

# המגזר השלילי: פגעי האגודות העות'מאניות

חלק מהארגונים הציבוריים הגדולים ביותר בישראל - ובהם ההסתדרות - מתנהלים בחשכה הפותחת פתח לשחיתות, בחסות שריד חקיקה מימי הבקשיש התורכי. לאחר עשרות שנים שבהן נרתעו הממשלות מחקיקה שתשים קץ לחגיגה, מסתמנת תפנית

ב-12 במאוס השנה, בשיאו של שיח בעניין הקדמת הבחירות ופיזור הכנסת ה-20, אישרה מליאת הכנסת ברוב של 29 נגד 14 את החלטת ממשלה מספר 3662; החלטה לקונית שלפיה הכנסת מתבקשת להעביר סמכויות משר הפנים לשרת המשפטים, בכל הנוגע לאחריות על האגודות העות'מאניות. על אף תוכנה הטכני של ההחלטה מדובר באירוע דרמטי, ויש שיטענו היסטורי - שכן ההחלטה פותחת פתח לשינוי בהתנהלות המדינה עם האגודות העות'מאניות.

הדבר נשמע אולי כעניין משפטי יבש וטכני; אך האמת היא אחרת. היצור המשפטי המוזר המוכר כ"אגודה עות'מאנית" הוא נפיל שעד היום איש לא יכול לו. תחת הגדרה משפטית זו פועלים כמה מהגורמים החזקים ביותר במשק הישראלי, בתנאים שארגונים אחרים יכולים רק לחלום עליהם - ובאופן הסותר את האינטרס הציבורי.

אגודות עות'מאניות הן התאגדויות ללא כוונת רווח הפטורות מעולו של חוק העמותות, כיוון שהוקמו לפני חקיקתו. כתוצאה מכך, כפי שנראה בהמשך בהרחבה, אלה הם גופים נעדרי שקיפות, הסובלים מחוסר יכולת של חבריהם להשפיע באמת

---

עו"ד נילי אבן-חן היא סמנכ"לית כלכלה ומחקר של התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר ("התנועה לאיכות השלטון"). עו"ד מיקה שינוק קרטן כיהנה כמנהלת תחום מדיניות וחקיקה בתנועה זו. המאמר מבטא את עמדתה של התנועה בנושא האגודות העות'מאניות, והוא נכתב על רקע עבודה בנושא אשר החלה בשנת 2010. תודת המחברות נתונה לעו"ד איתמר שחר על הערותיו ותובנותיו מאירות העיניים וכן ליהונתן זורנו ולגל אליהו על סיוע מסור באיסופו ובריכוזו של החומר למאמר.

על הנעשה בתוכם, ואשר מעניקים למנהליהם עוצמה אדירה, מאפשרים להם הטבות מופלגות ופותרים פתח לשלל קשרים מושחתים. חלק מאגודות אלו הן גופי-ענק בעלי השפעה רבה על המשק. חלקן אף נתמכות על ידי המדינה.

האגודות העות'מאניות משתמשות בכספי ציבור ובכספי תרומות. הן נהנות מהטבות מס ומהקלות נוספות שהחוק נותן להן בשל היותן גופים ציבוריים ללא כוונת רווח, הקלות שאינן ניתנות לחברות וגופים פרטיים. חלקן נהנות אפילו ממעמד מיוחד המעוגן בחוק. יש מהן, כגון ארגוני העובדים, שהחברות בהן, ותשלום דמי חבר, נעשים במקרים מסוימים חובה על פי חוק. ראוי אפוא כי גופים אלה יוכפפו, ככל העמותות והארגונים שאינם פועלים למטרות רווח, לכללים המסדירים שקיפות ודיווח לציבור.

ראוי – אך עדיין בגדר חזון. בישראל החוגגת שבעים שנות עצמאות מתקיימות אגודות הפועלות בהתאם להוראות החוק העות'מאני על האגודות משנת 1909, איים הנתונים בעלטה רגולטורית. אין צורך לדמיין: אפשר לפתוח עיתון ולקרוא בו, חדשות לבקרים, על שחיתויות, מעילות, מנהל קלוקל – והכול בחסות הוראותיו הדלות של החוק העות'מאני, ובעידוד מחדלה של המדינה. הנה כמה דוגמאות שהתפרסמו בכלי התקשורת בשנים האחרונות – אם לאור תחקיר עיתונאי, חקירת משטרה או הגשת כתבי אישום והרשעות.

