

הסדרת פעילות מיזם המידע "גיידיסטאר" לשם חיזוק תשתית החברה האזרחית בישראל

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטה מספר 3190 של הממשלה מיום 24.02.2008 בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות" (להלן: "**החלטה 3190**"), החלטה מספר 1933 של הממשלה מיום 30.8.2016 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (להלן: "**החלטה 1933**"), החלטה מספר 1950 של הממשלה מיום 11.09.2016 בנושא "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" (להלן: "**החלטה 1950**"), החלטה מספר 489 של הממשלה מיום 1.11.2020, בנושא "מדיניות ממשלתית למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ" (להלן: "**החלטה 489**"), ובמטרה להביא לחיזוק תשתית החברה האזרחית בישראל בדרך של הקלה בנטל הרגולטורי, ייעול ושיפור ההשקעה, האסדרה, האכיפה, והגברת ההשקעה הפרטית בארגוני החברה האזרחית, בדרך של ביסוס שלהם על נתונים וניהול סיכונים:

1. בהחלטה זו –

- א. "גוף ציבורי" – ממשלת ישראל, רשות מקומית, חברה ממשלתית, ותאגיד שהוקם לפי חוק;
- ב. לקבוע כי מטרותיו של מיזם "גיידיסטאר" (להלן: "**המיזם**") המנוהל על ידי רשות התאגידים במשרד המשפטים, המעניק שירותים לכלל הגופים הציבוריים, ושירותים מטעם כל משרדי הממשלה לגופי החברה האזרחית, בהתאם לעקרונות החלטה 3190, ובכפוף לכל דין, יהיו:
 - א. להיות מקור מידע אמין, איכותי, ועדכני אודות הארגונים הבאים ללא כוונת רווח בישראל: עמותות, חברות לתועלת הציבור, הקדשות ציבוריים, ואגודות עותומניות (להלן: "**אלכ"רים**");
 - ב. לרכז מידע רלוונטי למטרות המיזם אודות פעילותם של אלכ"רים בישראל ולבצע קטלוג, מידול וסטנדרטיזציה של המידע אשר יאפשרו שימוש מגוון במידע, בהתאם למטרות המיזם ובכפוף לכל דין;
 - ג. להנגיש את המידע האמור במטרה לשפר את השירות הממשלתי לציבור ולאלכ"רים תוך שימוש בפלטפורמות ממשלתיות רוחביות;
 - ד. לשפר את השקיפות לציבור אודות פעילותם של אלכ"רים בישראל;
 - ה. לעשות שימוש בכלים טכנולוגיים על מנת להנגיש מידע הקיים במאגרי מיזם "גיידיסטאר" לכלל הגופים הציבוריים המוסמכים לקבל את המידע, במקום אחד, ובאופן המאפשר לעשות בו שימוש לשם הקלה בנטל הרגולטורי, שיפור המידע אשר יעמוד לרשות גופי האכיפה הממשלתיים השונים לצורך ביצוע תפקידם בכל הנוגע לארגונים ללא כוונת רווח, שיפור המידע שיעמוד לרשות משרד ראש הממשלה, החשב הכללי במשרד האוצר ומשרדי הממשלה לצורך ייעול הרכש הממשלתי של שירותים חברתיים במיקור חוץ כהגדרתם בהחלטה 1950 (להלן: "**הליכי רכש חברתי**"), ושיפור המידע העומד לרשות החשב הכללי במשרד האוצר וגופים ציבוריים נוספים במסגרת בחינת מתן תמיכות לארגונים ללא כוונת רווח לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, עזבונות לטובת המדינה, קרנות בניהול האפוטרופוס הכללי, וקרנות הביטוח הלאומי (להלן: "**תמיכות**").

1. מערכת גיידיסטאר תאפשר גישה לנתונים למערכות טכנולוגיות בתחום הרכש על מנת לקבל מידע אודות ספקים וספקים פוטנציאליים בדגש על תחום הרכש חברתי וזאת לצורך ייעול הליכים ולצורך שיפור נגישותם לתהליכי שיתוף ציבור, הליכי רכש חברתי ומהלכים נוספים.
2. לשפר את יכולתם של גופים ציבוריים, אשר יהיו מעוניינים בכך, להפיץ מידע לארגונים ללא כוונות רווח לצורך שיפור נגישותם לתהליכי שיתוף ציבור, הליכי רכש חברתי, תמיכות ומהלכים נוספים ;
- ח. מטרות נוספות המנויות בפרקים ד'-ה' להחלטה 3190.
3. להקים ועדת היגוי לניהול המיזם, בהרכב כדלקמן :
 - נציג רשות התאגידים, שימנה מנכ"ל משרד המשפטים, והוא יהיה היו"ר
 - נציג מערך הדיגיטל הלאומי
 - נציג משרד ראש הממשלה
 - נציג אגף התקציבים במשרד האוצר
 - נציג אגף החשב הכללי במשרד האוצר
 - נציג משרד הרווחה
 - נציג המשרד לשוויון חברתי
 - נציג משרד הבריאות
 - נציג משרד החינוך
 - נציג משרד הפנים
 - נציג משרד העלייה והקליטה
 - נציג האפוסטרופוס הכללי – ימונה על ידי מנכ"ל משרד המשפטים
 - נציג השלטון המקומי – ימונה על ידי מנכ"ל משרד הפנים
 - נציג האקדמיה – ימונו על ידי מנכ"ל משרד המשפטים
 - נציג החברה האזרחית – ימונו על ידי מנכ"ל משרד המשפטים
4. ועדת ההיגוי תעסוק, בין היתר, בסוגיות הבאות :
 - א. תיעדוף פיתוח והתאמה של כלים טכנולוגיים במערכת הגיידיסטאר למימוש מטרות המיזם. בחינת הכלים הטכנולוגיים למימוש יעדי המיזם תיעשה תוך תעדוף השימוש בפלטפורמות ממשלתיות רוחביות ;
 - ב. תקציב שנתי, בהתאם לסכומים האמורים בסעיף 9 להלן, והחלטה על שינויים מהותיים במבנה התקציב ;
 - ג. תכנית עבודה שנתית וסדרי עדיפויות לפרויקטים במסגרת המיזם ;
 - ד. מדדי תפקוד ותוצאה, ויעדים שנתיים ורבעוניים לביצועי המיזם ;
 - ה. שיתופי פעולה עם גופים ציבוריים ושאינם ציבוריים למימוש יעדי המיזם ;
 - ו. מחקר מלווה למדידת אפקטיביות המיזם בכל הנוגע לעמידה ביעדיו במדדי התוצאה שנקבעו ומעקב אחר ממצאיו ;

