



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

השירות הלאומי-אזרחי בישראל

ו' בתשרי תשע"ה

30 בספטמבר 2014

כתיבה: אוריאנה אלמסי

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

1	תמצית
7	מבוא
8	1. קבוצת המיועדים לשירות לאומי ולשירות אזרחי
11	2. המסגרת החוקית
13	3. הגורמים המרכיבים את מערך ההתנדבות ורשות השירות הלאומי-אזרחי
17	4. כללי ההתנדבות בשירות הלאומי ובשירות האזרחי
19	5. סמכויות הפיקוח והבקרה של רשות השירות הלאומי-אזרחי
21	6. נתונים על כלל המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי
23	6.1 נתונים על המתנדבים החילוניים והמתנדבות מקרב הציונות הדתית
24	6.2 נתונים על המתנדבים הערבים
25	6.3 נתונים על המתנדבים החרדים
27	6.4 נתונים על המתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות
29	7. מקומות ההתנדבות
30	7.1 התנדבות במשרדי הממשלה
33	7.1.1 משרד החינוך
35	7.1.2 המשרד לביטחון הפנים
35	7.1.3 משרד הבריאות
36	7.1.4 משרד הרווחה והשירותים החברתיים
37	7.1.5 המשרד לאזרחים ותיקים
37	7.1.6 משרד הביטחון
37	7.1.7 משרד המשפטים
38	7.1.8 משרדי ממשלה אחרים
39	8 תקציב
39	8.1 תקציב רשות השירות הלאומי-אזרחי (באלפי ש"ח)
41	8.2 מימון הפעלת המתנדבים



44	8.3 תשלום חודשי למתנדב
44	8.4 עלות תקן למתנדב מאוכלוסיות מיוחדות
45	9. סוגיות מרכזיות בשירות הלאומי-אזרחי
45	9.1 היעדר חוק המסדיר את כלל מערך השירות הלאומי-אזרחי
46	9.2 המתנדבים מהמגזר הערבי
49	9.3 המתנדבים החרדים
53	9.4 תחומי ההתנדבות
53	חינוך
53	בריאות, רווחה וסיוע לקשישים
54	ביטחון הפנים ושירות בגופים ביטחוניים
55	9.5 תפקידים ומתנדבים כתחליף לכוח-אדם
57	9.6 הקצאת התקנים ומימונם
62	9.7 שנת התנדבות שנייה
62	9.8 הפיקוח והבקרה שמפעילה רשות השירות הלאומי-אזרחי
65	מקורות



תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס וחבר הכנסת חמד עמאר ועניינו **השירות הלאומי-אזרחי בישראל**.

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

- **השירות הלאומי-אזרחי אינו מוסדר בחוק אחד, אלא בכמה חוקים, תקנות והחלטות הממשלה.** **השירות הלאומי** עוגן בחוק שירות לאומי, התשי"ג-1953. בשנת 1979 נוסף לחוק זה סעיף שלפיו: "ביצועו של חוק זה לא יחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך". אך כפי שיוצג במסמך, "החלטה מעין זו לא התקבלה מעולם, וכך נותר חוק שירות לאומי כאות מתה בספר החוקים מאז שחוקק ועד היום"¹. לכן המקור הנורמטיבי המרכזי לדרכי הפעלתו ופעילותו של השירות הלאומי הן תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002. **השירות האזרחי** מעוגן כיום בתיקון לחוק שירות ביטחון, התשמ"ח-1986, ובחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, שניהם ממרס 2014. עד אוגוסט 2012 עוגנה ההתנדבות של חרדים בסעיף 6 בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (חוק טל), ובתקנות שהותקנו מכוחו. **הצעת חוק ממשלתית, הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012**, נועדה להסדיר את כל מערך השירות הלאומי-אזרחי בחוק אחד. בתחילת מאי 2014 הוחל על הצעת חוק זו דין רציפות, והיא הועברה לדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לשם הכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית.

- **רשות השירות הלאומי-אזרחי היא הגוף הממונה על כל מערך השירות הלאומי-אזרחי, והיא משמשת כרגולטור של מערך זה.** מינואר 2014 רשות זו היא יחידת סמך של המשרד לאזרחים ותיקים. כ-16,500 המתנדבים במערך זה מאותרים, משובצים ומופעלים על-ידי **שמונה גופים מוכרים**: האגודה להתנדבות, "בת-עמי", "עמינדב", "שלומית", "ש"ל-שירות לאומי", עיריית ירושלים, העמותה לשוויון חברתי, שמפעילה מתנדבים ערבים, ועמותת "חברים", שמפעילה מתנדבים חרדים. המתנדבים משרתים **בכ-2,500 מקומות שירות, המכונים "גופים מפעילים"**. רשימת הגופים המפעילים ארוכה ומגוונת: משרדי הממשלה, עיריות, בתי-חולים, קופות-חולים, בתי-ספר, עמותות סיוע וגופים כגון: "הצוללת הצהובה"; הוועד הציבורי נגד עינויים; אגודת זכות הציבור לדעת; להקת המחול "בת-שבע"; "אפרת" - אגודה לעידוד הילודה בעם היהודי, מכון "המקדש" ו"בצלם".

- ככלל, כללי פעילות ההתנדבות משותפים למתנדבים מכל קבוצות האוכלוסייה, אך יש כמה הבדלים בין המתנדבים החרדים ובין שאר המתנדבים, בתחומי השירות ובסייגים בכל הקשור להתנדבות בחו"ל ולמקומות שיכולים לשמש מקומות שירות. לדוגמה: לחרדים מותר להתנדב בתחום החינוך בבתי-ספר לילדים, ולכל היותר 300 מתנדבים בשנה, ואילו על יתר המתנדבים מגבלה זו אינה חלה.

¹ מדברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי התשע"ב-2012, 14 מרס 2012.

חרדים, כמו שאר המתנדבים, רשאים להתנדב בחו"ל, אך התנדבותם של החרדים אינה יכולה להיעשות במדינות צפון אמריקה ומערב אירופה.

- כדי שרשות השירות הלאומי-אזרחי תוכל לבצע את עבודת הפיקוח, החוק מחייב את הגופים המוכרים ואת הגופים המפעילים למסור לה כל מידע שתדרוש, ולכן הנחנו כי ברשות נתונים מלאים על המתנדבים, ובפילוח לפי תחומי שירות והגדרת התפקיד, אולם על אף בקשות חוזרות ונשנות העבירה הרשות למרכז המחקר והמידע של הכנסת רק את מספר המתנדבים לפי קבוצות אוכלוסייה, ללא התפלגות לפי תחומים, הגדרת תפקיד ומקום שירות. לקבלת מידע זה נאלצנו לפנות לגופים המוכרים עצמם, ולמשרדי הממשלה המפעילים מתנדבים של השירות הלאומי-אזרחי. תהליך זה היה ממושך מאוד, וחייב בדיקה חוזרת ונשנית של הנתונים עם כל אחד מהגורמים. הנתונים המוצגים במסמך זה מבוססים בעיקר על נתוני הגופים המוכרים. היענות הגופים המוכרים לא הייתה מלאה, והתשובות שהתקבלו מהם לא היו אחידות ברמת הפירוט שלהן. מכיוון שהמידע שקיבלנו חלקי בלבד, ואין אחידות בנתונים, קשה להציג תמונה מלאה של התחום, ובכל זאת אפשר להציג כמה ממצאים מרכזיים על המתנדבים במערך זה.

- על-פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בינואר 2014 היו בשירות הלאומי-אזרחי 16,391 מתנדבים, ועל-פי נתוני הגופים המוכרים, בסוף שנת 2013 ובתחילת שנת 2014 היו 16,589 מתנדבים. 65% מהם חילונים ובנות הציונות הדתית, 22% ערבים, 8% מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות (מתנדבים בעלי מוגבלות, נוער בסיכון ונערות במצוקה) ו-5% חרדים.

- מתנדבים חילונים ובנות הציונות דתית: בשירות הלאומי משרתים 10,793 מתנדבים חילונים ובנות הציונות הדתית. על-פי נתוני הרשות יש כ-8,000 מתנדבות בנות הציונות הדתית, והן כמחצית מכלל המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי. מנתוני ארבעה גופים מוכרים, המפעילים כ-79% מכלל המתנדבים החילונים ובנות הציונות הדתית, עולה כי כמחציתם משרתים בתחום החינוך וכ-14.5% משרתים בתחום הבריאות. 605 מתנדבים חילונים ובנות הציונות הדתית משרתים בתחום הביטחון, למשל במשרד הביטחון, ברפא"ל וביחידות הביטחוניות הכפופות למשרד ראש הממשלה, כולם בתפקידי מזכירות ובתפקידים המוגדרים "כלליים". 126 בנות הציונות הדתית משרתות בחו"ל בתפקידי הדרכה, חונכות ועזרה בהוראה, 69% מהן בארה"ב והשאר בתשע מדינות אחרות.

- מתנדבים ערבים: על-פי נתוני הרשות יש 3,748 מתנדבים מהמגזר הערבי, ועל-פי הגופים המוכרים יש 3,588. התפלגותם לפי דת ועדה: 53% מוסלמים, 19% בדואים, 17% דרוזים וכ-0.2% צ'רקסים. החינוך הוא תחום השירות המוביל בקרב המתנדבים הערבים, ואחריו תחום הבריאות. 90% מכלל המתנדבים הערבים הם בנות, וכולן משרתות בתקן בית (כלומר מתגוררות בביתן).

- מתנדבים חרדים: בשנת הגיוס 2013 (יולי 2013 עד יוני 2014) הצטרפו לשירות האזרחי 801 מתנדבים חרדים, ויצוין שיעד הגיוס לשנה זו היה 1,300 מתנדבים. עוד נציין כי לפני יולי 2013 היו 1,289 מתנדבים חרדים בשירות האזרחי. מאז חקיקת חוק שירות אזרחי-לאומי, בחודש מרס 2014, לא הצטרפו מתנדבים חרדים חדשים לשירות האזרחי. רווחה היא תחום השירות המוביל בקרב המתנדבים החרדים (59%), ו-42% מכלל המתנדבים בתחום זה משרתים במוסדות רווחה חרדיים הנותנים שירות לציבור החרדי בלבד. התחום השני הוא



ביטחון הפנים (כ-20%), ואחריו תחום הבריאות (כ-11%). כחמישית מכלל המתנדבים בתחום הבריאות משרתים במוסדות בריאות חרדיים הנותנים שירות לציבור החרדי בלבד.

○ **קבוצות אוכלוסייה מיוחדות:** על-פי נתוני הרשות, באוקטובר 2013 היו 2,838 מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות: 600 מתנדבים עם מוגבלות, 700 בני-נוער בסיכון ו-1,538 מתנדבים שקיבלו פטור משירות בשל אי-התאמה לשירות צבאי. אולם על-פי הערכה שעשינו לפי נתונים שהתקבלו מארבעה גופים מוכרים המפעילים מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות בסוף שנת 2013 ובתחילת שנת 2014 היו 881 מתנדבים מקבוצות האוכלוסייה האמורות. חרף ניסיונותינו לא עלה בידינו להסביר את הפער בין נתוני הרשות לנתוני הגופים המוכרים.

● **8,871 מתנדבים משרתים במשרדי הממשלה ובגופים ביטחוניים הכפופים למשרד ראש הממשלה:** 309 משרתים בגופים ביטחוניים הכפופים למשרד ראש הממשלה ו-8,652 משרתים ב-15 משרדי הממשלה האלה: משרד החינוך (42.4%); המשרד לביטחון הפנים (19%); משרד הבריאות (12.3%); משרד הרווחה והשירותים החברתיים (10.6%); המשרד לאזרחים ותיקים (7.4%); משרד הביטחון (3%) ומשרד המשפטים (2.2%). 3% המתנדבים הנותרים משרתים במשרדים האלה: משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד החוץ, משרד העלייה והקליטה, המשרד לשירותי דת, משרד המדע ומשרד התרבות והספורט. במשרד הכלכלה אין מתנדבים מהשירות הלאומי-אזרחי.

● **המשרד הממשלתי שמספר המתנדבים בו הוא הגדול ביותר הוא משרד החינוך - 3,636 מתנדבים.** 14% מהם משרתים במסלולים: מורשת ישראל, חיזוק הזהות היהודית ואחדות חברת ישראל. נציין כי חינוך הוא התחום שבו מספר המתנדבים הגדול ביותר בשירות הלאומי-אזרחי.

● **לפי הרשות יש עודף ביקוש לשירות במקומות השירות האלה: השב"כ, המוסד, חינוך מיוחד וטיפול בילדים חולי סרטן. מנגד יש מחסור בביקוש להתנדבות בבתי-חולים, במשטרה, בבתי-אבות, במעונות ובפנימיות לאנשים עם מוגבלות ובסיוע לקשישים.**

● **תחומי השירות לקבוצות אוכלוסייה חלשות ומיוחדות, כמו בריאות, רווחה וסיוע לקשישים הסובלים ממחסור תמידי בכוח-אדם ואינם אטרקטיביים למתנדבים.** הקושי לגייס מתנדבים לתחומים אלו נובע בין השאר מגילם הצעיר של המתנדבים, מהיעדר כישורי חיים, חוסן נפשי והכשרה מקצועית הנדרשים למילוי תפקידים תובעניים אלו. מכשול נוסף בפני גיוס מתנדבים למשרד הרווחה הוא שמימון התקנים מתחלק בין משרד הרווחה ובין מקום השירות או הרשות המקומית כך שכל צד נדרש לממן מחצית מעלות התקנים. עקב כך דווקא מקומות השירות והרשויות המקומיות החלשים יותר, שזקוקים ביתר שאת למתנדבים, אינם מקבלים מתנדבים בשל חוסר יכולתם לממן את עלות התקנים האלה.

● **במשרד לביטחון הפנים משרתים רק מתנדבים חרדים (12%) וערבים (88%). רק 9% מהמתנדבים במשרד לביטחון פנים משרתים במשטרה, בשירות בתי-הסוהר ובכיבוי אש, ו-91% הנותרים משרתים בגופי מניעה כמו: "מצילה", "עיר ללא אלימות" והרשות למלחמה בסמים. הסיבה לביקוש הנמוך לשירות במשטרה, בשירות בתי-הסוהר ובכיבוי אש היא שההתנדבות בהם כרוכה במשמרות ערב וסופי שבוע, הרחק מהבית ולא תמיד בסביבה המותאמת לאורח החיים החרדי. לכך יש להוסיף את העובדה שהתפקידים שיועדו למתנדבים במשטרה לא היו בליבת העבודה של הארגון, אלא רק כתפקידי תמיכה. בשל כך גובש מסלול התנדבות לחרדים: מסלול ביטחוני-אזרחי הכולל את המשטרה, שירות בתי-הסוהר וכיבוי אש, המזכה את המתנדבים בתשלום חודשי גבוה מזה המשולם למתנדבים במסלול החברתי-אזרחי.**



• בהחלטת הממשלה משנת 2007 ובחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, נכתב כי **המתנדבים לא יישמשו חלופה לכוח-האדם במקום השירות אלא רק יסייעו לעובדים בעבודתם**, וזה כדי למנוע מציאות שבה הגופים המפעילים יעדיפו להעסיק מתנדבים, ככוח-אדם שעלות העסקתו נמוכה מעלות העסקת עובדים רגילים. עם זאת, בחוק שירות לאומי-אזרחי נקבע כי למתנדבים החרדים במשטרה, בשירות בתי-הסוהר, בכיבוי אש במשטרה הירוקה ובאגף הים וחופים יהיו נתונות סמכויות של שוטר, סוהר, לוחם אש ופקח, כפוף להוראות החוק.

אשר למתנדבים במשרדי הממשלה, ועדה משותפת של רשות השירות הלאומי-אזרחי ושל נציבות שירות המדינה בוחנת את הבקשות להפעיל מתנדבים במשרדי הממשלה במטרה לבדוק שהמתנדבים אינם מחליפים את כוח-האדם הקיים. הפיקוח על קיום הכללים בשירות הוא באחריות הרשות, ולא באחריות הנציבות. עם זאת, משרד החינוך, הסובל ממחסור בסייעות, הקצה לשנת הלימודים תשע"ה יותר מ-1,200 תקנים של מתנדבות שירות לאומי שישרתו כסייעות בגני-ילדים לגילאי 3-4. מנציבות שירות המדינה נמסר לנו בנושא זה כי היא לא בחנה את הקצאת התקנים הזאת.

• **החוק אוסר להעסיק את מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי בעבודות משרדיות**, פרט למקרים חריגים שבהם יש תועלת ציבורית במילוי מטלות משרדיות, ובאישור מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי. נציבות שירות המדינה אינה מאשרת הפעלת מתנדבים במשרדי הממשלה בעבודות משרד, מזכירות ומינהלה. עם זה, מנתוני הגופים המוכרים על קבוצת המתנדבים הגדולה ביותר - המתנדבים החילוניים ואלו שמקרב הציונות הדתית המשרתים במשרדי הממשלה שיפורטו להלן - עולה כי 1,432 (שהם כ-13% מכלל המתנדבים החילוניים ובנות הציונות הדתית) משרתים בתפקידי מזכירות ובתפקידים המוגדרים "כלליים": כל 259 המתנדבים בתחום ביטחון הפנים; כל 605 המתנדבים בתחום הביטחון (ביחידות הסמך הביטחוניות של משרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון וברפא"ל), ו-568 מתנדבים בתחום הבריאות. כאמור, על מתנדבים משאר קבוצות האוכלוסייה אין אפשרות ללמוד מהמידע שנמסר לנו על אופי התפקידים שהם ממלאים במשרדי הממשלה, וייתכן שמספר המתנדבים בתפקידים אלה גדול בהרבה.

• בתקציב מערך השירות הלאומי-אזרחי שני מרכיבים: (1) **תקציב רשות השירות הלאומי-אזרחי**, המיועד למימון המטה ולמימון תקני מתנדבים חרדים, ערבים ומתנדבים מהאוכלוסיות מיוחדות; (2) **תקציב הפעלת המתנדבים**, שמממנים כמה גורמים נוסף על הרשות: הגופים המוכרים ומקומות השירות שבהם המתנדבים משרתים.

על-פי מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, שר-שלום ג'רבי, התקציב השנתי של כלל מערך השירות הלאומי-אזרחי בישראל הוא כחצי מיליארד ש"ח, כך עולה מדבריו בדיון בוועדה בכנסת: ".... אנחנו רגולטורים על חצי מיליארד ש"ח". מסכום זה, התקציב המקורי של הרשות לשנת 2014 הוא כ-126 מיליון ש"ח (כרבע מתקציב מערך השירות הלאומי-אזרחי).

בשנים 2009–2014 גדל תקציבה המקורי של רשות השירות הלאומי-אזרחי מכ-8 מיליון ש"ח לכ-126 מיליון ש"ח; התקציב על שינויו גדל בשנים 2009–2013 מכ-40 מיליון ש"ח לכ-142 מיליון ש"ח. בכל אחת מהשנים 2009–2011 היה התקציב על שינויו למימון תקני מתנדבים, 44% מתקציב הרשות. בשנת 2012 גדל תקציב זה ל-55% מתקציב הרשות ובשנת 2013 ל-68% מתקציב הרשות. שיעור ניצול התקציב על שינויו, של רשות השירות הלאומי-אזרחי, נע בין 58% (בשנת 2013) ל-90% (בשנת 2009).



- עלות התקן מוטלת על מקום השירות של המתנדבים, פרט לתקנים של מתנדבים חרדים, ערבים ומתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, הממומנים על-ידי הרשות. העלות הכוללת של תקן למתנדב בשירות לאומי, **כולל 9.4% דמי תקורה לגוף המוכר**, שונה אם המתנדב מתגורר מחוץ לביתו ("תקן חוץ") ואם הוא מתגורר בביתו ("תקן בית"). העלות השנתית של תקן מתנדב בשירות לאומי עשויה להגיע עד כ-19,000 ש"ח לתקן בית ועד כ-30,000 ש"ח לתקן חוץ. העלות השנתית הממוצעת של תקן בית למתנדב חרדי ולמתנדב מקבוצת אוכלוסייה מיוחדת היא כ-25,000 ש"ח. עלות תקן של מתנדב חרדי, ערבי או מקבוצת אוכלוסייה מיוחדת גבוהה יותר, בשל ההתאמות הנדרשות להפעלתם, כגון הכשרה והתאמת סביבת העבודה.

- מתנדב בשירות לאומי זכאי לתשלום חודשי (דמי כיס) הנע בין 538 ש"ח לכ-867 ש"ח, תלוי בסוג התקן שבו הוא משרת. מתנדב חרדי זכאי לתשלום חודשי בהתאם למצבו המשפחתי, למסלול השירות ולמשכו, ובלבד **שסכום זה לא יהיה גבוה** מדמי הקיום החודשי של חייל עורפי בשירות סדיר.

בשנת 2013 התקבלו ברשות השירות הלאומי-אזרחי שתי החלטות בדבר התנדבות של קבוצות אוכלוסייה מיוחדות, הנובעות מאילוצים תקציביים: 1. התנדבותם תהיה בת שנה אחת בלבד; 2. תקנים למתנדבים כאמור יהיו רק תקני בית. החלטה זו יצרה בעיה בעבור בני-נוער בסיכון שאינם חיים בבית.

חרף ניסיונותינו לא הצלחנו לקבל מידע על התפלגות מקורות התקציב שאינם תקציבי הרשות ובעיקר על סך התקציב השנתי שכל משרד ממשלתי מקצה למימון השירות.

- **מתכונת הפעלת מתנדבי השירות הלאומי והאזרחי היא כזו שכל מקום שירות (גוף מפעיל) מפעיל מתנדבים בהתאם ליכולתו לממן את עלות תקניהם.** כל משרד ממשלתי מחליט מהו סך התקציב שהוא מקצה לקליטת מתנדבים. לפיכך ייתכן שמספר התקנים בכל משרד נקבע על-פי אילוצים תקציביים, ולא על-פי צרכיו. ככלל, ייתכן שגוף מפעיל יזדקק למתנדבים, אך בשל היעדר תקציב הוא לא יוכל לקבל מתנדבים או שיעדיף מתנדבים שעלות התקן שלהם נמוכה משל אחרים. נשאלת השאלה אם יש מחסור בתקנים למתנדבי השירות הלאומי-אזרחי, או לחלופין אם יש די תקנים אך יש קשיים באיושם. במענה למרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר שרשות השירות הלאומי-אזרחי ב-30 באוקטובר 2013 כי לא ידוע על עודפי ביקוש או היצע במשרדי הממשלה, וכל משרד ממשלתי מצרף לשורותיו את מתנדבי השירות הלאומי על-פי צרכיו ותקציבו. בדיון בכנסת בנובמבר 2013 אמר מנהל הרשות כי לאחר בדיקה ראשונית של הרשות עם משרדי הממשלה עולה כי **הערכת הפוטנציאל הראשונית היא שיש מקומות שירות ל-11,420 תקנים חדשים של מתנדבים חרדים.** כדי לנסות להעריך את היקף הביקוש להתנדבות לעומת היצע התקנים בכתיבת מסמך זה ביקשנו מהגופים המוכרים וממשרדי הממשלה המפעילים מתנדבים להעביר לידנו נתונים על מספר התקנים בכלל והתקנים המאווישים בפרט. לצערנו גם במקרה זה קיבלנו תשובות חלקיות בלבד, שאינן מאפשרות להשיב על השאלה אם יש פער בין ההיצע לביקוש של מקומות שירות בכלל, ובפרט לחרדים ולערבים.

- כאמור, רשות השירות הלאומי-אזרחי אמונה על הפיקוח והבקרה על מערך השירות הלאומי-אזרחי. במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת כמה חריגות מהנהלים התגלו בשנת 2013 ואילו סנקציות הוטלו על מפירי ההוראות, נמסר מהרשות כי מדי שנה מופסק השירות של מאות מתנדבים חרדים, שמוחזרים ללשכות הגיוס של צה"ל, ושל מתנדבים רבים בשירות הלאומי. הרשות לא העבירה לנו נתונים מדויקים על מספר המקרים האלה. גם מהתשובות של משרדי הממשלה



שמשרתים בהם מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי אין אפשרות ללמוד על היקף החריגות מנהלים והפעולות שננקטו בגינן. במענה על שאלה על מספר החריגות מהנהלים בשנת 2013 נמסר ממשרד החינוך, מבמשרד התחבורה ומהמשרד לביטחון הפנים על מקרים בודדים של חריגה מהנהלים, ולעומתם מהמשרדים האלה נמסר לנו כי לא נמצאה כל חריגה מהנהלים: משרד הביטחון, משרד המדע והספורט, משרד המשפטים, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד החוץ ומשרד המדע, החלל והטכנולוגיה.

- כדי שרשות השירות הלאומי-אזרחי תוכל למלא את עבודת הפיקוח, חייב המחוקק את הגופים המוכרים ואת הגופים המפעילים למסור לה כל מידע שתדרוש. חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, שנכנס לתוקף במרס 2014, מחייב את הרשות לדווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת אחת לשנה ולהציג נתונים בין השאר על מספר המתנדבים בהשוואה לשנים קודמות, מספר המשרתים לפי תחומי פעילות וסדרי הפיקוח. מסקירת נושא מערך ההתנדבות בשירות הלאומי-אזרחי במסמך זה עולה צורך חיוני בפרסום דוח שנתי נהיר ומקיף שיכלול נתונים על מספר המתנדבים לפי קבוצות אוכלוסייה, מספר המתנדבים החדשים בכל שנה, מספר המתנדבים שנשרו, מספר הבוגרים ופילוח מספר המתנדבים לפי תחומי שירות, תפקידים ומקומות שירות. יש מקום לכלול בדוח זה גם את סך התקציב של מערך המתנדבים, התפלגות מקורותיו ושיעורי ניצולו. נתונים אלו חיוניים הן להערכת יעילות מערך השירות הלאומי-אזרחי והן לתכנון מדיניות עתידית.



מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס וחבר הכנסת חמד עמאר ועניינו השירות הלאומי-אזרחי בישראל. במסמך מוצגים המסגרת החוקית המסדירה את השירות הלאומי-אזרחי, הגופים המרכיבים את מערך השירות הלאומי-אזרחי וכללי פעילותו. כמו כן מוצגים במסמך תפקידיה וסמכויותיה של רשות השירות הלאומי-אזרחי, תקציב מערך השירות הלאומי-אזרחי, נתונים על מספר המתנדבים לפי קבוצות אוכלוסייה, תחומי שירות ותפקידים, ודיון בכמה סוגיות מרכזיות העולות מנושא זה.

"השירות הלאומי", הפועל משנת 1953, ו"השירות האזרחי", המיועד לחרדים ופועל משנת 2002, הם מסגרות להתנדבות המיועדות רק למועמדים לשירות צבאי שקיבלו פטור משירות, ששירותם נדחה או שלא נקראו לשירות.² מעמדו של השירות הלאומי-אזרחי ודרכי פעילותו מוסדרים בכמה חוקים, תקנות והחלטות ממשלה. על מערך כולל זה אחראית רשות השירות הלאומי-אזרחי, שסמכויותיה כלפי כלל המתנדבים פרט לחרדים מוסדרות בתקנות ובהחלטות בממשלה, וסמכויותיה כלפי מתנדבים חרדים מוסדרים כיום בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

ההתנדבות במסגרת השירות הלאומי-אזרחי היא במקומות התנדבות ממשלתיים ולא-ממשלתיים ובתפקידים מגוונים, ובוגרי השירות זכאים להטבות הניתנות לחיילים משוחררים.³ המתנדבים לשירות הלאומי-אזרחי משתייכים לקבוצות אוכלוסייה שונות, כגון בנות הציונות הדתית, חילונים, חרדים, בני המגזר הערבי, מתנדבים עם מוגבלות ונוער בסיכון. קבוצות אלה אינן מתגייסות לצה"ל, כל אחת מסיבותיה, ושילוב חלקן במערך ההתנדבות כרוך ביצירת תנאים מתאימים, כגון מתן אפשרות להתנדב במקום המגורים או הבטחת סביבת התנדבות המתחשבת בדרישות הצניעות.

מערך השירות הלאומי-אזרחי כולל כיום יותר מ-16,000 מתנדבים ומתנדבות המגויסים ומשובצים על-ידי שמונה גופים מוכרים ומתנדבים בכ-3,500 מקומות שירות ברחבי הארץ ובעולם. כאמור, במסמך זה נציג את קבוצות האוכלוסייה הרשאיות להצטרף לשירות הלאומי-אזרחי, נסקור את המסגרת החוקית המסדירה את השירות הלאומי-אזרחי, את מתווה ההתנדבות ואת כלליו, נגדיר את מעמדה הסטטוטורי של הרשות ונפרט את סמכויותיה ואת תפקידיה.

ניסינו למפות את מערך המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי לפי קבוצות אוכלוסייה, תחום שירות, תפקידים, מקומות שירות ומאפיינים נוספים. כדי לקבל נתונים מלאים ומקיפים פנינו לרשות השירות הלאומי-אזרחי, אך מכיוון שלא קיבלנו מידע על התפלגות המתנדבים על-פי תחום שירות, תפקידים ומקומות שירות פנינו גם לגופים המוכרים, האחראים לגיוס ולליווי מתנדבים, וכן לכל משרדי הממשלה המפעילים מתנדבים. חוסר האחידות בנתונים והעובדה שחלק מהתשובות היו חסרות הקשו עלינו את עיבוד הנתונים כדי תמונה שלמה ומלאה של מערך המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי.

עם זאת נציג כמה מהממצאים שהיה אפשר להפיק, על מספר המתנדבים לפי קבוצות אוכלוסייה, תחומי שירות, תפקידים ומקומות שירות, ונדון בכמה סוגיות מרכזיות.

² סעיף ב(2), החלטת הממשלה מס' 2295, הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל, 19 באוגוסט 2007.
³ מדברי ההסבר להצעת חוק הממשלה, חוק שירות אזרחי, תשע"ב-2012, 14 במרס 2012.



1. קבוצת המיועדים לשירות לאומי ולשירות אזרחי

על-פי סעיף 13 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), תשמ"ו-1986 (להלן: חוק שירות ביטחון)⁴ "פוקד רשאי, בצו לקרוא

(1) ליוצא צבא, גבר, שנמצא כשר לשירות והוא באחד הגילים שממונה עשרה עד עשרים ותשע, או שהוא רופא או רופא שיניים והוא באחד הגילים שמשלושים ועד שלושים ושמונה;

(2) ליוצא צבא, אישה, שנמצאה כשרה לשירות והיא באחד הגילים שממונה עשרה עד עשרים ושש, או שהיא רופאה או רופאת שיניים והיא באחד הגילים שמעשרים ושבע עד שלושים ושמונה".

מכאן שחוק שירות ביטחון ניתן בידי הפוקד (על-פי רוב מפקד לשכת גיוס או סגנו) את הסמכות לקרוא לשירות בצה"ל כל מועמד לשירות ביטחון עם הגיעו לגיל המתאים. אולם סמכות זו של הפוקד היא **סמכות שברשות**, ולעתים מתקיימים טעמים המצדיקים שלא לעשות בה שימוש, הכול על-פי מדיניות הגיוס של צה"ל. את מדיניות הגיוס של צה"ל מכתיבים שיקולים אידיאולוגיים וחברתיים, מצבת כוח-האדם של צה"ל, צורכי הצבא ועוד.⁷

הנוהג המקובל בישראל הוא שלא לקרוא לשירות צבאי את קבוצת האוכלוסייה האלה: מוסלמים, נוצרים⁸ ודרוזים תושבי רמת-הגולן⁹ ובנות מוסלמיות, נוצריות ודרוזיות.¹⁰

נוסף על כך, סעיף 36 לחוק שירות ביטחון מסמיך את שר הביטחון לפטור או לדחות את שירותם הצבאי של מועמדים לשירות אם ראה לנכון לעשות כן מטעמים הקשורים להיקף הכוחות או לצורכי החינוך, ההתיישבות הביטחונית או המשק הלאומי, מטעמי משפחה או מטעמים אחרים.¹¹ בחוק מפורטים מקרים וטעמים **נוספים** שבהם מועמד לשירות יכול לקבל פטור או דחיית שירות, כדלקמן: (1) נשים נשואות, נשים הרות ואימהות;¹² (2) טעמי מצפון והווי משפחתי שאינו דתי;¹³ (3) נשים דתיות;¹⁴ (4) אי-כשירות רפואית;¹⁵ (5) תלמידי ישיבות ציוניות גבוהות;¹⁶ (6) תלמידי ישיבה.¹⁷

⁴ [חוק שירות ביטחון \(נוסח משולב\), התשמ"ו-1986](#), סעיף 13.

