

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ו אב, תשע"ו 30/08/2016

סומן: כ-09-7223

לכבוד

מר אריה זרעי

שר הפנים

משרד הפנים

נכבדי שלום רב,

הנדון: סמכות הפיקוח על אגודות עותומאניות

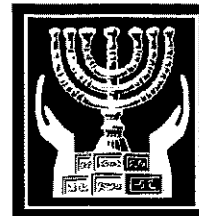
בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

1. החל משנת 2010 פונה התנועה אל משרד הפנים בעניין הפיקוח על האגודות העותומאניות (להלן: "האגודות"), אגודות שהוקמו שלא למטרת רווח מכוח החוק העותומני על האגודות. בהתאם לחוק זה, אשר נחקק בשנת 1909, אגודות אלו מצויות עדיין תחת האחריות והפיקוח של משרד הפנים, ואולם, עולה חשש ממשי כי פיקוח זה אינו מבוצע בפועל.
2. לאורך תחלופת המכתבים בין התנועה לבין משרד הפנים, ברבות השנים, הובהר מתשובות משרד הפנים כבר בתחילה כי הנכם סבורים שמשרד הפנים אינו הגורם המתאים לטיפול בנושא, וכי אתם בוחנים העברת הטיפול בו, כבכל סוגי התאגידים הקיימים, אל משרד המשפטים.
3. לאורך השנים, נראה כי העברת האחריות לטיפול בנושא לא התקדמה וכתוצאה מכך, נראה כי הלכה למעשה, הארגונים המוגדרים כאגודות עותומאניות מתנהלים ללא כל פיקוח וביקורת מצד המדינה. בעניין זה פנתה התנועה לאחרונה אל שרת המשפטים בקריאה לשים קץ למחדל הפיקוח על האגודות העותומאניות. מכתב התנועה אל שרת המשפטים מצורף למכתב זה כנספח א' ובו מובאות כל טענותיה של התנועה במלואן.
4. בנוסף, ובהמשך לתחלופת המכתבים בעניין בין התנועה לאגף תאגידים עירוניים במרכז לשלטון מקומי, הובא לידיעת התנועה כי הנושא נדון בלשכתה של מנכ"לית משרד הפנים, הגב' אורנה הוזמן בכור. נמסר לתנועה כי במסגרת דיון זה הנחתה המנכ"לית להביא את הנושא להכרעתך (מכתב מנהל אגף תאגידים עירוניים מצורף כנספח ב' למכתב זה).

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 * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



5. נוכח כל האמור, נבקש לפנות אליך לקבלת עמדתך הסדורה בעניין.

6. לשם שקילת המשך צעדינו, נודה לתגובתך המהירה.

בכבוד רב,


נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר


גל קויטי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתיקים:

גבי אורנה הוזמן-בכור, מנכ"לית משרד הפנים.

רו"ח דודי ספיר, מנהל אגף בכיר לתאגידי עירוניים, משרד הפנים.

עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידיים (מלכ"רים), משרד המשפטים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ג תמוז, תשע"ו 19/07/2016

סומן: כ-09-7223

לכבוד

גב' איילת שקד

שרת המשפטים

משרד המשפטים

נכבדתי שלום רב,

הנדון: קריאה לטיפול במחדל האגודות העותמאניות

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") חריני לפנות אליך כדלקמן:
לפני למעלה ממאה שנה, בימי האימפריה העותמאנית, הוקם מוסד האגודות העותמאניות במטרה להסדיר את פעילותן של התאגדויות ללא מטרות רווח, אשר פעלו באותם הימים. בשל מחדל ארוך שנים, מאז קום המדינה, הרשויות הרלוונטיות לא נקטו בצעדים משמעותיים על מנת להפוך את ההתאגדויות הללו לעמותות, כך שתהיינה כפופות להליכי ביקורת אפקטיביים. משאלו פני הדברים, וכתוצאה מגרירת הרגליים של רשויות המדינה בנושא, כיום מוסד האגודות העותמאניות, מאפשר לארגוני ענק, ביניהם הסתדרות העובדים הלאומית; הסתדרות המורים; ארגון המורים; והסתדרות הרפואית בישראל, אשר אך באופן מקרי התאגדו לפני קום המדינה, להתנהל במחשכים ומבלי שהן נדרשות לתת דין וחשבון לאיש.

משמעות הדברים חמורה – הלכה למעשה, אופן ניהולן של האגודות העותמאניות בישראל, ובפרט דרך ניהול ענייניהם הכספיים, אינו מוסדר כלל. האגודות אינן מחויבות להכין מאזנים ודו"חות כספיים, ואף לא להגיש את חשבונותיהן לביקורת, כמקובל בעמותות.

פנייה זו עניינה קריאה לשרת המשפטים לשים קץ למחדל המאפשר לארגונים שונים, המוגדרים כאגודות עותמאניות, להתנהל ללא כל פיקוח או ביקורת מצד המדינה. כפי שיתואר במכתב זה, מזה כשש שנים פועלת התנועה להסדרת סוגיית האגודות העותמאניות, אולם חרף למעלה מ-15 פניות בנושא, אף משרד ממשלתי לא הביא לשינוי ממשי של המצב. משאלו פני הדברים, ונוכח חיוניות הפיקוח על האגודות העותמאניות הפועלות כיום המדינה, התנועה פונה לשרת המשפטים על מנת שתיזום הסדר חקיקה חדש, אשר ישווה את מעמדן לזה של העמותות בישראל. לצד זאת, התנועה קוראת לשרת לפעול להחלת הסדר זמני במסגרת החלטת ממשלה, שייכנס לתוקף לאחר, אשר יאפשר פיקוח אפקטיבי על האגודות העותמאניות. בתוך כך, התנועה קוראת להקמת צוות שימפה וירכז את מצבן הנוכחי של ההתאגדויות הללו, על מנת שיהיה בידי המדינה מידע עדכני בנושא. לסיום, ולנוכח פעילות התנועה לאורך השנים (ובפרט לאור הידע שצברה בנושא), התנועה תבקש לקיים פגישה עם שרת המשפטים לדיון בחלופות החקיקתיות לפתרון המצב.

