

הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים

הצעה להחלטה

מחליטים :

במטרה לשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק ולצמצם את רמת אי השוויון והפערים החברתיים באמצעות העלאת שיעור התעסוקה במגזר המיעוטים ובמגזר החרדי והגברת השילוב שלהם בחברה האזרחית-לאומית את עיקרי המלצות הצוות לבחינת הרחבת מערך השירות האזרחי (להלן - הצוות) שהוקם לפי החלטת ממשלה מס' 2001 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה שירות אזרחי ושירות לאומי (להלן - החלטה מס' 2001), כדלקמן :

1. לקבוע את היעדים הבאים להתנדבות לשירות אזרחי-לאומי מקרב אוכלוסיית המיעוטים, ולהנחות את ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי בישראל (להלן - המינהלה) לפעול למימושם, כך שפילוח תחומי ההתנדבות יהיה כמפורט בנספח להחלטה זו :

- א. בשנת השירות הנהוגה מספטמבר 2011-אוגוסט 2012 : 2,300 מתנדבים.
- ב. בשנת השירות הנהוגה מספטמבר 2012-אוגוסט 2013 : 2,830 מתנדבים.
- ג. בשנת השירות הנהוגה מספטמבר 2013-אוגוסט 2014 : 3,280 מתנדבים.

2. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9 בינואר 2011 שעניינה קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי (להלן - החלטה מס' 2698) שבה נקבעו היעדים המפורטים להלן לגיוס מתנדבים לשירות אזרחי (להלן - שירות אזרחי), כמשמעותו בסעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל), להנחות את ראש המינהלה לפעול למימושם של היעדים האמורים בהתאם לפילוח לתחומי ההתנדבות המפורט בנספח להחלטה זו :

- א. בשנת 2011 - 1,200 מתנדבים חדשים.
- ב. בשנת 2012 - 1,500 מתנדבים חדשים.
- ג. בשנת 2013 - 1,800 מתנדבים חדשים.
- ד. בשנת 2014 - 2,100 מתנדבים חדשים.
- ה. בשנת 2015 - 2,400 מתנדבים חדשים.

3. לעדכן את היעדים להתנדבות לשירות אזרחי-לאומי מקרב אוכלוסיית המיעוטים ולהתנדבות לשירות אזרחי מקרב אוכלוסיית החרדים ששירותם נדחה מכוח חוק טל, במסגרת המשרד לביטחון פנים, הנקובים בסעיפים 1 ו-2 בהחלטת ממשלה מס' 2001, שעניינם קביעת יעדים להתנדבות מסגרת המשרד לביטחון פנים, בהתאם ליעדים המפורטים בנספח להחלטה זו.

4. לשם העלאת שיעור התעסוקה כאמור, ולשם שיפור תדמית ההתנדבות כבעלת ערך מוסף וממשי למתנדב, להטיל על המינהלה ועל משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בשיתוף עם משרד החינוך, הועדה לתכנון ותקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון, לגבש עד יום 31 באוקטובר 2011 תכנית ניסיונית לשילוב בתעסוקה ולשילוב בהשכלה גבוהה של חרדים ובני מיעוטים (להלן - **התוכנית**), המתנדבים לשירות האזרחי והאזרחי-לאומי, בהתאמה, עם תום תקופת שירותם. לצורך יישום התוכנית, תתקשר המינהלה, בכפוף להוראות כל דין, עם גוף מפעיל לטובת יישום התוכנית. המשך הפעלת התוכנית ייבחן לאחר גיבושה של התוכנית לסיוע לחרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי כאמור בסעיף 4 להחלטה מס' 2698.
5. להטיל על ראש המינהלה לפעול להמשך חיזוק מערך הפיקוח, הדיווח והבקרה שמפעילה המינהלה, לרבות באמצעות קבלת דיווח תקופתי מהגופים המוכרים ומהגופים המפעילים, ביצוע ביקורות תקופתיות וכן באמצעות הנחיית הגופים המוכרים והגופים המפעילים לוודא כי המתנדבים חותמים על שעון נוכחות, ככל שהדבר ניתן.
6. להטיל על ראש המינהלה לפעול לשיפור יעילות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים, בין היתר, באמצעות הפעלת מאתרים ייעודיים והקפדה, לעניין התנדבות בני מיעוטים, על כך שמכרז מרכזי להתקשרות עם גופים מוכרים יפורסם במועד אשר יאפשר תחילת התנדבות עם פתיחתה של שנת לימודים. ככל שלא יפורסם מכרז מרכזי, להקפיד כאמור בנוגע למועד פרסום מכרזים ייעודיים של משרדי הממשלה השונים להתקשרות עם הגופים המוכרים.
7. לקבוע, כי הצוות ימשיך לפעול כועדת ליווי אשר תתכנס, לכל הפחות, פעמיים בשנה ותקבל דיווח מפורט מנציגי המינהלה הכולל, בין היתר, דיווח על מידת העמידה ביעדי ההתנדבות שנקבעו בהחלטה זו. ככל שיידרש, יוכלו הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש המינהלה, או מי מטעמם, לבצע שינויים בפילוח תחומי ההתנדבות המפורטים בנספח להחלטה זו, וזאת בכדי לאפשר עמידה ביעדים לגיוס מתנדבים הנקובים בסעיפים 1 ו-2 ובלבד שלא יפחת מספר המתנדבים בתחומי הביטחון האזרחי המפורט בנספח להחלטה.

נספח - יעדים להתנדבות לפי תחומי התנדבות (בהתאם ליעדים האמורים בסעיפים 1 ו-2 להחלטה זו)

שירות אזרחי של מיועדים לשירות ביטחון שחל עליהם צו דחיית שירות לפי חוק טל:

שנה	תחומי בטחון אזרחי								סה"כ
	המשרד לביטחון פנים - מסגרות אזרחיות	משטרה ושב"ס	מכבי אש	מד"א ושירותי חירום	הרשות לבטיחות בדרכים	בריאות ללא פינוי חירום	משרד הביטחון	רווחה ותכניות עתידיות (מתוכם: יעדי ההתנדבות של המשרד לאזרחים ותיקים)	
2011	175	40	20	50	100	25	10	780 (200)	1,200
2012	250	75	50	60	125	35	20	885 (400)	1,500
2013	300	100	100	70	125	45	20	1,040 (500)	1,800
2014	350	125	100	80	150	55	20	1,220 (600)	2,100
2015	400	150	100	90	150	65	20	1,425 (600)	2,400

שירות אזרחי-לאומי של מתנדבים בני מיעוטים:

שנה	חינוך	בריאות	בטחון פנים (מתוכם: מכבי אש)	אזרחים ותיקים	הרשות לבטיחות בדרכים	רווחה	שוונות משפטים, תמי"ת, הגנה"ס וכ"י	סה"כ
2011/12	1,164	403	320 (20)	100	100	146	70	2,300
2012/13	1,414	453	400 (50)	200	125	166	70	2,830
2013/14	1,614	503	500 (100)	300	125	166	70	3,280

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בשילוב המגזר החרדי ומגזר המיעוטים בחברה האזרחית ובשוק העבודה. נדבך מרכזי במדיניות זו של הממשלה הוא קידום המערך ההתנדבותי לשירות אזרחי-לאומי. על כן התקבלה החלטת ממשלה מס' 2001 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה שירות אזרחי ושירות לאומי, שהורתה על הקמת צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש מינהלת השירות האזרחי (להלן – **הצוות**), אשר יגבש תכניות ויעדים להגדלת מספר בני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי ומספר החרדים המתנדבים לשירות אזרחי. המנהלים הכלליים של משרדי הפנים, התעשייה, המסחר והתעסוקה, ובטחון פנים, וכן נציגי מרכז השלטון המקומי ופיקוד העורף, היו חברים בצוות. בנוסף, נטלו חלק בדיונים, המנהלים הכלליים של משרדי החינוך, הרווחה והאזרחים הוותיקים וכן נציגי משרדי הבריאות, הביטחון והתחבורה.

במקביל לעבודת הצוות לעניין השירות האזרחי-לאומי, אימצה הממשלה במסגרת החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9 בינואר 2011 שעניינה קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, את המלצות הצוות הבינמשרדי בראשותו של המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה בעניין שינוי בנהלי הגיוס. ההחלטה האמורה קבעה יעדים לגיוס חרדים לצה"ל ולשירות האזרחי. על פי אותם יעדים, החל בשנת 2015, קרוב לשליש ממחזור הגברים החרדים השנתי יתגייס למסלולים מותאמים בצה"ל ושליש נוסף יתנדב לשירות אזרחי. כמו כן, שינתה ההחלטה את נהלי הגיוס כך שגבר חרדי יוכל לבצע שירות אזרחי במסלולי בטחון אזרחי החל בגיל 22 ועד לגיל 28. החלטת הממשלה אף הטילה על הצוות לעניין השירות האזרחי והלאומי בראשות הממונה על התקציבים וראש מינהלת השירות האזרחי, לכלול בהמלצותיו התייחסות לעמידה ביעדי ההתנדבות לשירות אזרחי.

החלטה זו מאמצת את המלצות הצוות, לרבות ההמלצות לעניין יעדי ההתנדבות, המשך חיזוק מערך הפיקוח, הדיווח והבקרה, שיפור אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים, שיפור תדמית השירות והקמת ועדת ליווי.

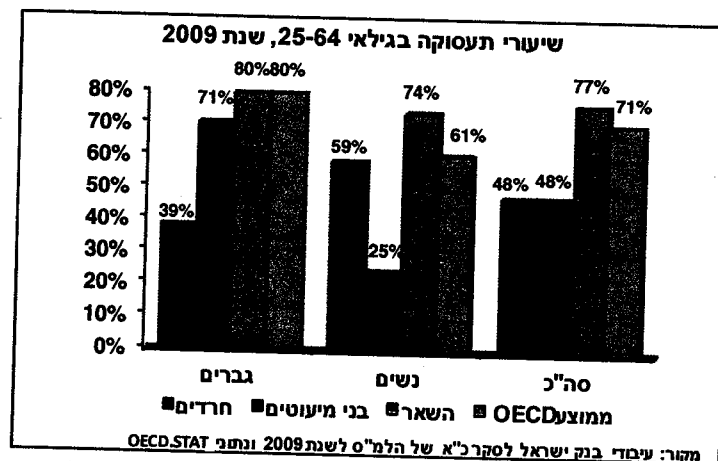
החלטת זו עולה בקנה אחד עם החלטות ממשלה בנושא עידוד תעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות בשוק העבודה והיא מהווה נדבך מהותי לקראת השגת יעדי התעסוקה שאימצה הממשלה בהחלטה מס' 1994 מיום 15.7.2010 שעניינה הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020. קבלת הצעת ההחלטה תשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק ותפעל לצמצום רמת אי השוויון והפערים החברתיים במשק. יעדי התעסוקה שנקבעו בהחלטה האמורה כוללים גם יעדי תעסוקה פרטניים לבני מיעוטים ולחרדים, המבוססים על דוח "הועדה לבחינת מדיניות התעסוקה" בראשותו של פרופסור צביקה אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל דאז (להלן – **הדו"ח**). על פי הדו"ח, בכדי לעמוד ביעד התעסוקה לגברים חרדים בשנת 2020 (העומד על שיעור תעסוקה של 63% לגילאי 25-64 לעומת שיעור תעסוקה בפועל של 40.4% בשנת 2008), יש צורך בתוספת של כ-9,200 מועסקים חרדים מדי שנה. בדומה, בכדי לעמוד ביעדי התעסוקה לבנות מיעוטים בשנת 2020 (העומדים על שיעורי תעסוקה של 41%-ו-42% לגילאי 25-64 ו-20-24, בהתאמה, לעומת שיעור תעסוקה בפועל של כ-23%-וכ-20%, בהתאמה, בשנת 2008), יש צורך בתוספת של כ-9,550 מועסקות בנות מיעוטים מדי שנה.

לנוכח העובדה שההחלטה המוצעת נסמכת על היעדים להתנדבות חרדים, שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 2698, העלויות התקציביות הכרוכות בקבלת הצעת החלטה זו נובעות מהגדלת היקף התקנים להתנדבות בני מיעוטים בלבד והן עומדות על 4, 14, 22 ו-26 מיליוני ש"ח בשנים 2011, 2012, 2013 ו-2014, בהתאמה.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

שיעורי תעסוקה והשתתפות בכוח עבודה נמוכים

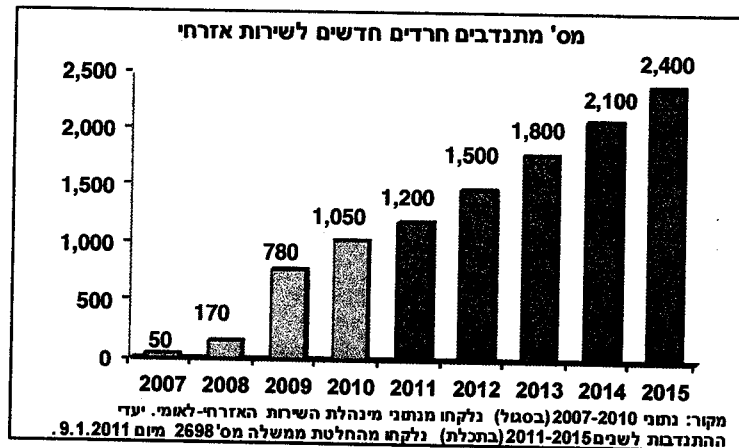
שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והתעסוקה בישראל נמוכים באופן משמעותי לעומת שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והתעסוקה של המדינות המובילות בעולם (מדינות בעלות תמ"ג גבוה לנפש). השיעורים הנמוכים נובעים במידה רבה משיעורי ההשתתפות והתעסוקה של שתי קבוצות אוכלוסייה: גברים חרדים ונשים בנות מיעוטים. בשל מגמת הגידול הדמוגרפי המואץ של אוכלוסיות מעוטות השתתפות, נדרשת מדיניות מושכלת אשר תביא לשילובם בשוק העבודה ולו בכדי למנוע שחיקה בשיעור התעסוקה הקיים. יצוין כי כ-50% מהילדים הנמצאים בכתה א' היום הם חרדים או בני מיעוטים. אי לכך, שילובם של חרדים ובני מיעוטים בשוק העבודה הוא אחד מהאתגרים המרכזיים ביותר של המשק הישראלי בעשורים הקרובים. לצורך המחשת בעיית אי ההשתתפות בשוק העבודה, להלן תרשים המציג את שיעורי התעסוקה בשנת 2009 בגילאים 25-64 לפי מגזרים:



שירות אזרחי של גברים חרדים מכוח חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב - 2002" (להלן - חוק טל)

תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ב-2007 (להלן - תקנות חוק טל) קובעות כי שירות אזרחי יבוצע באחד משני מסלולים: שירות של שנה במשך 40 שעות בשבוע או שירות של שנתיים במשך 20 שעות בשבוע (מסלול מפוצל). התקנות קובעות כי בשעות המיועדות לשירות לא יעבוד המופנה לשירות בעבודה המזכה בשכר, ולא ילמד במסגרת לימודית כלשהי, למעט לימודי הכשרה לשירות מטעם המפעיל. מינהלת השירות האזרחי (להלן - המינהלה) היא האחראית על השירות האזרחי.

גברים חרדים החלו להתנדב לשירות אזרחי בסוף שנת 2007 לאחר התקנת התקנות הנדרשות ליישום חוק טל. בשנת 2010 התנדבו 1,050 גברים חרדים חדשים, נתון השקול להתנדבות של כ-19% מהמחזור השנתי של תלמידי "תורת אומנות" בני 22 (בהתאם לאומדני המועצה הלאומית לכלכלה). נכון לחודש יוני 2011, סיימו את השירות האזרחי למעלה מ-1,200 מתנדבים. כפי שניתן לראות בגרף להלן, קיים גידול מהותי בהיקף המתנדבים לאורך השנים. עמידה ביעדים שקבעה הממשלה במסגרת החלטה 2698 תוביל להמשך מגמת הגידול:



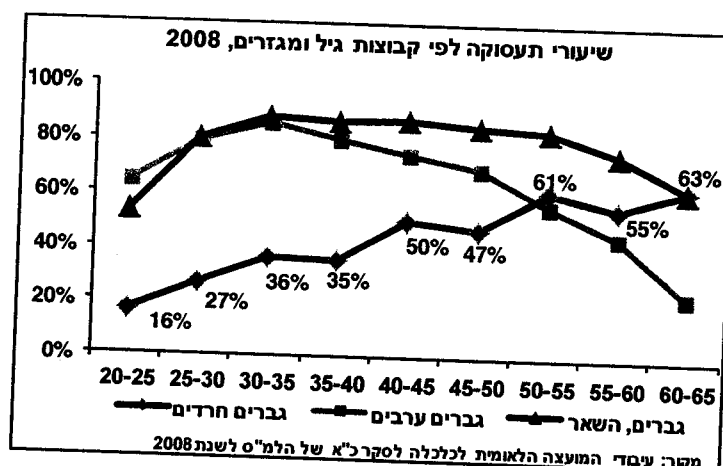
החסמים לשילוב בעבודה של גברים חרדים

ניתן לזהות מספר חסמים ליציאתם לעבודה של גברים חרדיים. העיקריים שבהם הם:

1. החסם החוקי - הסדר דחיית השירות. הסדר דחיית השירות הצבאי, המעוגן בחוק טל, מתנה את הבחירה בדחיית השירות בהתחייבות ללמוד 45 שעות שבועיות בכולל או בישיבה גבוהה. בפועל, התניה זו מונעת מגבר חרדי הנמצא בהסדר דחיית שירות לעבוד, לעבור הכשרה מקצועית או ללמוד במוסד אקדמי, באופן חוקי.
2. החסם התרבותי - תפיסת העולם של הפרט. היות הגבר החרדי אברך, המקדיש כול עתותיו ללימוד, נתפש כערך חיובי במגזר החרדי, והוא אף רכיב חשוב ביכולת להשגת שידוך הולם. בקרב מרבית הציבור החרדי מעמד תלמיד הישיבה מהווה את הסטאטוס החברתי הגבוה ביותר וכל שינוי ממנו (אם לשוק העבודה ואם לשירות צבאי או אזרחי) נחשב כ"פגיעה בסטאטוס החברתי". עם זאת, בגילאים מבוגרים יותר, לאחר שהשידוך התבצע, המשפחה גדלה ואיתה נטל הפרנסה, נראה, כי גדלה הנטייה לחפש פרנסה. על אף האמור, גם כאשר האברכים מחליטים שברצונם להשתלב בשוק העבודה, הרי שרבים מהם לא יסכימו לעבוד בעבודות "בלתי מקצועיות", אלא יחפשו עבודה בעלת סטאטוס גבוה יחסית - עבודה שפעמים רבות אין להם את השכלת היסוד והכישורים התעסוקתיים הנדרשים בעבודה.
3. החסם הכלכלי - כדאיות נמוכה ליציאה לעבודה. יציאת הגבר החרדי לעבודה גוררת אובדן של תמיכות שונות, בהן הנחות בארנונה, קצבאות הבטחת הכנסה והתמיכות שונות הכולל. לעיתים רבות אובדן זה משתווה לשכר הנמוך הצפוי לאברך חסר השכלה תעסוקתית.
4. החסם המקצועי - העדר השכלת יסוד וכישורים תעסוקתיים מותאמים לשוק העבודה. מסלול הלימודים שעובר גבר חרדי ממוצע בחייו (חדר « ישיבה קטנה » ישיבה גדולה « כולל » אינו מקנה לו כישורי יסוד החיוניים להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה המודרני: חשבון, אנגלית ושימושי מחשב. מרבית החרדים הפסיקו ללמוד חשבון ואנגלית עם תחילת לימודיהם בישיבה קטנה (בסביבות גיל 13). כך, על אף שנות הלימודים הרבות של גבר חרדי ממוצע (14.8 שנים בממוצע, מרביתן במסגרות תורניות), הרי שרק ל-9.5% מהם יש תעודת בגרות או תואר אקדמי. על-פי נתוני הסקר החברתי לשנים 2002-2007, כ-40% מהגברים החרדים אינם יודעים כלל אנגלית וכ-41% מהם יודעים אנגלית ברמה בינונית ומטה, בהשוואה ל-17% מהחילונים שאינם יודעים כלל אנגלית. כמו כן, רק לכרבע מהחרדים יש בבית מחשב המחובר לאינטרנט. העדר כישורים בסיסיים אלה מקשה על שילוב הגבר

החרדי בשוק העבודה ואף מקטין באופן משמעותי את יכולת ההשתכרות של זה שכן הצליח להשתלב. כאמור, חסם זה משפיע באופן ישיר על החסם הכלכלי ומקטין עוד יותר את כדאיות היציאה לעבודה.

אף על פי שקשה לאמוד את השפעתו היחסית של כל אחד מהחסמים המתוארים עד כה, התרשים הבא עשוי ללמד אותנו על השפעתם המצרפית. כפי שניתן לראות בתרשים, קבוצת הגברים החרדית היא ייחודית בכך ששיעורי התעסוקה שלה עולים עם הגיל. בגילאים הנמוכים (עד גיל 25) נשמר שיעור תעסוקה נמוך מאוד בקרב הגברים החרדיים (16%), שיעור אשר עולה באופן הדרגתי עם הגיל (והצורך במציאת פרנסה) עד לשיא תעסוקה בגיל 65 (גיל בו שיעור התעסוקה שלהם משתווה לשיעור התעסוקה של יתר המגזר היהודי).



בתרשים קיימת קפיצה משמעותית בשיעורי התעסוקה בגילאים 35-45. שינוי זה ניתן להסביר, בין היתר, נוכח הנימוקים הבאים:

1. בגילאים 35-45, על פי רוב, המשפחה החרדית הופכת למרובת ילדים, והגידול בצרכים הכלכליים לא מאפשר להסתמך על קצבאות ותרומות בלבד.
2. עד לשנת 2011, צה"ל נהג להעניק פטור משירות צבאי לגברים חרדים דחויי שירות בגיל 35 (החל בחודש פברואר 2011, שינה צה"ל את נהלי הגיוס כך שגבר חרדי מופנה למאגר המילואים בגיל 28). לכן, רק בגיל זה הוסרו מהם המגבלות המוגדרות בחוק טל על שהות בישיבה המונעת השתלבות בתעסוקה. מכאן ניתן לקבל אינדיקציה ברורה לגבי השפעתו של החסם החוקי על השתלבות גברים חרדים בעבודה.

מניתוח החסמים המפורט לעיל, עולה כי החסם החוקי והחסם הכלכלי הם חסמים מרכזיים המונעים השתלבות בשוק העבודה של גברים חרדים.

תפקידו של השירות האזרחי בהסרת החסמים לשילוב בעבודה של גברים חרדים

נוכח החשיבות שרואה הממשלה בשילוב גברים חרדים בתעסוקה, ננקטו בשלוש השנים האחרונות צעדים משמעותיים לעידוד תעסוקת גברים חרדים. אחד מהנדבכים המשמעותיים במדיניות זו הוא הגדלת היקף המתגייסים לשירות צבאי, ובמקרים מסוימים, כמהלך משלים וחיוני, התנדבות לשירות אזרחי. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 2698 אשר קבעה, כפי שיפורט בהמשך, יעדי התנדבות לשירות האזרחי.

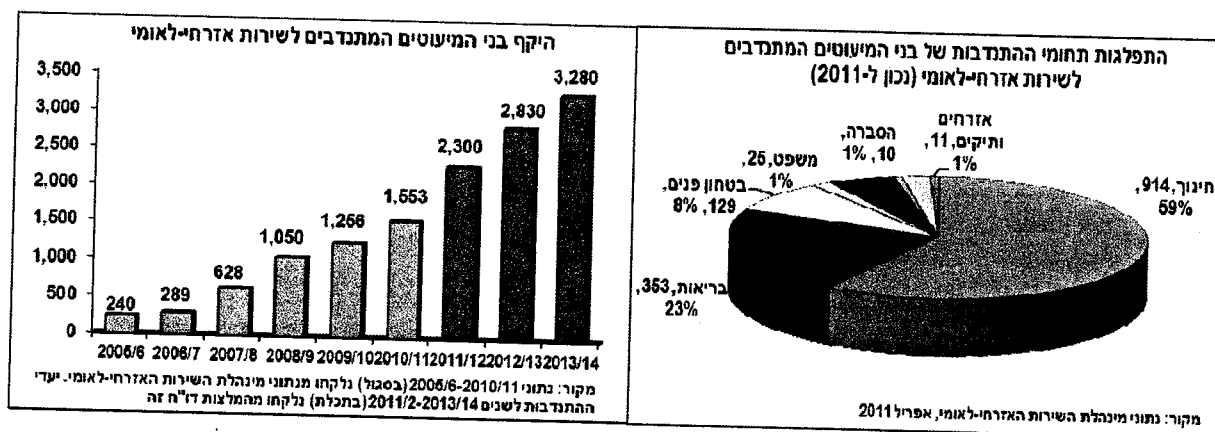
השירות האזרחי מסייע בעידוד תעסוקת גברים חרדים באמצעות הסרת החסמים אשר פורטו לעיל. ראשית, התנדבות לשירות האזרחי מבטלת את ההגבלות שקיימות כתוצאה מהסדר "תורתו אומנותו" ומאפשרת לגבר חרדי לעבוד באופן חוקי. שנית, השירות האזרחי מקנה למרבית המתנדבים כישורים מקצועיים וניסיון תעסוקתי בסיסי ובכך מקל את השפעת החסם המקצועי. הכוונת המתנדבים לתחומי שירות בעלי ערך תעסוקתי גבוה ויצירת מערך הכוונה תעסוקתית במהלך השירות (לאחר שעות ביצוע ההתנדבות ומבלי לפגוע בטיב השירות עצמו) ועם תום השירות, עתידים לשפר את טיב הכישורים התעסוקתיים ולהקל באופן מהותי על החסם המקצועי. לבסוף, השירות האזרחי עתיד להעלות את פוטנציאל ההשתכרות העתידי של בוגרי השירות, בעיקר באמצעות שדרוג כישוריהם המקצועיים. למתנדבים ניתנת אפשרות לשפר את כישוריהם המקצועיים גם עם תום השירות, זאת באמצעות שורת הטבות אשר כוללות, בין היתר, אפשרויות לימודים והכשרות מקצועיות מסובסדות.

שירות אזרחי-לאומי של בני מיעוטים

רק בסוף שנות התשעים נפתחה האפשרות בפני בנות מיעוטים להצטרף למסגרת השירות האזרחי-לאומי, ואילו לגבי גברים בני מיעוטים החל הדבר רק בחודש מאי 2000. בעוד שבתחילה התייצבו בודדים בלבד, הרי שבשנים האחרונות חל גידול מרשים במספר בני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי. זאת על אף ההתנגדות שמעוררת ההתנדבות בקרב כמה ממנהיגי המגזר הערבי.

בשנת ההתנדבות שהחלה בחודש ספטמבר 2010 מתנדבות כ- 1,395 בנות מיעוטים, היקף השקול להתנדבות של כ-9% ממחזור בנות ה-18 במגזר המיעוטים. בנוסף, מתנדבים כ- 157 בני מיעוטים, היקף השקול להתנדבות של כאחוז ממחזור בני ה-18 במגזר המיעוטים.

להלן גרף המציג את התפלגות בני המיעוטים אשר התנדבו לשירות אזרחי-לאומי בשנת 2010/11 לפי תחומי שירות וכן גרף המציג את היקף המתנדבים בין שנות השירות 2006/7-2010/11 ואת יעדי ההתנדבות המוצעים בהחלטה זו לשנים 2011-2012 ו-2013-2014:



החסמים לשילוב בעבודה של בנות מיעוטים

תופעת ההשתתפות הנמוכה בשוק העבודה של בנות מיעוטים נובעת מקיומם של חסמים תרבותיים, כלכליים ומקצועיים. להלן תיאור של חסמים להשתתפות בתעסוקה אשר צוינו במחקרים של בנק ישראל¹, המכון הישראלי לדמוקרטיה² ובדו"ח ועדת אקשטיין לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל³:

- א. **טיפול בילדים רבים ובגיל צעיר יחסית** - חוקרי בנק ישראל הראו כי קיימת שונות גדולה בשיעורי ההשתתפות בין נשים "מודרניות" ל"מסורתיות", כאשר המצב המשפחתי ומספר הילדים הם פרמטרים המשפיעים ישירות על השתתפות בכוח העבודה.
- ב. **חסם תרבותי** - קיומם של ערכים פטריארכליים בחלקים מהחברה הערבית.
- ג. **נגישות תחבורתית** - לדידים של מרבית החוקרים העוסקים בתחום, ריחוקם הגאוגרפי של יישובי בני המיעוטים ותשתית התחבורה הלקויה ביישוביהם הם חסמים מרכזיים להשתלבותם בשוק העבודה.
- ד. **בעיות שפה וכישורים מקצועיים** - בעיות אלה מקשות על השתלבות בשוק העבודה בכלל ומקשות ביתר שאת על השתלבות בתעסוקה איכותית בשכר גבוה.
- ה. **אפליית מעסיקים** - מרבית החוקרים העוסקים בתחום שוק העבודה גורסים, כי קיימת אפליית מעסיקים בלתי פורמאלית המתבטאת הן באי קבלה לעבודה של בני מיעוטים והן בפערי שכר של עובדים בני מיעוטים לעומת עובדים אחרים. אינדיקציה טובה לכך ניתן לראות בתופעת אי התעסוקה של אקדמאים ערביים (ישנם היום כ-13,500 אקדמאים ערבים בלתי מועסקים, מתוכם כ-10,000 נשים) אשר בולטת בחריגותה לעומת מגזרים אחרים. כמו כן, מספר רגרסיות שכר שבוצעו מתוך סקרי הכנסות של הלמ"ס, הראו, כי במידה שמקבעים את כל הפרמטרים הרלבנטיים (שנות לימוד, מין, מצב משפחתי, ענף תעסוקתי...), הרי שעובד בן מיעוטים ירוויח בין 15%-20% פחות מעובד יהודי בעל אותם מאפיינים בדיוק.
- ו. **פערי מידע והעדר הכוונה תעסוקתית** - פערי מידע בדבר יכולת ההשתלבות בשוק התעסוקה או במערכת ההשכלה הגבוהה גורמים לכך ששיעור גבוה מהצעירים בני המיעוטים בגילאי 18-22 אינם משתלבים בתעסוקה או בלימודים אקדמיים. הטבלה המפורטת להלן מציגה את מאפייניהם התעסוקתיים של צעירים בגילאי 18-22⁴:

	כלל האוכלוסייה	גברים בני מיעוטים	יהודים לא חרדים	בנות מיעוטים	יהודיות לא חרדיות
לומד ועובד	7.2%	2.9%	4.2%	2.4%	8.8%
עובד	23.8%	41.2%	17.5%	9.3%	28.6%
לומד	23.6%	24.2%	13.3%	35.5%	19.7%
אינו לומד ואינו עובד	26.1%	25.6%	17.1%	52.1%	17.5%
שירות צבאי	19.0%	5.4%	47.6%	0.1%	25.2%
לא ידוע	0.3%	0.8%	0.4%	0.7%	0.2%
סך הכל	100%	100%	100%	100%	100%

¹ ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", בנק ישראל, 2009.