⁵ ההדגשה אינה במקור.

⁶ "יוצא צבא" - אזרח ישראלי או תושב קבוע שמלאו לו 18 שנים וטרם קיבל פטור משירות ביטחון מחמת גיל (סעיף 36א).

⁷ אתר האינטרנט של הפרקליטות הצבאית, [אכיפת הדין בצה"ל – סוגיות מרכזיות, פטור משירות ביטחון לנשים](#), כניסה אחרונה: 27 ביולי 2014.

⁸ יש בנים נוצרים שמתנדבים לצה"ל. הרחבה ראו: דיון בוועדה המיוחדת של הכנסת [לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות](#), פרוטוקול מס' 27, 16 בדצמבר 2013.

⁹ אחמד רמיז, ראש מינהל אוכלוסיות באגף כוח-אדם בצה"ל, פרוטוקול מס' 27, שם.

¹⁰ בשנת 1956 נחתם הסכם בין דוד בן-גוריון ובין ראשי העדה הדרוזית שלפיו הדרוזים יחויבו בגיוס והדרוזיות לא ייקראו לשירות. מדבריו של אחמד רמיז, ראש מינהל אוכלוסיות באגף כוח-אדם בצה"ל, שם.

¹¹ [חוק שירות ביטחון \(נוסח משולב\), התשמ"ו-1986](#), סעיף 36.

¹² [חוק שירות ביטחון \(נוסח משולב\), התשמ"ו-1986](#), סעיף 39(א).

¹³ שם, סעיף 39(ג).

¹⁴ שם, סעיף 40.

¹⁵ שם, סעיף 5(ג), סעיף 13(1).

¹⁶ שם, סעיף 22(ב).

¹⁷ הרחבה בנושא דחיית השירות של תלמידי ישיבה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [יישום חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם \(חוק טל\)](#), כתבה אוריאה אלמסי, יוני 2012.



בהסדרת הנושא של דחיית השירות של תלמידי ישיבה יש להבחין בין שלוש תקופות:

1. תקופת תחולתו של חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (חוק טל - 2002 עד אוגוסט 2012):¹⁸ לפי חוק זה היה שר הביטחון רשאי לדחות את שירותו של מיועד לשירות הלומד בישיבה באופן סדיר בהיקף של 45 שעות שבועיות שאין לו עיסוק נוסף על לימודיו בישיבה. חוק זה בוטל על-ידי בג"ץ ותוקפו פג באוגוסט 2012. בעקבות ביטול חוק טל נכנס לתוקף במרס 2014 תיקון לחוק שירות הביטחון המתייחס לדחיית השירות של תלמידי ישיבה.¹⁹ במסגרת תיקון זה נוסף לחוק פרק ג'1, שכותרתו שילוב בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים בחוק שירות ביטחון,²⁰ ולתחולתו שני שלבים כמפורט להלן:
 2. תקופת ההסתגלות (20 במרס 2014 עד 30 ביוני 2017): במהלכה רשאי שר הביטחון לדחות את שירותו של תלמיד ישיבה בגיל 18–22, אם עמד בתנאים הקבועים בחוק²¹ ובהתחשב בצורכי הביטחון, ובהגיעו לגיל 24 יקבל דחוי השירות פטור משירות צבאי.²²
 3. תקופת הקבע (מ-1 ביולי 2017 ואילך):²³ במהלכה רשאי, שר הביטחון לדחות את שירותו של תלמיד ישיבה בגיל 18–21 אם עמד בתנאים הקבועים בחוק²⁴ ובהתחשב בצורכי הביטחון. במלאות 21 לתלמיד הישיבה, שר הביטחון ידחה את שירותו בהתאם למידת השגת יעדי הממשלה לגיוס חרדים באותה שנת גיוס: א) הושגו היעדים – שירותו יידחה עד הגיעו לגיל 26, שבו יקבל פטור משירות; ב) לא הושגו היעדים – שר הביטחון רשאי לגייסו או להפנותו לשירות האזרחי-לאומי.²⁵ חוק שירות לאומי-אזרחי אינו כולל יעדי גיוס לצה"ל או יעדי הצטרפות לשירות האזרחי-לאומי, אך נקבע בו שיעדים אלו ייקבעו על-ידי הממשלה. עוד קובע החוק כי בתקופת הקבע שר הביטחון רשאי לדחות את גיוסם של 1,800 תלמידי ישיבה מתמידים הנחשבים לעילויים בתורה, ואלה יקבלו דחיית שירות אוטומטית מדי שנה מהגיעם לגיל 18, ובהגיעם לגיל 26 יקבלו פטור משירות צבאי. רשימת המתמידים תגובש על-ידי ועד הישיבות בארץ-ישראל ותוגש לשר הביטחון בצירוף הקריטריונים שלפיהם גובשה הרשימה.²⁶
- כאמור, ההתנדבות לשירות לאומי ולשירות אזרחי מיועדת רק למקבלים פטור משירות צבאי, למי ששירותם הצבאי נדחה ולמי שאינם נקראים לשירות צבאי. קשה מאוד לאמוד את גודלה של קבוצת אוכלוסייה זו, כלומר את פוטנציאל ההצטרפות לשירות האזרחי.

¹⁸ [חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.](#)

¹⁹ תיקון החוק נדון בוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי ישיבה, בראשות חברת הכנסת איילת שקד (ועדת שקד).

²⁰ לתחולתו של פרק ג'1: שילוב בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים בחוק שירות ביטחון, בחוק שירות ביטחון.

²¹ התנאים מפורטים [בחוק שירות ביטחון \(נוסח משולב\), התשמ"ו-1986](#), סימן ו': הוראות כלליות לעניין דחיית שירות, סעיף כ"ג (א).

²² שם, סימן ב': תקופת ההסתגלות.

²³ לתחולתו של פרק ג'1: שילוב בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים בחוק שירות ביטחון, בחוק שירות ביטחון.

²⁴ התנאים מפורטים [בחוק שירות ביטחון \(נוסח משולב\), התשמ"ו-1986](#), סימן ו': הוראות כלליות לעניין דחיית שירות, סעיף כ"ג (א).

²⁵ שם, סימן ה': תקופת הקבע.

²⁶ [חוק שירות ביטחון \(נוסח משולב\), התשמ"ו-1986](#), סעיף כב' סימן ה': תקופת הקבע.



על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2012 היה מספר בני ה-18 בישראל, בנות ובנים, מכל קבוצות האוכלוסייה, כ-121,200 – 62,100 בנים ו-59,100 בנות. להלן התפלגותם לפי דת ומין:²⁷

דרוזים	נוצרים ערבים	נוצרים לא ערבים	מוסלמים	לא סיווג דת	יהודים	
1,300	1,100	200	14,700	2,100	42,600	בנים
1,400	1,100	200	13,800	2,000	40,700	בנות
2,600	2,300	400	28,500	4,100	83,300	סך הכול בני 18

כיוון שאין בידנו מידע על מספר בני ה-18 המתגייסים לצה"ל ועל מספר המוגדרים מתאימים להתנדב לשירות לאומי-אזרחי, ביקשנו לכל הפחות אפשרות להציג את שיעור המקבלים פטור משירות צבאי בישראל מסיבות שונות.

לשם כך פנינו למשרד הביטחון באוקטובר 2013 בבקשה לקבל נתונים על שיעור מקבלי הפטור משירות צבאי במחזור הגיוס האחרון ועל התפלגות מקבלי הפטור לפי סיבות. בתשובת משרד הביטחון, שהועברה אלינו על-ידי עוזרת שר הביטחון עו"ד רות בר, נכתב כי 26.2% מכלל הבנים וכ-42.6% מכלל הבנות קיבלו פטור משירות צבאי לפי הסיבות האלה (לא צוינו מחזור הגיוס או השנה של הנתונים שנמסרו):²⁸

טבלה מס' 1- התפלגות מקבלי פטור משירות צבאי לפי סיבות

שיעור הבנות שקיבלו פטור משירות צבאי	שיעור הבנים שקיבלו פטור משירות צבאי	סיבת הפטור
35.9%	-	הצהרת דת
-	14%	תורתו אומנותו
2.6%	6.1%	פטור רפואי
2.6%	3.1%	בחוו"ל
0.8%	3%	סף גיוס ורישום פלילי
0.7%	-	נשואים
42.6%	26.2%	סך הכול מקבלי פטור

כאמור, כדי להגיע למספר המתאימים לשירות לאומי-אזרחי יש להוסיף על מספר מקבלי הפטור משירות צבאי גם את מי שהשירות הצבאי שלהם נדחה ואת מי שאינם נקראים לשירות צבאי.

²⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2013](#) מס' 64, לוח מס' 2.3 אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל. עמ' 92.

יש לציין כי סך כל ההתפלגות לבנים ובנות ולקבוצות האוכלוסייה המוצגת בטבלה היא 121,100, ואילו המספר הכולל שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת הוא 121,200. אין באפשרותנו להסביר את הפער הזה.

²⁸ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 19 בדצמבר 2013.



2. המסגרת החוקית

מסגרת ההתנדבות של כלל המתנדבים פרט לחרדים מכונה "שירות לאומי", ומסגרת ההתנדבות של חרדים מכונה "שירות אזרחי". אין בישראל כיום חוק אחד המסדיר את כל מערך ההתנדבות לשירות לאומי-אזרחי, וכל אחת ממסגרות ההתנדבות האלה מוסדרת בחוקים ובתקנות משלה, כמפורט להלן:

השירות הלאומי הוסדר בחוק שירות לאומי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק שירות לאומי), ולפיו בת שירות היא אישה שקיבלה פטור משירות צבאי מטעמים שבמצפון או מטעמים שבהכרה דתית.²⁹ בשנות ה-90 של המאה הקודמת הורחבה האפשרות להתנדב לשירות לאומי גם לבנות ולבנים שקיבלו פטור משירות צבאי מטעמים שאינם הכרה דתית, או שלא נקראו לשירות.³⁰

הרחבת האפשרות של קבוצות אוכלוסייה נוספות להתנדב מעוגנת בתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002,³¹ שהותקנו מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995. על-פי תקנות אלה בת שירות היא "בת המשרתת בשירות לאומי בהתנדבות, שקיבלה דחיה או פטור מחובת שירות ביטחון... וכן מי שלא נקראה לשירות סדיר לפי החוק האמור".³² בסעיף 12(א) בתקנות נקבע כי "תקנות אלו יחולו גם על בנים המתנדבים בשירות לאומי, בשינויים המחויבים...". החלטת הממשלה בנושא הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי מאוגוסט 2007 מבטאת אף היא את המגמה להרחיב את השירות לקבוצות אוכלוסייה נוספות, שכן בהחלטה נכתב כי "... השירות יכיל בתוכו את כל הקבוצות והמגזרים השונים המרכיבים את החברה הישראלית, בני כל הדתות והקבוצות האתניות; חילונים, דתיים וחרדים; בנות ובנים; תושבי מרכז ופריפריה. תשומת לב מיוחדת תינתן לאזרחים בעלי מוגבלות שירצו להתנדב לשירות אזרחי".³³

בשנת 1979 תוקן חוק שירות לאומי ונוסף לו סעיף שלפיו: "ביצועו של חוק זה לא יחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך".³⁴ אך בדברי ההסבר להצעת חוק השירות האזרחי, התשע"ב-2012, שהיא הצעת חוק ממשלתית, נכתב כי "החלטה מעין זו לא התקבלה מעולם, וכך נותר חוק שירות לאומי כאות מתה בספר החוקים מאז שחוקק ועד היום".³⁵ לפי דברי ההסבר, המקור הנורמטיבי המרכזי לדרכי

²⁹ חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, סעיף 1.

סעיף 11(ד) לחוק שירות ביטחון, התשי"ט-1949.

בשנת 1978 התקין שר הביטחון את [תקנות שירות ביטחון \(פטור נשים משירות ביטחון מטעמים שבהכרה דתית\)](#), התשל"ח-1978.

³⁰ דברי הסבר להצעת חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

³¹ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\)](#), התשס"ב-2002. בסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת נחקק חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998, והותקנו תקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיוור), תשי"ס-1999.

³² [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\)](#), התשס"ב-2002, סעיף 1, ואלו התנאים: "1) היא משרתת בשירות לאומי שלא בשכר; 2) היא הופנתה לשירות על-ידי גוף מוכר; 3) היא התחייבה לשרת בשירות למשך תקופה שאינה פחותה מ-12 חודשים...; 4) היא התחייבה לעסוק בשירות לאומי לפחות 40 שעות בשבוע בממוצע לחודש...; 5) בתקופת השירות היא אינה עובדת, אינה עובדת עצמאית ואינה לומדת לימודים סדירים...".

³³ החלטת הממשלה מס' 2295, [הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל](#), 19 באוגוסט 2007, סעיף ב(5).

³⁴ [חוק שירות לאומי \(תיקון\)](#), תשל"ט-1979.

³⁵ מדברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי התשע"ב-2012, 14 מרס 2012.



הפעלתו ופעילותו של השירות הלאומי הוא תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002,³⁶ המפרטות את כללי הפעילות של השירות הלאומי.³⁷

השירות האזרחי, קרי, התנדבות של חרדים, מעוגן כיום בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.³⁸ בתחילה עוגנה ההתנדבות של חרדים בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (חוק טל),³⁹ אולם עד שנת 2007 לא הותקנו תקנות מכוח חוק זה והשירות הופעל בצורה מינורית.⁴⁰ בשנת 2007 הותקנו תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה (שירות אזרחי), התשס"ז-2007, שהסדירו את ההתנדבות של חרדים לשירות אזרחי,⁴¹ ונקבעו כללים נוספים בהחלטות ממשלה כגון: החלטה בנושא כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי); החלטה על הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל והחלטה על שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי.⁴²

עם ביטול חוק טל על-ידי בג"ץ, שנכנס לתוקף באוגוסט 2012,⁴³ נדרשה הכנסת לחוקק חוק חלופי להסדרת דחיית השירות הצבאי של חרדים ואת ההתנדבות של חרדים לשירות אזרחי. בהחלטת הממשלה נקבע כי עד לחקיקת החוק החדש ייקבעו תנאי הפעלת השירות האזרחי במסגרת מצומצמת של "שירות אזרחי משמר",⁴⁴ שפעל במגבלות סמכויותיה של הממשלה ובהתאם לכללי השירות האזרחי שהתקיימו על-פי חוק טל.⁴⁵ כאמור, במרס 2014 נחקק חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014,⁴⁶ שנכנס לתוקף באותו החודש, והוא מסדיר כיום את ההתנדבות של חרדים בשירות האזרחי. עד אוגוסט 2014 הותקנו מכוח חוק זה רק התקנות שעניינן דמי הכלכלה של מתנדבים חרדים, וטרם הותקנו תקנות המסדירות היבטים נוספים של הנושא.⁴⁷

לפיכך, כאמור, אין כיום חוק אחד המסדיר את מערך השירות הלאומי-אזרחי, ומערך זה פועל מכוחם של כמה חוקים, תקנות והחלטות הממשלה. הצורך בהסדר חקיקתי שיסדיר את תחום זה נדון בהזדמנויות שונות, לדוגמה, בעתירה שהוגשה לבג"ץ על-ידי המרכז לפלורליזם יהודי של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נגד מינהלת השירות הלאומי בנושא הקריטריונים לקבלת אישור לשמש גוף מפעיל של מתנדבים בשירות לאומי השיבה המדינה לבית-המשפט כי זה לא מצב משפטי רצוי שהשירות הלאומי מבוסס על תקנות הביטוח הלאומי.⁴⁸

³⁶ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002](#). תקנות אלו החליפו את [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), ההתשל"ח-1978](#).

³⁷ מדברי ההסבר [להצעת חוק שירות אזרחי התשע"ב-2012](#), 14 מרס 2012.

³⁸ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#).

³⁹ [סעיף 6, חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002](#). הרחבה בנושא ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יישום חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם \(חוק טל\)](#), כתבה אוריאנה אלמסי, יוני 2012.

⁴⁰ [תקנות חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם \(שירות אזרחי\), התשס"ז-2007](#).

⁴¹ [ש.ם.](#)

⁴² החלטת הממשלה מס' 1215, [כינון שירות לאומי-אזרחי \(דוח ועדת עברי\)](#), 18 בפברואר 2007. החלטת הממשלה מס' 2295, [הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל](#), 19 באוגוסט 2007. החלטת הממשלה מס' 638, [שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי](#), 28 ביולי 2013.

⁴³ [בג"ץ 6298/07, יהודה רסלר ואח'י נגד כנסת ישראל ושר הביטחון](#), ניתן ב-21 בפברואר 2012.

⁴⁴ החלטת הממשלה מס' 5272, [המשך הפנייה להתנדבות בשירות אזרחי](#), 9 בדצמבר 2012.

⁴⁵ מתוך המבוא להצעות חוק הממשלה מס' 787, 10 ביולי 2013: הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19 והוראת שעה) (שילוב תלמידי ישיבות), התשע"ג-2013; הצעת חוק שירות אזרחי לתלמידי ישיבות (הוראת שעה), התשע"ג-2013.

⁴⁶ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#).

⁴⁷ שר-שלום גרבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, ועדה מיוחדת למעקב אחר יישום הוראות בחוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי אזרחי, 24 ביוני 2014.

⁴⁸ מדברי ההסבר [להצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012](#), 14 מרס 2012.



במרס 2012 עברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012,⁴⁹ הצעת חוק ממשלתית שמטרתה להסדיר את ההתנדבות של כל המתאימים להתנדבות בשירות הלאומי-אזרחי בחוק אחד.⁵⁰ ב-19 במאי 2014 הוחל על הצעת חוק זו דין רציפות והיא הועברה לדין בוועדה העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לשם הכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית.⁵¹

3. הגורמים המרכיבים את מערך ההתנדבות ורשות השירות הלאומי-אזרחי

ההתנדבות בשירות לאומי ובשירות אזרחי נעשית במקומות שירות שונים, המכונים "הגופים המפעילים". גוף מפעיל הוא מקום השירות של המתנדבים, האחראי להפעלת המתנדבים שהופנו אליו,⁵² ועל-פי התקנות אפשר שהוא יהיה מאחד מארבעת סוגי הגופים האלה:

- רשות ציבורית: משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם; לשכת נשיא המדינה; הכנסת; מבקר המדינה; בתי-משפט, בתי-דין, לשכות ההוצאה לפועל וגופים אחרים בעלי סמכות שפיטה; רשות מקומית; תאגיד בשליטת רשות מקומית ותאגיד שהוקם בחוק;⁵³
- מוסד ציבורי: חבר של שבעה בני-אדם לפחות, שרוב חבריו אינם קרובים, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למען מטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת מטרה ציבורית בלבד, כלומר מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, עידוד התיישבות, מדע, בריאות, סעד או ספורט, וכל מטרה שאושרה על-ידי שר האוצר כמטרה ציבורית.⁵⁴
- חברה לתועלת הציבור: חברה שבתקונה נקבעו מטרת ציבוריות בלבד וחל עליה איסור חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה.⁵⁵ מטרה ציבורית מוגדרת: איכות הסביבה, הגנת הסביבה או הכרת הטבע והסביבה; בריאות או הצלת חיים; דת, מורשת או הנצחה; הגנה על בעלי-חיים ודאגה לרווחתם, זכויות אדם; חינוך, הכשרה מקצועית, תרבות או אמנות; מדע, מחקר או השכלה גבוהה; ספורט; עלייה, קליטה או התיישבות; צדקה או סעד; רווחת הקהילה או פעילות קהילתית, חברתית או לאומית; שלטון החוק, משטר או מינהל ציבורי; הקמת קרנות או ארגונים לעידוד או לתמיכה בגוף הפועל לאחת או יותר מהמטרות המנויות בתוספת זו.⁵⁶
- אגודה שיתופית בתחום ההתיישבות

בג"ץ 2361/05 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת נגד שר הרווחה, האגף לתפקידים מיוחדים במשרד הרווחה ועמותת "אפרת" - אגודה לעידוד הילודה בעם היהודי, 2 במרס 2006.

⁴⁹ הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 14 במרס 2012.

⁵⁰ מדברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 14 מרס 2012.

⁵¹ ב-18 במרס 2014 ביקשה הממשלה מהכנסת להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות אזרחי, תשע"ב-2012. דברי הכנסת, הודעת הממשלה על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 18 במרס 2014.

⁵² דברי הכנסת, הודעת הממשלה על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 19 במאי 2014.

⁵³ תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 1,

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, סעיף 2.

⁵⁴ פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), סעיף 2(9).

⁵⁵ אשר להגדרה של "חברה לתועלת הציבור" תקנות הביטוח הלאומי מפנות לסעיף 32 בחוק הנאמנות, תשל"ט-1979, אלא שסעיף זה בוטל, ובמקומו ההגדרה נמצאת בסעיף 345א לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

⁵⁶ חוק החברות, התשנ"ט-1999, תוספת שנייה (סעיף 345), פירוט המטרות הציבוריות.



בשנת התשע"ג-2013 הוכרו 2,244 גופים מפעילים במסגרת השירות הלאומי⁵⁷ (כלומר לפי תקנות הביטוח הלאומי) ו-194 גופים מפעילים במסגרת השירות האזרחי⁵⁸ (כלומר לפי תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם).

גיוס מתנדבי השירות הלאומי ושיבוצם בגופים המפעילים נעשה על-ידי שבעה גופים, המכונים "הגופים המוכרים",⁵⁹ וגיוס המתנדבים החרדים לשירות האזרחי ושיבוצם בגופים המפעילים הם באחריות רשות השירות הלאומי-אזרחי ומבוצעים באמצעות הגוף המכונה על-ידי הנהלת הרשות "הגוף המתפעל – הזרוע הביצועית של הרשות".⁶⁰ גוף מוכר הוא עמותה שעיקר עיסוקה הוא קליטה, מיון ושיבוץ של לכל הפחות 250 מתנדבים בשנה וטיפול בהם לאורך השירות, כולל תשלום דמי כלכלה חודשיים.⁶¹

כיום פועלים שבעה "גופים מוכרים" המפנים מתנדבים לשירות לאומי, והם: האגודה להתנדבות; "בת עמי"; עמותת "שלומית" להפעלת מתנדבי השירות הלאומי; "עמינדב", אגודה תורנית להתנדבות; עמותת ש"ל לשירות לאומי; עיריית ירושלים והעמותה לשוויון חברתי. הפניית מתנדבים חרדים לשירות אזרחי היא כאמור באחריות רשות השירות הלאומי-אזרחי, ונעשית באמצעות עמותת "חברים" (כאמור, "הגוף מתפעל – הזרוע הביצועית של הרשות").⁶²

בתרשים שלהלן מוצגים יחסי הגופים המוכרים והגופים המפעילים המרכיבים את מערך ההתנדבות:



במסמך זה יכוננו שבעת הגופים המוכרים והגוף המתפעל גופים מוכרים, ולפיכך ייאמר שיש שמונה גופים מוכרים.

הרשות הלאומית-אזרחית (או בשמה הקודם: "מינהלת השירות האזרחי-לאומי") היא הגוף הממונה על כל מערך ההתנדבות למיועדים לשירות צבאי שקיבלו פטור מהשירות, ששירותם נדחה או שלא נקראו לשרת. עד מרס 2014 פעלה רשות השירות הלאומי-אזרחי מתוקף שתי החלטות הממשלה משנת 2007: 1. "כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי)",⁶³ שלפיה יש להקים מינהלה לשירות לאומי-אזרחי שתפעיל את המנגנון הארגוני של השירות; 2. "הקמת מינהלה לשירות לאומי-אזרחי בישראל",⁶⁴ שלפיה יש להקים מינהלה אחודה לשירות האזרחי ולשירות הלאומי, בפירוט תפקידיה.

⁵⁷ ילקוט הפרסומים 6737, רשימת מפעילים לפי תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, 19 בינואר 2014.

⁵⁸ ילקוט הפרסומים 6794, רשימת מפעילים לפי תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), 30 באפריל 2014.

⁵⁹ תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 1. (1).

⁶⁰ חוק שירות לאומי-אזרחי, תשע"ד-2014, סעיף 6.

⁶¹ תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 3.

⁶² תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 3(ב1).

⁶³ ועדת עברי, הוועדה לכינון השירות האזרחי-לאומי, מסקנות ביניים, פברואר 2005.

החלטת הממשלה מס' 1215, כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי), 18 בפברואר 2007.

⁶⁴ החלטת הממשלה מס' 2295, הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל, 19 באוגוסט 2007.



הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי (ועדת עברי) משנת 2005 המליצה לבחון כי במקום המינהלה תוקם בחקיקה רשות לשירות אזרחי-לאומי, והממשלה אימצה המלצה זו.⁶⁵ למרות זאת, המינהלה פעלה תחת כותרת זו עד חקיקת חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014,⁶⁶ העוסק רק בהתנדבות של תלמידי ישיבה, ולפיו מעמדה הסטטוטורי של ה"מינהלת" ייהפך ל"רשות",⁶⁷ כלומר, משנת 2014 הרשות פועלת גם מתוקף חוק – חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.⁶⁸

לדברי עו"ד יואב ארבל, היועץ המשפטי לרשות השירות הלאומי-אזרחי, אף שרק בחוק שירות לאומי-אזרחי, העוסק כאמור רק בהתנדבות של תלמידי ישיבה חרדים, נקבע כי המינהלה תהפוך לרשות, מעמדה החדש תקף גם בהתייחס לפעילותה כלפי המתנדבים משאר קבוצות האוכלוסייה, לדבריו, מתוקף סעיף 37א בהוראות המעבר לחוק, שלפיו "מינהלת השירות האזרחי-לאומי שהוקמה מכוח החלטת הממשלה מס' 2995, שכותרתה "הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל", יראו אותה כרשות שהוקמה לפי סעיף 19".⁶⁹

ביולי 2013, עוד לפני כניסת החוק האמור לתוקף, החליטה הממשלה כי הרשות תוגדר יחידת סמך ותפעל בכפיפות לשר הממונה, באישור נציבות המדינה,⁷⁰ כלומר היא תהיה יחידה בעלת סמכויות מינהליות מסמכויות המשרד, ובכללן עבודה ישירה מול נציבות שירות המדינה.⁷¹ ואכן, נציב שירות המדינה נתן לרשות מעמד של יחידת סמך של המשרד לאזרחים ותיקים החל בפברואר 2014,⁷² מהנימוקים האלה: (1) המעברים התכופים של הרשות בין משרדי הממשלה⁷³ פוגעים באפשרות של המשרד הממונה להכיר את הרשות, את תפקידיה ואת דרכי עבודתה; (2) הגדרת הרשות יחידת סמך תמצב את מעמדה ותאפשר לה למלא את משימותיה הלאומיות והחברתיות; (3) ההכרה נתמכת בהחלטות הממשלה ובבקשות של שרים ושל מנכ"לי משרדים שהרשות פעלה תחתם לאורך השנים.⁷⁴

בהחלטות הממשלה נקבע כי הרשות תפעיל את המנגנון הארגוני של השירות⁷⁵ ותשמש גוף מתכלל לנושא השירות האזרחי-לאומי.⁷⁶ תפקידי הרשות על-פי החלטות אלה הם: יישום עקרונות השירות אזרחי-לאומי; ויסות חלוקת המשאבים והקצאת התקנים בין התחומים והמגזרים השונים בהתאם לסדרי עדיפות שקבעה הממשלה; ביצוע מעקב, בקרה ופיקוח על המתנדבים, הגופים המוכרים ומקומות השירות; הכנת תוכניות ארוכות טווח, בהן כאלה שירחיבו את מעגל המתנדבים; ייזום פעולות להגברת המודעות הציבורית לנושא השירות האזרחי-לאומי; הכנת תקציב שוטף ופיקוח על ביצועו; טיפול

⁶⁵ החלטת ממשלה מס' 1215, סעיף 2(ב), כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי), 18 בפברואר 2007.

⁶⁶ חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

⁶⁷ שם, סעיף 19(א).

⁶⁸ חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

⁶⁹ עו"ד יואב ארבל, היועץ המשפטי לרשות השירות האזרחי-לאומי, דואר אלקטרוני, 18 במאי 2014.

⁷⁰ החלטת הממשלה מס' 638, סעיף 35, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013.

⁷¹ תקנון שירות המדינה, פרק 03.22 - משרדי הממשלה ויחידותיהם.

⁷² במכתב הנציב נקבע כי הרשות תקבל מעמד של יחידת סמך במרס 2014, אך במכתב מאוחר יותר נקבע כי המועד יוקדם ל-1 בפברואר 2014.

⁷³ עו"ד יואב ארבל, יועץ משפטי לרשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 27 במאי 2014.

⁷⁴ הרשות הוקמה בשנת 2008 במשרד ראש הממשלה. בשנת 2009 הועברה למשרד המדע והטכנולוגיה, ב-2013 הועברה למשרד הכלכלה ובראשית שנת 2014 הועברה למשרד לאזרחים ותיקים.

⁷⁵ משה דיין, נציב שירות המדינה, מכתב לשר לאזרחים ותיקים אורי אורבך, 9 בינואר 2014.

⁷⁶ החלטת הממשלה מס' 1215, סעיף 1א(ג), כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי), 18 בפברואר 2007.

⁷⁷ החלטת הממשלה מס' 638, סעיפים 35-38, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013.



בזכאות של בוגרי השירות לקבלת הטבות ותגמולים כספיים; דיווחים שוטפים לשר הממונה, לממשלה ולמועצה הציבורית המייעצת.⁷⁷

מכל האמור לעיל עולה כי כיום סמכויות הרשות מוקנות לה הן מכוח חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, הן מתקנות הביטוח הלאומי והן מהחלטות הממשלה.

הממשלה היא שקובעת את יעדי הגיוס למתנדבים חרדים, ערבים ומקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, ובהתאם ליעדים אלו על הרשות לווסת את התקנים לפי מגזרים ותחומי שירות. **כאמור, הרשות אינה מאתרת, ממיינת, משבצת ומפעילה את המתנדבים, אלא עושה זאת באמצעות שמונת הגופים המוכרים שהוצגו לעיל.** על-פי תקנות הביטוח הלאומי השר הממונה על השירות הלאומי, בהתייעצות עם שר הביטחון, יכיר בעמותה כ"גוף מוכר (בהקשר הנוכחי)" אם עיקר פעילותה הוא הפניה ושיבוץ של מתנדבי השירות הלאומי, שבמשך שנה אחת שיבצה 250 מתנדבים במקומות שירות ואינה פועלת גם כגוף מפעיל, למעט סייג אחד, שמפורט בתקנות.⁷⁸ ההכרה בגוף מוכר שבשנה הראשונה לפעילותו הפנה בין 100 ל-249 מתנדבים תוארך על-ידי הרשות בשנה נוספת, ואילו את ההכרה בגוף שבשנה הראשונה לפעילותו הפנה פחות מ-100 מתנדבים הרשות לא תאריך.

הרשות היא גם הגוף שמאשר את מקומות השירות שאליהם יופנו מתנדבים על-ידי הגוף המוכר;⁷⁹ היא מחויבת לפרסם פעם בשנה בקרב המועמדים לשירות את רשימת הגופים המוכרים ותחומי ההתנדבות המוצעים על-ידי הגופים המפעילים,⁸⁰ ולפרסם ברשומות את רשימת הגופים המפעילים ואת מספר התקנים שיש לכל גוף מפעיל.

הליך אישור הגופים המפעילים⁸¹ מתבצע על-ידי שתי ועדות ברשות; האחת מאשרת את בקשת הגופים המפעילים להפעיל מתנדבים בשירות לאומי⁸² והשנייה מאשרת את בקשת הגופים המפעילים להפעיל מתנדבים בשירות אזרחי.⁸³ שתי הוועדות מתכנסות בדרך כלל פעם בחודש ומגישות את המלצותיהן לאישור מנהל הרשות. לכל גוף מפעיל חדש מוקצים בתחילה ארבעה תקנים, ולאחר מספר חודשים הוא רשאי לבקש להגדיל את מספר התקנים, כאשר האישור לכך יינתן על-ידי הוועדה בהתאם לתפקוד של הגוף המפעיל.

⁷⁷ ש.ם.

⁷⁸ החלטת הממשלה מס' 2295, סעיף ח', הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל, 19 באוגוסט 2007.

⁷⁹ תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 3(ב1).

⁸⁰ תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 5.

⁸¹ ש.ם, סעיף 10.

⁸² מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 28 בינואר 2014.

