

# רשות השירות האזרחי לאומי

## ממצאי מעקב

### השירות האזרחי-לאומי

#### תקציר

##### רקע כללי

צעירים הפטורים מגיוס לצה"ל יכולים להתנדב לשירות לאומי-אזרחי (להלן גם - שירות לאומי), שהוא מעין חלופה אזרחית לשירות הצבאי. מן הבחינה הלאומית יש ערך רב לשירות הלאומי-אזרחי של צעירים הפטורים מגיוס שכן הוא מקנה להם תחושה של הזדהות עם המדינה, תחושה של נשיאה משותפת בנטל והכרה בצורך של האזרח למלא את חובתו כלפי מדינתו.

##### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2009 בדק משרד מבקר המדינה את מערך השירות האזרחי-לאומי במינהלת השירות האזרחי-לאומי שבמשרד המדע והטכנולוגיה. ממצאי הביקורת פורסמו במאי 2010 בדוח שנתי 60<sup>1</sup> (להלן - הביקורת הקודמת). בחודשים יוני-ספטמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין באיזו מידה תוקנו כמה מהליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת (להלן - המעקב). הבדיקה נעשתה ברשות השירות הלאומי-אזרחי (להלן - רשות השירות) שבמשרד לאזרחים ותיקים.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), בפרק "השירות הלאומי", עמ' 913-974.

## הליקויים העיקריים

### הקצאת התקנים הממשלתיים

בביקורת הקודמת נמצא כי מספר התקנים שהממשלה מממנת ומפעילה אינו מבוסס על בחינה שוטפת ועל ראייה כוללת של הצרכים ואינו משקף סדר עדיפויות שנקבע על פי הצרכים האלה.

לאחר הודעות והבטחות שנמשכו שנים, שבמהלכן דחתה רשות השירות פעם אחר פעם את תאריך היעד לתיקון הליקוי, עדיין אין מעורבות מספקת של רשות השירות בוויסותם ובהקצאתם של התקנים מתוך ראייה כוללת של הצרכים, ובהקצאת התקנים על בסיס ניתוח הצרכים ועל קביעת סדרי עדיפויות.

### מעמדה של רשות השירות הלאומי-אזרחי

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי החילופים התכופים של השרים הממונים על השירות הלאומי והעברת התחום ממשרד למשרד גרמו לסחבת ולעיכובים במימוש משימות שהממשלה הטילה עליהם. במעקב התברר כי המצב לא השתנה ואף הוחמר, שכן בחמש השנים האחרונות היו ממונים על תחום השירות הלאומי שלושה משרדים שונים. לדוגמה: בשל חילופי השרים הממונים התחייב תיקון תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002 (להלן - התקנות), בנוגע לשר המוסמך לפעול על פיהן. המעקב העלה כי נכון למועד סיום הביקורת, הדבר לא נעשה. ב-29.1.15 פורסם ברשומות עדכון התקנות.

### הסדרת השירות הלאומי-אזרחי בחקיקה ראשית

בביקורת הקודמת נמצא שהצורך להסדיר את תחום השירות הלאומי הסדרה נאותה בחקיקה התעורר כבר לפני שנים. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו כי אין מקום לסחבת הממושכת בקידום הנושא, וראוי שמינהלת השירות תפעל לאלתר כדי לקדם את הסדרת העניין בחקיקה.

עד למועד סיום המעקב, יותר מעשר שנים לאחר שזוהה הצורך בהסדרה זו, לא עמדה רשות השירות ביעד שקבעה לסיום תהליך החקיקה, דצמבר 2010, והתהליך טרם הגיע לכלל סיום.

**החלת ביקורת המדינה על הגופים המוכרים**

השירות הלאומי מופעל באמצעות עמותות רשומות (הגופים המוכרים) המשימים ומפעילים את מתנדבי השירות הלאומי בארגונים ובמוסדות שונים (הגופים המפעילים).

בביקורת הקודמת קבע משרד מבקר המדינה כי ראוי שהכרה בגוף מוכר תותנה בחתימה על הסכם שיחיל עליו את ביקורת המדינה.  
המעקב העלה כי ליקוי זה נותר בעינו.

**עיריית ירושלים כגוף מוכר**

הביקורת הקודמת העלתה כי עיריית ירושלים היא גוף מפעיל וגוף מוכר גם יחד, וכי בשנת 2008 היא הפעילה 340 מתנדבים, וכ-50 (15%) מהם הועסקו בשירותה. משרד מבקר המדינה העיר אז כי על מינהלת השירות ליזום דיון בשאלה אם בנסיבות אלה יש מקום להמשיך ולהכיר בעיריית ירושלים כגוף מוכר; ובהמשך על המינהלה לפעול בהתאם למסקנות הדיון.

התקנות מחייבות גוף מוכר להפנות 250 מתנדבות בשנה לפחות לשירות לאומי-אזרחי. המעקב העלה כי בשנת 2013 השימה העירייה 226 מתנדבים בלבד, מהם הועסקו בשירותה 90 מתנדבים, דהיינו 40% מכלל המתנדבים. לפיכך לא עמדה עיריית ירושלים בחובה המוטלת עליה מכוח התקנות.

**תקנים קנויים (פרטיים)**

בביקורת הקודמת נמצא כי כשליש ממתנדבי השירות הלאומי מועסקים באמצעות תקנים קנויים המכונים "תקנים פרטיים". תקנים אלה אינם במימון המדינה, אלא במימון גופים הקונים את שירותי המתנדבים ומשמשים גופים מפעילים. במהלך הביקורת הקודמת עלה שקניית תקנים נותנת יתרון למלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח) בעלי משאבים כספיים וכך פוגעת בעקרון השוויון.

במעקב העלה משרד מבקר המדינה כי נושא הקצאת התקנים הפרטיים על פי אמות מידה שוויוניות לא הוסדר.

**ההמלצות העיקריות**

1. על רשות השירות ועל השר לאזרחים ותיקים לפנות לממשלה כדי להסדיר את סוגיית היעדר יכולתה של הרשות למלא את תפקידה בתחום ויסות תקני השירות הלאומי-אזרחי.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש הממשלה לפעול לייצובו ולקיבועו של תחום השירות הלאומי במשרד הממשלתי המתאים לאורך זמן.
3. במכרזים שמשרדי הממשלה מפרסמים בנושא קנייתם של שירותי השמות מתנדבים, על רשות השירות לכלול לאלתר את התנאי שיקבע כי גוף מוכר שישפק להם שירותים יסכים שתוחל עליו ביקורת המדינה.

## סיכום

הממשלה החליטה כבר באוגוסט 2007 להקים מינהלה לשירות האזרחי-לאומי. במסגרת מינהלה זו יתרמו צעירות וצעירים אזרחי מדינת ישראל מכל קבוצות האוכלוסייה אשר אינם משרתים על פי דין בשירות הביטחון, לפעילות אזרחית שיש בה תועלת לחברה, ובייחוד לאוכלוסיות מוחלשות. פעילות זו תחזק את הקשר ואת ההזדהות של האזרח הצעיר עם הקהילה, עם החברה ועם המדינה וכן תחזק את יכולותיו המקצועיות ואת הכנתו לתעסוקה בעתיד. תחומי הפעילות שבהם אמורים לפעול משרתי השירות האזרחי-לאומי הם בראש ובראשונה לתועלת הציבור, הקהילה והחברה, במקומות שבהם קיימת נחיצות לפעילויות ולשירותים נוספים על אלה המסופקים או פועלים במדינה. בינואר 2008 הוקמה מינהלת השירות.

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה את מערך השירות האזרחי-לאומי במינהלת השירות, וממצאי הבדיקה פורסמו במאי 2010 בדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה.

ממועד הביקורת הקודמת נוספו למעלה מ-4,000 תקנים למערך השירות הלאומי, ועל כך יש לברך. עם זאת חלק ניכר מן הליקויים שצוינו בדוח הקודם ושנבחנו במסגרת המעקב לא תוקנו: נמשכה ההעברה התכופה של רשות השירות הלאומי-אזרחי ממשרד ממשלתי אחד למשנהו; לא קיימת מעורבות מספקת של רשות השירות בוויסות ובהקצאת התקנים תוך ראייה כוללת של כלל הצרכים, ואין הסדרה של התקנים הפרטיים על פי אמות מידה שוויוניות. על רשות השירות לשפר את מנגנוני הבקרה על הפעלת המתנדבים, כדי שמנגנונים אלה יהיו אפקטיביים ויביאו לניצול מיטבי של משאבי השירות הלאומי למטרות שלשמן הוקצו, וזאת מתוך הקפדה על תנאי השירות של המתנדבים כפי שנקבעו בדיון.

על רשות השירות ועל השר הממונה עליה להחיש את הטיפול בתיקון כלל הליקויים ללא שיהוי.



**מבוא**

על פי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, כל אזרח ישראלי או תושב קבוע שמלאו לו 18 שנים ולא קיבל פטור, חייב בשירות צבאי. הדין מסדיר פטורים מטעמים שונים, ובהם פטורים מטעמי בריאות, מעמד אישי ומצפון. צעירים הפטורים מגיוס יכולים להתנדב לשירות לאומי-אזרחי (להלן גם - שירות לאומי), שהוא מעין חלופה אזרחית לשירות הצבאי. מן הבחינה הלאומית יש ערך רב לשירות לאומי-אזרחי של צעירים הפטורים מגיוס לצה"ל, שכן הוא מקנה להם תחושה של שייכות למדינה ושל הזדהות עמה, תחושה של נשיאה משותפת בנטל והכרה בצורך של האזרח למלא את חובתו כלפי מדינתו.

