

## הפיקוח על מגזר הצדקה בראי ביקורת המדינה \*

אליעזר גולדברג \*\*

- א. מבוא
- ב. גורמי הסיכון המאפיינים את מגזר הצדקה ממבטה של ביקורת המדינה
  1. אחריות הנאמן או המנהל
  2. קשיי השקיפות והדיווח
  3. בעיית הנציג
  4. קושי באמדן תפוקות ותשומות
  5. פיקוח על השכר
- ג. היבטים מרכזיים בטיפול של הביקורת בפיקוח הציבורי על מגזר הצדקה
  1. גורמי הפיקוח
  2. אופי פיקוח הרשמים
  3. התאגדות מוסדות צדקה כחברות
- ד. סוף דבר

### א. מבוא

בדיחה ידועה מספרת על רב ששוב הביתה מדרשת השבת, ושואלת אותו הרבנית: "על מה דרשת היום?" משיב לה הרב — "על מצוות הצדקה". שואלת הרבנית — "נו, ואיך הייתה הדרשה?" משיב לה הרב — "הצלחתי במחצית. הצלחתי לשכנע את העניים לקבל".

המחצית השנייה במלאכתו של הרב, לשכנע את העשירים לתת, מעלה את השאלה שבה בחרתי לפתוח: מה לביקורת המדינה ולמגזר הצדקה? אפשר להרחיב שאלה זו ולשאול: מה למדינה ולצדקה? שהרי צדקה — בלשון היום־יום — היא נתינה לנזקק מטוב לבו של הנותן, כרצונו, כשיעור הנראה לו ולמטרה הנראית

\* הרצאת מבקר המדינה ביום עיון בנושא "הפיקוח הציבורי על מגזר הצדקה" בבית הספר למשפטים המסלול האקדמי, של המכללה למינהל, 6.11.2002.  
\*\* מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. שופט בית המשפט העליון (בדימוס).

לו. ואילו המדינה אינה פועלת על פי נטיית הלב. היא פועלת למטרות מוגדרות; לפי תקציב מאושר, בשוויון, ועל פי אמות מידה אחידות. ביקורת המדינה — על אחת כמה וכמה: היא מחפשת אחר הנהלים, המנהל התקין, היעילות והחיסכון, שהם, לכאורה, מושגים הרחוקים מעולמה של ה"צדקה", במובנה המקובל. הנה כי כן, דיוננו נפתח לכאורה בפרדוקס: מדינה וצדקה. בהשאלה בלבד מאמרת חז"ל (שנאמרה בהקשר אחר לחלוטין): "והלא כל מקום שיש משפט — אין צדקה, וצדקה — אין משפט"<sup>1</sup>. המדינה מזוהה עם הדין והמשפט ולא עם חסד וצדקה. על כן עלינו להבהיר לעצמנו מהם פניה של הצדקה, ועד כמה קשורה היא בטבורה למדינה, לפיקוח הציבורי, ומכאן גם לביקורת המדינה.

מתחייבת כאן הערה סמנטית באשר למונח של המונח "צדקה". מונח זה מופיע בשמו של יום העיון כתרגום של המונח האנגלי "charity". המונח charity, אינו מתאר רק סיוע לנזקקים, אלא הקדשת משאבים למגוון רחב של מטרות חברתיות, בתחומי החינוך, הבריאות, התרבות ועוד. מטרות אלה כרוכות יחד באנגליה כבר חמש-מאות שנה ויותר, וגם בישראל מתייחסים אליהן בהקשרים שונים כמקשה אחת. המכנה המשותף למגזר הצדקה במשמעות שאנו נזקקים לה, הוא שמדובר בפעילות שאינה מתבצעת על ידי רשויות ממלכתיות, וגם לא על ידי גופים עסקיים הפועלים למטרות רווח. לכן הוא חלק ממה שמכונה "המגזר השלישי"<sup>2</sup>.

היקפו של המגזר השלישי מבחינה כלכלית הוא גדול, כעשירית מכלל הפעילות הכלכלית במשק (כך לפי נתוני מחקר המתייחסים לשנת 1995)<sup>3</sup>. באותה שנה הוציא המגזר סכום העולה על שלושים-ושלושה מיליארד שקלים, והעסיק כוח אדם בכ-150,000 משרות.

מאפיין בולט של מגזר הצדקה המודרני הוא תמיכתה הגדולה של המדינה בו. לתמיכת המדינה במגזר הצדקה ביטויים שונים. ראשית — תמיכות כספיות ישירות של משרדי הממשלה, שעליהן חולש סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. לפי ההסדר הזה, נקבעים בחוק התקציב השנתי סעיפים בתקציבו של כל משרד ממשלתי, המיועדים לתמיכה בסוג מסוים של מוסדות ציבור. "מוסד ציבור", לעניין זה, הוא גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה. ועדת התמיכות של משרד מְצַוֶּה לחלק את הסכום בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג, לפי מבחנים שוויוניים<sup>4</sup>.