- ז. הנגשת שירותי המיזם לארגונים ללא כוונת רווח בחברה הערבית ובקבוצות אוכלוסייה ייחודיות נוספות בישראל;
- ח. ליבון שאלות מהותיות העולות במסגרת המיזם, בתיאום עם הגופים הציבוריים האמונים על ההיבטים השונים הנוגעים לפעילות אלכ"רים בישראל. זאת, לרבות בחינה מחדש של שם המיזם, האפשרות של גופים ציבוריים להסתמך על המידע והמסמכים הקיימים באתר ובמאגר המידע של המיזם, וסוגיות נוספות הנוגעות להקלה בנטל הבירוקרטי על אלכ"רים והכל לצורך הנגשת המידע בהתאם לתחומי אחריות ועדת ההיגוי.
5. ועדת ההיגוי תקבע את סדרי עבודתה, ותהא מוסמכת לפעול במסגרת ועדות משנה או צוותים למשימות מיוחדות. יו"ר הוועדה מוסמך לצרף חברים שלא מן המניין לוועדת ההיגוי או לדיונים מסוימים של ועדת ההיגוי, כמשקיפים או כחברים קבועים בוועדה. יו"ר ועדת ההיגוי ימנה גורם מטעמו שיהיה אחראי על ניהול המיזם, בכפוף להחלטות ועדת ההיגוי.
6. החלטות ועדת ההיגוי יעסקו בהנגשת המידע בלבד. החלטות ועדת ההיגוי הנוגעות לתחום פעילות אשר באחריות גוף ציבורי, יעשו בתיאום עימו ובהסכמתו, בהתאם לתחומי אחריותו.
7. ועדת ההיגוי תדווח למנכ"ל משרד המשפטים, למנהל מערך הדיגיטל הלאומי, ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה אחת לשנה אודות העמידה ביעדי המיזם, בין היתר בהתייחס לתוצרי המחקר המלווה.
8. להסמך את יו"ר וועדת ההיגוי לפנות לגופים ציבוריים בבקשה להעביר למיזם מידע אודות פעילותם מול אלכ"רים, לקדם את השימוש של גופים ציבוריים בפלטפורמות הטכנולוגיות של המיזם לצורך יישום מטרותיו לפי החלטה זו ולפי החלטה 3190, בכפוף להוראות כל דין. פניות בנושא מפעילי שירותים חברתיים במיקור חוץ כהגדרתם בהחלטה 1950 יעשו בתיאום עם נציגי משרד ראש הממשלה והחשב הכללי בוועדת ההיגוי.
9. לצורך יישום החלטה זו יוקצו המשאבים הבאים: משרד המשפטים, יקצה מתקציב התפעול שלו 1.5 מיליון ₪ לשנה, לשנים 2022 עד 2024, לצורך מימון פעילות המיזם. מערך הדיגיטל הלאומי יקצה מהתקציב שהוקצה לרשות התקשוב בסעיף 13(ה) להחלטת ממשלה 1933 לטובת שיפור העברת המידע הממשלתי, 1.5 מיליון ₪ לשנה, לצורך מימון פעילות המיזם לשנים 2022 עד 2024. משרד המשפטים, מערך הדיגיטל הלאומי ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע פעולה מאזנת בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
10. לתקן את החלטות ועדת שרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה מיום 18 ליולי 2001, שקיבלה תוקף של החלטת הממשלה מס' 562, מיום 9 לאוגוסט 2001, כך שבמקום סעיף ב' להחלטה יבוא: "בהמשך להחלטה מס' 4418 מיום 15.10.1998, משרדי הממשלה לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה, ובכלל זה לקבלת שירות, עם עמותה, חברה לתועלת הציבור, הקדש ציבורי או אגודה עותומנית (להלן: "הגוף"), בין אם במכרז ובין שלא במכרז, אלא אם בידיהן "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות או רשם ההקדשות לפי העניין, המעידה כי הגוף מקיים את דרישות חוק העמותות, התש"ס-1980 חוק החברות, התשנ"ט-1999, חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 או החוק העותומני על האגודות, לפי העניין; על אף האמור לעיל, משרדי הממשלה יהיו רשאים להתקשר עם גוף גם אם אין בידו "אישור ניהול תקין", אם טרם חלפו שנתיים מיום רישומו, ובלבד שהגוף קיבל אישור על הגשת מסמכים מאת הרשם, המעיד על כך שביצע את הפעולות הנדרשות לשם תחילת פעילותו או פעולות אחרות הנדרשות לפי דין במועד הגשת הבקשה לאישור."