² המכון הישראלי לדמוקרטיה-פורום קיסריה, "תעסוקת ערבים בישראל - האתגר של הכלכלה הישראלית", 2010.

³ דו"ח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשות פרופסור צביקה אקשטיין, הוגש לשר התמ"ת ביוני 2010.

⁴ מומי דהן וצביקה אקשטיין, "הצעירים הערבים: תמונת מצב, עיבודים מסקר כ"א 2009", מצגת לקראת כנס קיסריה, 2011.

הטבלה מראה, כי מעל 50% מבנות המיעוטים ומעל רבע מבני המיעוטים בגילאי 18-22 אינם משתתפים בשוק העבודה או לומדים במוסד כלשהו. מתוך בנות המיעוטים שאינן לומדות או עובדות, כ-77% הן רווקות, כך שקרוב ל-40% מכלל בנות המיעוטים בגילאים אלה הן רווקות שאינן עובדות או לומדות. אחת מהסיבות לתופעה זו, היא קיומם של פערי מידע מהותיים והעדר הכוונה תעסוקתית. ניתן לראות זאת גם בקרב הצעירים שכן בוחרים ללמוד ועושים זאת, במקרים רבים, ללא מודעות לאופק התעסוקתי ולשכר הפוטנציאלי במקצוע הנבחר. לדוגמא, חלק גדול מבנות המיעוטים בוחר ללמוד הוראה, על אף שסיכוי מציאת העבודה במקצוע קטנים בשל ריבוי המועמדים והיצע קטן של משרות פנויות.

תפקידן של השירות האזרחי-לאומי בהסרת החסמים לשילוב בעבודה של בנות מיעוטים

שירות אזרחי-לאומי בקרב מתנדבים בני מיעוטים מהווה אחד מהנדבכים העיקריים במדיניות הממשלה לשילוב המגזר בתעסוקה, וזאת מהסיבות הבאות:

א. מעל 50% מהנשים הערביות בגילאי 18-22 אינן לומדות או עובדות, כאשר הן למעשה קבוצת האוכלוסייה העיקרית המתנדבת לשירות אזרחי-לאומי. השירות האזרחי-לאומי יכול לשמש כפלטפורמה אפקטיבית יותר להכוונה לשוק העבודה ולגישור על פערי המידע ביחס לטיפול באותה אוכלוסייה בגילאים מאוחרים יותר.

ב. לחלק גדול מבנות המיעוטים יש חסמים מקצועיים המקשים על השתלבותם בשוק העבודה. דוגמא לחסם בולט הוא אי ידיעת השפה העברית ברמה מספקת. שירות אזרחי-לאומי אשר משלב קורסי עברית בנוסף לתרגול ושימוש בעברית במהלך השירות עתיד להקל באופן מהותי על חסם זה. כמו כן, שירות אזרחי-לאומי עתיד להקנות למתנדבות ניסיון תעסוקתי וכישורים תעסוקתיים אשר עשויים לסייע להן בעבודתן העתידית (למשל מתנדבות העוסקות בחינוך טכנולוגי לבני נוער ועוברות הדרכות בניהול מערכות תקשורת מחשבים במהלך השירות).

היבטים ביצועיים

להחלטת ממשלה זו מספר היבטים ביצועיים הנדרשים ליישומה. ראשית, על המינהלה ועל משרד האוצר, בשיתוף עם משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד החינוך, הועדה לתכנון ותקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון, לגבש עד ליום 31 באוקטובר 2011 תכנית ניסיונית לסיוע לחרדים ובני מיעוטים המתנדבים לשירות, להשתלב בתעסוקה ובהשכלה הגבוהה עם תום תקופת שירותם. שנית, על המינהלה לפעול להמשך חיזוק מערך הפיקוח, דיווח ובקרה אותו היא מפעילה, לרבות באמצעות קבלת דיווח תקופתי מהגופים המוכרים ומהגופים המפעילים, ביצוע ביקורות תקופתיות וכן באמצעות הנחיית הגופים המוכרים והגופים המפעילים, במקרים שבהם ניתן, לוודא כי המתנדבים חותמים על שעון נוכחות. שלישית, על המינהלה לפעול לשיפור יעילות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים, לרבות באמצעות הפעלת מאתרים יעודיים ופרסום המכרזים להתנדבות בני מיעוטים במועד אשר יאפשר כי יחלו את התנדבותם עם פתיחתה של שנת לימודים. כמו כן, לשם המעקב אחר העמידה ביעדי ההתנדבות המפורטים בהחלטה זו תוקם וועדת ליווי.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

מטרת העל של השירות האזרחי-לאומי, כפי שהוגדרה בהחלטת ממשלה מס' 2295 מיום 19.8.2008 שעניינה הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל, היא חיזוק הקשר וההזדהות בין האזרח ומדינתו. כן קבעה ההחלטה, כי להתנדבות במסגרת השירות האזרחי-לאומי יש תועלת לחברה בכלל ולאוכלוסיות חלשות בפרט, שתחזק את הקשר וההזדהות של המתנדב עם הקהילה, החברה והמדינה, תחזק את יכולותיו המקצועיות ואת הכנתו לתעסוקה בעתיד ותפעל לפיתוח אישיותו וכישורי מנהיגותו. בנוסף על התועלות החברתיות, הרי שלהגדלת מספר המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי מקרב אוכלוסיות בעלות שיעורי השתתפות נמוכים, עתידה להיות השפעה חיובית על שוק העבודה ופוטנציאל הצמיחה של המשק.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה - תומך בהצעת ההחלטה.

שר התעשייה, מסחר ותעסוקה - תומך בהצעת ההחלטה.

שר הרווחה והשירותים החברתיים - תומך בהצעת ההחלטה.

שר החינוך - תומך בהצעת ההחלטה.

שר לביטחון פנים – השר לביטחון פנים מבקש לבחון העלאת התגמול למתנדבים בשירותי הכבאות וההצלה בישראל, במשטרה ובשירות בתי הסוהר. כמו כן הוא מבקש לבחון הרחבה של מספר הגופים המתפעלים במערך השירות האזרחי (כיום קיים גוף מתפעל אחד, העוסק, בין היתר, בשיבוץ ובהשמת המתנדבים החרדים).

בהתייחס לעמדתו של השר לביטחון פנים, מודיעים שר המדע והטכנולוגיה ושר האוצר כי יבחנו בהמשך דרכי תגמול שונות למתנדבים בגופים האמורים, לרבות האפשרות לקליטת המתנדבים עם סיום ההתנדבות, כפי שהמליץ הצוות. לעניין הגוף המתפעל – בקשת השר לביטחון פנים תבחן במסגרת מכרז חדש לתפעול השירות האזרחי לחרדים שיגובש בהקדם.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים - תומך בהצעת ההחלטה.

שר הביטחון - תומך בהצעת ההחלטה.

סגן שר הבריאות - תומך בהצעת ההחלטה.

סגנית השר לענייני גמלאים - תומכת בהצעת ההחלטה.

חלופות להצעת ההחלטה

החלטת ממשלה זו מבוססת על המלצות הצוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש מינהלת השירות האזרחי לאומי, אשר הוקם מתוקף החלטת ממשלה מס' 2001 מיום 15 ביולי 2010. צוות זה בחן חלופות שונות להרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי ולעידוד ההתנדבות בקרב אוכלוסיית החרדים ובני המיעוטים ובהתאם גיבש המלצותיו.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

החלטת ממשלה זו עולה בקנה אחד עם החלטות ממשלה קודמות בנושא עידוד תעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות בשוק העבודה והיא מהווה נדבך מהותי לקראת השגת יעדי התעסוקה שאימצה הממשלה בהחלטה מס' 1994 מיום 15.7.2010.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

1. החלטת מס' 4126 מיום 9 באוגוסט 2005 בדבר ייעול מערך אספקת שירותי הרווחה והשיקום.
2. החלטה מס' 2295 מיום 19 לאוגוסט 2007 בדבר הקמת מינהלה לשירות אזורי-לאומי בישראל.
3. החלטה מס' 1539 מיום 21 במרץ 2010 בדבר תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים.
4. החלטה מס' 1994 מיום 15 ביולי 2010 בדבר הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010 עד 2020.
5. החלטה מס' 2001 מיום 15 ביולי 2010 בדבר שירות אזורי ושירות לאומי.
6. החלטה מס' 2698 מיום 9 בינואר 2011 בדבר קידום השירות הצבאי והאזורי במגזר החרדי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת של היועץ המשפטי של משרד האוצר והיועץ המשפטי של מינהלת השירות האזורי הלאומי במשרד המדע והטכנולוגיה.

מוגש על-ידי שר האוצר
ועל-ידי שר המדע והטכנולוגיה

כ"ה בתמוז התשע"א
27 ביולי 2011

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הצעת ההחלטה מבקשת לאמץ את עיקרי המלצות הצוות הבינמשרדי (להלן - הצוות) לבחינת הרחבת מערך השירות האזרחי אשר הוקם מכוח החלטת ממשלה מספר 2001 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה שירות אזרחי ושירות לאומי (להלן - החלטה 2001). אימוץ עיקרי המלצות הצוות נועד להרחיב את מערך השירות האזרחי-לאומי של חרדים ובני-מיעוטים ובכך לשפר את פוטנציאל הצמיחה במשק הישראלי, לצמצם את אי השוויון והפער החברתיים במשק ולהביא להעלאת שיעור התעסוקה במגזר המיעוטים ובמגזר החרדי. דו"ח הצוות מצורף להצעת ההחלטה ובו מפורטות המלצות הצוות והנתונים העובדתיים והסטטיסטיים אשר עמדו בפניו בטרם גובשו המלצות אלו.

בהתאם לעיקרי המלצות הצוות המפורטים בהצעת ההחלטה ובדברי החסבר להצעה, מבקשת הצעת ההחלטה לקבוע יעדי התנדבות כלליים ופרטניים לפי תחומי התנדבות לשירות אזרחי-לאומי בשנים 2011-2014 מקרב אוכלוסיית המיעוטים.

כמו כן, מוצע בהצעת ההחלטה להנחות את ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי בישראל (להלן - המינהלה) לפעול למימוש יעדי ההתנדבות הכלליים והפרטניים לפי תחומי התנדבות, לשירות אזרחי כמשמעותו בסעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל), מקרב אוכלוסיית החרדים המיועדים לשירות ביטחון שחל עליהם צו דחיית שירות לפי חוק טל (להלן - אוכלוסיית החרדים). יובהר, כי יעדי ההתנדבות הכלליים לשירות האזרחי נקבעו בהחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9 בינואר 2011 שעניינה קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי ואילו, יעדי ההתנדבות הפרטניים לפי תחומי התנדבות מוצעים בנספח להצעת החלטה זו.

בנוסף, מוצע בהצעת ההחלטה לעדכן את יעדי ההתנדבות במסגרת המשרד לביטחון פנים שנקבעו בסעיפים 1 ו-2 בהחלטה 2001, מקרב אוכלוסיית המיעוטים ואוכלוסיית החרדים.

עוד מוצע בהצעת ההחלטה לחטיל על המינהלה, משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בשיתוף משרדים נוספים להפעיל תוכנית נסיונית לשילוב בתעסוקה ובחשכלה גבוהה של חרדים ובני מיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי. כמו כן, מוצע לחטיל על ראש המינהלה לפעול להמשך חיזוק מערך הפיקוח, הדיווח והבקרה שמפעילה המינהלה וכן לפעול לשיפור יעילות מערך האיתור, המיון ושיבוץ המתנדבים.

לשם קיום מעקב על ביצוע הצעת ההחלטה מוצע כי הצוות ימשיך לפעול כוועדת ליווי אשר תתכנס לכל הפחות, פעמיים בשנה. ועדת הליווי תקבל דיווחים מפורטים מנציגי המינהלה ובכלל זה דיווח על מידת העמידה ביעדי ההתנדבות הכלליים והפרטניים שנקבעו בהצעת ההחלטה. הצעת ההחלטה מסמיכה את הממונה על התקציבים וראש המינהלה או מי מטעמם לבצע שינויים בפילוח תחומי ההתנדבות המפורטים בנספח להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

התנדבות בני מיעוטים לשירות אזרחי-לאומי מתאפשרת כאשר המבקש לשרת בשירות אזרחי-לאומי קיבל פטור מחובת שירות ביטחון או שלא נקרא לשירות סדיר לפי חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ומתבצעת על פי הוראות תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002.

התנדבות אוכלוסיית תחרדים לשירות אזרחי מוסדרת בסעיף 6 לחוק טל וכן בתקנות זחיית שירות לתלמידיו ישיבות שהורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז-2007.

בעניין זה, ראוי לציין כי כנגד חוקיות הארכת תוקפו של חוק טל עד ליום 1.8.2012 הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון (בג"ץ 6298/07 רסלר צ' כנסת ישראל ואח', שאוחד עם 4 עתירות נוספות). דיון בעתירות אלו התקיים בחודש ינואר האחרון ובית המשפט עתיד ליתן פסק דין.

יובהר, כי הצעת ההחלטה אינה משנה את המצב החוקי שנקבע בחוק טל והיא למעשה מיישמת החלטות ממשלה קודמות בנושא השירות האזרחי-לאומי ובכלל זה, החלטת ממשלה מספר 2698 בח נקבעו יעדי ההתנדבות הכלליים לשירות האזרחי מקרב אוכלוסיית התחרדים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שתצעת ההחלטה נוגעת לחם:

היועץ המשפטי של משרד הביטחון – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד הביטחון פנים – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד החינוך – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד הבריאות – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

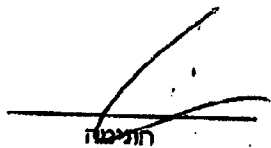
היועץ המשפטי של המשרד לאזרחי ותיקים – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי לממשלה – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (נירוע), מר מייק בלס, סבור, כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את התצעה:

היועץ המשפטי של משרד האוצר סבור, כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של מנהלת השירות האזרחי-לאומי במשרד המדע והטכנולוגיה סבור, כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


חתימה

יו"ר
תפקיד

שם


חתימה

יו"ר
תפקיד

שם

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 2001 של הממשלה מיום 15.07.2010.

שירות אזרחי ושירות לאומי

"2001.

מ ח ל י ט י ם:

במטרה לשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק, ולהעלות את שיעור התעסוקה במגזר המיעוטים ובמגזר החרדי, ובהמשך להחלטת הממשלה מס. 1994 מיום 15.7.2010 שעניינה הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010 עד 2020, ולהחלטה מס' 1539 מיום 21 במרץ 2010, שעניינה תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים:

1. לקבוע את היעדים הבאים לגיוס מתנדבים לשירות לאומי במסגרת המשרד לביטחון הפנים מקרב אוכלוסיית המיעוטים:

א. בשנת 200-2011 משרתים חדשים.

ב. בשנת 300-2012 משרתים חדשים.

ג. בשנת 400-2013 משרתים חדשים.

ד. בשנת 500-2014 משרתים חדשים.

ה. בשנת 600-2015 משרתים חדשים.

2. לקבוע את היעדים הבאים לשירות אזרחי, כמשמעותו בסעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל), במסגרת המשרד לביטחון הפנים לגבי מיועד לשירות ביטחון שחל עליו צו דחיית שירות לפי חוק טל:

א. בשנת 200-2011 משרתים חדשים.

ב. בשנת 300-2012 משרתים חדשים.

ג. בשנת 400-2013 משרתים חדשים.

ד. בשנת 500-2014 משרתים חדשים.

ה. בשנת 600-2015 משרתים חדשים.

מזכירות הממשלה

3. להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, או נציגו, ומנהל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, ובהשתתפות נציגי מינהלת השירות האזרחי-לאומי, משרד הפנים, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, המרכז לשלטון מקומי, פיקוד העורף והמשרד לביטחון הפנים, ונציגי משרדי ממשלה נוספים שיקבע הממונה על התקציבים בתיאום עם מינהלת השירות האזרחי-לאומי, אשר יגבש תוכניות ויעדים להגדלת מספר המתנדבים לשירות לאומי ומספר המשרתים שירות אזרחי כמשמעותו בסעיף 6 לחוק טל (להלן - שירות אזרחי), במקומות שירות נוספים, וזאת לגבי אוכלוסיית המיעוטים והזכאים לשירות אזרחי מכוח חוק טל. הצוות יגיש את המלצותיו עד ליום 1 בינואר 2011, ובמסגרת זו ימליץ גם על יעדי הגיוס ועל לוחות הזמנים ליישום.

4. להטיל על שר הביטחון לאשר בקשה של מיועד לשירות ביטחון לשירות אזרחי לכל מי שמלאו לו 22 ושחל עליו צו דחיית שירות במשך 4 שנים לפחות, ללא קשר למצבו המשפחתי, וזאת החל מיום 1 בספטמבר 2010.

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 2698 של הממשלה מיום 09.01.2011.

קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי

"2698.

מ ח ל י ט י ם (23 קולות בעד; 1 קול נגד ו-2 קולות
נמנעים):

ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בקידום של השירות
הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, ובשילוב המגזר החרדי
בתעסוקה, וזאת כמקדמי שוויון בחלוקת הנטל, הביטחוני
והכלכלי, בחברה הישראלית.

לאור זאת, ובהמשך להחלטת הממשלה מספר 4598 מיום
18.12.2005 בנושא מימוש חוק דחיית שירות לבחורי
ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן: חוק
טל), החלטת הממשלה מס' 2001 מיום 15.7.2010 בנושא
שירות אזרחי ושירות לאומי והחלטת הממשלה מספר 2000
מיום 15.7.2010 בנושא עידוד תעסוקת חרדים, לפיה
מונה צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות בעניין שינוי
בנהלי הגיוס (להלן: "הצוות"), לאמץ את המלצות הצוות
כדלקמן:

1) לקבוע את המטרות הבאות לגיוסם של חרדים שחל
עליהם צו דחיית שירות, מכוח חוק טל ותקנותיו
(להלן: מטרות הגיוס) ולהנחות את ראש המטה הכללי
של צה"ל ואת ראש מנהלת השירות האזרחי-לאומי
שבמשרד המדע והטכנולוגיה לפעול למימושן:

א. בשנת 2011 - 2,400 מתגייסים חדשים, מהם
1,200 מתגייסים לצה"ל, ו-1,200 מתגייסים
לשירות האזרחי.

ב. בשנת 2012 - 3,000 מתגייסים חדשים, מהם
1,500 מתגייסים לצה"ל, ו-1,500 מתגייסים
לשירות האזרחי.

ג. בשנת 2013 - 3,600 מתגייסים חדשים, מהם
1,800 מתגייסים לצה"ל, ו-1,800 מתגייסים
לשירות האזרחי.

ד. בשנת 2014 - 4,200 מתגייסים חדשים, מהם
2,100 מתגייסים לצה"ל, ו-2,100 מתגייסים
לשירות האזרחי.

ה. בשנת 2015 - 4,800 מתגייסים חדשים, מהם
2,400 מתגייסים לצה"ל, ו-2,400 מתגייסים
לשירות האזרחי.

מזכירות הממשלה

(2) לבטל את סעיף 4 בהחלטת הממשלה מס' 2001 מיום 15.7.2010, בו הוטל על שר הביטחון לאשר בקשה של מיועד לשירות ביטחון לשירות אזרחי לכל מי שמלאו לו 22 ושחל עליו צו דחיית שירות במשך 4 שנים לפחות, ללא קשר למצבו המשפחתי.

(3) הממשלה רושמת לפניה את הודעת שר הביטחון בנושא שינוי בנהלי הגיוס למי שחל עליו צו דחיית שירות, כמופיע בנספח א להחלטה זו, המהווה חלק בלתי נפרד ממנה.

(4) משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד האוצר, בשיתוף עם משרד המדע והטכנולוגיה, יגבשו עד ליום 1.4.2011 תוכנית לסיוע לחרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי להשתלב בתעסוקה עם תום תקופת שירותם.

(5) להטיל על הצוות בראשות מנהל מנהלת השירות האזרחי-לאומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, אשר הוקם מתוקף סעיף 3 בהחלטת הממשלה מס' 2001 מיום 15.7.2010 (להלן: "הצוות לעניין השירות האזרחי"), לכלול בהמלצותיו התייחסות לצעדים הנדרשים לכינון מסלולי הביטחון האזרחי, כמוגדר בנספח שלהלן, ולעמידה במטרות הגיוס לשירות האזרחי המוגדרים בסעיף 1 להחלטה זו. בהתאם לכך, לתקן את סעיף 3 בהחלטת הממשלה מס' 2001, ולקבוע כי הצוות לעניין השירות האזרחי יגיש את כל המלצותיו לשר המדע והטכנולוגיה ולשר האוצר עד ליום 1.4.2011.

(6) להטיל על הצוות לקיים מעקב שוטף אחר יישום החלטה זו, ולקבוע כי במהלך שנת 2012 לאור הניסיון שייצבר, יבחן הצוות את הצורך בשינוי הצעדים המופיעים בהחלטה זו, ויגיש דיווח ובמידת הצורך את המלצותיו לממשלה עד יום 1 ביולי 2012.

הנוסח המלא של המלצות הצוות הבינמשרדי לעידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי נמצא במזכירות לה.

נספח:

שר הביטחון מודיע לממשלה כי בכוונתו לבצע את השינויים הבאים בנהלי גיוס דחויי שירות מכוח חוק טל.

(1) החל מהאחד בינואר 2011, יאמץ צה"ל את הטבלה הבאה לשם קביעת מסלולי השירות הזמניים, בצה"ל ובשירות האזרחי, לדחויי שירות מכוח חוק טל (להלן: מסלולי השירות).

מזכירות הממשלה

גיל ומצב משפחתי של דחוי השירות	מסלולי השירות האפשריים לדחויי שירות (בכפוף לשיקול שר הביטחון)
--------------------------------	---

18-21	שירות צבאי רגיל (36 חודשים) או שירות צבאי משולב בלימוד בישיבת הסדר (כהגדרתו בחוק טל)
-------	--

22-25 ללא ילדים	הפניה לשירות לאומי בטחוני*	שירות צבאי (16 חודשים או 24 חודשים למסלולים עתירי הכשרה)
-----------------	----------------------------	--

22-25 עם ילד אחד לפחות	הפניה לשירות אזרחי	שירות צבאי (16 חודשים או 24 חודשים למסלולים עתירי הכשרה)
------------------------	--------------------	--

26-27	הפניה לשירות אזרחי	שירות צבאי (16 חודשים) מקוצר (3 חודשים) או 24 חודשים למסלולים עתירי הכשרה
-------	--------------------	---

28-34	הפניה למאגר מילואים
-------	---------------------

+35	פטור משירות צבאי
-----	------------------

* שירות לאומי בטחוני - שירות אזרחי כהגדרתו בחוק טל, במסגרת ביטחונית כגון משטרה, שירות בתי הסוהר ובגופים נוספים במשרד לביטחון הפנים, כיבוי, פינוי רפואי, פעילויות חרום המופעלות על ידי רשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון ותפקידים נוספים שייקבעו על ידי שר הביטחון.

(2) באחד בינואר 2011 יפנה צה"ל באופן חד פעמי למאגר מילואים את כל דחויי השירות שלהם שלושה ילדים או יותר.



**מנהלת השירות
האזרחי-לאומי**
مديرية الخدمة المدنية-الوطنية
Administration for National-Civic Service



**משרד האוצר
אגף התקציבים**

הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של

מתנדבים חרדים ובני מיעוטים

המלצות הצוות הבין-משרדי

יולי 2011



ירושלים, 31.7.2011

מכתב יושבי ראש הצוות

לכבוד

ד"ר יובל שטייניץ, שר האוצר, ופרופסור דניאל הרשקוביץ, שר המדע והטכנולוגיה, אנו מתכבדים להגיש לכם את דוח הצוות להרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים, אשר הוקם בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2001 מיום 15 ביולי 2010¹.

הצוות רואה בהרחבת היקף החרדים ובני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי נדבך מרכזי במדיניות הממשלה לעידוד תעסוקה, וזאת לשם העלאת פוטנציאל הצמיחה וצמצום רמת אי השוויון והפער החברתיים במשק.

הצוות התמקד בגיבוש המלצות ישימות לעניין הרחבת היקף החרדים ובני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי, במטרה להגדיל את השתלבותם בשוק העבודה ובחברה האזרחית. המלצות הצוות כוללות יעדי גידול שאפתניים של מספר המתנדבים בשנים הקרובות ויעדי משנה לתחומי ההתנדבות השונים, לרבות לתחומי הביטחון האזרחי. יישום ההמלצות יביא להכפלת מספר המתנדבים בשנים הקרובות: מ-1,553 מתנדבים בני מיעוטים בשנת השירות 2010/11 לכ-3,280 בשנת השירות 2013/14; מ-1,200 מתנדבים חרדים בשנת 2011 ל-2,400 בשנת 2015. יעדי ההתנדבות משקפים את היקף המתנדבים שביכולת משרדי הממשלה והגופים המפעילים לקלוט ולהפעיל ביעילות כך שיווצר ערך הן לפרט עצמו והן לקהילה, לחברה ולמדינה. כמו כן, הם צפויים לאפשר, בהתאם לכוונת הצוות, כי כל חרדי או בן מיעוטים שמעוניין להתנדב לשירות בשנים הקרובות יוכל לעשות זאת, ככל שקיים ערך לחברה. גיבוש יעדי ההתנדבות נעשה לאחר מיפוי התפקידים אותם המתנדבים ממלאים כיום ופוטנציאל ההרחבה בכל אחד מהתחומים עליהם אמונים נציגי משרדי הממשלה החברים בצוות. המלצות הצוות נושאות בחיקן גם משמעות תקציבית, אשר תבוא לידי ביטוי בתוספת תקנים לשירות האזרחי-לאומי.

כמו כן, ממליץ הצוות על צעדים לעניין המשך חיזוק מערך הפיקוח, דיווח ובקרה שמפעילה מינהלת השירות האזרחי-לאומי, שיפור אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים, יצירת מסגרת תומכת לשילוב בעבודה ובהשכלה גבוהה של המתנדבים עם תום תקופת התנדבותם, שיפור תדמית השירות והגדלת המודעות לו ויצירת מנגנון דיווח תקופתי.

יש להדגיש כי הצוות אינו נוקט עמדה ערכית בסוגיית הגיוס הצבאי של המגזר החרדי. המנדט שקיבל הצוות היה להמליץ על פעולות לקידום מערך השירות האזרחי, נוכח ההסדר החוקי הקיים ונוכח מדיניות הממשלה לפעול לעידוד תעסוקת אוכלוסיות מעוטות השתתפות בשוק העבודה. הצוות התבסס על קביעתה של הממשלה לעניין סדר העדיפויות בין מסלולי השירות הצבאי והאזרחי המותאמים לחרדים, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011, המציבה את השירות הצבאי במסלולים מותאמים (נח"ל חרדי, שח"ר, שלב ב') בסדר העדיפות הגבוה ביותר ואת השירות האזרחי בתחום הביטחון האזרחי כבעל עדיפות על פני שירות אזרחי בתחומים אחרים.

יישום ההמלצות בדוח המצורף צפוי להגדיל את השילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות בשוק העבודה, וכן את שילובן בחברה האזרחית.

ד"ר אודי ניסן
הממונה על התקציבים

שר-שלום ג'רבי
ראש מנהלת השירות האזרחי-לאומי

¹ הצוות היה אמור להגיש המלצותיו בתחילת שנת 2011, אך קיבל דחייה להשלמת עבודתו מהממשלה במסגרת החלטה מס' 2698 מיום 9.1.2011.



