

מדינת ישראל
משרד המשפטים
רשות התאגידים



5 יולי 2010
כ"ג תמוז תש"ע

אל: גבי אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים)

הנדון: חוות דעת - פרשנות תקנות הגמול

בהמשך לכניסתן לתוקף של תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשס"ט – 2009 ותקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור), תשס"ט – 2009 וכן כניסתן לתוקף של תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד בעמותה שמחזורה מעל 500 מיליון שקלים חדשים), תש"ע-2010, ותקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון בחברה לתועלת הציבור שמחזורה מעל 500 מיליון שקלים חדשים), תש"ע-2010 (להלן, לגבי עמותה וחברה, התקנות העיקריות והתקנות המיוחדות, בהתאמה, וביחוד – תקנות הגמול), נתקבלו מספר פניות הנוגעות להיקף התשלום האפשרי לחבר ועד או יו"ר הוועד בעמותה ובאופן מקביל, לדירקטור או יושב ראש הדירקטוריון של חברה לתועלת הציבור, לפי הוראות תקנות הגמול.

להלן, חוות דעתי בנושא, הנוגעת הן לעמותות והן לחברות לתועלת הציבור, בשים לב, בין היתר, לפניות שהתקבלו בנושא.

שלוש הערות מקדמיות.

הראשונה, שלהלן ההתייחסות לחבר ועד או יו"ר ועד, לפי העניין, משמעותה, אלא אם צוין אחרת, גם דירקטור או יו"ר דירקטוריון בחברה לתועלת הציבור, לפי העניין.

השנייה, כי במסגרת חוות הדעת לא התייחסתי במפורש לחבר ועדת ביקורת מאחר והפניות שהתקבלו נגעו לחבר ועד או ליו"ר ועד. האמור להלן בחלק א' ובחלק ב' (1)(א) ו-(2)(א) לחוות הדעת, למעט לעניין תקנה 5(ב) לתקנות העיקריות, חל בשינויים המחויבים גם לגבי חבר ועדת ביקורת. זאת, בכפוף לאפשרות לתשלום גמול גבוה יותר, כמפורט בתוספת השנייה לתקנות העיקריות לחבר ועדת ביקורת מומחה בחברה לתועלת הציבור, ולאפשרות לתשלום שכר כמקובל במקצוע לחבר ועדת ביקורת מומחה אחד בחברה לתועלת הציבור, כאמור בתקנה 7 לתקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור), תשס"ט – 2009, שבא במקום תשלום גמול ישיבה והחזר הוצאות לאותו חבר ועדת ביקורת לפי יתר הוראות התקנות העיקריות. כמו כן, תקנות הגמול אינן מסדירות כלל את תשלום השכר לגוף מבקר בעמותה, ושכרו יקבע על ידי האסיפה הכללית, כמקובל במקצוע¹.

השלישית, כי מטבעה, חוות דעת זו אינה יכולה לצפות את כל השאלות שיכול ויתעוררו ביחס לתקנות הגמול, או פרשנות עתידית שלהן, ולכן ייתכן כי בעתיד יידרשו הבהרות נוספות, לגבי עניינים שנזכרו בחוות הדעת או עניינים שלא נזכרו בה.

¹ ראה כללי ניהול תקין מאפריל 2010, בעמ' 13

א. המסגרת הנורמטיבית

1. תקנות הגמול הותקנו ביחס לעמותות לפי סעיף 34א' לחוק העמותות, התש"ם – 1980 (להלן – חוק העמותות) וביחס לחברות לתועלת הציבור – לפי סעיף 345(ב) לחוק החברות, תשנ"ט – 1999.

2. סעיף 34א' לחוק העמותות קובע כי:

"34א. שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, יקבע הוראות לענין שכר או גמול שישולמו לחברי ועד או לחברי ועדת ביקורת, בעמותה, ולענין תנאי העסקתם, לרבות הגבלות לענין שכר, גמול, ותנאי העסקה כאמור; ורשאי שר המשפטים לקבוע, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, הוראות כאמור לענין המנהל הכללי של העמותה ומי שכפוף לו במישרין; הוראות לפי סעיף זה יכול שייקבעו לסוגי עמותות."

וסעיף 345(ב) לחוק החברות קובע כי:

"345. (א) ---

(ב) השר יקבע הוראות לענין שכר או גמול שישולמו לדירקטורים ולחברי ועדת ביקורת, בחברה לתועלת הציבור, ולענין תנאי כהונתם, לרבות הגבלות לענין שכר, גמול ותנאי הכהונה כאמור; ורשאי השר לקבוע הוראות כאמור לענין נושאי משרה אחרים בחברה לתועלת הציבור, לרבות לענין תנאי העסקתם; הוראות לפי סעיף קטן זה יכול שייקבעו לסוגים של חברות לתועלת הציבור.

(ג) קיבל נושא משרה או חבר ועדת ביקורת שכר בניגוד להוראות לפי סעיף זה, לרבות שירותים שנתן לחברה, יהיה עליו להשיב לחברה את שקיבל, אלא אם כן יוכיח שלא ידע ולא היה עליו לדעת על קיומה של מגבלת השכר בעת ההתקשרות עמו."

3. בפועל, הותקנו תקנות הגמול רק ביחס לחברי ועד ויו"ר הוועד בעמותה, דירקטור ויו"ר דירקטוריון בחברה לתועלת הציבור, וכן ביחס לחברי ועדת ביקורת בעמותה או בחברה לתועלת הציבור ולא לגבי נושאי משרה אחרים.

4. להשלמת התמונה יצינו גם הוראות סעיף 26א' לחוק העמותות הקובע כי:

"26א. האסיפה הכללית רשאית להחליט על תשלום שכר לחברי הוועד; החליטה כי יש לשלם שכר, תקבע את גובה השכר בכפוף להוראות לפי סעיף 34א."

וכן הוראות סעיף 33(א)2 לחוק העמותות הקובע כי:

"33. (א) לא יכהן כחבר הוועד או כחבר ועדת הבקורת –

(1) ---;

(2) מי שנתן שירותים לעמותה בשכר שלא כחבר הוועד או כחבר ועדת הבקורת, לפי הענין;"

וההוראה המקבילה לגבי חברות לתועלת הציבור בסעיף 345(א) לחוק החברות הקובע כי:

"345. (א) דירקטור או חבר ועדת ביקורת, וכן תאגיד בשליטת מי מאלה, לא ייתן, במישרין או בעקיפין, שירותים בשכר לחברה לתועלת הציבור שלא כדירקטור או חבר ועדת ביקורת, לפי הענין; השר רשאי לקבוע הוראות לענין סוגי חברות, בשים לב למטרותיהן ולמספר המועסקים בהן, שבהן יהיה ניתן למנות עובד או מי שנותן לחברה שירותים בשכר, כדירקטור, למעט כיושב ראש הדירקטוריון, ובלבד שמספר הדירקטורים כאמור לא יעלה על רבע מכלל חברי הדירקטוריון; לענין סעיף קטן זה, "שליטה" – כמשמעותה בסעיף 1, לרבות חזקה שאדם שולט בתאגיד אם הוא מחזיק 25% או יותר מההון המונפק של התאגיד או מזכויות ההצבעה בתאגיד, ויראו יחיד וקרוב כאדם אחד."

5. מהוראות אלה נובע כי לא ניתן לשלם לחבר ועד או יו"ר ועד, בעמותה או בחברה, שכר² כלשהו מהעמותה או מהחברה, אלא בגין כהונתו כחבר ועד או יו"ר ועד, ובהתאם להוראות תקנות הגמול (להוראות המעבר בעניין זה לגבי חברה לתועלת הציבור בחוק החברות (תיקון מס' 6), התשס"ז – 2007 (להלן – תיקון מס' 6) - ראו להלן).

6. השכר בגין כהונה כחבר ועד או כיו"ר הוועד, הוגבל והוסדר במסגרת תקנות הגמול הקובעות לראשונה בדין את הגמול והחזר ההוצאות המקסימליים שניתן לשלם לחבר ועד וליו"ר ועד.

7. החצדקה להגבלה ולהסדרה בתקנות הגמול של הגמול שישולם לחברי הוועד נגזרת מבעיית הנציג הקיימת בחברה לתועלת הציבור ובעמותה³. על בעיית הנציג בחברה לתועלת הציבור ראו דברי ההסבר בהצעת חוק החברות (תיקון מס' 4) (חברה לתועלת הציבור), התשס"ה – 2005 (הצעת החוק ביחס לתיקון מס' 6):

"בחברה לתועלת הציבור, בהיותה גוף הפועל ללא מטרת רווח, הממומן, ככלל, מכספי ציבור (לדוגמא, חברה הממומנת על ידי גיוס כספים מהציבור או בעקיפין על ידי פטור ממיסים) מתעוררת בעיה מיוחדת, הנגזרת מ"בעיית הנציג". בעיית הנציג מתעוררת בכל אותם מצבים שבהם אדם שולט ומנהל נכסים עבור אחרים.

