

18 נובמבר 2021
י"ד כסלו תשפ"ב

לכבוד
עו"ד קארן שוורץ
רשמת העמותות
רשות התאגידים

גבירתי הנכבדה, שלום רב,

הנדון: עמדת לובי 99 בדבר בחינת הצורך בהגברת השקיפות ביחס לתאגידים

התורמים לעמותות וחברות לתועלת הציבור

סימוכין: מכתבינו מיום 15.06.2021 ; 17.06.2021

בשם לובי 99 (חל"צ) אני מתכבדת להגיש את עמדתנו בנוגע להליך בחינת המדיניות הקיימת ביחס לגילוי שמות תאגידים התורמים לאלכ"רים. אנו רוצים להודות לך על התהליך לבחינת הנושא, ושמחים שתרמנו לקיומו בפניותינו הקודמות ובפגישתנו בעניין.

עמדתנו בתמצית:

1. מהלך להגברת השקיפות על תרומות של תאגידים לאלכ"רים הוא מהלך נדרש וראוי לקדמו, על מנת שניתן יהיה להתחקות אחר התרומות שכל תאגיד בוחר לתת ולוודא כי אלו לא מהוות דרך עוקפת למתן שוחד על מנת להשפיע על מקבלי ההחלטות בהתאם לאינטרס הצר של התאגיד התורם.
2. אנו סבורים כי הגברת השקיפות לא תוביל להשפעה משמעותית על התרומות הלגיטימיות של תאגידים לעמותות. זאת, שכן כבר כיום לגורמים המתחרים על אותן התרומות או לגורמים המבקרים את פעילות העמותות ומבקשים "להשחיר" את התורמים להן, ישנה גישה לתרומות הללו. לעומת זאת, הגברת השקיפות כן תוביל להגברת היכולת של הציבור הרחב ושומרי הסף לפקח על אותן התרומות.
3. הדרך המיטבית לפרסם את המידע היא שילוב של פרסום שמות התאגידים התורמים באתר גיידסטאר על בסיס דיווחי העמותות, יחד עם פרסום רשימה, אחת לשנה, של רשימת התרומות לפי התאגיד התורם, על בסיס דיווחי העמותות או התאגידים התורמים. בכל אופן ישנה חשיבות רבה לאפשרות לעקוב אחר התרומות שתורם תאגיד יחיד.
4. יש להוריד את רף הדיווח על זהות התורם ל 20,000 ₪, חלף הרף הקבוע כיום.
5. אין להטיל אגרה על המבקשים לעיין במידע זה, ולחילופין יש להטיל אגרה בשיעור נמוך.
6. אין להגביל גישה למידע רק לגורמים מסויימים כגון עיתונאים או אנשי אקדמיה אלא לאפשר לציבור הרחב לרבות ארגוני חברה אזרחית, לעיין במידע.
7. אין לאפשר קבלת חיסיון על שמות תאגידים, הדבר עלול להוציא את העוקץ מהמהלך כולו.

להלן עמדתנו בהרחבה:

הצורך בהגברת השקיפות על תרומות של תאגידים לאלכ"רים:

1. בשנים האחרונות התפוצצו מספר פרשות, במסגרתן נעשה על פי החשד, שימוש בכספי תרומות של תאגידים לעמותות המקורבות לנבחרי ציבור, על מנת להוביל לשינוי רגולציה באופן שייטיב עם אותם התאגידים.
2. כך, בין היתר, נפתחה חקירה כנגד חברת תנובה בחשד שבסיוע של לוביסטים העבירה כספים לעמותות המקורבות לעוזר שר הבריאות דאז ליצמן, על מנת להוציא מתחולת רפורמת סימון המוצרים חלק ממוצריה של תנובה¹.
3. כמו כן, בשנים האחרונות פורסמו מספר תחקירים בנוגע לתרומות שניתנו מחברות שונות לעמותות המקורבות לרגולטורים, בניסיון להשפיע על רפורמות מסוימות ולהתאים אותן לצרכיהם².
4. ממכלול הפרשיות שנחשפו בעניין, כאשר סביר להניח שמדובר ב"קצה הקרחון" וכי רבות הפרשיות שטרם נחשפו על אלו שנחשפו, עולה כי תאגידים עושים שימוש בכספי התרומות שלהם לעמותות, שניתנים בכסות של "אחריות תאגידית", על מנת להשפיע על רגולטורים ולהיטיב עם האינטרס הכלכלי הצר שלהן, על חשבון הציבור הרחב.
5. כלומר – אין מדובר כלל ועיקר בכספי תרומות כי אם בהשקעות – אותם התאגידים משקיעים כסף בעמותות המקורבות לרגולטור מסוים או עשויות להיות מקושרות אליו, כדי לגרום לו לשנות את מדיניותו באופן שייטיב עם החברה. במקרים רבים הדבר נמצא בתחום האפור או אף בעל אופי פלילי.
6. כבר בדיון שהתקיים בוועדת הכספים בכנסת בשנת 2015 באשר לכללי הדיווח של חברות ציבוריות על תרומות, אמר ח"כ מיקי לוי, לשעבר ניצב במסגרת ישראל:
*"חברה תורמת לעיתים לא מתוך תחושת התרומה, אלא מתוך שלח לחמך – ראויה שהפרלמנט הישראלי ידע את זה"*³.
7. נציין בהקשר זה דוגמה אחת המובאת באחד התחקירים, לפיה החברה הציבורית "טמפו משקאות" תרמה בשנת 2015 סכום של 1,250,000 ₪ לעמותת "המרכז העולמי של חסידות גור" ועוד 50,000 ₪ לעמותה נוספת הקשורה לחסידות גור, וזאת כאשר בדו"ח הכספי השנתי של חברת טמפו מדווח על היקף תרומות כולל של 2,900,000 ₪, כלומר, 43% מסך התרומות של חברת המשקאות באותה השנה היו למוסדות הקשורים לחסידות גור. זאת, כאשר באותה תקופה סגן שר הבריאות דאז, ח"כ יעקב ליצמן, הנמנה על חסידי גור, והמייצגם בכנסת

¹ כתבתם של חן מענית, אבישי גרינצייג וניצן שפיר "תרומות לעמותות של החסידות וחסות לכנס של "המודיע": כך על פי החשד עבדה השיטה" מיום 07.06.2021 באתר גלובס, [כאן](#)

² כתבתה של ליאת לוי "לתרום לדתיים זה טוב": ב-2015 חזר ליצמן למשרד הבריאות. ואז החלה תופעה מוזרה" מיום 13.09.2019 באתר "TheMarker", [כאן](#); כתבתה של ליאת לוי "רבני ועדת השבת ביקשו – ואל על תרמה לחסידות גור" מיום 22.09.2019 באתר "TheMarker", [כאן](#)

³ פרוטוקול דיון מוועדת הכספים של הכנסת ה-20 בנוגע לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים)(תיקון) מיום 23.06.2015, [כאן](#), בעמ' 27 לפרוטוקול הדיון.

ובממשלה, עסק ברפורמה של סימון מוצרי מזון מזיקים, המשפיעה על חברת המשקאות טמפו באופן דרמטי.

8. השימוש בכספי התרומות, למעשה, כדרך עוקפת למתן שוחד, הוא חמור ביותר ופוגע באינטרס הציבורי במגוון רחב של דרכים:

א. מדובר במעשים שיש בהם השחתה של הרשות הציבורית, ופגיעה חמורה בטוהר המידות בשירות הציבורי.

ב. כאשר ניסיונות אלו צולחים, הפגיעה בציבור שנגרמת מרגולציה מעוותת התואמת אינטרסים כלכליים צרים של בעלי הכוח, עלולה להיות קשה ביותר.

ג. מדובר בהשחתה של מוסד הפילנתרופיה, שבכסותו ניתנים כספים אלו לעמותות, מה שעלול להוביל לספקנות בנוגע לפעילותן של עמותות חסד וצדקה ולפגיעה בעמותות ישרות רבות, העושות מלאכתן נאמנה ולטובת הציבור.

ד. במקרה שמדובר בחברות ציבוריות, הכסף המושקע, למעשה, באותן עמותות, הוא כספי הפנסיות של הציבור דרך הגופים המוסדיים המחזיקים מניות בחברות.

ה. ככלל, תורמים גדולים מקבלים זיכוי מס לפי סעיף 46א לפקודת מס הכנסה, כך שהציבור כולו באמצעות קופת המדינה, "מסבסד" את התרומה המושחתת.

