



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שנת שירות – הסדרה ותקצוב

ה' באב תשע"ה

21 ביולי 2015

כתיבה: עדו אבגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

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' ועניינו הסדרת פרויקט שנת השירות בישראל ותקצובו. במסמך מוצגים נתונים על מספר מתנדבי שנת השירות בשנים האחרונות ועל השירות הצבאי של המתנדבים. נוסף על כך נסקרים במסמך הנהלים בכל הקשור לקביעת מכסות לדחיית שירות של מתנדבים, להכרה בגופים המשלחים, לאישור משימותיהם ולחלוקת המכסות ביניהם, ונבחנים התמיכה הכספית הממשלתית במתנדבים והנהלים המסדירים את חלוקתה בין הגופים המשלחים. במסמך נדונים בקצרה הגורמים המגבילים את הגידול במספר המתנדבים לשנת שירות ונבחנת העלות התקציבית של הרחבת מערך שנת השירות. לבסוף נסקרות בקצרה הצעות חוק שנועדו לשנות את מעמדם של מתנדבי שנת השירות ואת התמיכה בהם.

במסמך עולים בין השאר הממצאים האלה:

- 32 גופים משלחים מוכרים יפעילו מתנדבי שנת שירות בשנת תשע"ו (2015/16), בשני מסלולים: מסלול רגיל (כשני-שלישים מהמתנדבים) ומסלול גרעיני נח"ל (כשליש מהמתנדבים).
- מתנדבי שנת שירות ממלאים בעיקר משימות חינוכיות וחברתיות, בדגש על פעילות באזורי פריפריה גיאוגרפית ובמוקדי חברה מוחלשים.
- שיעורם של מתנדבי שנת שירות במערך הלוחם, בפיקוד הזוטור ובקצונה גבוה משיעור המשרתים במערכים אלו בכלל צה"ל: 74% ממתנדבי שנת שירות 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 לקביעת מכסת דחיות השירות למתנדבי שנת שירות, להכרה בגופים משלחים לשנת שירות ולאישור המשימות שלהם. משרד החינוך אחראי לאישור זכאותם של הגופים המשלחים לתקצוב במסגרת תקנת התמיכה התקציבית ולתקצוב בפועל של הגופים שנמצאו זכאים לכך. משרד התחבורה מסבסד נסיעות בין-עירוניות בתחבורה ציבורית בעבור מתנדבי שנת שירות.
- מספר המתנדבים לשנת שירות מושפע בראש ובראשונה ממספר מכסות דחיית השירות שמשרד הביטחון מאשר לצורך פרויקט זה, 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) היא כ-2,600 מתנדבים.
- בשנת תשע"ה (2014/15) השתתפו בפרויקט שנת שירות 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 לכך 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 היא בסמכות האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, בהתאם לקריטריונים שנכללת בהם בין השאר בחינת גודל הארגון, תחום עיסוקו והפריסה הגיאוגרפית של פעילותו. ההכרה הראשונית ניתנת לתקופת ניסיון של שלוש שנים, ולאחר תקופה זו הארגון יכול לקבל הכרה כגוף משלח קבוע.



הכנסת

- באחריות הגופים המשלחים לדאוג בין השאר למיון ולגיוס המתנדבים, להכשרתם ולתנאי מחייתם.
- אחת לשנה נדרשים הגופים המשלחים לקבל את אישור האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון למשימות המתוכננות של מתנדבי שנת השירות.
- בנוהל ההכרה בגופים המשלחים לא מוגדר האופן שבו יש להקצות את מכסות המתנדבים בין הגופים המשלחים הקבועים. ממשרד הביטחון נמסר כי בכל שנה נעשה גידול רוחבי של כ-5% במספר המכסות הניתנות לכל הגופים המשלחים המאושרים, ומעבר לכך, במסגרת אישור משימות ההתנדבות מופעל שיקול דעת בהקצאת המתנדבים ביניהם.
- משרד החינוך תומך כספית בגופים משלחים אשר עומדים במבחני התמיכה במסגרת תקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות" (תקנה 15-14-24-20). תנאי הסף לתמיכה דומים במהותם לקריטריונים להכרה בגופים משלחים על-ידי משרד הביטחון.
- במסגרת התקנה האמורה מתוקצבים הן מתנדבי שנת השירות הרגילים, שמספרם מוגבל במכסת דחיות השירות, והן המתנדבים במסלול גרעיני הנח"ל. עם זה, לא כל הגופים המשלחים המוכרים על-ידי משרד הביטחון מתוקצבים, ולכן אין קשר ישיר בין מספר המתנדבים בפועל ובין מספר המתנדבים המתוקצבים.
- ככלל, סך תקציב התקנה מחולק בין הגופים שנמצאו זכאים לתמיכה על סמך החלק היחסי של מספר המתנדבים בכל אחד מהם מכלל המתנדבים, בהתחשבות בטיב תנאי הדיור 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 היה כ-28 מיליון ש"ח. באותה שנה נתמכו במסגרת התקנה 1,881 מתנדבים מ-17 גופים משלחים (מכ-3,100 מתנדבים מ-29 גופים מוכרים). התקציב למתנדב לשנה זו היה לפיכך כ-14,900 ש"ח.
- מאז שנת 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%).
- במסגרת תקנת התמיכה התקציבית משרד החינוך מממן את הנסיעות של מתנדבי שנת השירות בתחבורה ציבורית למקום השירות וחזרה ממנו פעם אחת ביום. משרד התחבורה מסבסד את הוצאות המתנדבים על נסיעות בין-עירוניות מביתם למקום מגוריהם במסגרת ההתנדבות בסך 166.5 ש"ח בחודש למתנדב. הסבסוד ניתן למתנדבים במסלול שנת השירות הרגיל ובמסלול גרעיני הנח"ל. בשנת תשע"ד (2013/14) היה סך הסבסוד של משרד התחבורה כ-3.63 מיליון ש"ח.
- עלות התמיכה השנתית במתנדב שנת שירות (תקנת התמיכה וסבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית) היא כ-17,000 ש"ח. לפי אומדן עלות שנעשה במחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר והמידע של הכנסת, תוספת התקציב הנדרשת להגדלת המערך של מתנדבי שנת השירות במקרה שיוחלט על ביטול הגבלת המכסות לדחיית שירות או על הרחבתה, על-פי גובה המימון הממשלתי הקיים היום, היא כ-4.4 מיליון ש"ח לכל 10% תוספת במספר המתנדבים. יצוין כי סכום התמיכה השנתית במתנדב אינו מכסה את עלויות ההתנדבות בפועל (המוערכות ב-30,000 ש"ח).



- נוסף על התמיכה הממשלתית הישירה, מתנדבי שנת שירות נהנים מפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי וזכאים לפיצויי פיטורים אם התפטרו מעבודתם כדי להתנדב.
- כאמור, מספר הבקשות להתנדב במסגרת שנת שירות עולה על ההיצע ונראה כי מספר מתנדבי שנת השירות מוגבל על-ידי שני גורמים עיקריים: מכסות ותקצוב, אשר משפיעים באופן שונה על היכולת 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 לה קושי לממן מתנדבים נוספים. לעומתה נראה כי לפחות חלק מתנועות הנוער ייתקלו בקושי ממשי להגדיל את מספר המתנדבים הפועלים במסגרתן בלי שיוגדל המימון המדינתי של הפרויקט.
- בפברואר 2015 סיימה את עבודתה והגישה את המלצותיה ועדה לבחינת נושא שנת השירות, שהשתתפו בה נציגים ממשד החינוך, משרד הביטחון, משרד האוצר, תנועות וארגוני נוער. ממשד החינוך נמסר כי המלצות הוועדה יוצגו לשר החינוך הנכנס בשבועות הקרובים, לאישורו ולטיפולו, בין השאר בעניין המלצת הוועדה על מעבר לתקצוב משותף של שנת השירות על-ידי משרד החינוך ומשרד הביטחון, שמשרד הביטחון מתנגד לה. עוד נמסר ממשד החינוך כי בימים אלו מתקיימים דיונים עם משרד הביטחון בניסיון ליצור התאמה בין הגידול במספר המכסות ובין התקציב הנתון, כדי שלא לגרום לשחיקה בתקצוב.