כאשר המדובר בחברה עסקית, שבה נושאי המשרה מנהלים את נכסי החברה, הבעיה פחותה, מאחר שלבעלי המניות יש אינטרס כלכלי. ההנחה היא כי קיומו של האינטרס הכלכלי מהווה תמריץ במקרים המתאימים להפעלת הכלים התאגידיים העומדים לרשות בעלי המניות, לשמירה על ניהול נכסי החברה בידי נושאי המשרה המתמנים על ידם. ואולם, בחברה הפועלת ללא כוונת רווח, הבעיות האמורות חמורות יותר - ראשית, מעצם

² הכוונה כאן לשכר או גמול ולא להחזר הוצאות. על ההסדרים בתקנות הגמול בכל הנוגע להחזר הוצאות – ראו להלן.
³ על בעיית הנציג באופן כללי ראו - זוהר גושן, "בעיית-הנציג כתיאוריה מאחדת לדיני התאגידים" ספר זיכרון

לגואלטיארו פרוקצייה (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר, תשנ"ז-1996) 239. כן ראו - מיכל אגמון ודניאלה לחמן מסר, "תיאוריית האכיפה בהצעת חוק החברות החדש" משפטים כ"ו תשנ"ו, 543,

טבעו של הגוף, הוא פועל ככלל, לקידום מטרה ציבורית, עבור ציבור נהנים גדול ובלתי מסוים. לציבור זה, לעיתים אין מידע באשר לפעילותו של התאגיד לטובתו, ומכל מקום, אין לו את הכלים או היכולת להתארגן יחדיו לשם הבטחת קיום מטרות התאגיד. שנית, בתאגיד הממומן מתרומות מהציבור, אין לתורם, בדרך כלל, יכולת או רצון להקצות את המשאבים הנדרשים לשם בחינה האם התרומה אכן הגיעה ליעדה. כמו כן, מאחר שהחברה אינה רשאית לחלק רווחים לבעלי מניותיה, הרי שככלל, לבעלי המניות אין את אותו אינטרס כלכלי, לפקח כי נושאי המשרה בחברה מנהלים את החברה לשם השגת מטרותיה. "

כן ראו דוידה לחמן מסר וגלי גרוס, חברה לתועלת הציבור – פרק חדש בדיני חברות, תאגידים ד' (3) (אוגוסט 2007), 1 בעמ' 2 :

"הרציונלים העומדים ביסוד התיקון [תיקון מס' 6 לחוק החברות, הח"מ] נעוצים בתפיסה, כי בחברה לתועלת הציבור מתעוררת במלוא עוצמתה "בעיית הנציג". בעיה זו עולה במצבים ובהקשרים שונים, כאשר אדם או קבוצה מסוימת שולטים ומנהלים נכסים עבור אחרים. מכמה סיבות בעיה זו חריפה במיוחד בחברה לתועלת הציבור. בענייננו, יחידים מתאגדים בחברה שהם בעלי המניות בה או המנהלים, ומקבלים על עצמם לפעול למען מטרה ציבורית בין היתר בכספי ציבור, בהקלות בדיני מס ובכספי תורמים. במצב דברים זה, התמריץ הכלכלי של בעלי המניות או הדירקטוריון לפקח על פעילות החברה כמעט ואינו קיים, שכן חברה לתועלת הציבור פועלת ללא כוונת רווח ונאסר עליה מפורשות לחלק רווחים לבעלי מניותיה, זאת בניגוד להיותו של התמריץ הכלכלי גורם מרכזי המניע את החברה העיסוקית. בנוסף לכך, בפני התורמים ניצבות בעיות נוספות: במרבית המקרים, לתורמים לחברה, המממנים את פעולתה, אין את המידע, היכולת והרצון לבחון את אופן התנהלות החברה ואת השימוש שנעשה בכספם, בין אם הם בעלי מניות ובוודאי אם הם גורמים חיצוניים לחברה."

ובהמשך, בעמ' 13, בהקשר של הסמכת שר המשפטים לקביעת תקנות הגמול:

"(2) שכר דירקטורים, חברי ועדת ביקורת ונושאי משרה אחרים

מכיוון שחברה לתועלת הציבור היא גוף הממומן מכספי ציבור, ועל מנת למנוע שימוש לא ראוי בכספים אלה, וכן למנוע ניגוד עניינים של דירקטור או של חבר ועדת ביקורת בחברה, נקבע בסעיף 345(א) לחוק, בדומה להוראות חוק העמותות לעניין זה, כי דירקטור וחבר ועדת ביקורת אינם רשאים ליתן לחברה שירותים בשכר, למעט מתוקף תפקידם כאמור. כמו כן, הוטל איסור על מתן שירותים בשכר, כאמור, גם לגבי תאגיד שבשליטת דירקטור או חבר ועדת ביקורת. עם זאת, בשים לב לפעילות המגוונת של חברה לתועלת הציבור וכדי לאפשר גמישות מסויימת הנובעת מהאופי המיוחד של סוגי חברות לתועלת הציבור, הוסמך שר המשפטים לקבוע בתקנות סוגי חברות, שבהן ניתן יהיה למנות עובד או מי שנותן לחברה שירותים בשכר כדירקטור, למעט יושב ראש הדירקטוריון, כל עוד מספר הדירקטורים הללו אינו עולה על רבע מכלל חברי הדירקטוריון. עוד נקבע בסעיף 11 לתיקון, כי תחילתו של האיסור הקבוע בהוראה זו הוא בתום ארבע שנים מיום תחילתו של התיקון, וזאת רק לגבי חברה שבתקנונה היו קבועות, ערב תחילת התיקון, הוראות לעניין כהונת דירקטור שהוא עובד או נתן שירותים בשכר וכן הוראות מעבר לגבי התקשרויות שהיו קיימות ערב תחילת התיקון.

בנוסף, נקבע בסעיף 345(ב) לחוק, כי שר המשפטים יקבע הוראות המגבילות את השכר, הגמול ותנאי העסקה של דירקטורים וחברי ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור. משרד המשפטים נדרש להביא תקנות ראשונות לעניין זה לאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת עד ליום 1.1.2008. עוד נקבע, כי שר המשפטים רשאי לקבוע הוראות המגבילות שכר, גמול ותנאי העסקה כאמור גם לגבי נושאי משרה אחרים. לאור חשיבות הסוגייה ועל מנת למנוע מצב בו ייווצרו התקשרויות לאחר תחילת התיקון ועד למועד בו ייקבעו תקנות כאמור, הוסמך שר המשפטים בסעיף 12 לתיקון, לקבוע בתקנות הוראות שיחולו על אף הוראות של התקשרויות שנערכו לאחר יום התחילה. עוד יצויין, כי בסעיף 11 לתיקון נקבעו הוראות מעבר לגבי התקשרויות כאמור שנערכו לפני יום התחילה.

מתן שכר לדירקטור, לחבר ועדת ביקורת או לנושא משרה אחר, לפי העניין, בניגוד להוראות האמורות, יחייב את אותו אדם להשיב לחברה את שקיבל, אלא אם יוכיח שלא ידע ולא היה עליו לדעת, על מגבלת השכר בעת ההתקשרות עימו. גם בעניין זה יש משמעות לסמכות של רשם ההקדשות להגיש תביעה נגזרת.

בנוסף להוראות המפורטות לעיל, בסעיף 345 לחוק, הוסמך שר המשפטים לקבוע, שיעור הוצאות מירבי שרשאית חברה לתועלת הציבור להוציא לניהולה, לרבות לשכר ולגמול, ביחס למחזור או לכספים שהוציאה לקידום מטרתיה והוא הוסמך לקבוע הוראות כאמור גם לסוגי חברות לתועלת הציבור.

הוראות דומות לעניין שכר נושאי משרה והאפשרות להגבלת הוצאות הניהול נקבעו גם בחוק העמותות, בסעיפים 34 ו-33ב, במסגרת תיקון עקיף.⁴

8. תקנות הגמול למעשה עיגנו את הפרשנות שניתנה לחוק העמותות ערב התקנתן ואשר קיבלה ביטוי בכללי ניהול תקין של עמותות, תוך מתן פתרונות להיבטים ספציפיים נוספים בפעילות חברי הוועד. בהמשך לאמור, תקנות הגמול מגדירות באופן מצומצם ודווקני את זכאותם של חברי הוועד לקבל גמול או החזר הוצאות במצבים מסוימים, ובכפוף למגבלות שונות.

9. לפי תקנה 2 לתקנות העיקריות, כמו גם תקנה 2 לתקנות המיוחדות, הגמול והחזר ההוצאות לפי תקנות הגמול הם הגמול והחזר ההוצאות המירביים שניתן לשלם לחבר ועד או ליו"ר ועד, והוא **אינו זכאי לתמורה נוספת כלשהי** מהעמותה או מהחברה מעבר לגמול והחזר ההוצאות לפי תקנות הגמול. יוער כי תשלום ביטוח או שיפוי לחבר הוועד, בהתאם להוראות סימן ג' לפרק השלישי לחלק השישי של חוק החברות, בכפוף להוראות סעיף 345 לחוק החברות, אינו נחשב כתמורה לעניין זה. עוד יוער כי סעיף 345(ב) לחוק החברות, מחריג במפורש תשלום גמול לדירקטור לפי הוראות תקנות הגמול מהאישורים הנדרשים בסעיף זה.

