



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

השרות האזרחי-לאומי בישראל

- סקירה וניתוח -

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

www.knesset.gov.il/mmm

כ"ז בחשון תשע"ג

15 בפברואר, 2011

כתיבה: אחמד חטיב, אילן ביטון

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה הוכן לבקשת חה"כ אילן גילאון בנושא "שירות אזרחי-לאומי בישראל". במסמך נתונים על מערך השירות האזרחי-לאומי, הגופים הפועלים בו, תחומי ההתנדבות השונים וכן נתונים על התפלגות אוכלוסיית המשרתים לפי מגזרים ותחומי התנדבות. כמו כן יוצגו במסמך ההיבטים הכלכליים להפעלת מערך השירות האזרחי-לאומי וכן אומדן העלות הישירה להעסקת המתנדבים בשירות.

1. רקע¹

בדצמבר 2005 קיבלה הממשלה שורת החלטות המאמצות המלצות שונות של הוועדה לכינון שירות אזרחי-לאומי- "ועדת עברי"², אשר המליצה לממשלה בין היתר לאפשר שירות לאומי ואזרחי לכל אזרחי ותושבי ישראל, אשר אינם נקראים לשירות ביטחון, או שהם פטורים ממנו. לשם כך, הציעה הוועדה לפעול להקמת מסגרת ממשלתית לטיפול בשירות הלאומי והאזרחי בישראל, במטרה להסדיר את השירות הלאומי הקיים, ובכך להרחיב את מסגרות השירות על-מנת שתוכלנה להכיל בתוכן צעירים מקבוצות אוכלוסייה שאינן משרתות דרך קבע ואשר יצטרפו מטעמים לאומיים או אזרחיים, איש כבחירת ליבו.

לפי המלצות אלה יוקם מסלול השירות האזרחי לבחורי ישיבות בהתאם ל"חוק טל"³ ותונח התשתית להקמת "מנהלת השירות האזרחי לאומי", שתפעל על-פי החלטת הממשלה, "עבור בנות ובנים הפטורים משירות ביטחון או שאינם נקראים לשירות ביטחון"⁴.

מנהלת השירות הלאומי הוקמה בשנת 2007 בשל הירידה בשיעור המתגייסים לצה"ל מתוך כלל השנתון ובשל הכישלון ביישום "חוק טל" ואי שילובם של ערביי ישראל במסגרות השירות האזרחי-לאומי.⁵

מנהלת השירות פעלה במשרד הרווחה, אך בהמשך עברה לפעול במשרד ראש הממשלה ולאחר מכן במשרד המדע והטכנולוגיה, בו היא יושבת גם כיום. עיקר תפקידה של המנהלת כיום הוא רגולציה של השירות הלאומי ופיקוח על העמותות הפועלות בתחום. כמו כן, המנהלת ממונה על יישום חוק טל.

2. שירות אזרחי-לאומי

2.1 כללי

שירות אזרחי-לאומי הוא שרות לתועלת הציבור שנעשה בהתנדבות, והוא מתבצע אצל "גוף מפעיל"⁶. השירות מיועד לכל מי שקיבל פטור מצה"ל או לא נקרא להתגייס, מכל הקבוצות והמגזרים, כולל בנים ובנות, חילוניים, דתיים, ערבים, יהודים, אנשים עם מוגבלויות ועוד. השירות נמשך על פני תקופה של שנה אחת, וכרבע מאוכלוסיית המתנדבים ממשיכה לשנת שירות נוספת, אך לא מעבר לכך. השירות אפשרי, לפי התקנות כיום, רק עד שמגיע המתנדב/ת לגיל 21.

¹ פרק זה מתבסס על מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת: שירות לאומי במערכת החינוך, כתיבה יובל וורגן, 3 ביולי 2006.

² סעיף 1 מתוך המלצות הביניים של "ועדת עברי" שהוגשו לראש הממשלה ושר הביטחון בשבט, התשס"ה; פברואר 2005. ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות ציבור במנהלת לשירות אזרחי-לאומי, דוא"ל, תאריך 29 ביוני 2010.

³ ועדה בראשות השופט בדימוס צבי טל, שמונתה ב-22 באוגוסט 1999 על-ידי שר הביטחון וראש הממשלה דאז אהוד ברק, שתפקידה היה "גיבוש ההסדר הראוי בנושא גיבוש בחורי ישיבות לצה"ל". הוועדה הגישה לממשלה את המלצותיה ב-23 במארס 2000. הממשלה קיבלה את המלצות והניחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שירות ביטחון (דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם "הוראת שעה", התש"ס-2000. החוק התקבל ותוקפו נקבע ל-5 שנים מיום פרסומו והוא נכנס לתוקף ב-1 בפברואר 2003. החוק קיבל את השם "חוק טל".

⁴ החלטת ממשלה מספר 2295: "הקמת המנהלת" והחלטה מספר 2981 משנת 2008 לפיה יועברו למנהלת הסמכויות הנוגעות לשירות האזרחי-לאומי ממשרד הרווחה. ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות ציבור במנהלת לשירות אזרחי לאומי, דוא"ל, 29 ביוני 2010.

⁵ ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות ציבור במנהלת לשירות אזרחי לאומי, דוא"ל, בתאריך 29 ביוני 2010.

⁶ "גוף מפעיל" הוא גוף המקבל למסגרתו את המתנדב.



2.2. ביצוע השירות

"גוף מוכר": גוף שהשר הממונה (כיום שר המדע והטכנולוגיה) הכיר בו להפניית מתנדבים לשירות האזרחי-לאומי שתפקידו להיות אחראי על איתור מיון ושיבוץ המתנדבים.⁷ גוף זה מלווה את המתנדבים לאורך תקופת ההתנדבות, דואג להכשרתם, לביטוחם, וכן אחראי על העברת התשלומים והזכויות המגיעות להם. על-פי החוק, הגוף המוכר אחראי גם על הדיווח למנהלת השירות האזרחי-לאומי בנוגע לשירות המתנדבים. הדיווח כולל התחלת/הפסקת שירות, היעדרות בגין מחלה/חופשה, מעבר לגוף מוכר אחר, וסיום השירות. כלל המתנדבים פועלים באמצעות שבע עמותות, שהוגדרו כגוף מוכר על-ידי המדינה, והן אחראיות על גיוס המתנדבים, מיונם, שיבוצם, הכשרתם ותשלום דמי כלכלתם.

גוף מפעיל: רשות ציבורית, מוסד ציבורי, חברה לתועלת הציבור או אגודה שיתופית בתחום ההתיישבות, המקבל למטרת שירות אזרחי-לאומי ושלא למטרת רווח, מתנדבים שהופנו אליו על-ידי גוף מוכר, בהתאם להסכם עימו. המתנדבים מבצעים את ההתנדבות בפועל בגופים המפעילים לרבות בתי-חולים, בתי ספר ומעונות-יום.

תנאי השירות: המתנדב מסייע לעובדי ה"מפעיל", אך אינו ממלא את מקומם. השירות אינו לביצוע עבודות ניקיון ואינו לביצוע מטלות שעיקרן שירותי מזכירות.

2.3. תחומי ההתנדבות

תחומי ההתנדבות במסגרת השירות מפורטים להלן:

- **חינוך:** סיוע בקידום הילדים והנוער במסגרות החינוך הרגיל והמיוחד בתחום הלימודי, החינוכי והחברתי, החל מגני הילדים ועד בתי הספר התיכוניים.
 - **רווחה:** סיוע לאוכלוסייה בעלת מוגבלויות שונות, כולל שילוב בעבודה סיעודית וחינוכית, בתי אבות, השירות לאדם המפגר ועוד.
 - **משפטים:** הנהלת בתי המשפט וסיוע בבתי המשפט השונים.
 - **בריאות:** בתי-חולים, קופות-חולים, מגן דוד אדום.
 - **תחבורה:** סיוע במניעת תאונות דרכים.
 - **קשישים וגמלאים:** סיוע לקשישים ולניצולי שואה.
 - **משרד התמ"ת:** סיוע והסברה בעניין חוקי עבודה וזכויות העובדים.
 - **קליטת עלייה:** סיוע לעולים בקהילה ובמרכזי הקליטה.
 - **ביטחון פנים:** משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משמר הגבול.
 - **איכות הסביבה:** סיוע במסגרות שמירת והגנת הסביבה.
 - **ביטחון:** אגפי השיקום וההנצחה במשרד הביטחון, ומוסדות ביטחון נוספים.
 - **משרד החוץ:** סיוע באגפים שונים במשרד.
 - **המוסד לביטוח לאומי:** התנדבות במחלקות שונות במוסד לביטוח לאומי.
- נוסף על תחומים אלה, השירות מתבצע גם במסגרת עמותות אזרחיות רבות, הפועלות למטרות שונות ומגוונות, כגון זכויות האדם והאזרח, עבודה עם בעלי-חיים, ועוד.

