

סקירה בנושא חקיקה ואסדרה

של ההתנדבות בישראל

עו"ד אלה אלון

תוכן עניינים

3	חלק א' – הקדמה ותקציר
4	ביטוח מתנדבים
5	היבטי מיסוי
5	גבולות ההתנדבות
6	עקרונות נוספים בהעסקת מתנדבים
6	התנדבות בשירות המדינה
7	הסדרת התנדבות בתחומים מסוימים
8	חלק ב' – ביטוח מתנדבים
8	רקע – התנאים הקבועים בחקיקה להכרה במתנדב
9	פעולה בהתנדבות, ללא שכר, למען הזולת
9	רשימת המטרות
12	התנדבות לפי הפניה מוקדמת של גורמים מסוימים
13	הסייג להתנדבות המיועדת כולה או בעיקרה למען בן-משפחה
14	הכיסוי הביטוחי
14	פיצוי בגין נזק שגרם מתנדב
14	זכות להטבת נזקים שנגרמו למתנדב
15	סיכום
16	חלק ג' – היבטי מיסוי
16	הוצאות מותרות בניכוי והוצאות עודפות בגין מתנדבים
17	הכרה בשווי הכספי של מתנדבים לצורך חישוב היקף ההכנסות והוצאות הנהלה וכלליות לגופים נתמכים
18	חלק ד' – גבולות ההתנדבות
18	הגדרת המתנדב – מיהו מתנדב?
19	ללא קבלת תמורה כלכלית
20	מתוך רצון חופשי
25	מטרות ההתנדבות – אדם הפועל למען הזולת והחברה
27	סיכום
28	חלק ה' – עקרונות נוספים בהעסקת מתנדבים
28	עקרון השוויון

30	.....	עקרון ההגינות - הפסקת פעילותו של מתנדב
31	.....	הזכות לפרטיות
31	.....	הזכות למידע ולשותפות
31	.....	הזכות להכשרה
31	.....	הזכות לתנאים הולמים ולסביבת התנדבות מוגנת
31	.....	סיכום
33	.....	חלק ו' - התנדבות בשירות המדינה
33	.....	העסקת מתנדבים בשירות המדינה
34	.....	התנדבות של עובדים בשירות המדינה
36	.....	עובדים ברשויות מקומיות
37	.....	חלק ז' - הסדרת התנדבות בתחומים מסוימים
37	.....	כללי
37	.....	מתנדבים בשירותי ביטחון והצלה
37	.....	מתנדבים בשירות ההתגוננות האזרחית
37	.....	המשמר האזרחי
38	.....	מתנדבים ברשות הארצית לכבאות והצלה
39	.....	שמירה ברשויות מקומיות
39	.....	התנדבות בזמן מלחמה
39	.....	התנדבות במגן דוד אדום
40	.....	העסקת מתנדבים בצה"ל
40	.....	התנדבות פוליטית
40	.....	התנדבות במערכת החינוך
41	.....	התנדבות בתחום הגנת הסביבה
41	.....	מרכזי סיוע
41	.....	מרכז סיוע לבני משפחתם של נפגעי תאונות דרכים
41	.....	שירות ייעוץ לקשיש ולגמלאי
41	.....	שיקום אסירים במסגרת הרשות לשיקום האסיר
42	.....	ייצוג בתביעות קטנות
42	.....	התנדבות במסגרת עסקים
42	.....	התנדבות בוועד מנהל של עמותה ובוועדת ביקורת
44	.....	נספח - חקיקה מרכזית בעניין התנדבות בישראל
44	.....	חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995
45	.....	תקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), תשל"ח-1978
47	.....	תקנות הביטוח הלאומי (תשלום פיצויים בשל עוולה של מתנדב), תשמ"א-1980
48	.....	תקנות הביטוח הלאומי (פעולת התנדבות להצלת חייו או רכושו של הזולת), תשנ"א-1991
49	.....	צו הביטוח הלאומי (סוגי מקרים של התנדבות מחוץ לישראל), תשמ"ז-1987
50	.....	תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות של מתנדב במוסד ציבורי), תשס"ז-2007

חלק א' – הקדמה ותקציר

תחום ההתנדבות בישראל מתאפיין בהעדר הסדרה כוללת או מקיפה בחקיקה. קיימים דברי חקיקה המסדירים תחומים מסוימים, כמו תחום ביטוח המתנדבים ותחום המיסוי. ההסדרה של ביטוח המתנדבים, כפי שיתואר להלן, מבוססת על חקיקה שאינה תואמת את מאפייני ההתנדבות כיום, מערימה קשיים בירוקראטיים המצמצמים מאד את היקף הכיסוי של מתנדבים ויוצרת חוסר ודאות נרחב עבור הארגונים, ולכן אינה מעודדת התנדבות. החקיקה בתחום המיסוי מקשה אף היא על ארגונים המפעילים מתנדבים לעומת תאגידים אחרים. כמו כן, קיימת חקיקה המסדירה התנדבות בתחומים מסוימים או במסגרת מוסדות מסוימים. גם החקיקה הזו מאד אקלקטית ואינה אחידה בהיקף ובאופן ההסדרה.

נושאים חשובים רבים 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 של מתנדבים. הפסיקה של בתי הדין לעבודה בתחום אינה אחידה ויש בה סתירות רבות. מצב זה בוודאי שאינו מעודד העסקת מתנדבים. קיימת הסדרה וולונטרית של חלק מהנושאים **באמנת ההתנדבות: קוד האתיקה להפעלת מתנדבים בישראל של המועצה הלאומית להתנדבות בישראל**, אך לא מדובר בהסדרה בחקיקה, שיש לה מעמד מחייב.

הסדרה של תחום ההתנדבות צריכה לקחת בחשבון תהליכים מרכזיים אשר מאפיינים את התחום בעשורים האחרונים. תהליך ההתמקצעות ומיסוד ההתנדבות¹ – להבדיל מהמאפיינים הלא מחייבים וללא עיגון בכתב שאפיינו את ההתנדבות בעבר, ואף באים לידי ביטוי בפסיקה בנושא זה, בעשורים האחרונים מתקיים תהליך של התמקצעות ומיסוד בארגונים המפעילים מתנדבים. תהליך זה מתחייב מריבוי המשימות המוטלות על כתפי מתנדבים בחברה הישראלית ומחשיבותן לרווחתו של הפרט התלוי במתנדבים. לא ניתן לנהל היקף מתנדבים כזה ללא שעות פעילות מסודרות, הכשרה מקיפה והתקשרות מסודרת עם המתנדב המבהירה לו את ציפיות הארגון.

תהליך חשוב נוסף הינו הרחבת תחומי הפעילות של מתנדבים בעשורים האחרונים וביתר שאת מאז "מחאת האוהלים" בקיץ 2011. הצרכים החברתיים הגדלים (בין היתר, בשל צמצום מחויבות המדינה בנושאים חברתיים) הביאו לצמיחה משמעותית במספר הארגונים

¹ חסקי-לוונטל "ניהול מתנדבים כפרופסיה מתגבשת בארגוני שירות" בטחון סוציאלי 74 (2007) 121. לביקורת על תהליך המיסוד, ראו ארנון [האם המיסוד וההתמקצעות הם תהליכים הפוגעים במהותה של ההתנדבות?](#) (3.1.2012)

בחברה האזרחית ובהם הארגונים המפעילים מתנדבים. ההתנדבות נעשית בתחומים מגוונים – חינוך, בריאות, תרבות, רווחה, קידום צדק חברתי, סיוע משפטי ועוד. מגמה זו של מעורבות חברתית של תושבי המדינה מן הראוי לעודד. בנוסף לתחומי ההתנדבות התרבו בעשורים האחרונים גם דרכי ההתנדבות. בשל ההתפתחויות הטכנולוגיות נפוצות כיום יותר התנדבות הנעשית באמצעות האינטרנט ומביתנו של המתנדב.² מן הראוי שהסדרה של תחום ההתנדבות תיקח בחשבון התפתחויות אלה והתפתחויות עתידיות נוספות באופן ההתנדבות ובתחומי ההתנדבות. בשל הגיוון הרב בתחום ההתנדבות, היותו מבוסס על העדפות ותפיסות אישיות של המתנדבים ומייסדי הארגונים וההתפתחויות הרבות בתחום, יש להקפיד על הסדרה שיש בה גמישות מסוימת שתתאים למאפיינים אלו.

להלן תיאור קצר של הנושאים שנעסוק בהם בסקירה זו:

ביטוח מתנדבים

פרק י"ג לחוק הביטוח הלאומי מסדיר את ביטוח המתנדבים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. בסעיף 287 לחוק הביטוח הלאומי מוגדר המונח "מתנדב", העומד, בין היתר, בתנאים הבאים:

- א. פעולה בהתנדבות, ללא שכר, למען הזולת;
- ב. הפניה מוקדמת מאת משרד ממשלתי, המוסד לביטוח לאומי, רשות מקומית, ההסתדרות הציונית העולמית או הסוכנות היהודית לארץ-ישראל או מאת גוף ציבורי אחר שהוכר על-ידי שר העבודה והרווחה;
- ג. לשם מטרות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית שנקבעו בתקנות;
- ד. בסייגים הקבועים בתקנות - פעולה של אדם כמתנדב, המיועדת כולה או בעיקרה למען בן-משפחתו או בן משפחה של בן זוגו, או שדרך ביצועה נוגדת את הסדר הציבורי לא תיחשב התנדבות.

בחלק זה נבחן כל אחד מהתנאים שבהגדרה זו, נדון בבעייתיות הכרוכה בתנאים אלו וביישומם ונציע דרכים אפשריות לתיקון החסר באופן שיאפשר לכלל המתנדבים עבור מטרות שהמדינה שואפת לקדם ליהנות מהכיסוי הביטוחי. בתחום זה ניכרים בקרב ארגונים הבלבול, חוסר המודעות וחוסר הוודאות – בעיות שחשוב לפתור אותן, כשמדובר במטריה של כיסוי ביטוחי. בין היתר, נציע להרחיב את רשימת המטרות, להקל בדרישות הפרוצדוראליות ולהעלות מודעות בקרב ארגוני המתנדבים לחשיבות ביטוח המתנדבים.

² בר וארנון "התנדבות וירטואלית" עט השדה 5 (2010) 60.

היבטי מיסוי

תקנות מס הכנסה קובעות את גובה ההוצאה המותרת בניכוי עבור מתנדבים. בגין הוצאות העולות על הסכומים הקבועים בתקנות ישלמו הארגונים **מס על הוצאות עודפות בשיעור של 90% מההוצאה**. מן הראוי לבחון האם מיסוי גבוה זה הינו ראוי ואינו פוגע באפשרות של ארגון לתגמל את מתנדביו.

גבולות ההתנדבות

בהעדר הסדרה בחקיקה, באיתור גבולות ההתנדבות עלינו להיעזר בפסיקה של בתי הדין לעבודה (אשר מסתמכת על מבחנים שונים ואינה חד-משמעית ואחידה), במסמכים שגובשו על-ידי ארגוני החברה האזרחית ובשכל הישר. בחלק זה נדון בשלושה מבחנים עיקריים המבחינים בין עובד למתנדב:

- **העדר תמורה כלכלית** – לא כולל החזר הוצאות ותגמול מתנדבים.
- **מתוך רצון חופשי** - דווקא הפוטנציאל של קידום מקצועי-אישי באמצעות ההתנדבות עשוי לעורר את שאלת הגבול בין התנדבות למען הזולת מתוך רצון חופשי לבין עבודה ללא שכר מתוך מצוקה. לעניין זה יש להבחין בין שאלת המודעות להתנדבות לבין שאלת המניע להתנדבות. לעניין המודעות להתנדבות הדרישה ממעסיק היא להבהיר לאדם המועסק אצלו כמתנדב, באופן חד-משמעי, כי מעמדו הינו מעמד של מתנדב ולא מעמד של עובד. כרטיס מתנדב והסכם או הצהרה הדדית המעגנים בכתב את אופי היחסים, כאמור בקוד האתיקה, יכולים להוות פיתרון טוב בהקשר זה. עיסוק בשאלת "המניע" להתנדבות עשוי להיות בעייתי ביותר. מתנדבים מעוניינים להתנדב ממניעים שונים ומגוונים ולארגון המעסיק אותם אין תמיד מידע לגבי המניע שלהם. ככל שמכירים בערכה החשוב של ההתנדבות עבור המתנדבים עצמם ועבור החברה בכללותה, יהא המניע להתנדבות אשר יהא, יש להכיר ביחסי ההתנדבות. זאת, כל עוד המתנדב מודע להיותו מתנדב ואינו מצפה לקבל שכר (גם בעתיד) עבור עבודתו.
- **מטרות ההתנדבות – אדם הפועל למען הזולת או החברה** – היותה של ההתנדבות ערך חברתי חשוב נובעת מתרומתה הרבה לחברה, לפרט ולקשר ביניהם. מאפיין זה של ההתנדבות הוא שמוביל אותנו לפעול להגן עליה, על אף היותה עבודה ללא שכר. לעניין זה, לא נוכל להסתפק בהתנדבות אשר אינה מועילה לחברה, אף אם יש בה תועלת למתנדב עצמו. עם זאת, על-מנת לאפשר לאנשים

לממש את זכותם להתנדב ולתרום לחברה, מן הראוי להימנע מהגבלת תחומי ההתנדבות יתר על המידה.

מן הראוי להסדיר את גבולות ההתנדבות בחקיקה, אשר תמנע את אי הוודאות שיוצרת הפסיקה בעניין גבולות הפעלת מתנדבים. עם זאת, יש לשמור בחקיקה זו על גמישות המאפיינת את התחום הוולונטרי, הן בתחומי ההתנדבות, והן בדרישות הפרוצדוראליות לגבי אופן ההתקשרות עם המתנדבים ומאפייני ההתנדבות שיכולים להשתנות מארגון לארגון. בהתחשב במגמה של מיסוד ההתנדבות, מוצע שהתנאים להכרה במתנדב לא יתייחסו לעבודה בשעות לא קבועות או להעדר מחויבות של המתנדבים ויחסים בלתי פורמאליים בין המתנדב לארגון. דווקא יחסים פורמאליים המדגישים את עובדת היותו של אדם מתנדב, את זכויותיו ואת חובותיו עשויים לשרת את שני הצדדים.

עקרונות נוספים בהעסקת מתנדבים

בחלק זה נדון בתחולה של עקרונות נוספים על הפעלת מתנדבים (מעבר לעקרונות בהם עסקנו בחלקים הקודמים). חלק מהעקרונות חלים על מתנדבים מכוח חקיקה, חלקם מכוח עקרונות משפטיים כלליים וחלקם נקבעו בקוד האתיקה. חלק מעקרונות אלו הושאלו מעולם זכויות העובדים וחלקם ייחודיים למתנדבים. העקרונות אשר נבחנו את תחולתם לגבי מתנדבים הם: עקרון השוויון, עקרות ההגיונות (הפסקת פעילותו של מתנדב), הזכות לפרטיות, הזכות לשותפות ולמידע, הזכות להכשרה והזכות לתנאים הולמים ולסביבת התנדבות מוגנת.

עקרונות אלה מצביעים, בין היתר, על תהליך של מיסוד ההתנדבות והפיכת היחסים בין מתנדבים לבין ארגונים המפעילים אותם לפורמאליים ומסודרים יותר. מן הראוי לשקול לעגן חלק מעקרונות אלו בחקיקה מחייבת, תוך שמירה על הגמישות המתחייבת מאופיו המגוון, המתפתח והוולונטרי של עולם ההתנדבות.

התנדבות בשירות המדינה

בחלק זה מתוארים התנאים להעסקת מתנדבים בשירות המדינה וזכויותיהם של מתנדבים אלו. בנוסף, מתוארים בחלק זה התנאים המגבילים התנדבות של עובדים בשירות המדינה. לגבי התנדבות של עורכי דין בשירות המדינה במקצועם התנאים מחמירים עוד יותר, ואינם מאפשרים כלל לעורכי דין אלה לתרום את חלקם לצמצום המחסור המשמעותי בנגישות למשפט. לעומת זאת, המגבלות החלות על התנדבות במשמר האזרחי הינן מצומצמות יותר.

מן הראוי לבחון דרכים לעודד התנדבות של עובדים בשירות המדינה ולצמצם את המגבלות המוטלות עליה. התנדבות כזו יכולה לשפר את תדמיתם של עובדי המדינה, לחזק את הקשר שלהם עם הציבור ואת ההיכרות שלהם עם האוכלוסיות אותן הם משרתים ולהעניק להם סיפוק ומוטיבציה שעשויים אף לשפר את עבודתם בשירות המדינה.

הסדרת התנדבות בתחומים מסוימים

בדברי חקיקה שונים מובאים הסדרים לגבי מתנדבים בתחומים מסוימים. בחלק זה נתאר בקצרה את ההסדרים בתחומים אלו: מתנדבים בשירותי ביטחון והצלה, התנדבות פוליטית, התנדבות במערכת החינוך, התנדבות בתחום הגנת הסביבה, מרכזי סיוע, התנדבות במסגרת עסקים והתנדבות בוועד מנהל של עמותה ובוועדת ביקורת. אין אחידות כלשהי בחקיקה בעניינים אלו ולגבי כל סוג מתנדבים נקבעו הסדרים שונים לחלוטין. ייתכן שבמסגרת הסדרה כוללת בחקיקה של תחום ההתנדבות, כדאי לתת את הדעת להסדרה של התנדבות בתחומים מסוימים, ומכל מקום ניתן ללמוד מהסדרים אלו לעניין הנושאים אליהם ניתן להתייחס בהסדרה הכוללת.