10. ככלל, התפיסה הבאה לידי ביטוי בתקנות העיקריות והנובעת מהוראות הדין⁴ הינה כי תפקידו של חבר הוועד או יו"ר הוועד להפעיל את סמכויות הוועד **כאורגן** של העמותה או

⁴ ראו בין היתר נוסח סעיף 25 לחוק העמותות, סעיפים 46 ו-92 לחוק החברות, המתייחסים לוועד ולדירקטוריון כאורגן ולא לחברי ועד או דירקטורים בודדים.

החברה במסגרת ישיבות הוועד או ישיבות של ועדה קבועה של הוועד, ולכן, הוא אינו זכאי לשכר בגין כהונתו כחבר ועד, אלא לגמול בגין ישיבות הוועד או ועדות קבועות של הוועד, בלבד, המוגבל בסכום מקסימלי, כקבוע בתוספת השניה לתקנות העיקריות⁵. זאת, למעט החריג של תשלום גמול שנתי ליו"ר הוועד. אמנם, חבר הוועד יכול בפועל למלא בהתנדבות תפקידים נוספים בעמותה או בחברה, ובנסיבות המתאימות, לקבל בהקשר זה החזר הוצאות שהוציא בפועל, אך לא שכר או גמול (ראו להלן). פרשנות תקנות הגמול מתבססת על תפיסה בסיסית זו שביסודן.

וראו גם הדברים שנאמרו על ידי הח"מ לעניין זה כפי שצוטטו בפרוטוקול הדיון מיום 27.1.09 בועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת במסגרת אישור תקנות הגמול:

"בהקשר של אגודות הסטודנטים – קודם כול אני רוצה להבהיר את העמדה המשפטית. סעיף 34א אכן מסמיך לקבוע הוראות לעניין שכר או גמול ותנאי כהונה וגם מגבלות על שכר, גמול או תנאי כהונה. סעיף 26 לחוק העמותות מאפשר לאספה הכללית לקבוע שכר לחברי ועד בכפוף להוראות סעיף 34א. השאלה היא שכר עבור מה. בהקשר הזה יש לנו את סעיף 33(א)(2) לחוק העמותות, שקובע שאסור לחבר ועד לקבל שכר עבור שירותים, למעט בתפקידו כחבר ועד.

קודם כול לשיטתנו – ולכן הפנינו לסעיף 65, אם בכלל, כסמכות אפשרית – הפעולות שאתם מבקשים לקבל עליהן שכר הן לא פעולות של חברי ועד. חבר ועד תפקידו מתמזה בוועד כאורגן ולא בסמכויות בודדות של ניהול, שלכל אחד יש את האחריות שלו, מדור כזה, מדור אחר, פעילויות מסוימות שמיוחדות לכל אחד מבעלי התפקידים. הסמכות של הוועד – וכתבנו על כך בהרחבה – היא לא ניהול שוטף. הוא לא המנכ"ל ולא ההנהלה ולא על כך מקבל שכר. הוא יכול לבצע גם תפקידים של הנהלה, אבל זה לא תפקיד שעליו הוא רשאי לקבל שכר לפי סעיף 33(א)(2)." [ההדגשות אינן במקור, הח"מ]

11. יוער כי בגופים מלכ"רים רבים חברי הוועד הם מתנדבים, אשר עושים במסגרת הגוף פעילות התנדבותית. בפרקטיקה, כפי שנמסר לי, במרבית העמותות לא משולם כלל גמול לחברי הוועד המנהל, וזאת הן במצב שקדם להתקנת תקנות הגמול והן לאחר התקנת תקנות הגמול.

12. נציגי המגזר השלישי בדיונים על תקנות הגמול, בועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ומחוצה לה, הסתייגו מהאפשרות של מתן גמול כלשהו לחברי הוועד.

וראו לעניין זה דבריו של עו"ד אופיר כץ כפי שצוטטו בפרוטוקול הדיון של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בתקנות העיקריות, מיום 27.1.09:

"אופיר כץ:

כפי שאמר כבר היושב-ראש, "מנהיגות אזרחית" – ארגוני הגג היו רוצים מאוד שלא ישלמו שכר בכלל, להבדיל מהוצאות. אבל מאחר ואנו ערים לכך שהחוק קבע שהשר צריך לקבוע תקנות, אנו מבקשים לצמצם ככל האפשר את העניין הזה. אמרתי בישיבות קודמות, ואני אומר גם עכשיו מניסיוני האישי, ואני מכיר מאות עמותות, אני

⁵ תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדייקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד - 1994 שהיוו את הבסיס לקביעת ההוראות לעניין זה בכללי ניהול תקין של עמותות, קודם להתקנת תקנות הגמול, כאמור.

מכיר רק עמותה אחת שמשלמת שכר. אנחנו חוששים מאוד, יראים מן העובדה שאחרי שהתקנות האלה יפורסמו יהיה שיטפון אדיר. זה לא לטובת המגזר, בוודאי לא בימים טרופים אלה כשהמגזר הזה נתקל בבעיות כלכליות כמו כולם.

אבל מכאן אני מגיע לכמה הערות קצרות ולנוסח עצמו.

בתקנה 3(א) נאמר "החברה" – העמותה – "רשאית היא לשלם ליושב-ראש דירקטוריון, לדירקטור או לחבר ועדת ביקורת, את הגמול המפורט בתוספת השנייה". אני מבקש לכתוב: "את הגמול שלא עולה על המפורט" כדי שיוכלו לשלם פחות מזה, וזאת השאיפה."

13. תקנות הגמול מאפשרות כמובן שלא לשלם גמול בכלל לחברי הוועד. ואולם, התקנות מאפשרות תשלום גמול לחבר הוועד, בסכום שאינו עולה על התקרה הקבועה בתקנות הגמול, במצבים בהם העמותה או החברה סבורה כי יש מקום לפצות את חברי הוועד על הזמן שהשקיעו באופן ישיר במילוי תפקידם כחברי ועד (דהיינו, השתתפות בישיבות).

14. הפרת הוראות תקנות הגמול יכולה לגרור אחריה סנקציות שונות כנגד חבר הוועד שקיבל את הכספים, יתר חברי הוועד או נושאי המשרה האחרים וכן העמותה או החברה. כך, למשל, בסעיף 345(ג) שצוטט לעיל, צויין במפורש כי דירקטור יהיה מחוייב בהשבת הכספים שקיבל בניגוד להוראות תקנות הגמול. ביחס לעמותה, עוד בטרם התקנת תקנות הגמול, נקבעה בפשי"ר 1659/03 (ת"א) רשם העמותות נ' קרן גד עמותה ע"ש הרברט גד קורנפלד ז"ל ואח', חובת השבה של תשלומים שקיבלו חברי הוועד בניגוד לכללי ניהול תקין של רשם העמותות.

כמו כן, עשויה להיות בהפרת תקנות הגמול משום חלוקת רווחים אסורה, ככל שחבר הוועד הוא גם מייסד העמותה או החברה, חבר בה או בעל מניות בה, לפי העניין, וכן, בין אם בוצעה חלוקת רווחים אסורה ובין אם לאו - הפרה של החובות החלות על נושא משרה לפי דין⁶. בנוסף, בחברה לתועלת הציבור נקבע במפורש בסעיף 345(א)2 כי ניתן יהיה להטיל על נושא משרה בחברה, לבקשת תורם לחברה, בעל מניות בחברה או רשם ההקדשות, להשיב נכסים שהועברו שלא כדין (אף אם לא הועברו אליו באופן אישי) לרבות בעסקה בניגוד לסעיף 345 לחוק החברות, ובענייננו – תשלום לדירקטור שלא בהתאם להוראות תקנות הגמול.

מבלי לגרוע מהאמור, מתן שכר או גמול לחבר ועד שלא בהתאם להוראות תקנות הגמול מהווה פעולה בניגוד לחוק, ולכן, מהווה עילת פירוק כנגד העמותה או החברה⁷.

15. תקנות הגמול אינן חלות על עמותה שחל עליה חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות) או על חברה לתועלת הציבור שהיא חברה

⁶ ככל שבוצעה חלוקת רווחים אסורה קיימת חזקה מפורשת בדין כי הופרו חובותיו של חבר הוועד: סעיף 34 ד' לחוק העמותות וסעיף 311 יחד עם סעיף 345 לחוק החברות. אך גם אם לא בוצעה חלוקת רווחים הפרת תקנות הגמול עשויה לחוות. הפרה של החובות החלות על חבר הוועד.

