



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שנת שירות – הסדרה ותקצוב

ה' באב תשע"ה

21 ביולי 2015

כתיבה: עדו אבגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת שלי יחימוביץ' והוא עוסק בהסדרת ותקצוב פרויקט שנת השירות בישראל. המסמך מציג נתונים לגבי מספר מתנדבי שנת השירות בשנים האחרונות, וכן לגבי שירותם הצבאי של המתנדבים. בנוסף המסמך סוקר את הנהלים הקיימים לגבי קביעת מכסות דחיית השירות של המתנדבים, לגבי ההכרה בגופים המשלחים ואישור משימותיהם, ולגבי חלוקת המכסות הקיימות בין הגופים המשלחים. עוד בוחן המסמך את התמיכה הממשלתית במתנדבים ואת הנהלים המסדירים את חלוקת תמיכה זו בין הגופים המשלחים. המסמך דן בקצרה בגורמים המגבילים את הגידול במספר המתנדבים לשנת שירות ובוחר את העלות התקציבית של הרחבת מערך שנת השירות. לבסוף המסמך סוקר בקצרה הצעות חוק שמבקשות לשנות את מעמדם של מתנדבי שנת השירות ואת התמיכה בהם.

מהמסמך עולים בין השאר ממצאים אלה:

- 32 גופים משלחים מוכרים יפעלו מתנדבי שנת שירות בשנת תשע"ו (2015/16), בשני מסלולים: מסלול רגיל (כשני-שליש מהמתנדבים) ומסלול גרעיני נח"ל (כשליש מהמתנדבים).
- משימות מתנדבי שנת שירות הן בעיקר משימות חינוכיות וחברתיות, תוך מתן דגש על פעילות באזורי פריפריה גיאוגרפית ובמוקדי חברה מוחלשים.
- שיעורם של מתנדבי שנת השירות בקרב המערך הלוחם, הפיקוד הזוטר והקצונה, גבוה מהשיעור בכלל צה"ל: 74% ממתנדבי שנת השירות משרתים בתפקידי לחימה, לעומת 41% בכלל צה"ל; 31% מהמתנדבים משרתים כמפקדים זוטרים, לעומת 11% בכלל צה"ל ו-13% משרתים כקצינים לעומת 4.1% בכלל צה"ל.
- משרד הביטחון אחראי על קביעת מכסת דחיות השירות למתנדבי שנת השירות ועל ההכרה בגופים המשלחים ואישור המשימות שלהם. משרד החינוך אחראי על אישור זכאותם של הגופים המשלחים לתקצוב במסגרת תקנת התמיכה התקציבית ועל התקצוב בפועל של הגופים שנמצאו זכאים לכך. משרד התחבורה מסבסד נסיעות בין-עירוניות בתחבורה ציבורית עבור מתנדבי שנת השירות.
- מספר המתנדבים לשנת שירות מושפע בראש ובראשונה ממספר מכסות דחיית השירות שמאשר משרד הביטחון לצורך הפרויקט, אם כי מספר היוצאים לשנת שירות במסגרת מסלול גרעיני הנח"ל אינו מוגבל במכסות אלו. היקף המכסות נקבע על-ידי משרד הביטחון בתיאום עם הצבא – מכסת דחיות השירות למסלול הרגיל בשנת תשע"ו (2015/16) עומדת על כ-2,600 מתנדבים.
- בשנת תשע"ה (2014/15) לקחו חלק בפרויקט שנת השירות כ-2,230 מתנדבים במסלול הרגיל וכ-880 מתנדבים במסלול גרעיני הנח"ל.
- במהלך השנים חל גידול במכסה המאושרת (בשיעור שנתי ממוצע של כ-7%) ובהתאם במספר המתנדבים לשנת שירות (בשיעור שנתי ממוצע של כ-6%), אך מספר הפונים אל הגופים המשלחים בבקשה להתנדב גדול בהרבה ממספר התקנים הקיים.
- ההכרה בגופים המשלחים מתבצעת על-ידי האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון בהתאם לקריטריונים הכוללים בין השאר התייחסות לגודל הארגון, לתחום עיסוקו ולפריסה



הגיאוגרפית של פעילותו. ההכרה הראשונית היא לתקופת ניסיון שאורכה 3 שנים ולאחריה יכול לקבל הארגון הכרה כגוף משלח קבוע.

- באחריות הגופים המשלחים לדאוג בין השאר למיון וגיוס המתנדבים, להכשרתם ולתנאי מחייתם.
- אחת לשנה נדרשים הגופים המשלחים לקבל את אישור האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון למשימות המתוכננות של מתנדבי שנת השירות.
- נוהל ההכרה בגופים משלחים לא כולל הגדרה של אופן הקצאת מכסות המתנדבים בין הגופים המשלחים הקבועים. ממשרד הביטחון נמסר כי בכל שנה מתבצע גידול רוחבי של כ-5% במספר המכסות הניתנות לכל הגופים המאושרים, וכי מעבר לכך, במסגרת אישור משימות ההתנדבות, מופעל שיקול דעת בהקצאת המתנדבים לגופים השונים.
- משרד החינוך תומך בגופים המשלחים אשר עומדים במבחני התמיכה במסגרת תקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות" (תקנה 20-24-14-15). תנאי הסף לתמיכה דומים במהותם לקריטריונים להכרה בגופים משלחים על-ידי משרד הביטחון.
- במסגרת התקנה מתוקצבים הן מתנדבי שנת השירות הרגילים, שמספרם מוגבל במכסת דחיות השירות, והן המתנדבים במסלול גרעיני הנח"ל. בה בעת לא כל הגופים המשלחים המוכרים על-ידי משרד הביטחון מתוקצבים, ולכן אין קשר ישיר בין מספר המתנדבים בפועל ומספר המתנדבים המתוקצבים.
- ככלל, סך תקציב התקנה מחולק בין הגופים שנמצאו זכאים לתמיכה על סמך החלק היחסי של מספר המתנדבים שמפעיל כל גוף מתוך כלל המתנדבים, תוך התייחסות לטיב תנאי הדיוור המסופקים למתנדבים. אין קשר ישיר בין היקף התמיכה ובין העלויות בפועל.
- בשנת 2014 נכללו בבסיס תקציב התקנה כ-18 מיליון ש"ח. התקציב המאושר בנטרול עודפים מחויבים עמד על כ-28 מיליון ש"ח. באותה שנה נתמכו במסגרת התקנה 1,881 מתנדבים מ-17 גופים משלחים (מתוך כ-3,100 מתנדבים מ-29 גופים מוכרים). התקציב למתנדב עמד אם כן על כ-14,900 ש"ח לשנה.
- מאז 2008 גדל מספר המתנדבים המתוקצבים בכ-44% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של 6.3%). תקציב התקנה המאושר בנטרול העודפים המחויבים גדל באותה תקופה בכ-40% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של 5.8%).
- משרד החינוך מממן, במסגרת תקנת התמיכה התקציבית, את הנסיעות של מתנדבי שנת השירות בתחבורה ציבורית למקום השירות וחזרה ממנו פעם אחת ביום. משרד התחבורה מסבסד את הוצאות המתנדב בשנת שירות על נסיעות בין-עירוניות מביתו למקום מגוריו במסגרת ההתנדבות בסכום של 166.5 ש"ח בחודש למתנדב. הסבסוד ניתן למתנדבים במסלול שנת השירות הרגיל ובמסלול גרעיני הנח"ל. בשנת תשע"ד (2013/14) הסבסוד של משרד התחבורה עמד על כ-3.63 מיליון ש"ח.
- עלות התמיכה השנתית במתנדב שנת שירות (תקנת התמיכה וסבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית) היא כ-17,000 ש"ח. אומדן עלות שנערך במחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה כי תוספת התקציב הנדרשת להגדלת מערך מתנדבי שנת שירות



במקרה בו יוחלט על ביטול הגבלת המכסות לדחיית שירות או על הרחבתה, על-פי גובה המימון הממשלתי הקיים היום, עומדת על כ-4.4 מיליון ש"ח לכל 10% תוספת במספר המתנדבים. יצוין כי סכום התמיכה השנתית במתנדב אינו מכסה את עלויות ההתנדבות בפועל (המוערכות בכ-30,000 ש"ח).

- בנוסף לתמיכה הממשלתית הישירה מתנדבי שנת שירות נהנים מפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי, וכמו כן הם זכאים לפיצויי פיטורים אם התפטרו מעבודתם בכדי להתנדב לשנת שירות.
- כאמור הביקוש להתנדבות במסגרת שנת שירות עולה על ההיצע הקיים ונראה כי מספר מתנדבי שנת השירות מוגבל על-ידי שני גורמים עיקריים: מכסות ותקצוב, אשר משפיעים באופן שונה על יכולתם של גופים משלחים שונים להגדיל את מספר המתנדבים שהם מפעילים. התנועה הקיבוצית, אשר מפעילה כ-850 מתנדבים, אינה נתמכת במסגרת התקנה התקציבית ונציגיה טוענים כי המגבלה היחידה על הרחבת פעילותם היא מכסות דחיות הגיוס למתנדבים, וכי אין לתנועה קושי לממן מתנדבים נוספים. לעומתה נראה כי לפחות חלק מתנועות הנוער ייתקלו בקושי ממשי להגדיל את מספר המתנדבים הפועלים במסגרתם מבלי שיוגדל המימון המדינתי של הפרויקט.
- בפברואר 2015 סיימה את עבודתה והגישה את המלצותיה ועדה משותפת לבחינת נושא שנת השירות, בה השתתפו נציגים ממשד החינוך, משרד הביטחון, משרד האוצר, תנועות וארגוני הנוער. ממשד החינוך נמסר כי מסקנות הדוח יוצגו לשר החינוך הנכנס בשבועות הקרובים לאישורו ולטיפולו, לרבות בעניין המלצת הוועדה על מעבר לתקצוב משותף של שנת השירות על ידי משרד החינוך ומשרד הביטחון, המלצה לה מתנגד משרד הביטחון. עוד נמסר ממשד החינוך כי בימים אלו מתקיימים דיונים עם משרד הביטחון בניסיון ליצור התאמה בין הגידול במספר המכסות ובין התקציב הנתון, על מנת שלא לגרום לשחיקה בתקצוב.