⁸³ חברי הוועדה לאישור הגופים המפעילים מתנדבים בשירות לאומי הם: מנהל תחום פיקוח ובקרה; יועץ משפטי; מנהל תחום גופים מפעילים ומרכז הוועדה, שהוא המפקח הארצי על השירות הלאומי. הבקשה תועבר לרשות באמצעות הגוף המוכר. בבקשה יש לכלול את תחום הפעילות של הגוף; מספר התקנים; תיאור התפקידים לרבות פירוט כי הם אינם כרוכים בעבודת מזכירות ואינם מילוי מקומם של עובדים בגוף המפעיל אלא סיוע לעובדים.

⁸³ חברי הוועדה לאישור הגופים המפעילים מתנדבים בשירות אזרחי הם: מנהל תחום פיקוח ובקרה; יועץ משפטי; מנהל תחום גופים מפעילים, יועץ לענייני חרדים ומרכז הוועדה, שהוא המפקח הארצי על השירות האזרחי. גוף המבקש להפעיל מתנדבים חרדים מפנה את בקשתו לרשות, ומרכז הוועדה בודק אם הוא עומד בקריטריונים האלה: תחום הפעילות; מעמד משפטי; עמותה – אישור ניהול תקין בתוקף. במקרה שהמלצת הוועדה לשירות אזרחי חיובית, היועץ לענייני חרדים יבקר במקום השירות כדי לוודא שהוא מתאים לשירות של חרדים.



4. כללי ההתנדבות בשירות הלאומי ובשירות האזרחי

בהחלטת הממשלה משנת 2007, שכותרתה "הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל", נקבע כי "השירות לא יפגע, ככל הניתן, במשרות קיימות בשוק העבודה. השתלבות מתנדבי השירות האזרחי-לאומי תיעשה באופן שלא יגרום לדחיקה של עובדים קיימים", וההתנדבות תיעשה "במקומות בהם ישנה נחיצות לפעילויות ולשירותים נוספים על אלה המסופקים או הפועלים כיום במדינה". בהחלטה נכתב עוד כי תחומי ההתנדבות הם: "בראש ובראשונה לתועלת הציבור, הקהילה והחברה; בנוסף, השירות יתרום גם לתועלת האישית של המשרתים עצמם. ככל שהדבר יתאפשר, יפעלו המשרתים בקבוצות מעורבות ובפזורים ארצי; ואולם למבקשים זאת תינתן, ככל שניתן, האפשרות לשרת בקרבת מקום מגוריהם".⁸⁴

יש כמה כללי התנדבות החלים הן על מתנדבי השירות הלאומי והן על מתנדבי השירות האזרחי (חרדים), כמפורט להלן:⁸⁵

- תקופת ההתנדבות נמשכת לכל היותר 24 חודשים;
- ההתנדבות נעשית אצל גורם מפעיל והשיבוץ במקום השירות נעשית על-ידי גוף מוכר;
- המתנדבים לא יחליפו עובדים במקום השירות אלא רק יסייעו להם בעבודה, למעט במקרים שאושרו על-ידי מנהל הרשות;
- ככלל, אסור לגוף מפעיל להעסיק מתנדבים בעבודות מזכירות, אלא במקרים מיוחדים בלבד, שבהם לדעת מנהל הרשות יש תועלת ציבורית בכך שימלאו תפקיד זה. כמו כן אסור לגוף מפעיל להעסיק מתנדבים בעבודות ניקיון.

עם זאת, יש כמה הבדלים בין כללי ההתנדבות החלים על מתנדבי השירות הלאומי ובין אלה החלים על המתנדבים החרדים, כמפורט להלן:

ראשית, בהגדרת תחומי השירות; מתנדבי השירות הלאומי רשאים להתנדב בתחומים האלה: ביטחון (למעט בצה"ל); ביטחון הפנים; החינוך; התרבות; קליטת עלייה; בריאות; רווחה חברתית; פיתוח קהילתי; התיישבות; הגנת הסביבה ותחום אחר שאישר השר לעניין תקנות אלה בהתייעצות עם הוועדה המייעצת.⁸⁶

למתנדבים חרדים, לעומת זאת, הוגדרו שני מסלולי שירות: שירות אזרחי ביטחוני ושירות אזרחי חברתי:

⁸⁴ החלטת הממשלה מס' 2295, הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל, 19 באוגוסט 2007

⁸⁵ תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 1.

⁸⁶ ש.ס.

נציין כי לאורך השנים השתנו תחומי ההתנדבות: על-פי חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, שירות לאומי פירושו אחד מאלה: (1) שירות בעבודה חקלאית או בהכשרה חקלאית ביישוב חקלאי דתי או במוסד חקלאי דתי; (2) שירות עבודה למען צה"ל או שירות עבודה אחר למען ביטחון המדינה; (3) שירות מחנה עולים במעברה או במוסד לחינוך, לסעד או לטיפול רפואי; (4) שירות עבודה במוסד אחר של המדינה שנקבע על-ידי השר כמוסד לצורך חוק זה. ועל-פי תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), ההתשל"ח-1978, שירות לאומי הוא: (1) שירות למען ביטחון המדינה; (2) שירות במוסד לקליטת עלייה, לחינוך, לסעד או לטיפול רפואי; (3) שירות לטיפול בנוער, במשפחה ובקשיש.



1. שירות אזרחי ביטחוני⁸⁷ הוא התנדבות במסגרת יחידות הסמך של משרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה; במשטרה; בשירות בתי-הסוהר; ברשות לכיבוי והצלה; ברשות להגנת עדים; במשטרה הירוקה ובאגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה; במד"א ובגופים בפריסה ארצית שעיקר עיסוקם בהצלת חיי אדם; בגופים שעזרתם נדרשת לזיהוי קורבנות אסון;

2. שירות אזרחי חברתי⁸⁸ הוא התנדבות בתחומים האלה: ביטחון הפנים; הגנת העורף; בריאות; רווחה; חינוך; הגנת הסביבה; קליטת עלייה; סיוע לאזרחים ותיקים; בטיחות בדרכים; בטיחות הציבור; קידום התעסוקה, הסברה ממשלתית בעניין זכויות; חשיפת חומר ארכיוני בגנזך המדינה.

מסלולים אלו, ובעיקר המסלול האזרחי הביטחוני, גובשו בעקבות פסיקת בג"ץ שהובילה לביטול חוק טל, שלפיה "יש להוביל להפיכת השירות האזרחי לחלופה אמיתית באיכותה, בטיבה ובמשכה לשירות הצבאי, ובכלל זאת יש לחייב בשירות אזרחי לתקופה ממושכת יותר משנה אחת. יש להצביע על כך שהשירות האזרחי הוא משמעותי ויש בו כדי לקדם את מכלול תכליותיו של חוק דחיית השירות".⁸⁹

נוסף על כך, חוק טל (שבוטל על-ידי בג"ץ) אסר על חרדים להתנדב בתחום החינוך, ובחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, נקבע כי חרדים רשאים להתנדב בתחום החינוך אך ורק במוסדות חינוך לילדים, ועד 300 מתנדבים בשנה. למתנדבים בשירות לאומי, כלומר למתנדבים שאינם חרדים, אין הגבלה על ההתנדבות בתחום החינוך.

שנית, השירות הלאומי והשירות האזרחי נבדלים זה מזה במקומות השירות (הגופים המפעילים) שבהם אפשר להתנדב. רק על מקומות השירות למתנדבים חרדים צוין בהגדרת התאגיד בחוק כי על התאגיד להיות כזה הפועל למטרה ציבורית ונכסיו והכנסותיו משמשים להשגת מטרה זו, ושאינו מפלגה או עוסק בתעמולת בחירות או פעילות בעלת אופי מפלגתי-פוליטי ואשר "אין במטרותיו או במעשיו...משום שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית, תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור של אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל, או הסתה לגזענות, לאלימות או טרור".⁹⁰ **כאמור, תנאי זה אינו קיים בכללי השירות הלאומי.**

שלישית, ככלל, הן השירות הלאומי והן השירות האזרחי צריך שייעשו בישראל. עם זאת, על-פי התקנות, מתנדבי השירות הלאומי יוכלו לשרת בחו"ל בתחום החינוך ועידוד העלייה, באישור מנהל הרשות, לאחר "ששוכנע כי ניתן בנסיבות העניין ובתנאים שהתנה להטיל את הפיקוח על עשיית השירות ועל השמירה על טובת המתנדבת". אין בתקנות הגבלה של האזורים או המדינות שבהן אפשר להתנדב.⁹¹ לחרדים החוק מתיר להתנדב גם מחוץ לגבולות ישראל, פרט לצפון אמריקה ולמערב אירופה, ובלבד שההתנדבות היא בתחומים האלה: סיוע לישראלים מחוץ לגבולות המדינה; סיוע למבקשים לעלות לישראל; סיוע לישראלים במצבי חירום ובהסברה ממשלתית.⁹²

⁸⁷ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 4.

⁸⁸ שם, סעיף 3.

⁸⁹ בג"ץ 6298/07, יהודה רסלר ואחי נגד כנסת ישראל, 21 בפברואר 2012.

⁹⁰ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 14.

⁹¹ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002](#), סעיף 1.

⁹² [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 5.



5. סמכויות הפיקוח והבקרה של רשות השירות הלאומי-אזרחי

על-פי תקנות הביטוח הלאומי וחוק שירות לאומי-אזרחי לרשות השירות הלאומי-אזרחי נתונות סמכויות הפיקוח והבקרה על המתנדבים, על הגופים המוכרים ועל הגופים המפעילים.⁹³ עם זאת יש לזכור כי **בפועל** הרכזים, המועסקים על-ידי הגופים המוכרים, אחראים, בין היתר, גם לפיקוח על הפעילות ועל הנוכחות של המתנדבים ולדיווח לגוף המוכר על פעילות המתנדבים.⁹⁴

על-פי חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, וחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, על הרשות למנות מפקחים הממונים על ביצוע החוק, ושמות המפקחים יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של הרשות.⁹⁵ נכון לסוף ינואר 2014 היו מועסקים ברשות שלושה מפקחים במשרה מלאה, ואיוש שני תקנים נוספים היה בתהליך מכרז.⁹⁶

נוסף על המפקחים האלה שכרה הרשות את שירותיה של חברת בקרה חיצונית, "ריבה יחזקאל ושות', יועצים להנדסת תעשייה, ניהול ובקרה",⁹⁷ וזו מעסיקה שמונה בקרים ומנהל בפיקוח על מתנדבי השירות הלאומי והאזרחי.⁹⁸ בין יתר תפקידיה של חברה זו פיקוח על נוכחות המתנדבים במקומות השירות, על תנאי השירות שלהם ועוד. דוחות הבקרה מועברים לרשות, הדיווח על הליקויים שנמצאו מועבר להנהלת הגוף המוכר, ולאחר תקופה אנשי הרשות וחברת הבקרה בודקים אם הליקויים תוקנו.⁹⁹

עבודת הפיקוח של הרשות נעשית בכמה מישורים: **פיקוח על המתנדבים** – ביקורת פתע וביקורות יזומות; **פיקוח על הגופים המוכרים** – טיפול בדוחות נוכחות, תשלומי דמי כלכלה והוצאות נסיעה; **פיקוח על חברת הבקרה החיצונית** שתפקידה לפקח על הגופים המוכרים **ובירור תלונות של מתנדבים**. במקרים שבהם נמצא כי מי מהגורמים חורג מהכללים בידי הרשות סמכויות אכיפה לאחר מתן התראה והזדמנות לתיקון הליקויים. אשר למסגרות השירות הלאומי, הרשות רשאית לבטל הסכם בין גוף מפעיל לגוף מוכר וכן לבטל את ההכרה בגוף מוכר או להתנות את המשך ההכרה בו בתיקון הליקויים.¹⁰⁰ אשר להתנדבות של חרדים, מנהל הרשות רשאי לבטל או להתלות את רישונו של גוף מפעיל אם הפר את כללי הרשות שנקבעו לו,¹⁰¹ להפסיק את השירות של מתנדב שחרג מההוראות, לאחר שימוע, ולהודיע על כך לצה"ל.¹⁰²

כדי שהרשות תוכל למלא את עבודת הפיקוח חייב המחוקק את הגופים המוכרים ואת הגופים המפעילים למסור לה כל מידע שתדרוש לצורך זה. לדוגמה: הגופים המוכרים מחויבים למסור לה כל מידע שיידרש על-ידיה;¹⁰³ כל הסכם בין הגוף המוכר לגוף המפעיל יועבר לאישור הרשות ויכלול פירוט מקומות

⁹³ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002.](#)

⁹⁴ [מכרז 4/2014 לגיוס והפניית מתנדבים לשירות האזרחי-לאומי](#), סעיף 7.

בתנאי המכרז הוגדר מספר המתנדבים שיהיו באחריות הרכז בהתאם לאוכלוסיית המתנדבים: רכו אחד על 1-75 מתנדבים מבני המיעוטים, מפרויקטים מיוחדים ומפרויקט עלייה וקליטה; רכו אחד על 1-30 מתנדבים פגועי נפש או עם לקויות, רכו אחד על 1-50 מתנדבים בני-נוער בסיכון ורכו אחד על 1-30 מתנדבים שהם נוער מנותק או נערות במצוקה.

⁹⁵ [חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953](#), סעיף 3.

[חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיפים 20-21.

⁹⁶ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 28 בינואר 2014.

⁹⁷ אתר האינטרנט של [חברת יחזקאל ריבה ושות'- יועצים להנדסת תעשייה, ניהול ובקרה](#), כניסה אחרונה: 24 ביוני 2014.

⁹⁸ שם.

⁹⁹ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח, רשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 28 בינואר 2014.

¹⁰⁰ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002](#), סעיפים 6 ו-8.

¹⁰¹ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 17.

¹⁰² שם, סעיף 23.

¹⁰³ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002](#), סעיף 4(א).



השירות, תנאיו ותיאור התפקידים שהמתנדבות ימלאו;¹⁰⁴ האחראים במשרדי הממשלה למתנדבי השירות הלאומי מחויבים להעביר לרשות רשימה מעודכנת של המתנדבים.¹⁰⁵

הואיל והגופים המוכרים וגופים המפעילים מחויבים למסור לרשות כל מידע כדי שתמלא את עבודת הפיקוח כפי שנדרש ממנה בחוק, הנחנו כי ברשותה נתונים מלאים על המתנדבים, ובכלל זה פילוח הנתונים לפי הגדרת התפקיד ותחום השירות.

עם זה, למרות פניות חוזרות ונשנות של מרכז המחקר והמידע לרשות בבקשה לקבל נתונים על מספר המתנדבים בפילוח לפי תחומים, תפקידים ומקומות שירות, העבירה הרשות רק נתונים על מספר המתנדבים לפי קבוצות אוכלוסייה, ללא התפלגות לפי תחומים, הגדרת התפקיד ומקום השירות.

בשל כך נאלצנו לפנות ישירות לגופים המוכרים כדי לקבל את הנתונים המבוקשים. התהליך היה ממושך מאוד וחייב בדיקה חוזרת ונשנית של הנתונים עם כל אחד מהגורמים. בפרקים הבאים נציג נתונים על מספר המתנדבים בהתפלגות לפי קבוצות אוכלוסייה, תחומי שירות, תפקידים ומקומות שירות שנמסרו לנו מהגופים המוכרים. נציין כי גם מידע זה אינו מלא, שכן היענות הגופים המוכרים לא הייתה מלאה והתשובות שהתקבלו לא היו אחידות ברמת הפירוט שלהן. בניסיון להצליב את הנתונים שהתקבלו נעזרנו ברשימת מקומות השירות ומספר המתנדבים שהתפרסמה ברשומות בתחילת שנת 2014,¹⁰⁶ אולם ברשימה זו אין פילוח לפי תחומי שירות ותפקידים.

נציין כי באוקטובר 2013 נמסר לנו מרשות השירות הלאומי-אזרחי כי אין ביכולתה להפיק את הנתונים בפילוחים שונים, בשל מגבלות טכניות, והיא פועלת לשדרוג תוכנת המחשב כדי שתאפשר להפיק נתונים על התקנים המאוישים לפי תחום השירות ומקום השירות. אשר לקבוצות האוכלוסייה המיוחדות נמסר מהרשות כי התוכנה החדשה תאפשר להפיק מידע גם לפי המגבלה של המתנדב, ולבדוק אם המתנדב מקבל קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי, אם הוא מוגדר נער בסיכון ועוד.¹⁰⁷ אין בידינו מידע אם תוכנה זו כבר נכנסה לשימוש. בהקשר זה נציין כי חוק שירות לאומי-אזרחי, תשע"ד-2014, שנכנס לתוקף במרס 2014, מחייב את הרשות לדווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת אחת לשנה ולהציג נתונים על מספר המתנדבים לפי תחומי פעילות, מסלול אזרחי ביטחוני ומסלול אזרחי חברתי, בהשוואה לשנים קודמות.¹⁰⁸

¹⁰⁴ שם, סעיף 5(א).

¹⁰⁵ שם, סעיף 5(ג2).

¹⁰⁶ ילקוט הפרסומים 6737, רשימת מפעילים לפי תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, 19 בינואר 2014.

¹⁰⁷ ילקוט הפרסומים 6794, רשימת מפעילים לפי תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), 30 באפריל 2014.

¹⁰⁸ מלכיאל דהאן, רכו תחום פיקוח ובקרה במינהלת השירות האזרחי-לאומי, שיחת טלפון, 31 באוקטובר 2013. מוטי אלמליח, מנהל אגף תקציב ופיתוח במינהלת השירות האזרחי-לאומי, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2013.

¹⁰⁸ חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, פרק ו': הוראות שונות, סעיף 35.



6. נתונים על כלל המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי

על-פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, המעודכנים לינואר 2014, יש בשירות הלאומי-אזרחי **16,391 מתנדבים**, ועל-פי נתוני שמונת הגופים המוכרים שדווחו לנו, המעודכנים לסוף שנת 2013 ולתחילת שנת 2014, יש בשירות **16,589 מתנדבים**. להלן התפלגות המתנדבים לפי כל אחד מהגורמים האלה לפי הגופים המוכרים המפעילים אותם:¹⁰⁹

טבלה מס' 2- התפלגות המתנדבים על-פי הגופים המוכרים המפעילים אותם

שיעור מכלל המתנדבים	מספר המתנדבים לפי הגופים המוכרים ¹¹¹	מספר המתנדבים לפי רשות השירות הלאומי-אזרחי ¹¹⁰	מקור הגוף המוכר
33%	5,486	5,490	האגודה להתנדבות
17%	2,800	2,765	"שלומית"
17%	2,805	2,748	"בת עמי"
11%	1,795	1,797	"עמינדב"
8%	1,324	1,321	"חברים" (חרדים)
8%-7%	1,279	1,203	ש"ל
5%	833	802	העמותה לשוויון חברתי
2%	267	265	עיריית ירושלים
100%	16,589	16,391	סך הכול

- מספר המתנדבים שהוצג לעיל כולל מתנדבים בני 18 ומעלה, אולם אם נבחן את שיעור המתנדבים האלה בכלל בני ה-18 (גיל הגיוס) בישראל, נמצא כי המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי הם כ-13% מכלל בני ה-18 בישראל, שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספרם כ-121,200.
- לפי הנתונים יש פער של 198 מתנדבים בין נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי ובין הנתונים שהתקבלו מהגופים המוכרים. הדבר נובע ככל הנראה מכך שכל אחד מהגורמים דיווח מנקודת זמן אחרת.¹¹²
- שני-שלישים מכלל המתנדבים מופעלים על-ידי שלושה גופים מוכרים: האגודה להתנדבות (33%); "שלומית" (17%) ו"בת עמי" (17%).

¹⁰⁹ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014.

¹¹⁰ שם.

¹¹¹ אבי וייצמן, סמנכ"ל כספים ומינהל באגודה להתנדבות, מכתב, 20 בינואר 2014.

מינה אנגל הראל, רכזת מרכז השיבוצים בעמותת "שלומית", מכתב, 23 בדצמבר 2013.

חזי חזן, עמותת "בת עמי", מכתב, 18 בדצמבר 2013.

אפרת פוקס, עמותת "עמינדב", מכתב, 19 בדצמבר 2013.

מלכיאל דהן, רכז פיקוח ובקרה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, מכתב, 13 בינואר 2014.

אלעד זריהן, מנהל גיוס ופתוח, עמותת ש"ל, מכתב, 3 בפברואר 2014.

יורם כמיסה, מנכ"ל העמותה לשוויון חברתי, 19 בדצמבר 2013.

רחל הרניק, מנהלת היחידה העירונית לשירות לאומי-אזרחי בעיריית ירושלים, מכתב, 22 בדצמבר 2013.

¹¹² על-פי הרשומות של משרד המשפטים, בשנת התשע"ג-2013 שירתו 15,365 מתנדבים בשירות לאומי (לא כולל חרדים).

רשימת מפעילים לפי תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, 19 בינואר 2014.

הנתונים הם מ-19 בדצמבר 2013.



- על-פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, 84% מכלל המתנדבים הם בנות (13,788), ו-16% הם בנים (2,603).¹¹³ יש לזכור כי עמותת "חברים" מפעילה רק מתנדבים בנים (חרדים), ומבחינת התפלגות המתנדבים בשבעת הגופים המוכרים האחרים עולה כי 91% מכלל המתנדבים בגופים אלה הם בנות. שיעור הבנות בכל אחד משבעת הגופים המוכרים האלה נע בין 84% ל-98%.¹¹⁴

כאמור, מכיוון שרשות השירות הלאומי-אזרחי לא נענתה לבקשתנו לקבל נתונים על התפלגות המתנדבים לפי מקום השירות והתפקיד נאלצנו לפנות לכל אחד מהגופים המוכרים כדי לקבל מהם את הנתונים הללו. להלן יוצגו הנתונים שהתקבלו מהגופים המוכרים, שדיווחו לנו כי מספר המתנדבים הכולל בהם בסוף שנת 2013 ובתחילת שנת 2014 הוא 16,589. להלן התפלגות המתנדבים לפי גוף מוכר ולפי קבוצות אוכלוסייה:¹¹⁵

טבלה מס' 3 – התפלגות המתנדבים לפי גוף מוכר וקבוצות אוכלוסייה

מתנדבים עם צרכים מיוחדים	מתנדבים בני-נוער בסיכון, נוער מנותק ונערות במצוקה	מתנדבים חרדים	מתנדבים מהמגזר ערבי	מתנדבים חילונים	מתנדבות מהציונות הדתית	
	+			+	+	האגודה להתנדבות
	+			+	+	"שלומית"
+	+				+	"בת עמי"
+				+	+	"עמינדב"
		+				"חברים"
				+	+	ש"ל
						העמותה לשוויון חברתי
		+		+	+	עיריית ירושלים
881	1,327	3,588	10,793			סך הכול
5%	8%	22%	65%			שיעור מכלל המתנדבים

- 65% מכלל המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי הם חילונים ובנות הציונות הדתית, 22% ערבים, 8% חרדים וכ-5% מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות (נוער במצוקה, בסיכון או עם מוגבלות);
- רק עמותת "חברים", המשמשת כזרוע המתפעלת של רשות השירות אזרחי-לאומי, ועיריית ירושלים מפעילות מתנדבים חרדים. נציין כי כל המתנדבים בעמותת "חברים" הם חרדים, ואילו עיריית ירושלים מפעילה רק שלושה מתנדבים חרדים מ-267 המתנדבים שהיא מפעילה;
- העמותה לשוויון חברתי מפעילה רק מתנדבים ערבים, שהם כ-22% מכלל המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי;

¹¹³ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014.
¹¹⁴ המקור: דוח סטטיסטי של רשות השירות הלאומי-אזרחי, המעודכן ל-13 בינואר 2014.
 מוטי אלמליח, שם.

¹¹⁵ מקור: שבעת הגופים המוכרים והרשות לשירות לאומי-אזרחי



על-פי נתונים שמסרו לנו כל הגופים המוכרים (פרט ל"שלומית", שלא העבירה נתונים בנושא זה), לכ-70% מכלל המתנדבים בסוף שנת 2013 זוהי שנת ההתנדבות הראשונה.

להלן כמה ממצאים על קבוצות המתנדבים האלה: חילונים ובנות הציונות הדתית, ערבים, חרדים ומתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, על בסיס נתוני הגופים המוכרים שנמסרו לנו על-פי בקשתנו. כאמור, מכיוון שהמידע שקיבלנו חלקי ולא אחיד, קשה להציג תמונה מלאה.

6.1. נתונים על המתנדבים החילונים והמתנדבות מקרב הציונות הדתית

שישה גופים מוכרים (האגודה להתנדבות, "עמינדב", ש"ל, "בת עמי", "שלומית" ועיריית ירושלים) מפעילים **10,793** מתנדבות ומתנדבים חילונים ובנות הציונות הדתית, שיחד הם כ-65% מכלל מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי.¹¹⁶ לא כל הגופים המוכרים הבחינו בין מספר המתנדבות בנות הציונות הדתית ובין המתנדבים החילונים, ולכן לא נוכל להציג את גודלה של כל קבוצת מתנדבים לחוד. נציין כי על-פי **נתוני הרשות יש כ-8,000 מתנדבות שהן בנות הציונות הדתית**,¹¹⁷ כלומר הן הרוב המכריע בקבוצת 10,793 המתנדבים החילונים ובנות הציונות הדתית וכמחצית מכלל המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי.

מהמידע שמסרו לנו **ארבעה** גופים המוכרים (האגודה להתנדבות, "עמינדב", "בת עמי" וש"ל), המפעילים 79% (8,540) מכלל המתנדבים והמתנדבות החילונים והמתנדבות מקרב הציונות הדתית, עולים הממצאים האלה:

❖ **כ-51% (4,342) מכלל המתנדבים משרתים בתחום החינוך**, ולהלן התפלגותם לפי גופים מוכרים: באגודה להתנדבות 2,078 מתנדבים; ב"בת עמי" 1,061 מתנדבים; ב"עמינדב" 1,112 מתנדבים ובש"ל תשעה מתנדבים. על בסיס נתוני האגודה להתנדבות, "בת עמי" וש"ל, מ-3,230 המתנדבים החילונים ובנות הציונות הדתית המתנדבים בתחום החינוך 91% (2,944) הם מתנדבות מקרב הציונות הדתית.

❖ **כ-14.5% (1,240) מכלל המתנדבים משרתים בתחום הבריאות**, ולהלן התפלגותם לפי גופים מוכרים: באגודה להתנדבות 926 מתנדבים; בש"ל 229 מתנדבים; ב"עמינדב" 75 מתנדבים וב"בת עמי" עשרה מתנדבים. 259 מתנדבים חילונים ומהציונות הדתית באגודה להתנדבות משרתים **בתחום ביטחון הפנים**, כולם בעבודות מזכירות ובתפקידים המוגדרים "כלליים". כ-73% מהם בנות הציונות הדתית וכ-27% חילונים. להלן התפלגותם לפי מקומות שירות: במשטרה – 162; בשירות בתי-הסוהר – 49; במוקד ביטחוני – 34; בכיבוי אש – 14.

בתחום הביטחון משרתים באמצעות שלושה גופים מוכרים 605 מתנדבים חילונים ובנות הציונות הדתית (האגודה להתנדבות – 308; "בת עמי" – 293 וש"ל – ארבעה), **כולם בעבודות מזכירות ובתפקידים המוגדרים "כלליים"**. 96% מכלל המתנדבים בתחום זה הם מקרב הציונות הדתית. התפלגות 605 המתנדבים לפי מקומות שירות: יחידות הסמך שעוסקות בנושאי ביטחון במשרד ראש הממשלה – 309; רפא"ל – 31; משרד הביטחון – 265, חמש מאלה משרתות בלשכת השר ועוד שלוש בלשכת הדובר, באמצעות "בת עמי".

¹¹⁶ העמותה לשוויון חברתי מפעילה רק מתנדבים ערבים, ועמותת "חברים" מפעילה רק מתנדבים חרדים.
¹¹⁷ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ובקרה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, מכתב, 28 בינואר 2014.



בתחום המשפטים משרתים 180 מתנדבים באמצעות האגודה להתנדבות וש"ל. כ-64% מכלל המתנדבים בתחום זה הם מהציונות הדתית, וכ-36% חילונים;

126 מתנדבות משרתות בחו"ל באמצעות הגוף המוכר "בת עמי", ועוסקות בתפקידי הדרכה, עזרה בהוראה וחונכות: 87 מתנדבות בארה"ב; שתיים בניו-זילנד, שלוש באורגוואי, שתיים באוסטרליה (בווינה), ארבע באנגליה (בלונדון), שתיים בקנדה, שתיים ברוסיה (במוסקבה), 12 באוסטרליה, שתיים בשווייץ (בציריך) ושתיים בצרפת (בפריס). הרוב המכריע של המתנדבות בחו"ל משרתות שנה שנייה וכולן במימון מלא של מקום ההתנדבות.

אין בידינו נתונים מלאים על אופי התפקידים שהמתנדבים והמתנדבות החילונים ומקרב הציונות הדתית ממלאים בכל התחומים, אולם מהערכה שביצענו על סמך נתונים של **שלושת** הגופים המוכרים האלה: האגודה להתנדבות, "בת עמי" וש"ל, שמפעילים 66% (7,120) מכלל המתנדבים החילונים ובנות הציונות הדתית, עולה כי כ-30% (2,139) מאלה משרתים בתפקידי מזכירות ובתפקידים המוגדרים "כלליים". כאמור, מדובר בהערכת חסר, והנתונים עשויים להיות גבוהים יותר, שכן אין בידינו מידע על שאר הגופים המוכרים.

6.2. נתונים על המתנדבים הערבים

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש בישראל כ-33,400 ערבים בני 18 – 17,100 בני 16,400 בנות. אין בידינו מידע על שיעור המתגייסים לצה"ל מקבוצת אוכלוסייה זו.

שבעה גופים מוכרים מפעילים מתנדבים ערבים: האגודה להתנדבות, "שלומית", "עמינדב", "בת עמי", עיריית ירושלים, ש"ל והעמותה לשוויון חברתי, שמפעילה רק מתנדבים ערבים. כאמור, אזרחים ערבים אינם נקראים לשירות ביטחון, פרט לבנים דרוזים, בדואים וצ'רקסים, וחלק מסוים מהבנים הנוצרים מתנדבים לשירות בצה"ל.

על-פי נתוני רשות השירות אזרחי-לאומי יש 3,784 מתנדבים מקרב המגזר הערבי, שהם כ-23% מכלל המתנדבים.¹¹⁸ להלן התפלגותם לפי דת ועדה: מוסלמים (כ-53%); בדואים (כ-19%); דרוזים (כ-17%); נוצרים (כ-11%) וצ'רקסים (כ-0.2%).

על-פי נתוני הגופים המוכרים יש בשירות הלאומי 3,588 מתנדבים מהמגזר הערבי, שהם כ-22% מכלל המתנדבים. מנתוני שישה גופים מוכרים (ללא עמותת "שלומית", שלא העבירה מידע בנושא, ומשרתים בה 656 מתנדבים ערבים, שהם 18% מכלל המתנדבים הערבים) עולה כי 91% מכלל המתנדבים הערבים הם בנות (2,670).¹¹⁹

מנתוני ששת הגופים המוכרים (האגודה להתנדבות, "עמינדב", "בת עמי", ש"ל, "שלומית" ועיריית ירושלים),¹²⁰ שיחד מפעילים 87% מכלל המתנדבים הערבים, עולה כי החינוך הוא תחום השירות המוביל בקרב המתנדבים מהמגזר הערבי, ואחריו תחום הבריאות.¹²¹

¹¹⁸ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות אזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014.

¹¹⁹ עמותת "עמינדב", המפעילה מתנדבים מהמגזר הערבי, לא העבירה פילוח לפי בנים ובנות.

¹²⁰ בנתונים על תחומי השירות לא נכללים 833 המתנדבים הערבים המשרתים באמצעות העמותה לשוויון חברתי, שהם כ-23% מכלל המתנדבים הערבים, שכן לא קיבלנו ממנה נתונים על-פי תחומי שירות.

¹²¹ בהתבסס על נתונים של הגופים המוכרים הבאים: אגודה להתנדבות, עמינדב, ש"ל, שלומית, עיריית ירושלים ובת-עמי.



מתנדבים ערבים בתחום ביטחון הפנים – מנתוני ארבעה גופים מוכרים: האגודה להתנדבות, "שלומית", "בת עמי" וש"ל, שבהם משרתים כ-71% מכלל המתנדבים הערבים (2,539 מתנדבים), עולה כי 20% מכלל המתנדבים בגופים אלה (518) משרתים בתחום זה, למשל במשטרה, בכיבוי אש ובתוכנית "עיר ללא אלימות". נציין כי האגודה להתנדבות מסווגת את פרויקט "עיר ללא אלימות" כתחום שירות בחינוך (329 מתנדבים), אולם אנו כללנו נתון זה במספר המתנדבים בתחום ביטחון הפנים.