להורות למשרד המשפטים לגבש בתוך 120 ימים תכנית לייעול והקלה בנטל הבירוקרטי על אלכ"רים, בין היתר באמצעות גיבוש ויישום של כלים טכנולוגיים שיביאו להפחתת נטל הדיווחים, ובכלל זה פישוט תהליכים הנוגעים לקבלת אישור ניהול תקין והארכת תוקף האישור באופן משמעותי. כל זאת, לצד שיפור מנגנוני הפיקוח והאכיפה הנתונים לרשם העמותות ורשם ההקדשות, לרבות בחינת הוספת סמכות להטלת עיצומים כספיים בהתאם לחובות הקבועות בחוקים הרלוונטיים.

דברי הסבר

רקע כללי

מדינת ישראל משקיעה משאבים רבים בחיזוק תשתיות החברה האזרחית, כמו גם ההקמה ובנייה של תשתיות שיתוף עם גורמים חוץ-ממשלתיים במגוון מהלכים. בתוך כך, רשם העמותות ורשם ההקדשות הפועלים תחת רשות התאגידים במשרד המשפטים אמונים על הפיקוח על ארגונים ללא כוונת רווח (עמותות, חברות לתועלת הציבור, הקדשות ציבוריים ואגודות עותומניות) (להלן: "אלכ"רים"). תכלית הפיקוח הנגזרת מאופיים המיוחד של תאגידים אלו, היא להבטיח כי יתנהלו באופן תקין, בהתאם להוראות הדין, כך שנכסי התאגיד ומשאביו, ובכלל זה, כספי הציבור שניתנו לו, ישמשו לקידום מטרותיו, ולטובת הנהנים ממטרותיו.

במענה לקשיים הנוגעים להקצאת משאבים ומתן הטבות לגופי החברה האזרחית בישראל ושורה ארוכה של דוחות מבקר המדינה אשר הצביעו על ליקויים שעניינם היעדר פיקוח ובקרה הולמים מצד הממשלה והשלטון המקומי על אלכ"רים הנתמכים על ידי משאבים ציבוריים, הוקמה ועדה ציבורית בראשות שר האוצר בדימוס יורם ארידור בנושא בחינת סיוע המדינה למוסדות ציבור. "ועדת ארידור" הגישה המלצותיה בשנת 2006 לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה.¹ הועדה בחנה בין היתר את מנגנון התיאום בין רשויות ציבוריות בכל הנוגע למתן הטבות לגופי החברה האזרחית ואת הקושי לקבל החלטות ולייצר מנגנוני רכש, תמיכה ופיקוח אפקטיביים על בסיס נתונים חלקיים שאינם מתוקפים על בסיס קבוע. במענה לקשיים שנמנו לעיל ועל מנת לחזק את השקיפות הציבורית של פעילות ארגוני החברה האזרחית, הועדה המליצה על הקמת מאגר מידע אודות אלכ"רים אשר יפעל תחת רשם העמותות במשרד המשפטים. כמו כן, הומלץ כי רשם העמותות ינהל את המיזם, יהיה אחראי להפצת תוכנו, לרבות ריכוז מידע אודות כלל האלכ"רים והתמיכה בהם, ויוכל להוסיף למאגר פרטים נוספים הדורשים פרסום בהתאם לסמכויותיו בדין, וכי העיון במאגר יהיה פתוח לכל בחינם, בין היתר באמצעות אתר אינטרנט ייעודי.

המלצות "ועדת ארידור" עוגנו במסגרת החלטה מספר 3190 של הממשלה מיום 24.02.2008 בנושא "ייחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות" (להלן: "החלטה 3190"). במסגרת ההחלטה הוטל על משרדי הממשלה לפעול ליישום חלק ניכר מההמלצות והוקצו משאבים לביצוען. בתוך כך, הוטל על ראש רשות התאגידים להקים מאגר מידע, אשר מטרתו להוות מקור מידע באשר לפעילות אלכ"רים, אשר ירכז, בין היתר, מידע עדכני מסוגים

¹ קישור לדוח הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור בראשות מר יורם ארידור, אשר הוגש ליו"ר ועדת השרים לביקורת המדינה ביום 5.4.2006:

<https://www.molsa.gov.il/about/officepolicy/documents/reportfrompubliccommitteeaboutthirdsection.pdf>

שונים המצוי בידי משרדי הממשלה וגורמים אחרים, אשר יש לו נגיעה ישירה לפעילות ארגוני החברה האזרחית, ויהיה נגיש לציבור באינטרנט. מטרה נוספת של המיזם בהתאם להחלטה 3190 הינה לאסוף ולהנגיש מידע המתייחס לאלכ"רים הנהנים מתמיכה ממשלתית או שפנו בבקשה לקבלת תמיכה. לרבות פירוט התמיכות הכספיות הישירות שקיבל האלכ"ר בפועל ממשרדי הממשלה, מהועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עזבונות לטובת המדינה, או מקרנות הביטוח הלאומי. זאת, בנוסף לפירוט אודות תמיכות בעין, תמיכות שניתנות על ידי הרשויות המקומיות, דו"חות ביקורת ממשלתיים, קרבה משפחתית בין בעלי העניין בו, שמות תאגידים התורמים סכום משמעותי לאלכ"ר ומידע אודות קיומה של הכרה בתרומה לאלכ"ר כתרומה המאפשרת זיכוי מס על פי סעיף 46(א) לפקודת מס הכנסה.

אתר המידע עלה בגרסת ניסוי בשנת 2009 וביוני 2010 נפתח לציבור הרחב, תחת השם "גייידסטאר" (להלן: "**המיזם**"). תחילה נוהל המיזם על ידי משרד המשפטים, גיוינט ישראל ויד הנדיב ("קרן רוטשילד"). במהלך שנות הפעילות כמיזם בין מגזרי – המיזם לוה על ידי ועדת היגוי אשר כללה גורמים שונים במגזר הממשלתי, האזרחי והעסקי ותרמה רבות להצלחת המיזם. לאחר השלמת קליטת המיזם במשרד המשפטים, בשנת 2019 הפסיקה וועדת ההיגוי את פעילותה.