חברי הצוות להרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של

מתנדבים חרדים ובני מיעוטים

- ד"ר אודי ניסן, הממונה על התקציבים, יו"ר הצוות
- מר שר-שלום ג'רבי, ראש מנהלת השירות האזרחי-לאומי, יו"ר הצוות
- מר יעקב גנות, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים
- מר אהרון אזולאי, מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים
- ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך
- מר שוקי אמרני, המשנה למנכ"ל משרד הפנים
- מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה
- גב' אתי אלוני, ראש מנהל חינוך במרכז השלטון המקומי
- מר דב פסט, סמנכ"ל משרד הבריאות

השתתפו בישיבות הצוות:

- מר רון מוסקוביץ, מנהל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
- מר מנחם וגשל, משנה למנכ"ל משרד הרווחה
- מר חיים בן עמי, ראש האגף הכלכלי-חברתי במשרד הבטחון
- גב' אורלי שפר, סמנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים
- סא"ל אריאלה בן אברהם, פיקוד העורף
- מר משה בר סימן טוב, סגן הממונה על התקציבים
- גב' רותם רולף, רכזת תעסוקה, אגף התקציבים, משרד האוצר

מרכז הצוות:

- מר רן רידניק, רפרנט תעסוקה, אגף התקציבים, משרד האוצר



דו"ח הצוות להרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים

5	מנדט הצוות.....
6	תקציר המלצות הדו"ח.....
11	רקע כללי ותיאור מצב קיים.....
18	הרחבת מערך השירות האזרחי של גברים חרדים.....
18	רקע לשירות אזרחי של גברים חרדים מכוח חוק טל.....
25	חשיבות השירות האזרחי בקרב המגזר החרדי לשילוב בתעסוקה.....
28	פירוט ההמלצות להרחבת מערך השירות האזרחי בקרב חרדים.....
28	הרחבת מספר המתנדבים.....
28	יעדים כמותיים לשירות אזרחי של גברים חרדים לפי תחומים.....
34	שיפור רמת המודעות לשירות ותדמית השירות האזרחי של גברים חרדים.....
35	שיפור אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים.....
35	המשך חיזוק מערך הפיקוח, הדיווח והבקרה.....
36	יצירת מסגרת תומכת לשילוב בעבודה.....
37	הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים.....
37	רקע לשירות אזרחי-לאומי של בני מיעוטים.....
43	חשיבות השירות האזרחי-לאומי בקרב בני מיעוטים לשילוב בתעסוקה.....
46	פירוט ההמלצות להרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי בקרב בני מיעוטים.....
46	הרחבת מספר המתנדבים.....
46	יעדים כמותיים לשירות אזרחי-לאומי של בני מיעוטים לפי תחומים.....
49	שיפור רמת המודעות לשירות ותדמית השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים.....
50	שיפור אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים.....
51	המשך חיזוק מערך הפיקוח, הדיווח והבקרה.....
51	יצירת מסגרת תומכת לשילוב בעבודה.....
53	מקורות.....



מנדט הצוות

ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בשילוב המגזר החרדי ומגזר המיעוטים בחברה האזרחית ובשוק העבודה. אחד מהכלים החשובים לשילוב זה הוא שירות אזרחי-לאומי התנדבותי². נוכח החשיבות האמורה, התקבלה החלטת ממשלה מס' 2001 מיום 15.7.2010 הקובעת כי צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי (להלן – **הצוות**), יגבש תכניות ויעדים להגדלת מספר בני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי ומספר החרדים המתנדבים לשירות אזרחי. מנכ"ל משרד הפנים, התמ"ת ובטחון פנים, ונציגי מרכז השלטון המקומי ופיקוד העורף, חברים בצוות. כמו כן, נטלו חלק בדיוני הצוות גם מנכ"ל משרד החינוך, הרווחה ואזרחים ותיקים וכן נציגי משרד הבריאות, הביטחון והתחבורה. החלטת הממשלה האמורה מופיעה בדו"ח בנספח א'. במקביל לעבודת הצוות לעניין השירות האזרחי-לאומי, אימצה הממשלה במסגרת החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011 את דו"ח "ועדת גבאי" לעניין קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי. ההחלטה קבעה יעדי התנדבות של גברים חרדים לשירות צבאי מותאם ולשירות האזרחי. היעדים קובעים כי החל משנת 2015, יתגייס קרוב לשליש ממחזור הגברים החרדים השנתי למסלולים מותאמים בצה"ל ושליש נוסף יתנדב לשירות אזרחי. כמו כן, שינתה ההחלטה את נהלי הגיוס כך שגבר חרדי יוכל לבצע שירות אזרחי במסלולי בטחון אזרחי החל מגיל 22 ועד לגיל 28. החלטת הממשלה הטילה על הצוות לעניין השירות האזרחי והלאומי בראשות הממונה על התקציבים ומנהל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, לכלול בהמלצותיו התייחסות לעמידה ביעדי ההתנדבות לשירות אזרחי.

² מעתה ואילך המונח "שירות אזרחי-לאומי" ישמש כשם כולל המכיל בתוכו את כל המשרתים, לרבות חרדים, בני מיעוטים, בנות דתיות לאומיות, אנשים עם מוגבלות וצעירות בסיכון. המונח "שירות לאומי כללי" ישמש לתיאור השירות המבוצע על ידי בנות דתיות, אנשים עם מוגבלות וצעירים אחרים שקיבלו פטור מהשירות. המונח "שירות אזרחי" ישמש לתיאור השירות שמבצעים גברים חרדים המשרתים מכוח חוק טל. המונח "שירות אזרחי-לאומי של בני מיעוטים" ישמש לתיאור השירות המבוצע על ידי מתנדבים בני מיעוטים.



תקציר המלצות הדו"ח

נוכח החשיבות שרואה הממשלה בהגברת שילובם של בני מיעוטים וחרדים בשוק העבודה ובחברה האזרחית, ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 2001 מיום 15 ליולי 2010, אשר הורתה על גיבוש תכניות ויעדים להגדלת מספר החרדים ובני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי, להלן עיקרי המלצות הצוות:

1. הצבת יעדים כמותיים להגדלת מספר המתנדבים החרדים לשירות אזרחי (בהתאם ליעדי ההתנדבות שנקבעו בהחלטה מס' 2698 מיום 9.1.2011):

יעדי התנדבות כוללים:

שנה	יעדי התנדבות (נתוני 2007 עד 2010 - התנדבות בפועל, 2011 ואילך - יעדי התנדבות)
2007	50
2008	170
2009	780
2010	1,050
2011	1,200
2012	1,500
2013	1,800
2014	2,100
2015	2,400

יעדים להתנדבות לפי תחומים:

	תחומי בטחון אזרחי								
	תחומי שירות "ממלכתיים" המופעלים על ידי גופים ציבוריים וכן שירות בעמותות "פנים קהילתיות"								
	המשרד לביטחון פנים - מסגרות אזרחיות	משטרה ושב"ס	מכבי אש	מד"א ושירותי חירום	הרשות לבטיחות בדרכים	בריאות ללא פינוי חירום	משרד הביטחון	רווחה ותכניות עתידיות (מתוכם: יעדי התנדבות של המשרד לאזרחים ותיקים)	סה"כ
2011	175	40	20	50	100	25	10	780 (200)	1,200
2012	250	75	50	60	125	35	20	885 (400)	1,500
2013	300	100	100	70	125	45	20	1,040 (500)	1,800
2014	350	125	100	80	150	55	20	1,220 (600)	2,100
2015	400	150	100	90	150	65	20	1,425 (600)	2,400

אופן גיבוש היעדים:

המלצות הצוות משקפות הכפלה של מספר המתנדבים החרדים בשנים הקרובות (מ-1,200 מתנדבים בשנת 2011 ל-2,400 מתנדבים בשנת 2015) בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9 בינואר 2011. יעדי ההתנדבות לתחומים השונים גובשו לאחר עבודת מיפוי מקיפה, אשר כללה מיפוי של היקף המתנדבים שביכולת משרדי הממשלה והגופים המפעילים לקלוט ולהפעיל ביעילות, וכן מיפוי של פוטנציאל המתנדבים לתחומים השונים מקרב המגזר החרדי. היעדים מבטאים את כוונת הצוות לאפשר בשנים הקרובות לכל חרדי



שמעוניין להתנדב לשירות האזרחי, וזאת בהינתן שקיים בעבורו מקום התנדבות אשר יוצר ערך הן לפרט עצמו והן לקהילה, לחברה ולמדינה. המלצות הצוות נושאות בחינן גם משמעות תקציבית לא מבוטלת, אשר תבוא לידי ביטוי בתוספת התקנים לשירות האזרחי.

הצוות התבסס על קביעתה של הממשלה לעניין סדר העדיפויות בין מסלולי השירות הצבאי והאזרחי המותאמים לחרדים, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011, המציבה את השירות הצבאי במסלולים מותאמים (נח"ל חרדי, שח"ר, שלב ב') בסדר העדיפות הגבוה ביותר. לאחר מכן שירות אזרחי בתחום הביטחון האזרחי, שירות אזרחי בתחומים "ממלכתיים" ולבסוף שירות אזרחי בתחומים "פנים קהילתיים".

יצוין כי בהתאם לאומדני המועצה הלאומית לכלכלה, היקף מחזור תלמידי "תורתו אומנותו" בשכבת הגיל 22 אשר נמצאים בהסדר דחיית שירות, עמד על כ-5,500 נכון לשנת 2010 ועתיד לעמוד על כ-7,400 בשנת 2015. בהתאם לכך, התנדבותם של 1,050 גברים חרדים חדשים בשנת 2010 שקולה להתנדבות של 19.1% מהמחזור השנתי של תלמידי "תורתו אומנותו" בני 22 והתנדבותם העתידית של כ-2,400 גברים חרדים בשנת 2015 תהיה שקולה להתנדבות של כשליש ממחזור הגברים החרדים השנתי בגיל 22.

2. הצבת יעדים כמותיים להגדלת מספר בני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי:

יעדי התנדבות כוללים:

שנת שירות (שנת שירות מתחילה ב-1 בספטמבר)	יעדי התנדבות (נתוני 2006/7 עד 2010/11 - התנדבות בפועל, 2011/12 ואילך - יעדי התנדבות)
2006/07	289
2007/08	628
2008/09	1,050
2009/10	1,256
2010/11	1,553
2011/12	2,300
2012/13	2,830
2013/14	3,280

יעדים להתנדבות לפי תחומים:

ס"ח	שונות משפטים, תמ"ת, הגנה"ס וכו'	רווחה ³	הרשות לבטיחות בדרכים	אזרחים ותיקים	בטחון פנים (מתוכם: מכבי אש)	בריאות	חינוך	
2010/11	69	80	-	11	126	353	914	1,553
2011/12	70	146	100	100	320 (20)	403	1,164	2,300
2012/13	70	166	125	200	400 (50)	453	1,414	2,830
2013/14	70	166	125	300	500 (100)	503	1,614	3,280

³ מתוך כלל תקני השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים בתחום הרווחה, 50 תקנים מוקצים על ידי מינהלת השירות והיתר על ידי משרד הרווחה.



אופן גיבוש היעדים:

המלצות הצוות משקפות הכפלה של מספר המתנדבים בני המיעוטים בשנים הקרובות (מ-1,553 מתנדבים בשנת השירות תשע"א (2010/11) ל-3,280 מתנדבים בשנת השירות תשע"ד (2013/14)). יעדי ההתנדבות לתחומים השונים גובשו לאחר עבודת מיפוי מקיפה, אשר כללה מיפוי של היקף המתנדבים שביכולת משרדי הממשלה והגופים המפעילים לקלוט ולהפעיל ביעילות, וכן מיפוי של פוטנציאל המתנדבים לתחומים השונים מקרב בני המיעוטים. היעדים הכוללים נגזרו מהיעדים לפי תחומים והם מבטאים את כוונת הצוות לאפשר בשנים הקרובות לכל בן מיעוטים שמעוניין להתנדב לשירות האזרחי, וזאת בהינתן שקיים בעבורו מקום התנדבות אשר יוצר ערך הן לפרט עצמו והן לקהילה, לחברה ולמדינה. המלצות הצוות נושאות בחינן גם משמעות תקציבית לא מבוטלת, אשר תבוא לידי ביטוי בתוספת התקנים לשירות האזרחי-לאומי.

יצוין כי נכון לשנת 2010, היקף המחזור השנתי של בני המיעוטים בגילאי 18 עמד על 31.6 אלף אנשים, מתוכם 15.4 אלף בנות ו-16.2 אלף בנים⁴. אי לכך, הרי שהתנדבותן של כ-1,395 בנות מיעוטים (היקף המתנדבות בשנת תשע"א (2010/11) שקול להתנדבות של 9.1% ממחזור בנות ה-18 במגזר המיעוטים. היקף המתנדבים בני המיעוטים בשנת 2010 (157 מתנדבים) שקול להתנדבות של כאחוז ממחזור בני ה-18 במגזר המיעוטים. בהנחה שבשנת 2015 יתנדבו קרוב ל-3,000 בנות מיעוטים לשירות אזרחי-לאומי, הרי ששיעור המתנדבות לשירות אזרחי-לאומי, מתוך כלל מחזור בנות ה-18 במגזר המיעוטים, עתיד לעמוד על קרוב ל-20%.

3. המלצות כלליות לשיפור מערך השירות האזרחי-לאומי

א. המשך חיזוק מערך הפיקוח, הדיווח והבקרה

מינהלת השירות האזרחי-לאומי מפעילה מערך פיקוח, דיווח ובקרה, לרבות הפעלת חברת בקרה ודיווח החל מהרבעון הראשון לשנת 2011. בנוסף, במסגרת הפיקוח שמבצעת המינהלה, מועברים דיווחים תקופתיים מהגופים המוכרים ומהגופים המפעילים על טיב ההתנדבות, וכן מבוצעות ביקורות תקופתיות. זאת במטרה לוודא כי המתנדבים מקבלים את מלוא זכויותיהם, וכי המתנדבים מבצעים את שירותם בהתאם להגדרות התפקיד ובהתאם להנחיות המינהלה לעניין אופי, היקף ותדירות ההתנדבות. מומלץ להמשיך ולהגביר את הפיקוח והבקרה שמבצעת המינהלה. בנוסף, מומלץ לוודא כי המתנדבים מחתימים שזון נוכחות, ככל שהדבר ניתן, וכי דיווחי השעות מועברים למינהלה. בהמשך לכך, על המינהלה לוודא כי הגופים המפעילים ממלאים את הנחיותיה במלואן. ככל שמתרחשת הפרה של הנהלים, על המינהלה להתריע על כך לגוף המפעיל. במקרים חריגים, אף ניתן לשלול את הזכות להפעיל מתנדבים מגוף אשר חורג באופן חוזר ונשנה מאופן ההפעלה המוגדר. לבסוף, מומלץ להטיל על המינהלה לדווח על פעילות הפיקוח והבקרה שביצע, במסגרת הדיווח התקופתי לועדת הליווי, עליה המליץ הצוות בסעיף ה'.

ב. שיפור אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים

עמידה ביעדי ההתנדבות לשירות אזרחי-לאומי עליהם ממליץ הצוות, מחייבת, בין היתר, שיפור של אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים. מטרת המערך היא לפעול ליצירת מסה קריטית של מתנדבים מחד גיסא, ולהתאים בין היצע מקומות ההתנדבות במסלולים השונים לביקוש מאידך גיסא. לצורך שיפור אפקטיביות המערך, מומלץ על ביצוע הצעדים הבאים:

⁴ השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס, לוח 2.19



א. הקפדה על פרסום המכרזים בזמן (הן של משרדי הממשלה השונים והן של המינהלה עצמה). יש לוודא כי התקנים מוקצים לגופים המוכרים במועד אשר יאפשר למתנדבים להתחיל את התנדבותם ב-1 לספטמבר.

ב. הפעלת מאתרים יעודיים לשירות אזרחי במגזר החרדי, בהתאם לאופן האיתור, מיון ושיבוץ המופעל על ידי הצבא בתכניות נח"ל חרדי ושח"ר. כמו כן, נוכח הצבת תחום ה"בטחון האזרחי" בסדר העדיפויות הגבוה ביותר מבחינת מיון ושיבוץ המתנדבים, הרי שיש לגבש מודל תמריצים שיוודא כי המאתרים יתנו עדיפות להכוונת מתנדבים למסלולי שירות ביטחוניים-אזרחיים.

ג. על מנהלת השירות האזרחי-לאומי לבצע מדי רבעון מיפוי במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין התקנים הקיימים לבין הביקוש להתנדבות שקיים בפועל. כמו כן, על המינהלה לעקוב מדי רבעון אחר העמידה ביעדים עליהם המליץ הצוות. במידה ותזוהה אי התאמה בתחום מסוים (קרי היצע התקנים גדול מהביקוש בפועל), הרי שיש לקיים מאמץ ממוקד, יחד עם המשרד הרלבנטי, להסרת החסמים לאיוש התקנים.

ג. יצירת מסגרת תומכת לשילוב בעבודה

במטרה לוודא כי מרבית המתנדבים ישולבו בהצלחה בשוק העבודה, ממליץ הצוות להפעיל מעטפת תעסוקתית למתנדבים אשר תפעל במהלך ועם תום השירות. חשוב להדגיש כי המעטפת התעסוקתית לא תפעל במסגרת זמן ההתנדבות ולא תפגום באיכות השירות. מטרתה העיקרית של המעטפת היא סיוע למתנדבים בהשתלבות ישירה בתעסוקה, בהכשרות מקצועיות, בלימודי הנדסאות או בהשכלה גבוהה. לצורך כך, על המעטפת לכלול מתן מידע וליווי המתנדבים במימוש זכויותיהם וההטבות המגיעות להם, תמיכה במעבר של קורסי "כישורים רכים" והשלמת כישורי יסוד (אנגלית, מתמטיקה, מחשבים ועברית ככל שנדרש) וכן ליווי והכוונה לתעסוקה, הכשרה או לימודים עם תום השירות.

ד. שיפור תדמית השירות והגדלת המודעות לו בקרב המגזר החרדי ומגזר המיעוטים

לצורך הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי קיימת חשיבות רבה לתדמית המתנדבים, אשר צפויה להשפיע על החלטתו של האדם לעניין ההתנדבות לשירות אזרחי בכלל ולעניין מקום השירות בפרט. לפיכך, ממליץ הצוות לפעול לשיפור תדמית השירות האזרחי והעלאת המודעות לשירות. לצורך התמודדות עם סוגיית התדמית, הצוות סבור כי הדרך הטובה ביותר ליצור תדמית חיובית לשירות האזרחי היא באמצעות יצירת מסה קריטית של מתנדבים אשר יבצעו שירות איכותי התורם לקהילתם ולעצמם.

אי לכך, לא מומלץ לצאת בקמפיינים פרסומיים, אלא פשוט ליישם את המלצות הצוות הכוללות הגדלה משמעותית של מספר המתנדבים והפעלת מעטפת תעסוקתית אשר תסייע להם להשתלב בתעסוקה איכותית עם תום השירות. כמו כן, מומלץ לוודא כי תחומי השירות עצמם יהיו תחומי שירות בעלי תדמית חיובית שלא יתפשו בקהילה כתחומי שירות בהם המשרת מכלה את זמנו לריק.

נוסף על האמור, יש הכרח לשמר את תדמית השירות האזרחי כשירות התנדבותי בלבד, אשר מתבצע אך ורק אם המתנדב בוחר לעשות זאת ואם קיים תקן מתאים בעבורו. כמו כן, יש לוודא כי השירות האזרחי יתבצע במקומות שירות מותאמים תרבותית ככל הניתן, וכן ייתפש כשירות המאפשר שמירה על אורח החיים הנהוג בקהילה אליה משתייך המתנדב. לכן, על המינהלה לוודא כי הגופים המפעילים מבצעים את ההתאמות התרבותיות הנדרשות בכדי לאפשר למתנדבים לשמר את אורח החיים הנהוג בקהילתם. לצורך



כך, יש לוודא כי הגוף המפעיל מקבל הדרכה בדבר ההתאמות הנדרשות וכי קיים איש קשר מטעמו אשר יהיה אחראי על קליטת והפעלת המתנדבים בהתאם להנחיות מנהלת השירות האזרחי-לאומי. כמו כן, מומלץ לתמוך בשינוי השם הכולל למסלולי השירות השונים ל"שירות אזרחי", כפי שהוצע בהצעת החוק הממשלתית.

ה. דיווח תקופתי לוועדת הליווי

מומלץ לקבוע כי מדי חצי שנה תעביר מנהלת השירות האזרחי-לאומי דיווח מפורט על מידת העמידה בהמלצות דו"ח זה, לוועדת הליווי אשר תהיה בהרכב זהה לצוות המגיש דו"ח זה. הדיווח התקופתי יכול פירוט על מידת העמידה ביעדי ההתנדבות הכלליים והפרטניים הקבועים בדו"ח זה, וכן דיווח על פעולות הפיקוח והבקרה שבוצעו על ידה.



רקע כללי ותיאור מצב קיים

1. תשתית חוקית ורקע היסטורי

רעיון השירות האזרחי הלך ותפס מקום נרחב במדינות רבות במהלך המאה ה-20 כאשר העיקרון המרכזי הוא שילוב צעירים התורמים מזמנם למען הקהילה, החברה והמדינה, באמצעות שירות התנדבותי במגוון רחב של תחומים. כיום ברוב המדינות הדמוקרטיות לא חל שירות צבאי חובה וגם השירות האזרחי נעשה על בסיס התנדבותי⁵.

נושא השירות הצבאי ואפשרות השירות האזרחי-לאומי מלווה את ישראל מיום היווסדה. ב-9 בדצמבר 1947, הורה דוד בן גוריון ש"כל נערה או אישה אשר מטעם דתי או טעם הווי משפחתי דתי אינה יכולה להתגייס, פטורה מחובת שירות"⁶. בשנת 1953 הכנסת חוקקה את "חוק שירות לאומי, תשי"ג-1953", המחייב נשים ששחררו מחובת שירות הביטחון לשרת שירות חלופי לשירות הצבאי (שירות לאומי), שיימשך שנתיים. בפועל, מעולם לא הותקנו התקנות הדרושות להפעלת חוק זה. ביולי 1979 תוקן החוק בכנסת ונקבע שהפעלתו תחל לאחר שהממשלה תחליט על כך, אך החלטה מעין זו טרם נתקבלה. כיום, מקודמת הצעת חוק ממשלתית המסדירה את פעילות השירות האזרחי-לאומי ההתנדבותי ואשר מבטלת את החוק האמור.

במהלך שנות ה-60 החלה להתגבש מסורת של שירות לאומי של נשים דתיות. בשנת 1971 בוצע ניסיון להפעיל שירות לאומי במסגרת התנדבותית ממוסדת. בעקבות זאת, בחודש אוקטובר באותה השנה קיבלה הממשלה החלטה שעניינה מתן אפשרות של שירות לאומי בהתנדבות לנשים הפטורות משירות ביטחון מטעמי דת ומצפון. בשנת 1973 הוקמה "האגודה להתנדבות בעם", הראשונה מבין העמותות העתידות להפעיל את מערך ההתנדבות של בנות השירות הלאומי.

בפברואר 1977 תוקן חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשכ"ח-1968, והוכר מעמדן של מתנדבות השירות הלאומי בכל הקשור לזכויות הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי. בכך הושווה מעמדן של מתנדבות השירות למעמדם של חיילים בשירות סדיר, בהתאמה לאורך השירות או ההתנדבות. במהלך שנות ה-80 השירות הלאומי לבנות דתיות תפס תאוצה ומספר המשתתפות הלך וגדל. תחומי ההתנדבות המוגדרים בתקנות הביטוח הלאומי (בנות שירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002 הם תחומי הביטחון (למעט צה"ל), ביטחון הפנים, החינוך, התרבות, קליטת עלייה, בריאות ורווחה, ההתיישבות, איכות סביבה, פיתוח קהילתי וביטחון בדרכים.

כיום, השירות הלאומי הכללי נועד אך ורק למי שקיבל פטור משירות צבאי, ככל שקיים תקן מתאים בעבורו וככל שמקבל הפטור בוחר להתנדב. במסגרת שירות זה מתנדבים/ות בנות שאינן מתגייסות בשל טעמי דת, בעלי פטורים רפואיים וצעירים שהצבא פטר באופן פרטני מגיוס. שירות זה מבוסס כיום על הגדרה בסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995, ועל תקנות שהוצאו מכוחו של חוק זה - תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות) התשס"ב-2002. השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים נועד למי שלא נקרא לשירות צבאי, ככל שקיים תקן מתאים בעבורו וככל שהמתנדב מעוניין בכך. גם שירות זה מבוסס על התשתית החוקית אמורה לגבי השירות הלאומי הכללי. לעניין שירות אזרחי של גברים חרדים - בשנת 2000 הוקמה "וועדת טל" אשר המלצותיה עוגנו בשנת 2002 בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם התשס"ב-2002 ("חוק טל"). השירות האזרחי של גברים חרדים הוקם מכוחו של סעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם התשס"ב-2002 (להלן: "חוק טל") והתקנות שהותקנו מכוחו של חוק זה. תוקפו של חוק טל נכנס לתוקף בפברואר 2003 כהוראת שעה ובאוגוסט 2007 האריכה הכנסת את תוקפו ב-5 שנים נוספות.

⁵ "תכנית למחקר הערכה וליווי למערך שירות אזרחי-לאומי בישראל", מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2010.

⁶ "תפיסת נושא הזכויות והחובות של אזרחי ישראל הערבים באספקלריית רעיון השרות האזרחי", דר' ראובן גל, אוניב' ת"א, 2008.



2. תפקידי מנהלת השירות האזרחי-לאומי

ממשלת ישראל מינתה בשנת 2004 את "הוועדה לכינון שירות אזרחי-לאומי" ("ועדת עברי"). בדצמבר 2005, בעקבות המלצות הביניים של ועדת עברי, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 4598 על מינוי פרויקטור וצוות הקמה, שיכינו את התשתית להקמת מנהלת השירות האזרחי והלאומי האחדה. ב-18 בפברואר 2007 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1215, המאשרת את עקרונות הפעלת השירות האזרחי-לאומי בהתאם לדו"ח הביניים של ועדת עברי, ומטילה על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, באמצעות ראש צוות ההקמה, להביא להפעלת המנהלת לשירות אזרחי-לאומי.

בהמשך לעבודת צוות ההקמה, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 2295 מיום 19.8.2007, שעיקרה "להקים מנהלה אחודה לשירות האזרחי ולשירות הלאומי, שבמסגרתה יתמזגו צעירות וצעירים, אזרחי מדינת ישראל מכל קבוצות האוכלוסייה אשר אינם משרתים ע"פ דין בשירות ביטחון, שנה או שנתיים מזמנם לפעילות אזרחית שיש בה תועלת לחברה בכלל ולאוכלוסיות חלשות בפרט, שתחזק את הקשר וההזדהות של האזרח הצעיר עם הקהילה, החברה והמדינה, תחזק את יכולותיו המקצועיות ואת הכנתו לתעסוקה בעתיד, ותפעל לפיתוח אישיותו וכישורי מנהיגותו...".

כפי שנאמר לעיל, בהחלטת ממשלה מס' 2295 מיום 19.8.2007 הוקמה מנהלת השירות האזרחי-לאומי במשרד ראש הממשלה והועברו הסמכויות על התקנת התקנות לעניין השירות ממשרד הרווחה למנהלת השירות האזרחי-לאומי. בינואר 2010 הועברה המינהלה ממשרד רה"מ לאחריות משרד המדע והטכנולוגיה. המינהלה מלווה בפעילותה השוטפת על ידי מועצה מייעצת, אשר מייצגת מגזרים שונים בחברה.

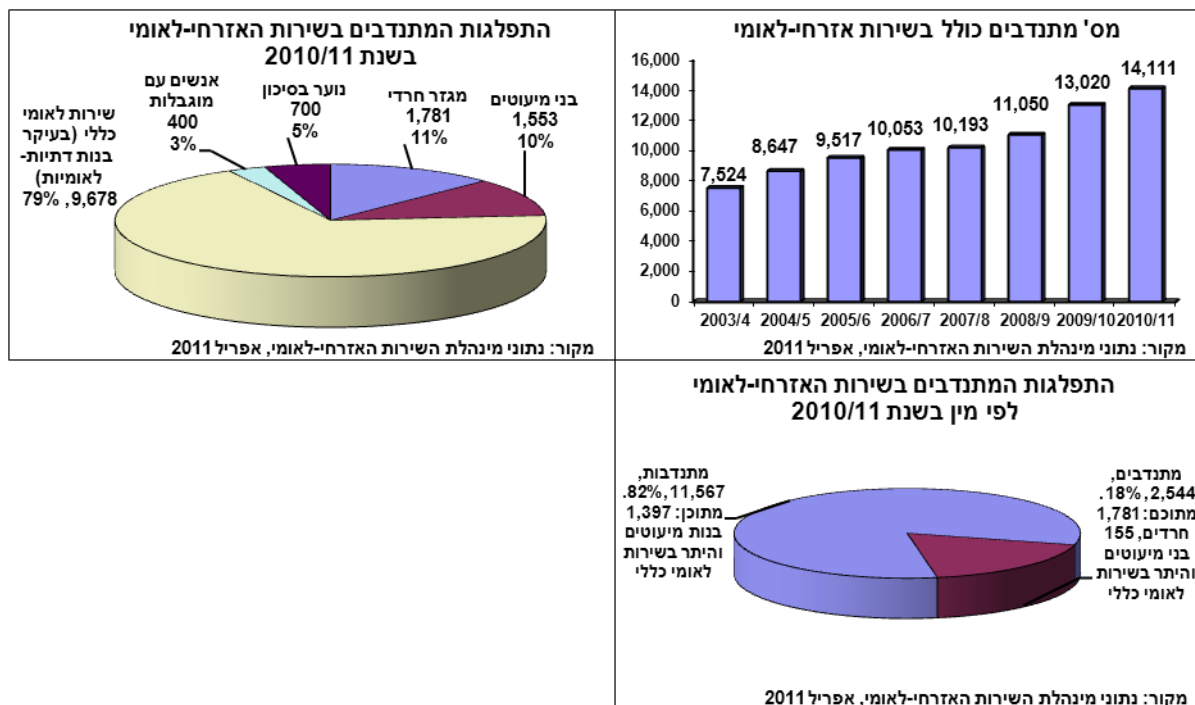
להלן תפקידי מנהלת השירות האזרחי-לאומי כפי שפורטו בהחלטת ממשלה מס' 2295 מיום 19.8.2007:

- א. ליישם, תוך היועצות במועצה הציבורית המייעצת, את עקרונות השירות האזרחי-לאומי, כפי שנקבעו בהחלטה זו, וכפי שייקבעו בעתיד על ידי ממשלת ישראל.
- ב. לווסת את חלוקת המשאבים ולהקצות את תקני השירות האזרחי-לאומי בהתאם לסדר עדיפויות ממלכתי, כפי שייקבע על ידי הממשלה.
- ג. לבצע מעקב, בקרה ופיקוח על מסגרות השירות האזרחי-לאומי ועל משרתיו, תוך תיאום עם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, הגופים המוכרים והגופים המפעילים.
- ד. להגיש לממשלה, לאחר התייעצות עם המועצה הציבורית המייעצת, תכניות פעולה ארוכות טווח, בהן תיכללנה בין היתר תכניות להרחבת מעגל משרתי השירות האזרחי-לאומי.
- ה. ליזום את הפעולות הנדרשות לצורך העמדת המידע, עידוד וחיזוק המודעות והרחבת המעורבות הציבורית בנושא השירות האזרחי-לאומי.
- ו. להכין את התקציב השוטף ואת תקציב הפיתוח של המינהלה לשנת הכספים ולהגישם לממשלה, לאחר היועצות עם המועצה הציבורית המייעצת, ולפקח על ביצוע התקציב המאושר בהתאם לכללי המינהל התקין.
- ז. להכין תכנית מפורטת לפעילות מתנדבי השירות האזרחי בזמני חירום.
- ח. לוודא כי מי שסיים את התנדבותו כחוק יקבל את ההטבות והתגמולים הכספיים המגיעים לו.
- ט. להגיש דינים וחשבונות לשר הממונה ולמועצה הציבורית המייעצת.
- י. לדווח לוועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים מעת לעת בדבר פעילותה.
- יא. להגיש דין וחשבון שנתי על פעילותה לממשלת ישראל ולמועצה הציבורית המייעצת.



