



משרד המשפטים
Ministry of Justice

**דו"ח הערכת השפעות רגולציה (RIA):
החלת חובות דיווח ושקיפות על
אגודות עותומאניות**

חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות ממשלתית

רקע כללי והאינטרס המוגן

א. רקע כללי

1. אגודה עותומנית היא תאגיד שהוקם מכוח החוק העותומני על האגודות (להלן - **החוק העותומני**), ופועל להשגת מטרה שאינה מכוונת להשגת רווחים.¹
2. בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3662 מיום 11.03.2018, שאושרה על ידי הכנסת, רוכזו כלל הסמכויות לפי החוק העותומני בידי רשם העמותות במשרד המשפטים. הסמכויות הואצלו לרשם העמותות.²
3. בידי המדינה אין נתונים מעודכנים בדבר מספר האגודות העותומניות הקיימות היום. אמנם, מאז חקיקתו של חוק העמותות, תש"ם-1980 (להלן - **חוק העמותות**) נרשמו אלפי אגודות עותומניות כעמותות ולא ניתן לייסד אגודות חדשות. יחד עם זאת, על פי ההערכה, עדיין קיימות בישראל אלפי אגודות עותומניות.
4. לפי דוח שהפיק ש.ע.מ³ עבור משרד הפנים, בעת שסמכויות הפיקוח על אגודות עותומניות היו בידי, בשנת 2006 היו כ-10,000 אגודות עותומניות. הדוח לא טוייב מאז. במהלך השנים, חלק מהאגודות שנכללו בדוח נרשמו כעמותות או נמחקו. לא ברור כמה מהאגודות שנותרו הן אגודות פעילות, אך ההערכה היא שמדובר על בין 4,000 ל-7,000 אגודות קיימות.
5. חלק מהאגודות העותומניות הקיימות מנהלות פעילות בעלת חשיבות ציבורית בהיקפים כלכליים גדולים. בין האגודות הפעילות הבולטות בישראל ניתן למנות את האגודות הבאות: ההסתדרות הכללית החדשה, ארגון המורים, הסתדרות המורים, התאחדות המלונות, התאחדות הקבלנים והבונים, הסתדרות המהנדסים, התאחדות בעלי המלאכה, התאחדות התעשיינים, קופות החולים.
6. בתאגידים ללא כוונת רווח קיימת, ככלל, בעיית נציג. בעיה זו מתעוררת בעת שאדם שולט או מנהל נכסים בעבור אחרים. רשות התאגידים מפקחת על תאגידים ללא כוונת רווח, בין היתר, על מנת לתת מענה לבעיה זו.

ב. הרגולציה הקיימת

¹ ס' 1 לחוק העותומני על האגודות, תרס"ט-1909.
² י"פ 7767, עמ' 7026; י"פ 7797, עמ' 7646; י"פ 7794, עמ' 7606.
³ שירותי עיבוד מממוכנים ברשות המיסים.

7. עד לחקיקת חוק העמותות, הקמת תאגיד ללא כוונת רווח המקדם מטרות ציבוריות נעשתה על-פי החוק העותומני משנת 1909.
8. חוק העמותות, יצר מסגרת התאגדות חדשה לתאגידים ללא כוונת רווח. בחוק זה נקבעה אפשרות לאגודות קיימות לבקש להירשם כעמותות, וסמכות לרשם העמותות למחוק אגודה שלא הגישה בקשה כאמור. כן נקבע כי לא ניתן יהיה לייסד עוד אגודות עותומניות חדשות. בכך, התכוון המחוקק לעודד את הסבתן של האגודות לעמותות. יחד עם זאת, המחוקק איפשר את המשך פעילותן של אגודות עותומניות קיימות, בהתאם לחוק העותומני.⁴ כן נקבע כי חוק העמותות לא יחול על אגודות קיימות שהן ארגוני עובדים ומעבידים.⁵
9. החוק העותומני מחייב אגודות עותומניות, בין היתר, לנהל פנקס חשבונות, פנקס חברים ופנקס הכולל את חליפות המכתבים והחלטות הוועד. אגודה חייבת להציג פנקסים אלה לרשם לפי דרישה. זאת, בשונה מעמותות וחברות לתועלת הציבור, המחויבות בהגשת דיווח שנתי מפורט לרשם העמותות העומד לעיון הציבור.
10. לשם השלמת התמונה יצוין, כי הדין מחיל על עמותות וחברות לתועלת הציבור הסדרי ממשל תאגידי רחבים יותר מחובת דיווח ושקיפות.⁶ היבטים אלה אינם נמצאים במוקד הרגולציה המתגבשת.

הצורך בהתערבות ממשלתית

א. הגדרת הבעיה והסיכונים במצב הקיים

11. בהיותן של אגודות עותומניות תאגידים ללא כוונת רווח, בדומה לעמותות ולחברות לתועלת הציבור, עלולה להיווצר בהן "בעיית נציג כפולה".⁷
12. "בעיית הנציג" מתעוררת במצבים בהם אדם שולט או מנהל נכסים בעבור אחרים, כמפורט בסעיף 6. בתאגידים הפועלים ללא כוונת רווח קיימת בעיית נציג כפולה: ראשית, בתאגיד הממומן מכספי תרומות אין לתורם, בדרך כלל, היכולת או הרצון להקצות את המשאבים הנדרשים לשם פיקוח על השימוש בתרומה; שנית, מאחר שהתאגיד אינו רשאי לחלק רווחים, הרי שבשונה מתאגידים עסקיים, אין בו בעלי מניות שלהם אינטרס כלכלי לפקח על נושאי המשרה בתאגיד. לציבור הנהנים מפעילותו של התאגיד אין, ככלל, את היכולת והמשאבים לפקח על כך שהתנהלותו היא לטובת קידום מטרותיו, לרבות נוכח פערי המידע.

