



**הצעדים להגברת הפיקוח על אגודות  
עות'מאניות, על רקע העברת סמכויות  
הפיקוח ממשרד הפנים למשרד  
המשפטים**

נייר עמדה

תגובה לקול הקורא שפורסם על ידי משרד המשפטים

יוני 2018 | תמוז התשע"ח



## תקציר מנהלים

העברת סמכויות הפיקוח שבחוק העות'מאני על אגודות משנת 1909, ממשרד הפנים למשרד המשפטים, טומנת בחובה הזדמנות נדירה וחד פעמית להחיל על אגודות פיקוח ושקיפות, ואף לתמרצן להיהפך לעמותות. בנייר זה, נביע את התייחסותנו ביחס למהלכים הדרושים למיצוי סמכויות הפיקוח הקיימות, ונתייחס לצעדים שיקדמו צמצום מספר האגודות העות'מאניות והכחדתן הסופית. נשמח לפרט בהרחבה על הצעדים המנויים בנייר בפגישה. בין הצעותינו, ניתן למנות את הצעדים הבאים:

- הגדרת רגולטור ברשות התאגידיים, שיקבל את כלל סמכויות הפיקוח, אכיפה ואסדרה על אגודות עות'מאניות, וכן המשאבים מתאימים לעריכת ההסדרה הראשונית של התחום.
- החלת חובת דיווח הדומות לאלו החלות על עמותות לכלל האגודות; והחלת חובות דיווח הדומות ככל הניתן לאלו החלות על חברות ציבוריות לאגודות המקבלות הטבות כלכליות מהרשויות, המבצעות תפקידים ציבוריים, שהיקף פעילותן רחב, או שחשופות באופן מוגבר לניצול לצורכי הלבנת הון והעלמת מס.
- יצירת "מרשם אגודות" נגיש לציבור הרחב, שהימצאות בו תהווה תנאי להמשך פעילותה של האגודה. כך, יבוצע הליך של פירוק או מחיקה לאגודות שלא ירשמו במרשם.
- עדכון החוק ופרשנותו במקומות הרלוונטיים, לרבות: עדכון הסכומים המנויים בו; הבהרה למי ניתנת כל סמכות המצויה בו; הסדרת הפרוצדורה למחיקת אגודה וכינון סמכות להגשת בקשה לפירוק אגודות.
- נקיטת צעדים לתמרוץ אגודות להפוך לעמותות, לרבות: שלילת תמיכה תקציבית והטבות מס הניתנות לאגודות, עמידה קפדנית על ההגבלות שבחוק, וקידום תיקון חקיקה שיחיל את חוק העמותות על ארגוני עובדים ויקבע הוראת מעבר מחייבת.

המסמך חובר על ידי יוני זירנו, רכז מחלקת כלכלה ומחקר, ועו"ד נילי אבן-חן, מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع باقا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

1. מזה שמונה שנים פונה התנועה לאיכות השלטון לגורמים שונים בעניין הסדרת הפיקוח על אגודות עות'מאניות (להלן: "האגודות"). המדובר באגודות שלא למטרות רווח שהוקמו מכוח החוק העות'מני על אגודות משנת 1909 (להלן: "החוק" או "החוק העות'מני"), שאינן מתנהלות תחת פיקוח רגולטורי כלשהו אף על פי שבין האגודות העות'מאניות ניתן למנות את הגופים החזקים והגדולים במשק, ושחלקן מקבלות תמיכה רחבת היקף מכספי ציבור; ושבמצטבר מנהלות עשרות – אם לא מאות – מיליארדי שקלים.
2. התנועה לאיכות השלטון מברכת על המהלך להעברת סמכויות הפיקוח המצומצמות שבחוק העות'מני על אגודות למשרד המשפטים ולרשות התאגידים. נייר זה כולל את הצעדים שיש לנקוט ליצירת מינימום הכרחי של פיקוח רגולטורי על האגודות, בהמשך לקול הקורא שהופץ על ידי משרד המשפטים בנושא ובהתאם לחלוקה המנויה בו.<sup>1</sup>
3. בהמשך הנייר, נתייחס לתכליות נוספות שבראייתנו על המהלך להשיג ושאינה מנויה בקול הקורא שהופץ, בדמות תימרוץ אגודות עות'מאניות להיפך לעמותות, בהתאם לתכלית המקורית של חוק העמותות, התש"ם-1980 שביקש להכחיד את המסגרת הנורמטיבית העות'מאנית של ארגונים ללא כוונת רווח.

## **א. סוג המידע שאגודות עות'מאניות יחויבו להעביר במסגרת דיווח ראשוני וחד פעמי:**

- א.1. לשיטתנו, על הרשם לפעול במטרה להשוות את חובת הדיווח המוטלת על אגודה, לכל הפחות לחובת הדיווח המוטלת על עמותה. על כן, ומעבר לסוגי המידע המנויים בקול הקורא, יש לקבוע שבשלושת פנקסי האגודה,<sup>2</sup> יפורטו:
  - א.1.1. שמות חברי האגודה ותיאוריהם, תאריך כניסתם אליה – על תיאור נושאי המשרה לכלול התייחסויות לניגודי עניינים אפשריים של נושאי משרה בתאגיד עם פעילותו, ולהליך מינוי נושאי המשרה באגודה.<sup>3</sup> זאת, מתוקף סמכות ה"ממונה" לדרוש את הפנקס המכיל את תיאורם של חברי האגודה (סעיף 7 לחוק).
  - א.1.2. החלטות הועד המנהל של האגודה, חליפות המכתבים שלו והודעות שפרסם לחברי האגודה – בפרט, יש לדרוש מכל אגודה לקבל את תקנוניה ומסמכים הנוגעים למבנה

<sup>1</sup> "קול קורא והזמנה לשיח עם בעלי העניין והציבור: אגודות עות'מאניות – הגשת דיווחים לגבי פעילותן" משרד המשפטים (28.05.2018)

<sup>2</sup> על פי סעיף 7 לחוק העות'מני אגודות מחוייבות בניהול 3 פנקסים ובהצגתם לרשויות שיפוטיות או מנהליות על פי דרישה.