שתי קבוצות משרתות שירות לאומי: הראשונה כוללת מתנדבות שקיבלו פטור מן השירות הצבאי עקב הצהרתן כי מטעמים שבמצפון או מטעמי הכרה דתית אינן יכולות להתגייס. השירות הלאומי של אלה החל בסוף שנות השישים של המאה העשרים והוגדר בתקנות. הקבוצה השנייה כוללת מתנדבים ומתנדבות מכל מגזרי החברה, חייבי שירות ביטחון, שקיבלו פטור מחובת שירות ביטחון או שלא נקראו לשירות סדיר (כגון בני המגזר הערבי ובעלי פרופיל רפואי נמוך). שירות לאומי זה החל בסוף שנות התשעים של המאה העשרים. השירות הלאומי פועל במגוון תחומים - במערכת החינוך, בבתי חולים ובקופות חולים, בגופים מתחום הרווחה, במשטרת ישראל ועוד.

עד ינואר 2008 טופל השירות הלאומי באגף לתפקידים מיוחדים במשרד הרווחה. בשנת 2004 מונתה ועדה ציבורית בראשות אלוף (מיל') דוד עברי לכינון שירות אזרחי-לאומי בישראל עבור מי שאינו נקרא לשירות ביטחון. בעקבות מסקנותיה של הוועדה ועל פי החלטת ממשלה 2295 מאוגוסט 2007 (להלן - החלטת הממשלה), הוקמה בינואר 2008 מינהלת השירות האזרחי-לאומי (להלן - מינהלת השירות) במשרד ראש הממשלה. בתחילת שנת 2009 הועברה האחריות למינהלת השירות ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע והטכנולוגיה. בדצמבר 2013 היא הועברה לאחריות המשרד לאזרחים ותיקים, בראשות השר לאזרחים ותיקים ח"כ אורי אורבך. במרץ 2014 הפכה מינהלת השירות לרשות השירות הלאומי-אזרחי (להלן - רשות השירות), ובראשה עומד משנת 2010 מר שר-שלום ג'רבי.

השירות הלאומי-אזרחי מתקיים באמצעות שבעה גופים שהם עמותות רשומות שעיקר עיסוקן הפניית מתנדבי שירות לאומי (להלן - הגופים המוכרים) המשימים ומפעילים את מתנדבי השירות הלאומי בארגונים ובמוסדות שונים (להלן - הגופים המפעילים). על פי נתוני רשות השירות, עמד מספר המתנדבים בשירות הלאומי-אזרחי בשנת 2013 על כ-15,000.

**פעולות הביקורת**

בחדשים ינואר-יוני 2009 בדק משרד מבקר המדינה את מערך השירות הלאומי-אזרחי במינהלת השירות האזרחי-לאומי שבמשרד המדע והטכנולוגיה ובאגף לשירות לאומי שבמשרד החינוך, שהוא המפעיל הגדול ביותר של מתנדבי שירות אזרחי-לאומי. ממצאי הביקורת פורסמו במאי 2010 בדוח שנתי 60<sup>2</sup> (להלן - הביקורת הקודמת). בחדשים יוני-ספטמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין באיזו מידה תוקנו כמה מהליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת (להלן - המעקב), ובהם: הקצאת התקנים הממשלתיים; מעמדה של רשות השירות הלאומי-אזרחי; חשש לניגוד עניינים; איור תקנים; הסדרת השירות הלאומי בחקיקה ראשית; החלת ביקורת המדינה על הגופים

2 ראו הערה 1.

המוכרים; עיריית ירושלים כגוף מוכר; תקנים קנויים (פרטיים); בקרה על ההסכמים עם הגופים המפעילים; אישור ניהול תקין לגופים מפעילים; פרסום. הבדיקה נעשתה ברשות השירות הלאומי-אזרחי (להלן - רשות השירות) שבמשרד לאזרחים ותיקים.

## הקצאת התקנים הממשלתיים

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 נקבע כי אחד מתפקידי מינהלת השירות הוא "לווסת את חלוקת המשאבים ולהקצות את תקני השירות האזרחי-לאומי בהתאם לסדר עדיפויות ממלכתי, כפי שייקבע על ידי הממשלה". כמו כן, בהחלטת ממשלה 4126 מאוגוסט 2005 נקבע כי יש להקים ועדת מכרזים בין-משרדית כדי להכין מכרז לבחירת גופים מוכרים שיעסקו בטיפול ובהפניה של מתנדבים לשירות לאומי בכלל משרדי הממשלה.

בדוח פעילות של צוות ההקמה למינהלת השירות לחודש דצמבר 2007 נכתב כי "המנהלה רואה בעיקרון המאפשר לווסת ולהקצות את התקנים עקרון חשוב ובסיסי החיוני לפעולתה... בתקופה האחרונה, גיבשנו, בשיתוף עם נציג המועצה הלאומית לכלכלה, מנגנון שיאפשר למינהלת לבצע את תפקידה בוויסות והקצאת התקנים".

בביקורת הקודמת נמצא כי למרות האמור לעיל, מספר התקנים שהממשלה מפעילה אינו מבוסס על בחינה שוטפת של כל הצרכים, ואינו משקף סדר עדיפויות שנקבע על פי ראייה כוללת של הצרכים. פעמים רבות חלוקת התקנים בין התחומים מנציחה מצב היסטורי, ונגזרת מן המשאבים העומדים לרשותו של כל משרד.

משרד מבקר המדינה העיר שעל מינהלת השירות להיות אחראית להקצאת כל התקנים שהממשלה מממנת, ולקבוע סדרי עדיפויות שעל פיהם יוחלט כיצד יוקצו התקנים לתחומים השונים, ובהם החינוך, הרווחה, הבריאות והביטחון. במצב העניינים ששרר בעת הביקורת הקודמת לא מילאה מינהלת השירות את תפקידה בתחום ויסות התקנים והקצאתם.

בתגובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010<sup>3</sup> נכתב בין היתר כי "המינהלת פועלת להסדיר את נושא הוויסות וההקצאה בהקדם האפשרי, הן באמצעות מכרז אחיד בינמשרדי והן באמצעות סעיפים רלבנטיים בהצעת החוק החדשה... מועד לביצוע דצמבר 2010".

בדוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה של משרד ראש הממשלה<sup>4</sup> מנובמבר 2010 צוין כי להערכת המשרד, הסדרת הנושא תסתיים בדצמבר 2011. בדוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה של משרד ראש הממשלה<sup>5</sup> מדצמבר 2011 צוין כי "המינהלת יחד עם החשב הכללי מצויים בשלבי עבודה מתקדמים להכנת מכרז אחיד".

בדוח המעקב השלישי של משרד ראש הממשלה<sup>6</sup> מיולי 2014 ציין משרד המדע והטכנולוגיה, כי ועדת המכרזים החליטה שלא לצאת למכרז אחיד, אלא להוציא מסמך הנחיות משותף לחשב הכללי

- 3 הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 60, משרד ראש הממשלה, מאי 2010, עמ' 244.
- 4 משרד ראש הממשלה, דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, נובמבר 2010, עמ' 418.
- 5 משרד ראש הממשלה, דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, דצמבר 2011, עמ' 819.
- 6 דוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה, משרד ראש הממשלה, יולי 2014, עמ' 1635.

ולרשות השירות הלאומי בנושא פרסום מכרזים מטעם המשרדים השונים הנוגעים בעניין גיוסם והפנייתם של מתנדבים בשירות הלאומי.

מכל הנאמר לעיל עולה כי למרות ההודעות וההבטחות שנמשכו שנים, שבמהלכן דחתה רשות השירות פעם אחר פעם את תאריך היעד לתיקון הליקוי, עדיין אין מעורבות מספקת של רשות השירות בוויסותם ובהקצאתם של התקנים, מתוך ראייה כוללת של הצרכים לתועלת הציבור, הקהילה והחברה, ובביצוע של הקצאות התקנים בהתאם לניתוח צרכים אלה וקביעת סדרי עדיפויות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כל עוד החלטת הממשלה בדבר יציאה למכרז אחד עודנה בתוקף, יש לקיימה. לחלופין - על רשות השירות לפעול לביטול החלטת הממשלה, ואז תוכל לפעול לפרסום מסמך ההנחיות המשותף.

בתשובת רשות השירות למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 נכתב כי סוגיית ויסות התקנים מורכבת ובעייתית, והרשות אינה יכולה לממש החלטה זו, שכן התקציב למימון התקנים נמצא במשרדים השונים ולא בידי הרשות. עם זאת, הרשות סבורה כי אם התקציב של כלל התקנים הממשלתיים יהיה בבסיס התקציב שלה, היא תוכל להקצות ולווסת את התקנים על פי מדיניות הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם אכן אין הרשות יכולה למלא את תפקידה בתחום ויסות התקנים, כפי שהדבר מתבקש מהחלטות הממשלה, על הרשות ועל השר הממונה לפנות לממשלה, כדי שזו תחליט איך ראוי להסדיר סוגיה יסודית ומהותית זו.