⁴ סעיפים 60-62 לחוק העמותות.

⁵ סעיף 67 לחוק העמותות.

⁶ כך, לדוגמה – קביעת רשויות התאגיד ומערך היחסים ביניהם וכיו"ב.

⁷ לעניין הדמיון בין עמותות לאגודות עותומניות כגופים ללא כוונת רווח ר' גם: הפ (ת"א) 1145/05 מדינת ישראל – משרד הפנים נ' בית אולפנה לאימון מורים – אגודה עותומנית.

13. בעיית נציג כאמור קיימת, מטבע הדברים, בתאגידים הפועלים לטובת ציבור נהנים בלתי מסוים, ומתעצמת בתאגידים הממומנים מכספי ציבור, ובכלל זה תאגידים הנהנים מהטבות מס או מהטבות ציבוריות אחרות. בעיית הנציג עלולה להתקיים גם בתאגידים ללא כוונת רווח הממומנים מדמי חבר בלבד. זאת במיוחד באותם מצבים בהם דמי החבר משולמים על ידי ציבור רחב שגם לו אין את היכולת או המשאבים לפקח על התנהלותו ולעיתים מצוי במצב של "אדישות רציונלית".

14. קיומם של פערי מידע פוגע באפשרות לוודא שאגודות פועלות באופן תקין לשם קידום מטרותיהן. כתוצאה מכך, ציבור הנהנים מפעילותה של האגודה ולעיתים אף החברים באגודה לא יכולים לבדוק את תקינות הפעילות לשם קידום המטרות, ולא יכולים לבחון באופן רציונלי ומבוסס מידע את רצונם להיות חברים באגודה או לתרום לה. מטבע הדברים, סיכונים אלה קיימים ביתר שאת באגודות בעלות מחזור כספי גבוה. כמו כן, ככלל, באגודות בהן מספר חברים גדול הסיכון מוגבר בגלל קיומה של 'אדישות רציונלית' מצד החברים.

15. מבקר המדינה עמד על הקושי הקיים ברגולציה החלה כיום על פעילותן של אגודות עותומניות, בפרט אל מול חובות השקיפות והדיווח החלות על תאגידים אחרים שלא לכוונת רווח, בצינו: "היעדר פיקוח על האגודות המבצעות פעילות בהיקפים של מילארדי ₪ הוא בגדר ליקוי של ממש ברגולציה הממשלתית...."

המצב המשפטי הנוכחי – המתאפיין בהבדלים בתחום הפיקוח והרגולציה בין התאגידים השונים הפועלים שלא למטרת רווח, אף שאין הבדל מהותי בין מטרותיהם – הוא אפוא מעין אנומליה...

יש חשיבות רבה לתיקון המצב החוקי באמצעות אימוץ הסדר משפטי שיאפשר פיקוח ראוי על גופים אלה...⁸

16. תכליתן של חובות דיווח ושקיפות היא לתת מענה לבעיית הנציג, ולהביא בפני הציבור מידע על פעילותם של תאגידים הפועלים ללא כוונת רווח לשם קידום מטרותיהם, וכן לסייע לחברי התאגיד להשפיע על פעילות התאגיד ולפקח על ניהולו התקין.⁹

ב. מקור הידע שלנו אודות הבעיה

17. העברת הסמכויות לפי החוק העותומני על האגודות ואצילתן על ידי שרת המשפטים לרשם העמותות חידדו את הפערים הרגולטוריים הקיימים בין אגודות עותומניות לבין תאגידים אחרים ללא כוונת רווח הקיימים בישראל בכלל, ובהיבט של חובות דיווח ושקיפות בפרט.

⁸ דוח מבקר המדינה 67 לשנת 2016.

⁹ חובת הדיווח והשקיפות יש בה גם כדי לסייע למנוע ביצוע עבירות פליליות כגון מעילות, וניסיונות להברחת נכסים לידיים פרטיות. בענין זה ר' : דוח מבקר המדינה 67 לשנת 2016, בחלק העוסק בפיקוח על אגודות עותומניות (להלן – דוח מבקר המדינה 67 לשנת 2016).

18. עבודת המטה לגיבוש טיוטת התקנות החלה מיד בסמוך להחלטה על העברת הסמכויות למשרד המשפטים, וכללה בדיקה מקצועית מקיפה של הסוגיה. ראשית, נבחנו חובות הדיווח והשקיפות הקבועות בדין ביחס לעמותות ולחברות לתועלת הציבור.

19. שנית, פורסם קול קורא לציבור.¹⁰ במסגרת זו התקבלו שורה ארוכה של התייחסויות מאגודות עותומניות שונות ובהן ארגוני עובדים ומעבידים, מארגוני שקיפות שונים (התנועה לחופש המידע, תחרות, שקוף וכיו"ב)¹¹ ומאזרחים. ובהמשך לכך התקיימו מספר פגישות עם גורמים שונים במסגרתן נבחנו הסדרים החלים בעולם בהקשר זה. כך, התקיים שיח ממוקד בנוגע להשלכות הרגולציה על פעילותן של סוגים של אגודות עותומניות שאופיינו מתוך הנתונים שבידינו – ארגוני עובדים ומעבידים, קופות חולים ובתי כנסת.¹²

20. מקור מידע נוסף, הוא דו"ח מבקר המדינה שכאמור מתח ביקורת חריפה על העדר הפיקוח על אגודות עותומאניות ובפרט, על אלה המנהלות פעילות בהיקפים כלכליים ניכרים. כמו כן, הוא מתח ביקורת על אי האחידות בדין התאגידי החל על ארגונים שונים ללא כוונת רווח.