בקופת קרן עובדי התעשייה האווירית, אגודה עות'מאנית, נמצאים ככל הנראה יותר מ-100 מיליון שקלים. הקרן נחשבת ל"קופה הקטנה" של ועד עובדי התעשייה האווירית וכספיה מיועדים בעיקר לפעילות רווחה ותרבות לעובדים. תקציב הקרן מורכב מכספי מס חבר של כלל העובדים ותוספת המשולמת על ידי הנהלת התעשייה האווירית, ולפי הערכות הסכום השנתי שנצבר בקופה עומד על כ-14 מיליון שקלים בשנה. אף שמדובר בכסף השייך לכלל העובדים, הם אינם חשופים לניהולה של הקרן ולהוצאותיה: איש מהעובדים אינו יכול לראות את הדו"חות הכספיים של האגודה, ואין שום גורם מטעם ציבור העובדים המבקר את פעילות הקרן.<sup>1</sup> משמעות הדבר היא שאיש מהעובדים אינו נחשף להיקף הכספים המנוהלים בקרן ולדרכי קבלת ההחלטות לגבי ניהולם, ואינו יכול לדעת לאילו מטרות וצרכים הם הוצאו בעבר ולמה שימשו: האם הוצאו הכספים לטובת פעילות פנאי ורווחה של העובדים? או שמא הוצאו לטובת קמפיין שניהל ועד העובדים נגד מדיניות הממשלה, שהתקבלה כדיון, בדבר הפרטת החברה?

לו הייתה הקרן רשומה כעמותה בהתאם לחוק העמותות, אשר נועד להסדיר את ענייניהם של ארגונים ללא מטרות רווח, היא הייתה מחויבת בדיווח מילולי וכספי אודות התנהלותה; הייתה מוקמת בה ועדת ביקורת; היו ממונים בה מבקר פנים ורואה חשבון; ולו הייתה נמנעת מלבצע פעולות אלו, היו לרשם העמותות סנקציות שהיה יכול להפעיל נגדה. אולם החוק העות'מאני אינו מחייב דבר מאלה.



הסתדרות המורים גם היא אגודה עות'מאנית. מי מבין חבריה, אלפי מורים המשלמים דמי חבר על בסיס חודשי, אשר יחפוץ לדעת מהו שכרה השנתי של מנכ"לית הארגון – לא יוכל לעשות זאת: הסעיף הכולל את תקציב שכרם של נושאי המשרות הבכירות בארגון פשוט הושמט מהצעת התקציב ל-2018. חברי הארגון, אלה המממנים אותו מכיסם, אינם זכאים לדעת כמה מיליונים הוקצו לטובת העניין.<sup>2</sup> כאגודה עות'מאנית, הסתדרות המורים אינה מחויבת בדיווחים שוטפים כפי שמחויב בה כל ארגון עובדים שהתאגד כעמותה, או כל מלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח) אחר במדינה.

בהסתדרות העובדים הלאומית, עוד אגודה עות'מאנית, היו לחברי ההנהלה הבכירים חיים נפלאים: בזמן שהעובדים הזוטרים ספגו קיצוצים וגזרות, הבכירים המקורבים לצלחת זכו בלשכות מפוארות וברכבים חדשים ונהנו מהטבות שונות כגון תשלומים מנופחים על ימי מחלה או חופשה שלא נפדו.<sup>3</sup> ההתנהלות הנהנתנית הגיעה לכדי מעשים פליליים של ממש. עובדת ושמה מעיין אגם, אשר חשפה את ההתנהלות המושחתת בארגון – חשיפה שהובילה בסופו של יום גם להרשעתו של שר האוצר לשעבר הירשזון בגניבה של למעלה ממיליון שקל מקופת הארגון<sup>4</sup> – לא יכלה לזכות בהגנתו של מבקר המדינה, בשל העובדה שארגוני עובדים הוחרגו מתחולת הוראות חוק מבקר המדינה ומהגנתו,<sup>5</sup> ולבסוף אף פוטרה.

כדוגמה אחרונה נביא אחת מתוך פרשות רבות שנקשרו בשמה של ההסתדרות הכללית ("ההסתדרות החדשה"). באמצעות חברה שבבעלותה מכרה ההסתדרות את מתחם בית לסין בהליך מכירה שערורייתי, אשר לו נוהל כיאות היה עשוי להכניס לקופתה כספים רבים – אולם בשל לחץ לכסות על גירעונותיה, שנצברו בשל ניהול כושל, הדבר נעשה בחופזה וללא מכרז. ההסתדרות אף השקיעה יותר מ-300 אלף שקל בביצוע סקר תכנוני על ידי חברה חיצונית, במטרה למפות את כלל נכסיה – אולם הסקר אבד, ובהיעדרו האגודה אינה יכולה להיעזר בממצאיו ואף אינה יודעת מה היו ממצאיו ביחס לשלל נכסי הנדל"ן שברשותה.<sup>6</sup>

אפשר להמשיך ולספר עוד ועוד על מעלליהן של אגודות עות'מאניות נוספות, על התנהלות פזיזה ורשלנית במקרה הטוב ומושחתת ונהנתנית במקרה הרע – והכול כתוצאה של היעדר ביקורת חיצונית ופנימית על האגודות העות'מאניות.

