אגודות עות'מאניות: ישראל 2016

תומר אביטל

חשון תשע"ע – נובמבר 2016

פורום קהלת למדיניות
ריבונות לאומית. חירות הפרט.

תקציר

המצב המשפטי המסדיר את פעילותן של אגודות עות'מאניות בישראל לוקה בשני כשלים מרכזיים: הראשון הוא היעדר שוויון חוקי מהותי בין גופים המוגדרים כאגודות עות'מאניות לבין עמותות וחברות לתועלת הציבור. אי-שוויון זה מתבטא, בין השאר – וזה הכשל המרכזי השני – בהיעדר מנגנון יעיל לביקורת ופיקוח על אגודות עות'מאניות. מצב זה מאפשר לגופים הפועלים כאגודות עות'מאניות להתנהל כאוות נפשם בלא דין ובלא דיין, על אף ההשלכות הכרוכות בכך עבור מאות אלפי אנשים במשק. יש לפעול להפיכת כלל האגודות העות'מאניות לעמותות או לחברות לתועלת הציבור, ללא חריגים.

רקע

בשנת 1909 חוקק השלטון העות'מאני בארץ ישראל את החוק העות'מאני על האגודות,[1] שהסדיר את התנאים לרישום אגודה עות'מאנית, את מטרותיה ופעילותה, את החובות החלות עליה ואת אופני הביקורת עליה. בין השאר נקבע כי אגודה תוקם אך ורק למען מטרה חברתית ולא לשם צבירת רווחים וטובות הנאה וכי אגודה כאמור תהיה פטורה מתשלום אגרות ומסים.

במשך השנים קיבלה הכנסת תיקונים מזעריים לחוק האגודות, אך עם חקיקת חוק העמותות, התש"ם-1980[2] נסתם הגולל על הקמת אגודות חדשות. סעיף 60 לחוק העמותות התיר לאגודות עות'מאניות קיימות להגיש בקשה להיהפך לעמותות – ואם לא עשו כן, סעיף 62 לחוק העמותות התיר לרשם העמותות למחוק אותן.[3] סעיף 67 לחוק העמותות קבע כי החוק לא יחול על "אגודות שהן ארגונים של עובדים או של מעבידים קיימים או שנוסדו לפני עבור שלוש שנים מיום תחילת חוק זה". סעיף 68 לחוק קבע כי על אגודות פטורות לפי סעיף 67 יוסיף לחול החוק העות'מאני.

גופים כמו ההסתדרות החדשה אינם כפופים לחוק העמותות אלא רק לחוק העות'מאני, ומכאן שלא חלות עליהם חובות העוסקות בשקיפות ובדיווח.

אם כן, חוק העמותות אפשר לארגוני עובדים או מעבידים להישאר כפופים לכללי בקרה ושקיפות שנקבעו בתחילת המאה עשרים, על כל המשתמע מהדבר. חשוב לציין שארגונים אלה כוללים גופים המגלגלים תקציבים שנתיים של מאות מיליוני ש"ח; גופים כמו ההסתדרות החדשה, הסתדרות המורים והתאחדות המלונות; וכן התאחדויות מקצועיות, קרנות מחקר, איגודים ואגודות בתחום החינוך. כל אלה אינם כפופים לחוק העמותות אלא רק לחוק העות'מאני, ומכאן שלא חלות עליהם חובות העוסקות בשקיפות ובדיווח. הם פטורים, למשל, מפרסום פרוטוקולים של ישיבות, מהצגת דוחות שנתיים, מביקורת רגולטורית של מבקר המדינה ושל רשמי העמותות וההקדשות, וממתן מידע לציבור לפי חוק חופש המידע.

עו"ד דב קיבלוביץ תיאר במאמרו[4] את המציאות המשפטית הדואלית השוררת בתחום, מציאות שבה גופים דומים מהותית כפופים להוראות חוק שונות מהותית, בהתאם לשנה שבה נוסדו. עוד ציין קיבלוביץ כי דילמת הנציג מחריפה שבעתיים באגודות עות'מאניות. ככלל, כאשר הבעלות מתחלקת בין גורמים רבים, מנהלים חשים בטוחים יותר לפעול לרווחתם האישית במקום לזו של התאגיד. באגודה עות'מאנית הבעלות לעתים מבוזרת מאוד – להסתדרות, למשל, יש כ-700 אלף חברים; ולא זו בלבד אלא שהבעלים והממנים של האגודות העות'מאניות לא יכולים לפקח כיאות על מנהליהן עקב היעדר השקיפות כאמור לעיל.