סיכום ביניים

22. בהיותן של אגודות עותומניות תאגידיים ללא כוונת רווח עלולה להיווצר בהן "בעיית נציג כפולה", דומה לזו הקיימת בתאגידיים אחרים ללא כוונת רווח.¹³

23. תכליתו של השינוי הרגולטורי היא לתת מענה לבעיית הנציג, ולהביא בפני הציבור מידע על פעילותם של התאגידיים הפועלים ללא כוונת רווח לשם קידום מטרותיהם, וכן לסייע לחברי התאגיד להשפיע על פעילות התאגיד ולפקח על ניהולו התקין.

24. תכלית נוספת של השינוי הרגולטורי היא להביא לצמצום פערי הרגולציה החלה על תאגידיים ללא כוונת רווח אשר אין להם כל הצדקה עניינית בהקשר של חובת הדיווח והשקיפות.

25. יצוין כי המידע שיתקבל ישמש גם ליצירת מרשם מסודר של אגודות קיימות, בדומה למרשמים תאגידיים אחרים.

¹⁰ הקול הקורא פורסם ביום 28.05.18 באתר האינטרנט של משרד המשפטים ושל רשות התאגידיים.

¹¹ ככלל, ההתייחסויות שהתקבלו מארגוני שקיפות שונים ומאזרחים תמכו בהחלת חובת דיווח ושקיפות רחבה על כלל האגודות העותומניות.

¹² מבירור שערכנו מול איגוד בתי הכנסת עולה כי קיים מספר מועט של בתי כנסת שלא נרשמו כעמותות.

¹³ לעניין הדמיון בין עמותות לאגודות עותומניות כגופים ללא כוונת רווח ר' גם: הפ (ת"א) 1145/05 מדינת ישראל – משרד הפנים נ' בית אולפנה לאימון מורים – אגודה עותומאנית.

חלק ב – בחירת תוכן הרגולציה

סוגיית תוכן 1: החובות שיוטלו על אגודות עותומאניות

קופות חולים	ארגוני עובדים ומעבידים	אגודות עם מחזור גבוה מ₪ 500,000	אגודות עם מחזור נמוך מ₪ 500,000	סוג דיווח
✓	✓	✓	✓	דיווח חד פעמי הכולל: שם, מטרות, כתובת, פרטי התקשרות, ופרטי נו"מ
חלופה 1: החלת ההסדר כפי שהוא על קופות חולים. חלופה 2: פטור גורף לקופ"ח מההסדר. חלופה 3: פטור ככל שהגישו דיווחים למשרד הבריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.	✓	✓	✓	דיווח שנתי הכולל בין השאר: נתונים כספיים נבחרים, דיווח על מבקר פנים ועל רואה חשבון, תאגידים נשלטים, עסקאות עם בעלי עניין ואירועים חריגים.
חלופה 1: החלת ההסדר כמות שהוא על קופות חולים. חלופה 2: פטור גורף לקופ"ח מההסדר. חלופה 3: פטורות ככל שהגישו דיווחים למשרד הבריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי + העברת הדיווחים ממשרד הבריאות לרשם.	חלופה 1: הגשת הדוח הכספי ללא התאמות. חלופה 2: פטור מהגשת מאזן ודוח שינוי בנכסים נטו ללא התניה בהנגשתו לחברים. חלופה 3: מחויבים להגיש דוח הכנסות והוצאות. פטורים מהגשת מאזן ודוח שינוי בנכסים נטו אם עגנו בתקנונם הסדר עיון במאזן לחברים ומשלמי דמי טיפול.	✓	פטורות	הגשה של מאזן ודו"ח הכנסות והוצאות במצורף לדיווח השנתי על פי כללי חשבונאות ודיווח מקובלים ובהתאם לגודל האגודה ונסיבותיה

<p>חלופה 0 : השארת המצב הקיים אינה אפקטיבית בהתמודדות עם הסיכונים.</p> <p>חלופה 1 : אפקטיבית מאוד בהתמודדות עם הסיכונים המתוארים. חובות הדיווח תאפשרנה לרגולטור, לציבור החברים והתורמים ולציבור בכללותו לפקח על התנהלותה הכספית של האגודה.</p> <p>חלופה 2 : אפקטיביות נמוכה משמעותית בפיקוח על ארגוני עובדים ועל קופ"ח במידה ולא יגישו דיווחים למשרד הבריאות.</p> <p>חלופה 3 : אפקטיבית פחותה בפיקוח על ארגוני עובדים, משום שאם ייעשה שימוש בפורט מהגשת מאזן לא תהיה גישה לציבור בכללותו לנתונים הכספיים.</p> <p>אפקטיביות גבוהה בנוגע לקופ"ח אך ללא הנטל של הגשת הדיווח פעם נוספת.</p>	<p>אפקטיביות</p>
<p>חלופה 0 : ללא עלות לממשלה. ללא עלות ישירה למשק, אך כספי הציבור שייתכן ואינם מנוצלים באופן תקין מהווים עלות עקיפה.</p> <p>חלופה 3 : עלות לממשלה 150,000. עלות למשק : 5,717,800.</p>	<p>עלות לממשלה ולמשק</p>
<p>ארגוני העובדים והמעבידים : חלופה 2, מגנה באופן מוחלט על סודיות המידע של ארגוני עובדים ומעבידים וכך, כפי הנטען, על כוח המיקוח שלהם במו"מ.</p> <p>חלופה 3 : מתחשבת בטענה לחשש מפגיעה רחבה העולה על הנדרש בכוח המיקוח במו"מ של ארגוני העובדים והמעבידים. לצד זאת, מאפשרת פיקוח על השימוש בכספי החברים ומשלמי דמי הטיפול.</p> <p>שתי החלופות מגנות על חופש ההתאגדות והולמות את האמנות הבינ"ל בנושא.</p>	<p>השפעה על אינטרסים נוספים</p>