⁷ סעיף 345(ב)1 לחוק החברות; סעיף 149(1) לחוק העמותות

ממשלתית או חברת בת ממשלתית, ועליהן יחולו ההוראות לפי חוק החברות הממשלתיות⁸. כמו כן, תקנות הגמול אינן חלות אם תשלום הגמול או החזר הוצאות אושר מכוח סמכות על פי דין, כאשר הכוונה היא למשל לסמכות הממונה על השכר⁹.

16. לבסוף יצוין כי בכל הנוגע לחברות לתועלת הציבור, נקבעה הוראת מעבר בסעיף 11(ו)(2) לתיקון מס' 6, הקובעת כי:

"(2) התקשרה חברה לתועלת הציבור, ערב יום התחילה, עם דירקטור בניגוד להוראות סעיף 345(א) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 5 לחוק זה, או עם נושא משרה, לרבות חבר ועדת ביקורת, בניגוד להוראות שקבע שר המשפטים לענין שכר או תנאי כהונה לפי סעיף 345(ב) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 5 לחוק זה, יעמדו התקשרויות אלה בתוקפן ערב יום התחילה עד לסיום ההתקשרות עם מי מאלה או עד לסיום כהונתו כדירקטור, לפי המוקדם; לענין זה, יראו תקופת מינוי או התקשרות כאמור בפסקה זו המתחדשת על פי שיקול דעת החברה כמסתיימת במועד שבו נדרשת החלטת החברה על חידוש כאמור."

במילים אחרות, ביחס לכהונה של דירקטור בחברה לתועלת הציבור, נקבעה הוראת מעבר לגבי התקשרות שהייתה קיימת ערב יום התחילה של תיקון מס' 6, קרי, לפני יום 21.6.07, עד לסיום ההתקשרות או עד לסיום כהונת אותו אדם כדירקטור.

להשלמת התמונה יוער כי ביחס להוראות סעיף 345(א) לחוק החברות, נקבעה הוראת מעבר נוספת בסעיף 11(ו)(1) לתיקון מס' 6, לפיה אם היו קיימות בתקנונה של חברה לתועלת הציבור, ערב יום התחילה של תיקון מס' 6, קרי לפני יום 21.6.07, הוראות לעניין כהונה של עובד או נותן שירותים בשכר כדירקטור, הוראת סעיף 345(א) תחול על החברה רק בתום 4 שנים מיום התחילה.

17. תקנות הגמול מפרידות בין מספר מצבים שלגביהם ניתן לשלם גמול או החזר הוצאות לפי העניין לחבר ועד או ליו"ר ועד. להלן, נפנה לדון בהוראות הפרטניות של תקנות הגמול, ונדון בכל אחד ממצבים אלה בנפרד.

⁸ תקנה 8 לתקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשי"ט -- 2009; תקנה 5 לתקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד בעמותה שמחזורה מעל 500 מיליון שקלים חדשים), תשי"ע-2010; תקנה 4 לתקנות החברות (תחולה על חברה לתועלת הציבור שהיא חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית), תשס"ח-2008 הקובעת כי סעיף 345 לא יחול על חברה ממשלתית לתועלת הציבור וחברות בת ממשלתית לתועלת הציבור. ההוראות שיחולו על גופים אלה הינן הוראות תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד - 1994.

⁹ תקנה 8 לתקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשי"ט -- 2009; תקנה 9 לתקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור), תשי"ט -- 2009; תקנה 5 לתקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד בעמותה שמחזורה מעל 500 מיליון שקלים חדשים), תשי"ע-2010; תקנה 5 לתקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון בחברה לתועלת הציבור שמחזורה מעל 500 מיליון שקלים חדשים), תשי"ע-2010.

ב. סקירת הוראות תקנות הגמול ופרשנותן**(1) הוראות תקנות הגמול ביחס לתשלום גמול לחבר ועד או ליו"ר הוועד****(א) תשלום גמול בגין השתתפות בישיבות**

18. תקנה 3 לתקנות העיקריות מסדירה את תשלום הגמול לחבר הוועד או יו"ר הוועד בגין השתתפות בישיבות הוועד או ועדות קבועות של הוועד.

19. נקבע כי בגין ישיבה שהתקיימה בפועל¹⁰, זכאי חבר ועד, או יו"ר הוועד, לקבל גמול בסכום שאינו עולה על הסכומים שנקבעו בתוספת השניה לתקנות העיקריות, בהתאם לדרגת העמותה או החברה, בכפוף לכל דין, ובתנאי שניתן לתשלום הגמול אישור מראש של האסיפה הכללית. מספר ישיבות הוועד המקסימלי בגין ניתן לשלם גמול הינו 12 ישיבות, כקבוע בתוספת השלישית לתקנות העיקריות.

20. בנוסף לגמול זה, ניתן לשלם לחבר ועד גמול בגין השתתפות בעוד 8 ישיבות של ועדות קבועות של הוועד. ועדה קבועה של הוועד לעניין זה הינה ועדה שמונתה על ידי הוועד לטיפול לאורך זמן בנושא שבסמכות הוועד, כאשר אופי העמותה או החברה מצדיק מינוי ועדה לטיפול באותו נושא.

21. במקרים **חריגים**, כאשר מתקיימת פעילות מיוחדת של העמותה או החברה לקידום מטרותיה, למשל, פרויקט מיוחד וכיוצ"ב, אם בפועל עלה מספר ישיבות הוועד או ועדה קבועה של הוועד על מספר הישיבות המקסימלי, ניתן לשלם לחברי הוועד גמול גם בשל ישיבות נוספות, כל עוד מספרן אינו עולה על 18 ישיבות ועד ו-12 ישיבות של ועדה קבועה, וניתן לכך אישור האסיפה הכללית. ברי, כי נדרש קיום של נסיבות מיוחדות לעניין זה, ולא ניתן יהיה להפוך חריג זה לכלל שלפיו משתלם הגמול מדי שנה בעמותה או בחברה¹¹.

עוד יצויין כי מנוסח התקנה עולה כי אישור האסיפה הכללית לעניין זה הינו אישור פרטני, נקודתי, ובדיעבד, קרי, לאחר שהתקיימו הישיבות האמורות בפועל, ואולם, ככל שניתן לצפות מראש את מספר הישיבות הנדרש על ידי הוועד, רשאית האסיפה הכללית גם להדרש לאישור כאמור, מראש, בטרם התקיימו הישיבות, כולן או חלקן.

יודגש כי גם אם קיימת הצדקה לאשר הגדלה של מספר הישיבות, האסיפה הכללית אינה חייבת לאשר את המספר המקסימלי של הישיבות, להיפך, עליה לאשר את כמות הישיבות הנדרש בפועל, בהתאם לצרכי העמותה או החברה.

¹⁰ לגבי חברות בלבד, נקבע בתקנה 3(ג) לתקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור), תשס"ט – 2009, כי ניתן לשלם גמול בשיעור של 50% מהגמול הקבוע בתוספת השניה לתקנות האמורות, אם התקיימה ישיבה באמצעי תקשורת כאמור בסעיף 101 לחוק החברות, התשנ"ט – 1999, וישיבה זו תבוא במניין מספר הישיבות המירבי לשנה. אך לא ישולם גמול בגין קבלת החלטה ללא התכנסות בפועל, כאמור בסעיף 103 לחוק החברות.

¹¹ ראו דיון שחתקיים בתקנה זו בפרוטוקול הדיון של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 27.1.09.

(ב) תשלום גמול שנתי ליו"ר הוועד

22. כאמור, התפיסה הכללית היא כי תפקיד הוועד מתמצה בהפעלת סמכויות הוועד במסגרת ישיבות הוועד. ואולם, תקנות הגמול מאפשרות לעמותה או לחברה התייחסות שונה לגבי יו"ר הוועד תוך תשלום גמול שנתי ליו"ר הוועד, בשני מקרים בלבד, המהווים **הסדר שלילי**. בכל המקרים האחרים, יו"ר הוועד אינו זכאי לגמול שנתי אלא לגמול ישיבה בלבד, כיתר חברי הוועד. עם זאת, המדובר בגמול מעט גבוה יותר, כמפורט בתוספת השניה לתקנות העיקריות, נוכח תפקידו ואחריותו כיו"ר הוועד.

23. המקרה הראשון, לפי תקנה 4 לתקנות העיקריות, מקום שאין מנהל כללי בעמותה או בחברה - תשלום גמול שנתי ליו"ר הוועד לפי התוספת הרביעית לתקנות העיקריות. במקרה זה, ההנחה היא שיו"ר הוועד לוקח על עצמו גם תפקידים של ניהול שוטף של העמותה, ולכן יש הצדקה לתשלום של גמול שנתי ולא גמול ישיבה בלבד. עם זאת, במקרה זה המדובר בגמול שנתי מוגבל, שגם לגבי עמותה או חברה בדרגה 5, אינו יכול לעלות על 90,615 ₪ בשנה. מובן כי במסגרת אישור הגמול השנתי, על האסיפה הכללית להשתכנע כי אכן יש הצדקה לתשלום הגמול השנתי נוכח התפקידים שמבצע יו"ר הוועד, ויש לאסיפה הכללית כמובן שיקול דעת שלא לאשר גמול שנתי, או לאשר גמול שנתי פחות מהגמול השנתי המקסימלי.