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 * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



א. רקע כללי ומסגרת נורמטיבית בקצרה

1. מערך האגודות העותמאניות הינו בגדר שריד ארכיאולוגי מימי האימפריה העותמאנית, אשר בשל מחדל של רשויות המדינה, קנה לו שביטה במדינת ישראל.
2. עוד בימי השלטון העותמאני בארץ, התעורר הצורך להסדיר מבחינה משפטית את פעילותם של גופים או התאגדויות אשר פעלו שלא לכוונת רווח. בהתאם לכך, בשנת 1909 נחקק החוק העותמאני על האגודות.
3. במסגרת החוק חוגדר אופן רישומה של אגודה ולאיוו ביקורת היא נתונה. כך למשל נקבע כי אגודה תוקם ממספר אנשים "המצרפים לזמן מתמיד את ידיעותיהם או מרצם, לשם השגת איזו מטרה שאינה מכוונת להשגת רווחים" (סעיף 1 לחוק). עוד נקבע כי אגודות שלא תודענה על דבר היווסדן לרשות, ייאסר קיומן (סעיף 12 לחוק).
4. בחלוף השנים, האימפריה העותמאנית נפלה, החל המנדט הבריטי על ארץ ישראל, וביום 14.5.1948 הוכרז על עצמאותה של מדינת ישראל.
5. לאורך כל השנים הללו, דבר החקיקה העותמאני אשר הסדיר את פעילותן של האגודות העותמאניות נותר על כנו, תחילה מכוח סימן 46 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922, ולאחר קום המדינה, מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, לפיו החוק הקיים בארץ-ישראל ערב קום המדינה, נשאר בתוקפו (בשינויים המחויבים לאור הקמת המדינה ורשויותיה).
6. הווה אומר, לאורך השנים, נעשו מספר שינויים בחוק, על מנת להתאימו לשיטת המשטר הנהוגת בישראל, אולם מבחינה מהותית הוא נותר זהה.
7. בשנת 1980 נחקק חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן: "חוק העמותות"), אשר תכליתו הסדרת ייסודם, ארגונם ופעולתם של ארגונים שהוקמו לא לשם חלוקת רווחים או פעילות כלכלית בדרך כלל, אלא למטרות ציבוריות בלבד, כגון צדקה, דת, עזרה הודנית, פעילות חברתית ועוד. זאת, בין השאר, נוכח אי-התאמתו של הסדר החקיקה הישן, מהתקופה העותמאנית, לסטנדרט הפיקוח הנדרש מהתאגדויות שכאלה.
8. יפים לעניין זה דברי החסבר להצעת חוק העמותות (ה"ח 1392, 18.3.1978) בכל הנוגע לחוק האגודות העותמאני, אשר מציינים במפורש כי חוק העמותות נחקק על רקע הצורך ליצור הסדר אשר יהלום את התנאים השוררים בישראל ובכדי להתליף את ההסדר העותמאני

רחי 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 * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הישן. בפרט, בכל חנוגע להיבטים של פיקוח (אופן ניהול כספי האגודה העותמאנית לא הוסדר כלל; אין דרישה להכנת מאזנים ודו"חות כספיים) וחליך הפירוק של התאגדויות שכאלה:

"...אופן ארגונים ופעולתם של ארגונים מסוג זה מוסדר עדיין בחוק העותמאני על האגודות משנת 1909, והנסיון הוכיח שאין הוראותיו מתאימות לתנאים השורדים בישראל, שיש בה ארגונים ציבוריים רבים, מגוונים ומפותחים.

החוק העותמאני קובע לכאורה חופש התאגדות מלא: די לפיו בהודעה למשרד הממשלתי המתאים על הקמת האגודה. מצד אחר, הוא מאפשר התערבות רבה של המשטרה בפעולותיה של האגודה, והוא אוסר על ייסוד אגודות ומפלגות על בסיס לאומי.

אולם התקלה העיקרית שבחוק העותמאני היא שאופן ניהול האגודה מבחינה כספית אינו מוסדר כלל, והחוק איננו דורש ממנה הכנת מאזנים ודו"חות כספיים, ואף לא הגשת חשבונותיה לבקורת. **מצב זה פתח פתח לשימוש לרעה באפשרות להתאגד בצורה זו, כגון עריכת מגביות ואיסוף כספים לצרכים פרטיים ומשפחתיים במסווה אגודה שמבליטים את היותה "רשומה כדן".**

אף לא הוסדרה כלל שאלת הפירוק של אגודה עותמאנית, בניגוד לכללים הברורים המסדירים את פירוקם של תאגידים משפטיים אחרים (חברה, שותפות, אגודה שיתופית) ואת פשיטת הרגל של יחידים. דבר זה גרם לשתי תוצאות בלתי רצויות:

- (א) באופן רשמי קיימות במדינה אלפי אגודות שלמעשה אינן פעילות מזה זמן רב;
- (ב) העדר פרוצדורה מחייבת לפירוק אגודה עותמאנית שאינה משלמת את חובותיה גורם להונאה של נושים, אשר לעתים קרובות הם עובדים של האגודה עצמה.

במצב זה לא נותר ספק בצורך להחליף את החוק העותמאני על האגודות, ולמטרה זו הגישה הממשלה לכנסת, בשנת תשל"ה, את הצעת חוק העמותות (הצעות חוק 631, עמ' 54), אולם אותה הצעה לא הביאה לקבלת חוק חדש. (הדגשות לא במקור – הח"מ).

9. חוק העמותות הבטיח את חופש התאגדותה של עמותה ועיגן מתן זכויות משפטיות של תאגיד לעמותה רשומה, תוך שקבע מנגנוני פיקוח להבטחת ניהול משק הכספים באופן תקין ומבוקר.

