

יולי 2013

**הצעת חוק החברות (תיקון מס' 18) – קרן לתועלת הציבור**  
**תיקוני חקיקה עקיפים בחוק העמותות, התש"ם-1980 ובחוק החברות, תשנ"ט-1999**

**א. כללי**

הצעת חוק זו כוללת שני חלקים שונים:

החלק המהותי עוסק בהסדרת כלי לשוק ההון הפילנתרופי אשר נועד ליצירת אמון הציבור במתן תרומות ומשאבים לחברה האזרחית וכן – ביטוי למדיניות המבקשת לעודד נתינה. נציין עם זאת כי אין מדובר במודל תאגידי חדש, כי אם, יצירת סטטוס לתאגיד שהתאגד קודם לכן כחברה לתועלת הציבור. על חלק זה נרחיב במסמך נפרד.

החלק השני (להלן: החלק הכללי), איננו קשור להסדרת הקרן לתועלת הציבור, ועניינו בהסדרת סמכויות פיקוח ואכיפה של הרשמים הסטטוטוריים העוסקים באסדרת ארגוני החברה האזרחית.

דברי ההסבר להצעת החוק מציינים כי החלק הכללי מטרתו להבהיר ולחדד את המצב המשפטי הנוהג. בפועל, הצעת החוק המוגשת מבקשת ליצור מצב משפטי חדש לחלוטין, לרבות הענקת סמכויות נרחבות לרשמים הסטטוטוריים (רשם העמותות ורשם ההקדשות), שלא היו קבועות לפני כן בחוק.

**ב. תקציר השינויים המבוקשים בחלק הכללי של הצעת חוק זו**

1. **הקניית סמכויות אכיפה, פיקוח וניטור מוגברות** לרשמים הסטטוטוריים של ארגוני החברה האזרחית (רשם העמותות ורשם ההקדשות) לרבות הסמכות לדרוש כל מידע רלוונטי מכל גורם רלוונטי, הסמכות להיכנס לחצרים או לנכסים של התאגידים, לדרוש זיהוי גורמים הנמצאים בתוך החצרים האמורים.
2. **חיוב כספי אישי של נושאי משרה** בחברה לתועלת הציבור במצבים בהם הוטל עיצום כספי על התאגיד בו הם חברים אם אלו לא מנעו את ההפרה אשר בעקבותיה הוטל העיצום הכספי.
3. **הטלת עיצומים כספיים מוגברים** על חברות לתועלת הציבור וקרנות לתועלת הציבור לרבות במצבים של אי דיווח לרשמים הסטטוטוריים או הפרת כללים הקבועים בחוק.
4. **הרחבת סמכויות הרשות המבצעת על פני הרשות המחוקקת** – הקניית יתר סמכויות לשר להתנות על הקבוע בחוק ולאפשר חריגה מהאמור בחוק באמצעות אישור ברמת שר.
5. **גמישות ניהולית בתחום הרגולציה** – היתר למיקור חוץ של שירותי אכיפה ופיקוח ושל שירותים תומכי שקיפות.
6. **שינוי המבנה והממשל התאגידי בארגוני החברה האזרחית** תוך העצמת סמכויותיהם, תפקידם וחובותיהם של גורמי הפיקוח בתאגידים אלה, ובמיוחד ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון מבקר.

## ג. עיקרי ההצעה

בדברי ההסבר להצעת החוק, כפי שפורסמה ברשומות ביום 15.2.2012, קיימת התייחסות קצרה, בסיפא של המבוא, לתיקונים המבוקשים בחלק השני של הצעת החוק:

"בהצעת החוק, נוסף על ההוראות המיוחדות לעניין קרנות לתועלת הציבור, מוצע לקבוע גם כמה הוראות שיחולו על כלל החברות לתועלת הציבור, בין אם מדובר בקרנות ובין אם מדובר בחברות לתועלת הציבור אחרות וכן לתקן תיקונים דומים בחוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן – חוק העמותות), שיחולו לגבי עמותות. מדובר בהוראות **המחדדות** את כללי הממשל התאגידי החלים על גופים אלה, בעקבות תיקונים שנעשו לאחרונה בחוק החברות, וכן בהוראות **שמבהירות ומחדדות** את הסמכויות של רשם ההקדשות או רשם העמותות, לפי העניין, ביחס לחברות לתועלת הציבור ולעמותות, בהתאם לצורך שהתעורר במסגרת העבודה השוטפת של רשות התאגידיים שבמסגרתה פועלים הרשמים האמורים" (הדגשה לא במקור, נ.ב.).

