

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה
(כלכלי-פיסקלי)

ירושלים : כ"ח באלול תשע"ד
23 בספטמבר 2014
סימוכין : 803-99-2014-083001

אל :
משתתפי הדיון

סיכום דיון 1- חוק עמותות חדש - השולחן העגול הממשקי - עקרונות החוק

להלן סיכום הדיון שהתקיים ביום 1 ביולי 2014, במשרד המשפטים, והוקדש לנושא עקרונות חוק העמותות החדש.

משתתפים :

המגזר השלישי :

אופיר כץ, יו"ר מנהיגות אזרחית ;
שלמה ברילנט, מנכ"ל איגוד הישיבות ;
ניסן לימור, יו"ר מרחב ארגוני - מגזר אזרחי, מכון ון ליר ;
נוי ברילנט, עו"ד, מכון ון ליר ;
איריס שטרק, יו"ר ועדת אלכרי"ם, לשכת עורכי הדין ;
הדס גבאי-לרום, מנכלי"ת נובה ;
איציק תורג'מן, מנכ"ל, קרן רש"י ;
אבי הרדון, יועץ משפטי, קרן רש"י ;
יהושע דוד, חבר ועדת עמותות, לשכת עורכי הדין ;
שוקי ארליך, יו"ר יכולים נותנים ;
אבי אסבן, שיתופים ;
גליה פייט, מנהלת הקליניקה ליזמות עסקית וצדק כלכלי, אוניברסיטת תל אביב ;
פרופ' יורם מרגליות, ראש הקליניקה ליזמות עסקית וצדק כלכלי, אוניברסיטת תל אביב.

משרד המשפטים :

אבי ליכט, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) ;
לימור תוסייה-כהן, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי).

רשות התאגידים :

איל גלובוס, ראש רשות התאגידים ;

אביטל שריבר, סגנית ראש רשות התאגידיים (אלכ"רים);
גלי גרוס, היועצת המשפטית;
יפית בבילה-שמר, הלשכה המשפטית.

משרד רה"מ:

אודי פראוור, סמנכ"ל, האגף לתכנון מדיניות;
תמר פלד-אמיר, האגף לתכנון מדיניות.

משרד האוצר:

ארז אורעד, מנהל מחלקת אלכ"רים, רשות המסים;
יעל פריש, ממונה, אגף חשכ"ל.

משרד החינוך:

מיכל עוז ארי, המנהל הפדגוגי.

רקע לדיון:

מסמך מצע לדיון מיום 25.06.14 והנספח לו (מסמך "חוק עמותות חדש- עיקרי החוק המוצע", מיום 17.02.14).

עיקרי הדיון:

תכנית העבודה למפגשים הבאים

ייקבעו מפגשים אחת לשלושה שבועות, וסה"כ כ-6.
כל מפגש יארך כ-3 שעות.

כשבוע לפני כל מפגש יופץ מצע שיציג את הסוגיות אשר יעמדו בו לדיון.
למען יעילות הדיון התבקשו המוזמנים להעביר עמדות מראש בכתב. העמדות שיועברו יופצו לכלל המוזמנים, אלא אם יתבקש אחרת.
מוזמן שנבצר ממנו להגיע לדיון, יוכל להעביר עמדתו מראש בכתב, והיא תוצג בפני המשתתפים בישיבה.

תכליותיו של חוק העמותות החדש ותפקידיו וסמכויותיו של רשם העמותות – עיקרי ההערות

שהושמעו בדיון:

- יש לשאוף לחוק פשוט וברור, להפחתת מורכבות בירוקרטית ולגמישות. זאת בעיקר ביחס לעמותות קטנות.
- יש להגביר את השקיפות בפעילות העמותות. אפשר לקבוע מודל דומה לזה שקיים לגבי חברות ציבוריות. יש להתאים את דרישות הדיווח באופן שילמד על התנהלות העמותה ונושאי המשרה בה. השקיפות נדרשת אף לצורך הגברת האפקטיביות והמקצועיות של ארגוני המגזר השלישי. דרישה זו צריכה לבוא גם מתוך המגזר עצמו- עליו לרכז ולנדב מידע זה.