<sup>3</sup> לשם המחשה, בחוק החברות, חובת האמונים המוטלת על דירקטור מחייבת אותו להימנע ממצב של ניגוד עניינים בין טובת החברה לטובתו; ויש מגלה במינוי גורמים מפקחים – בעמותות כמו גם בחברות – המצויים בניגוד עניינים. (להרחבה ראו סעיפים 254, 345כד3 בחוק החברות, התשנ"ט-1999)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع باقا 208, القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207, القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



התאגידי שלה; את עסקאות בעלי העניין שנערכו על ידי האגודה במהלך השנתיים האחרונות; ואת ההליכים הפרוצדורליים שנקטו על מנת לרפא את ניגודי העניינים האפשריים בעסקאות מסוג זה.

יוער, כי לעיגון חובת הדיווח ניתן להתבסס על סעיף 6 לחוק, המטיל חובת דיווח לממונה על המחוז על אגודה על כל תיקון או שינוי בתקנות היסודיות של האגודה, בהרכב ועד הנהלתה או במקום מושבו.

א.1.ג. חשבון מפורט של ההכנסות וההוצאות של האגודה, שנערך על פי הכללים החשבונאיים המחייבים ונחתם על ידי רו"ח מבקר – מוצע לקבוע כי הדוחות הכספיים יערכו בהתאם לכללים שנקבעו על ידי המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות במסגרת "כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"רים – נוסח משולב של גילוי דעת מספר 69" (מעודכן 2009), אשר חלים על אגודות עות'מאניות לפי סעיף ההגדרות.<sup>4</sup> כך, הן ביחס לסוגי המידע המוצג, לדרך חישוב הנתונים, ולאופי הצגתו.

יש לדרוש כי רואה חשבון יחתום על הדוחות החשבונאיים של האגודות בהתאם לדרישות הקיימות על כלל הגופים במשק; שהחשבון יפרט גם החזקות בניירות ערך של תאגידיים. ככל שאגודה הינה בעלת שליטה בתאגיד, יש להחיל את חובות הגילוי של האגודה גם על תאגידיים שהאגודה הינה בעלת השליטה בו.

א.1.ד. יש לדרוש מהאגודות להתייחס לשאלה האם הן נחשבות כ"אגודה לתועלת הציבור" – לפי סעיף 17 לחוק העותומני, אגודה תיחשב כ"אגודה לתועלת הציבור", הכשירה לכלל פעולה אזרחית, רק בהינתן אישור משר הפנים. יובהר, כי ככל שאגודה לא קיבלה אישור כאמור, כשירותה המשפטית מוגבלת בהתאם לסעיף 8 לחוק, המעניק לאגודות רשימת כשירויות משפטיות מצומצמת ביותר.<sup>5</sup> על כן, אכיפה קפדנית של סעיף זה מהווה כלי מרכזי לתמרוץ אגודות להיחפץ לעמותות.

מוצע לגבש נוהל למתן אישור לפי סעיף 17 לחוק, שיכלול חיוב כלל האגודות המעוניינות בכשירות משפטית מלאה להגיש בקשות כאלו, להגביל את תוקף האישור לשנה בלבד, שבסיומה האגודה תידרש להגיש בקשה לחידושו, ולהחיל במסגרת פרוצדורת הבקשה ואישור הכשירות המשפטית חובות גילוי ודיווח נרחבות.

א.1.ה. יש לדרוש לקבל מאגודות פירוט של כלל המתנות או התרומות שקיבלו – על פי סעיף 17, אגודה רשאית לקבל "מתנה או צוואה" (לשון החוק) רק אם קיבלה לכך רישיון מיוחד

<sup>4</sup> וראו סעיף 6 לגילוי הדעת, הזמין בכתובת:

[www.icpas.org.il/wp-content/uploads/2009/10/JIZVLC6272mesulvgiludat69\\_09.pdf](http://www.icpas.org.il/wp-content/uploads/2009/10/JIZVLC6272mesulvgiludat69_09.pdf)

<sup>5</sup> סעיף 8 לחוק, קובע: שאגודה שמסרה דיווח בהתאם לסעיף 6, תהיה רשאית להופיע כתובעת או נתבעת בבית המשפט, ולרכוש ולנהל: תמיכות ממשלתיות; מיסים המורמים מחבריה בהיקף של עד 24 לירות; המקום המיועד למושב הנהלת החברה ואספות החברה; ונדל"ן הנחוץ להגשמת המטרה שקבעה לה האגודה בתקנותיה. **הסעיף אוסר על החזקה של נדל"ן שלא עונה על תנאים אלו.**

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع بافا 208, القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



מהשר. עוד על פי הסעיף, נדל"ן שהתקבל במתנה, ושאינו לאגודה צורך בו לפי תפקידה – הנכסים ימסרו לרשות אשר תכריז מהו פרק הזמן במסגרתו על האגודה למכור את הנכס.