כל 2,931 המתנדבים הערבים בשישה מהגופים המוכרים (ללא עמותת "שלומית", שלא מסרה מידע בנושא) משרתים בתקן בית.

2,036 המתנדבים הערבים בחמישה מהגופים המוכרים (ללא "שלומית" והעמותה לשוויון חברתי), שהם 97% מכלל המתנדבים הערבים, משרתים בתקני התנדבות במימון ממשלתי.¹²²

6.3. נתונים על המתנדבים החרדים¹²³

כאמור, מסגרת השירות של המתנדבים החרדים מכונה "שירות אזרחי". האיתור, השיבוץ, הליווי והטיפול במתנדבים החרדים הם באחריות רשות השירות אזרחי-לאומי, ונעשים באמצעות הגוף המתפעל "חברים". חרדים המתנדבים לשירות אזרחי מופעלים רק על-ידי עמותת "חברים", המשמשת כגוף המתפעל בעבור הרשות, ועל-ידי עיריית ירושלים.

במרס 2014 נחקק חוק שירות אזרחי לתלמידי ישיבות, התשע"ד-2014, (להלן: החוק החדש),¹²⁴ במקום חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן: החוק הישן).¹²⁵

על-פי התיקון לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשע"ד-2014, ועל-פי החלטת הממשלה, יעד הגיוס של חרדים לצה"ל לשנת הגיוס שמיולי 2013 עד יולי 2014 הוא 2,000.¹²⁶ בדיון בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות בחוק שירות לאומי-אזרחי של הכנסת אמר סא"ל שי שטאלדר, ראש ענף תכנון כוח-אדם סדיר באגף כוח-אדם בצה"ל, כי "היעד שנקבע לשנת הגיוס 2013 הוא 2,000, ואנחנו מסיימים את שנת הגיוס... ב-1,972 איש. מבחינתנו זאת עמידה ביעדים".¹²⁷

על-פי חוק שירות לאומי-אזרחי ההתשע"ד-2014 ועל-פי החלטת הממשלה מיולי 2013, יעד ההצטרפות של מתנדבים חרדים לשירות האזרחי לשנת 2013 (יולי 2013 עד יוני 2014) הוא 1,300 מתנדבים. בשנת הגיוס 2013, שמיולי 2013 עד יולי 2014, הצטרפו לשירות האזרחי 801 מתנדבים חרדים חדשים. על-פי נתוני רשות השירות אזרחי-לאומי, לפני תחילת שנת הגיוס 2013 היו 1,289 מתנדבים חרדים בשירות האזרחי.¹²⁸ יש לציין כי בארבעת החודשים שלאחר חקיקת החוק החדש לא הצטרפו מתנדבים חרדים

¹²² שר שלום גרבי, מנכ"ל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון בוועדה לפניות הציבור לגבי התנדבות לשירות לאומי-אזרחי על-ידי צעירים הפטורים משירות צבאי – היעדר תקנים הניתנים לאוכלוסיות אלו, פרוטוקול מס' 20, 4 בנובמבר 2013.

¹²³ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות אזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014.

¹²⁴ חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

¹²⁵ חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.

¹²⁶ חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשע"ד-2014, סימן ד': יעדי גיוס.

¹²⁷ החלטת הממשלה מס' 638, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013.

¹²⁸ סא"ל שי שטאלדר, ראש עתכ"א סדיר, אגף כוח-אדם בצה"ל, דבריו בדיון בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות בחוק שירות לאומי-אזרחי, פרוטוקול מס' 1, 24 ביוני 2014.

¹²⁸ מצגת היערכות רשות השירות הלאומי-אזרחי ליישום חוק שירות לאומי-אזרחי החדש, ועדת הכנסת המיוחדת למעקב אחר הוראות ליישום חוק שירות הביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, 24 ביוני 2014.



לשירות האזרחי, ולפיכך קראה הוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות בחוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי לממשלה לצמצם את יעדי הגיוס לשנה זו בשליש.¹²⁹

לדברי מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, שר-שלום ג'רבי, מאז חקיקת החוק החדש, ובמסגרתו, הפסיקה הרשות לגייס מתנדבים חרדים, מסיבות אלה: ראשית, ההתנגדות לחוק החדש בקרב החרדים; שנית, על-פי החוק החדש רק הצבא יכול להפנות חרדים לשירות אזרחי, ולטענת הרשות צה"ל אינו מביא לידיעת חרדים שאינם מעוניינים להתגייס כי יש להם אפשרות להתנדב לשירות אזרחי, ואף מונע מהרשות להניח חומר הסברה בבסיס הקליטה והמיון (בקו"ם); שלישית, משרד הביטחון טרם ניסח תקנות לביצוע החוק.¹³⁰

במענה על טענות אלה אמר נציג צה"ל בדיון בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות בחוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי כי בטופס הזימון להתייצבות מצוינת האפשרות להתנדב לשירות אזרחי.¹³¹ עם זאת ביקשה הוועדה בדיון בכנסת שהצבא יפנה את מקבלי הפטור באופן אקטיבי לשירות אזרחי. אשר לתקנות, נציגת הלשכה המשפטית של משרד הביטחון הסבירה את העובדה שאלה טרם הותקנו במורכבות הכרוכה בגיבושן, ובין השאר הצביעה על הקושי לקבוע את סוגיות הפיקוח, הבקרה והתיאום עם יתר משרדי הממשלה.¹³²

על-פי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, בינואר 2014 היה מספר המתנדבים החרדים בשירות האזרחי 1,334. על-פי הערכת משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ב היה מספר התלמידים החרדים (ללא החינוך הממלכתי-דתי) בגיל 18 לכל הפחות כ-7,300. ממשרד הביטחון נמסר לנו כי במאי 2012 היה מספר החרדים בני ה-18 שגיוסם נדחה 8,357. על-פי הערכות שונות מספר החרדים בגיל 18 נע בין כ-7,000 לכ-8,000.¹³³

להלן התפלגות 1,334 המתנדבים החרדים בשירות האזרחי לפי תחום שירות ואופי מקום השירות:¹³⁴

טבלה מס' 4 - מתנדבים חרדים לפי תחום שירות ואופי מקום השירות

תחום השירות / מקום השירות	רווחה	ביטחון הפנים	בריאות	הסביבה שמירת	שירותי הצלה	קליטת עלייה	סך הכול
מוסד לא חרדי לציבור הכללי	343	270	25	68	44	6	756
מוסד חרדי לציבור החרדי בלבד	331		34			10	375
מוסד חרדי לציבור הכללי	109		87	2	5		203
סך הכול	783	270	146	70	49	16	1,334

¹²⁹ ועדת הכנסת המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות חוק שירות הביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, 24 ביוני 2014. יש לציין כי בחודשים מרס-אפריל 2014 הצטרפו 153 חרדים לשירות אזרחי, אך במסגרת החוק הישן, שכן הם נרשמו להתנדבות לפני חקיקת החוק החדש.

¹³⁰ דיון בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות חוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, 24 ביוני 2014.

¹³¹ ס"א"ל שי שטאדלר, ראש עתכ"א סדיר, אגף כוח-אדם בצה"ל, דבריו בדיון בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות חוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, פרוטוקול מס' 1, 24 ביוני 2014.

¹³² עו"ד הילה ארליך, הלשכה המשפטית של משרד הביטחון, שם.

¹³³ הרחבה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת יישום חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (חוק טל), כתבה אוריאנה אלמסי, יוני 2012.

¹³⁴ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות אזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014.



מהטבלה עולים הממצאים האלה :

התנדבות בקהילה ומוחץ לקהילה: 57% מכלל המתנדבים החרדים משרתים במוסד ציבורי לא חרדי הנותן שירות לכלל הציבור; 28% משרתים במוסד חרדי הנותן שירות לציבור החרדי בלבד; 15% משרתים במוסד חרדי הנותן שירות לכלל הציבור; ¹³⁵ נזכיר כי על-פי החוק החדש, שנכנס לתוקף במרס 2014, חרדים יהיו רשאים להתנדב גם בחו"ל, פרט למדינות צפון אמריקה ומערב אירופה, ובתחומים האלה: עזרה לישראלים; סיוע למעוניינים לעלות לישראל; סיוע לישראלים במצבי חירום והסברה ממשלתית.

תחומי שירות: התפלגות תחומי ההתנדבות של חרדים: רווחה (59%); ביטחון הפנים (20%); בריאות (11%); שמירת הסביבה (5%); שירותי הצלה (4%); קליטת עלייה (1%). ¹³⁶ לפי הרשות יש קושי בשיבוץ מתנדבים חרדים בתחומי קליטת עלייה ושמירת הסביבה.

מהמתנדבים בתחום הרווחה 42% משרתים במוסדות חרדיים הנותנים שירות לציבור החרדי בלבד; בתחום הבריאות 23% משרתים במוסדות כאמור, ובתחום קליטת העלייה כ-63% (עשרה מ-16) משרתים במוסדות כאלה.

6.4. נתונים על המתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות¹³⁷

השירות של מתנדבים עם מוגבלות ושל בני-נוער בסיכון (להלן: קבוצות אוכלוסייה מיוחדות) בשירות לאומי מעוגן בחוק שירות לאומי, התשי"ג-1953,¹³⁸ ובתקנות הביטוח הלאומי (בנות שירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002.¹³⁹ אך אין באלה התייחסות ספציפית להתנדבות מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות.

בשנת 2014 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שירות לאומי (שילוב צעירים עם מוגבלות, צעירים פטורים מטעמי רווחה וצעירים עולים), התשע"ד-2014, הצעת חוק פרטית שלפיה צעירים שיקבלו פטור משירות צבאי מטעמי רווחה או מוגבלות כלשהי יוכלו להתנדב לשירות לאומי-אזרחי.¹⁴⁰ הצעת חוק זו טרם הובאה לדיון מוקדם.

נוהלי ההתנדבות מקבוצות אוכלוסייה אלה גובשו על-ידי ועדת היגוי בין-משרדית לגיבוש נהלים להפעלת מערך ההתנדבות לאוכלוסיות מיוחדות, שהיו חברים בה נציגי רשות השירות האזרחי-לאומי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך ומשרד הבריאות. ועדה זו גיבשה נהל זמני המסדיר את ההתנדבות מקבוצות אלה.¹⁴¹

¹³⁵ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014. הרחבה בנושא השירות של מתנדבים חרדים בקהילה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [יישום חוק דחיות שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם \(חוק טל\)](#), כתבה אוריאנה אלמסי, יוני 2012.

¹³⁶ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014. ¹³⁷ נוהל ועדת ההיגוי לשירות אזרחי-לאומי לאוכלוסיות מיוחדות, נובמבר 2011.

קול קורא להגשת הצעות להיכלל במאגר גופי מעטפת לטיפול באוכלוסיות מיוחדות בשירות האזרחי-לאומי בעבור מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דצמבר 2013. ועדת ההיגוי הבין-משרדית לשירות לאומי לאוכלוסיות מיוחדות, הגדרת מעטפת בסיסית וציבורית לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים, 28 באוקטובר 2013.

רשות השירות הלאומי-אזרחי, [מכרז פומבי 04/2014 לגיוס והפניית מתנדבים/ות לשירות אזרחי-לאומי](#), אפריל 2014.

¹³⁸ [חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953](#).

¹³⁹ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002](#).

¹⁴⁰ [הצעת חוק שירות לאומי \(שילוב צעירים עם מוגבלות, צעירים פטורים מטעמי רווחה וצעירים עולים\), התשע"ד-2014](#).

¹⁴¹ מנחם וגשל, משרד הרווחה ושירותים חברתיים, שיחת טלפון, 6 ביולי 2014.



השירות הלאומי-אזרחי לקבוצות אוכלוסייה מיוחדות מיועד לצעירים בני 18–24 בעלי יכולת תפקוד יומיומי וכישורי חיים (עצמאות בניידות ובהיגיינה אישית) שהם בעלי יכולת לעבוד 30 שעות שבועיות ובעלי בעלי רצון ומוטיבציה לשרת; צעירים בקבוצת הגיל האמורה ללא קשיים מיוחדים בהתנהגות כמו אלימות, התמכרות ועבירות מין; בעלי מיומנויות תעסוקתיות כגון יכולת להגיע בזמן ובלבוש מותאם, יכולת לקבל סמכות ויכולת בסיסית להימנע ממצבי סיכון.

נוסף על כך על המועמדים להשתייך לאחת מקבוצות האוכלוסייה האלה:

אנשים עם מוגבלות: צעירים שלמדו בחינוך המיוחד או בכיתה מקדמת; מקבלים קצבת נכות מהביטוח לאומי; צעירים שקיבלו פטור משירות צבאי בשל אחת מהמגבלות האלה: פיזית, קוגניטיבית, חושית תקשורתית, לקות למידה והפרעות קשב או מגבלה על רקע תסמונות גנטיות שונות; נפגעי נפש – הכרה ב-40% נכות במוסד לביטוח לאומי על סעיף נפשי, מכתב מפסיכיאטר או אישור מוועדת שיקום מחוזית של משרד הבריאות; עיוור המחזיק תעודת עיוור.

נוער מנותק: (1) בני-נוער עם בעיות התנהגות, אלימות, עבריינות ושימוש מזדמן בסמים ואלכוהול; (2) בני-נוער משוטטים החוברים לשוליים החברתיים; (3) בני-נוער עם מאפייני נשירה ממסגרות הלימוד בצירוף עם אחד מהמאפיינים האלה: חווים מצבי סיכון וניתוק חברתי, סובלים מאלימות ופגיעה מינית ושימוש מזדמן בסמים או באלכוהול.

נערות במצוקה: (1) נערות עם התנהגויות מסוכנות (שוטטות, חבירה לחברת שוליים, בריחה מהבית, התנהגות מינית לא מבוקרת); (2) נערות שנשרו ממסגרת לימודים פורמלית; (3) נערות שנשרו נשירה סמויה מבית-הספר בצירוף עם אחד מהמאפיינים האלה: פגיעה פוסט-טראומטית על רקע פגיעה מינית; הריונות לא רצויים; שימוש מזדמן בסמים או באלכוהול ונערות שסיימו את מסלול ההכשרה באוניברסיטה במסגרת תוכנית המנטורינג.

נוער בסיכון: (1) בני-נוער בסכנת נשירה ממסגרות חינוכיות; (2) בני-נוער עם היעדרויות רבות מבית-הספר או שמבקרים בבית-הספר ואינם לומדים; (3) בני-נוער במצבי סיכון על רקע קשיים אישיים רגשיים ומשפחתיים; (4) בני-נוער הסובלים מהזנחה אישית משפחתית וסביבתית; (5) בני-נוער עם בעיות התנהגות על רקע הפרעות קשב וריכוז; (6) בני-נוער עם קשיים בתפקוד יומיומי.

במרכז שפרסמה רשות השירות הלאומי-אזרחי באפריל 2014 נכתב כי תנאי מקדים להפעלת קבוצות אוכלוסייה אלה הוא אישור הרשות כי כל אחד מהמועמדים משתייך לאחת מהן. על-פי המכרז, הגוף המוכר יידרש לאתר את המתנדבים ולמצוא להם מקומות שירות ההולמים את צרכיהם ואת יכולתם.

בשל הצרכים המיוחדים של המתנדבים מקבוצות האוכלוסייה המיוחדות החליטה הרשות כי גוף מוכר המפעיל מתנדבים מקבוצות אלה מחויב להפעיל מעטפת טיפול כפולה, כמפורט להלן:

(1) **מעטפת מקצועית ממשלתית** – סיוע בסיסי באחריות הגוף המוכר, במימון המדינה, ונכלל בו בין היתר איתור ראשוני של המתנדבים, מיונם, הכנתם, שיבוצם והשמתם, וכן העמדת מסגרת ליווי למתנדבים על-ידי רכז מטעם הגוף המוכר, שיהיה בעל כישורים מקצועיים מתאימים. על כל 30 מתנדבים יהיה רכז אחד.

(2) **מעטפת מקצועית-ציבורית** במימון של הגוף המוכר וקרן הזדמנות לקידום השירות האזרחי.¹⁴² תפקיד המעטפת הציבורית הוא להכין את המתנדבים לחיים עצמאיים בקהילה ולעולם התעסוקה, בין

¹⁴² קרן הזדמנות - שותפות של חמש קרנות פילנתרופיות לקידום השירות האזרחי בישראל: קרן גנדי, קרן רבסון, קרן אריסון, פדרציית ניו-יורק וקרן אנונימית. [מאתר האינטרנט של הקרן הזדמנות לשירות אזרחי-לאומי.](#)



היתר בסדנאות בנושא מנהיגות ומעורבות חברתית, להפגיש את המתנדבים עם שירותים הפועלים בקהילה ועוד.

רכזים מטעם הגופים המוכרים שמלווים את המתנדבים נדרשים להיות בעלי השכלה מתאימה וניסיון מקצועי מתאים.

בשנת 2013 קיבלה רשות השירות הלאומי-אזרחי שתי החלטות הקשורות למתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, הנובעות מאילוצים תקציביים: 1. התנדבותם תהיה במשך שנה אחת בלבד, כדי שמתנדבים חדשים מקבוצות אוכלוסייה אלו יוכלו להצטרף לשירות; 2. תקנים למתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות יהיו תקני בית בלבד, כלומר המתנדבים ישרתו רק באזור מגוריהם.¹⁴³ נציין כי החלטה זו יצרה בעיה לבני-נוער בסיכון שאינם חיים בבית.¹⁴⁴

בקשתנו מהרשות לקבל נתונים מעודכנים ומדויקים על מספר המתנדבים מקבוצות האוכלוסייה המיוחדות לא נענו, אך מנתונים שהתקבלו מהרשות באוקטובר 2013 עולה כי בשנה זו שירתו 2,838 מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות שירות לאומי: 600 מתנדבים עם מוגבלות, 700 בני-נוער בסיכון ו-1,538 מתנדבים שקיבלו פטור משירות צבאי בשל אי-התאמה לשירות.¹⁴⁵

לפי הערכה שעשינו על בסיס הנתונים מארבעה גופים מוכרים המפעילים מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, בסוף שנת 2013 ובתחילת שנת 2014 שירתו שירות לאומי 881 מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות. להלן התפלגותם לפי גופים מוכרים: "בת עמי" – 361; האגודה להתנדבות – 206; "עמינדב" – 183, ו"שלומית" – 131.

חרף ניסיונותינו לא נמצא הסבר לפער הגדול בין נתוני הרשות על מספר המתנדבים מקבוצות האוכלוסייה המיוחדות ובין נתוני הגופים המוכרים.

7. מקומות ההתנדבות

כאמור, המקומות שבהם המתנדבים משרתים מכונים בחוק "גופים מפעילים". רשות השירות האזרחי-לאומי לא מסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על מספר הגופים המפעילים, אך מרשימת הגופים המפעילים שהתפרסמה ברשומות בתחילת שנת 2014 עולה כי:¹⁴⁶

1) בינואר 2014 היו ברשימת הגופים המפעילים למתנדבי השירות הלאומי, שאינם חרדים, לפי תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), תשס"ב-2002, 2,244 גופים מפעילים.

2) באפריל 2014 נכללו ברשימת הגופים המפעילים למתנדבים חרדים, לפי תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), 194 גופים מפעילים.

רשימת הגופים המפעילים ארוכה ומגוונת, ונכללים בה משרדי הממשלה, עיריות, בתי-חולים, בתי-ספר ועמותות סיוע וגופים כגון הוועד נגד עינויים; אגודת זכות הציבור לדעת; "אפרת" – אגודה לעידוד הילודה בעם היהודי; "מכון המקדש"; "בצלם"; "הצוללת הצהובה" ולהקת המחול "בת שבע".

¹⁴³ שר-שלום גירבי, מנכ"ל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דבריו בדיון בוועדה לפניית הציבור בנושא [התנדבות לשירות אזרחי לאומי על-ידי צעירים הפטורים משירות צבאי](#) – היעדר תקנים הניתנים לאוכלוסיות אלו, פרוטוקול מס' 7, 28 במאי 2013.

¹⁴⁴ תמי נחמיאס, מנהלת תוכנית מחסות לעצמאות, עמותת "עלם", שם.

¹⁴⁵ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיתוח במינהלת השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 30 באוקטובר 2013.

¹⁴⁶ ילקוט הפרסומים 6737, [רשימת מפעילים לפי תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002](#), 19 בינואר 2014.

ילקוט הפרסומים 6794, [רשימת מפעילים לפי תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם \(שירות אזרחי\)](#), 30 באפריל 2014.



כאמור, רשות השירות הלאומי-אזרחי היא הגורם המאשר את בקשות הגופים המפעילים לקבלת מתנדבים. לדוגמה, בשנת 2013 הוגשו לרשות 173 בקשות להכרה כגוף מפעיל במסגרת השירות הלאומי: 154 מהן אושרו (88%) ו-19 נדחו.¹⁴⁷

בין הגופים הממלכתיים שאושרו בשנה זו היו: בית-החולים "שער מנשה"; הרשות לפיתוח גליל; לשכת הבריאות חיפה; רשות האוכלוסין וההגירה; לשכת העיתונות הממשלתית; "קול ישראל"; עיריית נתניה ועיריית כפר-סבא; מועצה מקומית פרדסיה; ועד מקומי פורייה עילית. בין הגופים הלא-ממלכתיים שאושרו: הספרייה המרכזית לעיוורים; "אור ירוק"; נפגעי טראומה על רקע לאומי (נט"ל); אקיי"מ; "פתחון לב"; "עיגול לטובה"; "פעמונים"; כפר הנוער עיינות; מתנ"ס להבים ועוד.

להלן דוגמאות לבקשות של גופים לקבל מתנדבים שלא אושרו, והסיבות שניתנו לכך:

- בקשות המחלקה לחינוך מיוחד בעיריית אשדוד, בית לוחמי-הגטאות, מועצה אזרית חוף השרון ומט"י חדרה לא אושרה כיוון שרוב התפקידים המיועדים למתנדבים היו עבודות מזכירות.
- בקשת המועצה הדתית אור-עקיבא לא אושרה משום שלדעת הוועדה הקשר בין התפקיד ובין הגוף המפעיל לא ברור, וגם משום ששירות לאומי-אזרחי בתחום הדת אינו מאושר.

בשנת 2013 הוגשו במסגרת השירות האזרחי לחרדים 18 בקשות להכרה בגוף מפעיל: 13 אושרו (בהן בקשות משרד החקלאות ופיתוח הכפר; שירות התעסוקה; עמותת "אותות" ועמותת "שמחה לילד"), וחמש נדחו (בהן בקשות עיריית בית-שמש ועמותת "ישראל בשביל אופניים").¹⁴⁸

7.1. התנדבות במשרדי הממשלה

כל המתנדבים רשאים להתנדב במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם. ועדה משותפת של הנציבות והרשות מאשרת את מקומות השירות במשרדי הממשלה, ונציין כי משרד המגיש בקשה להעסיק מתנדבים נדרש להציג את המקור התקציבי לכך.¹⁴⁹

נציב שירות המדינה קבע כללים לשירות מתנדבים במשרדי הממשלה: ההתנדבות במשרדי הממשלה תהיה השלמה או תוספת על עבודת עובדי המשרד, ולא במקומה, ומתנדב לא יחליף או ימלא תפקיד של עובד במשרד; מתנדב לא יאייש משרה פנויה בתקן; המתנדב לא יועסק בתפקיד הכרוך בהפעלת סמכויות שלטוניות או סטטוטוריות (כמו רישוי ורגולציה); המתנדב לא יעסוק בתפקיד שהוא חלק אינטגרלי מליבת פעילות המשרד, בתפקיד ניהולי או בתפקיד שעניינו קביעת מדיניות; מתנדב לא יועסק בתפקידי מזכירות או ארכיב, פרט למקרים שבהם הדבר יאושר על-ידי הוועדה המשותפת לנציבות ולרשות.¹⁵⁰

על-פי הוראות נציב שירות המדינה כל הכללים האמורים צריכים להתקיים. בכללים גם מפורטים התפקידים שבהם יועסקו המתנדבים: סיוע במילוי תפקידים שיש בהם תועלת לאומית ותרומה ציבורית ויש בהם ערך מוסף לכך שימולאו בידי מתנדבי השירות הלאומי. לדוגמה, סיוע לקשישים, למשפחות במצוקה ולבני-נוער בסיכון; סיוע בקבלת קהל, במיוחד מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות: עולים חדשים, אנשים עם מוגבלות, קשישים וכדומה; הדרכת עובדי המדינה בתחום הקדמה והטכנולוגיה; תיעוד

¹⁴⁷ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקציב ופיתוח במינהלת השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014

¹⁴⁸ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח במינהלת השירות לאומי-אזרחי, מכתב, 28 בינואר 2014.

¹⁴⁹ נציבות שירות המדינה, אגף בכיר (תכנון ובקרה), חוזר מס' 2/2011 [עקרונות להעסקת מתנדבי שירות אזרחי לאומי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך](#), 13 בינואר 2011

¹⁵⁰ נציבות שירות המדינה, חוזר מס' 2/2011 [עקרונות להעסקת מתנדבי שירות אזרחי-לאומי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך](#), 13 בינואר 2011.



היסטוריה ארגונית; סיוע לעובדים שפרשו לגמלאות; במערכת הבריאות הממשלתית ובמוסדות הרווחה: טיפול בחולים ובחוסים וסיוע בעבודה מינהלית המשולבת בקבלת קהל.

הואיל ורשות השירות הלאומי-אזרחי לא העבירה למרכז המחקר והמידע נתונים על מספר המתנדבים במשרדי הממשלה בהתפלגות לפי משרדים, תחומי שירות ותפקידים, פנינו לקבלת הנתונים הללו ל-17 משרדי הממשלה שלפי רשות השירות הלאומי-אזרחי משרתים בהם מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי, והם: משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, המשרד לאזרחים ותיקים, משרד המדע, החלל והטכנולוגיה, משרד המשפטים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד החוץ, המשרד לשירותי דת, משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, משרד העלייה והקליטה ומשרד התרבות והספורט. נציין כי למשרדים נשלחה בקשת מידע אחידה, ובכל זאת יש שונות רבה ברמת הפירוט וההיענות שלהם, ולכן אין בידינו כל המידע על כל המשרדים.

משרד הכלכלה השיב על פנייתנו כי אינו מעסיק מתנדבים של השירות הלאומי-אזרחי.¹⁵¹ מינהל האוכלוסין וההגירה, שהוא יחידת סמך של משרד הפנים, ומפעיל מתנדבים, לא השיב על פנייתנו. ממשרד ראש הממשלה נמסר לנו כי "נכון ליום כתיבת המסמך לא מועסקים מתנדבים מן השירות האזרחי והלאומי במשרד ראש הממשלה".¹⁵²

על-פי הנתונים, בסוף שנת 2013 ובתחילת 2014 שירתו **8,562** ממתנדבי השירות הלאומי והשירות האזרחי ב-15 משרדי הממשלה האלה:¹⁵³ משרד החינוך; הביטחון; הפנים; ביטחון פנים; בריאות; תחבורה ובטיחות בדרכים; רווחה ושירותים חברתיים; אזרחים ותיקים; החוץ; המדע, הטכנולוגיה והחלל; משפטים; עלייה וקליטה; משרד לשירותי דת; אזרחים ותיקים; התרבות והספורט והגנת הסביבה.¹⁵⁴

בדיון במליאת הכנסת אמר השר הממונה על השירות האזרחי-לאומי, אורי אורבך, כי כל משרד ממשלתי מחליט כמה כסף הוא מקצה לקליטת מתנדבי השירות הלאומי.¹⁵⁵ לפיכך ייתכן שמספר תקני המתנדבים שיש לכל משרד נקבע על-פי אילוץ תקציבי ולא על-פי הצורך. בהינתן שיש כ-16,000 מתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי, הרי יותר ממחציתם משרתים במשרדי הממשלה. להלן התפלגות 8,562 המתנדבים ב-15 משרדי הממשלה האמורים:

¹⁵¹ משה לביא, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מכתב, 22 בדצמבר 2013.

¹⁵² נעמי מן, ראש אגף משאבי אנוש במשרד ראש הממשלה, מכתב, 12 בינואר 2014.

¹⁵³ המקור: נתונים שמסרו משרדי הממשלה למרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁵⁴ משרדי הממשלה שאינם מפעילים מתנדבים: משרד האוצר; המשרד לשיתוף פעולה אזרחי; משרד התשתיות, האנרגיה והמים; המשרד לפיתוח הנגב והגליל; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד הבינוי והשיכון; משרד התיירות; משרד התקשורת; המשרד לענייני מודיעין; המשרד לנושאים אסטרטגיים; המשרד לירושלים והתפוצות. מלכיאל דהאן, רכז תחום פיקוח ובקרה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, מכתב, 26 בנובמבר 2013.

לדברי משה לביא, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד הכלכלה, במשרד הכלכלה כבר שנים לא משרתים מתנדבים של השירות הלאומי-אזרחי. מכתב, 22 בדצמבר 2013.

¹⁵⁵ השר לאזרחים ותיקים, אורי אורבך, שאילתה דחופה, תקני שירות לאומי המופנים לרווחה, ישיבה מס' 121 של הכנסת ה-19, "דברי הכנסת", 26 בפברואר 2014.



טבלה מס' 5 - התפלגות המתנדבים במשרדי הממשלה

שיעור המתנדבים מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה	מספר המתנדבים	המשרד
42.4%	3,636	משרד החינוך
19%	1,623	המשרד לביטחון הפנים
12.3%	1,059 (221 לא במימון משרד הבריאות)	משרד הבריאות
10.6%	913	משרד הרווחה והשירותים החברתיים
7.4%	633	המשרד לאזרחים ותיקים
3%	259	משרד הביטחון
2.2%	189	משרד המשפטים
1.2%	108	משרד התחבורה
0.5%	43	המשרד להגנת הסביבה
0.5%	42	משרד החוץ
0.3%	23	משרד העלייה והקליטה
0.2%	18	המשרד לשירותי דת
0.1%	9	משרד הפנים
0.05%	5	משרד המדע
0.02%	2	משרד התרבות והספורט
100%	8,562	כלל המתנדבים במשרדי הממשלה

כאמור, במשרד ראש הממשלה לא משרתים מתנדבי השירות הלאומי.¹⁵⁶ עם זה, על-פי נתוני הגופים המוכרים, בגופים הביטחוניים הכפופים למשרד ראש הממשלה (ובהם שב"כ והמוסד) משרתים 309 מתנדבים. עם הוספת מספר זה על 8,652 המתנדבים במשרדי הממשלה מתקבל הנתון שבמשרדי הממשלה ובגופים הביטחוניים הכפופים למשרד ראש הממשלה משרתים 8,871 מתנדבים מהשירות הלאומי-אזרחי.

להלן יוצג מספר תקני המתנדבים בשבעה ממשרדי הממשלה: משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לאזרחים ותיקים, משרד הביטחון ומשרד המשפטים, שבהם משרתים 97% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה. הנתונים על שמונת המשרדים הנותרים, שבהם משרתים כ-3% מכלל המתנדבים, יוצגו בטבלה מרוכזת לאחר מכן (לא כולל הגופים הביטחוניים הכפופים למשרד ראש הממשלה).

¹⁵⁶ נעמי מן, ראש אגף משאבי אנוש במשרד ראש הממשלה, מכתב, 12 בינואר 2014.



7.1.1. משרד החינוך

בדצמבר 2013, בשנת הלימודים התשע"ד, שירתו במוסדות שבפיקוח משרד החינוך 3,636 מתנדבים בשירות לאומי, שהם כ-42% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה. במשרד החינוך אין מתנדבים מהמגזר החרדי. המתנדבים, רובן מתנדבות, הופנו באמצעות ארבעת הגופים המוכרים האלה: האגודה להתנדבות; "בת עמי"; "עמינדב" ו"שלומית". כ-70% מכלל התקנים הם תקני חוץ, כלומר המתנדבות מתגוררות מחוץ לבית; חלקן גרות במקום השירות (למשל בפנימייה), וחלקן בדירה שכורה. ההתנדבות היא במסגרת מוסדות משרד החינוך ובמסלולים המפורטים להלן, להנחלת מורשת ישראל וידיעת הארץ:

א. מורשת ישראל¹⁵⁷

- **מרכזים להעמקת החינוך היהודי** – מטרתם להוסיף ממד של ידע וחוויות ולהקניית ערכי מורשת ישראל בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים החילוניים. במסגרת זו המתנדבות עוסקות בהדרכה ובהנחיית סדנאות בנושאי יהדות, מורשת ישראל ותוכניות לקראת בר/בת-מצווה;
- **חינוך ממלכתי דתי תורני (חמד"ת)** – מסגרת שנועדה: (1) להעשיר בצורה חווייתית את הוראת היהדות וערכי המורשת בבתי-הספר היסודיים הדתיים. המתנדבות עוסקות בהדרכה ובהנחיית סדנאות חווייתיות במסגרת שעות הלימוד הפורמלי ובחוגים; (2) הכנה והנחיה של סמינריונים בנושאי יהדות לקבוצות אוכלוסייה מגוונות: חילונים, דתיים, אנשי קיבוצים, מבוגרים, תושבי עיירות פיתוח ועוד.
- **"אחדות חברת ישראל" (אח"י)** – מסגרת לחיזוק הזהות היהודית ופרויקטים לגישור בין דתיים וחילונים. המתנדבות עוסקות בהוראת יהדות בחטיבות ביניים ובבתי-ספר תיכוניים ממלכתיים, למשל בארגון שבתות וחגים במוקדים חילוניים ובהפעלת מרכזים להעמקת היהדות בבתי-ספר יסודיים ותיכוניים.