3. אופן הפעלת ותקצוב מתנדבי השירות האזרחי-לאומי

להלן שלושה גרפים המציגים את היקף ופילוח המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי:



השירות האזרחי-לאומי של המתנדבים מתבצע אצל "גוף מפעיל" על בסיס הפנייה של "גוף מוכר". הגוף המוכר הוא הגוף האחראי על איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים. הוא מלווה את המתנדבים לאורך תקופת ההתנדבות, דואג להכשרתם ולביטוחים השונים, ואחראי על העברת התשלומים וההטבות המגיעות למתנדבים. הגוף גם אחראי על הדיווח למנהלת השירות האזרחי-לאומי בנוגע לשירות המתנדבים. קיימים שבעה גופים מוכרים בשירות הלאומי הכללי ובשירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים. הגוף המקביל בשירות האזרחי לחרדים מכונה "גוף מתפעל". להלן התפלגות תקני השירות האזרחי-לאומי לפי גופים מוכרים (נכון לאפריל 2011):

שירות מתנדבים אשר הוקצו לגוף המוכר מתוך כלל המתנדבים	מספר מתנדבים	גוף מוכר
34%	4,882	האגודה להתנדבות
19%	2,658	בת עמי
17%	2,365	שלומית
13%	1,781	עמותת ערבים (גוף מתפעל לשירות האזרחי - גברים חרדים)
9%	1,342	עמידב
4%	554	ש"ל
2%	284	העמותה לשוויון חברתי
2%	245	עיריית ירושלים
100%	14,111	סה"כ

על פי תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), תשס"ב-2002, שר המדע הוא הרשאי להכיר בגוף כגוף מוכר, אם הוכח, להנחת דעתו של האחראי (מנהל המינהלה), כי התמלאו בגוף מספר קריטריונים, כגון: היותו עמותה הרשומה בישראל שמטרתה העיקרית היא הפניית מתנדבות לשירות לאומי, היקף פעילות מינימאלי, מתן התחייבות לנהוג בהתאם לאמות המידה של הגינות המחייבות רשות ציבורית והתחייבות מצידו



שלא יפעל גם כגוף מפעיל. מנהל המינהלה רשאי לדרוש מגוף מוכר להגיש דיווח על פעולותיו לפי תקנות אלה. במקרים מסויימים, הוא אף רשאי לקבוע תנאים או סייגים בהכרה שנתן לגוף המוכר ואף לבטלה.

גוף מפעיל הוא רשות ציבורית, מוסד ציבורי, חברה לתועלת הציבור או אגודה שיתופית בתחום ההתיישבות, המקבל מתנדבים שהופנו אליו על ידי גוף מוכר, למטרת שירות לאומי ושלא למטרת רווח, בהתאם להסכם עימו. בפועל, נוסף על משרדי הממשלה, השירות מתבצע גם במסגרת עמותות אזרחיות רבות, הפועלות למטרות שונות ומגוונות. להלן תרשים המפרט את אופן הקליטה וההפעלה של מערך השירות האזרחי-לאומי:

מתנדב/ת שקיבל/ה פטור מהצבא, לא נקרא לשירות או הופנה מהצבא לשירות אזרחי

בן/בת שקיבלו פטור או שלא נקראו לגיוס (בני מיעוטים) או שנמצאים בהסדר דחיית שירות לתלמידי תורת אומנותו והופנו לשירות אזרחי על ידי הצבא (גברים חרדים) רשאים לבקש להתנדב לשירות אזרחי-לאומי.



גוף מוכר

הגוף המוכר הוא הגוף האחראי על איתור, מיון, ושיבוץ המתנדבים בגופים המפעילים.



גוף מפעיל

רשות ציבורית, מוסד ציבורי, חברה לתועלת הציבור או אגודה שיתופית בתחום ההתיישבות, המקבל מתנדבים שהופנו אליו על ידי גוף מוכר, למטרת שירות לאומי ושלא למטרת רווח, בהתאם להסכם עימו.

קיימות שתי דרכים לתקצוב והקצאת מתנדבי שירות לאומי כללי ושירות אזרחי-לאומי לבני מיעוטים:

- א. פרסום מכרז על ידי מנהלת השירות האזרחי-לאומי או על ידי משרד ממשלתי (למשל משרד החינוך או הבריאות) בו מוגדרים קריטריונים לשירות, כגון אופי השירות ופרופיל המשרתים. במכרז שזכה ניתן להגדיר כי התקן עצמו מיועד אך ורק לבני מיעוטים, צעירים בסיכון או אנשים עם מוגבלות. למכרז ניגשים הגופים המוכרים השונים, כאשר הזוכה במכרז דואג לגייס, למיין ולשבץ את המתנדבים בגופים המפעילים, בכפוף לעמידה בקריטריונים שהוגדרו במכרז.
- ב. קניית תקני משרתים בשירות אזרחי-לאומי על ידי גופים מפעילים (עמותות וגופים לא ממשלתיים). גופים אלה משלמים את העלות המלאה של התקן (מלבד עלות ההטבות למסיימי השירות), כאשר אין הגבלה על מספר התקנים שבאפשרותם לרכוש. הגוף המפעיל פונה לגוף המוכר ומקבל ממנו הפנייה של מתנדבים בהתאם לפרופיל שהוגדר.

כיום, כשני שליש מכלל תקני השירות הלאומי הכללי והשירות האזרחי-לאומי לבני מיעוטים הם תקנים אשר הוקצו על ידי משרדי ממשלה וממומנים במלואם מתקציב המדינה. השליש הנותר מכלל התקנים הם תקנים אשר נקנו ישירות על ידי גופים מפעילים.

אופן הקצאתם ותקצובם של תקני שירות אזרחי של גברים חרדים שונה מאופן ההקצאה של שאר תקני המתנדבים. התקנים מוקצים וממומנים ברובם על ידי מנהלת השירות האזרחי-לאומי. המינהלה מאשרת את התפקידים הפרטניים בגופים המפעילים ומקצה ומממנת את התקנים לגוף המתפעל, אשר ממיין ומשבץ מתנדבים בגופים מפעילים לאחר קבלת אישור מהמינהלה. הגוף המפעיל נדרש לשלם השתתפות עצמית בגובה של כ-450 ש"ח בחודש בעבור כל מתנדב.



4. עקרונות השירות האזרחי-לאומי

א. גילאי השירות:

- 1) השירות הלאומי הכללי והשירות האזרחי-לאומי לבני מיעוטים מיועד לגילאי 18-24.
- 2) השירות האזרחי לחרדים במסגרת "חוק טל" מיועד לגילאי 22 ומעלה הנמצאים בהסדר דחיית שירות לפחות 4 שנים. גברים חרדים בעלי ילדים יכולים להתנדב לכל תחום בשירות האזרחי החל מגיל 22 ועד לגיל 28. גברים חרדים ללא ילדים יכולים להתנדב למסלולי שירות אזרחי בתחומי הבטחון האזרחי החל מגיל 22 ולתחומי שירות אזרחי אחרים החל מגיל 26, ובכל מקרה עד לגיל 28.

ב. תחומי ההתנדבות המותרים:

- 1) תחומי ההתנדבות המותרים למתנדבי השירות הלאומי הכללי והשירות האזרחי-לאומי לבני מיעוטים: ביטחון (למעט צה"ל), חינוך, בריאות, רווחה חברתית, קליטת עלייה, התיישבות, הגנת הסביבה, פיתוח קהילתי, בטיחות בדרכים, ביטחון פנים ותרבות.
- 2) תחומי ההתנדבות המותרים למתנדבי השירות האזרחי מכוח חוק טל (גברים חרדים): רווחה, בריאות, קליטת עלייה, הגנת הסביבה, בטחון פנים ושירותי הצלה.
- ג. השירות האזרחי-לאומי נעשה בהתנדבות, והוא מתבצע אצל גוף מפעיל לאחר הפנייה של גוף מוכר.
- ד. מתנדבי השירות האזרחי-לאומי לא נועדו להחליף עובדים קיימים או לדחוק עובדים משוק העבודה: המתנדב לא יתפוס תקן או חלק מתקן אצל המפעיל ולא יתפוס את מקומו של עובד קיים.
- ה. היות שהשירות האזרחי-לאומי הוא התנדבותי, רשאי המתנדב להפסיק את שירותו בכל עת, בכפוף לכך שהתקופה ששירת עשויה שלא להיחשב כשירות אזרחי-לאומי, או עשויה שלא לזכות אותו בהטבות.
- ו. השירות נעשה בישראל, אלא אם המינהלה אישרה, לבקשת גוף מוכר, שירות בחו"ל בתחום החינוך ועידוד העלייה בנסיבות ובתנאים מסוימים. מתנדבים רשאים לבצע שירות בחו"ל רק בשנת ההתנדבות השנייה שלהן. האפשרות לבצע שירות בחו"ל אינה קיימת למתנדבים המשרתים בשירות אזרחי מכוח חוק טל.
- ז. השירות אינו כולל ביצוע עבודות ניקיון ומזכירות אלא במקרים מיוחדים שאושרו על ידי המינהלה.

5. הטבות המתקבלות בגין השירות האזרחי-לאומי

- מתנדבי השירות האזרחי-לאומי, זכאים עם תום שירותם, להטבות מהקרן לחיילים משוחררים. ההטבות מקבילות להטבות המגיעות לחיילים עורפיים, בהתאם לאורך השירות. ההטבות כוללות:
- א. מענק שחרור – כ-2,000 ש"ח למתנדב עבור כל שנת שירות.
 - ב. פיקדון אישי – כ-6,000 ש"ח למתנדב עבור כל שנת שירות, שישמשו ללימודים, הכשרה מקצועית, דיור, הקמת עסק או נישואין.
 - ג. הקרן לסיוע נוסף – מימון מלא/חלקי של שכר לימוד ומתן דמי קיום במהלך הלימודים (בהתאם לקריטריונים סוציאליים).



- ד. מענק עבודה מועדפת – רק למתנדב שהשלים שנתיים של שירות מלא. המענק משולם למי שעבד 6 חודשים מלאים בעבודה מועדפת – בתחנות דלק, אתרי בנייה, בתי-מלון, חקלאות ותעשייה.
- ה. זכאות לדמי אבטלה – אם המתנדב עבד לפחות 6 חודשים בשנה שלאחר תום השירות.
- ו. הטבות במס הכנסה – בהתאם לאורך השירות.
- ז. הטבות בקבלת הלוואות לרכישת דירה.
- ח. קורסים מסובסדים להכשרה מקצועית במסגרת האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת – עבור מתנדבים אשר התנדבו לשנתיים מלאות ואשר מופנים להכשרות על ידי שירות התעסוקה.
- ט. במכללות להשכלה גבוהה בנגב, בגליל באשקלון וביו"ש: מימון חצי שנת לימוד ראשונה למסיימים התנדבות של שנה, ומימון שנת לימוד ראשונה מלאה למסיימים התנדבות בת שנתיים.
- כאמור, הטבות אלו הניתנות לבוגרי השרות האזרחי-לאומי, שוות ערך להטבות הניתנות לחייל עורפי (בהתאמה לאורך תקופת השירות), כפי שמעוגנות בחוק קליטת חיילים משוחררים התשנ"ד–1994. ההטבות ממומנות מתקציב הקרן לחיילים משוחררים הממומנת מתקציב המדינה תחת סעיף תקציבי נפרד, מחוץ לתקציב הביטחון.



6. חשיבות השירות לשילוב בחברה האזרחית

מטרת העל של השירות האזרחי-לאומי, כפי שהוגדרה בהחלטת ממשלה מס' 2295 מיום 19.8.2008 היא "חיזוק הקשר וההזדהות בין האזרח ומדינתו". כן קבעה ההחלטה כי להתנדבות במסגרת השירות האזרחי-לאומי יש תועלת לחברה בכלל ולאוכלוסיות חלשות בפרט, שתחזק את הקשר וההזדהות של המתנדב עם הקהילה, החברה והמדינה, תחזק את יכולותיו המקצועיות ואת הכנתו לתעסוקה בעתיד ותפעל לפיתוח אישיותו וכישורי מנהיגותו.

כפי שמפרטת ההחלטה, להתנדבות לשירות אזרחי של אוכלוסיות הפטורות משירות צבאי יש תועלות חברתיות רבות ובראשן חיזוק הקשר וההזדהות של המתנדב וסביבתו עם הקהילה, החברה והמדינה וכן התועלת הנוצרת לחברה כתוצאה מביצוע ההתנדבות.

בנוסף על התועלות החברתיות, הרי שלהגדלת מספר המתנדבים לשירות אזרחי מקרב אוכלוסיות בעלות שיעורי השתתפות נמוכים, עתידה להיות השפעה חיובית על שוק העבודה ופוטנציאל הצמיחה של המשק. בפרקים הבאים נפרט על חשיבות ההתנדבות לשירות האזרחי לשילוב בתעסוקה של שתי קבוצות אוכלוסייה מעוטות השתתפות: גברים חרדים ונשים בנות מיעוטים.



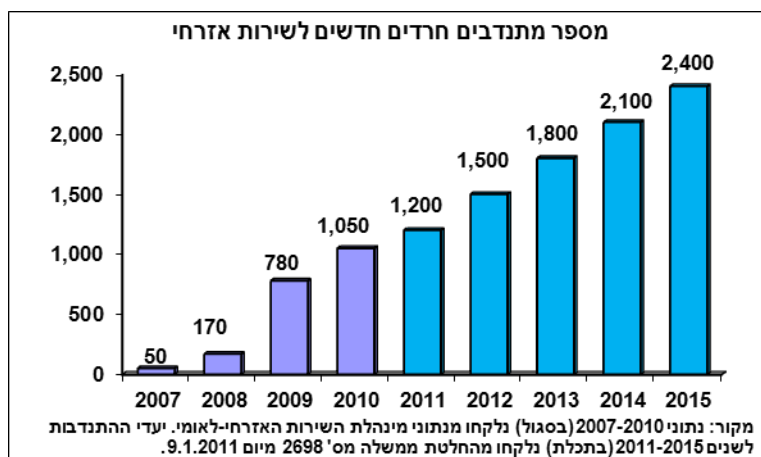
הרחבת מערך השירות האזרחי של גברים חרדים

רקע לשירות אזרחי של גברים חרדים מכוח חוק טל

1. תשתית חוקית - "חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב - 2002" ("חוק טל")
בשנת 1998 הוגשו לביהמ"ש העליון שתי עתירות נגד המשך מתן פטור גורף משירות צבאי לבני ישיבות ואברכים חרדים. החלטת בג"צ בנידון הטילה על הכנסת להסדיר נושא זה בחקיקה ושללה משר הביטחון את סמכותו בדחיית שירות צבאי לתלמידי ישיבות. בשל כך, מינתה הממשלה בשנת 1999 את "הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בחורי ישיבות לצה"ל", בראשות השופט העליון בדימוס צבי טל (להלן - ועדת טל). בעקבות מסקנות הוועדה, הממשלה והכנסת קיבלו בשנת 2002 את חוק "דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב - 2002" (להלן - חוק טל). החוק נכנס לתוקף בפברואר 2003 כהוראת שעה, ובחודש אוגוסט 2007 הכנסת האריכה את תוקפו בחמש שנים נוספות.
חוק טל קבע כי בהתקיים תנאים מסוימים, שר הביטחון רשאי להעניק צו דחיית שירות, למשך שנה, לתלמידי ישיבות (סעיפים 2 ו-3 לחוק). החידוש העיקרי בחוק (מלבד עצם הסדרת דחיית השירות בחקיקה ראשית), לעומת המצב שקדם לו, הוא קיומה של "שנת הכרעה" (סעיף 5 לחוק). תלמיד ישיבה שהגיע לגיל 22, וגיוסו נדחה כבר במשך 4 שנים, רשאי לדחות את הגיוס בשנה נוספת, בה הוא יכול לצאת מהישיבה, לעבוד או ללמוד מקצוע, ללא שיגויס, במשך שנה. במהלך שנה זו הוא יחליט על המשך דרכו - לחזור ללימודים בישיבה, או לעשות שירות צבאי או אזרחי. כמו כן, רשאי תלמיד שתורתו אומנותו להתנדב לשירות אזרחי גם ללא יציאה לשנת הכרעה, זאת בהתאם לנהלי ההפניה לשירות אזרחי של הצבא אשר יפורטו להלן בסעיף 3.
בחודש מאי 2007 חתם שר הרווחה על "תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), תשס"ז-2007" (להלן - תקנות חוק טל) אשר מגדירות ומאפשרות את ההתנדבות לשירות האזרחי. התקנות קבעו כי השירות יבוצע באחד משני מסלולים: שירות של שנה במשך 40 שעות בשבוע או שירות של שנתיים במשך 20 שעות בשבוע (מסלול מפוצל). התקנות קובעות כי "בשעות המיועדות לשירות לא יעבוד המופנה לשירות בעבודה המזכה בשכר, ולא ילמד במסגרת לימודית כלשהי, למעט לימודי הכשרה לשירות מטעם המפעיל". בפועל, קביעה זו מאפשרת להתנדב לעבוד או ללמוד במקביל לשירות, כל עוד אין פגיעה בהיקף ובאיכות השירות אותו המתנדב מבצע. על פי התקנות יקבלו מתנדבי השירות האזרחי דמי כלכלה חודשיים בהתאם למצבם המשפחתי, וכן הטבות שונות להם זכאים חיילים משוחררים. דמי הכלכלה מתעדכנים מדי ינואר בהתאם למדד המחירים לצרכן. מנהלת השירות האזרחי-לאומי היא האחראית על השירות האזרחי במסגרת חוק טל לרבות התקנה ועדכון של התקנות מכוח חוק טל.

2. היקף המשרתים

גברים חרדים החלו להתנדב לשירות אזרחי בסוף 2007 לאחר התקנת התקנות הנדרשות ליישום חוק טל. נכון לחודש יוני לשנת 2011, סיימו את השירות האזרחי כ-1,200 מתנדבים. כפי שניתן לראות בגרפים להלן, יש גידול מהותי בהיקף המשרתים לאורך השנים. כמו כן, במסגרת החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011 אומצו יעדי התנדבות שאפתניים לשירות אזרחי הקובעים כי החל משנת 2015 יתגייס קרוב לשליש ממחזור הגברים החרדים השנתי לשירות אזרחי (יעד של 2,400 מתנדבים חדשים בשנת 2015).



יצוין כי בהתאם לאומדני המועצה הלאומית לכלכלה, היקף מחזור תלמידי "תורתו אומנותו" בשכבת הגיל 22 אשר נמצאים בהסדר דחיית שירות, עומד על כ-5,500 (נכון לשנת 2010). אי לכך, הרי שהתנדבותם של 1,050 גברים חרדים חדשים בשנת 2010 שקולה להתנדבות של 19.1% מהמחזור השנתי של תלמידי "תורתו אומנותו" בני 22.

3. אוכלוסיית היעד

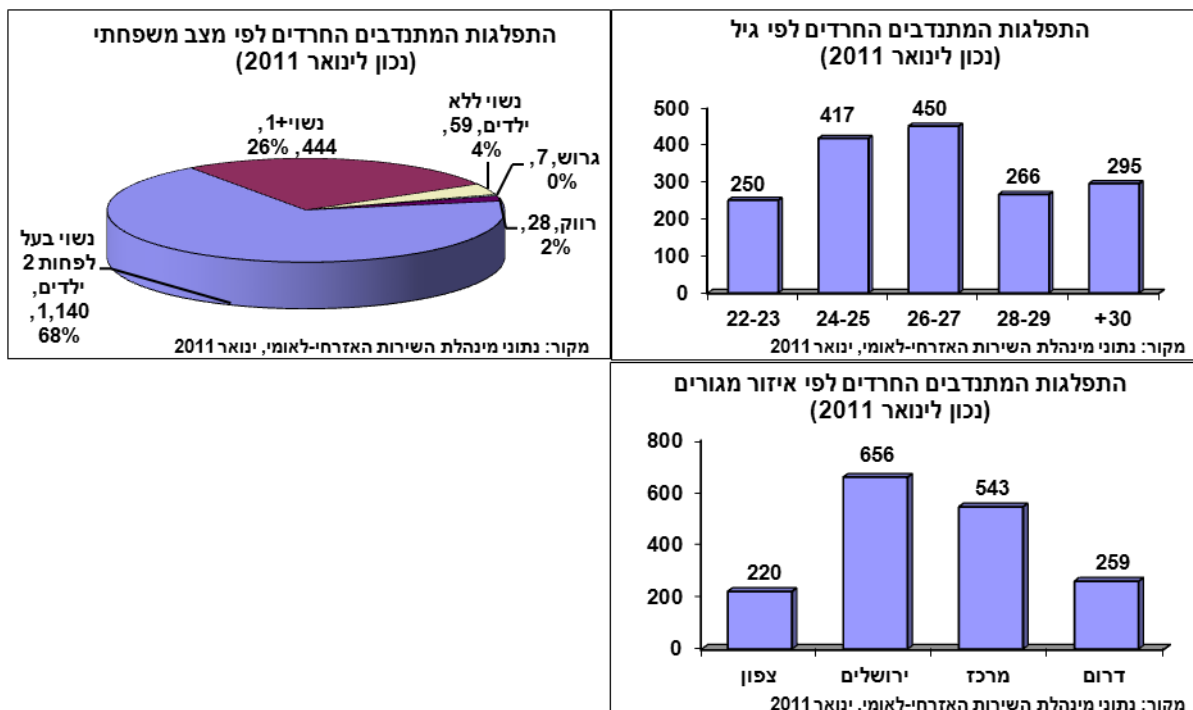
כפי שצוין לעיל, חוק טל מאפשר לכל גבר חרדי הנמצא בהסדר "תורתו אומנותו" לפחות 4 שנים לשרת בשירות אזרחי. עם זאת, החוק השאיר בידי שר הביטחון את קביעת ההנחיות הפרטניות לגבי הזכאים לשרת בשירות אזרחי. במסגרת החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011 נקבע כי החל מפרברואר 2011 יאמץ צה"ל את הטבלה הבאה לשם קביעת מסלולי השירות הזמניים, בצה"ל ובשירות האזרחי, לדחויי שירות מכוח חוק טל:

מסלולי השירות האפשריים לדחויי שירות (בכפוף לשיקול שר הביטחון)			גיל ומצב משפחתי של דחוי השירות
שירות צבאי רגיל (36 חודשים) או שירות צבאי משולב בלימוד בישיבת הסדר (כהגדרתו בחוק טל)			18-21
שירות צבאי (16 חודשים או 24 חודשים למסלולים עתירי הכשרה)	הפניה לשירות אזרחי במסלולי ביטחון אזרחי בלבד*	ללא ילדים	22-26
שירות צבאי (16 חודשים או 24 חודשים)	הפניה לשירות אזרחי	עם ילד אחד לפחות	
שירות צבאי מקוצר (3 חודשים)	שירות צבאי (16 חודשים או 24 חודשים)	הפניה לשירות אזרחי	26-27
הפניה למאגר מילואים			28 – 34
פטור משירות צבאי			+35

* מסלולי בטחון אזרחי - כגון שירות במשטרה, שירות בתי הסוהר, במכבי האש ובגופים נוספים במשרד לביטחון פנים, במד"א, ברשות החירום הלאומית שבמשרד הבטחון וכו'.



להלן שלושה גרפים המציגים את התפלגות המתנדבים החרדים לפי גיל, מצב משפחתי ואזור מגורים (נכון לינואר 2011):



מחקר מעקב שביצע מנהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת⁷ מעניק תובנות נוספות על המתנדבים:

- א. גילם הממוצע של המתנדבים החרדים הוא 27.5 (42.6% מהמתנדבים בקבוצת הגיל 22-26).
- ב. כ-97% מהמתנדבים נשואים. רובם המכריע אבות לילדים, כאשר מספר הילדים הממוצע עומד על 2.
- ג. 33.5% מהמתנדבים הגדירו עצמם כליטאים, 32.7% כספרדים ו-23.7% כחסידיים. החלוקה בין הזרמים החרדים בקרב המתנדבים מאוזנת וקרובה למדי לחלקם של זרמים אלו בחברה החרדית בכלל בישראל (כשליש ליטאים, שליש חסידיים ושליש ספרדים).
- ד. 35% מהמתנדבים החרדים לא למדו "בכולל" (ישיבה תורנית לגברים נשואים) בעת השירות.
- ה. כ-45% מאבותיהם של המתנדבים שירתו בעצמם בצה"ל שירות סדיר מלא.
- ו. ל-72.3% מהמתנדבים החרדים אין אף תעודה פורמאלית (ת. בגרות, ת. מקצועית או גבוהה). זאת בדומה לכלל אוכלוסיית הגברים החרדים בישראל. החוקרים מציינים כי העדר השכלה פורמאלית מהווה חסם מרכזי בהשתלבותם של בוגרי השירות האזרחי במקומות עבודה.

4. משך השירות ודמי הכלכלה המוענקים בגין השירות

בתקנות חוק טל נקבעו שני מסלולי שירות אפשריים למשרתים במסגרת השירות האזרחי: מסלול בן שנה במשך 40 שעות בשבוע ומסלול בן שנתיים (המסלול המפוצל) במשך 20 שעות בשבוע. התקנות קובעות כי "בשעות המיועדות לשירות לא יעבוד המופנה לשירות בעבודה המזכה בשכר, ולא ילמד במסגרת לימודית כלשהי, למעט לימודי הכשרה לשירות מטעם המפעיל". במהלך השירות, מקבלים המתנדבים החרדים דמי כלכלה אשר נקבעו בתקנות בהתאם למצבם המשפחתי. להלן פירוט דמי הכלכלה שמקבלים המתנדבים (נכון לינואר 2011):

⁷ "מתנדבים חרדים בשירות אזרחי: מאפייני השירות ופרופיל תעסוקתי של המתנדבים", מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, אסף מלחי, 2011.



נשוי + 2 או יותר	נשוי + 1	נשוי ללא ילדים	רווק	
2,406 ש"ח	2,177 ש"ח	1,719 ש"ח	630 ש"ח	מסלול של שנה אחת (40 שעות שבועיות)
1,203 ש"ח	1,088 ש"ח	859 ש"ח	315 ש"ח	מסלול של שנתיים (20 שעות שבועיות)

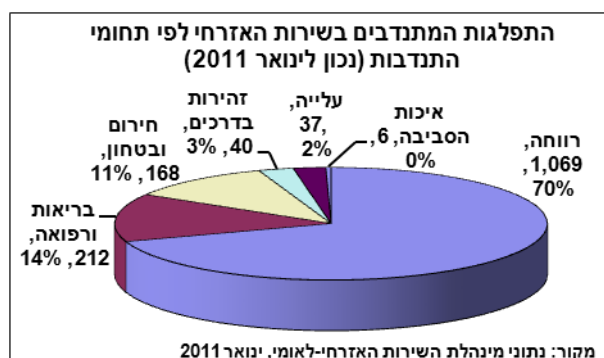
הנתונים נכונים לתאריך 1.1.2011 ומתעדכנים מדי שנה בהתאם למדד המחירים לצרכן

להלן גרף המציג את התפלגות המתנדבים החרדים לפי סוג המסלול (נכון לינואר 2011):



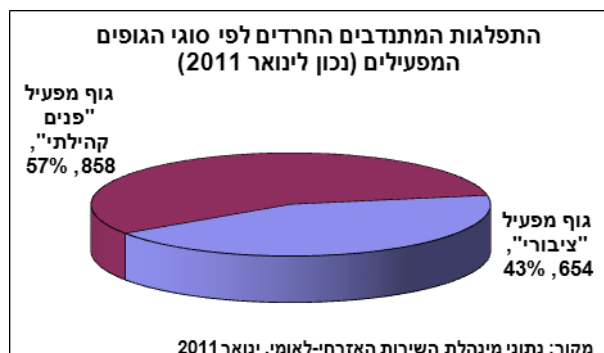
5. תחומי התנדבות

תחומי ההתנדבות המותרים למתנדבי השירות האזרחי מכוח חוק טל: רווחה, בריאות הציבור, קליטת עלייה, הגנת הסביבה, בטחון פנים ושירותי הצלה. להלן התפלגות המשרתים לפי תחומי התנדבות (נכון לינואר 2011):



כפי שניתן לראות מהתרשים, מרבית הגברים החרדים כיום מתנדבים לשירות אזרחי בתחום הרווחה. אחד מהיעדים שיוצגו בהמשך לגבי השירות האזרחי יהיה הכוונת חלק מהותי מהמתנדבים למסלולים אשר יקנו למשרתים ניסיון וכישורים תעסוקתיים אשר ישמשו אותם בעתיד בשוק העבודה, לדוגמא: שירות אזרחי בתחומי בטחון אזרחי (משטרה, שב"ס, רח"ל, מד"א, מכבי אש וכו') וסיוע רווחתי קהילתי (באמצעות המשרד לאזרחים ותיקים).

