

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט אזרחי תאגידים
תאריך: התשמ"ט, 1988 מספר הנחיה: 6.5100 (א60.007)	עמותות ליד משרדי ממשלה - נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות

### עמותות ליד משרדי ממשלה -

### נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות

#### תוכן עניינים

1	א. כללי
3	ב. נוהל לשיתוף פעולה בין משרד ממשלתי לבין עמותה
3	(1) מטרת הנוהל
3	(א) יצירת מודעות אצל משרדי הממשלה
4	(ב) ריכוז מידע ובחינת פיקוח מרכזי
4	(ג) יצירת נוהל בנושא שיתוף הפעולה
4	(2) פרטי הנוהל
4	(א) הגורם המחליט
4	(ב) הסדרת שיתוף הפעולה
9	(ג) קיום קשרי עבודה שוטפים
10	(ד) כהונת עובד משרד בעמותה
12	(ה) פיקוח

**עמותות ליד משרדי ממשלה -****נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות****א. כללי**

1) הממשלה, לצורך מילוי תפקידיה, מעדיפה לעתים לבצע פעולות שונות שלא על-ידי משרדי הממשלה במישרין. הדוגמאות הבולטות הן הקמת תאגידים סטטוטוריים והקמת חברות ממשלתיות; בנוסף, נעזרת הממשלה גם בעמותות. לעתים, יש צורך בהקמת עמותות או בפעולה באמצעות עמותות קיימות לשם ביצוע פעולה במסגרת תפקידי הממשלה או פעולה אחרת שאין הממשלה מחויבת לעשותה, אך יש לה אינטרס שתיעשה.

לשיתוף הפעולה בין משרד ממשלתי לעמותה יתרונות כמו גם סיכונים. ואלה החשובים:

**2) היתרונות שבשיתוף פעולה**

א) **תוספת משאבים**: משרד ממשלתי המשתף פעולה עם עמותה מצליח לעתים להרחיב ולהעמיק את פעילותו ולקדם נושאים בצורה טובה יותר מאשר אילו היה פועל רק במסגרת משאביו הוא. עמותה יכולה לגייס משאבים בדרך של קבלת תרומות כספיות או תרומות בעין כמו מבנים או ציוד.

ב) **שימוש במסגרת הארגונית של העמותה**: למשרד ממשלתי נוח לעתים להשתמש במסגרת ארגונית קיימת של עמותה מאשר להקים מסגרת מיוחדת. זאת, במיוחד כאשר מדובר בפרוייקטים נסיוניים, שכלל לא ברור שיהיה להם המשך לאחר תקופה מסוימת. סיבה אחרת יכולה להיות שבמסגרת העמותה מרוכזת מומחיות שלמשרד קשה או לא כדאי לרכוש.

ג) **התאמה לצרכים ספציפיים**: משרד ממשלתי המספק שירותים לציבור חייב לפעול לפי הכללים והקריטריונים הנהוגים במשרדי הממשלה. שירות לפי כללים נוקשים אלה אינו מאפשר גמישות בהתאמת השירות לצרכים הספציפיים של קבוצות מיעוט, גם באותם מקרים שהדבר מוצדק מבחינה עניינית. שיתוף פעולה עם עמותה עשוי לפתור בעיה מסוג זה. כך למשל, יכולה עמותה להתאים את השירות לאיזור מסוים, לאוכלוסיה מסוימת או לרמת שירות מיוחדת.

ד) **גמישות פעולה**: העמותה יכולה לבצע את אותן הפעולות של המשרד הממשלתי בגמישות רבה יותר. זאת, בין השאר, הודות למבנה הארגוני שלה, תהליך קבלת ההחלטות, עיסוקה בקטע מסוים בלבד מכלל פעולות המשרד.

(ה) **מעורבות חברתית**: בפעילות העמותה נוטלים חלק חברה ובדרך זו מקרבים את הפעילות לאלה אשר נזקקים לאותו שירות (הקהילה המקומית, קשישים ואחרים), ולעתים אף משתפים אותם באופן פעיל.

(ו) העובדה שפעילות חלק מהעמותות מבוסס על התנדבות היא כשלעצמה תרומה מבחינה חברתית.