סוגיית תוכן 2: העמדת המידע לעיון הציבור

<p>חלופה 3 : העמדת המידע לעיון הציבור למעט מידע פרטי אודות יחידים</p>	<p>חלופה 2 : העמדת כלל המידע לעיון הציבור</p>	<p>חלופה 1 : אי העמדת המידע לעיון הציבור</p>	
<p>אפקטיביות פחותה מאשר בחלופה השנייה אך גבוהה יותר מהחלופה הראשונה.</p>	<p>אפקטיביות גבוהה. כלל הציבור יכול לפקח על התנהלות האגודה ועל השימוש בכספי הציבור. בכלל זה, החברים, התורמים והנהנים הפוטנציאליים.</p>	<p>קיימת אפקטיביות מסוימת בעצם הגשת הדיווחים, אך היא יחסית נמוכה משום שהמידע מובא לידיעתו של הרשם בלבד וכל עול הפיקוח מוטל עליו.</p>	<p>אפקטיביות</p>
<p>ללא עלות למשק. עלות לממשלה 150,000.</p>	<p>ללא עלות למשק.</p>	<p>אין עלות ישירה למשק, אך ללא פיקוח ציבורי עשויה להיות עלות עקיפה כתוצאה משימוש בלתי תקין בכספי ציבור.</p>	<p>עלות לממשלה ולמשק</p>
<p>שמירה על פרטיות</p>	<p>השוואה למצב הנוהג באלכ"רים אחרים</p>	<p>שמירה על פרטיות, חוסן של ארגוני עובדים ומעבידים</p>	<p>אינטרסים נוספים</p>

החלופה הנבחרת : חלופה 3.

חלק ב – בחירת תוכן הרגולציה

דיווח חד פעמי ודיווח מידי:

1. כאמור, בידי המדינה אין נתונים מעודכנים בדבר מספר האגודות העותומניות הקיימות היום. אמנם, מאז חקיקתו של חוק העמותות נרשמו אלפי אגודות עותומניות כעמותות ולא ניתן לייסד אגודות חדשות. יחד עם זאת, על פי ההערכה, עדיין קיימות בישראל אלפי אגודות עותומניות.
2. **במסגרת הדיווח החד פעמי המוצע** יידרשו אגודות עותומאניות לדווח אודות שם האגודה, מענה, פרטי התקשרות עמה, פרטים בדבר חברי ועד, ועדת ביקורת ומנהל כללי המכהנים בה. כמו כן, יידרשו אגודות עותומניות להעביר במסגרת זו התייחסות לשאלה האם קיבלה אישור להיותה "אגודה לתועלת הציבור" לפי סעיף 17 לחוק. הדיווח יוגש בצירוף תקנון עדכני של האגודה. הדיווח יוגש לרשם העמותות בתוך חודשיים מפרסום התקנות.
3. מטרת הדיווח החד פעמי הינה קבלת מידע בסיסי ביחס לפעילותן של האגודות העותומאניות הקיימות. המידע שיתקבל ישמש לצורך יצירת מרשם, בדומה למרשם הקיים לגבי תאגידים אחרים בישראל. הצורך ביצירת מרשם אגודות עותומאניות עולה גם מדוח שערך מבקר המדינה, לפיו, היעדר רישום מלא ומבוקר בנושא אגודות עותומניות הוא ליקוי מהותי בפעילות הרשות המנהלית.¹⁴ מרשם כאמור נדרש גם בהתאם להמלצות הגופים הבינ"ל למניעת הלבנת הון.¹⁵
4. **במסגרת הדיווח המידי** נדרשת אגודה עותומאנית לדווח אודות כל שינוי או תיקון בתקנונה, בהרכב הוועד שלה או במענה. דיווח כאמור נדרש, בין היתר, על מנת שמרשם האגודות העותומניות יהיה עדכני באופן שוטף. הגשת הדיווחים כאמור תיעשה תוך שבועיים מיום קבלת ההחלטה או מיום האירוע. זאת, בדומה להסדר החל על עמותות בהקשר דומה. יצוין, כי החובה להגשת דיווחים מידיים חלה גם כיום מכוח החוק העותומאני על האגודות. בתקנות מוגדר פרק הזמן, שבועיים כאמור, במסגרתו נדרשת הגשת הדיווח.

דיווח שנתי:

5. במסגרת הדיווח השנתי יידרשו אגודות עותומאניות להגיש דיווח אודות פעילותן לשם קידום מטרותיהן בשנה החולפת. לדיווח השנתי יש לצרף פרוטוקול האסיפה הכללית המאשרת את הדיווח השנתי ואת הדוח הכספי שהובא בפניה. הדיווח יעשה באופן של מילוי דו"ח מקוון. את הדיווח יש להגיש עד 30 יוני של השנה העוקבת לשנת הכספים אליה נוגעים הדיווחים.

¹⁴ דוח מבקר המדינה 67 לשנת 2016.

¹⁵ ר' המלצה מס' 24 של ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force).