9. עוד נוסף כי גם בארה"ב ישנם דיווחים מטרידים על כך שעמותות שנתרמות על ידי תאגידים, פועלות בשליחותם, על מנת להשפיע על עיצוב הרגולציה לטובת התאגידים, לכאורה בשם האינטרס הציבורי. כך, העמותות מגיבות להצעות חקיקה ולמסמכי מדיניות, כאשר עמדותיהן נתפסות ככאלו המייצגות את האינטרס של הציבור או של האוכלוסייה הרלוונטית, ואולם בפועל העמותות מציגות עמדות המסייעות לתאגידים שתרמו להן⁴. על פי מחקר שנערך בנושא – תגובותיהם של אותם אלכ"רים הינן בעלות השפעה דרמטית על החלטות המדיניות המתגבשות בסופו של דבר.

10. לאור האמור, ודווקא על מנת לחזק את התרומות הלגיטימיות של תאגידים לאלכ"רים – יש להוביל מהלך של השקפת אותן התרומות שתורם תאגיד מסוים, על מנת שניתן יהא להתחקות אחרי מסלול הכסף ולוודא שהוא אכן מהווה תרומה אלטרואיסטית ללא כוונה לקבל תמורה, ולא השקעה מתוך כוונה לקבל תמורה.

11. אנו סבורים כי שינוי מדיניות זה לא יוביל לצמצום משמעותי בהיקף התרומות, שכן תאגידים שפועלים באופן פילנתרופי טהור, לא יהסו להמשיך ולתרום גם אם דבר התרומה יתפרסם. כמו כן, החשש מלחצים שיופעלו על התאגידים לתרום, לעמדתנו, איננו חשש משמעותי, בשל מספר סיבות:

א. גם כיום לעמותות ישנה נגישות, כאמור, לתיקי העמותות ה"מתחרות" והן יכולות להתחרות על התרומה של אותו התאגיד גם כיום.

⁴ "Comments for Sale": Charitable Donations Can Lead Non-profits to Support Corporate Regulatory Agendas", Marianr Bertrand & oth', 09.09.2021, PROMARKET, [here](#)

ב. הנגישות לתיקי העמותות לרבות שמות התאגידים התורמים, קיימת גם כיום לגורמים העוינים את פעילותן של העמותות ושמטרתם להשחיר את פעילותן ואת תורמיהן.
12. מהאמור עולה כי החשיבות הרבה שבמהלך להשקפת תרומות אלו עולה עשרות מונים על החששות המסוימים בדבר ההשלכות של שקיפות זו.

המודל המיטבי להגברת השקיפות על התרומות

13. הדרך הטובה ביותר להשקפת התרומות, היא מודל משולב במסגרתו:

א. באתר הגיידיסטאר יופיעו שמות התאגידים התורמים לעמותות, בדומה לרשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר. נציין כי בהקשר זה, נדרש לתקן את סעיף 39(ג) לחוק העמותות, תש"ס-1980, כך שהאיסור הגורף על פרסום באינטרנט של שמות התורמים לעמותות יוסב לאיסור על שמות תורמים פרטיים בלבד, ואילו שמותיהם של תאגידים שתּרמו, יפורסמו.

ב. באתר רשות התאגידים תפורסם רשימה שנתית של כלל התרומות, לפי התאגיד התורם, שתופק באמצעות המידע שיגיע מהעמותות או מהתאגידים התורמים עצמם⁵. פרסום של רשימה דומה בהקשר זה ניתן למצוא באתר משרד הבריאות, בנוגע לתאגידים התורמים לרופא, לרוקח או לחוקר בתחום הרפואה או הבריאות, על פי סעיף 40א לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד – 1994, כאשר רשימת התרומות מופיעה, בין היתר, על פי זהות התאגיד התורם כך שניתן להתחקות אחר תרומות של כל תאגיד ותאגיד⁶.

14. במידה ויצירת מודל משולב כאמור דורשת משאבים רבים מדי או מורכבת מבחינה משפטית, **יש לכל הפחות להבטיח כי המודל בו יפורסמו התרומות יאפשר לאתר בקלות את כלל התרומות של תאגיד יחיד שתּרם**, על מנת לצמצם את החשש מפני ניצול התרומות להשפעה על החלטות שלטוניות.