בעקבות בקשת חופש מידע של התנועה לחופש המידע פרסם משרד הפנים ביוני 2015 את רשימת האגודות העות'מאניות, המונה 10,464 אגודות.[5] נוסף על האיגודים הגדולים הרשימה כוללת אגודות דוגמת מועדון הכלב הכנעני בישראל, ארגון סוחרי מכוניות בירושלים, אגוד העיתונאים הערביים, הסתדרות נשי מזרחי באמריקה, התאחדות סוחרי משקאות חריפים בי-ם ועוד. כפי שכתוב באתר, "חשוב לציין כי הנתונים אינם מאומתים ליום הפרסום": ברשימה מופיעות גם אגודות שנמחקו מפעילות וגם אגודות שעברו רישום מחדש בעמותה מכוח חוק העמותות. אי לכך, קשה לדעת בדיוק כמה אגודות עדיין פעילות ואלו הן. אם כן, עמימות והיעדר שקיפות מאפיינים גם את **זהות** האגודות הפעילות – אותן אגודות שממילא לוקות בעמימות ובהיעדר שקיפות, הואיל ואינן מחויבות בכללי דיווח ופיקוח כמקובל בחוק העמותות; אותן אגודות שחלקן מתוקצב במידה ניכרת על ידי המדינה (למשל: שירותי בריאות כללית והסתדרות המורים).

אגב: בדיקה ברשומות[6] העלתה כי חלק מהאגודות ששמן פורסם ב-2015 נמחקו כבר ב-2004 (כמו, למשל, מועדון הכלב הכנעני בישראל). שמן לא נמחק מרשימת האגודות העות'מאניות. בהמשך נרחיב על מחדלי הרישום במשרד הפנים.

הרגולטור הרלוונטי הוא הממונה על המחוז במשרד הפנים, בפועל הממונה לא מפעיל את סמכויותיו ונראה שגם לא עשה זאת בעבר.

הרגולטור והרשות המבצעת

חוק העמותות, התש"ם-1980 היה אמור להחליף את החוק העות'מאני ולפקח על האגודות שנוצרו תחתיו. כאמור, החוק החריג את תחולתו מכמה סוגי אגודות (כגון ארגוני עובדים ומעבידים) אך לא קבע מי הרגולטור שיפקח על חריגים אלה. בעבר פרסם היועץ המשפטי לממשלה קובץ הנחיות בנושא האגודות העות'מאניות.[7] הנחיה מס' 1 קובעת כי הרגולטור הרלוונטי הוא הממונה על המחוז במשרד הפנים, הרשאי לדרוש מהאגודה דיווחים. ההנחיות מפרטות את תחומי הדיווח, ובהם החלטות הוועד המנהל, חליפות המכתבים, חברי האגודה, חשבון ההכנסות וההוצאות של האגודה ועוד ועוד. מכאן משתמעת חובת האגודה לנהל רישום ותיעוד בכל הנוגע לנושאים אלה. ההנחיות אף מעניקות לממונה סמכויות כגון התערבות בתקנוני האגודות ובהחלטותיהן. בפועל הממונה לא מפעיל את סמכויותיו ונראה שגם לא עשה זאת בעבר. התוצאה היא שהביקורת היחידה על פעילות האגודות מתבצעת באמצעות פסיקות נקודתיות של בית המשפט.[8]

בשנת 2004 עברה האחריות על רשם העמותות ממשרד הפנים למשרד משפטים, גם הפעם בלי להעביר את הסמכויות הנוגעות לאגודות עות'מאניות. כדי לפתור את הבעיה הוקמה ועדה משותפת שהחליטה שמשרד הפנים ישכור גורם חיצוני שירכיב תיק מידע מקיף באשר לכלל האגודות; הדבר לא בוצע. רשם העמותות עצמו הציע להסדיר את הנושא, אך הצעתו לא קרמה עור וגידים, גם הפעם מטעמים של סדר עדיפויות פנים-משרדי.