## מעמדה של רשות השירות הלאומי-אזרחי

### 1. מעבר ממשרד למשרד

ממצאי הביקורת הקודמת: בינואר 2008 הוקמה, על פי החלטת ממשלה, מינהלת השירות הלאומי במשרד ראש הממשלה. בביקורת הקודמת צוין כי האחריות למינהלת השירות ומרבית הסמכויות בחוקים הנוגעים לשירות האזרחי ולשירות הלאומי הועברו בתחילת שנת 2009, עם הקמת הממשלה ה-32, ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע והטכנולוגיה. האלוף (במיל') דוד עברי, יו"ר המועצה הציבורית הזמנית להתוויית המדיניות הכוללת של השירות הלאומי והאזרחי ולפיקוח ולבקרה על מינהלת השירות, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 כי העברה זו נוגדת את המלצת הוועדה שעמד בראשה אשר המליצה לכונן את מינהלת השירות במשרד ראש הממשלה. ראש מינהלת השירות בעבר, ד"ר ראובן גל, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009, כי "מערכת השירות האזרחי-לאומי הינה מערכת ממלכתית, פתוחה לכל המגזרים, בלתי מפלגתית זקוקה לגיבוי חזק ומרכזי וחייבת להיות נטולת צבע סקטוריאלי", ולטענתו כל המאפיינים הללו נמצאים במשרד ראש הממשלה. עוד מסר ד"ר גל כי בעקבות ההחלטה להעביר את מינהלת השירות שבראשותו ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע, הוא הודיע על התפטרותו מתפקיד ראש מינהלת השירות.

בביקורת הקודמת נמצא כי העברת מינהלת השירות לא תרמה לקידום הנושא ואף הביאה לעיכובים ולתקלות. משרד מבקר המדינה העיר כי גם בהתחשב באילווציו של "מעשה המרכבה

הקואליציוני", הרי נוכח החשיבות שהממשלה מייחסת לעניין, היה מקום לתת משקל הולם לשיקול של הממלכתיות, לרגישות הסקטוריאלית ולמשמעותה של התמיכה המרכזית שיכולה להינתן במשרד ראש הממשלה, כפי שגרסו האלוף (במיל') עברי וד"ר גל.

בתגובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010 כפי שהובאה בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה<sup>7</sup> צוין כי "העברת האחריות על המינהלת פעמים כה רבות מאז הקמתה - ממשרד הרווחה לראש הממשלה... ולבסוף למשרד המדע והטכנולוגיה - לא אפשרה התקדמות בבניית המינהלת וביצוע הפעולות הנדרשות ממנה באופן שוטף. כל גוף שקיבל אחריות על המינהלת, הביא להשהיית הפעילות לזמן מה".

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי החילופים התכופים של השרים הממונים על השירות הלאומי והעברת התחום ממשרד למשרד גרמו לסחבת ולעיכובים במימוש משימות שהממשלה הטילה עליהם.

**ממצאי המעקב: במעקב נמצא כי הליקוי חזר על עצמו. המעברים התכופים לוו במעבר מחשבות ואמרכלות של משרד אחד למשנהו, והקשו על הרשות בתפקודה השוטף.**

באפריל 2013 החליטה הממשלה בהחלטה מס' 29 להעביר את שטח הפעולה של השירות הלאומי-אזרחי ממשרד המדע והטכנולוגיה אל משרד הכלכלה, וכשמונה חודשים לאחר מכן בהחלטה מס' 1049 מדצמבר 2013 החליטה להעביר את שטח הפעולה של השירות הלאומי-אזרחי ממשרד הכלכלה למשרד לאזרחים ותיקים. במרץ 2014 אישרה הכנסת את חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להלן - החוק). מכוח חוק זה הפכה מינהלת השירות האזרחי-לאומי לרשות השירות הלאומי-אזרחי, ונקבע שהיא תפעל במשרדו של השר שהממשלה הסמיכה לביצוע החוק.

**לפיכך המצב שתואר בביקורת הקודמת - העברה תכופה של מינהלת השירות "מיד ליד", לא השתנה, ואף הוחמר, שכן בחמש השנים האחרונות היו ממונים על תחום השירות הלאומי שלושה משרדים שונים.**

## 2. תכניות עבודה

**מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2012-2014 שום משרד ממשרדי הממשלה שהופקדו על תחום השירות הלאומי-אזרחי לא כלל את התחום בתכניות העבודה שלו.**

הרשות הודיעה בתשובתה מינואר 2015 למשרד מבקר המדינה כי תכניות העבודה שלה בשנים 2013-2014 לא נכללו במסגרת תכניות העבודה של המשרד האחראי בשל המעברים בין המשרדים.

7 ראו הערה 3.



**3. עדכון התקנות**

בהחלטת הממשלה מאפריל 2013 נקבע כי על שר הכלכלה, בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים, לפעול מיד לתיקון התקנות באופן שעולה בקנה אחד עם העברת שטח הפעולה של השירות הלאומי-אזרחי אל משרדו. בהחלטת הממשלה מדצמבר 2013 נקבע כי על השר לאזרחים ותיקים, בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים, לפעול לתיקון התקנות מתוך התאמתן להעברת שטח הפעולה, כאמור.

המעקב העלה כי התקנות לא עודכנו כמתבקש משתי החלטות הממשלה, ולפיכך שר המדע והטכנולוגיה כבר אינו השר המוסמך על פי החלטות הממשלה, ובמקביל השר שהסמיכה הממשלה (השר לאזרחים ותיקים) עדיין אינו מוסמך לפעול על פי התקנות.

הרשות מסרה בתגובתה מינואר 2015 כי התיקון לתקנות בחתימת השר לאזרחים ותיקים מדצמבר 2014 נשלח אל משרד המשפטים לצורך פרסום.

משרד המשפטים מסר בתגובתו מפברואר 2015 כי ביום 29.1.15 פורסמו ברשומות תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות) (תיקון), התשע"ה-2015, ובהן הוסמך השר כהגדרתו בחוק השירות הלאומי-אזרחי במקום שר המדע והטכנולוגיה.

**4. החלת דין רציפות**

ביולי 2013 החליטה הממשלה להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון ולהודיע לכנסת על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק השירות האזרחי, התשע"ב-2012 (להלן גם - הצעת החוק). רק כעבור שבעה חודשים, במרץ 2014, החליטה ועדת השרים לחקיקה להודיע לכנסת כאמור (ראו גם להלן).

בתשובת משרד המשפטים מפברואר 2015 הוסיף המשרד כדלקמן: "הצעת החוק עברה קריאה ראשונה בכנסת ה-18. היות שהליכי החקיקה בהצעת חוק זו לא הושלמו עד להתפזרות הכנסת ה-19, לא ניתן יהיה להחיל על ההצעה דין רציפות ויהיה צורך ליזום הליך חקיקה חדש (גיבוש תזכיר בהתאם למדיניות השר החדש שאחראי על התחום ופרסומו להערוך הציבור)".



לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש הממשלה לתת את הדעת למצב הדברים המתואר לעיל, אשר הוחמר בשנים האחרונות, ולייצב ולקבע את תחום השירות הלאומי במשרד הממשלתי המתאים, לאורך זמן.

## הטיפול בחשש לניגוד עניינים

בהחלטת הממשלה נקבע כי מינהלת השירות "תהיה גוף ממשלתי מקצועי, שתפקידה התווית מדיניות, ויסות ותיעודף המשאבים, ייזום ופיתוח וכן פיקוח ובקרה על גופי התפעול". כן נקבע בהחלטת הממשלה כי עיקר תפקידה "לבצע מעקב, בקרה ופיקוח על מסגרות השירות האזרחי-לאומי ועל משרתיו תוך תיאום עם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, הגופים המוכרים והגופים המפעילים".

בביקורת הקודמת נכתב כי אף שתפקידה המרכזי של מינהלת השירות לפי החלטת הממשלה הוא, פיקוח ובקרה, נמצא כי היא מממנת בעצמה 1,003 תקני מתנדבי שירות לאומי בפרויקטים שונים (המפעלים באמצעות הגופים המוכרים), ובין היתר, פרויקטים בתחום צמצום הפער הדיגיטלי במגזר הערבי, מלחמה בתאונות דרכים במגזר הערבי, פרויקט "עונים לקהילה", פרויקט "גשר לחיים", פרויקט "נוער בסיכון" ופרויקט "נערות למען הקהילה".

משרד מבקר המדינה הביע את דעתו שאין זה ראוי כי אותו גוף ממשלתי יהיה שותף מרכזי לקביעת המדיניות, יפקח על הוצאתה לפועל על ידי משרדי הממשלה האחרים, הגופים המוכרים והגופים המפעילים, ובמקביל יקצה בעצמו משאבים לפרויקטים שהוא אמור לפקח גם עליהם. משרד מבקר המדינה כתב בדוח הקודם כי במצב דברים זה מינהלת השירות עלולה להיקלע לניגוד עניינים.

באוקטובר 2014 קיבלה הממשלה החלטה (מס' 2070) בנושא "תיעודף שירות לאומי של אנשים עם מוגבלות ועידוד תעסוקתם", במסגרת החלטה קבעה כי: "רשות השירות האזרחי-לאומי תהווה גורם האחראי על תקציבי ותקני השירות הלאומי-אזרחי של בני המיעוטים ומתנדבים בעלי מוגבלות במשרדי הממשלה, על ויסותם והקצאתם למשרדי הממשלה השונים, בהתאם ליעדים שייקבעו על ידי הממשלה ובהתאם לצרכיהם, לבקשותיהם ולהגדרותיהם המקצועיות של משרדי הממשלה השונים".

