



שנת 1981

## כניסתו לתוקף של חוק העמותות, תש"ם – 1980 ביום 1.4.1981<sup>1</sup>

עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים)

עמותות כיום הן חלק בלתי נפרד מהמציאות של כל תושב בישראל. הן מקיפות את כל מעגל החיים, הן בהיבטים שלא ניתן להתקיים בלעדיהם, והן בהיבטים רחבים יותר, קהילתיים, חברתיים ועוד. ילדים רבים נולדים בבתי חולים שאינם ממשלתיים המנוהלים על ידי עמותות, ילדים הולכים לגנים שרבים מהם מנוהלים על ידי עמותות, ואחר כך לבתי ספר המופעלים על ידי עמותות, ומשתתפים בחוגי נגינה וספורט המופעלים על ידי עמותות. אנשים משתמשים בשירותיהם של בתי כנסת, מסגדים וכנסיות המופעלים על ידי עמותות, ונהנים משירותיהם של תיאטראות, תזמורות ומוסדות תרבות נוספים, שרובם מופעלים על ידי עמותות. אנשים נזקקים לשירותיהן של עמותות המפעילות בתי חולים, מוסדות לבעלי צרכים מיוחדים והשאלת ציוד רפואי. קיימות גם עמותות שפועלות לשינויי חקיקה ולשינויי מדיניות בהקשרים שונים, ובכך משפיעות באופן מהותי על התנהלות מוסדות המדינה. בסוף חייהם, נזקקים אנשים לשירותיהן של חברות קדישא, המופעלות ברובן על ידי עמותות. עמותות, אם כן, הן מוסד משמעותי, שגם מבלי שנשים לב לכך, הן משפיעות על היבטים רבים בחיי היום יום שלנו.

כשהתחלתי את עבודתי ביחידת רשם העמותות לפני כשבע עשרה שנים, היחידה היתה בתחילתה של מהפכה שהוביל רשם העמותות דאז, עו"ד עמירם בוגט, ושהמשיכו רשמי העמותות שמונו אחריו. במסגרת מהפכה זו היחידה הפכה מיחידה קטנה במשרד הפנים המתעסקת בעיקר בענייני פרוצדורה של רישום עמותות, ליחידה המהווה חלק משמעותי מרשות התאגידים במשרד המשפטים, המפקחת בהיבטים מהותיים על התנהלותן של העמותות בישראל, ומעורבת בתהליכים בין משרדיים ובין מגזריים רבים הקשורים במגזר השלישי. נקודת המוצא שאפשרה את המהפכה היתה כעשרים שנה קודם לכן, עם כניסתו לתוקף של חוק העמותות ביום 1.4.1981. על פי חוק העמותות, עמותה היא תאגיד שפועל שלא למטרות רווח, שיכול להיות מוקם על ידי שני אנשים לפחות, וקיים איסור על כך שעיקר פעילותה של העמותה תהיה להשאת רווחים. עמותה חייבת להירשם אצל רשם העמותות. בישראל רשומות כיום למעלה מ-40,000 עמותות. לאור העובדה שחוק העמותה הוא שיצר את האפשרות לרשום תאגיד מסוג "עמותה", כל העמותות הרשומות היום נרשמו לאחר כניסתו לתוקף של חוק העמותות, תש"ם – 1980, שנכנס לתוקף כאמור ביום 1.4.1981. חוק העמותות מסדיר את רישומן של עמותות, חובותיהן החוקיות, וסמכויות הפיקוח של רשם העמותות עליהן.

<sup>1</sup> פורסם ס"ח תש"ם מס' 983 מיום 12.8.1980 עמ' 210, ה"ח תשל"ט מס' 1392 עמ' 127.