אם כן, הרגולטור הממונה על האגודות הוא עדיין הממונה על המחוז במשרד הפנים בניגוד לעמותות – שנמצאות בידי משרד המשפטים. בירור במשרד הפנים העלה כי היה ניסיון להעביר את הסדרת הביקורת על האגודות העות'מאניות ואכיפתה למשרד המשפטים. כחלק מהסיכום ביקשו אנשי רשם העמותות במשרד המשפטים מאנשי משרד הפנים קודם כל להכין בנק נתונים ממוחשב של הנושא. לשם כך, התברר, דרוש תקציב של כמיליון ש"ח.

התכנית הושקה, וחלק מהתיקים של האגודות הועברו לעורכי-דין חיצוניים למען הסריקה. אולם הדבר אינו בסדר העדיפויות של משרד הפנים, הכספים לצורך כך אזלו, והתכנית לשדרוג בנק הנתונים של האגודות בוטלה. הפיקוח על האגודות נפל בין הכיסאות. לבסוף העביר משרד המשפטים את התיקים לגנזך המדינה. אנשי גנזך המדינה סרקו מה שאיתרו, ומה שסרקו זמין במערכת; אבל תיקים שהיו אצל ממוני המחוזות ולא הועברו בזמנו למשרד המשפטים – הלכו לאיבוד. במילים אחרות גם אין מפקח, וגם אין על מה לפקח משום שבנק הנתונים לא הוקם.

על פי נילי אבן חן, מנהלת המחלקה הכלכלית בתנועה לאיכות השלטון, הגיעו אל התנועה תלונות על בעיות תקציביות וחישוביות בגופים הפועלים באגודות עות'מאניות:

> יש רִיק של טיפול, ואף אחד לא רוצה לשים את היד בקלחת הרותחת הזו. שלחנו אינספור מכתבים בפינג-פונג בין משרדי האוצר, הפנים, רשם העמותות. אגודות שרוצות יכולות בקלות להפוך לעמותות. חלקן עשו זאת. לאגודות אחרות נוח להיות מתחת לרדאר ולהישאר במתכונת הזאת [...] מי שאחראי הוא משרד הפנים אולם הוא לא מבצע פיקוח בפועל ולא מסוגל לכך [...] פנינו לאוצר בנושא, שטען שהוסיף תקציבים למשרד הפנים והוא יכול לעשות בהם כרצונו [...] הגוף שהכי מטרפד את הנושא הוא ההסתד־רות. למה שיראו את הדוחות הכספיים שלהם? משרד הבריאות כן מחייב את הקופות. המון סכסוכים פרטניים יכלו להיפתר אם היו מסמכים וטענות היו מתבהרות אם הדוחות שקופים.[9]

לקראת פרסום המאמר הגיש הח"מ למשרד הפנים בקשה לדעת מתי וביצד הפעיל משרד הפנים את סמכויותיו לפיקוח וביקורת על האגודות. תגובת המשרד לא איחרה לבוא:[10]

> קיימות התכתבויות עם אגודות בודדות אשר ביקשו חומרים ומסמכים בנושא האגודות. חומרים אלו הועברו אליהם על ידי משרד הפנים, לאחר שהועברו אל משרד הפנים על ידי משרד המשפטים.
>
> משנת 2012 משרד הפנים לא פנה לאגודות עות'מאניות כדי לבקש מידע, ולא הוטלו סנקציות על אגודות.

תהליך הפיקוח והבקרה על האגודות העות'מאניות נעצר, אם בכלל התקיים אי-פעם. הן משרד הפנים והן משרד המשפטים משכו ידם ממנו, ואין כיום דרך להשיג מידע באשר למספר האגודות הפעילות או המחוקות, לנכסיהן, לפעילותן ועוד.

משנת 2012 משרד הפנים לא פנה לאגודות עות'מאניות כדי לבקש מידע, ולא הוטלו סנקציות על אגודות.