בשנות פעילותו הראשונות, מטרת המיזם הייתה להנגיש לציבור מידע מתוך תפיסה של שקיפות ברוח החלטת הממשלה 3190. בתוך כך, הוצג באתר מידע בסיסי אודות אלכ"רים באופן מיידי וללא תשלום, אשר כלל את הפרטים הבאים: מידע בסיסי מתיק העמותה, קיומו של אישור ניהול תקין, דוחות מילוליים וכספיים, וחמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה. בשנת 2017 החליטה וועדת ההיגוי להעביר את ההיבטים הטכנולוגיים של הפרויקט, אשר נוהלו עד שלב זה על ידי חברת חיצונית, לאחריות משרד המשפטים. בהמשך לכך, עלתה לאוויר בשנת 2018 גרסה מחודשת של האתר כיישום ממשלתי מבוסס ענן, אשר פותחה על ידי אגף מערכות המידע במשרד המשפטים. בגרסת האתר החדשה שבו ניתן לעשות שימוש במנגנון חיפוש וסינון מתקדם, המאפשר הצלבת פרטי מידע ובחינת מגמות. בנוסף למידע הבסיסי שנמשך מתיק העמותה, הפלטפורמה שפותחה כוללה גם מידע פיננסי רב שעד שלב זה לא רוכז בכתובת אחת, כגון מידע על תרומות (כולל תרומות מישות מדינית זרה), פירוט סכומי תמיכות ממשלתיות שקיבלה העמותה, פירוט התקשרויות בין העמותה לבין המדינה, היקף המחזור הכספי, וקיומו של אישור זיכוי ממס לתרומות.

במהלך תקופת פעילות המיזם תחת משרד המשפטים הוא התבסס והתרחב כמקור מידע אמין, מעודכן ונגיש אודות פעילות ארגונים ללא כוונת רווח בישראל. כך שמדי חודש במהלך שנת 2020 שירת האתר בממוצע למעלה מ-120 אלף משתמשים ייחודיים (Unique user). פעילות האתר התרחבה ונוספו לו שירותים חדשים: אפשרות להפיק נסח עמותה, ממשק עדכון לסניפים ושירותים, ממשק להצגת קולות קוראים ממערכת "מרכבה", הזדהות עסקית חכמה מול מערכות "ממשל זמין", וממשק להגשת תמיכות לאלכ"רים.

בתום שלוש שנות פעילות של המיזם מהטמעתו במשרד המשפטים, בוצעה עבודת מטה בהובלת רשות התאגידים יחד עם מטה משרד המשפטים, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ורשות התקשוב. עבודת המטה כללה התייעצות עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר ויתר משרדי הממשלה וגופי החברה האזרחית, לשם בחינת האפשרויות להמשך פעילותו.² במסגרת עבודת המטה

² להלן פירוט הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה עימם נערכה התייעצות במסגרת עבודת המטה לניסוח הצעת ההחלטה שבוצעה על ידי משרד המשפטים, משרד רה"מ ומערך הדיגיטל הלאומי: משרד האוצר – גבי מוריה שליסל, רכזת חינוך, רווחה, עבודה ותמיכות באגף החשב הכללי; מר אלון קינסט – מנהל מחלקת מדיניות וכלכלה, מנהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי, משרד הרווחה – גבי איריס פלורנטין, סמנכ"לית בכירה בשירותים חברתיים; משרד הבריאות – גבי איילת גרינבאום אריון, סמנכ"לית בכירה לתכנון אסטרטגי וכלכלי; משרד תרבות והספורט – מר עדאל חטיב, משנה למנכ"ל; משרד העלייה והקליטה – מר אופיר להב, סמנכ"ל תכנון, מדיניות ותקציבים; המשרד

נבחנו בין היתר צרכי הגופים הציבוריים וארגוני החברה האזרחית מהמיזם, והשירותים אשר המיזם יכול להעניק להם, לשם שיפור השירות והקלה בנטל הרגולטורי על גופי החברה האזרחית, בנוסף לייעול מנגנוני התמיכה בארגונים ללא כוונת רווח לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וטיוב הרכש החברתי במיקור חוץ בהתאם להוראות החלטה מספר 1950 של הממשלה מיום 11.09.2016 בנושא "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" והחלטה מספר 489 של הממשלה מיום 1.11.2020, בנושא "מדיניות ממשלתית למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ".

להלן פירוט עיקר מסקנות עבודת המטה שבוצעה:

1. לשם שיפור פעילות המיזם ומקסום הפוטנציאל שלו, נדרש להקים למיזם וועדת היגוי בין מגורית ולהסדיר את דרכי עבודה.
2. נדרש לאגם את תקציב הפעילות של המיזם לשלוש השנים הקרובות על מנת שניתן יהיה לייצר על בסיסו פרויקטים רב שנתיים ליישום מטרות המיזם.
3. נוכח הנטל הרגולטורי הכבד על גופי החברה האזרחית ומדיניות הממשלה בנושא טיוב רגולציה ושימוש בכלי רגולציה חכמה, וטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ, יש מקום להרחיב את מטרות המיזם גם לתחומים אלו. בתוך כך, יש לפעול מול הגופים ציבוריים הרלוונטיים לשם מיפוי וריכוז מידע אודות פעילותם של אלכ"רים, בדגש על שירותים חברתיים אותם מספקים אלכ"רים לציבור. לאחר השלמת מיפוי וריכוז המידע נדרש לבצע קטלוג, מידול וסטנדרטיזציה של המידע אשר יאפשרו שימוש מגוון במידע, בהתאם למטרות המיזם ובכפוף לכל דין ולקיים פיילוטים לשם הוכחת היתכנות (POC – "Proof Of Concept") באשר לצורך והכדאיות בהשקעת משאבים נוספים לשם פיתוח הפיילוטים כפרויקט דאטה.
4. יש מקום להקים מערכת הפצת מידע מרשויות ציבוריות לאלכ"רים על מנת להקל על ארגונים אלו לקבל מידע אודות אפשרויות שונות לקבלת תמיכות והגשה למכרזים לאספקת שירותים. זאת בנוסף לאפשרות להקל על גופים ציבוריים בהליכי שיתוף ציבור ושמיעת ארגוני חברה אזרחית בתהליכים שונים של עיצוב מדיניות ותהליכים נוספים.
5. יש לשפר את ממשקי המיזם עם מיזם הנגשת הזכויות הממשלתי, לשם יישום מיטבי של החלטת ממשלה 126 מיום 19.7.2021, אשר הסדירה את פעילות מיזם הנגשת הזכויות הממשלתי ותקצובו. זאת, בנוסף לצורך לייצר הצגה מיטבית של כלל השירותים החברתיים אותם מעניקים גופים ציבוריים, לרבות שירותים חברתיים המוענקים במיקור חוץ, בצורה פשוטה וברורה, במקום אחד, לפי תחומי חיים ובראיית האזרח במרכז.
- נוכח הנסיבות והצרכים המפורטים לעיל, מוצע לקבוע את מטרותיו של המיזם, המנוהל על ידי רשות התאגידים במשרד המשפטים ומעניק שירותים לכלל הגופים הציבוריים, ושירותים מטעם כל משרדי הממשלה לגופי החברה האזרחית, בהתאם לעקרונות החלטה 3190.
- כמו כן, מוצע למנות ועדת היגוי לצורך קביעת תכניות העבודה של המיזם, תקצובו ודרכי פעולתו. יובהר כי ועדת ההיגוי של המיזם תדון ותקבל החלטות בנושא הנגשת המידע בלבד. בנוסף, מוצע להסמיך את יו"ר וועדת ההיגוי למנות גורם מטעמו שיהא אחראי לניהול המיזם בכפוף להחלטות שיקבעו על-ידי ועדת ההיגוי. ועדת ההיגוי תקבע את סדרי עבודתה ותקבל את החלטותיה בתיאום ובהסכמה עם הגופים הציבוריים אשר תחומי הפעילות נמצאים תחת אחריותם. בדגש על כך כי

לשוויון חברתי - גבי לירון הנץ, סמנכ"לית תכנון ואסטרטגיה, מר רמי עיאדאת, מנהל תחום אסטרטגיה ומדיניות, גבי ענבל כהן, מנהלת תחום תכנון; משרד החינוך - גבי הילה לנקרי, ראש אגף תכנון וניהול; משרד הפנים - גבי שרון אפריל, מנהלת יחידת הדיגיטל.

בתחומי רכש ותמיכות, החלטות הוועדה יהיו בתיאום ובהסכמה עם נציג החשב הכללי בוועדת ההיגוי, בהתאם לתחומי אחריות החשב הכללי ועם יתר הגופים הרלוונטיים, לפי העניין.

על מנת, לשפר את יכולות המיזם ליישם את תכליתו, מוצע להסמיך את יו"ר וועדת ההיגוי לפנות לגופים ציבוריים בבקשה להעביר למיזם מידע אודות פעילותם מול אלכ"רים, לקדם את השימוש של גופים ציבוריים בפלטפורמות הטכנולוגיות של המיזם לצורך יישום מטרותיו לפי החלטה זו ולפי החלטה 3190, בכפוף להוראות כל דין.

מוצע, כי משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי יקצו את הסכום המפורט סעיף 8 להחלטה, לשנים 2022 עד 2024, לצורך יישום ההחלטה. משרד המשפטים יקצה את הסכום מתקציבי התפעול שלו ומערך הדיגיטל הלאומי יקצה את הסכום מהתקציב שהוקצה לרשות התקשוב לטובת שיפור העברת המידע הממשלתי בסעיף 13(ה) להחלטה מספר 1933 של הממשלה מיום 30.8.2016 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור". בהקשר זה מוצע כי משרד המשפטים, מערך הדיגיטל הלאומי ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים יהיו להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע פעולה המאזנת בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. כן מוצע, להטיל על ועדת ההיגוי לדווח למנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד המשפטים ולמנהל מערך הדיגיטל הלאומי, אחת לשנה אודות העמידה ביעדי המיזם, בין היתר בהתייחס לתוצרי המחקר המלווה שיתקיים לפעילות המיזם.