1. רקע

שנת שירות היא שנת התנדבות לפעילות חברתית, קהילתית, חינוכית וערכית של בוגרי מערכת החינוך טרם גיוסם לצה"ל. לצורך ההתנדבות נדחה גיוס המתנדבים לצבא בשנה אחת. פעילות זו נעשית בשלל מסגרות: פנימיות וכפרי נוער, בתי-ספר שדה ותנועות נוער, מרכזים קהילתיים ומועדוניות, מרכזי טיפול לאנשים עם מוגבלות או עם צרכים מיוחדים ועוד, בדגש על פעילות באזורי פריפריה גיאוגרפית ומוקדי חברה מוחלשים.¹ בעבר ניתן בשנת השירות משקל לא מבוטל למשימות התיישבותיות, אך בעשורים האחרונים משימות מתנדבי שנת השירות הן בעיקר חינוכיות וחברתיות, ומתבצעות בקהילות עירוניות.²

29 גופים מפעילים כיום מתנדבי שנת שירות (להלן: גופים משלחים), ושלושה נוספים יחלו לפעול בשנת הפעילות תשע"ו (2015/16).³ רוב המתנדבים לשנת שירות עושים זאת במסגרת התנועה הקיבוצית ותנועות וארגוני הנוער, אך גם ארגונים דוגמת הסוכנות היהודית וכמה עמותות מוכרים כגופים משלחים.⁴

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 מי 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 האלה: הדרכת נוער בתנועות נוער או בפנימיות; טיפול חינוכי וחברתי בילדים ונוער ביישובי ספר, בעיירות פיתוח וביישובים הנתונים במצוקה כלכלית, חברתית או תרבותית; הדרכה וחינוך לידיעת הארץ והכרתה.

² משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, נובמבר 2007, עמ' 566.

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

⁴ רשימת הגופים המשלחים מצורפת בנספח למסמך זה. מידע על 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.



כשליש מכלל המתנדבים עושים זאת במסלול גרעיני נח"ל;⁵ 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, ואחריו המתנדבים ממשיכים, על-פי רוב יחדיו, לפרק הצבאי במסלול.⁶

שני משרדי ממשלה חולקים את עיקר האחריות לפרויקט שנת השירות: האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון אחראי להכרה בגופים המשלחים ולאישור המשימות שלהם (בשיתוף עם משרד החינוך) ולהקצאת תקני דחיית השירות הצבאי למתנדבים; מינהל חברה ונוער במשרד החינוך אחראי לאישור זכאותם של הגופים המשלחים לתקצוב לפי מבחני התמיכה של תקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות" ולתקצוב בפועל של הגופים שנמצאו זכאים לכך. נוסף על אלה, משרד התחבורה מסבסד נסיעות בין-עירוניות בתחבורה ציבורית עבור מתנדבי שנת שירות.

בין העוסקים בתחום שוררת 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 נתונים על השירות הצבאי של מתנדבי שנת שירות.

1.1. השירות הצבאי של מתנדבי שנת שירות

ממחקר שנערך על מגויסי השנים 2001–2008 עולה כי שיעור הגיוס בקרב בנים שהתנדבו לשנת שירות היה 97%.⁷ לפי נתונים עדכניים שהועברו לידינו ממשרד הביטחון, 74% ממתנדבי שנת שירות 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 השנים 2004–2008,⁹ מעלים כי 48% מהבנים ו-12% מהבנות בוגרי שנת שירות התגייסו למערך הלחימה, לעומת 42% מהבנים ו-2% מהבנות בכלל צה"ל. שיעור המיצוי לפיקוד זוטרי¹⁰ בקרב הבנים בוגרי שנת שירות היה כ-35% בממוצע, לעומת כ-14% בממוצע בכלל צה"ל. כ-16% מהבנים ושיעור דומה מהבנות שהתנדבו לשנת שירות שירתו כקצינים,¹¹ לעומת כ-7% בכלל צה"ל. בממוצע 9% מהבנים המתנדבים התגייסו למסלולי קצונה ייעודית (טיס, תלפיות, חבצלות וכדומה), לעומת 1% מהאוכלוסייה הכללית.

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 אינם מעידים על תרומת ההתנדבות לשנת שירות לשיעור הגבוה של המתנדבים המשרתים

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

⁶ משרד הביטחון, [דוח לשנת 2013 על-פי חוק חופש המידע](#), מאי 2014.

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

⁸ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד הביטחון בתחום ההתנדבות 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, מאתר מועצת תנועות הנוער בישראל), 24 במרס 2010.

¹⁰ הנתונים הם על מגויסי השנים 2004–2007, היות שמגויסי שנת 2008 טרם מיצו את פוטנציאל הפיקוד שלהם בעת עריכת המחקר.

¹¹ הנתונים הם על בנים שהתגייסו בשנים 2004–2006 ועל בנות שהתגייסו בשנים 2004–2007, היות שהבנים שהתגייסו בשנים 2007–2008 והבנות שהתגייסו בשנת 2008 טרם מיצו את פוטנציאל הקצונה שלהם בעת עריכת המחקר.



בתפקידי פיקוד זוטור וקצונה, היות שחלק ניכר מהמתנדבים לשנת שירות מתאפיינים מראש בנתונים מתאימים לתפקידים אלו: מחקר שנערך על מגויסי השנים 2005–2008,¹² העלה כי בממוצע 94% מהמתנדבים לשנת שירות מסווגים בקב"א (קבוצת איכות¹³) בינונית-גבוהה (51–56) לעומת כ-58% מכלל המתגייסים. ל-67% מהמתנדבים מסווגים בקב"א גבוהה (54–56), לעומת 27% מכלל המתגייסים.

2. מכסות דחיית שירות ומספר המתנדבים

מספר המתנדבים לשנת שירות מושפע בראש ובראשונה ממספר מכסות דחיית השירות שמשרד הביטחון מאשר לצורך הפרויקט, אם כי חשוב לציין כי מספר היוצאים לשנת שירות במסגרת מסלול גרעיני הנח"ל (כאמור, כשליש מהמתנדבים) אינו מוגבל במכסות דחיית שירות.¹⁴ ממשרד הביטחון נמסר בהקשר זה כי האגף הביטחוני-חברתי מסכם עם חטיבת התכנון ומינהל כוח-האדם באגף כוח-אדם (תומכ"א) את היקף מכסות דחיית השירות למתנדבי שנת השירות (וכן לחניכי המכינות הקדם-צבאיות) בהתחשב בצורכי הצבא ומערכת הביטחון.¹⁵ בהקשר זה יש להבהיר כי **מספר הפונים אל הגופים המשלחים בבקשה להתנדב לשנת שירות גדול בהרבה ממספר תקני המתנדבים העומדים לרשות הגופים המשלחים.**¹⁶

במהלך השנים חל גידול במספר המתנדבים לשנת שירות. בתרשים 1 שלהלן מוצגים נתונים על מכסות דחיית השירות שאושרו על-ידי משרד הביטחון בשנים תשע"א (2010/11) עד תשע"ו (2015/16) ועל מספר המתנדבים בפועל, במסלול הרגיל ובכלל, בחודש דצמבר של כל אחת מהשנים האלה, כשלושה חודשים לאחר תחילת הפעילות.