במדינת ישראל קיימות עד היום אלפי אגודות עות'מאניות. חלקן גופים בעלי משקל ציבורי רב, עתירי ממון והשפעה. כך למשל ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל (ההסתדרות החדשה), הסתדרות העובדים הלאומית (הע"ל), הסתדרות המורים בישראל, הסתדרות הפועל המזרחי בארץ ישראל, ההסתדרות הרפואית בישראל, שירותי בריאות כללית, קופת חולים מאוחדת, קופת חולים לעובדים לאומיים (לאומית), מכבי שירותי בריאות, התאחדות המלונות בישראל, התאחדות בוני הארץ (התאחדות הקבלנים והבונים

בישראל (לשעבר), התאחדות התעשיינים בישראל, אגודת העיתונאים בירושלים, ועוד.<sup>7</sup> חלק מגופים אלה פועלים בהיקפי תקציב אדירים, פעילותם נוגעת לציבור הרחב, חלקם אף זוכים להטבות כספיות מצד המדינה, בייחוד בעזרת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. אולם אף אחד מהגופים הללו – למעט קופות החולים – אינו מחויב בשקיפות, ולמעשה אינו מפקח על ידי מי מגורמי המדינה.

בשנת 2015 פורסמה באתר "היחידה הממשלתית לחופש המידע" רשימת אגודות עות'מאניות בישראל; הרשימה כוללת 10,473 אגודות עות'מאניות שונות.<sup>8</sup> נוסף על קובץ רשימת האגודות ניתן למצוא שם גם מכתב נלווה מטעם המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, ולפיו "לא ידוע לנו למתי מעודכנת הרשימה ולא בוצעה בדיקת טיוב של הנתונים, לכן איננו יכולים לאשר את נכונותה. ייתכן שחלק מהאגודות ברשימה אינן קיימות, נמחקו, נסגרו, הפכו לעמותות וכדומה". כלומר, מדינת ישראל מודה בפה מלא כי אין בידיה שום מאגר מידע סדור ועדכני על אודות האגודות העות'מאניות; היא אינה יודעת אם הן קיימות או לא, לא כל שכן כיצד הן מתנהלות.

מיותר לציין כי האגודות העות'מאניות החזקות והגדולות אינן מעוניינות בשינוי המצב. נבהיר בהקשר זה שחלקן מהוות "מונופול" בתחומן או שולטות ב"נתח שוק" משמעותי – מה שמעצים את כוחן שבעתיים, כמו גם את הצורך בקיום פיקוח ובקרה עליהן. בהקשר זה ניתן למנות, למשל, את ההסתדרות הרפואית בישראל, המייצגת 95% מכלל הרופאים במדינה;<sup>9</sup> הסתדרות העובדים הלאומית, איגוד מקצועי המאגד עובדים בעשרות ענפי עבודה ברחבי הארץ,<sup>10</sup> הסתדרות המורים, אשר על פי פרסומים מונה כיום 150 אלף עובדי הוראה וגמלאים;<sup>11</sup> וארגון המורים, המאגד יותר מ-60 אלף עובדי הוראה וגמלאים.<sup>12</sup> אפשר לציין בעניין זה גם את עובדת היות כל ארבע קופות החולים בישראל אגודות עות'מאניות.

העובדה שגופים עתירי עוצמה אלה נותרו כפופים עד עצם היום הזה לחוק עות'מאני בן 109 שנים, אשר אינו מטיל על הגופים כל חובת דיווח ואינו מסמיך את המדינה לקיים עליהם בקרה חיצונית, אינה מקרית. היא תוצאה ישירה של היכולת של כוחות אדירים אלה להשפיע באופן מבהיל על מקבלי ההחלטות ועל המחוקקים, תוך רמיסת האינטרס של הציבור הרחב.

כוחן האדיר של האגודות העות'מאניות הגדולות מסוגל לרומם נבחרים כמו גם להביא להיעלמותם מהזירה הפוליטית. די אם נזכיר בהקשר זה את השר חיים כץ – אשר שימש בעבר כיו"ר אגודה עות'מאנית עתירת כוח, ארגון עובדי התעשייה האווירית – ואת המלצת המשטרה שהוגשה לאחרונה לפרקליטות המדינה בעניינו, כמו גם חקירה נוספת בעניינו, אשר בין היתר מתייחסות לשימוש שעשה לכאורה בחברי הארגון לצורך ביצור כוחו הפוליטי.<sup>13</sup> מנגד נוכל להביא כדוגמה את חבר הכנסת לשעבר משה מזרחי, אחד מחברי הכנסת שניסו להוביל לתיקון החקיקה המעוותת בתחום האגודות