2.א. יצירת "מרשם אגודות" נגיש לציבור הרחב, שהימצאות בו תהווה תנאי להמשך פעילותה של האגודה, על בסיס הדיווח הראשוני שיימסר. בכך, יצומצם באופן משמעותי הסיכון הנשקף כיום בשימוש בשלדים תאגידיים של אגודות שאינן פעילות להלבנת הון. יוער, כי כינון מרשם יעמוד בקנה אחד עם המלצות בין-לאומיות למניעת הלבנת הון.<sup>6</sup> בשל היקף התופעה, ניתן לקבוע תקופת מעבר של שנתיים שרק לאחריה הרישום יהפוך לקונסטיטוטבי, אולם יש להימנע מהארכתו פרק זמן נוסף.<sup>7</sup> לצורך כך, נדרשות מספר פעולות:

2.א. קביעה כי רישום במרשם הינה תנאי לתוקף האגודה – לפי סעיף 12, "אגודות שלא תודענה על דבר היווסדם לרשות, ע"י מסירת הודעה בהתאם לסעיף 2 ו-6 ייאסר קיומם ע"י הרשות". בראייתנו, הסמכה זו, מספקת על מנת לקבוע שרישום במרשם הינו תנאי לעצם תוקפה של האגודה.

יוער, כי סעיף 14 מעגן את פרוצדורת חלוקת הרכוש של אגודה שנאסרה בקיום, באופן המונע היווצרות בעיות הנוגעות לבעלות על הקניין שהיה ברשות האגודה שפורקה או נמחקה משום שלא נרשמה במרשם.

2.א.ב. יצירת סנקציה שעיקרה פירוק אגודה שלא נרשמה במרשם – מוצע כי אגודה שלא תגלה את דבר קיומה ושלא תירשם במרשם, תופנה להליך פירוק בבית המשפט על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לסמכות שניתנה לו בחוק העמותות (על הסדרת הליך הפירוק ראו הרחבה בהמשך). מוצע להאציל את הסמכות הנתונה ליועץ המשפטי לממשלה גם לממונה על אגודות עות'מאניות, בהתאם לסמכות הרשם ביחס לעמותות (על הממונה על אגודות עות'מאניות ראו פירוט בהמשך).<sup>8</sup>

2.א.ג. לחלופין, מחיקת אגודות שלא נרשמו במרשם – בהתאם לסמכות הרשם בסעיף 62 לחוק העמותות (על הסדרת הליך המחיקה ראו הרחבה בהמשך). יוער, כי להבנתנו, הליך

<sup>6</sup> ניהול מרשם כאמור מתיישב עם המלצות ארגון (FATF) Financial Action Task Force למניעת ניצול ארגונים ללא מטרת רווח להלבנת הון או מימון טרור, וראו התייחסות בדוח שנתי 2016 של מבקר המדינה, בעמוד 1006.

<sup>7</sup> כיום, מתשובת משרד הפנים לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי התנועה לחופש מידע, עולה כי ברשותו רשימה, הכוללת 10,474 גופים, בהם אגודות עות'מאניות. הרשימה מבוססת על דיווחי מערכת המס שע"מ, ומשרד הפנים ציין כי היא לא עברה טיוב ותיקוף, ועל כן ייתכן והיא לא כוללת את כלל האגודות העות'מאניות; ייתכן והיא כוללת אגודות שנסגרו או הפכו לעמותות.

<sup>8</sup> סעיף 50(א) לחוק העמותות, התש"ס-1980, מסמיך את היועץ המשפטי לממשלה ואת רשם העמותות להגיש בקשה לפירוק עמותה בהתאם לעילות המנויות בסעיף 49.



המחיקה – המאפשר ביטולו בדיעבד שנים רבות אחר כך – עשוי להיות עדיף ביחס לאגודות שלא ברור אם הן עדיין פעילות.

א.2.ד. יידוע כלל האגודות העות'מאניות בדבר המהלך – אנו ממליצים כי הרשם ומשרד המשפטים יפרסמו באורח נרחב את הכוונה ליצור מרשם אגודות עדכני שמהווה תנאי לתוקף האגודה. פרסום כאמור, יביא לקיום זכות היידוע לגופים המעוניינים בשימוע; יקשה על אגודות לדרוש הארכה בטענה של חוסר מודעות למהלך; ויגביר את המודעות הציבורית באשר לחשיבות המהלך.

א.2.ה. פניה אקטיבית לאגודות מוכרות ויידוען בדבר המהלך – במסגרת זאת, יש לפעול לפירוק או למצער למחיקה מיידית של אגודות שאינן פעילות; או שמנוגדות להוראות החוק (משום שהן חשאיות, אינן מוסדות ללא כוונת רווח, וכו').<sup>9</sup>

## ב. דיווחים נוספים ומועד מסירתם –

ב.1. לשיטתנו, יש לשאוף להשוות את חובת הדיווח החלה על אגודות, לכל הפחות, לזו החלה על עמותות – בהיקפה כמו גם במועד הגשתה.<sup>10</sup> על כן, מוצע כי:

ב.1.א. דיווחים חשבונאים וכספיים שנתיים - ימסרו אחת לשנה על ידי כלל האגודות. דיווחים אלו יונגשו לציבור, כמפורט להלן בסעיף ד'.

