



**דוח ביקורת בנושא:
"העסקת מתנדבי
שירות לאומי"**

יולי 2020



תוכן העניינים

3	1. כללי.....
3	2. מטרות הביקורת.....
4	4. תמצית מנהלים.....
7	5. רקע כללי.....
	5.1 רקע.
	5.2 רשות השירות הלאומי-אזרחי
	5.3 עמותת מתנדבי שירות לאומי.
	5.4 מכרז חשכ"ל להתקשרות עם עמותות מתנדבי שירות לאומי.
	5.5 נתונים כמותיים.
10	6. תקציב העסקת מתנדבי שירות לאומי.....
11	7. חלוקה והשמה של מתנדבי שירות לאומי בין יחידות המשרד.....
15	8. תהליך גיוס מתנדבי שירות לאומי מול העמותות.....
	8.1 תהליך הגיוס.
	8.3 חלוקת תקנים לפי עמותות.
	8.4 עמידת העמותות בתהליכי המיון והגיוס.
22	9. תהליך קליטת מתנדבי שירות לאומי.....
24	10. ניהול כח האדם.....
	10.1 כללי.
	10.2 תנאי העסקת מתנדבי שירות לאומי.
	10.3 דיווחים לעמותות.
	10.4 ניתוח וניהול מידע אודות מתנדבי שירות לאומי.
30	11. תהליך אישור והפקת תשלום עבור מתנדבי השירות הלאומי.....
34	12. נהלי עבודה.....



1. כללי

בהתאם לתכנית הביקורת השנתית של משרד המשפטים, נערכה במהלך שנת 2019 ע"י אגף הביקורת הפנימית במשרד המשפטים, הביקורת בנושא שבנדון.

2. מטרות הביקורת

- 2.1 בחינת תקינות, יעילות ואפקטיביות תהליך הקצאת מתנדבי שירות לאומי ליחידות השונות במשרד המשפטים.
- 2.2 בחינת תקינות תהליך הזמנת וגיוס מתנדבי שירות מעמותות השירות הלאומי, בהתאם להסכמי ההתקשרות עמן.
- 2.3 בחינת תקינות תהליך קליטת המתנדבים ביחידות ועמידה בהוראות החוק בכל הקשור לתנאי העסקתם (שעות עבודה, חופשות, מחלות וכד').
- 2.4 הערכת קיומם של מנגנוני בקרה ודיווח נאותים על מתנדבי השירות הלאומי, המועסקים ביחידות השונות.
- 2.5 בחינת תקינות תהליכי העבודה וההתחשבות הכספית של משרד המשפטים למול עמותות השירות הלאומי.

3. בפעולות הביקורת :

- 3.1 מהלך הביקורת נערכו פגישות והתקבלו נתונים והסברים:
 - ממנהל אגף תקציבים, כלכלה, פיקוח ובקרה – רו"ח יוני רובין
 - סמנכ"ל ההון האנושי בתחילת עבודת הביקורת דאז - רונן שפירא,
 - מנהלת אגף משאבי אנוש במועד הביקורת - מרי יוסף
 - מנהלת התחום - איריס בר (להלן: "מנהלת תחום שירות לאומי") האחראית על הטיפול בנושא השירות הלאומי.
 - כמו כן התקבלו נתונים מאגף הרכש (מר שיקו סופרי) ומהחשבות (מר איתן לוי).
- 3.2 הביקורת דגמה מספר יחידות במשרד המשפטים וקיימה פגישות עם 4 מנהלי התחום ביחידות הבאות: רשות התאגידים, פרקליטות ת"א אזרחי, אגף האפוטרופוס הכללי והמחלקה לחקירות שוטרים.
- 3.3 הביקורת סקרה הוראות חוק רלוונטיות לביקורת שבנדון, נהלי עבודה בתחום הנבדק, מסמכי מכרז והסכמי התקשרות עם העמותות, דוחות תקציב וביצוע, רישומים ומסמכי הנהלת חשבונות, דוחות מידע ממערכת מרכב"ה (מודול משאבי אנוש), סקירת מדגם תיקי מתנדבי שירות לאומי וכן מדגם של מסמכים מבססים שונים.

4. ריכוז של הממצאים וההמלצות בדוח

מוצג בטבלה החל מהעמוד הבא:

דרגת הממצא	המלצות	ממצאים
תקציב העסקת מתנדבי שירות לאומי		
	<p>מומלץ לבצע עבודת חשיבה בנושא מתנדבי שירות לאומי ביחידות השונות ולאפיין מחדש תפקידים למתנדבי השירות הלאומי. במסגרת האפיון, בשיתוף מנהלי התחום הרלוונטיים ביחידות, יוסרו תפקידים שאינם רלוונטיים ויוגדרו תפקידים איכותיים יותר בהתאם לצרכי היחידות.</p>	<p>1. נמצא כי ישנן יחידות המצליחות לגייס מתנדבי שירות לאומי באופן מלא. וישנן יחידות שמצליחות לגייס באופן חלקי בלבד. (פירוט הפערים בטבלה בגוף הדוח).</p> <p>2. הביקורת התרשמה כי לא בוצעה עבודה לניתוח המגמות ובדיקה מדוע בחלק מהיחידות קיימת ירידה מתמדת באיוש של מתנדבים ואילו ביחידות אחרות קיימת הצלחה באיוש, האם הבעיה היא בשיווק של היחידות במשרד, במהות התפקיד וכו'.</p> <p>3. איכות התפקידים המוצעים למתנדבים ירדה במהלך השנים, בין היתר, עקב השיפורים הטכנולוגיים, ומנגד לא גובשו תפקידים "אטרקטיביים" יותר. כמו כן, ניתן לראות כי ביחידות בהן קיימים תפקידים איכותיים ונחוצים, הביקוש לתפקיד גדול יותר כפועל יוצא, איכות המתנדבים עולה. בנוסף, עבור יחידות אלו, המתנדבים הינם נכס חיוני לפעילות השוטפת.</p>
תהליך גיוס מתנדבי שירות לאומי מול העמותות		
	<ul style="list-style-type: none"> • עיגון נהלי עבודה מול מנהלי התחום ביחידות ומול רכזות העמותות בהתאם להוראות החדשות שנקבעו במכרז חשכ"ל. • שליטה וניהול חלוקת מכסות המתנדבים באמצעות מערכת מרכז"ה - במערכת יוזנו פרטי המתנדב, היחידה, המשרה והעמותה האחראית עליו וכן האפשרות להפקת נתוני מתנדבים מהמערכת בפילוחים שונים, כולל איוש מתנדבים לפי עמותה. • דיווח תקופתי לגורם נוסף שיוגדר בדבר ניצול חלוקת המכסות לפי עמותות ויחידות וכן דיווח על סטטוס הגיוס בהתאם ללוחות הזמנים. 	<p>חלוקת מתנדבים לפי עמותות</p> <p>4. לא קיים כלי מיחשוב לניהול ומעקב אחר חלוקת המכסות לעמותות (בהתאם לתנאי המכרזים)</p> <p>5. נמצא כי לא בוצע רישום או נשמר תיעוד לאופן חלוקת המכסות בין העמותות.</p> <p>6. לא מתקבלים דיווחים כנדרש מהעמותות בדבר התקנים שאוישו.</p> <p>7. החלוקה בפועל של המתנדבים מהעמותות לא בוצעה בהתאם למכסות שנקבעו במכרזים, אלא לפי שיטת "כל הקודם זוכה" ובהתאם לניסיון המשרד עם העמותות.</p> <p>מצב כאמור, מקשה על הקצאת המתנדבים וחלוקת המכסות כנדרש.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • ביצוע סקר תקופתי לשביעות רצון מהעמותות ע"י מנהלי התחום ביחידות. • עדכון מינהלת השירות האזרחי בדבר החוסר במועמדים מתאימים בעמותות לפעילות הנדרש • בדיקה מול נציג עורך המכרז על פעולות נדרשות במקרים בהם העמותות אינן עומדות בתנאי המכרז. 	<p>גיוס ושיבוץ המתנדבים</p> <p>8. תהליך המיון והגיוס ע"י העמותות והממשק עם יחידות המשרד עבור גיוס ספטמבר 2018 (לתקופה 8.2019-2018), בוצע באופן ידני, באמצעות קבצי אקסל וללא תמיכת מערכת מידע.</p> <p>9. בפועל, השיבוצים נעשים באופן ספורדי כל פעם שמתקבל מועמד מתאים ונרשם בהתאם בניירות העבודה של מנהלת התחום.</p>



		<p>10. שיבוץ סופי נקבע סמוך מועד לתחילת הגיוס (ספטמבר). מצב כאמור, מקשה על היחידות והמתנדבים להשמה תקינה ומיטבית לקראת פתיחת השנה.</p>
דוחות מידע		
	<p>יש לבחון אפשרות לפתרון מיכוני מסודר במערכת מרכב"ה</p>	<p>11. לא קיימים ביחידה דוחות מידע ומאפשרים ביצוע ניתוח מגמות בהקשר להעסקת מתנדבי שירות לאומי (ניתן להציג נתונים נכון ליום הפקת הדוח בלבד – הנתונים נדרסים). בהיעדר דוחות מידע ונתונים זמינים אודות מתנדבי השירות הלאומי, קיים קושי בקבלת החלטות בנוגע להקצאות המתנדבים ביחידות, בהערכה נאותה של איכות עמותות השירות הלאומי, בעמידה בחלוקת המכסות לעמותות כפי שנקבעו במכרז (כולל ביצוע בקרה בנושא), באיתור יחידות "בעייתיות" בהקשר להעסקת מתנדבים, בהערכת שיעור המתנדבים הממשיכים לשנת שירות נוספת ובעלי פוטנציאל להמשך ביחידות המשרד כסטודנט / עובד מדינה ועוד.</p>
תהליך קליטת מתנדבי שירות לאומי		
	<p>מומלץ לבצע בדיקה רוחבית במערכת מרכב"ה עבור כל יחידות המשרד לאופן סיווג המתנדבים ביחידות הרלוונטיות ולעדכן במידת הצורך. מומלץ לחדד את הנהלים בנושא.</p>	<p>12. נמצא כי בחלק מיחידות המשרד, מתנדבי שירות לאומי סווגו באופן שגוי במערכת מרכב"ה: "עובד מדינה" במקום "שירות לאומי עובדים חיצוניים", עקב הסיווג כאמור, "תקן שעות עבודה" של מתנדב מוצג באופן שגוי בדוחות הנוכחות במערכת. וייתכן שיש לרישום במרכב"ה בסיווג לא נכון – השלכות נוספות.</p>
ניהול כח האדם		
	<p>מומלץ לבדוק הגדרות חישוב הזכאות השנתית של ימי חופשה ומחלה במערכת מרכב"ה ולעדכן במידת הצורך את הזכאות ל-20 ימי מחלה בשנה (בפועל נצבר לטובת המתנדב ימי זכאות מעבר למוגדר בחוק). יש לחדד את הנהלים מול הגורמים הרלוונטיים ביחידות, בנוגע לביצוע מעקב יתרות במערכת מרכב"ה. יש לפעול בהתאם להוראות מנהלת תחום משאבי אנוש, ולעדכן את דוחות הנוכחות המתוקנים במערכת מרכב"ה. ראוי כי תבוצע בקרה תקופתית על ידי איש מטה, על אופן ניהול כח האדם ביחידות, תוך בחינה של קיום הוראות החוק, יישום</p>	<p>13.</p> <ul style="list-style-type: none"> • נמצאו מקרים בהם יתרות ימי חופשה / מחלה של מתנדבי השירות הלאומי הרשומות במערכת גבוהות מהזכאות השנתית המוגדרת בהוראות החוק. • נמצא כי לא מבוצע מעקב אחר יתרות ימי חופשה ומחלה, היעדר מעקב אחר היעדרויות מתנדבים, מקרים בהם ישנו עדכון חלקי של דיווחי נוכחות במערכת מרכב"ה ועוד.