1. רקע

שנת שירות היא שנת התנדבות לפעילות חברתית, קהילתית, חינוכית וערכית שמבצעים בוגרי מערכת החינוך טרם גיוסם לצה"ל. לשם ביצוע ההתנדבות נדחה גיוסם של המתנדבים לצבא בשנה אחת. פעילות זו מתבצעת בשלל מסגרות: פנימיות וכפרי נוער, בתי ספר שדה ותנועות נוער, מרכזים קהילתיים ומועדוניות, מרכזי טיפול לאנשים עם מוגבלויות וצרכים מיוחדים ועוד, תוך מתן דגש על פעילות באזורי פריפריה גיאוגרפית ובמוקדי חברה מוחלשים.¹ בעבר ניתן משקל לא מבוטל למשימות התיישבותיות אך בעשורים האחרונים משימות מתנדבי שנת שירות הן בעיקר משימות חינוכיות וחברתיות המתבצעות בקהילות עירוניות.²

¹ משרד הביטחון, האגף הביטחוני-חברתי, מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה (הוראה), 1 באפריל 2015; משרד החינוך, [שנת שירות \(ש"ש\) – תרומת שנה לקהילה ולחברה](#), תאריך כניסה: 10 ביוני 2015.

המחוקק התייחס להגדרת המושג שנת שירות בסעיף 351(א2) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, שם מוגדר מתנדב בשנת שירות כמי שמשרת בהתנדבות בשירות למטרה ציבורית או לאומית שאישר השר, ושירותו הסדיר לפי חוק שירות ביטחון נדחה עקב שירותו בהתנדבות. בתקנות הביטוח הלאומי (ילד המשרת בהתנדבות בשירות למטרה ציבורית או לאומית), התשנ"ז-1997 נקבע כי "שירות למטרה ציבורית או לאומית" כולל, בין השאר, את הפעילויות הבאות: הדרכת נוער בתנועות נוער או בפנימיות; טיפול חינוכי וחברתי בילדים ונוער ביישובי ספר, בעירויות פיתוח וביישובים הנתונים במצוקה כלכלית, חברתית או תרבותית; הדרכה וחינוך לידיעת הארץ והכרתה.

² מבקר המדינה, [דוח שנתי 58א](#), נובמבר 2007, ע"מ 566.



כיום ישנם 29 גופים אשר מפעילים מתנדבי שנת שירות (להלן גופים משלחים), ו-3 נוספים יחלו לפעול בשנת הפעילות תשע"ו (2015/16).³ רוב המתנדבים עושים זאת במסגרת התנועה הקיבוצית ותנועות וארגוני הנוער אך בנוסף מוכרים כגופים משלחים גם ארגונים דוגמת הסוכנות היהודית ועמותות שונות.⁴ כשליש מהמתנדבים עושים זאת במסגרת מסלול גרעיני הנח"ל⁵ – מטרת שנת השירות של גרעיני הנח"ל, לצד תרומה לקהילה, היא גיבוש הגרעין והכנתו (ומכאן שמו של פרק זה במסלול הנח"ל – מחנה הכנה או חוות הכשרה). משך מחנה ההכנה 8–12 חודשים, ולאחריו ממשיכים המתנדבים, לרוב יחדיו, לפרק הצבאי במסלול.⁶

שני משרדי ממשלה חולקים את עיקר האחריות על פרויקט שנת השירות: האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון אחראי על ההכרה בגופים המשלחים ועל אישור המשימות שלהם (בשיתוף עם משרד החינוך), ועל הקצאת תקני דחיית השירות הצבאי לטובת המתנדבים. מינהל חברה ונוער במשרד החינוך אחראי על אישור זכאותם של הגופים המשלחים לתקצוב לפי מבחני התמיכה של תקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות" ועל התקצוב בפועל של הגופים שנמצאו זכאים לכך. בנוסף, משרד התחבורה מסבסד נסיעות בין-עירוניות בתחבורה ציבורית עבור מתנדבי שנת השירות.

בין העוסקים בתחום קיימת הסכמה רחבה כי פרויקט שנת השירות תורם תרומה משמעותית הן לחברה בישראל והן למתנדבים עצמם אשר נהנים מחוויה מעצבת ומגיעים בשלים ומוכנים יותר לשירות הצבאי. להלן יוצגו נתונים על שירותם הצבאי של מתנדבי שנת השירות.

1.1. נתונים על שירותם הצבאי של מתנדבי שנת השירות

ממחקר שנערך על מגויסי 2001–2008 עולה כי שיעור הגיוס בקרב הבנים מתנדבי שנת השירות היה 97%.⁷ לפי נתונים עדכניים שהועברו לדינו ממשרד הביטחון, 74% ממתנדבי שנת השירות משרתים בתפקידי לחימה, לעומת 41% בכלל צה"ל; 31% מהמתנדבים משרתים כמפקדים זוטרים, לעומת 11% בכלל צה"ל ו-13% משרתים כקצינים לעומת 4.1% בכלל צה"ל.⁸ נתונים ישנים יותר שמקורם במחקר שנערך באגף כוח אדם בצה"ל על מגויסי 2004–2008,⁹ מעלים כי 48% מהבנים בוגרי שנת השירות, ו-12% מהבנות, התגייסו למערך הלחימה, לעומת 42% מהבנים ו-2% מהבנות בכלל צה"ל. שיעור המיצוי לפיקוד זוטר¹⁰ בקרב הבנים עמד על כ-35% בממוצע, לעומת שיעור של כ-14% בממוצע בכלל צה"ל. כ-16% מהבנים ושיעור דומה מהבנות שהתנדבו לשנת שירות שירתו כקצינים,¹¹ לעומת כ-7% בכלל צה"ל.

³ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, דוא"ל, 16 ביולי 2015.

⁴ את רשימת הגופים המשלחים ניתן למצוא בנספח למסמך זה. למידע אודות חלק מהגופים ראו: משרד החינוך, [שנת שירות \(ש"ש\) – תרומת שנה לקהילה ולחברה](#), תאריך כניסה: 10 ביוני 2015; וכן: התנועה הקיבוצית, מחלקת המשימות, [גופים נוספים דרכם ניתן לצאת לשנת שירות](#), תאריך כניסה: 24 ביוני 2015.

⁵ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, דוא"ל, 16 ביולי 2015.

⁶ משרד הביטחון, [דוח לשנת 2013 עפ"י חוק חופש המידע](#), מאי 2014.

⁷ נעמי אבנשפנגר, [מכינות במבחן](#), מערכות 436, אפריל 2011, ע"מ 69–62; הנ"ל, [תורמות פחות ופחות](#), מערכות 457, אוקטובר 2014, ע"מ 54–50.

⁸ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

⁹ אודי דרור, עוזר בכיר לגיוס באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, [מיצוי בוגרי שנות השירות בשירות הצבאי](#) (מכתב לרכזי שנות השירות בתנועות וארגוני הנוער, הורד מאתר מועצת תנועות הנוער בישראל), 24 במרס 2010.

¹⁰ הנתונים מתייחסים למגויסי 2004–2007 היות שמגויסי 2008 טרם מיצו את פוטנציאל הפיקוד שלהם בעת עריכת המחקר.

¹¹ הנתונים מתייחסים לבנים שהתגייסו 2004–2006 ולבנות שהתגייסו ב-2004–2007, היות שהבנים שהתגייסו ב-2007–2008 והבנות שהתגייסו ב-2008 טרם מיצו את פוטנציאל הקצונה שלהם בעת עריכת המחקר.



בממוצע 9% מהבנים המתנדבים התגייסו למסלולי קצונה ייעודית (טיס, תלפיות, חבצלות וכדומה), לעומת 1% מהאוכלוסייה הכללית.¹²

מהנתונים עולה אם כן, כי שיעורם של מתנדבי שנת השירות בקרב המערך הלוחם, הפיקוד הזוטר והקצונה גבוה באופן עקבי, הן בקרב הבנים והן בקרב הבנות, מהשיעור בכלל צה"ל. אך חשוב לציין שנתונים אלו כשלעצמם לא מעידים על תרומת ההתנדבות לשנת שירות לשיעור הגבוה של המתנדבים אשר משרתים בתפקידי פיקוד זוטר וקצונה. זאת היות שחלק ניכר מהמתנדבים לשנת שירות מאופיינים מראש בנתונים מתאימים לתפקידים אלו: מחקר שנערך על מגויסי 2005–2008,¹³ מעלה כי בממוצע 94% מהמתנדבים לשנת שירות הם בעלי קב"א (קבוצת איכות¹⁴) בינוני-גבוה (51–56) לעומת כ-58% מכלל המתגייסים. ל-67% מהמתנדבים קב"א גבוה (54–56), לעומת 27% מכלל המתגייסים.

2. מכסות דחיית שירות ומספר המתנדבים

מספר המתנדבים לשנת שירות מושפע בראש ובראשונה ממספר מכסות דחיית השירות שמאשר משרד הביטחון לצורך הפרויקט, אם כי חשוב לציין כי מספר היוצאים לשנת שירות במסגרת מסלול גרעיני הנח"ל (כאמור, כשליש מהמתנדבים) אינו מוגבל במכסות דחיית שירות.¹⁵ ממשרד הביטחון נמסר בהקשר זה כי האגף הביטחוני-חברתי במשרד מסכם עם חטיבת התכנון ומינהל כוח האדם באגף כוח אדם בצה"ל (תומכ"א) את היקף מכסות דחיית השירות למתנדבי שנת השירות (וכן לחניכי המכינות הקדם-צבאיות) בהתחשב בצורכי הצבא ומערכת הביטחון.¹⁶ בהקשר זה יש להבהיר כי מספר הפונים אל הגופים המשלחים בבקשה להתנדב לשנת שירות גדול הרבה יותר ממספר התקנים הקיימים.¹⁷

במהלך השנים חל גידול במספר המתנדבים לשנת שירות. תרשים 1 להלן מציג את מכסות דחיית השירות שאושרו על-ידי משרד הביטחון בשנים תשע"א (2010/11)–תשע"ו (2015/16), ואת מספר המתנדבים בפועל, במסלול הרגיל ובכלל, נכון לחודש דצמבר של כל שנה, כשלושה חודשים אחרי תחילת הפעילות.

¹² ש.ם.

¹³ נעמי אבנשפנגר, ["תורמות פחות ופחות"](#), מערכות 457, אוקטובר 2014, ע"מ 54–50.