חלק ב' – ביטוח מתנדבים

עיקר החקיקה הנוגעת בעניין:

פרק י"ג לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי) תקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), התשל"ח-1978 (להלן: התקנות או תקנות הביטוח הלאומי) תקנות הביטוח הלאומי (תשלום פיצויים בשל עוולה של מתנדב), התשמ"א-1980 תקנות הביטוח הלאומי (פעולת התנדבות להצלת חייו או רכושו של הזולת), התשנ"א-1991 צו הביטוח הלאומי (סוגי מקרים של התנדבות מחוץ לישראל), התשמ"ז-1987 * החקיקה מצורפת בנספח *

רקע – התנאים הקבועים בחקיקה להכרה במתנדב

פרק י"ג לחוק הביטוח הלאומי מסדיר את ביטוח המתנדבים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. בסעיף 287 לחוק הביטוח הלאומי מוגדר המונח "מתנדב". הרשימה המופיעה בסעיף מתייחסת לשורה של מתנדבים הפועלים במסגרת ארגונים שונים (מד"א, מכבי האש, שירותי קבורה ועוד) ובמסגרת חובות על פי דין (עבודות שירות, חובת הצלה, חובת אבטחה, שירות אזרחי ועוד). לגבי ארגונים וסוגי התנדבות שאינם נכללים ברשימה זו נקבעו בסעיף 287(1) לחוק הביטוח הלאומי התנאים הבאים:

- א. פעולה בהתנדבות, ללא שכר, למען הזולת;
- ב. הפניה מוקדמת מאת משרד ממשלתי, המוסד לביטוח לאומי, רשות מקומית, ההסתדרות הציונית העולמית או הסוכנות היהודית לארץ-ישראל או מאת גוף ציבורי אחר שהוכר על-ידי שר העבודה והרווחה לפי תנאים שנקבעו בתקנות;
- ג. לשם מטרות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית – מטרות אלה מפורטות בתקנות – הרשימה המפורטת בתקנות אלה היא רשימה סגורה.³
- ד. בסייגים הקבועים בתקנות - פעולה של אדם כמתנדב, המיועדת כולה או בעיקרה למען בן-משפחתו או בן משפחה של בן זוגו, או שדרך ביצועה נוגדת את הסדר הציבורי לא תיחשב התנדבות.
- ה. התנדבות בישראל או מחוץ לשטח ישראל במקרים שמפורטים בצו הביטוח הלאומי (סוגי מקרים של התנדבות מחוץ לישראל), התשמ"ז-1987.

³ תב"ע (תל-אביב-יפו) נו/0-897 חאג'י נ' המל"ל (ניתן ביום 11.3.1997) ועב"ל 11-09-30887 מדר – המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 4.3.2013).

תנאים אלו נועדו להבטיח שהכיסוי יינתן בתחומים שהמדינה מעוניינת לקדם את ההתנדבות בהם ונועדו למנוע אפשרות שמקרים לא מבוקרים שקשה לבחון באיזו מידה נבעו ממניע ההתנדבות, יכללו במסגרת זו.⁴ בפסיקה נקבע כי "בחוק סוציאלי עסקיני, ולחוק מסוג זה יש ליתן פירוש המקדם את מטרת המחוקק. מטרה זו הינה מתן גמלאות למי שנפגע תוך כדי שפעל בהתנדבות לקדום מטרה ציבורית."⁵

פעולה בהתנדבות, ללא שכר, למען הזולת

הוצאות אש"ל ונסיעות הקשורות בביצוע ההתנדבות אינן נחשבות לשכר. אך **סטודנט שמקבל מלגה מהאוניברסיטה**, ואחד מתנאי קבלת המלגה הינו התנדבות בקהילה, אינו נחשב כמתנדב, לפי פרשנות המוסד לביטוח לאומי⁶ על-אף שהוא מבצע פעילות התנדבותית למטרות שבתקנות. הבעיה היא שבעיני הגוף שבו אותו סטודנט מתנדב מדובר במתנדב כמו כל מתנדב אחר, ופעמים רבות אין מודעות לכך שהסטודנט מקבל מלגה ומה המשמעות של זה מבחינת ביטוח מתנדבים. כך יכול להיווצר מצב בו הסטודנט לא יהיה מבוטח על אף שיקבל הפניה בהתאם לחוק והארגון והסטודנט לא יהיו מודעים לכך. ייתכן וראוי להתייחס באופן שונה למקרים בהם סטודנט מקבל מלגה בעבור ביצוע פעילות חברתית כלשהי (כמו פר"ח) ולמקרים בהם אין קשר ישיר בין ההתנדבות למלגה מלבד דרישה לפעילות התנדבותית כלשהי. כאשר יש מעורבות של המוסד להשכלה גבוהה בפעילות החברתית, ניתן לצפות שהמוסד יבטח את הפעילות או ידאג לביטוח כזה. לעומת זאת, כשמדובר בתנאי כללי שאינו מתייב מקום התנדבות מסוים אין לצפות שהמוסד להשכלה גבוהה יבטח את הפעילות ויש חשיבות לביטוח באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

מתנדב בארגון הפועל למען מתנדביו, אינו נחשב כמתנדב (מכיוון שאינו "למען זולתו"), לפי פרשנות המוסד לביטוח לאומי – לדוגמא, וועד בית משותף. נשאלת השאלה עד כמה פרשנות המוסד לביטוח לאומי דווקנית בעניין זה – האם מתנדב בוועד למלחמה באיידס שהינו נשא של המחלה ומסייע לאחרים במסגרת התנדבותו לא יהיה מכוסה?

רשימת המטרות

רשימת המטרות המפורטת בתקנות מבוססת בעיקרה (פרט לתוספות מעטות) על מאפייני ההתנדבות עד שנת 1978, ואינה מתאימה למאפייני ההתנדבות היום. בשני העשורים

⁴ דברי ההסבר להצעת החוק: ה"ח התשל"ה, בעמ' 203.

⁵ דב"ע נה/190-0 תירוש - המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כט 404 (להלן: עניין תירוש).

⁶ ההפניות לפרשנות המוסד לביטוח לאומי בחלק זה מבוססות בעיקרן על סיכום הרצאה משנת 2005 של גב' אמיליה שחורי, שהייתה אז הממונה על התחום במוסד לביטוח לאומי, שנכתב על-ידי גב' נאוה בן משה מהמועצה הלאומית להתנדבות. בהחלט ייתכן שבשל אי הבנה או עדכון של הפרשנות מאז הדברים אינם מדויקים. לכן, מן הראוי שהוועדה תיפגש עם נציגי המוסד לביטוח לאומי ותקבל מהם סקירה עדכנית לגבי פעילות המוסד לביטוח לאומי בנושא ופרשנותו לחקיקה הרלוונטית.

האחרונים צמחה באופן משמעותי החברה האזרחית ומספר המתנדבים הפועלים במסגרתה ובנוסף התרחבו מאד תחומי הפעילות של החברה האזרחית. **התקנות שאינן מעודכנות משמיטות מתחולתן רשימה ארוכה של ארגונים בהם פועלים מתנדבים למען מטרות לאומיות וחברתיות חשובות.** המטרה האחרונה שהוספה בשנת 2008 לרשימת המטרות היא פעילות למען איכות הסביבה, שמירת הטבע והגנה על בעלי חיים על פי הפניה של משרד ממשלתי, המוסד, רשות מקומית, ההסתדרות הציונית העולמית או הסוכנות היהודית לארץ ישראל, או פעילות כאמור שאירגן גוף ציבורי אחר כמשמעו בסעיף 287 לחוק ושמקומה ומועדה נקבעו מראש. לפני כן הוספה בשנת 2004 למטרות הנצחת זכר השואה וחלליה.

להלן יפורטו דוגמאות למטרות התנדבות נוספות, אשר מן הראוי שהתקנות יתייחסו אליהן:⁷

א. **סיוע לאוכלוסיות במצוקה** – עמותות רבות ומתנדבים שלא במסגרת עמותות פועלים יום-יום לחלוקת מזון וסיוע בדרכים אחרות לאוכלוסיות במצוקה. פעילות זו גוברת, כמובן, בעיתות חירום. מהמוסד לביטוח לאומי נמסר לנו כי הוא מתייחס לפעילות מסוג זה כנכללת בגדר המטרה של "טיפול חינוכי וחברתי בקידום משפחות, ילדים או נוער" המופיעה בתקנות. מן הראוי להגדיר מטרה חשובה זו ככוללת היקף רחב של מתנדבים כמטרה נפרדת וברורה, ולא כפרשנות, התלויה במדיניות הגורם הרלוונטי במוסד לביטוח לאומי.

ב. **סיוע לאוכלוסיה המתפנה משטח המותקף על-ידי אויב**

ג. **הגנה על בעלי חיים, מניעת סבל מהם ודאגה לרווחתם** – עמותות רבות במדינה עוסקות בנושא של טיפול בבעלי חיים, מטרה חשובה לכל הדעות, אשר המדינה לא עוסקת בה כמעט, ומותירה את הטיפול בה לעמותות ולמתנדבים. בשנת 2008, כאמור, הוספה לתקנות המטרה של הגנה על בעלי חיים, ואולם המטרה הזו הוגבלה לפעילות לפי הפניה של גורמים מסוימים או לפעילות המאורגנת על-ידי [גוף ציבורי](#) שהוכר על-ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים (להבדיל מדרישת הפניה על-ידי גוף ציבורי החלה לגבי יתר המטרות), שמקומה ומועדה נקבעו מראש. הארגונים העיקריים העוסקים בזכויות בעלי חיים אינם מוכרים כגופים ציבוריים.

⁷ חלק מהצעות אלה והצעות נוספות המפורטות בחלק זה גובשו על-ידי עורכת סקירה זו במסגרת פעילות של המועצה הלאומית להתנדבות בשיתוף עם המשפט בשירות הקהילה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב והל"ב – התנועה למלחמה בעוני לאחר בדיקה שנערכה עם ארגונים רבים, ונשלחו ב-9.7.2008 לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

- ד. **בטיחות בדרכים** – מתנדבים רבים מסייעים לקידום הבטיחות בדרכים במסגרת "משמרות הזהב" לחציית כבישים או במסגרת פעולות חינוכיות ואחרות. מן הראוי שגם מטרה חשובה זו תוכר כמטרה בפני עצמה.
- ה. **קידום וארגון ההתנדבות בקהילה** - כידוע, בהעדר הסדרה של הנושא על-ידי הממשלה, לוקחים על עצמם עמותות ויחידים להקים מוקדים טלפוניים וגופי מטה המקדמים את ההתנדבות בקהילה, המנהלים ומארגנים את ההתנדבות לטובת אוכלוסיות במצוקה בכלל ובעיתות חירום במיוחד. מוקדים ומטות אלה מאוישים ברובם על-ידי מתנדבים. אמנם לפי תקנה 1(ב) לתקנות "כל מטרה ממטרות ההתנדבות המנויות בתקנת משנה (א) כוללת גם ייזום, הכנה, ארגון, מינהל ועידוד ההתנדבות, לרבות גיוס משאבים לאותה מטרה". עם זאת, הרשימה של המטרות הקבועות בתקנות היא רשימה מצומצמת וסגורה, שאינה מתעדכנת לפי הצרכים של האוכלוסייה, ואילו הגופים המקדמים ומארגנים את ההתנדבות פועלים בהתאם לצרכים בשטח ולא דווקא בהתאם לרשימה שבתקנות, ולכן הם עלולים שלא להיות מכוסים.
- ו. **סיוע בהתנדבות להתארגנויות עובדים** – מאות מתנדבים ברחבי הארץ מסייעים בהתנדבות להתארגנות עובדים, פעילות חשובה ביותר שמטרתה להעניק כוח לעובדים אל מול הכוח של המעסיקים, להגן על זכויות העובדים ולהביא לאיזון בשוק התעסוקה ולצמצום פערים בחברה בישראל. למדינה יש עניין רב בהתארגנות עובדים והמחוקק אף פועל רבות להגנה על התארגנויות עובדים (ראו סעיפים 33ח עד 33טו לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957). מן הראוי שאף פעילות זו תתווסף למטרות בתקנות.
- ז. **פעילות לקידום צדק חברתי וצמצום פערים בחברה הישראלית** – פעילות זו קיימת כבר שנים רבות בישראל וקיבלה תנופה משמעותית בעקבות "מחאת האוהלים" בקיץ 2011. חלק מהפעילות יכול להיכנס לגדר מטרת הסל של "טיפול חינוכי וחברתי בקידום משפחות, ילדים או נוער", אך פעילויות התנדבותיות רבות שאינן עוסקות בקשר ישיר עם משפחות, ילדים או נוער לא יהיו מכוסות. כך, למשל, מתנדבים המגיעים לכנסת (במסגרת ארגון "[המשמר החברתי](#)", כדוגמא) להשתתף בדיונים, לייצג אוכלוסיות מוחלשות ולקדם צדק חברתי בדיוני הכנסת אינם מבוטחים.
- ח. **קידום טוהר המידות, מאבק בשחיתות ציבורית, שקיפות וחופש המידע** – מתנדבים רבים במסגרת עמותות העוסקות בנושאים אלה אינם מכוסים על-ידי המוסד לביטוח לאומי. אין ספק שמדובר במטרות חשובות אשר

החשיבות בקידומן עבור המדינה היא רבה, ולכן ראוי היה להוסיף למטרות בתקנות.

ההתפתחות של תחומי ההתנדבות והייחודיות של הארגונים השונים מחייבת **מתן אפשרות לקבלת אישור כתוב לארגונים המבהיר מראש האם ביטוח המתנדבים יכסה את מתנדביהם** (בהנחה שיופנו על-ידי גורם המוסמך להפנות מתנדבים). זאת, על-מנת שלא יעמדו בדיעבד בפני שוקת שבורה או יבזבזו משאבים מיותרים על ביטוח פרטי, כאשר מתנדביהם היו יכולים להיות מכוסים על-ידי המוסד לביטוח לאומי. זאת במיוחד במקרים בהם נדרשת פרשנות של התקנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי כדי להחליט לגבי תחולה שלהן. כיום, אין אפשרות, בוודאי שלא אפשרות זמינה ומספקת, לקבל אישורים מראש בנושאים אלה.

התנדבות לפי הפניה מוקדמת של גורמים מסוימים

אחד מהנושאים הבעייתיים ביותר, אשר מונעים כיסוי ביטוחי ממתנדבים רבים הפועלים למען מטרות חשובות המופיעות בתקנות, הינו הליך ההפניה המוקדמת. בשל חוסר מודעות, בלבול, בשל מיעוט הגורמים המוסמכים להפנות מתנדבים, העדר ארגון מסודר ומסיבות נוספות, לא נעשית הפניה מוקדמת של כלל המתנדבים על-ידי הגורמים המוסמכים לכך. כך לעיתים נשלל ממתנדב כיסוי ביטוחי על אף שמבחינה מהותית ראוי היה להכלילו בגדר הזכאים לפי החוק.⁸ הפסיקה קובעת שההפניה אינה חייבת להיות בכתב (וכך גם ההוכחה על פקיעתה) ואינה חייבת להיעשות על-ידי גורם מרכזי בארגון (אלא גם על-ידי איש שטח).⁹ עם זאת, כמובן, שהפניה מסודרת בכתב חוסכת קשיים ראייתיים בהוכחת התביעה. מן הראוי להגמיש את הכללים באופן שיאפשר לגופים המפעילים מתנדבים לקבל הפנייה ממשד ממשלתי, מהמוסד לביטוח לאומי או מרשות מקומית, שתאפשר להם להפנות בעצמם מתנדבים, בלי שכל מתנדב יצטרך לקבל הפניה מוקדמת מהמשרד הממשלתי או מהרשות המקומית. אפשרות אחרת היא להגמיש את התנאים ואת הפרוצדורות של אישור ארגונים המוסמכים להפנות מתנדבים – כך, למשל, מדוע יש צורך באישור שר ובפרסום ברשומות לצורך הפניית מתנדבים? מדוע האישור מוגבל לגופים שיש להם לפחות 250 מתנדבים? בנוסף, מדוע תוקפה של הפניה פוקע כעבור שנה מיום עשייתה, אף אם המתנדב ממשיך בהתנדבותו באופן רצוף? מדוע לא ניתן לקבוע מידי שנה כי כלל המתנדבים בארגון באופן אוטומאטי מכוסים בביטוח מתנדבים?

המצב הקיים כיום באמצעות הפרוצדורות המורכבות מונע כיסוי ביטוחי ממתנדבים רבים הפועלים בצורה מסודרת במסגרת עמותות למטרות הקבועות בחוק ושהמדינה מעוניינת

⁸ לדוגמה בעניין בל (י-ם) 11307/06 אמור נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 2.1.2008).
⁹ דב"ע נו/63-0 - חייקין נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 29.2.1996).

ביותר בפעילותן. הדברים נכונים ביתר שאת, לנוכח עומס העבודה המוטל על הגורמים במוסד לביטוח לאומי המטפלים בנושא זה, אשר מקשה עוד יותר על יישום תנאיו הפרוצדוראליים של החוק. ההתרשמות היא שכוח האדם המצומצם המוקצה לטיפול בביטוח המתנדבים אינו מאפשר את הזמינות ואת הנגישות הנדרשים לצורך עמידה בתנאיו הפרוצדוראליים של החוק.

דרך נוספת בה מן הראוי לפעול היא העלאת מודעות לחשיבות של ביטוח מתנדבים ולפרוצדורה בה יש לנקוט כדי להבטיח את הביטוח למתנדבים (למשל, באמצעות הודעה לכל העמותות המפעילות מתנדבים דרך רשם העמותות, באמצעות פרסום בכלי התקשורת על-ידי המוסד לביטוח לאומי ועוד).