נוסף על חיזוק פעילות מיזם גייססטאר, מוצע לנקוט במספר צעדים להקלה ישירה בנטל הרגולטורי על אלכ"רים, וכך להביא לחיזוק ארגוני החברה האזרחית ואמון הציבור בהם. ההצעה מהווה שלב בתוך תהליך אסטרטגי נרחב אותו מקיימים רשות התאגידים ואגף מדיניות ורגולציה במשרד המשפטים, בליווי מחלקת יעוץ וחקיקה וגופים נוספים, אשר כלל בין היתר גם תהליכי שיתוף ציבור. בתוך כך, מוצע עדכון הוראות לעניין הענקת אישור ניהול תקין, שלילתו ומשך תוקפו. החלטת ממשלה 4418 (בק/128) מיום 15.10.1998 קבעה כי גופים המבקשים לקבל תמיכה מאת משרדי ממשלה ידרשו לקבל אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות. החלטת ממשלה 562 (תמ/15) מיום 18.7.2001 כי משרדי הממשלה לא רשאים לרכוש שירותים מעמותות בין במרכז ובין שלא במרכז, אלא אם בידי העמותה "אישור ניהול תקין" מאת רשת העמותות. בהמשך, נקבע גם כי הוראות אלה חלות גם לעניין תמיכות והתקשרויות של רשויות מקומיות, או הטבות אחרות מאת גופים ציבוריים (למשל, הכרה כמוסד ציבורי, לשם קבלת זיכוי לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]). לפיכך, לאלכ"רים המבקשים לקבל תמיכות, הטבות או לבצע התקשרות אחרת עם גוף ציבורי, אישור ניהול תקין הוא בעל חשיבות רבה, ולעתים השפעתו קריטית על התנהלות האלכ"ר. לאור האמור, מוצע לקבוע כי יש לאפשר לאלכ"ר להתקשר עם משרד ממשלתי גם אין בידו "אישור ניהול תקין" במצבים בהם טרם חלפו שנתיים מיום רישומו ובלבד שקיבל אישור על הגשת מסמכים מאת רשם העמותות. אישור כאמור ניתן לקבל מאת הרשם כבר ממועד רישומו (בכפוף להמצאת מסמכים המעידים על ביצוע פעולות ראשונות הנדרשות לאחר רישום האלכ"ר ופעולות נוספות נדרשות לפי דין במועד הגשת הבקשה לאישור על הגשת מסמכים). זאת בשונה מהמדיניות הקבועה כיום, לפיה המדינה אינה רשאית להתקשר עם אלכ"רים ללא אישור ניהול תקין בתוקף, אף אם מדובר באלכ"ר חדש, אשר הוא בעל אישור על הגשת מסמכים בתוקף.

עוד מוצע לקבוע כי משרד המשפטים יגבש תוך 120 ימים תכנית להקלה בנטל הבירוקרטי על אלכ"רים לרבות פישוט משמעותי לתהליכים הנוגעים לקבלת אישור ניהול תקין והארכת תוקף האישור. זאת, לצד שיפור מנגנוני הפיקוח והאכיפה הנתונים לרשם העמותות ורשם ההקדשות,

לרבות בחינת אופן הוספת הסמכות להטלת עיצומים כספיים בהתאם לחוק העמותות ולחוק החברות וחוקים רלוונטיים נוספים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

גיבוש תכנית כמוצע בסעיף 11 להצעה תאפשר את יישום המלצות דוח הארגון ה-FATF אשר מדינת ישראל הצטרפה אליו בשנת 2018, כחלק מהמאבק הבינלאומי בהלבנת הון ומימון טרור. לשיתוף פעולה זה השלכות בין היתר במישור הפיננסי והעסקי ולמיצוב מדינת ישראל כיעד אטרקטיבי להשקעות וליכולתו של הסקטור הפיננסי לפעול בזירה הבינלאומית. בנוסף, מתן סמכות להטלת עיצומים כספיים תוסיף הכנסות לאוצר המדינה, כתוצאה מהכספים שייגבו. הטלת עיצומים כספיים עשויה אף לחסוך הוצאות בגין הליכים משפטיים, דוגמת הליך הפירוק, אשר לעיתים אין מנוס מפתחה בו לצורך תיקון ליקויים משמעותיים בהתנהלות אלכ"רים.

גורם אחראי למעקב (בהחלטה שעל פי מהותה טעונה מעקב אחר ביצועה)

שר המשפטים אחראי למעקב אחר ביצוע ההחלטה.

תקציב

מיזם גיידיסטאר יתקצב בהיקף כולל של 3 מלש"ח לשנה, לתקופה של 3 שנים. מקורות התקציב יתחלקו בין משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי כמפורט בסעיף 8 להצעה וכמפורט להלן:

תקופה	השתתפות מערך הדיגיטל הלאומי	השתתפות משרד המשפטים	סה"כ תקציב
שנת 2022	1.5 מלש"ח	1.5 מלש"ח	3 מלש"ח
שנת 2023	1.5 מלש"ח	1.5 מלש"ח	3 מלש"ח
שנת 2024	1.5 מלש"ח	1.5 מלש"ח	3 מלש"ח

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים ומשרדים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת הכלכלה אישרה את נוסח הצעת ההחלטה.

שר האוצר אישר את נוסח הצעת ההחלטה.

משרד ראש הממשלה אישר את נוסח הצעת ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 3190 של הממשלה מיום 24.02.2008 בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות".

החלטה מספר 1933 של הממשלה מיום 30.8.2016 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור".

החלטה מספר 1950 של הממשלה מיום 11.09.2016 בנושא "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ".

החלטה מספר 489 של הממשלה מיום 1.11.2020, בנושא "מדיניות ממשלתית למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים היא כי אין מניעה משפטית בהעלאת ההצעה (ראו חוות דעת מצורפת).

סיווגים*

סיווג ראשי : ביצועי

תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ז בתשרי התשפ"ב
03 באוקטובר 2021



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הסדרת פעילות מיזם המידע "גיידיסטאר" לשם חיזוק תשתית החברה האזרחית בישראל

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהמשך למסקנות הוועדה הציבורית בראשות שר האוצר בדימוס יורם ארידור בנושא בחינת סיוע המדינה למוסדות ציבור משנת 2006, ולהחלטה מס' 3190 של הממשלה מיום 24.02.2008 בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות" (להלן – **החלטה 3190**), רשות התאגידים במשרד המשפטים הקימה מאגר מידע, שנועד להוות מקור מידע באשר לפעילות ארגונים ללא כוונת רווח (עמותות, חברות לתועלת הציבור, הקדשות ציבוריים, ואגודות עותומניות; להלן – **אלכ"רים**), המרכז, בין היתר, מידע עדכני מסוגים שונים המצוי בידי משרדי הממשלה וגורמים אחרים, אשר יש לו נגיעה ישירה לפעילות ארגוני החברה האזרחית, והוא נגיש לציבור באינטרנט. האתר נפתח לציבור הרחב ביולי 2010, בשם "גיידיסטאר" (להלן – **המיזם**). תחילה נוהל המיזם במשותף על ידי משרד המשפטים, ג'וינט ישראל ויד הנדיב ("קרן רוטשילד") ולווה על-ידי ועדת היגוי אשר כללה גורמים שונים במגזר הממשלתי, האזרחי והעסקי ותרמה רבות להצלחת המיזם. לאחר השלמת קליטת המיזם במשרד המשפטים, בשנת 2019 הפסיקה ועדת ההיגוי את פעילותה.