ב. מסלולים ירוקים¹⁵⁸ – התנדבות במדרשות טיולים ובמסגרת של"ח (שדה לאום חברה): התנדבות בבתי-ספר תיכוניים וסיוע לצוות העוסק בארגון טיולים בבתי-ספר; "ארץ מורשת": הדרכה במתנ"סים של קבוצות חירשים/ עיוורים או חינוך מיוחד בנושאי ידיעת הארץ, חינוך סביבתי ומורשת ישראל. לעולים חדשים וחילונים גם בנושאי מורשת יישובית; החברה להגנת הטבע.

¹⁵⁷ אתר האינטרנט של משרד החינוך, [אגף שירות לאומי, מסלולי שירות מורשת ישראל](#), כניסה אחרונה: 7 ביולי 2014.
¹⁵⁸ ש.ס.



להלן התפלגות המתנדבים במשרד החינוך לפי מסלולים וסוג המוסד החינוכי :

טבלה מס' 6 - המתנדבים במשרד החינוך לפי מסלולים וסוג המוסד החינוכי

מסלול	סוג המוסד החינוכי	מספר מתנדבים	מספר המתנדבים במסלול
בתי-ספר בחינוך הרשמי	ממלכתי-דתי	584	976
	ממלכתי	93	
	סיוע לאוכלוסיות מוחלשות	125	
	תלמידים עולים	174	
חינוך מיוחד	בתי-ספר	353	1,218
	גני-ילדים	594	
	משלבים	30	
	מפת"נים ומרכזי נוער	31	
	כיתות חינוך מיוחד במוסדות רגילים	210	
פנימיות ורווחה	פנימיות יום וקהילה	90	440
	הכשרת ילדי ישראל	63	
	פנימיות	96	
	משימות חברתיות	191	
גני ילדים לגילאי 3-4	קדם יסודי 3-4	492	492
מסלולים ירוקים	מדרשות טיולים, שלי"ח, "ארץ מורשת" במתנ"סים, החברה להגנת הטבע	215	215
"אחדות חברת ישראל"	אחדות חברת ישראל (אחי"ו)	72	295
	מרכזים לזהות יהודית	223	
סך הכול		3,636	3,636

ממצאים

- מ-3,636 המתנדבים במשרד החינוך 33% מתנדבים במסגרות חינוך מיוחד, 27% בבתי-ספר של החינוך הרשמי; 14% בגני-ילדים לגילאי 3-4; 12% בפנימיות רווחה; 8% במסלול מורשת ישראל ו"אחדות חברת ישראל" ו-6% במסלולים ירוקים.
- מ-976 המתנדבים במוסדות החינוך הרשמי 60% מתנדבים בבתי-ספר של החינוך הממלכתי-דתי, ו-10% בבתי-ספר ממלכתיים. 18% מכלל המתנדבים במוסדות החינוך הרשמי מתנדבים בסיוע לעולים חדשים ו-13% בסיוע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות.
- 295 (8%) מתנדבים במסלולים של מורשת ישראל ו"אחדות חברת ישראל", כ-76% מהם במרכזים לזהות יהודית וכ-34% ב"אחדות חברת ישראל".



7.1.2. המשרד לביטחון הפנים¹⁵⁹

במשרד לביטחון הפנים משרתים 1,623 מתנדבים, שהם כ-19% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה. המתנדבים הם חרדים ובנות ערביות (כאמור, 90% מכלל המתנדבים הערבים הם בנות). כל התקנים הם תקני בית. להלן התפלגות המתנדבים לפי קבוצת אוכלוסייה ומקום השירות.

טבלה מס' 7 - המתנדבים המשרתים במשרד לביטחון הפנים לפי קבוצות אוכלוסייה ומקומות שירות

שיעור המתנדבים מכלל המתנדבים במשרד	כלל המתנדבים	מתנדבים חרדים	מתנדבים ערבים	
91.4%	1,484	174	1,310	גופי מניעה: מציל"ה, "עיר ללא אלימות" ¹⁶⁰ והרשות למלחמה בסמים
5.4%	87	19	68	המשטרה
0.5%	8	6	2	שירות בתי-הסוהר
2.7%	44	3	41	כיבוי אש
100%	1,623	202	1,421	סך הכול

ממצאים

- 88% מכלל המתנדבים במשרד לביטחון הפנים הם ערבים, ו-12% חרדים.
- 91% מכלל המתנדבים במשרד לביטחון הפנים משרתים בגופי המניעה (מציל"ה, "עיר ללא אלימות" והרשות למלחמה בסמים). 88% מכלל המתנדבים בגופי המניעה הם ערבים, ו-12% חרדים.
- 87 מתנדבים משרתים במשטרה (5% מכלל המתנדבים במשרד לביטחון הפנים); 78% מהם ערבים, ו-22% חרדים.
- 1,421 מתנדבים מהמגזר הערבי משרתים במשרד לביטחון הפנים; 92% מהם משרתים בגופי מניעה, 5% במשטרה, 3% בכיבוי אש ו-0.1% בשירות בתי-הסוהר.
- 202 מתנדבים חרדים משרתים במשרד לביטחון הפנים; 86% מהם בגופי מניעה, 9% במשטרה, 3% בשירות בתי-הסוהר ו-1% ברשות הארצית לכבאות והצלה.

7.1.3. משרד הבריאות¹⁶¹

בדצמבר 2013 שירתו במשרד הבריאות 1,059 מתנדבים (בהם 221 מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות שהתנדבותם אינה במימון המשרד, שהם כ-12.3% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה. השירות במשרד הבריאות נעשה בבתי-חולים ממשלתיים כלליים, פסיכיאטריים וגריאטריים, בלשכות הבריאות המחוזיות והנפתיות וביחידות המטה של המשרד. כל המתנדבים משרתים במוסדות בריאות

¹⁵⁹ הרצל קבלו, מנהל תחום אוכלוסיות מיוחדות במשרד לביטחון הפנים, מכתב, 11 בדצמבר 2013.

¹⁶⁰ "מצילה – אגף חברה ומניעת פשיעה" תוכנית למניעת פשיעה בקהילה במעורבות התושבים. "עיר ללא אלימות" – תוכנית בהובלת ראש העיר ובשיתוף כל אגפים ברשות למניעת אלימות והתנהגות אנטי-חברתית, שמטרתה להגביר את תחושת הביטחון של תושבי העיר.

¹⁶¹ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה במשרד הבריאות, מכתב, 11 בדצמבר 2013.



ממשלתיים. נוסף על כך 264 מתנדבים משרתים בקופות-חולים,¹⁶² ואלה אינם נכללים בתקני משרד הבריאות.

המתנדבים בבתי-החולים משרתים בתפקידי סיוע לצוות הסיעודי במחלקות האשפוז ובסיוע אדמיניסטרטיבי. בשנת 2013 בוצע פיילוט להכשרת 30 מתנדבים לתפקיד סיעי רפואה לרופאים מתמחים בתפקידים הלא-רפואיים במחלקות הפנימיות. במסגרת תפקיד זה המתנדבים יהיו רשאים לקחת דם ורידי, לעשות בדיקות אק"ג ועוד. המתנדבים במשרד הבריאות הופנו באמצעות ארבעת הגופים המוכרים האלה: האגודה להתנדבות, "שלומית", ש"ל והעמותה לשוויון אזרחי וחברתי. להלן התפלגות המתנדבים לפי מקום השירות:

טבלה מס' 8 - המתנדבים במערכת הבריאות הממשלתית לפי מקומות שירות

מספר המתנדבים	מקום השירות
760	11 בתי-החולים הממשלתיים
27	3 מרכזי בריאות הנפש הממשלתיים
5	המרכז הגריאטרי נתניה
40	לשכות הבריאות
6	יחידות המטה של המשרד
838	סך הכול

- מ-838 המתנדבים במשרד הבריאות כ-91% משרתים בבתי-החולים הממשלתיים הכלליים, כ-5% בלשכות הבריאות, כ-3% במרכזי בריאות הנפש וכ-1% במטה המשרד ובמרכז הגריאטרי בנתניה.
- 51% מכלל המתנדבים בבתי-החולים הכלליים משרתים בבתי-החולים בתל-אביב והמרכז (שיבא, איכילוב, אסף הרופא ווולפסון), 13% בדרום (ברזילי), 18.5% בצפון (נהרייה, זיו, פוריה) וכ-18% בחיפה (הלל יפה, רמב"ם ובני-ציון). נציין כי בירושלים אין בתי-חולים ממשלתיים.

נוסף על המתנדבים הללו, ששירותם ממומן על-ידי המשרד משרתים במשרד הבריאות עוד 221 מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות במימון רשות השירות הלאומי-אזרחי, והם משרתים בבתי-חולים.¹⁶³ אין לנו מידע על התפלגותם לפי מקומות שירות.

7.1.4. משרד הרווחה והשירותים החברתיים

בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) שירתו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים 913 מתנדבים בשירות לאומי, שהם כ-11% מכלל המתנדבים המשרתים במשרדי הממשלה.

במשרד הרווחה לא משרתים מתנדבים חרדים. 96 מתנדבים (כ-10.5%) הם מהמגזר הערבי. 95% מכלל המתנדבים במשרד הרווחה הם בנות, וכל המתנדבים הם בתקן בית.¹⁶⁴

אשר להתפלגות המתנדבים לפי תחומי שירות, משרד הרווחה העביר למרכז המחקר והמידע של הכנסת את התפלגות 913 המתנדבים ששירתו בשנת לימודים הקודמת, **התשע"ג**, כדלקמן:

¹⁶² ש"ל – 156 מתנדבים; האגודה להתנדבות – 81 מתנדבים; "עמינדב" – 27 מתנדבים.

¹⁶³ ענת לייכטר, ממונה תחום התנדבות ומעמד האישה במשרד הבריאות מכתב, 8 ביולי 2014.

¹⁶⁴ עופרה לוי, מרכזת בכירה שירות לאומי-אזרחי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 ביולי 2014.



טבלה מס' 9 - התפלגות המתנדבים המשרתים במשרד הרווחה לפי תחומים

נושא	שיעור מכלל המתנדבים במשרד הרווחה
רשויות מקומיות	כ-31%
ילדים בסיכון ובמצוקה	כ-26%
שיקום	כ-25%
משרד ואחר	כ-6%
נוער במצוקה	כ-5%
קשישים	כ-5%

7.1.5. המשרד לאזרחים ותיקים¹⁶⁵

במשרד לאזרחים ותיקים משרתים **633** מתנדבי שירות לאומי ושירות אזרחי, שהם כ-7.4% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה. ההתנדבות היא בפרויקטים האלה:

בפרויקט "והדרת פני זקן" שבמסגרתו המתנדבים מסייעים לקשישים משרתים 510 מתנדבים: 260 מתנדבות (רובן הגדול בנות הציונות הדתית) בכ-45 רשויות מקומיות ו-250 מתנדבים חרדים **המסייעים לגברים קשישים** בשמונה ערים. בפרויקט "אהלינה" ("ההורים שלנו" בערבית) שבמסגרתו מתנדבים ערבים מסייעים לקשישים משרתים 123 מתנדבים ב-30 רשויות ערביות.

המתנדבים משרתים באמצעות ארבעת הגופים המוכרים האלה: האגודה להתנדבות, "עמינדב", "בת עמי", "שלומית" והעמותה לשוויון חברתי.

7.1.6. משרד הביטחון¹⁶⁶

בדצמבר 2013 שירתו במשרד הביטחון **259** מתנדבים, שהם כ-3% מכלל המתנדבים המשרתים במשרדי הממשלה, **256** בנות ושלשה בנים. במשרד הביטחון לא משרתים מתנדבים חרדים. לפני חקיקת חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, נמסר ממשרד הביטחון כי לאחר השינוי בחוק יבוצע פיילוט להעסקת חרדים בשירות האזרחי. משרד הביטחון מגייס מתנדבים באמצעות הגוף המוכר "בת עמי" כבר כ-12 שנה.

כשני-שלישים מכלל המתנדבים משרתים במרכז הארץ: 161 (62%) משרתים בתקן חוץ ו-98 בתקן בית. אשר לתפקידי המתנדבים נמסר ממשרד הביטחון כי "בנות השירות מועסקות בתפקידים מקצועיים לפי דרישות האגפים השונים. יש שונות גבוהה בין עיסוקי המתנדבים".

7.1.7. משרד המשפטים¹⁶⁷

בשנת 2013 שירתו במשרד המשפטים **189** מתנדבי שירות לאומי, שהם כ-2% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה. רובם הגדול בנות. 162 (כ-86%) משרתים בתקן בית, 25 בתקן חוץ ושני מתנדבים עם צרכים מיוחדים.

¹⁶⁵ ברכי דליצקי, מנהלת תחום קהילות במשרד לאזרחים ותיקים, מכתב, 27 בנובמבר 2013.

¹⁶⁶ משה חוזה, ראש היחידה לתקציב בקרה ונהלים בלשכת סמנכ"ל וראש אגף משאבי אנוש במשרד הביטחון, מכתב, 9 בדצמבר 2013.

¹⁶⁷ מירב אסרף, מרכזת בכירה (תיאום ומעקב) במשרד המשפטים, מכתב, 1 בינואר 2014.



המתנדבים במשרד המשפטים עוסקים בתפקידים האלה: קבלת קהל, מענה טלפוני לאזרחים, פתיחת תיקים בפרקליטות, תמיכה בגמלאי המשרד וטיפול בציווד מחשוב שנמסר כתרומה לעמותות ולילדים נזקקים, ובפרויקט זה משרתים שני מתנדבים (אחד עם מוגבלות), וממשרד המשפטים נמסר כי יש קושי בגיוס מתנדבים בנים לפרויקט זה.

נוסף על כך יש מתנדבים שמשרתים בפרויקט למאבק בסחר בנשים, ובמסגרת השירות הם מסיירים בשטח, משתתפים בכנסים ומתלווים לפגישות של מנהלת היחידה. המתנדבים במשרד המשפטים הופנו על-ידי ארבעת הגופים המוכרים האלה: האגודה להתנדבות, ש"ל, "שלומית" והעמותה לשוויון חברתי. נוסף עליהם המשרד מפעיל מתנדבים עם צרכים מיוחדים באמצעות העמותות "בת עמי" ו"שלומית". נציין כי העמותה לשוויון חברתי, הפועלת במגזר הערבי, קיבלה 20 תקנים במסגרת זכייתה במכרז, אך לא הצליחה לגייס יותר משני מתנדבים.

7.1.8. משרדי ממשלה אחרים

להלן המידע שנמסר לנו משבעה משרדי ממשלה אחרים, שמתנדבים בהם כ-3% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה:

טבלה מס' 10 - התפלגות המתנדבים המשרתים בשבעת משרדי הממשלה

פירוט	מספר מתנדבים	המשרד
65% (70) מכלל המתנדבים הם מהמגזר הערבי, 69 בנות וכן אחד המשרתים בבתי-ספר. 35% (38) הם חרדים ומשרתים בתלמודי תורה. כולם בתקני בית.	108	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
מתנדבות מכל קבוצות האוכלוסייה פרט לחרדים.	43	המשרד להגנת הסביבה
41 בנות וכן אחד, המשרתים בתפקידי סיוע אדמיניסטרטיבי. אין במשרד החוץ מתנדבים חרדים. המתנדבות משרתות באמצעות האגודה להתנדבות והבן באמצעות "עמינדב".	42	משרד החוץ ¹⁶⁸
כולן מתנדבות , באמצעות האגודה להתנדבות, ש"ל ועיריית ירושלים. כולן דוברות שפות זרות ומסייעות לעובדי המשרד בקליטת עולים חדשים ותושבים חוזרים.	23	המשרד לעלייה וקליטה ¹⁶⁹
כולן מתנדבות ומשרתות באגף הגיור, שמונה משרתות בתקן חוץ. תפקידי המתנדבות: עבודה עם ילדים במרכזי קליטה; עבודה מינהלית; איוש מוקד מידע בהנהלת אגף הגיור. אין במשרד לשירותי דת מתנדבים חרדים. המתנדבות משרתות באמצעות עמותת "עמינדב" והאגודה להתנדבות.	18	המשרד לשירותי דת ¹⁷⁰
כולם בתקן בית. אין במשרד הפנים מתנדבים חרדים. המשרד מפעיל מתנדבים באמצעות האגודה להתנדבות ו"שלומית". רשות האוכלוסין וההגירה, שהיא יחידת סמך של משרד הפנים, מפעילה אף היא מתנדבים של השירות הלאומי, אך לא השיבה על פנייתנו.	9	משרד הפנים ורשות ההגירה
מתנדבות בתקן בית, המופעלות באמצעות האגודה להתנדבות. המתנדבות משרתות כמסייעות במטה המשרד במחלקות האלה: משאבי אנוש, הדרכה, לשכת המדען הראשי, ביטחון ומחלקת מדע וקהילה.	5	משרד המדע, החלל והטכנולוגיה ¹⁷¹
שתי מתנדבות המשרתות במינהל התרבות בירושלים.	2	משרד התרבות והספורט ¹⁷²

¹⁶⁸ קרן סליפקין, סגנית מנהל גיוס ומכרזים במשרד החוץ, מכתב, 26 בדצמבר 2013.
¹⁶⁹ בת-שבע ראובני-גוניקמן, סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש, משרד העלייה והקליטה, מכתב, 25 בדצמבר 2013.
¹⁷⁰ עיריית טויו, עוזרת סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש במשרד לשירותי דת, 6 בינואר 2014.
¹⁷¹ בינה בר-און, מנכ"ל משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל, מכתב, 22 בדצמבר 2013.
¹⁷² אורלי פרומן, מנכ"ל משרד התרבות והספורט, מכתב, 8 בדצמבר 2013.



אין בידינו מידע מלא על התפקידים שהמתנדבים ממלאים במשרדי הממשלה, אך מנתוני הגופים המוכרים על קבוצת המתנדבים הגדולה ביותר, המתנדבים החילוניים ואלו שמקרב הציונות הדתית המשרתים במשרדי הממשלה המנויים להלן, עולה כי 1,432, שהם כ-13% מכלל המתנדבות בנות הציונות הדתית והמתנדבים החילוניים משרתים בתפקידי מזכירות ובתפקידים המוגדרים "כלליים": כל 259 המתנדבים בתחום ביטחון הפנים; כל 605 המתנדבים בתחום הביטחון (ביחידות הסמך הביטחוניות של משרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון ורפא"ל) ו-568 מתנדבים בתחום הבריאות.

כאמור, על המתנדבים משאר קבוצות האוכלוסייה אין אפשרות ללמוד מהמידע שנמסר לנו על אופי התפקידים שהם ממלאים במשרדי הממשלה, וייתכן גם שמספר המתנדבים המשרתים בתפקידי מזכירות ומשרד גדול יותר.

8. תקציב

בתקציב מערך השירות הלאומי-אזרחי שני מרכיבים:

1. **תקציב רשות השירות הלאומי-אזרחי**, המיועד למימון המטה ולמימון תקני מתנדבים חרדים, ערבים ומקבוצות אוכלוסייה מיוחדות;

2. **תקציב הפעלת המתנדבים**, שממומן על-ידי כמה גורמים **נוסף על הרשות**: הגופים המוכרים, ומקומות השירות של המתנדבים, שחלקם עמותות מהמגזר השלישי וחלקם משרדי הממשלה. אופן המימון תלוי במשתנים האלה: אוכלוסיית המתנדבים; מסלול השירות; תקן בית או תקן חוץ ומקום השירות. פירוט בהמשך.

לדברי מוטי אלמליח, מנהל אגף תקציב ופקוח ברשות לשירות לאומי-אזרחי, התקציב השנתי הכולל של מערך השירות הלאומי-אזרחי, כולל תקציב הרשות, הוא כ-450 מיליון ש"ח.¹⁷³ הערכה דומה הציג מנהל הרשות, שר-שלום ג'רבי, שלדבריו "... אנחנו רגולטורים על חצי מיליארד ש"ח".¹⁷⁴ להלן יוצג תקציב הרשות ולאחר מכן תוצג עלות התקן למתנדב בשירות הלאומי-אזרחי, שמשמש בסיס לחישוב סך התקציב להפעלת המתנדבים.

8.1. תקציב רשות השירות הלאומי-אזרחי (באלפי ש"ח)¹⁷⁵

בטבלה שלהלן מוצג תקציב הרשות¹⁷⁶ בהבחנה בין התקציב למימון תקני המתנדבים ובין תקציב מטה הרשות, הכולל בין השאר משכורות, שעות נוספות, עבודה בלתי צמיתה, כונוניות, הוצאות רכב, מערך פיקוח ובקרה וזרבות להרחבת מערך המתנדבים.

¹⁷³ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקציב ופיתוח במינהלת השירות האזרחי-לאומי, שיחת טלפון, 3 בנובמבר 2013.
¹⁷⁴ שר-שלום ג'רבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות](#), פרוטוקול מס' 25, 28 בנובמבר 2013.

מוטי אלמליח, מנהל אגף תקציב ופקוח ברשות השירות הלאומי-אזרחי, שיחת טלפון, 3 בנובמבר 2013.
¹⁷⁵ המקור: [אתר מאגרי המידע הממשלתיים](#), תוכנית פעולה מס' 04-01-14 של מינהלת השירות האזרחי.

¹⁷⁶ מספר תוכנית הפעולה שכותרתה "רשות השירות הלאומי-אזרחי" השתנה לאורך השנים כדלקמן: בשנים 2009–2012 מס' 000-40-114; בשנת 2013 מס' 000-46-001 ובשנת 2014 מס' 003-66-001.



טבלה מס' 11- תקציב רשות השירות הלאומי-אזרחי לשנים 2009–2014

שיעור הניצול מהתקציב על שינויו	ביצוע		תקציב על שינויו		תקציב מקורי			
	שיעור מסה"כ	סך הכול (אלפי ש"ח)	שיעור מסה"כ	סך הכול (אלפי ש"ח)	שיעור מסה"כ	סך הכול (אלפי ש"ח)		
86%	53%	19,190	56%	22,372	54%	4,392	מטה הרשות	2009
95%	47%	16,982	44%	17,871	46%	3,759	תקני מתנדבים חרדים	
89.9%		36,172		40,243		8,151	סך הכול	
61%	48%	21,459	56%	35,254	88%	26,833	מטה הרשות	2010
83.7%	52%	23,127	44%	27,623	12%	3,683	תקני מתנדבים חרדים	
70.9%		44,586		62,877		30,516	סך הכול	
71%	48%	37,473	56%	52,838	60%	39,398	מטה הרשות	2011
98.9%	52%	40,867	44%	41,323	40%	26,501	תקני מתנדבים חרדים	
83.2%		78,340		94,161		65,899	סך הכול	
62%	43%	33,346	45%	53,601	60%	39,406	מטה הרשות	2012
96.8%	45%	35,201	31%	36,349	40%	26,143	תקני מתנדבים חרדים	
25.9%	2%	1,548	5%	6,110	-	0	תקני מתנדבים בעלי מוגבלויות	
36.2%	11%	8,309	19%	22,970		0	תקני מתנדבים מהמגזר הערבי	
65.9%		78,440		119,030		65,549	סך הכול	
51%	28%	23,112	32%	45,130	43%	35,433	מטה הרשות	
72%	33%	26,921	26%	37,543	28%	22,875	תקני מתנדבים חרדים	2013
54%	29%	23,833	31%	44,491	22%	17,950	תקני מתנדבים בעלי מוגבלויות	
56%	10%	8,221	10%	14,716	8%	6,727	תקני מתנדבים מהמגזר הערבי	
58%		82,087		141,880		82,985	סך הכול	
						126,249 ש"ח		2014



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מצאים

- בשנים 2009–2014 גדל תקציבה המקורי של רשות השירות הלאומי-אזרחי מכ-8 מיליון ש"ח לכ-126 מיליון ש"ח; התקציב על שינויו גדל בשנים 2009–2013 מכ-40 מיליון ש"ח לכ-142 מיליון ש"ח.
- בכל אחת מהשנים 2009–2011 היה התקציב על שינויו למימון תקני מתנדבים 44% מתקציב הרשות. בשנת 2012 גדל תקציב זה ל-55% מתקציב הרשות, ובשנת 2013 ל-68% מתקציב הרשות. יש לציין כי בשנים 2012–2013 נכלל בתקציב הרשות גם מימון תקנים למתנדבים מהמגזר הערבי ולמתנדבים עם מוגבלות, ואילו בשנים קודמות נכלל בו רק מימון תקנים לחרדים.
- שיעור הניצול של התקציב על שינויו נע בין 58% בשנת 2013 ל-90% בשנת 2009. שיעור ניצול התקציב על שינויו, למימון תקני המתנדבים החרדים נע בין 99% בשנת 2011 ל-72% בשנת 2013; שיעור ניצול התקציב למימון תקני המתנדבים הערבים נע בין 36.2% בשנת 2012 ל-56% בשנת 2013, ושיעור ניצול התקציב למימון תקני המתנדבים עם מוגבלות נע בין 26% בשנת 2012 ל-54% בשנת 2013.
- שיעור התקציב על שינויו של מערך הפיקוח והבקרה מסך כל התקציב על שינויו שהוקצה למטה הרשות בשנת 2010 היה 7%, בשנת 2011 הוא היה כ-8% ובשנת 2012 כ-16%. שיעור ניצול התקציב על שינויו של מערך הפיקוח והבקרה של הרשות נע בין 0% בשנת 2010 ל-47.6% בשנת 2012. בשנת 2013 תקנה זו מוגדרת "פריט שאינו חוזר" (פש"ח).

8.2. מימון הפעלת המתנדבים

עלות תקן להפעלת מתנדב כוללת נסיעות, מגורים, שכר רכזים, ביטוח, השתלמויות, תקורה לגוף המוכר (9.4% מהעלות הכוללת של תקן מתנדב) ועוד. כאמור, ככלל עלות זו מוטלת על הגוף המפעיל, כלומר על מקום ההתנדבות, והרשות מסייעת למימון התקנים למתנדבים חרדים, ערבים ומקבוצות אוכלוסייה מיוחדות.

העלות הכוללת של תקן למתנדב בשירות הלאומי, **כולל 9.4% דמי תקורה לגוף המוכר**, שונה אם המתנדב הוא בתקן חוץ או בתקן בית. להלן עלות תקן בית לחודש, נכון לספטמבר 2013, בהבחנה בין תקן שבו המתנדב מקבל במקום השירות שירותי כלכלה ובין תקן במקום שירות שבו לא ניתנים שירותי כלכלה:¹⁷⁷

¹⁷⁷ רשות השירות הלאומי-אזרחי, לוח תעריף מתנדבים בשירות לאומי, ספטמבר 2013. אתר האינטרנט של משרד המשפטים, קובץ התקנות מס' 7304, [הודעת השירות הלאומי \(תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי\) \(דמי כלכלה ודיר\) \(עדכון סכומים\), ההתשע"ד-2013](#), 11 בנובמבר 2013.



טבלה מס' 12 - עלות חודשית לתקן בית של מתנדב בשירות לאומי

עלות חודשית תקן בית (בשקלים)		
כלכלה עצמית	כלכלה ניתנת במקום השירות	מרכיבי העלות
780.67	538.52	דמי כיס
155.87	155.87	שכר רכזים + נלוות
500.11	500.11	שונות, (נסיעות, ביטוחים, שכר דירה, השתלמויות ועוד)
135.05	112.28	תקורה (9.4%)
1,571.69	1,306.78	סך הכול

לפי הטבלה עלות תקן בית בשירות לאומי נעה בין כ-1,307 ש"ח לכ-1,572 ש"ח בחודש, קרי בין כ-15,700 ש"ח לכ-18,900 ש"ח בשנה.

להלן עלות תקן חוץ בהבחנה בין תקן הכולל עלות מגורים, כגון דירה שכורה (עם או בלי כלכלה במקום השירות), ובין תקן חוץ ללא עלות מגורים, לדוגמה מגורי המתנדב בפנימייה שבה הוא מתנדב (עם או בלי כלכלה במקום השירות):

טבלה מס' 13 - עלות חודשית לתקן חוץ של מתנדב בשירות הלאומי

עלות חודשית תקן חוץ (בשקלים)				
כלכלה עצמית	כלכלה בשעות העבודה	כלכלה עצמית ומגורים מקום השירות	כלכלה ומגורים במקום שירות	מרכיבי העלות
867.70	712.57	867.7	538.52	דמי כיס
155.87	155.87	155.87	155.87	שכר רכזים + נלוות
1219.68	1219.68	536.52	535.35	שונות (נסיעות, ביטוחים, שכר דירה, השתלמויות ועוד)
210.87	196.28	145.56	115.61	תקורה (9.4%)
2,454.12	2,284.41	1,705.65	1,345.53	סך הכול

לפי הטבלה עלות תקן חוץ בשירות לאומי נעה בין כ-1,345 ש"ח לחודש ל-2,454 ש"ח לחודש, קרי בין כ-16,100 ש"ח לכ-29,500 ש"ח בשנה.

כפי שאפשר לראות, העלות השנתית של תקן למתנדב בשירות לאומי יכולה להגיע עד כ-19,000 ש"ח לתקן בית ועד כ-30,000 ש"ח לתקן חוץ.¹⁷⁸ נציין כי עלות תקן של מתנדב חרדי, ערבי או מקבוצת אוכלוסייה מיוחדת גבוהה יותר, בשל ההתאמות הנדרשות להפעלתם, כגון הכשרות והתאמת סביבת העבודה. עלות תקן מתנדב ערבי גבוהה בכ-4,000 ש"ח מעלות תקן מתנדב אחר בשירות לאומי, בשל עלות קורסים לשפה העברית וקורסים לכישורי עברית תעסוקתית.¹⁷⁹ העלות השנתית הממוצעת של תקן

¹⁷⁸ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ובקרה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, מכתב, 28 בינואר 2014.

¹⁷⁹ רן רדניק, אגף התקציבים במשרד האוצר, ראו: דיון בוועדה המיוחדת [לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות](#), פרוטוקול מס' 27, 16 בדצמבר 2013.



בית למתנדב חרדי היא כ-25,000 ש"ח,¹⁸⁰ ושל מתנדב מקבוצת אוכלוסייה מיוחדת כ-26,000 ש"ח, וכאמור, עלות תקן בית שנתית של מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה אחרות היא כ-19,000 ש"ח.