בעיה זו באה לידי ביטוי קיצוני בעת חירום, בה באופן טבעי מירב המשאבים מושקעים במתן סיוע לאוכלוסיות נזקקות, ומשאבים פחותים מושקעים בבירוקרטיה הנדרשת לביטוח כלל המתנדבים. בעיתות חירום בהן מתווספים מתנדבים רבים למסגרות של ארגונים שונים (שאינם מוכרים כארגונים הרשאים להפנות מתנדבים) ואף במסגרת פרטנית-אישית, כמעט ולא ניתן לעמוד בדרישת ההפניה המוקדמת. על-מנת לפתור בעיה זו ניתן לקבוע שהביטוח יוחל ללא צורך בהפניה לגבי מי שפעל כמתנדב בשעת חירום או להוסיף לתקנות סמכות בשעת חירום למי שמוסמך להפנות מתנדבים (או לחלק מהגופים המוסמכים להפנות מתנדבים, כגון: משרדי ממשלה ורשויות מקומיות) להסמך גורמים נוספים הרשאים להפנות מתנדבים, ובהם גופים המארגנים התנדבות בעיתות חירום.

הסייג להתנדבות המיועדת כולה או בעיקרה למען בן-משפחה

הסייג אינו חל לגבי אבטחת פעולות חינוכיות, לרבות טיולים.¹⁰ ראוי לשקול לצמצם את הסייג כך שיחול רק לגבי קרבת משפחה בה קיימת חובת סיוע לפי הדין. פעמים רבות מן הראוי לעודד סיוע בהתנדבות על-ידי קרובי משפחה, מכיוון שהוא יעיל יותר ונוח יותר מסיוע על-ידי זרים (למשל, אנשים ממרכז הארץ שאירחו במהלך המלחמה קרובי משפחה רחוקים מהצפון – אין סיבה לעודד באמצעות הביטוח דווקא אירוח על-ידי זרים). בנוסף, מן הראוי שהסייג לא יחול לגבי אדם שמתנדב גם עבור קרוב משפחה שלו אך **באותה עת גם עבור רבים אחרים**. כך, למשל, לפי הפרשנות הקיימת במוסד לביטוח לאומי, אדם המתנדב בבית ספר בו לומד גם בנו או נכדו, ייתכן שלא יהיה מבוטח בביטוח מתנדבים בגלל סייג זה, ועדיף שיתנדב בבית ספר אחר – מצב זה אינו ראוי.

¹⁰ עניין תירוש, לעיל ה"ש 5.

הכיסוי הביטוחי

ארגון אינו נדרש לשלם דמי ביטוח לאומי עבור מתנדביו, והכיסוי הביטוחי הינו מאוצר המדינה. המוסד לביטוח לאומי רשאי לתבוע שיפוי ממי שגרם לנזק, אך לא מהארגון עצמו.

הכיסוי מבוסס על תגמולים המגיעים לנפגעי עבודה, כאשר השכר הקובע לחישוב הגמלאות הינו שכרו החודשי של המתנדב¹¹ ומינימום 12,891 ₪ (החל ב-1.1.2013). לקטין שנפגע סכומי התגמולים נמוכים יותר. התגמולים ניתנים גם בגין פגיעה שאירעה למתנדב בדרך למקום שבו מבוצעת פעולת ההתנדבות או בחזרה ממנו, אף שלא מביתו או לביתו. בהרחבה זו יש משום הכרה באופייה של פעולת ההתנדבות שאיננה מכסה בהכרח יום עבודה שלם, ודרכו של המתנדב לא תהיה דומה בהכרח לזו של העובד, שיוצא לעבודת יומו מביתו, ושבו למעונו עם סיום עבודתו.¹²

פיצוי בגין נזק שגרם מתנדב

תקנות הביטוח הלאומי (תשלום פיצויים בשל עוולה של מתנדב), התשמ"א-1980, קובעות כי מי שנפגע או ניזוק מעוולה שנעשתה בידי מתנדב במהלך פעולת ההתנדבות, ואין לו זכות לפיצויים מאדם אחר זולת המתנדב, רשאי להגיש תביעה לפיצויים למוסד לביטוח לאומי. התביעה תידון בוועדה של שלושה חברים, שתמונה בידי שר האוצר לטיפול בתביעות מסוג זה.

נראה שאין בחקיקה זו הגנה על הארגון מפני אחריות שילוחית לנזק שגרם המתנדב. אם זו בפועל הפרשנות של החקיקה, ארגון המעוניין לכסות את עצמו מבחינה ביטוחית נדרש גם לביטוח אחריות פרטי. ייתכן שראוי לבחון הרחבת הכיסוי הביטוחי למקרים בהם לא הייתה רשלנות של הארגון שהפעיל את המתנדבים.

זכות להטבת נזקים שנגרמו למתנדב

לפי סעיף 5 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979, "מי שעשה בתום לב ובסבירות פעולה לשמירה על חיו, שלמות גופו, בריאותו, כבודו או רכושו של אדם אחר, בלי שהיה חייב לכך כלפיו, והוציא או התחייב להוציא הוצאות בקשר לכך, חייב הזוכה לשפוטו על

¹¹ אף אם לא שולמו דמי ביטוח לאומי בגין מלוא השכר – בג"ץ 2105/06 כהן נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 26.7.2010).

¹² מתוך ב"ל (י-ם) 3039/02 לוי נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 12.5.2004). עם זאת, תאונה בתחום הבית הפרטי של המתנדב (לרבות שטחים מחוץ לבית הניתנים לשליטתו) אינה מכוסה. נשאלת השאלה מה הדין כאשר מדובר במתנדב שנפגע עקב ההתנדבות בעודו **מתנדב בביתו** – סוג התנדבות שהופך להיות שכיח בשנים האחרונות בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות והעלייה בהתנדבות באמצעות האינטרנט. ראו בר וארנון, לעיל ה"ש 2.

הוצאותיו הסבירות, כולל חיוביו כלפי צד שלישי, ואם נגרמו למזכה עקב הפעולה נזקי רכוש, רשאי בית המשפט לחייב את הזוכה בתשלום פיצויים למזכה, אם ראה שמן הצדק לעשות כן בנסיבות הענין. "קיים חריג לחובת השיפוי אם הזוכה התנגד לפעולה, לשימוש בנכסים או לשיעור ההוצאות או הייתה לו סיבה סבירה להתנגד להם, אלא אם הפעולה הייתה להצלת חייו, שלמות גופו או בריאותו.

סעיף זה חל גם לגבי מי שהושיט עזרה לפי חובתו מכוח חוק לא תעמוד על דם רעך, התשנ"ח-1998.

סיכום

מבדיקה שנערכה בנושא במועצה הלאומית להתנדבות עם ארגונים עלה כי בתחום זה ניכרים הבלבול, חוסר המודעות וחוסר הוודאות – בעיות אשר חשוב לפתור אותן, כאשר מדובר במטריה של כיסוי ביטוחי.

לפיכך, מן הראוי לבחון תיקוני חקיקה ויישום של מדיניות שונה על-ידי המוסד לביטוח לאומי. על-מנת לפתור את הבעיות שתוארו לעיל.

חלק ג' – היבטי מיסוי

עיקר החקיקה הנוגעת בעניין:

סעיף 3(ז) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – פקודת מס הכנסה) תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות של מתנדב במוסד ציבורי), התשס"ז-2007 (להלן – תקנות מס הכנסה) – התקנות מצורפות בנספח *

הוצאות מותרות בניכוי והוצאות עודפות בגין מתנדבים

תקנות מס הכנסה קובעות את גובה ההוצאה המותרת בניכוי עבור מתנדבים. בגין הוצאות העולות על הסכומים הקבועים בתקנות ישלמו הארגונים לפי סעיף 3(ז) לפקודת מס הכנסה **מס על הוצאות עודפות בשיעור של 90% מההוצאה.**

"מתנדב" לפי התקנות צריך לעמוד בשני תנאים:

- (1) הוא עושה פעילות התנדבותית לקידום המטרות הציבוריות של המוסד הציבורי;
 - (2) לא היתה לו הכנסה מהמוסד הציבורי, במישרין או בעקיפין, או כל תמורה או טובת הנאה אחרת, למעט לכיסוי הוצאות שהוציא, במישרין או בעקיפין, לצורך מימוש המטרות הציבוריות של המוסד הציבורי.
- ההוצאות המותרות בניכוי** (הסכומים נכונים לשנת 2009 ומתעדכנים מידי שנה לפי שיעור עליית המדד):
- (1) הוצאות כיבוד קל שהוצאו במקום מגוריו של המתנדב או במקום פעילותו ההתנדבותית, בסכום שלא יעלה על 24 שקלים חדשים לאדם באירוע;
 - (א1) הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית ששימשה את המתנדב לשם נסיעה למקום פעילותו ההתנדבותית, בסכום שלא יעלה על 200 שקלים חדשים לחודש;
 - (2) הוצאות לרכישת דלק המשמש למתנדב לשם נסיעה למקום פעילותו ההתנדבותית, בסכום שלא יעלה על 600 שקלים חדשים לחודש בניכוי הסכום שהותר לפי פסקה (א1), לאותו חודש;
 - (3) הוצאות בשל שיחות טלפון מביתו או מרדיו טלפון נייד, בסכום שלא יעלה על 100 שקלים חדשים לחודש.

בתקנות מופיעות דרישות פורמאליות באשר לביצוע החזר ההוצאות והניכוי, לרבות שמירת קבלות או מסמכים אחרים המעידים על ההוצאות.

בנוסף מותרות בניכוי הוצאות רלוונטיות אחרות לצורך מימוש המטרות הציבוריות של המוסד הציבורי בסכומים המפורטים בתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסויימות), התשל"ב-1972, כגון: הוצאות נסיעה לחו"ל.

עבור המתנדב עצמו מלוא סכום החזר ההוצאות (אף מעבר לסכומים המפורטים לעיל) פטור מתשלום מס.

הארגון יידרש לשלם מס בשיעור של 90% בגין הוצאות העולות על המפורט בתקנות. [במסמך שכתבו פרופ' אליעזר יפה, מר אברהם הופמן ורו"ח יוסף אנג'ל](#) בנושא מיסוי אלכ"רים נטען שהמיסוי הגבוה על הוצאות עודפות למוסדות ציבוריים אינו ראוי ומהווה פגיעה בארגונים אלה, **ויש להשוות את שיעור המס לשיעור המס המוטל על חברות**. באותו מסמך יש הצעות נוספות הנוגעות למיסוי אלכ"רים שבוודאי עשויות להשליך על המסגרת הארגונית בהם מופעלים מתנדבים בחברה האזרחית, ובמקרים רבים לאפשר קיומו של מנגנון איכותי המפעיל את המתנדבים, תגמול מתנדבים ודאגה לרווחתם.

[הכרה בשווי הכספי של מתנדבים לצורך חישוב היקף ההכנסות והוצאות הנהלה וכלליות לגופים נתמכים](#)

ארגונים הנתמכים על-ידי המדינה מוגבלים בשיעור ההוצאות עבור הנהלה וכלליות שהם יכולים להוציא. אם מביאים בחשבון את ההכנסה של הארגון משווי עבודת המתנדבים שלו גובה ההכנסות של הארגון יכול לעלות, וכך שיעור ההוצאה עבור הנהלה וכלליות קטן (אך יכול גם לעלות, אם המתנדבים מועסקים למטרות הנהלה וכלליות – עם זאת שעות ההתנדבות אינן כוללות את פעילות הוועד המנהל).

[הוראת תכ"ם 6.1.8 קובעת את הכללים להכרה בשווי ההתנדבות ובהם:](#)

- אם לא היו מתנדבים היו מעסיקים במקומם עובדים בשכר;
- קיימת בקרה על המתנדבים ורישום לפי סניפים של שמותיהם ושעות עבודתם;
- שווי הפעילות של מתנדב הינו שכר מינימום, אלא אם מדובר במתנדב בעל מומחיות מיוחדת וועדת החריגים אישרה זאת.

חלק ד' – גבולות ההתנדבות

הגדרת המתנדב – מיהו מתנדב?

בחקיקה בישראל אין הגדרה אחת למונח "מתנדב". המונח "מתנדב" מופיע בחוקים שונים בהקשרים שונים. לעיתים הוא מופיע בהקשרים של התנדבות למטרות מסוימות (כגון, התנדבות לשירות ביטחון, שירות לאומי או כבאים מתנדבים). לעיתים הוא מופיע בהקשרים רחבים יותר, כמו בחוק הביטוח הלאומי או בתקנות מס הכנסה. ההגדרות של מתנדב בחקיקה זו מותאמות למטרות החקיקה.

כך, כפי שפורט לעיל, חוק הביטוח הלאומי מבקש לתת כיסוי ביטוחי לפעילויות מסוימות שאינן מוגדרות כעבודה, אך המדינה מעוניינת בקיומן. לכן, נכללות בהגדרת מתנדב פעילויות שברור שאינן מהוות התנדבות, כגון: מי שמבצע חובת אבטחה לפי חיקוק או אסיר בעבודות שירות או המבצע עבודות לתועלת הציבור. מצד שני, החוק מציב תנאים שונים להגדרת "מתנדב" שנועדו לצמצם את החבות של המוסד לביטוח לאומי כלפי מתנדבים שנפגעו.

כאמור תחום ההתנדבות כולו מתאפיין בהעדר הסדרה מקיפה או כוללת בחקיקה, ולכן באיתור גבולות ההתנדבות עלינו להיעזר בפסיקה של בתי הדין לעבודה (אשר מסתמכת על מבחנים שונים ואינה חד-משמעית ואחידה), במסמכים שגובשו על-ידי ארגוני החברה האזרחית ובשכל הישר. ראוי להסדיר עניינים אלה בחקיקה מסודרת.

בע"ע (ארצי) 1270/00 פרידמן נ' הוז, פד"ע לח 39 (להלן: עניין פרידמן), נקבעו מאפייני המתנדב כך: "המתנדב הוא עובד במובן המילולי של מושג זה, לאמור הוא מבצע עבודה עבור מעסיק. עם זאת, אין מתקיימים במתנדב יחסי עובד-מעביד עם מעסיקו... בדרך-כלל סממני המתנדב הם שהוא בא לעבודה מרצונו. הוא מבצע עבודה בלא תמורה כספית. הוא אינו צד לחוזה עבודה. הוא אינו קשור במסגרת מחייבת של שעות עבודה או ימי עבודה. הוא אינו מחויב לתקופת עבודה מוגדרת ורשאי לחדול מלעבוד בכל עת שיחפוץ. הוא אינו נתון למרות המעסיק. מעצם טיבם, יחסי ההתנדבות אינם מעוגנים בהסדר חוזי מוסכם או במסמך בכתב, אף שאין לשלול אפשרות זו."

אמנת ההתנדבות: קוד האתיקה להפעלת מתנדבים בישראל של המועצה הלאומית להתנדבות בישראל¹³ (להלן – קוד האתיקה) קובעת הגדרה למונח "מתנדב" שניתן להיעזר בה לצורך בחינת גבולות ההתנדבות:

"אדם הפועל למען הזולת והחברה מתוך רצון חופשי וללא קבלת תמורה כלכלית עבור העבודה ההתנדבותית"

ללא קבלת תמורה כלכלית

תנאי זה יוצר הבחנה ברורה בין עובד לבין מתנדב – העדר תמורה כלכלית (למעט החזר הוצאות, אשר אינו מהווה תמורה, אלא נועד למנוע הפסד כלכלי מהמתנדב). כלומר, לא ניתן להכיר באדם העובד תמורת שכר חלקי כמתנדב, ולא ניתן להתחמק מתשלום שכר מלא לעובד בטענה שהוא "חצי מתנדב". מהגדרה זו עולה, כי לא ניתן לעקוף את הקוגנטיות של דיני העבודה (לרבות של הזכות לקבל שכר מינימום ותגמול עבור שעות נוספות, אשר עובד אינו יכול לוותר עליהן) באמצעות טענות של התנדבות חלקית. כך לדוגמה בעניין ע"ע-446-08 וכסלר - "הגיחון" מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ (ניתן ביום 6.7.2010), שנדון בבית הדין הארצי לעבודה תבע יו"ר דירקטוריון של תאגיד עירוני כלכלי בשכר נוסף עבור תפקיד נוסף שהוטל עליו (מ"מ מנכ"ל התאגיד). בית הדין האזורי קבע שמדובר בהתנדבות. בית הדין הארצי דחה קביעה זו, וקבע שמדובר בשינוי בהיקף התפקידים המוטל על המועסק, אך לא בהתנדבות. כלומר, ככלל אדם אינו יכול להתנדב אצל המעסיק שלו.¹⁴

בכל זאת, יכולים להיות חריגים לכלל זה¹⁵ - לדוגמה, מתנדבת בארגון סיוע פעם בשבוע בשעות הערב במוקד מתנדבים של אותו ארגון, החלה לעבוד בתפקיד כלשהו בארגון – האם יש להפסיק את פעילותה ההתנדבותית? ניתן לחשוב על תנאים שנועדו להבטיח שמדובר בהתנדבות אותנטית ולא בעקיפה של דיני העבודה: ניתן להבחין בצורה ברורה ביותר בין העבודה לבין הפעילות ההתנדבותית; לא קיימת כל דרישה (ולו משתמעת) של הארגון לבצע

¹³ אמנת ההתנדבות הינה קוד אתיקה וולונטרי שגובש בשנת 2007 על-ידי אנשי אקדמיה ובעלי תפקיד מובילים בארגונים התנדבותיים בליווי משפטי במסגרת המועצה הלאומית להתנדבות, שנועד להסדיר דרך הפעלה ראויה של מתנדבים.