¹⁴ הקב"א הוא נתון המשמש את צה"ל לצורך שיבוץ לתפקידים בשירות הצבאי. הוא מבוסס על מדדים פסיכו-טכניים, נתוני השכלה ומאפיינים אישיים. צה"ל, אגף כוח אדם, [מידע כללי על נתוני קב"א ודפ"ר](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁵ אודי דרוך, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, שיחת טלפון, 11 ביוני 2015.

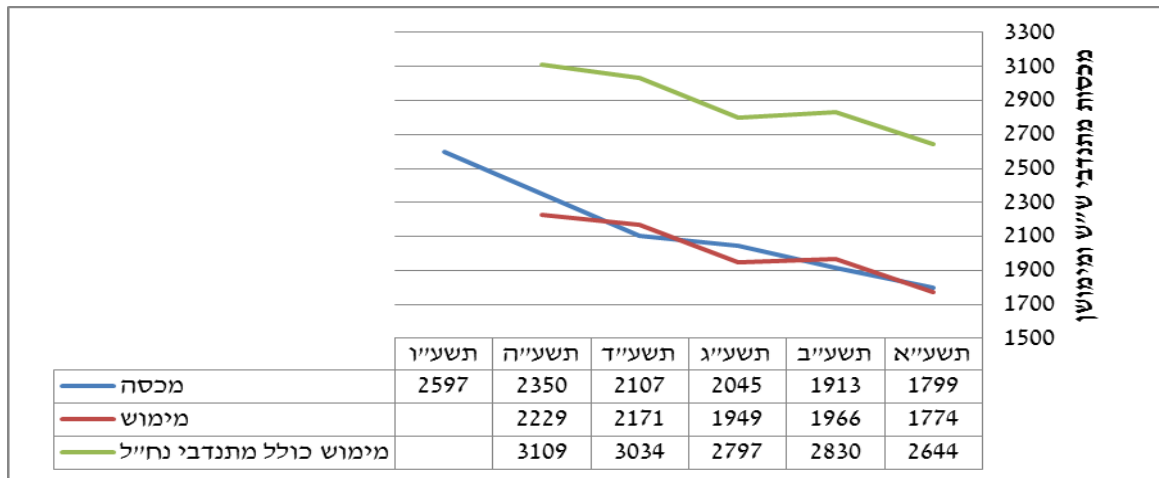
¹⁶ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

¹⁷ יואל מרשק, מרכז אגף המשימות בתנועה הקיבוצית; יאיר זעפראני, מנכ"ל עמותת בקהילה; ערן גלזר, רכז פרויקטים במועצת תנועות הנוער, [פרוטוקול מס' 116 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015; גיל בצלאל, מנהל תחום נוער וצעירים, החברה להגנת הטבע; עמיקם סבירסקי, ראש אגף ביטחוני חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 202 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.

כך למשל, מר לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית ציין כי ההרשמה הראשונית להתנדבות נסגרת לאחר שנרשמים 2,200 מועמדים, אך מספר הפונים גדול הרבה יותר. מועמדים אלו מתמודדים על כ-850 תקני מתנדבים. כמו-כן, ציין מר ברנד, כי בתנועה יש רשימת המתנה של מוסדות שמבקשים לקלוט מתנדבי שנת שירות. לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.



תרשים 1: מכסות מתנדבי שנת שירות ומימושן בפועל (נתוני חודש דצמבר), תשע"א (2010/11)–תשע"ו (2015/16)¹⁸



מהנתונים עולה כי בשנים תשע"א (2010/11)–תשע"ה (2014/15) חלה עלייה במספר תקני דחיית הגיוס שאישר משרד הביטחון בשיעור מצטבר של כ-31%, ובשיעור שנתי ממוצע של כ-7% (הכללת המכסה המאושרת לשנת תשע"ו (2015/16) בחישוב מעלה את שיעור השינוי המצטבר לכ-44% ואת שיעור השינוי הממוצע לכ-8%). מספר המתנדבים בפועל במסלול הרגיל (ללא גרעיני נח"ל) עלה באותה תקופה (תשע"א–תשע"ה) בשיעור נמוך יותר – שינוי מצטבר של כ-26%, ושינוי שנתי ממוצע של כ-6%. אם נוסף למתנדבים במסלול הרגיל את המתנדבים במסגרת מסלול גרעיני הנח"ל, שמספרם היה באותן שנים 850–880 מתנדבים בשנה, נראה שמספר מתנדבי שנת השירות הכולל באותן שנים עלה בכ-18% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של כ-4%).

בהקשר זה ציינו נציגי משרד הביטחון וצה"ל בדיונים של ועדת החינוך של הכנסת בנושא כי הגידול במכסות הוא תולדה של מדיניות מכוונת והוא מהווה חלק מתכנית גידול רב-שנתית בשיעור של כ-5% בשנה וכן שמגמת גידול זו עתידה להימשך.¹⁹ **ממשרד הביטחון נמסר במענה על פנייתנו כי בשנים הבאות קצב הגידול של מתנדבי שנת השירות יהיה כ-5%–8%, בהתאם לצורכי הצבא ומערכת הביטחון.**²⁰ בדיון שהתקיים בוועדת החינוך של הכנסת ביוני 2014 הסביר מר עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, את הגבלת הגידול במכסות דחיית השירות בכך שלמרות שמדובר בדחיית הגיוס בשנה אחת בלבד, שלאחריה מתגייסים המתנדבים לשירות צבאי מלא, עדיין לגבי השנה הנוכחית כל גידול במכסה גורע ממצבת כוח האדם לגיוס.²¹

¹⁸ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

¹⁹ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומטה באגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; גדי אגמון, ראש חטיבת התכנון ומנהל כוח האדם באכ"א, [פרוטוקול מס' 202 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.

²⁰ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

²¹ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 202 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.



עוד עולה מנתוני תרשים 1 כי הפער בין מספר המכסות ומימושן בפועל כשלושה חודשים לאחר תחילת הפעילות אינו גדול (25–121 מתנדבים) וכי כיוון הפער משתנה משנה לשנה. בהקשר זה יש לזכור כי כמו בתחומים דומים אחרים גם בקרב מתנדבי שנת השירות קיימת תופעה של נשירת מתנדבים במהלך השנה. נפתלי דרעי, מזכ"ל מועצת תנועות הנוער בישראל, העריך בדיון בוועדת החינוך של הכנסת את היקף הנשירה של מתנדבי שנת שירות בכ-5% בשנה וציין כי בכדי להתמודד עם תופעת הנשירה ולמלא את המכסות הם מקפידים להשים בתחילת השנה מספר מתנדבים שעולה על המכסה המוגדרת.²² מנתונים שהעביר לידינו משרד התחבורה,²³ עולה כי שיעור הנשירה בקרב מתנדבי שנת השירות המסובסדים על-ידו, כולל אלו שמבצעים את שנת השירות במסגרת גרעיני הנח"ל, גבוה יותר – בשנים תשע"ב (2011/12)–תשע"ד (2013/14) היה מספר הנושרים 13%–16% מכלל המתנדבים.²⁴ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, ציין כי ככלל מספר הנושרים מקרב מתנדבי שנת השירות אינו גבוה וכי שיעור הנושרים נמוך, למשל, משיעור הנושרים בקרב חניכי המכינות הקדם-צבאיות. עוד ציין מר דרור כי כאשר המימוש בפועל גבוה ממספר המכסות המאושרות יעשה ניסיון לצמצם את מספר המתנדבים, למשל על-ידי ניווד מתנדבים למכינות קדם-צבאיות, וכי לעיתים יאשר משרד הביטחון תוספת מכסות,²⁵ אך במקרים אחרים יאלצו חלק מהמתנדבים בגופים המשלחים שחרגו מהמכסות שהוקצו להם לעזוב את מסגרת ההתנדבות ולהתגייס במחזור חודש מרץ.²⁶

3. הכרה בגופים משלחים ואישור משימותיהם²⁷

כאמור, בשנת הפעילות הבאה – תשע"ו (2015/16) יפעלו 32 גופים משלחים. 18 מתוכם יפעילו מתנדבים הן במסגרת מסלול שנת השירות הרגיל והן במסגרת מסלול גרעיני הנח"ל, 10 יפעילו מתנדבים רק במסגרת המסלול הרגיל, ו-4 גופים יפעילו מתנדבים רק במסגרת מסלול גרעיני הנח"ל.²⁸ **לשם קבלת הכרה כגוף משלח על הארגון לעמוד, בין השאר, בקריטריונים הבאים²⁹:**

- על הארגון להיות אחת מתנועות הנוער או ארגוני הנוער המוכרים על-ידי משרד החינוך או תנועות ההתיישבות.
- עליו להפעיל לפחות 10 סניפים ב-10 ישובים ברחבי הארץ, לפחות 2 מהם בצפון הארץ ו-2 נוספים בדרומה.

²² נפתלי דרעי, מזכ"ל מועצת תנועות הנוער בישראל, [פרוטוקול מס' 315, משיבת ועדת החינוך התרבות והספורט](#), 29 בנובמבר 2010.

²³ לשם סבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית של מתנדבי שנת השירות, מעביר משרד הביטחון למשרד התחבורה את רשימת המתנדבים העדכנית אחת לרבעון.

²⁴ יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, דוא"ל, 8 ביולי 2015.

²⁵ בדיון בוועדת החינוך של הכנסת בדצמבר 2013 ציין מר דרור כי בשנה זו הייתה חריגה במספר המתנדבים אל מול המכסה, והמכסה הוגדלה בדיעבד ב-70 תקנים. אודי דרור, ראש תחום גיוס ומטה באגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013.

²⁶ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

²⁷ תהליך ההכרה והאישור המתואר להלן מתייחס למסלול שנת השירות הרגיל אך ממשרד הביטחון נמסר כי הקריטריונים לאישור שנת שירות במסלול גרעיני נח"ל דומים במהותם לאלו שמפורטים כאן. אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

²⁸ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, דוא"ל, 16 ביולי 2015. לרשימת הגופים המשלחים בחלוקה לפי סוג המסלול ראו הנספח למסמך זה.

²⁹ משרד הביטחון, האגף הביטחוני-חברתי, מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה (הוראה), 1 באפריל 2015, סעיף 1.ב.