24. במקרה בו מכהן מנכ"ל בעמותה או בחברה, התפיסה היא כי תפקידו של יו"ר הוועד אינו כולל ניהול שוטף יומיומי של העמותה או החברה וכי הניהול השוטף צריך להתבצע על ידי מנכ"ל העמותה או החברה ועובדיה ולכן, תפקידו של יו"ר הוועד הוא לפעול במסגרת הוועד כאורגן.

25. עם זאת, קיים חריג לכלל האמור במקרה של עמותה או חברה שיש לה מחזור פעילות מאד משמעותי של מעל 500 מיליון ₪ בשנה. התפיסה היא **שרק במקרה חריג זה**, ואף כאשר מכהן מנהל כללי בעמותה, יש הצדקה להכיר בתפקידים נוספים שבהכרח מוטלים על יו"ר הוועד מעבר לכהונתו בוועד, ולשלם גמול שנתי בגין כהונה כיו"ר הוועד.

26. כך, המקרה השני שבו ניתן לשלם גמול שנתי ליו"ר הוועד, לפי התקנות המיוחדות, הוא אם עלה מחזור השנתי של העמותה או החברה, על 500 מיליון ₪ בממוצע של שלוש שנות הכספים האחרונות, או אם טרם חלפו שלוש שנים כספים מהקמת העמותה או החברה – בממוצע של שנות הכספים מאז הקמתה¹². במקרה כזה, רשאית העמותה או החברה לשלם ליו"ר הוועד גמול שנתי בשיעור שאינו עולה על 300,000 ₪ בשנה, בהתקיים מספר תנאים מצטברים, המפורטים בתקנה 3(א) לתקנות המיוחדות: **ראשית**, כי יו"ר הוועד מקדיש לתפקידו 25 שעות שבועיות לפחות.

¹² בתקנה 1 לתקנות המיוחדות, הפניה להגדרת "מחזור" בסעיף 34 ב' לחוק העמותות או בסעיף 345 ח(ט) לחוק החברות, לפי העניין.

שנית, כי יו"ר הוועד אינו עוסק בעבודה נוספת, כהגדרתה בתקנות המיוחדות. קרי, אם יו"ר הוועד אינו עוסק בכל עיסוק אחר למעט כהונה כדירקטור או בתפקיד מקביל לתפקיד של דירקטור, בתאגיד אחר, שאינו העמותה או החברה ולמעט הוראה במוסד להשכלה גבוהה, שאינו העמותה או החברה¹³.

שלישית, שהגמול השנתי אינו עולה על שכרו של המנהל הכללי של העמותה או החברה. **רביעית**, כי האסיפה הכללית אישרה את תשלום הגמול השנתי, לאחר שהשתכנעה כי התקיימו התנאים האמורים. קרי, על האסיפה הכללית לקבל נתונים בדבר התקיימותם של תנאים אלה בטרם מתן האישור לתשלום הגמול השנתי, ולהחליט על סכום הגמול השנתי, שלא יכול לעלות על הסכום המקסימלי של 300,000 ש"ח בשנה.

27. ההצדקה להוראות אלה בתקנות המיוחדות ולמעשה להתקנתן של התקנות המיוחדות, הינה שבחברה או בעמותה בעלות היקף מחזור כל כך גבוה, נוכח היקף הפעילות ומורכבותה, ובגופים אלה בלבד, ניתן להכיר בחשיבות המיוחדת שבקיומו של יו"ר מקצועי ופעיל, הנדרש להקדיש חלק משמעותי מזמנו לטיפול בענייני העמותה או החברה, ולקבל גמול מתאים בגין פעילותו זו. זאת, כאשר אותו אדם אינו רשאי לעבוד כשכיר במקום אחר, למעט אם מדובר בהוראה המוסד להשכלה גבוהה, שמקובל להתירה כעבודה נוספת לרבות בשירות המדינה.

וראו הדברים שנאמרו בהקשר זה על ידי הח"מ כפי שצוטטו בפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 15.2.2010:

" נכון. יש פה קפיצה מאוד משמעותית, אבל יש פה קפיצה מאוד משמעותית גם מבחינת ההיקפים. מדובר על גופים בסדרי גודל מאוד-מאוד גדולים, גם בגלל התפיסה שלנו שבדרך כלל בעמותות ובחל"צ זה אמור להיות משהו שהוא גמול ישיבה. שוכנענו שיש הצדקה לקפיצה המאוד משמעותית רק כשיש סדרי גודל מאוד-מאוד משמעותיים של פעילות, שהופכים את הפעילות למשהו כל כך מורכב, שמצדיקים את אותה קפיצה מהותית ויכולים להצדיק כהונה של יושב-ראש פעיל, פחות או יותר במשרה מלאה."

28. יודגש כי גם במקרה זה, הנחת המוצא היא כי המנהל הכללי של העמותה או החברה הוא שעוסק בניהול השוטף היומיומי של העמותה או החברה, ועל כן נדרש קיום התנאי כי הגמול השנתי של יו"ר הוועד לא יעלה על שכרו של המנהל הכללי בעמותה או בחברה.

29. יצויין כי לפי בדיקה מדגמית שנערכה ברשות התאגידיים המדובר בכ- 10-15 גופים לכל היותר, ולכן ברור כי המדובר במקרים בודדים ומיוחדים, אך היה צורך ליתן מענה גם לגופים אלה, ככל שיבחרו בכך.

30. אם שולם גמול שנתי לפי תקנה 4 לתקנות העיקריות או לפי התקנות המיוחדות, הוא בא במקום כל גמול אחר לפי תקנות הגמול.

¹³ הוראה במוסד להשכלה גבוהה שהוא העמותה או החברה, מונע מאותו אדם לכהן כחבר ועד מאחר ויש בכך עקיפה של הוראות סעיפים 33(א)(2) לחוק העמותות ו- 345(א) לחוק החברות.

(2) הוראות תקנות הגמול ביחס לתשלום החזר הוצאות**(א) תשלום החזר הוצאות בגין כהונה כחבר ועד**

31. גמול ישיבה או גמול שנתי, המשולם לחבר ועד או ליו"ר ועד, כולל על פי תקנות הגמול גם כיסוי של כל ההוצאות בקשר להשתתפות בישיבות הועד¹⁴.

32. נוכח התפיסה כי ככלל, תפקידו של חבר הועד להפעיל את סמכויות הועד במסגרת ישיבות הועד, כמו גם ההוראות המפורשות בתקנה 2(ב) לתקנות העיקריות האוסרות על מתן תמורה נוספת כלשהי לחבר הועד מעבר למה שהותר על פי תקנות הגמול, הגמול המשולם לחבר הועד כולל גם כיסוי של כל ההוצאות בקשר **לכהונה כחבר ועד או כיו"ר הועד** וכן בגין ביצוע כל תפקיד אחר בעמותה או בחברה על ידי חבר הועד או יו"ר הועד. זאת, למעט החזר הוצאות המשתלם לפי תקנה 6 לתקנות העיקריות, שנדון בה בנפרד בהמשך ולמעט החזר ההוצאות **בגין השתתפות בישיבה**, כמפורט להלן, המוסדר בתקנה 5 לתקנות העיקריות.

33. יצוין כי, ככלל, החזר ההוצאות שעמותה או חברה רשאיות לשלם לפי תקנה 5(א) או (ב) לתקנות העיקריות, יכול להתווסף על הגמול השנתי המשולם ליו"ר הועד לפי התקנות העיקריות או התקנות המיוחדות ועל גמול הישיבה לחבר ועד.

34. עוד יצוין כי הכוונה בתקנה 5(א) או (ב) לתקנות העיקריות **להוצאות שהוצאו בפועל** על ידי חבר הועד או יו"ר הועד, אך ניתן לשלמן לחבר הועד מראש או בדיעבד, לפי העניין¹⁵.