¹⁴ וראו גם פסק דין שניתן לאחרונה בסע (ת"א) 8868-07-11 נסימוב נ' רובינוב (ניתן ביום 28.7.2013) בו נקבע שעובדת ניקיון בבית כנסת ששולמו לה תשלומים חודשיים (שנטען שהם גמ"ח) אינה יכולה להיחשב כמתנדבת. ואולם, ראו עניין ע"ב (חי') 2410-07 אינדיג - אור חדש מרכז חינוכי בגליל ע.ר. (ניתן ביום 11.7.2011) בו נדחתה תביעתו של מורה בעמותה עבור שכר בגין שעתיים בשבוע בהן נאלץ "להתנדב" בגלל קשיים תקציביים של העמותה בשל חוסר הגינות בכך שהסכים להתנדב ולאחר מכן תבע שכר. למעשה, ניתן לטעון שלא מדובר בהתנדבות, אלא בשינוי בהסכמה של תנאי העסקה. באותו מקרה קיבל התובע פיצויים לפני משורת הדין על אף שהתפטר, וגם עובדה זו השפיעה על החלטת בית הדין האזורי.
¹⁵ השוו לסעיף 37 לתקנון מגן דוד אדום, התשנ"ב-1992 – פירוט בחלק ז' להלן.

את הפעילות ההתנדבותית; מדובר בפעילות בעלת אופי התנדבותי מובהק אותה מבצעים ככלל מתנדבים בלבד.

עם זאת, אין **מניעה שארגון יתגמל מתנדב** או ייתן לו טובת הנאה כלשהי שאינה שכר עבודה, "בלא שיש קשר ישיר בין התמורה המתקבלת לעבודה המבוצעת".¹⁶

לגבי עובדים המבצעים פעילות למען החברה במסגרת מקום העבודה – אם מדובר בשעות שהעובדים מקבלים עבורן שכר מהמעסיק, העובדים אינם מתנדבים, אלא מבצעים תרומה ברוכה למען הקהילה. ניתן בהחלט להסדיר בחקיקה גם תרומה מעין זו. אם מדובר בשעות שהעובדים אינם מקבלים עבורן שכר מהמעסיק, יש לוודא שמתקיים התנאי הבא בהגדרה, שההתנדבות היא מתוך רצון חופשי, ושהמעסיק אינו מחייב את עובדיו "להתנדב" על חשבון זמנם הפנוי או מפעיל עליהם לחץ כלשהו. כמובן, שאין מניעה שהמעסיק יאפשר מסגרות התנדבות בקהילה לעובדים המעוניינים בכך, אך יש לקבוע נהלים המבטיחים את תנאי הרצון החופשי.

נשאלת השאלה מה דינם של **סטודנטים המקבלים מלגה המותנית בהתנדבות**. כאמור לעיל, ניתן להבחין בין מלגה תמורת פעילות חברתית (כמו פרויקט פר"ח), שבהחלט ניתן לומר שניתנת בגינה תמורה כלכלית, לבין מלגה המותנית בפעילות של תרומה לקהילה. לגבי האחרונה, ניתן בהחלט לומר שהעובדה שהסטודנט מקבל מלגה מהמוסד האקדמי או מגורם אחר אינה משפיעה על אופי היחסים בין הארגון לבין הסטודנט. בעיני הארגון מדובר במתנדב ככל מתנדב, ואין סיבה שלא יחולו לגביו הזכויות והחובות של מתנדב. עם זאת, ייתכן שלצרכים מסוימים תהיה משמעות לעובדת קבלת המלגה (לדוגמא, החלטה של ארגון שמתנדבים המקבלים מלגה לא יזכו לתגמול מסוים, עשויה להיות לגיטימית).

מתוך רצון חופשי

ההתנדבות היא ערך נעלה וחשוב. היא מאפשרת ליחידים לתרום לקהילה ומחזקת את הסולידאריות בחברה. בו בזמן ההתנדבות תורמת למתנדב ונותנת לו הזדמנות לקדם את עצמו באמצעות תחושת הסיפוק הרב שיש בנתינה לזולת, באמצעות הקשרים החברתיים שהיא יוצרת ובנוסף, לעיתים קרובות, באמצעות רכישת ניסיון מקצועי. ההתנדבות, בזכות הניסיון המקצועי, הידע וההיכרות האישיות בתחום העיסוק, שהיא מקנה, יכולה להוות עבור חלק מהמתנדבים אף מנוף למציאת תעסוקה בשכר באותו תחום. אולם, בעידן של אבטלה, במיוחד בקרב מבוגרים, חסרי השכלה, חסרי ניסיון מקצועי, אנשים עם מוגבלויות וקבוצות

¹⁶ עניין פרידמן, בעמ' 46, שם קיבלה המערערת השתתפות בעלות קורס למנהלי תיאטרון.

נוספות, דווקא הפוטנציאל של קידום מקצועי-אישי באמצעות ההתנדבות עשוי לעורר את שאלת הגבול בין התנדבות למען הזולת מתוך רצון חופשי לבין עבודה ללא שכר תוך הפרת חוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987 (המהווה עבירה פלילית), אשר יש בה אף היבט של ניצול. היכן עובר הגבול?

הפסיקה של בתי הדין לעבודה אימצה "**מבחן מקדמי שלילי**". "לפי מבחן זה, גם מתנדב (בתנאי שמדובר בכוונה אמיתית להתנדב, ולא באילוץ) וגם אסיר לא יכולים להיחשב כ"עובדים" מאחר שבהתקשרות שבין הצדדים ובקשר שנוצר, יש אלמנט אשר שולל קיום של יחסי עובד-מעביד.¹⁷

פסק דין משנת 2006 בעניין **נעמ"ת**¹⁸ שנדון בבית הדין האזורי לעבודה, דן במקרה של אישה בשנות השלושים לחייה, בעלת מוגבלות שכלית, אשר סייעה במשך 11 שנים בהפעלת גן ילדים של נעמ"ת, ללא תמורה כלשהי. התובעת אשר לה תעודת גמר מבית ספר במגמת כוח עזר בגנים, הופנתה למעון נעמ"ת על-ידי עמותת "תעסוקה בדרך אחרת". היא לא איישה תקן בגן, לא העבירה כרטיס נוכחות ולא הייתה רשומה במערכת כוח האדם של נעמ"ת. התובעת נכחה בגן כחמש שעות בכל יום, וסייעה בטיפול בילדים בגן במסירות ובנאמנות. היא מעולם לא פנתה בבקשה בכתב לקבל שכר עבור פעילותה, ואף זכתה לגמלת נכות מהמוסד לביטוח לאומי המבוססת על פגיעה בכושר עבודה (לאחר שהצהירה במשך השנים כי היא מתנדבת). בתביעתה היא טענה, כי היא אמנם הסכימה להתנדב למשך מספר חודשים, אך כוונתה הייתה להשתלב לאחר מכן בעבודה במעון. לטענתה, גם פנתה מידי פעם לגנות בגן בקשר לקבלת שכר עבור עבודתה, ומעולם לא נאמר לה במפורש, כי לא תקבל שכר. מטעם נעמ"ת נטען, כי התובעת הועסקה בגן מלכתחילה כמתנדבת מתוך מניעים אנושיים-חברתיים של שילוב ושיקום ומעמדה לא השתנה מאז. נטען, כי מבדיקה שנערכה לה מוגבלותה השכלית כלל אינה מאפשרת לה למלא תקן של עובדת בגן ילדים. התובעת לא הייתה מחויבת להגיע לגן בשעות מסוימות, היא לא שובצה בסידור העבודה ולא הוטלה עליה אחריות כלשהי לילדים בגן. פנייתה הראשונה בנושא שכר נעשתה לאחר 10 שנים בהן פעלה בהתנדבות. בית הדין קבע כי "לא שוכנענו למעלה מכל ספק, כי המניע לפעילותה של התובעת במעון היה אך ורק לצורך שיקומה והתערותה בחברה ושלא על מנת לקבל שכר", במיוחד בשל מוגבלותה השכלית וחייב את נעמ"ת בתשלום שכר חלקי עבור 7 שנים.

¹⁷ עב (נצ') 1264/02 אמיר בונה – פלסים אביזרים בע"מ (ניתן ביום 12.9.2004), הערעור על אותו פסק דין נדחה בע"ע 1501/04 אמיר בונה – פלסים אביזרים בע"מ (ניתן ביום 9.1.2005). וכן ראו תע"א (נצ') 1309-10 גלפנד נ' קיבוץ עין השופט (ניתן ביום 1.12.2011).

¹⁸ עב (ת"א) 10973/04 סמו גולשטיין נ' נעמ"ת (ניתן ביום 19.11.2006, להלן – עניין נעמ"ת).

לצורך קביעת הגבול בין מתנדב לעובד ללא שכר יש להבחין בסוגיית הרצון החופשי בין שתי שאלות – שאלת המודעות להתנדבות ושאלת המניע להתנדבות.

המודעות להתנדבות - הדרישה ממעסיק להבהיר לאדם המועסק אצלו כמתנדב, באופן חד-משמעי, כי מעמדו הינו מעמד של מתנדב ולא מעמד של עובד, הינה ברורה מאליה.¹⁹ את החשש מפני העדר מודעות של המתנדב להיותו מתנדב ניתן להסיר יחסית בקלות באמצעות הליכה בתלם שמתווה קוד האתיקה. לפי קוד האתיקה זכותו של מתנדב לקבל מהארגון בו הוא פועל "כרטיס מתנדב", הנושא את שמו ואת תמונתו, אותו יוכל להציג במגעים שלו כמתנדב. בנוסף, זכותו של מתנדב לקבל הסכם או הצהרה הדדית עם הארגון בו הוא פועל, אשר יפרט את תפקידו של המתנדב, את שעות פעילותו, את תנאי ההתנדבות ואת חובותיו וזכויותיו של המתנדב. ההסכם הינו לתקופה מסוימת וניתן לחדשו לפי רצון הצדדים. מובן שיש לוודא, כי המתנדב מבין את ההסכם או ההצהרה ההדדית עליה הוא חותם, ויש לדאוג לכך שנוסח ההסכם או ההצהרה יותאם לאדם בעל מוגבלות החותם עליו. אין ספק שעיגון היחסים בחוזה פורמאלי מהווה שינוי בתפיסה הקלאסית של ההתנדבות, שהיא לרוב בלתי פורמאלית ונעשית ללא עיגון בכתב. זהו חלק מתהליך של מיסוד ההתנדבות שתכליתו היא גם להגן על הארגון המפעיל את המתנדבים ולאפשר את פעילותו היעילה וגם להגן על המתנדב ועל זכויותיו. אם בעבר מאפייני ההתנדבות היו חוסר קביעות מבחינת שעות ההתנדבות ותקופת ההתנדבות, הרי שבעידן של מיסוד ההתנדבות בו מושם דגש על הצבת תנאים מוגדרים להתנדבות וציפיות ברורות ממתנדבים, נראה שחשיבותם של מאפיינים אלו הולכת ופוחתת. עם זאת, ככל שמדובר בהתנדבות רחבת היקף ובזמנים קבועים ודומה במבנה שלה לעבודה, חשוב להקפיד על עיגון מפורש של אופי היחסים ועל כך שההתנדבות אינה נעשית מתוך כוונה להיות עובד בשכר.

המניע להתנדבות – עבודה בשכר – בעניין נעמ"ת, נראה שהפער בהבנת הצדדים את הסיטואציה היה נעוץ פחות בשאלת המודעות להיותה של התובעת מתנדבת ויותר בשאלת "המניע" להתנדבות. בעוד שככל הנראה כוונתה של התובעת בהתנדבותה הייתה לעבור בשלב מסוים לעבוד תמורת שכר בגן, לא הייתה לגורמים הרלוונטיים בנעמ"ת כוונה כזו. לעובדה זו, יתכן שהתובעת לא הייתה מודעת, וייתכן שהיא פעלה תחת האשליה שמעמדה יכול להשתנות בעתיד ותהפוך להיות עובדת של הגן.

¹⁹ ס"ע (ת"א) 10196-08 ברמן נ' ברנשטיין (ניתן ביום 18.1.2011): "לשם קביעת מעמד המתנדב יש לבסס תחילה את ההנחה בדבר ידיעת בעל המעמד כי לא היתה כוונה ליצור יחסים משפטיים בעבודתו...".

עיסוק בשאלת "המניע" להתנדבות עשוי להיות בעייתי ביותר. מתנדבים מעוניינים להתנדב ממניעים שונים ומגוונים ולארגון המעסיק אותם אין תמיד מידע לגבי המניע שלהם.²⁰ חלק מהמתנדבים אינם מוצאים תעסוקה בשכר במקצוע שלהם (מחמת גילם, מחמת העדר ניסיון מקצועי, מחמת העדר השכלה מספיקה, מחמת היותם בעלי מוגבלות, מחמת הפליה כלשהי בשוק התעסוקה או בשל מצב האבטלה הכללי במשק) ומתנדבים מסיבה זו. מצד אחד, ההתנדבות יכולה להיות בעלת ערך רב עבור אותם מתנדבים בזכות העיסוק, השילוב בחברה ותחושת החיוניות והסיפוק שהיא מעניקה למתנדבים. ההתנדבות עשויה אף להיות עבורם קרש קפיצה לתעסוקה בשכר בתחום. מצד שני, הנכונות של אותם אנשים לעבוד ללא שכר עלולה להוות כר פורה לניצול על-ידי מעסיקים המבינים שיוכלו להשיג באופן זה כוח עבודה בחינם.

למעשה מדובר בהכרעה ערכית בשאלת גבולות ההתנדבות – בהעדר חקיקה הנותנת מענה לשאלה זו, אם בתי הדין לעבודה יכירו בתביעות שכר של מתנדבים בדיעבד לגבי תקופת התנדבותם, הרי שהאפשרות של אותם אנשים להשתלב בחברה באמצעות התנדבות תצטמצם ביותר, מכיוון שמעסיקים יחששו להעסיקם בהתנדבות. בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה הוכרה ההתנדבות כ"תופעה חברתית מבורכת שיש מקום לטפחה ולהתייחס אליה באהדה ובכבוד".²¹ ככל שמכירים בערכה החשוב של ההתנדבות עבור המתנדבים עצמם ועבור החברה בכללותה, יהא המניע להתנדבות אשר יהא, יש להכיר ביחסי ההתנדבות. זאת, כל עוד המתנדב מודע להיותו מתנדב ואינו מצפה לקבל שכר (גם בעתיד) עבור עבודתו. פרשנות אחרת עלולה להוביל לכך שאנשים המצויים במצוקה בשל קשיים בהשגת תעסוקה בשכר או אנשים עם מוגבלות שכלית לא יוכלו להתנדב לעולם, ולדעת, אסור למנוע מהם זכות זו, על אף החשש של ניצול לרעה.

על מנת להבטיח העדר ציפייה חשוב מאד שארגונים המעסיקים מתנדבים יתאמו מראש ציפיות עם המתנדב, יודאו כי ברור לו שלא יקבל שכר (גם לא בעתיד) עבור פעילותו, ויבהירו לו שלא יתנדב מתוך צפייה להתקבל לתפקיד בשכר בארגון (אם עולה משיחות עימו שהוא מעוניין בכך). יש להימנע מליצור אשליות בעניין זה בקרב המתנדבים ולהבהיר להם מראש את המצב לאשורו, וזאת על-מנת להבטיח שההתנדבות נעשית באמת מתוך מודעות ומתוך רצון טוב, ולא מדובר למעשה בעבודה ללא שכר מתוך ציפייה עתידית לקבלו. עם

²⁰ בעב (ב"ש) 1923/06 יששכרי נ' חברת וואלה! תקשורת בע"מ (ניתן ביום 16.6.2009) מדובר היה במנהל פורום בוואלה שלא הוכר כעובד אלא כמתנדב, אשר מימש את תחביביו. לעניין המניע להתנדבות נקבע כי "להבדיל מהתנדבות שמקורה בנדיבות ותכליתה נדבה ותרומה לזולת, למנהל הפורום אינטרס ותועלת אישית המופקים על ידיו מתפקיד זה... ניתנים לו פרסום, הכרה ויכולת להציג עמדותיו ותפיסותיו באין מפריע, וסמכות אל מול גולשים אחרים."

²¹ עניין פרידמן, בעמ' 43.

זאת, במקרה של מתנדבת ששימשה 17 חודשים כעוזרת אדמיניסטרטיבית בתיאטרון קהילתי, נקבע כי אמירה ערטילאית שאם יצליחו פעם לגייס כספים, הכספים שיגייסו ישמשו למשכורת עבור התובעת, אינה משנה את היחסים ליחסי עובד-מעביד.²²

סוגיה זו עשויה להתעורר, למשל, במקרה של פרויקט שצפוי לו מימון עתידי בו יועסק אדם בשכר, אך עד להשגת מימון מועסק בפרויקט אותו אדם בהתנדבות. לאותו אדם עשויה להיות ציפייה סבירה להיות מועסק כעובד (גם בדיעבד), ולא מן הנמנע שיוכר ככזה על-ידי בית הדין לעבודה. אם יובהר למתנדב, כי ההתנדבות אינה תנאי להעסקתו כעובד במשרה, קיים סיכוי של ממש שלא יהיה מימון לפרויקט, והוא ימשיך לעסוק בפרויקט בהתנדבות, ולמרות כל אלה הוא עדיין יהיה מעוניין להתנדב, הסיכויים לכך שיוכר בדיעבד כעובד קטנים יותר. כמובן שעדיף להתחיל להעסיק עובדים בפרויקט שהוחלט שיעבוד בו אדם תמורת שכר רק לאחר השגת המימון בפועל.

סוגיה נוספת היא מה קורה כאשר **מסתיים תקציב של פרויקט**, והעובד בפרויקט ממשיך באותו תפקיד "בהתנדבות", עד לאיתור תקציב. נראה שיחסי עובד-מעביד ממשיכים בתקופה זו, ו"ההתנדבות" אינה מתוך רצון חופשי, אלא בלית ברירה, כאשר העובד פועל מתוך ציפייה לקבל שכר עבור עבודתו, כאשר יימצא תקציב לפרויקט. אלא אם כן הנסיבות מצביעות על כך שמדובר בהתנדבות אותנטית (אולי במתכונת שונה מהמתכונת של העבודה), ולא מתוך ציפייה לשוב ולקבל שכר.

