

משרד הפנים

הפיקוח על אגודות עות'מאניות

תקציר

רקע כללי

עד לחקיקת חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות או החוק), הקמת תאגיד ללא מטרות רווח המקדם מטרות ציבוריות התבצעה על פי החוק העותומני על האגודות מיום 29 לחודש רג'ב 1327¹ (שנת 1909) (להלן - החוק העות'מאני)².

חוק העמותות קובע כי אגודה עות'מאנית (להלן גם - אגודה) רשאית להגיש בקשה להירשם כעמותה, וכי הרשם רשאי למחוק אגודה קיימת שלא ביקשה להירשם כעמותה. בכך התכוון המחוקק לעודד את הסבתן של האגודות לעמותות. ממועד כניסתו לתוקף של חוק העמותות באפריל 1981 לא ניתן היה להקים אגודות חדשות, אולם המחוקק אפשר את המשך פעילותן של האגודות בכך שקבע כי ככלל החוק העות'מאני ימשיך לחול על אגודה קיימת שלא נרשמה כעמותה ועל אגודות שהן ארגוני עובדים או ארגוני מעבידים קיימים. כמה מן האגודות הפעילות במועד סיום הביקורת הן ארגונים מרכזיים במשק הישראלי והן פעילות בעיקר בתחומים אלה: ארגוני עובדים או מעבידים וקופות חולים³.

בשנת 2004 החליטה הממשלה⁴ להעביר את הסמכויות שמקנה חוק העמותות משר הפנים לשר המשפטים, וכן להעביר את תחומי אחריותה של יחידת רשם העמותות (להלן גם - הרשם) לרשות התאגידיים⁵ שבמשרד המשפטים (להלן גם - הרשות). בהחלטת הממשלה לא נידונה סוגיית העברת סמכויותיהם של שר הפנים והממונים המחוזיים בכל הנוגע לחוק העות'מאני, ועל כן בהתאם לדין הקיים האחריות להפעלת סמכויות פיקוח על האגודות עדיין נתונה בידי משרד הפנים באמצעות הממונה על המחוז שבו רשומה כל אגודה (להלן גם - הממונה המחוזי).

- 1 על פי לוח השנה המוסלמי (ההיג'רי), המבוסס על מחזורי ירח, שלפיו נקבעים חגי האסלאם ומועדיו.
- 2 במשך השנים החוק האמור עמד בתוקפו מכוח דבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922, ולאחר קום המדינה - מכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.
- 3 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל, הסתדרות העובדים הלאומית (הע"ל), הסתדרות המורים בישראל, הסתדרות הפועל המזרחי בארץ ישראל, ההסתדרות הרפואית בישראל, שירותי בריאות כללית, קופת חולים מאוחדת, קופת חולים לעובדים לאומיים (לאומית), מכבי שירותי בריאות, התאחדות המלונות בישראל, התאחדות בוני הארץ (התאחדות הקבלנים והבונים בישראל לשעבר), התאחדות התעשיינים בישראל, אגודת העיתונאים בירושלים, מגן דוד אדום בישראל, והתאחדות בעלי מפעלי ההובלה בישראל.
- 4 החלטה 1291 מינואר 2001, י"פ 5272, 1870.
- 5 כשנתיים לאחר מכן, מכוח החלטת ממשלה 4731 ממרץ 2006, הוקמה רשות התאגידיים שבמשרד המשפטים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הפיקוח על אגודות עות'מאניות. הבדיקות בוצעו במשרד הפנים - באגף הבכיר לתאגידים עירוניים, וכן במשרד המשפטים - ביחידת רשם העמותות שברשות התאגידים. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר - רשות המסים בישראל - מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים (להלן גם - רשות המסים).

הליקויים העיקריים

היעדר נתונים עדכניים על אגודות עות'מאניות

למשרד הפנים אין רישום מדויק של מספר האגודות העות'מאניות הפועלות במועד סיום הביקורת, אף שלפי הערכה של רשות התאגידים הן מונות כמה אלפים.

מרשם האגודות העות'מאניות, שאותו הכין מרכז זהויות לאומי בשירות עיבודים ממוכנים ברשות המסים (להלן - שע"ם) בראשית שנות התשעים של המאה העשרים, כולל רשימה של 10,473 אגודות, אך מאז ועד אוגוסט 2016, מועד סיום הביקורת, משרד הפנים עדיין לא ניהל את המרשם ולא עדכן אותו, ועדיין לא נבחנה אמיתות הנתונים הכלולים בו.

אגודות עות'מאניות, שלא כעמותות, אינן חייבות לציין ליד שמן את עובדת היותן אגודות. בהיעדר ציון כאמור לא ניתן לדעת אם מדובר באגודה, והדבר מקשה על מיפוי האגודות הפעילות.

כישלון הפיקוח על האגודות העות'מאניות

אגודות עות'מאניות רבות מאוד, ובהן כמה מהגופים הגדולים במשק, המנהלות פעילויות בהיקפים כוללים של מיליארדי ש"ח, פועלות זה עשרות שנים בלי שמשרד הפנים מקיים כל פעילות ממשית לפיקוח עליהן, אף שהוראות הדין וכללי המשפט המינהלי מחייבים אותו לפקח עליהן. הדבר הוא בבחינת ליקוי של ממש ברגולציה הממשלתית.

בעוד שלגבי עמותות מתקיים מערך פיקוח שבמסגרתו, בין היתר, העמותות נדרשות לדווח על פעילותן, לרבות במישור הכספי, ורשם העמותות מוסמך לברר תלונות שהוגשו נגדן, הרי שלגבי האגודות העות'מאניות משרד הפנים אינו מקיים פעילות אפקטיבית של פיקוח וריכוז מידע בכל הנוגע לפעילותן. הדבר גורם להיווצרות כשלים, כגון היעדר סמכות לברר תלונות על אגודות והעברת מתלונן

ממשרד למשרד. מצב דברים זה עלול אף להביא לביצוע עבירות פליליות כגון מעילות⁶ וניסיונות להברחת נכסים מהאגודות לידיים פרטיות.

בעת חקיקת חוק העמותות נקבע כי החוק העות'מאני ימשיך לחול על אגודות שהן מפלגות, ארגוני עובדים או ארגוני מעבידים קיימים. אולם אף שנושא המפלגות הוסדר כבר בשנת 1992, במועד סיום הביקורת עדיין לא בוצעה הסדרה ייעודית בעניינם של ארגוני עובדים או מעבידים. להעדר פיקוח אפקטיבי על אגודות עות'מאניות שהן ארגוני עובדים או מעבידים עשויות להיות השלכות ומשמעויות מאחר שמדובר בפעילות ייחודית, משמעותית ורחבת היקף המחייבת פיקוח ממשי.

בחוק העות'מאני וכן בחוק העמותות לא נקבע הסדר לעניין פירוק אגודות עות'מאניות, ועל כן גם לא נקבע הסדר לעניין חלוקת נכסי האגודות במסגרת פירוקן.

ביוני 2016 רק שמונה אגודות עות'מאניות היו רשומות כמוסדות ציבור⁷, שבע מהן היו בעלות אישור בתוקף לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - פקודת מס הכנסה) המקנה לתורמים להן זכאות להטבות מס. הוועדה לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה המליצה בדוח שפורסם במאי 2014 כי רק גופים המאוגדים כעמותה, חברה לתועלת הציבור, הקדש ציבורי רשום ותאגיד שהוקם בחוק (תאגיד סטטוטורי) יוכלו לקבל הטבות מס וגופים אחרים, כגון אגודות עות'מאניות יידרשו להתאגד בהתאם. חוזר מס הכנסה שפורסם ב-2015 לא מתייחס להמלצת הוועדה בדבר חיוב הגופים להתאגד בהתאם להגדרות אלה.

קשיים במימוש הליך של מחיקת אגודות ורישומן כעמותות

על פי חוק העמותות, אגודה קיימת רשאית להגיש בקשה להירשם כעמותה, והרשם יקבל את הבקשה "אם הוכחה, להנחת דעתו, סמכותם של החותמים על הבקשה לפעול בשם האגודה לרישומה כעמותה". ההוראות לרישום כעמותה מקשות על אגודות המבקשות לעשות כן, אשר בקשותיהן מוגשות זמן רב לאחר הקמתן, בעת שרוב מייסדיהן כבר אינם בין החיים.

בשנים 2002-2006 ביצע הרשם פרויקט של מחיקת 6,293 אגודות שלא ביקשו להירשם כעמותות. הפרויקט הופסק עקב קושי ממשי בהפעלת סמכות הרשות שהקנה החוק לרשם. במועד סיום הביקורת, כעשור לאחר הפסקת הפרויקט, נמצא כי הרשם עדיין לא בחן דרכים חלופיות למימוש סמכותו למחיקת אגודות כגון תיקון חוק העמותות באופן שיקנה לו סמכויות עזר לביצוע המחיקה ויאפשרו לו לממש את כוונת המחוקק בדבר הסבת אגודות לעמותות.

6 ראו לעניין זה: מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "הסתדרות העובדים הלאומית - ניהול ופיקוח", עמ' 1195.

7 מוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 2(9) לפקודת מס הכנסה.

העיקובים בניסיונות להסדרת הטיפול באגודות

ועדה בין-משרדית לבחינת הפיקוח על האגודות, שהוקמה בשנת 2008, התכנסה רק פעם אחת בדצמבר 2008, וממילא לא הגישה המלצות לא למנכ"ל משרד המשפטים ולא למנכ"ל משרד הפנים, זאת על אף שהיא נדרשה להגיש את המלצותיה בתוך שישה חודשים ממועד מינויה; במועד סיום הביקורת עדיין לא חלה כל התקדמות בטיפולו של משרד הפנים באיסוף, באיתור ובמיפוי של המידע על האגודות כפי שדרשה הוועדה.

מאחר שמשרד הפנים אינו בעל סמכות רגולטורית מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), נציגיו אינם משתתפים בקבוצות העבודה של הפרויקט להערכת סיכונים שמובילה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, שנועד להעריך את הסיכונים בתחום הלבנת הון ומימון טרור.

ההמלצות העיקריות

משרד הפנים היה ועודנו הגורם בעל סמכויות הפיקוח על האגודות ולכן על הנהלת המשרד לנקוט פעולות שיבטיחו את מהימנות מרשם האגודות תוך בחינת האגודות הכלולות בו ומצבן המשפטי העדכני, וכן עליה לוודא שיתבצעו פעולות לפיקוח על האגודות.

על משרד המשפטים לשקול דרכים להקל על המבקשים לבצע רישום של אגודות כעמותות; עוד נדרש המשרד להכין הסדר לעניין חלוקת נכסי האגודה בעת פירוקה.

על רשות המסים לפעול לתיקון פקודת מס הכנסה באופן שתשקף את המלצת דוח הוועדה הציבורית בדבר הגופים שיוגדרו כמוסדות ציבור לעניין סעיף 46 לפקודה, כדי לעודד את האגודות להתאגד בהתאם להגדרות התאגידיות המקובלות.

על שרי הפנים והמשפטים בשיתוף משרד האוצר לגבש תכנית להעברת האחריות לנושא האגודות ממשרד הפנים למשרד המשפטים כדי שרשות התאגידים המפקחת על רוב התאגידים הקיימים בישראל תפקח גם על האגודות העות'מאניות. יש לכלול בתכנית הסדרת סמכויות, לוח זמנים מחייב ולקבוע במסגרתה את התקציב שידרש למימון ביצועה. כמו כן יש לקבוע מפורשות בתכנית את הגורם האחראי לביצוע כל אחד ממרכיביה.

על משרד המשפטים לשקול לקדם את נושא האגודות שלא במסגרת קידום חוק העמותות החדש אלא במסגרת הסדר נפרד.

סיכום

אגודות עות'מאניות הן ארגונים ללא כוונת רווח הפועלים למטרות ציבוריות ולטובת ציבור נהנים רחב, תוך שימוש בכספי ציבור, ובכלל זה הן מקבלות מהמדינה הטבות ובהן הטבות מס. אולם החוק העות'מאני, המסדיר את פעולתן של האגודות, מיושן ואינו כולל הוראות חוק שבאמצעותן ניתן לבצע פיקוח ואכיפה יעילה כדי לוודא שהאגודות פועלות באופן תקין. למשרד הפנים, האחראי לאגודות העות'מאניות, אין רישום מלא ומבוקר בעניינן, וזהו ליקוי מהותי, בייחוד נוכח העובדה שמדובר בגופים שמלכתחילה רמת הפיקוח עליהם הייתה מזערית.