סכום התמיכה הממשלתית במוסדות ציבור לפי הסדר זה מגיע למיליארדי ש"ח

- 1 סנהדרין, ר', ב.
- 2 ראו ח' זנדברג הפיקוח הציבורי על נאמנויות ציבוריות (מחקר בהזמנת משרד המשפטים, תשס"ד) 16.
- 3 פרויקט הופקינס (גדרון וכץ 1999) — מתוך "המגזר השלישי בישראל 2000 — תפקידי המגזר" אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2000.
- 4 ס' 3א(ד) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

בשנה, ואין הוא משקף את מלוא התמיכה הממלכתית הישירה במגזר הצדקה. נוסף על משרדי הממשלה, נהנים מוסדות ציבוריים מתמיכות נוספות. כאלה נמנים, בין היתר, כספי עזבונות שקיבלה המדינה, המחולקים על ידי ועדת העזבונות הפועלת במשרד המשפטים; משאביהן של רשויות מקומיות התומכות בגופים מקומיים, בכסף, בהעמדת נכסי מקרקעין, ובדרכים אחרות וכך גם מועצות דתיות; הנחות בתשלום דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל; ועוד.

נוסף על התמיכה הישירה בכסף ובמשאבים אחרים נהנים גופים הפועלים למטרות ציבוריות מתמיכה בדמות הטבות מס. "מלכ"רים" – מוסדות ללא כוונת רווח המוגדרים בחוק מס ערך מוסף<sup>5</sup>, נהנים מפטור מתשלום מע"מ<sup>6</sup>; מפטור ממס על ההכנסה<sup>7</sup>; פטור מאגרה בעד רישום שכירות במקרקעין או רישום משכנתה<sup>8</sup>; מהקלות במס שבח במקרקעין<sup>9</sup> ובמס רכישה<sup>10</sup>; והתורמים להם נהנים מזיכוי ממס בגין תרומותיהם<sup>11</sup>. גם במסים עירוניים ניתנות הטבות. אין נתונים מלאים על שווי הטבות המס.

אפילו מוסדות העוסקים בצדקה במובנה הצר של סיוע לנצרכים, מקבלים לעתים תמיכה מהמדינה. משרד העבודה והרווחה, למשל, תומך בעמותות המחלקות "קמחא דפסחא"<sup>12</sup>. אני מציין דוגמה זו, משום, שלכאורה, למדינה מנגנונים ממוסדים לסיוע למי שאין בידם לרכוש מזון, ובהם קצבאות הביטוח הלאומי והסיוע של לשכות הרווחה. אפשר לתהות אפוא על שום מה מוסיפה המדינה ומעבירה משאבים לצורך זה באמצעות עמותות?

מכל מקום, משאבים ציבוריים גדולים מופנים כיום אל מגזר הצדקה. המדינה נטלה על עצמה לממן חלק מפעילותו של המגזר. נוצרה תופעה רחבת היקף של "צדקה ממלכתית". אם ציפינו כי יימתח גבול בין צדקה למדינה, כאשר הצדקה באה להשלים את שהמדינה מחסירה, הנה גבול זה אינו קיים.

כאשר פעילות נשענת על משאבים ציבוריים, נדרש פיקוח על ניצולם. גם עניינה של ביקורת המדינה הוא לבדוק אם נשמרים העקרונות החולשים על ניצול משאבים ציבוריים, ואם מנגנוני הפיקוח משיגים את מטרותם. לאמור, שהמשאבים

5 ס' 1 לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975.  
6 אם כי תחת זאת הם משלמים מס שכר ומס מעסיקים מכוח ס' 4 לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, וס' 2 לחוק מס מעסיקים, תשל"ה-1975.  
7 ס' 9(ב) לפקודת מס הכנסה.  
8 תקנה 11 לתקנות המקרקעין (אגרות), תשל"ה-1974.  
9 ס' 61(ב) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), תשכ"ג-1963, מעניק פטור ממס שבח במכירת זכות במקרקעין בהתקיים תנאי סעיף זה.  
10 תקנה 9 לתקנות מס שבח מקרקעין (מס רכישה), תשל"ה-1974.  
11 ס' 46 לפקודת מס הכנסה.  
12 ראו הדו"ח על "תמיכות בארגונים המחלקים קמחא דפסחא" דו"ח שנתי 49 של מבקר המדינה לשנת 1998, 298 (להלן: דו"ח שנתי 49).

יחולקו בשוויון ללא העדפה ומשוא פנים; ושינוצלו למטרות שלשמש יועדו, בייעילות ובחסכון, תוך שמירה על מנהל תקין ועל טוהר המידות.

אך לא רק בשל התמיכה הממלכתית לבדה קיים פיקוח ציבורי על מגזר הצדקה. המדינה רואה לנכון לקיים פיקוח על מגזר זה, באמצעות גופי פיקוח מרכזיים, שהם רשם העמותות ורשם ההקדשות, והיקף הפיקוח שלהם אינו מצטמצם לגופים המקבלים משאבים מאוצר המדינה. גם ביקורת המדינה מגלה עניין במגזר השלישי ובפיקוח עליו שלא בהקשר לתמיכה הממלכתית דווקא. שאילולא כן, היו עומדים במוקד הביקורת רק פעילות הפיקוח של הגופים המשלמים את התמיכה ושל שלטונות המס. בדו"חות מבקר המדינה הופיעו דו"חות על פעולות הפיקוח של רשויות הפיקוח המרכזיות. בדו"ח השנתי שפרסמתי לפני כמה חודשים יש פרק ובו ממצאים אודות פעולות הפיקוח והבקרה של רשם ההקדשות<sup>13</sup> ובפרק אחר ממצאים אודות פעולות הפיקוח והבקרה של רשם העמותות<sup>14</sup>. הביקורת ביחידת רשם העמותות היא למעשה ביקורת מעקב, שבדקה את תיקון הליקויים שתוארו בביקורת קודמת, שפורסמה בדו"ח השנתי בשנת 1997<sup>15</sup>.