המעקב העלה כי מאז הביקורת הקודמת עלה פי שניים וחצי מספר התקנים של מתנדבי השירות הלאומי שמממנת רשות השירות, ועל פי נתוני המערכת הממוחשבת של הרשות, נכון לספטמבר 2014 היה מספרם 2,534. רשות השירות מממנת תקנים גם עבור משרדי ממשלה שבמקביל מממנים בעצמם תקני מתנדבים נוספים (משרד הרווחה, משרד המשפטים ומשרד החינוך).

רשות השירות הלאומי כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שאין ניגוד עניינים בפעולתה, וכי יש להבחין בין גוף מפעיל לגוף מממן. לדברי הרשות, היא גוף מממן ולא גוף מפעיל, ורוב רובם של התקנים שהיא מממנת הם תקנים של אוכלוסיות מיוחדות ושל מגזר בני המיעוטים, אשר לא היה מי שיממןם.

בתשובתה מינואר 2015 הוסיפה הרשות כי קיימים משרדי ממשלה רבים אשר מחליטים על אספקת שירותים התואמים את מדיניותם, כמו משרדי החינוך, הרווחה והבריאות, וכי הטענה בדבר ניגוד עניינים רלוונטית גם לגביהם. לדעת הרשות, מן ההיגיון הוא כי הגוף המקצועי האמון מטעם המדינה על התחום שבאחריותו הוא הגוף האמין ביותר והמוסמך ביותר לבצע את הפיקוח על הקצאת התקנים בתחום אחריותו, וכי ניתן לסמוך על המקצועיות של עובדי הרשות ועל החשיבות שהרשות רואה בהקפדה על סטנדרטים גבוהים כדי להיות בטוחים שהרשות תבצע את תפקידה כמפקחת על המערכת על הצד הטוב ביותר.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין בממצאי הביקורת כדי להטיל דופי במקצועיות ובמיומנות של עובדי רשות השירות האזרחי. עם זאת, רשות השירות משמשת "מפקחת על" על תחום השירות האזרחי-לאומי בכללותו, ובין היתר על פעולות שאר משרדי הממשלה בתחום השירות האזרחי-לאומי, ולכן אין היא דומה בעניין זה למשרד ממשלתי רגיל, המקיים פיקוח צמוד על פעולותיו שלו. לפיכך המצב הבעייתי שבו הרשות מקצה משאבים לפרויקטים מסוימים ואמורה גם לפקח עליהם, נותר בעינו.

בתשובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 נכתב כי החשש שביטא משרד מבקר המדינה הוא דוגמה למתח אינהרנטי העשוי להימצא בקשר עם אחריותם של משרדי ממשלה שונים על תחומים מסוימים שאותם הם נדרשים לקדם, אך הם נדרשים להפעיל באותו הקשר גם פיקוח ובקרה.

עוד נכתב בתשובת היועץ המשפטי כי ראוי להיות מודעים למתח שבין התפקיד של המשרד לבין אחריותו הרגולטורית, שם באה לידי ביטוי המקצועיות של מקבלי ההחלטות, אשר נדרשים לערוך את האיזונים המתאימים בין ההיבטים השונים של התפקיד. בה בעת, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, במקרים מסוימים יש מקום לנקוט צעדים משלימים על מנת להבטיח ביתר שאת, כי העצמאות המקצועית של גורמי הפיקוח והבקרה תישמר וכן כדי לשקף את קיומו של המתח האמור, את המודעות לו ואת הצעדים שיש לנקוט לצורך שמירת הפעילות התקינה.

היועץ הוסיף בתשובתו כי בתקופה הקרובה יבחן, בתיאום עם היועץ המשפטי של הרשות, האם בנסיבות הנוכחיות יש צורך לגבש נוהל לטיפול בפיקוח ובקרה על תקנים הממומנים על ידי הרשות, אשר יבטיח את העצמאות המקצועית של גורמי הפיקוח והבקרה ברשות השירות.

## איוש תקנים

לקראת הקמת מינהלת השירות נעשתה עבודת מטה, ומנהל צוות ההקמה הציע מבנה ארגוני שבו יותר מ-20 תקנים, בהתאם למטרות ולמשימות שהוטלו עליה. בנובמבר 2007, בעקבות דיונים שהתקיימו בשיתוף נציגים ממשרד ראש הממשלה, מנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) וממשרד האוצר. נקבע לבסוף מבנה ארגוני (תקן) ובו 12 משרות מקצועיות, ובדברי ההסבר להחלטת הממשלה נקבע כי כלל המשאבים הממשלתיים הקיימים- הכוללים תקנים ממשרד הרווחה, תקנים של צוות ההקמה ותקנים חדשים נוספים - יאוגמו במינהלת השירות.

בביקורת הקודמת נמצא כי בנובמבר 2009 עדיין לא אוישו ארבע מ-12 המשרות במינהלת השירות; גם משרות נוספות המיועדות לסטודנטים טרם אוישו.

בביקורת הקודמת נכתב כי בהעדר איוש נאות של תקני העובדים, נפגעת יכולתה של מינהלת השירות למלא כראוי את התפקידים שנקבעו לה בהחלטת הממשלה, וכך אין פיקוח ממשי על התנהלות הגופים המוכרים (בכלל זה על עמידתם בחובותיהם כלפי הגופים המפעילים וכלפי המתנדבים) ועל התנהלות הגופים המפעילים.

במעקב עלה כי התקציב של מינהלת השירות, שבשנת 2010 הסתכם ב-31 מיליון ש"ח, עלה בשנת 2014 ל-126 מיליון ש"ח. כוח האדם ברשות השירות לשנת 2014 הגיע בשיאו ל-18.5 משרות וכולן מאוישות. הרשות מבצעת פיקוח ובקרה על הגופים המוכרים גם באמצעות חברה המעסיקה בקרים חיצוניים (על פעילותה של חברת הבקרה ראו בהמשך).

## הסדרת השירות הלאומי-אזרחי בחקיקה ראשית

הגדרת מתנדב בשירות הלאומי מצויה משנת 1977 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, וחוק זה הוחלף בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי). חוק השירות הלאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי), התשנ"ח-1998, (להלן - חוק תנאי שירות למתנדב), מסדיר את תנאי השירות העיקריים של המתנדבים - זכויות לדמי כלכלה, להוצאות נסיעה ולדיור בתקופת השירות. יתר התנאים והכללים של השירות הלאומי, קבועים בחקיקת משנה, בעיקר בתקנות, ובהן תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002.

בדוח הביקורת הקודם נכתב כי כבר בשנת 2004 ציין משרד הרווחה כי הוא פועל לקידום חקיקה שתשנה את המצב המשפטי הקיים. העותרים בבג"ץ 2361/05<sup>8</sup> (להלן - בג"ץ אפרת) טענו, בין היתר, כי חובה על המדינה להסדיר את תחום השירות הלאומי בחקיקה ראשית (וראו להלן בעניין עתירה זו בפרק "תקנים קנויים"). בהודעת המדינה לבג"ץ לקראת הדיון בספטמבר 2007 נכתב כי המדינה עוסקת בהסדרת התחום, וכי באוקטובר 2006 הפיץ משרד הרווחה להערות המשרדים תזכיר חוק (תזכיר חוק שירות לאומי [תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי], התשס"ו-2006).

משרד הרווחה לא קידם את חקיקת החוק שבתזכיר, ובעקבות הקמת מינהלת השירות הוקפאה העבודה עליו. בדצמבר 2008 הפיזה מינהלת השירות את תזכיר חוק השירות הלאומי, התשס"ט-2008 (להלן - תזכיר החוק או התזכיר). מתזכיר זה הוסרה ההפניה לחוק הביטוח הלאומי בהגדרת מתנדב בשירות הלאומי, ורוכזו בו יחדיו ההוראות הרלוונטיות למערך השירות הלאומי. בעקבות הפצת התזכיר קיבלה מינהלת השירות הערות והשגות - ממשרדי ממשלה ומהגופים המוכרים.

בביקורת הקודמת נמצא שהצורך להסדיר את תחום השירות הלאומי הסדרה נאותה בחקיקה ראשית התעורר כבר לפני שנים. גם תשובות המדינה בעתירה לבג"ץ מאז שנת 2005 כללו הצהרות שטרם מומשו שהיא מקדמת הסדרה נאותה של התחום בחקיקה. למרות זאת לא הצליחו משרד הרווחה, משרד ראש הממשלה, מינהלת השירות ומשרד המדע לסיים את העבודה על התזכיר ולהגישו לוועדת השרים לענייני חקיקה. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו כי אין מקום לסחבת הממושכת בקידום הנושא, וראוי שמינהלת השירות תפעל לאלתר כדי לקדם את הסדרת העניין בחקיקה.

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

8 בג"ץ 2361/05 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת נ' שר הרווחה ואחרים (העתירה תלויה ועומדת).

בתשובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010 כפי שהובאה בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 60 של מבקר המדינה<sup>9</sup> נמסר כי תאריך היעד לסיום החקיקה הוא דצמבר 2010. המעקב העלה כי במרץ 2012 אושרה הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, בקריאה הראשונה בכנסת והועברה לוועדת הרווחה לדיון בה, ולהכנתה לקריאה השנייה והשלישית. ביולי 2013 החליטה הממשלה ה-33 להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון ולהודיע לכנסת על רצון הממשלה להחיל דין רציפות על הצעת החוק. במרץ 2014 החליטה ועדת השרים לחקיקה להודיע לכנסת כאמור<sup>10</sup>.

מכל אלה עולה כי עד למועד סיום המעקב, יותר מעשר שנים לאחר שזוהה הצורך בהסדרה חקיקתית של תחום השירות הלאומי, לא עמדה רשות השירות ביעד שקבעה לסיום בתהליך החקיקה, דצמבר 2010, והתהליך טרם הגיע לכלל סיום.

### החלת ביקורת המדינה על הגופים המוכרים

השירות הלאומי מופעל באמצעות גופים ועמותות שנחשבים "גופים מוכרים" על פי תקנה 3 לתקנות הודעה על הכרה ב"גוף מוכר" מפורסמת ברשומות.

במועד סיום הביקורת הקודמת בספטמבר 2009 היו שבעה "גופים מוכרים". על פי פרסום בילקוט הפרסומים מינואר 2014<sup>11</sup>, השירות הלאומי-אזרחי ממשיך להיות מופעל באמצעות אותם שבעה גופים מוכרים.

הגופים המוכרים מקבלים תשלום חודשי, בדרך כלל לפי תעריף קבוע למתנדב. התשלום אמור לכסות את הוצאותיהם בגין השמת מתנדבי השירות הלאומי בגופים המפעילים בתוספת תקורה. כל משרד ממשלתי או גוף מפעיל אחר שבמסגרתו פועלים המתנדבים מעביר תשלום חודשי לגוף המוכר למימון דמי הקיום של המתנדבים והוצאות אחרות.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת של רשות השירות מספטמבר 2014 אלה משרדי הממשלה העיקריים שהעסיקו מתנדבים של השירות הלאומי (במשרדיהם או בגופים הזוכים לסיועם): משרד החינוך (3,477), רשות השירות (2,534), המשרד לביטחון הפנים (1,515), משרד הרווחה (683), המשרד לאזרחים ותיקים (317), משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט (251), משרד הביטחון (232) והמוסד לביטוח לאומי (134). בסך הכול: למעלה מ-9,000 מתנדבים.

שלושה מתוך שבעת הגופים המוכרים הם גופים מבוקרים על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], והיתר אינם גופים מבוקרים כאמור.

בביקורת הקודמת קבע משרד מבקר המדינה כי הואיל ובעבר הוחלה ביקורת המדינה על כל הגופים שהיו גופים מוכרים באותה העת, והואיל והגופים המוכרים מספקים שירות ציבורי ומעניקים

9 ראו הערה 3, עמ' 245.  
10 יצוין כי במרץ 2014 התקבל בכנסת חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, אולם הוא עוסק בהסדרת השירות של מיועדים לשירות ביטחון ולא של אלה הפטורים ממנו.  
11 י"פ 6737, 18.1.2014, עמ' 3236.

למתנדביהם מעמד והטבות מטעם המדינה, ראוי שהכרה בגוף מוכר תותנה בחתימתו על הסכם שיחיל עליו את ביקורת המדינה. אם כלל הגופים המוכרים יהיו במעמד של גוף מבוקר, יתאפשר למשרד מבקר המדינה, ובאמצעותו לציבור, לוודא שמערך השירות הלאומי מתנהל באופן תקין ובהתאם לנומרות ציבוריות ראויות. לפיכך העיר משרד מבקר המדינה שעל רשות השירות להנחות את משרדי הממשלה להתנות במכרזיהם לרכישה של שירותי השמת מתנדבים, כי על הגוף המוכר שיספק להם שירותים תוחל ביקורת המדינה, לפי סעיף 9(6) לחוק הנוכח, וזאת בדרך של חתימה על הסכם בין הגוף המוכר לבין הממשלה.

בתגובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010 כפי שהובאה בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה<sup>12</sup> הובטח כי: "במסגרת החוק החדש, יוכנס סעיף המחיל את ביקורת המדינה על כלל הגופים המוכרים. מועד לביצוע: דצמבר 2010".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות השירות, כי אין צורך בחקיקה כדי להנחות את משרדי הממשלה לכלול במכרזים את התנאי ולפיו הגוף המוכר שיספק להם שירותים יסכים להחלת ביקורת המדינה עליו, ולפיכך ליקוי זה נותר בעינו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להחיל תנאי זה לאלתר, ובלא קשר לקידום הליכי החקיקה, שכאמור בספטמבר 2014 טרם הגיעו לכלל סיום.

הרשות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערת מבקר המדינה, ומאחר שהליך החקיקה מתעכב, הרי בכל הליך הכרה של גוף חדש היא מקבלת עליה להתנות את ההכרה בו בהסכמתו להיות נתון לביקורת משרד מבקר המדינה. כמו כן היא תבחן הוצאת נוהל, ולפיו תנאי זה יופיע בכל מכרז להשמת מתנדבי שירות לאומי שיפרסם אחד ממשרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות השירות לסיים בהקדם את בחינתה בעניין הוצאת נוהל כללי, ובמקביל, לכלול את התנאי מיד במכרזים להשמת מתנדבי שירות לאומי במשרדי הממשלה.

## התעריף להעסקת מתנדבי השירות הלאומי

משרדי הממשלה וגופים מפעילים אחרים משלמים לגופים המוכרים עבור השמת המתנדבים. התעריף נבנה על בסיס מפרט שירותים שהגופים המוכרים צריכים לספק למתנדבים. דמי כלכלה, נסיעות, מפרט הדירות, רכזים וביטוחים. דמי הכלכלה מעוגנים זה כ-15 שנים בתקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודירור), התש"ס-1999 (להלן - תקנות תנאי שירות), והם מתעדכנים בכל שנה. במהלך הביקורת הקודמת, מסרו הגופים המוכרים כי התעריף והרכבו אינם משקפים את ההוצאות האמתיות בגין המתנדבים. לדבריהם, חלק מהרכיבים מתומחרים בחסר וחלקם ביתר.

בביקורת הקודמת נמצא כי על פי הדוחות הכספיים של הגופים המוכרים, לחלקם היו בסוף שנת 2007 עודפים נצברים ניכרים (בכלל זה סכומים שהועברו לקרנות הון מיועדות): לשני גופים היה

12 ראו הערה 3, עמ' 265.

עודף נצבר של כ-2 מיליון ש"ח, ולשלישי - כ-20 מיליון ש"ח. בביקורת הקודמת הוער כי טרם החלה בנייתו של תעריף חדש, שישקף את העלות הריאלית של כל אחד מרכיביו.

המעקב העלה כי בספטמבר 2011 פורסם התעריף החדש להעסקת מתנדבי השירות הלאומי. באוגוסט 2013 פנה שר הכלכלה, ח"כ נפתלי בנט, שהיה באותו מועד השר הממונה על השירות הלאומי, לשר האוצר בבקשה להקים צוות שיבחן את האפשרות להרחבת מסגרת התעריף. באוקטובר 2013 הודיע סגן שר האוצר, ח"כ מיקי לוי, לשר הכלכלה כי הנחה את נציגי אגף החשב הכללי ואגף התקציבים באוצר לבצע עבודת מטה בשיתוף נציגי רשות השירות האזרחי-לאומי לבחינת רכיבי התעריף והצורך בעדכונם, ובכלל זה התקורה המשולמת לגופים המוכרים, וביקשם להגיש מסקנות ראשוניות עד לחודש ינואר 2014. הצוות הכין בספטמבר 2014 דוח לבחינת התעריף, והגיע למסקנה כי התעריף שגובים הגופים המוכרים גבוה משלומי יתר מהגופים המפעילים שלא לצורך. עוד מצא בכ-7% בממוצע, וכי הגופים המוכרים גבו תשלומי יתר מהגופים המפעילים שלא לצורך. עוד מצא הצוות כי היקף הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של הגופים המוכרים גבוה באופן יחסי, וההוצאות עבור העובדים גבוהות מן הנדרש על פי נוהלי הרשות. לדוגמה, באחד הגופים המוכרים עמדה עלות ההעסקה השנתית של מנכ"ל העמותה על כ-730,000 ש"ח. השוואה שנעשתה למתנדבי שנת שירות שמתבצעת לפני השירות הצבאי העלתה, כי העלות השנתית היא כ-15,000 ש"ח למתנדב שגר בביתו, לעומת עלות שנתית של 25,000-30,000 ש"ח למתנדב השירות הלאומי שגר מחוץ לביתו. עוד מצא הצוות כי כיום 50% מהמתנדבים משרתים מחוץ לביתם. כך למשל, מתנדבים מירושלים משרתים בתל אביב ואילו חבריהם מתל אביב משרתים בירושלים. ההפרש בין ההצבה הקיימת לבין ההצבה המיטבית מגלם לדעת הצוות עלות נוספת של למעלה מ-50 מיליוני ש"ח לשנה.