במועד סיום הביקורת, כ-36 שנים לאחר חקיקת חוק העמותות, חובות הדיווח והרישום הקפדניות ומנגנוני הפיקוח והרגולציה הממשלתיים החלים על שאר התאגידים הפועלים שלא למטרת רווח עדיין אינם חלים על האגודות העות'מאניות, אף שאין הבדל מהותי ביניהם. במשך השנים לא מעט גורמים עמדו על הצורך בהסדרת הנושא, אולם לא חלה כל התקדמות בסוגיית ההסדרה והפיקוח על האגודות. אף שמשרדי הפנים והמשפטים מסכימים כי אי-הסדרת הנושא משקפת כשל רגולטורי מתמשך, טיפולם בנושא מתמהמה יתר על המידה.

היעדר פיקוח על האגודות המבצעות פעילויות בהיקפים של מיליארדי ש"ח הוא בגדר ליקוי של ממש ברגולציה הממשלתית. לא סביר שאגודות עות'מאניות יפעלו ללא כל חובת דיווח וללא פיקוח, בפרט שכמה מן האגודות הן ארגונים מרכזיים במשק הישראלי. המנגנון של פיקוח ממשלתי על הנעשה באגודות חיוני הן כדי שהציבור ידע כי כספי האגודות - שמקורן בכספים שהציבור תורם להן במישרין או בכספי ממשלה - אכן משמשים למטרה שלשמה ניתנו, והן כדי למנוע שימוש לרעה באגודות לשם הברחת נכסים, הפקת רווחים או חלוקת רווחים שלא כדין. מה גם שבכל עת עלולים להיגרם נזקים בגין מצב זה, והראיה לכך היא שבמשך השנים נחשפו פרשיות המלמדות על כשלים בפיקוח על פעילותן של אגודות שונות.

לנוכח האמור לעיל על שרי הפנים והמשפטים לאשר בהקדם תכנית פעולה להעברת האחריות לנושא האגודות ממשרד הפנים למשרד המשפטים. מוצע כי תכנית זו תגובש בשיתוף משרד האוצר. על התכנית לכלול הסדרת סמכויות, לוח זמנים מחייב ופירוט של המשאבים שיוקצו לביצועה, וכן ראוי שבתכנית ייקבע הגורם האחראי לביצוע כל אחד ממרכיביה.

מבוא

עד שנחקק חוק העמותות, הקמת תאגיד למטרה ציבורית הייתה צריכה להתבצע על פי החוק העות'מאני. במשך השנים החוק העות'מאני עמד בתוקף מכוח דבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922, ולאחר קום המדינה - מכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, שבה נקבע כי הדין שהיה בתוקף ערב קום המדינה ימשיך לעמוד בתוקפו, כל עוד הוא עולה בקנה אחד עם פקודה זו או עם חוקים אחרים שתקבע מועצת המדינה הזמנית, בכפוף לשינויים שיחולו בעקבות הקמת המדינה ורשויותיה.

לפי החוק העות'מאני, אגודה "היא קיבוץ המורכב ממספר אנשים המצרפים לזמן מתמיד את ידיעותיהם או מרצם, לשם השגת איזו מטרה שאינה מכוונת להשגת רווחים". מייסדי האגודה נדרשו לדווח לממונה המחוזי במשרד הפנים - שהוא הרשות המוסמכת לעניין זה - על הקמתה⁸ וכן על תיקונים או שינויים בתקנון, בהרכב הוועד המנהל או במקום מושבו. הממונה המחוזי מוסמך לבדוק אם אגודות הפכו לאגודות אסורות⁹ ולדרוש מאגודה להציג לו מסמכים ופנקסים שהיא נדרשה לנהל, כגון פנקס חברים, פרוטוקולים המתעדים את החלטות הוועד המנהל ודוחות של הנהלת הכספים באגודה¹⁰. כמו כן קבע החוק העות'מאני כי "אגודה אינה יכולה לקבל מתנה או צוואה מבלי רישיון מיוחד מאת שר הפנים".

בדברי ההסבר להצעת חוק העמותות¹¹ נכתב כי "לא נותר ספק בצורך להחליף את החוק העות'מאני". זאת מאחר שהחוק העות'מאני אינו מסדיר כלל את אופן ניהול כספי האגודות ואינו דורש מאגודות להכין מאזנים ודוחות כספיים או להגיש חשבונות לביקורת. כמו כן לא הוסדרה בחוק העות'מאני סוגיית פירוק אגודות, שלא כמו סוגיית פירוקם של תאגידים אחרים המוסדרת בחוקים שונים, והדבר מאפשר שימוש לרעה בצורת התאגדות זו.

בהצעת חוק העמותות הוצע כי אגודות יוכלו להגיש בקשה להירשם כעמותות בתוך שנה ממועד חקיקת חוק העמותות ואם לא יגישו בקשה כאמור ייחשבו לאגודות שבית המשפט נתן צו לפירוקן ובכך התכוון המחוקק לעודד את הסבתן של האגודות לעמותות. אך שלא בהתאם לכוונה המקורית של הצעת החוק, חוק העמותות לא חייב אגודות ברישום כעמותות אלא קבע כי אגודה קיימת רשאית להגיש בקשה להירשם כעמותה. בנוסף, בהתאם לחוק "אגודה קיימת שלא ביקשה להירשם

8 על פי החוק העות'מאני, בהודעה על ייסוד האגודה היה על המייסדים לכלול פרטים אלה: שם האגודה ומטרתה, המקום שבו פועל מרכז הנהלתה, שמות מנהליה ומקום מגוריהם, וכן היה על המייסדים לצרף להודעה העתק של תקנון האגודה.

9 לפי הגדרת החוק העות'מאני, אילו המאפיינים של אגודה אסורה: האגודה מפיקה רווחים; היא פועלת על בסיס בלתי חוקי; פעולותיה או מטרותיה אינן עולות בקנה אחד עם החוק, המוסר, הסדר הציבורי או שלמות הארץ; היא פועלת נגד הרכב הממשלה או מגבירה את ההתבדלות המדינית בין הגזעים השונים במדינה; האגודה הוקמה על יסוד עיקרים או תיאורים של לאום וגזע; האגודה היא חשאית.

10 לעניין זה ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - חובת דיווח - אגודות עות'מאניות, הנחיה 6.5101 מ-1.8.72. במועד סיום הביקורת ההנחיה עודנה בתוקף.

11 הצעת חוק 1392 מ-18.3.79.

כעמותה, רשאי הרשם למחוק אותה¹². ממועד כניסתו לתוקף של חוק העמותות באפריל 1981 לא ניתן היה להקים אגודות חדשות, אולם המחוקק אפשר את המשך פעילותן של האגודות הקיימות שלא נרשמו כעמותה בכך שקבע כי ככלל החוק העות'מאני ימשיך לחול עליהן ועל אגודות שהן ארגוני עובדים או ארגוני מעבידים קיימים. יצוין כי בחוק העמותות בנוסחו דאז נקבע גם כי הוא לא יחול על מפלגות.

כמה מן האגודות העות'מאניות הפעילות במועד סיום הביקורת הן ארגונים מרכזיים במשק הישראלי, ולהלן בתרשים יוצגו דוגמאות לכמה מהן:

תרשים 1: דוגמאות לאגודות עות'מאניות הפעילות במועד סיום הביקורת



בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ממועד כניסתו לתוקף
של חוק העמותות
באפריל 1981 לא ניתן
היה להקים אגודות
חדשות, אולם
המחוקק אפשר את
המשך פעילותן של
האגודות הקיימות
שלא נרשמו כעמותה
בכך שקבע כי ככלל
החוק העות'מאני
ימשיך לחול עליהן

בשנת 2004 החליטה הממשלה¹³ להעביר את הסמכויות לפי חוק העמותות משר הפנים לשר המשפטים, וכן להעביר את תחומי אחריותה של יחידת רשם העמותות במשרד הפנים לרשות התאגידים¹⁴ במשרד המשפטים.

בהחלטת הממשלה לא נידונה סוגיית העברת סמכויותיהם של שר הפנים והממונים המחוזיים בכל הנוגע לחוק העות'מאני, ועל כן בהתאם לדין הקיים האחריות להפעלת סמכויות פיקוח על אגודות עות'מאניות נתונה בידי משרד הפנים באמצעות הממונה על המחוז שבו רשומה כל אגודה. הדברים אמורים לגבי אגודות שלא נמחקו ולגבי אגודות הפטורות מרישום כעמותות. משנרשמה אגודה עות'מאנית כעמותה - סמכויות הפיקוח עליה נתונות בידי הרשם.

בשנת 2012 הוקם צוות של רשות התאגידים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה) במטרה לגבש הסדר מקיף ועדכני ובו עיקר הדינים המסדירים את התנהלות הארגונים ללא כוונת רווח, תוך צמצום הפערים הרגולטוריים הקיימים ביניהם והחלת נורמות התנהגות דומות עליהם. במחצית השנייה של 2014 התקיים תהליך של "שולחן עגול", ובמסגרתו התקבלו הערות המגזר האזרחי על עיקרי ההסדרה המוצעת. באפריל 2016 הועברה ללשכת שרת המשפטים טיוטת תזכיר חוק עמותות חדש לצורך קבלת אישורה לפרסום תזכיר חוק. תזכיר החוק כולל גם הצעה להסדרת האגודות העות'מאניות במסגרתו. עד סוף שנת 2016 טרם התקבל אישור השרה לפרסום תזכיר החוק, והוא טרם הופץ להערות הציבור ולמשרדי ממשלה אחרים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הפיקוח על אגודות עות'מאניות. הבדיקות נעשו במשרד הפנים - באגף הבכיר לתאגידים עירוניים, ובמשרד המשפטים - ביחידת רשם העמותות שברשות התאגידים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - רשות המסים בישראל - מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים.

היעדר מידע עדכני על אגודות עות'מאניות

1. בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים הוקם מרכז זהויות לאומי ביחידת שע"ם¹⁵, הכולל מידע על כלל המרשמים במדינה. במסגרת זאת פעלה שע"ם

13 החלטה 1291 מ-4.1.04, י"פ 5272, 1870.

14 כשנתיים לאחר מכן, במסגרת החלטת ממשלה 4731 מ-12.3.06, הוקמה רשות התאגידים שבמשרד המשפטים.

15 שע"ם כפופה לרשות המסים ומספקת לה שירותי מחשוב.



בשל היעדר פיקוח ואי
קיום תיעוד מינימלי
לגבי מכלול האגודות
שהוקמו ונרשמו
לאורך השנים, לא
ידוע בכמה אגודות
עות'מאניות מדובר
(ככל הנראה מדובר
במאות רבות), מה
נכסיהן, מה היקף
האגודות שהינן
פעילות

גם למיכון מרשם האגודות העות'מאניות ואספה לצורך כך תדפיסים ישנים ממחוזות משרד הפנים. בהתבסס עליהם היא הקימה מרשם ממוחשב הכולל רשימה של 10,473 אגודות עות'מאניות. עותק של המרשם האמור הועבר לצורך המשך ניהולו לידי רשם העמותות דאז, שהיה כפוף למשרד הפנים.

באוגוסט 2008 כתב מנהל אגף בשע"ם לראש רשות התאגידיים כי "כאשר מרשם העמותות הועבר לניהולך ממשרד הפנים, 'נשכח' משום מה מרשם האגודות העות'מאניות... המלצתנו היא שתיקח תחת חסותך גם את המרשם הזה היות ונכון לעכשיו הוא לכאורה ללא אבא".

היועץ המשפטי של משרד הפנים כתב אל מנכ"ל משרד הפנים באוגוסט 2010 כי "בשל היעדר פיקוח ואי קיום תיעוד מינימלי לגבי מכלול האגודות שהוקמו ונרשמו לאורך השנים, לא ידוע בכמה אגודות עות'מאניות מדובר (ככל הנראה מדובר במאות רבות), מה נכסיהן, מה היקף האגודות שהינן פעילות".

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2016, כ-25 שנים לאחר שהוקם מרשם האגודות, נמצא כי משרד הפנים לא ניהל אותו כלל: המשרד לא וידא שהנתונים הכלולים בו נכונים, לא עדכן את המאגר במשך השנים, ואין בידי רישום מדויק של מספר האגודות הפועלות במועד סיום הביקורת.

רשות התאגידיים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כי לפי המידע החלקי העומד לרשותה ועל פי הערכתה עדיין קיימות אלפי אגודות. היא הוסיפה כי לא ברור כמה מאגודות אלה פעילות, כמה מהן מחזיקות בנכסים וכמה מהן פטורות מהוראות חוק העמותות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא מתקבל על הדעת שמשרד הפנים אינו מרכז ומנהל מידע בסיסי על מספר האגודות העות'מאניות הקיימות ועל מספר האגודות הפעילות. היעדר רישום מלא ומבוקר של אלפי אגודות עות'מאניות הוא ליקוי מהותי, בייחוד נוכח העובדה שמדובר בגופים שמלכתחילה רמת הפיקוח עליהם הייתה מזערית.