	<p>הנחיות ונהלי המשרד, רישום ודיווח נאות במערכת מרכב"ה, שמירת תיעוד נדרש ועוד.</p>	
<p>תהליך אישור והפקת תשלום עובר מתנדבי שירות לאומי</p>		
	<p>מומלץ לבחון אפשרות להטמעת מערכת דיווח נוכחות מקוונת, באמצעותה ידווחו העמותות את נתוני הנוכחות של המתנדבים ויתבצעו בדיקות אוטומטיות להתאמת הנתונים שדווחו, אל מול הנתונים המעודכנים במערכת מרכב"ה (התאמה בין פרטי המתנדב, נתוני נוכחות, קיזוז אוטומטי בעת עזיבת מתנדב, חישוב התחשבות בהתאם לסוגי התעריף השונים וכד'.</p>	<p>14. קיים קושי לבצע בדיקה לנאותות ולסבירות החשבוניות המתקבלות מהעמותות בגין מתנדבי השירות הלאומי:</p> <ul style="list-style-type: none"> לא קיים במרכב"ה דוח המסכם כמותית את סך המתנדבים הרשומים בפועל במשרד, בחלוקה לפי עמותות. בהיעדר דוח/רשימה כאלו, קשה להשוות את רשימת המתנדבים המצורפת לחשבונית החודשית ששולחת כל עמותה, למצבת המתנדבים בפועל, לא בהשוואה כמותית ולא בהשוואה פרטנית – שמית. ניתן לבצע רק בדיקה ידנית ע"י חיפוש פרטני במרכב"ה של כל שם המופיע בדוח של עמותה, אולם בדיקה זו גוזלת זמן רב, רמת היעילות שלה נמוכה, ורמת הבקרה הכוללת נפגעת. קיימים מתנדבים עבורם המשרד מחויב בתעריף של "מתנדב מחוץ לביתו". לא קיים במשרד שום תיעוד ו/או רישום לגבי מתנדבים מחוץ לביתם. קיימת חשיפה שהעמותות יחייבו בתעריף זה גם בגין "מתנדב בביתו". לא מבוצעת בקרה על התעריפים לתשלום. במקרים של עזיבת מתנדב במהלך החודש, מתבצע חיוב יחסי רק בגין הימים בהם הועסק. קיים קושי לבצע מעקב אחר עוזבים שעזבו במהלך החודש, אלא בבדיקת כל דוחות הנוכחות של מתנדבי השירות הלאומי ואיתור מתנדבים שעזבו. קיים קושי לבצע מעקב אחר מתנדבים המבצעים בחודשים נוספים השלמה לשנת השירות, עקב אי עמידה בממוצע של 40 שעות שבועיות (כנדרש בחוק) והמשרד עלול להיות מחויב שלא לצורך עבור העלות החודשית של המתנדב.
<p>נהלי עבודה</p>		
	<p>מומלץ לעגן את נושא השירות הלאומי בנהלי עבודה (פירוט הנושאים הרלוונטיים בגוף הדוח).</p>	<p>15. נמצא כי אין נהלי עבודה כתובים וסדורים לטיפול בנושא מתנדבי שירות לאומי. בפועל, היא שליחת מיילים מעת לעת ממנהלת תחום שירות לאומי לגורמים הרלוונטיים בנושאים הקשורים למתנדבי השירות הלאומי.</p>

5. רקע כללי

5.1. רקע

- 5.1.1 שירות לאומי משמש לרוב כשירות תחליפי לשירות צבאי. על פי "חוק שירות לאומי אזרחי, תשע"ד-2014" (להלן: "**חוק שירות לאומי**"), כל מי שקיבל פטור משירות צבאי יכול להתנדב לשירות לאומי. אוכלוסיית המתנדבים כוללת נשים וגברים, ביניהם יהודים, ערבים, חרדים ופטורי גיוס מסיבות שונות, כגון סיבות רפואיות או דתיות.
- 5.1.2 כמחצית ממתנדבי השירות הלאומי בישראל הן בנות דתיות לאומיות ששחררו מחובת השירות בצה"ל מטעמי דת, כרבע מהם חילונים, כרבע מהם מגיעים מהחברה הערבית, ואחוז קטן שייכים לקבוצות אוכלוסייה מיוחדות (מתנדבים עם מוגבלות, נוער בסיכון ונערות במצוקה).
- 5.1.3 שנת ההתנדבות של מרבית המתנדבים מתחילה באחד בספטמבר, מועד פתיחת שנת הלימודים במוסדות החינוך.
- 5.1.4 ניהול השירות הלאומי מבוצע על ידי הרשות לשירות לאומי אזרחי. עמותות ייעודיות לתחום אחראיות על איתור המועמדים, שיבוצם וליוויים במהלך השירות.
- 5.1.5 משרד המשפטים מעסיק מתנדבי שירות לאומי ביחידות שונות במשרד.

5.2. רשות השירות הלאומי-אזרחי

רשות השירות הלאומי-אזרחי היא הגוף הממשלתי המרכז תחתיו את כלל הטיפול בנושא השירות הלאומי-אזרחי ותפקידה, בין היתר: התווית מדיניות, ביצוע מעקב, בקרה ופיקוח על מסגרות השירות הלאומי-אזרחי ועל מתנדביו, ויסות חלוקת המשאבים ועוד. הקצאת כמות מתנדבי השירות הלאומי למשרד המשפטים הינה בסמכות המשרד. הרשות אחראית על הקצאת איש תקנים מול העמותות בהתאם למכרז חשכ"ל וסדר זכייה במכרז.

5.3. עמותות מתנדבי שירות לאומי

- 5.3.1 בהתאם לתקנה 3 ל"תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), תשס"ב-2002" (להלן: "**תקנות שירות לאומי**"), השירות הלאומי מופעל באמצעות גופים ועמותות שהוכרו כ- "גופים מוכרים" בהתאם לתקנות.
- 5.3.2 ה"גופים המוכרים" (העמותות), אחראים בין היתר, על איתור המועמדים, שיבוצם וליוויים במהלך השירות, הסדרת זכויות המתנדבים בהתאם לחוקים והתקנות בנושא ובהתאם לנהלים המתפרסמים מעת לעת ע"י רשות השירות הלאומי-אזרחי (ימי חופשה, מחלה, תשלומי ביטוח לאומי, ביטוח בריאות וכד') ועוד.



5.3.3. גיוס מתנדבי שירות לאומי משנת 2015 ועד חודש ספטמבר 2018 (כולל עבור התקופה 8.2019-9.2018) בוצע באמצעות העמותות שזכו במרכז מטעם משרד המשפטים בשנת 2014 (להלן: "המכרז המשרדי").

העמותות שזכו הן: **האגודה להתנדבות, עמותת שלומית ועמותת ש"ל.**

5.3.4. הליך גיוס מתנדבים עבור השנה המתחילה בחודש ספטמבר 2019, בוצע באמצעות עמותות שזכו במכרז חשכ"ל, כמפורט להלן.

5.4 מכרז חשכ"ל להתקשרות עם עמותות מתנדבי שירות לאומי

5.4.1. במסגרת בדיקה כללית במשרדי הממשלה שביצע החשכ"ל בשנת 2016, עלו חשדות לניהול לא תקין של עמותות מסוימות העוסקות בשירות לאומי (חלקן אף נמצאות כיום בחקירה), ועל כן, הוחלט כי ההתקשרות עם עמותות כאמור, בכל משרדי הממשלה, יבוצעו מטעם מכרז מסגרת אחד של החשכ"ל במשרד האוצר.

5.4.2. בשנת 2018 נערך מכרז מסגרת של החשב הכללי להתקשרות עם עמותות המספקות מתנדבי שירות לאומי, עבור כלל משרדי הממשלה ובמסגרתו זכו 8 עמותות (חלקן עמותות שנתנו שירותים למשרד המשפטים מתוקף המכרז המשרדי).

5.4.3. ביום 11 באוקטובר 2018, מנהל אגף בכיר פיקוח ותקציבים מרשות השירות הלאומי-אזרחי (להלן: "נציג עורך המכרז"), פרסם מכתב הנחיות לסמנכ"לים בכירים למנהל ומשאבי אנוש במשרד המשפטים ולמנהלי אגפים (שירות לאומי), בדבר העמותות הזכות ואופן בחירתן ע"י כל משרד ממשלתי.

5.4.4. בהתאם למכתב כאמור, כל משרד נדרש להעביר את הנתונים הבאים:

- 1) מספר המתנדבים שהוצבו במשרד בשנת הפעילות תשע"ט.
- 2) שמות העמותות הזכות עמן המשרד רוצה להתקשר לפי סדר עדיפויות.
- 3) מספר העמותות הזכות עמן המשרד רוצה להתקשר (בהתאם למפתח כמויות המתנדבים השנתי).

5.4.5. להלן סדר עדיפות העמותות, כפי שהעבירה מנהלת תחום שירות לאומי במשרד המשפטים לנציג עורך המכרז:

- 1) עמותת שלומית (נותנת שירות למשרד מתוקף המכרז המשרדי).
- 2) עמותת האגודה להתנדבות (נותנת שירות למשרד מתוקף המכרז המשרדי).
- 3) עמותות ש"ל (נותנת שירות למשרד מתוקף המכרז המשרדי).
- 4) עמותת בת עמי.
- 5) עמותת עמינדב.



5.4.6. ביום 1 בינואר 2019, נציג עורך המכרז העביר למשרד המשפטים מכתב בדבר חלוקת

המכסות לעמותות החל מחודש ספטמבר 2019, כדלקמן:

שם עמותה	כמות מתנדבים
בת עמי (*)	54
האגודה להתנדבות	49
עמינדב (*)	44
שלומית	42
ש"ל	39
סה"כ	228

(*) עמותות חדשות שלא סיפקו שירות למשרד המשפטים מתוקף המכרז המשרדי.

5.4.7. יודגש, כי הביקורת בוצעה לגבי תהליך גיוס מתנדבי השירות הלאומי עבור התקופה

9.2018-8.2019 (תשע"ט) מהעמותות שזכו במכרז המשרדי בשנת 2014 (היות

ובמועד הביקורת, תהליך הגיוס מתוקף המכרז החדש של חשכ"ל היה בראשיתו).

יחד עם זאת, פערים שאותרו תוך כדי עבודה במסגרת הליך הגיוס מתוקף מכרז

חשכ"ל, הוצפו בדוח זה.