10. סטנדרטים אלו הוחלו אך ורק על עמותות שהוקמו מכוח חוק זה ואף על כאלה שהיו קיימות ערב חקיקתו ונרשמו כעמותה. לצד זאת, הובהר, כי אגודות עותמאניות אשר מעוניינות להמשיך לפעול יידרשו להגיש בקשה להירשם כעמותה **תוך שנה** ממועד תחילת החוק (סעיף 60 לחוק). בהתאמה, נקבע כי אגודות שלא יעשו כן תוך המועד שנקבע, רשאי רשם העמותות

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 * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



למחוק אותן (סעיף 62 לחוק). יובהר כי בתיקון לחוק משנת 1996 (תיקון מס' 3), הוסרה מגבלת הזמן שצוינה, והלכה למעשה, הדרישה לרישומה של אגודה עותמאנית כעמותה לא הותנה בפרק זמן כלשהו.

11. יוער כי לכלל זה נקבע חריג, לפיו הוראות החוק לא יחולו על אגודות שהן מפלגות פוליטיות ואגודות שהן ארגונים של עובדים או של מעבידים, אשר הוקמו לפני תחילת החוק או מספר שנים אחריו (בהתאם לקבוע בחוק) (סעיף 67). חריג זה מעיד על הלחצים הפוליטיים וקבוצות העניין אשר נהנות מהתאגדותן כאגודות עותמאניות, ובכלל זאת, מאי-החלת מנגנוני פיקוח עליהן.

12. הקלות אלו עומדות בניגוד לאינטרס הציבורי ובניגוד לרציונאל החקיקה הראשוני, לפיו מוסד האגודות העותמאניות עתיד להיעלם בהדרגה ולהפוך לעמותה (וזאת, בהתאם להוראות חוק העמותות). ראו בהקשר זה, ע"א 10419/03 ד"ר נ' רמת הדר - כפר שיתופי להתיישבות, פ"ד ס(2) 277, פסי' 10 לפסי' דינה של כב' השופטת ארבל (2005); בג"ץ 861/07 יונתן קמחי נ' רשם האגודות השיתופיות, פסי' 36 לפסק דינו של כב' השופט עמית (פורסם בנבו, 8.12.2010).

13. כלל האגודות העותמאניות אשר לא נרשמו כעמותה וכן ארגוני העובדים, ארגוני המעבידים והמפלגות הפוליטיות (אשר כאמור לעיל, הוחרגו מתחולת חוק העמותות), נותרו תחת פיקוח של הממונה על המחוז במשרד הפנים. למען שלמות הנתונים, יצוין כי בשנת 1992 חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, הסדיר את הפיקוח על המפלגות הפוליטיות.

14. למען הבהירות, יצוין, כי אין מדובר רק בארגונים קטנים וזניחים, אלא אף בהתאגדויות ענק, המאגדות עשרות אם לא מאות אלפי חברים. בתוך כך, ניתן להזכיר למשל את ההסתדרות הרפואית בישראל אשר מייצגת 95% מכלל הרופאים במדינה,¹ ההסתדרות העובדים הלאומית אשר מהווה איגוד מקצועי המאגד עובדים בעשרות ענפי עבודה ברחבי הארץ,² ההסתדרות המורים, אשר על פי פרסומים מאגדת כיום 150,000 עובדי הוראה וגמלאים³ וארגון המורים המונה מעל 60,000 עובדי הוראה וגמלאים.⁴ יתר על כן, אף קופות החולים הפועלות בישראל מאוגדות במסגרת של אגודה עותמאנית.⁵

¹ מתוך אתר ההסתדרות הרפואית בישראל

<http://www.ima.org.il/MainSite/ViewCategory.aspx?CategoryId=115>

² מבקר המדינה בעניין דו"ח שנתי 62 - לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 (2011).

³ עמרי מניב "מורים מיוש"י: "אם ההסתדרות המורים תשתתף בחרם על ההתנחלויות - נעזוב" nana10 (12.7.2015)

<http://news.nana10.co.il/Article?ArticleID=1136893>

⁴ מתוך אתר ארגון המורים - <http://www.igm.org.il/?CategoryID=905&ArticleID=42818>; ח"פ (ת"א) 707/08

דוד מרידמן נ' ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות (אגודה עותמאנית) (פורסם בנבו,

29.10.2008)

⁵ מבקר המדינה "דוחות ביקורת על קופות החולים" (15.11.2010).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



15. להשלמת התמונה יצוין כי בשנת 1972 קבע היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בדבר "חובת דיווח - אגודות עותמאניות" (מס' הנחיה 6.5101 (21.951)) אשר קבעה את התחומים בהם ניתן לקבל דיווח על פעילותן של התאגדויות שכאלה. כמו כן, בתנחיה צוין בפירוש כי הגורם אשר אמון על הפיקוח לפי חוק האגודות העותמאני הוא הממונה על המחוז במשרד הפנים. בשנת 2002, נוכח החריגים שנקבעו בחוק העמותות וכן בשל העובדה שחלק מהאגודות לא פעלו להירשם כעמותות, החליט היועמי"ש לחותיר הנחיה זו על כנה.

16. אולם, וכפי שיובהר בהמשך, משרד הפנים אינו פועל להפעלת סמכויות הפיקוח הנ"ל על אותן התאגדויות. יתר על כן, מתשובות משרד הפנים כפי שיפורטו להלן, ספק אם משרד הפנים כלל מחזיק במידע עדכני אודות אותן אגודות עותמאניות.

17. משמעות הדברים חמורה - הלכה למעשה, אופן ניהולן של האגודות העותמאניות בישראל, ובפרט דרך ניהול ענייניהם הכספיים, אינו מוסדר כלל. האגודות אינן מחויבות להכין מאזנים ודו"חות כספיים, ואף לא להגיש את חשבונותיהן לביקורת.

18. משחובהרה התמונה הנורמטיבית, נפנה להצגת אוזלת היד של רשויות המדינה לתיקון המצב.

ב. השתלשלות העניינים - שש שנים (לפחות) של חוסר מעש

19. מזה קרוב לשש שנים, פועלת התנועה להסדרת פעילותן של האגודות העותמאניות בישראל, ובכלל זאת את הפיקוח אשר מוחל עליהן. במסגרת פעילות זו ניהלה התנועה "פינג-פונג" חתכתבויות עם משרד הפנים, משרד המשפטים (רשות התאגידיים) ומשרד האוצר (בסך הכל, מעל ל-15 מכתבים) על מנת לקדם הסדרת הסוגיה.