בהמשך לעבודת המטה של הצוות, נכללה בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2014 הנחיה למנכ"ל רשות השירות ולנציגי משרד האוצר ומשרד החינוך לגבש וליישם עד ל-1.1.15 צעדי התייעלות באופן שיבחי תכני השירות האזרחי-לאומי, ובתעריף השירות הלאומי.

שני הגופים המוכרים שהתייחסו בתשובתם מפברואר 2015 למשרד מבקר המדינה, למסקנת הצוות לבחירת התעריף, הסבירו כי בניגוד למסקנת הצוות, התעריף שגובים הגופים המוכרים נמוך מההוצאות שהם נדרשים לשאת בהן.

הרשות מסרה בתשובתה מינואר 2015 כי בדצמבר 2014 התקיים דיון ראשון של הצוות בהמשך ההחלטת הממשלה, והתגלעו בו חילוקי דעות בין המשתתפים לגבי הצעדים הנדרשים.

## עיריית ירושלים כגוף מוכר

ככלל, הגופים המוכרים הם עמותות רשומות שעיקר עיסוקן הפניית מתנדבי שירות לאומי. עיריית ירושלים הוכרה כגוף מוכר במהלך שנות התשעים. לפי תקנה 3 לתקנות השר הממונה רשאי להכיר בגוף המפנה מתנדבים שהתקיימו בו, בין היתר, התנאים האלה במצטבר:

(1) עיקר עיסוקו בהפניית מתנדבות לשירות לאומי;

(2) הוא עמותה רשומה בישראל על פי חוק העמותות, תש"ס-1980, שמטרתה העיקרית היא הפניית מתנדבות לשירות לאומי, ושהתקנון שלה מסדיר את הכללים להפניית המתנדבות לשירות לאומי;

(3) הוא מפנה לשירות לאומי במשך שנה, מאתיים וחמישים בנות לפחות;

(4) הוא אינו פועל בעצמו גם כמפעיל, למעט הפעלת מספר מוגבל של מתנדבות לצורך קידום המטרה כאמור בפסקה (2), שלא יעלה על אחוז אחד מן המספר הממוצע של המתנדבות שהוא הפנה בשנה שחלפה.

בביקורת הקודמת נכתב כי "בשנת 2003 הכינה יחידת הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה חוות דעת לגבי עיריית ירושלים וקבעה ש'הנימוק העיקרי להפרדה גמורה בין גוף מפעיל ומוכר הוא קיומו של ניגוד עניינים מהותי. הגוף המפעיל הוא הגוף [ש]עבורו עושות המתנדבות את השירות. האינטרס העיקרי של גוף זה הוא בביצוע השירות, ועליו לקדם אינטרס זה ככל הניתן; לעומת זאת, תפקידו של הגוף המוכר הוא לדאוג למתנדבות... לא להיות בעל אינטרס נוסף במתנדבות פרט לכך... שיכונם של שני אינטרסים אלה בגוף אחד מביא איתו ניגוד עניינים... כך אמנם קורה בעיריית ירושלים..." עוד צוין בחוות הדעת, כי גם הצורך בפיקוח נאות מחייב הפרדה בין גוף מוכר לגוף מפעיל.

בשנת 2004 שונו התקנות ונוסף סעיף 3(ב1) אשר מאפשר להחריג רשויות מקומיות מחלק מתנאי ההכרה בגוף המפנה מתנדבות לשירות לאומי. להלן הנוסח המתוקן:

"שר המדע והטכנולוגיה, לאחר היוועצות בוועדה המייעצת<sup>13</sup>, רשאי להכיר ברשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, העוסקת בהפניית בנות לשירות לאומי שמונה שנים לפחות, לפני תחילתן של תקנות אלה, כגוף מפנה בנות לשירות לאומי, גם אם לא מתקיימים בה התנאים הקבועים בתקנת משנה (א)1, (2) ו-4.

הביקורת הקודמת העלתה כי עיריית ירושלים היא גוף מפעיל וגוף מוכר גם יחד, וכי בשנת 2008 הפעילה העירייה 340 מתנדבים, מהם הועסקו בשירותה כ-50% (15%). משרד מבקר המדינה העיר באותה ביקורת, כי על מינהלת השירות ליזום דיון בשאלה, אם בנסיבות האלה יש מקום להמשיך ולהכיר בעיריית ירושלים כגוף מוכר; ובהמשך על המינהלה לפעול בהתאם למסקנות הדיון.

המעקב העלה כי בשנת 2013 הפעילה עיריית ירושלים 226 מתנדבים, 90 מהם הועסקו בשירותיה, דהיינו 40% מכלל המתנדבים.

לפיכך לא עמדה עיריית ירושלים בדרישת תקנה 3(א)3, המחייבת כאמור להפנות לשירות לאומי בכל שנה 250 מתנדבים לפחות. זאת ועוד, סוגיית ניגוד העניינים כפי שהוגדרה בחוות הדעת של משרד הרווחה משנת 2003, נותרה בעינה.

עיריית ירושלים הודיעה בתשובתה כי: "לאור המציאות המורכבת נערכים בימים אלה דיונים אינטנסיביים בהנהלת המינהל לשירותי קהילה... לבחינת המשך פעילותה של היחידה העירונית לשירות לאומי, ההשלכות והמשמעויות הכרוכות בכך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על העירייה להסדיר את פעילותה בתחום הפניית מתנדבים כך שתעלה בקנה אחד עם הוראת תקנה 3 לתקנות. כמו כן עליה לבחון משפטית את סוגיית ניגוד העניינים כפי שהוגדרה בחוות הדעת של משרד הרווחה משנת 2003.

בתשובתה מינואר 2015 הודיעה הרשות כי "בימים אלו" מתנהלים מגעים בין הרשות לבין העירייה במטרה לסיים את פעילותה כגוף מוכר עד סוף שנת השירות הנוכחית, דהיינו בסוף אוגוסט 2015.

13 ועדה שתפקידה לייעץ לשר הממונה על השירות הלאומי בתחומים שונים הנוגעים לשירות, כפי שנקבע בתקנות.



## תקנים קנויים (פרטיים)

בביקורת הקודמת נמצא כי כשליש ממתנדבי השירות הלאומי מועסקים באמצעות תקנים קנויים, המכונים "תקנים פרטיים". תקנים אלה אינם במימון המדינה, אלא במימון גופים ומוסדות הקונים את שירותיהם של המתנדבים ומשמשים גופים מפעילים.

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

התקנים הקנויים הם מנוע צמיחה חשוב של השירות הלאומי ומאפשרים להרחיב את מעגל המתנדבים מעבר לתקנים הממשלתיים כך שמתנדבים רבים יוכלו לתרום לחברה בתחומים ובנושאים שמשרדי הממשלה אינם מקצים להם משאבים. בטיוטות דיונים פנימיים של משרד הרווחה לקראת תגובה לבג"ץ אפרת בשנת 2005 נכתב כי "בעניין זה יש לציין כי היום אנו נמצאים במצב שבו אין מספיק מקומות שירות לכל הבנות שרוצות לשרת בשירות לאומי כך שכל הקשחה של הקריטריונים<sup>14</sup> תפגע בראש ובראשונה בעוד בנות שמעוניינות לשרת אך לא נמצא להן מקום".

יתרונותיהם וחסרונותיהם של התקנים הקנויים נדונו בוועדה המייעצת לשר הממונה ובמינהלת השירות. בדיוני הוועדה המייעצת במאי 2006 צוין כי "מחד, הקצאת התקנים הפרטיים לגופים מפעילים המעוניינים בכך ומסוגלים לממן את עלותם, פוגעת בעקרון השוויון... מאידך יש לתת את הדעת לגורלן של בנות השירות בפוטנציה שלא יוכלו לשרת, על אף רצונן, במידה ויבוטלו התקנים הפרטיים. מצוקה זו עשויה להיות גדולה במיוחד, נוכח החסר המשמעותי הקיים כבר היום בתקני שירות לאומי בכלל".

## הסדרה של הקצאת התקנים קנויים ושל מערך הפיקוח

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

מדיונים בוועדה המייעצת ומניירות עבודה במינהלת השירות עולה כי לדעת אנשי מינהלת השירות, יש להסדיר את הקצאת התקנים הפרטיים (קנויים) ואת הפיקוח על כך, וזאת מתוך ביסוס הקצאה על אמות מידה שוויוניות, על סדר עדיפויות לאומי ועל מערך פיקוח יעיל.

ממסמכים שבדקו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת הקודמת עלה שקניית תקנים יש בה כדי להפלות מוסדות שאינם בעלי משאבים כספיים. עד מועד סיום הביקורת הקודמת, ספטמבר 2009, לא פעלה מינהלת השירות להסדיר את הקצאת התקנים הפרטיים לפי אמות מידה המבוססות על צורכי הגופים המפעילים (ולא על מצבם הכלכלי) ואף לא יצרה מערך פיקוח אפקטיבי. משרד מבקר המדינה קבע בדוח הקודם כי כדי להפיק את המיטב מהתקנים הפרטיים, על שר המדע ועל מינהלת השירות לעשות זאת לאלתר.

14 הכוונה לקריטריונים לאישור גוף כגוף מפעיל הזכאי להשתמש בשירותיהם של מתנדבי השירות הלאומי.

ראש מינהלת השירות לשעבר מסר בהתייחסותו לביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה, כי מינהלת השירות החלה בעבודת מטה על התקנים הפרטיים כבר ביולי 2008, אך העבודה לא נסתיימה.