אלא שבניגוד לאמור לעיל, הרי שעיון בחלק הכללי מלמד כי מבוקש מהמחוקק לאשר **שינויים משמעותיים** במבנה ובתפיסת הרשות המפקחת הפנים תאגידית (ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון מבקר). בנוסף, מוצע להעניק לרשמים הסטטוטוריים, - רשם העמותות ורשם ההקדשות, **סמכויות ניטור ואכיפה חסרות תקדים** בתחום הרגולציה של ארגוני החברה האזרחית. נשאלת השאלה מדוע נדרשים שינויים ניכרים בתפיסת הממשל התאגידי ובסמכויות הפיקוח הרגולטוריות. בשל מה הצורך בשינוי, מהן החלופות להתמודדות עם בעיות שעולות, ככל שהן עולות, מהו הפתרון העדיף ומדוע. על שאלות אלה לא ניתן למצוא תשובה בהצעת החוק ובדברי ההסבר לה.

קושי זה גובר נוכח המדיניות הממשלתית החדשה, במסגרת התחייבויותיה לארגון ה-OECD, לבחינת מנגנוני הרגולציה, מיקודם ופישוטם. המדיניות הממשלתית מבקשת למסד את כליי הערכת השפעות הרגולציה (Regulatory Impact Assessment - RIA), לגבי כל הצעת חוק או שינוי בכללי הרגולציה הנוהגים. תפיסת ה-RIA שמה לה למטרה לבחון את תוצאות והשפעות הרגולציה במכלול ההיבטים, לרבות אלה החברתיים, הכלכליים והמשקיים, ולא רק במישורי עלויות המינהל הקבועות בתקציב המדינה<sup>1</sup>. ואכן, ברוח זו יש לבחון את ההצעה המוגשת לשינוי הסדרי הרגולציה, מה תהיה עלותם והשפעתם החברתית והמשקית, מה תהיה עלותן למדינה ולארגוני החברה האזרחית, ומה תהיה התועלת מהם למשק בכללותו. הצעת החוק אינה מתייחסת לסוגיות אלה וממילא, אינה נותנת להם מענה.

בנוסף, החלק הכללי של הצעת החוק מבקש למסד שינויים משמעותיים בחקיקה העוסקת בארגוני החברה האזרחית, לא רק במישור סמכויותיהם של הרשמים הסטטוטוריים של עמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשות הציבוריים, אלא גם במישור המבנה והממשל התאגידי של ארגונים אלה. שינויים כאמור, מן הראוי שיעשו במסגרת רפורמה כללית בחקיקה התאגידית הנוגעת לארגונים האסורים בחלוקת רווחיהם (אב"ר). על דיון שכזה לבחון את הצורך בשינויים, חלופות אפשריות ואת השפעת הפתרון המוצע על ציבור הנהנים והחברה בכללותה.

בליבת הדברים מצויה סוגיה שקיבלה בעבר מענה על ידי המחוקק – הפרדה בין תאגיד למטרת רווח וחלוקתו לחבריו לבין תאגיד האסור בחלוקת רווחים לחבריו (אב"ר). חוק החברות החדש חוקק על בסיס תפישה זאת. מאז חלה שחיקה ומן הראוי לחזור ולהציב את השאלה - האם לגזור יחס משפטי שווה בין תאגידים עסקיים לבין תאגידי ארגוני החברה האזרחית, או שמא למסד שני דברי חקיקה תאגידיים שונים ולהפריד את צורת ואופן התייחסות בין שני סוגי תאגידים אלה.