בשנות פעילותו הראשונות, מטרת המיזם הייתה להנגיש לציבור מידע מתוך תפיסה של שקיפות ברוח החלטת הממשלה 3190. בתוך כך, הוצג באתר מידע בסיסי אודות אלכ"רים באופן מיידי וללא תשלום. בשנת 2017 החליטה ועדת ההיגוי להעביר את ההיבטים הטכנולוגיים של הפרויקט, אשר נוהלו עד שלב זה על ידי חברת חיצונית, לאחריות משרד המשפטים. בהמשך לכך, עלתה לאוויר בשנת 2018 גרסה מחודשת של האתר כיישום ממשלתי מבוסס ענן, אשר פותח על ידי אגף מערכות המידע במשרד המשפטים. בתום שלוש שנות פעילות של המיזם מהטמעתו במשרד המשפטים, בוצעה עבודת מטה בהובלת רשות התאגידים יחד עם מטה משרד המשפטים, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ורשות התקשוב. עבודת המטה כללה התייעצות עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר ויתר משרדי הממשלה וגופי החברה אזרחית, לשם בחינת האפשרויות להמשך פעילותו.

להלן פירוט עיקר מסקנות עבודת המטה שבוצעה:

1. לשם שיפור פעילות המיזם ומקסום הפוטנציאל שלו, נדרש להקים למיזם ועדת היגוי בין מגזרית ולהסדיר את דרכי עבודתה.
2. נדרש לאגס את תקציב הפעילות של המיזם לשלוש השנים הקרובות על מנת שניתן יהיה לייצר על בסיסו פרויקטים רב שנתיים ליישום מטרות המיזם.
3. נוכח הנטל הרגולטורי הכבד על גופי החברה האזרחית ומדיניות הממשלה בנושא טיוב רגולציה ושימוש בכלי רגולציה חכמה, וטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ, יש מקום להרחיב את מטרות המיזם גם לתחומים אלו. בתוך כך, יש לפעול מול הגופים הציבוריים הרלוונטיים לשם מיפוי וריכוז מידע אודות פעילותם של אלכ"רים, בדגש על שירותים חברתיים אותם מספקים אלכ"רים לציבור. לאחר השלמת מיפוי וריכוז המידע נדרש לבצע קטלוג, מידול וסטנדרטיזציה של המידע אשר יאפשרו שימוש מגוון במידע, בהתאם למטרות המיזם ובכפוף לכל דין ולקיים פיילוטים לשם הוכחת היתכנות (POC – "Proof Of Concept") באשר לצורך והכדאיות בהשקעת משאבים נוספים לשם פיתוח הפיילוטים כפרויקט דאטה.
4. יש מקום להקים מערכת הפצת מידע מרשויות ציבוריות לאלכ"רים על מנת להקל על ארגונים אלו לקבל מידע אודות אפשרויות שונות לקבלת תמיכות והגשה למכרזים לאספקת שירותים. זאת בנוסף לאפשרות

להקל על גופים ציבוריים בהליכי שיתוף ציבור ושמיעת ארגוני חברה אזרחית בתהליכים שונים של עיצוב מדיניות ותהליכים נוספים.

5. יש לשפר את ממשקי המיזם עם מיזם הנגשת הזכויות הממשלתי, לשם יישום מיטבי של החלטת ממשלה 126 מיום 19.7.2021, אשר הסדירה את פעילות מיזם הנגשת הזכויות הממשלתי ותקצובו. זאת, בנוסף לצורך ליצור הצגה מיטבית של כלל השירותים החברתיים אותם מעניקים גופים ציבוריים, לרבות שירותים חברתיים המוענקים במיקור חוץ, בצורה פשוטה וברורה, במקום אחד, לפי תחומי חיים ובראיית האזרח במרכז.

כדי להגשים את המסקנות האמורות, מוצע לקבוע את מטרותיו של המיזם, המנוהל על ידי רשות התאגידים במשרד המשפטים ומעניק שירותים לכלל הגופים הציבוריים, ושירותים מטעם כל משרדי הממשלה לגופי החברה האזרחית, בהתאם לעקרונות החלטה 3190.

כמו כן, מוצע להקים ועדת היגוי, לצורך קביעת תכניות העבודה של המיזם, תקצובו ודרכי פעולתו, הכוללת נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, מהשלטון המקומי ומהחברה האזרחית. יובהר כי ועדת ההיגוי של המיזם תדון ותקבל החלטות בנושא הנגשת המידע בלבד. בנוסף, מוצע להסמיך את יו"ר ועדת ההיגוי למנות גורם מטעמו שיהיה אחראי לניהול המיזם בכפוף להחלטות שיקבעו על-ידי ועדת ההיגוי. ועדת ההיגוי תקבע את סדרי עבודתה ותקבל את החלטות בתיאום ובהסכמה עם הגופים הציבוריים אשר תחומי הפעילות נמצאים תחת אחריותם. בדגש על כך כי בתחומי רכש ותמיכות, החלטות הוועדה יהיו בתיאום ובהסכמה עם נציג החשב הכללי בוועדת ההיגוי, בהתאם לתחומי אחריות החשב הכללי ועם יתר הגופים הרלוונטיים, לפי העניין.