ב.1.ב. דיווחים על שינויים בתקנות היסודיות, בהרכב ועד הנהלה או במקום מושבו – בלא עדכון הרשם, לפי החוק העותומני שינויים כאלו חסרי תוקף כלפי צד ג', ועל כן נראה שהם אמורים להיות מועברים באורח מידי.<sup>11</sup> מוצע כי הדיווח השנתי יכלול ריכוז של הדיווחים שניתנו באורח שוטף.

ב.1.ג. דיווח מידי על שינויים תקנוניים בהקשרי בחירות – על רקע שורה של מקרים בהם הנהלת ארגון ניצלה לרעה את כוחה על מנת לשמור על תפקידה בהליך הבחירות,<sup>12</sup> מוצע להכריז כי שינוי תקנוני הנוגע להליך הבחירות שלא דווח לרשם חסר תוקף מעיקרו (שכן

<sup>9</sup> וראו הגבלות על אגודות בסעיף 1 לחוק המחייב אגודות להיות מכוונות להשגת מטרה שאיננה השגת רווח; סעיף 3 האוסר על קום אגודות שנוסדו על בסיס לא חוקי, המתנגדות לחוק ולמוסר, או שתכליתן פגיעה בסדר הציבורי, פגיעה בשלמות הארץ, שינוי אופן הרכבת הממשלה או קידום להתבדלות גזעית בארץ; סעיף 4 הקובע שאגודות שנוסדו על יסוד עיקרים של לאום וגזע אסורות בקיום; וסעיף 6 האוסר על קיום אגודות חשאיות.

<sup>10</sup> ניתן לעגן חובות דיווח אלו בצווים או הנחיות שתפרסם השרה; כמו גם בסעיף 7 לחוק העות'מאני, המחייב הצגת פנקסי האגודה לפי כל דרישה מהרשויות, או ההנחיות לקבלת אישור לפי סעיף 17.

<sup>11</sup> ראו סעיף 6 לחוק העותומני.

<sup>12</sup> ראו למשל דיווחי התקשורת, על כך שביום הבחירות לראשות ארגון המורים, ולאחר שהתברר שהיו"ר המכהן, רן ארוז, לא זכה ברף הדרוש לכהונה נוספת – החליטה במפתיע ועדת הבחירות להוריד את הסף, ולהכריז עליו כזוכה בבחירות.

ראו למשל: אדיר ינקו "שערוריית הבחירות בארגון המורים: "רן ארוז אמר 'הפסדתי'" Ynet (22.03.18).



לא תקף כלפי צד ג'), וכי רק קבלת אישור על מתן ההודעה לפי סעיף 6 תהווה ראייה למסירתה.

## ג. סוג האגודות עליהן תחול חובת הדיווח –

1.ג. על כלל האגודות יש להחיל חובות דיווח השקולות לאלו החלות על עמותות. זאת, הן משום שאין טעם ענייני ליצירת הבחנה בין המסגרת הארגונית העותומנית לזו הישראלית, כאשר מקור ההבדל מתמצה במועד בו בחרו המקימים להתאגד בלבד; והן נוכח ההגדרות שאוזכרו לעיל, בגילוי דעת 69, המחילות על כלל האגודות עקרונות חשבונאים הדומים לאלו החלים על מלכ"רים אחרים. במסגרת זאת, מוצע כי הממונה על אגודות ינפיק אישור מנהל תקין, בדומה לאישור הניתן לעמותה העומדת בחובות הדיווח שלה.<sup>13</sup>

2.ג. ביחס לסוגי האגודות הבאים, מוצע להחיל חובות דיווח מוגברת, השקולות ככל הניתן לחובות החלות על חברות ציבוריות:

2.ג.א. אגודות המתקצבות על ידי כספי ציבור או זכות להטבות כלכליות מהרשויות – ועל כן ראוי להכפיף לחובות שקיפות וגילוי נרחבות, שיאפשרו לציבור לפקח אחר התנהלותן. לשיטתנו אין כל הצדקה במתן תקציב לאגודות שלא כפופות לעקרונות הגינות ושקיפות, ויש להתנות את מתן ההטבה או התקציב בשינוי המבנה התאגידי של האגודות (ראו הרחבה בהמשך).

2.ג.ב. אגודות המבצעות תפקידים ציבוריים – דוגמת ארגוני עובדים, קופות החולים, אוניברסיטאות המאוגדות כאגודות עות'מאניות ועוד.

2.ג.ג. אגודות החשופות באורח מוגבר לסיכונים הלבנת הון והעלמת מס – כך למשל, ביחס לאגודות שכל תכליתן הקצאת והעברת כספים, דוגמת מוסדות רווחה.

2.ג.ד. אגודות שהיקף פעילותן רחב.

ד. העמדת המידע לעיון הציבור – על מנת לצמצם את הסיכון הנשקף מאגודות עות'מאניות להלבנת הון, מוצע כי המסמכים שירוכזו במרשם האגודות יפורסמו לציבור הרחב במסגרת אתר

<sup>13</sup> ניתן לעגן סמכות זו בצו ששרת המשפטים תפרסם בהתאם לסעיף 19 לחוק העות'מאני.