2. יוער כי לפי חוק העמותות נדרשות עמותות לציין בכל מסמך, שילוט או פרסום לצד שמן המלא את עובדת היותן עמותות רשומות, ואילו האגודות הפעילות אינן חייבות לציין ליד שמן את עובדת היותן אגודות עות'מאניות. בהיעדר ציון כאמור לא ניתן לדעת אם מדובר באגודה, וכדי לברר זאת יש לנבור באתר האינטרנט שלה (במידה והוא קיים) והדבר מקשה על מיפוי האגודות הפעילות.

כך לדוגמה, נמצא כי אחת האגודות חתמה על הסכם קיבוצי כללי מפברואר 2013 ולצד שמה נרשם "מס' עמותה", זאת למרות שהיא איננה עמותה וציון שכזה עלול להטעות את הציבור.



משרד הפנים היה
ועודנו הגורם בעל
סמכויות הפיקוח על
האגודות, וכי עד
שהסמכויות והאחריות
לטיפול בנושא זה
יועברו למשרד
המשפטים, הוא מחויב
לפעול באופן שיבטיח
כי הפיקוח עליהן
יתבצע כנדרש

3. מהדוגמה שתוצג להלן ניתן ללמוד כי מרשם האגודות העות'מאניות במשרד הפנים אינו מעודכן, וכי יש צורך מידי בהסדרת הנושא ובתיאום מלא בין רשם העמותות ובין הממונה המחוזי במשרד הפנים בנוגע למרשם האגודות:

אגודה ניהלה בשנים 2003-2005 התכתבויות עם רשם העמותות שביקש למחוק אותה. חברי האגודה ביקשו להירשם כעמותה, ובא כוחה של האגודה הודיע לרשם העמותות כי יש לאגודה נכסי מקרקעין והיא מתקשה להמציא תצהיר של חברי האגודה בדבר רציפות כהונתו של ועד האגודה. בשנת 2005 דחה רשם העמותות את בקשת חברי האגודה. לאחר ששבו ופנו אליו הוא הציע להם לרשום את האגודה כחברה בע"מ או כאגודה שיתופית שתחזיק בקרקע בשם כלל חברי האגודה ולאחר שיוקם התאגיד תעביר אליו האגודה את הבעלות על הקרקע. הצעת הרשם נבעה מהעובדה שהקמת עמותה ורישום הקרקע על שמה תשלול מחברי האגודה את הזכויות על המקרקעין.

מתברר כי האגודה סברה שנמחקה, וכי יהיה צורך להחיותה (ראו להלן) קודם להעברת נכס המקרקעין שבבעלותה. רשם העמותות אישר כי האגודה לא נמחקה. אולם ממכתב בא כוחה של האגודה מאוגוסט 2011 עולה שכל פניותיו למשרד הפנים לקבלת אישור בדבר קיום האגודה נענו בתשובה שרשם העמותות מחק אותה. לדברי בא כוחה של האגודה, "נקלעתי למצב שיד ימין של המדינה מכחישה את דברי יד שמאל של המדינה, ולהיפך".

משרד הפנים טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כי המערך החוקי הקיים אינו מקנה לו את הסמכויות המאפשרות פיקוח יעיל על האגודות בהיקף הנדרש, לכן הוא אינו יכול לנקוט פעולות שיבטיחו את מהימנות המרשם, ויש להעביר למשרד המשפטים את האחריות בנושא, תוך קידום חקיקה שתסדיר את מערך הפיקוח על האגודות.

מבקר המדינה מעיר כי על פי הדין משרד הפנים היה ועודנו הגורם בעל סמכויות הפיקוח על האגודות, וכי עד שהסמכויות והאחריות לטיפול בנושא זה יועברו למשרד המשפטים, הוא מחויב לפעול באופן שיבטיח כי הפיקוח עליהן יתבצע כנדרש. על הנהלת משרד הפנים לנקוט אפוא פעולות שיבטיחו את מהימנות מרשם האגודות, תוך בחינת האגודות הכלולות בו ומצבן המשפטי העדכני.

רישום אגודות עות'מאניות כעמותות

כאמור, על פי חוק העמותות, אגודה קיימת רשאית להגיש בקשה להירשם כעמותה. משנת 1982, מועד חקיקת חוק העמותות, ועד אוגוסט 2016, מועד סיום הביקורת, נרשמו 5,148 אגודות עות'מאניות כעמותות.

לצורך רישום כעמותה אין צורך לפעול לביטול האגודה (דהיינו הישות המשפטית), שכן הישות המשפטית עצמה אינה מתבטלת, וחל שינוי רק בחוק שהיא כפופה לו - עד רישומה כעמותה חל עליה החוק העות'מאני, ואילו מיום הרישום היא כפופה לחוק העמותות. הרשם יקבל בקשה לרישום אגודה כעמותה "אם הוכחה, להנחת דעתו, סמכותם של החתומים על הבקשה לפעול בשם האגודה לרישומה כעמותה"¹⁶, ואם לא ראה עצמו מנוע מרישומה לפי חוק העמותות.

על פי מסמך "הנחיות לרישום אגודה עות'מאנית כעמותה" שפרסם רשם העמותות, המוסדות המוסמכים של האגודה הם שיבצעו את הליכי רישומה כעמותה. יש לצרף לבקשת הרישום את פרוטוקולי האסיפה הכללית של האגודה, וכן אסמכתאות המוכיחות את רציפות כהונתם של חברי הוועד, החל במייסדי האגודה וכלה בחברי הוועד למועד הגשת הבקשה. לחלופין, אם לא ניתן להמציא פרוטוקולים כאמור, על האגודה להגיש תצהיר של לפחות שניים מחברי ועד האגודה או מייסדי האגודה הרשומים בתיק האגודה, ולהצהיר על חילופי חברי הוועד במרוצת השנים ממועד ייסוד האגודה ועד למועד הגשת הבקשה, כדי להוכיח רציפות כאמור, וכן להצהיר על הפעילות שמקיימת האגודה. בהיעדר כל אפשרות להוכחת רציפות יש לפנות לבית המשפט בבקשה למתן פסק דין הצהרתי שבו יוכרז מיהם חברי האגודה המוסמכים לפעול בשמה.

נמצא כי ההוראות לרישום כעמותה מקשות על אגודות המבקשות לעשות כן, מאחר שבקשותיהן מוגשות זמן רב לאחר הקמתן, בעת שרוב מייסדיהן כבר אינם בין החיים. להלן דוגמה לאגודה עות'מאנית שלמדינה היה אינטרס להסב אותה לעמותה, ואף שהחשב הכללי החליט לחייבה להירשם כעמותה היא התקשתה לקיים את הוראות החוק.

בשנת 2007 החשב הכללי חייב אגודה שעסקה בחינוך להירשם כעמותה, ובינואר 2009 הגישה האגודה בקשה לרישום כעמותה. ביולי 2009 כתב מנהל מחלקת רישום ברשם העמותות אל סגנית ראש רשות התאגידים כלהלן: "האגודה מנהלת תקציבים של עשרות מיליוני ש"ח מתקציבי המדינה מבלי שהיא כפופה לחוק המחיל עליה כללי שקיפות, התנהלות מלכ"רית וכד', ואינה כפופה לרגולציה כמו גופים מלכ"רים אחרים".

לנוכח הקושי לקבוע מי הם חברי האגודה, שהם הגורמים המוסמכים להחליט על הגשת בקשה לרישום האגודה כעמותה, דחה רשם העמותות את בקשתה האמורה של האגודה. רק בנובמבר 2010 נתן בית המשפט תוקף של פסק דין להסכמות הצדדים לתת תוקף להחלטות האסיפה הכללית של האגודה בדבר רישומה כעמותה, ובעקבות כך נרשמה האגודה כעמותה.

רשות התאגידים כתבה בתשובתה כי לנוכח ההשפעות של ההיענות לבקשת אגודה להירשם כעמותה, חשוב מאוד לברר מיהו הגורם המוסמך באגודה לבקש זאת, ומטבע הדברים עם חלוף הזמן עלול להתגבר הקושי ביישום דרישות החוק. על כן,

לפי עמדת רשות התאגידים דרישות החוק בנושא זה אינן מכבידות והן עולות בקנה אחד עם ההוראות החלות על כל מי שמבקש לייסד עמותה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהתחשב בכך שתכלית החוק היא לעודד את האגודות להירשם כעמותות, ולנוכח העובדה שלאורך השנים הולך ופוחת מספר האגודות המבקשות להירשם כעמותות, על משרד המשפטים לשקול דרכים להקל על רישום אגודות כעמותות.

מחיקת אגודות עות'מאניות

חוק העמותות מקנה לרשם העמותות סמכות מינהלית למחוק אגודה קיימת שלא ביקשה להירשם כעמותה (למעט האגודות המצוינות בסעיף 67 לחוק)¹⁷. אגודה שנמחקה אינה ישות משפטית, ושום חוק אינו חל עליה. החוק מפנה לעניין זה להוראות סעיפים 368-369 לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת החברות או הפקודה)¹⁸.

ביטול מחיקת אגודה (החייאה) הוא בסמכות בית המשפט. את הבקשה לביטול מחיקה רשאים להגיש האגודה, אחד מחבריה או אחד מנושיה, שראו עצמם מקופחים לנוכח מחיקת האגודה. יש להגיש את הבקשה בתוך 20 שנים מיום הפרסום ברשומות בדבר מחיקת האגודה. ביטול המחיקה מותנה, בין היתר, בכך שהאגודה המשיכה בפעילות כל אותו זמן או אם יש הצדקה אחרת להחזרת שמה לפנקס האגודות. על פי הספרות המשפטית¹⁹, כל עוד עומדת לרשות האגודה האפשרות לבקש החייאה, נכסי האגודה נותרים בבעלותה, ואם יהיה צורך לנקוט פעולה משפטית בעניינם, ניתן יהיה לבקש את החייאה האגודה. 20 שנים לאחר מחיקת שמה של אגודה מפנקס האגודות, חיסול האגודה הוא סופי²⁰.

17 הליכי המחיקה של אגודה שלא נרשמה כעמותה הם: משלוח מכתב ראשון אל משרדה הרשום של האגודה או אל נושא משרה בה ובו הודעה כי על האגודה להירשם כעמותה; אם לא התקבלה תשובת האגודה על המכתב בתוך חודש יישלח לאגודה מכתב שני בדואר רשום המודיע כי אם האגודה לא תירשם כעמותה יפורסם ברשומות כי שם האגודה יימחק מפנקס האגודות; אם לא התקבלה תשובת האגודה בתוך חודש, רשאי הרשם לפרסם ברשומות כי שמה יימחק (פרסום ראשון) ולשלוח לאגודה הודעה ולפיה בעוד שלושה חודשים יימחק שמה מפנקס האגודות, אלא אם כן היא סבורה שיש הצדקה לאי-מחיקת שמה מהפנקס. אם בתוך שלושת החודשים האמורים לא הוסדר הנושא, תפורסם ברשומות הודעה על דבר מחיקת שם האגודה (פרסום שני).

18 בשנת 1999, במסגרת תיקון הפקודה, בוטלו הסעיפים האמורים ולא חוקקו סעיפים חלופיים, אולם על פי הספרות המשפטית נראה כי סעיפים אלה ימשיכו לחול על אגודות - ראו: בן ציון גרינברגר, נחמיה בן-תור **דיני עמותות להלכה ולמעשה** (2012), כרך ב, עמ' 915-920.

19 ראו הערה 18.

20 על פי סעיף 3 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, נכס הנמצא בישראל שאין לו בעלים הוא נכס מדינת ישראל.



**בדוח משנת 1989
בנושא יחידת הרשם
העיר מבקר המדינה
כי הרשם לא הפעיל
את סמכותו למחיקת
אגודות שלא נרשמו.
רק בשנים 2002-2006
ביצע רשם העמותות
פרויקט של מחיקת
6,293 אגודות**

בדוח משנת 1989 בנושא יחידת הרשם²¹ העיר מבקר המדינה כי הרשם לא הפעיל את סמכותו למחיקת אגודות שלא נרשמו, וכי על משרד הפנים לפעול בהקדם להסדרת העניין, שכן אגודות רבות מקבלות הטבות במס ופטורות מהחובות החלות על עמותות ומביקורת או מעקב, אף שלפי כוונת המחוקק רק עמותות היו אמורות ליהנות מהיתרונות שמקורן בהתאגדות שלא למטרות רווח.