⁷ [המועצה הלאומית להתנדבות בישראל](#), אתר האינטרנט, תאריך כניסה 8 ביולי 2010.



3. נתונים על השירות הלאומי⁸

3.1. כללי

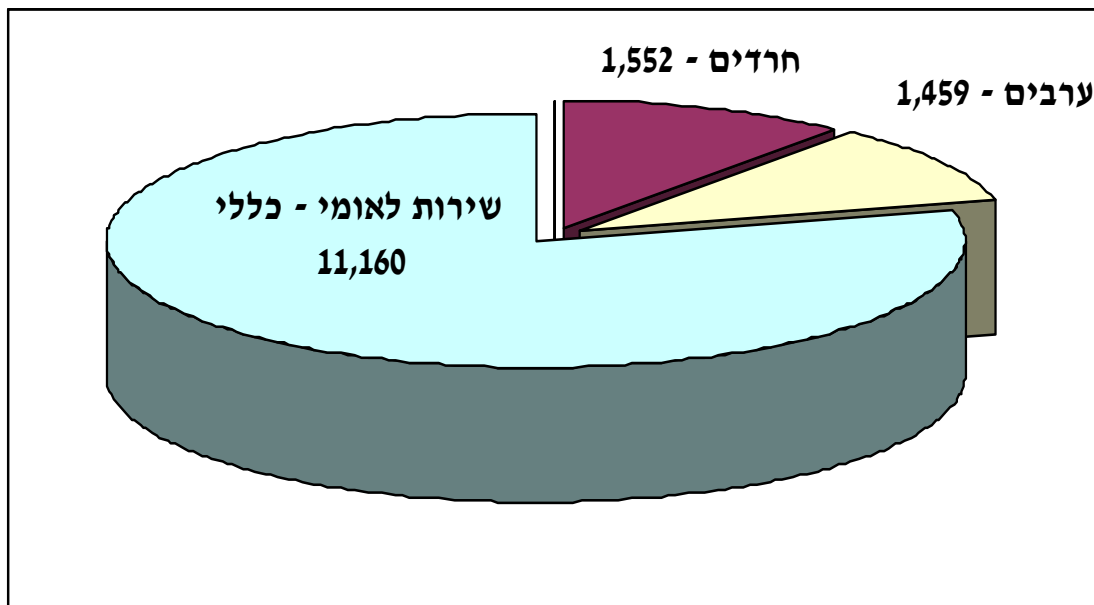
מספר המתנדבים בשירות הלאומי עלה מ-7,524 בשנת 2002 ל-14,171 בשנת 2010 - עליה בשיעור של כ-88%. המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי נחלקים לשלוש קבוצות עיקריות: השירות הלאומי - כללי, חרדים וערבים. רובה הגדול של קבוצת "כל השאר", המהווה את הקבוצה הגדולה ביותר, היא של בנות דתיות בעלות פטור משירות צבאי על רקע דתי, אולם העמותות אינן עוקבות תמיד אחר סיבות הפטור ולכן אין רישום מדויק שלו. המדיניות הינה כי כל מי שפטור מצה"ל מוזמן להתנדב ולשרת בשירות האזרחי-לאומי.

מבין כלל המתנדבים, שיעור הבנות עומד על כ-90%, למעט קבוצת המתנדבים החרדית אשר מונה גברים בלבד. כ-62% מהמתנדבים פועלים במסגרת משרדי ממשלה, וכ-38% מהם פועלים במסגרת עמותות פרטיות המממנות את התקן.

3.2. אוכלוסיית המתנדבים הכללית

תרשים 1 להלן מפרט את התפלגות המתנדבים בשירות הלאומי נכון לחודש דצמבר 2010.

תרשים 1 - התפלגות המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי⁹



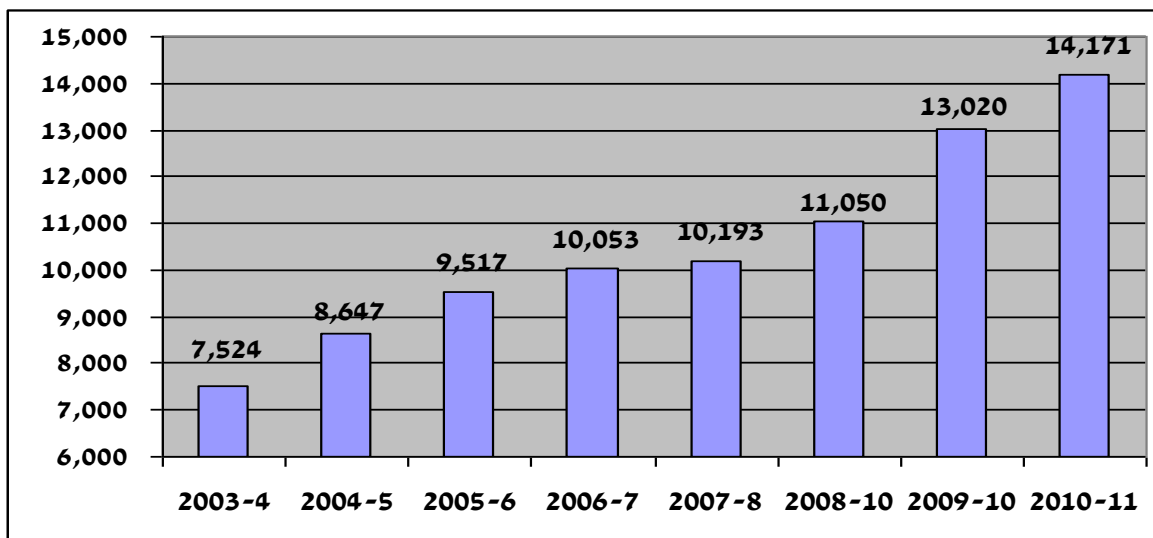
מנתוני התרשים עולה כי סך המתנדבים בשירות אזרחי-לאומי עומד על 14,171, מתוכם כ-11,160 מתנדבים ללא סיווג, רובם בנות דתיות (79% מכלל המתנדבים), כ-1,552 מתנדבים חרדים (11%) וכ-1,459 מתנדבים ערבים (10%). בתרשים 2 להלן מוצג הגידול שחל במספר המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי בשנים 2002 – 2010.

⁸ משרד המדע והטכנולוגיה, מנהלת השירות האזרחי לאומי, השירות האזרחי-לאומי, מצגת מיישבת הממשלה בחודש דצמבר 2010, ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות ציבור במנהלת לשירות אזרחי לאומי, דוא"ל, מיום 17 בינואר 2011.

⁹ שם.

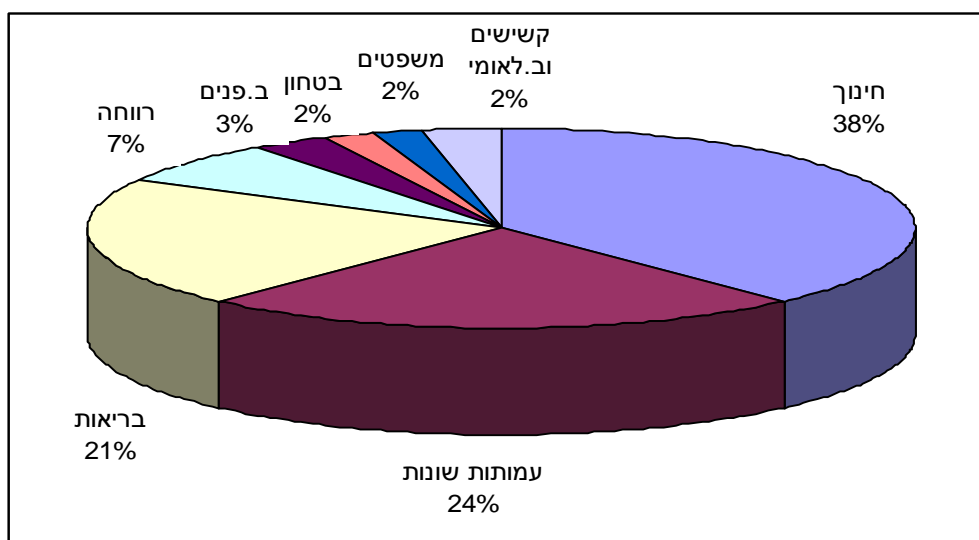


תרשים 2 – מספר המתנדבים הכולל בשירות האזרחי-לאומי¹⁰



מנתוני התרשים עולה, כי מאז שנת 2002 חלה עלייה מתמדת במספר המתנדבים הכולל בשירות האזרחי-לאומי. עלייה זו הסתכמה בשנים 2002 – 2010 בשיעור של כ-88%. בתרשים 3 להלן נתוני התפלגות כלל המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי.