השאלה מדוע מוצאת ביקורת המדינה עניין בפעולתם של גופים אלו איננה פשוטה, והיא מעסיקה אותי, בכואי להחליט על עריכת ביקורת בתחום הפיקוח על מגזר הצדקה; ואדגיש: גם כשאין היא כרוכה במשאבים ציבוריים דווקא, אלא במשאבים פרטיים – תרומות ועזבונות. עשויה להישמע טענה, כי ככל שמדובר במשאבים פרטיים המופנים לצדקה, עניינם של התורמים הוא לפקח על השימוש בהם, ולא של המדינה. המדינה אינה צריכה להפנות משאבים ציבוריים יקרים לפיקוח, וודאי שביקורת המדינה אינה צריכה לחקור אם יש חללים בפיקוח.

התשובה לטענה זו טמונה בתפיסה הבאה המנחה את מבקר המדינה: פעילות תקינה של מגזר הצדקה חשובה לציבור כולו. הלוא מדובר בפעילות למטרות שכלל הציבור נהנה מהן. המשאבים הם בחלקם פרטיים – אך התפוקות הנן ציבוריות. הפעילות היא כזו, שאם לא הייתה מתקיימת על ידי גופים מהמגזר השלישי, הייתה המדינה צריכה לקיימה, או לפחות חלק ממנה. גם כשהמדינה תומכת בתקציבים של אותם גופים, היא מניחה שהחלק האחר ימומן ממקורות פרטיים, נדבניים, ובכך תגדל התועלת לציבור. המדינה מפיקה תועלת מנדבנות למטרות ציבוריות. היא צריכה ליצור אקלים המעודד זאת. עליה להבטיח כללי משחק, שבהם נדבנים פרטיים יוכלו לסמוך על כך שכספם משמש למטרות שלשמן הם ייעדו אותו. השיטה צריכה להיות כזאת, המצמצמת, ככל האפשר, ניצול לרעה של הכסף. אלה אפוא שני האדנים שעליהם ניצב הפיקוח הציבורי

13 "פיקוח על הקדשות ציבוריים וחברות לתועלת הציבור, ומסוי גופים אלה" דו"ח שנתי 52 של מבקר המדינה לשנת 2001, 433 (להלן: דו"ח שנתי 52).

14 "פיקוח ובקרה על עמותות", שם, בע' 795.

15 דו"ח שנתי 47 של מבקר המדינה לשנת 1996, 590 (להלן: דו"ח שנתי 47).

הפיקוח על מגזר הצדקה בראי ביקורת המדינה

על מגזר הצדקה: המשאבים הציבוריים המופנים אליו – מזה, והעניין הציבורי בעידוד נדבנות פרטית – מזה. לאור אלה מונחה גם מבקר המדינה בביקורתו.

### ב. גורמי הסיכון המאפיינים את מגזר הצדקה ממבטה של ביקורת המדינה

כאשר משרד מבקר המדינה ניגש לעריכת ביקורת בתחום מסוים, הוא משרטט לעצמו את מפת הסיכונים המאפיינים את אותו התחום. הכוונה היא לסיכונים להימצאותם של ליקויים אופייניים שהם מעניינה של הביקורת, דוגמת בזבוז כספים, מנהל לא תקין ופגיעות בטוהר המידות שיכולות להגיע עד כדי שחיתות של ממש.

#### 1. אחריות הנאמן או המנהל

אחד ממושגי המפתח בעולם הביקורת הוא Accountability. אין למונח זה תרגום מדויק בעברית, ומשמעותו היא "נשיאה באחריות", לאמור, חובתו של גורם המופקד על עניין מסוים לתת דין וחשבון כלפי הממונה עליו על מעשיו ועל הישגיו. במגזר העסקי נושא המנהל הכללי באחריות כלפי הדירקטוריון, והדירקטוריון נושא באחריות כלפי בעלי המניות. במגזר הציבורי, נושא כל שר באחריות כלפי ראש הממשלה, והממשלה נושאת באחריות כלפי הכנסת.

מגזר הצדקה סובל מכשלים ב־Accountability. לעמותה יש אמנם חברים מייסדים, אך במקרים רבים פעילותה, הכנסותיה והוצאותיה חורגים הרבה מעבר לעניינים של המייסדים. במקרה של הקדש הבעיה עשויה להיות אף קשה יותר, משום שבמקרים רבים הקדש נוצר מכוח צוואה, ומי שיש לו עניין בפיקוח על השימוש בכספי ההקדש אינו עוד בין החיים. כלפי מי נושאים נאמני ההקדש באחריות? כלפי מי נושאת הנהלת העמותה באחריות? האם כלפי התורמים? האם כלפי הציבור בכללותו? במוסדות הצדקה חסרה לעתים קרובות הייררכיה ארגונית מפותחת, אשר מסדירה את שרשרת האחריות וחובות הדיווח. הם חופשיים יחסית מאילוצים בירוקרטיים.

לדעתי, גורמי הפיקוח הציבוריים הם שצריכים למלא, גם אם במידה חלקית, את תפקיד "המשגיח" בשם כלל הציבור, הדורש דין וחשבון על הנעשה במשאבים שיועדו למטרות ציבוריות.