5.5. נתונים כמותיים

5.5.1. להלן פילוח כמותי של מתנדבי שירות לאומי המועסקים ביחידות השונות במשרד

המשפטים, בהתאם לנתונים שהתקבלו ממנהלת תחום שירות לאומי, נכון לחודש

פברואר 2019 (*):

יחידה	כמות מתנדבי שירות	יחידה	כמות מתנדבי שירות
רישום מקרקעין	25	הנחיית תובעים	3
סנגוריה ציבורית	21	פרקליטות מחוז צפון	3
אפוטרופוס כללי	21	פרקליטות לראשית-1	3
הסיוע המשפטי	19	בית מע"צ	3
רשות התאגידים	13	פרקליטות ת"א מיסוי וכלכלה	2
פרקליטות ת"א אזרחי	9	פרקליטות סייבר	2
פרקליטות דרום פלילי	9	פרקליטות לראשית-2	2
מחלקה לחקירות שוטרים	7	ייעוץ וחקיקה	2
פרקליטות חיפה פלילי	6	המחלקה הכלכלית	2
לשכה ראשית	5	פרקליטות צפון אזרחי	2
פרקליטות מחוז מרכז	5	רשות להגנת הפרטיות	1
פרקליטות מרכז אזרחי	4	נ.ב. על מערך התביעות	1
בית הדין לעררים	4	מת"ק יו"ש	1
פרקליטות ת"א פלילי	4	פרקליטות י-ם אזרחי	1
פרקליטות דרום אזרחי	4	איסור הלבנת הון	1
פרקליטות י-ם פלילי	4	פרקליטות חיפה אזרחי	1
סה"כ	190		



(*) נכון ליום הביקורת לא קיימים נתונים עדכניים יותר לשנת הגיוס תשע"ט (-9.2018) לגבי נתוני מתנדבי שירות גיוס תש"פ, מנהלת תחום שירות לאומי מסרה לביקורת, כי רק במהלך חודש נובמבר 19 (לאחר חגי תשרי), יסתיים תהליך השיבוץ בפועל וניתן יהיה להציג נתונים מעודכנים.

5.5.2. להלן נתוני סעיף הוצאת העסקת מתנדבי שירות לאומי, בפילוח לפי עמותות שירות לאומי, כפי שהתקבל מאגף הכספים של משרד המשפטים נכון לפברואר 2020:

יחידה	2016 (ש"ח)	2017 (ש"ח)	2018 (ש"ח)	ינואר-אוקטובר 2019 (ש"ח)
אגודה להתנדבות	1,972,409	1,863,871	1,759,212	1,270,296
שלומית	1,108,034	1,200,070	1,353,071	1,071,596
ש"ל	965,335	870,078	770,785	716,483 (*)
סה"כ	4,045,778	3,934,019	3,883,068	3,058,375

(*) בבגין התקופה ינואר-ספטמבר 2019.

6. תקציב העסקת מתנדבי שירות לאומי

6.1. קיים תקציב מסגרת בסיסי להעסקת מתנדבי שירות לאומי שנקבע לפי מספר שנים. בהתאם לצורך ובמסגרת מגבלות התקציב, הוקצו מספר מתנדבים לכל יחידה.

במידה ויחידה במשרד מעוניינת לבצע שינוי בכמות המתנדבים, עליה להגיש דרישה מסודרת לאגף תקציבים, כלכלה, פיקוח ובקרה. השינוי ייבחן במסגרת אישור התקציב השנתי של המשרד, בחודשים יוני-יולי של כל שנה (עבור השנה העוקבת). התקציב מאושר לקראת סוף השנה ע"י מנכ"לית המשרד; סמנכ"ל תכנון מדיניות ואסטרטגיה; ומנהל אגף תקציבים, כלכלה, פיקוח ובקרה.

6.2. תקציב מתנדבי שירות לאומי אינו מסווג כתקן כח אדם, אלא מסווג כ"תקציב קניות", תקציב אשר ניתן לשנות ולנייד בהתאם לצורך ובהתאם למגבלות התקציב, זאת בשונה מתקני כח אדם, אשר כל שינוי בהם דורש הליך מורכב יותר.

6.3. מנהל אגף תקציבים, כלכלה, פיקוח ובקרה מסר לביקורת, כי היות ומדובר ב"תקציב קניות", במקרה של תת ניצול של תקציב זה אחרי הקצאתו, ניתן לנייד אותו בהתאם להחלטת הנהלת המשרד, בהתאם לכללי ביצוע שינויים תקציביים במהלך השנה ובהתאם לחוק יסודות התקציב, לכל צורך תפעולי אחר של המשרד ולא דווקא באמצעות שינוי הקצאת תקציבים בנושא הנ"ל בלבד בין יחידות המשרד השונות.



6.4. בבניית התקציב מבוצע חישוב של העלות השנתית הממוצעת לכל מתנדב שירות לאומי. בהתאם לעלות הממוצעת של מתנדב שירות לאומי, כל יחידה מקבלת הקצאה לכמות מתנדבים לשנת הגיוס הקרובה בהתאם לתקציב ובהתאם לדרישות היחידה (במידה ואושרו).

6.5. בהתאם לתקציב שאושר (המתורגם לכמות הקצאת המתנדבים עבור כל יחידה), מנהלת תחום שירות לאומי והגורמים האחראים לנושא בכל יחידה, מתחילים בתהליך הגיוס מול העמותות.

6.6. להלן תקציב מול ביצוע עבור סעיף העסקת מתנדבי שירות לאומי, כפי שהתקבל מאגף תקציבים, כלכלה, פיקוח ובקרה:

שנה סעיף	2016 (ש"ח)	2017 (ש"ח)	2018 (ש"ח)	2019 (ש"ח)
תקציב	8,125,000	9,112,000	8,241,000	9,442,000
ביצוע	4,101,566	3,653,912	4,236,614	טרם עודכן למועד הבדיקה
יתרת הזמנות	4,022,675	5,457,749	4,004,383	-
עודף (גרעון)	759	339	3	-

7. חלוקה והשמה של מתנדבי שירות לאומי בין יחידות המשרד

7.1. חלוקת מתנדבי שירות לאומי בין יחידות המשרד

7.1.1. לבקשת הביקורת, התקבל דוח ממערכת מרכז"ה (מודול משאבי אנוש) המציג את כמות הקצאת המתנדבים המאושרת בכל יחידה וכמות המתנדבים שהושמו בפועל.

7.1.2. באמצעות הדוח כאמור, הביקורת ביצעה בחינה לניצול מתנדבי שירות לאומי כפי שהוקצו ביחידות השונות.

7.1.3. להלן נתוני כמות הקצאת המתנדבים המאושרת מול האיוש בפועל לפי פילוח היחידות במשרד, נכון לחודש פברואר 2019:



פער	שיעור ניצול (%)	איוש בפועל	הקצאה	יחידה
4	0	-	4	אגף רשם הפטנטים
2	0	-	2	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
1	0	-	1	מנהלת יחידות מקצועיות
3	25	1	4	פרקליטות חיפה אזרחי
3	25	1	4	פרקליטות י-ם אזרחי
11	31	5	16	לשכה ראשית
2	33	1	3	רשות להגנת הפרטיות
20	49	19	39	הסיוע המשפטי
3	50	3	6	פרקליטות לראשית-1
1	50	1	2	נ.ב. על מערך התביעות
15	58	21	36	סנגוריה ציבורית
12	64	21	33	אפוטרופוס כללי
1	67	2	3	פרקליטות לראשית-2
1	67	2	3	פרקליטות צפון אזרחי
1	67	2	3	פרקליטות ת"א מיסוי וכלכלה
1	67	2	3	פרקליטות סייבר
6	69	13	19	רשות התאגידים
2	75	6	8	פרקליטות חיפה פלילי
1	75	3	4	בית מע"צ
1	75	3	4	פרקליטות מחוז צפון
7	78	25	32	רישום מקרקעין
1	80	4	5	בית הדין לעררים
1	80	4	5	פרקליטות דרום אזרחי
1	80	4	5	פרקליטות י-ם פלילי
1	80	4	5	פרקליטות מרכז אזרחי
2	82	9	11	פרקליטות ת"א אזרחי
1	90	9	10	פרקליטות דרום פלילי
-	100	1	1	איסור הלבנת הון
-	100	2	2	המחלקה הכלכלית
-	100	3	3	הנחיית תובעים
-	100	2	2	ייעוץ וחקיקה
-	100	7	7	מחלקה לחקירות שוטרים
-	100	1	1	מת"ק יו"ש
-	100	5	5	פרקליטות מחוז מרכז
-	100	4	4	פרקליטות ת"א פלילי
105	64	190	295	סה"כ

ממצא 1

מהטבלה לעיל עולה, כי קיימות יחידות שאינן מנצלות את הקצאת המתנדבים שהוקצה להן, ומנגד קיימות יחידות המנצלות את ההקצאה במלואה.



7.2 אפיון תפקיד מתנדבי שירות לאומי ביחידות

7.2.1 בהתאם ל"תקנות שירות לאומי", המתנדבים בשירות הלאומי אמורים לסייע לעובדי הגוף המפעיל אך לא למלא את מקומם, זולת במקרים חריגים שיאושרו במיוחד על ידי האחראי (עובד מינהלת השירות שהוסמך לתפקיד זה לפי התקנות).

7.2.2 הביקורת קיימה פגישות עם 4 מנהלי התחום ביחידות הבאות: רשות התאגידים, פרקליטות ת"א אזרחי, אגף האפוטרופוס הכללי והמחלקה לחקירות שוטרים, ועם 4 מתנדבות שירות לאומי מפרקליטות ת"א אזרחי, במטרה לבחון את הצורך, הניצול והשימוש במתנדבים ע"י היחידות.

7.2.3 הביקורת התרשמה כי קיימים בין יחידות המשרד **פערים מהותיים בתפיסה לנחיצות מתנדבי שירות לאומי.**

להלן עיקרי הדברים שעלו ממנהלי התחום ביחידות:

- **האפוטרופוס הכללי** - קיים צורך במתנדבי שירות לאומי עבור עבודות אדמיניסטרטיביות, עם זאת, בשנים האחרונות חלה ירידה בביקוש להתנדבות ביחידה וכפועל יוצא, רמת איכות המתנדבים ירדה. לראיה, נכון למועד הביקורת, קיימים 12 תקנים שלא אוישו ביחידה.
- **רשות התאגידים** - בעבר היה שימוש רב ואפקטיבי במתנדבי שירות לאומי, איכות המתנדבים הייתה גבוהה. כיום, עקב שינויים טכנולוגיים שחלו במהלך השנים (בעיקר גידול בשירותים המקוונים ביחידה), קטן הצורך בשירותי קבלת קהל והתפקידים הרלוונטיים כיום הם בעיקר עבודות טכניות, כגון צילומים, הדפסות וסריקת מסמכים. כפועל יוצא, חלה ירידה בביקוש להתנדבות ביחידה, רמת איכות המתנדבים ירדה, וקיים קושי בשימור המתנדבים לשנת שירות נוספת. לדעת היחידה, ההתעסקות כיום עם מתנדבי שירות לאומי גוזלת זמן ולעיתים העלות גוברת על התועלת. לראיה, נכון למועד הביקורת, קיימים 6 תקנים שלא אוישו ביחידה.
- **פרקליטות ת"א אזרחי** - קיימים 2 סוגי מתנדבי שירות לאומי בפרקליטות. מתנדבים לתפקידים אדמיניסטרטיביים ומתנדבים לתפקידי סיוע משפטי ("פרה-ליגל"). לדברי מנהלת התחום ביחידה, מתנדבי "פרה-ליגל" הינם כוח עבודה איכותי, נחוץ ויעיל, במרבית המקרים המתנדבים ממשיכים לשנת שירות נוספת, ואף קרו מקרים בהם הם המשיכו כסטודנטים / עובדי מדינה. מנגד המתנדבים בתפקידים האדמיניסטרטיביים איכותיים, אך מבצעים פעולות טכניות ושגרתיות, ולרוב אינם ממשיכים לשנת שירות נוספת.