15. נדגיש כי כיום, על אף ששמות התאגידים התורמים אינם יכולים לחסות תחת חיסיון והם מופיעים בתיקי העמותה שניתן לקבל בתשלום אגרה, נדרשת עבודה מאומצת על מנת לאתר את שמות התאגידים התורמים בתוך אלפי הדפים שמכיל כל תיק עמותה. כמו כן, ודאי שהדבר לא מאפשר להתחקות אחרי התרומות של תאגיד מסוים, אלא אך ורק אחרי התרומות שמקבלת עמותה מסוימת. הדבר מאפשר, כאמור, לעמותות מסוימות להתחקות אחר התורמים של העמותות המתחרות (לרוב מספר מצומצם יחסית של עמותות פועלות בכל זירה) או לגורמים ה"עוינים" את פעילות העמותות, לפעול כדי לאתר את אותם התורמים לעמותות – ואולם איננו מאפשר לבצע חיפושי רוחב ולהצליב מידע מקיף אודות התרומות.

16. עוד נוסיף כי כפי שצינו בפניותינו הקודמות אליכם בעניין זה, אנו סבורים כי הרף הקבוע היום בסעיף 7א(ב) לתקנות העמותות (טפסים), תשס"ט-2009 (להלן: "התקנות"), לפיו רק תרומה שנתית מצטברת העולה על 100,000 ₪, או תרומה העולה 50,000 ₪ והמהווה 20% מהמחזור

⁵ בהקשר זה נציין כי על מנת לחייב את העברת המידע מהתאגידים, ניתן לתקן את סעיף 140 לחוק החברות, תשנ"ט-1999 ואת סעיף 10(ב)(6) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), תש"ל-1970 כך שיכללו חובת דיווח על כל תרומה מעל הרף שייקבע לעניין זה.

⁶ ראו דף "דיווח על תרומות בתחום הבריאות – דוח תרומות לפי תּרם" באתר משרד הבריאות, [כאן](#).

הכספי של העמותה מחייבת דיווח על זהות התורם – הינו רף גבוה מדי המאפשר קיומן של תרומות רבות מדי מתחת לרדאר, מה שמהווה כר פורה לשחיתות ולניצול ציני של כספי התרומות.

17. משכך, אנו סבורים כי יש להתאים את רף הדיווח, לרף הרישום הפנימי הקבוע בסעיף 7א(א) לתקנות, ולהעמידו על 20,000 ₪.

האם ראוי להתנות את קבלת המידע בתשלום אגרה

18. אנו סבורים כי ככל שהחלטת המדיניות שתתקבל היא כי ראוי שמידע זה יהיה חשוף לציבור באופן שוטף, כך שלא נדרש טיפול בכל בקשה ובקשה שתוגש אלא תוגש רשימה הכוללת את כל המידע בדבר התרומות, לא יהיה נכון להתנות את העיון ברשימה זו בתשלום אגרה, בדומה לרשימת התורמים הקיימת היום באתר משרד הבריאות, המצוינת לעיל.

19. בהקשר זה נזכיר את דברי בית המשפט לפיהם "מקובל לומר, כי פניה של האגרה לתכלית ציבורית כללית והיא נועדה להגן על אינטרס כלל מערכתית".⁷

20. בעת הטלת אגרה נלקחים בחשבון מספר שיקולים: עלות השירות המוצע בתמורה; קיצוב (האם מדובר במשאב מוגבל שיש צורך בקיצובו); יעילות, כגון מניעת הצפת פניות וכיוצ"ב; צדק ומוסר, למשל עידוד הנגשת שירותים ציבוריים.⁸ בהתאם - אנו סבורים כי הפקת רשימה שנתית כאמור איננה דורשת משאבים רבים; אין מדובר במשאב מוגבל שיש לקצבו; מבחינת יעילות אין כל חשש שתתקיים הצפה של פניות שכן הרשימה תפורסם באופן יזום ונגיש; ובהתאם למפורט לעיל לעמדתנו מדובר במידע שיש ערך ציבורי רב בהנגשתו.