### (3) הסיכונים בשיתוף פעולה עם עמותה

כשם שקיימים יתרונות שהם אופייניים לשיתוף פעולה עם עמותות, כך קיימים גם "סיכונים", המלווים שיתוף פעולה זה. משרד ממשלתי העומד לשותף פעולה עם עמותה יכול, בדרך-כלל, לבחון ולשקלל את היתרונות התיאורטיים ולהחליט לגבי כל מקרה ספציפי, האם יוכל לנצל למטרותיו. גם באותם מקרים שהיתרונות בולטים, על המשרד להיות ער לכך שקיימים סיכונים שאת חלקם ניתן למנוע על-ידי הסדרים מתאימים. להלן מספר דוגמאות:

(א) **הבסיס הכלכלי**: עמותה אשר מקורותיה אינם נובעים מפעילות כלכלית מבוססת או אינה מקבלת תמיכה מגוף מבוסס, מסתמכת בדרך-כלל, באופן מלא או חלקי, על קבלת תרומות. על מקור כזה לא ניתן לסמוך ברמת ודאות גבוהה משום שהוא מושפע מתנודות בהכנסות התורמים, המצב הכלכלי וגורמים אחרים.

(ב) **השימוש במקורות הכספיים**: המאפיין את העמותה הוא שאף במקרה שיש לה רווחים היא אינה רשאית לחלקם לחברה, ואולם היא יכולה, כמובן, בכפוף לתקנונה, לשלם משכורות גבוהות והוצאות.

יוצא שהציבור התורם לעמותה והמשרד הממשלתי התומך בה עלולים למצוא שהעמותה מוציאה את כספיה על מטרות לא צפויות, עמן הם אינם מזדהים.

(ג) **האינטרסים של ועד העמותה**: לפעילים במוסדות העמותה אינטרסים משלהם, כמו קיום קשרים כלכליים עם גופים שיש להם עניין בהם. משרד ממשלתי המשתף פעולה עם עמותה חייב להיות ער לכך שחלק מהמטרות עלולות שלא לעלות בקנה אחד עם מטרותיו-הוא.

(ד) **תלות בעמותה**: משרד, אשר פועל בנושא חיוני רק באמצעות עמותה, עלול להיות תלוי בה במידה כזו שתפגע בכושרו לקבוע לעמותה את דרך מתן השירות.

(ה) **פעילות לא-מקצועית**: מכיוון שעמותה אינה אחראית, מבחינה ציבורית, במתן שירותיה כמו הממשלה, קיים חשש שהפעילות המבוצעת בידי עמותה לא תענה על הדרישות המקצועיות.

ו) **שירות לא-אחיד**: משרד המעניק שירותים דרך מספר עמותות עלול לגרום לכך שהציבור יזכה לשירות או טיפול שונה בהתאם לעמותה המספקת את השירות.

4) שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות מעורר מספר בעיות שנדונו בדין וחשבון של ועדה, שמונתה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, לבדיקת נושא העמותות ליד משרדי הממשלה. המדובר בבעיות מרכזיות, כמו הנושאים שבהם ניתן לשתף פעולה עם עמותה, בעיות שיתוף עובדי המדינה בעמותה ובעיות אחרות הנוצרות עקב קיום שיתוף הפעולה עם עמותה (כגון, אי-בהירות בתחומי האחריות בין המשרד לבין העמותה, ראייתו של המשרד כ"ערב" להתחייבות העמותה, וכן השאלה של העסקת עובדים במשרד ממשלתי על-ידי עמותה).

5) הנחיה זו באה לקבוע נוהל שיסדיר את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה לבין עמותות. הנוהל מבוסס על החוקים והנהלים העיקריים הקשורים לנושא, שהם: חוק העמותות, התש"ס - 1980; חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975; חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958; חוק העונשין, התשל"ז - 1977; חוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985; חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספית), התשי"ט - 1959; תקנון שירות המדינה, נוהל מתן תמיכות, נהלים של משרד הבריאות ומשרד הביטחון.

## **ב. נוהל לשיתוף פעולה בין משרד ממשלתי לבין עמותה**

### **1) מטרת הנוהל**

#### **א) יצירת מודעות אצל משרדי הממשלה**

שיתוף פעולה בין המשרדים לעמותות מתבצע כיום שלא לפי נוהל קבוע, וכך מתקבלות לעתים החלטות בתחום זה, מבלי שהמשרדים ערים לבעיות שעלולות להתעורר במסכת יחסים זו. נראה שלעתים המשרדים אינם נותנים את הדעת על כך ששיתוף פעולה עם עמותה כרוך בהתקשרות עם אישיות משפטית, שחלה עליה מערכת דינים מיוחדת, שבחלקה אף אינה ניתנת לשינוי בדרך של קביעת תנאים בחוזה.