תרשים 3 התפלגות המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי על-פי תחומי התנדבות¹¹



מנתוני התרשים עולה כי רובה הגדול של אוכלוסיית המתנדבים, בשיעור של כ-83%, פועל בשלושה תחומי עיסוק עיקריים, חינוך, בריאות וסיוע בעמותות שונות.

3.3 המתנדבים החרדים

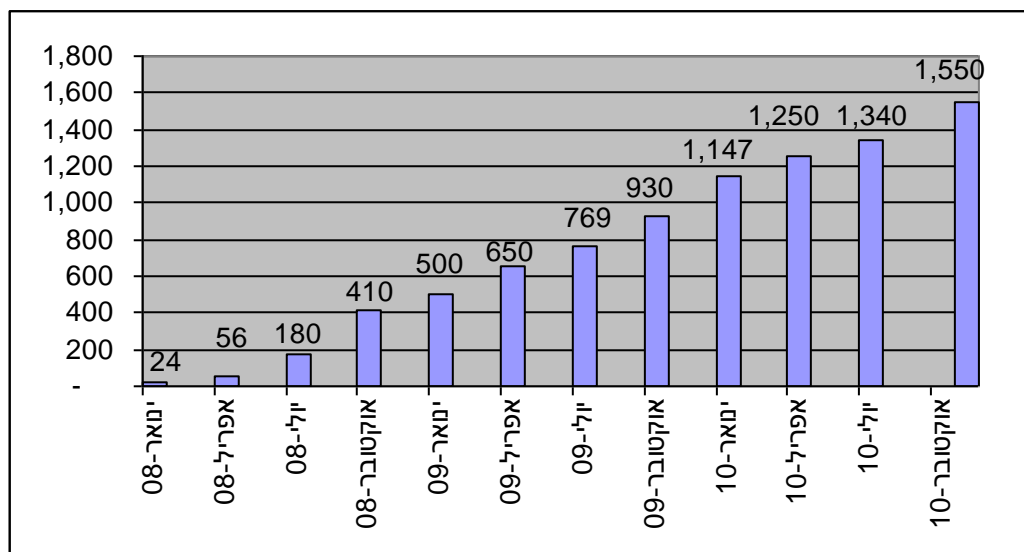
בתרשים 4 להלן מוצג הגידול שחל במספר המתנדבים החרדים בתקופה שבין ינואר 2008 לנובמבר 2010.

¹⁰ משרד המדע והטכנולוגיה, מנהלת השירות האזרחי לאומי, השירות האזרחי-לאומי, מצגת מיישבת הממשלה בחודש דצמבר 2010, ליאור שוחט קשרי חוץ ופניות ציבור במנהלת לשירות אזרחי לאומי, דוא"ל, מיום 17 בינואר 2011.

¹¹ שם.

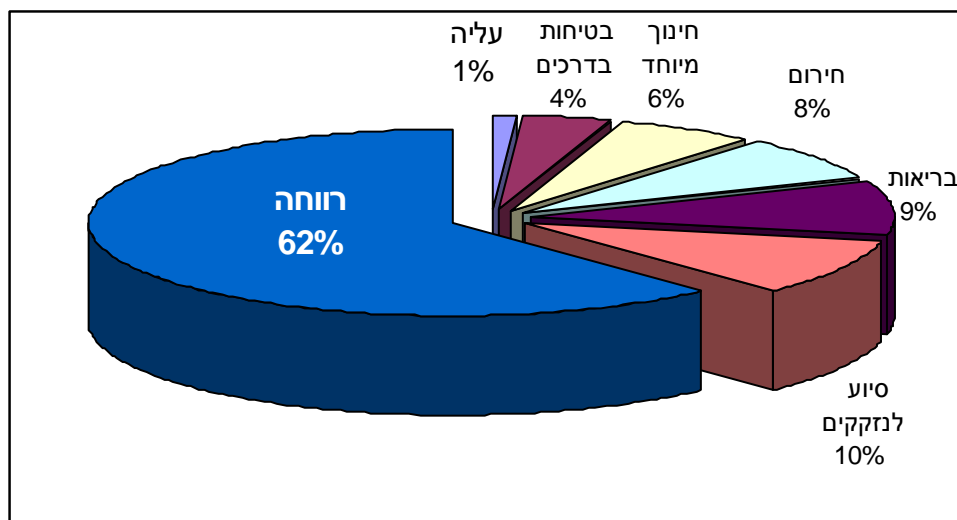


תרשים 4 – הגידול במספר המתנדבים החרדים בשירות האזרחי-לאומי (ינואר 2008-נובמבר 2010)¹²



מנתוני התרשים ניתן לראות כי חל גידול מתמיד בתקופה זו במספר המתנדבים החרדים מ-24 מתנדבים בחודש ינואר 2008 ל-1,550 מתנדבים בחודש נובמבר 2010. בתרשים 5 להלן נתוני התפלגות המתנדבים החרדים על פי תחומי התנדבות.

תרשים 5 - התפלגות המתנדבים החרדים בשירות האזרחי-לאומי¹³



מנתוני התרשים ניתן לראות כי רובם של המתנדבים החרדים משרתים בתחום הרווחה ושיעורם בשנת 2010 עמד על כ-62%.

3.4 המתנדבים הערבים

בתרשים 6 להלן מוצג מספר המתנדבים הערבים בשנים 2005 – 2010.

¹² משרד המדע והטכנולוגיה, מנהלת השירות האזרחי לאומי, השירות האזרחי לאומי, מצגת מיישבת הממשלה בחודש דצמבר 2010, ליאור שוחט קשרי חוץ ופניות ציבור במנהלת לשירות אזרחי לאומי, דוא"ל, מיום 17 בינואר 2011.

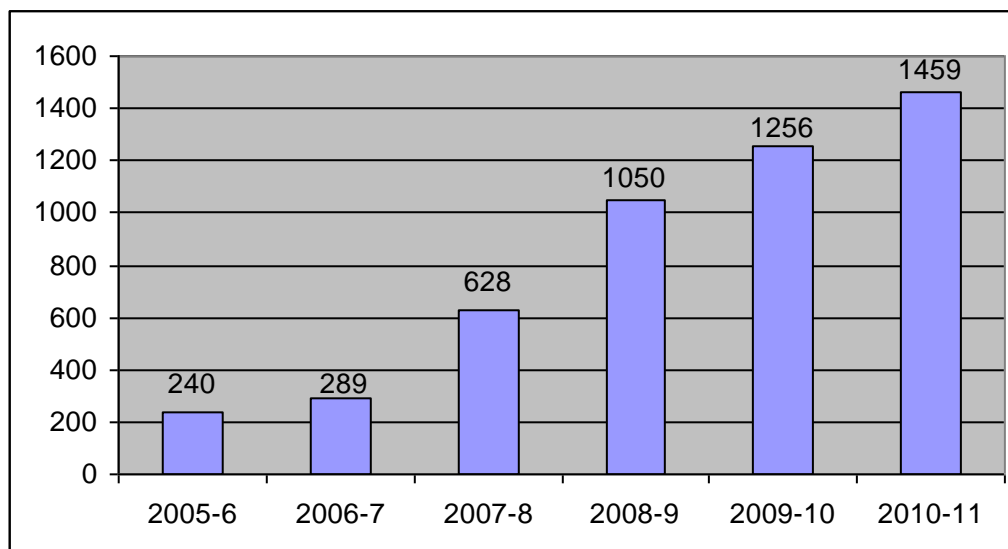
¹³ שם.