35. ככל שהאסיפה הכללית נדרשת לקבוע טבלת סכומים בשים לב להחזר ההוצאות המקובל בשירות המדינה¹⁶, היא נדרשת לבחון את החזר ההוצאות בשירות המדינה כאמור, כאמת מידה לסבירות ההוצאות, אך היא רשאית להשתכנע כי בנסיבות העניין ניתן לקבוע טבלת סכומים שונה. באתר משרד האוצר www.mof.gov.il, בחלק העוסק ביחידת החשב הכללי, תחת הכותרת "התכ"מ החדש", ניתן למצוא פירוט של החזר ההוצאות המקובל בשירות המדינה בנושאים השונים. ראו את הוראות תכ"מ מס' 13, שכותרתן "ניהול תקציבי שכר, גמלאות וכוח אדם", תחת כותרת המשנה "החזר הוצאות" (מספר 13.4) להחזרי הוצאות בישראל ותחת כותרת המשנה "נסיעות בתפקיד לחוץ לארץ" (מספר 13.10) להחזרי הוצאות מחוץ לישראל. ראו ההפניה למספר ולשם ההוראות העיקריות הרלוונטיות לענייננו:

החזר הוצאות נסיעה בישראל:**הוראות תכ"מ
13.4 החזר הוצאות**

¹⁴ תקנה 5 לתקנות העיקריות, תקנה 3(ב) לתקנות המיוחדות

¹⁵ הגדרת "החזר הוצאות" בתקנה 1 לתקנות העיקריות

¹⁶ תקנה 5(א)(1) ו- (ב)

13.4.1 החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי

13.4.2 תשלום קצובת נסיעה

הודעות חשב"ל:

13.4 החזר הוצאות

ה.13.4.1. תעריפי החזר הוצאות נסיעה בתפקיד

ה.13.4.2.1. לוח תעריפי נסיעה בתחבורה ציבורית

החזר הוצאות נסיעה ושהייה מחוץ לישראל

הוראות תכ"מ

13.10 נסיעות בתפקיד לחוץ לארץ

13.10.1 טיסות בתפקיד לחוץ לארץ

13.10.2 שירותים נלווים לנסיעות לחוץ לארץ בתפקיד

13.10.3 נסיעות לחוץ לארץ – קצובות שהייה ולינה, החזרי הוצאות ומיסוג

הודעות חשב"ל

ה.13.10.3.2 תעריפי קצובות שהייה ולינה בחוץ לארץ

ה.13.10.3.3 תשלום הוצאות בגין נסיעות בתפקיד לחוץ

לארץ - לינה ושהייה

36. **תקנה 5(א)(1) לתקנות העיקריות** – עמותה או חברה רשאית לשלם החזר הוצאות בגין ישיבה לחבר ועד, אם הישיבה היא בארץ מגוריו של חבר הועד אך הוא מתגורר במרחק העולה על 40 ק"מ ממקום קיום הישיבה. וזאת, לפי טבלת סכומים שתקבע האסיפה הכללית אחת לשנה, ובשים לב להחזר הוצאות הנסיעה המקובל בשירות המדינה.

37. **תקנה 5(א)(2) לתקנות העיקריות** – עמותה או חברה רשאית לשלם החזר הוצאות בגין ישיבה לחבר ועד, אם חבר הועד הוא אדם עם מוגבלות שהציג אישור רופא כי הוא נדרש להוצאות נסיעה מיוחדות עקב מוגבלותו. לעניין זה, אין צורך בתשלום בהתאם לטבלת סכומים שקובעת האסיפה הכללית, וגם אין מגבלת מרחק מינימלי, אלא ניתן לשלם הוצאות סבירות בנסיבות העניין.

38. **תקנה 5(ב) לתקנות העיקריות** – עמותה או חברה, בדרגה 4 ומעלה, קרי, שמחזור פעילותה של העמותה או החברה ממוצע של שלוש שנות הכספים שחלפו¹⁷ עולה על 50 מיליון ש"ח¹⁸, רשאית לשלם לחבר ועד שאינו תושב ישראל החזר הוצאות נסיעה ושהייה בגין ישיבות בישראל. כמו כן, אם יותר משליש מחברי הועד אינם תושבי ישראל, ובאישור מראש של האסיפה הכללית, רשאית היא לשלם ליו"ר הועד ולחברי הועד, החזר הוצאות נסיעה ושהייה בגין ישיבת ועד אחת לשנה מחוץ לישראל או שתי ישיבות ועד

¹⁷ הגדרת "מחזור" בתקנה 1 לתקנות העיקריות המפנה לסעיף 34ב' לחוק העמותות או סעיף 345ח(ט) לחוק החברות. בהגדרות אלה נכללת גם התייחסות מיוחדת לעמותה או חברה שטרם חלפו שלוש שנות כספים מאז תחילת פעילותה, ואז עורכים ממוצע של שנות הכספים שחלפו מאז הקמתה.

¹⁸ התוספת הראשונה לתקנות העיקריות

כאמור אם יותר ממחצית מחברי הוועד אינם תושבי ישראל. והכל, לפי טבלת סכומים שתקבע האסיפה הכללית לעניין זה, אחת לשנה, בשים לב להחזר ההוצאות המקובל בשירות המדינה.

39. **תקנה 5(ג) לתקנות העיקריות** – תקנה זו מאפשרת לעמותה או לחברה גמישות בתשלום החזר הוצאות מקום שהיא אינה משלמת גמול ישיבה לחבר ועד או אם היא משלמת גמול ישיבה בסכום נמוך יותר מהקבוע בתקנות העיקריות. במקרה כזה, ניתן לשלם החזר הוצאות גם במקרים אחרים מאלה המפורטים לעיל, **בהתאם לנהלים ולכללים שקבעה האסיפה הכללית**, ובהתאם למספר הישיבות שבהן השתתף חבר הוועד **ובשים לב** להוצאות שהוציא בפועל. זהו חריג לדרישה של החזר הוצאות שהוצאו בפועל בלבד וניתן לשלם גם החזר של הוצאות סבירות. הנחת המוצא היא שהעמותה או החברה ממילא הייתה רשאית לשלם גמול ישיבה בהתאם לקבוע בתקנות העיקריות, ולכן, כל עוד סך התשלום לחבר הוועד לא יעלה על התשלום הכולל האפשרי לפי התקנות, קרי, גמול ישיבה מירבי יחד עם החזר ההוצאות לו היה משולם גמול ישיבה מירבי, תקנות הגמול אינן מגבילות את החזר ההוצאות ומותירות עניין זה להסדרה **מראש** על ידי האסיפה הכללית, בכללים ונהלים שתקבע.

40. כאמור, בתקנה נקבעה תקרה לפיה סך תשלום הגמול והחזר ההוצאות לפי תקנות הגמול, לא יעלה על גמול הישיבה והחזר ההוצאות בגין ישיבה שניתן היה לשלם לאותו אדם. המבחן מתייחס למקסימום שניתן היה לשלם **לאותו אדם**. לדוגמא, אם עמותה בדרגה 4 יכלה לשלם לחבר ועד 990 ₪, והישיבה הייתה במרחק העולה על 40 ק"מ מעיר מגוריו, אז סך כל התשלום שיכלה העמותה או החברה לשלם לו בגין השתתפות באותה ישיבה היה 990 ₪ בתוספת החזר הוצאות הנסיעה בפועל בהתאם לטבלת סכומים שקבעה האסיפה הכללית, נניח לשם הדוגמא – 50 ₪. כעת, לפי הוראות תקנה 5(ג), העמותה או החברה רשאיות לשלם לכל היותר 1040 ₪ לאותו חבר ועד בגין השתתפותו בישיבה, כאשר חלק או כל הסכום יכול להיות מוגדר כהחזר הוצאות, ככל שהמדובר כמובן בקביעה סבירה ובהתאם לכללים ולנהלים שקבעה לעניין זה האסיפה הכללית. לעומת זאת, אם הישיבה אינה במרחק של 40 ק"מ ממקום מגוריו של חבר הוועד ולא מתקיימת לגבי אותו חבר ועד חלופה אחרת לתשלום החזר הוצאות בגין ישיבה, אזי סך התשלום בגין הישיבה אינו יכול לעלות על 990 ₪, שגם הם יכולים להיות מחולקים בין החזר הוצאות לבין גמול ישיבה, לפי החלטת העמותה או החברה.

41. יודגש כי אין תחולה לתקנה 5(ג) לתקנות העיקריות מקום שמשולם גמול שנתי ליו"ר הוועד, לפי התקנות העיקריות או התקנות המיוחדות מאחר וסך כל התשלום לאותו אדם אינו יכול לעלות על גמול ישיבה לפי תקנה 3 לתקנות העיקריות והחזר הוצאות לפי תקנות 5(א) ו- (ב) לתקנות העיקריות¹⁹. תקנה 5(ג) לתקנות העיקריות גם אינה נזכרת

¹⁹ הסיפא של תקנה 5(ג) לתקנות העיקריות

בתקנה 3(ב) לתקנות המיוחדות המפרטות את החזר ההוצאות שניתן להוסיף על גמול שנתי לפי התקנות המיוחדות.

(פ) תשלום החזר הוצאות בגין פעילות מיוחדת

42. לפי תקנה 6 לתקנות העיקריות, ניתן לשלם החזר הוצאות לחבר ועד או ליו"ר ועד, גם בגין פעילות מיוחדת שביצע עבור העמותה או החברה. החזר הוצאות זה יכול להתווסף על גמול הישיבה או הגמול השנתי לפי תקנות הגמול, ועל החזר ההוצאות בגין ישיבה המוסדר בתקנה 5 לתקנות העיקריות.