מטרת הנוהל היא ליצור מודעות אצל המשרדים ששיתוף הפעולה עם עמותה דורש תהליך קבלת החלטות מסודר, שבמהלכו יש לקחת בחשבון את ההשלכות שעשויות להיות להתקשרות כזו על המשרד ועל העמותה.

**(ב) ריכוז מידע ובחינת פיקוח מרכזי**

יישום הנוהל צריך להביא לכך שבכל משרד ירוכז המידע לגבי העמותות שעמן הוא משתף פעולה, כך שהמשרד יוכל לבחון את המדיניות כלפי כל העמותות עמן הוא משתף פעולה ואת מידת התועלת שבשיתוף זה.

במשך הזמן, ניתן יהיה לבחון את המידע המרוכז במשרדי הממשלה ולבדוק האם יש מקום להטיל על גוף מרכזי (קיים או חדש) את הטיפול בעמותות שהמדינה משתפת איתן פעולה, וזאת מבלי שיש למדינה שליטה בהן. זאת, בהקבלה לרשות החברות הממשלתיות המופקדת גם על חברות ממשלתיות מעורבות, שלגביהן קיים פיקוח, אם כי פחות קפדני מאשר על חברות שהמדינה שולטת בהן.

**(ג) יצירת נוהל בנושא שיתוף הפעולה**

הגיוון הרב של העמותות ויחסי השיתוף בינן לבין הממשלה מקשה מאוד על יצירת כללים מחייבים ואחידים לכל משרדי הממשלה, למעט במספר נושאים מוגדרים. מטרת הנוהל היא ליצור מסגרת כללית, שבה יפעל המשרד. במסגרת זו, ובנוסף עליה, יקבע כל משרד את הנהלים המתאימים לו.

הנוהל בא להוסיף על הוראות ונהלים החלים על עובדי המדינה בכלל ועל קשריהם עם גופים מחוץ לממשלה בפרט.

**(2) פרטי הנוהל****(א) הגורם המחליט**

- (1) משרד המבקש לשתף פעולה עם עמותה ימנה "ועדת עמותות" (להלן - הועדה).
- (2) חברי הועדה יהיו: המנהל הכללי או משנה או סגן מנהל כללי, יועץ משפטי, חשב המשרד ומי שקרוב לנושא מבחינת מהות הפעילות.
- חשיבות מיוחדת יש לייחס לכך שהועדה תהיה מחברים בדרג יחסית גבוה; זאת, מכיוון שחלק מההתקשרויות הן לטווח ארוך ועשויות להיות כרוכות בהתחייבויות לטווח ארוך של המשרד ושל העמותה. החלטות בדרג נמוך עלולות להתקבל מבלי שיילקחו בחשבון מכלול השיקולים הכרוכים בהתקשרות כזו.
- (3) כל יוזמה לשיתוף פעולה עם עמותה תובא בפני הועדה להחלטה עקרונית.
- (4) אישרה הועדה את שיתוף הפעולה באופן עקרוני, תפרט את ההסדר או תסמך גורם אחר במשרד לקבוע את פרטי ההסדר.

**(ב) הסדרת שיתוף הפעולה**

בבואה להחליט האם לשתף פעולה עם עמותה, תשקול הועדה את השיקולים הבאים וכל שיקול אחר שייראה לה רלוונטי:

#### (1) מקרים בהם אין לשתף פעולה

- נושאים החורגים מתחום סמכותו של המשרד או שאינם נכללים בגדר התפקידים המוטלים עליו;
- סמכויות שלטוניות של המשרד;
- שיתוף הפעולה הוא אמצעי לעקיפת מגבלות התקציב;
- שיתוף הפעולה הוא דרך ליישם מדיניות שאינה עולה בקנה אחד עם מדיניות המשרד ומדיניות הממשלה.

#### (2) דרכים אלטרנטיביות לביצוע הפרוייקט

משרד המעוניין בביצוע פרוייקט מסוים ישקול האם שיתוף הפעולה נדרש לעמותה, כלומר, האם אין היא מסוגלת להסדיר את הנושא בכוחות עצמה או בסיוע תמיכה כספית בלבד.