הכנסת

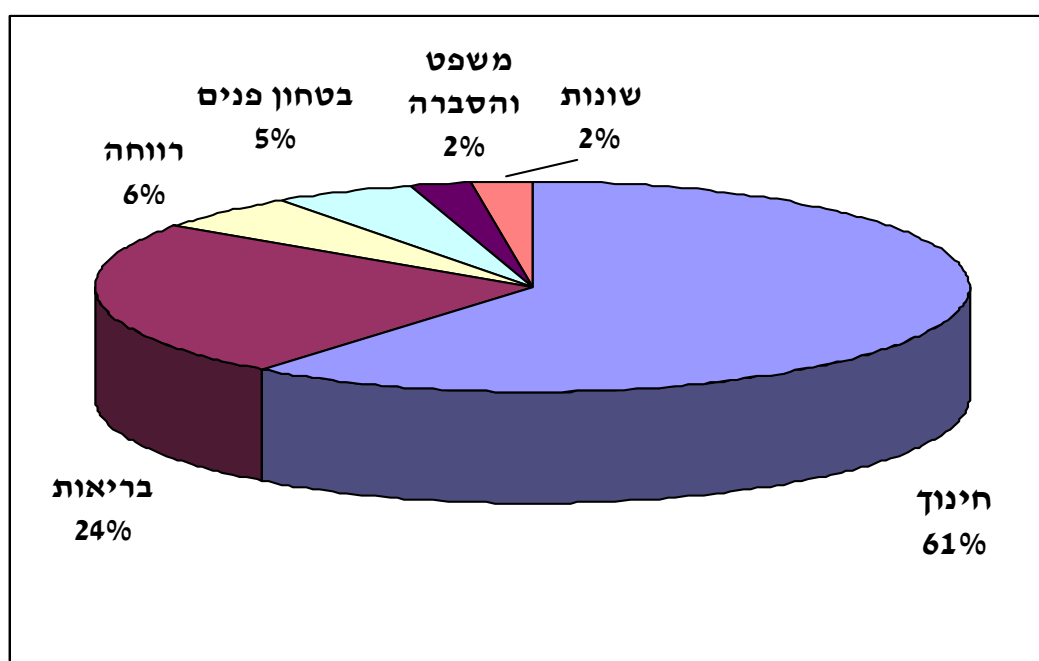
מרכז המחקר והמידע

תרשים 6 – מספר המתנדבים הערבים בשנים 2005 – 2010¹⁴



מנתוני התרשים עולה כי מספר הערבים המתנדבים עמד בשנת 2005 על 240 ובשנת 2010 עמד על 1,300, קרי גידול של פי 5.4 בתרשים 7 להלן, התפלגות המתנדבים הערבים על-פי תחומי ההתנדבות.

תרשים 7 – התפלגות המתנדבים הערבים על-פי תחומי ההתנדבות¹⁵



מנתוני התרשים ניתן לראות כי רובם של המתנדבים הערבים משרתים בתחום החינוך ושיעורם בשנת 2010 עמד על כ-61%. כמו כן, שיעור גבוה של המתנדבים הערבים משרת בתחומי הבריאות ויתרת המשרתים מתנדבים בתחומי הרווחה, משפט, הסברה ובטחון פנים (בעיקר במסגרת "עיר ללא אלימות" והמלחמה בתאונות הדרכים).

¹⁴ ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות ציבור במנהלת לשירות אזרחי לאומי, דוא"ל, בתאריך 29 ביוני 2010.

¹⁵ שם.



4. השרות האזרחי-לאומי – היבטים כלכליים

4.1. תקציב המנהלה

הפעלת מערך השירות האזרחי-לאומי דורשת הקמת מנגנונים מקצועיים, שיתוו את דרך הפעולה של מערך השירות, ינהלו ויפקחו עליו. לצורך יישום מטרה זו קבעה הוועדה לכינון שירות לאומי אזרחי¹⁶ (להלן: הוועדה), כי יש להקים **מועצה ציבורית עצמאית**, שתעמוד בראש מערך השירות האזרחי, ותקבע את יעדי העל של השירות וכן את התקציב שיעמוד לרשותו.

בשנת 2005 החליטה הממשלה על מינויו של "פרוייקטור" שיכין את התשתית להקמת מנהלה לתפעול מערך שירות אזרחי-לאומי וייתן המלצתו על מבנה, תקציב ומיקום ארגוני. באוגוסט 2007, בהמשך להחלטתה מחודש פברואר בשנה זו, קיבלה הממשלה החלטה¹⁷ על הקמת **מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל** שתפקידה יהיה לנהל את מערך השירות האזרחי, שעתיד לפעול באמצעות גורמים רבים, כגון: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ועמותות מפעילות. המבנה שהוצע לרשות הממלכתית על-ידי הוועדה יכלול את היחידות הבאות: מטה, הסברה, מיון והכשרה, הפעלה וידע, תכנון ומחקר. צוות הקמת המנהלה החל לפעול בחודש מרץ 2007 וסיים עבודתו בחודש ינואר 2008 עם תחילת עבודה של המינהלה. על-פי החלטת ממשלה¹⁸ מיום 24 באפריל 2009, הועברה סמכות המנהלה למשרד המדע והטכנולוגיה. בטבלה 1 להלן תקציב המנהלה בשנים 2009 – 2012.

טבלה 1 – תקציב המנהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל בשנים 2009 – 2012 (באלפי ש"ח)¹⁹

שם הסעיף תקציבי	2009			2010			2011	2012
	מקורי	מאושר	ביצוע	מקורי	מאושר	ביצוע	מקורי	מקורי
מנהלת השירות האזרחי	8,151	40,243	36,171	30,516	62,877	44,577	65,899	65,899

מנתוני הטבלה עולה כי סך התקציב המקורי של המנהלה לשנת 2009 עמד על סך של כ-8.1 מיליון ש"ח בלבד לעומת תקציב של כ-40.2 מיליון שאושרו לשנה זו (גידול שנובע בין היתר מהעובדה ששנת 2009 הייתה שנת הפעילות המלאה הראשונה של המנהלה לאחר הקמתה בשנת 2008). הניצול התקציבי עמד ב-2009 על כ-36.2 מיליון ש"ח, שהיו כ-90%. גם בשנת 2010 נרשם גידול חד של כ-100% בתקציב המנהלה המאושר שעמד על 62.9 מיליון לעומת התקציב המקורי בסך 30.5 מיליון ש"ח. שיעור הניצול התקציבי לשנה זו עמד על כ-71% מהתקציב המאושר. בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 עומד התקציב המקורי של המנהלה על סך של כ-66 מיליון ש"ח.

4.2. אמידת העלויות והתועלות של השרות הלאומי-אזרחי

בשנים האחרונות התעורר דיון בעניין היתרונות והחסרונות בהרחבת מסגרת השרות הלאומי האזרחי בישראל, כפתרון לשיעור השתתפות הולך ופוחת בשרות הצבאי והרחבת מעגל המשתתפים לאוכלוסיות נוספות. במסגרת זו עולה סוגיית מבחן העלות תועלת של שרות זה.

לפני עשור (בשנת 2001) נערכו שני מחקרים כלכליים²⁰ אשר ניסו לאמוד את העלות לתוספת משרת יחיד בשרות האזרחי. שני המחקרים חיברו בין העלות הישירה למשרת מתנדב בשרות, כגון עלות הפעלת המנגנון המפעיל,

¹⁶ מדינת ישראל, הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי, המלצות ביניים, פברואר 2005.

¹⁷ משרד ראש הממשלה, החלטה 2295, [הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל](#), אתר האינטרנט, כניסה: 3 בנובמבר 2010.

¹⁸ משרד ראש הממשלה, החלטה 45, [העברת שטח פעולה והעברת סמכויות: שירות אזרחי-לאומי](#), אתר האינטרנט, כניסה: 2 בפברואר 2011.

¹⁹ משרד האוצר, מערכת שאילתות מקוונות לתקציב המדינה, אתר האינטרנט, כניסה: 3 בנובמבר 2010.



תשלום דמי מחייה, נסיעות, מגורים ומענקים למתנדב לבין **אומדן העלויות העקיפות** הנובעות מהפעלתו, כגון אובדן תוצר שנגרם עקב התנדבותו ואי הצטרפותו לשוק העבודה וכן עקב השפעתו על גידול במספר הבלתי מועסקים (חישוב זה מניח שהמתנדב תופס את מקומו של עובד פוטנציאלי אחר).