- על הארגון לעסוק בפעילות קהילתית, חברתית וחינוכית בלתי פורמלית (עליו להתנהל בנפרד ממוסד חינוכי פורמלי).
 - על הארגון לעודד ולחייב שירות משמעותי בצה"ל או בשירות לאומי.
 - לא יוכרו גופים משלחים השוללים את קיומה של מדינת ישראל, מסיתים לגזענות או מונעים הצטרפות חניכים על בסיס דת, גזע או לאום.
 - נאסר על גוף משלח לקבל תמורה עבור פעילות המתנדבים וכן נאסר עליו להעסיק את המתנדבים בשכר (אך עליו לדאוג לצורכיהם ולשלם להם דמי מחייה ראויים) או לחילופין לגבות מהם תשלום עבור ההשתתפות בפעילות.
- בנוסף באחריות הגופים המשלחים³⁰ :

- לדאוג לביצוע המשימות שאושרו על-ידי משרד הביטחון ;
- לאתר, למיין ולגייס את המתנדבים ;
- לבטח את המתנדבים בכל הביטוחים הנדרשים ;
- לדאוג למגורים הולמים, תנאי פעילות ומחיה ראויים ותשלום דמי מחייה שלא יפחתו מ-400 ש"ח בחודש, לא כולל הוצאות נסיעה ;
- לקיים תהליכי הכשרה והדרכה במהלך השנה שלפני תחילת ההתנדבות ובמהלך שנת ההתנדבות ;
- להעמיד מערך ליווי מקצועי בהיקף שלא יפחת מ-8 שעות שבועיות ;
- לדאוג לכך שמתנדב שנת שירות יעסוק בפעילות התנדבותית בהיקף של לפחות 40 שעות שבועיות. המתנדב יקדיש את כל זמנו להתנדבות ולא יעסוק בכל עיסוק אחר. מתנדב שנת שירות לא יפעל במקום עובד בתקן.

מוסד המבקש לקבל הכרה כגוף משלח יוזמן, לאחר הגשת בקשה הכוללת התייחסות לקריטריונים שהוזכרו לעיל, להופיע בפני ועדה שבראשה עומד ראש האגף החברתי-ביטחוני במשרד הביטחון ומשתתפים בה נציגים ממשרד הביטחון, הצבא ומינהל חברה ונוער במשרד החינוך. אם הוועדה הכריעה כי הגוף עומד בקריטריונים הדרושים תינתן לו הכרה זמנית לתקופת ניסיון שאורכה 3 שנים. במהלך השנה השלישית יוכל הגוף המשלח לבקש הכרה כגוף קבוע. במקרה של דחיית הבקשה לא יוכל הגוף המשלח להמשיך ולהפעיל מתנדבים ולא יאושרו לו דחיות גיוס לשם כך. בסמכות הוועדה לשלול את ההכרה מגוף משלח אשר אינו עומד בקריטריונים, זאת לאחר שתינתן לגוף ארכה של עד 3 חודשים לתיקון המצב. באפשרותו של גוף משלח להפסיק, באישור ראש האגף הביטחוני-חברתי, את פעילותו לשנה אחת. גוף משלח אשר יפסיק את פעילותו ליותר משנה אחת יידרש לשם חידוש פעילותו לבצע את תהליך ההכרה מחדש.³¹

³⁰ שם, סעיף 1.ג.

³¹ שם, סעיף 1.ב.2.



אחת לשנה נדרשים הגופים המשלחים להגיש לאישור את המשימות המתוכננות של מתנדבי שנת השירות. האישור ניתן על-ידי נציגי האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון בשיתוף עם נציג מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, לאחר הצגת תיאור המשימות, מטרותיהן ויעדיהן, מקום ההתנדבות ומספר המתנדבים.³²

3.1. הקצאת מכסות לגופים המשלחים

כאמור, תהליך ההכרה בגוף משלח כולל תקופת ניסיון שאורכה 3 שנים. במהלך תקופה זו מכסת המתנדבים שיכולים הגופים המשלחים להפעיל מוגדרת על-ידי נהלי משרד הביטחון: 10 מתנדבים בשנה הראשונה והשנייה ו-20 מתנדבים בשנה השלישית.³³ מעבר לכך, נוהל ההכרה בגופים משלחים לא כולל הגדרה של אופן הקצאת מכסות המתנדבים בין הגופים המשלחים. מהאגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון נמסר כי בכל שנה מתבצע גידול רוחבי של כ-5% במספר המכסות הניתנות לכל הגופים המאושרים, וכי מעבר לכך, במסגרת אישור משימות ההתנדבות, מופעל שיקול דעת בהקצאת המתנדבים לגופים השונים.³⁴ בדומה לכך, בתגובה על ממצאי מבקר המדינה משנת 2007 כי אין קריטריונים לחלוקת המכסה בין הגופים המשלחים, ציין האגף הביטחוני-חברתי כי עצם המשימה היא הקריטריון לקביעת מכסת המתנדבים.³⁵ המבקר העיר בנושא כי מצב זה אפשרי רק כל עוד מספר המתנדבים השנתי בפועל נמוך ממכסת המתנדבים הכוללת שנקבעה, וכי בכל מקרה, ראוי שייקבעו קריטריונים מתאימים לחלוקת מכסת המתנדבים בין הגופים המשלחים.³⁶ ועדת החינוך של הכנסת קראה גם היא בסיכום דיון שהתקיים בנושא שנת השירות בדצמבר 2013, להסדיר את חלוקת מכסות מתנדבי שנת השירות בין הגופים המשלחים.³⁷

4. תמיכה ממשלתית במתנדבי שנת השירות

התמיכה הממשלתית במתנדבי שנת השירות מגיעה משני מקורות: משרד החינוך תומך בגופים המשלחים אשר עומדים בקריטריונים לתמיכה, במסגרת תקנת תמיכה תקציבית ייעודית לנושא (ממשרד החינוך נמסר כי המשרד לא מקצה לנושא תקציבים נוספים ממקורות אחרים³⁸). משרד

³² שם, סעיף 2.ב.2; עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

³³ משרד הביטחון, האגף הביטחוני-חברתי, מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה (הוראה), 1 באפריל 2015, סעיף 1.ב.2.

³⁴ אודי דרוך, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

³⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, נובמבר 2007, ע"מ 568–569.

מר עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, אמר בדיון בוועדת החינוך של הכנסת דברים ברוח דומה וטען כי בפעילות היומיומית מול הגופים המשלחים יודעים באגף לווסת את הדרישה להגדלת מספר המתנדבים לפי הצרכים של הגופים הגדולים והמבוססים ושל גופים מתחדשים שמבקשים להגדיל את נפח פעילותם. עמיקם סבירסקי, ראש אגף ביטחוני חברתי, משרד הביטחון, פרוטוקול מס' 202 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 11 ביוני 2014.

ערן גלזר, רכז פרויקטים במועצת תנועות הנוער ציין גם הוא בדיון בוועדת החינוך של הכנסת כי חלוקת המכסות בין הגופים המשלחים (מועצת תנועות הנוער מרכזת יחדיו מספר גופים משלחים) מתבצעת על-ידי האגף הביטחוני-חברתי תוך קיום דו-שיח עם. ערן גלזר, רכז פרויקטים במועצת תנועות הנוער, פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 10 בדצמבר 2013.

³⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, נובמבר 2007, ע"מ 568–569.

³⁷ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מסקנות בעקבות החלטה על דיון מהיר בנושא סכנת הסגירה של "מפעל שנת השירות – שנת ההתנדבות של צעירים לפני גיוס", 10 בדצמבר 2013.

³⁸ דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד החינוך בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.



התחבורה מסבסד חלק מנסיעות המתנדבים בתחבורה ציבורית. על-פי המידע שברשותנו משרד הביטחון לא לוקח חלק במימון מתנדבי שנת השירות.³⁹

4.1. תמיכת משרד החינוך במתנדבי שנת שירות

משרד החינוך תומך במתנדבי שנת שירות המשתייכים לגופים שהוכרו על-ידי משרד הביטחון כגופים משלחים ועומדים במבחני התמיכה במסגרת תקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות" (תקנה 14-24-2015).⁴⁰ יש להבהיר כי תקציב התקנה (אשר יוצג בהמשך) הוא תקציב נתון אשר אינו נגזר ממספר המתנדבים ולכן מספר המתנדבים הנתמכים משפיע על הסכום בו מתוקצב כל מתנדב.⁴¹ יצוין כי מדברי גורמים שונים עולה כי תקציב התקנה אינו מכסה את עלויות ההתנדבות בפועל.⁴² גב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך העריכה שעלות מתנדב שנת שירות דומה לעלותו של מתנדב שירות לאומי שאינו גר בביתו.⁴³ סכום זה עמד נכון לספטמבר 2014 על קרוב ל-30,000 ש"ח בשנה.⁴⁴ כפי שיוצג בהמשך עלות התמיכה השנתית במתנדב שנת שירות (תקנת התמיכה וסבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית על-ידי משרד התחבורה) היא כ-17,000 ש"ח.

חשוב לציין כי במסגרת התקנה מתוקצבים הן מתנדבי שנת שירות רגילים, שמספרם מוגבל כאמור במכסות שקובע משרד הביטחון, והן מתנדבי שנת שירות במסלול גרעיני הנח"ל, שמספרם אינו מוגבל על-ידי מכסות.⁴⁵ בה בעת לא כל הגופים המשלחים המוכרים על-ידי משרד הביטחון מתוקצבים, ולכן אין קשר ישיר בין מספר המתנדבים בפועל ומספר המתנדבים המתוקצבים. לפי נתונים שהעביר לידנו משרד החינוך 17 גופים משלחים נתמכו על-ידי המשרד במסגרת התקנה בשנת 2014 (מתוך 29 גופים מוכרים שפועלים השנה).⁴⁶ כך למשל, התנועה הקיבוצית, אחד הגופים המשלחים הגדולים ביותר, אינה מתוקצבת במסגרת התקנה. לדברי מר לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, 850 המתנדבים שמפעילה התנועה (כ-150 מתוכם במסלול גרעיני הנח"ל), אינם מתוקצבים משתי סיבות:

יצוין כי על-פי מבחני התמיכה של משרד החינוך בתנועות הנוער מתנדבי שנת השירות בתנועות הנוער נחשבים חניכים, וכי חלק מהתקצוב של תנועות הנוער נגזר ממספר החניכים בהן, אך גב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך, ציינה כי מספר המתנדבים בתנועות הנוער (כ-1,500) בטל בשישים מבחינת השפעתו על תקצוב התנועות, וכי מעבר לכך פרויקט שנת השירות אינו נתמך במסגרת תקנת התמיכה בתנועות הנוער (תקנה 14-24-2015). אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 21 ביולי 2015.