חקיקה

מאז 2009 ועד היום הגישו חברי כנסת מכל גוני הקשת הפוליטית שש הצעות חוק להחיל את חובת הפיקוח המקובלת בחוק העמותות על אגודות עות'מאניות ולהשוות את מעמדן של השתיים. הצעות החוק הללו נתקלו בהתנגדות עזה ובפעילות שדלנית נמרצת מצד ההסתדרות החדשה. הן לא עברו את משוכת בית המחוקקים והממשלה (ביושבה כוועדת שרים לחקיקה). להלן פירוט של הצעות החוק.

זבולון אורלב (המפד"ל) למד על הנושא ב-2008, והחל לפעול בנושא. בשנת 2009 הוא הגיש את הצעת חוק הביקורת הפנימית,[11] שביקשה להחיל חובת ביקורת פנימית באגודות עות'מאניות. החוק נבלם עוד לפני הקריאה הטרומית. בריאיון שערכנו עמו הסביר חבר הכנסת לשעבר אורלב:

> הייתי יו"ר ועדת הביקורת כשהת־ברר לי שאין חובת מינוי מבקר פנים באגודות ובהסתדרויות. זה התגלה בעקבות דיון על דוח מבקר על הסתדרות עובדים לאומית, שהוביל לחשיפת השחיתות של שר האוצר דאז אברהם הירשזון. דרך הדיונים גיליתי שהאגודות לא מפוקחות. הגשתי הצעה אך מפלגת העבודה הייתה שותפה בממשלה והם טרפדו זאת דרך ועדת השרים לחקיקה, ואילו הליכוד רצה להגן על הסתדרות עובדים לאומית. ההסתדרויות לחצו על המפלגות שלהם [... היו] לחצים ישירים [...] הבהירו לי מההסתדרות הכללית והלאומית שעלי לסגת.[12]

במאי 2014 הגישו משה מזרחי, מרב מיכאלי, דב ליפמן, משה פייגלין, נחמן שי ואלעזר שטרן הצעת חוק לביטול מעמדן של אגודות עות'מאניות.[13] התיקון ביקש להסדיר את מעמדן של אגודות עות'מאניות בעמותות רשומות. כך נכתב בדברי ההסבר:

> לא ייתכן שבשנה ה-65 להיווסדה של מדינת ישראל, שיטת המשפט הישׂ־ראלית עדיין תהא נסמכת על חקיקה עות'מאנית, הזרה לרוח המדינה. על כן, מוצע לקבוע כי אגודה עות'מאנית תגיש בקשה להירשם בתור עמותה רשומה, בתוך שנה מיום כניסתו של התיקון המוצע לתוקף ולבטל את החוק העות'מאני על האגודות.

מקור היוזמה להצעת החוק ביועצת של חבר הכנסת לשעבר משה מזרחי (העבודה). לדבריה:

> קראתי כתבה של טלי חרותי והח־לטתי ונזכרתי בסיפורי הסתדרות ששמעתי מאיתן כבל ומשה השתכנע שצריך לטפל בנושא. **הבית היהודי, ציפי לבני ולפיד רצו לתמוך אבל 'העבודה' הייתה נגד. הייתה לנו בעיה בתוך המפלגה. החוק הגיע לוועדת השרים לחקיקה ונתקע שמה. בינתיים וסרמן ואנשים מההסתדרות צלצלו למשה ללא הפסקה. הם דחו ודחו ובסוף לא הצביעו.** וסרמן איים עלינו בקולות והם הענישו אותו בפריימריס.[14]

באותו חודש הגישו מיקי רוזנטל וזהבה גלאון הצעה דומה.[15]

הצעת חוק נוספת שהוגשה באותה תקופה, ביוזמת חברי הכנסת עופר שלח, רוברט אילטוב, יריב לוין ומיקי רוזנטל ובסיוע התנועה לאיכות השלטון, ביקשה להתקין כללי רישום ופיקוח לאגודות.[16] חבר הכנסת יריב לוין אף חתם על החוק ופרסם אותו בבלוג שלו בכנסת תשע-עשרה.[17] בלשכה של ח"כ שלח סבורים כי הצעת החוק לא המריאה מאחר שחה"כ לוין נסוג מתמיכתו בחוק. עוד הוסיפו כי "משרד המשפטים הודיע לנו בקדנציה הקודמת שיהיה הסדר ונראה לנו הגיוני לטפל בזה".