6. במסגרת הדיווח השנתי, תידרש כל אגודה להעביר מידע, בין היתר, אודות: פרטי ההתקשרות עם האגודה; פרטים בדבר חברי ועד וועדת ביקורת באגודה, וכן בדבר מנהל כללי, מבקר פנימי ורואה חשבון מבקר, ככל שמכהנים באגודה; פרטים בדבר תאגידים שהאגודה שולטת בהם; פרטים בדבר עסקאות עם צדדים קשורים; פרטים בדבר קרובי משפחה של נושאי משרה המועסקים באגודה או בתאגידים בשליטתה; פירוט נתונים כספיים נבחרים לשנת הדוח; פירוט אירועים חריגים או עניינים מהותיים אחרים שאירעו בשנת הדוח; מורשי חתימה בה ומועד מינויים; פרטי רואה החשבון המבקר; דיווח על חמשת מקבלי השכר הגבוה באגודה.

7. נוסף על כך, אגודה שמחזורה השנתי עולה על 500,000 ₪ (להלן - **אגודה גדולה**) תחויב בהגשת דוח כספי הכולל מאזן ודין וחשבון על הכנסות האגודה והוצאותיה בכל שנת מס. הדוחות ייערכו על פי כללי חשבונאות ודיווח מקובלים המתאימים למצבה ולנסיבותיה של האגודה. יצוין, כי היות שממילא אגודות עותומניות נדרשות להגיש לרשויות המס דיווחים דומים מבוקרים על-ידי רואה חשבון, להבנתנו אין בדרישה זו כדי להטיל נטל נוסף על אגודות עותומניות בהכנת הדיווחים.¹⁶

8. עקב מחסור בנתונים בנוגע לאגודות עותומניות, קו התייחס המפריד בין אגודות גדולות לקטנות לעניין חובת הגשת דוח כספי, נקבע בהתאם לקו שנקבע בחוק העמותות. יובהר כי טרם קביעה זו לעניין עמותות, נערכה בדיקה מקיפה ועלה כי מחזורן של יותר ממחצית מהעמותות נמוך מ-500,000 ₪ בשנה.

9. אגודות עותומניות שמחזורן נמוך מ-500,000 ₪ בשנה (להלן - **אגודות קטנות**) אינן חבות בהגשת דוח כספי. זאת, בהלימה לסיכונים כפי שפורטו לעיל שהינם נמוכים יותר ככל שמדובר באגודה קטנה יותר, ועם מספר חברים נמוך יותר.

10. בעת גיבוש ההסדר בנוגע לדיווח השנתי של אגודות גדולות נשקלו מספר חלופות לעניין עריכת התאמות לסוגים ייחודיים של אגודות עותומניות. להלן פירוט החלופות שנבחנו והטעמים להעדפת החלופה שנבחרה לבסוף:

א. **התאמות בנוגע לארגוני עובדים: החלופה הראשונה** שנבחנה הייתה החלת החובות ללא עריכת התאמות כלל לארגוני עובדים ומעבידים, כך תכלית הרגולציה תוגשם במלואה. **החלופה השנייה** שנבחנה, הייתה פטור גורף מהגשת מאזן ודוח שינוי בנכסים נטו לארגוני עובדים ומעבידים נוכח טענות שעלו על כך שחשיפת מידע זה, כשלעצמה, עלולה לפגוע בחוסנם ולהחליש את כוח המיקוח שלהם במו"מ. לצד זאת, יוגש לרשם דוח הכנסות והוצאות, לגביו לא נטען כי קיימת רגישות דומה וכי פרסומו עלול לפגוע בחוסנם של הארגונים. חלופה זו פוגעת בהגשמת תכליות הרגולציה המוצעות ביחס לאגודות עותומניות שהן ארגוני עובדים ומעבידים. **החלופה השלישית** שנבחנה, הינה חלופת ביניים לפיה פטור מהגשת המאזן ודוח שינוי בנכסים נטו לרשם יותנה בכך שארגוני העובדים והמעבידים יעגנו בתקנונם אפשרות גישה למאזן ולדוח השינויים בנכסים נטו לחברי האגודה ולמשלמי דמי הטיפול באופן נגיש ונוח, להנחת דעת הרשם. בדומה לחלופה השנייה דוח ההכנסות וההוצאות יוגש לרשם. בנוסף, המאזן שיועמד לעיון הציבור או לעיון החברים ומשלמי דמי הטיפול (לפי בחירת הארגון), יוכל לעמוד תוך חיסוי הסכומים הנוגעים לקרן השביתה של האגודה, ככל שיש לה כזו. גם התאמה זו מתחשבת בטענות שהועלו בדבר פגיעה אפשרית בחוסנם של ארגוני העובדים.

החלופה שנבחרה על ידינו היא החלופה השלישית, שלטעמנו מאזנת באופן ראוי בין תכלית הרגולציה והנגשת המידע לציבור החברים באגודה ומשלמי דמי הטיפול, ובין הגנה על חופש ההתאגדות ושמירה על חוסנם של ארגוני העובדים והמעבידים והטענות שנשמעו בהקשר זה. איזון זה מתבטא בחלופה לפיה המאזן בכלל וקרן השביתה בפרט, המשקפים את החוסן הכלכלי של הארגונים, כפי שעלה מהשיח שקיימנו עם הגופים, לא יפורסמו לציבור בכללותו. עם זאת, החברים ומשלמי דמי הטיפול, המממנים את פעילות הארגון מכספם יוכלו לפקח על התנהלותו ועל מצבת נכסיו ולבחון את השימוש שנעשה בכספם. החלופה נותנת לטעמנו מענה מספק לסיכונים שתוארו לעיל ובמקביל תואמת את חופש ההתאגדות ואת האמנות הביני"ל בנושא זה.¹⁷

ב. **התאמות בנוגע לקופות חולים**: **החלופה הראשונה** שנבחנה הייתה החלת הרגולציה ללא החרגות גם על קופות חולים. מהתייחסויות שהגיעו מקופות החולים עלה כי הן מחויבות בהגשת דיווחים דומים באופיים לרגולטור הייעודי שלהן, משרד הבריאות, ועל כן חלופה זו נפסלה על מנת שלא ליצור כפל רגולציה ולאור העיקרון של ask once. **החלופה השנייה** שנבחנה, הייתה מתן פטור גורף מההסדר לקופות חולים לאור ההסדר המקביל החל עליהן. **החלופה השלישית** הייתה מתן פטור מהדיווח השנתי בכללותו שיהיה מותנה בכך שהדיווח השנתי הוגש למשרד הבריאות. חלופה זו מותירה בידי הרשם את הסמכויות לדרוש את הגשת הדיווח באם לא הוגש למשרד הבריאות.