20. יחד עם זאת, ולמרות פעילותה העיקשת בנושא, עד למועד כתיבת שורות אלו לא נעשה כל שינוי ממשי ביחס לאגודות העותמאניות והללו ממשיכות לפעול בחוסר שקיפות וללא כל פיקוח.

21. על מנת לעמוד על גרירת הרגליים של משרדי הממשלה בנושא, נתאר את החתכתבויות בין התנועה לרשויות המדינה בנושא, לאורך השנים. בתמצית, יצוין כי השתלשלות עובדתית זו מלמדת על התפרקות משרד הפנים מאחריותו לפקח על האגודות העותמאניות בישראל, ועל אדישות אשר במידה מסוימת עשויה לעלות לכדי רשלנות, בכל הנוגע לקידום הסדר אשר מחיל פיקוח אפקטיבי על אותן התאגדויות. יתר על כן, השתלשלות העניינים מעידה על חוסר שיתוף פעולה בוטה בין משרד הפנים למשרד המשפטים - משרדי הממשלה אשר אמורים היו להביא לפתרון המצב.

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 * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



22. בתודש מאי 2010 פנתה התנועה למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גבריאל מימון וליועמ"ש משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת, בכדי לברר האם בכוונתם לקיים מתלך אשר יתייב אגודות עותמאניות להירשם כעמותות, על מנת לתחיל עליהן הליכי ביקורת ופיקוח דומים לאלו החלים על עמותות בישראל.

23. במענה לפניה זו, חשיב המשנה למנכ"ל דאז, ד"ר שוקי אמרני, כי משרד הפנים "בוהן בימים אלה את דרך הטיפול הנדרשת והנכונה באשר להסדרת מערך האגודות העותמאניות".

בין השאר, צוין במכתב כי במסגרת הליך הבחינה, נבחנת האפשרות להעביר את הטיפול בנושא לאחריות רשות התאגידים במשרד המשפטים, זאת לדברי המשנה, נוכח העובדה ש"רשות התאגידים הינה הגוף אשר נכון שירכו את הטיפול בכלל סוגי התאגידים הקיימים, בהיותו בעל הידע, הניסיון והיכולת לעסוק בהסדרת גופים מעין אלו".

24. בחמשך, ולאחר מספר פניות מטעם התנועה על מנת לעמוד על התקדמות הטיפול בנושא (בימים 21.6.2011 ו-24.7.2011), השיבה מרכזת מעקב ובקרה במשרד הפנים דאז, גבי ירושלם ברוך (ביום 7.8.2011), כי המשנה למנכ"ל משרד הפנים פנה אל מנכ"ל משרד המשפטים על מנת לחביא להעברת הטיפול בנושא לרשות התאגידים שבמשרד המשפטים.

25. בנוסף, ולאחר פנייה נוספת של התנועה בנושא ביום 25.9.2011, הושב לתנועה ביום 28.11.2011 כי לעמדת מנכ"ל משרד המשפטים, על מנת לקדם את הליך העברת הטיפול באגודות העותמאניות ממשרד הפנים לרשות התאגידים במשרד המשפטים, "יש צורך בהכנת מסד נתונים רחב היקף".

עוד צוין, כי בהתאם לתשובה זו, עתידות להתקיים ישיבות משותפות לשני המשרדים "במטרה להגיע להסכמות בנוגע למסד הנתונים שמשרד הפנים יכין לקידום ההעברה". (התדגשה לא במקור – הח"מ).

26. עיינו רואות כי למשרד הפנים ולמשרד המשפטים נדרשה שנת וחצי (18 חודשים) על מנת להגיע למסקנה שבכדי לקדם העברת סמכויות הפיקוח על אגודות עותמאניות יש להכין מסד נתונים מקיף ועדכני.

27. בימים 2.1.2012 ו-17.5.2012 פנתה התנועה לגורמים שונים במשרד הפנים, על מנת לעמוד על התקדמות הליך העברת הטיפול וחפיקוח על האגודות העותמאניות ובכלל זאת ביחס למידת החתקדמות הכנת מסד הנתונים הנדרש לצורך ההעברה.

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 * Web Site: 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



28. במענה לפניות אלו, השיב ביום 18.6.2012 רו"ח דודי ספיר, מנחל אגף בכיר לתאגידיים עירוניים (במשרד הפנים) כי משרד הפנים נערך לביצוע עבודת המיפוי ובניית מסד הנתונים הנדרש ונמצא בתהליך של הקצאת מקורות תקציביים לפרויקט ובחירת חברה שתבצע את העבודה.

29. במענה לפנייה נוספת של התנועה ביום 20.9.2012 בנושא, נמסר לתנועה (ביום 13.11.2012) כי הנהלת משרד הפנים נמצאת בתהליך איתור והקצאה של מקורות תקציביים לפרויקט וכי בינתיים נערך פיילוט ראשוני מצומצם מאוד בכדי להיערך לעריכת מכרז לאיתור הגורם אשר יבצע את הפרויקט.

30. התנועה המשיכה לעקוב אחר הנושא, וביום 14.7.2013 (במענה לפניית התנועה מיום 5.3.2013) הוברר לתנועה כי הפרויקט מעוכב בשל הצורך להשיג מימון תקציבי.

31. בהתאם לכך ועל מנת לקדם העברת הפיקוח על האגודות העותמאניות, פנתה התנועה ביום 25.4.2013 למנכ"לית משרד האוצר דאז, גבי יעל אנדרון ולממונה על התקציבים דאז, מר גל הרשקוביץ, על מנת לקדם את הקצאת התקציב לנושא.

32. במענה מיום 30.5.2013 הושב לתנועה כי "במסגרת הסיכום התקציבי עם משרד הפנים לשנים 2013-2014, גינתה למשרד הפנים תוספת תקציבית אותה הוא יכול להקצות בהתאם לסדרי העדיפויות שלו." עוד הודגש, כי למשרד האוצר אין התנגדות שמשרד הפנים יתעדף נושא זה במסגרת סדרי העדיפויות שלו.

33. הנה-כי-כן, שנה וחצי נוספות חלפו (ושלוש שנים מיום הפניה המקורית בנושא), ולא חל כל קידום ממשי בהעברת סמכויות הפיקוח, לא כל שכן בפרויקט הקמת מסד נתונים עדכני.