התרשים הבא מציג את התפלגות המשרתים לפי סוג הגוף המפעיל. גוף מפעיל ציבורי מוגדר כגוף הנותן שירותים לכלל החברה: משרדי ממשלה, מד"א ועמותות כגון יד שרה, איחוד הצלה, זק"א, עזר מציון ורטורנו. גוף מפעיל "פנים קהילתי" מוגדר כגוף הנותן שירותים בעיקר בתוך הקהילה החרדית, כדוגמא: עמותת עלה שיח, עמותת דולה ומשקה, עמותת בית השם נהלך, עמותת קרן הילד ועמותת קריית הילד.



6. אופן הפעלת ותקצוב תקני השירות האזרחי

אופן ההפעלה והתקצוב של תקני השירות האזרחי שונה מאשר אופן ההפעלה של השירות הלאומי הכללי והשירות האזרחי-לאומי לבני מיעוטים. מנהלת השירות האזרחי-לאומי קולטת את המתנדבים, מממנת את התקן לשירותם ואחראית לפיקוח על המתנדבים, ולבקרה כי השירות מתבצע לפי התקנות, ההוראות והכללים. כמו כן, המנהלת היא המאשרת לגופים המפעילים לקלוט מתנדבים חרדים, לאחר בדיקת ההתאמות התרבותיות הנדרשות ולאחר אישור התפקידים הפרטניים שיבצעו המתנדבים.

בניגוד לשירות הלאומי הכללי, המינהלה לא משתמשת בשבעת הגופים המוכרים לטובת איתור, מיון ושיבוץ מתנדבים, אלא בגוף אחד המכונה גוף מתפעל. בשנת 2009 זכתה עמותת "מגדל אור" במכרז מטעם המינהלה לפעילות כגוף מתפעל המכונה "ערבים". הגוף המתפעל עוסק בשיבוץ ובהשמת המתנדבים בגופים המפעילים, תשלומי נסיעות וביטוחים וכן בדיווח במידת הצורך על אי סדרים או כשלים בהתנהלות הגופים המפעילים ו/או המתנדבים עצמם.

מבחינת הליך ההתנדבות לשירות, הרי שגבר חרדי המעוניין לבצע שירות אזרחי, נדרש לקבל הפנייה מהצבא לשירות האזרחי (המתקבלת בדרך כלל באמצעות הגעתו ללשכת הגיוס בה הוא רשום). לאחר קבלת ההפניה, הוא נקלט ונרשם במנהלת השירות האזרחי-לאומי, ומופנה לגוף המתפעל (עמותת ערבים), העוסק בשיבוץ לתפקיד המתאים לו, ומשם לגוף המפעיל. לאחר התחלת השירות של המתנדב החרדי בגוף המפעיל, ממשיך להתקיים הממשק בין הרכז של עמותת ערבים לבין המתנדב, אשר כולל פגישות שוטפות בין המתנדב לרכז וכן מתן מענה לבעיות שעלולות לצוץ, כגון צורך בהתאמות תרבותיות של מקום השירות למתנדב. כמו כן, דמי הכלכלה והביטוחים הנדרשים משולמים ישירות מעמותת ערבים למתנדב.

כיום מממנת המדינה את מרבית עלות המתנדבים לשירות אזרחי. עלות תקן מתנדב לשירות אזרחי מחולקת לשלושה חלקים:

- עלות דמי הכלכלה שמקבלים המתנדבים (ממוצע של 2,283 ש"ח לחודש) ועלות תקורה ושכר רכזים לגוף המוכר בסך של כ-240 ש"ח לחודש. עלות זו ממומנת מתקציב מנהלת השירות האזרחי-לאומי.
- סכום של 400 ש"ח לחודש אותו מממן הגוף המפעיל (השתתפות עצמית), ואשר נועד להחזר הוצאות נסיעה וביטוחים למתנדבים.
- עלות ההטבות למתנדבים משוחררים (מענק, פקדון אישי וכו') בשווי של כ-10,000 ש"ח למתנדב. עלות זאת ממומנת מתקציב הקרן לחיילים משוחררים.



כפי שיפורט בחלק של יצירת מסגרת תומכת לשילוב בתעסוקה, הצוות ממליץ להעלות את ההשתתפות העצמית לסך של 450 ש"ח לחודש, וזאת כחלק ממימון של הכשרה בסיסית למתנדבים. בהתאם, להלן פירוט העלות החודשית והכוללת למתנדב במסלול החד-שנתי ובמסלול המפוצל בשירות האזרחי:

מסלול חד-שנתי

עלות כוללת למתנדב	עלות חודשית	
27,396	2,283	דמי כלכלה ממוצעים
2,880	240	עלות תקורה של הגוף המתפעל
5,400	450	השתתפות עצמית של הגוף המפעיל
10,000	833	עלות ההטבות למשרתים
45,676	3,806	סה"כ עלות בגין מתנדב
40,276	3,356	סה"כ עלות למדינה

מסלול מפוצל

עלות כוללת למתנדב	עלות חודשית	
27,396	1,141	דמי כלכלה ממוצעים
5,760	240	עלות תקורה של הגוף המתפעל
10,800	450	השתתפות עצמית של הגוף המפעיל
10,000	416	עלות ההטבות למשרתים
53,956	2,247	סה"כ עלות בגין מתנדב
43,156	1,797	סה"כ עלות למדינה

לסיכום, העלות הכוללת של מתנדב במסלול החד-שנתי עומדת על כ-45,700 ש"ח, מתוכם מממנת המדינה כ-40,300 ש"ח ובנוסף הגוף המפעיל משלם השתתפות עצמית בסך כ-5,400 ש"ח. העלות הכוללת של מתנדב במסלול המפוצל עומדת על כ-54,000 ש"ח, מתוכם מממנת המדינה כ-43,200 ש"ח ובנוסף הגוף המפעיל משלם השתתפות עצמית בסך כ-10,800 ש"ח.



7. ממצאי מחקר מעקב אחר מתנדבים חרדים לשירות אזרחי

בשנת 2011, פרסם מנהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת מחקר ראשוני לגבי מתנדבים חרדים בשירות אזרחי⁸. נוכח משך הזמן הקצר בו מופעל מערך השירות האזרחי, המחקר אינו מציג תוצאות מחקריות לעניין מידת השתלבות בוגרי השירות בתעסוקה. עם זאת, המחקר בהחלט מציג תובנות חשובות לגבי מאפייני המתנדבים ולגבי מניעיהם להתנדב לשירות אזרחי. להלן עיקרי מסקנות המחקר:

א. זכויות וחובות – על אף השיפור הניכר שנערך בתחום בשנה האחרונה, בולט בהיעדרו מידע ברור, שיטתי ומרוכז אודות זכויותיהם וחובותיהם של המתנדבים החרדים במהלך השירות ולאחריו. בחלק מהמקרים, סיפרו המתנדבים שרואיינו כי "הם לא ממש הבינו לקראת מה הם הולכים".

ב. ייעוץ והכוון תעסוקתי – כמעט כל המשרתים אינם מכירים את שוק העבודה האזרחי והאפשרויות העומדות בפניהם, בין היתר מכיוון שלא קיים עדיין מערך מסודר של ייעוץ תעסוקתי. לידים של חוקרי מנהל התכנון, ייעוץ מסוג זה הכרחי בייחוד כאשר מדובר במשרתים חרדים אשר חסרים מידע מסוג זה בסביבתם הקרובה.

ג. דמי קיום נמוכים (לטענת המשרתים) – חרף העובדה שדמי הקיום של מתנדבים חרדים בעלי ילדים בשירות האזרחי גבוהים באופן משמעותי מדמי הקיום של מתנדבים מאוכלוסיות אחרות בשירות אזרחי-לאומי, חלק גדול מהמרואיינים בעלי המשפחות התלוננו על דמי המחיה הנמוכים אשר לא מאפשרים לטענתם קיום בכבוד.

ד. מודעות – העובדה שמסלול השירות האזרחי איננו מוכר כלל בציבור הרחב מובילה לעיתים לזלזול והיעדר תחושת הזדהות "וגאווה יחידה" של המתנדבים החרדים.

ה. היסטוריה תעסוקתית ותעסוקה נוכחית של המשרתים החרדים ובנות זוגן – כ-56% מהמתנדבים החרדים לא עבדו כלל בעת השירות או לפניו. 22% מהמתנדבים עובדים במקביל לשירות האזרחי ולא עבדו לפני השירות. 21% מהמתנדבים עבדו לפני השירות אך לא עבדו בעת הראיון. השכר הממוצע של המתנדבים העובדים במקביל לשירות עומד על כ-3,300 ₪ לחודש (ברוטו) וממוצע שעות העבודה השבועי שלהם עומד על 22 שעות. כ-60% מהמתנדבים העובדים בשכר בעת השירות, עבדו בתחומי הוראה וחינוך במגזר הציבורי. 73% מנשותיהם של המתנדבים החרדים עבדו למחייתן. 71% מהן עבדו במגזר הציבורי, בעיקר בהוראה.

ו. מניעים להתנדבות – שניים מהמניעים המרכזיים להצטרפות לשירות קשורים לעובדה שהשירות האזרחי הוא החלופה היחידה לשירות צבאי (38.4% מהמשרתים). במקביל ולא פחות חשוב מכך, הרצון של חלק ניכר מהמתנדבים (36.7%) החרדים לתרום לחברה ולאחרים. השילוב בין שני הגורמים הוא הכוח המניע צעירים חרדים לשרת במסגרת השירות האזרחי, אם כי במסגרת מצומצמת למדי של תפקידים ומוסדות. 73.4% מהמתנדבים החרדים מסכימים כי לכל אזרח במדינה יש חובות וזכויות שוות כלפי רשויות המדינה. למעלה ממחצית מהמתנדבים החרדים בשירות האזרחי, התנדבו גם לפני השירות. 53.6% מהם טענו כי ההתנדבות בעבר, השפיעה מאוד על החלטתם להתנדב.

ז. תועלת מהשירות – 37% מהבוגרים החרדים טוענים כי התועלת העיקרית מהשירות קשורה לקבלת הפטור מהצבא ולהטבות הנלוות לכך (מענק שחרור למשל). מרבית המתנדבים מעריכים כי השירות אזרחי לא יתרום להתפתחותם המקצועית בשוק העבודה.

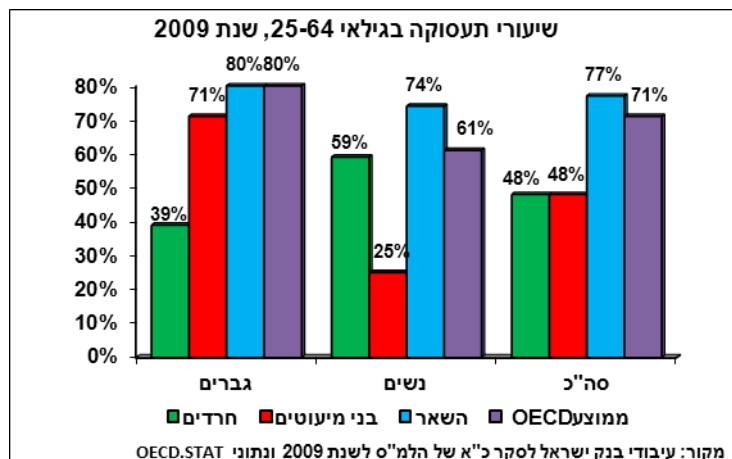
⁸ "מתנדבים חרדים בשירות אזרחי: מאפייני השירות ופרופיל תעסוקתי של המתנדבים", מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, אסף מלחי, 2011.



ח. נכונות לשרת מחוץ לקהילה – 35% (למעלה משליש) מהמתנדבים החרדים היו מעוניינים להתנדב במוסדות/ארגונים לא חרדיים המספקים שירותים גם לקהל לא-חרדי (דוגמת מד"א).

חשיבות השירות האזרחי בקרב המגזר החרדי לשילוב בתעסוקה

1. הרקע - שיעורי תעסוקה והשתתפות בכוח העבודה נמוכים של אוכלוסיות בעלות שיעור פריזן גבוה שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בישראל נמוכים באופן משמעותי לעומת שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של המדינות המובילות בעולם (מדינות בעלות תמ"ג גבוהה לנפש). השיעורים הנמוכים נובעים במידה רבה משיעורי ההשתתפות והתעסוקה של שתי קבוצות אוכלוסייה: גברים חרדים ונשים בנות מיעוטים. בשל מגמת הגידול הדמוגרפי המואץ של אוכלוסיות מעוטות השתתפות, נדרשת תכנית מהותית לשילובם בשוק העבודה ולו בכדי למנוע שחיקה בשיעור התעסוקה הקיים. יצוין כי כ-50% מהילדים הנמצאים בכתה א' היום הם חרדים או בני מיעוטים. אי לכך, שילובם של חרדים (ובני מיעוטים) בשוק העבודה הוא אחד מהאתגרים המהותיים ביותר של המשק הישראלי בעשורים הקרובים. לצורך המחקר בעיית אי ההשתתפות בשוק העבודה, להלן תרשים המציג את שיעורי התעסוקה בשנת 2009 בגילאים 25-64 לפי מגזרים:



2. החסמים לשילוב בעבודה של גברים חרדים

ניתן לזהות מספר חסמים ליציאתם לעבודה של גברים חרדיים⁹. העיקריים שבהם הם:

א. **החסם החוקי - הסדר דחיית השירות.** הסדר דחיית השירות הצבאי, המעוגן בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם התשס"ב-2002, ("חוק טל"), מתנה את הבחירה בדחיית השירות בהתחייבות ללמוד 45 שעות שבועיות בכולל או בישיבה גבוהה. בפועל, התניה זו מונעת מגבר חרדי הנמצא בהסדר דחיית שירות לעבוד, לעבור הכשרה מקצועית או ללמוד במוסד אקדמי, באופן חוקי.

ב. **החסם התרבותי - תפיסת העולם של הפרט.** היות הגבר החרדי אברך, המקדיש כול עתותיו ללימוד, נתפש כערך חיובי במגזר החרדי, והוא אף רכיב חשוב ביכולת להשגת שידוך הולם. בקרב מרבית הציבור החרדי, מעמד תלמיד הישיבה מהווה את הסטאטוס החברתי הגבוה ביותר וכל נשירה ממנו (אם לשוק העבודה ואם לשירות צבאי או אזרחי) נחשבת כ"ירידה ברמה". עם זאת, בגילאים

⁹ סקירות מקיפות אודות מאפיינים שונים של המגזר החרדי ניתן למצוא בדו"ח ה"צוות לעניין קידום השירות הצבאי והאזרחי בקרב גברים חרדים" (2011), מסמכי מנהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, דוגמת "התנדבות ושירות צבאי במגזר החרדי" (מלחי 2009), במסמכי מ.מ.מ. דוגמת "שילוב המגזר החרדי בעבודה, תמונת מצב ... (2004), ו"גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל" (2007), וכן במסמך המועצה הלאומית לכלכלה "המגזר החרדי, העצמה תוך שילוב בתעסוקה".

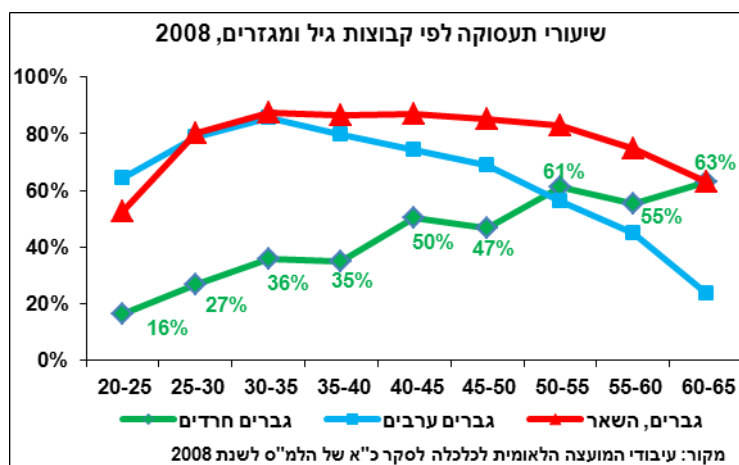


מבוגרים יותר, לאחר שהשידוך התבצע, המשפחה גדלה ואיתה נטל הפרנסה, נראה כי גדלה הנטייה לחפש פרנסה. על אף האמור, גם כאשר האברכים מחליטים שברצונם להשתלב בשוק העבודה, הרי שהם לא יסכימו לעבוד בעבודות "פחותות כבוד" (כגון ניקיון ושמירה), אלא יחפשו עבודה בעלת סטאטוס גבוה יחסית - עבודה שפעמים רבות אין להם את השכלת היסוד והכישורים התעסוקתיים הנדרשים בעבודה.

ג. **חסם הכלכלי: כדאיות נמוכה ליציאה לעבודה.** יציאת הגבר החרדי לעבודה גוררת אובדן של תמיכות שונות, בהן הנחות בארנונה, קצבאות הבטחת הכנסה והתמיכות שנותן הכולל. לעיתים רבות אובדן זה משתווה לשכר הנמוך הצפוי לאורך חסר השכלה תעסוקתית.

ד. **החסם המקצועי - העדר השכלת יסוד וכישורים תעסוקתיים מותאמים לשוק העבודה.** מסלול הלימודים שעובר גבר חרדי ממוצע בחייו (חדר « ישיבה קטנה » ישיבה גדולה » כולל) אינו מקנה לו כישורי יסוד החיוניים להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה המודרני: חשבון, אנגלית ושימושי מחשב. נער חרדי ממוצע מפסיק ללמוד חשבון ואנגלית עם תחילת לימודיו בישיבה קטנה (בסביבות גיל 13). כך, על אף שנות הלימודים הרבות של גבר חרדי ממוצע (14.8 שנה בממוצע, מרביתן במסגרות תורניות), הרי שרק ל-9.5% מהם יש תעודת בגרות או תואר אקדמי. על-פי נתוני הסקר החברתי לשנים 2002-2007, כ-40% מהגברים החרדים אינם יודעים כלל אנגלית וכ-41% מהם יודעים אנגלית ברמה בינונית ומטה, בהשוואה ל-17% מהחילונים שאינם יודעים כלל אנגלית. כמו כן, רק לכרבע מהחרדים יש בבית מחשב המחובר לאינטרנט. העדר כישורים בסיסיים אלה מקשה על שילוב הגבר החרדי בשוק העבודה ואף מקטין באופן משמעותי את יכולת ההשתכרות של זה שכן הצליח להשתלב. כאמור, חסם זה משפיע באופן ישיר על החסם הכלכלי ומקטין עוד יותר את כדאיות היציאה לעבודה.

אף על פי שקשה לאמוד את השפעתו היחסית של כל אחד מהחסמים המתוארים עד כה, התרשים הבא עשוי ללמד אותנו על השפעתם המצרפית. כפי שניתן לראות בתרשים, קבוצת הגברים החרדית היא ייחודית בכך ששיעורי התעסוקה שלה עולים עם הגיל. בגילאים הצעירים (עד גיל 25) נשמר שיעור תעסוקה נמוך מאוד בקרב הגברים החרדיים (16%), שיעור אשר עולה באופן הדרגתי עם הגיל (והצורך במציאת פרנסה) עד לשיא תעסוקה בגיל 65 (גיל בו שיעור התעסוקה שלהם משתווה לשיעור התעסוקה של יתר המגזר היהודי).



בתרשים קיימת קפיצה משמעותית בשיעורי התעסוקה בגילאים 35-45. שינוי זה ניתן להסביר בין היתר נוכח הנימוקים הבאים:



א. בגילאים 35-45 על פי רוב המשפחה החרדית הופכת למרובת ילדים, והגידול בצרכים הכלכליים לא מאפשר להסתמך על קצבאות ותרומות בלבד.

ב. עד לשנת 2011, צה"ל נהג להעניק פטור משירות צבאי לגברים חרדים דחויי שירות רק בגיל 35 (החל מפברואר 2011, שינה צה"ל את נהלי הגיוס כך שבגבר חרדי מופנה למאגר המילואים בגיל 28). לכן, רק בגיל זה הוסרו מהם המגבלות המוגדרות בחוק טל על שהות בשיבה המונעת השתלבות בתעסוקה. מכאן ניתן לקבל אינדיקציה ברורה לגבי השפעתו של החסם החוקי על השתלבות גברים חרדים בעבודה.

מניתוח החסמים המפורט לעיל, עולה כי החסם החוקי והחסם הכלכלי הם חסמים עיקריים המונעים השתלבות בשוק העבודה של גברים חרדים.

3. תפקידו של השירות האזרחי בהסרת החסמים העומדים בפני גברים חרדים
נוכח החשיבות שרואה הממשלה בשילוב גברים חרדים בתעסוקה, ננקטו בשלוש השנים האחרונות צעדים משמעותיים לעידוד תעסוקת גברים חרדים. אחד מהנדבכים המשמעותיים במדיניות זו הוא הגדלת היקף המתגייסים לשירות צבאי מותאם, ובמקרים מסוימים, כמהלך משלים חיוני, לשירות אזרחי. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011 אשר קבעה, כפי שיפורט בהמשך, יעדי התנדבות לשירות אזרחי.

השירות האזרחי מסייע בעידוד תעסוקת גברים חרדים באמצעות הסרת שלושה מהחסמים אשר פורטו לעיל. ראשית, התנדבות לשירות האזרחי מבטלת את ההגבלות שקיימות כתוצאה מהסדר "תורתו אומנותו" ומאפשרת לגבר חרדי לעבוד באופן חוקי. שנית, השירות האזרחי מקנה למרבית המתנדבים כישורים מקצועיים וניסיון תעסוקתי בסיסי ובכך מקל את השפעת החסם המקצועי. הכוונת המתנדבים לתחומי שירות בעלי ערך תעסוקתי גבוה ויצירת מערך הכוונה תעסוקתית במהלך ועם תום השירות, עתידים לשפר את טיב הכישורים התעסוקתיים ולהקל באופן מהותי על החסם המקצועי. לבסוף, השירות האזרחי עתיד להעלות את פוטנציאל ההשתכרות העתידי של בוגרי השירות, בעיקר באמצעות שדרוג כישוריהם המקצועיים. למתנדבים ניתנת אפשרות לשפר את כישוריהם המקצועיים גם עם תום השירות, זאת באמצעות שורת הטבות אשר כוללות, בין היתר, אפשרויות לימודים והכשרות מקצועיות מסובסדות.



פירוט ההמלצות להרחבת מערך השירות האזרחי בקרב חרדים

הרחבת מספר המתנדבים

ב-9.1.2011 התקבלה בממשלה החלטה מס' 2698 בדבר קידום השירות הצבאי והאזרחי בקרב גברים חרדים. החלטת הממשלה קבעה יעדים שאפתניים להתנדבות חרדים לצה"ל ולשירות האזרחי. היעדים קובעים כי החל משנת 2015, יתגייס קרוב לשליש ממחזור הגברים החרדים השנתי למסלולים מותאמים בצה"ל ושליש נוסף יתנדב לשירות אזרחי. כמו כן, שינתה ההחלטה את נהלי הגיוס לצה"ל בהתאם לטבלת הנהלים אשר הוצגה בפרק הקודם. ההחלטה האמורה, הטילה על הצוות לעניין השירות האזרחי והלאומי, להתייחס ליעדים הקבועים בה, ולכלול במסגרת המלצותיו התייחסות לצעדים הנדרשים לכינון מסלולי הביטחון האזרחי, ולעמידה ביעדי ההתנדבות לשירות האזרחי הקבועים החלטה.

להלן יעדי ההתנדבות לשירות אזרחי של גברים חרדים אשר נקבעו בהחלטת הממשלה מס' 2698:

שנה	יעדי התנדבות
2011	1,200
2012	1,500
2013	1,800
2014	2,100
2015	2,400

יעדים כמותיים לשירות אזרחי של גברים חרדים לפי תחומים

כפי שהובהר בהחלטת ממשלה מס' 2689, ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בכינונו של מסלול הביטחון האזרחי בשירות האזרחי. לשירות במסלול זה יש, בנוסף על התועלות החברתיות והמשקיות, גם תועלות ביטחוניות מהותיות. התועלות הביטחוניות נובעות הן עקב עצם ההתנדבות בתחום בעל חשיבות ביטחונית והן נוכח יכולתו של הצבא להפנות פחות חיילי חובה לגופים ביטחוניים במידה וגופים אלה יגייסו מתנדבים חרדים. אי לכך, נקבע כי יש להציב את השירות בתחומי הביטחון האזרחי בסדר העדיפות הגבוה ביותר מקרב מסלולי השירות האזרחי. עדיפות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בהחלטת ממשלה מס' 2689 מיום 9.1.2011, אשר קבעה כי גברים חרדים ללא ילדים בגילאי 26-22 יוכלו להתנדב רק למסלולים אלה (בניגוד ליתר המסלולים אשר מאפשרים התנדבות לחרדים ללא ילדים רק מגיל 26).

כאמור, השירות האזרחי בתחומי הביטחון האזרחי נמצא בעדיפות עליונה מבחינת הכוונת המתנדבים. עם זאת, הצוות רואה חשיבות רבה בהכוונת מרבית המתנדבים, שאינם משרתים בתחום הביטחון האזרחי, לתחומי שירות ממלכתיים. במסגרת קטגוריה זו נכנסים תחומי שירות המופעלים על ידי משרדי ממשלה שונים או עמותות ציבוריות ואשר משרתים את כלל הציבור. תחומי שירות אלה כוללים פעילויות בתחומי הרווחה, בטיחות בדרכים, הגנת הסביבה, טיפול וליווי אזרחים ותיקים וכו'.

נוסף על האמור, ישנם כיום מאות מתנדבים העושים עבודה חשובה בעמותות העוסקות בתחום הרווחה בתוך הקהילה החרדית (תחומי שירות "פנים קהילתיים"). עמותות אלה עוסקות בסיוע לאנשים עם מוגבלות, עזרה וגמילות חסדים וליווי ותמיכה בנוער חרדי נושר. מומלץ להמשיך ולהפעיל מתנדבים במסלול זה, אם כי כאמור תחום הביטחון האזרחי נמצא בעדיפות ראשונה ותחומי שירות ממלכתיים נמצאים בעדיפות שנייה. מומלץ כי במסגרת תחומי השירות "פנים קהילתיים" יתנדבו כ-25% מהמתנדבים החרדים.

במקביל להרחבת מספר המתנדבים מומלץ לפעול להמשך הגברת הפיקוח והבקרה, כמפורט בהמשך.



להלן יעדי ההתנדבות לפי תחומי השירות השונים:

שנה	תחומי שירות "ממלכתיים" המופעלים על ידי גופים ציבוריים וכן שירות בעמותות "פנים קהילתיות"								סה"כ
	משרד הבטחון	בריאות ללא פיגור חירום	הרשות לבטיחות בדרכים	מד"א ושירותי חירום	מכבי אש	משטרה ושב"ס	המשרד לביטחון פנים - מסגרות אזרחיות	רווחה ותכניות עתידיות (מתוכם: יעדי ההתנדבות של המשרד לאזרחים ותיקים)	
2011	10	25	100	50	20	40	175	780 (200)	1,200
2012	20	35	125	60	50	75	250	885 (400)	1,500
2013	20	45	125	70	100	100	300	1,040 (500)	1,800
2014	20	55	150	80	100	125	350	1,220 (600)	2,100
2015	20	65	150	90	100	150	400	1,425 (600)	2,400

להלן פירוט על תחומי ההתנדבות בהם מוצע להרחיב את היקף המתנדבים:

1. תחומי בטחון אזרחי

כפי שצויין בסעיף הקודם, השירות בתחומי הביטחון האזרחי נמצא בסדר העדיפות הגבוה ביותר מקרב מסלולי השירות האזרחי. להלן תיאור קצר של המסלולים השונים בתחום הביטחון האזרחי ופירוט על הצעדים הנדרשים בכדי לעמוד ביעדי ההתנדבות.

א. מסגרות אזרחיות של המשרד לביטחון פנים

המשרד לביטחון פנים מפעיל שלוש תכניות בהן משולבים מתנדבים חרדים: עיר ללא אלימות, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול ואגף קהילה ומניעת פשיעה (מציל"ה). תכנית 'עיר ללא אלימות' מבוססת על התמודדות מערכתית ברמה עירונית עם תופעות שונות של אלימות ובכלל זה אלימות במשפחה, אלימות בכבישים, אלימות בקרב מתבגרים, אלימות בבתי ספר ואלימות עבריינית. זאת תוך זיהוי מכנים משותפים ובניית פתרונות לתופעות השונות, שיתוף פעולה בין גורמים מהמגזרים השונים, וגיוס כל המערכות המתמודדות עם הנושא (חינוך, רווחה, משטרה ובריאות) לשם פתרון בעיות האלימות בעיר. נכון לחודש יוני לשנת 2011, תכנית עיר ללא אלימות מופעלת בכ- 80 רשויות מקומיות. במסגרתה מתנדבים כ-74 מתנדבים חרדים אשר פזורים ב-15 רשויות מקומיות, בתפקידי הדרכה וסיוע, כגון: מדריכי מוגנות, סירת הורים, מועדוני נוער ומוקדי מצלמות.

הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול עוסקת בגיבוש מדיניות לאומית והובלת המאבק בנגע הסמים. זאת באמצעות ייזום ופיתוח שירותים בתחומי החינוך, המניעה, ההסברה, הטיפול והשיקום של נפגעי סמים, הכשרת כוח אדם מקצועי, הפעלת מרכז מידע לאומי לנושאי הסמים ועידוד ההתנדבות למאבק בנגע הסמים. נכון לחודש יוני לשנת 2011, מתנדבים במסגרת התכנית כ-42 חרדים, בעיקר בתפקידי הדרכה והסברה בבתי ספר.