<sup>14</sup> כך למשל, בדוח מילולי שפרסמה עמותת הגמלאים של האגודה הפדגוגית חברי ארגון המורים העל יסודיים (ע"ר), מצוין בפירוט כי: "העמותה הוקמה במענה לדרישת משרד החינוך, לצורך העברת תקציבים להם זכאים

גימלאים חברי ארגון המורים".

ראו בעמוד 1 ל"דין וחשבון מילולי לשנת 2016" הזמין בכתובת:

[www.guidestar.org.il/VF\\_View\\_File?guid=46107bcb9d065bb-92fdcec181ff43a8-d376e8977e4fa22f47a9dab9c9568a653d31cb690e1f0e10a4d45c7c964fe1a8-6f248ab4018b521e-ca6c8b982baf402d4](http://www.guidestar.org.il/VF_View_File?guid=46107bcb9d065bb-92fdcec181ff43a8-d376e8977e4fa22f47a9dab9c9568a653d31cb690e1f0e10a4d45c7c964fe1a8-6f248ab4018b521e-ca6c8b982baf402d4)



גיידסטאר או פלטפורמה דומה בהתאם לתקנות לפי סעיף 19 לחוק העות'מאני, פרסום הנחיות או קידום תיקון חקיקתי. פרסום כאמור מקבל משנה תוקף וחשיבות ביחס לאגודות הממומנות מכספי ציבור, זכות להטבות מס, הוכרו כמבצעות תפקידים ציבוריים באופיין. חשיפת המידע יאפשר לציבור לפקח על כספו, ולצמצם באורח ניכר את הכשלים הרבים בהתנהלות האגודות כיום.

## ה. פיקוח על עמידת אגודות בהוראות הדין – קיימים מספר צעדים מקדמיים הדרושים להבטחת

הסמכת רשות התאגידיים ומשרד המשפטים לפקח אחר אגודות עות'מאניות. במסגרת זאת:

### 1. מינוי ממונה על אגודות עות'מאניות שיהווה הרגולטור האחראי עליהן ברשות התאגידיים –

אשר יתכלל את כלל הסמכויות בנושא ויקבל משאבים מתאימים לרגולציה אפקטיבית. ראשית, ומשום שנדרשת עבודת מטה מעמיקה ורצינית כדי להתחיל להעריך את היקף תופעת האגודות העות'מאניות ומאפייניה, יש למנות לאלתר גורם ברשות התאגידיים אשר יהיה הרגולטור האמון על תכלול הפיקוח והעיסוק על הנושא, ולהקצות לו תקציב וכ"א מתאים למשימתו. גורם זה יהווה הכתובת לפניות בנושא, ומינויו להבנתנו מהווה תנאי להצלחת השינויים המפורטים בנייר זה.

בהמשך לכך, הרגולטור ירכז את כלל סמכויות הפיקוח, האכיפה וההסדרה הרלוונטיות לאגודות עות'מאניות המנויות במסמך זה (לרבות, סמכות לבקש פירוק אגודה עות'מאנית, סמכות למחוק אגודה, סמכות לדרוש את פנקסי האגודה בהתאם לסעיף 6 לחוק העות'מאני).

### 2. הגדרת בעלי הסמכות שיקבלו את סמכויות הפיקוח המצויות בחוק העות'מאני על אגודות –

החוק העות'מאני העניק סמכויות פיקוח מסוימות, לגורמים שונים אשר לא קיימים כיום. על כן, מוצע להגדיר מיהם בעלי הסמכות המעודכנים. במסגרת זאת, יש להגדיר למי תינתן הסמכות, כמפורט להלן:

#### ה.2.א. "הממונה על המחוז" – סעיף 6 לחוק העות'מאני, מסמיך את ה"ממונה על המחוז" לקבל

דיווחים על אודות שינויים ותיקונים מהותיים באגודה; וקובע שינויים מהותיים יהיו חסרי תוקף כלפי צד ג' בהעדר דיווח לרשות. מוצע כי רשות התאגידיים תקבל את הסמכויות הללו.

#### ה.2.ב. "קצין המחוז" – סעיף 18 מסמיך את "קצין המחוז" ליתן כתב שיאפשר למשטרה

להיכנס למקום אסיפת האגודה בכל זמן, אשר מוכיח שהכניסה נעשית בשל צורך מוצדק. ככל שיוקם מערך פיקוח על אגודות, שיעקוב אחר תקינות פעילותן, מוצע להסמיך עובדים ברשות התאגידיים כ"קציני מחוז", בדומה לסמכויות הניתנות לרגולטורים אחרים לעשות חיפושים בגופים המפוקחים.





ה.2.ג. הגדרת הגורם המוסמך להטיל קנסות על אגודות – מוצע להגדיר בפירוט מיהו הגורם שמוסמך להטיל סנקציות כספיות על אגודות לפי החוק העותומני על אגודות, ולהסדיר לגורם זה סמכויות פיקוח ואכיפה נלוות.<sup>15</sup>

ה.3. קביעת משמעות הסכומים המופיעים בחוק העותומני מלירות לשקלים – החוק העותומני מונה מספר סכומים במטבע לירה,<sup>16</sup> שלא ברור שיעורם הנוכחי. יוער, כי ככל שקיימת אפשרות משפטית שלא לערוך שיערוך ריאלי לסכומים המנויים, כך שעל אגודות יוטלו מגבלות נוקשות באופן יחסי, שיתמרצן להפוך לעמותות – אנו ממליצים לעשות כן.