43. כאמור, התפיסה ביסוד תקנות הגמול הינה כי תפקידו של חבר ועד בעמותה או בחברה מתמצה בהשתתפות בישיבות הוועד כאמור, וכי עובדי העמותה או החברה הם אלה שנדרשים לבצע פעילויות שוטפות עבור העמותה או החברה, לקידום מטרותיה. עם זאת, תקנה 6 לתקנות העיקריות נועדה לתת מענה למצבים שבהם חבר הוועד או יו"ר הוועד, **מתנדב ומקדיש מזמנו עבור העמותה או החברה, מעבר לנדרש מעצם תפקידו כחבר ועד.**

44. יצוין כי התקנה האמורה התווספה במסגרת הדיונים בועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת לאישור התקנות העיקריות, מאחר והוסבר כי המדובר במצב שכיח בעמותה או בחברה לתועלת הציבור. במקרה כזה, לא ניתן על פי הוראות הדין²⁰ לשלם לחבר הוועד **שכר או גמול** בגין פעילותו ההתנדבותית האמורה עבור העמותה או החברה, ובגין **הזמן** שהקדיש לפעילות בעמותה או בחברה, אך ניתן לשלם לו **החזר הוצאות שהוציא בפועל לביצוע הפעילות**, כמוסדר בתקנה 6 לתקנות העיקריות, ובכפוף, בין היתר, למנגנון האישורים המפורט בתקנה האמורה.

45. וראו הדברים שנאמרו על ידי הח"מ בהקשר זה כפי שצוטטו בפרוטוקול הדיון בועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 14.8.08:

"בהמשך לדיון הקודם עלו כמה הערות. הערה העיקרית שהיתה בדיון הקודם היא, שאנחנו לא נוהגים מענה, במסגרת התקנות שקבענו שהן הסדר שלילי, לאפשרות שדירקטור או חבר ועד, לפי העניין, לחרוג בעצם מהמסגרת הרגילה של דיני חברות, שבהם התפקיד העיקרי של דירקטור הוא להשתתף בישיבות דירקטוריון. זה מוסדר במפורש, לדוגמה, בכללים של חברות ממשלתיות, שהן היו הבסיס לקביעת התקנות האלה. זה מוסדר במפורש, בחוזרים של רשות החברות, הממשלתיות, שדירקטורים לא נושאים בתפקידים מעבר להשתתפות בישיבות דירקטוריון מכיוון שזה התפקיד של המנכ"ל והעובדים האחרים בגוף.

קיבלנו את ההערה שבמקרים של עמותות וחברות לטובת הציבור המצב קצת שונה. דירקטורים נושאים [כך במקור, צ"ל "נוסעים", הח"מ] **ותורמים מזמנם ומתנדבים** לכן הם צריכים לקבל את החזר ההוצאות לצורך ביצוע הפעילות הזאת. [ההדגשות אינן במקור, הח"מ]

²⁰ תקנה 2(ב) לתקנות העיקריות, סעיף 33(א)2 לחוק העמותות, סעיף 345(א) לחוק החברות

בהמשך לזה הצענו את תקנה 4 [תקנה 6 לתקנות בנוסחן זהיום, הח"מ], שזה תיקון עיקרי לתקנות לעומת הנוסח שהיה בפני הוועדה. קונספטואלית זה התיקון העיקרי שמאפשר, במנגנון שקבוע כאן – רצינו להיות מאוד זהירים לגבי המנגנון. מכיוון שזה לא התפקיד הרגיל של הדירקטור, אז רצינו שגם הדירקטוריון וגם ועדת הביקורת, שהיא גוף אחר מהדירקטוריון, שהדירקטור הספציפי שייך אליו, יגידו או יאשרו שזאת פעילות שהם רוצים שאותו דירקטור יבצע עבור החברה או העמותה כי זה לא תפקיד של דירקטור בשגרה. אז יהיה מנגנון לגבי החזר הוצאות שהוא יקבל. זה גם לגבי הוצאות נסיעה בישראל והוצאות ושהייה בחו"ל."

46. כך, על פי הוראות התקנה, עמותה או חברה רשאית לשלם לחבר הוועד או ליו"ר הוועד, החזר הוצאות נסיעה עבור פעילות בישראל לקידום מטרות העמותה או החברה, או החזר הוצאות נסיעה ושהייה בגין פעילות כאמור מחוץ לישראל. בעמותה או בחברה בדרגה 5 או בעמותה או בחברה שאינה משלמת גמול כלל לא לחברי הוועד ולא ליו"ר הוועד, ניתן לשלם במסגרת זו גם החזר הוצאות נוסף בגין אותה פעילות, למשל, החזר הוצאות שהייה גם בישראל, אש"ל וכיוצ"ב (להלן – החזר הוצאות בגין פעילות מיוחדת).

47. תשלום החזר ההוצאות בגין פעילות מיוחדת אינו מוגבל בסכום אך כפוף לקיומם של מספר תנאים מצטברים:

הראשון, שהפעילות היא לקידום מטרותיה של העמותה או החברה.
השני, שהוועד החליט מראש, באישור ועדת הביקורת או הגוף המבקר, על סוגי הפעילויות שיבצע אותו חבר ועד או יו"ר ועד עבור העמותה או החברה. במילים אחרות, העמותה או החברה, באמצעות הוועד וועדת הביקורת או הגוף המבקר, צריכים להחליט שהם מעוניינים שפעילות קונקרטית תבוצע על ידי אותו חבר ועד, ולהגדיר במפורש באיזה פעילות מדובר. במסגרת זו, עליהם להדרש גם לחלופות לביצוע אותה פעילות מיוחדת בידי עובדי העמותה או החברה, ולערך המוסף של ביצוע הפעילות המיוחדת בידי חבר הוועד לעומת אחרים.

תנאי זה אינו נדרש להתקיים לגבי יו"ר הוועד, ככל שמשולם לו גמול שנתי לפי תקנה 4 לתקנות העיקריות או לפי התקנות המיוחדות, מאחר וההנחה היא כי במקרה כזה, יו"ר הוועד בהכרח מבצע פעילויות נוספות עבור העמותה או החברה, מעבר לעצם כחונתו בוועד, ומן הטעם הזה משולם לו גמול שנתי. נוכח האמור, אין צורך כי הפעילויות המיוחדות יאושרו באופן פרטני ומראש על ידי הוועד. עם זאת, במסגרת אישור החזר ההוצאות הקונקרטי, כאמור להלן, נדרש הוועד לבחון גם את היקפי הפעילויות המיוחדות שבוצעו על ידי יו"ר הוועד, וטיבן, ובכלל זה, לבחון האם קיים צורך כי אלה, יבוצעו, כולן או חלקן, על ידי יו"ר הוועד ולא על ידי עובדי העמותה או החברה, למשל.

השלישי, שתשלום ההוצאות בפועל אושר בידי הוועד. במילים אחרות, **עצם התשלום** של החזר ההוצאות טעון אישור של הוועד. הכוונה כמוכן **להוצאות שהוצאו בפועל** על ידי חבר הוועד, אף שניתן לשלמן לחבר הוועד או ליו"ר הוועד, מראש או בדיעבד. קרי, אין חובה להחזיר את ההוצאות רק לאחר ששולמו בידי חבר הוועד אך יש חובה כי יהיה מדובר בתשלומים שהוצאו בפועל ולא בהערכה או קביעה נורמטיבית בלבד. במסגרת

אישור תשלום החזר ההוצאות הקונקרטי, נדרש הוועד כמובן לוודא כי מתקיימים כל התנאים לתשלום החזר ההוצאות על פי התקנה.

הרביעי, שההוצאות הן סבירות בנסיבות העניין, בשים לב להחזר ההוצאות המקובל בשירות המדינה²¹. יצוין כי אין הכרח שההוצאות שאושרו יהיו תואמים את החזר ההוצאות המקובל בשירות המדינה, אך מדובר באמת מידה של סבירות שנדרשת הצדקה נוכח נסיבות העניין, לסטייה ממנה. זאת ועוד, במסגרת בחינת סבירות ההוצאה, יש להבטיח כי היקף התשלום בפועל עולה בקנה אחד עם **החלופה הזולה ביותר** לתשלום ההוצאה הנדרשת, מבין החלופות הסבירות האפשריות בנסיבות העניין.

החמישי, ההוצאות המבוקשות הן ההוצאות הנדרשות לצורך ביצוע הפעילות המיוחדת **במישרין**. ניתן לכלול בהקשר זה החזר הוצאות בגין ביצוע הפעילות המיוחדת הקונקרטית עבור העמותה או החברה, והיא בלבד. לא ניתן לכלול החזר הוצאות עקיפות או כלליות שאינן נובעות מביצוע הפעילות המיוחדת במישרין.