העות'מאניות, ששילם על כך מחיר קשה בפריימריז של מפלגת העבודה.<sup>14</sup>

מקבלי ההחלטות במדינת ישראל הפגינו עד כה רפיון ידיים מדאיג בכל הנוגע לטיפול באגודות העות'מאניות. התנועה למען איכות השלטון זיהתה כבר לפני כמעט עשור את פוטנציאל השחיתות הטמון בהן. לצד "פוטנציאל" זה הדהד מחדלן של הרשויות, ובראשן משרד הפנים, אשר לא ניסו לפעול בכלים החוקיים המוגבלים הנתונים בידיהן או אף לנסות לקדם בחקיקה את תיקון המעוות. למרות פניות חוזרות ונשנות של התנועה לאיכות השלטון לגורמי ממשל שונים, דבר כמעט לא קרה כדי לתקן את הדרוש תיקון – עד לקבלת ההחלטה במארכס האחרון, בדחיפתה של שרת המשפטים שקד. אנו, שנטלנו חלק מהותי במאבקה זה של התנועה לאיכות השלטון, ננסה להציג במאמר זה את הכשלים העיקריים הקיימים בחקיקה היום, את הרקע ההיסטורי שהוביל למצב הנוכחי, את העוול והסכנות הגלומים בו, ולבסוף את התקווה שניעורה עם העברת הסמכויות בנוגע לאגודות העות'מאניות לידי שרת המשפטים, מכוח החלטת הממשלה מספר 3662, ואת הצעדים המומלצים בעקבותיה.

## אפליה בחסות החוק

מערך האגודות העות'מאניות הוא שריד היסטורי מימי האימפריה העות'מאנית. בשנת 1909 נחקק החוק העות'מאני על האגודות (נכנהו בקיצור "החוק העות'מאני"). חוק זה התבסס על החוק הצרפתי שחל באותה עת; אולם שעה שהחוק הצרפתי שונה ועודכן לאורך השנים – החוק העות'מאני אשר אומץ בחקיקה הישראלית קפא ונותר כשהיה.<sup>15</sup>

אי-אז קבע החוק העות'מאני כי כל קבוצת אנשים המעוניינים להתאגד לצורך קידום מטרה שאינה כוללת השאת רווחים וחלוקתם רשאים לעשות זאת. התנאי המהותי העיקרי שהחוק העות'מאני הציב להקמתה של אגודה הוא פומביות; כלומר, נאסרה התאגדות סודית, וכל אגודה מחויבת לדווח לממונה על המחוז על דבר היווסדה.<sup>16</sup> מלבד זאת קיימים בחוק עוד כמה איסורים על קיומן של אגודות אשר נוסדות על בסיס בלתי חוקי, המתנגדות לחוק ולמוסר, שמטרתן לפגוע בסדר הציבורי או בשלמות הארץ וכדומה. לאחר הקמת האגודה ואישורה על ידי ממונה המחוז, עליה לדווח לו על כל שינוי בתקנונה, הרכב ועד הנהלה שלה או מקום מושבה. לכל אגודה צריך שיהא ועד מנהל, המונה לא פחות משני אנשים. כל ועד מחויב בהחזקת שלושה פנקסים: פנקס ובו שמות חברי האגודה, פנקס ובו העתקי החלטות הוועדה, חליפת מכתבים והודעות, ופנקס שלישי ובו חשבון הוצאות והכנסות האגודה. את שלושת הפנקסים על האגודה להציג בפני הרשות השופטת או הרשות "ההנהלתית" במידה שהן דורשות זאת ממנה; זו למעשה החובה היחידה אשר חלה על האגודה לאחר שנוסדה. את סמכות הפיקוח הדלה הזו, החוק העות'מאני הותיר למעשה למשרד הפנים והממונים מטעמו על המחוזות.<sup>17</sup>

המאפיין הבולט ביותר העולה מתיאור חובותיהן של האגודות הוא היעדרה של כל חובת דיווח או בקרה פנימית – וזאת לצד הכפיפות הצרה לביקורת חיצונית יזומה בלבד, דלה וחסרת כל שיניים. המשמעות המעשית של הדברים היא עלטה רגולטורית: היעדר עין חיצונית המבקרת את הנעשה באגודות העות'מאניות ויש לה סמכות לפעול במידה שהדברים אינם פועלים כנדרש. עם זאת, על אף דלותו של החוק ישנם מהלכי פיקוח לא מעטים שיכולים היו להיות מופעלים מכוח הסמכות המסורה בחוק למשרד הפנים לדרוש לבחון את פנקסי האגודות: משרד הפנים יכול היה לנסות לקדם בקרה באופנים שונים, להוציא הנחיות מטעמו ביחס לאופן ניהול פנקסים אלה ועוד. אולם משרד הפנים נמנע כליל לאורך השנים מלהפעיל סמכויותיו בעניין זה.