הצעת חוק דומה הגישו במאי 2015 חברי הכנסת זהבה גלאון, אילן גילאון, עיסאווי פריג', מיכל רוזין ותמר זנדברג, בסיוע התנועה לאיכות השלטון;[18] הצעה נוספת הגישה שוב ח"כ מיכאלי.[19] ריאיון עם היועצת של מיכאלי[20] העלה שהמוטיבציה הראשונית להצעת החוק הייתה להכפיף את הסתדרות המורים לכללי שקיפות בעקבות אי-סדרים שנמצאו בהסתדרות.

הצעות חוק בנושא האגודות עלו בשנים האחרונות לוועדת השרים לחקיקה פעמיים: בשתי הפעמים נדחה הדיון ונעצר.

נראה כי הצעות חוק בנושא האגודות עלו בשנים האחרונות לוועדת השרים לחקיקה פעמיים: ביום 10.11.2014 וביום 20.7.2015. בשתי הפעמים נדחה הדיון ונעצר; החוקים אפילו לא הועלו להצבעה טרומית – כבל הנראה בשל לחצים ושדלנות של בעלי עניין.

אם כן, טרם גובש פתרון חקיקתי לקושי להשיג מידע על האגודות העות'מאניות שעדיין פועלות בארץ. יש לקוות כי חוק העמותות החדש, הנרקם בימים אלה במשרד המשפטים ונמצא בשלבי הכנה מתקדמים, יפתור את המציאות החוקית הדואלית, כלשונו של קיבלביץ – היעדר השוויון המהותי בין יחס החוק לאגודות העות'מאניות לבין יחסו לעמותות.

מסקנה ומתווה לפתרון

המסקנה העולה מכל האמור לעיל עגומה למדי: המצב הקיים משרת אינטרסים של גופים הפועלים באגודות עות'מאניות; כבל שמדובר בגופים גדולים יותר, כך האינטרסים המעורבים חזקים ופוליטיים יותר. הדוגמה המטרידה ביותר לגוף כזה היא ההסתדרות החדשה – גוף החולש על מאות אלפי עובדים במדינה, גוף בעל תקציבי עתק – גוף שעל אף נתונים אלה אינו נתון לביקורת המדינה. מבחינת מעמדה במשק, ההסתדרות מסמלת גופים רבים בעלי מטרות וולונטריות, או וולונטריות לכאורה, המנצלים את העובדה שחוק העמותות אינו חל עליהם כדי לנהל במחשכים את ענייניהם, פעילותם, תקציביהם ונכסיהם – אף שכל אלה משפיעים על מאות אלפי אזרחים במדינה.

לאור כל האמור לעיל אין ספק בחשיבות מכרעת של קידום חקיקה להסדרת מעמדן של אגודות עות'מאניות – השוואת מעמדן החוקי המהותי לזה של עמותות ולהכפפתן לדיווח ולביקורת. עד שיועבר חוק מתאים, ניתן לפעול באופן מיידי ללא חקיקה באמצעות קידום רגולציה פרטנית של משרדים ממשלתיים על האגודות שבתחומי שיפוטם. מהלך דומה נעשה לגבי קופות החולים, שהן אגודות עות'מאניות הנהנות ממימון של המדינה: שר הבריאות קבע את הפיקוח עליהן בחוק בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ובעקבות מהלך זה התאפשרה ביקורת של מבקר המדינה על קופות החולים. כך, באמצעות צווים פרטניים יכפה משרד הכלכלה דיווחים פומביים על הסתדרות העובדים החדשה ועל הסתדרות העובדים הלאומית, ומשרד החינוך יכפה זאת על הסתדרות מורים.

1 התקבל ביום 29 לחודש רנ"ב שנת 1327 (1909). תוקן ס"ח תשכ"ב 380 (17.8.1962) 127 – תיקון מס' 1 בסעיף 82(4) לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962.

2 ס"ח תש"ם 983 (12.8.1980) 210.