**במעקב העלה משרד מבקר המדינה כי הטיפול בנושא הקצאת התקנים הפרטיים על פי אמות מידה שוויוניות לא התקדם, ולפיכך הנושא עדיין לא הוסדר.**

## הטבות במימון המדינה

עוד מצא משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת הקודמת כי לא היו בידי מינהלת השירות נתונים מלאים ובדוקים בתחום התקנים הקנויים על העלות השנתית שמימונה מוטל על המדינה. מדובר בעלות בגין ההטבות לפי חוק חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, ובגין הטבות אחרות (חלק מהנסיעות בתחבורה הציבורית ללא תשלום) שהמתנדבים זכאים להן.

משרד מבקר המדינה קבע כי על מינהלת השירות לאסוף את הנתונים האמורים, כדי שקביעת המדיניות בנוגע לתקנים הקנויים תבסס על נתונים מלאים ומהימנים. לאחר שיהיו בידי מינהלת השירות נתונים מדויקים בעניין העלות למדינה בגין קנייתם של שירותי ההתנדבות, עליה להביא אותם לידיעת הממשלה. זו תוכל לבחון אותם מן הבחינה הכלכלית ולהחליט, אם ברצונה לחייב את הגופים המפעילים לשאת בהוצאות אלה או בחלקן - בהתאם ליכולותיהם הכלכליות - ולעדכן את התעריפים שמשלמים הגופים המפעילים עבור שירותי המתנדבים, או שברצונה להמשיך ולשאת בנטל הכספי הנובע מהתקנים הקנויים.

בתגובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010 כפי שהובאה בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה נכתב כי: "עניין איסוף הנתונים וריכוזם יבוא על פתרונו במסגרת התוכנה החדשה, עליה עובדים בימים אלה במינהלת. מועד משוער לסיום: אוקטובר 2010".

רשות השירות הלאומי ציינה בדיווח שמסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 כי החלה להפעיל תוכנת מחשב חדשה והיא משדרגת אותה "בימים אלה". בנובמבר 2014 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה כי "את הנתונים אפשר לספק לאור שדרוג תכנת הנתונים שפותחה והותאמה למגוון הצרכים הנדרשים מהרשות".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי גם בעניין זה חל פיגור של ארבע שנים לעומת מה שהובטח. עם זאת, בהטמעת תוכנה חדשה לא סגי: לאחר שיהיו בידי הרשות נתונים מהימנים בעניין העלות למדינה בגין קנייתם של שירותי ההתנדבות, כפי שקבע משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, עליה להציגם לפני השר הממונה עליה. השר יביאם לממשלה כדי שזו תוכל לבחון אותם מן הבחינה הכלכלית ולהחליט, אם ברצונה לחייב את הגופים המפעילים לשאת בהוצאות אלה או בחלקן. במעקב לא נמצא שהדבר נעשה.**

הרשות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערתו, וכי תציג את הנתונים לפני השר הממונה כדי לבחון את הצורך להביאם לממשלה.

## בקה על ההסכמים עם הגופים המפעילים

בתקנות נקבעו התנאים לאישור גוף מפעיל (הגופים הרשאים להיות גופים מפעילים והאיסור לקבל מתנדבי שירות לאומי למטרות רווח) ותחומי השירות הלאומי. רשות השירות היא המוסמכת לאשר לארגון להפוך לגוף מפעיל לאחר שהשתכנעה שהוא עומד בתנאים שבתקנות. יצוין כי גוף מפעיל המעסיק מתנדב של השירות הלאומי זוכה להטבה בעלת ערך כלכלי רב, שכן העלות החודשית של הפעלת מתנדב אינה עולה על כ-2,500 ש"ח לחודש ולעתים עוד פחות מכך.

גוף המבקש לקבל מתנדב של השירות הלאומי צריך לפנות לאחד הגופים המוכרים ולהציג את מסמכי התאגדותו. הגוף המוכר בוחן את מטרות התאגיד ולעתים עושה גם ניתוח עיסוק לתפקיד המיועד למתנדב. כן נבדקות סביבת העבודה העתידית של המתנדב וסביבת מגוריו (אם מדובר בתקן חרץ).

יודגש כי ההחלטה אם להתקשר עם הגוף המבקש להפוך לגוף מפעיל נתונה בראש ובראשונה לגוף המוכר, אך הסכם זה טעון אישור של רשות השירות. לפי תקנה 5 לתקנות, "הסכם בין מפעיל לבין גוף מוכר בדבר הפעלת בנות שירות לאומי טעון אישור האחראי, ויכולול, בין השאר, פירוט של מקומות השירות, תנאים, תיאור התפקידים שבהם יופעלו המתנדבות והתחייבות המפעיל כלפי האחראי, למסור לו או למפקח מטעמו כל מידע הדרוש לשם פיקוח על הוראות תקנות אלה".

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

מינהלת השירות מסרה למשרד מבקר המדינה בתגובה לביקורת הקודמת, כי נוכח המחסור בכוח אדם, ברוב המקרים אין באפשרותה לפקח כראוי על ההסכמים של גופים מוכרים עם גופים מפעילים פרטיים ועל מימונם. המינהלת מאשרת את ההתקשרות עם הגופים המפעילים בדיעבד, בלי לבקר בהם ולהכירם ובלי לבדוק את סביבת העבודה ואת התפקיד המיועד למתנדב; ולמעשה ההסכמים אינם מועברים אליה. לפיכך מתן מעמד של גוף מפעיל תלוי בשיקול הדעת של הגוף המוכר, וכמעט שאין פיקוח ממשלתי של מינהלת השירות על עניין זה.

משרד מבקר המדינה הביע את דעתו כי מאחר שמינהלת השירות היא המאסדת של תחום השירות הלאומי, על פי הסמכות שניתנה לה בתקנה 5 לתקנות, עליה לבדוק כל הסכם קודם שהיא מאשרת את ההתקשרות עם המפעיל, כדי לוודא שמצויים בהסכם כל ההוראות הנדרשות לשם שמירה על זכויות המתנדבים ולשם עמידה בדרישות התקנות.

בתגובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010 כפי שהובאה בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 60 של מבקר המדינה<sup>15</sup>, הובטח כי יימצא פתרון לנושא עם השלמתו של מכרז לרכישת שירותי דיווח ובקרה במיקור חרץ, וכי המועד לסיום המכרז הוא יולי 2010.

במרץ 2014 הודיעה רשות השירות למשרד מבקר המדינה כי החברה שזכתה במכרז החלה את עבודתה באוקטובר 2011.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2014 כי כבר בשנת 2010 היא הנחתה את הגופים המוכרים שיש להעביר לאישורה כל התקשרות עם גוף מפעיל חדש. לשם כך הוקמו שתי ועדות: אחת - לאישור גופים מפעילים שאינם משרדי ממשלה, והאחרת - לאישור גופים מפעילים שהם משרדי ממשלה. אשר להתקשרויות עם גופים מפעילים ותקנים, בוצעו בנושא בקורות ובדיקות מדגמיות בגופים המוכרים. בכוננת הרשות לערוך בדיקה מקיפה של כל ההתקשרויות בין

15 ראו הערה 3, עמ' 249.

הגופים המפעילים והגופים המוכרים, בשל מחסור במפקחים היא טרם בוצעה אך תבוצע עם קבלת כוח אדם נוסף.

בשיחה שקיים צוות משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל רשות השירות באוגוסט 2014, מסר מנהל הרשות כי המפקחים של חברת הבקרה אינם זוכים תמיד לשיתוף פעולה של הגופים המפעילים, ולפעמים אין מאפשרים לעשות את עבודתם. מעיון בדוח מרוכז של חברת הבקרה לחודשים ספטמבר 2013 - אוגוסט 2014 עולה שגופים מפעילים ביטלו כ-300 בקרות שתכננה חברת הבקרה לבצע במהלך 12 חודשים, בקרות שנועדו לבחון את תנאי העסקתם של כ-3,500 מתנדבים מתוך כ-14,000 מתנדבים (כרבע מכמות המתנדבים). אשר ל-10,500 מתנדבים שלגביהם נערכה בקרה, מצאה חברת הבקרה כ-3,400 חריגות, ובכלל זה השמתם של מאות מתנדבים שעל פי ממצאי החברה הושמו בתפקיד שונה מזה שהוגדר להם. מאחר שלמפקחים של חברת הבקרה אין סמכויות לקיים בקרה בגופים המוכרים, הם מעבירים את תוצאות עבודתם לידי שני מפקחים שהם עובדי הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח היקף הביטולים של הבקרות, חייבת רשות השירות לבחון מחדש את שיטת הפעלתה של חברת הבקרה, ובכלל זה לשקול גם הוספת ביקורות פתע.

הרשות הודיעה בתשובתה מינואר 2015, כי לפני מספר חודשים החלו הבקרים לערוך גם ביקורות פתע, וכן נשקלת אפשרות להורות על ביצוע בקרות (שמתבטלות) גם ללא נוכחות הרכו מטעם הגוף המוכר.