34. נוכח גרירת הרגליים של משרד הפנים, החליטה התנועה לקדם את הנושא מול רשות התאגידיים, אשר מבחינה מחותיתת אמונה על הליכי הפיקוח והביקורת על עמותות והתאגדויות דומות. בהתאם לכך, פנתה התנועה ביום 13.8.2013 על מנת לברר האם רשם העמותות עשה שימוש בסמכות המוקנית לו בסעיף 62 לחוק העמותות ופעל למחוק אגודות עותמאניות שלא נרשמו כעמותות.

35. במענה לפנייה זו, השיבה לתנועה עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידיים (מלכ"רים) ביום 3.9.2013, כי בעבר נעשה שימוש בסעיף, אולם זה הופסק בשל החשש שלרשם העמותות אין די מידע אודות אותן האגודות, ואף לא עומדת לו הסמכות לדרוש מידע אודות הנכסים והפעילות של העמותות, אשר על פי דין יש ביכולתו למחוק. כמו כן, לפי

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 * Web Site: 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



המכתב הוקמה ועדה בינמשרדית לבחינת הנושא. נוכח השיבות הדברים, להלן עיקרי תשובתה של עו"ד שרייבר:

"עד לפני מספר שנים, ובהתאם לסמכות הנתונה לרשם העמותות על-פי חוק העמותות, בוצעו הליכי מחיקה כלפי רבות מהאגודות העות'מאניות שלא פעלו להירשם כעמותות. בהעדר סמכויות בדיקה ואכיפה בדיון לרשם העמותות בקשר עם הפעלת סמכת המחיקה, נמצא כי אין מקום להמשיך הליכים אלה, בין היתר, בשל החשש כי לאגודות עות'מאניות, כאמור, נכסים ופעילות שאין בידי הרשם כלים לקבל המידע הדרוש לגביהם, במסגרת הפעלת סמכות המחיקה.

לאור האמור, ובהינתן חסר בפיקוח הרגולטור על אגודות עות'מאניות, הוקמה ועדה בינמשרדית המשותפת למשרד המשפטים ולמשרד הפנים, לבחון מהו הטיפול הנדרש בעניין, ובכלל זה שינויי חקיקה נדרשים, וכן לשקול העברת הטיפול באגודות עות'מאניות לרשות התאגידים במשרד המשפטים. בהקשר זה, נדרש לאיתור ולמיפוי על האגודות העות'מאניות הרשומות. עבודת הוועדה הבינמשרדית טרם הושלמה". (התדגשות לא במקור – הח"מ).

36. בשלב זה, החליטה התנועה לפעול לקידום פתרון למחדל ארוך השנים במסגרת הליך החקיקה. בהתאם לכך, קידמה התנועה בתקופה זו יחד עם חברי כנסת שונים הצעות חוק לשינוי המצב. פירוט הצעות חוק אלו יובא בהמשך מכתב זה.

37. בחלוף שלוש שנים מתשובתה של עו"ד שרייבר, ונוכח קושי להביא לשינוי המצב במסגרת חקיקתית (בעיקר בשל לחצים פוליטיים המתנגדים לשינוי), פנתה התנועה ביום 19.5.2016 לרשות התאגידים, על מנת לברר מה היו מסקנות הוועדה הבינמשרדית והאם חלה התקדמות מסוימת בפעילות רשם העמותות בנושא.

38. בתשובה, הושב לתנועה ביום 8.6.2016 כי עבודת הוועדה הופסקה משום "שלא קיבלה מידע ממשרד הפנים כפי שביקשה, ובהיעדר מידע רלוונטי לא ניתן היה לבחון את המצב הקיים ולהמליץ על המשך טיפול". עוד צוין במכתב כי לאורך השנים חוגשו מספר הצעות חוק פרטיות לצורך הסדרת הטיפול, אשר מטעמים שאינם קשורים ברשות התאגידים, לא קודמו. לצד זאת, הודגש, כי בימים אלו פועלת הרשות להציע הסדר מפורט במסגרת תיקון לחוק העמותות, טיוטה אשר עתידה להתפרסם כתזכיר בקרוב.

39. יוער, כי במקביל להתכתבות עם משרד המשפטים, ביום 19.5.2016 פנתה התנועה אף למשרד הפנים, במסגרת בקשת חופש מידע, על מנת לברר מידע אודות הוועדה הבינמשרדית ועל מסד הנתונים אשר עתיד היה להתגבש.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



40. בתשובה לפנייה זו מיום 27.6.2016, הושב לתנועה כי מפאת חוסר תקציב לא חל כל קידום בפרויקט ולא הוקם מסד נתונים. עוד צוין בתשובה כי לא ידוע למשרד הפנים על וועדת בין משרדית שאמורה היתה לבחון את הנושא ועל כן אין ברשות המשרד מסמכים בנושא.

41. יצוין כי בניי לבניי שלחה התנועה אף מכתבים לר"ח דודי ספיר על מנת לעמוד על סטטוס התקדמות העברת הפיקוח באגודות עותמאניות למשרד המשפטים, והושב לה כי עתיד להתקיים דיון אצל מנכ"לית משרד הפנים בנושא. ממעקב התנועה אחר הנושא, עולה כי דיון זה נדחה מספר פעמים, וטרם התקיים.

42. עניינו ראות, כי לאורך כל השנים האחרונות, ואף נכון לחודש יוני 2016, שורר חוסר שיתוף פעולה בוטה בין רשויות המדינה – משרד הפנים ומשרד המשפטים – בכל הנוגע לטיפול ופיקוח על אגודות עותמאניות. נדמה כי כל גורם מבקש "לגלגל" את האחריות לפתחו של המשרד השני, מבלי שנלקחת אחריות משותפת אמיתית על הנושא. כך למשל בעוד משרד המשפטים השיב לתנועה כי הוקמה ועדה בינמשרדית לבחינת הנושא, משרד הפנים לא יודע על מה מדובר. בהתאמה, בעוד משרד המשפטים דורש הקמת מסד נתונים לצורך העברת הפיקוח לגדרי סמכותו, משרד הפנים זנח את הפרויקט מטעמי חוסר בתקציב (אשר לפחות לפי תשובת משרד האוצר בעניין זה, ספק אם מדובר בטענה מגובה).