ה.4. הסדרת הפרוצדורה להחרמת רכוש של אגודה אסורה בקיום - סעיף 14 קובע כי באם אגודה הינה אסורה בקיום משום שנוסדה למטרה מזיקה או בלתי חוקית, רכושה ייחרם ויילקח על ידי הממשלה. יש להגדיר את הפרוצדורה לעריכת החרמה כאמור, לרבות בעל הסמכות לקבוע שאגודה הינה אסורה בקיום.

ה.5. הסדרת הפרוצדורה הנתונה לרשם העמותות למחוק אגודות בפרק ח' לחוק העמותות, התש"ס-1980 – חוק העמותות שביקש להכחיד את צורת ההתאגדות העותומנית, אסר על מיסוד אגודות חדשות, ובמקביל הסמיך את הרשם סמכות למחוק אגודות במסגרת פרק ח' לחוק (סעיף 62). אולם, ניסיון קודם למחיקה שיטתית של אגודות נתקלה במספר קשיים. להלן יוצגו הקשיים, לצד הצעות לפתרונם:

ה.5.א. הקושי: נמחק הסעיף המעגן את פרוצדורת המחיקה, באופן המעלה ספק באשר לקיומה של סמכות המחיקה בידי הרשם – סעיף 62 לחוק העמותות קובע שעל פרוצדורת מחיקת אגודה יחולו הוראות סעיפים 368-369 לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן: "פקודת החברות"). סעיף 368, שהסדיר את פרוצדורת המחיקה, נמחק מפקודת החברות, מה שהביא לאי בהירות ביחס לפרוצדורת המחיקה, ולספק באשר להמשך קיומה של הסמכות.

**פתרון מוצע:** לעגן את פרוצדורת המחיקה, במסגרת הוראות שתפרסם השרה בצו.

ה.5.ב. הקושי: פרוצדורת המחיקה שננקטה בעבר הייתה נוקשה, והקשתה על אגודות לקיים את תהליך המחיקה – משרד המשפטים פרסם "הנחיות ומידע לציבור לצורך רישום אגודה עותומנית כעמותה" (מרץ 2005). ההנחיות כוללות תניות מסוימות, שאגודות שלא התנהלו באופן תקין מתקשות לעמוד בהן. בכך, נמנע מאותן אגודות להיהפך לעמותות, גם אם רצו בכך.

<sup>15</sup> כך למשל, סעיף 14 קובע שרכוש אגודה אסורה (משום שנוסדה למטרה מזיקה או בלתי חוקית) ייחרם ויילקח על ידי הממשלה.

<sup>16</sup> כך, סעיף 8(א) לחוק העותומני קובע שאגודה יכולה לגבות מחבריה מיסים בסכום שלא יעלה על 24 לירות; סעיף 12 קובע קנס בגובה 5-25 לירות, שיוטל על מייסי, הועד המנהל ובעל המקום המיועד לאסיפות של אגודה, ככל שלא דיווחה כראות; סעיף 13 קובע כי העוברים על סעיפים 4, 5, 7, 9, וחלק מסעיף 6, ייענש בקנס בגובה 10-2 לירות, ואם מדובר בחידוש פעילות של אגודה שנאסרה פעילותה – בגובה 50-10 לירות.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



כך, סעיף 8 קובע שיש להוכיח את רציפות כהונת מייסדי האגודה או חברי ועד האגודה, על ידי המצאת פרוטוקולים לגבי כל השינויים בחברי הוועד ופעילות האגודה; או לחילופין הגשת שני תצהירים מצד מייסדי האגודה או חברי הוועד שלה הרשומים בתיק האגודה. בהעדר אפשרות להוכחת רציפות, ניתן לפנות לביהמ"ש בבקשה לקבלת פסק דין הצהרתי. מבקר המדינה קבע שפרוצדורה זו מקשה על ההליך, בשל חלוף הזמן הניכר ממועד הקמת האגודות ועד לימינו.

**פתרון מוצע:** הקלת הפרוצדורה שבהפיכת האגודה לעמותה, על ידי דרישה מצומצמת יותר (למשל: לקבוע שנדרשת הוכחת פעילות האגודה וכהונת הוועד ב-10 או 20 השנים האחרונות, ולא ממועד מיסוד האגודה).

ה.5.ג. הקושי: הליך המחיקה לא עוסק בחלוקה או העברה של נכסי האגודה העות'מאנית -

ובנוסף סעיף 369 לפקודת החברות מקנה לחברה, אחד מחבריה או מנושיה, שראו עצמם מקופחים ממחיקת השם, לפנות לבית המשפט, תוך **עשרים שנים** מיום פרסום המחיקה. בית המשפט רשאי להחיות את האגודה, אם שוכנע שהחברה המשיכה בעסקיה לאחר שנמחקה או שיש טעם מן הצדק להחיותה. שילוב הסדר זה עם העובדה כי הליך המחיקה לא כולל העברה של הנכסים ליישות החדשה או פיזור ביין נושי האגודה, מביא לכך שבפועל האגודה נותרת בעלים של נכסים, גם לאחר מחיקתה; ושמחיקתה איננה סופית.