מאומדן העלויות הפחיתו את אומדן התועלות הישירות והעקיפות אשר צומחות מהעסקת המתנדבים, כגון תרומה לגידול בתוצר המקומי הגולמי בסך הערך של המוצר או השירות אותו הם מייצרים. שני המחקרים עסקו בעיקר בהשפעות על התוצר המקומי הגולמי ועל תקציב המדינה וכמעט **ולא נגעו בהשלכות החברתיות** של עצם השירות האזרחי, כגון הגברת הלכידות החברתית בישראל והשפעתה על המוטיבציה לשרות צבאי, וזאת בעיקר בשל היעדר שיטה אחידה ומוסכמת לכימות התועלות החברתיות והכלכליות שעשויות לצמוח לחברה ולמשק מהשירות. כמו כן, המחקרים לא נתנו ביטוי מספק לעובדה כי שירות לאומי של מגזרים ייחודיים באוכלוסיה (לרבות חרדים, ערבים, אנשים עם מוגבלויות וכאלו שנדחו על-ידי צה"ל) עשוי לעודד השתלבות בעבודות, שיש להן תרומה גבוהה הן למתנדבים והן למשק.

החוקרים בשני האומדנים שהוזכרו לעיל הגיעו למסקנות כלכליות שונות עם פערים משמעותיים ביותר. בעוד שאומדן א' הציג עלות שנתית נטו למשק של **כ-57,400 ש"ח** להעסקת יחיד בשרות האזרחי, הציג אומדן ב' תועלת שנתית נטו שתנבע מהעסקתו בסך של **כ-6,100 ש"ח**, קרי פער של **כ-63,500 ש"ח**.²¹ פער זה משקף את הבעייתיות והקושי באמידת עלויות ותועלות עקיפות, אף מבלי לקחת בחשבון את תועלת התרומה החברתית של השירות. בחוות דעת כלכלית²² שנכתבה ונמסרה למועצה לביטחון לאומי בשנת 2004 הועלו הסתייגויות לגבי אופן חישוב האומדן בכל אחד מהאומדנים ונעשה חישוב שאמד את **העלות השנתית** (הישירה והעקיפה) לאיזו משרת מתנדב בסך של **כ-33,000 ש"ח**.

4.3. עלויות תקציביות להפעלת השירות²³

עקב הבעייתיות של אמידת העלויות והתועלות העקיפות בהפעלת מערך השירות האזרחי לאומי, נאמוד במסמך זה רק את העלויות הישירות המשולמות למתנדבים בתוספת ההטבות הנוספות אותן ניתן לכמת ולאמוד. העלות הישירה להעסקת המתנדבים בשרות האזרחי-לאומי, בנוסף לעלות התקורות במשרדי הממשלה השונים ובעיקר במנהלת השירות (עלויות תפעול המנגנון ופעולות לגיוסם של המתנדבים), נחלקת מחד לתשלומים השוטפים להם זכאי המתנדב, כגון דמי מחייה ונסיעות, ומאידך לתשלומים המשתלמים לו לאחר תום השירות, כגון מענקים וסיוע בשכר לימוד.

מתנדבי השרות האזרחי-לאומי משרתים הן באמצעות משרדי הממשלה השונים (כ-8,830 המהווים כ-62% מכלל המשרתים) והן באמצעות גופים פרטיים ש"קונים" את שירותיהם ומממנים את עלות העסקתם (כ-3,790 המהווים כ-27% מכלל המשרתים). עלות העסקת המתנדב ממומנת פעמים על ידי המשרד הממשלתי בלבד, כגון פעילות המתנדבים החרדים באמצעות עמותת "ערבים"²⁴ ופעמים על ידי חלוקה בינו לבין הגוף המפעיל.

מספר המתנדבים הפועלים באמצעות משרדי הממשלה השונים נקבע על-פי מספר התקנים שקובע כל משרד בהתאם לתקציב העומד לרשותו לצורך זה. כיום נקבע מספר תקנים על ידי המשרד הממשלתי המפעיל, אך

²⁰ אומדן א' - הסדר "שירות אזרחי" - ניתוח כלכלי, ד"ר רמי אמיר, ינואר 2001. המחקר הוזמן על ידי המועצה לביטחון לאומי; אומדן ב' - עלות-תועלת מהפעלת תכנית שירות לאומי בישראל, הגר צמרת, בהנחיית ד"ר רובי נתנון, מכון כרמל למחקרים חברתיים בשיתוף המכון הישראלי למחקר כלכלי וחברתי, אוגוסט 2001.

²¹ חיבור סך של 57,400 ש"ח וסך של 6,100 ש"ח, שכן באומדן אחד יש עלות כלכלית ובשני צומחת תועלת כלכלית.

²² משרד ראש הממשלה, המועצה לביטחון לאומי, חישובי עלות של שירות לאומי-אזרחי בישראל, ד"ר זלמן שיפר ואפרת כהן, מרץ 2004.

²³ יעקב עמר, סגן מנכ"ל מנהלת השירות האזרחי-לאומי, דוא"ל מיום 2 בפברואר 2011.

²⁴ יחיאל מויאל, מנכ"ל עמותת "ערבים", הגוף המתפעל את המתנדבים על-פי "חוק-טל", שיחת טלפון מיום 1 במרץ 2011.



בהתאם להחלטת הממשלה 2295 מיום 19 באוגוסט 2009, קיימת כוונה להעביר בעתיד את הסמכות והתקצוב להפעלת כל מערך הגיוס וההפעלה למנהלת השירות האזרחי לאומי.

מניין המתנדבים המועסקים במימון משרדי הממשלה השונים עומד כאמור על כ-8,800 (ללא החרדים המשרתים במסגרת "חוק טל"). בטבלה 2 להלן פירוט המתנדבים שמועסקים באמצעות המפעילים השונים וממומנים על ידי משרדי הממשלה השונים.

טבלה 2 – מספר המתנדבים במימון משרדי הממשלה השונים

משרד ממשלה	מספר מתנדבים	ב-%
משרד החינוך	4,500	51.1%
מנהלת השירות האזרחי	1,078	12.2%
משרד הבריאות	1,000	11.4%
משרד הרווחה	728	8.3%
משרד לענייני גמלאים	330	3.7%
משטרת ישראל	281	3.2%
המוסד לביטוח הלאומי	200	2.3%
משרד המשפטים	169	1.9%
המשרד לביטחון פנים	149	1.7%
משרד הנגב והגליל	120	1.4%
שירות בתי הסוהר	105	1.2%
משרד המדע והטכנולוגיה	77	0.9%
משרד החוץ	40	0.5%
משרד התמ"ת	20	0.2%
משרד הפנים	4	0.0%
סך-הכול	8,801	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי רוב המתנדבים משרתים במשרד החינוך (51%), במנהלת השירות הלאומי (12%) ובמשרד הבריאות (11%).

כפי שיפורט בהמשך המסמך, עפ"י תחשיב של מינהלת השירות האזרחי לאומי²⁵ עומדת סך ההוצאה של כלל משרדי הממשלה לשם מימון הפעילות השוטפת של המתנדבים על כ-235 מיליון ש"ח (ללא "רכישת" תקנים על ידי גופים פרטיים שנאמדת בעלות של כ-85 מיליון ש"ח). לסך זה יש לצרף את הסכומים הנוספים שניתנים למשרתים בדרך של מענק, פיקדון, סיוע בלימודים, הטבת מס ועוד שנאמדות בעלות כוללת של כ-150 מיליון ש"ח נוספים כפי שיפורט להלן בטבלה 7.

בטבלה 3 להלן ריכוז **חלקי**²⁶ של מקורות המימון לפעולות המתנדבים בשירות הלאומי בשנים 2009 – 2010 במשרדי הממשלה השונים על-פי סעיפי התקציב.

²⁵ יעקב עמר, סגן מנכ"ל מנהלת השירות האזרחי-לאומי, דוא"ל מיום 2 בפברואר 2011.