רק בשנים 2002-2006 ביצע רשם העמותות (שבתחילת אותו מועד פעל כיחידה במשרד הפנים) פרויקט של מחיקת 6,293 אגודות שלא ביקשו להירשם כעמותות, וזאת באמצעות שני משרדי עורכי דין חיצוניים שזכו במכרז של משרד הפנים²². פרויקט המחיקה הופסק בעיצומו, לאחר שהתברר לרשם העמותות כי נמחקו גם אגודות שהיו בבעלותן נכסים, שכן המחיקה לא אפשרה להשתמש בנכסים לקידום מטרות האגודות והיה צורך להחיות את האגודות או לפרקן כדי שניתן יהיה להעביר את הנכסים למוסדות אחרים שמטרותיהם דומות.

למשל, נמחקה אגודה עות'מאנית אף שנשאר בבעלותה נכס מקרקעין. עמותה אחרת שמטרותיה דומות פנתה למשרד המשפטים ולרשות התאגידיים בבקשה לקדם את פירוקה של האגודה שנמחקה, וזאת כדי שניתן יהיה להעביר את נכס האגודה למוסדות אחרים שמטרותיהם דומות. הוחלט כי רשם ההקדשות יבצע את הפירוק לפי סעיף 380 לפקודת החברות²³.

דוגמה נוספת - בספטמבר 2003 נמחקה אגודה, ורק באוקטובר 2015, לאחר שבא כוחה פנה אל משרד הפנים בבקשה לצלם את תיק האגודה, בעקבות כך שהיא נתבעה לפנות את בית הכנסת שבו פעלה, התברר שהאגודה המשיכה לפעול.

רשות התאגידיים ציינה בתשובתה כי לנוכח ממצאי פרויקט זה היא הסיקה שהפעלת סמכות המחיקה בידי גורם שאינו מוסמך לדרוש מידע בנוגע לאגודות ואינו בעל סמכויות נלוות, כגון סמכויות פיקוח, מעוררת קשיים ממשיים ועלולה לפגוע באינטרס הציבורי. הרשות הוסיפה כי במסגרת מחיקה מינהלית של אגודות לא מתמנה בעל תפקיד מתאים ולא מתבצעת חלוקת נכסים, ואם היו נכסים הרי שהם מופקרים הלכה למעשה. לפיכך, לא די בסמכות המחיקה כדי להביא אגודות להירשם כעמותות, והמחיקה אינה בגדר סנקציה מרתיעה. לטענת הרשות, חלק ניכר מהאגודות הפעילות במועד סיום הביקורת פטורות מרישום כעמותות, ועל כן לא ניתן להפעיל את סמכות המחיקה בעניינן. הרשות הוסיפה שהיא ומחלקת ייעוץ וחקיקה פעלו לגיבוש הסדר חקיקתי כולל לטיפול בתחום, וההסדר שולב במסגרת תזכיר טיוטת חוק העמותות החדש.

21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 39** (1989), "יחידת רשם העמותות", עמ' 502.

22 המקור: סיכום ישיבת הוועדה לבדיקת הפיקוח על אגודות עות'מאניות מ-2.12.08.

23 אם מתקיימות עילות פירוק ומעמד משפטי בהליך הפירוק - ניתן לפנות לשרת המשפטים בבקשה להוצאת צו לפי סעיף 380 לפקודת החברות שמחיל את הוראות הפירוק שבפקודה על תאגידיים שאין לגביהם הוראות פירוק.

ביולי 2008 התחוויר למשרד הפנים כי האחריות לטיפול באגודות עות'מאניות נותרה בידיו

המלצת מבקר המדינה משנת 1989 להפעלת הסמכות למחיקת אגודות שאינן פטורות מהוראות חוק העמותות ושלא הגישו בקשות לרישומן כעמותות לא בוצעה. פרויקט שהחל בשנת 2002 למחיקת אגודות עות'מאניות הופסק עקב קושי ממשי של הרשם להפעיל את סמכות הרשות שהקנה לו החוק לצורך כך. במועד סיום הביקורת, כעשור לאחר הפסקת הפרויקט, נמצא כי הרשם עדיין לא בחן דרכים חלופיות למימוש סמכותו למחיקת האגודות כגון תיקון חוק העמותות באופן שיקנה לו סמכויות עזר למחיקתן, ויאפשר לו לממש את כוונת המחוקק בדבר הסבת אגודות לעמותות. אומנם משרד המשפטים ורשות התאגידים פועלים להסדיר את מעמד האגודות באמצעות חקיקת חוק עמותות חדש, אולם מהליקויים שפורטו לעיל לגבי מחיקת אגודות עולה כי יש משנה חשיבות להחשת הפעולות להסדרת הנושא.

הפעלת סמכויות פיקוח על האגודות

כבר בשנות החמישים של המאה העשרים עמד בית המשפט העליון על כך שבחוק העות'מאני לא נקבעו דרכים יעילות לפיקוח על האגודות: "לפי החוק הקיים - חוק האגודות, משרדיה המועטים של הירושה המשפטית העות'מאנית - אין השלטונות מוסמכים להתערב בניהול - נכון יותר: באי ניהול - ענייניהם הפנימיים של האגודות, אלא במידה הזעומה הקבועה בסעיף 6 של החוק. ועניינים אלה באגודות רבות, דוגמת האגודה - הישיבה במקרה דנן, מתנהלים בעצלתיים, ללא כל סדר ומשטר ואיש הישר בעיניו יעשה"²⁴.

1. כאמור, בשנת 2004 החליטה הממשלה להעביר את סמכויות שר הפנים לפי חוק העמותות לשר המשפטים. במכתב של היועץ המשפטי של משרד הפנים מיולי 2008²⁵ נאמר כי "הסתבר לנו כי הסמכות לפעול בעניין האמור ככל שהינו נוגע לאגודה עות'מאנית, לא הועברה לרשם העמותות כאשר עבר גוף זה ממשרד הפנים לאחריות משרד המשפטים".

ממכתבו האמור של היועץ המשפטי של משרד הפנים עולה כי רק ביולי 2008 התחוויר למשרד הפנים כי האחריות לטיפול באגודות עות'מאניות נותרה בידיו ולא הועברה למשרד המשפטים עם שאר תחומי האחריות של רשם העמותות.

2. בעניין הפעלת סמכות הפיקוח על האגודות כתב היועץ המשפטי של משרד הפנים אל מנכ"ל המשרד דאז באוגוסט 2010 כי "אין במשרד גוף המופקד על

24 ע"א 150/56 בית אולפנא רבתי עיטורי רבנים, ירושלים נ' אשלג, פ"ד יא 804 (1957), עמ' 810.

25 במכתב הממוען אל פרקליטות מחוז תל אביב, התבקשה הפרקליטות להגיש תביעה נגד מנהל אגודה בשל הברחת נכסיה, וזאת במסגרת הליכי פירוק של האגודה.

היועץ המשפטי של
משרד הפנים כתב:
המערך החוקי הקיים
שהינו מיושן ולא
עדכני, אינו מאפשר
הפעלת מערך פיקוח
כנדרש ולא הוקצו
המשאבים הנדרשים
להפעלת מערך זה.
היעדר הפיקוח
והביקורת מעבר
להיותו נדרש על פי
הוראות הדין וכללי
המשפט המינהלי,
יוצר מצב בו ניתן
לעשות שימוש לרעה
באגודות עות'מאניות

התחום האמור, המערך החוקי הקיים שהינו מיושן ולא עדכני, אינו מאפשר הפעלת מערך פיקוח כנדרש ולא הוקצו המשאבים הנדרשים להפעלת מערך זה. בנסיבות אלו, המשרד אינו מקיים מערך פיקוח מהותי על פעילות כאמור". עוד צוין במכתב האמור כי "היעדר הפיקוח והביקורת מעבר להיותו נדרש על פי הוראות הדין וכללי המשפט המינהלי, יוצר מצב בו ניתן לעשות שימוש לרעה באגודות עות'מאניות, שהינן מלכ"ר, ובכלל זאת, להברחת נכסים, לעשיית רווחים שלא כדין וכו'. יצוין, כי אין מדובר אך בחשש ערטילאי כאשר אך לפני כשנתיים נדרשנו - בהמשך לפנייה שקיבלנו - לנקוט הליכים על מנת למנוע חשש להברחת נכסים מאגודה עות'מאנית".

עולה אפוא כי משרד הפנים אינו מקיים מערך פיקוח כנדרש על פעילות האגודות העות'מאניות, ועלולות להיות לכך תוצאות חמורות.

במהלך שש השנים שחלפו לאחר שהיועץ המשפטי של משרד הפנים כתב את המכתב האמור למנכ"ל המשרד באוגוסט 2010, שלח היועץ המשפטי של משרד הפנים להנהלת המשרד כמה פניות נוספות - האחרונה שבהן בפברואר 2016 - ובהן טען כי נבצר ממשרד הפנים לפקח על האגודות אף שהוראות הדין וכללי המשפט המינהלי מחייבים אותו לפקח עליהן, והדבר מאפשר שימוש לרעה באגודות עות'מאניות להברחת נכסים או להפקת רווחים שלא כדין. אולם נמצא כי למרות זאת לא חל כל שינוי ברמת הפיקוח על האגודות.

משרד הפנים ביקש להדגיש בתשובתו כי הנהלת המשרד פעלה וניסתה לקדם כמה פעמים את הליכי העברת האחריות על האגודות לתחום אחריותו של משרד המשפטים.

3. במסמך של משרד המשפטים מנובמבר 2014 בעניין חוק עמותות חדש²⁶ נכתב לגבי האגודות: "החוק העות'מאני הינו חוק חסר הן במישור הממשל התאגידי והן במישור סמכויות הפיקוח והאכיפה. כך, באופן רשמי פעלו בישראל אלפי אגודות שלמעשה לא היה עליהן פיקוח אפקטיבי המבטיח את התנהלותן התקינה".

במכתב של ראש רשות התאגידיים מפברואר 2015 אל מנכ"ל משרד המשפטים בהתייחס לאגודות נאמר כי "בהעדר סנקציה לרבות המשך מתן הטבות אין להן כל אינטרס ברישום ובפיקוח הנלווה לו... ישנו פער משמעותי וידוע בשקיפות לציבור, בדרישות הממשל התאגידי ובטיב הפיקוח בין אגודות עות'מאניות לבין תאגידיים ללא כוונת רווח אחרים, אשר אינו מוצדק ואין להשלים עמו". ראש הרשות סיכם כי על הממשלה לזיום חקיקה מסודרת לסיום קיומן של האגודות לאחר שיוסבו לעמותות.

26 משרד המשפטים "חוק עמותות חדש - השולחן העגול הממשקי - דיון 7 - המודל שבבסיס חוק העמותות החדש וסוגיות נוספות לדיון". המסמך ניתן לצפייה בקישור שלהלן:

<http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamAmutot/LawsAndJudgments/Pages/Tazkir-Amutot.aspx>



להיעדר פיקוח
אפקטיבי על אגודות
עות'מאניות שהן
ארגוני עובדים או
מעבידים עשויות
להיות השלכות
ומשמעויות מאחר
שמדובר בפעילות
ייחודית, משמעותית
ורחבת היקף,
המחייבת פיקוח ממשי
בתחום זה

בעוד שלגבי העמותות מתקיים מערך פיקוח שבמסגרתו, בין היתר, הן נדרשות לדווח על פעילותן, בכלל זה במישור הכספי, ורשם העמותות מוסמך לברר תלונות שהוגשו נגדן ולבצע ביקורות עומק בעניינן, הרי שלגבי האגודות העות'מאניות משרד הפנים אינו מקיים פעילות אפקטיבית של פיקוח בכל הנוגע לפעילותן וריכוז מידע עליהן לצורך הגברת השקיפות בעניינן. אי-הפעלת מערך פיקוח על האגודות בא לידי ביטוי בתחומים שונים, כמפורט להלן.

היעדר פיקוח על ארגוני עובדים או מעבידים שהם אגודות עות'מאניות

בעת חקיקת חוק העמותות נקבע כי החוק העות'מאני ימשיך לחול על אגודות שהן מפלגות, ארגוני עובדים או ארגוני מעבידים קיימים. עניין המפלגות הוסדר כבר בשנת 1992²⁷, אולם במועד סיום הביקורת נמצא כי טרם בוצעה הסדרה ייעודית בעניינם של ארגוני עובדים או מעבידים. להיעדר פיקוח אפקטיבי על אגודות עות'מאניות שהן ארגוני עובדים או מעבידים עשויות להיות השלכות ומשמעויות מאחר שמדובר בפעילות ייחודית, משמעותית ורחבת היקף, המחייבת פיקוח ממשי בתחום זה.

1. בשנת 2006 התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות שעלה מהן חשש לאי-סדרים בפעילות אגודה שהיא ארגון עובדים, לרבות חשש להיעלמות מיליוני ש"ח מקופתה ומקופתם של גופים שבשליטתה. מבקר המדינה דאז הפעיל ביקורת על האגודה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(9) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התש"ח-1958 (להלן - חוק מבקר המדינה), וממצאי הביקורת פורסמו בשנת 2012²⁸. לנוכח ממצאי הביקורת בוצעה חקירת משטרה בנושא, ובחקירה נחשפה פרשה חמורה של מעילות בסך של כ-13 מיליון ש"ח מכספיהן של האגודה ושל עמותה הקשורה אליה, שבוצעו בשנים 1998-2005. את המעילות ביצעו בעלי תפקידים לשעבר בגופים אלה, ובהם יו"ר האגודה לשעבר.

2. הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה, בישיבה באוקטובר 2007²⁹, בנושא ההגנה על חושפי שחיתויות בעת שבחנה את טענתה של עובדת כי פוטרה מארגון עובדים עקב חשיפת שחיתות. בישיבה נאמר כי שלא כעמותות וחברות לתועלת הציבור, אגודות עות'מאניות אינן מחויבות בביקורת פנימית על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. עוד נאמר בישיבה כי לפי חוק מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור אינו מוסמך לברר תלונות על ארגוני עובדים, ועל כן גם נבצר ממבקר המדינה להוציא צו הגנה לחושף שחיתות בגופים אלו. בסיכום החלטות

27 במסגרת חוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

28 ראו הערה 6.

29 דיון מ-31.10.07.

הוועדה נאמר כי היא רואה בחיוב את הצעת מבקר המדינה לתקן את סעיף 36 בחוק מבקר המדינה באופן שסמכות נציב תלונות הציבור תורחב ותוחל גם על ארגוני עובדים, וכי היא מבקשת לפעול לתיקון חוק הביקורת הפנימית באופן שתהיה חובת מינוי מבקרים פנימיים גם באגודות עות'מאניות. במועד סיום הביקורת שני החוקים האמורים עדיין לא תוקנו.

3. להלן דוגמאות לפניות שהתקבלו בנוגע לאגודות עות'מאניות שהן ארגוני עובדים או מעבידים, שמהן עלה כי למתלוננים ולציבור הרחב לא ברור מיהו המשרד הממשלתי שאמור לפקח על האגודות. מהתלונות עלה שרוב הפניות הופנו לרשם העמותות, והוא העביר אותן אל משרד הפנים.

א. בדצמבר 2008 הוגשה לראש רשות התאגידים ולמבקר המדינה תלונה ולפיה יו"ר ארגון עובדים השתתף בתעמולת בחירות אסורה בכך שהביע במכתב רשמי תמיכה במועמד בבחירות מקדימות. סגנית ראש רשות התאגידים השיבה למתלונן כי אין לרשם העמותות סמכויות לפיקוח על ארגון העובדים.

ב. בדצמבר 2011 הגיש בעליה של חברת שמירה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה תלונה על אגודה עות'מאנית שהיא ארגון מעבידים. בתלונה נאמר: "הנני נאלץ לפנות אליך לאחר שהנני נתקל בכשל רציני במערכות משרדי הממשלה - משרדי הפנים והמשפטים ולאחר מסע ארוך ומייגע בין משרדים אלו כאשר יד ימין לא יודעת מיד שמאל וכל משרד מפנה אותי למשרד האחר". התברר שבפסק דין בנושא נקבע כי חברת השמירה לא שילמה דמי חבר לאגודה העות'מאנית. בעלי חברת השמירה ניסו לברר מיהו הארגון שגובה מאות אלפי ש"ח מחברות השמירה, ואיזה פיקוח מופעל עליו ועל הכספים שהוא גובה, אולם לא הצליחו לקבל כל תשובה. המתלונן צירף לתלונתו אישור ניכוי מס במקור ואישור לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים משנת 2010 ולפיו אין במרשמי רשות המסים תיק של האגודה העות'מאנית, וכן אישור משנת 2011 ולפיו האגודה רשומה אבל אין לה אישור לניהול ספרים. מאחר שנציבות תלונות הציבור אינה מוסמכת לברר תלונות על ארגוני מעבידים, היא הנחתה את המתלונן להגיש את תלונתו לממונה המחוזי במשרד הפנים.

ג. ביוני 2015 פנה לרשם העמותות אדם פרטי בבקשה לפעול לסגירתה של אגודה שהיא ארגון עובדים, ולחלופין להשית עליה כללי ניהול תקין. על פי הנטען בתלונה, מצב חשבון האגודה אינו ידוע ואינו מדווח לעובדים, האגודה לא מדווחת לעובדים על אופן ניהולה והיא פועלת בחוסר שקיפות. הרשם הפנה את המתלונן אל הממונה המחוזי במשרד הפנים.

יצוין כי בשנת 2012 פרסמה סגנית ראש רשות התאגידים הנחיה לעובדי הרשם ולפיה אם יפנו אליהם בנוגע לאגודות יש להשיב לפונה שהממונים במחוזות משרד הפנים הם המטפלים בעניינן של האגודות.

החסר בפיקוח אפקטיבי על אגודות עות'מאניות משמעותי אף יותר לגבי אגודות שהן ארגוני מעבידים או עובדים מאחר והן עדיין פטורות מהוראות חוק העמותות ומוסדרות רק בחוק העות'מאני משנת 1909. ראוי שמשרד המשפטים ומשרד הפנים יבחנו את קידום הסדרת הנושא בחקיקה.

היעדר פיקוח על נכסי אגודות בעת פירוק

בחוק העות'מאני וכן בחוק העמותות לא נקבע הסדר לעניין פירוק אגודות עות'מאניות וחלוקת נכסי האגודה בעת פירוקה, ועל כן לרשם העמותות אין סמכות להגיש בקשה לפירוק אגודה עות'מאנית, וסמכותו מוגבלת למחיקת אגודה בהתאם לחוק העמותות.

יצוין כי צו של שרת המשפטים³⁰ מקנה לרשם ההקדשות את הסמכות לפנות לבית המשפט ולבקש פירוק של אגודה עות'מאנית. בהתאם לפסיקה, בעת מתן הצו מוחלים על האגודה העקרונות של פירוק תאגיד ללא כוונת רווח, וניתן לבקש להעביר את נכסיה לתאגידים ללא כוונת רווח בעלי מטרות דומות.

ממכתב של אגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים מנובמבר 2010 אל המשנה למנכ"ל עולה כי הקושי העיקרי בעניין של האגודות הוא נושא הנכסים שבבעלותן והחשש שתבצע פלישה לנכסיהן שאינם בשימוש או שתועבר בעלות על נכסים אלה שלא כדין. להלן יוצגו שתי דוגמאות הנוגעות להעברה שלא כדין של נכסי אגודות.

1. באוגוסט 2005, לאחר שהתברר כי חברי אגודה מנסים לרשום נכס של האגודה על שמם, פנתה מנהלת מחלקת פירוקים ברשות התאגידים אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה שיחווה בדחיפות את דעתו לעניין המשך הטיפול המשפטי באגודה. לדברי מנהלת המחלקה, האסיפה הכללית של האגודה החליטה במאי 2003 לתקן את התקנון באופן שייקבע בו כי אם תפורק האגודה תחליט אסיפת חברי האגודה מה ייעשה ברכושה. בספטמבר 2003 החליטה האסיפה הכללית להעביר את נכסיה לשני חבריה הנותרים, תוך פירוק האגודה כאגוד מקרקעין. מנהלת המחלקה הדגישה כי אף שמדובר בהברחת נכסים מהאגודה לכיסם הפרטי של חבריה, אין לרשם העמותות סמכות לטפל בנושא, והממונה המחוזי במשרד הפנים הוא המוסמך לעשות כן. מנהלת מחלקת פירוקים ציינה כי פנתה בינואר 2005 אל הממונה המחוזי בבקשה שיפעיל את סמכותו לטפל בנושא, והוא העביר את פנייתו ללשכה המשפטית במשרד הפנים. במכתבה של הלשכה המשפטית אל מנהלת המחלקה מיוני 2005 נאמר כי היא לא מצאה שמשרד הפנים מוסמך לפעול בנושא האגודות ועל כן היא פנתה אל מחלקת ייעוץ וחקיקה כדי לברר מי מוסמך לטפל בנושא זה.

במכתב של מחלקת ייעוץ וחקיקה מספטמבר 2005 אל היועץ המשפטי לממשלה נאמר כי "שוחחנו עם הלשכה המשפטית במשרד הפנים, אשר הסכימה לקבל את הנושא לטיפול, ובלבד שתקבל סיוע מרשם העמותות".

ואכן, משרד הפנים הגיש עתירה למתן פסק דין הצהרתי נגד החלטת האסיפה הכללית של האגודה. בית המשפט פסק³¹ כי החלטה זו - הקובעת כי נכסי האגודה יועברו עם פירוקה לחברה - בטלה ומבוטלת, והוציא צו מניעה קבוע האוסר על האגודה וחבריה להעביר את נכס המקרקעין שבבעלות האגודה לידי החברים שנותרו או לידי מי מטעמם. בית המשפט קבע כי אף שהחוק העות'מאני אינו קובע איסור מפורש בדבר הענקת רכוש האגודה לחברה (שלא כחוק העמותות), יש להחיל איסור זה גם עליהן בהתחשב בהנחת היסוד ולפיה אגודות לא הוקמו לשם הפקת רווח. כמו כן קבע בית המשפט כי "שעה שנציג משרד הפנים, שהינו הגורם המופקד על ביצוע החוק... נוכח לדעת כי מתרחשת פעילות בלתי חוקית כלשהי בקרב אגודה מסוימת, הרי שלא זו בלבד שזכותו לפנות לערכאות בבקשה לסעד מתאים, אלא שחובתו לעשות כן".

נמצא כי רק בספטמבר 2016 כתשע שנים לאחר שניתן פסק הדין ניתן צו של שרת המשפטים לצורך פירוק האגודה.

2. ביולי 2001 הגישה עיריית פתח תקווה בקשה לפירוק אגודה³² על מנת שניתן יהיה להתחקות אחר רכושיה לנכס החשש להעלמת נכסיה. התברר שהאגודה החזיקה ב-1,000 מ-999 המניות של חברה שהקימו חברי האגודה. האגודה העבירה אל החברה את נכס המקרקעין שהיה בבעלותה, והחברה העבירה בשנת 1974 ללא תמורה את נכס המקרקעין לקרוביו של מנהל החברה (שהיה גם חבר האגודה), ואלה מכרו אותו לצדדים שלישיים בשנת 1996. בית המשפט המחוזי הוציא צו לפירוק האגודה, ולאחר מכן מינה מפרק.

במאי 2008 העבירה מנהלת מחלקת פירוקים ברשות התאגידים את הנושא לטיפול היועץ המשפטי במשרד הפנים לנוכח העובדה שהמפרק שמונה לא פעל להגשת תביעה נגד מנהל החברה ולא הגיש למחלקת פירוקים מסמכים בעניין פירוק האגודה. טיפולו הדחוף של היועץ המשפטי במשרד הפנים התבקש לנוכח העובדה כי מועד ההתיישנות של הגשת תביעות נגד חברי האגודה קרב. ביולי 2008 פנה היועץ המשפטי של משרד הפנים אל פרקליטות מחוז תל אביב בבקשה כי יפעלו להגשת תביעה נגד מנהל האגודה בשל הברחת נכס שלה.

רשות התאגידים הסבירה בתשובתה כי מאחר שאין לרשם העמותות סמכות לפקח על אגודות, ניתן לפנות בבקשה לקבלת צו של שרת המשפטים המקנה סמכות לפנות לבית המשפט ולבקש פירוק של אגודה רק במקרים חריגים ועל כן לא ניתן להשתמש בצו זה כדבר שבשגרה.

31 ה"פ (ת"א) 1145/05 מדינת ישראל - משרד הפנים נ' בית אולפנה לאימון מורים [פורסם במאגר ממוחשב, 6.9.07]

32 פש"ר (ת"א) 1637/01 עיריית פתח תקוה נ' אגודת נחלת יוסף קליין והרב בן ציון צביק [טרם פורסם].

כדי למנוע הברחות של נכסי אגודות לידי חברה ושימוש בנכסי אגודות למטרות פרטיות נדרש משרד המשפטים להכין הסדר לעניין חלוקת נכסי האגודה בעת פירוקה.

היעדר פיקוח על אגודות מרובות חברים

בתאגיד שבו חברים רבים, שלכל אחד מהם חלק קטן בבעלות על התאגיד, אין בכוחו של כל אחד מהחברים לשלוט באופן אפקטיבי על ניהולו, ומנהלי התאגיד שולטים בו כראות עיניהם, וגובר החשש כי מנהלי התאגיד יעדיפו לפעול לקידום מטרותיהם האישיות ולא לקידום מטרות התאגיד (להלן - בעיית הנציג). באגודות מרובות חברים "בעיית הנציג" מחריפה.

חוק החברות, התשנ"ט-1999, מאפשר לבעלי המניות או לדירקטורים הנמצאים בעמדת מיעוט להגיש תביעה נגזרת³³ בשם החברה ולטובתה אם החברה נמנעת מלפעול לפי האינטרסים שלה.