כבר בימי ראשית המדינה הביעו בתי המשפט אי נחת מהוראותיו הדלות של החוק העות'מאני באשר לאפשרות לקיים פיקוח על האגודות. כך למשל כתב השופט שניאור חשין כבר בשנת 1957 כי "לפי החוק הקיים – חוק האגודות, משרידיה המועטים של הירושה המשפטית העות'מאנית – אין השלטונות מוסמכים להתערב בניהול – נכון יותר: באי ניהול – ענייניהם הפנימיים של האגודות, אלא במידה הזעומה הקבועה בסעיף 6 של החוק, ועניינים אלה באגודות רבות, דוגמת האגודה הישיבה במקרה דנן, מתנהלים בעצלתיים, ללא כל סדר ומשטר ואיש הישר בעיניו יעשה"<sup>18</sup>.

כך גם סיכם השופט בדימוס דוד פרנקל את רשימתו "הערות לעניין האגודה העות'מאנית" אשר ראתה אור בסוף שנות השישים בכתב העת המשפטי 'הפרקליט': "מטרת הערות אלה היא להציג ולעורר את המחוקק שייתן את דעתו על המצב הבלתי נסבל הקיים בשטח זה של האגודות, ויפה שעה אחת קודם. למרות הדברים הבוטים שנשמעו מבית המשפט העליון ולמרות ה'עירנות' למצב כפי שמשתקף הדבר בפתח לדברי ההסבר להצעת חוק העמותות, חלפו שנים מבלי שחלה התקדמות כלשהי בחקיקה בכיוון זה"<sup>19</sup>.

הדברים, שנכתבו בימיה הראשונים של המדינה, עומדים בעינם ונכונים גם כיום.

אם לא די במצב בלתי סביר זה כשלעצמו, הרי במדינת ישראל קיימים גופים הוהים במהותם לאגודות העות'מאניות שכלפיהם כן מופעלת רגולציה. אלו הן העמותות. חוק העמותות, התש"ס-1980 קבע מנגנוני פיקוח להבטחת ניהול משק הכספים של העמותה כמו גם התנהלותה בכלל באופן תקין ומבוקר, מנגנונים נרחבים לאין שיעור מאלו הקבועים ביחס לחוק העות'מאני. כך למשל נקבעה בחוק העמותות חובתה של כל עמותה להקים ועדת ביקורת,<sup>20</sup> אשר בין תפקידיה לבדוק את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות העמותה למטרותיה; לבדוק את השגת יעדי העמותה ביעילות ובחיסכון; לעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה

הכללית והוועד; לעמוד על ליקויים בניהול העמותה; ולבדוק את ענייניה הכספיים של העמותה, את פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר בה, לרבות ייעוד כספי העמותה לקידום מטרתיה.<sup>21</sup> מעל מחזור כספים מסוים מחויבת עמותה למנות רואה חשבון.<sup>22</sup> פרק ח' לחוק העמותות, למשל, עוסק כולו בחובות המוטלות על עמותה בכל הנוגע לניהול חשבונות ודיווחים לרשם העמותות. מהוראות חוק העמותות ניתן להסיק כי המדינה מכירה בצורך הבסיסי שלה לקיים רגולציה על גופים המבקשים לפעול לטובת הציבור. זאת מתוך הכרת המדינה בצורך שלה להגן על הציבור.<sup>23</sup>

אותו צורך קיים גם ביחס לאגודות העות'מאניות, שהרי אין כל הבדל בין עמותות לבין אגודות עות'מאניות: ה"הצדקה" היחידה להתייחסות השונה מכוח חוק לשני סוגי ארגונים אלה, עמותות או אגודות, היא מועד הקמת הארגון – "הצדקה" אשר אין ספק כי לא ראוי שתמשיך ותתקיים.

ואכן, מעיון בפרוטוקול דיוני ועדת חוקה חוק ומשפט עולה כי בעת חקיקת חוק העמותות כוונת המחוקק המקורית הייתה כי כל האגודות יהפכו לעמותות.<sup>24</sup> אולם כוונות לחוד ותוצאות לחוד – מאז חקיקת חוק העמותות ועד היום לא צלחה הדרך להביא לידי כך שהאגודות העות'מאניות יהפכו לעמותות.