³⁹ אודי דרוך, ראש תחום גיוס ומטה באגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

⁴⁰ דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד החינוך בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

⁴¹ אירית ברוק, מפקחת ארצית תנועות נוער ושנת שירות במשרד החינוך, [פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; חיים בן עמי, ראש האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון; יוסי לוי, מנהל מינהל חברה ונוער, משרד החינוך [פרוטוקול מס' 315 משיבת ועדת החינוך התרבות והספורט](#), 29 בנובמבר 2010.

⁴² אירית ברוק, מפקחת ארצית תנועות נוער ושנת שירות במשרד החינוך, [פרוטוקול מס' 202 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014; אירית ברוק, מפקחת ארצית תנועות נוער ושנת שירות במשרד החינוך; יאיר זעפראני, מנכ"ל עמותת בקהילה, [פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013.

⁴³ אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 16 ביולי 2015.

⁴⁴ אוריאנה אלמסי, [השירות הלאומי-אזרחי בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2014.

⁴⁵ גב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך ציינה שבאופן כללי, היות שבפועל פעילות מתנדבי שנת השירות בשני המסלולים זהה, מבחינת משרד החינוך אין הבחנה בין המתנדבים בשני המסלולים. אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.

⁴⁶ אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, דוא"ל, 18 ביולי 2015. לרשימת הגופים המשלחים המתוקצבים במסגרת התקנה ראו הנספח למסמך זה.



הכנסת

ראשית היות שמערך שנת השירות של התנועה אינו עומד בקריטריונים לקבלת התמיכה (שיוצג בהמשך), בעיקר מבחינת תהליכי המיון והגיוס המקדימים הנדרשים, ושנית היות שצירוף מתנדבים כה רבים למקבלי התקצוב יפגע בצורה חריפה בתקצוב שאר הגופים המשלחים.⁴⁷

לוח 1 להלן מציג נתונים על מספר המתנדבים שתוקצבו על-ידי משרד החינוך ואת תקציב התקנה בשנים 2008–2014.

לוח 1: מספר המתנדבים המתוקצבים בתקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות", תקציב התקנה, והתקציב למתנדב, בש"ח, 2008–2014⁴⁸

שנה	מספר מתנדבים מתוקצבים בתקנה	תקציב מקורי	תקציב מאושר	תקציב מאושר בנטרול עודפים מחויבים	תקציב ביצוע	סכום למתנדב לפי תקציב מאושר בנטרול עודפים מחויבים	סכום למתנדב לפי תקציב ביצוע
2008	1,303	15,786,000	20,000,000	20,000,000	19,523,000	15,349	14,983
2009	1,384	14,708,000	22,681,000	22,681,000	20,884,000	16,388	15,090
2010	1,451	13,587,000	23,998,000	23,998,000	17,755,000	16,539	12,236
2011	1,532	17,798,000	29,948,000	23,798,000	25,160,000	15,534	16,423
2012	1,620	17,704,000	28,353,000	23,704,000	22,284,000	14,632	13,756
2013	1,680	17,952,000	30,815,000	24,752,000	19,466,000	14,733	11,587
2014	1,881	18,042,000	38,935,000	28,020,793	34,053,000	14,897	18,104

כאמור, לפי נתוני משרד הביטחון פעלו בשנת 2014 מעל ל-3000 מתנדבים במסלול שנת השירות הרגיל ובמסלול גרעיני הנח"ל.⁴⁹ לאור זאת, עולה כי בשנה זו היוו 1,881 המתנדבים המתוקצבים במסגרת תקנת "מתנדבים לשנת שירות" רק כ-60% מהמתנדבים בפועל. בנוסף לכך מניתוח הנתונים בלוח עולה כי בעוד שמספר המתנדבים המתוקצבים גדל בשנים 2008–2014 בכ-44% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של 6.3%), גדל התקציב המקורי של התקנה (בסיס התקציב) באותה תקופה רק בכ-14% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של 2.3%). משמעות הדבר היא שחלה שחיקה בבסיס התקציב לאורך השנים. בתקציב המאושר (התקציב על שינויים) ובתקציב הביצוע חלו שינויים משמעותיים יותר מאשר בבסיס התקציב אך שינויים אלו מושפעים מהעברת עודפים מחויבים משנת תקציב אחת לבאה,⁵⁰ והם לא בהכרח יוצרים קו מגמה ברור, ועל כן קשה להסיק על בסיס מסקנות לגבי קיומה או היעדרה של שחיקה בתקצוב מתנדבי שנת השירות.⁵¹ משרד החינוך העביר לידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת את נתוני תקציב התקנה

⁴⁷ לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.

⁴⁸ מקור נתוני התקציב המקורי, התקציב המאושר ותקציב הביצוע: משרד האוצר, [תקציב וביצוע שנים שונות](#), אתר מאגרי המידע הממשלתיים, תאריך כניסה: 11 ביוני 2015.

מקור נתוני מספר המתנדבים המתוקצבים והתקציב המאושר בנטרול העודפים המחויבים: דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד החינוך בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

⁴⁹ חשוב לציין ששנות הפעילות של פרויקט שנת השירות מתחילות בחודש ספטמבר ומסתיימות באוגוסט של השנה שלאחר מכן, ואילו שנות התקציב הן שנים קלנדריות רגילות, לכן יש חוסר הלימה מובנה בין מספר המתנדבים ונתוני התקציב.

⁵⁰ תמר ויצמן, מנהלת תחום תקציב חינוך לא-פורמאלי במינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

⁵¹ כך למשל, בחינת שיעור השינוי המצטבר של תקציב הביצוע בשנים 2008–2013 מעלה כי לא חל כל שינוי בתקציב ואילו בחינת שיעור השינוי המצטבר בשנים 2008–2014 מעלה כי התקציב גדל ב-74% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של כ-10%). פער זה נובע, לדבריה של גבי ויצמן, מהקפאת העברות כספים לגופים המשלחים בגין פיזור הכנסת ה-18 והעיכוב באישור



המאושר בנטרול העודפים המחויבים. על פי נתונים אלו שיעור השינוי המצטבר של תקציב התקנה עלה בכ-40% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של 5.8%), שיעור נמוך ב-4 נקודות האחוז משיעור העלייה במספר המתנדבים המתקציבים באותן שנים.

עוד עולה מהנתונים כי התקציב למתנדב, המחושב על-פי התקציב המאושר בנטרול העודפים המחויבים ב-7 השנים האחרונות, נע בין כ-14,500 ש"ח לכ-16,500 ש"ח ועומד בממוצע על כ-15,400 ש"ח. לפי תקציב הביצוע, שהוא כאמור תנודתי יותר מהתקציב המאושר בנטרול עודפים מחויבים, נע התקציב למתנדב ב-7 השנים האחרונות בין כ-11,600 ש"ח לכ-18,100 ש"ח והוא עומד בממוצע על כ-15,000 ש"ח.

4.1.1. אופן חישוב התמיכה

ככלל, סך תקציב התקנה מחולק בין הגופים שנמצאו זכאים לתמיכה על סמך החלק היחסי של מספר המתנדבים שמפעיל כל גוף מתוך כלל המתנדבים, תוך התייחסות לטיב תנאי הדיור המסופקים למתנדבים. אין קשר ישיר בין היקף התמיכה ובין העלויות בפועל. התמיכה מתחלקת כך:

- עד 48% מתקציב התקנה מיועד למימון כלכלת המתנדבים, דמי המחייבה המשולמים להם והחזר הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית למקום השירות וחזרה ממנו פעם אחת ביום.⁵² כל גוף יקבל תמיכה לפי החלק היחסי של מספר מתנדביו מתוך כלל המתנדבים.
- עד 15% מהתקציב מיועד למימון הוצאות הדיור ואחזקת הדירות: שכר דירה, ארנונה, חשמל, מים, וריהוט בסיסי. לכל גוף משלח מחושב ניקוד בהתאם למספר המתנדבים שהוא מפעיל ולהוצאות הגוף על אחזקת המתנדב (שכר דירה ותחזוקה, תחזוקה לרבות תשלומים שוטפים או ציודה של הדירה בלבד), התמיכה מחולקת בין המוסדות לפי החלק היחסי של כל מוסד בניקוד מתוך הניקוד הכולל של כלל המוסדות.
- עד 2% מהתקציב מיועד לביטוח המתנדבים.
- עד 30% מהתקציב מיועדים לאיתור, גיוס ומימון המתנדבים, לרבות שיווק ופרסום. התמיכה תחולק לפי החלק היחסי של מספר המתנדבים שמפעיל כל גוף מתוך כלל המתנדבים.
- עד 5% מהתקציב מיועדים למימון השתלמויות למתנדבים. סכום זה יוקצה לפי מכפלת מספר שעות ההשתלמות במספר המתנדבים שמפעילה העמותה.

תשלומי התמיכה יבוצעו כנגד הוכחות על הוצאות בפועל והיקפם לא יעלה על 90% מההוצאות בפועל. סכום התמיכה למתנדב לא יעלה 1,800 ש"ח בחודש, במחירי ינואר 2005, צמוד למדד המחירים לצרכן. במחירי יוני 2015 סכום זה שווה כ-2,230 ש"ח בחודש, או כ-26,800 ש"ח בשנה.⁵³

תקציב המדינה לשנת 2013, אשר הביאו להעברת התשלומים כעודפים מחויבים לתקציב 2014. משמעות הדבר היא כי כספים שהועברו לגופים המשלחים בשנת 2014 נועדו לכסות עלויות מתנדבים שהתנדבו בשנת 2013. שם.

⁵² במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שעסק בנושא, מצוין על סמך שיחה עם גבי אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך, כי המתנדבים מקבלים כרטיס חופשי-חודשי לנסיעות בעיר בה הם מתנדבים. ענת לוי, הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2015.

⁵³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [חישובי הצמדה למדד המחירים לצרכן](#), תאריך כניסה: 16 ביולי 2015.



4.1.2. מבחני התמיכה לתקנת "מתנדבים לשנת שירות"⁵⁴

התמיכה תינתן למוסדות ציבור שעוסקים בתחומי החינוך בקהילה, ושמפעילים ומלווים מערך מתנדבים שפועלים וחיים בקבוצות (גרעינים) ותורמים שנת פעילות לקהילה טרם גיוסם. התמיכה ניתנת למימון איתור המתנדבים, מיונם וגיוסם; הכשרת המתנדבים; ריכוז הפעילות והנחיית המתנדבים והשתתפות בהוצאות האחזקה של המתנדבים.

