

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

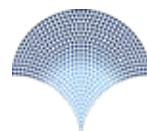


דו"ח מעקב

**יישום החלטת הממשלה לקיום שנת התנדבות
לאזרחים ותיקים**

על בסיס החלטת ממשלה 791 מיום 20.10.2013

ינואר 2018



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

יישום החלטת הממשלה לקיום שנת התנדבות לאזרחים ותיקים

על בסיס החלטת ממשלה 791 מיום 20.10.2013

ינואר 2018

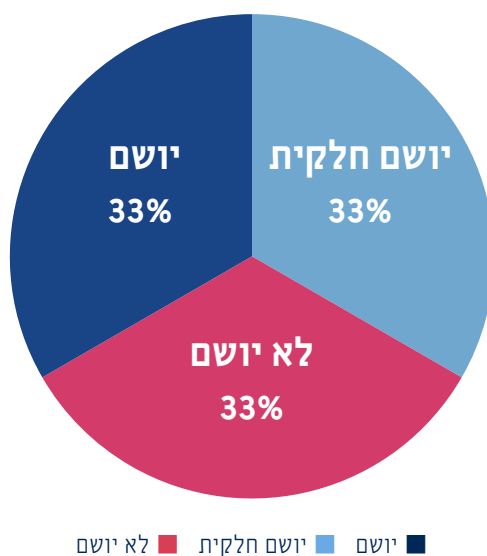
דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

דו"ח המעקב נכתב על ידי רוני אדלר, תחקירן בפרויקט המוניטור, ובהנחיית
נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.

טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	הוועדה התכנסה ארבע פעמים במחצית הראשונה של שנת 2014.	הקמת ועדת היגוי בין-משרדית	1
<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	ביוני 2014 הועברו המלצות הוועדה לשר המשרד לאזרחים ותיקים ולשר החינוך; ההמלצות הוגשו אך לא נקבעו בהם יעדים מדידים אלא רק עקרונות כלליים.	הגשת המלצות	2
<input type="checkbox"/> לא יושם	המשרד לשוויון חברתי לא פועל על פי המתווה שהוצע לו ולא הוקם גוף מתכלל לנושא ההתנדבות. המשרד מקדם מיזמי התנדבות של אזרחים ותיקים אך למעשה במנותק מהחלטת הממשלה בנושא שנת התנדבות של אזרחים ותיקים.	מתווה יישום	3

שנת התנדבות לאזרחים ותיקים – אחוזי ביצוע



הקדמה

המשרד לשוויון חברתי אחראי לרווחתה ולצרכיה של קבוצת אוכלוסייה של כ־830 אלף אזרחים ותיקים (גברים מגיל 67 ונשים מגיל 62) המהווים כ־10% מאוכלוסיית ישראל. בשנים 2031-2035 אוכלוסייה זו צפויה להגיע לכ־1.7 מיליון איש שיהוו כ־15% מהאוכלוסייה. מדובר בקבוצת האוכלוסייה הגדלה ביותר, באופן משמעותי, מכל קבוצה אחרת, לאור העלייה בתוחלת החיים והגעתם של בני דור ה"בייבי בום" לגיל הפרישה.¹

תחום ההתנדבות בישראל מתאפיין בהעדר הסדרה כוללת או מקיפה בחקיקה.² קיימים דברי חקיקה המסדירים תחומים מסוימים, כמו תחום ביטוח המתנדבים ותחום המיסוי. ההסדרה של ביטוח המתנדבים מבוססת על חקיקה שאינה תואמת את מאפייני ההתנדבות כיום, ומערימה קשיים בירוקרטיים המצמצמים את היקף הכיסוי של מתנדבים, ויוצרת חוסר ודאות נרחב עבור הארגונים, ולכן אינה מעודדת התנדבות.

נושאים חשובים בתחום ההתנדבות אינם מוסדרים כלל בחקיקה, כגון גבולות ההתנדבות וההבחנה בין עובד ומתנדב, זכויות וחובות של מתנדבים ועקרונות הפעלתם. אי־הסדרה זו מביאה לחוסר ודאות רב בתחום הפעלת המתנדבים ולחשש של ארגונים מפני תביעות מצד מתנדבים. הפסיקה של בתי הדין לעבודה בתחום אינה אחידה ויש בה סתירות רבות. מצב זה אינו מעודד העסקת מתנדבים. קיימת הסדרה וולונטרית של חלק מהנושאים באמנת ההתנדבות, כמו האתיקה להפעלת מתנדבים של המועצה הלאומית להתנדבות בישראל, אך לא מדובר בהסדרה בחקיקה, שיש לה מעמד מחייב.