¹² נעמי אבנשפנגר, [תורמות פחות ופחות, מערכות](#) 457, אוקטובר 2014, עמ' 50–54.

¹³ קב"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.

¹⁴ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, שיחת טלפון, 11 ביוני 2015.

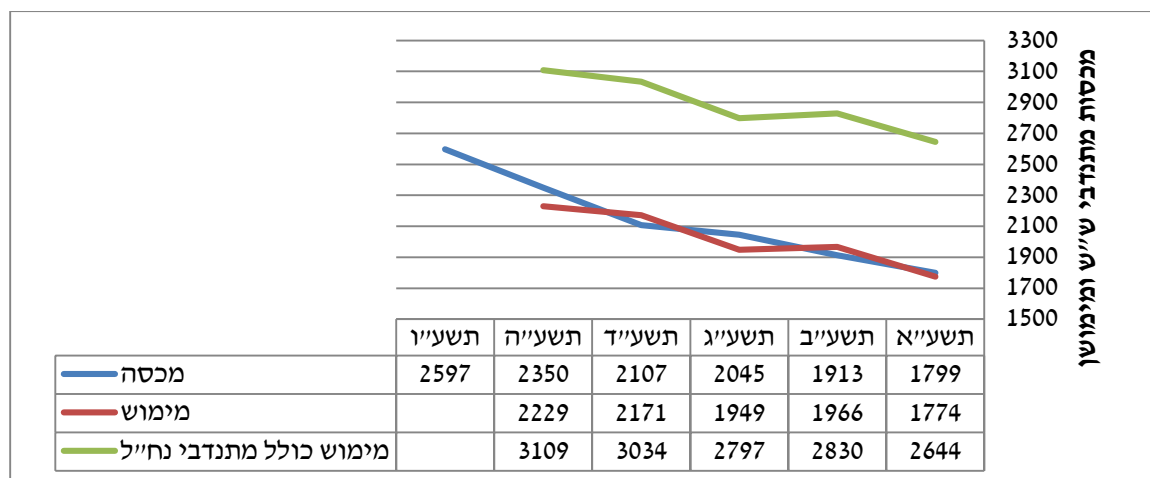
¹⁵ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית, משרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד הביטחון בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

¹⁶ יואל מרשק, מרכז אגף המשימות בתנועה הקיבוצית, יאיר זעפראני, מנכ"ל עמותת "בקהילה", ערן גלזר, רכז פרויקטים במועצת תנועות הנוער, [פרוטוקול מס' 116 של ישיבת 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 האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 202 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.

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



**תרשים 1: מכסות מתנדבי שנת שירות ומימושן בפועל (נתוני חודש דצמבר), תשע"א
(2010/11) עד תשע"ו (2015/16)¹⁷**



מהנתונים שבתרשים עולה כי בשנים תשע"א (2010/11) עד תשע"ה (2014/15) חל גידול 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) גדל באותה תקופה (תשע"א–תשע"ה) בשיעור נמוך יותר – שינוי מצטבר של כ-26% ושינוי שנתי ממוצע של כ-6%. אם נוסיף למתנדבים במסלול הרגיל את המתנדבים במסלול גרעיני הנח"ל, שמספרם היה באותן שנים 850–880 בשנה, נראה שהמספר הכולל של מתנדבי שנת השירות באותן שנים גדל בכ-18% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של כ-4%).

בהקשר זה ציינו נציגי משרד הביטחון וצה"ל בדיונים של ועדת החינוך של הכנסת בנושא הנדון כי הגידול במכסות הוא תולדה של מדיניות מכוונת וחלק מתוכנית גידול רב-שנתית של כ-5% בשנה וכן שמגמת גידול זו עתידה להימשך.¹⁸ **ממשרד הביטחון נמסר במענה על פנייתנו כי בשנים הבאות קצב הגידול של מתנדבי שנת השירות יהיה כ-5%–8%, בהתאם לצורכי הצבא ומערכת הביטחון.**¹⁹ בדיון בוועדת החינוך של הכנסת ביוני 2014 הסביר מר עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, את הגבלת הגידול במכסות דחיית השירות בכך שאף שמדובר בדחיית הגיוס בשנה אחת בלבד, ואחריה המתנדבים מתגייסים לשירות צבאי מלא, עדיין לגבי כל שנה בפני עצמה כל גידול במכסה גורע ממצבת כוח-האדם לגיוס.²⁰

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 גם בקרב מתנדבי שנת שירות יש תופעה של נשירה במהלך השנה. נפתלי דרעי, מזכ"ל

¹⁷ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית, משרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד הביטחון בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

¹⁸ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומטה, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 116 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; גדי אגמון, ראש חטיבת התכנון ומינהל כוח האדם באכ"א, [פרוטוקול מס' 202 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.

¹⁹ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית במשרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד הביטחון בנוגע להתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

²⁰ עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 202 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.



מועצת תנועות הנוער בישראל, העריך בדיון בוועדת החינוך של הכנסת את היקף הנשירה של מתנדבי שנת שירות בכ-5% בשנה וציין כי כדי להתמודד עם תופעת הנשירה ולמלא את המכסות הם מקפידים להשיג בתחילת השנה מתנדבים במספר גדול מהמכסה המוגדרת.²¹ מנתונים שהעביר לידינו משרד התחבורה²² עולה כי שיעור הנשירה בקרב מתנדבי שנת השירות המסובסדים על-ידי, כולל אלו שעושים את שנת השירות במסגרת גרעיני הנח"ל, גדול יותר – בשנים תשע"ב (2011/12) עד תשע"ד (2013/14) היו הנושרים 13%–16% מכלל המתנדבים.²³ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-חברתי של משרד הביטחון, ציין כי ככלל, מספר הנושרים מקרב מתנדבי שנת השירות אינו גדול, ושיעורם נמוך, למשל, משיעור הנושרים בקרב חניכי המכינות הקדם-צבאיות. עוד ציין מר דרור כי כאשר שיעור המימוש בפועל גבוה ממספר המכסות המאושרות, נעשה ניסיון לצמצם את מספר המתנדבים למשל בניוד למכינות קדם-צבאיות, ולעתים משרד הביטחון מאשר תוספת מכסות,²⁴ אך במקרים אחרים חלק מהמתנדבים בגופים המשלחים שחרגו מהמכסות שהוקצו להם נאלצים לעזוב את מסגרת ההתנדבות ולהתגייס במחזור חודש מרס.²⁵

3. הכרה בגופים משלחים ואישור משימותיהם²⁶

כאמור, בשנת הפעילות הבאה – תשע"ו (2015/16) – יפעלו 32 גופים משלחים. 18 מהם יפעילו מתנדבים הן במסלול שנת השירות הרגיל והן במסלול גרעיני הנח"ל, עשרה יפעילו מתנדבים רק במסגרת המסלול הרגיל וארבעה יפעילו מתנדבים רק במסלול גרעיני הנח"ל.²⁷ לשם קבלת הכרה כגוף משלח על ארגון לעמוד בין השאר בקריטריונים האלה:²⁸

- על הארגון להיות אחת מתנועות הנוער או ארגוני הנוער המוכרים על-ידי משרד החינוך או תנועות ההתיישבות.
- עליו להפעיל לפחות עשרה סניפים בעשרה יישובים ברחבי הארץ, לפחות שניים מהם בצפון הארץ ושניים בדרומה.
- 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.

²¹ נפתלי דרעי, מזכ"ל מועצת תנועות הנוער בישראל, [פרוטוקול מס' 315, משיבת ועדת החינוך התרבות והספורט](#), 29 בנובמבר 2010.