21. לחילופין, ככל שיוחלט שכן להתנות את קבלת המידע בתשלום אגרה, לעמדתנו יש להעמיד את האגרה על סכום השווה לכל נפש, שלא ימנע מאזרחים ומארגונים חברתיים, כמו גם מגורמים אחרים כמו עיתונאים וכיוצ"ב, לפנות ולעיין במידע.

האם יש להגביל גישה לנתונים לגורמים מסוימים

22. ישנו עניין ציבורי רב ביכולת הפיקוח והבקרה של העברת הכסף בין התאגידים לבין העמותות. לא רק עיתונאים וחוקרים באקדמיה בעלי יכולת לקיים ביקורת ציבורית על הנושא, ויש לאפשר גם לארגוני חברה אזרחית וגם לאזרחים מן השורה לעיין במידע.

23. אנו סבורים, כאמור, כי גורמים המבקשים לעשות במידע זה שימוש לרעה, כגון עמותות ש"מתחרות" על אותן התרומות או גורמים העויינים את פעילות העמותות ובכוונתם "להשחיר" את התורמים להן – ממילא יכולים לפעול כך גם במצב החוקי הקיים כיום.

24. לפיכך, לעמדתנו אין להגביל את הגישה לנתונים אלו ויש לאפשר לכלל הציבור לעיין במידע.

⁷ בשג"ץ 6470/09 עמנואל פלד נ' מדינת ישראל-שב"ס - כלא מעשיהו (נבו 11.09.2011), בפס' 8 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו דאז) גרוניס.

⁸ אילנית בר, הכנסות מאגרות לפי משרדי הממשלה בשנים האחרונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כאן, בעמ' 2.

האם יש לאפשר בקשות לחיסיון של שמות התאגידים

25. לעמדתנו מתן אפשרות להגיש בקשות לחיסיון של שמות תאגידים, עלול לסכל את כל המהלך המבורך שנבחן בנוגע להשקפת התרומות. הרי אילו קריטריונים יוכלו להיקבע בעניין זה, שלא יבוצע בהם שימוש לרעה? לצורך הדוגמה, כל תאגיד יוכל לטעון שיש להטיל חיסיון על התרומות שלו שכן הדבר מהווה "אפקט מצנן" או עלול להוביל לפגיעה בו, וכיוצ"ב.

26. עוד נוסיף כי על פי הנתונים שהוצגו על ידי רשם העמותות בעבר בדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, כלל בקשות החיסיון על שמות תורמים פרטיים שמוגשות, מתקבלות. ראו בעניין זה דברים שנאמרו על ידי נציגת רשם העמותות:

"המדיניות של הרשם היא, וגם על זה היתה ביקורת, אבל אנחנו עומדים מאחוריה, שאם תורם מבקש ממני, והוא לא מונצח על-ידי העמותה והוא לא גלוי בשום דרך אחרת והוא לא תאגיד, הוא בא אליי ואומר: מטעמים שלי שהפרטים שלי לא יהיו ידועים, אני רוצה לתת בסתר, אני רוצה לשמור על פרטיותי, אני לא רוצה שיציקו לי... נעשה פה איזה איזון?"

27. לאור כך, החשש שלנו הוא שקביעת קריטריונים למתן חיסיון על תרומות של תאגידים תנוצל לרעה דווקא על ידי תאגידים שמבקשים לעשות בתרומות אלו שימוש ציני, ושהדבר יוציא את העוקץ מהמהלך כולו.

סיכום

28. אנו מברכים על המהלך לבחינת הגברת השקיפות בתרומות של תאגידים לעמותות, וסבורים כי מדובר במהלך חיוני שיבטיח את נקייון התרומות ואת היותן תרומות ולא השקעות, ויגביר את האמון הציבורי בהן.

29. אנו סבורים כי על אף החששות שהוצגו על ידכם בהזמנה להגיש עמדות בעניין, יש לקדם את המהלך ולהבטיח שקיפות מקסימלית, ללא סייגים וחיסיונות.

30. אנו מודים לרשמת העמותות וצוותה על הנכונות לערב ארגוני חברה אזרחית בתהליך החשיבה, לרבות קיום מפגש עמנו, ורואים בכך דוגמה להתנהלות ראויה של רשות ציבורית.

בברכה,

עו"ד זהר אלטמן-רפאל
לוביסטית ציבורית

⁹ פרוטוקול מס' 566 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 26.02.2018, בעמ' 52-53.