אגף קהילה ומניעת פשיעה (מציל"ה) במשרד לביטחון פנים עוסק בהפעלת פרויקטים בקהילה למניעת אלימות בקרב ילדים, נוער ומבוגרים ב-60 ישובים בארץ. מציל"ה פועלת בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, משרדי ממשלה וגופים אחרים בקהילה. פעילות מציל"ה ביישובים אלה מביאה לשיפור האווירה בבית הספר, לצמצום נשירת תלמידים, לירידה בתופעת האלימות, ההרס והוונדליזם, לבניית מסגרות לפעילות ולתמיכה ב"נוער מנותק", לירידה במספר התיקים במשטרה של נוער מנותק



ולעליה בשיעור המתגייסים לצה"ל. נכון לחודש יוני לשנת 2011, מתנדבים במסגרת התכנית 15 חרדים.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים:

יעדי ההתנדבות למסגרות האזרחיות של המשרד לביטחון פנים, אשר נקבעו בהתאם לפוטנציאל ההרחבה, הם שאפתניים מאוד. היעדים קובעים כי בשנת 2015 יתגייסו 400 מתנדבים למסלולים אלה, לעומת 126 מתנדבים במסלולים אלה נכון לאפריל 2011 (גידול של כ-220%). חשוב לציין כי פוטנציאל ההרחבה מבוסס במידה רבה על נהלי הגיוס החדשים אשר מאפשרים לחרדים ללא ילדים להתנדב למסלולי בטחון אזרחי החל מגיל 22.

לצורך השגת היעדים, יש הכרח להתמודד עם מספר קשיים וחסמים, הן מכיוון המתנדבים והן מכיוון המשרד. מבחינת המתנדבים, הרי שקיימת בעייתיות בהתנדבות לתחום הביטחון האזרחי, מבחינת החשש לפגיעה ביכולתם לשמור על אורח החיים הנהוג בקהילתם ובשל מניעים אידיאולוגיים של חלק מהמגזר החרדי. מבחינת המשרד, הרי שלצורך הפעלת מתנדבים נדרשת הערכות לוגיסטית מיוחדת וביצוע התאמות מנהליות ותפישתיות לצורך קליטת המתנדבים.

לשם התמודדות עם הקשיים האמורים, מומלץ למקד את המאמצים הייעודיים במיון ושיבוץ מתנדבים למסלולי הביטחון האזרחי. זאת באמצעות עידוד והכוונת המתנדבים לתחומי הבטחון האזרחי, בהתאם ליעדי ההתנדבות המומלצים. כמו כן, יש לוודא כי מתקיים קשר רציף בין המשרד לביטחון פנים לבין המאמצים הייעודיים בנוגע למקומות ההתנדבות השונים. נוסף על האמור, על המשרד לביטחון פנים להקפיד על ביצוע ההתאמות הנדרשות במקומות ההתנדבות וכן לפתוח מקומות התנדבות ברשויות מקומיות נוספות במסגרת שלוש התכניות האמורות.

ב. משטרה ושב"ס

מתנדבים חרדים יכולים להתנדב כיום במשטרה ובשב"ס בעיקר לתפקידים מנהליים. במשטרה, מתנדבים יכולים לבצע תפקידים במעבדות זיהוי פלילי, במוקדי מצלמות וכן תפקידים חשבותיים. בשב"ס, ממלאים המתנדבים מגוון תפקידי מינהלה והדרכה, כגון: חשבות, תפקידי מחסנאות ולוגיסטיקה. נכון לחודש יוני לשנת 2011, מספר המתנדבים כיום בשב"ס ובמשטרה עומד על 17.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים:

יעדי ההתנדבות למשטרה ושב"ס נקבעו בהתאם לפוטנציאל ההרחבה. היעדים קובעים כי בשנת 2015 יתגייסו 150 מתנדבים למסלולים אלה, לעומת יעד של 40 מתנדבים בשנת 2011 (גידול של כ-275% בתוך ארבע שנים). חשוב לציין כי פוטנציאל ההרחבה מבוסס במידה רבה על נהלי הגיוס החדשים אשר מאפשרים לחרדים ללא ילדים להתנדב למסלולי בטחון אזרחי החל מגיל 22.

קיימים קשיים מהותיים בקליטת מתנדבים למשטרה ולשב"ס. מבחינת חלק מהמתנדבים הפוטנציאליים, קיימת בעייתיות ייחודית בהתנדבות למשטרה ושב"ס, בשל בעיות אידיאולוגיות-תרבותיות (למשל סוגיית לבישת המדים). מבחינת המשרד, הרי שלצורך הפעלת מתנדבים נדרשת הערכות לוגיסטית מיוחדת וביצוע התאמות מנהליות ותפישתיות לצורך קליטת המתנדבים. לעיתים לא ניתן לבצע התאמות אלה, למשל לעניין התנדבות גם בשבת.

לשם התמודדות עם הקשיים האמורים, מומלץ למקד את המאמצים הייעודיים בהכוונת מתנדבים למסלולי הבטחון האזרחי. זאת באמצעות עידוד והכוונת המתנדבים לתחומי הבטחון האזרחי, בהתאם ליעדי ההתנדבות המומלצים.



נוסף לאמור, יש הכרח לפתוח מקומות שירות נוספים ואטרקטיביים יותר בעבור המתנדבים. בכלל זה יש לשלב מתנדבים בתפקידים שאינם מנהליים כגון ניידות סיוור. לבסוף, יש לבחון יצירת מסלול הכולל התנדבות בשירות אזרחי ולאחר מכן קליטה ישירה כעובדים מן המניין במשטרה ובשב"ס. לחלופין, ניתן להפעיל מסלול "בתנאי קבע" למתנדבים שסיימו את שירותם.

ג. מכבי אש

כיום, אין חרדים המתנדבים למערך מכבי האש. בעבר, היו מספר ניסיונות לשלב מתנדבים חרדים במערך כיבוי האש, אך נוכח התנגדות מצד ועד העובדים העניין לא יצא לפועל.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים:

מנהלת השירות האזרחי-לאומי מעריכה כי קיים פוטנציאל לא מבוטל של חרדים המעוניינים להתנדב לשירות אזרחי במכבי אש. יעדי ההתנדבות למכבי האש נקבעו בהתאם לפוטנציאל האמור וקובעים כי בשנת 2015 יתגייסו 100 מתנדבים למסלול זה, לעומת יעד של 20 מתנדבים בשנת 2011 (גידול של 400% בתוך ארבע שנים). חשוב לציין כי פוטנציאל ההרחבה מבוסס במידה רבה על נהלי הגיוס החדשים אשר מאפשרים לחרדים ללא ילדים להתנדב למסלולי בטחון אזרחי החל מגיל 22. קיימים קשיים מהותיים בקליטת מתנדבים למכבי האש. מבחינת חלק מהמתנדבים הפוטנציאליים, קיימת בעייתיות ייחודית בהתנדבות למכבי האש, בשל בעיות אידיאולוגיות-תרבותיות (למשל סוגיית לבישת המדים). מבחינת הארגון, הרי שלצורך הפעלת מתנדבים נדרשת הערכות לוגיסטית מיוחדת וביצוע התאמות מנהליות ותפישותיות לצורך קליטת המתנדבים. לעיתים יש קשיים מהותיים בביצוע התאמות אלה, למשל לעניין התנדבות גם בשבת או במשמרות ארוכות. בהמשך לכך, יצויין כי לצורך התנדבות למכבי האש, דורש המשרד לביטחון פנים, התנדבות למשך שנתיים בהיקף של כ-48 שעות שבועיות. כמו כן, המשרד מעוניין להפעיל את המתנדבים במשמרות של 24 שעות (ולאחריהן 48 שעות מנוחה).

לשם התמודדות עם הקשיים האמורים, יש צורך ליצור מסלול שירות מותאם למערך כיבוי האש, אשר שונה ממסלולי השירות הקיימים (כיום, המתנדבים משרתים במשך 40 שעות בשבוע למשך שנה או 20 שעות למשך שנתיים). לכן, מומלץ לבצע התאמות במסלול השירות, זאת באמצעות הפעלת המתנדבים בשנה הראשונה במסלול החד שנתי וקליטתם בשנה השנייה למערך הכיבוי במסלול "דמוי קבע" הנהוג במשטרה ובצבא. כמו כן, מומלץ למקד את המאמצים הייעודיים במיון ושיבוץ מתנדבים למסלולי הביטחון האזרחי. זאת באמצעות עידוד והכוונת המתנדבים לתחומי הביטחון האזרחי, בהתאם ליעדי ההתנדבות המומלצים. לבסוף, יש לתת עדיפות למתנדבים מצטיינים להיקלט אחר השירות כעובדים מן המניין, ככל שקיימים תקנים פנויים לקליטתם, וכן לשקול הפעלת מסלול בתנאי "קבע", למתנדבים שסיימו את שירותם.

ד. מד"א וארגוני פינוי חירום אחרים

התנדבות לתחום פינוי החירום טומנת בחיקה תועלות משקיות רבות. בפועל, ישנם חרדים רבים הבוחרים להתנדב (שלא במסגרת השירות האזרחי) לארגוני פינוי חירום, כך שקיים פוטנציאל לא מבוטל לתחום זה. המתנדבים יכולים למלא תפקידים מגוונים, לרבות תפקידים של נהג אמבולנס וחובש מלווה. מספר המתנדבים החרדים כיום עומד על כ-30 מתנדבים.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים: על פניו, קיים פוטנציאל הרחבה מהותי לשירות אזרחי בתחומי הפינוי הרפואי. עם זאת, יש לציין כי קיימת כיום התנגדות מסוימת לשירות במד"א אשר פוגעת קשות ביכולת קליטת המתנדבים לארגון. לכן נקבעו יעדי התנדבות צנועים יחסית הקובעים כי בשנת 2015



יתגייסו 90 מתנדבים למסלול זה, לעומת יעד של 50 מתנדבים בשנת 2011 (גידול של 80% בתוך ארבע שנים). בנוסף על בעיית ההתנגדות, קיימים מספר קשיים נוספים בקליטת מתנדבים לארגוני פינוי חירום, כגון הצורך להיערך מבחינה מנהלית ולבצע התאמות מבניות ותפעוליות לצורך קליטת המתנדבים.

לשם התמודדות עם הקשיים האמורים, יש צורך קודם כל לנסות ולהגיע להסכמות עם ראשי המגזר על מתן אפשרות להתגייס לשירות אזרחי מטעם מד"א. כמו כן, יש לוודא כי ארגוני הפינוי מקפידים על ביצוע ההתאמות הנדרשות לצורך פעולת המתנדבים. נוסף על האמור, מומלץ למקד את המאמצים הייעודיים במיון ושיבוץ מתנדבים למסלולי הביטחון האזרחי. זאת באמצעות עידוד והכוונת המתנדבים לתחומי הביטחון האזרחי, בהתאם ליעדי ההתנדבות המומלצים.

2. תחומי שירות "ממלכתיים" - הרשות לבטיחות בדרכים, המשרד לאזרחים ותיקים, משרד הבריאות, משרד

הבטחון ועמותות המעניקות שירות לכלל הציבור

כפי שצוין בסעיף הקודם, הצוות רואה חשיבות רבה בהכוונת מרבית המתנדבים, שאינם משרתים בתחום הביטחון האזרחי, לתחומי שירות ממלכתיים. במסגרת קטגוריה זו נכנסים תחומי שירות המופעלים על ידי משרדי ממשלה שונים או עמותות ציבוריות, ואשר משרתים את כלל הציבור. להלן תיאור קצר של התכניות השונות ופירוט על הצעדים הנדרשים בכדי לעמוד ביעדי ההתנדבות.

א. הרשות לבטיחות בדרכים

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כפופה לשר התחבורה ועוסקת בתכנון והובלת האסטרטגיה הלאומית לבטיחות בדרכים מתוך כוונה להפחית את מספר תאונות הדרכים ואת מספר ההרוגים במדינת ישראל. השנה, החלה הרשות להפעיל מתנדבים חרדים. במסגרת התכנית, הרשות תכשיר ותפעיל את המתנדבים אשר יעסקו בהדרכה בבתי ספר בנושא זהירות בדרכים ובהפעלת וברכיוז פרויקטים כגון משמרות זה"ב, פרויקט הדרכת נהגי הסעות, הפסקה פעילה ו"יום בטיחות ישובי". המתנדבים יעברו הכשרה של שלושה ימים בנושא זהירות ובטיחות בדרכים ובמהלך השנה יעברו הכשרות שונות.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים:

זהו פרויקט חדש, אך בעל פוטנציאל להפעלת מספר מתנדבים מהותי. יעדי ההתנדבות נקבעו בהתאם לפוטנציאל האמור וקובעים כי בשנת 2015 יתגייסו 150 מתנדבים למסלול זה, לעומת 0 מתנדבים בשנת 2010.

לשם השגת יעדי ההתנדבות האמורים ונוכח ראשוניותו של הפרויקט, יש לוודא כי תפקידי השירות ואופי השירות מתנהלים בהתאם לנהלים שהוסכמו עליהם בין הרשות לבין המנהלת. כמו כן יש לוודא כי השירות מתבצע במקומות אשר בוצעו בהם ההתאמות הנדרשות לצורך הפעלת מתנדבים חרדים.

ב. משרד הבריאות

כיום, ישנם כמה עשרות חרדים המתנדבים במוסדות רפואיים (למשל בית החולים מעייני הישועה). משרד הבריאות ניסה לגייס מתנדבים לתפקיד של מחסנאים בבתי חולים, אך לא היה ביקוש לתפקיד זה.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים: יעדי ההתנדבות למשרד הבריאות (בעיקר בתי חולים וקופות חולים) קובעים כי בשנת 2015 יתגייסו 65 מתנדבים למסלול זה, לעומת יעד של 25 מתנדבים בשנת 2011 (גידול של 160% בתוך ארבע שנים).



לשם השגת יעדי ההתנדבות האמורים, יש הכרח לפתוח מקומות שירות נוספים ואטרקטיביים יותר בעבור המתנדבים. כמובן שיש לוודא כי התפקידים יהיו מותאמים לחרדים מבחינת סוגיות של צניעות וכשרות. לצורך כך נדרשת רמת מחויבות גדולה יותר מצד המשרד ומצד בתי החולים וקופות החולים. כמו כן, במידה ויפתחו מקומות שירות נוספים, ובמידה ויתברר כי קיים פוטנציאל גדול יותר מיעדי ההתנדבות הקבועים, הרי שניתן לייעד את עבודת המאמרים היעודיים גם לתחום הבריאות.

ג. משרד הביטחון

מתנדבים חרדים יכולים לשרת במוקדים טלפונים אשר מפעיל אגף שיקום נכים במשרד הביטחון. קיים פוטנציאל לכמה עשרות מתנדבים מדי שנה במסגרת זו.

ד. המשרד לאזרחים ותיקים (פרויקט "והדרת")

המשרד לענייני אזרחים ותיקים מפעיל את פרויקט "והדרת", אשר מופעל בשיתוף פעולה עם מחלקות הרווחה במועצות המקומיות. המשרד לאזרחים ותיקים מעמיד צוות של עובדים סוציאליים שמלווים את הפרויקט ומכשירים את המתנדבים לעבוד עם הקשישים. הפרויקט מתמקד באיתור אזרחים ותיקים החווים בדידות, בשיתוף עם כל הגורמים העוסקים בזקנה בקהילה, בכללם מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. במסגרת הפרויקט פועלים נכון לחודש יוני לשנת 2011, 112 מתנדבים בארבע ערים: ירושלים, בני-ברק, אשדוד וחיפה. תפקיד המתנדבים הוא ללוות במשך מספר שעות קשישים החיים בבדידות ולסייע להם הן באמצעות עזרה חברתית לקשיש והן באמצעות מתן עזרה לוגיסטית הכוללת ליווי לסידורים שונים. כל מתנדב במסלול המפוצל מלווה 3-5 קשישים ומשלב מספר שעות שבועיות גם במרכזי יום לקשישים. במסגרת הרחבת הפרויקט נקבעו גם שני יעדים נוספים לשירות: ביצוע חלק מהותי מההתנדבות במרכזי יום או קהילות תומכות המשרתות מספר רב של קשישים, ושילוב חלק מהמתנדבים לטובת ליווי קשישים שאינם משתייכים בהכרח לקהילה ממנה הגיע המשרת.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים: לפרויקט יש פוטנציאל הרחבה מהותי. מחד גיסא, קיים ביקוש גדול להתנדבות לפרויקטים כאלה מקרב החרדים. מאידך גיסא, לתכנית יש תועלות חברתיות ומשקיות ובראשן שיפור איכות חייהם של קשישים מכל המגזרים, וכן חיזוק המסגרות התומכות המסייעות לקשיש לשמור על איכות חיים גבוהה, והן עשויות לצמצם הזדקקות לפתרון חוץ ביתי או לעובד זר. אי לכך, יעדי ההתנדבות נקבעו בהתאם לפוטנציאל האמור וקובעים כי בשנת 2015 יתגייסו 600 מתנדבים למסלול זה, לעומת יעד של 200 מתנדבים בשנת 2011 (גידול של 200% בתוך ארבע שנים).

לשם השגת יעדי ההתנדבות האמורים, על המשרד לפתוח מקומות שירות נוספים בערים הקיימות ובערים נוספות. כמו כן, יש להמשיך ולשלב את המתנדבים גם במרכזי יום ובקהילות תומכות.

ה. רווחה- בגופים ועמותות ציבוריות

כיום, מופעלים מאות מתנדבים בעמותות העוסקות בתחום הרווחה והנותנות שירות לכלל המגזרים והקהילות. בין העמותות הללו ניתן לציין את "יד שרה" העוסקת בהשאלת ציוד רפואי לכלל התושבים, "איחוד הצלה" העוסקת בפינוי רפואי (בדומה למד"א), "רטורנו" העוסקת בגמילה מהתמכרויות בקרב בני נוער ובוגרים ו"עזר מציון" העוסקת בתחום הסיוע הפארא-רפואי לחולים ולמוגבלים, מגישה סיוע לסובלים מבעיות תפקודיות או הנמצאים במצבי משבר. יעדי ההתנדבות למסלול זה קובעים כי בשנת 2015 יתגייסו 825 מתנדבים למסלול זה (ללא התחשבות ביעדי המשרד לאזרחים ותיקים), לעומת יעד של 580 מתנדבים בשנת 2011 (גידול של 42% בתוך ארבע שנים).



פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים: כיום, קיים ביקוש גדול בקרב גופים מפעילים למתנדבים חרדים. כמובן שיש לוודא כי התפקידים יהיו מותאמים לחרדים מבחינת סוגיות של צניעות וכשרות.

3. תחומי שירות "קהילתיים" - עמותות העוסקות בעיקר בסיוע פנים קהילתי

כיום, ישנם מאות מתנדבים העושים עבודה חשובה בעמותות העוסקות בתחום הרווחה בתוך הקהילה החרדית. עמותות אלה עוסקות בסיוע לאנשים עם מוגבלות, עזרה וגמילות חסדים וליווי ותמיכה בנוער חרדי נוסף. מומלץ להמשיך ולהפעיל מתנדבים במסלול זה, אם כי כאמור תחום הביטחון האזרחי נמצא בעדיפות עליונה ותחומי שירות ממלכתיים נמצאים בעדיפות שנייה.

שיפור רמת המודעות לשירות ותדמית השירות האזרחי של גברים חרדים

כאמור, קיימים מספר חסמים תרבותיים המקשים על השתלבותו של הגבר החרדי בשוק העבודה. עם זאת, בגילאים מבוגרים יותר, לאחר שהשידוך התבצע, המשפחה גדלה ואיתה הנטל הכלכלי, נראה כי גדלה הנטייה לחפש פרנסה. חשוב לציין כי גם כאשר האברכים מחליטים שברצונם להשתלב בשוק העבודה, בין היתר באמצעות התנדבות לשירות אזרחי (אשר יאפשר להם לעבוד באופן חוקי), הרי שהם עדיין ממשיכים לשמור על כל סממני התרבות של המגזר החרדי ויחפשו עיסוק אשר יאפשר להם לשמור על אורחות חייהם ועל היותם חלק אינטגרלי מהקהילה לה הם שייכים.

לכן, קיימת כאמור חשיבות רבה לתדמית המתנדבים בקרב האוכלוסייה החרדית, אשר עלולה להשפיע על החלטתו של האדם לעניין ההתנדבות לשירות אזרחי בכלל ולעניין מקום השירות בפרט. לפיכך, וכחלק מפעולות נוספות להסרת החסמים השונים, ממליץ הצוות לפעול לשיפור תדמית השירות האזרחי והעלאת המודעות לשירות בקרב אוכלוסיית החרדים. סוגיה זו תופשת משנה חשיבות בהקשר של שירות בגופים ציבוריים-ממלכתיים כמשטרה ושב"ס, הן בשל החשש ממפגש עם תרבות שונה ועם פערי צניעות והן עקב תפישות אידאולוגיות של קבוצות מסוימות באוכלוסייה החרדית.

לצורך התמודדות עם סוגית התדמית, הצוות סבור כי הדרך הטובה ביותר ליצור תדמית חיובית לשירות האזרחי היא באמצעות יצירת מסה קריטית של מתנדבים אשר יבצעו שירות איכותי התורם לקהילתם ולעצמם. אי לכך, לא מומלץ לצאת בקמפינים פרסומיים, אלא פשוט ליישם את המלצות הצוות הכוללות הגדלה משמעותית של מספר המתנדבים והפעלת מעטפת תעסוקתית שתסייע להם להשתלב בתעסוקה איכותית עם תום השירות. כמו כן, מומלץ לוודא כי תחומי השירות עצמם יהיו תחומי שירות בעלי תדמית חיובית ולא יתפשו כהילה כתחומי שירות בהם המשרת מבלה את זמנו לריק.

נוסף על האמור, יש הכרח לשמר את תדמית השירות כאזרחי כשירות התנדבותי המאפשר שמירה על אורח חיים חרדי ואשר מתבצע במקומות שירות מותאמים תרבותית. לכן, על המינהלה לוודא כי הגופים המפעילים מתנדבים חרדים, מבצעים את ההתאמות התרבותיות הנדרשות (כשרות, הפרדה בין גברים לנשים וכו') בכדי לאפשר למתנדבים לשמר את אורח החיים הנהוג בקהילתם. לצורך כך, יש לוודא כי הגוף המפעיל מקבל הדרכה בדבר ההתאמות הנדרשות וכי קיים איש קשר מטעמו אשר יהיה אחראי על קליטת והפעלת המתנדבים בהתאם להנחיות מנהלת השירות האזרחי-לאומי.

לעניין, חוסר המודעות של חלקים מהחברה החרדית לקיומה של אופציית השירות האזרחי, הרי שהיקף החשיפה של החברה החרדית לשירות אזרחי אמור לגדול לאורך זמן, ככל שתצטבר מסה קריטית של



מתנדבים חרדים (נכון לחודש יוני לשנת 2011 סיימו את שירותם למעלה מ-1,200 גברים חרדים). בהנתן קצב הגידול הנוכחי של היקף המתנדבים, הרי שהמודעות לשירות אמורה לגדול באופן מהותי. עם זאת, יש הגיון לפעול באופן ממוקד להגדלת המודעות של הגברים החרדים לאפשרות השירות האזרחי, זאת במטרה לוודא עמידה ביעדי ההתנדבות. צעד זה יתבצע באמצעות הפעלת מאתרים יעודיים אשר יפעלו בקרב אוכלוסיית היעד. בכל מקרה, יש להמנע מיציאה בקמפינים תקשורתיים אשר עלולים רק ליצור אנטגוניזם.

שיפור אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים

עמידה ביעדי ההתנדבות לשירות אזרחי עליהם ממליץ הצוות, מחייבת, בין היתר, שיפור של אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים. מטרת המערך היא לפעול ליצירת מסה קריטית של מתנדבים מחד גיסא, ולהתאים בין היצע מקומות ההתנדבות במסלולים השונים לביקוש מצד המתנדבים מאידך גיסא. זאת מאחר שבעבר היו מקרים בהם בתחומי שירות מסוימים פורסמו מכרזים, אשר לא הצליחו לגייס מתנדבים אליהם, בעוד בתחומים אחרים היה עודף ביקוש של מתנדבים פוטנציאליים.

יש לציין, כי בעקבות החלטת ממשלה מס' 2689 מיום 9.1.2011, שבמסגרתה שונה נהלי הגיוס לצה"ל והוקדם גיל הפניית דחויי השירות למאגר המילואים לגיל 28, הרי שניתן להבחין בירידה בחודשים האחרונים בקצב המתנדבים לשירות אזרחי: ממוצע של 120 מתנדבים בארבעת החודשים הראשונים של 2011 לממוצע של 70 מתנדבים בחודשים מאי ויוני. שינוי נהלי הגיוס מציב אתגר מהותי בפני מנהלת השירות ורק מחזק את הצורך בשיפור אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים.

נוכח האמור לעיל, ממליץ הצוות על הפעלת מאתרים יעודיים לשירות אזרחי במגזר החרדי, בהתאם לאופן האיתור, המיון והשיבוץ שמופעל על ידי הצבא בתכניות נח"ל חרדי ושח"ר. כמו כן, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2689 מיום 9.1.2011, המציבה את השירות הצבאי בסדר העדיפות הגבוה ביותר ואת השירות האזרחי בתחום הביטחון האזרחי כבעל עדיפות על פני שירות האזרחי בתחומים אחרים, הרי שיש לוודא כי המאתרים היעודיים יתנו עדיפות למיון ושיבוץ מתנדבים למסלולי שירות ביטחוניים-אזרחיים מקרב המתנדבים לשירות אזרחי.

בנוסף על האמור, ממליץ הצוות כי מנהלת השירות האזרחי-לאומי תבצע מדי רבעון מיפוי במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין התקנים הקיימים לבין הביקוש להתנדבות שקיים בפועל. כמו כן, מומלץ כי המינהלה תעקוב מדי רבעון אחר העמידה ביעדים עליהם המליץ הצוות. במידה ותזוהה אי התאמה בתחום מסוים (קרי היצע התקנים גדול מהביקוש בפועל), הרי שיש לקיים מאמץ ממוקד, יחד עם המשרד הרלבנטי, להסרת החסמים לאיוש התקנים. כמו כן, הצוות ממליץ כי יש לוודא, מבעוד מועד, כי תוספת התקנים תינתן במקומות אליהם יכולים המתנדבים להגיע בתחבורה ציבורית, או לחלופין לוודא כי הגוף המוכר מוצא הסדרים תחבורתיים אשר יאפשרו למתנדבים להגיע למקום שירותם.

לבסוף, ממליץ הצוות כי מנהלת השירות האזרחי-לאומי תדווח מדי חצי שנה לועדת הליווי על היקף המתנדבים ועל מידת העמידה ביעדי ההתנדבות האמורים.

המשך חיזוק מערך הפיקוח, דיווח ובקרה

הצוות המליץ במסגרת דו"ח זה על הרחבת מספר המתנדבים במערך השירות האזרחי והדגיש כי לשם ההרחבה נדרש ליצור ערך לשירות, הן מבחינת המתנדב והן מבחינת הקהילה והחברה. לצורך כך, יש לוודא כי תתקיים חוויה חיובית למתנדבים מעצם התרומה ומהערך התעסוקתי שיקבלו במקום ההתנדבות



וכן חוויה חיובית לחברה הנהנית מהתועלת שבהתנדבות עצמה. האחריות לכך מוטלת הן על מנהלת השירות האזרחי-לאומי ומשרדי הממשלה השותפים והן על הגופים המוכרים והמפעילים. כיום, מנהלת השירות האזרחי-לאומי מפעילה מערך פיקוח, דיווח ובקרה, לרבות הפעלת חברת בקרה ודיווח החל מהרבעון הראשון לשנת 2011. בנוסף, במסגרת הפיקוח שמבצעת המינהלה, מועברים דיווחים תקופתיים מהגופים המוכרים ומהגופים המפעילים על טיב ההתנדבות, וכן מבוצעות ביקורות תקופתיות. זאת במטרה לוודא כי המתנדבים מקבלים את מלוא זכויותיהם, וכי המתנדבים מבצעים את שירותם בהתאם להגדרות התפקיד ובהתאם להנחיות המינהלה לעניין אופי, היקף ותדירות ההתנדבות. מומלץ להמשיך ולהגביר את הפיקוח והבקרה שמבצעת המינהלה. בנוסף, מומלץ לוודא כי המתנדבים מחתימים שעון נוכחות, ככל שהדבר ניתן, וכי דיווחי השעות מועברים למינהלה. בהמשך לכך, על המינהלה לוודא כי הגופים המפעילים ממלאים את הנחיותיה במלואן. במקרים חריגים, אף ניתן לשלול את הזכות להפעיל מתנדבים מגוף אשר חורג באופן חוזר ונשנה מאופן ההפעלה המוגדר. לבסוף, מומלץ להטיל על המינהלה לדווח על פעילות הפיקוח והבקרה שביצע, במסגרת הדיווח התקופתי לועדת הליווי, עליה המליץ הצוות.

יצירת מסגרת תומכת לשילוב בעבודה

בכדי לוודא כי מרבית המתנדבים ישולבו בהצלחה בשוק העבודה, ממליץ הצוות להפעיל "מעטפת תעסוקתית" למתנדבים אשר תפעל במהלך ועם תום השירות. חשוב להדגיש כי המעטפת התעסוקתית לא תפעל במסגרת זמן ההתנדבות ולא תפגום באיכות השירות.

מטרתה העיקרית של המעטפת האמורה היא סיוע למתנדבים בהשתלבות ישירה בתעסוקה, הכשרות מקצועיות, בלימודי הנדסאות ובהשכלה גבוהה. לצורך כך, על המעטפת לכלול מתן מידע וליווי המתנדבים במימוש זכויותיהם וההטבות המגיעות להם, הכוונה ותמיכה במעבר של קורסי כישורים רכים, השלמת כישורי יסוד (אנגלית, מתמטיקה, מחשבים ועברית ככל שנדרש) ומכינות להשכלה גבוהה, וכן ליווי והכוונה לתעסוקה, הכשרה או לימודים עם תום השירות.

נוסף לאמור, הצוות ממליץ על ביצוע הכשרה בסיסית למתנדבים עם תחילת השירות, באופן שיאפשר תרומה מירבית של המתנדבים לקהילה. לשם כך, יש לעדכן את תעריף ההשתתפות העצמית לסך של 450 ש"ח לחודש.



הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים

רקע לשירות אזרחי-לאומי של בני מיעוטים

1. תשתית חוקית

השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים מבוסס על התשתית חוקית של השירות הלאומי הכללי. השירות מבוסס כיום על הגדרה בסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995, ועל תקנות שהוצאו מכוחו של חוק זה - תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות) התשס"ב-2002.