בעניין זה, בולטות המלצות הביקורת להגביר את חובות הדיווח המוטלות על עמותות. הדיווח הוא כלי בקרה חשוב בידי "בעלי עניין" (Stake Holders) שונים, ובהם תורמים ורשויות שלטוניות. האמירה כי שקיפות מונעת שחיתות הפכה כבר לקלישאה, אך תקפותה לא פחתה משום כך.

2. קשיי השקיפות והדיווח

לפי חוק העמותות, נדרשות עמותות להגיש לרשם העמותות דו"ח כספי, לפחות אחת לשנה<sup>16</sup>. עוד בשנת 1997, הצביע דו"ח מבקר המדינה בנושא הפיקוח והבקרה על עמותות, על ההבדל בין הדו"חות הכספיים שמגישות פירמות עסקיות לבין דו"חות כספיים שמגישים גופים הפועלים שלא למטרות רווח. דו"ח כספי, שמטיבו מתאים לשיקוף מצבו של גוף הפועל למטרות רווח, אינו מקנה מידע מספיק על יעדיו של גוף ללא מטרות רווח ועל השגתם. כך, למשל, תיאר דו"ח המבקר<sup>17</sup> עמותה, שנוסדה למטרות תמיכה בישיבות, ונהנתה מתרומות ומהקצבות במיליוני שקלים, ובמהלך חייה החלה לעסוק בכניית דירות. הדו"ח הכספי של העמותה לא נתן לכך כל ביטוי. לפיכך המליץ דו"ח המבקר<sup>18</sup> לחייב עמותות להוסיף על הדו"ח הכספי דו"ח מנהלים מילולי, שבו יתוארו, בין היתר, היעדים והשגתם, המערך הארגוני, שינויים בתחומי הפעולה, קשרי גומלין עם עמותות אחרות ואירועים חריגים.

ביקורת המעקב שנערכה לפני כשנה הצביעה על שיפורים רבים במערך הפיקוח על עמותות<sup>19</sup>. אולם, לצערי, בנושא הדו"ח המילולי לא חל כל שינוי, אף שהכנסת החליטה שעל רשם העמותות, על משרד הפנים ועל משרד המשפטים להכין הצעה לתיקון חוק העמותות שתכלול חובה להגיש דו"ח מילולי<sup>20</sup>.

לא אחת התייחסנו בדו"חות לעמותות המגייסות כספים מהציבור הרחב. רוב התורמים תורמים סכומים קטנים, ואין להם כלים לדעת מה באמת נעשה בכספי העמותה. עמותות כאלה מחדדות עד הקצה את בעיית ה"Accountability" במגזר הצדקה. מן הצד האחד, מדובר בכספים פרטיים, ולא בכספים שהוצאו על ידי המדינה, ואין כל משרד ממשלתי שמוטלת עליו חובה לבדוק מה נעשה בכסף. מן הצד האחר, אין מדובר בהון גדול של אדם אחד, אשר יצר הקדש למטרות ציבוריות. אי אפשר אפוא לבוא ולומר: "יתכבד יוצר ההקדש ויפקיד את ניהול ההקדש בידי אנשים נאמנים". דומני כי לא אטעה אם אומר, שלעתים מזהה הציבור ארגונים כאלה עם הממסד, והוא מניח, שכספיהם מתנהלים ככספי ציבור ממש. איני מבקש לפגוע חלילה בארגונים המתרימים, העושים פעולות חשובות. אולם אין לך ארגון החסין מפני פיקוח ובקרה. בדו"חות מבקר המדינה יש התייחסות לצורך בהסדרה של תחום זה. לכל הפחות, באמצעות הגברת חובות הדיווח לציבור, בין היתר באשר לנעשה בכספי התרומות, עלויות הגיוס, יעדי העמותה, והאופן שבו היא פועלת לממשם.

16 ראו ס' 36 לחוק העמותות, תש"ם-1980.

17 דו"ח שנתי 47, לעיל הערה 15, בע' 802.

18 שם, בע' 593.

19 דו"ח שנתי 352, לעיל הערה 13, בע' 802.

20 במסגרת סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח שנתי 47, שאושרו ביוני 1998 על ידי הכנסת.

המתשנו זאת בדו"ח האחרון בדוגמאות. כך, למשל, עמותה פלוניית הוקמה למטרה חד-פעמית – גיוס תרומות למימון השתלת פליה לחולה. לאחר שנה של פעילות, ביקשה העמותה מרשם העמותות להימחק, מכיוון שהחולה עבר כבר את ההשתלה. העמותה לא דיווחה לרשם כמה כספים היא גייסה, איזה חלק מהם שימש למימון הטיפול, ומה נעשה בעודפים, אם נותרו. מדו"חות כספיים של עמותה אחרת, שגייסה שני מיליון ש"ח, עולה, כי עלות הגיוס הגיעה ליותר מחמישים-וחמישה אחוזים<sup>21</sup>. בהיעדר דו"ח מילולי, אי-אפשר היה ללמוד מדוע הוצאות ההתרמה כה גבוהות.