²² לשם סבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית של מתנדבי שנת השירות, מעביר משרד הביטחון למשרד התחבורה את רשימת המתנדבים העדכנית אחת לרבעון.

²³ יוסף חזן, מנהל תחום סובסידיות ארצי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, דוא"ל, 8 ביולי 2015.

²⁴ בדיון בוועדת החינוך של הכנסת בדצמבר 2013 ציין מר דרור כי בשנה זו הייתה חריגה במספר המתנדבים אל מול המכסה המאושרת, וזו הוגדלה בדיעבד ב-70 תקנים. אודי דרור, ראש תחום גיוס ומטה, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 116 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013.

²⁵ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

²⁶ תהליך ההכרה והאישור המתואר להלן מתייחס למסלול שנת השירות הרגיל, אך ממשרד הביטחון נמסר כי הקריטריונים לאישור שנת שירות במסלול גרעיני הנח"ל דומים במהותם לאלו שמפורטים כאן. אודי דרור, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

²⁷ אודי דרור, דוא"ל, 16 ביולי 2015.

רשימת הגופים המשלחים בחלוקה לפי סוג המסלול מצורפת בנספח למסמך זה.

²⁸ משרד הביטחון – האגף הביטחוני-חברתי, [מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה](#) (הוראה), 1 באפריל 2015, סעיף 1.ב.



- 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 או להעסיק מתנדבים בשכר (אך עליו לדאוג לצורכיהם ולשלם להם דמי מחיה ראויים) או לחלופין לגבות מהם תשלום עבור ההשתתפות בפעילות.

באחריות הגופים המשלחים: ²⁹

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

מוסד המבקש 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 נציגי משרד הביטחון, הצבא ומינהל חברה ונוער במשרד החינוך. אם הכריעה הוועדה כי הגוף עומד בקריטריונים הדרושים, תינתן לו הכרה זמנית לתקופת ניסיון של שלוש שנים. בשנה השלישית יוכל הגוף המשלח לבקש הכרה כגוף משלח קבוע. במקרה של דחיית הבקשה לא יוכל הגוף המשלח להמשיך להפעיל מתנדבים ולא יאושרו לו דחיות גיוס לשם כך. בסמכות הוועדה לשלול את ההכרה מגוף משלח אשר אינו עומד בקריטריונים, לאחר שתינתן לו ארכה עד שלושה חודשים לתיקון המצב. גוף משלח רשאי, באישור ראש האגף הביטחוני-חברתי, להפסיק את פעילותו לשנה אחת. גוף משלח אשר יפסיק את פעילותו ליותר משנה אחת יידרש לעבור את תהליך ההכרה מחדש לשם חידוש פעילותו.³⁰

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.³¹

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

³⁰ שם, סעיף 1.ב.2.

³¹ משרד הביטחון – האגף הביטחוני-חברתי, מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה (הוראה), 1 באפריל 2015, סעיף 2.ב.2 ; עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית, משרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד הביטחון בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.



3.1. הקצאת מכסות לגופים המשלחים

כאמור, תהליך ההכרה בגוף משלח כולל תקופת ניסיון של שלוש שנים. בתקופה זו מכסת המתנדבים שהגופים המשלחים רשאים להפעיל מוגדרת בנוהלי משרד הביטחון: עשרה מתנדבים בשנה הראשונה והשנייה ו-20 מתנדבים בשנה השלישית.³² מעבר לכך, אין בנוהל ההכרה בגופים משלחים הגדרה של אופן הקצאת מכסות המתנדבים בין הגופים המשלחים. מהאגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון נמסר כי בכל שנה נעשה גידול רוחבי של כ-5% במספר המכסות המוקצות לכל הגופים המאושרים, ומעבר לכך, במסגרת אישור משימות ההתנדבות, מופעל שיקול דעת בהקצאת המתנדבים בין הגופים.³³ בדומה לכך, בתגובה על ממצא מבקר המדינה משנת 2007 כי אין קריטריונים לחלוקת המכסה בין הגופים המשלחים, ציין האגף הביטחוני-חברתי כי עצם המשימה היא הקריטריון לקביעת מכסת המתנדבים.³⁴ מבקר המדינה העיר על כך כי מצב זה אפשרי רק כל עוד מספר המתנדבים השנתי בפועל קטן ממכסת המתנדבים הכוללת שנקבעה, וכי בכל מקרה ראוי שייקבעו קריטריונים מתאימים לחלוקת מכסת המתנדבים בין הגופים המשלחים.³⁵ 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.³⁶

4. תמיכה ממשלתית במתנדבי שנת השירות

התמיכה הממשלתית במתנדבי שנת שירות מגיעה משני מקורות: משרד החינוך, התומך בגופים המשלחים העומדים בקריטריונים לתמיכה במסגרת תקנת תמיכה תקציבית ייעודית לנושא זה (ממשרד החינוך נמסר כי אין הקצאת תקציבים נוספים לנושא זה ממקורות אחרים³⁷); משרד התחבורה, המסבסד חלק מנסיעות המתנדבים בתחבורה ציבורית. על-פי המידע שברשותנו משרד הביטחון אינו משתתף בתמיכה במתנדבי שנת שירות.³⁸

³² משרד הביטחון – האגף הביטחוני-חברתי, מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה (הוראה), סעיף 1.ב.2.

³³ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

³⁴ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, נובמבר 2007, עמ' 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, פרטוקול מס' 202 של ישיבת 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 כמה גופים משלחים) נעשית על-ידי האגף הביטחוני-חברתי מתוך דו-שיח עמם, פרטוקול מס' 116 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 10 בדצמבר 2013.

³⁵ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, נובמבר 2007, עמ' 568-569.

³⁶ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מסקנות דיון מהיר בנושא סכנת הסגירה של מפעל שנת השירות – שנת ההתנדבות של צעירים לפני גיוס, 10 בדצמבר 2013.

³⁷ דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד בחינוך בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

יצוין כי על-פי מבחני התמיכה של משרד החינוך בתנועות הנוער מתנדבי שנת השירות בתנועות הנוער נחשבים חניכים, וחלק מהתקצוב של תנועות הנוער נגזר ממספר החניכים בהן, אך לדברי הגב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך, מספר המתנדבים בתנועות הנוער (כ-1,500) בטל בשישים מבחינת השפעתו על תקצוב התנועות, ומעבר לכך, פרויקט שנת השירות אינו נתמך במסגרת תקנת התמיכה בתנועות הנוער (תקנה 14-47-20), שיחת טלפון, 21 ביולי 2015.

³⁸ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומטה, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, פרטוקול מס' 116 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 10 בדצמבר 2013; עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית, משרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד הביטחון בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.