חוק העמותות לא חייב אגודות עות'מאניות קיימות להיהפך לעמותות, אך קבע שהרשם "רשאי" למחוק אותן אם לא יעשו כן תוך שנה מכניסת החוק לתוקף. בתיקון לחוק העמותות משנת 1996 (תיקון מס' 3) הוסרה מגבלת הזמן של שנה, וכתוצאה מכך, הלכה למעשה, ה"דרישה" לרישומה של אגודה עות'מאנית כעמותה לא הותנתה בפרק זמן כלשהו, אלא ברצונה הטוב של האגודה, ואפילו אותה סנקציה מרוככת שהייתה קיימת בחוק המקורי – סמכותו של הרשם למחוק אגודה שלא נרשמה כעמותה – סוכלה וסורסה.<sup>25</sup>

ההפליה בין אגודות עות'מאניות לעמותות אינה מתמצה בהוראות החוק, אלא מתבטאת גם במידת אכיפת החוקים הנוגעים אליהן. שהרי על אף הוראותיו הדלות של החוק העות'מאני יכלו הרשויות השונות, ובראשן משרד הפנים, להפעיל סמכויות פיקוח מינימליות מכוחו; אולם למעשה, לאורך השנים מעטות הפעולות שננקטו ביחס לאגודות העות'מאניות ככלל.

ניתן היה לנהל מרשם עדכני של האגודות, אשר היה מאפשר לרשויות לפעול באופן יעיל במסגרת הסמכויות שמוקנות להן בכל הנוגע למחיקה או פירוק של אגודות במידת הצורך; ניתן היה לדרוש מן האגודות להמציא את פנקסיהן לביקורת; ניתן היה לדרוש כי כל תרומה או ירושה תקבל אישור קודם לקבלתה. לצד זאת, יכלו הרשויות ובראשן משרד הפנים ומשרד המשפטים לקדם חקיקה רלוונטית אשר תחייב – ולא רק תאפשר – את הפיכת האגודות העות'מאניות לעמותות, או למצער תרחיב את חובות הדיווח החיצוני והבקרה הפנימית ותעניק לרשות התאגידיים סמכויות פיקוח



שונות עליהן – אולם במבחן המציאות דבר לא נעשה.

בחודשים מאי-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הפיקוח על אגודות עות'מאניות. המבקר קבע כי "משרד הפנים אינו מקיים מערך פיקוח כנדרש על פעילות האגודות העות'מאניות, ועלולות להיות לכך תוצאות חמורות".<sup>26</sup> הוא המשיך וציין כי "החסר בפיקוח אפקטיבי על אגודות עות'מאניות משמעותי אף יותר לגבי אגודות שהן ארגוני מעבידים או עובדים, מאחר שהן עדיין פטורות מהוראות חוק העמותות ומוסדרות רק בחוק העות'מאני משנת 1909". המבקר הבהיר כי אין בידי הרשויות מידע מעודכן על האגודות העות'מאניות. כך למשל מצא מבקר המדינה לנכון לציין כי "במועד סיום הביקורת באוגוסט 2016, כ-25 שנים לאחר שהוקם מרשם האגודות, נמצא כי משרד הפנים לא ניהל אותו כלל: המשרד לא וידא שהנתונים הכלולים בו נכונים, לא עדכן את המאגר במשך השנים, ואין בידיו רישום מדויק של מספר האגודות הפועלות במועד סיום הביקורת".<sup>27</sup>

ממצאי המבקר מחזקים את התמונה העגומה אשר עלתה גם מתשובות משרדי הפנים, המשפטים והאוצר לפניו: הרבות של התנועה לאיכות השלטון בעניין מחדלי הפיקוח והבקרה על האגודות. למרבה התסכול, על אף חליפת מכתבים ארוכה ומייגעת שקיימה התנועה לאיכות השלטון בנושא עם הגורמים הרלוונטיים – דבר לא השתנה.<sup>28</sup>

כל מחדל וכשל הכרוכים בפיקוח על האגודות העות'מאניות מדגישים את הרגולציה המופעלת כלפי עמותות – ויוצרים חוסר שוויון בין גופים זהים במהותם. דוגמה הממחישה היטב את חוסר השוויון הזה הוא הכרה כמוסד ציבורי מכוח סעיף 46(א) לפקודת מס הכנסה – הטבה כספית מהותית, המאפשרת לתורמים לאותו מוסד זיכוי מסוים במס הכנסה. לפי חוזר מס הכנסה "קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה", בעת בחינת בקשה להכרה כמוסד ציבורי לעניין תרומות לפי סעיף 46, על מחלקת מלכ"רים לבדוק אם למוסד יש 'אישור ניהול תקין' (לשנה שבה מוגשת הבקשה) מאת הרשם הרלוונטי.<sup>29</sup> לאגודות עות'מאניות, לעומת זאת, לא יכול להינתן 'אישור ניהול תקין' והן אינן יכולות להגישו לרשויות המס. למרות זאת, ובניגוד להנחיות מס הכנסה, ישנן אגודות עות'מאניות הזוכות להטבה מכוח סעיף 46 – אף כי שום גורם רשמי אינו בוחן את תקינות התנהלותן.<sup>30</sup> בין אגודות אלו ניתן למנות את ויצו, אוניברסיטת תל-אביב, וארבע קופות החולים (כיום שירותי הבריאות) – כללית, לאומית, מכבי ומאוחדת.<sup>31</sup>