### 3. בעיית הנציג

בעיית הנציג קיימת בכל עולם הנאמנויות והתאגידים<sup>22</sup>. זוהי בעיית ניגוד האינטרסים המובנה בתפקידו של כל אדם המופקד על רכושו של אדם אחר: הניגוד בין האינטרס האישי של אותו מנהל או נאמן, לבין האינטרס של בעל הרכוש. בעיית הנציג חריפה במיוחד במגזר הצדקה בשל היעדר מנגנונים הממתנים בעיה זו, כמו אלה הקיימים בפירמה עסקית. יש גם לתת את הדעת לכך שבעמותה הפועלת למטרות ציבוריות, והממומנת מכספי ציבור, השאלה מיהו השולח ומיהו השולח לובשת ממד שונה: למעשה, השולח הוא הציבור עצמו, והעמותה כולה, לרבות חבריה המייסדים, הם השלוח.

ואכן, דפי דו"חות מבקר המדינה מלאים בתיאורי מקרים, שבהם התממשה בעיית הנציג במלוא עוזה. לא אחת הצבענו על ניצול משאבי עמותות לצורך רווחתם האישית של נושאי התפקידים בהן, והדרכים לכך הן מגוונות<sup>23</sup>: תשלומי שכר גבוהים; הטבות נלוות לשכר; התקשרויות עם קרובי משפחה וחברים; וכיוצא באלה. שתי דוגמאות שהבאנו בדו"ח האחרון מתייחסות לעמותות<sup>24</sup>, ששילמו מיליוני שקלים בשנה לחברות ניהול, אשר הן בעצמן היו קשורות לחברי ועד עמותות.

### 4. קושי באומדן תפוקות ותשומות

התאוריה הכלכלית דורשת מקסימיזציה. ארגון נדרש להפיק את מרב התועלת מכמות נתונה של משאבים. הוא נדרש לצמצם את עלויות הניהול והמנגנון, ולהפנות את מרב משאביו לפעילות שלשמה הוא קיים. תנאי לכך הוא, שהמשאבים יהיו בני מדידה, וניתנים לחלוקה. על הארגון להיות מסוגל להשיב לשאלה מה הוא מפיק, כיצד הוא מפיק, ומהי התועלת. לשם כך, המשאבים והתפוקות חייבים

21 לעיל הערה 13, בע' 807.

22 ראו דיון מורחב בסוגיה זו: ד' גושן "בעיית-הנציג כתיאוריה מאחדת לדיני התאגידים" ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקצ'יה (תשנ"ז) 239, 277.

23 דו"ח שנתי 52, לעיל הערה 13, בע' 808.

24 שם, בע' 803.

להיות רשומים, ובערכים של כסף מזומן. הבעיה במגזר הצדקה היא, שלעתים קרובות הוא עוסק בדברים שאין להם שיעור. בצד התפוקות, העוני אין לו שיעור. גם תרבות ואמנות אין להן שיעור. בצד התשומות, לעתים מקורותיהם של מוסדות צדקה הם אינם בכסף, כי אם בשווה כסף. מגזר הצדקה נעדר אפוא מדדי תשומה ותפוקה נאותים, ולכן אין בו תמריצים מספקים ליעול, לשוויון ולבקרה. ביקורת המדינה מתייחסת לא אחת לגורם סיכון זה. למשל, בכל הנוגע לתמיכה הניתנת לעמותות הפועלות למטרות ציבוריות, ואפילו ליחידים, ב"שווה כסף". ברשויות המקומיות בולטת התופעה, שעמותות מקבלות מהרשות המקומית נכס מקרקעין לפעילותן, על מנת לסייע להן<sup>25</sup>. באותו אופן, מוסדות ציבור שונים נהנים מהקצאת קרקעות על ידי מינהל מקרקעי ישראל תמורת דמי חכירה נמוכים, ומשרד הביטחון מקצה חיילים למספר עמותות. בהסדרים כגון אלה טמון כשל כלכלי וניהולי, באשר מדובר בתמיכה שקשה למדוד אותה ולרשום אותה בספרים, וגם לא הופנמה החובה לעשות זאת. בנסיבות כאלה, קשה להבטיח שוויון בחלוקת התמיכה; קשה לקיים פיקוח על השימוש בנכס ולהבטיח שהוא יהיה אופטימלי; גם אין תמריץ לשימוש אופטימלי בנכס. כבר שנים שמבקר המדינה מתריע על מקרים שבהם החלטות על מתן תמיכות ב"שווה כסף" לא הובאו כלל להחלטה, בניגוד להחלטות על תמיכה בכסף, וממילא, ההחלטות לא נתקבלו על יסוד קריטריונים שוויוניים. לפני כשנה, הוציא משרד הפנים<sup>26</sup> "נוהל להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית", שאמור להיטיב את תהליכי קבלת ההחלטות, אך הבעיה העקרונית שתמיכה בשווה כסף מעלה, נותרה בעינה.

##### 5. פיקוח על השכר

נושא השכר הגבוה משקף התלבטות אמיתית בסוגיה עקרונית כפיקוח על מגזר הצדקה — האם להסתפק בהטלת חובות גילוי נאות, ולסמוך כי "מנגנוני שוק הצדקה" יביאו להסדרה עצמית, או להטיל מגבלות רגולטוריות מהותיות, דהיינו, איסור קבלת שכר מעל סכום מסוים. חוק העמותות דורש כבר שנים מכל עמותה לדווח על חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה<sup>27</sup>. תכליתה של חובה זו היא הרתעה מפני תשלומי שכר גבוהים, מתן אפשרות לרשם לאתר חלוקת רווחים במסווה של תשלומי שכר, ולאפשר לתורמים לעמותות לדעת אם כספם אינו משמש בעיקר לתשלומי שכר<sup>28</sup>. בפועל, נמצאו בביקורות עמותות המשלמות שכר גבוה מאוד,

25 דו"ח שנתי 49, לעיל הערה 12, בע' 371–373.