4.1. תמיכת משרד החינוך במתנדבי שירות

משרד החינוך תומך במתנדבי שנת שירות מטעם גופים שהוכרו על-ידי משרד הביטחון כגופים משלחים ועומדים במבחני התמיכה במסגרת תקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות" (תקנה 15-14-24-20).³⁹ יש להבהיר כי תקציב תקנה זו (אשר יוצג בהמשך) אינו נגזר ממספר המתנדבים, ולכן מספר המתנדבים הנתמכים משפיע על הסכום שבו מתוקצב כל מתנדב.⁴⁰ יצוין כי מדברי גורמים שונים הפועלים בתחום עולה כי תקציב התקנה אינו מכסה את עלויות ההתנדבות בפועל.⁴¹ הגב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך, העריכה שעלות מתנדב שנת שירות דומה לעלות של מתנדב שירות לאומי שאינו גר בביתו.⁴² סכום זה היה בספטמבר 2014 קרוב ל-30,000 ש"ח בשנה.⁴³ 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 שמשרד הביטחון קובע, והן מתנדבי שנת שירות במסלול גרעיני הנח"ל, שמספרם אינו מוגבל במכסות.⁴⁴ 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-ידיו במסגרת התקנה בשנת 2014 (מ-29 גופים מוכרים שפועלים השנה).⁴⁵ 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 שהתנועה מפעילה (כ-150 מהם במסלול גרעיני הנח"ל) אינם מתוקצבים, משתי סיבות: ראשית, מערך שנת השירות של התנועה אינו עומד בקריטריונים לקבלת תמיכה (שיוצגו בהמשך), בעיקר מבחינת תהליכי המיון והגיוס המקדימים הנדרשים; שנית, צירוף מתנדבים כה רבים למקבלי התקצוב יפגע קשות בתקצוב שאר הגופים המשלחים.⁴⁶

בלוח 1 שלהלן מוצגים נתונים על מספר המתנדבים שתוקצבו על-ידי משרד החינוך ועל תקציב התקנה בשנים 2008–2014.

³⁹ דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער, משרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד החינוך בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

⁴⁰ אירית ברוק, מפקחת ארצית לתנועות נוער ושנת שירות, משרד החינוך, [פרוטוקול מס' 116 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; חיים בן עמי, ראש האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, יוסי לוי, מנהל מינהל חברה ונוער, משרד החינוך, [פרוטוקול מס' 315 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 29 בנובמבר 2010.

⁴¹ אירית ברוק, [פרוטוקול מס' 202 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014; הנ"ל, יאיר זעפראני, מנכ"ל עמותת "בקהילה", [פרוטוקול מס' 116 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013.

⁴² אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה, מינהל חברה ונוער, משרד החינוך, שיחת טלפון, 16 ביולי 2015.

⁴³ אוריאנה אלמסי, [השירות הלאומי-אזרחי בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2014.

⁴⁴ לדברי הגב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך, ככלל, היות שבפועל פעילות מתנדבי שנת השירות בשני המסלולים זהה, מבחינת משרד החינוך אין הבחנה בין המתנדבים בשני המסלולים, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.

⁴⁵ אירית ברוק, דוא"ל, 18 ביולי 2015.

רשימת הגופים המשלחים המתוקצבים במסגרת התקנה מצורפת בנספח למסמך זה.

⁴⁶ לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות, התנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.



לוח 1: מספר המתנדבים המתוקצבים בתקנת התקציב "מתנדבים לשנת שירות", תקציב

התקנה והתקציב למתנדב, בש"ח, 2008–2014⁴⁷

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

כאמור, לפי נתוני משרד הביטחון פעלו בשנת 2014 יותר מ-3,000 מתנדבים, במסלול שנת השירות הרגיל ובמסלול גרעיני הנח"ל.⁴⁸ לפיכך, בשנה זו היו 1,881 המתנדבים המתוקצבים במסגרת תקנת "מתנדבים לשנת שירות" רק כ-60% מכלל המתנדבים בפועל. נוסף על כך, מניתוח הנתונים שבלוח עולה כי בעוד שמספר המתנדבים המתוקצבים גדל בשנים 2008–2014 בכ-44% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של 6.3%), התקציב המקורי של התקנה (בסיס התקציב) גדל באותה תקופה רק בכ-14% (שיעור שינוי שנתי ממוצע של 2.3%). משמעות הדבר היא שלאורך השנים חלה שחיקה בבסיס התקציב. בתקציב המאושר (התקציב על שינויי) ובתקציב הביצוע חלו שינויים גדולים יותר מאשר בבסיס התקציב, אך שינויים אלו מושפעים מהעברת עודפים מחויבים משנת תקציב אחת לזו שאחריה,⁴⁹ והם לא בהכרח יוצרים קו מגמה ברור, לכן קשה להסיק על בסיס מסקנות לגבי קיומה או היעדרה של שחיקה בתקצוב מתנדבי שנת השירות.⁵⁰ משרד החינוך העביר לידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת את נתוני תקציב התקנה 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 הגידול במספר המתנדבים המתוקצבים באותן שנים.

עוד עולה מהנתונים כי התקציב למתנדב, המחושב על-פי התקציב המאושר בנטרול העודפים המחויבים בשבע השנים האחרונות, נע בין כ-14,500 ש"ח לכ-16,500 ש"ח והיה במוצע כ-15,400 ש"ח. לפי תקציב

⁴⁷ 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 נוהלי משרד בחינוך בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

⁴⁸ חשוב לציין ששנות הפעילות של פרויקט שנת השירות מתחילות בספטמבר ומסתיימות באוגוסט של השנה שלאחר מכן, ואילו שנות התקציב הן שנים קלנדריות רגילות, לכן יש חוסר הלימה מובנה בין מספר המתנדבים ובין נתוני התקציב.

⁴⁹ תמר ויצמן, מנהלת תחום תקציב חינוך לא-פורמלי, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.

⁵⁰ 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%). לדברי הגב' ויצמן, הסיבה לפער זה היא הקפאת העברות הכספיים לגופים המשלחים בגין פיזור הכנסת ה-18 והעיכוב באישור תקציב המדינה לשנת 2013, אשר הביאו להעברת התשלומים כעודפים מחויבים לתקציב שנת 2014. משמעות הדבר היא שכספים שהועברו לגופים המשלחים בשנת 2014 נועדו לכיסוי עלויות מתנדבים משנת 2013. שם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הביצוע, שהוא כאמור תנודתי יותר מהתקציב המאושר בנטרול עודפים מחיובים, התקציב למתנדב בשבע השנים האחרונות נע בין כ-11,600 ש"ח לכ-18,100 ש"ח והוא בממוצע כ-15,000 ש"ח.

4.1.1. אופן חישוב התמיכה⁵¹

ככלל, סך תקציב התקנה מחולק בין הגופים שנמצאו זכאים לתמיכה על סמך החלק היחסי של מספר המתנדבים שכל גוף כזה מפעיל מכלל המתנדבים, בהתחשב בטיב תנאי הדיור שהמתנדבים מקבלים. אין קשר ישיר בין היקף התמיכה ובין העלויות בפועל. התמיכה מתחלקת כך:

- עד 48% מתקציב התקנה מיועדים למימון כלכלת המתנדבים, דמי המחיה המשולמים להם והחזר הוצאות נסיעתם בתחבורה ציבורית למקום השירות וחזרה ממנו פעם אחת ביום.⁵² כל גוף יקבל תמיכה לפי החלק היחסי של מספר המתנדבים שהוא מפעיל מכלל המתנדבים.
 - עד 15% מהתקציב מיועדים למימון הוצאות הדיור ואחזקת הדירות: שכר דירה, ארנונה, חשמל, מים וריהוט בסיסי. לכל גוף משלח מחושב ניקוד בהתאם למספר המתנדבים שהוא מפעיל ולהוצאותיו על אחזקת המתנדב (שכר דירה ותחזוקה, תחזוקה לרבות תשלומים שוטפים או ציוד הדירה בלבד). התמיכה מחולקת בין המוסדות לפי החלק היחסי של כל מוסד בניקוד מהניקוד הכולל של כלל המוסדות.
 - עד 2% מהתקציב מיועדים לביטוח המתנדבים.
 - עד 30% מהתקציב מיועדים לאיתור, גיוס ומימון מתנדבים, לרבות שיווק ופרסום. התמיכה מחולקת לפי החלק היחסי של מספר המתנדבים שכל גוף מפעיל מכלל המתנדבים.
 - עד 5% מהתקציב מיועדים למימון השתלמויות למתנדבים. סכום זה מוקצה לפי מכפלת מספר שעות ההשתלמות במספר המתנדבים שהגוף המשלח מפעיל.
- תשלומי התמיכה מועברים כנגד הוכחות על הוצאות בפועל, והיקפם אינו עולה על 90% מההוצאות בפועל. סכום התמיכה למתנדב אינו עולה על 1,800 ש"ח בחודש, במחירי ינואר 2005, צמוד למדד המחירים לצרכן. במחירי יוני 2015 מדובר בכ-2,230 ש"ח בחודש, או כ-26,800 ש"ח בשנה.⁵³

⁵¹ תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 5585, 28 בספטמבר 2006, עמ' 175.