כך במקרה בו הועסקה עובדת של המוסד לביטוח לאומי **לסירוגין** תחילה **כמתנדבת** במשרה מלאה (ומתוך ציפייה שהתממשה להיות מועסקת), לאחר מכן **כעובדת**, וחוזר חלילה בהתאם לנוחות של המעסיק, קבע בית הדין הארצי לעבודה, כי "הסכמתה של המערערת, כביכול, לעבוד כ"מתנדבת" נעשתה בכורח הנסיבות ושלא מרצונה החופשי. היותור שוויתרה המערערת על תשלום שכרה, מקורו ביחסים הבלתי שוויוניים בינה לבין המשיב. בנסיבות אלה, משקלו של הוותור על השכר נעלם כליל ונסוג מפני כל יתר הסממנים המעידים על השתלבותה הגמורה והמוחלטת של המערערת כעובדת מן המניין במערכת העבודה של המשיב."²³

²² עניין פרידמן.

²³ ע"ע 1403/01 סרוג'י נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ל"ט 686 (להלן: עניין סרוג'י). לעומת זאת, בדמ (ת"א) 1143/01 בן עמי נ' עיריית נתניה (ניתן ביום 11.10.2001), בו הסתיימה העסקתו של עובד במנהל קהילתי בנתניה בשל סיום התקציב והוא המשיך להתנדב כשלושה חודשים עד להעסקת עובד אחר, נקבע שכוונת הצדדים הייתה להתנדבות אותנטית, בין היתר, מכיוון שהעובד התנדב לפני תחילת העסקתו ולא הצליח לסתור את האמור במכתב הפיטורים שניתן לו, ובו נאמר שימשיך להתנדב עד לכניסתו של מחליפו לתפקיד. התובע גם תבע את העירייה ולא את מעסיקתו, מה שעמד בעוכריו.

במקרה אחר בו הועסק פורש מצה"ל בבזק, כאשר החל לעבוד כבר בחופשת הפרישה למשך חודשיים, והוגדר כמתנדב בתקופה זו, נקבע כי מדובר היה בחוזה למראית עין, ולמעשה גם בתקופה זו מדובר היה ביחסי עובד-מעביד.²⁴

מטרות ההתנדבות – אדם הפועל למען הזולת והחברה

נשאלת השאלה האם כל מטרת התנדבות היא לגיטימית או שעלינו להציב מגבלות להתנדבות. היותה של ההתנדבות ערך חברתי חשוב, כאמור לעיל, נובעת מתרומתה הרבה לחברה, לפרט ולקשר ביניהם. מאפיין זה של ההתנדבות – תרומתה לחברה ולסולידאריות שבה - הוא שמוביל אותנו לפעול להגן עליה, על אף היותה עבודה ללא שכר. לעניין זה, לא נוכל להסתפק בהתנדבות אשר אינה מועילה לחברה, אף אם יש בה תועלת למתנדב עצמו. כך, למשל, בתקופה של התמחות או התלמדות מקצועית יסכים אדם בוודאי להתנדב, על-מנת שיוכל לעבוד בעתיד במקצוע, וכך גם בתקופות בהן יתקשה בהשגת תעסוקה בשכר, במיוחד בתחומים בהם פער בתעסוקה יכול להקשות עוד יותר על מציאת תעסוקה בעתיד. בדיוק בשביל למנוע העסקה ללא שכר בנסיבות כאלה, נועדו חוקי המגן של משפט העבודה, אשר אינם מאפשרים לאדם לוותר על זכותו לקבל שכר מינימום. כך, למשל, בית הדין הארצי לעבודה קבע שהעסקה של יועץ מס מתמחה כמתנדב אינה התנדבות, ויש חובה לשלם לעובד שכר מינימום.²⁵ דברים דומים נקבעו לגבי מתמחה בעריכת דין,²⁶ לגבי מתמחה ברוקחות,²⁷ ולגבי התמחות בשמאות מקרקעין.²⁸ נפסק שאי תשלום עבור עבודות אלו מהווה ניצול מצוקה של העובדים שעל-מנת לקבל רישיון לעסוק במקצוע חייבים למצוא מקום התמחות.

לפיכך, קיימת הצדקה מהותית להגבלת תחומי ההתנדבות, כך שתהיה בהם תועלת לחברה, ולמנוע מצב בו אדם יתנדב לתועלתו של גוף עסקי (אף אם גם לאדם עצמו יש תועלת בכך). בעניין סרוג'י נקבע כי "יש מקום להבחין בין פעילותם של מתנדבים במגזר השלישי במסגרת עמותות וולונטריות, עמותות הפועלות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) וכיוצא"ב, לבין עבודה "בהתנדבות", כביכול, במגזר הציבורי ובמגזר העסקי".²⁹

²⁴ ע"ע 300322/98 שפירר נ' בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (ניתן ביום 30.6.2003).

²⁵ ע"ע 1054/01 טוילי – דהרי, פד"ע ל"ז 746.

²⁶ ע"ע 1182/02 קאזיס – ארייט, פד"ע ל"ח 394.

²⁷ ע"ב (חי') 3967/99 איוב נ' קופת חולים מאוחדת (ניתן ביום 26.12.2002).

²⁸ ע"ע 712/07 מנשרוף נ' גלנצר (ניתן ביום 13.5.2009).

²⁹ בתי הדין לעבודה אינם פוסלים אפשרות של התנדבות עבור גופים עסקיים (למשל, בשל יחסי ידידות), אך אינם נוטים להכיר ביחסים כאלה כהתנדבות, אלא מכירים ביחסי עובד מעביד. כך נקבע בעניין דמ"ר-5666-06-11 רביד נ' גואלי (ניתן ביום 20.3.2012) לגבי עובדת בפאב, כי "לא במהרה נוטה בית הדין לקבוע כי עובד המבצע עבודה רגילה הוא בגדר מתנדב ולא עובד ומדובר בקביעה חריגה הטעונה הוכחת תנאים ברורים וחד

עם זאת, על-מנת לאפשר לאנשים לממש את זכותם להתנדב ולתרום לחברה, יש להימנע מהגבלת תחומי ההתנדבות יתר על המידה. בית הדין בעניין נעמ"ת נשען לעניין זה על המטרות שבתקנות הביטוח הלאומי. לדעתי, הישענות על מטרות אלה הינה בעייתית ביותר. כאמור, מדובר במטרות שבעיני המדינה הן חשובות מספיק בשביל לבטח את העוסקים בהן, אך גם מטרות אחרות יכולות לתרום לזולת ולחברה (למשל, התנדבות עבור מסע בחירות, מתן שירותי דת בהתנדבות או התנדבות בתחומי אומנות שונים).³⁰ לגבי סיוע בגן ילדים, בהחלט ניתן לראות במטרה זו מטרה חברתית שניתן להתנדב בה, ואף ניתן לראות בה טיפול חינוכי בקידום ילדים, הנכלל במטרות שבחוק הביטוח הלאומי. ייתכן כי הנסיבות העובדתיות הקונקרטיות שהיו בפני בית הדין, ותחושת חוסר הצדק שנבעה מכך שמטרתה של העובדת הייתה לעבוד בשכר, הביאו אותו למסקנות שנועדו להצדיק את התוצאה, בלי שנלקחו בחשבון ההשלכות של מסקנות אלה - בבחינת "hard cases make bad law".

מגבלה נוספת היא על התנדבות בתפקידים בשירות הציבורי, שניתן לראות בה מינוי פוליטי של מקורבים או עקיפת חובת המכרזים.³¹

קיימת חשיבות גם למיפוי עבודות בארגון האמורות להיעשות בשכר אל מול עבודות האמורות להיעשות בהתנדבות. החשיבות העיקרית של מיפוי זה היא לצרכי ניהול הארגון ויציבותו, אך עשויות להיות לה גם השלכות משפטיות – מיפוי כזה, אם הוא נעשה בצורה משכנעת יכול לסייע במקרה של טענה של מתנדב, כי הוא למעשה ממלא תפקיד של עובד. בחברה האזרחית הבחנה זו לעיתים מיטשטשת ומשתנה מארגון לארגון, אך ככל שמדובר בארגון ממוסד יותר יש לה יותר משמעות. לעומת זאת, במגזר הציבורי יש להבחנות אלה חשיבות רבה יותר מבחינה משפטית (ראו את דוגמת העובדת / מתנדבת במוסד לביטוח לאומי, ועניין עיריית בת-ים), ואף מבחינת ההשלכות שלהן על התעסוקה במגזר זה.

משמעיים". בעניין ע"ב (חי') 2655-07 שוייחט נ' א.א.מ. סבידס דילרס קומפני בע"מ (ניתן ביום 6.10.2011) עובד בעסק הוכר כעובד אף שטען שהתנדב בעסק. וראו גם במאמרה של יניסקי-רביד "מיהו עובד? מבט חדש על יחסי עובד-מעביד באמצעות סוגיית הפטנטים והיצירות "של" עובדים", עבודה, חברה ומשפט יב (2010) 381, בעמ' 422. במאמר זה מובא היבט נוסף של ההשלכות של הבחנה בין עובד למתנדב. בעוד שיצירה או המצאה של עובד שייכת למעבידו, יצירה או המצאה של מתנדב שייכת לו. ד"ר יניסקי-רביד מבקרת הבחנה זו, וייתכן שהסדרה של תחום המתנדבים בחקיקה צריכה להתייחס גם להיבט זה.³⁰ ראו למשל, דמ"ש (ת"א) 1555-10 זילברג נ' במרום הפקות בע"מ (ניתן ביום 24.5.2013), בו נקבע כי "אין כל מניעה עקרונית, על פי הדין הישראלי, להעסיק ניצבים בהתנדבות לצורך הפקות קולנוע וטלוויזיה." בהקשר זה נקבעו "מבחנים עקרוניים לצורך הבחנה בין ניצב שהוא מתנדב, לבין ניצב שאינו מתנדב (ועל כן זכאי לזכויות עובד): בדרך כלל הניצב המתנדב אינו מקבל תמורה כלשהי עבור הצילומים, הוא אינו צד לחוזה כלשהו, לא בכתב ולא בעל-פה, הוא אינו קשור במסגרת מחייבת של שעות עבודה או ימי עבודה, הוא רשאי לחדול מלעבוד בכל עת שיחפוץ והוא אינו נתון למרות המעסיק, ובמקרה הזה, למרות ההפקה."³¹ עס"ק 1010/04 הסתדרות המעו"ף נ' עיריית בת ים (ניתן ביום 20.2.2005, להלן: עניין עיריית בת ים): "העסקת עובדים בכלל ועובדים בכירים בפרט, בהתנדבות אינה לגיטימית בעיני... מדובר בהעסקת מי שמקורב בדרך זה או אחר לממונים על המשרד הנדון. לא מדובר בהכרח במינוי פוליטי טהור. מדובר במינוי "פוליטי" במובנו הרחב – היינו מינוי של מי שמוכר לממונים עליו הממנים אותו לעסוק בהתנדבות, ומינויו חשוד להיות מינוי בגין קשריו ולא כישוריו."

סיכום

מן הראוי להסדיר את גבולות ההתנדבות בחקיקה, אשר תמנע את אי הוודאות שיוצרת הפסיקה בעניין גבולות הפעלת מתנדבים. עם זאת, יש לשמור בחקיקה זו על גמישות המאפיינת את התחום הוולונטרי, הן בתחומי ההתנדבות המתפתחים כל הזמן, והן בדרישות הפרוצדוראליות לגבי אופן ההתקשרות עם המתנדבים ומאפייני ההתנדבות שיכולים להשתנות מארגון לארגון לפי צרכיו ולפי תפיסת העולם של הנהלתו ומתנדביו.

בהתחשב במגמה של מיסוד ההתנדבות, מוצע שהתנאים להכרה במתנדב לא יתייחסו לעבודה בשעות לא קבועות או להעדר מחויבות של המתנדבים ויחסים בלתי פורמאליים בין המתנדב לארגון. כיום, ארגונים רבים לא יצליחו לפעול ולתת שירותים לציבור ללא מתנדבים המחויבים להגיע למקום התנדבותם בשעות קבועות מראש (כמובן, בכפוף לאירועים בלתי צפויים), וזוהי ציפיה סבירה של ארגון ממתנדביו. דווקא יחסים פורמאליים המדגישים את עובדת היותו של אדם מתנדב, את זכויותיו ואת חובותיו עשויים לשרת הן את ענייניו של הארגון ושל הציבור שהארגון מסייע לו והן את ענייניו של המתנדב.

חלק ה' – עקרונות נוספים בהעסקת מתנדבים

עקרון השוויון

דיני העבודה ככלל אינם חלים על מתנדבים, ובכלל זאת חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988. עם זאת, עקרון השוויון הוא עקרון מרכזי במשפט הישראלי, אף ללא תחולתו של דבר חקיקה מסוים. עיקרון זה הוכר כחלק מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והוא נשאל לתוך הדין החל גם על גופים פרטיים, ובמיוחד גופים הנותנים שירות לציבור. עיקרון זה חל גם על העסקת מתנדבים. שאלת ההפליה נבחנת בהתאם לנסיבות המקרה. מצד אחד, אין לקבוע תנאים שאינם רלוונטיים, ומצד שני, לא מדובר בהפליה אם היא מתחייבת מאופיו וממהותו של התפקיד (למשל, דרישת שפה). החובה לפעול בשוויון כלפי מתנדבים מופיעה גם בקוד האתיקה, וכך גם חובתם של מתנדבים לפעול ללא הפליה כלפי לקוחות הארגון. בהסדרה בחקיקה של תחום ההתנדבות מן הראוי להתייחס לחובה לנהוג בשוויון כלפי מתנדבים.

שאלה זו התעוררה בעתירה בה נטען שהנהל הקובע **גיל לפרישת מתנדבים** מהמשמר האזרחי מהווה **אפליה מחמת גיל**.³² באותו עניין נקבע כי יש להבחין בעניין גיל הפרישה בין עובדים למתנדבים. לגבי עובדים ישנם שיקולים משקיים המצדיקים קביעת גיל פרישה אחיד (פינוי מקומות תעסוקה לעובדים צעירים יותר, עלות גבוהה של עובדים ותיקים, מתן פנאי למנוחה לעובדים לאחר שנות עבודה רבות) ונקבע בפסיקה שחיוב פרישה בגיל 67 אינו מהווה אפליה (אם כי חיוב פרישה בגיל מוקדם יותר ללא בחינה אינדיבידואלית יכול להוות הפליה). שיקולים אלו אינם רלוונטיים לגבי מתנדבים, ולכן נאמר כי ייתכן שלגבי מתנדבים נכון לקבוע דין שונה – כמו, למשל, **גיל פרישה אינדיבידואלי** בהתאם ליכולת למלא את התפקיד. "מודל הבדיקה האינדיבידואלית כבסיס להסדר פרישה המכבד את האדם ואת יכולותיו וכמודל שאינו נתפס לסטריאוטיפים ולדעות קדומות על היות יכולותיו הפיזיות והרוחניות של האדם המבוגר נמוכות בהכרח מאלה של הצעיר ממנו... פגיעה הנגרמת לחברה כתוצאה מאימוץ מודל של פרישה כפויה בגיל אחיד בשל היותו על תרומתם של אנשים בעלי ניסיון ויכולת... מנגד... עלול לפגוע בכבודו כאדם ולהעמידו במצבים של מתח, אי-ודאות ואף השפלה בשל הצורך בבדיקות חוזרות של יכולותיו ותפקודו ובשל השוואתם לאחרים על בסיס אינדיבידואלי". אך כשמדובר במתנדבים במשמר האזרחי, יש משמעות לאופי ההתנדבות הייחודי, ולסמכויות של שוטרים הניתנות להם. בית המשפט החליט שלא

³² בג"ץ 7957/07 עוזי שדה נ' השר לבטחון פנים (2.9.2010).

להתערב בנוהל מכיוון שהוא גמיש יחסית ומאפשר בתפקידים מסוימים להתנדב עד גיל מבוגר יותר.

דוגמא נוספת – סטודנט ערבי שהתנדב במשך שנים בפר"ח בהצטיינות היה מעוניין לשמש כחונך לתלמיד בבית ספר יהודי. בקשתו של הסטודנט סורבה בשל הלאום שלו. הקליניקה לזכויות אדם בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, ייצגה את הסטודנט בתביעה. בסופו של דבר הושג [הסכם פשרה](#) לפיו יוקם פיילוט של חונכות בין-מגזרית, ונקבע נוהל לפיו במקרה של סירוב הורים להצמדת חונך מסיבות פסולות (מוצא, גזע, אתני וכו') ניתן לקבוע שהתלמיד לא יהיה זכאי לחונך עד להסרת התנגדות המשפחה.