לצד זאת, בעשורים האחרונים, וביתר שאת מאז "מחאת האוהלים" בקיץ 2011, ניכרת התרחבות בתחומי הפעילות של מתנדבים. הצרכים החברתיים הגדלים (בין היתר, בשל צמצום מחויבות המדינה בנושאים חברתיים) הביאו לצמיחה משמעותית במספר הארגונים.

קיימת כיום הבנה, גם בקרב הממשלה, כי התנדבות יכולה לתרום רבות לאיכות חייו של אדם מבוגר.³ בן היתר, ההתנדבות מפיגה בדידות ומרחיבה את מעגל ההיכרויות, שומרת על חיוניות, נותנת משמעות לחיים, ותורמת לבריאותו ולרווחתו של המתנדב.

לאזרחים ותיקים יש מעלות רבות היכולות לבוא לידי ביטוי באמצעות התנדבות. בהכללה, אזרחים ותיקים הם אנשים פנויים ובעלי ניסיון חיים עשיר, לצד ידע וסבלנות. כאשר אזרחים ותיקים מתנדבים, הם תורמים ידע וניסיון רב מעבר לפעולת ההתנדבות. למרות האמור, מחקר שנערך בשנת 2014 מצא כי אזרחים ותיקים בישראל לא עוסקים בהתנדבות או עוסקים בה בתדירות נמוכה.⁴

1 סיכום פעילות המשרד לאזרחים ותיקים לשנת 2013 שהוגש למנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר, 5.3.2014.
2 אלון, אלה, סקירה בנושא חקיקה ואסדרה של ההתנדבות בישראל, מיזם ההתנדבות הישראלי, הג'וינט וממשלת ישראל, 2013.
3 מתוך אתר המשרד לשוויון חברתי
<http://www.molsa.gov.il/Populations/Community/Volunteering/ElderlyVolunteering/Pages/VolunteerOfTheElderly.aspx>
4 דפוסי פנאי של אזרחים ותיקים בישראל \ מחקר של דנה דהן וד"ר גלית נמרוד, 2014 שהוגש למשרד לאזרחים ותיקים
<http://igdc.huji.ac.il/SiteData/IGDC%20Publications/Leisure/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A4%D7%A0%D7%90%D7%99.pdf>

טבלה 2- דירוג פעילויות פנאי על פי ציון תדירות עיסוק משוקלל

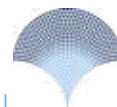
דירוג	פעילות	ציון תדירות משוקלל (מתוך 500)
1	צפייה בטלוויזיה	470.6
2	קריאת עיתונים וכתבי עת	379.7
3	האזנה למוסיקה	374.6
4	האזנה לרדיו	372.5
5	מפגשים עם קרובי משפחה	333.9
6	קריאת ספרים	312.1
7	פעילות גופנית	287.1
8	מפגשים חברתיים	271.3
9	שימוש באינטרנט	230.0
10	קניון/מרכז קניות	207.1
11	תחביבים אישיים	146.9
12	מסעדות ובתי קפה	127.6
13	הצגות וקונצרטים	96.5
14	פעילות דתית	89.0
15	חוגים	88.1
16	לימודים	80.4
17	פעילות התנדבותית	80.2
18	מוזיאון	57.2
19	קולנוע	54.7

במסגרת הסקר, שנערך בקרב האזרחים הוותיקים שהביעו רצון לעסוק יותר בפעילות התנדבותית, המגבלות המדווחות ביותר היו חוסר זמן (37%) ובעיה בריאותית כלשהי (30%); חוסר זמן דווח כמגבלה בקרב פורשים צעירים יותר (60-69), ובעיה בריאותית – מהווה מגבלה עיקרית בעיקר בקרב פורשים מבוגרים (80 ומעלה), חלק מהאוכלוסיות הנשאלות ציינו קושי בהתנדבות בשל בעיית נגישות לאותו תחום (לא קיימת פעילות התנדבותית באזור מגורים, או תחבורה לפעילות זו).⁵