43. להשלמת התמונה, יצוין כי בחודש יוני 2016, פרסמה היחידה הממשלתית לחופש מידע את רשימת האגודות העותמאניות בישראל (בתשובה לבקשת חופש מידע אשר התקבלה בנושא). במסגרת התשובה פורסם קובץ נתונים עם למעלה מ-10,000 רשומות של אגודות רשומות.

44. כפי שהובהר בתשובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע, לא ניתן לדעת לאיזה מועד מעודכנת הרשימה. כמו כן, לא בוצעה בדיקת טיוב של הנתונים, ולכן אין ביכולתו של משרד הפנים לאשר את נכונותה. משאילו פני הדברים, בהחלט ייתכן (וכפי שאף צוין במפורש על ידי משרד הפנים) "שחלק מהאגודות ברשימה אינן קיימות, נמחקו, נסגרו, הפכו לעמותות וכדומה".

45. חוזה אומר, נכון להיום, אף גורם במדינה אינו יודע מיהן האגודות העותמאניות הפועלות בישראל, מה מספרן ומה היקף הפעילות של כל אחת.

46. הנה-כי-כן, השתלשלות העניינים שתוארה לעיל, מצביעה על כך שהלכה למעשה, מזה לפחות שש שנים, ולמרות הדיווחים אשר נמסרו לתנועה אחת למספר חודשים, לא חלה כל התקדמות, לא מצד משרד הפנים ולא מצד משרד המשפטים להחלת פיקוח אפקטיבי על האגודות העותמאניות בישראל.

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 * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ג. הקפאת הליכי חקיקה בשל לחצים פוליטיים

47. במקביל לפניית התנועה שתוארו לעיל, מזה מספר שנים פועלת התנועה אף במישור החקיקה, לקידום הצעות חוק אשר יביאו להשוואת מעמד האגודות העותמאניות למעמד העמותות הפועלות בישראל, בפרט בכל הנוגע להליכי פיקוח.

48. למען הסדר הטוב, נמנה להלן את מגוון הצעות החוק אשר מוכרות לתנועה, שהועלו בשנים האחרונות בכל הנוגע לסוגיה (אשר חלק הארי שבהן נוסח בסיוע התנועה). יצוין כי כלל ההצעות הללו נבלמו בשלבי חקיקה ראשוניים, נוכח לחצים פוליטיים אדירים להותרת המצב כפי שהוא היום.

49. בשנת 2009, הגיש ח"כ זבולון אורלב את הצעת חוק הביקורת הפנימית שביקשה להחיל חובת ביקורת פנימית באגודות עותמאניות.

50. במאי 2014 הוגשה הצעת חוק העמותות (תיקון - ביטול מעמדן של אגודות עותמאניות), התשע"ד-2014 (ע"י חברי הכנסת אלעזר שטרן, דב ליפמן, משה מזרחי, מרב מיכאלי, נחמן שי, משה זלמן פייגלין). במסגרת ההצעה הוצע לקבוע כי אגודה עותמאנית תגיש בקשה להירשם בתור עמותה רשומה, **בתוך שנה** מיום כניסתו של התיקון המוצע לתוקף ולבטל את החוק העותמאני על האגודות. יוער, כי באותו החודש, הוגשה הצעת חוק העמותות (תיקון - הסדרת מעמדן של אגודות עותמאניות כעמותות רשומות), התשע"ד-2014 (ע"י ח"כ זהבה גלאון ומיקי רוזנטל) אשר הציעה להחיל הסדר דומה, במסגרתו ייקבע כי אגודות עותמאניות יהיו מחויבות להירשם כעמותות **בתוך שנתיים** מתיקון החוק.

51. במאי 2015, הוצעו שלוש הצעות חוק בנושא, דומות במאפייניהן.

- הצעת חוק העמותות (תיקון - אגודות עותמאניות), התשע"ה-2015 (הוצעה ע"י חברי הכנסת אילן גילאון, זהבה גלאון, תמר זנדברג, עיסאוי פריגי, מיכל רוזין) הציעה לחייב את האגודות העותמאניות להירשם כעמותות או לחילופין כחברות לתועלת הציבור, שאם לא כן, בית המשפט יהיה רשאי לצוות על פירוקן. בנוסף, וכצעד משלים הוצע להחיל את חוק העמותות על אגודות שהן ארגוני מעבידים או עובדים.
- הצעת חוק העמותות (תיקון - הסדרת מעמדן של אגודות עותמאניות כעמותות רשומות), התשע"ה-2015 (שהוצעה ע"י ח"כ מירב מיכאלי), זהה במאפייניה לזו שהוגשה על ידה ועל ידי קבוצת חברי כנסת נוספים בשנה שקדמה לה.
- הצעת חוק האגודות העותמאניות (רישום ופיקוח), התשע"ה-2015 (הוצעה ע"י ח"כ עופר שלח) במסגרתה הוצא כי רשם העמותות ישמש גם כרשם האגודות העותמאניות, תוך

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 Jarfa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



שיוקנו לו מלוא הסמכויות לפיקוח על פעילות האגודות. כמו כן, הוצע לחייב את האגודות העותמאניות בחובות דיווח והתנהלות בסיסיות זהות לאלו החלות על עמותות, בכלל זאת בכל הנוגע לפירוק ומחיקה, לעבירות ולעונשים הקבועים ביחס לעמותות. לסיום, הוצע להעביר את האחריות לביצוע החוק לשר המשפטים.

52. יוער, כי למיטב ידיעתה של התנועה, עד לשעה זו, הצעות חוק אלו מעולם לא נידונו, אף לא בקריאה טרומית.

ד. הכשלים באי-החלת פיקוח על אגודות עותמאניות והלחצים הפוליטיים אשר עומדים על הפרק

53. התנועה תבקש להבהיר כי העדרו של פיקוח כלשהו על מערך האגודות העותמאניות הפועלות בישראל, אינו בגדר חסר עקרוני, אשר מן הראוי להחיל. המדובר במחדל של ממש, אשר מאפשר להתאגדויות ענק, שחלקן מאגדות אלפי חברים, להתנהל במחשכים ומבלי לתת דין וחשבון לאיש; בין השאר, אף לא לחבריהן.