התפתחויות עתידיות אפשריות בתחום השוויון בהעסקה:

ייצוג הולם – דרישה שכיום חלה רק על עובדים במגזר הציבורי (נשים, ערבים ועולים מאתיופיה), למעט הדרישה לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות שחלה גם לגבי מעסיקים של 25 עובדים ומעלה. מן הראוי לבחון האם נכון להחיל דרישה זו גם לגבי מתנדבים? ישנם מספר שיקולים המצדיקים גיוון בהעסקה – חלוקה שוויונית של משאבי התעסוקה (פחות רלוונטי למתנדבים), שירות המתאים לאוכלוסייה לה הוא ניתן, מגוון דעות משפר את הארגון ומסייע לו לצמוח ועוד. יצוין כי אם הארגון אינו נותן שירות לאוכלוסיות מגוונות, ייתכן והוא פועל בניגוד לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000.³³

חובת התאמה לאנשים עם מוגבלות – חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, קובע כי: "הפליה" - לרבות אי-ביצוע התאמות הנדרשות מחמת צרכיו המיוחדים של אדם עם מוגבלות אשר יאפשרו את העסקתו; "התאמה", "התאמות" - לרבות התאמת מקום העבודה, הציוד שבו, דרישות התפקיד, שעות העבודה, מבדקי קבלה לעבודה, הכשרה והדרכה, נוהלי עבודה, והכל מבלי שהדבר יטיל על המעביד נטל כבד מדי; "נטל כבד מדי" - נטל בלתי סביר בנסיבות הענין, בהתחשב, בין היתר, בעלות ההתאמה וטיבה, בגודל העסק ובמבנהו, בהיקף הפעילות, במספר העובדים, בהרכב כוח האדם, ובקיומם של מקורות מימון חיצוניים או ממלכתיים לביצוע ההתאמה. **החובה חלה לגבי עובדים**, כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בעולם התעסוקה – אך נשאלת השאלה, אם יש צורך בעריכת התאמות עבור מתנדבים והאם ראוי שגם מתנדבים יוכלו לדרוש ביצוע התאמות? האינטרסים הם שונים, אבל בהחלט כדאי לבחון החלת חלק מדרישות ההתאמה לגבי מתנדבים. בקוד האתיקה נקבע שיש להתחשב במשאבי הארגון ובצרכים המיוחדים של

³³ "שירות ציבורי" – שירותי תחבורה, תקשורת, אנרגיה, חינוך, תרבות, בידור, תירות ושירותים פיננסיים, המיועדים לשימוש הציבור.

מתנדבים עם מוגבלות לעניין התנאים הפיזיים והמשאבים הניתנים למתנדב לצורך ביצוע תפקידו.

תקנה 90 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, מחייבת את המעסיק לתת הדרכה והכשרה בנושא נגישות לאנשים עם מוגבלות למתנדב שלו הנותן שירות לציבור.

עקרון ההגינות - הפסקת פעילותו של מתנדב

לגבי הפסקת פעילותו של מתנדב קבע בית הדין הארצי לעבודה כי היא "יכולה להיעשות בכל עת, בין אם על-ידי ובין אם על-ידי המעסיק, בלא תוצאות משפטיות".³⁴ האם זו המציאות כיום? בתחום של דיני עבודה חלה התפתחות משמעותית במהלך השנים בנושא התנאים לפיטורים. ההתפתחות החלה במגזר הציבורי, אך כיום היא חלה גם לגבי מעסיקים פרטיים באופן גורף. פיטורי עובד יכולים להיעשות רק **בתום לב, מסיבה עניינית ולא משיקולים זרים**. ניתן לפטר עובד רק לאחר קיומו של **שימוע**. שימוע כולל מתן מידע מלא על הסיבות שהביאו לשקול את הפיטורים. במהלך השימוע המעסיק נדרש לתת לעובד הזדמנות הוגנת להשמיע את טענותיו בעניינים שהעלה המעסיק, ולשמוע את דבריו בפתיחות ומתוך נכונות לייחס להם חשיבות, ולא רק כדי לצאת ידי חובה, לאחר שהחלטה כבר התקבלה.

המתנדבים אמנם אינם עובדים. אך הכרה בחשיבות פעילותם ובתרומה החשובה שלהם לחברה ולעצמם מחייבת לנהוג כלפיהם בכבוד ובצורה הוגנת.³⁵ חובה זו נגזרת גם מחובת הארגון להתנהל בצורה תקינה ובתום לב. לעניין הפסקת פעילותו של מתנדב קובע **קוד האתיקה**, כי "מנהל המתנדבים או גורם אחר שהוסמך לכך על-ידי הארגון יכול להפסיק את התנדבותו של מתנדב בארגון מנימוקים מבוססים, שבגללם הוא סבור, כי המתנדב אינו מתאים להתנדב בארגון, לאחר שניתנה למתנדב הזדמנות הוגנת להשמיע בפניו את טענותיו".

קוד האתיקה גם מחייב את הארגון לעודד דיווח על התנהגות לא חוקית, לא אתית או לקויה מסיבות אחרות המתגלית בארגון, תוך שימוש בצינורות הדיווח הפורמאליים של הארגון או בדרך חוקית אחרת, ואוסר על פגיעה בזכויותיו של מתנדב או בקידומו בשל דיווח על ליקויים.

³⁴ עניין פרידמן.

³⁵ לגבי ההשלכות המשמעותיות של הפסקת התנדבותו של מתנדב בארגון ראו חסקי-לוננטל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 136-138, ובין היתר: "האתגר הניהולי בפיטורי מתנדבים נובע, קודם כול, מהקושי לומר לאדם הבא מרצונו החופשי לתרום לחברה שאינו יכול לעשות כן. בנוסף, פיטורים של מתנדבים יכולים לגרור תגובה קשה אצל מתנדבים אחרים בקבוצה, שעלולים להביע תרעומת וחוסר הבנה בנוגע לפיטורים של חבר בקבוצתם. גם הלקוחות עלולים להיפגע מהפסקת עבודתו של מתנדב שכבר נקשרו אליו".

הזכות לפרטיות

הזכות לפרטיות קבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. זכותו של מתנדב שהארגון לא ימסור כל מידע לגביו (בכפוף לדינים המחייבים מסירת מידע). ובמקביל חובתו של מתנדב לשמור על סודיות מידע לגבי הארגון, לקוחותיו, עובדיו ומתנדביו האחרים (שוב, בכפוף לכל דין). זכויות וחובות אלה מעוגנות בקוד האתיקה.

הזכות למידע ולשקיפות

קוד האתיקה קובע כי מחויבותו של המתנדב לארגון בו הוא מתנדב והשקעת זמנו הפנוי בארגון יוצרים חובה של הארגון לשתף אותו ולהתחשב בהעדפותיו בכל הקשור לתכנון ההתנדבות שלו ולתת לו מידע בנושאים הקשורים להתנדבותו. קוד האתיקה מפרט את חובות הארגון בהקשר זה.

הזכות להכשרה

קוד האתיקה קובע זכות להכשרה והדרכה שוטפת ומתאימה לתפקידו של המתנדב. זכות זו גם נובעת מחובת הזהירות של הארגון כלפי לקוחותיו.³⁶

הזכות לתנאים הולמים ולסביבת התנדבות מוגנת

קוד האתיקה קובע כי כל מתנדב זכאי לסביבת עבודה המבטיחה גהות ובטיחות ומאפשרת לו לבצע את תפקידו. בחלק מתקנות הבטיחות בעבודה נכלל מתנדב בהגדרת "עובד". חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001, וחוק מגבלות על חזרתו של עברייני מין לסביבת נפגע העבירה, התשס"ה-2004, חלים גם לגבי מתנדבים.

סיכום

קוד האתיקה קובע עקרונות אשר ראוי שיחולו על הפעלת מתנדבים ואת חלקם תיארנו לעיל. חלק מהעקרונות הושאלו מעולם זכויות העובדים וחלקם ייחודיים למתנדבים. עקרונות אלה

³⁶ להרחבה בעניין חשיבותה של הכשרת מתנדבים ראו חסקי-לוונטל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 131-133.

מצביעים, בין היתר, על תהליך של מיסוד ההתנדבות והפיכת היחסים בין מתנדבים לבין ארגונים המפעילים אותם לפורמאליים ומסודרים יותר. מעמדו של קוד האתיקה אינו מחייב וארגונים רשאים לאמץ אותו, אך אינם מחויבים לעשות כן. מן הראוי לשקול לעגן חלק מהוראותיו בחקיקה מחייבת, תוך שמירה על הגמישות המתחייבת מאופיו המגוון, המתפתח והוולונטרי של עולם ההתנדבות.

חלק ו' – התנדבות בשירות המדינה

העסקת מתנדבים בשירות המדינה

פרק 16.6 לתקשי"ר מסדיר העסקה של מתנדבים בשירות המדינה.

מתנדב מוגדר בפרק זה כך: "מי שתורם מרצון מזמנו או מרצו, למשרד או יחידה בשירות המדינה, ללא תמורת שכר או גמול אחר (מלבד החזרי הוצאות לפי פסקה 16.631) וללא יחסי עובד מעביד."

את המתנדבים ניתן להעסיק למטרות הקבועות בתקנות הביטוח הלאומי או למטרות אחרות שיש בהן תועלת לאומית או תרומה ציבורית, ואז יבוטחו המתנדבים באמצעות חברת הביטוח "ענבל".

לגבי התנדבות במדינה נקבעו תנאים אלו, בין היתר:

- העסקת מתנדבים יכולה להיות כהשלמה או תוספת לאנשי המקצוע ולא במקום עובד המשרד. כמו כן, המתנדב אינו מאייש תקן או משבצת פנויה למשרה.
- המתנדב אינו מחויב למסגרת נוקשה ומחייבת של שעות וימי עבודה.
- היקף המשרה של המתנדב יהא מצומצם ולא יעלה על 60 שעות בחודש, אלא במקרים מיוחדים.
- אין להעסיק מתנדב בתפקיד שיש חובה לבצעו לשם קבלת רישיון או תעודת הסמכה.
- אין להעסיק מתנדבים מטעמים של גופים בעלי אופי פוליטי או מדיני.
- אין להעסיק מתנדבים בלשכות נבחרים, אלא במקרים חריגים בלבד, באישור מראש של נציב שירות המדינה.
- עם קליטתו של המתנדב יימסר לו דף מידע על ידי האחראי או מי מטעמו, בדבר זכויותיו וחובותיו במסגרת ההתנדבות. כמו כן, המתנדב יחתום על טופס הצהרה על העדר עבר פלילי או משמעותי, על הצהרה על שמירת סודיות ועל טפסים נוספים ככל שיידרשו על-ידי המשרד.

התנדבות של עובדים בשירות המדינה

סעיף 42.404 לתקשי"ר מסדיר פעילות התנדבותית של עובדים בשירות המדינה. "אין צורך בקבלת היתר לעבודה שאינה מכניסה שכר ושאינה במסגרת עיסוק בעסק שמטרתו היא קבלת הכנסה או רווחים ואין בה ולא עלול להיווצר בה מצב של התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו של העובד בשירות. כמו כן אין צורך בקבלת היתר להתעסקות ללא שכר בפעולה התנדבותית במוסד ציבורי או ביטחוני, כגון שמירה במשמר האזרחי, עבודה במגן דוד אדום וכדומה." זאת בכפוף לסייגים אלה, בין היתר:

- העבודה הפרטית אינה עוברת על הגבלת הזמן המותר כמוגדר בפסקה [42.421](#). לא יינתן היתר במסגרת שעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד.
- היא אינה קשורה במישרין או בעקיפין בתפקידו של העובד.
- היא לא תפגע ביכולתו של העובד לבצע את תפקידו ובטיב ביצועו.
- היא לא תפגע באינטרס של שירות המדינה או באינטרס של הציבור הרחב.
- היא לא תקשור את העובד עם יחיד, עם תאגיד או עם מוסד העומדים בקשר כספי, מסחרי או ענייני עם היחידה שבה מועסק העובד או עם כל יחידה אחרת שאיתה הוא נוהג לבוא בקשר לרגל עבודתו בשירות.
- לא יהיה בה משום תחרות בלתי הוגנת עם אנשים שאינם עובדי המדינה.
- היא לא תפגע במעמדו כעובד המדינה וכנושא תפקיד מטעם המדינה.
- לא יהיה בה משום ניגוד או סתירה עם כל חוק או הוראה כלשהי.
- לא יורשה עובד להשתמש בציוד או ברכוש שהועמדו לרשותו מטעם המדינה לשם מילוי תפקידו, כגון רכב ממשלתי, מחשב, טלפון, משלוח דואר, חדר עבודה וציוד אחר כלשהו.

בהנחיה 1.1700 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה "[מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובד ציבור](#)" נקבעו מגבלות נוספות לעניין סיוע בהתנדבות לארגונים על-ידי עובדי מדינה, שיש בו משום מתן חסות³⁷, ובין היתר:

- הנושא שבעבורו מתבקשת החסות הוא בעל חשיבות ציבורית או חברתית.
- קבלת החסות אינה למטרה עסקית או לצורך פרסומת מסחרית.
- מתן החסות כשלעצמו מהווה סיוע מהותי לנושא שבעבורו מתבקשת החסות, ולא לנותן החסות.

³⁷ "הכוונה היא למתן חסות באופן קבוע או באופן זמני, לחברות או מילוי תפקיד בגופים מבקשי החסות, להשתתפות באירועים, לפניות לגורמים שונים במשק, לסיוע בגיוס תרומות ולפעילויות דומות".

- נושא החסות ומקבלה אינם שנויים במחלוקת ציבורית משמעותית.
- בנושא החסות ובמקבלה אין פגם מבחינה ציבורית, מוסרית או מבחינה אחרת או פגיעה בלאום, גזע, עדה, דת, מין או כל קבוצת אנשים אחרת.
- אין בחסות כדי לפגוע במדינה או בממשלה או להציגן באור שלילי.
- עובד הציבור נותן החסות מסוגל לברר את הפרטים הדרושים על מנת למנוע את תקלות אפשריות, לשלוט בפעילות הגוף שלו ניתנת החסות או לעקוב אחר פעילותו לאורך זמן.
- מתן החסות אינו עלול להתפרש כ"משוא פנים", ועובד הציבור לא יתקשה להתייחס באופן דומה לגופים אחרים מאותו סוג.
- התייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד.
- הסכמת עובד הציבור תהיה בכתב, ככל שניתן, ועותק ממנה יישלח ליועץ המשפטי.

בע"ע 576-09 פוקסברומר – מדינת ישראל (ניתן ביום 5.5.2011) נקבע לעניין התנדבות של עורכי דין בשירות המדינה במתן שירותים משפטיים פרו-בונו נקבע כי יש מקום שמדינת ישראל תסדיר עם לשכת עורכי הדין התנדבות עורכי דין בפרויקט "שכר מצווה". עוד נקבע, שבשל ספק ניגוד עניינים, יש צורך באישור נציבות שירות המדינה להתנדבות. עמדת נציבות שירות המדינה כפי שהובעה בהליכים המשפטיים היא שאין לאפשר מתן שירותים משפטיים פרו-בונו על-ידי עורכי דין בשירות המדינה. כדאי אולי לבחון עמדה זו מחדש, על-מנת לאפשר גם לעורכי דין בשירות המדינה לתרום לקהילה בתחום המקצועי שלהם וכך לקדם את הנגישות למשפט, במצב הקיים בישראל בו שיעור ניכר מבעלי הדין בבתי המשפט ובלשכות ההוצאה לפועל אינם מיוצגים.

התנדבות במשמר האזרחי

התקשי"ר מעודד עובדי מדינה להתנדב במשמר האזרחי (סעיף 44.18). "במגמה לעודד עובדי מדינה להתנדב לפעולות של המשמר האזרחי אשר מתבצעות בדרך כלל בשעות הלילה, יהיו העובדים רשאים להשתתף בפעולות אלו גם בתוך שעות העבודה הרגילות אם הפעולות הן מיוחדות ובעלות אופי בטחוני מובהק. במקרים אלה יאשר האחראי או מי שהוסמך על ידיו היעדרויות בשעות העבודה הרגילות בתנאי שהעובדים יחזירו את השעות שנעדרו בשעות חלופות." זאת בכפוף להעדר פגיעה במהלך התקין של העבודה. בנוסף, ניתן להיעדר בתשלום עד יומיים בשנה לצורך השתתפות בהכשרות.

מן הראוי לשקול הסדרים דומים להתנדבות במקומות אחרים על-מנת לעודד התנדבות של עובדי המדינה. התנדבות כזו יכולה לשפר את תדמיתם של עובדי המדינה, לחזק את הקשר שלהם עם הציבור ואת ההיכרות שלהם עם האוכלוסיות אותן הם משרתים ולהעניק להם סיפוק ומוטיבציה שעשויים אף לשפר את עבודתם בשירות המדינה.

עובדים ברשויות מקומיות

סעיף 28 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות קובע מגבלות על עבודות חוץ של עובדים. בהגדרה של "עבודת חוץ" הוחרגה "עבודה ציבורית שלא על מנת לקבל פרס". כך שנראה שהמגבלות על עבודות חוץ אינן חלות על התנדבות. הוראה דומה נקבעה בסעיף 176 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. כמובן, שגם בהקשר של התנדבות חל האיסור על פעילות היוצרת ניגוד עניינים עם פעילותו של העובד במסגרת עבודתו ברשות המקומית.

חלק ז' – הסדרת התנדבות בתחומים מסוימים

כללי

בדברי חקיקה שונים מובאים הסדרים לגבי מתנדבים בתחומים מסוימים. להלן נזכיר הסדרים אלו. אין אחידות כלשהי בחקיקה ולגבי כל סוג מתנדבים נקבעו הסדרים שונים לחלוטין. ייתכן שבמסגרת הסדרה כוללת בחקיקה של תחום ההתנדבות, כדאי לתת את הדעת להסדרה של התנדבות בתחומים מסוימים, ומכל מקום ניתן ללמוד מהסדרים אלו לעניין הנושאים אליהם ניתן להתייחס בהסדרה הכוללת. ההתייחסות בחלק זה תהיה רק להתנדבות שאין בגינה תמורה כלכלית (לרבות, דמי כלכלה המקבלים מתנדבים בשירות לאומי או מתנדבים לשירות צבאי) ולא נעשית על-פי חובה שבדין.