אזרחים ותיקים יכולים להשתלב בפעילויות התנדבות שונות בתחום המצוינות בחינוך, בפעילות עם תלמידים, בחונכות והכוונה לתעסוקה, תרגום, התנדבות בבתי חולים ושיפות חלב ועוד.⁶

5 נמרוד גלית ודנה דהן, **דפוסי פנאי של אזרחים ותיקים בישראל**, שהוגש למשרד לאזרחים ותיקים, מרכז הידע להזדקנות האוכלוסייה בישראל, האוניברסיטה העברית, הר הצופים, ירושלים, 6.1.2014.

6 משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, התנדבות בשירותי רווחה, **התנדבות על ידי אזרחים ותיקים**.



כינון מערכת התנדבותית לאזרחים ותיקים

בשנת 2013 יזמו המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד החינוך את החלטת ממשלה 791 שאושרה ב־20.10.2013 בנושא שנת התנדבות של אזרחים ותיקים. מטרת ההחלטה הייתה לקדם מערכת התנדבותית אזרחית שבמסגרתה תינתן האפשרות לעודד אזרחים ותיקים לבצע תקופת התנדבות במסגרות פעילות לתועלת הציבור, הקהילה והחברה. זאת, באופן שיביא לידי ביטוי את כישוריו, יכולתו וניסיונו של האזרח הוותיק.

שנת התנדבות זו תהווה שנת מעבר, "שער כניסה" של האזרחים הוותיקים לאחר פרישתם לאפיקי עניין, תמלא את חייהם תוכן ותעודד המשך של חיים פעילים, תוך חיזוק תחושת החשיבות והתועלת שלהם לעצמם ולחברה. הפרויקט פותח במהלך שנת 2014.

בתחילת שנת 2014 כונסה ועדת היגוי בין משרדית בהשתתפות 15 נציגי משרדי ממשלה שונים שהמלצותיה אושרו ע"י השר לאזרחים ותיקים ושר החינוך ועל בסיסן היה אמור להיות מושק המסלול הלאומי החדש.

בדיון שנערך בנושא התנדבות אזרחים ותיקים צוינה החשיבות שרואה הממשלה בשיתוף פעולה עם עמותות בנושא, ואת הרצון להפוך את "שנת ההתנדבות" לשער כניסה עבור אזרחים ותיקים. הכוונה הייתה להגביר את המודעות להתנדבות ואת מספר המתנדבים על ידי יצירת שנת התנדבות מאסיבית שאחריה, אולי יורידו המתנדבים מנפח פעילותם אך יוסיפו להתנדב. ברוב העמותות התנדבות כוללת בין 3-5 שעות שבועיות.

7 מתוך סיכום פעילות המשרד לאזרחים ותיקים לשנת 2013 שהוגש למנכ"ל משרד ראש הממשלה, הראל לוקר, ב־5, מרץ 2014, וכן מתוך דין וחשבון שנתי, הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד לאזרחים ותיקים, שנת 2014. יוני 2015.

מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. הקמת ועדת היגוי בין-משרדית

החלטת הממשלה קבעה להקים ועדת היגוי בין-משרדית שעניינה קידום הקמת מערכת התנדבותית אזרחית שבמסגרתה תינתן האפשרות לאזרחים ותיקים לבצע תקופת התנדבות במסגרות פעילות לתועלת הציבור, הקהילה והחברה.

סטטוס: יושם.

הועדה התכנסה ארבע פעמים במחצית הראשונה של שנת 2014.

2. הגשת המלצות

ועדת ההיגוי תגיש דוח לשר החינוך ולשר לאזרחים ותיקים על האופן המומלץ לקידומה של תקופת ההתנדבות ותגיש המלצותיה לשרים עד ליום 2 בפברואר 2014.

סטטוס: יושם חלקית.

ביוני 2014 הועברו לשר המשרד לאזרחים ותיקים ולשר החינוך המלצות הוועדה אשר הוקמה וכונסה בהתאם להחלטת הממשלה שבנדון; ההמלצות הוגשו אך לא נקבעו בהם יעדים מדידים אלא רק עקרונות כלליים. (ר' נספח א'). ההמלצה המרכזית של הוועדה הייתה להקים גוף מתכלל שיהיה אמון על הפעלת מערך ההתנדבות מול משרדי הממשלה השותפים. מערך זה לא הוקם.