- **המחלקה לחקירות שוטרים** - בדומה לפרקליטות ת"א אזרחי, גם כאן קיימים 2 סוגי מתנדבי שירות לאומי, מתנדבים לתפקידים אדמיניסטרטיביים ומתנדבים בצוותי החקירות. לדברי מנהל התחום ביחידה, המתנדבים בצוותי החקירות, מאוד יעילים ואיכותיים, בצוותים בהם לא קיים מתנדב, הדבר מורגש. המתנדבים נחשפים לנושאים מעניינים ומגוונים. מנגד המתנדבים בתפקידים האדמיניסטרטיביים יעילים, אך מבצעים פעולות טכניות ושגרתיות ללא עניין רב.

משיחות שקיימה הביקורת עם מנהלת תחום שירות לאומי ומנהלי התחום ביחידות כאמור, הועלו טענות כי במהלך השנים, קיימת ירידה מתמדת באיכות המתנדבים ובביקוש לביצוע תפקידים במשרד המשפטים, זאת בעיקר עקב הגידול בגיוס בנות דתיות לצה"ל שחל בשנים האחרונות, והעדפה לביצוע תפקידי התנדבות במשרדי ממשלה "אטרקטיביים" יותר.

מצא 2

הביקורת התרשמה, כי במקביל לתהליכים שחלו בשנים האחרונות כמפורט לעיל (שיפורים טכנולוגיים, גידול בגיוס בנות דתיות בצה"ל, ירידה באיכות המתנדבים, ביקוש נמוך לתפקידים במשרד המשפטים וכד'), המשרד לא ביצע התאמות נדרשות כמענה לתהליכים הנ"ל. חלוקת הקצאת המתנדבים בין היחידות כמעט ולא השתנתה במהלך השנים, כאשר בחלק מהיחידות קיימת ירידה מתמדת באיכות המתנדבים וכמות הקצאת המתנדבים נשארת קבועה. איכות התפקידים המוצעים למתנדבים ירדה במהלך השנים, בין היתר, עקב השיפורים הטכנולוגיים, ומנגד לא גובשו תפקידים "אטרקטיביים" יותר. כמו כן, ניתן לראות כי ביחידות בהן קיימים תפקידים איכותיים ונחוצים, הביקוש לתפקיד גדול יותר כפועל יוצא, איכות המתנדבים עולה. בנוסף, עבור יחידות אלו, המתנדבים הינם נכס חיוני לפעילות השוטפת.

המלצת הביקורת

מומלץ לבצע חישוב מחדש של חלוקת מתנדבי שירות לאומי ביחידות השונות ולאפיין מחדש תפקידים למתנדבי השירות הלאומי. במסגרת האפיון, בשיתוף מנהלי התחום הרלוונטיים ביחידות, יוסרו תפקידים שאינם רלוונטיים ויוגדרו תפקידים איכותיים יותר בהתאם לצרכי היחידות, תוך עדכון התקציב בהתאם. כמו כן, במידת הצורך תתבצע פניה לאישור תפקידים "חריגים" ע"י האחראי במנהלת רשות השירות הלאומי-אזרחי.

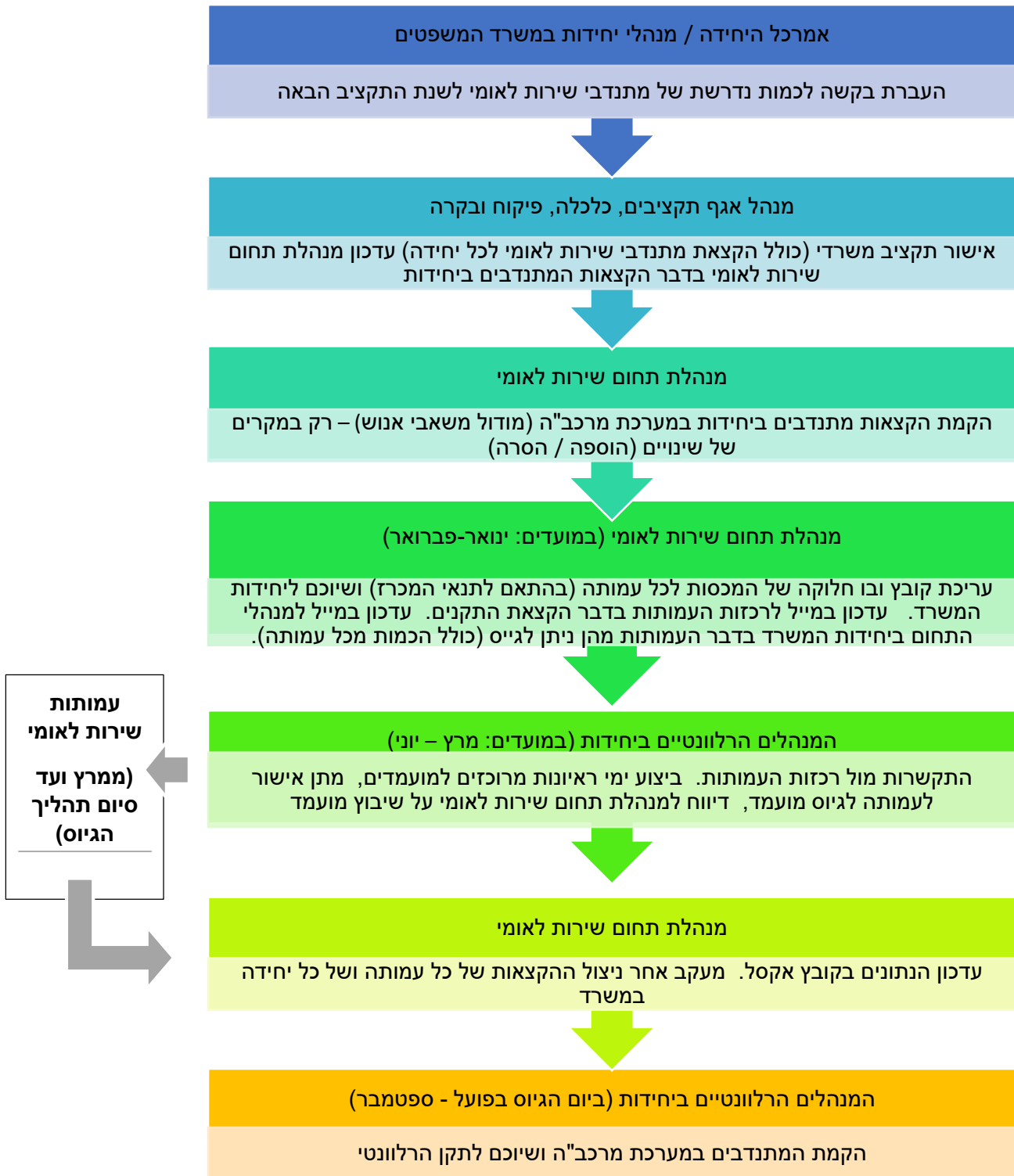
תגובת אגף בכיר (כלכלה, תקציבים, פיקוח ובקרה):

אכן היה פער בין הקצאת התקציב ליחידות מסוימות לניצול בפועל על ידם, אך למיטב ידיעתנו (לאחר בדיקה במהלך השנה מול מנהלת תחום שירות לאומי באגף הון אנושי) הוא לא נבע מחוסר צורך בכ"א (לראיה בקשות תקציביות לתוספת כ"א מסוגים שונים, כגון: תקני מנהלה, תקני סטודנטים וכו' שהוגשו לאגף תקציבים על ידי יחידות רלוונטיות), אלא חוסר הצלחה בגיוס המתנדבים ובעיקר מסיבות שלא קשורות למשרד המשפטים.



8. תהליך גיוס מתנדבי שירות לאומי מול העמותות

8.1. להלן תרשים תהליך גיוס מתנדבי שירות לאומי, בהתאם להסברים שקיבלה הביקורת ממנהלת תחום שרות לאומי:





8.2. כאמור, שנת ההתנדבות של מרבית המתנדבים מתחילה באחד בספטמבר. בעבר ניתן היה לגייס ולקלוט מתנדבים במהלך כל השנה. בהתאם להוראות המכרז החדש של חשכ"ל, ניתן לקלוט מתנדבים רק בראשון של כל חודש (ולא באמצע חודש) ועד חודש מאי בלבד, לאחר מכן לא ניתן לקלוט מתנדבים חדשים.

8.3. חלוקת תקנים לפי עמותות

8.3.1. סעיף 4.3.1 במכרז המשרדי (שנת 2014), קובע כי "המכסות יחולקו במועד תחילת ההתקשרות בין הזוכים בהתאם לדירוג שקיבלו באמות המידה".

8.3.2. בהמשך מצוין, כי עמותה שלא תצליח לגייס 80% מהתקנים שהוקצו לה, מכסת התקנים שלה תופחת לכמות המתנדבים שגויסו על ידה בפועל והיתרה תחולק באופן יחסי בין יתר העמותות.

8.3.3. הביקורת ביקשה לקבל נתונים אודות חלוקת המכסות בין העמותות בשנים 2017-2018 במטרה לבחון חלוקת המכסות בהתאם להוראות המכרז והסכמי ההתקשרות עם העמותות.

ממצא 3

הביקורת לא יכלה לבדוק את נושא החלוקה לפי מכסות מכיוון שנמסר ממנהלת תחום שירות לאומי, כי לא ניתן לנהל את חלוקת המכסות לפי עמותות במערכת מרכז"ה ולא בוצע רישום או נשמר תיעוד לאופן חלוקת המכסות בין העמותות.

עוד הוסיפה, כי החלוקה בפועל לא בוצעה בהתאם למכסות שנקבעו בהסכמי ההתקשרות, אלא לפי שיטת "כל הקודם זוכה".

הביקורת סבורה כי יש לשמר תיעוד הן עבור המכסות שהוקצו והן תיעוד ורישום על החלוקה בפועל.

תגובת אגף הון אנושי:

חלוקת המכסות בין העמותות נעשתה בהתאם לדירוג הזכייה במשרד. לקראת חודש יוני הוצעו תקנים שלא אוישו, לאיש ע"י כלל העמותות בשיטת "כל הקודם זוכה".



8.3.4. בהתאם לכללי החלוקה כפי שנקבעו בסעיף 5.1 **למכרז חשכ"ל**, נקבעו חלוקת התקנים לעמותות, כדלקמן.

שם עמותה	כמות תקנים
בת עמי	54
האגודה להתנדבות	49
עמינדב	44
שלומית	42
ש"ל	39
סה"כ	228

8.3.5. בהתאם להוראות נציג עורך מכרז חשכ"ל, הוקצו למשרד המשפטים ע"י **רשות השירות הלאומי-אזרחי** 228 תקנים מהעמותות (תוך פירוט החלוקה מכל עמותה), בעוד שבתקציב המשרד אושרו **295** הקצאות לגיוס מתנדבי שירות לאומי. כמו כן, רק לאחר וינוצלו 100% מהתקנים שהוקצו לכל עמותה, תקנים נוספים יאושרו ע"י רשות השירות הלאומי-אזרחי באופן פרטני עד למכסה הסופית.

8.3.6. בנוסף, סעיף 2.2 למכרז חשכ"ל קובע, כי עד ליום 15.8 בכל שנה, יידרשו העמותות להציג רשימת שיבוצים ל- 100% מכסת המתנדבים שזכו לאייש, ככל שעמותה לא תעמוד באיוש ההקצאות בהן זכתה, רשאי נציג עורך המכרז (מהרשות לשירות לאומי-אזרחי) לצמצם את מספר המתנדבים שיוקצו לה, ולהעביר לעמותה אחרת.