²⁶ הנתונים הינם חלקיים ואינם כוללים את משרדי הממשלה לגביהם טרם קיבל מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים לפי הפירוט הבא: הביטוח הלאומי, הנגב והגליל, הגמלאים, החוץ, הפנים והבריאות. ממשרד הבריאות נמסר כי אין ברשותם נתוני תקציב



טבלה 3 – תקציב המשרדים השונים למימון פעולות השירות הלאומי בשנים 2009 – 2010²⁷

2010			2009			שם הסעיף תקציבי	סעיף	המשרד המתקצב
ביצוע	מאושר	מקורי	ביצוע	מאושר	מקורי			
44,577	62,877	30,516	36,171	40,243	8,151	מנהלת השירות האזרחי	40114	מדע וטכנולוגיה
5,877	7,469	5,673	5,289	7,435	5,634	שרות לאומי	23013406	רווחה
1,630	2,257	1,745	1,826	2,381	1,833	שירות לאומי לבנים	23013410	
-	16	-	-	15	-	שירות אזרחי לתלמידי	23013411	
7,507	9,742	7,418	7,115	9,831	7,467			סה"כ רווחה
105	198	198	167	197	197	בנות בשרות לאומי	7010104	ביטחון פנים
-	-	-	3,718	4,496	4,496	בנות בשרות לאומי	7020106	
-	325	325	321	321	321	בנות בשרות לאומי	7022702	
2,999	4,699	4,699	-	-	-	שרות לאומי	7021109	
-	-	-	-	-	-	שירות לאומי ואזרחי	7010113	
200	1,335	-	-	-	-	שרות אזרחי ולאומי	7010115	
97	700	-	-	-	-	השתי' במנהלת השירות	7010116	
-	267	-	-	-	-	שירות לאומי ואזרחי	7021113	
1,696	1,795	1,795	1,345	1,789	1,789	בנות בשרות לאומי	7100106	
-	267	-	-	-	-	שרות אזרחי ולאומי	7100115	
5,097	9,586	7,017	5,551	6,803	6,803			סה"כ ביטחון פנים
25,115	27,852	13,852	21,774	13,865	13,865	שרות לאומי	46010103	חוק חיילים משוחררים
325	1,137	-	90	1,236	-	הפעלת שירות לאומי	30021412	המשרד לקליטת עליה
423	350	350	198	250	250	תפעול	36131505	תעשייה מסחר ותעסוקה
2,060	4,077	670	2,336	5,208	470	שירות לאומי	8010352	משרד המשפטים
83,769	88,710	33,207	74,655	75,117	35,025	מורות מתנדבות	20241141	משרד החינוך
17,755	23,998	13,587	20,884	22,681	14,708	מתנדבים לשנת שירות	20241415	
101,524	112,708	46,794	95,539	97,798	49,733			סה"כ חינוך
38,379	-	-	-	-	-			אומדן משרדים אחרים ²⁸
224,682	227,192	106,617	168,684	173,998	86,739	סה"כ העלות השוטפת הכוללת לכל משרדי הממשלה		

מנתוני הטבלה עולה כי תקציבה המאושר של המינהלת לשרות אזרחי-לאומי וכן תקציב משרד החינוך גדלו באופן משמעותי, לעומת התקציב המקורי. הגידול במינהלת השירות נובע מהרחבת פעילות וגידול במספר המתנדבים אותם היא מממנת, לרבות יישום "חוק טל" לגיוס המתנדבים החרדים. במשרד החינוך הגידול נבע מתקצוב חסר בתקציב המקורי.

למימון תקני המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי, כיוון שתקציב זה כלול בתקציב בתי החולים. משרד הבריאות, ענת לייכטר, שיחת טלפון, 8 בפברואר 2010.

²⁷ נועם גלעדי, משרד החשב הכללי, תקציב ברמת תקנות לשנים 2009-2010, דוא"ל מיום 20 בינואר 2011.

²⁸ מכיוון שבעת כתיבת המסמך טרם נתקבלו נתוני התקציב של משרדים שונים (ראו הערה מס' 26), חושב סכום זה כמכפלה של מספר המתנדבים במשרדים הממשלתיים שלא נכללו בטבלה (1,694 מתנדבים) בעלות הממוצעת השוטפת להעסקת מתנדב (1,888 ש"ח).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בטבלה 4 להלן ריכוז **חלקי** (ראו הערת שוליים 26) של מקורות המימון לפעולות המתנדבים בשירות הלאומי בשנים 2011-2012 במשרדי הממשלה השונים על-פי סעיפי התקציב.

טבלה 4 – תקציב המשרדים השונים למימון פעולות השירות הלאומי בשנים 2011 – 2012²⁹

2012 מקורי	2011 מקורי	שם הסעיף תקציבי	סעיף תקציבי	המשרד המתקצב
65,899	65,899	מנהלת השירות האזרחי	40114	מדע וטכנולוגיה
7,793	7,793	שרות לאומי	23013406	רווחה
200	200	בנות בשרות לאומי	7010104	המשרד לביטחון פנים
325	325	בנות בשרות לאומי	7022702	
3,958	3,959	שרות לאומי	7021109	
4,144	4,144	שרות אזרחי ולאומי	7010115	
700	700	השתתפות במנהלת השירות	7010116	
12,189	12,194	זרבה לשרות האזרחי	7010117	
1,295	1,308	שירות לאומי ואזרחי	7021113	
325	325	בנות בשרות לאומי	7022702	
1,831	1,813	בנות בשרות לאומי	7100106	
267	267	שרות אזרחי ולאומי	7100115	
25,234	25,235			
14,626	14,626	שרות לאומי	46010103	חוק חייילים משוחררים
50	50	הפעלת שירות לאומי	30021412	המשרד לקליטת עליה
350	350	תפעול	36131505	תעשייה מסחר ותעסוקה
670	670	שירות לאומי	8010352	משרד המשפטים
86,710	86,745	מורות מתנדבות	20241141	משרד החינוך
17,704	17,798	מתנדבים לשנת שירות	20241415	
104,414	104,543			סך הכל - משרד החינוך
38,379	38,379			המשרדים האחרים ³⁰
257,415	244,401			סה"כ

מתוני הטבלה עולה כי סך תקציב התקציב הכולל של משרדי הממשלה למימון הפעולות השוטפות של המתנדבים עומד בשנת 2010 על כ-244 מיליון ש"ח ובשנת 2011 על כ-257 מיליון ש"ח.

4.4. מרכיבי הוצאה להעסקת המתנדבים

במהלך שנת השרות מקבל המתנדב דמי כלכלה חודשיים והחזר הוצאות נסיעה. כמו כן משולם עבורו ביטוח כללי וביטוח רפואי על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. לסך זה מצטרפות עלויות נוספות כפי שיפורט בטבלה 5

²⁹ נועם גלעדי, משרד החשב הכללי, תקציב ברמת תקנות לשנים 2009-2010, דוא"ל מיום 20 בינואר 2011.

³⁰



להלן (ללא המתנדבים החרדים במסגרת "חוק טל" אצלם אופן חישוב הזכאות שונה כפי שיפורט בהמשך המסמך).

התשלום למתנדב תלוי ברמת השירותים שהוא מקבל (כמו ארוחות, לינה וכדומה). ככל שרמת השירותים גבוהה יותר כך התשלום הכספי החודשי נמוך יותר, כמפורט להלן:

מתנדב שמתגורר בביתו: והוא מקבל כלכלה (קרי, שתי ארוחות ליום) זכאי לדמי כלכלה חודשיים מופחתים ביחס למתנדב שמתגורר בביתו ואינו מקבל כלכלה.

מתנדב שאינו מתגורר בביתו: והוא לן במגורים שהעמיד לרשותו המפעיל וכן כלכלה (קרי, שתי ארוחות ליום) זכאי לדמי כלכלה חודשיים מופחתים ביחס למתנדב שכלכלתו המלאה עליו, כלומר הוא אינו מקבל מהמפעיל מגורים וכלכלה ולכן הוא זכאי לתשלומים נוספים בגין שכר דירה (שכ"ד), אחזקה וציוד מתכלה (ראה עמודה שמאלית בטבלה 5).

טבלה 5 – מרכיבי עלות העסקת מתנדב בשירות האזרחי (כולל המתנדבים הערבים)³¹

מתגורר מחוץ לביתו		מתגורר בביתו		מרכיב ההוצאה
אינו מקבל כלכלה ומגורים	מקבל כלכלה ומגורים	ללא כלכלה	כולל כלכלה	
810	503	729	503	דמי כלכלה
254	254	231	231	נסיעות
591	14	0	0	אחזקה שכ"ד ואחרות
204	204	204	204	ביטוחים
132	132	132	132	שכר רכזים
299	166	194	161	תקורה 15%
2,290	1,273	1,491	1,231	סה"כ

מנתוני הטבלה עולה כי סך העלות החודשית המינימאלית להעסקת מתנדב במהלך השרות (ללא מענקים והטבות לאחר השירות) עומדת על סך של כ-1,230 ש"ח לעומת עלות חודשית מקסימאלית בסך של כ-2,290 ש"ח.