**פתרון מוצע:** ראשית, במסגרת עיגון פרוצדורת המחיקה, יש ליצור מנגנון שיאפשר העברה של נכסי אגודה לישות התאגידית החדשה שנוצרה או לחברי ונושי האגודה. בנוסף, מוצע לתקן את סיפת סעיף 62 לחוק העמותות, כך שתימחק ממנו ההפניה לסעיף 369, וימנע את הליך ההחייאה שבדיעבד לאחר שני עשורים. לחילופין, מוצע לתקן את סעיף 369 לפקודת החברות, כך שתקופת הזמן במסגרתה ניתן לבקש את החייאת האגודה, תקוצר באופן משמעותי.

ה.5.ד. הקושי: העדר שמכויות לרשם לפקח ולוודא שאגודה שנמחקה הפסיקה לפעול – בעבר,

היו מקרים בהם אגודות שנמחקו המשיכו לפעול, מבלי שהרשם ידע על כך. כך למשל, דוח המבקר מזכיר מקרה בו אגודה נמחקה בספטמבר 2003, ורק באוקטובר 2015 (!) לאחר שנתבעה לפנות את בית הכנסת בה פעלה, היא פנתה למשרד המשפטים והתברר שהיא עודנה פעילה.

## **פתרון מוצע:**

הטלת חובת דיווח עיתית לרשם, על בסיס הסמכות המעוגנת בסעיף 7, המהווה תנאי לתוקף פעילות האגודה. כך, יימנע מצב שאגודה עודנה פועלת, למרות שרשויות המדינה החליטו למחוק אותה.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع بابا 208, القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



- עוד מוצע, כי המרשם יועבר לגופים פיננסיים (בנקים וגופים מוסדיים), ושיהיה עליהם לוודא כי אגודה המבקשת שירותי אשראי רשומה במרשם.<sup>17</sup>
- ה.6. החלת הוראות פקודת החברות הנוגעות לפירוק גם על אגודות עות'מאניות - בשונה מחברות ועמותות, נושים ובעלי עניין נוספים, לא מורשים להגיש לביהמ"ש בקשת פירוק לאגודה.
- ה.6.א. פתרון מוצע: החלת פרוצדורת הפירוק על כלל האגודות העות'מאניות באופן גורף בצו שרת המשפטים, והעדפה עקרונית של פרוצדורת הפירוק על פרוצדורת המחיקה, למניעת כשלים מהותיים.
- ה.6.ב. בהקשר זה יוער, כי סעיף 380(א) לפקודת החברות מסמיך את השרה להחיל את הפרקים הרלוונטים לפירוק בפקודה על כל תאגיד אחר או חבר בני אדם,<sup>18</sup> לרבות אגודות עות'מאניות. עם זאת, יודגש כי יש להחיל את הפרקים באורח זהיר, למניעת יצירת כשלים אחרים (למשל, לא ברור האם כדאי להתיר לחבר באגודה להגיש בקשת פירוק, בשל חשש מהברחת נכסים).
- ה.7. הסמכת מנגנוני ביקורת ופיקוח פנימיים – שיהיו דומים במהותם למנגנוני הביקורת החלים על חברות או עמותות, דוגמת מבקר פנימי, דירקטורים חיצוניים, ורו"ח מבקר. הוספת מנגנונים אלו (בהוראות, הנחיות או תיקון חקיקה), צפויה להקשות על ניצול האגודה לקידום אינטרסים אישיים המנוגדים להוראות החוק.
- ה.8. קביעה שלשם אגודה תיתוסף סיומת המעידה על היותה אגודה – בשונה מחברה בערבון מוגבל, או מעמותה רשומה, אשר מחויבות בציון היותן כאלו בשם התאגיד,<sup>19</sup> על אגודות לא חלה חובה דומה. מוצע לקבוע בהוראות, תקנות או תיקון חקיקתי, כי כל אגודה תחויב להוסיף לשמה סיומת המעידה על היותה כזו, על מנת למנוע הטעיה של הגורמים הבאים עימה במגע; כמו גם כדי להקל על איתור ומיפוי האגודות הקיימות במשק.

## נ. תימרוץ אגודות להפוך לעמותות

- 1.1. מניעת מתן תמיכה תקציבית לאגודות – על פניו, נראה שאין כל הצדקה לכך שהציבור ימשיך לממן מכיסו גופים שאינם מוכנים לפעול תחת חובות שקיפות מודרניות המוחלות על עמותות. אשר על כן, בראייתנו יש לקבוע מסגרת זמנים, שבסופה תישלל כל תמיכה

<sup>17</sup> ניתן לעגן פרוצדורה זו בהוראות שיפרסמו המפקחת על הבנקים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לגופים המפוקחים על ידן בהתאמה.

<sup>18</sup> כך, סעיף 380(א) לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, קובע: "הוראות פרקים י"א עד י"ז לפקודה זו והוראות פרק שלישי לחלק התשיעי בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (בסעיף זה – פרק פשרה או הסדר) יחולו בשניוניים המחוייבים לפי הנסיבות גם בפירוק, ושל כל תאגיד אחר או חבר בני-אדם שהשר החיל עליהם, בצו, הוראות פקודה זו".