⁵² במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא צוין, על סמך שיחה עם הגב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה במשרד החינוך, כי המתנדבים מקבלים כרטיס חופשי-חודשי לנסיעות בעיר שבה 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 לפי תקנת "מתנדבים לשנת שירות"⁵⁴

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

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

- יוכרו רק גופים שמספר המתנדבים הכולל שלהם לא יפחת מ-20, בארבעה גרעיני מתנדבים, ביישובים בשני מחוזות, ובלבד ששני גרעינים נמצאים במחוז הצפון או הדרום. גרעין מתנדבים יוכר אם חברים בו לפחות חמישה מתנדבים המתגוררים באותו מתחם מגורים. בנסיבות מיוחדות יינתן אישור למגורים בכמה מתחמים סמוכים באותו יישוב, או לגרעין שחברים בו שלושה או ארבעה מתנדבים.
- עיקר פעילות הגופים בתחומי החינוך בקהילה צריך להיעשות על-ידי צוות מקצועי, ועל מתנדבי שנת השירות להשתלב בפעילות צוות זה ולהיות מונחים על-ידיו.
- יוכרו רק גופים בעלי ניסיון של שלוש שנים לפחות בהפעלת מתנדבי שנת שירות לפני מועד הגשת בקשת התמיכה. בשנת הפעילות הראשונה על הגוף להפעיל עשרה מתנדבים, בגרעין אחד לפחות, ובשנתיים שאחריה – 20 מתנדבים בכל שנה, בשני גרעינים לפחות, אחד מהם ביישוב במחוז הצפון או הדרום.⁵⁵
- בעוד שכאמור, נוהלי משרד הביטחון אוסרים על הגופים המשלחים לקבל תמורה עבור פעילות המתנדבים, דרישת משרד החינוך היא שהגופים ידווחו לו מראש על כל תמורה, תשלום או טובת הנאה שהם מקבלים עבור פעילות המתנדבים, כדי שיאשרם.
- תחום העיסוק המרכזי של מתנדב שנת שירות יהיה חינוך או הדרכה בלתי פורמלית במסגרת פעילותו הישירה של הגוף המשלח או בקהילה, הדרכת נוער חריג או בסיכון או קליטת עלייה. לצד זה המתנדב רשאי לעסוק בסיוע לימודי או בהדרכה בבתי-ספר, בפרויקטים קהילתיים או בעיסוק חינוכי אחר, ובלבד שקיבל אישור לכך מראש.

ממשרד החינוך נמסר כי הוא מפעיל מנגנון פיקוח על הגופים המשלחים המתקצבים על-ידי (ואינו מפקח על גופים שאינם מקבלים תקצוב במסגרת התקנה התקציבית). מנגנון הפיקוח כולל: בדיקת דוחות תכנון

⁵⁴ המידע בפרק זה מבוסס על הפרסומים האלה: 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, עמ' 3976–3978; תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 5585, 28 בספטמבר 2006, עמ' 174–175; תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 5753, 26 בדצמבר 2007, עמ' 1047–1048; [נוסח משולב לא רשמי](#) של מבחני התמיכה, פורסם באתר משרד המשפטים.

⁵⁵ משמעות הדבר היא שהזכאות של מוסד לתמיכה מותנית בהכרת האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון בו כגוף משלח קבוע, קרי בסיום שלוש שנות הניסיון שהמוסדות מחויבים להן לפי נוהל ההכרה של משרד הביטחון.



ודוחות ביצוע, ביקורת רואה-חשבון, הובלת פורום שנתי של רכזי שנת שירות אחת לחודש וביקורים מדגמיים בשטח. ממשד החינוך נמסר עוד כי הוא נערך להעמקת ביקורות השטח בשנת 2016.⁵⁶

4.2. סבסוד נסיעות המתנדבים בתחבורה ציבורית

כאמור, משרד החינוך מממן, בהתאם להוראות 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 שקבע שר התחבורה לגבי חיילות או חיילים; כשנחקק החוק, בשנת 1998, היה בתוקף הסדר בין משרד התחבורה ובין חברות האוטובוסים לעניין נסיעת חיילות וחיילים, שעל-פיו 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). שנים אחדות לאחר שנחקק החוק הועבר הטיפול בנסיעות החיילים למשרד הביטחון, וכיום מתקיים הסדר בינו ובין חברות התחבורה הציבורית שלפיו הן חיילות והן חיילים זכאים לנסיעה חינם בתחבורה בין-עירונית. למרות שינוי זה המשיך משרד התחבורה לסבסד את הנסיעות של מתנדבי שנת השירות בתנאי ההסדר הישן לגבי חיילים.⁵⁷ עד סוף שנת 2013 נשמר הסבסוד השונה למתנדב ולמתנדבת בשנת שירות, ובינואר 2014 הונהג סבסוד אחיד למתנדבים ולמתנדבות.⁵⁸

כיום משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מסבסד את הוצאות הנסיעה של מתנדבי שנת שירות בנסיעות בין-עירוניות מביתם למקום מגוריהם במסגרת ההתנדבות, ומדובר הן במתנדבים במסלול שנת השירות הרגיל והן במתנדבים במסלול גרעיני הנח"ל. משרד התחבורה משתתף במימון לפי מכפלה של שמונה נסיעות בחודש לכל מתנדב, בתעריף קבוע, המבוסס, לפי משרד התחבורה, על ממוצע עלות נסיעה בין-עירונית, בסך 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 שהגופים המשלחים מעבירים או לפי דיווח רבעוני שמשרד הביטחון מעביר – הנמוך שבהם.⁵⁹

לפי נתוני משרד התחבורה, בשנת תשע"ד (2013/14) הוא העביר כ-3.63 מיליון ש"ח לגופים המשלחים למימון 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 משרד התחבורה סך 1.85 מיליון ש"ח למימון הנסיעות של 2,211–2,457 מתנדבים מ-19 גופים משלחים,⁶⁰ מכ-3,100 מתנדבים מ-29 גופים משלחים שפעלו באותה שנה לפי

⁵⁶ 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.

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.



נתוני משרד הביטחון.⁶¹ יובהר כי הסבסוד ניתן רק לגופים משלחים אשר מגישים בקשה למשרד התחבורה.⁶²

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

4.3. הטבות נוספות הניתנות למתנדבי שירות

פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי – סעיף 351(יא)(2א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קובע כי מתנדב בשנת שירות יהיה פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי,⁶⁴ ובלבד שהחל לשרת שירות 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 כדי להתנדב לשנת שירות, תיחשב התפטרותו לעניין חוק זה כפיטורים, ובלבד שההתנדבות ארכה שישה חודשים לפחות.

5. הגורמים המגבילים את הגידול במספר מתנדבי שנת השירות

כאמור, מספר הבקשות להתנדב במסגרת שנת שירות עולה על ההיצע הקיים,⁶⁵ ונראה שיש לכך שתי סיבות מרכזיות: מכסות דחיית השירות מוגבלות, והתקצוב המדינתי של מתנדבים במסגרת תקנת "מתנדבים לשנת שירות" ובמסגרת סבסוד הנסיעות בתחבורה ציבורית של משרד התחבורה מוגבל אף הוא. נראה שמגבלות אלו משפיעות באופן שונה על היכולת של גופים משלחים שונים להגדיל את מספר המתנדבים שהם מפעילים.