מחישוב ממוצע פשוט עולה כי סך התשלום הממוצע למימון שוטף למשרת מתנדב יחיד ללא כלכלה (מתן ארוחות במקום השירות) עומד על סך של כ-1,890 ש"ח ובחישוב שנתי על סך של כ-22,680 ש"ח.³²

תשלומים ישירים אלה מועברים על ידי משרדי הממשלה לגופים המוכרים,³³ על פי דיווח חודשי אותו מעבירים גופים אלה למינהלת השירות האזרחי, הכולל את רישום תאריך העסקת המתנדב ואת שעות הפעילות שלו בכל יום.

מספר המתנדבים במסגרת השירות הלאומי (ללא חרדים) עומד נכון לחודש ינואר 2011 על כ-12,619, מהם כ-8,830 במימון משרדי הממשלה וכ-3,790 מתנדבים בתקנים ובמימון פרטי. לשם חישוב העלות הכוללת למימון

³¹ יעקב עמר, סגן מנכ"ל מנהלת השירות האזרחי-לאומי, דוא"ל מיום 2 בפברואר 2011.

³² ממוצע פשוט של עלות התשלומים לאיוש משרת מתנדב בשרות לאומי (ללא חרדים), $(1491+2290)/2=1890$.

³³ "גוף מוכר" הוא גוף שהשר הממונה הכיר בו להפניית מתנדבים לשירות האזרחי-לאומי. להרחבה ראה סעיף 3.1 לעיל.



התשלומים השוטפים להעסקת המתנדבים נכפול את מספרם בעלות שנתית ממוצעת להעסקת מתנדב כמפורט בטבלה 6 להלן.

טבלה 6 – הוצאות על מתנדבים (ללא חרדים) לפי סוג המימון

סוג מימון	מספר מתנדבים	עלות שנתית למתנדב (בש"ח)	סך הוצאה (במיליוני ש"ח)
משרדי ממשלה	8,830	22,890	200.3
ארגונים פרטיים	3,790	22,680	86.0
סה"כ	12,619		286.3

מחישוב זה עולה כי סך העלות הכוללת של משרדי הממשלה למימון עומדת על כ-200 מיליון ש"ח בשנה (ללא מתן ההטבות בתום השירות), וסך עלות העסקת יתרת המשרתים בשירות הלאומי, הממומנים על ידי גופים פרטיים עומדת על כ-86 מיליון ש"ח ובסך-הכול הוצאה של כ-286 מיליוני ש"ח בשנה.

לסכום זה יש לצרף את העלות בסך כ-35 מיליון ש"ח למימון המתנדבים החרדים במסגרת "חוק טל", הזכאים לדמי כלכלה שונים על פי מצבם האישי, כפי שמפורט בטבלה 7 להלן.

טבלה 7 – מרכיבי עלות העסקת מתנדב חרדי בשירות האזרחי³⁴

מסלול	תקופה	רווק	נשוי ללא ילדים	נשוי 1+	נשוי 2+ ומעלה
מסלול לשנה אחת (40 שעות)	חודשית	630	1,719	2,177	2,406
	שנתית	7,562	20,623	26,122	28,874
מסלול לשנתיים	חודשית	315	859	1,088	1,203
	שנתית	7,562	20,623	26,123	28,872

מנתוני הטבלה עולה כי תשלום דמי הכלכלה החודשי המינימאלי למתנדב החרדי הינו כ-630 ש"ח. לסכום זה יש להוסיף סך של כ-570 ש"ח שמשולם כהשלמה לסכום מזערי של 1,203 ש"ח.³⁵ יוצא מכך שדמי הכלכלה לאוכלוסיית המתנדבים החרדית הינם בסכום חודשי שנע בין 1,203 ש"ח לבין 2,406 ש"ח. בחישוב שנתי הסכום נע בין 14,436 ש"ח לסך של 28,872 ש"ח.

מכך עולה כי העלות השנתית הממוצעת למימון שוטף של מתנדב חרדי עומדת על 21,654 ש"ח. מהכפלת סכום ממוצע זה במספר המשרתים החרדים, עולה כי נדרש סך של כ-35 מיליון ש"ח למימון השוטף של יישום "חוק טל". על פי נתוני מנהלת השירות הלאומי הוקצו למימון "חוק טל" סך של כ-27 מיליון ש"ח ויש כוונה להגדיל סכום זה ככל שיידרש על-פי הגידול במספר המתנדבים החרדים.

עולה מכל האמור כי יחד עם סך של כ-286 מיליון ש"ח ליתר המשרתים, העלות הכוללת למימון התשלומים השוטפים לכלל משרתי השירות האזרחי-לאומי עומדת על כ-321 מיליון ש"ח, מהם כ-235 מיליון ש"ח במימון ממשלתי וכ-86 מיליון ש"ח במימון פרטי. לעלות זו יש להוסיף את עלות סך ההטבות הניתנות על ידי המוסדות הממשלתיים למשרתים כפי שמפורט להלן.

³⁴ מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [השירות האזרחי במסגרת "חוק טל", אתר האינטרנט](#), כניסה: 1 בפברואר 2011.

³⁵ יעקב עמר, סגן מנכ"ל מנהלת השירות האזרחי-לאומי, שיחת טלפון מיום 2 בפברואר 2011.



4.5. הטבות ותשלומים נוספים³⁶

המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי זוכים עם תום שירותם למענקים כספיים ולהטבות נוספות כלהלן:

- **מענק שחרור** – מענק בסך **2,088 ש"ח**, המוענק באמצעות "הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים" ומועבר ישירות לחשבון הבנק של המשרת **כ-60 יום** לאחר תום השירות.
- **פיקדון אישי** – סכום של **6,267 ש"ח** שעומד לרשות המנדב כשבע שנים מסיום השירות. בחמש השנים הראשונות ניתן הפיקדון למשיכה למטרות לימודים, הכשרה מקצועית, רכישת דירה, הקמת עסק או הצטרפות לעסק קיים ולמטרת נישואין. בשנתיים לאחר מכן ניתן למשוך את הפיקדון לכל מטרה.
- **סיוע בלימודים** – סיוע כספי המותנה בעמידה בקריטריונים סוציו-אקונומיים, למימון חלקי או מלא של לימודי מכינה קדם אקדמית, וכן סיוע כספי ללימודים במסלול טכנאים הנדסאים בגובה **90%** משכר הלימוד בשנה א'. בנוסף, יכולים המתנדבים ליהנות משירותי ייעוץ והכוונה להשלמת השכלה, הכשרה מקצועית, לימודים אקדמיים ועוד.
- **הטבת מס** – זכאות לנקודת זיכוי נוספת אחת לאחר תום השירות למי ששירת שנה אחת או שתי נקודות זיכוי למי ששירת במשך שנתיים. ההטבה השנתית הינה בסך של עד **2,480 ש"ח** (ערך נקודת זיכוי אחת בשנת 2010) למי ששירת שנה אחת או עד לסך של **4,960 ש"ח** (ערך שתי נקודות זיכוי). ההטבה ניתנת במשך שלוש שנים מתום השירות. מהטבה זו יוכל ליהנות מתנדב בשירות הלאומי-אזרחי שישתכר לאחר שירותו סכום העולה על סף המס.³⁷
- **הטבה בתשלום ארנונה** – פטור מלא מתשלום ארנונה בתקופת השירות, למשרתים שנה אחת או פטור בגובה **50%** למשרתים במשך שנתיים.
- **מענק עבודה נדרשת**³⁸ – על-פי חוק הביטוח הלאומי משולם מענק חד פעמי בסך **9,011 ש"ח** למתנדב ששירת תקופה של 24 חודש ועבד בעבודה נדרשת במשך 6 חודשים לפחות או למי ששירתו לפחות 6 חודשים שלאחריהן נישאו בתוך תקופה שאינה עולה על 30 יום. מנתוני מנהלת השירות עולה כי מספרם של המתנדבים תקופה של שנתיים עומד על **כ-3,780**.