המשמעות היא כי גופים אלה זוכים להטבה כספית משמעותית על חשבון הקופה הציבורית, אולם כלל אינם נדרשים לתת דין וחשבון לציבור על פעילותם והתנהלותם, ואינם נדרשים לתהליך הלא-פשוט שעמותות נדרשות לו לשם אותה הטבה בדיוק.

ואכן, במאי 2014 המליצה ועדה ציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46

לפקודה, בראשות השופטת בדימוס שרה פריש ("ועדת פריש"), שלא לאפשר לאגודות עות'מאניות לקבל הכרה כמוסדות ציבוריים. לצורך כך המליצה הוועדה לתת לאגודות שהות של שנתיים לשינוי ההתאגדות שלהן ולעגן את דרישת הסיווג התאגידי במסגרת תיקון לפקודה.<sup>32</sup> עמדה דומה הובעה אף על ידי ראש רשות התאגידיים, כאמור בדו"ח המבקר.<sup>33</sup>

## פגיעת העלטה

נדמה שאין-ספור וריאציות נכתבו על דבריו הנכוחים של השופט האמריקני לואיס ברנדייס בדבר חשיבותו של אור השמש כמחטא הטוב ביותר.<sup>34</sup> על אף שהדברים נכתבו אי אז, סמוך לימי חקיקתו של החוק העות'מאני, הם יפים ומדויקים גם היום. גוף שאין מתקיימים בו פיקוח ובקרה חיצוניים לצד מנגנוני ביקורת פנימיים שרוי בעלטה. עלטה זו עלולה להוות כר פורה לפריחתן של שחיתויות שונות ואף לביצוע עבירות של ממש. כך בכל גוף ציבורי, קרי גוף שלא למטרות רווח, הנהנה מכספי ציבור, וכך גם באגודות העות'מאניות. נוסף על כך, היעדר פיקוח מעצים ומחריף את מה שמכונה "בעיית הנציג": בהיעדר מערכת בקרה פנימית, אין לחברים באגודות מרובות-חברים יכולת מעשית להשפיע על מהלכי הנהלת האגודה ולבקרה, ובהיעדר פיקוח חיצוני מטעם המדינה, חברי האגודות העות'מאניות, שהם גם המממנים של האגודות, נותרים ללא כל יכולת מעשית לפקח על ההנהלה ועל הוצאת הכספים על ידי האגודה.

המשמעויות וההשלכות של עלטה זו נפרשות מעגלים מעגלים ופוגעות בטווח רחב ומטריד; הפגיעה מתחילה בפרט, בחבר האגודה: במידע המסופק לו, בטיב השירותים שהוא זוכה להם, ובאופן הוצאת הכספים שהוא משלם לאגודה. הפגיעה ממשיכה ונפרשת גם לעבר הציבור הרחב, שכן חלק מהאגודות הינן גופים להם השפעה ניכרת על המשק ויכולת מרחיקת לכת לפגוע בו לטובת קידום ענייניהן, גופים הזוכים לא פעם לתקצוב מהקופה הציבורית ולהטבות על חשבונה. היקף הפגיעה אינו נעצר גם בציבור בישראל – הוא עלול להמשיך ולהכתיים את מדינת ישראל עצמה ברמה הבינלאומית, שכן ככל שיותר לאגודות העות'מאניות להמשיך לפעול בעלטה רגולטורית כך עלולות הן להוות עיר מקלט לעברייני הון ואף למימון טרור.

לצורך המחשה, נניח שחבר בארגון 'כוח לעובד', שהתאגד כעמותה לאחר חקיקת חוק העמותות, מבקש לברר כיצד מתנהל הארגון שהוא משלם לו דמי חבר. החבר יוכל להיכנס לאתר רשם העמותות<sup>35</sup> (או לאתר 'גייסטאר', העובד בשיתוף פעולה עם רשם העמותות<sup>36</sup>), ושם יוכל לעיין בדו"ח הכספי השנתי של הארגון, לוודא אם יש לארגון אישור ניהול תקין מאת הרשם, לגלות כמה עובדים מועסקים בארגון, לברר מהן חמש המשכורות הגבוהות בארגון ומהו המחזור השנתי שלו – הכול בלחיצת כפתור. לעומתו, חבר בהסתדרות הרפואית או בארגון המורים המבקש לקבל מידע

דומה לא יוכל למצוא אותו בשום מקום – שכן, בפשטות, מידע זה אינו מדווח ואינו חייב בדיווח לשום גורם. חברי האגודה אינם יכולים, על פי החוק, לדרוש לעיין בפנקסי האגודה: סמכות זו הוקנתה לרשויות בלבד.