<sup>1</sup> ראו: משרד ראש הממשלה (2013) - מדריך ממשלתי – תורת הערכת הרגולציה.

במסמך 'עקרונות להסדרה חקיקתית של חוק עמותות חדש'<sup>2</sup>, שפרסמה קבוצת הדיון המשפטית של פורום ון ליר למגזר השלישי, בהסתמך על דיוני הקבוצה, ספרות המחקר והניסיון בארץ ובמדינות אחרות, הומלץ להסדיר שני חוקים נפרדים - האחד לחברות למטרת רווח וחלוקתו לחבריהם והשני לתאגידים האסורים בחלוקת רווחים לחבריהם (אב"ר). במסגרת חוק העמותות החדש הוצע לכלול לא רק עמותות, כי אם, גם חברות לתועלת הציבור, קרנות פילנתרופיה והקדשות ציבוריים. לכל אלה מכנה משותף השונה מזה של חברה עסקית.

יודגש כי דיון זה איננו תיאורטי שכן משרד המשפטים עובד בימים אלה טיוטות חוק לחוק עמותות חדש ולחוק הקדשות ציבוריים חדש<sup>3</sup>, אשר יחליפו את החקיקה הקיימת. כלומר, דיון ברפורמה חקיקתית קורם עור וגידים במחלקות החקיקה במשרד המשפטים וברשות התאגידים. במצב דברים זה, הרי שעדיף כי כל הדיון בחלק השני יעשה במסגרת תיקוני החוקים האמורים, ולא במסגרת הצעת חוק שמוקדשת בעיקרה למיסוד הסדר סטטוס חדש של "קרן לתועלת הציבור".

#### ד. להלן עיקרי התיקונים העקיפים המבוקשים

1. **החלפת סעיף 345(ה) לחוק החברות** – סעיף מציע להרחיב אופן משמעותי את הדרישה מוועדת ביקורת של חברה לתועלת הציבור ומחייבה חובת התייעצות עם מוסדות ביקורת אחרים בחל"צ.
2. **הוספת סעיפים 345(ב6)-(ה) לחוק החברות** – התוספת מציע להוסיף לוועדת הביקורת תפקידים נוספים, לרבות פיקוח וביקורת על עבודתם של מבקר הפנים בחל"צ, רואה החשבון המבקר וגוף המטפל בתלונות עובדי החל"צ.
3. (1) **הוספת סעיף 345כד1** – התוספת מציעה להקנה לרשם ההקדשות סמכות לדרוש מידע מהחל"צ, בעלי מניותיה, נושאי המשרה בה, עובדיה, ציבור הנהנים משירותיה וגורמים נוספים שיקבעו לגבי עניינים הנוגעים לחברה בחמשת השנים שקדמו לדרישה.  
(2) הצעת החוק קובעת כי סמכות דרישת המידע ניתנת למיקור חוץ.
4. **הוספת סעיף 345כד2** – התיקון מציע להקנות לרשם ההקדשות סמכות להפקיד בידי מפקח על העמותה סמכויות לרבות: דרישה מכל אדם הנמצא בשטח החל"צ להזדהות; להיכנס לכל מקום בו פועלת החל"צ או נכס השייך לה; לדרוש מידע או מסמך מכל אדם אשר יכול לדעת המפקח לסייע לו בעבודתו.
5. **הוספת סעיף 345לא1** - טרם הצעת החוק קבע סעיף 345לא נקבע כי אין להתנות על ההוראות לפי פרק זה, הסעיף החדש מציע לאפשר התניה על הוראות חוק החברות בהתאם להסכמת השר.
6. **הוספת סעיף 345לד** – הסעיף המוצע מבקש מכשיר את נוהל "אישור ניהול תקין" בחוק, באמצעות קביעה כי רק חברות לתועלת הציבור ועמותות להן אישור ניהול תקין, יוכלו ליהנות ממימון שניתן על ידי קרן לתועלת הציבור. נציין כי לאישור ניהול תקין אין היום מעמד בחוק.
7. **תיקון סעיף 354(ב1)** – סעיף 354(ב1) המקורי העניק לרשם ההקדשות הסמכות להטיל עיצום כספי על החברה לתועלת הציבור בהינתן מצבים המפורטים בסעיף. במסגרת הסעיף המתוקן מוצע להרחיב סמכות הרשם להטלת עיצומים כספיים גם מצבים ייחודיים להסדר של קרן לתועלת הציבור.
8. **הוספת סעיף 360א'** – הסעיף המוצע מציע כי כאשר רשם ההקדשות מטיל עיצום כספי על חברה לתועלת הציבור, הוא רשאי גם להטיל עיצום כספי אישי על נושא המשרה בחברה, אלא אם נושא המשרה הוכיח כי התנגד להפרה; הסתמך בתום לב על מידע; לא ידע ולא יכול היה לדעת על הפרה.