- יש לשקול מה צריך להיות תוכן הדיווחים. כך למשל, לא ניתן ללמוד מן הדוח הכספי על פעילותה של עמותה ועל אופן התנהלותה. בנוסף, הנחיות מפורטות שיינתנו מראש על ידי הרשם יסייעו להפחית את הצורך בביקורות עומק ואת הבירוקרטיה בכלל.
- רגולציה של שקיפות בלבד אינה מיטבית, והיא עלולה ליצור בעיה של עודף מידע. גם בחברות ציבוריות יש כיום מעבר לרגולציה כופה. שחקנים מתוחכמים יודעים לייצר דוחות מורכבים וקשים להבנה גם בידי גורמים מקצועיים. מצד שני, ככל שתהיה רגולציה יותר כופה, יהיה המסר לציבור שהמגזר לא בסדר, לכן דווקא בחוק העמותות יש מקום לשקול שיקולים אחרים של רגולציה.
- החוק צריך לצאת מנקודת מוצא של אמון במגזר השלישי, לפיה תאגידים ללא כוונת רווח מתנהלים באופן תקין וחותרים לעשות טוב. כנגזרת של הנחת יסוד זו, יש לרכך את הרגולציה, לא להכביד בבירוקרטיה ולשים דגש על שקיפות. בעיית הנציג מכיוון הנהנים אינה מתקיימת כפי שתואר במתווה ששורטט במסמך הרקע לדיון; לנהנים אין זכות קנויה לקבל שירות מהעמותה שהנה גוף וולונטרי. אין זה תפקידו של הרשם להגן על תורמים.
- יש לשקול לקבוע בחוק סעיף דקלרטיבי לגבי חשיבות פעילות המגזר השלישי ומחויבות הממשלה לאפשר לו להמשיך ולפעול. כנגד הוער, כי החוק צריך להיזהר מלהיכנס למגרש של יחסי ממשלה-חברה אזרחית. נכון יותר להסדיר עניינים מסוג זה בהחלטת ממשלה.
- עדיף שלא להגדיר בחוק את תכלית העמותה (בדומה לסעיף הקיים בחוק החברות לתכלית חברה). הגדרה כאמור עלולה להפריע לגיוון בחברה האזרחית ולהגביל את חופש ההתאגדות ואת חופש הפעולה של העמותות להגדרת מטרותיהן.
- מוצע לא להתייחס לאיסור כוונת רווח אלא להתמקד באיסור על חלוקת רווח. הגדרה זו יותר ברורה ומאפשרת יותר גמישות והתפתחות בחברה האזרחית.
- חשוב לחדד ולהבהיר את האיסור לחלק רווחים. יש לקבוע הגדרה ברורה ל"חלוקה". הבהרות אלה יסייעו להגביר את אמון הציבור במגזר השלישי.
- חשוב להבהיר שעמותות יכולות לקיים פעילות עסקית רווחית לצורך קידום מטרותיהן.
- חסרה וחשובה ההפרדה בין הפיקוח על מהות ואיכות הפעילות לבין הפיקוח על המעטפת התאגידית.
- חשוב לקבוע רגולציה מתואמת לפי מאפייני העמותות. חשוב לזהות סוגים של עמותות הזקוקות להסדרים מיוחדים. כך, למשל, עמותות בניה, מוסדות דת, איגודים מקצועיים. יתכן שחלק מהם "זרים" למגזר ולא צריכים להיות חלק ממנו כלל. יש לפלח את סוגי העמותות ואת ההיקפים המספריים של כל סוג ולקבוע את הרגולציה בהתאם לפילוח.
- גודל עמותה והיקף פעילותה הם פרמטרים משמעותיים לרמת הרגולציה.

- חשוב להגביר את התיאום בין הרגולטורים השונים הרלבנטיים למגזר השלישי - רשם העמותות, החשכ"ל, רשות המסים. בדיקות כפולות של גורמים רגולטורים מפריעות לעבודת העמותות.
- יש לקבוע לרשם העמותות מחויבויות לצד הסמכויות שיינתנו לו. כך, למשל, כמו עמידה בסד זמנים מוגדר להנפקת אישור ניהול תקין, מענה לפניית, פרסום שאלות רוחב לציבור, ואף שיהיה אחראי לתיאום הרגולטורי כנ"ל.
- התורם מעוניין ברגולציה וסומך עליה. החוק מהווה הזדמנות לאחד ולסדר את הרגולציה ואת תפקיד הרגולטור.
- קיים טשטוש גבולות מסוים בין ארגוני מגזר שלישי קלאסיים לבין העולם העסקי בשל העיסוק במטרות חברתיות (עסקים חברתיים אך לא רק הם) אבחנות שהיינו רגילים להתבסס עליהן הולכות ונשחקות. על כן, החוק החדש צריך לקבוע באופן ברור מהי עמותה, מהם תפקידיה ומאפייניה.
- יש לחקור את נושא תכלית העמותות ותכלית החוק החדש משורשו. יש לבדוק מה ההצדקה העיונית לקיומם של ארגונים ללא כוונת רווח ותפקידם ביחס ולצד המדינה. הוצע להכין נייר עמדה בעניין ולהפיץ למשתתפים.
- החוק צריך להתייחס לקווים המרכזיים בפעילותן של עמותות. את ההסדרים הפרטניים מוטב לקבוע בחקיקת משנה. קשה להגדיר מהי "פעילות שלא לכוונת רווח", בין היתר נוכח הטשטוש בגבולות בין אלכ"רים לגופים עסקיים.
- החוק צריך לאפשר לעמותות לפעול בעולם דינמי, ולאפשר להן מיזוגים ושיתופי פעולה. יש להסדיר בצורה ברורה את ההיבטים הנוגעים לביצוע פעילות עסקית בעמותה.
- רגולציה פנימית היא מאוד חשובה והוכיחה את עצמה בחברות ציבוריות. מנגד נטען כי רגולציה חיצונית היא הכרחית.
- חסרות מאוד בחוק הקיים הוראות מפורטות לממשל תאגידי בעמותות.
- מוצע לאפשר אימוץ וולונטרי של כללי ממשל תאגידי משוכללים יותר, אשר יהיה כרוך ברגולציה מופחתת.
- תפקיד הרשם צריך להיות, בין היתר, מתן הנחיות מפורטות, מענה לשאלות משפטיות, לרבות בדרך של פרה-רולינג.
- דיני התאגידיים נפרדים מדיני המס. החוק צריך להתייחס לעסקאות בעלי עניין ולאישור ניהול תקין. צריך לעגן קשר שוטף בין רשם העמותות לבין רשות המסים לעניין העברת מידע.

(רשמו: לימור תוסייה-כהן ויפית בבילה-שמר)