החלופה שנבחרה על ידינו היא החלופה השלישית. אנו לא רואים הצדקה במתן פטור לקופות החולים מהגשת הדיווחים האמורים באם לא מילאו את חובתם והגישו את הדיווחים למשרד הבריאות. על כן ראינו לנכון לשמר את סמכותו של הרשם לדרוש את הדיווח ככל שלא הוגש למשרד הבריאות. במקרה בו הוגש הדיווח (להבנתנו, ברוב מוחלט של המקרים), ייערך תיאום בין הרגולטורים והדיווחים יועברו ממשרד הבריאות לרשם העמותות שיציג אותם אצלו כך שתיווצר תמונה מלאה של המידע אודות אגודות עותומאניות. האפקטיביות בחלופה זו אינה נופלת מזו של החלופה הראשונה, אך היא מפחיתה משמעותית את הנטל הרגולטורי על קופות החולים.

11. סוגיה נוספת לגביה נשקלו חלופות שונות היא סוגיית העמדת המידע לעיון הציבור. **החלופה הראשונה** הייתה העמדת מרשם האגודות לעיון הציבור אך לא של הדיווח השנתי אליו הרגולטור בלבד יהיה חשוף. **החלופה השנייה** הייתה העמדה לעיון הציבור של המידע בכללותו, המרשם וגם הדיווחים השנתיים. **החלופה השלישית** הייתה העמדה לעיון הציבור של המידע שמתקבל ובלבד שלא מדובר במידע פרטי של יחיד.

12. קיים יתרון לחלופה הראשונה משום שיישומה דורש הקצאת משאבים פחותה מצד המדינה ליצור פלטפורמה להעמדת כלל המידע לעיון הציבור. החלופה הראשונה אף מגנה באופן גורף על פרטיות המידע, מה שרלוונטי במיוחד במקרה של ארגוני עובדים שלגביהם נשמעה הטענה כי קיים חשש לפגיעה בחוסנם באם יפורסם מידע רגיש אודות מצבם הכלכלי. עם זאת, החלופה הראשונה אינה ממלאת לטעמנו באופן מספק אחר תכלית הרגולציה, הגנה על כספי הציבור ופיקוח ציבורי על הכספים המנוהלים בארגונים ללא מטרות רווח. בחלופה זו הרשם הוא שאמון על בחינת ההתנהלות של האגודות, ואילו הציבור בכללותו כלל

¹⁶ סעיף 131 לפקודת מס הכנסה.

¹⁷ אמנה מס' 87 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן; אמנה מס' 98 בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי.

לא יוכל לערוך ביקורת על השימוש שנעשה בכספיו שלו. מה גם שחלופה זו תדרוש מהרשם הקצאת משאבים רבים לצורך בדיקת הדיווחים משום שלא יהיה בידי הכלי של פניות הציבור שעיין בדיווחים שהוגשו.

13. החלופה השנייה ממלאת בצורה הטובה ביותר את תכליות הרגולציה. הגנה אמתית לכספי הציבור ופיקוח על ניהולם יתאפשרו באופן הטוב ביותר אם הציבור בכללותו (או למצער ציבור החברים באגודה) יתוודעו לאופן הניהול של כספם, יוכלו לבחון האם האגודה ממלאת את מטרותיה, ואף יוכלו להשפיע על האגודה ולכוון את פעילותה. עם זאת, לחלופה זו קיים מחיר של פגיעה בפרטיותם של יחידים.

14. לפיכך החלופה שנבחרה על ידינו היא החלופה השלישית, בהתאם אליה יועמד המידע לעיון הציבור אך ללא העמדתו של מידע פרטי אודות יחידים. אנו סבורים כי ללא העמדת הדיווחים שיתקבלו, שאינם מהווים מידע פרטי לעיון הציבור, לא תושג מטרת הרגולציה, ולכן זהו האיזון שנבחר. בנוסף, החשש המרכזי בהעמדת המידע לעיון הציבור היה, כפי שפורט לעיל, חשיפת המידע הרגיש של ארגוני העובדים והמעבידים לכלל הציבור. לקושי זה ניתן מענה בדמות הפטור שניתן להם מהגשת המאזן ודוח השינוי בנכסים נטו (וכפועל יוצא גם מפרסומו) באם תעוגן בתקנון זכותם של החברים ומשלמי דמי הטיפול לעיין בהם באופן נגיש ונוח להנחת דעת הרשם.

כימות עלויות:

היות שהחובות המתוארות לא מוחלות כיום על אגודות עותומניות, מתבססת הערכת העלויות על עלויותיהן של חובות זהות המוטלות על עמותות. התחשיב מבוסס על ההנחה כי ישנן 5,500 אגודות עותומניות, שמחציתן גדולות, ומחציתן קטנות.¹⁸

	אגודה גדולה	אגודה קטנה	
דיווח פעמי	116	116	חד
דיווח שנתי	1471	374	
סה"כ לאגודה	1588	491	
סה"כ עלות משקית בש"ח	4,367,275	1,350,525	
סה"כ בש"ח	5,717,800		

¹⁸ הערכת העלויות לוקחת בחשבון את העובדה שאגודות ממילא נדרשות להכין דוח כספי על מנת להגישו לרשויות המס.