<sup>2</sup> "עקרונות להסדרה חקיקתית של חוק עמותות חדש". ירושלים, מכון ון ליר, פורום ון ליר למגזר השלישי. אוקטובר 2012.  
<sup>3</sup> תזכיר חוק ההקדשות הציבוריים, התשע"ב-2012, פורסם ביום 20.8.2012, אתר משרד המשפטים: <http://www.tazkirim.gov.il>

9. סעיף 12 להצעת החוק – תיקונים בחוק העמותות:

- (1) שינוי ס' 4(ג) – השינוי המוצע מבקש להעביר את הסמכות לשינוי שם העמותה מהיועץ המשפטי לממשלה לרשם העמותות.
- (2) החלפת סעיף 4 – השינוי המוצע מרחיב משמעותית את הדרישה מוועדת ביקורת של העמותה ומחייבה בחובת התייעצות עם מוסדות ביקורת אחרים בתאגיד.
- (3) הוספת ס' 30א – התוספת המוצעת מבקשת לסמך את שר המשפטים לקבוע סוגי עמותות שיהיו חייבות במינוי מבקר פנים. יודגש כי הסמכות בחל"צ הינה בהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוק.
- (4) הוספת סעיפים 30(א)-(א6)-30(ג) – השינוי המוצע מוסיף תפקידים לוועדת הביקורת, לרבות פיקוח וביקורת על עבודתם של מבקר הפנים בעמותה, רואה החשבון המבקר וגוף המטפל בתלונות עובדי החל"צ.
- (5) הוספת סעיף 30(ב) – התוספת מציעה לאפשר ליועץ משפטי, למבקר פנים ולרואה חשבון מבקר להשתתף בישיבות ועדת הביקורת.
- (6) הוספת סעיף 38ב – התוספת מציעה להקנות לרשם העמותות סמכות לדרוש מידע מהעמותה, בעלי מניותיה, נושאי המשרה בה, עובדיה, ציבור הנהנים משירותיה וגורמים נוספים שיקבעו לגבי עניינים הנוגעים לחברה בחמשת השנים שקדמו לדרישה. הצעת החוק קובעת כי סמכות דרישת המידע ניתנת למיקור חוץ.
- (7) תיקון ס' 39(ב) – התיקון מציע להסמך את רשם העמותות לפרסם באינטרנט באמצעותו או באמצעות אחר מסמכים ודיווחים, באופן בו יקבע השר וכן היתרים נוספים בתחום חופש המידע.
- (8) הוספת סעיף 39א – התיקון מציע להקנות לרשם העמותות סמכות להפקיד בידי מפקח על העמותה סמכויות לרבות: דרישה מכל אדם הנמצא בשטח החל"צ להזדהות; להיכנס לכל מקום בו פועלת החל"צ או נכס השייך לה; לדרוש מידע או מסמך מכל אדם אשר יכול לדעת המפקח לסייע לו בעבודתו.
- (9) החלפת ס' 40 – התיקון מציע להקנות לרשם העמותות סמכות למנות חוקר לעמותה לבקשת גורמים בהתאם לקבוע בחוק, תוך הקניית סמכויות החקירה המורחבות לחוקר.