#### (3) פעילות העמותה

- הועדה תבדוק אם העמותה מקיימת קשרים עם משרדי ממשלה אחרים, ובהתאם לכך תקבע את דרך שיתוף הפעולה.
- הועדה תבחן את סוג הפעילות הנדרשת.

דוגמאות לפעילות של עמותות הן: גיוס כספים, תרומת ציוד, הקמת מבנים, מימון מחקרים, סיוע בפעולות תרבות או מתן שירותים.

#### (4) העסקת עובדים באמצעות עמותה

הועדה, כאשר היא בוחנת שיתוף פעולה הכרוך בהעסקת עובדים באמצעות עמותה, תיתן את דעתה במיוחד לנושאים הבאים:

(א) סוג מסוים של תפקידים יש לבצע באמצעות עובדי המדינה בלבד. אלה הם בעלי תפקידים המשתלבים במערכת הארגונית של המשרד ונתונים לפיקוח הממונים עליהם. מכאן, שלא ניתן להעסיק בעלי תפקידים אלה באמצעות עמותה.

(ב) המשרד רשאי להתקשר עם קבלן עצמאי המאוגד בצורת עמותה כשם שהוא רשאי להתקשר עם כל "קבלן עצמאי".

ג) העסקת עובדים באמצעות עמותה שאינה קבלן עצמאי "אמיתי", עלולה לעורר את הבעיות הבאות:

- העסקה כזו עלול להיחשב כעקיפה של שיא כוח אדם שנקבע למשרד;
- קיים חשש שבדיעבד, לצורך דיני עבודה, עובדי העמותה ייחשבו בפועל כעובדי המדינה. לקביעה זו השלכה לעניין תשלום פיצויים וזכויות סוציאליות לעובדים כאשר העמותה נקלעת לקשיים;
- המשרד עלול להיות מחויב בגין נזק שגרם עובד שמועסק על-ידי עמותה במקרים שהעמותה אינה יכולה לעמוד בתשלום הפיצויים;
- שוני בתנאי העבודה של עובדי המדינה ועובדי עמותה המועסקים בתפקידים דומים עלול לגרום להתמרמרות בין העובדים שתנאיהם גרועים יותר ולפגוע ביחסי העבודה.

ד) הועדה תבחן, בכל מקרה לפי המבחנים המקובלים, אם העמותה היא קבלן עצמאי "אמיתי".

מתן סימנים קבועים מראש למקרים שבהם ייחשבו עובדי עמותה כעובדי המשרד, אינו אפשרי. עם זאת, ברור שככל שהעמותה מזוהה יותר עם המשרד, הסיכוי שעובדיה ייחשבו, לפחות לעניינים מסוימים, לעובדי המשרד, הוא גדול יותר.

דוגמאות לסימני זיהוי הם השתתפות מספר עובדי המדינה בועד העמותה; תקציב העמותה ממומן ברובו על-ידי המשרד; המשרד הרשום של העמותה ומענה הרשמי הם בבניין המשרד הממשלתי.

#### 5) השתתפות המשרד

הועדה תחליט על יחסי הגומלין בין המשרד לבין העמותה. זאת לאור העובדה, שיהיו מקרים שבהם הקשר של המשרד עם העמותה יתבטא אך ורק בקבלת הכספים שהעמותה מגייסת את בקבלת שירותים ממנה. במקרים אחרים, לעומת זאת, המשרד מצדו "יתרום" גם הוא משאבים כלשהם לפרוייקט המשותף.

דוגמאות לנושאים בהם המשרד יכול לתרום מצדו לשיתוף הפעולה הם: קביעת מדיניות, מימון, העמדת כוח אדם לרשות הפרוייקט, ביצוע בעין של הפרוייקט.

#### 6) הבטחת ביצוע הפרוייקט

- הועדה תבדוק את חוסנה הכלכלי של העמותה, ובמיוחד את ההיבט של מקורות ההכנסה שלה בעתיד. זאת בהתחשב בכך, שעמותה, במיוחד אם משאביה הכספיים