54. דוגמה מובהקת לפגם הממשי שהעדר הפיקוח על אגודות עותמאניות נושא עימו, מייצגת הפרשה הפלילית אשר התגלתה לאחרונה בהתנהלות בכירים בהסתדרות המורים בישראל. כך, לפי פרסומים הפרקליטות שוקלת הגשת כתב אישום נגד מזכ"ל הסתדרות המורים ובכירים נוספים בגין סחיטה באיומים וקבלת שוחד. יתר על כן, נשקלת האפשרות להעמיד את מר וסרמן (מזכ"ל ההסתדרות) לדין אף בגין פגיעה בפרטיות והפרת אמונים.⁶

55. לפי המתואר בתקשורת, וסרמן ניצל את מעמדו כמזכ"ל ויו"ר אגף הכספים (תפקיד בו חמשיך לכהן למרות היבחרו למזכ"ל הארגון); אישר והוציא לפועל כל החלטת על הוצאה תקציבית, ללא כל פיקוח מהותי. במסגרת זו, פורסם כי וסרמן כפה על ההסתדרות לשאת בתשלום הוצאות שנפסקו לחובתו באופן אישי בהליך משפטי, ופעל להעברת תשלומים מההסתדרות לעו"ד רונאל פישר ללא תמורה או מבלי שהתקיימה הלימה לעבודה המשפטית שבוצעה, כשלצד זאת ביצע עו"ד פישר עבודות משפטיות פרטיות עבור וסרמן, ללא כל תמורה כספית.

56. דוגמא מצערת נוספת, ניתן למצוא בהתנהלות ארגון המורים, דווקא בכל הנוגע להעדר פיקוח על תקנון הארגון וחליך הבחירות המנוהל על ידו. כך למשל, בהליכי הבחירות האחרונים לראשות הארגון, נמתחה ביקורת משמעותית על שיטת הבחירות הנוכחית לראשות הארגון בהיותה בלתי דמוקרטית, כנטען על ידי מתנגדיה. מכיוון שהארגון איננו עמותה, וגוכח

⁶ טלי חרותי-טובר "הפרקליטות: כתב אישום נגד יוסי וסרמן ובכירים בהסתדרות המורים - בכפוף לשימוע" TheMarker (13.7.2016) 1.3006217 <http://www.themarker.com/career/1.3006217>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



העובדה שמשרד הפנים מסרב לעשות שימוש בסמכויות הביקורות המעטות שכן נתונות לו, הלכה למעשה אין אף גורם חיצוני אשר מבקר את התנהלות הארגון בנושא.

57. יפים בהקשר זה דבריו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (מפי כבי' השופט יעקב שינמן) במסגרת ה"פ (מרכז) 10-03-35567 דוד פרידמן נ' ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים, בסמינר ובמכללות (8.2.2013), בעמ' 9:

"יחד עם זאת וכפי שיפורט בהמשך, יובהר כבר עתה כי דעתי אינה נוחה מהליכים ואירועים שאירעו במהלך הבחירות, ואני סבור שיש מקום לצפות שלקראת הבחירות הבאות שנקבעו לשנת 2014, הארגון ישגה ויגדיר מחדש את נהליו ואת אופן התנהלותו כך שיעמדו בכללי המשפט הציבורי והמנהלי וכל זאת לנוכח היותו גוף דו מהותי בעל תפקיד ציבורי משמעותי המשפיע באופן ישיר על שירותי החינוך העל יסודי, בבתי הספר בסמינרים ובמכללות בארץ."

58. למרות התבטאות זו של בית המשפט הנכבד, מיותר לציין שבהעדר גורם אשר מפקח באופן רציף על פעילות הארגון (וזאת בניגוד לפיקוח אד-חוקי אשר חוטל על הבחירות בשנת 2010 ובשנת 2014 נוכח הליכים משפטיים בנושא), נחלי הארגון לא שונו (בניגוד לציפיית בית המשפט) וטענות דומות כלפי הליך הבחירות, הועלו אף במסגרת הבחירות שהתקיימו בשנת 2014.⁷

59. עינינו רואות כי האגודות העותמאניות ובראשן ארגוני העובדים והמעבידים אשר מאוגדים ככאלה ונכון להיום אף אינם מחויבים להירשם כעמותות (מכוח החריג בחוק העמותות), מנצלים היותם רחוקים מאור הביקורת, ופועלים באופן חשוך (תרתי משמע) להותרת המצב על כנו.

ה. קריאה להתערבות שרת המשפטים

60. כפי שעולה בבירור מפניה זו, במצב החקיקתי הנוכחי ישנה אנומליה משמעותית בין הפיקוח והביקורות אשר מוחלים על אגודות עותמאניות, לאילו המוחלים על עמותות. אנומליה אשר מאפשרת לאותן אגודות, ובראש ובראשונה לגורמים המנהלים אותן, לנצל את העובדה שאיש לא מפקח עליהן ולעשות באותן התאגדויות – אשר הלכה למעשה מממונות מכספי חבריה ונתמכות על ידי הממשלה – ככל העולה על רוחם.

כל זאת, כאשר ההבדל היחיד המסתמן בין האגודות העותמאניות לבין העמותות הינו מועד הקמתן, ואין בנמצא כל הצדקה מהותית להבדל בדין החל על ההתאגדויות השונות.

⁷ ראו בהקשר זה המרצת פתיחה (ת"א) 1-04-14 תנועת אומ"ץ אומ"ץ נ' ארגון המורים לקראת הליך הבחירות בשנת 2014.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



61. לא זו אף זו, נראה כי משרד הפנים לא עושה כל שימוש בסמכויות הנתונות לו לפיקוח על האגודות הללו. יתר על כן, ניכר כי משרד הפנים אינו רואה עצמו הכתובת המתאימה לניהול פיקוח שכזה ומסיבה זו מצהיר בעצמו כי בשנים האחרונות הוא לא פנה לאגודות עותמאניות בכדי לבקש מידע, ואף לא הטיל אף סנקציה על אגודה עותמאנית.⁸ מנגד, משרד הפנים לא עורך צעדים משמעותיים לשינוי המצב.