הרצון להבטיח שעלות תקן למתנדב לא תהיה מחסום לקליטת מתנדבים במקומות מסוימים הוביל לכך שבחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, המסדיר את ההתנדבות של חרדים, נקבעו אחוזי ההשתתפות של כמה מהגופים המפעילים (מקומות ההתנדבות) במימון עלות התקן למתנדב חרדי. בחוק נכתב כי "השר, בהתייעצות עם שר האוצר, יקבע הוראות לעניין היקף חובת ההשתתפות של הגופים המפעילים בעלות הפעלת משרתים בשירות לאומי-אזרחי אצלם והדרכים למימוש חובת ההשתתפות, ובלבד שהיקף ההשתתפות שייקבע כאמור לא יפחת מ-15% ולא יעלה על 40% מעלות הפעלה ממוצעת של משרת בהתאם לסוג הגוף המפעיל ולסוג השירות, ורשאי הוא לקבוע שיעורי השתתפות שונים לסוגי גופים מפעילים שונים וסוגי שירות שונים..."¹⁸¹

להלן שיעורי ההשתתפות של הגופים המפעילים בהפעלת מתנדבים חרדים שנקבעו בתקנות:¹⁸²

טבלה מס' 14- שיעורי ההשתתפות של הגופים המפעילים בהפעלת מתנדבים חרדים

המסלול האזרחי-ביטחוני	המסלול האזרחי-חברתי		הגוף המפעיל
	20 שעות שבועיות במשך שלוש שנים	30 שעות שבועיות במשך שנתיים	
36 ש"ש במשך שנתיים	25%	22.5%	הממשלה, משרדי הממשלה, יחידות סמך, לשכת נשיא המדינה, בתי-המשפט, בתי-דין, לשכות הוצאה לפועל וגופים אחרים בעלי סמכות שפיטה, רשות מקומית, המוסד לביטוח לאומי
15% (המשרה, שירות בתי-הסוהר, כיבוי אש)	27.5%	25%	גוף שממלא תפקיד ציבורי ומתקיימים בו כל התנאים האלה: מבוקר על-ידי מבקר המדינה; עיקר פעילותו בתחומי השירות הלאומי-אזרחי
35% (מד"א, זק"א)			

גוף מפעיל בחו"ל שמפעיל מתנדבים חרדים נדרש לשאת ב-100% העלות של הפעלת המתנדבים.¹⁸³ בדיונים של הוועדה המיוחדת לבחינת יישום החוק קבלו נציגי הגופים המפעילים כמו מד"א, שיכולים לגייס מתנדבים חרדים במסגרת המסלול האזרחי-ביטחוני, על שיעור ההשתתפות הגבוה שנקבע להם במימון תקן למתנדבים (35%). לדברי נציג האוצר בדיונים, שיעורי ההשתתפות נקבעו בהתאם למטרת הממשלה ליצור העדפה של הגופים המפעילים במסגרת המסלול האזרחי-הביטחוני לטובת המשטרה, שירות בתי-הסוהר וכיבוי אש והצלה, על חשבון מד"א וזק"א. הוועדה החליטה כי בספטמבר תבחן את נתוני ההצטרפות של החרדים למסלולים השונים ובמידת הצורך ישונו אחוזי ההשתתפות שנקבעו בתקנות.¹⁸⁴

¹⁸⁰ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ובקרה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, מכתב, 28 בינואר 2014.

¹⁸¹ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 16 (ב).

¹⁸² שם.

¹⁸³ [תוספת שנייה, תקנות שירות לאומי-אזרחי \(דמי כלכלה והיקף השתתפות של גוף מפעיל\), התשע"ד-2014](#).

¹⁸⁴ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 16 (ג).

¹⁸⁴ הוועדה המיוחדת לבחינת יישום הוראות חוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, תקנות חוק שירות לאומי-אזרחי, בנושא דמי כלכלה והשתתפות הגופים המפעילים במימון התקנים, 8 ביולי 2014.



8.3. תשלום חודשי למתנדב

מתנדב בשירות לאומי זכאי לתשלום חודשי (דמי כיס) הנע בין 538 ש"ח לכ-867 ש"ח, תלוי בתקן השירות. סכום זה הוא חלק מעלות התקן למתנדב.

מתנדב חרדי זכאי לתשלום חודשי בהתאם למצבו המשפחתי, למסלול השירות ולמשך השירות. על-פי חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, סכום זה לא יהיה גבוה מדמי הקיום החודשי של חייל עורפי בשירות סדיר.¹⁸⁵ להלן פירוט התשלום החודשי שמתנדב חרדי זכאי לקבל לפי התקנות לחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014:¹⁸⁶

טבלה מס' 15 – התשלום החודשי למתנדב חרדי לפי מצב משפחתי ומסלול התנדבות

ממצב משפחתי	המסלול האזרחי-חברתי (בש"ח)		המסלול האזרחי-ביטחוני (בש"ח)
	20 שעות שבועיות במשך שלוש שנים	30 שעות שבועיות במשך שנתיים	36 ש"ש במשך שנתיים
רווק	300	400	430
נשוי	900	1,350	3,240
אב לילדים	1,190	1,780	3,880

8.4. עלות תקן למתנדב מאוכלוסיות מיוחדות

העלות הכוללת של תקן בית למתנדב מקרב האוכלוסיות המיוחדות מורכבת מעלות בסיסית, הנעה בין 1,740 ש"ח ל-1,890 ש"ח בחודש. להלן פירוט מרכיבי העלות הבסיסית של תקן למתנדב לחודש, לפי קבוצת אוכלוסייה (בש"ח):¹⁸⁷

טבלה מס' 16 - מרכיבי העלות הבסיסית של תקן למתנדב מקבוצת אוכלוסייה מיוחדת

מרכיבי העלות	עיוור	עם מוגבלות אחרת	נוער מנותק ונערות במצוקה
דמי כיס	780.67	780.67	780.67
שכר רכזים + נלוות	287.4	287.4	287.4
שונות (נסיעות ביטוחים, שכר דירה, השתלמויות ועוד)	522.63	538.9	659.89
תקורה (9.4%)	149.53	151.05	162.43
סך הכול	1,740.23	1,758.02	1,890.39

¹⁸⁵ חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, סעיף 8.

¹⁸⁶ תקנות שירות לאומי-אזרחי (דמי כלכלה והיקף השתתפות של גוף מפעיל), התשע"ד-2014.

¹⁸⁷ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות הלאומי-אזרחי, לוח תעריף מתנדבים שירות לאומי, ספטמבר 2013.



לסכום זה יש להוסיף תקצוב המכונה "מעטפת ציבורית", הממומן בכספי הקרנות והגופים המוכרים בסך 300 ש"ח בחודש. עם תוספת זו עלות תקן חודשי למתנדב מקבוצת אוכלוסייה מיוחדת נעה בין כ-2,040 ש"ח בחודש ל-2,190 ש"ח בחודש.¹⁸⁸ מכאן שהעלות השנתית של תקן בית למתנדב מקבוצת אוכלוסייה מיוחדת נעה בין כ-24,480 ש"ח ל-26,280 ש"ח.

בשנת 2013 התקבלו ברשות השירות הלאומי-אזרחי שתי החלטות בהקשר של התנדבות מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות, הנובעות מאילוצים תקציביים: 1. תקופת ההתנדבות תהיה שנה אחת בלבד, כדי לאפשר למתנדבים חדשים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות להצטרף לשירות הלאומי. 2. תקנים למתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות יהיו תקני בית בלבד.¹⁸⁹ יצוין שהחלטה זו יצרה בעיה לבני-נוער בסיכון שאינם חיים בבית.¹⁹⁰

*

על-פי רשות השירות הלאומי-אזרחי התקציב השנתי של כלל מערך השירות הלאומי-אזרחי בישראל הוא כחצי מיליארד ש"ח, ומתוכו התקציב המקורי של הרשות לשנת 2014 הוא כ-126 מיליון ש"ח (כרבע מתקציב מערך השירות הלאומי-אזרחי). חרף ניסיונותינו לא הצלחנו לקבל מידע על התפלגות מקורות התקציב הנותר, ובעיקר לא עלה בידנו לברר מהו סך התקציב השנתי שכל משרד ממשלתי מקצה למימון הפעלת המתנדבים.

9. סוגיות מרכזיות בשירות הלאומי-אזרחי

בפרק זה נסקור כמה סוגיות מרכזיות בתחום מערך השירות הלאומי-אזרחי בישראל.

9.1 היעדר חוק המסדיר את כלל מערך השירות הלאומי-אזרחי

אחת הסוגיות המרכזיות ביותר בדיון על מערך השירות הלאומי-אזרחי היא היעדרו של חוק אחד המסדיר את כל פעילותו.

כאמור, השירות הלאומי והשירות האזרחי אינם מוסדרים בחוק אחד, אלא בכמה חוקים, תקנות והחלטות ממשלה. השירות הלאומי של כלל קבוצות האוכלוסייה פרט לחרדים מעוגן בחוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, אך כאמור בתיקון לחוק משנת 1979 נקבע כי: "ביצועו של חוק זה לא יחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך".¹⁹¹ כפי שצוין במסמך זה, בדברי ההסבר להצעת חוק נוספת בנושא נכתב: "החלטה מעין זו לא התקבלה מעולם, וכך נותר חוק שירות לאומי כאות מתה בספר החוקים מאז שחוקק ועד היום".¹⁹² מכאן שהמקור הנורמטיבי המרכזי להפעלת השירות הלאומי הוא תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002,¹⁹³ שהותקנו מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.¹⁹⁴

¹⁸⁸ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות הלאומי-אזרחי, מכתב, 30 באוקטובר 2013. מלכיאל דהאן, רכז תחום פיקוח ובקרה, רשות השירות האזרחי-לאומי, שיחת טלפון, 31 באוקטובר 2013.

¹⁸⁹ שר-שלום גירבי, מנכ"ל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דבריו בדיון בוועדה לפניית הציבור בנושא: [התנדבות לשירות אזרחי לאומי על-ידי צעירים הפטורים משירות צבאי – היעדר תקנים הניתנים לאוכלוסיות אלו](#), פרוטוקול מס' 7, 28 במאי 2013.

¹⁹⁰ תמי נחמיאס, מנהלת תוכנית "מחסות לעצמאות", עמותת "עלם", דבריה בדיון בוועדה לפניית הציבור של הכנסת, שם.

¹⁹¹ [חוק שירות לאומי \(תיקון\), תשל"ט-1979](#).

¹⁹² מתוך דברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 14 במרס 2012.

¹⁹³ [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשס"ב-2002](#).

¹⁹⁴ תקנות אלו החליפו את [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\), התשל"ח-1978](#).

¹⁹⁴ מדברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 14 במרס 2012.



השירות האזרחי, קרי המסגרת להתנדבות של חרדים, מעוגן בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, שנכנס לתוקף במרס 2014. שלושה חודשים לאחר כניסת החוק לתוקף, ביולי 2014, הותקנו מכוחו רק התקנות העוסקות בדמי הכלכלה של המתנדבים החרדים, אך עד אוגוסט 2014 לא הותקנו תקנות להסדרת היבטים נוספים של התחום.¹⁹⁵ כאמור, לצד חוקים ותקנות אלה מערך השירות הלאומי-אזרחי מוסדר גם באמצעות החלטות ממשלה, כלומר סמכויות הרשות מוקנות לה מכוחם של כמה הסדרים.

הצורך בחוק אחד להסדרת כל מערך השירות הלאומי-אזרחי נדון במקומות שונים והוא עולה גם מהצעת חוק ממשלתית בנושא זה שעברה בכנסת בקריאה ראשונה במרס 2012. מטרתה של "הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012",¹⁹⁶ היא להסדיר בצורה אחידה את ההתנדבות של כל אוכלוסיות המתנדבים בחוק אחד.¹⁹⁷ בדברי ההסבר לחוק נכתב כי "רובו המכריע של ההסדר המשפטי שבמסגרתו מבוצע השירות הלאומי כיום מעוגן בתקנות, ולצדן פזורות בדברי חקיקה שונים ההוראות המשלימות את ההסדר המשפטי בתחום. מצב זה, שבו רובו המכריע של מערך השירות הלאומי מבוסס על תקנות מכוחו של חוק הביטוח הלאומי, אינו מצב משפטי רצוי. עמדה זו הובעה על-ידי המדינה בתגובתה על בג"ץ המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נגד מינהלת השירות הלאומי. בעתירה זו החליט בית-המשפט העליון... לתת צו על-תנאי המורה למדינה לבחון את האפשרות להסדיר את תחום השירות הלאומי בחקיקה ראשית תחת ההסדרה הקיימת כיום בחקיקת משנה".¹⁹⁸ כפי שצוין, במאי 2014 הוחל על הצעת חוק זו דין רציפות והיא הועברה לדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לשם הכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית.¹⁹⁹

9.2 המתנדבים מהמגזר הערבי

על-פי נתוני רשות השירות אזרחי-לאומי, בסוף שנת 2013 היו 3,784 מתנדבים מהמגזר הערבי, שהם כ-23% מכלל המתנדבים באותה עת.²⁰⁰ על-פי נתוני הגופים המוכרים, שנמסרו לנו לצורך כתיבת מסמך זה, יש 3,588 מתנדבים ערבים, שהם כ-22% מכלל המתנדבים.

בשנים האחרונות גדל מספר המתנדבים הערבים בערך פי-שלושה – מ-1,256 בשנת 2010, ליותר מ-3,500 בסוף שנת 2013.²⁰¹ הממשלה מבקשת להגדיל את מספר המתנדבים הערבים, ובהחלטת הממשלה מיולי 2013 נקבעו יעדים שנתיים להצטרפות מתנדבים חדשים מהמגזר הערבי לשירות לאומי כמפורט להלן:²⁰²

¹⁹⁵ שר-שלום ג'רבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, דיון בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות חוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי אזרחי, 24 ביוני 2014.

¹⁹⁶ [הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012](#), 14 במרס 2012.

¹⁹⁷ מדברי ההסבר [להצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012](#), 14 במרס 2012.

¹⁹⁸ שם.

¹⁹⁹ ב-18 במרס 2014 ביקשה הממשלה מהכנסת להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות אזרחי, תשע"ב-1012.

אתר האינטרנט של הכנסת, "[דברי הכנסת](#)", [הכנסת ה-19](#), מושב רביעי, [ישיבה מס' 128](#).

"דברי הכנסת", הכנסת ה-19, מושב רביעי, ישיבה מס' 135.

²⁰⁰ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות אזרחי-לאומי, מכתב, 29 בינואר 2014.

²⁰¹ [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות](#), פרוטוקול מס' 27, 16 בדצמבר 2013.

נתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת משבעת הגופים המוכרים.

²⁰² החלטת הממשלה מס' 638, [שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי](#), 28 ביולי 2013.



טבלה מס' 17- יעדי ההצטרפות של מתנדבים ערבים לשירות לאומי לשנים 2013–2017

שנת שירות שמתחילה	יעד הצטרפות מתנדבים ערבים לשירות לאומי
בספטמבר 2013	3,280 מתנדבים
בספטמבר 2014	3,700 מתנדבים
בספטמבר 2015	4,500 מתנדבים
בספטמבר 2016	5,200 מתנדבים
בספטמבר 2017	6,000 מתנדבים

אין בידינו נתונים על מספר המתנדבים הערבים החדשים שהצטרפו לשירות לאומי בשנת 2013, אך כאמור, בסוף שנת 2013 היה מספר המתנדבים הערבים יותר מ-3,500.

הרוב המכריע (90%) של המתנדבים מהמגזר הערבי הם בנות. פרופסור סמי סמוכה, סוציולוג וחוקר החברה הערבית באוניברסיטת חיפה, סבור כי הסיבות לכך הן אלה:²⁰³

1. הזדמנויות התעסוקה ביישובים הערביים ומוחץ להם לבוגרות תיכון מצומצמות מאלה שיש לבוגרי תיכון ערבים.

2. שירות לאומי הוא אפשרות עם יתרונות להתפתחות אישית משמעותית לצעירות שההזדמנויות שפתוחות לפנייהן מצומצמות.

3. תחומי השירות והתפקידים המוצעים במסגרת השירות הלאומי הם מגדריים ועשויים לסייע למתנדבת בפיתוח קריירה עתידית.

בשל אורח החיים המסורתי בחברה הערבית, שבו מקובל שהאישה גרה בבית הוריה עד שהיא נישאת, רובן הגדול של המתנדבות עושות זאת ביישובים שלהן. מתוך הכרה בהעדפה זו נקבע בהחלטת הממשלה מיולי 2013 כי המתנדבים הערבים ישרתו בתקני בית.

בדיוני הוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות עלה כי 90% מכלל המתנדבים הערבים משרתים שנה אחת בלבד ויותר ממחציתם משרתים בתחום החינוך.²⁰⁴

בנושא ההתנדבות של ערבים במשרדי הממשלה נמסר כי במשרד לביטחון הפנים משרתים 518 מתנדבים ערבים; במשרד לאזרחים ותיקים משרתים 123 מתנדבים ערבים;²⁰⁵ במשרד הרווחה משרתים 96;²⁰⁶ במשרד התחבורה 70²⁰⁷ ובמשרד הבריאות 71, כלומר בסך הכול משרתים 878 מתנדבים ערבים בחמישה ממשרדי הממשלה.²⁰⁸ ממשרד המשפטים נמסר כי הוא שואף לכך שחמישית מכלל המתנדבים

²⁰³ [שירות אזרחי לערבים בישראל - ממצאי מחקר 2009](#), פרופסור סמי סמוכה וזהר לכטמן, הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת חיפה, דצמבר 2010.

²⁰⁴ שר-שלום גירבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, דבריו בדיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, פרוטוקול מס' 27, 16 בדצמבר 2013.

²⁰⁵ ברכה דליצקי, מנהלת תחום קהילות במשרד לאזרחים ותיקים, מכתב, 27 בנובמבר 2013.

²⁰⁶ עופרה לוי, מרכזת בכירה שירות לאומי-אזרחי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 ביולי 2014.

²⁰⁷ אינג' עליסה בן-דוד, מנהלת חטיבת הבטיחות וההנדסה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מכתב, 10 בדצמבר 2013.

²⁰⁸ ענת לייכטר, מנהלת תחום התנדבות וממונה על מעמד האישה במשרד הבריאות, מכתב, 8 ביולי 2014.



במשרד יהיו ערבים, אך יש קשיים בגיוס מתנדבים מהמגזר הערבי.²⁰⁹ ממשרד הפנים נמסר שהוא אינו מעסיק מתנדבים ערבים,²¹⁰ ומשאר משרדי הממשלה לא נמסר לנו מידע על כך.

בדיון על התנדבות בני המגזר הערבי מציגים גורמים שונים שני חסמים מרכזיים הפוגעים בנכונות להתנדב לשירות: 1. התנגדות של ההנהגה הערבית לשירות הלאומי מחשש לישראליות של המתנדבים הערבים וגם בשל אי-שיתוף המנהיגים הערבים בקבלת החלטות בנושא. בהקשר זה נציין כי פרופסור סמי סמוכה סבור שהמתנדבים הערבים אינם מאבדים את זהותם הפלסטינית והשירות הלאומי אינו מחזק אצלם תהליכים של ישראליות.²¹¹ 2. רתיעה במגזר הערבי משירות לאומי כיוון שהוא מסגרת המיועדת למקבלים פטור או דחייה משירות צבאי או למי שאינם נקראים לשירות צבאי, כלומר מסגרת הקשורה לשירות הצבאי, זיקה שבאה לידי ביטוי גם בכך שבוגרי השירות הלאומי זכאים להטבות מהקרן לחיילים משוחררים. בהחלטת הממשלה מיולי 2013, שבה הוטל על שר הכלכלה, על מנהל הרשות ועל מנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול להסרת החסמים להתנדבות של בני מיעוטים לשירות לאומי, הונחה שר הביטחון לפעול בשיתוף עם מנהל הרשות לכך שהמתנדבים הערבים יקבלו את המענקים הכספיים במנותק מהקרן לחיילים משוחררים. בהחלטת הממשלה האמורה נכתב כי "השירות ייעשה במסגרת אזרחית בלבד תוך ניתוק מוחלט מצה"ל וממשרד הביטחון".²¹²

יש לציין בהקשר זה כי כחלק מהכוונה להסיר חסמים בפני בני המגזר הערבי מוצע בהצעת החוק הממשלתית שירות אזרחי, התשע"ב-2012, המונחת על שולחן הכנסת, לכנות את מערך השירות הלאומי "שירות אזרחי". על-פי דברי ההסבר להצעת החוק שינוי זה נועד "להקל על בני המיעוט הערבי ועל בני לאומים אחרים שאינם שייכים ללאום היהודי בישראל להצטרף למסגרת השירות ההתנדבותי המוסדר בחוק ולפתח כלפיו תחושה של שייכות והזדהות – עם השירות בפרט, ועם הקהילה והמדינה בכלל, תוך הדגשת ההיבט האזרחי הכללי".

עוד מוצע בהצעת חוק זו כי מתנדבים שאינם חרדים יוכלו לבחור בין הכינוי "שירות לאומי" לכינוי "שירות חברתי", ולפי דברי ההסבר "מתכונת זו...מאפשרת למתנדבים החפצים בכך להתרחק מהכינוי המסורתי של השירות הלאומי ומההקשר של הלאומיות שהוא מעורר, ובכך להקל על אותם מתנדבים, ועל כלל המתנדבים שאינם בני הלאום היהודי, להשתלב במסגרת השירות החברתי".²¹³

בדיון בכנסת, בנושא שירות בני מיעוטים בצה"ל ובשירות האזרחי-לאומי אמר מנכ"ל העמותה לשוויון חברתי, המפעילה רק מתנדבים ערבים, שיש מחסור בתקנים למתנדבים בשירות לאומי בצפון הארץ ובדרומה. לדבריו, בסוף שנת 2013 המתינו 400 בוגרות תיכון מהמגזר הערבי לשיבוץ, ויש חשש שהן יעדיפו להשתלב בעבודה במקום להמתין לשיבוץ בשירות הלאומי.²¹⁴ בהקשר זה יש לזכור שהממשלה הטילה על הרשות לפעול בתיאום עם משרדי הממשלה, להיות אחראית לתקציב ולתקני השירות הלאומי

²⁰⁹ מירב אסרף, מרכזת בכירה (תיאום ומעקב) במשרד המשפטים, מכתב, 1 בינואר 2014.

²¹⁰ אמירה נחום, מנהלת אגף משאבי אנוש במשרד הפנים, מכתב, 1 בדצמבר 2013.

²¹¹ פרופסור סמי סמוכה, זהר לכטמן, שירות אזרחי לערבים (ממצאי מחקר 2009), דצמבר 2010, אוניברסיטת חיפה. פרופסור סמי סמוכה, יום עיון בנושא השירות הלאומי-אזרחי במגזר המיעוטים, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 12 במאי 2014.

²¹² החלטת הממשלה מס' 638, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013.

²¹³ מדברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 14 במרס 2012.

²¹⁴ יורם כמיסה, מנכ"ל העמותה לשוויון חברתי, דבריו בדיון בוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, פרוטוקול מס' 27, 16 בדצמבר 2013.



של מתנדבים מהמגזר הערבי וכן לוויסות התקנים בהתאם ליעדים ולצרכים של משרדי הממשלה.²¹⁵ בהחלטת הממשלה מיולי 2013 נקבע כי בסוף שנת 2014 תבחן הממשלה את מתווה השירות של מתנדבים מהמגזר הערבי במטרה להגביר את שילובם בחברה הישראלית.

9.3. המתנדבים החרדים

בעקבות ביטול חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (חוק טל) על-ידי בג"ץ, לאחר שתוקפו פג באוגוסט 2012, קיבלה הממשלה ביולי 2013 החלטה שבמסגרתה נקבעו יעדי ההצטרפות של מתנדבים חרדים לשירות הלאומי-אזרחי לפי המלצות ועדת פרי:²¹⁶

טבלה מס' 18 - יעדים להצטרפות מתנדבים חרדים לשירות אזרחי לשנים 2013–2017

שנת גיוס	יעד הצטרפות לשירות לאומי-אזרחי
2013	1,300 מתנדבים
2014	1,500 מתנדבים
2015	1,800 מתנדבים
2016	2,000 מתנדבים

על-פי החלטת הממשלה אי-עמידה ביעדי ההצטרפות לשירות אזרחי בכל אחת מהשנים 2013–2016 תהיה כרוכה בסנקציות כלכליות על הישיבה, ובלשון ההחלטה "לא הושגו יעדי הגיוס, יופחת תקציב דחויי השירות בכל שנה ביחס ישיר לשיעור העמידה הכללי ביעדי הגיוס בשנה הקודמת. ישיבה לא תקבל תמיכה בגין תלמיד המצוי בגיל דחיית שירות ואשר אינו עומד בתנאים הנדרשים בכדי לקבל דחיית שירות או שנקרא להתגייס ולא התייצב".²¹⁷

בתיקון לחוק שירות ביטחון משנת 2014 הוחלט כי יעדי הגיוס לצה"ל ולשירות האזרחי לא ייקבעו בחקיקה, אלא על-ידי הממשלה, ובלשון החוק: "לשם הגדלה הדרגתית של מספר המתגייסים תחליט הממשלה, בין השאר, על יעדים שנתיים של גיוס לשירות, בתקופת ההסתגלות ובתקופת הקבע, ועל אופן השגתם; היעדים השנתיים יכללו: (1) יעד שנתי לגיוס לשירות סדיר; (2) יעד שנתי לגיוס לשירות לאומי-אזרחי, בחלוקה לשירות אזרחי-ביטחוני ואזרחי-חברתי; (3) יעד שנתי מצטבר... בקביעת יעדי הגיוס תיתן הממשלה את דעתה גם על מספר המיועדים לשירות שניתן להם צו דחיית שירות... ועל מספר יוצאי הצבא שניתן להם פטור... יעדי הגיוס יעלו מדי שנת גיוס, ובלבד שהיעד השנתי הכולל לשנת הגיוס שתחילתה בחודש יולי 2013 לא יפחת מ-3,300 מתגייסים לשירות".²¹⁸

מהתיקון האמור לחוק שירות ביטחון עולה כי יעד הגיוס השנתי לשנת 2013 לצה"ל ולשירות אזרחי יחד יהיה לכל הפחות 3,300 איש, וכן שייקבעו יעדי גיוס נפרדים לצבא ולשירות אזרחי. גורמים ששוחחנו עמם במהלך כתיבת מסמך זה העלו בפנינו את השאלה כיצד תיקבע העמידה ביעדים, אם לעומת יעד הגיוס השנתי הכולל או לעומת יעד הגיוס שייקבע לצה"ל לחוד ולשירות האזרחי לחוד. בהחלטת

²¹⁵ החלטת הממשלה מס' 638, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013

²¹⁶ החלטת הממשלה מס' 638, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013

²¹⁷ שם, סעיפים 19-20.

²¹⁸ חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, סעיף 26 ט"ו(ג-ה).



הממשלה מיולי 2013 נכתב בהקשר זה כי "לעניין החלטה זו, 'שיעור עמידה כללי ביעדי הגיוס' – סך כל תלמידי הישיבות דחויי השירות מקרב הציבור החרדי אשר התגייסו בשנת הגיוס הקודמת למסלולי השירות הצבאי או האזרחי (להלן: שירות), מסך יעד הגיוס הכללי בשנת הגיוס הקודמת כפי שמפורט בסעיף 14 להחלטה".²¹⁹ בעוד שבהחלטת הממשלה נכתב כי אי-עמידה ביעדים, כרוכה בהטלת סנקציות כלכליות על הישיבה, סנקציות אלה אינן נכללות בתיקון לחוק שירות ביטחון. אשר לסנקציות פליליות, בחוק שירות ביטחון יש פרק עונשין החל על כל המפר הוראות חוק זה, והוא יכול גם על תלמידי ישיבה מיולי 2017.²²⁰

כאמור, בדיון בוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות חוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי ב-24 ביוני 2014 אמר מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי שר-שלום גרבי כי בשנת הגיוס 2013, שהחלה ביולי 2013 והסתיימה בסוף יוני 2014, הצטרפו לשירות האזרחי רק 801 מתנדבים חרדים חדשים, כלומר לא הושג היעד לשילוב חרדים בשירות האזרחי לשנת 2013, שהיה 1,300 מתנדבים חדשים. לדברי ראש הרשות הסיבה לאי-עמידה ביעדים הייתה בין היתר ירידה במוטיבציה של החרדים להצטרף לשירות בשל השיח הציבורי על החוק החדש ובשל עיכוב בגיבוש התקנות מכוחו.²²¹ עוד לדבריו, לפי החוק, בשנים 2014–2017 (תקופת הסתגלות) יכולים להצטרף לשירות האזרחי חרדים שמלאו להם 22 ומעלה, אך מכיוון שגם הפטור משירות צבאי ניתן מגיל 22 ומעלה יש אפשרות שחרדים יעדיפו לקבל פטור משירות צבאי מאשר להתנדב לשירות האזרחי.²²²

מתשובות משרדי הממשלה למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי רק במשרד לביטחון הפנים ובמשרד לאזרחים ותיקים יש מתנדבים חרדים, 452 במספר (202 במשרד לביטחון הפנים ו-250 במשרד לאזרחים ותיקים). מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי שר-שלום גרבי אמר בוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, כי "גופים ממלכתיים מעדיפים שלא לקלוט מתנדבים חרדים, זאת האמת וצריך לומר אותה", מצד שני הוסיף מנהל הרשות כי חרדים חוששים להגיע לגופים ציבוריים ממלכתיים בשל החשש מהמפגש עם תרבות שונה ומבעיות של חוסר צניעות.²²³

בהתייחס להסדרת ההתנדבות של חרדים משנת 2014 ואילך נציג להלן כמה הבדלים מרכזיים בין חוק טל, שבוטל על-ידי בג"ץ, ובין חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

²¹⁹ החלטת הממשלה מס' 638, [שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי](#), 28 ביולי 2013, סעיף 16 א.

²²⁰ חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, פרק ו': עבירות וסדרי דין.

²²¹ שר-שלום גרבי, דבריו בדיון בוועדה המיוחדת לבחינת יישום הוראות חוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, 24 ביוני 2014, פרוטוקול מס' 1.

²²² שר-שלום גרבי, מנכ"ל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות](#), פרוטוקול מס' 4, 1 באוגוסט 2013.

²²³ שר-שלום גרבי, מנכ"ל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [פרוטוקול מס' 4, שם](#), 1 באוגוסט 2013.



טבלה מס' 19 ההבדלים בין חוק טל ובין חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014

חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014	חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (חוק טל)	
גיל 21	דחוי שירות במשך ארבע שנים לפחות שמלאו לו 22	גיל ההצטרפות לשירות לאומי
חרדי שבים תחילת החוק (20/3/2014) מלאו לו 22 ומעלה מקבל פטור מיידי. מלאו לו 18–22 יקבל פטור בגיל 24	35	גיל הפטור
לא צוינו בחוק אלא נקבע כי יקבעו על-ידי הממשלה. היעדים נקבעים בהחלטת הממשלה בחלוקה לפי מסלולים ובשתי תקופות: תקופת ההסתגלות: 20 במרס 2014 עד 30 ביוני 2017; תקופת הקבע: 1 ביולי 2017 ואילך	אין התייחסות בחוק	יעדי הגיוס
לא צוין בחוק. לפי תיקון לחוק שירות ביטחון "הממשלה תפעל, בתקופת ההסתגלות ובתקופת הקבע, להגדלה הדרגתית של מספר המתגייסים לשירות סדיר ולשירות לאומי-אזרחי מקרב תלמידי הישיבות ומוסדות החינוך החרדיים" ²²⁴ . לפי החלטת הממשלה מיולי 2013 יוטלו סנקציות כלכליות על ישיבה ²²⁵ ובתקופת הקבע יוטלו על המפר את הוראות חוק שירות ביטחון סנקציות פליליות הקבועות בחוק שירות ביטחון.	אין	סנקציה בגין אי-עמידה ביעדי הגיוס
מסלול אזרחי-ביטחוני מסלול אזרחי-חברתי	אין הבחנה	מסלול שירות
במשך שנתיים לפחות אזרחי-חברתי : 30 ש"ש במשך שנתיים או 20 ש"ש במשך שלוש שנים אזרחי-ביטחוני : 36 ש"ש במשך שנתיים	שנה אחת לפחות 40 ש"ש במשך שנה או 20 ש"ש במשך שנתיים	משך השירות ומספר שעות שבועיות (ש"ש)
<ul style="list-style-type: none"> אזרחי-חברתי: ביטחון הפנים, הגנת העורף, בריאות, רווחה, חינוך, הגנת הסביבה, קליטת עלייה, סיוע לאזרחים ותיקים, בטיחות בדרכים, בטיחות הציבור, קידום התעסוקה, הסברה ממשלתית בעניין זכויות, חשיפת חומר ארכיוני בגנוז המדינה, אבטחת מידע, ייצוא ביטחוני, רכש ולוגיסטיקה ופניות הציבור בעניין זכויות (ארבעת האחרונים יהיו רק בגופים ממשלתיים); אזרחי-ביטחוני: משטרה, שירות בתי-הסוהר, רשות הכבאות וההצלה, הרשות להגנת עדים, המשטרה הירוקה ואגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה, מד"א, גופים בפריסה ארצית שעיקר עיסוקם הצלת חיי אדם וזיהוי קורבנות אסון. 	בריאות, רווחה, קליטת עלייה, שמירת הסביבה, ביטחון הפנים ושירותי הצלה	תחומי שירות
מותר במוסד חינוך לילדים, לא יותר מ-300 מתנדבים בשנה.	אסור	התנדבות בתחום החינוך
אפשר גם בחו"ל, בתנאים האלה: <ul style="list-style-type: none"> לא בצפון אמריקה ומערב אירופה; תפקידים: סיוע למעוניינים לעלות לארץ, סיוע לישראלים במצבי חירום והסברה ממשלתית; לא יותר מ-100 מתנדבים בשנה; 40 ש"ש במשך שנתיים. 	בישראל	שירות בחו"ל

²²⁴ סעיף 26 טו(ב) בתיקון לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986.