עד 1981, מי שרצה להקים תאגיד שלא למטרות רווח, יכל להקים אגודה עותומנית, לפי החוק העותומני על האגודות משנת 1909. הקמת אגודה לא דרשה אישור של גורם ממשלתי, אלא היה צורך בדיווח לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים על הקמתה. מטרת חקיקת חוק העמותות היתה להחליף את מוסד ה"אגודה העותומנית" ב"עמותה", מתוך רצון לקבוע הוראות המחייבות התנהלות תקינה ומתן אפשרות לפיקוח. בדברי ההסבר להצעת החוק משנת 1979 נכתב:

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

ובהמשך:

"החוק המוצע בזה בא להבטיח חופש התאגדות מלא ומתן זכויות משפטיות של תאגיד לכל דבר לעמותה רשומה. עם זאת מציע החוק פיקוח המכוון להבטחת ניהול משק כספים תקין ומבוקר, שמירת זכויות חברי העמותה ונושיה ומניעת הונאתם, על ידי קביעת הוראות..."

לאור החשיבות שבהסדרת התנהלות האגודות, שהתנהלו למעשה ללא פיקוח ממשי, נשאלת השאלה מדוע לקח למעלה משלושים שנה לאחר קום המדינה לחוקק חוק עמותות. ממסמכים היסטוריים עולה כי עוד בשנת 1949 נערכה פניה ממשרד המשפטים למשרד הפנים בבקשה לנסח הצעת חוק אגודות חדש<sup>2</sup>, ונראה כי הסיבה המרכזית לפניה הייתה העובדה שדי היה בהודעה לממונה על המחוז בנוגע להקמת אגודה, ולא היה צורך באישורו. מצב זה גרם לכך שניתנו הודעות על הקמת אגודות שהוטל ספק בחוקיות פעילותן, והקשיים שעוררו אותן אגודות הביאו את הפקידים למסקנה שיש מקום לחוקק חוק חדש. בעקבות כך, כבר בשנות החמישים הוגשה הצעת חוק בעניין, והצעה נוספת הוגשה בשנות השישים.<sup>3</sup> הצעת החוק משנת 1979 שבעקבותיה חוקק החוק הקיים, כוללת סעיף מפורש הפוטר ארגוני עובדים או מעבידים קיימים מתחולת החוק. מעניין כי בהצעה משנת 1954 לא קיים סעיף כזה כלל, ובהצעת החוק משנת 1964 קיים סעיף הפוטר ארגוני עובדים מעבידים מחלק מהוראות החוק בלבד.

מנוסח הצעת החוק עולה כי הכוונה היתה שמרבית האגודות שהיו קיימות ערב כניסתו של חוק העמותות לתוקף, יירשמו כעמותות, וניתנו לרשם העמותות סמכויות למחוק אגודות שלא יפעלו כך. יחד עם זאת, החוק, כפי שנכנס לתוקף בשנת 1981, פוטר לחלוטין ארגוני עובדים ומעבידים קיימים, שנרשמו קודם לכן כאגודות עותומניות, מלהיות תחת הוראותיו, ומאפשר להם למעשה להמשיך ולפעול כאגודות עותומניות.

מצב זה קיים עד היום – ארגוני העובדים הגדולים ובכללם הסתדרות העובדים הכללית וארגוני המורים, שהוקמו לפני חוק העמותות, עדיין פועלים כאגודות עותומניות.

<sup>2</sup> מסמכים מתוך תיק "אגודות עותומניות" של הלשכה הראשית במשרד המשפטים, תיק מספר ג-5718/15 מגנזי המדינה

<sup>3</sup> הצעת חוק העמותות, תשט"ו-1954, ה"ח 219 מ-5 בדצמבר 1954. הצעת חוק העמותות, תשכ"ה-1964, ה"ח 631 מ-26 באוקטובר 1964.

אמנם עברו למעלה מעשרים שנה ממועד הגשת הצעת החוק הראשונה בעניין ועד לחקיקת החוק וכניסתו לתוקף, אך מסקירת העיתונים שבאתר "עיתונות יהודית היסטורית" עולה כי האירוע לא הביא להד ציבורי משמעותי או לכותרות משמעותיות בעיתונים. לאחר כניסת החוק לתוקף, רישום אגודות קיימות כעמותות התנהל בעצלתיים וכך גם רישום עמותות חדשות.<sup>4</sup> בשונה מחוקים אחרים שכניסתם לתוקף מייצרת קו חתך ברור בין המצב שקדם לחקיקתם למצב החדש, המהפכה בהקשר זה לא קרתה ביום אחד. החוק היה רק אבן דרך ראשונה, גם אם משמעותית, לאופן שבו מתנהל היום המגזר השלישי בישראל.