- מקורם בתרומות, עלולה לעתים, מסיבות שאינן תלויות בה, להתקשות במילוי התחייבויותיה.
- הועדה תשקול את דרכי הפעולה האלטרנטיביות למקרה שהעמותה לא תוכל לעמוד בהתחייבויותיה. דבר זה נכון במיוחד כאשר מדובר בפרוייקטים שביצועם מתמשך על-פני תקופה ארוכה.
  - היתה הועדה סבורה שיש לנקוט באמצעים להבטחת ביצוע הפרוייקט, עליה להתאים אמצעים אלה לסוג הפרוייקט, למשך הזמן שלו, לגודל ההשקעה בו, לסוג העמותה ושיקולים כיוצא באלה.
  - דוגמאות לאמצעים להבטחת ביצוע הפרוייקט: החלטה שאין להתחיל בביצוע פרוייקט כל עוד חלק ניכר מהמימון שהעמותה התחייבה בו אינו עומד לרשות הפרוייקט; תכנון הפרוייקט לשלבים כך שניתן יהיה להפיק ממנו תועלת גם אם לא ניתן יהיה לבצע את כל השלבים. דבר זה בולט בפרוייקטים של בניה שיש לתכננם ולבצעם כך שגם אם לא יושלמו כל חלקי הבניין ניתן יהיה להפעיל את החלק שבנייתו הסתיימה. לעתים ייתכן שהועדה תהיה סבורה שמוצדק אף לדרוש ערבויות מהעמותה.
  - הועדה תבדוק את נהלי העמותה בנושאים כמו הכנסות והוצאות, דרך רישום נכסי העמותה וכיוצא באלה.

#### 7) נהלי העמותה

- הועדה תהיה ערה לכך שעמותה מתנהלת לפני תקנונה ושהגבלות על דרך פעילותה אינן רבות. גמישות הפעולה היא בדרך-כלל יתרון עבור העמותה ואין זה רצוי לדרוש ממנה לקבל על עצמה את ההוראות החלות על המדינה ועל עובדיה.
- סברה הועדה שיש מקום להבטיח קיום נהלים מסוימים, עליה לדאוג לכך שאלה יעוגנו בחוזה בין המשרד לבין העמותה, ולעתים אף בתקנון העמותה. בהקשר זה יש לתת את הדעת גם על דרך שינוי התקנון.
- דוגמאות לנהלים שבהם, במקרים מסוימים, יש לחייב עמותה הם: קיום מכרז, חובת פניה לספקים מסוימים, חובת עמידה בתקנים וכו'.
- הועדה תבטיח שבדרך פעולתה של העמותה תבוא לידי ביטוי ההפרדה בין נושא שיתוף הפעולה עם המשרד לבין שאר הנושאים בהם עוסקת העמותה. דוגמא לכך יכולה להיות דרישה לניהול כספי נפרד בעמותה לגבי נושאים הנוגעים למשרד.

8) עמותה המקבלת תרומות

- הועדה תקדיש תשומת לב מיוחדת לשיתוף פעולה עם עמותה המקבלת תרומות, בפרט תרומות מתורמים במדינות אחרות. על הועדה לתת את הדעת על ההיבטים הכרוכים בסוגיה זו - במיוחד בכל הקשור להוראות החוקיות במדינת התורם, המזכות אותו בפטור ממס בגין התרומה.
- להלן התייחסות לבעיות אופייניות:
  1. יש ועמותה רושמת זכות חכירה על הקרקע עליה היא מקימה מבנה. הועדה תבחן האם ניתן להסתפק בדרכים אלטרנטיביות, כמו למשל, רישום זיקת הנאה לטובת העמותה או רישום הערות במרשם המקרקעין.
  2. יש ועמותה רושמת שציוד הנרכש על-ידה יישאר בבעלותה. במקרה כזה, יש, בכל זאת, להבטיח שהציוד יירשם במלאי המשרד או המוסד שקיבל את הציוד, תוך ציון שהציוד בבעלות העמותה.
  3. על הועדה לקבוע הסדרים לגבי תרומות של ציוד על-ידי העמותה. כך למשל, יש לקבוע הסדר למקרה שיהיה צורך להחליף את הציוד מסיבה של התיישנות או כל סיבה אחרת.

9) קיום הוראות חוק ונוהל

- הועדה תבהיר לנוגעים בדבר במשרד שהפעילות באמצעות עמותה אינה משחררת את המשרד ואת עובדיו מלנהוג לפי כל הנהלים החלים עליהם. דוגמאות לנהלים כאלה הן: הוראות בדבר רכישת ציוד והשתלמות עובדים.
- הועדה תבהיר לנוגעים בדבר בעמותה שהעובדה שהיא מבצעת פרויקט בשיתוף עם משרד ממשלתי אינה משחררת אותה ואת עובדיה מהחובה לפעול לפי הדין החל עליהם, גם אם המדינה, בתור שכזו, משוחררת מחובות אלה. הכוונה לחובות כמו קבלת רשיון או היתר או חובות ביטוח.