3. מתווה יישום

קביעת מתווה יישום על ידי השרים וביצוע המשרדים באמצעות משאבים קיימים.

סטטוס: לא יושם.

המשרד לשוויון חברתי מקדם מיזמי התנדבות של אזרחים ותיקים אך למעשה במנותק מהחלטת הממשלה בנושא שנת התנדבות של אזרחים ותיקים. כך לדוגמה פועל המשרד לשילובם של אזרחים ותיקים במערך החרום ברשויות המקומיות ועוסק בפיתוח אפליקציה ייעודית להתנדבותם של אזרחים ותיקים בשעת חירום; מבדיקה שערכנו עלה כי בעקבות השוני הקיים בטיפול בתחום התנדבות אזרחים ותיקים בפועל לבין המתווה הקבוע בהחלטת הממשלה, הוחלט שלא לתקצב את יישום ההחלטה בנפרד, אלא במסגרת המשאבים הקיימים.⁸

8 מתוך מענה של הממונה על פניות הציבור במשרד לשוויון חברתי עו"ד דוד אלבז מהתאריכים 18.6.17, 19.6.17.

נספח א': המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה על העניקת מסלולי ההתנדבות הקיימים לצד יצירת מסלולי התנדבות ייחודיים חדשים לאזרחים הוותיקים במסגרת משרדי הממשלה השונים. **בכל משרד ממשלתי יקבעו לפחות 3 מסלולים מרכזיים שיפעילו (בכל מסלול) לפחות 20 מתנדבים.** (מצ"ב כנספח ג' המפרט חלק ממסלולי ההתנדבות).

הוועדה ממליצה כי בכדי לייצר התנדבות משמעותית, **היקף ההתנדבות השבועי יעמוד על 10-12 שעות למתנדב.**

הוועדה דנה באופן הפעלת מערך ההתנדבות. המלצת הוועדה הינה **יצירת גוף מתכלל (להלן "הגוף")** שיהיה אמון על הפעלת מערך ההתנדבות מול משרדי הממשלה השותפים במערך. כמו כן, הגוף יהיה אחראי על גיוס, שימור, הדרכה והכשרה, שיבוץ, התאמה, הוקרה, מעקב ופיקוח אחר פעולת המתנדבים. הגוף יעמוד מול משרדי הממשלה בבניית מסלולי ההתנדבות, כאמור לעיל.

הגוף ייבחר בהליך מכריזי.

הוועדה ממליצה לשים דגש בבחירת הגוף בכל הקשור לאופן הפעלת המתנדבים, הכשרתם לתפקיד הייעודי, לצד יצירת קבוצת השתייכות יישובית- גאוגרפית או בהתאם למסלול ההתנדבות (שיוך מקצועי). כל זאת על מנת ליצור העצמה של המתנדבים מחד ופעולת ההתנדבות מקצועית מאידך. כמו כן, יושם דגש על עלות הפעלת המתנדב, בכל הכרוך בכך, לצורך מקסום מספר המתנדבים שישתתפו במערך.

שאלת תגמול המתנדבים נדונה בוועדה ביתר שאת. המלצת הוועדה הינה כי **התגמול יעשה באמצעות סל הטבות שיינתן למתנדב.** סל הטבות יכלול מצד אחד אמצעים לביצוע ההתנדבות ומן הצד השני מתן הוקרה משמעותית וכן תגמול שאינו כספי אך בשווי ערך על פעולת ההתנדבות ישירות למתנדב. הטבות אלו יהוו כסיס מיטיב לאיכות חייו של המתנדב, לפי בחירתו.

לסיכום: הוועדה רואה בהקמת מערך התנדבותית זו כמשימה לאומית פורצת דרך בעלת חשיבות עליונה בעיצובו של עולם ההתנדבות ו"הזקן החדש" כאזרח ותיק פעיל, תורם ומשמעותי כחלק מהמעגל החברתי. מטרתו מחד הינה להרחיב את עולם ההתנדבות ולקדמו ומאידך לחזק מעמדו של האזרח הוותיק ואיכות חייו.