משרד מבקר המדינה ביקש מן הרשות את סיכום דוחות הבקרה של המפקחים עובדי הרשות, וקיבל ממנה סיכום של דוחות תקופתיים הנוגעים לשני גופים מוכרים. מסיכומי דוחות החריגות של אחד הגופים עולה כי על פי חברת הבקרה, בחודשים ספטמבר 2013 - אפריל 2014 נמצאו 84 חריגות הנוגעות ל-132 מתנדבים (0.64 חריגות למתנדב). לאחר בדיקת הדוחות על ידי מפקחי הרשות נקבע שהיקף החריגות מגיע ל-32 (0.24 חריגות למתנדב). בסיכומי דוחות החריגות של הגוף השני לחודשים ספטמבר 2013 - אפריל 2014 צוינו 297 חריגות הנוגעות ל-453 מתנדבים (0.66 חריגות למתנדב). לאחר בדיקת הדוחות על ידי מפקחי הרשות נקבע שהיקף החריגות מגיע ל-129 (0.28 חריגות למתנדב). לדברי הרשות, תוצאות הבדיקות משתקפות בציונים שכל אחת מן העמותות מקבלת במסגרת המכרזים שבהם היא משתתפת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הפערים הניכרים בין היקף החריגות לפי דיווחי חברת הבקרה ובין היקף החריגות הסופי שנמצא בבדיקה שביצעו מפקחי הרשות לגבי דיווחים אלה, על הרשות לבחון אם המתכונת שנקבעה לביצוע הבקרה היא יעילה ומיטבית, ולקבוע על פי תוצאות הבחינה אם יש צורך לשנותה.

## אישור ניהול תקין לגופים מפעילים

משרדי ממשלה וגופים אחרים מתנים העברת כספים לעמותות בהצגת אישור ניהול תקין. בביקורת הקודמת הצליב משרד מבקר המדינה נתונים של 305 מהגופים המפעילים שהם עמותות עם קובץ של רשם העמותות שרשומות בו העמותות בעלות אישור ניהול תקין (מחודש יוני 2009). התברר כי

ל-53 מהגופים המפעילים שנבדקו, כ-17%, לא היה אישור ניהול תקין, ולמרות זאת הם העסיקו מתנדבי שירות לאומי.

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

בתגובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010 כפי שהובאה בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 60 של מבקר המדינה<sup>16</sup> נמסר כי בעזרת אנשי הבקרה והדיווח החדשים שייקלטו, תהודק הבקרה בנושא זה. התאריך שנקבע לביצוע היה ינואר 2011.

ב"דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה" של משרד ראש הממשלה מדצמבר 2011<sup>17</sup> נכתב כי מנכ"ל מינהלת השירות הוציא כבר הנחיה לגופים המפעילים הקיימים כי הם חייבים להמציא אישור ניהול תקין, מרשם העמותות, שכן בלעדיו לא תאפשר להן מינהלת השירות להפעיל מתנדבים.

נציג משרד מבקר המדינה שוחח בדצמבר 2014 עם הממונה על הפיקוח והבקרה ברשות. התברר שהרשות אינה בודקת אם יש אישור ניהול תקין לגופים מפעילים שהחלו להפעיל מתנדבים לפני שנת 2011, אלא מתמקדת בבדיקתו אצל גופים מפעילים חדשים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות השירות לפעול לפי הנחיית המנכ"ל שלה, ולא לאשר הפעלת מתנדבים בגופים שלא הגישו לה אישור ניהול תקין עדכני, מה גם שהאישור תקף לשנה אחת בלבד, ולפיכך יש לחזור ולבדוק מדי שנה בשנה אם חודש.

רשות השירות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעקבות המעקב כי בנובמבר 2014 הוציא מנהל תחום הפיקוח והבקרה הנחיה, ובה נתבקשו הגופים המוכרים להעיד בתצהיר כי יש אישור ניהול תקין בתוקף לכל הגופים המפעילים בתחומם. עוד הודיעה הרשות כי היא תבצע בדיקות מדגמיות תקופתיות בגופים המוכרים לבחינת קיומם של אישורי ניהול תקין בתוקף.

## פרסום חלקי ברשומות

לפי תקנה 10 לתקנות, על האחראי לפרסם "ברשומות, לא יאוחר מה-1 בדצמבר בכל שנה, את רשימת [הגופים] המפעילים שאליהם הופנו מתנדבות לשירות בשנה שקדמה לפרסום, ואת מספר המתנדבות שהופנו לכל מפעיל כאמור על ידי כל גוף מוכר".

בביקורת הקודמת מצא משרד מבקר המדינה כי ברשימת הגופים המפעילים המתפרסמת אין די מידע לגבי הגופים המפעילים. בחלק מהמקרים שם הגוף המופיע בפרסום אינו שמו הרשמי; מספר התאגיד אינו רשום; ולעתים אין פרטים שיאפשרו לזהותו. למשל, בשנת 2008 פורסם ברשומות כי באחד הגופים המוכרים התנדבו 19 בנות ב"עמותות", ושבע - ב"עיריות"; 90 תקני שירות לאומי בתפוצות (באמצעות גוף מוכר אחר) מופיעים בפרסום כאחת, ללא כל פרטים נוספים; מאות תקנים

16 ראו הערה 3, עמ' 251.

17 ראו הערה 5, עמ' 818.

בכל הגופים המוכרים רשומים במסגרת "משרד הרווחה" בלא פירוט של שמות הגופים שבהם המתנדבים משרתים בפועל.

משרד מבקר המדינה קבע כי כדי להשיג את מטרת הפרסום יש להקפיד לכלול בו מידע רלוונטי, מדויק ומפורט על הגופים.

בתגובת משרד המדע והטכנולוגיה ממאי 2010 כפי שהובאה בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה<sup>18</sup> נכתב כי החל ממועד הפרסום הבא, מינהלת השירות תכניס את כל הפרטים הרלוונטיים לפרסום ב"רשומות". המועד לביצוע נקבע לדצמבר 2010.

ב"דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה" של משרד ראש הממשלה מנובמבר 2010 צוין כי "כל הגופים מפורסמים ברשומות כולל מספר המתנדבים בכל גוף..."<sup>19</sup>.

המעקב העלה כי הפרסום ברשומות עדיין חלקי, כמעט כפי שהיה בעת הביקורת הקודמת: מ- 15,365 תקני מתנדבים שפורסמו, על 7,000 מהם נכתב: "משרד החינוך", "מינהלת השירות הלאומי" או גופים נוספים, ללא פירוט כלשהו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כך לא ניתן לציבור מידע מלא ומדויק בדבר פריסת תקני השירות הלאומי והייעוד המסוים של כל מתנדב ומתנדב במסגרת השירות. פרסום מלא כאמור היה יכול לסייע לרשות השירות להדק את הפיקוח על השימוש שעושים הגופים המפעילים בתקני השירות הלאומי שלהם.

רשות השירות הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2014 כי היא שדרגה משמעותית את תכנת הנתונים שלה, והחל מעת הפרסום בשנה הבאה, היא מתכוונת להיעזר בתוכנה זו ולפרסם את כל הפירוט הנדרש, על פי הערות משרד מבקר המדינה.

## סיכום

הממשלה החליטה כבר באוגוסט 2007 להקים מינהלה לשירות האזרחי-לאומי. במסגרת מינהלה זו יתרמו צעירות וצעירים אזרחי מדינת ישראל מכל קבוצות האוכלוסייה אשר אינם משרתים על פי דין בשירות הביטחון, לפעילות אזרחית שיש בה תועלת לחברה, ובייחוד לאוכלוסיות מוחלשות. פעילות זו תחזק את הקשר ואת ההזדהות של האזרח הצעיר עם הקהילה, עם החברה ועם המדינה וכן תחזק את יכולותיו המקצועיות ואת הכנתו לתעסוקה בעתיד. תחומי הפעילות שבהם אמורים לפעול משרתי השירות האזרחי-לאומי הם בראש ובראשונה לתועלת הציבור, הקהילה והחברה, במקומות שבהם קיימת נחיצות לפעילויות ולשירותים נוספים על אלה המסופקים או פועלים במדינה. בינואר 2008 הוקמה מינהלת השירות.

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה את מערך השירות האזרחי-לאומי במינהלת השירות, וממצאי הבדיקה פורסמו במאי 2010 בדוח שנתי 2010 של מבקר המדינה.

18 ראו הערה 3, עמ' 252.

19 ראו הערה 4.

ממועד הביקורת הקודמת נוספו למעלה מ-4,000 תקנים למערך השירות הלאומי, ועל כך יש לברך. עם זאת חלק ניכר מן הליקויים שצוינו בדוח הקודם ושנבחנו במסגרת המעקב לא תוקנו: נמשכה ההעברה התכופה של רשות השירות הלאומי-אזרחי ממשרד ממשלתי אחד למשנהו; לא קיימת מעורבות מספקת של רשות השירות בוויסות ובהקצאת התקנים תוך ראייה כוללת של כלל הצרכים, ואין הסדרה של התקנים הפרטיים על פי אמות מידה שוויוניות. על רשות השירות לשפר את מנגנוני הבקרה על הפעלת המתנדבים, כדי שמנגנונים אלה יהיו אפקטיביים ויביאו לניצול מיטבי של משאבי השירות הלאומי למטרות שלשמן הוקצו, וזאת מתוך הקפדה על תנאי השירות של המתנדבים כפי שנקבעו בדיון. על רשות השירות ועל השר הממונה עליה להחיש את הטיפול בתיקון כלל הליקויים ללא שיהוי.