²²⁵ החלטת הממשלה מס' 638, **שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי**, 28 ביולי 2013, סעיף 19-20.



הכנסת

<p>מקום השירות אינו מקום עבודה או לימודים של המופנה לשירות.</p>	<p>בין הסייגים:</p> <ul style="list-style-type: none"> אין במטרותיו או במעשיו של מבקש האישור משום שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית, תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור של אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל או הסתה לגזענות, לאלימות או לטרור; מבקש האישור אינו מפלגה; הוא הצהיר כי אינו עוסק ולא יעסוק בפעילות שיש בה משום תעמולת בחירות או פעילות בעלת אופי פוליטי מפלגתי.
<p>מקום מגבלה בחוק או בתקנות.</p> <p>יש מגבלה בנוהל פנימי של הרשות.²²⁶</p>	<p>סייגים הקשורים לקרובי משפחה</p>
<p>אין</p>	<p>התייחסות למעמד האישה</p>
<p>אין חובת דיווח</p>	<p>דיווח לכנסת</p>
<p>16 ימי חופשה בשנה</p>	<p>חופשה</p>
<p>ייקבעו בהתאם למצב המשפחתי ולמסלול השירות של המתנדב</p>	<p>דמי כלכלה</p>

ככלל, שיעור גבוה מהמתנדבים החרדים מתנדבים בקהילתם. במסגרת הדיונים בכנסת בעניין השוויון בנטל השירות הצבאי, השירות האזרחי ושוק העבודה והסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות נשמעה הטענה שיש לאסור התנדבות של חרדים בקהילתם, אך בשל הקושי להגדיר מהי קהילה, אם מדובר בקהילה גיאוגרפית או חסידית הוחלט שלא לכלול בחוק איסור התנדבות בקהילה.²²⁷ בהקשר זה יש לזכור כי על-פי החוק, הגופים המפעילים נדרשים לדאוג למתנדבים החרדים לסביבת התנדבות שלא תפגע באורח חייהם,²²⁸ וההתאמות הנדרשות כרוכות בעלויות כלכליות ומייקרות את עלות התקן להפעלת מתנדב חרדי.

כזכור, בחוק נקבעו שני מסלולי התנדבות לחרדים, שבהם המסלול האזרחי-ביטחוני קרוב באופיו יותר לשירות צבאי, ולכן דמי הכלכלה של המתנדבים במסלול זה גבוהים מאלה של המתנדבים במסלול החברתי. עם זה, בחינת תחומי השירות במסגרת המסלול האזרחי-ביטחוני לעומת החברתי-ביטחוני מעלה שאלות בדבר השיקולים בסיווג, לדוגמה, מדוע תחומי ביטחון הפנים והגנת העורף אינם נכללים במסלול הביטחוני ואילו התנדבות ברשות להגנת עדים, במשטרה הירוקה ובאגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה נחשבים לשירות במסלול הביטחוני?

יש לציין כי בחוק נקבע כי המתכונת המוצעת בחוק, שבה השירות של חרדים יהיה בשני מסלולים: אזרחי-ביטחוני ואזרחי-חברתי, תפעל עד יוני 2019, והמשך השירות במסלול ההתנדבות של חרדים מותנה בכך שהמשלה תחליט שהמסלול האזרחי-ביטחוני יהיה המסלול הדומיננטי להתנדבות של חרדים. אם המשלה לא תקבל החלטה כאמור, תוקפו של חוק זה יפוג ב-30 ביוני 2020.²²⁹

²²⁶ עו"ד יואב ארבל, יועץ המשפטי לרשות השירות אזרחי-לאומי, מכתב, 20 ביולי 2014.

²²⁷ [דיון בוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות](#), 31 בדצמבר 2013, פרוטוקול מס' 29.

²²⁸ [חוק שירות לאומי-אזרחי התשע"ד-2014](#), סעיף 8.

²²⁹ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 36(א).



9.4. תחומי ההתנדבות

השירות הלאומי-אזרחי אמור לשמש חלופה משמעותית לשירות הצבאי, ולכן המחוקק פירט – בחוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, ובחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 – את התחומים שבהם יוכלו המתנדבים לשרת. בהקשר זה נציין כי המחוקק הטיל על מתנדבים חרדים, במסגרת חוק שירות לאומי-אזרחי, סייגים חמורים מהסייגים שהטיל על שאר המתנדבים בחוק שירות לאומי, התשי"ג-1953. התחומים שבהם פרק זה עוסק הם: תחום החינוך ותחומי הבריאות, הרווחה, הסיוע לקשישים, ביטחון הפנים והשירות בגופים ביטחוניים.

חינוך

רוב המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי מתנדבים בתחום החינוך. על-פי נתוני משרד החינוך משרתים במסגרותיו 3,636 מתנדבים (בעיקר מתנדבות), שהם כ-42% מכלל המתנדבים במשרדי הממשלה. כ-27% מכלל המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי משרתים בבתי-ספר בחינוך הרשמי; כ-33% בחינוך המיוחד; 12% בפנימיות ומוסדות רווחה; כ-13% בגני-ילדים לגילאי 3-4 וכ-14% במסלולים של מורשת ישראל, חיזוק הזהות היהודית ו"אחדות חברת ישראל".

חוק טל אסר על מתנדבים חרדים להתנדב בתחום החינוך, אך-על-פי חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, חרדים רשאים להתנדב בתחום זה, אבל רק בבתי-ספר לילדים, ולא יותר מ-300 מתנדבים בשנה. לפי דברי ההסבר להצעת החוק הגבלות אלה זו מקורן בחשש שבלעדיהן לא יהיה אפשר לפקח על המתנדבים החרדים ולוודא שהם עוסקים בהתנדבות ולא בלימודים במוסד.²³⁰ המגבלה בתחום החינוך אינה חלה על מתנדבים שאינם חרדים.

בריאות, רווחה וסיוע לקשישים

תחומי השירות הכרוכים בסיוע לקבוצות אוכלוסייה חלשות ומיוחדות סובלים ממחסור תמידי בכוח עזר, אך גם למתנדבי השירות הלאומי-אזרחי הם אינם אטרקטיביים. על-פי נתוני הגופים המוכרים מתנדבים משרתים בתחום הבריאות, באמצעות האגודה להתנדבות, ש"ל, "עמינדב" ו"בת עמי". 46% מהם משרתים בתפקידי מזכירות ובתפקידים המוגדרים "כלליים". ייתכן שמספר המשרתים בתפקידים אלו גדול יותר, כי לא התקבל מידע על תחומי העיסוק של המתנדבים מטעם הגוף המוכר "עמינדב".

מנתוני משרדי הממשלה עולה כי במשרד הבריאות ובמוסדות מערכת הבריאות הממשלתית, המשרתת כ-8 מיליון תושבים, משרתים 1,059 מתנדבים; במשרד הרווחה והשירותים החברתיים משרתים 913 מתנדבים ובפרויקטים לסיוע לקשישים שהמשרד לאזרחים ותיקים משרתים 660 מתנדבים.

הקושי לגייס מתנדבים לתחומים אלו קשור לגילם הצעיר של המתנדבים, ונובע בין השאר מהיעדר כישורי חיים, חוסן נפשי והכשרה מקצועית הנדרשים למילוי תפקידים בתחומים תובעניים אלו. נוסף על כך, אחד המכשולים בגיוס מתנדבים למשרד הרווחה הוא שמימון התקנים מתחלק בין משרד הרווחה ובין מקום השירות או הרשות המקומית, וכל צד נדרש לממן מחצית מעלות התקנים. עקב כך דווקא מקומות השירות והרשויות המקומיות שזקוקים ביותר לסיוע אינם מקבלים מתנדבים, בשל חוסר היכולת שלהם לממן את עלות התקנים שלהם.²³¹ בהקשר זה יש לזכור שכל משרד ממשלתי מחליט מהו

²³⁰ דברי ההסבר לסעיף 2 של הצעת חוק שירות אזרחי לתלמידי ישיבות (הוראות שעה), התשע"ג-2013.
²³¹ עופרה לוי, מרכזת בכירה שירות לאומי-אזרחי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, פגישה, דצמבר 2013



התקציב שהוא מקצה לתקני מתנדבים מהשירות הלאומי,²³² ולפיכך ייתכן שמספר התקנים בכל משרד נקבע על-פי אילוצי התקציביים ולא על-פי צרכיו.

במשרד הרווחה ובמערכת הבריאות הממשלתית לא משרתים מתנדבים חרדים, ואילו במשרד לאזרחים ותיקים משרתים 250 חרדים, המסייעים לגברים קשישים בשמונה ערים. 12% מכלל המתנדבים במשרד הרווחה ו-19% מכלל המתנדבים במשרד לאזרחים ותיקים הם ערבים. אין בידינו מידע על מספר המתנדבים הערבים במערכת הבריאות. אורח החיים של המתנדבים החרדים ושל המתנדבות הערביות מקשה עליהם את ההשתלבות במערכת הבריאות, בשל אופי הפעילות של מערכת זו, שיש בה משמרות בשעות הערב ובסוף השבוע.²³³

ביטחון הפנים ושירות בגופים ביטחוניים

המשרד לביטחון הפנים מפעיל רק מתנדבים חרדים (12%) וערבים (88%). 90% מכלל המתנדבים הערבים הם בנות. חשוב לציין כי רק 9% מכלל המתנדבים בביטחון הפנים משרתים במשטרה, בשירות בתי-הסוהר ובכיבוי אש, ו-91% הנותרים משרתים בגופי המניעה: "עיר ללא אלימות", "מצילה" והרשות למלחמה בסמים.²³⁴

מהמתנדבים החרדים המשרתים במשרד לביטחון הפנים רק 14% (28) משרתים במשטרה (19), בשירות בתי-הסוהר (6) ובכיבוי אש (3). הביקוש הנמוך של חרדים לשרת במשטרה, בשירות בתי-הסוהר או בכיבוי אש קשור לכך שהשירות בהם כרוך במשמרות, הרחק מהבית ולא תמיד בסביבה המותאמת לאורח החיים החרדי. לכך יש להוסיף את העובדה שהתפקידים שיועדו למתנדבים במשטרה לא היו בליבת העבודה של הארגון, אלא רק תפקידי תמיכה.

הואיל והמוטיבציה לשירות במשטרה בשירות בתי-הסוהר ובכיבוי אש אינה גבוהה, גובשו שני מסלולי התנדבות לחרדים: מסלול ביטחוני-אזרחי הכולל את המשטרה, שירות בתי-הסוהר וכיבוי אש, ומסלול חברתי-אזרחי. ההתנדבות במסלול הביטחוני-אזרחי המזכה את המתנדב בדמי כלכלה גבוהים יותר לעומת דמי הכלכלה המוענקים למתנדבים במסלול החברתי-אזרחי.

חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, קובע את טווח שיעורי מימון התקנים על-ידי הגופים המפעילים במסלול האזרחי-ביטחוני. בהתאם לטווח זה הותקנו תקנות שלפיהן שיעורי ההשתתפות של המשטרה, שירות בתי-הסוהר וכיבוי אש במימון תקני המתנדבים יהיו נמוכים בהשוואה לשיעורי ההשתתפות של שאר הגופים המפעילים במסלול זה (למשל זק"א ומד"א).

מדרג זה נועד להבטיח שעלות תקן בעבור המשטרה, שירות בתי-הסוהר וכיבוי אש לא תהיה חסם בפני שילוב מתנדבים חרדים בגופים אלה.²³⁵

במסלול הביטחוני-אזרחי נכלל גם שירות בגופי הביטחון הכפופים למשרד ראש הממשלה, והוא נחשב אטרקטיבי יותר מהשירות בתחום ביטחון הפנים. המשרד לביטחון הפנים התנגד להכללת השירות בגופי הביטחון הכפופים למשרד ראש הממשלה במסלול הביטחוני-אזרחי, מחשש שהמתנדבים יעדיפו לשרת

²³² השר לאזרחים ותיקים אורי אורבך, דבריו בישיבה מס' 121 של הכנסת ה-19, 26 בפברואר 2014.

²³³ ענת לייכטר, ממונה תחום התנדבות ומעמד האישה במשרד הבריאות, מכתב, 8 ביולי 2014.

²³⁴ שר-שלום גירבי, מנהל רשות השירות אזרחי-לאומי, דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי לתלמידי ישיבות (הוראת שעה), התשע"ג-2013, פרוטוקול מס' 4, 1 באוגוסט 2013.

²³⁵ רן רידיניק, אגף התקציבים במשרד האוצר, דיון בוועדה המיוחדת לבחינת יישום הוראות חוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, תקנות שירות לאומי-אזרחי בנושא דמי כלכלה ובנושא השתתפות הגופים המפעילים במימון התקנים, 2 ביולי 2014.



בגופים אלה ולא יגיעו למשטרה, לשירות בתי-הסוהר ולכיבוי אש, שממילא הביקוש להתנדב בהם מצומצם. צה"ל גם הוא התנגד לאפשרות של התנדבות בגופים הביטחוניים, משני טעמים עיקריים: ²³⁶ 1. ההתנדבות בגופים אלה נמשכת שנתיים בתנאים טובים יותר מתנאי שירות צבאי מלא בצה"ל. ²³⁷ 2. התשלום החודשי שמתנדבים שאינם חרדים בגופים הביטחוניים מקבלים גבוה מדמי הקיום המשולמים לחייל המשרת לצדם באותו משרד. ²³⁸ יש לציין כי על-פי חוק שירות לאומי-אזרחי, התשלום החודשי של מתנדב חרדי לא יהיה גבוה מדמי הקיום של חייל ביחידה עורפית, ולעומת זאת התשלום החודשי שמשולם למתנדבים אחרים, נקבע בלי קשר לתשלום החודשי שחייל ביחידה עורפית מקבל. חרף התנגדות אלה נקבע לבסוף בחוק כי במסלול הביטחוני-אזרחי ייכלל גם שירות ב"יחידות הסמך של משרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה". ²³⁹

בהקשר זה נזכיר כי בחוק נכתב "הממשלה תבחן מתווה לשירות לאומי-אזרחי שעיקרו שירות אזרחי-ביטחוני; לא אושר מתווה כאמור עד 30 היוני 2019, חוק זה יעמוד בתוקף עד 30 ביוני 2020". ²⁴⁰

9.5 תפקידים ומתנדבים כתחליף לכוח-אדם

בהחלטת הממשלה משנת 2007 בדבר "הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל" נקבע כי "השירות לא יפגע, ככל הניתן, במשרות קיימות בשוק העבודה. השתלבות מתנדבי השירות האזרחי-לאומי תיעשה באופן שלא יגרום לדחיקה של עובדים קיימים". ²⁴¹ גם בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, נקבע כי המתנדבים לא ישמשו חלופה לכוח-האדם במקום השירות אלא רק יסייעו בעבודה, ובלשון החוק: "גוף מפעיל לא יציב משרת בשירות לאומי-אזרחי בתפקיד של עובד או כממלא-מקום של עובדיו. משרת בשירות לאומי-אזרחי לא ימלא את מקומם או את תפקידם של עובדים בגוף המפעיל. משרת בשירות לאומי-אזרחי יסייע לעובדי הגוף המפעיל במילוי תפקידם". ²⁴²

סעיפים אלו נקבעו כדי למנוע מציאות שבה הגופים המפעילים יעדיפו להעסיק מתנדבים ככוח-אדם שעלות העסקתו נמוכה מעלות העסקת עובדים רגילים. בדיון בוועדה בכנסת אמר מנהל הרשות, "אנחנו בשום פנים ואופן לא מחליפים כוח-אדם. אנחנו רק כוח עזר. אם תלך לבתי-חולים... תראה שיש שם מתנדבות שירות לאומי שלא מחליפות את האחיות אלא הן כוח עזר. בכל מקום זה כוח עזר". ²⁴³

עם זאת, בחוק שירות לאומי-אזרחי נקבע כי למתנדבים החרדים במשטרה, בשירות בתי-הסוהר, בכיבוי אש, משטרה הירוקה ובאגף הים וחופים יהיו נתונות סמכויות של שוטר, סוהר, לוחם אש ופקח, כפוף להוראות החוק. כך, לדוגמה, אשר לשוטר נקבע כי:

"למשרת בשירות אזרחי-ביטחוני במשטרת ישראל יהיו נתונות סמכויות של שוטר כפוף להוראות סעיף 149 חכ"בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, ויחול עליו הדין המשמעתי החל על שוטר לפי אותו סעיף".

²³⁶ שר-שלום גירבי, מנכ"ל מינהלת השירות אזרחי-לאומי, [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי לתלמידי ישיבות \(הוראת שעה\), התשע"ג-2013](#), פרוטוקול מס' 4, 1 באוגוסט 2013.

²³⁷ ענבל דה-פז ראש ענף ייעוץ כוח-אדם ופרט הפרקליטות הצבאית, משרד הביטחון. [ש.ס.](#)

²³⁸ תא"ל גדי אגמון, רח"ט כוח-אדם סדיר בצה"ל, [ש.ס.](#)

²³⁹ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#), סעיף 4א(1).

²⁴⁰ [ש.ס.](#), סעיף 36.

²⁴¹ החלטת הממשלה מס' 2295, [הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל](#), 19 באוגוסט 2007.

²⁴² [ש.ס.](#), סעיף 6 ב(1) (2) (3).

²⁴³ שר-שלום גירבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, פרוטוקול מס' 4, [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי לתלמידי ישיבות \(הוראת שעה\), התשע"ג-2013](#), 1 באוגוסט 2013.



בסעיף 49 n1 לפקודה נכתב בסעיף (ב) "חובותיו, זכויותיו, סמכויותיו, חסינויותיו וכפיותו לשיפוט ולדין משמעתי של משרת בשירות אזרחי-ביטחוני יהיו כשל שוטר, בשינויים שייקבעו בצו לפי סעיף קטן (ג), ובשינויים המפורטים בפקודה זו ובחוק המשטרה", ובסעיף קטן(ג) בפקודה נכתב "השר רשאי לקבוע בצו הוראות כאמור בסעיף קטן (ב), ואולם הוראות לעניין חובותיו וזכויותיו של משרת בשירות אזרחי-ביטחוני ייקבעו בהסכמת השר הממונה לאומי-אזרחי או לבקשתו; לא הושגה הסכמה בין השרים, יכריע בעניין ראש הממשלה בתוך 30 ימים מיום פניית מי מהשרים אליו".²⁴⁴

אשר למתנדבים במשרדי הממשלה, ועדה משותפת של הרשות ונציבות שירות המדינה בוחנת את הבקשות להפעלת מתנדבים במשרדי הממשלה במטרה לבדוק שהם אינם מחליפים כוח-אדם קיים. לאחר אישור הבקשה ותחילת ההתנדבות, הפיקוח הוא באחריות רשות השירות הלאומי-אזרחי. לדברי נציג נציבות שירות המדינה²⁴⁵ בוועדה המשותפת לנציבות ולרשות השירות הלאומי, משרד ממשלתי המבקש להפעיל מתנדבים נדרש להעביר לוועדה משותפת לרשות ולנציבות **תיאור מפורט** של התפקיד המיועד למתנדב, ותחום השירות. לדברי נציג הנציבות בוועדה, בקשת המשרד תאושר רק אם תיאור התפקיד של המתנדב אינו סותר את כללי הנציבות ומספר המתנדבים במשרד מידתי למספר העובדים בו.²⁴⁶ לדבריו, הפיקוח על קיום הכללים בשירות הוא באחריות הרשות, ולא באחריות הנציבות.²⁴⁷

מנתונים שקיבלנו מ-15 ממשרדי הממשלה עולה כי משרתים בהם יותר מ-8,000 מתנדבים. מנהל הרשות, שר-שלום גרבי, אמר בדיון בוועדה בכנסת: "לפני שאנחנו מאשרים כל מקום לשירות לאומי או אזרחי אנחנו מבקשים את הגדרת התפקיד של כל מתנדב בכל מקום. אגב, בשירות המדינה יש לנו ועדה עם נציבות שירות המדינה שבוחנת כל מקום ומקום וכל תפקיד ותפקיד, בודקת שהיא לא מחליפה כוח-אדם בעבודה אלא היא רק כוח עזר. בשאר המקומות אני לא יכול להגיד במאה אחוזים שאין, אבל אני יכול להגיד בצורה אחראית שאנחנו לא נותנים יד בשום מקום להחליף כוח-אדם, אלא אנו רק כוח עזר. אגב, אני מוכן לעבור עם כל אחד ואחד מכם בשמחה וגאווה, לתת לכם את הפרישה של כל המקומות ולבדוק את זה. אנחנו בודקים את זה, אגב".²⁴⁸

עם זה, בשל מחסור בסייעות הקצה משרד החינוך לשנת הלימודים התשע"ה יותר מ-1,200 תקנים של מתנדבות שירות לאומי שישרתו כסייעות בגני-ילדים לגילאי 3-4.²⁴⁹ בהקשר זה הועלתה גם שאלה בדבר הכשרה של המתנדבות לשמש כסייעות בגני-ילדים. מנציבות שירות המדינה נמסר לנו בנושא זה כי לא נבחנה הקצאת תקנים כאמור.²⁵⁰

חוק שירות לאומי, התש"ג-1953, שעניינו כלל המתנדבים למעט חרדים, וחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, שעניינו מתנדבים חרדים, אוסרים על הגופים המוכרים והמפעילים להפעיל מתנדבים בעבודות משרדיות אלא במקרים חריגים שבהם יש בביצוע מטלות כאלה תועלת ציבורית, ובאישור

²⁴⁴ פקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א-1971, סעיף 49n1.

²⁴⁵ נאדר אלקסאר, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 17 ביולי 2014.

²⁴⁶ חוזר נציבות שירות המדינה, [עקרונות להעסקת מתנדבי שירות אזרחי-לאומי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך](#), 13 בינואר 2011.

²⁴⁷ נאדר אלקסאר, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 17 ביולי 2014.

²⁴⁸ שר-שלום גרבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, פרוטוקול מס' 4, [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויין בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי לתלמידי ישיבות \(הוראת שעה\)](#), התשע"ג-2013, 1 באוגוסט 2013.

²⁴⁹ אתר האינטרנט של משרד החינוך, [קול קורא שירות לאומי בגני הילדים](#), כניסה אחרונה: 20 ביולי 2014.

²⁵⁰ סגן שר החינוך, אבי וורצמן, ישיבה מס' 156, דברי הכנסת 9 ביולי 2014.

²⁵⁰ נאדר אלקסאר, נציבות שירות המדינה, דואר אלקטרוני, 20 ביולי 2014.



מנהל הרשות.²⁵¹ נציבות שירות המדינה אינה מאשרת הפעלת מתנדבים במשרדי הממשלה בעבודות משרד, מזכירות ומינהלה.

כאמור, אין בידינו מידע מלא על תפקידים שהמתנדבים ממלאים במשרדי הממשלה, אך מנתוני הגופים המוכרים לגבי קבוצת המתנדבים הגדולה ביותר - המתנדבים החילוניים ואלו שמקרב הציונות הדתית המשרתים במשרדי הממשלה הבאים - עולה כי 1,432 מתנדבים מהציונות הדתית והחילוניים משרתים בתפקידי מזכירות ותפקידים המוגדרים "כללים": כל 259 המתנדבים בתחום ביטחון הפנים; כל 605 המתנדבים בתחום הביטחון (ביחידות הסמך הביטחוניות של משרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון ורפא"ל) ו-568 מתנדבים בתחום הבריאות. כאמור, באשר לשאר האוכלוסיות לא ניתן לדעת מהמידע שנמסר לנו על אופי התפקידים אותם הם ממלאים במשרדי הממשלה השונים, וייתכן שמספר המתנדבים אלה גבוה בהרבה.

נציין כי בהצעת החוק הממשלתית לשירות אזרחי שכאמור מונחת על שולחן הכנסת לקראת הכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית מוצע כי מתנדבי השירות האזרחי יסייעו לעובדים אך לא ימלאו את מקומם או את תפקידם, והשר הממונה יקבע את סוגי העבודות או התפקידים שבהם אין להפעיל את המתנדבים. על-פי הצעת החוק מנהל הרשות רשאי בהסכמת נציג שר הכלכלה או נציבות שירות המדינה להתיר לגוף מפעיל להפעיל מתנדב כממלא-מקום או ממלא תפקיד של עובד "במקרים מיוחדים ולתקופות קצרות ובהתאם לתנאים ולסייגים שייכללו בהיתר", ובלבד שלא יינתן היתר למילוי מקום של עובדים בזמן שביתה. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי מטרת הוראה זו "להקטין את הסיכון שמתנדבי השירות הלאומי יתפסו את משרותיהם של עובדים בלתי מקצועיים בשכר נמוך ובכך ייפגעו בהיצע המשרות הקיימות בשוק העבודה הישראלי ויובילו להרחבת מעגל האבטלה. היות שתפקידים שונים המבוצעים על-ידי מתנדבי השירות הלאומי יכולים להתבצע על-ידי עובדים בלתי מקצועיים המועסקים בשכר נמוך, קיים חשש שמעסיקים המונעים משיקולים כלכליים יעדיפו הפעלת מתנדבי השירות הלאומי תחת העסקת עובדים בשכר, שכן (עלות) העסקת עובדים עולה בהרבה על העלות הכוללת של הפעלת מתנדבים".²⁵²

9.6. הקצאת התקנים ומימון

במתכונת הפעלת מתנדבי השירות הלאומי והאזרחי כל מקום שירות (גוף מפעיל) מפעיל מתנדבים בהתאם ליכולתו לממן את עלות תקניהם. ככלל, מקום שירות המבקש להפעיל מתנדבים, בין אם הוא ממשלתי ובין אם מהמגזר השלישי, יישא בעלות התקן למתנדב שקבעה הרשות. עלות זו כוללת תקורה בגובה 9.4% המשולמת לגוף המוכר, האחראי לאיתור המתנדב ולשיבוצו וכן לטיפול במתנדב ולתשלום דמי הכלכלה של המתנדב.

כאמור, לפי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי עלות שנתית של תקן מתנדב בשירות לאומי בתקן חוץ יכולה להיות עד 30,000 ש"ח, ועלות מקבילה בתקן בית יכולה להיות עד 19,000 ש"ח. עלות התקנים למתנדבים חרדים, ערבים ומקבוצות אוכלוסייה מיוחדות גבוהה מעלות תקן של מתנדבים אחרים עקב הצורך לממן התאמות או הכשרות שנדרשות למתנדבים אלו (ראו לעיל בפרק 7). **כיוון שכך, ייתכן שגוף מפעיל יזדקק למתנדבים אך בשל היעדר תקציב הוא לא יוכל לקבל מתנדבים כלל או שיעדיף מתנדבים שעלות התקן שלהם נמוכה משל אחרים.**

²⁵¹ סעיף 51(5), [תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\)](#), התשס"ב-2002.
²⁵² סעיף 1(ג6), [חוק שירות לאומי-אזרחי](#), התשע"ד-2014.
²⁵² [חוק שירות אזרחי תשע"ב-2012](#), סעיף 4.



נשאלת השאלה אם יש מחסור בתקנים למתנדבי השירות הלאומי-אזרחי, או שלחלופין יש די תקנים אך יש קושי באיושם.

במענה על שאלה זו נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת מרשות השירות הלאומי-אזרחי ב-30 באוקטובר 2013 כי **לא ידוע על עודפי ביקוש או היצע במתנדבים במשרדי הממשלה, וכל משרד ממשלתי מצרף לשורותיו את מתנדבי השירות על-פי צרכיו ותקציבו.**²⁵³ עוד נמסר מהרשות כי יש עודף ביקוש לשירות במקומות השירות האלה: שב"כ, המוסד, חינוך מיוחד וטיפול בילדים חולי סרטן, ומנגד יש מחסור בביקוש להתנדבות בבתי-חולים, במשטרה, בבתי-אבות, במעונות ובפנימיות לאנשים עם מוגבלות ובסיוע לקשישים.²⁵⁴ על כך יש להוסיף כי המימון של תקני המתנדבים במשרד הרווחה נעשה על-פי שיטת התקצוב התואם (מצינג), 50% על-ידי המשרד ו-50% על-ידי הגוף המפעיל, ועקב זאת גופים מפעילים או רשויות עם מחסור תקציבי אינם מקבלים מתנדבים משום שאין באפשרותם לממן את הפעלתם.

כדי להעריך את היקף הביקוש להתנדבות אל מול היצע התקנים במסמך זה ביקשנו מהגופים המוכרים וממשרדי הממשלה המפעילים מתנדבים להעביר לידנו נתונים על מספר התקנים בכלל והתקנים המאווישים בפרט. לצערנו גם במקרה זה קיבלנו תשובות חלקיות בלבד, שאינן מאפשרות ללמוד אם יש פער בין היצע לביקוש של מקומות שירות בכלל, ובפרט בקרב חרדים וערבים.

מהמשרד לאזרחים ותיקים נמסר שיש כיום ביקוש רב מצד מתנדבים מכל המגזרים להשתלב במשרד זה, והביקוש עולה על היצע מקומות השירות. נוסף על כך, הוגשו בקשות של ראשי רשויות ומנהלי אגפי רווחה להכניס גם אותם לפרויקטים שהמשרד מפעיל כדי שיקבלו מתנדבים.

ממשרד החינוך נמסר כי כל התקנים במשרד זה מאוישים, וכי המשרד יכול לקלוט עוד כ-1,000 תקנים, בהתאם לתקציב שיוקצה לכך, אך לא פורט המקור התקציבי לכך. כאמור, בשל החלטת הממשלה להנהיג חינוך חינם מגיל שלוש נוצר מחסור בסייעות בגני-ילדים לגילאי 3-4, ולפתרון מצוקה זו הוקצו לשנת הלימודים תשע"ה כ-1,200 תקנים למתנדבות בתפקידי סייעת שנייה בגנים כאלה.

היקף התקנים במשרד הביטחון נמצא במגמת עלייה; בשנת תשע"ה יגדל מספר התקנים ב-50 לעומת שנת התשע"ד. במשרד הביטחון אין מתנדבים חרדים, אך בכוונת המשרד לבצע תוכנית ניסיונית להפעלת מתנדבים בשירות אזרחי.

במשרד המשפטים הוחלט לשאוף לכך ש-20% מהמתנדבים במשרד זה יהיו ערבים, אך נמסר כי יש קשיים בגיוס מתנדבים ממגזר זה. העמותה לשוויון חברתי, שכאמור פועלת במגזר הערבי, קיבלה 20 תקנים במסגרת זכייתה במכרז אך לא הצליחה לגייס יותר משני מתנדבים. עם זאת בדיון בכנסת אמר מנכ"ל העמותה לשוויון חברתי כי יש מחסור בתקנים בצפון הארץ ובדרומה. לדבריו בסוף שנת 2013 המתינו 400 בוגרות תיכון מהמגזר הערבי לשיבוץ, ויש חשש שהן יעדיפו להשתלב בעבודה במקום להמשיך להתמין לשיבוץ בשירות לאומי. בהקשר זה יש לזכור כי הממשלה הטילה על הרשות בין השאר להיות הגורם האחראי לתקני השירות הלאומי של מגזרי המיעוטים.²⁵⁵

²⁵³ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות הלאומי-אזרחי, מכתב, 30 באוקטובר 2013.
²⁵⁴ שם.

²⁵⁵ החלטת הממשלה מס' 638, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013



אחת השאלות שעולה בהקשר זה היא אם מערך השירות הלאומי-אזרחי יכול לקלוט יותר מתנדבים חרדים. בדיון בכנסת בנובמבר 2013 אמר מנהל הרשות כי לאחר בדיקה ראשונית של הרשות עם משרדי הממשלה נמצא כי הפוטנציאל הוא **11,420 תקני התנדבות חדשים לחודים**.²⁵⁶ להלן פירוט מספר התקנים הפוטנציאלי לחרדים, על-פי **הערכה ראשונית**, לפי מסלולי שירות.

במסגרת המסלול הביטחוני-אזרחי למתנדבים חרדים יש פוטנציאל ל-3,500 תקנים חדשים כמפורט להלן:

טבלה מס' 20 - פוטנציאל תקנים למתנדבים חרדים במסלול הביטחוני-אזרחי לפי גופים מפעילים ותפקידים

פוטנציאל תקנים	תפקידים	הגוף המפעיל
500	שיטור, תנועה וסיור ומינהלה	משטרה
100	משגיח כשרות, עוזר רב, מינהלה	שירות בתי-הסוהר
900	הסברה וסיוע בפרויקטים: "מצילה" ו"עיר ללא אלימות" וברשות למלחמה בסמים	המשרד לביטחון הפנים
500	תומך לחימת אש ומינהלה	כיבוי אש
600	חובשים ומוקדנים	שירותי הצלה
100	מחשוב	שב"כ והמוסד
800	מדריכי אוכלוסייה בזמן חירום	רח"ל (רשות חירום לאומית)
3,500	סך הכול	

יש לשים לב לכך שבתפקידים במסלול זה נכללים גם תפקידי מינהלה.