נספח – מתודולוגיה להכנת הדו"ח

תהליך העבודה

1. עבודת המטה לגיבוש טיוטת התקנות החלה מיד בסמוך להחלטה על העברת הסמכויות למשרד המשפטים. העבודה כללה בדיקה מקצועית מקיפה של הסוגיה, לרבות – בחינת חובות הדיווח והשקיפות הקבועות בדין ביחס לעמותות ולחברות לתועלת הציבור, פרסום קול קורא לציבור,¹⁹ בחינת שורה ארוכה של התייחסויות שהתקבלו במסגרת זו, מאגודות עותומניות שונות (ובהן ארגוני עובדים ומעבידים), מארגוני שקיפות שונים (התנועה לחופש המידע, תחרות, שקוף וכיו"ב)²⁰ ומאזרחים, שורה של פגישות עם גורמים רלבנטיים שונים ועם ארגוני עובדים ומעבידים, ובדיקת הסדרים שונים החלים בעולם בהקשר זה. להלן פירוט התהליך שנערך.
2. הכוונה הייתה להחיל על אגודות עותומאניות, שהינן ארגונים ללא כוונת רווח דין דומה לזה החל על גופים אחרים ללא כוונת רווח, ככל הניתן במסגרת הסמכות שבחוק. עקב הדמיון באופי הגופים והתכליות הדומות בחקיקה, ולאור התהליך הארוך שנעשה בעת הבחינה של הטלת החובות על עמותות, עבודת המטה התמקדה בעיקר באגודות עותומאניות בעלות מאפיינים מיוחדים – ארגוני עובדים ומעבידים וקופות חולים.
3. לגבי אגודות עותומניות שהן ארגוני עובדים ומעבידים - בהקשר זה עבודת המטה הייתה מעמיקה ונרחבת כפי שיפורט להלן. בישראל, ארגוני העובדים והמעסיקים מחזיקים בסמכויות נרחבות מכוח הדין. עיקר מימונם הוא מדמי חבר המשולמים להם על ידי מספר גדול של חברים ומדמי טיפול שהם גובים ממי שאינם חברים בהם. מלבד זאת, לארגוני עובדים ומעבידים מוקנה מעמד מיוחד וסמכויות מיוחדות על פי חוק אשר גורמות לפעולתם להיות בעלת השפעה ציבורית רחבה. בכלל זה הם בעלי השפעה כלכלית והשפעה על זכויות הפרט של אלה שאינם חברים בהם.²¹ בנוסף, רוב התייחסויות מהציבור שהתקבלו בתגובה לקול הקורא עסקו רובן בארגוני העובדים והמעבידים ועל כן ראינו לנכון לערוך שיח מקיף בנושא זה.
4. הליך הבחינה ארך כחצי שנה. הוא החל ביום 28.5.18 עת פורסם קול קורא לקבלת הערות הציבור בנושא החלת חובות דיווח ושקיפות על אגודות עותומאניות. הקול הקורא פורסם באתר האינטרנט של המשרד

¹⁹ הקול הקורא פורסם ביום 28.05.18 באתר האינטרנט של משרד המשפטים ושל רשות התאגידים.

²⁰ ככלל, ההתייחסויות שהתקבלו מארגוני שקיפות שונים ומאזרחים תמכו בהחלת חובות דיווח ושקיפות רחבה על כלל האגודות העותומניות.

²¹ לארגוני עובדים ומעסיקים ניתנו מעמד מיוחד וסמכויות שונות בחוקים שונים. בין הסמכויות ניתן למנות: חובת התייעצות לפני התקנת תקנות, ייצוג בגופים ממשלתיים, סמכויות למינוי בעלי תפקידים ציבוריים וכיו"ב. ר': חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954; חוק בית דין לעבודה, תשכ"ט-1969; חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995; חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958; חוק החניכות, תשי"ג-1953; חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957; וכו'.