לבתי המשפט הוגשו בקשות לאישור הגשת תביעה נגזרת בשם ארגון עובדים שהוא אגודה³⁴ ובשם שתי קופות חולים שהן אגודות³⁵, ונקבע כי יש להחיל את הדין הקיים לגבי תביעות נגזרות בחברות גם על אגודות עות'מאניות ולאפשר לחברי האגודה להגיש תביעה נגזרת בשמה כאשר האורגנים המוסמכים שלה נמנעים מלעשות כן.

בעיית הנציג מדגישה את הצורך החיוני בפיקוח על כלל האגודות, ובפרט על האגודות מרובות החברים, כדי שקול המיעוט יישמע וכדי להבטיח שלא ייעשה שימוש לא ראוי בנכסיהן של אגודות אלה.

33 תביעה נגזרת מוגדרת בחוק החברות כ"תובענה שהגיש תובע בשם חברה בשל עילת תביעה שלה", ולכן, על המבקש לתבוע בשם החברה בתביעה נגזרת מוטל הנטל להראות כי הופרה זכות של החברה וכי נתקיימו תנאים המצדיקים שהוא יתבע בשמה.

34 בש"א (ת"א) 11745/00 **שמעון שטרית נ' אריסון השקעות בע"מ**, פ"מ תשס"ב (1) 110 (2002). וכן - ע"א 9491/04 **שמעון שטרית נ' אריסון השקעות בע"מ** [פורסם במאגר ממוחשב, 23.8.06].

35 תנ"ג (ת"א) 9167-02-14 **נבו כוהני נ' שירותי בריאות כללית**; תנ"ג 46222-03-14 **אהרון נ' מכבי שירותי בריאות** [פורסם במאגר ממוחשב, 11.6.15]. יצוין כי הוגש ערעור על ההחלטה.



הוועדה לקביעת מוסד
ציבורי המליצה כי רק
גופים המאוגדים
כעמותה, חברה
לתועלת הציבור,
הקדש ציבורי רשום
ותאגיד שהוקם בחוק
(תאגיד סטטוטורי)
יוכלו לקבל הטבות
לפי סעיף 9(2)
לפקודה וכן הכרה
לפי סעיף 46
לפקודה. גופים
אחרים, כגון אגודות
עות'מאניות, יידרשו
להתאגד בהתאם
לכך

היעדר פיקוח על הטבות במס לאגודות

סעיף 46(א) לפקודת מס הכנסה (להלן - סעיף 46), קובע כי אדם או חברה יזוכו מהמס שהם חייבים בו בגין סכומי כסף שתרמו למוסד ציבורי³⁶ שקבע לעניין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. האישור לפי סעיף 46 ניתן בדרך כלל לתקופה של עד שלוש שנים, זאת למעט מוסדות ציבור שלגביהם הונפק עד סוף שנת 1991 אישור זיכוי ממס שאינו מוגבל בזמן. לגבי מוסדות אלה נקבע בשנת 2012 בהוראת מעבר³⁷ כי תוקף האישורים יפוג בהדרגה בשנים 2014-2018, לפי שנת קבלת האישור. לפי חוזר מס הכנסה "קיום מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (להלן - חוזר מס הכנסה) בעת בחינת בקשה להכרה כמוסד ציבורי לעניין תרומות לפי סעיף 46, על מחלקת מלכ"רים לבדוק אם למוסד יש אישור ניהול תקין (לשנה שבה מוגשת הבקשה) מאת הרשם הרלוונטי.

הוועדה לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה פרסמה את ממצאיה בדוח במאי 2014³⁸. הוועדה המליצה כי רק גופים המאוגדים כעמותה, חברה לתועלת הציבור, הקדש ציבורי רשום ותאגיד שהוקם בחוק (תאגיד סטטוטורי) יוכלו לקבל הטבות לפי סעיף 9(2) לפקודה וכן הכרה לפי סעיף 46 לפקודה. גופים אחרים, כגון אגודות עות'מאניות³⁹, יידרשו להתאגד בהתאם לכך, וינתן להן פרק זמן של שנתיים לביצוע ההתאגדות כנדרש.

ממסמכי רשות המסים עולה ששר האוצר החליט לאמץ את עיקר ההמלצות, ובהתאם לכך היא פרסמה בספטמבר 2015 את חוזר מס הכנסה ואולם בחוזר זה אין התייחסות להמלצת הוועדה האמורה.

יצוין כי אגף התקציבים במשרד האוצר כתב בתשובתו מנובמבר 2016 שהוא תמך בעמדת הוועדה הציבורית בנוגע לגופים שראוי כי יוגדרו כמוסדות ציבור לפי סעיף 9(2) וסעיף 46 לפקודה.

מנתוני רשות המסים עולה כי ביוני 2016 פעלו שמונה אגודות עות'מאניות הרשומות כמוסדות ציבור - אגודה אחת שהאישור שלה כבר לא היה בתוקף, ושבע אגודות בעלות אישור בתוקף לפי סעיף 46, המקנה לתורמים להן זכאות להטבות מס. יצוין כי אחת האגודות שיש לה אישור בתוקף נרשמה כעמותה כבר בשנת 1999 אך ממשיכה לקבל אישור כאגודה עות'מאנית.

36 מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה. סעיף 46 לפקודת מס הכנסה קובע כי מי שתרם למוסד ציבורי או לכמה מוסדות ציבוריים סכום כולל של 180 ש"ח ומעלה (לינואר 2016) זכאי לזיכוי ממס הכנסה לאותה השנה בשיעור 35% מסך התרומה. התרומה מוכרת לצורכי מס אם ניתנה למוסד ציבורי שקיבל אישור לפי סעיף 46 - מוסד ללא מטרת רווח המקדם מטרות ציבוריות.

37 סעיף 6(ב), (ג) לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 194), התשע"ב-2012.

38 ראו קישור לדוח:

http://mof.gov.il/Committees/PublicInstituteCommittee/PublicInstituteCommittee_Report.pdf

39 הוועדה המליצה להחריג קופות חולים ומוסדות להשכלה גבוהה מדרישת ההתאגדות.



אגודות עות'מאניות
רבות מאוד, ובהן כמה
מהגופים הגדולים
במשק, המנהלות
פעילויות בהיקפים
כוללים של מיליארדי
ש"ח, פועלות זה
עשרות שנים בלי
שמשד הפנים מקיים
כל פעילות ממשית
לפיקוח עליהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים שעליה לפעול לתיקון פקודת מס הכנסה באופן שהיא תשקף את המלצת דוח הוועדה הציבורית בדבר הגופים שיוגדרו כמוסדות ציבור לעניין סעיף 46 לפקודה, ובכך יתומצו האגודות להתאגד בהתאם להגדרות התאגידיות המקובלות.



אגודות עות'מאניות רבות מאוד, ובהן כמה מהגופים הגדולים במשק, המנהלות פעילויות בהיקפים כוללים של מיליארדי ש"ח, פועלות זה עשרות שנים בלי שמשד הפנים מקיים כל פעילות ממשית לפיקוח עליהן. מצב זה הוא בגדר ליקוי של ממש ברגולציה הממשלתית, הגורם להיווצרות כשלים, כגון היעדר סמכות לברר תלונות על אגודות והעברת מתלונן ממשד למשד, ואף עלול להביא לביצוע עבירות פליליות כגון מעילות⁴⁰ וניסיונות להברחת נכסים מהאגודות לידיים פרטיות. לפיכך יש חשיבות רבה להסדרת המצב החוקי באמצעות אימוץ הסדר משפטי שיאפשר פיקוח ראוי על גופים אלה ובאמצעות הקצאת משאבים הולמת ליישום של ההסדר. על הנהלות משרדי הפנים והמשפטים לעשות כן לאלתר.

ניסיונות להסדרת הטיפול באגודות העות'מאניות

פעילות בין-משרדית

1. ביולי 2008 התקיימה ישיבה בהשתתפות המנכ"לים (דאז) של משרד הפנים ומשרד המשפטים, ובה הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת הפיקוח על אגודות עות'מאניות. בדיון נאמר כי "כיום, האחריות הינה על משרד הפנים. לאור המצב החוקי והיעדר סמכויות פיקוח מהותיות, אין ביכולת של המשרד לקיים פיקוח אמיתי על התנהלותם של האגודות. משרד הפנים אינו אמון על פיקוח של גופים מעין אלו והינו מבקש להעבירם לאחריות רשות התאגידים במשרד המשפטים".

על פי כתב המינוי מיוני 2008 הוטל על ועדה שכללה נציגים של שני המשרדים לבחון, בין היתר, את הדרכים לצמצום מספר האגודות ולקבוע מיהו הגוף הממשלתי שראוי להטיל עליו את סמכויות הפיקוח על האגודות. הוועדה נדרשה להגיש את המלצותיה בנושא בתוך שישה חודשים.

על פי כתב המינוי
מיולי 2008 הוטל על
ועדה שכללה נציגים
של שני המשרדים
לבחון, בין היתר, את
הדרכים לצמצום
מספר האגודות
ולקבוע מיהו הגוף
הממשלתי שראוי
להטיל עליו את
סמכויות הפיקוח על
האגודות. הוועדה
התכנסה רק פעם
אחת בדצמבר 2008,
וממילא לא הגישה
המלצות

בישיבתה הראשונה של הוועדה, שהתקיימה בדצמבר 2008, הוגדר תפקיד הוועדה כמפורט להלן: "להציע פתרון משפטי לאגודות שלא נרשמו כעמותות וכן לנכסים שבבעלותן ע"י תיקון חקיקה ו/או עדכון נוהלי תמיכה של המדינה, לבדוק ההשלכות של הטלת פיקוח עליהן מבחינת תקציב ודרישות כ"א, ולהציג לדרג המחליט המלצות בהתאם". כמו כן הוחלט בישיבה האמורה כי החלטות הוועדה יתבססו על מידע בנוגע לאגודות עות'מאניות (ובכלל זה מידע על מספר האגודות הפעילות, על מספר האגודות הנתמכות או המקבלות הטבות ציבוריות, ועל היקף פעילותן, נכסיהן וסוג פעילותן), וכי תפקיד איסוף המידע האמור יוטל על משרד הפנים.

נמצא כי הוועדה התכנסה רק פעם אחת בדצמבר 2008, וממילא לא הגישה המלצות לא למנכ"ל משרד המשפטים ולא למנכ"ל משרד הפנים, זאת על אף שהיא נדרשה להגיש את המלצותיה בתוך שישה חודשים ממועד מינויה.

יצוין כי משנת 2010 פנתה התנועה למען איכות השלטון בישראל כמה פעמים למשרדי המשפטים, הפנים והאוצר בבקשה להסדיר את סוגיית האגודות העות'מאניות, והפנייה האחרונה בוצעה באוגוסט 2016. התנועה קיבלה תשובות סותרות ממשרד המשפטים וממשרד הפנים בעניין פעילותה של הוועדה הבין-משרדית - משרד המשפטים השיב לתנועה כי עבודת הוועדה הופסקה, שכן היא לא קיבלה ממשרד הפנים את המידע שביקשה, ואילו משרד הפנים השיב לתנועה כי "לא ידוע לנו על ועדה בין-משרדית שאמורה הייתה לבחון את הנושא"⁴¹.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי המשפטים והפנים שההודעות הסותרות בעניין הוועדה הבין-משרדית יכולות ללמד על כך שהם אינם מייחסים חשיבות להסדרת הנושא. עקב כך בסוף שנת 2016 עדיין לא גובשו הדרכים לצמצום מספר האגודות ולא הוחלט מי הוא הגוף הממשלתי שעליו יוטלו סמכויות הפיקוח על האגודות.

2. ביוני 2010 החליט סמנכ"ל משרד הפנים כי עד שהטיפול באגודות יועבר לאחריות רשות התאגידים, הגורם בהנהלת המשרד שיהיה אחראי לתחום יהיה מנהל אגף בכיר לתאגידים עירוניים, והוא יכין תכנית לאיתור ולמיפוי של האגודות בסיוע חברה חיצונית⁴².

41 המקור: תשובת התנועה למען איכות השלטון בישראל למשרד מבקר המדינה מ-21.11.16.

42 המקור: מכתב היועץ המשפטי של משרד הפנים אל מנהלת אגף ביקורת פנים מ-2.1.11.