יש להדגיש, כי התקציב שהוגדר ע"י **משרד המשפטים** הוא התקציב הקובע לגיוס מתנדבי שירות לאומי. התקציב שניתן ע"י **רשות השירות הלאומי-אזרחי** באמצעות מכרז חשכ"ל (228 תקנים), מטרתו היא שליטת החלוקה של המתנדבים בין העמותות השונות עליהן הרשות אחראית. בעיקרון, משרד המשפטים רשאי לגייס מתנדבי שירות לאומי בהתאם לתקציב שאושר ע"י אגף התקציבים במשרד המשפטים.

8.3.7. מנהלת תחום שירות לאומי מבצעת מעקב אחר חלוקת המכסות (גיוס המתחיל ספטמבר 2019 עבור התקופה 9.2019-8.2020 – תש"פ) בקובץ אקסל ייעודי.



ממצא 4

הביקורת מצאה, כי קובץ המעקב מסורבל והנתונים בו משתנים בתדירות גבוהה (עקב שינויים רבים בתהליך הגיוס). כמו כן, הביקורת מצאה כי לא מתקבלים דיווחים כנדרש מהעמותות בדבר התקנים שאוישו (נדרש אחת לחודש).

במהלך תהליך הגיוס, התקבלו ביחידה דיווחים מעמותות שלומית בלבד.
מצב כאמור, מקשה על חלוקת המכסות כנדרש.

המלצת הביקורת

עיגון נהלי עבודה מול העמותות וחיידוד ההנחיות מולן וכן להקפיד על קבלת דיווחים אחת לחודש כנדרש.

כמו כן, מומלץ לבחון אפשרות לניהול חלוקת המכסות ושיוכן ליחידות במערכת המרכב"ה (לפי משרה). מצב כאמור, יאפשר לבצע מעקב יעיל אחר חלוקת המכסות בעמותות וביחידות.

תגובת אגף הון אנושי:

המשרד פונה לעמותות באופן שוטף על מנת לקבל תמונת מצב בכל זמן נתון באיש התקנים. מינהלת השירות האזרחי היא הגוף המנחה נהלי עבודה וחיידוד הנחיות מול העמותות בהתאם לתנאי מכרז חשכ"ל.

8.4 עמידת העמותות בתהליכי המיון והגיוס

8.4.1 סעיף 4.2.7 במכרז המשרדי, קובע הוראות שונות לתהליך המיון והגיוס ע"י העמותות.

8.4.2 הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית לקיום תהליכי המיון והגיוס בהתאם להוראות המכרז המשרדי, עבור גיוס ספטמבר 2018 לתקופה 8.2018-9.2018 (תשע"ט).
להלן הוראות שונות שנקבעו במכרז המשרדי וממצאי הביקורת בנושא:

8.4.1.1 על המשרד להעביר מדי שנה, במהלך חודש מרץ, את פריסת המתנדבים הנדרשים לשנה הקרובה, בהתאם למכסות המוקצות לכל עמותה.

ממצא 5

הביקורת מצאה, כי מנהלת תחום שירות לאומי במשרד העבירה לעמותות את פריסת המתנדבים הנדרשים לגיוס ספטמבר 2018 כנדרש בהוראות המכרז.

עם זאת, החלוקה למכסות המוקצות לכל עמותה, מתבצעת בהתאם לניסיון המשרד עם העמותות ולא בהתאם למכסות המוקצות בהסכם ההתקשרות.



ממצא 6

הביקורת מצאה כי תהליך המיון והגיוס ע"י העמותות והממשק עם יחידות המשרד עבור גיוס ספטמבר 2018 (לתקופה 8.2019-2018), בוצע באופן ידני, באמצעות קבצי אקסל וללא תמיכת מערכת מידע. כמו כן, לא קיימת בקרה של גורם נוסף על חלוקת המכסות בהתאם להגדרת המכרז המשרדי.

8.4.1.2 במהלך החודשים מרץ-יוני בכל שנה תפנה העמותה מועמדים להתנדבות לראיון עבודה מוקדם עם נציג המשרד/הממונה ביחידה. העמותה מתחייבת להפנות לפחות 3 מועמדים לכל משרה, ובמקרים חריגים ובאישור נציג המשרד, רשאית להפנות מספר מועמדים נמוך יותר.

ממצא 7

משיחות שביצעה הביקורת עם מנהלת תחום שירות לאומי ומנהלי התחום ביחידות השונות (רשות התאגידים, פרקליטות ת"א אזרחי, אגף האפוטרופוס הכללי והמחלקה לחקירות שוטרים), נמסר כי העמותות מפנות מועמדים להתנדבות לראיון עבודה החל מחודש מרץ, בהתאם להגדרת התפקיד המבוקש ע"י היחידות. עם זאת, לא מופנים בהכרח 3 מועמדים לכל משרה, זאת עקב חוסר במועמדים מתאימים בעמותות לפעילות הנדרשת.

תגובת אגף הון אנושי:

העמותות מפנות מועמדים במסגרת ה"סיירות" החל מתחילת חודש פברואר בכל שנה. אין התחייבות להפנות לפחות 3 מועמדים ובמקרים חריגים רשאית להפנות מספר מועמדים נמוך יותר – יחידה יכולה לראיין רק מועמד אחד ולקבלו. אין הנחיות מטעם מינהלת השירות האזרחי ומבחינת המשרד ככל שרואיין מתנדב אחד ונמצא מתאים אין מניעה לאיש.

המלצות הביקורת:

מומלץ לעדכן את מינהלת השירות האזרחי בדבר החוסר במועמדים מתאימים בעמותות לפעילות הנדרשת.

8.4.1.3 העמותה תפעל לשיבוץ המתנדבים בכל יחידה עד לתאריך 30/6 בכל שנה ותציג בפני נציג המשרד תוכנית שיבוץ סופית.



ממצא 8

משיחות שביצעה הביקורת עם מנהלת תחום שירות לאומי, נמסר כי לא הועברו למשרד ע"י העמותות תכנית שיבוץ סופית עד ליום 30.6.18.

ממצא 9

הביקורת מצאה כי, בפועל, השיבוצים נעשים באופן ספורדי כל פעם שמתקבל מועמד מתאים ונרשם בהתאם בניירות העבודה של מנהלת התחום. שיבוץ סופי נקבע סמוך מועד לתחילת הגיוס (ספטמבר). מצב כאמור, מקשה על היחידות והמתנדבים להשמה תקינה ומיטבית לקראת פתיחת השנה.

תגובת אגף הון אנושי:

שיבוץ המתנדבים ממשיך כל עוד לא אוישו כל התקנים. השאיפה היא שבסוף יוני לפני חופשת הקיץ תהיה תכנית שיבוץ סופית. בפועל, גיוס מתנדבי שירות לאומי נמשך עד תחילת ספטמבר ורק בנובמבר אחרי החגים ניתן לקבל תמונה כוללת של ייצוב המתנדבים וזאת משום שמתנדבים עדיין לא סגורים על מקום השירות שבחרו, ובאמצעות העמותות עובדים למקומות שירות אחרים. כמו כן, יש לציין, כי במהלך כל השנה ניתן לגייס מתנדבי שירות לאומי. לעיתים נמצאים מתנדבים מתאימים לאחר שנשרו ממקומות שירות אחרים שלא התאימו להם.

המלצות הביקורת:

מומלץ כי המשרד ייתן את דעתו למינהלת השירות האזרחי בדבר הקושי בגיוס מתנדבים. כמו כן, כמפורט בממצא 2 לעיל, מומלץ לבצע בדיקה מקיפה ביחידות המשרד ולבחון את הצורך במתנדבים ביחידות מסוימות, או לחילופין לאפיין מחדש תפקידים למתנדבי השירות הלאומי ולשווקם בהתאם למועמדים.

8.4.3. היות ותקופת ההתקשרות מתוקף המכרז המשרדי הסתיימה למועד הביקורת ותהליך הגיוס לשנה המתחילה בחודש ספטמבר 2019 (עבור התקופה 8.2020-9.2019 – תש"פ), מתבצע בהתאם להוראות מכרז חשכ"ל, הביקורת בחרה להתייחס אף לתהליך הגיוס החדש כאמור.

8.4.4. סעיף 2.2. במכרז החשכ"ל, קובע הוראות שונות לתהליך המיון והגיוס ע"י העמותות.



- 8.4.5** להלן סעיפים נבחרים מהוראות מכרז חשכ"ל בדבר תהליך המיון והגיוס:
- **עד ליום 1.6 בכל שנה** - יידרשו העמותות להציג רשימת שיבוצים של 50% לפחות ממכסת המתנדבים שזכו לאייש.
 - **עד ליום 15.7 בכל שנה** - יידרשו העמותות להציג רשימת שיבוצים של 80% לפחות ממכסת המתנדבים שזכו לאייש.
 - **עד ליום 1.8 בכל שנה** - יידרשו העמותות להציג רשימת שיבוצים של 95% ממכסת המתנדבים שזכו לאייש.
 - **עד ליום 15.8 בכל שנה** - יידרשו העמותות להציג רשימת שיבוצים של 100% ממכסת המתנדבים שזכו לאייש.
 - בתום פרקי הזמן האמורים לעיל לא יאוישו המכסות, תחולק המכסה בין יתר העמותות.
- 8.4.6** יש להדגיש, כי הנחיות סעיף 2.2 במכרז חשכ"ל עוסקות בדבר חובתן של העמותות לדווח מדי תקופה על רשימת השיבוצים **לרשות לשירות לאומי-אזרחי**. עם זאת במקביל, באחריות מנהלי התחומים במשרדי הממשלה השונים לוודא כי הקצאת מתנדבי שירות לאומי לעמותות על ידם מבוצעת בהתאם לחלוקה שנקבעה במכרז החשכ"ל.
- 8.4.7** כאמור, מנהלת תחום שירות לאומי מבצעת מעקב אחר חלוקת המכסות בקובץ אקסל ייעודי בהתאם לדיווחים המתקבלים ממנהלי התחום ביחידות ומנציגי העמותות.
- 8.4.8** במהלך תקופת הגיוס (פברואר- יוני 2019), הביקורת בחנה שיעור השיבוצים ע"י העמותות בהתאם להוראות מכרז חשכ"ל (כמצוין מעלה).
- מהנתונים שהתקבלו ממנהלת תחום שירות לאומי, בחודש יוני 2019, שובצו ע"י העמותות 67% ממכסות המתנדבים שזכו לאייש במכרז (נדרש שיבוץ של 50%).
- 8.4.9** כאמור בסעיף 7.4.8 מעלה, הביקורת בחנה במהלך החודשים פברואר-יוני 2019, קיום אבני הדרך בסעיף 2.2 למכרז חשכ"ל.
- בחודש ספטמבר 2019, הביקורת עודכנה כי אבן דרך ה' בסעיף 2.2 למכרז (הצגת איוש של 95%-100% ביום 1.8 וב-15.8 בהתאמה) **בוטל** בהתאם למסמך שנשלח ב-12 באוגוסט 2019 ע"י נציג עורך המכרז מרשות השירות הלאומי-אזרחי לעמותות למנהלי התחומים במשרדי הממשלה. מעתה איוש התקנים יבוצע בשיטת **כל הקודם זוכה**.