4.6. סיכום העלויות הישירות

כפי שפורט לעיל, העלויות הישירות נחלקות לתשלומים שוטפים המשולמים במהלך השירות ולמענקים והטבות אחרים המשתלמים בתום השירות ולאחריו. בכדי לאמוד את העלות הכוללת של הפעלת מערך השירות האזרחי ואת העלות הממוצעת להעסקת מתנדב בשירות רוכזו בטבלה 8 להלן העלויות השוטפות וההטבות העיקריות מהן נהנים המתנדבים.

³⁶ ש.ם.

³⁷ סף המס נקבע על פי מספר נקודות הזיכוי האישי להן זכאי כל תושב ישראל. הזיכוי ניתן כהפחתה מסכום המס שחושב לתשלום.

³⁸ הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים, זכויות והטבות, אתר האינטרנט, כניסה: 8 בפברואר 2010.



טבלה 8 – העלות הכוללת של הפעלת השירות האזרחי-לאומי

עלות שנתית ממוצעת	סכום	מספר מתנדבים	סוג התשלום / ההטבה	
285,896,064	1,888	12,619	תשלומים חודשי שוטף (ללא חרדים)	תשלומים שוטפים
35,079,480	1,805	1,620	תשלומים חודשי שוטף למתנדבים החרדים	
320,975,544			סך תשלומים שוטפים	
29,731,032	2,088	14,239	מענק שחרור - חד פעמי (לכלל המתנדבים)	תשלומים והטבות לאחר סיום השירות
89,235,813	6,267	14,239	פיקדון אישי - חד פעמי (לכלל המתנדבים)	
6,885,980	3,224	3,000	הטבת מס*	
9,000,000	2,400	4,000	הנחה בארנונה*	
14,239,000	1,000	12,619	יתר ההטבות*	
149,091,825			סך תשלומים והטבות לאחר סיום השירות	
470,067,369			סך-הכל	

* ראה פירוט החישוב הערת שולים מספר 39³⁹

מנתוני הטבלה עולה כי סך כל התשלומים למימון פעילות המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי עומד על אומדן של כ-472 מיליון ש"ח, מתוכם כ-321 מיליון ש"ח וכ-151 מיליון ש"ח לתשלומים והטבות לאחר תום השירות ובחישוב ממוצע סך של כ-33 אלף ש"ח לשנה למשרת משרת יחיד.

4.7. היבטים כלכליים נוספים

בנוסף לניתוח התקציבי בסעיף הקודם, קיימים היבטים כלכליים נוספים המתוארים להלן:

- בחישוב עלויות ותועלות ישירות ועקיפות קיימת בעייתיות בחיבור עלויות תקציביות, קרי סכומים המשולמים לכיסוי הוצאות המשרתים וכלכלתם (כמו גם מענקים והטבות שונות שניתנות להם), לסכומים שנמדדים בתרומה חיובית ושלילית לתוצר המקומי הגולמי⁴⁰ (תמ"ג), אותם יש קושי רב לאמוד.
- קיים קושי לאמוד את התרומה של המשרתים במונחי תמ"ג ביחס לעובדים ותיקים ומיומנים, כיוון שרובם הגדול לא היווה עד כה חלק מכוח העבודה האזרחי (מועסקים ומובטלים).
- יש לקחת בחשבון את ערכן הכלכלי של התועלות החברתיות שעשויות לצמוח מההצטרפות לשירות האזרחי-לאומי, כגון לכידות חברתית, קיטון בפשיעת נוער כתוצאה מהצטרפות לשירות והגדלת המוטיבציה להצטרפות למעגל העבודה.

³⁹ כדי לאמוד את הנתונים הבאים הנחנו הנחות כדלקמן:

לחישוב הטבת מס – לפי [לוח 23](#) בסקר הכנסות 2008 של הלמ"ס, השכר הממוצע בשכבת הגילאים 15 עד 23 הינה 3,561 ש"ח לחודש. הכנסה ממוצעת זו הינה מתחת לסף המס (סכום ההשתכרות שמעליו מתחילים לשלם מס הכנסה), על-כן הנחנו כי רק 15% מכלל המשרתים ייהנו מיד לאחר השירות מהטבה זו. על-פי נתוני מנהלת השירות כ-70% משרתים כשנתיים וזכאים לנקודת זכות אחת ויתרתם משרתים כשנתיים וזכאים לשתי נקודות זיכוי. אי לכך סכום ההטבה חושב כממוצע משוקלל של ערך נקודת זיכוי אחת (2,480) וערך שתי נקודות זיכוי (4,960) ביחס של 70%-ו-30%.

לחישוב הטבה בתשלום ארנונה – ההנחה היא שהמתנדבים החרדים והערבים וכן מקצת מבנות השירות מתגוררים בביתם ונהנים מהטבה זו. לצורך החישוב אמדנו את מספרה של קבוצה זו ב-3,000 מתנדבים כפול תשלום ארנונה משוער של 3,000 ש"ח לשנה.

לחישוב יתר ההטבות – אמדנו בסך של 1,000 ש"ח את יתר ההטבות שניתנות על ידי מוסדות ממשלתיים לכל מתנדב לאחר סיום השירות.

⁴⁰ **תוצר המקומי הגולמי** – הערך הכולל של הסחורות והשירותים שיוצרו במהלך תקופה במשק ("סיכום הערך המוסף הגולמי של כלל היצרנים המקומיים במחירים ליצור..."), לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, אתר האינטרנט, כניסה: 3 בנובמבר 2010.



- יש לאמוד את התרומה העקיפה למשק הנובעת מהניסיון שרוכשים המשרתים במהלך שירותם, שמאפשר להם כניסה "חלקה" יותר לשוק העבודה עם סיום השירות.
- יש לבחון אפשרות להעניק לבוגרי השירות הכשרה מקצועית שתלווה בהכרה פורמאלית של המדינה, אשר תשמש מחד רכיב בפיצוי שניתן למשרתים ומאידך תאיץ את השתלבותם בכוח העבודה האזרחי עם סיום השירות.
- יש לשקול יישום ממוקד באוכלוסיות בעלות שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה (כגון חרדים וערבים) בטווח העסקה גדול יותר כדי להגביר את המיומנות הנרכשת על ידם.
- שירות אזרחי התנדבותי או שירות חובה - שירות התנדבותי עשוי להיות בעלות עלות נמוכה יותר, מכיוון שהיקף ההצטרפות לשירות יהיה קטן יותר, איכות כוח האדם והתפוקה הצפויה ממנו תהיה ככל הנראה גבוהה יותר והאכיפה של ביצוע העבודה המבוקשת מהמשרת תהיה קלה וזולה יותר.
- אורך השירות – שירות ארוך טווח מגדיל מחד את העלות התקציבית של תוכנית השירות, שכן הכפלת זמן השירות תכפיל ככל הנראה את עלות ההעסקה, אך מאידך מגדיל את התועלת הכלכלית מהתפוקה המתקבלת מעבודת המשרתים, כפונקציה של רכישת ניסיון והתמקצעות (עקומת הלמידה).⁴¹
- קביעת שווי סל ההטבות למשרתים – סל הטבות יכול להינתן בדרך של הטבה ישירה כגון מענקים כספיים, הקלות מס וסובסידיות או לחילופין בדרך עקיפה במתן מעמד מועדף לאוכלוסיית בוגרי השירות שיעניק להם עדיפות בקבלת שירותים ממשלתיים, בקבלה לתעסוקה בגופים ציבוריים וממשלתיים, בקיצור תקופת הזכאות לקבלת דמי אבטלה וכדומה.
- בימים אלה נבחנת הצעת חוק המציעה להרחיב במידה רבה את מעגל המשרתים בשירות האזרחי-לאומי, הן במספר המשרתים והן במגוון האוכלוסיות המשרתות. כאמור, העלות הממוצעת השנתית להעסקת מתנדב נאמדת בכ- 33,000 ש"ח, לכן לשם הרחבת מסגרת השירות הלאומי בשנים הקרובות יש לקחת בחשבון, לפי אומדן זה, עלות תקציבית לכל 1,000 מתנדבים נוספים שתעמוד על כ-330 מיליון ש"ח.

⁴¹ עקומה זו מתארת את הקשר בין משך זמן הלמידה של מיומנות או מקצוע כלשהו להתקדמות הלומד בביצועו.