2. רקע היסטורי

בסוף שנות ה-90, החלו בנות מיעוטים להתנדב במסגרות השירות האזרחי-לאומי. במקביל, היו מספר ניסיונות נקודתיים, של כמה ראשי ערים/מועצות מקומיות ערביות (כגון עילוט ודיר-חנא) להפעיל שירות אזרחי-לאומי ברשויותיהם. למשך שנה או שנתיים הייתה פעילות מצומצמת – אבל זו נפסקה עם פרוץ אירועי אוקטובר 2000. ניסיון נוסף שיוזם שוב ראש עיריית טייבה, עיסאם מסארווה, לשילוב מתנדבות בנות מיעוטים בשירות אזרחי-לאומי, נתקל בהתנגדות עזה בקרב מנהיגי המגזר הערבי ובוועד הארצי של ראשי המועצות הערביות. בעקבות ההתנגדות החליט ראש עיריית טייבה לוותר על התוכנית.

בשנת 2000, בעקבות החלטת הממשלה דאז, הוטל על המועצה לביטחון לאומי לערוך עבודת מטה מקיפה בנושא שירות אזרחי לבני מיעוטים. הממצא העיקרי שנתגלה בעבודת המטה היה תמיכה של חלק גדול מהציבור הערבי (כ-59%) בשירות אזרחי התנדבותי של בני מיעוטים. עבודת המטה הראתה כי תכנית שירות אזרחי-לאומי התנדבותית, שתענה על דרישות ורצון בני הנוער מהמגזרים השונים, צפויה לנחול הצלחה גדולה ואחוזי השתתפות נכרים בקרב האוכלוסייה הערבית. ואכן, צוות המטה שעסק בנושא זה הגיש המלצות ברוח זו לממשלת ישראל. בין ההמלצות הייתה גם אחת שהצביעה על יתרון השימוש במונח "שירות אזרחי" במקום "שירות לאומי" – בעיקר כלפי האוכלוסייה הערבית.

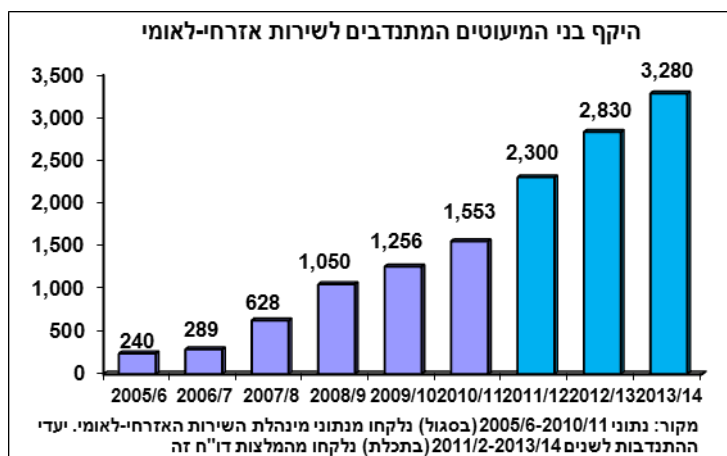
במאי 2004 יזם שר הביטחון דאז, שאול מופז, ועדה ציבורית שתפקידה היה לבחון את האפשרויות לכינונה של מערכת שירות אזרחי-לאומי כוללת במדינת ישראל. כיושב ראש הועדה מונה אלוף (במילואים) דוד עברי. בפברואר 2005 הגישה ועדת עברי דו"ח ביניים. ביחס לאוכלוסיית ערביי ישראל, אומר הדו"ח: "המגזר הערבי אינו נקרא עד כה ברובו לשירות חובה בצה"ל. הועדה ממליצה לפתוח... את מסגרת השירות האזרחי לבני ובנות המגזר הערבי, במטרה ליצור עבורם חלופה לשירות הצבאי, ולהקים מסגרת חליפית אשר תאפשר לבני נוער ערביים לתרום לקהילה, לחברה ולמדינה בה הם חיים. הועדה מאמינה כי צעד זה יהווה פשרה בין עקרון השוויון והחובות האזרחיות הנלוות אליו, ובין הבעיה הלאומית האובייקטיבית המונעת את גיוס בני ובנות המגזר לצה"ל. למהלך חזויות השלכות חברתיות חיוביות על מעמדם של ערביי ישראל ועל מערכת היחסים בין יהודים לערבים בישראל. באופן זה מקווה הועדה כי תיסלל דרכו של המגזר להשתלב טוב יותר במרקם הפוליטי-חברתי הישראלי".

3. היקף המתנדבים

כפי שצוין לעיל, רק בסוף שנות התשעים נפתחה האפשרות בפני בנות מיעוטים להצטרף למסגרת השירות האזרחי-לאומי, ואילו לגבי גברים בני מיעוטים החל הדבר רק בחודש מאי 2000. בעוד שבתחילה התנדבו בודדים בלבד, הרי שבשנים האחרונות חל גידול מרשים במספר בני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי. זאת על אף ההתנגדות שמעורר השירות בקרב כמה ממנהיגי המגזר הערבי.



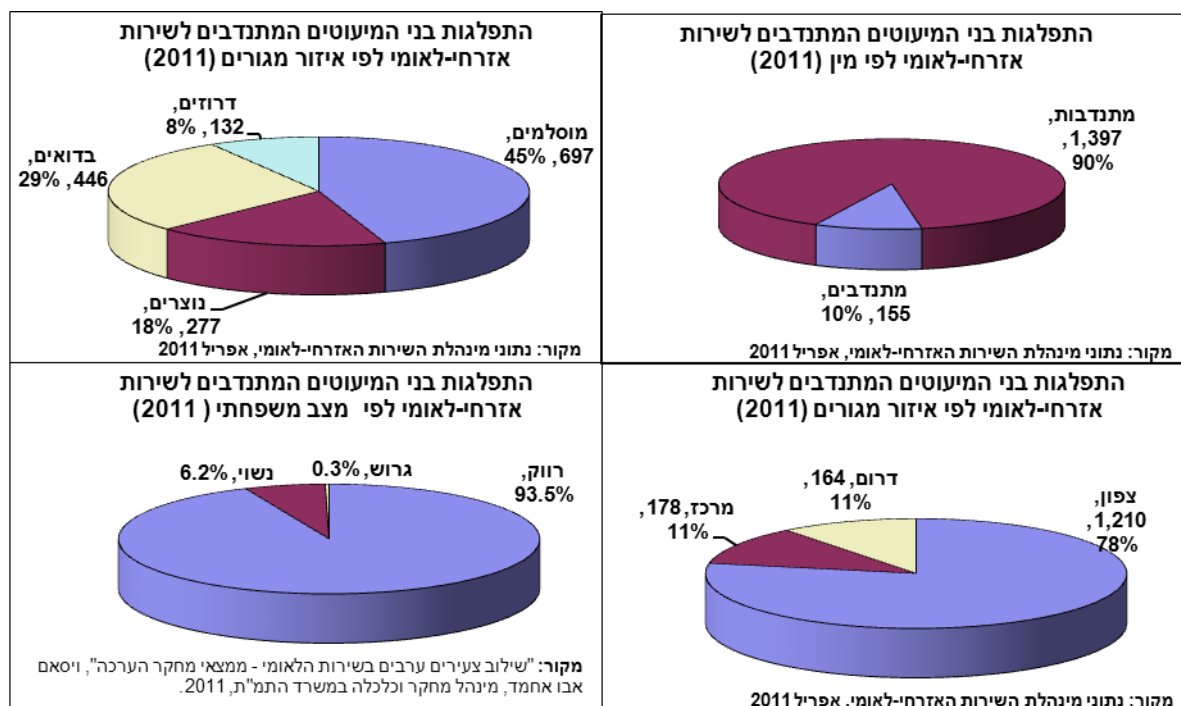
את העלייה החדה במספר המתנדבים ממגזר המיעוטים בשנים האחרונות (וכן את העלייה העתידית הצפויה נוכח המלצות הצוות), ניתן לראות בגרף הבא:



יצוין כי נכון לשנת 2010, היקף המחזור השנתי של בני המיעוטים בגילאי 18 עמד על 31.6 אלף אנשים, מתוכם 15.4 אלף בנות ו-16.2 אלף בנים¹⁰. אי לכך, הרי שהתנדבותן של 1,395 בנות מיעוטים (היקף המתנדבות בשנת 2010) שקול להתנדבות של 9.1% ממחזור בנות ה-18 במגזר המיעוטים. היקף המתנדבים בני המיעוטים בשנת 2010 (157 מתנדבים) שקול להתנדבות של 1% ממחזור בני ה-18 במגזר המיעוטים.

4. אוכלוסיית היעד

השירות האזרחי-לאומי לבני מיעוטים מיועד לצעירים וצעירות בגילאי 18-24, ככל שקיים תקן מתאים בעבור המתנדב/ת וככל שהוא/שהיא בוחר/ת להתנדב. להלן ניתוח של התפלגות המתנדבים בני המיעוטים לפי מין, קבוצות אוכלוסייה, מצב משפחתי ואיזור מגורים (הנתונים הם נתוני מלאי המעודכנים לאפריל 2011):



¹⁰ השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס, לוח 2.19.



כפי שניתן לראות, מרבית המתנדבים בני המיעוטים הן בנות. מבחינת החלוקה לקבוצות אוכלוסייה, הרי שיש ייצוג לא מבוטל לכל קבוצות האוכלוסייה בקרב בני המיעוטים. מבחינת התפלגות הגילאים, הרי כפי שצויין לעיל, השירות האזרחי-לאומי לבני מיעוטים מיועד לצעירים וצעירות בגילאי 18-24 (ניתן להתחיל את השירות בגיל 23 לכל המאוחר). הגיל הממוצע של המתנדבים עומד על 21.5. כ-74% מהמתנדבים הם בעלי תעודת בגרות וכ-25% הם בעלי 10-12 שנות לימוד. בקרב בעלי הזכאות לתעודת בגרות, ממוצע מספר יחידות הבגרות עמד על 28.9 יחידות¹¹.

לסיכום, הפרופיל הממוצע של מתנדב לשירות אזרחי-לאומי ממגזר המיעוטים הוא: בחורה רווקה, צעירה, בעלת תעודת בגרות וללא תכניות מוגדרות ומיידיות להשתלב בלימודים אקדמיים או בתעסוקה.

5. משך השירות ודמי הכלכלה המוענקים בגין השירות

משך השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים ודמי הכלכלה המוענקים בגינו מבוססים על אותה תשתית חוקית של השירות הלאומי הכללי. משך השירות מוגדר בתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות) התשס"ב-2002 ונקבע כשירות של לפחות 12 חודשים במשך 40 שעות בשבוע. ניתן להתנדב לשנה שנייה של שירות אזרחי-לאומי באישור הגוף המפעיל והמוכר ככל שקיים תקן בעבור המתנדב וככל שהוא מעוניין בכך. המתנדב לשירות לא רשאי ללמוד או לעבוד במהלך השירות, למעט לפי הוראות פרטניות של מנהלת השירות האזרחי-לאומי. כיום, כ-16% מהמתנדבים בני המיעוטים בוחרות לשרת שנה שנייה (238 מתנדבים לשנת שירות שנייה מתוך כלל 1,552 המתנדבים בני המיעוטים בשנת 2010/1).

דמי הכלכלה המוענקים למתנדבים נקבעו בתקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיר), תש"ס-1999 ומעודכנים ב-1 לספטמבר של כל שנה בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן. בהתאם לתקנות השירות הלאומי חלה חובה על הגוף המוכר לשלם למתנדבים דמי כלכלה לכיסוי הוצאותיהם בעבור תזונה, הוצאות אישיות ודמי כיס. כמו כן, על הגוף המוכר לכסות את כל הוצאות נסיעתם של המתנדבים ממקום השירות לביתם וחזרה. כמובן שעל הגוף המפעיל לכסות את כל הוצאות נסיעתם של המתנדבים במסגרת השירות. להלן פירוט דמי הכלכלה שמקבלים המתנדבים (נכון לספטמבר 2010):

לבעלי כלכלה עצמית	למקבלים כלכלה במקום השירות (שתי ארוחות ביום)	המקבלים כלכלה ומגורים במקום השירות	
729 ₪	616 ש"ח	503 ש"ח	מתנדבים הגרים בביתם
810 ₪	665 ש"ח		מתנדבים הגרים מחוץ לביתם

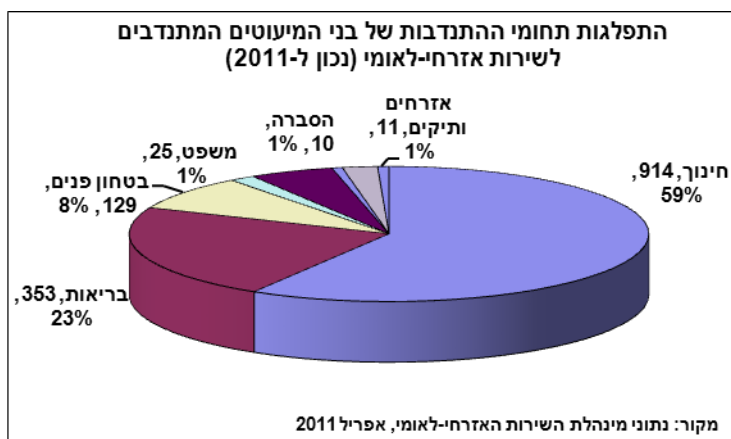
מתנדבת שמקום שירותה נמצא מחוץ למקום המגורים, זכאית לדירור הולם בעת השירות, על-פי נוהל המנהלת. בפועל, כמעט ואין מתנדבים בני מיעוטים הגרים מחוץ לביתם במהלך השירות.

¹¹ "שילוב צעירים ערבים בשירות הלאומי-ממצאי מחקר הערכה", ויסאם אבו אחמד, מינהל המחקר והכלכלה, משרד התמ"ת, 2011.

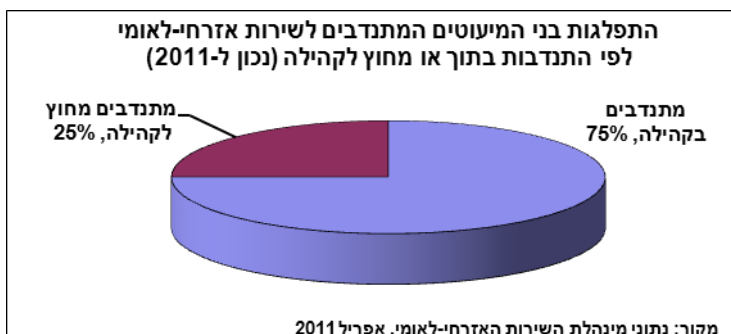


6. תחומי התנדבות

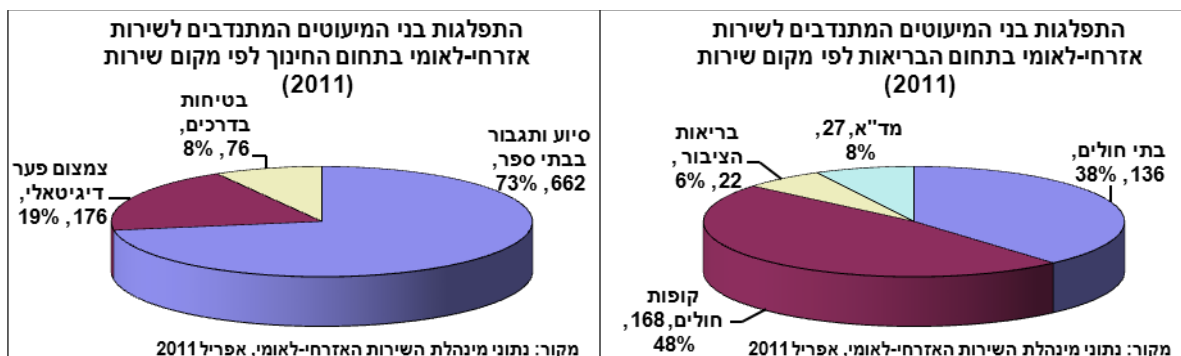
תחומי הפעילות של המתנדבים ממגזר בני המיעוטים, מקבילים לאלה של המתנדבים מהמגזר היהודי (המוגדרים בתקנות הביטוח הלאומי הרלבנטיות לעניין זה), וכוללים, בין היתר, את תחומי החינוך, בריאות, רווחה חברתית, הגנת הסביבה, הסברה ממשלתית בעניין זכויות, בטיחות בדרכים, ביטחון פנים ותרבות. להלן פילוח של התפלגות המתנדבים בני המיעוטים בשירות האזרחי-לאומי (נכון לינואר 2011):



התרשים הבא מציג את התפלגות המשרתים לפי סוג השירות: בתוך הקהילה או מחוצה לה. שירות בתוך הקהילה מוגדר כשירות המתבצע בתוך או בסמוך לשוב בו מתגורר המתנדב ואשר נותן שירותים בעיקר בתוך הקהילה אליה משתייך המתנדב. שירות מחוץ לקהילה מוגדר כשירות המתבצע שלא במקום המגורים של המשרת ואשר נותן שירותים לכלל החברה, לדוגמה התנדבות במד"א, יד שרה וכו'.



שני התרשימים הבאים מציגים פילוחי משנה של שני תחומי ההתנדבות העיקריים של בנות מיעוטים המתנדבות לשירות אזרחי-לאומי: חינוך (כ-60%) ובריאות (כ-23%).

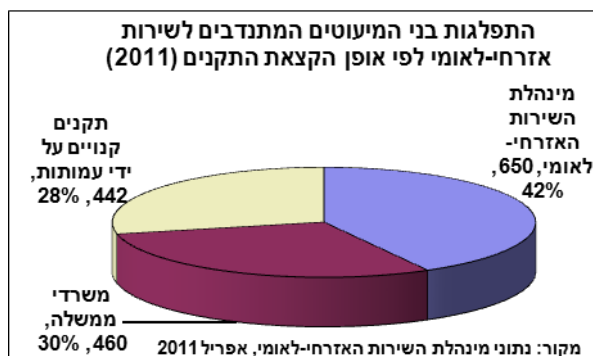




7. אופן הפעלת ותקצוב תקני בני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי

אופן קליטת והפעלת המתנדבים בני המיעוטים זהה לאופן הפעלת המתנדבים לשירות הלאומי הכללי, אשר תואר בהרחבה בפרק הרקע הכללי. השירות מתבצע בהתנדבות, והוא מתקיים אצל גוף מפעיל על בסיס הפנייה של גוף מוכר. קיימים 7 גופים מוכרים בשירות האזרחי-לאומי, ביניהם גוף מוכר אחד המפעיל כמעט אך ורק מתנדבים בני מיעוטים – "העמותה לשוויון חברתי ושירות לאומי".

כפי שצוין בפרק הפתיחה, קיימות שתי דרכים להקצאת וקליטת תקני מתנדבי שירות אזרחי-לאומי: פרסום מכרז על ידי משרד ממשלתי או מנהלת השירות עצמה, או קניית תקני משרתים בשירות אזרחי-לאומי על ידי גופים מפעילים. להלן התפלגות המתנדבים בני המיעוטים לפי אופן הקצאת התקנים:



עלות תקן מתנדב לשירות אזרחי-לאומי מחולקת לשני חלקים:

- א. עלות ממוצעת ישירה של תקן עומדת על כ-1,490 ש"ח לחודש. עלות זאת כוללת את דמי הכלכלה שמקבלים המתנדבים, עלות תקורה ושכר רכזים לגוף המוכר ועלויות בגין דיור, החזר הוצאות נסיעה וביטוחים למתנדבים.
- ב. עלות ההטבות למתנדבים משוחררים (מענק, פיקדון אישי וכו') בשווי של כ-10,000 ש"ח למתנדב. עלות זאת ממומנת מתקציב הקרן לחיילים משוחררים.

עלות חודשית	עלות שנתית	
1,490	17,880	עלות תקן ממוצע
833	10,000	עלות הטבות למשרתים
2,323	27,880	סה"כ עלות למדינה במידה והתקן הוקצה על ידי משרד ממשלתי
833	10,000	סה"כ עלות למדינה במידה והתקן נקנה על ידי גוף מפעיל

8. ממצאי מחקר מעקב אחר בני המיעוטים המתנדבים לשירות האזרחי-לאומי

בדצמבר 2010, פרסמו פרופ' סמי סמוחה וזוהר ליכטמן מחקר¹² הבדוק את "מידת החשיפה של המגזר הערבי לשירות האזרחי, את דעת הקהל ב-2009, את עמדות הצעירים שאינם מתנדבים, את העמדות ואת ההתנסויות של מתנדבי השירות האזרחי ובוגריו ואת השפעת השירות עליהם, ואת הפן המגדרי של השירות האזרחי, שרוב מתנדביו הם בנות". להלן עיקרי תוצאות המחקר:

- א. רוב של כשני שליש מהציבור הערבי תומך בהתנדבות צעירים ערבים לשירות אזרחי.
- ב. הרוב המכריע של מתנדבי השירות האזרחי הן בנות המחפשות פעילות מתאימה לאחר סיום בית הספר התיכון ולפני המשך ללימודים גבוהים. הוא מהווה עבורן ערוץ לניידות חברתית ולהתפתחות אישית

¹² "שירות אזרחי לערבים בישראל- ממצאי מחקר 2009", סמי סמוחה וזוהר ליכטמן, אוניברסיטת חיפה, 2010.

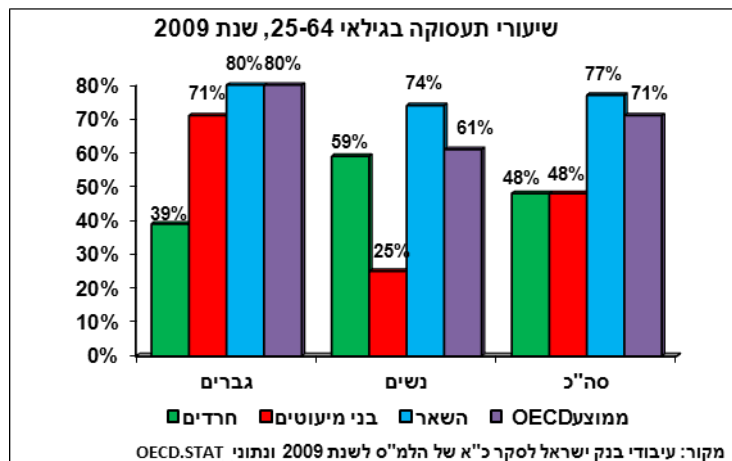


- בלי לקרוא תגר על המסגרת המשפחתית והקהילתית המסורתית למחצה. השירות פחות מושך בנות שמעוניינות ויכולות להמשיך ללימודים גבוהים מייד אחרי סיום בית הספר התיכון, או בנים המעדיפים לעבוד בשכר בשלב זה בחייהם.
- ג. בין השנים 2007 ל-2009 חלה עלייה בשיעור החשיפה והמידע שיש לציבור ולצעירים הערביים על השירות האזרחי אך רובו עדיין יודע מעט או לא כלום.
- ד. כמחצית מהציבור הרחב הערבי וקצת פחות ממחצית הצעירים הערבים שמעו על הקמפיין של המנהיגות הערבית נגד השירות האזרחי ובקרב אלה שנחשפו לקמפיין שיעור התומכים בשירות האזרחי קטן יותר מאשר בקרב אלה שלא נחשפו.
- ה. למעלה ממחצית מהצעירים הערבים תומכים בהתנדבות לשירות אזרחי ואף מוכנים אישית להתנדב.
- ו. המתנדבים הערבים שבעי רצון מהשירות האזרחי, גאים בו, אינם מתחרטים על שהתנדבו והיו תומכים בהתנדבות של אח או אחות.
- ז. המחויבות של המתנדבים הערבים לקהילה הערבית מתחזקת על ידי השירות האזרחי.
- ח. המתנדבים מגיעים לשירות האזרחי עם אוריינטציה חיובית כלפיו, כלפי המדינה וכלפי היהודים ועמדות אלו נשמרות במהלך השירות; היות והמתנדבים הם בעלי אוריינטציה חיובית מלכתחילה, עקב ברירה אישית ומוסדית, השירות האזרחי אינו ממלא תפקיד של קירוב, למדינה וליהודים, של צעירים ערבים שאינם בעלי בעלי אוריינטציה חיובית.
- ט. כמו במגזר היהודי, השירות האזרחי במגזר הערבי הוא "גומחה נשית"; המתנדבים הם בנות והעיסוקים, המתמקדים בשירותי רווחה, הם נשיים מובהקים; הגופים המגייסים מתמחים בגיוס בנות; הבנות מתנדבות יותר כי אפשרויות התעסוקה שלהן לאחר סיום התיכון מוגבלות בעוד שרוב מכריע של הבנים אינם מתנדבים כי הם עובדים בשכר וחוסכים כסף להמשך לימודים או לסידור בחיים.
- י. לפי הערכות שונות, בשנת 2009 כאלף בני מיעוטים היו מוכנים להתנדב אך לא נמצאו להם תקנים.



חשיבות השירות האזרחי-לאומי בקרב בני מיעוטים לשילוב בתעסוקה

1. **הרקע - שיעורי תעסוקה והשתתפות בכוח העבודה נמוכים של אוכלוסיות בעלות שיעור פריזן גבוה**
שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בישראל נמוכים באופן משמעותי לעומת שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של המדינות המובילות בעולם מבחינת תמ"ג לנפש. השיעורים הנמוכים נובעים במידה רבה משיעורי ההשתתפות והתעסוקה של שתי קבוצות אוכלוסייה: גברים חרדים ונשים בנות מיעוטים. בשל מגמת הגידול הדמוגרפי המואץ של אוכלוסיות מעוטות השתתפות, נדרשת תכנית מהותית לשילובם בשוק העבודה ולו בכדי למנוע שחיקה בשיעור התעסוקה הקיים. יצוין כי כ-50% מהילדים הנמצאים בכתה א' היום הם חרדים או בני מיעוטים. אי לכך, שילובם של בני מיעוטים (וחרדים) בשוק העבודה הוא אחד מהאתגרים המהותיים ביותר של המשק הישראלי בעשורים הקרובים. להלן המחשת בעיית אי ההשתתפות בשוק העבודה באמצעות תרשים המציג את נתוני שיעורי התעסוקה בשנת 2009 בגילאים 25-64 לפי מגזרים:



2. **החסמים לשילוב בעבודה של בני מיעוטים**

שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה של נשים בנות מיעוטים בישראל בכוח העבודה הם מהנמוכים ביותר בעולם. שיעור זה אף נמוך מהממוצע בעולם הערבי. תופעת ההשתתפות הנמוכה בשוק העבודה של בנות מיעוטים נובעת מקיומם של חסמים תרבותיים, כלכליים ומקצועיים. להלן תיאור של חסמים להשתתפות בתעסוקה אשר צוינו במחקרים של בנק ישראל¹³, המכון הישראלי לדמוקרטיה¹⁴ ובדו"ח ועדת אקשטיין לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל¹⁵:

- א. **טיפול בילדים רבים ובגיל צעיר יחסית.** קסיר וישיב הראו כי קיימת שונות גדולה בשיעורי ההשתתפות בין נשים "מודרניות" ל"מסורתיות", כאשר המצב המשפחתי ומספר הילדים הם פרמטרים המשפיעים ישירות על השתתפות בכוח העבודה.
- ב. **חסם תרבותי - קיומם של ערכים פטריארכליים בחלקים מהחברה הערבית.**
- ג. **נגישות תחבורתית.** לדידם של מרבית החוקרים העוסקים בתחום, ריחוקם הגאוגרפי של יישובי בני המיעוטים ותשתית התחבורה הלקויה ביישוביהם הם חסמים מרכזיים להשתלבותם בשוק העבודה.
- ד. **בעיות שפה וכישורים מקצועיים.** בעיות אלה מקשות על השתלבות בשוק העבודה בכלל ומקשות ביתר שאת על השתלבות בתעסוקה איכותית בשכר גבוה.

¹³ ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", בנק ישראל, 2009.

¹⁴ המכון הישראלי לדמוקרטיה-פורום קיסריה, "תעסוקת ערבים בישראל - האתגר של הכלכלה הישראלית", 2010.

¹⁵ דו"ח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשות פרופסור צביקה אקשטיין, הוגש לשר התמ"ת ביוני 2010.



ה. **אפליית מעסיקים.** מרבית החוקרים העוסקים בתחום גורסים כי קיימת אפליית מעסיקים בלתי פורמאלית המתבטאת הן באי קבלה לעבודה של בני מיעוטים והן בפערי שכר של עובדים בני מיעוטים לעומת עובדים אחרים. אינדיקציה טובה לכך ניתן לראות בתופעת אי התעסוקה של אקדמאים ערביים (ישנם היום כ-13,500 אקדמאים ערבים בלתי מועסקים, מתוכם כ-10,000 נשים) אשר בולטת בחריגותה לעומת מגזרים אחרים. כמו כן, מספר רגרסיות שכר שבוצעו מתוך סקרי הכנסות של הלמ"ס, הראו כי במידה ומקבעים את כל הפרמטרים הרלבנטיים (שנות לימוד, מין, מצב משפחתי, ענף תעסוקתי...), הרי שעובד בן מיעוטים ירוויח 15-20% פחות מעובד יהודי בעל אותם מאפיינים בדיוק.

ו. **פערי מידע והעדר הכוונה תעסוקתית בגילאי 18-22 הגורמים לכך ששיעור גבוה מהצעירים בני המיעוטים אינם משתלבים בתעסוקה או בלימודים אקדמיים.** הטבלה המפורטת להלן מציגה את מאפייניהם התעסוקתיים של צעירים בגילאי 18-22¹⁶:

יהודיות לא חרדיות	בנות מיעוטים	יהודים לא חרדים	גברים בני מיעוטים	כלל האוכלוסייה	
8.8%	2.4%	4.2%	2.9%	7.2%	לומד ועובד
28.6%	9.3%	17.5%	41.2%	23.8%	עובד
19.7%	35.5%	13.3%	24.2%	23.6%	לומד
17.5%	52.1%	17.1%	25.6%	26.1%	אינו לומד ואינו עובד
25.2%	0.1%	47.6%	5.4%	19.0%	שירות צבאי
0.2%	0.7%	0.4%	0.8%	0.3%	לא ידוע
100%	100%	100%	100%	100%	סך הכל

הטבלה מראה כי מעל 50% מבנות המיעוטים ומעל רבע מבני המיעוטים בגילאי 18-22 אינם משתתפים בשוק העבודה או לומדים במוסד כלשהו. מתוך בנות המיעוטים שאינן לומדות או עובדות, כ-77% הן רווקות, כך שקרוב ל-40% מכלל בנות המיעוטים בגילאים אלה הן רווקות שאינן עובדות או לומדות.