8.4.10. הביקורת ביקשה לקבל נתוני גיוס ושיבוץ מתנדבי שירות לאומי עדכני (ספטמבר 2019), כולל חלוקת המתנדבים לפי עמותות. מנהלת תחום מתנדבי שירות לאומי מסרה לביקורת, כי רק במהלך חודש נובמבר (לאחר חגי תשרי), ניתן יהיה להציג נתונים עדכנים היות ובתחילת שנת השירות ובמהלך החגים, מתבצעים שינויים רבים והעברות של מתנדבים בין היחידות והעמותות.

המלצות הביקורת:

- לאור הממצאים שעלו בתהליכי המיון והגיוס מתוקף המכרז המשרדי, ובמטרה לעמוד בהוראות מכרז חשכ"ל, להלן המלצות הביקורת:
- א. עיגון נהלי עבודה מול מנהלי התחום ביחידות ומול רכזות העמותות בהתאם להוראות החדשות שנקבעו במכרז חשכ"ל.
 - ב. שליטה וניהול חלוקת מכסות המתנדבים באמצעות מערכת מרכב"ה - במערכת יוזנו פרטי המתנדב, היחידה, המשרה והעמותה האחראית עליו וכן האפשרות להפקת נתוני מתנדבים מהמערכת בפילוחים שונים, כולל איוש מתנדבים לפי עמותה.
 - ג. דיווח תקופתי לגורם נוסף שיוגדר בדבר ניצול חלוקת המכסות לפי עמותות ויחידות וכן דיווח על סטטוס הגיוס בהתאם ללוחות הזמנים.
 - ד. ביצוע סקר תקופתי לשביעות רצון מהעמותות ע"י מנהלי התחום ביחידות.
 - ה. בדיקה מול נציג עורך המכרז על פעולות נדרשות במקרים בהם העמותות אינן עומדות בתנאי המכרז.

9. תהליך קליטת מתנדבי שירות לאומי

- 9.1. לאחר אישור שיבוץ המתנדב ע"י היחידה הרלוונטית, הקליטה מתבצעת לרוב באחד לספטמבר במשרדי היחידה הקולטת.
- 9.2. משיחות שהביקורת קיימה עם מנהלי התחום ביחידות: רשות התאגידים, פרקליטות ת"א אזרחי (כולל 4 מתנדבות שירות לאומי ביחידה), אגף האפוטרופוס הכללי והמחלקה לחקירות שוטרים), נמסר כי במסגרת הקליטה ביחידה מתקיימות הדרכות כלליות לאופן העבודה במשרד המשפטים.



9.3 להלן דגשים שנשלחו בדוא"ל ע"י מנהלת תחום שירות לאומי למנהלי התחום ביחידות בנוגע לתהליך קליטת המתנדבים של גיוס ספטמבר 2018 (עבור התקופה 8.2019-9.2018 – תשע"ט):

- **אישור בטחוני** - לוודא ביצוע בדיקה ביטחונית וקבלת אישור מאגף ביטחון על כל מתנדב חדש.
- **יצירת USER** - לאחר קבלת האישור הביטחוני, יש לפנות למחלקת למחשוב ליצירת USER למתנדב.
- **העסקת קרובי משפחה** - על המתנדב למלא טופס "העסקת קרובי משפחה". במידה ויש קרוב/ת משפחה, יש להעביר את הטפסים להמשך טיפול הבקשה.
- **קליטה במערכת מרכז"ה** - פירוט תהליך הקמת המתנדב (סווג המתנדב כ- "שירות לאומי עובדים חיצוניים", עדכון כתובת מגורים, כתובת מייל במשרד וטלפון סלולרי).

9.4 הביקורת בחנה קליטת המתנדבים במערכת מרכז"ה בהתאם לדגשים כאמור, עבור 4 יחידות: רשות התאגידים, פרקליטות ת"א אזרחי, אגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי והמחלקה לחקירות שוטרים.

ממצא 10

הביקורת מצאה כי ביחידות פרקליטות ת"א אזרחי וברשות התאגידים, המתנדבים הוגדרו במערכת מרכז"ה כ"עובדי מדינה" ולא כ"שירות לאומי עובדים חיצוניים". בהתאם לסיווג כאמור, המערכת מגדירה 8.5 שעות תקן ליום עבודה (למתנדבי שירות לאומי, התקן היומי הינו 8 שעות). עקב הסיווג הלקוי כאמור, דוחות הנוכחות המופקים מהמערכת, מציגים עבור יום עבודה מלא של 8 שעות, חוסר של חצי שעה (היות ומוגדר תקן של 8.5 שעות).

המלצות הביקורת

- א. יש לתקן את הסיווג ביחידות פרקליטות ת"א אזרחי ורשות התאגידים.
- ב. מומלץ לבצע בדיקה רוחבית במערכת מרכז"ה עבור כל יחידות המשרד לאופן סיווג המתנדבים ביחידות הרלוונטיות ולעדכנם במידת הצורך.
- ג. מומלץ לחדד את הנהלים בנושא ולוודא שמושמים ביחידות.



תגובת אגף הון אנושי:

עם קליטת מתנדבי שירות לאומי יוצאים הנחיות ונהלים לקליטת מתנדבי השירות הלאומי לרבות אופן קליטה במערכת מרכב"ה.

10. ניהול כח האדם

10.1. כללי

ניהול כח האדם של מתנדבי השירות הלאומי הינו באחריות המנהלים ביחידה הקולטת, וביניהם בין היתר, קיום תנאי העסקתם בהתאם להוראות החוק והתקנות (שעות עבודה, חופשות, מחלות וכד'), הגדרת תפקיד, קיום הדרכות מקצועיות, דיווחים לעמותות וכד'.

10.2. תנאי העסקת מתנדבי שירות לאומי

10.2.1. תנאי העסקת מתנדבי שירות לאומי נקבעים בהוראות החוק והתקנות ובהתאם לנהלים המתפרסמים מעת לעת ע"י רשות השירות הלאומי-אזרחי.

10.2.2. להלן הוראות נבחרות בנושא:

- **שעות שירות שבועיות** - שעות השירות השבועיות של המתנדב יהיו בהיקף שעות של 40 שעות שבועיות בממוצע במשך שנה או 20 שעות שבועיות בממוצע במשך שנתיים.
- **ימי חופשה** - מתנדב המשרת חמישה ימים בשבוע, זכאי ל-22 ימי חופשה לכל שנת שירות. מתנדב המשרת שישה ימים בשבוע זכאי ל-26 ימי חופשה לכל שנת שירות.
- **ימי חופשה חגים** - בנוסף לימי החופשה השנתית זכאי המתנדב להיעדר בימי החגים והמועדים על פי דתו (יהודי, דרוזי, נוצרי, מוסלמי).
- **ימי חופשה נוספים** – נקבעו בחוק היעדרויות שונות הנחשבות כיום חופשה, כגון: אבל, בחינות, צום, חופשת לידה, נישואין ועוד.
- **ימי מחלה** - מתנדב זכאי להיעדר מהשירות עקב מחלה, על פי אישור רפואי, עד 20 ימים בשנת שירות.

10.2.3. האחריות על הסדרת זכויות העסקת המתנדבים הינה על עמותות השירות הלאומי. עם זאת, אישור ימי חופשה ומחלה מבוצע ע"י המנהלים ביחידות הקולטות בהתאם להוראות החוק, בהתבסס אישורים נדרשים (אישור רפואי לדוגמה) ובהתאם ליתרות ימי חופשה ומחלה המנוהלות במערכת המרכב"ה ביחידות הקולטות.



10.2.4. להלן דגשים שנשלחו בדוא"ל ע"י מנהלת תחום שירות לאומי למנהלי התחום ביחידות

בנוגע לניהול כח האדם, עבור גיוס ספטמבר 2018:

- ימי הפעילות של המתנדבים בימים א' – ה' בשעות 8:00-16:00 בלבד.
- חובה על כל מתנדב להחתים כרטיס נוכחות ביציאה ובכניסה למשרד.
- מתנדב/ת זכאי/ת ל- 22 ימי חופשה ו- 30 ימי מחלה – חובת האמרכל לנהל במערכת המרכב"ה מעקב אחר היתרות (כולל הצגת אישור מחלה בהתאם).

מצא 11

קיימת סתירה בין הנחיה שהופצה במשרד ובין סעיף 3 לתוספת הראשונה לחוק השירות הלאומי. כאמור, בהתאם לסעיף 3 לתוספת הראשונה לחוק השירות הלאומי, מתנדב זכאי להיעדר מהשירות עקב מחלה, עד 20 ימים בשנת שירות, בעוד שבדגשים שנשלחו ע"י מנהלת תחום שירות לאומי, מתנדב זכאי ל- 30 ימי מחלה בשנת שירות.

המלצות הביקורת

יש לעדכן את הגורמים הרלוונטיים ביחידות המשרד, בדבר זכאות ימי מחלה שנתיים של מתנדבי השירות הלאומי, בהתאם להוראות החוק. כמו כן, יש לבדוק את הגדרות מערכת מרכב"ה על אופן חישוב הזכאות השנתית של ימי מחלה, ולעדכן במידה הצורך את הזכאות ל- 20 ימי מחלה בשנה.

תגובת אגף הון אנושי:

הנחייה לעדכון ימי המחלה של מתנדבי השירות הלאומי התקבלה ממנהלת השירות האזרחי ועדכון בנושא הופץ לכל האמרכלים ביחידות.

10.2.5. הביקורת דגמה אקראית כ- 10 מתנדבים מ-4 יחידות במשרד: רשות התאגידים,

פרקליטות ת"א אזרחי, אגף האפוטרופוס הכללי והמחלקה לחקירות שוטרים (סה"כ 40 מתנדבים), ובחנה רישום וניהול נוכחות והיעדרויות בהתאם להוראות החוק.



ממצא 12

הביקורת מצאה מקרים ביחידת רשות התאגידים, בהם לא בוצעו 40 שעות שבועיות (כולל ימי מחלה וימי חופשה מאושרים), בהתאם לנדרש.

להלן המקרים:

מספר מתנדב	חודש	תקן נוכחות (שעות)	נוכחות בפועל (שעות)	פער (שעות)
437212	אוגוסט 18	176	110.6	65.4
437212	יולי 18	184	126.4	57.6
451409	נובמבר 18	168	121.2	46.8
451409	אוקטובר 18	176	130.7	45.3
451409	ינואר 19	184	149.1	34.9
437212	יוני 18	160	134.1	25.9

יש להדגיש, כי אישור קבלת הזכאות להשלמת שנת השירות מבוצע ע"י עמותות שירות לאומי בהתאם לדיווחי הנוכחות של המתנדבים (המתנדבים, מדי יום, מדווחים לעמותות את שעות הנוכחות שלהם באמצעות אפליקציה ייעודית).

תגובת אגף הון אנושי:

באחריות העמותות לוודא כי מתנדבי השירות הלאומי משלימים את שעות ההתנדבות על מנת שיוכלו לזכות את המתנדב בתעודה.

ממצא 13

הביקורת מצאה מקרים בהם מתנדבים לא החתימו שעון כניסה / יציאה. נציין, כי עדכון השעון בוצע באופן ידני באישור המנהל הרלוונטי.

להלן דוגמאות:

יחידה	מספר מתנדב	תאריך	שעת כניסה	שעת יציאה
רשות התאגידים	451409	2.9.18	8:00	-
האפוסטרופוס הכללי	452846	1.1.19	8:13	-
האפוסטרופוס הכללי	452856	18.12.18	-	-
המחלקה לחקירות שוטרים	452190	11.2.19	-	15:30

המלצת הביקורת

מומלץ כי מנהלי התחום ביחידות יבצעו ריענון נהלים למתנדבים בנושא.