- ונשלח בדיוור ישיר לגופים שסברנו שעשויים להיות בעלי עניין בנושא- ובהם, אגודות עותומניות שהן ארגוני עובדים ומעבידים, קופות החולים השונות וארגוני שקיפות שונים.
5. במענה לקול הקורא התקבלו התייחסויות ממספר גורמים: מארגוני עובדים ומעבידים המהווים אגודות עותומאניות; מקופות חולים המהוות גם הן אגודות עותומאניות; מארגוני מגזר שלישי; ומאזרחים פרטיים. כלל התייחסויות נלקחו בחשבון בעת גיבוש ההסדר.
6. כמו כן, פנינו בעניין זה לפורום בינלאומי של משפטנים ציבוריים העוסקים בדיני עבודה ושאלנו אותם אודות ההסדרים החלים על ארגוני עובדים בארצם. בהמשך לכך, ערכנו סקירה של משפט משווה בנושא החלת החובות על אגודות עותומאניות שהן ארגוני עובדים. מטרת הסקירה הייתה לבדוק האם קיימות מדינות החתומות על האמנות הבינ"ל המעגנות את חופש ההתארגנות ומטילות חובות דיווח ושקיפות על ארגוני עובדים ומעבידים. אף סקירה זו נלקחה בחשבון בעת גיבוש הרגולציה (בהמשך מוצגת טבלה המרכזת את עיקרי הממצאים שעלו מהסקירה המשווה).
7. בהמשך להתייחסויות שהתקבלו התקיימו פגישות עם גורמים שונים על מנת לאפשר שיח ממוקד בנושא. בין היתר, נערכו פגישות עם ארגוני העובדים והמעבידים המרכזיים שהינם אגודות עותומאניות, עם בעלי תפקידים לשעבר בארגוני עובדים ומעבידים, ועם גורמים ממשלתיים שונים הרלבנטיים לעניין. חלק מהגורמים אף השלימו את טענותיהם בכתב.
8. במסגרת עבודת המטה עלה כי קיים מספר ניכר של בתי כנסת וגמ"חים שהינם אגודות עותומאניות. לפיכך, יצרנו קשר עם איגוד בתי הכנסת לשמיעת עמדת בנושא. נמצא כי קיים מספר מועט של בתי כנסת המאוגדים כאגודות עותומניות, וכי יש תועלת בהחלת הסדרי הדיווח והשקיפות החלים על עמותות וחברות לתועלת הציבור גם לגביהם. ניסיון לקיים בירור מקביל לגבי גמ"חים שהם אגודות עותומאניות לא צלח. כמו כן, נערכה בדיקה מול המועצה להשכלה גבוהה בעניין שהעלתה כי אין בישראל מוסדות להשכלה גבוהה המאוגדים כאגודות עותומניות.
9. בנוגע לקופות החולים שמהוות אגודות עותומאניות, נוסף על הבירור שנערך מול הקופות עצמן התקיים שיח עם הגורמים הרלבנטיים במשרד הבריאות, שהינו הרגולטור הייעודי שלהן. מטרת הפגישה לגבש הסדר שיענה על צרכיהן והייחודיות של קופות החולים והדיווחים שיוטל עליהן להגיש לרשם. זאת, נוכח חובות הדיווח והשקיפות המוחלות ממילא על קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.
10. כל הגורמים שפורטו לעיל סייעו באיסוף הנתונים הרלוונטיים והיו שותפים מרכזיים בגיבוש ההסדר, ובחינת החלופות השונות.

מקורות וחומרים

1. ניירות עמדה שהעבירו הגופים בהתייחסותם לקול הקורא.
2. סקירת משפט משווה שנערכה בנוגע לשקיפות בארגוני עובדים ומעבידים. יצוין כי הבדיקה נעשתה במדינות אלה בשל העובדה שהן חתומות על אמנות בינ"ל בנושא חופש ההתאגדות בדומה למדינת ישראל. מטרת הסקירה הייתה לבחון את הטענה לפיה הטלת חובות דיווח ושקיפות על ארגוני עובדים ומעבידים פוגעת בחופש ההתארגנות המעוגן באמנות הבינ"ל בנושא. תוצאות הסקירה, לפיהן גם מדינות שחתומות

על אמנות אלה מטילות חובות דיווח ושקיפות ממחישות שטענה זו שגויה. להלן טבלה המסכמת את עיקרי הממצאים שעלו מהבדיקה שנערכה:

אוסטרליה	אנגליה	מרשם
קיים ועומד לעיון הציבור	קיים ועומד לעיון הציבור	
קיימת חובת הגשה של דו"ח שנתי לרגולטור הכולל: הצהרה על קיומו של פנקס חברים; רשימה של משרדי הארגון וסניפיו; רשימה של השמות, כתובות הדואר והעיסוקים של האנשים המחזיקים בתפקידים; רשומות אחרות שנקבעו; הודעה בדבר הלוואות, מענקים ותרומות בסכום העולה על 1,000 דולר שהארגון נתן או קיבל, ובה פרטים ביחס לסכומן, המטרה לשמה ניתנו והבטוחה שניתנה עבורן.	קיימת חובת הגשה של דוח שנתי מבוקר הכולל: חשבון הכנסות והוצאות ומאזן; חשבונות נוספים כפי שידרש ע"י הממונה; פירוט בדבר נושאי משרה וכהונתם, פירוט השכר והטבות נוספות ששולמו לנשיא, למזכיר הכללי ולחברי הגוף המנהל; לדיווח יצורף העתק עדכני של התקנון. אי הגשת הדיווח היא עבירה פלילית.	דוח שנתי
קיימת חובה לספק לחברים את הרשומות הבאות במסגרת אסכ"ל לא יאוחר מחצי שנה מתום שנת הכספים: העתק מדו"ח הרו"ח המבקר; העתק מדו"ח כספי; העתק מדו"ח ביצוע; דו"ח כספי תמציתי באופן שייקבע בתקנות; חמישה נושאי המשרה בעלי השכר הגבוה ביותר; כל תשלום לצד קשור של הארגון ולאיש או גוף של הארגון.	חבר הארגון זכאי לבקש את הרשומות החשבונאיות לתקופות בהן היה חבר האיגוד, והארגון נדרש להעמיד לעיונו את הרשומות בתוך 28 ימים מהגשת הבקשה, וכן לאפשר לו לקחת העתקים מהן או תמציתן.	גישה לרשומות חשבונאיות לחברי הארגון
הרגולטור רשאי לפרסם את הדיווחים ככל שימצא לנכון לצורך מילוי תפקידו. הדיווחים אכן מפורסמים באתר האינטרנט של הרגולטור.	הדיווחים שהוגשו מפורסמים באתר האינטרנט של הרגולטור.	העמדת הדיווחים השנתיים לעיון הציבור

ממחקר מקיף שנערך עבור נשיאות הארגונים העסקיים והועבר לעיונונו, עולה כי חובות מעין אלה חלות על ארגוני מעבידים גם במדינות צרפת ובלגיה, שאף הן חתומות על האמנות האמורות.