26 מדינת ישראל, משרד הפנים, "נוהל להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה חלקית", חוזר המנהל הכללי — מס 5/2001. מופיע באתר האינטרנט של משרד הפנים: [http://www.moin.gov.il] (last visited on 11.06.04) ראו גם בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נר (4) 220.

27 ס' 36 (ב) לחוק העמותות.

28 דו"ח שנתי 52, לעיל הערה 13, בע' 809.



ויש כאלה שתקציב שכר הבכירים בהם מגיע לכשמונים אחוזים מתקציב העמותה. נשאלת השאלה אם רגולציה בדרך של גילוי משרתת את מטרתה. אפשר שיש צורך לאסור ממש תשלומי שכר מעל סכום מסוים או לפחות להתנות תמיכות ממשלתיות — ישירות ועקיפות — בתשלום שכר סביר. עד היום לא נפלה החלטה בעניין זה.

### ג. היבטים מרכזיים בטיפול של הביקורת בפיקוח הציבורי על מגזר הצדקה

#### 1. גורמי הפיקוח

מפת גורמי הפיקוח הנפרשת לעיני הביקורת נחלקת לשני רכיבים מרכזיים. האחד, הגורמים העוסקים בתמיכה — ישירה או עקיפה — למגזר הצדקה, ובהם משרדי הממשלה השונים, רשויות מקומית, ועדת העזבונות, משרד המשפטים, החשב הכללי וכן שלטונות המס — נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואגף המכס ומע"מ. הואיל ובתחום זה מדובר בכספי ציבור ממש, ובסכומים גדולים, לא תמצאו דו"ח ביקורת שאין בו כמה התייחסויות לנושא התמיכות. תיאור ממצאי הביקורת ולקחיה מחייב הרצאה נפרדת. אומר רק, בקליפת האגוז, כי זהו נושא אשר נמצא בהתפתחות מתמדת מזה למעלה מעשור. זהו אחד התחומים הבולטים שבהם ניכרת תרומתה של ביקורת המדינה לשיפור המנהל התקין. בדרך כלל, נלקחות הערות הביקורת ברצינות רבה, והחלטות רבות נתקבלו בעקבותיהן. נוצר תהליך שגרתי, שבו מדי שנה מאיר פנס הביקורת על כמה בעיות בנושא התמיכות, וגופי הפיקוח המרכזיים מנסים לסתום את הפְּרָצוֹת. בשנים שלאחר מכן בוחנת הביקורת את הפתרונות, מצביעה על בעיות חדשות וחוזר חלילה.

נוגעות יותר לענייננו היום הן רשויות הפיקוח העוסקות ברישום מוסדות הצדקה ובמעקב כללי אחר פעילותן. הכוונה היא כמוכן לרשם העמותות, לרשם ההקדשות, ובמידה מסוימת גם לרשם החברות, שכן מוסד צדקה יכול להתאגד גם כחברה. כאן הציגה הביקורת לאורך השנים סוגיות מהותיות באשר למטרות הפיקוח, לתפקידם של הרשמים, ולאופן ביצועו.

לתפיסת עולמה של ביקורת המדינה, הרשמים ממלאים תפקיד מרכזי בשמירה על הגינותו של מגזר הצדקה. תפקידם להגן על ציבור "בעלי העניין" (Stake Holders) כמוסדות — ולעתים מדובר בציבור רחב — מפני ניצול לרעה של המשאבים.

עסקנו בכך בהרחבה בדו"ח בנושא הפיקוח והבקרה על העמותות משנת 1997<sup>29</sup>, ושוב בדו"ח משנת 2002<sup>30</sup>. הצבענו על החשש שחברי עמותה או מנהליה יניצלו את משאביה לרווחתם האישית, והבאנו דוגמאות לכך. הצבענו על תופעה של קשירת עסקאות עם מקורבים לעמותות בתנאים שאינם תנאי שוק. תיארונו גם

29 דו"ח שנתי 47, לעיל הערה 15.

30 דו"ח שנתי 52ב, לעיל הערה 13, בע' 433.

תופעה של עמותות מעטות, שמספר חבריהן ונושאי המשרה בהן קטן, והם קשורים זה לזה בקרבת משפחה או בחברות. במקרים כאלה, נפגעים סדרי הבקרה הנאותים המחייבים הפרדה – בעמותה עצמה – בין גופי ביצוע לגופי בקרה. הבענו את העמדה כי תפקידו של רשם העמותות למונע, באמצעות כלי הפיקוח שבידו, ניצול לרעה של המשאבים המיועדים למטרות ציבוריות. לפחות, באמצעות הגברת השקיפות והדיווח. המלצנו על תיקוני חקיקה שיִקנו לרשם סמכויות נוספות.