10.2.6. מסקירת מדגם תיקי הנוכחות של מחלקת חקירות שוטרים (6 דוחות נוכחות), הביקורת מצאה, כי קיים תיעוד לאישורי מחלה בהתאם לדיווחים בדוחות הנוכחות.

10.2.7. בהתאם לדגשים שנשלחו בדוא"ל ע"י מנהלת תחום שירות לאומי למנהלי התחום ביחידות, יש לנהל מעקב אחר יתרות חופשה ומחלה במערכת המרכב"ה.

ממצא 14

1. מסקירת מדגם דוחות הנוכחות (כ-40 דוחות), הביקורת התרשמה כי לא מתבצע מעקב אחר ניצול ויתרות ימי חופשה ומחלה במערכת המרכב"ה. נמצאו מקרים בהם יתרת מחלה של מתנדבים הינה 60 ימים (כאשר הזכאות השנתית הינה 20 ימים) וכן מקרים בהם יתרות חופשה של מתנדבים הינן מעל 22 ימים (מקסימום זכאות שנתית).

יתרת מחלה	יתרת חופשה	חודש	מספר מתנדב	יחידה
36.41	-	יוני 18	437212	רשות התאגידים
60	36.12	ינואר 19	452857	האפוטרופוס הכללי
59	32.77	ינואר 19	452846	האפוטרופוס הכללי
59	35.38	ינואר 19	452853	האפוטרופוס הכללי
58.87	34.97	ינואר 19	452847	האפוטרופוס הכללי
44	27.01	פברואר 19	451334	פרקליטות ת"א אזרחי
46	35.61	ינואר 19	451331	פרקליטות ת"א אזרחי
42	32.29	פברואר 19	452190	המחלקה לחקירות שוטרים

2. היעדר מעקב אחר ניצול ויתרות ימי חופשה של מתנדבי שירות, עלול להביא לניצול ימי היעדרות מעבר למוגדר בחוק.

המלצות הביקורת

- א. מומלץ לבדוק הגדרות חישוב הזכאות השנתית של ימי חופשה ומחלה, במערכת מרכב"ה (בפועל נצבר לטובת המתנדב ימי זכאות מעבר למוגדר בחוק).
- ב. יש להגדיר פונקציית בקרה במשאבי אנוש לנושא.
- ג. יש לחדד את הנהלים מול הגורמים הרלוונטיים ביחידות, בנוגע לביצוע מעקב יתרות במערכת מרכב"ה.



תגובת אגף הון אנושי:

באחריות האמרכלים ביחידות להוציא רענון הנחיות לחתימה בשעון הנוכחות לכל סוגי העסקה ביחידה ולבצע בקרה ומעקב על יתרות העובדים במרכב"ה.
יש לציין, כי במקרים בהם המתנדב אינו עומד בהנחיית חתימה בשעון הנוכחות, מוזמנת הרכזת מטעם העמותה לשיחת ברור ביחד עם המתנדב.

10.3. דיווחים לעמותות

10.3.1. להלן הדגשים שנשלחו בדוא"ל ע"י מנהלת תחום שירות לאומי למנהלי התחום

ביחידות בנוגע לדיווח נוכחות, עבור גיוס ספטמבר 2018:

- בתחילת כל חודש, על מנהלי היחידות בתחום להפיק דוח נוכחות של המתנדב ממערכת המרכב"ה ואישורו על ידו בחתימתו.
- העברת דו"ח הנוכחות למתנדב.
- באחריות המתנדב ובבקרה של מנהל התחום ביחידות להעביר את דוח הנוכחות לרכזי העמותה.
- אישור דוחות הנוכחות יסתיים לא יאוחר מה-5 בכל חודש, על מנת שהעמותות ירכזו את הנתונים וישלחו חשבוניות לתשלום בהתאם.

10.3.2. הביקורת דגמה אקראית כ- 10 מתנדבים מ-4 יחידות במשרד: רשות התאגידים,

פרקליטות ת"א אזרחי, אגף האפוטרופוס הכללי והמחלקה לחקירות שוטרים (סה"כ 40 מתנדבים), ובחנה אישור דוחות נוכחות כנדרש ע"י מנהלי התחום ביחידות.

ממצא 15

הביקורת מצאה כי לא קיימת אחידות בנושא עדכון ואישור דוחות הנוכחות, כדלקמן:

- א. פרקליטות ת"א אזרחי – לאחר הפקת דוח נוכחות, במידה וקיימים עדכונים ושינויים בנוכחות, מנהלת התחום ביחידה מבצעת עדכון במערכת המרכב"ה ומפיקה דוח נוכחות חדש המועבר לעמותות – תקין.
- ב. רשות התאגידים והאפוטרופוס הכללי – תיקונים ושינויים לאחר הפקת דוחות הנוכחות מעודכנים ידנית על גבי הדוח, מאושרים בחתימת מנהלי התחום ביחידות והדוחות החתומים מועברים לעמותות. מצב כאמור יוצר פער בין הנתונים האמיתיים המדווחים לעמותות לבין הנתונים המעודכנים במערכת מרכב"ה.
- ג. המחלקה לחקירות שוטרים – נמצא מקרה בודד בו בוצע עדכון ידני על גבי הדוח ולא במערכת מרכב"ה כנדרש (מס' מתנדב – 452190 בגין חודש פברואר 2019).

המלצת הביקורת

- א. יש לפעול בהתאם להוראות מנהלת תחום משאבי אנוש, ולעדכן את דוחות הנוכחות המתוקנים במערכת מרכב"ה.
- ב. יש לחדד את ההנחיות מול הגורמים הרלוונטיים ביחידות.



ממצא 16

מהתהליכים המפורטים לעיל, הביקורת מצאה ליקויים שונים בניהול כח אדם ביחידות השונות במשרד, כגון: סווג שגוי של מתנדב במערכת מרכב"ה, היעדר ביצוע מעקב אחר יתרות ימי חופשה ומחלה, היעדר מעקב אחר היעדרויות רבות של מתנדבים, עבודה לא בשעות הפעילות שהוגדרו, עדכון חלקי של דיווחי נוכחות במערכת מרכב"ה ועוד.

המלצות הביקורת

ראוי כי תבוצע בקרה תקופתית על ידי איש מטה, על אופן ניהול כח האדם ביחידות, תוך בחינה של קיום הוראות החוק, יישום הנחיות ונהלי המשרד, רישום ודיווח נאות במערכת מרכב"ה, שמירת תיעוד נדרש ועוד.

10.4. ניתוח וניהול מידע אודות מתנדבי שירות לאומי

הביקורת ביקשה לקבל נתונים שונים לצורך ניתוח מגמות בהקשר להעסקת מתנדבי שירות לאומי.

ממצא 17

הביקורת מצאה, כי לא קיימים ביחידה דוחות מידע המאפשרים ביצוע ניתוח כאמור, בין היתר עקב החוסר בניהול הנתונים הבאים:

- נתוני תקנים מאוישים ולא מאוישים לפי יחידות בשנים קודמות (ניתן להציג נתונים נכון ליום הפקת הדוח בלבד – הנתונים נדרסים).
- נתונים אודות חלוקת המכסות לפי עמותות ולפי יחידות.
- נתונים אודות החלפות ושינויים שבוצעו ע"י מתנדבים (תוך ציון היחידה בה בוצע השינוי והעמותה לה שייך המתנדב).
- שיעור מתנדבים הממשיכים לשנת שירות נוספת לפי יחידה ולפי עמותה.

בהיעדר דוחות מידע ונתונים זמינים אודות מתנדבי השירות הלאומי, קיים קושי בקבלת החלטות בנוגע להקצאות המתנדבים ביחידות, בהערכה נאותה של איכות עמותות השירות הלאומי, בעמידה בחלוקת המכסות לעמותות כפי שנקבעו במרכז (כולל ביצוע בקרה בנושא), באיתור יחידות "בעייתיות" בהקשר להעסקת מתנדבים, בהערכת שיעור המתנדבים הממשיכים לשנת שירות נוספת ובעלי פוטנציאל להמשך ביחידות המשרד כסטודנט / עובד מדינה ועוד.

המלצת הביקורת

יש לבחון אפשרות לפתרון מיכוני מסודר במערכת מרכב"ה.

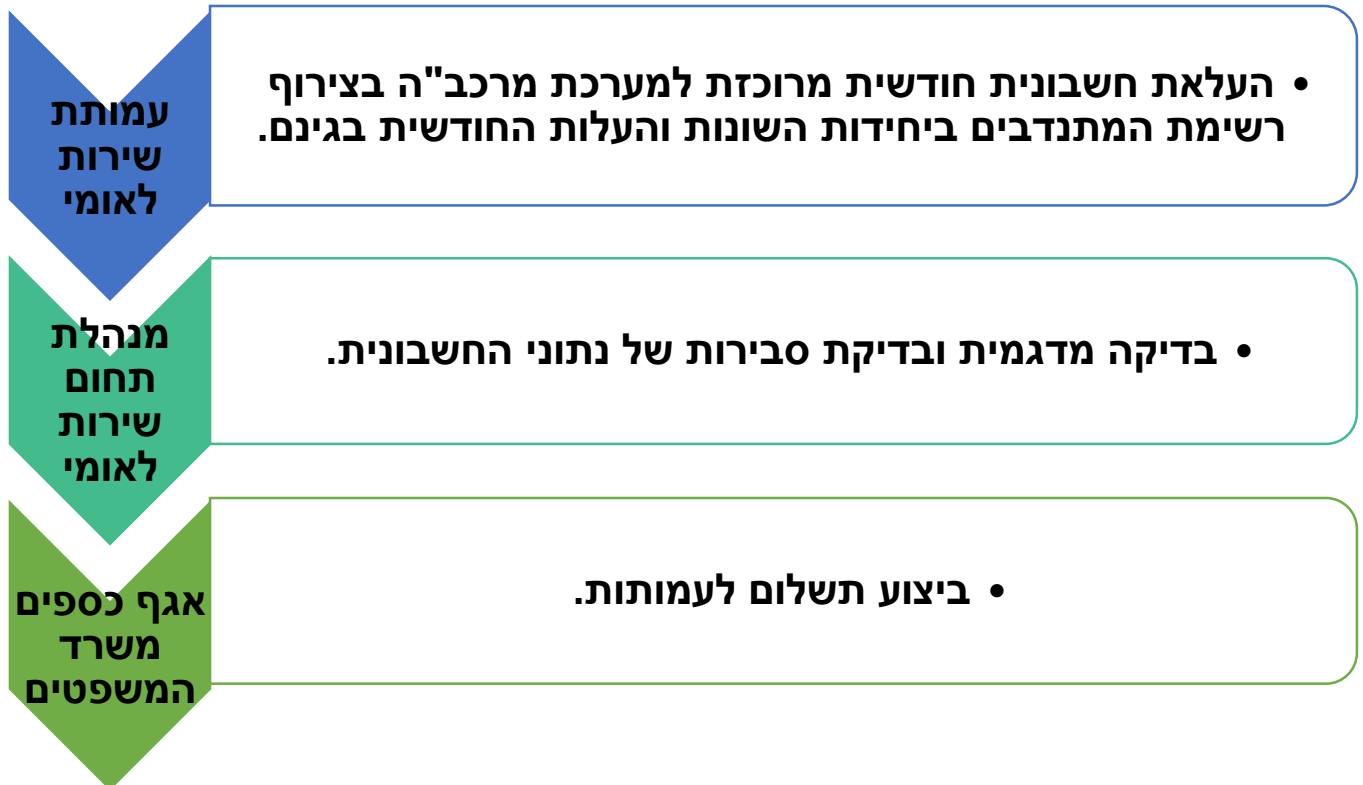


תגובת אגף הון אנושי:

משרד האוצר בשיתוף מערכת מרכב"ה נערכים לעלייה לאוויר בקרוב לממשקים מהרשות לשירות לאומי ומכל עמותה למערכת מרכב"ה.