10) צורת ההתקשרות בין משרד לבין עמותה

- הועדה תנחה את מי שמטפל במשרד בפרטי ההסדר בדבר הצורך:
1. לכרות חוזה בין המשרד לבין העמותה;
  2. לעגן נושאים מסוימים בתקנון העמותה ולהבטיח שהתקנון לא יתוקן, בנושאים אלה, ללא הסכמת המשרד.

11) הוראות בדבר פירוק העמותה

- הועדה תדאג לכך שבתקנון העמותה תיקבע הוראה, שבמקרה של פירוק תישלח הודעה למשרד.

- הועדה תתן את דעתה על ייעוד נכסי העמותה בעת פירוקה, תוך התחשבות בכך שבנושא האחריות הכספית של החברים בעמותה לא קיימות הלכות מגובשות.
- הועדה תשקול האם מן הראוי לדרוש, כתנאי לביצוע משותף של הפרוייקט, שנכסי העמותה בעת פירוק יעברו למדינה או לגוף בעל מטרות דומות לאלו של העמותה.
- מצאה הועדה שהוראות אלה אינן ניתנות לשינוי בשל מגבלות של שלטונות המס בחוץ-לארץ לגבי תרומות, תקבע הוראות ברוח האמור, בשינויים המחויבים.

#### 12) סוג הפיקוח

- הועדה תיתן את דעתה על סוג הפיקוח הנדרש בכל נושא של שיתוף פעולה לפי האמור בפסקה ה' להלן.

#### ג) קיום קשרי עבודה שוטפים

##### 1) הגורם המתאם

- הועדה תדאג שהמנהל הכללי יקבע גורם במשרד אשר יהיה אחראי לקיום הקשר בין המשרד לבין העמותה.
- מינוי הגורם המתאם יהיה עוד לפני תחילת ביצוע הפרוייקט ואין לדחותו למועד שבו יתעוררו קשיים בשיתוף הפעולה.
- הועדה תקבע את היקף ומועדי הדיווח של הגורם המתאם לועדה.
- הגורם המתאם יכול שיהיה עובד מסוים מהמשרד שיתמנה לצורך זה ויכול שתהיה ועדה מתאמת שתורכב מנציגי המשרד ונציגי העמותה (ועדות אלה מכוונות במספר משרדים "ועדות היגוי").
- צורת קיום הקשר השוטף צריך שתותאם על-ידי ועדת העמותות או הגורם המתאם, להיקף שיתוף הפעולה, סוג העמותה וסוג הקשרים.

##### 2) מסגרת ביצוע הפרוייקט

- הועדה או הגורם המתאם, לפי העניין, יקבעו את המסגרות, הנושאים ואת אופן קיום המגעים השוטפים בין העמותה לבין המשרד. כל אלה ייקבעו בהתאמה לכל עמותה או לכל פרויקט.
- בנושא שיתוף הפעולה בבניה ישקלו הועדה או הגורם המתאם, לפי העניין, האם הם יכולים להתאים לצרכיהם את נוהל התקשרות משרד הבריאות עם אגודות שונות בנושא "פרוייקטים משותפים - בניה", שעובד בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר.
- על הועדה לתת את דעתה בנושאים המרכזיים המצויים בנוהל האמור: החוזה בין המשרד לבין העמותה, גורמים ממונים על התכנון והביצוע, מכרזים, התקשרויות

עם הגורמים השונים, תהליכי בדיקת חשבונות, הנהלת חשבונות וגזברות, דיווחים, ביקורת חשבונות והתאמות ונושאים מיוחדים. הנוהל מלווה בנספחים בנושאים רלוונטיים, כמו כתבי ערבות, כרטיסי מעקב, דו"חות שונים וכיוצא באלה.

- הועדה תשקול שימוש בנוהל מפורט זה גם כדגם לנהלים שאינם דווקא בתחום הבניה.

#### **ד) כהונת עובד משרד בעמותה**

##### **1) מינוי עובד המשרד בועד העמותה**

א) הועדה תשקול האם יש מקום להשתתפות עובדי משרד בועד העמותה עמה המשרד משתף פעולה.