כעיקרון תנאי הסף לתמיכה דומים במהותם לקריטריונים להכרה בגופים משלחים על-ידי משרד הביטחון ולהגדרת תחומי הפעילות שבאחריותם שפורטו לעיל. לקריטריונים אלו נוספים הדגשים הבאים:

- יוכרו רק גופים שמספר המתנדבים הכולל שלהם לא יפחת מ-20, ב-4 גרעיני מתנדבים, בישובים בשני מחוזות ובלבד ששני גרעינים נמצאים במחוז הצפון או הדרום. גרעין מתנדבים יוכר אם הוא מונה לפחות 5 מתנדבים המתגוררים באותו מתחם מגורים. בנסיבות מיוחדות יינתן אישור למגורים במספר מתחמים סמוכים באותו יישוב, או לגרעין המונה 3–4 מתנדבים.
- עיקר פעילות הגופים בתחומי החינוך בקהילה צריכה להיעשות על-ידי צוות מקצועי ועל מתנדבי שנת השירות להשתלב בפעילות צוות זה ולהיות מונחים על ידם.
- יוכרו רק גופים להם ניסיון של 3 שנים לפחות בהפעלת מתנדבי שנת שירות לפני מועד הגשת בקשת התמיכה. בשנת הפעילות הראשונה על הגוף להפעיל 10 מתנדבים, בגרעין אחד לפחות, ובשנתיים הבאות – 20 מתנדבים בכל שנה, בשני גרעינים לפחות, אחד מהם נמצא ביישוב במחוז הצפון או הדרום.⁵⁵
- בעוד שנהלי משרד הביטחון אוסרים, כאמור, על גופים משלחים לקבל תמורה עבור פעילות המתנדבים, משרד החינוך דורש כי הגופים ידווחו מראש למשרד על כל תמורה, תשלום או טובת הנאה שהם מקבלים עבור פעילות המתנדבים, בכדי שהמשרד יאשרם.
- תחום עיסוקו המרכזי של מתנדב שנת שירות יהיה חינוך והדרכה בלתי פורמלית במסגרת פעילותו הישירה של הגוף המשלח או בקהילה, או הדרכת נוער חריג ובסיכון וקליטת עליה. לצד זאת יכול המתנדב לעסוק בסיוע לימודי והדרכה בבתי ספר, בפרויקטים קהילתיים, או בעיסוק חינוכי אחר באישור מראש.

לדברי משרד החינוך, המשרד מפעיל מנגנון פיקוח על הגופים המשלחים המתקצבים על-ידו (המשרד לא מפקח על גופים שאינם מקבלים תקצוב במסגרת התקנה התקציבית). מנגנון הפיקוח כולל: בדיקת

⁵⁴ המידע בפרק זה מבוסס על הפרסומים: מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סיוע ותמיכה באחזקת מתנדבי שנת שירות והפעלתם, ילקוט הפרסומים 5432, 31 באוגוסט 2005, ע"מ 3976–3978; תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 5585, 28 בספטמבר 2006, ע"מ 174–175; תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 5753, 26 בדצמבר 2007, ע"מ 1047–1048. [נוסח משולב לא רשמי](#) של מבחני התמיכה פורסם באתר משרד המשפטים.

⁵⁵ משמעות הדבר היא כי זכאותו של מוסד לתמיכה מותנית בהכרת האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון במוסד כגוף משלח קבוע, קרי בסיום 3 שנות הניסיון להן מחויבים המוסדות לפני נוהל ההכרה של משרד הביטחון.



דוחות תכנון ודוחות ביצוע, ביקורת רואה-חשבון, הובלת פורום שנתי של רכזי שנת שירות אחת לחודש, וביקורים מדגמיים בשטח. מהמשרד נמסר כי הם נערכים להעמקת ביקורות השטח בשנת 2016.⁵⁶

4.2. סבסוד נסיעות המתנדבים בתחבורה ציבורית

משרד החינוך מממן כאמור, בהתאם להוראות המופיעות במבחני התמיכה לתקנת "מתנדבים לשנת שירות" שפורטו לעיל, את הנסיעות של מתנדבי שנת השירות בתחבורה ציבורית למקום השירות וחזרה ממנו פעם אחת ביום.

סעיף 3 לחוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998 קובע כי מתנדב בשנת שירות, זכאי להנחה או לפטור מדמי נסיעה באוטובוסים וברכבות של התחבורה הציבורית, בקווי שירות כפי שקבע שר התחבורה לגבי חיילות או חיילים. כשנחקק החוק, בשנת 1998, היה בתוקף הסדר בין משרד התחבורה ובין חברות האוטובוסים לעניין נסיעת חיילות וחיילים. על-פי הסדר זה חיילות זכו לנסיעה חינם וחיילים למחיר מופחת. בהתאם להסדר זה זכו גם מתנדבי השירות הלאומי, ובהמשך גם מתנדבי שנת שירות, לנסיעה בתחבורה הציבורית במחיר מופחת (בנים) או חינם (בנות). מספר שנים לאחר שחוקק החוק הועבר הטיפול בנסיעות החיילים למשרד הביטחון, וכיום מתקיים הסדר בין המשרד ובין חברות התחבורה הציבורית המאפשר הן לחיילות והן לחיילים נסיעה חינם בתחבורה בין-עירונית. למרות שינוי זה משרד התחבורה המשיך לסבסד את הנסיעות של מתנדבי שנת השירות בתנאי ההסדר הישן לגבי חיילים.⁵⁷ עד סוף שנת 2013 נשמר הסבסוד השונה למתנדב ולמתנדבת בשנת שירות והחל מינואר 2014 הונהג סבסוד אחיד למתנדבים ומתנדבות.⁵⁸

כיום משרד התחבורה מסבסד את הוצאות המתנדב בשנת שירות על נסיעות בין-עירוניות מביתו למקום מגוריו במסגרת ההתנדבות. הסבסוד ניתן למתנדבים במסלול שנת השירות הרגיל ובמסלול גרעיני הנח"ל. משרד התחבורה משתתף במימון לפי מכפלה של 8 נסיעות בחודש לכל מתנדב בתעריף קבוע, המבוסס לדברי משרד התחבורה על ממוצע עלות נסיעה בין-עירונית, בסכום של 20.81 ש"ח, קרי כ-166.5 ש"ח בחודש למתנדב. התשלום מועבר לגופים המשלחים או לגופים המרכזים אותם (מועצת תנועות הנוער, מעגל תנועות הנוער) אחת לחודש לפי רשימת מתנדבים עדכנית שמעבירים הגופים המשלחים או לפי דיווח רבעוני שמעביר משרד הביטחון – הנמוך ביניהם.⁵⁹

לפי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בשנת תשע"ד (2013/14) העביר המשרד כ-3.63 מיליון ש"ח לגופים המשלחים לשם מימון הנסיעות הבין-עירוניות של 1,860–2,164 מתנדבי שנת שירות (הסיבה לכך שאין מספר מוחלט של מתנדבים היא נשירה של מתנדבים לאורך השנה). במחצית הראשונה של שנת תשע"ה (ספטמבר 2014–פברואר 2015), העביר המשרד סכום של 1.85 מיליון ש"ח לשם מימון הנסיעות של 2,211–2,457 מתנדבים מ-19 גופים משלחים,⁶⁰ מתוך כ-3,100 מתנדבים מ-29

⁵⁶ דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד בחינוך בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

⁵⁷ אליעזר שוורץ, הצעת חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (תיקון – תנאי שירות למתנדב בשנת שירות), התשס"ו-2006 - ניתוח עלויות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בפברואר 2007.

⁵⁸ יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא התנדבות לשנת שירות, דוא"ל, 23 ביוני 2015.

⁵⁹ שם; ענת לוי, הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2015.

⁶⁰ יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, דוא"ל, 8 ביולי 2015. בנתונים לא נכללים 40–96 מתנדבים משני גופים משלחים שקיבלו סבסוד בעבר אך לא הציגו דרישה לסבסוד בשנה זו.



גופים משלחים שפעלו באותה שנה לפי נתוני משרד הביטחון.⁶¹ יובהר כי הסבסוד מוענק רק לגופים משלחים אשר מגישים בקשה בנושא למשרד התחבורה.⁶²

חשוב להבהיר כי, כאמור, הסבסוד של משרד התחבורה מתבצע בתעריף קבוע שלא מכסה בהכרח את עלות הנסיעות הבין-עירוניות של כלל המתנדבים. זאת ועוד, אף גורם מדינתי לא מסבסד כיום את עלות הנסיעות העירוניות מבית המתנדב אל התחנה המרכזית בעירו (מרכז המחקר והמידע של הכנסת העריך לאחרונה כי עלות נסיעות עירוניות אלו עומדת על 54 ש"ח בממוצע בחודש לכל מתנדב⁶³).

4.3. הטבות נוספות הניתנות למתנדבי שירות

פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי – סעיף 351(יא)(א2) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 קובע כי מתנדב בשנת שירות יהיה פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי,⁶⁴ ובלבד שהחל לשרת בשירות צבאי או לאומי לפני שמלאו לו 21 שנים.

זכאות לפיצויי פיטורים – סעיף 11(ג)(4) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 קובע כי מי שהתפטר מעבודתו בכדי להתנדב לשנת שירות, תיחשב התפטרותו לעניין חוק זה כפיטורים, ובלבד שההתנדבות ארכה שישה חודשים לפחות.

5. הגורמים המגבילים גידול במספר מתנדבי שנת השירות

כאמור הביקוש להתנדבות במסגרת שנת שירות עולה על ההיצע הקיים,⁶⁵ ונראה שלכך שתי סיבות מרכזיות: מכסות דחיית השירות מוגבלת וכן מוגבל התקצוב המדינתי של המתנדבים במסגרת תקנת "מתנדבים לשנת שירות" ובמסגרת סבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית של משרד התחבורה. נראה שמגבלות אלו משפיעות באופן שונה על יכולתם של גופים משלחים שונים להגדיל את מספר המתנדבים שהם מפעילים.