מהתנועה הקיבוצית נמסר כי המגבלה העיקרית על הרחבת פעילותה היא המכסות שמשרד הביטחון קובע, וכי לה עצמה אין בעיה לממן הפעלת מתנדבים נוספים.⁶⁶ כאמור, פרויקט שנת השירות בתנועה הקיבוצית אינו נתמך במסגרת התקנה התקציבית. לדברי לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות בתנועה הקיבוצית, תקצוב המתנדבים בתנועה הקיבוצית מגיע משלושה מקורות: תקציב התנועה (מסי חבר), תמיכת קרן

⁶¹ אודי דרור, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים באגף הביטחוני-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 מבוטח 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 משיבת 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 האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, פרוטוקול מס' 202 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 11 ביוני 2014.

⁶⁶ יואל מרשק, לירז ברנד, שם.



"אביחי" בתהליך החינוכי, והשתתפות המסגרות הקולטות (המוסדות שבהם המתנדבים עושים את עבודתם).⁶⁷

לעומת זאת, מועצת תנועות הנוער וגורמים נוספים בלי שיתלווה לגידול במכסות גידול מתאים בתקציבי הפרויקט.⁶⁸

יצוין כי בפברואר 2015 סיימה את עבודתה ועדה משותפת לבחינת נושא שנת השירות והגישה את המלצותיה למנכ"לית משרד החינוך. בוועדה השתתפו נציגי משרד החינוך, משרד הביטחון ומשרד האוצר, ונציגי תנועות וארגוני נוער. 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, שמשרד הביטחון מתנגד לה.⁶⁹ עוד נמסר ממשרד החינוך כי בימים אלה הוא מקיים דיונים עם משרד הביטחון בניסיון ליצור התאמה בין הגידול במספר המכסות ובין התקציב הנתון, כדי שלא לגרום לשחיקה בתקצוב.⁷⁰

6. בחינת העלות התקציבית של הרחבת מערך שנת השירות⁷¹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש לבחון מה תהיינה ההשלכות הכלכליות של קביעה כי כל צעיר או צעירה שמבקשים להתנדב לשנת שירות בטרם גיוסם יוכלו לעשות זאת. בהתאם לכך, נבחן את תוספת התקציב הנדרשת להגדלת מערך מתנדבי שנת שירות במקרה שיוחלט לבטל את הגבלת המכסות לדחיית שירות או להרחיב אותה, על-פי המימון הממשלתי היום.

כאמור, מספר המתנדבים לשנת שירות הינו בהתאם למכסת הזכאים לדחיית שירות הנקבעת על-ידי משרד הביטחון. כמו כן, הביקוש להתנדב לשנת שירות גדול מהמכסה. כלומר אם יוחלט על הרחבת מערך המתנדבים, קיים פוטנציאל של מתנדבים נוספים מעבר למספר המתנדבים כיום. אומדן העלות של הרחבת מספר המתנדבים ייעשה על-ידי מכפלת העלות למתנדב במספר המתנדבים הנוספים למערך.

העלות למתנדב – כאמור, משרד החינוך ומשרד התחבורה תומכים בהפעלה של מערך מתנדבי שנת 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 שנת שירות במסלול גרעיני הנח"ל, וכי במספר המתנדבים הנתמכים על-ידי משרד החינוך נכללים גם המתנדבים האלה, אף שהם אינם נכללים במכסת הזכאים לדחיית שירות. תקציב

⁶⁷ יואל מרשק, מרכז אגף המשימות, התנועה הקיבוצית, יאיר זעפראני, מנכ"ל עמותת "בקהילה", ערן גלזר, רכז פרויקטים, מועצת תנועות הנוער, [פרוטוקול מס' 116 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10 בדצמבר 2013; לירז ברנד, מרכז תחום שנת שירות, התנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015; גיל בצלאל, מנהל תחום נוער וצעירים, החברה להגנת הטבע, עמיקם סבירסקי, ראש האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [פרוטוקול מס' 202 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 11 ביוני 2014.

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

⁶⁹ אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה, מינהל חברה ונוער, משרד 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.



משרד החינוך לתמיכה במתנדבי שנת שירות מחולק בין הגופים המשלחים כך שלכל גוף מחושב ניקוד בהתאם להוצאותיו לאחזקת מתנדבים, והתמיכה מחולקת בין המוסדות לפי החלק היחסי של כל אחד מהם בסך הניקוד, כלומר העלות למתנדב היא תוצאה של חלוקת סך התקציב בין הגופים המשלחים, ואינה נקבעת כתעריף קבוע.⁷² בלוח 1 שלעיל מוצגים נתונים על סך ביצוע תקציב התמיכה במערך המתנדבים לשנת שירות, ולפיהם התמיכה הממוצעת של משרד החינוך במתנדב בשנים 2011–2014 הייתה כ-14,968 ש"ח לשנה.

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

לפיכך, עלות התמיכה השנתית במתנדב נאמדת ב-16,966 ש"ח.

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

בלוח 2 שלהלן מוצג אומדן העלות של הרחבת מערך מתנדבי שנת השירות לפי שיעור התוספת במספר המתנדבים.

לוח 2: אומדן העלות של הרחבת מערך המתנדבים לשנת שירות – ניתוח רגישות (בש"ח)

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

⁷² 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.

⁷³ שם.



מניתוח הרגישות שבלוח עולה כי במקרה שבעקבות הגדלת המכסה של מתנדבי שנת שירות או ביטולה יגדל מספר המתנדבים ב-10%, יהיו כ-260 מתנדבים נוספים, והעלות הנאמדת היא כ-4.4 מיליון ש"ח; אם מספר המתנדבים יגדל ב-50%, יהיו כ-1,299 מתנדבים נוספים, והעלות הנאמדת היא כ-22 מיליון ש"ח; אם מספר המתנדבים יגדל ב-100%, יהיו כ-2,597 מתנדבים נוספים, והעלות הנאמדת היא כ-44 מיליון ש"ח.

יש לציין כי, כאמור, תמיכת משרד החינוך במערך מתנדבי שנת השירות נקבעת כסכום כולל אשר מתחלק בין כלל המתנדבים, והתמיכה אינה נקבעת כתעריף קבוע פר-מתנדב, כלומר ייתכן שהגדלת מספר המתנדבים לא תביא בהכרח להגדלה תואמת של התקציב לתמיכה במערך שנת השירות.

יצוין כי האומדן שהוצג הוא רק של תוספת התקציב במקרה של הרחבת מערך מתנדבי שנת שירות, ולא מובא בו בחשבון התקציב הקיים. בחישוב אומדן העלות של הצעת חוק יש להביא בחשבון גם עלויות המשולמות בפועל, אם הן אינן מחויבות בחוק. כלומר, אם יתבקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת להכין אומדן עלות להצעת חוק בנושא, העלויות הקיימות היום אשר אינן נובעות מחיוב חוקי ייכללו באומדן ויתווספו לעלויות של הרחבת מערך המתנדבים שהוצגו לעיל.