במובן זה, משרד הפנים חוטא לתפקידו בכך שאינו עושה שימוש בסמכות הנתונה לו על פי דין ובמקביל אף אינו עשה דבר לשינוי פני הדברים.

62. התנועה קוראת לשרת המשפטים לתיקון מתדל ארוך השנים שתואר במכתב זה. יש לשים טוף למצב בו ארגוני ענק, אשר גובים דמי חבר מתכריהם ובמקרים רבים אף זוכים לתמיכה כספית מהמדינה, פועלים במחשכים מבלי שמוחל עליהם כל פיקוח אפקטיבי. מצב הדברים הנוכחי, מאפשר לבעלי כוח ושררה לנצל את כוחם האדיר כמנהלי התאגדויות ענק לטובת קידום אינטרסים אישיים, זאת על חשבון גבם של אותם חברי התאגדויות, ומבלי שניתן "לעלות" על כך, בהינתן הדוחות הכספיים רחוקים היטב מעינו של גורם מפקח.

63. משאלו פני הדברים, התנועה קוראת לכך שבראש ובראשונה שרת המשפטים תביא לתיקון המחדל ההיסטורי ותפעל, בהקדם האפשרי, לשינוי ההסדר החקיקתי כך שמעמזן של האגודות העותמאניות ישווה למעמד העמותות בכל ההיבטים הנוגעים לניהול תקין, לפיקוח ולענישה. מהלך זה מתבקש מתוקף אחריותו המהותית של משרד המשפטים לקיים פיקוח על התאגדויות שונות שקיימות בישראל, ובפרט עמותות הפועלות ללא כוונות רווח.

64. אמנם, מתשובת רשות התאגידיים עולה כי מתקיימת בימים אלו עבודה לגיבוש תזכיר חוק אשר עשוי להביא לשינוי המצב. אולם, משעה שנושא זה עומד על המדוכה מזה שנים כה רבות (ואף נוכח הצעות החוק השונות אשר הוצעו לאורך השנים) התנועה סבורה כי מן הראוי ששרת המשפטים תיזום בעצמה הליך חקיקה שכזה, בכדי להביא להאצת הדברים ולתיקון המחדל ההיסטורי אשר בשל לחצים פוליטיים ממשיך להיות חלק משיטת המשפט הישראלית.

65. לצד זאת, ונוכח העובדה שאנו מצויים ב"זמן פציעות", התנועה מבקשת כי השרה תפעל לקידום פתרון זמני, אשר ייבנס לתוקף לא לתור, לפיו עד לסיום הליך החקיקה, כל נושא הפיקוח על האגודות העותמאניות יהיה באחריות רשם העמותות, תוך שיימסרו לו הכלים המתאימים לעשות כן (ובכללם, לדרוש מידע ומסמכים מאותן אגודות). לא ניתן לשאת מצב בו התאגדויות ענק, כדוגמת אלו שתוארו לעיל, פועלות ללא כל ביקורת מצד רשויות המדינה.

⁸ תשובת גבי מיכל גולדשטיין, מנהלת אגף בכיר למינהל מוניציפאלי וממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים מיום 29.6.2016 לבקשת חופש מידע אשר הוגשה על-ידי מר תומר אביטל ביום 22.6.2016.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



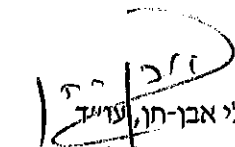
66. יוער, כי הסדר ביניים שכזה ניתן לקבוע, בין השאר, במסגרת החלטת ממשלה באישור הכנסת (וזאת בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה).

67. אמצעי נוסף לחלוקת הסדר זמני שכזה הוא קביעת נוהל המחייב אגודות עותמאניות, או לכל הפחות ארגונים המקבלים תמיכה ממשלתית כלשהי, לקבל "אישור ניהול תקין" כעמותה על מנת לגבות כספים מחבריה.

68. בשולי הדברים, אך לא בשוליהם, התנועה סבורה כי מן הראוי למנות צוות אשר מתפקידו יהיה לבחון מיהן האגודות העותמאניות הפועלות בשעה זו בישראל ולגבש מאגר נתונים עדכני בנושא. למען הסדר הטוב, מן הראוי כי אף נושא זה ייקבע במסגרת החלטת ממשלה.

69. נוכח חשיבות הדברים והשנים הרבות בהן לא חל כל שינוי במצב העגום, נודה לטיפול דחוף בפניה זו. כמו כן, ונוכח השנים הרבות בהן התנועה פועלת בנושא, נבקש לקיים פגישה עם שרת המשפטים לדיון בחלופות החקיקתיות השונות לפתרון המצב.

בכבוד רב,


נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

גב' אורנה הוזמן-בכור, מנכ"לית משרד הפנים.
רו"ח דודי ספיר, מנהל אגף בכיר לתאגידי עירוניים, משרד הפנים.
עו"ד אביטל שרייבר, סגנית רשום התאגידיים (מלכ"רים).

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי
אגף בכיר לתאגידי עירוניים

7

י"ט באב התשע"ו
23 באוגוסט 2016
ש.מ. 2016-33061

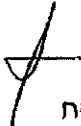
לכבוד
גב' גל קיויתי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

עו"ד ניילי אבן תן
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

שלום וברכה,

הנדון: סמכות הפיקוח על אגודות עותמניות
מכתבן מתאריך 4/8/2016

בתאריך 18/7/16 התקיימה בלשכת המנכ"לית ישיבה בנושא שבנדון.
במהלך הדיון הוצגו בפני המנכ"לית החלופות האפשריות לטיפול בתחום האגודות העותמניות.
המנכ"לית הינחתה להביא את הנושא להכרעת השר.

בכבוד רב,

דודי ספיר, רו"ת
מנהל אגף בכיר לתאגידי עירוניים

העתק:
מר מרדכי כהן - מנהל המינהל לשלטון מקומי, מינהל לשלטון מקומי
מר טל קמיר - לשכת המנהלת הכללית