מתנדבים בשירותי ביטחון והצלה

מתנדבים בשירות ההתגוננות האזרחית

סעיף 8 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, קובע שמתנדב בהגא צריך לחתום על הצהרת התנדבות ובה מפורטים: תפקידיו, סמכויותיו, חובותיו וזכויותיו. ישנה חובת הודעה מראש של 48 שעות על הפסקת ההתנדבות. הפסקת ההתנדבות מותנית בתנאים הקבועים בתקנות ההתגוננות האזרחית (הפסקת חברות בהגא), התשי"ב-1952, ובין היתר יכולה להיעשות מטעמים בריאותיים, אישיים או משפחתיים או לאחר שנת התנדבות בהודעה של חצי שנה מראש. אחריותו הפלילית ואחריותו לנזקים של המתנדב היא כשל עובד מדינה. לעניין גמלאות לנכים ולמשפחות חללים עבור מתנדב בהגא שנפגע תוך כדי ועקב תפקידו יראו אותו כאילו שירת בשירות צבאי. סעיף 8 לחוק מחיל את ההוראה לעניין גמלאות גם לגבי מתנדב בארגון עזר (מד"א, מכבי אש או ארגון הצלה אחר) שפעל לפי הנחיות הגא. סעיף 9 לחוק מפרט סמכויות חברי הגא שיש בהן פגיעה בזכויות, ואין מוקנות למתנדבים.

המשמר האזרחי

תקנה 3 לתקנות המשטרה (המשמר האזרחי), התשנ"ז-1996, קובעת שניתן לקבל למשמר האזרחי מי שנמצא "כשיר לכך בהתחשב בגילו, בריאותו, כישוריו, עברו, מהימנותו ואופיו ובלבד שאין בעיסוקו או בתפקידו ניגוד ענינים עם חברות במשמר או שאין מניעה אחרת לקבלו". מי ששוחרר משירות במשטרה בשל אי התאמה או על רקע משמעתני לא יוכל להתנדב במשמר האזרחי. תקנה 4 קובעת את התפקידים בהם ניתן להציב את מתנדבי

המשמר האזרחי ואת ההכשרה שיש להעניק למתנדבים. לפי תקנה 5 לתקנות נדרש מתנדב במשמר האזרחי להצהיר אמונים. תקנה 6 מסייגת את סמכויות המתנדב לעומת סמכויותיו של שוטר. תקנה 7 קובעת שהמתנדב יקבל תעודת מינוי שישתמש בה רק לצורכי תפקידו. תקנה 8 מתייחסת למדים, סמלים ותגים שנדרש ללבוש המתנדב. תקנה 10 קובעת כי המתנדבים כפופים לדין משמעת, וניתן להטיל עליהם עונש של אזהרה, נזיפה או הפסקת ההתנדבות. ניתן להשיג על החלטה בפני מפקד המשמר האזרחי. לפי תקנה 14 אם נדרש חבר משמר אזרחי להעיד בבית משפט על אירוע שקרה במסגרת תפקידו, יהיה זכאי לשכר של 106 ₪ ליום.

לפי סעיף 49 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הפסקת התנדבות תיעשה לאחר הודעה של 14 יום מראש של המתנדב או ביום שנמסרה לו החלטת מפקד המשמר ברשות מקומית. לפי תקנה 11 לתקנות קצין משטרה בכיר שהוסמך על-ידי מפקד המשמר יכול להחליט על הפסקת ההתנדבות, וניתן לערער על החלטתו לפני מפקד המשמר. לפי סעיף 7א לחוק העיטורים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר, תשל"ב-1972, מפכ"ל המשטרה "רשאי להעניק עיטור התנדבות על שירות של מתנדב שיש בו משום תרומה בלתי רגילה להשגת יעד מיעדי המשמר האזרחי, במעשה בודד או בגילוי התמדה או דבקות מופתית במטרה".

מתנדבים ברשות הארצית לכבאות והצלה

לפי סעיף 16 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, גם לכבאים מתנדבים ניתן לתת עיטור התנדבות (כמו למתנדבי המשמר האזרחי). לפי סעיף 17 לחוק ניתן להקים בנסיבות המתאימות יחידת כבאים המורכבת כולה מכבאים מתנדבים. ניתן להתנדב מגיל 15, אך לגבי מתנדב עד גיל 18 נדרשת הסכמת הוריו. ניתן לקבוע למתנדבים תנאי כשירות "לעניין השכלה, הכשרה מעשית ומקצועית, כושר גופני, מצב בריאותי ועמידה בבחינות". תנאי למינוי הוא שהמתנדב "לא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי להיות מתנדב". ועדת בוחנים נדרשת להמליץ על מינויו כמתנדב. יש הבחנה בין סמכויות כבאי לסמכויות כבאי מתנדב המסייע לו (למעט במקרה של יחידת מתנדבים עד להגעתו של כבאי לאירוע). לפי סעיף 18 לחוק חל על מתנדב דין משמעת של כבאים. מפקד יחידה שהוא כבאי יהיה רשאי להטיל עליו עונש של התראה, נזיפה או הפסקת התנדבותו בלבד, אם עבר עבירה לפי החוק. לפי סעיף 20 לחוק חל על מתנדבים האיסור שחל על עובדי מדינה בעניין קבלת מתנות. לפי סעיף 24 לחוק במידת הצורך, ניתן לגייס מתנדבים לאירוע מסוים.

שמירה ברשויות מקומיות

לפי סעיף 10 לחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), תשכ"א-1961, מי שאינו חייב בשמירה ברשויות מקומיות (בהן נקבע שיש צורך בהסדר כזה) יכול להתנדב למשימה ומי שחייב בשמירה יכול להתנדב למשמרות נוספות. יחולו לגבי המתנדב אותן זכויות וחובות החלות על מי שחייב בשמירה.

התנדבות בזמן מלחמה

תקנות העיטורים בצבא הגנה לישראל (אות מלחמת לבנון השניה – קביעת אזרחים זכאים), תשס"ח-2007, קובעות אפשרות לתת את האות לאזרחים שהתנדבו בזמן המלחמה. תקנות דומות הותקנו גם לגבי מלחמות אחרות.

התנדבות במגן דוד אדום

תקנון מגן דוד אדום, התשנ"ב-1992, מקים את "הועידה", אשר לפי סעיף 5 לתקנון "מהווה את הגוף היציג הנבחר של החברים המתנדבים של האגודה וכזאת היא תפעל לטיפוח ולחיזוק הקשר בין האגודה לבין החברים". תפקידיה של הועידה, בין היתר: לעודד את ההתנדבות במד"א, לבחור את רוב הנציגים במועצה (אשר יבחרו 4 חברים מתוכם לכהן בוועד הפועל של מד"א לפי סעיף 19), למנות ועדות עליונות לקבלת חברים ולמשמעת וועדת ביקורת (לענייני המתנדבים), "להמליץ בפני המועצה בכל ענין הקשור לנושא ההתנדבות והמתנדבים, לרבות קבלת חברים והוצאתם, פעילות חברתית ופעילות הדרכה" ולקבל דין וחשבון על פעילות מד"א. לפי סעיף 7 ועדת המשמעת העליונה רשאית לקבוע נהלי התנהגות ומשמעת למתנדבים.

מוסד נוסף של המתנדבים הינו סניף (קבוצה מקומית של מתנדבים), המנוהל על-ידי ועד הסניף (הנבחר על-ידי המתנדבים ומביניהם), ועניינו הפעלת מתנדבים (סעיף 40). לפי סעיף 42 תפקידו של ועד הסניף, בין היתר, לעודד גיוס מתנדבים חדשים ולטפח את רוח ההתנדבות באזור, לעודד פעילויות חברה ותרבות של המתנדבים וליזום שילובם בפעילות הקהילה.

לפי סעיף 33 מי שמעוניין להיות חבר מתנדב צריך להגיש בקשה עם המלצה של שני חברים או תושבים אחרים המהימנים על חברי ועד הסניף. כמו כן נדרש אישור רפואי והתחייבות לשנתיים "למלא את תפקידו בהתאם להוראות הממונים עליו ובהתאם למטרות האגודה - באמונה, ביושר, בהתנדבות ושלא על מנת לקבל שכר". המתנדבים נדרשים לעבור הכשרה, לעבור תקופת ניסיון של חצי שנה ולשלם דמי חבר. החברים מקבלים פנקס חבר. לגבי חברי נוער מד"א (מגיל 13 עד 18) נקבעו בסעיף 36 תנאים מקלים יותר, אך נדרשת גם הסכמת

הורים. לפי סעיף 37 גם עובד העמותה יכול להיות חבר מתנדב, אם הוא עובד ברבע משרה לפחות ומקדיש לפעולותיו כמתנדב מכסת שעות כפי שתיקבע על-ידי מד"א מעת לעת. עובד שהוא חבר מתנדב רשאי לבחור למוסדות העמותה אך אינו יכול להיבחר (אלא כנציג העובדים). לפי סעיף 38 תפקע החברות במד"א, אם התפטר בהודעה בכתב, אם הופסקה חברתו מטעמי משמעת או אם לא שילם דמי חבר שנה או לא מילא את מחויבויותיו כמתנדב לאחר התראה של 30 ימים. סעיף 39 קובע את הליכי המשמעת במד"א ואת דרכי הערעור.

העסקת מתנדבים בצה"ל

פקודת מטכ"ל 35.0311 קובעת את התנאים להעסקת מתנדבים בצה"ל. הפקודה מבוססת בעיקרה על תקנות הביטוח הלאומי, לעניין מטרות ההתנדבות. בפקודה מוקצה תקציב עבור העסקת המתנדבים שנועד לכסות החזר הוצאות נסיעה, תשלום דמי כיס עבור כל יום התנדבות והוצאות אחרות (כגון: תעודות וסמלים). כמו כן, המתנדבים רשאים לאכול בחדר האוכל הצבאי. המתנדבים מועסקים לפי רצונם ויכולתם ואינם כפופים לכללי המשמעת הצבאיים. נדרש אישור של קב"ט היחידה להעסקת מתנדבים להבטחת ביטחון מידע.

התנדבות פוליטית

לפי סעיף 28א לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, פעילות התנדבותית בשווי של עד 50,000 ₪ שאינה בגדר עיסוקו של המתנדב אינה נמנית בגדר הוצאות של מפלגה או מועמד ואינה נחשבת תרומה. לגבי בחירות לרשויות מקומיות אין מגבלת שווי לעניין פעילות התנדבותית (הנחיות הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (ניהול חשבונות), תשע"ג-2013).

התנדבות במערכת החינוך

לפי חוק שילוב סטודנטים במערכת החינוך, התשס"ה-2005, שר החינוך "יקבע תכנית לשילוב סטודנטים בפעילות חינוכית במוסדות חינוך מוכרים, בהתנדבות". הסטודנטים יקבלו נקודות אקדמיות בקורסי בחירה עבור ההתנדבות. לפי סעיף 2(9) לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, אחת ממטרות החינוך הממלכתי היא: "לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל".

התנדבות בתחום הגנת הסביבה

לפי סעיף 12 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, השר להגנת הסביבה או ראש רשות מקומית, לגבי תחום אותה רשות ובהסכמת מפקד מחוז במשטרת ישראל, רשאים למנות כל אדם להיות נאמן נקיון. נאמן נקיון רשאי לאחר שהציג תעודה לדרוש ממי שעבר לנגד עיניו עבירה על חוק שמירת הניקיון להזדהות בפניו. מי שנדרש להזדהות כאמור חייב לעשות כן. נאמני הניקיון מדווחים על העבירה לגורם המוסמך לתת הודעת קנס למי שעבר את העבירה.

מרכז סיוע

מרכז סיוע לבני משפחתם של נפגעי תאונות דרכים

לפי סעיף 3 לחוק נפגעי תאונות דרכים (סיוע לבני משפחה), התשס"ב-2002, "פעולות המרכז לפי חוק זה ייעשו, ככל האפשר, בעזרת מתנדבים מקרב בני משפחותיהם של נפגעי תאונות דרכים".

שירות ייעוץ לקשיש ולגמלאי

לפי תקנה 3א לתקנות הביטוח הלאומי (פתיחת סניפים ומינוי מנהליהם), התשל"ג-1973, למען שיפור השירות לקשישים ולגמלאים רשאית מנהלת המוסד לביטוח לאומי להקים בסניפי המוסד שירות יעוץ באמצעות מתנדבים. "שירות היעוץ יתן לקשישים ולגמלאים, ללא תשלום, מידע על זכויותיהם לפי החוק ועל השירותים החברתיים העומדים לרשותם באזור מגוריהם, ויסייע להם בדרך של מתן תמיכה חברתית, עידוד וביקורי בית." לפי תקנה 3ד לתקנות "המוסד יתן למתנדבי שירות היעוץ, במועדים ובהיקף שייקבע, הכשרה הנדרשת לביצוע פעולות ההתנדבות, ויעניק למתנדב, המבצע את פעולות ההתנדבות, סמל ותעודה המעידים על היותו מתנדב בשירות היעוץ."

שיקום אסירים במסגרת הרשות לשיקום האסיר

תקנות הרשות לשיקום האסיר (פיקוח על יחידים וגופים מתנדבים העוסקים בשיקום אסירים), התש"ן-1990, קובעות תנאים להתנדבות בשיקום אסירים במסגרת הרשות. תקנה 1 מסדירה קבלת תעודת מתנדב. תקנה 2 קובעת שלאחר פנייתו של המבקש להתנדב תדרוש ממנו הרשות פרטים ותזמן אותו לראיון. תקנה 3 קובעת כי ניתן להתנות את ההתנדבות ואת חידושה בתנאים, לרבות קבלת הדרכה והשתלמות מקצועית. תקנה 4 קובעת כי הרשות רשאית לבטל תעודת התנדבות לפי שיקול דעתה.

ייצוג בתביעות קטנות

סעיף 63 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, מאפשר ייצוג בבית המשפט לתביעות קטנות על-ידי ארגון שקבע שר המשפטים או על-ידי אדם שאינו עוסק בייצוג בדרך קבע, הייצוג אינו נעשה במהלך עסקיו הרגיל של המייצג ואינו נעשה בתמורה. לפי סעיף זה פועלים הארגונים המסייעים בבית המשפט לתביעות קטנות.

התנדבות במסגרת עסקים

לפי [הקוד לניהול חברתי בעסקים](#) של מעלה חלק מהקריטריונים למעורבות של עסק בקהילה:

- הפירמה מעודדת את עובדיה להתנדב בקהילה, ומנהלת תוכנית התנדבות עובדים, המאפשרת לכל עובד להתנדב במסגרת תחומי המעורבות החברתית - אותם הגדירה הפירמה לעצמה.
- הפירמה מקצה לעובדיה זמן להתנדבות בקהילה על חשבון הפירמה.
- מעורבות העובדים בקהילה מהווה חלק במכלול הגורמים להערכה האישית של כל עובד.

התנדבות בוועד מנהל של עמותה ובוועדת ביקורת

תחום התנדבות נוסף בחברה האזרחית המוסדר בחקיקה הינו התנדבות בוועד מנהל של עמותה ובוועדת הביקורת. בעמותות רבות הוועד המנהל הינו מתנדב ומשקיע רבות בקידום מטרות העמותה. עמותות זקוקות מאד לחברי ועד מנהל שיובילו אותן ויסייעו לפעילותן ולחברי ועדת ביקורת שיקפידו על תקינות התנהלותן. סימן ב' לחוק העמותות, התש"ם-1980 מסדיר את סמכויותיו של הוועד המנהל וסימן ג' מסדיר את מינוי ועדת הביקורת. בשנת 2009 נקבעו תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשס"ט-2009, המאפשרות מתן גמול כספי לממלאי תפקיד אלה. לכאורה, אפשרות זו מאפשרת לתגמל חברי ועד מנהל וועדת ביקורת וכך לעודד פעילות חשובה זו. עם זאת, בהליכי החקיקה בכנסת של תקנות אלו עלו מצד הארגונים המייצגים את החברה האזרחית טענות שדווקא מתן גמול עלול לפגוע ברוח ההתנדבות המאפיינת את החברה האזרחית ולהקשות על עמותות שאינן יכולות להרשות לעצמן לשלם את הגמול.

נספח – חקיקה מרכזית בעניין התנדבות בישראל

מתוך נבו :

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995

פרק י"ג: תגמולים למתנדבים

287. לענין פרק זה, "מתנדב" - אחד מאלה :

[מתנדב 198ה]

(1) מי שפעל בהתנדבות, שלא בשכר, למען זולתו, על פי הפניה מאת משרד ממשלתי, המוסד, רשות מקומית, ההסתדרות הציונית העולמית או הסוכנות היהודית לארץ- ישראל או מאת גוף ציבורי אחר שאישר השר לפי כללים, מבחנים, תנאים וסייגים שנקבעו באישור ועדת העבודה והרווחה, ובלבד שהתנדבות מחוץ לישראל תוכר רק בסוגי מקרים שאישר השר בצו ; לענין זה, "הפניה" - הפניה מוקדמת שנעשתה למטרות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית ונקבעו באישור ועדת העבודה והרווחה, ובתנאים ובסייגים שנקבעו כאמור ;

(2) מי שממלא, ללא שכר, חובת אבטחה לפי חיקוק, לרבות אימונים, סריקות, שמירה וכל פעולה אחרת הדרושה לביצוע האבטחה, שלא אגב שירותו לפי חוק שירות בטחון ;

(3) מי שהושיט עזרה לזולתו לפי חובתו על פי דין ;

(4) מי שעושה עבודה ציבורית או שירות לציבור לפי סימנים ב'1 או ד'1 לפרק ו' של חוק העונשין ;

(5) מי שעשה בהתנדבות, שלא בשכר, פעולה להצלת חייו או רכושו של הזולת, לפי כללים שנקבעו באישור ועדת העבודה והרווחה, והמוסד הכיר בפעולתו לאחר מעשה ;

(6) חבר מתנדב, שלא בשכר, של מגן דוד אדום בישראל ;

(7) חבר מתנדב, שלא בשכר, של ארגון לעזרה ראשונה, למניעת נזקים לגוף או לרכוש או לטיפול בחולים או באנשים שאינם מסוגלים לטפל בעצמם, או חבר מתנדב, שלא בשכר, בארגון המטפל בקבורה, ובלבד שהשר אישר את הארגון בהודעה שפורסמה ברשומות ;

(8) מתנדב כהגדרתו בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, או מי שגויס לפי סעיף 24 לחוק האמור ;

(תיקון מס' 142)
תשע"ב-2012

(9) (פקעה) ;

הוראת שעה
תשס"ד-2004

(10) מי ששמרת בשירות אזרחי כהגדרתו בסעיף 6(א) לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.