11. תהליך אישור והפקת תשלום עבור מתנדבי שירות לאומי

11.1. להלן תרשים אישור והפקת תשלום עבור עמותות שירות לאומי בהתאם להסברים שקיבלה הביקורת ממנהלת תחום שירות לאומי:



11.2. תעריפי מתנדבי שירות לאומי נקבעו בהוראות החוק והתקנות. קיימים תעריפים שונים בהתאם לאופי המתנדב ולמרכיבי ההוצאות, לדוגמה: מתנדב שירות לאומי בביתו או מחוץ לביתו, מתנדב בעל מוגבלות, נוער במצוקה ועוד.

להלן תעריפי מתנדב שירות לאומי בביתו ומחוץ לביתו לשנים 2017-2019, בהתאם לפרסומים של רשות השירות לאומי-אזרחי.



שנים	מתנדב בביתו (ש"ח)	מתנדב מחוץ לביתו (ש"ח)
2017-2018	1,562.19	2,541.2
2019	1,585.63	2,579.32

11.3. מסקירת מדגם דוחות נוכחות (כ-40 דוחות), נמצאה מתנדבת שעזבה את רשות התאגידים במהלך חודש אוקטובר 2018. הביקורת ביצעה חישוב לנאותות החיוב בגין אותה מתנדבת ונמצא, כי המשרד חויב רק בגין הימים בהם הועסקה (11 ימים).

11.4. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 5 חשבונות מכל עמותה עבור החודשים הבאים: מרץ 2018, מאי 2018, יולי 2018, אוקטובר 2018 ופברואר 2019, ובחנה קיום התאמה בין החיובים בגין מתנדבי שירות לאומי, לבין התעריפים המוגדרים החוק. בסקירה המדגמית, לא נמצאו חריגים.

11.5. מתיאור תהליך ההתחשבות כפי שהוסבר לביקורת ע"י מנהלת תחום מתנדבי שירות לאומי ומסקירת מדגם החשבונות ורשימות המתנדבים הכוללות עלות כל מתנדב, כפי שהתקבלו מהעמותות, להלן הממצאים שעלו ע"י הביקורת:

ממצא 18

לא קיים במרכ"ה דוח המסכם כמותית את סך המתנדבים הרשומים בפועל במשרד, בחלוקה לפי עמותות. בהיעדר דוח/רשימה כאלו, קשה להשוות את רשימת המתנדבים המצורפת לחשבונות החודשית ששולחת כל עמותה, למצבת המתנדבים בפועל, לא בהשוואה כמותית ולא בהשוואה פרטנית – שמית. ניתן לבצע רק בדיקה ידנית ע"י חיפוש פרטני במרכ"ה של כל שם המופיע בדוח של עמותה, אולם בדיקה זו גוזלת זמן רב, רמת היעילות שלה נמוכה, ורמת הבקרה הכוללת נפגעת.

תגובת חשבות משרד המשפטים:

לא קיים דוח במרכבה מאחר ומדובר בתקציב קניות ולא תקציב שכר ולכן הדיווח לתשלום אינו שונה במהותו מקניית שירותים אחרים. יש להדגיש כי דוחות מרכבה נבנים עבור כלל הממשלה ובתעדוף של משרד האוצר, מומלץ להעביר המלצה זו למשרד האוצר.

תגובת אגף הון אנושי:

משרד האוצר בשיתוף מערכת מרכב"ה נערכים לעלייה לאוויר בקרוב לממשקים מהרשות לשירות לאומי ומכל עמותה למערכת מרכב"ה.



ממצא 19

קיימים מתנדבים עבורם המשרד מחויב בתעריף של "מתנדב מחוץ לביתו". לא קיים במשרד שום תיעוד ו/או רישום לגבי מתנדבים מחוץ לביתם. קיימת חשיפה שהעמותות יחייבו בתעריף זה גם בגין "מתנדב בביתו".

תגובת חשבונות משרד המשפטים:

מתנדבים לא מועסקים בתקציב שכר ולכן אין ביטוי או תיעוד במערכות מרכבה, שכר או נוכחות. הבדיקה מתבצעת עי משאבי אנוש.

תגובת אגף הון אנושי:

משרד האוצר בשיתוף מערכת מרכב"ה נערכים לעלייה לאוויר בקרוב לממשקים מהרשות לשירות לאומי ומכל עמותה למערכת מרכב"ה.

ממצא 20

במקרים של עזיבת מתנדב במהלך החודש, מתבצע חיוב יחסי רק בגין הימים בהם הועסק. קיים קושי לבצע מעקב אחר עוזבים שעזבו במהלך החודש, אלא בבדיקת כל דוחות הנוכחות של מתנדבי השירות הלאומי ואיתור מתנדבים שעזבו.

תגובת חשבונות משרד המשפטים:

באחריות משאבי אנוש לבדוק עזיבות, ובהתאם לכך לאשר חשבוניות לתשלום.

תגובת אגף הון אנושי:

משרד האוצר בשיתוף מערכת מרכב"ה נערכים לעלייה לאוויר בקרוב לממשקים מהרשות לשירות לאומי ומכל עמותה למערכת מרכב"ה.

ממצא 21

במקרים של אי עמידה בממוצע של 40 שעות שבועיות במשך 12 חודשים לצורך השלמת שנת השירות כנדרש בחוק (ראה ממצא 11), המתנדב יאלץ להשלים את ההתנדבות עד לסיום סך השעות הנדרשות בחוק (אחריות ומעקב של העמותות). כלומר, יאלץ להתנדב בחודשים נוספים מעבר ל-12 חודשי השירות הרגילים עד להשלמת השעות החסרות. כאמור, התעריפים החודשיים למתנדבי שירות לאומי הינם קבועים וללא קשר לסך השעות שביצע המתנדב באותו חודש – למעט מקרה של עזיבת המתנדב במהלך החודש. במקרה של השלמת שעות כאמור, משרד המשפטים אינו מחויב בעלות החודשית של המתנדב. עם זאת, לאור תהליך ההתחשבות המתואר, קיים קושי לבצע מעקב אחר מתנדבים המבצעים "השלמה" בחודשים נוספים, והמשרד עלול להיות מחויב שלא לצורך עבור העלות החודשית כאמור.



ממצא 22

לביקורת נמסר, כי אין ביכולת החשבות להפיק מידע אודות תשלומים עודפים בגין מתנדבים.

המלצת הביקורת

מומלץ לקבוע נוהל עבודה עם משאבי אנוש לבקרה בנושא.

תגובת חשבות משרד המשפטים:

מתבצעת בקרה חודשית של משאבי אנוש לאישור החשבונות. אין ביכולת החשבות להפיק את המידע הזה, ניתן לקבוע נוהל עם משאבי אנוש לבקרה.

תגובת אגף הון אנושי:

חשבונות לתשלום מועברות ע"י העמותות בצירוף דוחות הנוכחות בהתאמה לנוכחות המתנדב באותו חודש.

ממצא 23

נמצא כי כל העמותות למעט עמותת "האגודה להתנדבות" שולחות רשימות סרוקות המקשות על הבדיקה שלהן.

נציין לחיוב את עמותת "האגודה להתנדבות" שולחת את רשימת המתנדבים בקובץ אקסל, תוך פירוט שם המתנדב, יחידה מפעילה, תפקיד, תחילת שירות, סיום שירות, סה"כ שעות נוכחות, מתנדב בביתו/מחוץ לביתו, תעריף, סכום לתשלום ועוד. הקובץ כאמור, מקל על ביצוע בדיקות מדגמיות לנאותות החיובים.

תגובת חשבות משרד המשפטים

החשבות תבקש ממשאבי אנוש להקפיד לקבל קובץ אקסל.

ממצא 24

מהממצאים לעיל עולה, כי קיים קושי לבצע בדיקה לנאותות ולסבירות החשבונות.

המלצת הביקורת

מומלץ לבחון אפשרות להטמעת מערכת דיווח נוכחות מקוונת, באמצעותה ידווחו העמותות את נתוני הנוכחות של המתנדבים ויתבצעו בדיקות אוטומטיות להתאמת הנתונים שדווחו, אל מול הנתונים המעודכנים במערכת מרכב"ה (התאמה בין פרטי המתנדב, נתוני נוכחות, קיזוז אוטומטי בעת עזיבת מתנדב, חישוב התחשבנות בהתאם לסוגי התעריף השונים וכד').



תגובת חשבות משרד המשפטים

מאחר ובמשרדי ממשלה רבים מועסקים מתנדבי שירות לאומי, אזרחי וכו', רצוי שדוחות / מערכת ייבנו לכלל הממשלה, מומלץ להעביר המלצה זו למשרד האוצר, או לאגף מערכות מידע כחלק מבקשות אגף משאבי אנוש.

12. נהלי עבודה

12.1. במהלך הביקורת, הביקורת ביקשה לסקור את נהלי העבודה הפנימיים הרלוונטיים לפעילות העסקת מתנדבי שירות לאומי.

ממצא 25

הביקורת מצאה, כי נשלחים מיילים מעת לעת ממנהלת תחום שירות לאומי לגורמים הרלוונטיים בנושאים הקשורים למתנדבי השירות הלאומי. יחד עם זאת, תהליכי העבודה אינם מעוגנים בנהלי עבודה סדורים.

הביקורת ממליצה לעגן את נושא השירות הלאומי בנהלי עבודה, תוך התייחסות לנושאים הבאים:

- תהליך הקצאת מתנדבים ליחידות - הליך דרישת תקנים ע"י היחידות, בחינת הצורך, עמידה בתקציב, הליך אישור ההקצאה ע"י גורמים מורשים ועוד.
- תהליך גיוס המתנדבים מול העמותות - הגדרת גורמים אחראים ביחידות ובעמותות, אופן ההתקשרות עם העמותות, רישום ותיעוד סיכומים וראיונות של המתנדבים, אופן אישור, רישום ותיעוד קליטת מתנדב מול העמותות, קביעת מועדים בתהליך (התנעת הגיוס, קיום ראיונות, אישור קליטה), דיווחים למנהלת תחום שירות לאומי ועוד.
- ניהול חלוקת מכסות המתנדבים לעמותות - תהליך חלוקת מכסות המתנדבים לעמותות, תוך עמידה בתנאי מכרז חשכ"ל, אופן הרישום והתיעוד, בקורות נדרשות וכד'.
- ניהול כח אדם - תהליך קליטת המתנדב ביחידה ובמערכות המידע של המשרד, קיום הדרכות נדרשות, רישום ותיעוד נוכחות, בקרה אחרי ימי מחלה וחופשה, סיום העסקה ועוד.
- דיווחי נוכחות לעמותות - אופן דיווח נוכחות לעמותות, בדיקות נדרשות, עדכונים במערכת המידע, הגדרת גורם מורשה לאישור הדיווח.
- בדיקות ובקורות נדרשות לאישור תשלומים לעמותות.