במסגרת משרדי הממשלה ומוסדות ממלכתיים וציבוריים יש פוטנציאל ל-6,420 תקנים חדשים כמפורט להלן:

טבלה מס' 21 - פוטנציאל תקנים למתנדבים חרדים במוסדות ממלכתיים וציבוריים

מספר תקנים פוטנציאלי	התפקיד	הגוף המפעיל
200	הסברה ממשלתית במרכזי מידע	משרדי הממשלה ורשויות מקומיות
3,000	לשכות הרווחה	משרד הרווחה
200	סיוע בבתי-חולים	משרד הבריאות
100	הסברה והדרכה	המשרד להגנת הסביבה
20	סיוע לעולים, הדרכה והסברה	המשרד לקליטת העלייה
50	חונכים ועוזרי הוראה בבתי-ספר של משרד הכלכלה	משרד הכלכלה

²⁵⁶ שר-שלום גרבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי לתלמידי ישיבות (הוראת שעה), התשע"ג-2013, פרוטוקול מס' 25, 28 בנובמבר 2013.



100	סיוע לפונים	המוסד לביטוח לאומי
1,000	עוזרי הוראה בבתי-ספר חרדיים יסודיים לבנים בלבד	משרד החינוך ורשתות החינוך העצמאיות
1,000	סיוע לקשישים במתנ"סים וברשויות המקומיות	משרד לאזרחים ותיקים
300	ליווי וסיוע לחולים ואיוש מוקדי מידע	קופות-החולים
200	זהות יהודית – הדרכה והסברה	בתי-ספר ממלכתיים
250	הדרכת תלמידים ונוער	הרשות לביטוחות בדרכים ו"אור ירוק"
6,420		סך הכול

במסגרת עמותות שונות יש פוטנציאל ל-1,500 תקנים חדשים, כמפורט להלן:

טבלה מס' 22 - פוטנציאל תקנים למתנדבים חרדים בעמותות

מספר תקנים פוטנציאלי	הגוף המפעיל
700	איתור נוער נושר
800	עמותות חסד
1,500	סך הכול

לדברי שר-שלום ג'רבי, מנהל הרשות, 11,420 תקנים אלה הם הערכה ראשונית המחייבת המשך עבודת מטה לגיבוש פוטנציאל סופי.²⁵⁷ נזכיר כי כיום משרתים בשירות האזרחי 1,334 מתנדבים חרדים, ומספר המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי כולו הוא כ-16,000.

אשר למתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות החליטה הממשלה כי מתחילת שנת השירות הלאומי 2014, בספטמבר 2014, יוקצו 400 תקנים נוספים למתנדבים מקבוצות אלה, בחלוקה שלהלן:²⁵⁸

טבלה מס' 23 - חלוקת הקצאת תקנים למתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות לשנת 2014

מקור התקן	אנשים עם מוגבלות	נוער בסיכון
משרד האוצר	100 תקנים	100 תקנים
משרד החינוך	50 תקנים	50 תקנים
משרד הבריאות	50 תקנים	50 תקנים
סך הכול	200 תקנים	200 תקנים

בהצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, מוצע בין היתר כי על הרשות יוטל "לווסת את חלוקת המשאבים, ובכלל זה להקצות את תקני השירות האזרחי, בהתאם לסדרי העדיפויות הממלכתיים בתחום השירות האזרחי, כפי שייקבע מזמן לזמן על-ידי הממשלה...". עוד נקבע בחוק כי אחת לחמש שנים על

²⁵⁷ שר-שלום ג'רבי, מנהל רשות השירות הלאומי-אזרחי, [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי לתלמידי ישיבות \(הוראת שעה\), התשע"ג-2013](#), 28 בנובמבר 2013.

²⁵⁸ החלטת ממשלה מס' 638, [שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי](#), 28 ביולי 2013.



הרשות להעביר למועצה ציבורית לשירות הלאומי²⁵⁹ הצעה לקביעת סדרי העדיפויות הממלכתיים של השירות האזרחי וחלוקת המשאבים בהתאם, ולאחר דיון בהצעה המועצה תעביר את המלצותיה לשר הממונה. בחוק נקבע כי בסדרי העדיפויות הממלכתיים נכללות הגברת השילוב של קבוצות אוכלוסייה בשירות האזרחי, קביעת מכסות להקצאת תקנים להפעלת מתנדבים בכל תחומי השירות וקביעת אזורים מועדפים לשירות.²⁶⁰

הדיון על היקף התקנים למתנדבים רלוונטי לא רק לשאלה אם הגודל של מערך שירות זה מספק או לא, אלא גם לקביעת קבוצות האזרחים שיוכלו ליהנות מהטבות שניתנות רק לבוגרי שירות צבאי או שירות לאומי-אזרחי. כך, לדוגמה, **בהצעת החוק הממשלתית בדבר קביעת מע"מ בשיעור 0% ברכישת דירה חדשה** לרוכש שהוא הורה לילד או שהוא מעל גיל 35 שאין בבעלותו דירה מוצע כי רוכש דירה ששירת שירות צבאי, לאומי או אזרחי במשך 12 חודשים לפחות זכאי להטבה זו בקניית דירה שמחירה לא יותר מ-1.6 מיליון ש"ח, ואילו רוכש דירה שלא שירת כאמור יזכה להטבה זו רק בגין קניית דירה שמחירה לא יותר מ-950,000 ש"ח.

תכליות חוק מוצע זה, שהוגדרו בדברי ההסבר להצעת החוק, הן אלה: "בחוק המוצע ניתנת הטבה מוגדלת למי ששירת בצבא-הגנה לישראל וכן למי ששירת בשירות לאומי, בשירות לאומי-אזרחי או בשירות אזרחי...מתן הטבה מוגדלת לאוכלוסייה תורמת זו הוא חלק מהכרת תודה והגמול של המדינה כלפי אוכלוסייה שביצעה שירות לטובת הכלל תוך נשיאה בנטל אישי וכלכלי, וביטוי לחסרון הכיס שנשא בו עקב השירות. מתן ההטבה כאמור הוא נדבך נוסף בעידוד אזרחי המדינה לבצע שירות צבאי או שירות לאומי-אזרחי".²⁶¹

בחוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת עו"ד אייל ינון נכתב כי "קיימים קשיים חוקתיים ניכרים בהבחנה העומדת בבסיס הצעת החוק בין קבוצת הרוכשים ה'מוטבים' – מי ששירת 12 חודשים ומעלה בשירות צבאי, אזרחי או לאומי, וכן מי שסובל מנכות או מוגבלות קשה – ובין קבוצת הרוכשים ה'זכאים' – יתר אזרחי המדינה". על-פי חוות דעת זו יש קושי חוקתי גם "נוכח העובדה שהאפשרויות לשירות אזרחי לאוכלוסיות דוגמת החרדים או הערבים נפתחו רק בשנים האחרונות. למעשה, האזרחים הערבים בגיל הגיוס כלל אינם נקראים לשירות צבאי, ואילו האזרחים החרדים קיבלו במשך שנים רבות דחיית שירות ואף פטור מכוח החוק, שכן המדינה הכירה במעמדם הייחודי של שתי קבוצות אוכלוסייה אלה. בנסיבות אלה, גם אם יש בהסדר משום עידוד אזרחים לשרת בשירות צבאי או אזרחי בעתיד, עידוד זה נעשה באמצעות 'פגיעה' במי שיכול להיות שכלל לא הייתה לו אפשרות לשרת שירות כזה כאשר היה בגיל הרלוונטי".²⁶²

על טענת הממשלה כי הבחנה בין המשרתים למי שאינם משרתים נועדה לפצות על חסרון הכיס שנגרם למשרתים בזמן השירות, לעומת האחרים, השיב היועץ כי ההסדר המוצע אינו מתחשב באופי השירות ובמשכו, וכך מי ששירת שנה אחת שירות לאומי או אזרחי, שמאפשר לעתים גם עבודה חלקית לצדו, זכאי לאותה הטבה כמו מי ששירת שירות קרבי במשך שלוש שנים, על אף הפער בחסרון הכיס שנגרם להם בשל השירות.²⁶³ במועד סיום כתיבת מסמך זה נדונה הצעת חוק מס ערך מוסף (הטבה במס

²⁵⁹ המועצה הציבורית לשירות הלאומי – שתמונה על-ידי נשיא המדינה ותורכב מ-18 חברים: חציים נציגי ציבור וחציים נציגי משרדי הממשלה הנוגעים לעניין. ובין יתר תפקידיה, שתסייע בהתוויית המדיניות הכוללת של השירות הלאומי-אזרחי. פרק ה': מועצה ציבורית לשירות אזרחי, [הצעת חוק השירות האזרחי, התשע"ב-2012](#).

²⁶⁰ סעיף 24-25, [הצעת חוק השירות האזרחי, התשע"ב-2012](#).

²⁶¹ [הצעת חוק מס ערך מוסף \(הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת\), התשע"ד-2014](#).

²⁶² מחוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת עו"ד אייל ינון על הצעת חוק מס ערך מוסף (הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת), התשע"ד-2014, 7 ביולי 2014.

²⁶³ שם.



בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת), התשע"ד-2014,²⁶⁴ הידועה בכינוי "מע"מ 0", בוועדת הכספים של הכנסת לשם הכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית.

9.7. שנת התנדבות שנייה

כאמור, על-פי נתונים שמסרו לנו כל הגופים המוכרים (פרט ל"שלומית" שלא העבירה נתונים בנושא זה), בעבור כ-70% מכלל המתנדבים שנת 2013 הייתה שנת התנדבותם הראשונה. לפי רשות השירות הלאומי-אזרחי, שיעור נמוך של מתנדבים ממשיכים לשנת התנדבות שנייה, ולפיכך הוחלט לעודד את מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי להמשיך לשנת התנדבות נוספת על-ידי הקלת התנאים ללימודים ולעבודה בזמן השירות.

עד כה היו מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי זכאים לאישור לימודים בהיקף שעד שש שעות שבועיות או אישור עבודה עד 12 שעות שבועיות, ולא היו זכאים לקבל אישור לעבודה וללימודים גם יחד. על-פי נוהל חדש בנושא זה יוכלו מתנדבי השנה השנייה ללמוד עד 12 שעות שבועיות בכלל תחומי הלימודים ללא אישור מיוחד, וגם לעבוד עד 20 שעות שבועיות, בהתאם למצבם הכלכלי-חברתי, ויוכלו לעבוד וגם ללמוד תוך כדי שירות. עם זה, על-פי הנוהל פעילויות אלה יתקיימו רק לאחר שעות השירות, ולא על חשבונן.²⁶⁵

9.8. הפיקוח והבקרה שמפעילה רשות השירות הלאומי-אזרחי

כללי השירות הלאומי, ובכללם הסדרי הפיקוח, קבועים בתקנות הביטוח הלאומי.²⁶⁶ בחוק טל לא היו הסדרי פיקוח על המתנדבים, ושופטי בג"ץ שדנו בחוק זה קבעו כי אחת הסיבות לכישלון ביישומו היא היעדר מנגנון פיקוח יעיל על השירות האזרחי.²⁶⁷ בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, המסדיר את ההתנדבות של חרדים, יש פרק שלם שעניינו הפיקוח וסמכויות המפקחים על השירות האזרחי.²⁶⁸ משום כך כללי הפיקוח על ההתנדבות של חרדים הדוקים יותר בהשוואה לכללי הפיקוח על שאר המתנדבים, ולדברי מנהל הרשות שר שלום-גירבי "הרשות מפעילה 100% בקרה במגזר החרדי וביתר המגזרים 60%".²⁶⁹

הן בחקיקה והן בהחלטות הממשלה נקבע כי רשות השירות הלאומי-אזרחי היא הגוף המפקח על מערך השירות הלאומי-אזרחי, המורכב מכ-16,000 מתנדבים, שמונה גופים מוכרים וכ-2,500 גופים מפעילים הפרוסים בכל רחבי הארץ ואף בחו"ל.

את מלאכת הפיקוח **בפועל** עושים הגורמים האלה:

1) שלושה פקחים של רשות השירות הלאומי-אזרחי במשרה מלאה האחראים לפיקוח על הגופים המפעילים בכל הארץ;

²⁶⁴ הצעת חוק מס ערך מסוף (הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת), התשע"ד-2014.

²⁶⁵ אתר האינטרנט של רשות השירות הלאומי-אזרחי, [מעודדים שנתיים שירות: יורחבו שעות הלימודים והעבודה למתנדבים שנה נוספת](#), 31 באוגוסט 2014.

²⁶⁶ תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002, סעיף 6.

²⁶⁷ בג"ץ 6298/07, יהודה רסלר ואחי' נגד כנסת ישראל ושר הביטחון, ניתן ב-21 בפברואר 2012.

²⁶⁸ פרק ד': רשות השירות הלאומי-אזרחי וסמכויות פיקוח, חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

²⁶⁹ שר שלום גירבי, מנכ"ל מנהלת השירות הלאומי-אזרחי, [דיון בוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות](#), פרוטוקול מס' 4, 1 באוגוסט 2013.



2) שמונה בקרים ומנהל מטעם חברת "יחזקאל ריבה ושות' - יועצים להנדסת תעשייה, ניהול ובקרה" שהרשות התקשרה עמה לצורך ביצוע הפיקוח והבקרה;

3) אחראי מטעם הגוף המפעיל המלווה את המתנדבים במקומות השירות. לדוגמה, בכל בית-חולים יש רכו המטפל במתנדבים;

4) רכזי שטח המועסקים על-ידי הגופים המוכרים, שתפקידם לראיין את המועמדים ולשבצם למקום שירות ולתפקיד ההולם ביותר את כישוריהם; אחריות לנוכחות ולפעילות סדירה של המתנדבים; ליווי כל מתנדב ומעקב אחר שביעות רצון המפעיל ורצון המתנדב מהשירות; דאגה לתנאי השירות ולצורכי המתנדבים ודיווח לרשות על תפקודם.²⁷⁰

בתנאי המכרז לגוף מוכר המפנה מתנדבים בשירות לאומי-אזרחי ומטפל בענייניהם נקבע מספר המתנדבים שיהיו בפיקוחו של רכו, וכך, לדוגמה, לכל 75 מתנדבים חרדים, בני מיעוטים, מהציונות דתית או חילונים בתקן בית יהיה רכו אחד, ולעומת זאת לכל 52 מתנדבים בתקן חוץ יהיה רכו אחד ולכל 30 מתנדבים מקבוצות אוכלוסייה מיוחדות יהיה רכו אחד.²⁷¹

במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת כמה חריגות מהנהלים התגלו בשנת 2013, ואילו סנקציות הוטלו על מפירי ההוראות, נמסר מרשות השירות הלאומי-אזרחי כי מדי שנה מופסק השירות של מאות מתנדבים חרדים ושל מתנדבים רבים בשירות הלאומי. הפסקת השירות כרוכה בשלילת ההטבות שבוגר השירות הלאומי-אזרחי זכאי להן. **הרשות לא העבירה לנו מספרים מדויקים על מספר המקרים האלה.** בדיון בכנסת על השירות של חרדים אמר מנהל הרשות שר-שלום גרבי: "הבקרים שלנו בודקים, רואים, אנחנו החזרנו כ-500 בחורים, אברכים, לצבא. 500".²⁷² גרבי לא ציין את התקופה שאליה התייחס בדבריו. נוסף על כך, בשנת 2013 הפסיקה הרשות את פעילותו של גוף מפעיל מסוים לאחר שנודע שהוא גובה מהמתנדבים תשלום, בניגוד לנהלים.²⁷³

גם מתשובות משרדי הממשלה שמשרתים בהם מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי אין אפשרות ללמוד על היקף החריגות מהנהלים או על הפעולות שנקטו בגינן. במענה על השאלה כמה חריגות מהנהלים היו בשנת 2013 השיבו משרדי הממשלה כדלקמן: **משרד החינוך:** נמצאו מקרים בודדים של חריגה מהנהלים וטופלו מינהלתית; **משרד התחבורה:** בשנה זו הופסק השירות של מתנדבת מהמגזר הערבי בשל התנהגות לא ראויה והשירות של מתנדב חרדי שלא עסק בבטיחות בדרכים כפי שנדרש ממנו; **המשרד לביטחון הפנים:** ננקטו צעדי בקרה רבים ובמקרים של חריגה מהנהלים הופסק השירות של המתנדב או הופסקה הפעלת מתנדבים במקום השירות. לא נמסרו נתונים נוספים. **מהמשרדים האלה נמסר כי לא נמצאה כל חריגה מהנהלים: משרד הביטחון, משרד התרבות והספורט, משרד המשפטים, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד החוץ ומשרד המדע, החלל והטכנולוגיה.**

מסקירת כללי הפעילות של המתנדבים וממצאים שעלו בדיונים שונים מתקבל הרושם שבכמה סוגיות מרכזיות עולות שאלות בדבר היקף הפיקוח והאפקטיביות שלו, כמפורט להלן.

²⁷⁰ [מכרז פומבי 04/2014 לגיוס והפניית מתנדבים לשירות אזרחי-לאומי, אפריל 2014.](#)

²⁷¹ שם.

²⁷² [מכרז פומבי 1/2013 לשירותי תפעול, איתור, מיון, השמה וליווי של מתנדבים בשירות האזרחי.](#)

²⁷³ שר-שלום גרבי, מנכ"ל מינהלת השירות אזרחי-לאומי, [דיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי לתלמידי ישיבות \(הוראת שעה\), התשע"ג-2013](#), פרוטוקול מס' 25, 28 בנובמבר 2013.

²⁷³ מוטי אלמליח, מנהל אגף תקצוב ופיקוח ברשות השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 28 בינואר 2014.



- **מקומות השירות** – כיצד נבחנות בקשות הגופים המפעילים לקבל מתנדבים ומהי מידת השקיפות של הליך זה;
- **תחומי השירות ותפקידי המתנדבים** – כיצד הרשות מפקחת על כך שהמתנדבים משרתים רק בתחומי השירות שנקבעו בחוק, מהם הקריטריונים שלפיהם מנהל הרשות מאשר בקשות של גופים מפעילים להפעיל מתנדבים בעבודות מזכירות ומינהלה וכיצד מבטיחים שהמתנדבים אינם משמשים **חלופה לכוח-אדם** במקום השירות;
- **התנדבות בחו"ל** – כיצד מפקחת הרשות על המתנדבים בחו"ל.
- **תנאי השירות של המתנדבות** – בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי עלתה הטענה בדבר היעדר נהלים וטיפול לקוי בתלונות על הטרדה מינית של בנות השירות הלאומי. בדיון התברר כי בשנת התשע"ג טופלו 21 מקרים של הטרדה מינית בעמותת "עמינדב", אך ייתכן שחלקם קרו לא בזמן השירות.²⁷⁴ מנכ"לית עמותת "שלומית" דיווחה כי היו מקרים שמתנדבות מהמגזר הערבי חוו הטרדה מינית ואלומות קשה ביותר. לדבריה, רק בחודשים נובמבר 2013-פברואר 2014 היא טיפלה בחמישה מקרים של תקיפה מינית ובהם מקרים שהגיעו לבית-חולים במצב של טיפול נמרץ.²⁷⁵ הקושי בטיפול בהטרדות מיניות בשירות הלאומי נובע מהעובדה שהחוק למניעת הטרדה מינית מטיל חובות למניעת הטרדה מינית על מעסיק, או במערכות יחסים מיוחדות שבהן אין יחסי עובד-מעביד, אך מתנדבות השירות הלאומי אינן נכללות במערכות אלה.

ביוני 2014 מינתה הרשות ממונה ראשית לטיפול במקרי הטרדה מינית בשירות הלאומי, ופרסמה נוהל בנושא זה שלפיו הגוף המוכר מחויב להעביר למתנדבות בחודש הראשון לשירות סדנאות בנושא הטרדה מינית שיותאמו לקבוצות האוכלוסייה שלהן וייכלל בהן לימוד של עיקרי הנוהל והגורמים שאליהם יש לפנות במקרה של הטרדה מינית; הרכזות יקבלו הכשרה בנושא על-ידי גורם מקצועי; כל גוף מוכר ימנה ממונה לטיפול בהטרדה מינית; תהיה הקפדה על שמירת הפרטיות של המתלוננת ובידה תהיה ההחלטה אם לשתף גורמים נוספים בדבר התלונה, ואם כן, את מי; בהסכם עם הגוף המוכר יידרש הגוף המפעיל לעמוד בתנאי הנוהל ולאפשר לגוף המוכר לקבל כל מידע במקרה של תלונה; במקרה של תלונה על הצוות המקצועי לבחון את המשך הפעלת המתנדבים בגוף המפעיל; במקרה של הגשת תלונה למשטרה או של פנייה לבית-חולים או לכל גורם אחר יש לדווח על כך לרשות, ללא פרטים מזהים. בסוף כל שנת התנדבות יעביר כל גוף מוכר לרשות דוח המסכם את הטיפול בנושא.²⁷⁶

שאלות אלו ואחרות, וכן היעדר מידע מלא על מערך המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי בישראל, הן סוגיות מרכזיות בדיון בנושא זה.

²⁷⁴ ידעיה לוי, מנכ"ל עמותת "עמינדב", דיון בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, [תנאי המתנדבות בשירות הלאומי](#), פרוטוקול מס' 69, 26 בפברואר 2014.

²⁷⁵ אורנה קוטר, מנכ"לית עמותת "שלומית", דיון בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא [תנאי המתנדבות בשירות הלאומי](#), פרוטוקול מס' 69, 26 בפברואר 2014.

²⁷⁶ רשות השירות הלאומי-אזרחי, נוהל מניעה וטיפול בהטרדות ופגיעות מיניות בשירות הלאומי-אזרחי.



מקורות

חקיקה

- הצעות חוק הממשלה מס' 787, 10 ביולי 2013.
- הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19 והוראת שעה) (שילוב תלמידי ישיבות), התשע"ג-2013.
- הצעת חוק שירות אזרחי לתלמידי ישיבות (הוראת שעה), התשע"ג-2013.
- הצעת חוק מס ערך מוסף (הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת), התשע"ד-2014.
- הצעת חוק שירות לאומי (שילוב צעירים עם מוגבלות, צעירים פטורים מטעמי רווחה וצעירים עולים), התשע"ד-2014.
- חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.
- חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953.
- פקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א-1971.
- פקודת מס הכנסה (נוסח חדש).
- חוק שירות לאומי (תיקון), תשל"ט-1979.
- חוק החברות, התשנ"ט-1999.
- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
- חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986.
- חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.
- תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002.
- תקנות חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז-2007.
- תקנות שירות ביטחון (פטור נשים משירות ביטחון מטעמים שבהכרה דתית), תשל"ח-1978.
- תקנות שירות לאומי-אזרחי (דמי כלכלה והיקף השתתפות של גוף מפעיל), התשע"ד-2014.
- הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, 14 במרס 2012.

פסיקה

- בג"ץ 2361/05 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת - נגד שר הרווחה, האגף לתפקידים מיוחדים במשרד הרווחה ועמותת אפרת-אגודה לעידוד הילודה בעם היהודי, 2 במרס 2006.
- בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר ואח' נכד כנסת ישראל ושר הביטחון, 21 בפברואר 2012.

מסמכי הממשלה

- ועדת עברי, הוועדה לכינון השירות האזרחי-לאומי, מסקנות ביניים, פברואר 2005.
- החלטת הממשלה מס' 1215, כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי), 18 בפברואר 2007.
- החלטת הממשלה מס' 2295, הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל, 19 באוגוסט 2007.
- החלטת הממשלה מס' 5272, המשך הפניה להתנדבות בשירות אזרחי, 9 בדצמבר 2012.
- החלטת הממשלה מס' 638, שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 28 ביולי 2013.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2013, מס' 64, לוח מס' 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצות אוכלוסייה, דת, מין וגיל.



קובץ התקנות מס' 7304, הודעת השירות הלאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה
[\(דיוור\) \(עדכון סכומים\), התשע"ד-2013](#). 11 בנובמבר 2013.
ילקוט הפרסומים 6737, [רשימת מפעילים לפי תקנות הביטוח הלאומי \(בנות בשירות לאומי בהתנדבות\),
התשס"ב-2002](#), 19 בינואר 2014.
ילקוט הפרסומים 6794, [רשימת מפעילים לפי תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם
\(שירות אזרחי\)](#), 30 באפריל 2014.
נציבות שירות המדינה, חוזר מס' 2/2011, [עקרונות להעסקת מתנדבי שירות אזרחי-לאומי במשרדי
הממשלה ויחידות הסמך](#), 13 בינואר 2011.
נציבות שירות המדינה, [תקנון שירות המדינה, פרק 03.22 - משרדי הממשלה ויחידותיהם](#).

מסמכי הכנסת

דברי הכנסת

הודעת הממשלה על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות אזרחי, [תשע"ב-2012](#), 18 במרס
2104.

הודעת הממשלה על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות אזרחי, [תשע"ב-2012](#), 19 במאי 2014.
חוות דעת היועץ המשפטי לכנסת עו"ד אייל ינון על הצעת חוק מס ערך מוסף (הטבה במס בעסקה
[שאילתה דחופה, אפליה בתוכנית להכשרת מתנדבות השירות הלאומי](#), 9 ביולי 2014.
[שאילתה דחופה, תקני שירות לאומי המופנים לרווחה](#), 26 בפברואר 2014.

דיונים בוועדות הכנסת

[הוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל השירות הצבאי, בשירות האזרחי
ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות :](#)

פרוטוקול מס' 4, 1 באוגוסט 2013
פרוטוקול מס' 25, 28 בנובמבר 2013
פרוטוקול מס' 27, 16 בדצמבר 2013
פרוטוקול מס' 29, 31 בדצמבר 2013

[הוועדה המיוחדת של הכנסת למעקב אחר יישום הוראות בחוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי
אזרחי :](#)

ישיבת מעקב ליישום הוראות פרק ג' לחוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי, 24 ביוני 2014.
תקנות שירות לאומי-אזרחי בנושא דמי כלכלה ובנושא השתתפות הגופים המפעילים במימון התקנים, 2
ביולי 2014.
תקנות שירות לאומי-אזרחי בנושא דמי כלכלה ובנושא השתתפות הגופים המפעילים במימון התקנים, 8
ביולי 2014.

הוועדה לפניית הציבור :

[התנדבות לשירות אזרחי לאומי על-ידי צעירים הפטורים משירות צבאי – היעדר תקנים הניתנים
לאוכלוסיות אלו](#), פרוטוקול מס' 7, 28 במאי 2013.
[פניות הציבור לגבי התנדבות לשירות לאומי-אזרחי על-ידי צעירים הפטורים משירות צבאי – היעדר
תקנים הניתנים לאוכלוסיות אלו, ישיבת המשך לישיבה בנושא ב-28 במאי 2013](#), פרוטוקול מס' 20, 4
בנובמבר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי:

תנאי המתנדבות בשירות הלאומי, פרוטוקול מס' 69, 26 בפברואר 2014.

מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

יישום חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (חוק טל), כתבה אוריאנה אלמסי, יוני 2012.

מתנדבים בעלי צרכים מיוחדים בשירות האזרחי-לאומי, כתבה אוריאנה אלמסי, נובמבר 2013.

אתרי אינטרנט

"בת עמי".

האגודה להתנדבות.

הפרקליטות הצבאית, אכיפת הדין בצה"ל-סוגיות מרכזיות.

חברת "יחזקאל ריבה ושות' - יועצים להנדסת תעשייה, ניהול ובקרה".

מאגרי המידע הממשלתיים.

משרד החינוך, אגף שירות לאומי, מסלולי השירות מורשת ישראל.

משרד החינוך, קול קורא לשירות לאומי בגני-ילדים.

"עמינדב".

"ש"ל - שירות לאומי".

"שלומית".

מכתבים

אלמליח מוטי, מנהל אגף תקציב ופיתוח במינהלת השירות האזרחי-לאומי, 28 בינואר 2014, 29 בינואר 2014

30 באוקטובר 2013.

אלקסאר נאדר, נציבות שירות המדינה, 20 ביולי 2014.

אנגל הראל מינה, רכזת מרכז השיבוצים בעמותת "שלומית", 23 בדצמבר 2013.

אסרף מירב, מרכזת בכירה (תיאום ומעקב) במשרד המשפטים, 1 בינואר 2014.

ארבל יואב, עו"ד, יועץ משפטי לרשות השירות האזרחי-לאומי, 18 במאי 2014, 27 במאי 2014.

בן-דוד עליסה, אינג', מנהלת חטיבת הבטיחות וההנדסה במשרד התחבורה ובטיחות בדרכים, 10 בדצמבר 2013.

בר רות, עו"ד, עוזרת שר הביטחון, 19 בדצמבר 2013

בר-און בינה, מנכ"ל משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל, 22 בדצמבר 2013.

דהן מלכיאל, רכז פיקוח ובקרה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, 13 בינואר 2014.

דיין משה, נציב שירות המדינה, מכתב לשר לאזרחים ותיקים אורי אורבך, 9 בינואר 2014.

דליצקי ברכי, מנהלת תחום קהילות במשרד לאזרחים ותיקים, 27 בנובמבר 2013.

הרניק רחל, מנהלת היחידה העירונית לשירות לאומי-אזרחי בעיריית ירושלים, 22 בדצמבר 2013.

וייצמן אבי, סמנכ"ל כספים ומינהל באגודה להתנדבות, 20 בינואר 2014.

זריהן אלעד, מנהל גיוס ופתוח בעמותת ש"ל, 3 בפברואר 2014.

חוזה משה, ראש היחידה לתקציב, בקרה ונהלים בלשכת סמנכ"ל וראש אמ"ש של משרד הביטחון, 9 בדצמבר 2013.

חזן חזי, עמותת "בת עמי", 18 בדצמבר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טויג עירית, עוזרת סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד לשירותי דת, 6 בינואר 2014.
כהן מירי, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה במשרד הבריאות, 11 בדצמבר 2013
כמיסה יורם, מנכ"ל העמותה לשוויון חברתי, 19 בדצמבר 2013.
לביא משה, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, 22 בדצמבר 2013.
לוי עופרה, מרכזת בכירה ברשות השירות הלאומי-אזרחי, 9 ביולי 2014.
לייכטר ענת, מנהלת תחום התנדבות וממונה על מעמד האישה במשרד הבריאות, 8 ביולי 2014.
מן נעמי, ראש אגף משאבי אנוש במשרד ראש הממשלה, 12 בינואר 2014.
נחום אמירה, מנהלת אגף משאבי אנוש במשרד הפנים, 1 בדצמבר 2013.
סליפקין קרן, סגנית מנהל גיוס ומכרזים במשרד החוץ, 26 בדצמבר 2013.
פוקס אפרת, עמותת "עמינדב", 19 בדצמבר 2013.
פרומן אורלי, מנכ"ל משרד התרבות והספורט, 8 בדצמבר 2013.
קבלו הרצל, מנהל תחום אוכ"מ במשרד לביטחון פנים, 11 בדצמבר 2013.
ראובני-גוניקמן בת-שבע, סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש במשרד העלייה והקליטה, 25 בדצמבר 2013.

שיחות טלפון

אלמליח מוטי, מנהל אגף תקציב ופיתוח במינהל השירות האזרחי-לאומי, 3 בנובמבר 2013.
אלקסאר נאדר, נציבות שירות המדינה, 17 ביולי 2014.
דהאן מלכיאל, רכז תחום פיקוח ובקרה ברשות השירות האזרחי-לאומי, 31 באוקטובר 2013.
גשל מנחם, לשכת שר הרווחה והשירותים החברתיים, 6 ביולי 2014.

מחקרים

סמוכה סמי ולכטמן זהר, [שירות אזרחי לערבים \(ממצאי מחקר 2009\)](#), אוניברסיטת חיפה, דצמבר 2010.

ימי עיון

האוניברסיטה הפתוחה, המכון לחקר מדיניות, כלכלה פוליטית וחברה באוניברסיטה הפתוחה והאגודה הסוציולוגית הישראלית, קהילת צבא, [תרחיש - ההשלכות של יישום שירות אזרחי חובה](#), 21 באוקטובר 2013

המכון למחקרי ביטחון לאומי, פרופסור סמי סמוכה, [השירות הלאומי-אזרחי במגזר המיעוטים](#), 12 במאי 2014.