כעבור חודש, ביולי 2010, התקיימה פגישה בהשתתפות מנהל אגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים ונציגי רשות התאגידים. מפרוטוקול הפגישה⁴³ עולה כי משרד הפנים מעוניין להתחיל בתהליך מיפוי הנתונים כבסיס להמשך עבודת הוועדה. הוחלט כי נציגי הרשם יגישו למשרד הפנים את הנתונים שברשותם הנוגעים לאגודות, ונציגי משרד הפנים ירכזו את המידע הנמצא בידי המחוזות ולאחר מכן יפעלו לקבל תקציב לקידום הפרויקט למיפוי האגודות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שבמועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר שהתקיימה הפגישה האמורה, עדיין לא חלה כל התקדמות בטיפול של משרד הפנים באיסוף, באיתור ובמיפוי של המידע הנדרש על האגודות.

3. היועץ המשפטי של משרד הפנים עסק במשך השנים לא אחת בנושא האגודות. להלן דוגמאות לפנייתו:

א. באוגוסט 2010 כתב היועץ המשפטי של משרד הפנים אל מנכ"ל המשרד דאז כי המשרד לא ביצע ולו תיעוד מזערי של מכלול האגודות שהוקמו ונרשמו במשך השנים. לסיכום ציין היועץ המשפטי כי "לאור הקשיים בהמשך התנהלות שבה המשרד אינו מפעיל את סמכויות הפיקוח כנדרש ומנגד לקשיים ואי קידום ההליכים להעברת הסמכויות לגוף שלטוני אחר, ראיתי לנכון להעלות את הסוגיה בפניך ולבקש את הנחייתך".

ב. היועץ המשפטי של משרד הפנים כתב בינואר 2011 למנהלת האגף לביקורת פנים כי "לאור הבעייתיות בטיפול בפיקוח על אגודות עות'מאניות, הן לאור החוסר במערך החוקי הקיים, והן לאור אי קיום המשאבים הנדרשים למשרד הפנים וביתר שאת, לאור היותנו מדברים בתחום מקצועי הנוגע לפיקוח על תאגידים הנמצא באחריות וסמכות משרד המשפטים לגבי יתר סוגי התאגידים, הועלתה הצעה על ידינו לפעול להעברת הטיפול באגודות העות'מאניות לאחריות רשות התאגידים במשרד המשפטים".

ג. ממכתב נוסף של היועץ המשפטי של משרד הפנים אל מנכ"ל המשרד מאוגוסט 2011 עולה כי משרד הפנים החל באיסוף המידע על האגודות, אולם הטיפול לא התקדם, בין היתר מאחר שהמידע הקיים היה לקוי וחסר ולא אפשר לבצע את עבודת המיפוי באופן שדרש משרד המשפטים.

4. באוגוסט 2011 פנה מנכ"ל משרד הפנים אל מנכ"ל משרד המשפטים וביקש כי יתערב בקידום העברת הטיפול באגודות לרשות התאגידים. לדבריו, "רשות התאגידים הינה הגוף הראוי לרכז את הטיפול בכל סוגי התאגידים כולל אגודות עות'מאניות ואת לאור היותה בעלת הכלים, הידע, הניסיון והיכולת המקצועית

43 בישיבה נסקר המצב הקיים, שבו אין רישום מדויק של האגודות הקיימות; אגודות רבות נמחקו בהליך שביצעו עורכי דין חיצוניים, אולם ההליך לא הושלם; תיקי אגודות שנמחקו נמצאים בגנזך המדינה; תיקי האגודות שהליך מחיקתן הופסק נסרקו למערכת המחשוב של רשם העמותות; תיקים שהיו בידי מחוז דרום של משרד הפנים נותרו במחוז ולא נמחקו; תיקי ארגוני עובדים או מעבידים נותרו בידי המחוזות; לא ניתן לאתר חלק מתיקי האגודות; שריפה במחוז מרכז כילתה חלק מהתיקים.



העברת הפיקוח על
אגודות עות'מאניות
לרשות התאגידים
במשרד המשפטים
מותנית בקיומו של
הסדר משפטי מותאם
שיאפשר פיקוח ראוי
על גופים אלו
ובהקצאת משאבים
הולמת, לאחר מיצוי
מהלך איסוף המידע
ביחס לאגודות
העות'מאניות ועיבודו

לקיים פיקוח וביקורת כדי להבטיח את התנהלותן בהתאם לנורמות המחייבות". מתגובת מנכ"ל משרד המשפטים מאוקטובר 2011 עולה כי לצורך המשך עבודת הוועדה נדרשה עבודת מיפוי של האגודות הקיימות, ועד המועד האמור לא התקבל כל תוצר של המיפוי. הוא הוסיף כי קבלת המידע היא תנאי בסיסי והכרחי לצורך המשך הדיון באופן הטיפול המשפטי והמעשי בסוגיית האגודות, שכן ההחלטות אמורות להתבסס על מידע עדכני, ואילו המידע שעמד באותה עת לרשות הוועדה הוא חלקי בלבד.

5. גם האגף הבכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים עסק במשך השנים בנושא האגודות העות'מאניות, ולהלן יוצגו דוגמאות לאופן טיפולו בנושא:

א. בנובמבר 2010 שלח אגף בכיר לתאגידים עירוניים אל המשנה למנכ"ל משרד הפנים מכתב בדבר האופן שבו על משרד הפנים להיערך לכך שתועבר אל משרד המשפטים האחריות לאסדרת הפיקוח על האגודות, וכן צוין במכתב שעל המשרד להיערך להקצאת משאבים לצורך כך. אולם במכתב לא פורטו שלבי ההיערכות והתקציבים הדרושים לכך.

ב. במאי 2012 פנה מנהל אגף בכיר לתאגידים עירוניים אל המשנה למנכ"ל משרד הפנים ועדכן אותו כי נדרש תקציב של כמיליון ש"ח לביצוע פרויקט מיפוי של כ-350 אגודות. באוגוסט 2012 נשלחה אל אגף תקציבים במשרד האוצר דרישת תקציב למימון הפרויקט. אגף התקציבים הסכים לשלם מחצית מהסכום בתנאי שמשרד הפנים ישלם את המחצית הנותרת, אולם משרד הפנים השיב לו כי אינו יכול להקצות ממקורותיו תקציב לפרויקט זה. במרץ 2013 עדכן מנהל המינהל לשלטון מקומי את המשנה למנכ"ל משרד הפנים כי משרד האוצר חזר בו מדרישתו המקורית ודורש כי משרד הפנים ישלם את מלוא הסכום.

אגף תקציבים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקיימו כמה דיונים תקציביים עם משרד הפנים, אך דרישת המשרד לא הועלתה ולא הוצגה במסגרת סדרי העדיפויות שלו, וכי הוקצה למשרד תקציב גמיש בהתאם לסדר העדיפויות שלו.

6. ממסמך "מצע לדיון" שהוכן במשרד המשפטים בשנת 2014 עולה כי "העברת הפיקוח על אגודות עות'מאניות לרשות התאגידים במשרד המשפטים מותנית בקיומו של הסדר משפטי מותאם שיאפשר פיקוח ראוי על גופים אלו ובהקצאת משאבים הולמת, לאחר מיצוי מהלך איסוף המידע ביחס לאגודות העות'מאניות ועיבודו".



על שרי הפנים
והמשפטים בשיתוף
משרד האוצר לגבש
תכנית להעברת
האחריות לנושא
האגודות ממשרד
הפנים למשרד
המשפטים. יש לכלול
בתכנית הסדרת
סמכויות, לוח זמנים
מחייב ולקבוע
במסגרתה את
התקציב שיידרש
למימון ביצועה

האמור לעיל מלמד שבמשך השנים לא מעט גורמים עמדו על הצורך בהסדרה של סוגיית האגודות העות'מאניות, ואף על פי כן לא חלה כל התקדמות בהסדרת הסוגיה ובנושא הפיקוח על האגודות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי המשפטים והפנים כי לא סביר שאגודות עות'מאניות ימשיכו לפעול ללא כל חובת דיווח ופיקוח אפקטיבי, בפרט שכמה מן האגודות העות'מאניות הפעילות כיום הן ארגונים מרכזיים במשק הישראלי. מה גם שבכל עת יש חשש שייגרמו נזקים בגין מצב זה, והראיה לכך היא שבמשך השנים נחשפו פרשיות המלמדות על כשלים בפיקוח על פעילותן של אגודות שונות. יתרה מזו, אף שהמשרדים מסכימים כי אי-הסדרת הפיקוח על האגודות משקפת כשל רגולטורי מתמשך, טיפולם בנושא מתמהמה יתר על המידה.

אגף התקציבים הסביר בתשובתו כי הוא מייחס חשיבות לביטול מוסד האגודות העות'מאניות ולהעברת תחום האחריות לרשם התאגידים, וכי יפעל להסדרת הנושא בהתאם לחוק ובמסגרת סמכותו. האגף הוסיף כי המצב המשפטי הקיים המאפשר לאגודות העות'מאניות לפעול ללא חובות דיווח ובחוסר שקיפות "יוצר עיוותים רבים במגזר השלישי המשליכים גם על המגזר העסקי. חוסר הפיקוח על האגודות מפחית את התחרות במגזרים שונים בהם פועלות אגודות במקביל לחברות פרטיות (לדוגמה - מתן שירותים רפואיים) ופוגע בתחרותיות במשק".

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא ער לצורך בשינוי במערך הפיקוח על האגודות, וכי הוא פעל במשך השנים להעברת תחום זה לטיפול משרד המשפטים ורשות התאגידים. עוד מסר המשרד כי שר הפנים הנוכחי תומך בהעברת התחום לאחריות משרד המשפטים, וכי הם מחכים לקבלת עמדת שרת המשפטים ומשרדה בעניין זה.

רשות התאגידים ציינה בתשובתה כי העברת האחריות על האגודות העות'מאניות למשרד המשפטים בלא הסדר חקיקתי שיקנה לה את הסמכויות, הכלים המשפטיים המתאימים ושאר המשאבים הנדרשים להסדרת הנושא, לא תהיה אפקטיבית ולא תוכל לספק מענה לליקויים הברורים בתחום.

על שרי הפנים והמשפטים בשיתוף משרד האוצר לגבש תכנית להעברת האחריות לנושא האגודות ממשרד הפנים למשרד המשפטים כדי שרשות התאגידים המפקחת על רוב התאגידים הקיימים בישראל תפקח גם על האגודות העות'מאניות. יש לכלול בתכנית הסדרת סמכויות, לוח זמנים מחייב ולקבוע במסגרתה את התקציב שיידרש למימון ביצועה. כמו כן יש לקבוע מפורשות בתכנית את הגורם האחראי לביצוע כל אחד ממרכיביה.



בשנים 2015-2007
הוגשו תשע הצעות
חוק פרטיות שניסו
להסדיר את נושא
הפיקוח על האגודות,
אולם שום הצעה
מהצעות אלה לא
הגיעה לשלב הקריאה
הטרומית

ניסיונות להסדרה באמצעות חקיקה

בית המשפט העליון התייחס בעקיפין לכך שראוי שאגודות עות'מאניות יוסבו לעמותות לפי סעיף 68 לחוק⁴⁴. גם מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2012 כי החוק העות'מאני מיושן ואינו מסדיר כראוי את ניהול הכספים של האגודות ואת הפיקוח על פעילותן⁴⁵. להלן יוצגו כמה דוגמאות לניסיונות להסדרת נושא הפיקוח על האגודות באמצעות חקיקה:

1. בשנים 2015-2007 הוגשו תשע הצעות חוק פרטיות שניסו להסדיר את נושא הפיקוח על האגודות, אולם שום הצעה מהצעות אלה לא הגיעה לשלב הקריאה הטרומית.

אשר לאחת מהצעות החוק האמורות⁴⁶, בה הוצע להעביר לרשות התאגידים את סמכות הפיקוח על האגודות, התברר כי שר הפנים דאז התנגד להעברת הסמכויות, וועדת השרים דחתה את הדיון בהצעת החוק⁴⁷.

2. בנובמבר 2014 מחלקת ייעוץ וחקיקה הכינה עבור ועדת השרים לחקיקה חוות דעת בעניין אחת מהצעות החוק הפרטיות⁴⁸. בחוות הדעת האמורה נאמר כי "אין הצדקה להמשך קיומן של אגודות עות'מאניות ככאלה. אין לקשור את נושא הסדרת פעילותן של האגודות והפיקוח עליהן לחקיקתו של חוק עמותות חדש. הדברים אינם כרוכים זה בזה. יש לחתור לחדילת קיומן של תאגידים מסוג אגודות עות'מאניות בטווח זמן קצר יותר, ובלבד שתתאפשר תקופת היערכות מתאימה לאגודות ולרשם".

3. משנת 2014 מנסה משרד המשפטים להסדיר את נושא האגודות באמצעות חוק העמותות החדש, כמפורט להלן:

א. בשנת 2014 התקיימו דיונים⁴⁹ בנושא חוק העמותות החדש, ונאמר בהם כי על פי ההסדר המתגבש אין מקום להמשך קיומן של האגודות העות'מאניות, והן יידרשו להירשם כעמותות, ולא - הן יפורקו. עוד נאמר בדיונים כי החוק החדש יקבע תמריצים חיוביים ושליליים לצורך כך.