3 החוק אמנם הסמיך את רשם העמותות למחוק אגודות שלא יסדירו את מעמדן כעמותות בפרק הזמן הנקוב, אך לא ניתנו לו סמכויות הנוגעות לטיפול בנכסי האגודות הללו, שלעתים נותרו ללא בעלים. נושא זה חורג מתחום הרשימה.

4 דב קיבלוביץ "אגודה עותימאנית – האם ה'דינוזאורים' עדיין קיימים ופועלים?" (2016) http://www.mishpati.co.il/article/9789

5 באתר חופש המידע https://foi.gov.il/he/node/1908

6 מוקדמות בדבר מחיקה מפנקס האגודות העותימאניות, י"פ התשס"ד 3862; הודעות בדבר פירוק אגודות עותימאניות בעבר, שם, בעמ' 3869.

7 "חובת דיווח – אגודות עותמאניות" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 6.5101 (התשס"ב) (21.951 התשל"ב). ההנחיות שפורסמו ב-1972 אומצו ב-2002, ובראשן נכתבה הערה: "כידוע, נחקק בשנת התשי"ם-1980 חוק העמותות, אך החוק העותמאני על האגודות לא בוטל ותחולתו נותרה באשר לאגודות קיימות, כל עוד לא נרשמו כעמותות או נמחקו וכן בנסיבות מסוימות באשר לארגוני עובדים. נוכח זאת, מצאנו לנכון להותיר הנחה [כך במקור; צ"ל "הנחיה"] זו מתשל"ב (1972) בקובץ ההנחיות".

8 מהחלטותיו הכריע בית המשפט כי האגודות העותמאניות הן כמו עמותות, אך ביקש מהכנסת לקבע זאת בחקיקה; ראו http://www.lawyer-lawyer.co.il/lawyers104659.html

9 ריאיון נילי אבן-חן מיום 31.5.2016, רישום הריאיון נמצא בידי המחבר.

10 מתוך מכתב מאת זיוה שרבף, הממונה על חופש המידע במשרד הפנים, למחבר המאמר (29.6.2016).

11 הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – החלת חובת ביקורת פנימית באגודות עותמניות), התשס"ט-2009, ה"ח 1625/ט.

12 רישום הריאיון נמצא בידי המחבר.

13 הצעת חוק העמותות (תיקון – ביטול מעמדן של אגודות עותמאניות), התשע"ד-2014, ה"ח 2427/ט.

14 מתוך ריאיון עם גבי חני אמיניה; רישום הריאיון נמצא בידי המחבר. לכתבה המוזכרת בריאיון ראו טלי חירותי-סובר "זהירות, אגודה עותימאנית" **אשה עובדת – הבלוג של טלי חירותי סובר;** זמין בכתובת http://blogs.haaretz.co.il/taliherutisover/957/

15 הצעת חוק העמותות (תיקון – הסדרת מעמדן של אגודות עותימאניות כעמותו רשומות), התשע"ד-2014, ה"ח 2428/ט.

16 הצעת חוק האגודות העותימאניות (רישום ופיקוח), התשע"ד-2014, ה"ח 2498/19/ט.

17 זמין בכתובת http://yarivlevin.co.il/?p=2493

18 הצעת חוק העמותות (תיקון – אגודות עותמאניות), התשע"ה-2015, 142/ט.

19 הצעת חוק העמותות (תיקון – הסדרת מעמדן של אגודות עותמאניות כעמותות רשומות), התשע"ה-2015, 143/20/ט.

20 שמה + רישום הריאיון עמה נמצא בידי המחבר. ראו טלי חירותי-סובר "תפקידים למקורבים,השתקת יריבים ומנגנון מנופח בהסתדרות המורים" **דה מרקר** (4.7.2013), זמין בכתובת http://www.themarker.com/career/1.2063050

21 ס"ח תשנ"ד מס' 1469 (26.6.1994) 156.

22 זמין באתר מבקר המדינה
http://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(erlibippj5ldbweld1ougdlr))/he/Reports/Pages/151.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1

תומר אביטל

עיתונאי עצמאי המסקר את הנעשה במסדרונות הממשל. ממייסדי מיזמי ההמונים 'מאה ימים של שקיפות', 'לובי 99', ו'קרן התחקירים'. מרצה בסמינר הקיבוצים.