לאחר יותר מעשור מיום כניסתו לתוקף של חוק העמותות, החל רצף של תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה ששינו לחלוטין את הדרישות בנוגע לאופן התנהלותן של עמותות, ובעיקר שינו את פני הרגולציה על המגזר השלישי בישראל.

בשנת 1996 נכנס לתוקף תיקון לחוק העמותות<sup>5</sup> שהטיל חובות שונות על עמותות וקבע סמכויות נוספות לרשם.<sup>6</sup> תיקון משנת 2007, במסגרת תיקון חוק החברות לעניין חברות לתועלת הציבור,<sup>7</sup> הוסיף בין היתר את החובה להגיש דוח מילולי מידי שנה. תיקונים מהשנים 2008<sup>8</sup> ו-2011<sup>9</sup> התייחסו לחובת שקיפות מוגברת בנוגע לתרומות מישות מדינית זרה, ותיקון משמעותי משנת 2014<sup>10</sup> הוסיף לרשם סמכויות פיקוח וביניהן הסמכות לבצע ביקורת שטח בעמותות.

במקביל לתיקוני החקיקה, התקבלו כמה החלטות ממשלה הנוגעות לעמותות, כגון ההחלטה משנת 1998<sup>11</sup> לענין דרישת אישור ניהול תקין כתנאי לתמיכה ממשלתית בעמותות, בעקבותיה החל רשם העמותות לבדוק דוחות שוטפים של עמותות ולתת להן אישור ניהול תקין, ובשנת 2002 אף פרסם חוברת הנחיות להתנהלות תקינה של עמותות. בהמשך התקבלה החלטה ממשלה נוספת, בשנת 2008 לענין הקמת מאגר מידע חנימי על עמותות<sup>12</sup>, שיכלול מידע ממשלתי ממקורות שונים. לאחר החלטה זו, בשנת 2010 נחשף לציבור אתר ה"גידסטאר", אתר שכולל ריכוז של מידע ממשלתי חנימי על עמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשות.

בשנת 2004 נוצרה מציאות פוליטית שאפשרה להעביר את יחידת רשם העמותות למשרד היותר מתאים לה, משרד המשפטים<sup>13</sup>, שתחתיו נוהלו רשמי תאגידים אחרים, ובהמשך, בעקבות החלטת ממשלה משנת 2006, אפשרה את איחודה עם יחידות רשם החברות, השותפויות, ההקדשות והמשכונות תחת רשות התאגידים. מציאות זו נוצרה כתוצאה מכך שבכנסת ה-16

<sup>4</sup> מבדיקה במערכת הממוחשבת של רשם העמותות עולה כי בשנת 1981 נרשמו 139 עמותות בלבד, ב-1982 נרשמו 541 עמותות, ב-1983 נרשמו 995 עמותות וב-1984 נרשמו 635 עמותות. לשם השוואה, בשנים האחרונות נרשמות כ-1700 עמותות בכל שנה.

<sup>5</sup> ס"ח תשנ"ו מס' 1588 מיום 1.4.1996 עמ' 27 (ה"ח תשנ"ה מס' 2431 עמ' 592) – תיקון מס' 3

<sup>6</sup> בין היתר נקבעו חובות לעמותות בנוגע לאופן עריכת הדוחות הכספיים ולענין חובת מינוי רו"ח לעמותות שמחזור הכספי שלהן עולה על סכום שנקבע.