(תיקון מס' 98)
תשס"ז-2007

288. בפרק זה -

[הגדרות 198ה]

"תלויים" - כמשמעותם בסעיף 130 ;

"שכר" - שכר בעד עבודה שממנו מגיעים דמי ביטוח.

289. מתנדב שנפגע תוך כדי פעולת ההתנדבות ועקב פעולה זו, יחולו עליו ועל התלויים בו, לפי הענין, הוראות פרק ה' בשינויים המחוייבים ; לענין זה יראו גם פגיעה שאירעה למתנדב בדרך

הזכאות לגמלאות

[1198]

למקום שבו מבוצעת פעולת ההתנדבות או בחזרה ממנו, אף שלא ממעונו או למעונו, כפגיעה לפי הפרק האמור, ובלבד שהתקיימו שאר התנאים כאמור בסעיף 81.

290. (א) היה המתנדב עובד או עובד עצמאי ערב הפגיעה, יחושבו הגמלאות שישולמו לו או לתלויים בו לפי ההכנסה המשמשת בסיס לחישוב הגמלה לפי פרק ה', אך לא פחות ממחצית הסכום הבסיסי כפול שלוש (בסעיף זה - הכנסת המינימום); לא היה המתנדב עובד או עובד עצמאי ערב הפגיעה - יחושבו הגמלאות כאמור כאילו הכנסתו ברבע השנה שקדמה לפגיעה היתה הכנסת המינימום.

דרכי חישוב הגמלאות [198] ת

הצמדת גמלאות תשס"ג-2003 ת

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), לא יינתנו גמלאות בכסף בעד פרק הזמן שלפני הגיע המתנדב לגיל 14, ואילו לגבי פרק הזמן שבין גיל 14 לבין גיל 18 תחושב הגמלה בכסף לפי ההכנסה מעבודה או ממשלח יד או על פי הניתן לאדם המצוי בהכשרה מקצועית כאמור בסעיף 75(א)(3), הכל לפי הסכום הגבוה יותר.

(ג) נפטר המתנדב כתוצאה מהפגיעה, לא יהיו התלויים בו זכאים לגמלאות לפני המועד שבו היה מגיע הנפטר לגיל 14 אילו נשאר בחיים.

291. אוצר המדינה ישפה את המוסד, על פי דרישתו, בשל כל הוצאה שהוציא למתן גמלאות לפי פרק זה ובשל החלק היחסי מההוצאות המינהליות של המוסד הנובעות מביצוע הוראות פרק זה.

מימון [198] ת

292. זכה המוסד בפיצויים לפי הוראות סימן ד' לפרק י"ד כשהנפגע היה מתנדב, יועבר סכום הפיצויים לאוצר המדינה.

העברת כספים לאוצר המדינה [198] ת

293. הארגונים המנויים בלוח י"ד ייחשבו כארגונים מאושרים לפי סעיף 287(7).

ארגונים מאושרים [תשל"ו 37(א)]

294. הוראות פרק זה יחולו גם על מי שערב ביטול החיקוקים המנויים בלוח ט"ו היו זכאים לפיהם ולולא בוטלו היו ממשיכים להיות זכאים לפיהם.

זכאים ישנים [תשל"ו 37(ב)]

295. שר האוצר, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, יתקין תקנות בענין תשלום פיצויים מאת אוצר המדינה למי שנפגע או שניזוק, או לתלויים בו, מעוולה שנעשתה בידי מתנדב תוך כדי פעולת ההתנדבות ועקב פעולה זו ואין לו זכות לפיצויים מאדם אחר זולת המתנדב; בסעיף זה, "עוולה" ו"תלויים" - כמשמעותם בפקודת הנזיקין.

פיצויים בשל פגיעת מתנדב [תשל"ו 38]

תקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), תשל"ח-1978

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 287 ו-400 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

תק' תשס"ב-2002

1. (א) אלה המטרות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית לענין התנדבות לפי סעיף 287(1) לחוק:

מטרות ההתנדבות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית תק' תשס"ב-2002

(1) הנחלת הלשון העברית;

(2) ביעור הבערות;

(3) חינוך מבוגרים;

(4) טיפול חינוכי וחברתי בקידום משפחות, ילדים או נוער;

(5) קליטת עולים;

- (6) שירותי ייעוץ לתושבים ולתיירים ;
- (7) (א) טיפול בקשישים, בנכים ובחולים, או במשפחותיהם ;
- (7) (ב) עזרה בדרך של אחזקת מעונות או מוסדות של קשישים, נכים או חולים ;
- (8) טיפול במשפחות שכולות ;
- (9) עזרה לקיבוצים, לישובים חקלאיים או לישובי ספר בדרך של שמירה, ביצורים, עבודות בענפי המשק, או בדרך של פעולות הדרכה חקלאית או הדרכה אחרת, ובלבד שתקופת ההתנדבות של המתנדב בפעולות לפי פסקה זו הינה ארעית ואינה עולה על ששה שבועות רצופים ;
- (10) טיפול בחיילים ובמשפחותיהם ;
- (11) סיוע למערכת הבטחון בעבודות ביצורים, עבודות במחסני חירום, עבודות בסדנאות או בעבודה אחרת במחנות צה"ל וביחידותיו ובמיתקני המשטרה וביחידותיה ;
- (12) התנדבות שלא בשכר לשירות עבודה כמשמעותו בסעיף 1 לחוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967 ;
- (13) אבטחת מוסדות חינוך או מוסדות ציבור ;
- (14) אבטחת פעולות חינוכיות, לרבות אבטחת טיולים וליוויים ואבטחת מסעות גדנ"ע וליוויים ;
- (15) גמילה מסמים, מעישון או מאלכוהול ;
- (16) מניעת עבריינות ;
- (17) שיקום אסירים וטיפול במשפחות אסירים ;
- (18) פעולות תרבות על ידי אמנים מתנדבים ביחידות ובמחנות צה"ל או פעולות כאמור בישובי ספר בתקופה שבה מתנהלות באותו איזור פעולות איבה ;
- (19) שירות לאומי בהתנדבות כמשמעותו בתקנה 2(א) לתקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002 ;
- (20) החזקת ילד או בוגר שהוא פסול דין, בידי אב ואם, שאושרו לגביו כמשפחת אומנה, על ידי משרד העבודה והרווחה ; לענין זה, "החזקה" - בכל שעות היממה ;
- (21) הנצחת זכר השואה וחלליה ;
- (22) פעילות למען איכות הסביבה, שמירת הטבע והגנה על בעלי חיים, על פי הפניה של משרד ממשלתי, המוסד, רשות מקומית, ההסתדרות הציונית העולמית או הסוכנות היהודית לארץ ישראל, או פעילות כאמור שאירגן גוף ציבורי אחר כמשמעו בסעיף 287 לחוק ושמקומה ומועדה נקבעו מראש.
- (ב) כל מטרה ממטרות ההתנדבות המנויות בתקנת משנה (א) כוללת גם ייזום, הכנה, ארגון, מינהל ועידוד ההתנדבות, לרבות גיוס משאבים לאותה מטרה.
2. פעולה של אדם כמתנדב, המיועדת כולה או בעיקרה למען בן-משפחתו או בן משפחה של בן זוגו, או שדרך ביצועה נוגדת את הסדר הציבורי, לא תיחשב התנדבות לענין תקנות אלה.
3. (א) שר העבודה והרווחה יאשר גוף ציבורי לענין סעיף 287(1) לחוק אם התמלאו בו כל אלה :

- (3) תיאור האירוע שבו נגרמו הפגיעה או הנזק ;
- (4) שמותיהם ומעניהם של עדים שנכחו במקום האירוע ;
- (5) סכום הפיצויים הנתבע ואופן חישובו.
- (ב) לתביעה יצורפו -
- (1) תצהיר המאמת את העובדות הכלולות בתביעה ;
- (2) ההוכחות או הטענות שאין לתובע זכות לפיצויים מאדם אחר זולת המתנדב.
- (ג) היה התובע תלוי בנפגע או בניזוק, כמשמעותו בפקודת הנזיקין [נוסח חדש], יצרף ראיות להוכחת תלותו.

3. יושב ראש הועדה שנתמנתה לפי תקנה 1 יעביר למתנדב העתק מן התביעה על מצורפיה ויתן הזדמנות לתובע ולמתנדב להשמיע טענותיהם לפני הועדה ; הוא ימציא להם בכתב את ההחלטה המנומקת של המדינה.

שמיעת טענות
והחלטה

הפיצויים שאוצר המדינה ישלם לפי סעיף 38 לחוק לא יעלו -

- (1) בשל נזק גוף - על סכום שנפגע בתאונת דרכים זכאי לקבל לפי סעיף 4 לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975 ;
- (2) בשל נזק אחר - על הסכום המשתלם לפי סעיף 36 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961, בשל נזק מלחמה ונזק עקיף.

תקנות הביטוח הלאומי (פעולת התנדבות להצלת חייו או רכושו של הזולת), תשנ"א-1991

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 198 ו-242 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968 (להלן - החוק), ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה :

ת"ט תשנ"ב-1991

1. לענין פסקה (4) בהגדרת "מתנדב" שבסעיף 198 לחוק, תחשב כפעולת התנדבות פעולה בהתנדבות שלא בשכר, שעשה אדם -

פעולת התנדבות

(1) להצלת חייו של הזולת, בנסיבות שבהן סביר להניח, כי סכנה של ממש מאיימת באופן מיידי על חייו של הזולת ;

(2) להצלת רכושו של הזולת, בנסיבות שבהן סביר להניח, כי סכנה של ממש מאיימת באופן מיידי על עצם קיומו של הרכוש.

2. על אף האמור בתקנה 1, לא יראו כפעולת התנדבות פעולה שעשה אדם -

(1) להצלת רכושו או רכוש של בן זוגו, בנו או בתו, הורהו, אחיו או אחותו, או בן זוגו של כל אחד מאלה, או רכוש שהם עושים בו שימוש ;

(2) בנסיבות בהן הוא עצמו גרם או ניסה לגרום במתכוון את הסיכון לחייו או לרכושו של הזולת.

3. כפעולת התנדבות לענין פסקה (4) בהגדרת "מתנדב" שבסעיף 198 לחוק, תחשב גם פעולה בהתנדבות שלא בשכר שעשה אדם בחיפוש אחר נעדר לפי פניה של משטרת ישראל או צבא הגנה לישראל.

חיפוש אחר נעדרים

צו הביטוח הלאומי (סוגי מקרים של התנדבות מחוץ לישראל), תשמ"ז-1987
בתוקף סמכותי לפי סעיפים 287 ו-400 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-
1995, אני מצווה לאמור:

צו תשס"ב-2002

1. בצו זה:

"תקנות המתנדבים" - תקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), תשל"ח-1978;

"אזור" - יהודה ושומרון וחבל עזה;

"ישוב" - ישוב חקלאי שהוקם בעזרת המחלקה להתיישבות של ההסתדרות הציונית
וישוב עירוני שהוקם בסיוע המינהל לבניה כפרית וישובים חדשים שבמשרד השיכון, והכל כשהוא
באזור המוחזק בידי צבא הגנה לישראל.

2. סוגי מקרים מאושרים של התנדבות מחוץ לישראל לענין סעיף 287 לחוק יהיו כל אחד
מאלה:

סוגי מקרים מאושרים
של התנדבות מחוץ
לישראל

(1) פעולות התנדבות שלא בשכר למען הזולת שנעשו בישוב שבאזור, על פי הפניה כאמור
בסעיף 287 לחוק, לאחת מהמטרות המנויות בתקנה 1 לתקנות המתנדבים;

צו תשמ"ז-1987
צו תשס"ב-2002

(2) פעולות התנדבות שלא בשכר, למען הזולת, שאושרו לפי תקנה 1(2) לתקנות הביטוח
הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב-2002;

צו תשס"ב-2002

(3) פעולות התנדבות שלא בשכר, שנועדו לקידום ולעידוד העליה לישראל, ושנעשו לפי הפניה
מהסוכנות היהודית לתקופה שלא עלתה על 21 ימים רצופים, ובלבד שלא נתקיימו יחסי עובד
ומעביד בין המתנדב לבין הסוכנות היהודית בתקופה שקדמה בתכוף לביצוע ההתנדבות, או
בתקופה שבתכוף לאחר ההתנדבות.

צו תשס"ה-2005

3. צו הביטוח הלאומי (סוגי מקרים של התנדבות מחוץ לישראל), תשל"ז-1977 - בטל.

ביטול

<p>תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות של מתנדב במוסד ציבורי), תשס"ז-2007 בתוקף סמכותי לפי סעיפים 31 ו-243 לפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה), ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:</p>	
<p>1. בתקנות אלה – "הוצאה" – כהגדרתה בתקנות הכלליות; "התקנות הכלליות" – תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972; "מוסד ציבורי" – כהגדרתו בסעיף 9(2) לפקודה, ששר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת קבע אותו לענין סעיף 46 לפקודה, ושתקנונו מסדיר הפעלת מתנדבים; "מתנדב" – יחיד שמתקיימים לגביו שני אלה:</p> <p>(1) הוא עושה פעילות התנדבותית לקידום המטרות הציבוריות של המוסד הציבורי;</p> <p>(2) לא היתה לו הכנסה מהמוסד הציבורי, במישרין או בעקיפין, או כל תמורה או טובת הנאה אחרת, למעט לכיסוי הוצאות שהוציא, במישרין או בעקיפין, לצורך מימוש המטרות הציבוריות של המוסד הציבורי.</p>	<p>הגדרות</p>
<p>2. הוצאה שהוציא מתנדב לצורך מימוש מטרותיו של מוסד ציבורי תותר למתנדב בניכוי, עד גובה הסכום ששילם לו המוסד הציבורי כהחזר הוצאותיו.</p> <p>3. (א) הוצאות שהוציא מתנדב לצורך מימוש המטרות הציבוריות של מוסד ציבורי לפי תקנה 2, יראו אותן כהוצאות המוסד הציבורי, והן יותרו למוסד הציבורי בניכוי לענין סעיפים 3(ז) ו-181 לפקודה, בהתאם לקבוע בתקנות הכלליות.</p> <p>(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), ההוצאות המפורטות להלן שהוציא מתנדב לצורך מימוש המטרות הציבוריות של מוסד ציבורי לפי תקנה 2, יראו אותן כהוצאות המוסד הציבורי, והן יותרו למוסד הציבורי בניכוי לענין סעיפים 3(ז) ו-181 לפקודה, כלהלן:</p>	<p>הוצאה של מתנדב</p> <p>התרת הוצאה בשל הוצאות מתנדב למוסד ציבורי</p>
<p>(1) הוצאות כיבוד קל שהוצאו במקום מגוריו של המתנדב או במקום פעילותו ההתנדבותית, בסכום שלא יעלה על 24 שקלים חדשים לאדם באירוע;</p> <p>(א1) הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית ששימשה את המתנדב לשם נסיעה למקום פעילותו ההתנדבותית, בסכום שלא יעלה על 200 שקלים חדשים לחודש;</p> <p>(2) הוצאות לרכישת דלק המשמש למתנדב לשם נסיעה למקום פעילותו ההתנדבותית, בסכום שלא יעלה על 600 שקלים חדשים לחודש בניכוי הסכום שהותר לפי פסקה (א1), לאותו חודש;</p> <p>(3) הוצאות בשל שיחות טלפון מביתו או מרדיו טלפון נייד, בסכום שלא יעלה על 100 שקלים חדשים לחודש.</p>	<p>תק' תשס"ט-2009</p> <p>תק' תשס"ט-2009</p> <p>תק' תשס"ט-2009</p> <p>תק' תשס"ט-2009</p>
<p>4. הסכומים הנקובים בתקנה 3 יתואמו על פי סעיף 120ב לפקודה כאילו היו הנחות סוציאליות ויעוגלו לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 10 שקלים חדשים.</p> <p>5. (א) על אף האמור בתקנות 2 ו-3, לא יותרו בניכוי ההוצאות המפורטות בהן, אלא אם כן נתקיימו שני אלה:</p>	<p>עדכון סכומים</p> <p>הוכחה, רישום ומסירת דוחות</p>

(1) המוסד הציבורי והמתנדב הגישו מסמכים או קבלות לאימות הוצאות, להנחת דעתו של המנהל, וכן כל הוכחה נדרשת אחרת לפי בקשת המנהל;

(2) המוסד הציבורי הגיש, לא יאוחר מיום 31 במרס של כל שנת מס, הודעה לפקיד השומה, בטופס שקבע המנהל, הכוללת את פרטיהם האישיים של כל המתנדבים במוסד הציבורי בשנת המס הקודמת, ולגבי כל מתנדב שהמוסד הציבורי החזיר לו הוצאות – את פירוט הוצאות וסכומן לגבי כל רבעון בשנת המס הקודמת.

(ב) המוסד הציבורי ייתן לכל מתנדב אישור על הוצאות שהחזיר לו בשנת המס הקודמת; אישור כאמור יכלול את סכומי ההוצאות, מטרת ההוצאה, מועד התשלום על ידי המתנדב ומועד התשלום למתנדב על ידי המוסד הציבורי, הכל כפי שייקבע בטופס שייקבע המנהל.