## 2. אופי פיקוח הרשמים

היבט אחר החותך את דו"חות הביקורת, הוא השאלה אם פיקוח הרשמים צריך להיות פסיבי או אקטיבי. דו"חות הביקורת העלו בדרך כלל תמונה של פיקוח פסיבי. הדו"ח על רשם העמותות משנת 1997 הצביע על כך שמרבית העמותות לא הגישו דינים וחשבונות לרשם, אך הרשם לא פעל בשיטתיות בעניין זה. הרשם גם לא ניצל את סמכויותיו למנות חוקרים שיחקרו חשדות לניהול לא תקין של עמותות<sup>31</sup>. הדו"ח משנת 2002 הצביע על שיפור ניכר בעניין אצל רשם העמותות, תוך נקיטת גישה אקטיבית יותר בפיקוח – אך תיאר בעיה זהה – הפעם אצל רשם ההקדשות. בדו"ח על רשם ההקדשות נכתב, כי אין הוא פועל בשיטתיות לאיתורן של מאות הקדשות וחברות לתועלת הציבור, שלא נרשמו אצלו, וכי אין ממומשת סמכות הרשם לחקור חשדות לא־יְקוּם הוראות החוק או תנאי ההקדש. גישתה של הביקורת היא כי נדרש פיקוח אקטיבי. זאת, בעיקר נוכח גורמי הסיכון האופייניים למגזר הצדקה, שעליהם עמדתי בחלקה הראשון של ההרצאה. סוגיה נוספת עניינה חלוקת האחריות בין רשויות הפיקוח השונות והתיאום ביניהן. אלה מביניכם העוקבים אחר דו"חות מבקר המדינה כבר למדו בוודאי, כי בעיות בתחום זה הן רעה חולה במנהל הציבורי הישראלי, וגם בתחום הפיקוח על מגזר הצדקה היא נותנת את אותותיה.

דו"ח הביקורת בנושא פיקוח על הקדשות וחברות לתועלת הציבור משנת 2001, העלה היעדרו של שיתוף פעולה מספיק בין רשם ההקדשות לבין שלטונות המס. כך, למשל, מצא רשם ההקדשות כי הקדש שנועד לשמש בית מחסה ליתומים שילם מיליוני שקלים כמלגות וכתמיכות, הוצאה שאיננה אופיינית לבתי יתומים. הרשם אמנם נקט הליכים משפטיים נגד ההקדש, אך לא העביר את המידע לשלטונות המס כדי שיבדקו אם מדובר בתשלומים חייבי מס<sup>32</sup>. המלצתי בדו"ח למסד את שיתוף הפעולה בין גופים אלה, וממכתב שקיבלתי לאחרונה מאת מנכ"ל משרד המשפטים, למדתי לדעת כי כבר ננקטו צעדים בכיוון זה.

31 דו"ח שנתי 47, לעיל הערה 15, בע' 599.

32 דו"ח שנתי 52, לעיל הערה 13, בע' 433, 440.

### 3. התאגדות מוסדות צדקה כחברות

סוגיה אחרת המחייבת התייחסות, ושבה עסקתי בדו"ח האחרון בנושא פיקוח על עמותות, היא התאגדות מוסדות צדקה כחברות במקום עמותות. מוסד ציבורי יכול להתאגד כחברה לפי חוק החברות, ואף לזכות בתמיכות ובהטבות מס, אם בתקנון החברה נקבע, כי היא הוקמה להשגת מטרות ציבוריות בלבד, והוא אוסר חלוקת רווחים לבעלי מניותיה<sup>33</sup>. גם בעבר, פקודת החברות הכירה במוסד של "חברה לתועלת הציבור"<sup>34</sup>.

הגברת הפיקוח מצד רשם העמותות בשנים האחרונות, הביאה יועצים יודעי ח"ן להמליץ ללקוחותיהם, אשר ביקשו להתאגד כמוסד למטרות צדקה, להתאגד כחברה מלכ"רית דווקא, ולא כעמותה. זאת, משום שחברה נתונה לפיקוחו ההדוק פחות של רשם החברות, ולא לפיקוח רשם העמותות. חברות כאלה אמנם כפופות גם לפיקוחו של רשם ההקדשות, אך לפחות עד לדו"ח האחרון בנושא זה, גם פיקוח זה לקה בחסר.

מקרה מעניין במיוחד, שבו התחדדה סוגיית חלוקת האחריות בין רשויות הפיקוח השונות ותפקידה של כל רשות הוא הניסיון למכור רשת שפעילותה בתחום הרווחה. זו רשומה כחברה לתועלת הציבור, והשליטה בה היא בידי חברת העובדים, ולמעשה, בידי ההסתדרות הכללית. לרשת נכסי נדל"ן יקרי ערך. ההסתדרות, הנמצאת במצוקה כספית, החליטה, בשנת 1998, למכור את השליטה ברשת לגוף עסקי. מדובר כמוכר במלכ"ר, הפועל למטרות ציבוריות ונהנה מהטבות מס, כך שהחברה קיבלה את נכסי הנדל"ן למעשה ללא תמורה ראלית, במידה מסוימת על חשבון הציבור הרחב, וגם במימון של ציבור חברי ההסתדרות (באמצעות המס האחיד). אילו הייתה הרשת נמכרת, הייתה ההסתדרות נהנית מהכנסה הונית גדולה כנגד נכסים שלא שילמה עבורם תמורה ראלית, ומנגד, ספק רב אם מי שאמורים ליהנות משירותי הרשת יכלו לממש את זכותם. הכלל הוא ש"מוסד ציבורי", הנהנה מהטבות מס, לא יכול לעבור מהעולם אלא אם כן נכסיו ממשיכים לשמש למטרות ציבוריות. שלטונות המס אף דורשים שנומרה זו תעוגן במסמכי ההתאגדות של מוסד שנהנה מהטבות. במקרה דנן, כלל זה עמד להיות מופר. נציבות מס הכנסה לא ניסתה למנוע את העסקה, ורק דרשה למסות אותה. במיסוי אין כמוכר פתרון מלא לבעיה.