ב) "עמותה ממשלתית", דהיינו עמותה שבה למדינה שליטה, דינה כדין חברה ממשלתית, וחלות עליה הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975 (ראו סעיף 60 לחוק).  
 "שליטה" לעניין זה - כאשר המדינה היא בעלת יותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפה הכללית או הזכות למנות יותר ממחצית מספר חברי הועד.

ג) ככלל, לא ישתתף עובד המדינה בועד של עמותה שבה אין לממשלה שליטה.

ד) סברה הועדה, שלמרות האמור בסעיף-קטן (ג), יש מקום שעובד משרד יהיה חבר בועד העמותה, תבקש את אישורה של נציבות שירות המדינה.

ה) הועדה תקבע את אופן מינוי העובד, תקופת כהונתו, דיווח של העובד למונים עליו באשר להחלטות ועד העמותה, וכיוצא באלה.

ו) הועדה תדאג להסדיר את דרך מינוי נציגיה והחלפתם.

בתקנון העמותה תירשם המדינה כחברה בעמותה, כאשר היא מיוצגת על-ידי עובד משרד מסוים. בדרך זה המשרד חופשי להחליף את נציגיו בעמותה או במוסדותיה. במקרה שהמשרד ממנה את נציגו בדרך אחרת, עליו לדאוג להסדר להחלפתו במקרה הצורך, כמו למשל, כאשר העובד פורש מהמשרד או מתפקידו.

ז) הוראות אלה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על חבר בעמותה שהמשרד מינו כנציגו בועד אף אם פרש משירות המדינה.

##### **2) הנושאים הבעייתיים במינוי עובד המשרד**

הועדה, בבואה להחליט האם לשתף עובד משרד בעמותה שלממשלה אין בה שליטה, תשקול את הנושאים הבעייתיים הכרוכים בהשתתפות כזו, כשהחשובים שבהם הם אלה:

(א) קיים חשש שעובד המשרד יימצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו במשרד לבין תפקידו בעמותה; זאת, מאחר והוא חב חובת נאמנות למעבידו מחד, ומאידך עליו לפעול לטובת העמותה.

(ב) עובד המשרד חייב בחובות אמון ובחובות זהירות במקביל לאלה החלות על דירקטור בחברה ממשלתית, וזאת לגבי כלל פעילותה של העמותה, כלומר גם בנושאים שלמשרד אין עניין בהם.

(ג) לעובד המדינה אסור להתרים או לגבות כספים שלא לאוצר המדינה, מבלי לקבל היתר לפי חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט - 1959.

(ד) השתתפות נציג המשרד בעמותה אחת, מבין מספר עמותות שעוסקות באותו נושא, עשויה לגרום לכך שהעמותות האחרות יחששו, שהעמותה בה מכהן עובד המדינה כחבר, מועדפת על-ידי המשרד.

(ה) השתתפות נציג המשרד בועד עמותה עשויה ליצר את הרושם שהמשרד נוטל על עצמו אחריות לגבי כלל פעילות העמותה.

(ו) עובד משרד שהוא חבר בועד עמותה עלול להתקשות בתיחום מדויק בין פעילותו במשרד לבין פעילותו בעמותה. בנוסף, עלול עובד המדינה לא להיות ער לכך שכל ההוראות החלות עליו כעובד המדינה ממשיכות לחול עליו גם אם הוא חבר בועד עמותה. כך, למשל, חל חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס - 1979 וסעיף 42.7 לתקש"ר.

(ז) השתתפות נציג המשרד בועד העמותה גורמת לכך שהעמותה כפופה לדינים שלא היו חלים עליה ללא השתתפות זו. עמותה כזו תהיה גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, ובנוסף, יהיו חברי הועד ועובדי העמותה "עובדי ציבור" כמשמעותו של מונח זה בחוק העונשין, התשל"ז - 1977.

(ח) הפסקת כהונתו של עובד המשרד בועד העמותה תלויה ראשית, בשליטה שיש למשרד על העובד (למשל, במקרה שפרש מהתפקיד או מהמשרד), ושנית, בדרך שבה מוחלפים נציגים באותה עמותה.

ט) שיתוף עובד המשרד כשהמטרה היא, בדרך-כלל, שישפיע על מדיניות העמותה ויפקח עליה באופן יעיל, מטיל עומס נוסף על אותו עובד. דבר זה בעייתי במיוחד במשרדים שמשתפים פעולה עם מספר גדול של עמותות. אם מסיבה זו העובדים לא נוטלים חלק בקבלת ההחלטות בעמותה, לא מושגות המטרות של השפעה ופיקוח, ובאותה עת נמנע שימוש באמצעים אחרים להשגת אותן מטרות.