ב. ממסמך של משרד המשפטים משנת 2014 עולה כי מטרת ההסדר המוצע היא להביא לכך שלאחר תקופת מעבר לא יהיו עוד אגודות עות'מאניות. "עם זאת, כרוכה בו עדיין הכרעה באשר לאגודות שזכו בעבר לפטור מרישום כעמותה. הכרעה כי גופים אלה לא יוחרגו מחובת הרישום, תאפשר את ביטולו של החוק העות'מאני על אגודות והסדרה מלאה ושלמה של התחום. במישור הרעיוני, דווקא בשל היקפי פעילותן הציבורית וממדי

44 ע"א 10419/03 תומר דור נ' רמת הדר כפר שיתופי להתיישבות (פורסם במאגר ממוחשב, 5.9.05).

45 ראו הערה 6 לעיל.

46 הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח), התשע"ה-2015, מס' 286/20.

47 המקור: מכתב היועץ המשפטי של משרד הפנים אל מנכ"לית המשרד מ-10.2.16.

48 הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח), התשע"ד-2014, מס' 2498/19.

49 מסמך של משרד המשפטים מ-25.11.14: חוק עמותות חדש - השולחן העגול הממשקי - דיון 7 - המודל שבבסיס חוק העמותות החדש וסוגיות נוספות לדיון.



טיוטת תזכיר חוק
 העמותות החדש
 שהוגשה לאישור
 שרת המשפטים
 העלתה בפני השרה
 גם את השאלה האם
 לקדם את הסדרת
 האגודות במסגרת
 טיוטת תזכיר חוק
 העמותות או במסגרת
 ייעודית נפרדת
 שתאפשר טיפול מהיר
 יותר בנושא, השרה
 עדיין בוחנת נושא זה

השפעתה על הציבור, יש הצדקה להטיל על האגודות הפטורות חובות דיווח, שיאפשרו שקיפות לציבור וכן פיקוח של גורם חיצוני ואובייקטיבי בעל מומחיות בפיקוח על תאגידים ללא כוונת רווח".

ג. מסיכום דיון בנושא אגודות עות'מאניות שהתקיים באפריל 2015 בהשתתפות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) ונציגים של רשות התאגידים, של משרד הפנים ושל משרד האוצר, עולה כי בתוך תקופה שתיקבע יצטרכו האגודות לעבור לפעול במסגרת תאגידית של עמותות, ואגודות שאינן פעילות יפורקו או יימחקו. בתקופת הביניים שתימשך עד מועד רישומן כעמותות יידרשו האגודות להירשם במרשם זמני, ולצורך כך הן ימסרו לרשות התאגידים פרטים מרכזיים בנוגע לפעילותן ולנכסיהן. הוחלט כי נייר העמדה יובא לאישור שרת המשפטים.

ד. רשות התאגידים כללה הצעה להסדרת הנושא במסגרת טיוטת תזכיר חוק העמותות החדש שהוגשה לאישור שרת המשפטים באפריל 2016. על פי התזכיר, כל האגודות יחויבו להגיש לרשם בקשה להירשם כעמותות. למשך שנתיים מיום תחילת החוק (תקופת המעבר) האגודות יהיו רשאיות להירשם במרשם זמני של אגודות שאותו ינהל רשם העמותות. בתקופת המעבר יחולו על האגודות חלק מהוראות החוק המוצע, וניתן יהיה להטיל עיצום כספי על אגודות שיפרו את ההוראות (למשל לעניין הכנת דוח כספי ודוח מילולי והגשת דיווחים לרשם). אגודה שתפר את החובה להגיש בקשה לרישום כעמותה - הרשם ירשום אותה כעמותה אם היה לו יסוד סביר להניח כי יש בבעלותה נכסים או שהיא פעילה. בתום תקופת המעבר הרשם יהיה רשאי למחוק אגודה אם שוכנע כי אינה מבצעת כל פעילות ואין לה נכסים.

מחלקת ייעוץ וחקיקה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כי המגמה היא לצמצם את הפערים הרגולטוריים הקיימים בין כלל התאגידים ללא כוונת רווח ולהחיל עליהם נורמות התנהגות דומות, זאת על מנת להבטיח כי אופן ניהולם תקין, ולהבטיח הגנה על כספי הציבור המוחזקים בידיהם ועל ציבור הנהנים משירותיהם, אך זה מותנה בקידום חקיקה שתסדיר סמכויות פיקוח רגולטיביות על האגודות. המחלקה הוסיפה כי טיוטת תזכיר חוק העמותות החדש שהוגשה לאישור שרת המשפטים העלתה בפני השרה גם את השאלה האם לקדם את הסדרת האגודות במסגרת טיוטת תזכיר חוק העמותות או במסגרת ייעודית נפרדת שתאפשר טיפול מהיר יותר בנושא, וכי השרה עדיין בוחנת נושא זה.

לנוכח העובדה שמשנת 2012 מנסה משרד המשפטים להסדיר חוק עמותות חדש וככל שיתממן כי הליך החקיקה צפוי להימשך עוד פרק זמן נכבד, על משרד המשפטים לשקול אם לקדם את נושא האגודות העות'מאניות שלא במסגרת קידום חוק העמותות החדש אלא במסגרת הסדר נפרד.

הסדרה מכוח הנחיות בין-לאומיות

בשנת 1989 הוקם ארגון ה-FATF (להלן - הארגון), שהוא כוח משימה בין-לאומי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות עולמית למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. מאז הקמתו מנהיג הארגון את המאבק הבין-לאומי האמור על ידי קביעת הנחיות בתחום⁵⁰. המלצות הארגון משמשות כמסגרת הנורמטיבית המחייבת לעניין המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, והן נחשבות לסטנדרט המזערי המחייב את כלל המדינות השותפות למאבק בתופעה. מדינות שאינן מאמצות את הנחיות הארגון עלולות להיכלל ברשימות הארגון כמדינות שאינן משתפות פעולה במאבק הבין-לאומי. הדבר משמעו פגיעה במוניטין של המדינה ושל מוסדותיה הפיננסיים וכן הגבלה ניכרת של יכולת פעילותם במישור הפיננסי הבין-לאומי.

בשנת 2012 פרסם הארגון נוסח עדכני של 40 המלצותיו למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. המלצה 8 עוסקת בסיכון למימון טרור בארגונים ללא מטרות רווח, והיא מציעה למדינות לבחון את מידת הלימתם של החוקים והרגולציה לארגונים ללא מטרות רווח ולנקוט אמצעים פרופורציונליים וממוקדים לנוכח גישת ניהול סיכונים כדי להגן על ארגונים אלה מניצול פיננסי למטרות טרור. לפי המלצות 24-25, אשר עוסקות בשקיפות ובזיהוי בעלי עניין בישויות משפטיות, ראוי כי המדינות יפעלו למניעת שימוש לרעה בישויות משפטיות להלבנת הון או למימון טרור, בכך שיודאו שיש בידיהן מידע מספיק, מדויק ועתי על בעלי העניין ובעלי השליטה בישויות המשפטיות.

המלצות הארגון קובעות, בין היתר, כי על כל מדינה לבצע הערכת סיכונים לאומית, ובמסגרתה היא תזהה ותעריך את הסיכונים הנשקפים לה בתחום הלבנת הון ומימון הטרור. היועץ המשפטי לממשלה אישר ביוני 2013 את ביצוע הפרויקט להערכת סיכונים⁵¹, בהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הפועלת מכוח חוק איסור הלבנת הון. הערכת הסיכונים נועדה לשמש כבסיס לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור ולגיבוש תפיסה המביאה בחשבון את השפעת הסיכונים האמורים על תחום הפיקוח, האכיפה והקצאת המשאבים. משנת 2014 מרכזת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור קבוצות עבודה שעוסקות בהיבטים השונים של הפרויקט, ובהן קבוצת הרגולטורים וקבוצת רשויות האכיפה.

נמצא כי משרד הפנים אינו בעל סמכות רגולטורית מכוח חוק איסור הלבנת הון, ולכן אינו נכלל בקבוצות העבודה של הפרויקט להערכת הסיכונים.

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כי רצוי לקבוע מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה בין הרשויות המוסמכות

50 הנחיות אלה דורשות, בין היתר, את רתימת הגופים הפיננסיים למלחמה בהלבנת הון ובמימון טרור ומטילות על תאגידים פרטיים חובות אקטיביות בנושא זיהוי לקוחות ודיווחים לרשויות, במסגרת המלחמה בפשיעה ובתוצריה.

51 המקור: פרסום של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור: **מידע-הון - סקירת חידושים מהארץ ומהעולם בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור** (אפריל 2015), גיליון 21.

כדי להבטיח שיתוף מידי של מידע ביניהן, וכן רצוי לוודא כי הוקנו לרשויות סמכויות חקירה מספקות, וזאת כדי להבטיח כי אם מתעורר חשש שארגון מסוים פועל - או מנוצל לרעה - למטרות הלבנת הון או מימון טרור, יעמוד לרשותן מידע בנושא.

יוצא אפוא כי גם לפי ההמלצות הבין-לאומיות שמדינת ישראל מחויבת לפעול לפיהן, על הממשלה להחיל פיקוח על האגודות העות'מאניות, שהן ארגונים ללא כוונת רווח. לנוכח זאת ראוי שתוגש לממשלה הצעה מוסכמת בעניין הרשויות המוסמכות, הקובעת מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה ביניהן, וזאת כדי להבטיח שבעלי שליטה ובעלי עניין באגודות לא ינצלו אותן לרעה למטרות הלבנת הון או מימון טרור.

סיכום

אגודות עות'מאניות הן ארגונים ללא כוונת רווח הפועלים למטרות ציבוריות ולטובת ציבור נהנים רחב, תוך שימוש בכספי ציבור, ובכלל זה הן מקבלות מהמדינה הטבות ובהן הטבות מס. אולם החוק העות'מאני, המסדיר את פעולתן של האגודות, מיושן ואינו כולל הוראות חוק שבאמצעותן ניתן לבצע פיקוח ואכיפה יעילה כדי לוודא שהאגודות פועלות באופן תקין. למשרד הפנים, האחראי לאגודות העות'מאניות, אין רישום מלא ומבוקר בעניינן, וזהו ליקוי מהותי, בייחוד נוכח העובדה שמדובר בגופים שמלכתחילה רמת הפיקוח עליהם הייתה מזערית.

במועד סיום הביקורת, כ-36 שנים לאחר חקיקת חוק העמותות, חובות הדיווח והרישום הקפדניות ומנגנוני הפיקוח והרגולציה הממשלתיים החלים על שאר התאגידים הפועלים שלא למטרת רווח עדיין אינם חלים על האגודות העות'מאניות, אף שאין הבדל מהותי ביניהם. במשך השנים לא מעט גורמים עמדו על הצורך בהסדרת הנושא, אולם לא חלה כל התקדמות בסוגיית ההסדרה והפיקוח על האגודות. אף שמשרדי הפנים והמשפטים מסכימים כי אי-הסדרת הנושא משקפת כשל רגולטורי מתמשך, טיפולם בנושא מתמהמה יתר על המידה.

היעדר פיקוח על האגודות המבצעות פעילויות בהיקפים של מיליארדי ש"ח הוא בגדר ליקוי של ממש ברגולציה הממשלתית. לא סביר שאגודות עות'מאניות יפעלו ללא כל חובת דיווח וללא פיקוח, בפרט שכמה מן האגודות הן ארגונים מרכזיים במשק הישראלי. המנגנון של פיקוח ממשלתי על הנעשה באגודות חיוני הן כדי שהציבור ידע כי כספי האגודות - שמקורן בכספים שהציבור תורם להן במישרין או בכספי ממשלה - אכן משמשים למטרה שלשמה ניתנו, והן כדי למנוע שימוש לרעה באגודות לשם הברחת נכסים, הפקת רווחים או חלוקת רווחים שלא כדין. מה גם שבכל עת עלולים להיגרם נזקים בגין מצב זה, והראיה לכך היא שבמשך השנים נחשפו פרשיות המלמדות על כשלים בפיקוח על פעילותן של אגודות שונות.

לנוכח האמור לעיל על שרי הפנים והמשפטים לאשר בהקדם תכנית פעולה להעברת האחריות לנושא האגודות ממשרד הפנים למשרד המשפטים. מוצע כי תכנית זו תגובש בשיתוף משרד האוצר. על התכנית לכלול הסדרת סמכויות, לוח זמנים מחייב ופירוט של המשאבים שיוקצו לביצועה, וכן ראוי שבתכנית ייקבע הגורם האחראי לביצוע כל אחד ממרכיביה.