<sup>7</sup> ס"ח תשס"ז מס' 2098 מיום 21.6.2007 עמ' 349 (ה"ח הממשלה תשס"ב מס' 195 עמ' 1092) – תיקון מס' 10

<sup>8</sup> ס"ח תשס"ח מס' 2129 מיום 24.1.2008 עמ' 152 (ה"ח הכנסת תשס"ח מס' 182 עמ' 41) – תיקון מס' 11

<sup>9</sup> ס"ח תשע"א מס' 2279 מיום 2.3.2011 עמ' 362 (ה"ח הכנסת תשע"א מס' 347 עמ' 2) – תיקון מס' 13

<sup>10</sup> ס"ח תשע"ד מס' 2465 מיום 6.8.2014 עמ' 675 (ה"ח הממשלה תשע"ב מס' 656 עמ' 338) – תיקון מס' 14

<sup>11</sup> החלטת ממשלה מס' 4418 מ-15.10.98

<sup>12</sup> החלטת ממשלה מס' 3190 מ-24.02.2008

<sup>13</sup> החלטת ממשלה מס' 1291 מ-04.01.2004

טומי לפיד ז"ל מונה כשר משפטים מטעם מפלגת שינוי, ואברהם פורז, חברו למפלגה, מונה לשר הפנים. בהליך המעבר של יחידת רשם העמותות למשרד המשפטים לא ניתנה כל התייחסות לעניין האחריות לטיפול באגודות עותומניות, והן נשארו במשרד הפנים תחת אחריותם של הממונים על המחוזות כבעבר. בפועל, משרד הפנים לא ראה עצמו כאחראי על הפיקוח על גופים אלו, והמצב המשפטי לגביהם קפא למעשה כבר בחקיקת חוק העמותות, ונותר על פי החוק העותומני על האגודות משנת 1909.

בשנה האחרונה, שנת 2018, התחיל להיסגר מעגל בכל הנוגע לפיקוח על אגודות עותומניות. הכנסת אישרה החלטת ממשלה<sup>14</sup> שקבעה כי הסמכויות לעניין אגודות עותומניות יועברו משר הפנים לשרת המשפטים, ובהמשך לכך נקבע על ידי שרת המשפטים, איילת שקד, כי הסמכויות ירכוזו בידי רשם העמותות.

המגזר השלישי מהווה כיום גורם משמעותי בתהליכים ציבוריים רחבים, וכן בחיי היום-יום של כל אזרח במדינה. הרגולציה על הגופים הפועלים במרחב ציבורי זה היא חשובה ומורכבת - חשובה לאור הצורך בשמירה על התנהלותו התקינה וחיזוק אמון הציבור בו ומורכבת לאור השילוב שיש במגזר השלישי בין פעילות ציבורית חשובה הנשענת בין היתר על התנדבות ותרומות, שחשוב לאפשר לה להתנהל ללא קשיים בירוקרטיים מיותרים, לצד החשש לשימוש לרעה בנכסי ציבור, בהיעדר כלים פנימיים אפקטיביים מספיק לפיקוח על ההתנהלות.

מאז כניסתו לתוקף של חוק העמותות עברו כמעט ארבעה עשורים. בעשורים האלו התרחב המגזר השלישי בישראל והתבסס, ולצדו הותאמו הוראות החוק והתקנות שנועדו להבטיח את התנהלותו התקינה. בשנה האחרונה תוקנו תקנות העמותות<sup>15</sup> באופן שיתאפשר במהלך שנת 2019 להגיש טפסים לרשם העמותות באופן מקוון, בהתבסס על טכנולוגיות חדשות הכוללות אפשרות להזדהות מרחוק. שינויים אלו, והשינויים הטכנולוגיים שילוו אותם במשרד המשפטים, יאפשרו בהמשך להנגיש באופן נוח יותר מידע דיגיטלי אודות עמותות לציבור, למוסדות המדינה והשלטון המקומי, ויאפשרו רגולציה ממוקדת וחכמה יותר.

<sup>14</sup> החלטת ממשלה 3662 מ- 11.03.2018

<sup>15</sup> תקנות העמותות (טפסים) (תיקון), התשע"ז-2016.