נתון זה מלמד על כך שקבוצה רחבה מאד של בנות מיעוטים רווקות אינה נמצאת בתעסוקה או לימודים. אחת מהסיבות לתופעה זו, היא קיומם של פערי מידע מהותיים והעדר הכוונה תעסוקתית. ניתן לראות זאת גם בקרב הצעירים שכן בוחרים ללמוד ועושים זאת, במקרים רבים, ללא מודעות לאופק התעסוקתי ולשכר הפוטנציאלי במקצוע הנבחר. לדוגמא, חלק גדול מבנות המיעוטים בוחר ללמוד הוראה, על אף שסיכויי מציאת העבודה במקצוע קטנים בשל ריבוי המועמדים והיצע קטן של משרות פנויות.

¹⁶ מומי דהן וצביקה אקשטיין, "הצעירים הערבים: תמונת מצב, עיבודים מסקר כ"א לשנת 2009", מצגת לקראת כנס קיסריה, 2011.



3. תפקידו של השירות האזרחי-לאומי בהסרת החסמים להשתלבות בנות מיעוטים בתעסוקה
הצוות רואה בשירות אזרחי-לאומי בקרב בני מיעוטים אחד מהנדבכים העיקריים במדיניות הממשלה לשילוב
המגזר בתעסוקה, וזאת מהסיבות הבאות:

א. מעל 50% מהנשים הערביות בגילאי 18-22 אינן לומדות או עובדות, כאשר הן למעשה קבוצת
האוכלוסייה העיקרית המתנדבת לשירות אזרחי-לאומי. המתנדבות בנות המיעוטים נמצאות בשלב
קריטי ב"מסלול החיים שלהן" - לאחר הלימודים התיכוניים ולפני הבחירה האם להקים משפחה בגיל
צעיר או להיכנס קודם לכן (או במקביל) ללימודים אקדמיים ו/או לשוק העבודה. השירות האזרחי-
לאומי יכול לשמש כפלטפורמה אפקטיבית להכוונה לשוק העבודה ולגישור על פערי המידע ביחס
לטיפול באותה אוכלוסייה בגילאים מאוחרים יותר.

ב. לחלק גדול מבנות המיעוטים יש חסמים מקצועיים המקשים על השתלבותם בשוק העבודה. דוגמא
לחסם בולט הוא אי ידיעת עברית ברמה מספקת. שירות אזרחי-לאומי אשר משלב קורסי עברית
בנוסף לתרגול ושימוש בעברית במהלך השירות מתוקף תפקיד המתנדבת, עתיד להקל באופן מהותי
על חסם זה. כמו כן, שירות אזרחי-לאומי עתיד להקנות למתנדבות ניסיון תעסוקתי וכישורים
תעסוקתיים אשר עשויים לסייע להן בעבודתן העתידית (למשל מתנדבות העוסקות בחינוך טכנולוגי
לבני נוער ועוברות הדרכות בניהול מערכות תקשורת מחשבים במהלך השירות).

ג. חוקרים רבים טוענים כי אחת מהסיבות לשיעורי התעסוקה וממוצעי השכר הנמוכים של בני מיעוטים
נובעים מאפליית מעסיקים. מספר רגרסיות שכר שבוצעו מתוך סקרי הכנסות של הלמ"ס, הראו כי
במידה ומקבעים את כל הפרמטרים הרלבנטיים (שנות לימוד, מין, מצב משפחתי, ענף תעסוקתי...),
הרי שעובד בן מיעוטים ירוויח 15-20% פחות מעובד יהודי בעל אותם מאפיינים בדיוק. יש הגיון
מסוים בהשערה כי ביצוע שירות אזרחי-לאומי עשוי להקטין את מימדי האפליה ולהקל על קליטת
עובדים בני מיעוטים בעבודות אצל מעסיקים יהודים.



פירוט ההמלצות להרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי בקרב בני מיעוטים

הרחבת מספר המתנדבים

ב-15.7.2010 התקבלה בממשלה החלטה מס' 2001 בדבר הקמת צוות לגיבוש תכניות ויעדים, בין היתר, להגדלת מספר בני המיעוטים המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי. נוכח החשיבות שרואה הצוות בהגברת שילובם של בני מיעוטים בשוק העבודה ובחברה האזרחית, להלן המלצותיו ליעדי התנדבות לשירות אזרחי-לאומי של בני מיעוטים:

שנת שירות (שנת שירות מתחילה ב- 1 בספטמבר)	יעדי התנדבות (נתוני 2006/7 עד 2010/11 - התנדבות בפועל, 2011/12 ואילך - יעדי התנדבות)
2006/07	289
2007/08	628
2008/09	1,050
2009/10	1,256
2010/11	1,553
2011/12	2,300
2012/13	2,830
2013/14	3,280

יעדים כמותיים להתנדבות לשירות אזרחי-לאומי של בני מיעוטים לפי תחומים

סה"כ	שונות משפטים, תמ"ת, הגנה"ס וכו'	רווחה ¹⁷	הרשות לבטיחות בדרכים	אזרחים ותיקים	בטחון פנים (מתוכם: מכבי אש)	בריאות	חינוך	
1,553	69	80	-	11	126	353	914	2010/11
2,300	70	146	100	100	(20) 320	403	1,164	2011/12
2,830	70	166	125	200	(50) 400	453	1,414	2012/13
3,280	70	166	125	300	(100) 500	503	1,614	2013/14

להלן פירוט על תחומי השירות בהם מוצע להרחיב את היקף המתנדבים:

1. חינוך

מתנדבים בני מיעוטים משולבים במערכת החינוך בשלושה תחומים עיקריים: תגבור וסיוע בבתי ספר ובמסגרות חינוכיות לא פורמאליות, צמצום הפער הדיגיטאלי ופעילות הסברתית לעניין זהירות בדרכים. במסגרת התכנית לתגבור וסיוע בבתי ספר ובמסגרות חינוכיות לא פורמאליות, מתנדבים, נכון לשנת השירות 2010/11, כ-662 בני מיעוטים המשובצים בבתי ספר ובמסגרות לא פורמאליות כמתנ"סים ומועדוני נוער. המתנדבים עוסקים בתגבור ועזרה בבתי ספר, לרבות עזרה פרטנית בלימודים לילדים חלשים, עזרה בחינוך המיוחד וסיוע בשעות אחר הצהריים במסגרות האמורות. במסגרת התכנית לצמצום הפער הדיגיטאלי, המופעלת בשיתוף עמותת תפוז"ח ופרויקט להב"ה, מתנדבים נכון לשנת השירות 2010/11 כ-176 בני מיעוטים. המתנדבים עוברים הכשרה ממוקדת בתחום המחשבים

¹⁷ מתוך כלל תקני השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים בתחום הרווחה, 50 תקנים מוקצים על ידי מינהלת השירות והיתר על ידי משרד הרווחה.



(לדוגמא קורס רשתות מחשב) ולאחר מכן מעבירים מערכי שיעור, העוסקים בהקניית מיומנויות מחשבים לתלמידים, בבתי הספר.

במסגרת התכנית לחינוך לזהירות בדרכים, המופעלת בשיתוף עמותת אור ירוק, מתנדבים, נכון לשנת השירות 2010/11, כ-75 בני מיעוטים. המתנדבים מבצעים פעילויות הסברתיות בבתי ספר ובמסגרות לא פורמאליות.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים:

בשנת השירות 2013/14 יתנדבו 1,614 בני מיעוטים בתחום החינוך, לעומת 914 מתנדבים בשנת השירות 2010/11 (גידול של כ-77% בתוך שלוש שנים).

נוכח הביקוש הרב שיש להתנדבות לשירות אזרחי-לאומי בתחום החינוך בקרב בני מיעוטים, נראה כי לא צפויים קשיים בהשגת היעדים. על אף האמור, ישנה חשיבות להקצות את התקנים מבעוד מועד, כך שהמתנדבות יוכלו להתחיל את ההתנדבות בספטמבר, עם תחילת שנת הלימודים. כן, הצוות ממליץ כי מנהלת השירות האזרחי-לאומי תיצור סטנדרט למספר המתנדבים בבית ספר יחיד, כך שההתנדבות תהיה אפקטיבית למתנדב מחד ולבית הספר ולתלמידים מאידך. בנוסף יש לוודא כי משרד החינוך והגופים המפעילים השונים יקפידו על ביצוע ההתאמות הנדרשות במקומות ההתנדבות בכדי לאפשר למתנדבות בני מיעוטים לשרת מבלי לפגוע ביכולתן לשמור על אורח חייהן.

2. בריאות

מתנדבים בני מיעוטים משולבים במערכת הבריאות בארבעה מקומות שירות עיקריים: בתי חולים, קופות חולים, טיפות חלב ומד"א.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים:

בשנת השירות 2013/14 יתנדבו 503 בני מיעוטים בתחום הבריאות, לעומת 353 מתנדבים בשנת השירות 2010/11 (גידול של כ-42% בתוך שלוש שנים).

נוכח הביקוש הרב שיש להתנדבות לשירות אזרחי-לאומי בתחום הבריאות בקרב בני מיעוטים, נראה כי לא צפויים קשיים בהשגת היעדים. עם זאת, יש הכרח שבתי החולים, קופות חולים ומד"א יפתחו תפקידים נוספים למתנדבים תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות במקומות ההתנדבות בכדי לאפשר למתנדבות בני מיעוטים לשרת מבלי לפגוע ביכולתן לשמור על אורח חייהן. כמו כן, יש להקצות את התקנים מבעוד מועד, כך שהמתנדבות יוכלו להתחיל את ההתנדבות בספטמבר, עם תחילת שנת הלימודים.

3. המשרד לאזרחים ותיקים (פרויקט "אהלינא" - "והדרת")

המשרד לענייני אזרחים ותיקים מפעיל את פרויקט "אהלינא", אשר מופעל בשיתוף פעולה עם מחלקות הרווחה במועצות המקומיות. המשרד לאזרחים ותיקים מעמיד צוות של עובדים סוציאליים שמלווים את הפרויקט ומכשירים את המתנדבים לעבוד עם הקשישים. הפרויקט מתמקד באיתור אזרחים ותיקים החווים בדידות, בשיתוף עם כל הגורמים העוסקים בזקנה בקהילה, בכללם מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. במסגרת הפרויקט מתנדבים נכון לשנת השירות 2010/11 כ-11 בני מיעוטים. תפקיד המתנדבים הוא ללוות במשך מספר שעות קשישים החיים בגפם ולסייע להם הן חברתית והן לוגיסטית לרבות ליווי לסידורים שונים. כל מתנדב מלווה בין 4 לבין 6 קשישים ובנוסף משתלב מספר שעות שבועיות במרכזי יום לקשישים. לתכנית יש תועלות חברתיות ומשקיות ובראשן שיפור איכות חייהם של קשישים מכל המגזרים, וכן חיזוק המסגרות התומכות המסייעות לקשיש



לשמור על איכות חיים גבוהה, והן עשויות לצמצם הזדקקות לפתרון חוץ ביתי או לעובד זר. במסגרת הרחבת הפרויקט נקבע יעד נוסף לשירות - ביצוע חלק מההתנדבות במרכזי יום או קהילות תומכות המשרות מספר רב של קשישים. כמו כן, הפרויקט שם לו למטרה, בין היתר, שילוב חלק מהמתנדבים לטובת ליווי קשישים שאינם משתייכים בהכרח לקהילה ממנה הגיע המשרת. פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים: בשנת השירות 2013/14 יתנדבו 300 בני מיעוטים למסלול זה, לעומת יעד של 100 מתנדבים בשנת השירות 2011/12 (גידול של 200% בתוך שנתיים). לשם השגת היעדים האמורים על המשרד לאזרחים ותיקים לפתוח מקומות שירות נוספים בערים הקיימות ובערים נוספות. כמו כן, יש להמשיך ולשלב את המתנדבים גם במרכזי יום ובקהילות תומכות.

4. הרשות לבטיחות בדרכים

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כפופה לשר התחבורה ועוסקת בתכנון והובלת האסטרטגיה הלאומית לבטיחות בדרכים מתוך כוונה להפחית את מספר תאונות הדרכים ואת מספר ההרוגים במדינת ישראל. השנה, החלה הרשות להפעיל מתנדבים בני מיעוטים. במסגרת התכנית, הרשות תכשיר ותפעיל את המתנדבים אשר יעסקו בהדרכה בבתי ספר בנושא זהירות בדרכים ובהפעלת ובריכוז פרויקטים כגון משמרות זה"ב, פרויקט הדרכת נהגי הסעות, הפסקה פעילה ו"יום בטיחות ישובי". המתנדבים יעברו הכשרה של שלושה ימים בנושא זהירות ובטיחות בדרכים ובמהלך השנה יעברו הכשרות נוספות שונות.

פוטנציאל ההרחבה וצעדים נדרשים:

זהו פרויקט חדש ובעל פוטנציאל להפעלת מספר מהותי של מתנדבים. בשנת השירות 2013/14 יתנדבו 125 בני מיעוטים למסלול זה. לשם השגת היעדים האמורים ונוכח ראשוניותו של הפרויקט, יש לוודא כי תפקידי השירות ואופי השירות מתנהלים בהתאם לנהלים שהוגדרו על ידי הרשות לבטיחות בדרכים והמנהלת. כמו כן יש לוודא כי השירות מתבצע במקומות אשר בוצעו בהם ההתאמות הנדרשות לצורך הפעלת מתנדבים בני מיעוטים.



שיפור רמת המודעות לשירות ותדמית השירות האזרחי-לאומי של בני מיעוטים

הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי דורשת התמודדות עם מספר חסמים וקשיים, לרבות התמודדות עם בעיית התדמית השלילית של השירות האזרחי-לאומי בקרב חלקים נרחבים מאוכלוסיית בני המיעוטים. התדמית השלילית נובעת ברובה מהתנגדות של חלק מההנהגה הפוליטית לשירות, מזיהוי (מוטעה) של השירות האזרחי-לאומי ככזה המופעל על ידי משרד הבטחון וכן מתפישה כי השירות לא מעניק למתנדבים "תמורה הולמת" בגין ההתנדבות. יצויין כי ההתנגדות הפוליטית של חלק מההנהגה הערבית היא אקטיבית ובאה לידי ביטוי בהקמת ועד פעולה מטעם ועדת המעקב, שתפקידו להזהיר את הצעירים מהתנדבות לשירות מכיוון ש"אין לבצע שירות המזוהה עם המדינה" ומכיוון ש"השירות הוא הצעד הראשון בדרך לשירות הצבאי". על אף האמור, ההתנגדות המתוארת אינה מייצגת את עמדתם של מרבית אזרחי ישראל בני המיעוטים. מספר מחקרים שנערכו¹⁸ הראו כי בין 60% לכשני שלישי מבני המיעוטים תומכים בקיומו של שירות אזרחי התנדבותי. כמו כן, כיום קיים ביקוש לשירות האזרחי-לאומי בקרב בני המיעוטים העולה על מספר התקנים הקיימים, כך שנראה כי התנגדותה של ועדת המעקב אינה מונעת את הגידול בביקוש להתנדבות אשר חל בשנים האחרונות.

לשם התמודדות עם תדמית שלילית זו יש לפעול במספר מישורים:

ראשית, הצוות תומך בשינוי שם השירות ל"שירות אזרחי", כפי שהוצע בהצעת החוק הממשלתית שמקדם שר המדע והטכנולוגיה. צעד זה עתיד להדגיש כי אין לשירות האזרחי קשר או ממשק עם שירות חובה כלשהו וכי אין כל כוונה להכניס היבטים לאומיים לשירות.

שנית, יש להבהיר ולחדגיש בכל מסמך רשמי או פרסום פומבי כי מדיניותה המוצהרת של הממשלה היא להפעיל את השירות האזרחי-לאומי כשירות התנדבותי בלבד.

שלישית, הצוות ממליץ כי חלק מהותי מהמתנדבים יתנדב לשירות האזרחי-לאומי בתוך הקהילה, כאשר יתרו המתנדבים ישרתו במקומות שירות המותאמים תרבותית לאוכלוסיית בני המיעוטים. שירות בקהילה וביצוע התאמות נדרשות (למשל גישור על פערי שפה) הם חיוניים לצורך שמירה על תדמיתו של השירות האזרחי-לאומי כשירות המאפשר לבני מיעוטים להשאר חלק אינטגרלי מהקהילה ולתרום לה. כמו כן, נוכח מאפייניהן של מרבית המתנדבות (רווקות וצעירות), הרי שקיימת חשיבות רבה בכך שרובן תשרתנה בתוך הקהילה, בכדי לשמור על המסגרת המשפחתית והקהילתית המסורתית.

לעניין התדמית של "העדר התמורה למתנדבים", הרי שקודם כל יש ליידע מתנדבים פוטנציאליים לגבי שלל ההטבות המוקנות למתנדבים לשירות אזרחי-לאומי. שנית, יש לוודא כי תחומי השירות עצמם יהיו תחומי שירות בעלי תדמית חיובית עם ערך של תרומה לקהילה ועם יכולת הקניית כישורים תעסוקתיים למתנדב, כך שלא יתפשו כתחומי שירות בהם המשרת מבלה את זמנו לריק. כדוגמה לתחומי שירות כאמור, ניתן לציין התנדבות בבתי ספר, בבתי חולים ובמד"א, כמו גם עזרה לקשישים. שלישית, הצוות ממליץ ליצור מעטפת תעסוקתית מלווה, אשר תתמוך בהשתלבות המתנדבים בתעסוקה איכותית שתאפשר למתנדבים להתפרנס בכבוד ולהנות מסטאטוס חברתי ראוי.

לסיכום, הצוות ממליץ להמנע מיצירת הד תקשורתי סביב השירות האזרחי, אלא "לעשות, ובשקט". הגדלה מהותית של היקף המתנדבים, החווים סיפוק אישי ונהנים מהטבות נלוות, עתידה להפוך את השירות לאפיק פעולה מוסכם ומקובל בחברה הערבית, הדרוזית, הבדואית והצ'רקסית ולשפר באופן מהותי את תדמית השירות.

¹⁸ "שירות אזרחי לערבים בישראל - ממצאי מחקר 2009", סמי סמוחה וזהר ליכטמן, אוניברסיטת חיפה, 2010.
"תפיסת נושא הזכויות והחובות של אזרחי ישראל הערבים באספקלרית רעיון השירות האזרחי", ד"ר ראובן גל, אוניב' ת"א, 2008.



שיפור אפקטיביות מערך מיון, איתור ושיבוץ המתנדבים

עמידה ביעדי ההתנדבות לשירות אזרחי-לאומי עליהם ממליץ הצוות, מחייבת, בין היתר, שיפור של אפקטיביות מערך איתור, מיון ושיבוץ המתנדבים. מטרת המערך היא לפעול ליצירת מסה קריטית של מתנדבים מחד גיסא, ולהתאים בין היצע מקומות ההתנדבות במסלולים השונים לביקוש מאידך גיסא. זאת מאחר שבעבר היו מקרים בהם בתחומי שירות מסוימים פורסמו מכרזים, אשר לא הצליחו למשוך מתנדבים אליהם, בעוד בתחומים אחרים היה עודף ביקוש של מאות מתנדבים פוטנציאליים.

במסגרת זו יש להדגיש את החשיבות לכך שתתקיים הקפדה על פרסום המכרזים לתקני בני מיעוטים בזמן (הן של משרדי הממשלה השונים והן של המינהלה עצמה) - מרבית המתנדבים מעוניינים להתחיל את התנדבותם בספטמבר, נוכח רצונם להתחיל להתנדב בסמוך למועד הסיום של לימודיהם ו/או נוכח כוונתם להתחיל ללמוד באוניברסיטה ישירות לאחר סיום השירות. אי לכך, רבים מהצעירים יוותרו על התנדבות שתחל לאחר ה-1 לספטמבר, בין אם עקב מציאת עיסוק חלופי ובין עקב העדפתם שלא להפסיד את שנת הלימודים הבאה. לכן, הצוות ממליץ כי הרחבת התקנים תבצע כך שבני המיעוטים יתחילו את התנדבותם בספטמבר. בהתאם לכך, על כל הגופים להיערך להוצאת המכרזים ולהקצאת התקנים לגופים המוכרים מבעוד מועד. על אף האמור, ממליץ הצוות לאפשר גמישות בהליך קליטת המתנדבים (באמצעות הכנסת סעיף ייעודי במכרז) אשר יאפשר למתנדב המעוניין להתחיל את התנדבותו במהלך השנה, לעשות זאת מבלי להידרש לחכות עד לחודש ספטמבר.

בנוסף לאמור, ממליץ הצוות כי מנהלת השירות האזרחי-לאומי תבצע מדי רבעון מיפוי במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין התקנים הקיימים לבין הביקוש להתנדבות שקיים בפועל. כמו כן, מומלץ כי המינהלה תעקוב מדי רבעון אחר העמידה ביעדים עליהם ממליץ הצוות. במידה ותזוהה אי התאמה בתחום מסוים (קרי היצע התקנים גדול מהביקוש בפועל), הרי שיש לקיים מאמץ ממוקד, יחד עם המשרד הרלבנטי, להסרת החסמים לאיוש התקנים. כמו כן, הצוות ממליץ כי המנהלת תוודא, מבעוד מועד, כי תוספת התקנים תינתן במקומות אליהם יכולים המתנדבים להגיע בתחבורה ציבורית, או לחלופין תוודא כי הגוף המוכר מוצא הסדרים תחבורתיים אשר יאפשרו למתנדבים להגיע למקום שירותם.

לבסוף, ממליץ הצוות כי מנהלת השירות האזרחי-לאומי תדווח מדי שישה חודשים לוועדת הליווי על היקף המתנדבים ועל מידת העמידה ביעדי ההתנדבות האמורים.



המשך חיזוק מערך הפיקוח, הדיווח והבקרה

הצוות המליץ במסגרת דו"ח זה על הרחבת מספר המתנדבים במערך השירות האזרחי-לאומי והדגיש כי לשם ההרחבה נדרש ליצור ערך לשירות, הן מבחינת המתנדב והן מבחינת הקהילה והחברה. לצורך כך, יש לוודא כי תתקיים חוויה חיובית למתנדבים מעצם התרומה ומהערך התעסוקתי שיקבלו במקום ההתנדבות וכן חוויה חיובית לחברה הנהנית מהתועלת שבהתנדבות עצמה. האחריות לכך מוטלת הן על מנהלת השירות האזרחי-לאומי ומשרדי הממשלה השותפים והן על הגופים המוכרים והמפעילים.

כיום, מנהלת השירות האזרחי-לאומי מפעילה מערך פיקוח, דיווח ובקרה, לרבות הפעלת חברת בקרה ודיווח החל מהרבעון הראשון לשנת 2011. בנוסף, במסגרת הפיקוח שמבצעת המינהלה, מועברים דיווחים תקופתיים מהגופים המוכרים ומהגופים המפעילים על טיב ההתנדבות, וכן מבוצעות ביקורות תקופתיות. זאת במטרה לוודא כי המתנדבים מקבלים את מלוא זכויותיהם, וכי המתנדבים מבצעים את שירותם בהתאם להגדרות התפקיד ובהתאם להנחיות המינהלה לעניין אופי, היקף ותדירות ההתנדבות. מומלץ להמשיך ולהגביר את הפיקוח והבקרה שמבצעת המינהלה. בנוסף, מומלץ לוודא כי המתנדבים מחתימים שערך נוכחות, ככל שהדבר ניתן, וכי דיווחי השעות מועברים למינהלה. בהמשך לכך, על המינהלה לוודא כי הגופים המפעילים ממלאים את הנחיותיה במלואן. ככל שמתרחשת הפרה של הנהלים, על המינהלה להתריע על כך לגוף המפעיל. במקרים חריגים, אף ניתן לשלול את הזכות להפעיל מתנדבים מגוף אשר חורג באופן חוזר ונשנה מאופן ההפעלה המוגדר. לבסוף, מומלץ להטיל על המינהלה לדווח על פעילות הפיקוח והבקרה שביצע, במסגרת הדיווח התקופתי לועדת הלידור, עליה המליץ הצוות.

יצירת מסגרת תומכת לשילוב בעבודה

בכדי לוודא כי מרבית המתנדבים ישולבו בהצלחה בשוק העבודה, ממליץ הצוות להפעיל מעטפת תעסוקתית למתנדבים אשר תפעל במהלך ועם תום השירות. חשוב להדגיש כי המעטפת התעסוקתית לא תפעל במסגרת זמן ההתנדבות ולא תפגום באיכות השירות.

מטרתה העיקרית של המעטפת היא סיוע למתנדבים בהשתלבות ישירה בתעסוקה, הכשרות מקצועיות, בלימודי הנדסאות ובהשכלה גבוהה. לצורך כך, על המעטפת לכלול מתן מידע וליווי המתנדבים במימוש זכויותיהם וההטבות המגיעות להם, תמיכה והכוונה במעבר של קורסי כישורים רכים והשלמת כישורי יסוד (אנגלית, מתמטיקה, מחשבים ועברית ככל הנדרש) וכן ליווי והכוונה לתעסוקה, הכשרה או לימודים עם תום השירות.

נספח 1- החלטה מס. 2001 של הממשלה מיום 15.07.2010

שירות אזרחי ושירות לאומי

במטרה לשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק, ולהעלות את שיעור התעסוקה במגזר המיעוטים ובמגזר החרדי, ובהמשך להחליטת הממשלה מס. 1994 מיום 15.7.2010 שעניינה הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010 עד 2020, ולהחלטה מס' 1539 מיום 21 במרץ 2010, שעניינה תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים:

1. לקבוע את היעדים הבאים לגיוס מתנדבים לשירות לאומי במסגרת המשרד לביטחון הפנים מקרב אוכלוסיית המיעוטים:
 - א. בשנת 2001-2011 משרתים חדשים.
 - ב. בשנת 2012-2013 משרתים חדשים.
 - ג. בשנת 2013-2014 משרתים חדשים.
 - ד. בשנת 2014-2015 משרתים חדשים.
 - ה. בשנת 2015-2016 משרתים חדשים.
2. לקבוע את היעדים הבאים לשירות אזרחי, כמשמעותו בסעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל), במסגרת המשרד לביטחון הפנים לגבי מיועד לשירות ביטחון שחל עליו צו דחיית שירות לפי חוק טל:
 - א. בשנת 2001-2011 משרתים חדשים.
 - ב. בשנת 2012-2013 משרתים חדשים.
 - ג. בשנת 2013-2014 משרתים חדשים.
 - ד. בשנת 2014-2015 משרתים חדשים.
 - ה. בשנת 2015-2016 משרתים חדשים.
3. להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, או נציגו, ומנהל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, ובהשתתפות נציגי מינהלת השירות האזרחי-לאומי, משרד הפנים, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, המרכז לשלטון מקומי, פיקוד העורף והמשרד לביטחון הפנים, ונציגי משרדי ממשלה נוספים שיקבע הממונה על התקציבים בתיאום עם מינהלת השירות האזרחי-לאומי, אשר יגבש תוכניות ויעדים להגדלת מספר המתנדבים לשירות לאומי ומספר המשרתים שירות אזרחי כמשמעותו בסעיף 6 לחוק טל (להלן - שירות אזרחי), במקומות שירות נוספים, וזאת לגבי אוכלוסיית המיעוטים והזכאים לשירות אזרחי מכוח חוק טל. הצוות יגיש את המלצותיו עד ליום 1 בינואר 2011, ובמסגרת זו ימליץ גם על יעדי הגיוס ועל לוחות הזמנים ליישום.
4. להטיל על שר הביטחון לאשר בקשה של מיועד לשירות ביטחון לשירות אזרחי לכל מי שמלאו לו 22 ושחל עליו צו דחיית שירות במשך 4 שנים לפחות, ללא קשר למצבו המשפחתי, וזאת החל מיום 1 בספטמבר 2010.



מקורות

1. נתוני מנהלת השירות האזרחי-לאומי, עדכניים לאפריל 2011.
2. "שירות אזרחי לערבים בישראל - ממצאי מחקר 2009", סמי סמוחה וזהר ליכטמן, אוניבר' חיפה, 2010.
3. "תפיסת נושא הזכויות והחובות של אזרחי ישראל הערבים באספקלרית רעיון השירות האזרחי", ראובן גל, אוניבר' ת"א, 2008.
4. "תכנית למחקר הערכה וליווי למערך שירות אזרחי-לאומי בישראל", מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, אסף מלחי, 2010.
5. "התנדבות ושירות צבאי במגזר החרדי", מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, אסף מלחי, 2009.
6. "מתנדבים חרדים בשירות אזרחי: מאפייני השירות ופרופיל תעסוקתי של המתנדבים", מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, אסף מלחי, 2011.
7. "שילוב צעירים ערבים בשירות הלאומי - ממצאי מחקר הערכה", ויסאם אבו אחמד, מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, 2011.
8. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), בנק ישראל, 2009.
9. "תעסוקת ערבים בישראל - האתגר של הכלכלה הישראלית", המכון הישראלי לדמוקרטיה - פורום קיסריה, 2010.
10. "הצעירים הערבים: תמונת מצב, עיבודים מסקר כ"א לשנת 2009", מומי דהן וצביקה אקשטיין, מצגת לקראת כנס קיסריה, 2011.
11. דו"ח "הועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל" בראשות פרופסור צביקה אקשטיין, הוגש לשר התמ"ת ביוני 2010.
12. דו"ח "הצוות לעניין קידום השירות הצבאי והאזרחי בקרב גברים חרדים", אושר בממשלה במסגרת החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 9.1.2011.