בשלב זה נכנסו עובדי משרד מבקר המדינה לעובי הקורה. דבר זה הוא חריג, שכן כעיקרון מבקר המדינה אינו מתערב בתהליכים במגזר הציבורי בעודם מתרחשים, אלא הוא עורך את ביקורתו בדיעבד. אולם כאן, חששתי מתקלה ציבורית גדולה, והסכמתי לבדוק את העניין בהתהוותו. פנינו לנציבות מס הכנסה וביקשנו הסבר. תשובת הנציבות הייתה, כי אמנם הפיכת הרשת לעסק היא הפרת

33 ס' 11(ב) לחוק החברות, תשנ"ט-1999.

34 ס' 32 לפקודת החברות [נוסח חדש], תשמ"ג-1983.

תנאי יסודי הקוטע את הפעילות למען המטרה הציבורית, אולם הנציבות נעדרת סמכות חוקית לסכל את העסקה. נציבות מס הכנסה אף לא העבירה את המידע לרשם ההקדשות כדי שיפעל בהתאם לסמכויות המוקנות לו בחוק הנאמנות. העובדות שתיארתי מעלות את השאלה: מי היא הרשות שצריכה למנוע, בדרך של שגרה, מצבים כאלה? אם לא רשויות המס, אפשר שרשם ההקדשות צריך לעמוד על המשמר, וגם אליו פנינו בעניין. אולם כמסתבר, החברה, כמאות חברות אחרות לתועלת הציבור, לא הייתה רשומה כלל אצל רשם ההקדשות. לא הנחנו לעניין, ופנינו ליועץ המשפטי לממשלה. היועץ הביע את התנגדותו לעסקה בפני ההסתדרות, והיא לא יצאה לפועל. הנה במקרה זה, נמנעה פגיעה באינטרס ציבורי, גם בזכות ביקורת המדינה. ואף נורמה עקרונית נחרתה, שלפיה חברים כמוסד ציבורי אינם יכולים למכור את השליטה בו תוך הפיכתו לגוף עסקי. אולם מסופקני אם נקבעו הסדרים מניחים את הדעת לאכיפתה של נורמה זו.

#### ד. סוף דבר

דברים אלה מובילים אותי לנקודה האחרונה בדבריי. השאלה מהו רוחב יריעת המבט של המנהל הציבורי על מגזר הצדקה עדיין טעונה ליכון והכרעה. במצב הנוכחי קיימים הסדרי פיקוח בלתי אחידים על הקדשות, עמותות, וחברות מלכ"ריות. זאת, אף שהאינטרס הציבורי בפיקוח הוא דומה, ומתבקשים הסדרים אחידים. לא ברור אם יש מי שבוחר את מגזר הצדקה מתוך ראייה כוללת. לדעתי, הפעילות לצורכי צדקה היא המכנה המשותף המהותי לכל הגופים הפועלים במגזר הצדקה, וצורת ההתאגדות היא משנית. הדו"ח האחרון של מבקר המדינה נתן ביטוי לגישה זו, ואף המליץ לבחון החלתם של הסדרי פיקוח אחידים.

מגזר הצדקה עוסק בפעילויות רבות וחשובות, שיש בהן תועלת לכלל. בעורקיו זורם היפה שבאדם. אך ככל תחום שמעורבים בו כספים רבים, בני אדם, אינטרסים ויצרים — יש מקום להשגיח כי הטוב לא ינוצל לרעה. הביקורת, כמוכן, מבלטיה את הפגמים. לא הייתי רוצה להניח, כי בכואת מגזר הצדקה, כפי שהיא משתקפת לעתים בדו"חות מבקר המדינה, היא הבכואה האמיתית של המגזר בכללותו. אך יש להמשיך בעקשנות בביקורת, על מנת לחשוף מעשים בלתי תקינים ולהרתיע מביצועם. מבקר המדינה עורך לעתים ביקורת כמוסדות הצדקה עצמם, אך חשוב מכך, הוא כוחן את פעילותם של המנגנונים הממשלתיים המופקדים על הפיקוח בעבודתם היומיומית, וממליץ על שיפורים בעבודתם.

ביקורת המדינה היא בפרטים. אולם יש לדעת להסתכל גם על התמונה השלמה. ניסיתי להמחיש בדבריי, כי הביקורת אינה פועלת בחלל ריק, אלא יש לה תפיסת עולם. התמקדתי בדבריי בתיאור סוגיות עקרוניות המעסיקות את הביקורת בהקשר של מגזר הצדקה, תוך המחשתן בדוגמאות מדו"חות הביקורת.

הפיקוח על מגזר הצדקה כראי ביקורת המדינה

כתחילת דבריי דיברתי על הפרדוקס הטמון, לכאורה, בצמדי המילים "מדינה וצדקה", "משפט וצדקה". אולם לאמיתו של דבר, מובנו הראשון של המונח צדקה הוא לא נדבה לנצרכים, כי אם צדק, יושר וכנות. תפקידו של הפיקוח הציבורי על מגזר הצדקה הוא להבטיח כי מגזר הצדקה יתנהל ביושר, תוך שמירה על מנהל תקין, ותיעול עיקר המשאבים המופנים לצדקה למטרות שלשמן יועדו.