### 3) דרכים חלופיות

הועדה תשקול דרכים חלופיות להשגת המטרות של השפעה על מדיניות העמותה ופיקוח עליה, מבלי לשתף עובד המדינה בועד העמותה, ואלה הדרכים:

א) גורם מתאם בין המשרד לבין העמותה: הועדה תקבע גוף מתאם בין המשרד לבין העמותה. בקביעת הרכב הגוף ודרך פעילותו מוקנית למשרד מירב הגמישות. גוף זה יוכל להיות הגורם המתאם שהוזכר בפסקה ג(1) (עמ' 9), ועדת תיאום בה חברים נציגי המשרד והעמותה, ולעתים אף ועדת היגוי אשר נהליה מוסדרים באופן פורמלי.

ב) פיקוח: הועדה תשקול האם אמצעי הפיקוח המגוונים העומדים לרשות המשרד מבטיחים למשרד את הפיקוח הנדרש מבלי שעובד המשרד ישתף באופן שוטף בישיבות הועד.

### ה) פיקוח

על הועדה למצוא את השילוב הנכון בין גורמי הפיקוח, אמצעי הבקרה ואינטנסיביות הפיקוח, תוך איזון בין שני גורמים מרכזיים: הראשון, מניעת פגיעה בייחודה של העמותה ודרך פעולתה, על-ידי הפעלת פיקוח הדוק מדי. והשני, הפעלת פיקוח כזה שיבטיח את השגת המטרות שהוצבו על-ידי המשרד כאשר החליט לשתף פעולה עם העמותה.

1) הועדה תקבע, כבר בעת ההתקשרות עם העמותה, את הכללים בנושא הפיקוח שהוא נושא מרכזי ביחסי משרד-עמותה, ותדאג שהכללים יעוגנו בתקנון העמותה או בחוזה בין המשרד לבין העמותה.

2) הועדה תקבע את רמת הפיקוח שלדעתה יש להפעיל על העמותה לפי הנושא, סוג העמותה, תרומת המשרד לפרוייקט המשותף, וכיוצא באלה, ובהתאם, תקבע את הגופים המפקחים, אמצעי הבקרה והאינטנסיביות של הפיקוח.

3) רמת הפיקוח תיקבע בהתחשב בפיקוח המבוצע למעשה על העמותה על-ידי הגורמים הבאים:

- גופי הבקרה של העמותה, כמו ועדת ביקורת או רואה-חשבון, כנדרש בחוק העמותות, התש"ס - 1980.
  - רשם העמותות, אשר מקבל את דיווחי העמותה, ואשר בסמכותו למנות חוקר לעמותה לפי חוק העמותות, התש"ס - 1980.
  - רשות החברות הממשלתיות, אשר לה סמכויות פיקוח כאשר מדובר על עמותה שלממשלה שליטה בה, בדומה לפיקוח המופעל על חברות ממשלתיות, לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975.
  - מבקר המדינה, אשר מוסמך לבקר עמותות לפי חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958. כאשר העמותה היא גוף מבוקר פועל המבקר לגביה גם כנציב תלונות הציבור.
- יש גם לבדוק האם הביקורת מופעלת על העמותה כגוף אשר הממשלה משתתפת בהנהלתה (סעיף 9(5) לחוק), או בתור גוף הנתמך על-ידי הממשלה (סעיף 9(8)), או שמא העמותה עומדת לביקורת משום שהסכימה כך עם המשרד הממשלתי. במקרה האחרון יש לדאוג ולקבל מראש את אישורו של מבקר המדינה, על-כך שהוא מסכים לבקר את העמותה.

4) הועדה תבחן אילו מאמצעי הבקרה המנויים להלן נחוצים על-מנת להשיג את רמת הפיקוח הנדרשת:

- הגשת מסמכים ומידע אחר;
- בדיקת ספרים ורישומים אחרים;
- עריכת חקירות;
- השתתפות בדיוני מוסדות העמותה;
- אישור מראש של המשרד לפעולות מסוימות של העמותה.

5) בכל מקרה, על הועדה לדרוש דיווח תקופתי מהעמותה, כולל דיווח תקופתי של רואה-חשבון שיגיש דו"ח כספי מבוקר. הדיווח יהיה לפחות פעם בשנה.