<sup>19</sup> ראו סעיף 26 לחוק החברות, התשנ"ט-1999; וסעיף 8א לחוק העמותות, התש"ם-1980.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



תקציבית, מצד משרדי הממשלה ורשויות מקומיות.<sup>20</sup> בכך, באופן מידי האגודות המתוקצבות, שבעיקרן ממלאות פונקציות ציבוריות או מעין ציבוריות (דוגמת קופות החולים, אוניברסיטאות, מד"א וארגוני עובדים) יבינו שהיוותרות בעלטה רגולטורית משמעה תשלום מחיר כבד; ויקויים האינטרס הציבורי בדבר פיקוח על העברת כספי משלם המיסים לגופים פרטיים.

2.1. **אכיפה נמרצת של מגבלות החוק וביטול הטבות המס הניתנות לחלק מהאגודות** – כיום, למספר אגודות עות'מאניות ניתנות הטבות מס. על פניו, נראה שאין כל הצדקה לכך שהמדינה מעניקה הטבות לתאגידים שנמנעים לאורך עשרות שנים מלהפוך לעמותות, חרף האינטרס הציבורי המובהק בכך. אשר על כן, אנו ממליצים:

2.1.א. **לאכוף באופן נמרץ את המגבלות המצויות על פעילויות האגודות בחוק העותומני:**

2.1.א.1. הגבלת סך דמי החבר שאגודה יכולה לגבות, לפי הערך הנוכחי של 24 לירות, ובהתאם לסעיף 8 לחוק.

2.1.א.2. הגבלת הכשירות המשפטית של אגודות, בהתאם לרשימת הכשירויות שבחוק.

2.1.א.3. מניעת קבלת מתנות וצוואות, אלא על פי רישיון מפורש שיינתן על ידי שרת המשפטים או הרשם, בהתאם לסעיף 17 לחוק.

2.1.ב. **ביטול הטבות המס שניתנות לאגודות עות'מאניות** – והתניית המשך העברתן בהפיכתן לעמותות או חברות לתועלת הציבור.<sup>21</sup>

3.1. **הפעלת הסמכות לפירוק אגודות לא חוקיות לפי החוק העותומני** – עקב היותן חשאיות (כגון במקרים של אי דיווח), נוסדו על בסיס בלתי חוקי, מתנגדות למוסר, או שמטרתן מכוונת להשגת רווח.

4.1. **חיוב הפיכת אגודות ציבוריות לעמותות** - יש לחייב אגודות המשרתות את הציבור וממומנות מכספו, לרבות: קופות החולים, אוניברסיטאות, ארגוני עובדים, להיהפך לעמותות ולעבוד על פי עקרונות שקיפות ומנהל תקין. ניתן לעשות זאת, על ידי הגשת בקשת פירוק על ידי היועץ המשפטי לממשלה לאגודות מסוג זה, לפי סעיף 261 לפקודת החברות.

5.1. **קידום תיקוני חקיקה דחופים להכחדת האגודות העות'מאניות** – במנותק מההליך למיזוי סמכויות הפיקוח המצומצמות שבחוק העותומני, מוצע לתקן את החוק במטרה לקדם את

<sup>20</sup> וראו ביחס לתמיכה מצד רשויות מקומיות "חוזר מנכ"ל מיוחד לנושא – נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" 2006/4 (אוגוסט 2006). כך למשל, סעיף 2.2 וסעיף 15.1(ב), לפיהן אגודה מהווה "מוסד" לענין תמיכה של רשויות מקומיות ועל הגוף הנתמך לעמוד בתנאים שתציב הרשות המקומית.

<sup>21</sup> בהקשר זה יוער, כי הועדה לקביעת מוסד ציבורי לענין סעיף 46 כללה בהמלצותיה (שפורסמו בדוח מסכם במאי 2014) שרק גופים המאוגדים כעמותה, חל"צ, הקדש ציבורי ותאגידים סטטוטוריים יקבלו הטבות מס, ואגודות ידרשו לשנות את המבנה התאגידי שלהן לקבלת הטבות מס. למרות שחלפו 4 שנים ממועד פרסום מסקנות הועדה, הן טרם יושמו.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع باقا 208, القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הכחדת האגודות העות'מאניות מהדין הישראלי. יוער, כי אין כל ספק שהדבר יקדם את האינטרס הציבורי, שכן האגודות יוחלפו במסגרות תאגידיות חלופיות הכפופות לנורמות פיקוח מודרניות. במסגרת זאת, על תיקוני החקיקה לכלול בראייתנו:

5.1.א. **הגדרת זמן קצוב ומחייב להפיכת אגודות עות'מאניות לעמותות** – שאחריו הממונה יפעל למחיקת האגודה או לפירוקה. יש לקבוע מסגרת זמנים בהנחיות או בתקנות שיפורסמו על ידי השרה.

5.1.ב. **ביטול סעיף 67 לחוק העמותות, המחריג מתחולתו ארגוני עובדים או מעבידים שנוסדו לפי החוק העות'מאני.**

5.1.ג. **שימוש נרחב בסמכות היועמ"ש לדרוש פירוק של אגודה** – לקידום האינטרס הציבורי. מוצע להפעיל סמכות זו באופן הדרגתי אך מיידית, בראש ובראשונה כנגד אגודות מהסוגים המנויים בסעיף ג.2.

כאמור, נשמח לפרט על כלל הצעדים המנויים במסמך זה בפגישה.

## העתק:

עו"ד אביטל שרייבר, סגנית מנהל רשות התאגידים (אלכ"רים), משרד המשפטים.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)