נציגי התנועה הקיבוצית ציינו כי המגבלה העיקרית על הרחבת פעילותם היא המכסות שקובע משרד הביטחון וכי אין לתנועה בעיה לממן מתנדבים נוספים.⁶⁶ כאמור, פרויקט שנת השירות בתנועה אינו נתמך במסגרת התקנה התקציבית. לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, הסביר כי תקצוב המתנדבים בתנועה הקיבוצית מגיע משלושה מקורות: תקציב התנועה (מיסי חבר), תמיכת קרן

⁶¹ אודי דרוך, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחון-חברתי במשרד הביטחון, דוא"ל, 16 ביולי 2015. לרשימת הגופים המשלחים שמקבלים סבסוד ממשרד התחבורה ראו נספח 1 למסמך זה.

⁶² יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שיחת טלפון, 21 ביולי 2015.

⁶³ ענת לוי, הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2015.

⁶⁴ בכפוף לכך שאינו עובד ושהכנסתו בשנת המס, או באותו חלק ממנה שבו היה מבוסס כאמור, אינה עולה על ההכנסה המזערית האמורה בפרט 3 בלוח י"א, לגבי אותה תקופה.

⁶⁵ יואל מרשק, מרכז אגף המשימות בתנועה הקיבוצית; יאיר זעפראני, מנכ"ל עמותת בקהילה; ערן גלזר, רכז פרויקטים במועצת תנועות הנוער, פרוטוקול מס' 116 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 10 בדצמבר 2013; לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015; גיל בצלאל, מנהל תחום נוער וצעירים, החברה להגנת הטבע; עמיקם סבירסקי, ראש אגף ביטחון חברתי, משרד הביטחון, פרוטוקול מס' 202 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 11 ביוני 2014.

⁶⁶ יואל מרשק, מרכז אגף המשימות בתנועה הקיבוצית, פרוטוקול מס' 116 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 10 בדצמבר 2013; לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.



אביחי בתהליך החינוכי והשתתפות המסגרות הקולטות (המוסדות בהם מבצעים המתנדבים את עבודתם).⁶⁷

לעומת זאת, נציגי מועצת תנועות הנוער וגורמים נוספים, הבהירו כי גם אם יהיה גידול במכסות, תנועות הנוער יתקשו לממן מתנדבים נוספים מבלי שיתלווה לגידול במכסות גידול מתאים בתקציבי הפרויקט.⁶⁸

יצוין כי בפברואר 2015 סיימה את עבודתה והגישה את המלצותיה למנכ"לית משרד החינוך, ועדה משותפת לבחינת נושא שנת השירות, בה השתתפו נציגים ממשרד החינוך, משרד הביטחון, משרד האוצר, תנועות וארגוני הנוער. הדוח הוגש ללא חתימת נציגת משרד האוצר שהמתינה לכניסת שר חדש לתפקיד. ממשרד החינוך נמסר כי מסקנות הדוח יוצגו לשר החינוך הנכנס בשבועות הקרובים לאישורו ולטיפולו, לרבות בעניין המלצת הוועדה על מעבר לתקצוב משותף של שנת השירות על ידי משרד החינוך ומשרד הביטחון, המלצה לה מתנגד משרד הביטחון.⁶⁹ עוד נמסר ממשרד החינוך כי בימים אלו מתקיימים דיונים עם משרד הביטחון בניסיון ליצור התאמה בין הגידול במספר המכסות ובין התקציב הנתון, על מנת שלא לגרום לשחיקה בתקצוב.⁷⁰

6. בחינת העלות התקציבית של הרחבת מערך שירות⁷¹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש לבחון מה תהיינה ההשלכות הכלכליות באם ייקבע כי כל צעיר או צעירה שמבקשים להתנדב לשנת שירות בטרם גיוסם יוכלו לעשות זאת. בהתאם לכך, נבחן את תוספת התקציב הנדרשת להגדלת מערך מתנדבי שירות במקרה בו יוחלט על ביטול הגבלת המכסות לדחיית שירות או על הרחבתה, על-פי גובה המימון הממשלתי הקיים היום.

כאמור, מספר המתנדבים לשנת שירות הינו בהתאם למכסת דחויי שירות הנקבעת על-ידי משרד הביטחון. כמו כן, הביקוש להתנדבות לשנת שירות גבוה מהמכסה. כלומר אם יוחלט על הרחבת מערך המתנדבים, קיים פוטנציאל למתנדבים נוספים מעבר למספרם כיום. אמידת העלות להרחבת מספר המתנדבים, תעשה על-ידי מכפלת העלות למתנדב במספר המתנדבים הנוספים למערך.

עלות למתנדב - כאמור, משרד החינוך ומשרד התחבורה תומכים בהפעלה של מערך מתנדבי שירות.

השתתפות משרד החינוך – משרד החינוך תומך באחזקת המתנדבים לשנת שירות, התמיכה כוללת השתתפות בהוצאות כלכלה, דיור ותחבורה. התקציב המאושר עבור תמיכה זו בשנת 2014, בנטרול עודפים מחויבים, עבור 1,881 מתנדבים היה כ-28 מיליון ש"ח. חשוב לציין כי תמיכת משרד החינוך כוללת את התמיכה במתנדבי שירות במסלול גרעיני הנח"ל, וכי מספר המתנדבים הנתמכים על-ידי משרד החינוך כולל גם את מתנדבים אלה, על אף שהם לא נכללים במכסת דחויי השירות. תקציב המשרד עבור התמיכה במתנדבי שנת שירות מחולק בין הגופים המשלחים כך שלכל גוף מחושב ניקוד בהתאם להוצאותיו על אחזקת המתנדב, והתמיכה מחולקת בין המוסדות לפי החלק היחסי של כל מוסד בניקוד מתוך סך הניקוד. כלומר העלות למתנדב הינה תוצאה של חלוקת סך התקציב בין הגופים

⁶⁷ ש.ם.

⁶⁸ אירית ברוק, מפקחת ארצית תנועות נוער ושנת שירות במשרד החינוך; יאיר זעפראני, מנכ"ל עמותת בקהילה, [פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; עומרי גונן, נציג מועצת תנועות הנוער, [פרוטוקול מס' 202 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.

⁶⁹ אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.

⁷⁰ הנ"ל, שיחת טלפון, 16 ביולי 2015.

⁷¹ פרק זה נכתב על-ידי ענת לוי מהמחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר והמידע של הכנסת.



המשלחים, היא אינה נקבעת כתעריף קבוע.⁷² לוח 1 לעיל מציג את סך ביצוע תקציב התמיכה במערך מתנדבי שנת שירות, התמיכה הממוצעת של משרד החינוך למתנדב בשנים 2011-2014 הייתה כ- 14,968 ש"ח.

השתתפות משרד התחבורה – משרד התחבורה משתתף בהוצאות המתנדבים בשנת שירות על הנסיעות הבין-עירוניות מבתיים למקום מגוריהם במסגרת ההתנדבות. גובה ההשתתפות הינו בתעריף קבוע של 166.5 ש"ח בחודש למתנדב, בחישוב שנתי – כ-1,998 ש"ח למתנדב.⁷³

לפיכך, אומדן עלות התמיכה השנתית במתנדב הינה כ-16,966 ש"ח.

מספר המתנדבים – כאמור, על-פי דיווחי הגופים המשלחים, מספר הפונים בבקשה להתנדב לשנת שירות גדול הרבה יותר ממספר המכסות המאושרות. עם זאת, אין למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על מספר הפונים להתנדב ועל מספר מתנדבים הפוטנציאלי, במקרה בו יבוטלו או יורחבו המכסות. לפיכך, אומדן העלות יחושב לפי מקרים שונים של מספר המתנדבים שיתווספו למערך. מכסת דוחי שירות שאושרה לשנת תשע"ו (2015/16) היא 2,597 מתנדבים, נבחן את העלות להגדלה או לביטול של המכסה לפי טווח של גידול של 10% עד 100% במספר המתנדבים.

לוח 2 להלן מציג את אומדן העלות להרחבת מערך מתנדבי שנת שירות לפי שיעור התוספת במספר המתנדבים.

לוח 2: אומדן עלות להרחבת מערך מתנדבי שנת שירות – ניתוח רגישות (בש"ח)

סך אומדן עלות	אומדן עלות למתנדב	מספר המתנדבים הנוספים למערך	שיעור התוספת במספר המתנדבים
4,411,160	16,966	260	10%
8,805,354	16,966	519	20%
13,216,514	16,966	779	30%
17,627,674	16,966	1,039	40%
22,038,834	16,966	1,299	50%
26,433,028	16,966	1,558	60%
30,844,188	16,966	1,818	70%
35,255,348	16,966	2,078	80%
39,649,542	16,966	2,337	90%
44,060,702	16,966	2,597	100%

מניתוח הרגישות בלוח עולה כי במקרה בו בעקבות הגדלה או ביטול המכסה למתנדבי שנת שירות יגדל מספר המתנדבים ב-10%, המשמעות היא כ-260 מתנדבים נוספים, והעלות הנאמדת הינה כ-4.4 מיליון ש"ח; אם מספר המתנדבים יגדל ב-50%, המשמעות היא כ-1,299 מתנדבים נוספים והעלות הנאמדת

⁷² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 אומדן עלות, כתיבה: ענת לוי, 21 ביוני 2015.

⁷³ שם.



לכך היא כ-22 מיליון ש"ח; אם מספר המתנדבים יגדל ב-100%, המשמעות היא כ-2,597 מתנדבים נוספים והעלות הנאמדת לכך היא כ-44 מיליון ש"ח.

יש לציין כי כאמור, תמיכת משרד החינוך למערך מתנדבי שנת שירות נקבעת כסכום כולל אשר מתחלק בין מספר המתנדבים, התמיכה אינה נקבעת כתעריף קבוע פר מתנדב. כלומר יתכן כי הגדלה של מספר המתנדבים לא תביא בהכרח לגידול תואם של התקציב לתמיכה במערך שנת השירות.

יצוין כי האומדן שהוצג מתייחס רק לתוספת התקציב במקרה של הרחבת מערך מתנדבי שנת שירות, ואינו לוקח בחשבון את התקציב הקיים. בכתיבת אומדן עלות להצעת חוק יש להביא בחשבון גם עלויות המשולמות בפועל אם הן אינן מחויבות בחוק. כלומר, באם יתבקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת להכין אומדן עלות להצעת חוק בנושא, העלויות הקיימות היום אשר אינן נובעות מחיוב חוקי יכללו באומדן ויתווספו לעלויות של הרחבת מערך המתנדבים שהוצגו לעיל.