7. הצעות חוק בנושא שנת שירות שהועלו בשנים האחרונות

על שולחן הכנסת ה-20 מונחות שתי הצעות חוק בנושא ההתנדבות לשנת שירות; **בהצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015** (פ/20/261), של חבר הכנסת נחמן שי ואחרים,⁷⁴ מוצע לפטור מתנדבים לשנת שירות מתשלום על נסיעה בתחבורה ציבורית. ב-21 ביוני 2015 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לדחות בחודשיים את הדיון בשאלה אם תינתן להצעה זו תמיכה ממשלתית.⁷⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך אומדן תקציבי שלה, ולפיו העלות הכוללת של נסיעות המתנדבים מביתם לתחנה המרכזית בעירם (לא מסובסד כיום), מעירים לעיר שבה הם מתנדבים (מסובסד כיום על-ידי משרד התחבורה), וממקום מגוריהם למקום ההתנדבות (מסובסד כיום על-ידי משרד החינוך), היא כ-430 ש"ח בחודש לכל מתנדב, וכ-17 מיליון ש"ח בשנה לכלל המתנדבים (מהם כ-11.7 מיליון ש"ח מתוקצבים כיום).⁷⁶

בהצעת חוק שנת שירות, התשע"ה-2015 (פ/20/375), של חבר הכנסת אראל מרגלית ואחרים,⁷⁷ מוצע להגדיר את מסגרת שנת השירות ואת תקופת השירות והיקפה, לחייב הנפקת תעודת מתנדב בשנת שירות, לקבוע את מספר מכסות דחיית השירות המינימלי על 5,000 מיועדים לשירות (באופן הדרגתי עד שנת 2020), לקבוע את תנאי השירות, ובהם פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית, ימי חופשה וימי העשרה והוקרה, וכן לקבוע את חובות הגוף המשלח בכל הקשור לתהליך המיון והקבלה, להכשרת המתנדבים ולהדרכתם, לליווי מקצועי שלהם ועוד.

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

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

⁷⁵ מזכירות הממשלה, עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה, 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 זוהי הניחו על שולחן הכנסת ה-19 חבר הכנסת אראל מרגלית ואחרים (פ/19/2727).



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/494/17), על-ידי חברת הכנסת אורית נוקד,⁷⁸ והוצע בה להשוות את תנאי המתנדב לשנת שירות לתנאי המתנדב לשירות לאומי, קרי לתת לו דמי כלכלה, דיור, הנחה או פטור מנסיעה בתחבורה ציבורית, ולהוסיף דמי פיקוח, ריכוז וליווי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך אומדן עלות להצעת חוק זו ומצא כי היא עשויה להגיע לכ-50 מיליון ש"ח (למימון 2,100 מתנדבים במחירי פברואר 2007).⁷⁹

⁷⁸ הצעת חוק זה הניחה על שולחן הכנסת ה-16 חברת הכנסת אורית נוקד (פ/1655). על שולחן הכנסת ה-15 הניחו הצעת חוק זה חברת הכנסת ענת מאור ואחרים (פ/1042), והצעת חוק דומה הניחו על שולחן הכנסת ה-14 חבר הכנסת אפי אושעיה ואחרים (פ/2373/14).

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***
"אחרי!"	כן	כן	כן	
"איג" (חדש)	כן			
"איילים"	כן	כן		כן
"אתגרים"	כן			
בינ"ה	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	כן
החברה למתנ"סים	כן		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			
"המכבי הצעיר"	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

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

נתונים על התמיכה במסגרת התקנה התקציבית: אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה, מינהל חברה ונוער, משרד החינוך, דוא"ל, 18 ביולי 2015.

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



כן	כן	כן	כן	"צמרת"
		כן		קצ"ב
		כן	כן	"רקמה" (חדש)
כן	כן	כן	כן	"השומר הצעיר"
כן	כן	כן		"תרבות"
19	17	22	28	סך הכול

* נתוני שנת תשע"ו.

**נתוני שנת תשע"ה.

***נתוני שנת 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מקורות

חקיקה

- הצעת חוק פטור מדמי נסיעה בתחבורה ציבורית למתנדבים לשנת שירות (תיקוני חקיקה), 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.
- הצעת חוק שנת שירות, התשע"ה-2015.
- 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 5432, 31 באוגוסט 2005, עמ' 3976–3978.
- תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 5585, 28 בספטמבר 2006, עמ' 174–175.
- תיקון למבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור, ילקוט הפרסומים 5753, 26 בדצמבר 2007, עמ' 1047–1048.
- תקנות הביטוח הלאומי (ילד המשרת בהתנדבות בשירות למטרה ציבורית או לאומית), התשנ"ז-1997.

מסמכי הכנסת

- אלמסי אוריאנה, השירות הלאומי-אזרחי בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2014.
- 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.
- לוי ענת, 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.
- ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 116, 10 בדצמבר 2013.
- ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 202, 11 ביוני 2014.
- ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 315, 29 בנובמבר 2010.
- שוורץ אליעזר, 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.



מסמכים ממשלתיים

- דרור אודי, עוזר בכיר לגיוס, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, [מיצוי בוגרי שנות השירות בשירות הצבאי](#) (מכתב לרכזי שנות השירות בתנועות וארגוני הנוער, באתר מועצת תנועות הנוער בישראל), 24 במרס 2010.
- מזכירות הממשלה, [עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה](#), 21 ביוני 2015.
- משרד האוצר, [תקציב וביצוע שנים שונות](#), אתר מאגרי המידע הממשלתיים, תאריך כניסה: 11 ביוני 2015.
- משרד הביטחון, [דוח לשנת 2013 על-פי חוק חופש המידע](#), מאי 2014.
- משרד הביטחון, האגף הביטחוני-חברתי, [מתנדבי שנת שירות – הכרה והפעלה](#) (הוראה), 1 באפריל 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 והפעלתם](#), נוסח משולב לא רשמי.
- משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 58א](#), נובמבר 2007.

מאמרים

- אבנשפנגר נעמי, [מכינות במבחן](#), [מערכות](#) 436, אפריל 2011, עמ' 62–69.
- אבנשפנגר נעמי, [תורמות פחות ופחות](#), [מערכות](#) 457, אוקטובר 2014, עמ' 50–54.

מכתבים ושיחות טלפון

- ברוק אירית, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה, מינהל חברה ונוער, משרד החינוך, דוא"ל, 18 ביולי 2015.
- ברוק אירית, שיחות טלפון, 14 ביולי 2015, 16 ביולי 2015, 21 ביולי 2015.
- ברנד לירז, מרכז תחום שנות שירות, התנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 14 ביולי 2015.
- דרור אודי, ראש תחום גיוס ומסלולים ייחודיים ותורניים, האגף הביטחוני-חברתי, משרד הביטחון, דוא"ל, 16 ביולי 2015.
- דרור אודי, שיחות טלפון, 11 ביוני 2015, 25 ביוני 2015.
- ויצמן תמר, מנהלת תחום תקציב חינוך לא פורמלי, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, שיחת טלפון, 25 ביוני 2015.
- חזן יוסף, מנהל תחום סובסידיות ארצי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא התנדבות לשנת שירות, דוא"ל, 23 ביוני 2015;
- חזן יוסף, דוא"ל, 8 ביולי 2015.
- חזן יוסף, שיחת טלפון, 21 ביולי 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- סבירסקי עמיקם, ראש האגף הביטחוני-חברתי וראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית, משרד הביטחון, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד הביטחון בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.
- רוזנר דני, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נוהלי משרד החינוך בתחום ההתנדבות לשנת שירות, 17 ביוני 2015.

אתרי אינטרנט

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [חישובי הצמדה למדד המחירים לצרכן](#), תאריך כניסה: 16 ביולי 2015.
- התנועה הקיבוצית – מחלקת המשימות, [גופים נוספים שדרכם אפשר לצאת לשנת שירות](#), תאריך כניסה: 24 ביוני 2015.
- משרד החינוך, [שנת שירות \(ש"ש\) – 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.