על מנת, לשפר את יכולות המיזם ליישם את תכליתו, מוצע להסמיך את יו"ר ועדת ההיגוי לפנות לגופים ציבוריים בבקשה להעביר למיזם מידע אודות פעילותם מול אלכ"רים, לקדם את השימוש של גופים ציבוריים בפלטפורמות הטכנולוגיות של המיזם לצורך יישום מטרותיו לפי החלטה זו ולפי החלטה 3190, בכפוף להוראות כל דין.

מוצע, כי משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי יקצו את הסכום המפורט בסעיף 8 להצעת ההחלטה, לשנים 2022 עד 2024, לצורך יישום ההחלטה. משרד המשפטים יקצה את הסכום מתקציבי התפעול שלו ומערך הדיגיטל הלאומי יקצה את הסכום מהתקציב שהוקצה לרשות התקשוב לטובת שיפור העברת המידע הממשלתי בסעיף 13(ה) להחלטה מספר 1933 של הממשלה מיום 30.8.2016 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור". בהקשר זה מוצע כי משרד המשפטים, מערך הדיגיטל הלאומי ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים יהיו להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע פעולה המאזנת בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. כן מוצע, להטיל על ועדת ההיגוי לדווח למנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד המשפטים ולמנהל מערך הדיגיטל הלאומי, אחת לשנה אודות העמידה ביעדי המיזם, בין היתר בהתייחס לתוצרי המחקר המלווה שיתקיים לפעילות המיזם.

נוסף על חיזוק פעילות מיזם גייזסטאר, מוצע לנקוט במספר צעדים להקלה ישירה בנטל הרגולטורי על אלכ"רים, וכך להביא לחיזוק ארגוני החברה האזרחית ואמון הציבור בהם. ההצעה מהווה שלב בתוך תהליך אסטרטגי נרחב אותו מקיימים רשות התאגידים ואגף מדיניות ורגולציה במשרד המשפטים, בליווי מחלקת יעוץ וחקיקה וגופים נוספים, אשר כלל בין היתר גם תהליכי שיתוף ציבור.

החלטת ממשלה 4418 (בק/128) מיום 15.10.1998 קבעה כי גופים המבקשים לקבל תמיכה מאת משרדי ממשלה ידרשו לקבל אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות. החלטת ממשלה 562 (תמ/15) מיום 18.7.2001 כי משרדי הממשלה לא רשאים לרכוש שירותים מעמותות בין במרכז ובין שלא במרכז, אלא אם בידי העמותה "אישור ניהול תקין" מאת רשת העמותות. בהמשך, נקבע גם כי הוראות אלה חלות גם לעניין תמיכות והתקשרויות של רשויות מקומיות, או הטבות אחרות מאת גופים ציבוריים (למשל, הכרה כמוסד ציבורי, לשם קבלת זיכוי לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]). לפיכך, לאלכ"רים המבקשים לקבל תמיכות, הטבות או לבצע התקשרויות אחרת עם גוף ציבורי, אישור ניהול תקין הוא בעל חשיבות רבה, ולעתים השפעתו קריטית על התנהלות האלכ"ר. לאור האמור, מוצע לקבוע כי יש לאפשר לאלכ"ר להתקשר עם גוף ציבורי גם אין בידו "אישור ניהול תקין" במצבים בהם טרם חלפו שנתיים מיום רישומו ובלבד שקיבל אישור על הגשת מסמכים מאת רשם העמותות. אישור כאמור ניתן לקבל מאת הרשם כבר ממועד רישומו (בכפוף להמצאת מסמכים המעידים על ביצוע פעולות ראשונות הנדרשות לאחר רישום האלכ"ר ופעולות נוספות נדרשות לפי דין במועד הגשת הבקשה לאישור על הגשת מסמכים). זאת בשונה מהמדיניות הקבועה כיום, לפיה גופים ציבוריים אינם רשאים להתקשר

עם אלכ"רים ללא אישור ניהול תקין בתוקף, אף אם מדובר באלכ"ר חדש, אשר הוא בעל אישור על הגשת מסמכים בתוקף.

עוד מוצע לקבוע כי משרד המשפטים יגבש תוך 120 ימים תכנית להקלה בנטל הבירוקרטי על אלכ"רים לרבות פישוט משמעותי לתהליכים הנוגעים לקבלת אישור ניהול תקין והארכת תוקף האישור. זאת, בין היתר באמצעות כלים טכנולוגיים ובכפוף לשיפור מנגנוני הפיקוח והאכיפה הנתונים לרשם העמותות ורשם ההקדשות, לרבות בחינת אופן הוספת והטלת הסמכות להטלת עיצומים כספיים בהתאם לחובות הקבועות בחוק העמותות ולחוק החברות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצים המשפטיים במשרד התחבורה, במשרד להגנת הסביבה, במשרד לשירותי דת, במשרד לירושלים ומורשת, ברשות התקשוב הממשלתי במשרד הכלכלה, במשרד לשיתוף פעולה אזורי, במשרד התיירות, במשרד האנרגיה, במשרד לביטחון הפנים, במשרד לשוויון חברתי, במשרד התקשורת, במשרד הפנים, במשרד החינוך, במשרד הבריאות, במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה מסרו כי הם תומכים בהצעה או שאין להם הערות לגביה. חלקם לאחר שהערות שהעבירו הוטמעו בשיח עמם בהצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשו העומד בראשו מגיש את ההצעה:
אין מניעה משפטית באישור ההצעה.

לאה רקובר, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ג בתשרי התשפ"ג

30 בספטמבר 2021