7. הצעות חוק בנושא שנת שירות שהועלו בשנים האחרונות

2 הצעות חוק הנוגעות להתנדבות לשנת השירות מונחות על שולחן הכנסת ה-20. **הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015** (פ/261/20), של חבר הכנסת נחמן שי ואחרים,⁷⁴ מבקשת לפטור מתנדבים לשנת שירות מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית. ב-21 ביוני 2015 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לדחות בחודשיים את הדיון בשאלה האם להעניק להצעה תמיכה ממשלתית.⁷⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך אומדן תקציבי של הצעת חוק זו ממנה עולה כי העלות הכוללת של נסיעות המתנדבים – מביתם לתחנה המרכזית בעירם (לא מסובסד כיום), מעירים לעיר בה הם מתנדבים (מסובסד כיום על-ידי משרד התחבורה), וממקום מגוריהם למקום ההתנדבות (מסובסד כיום על ידי משרד החינוך), עומדת על כ-430 ש"ח בחודש לכל מתנדב, ועל כ-17 מיליון ש"ח בשנה לכלל המתנדבים (מתוכם כ-11.7 מיליון ש"ח מתוקצבים כיום).⁷⁶

הצעת חוק שנת שירות, התשע"ה-2015 (פ/375/20), של חבר הכנסת אראל מרגלית ואחרים,⁷⁷ מבקשת להגדיר את מסגרת שנת השירות ואת תקופת השירות והיקפה, לחייב הנפקת תעודת מתנדב בשנת שירות, לקבוע את מספר מכסות דחיית השירות המינימלי על 5000 מיועדים לשירות (באופן הדרגתי עד שנת 2020), לקבוע את תנאי השירות הכוללים פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית, ימי חופשה, ימי העשרה והוקרה, וכן לקבוע את חובות הגוף המשלח בנוגע לתהליך המיון והקבלה, להכשרת ולהדרכת המתנדבים, לליווי המקצועי שלהם ועוד.

⁷⁴ הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת ה-19 על ידי חבר הכנסת מאיר שטרית וקבוצת חברי הכנסת (פ/2871/19), ועל שולחן הכנסת ה-20 על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/262/20).

הצעת חוק דומה (אשר מבקשת לעגן את הפטור מתשלום דמי נסיעה באמצעות תיקון חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) – התשנ"ח-1998, ולא באמצעות תיקון פקודת התעבורה ופקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972), הונחה על שולחן הכנסת ה-18 על-ידי חבר הכנסת שלמה מולה (פ/2819/18) ועל שולחן הכנסת ה-18 על ידי חברת הכנסת יולי תמיר ואחרים (פ/1804/18).

⁷⁵ מזכירות הממשלה, עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 21 ביוני 2015.

⁷⁶ ענת לוי, הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2015.

⁷⁷ הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת ה-19 על ידי חבר הכנסת אראל מרגלית ואחרים (פ/2727/19).



בכנסת ה-17 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (תיקון – תנאי שירות למתנדב בשנת שירות), התשס"ו-2006 (פ/17/494), של חברת הכנסת אורית נוקד,⁷⁸ אשר ביקשה להשוות את תנאי המתנדב לשנת שירות לתנאי המתנדב לשירות לאומי, קרי להעניק לו דמי כלכלה, דיור, הנחה או פטור מנסיעה בתחבורה ציבורית, וכן להוסיף דמי פיקוח, ריכוז וליווי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך אומדן של עלות הצעת החוק ומצא כי עלות זו עשויה להגיע לכ-50 מיליון ש"ח (למימון של 2,100 מתנדבים, במחירי פברואר 2007).⁷⁹

⁷⁸ הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת ה-16 על-ידי חברת הכנסת אורית נוקד (פ/1655). הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת ה-15 על-ידי חברת הכנסת ענת מאור ואחרים (פ/1042). הצעת חוק דומה הונחה על שולחן הכנסת ה-14 (פ/14/2373) על-ידי חבר הכנסת אפי אושעיה ואחרים.

⁷⁹ אליעזר שוורץ, הצעת חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (תיקון – תנאי שירות למתנדב בשנת שירות), התשס"ו-2006 - ניתוח עלויות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בפברואר 2007.



נספח: רשימת הגופים המשלחים⁸⁰

שם	מפעיל מתנדבים במסלול רגיל*	מפעיל מתנדבים במסלול נח"ל*	נתמך במסגרת תקנה תקציבית**	מסובסד על-ידי משרד התחבורה***
אחריי	כן	כן	כן	
איגי (חדש)	כן			
איילים	כן	כן		כן
אתגרים	כן			
בינה	כן	כן	כן	כן
בית"ר	כן	כן	כן	כן
בני המושבים	כן	כן		כן
בני עקיבא	כן	כן	כן	כן
האיחוד החקלאי	כן	כן	כן	כן
החברה להגנת הטבע	כן			כן
החברה למתנ"סים	כן			כן
המחנות העולים	כן	כן	כן	כן
הנוער העובד והלומד	כן	כן	כן	כן
הסוכנות היהודית	כן			
השומר החדש	כן	כן		
התנועה הקיבוצית	כן	כן		כן
חוגי סיירות	כן		כן	
כנפיים של קרמבו	כן			כן
לשובע (חדש)	כן			
מד"א	כן			
מכבי צעיר	כן	כן	כן	כן
מרכז מהפך		כן		
מרכז מעשה	כן	כן	כן	כן
נוע"ם	כן	כן	כן	כן
נחשונים	כן			
נתיב מכלול		כן		
הצופים	כן	כן	כן	כן
צמרת	כן	כן	כן	כן

⁸⁰ נתונים לגבי מסלולי ההפעלה: אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, דוא"ל, 16 ביולי 2015.

נתונים לגבי תמיכה במסגרת התקנה התקציבית: אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, דוא"ל, 18 ביולי 2015.

נתונים לגבי סבסוד משרד התחבורה: יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי במשרד התחבורה והביטחות בדרכים, דוא"ל, 8 ביולי 2015.



		כן		קצ"ב
		כן	כן	רקמה (חדש)
כן	כן	כן	כן	שומר צעיר
כן	כן	כן		תרבות
19	17	22	28	סה"כ

* נתוני שנת תשע"ו.

**נתוני שנת תשע"ה.

***נתוני שנת 2014.



מקורות

חקיקה

- הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015.
- הצעת חוק שנת שירות, התשע"ה-2015.
- הצעת חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (תיקון) – תנאי שירות למתנדב בשנת שירות), התשס"ו-2006.
- חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
- חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963.
- מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סיוע ותמיכה באחזקת מתנדבי שנת שירות והפעלתם, ילקוט הפרסומים 31, 5432, באוגוסט 2005, ע"מ 3976–3978.
- תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 28, 5585, בספטמבר 2006, ע"מ 174–175.
- תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 26, 5753, בדצמבר 2007, ע"מ 1047–1048.
- תקנות הביטוח הלאומי (ילד המשרת בהתנדבות בשירות למטרה ציבורית או לאומית), התשנ"ז–1997.

מסמכי הכנסת

- אוריאנה אלמסי, השירות הלאומי-אזרחי בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2014.
- אליעזר שוורץ, הצעת חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (תיקון – תנאי שירות למתנדב בשנת שירות), התשס"ו-2006 - ניתוח עלויות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בפברואר 2007.
- ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מסקנות בעקבות החלטה על דיון מהיר בנושא סכנת הסגירה של "מפעל שנת השירות – שנת ההתנדבות של צעירים לפני גיוס", 10 בדצמבר 2013.
- ענת לוי, הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2015.
- פרוטוקול מס' 116 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 10 בדצמבר 2013.
- פרוטוקול מס' 202 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 11 ביוני 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- [פרוטוקול מס' 315, משיבת ועדת החינוך התרבות והספורט, 29 בנובמבר 2010.](#)

מסמכים ממשלתיים

- אודי דרור, עוזר בכיר לגיוס באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, [מיצוי בוגרי שנות השירות בשירות הצבאי](#) (מכתב לרכזי שנות השירות בתנועות וארגוני הנוער, הורד מאתר מועצת תנועות הנוער בישראל), 24 במרס 2010.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 58א](#), נובמבר 2007.
- מזכירות הממשלה, [עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 21 ביוני 2015](#).
- משרד האוצר, [תקציב וביצוע שנים שונות](#), אתר מאגרי המידע הממשלתיים, תאריך כניסה: 11 ביוני 2015.
- משרד המשפטים, [מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סיוע ותמיכה באחזקת מתנדבי שנת שירות הפעלתם](#), נוסח משולב לא רשמי.
- משרד הביטחון, [דוח לשנת 2013 עפ"י חוק חופש המידע](#), מאי 2014.
- משרד הביטחון, האגף הביטחוני-חברתי, [מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה \(הוראה\)](#), 1 באפריל 2015.

מאמרים

- נעמי אבנשפגנר, [מכינות במבחן](#), [מערכות](#) 436, אפריל 2011, ע"מ 69-62.
- נעמי אבנשפגנר, [תורמות פחות ופחות](#), [מערכות](#) 457, אוקטובר 2014, ע"מ 54-50.

מכתבים ושיחות טלפון

- אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, דוא"ל, 16 ביולי 2015.
- אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, שיחת טלפון, 11 ביוני 2015; 25 ביוני 2015.
- אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, דוא"ל, 18 ביולי 2015.
- אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015; 16 ביולי 2015; 21 ביולי 2015.
- דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד בחינוך בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.
- יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא התנדבות לשנת שירות, דוא"ל, 23 ביוני 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, דוא"ל, 8 ביולי 2015.
- יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שיחת טלפון, 21 ביולי 2015.
- לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.
- עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.
- תמר ויצמן, מנהלת תחום תקציב חינוך לא-פורמאלי במינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

אתרי אינטרנט

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [חשובי הצמדה למדד המחירים לצרכן](#), תאריך כניסה: 16 ביולי 2015.
- משרד החינוך, [שנת שירות \(שי"ש\) – תרומת שנה לקהילה ולחברה](#), תאריך כניסה: 10 ביוני 2015.
- צה"ל, אגף כוח אדם, [מידע כללי על נתוני קב"א ודפ"ר](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.
- התנועה הקיבוצית, מחלקת המשימות, [גופים נוספים דרכם ניתן לצאת לשנת שירות](#), תאריך כניסה: 24 ביוני 2015.