השישי, שתשלום החזר ההוצאות הוא לפי כללים ונהלים שתקבע **האסיפה הכללית** אחת לשנה, לעניין זה. ככלל, כללים ונהלים אלה לא אמורים להיקבע אד הוק לפעילות מסוימת או ביחס לפעילויות של חבר ועד מסוים או של יו"ר הוועד באופן ספציפי, אלא **באופן כללי**, אחת לשנה. עם זאת, האסיפה הכללית יכולה לקבוע החזרי הוצאות שונים עבור סוגים שונים של פעילויות מיוחדות שחבר הוועד נדרש לבצע עבור העמותה או החברה וכן בגין היקפי הפעילות האמורים או היקפי הפעולות להן נדרש חבר הוועד לביצוע הפעילות. כך, ייתכן שהאסיפה הכללית תקבע כי לגבי פעילויות המצריכות נסיעות תכופות בתפקיד, רשאית העמותה או החברה לשלם השתתפות חודשית בגין נסיעה ברכב, בשים לב לנסיעות שבוצעו בפועל, ובשים לב להחזר ההוצאות המקובל בשירות המדינה בהקשר זה, כאשר בנסיעה חד פעמית, ניתן יהיה לקבל החזר הוצאות נסיעה במונית בלבד או בתחבורה ציבורית אחרת. עם זאת, כך או כך, יש צורך כמובן כי יתקיימו כל התנאים דלעיל, לרבות היותה של ההוצאה סבירה בנסיבות העניין, והיותה הוצאה שהוצאה במישרין לביצוע הפעילות האמורה (לגבי העמדת רכב או טלפון נייד לטובת יו"ר הוועד או חבר הוועד – ראו פירוט נוסף להלן).

השביעי, שחבר הוועד או יו"ר הוועד דיווח בהקדם האפשרי לוועדת הביקורת או לגוף המבקר ולוועד על תוצאות הפעילות המיוחדת עבור העמותה או החברה. במסגרת זו, ומטבע הדברים, נדרשים הוועד וועדת הביקורת או הגוף המבקר להדרש גם להיקף ההוצאות ששולמו ולהעריך את היעילות של ביצוע הפעילות המיוחדת בידי חבר הוועד או יו"ר הוועד עבור העמותה או החברה לרבות כדי להחליט האם בהמשך יהיה מקום לאשר שוב ביצוע פעילויות מיוחדות על ידי חברי הוועד, ובאיזה היקפים.

השמיני, שהוועד דיווח לאסיפה השנתית על ההוצאות ששולמו ועל תוצאות הפעילות המיוחדת. האסיפה הכללית תוכל להחליט באותו מועד על שינוי ועדכון הכללים ונהלים לתשלום החזר ההוצאות לפעילות מיוחדת, בשים לב לדיווחים שהוגשו לה, וכן, במסגרת זו, להתוות לוועד דרכי פעולה ומדיניות לגבי אישור עתידי של פעילויות מיוחדות והחזר הוצאות בגינן.

²¹ להפניות לכללים הנהוגים בשירות המדינה בהקשר של החזר הוצאות, ראו סעיף 35 לחונת הדעת.

48. למותר להדגיש כי לא ניתן להשתמש בתקנה זו כדי לעקוף את הוראות תקנות הגמול כך שבכסות של החזר הוצאות, יינתן למעשה גמול נוסף לחבר ועד או יו"ר הוועד. זאת ועוד, לא יהיה סביר לקבוע במסגרת תקנה זו, תוספת חודשית קבועה לחבר ועד או יו"ר ועד, בוודאי ללא הגבלת זמן.

49. לסיום, אבקש להתייחס לשתי שאלות שכיחות ביחס ליישומה של תקנה זו: האפשרות להעמדת רכב על ידי העמותה או החברה לחבר ועד או ליו"ר הוועד וכן האפשרות להעמדת טלפון נייד לחבר הוועד או ליו"ר הוועד. להלן, אדון בשאלות אלה כסדרן.

העמדת רכב על ידי העמותה או החברה לחבר הוועד

50. תקנות הגמול אינן אוסרות על העמדת רכב לחבר הוועד או ליו"ר הוועד, והן מאפשרות החזר הוצאות נסיעה לחבר הוועד. עם זאת, נראה כי נדירים מאד המקרים, אם בכלל, שבהם ההצדקה לעלויות של העמדת רכב על ידי העמותה או החברה לחבר הוועד תעלה בקנה אחד עם כל התנאים המצטברים הקבועים בתקנות הגמול ואשר פורטו לעיל, לצורך תשלום החזר הוצאה.

51. כך, יודגש כי החזר הוצאות יכול להיות רק בגין הוצאות שהוצאו במישרין, לצורך ביצוע פעילויות מוגדרות עבור העמותה או החברה, הרכב אינו יכול לשמש לנסיעות פרטיות של חבר הוועד, ויכול לשמש את חבר הוועד רק לצורך נסיעה בתפקיד עבור העמותה או החברה וככל שהוא מבצע באותו מועד פעילות מיוחדת עבור העמותה או החברה. עם סיום הנסיעה בתפקיד – על חבר הוועד להחזיר את הרכב לעמותה או לחברה.

52. למיטב הבנתי, דיני המס מניחים קיומה של הטבה אישית כתוצאה מהעמדת הרכב לחבר הוועד. למותר לציין כי הנחה בסיסית זו גורמת לייקור משמעותי של העלויות הכרוכות בהעמדת הרכב, נוכח הוראות דיני המס ביחס לזקיפת שווי רכב וכו', שקצרה היריעה מלפרטן²². לכן, ספק רב אם ניתן יהיה להצדיק את העלויות של העמדת רכב לחבר הוועד על חשבון העמותה או החברה כהוצאה סבירה וכחלופה הזולה מבין החלופות של תשלום החזר הוצאות נסיעה לחבר הוועד. זאת, כאשר העמותה או החברה חייבת לבחון את קיומן של חלופות אחרות, שרוב הסיכויים כי יהיו זולות יותר – החזר הוצאות במונית או בתחבורה ציבורית אחרת, שכירת רכב נקודתית, וככל שהמדובר בנסיעות תכופות – השתתפות מסוימת בהוצאות רכב בבעלותו של חבר הוועד, בהתאם לנסיעות שביצע בפועל לצורך ביצוע הפעילות המיוחדת.

²² ראו למשל ההוראות לפי סעיפים 30 ו-31 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] והוראות תקנות מס הכנסה (שווי השימוש ברכב), תשמ"ז-1987.

53. לכאורה, בעמותה או חברה שעובדיה או חברי הוועד שלה נדרשים לנסיעות תכופות, ניתן היה להתגבר על קושי זה אם הרכב היה רכב של העמותה או החברה, לשימוש לפי צרכיה, תוך העמדתו לשימוש של מי מעובדי העמותה או החברה, או חברי הוועד שיידרשו לו בנקודת זמן מסוימת לביצוע נסיעה בתפקיד. ואולם, למיטב הבנתי, בשים לב להוראות דיני המס בהקשר זה²³, גם חלופה זו עשויה להיות יקרה מאד בהשוואה לחלופות אחרות לתשלום החזר הוצאות נסיעה לחבר הוועד.

54. נוכח האמור לעיל, נראה כי העמדת רכב לחבר ועד תתאפשר רק במקרים חריגים ונדירים, אם בכלל. ואולם, יוער כי, ככל שניתן להעמיד רכב לחבר הוועד, האופן בו ישולמו הוצאות הרכב או זקיפת שווי הרכב, בין בתלוש משכורת או באופן אחר, אינו כשלעצמו מהווה מניעה. ובלבד, שאין בכך כדי לגרוע מיתר ההוראות הנוגעות לתשלום גמול והחזר הוצאות ליו"ר הוועד וחבר הוועד לפי חוק העמותות וחוק החברות ובכלל זה, להוביל לתשלום שלא ניתן לשלמו לפי הוראות הדין, לרבות תנאים סוציאליים וכיוצ"ב.

העמדת טלפון נייד לחבר ועד או ליו"ר הוועד

55. ותשלום החזר הוצאות טלפון אינו נכלל בגדר הוצאות נסיעה או הוצאות שהייה. לכן, אם בכלל, עמותה או חברה רשאיות להדרש להחזר הוצאות טלפון רק אם הן בדרגה 5, או אם אינן משלמות גמול לחברי הוועד וליו"ר הוועד.

56. במקרה כזה, חלים אותם העקרונות שפורטו לעיל לגבי העמדת רכב. קרי, העמדת הטלפון הנייד חייבת כמובן לעמוד בכל התנאים המצטברים דלעיל, ובכלל זה, כדי לעמוד במבחן סבירות ההוצאה, חייבת לקיים את התנאי של החלופה הסבירה הזולה ביותר בנסיבות העניין כמו גם את המבחן של שיחות לצרכי העמותה או החברה בלבד, ללא שימוש אישי. לפיכך, גם במקרה זה, נראה שבמקרים נדירים, אם בכלל, ניתן יהיה להצדיק העמדת טלפון נייד על ידי העמותה או החברה לחבר הוועד תוך התקיימותם של התנאים המצטברים האמורים בתקנה, למול חלופות אחרות של תשלום החזר הוצאות בגין שימוש בטלפון אישי וכיוצ"ב.

בברכה,
גלי גוריס, עו"ד
היועצת המשפטית
רשות התאגידים

העותק: מר אלון בכר, ראש רשות התאגידים
מר שלומי בילבסקי, מנהל מחלקת ניהול תקין, יחידת רשם העמותות
גבי אביבה שביט, מנהלת מחלקת תלונות וחקירות, יחידת רשם העמותות

²³ ראו סעיפים 3(ז) ו-181ב' לפקודת מס הכנסה