מצב זה עלול להוות כסות מושלמת להתנהלות בלתי חוקית, מושחתת ואף עבריינית. לדאבונו אין צורך להרחיק למחוזות הדמיון. בשנים האחרונות נחשפנו לפרשיות שחיתות שונות שאירעו באגודות עות'מאניות. כך למשל בעניינו של מזכ"ל הסתדרות המורים לשעבר יוסף וסרמן, אשר הורשע בבית המשפט המחוזי במסגרת הסדר טיעון בשלוש עבירות של מרמה והפרת אמונים, שיבוש הליכי משפט ועוד – הכול בקשר עם פעילותו במסגרת הסתדרות המורים. כפי שעולה מגזר הדין, וסרמן כיהן תחילה כיו"ר אגף הכספים, ועם היבחרו לתפקיד המזכ"ל המשיך להחזיק גם בתפקיד יו"ר אגף הכספים, באופן שאפשר לו, הלכה למעשה, להחליט, לאשר ולהוציא לפועל כל החלטה על הוצאה תקציבית, ללא פיקוח מהותי. לעומת זאת, במסגרת עמותה הפועלת בהתאם לחוק העמותות, התנהלות כזו הייתה מגיעה לבחינתה של ועדת הביקורת,<sup>37</sup> ואף – כשהיקף הפעילות הכספית הוא כשל הסתדרות המורים – לעיניו של מבקר פנים ורואה חשבון, אשר צריכים לתת דין וחשבון על התנהלות העמותה.<sup>38</sup>

בית המשפט הבהיר בעניינו של וסרמן כי "כפל תפקידים זה העצים את כוחו המנהלי והפוליטי של הנאשם בהסתדרות המורים, עד כדי שליטה מלאה ויכולת להשפיע על כל החלטה שתתקבל במוסדות הסתדרות המורים ובגופים אחרים שבשליטת הסתדרות המורים. שליטה זו אפשרה לנאשם להשפיע באופן מכריע על קבלת החלטות במצבים הנוגעים להסתדרות המורים ולו באופן אישי, כאשר הוא מצוי בניגוד עניינים בין תפקידיו בהסתדרות המורים לאינטרסים האישיים שלו, תוך דחיקת טובת הסתדרות המורים באופן התואם את האינטרסים שלו עצמו. את המיחוס לו בכתב האישום עבר הנאשם כשהוא מצוי בניגוד העניינים האמור".<sup>39</sup>

הבעיה נעוצה בשיטה. הנה, גם לאחר עזיבתו של וסרמן (אשר נידון לכמה חודשי מאסר) ממשיכים ראשיה ומנהליה של הסתדרות המורים לפעול כאילו מדובר בארגון פרטי. כך למשל, המנכ"ל החדש של ההסתדרות מונה ללא מכרז, לאחר שניהל את מערכת הבחירות שבה זכתה המזכ"לית החדשה, והוא ממשיך וממנה מקורבים לו לתפקידים בכירים ומרכזיים בהסתדרות ללא מכרז. בכך ממשיכה הנהלת הסתדרות המורים במורשתו של המזכ"ל המורשע וסרמן, אשר מינה מקורבים רבים, כולל בני משפחה, ללא מכרז, אולם תמיד בשכר.<sup>40</sup>

גם ארגון המורים העל-יסודיים, אגודה עות'מאנית נוספת, תורם את תרומתו לתיאטרון האבסורד. בחודש מארס השנה נערכו בחירות לראשות הארגון. רן ארז, אשר כיהן כבר שבע קדנציות רצופות, זכה בהן שוב. אולם זכייה זו התאפשרה רק נוכח החלטת בזק של הנהלת הארגון בבוקר יום הבחירות עצמו לשנות את תקנון

האגודה שקבע כי מי שכיהן יותר משתי קדנציות יוכל להיבחר שוב רק אם זכה ביותר מ-66 אחוז מקולות הבוחרים – ולהעמיד את הסף על 60 אחוז. ארוז, אשר זכה בסופו של אותו יום ב-64 אחוז מהקולות, היה מפסיד בבחירות אלמלא שינוי הבזק שנערך בתקנון.<sup>41</sup> שינוי מהיר שכזה של התקנון, אשר מוחל ומיושם שעות לאחר שהתקבל, הוא אירוע שלא יכול היה להתרחש במסגרתה של עמותה מתוקנת.<sup>42</sup>

הדוגמאות הללו הן תולדה ישירה של היעדר פיקוח אפקטיבי. מעבר לחששות ביחס לעיוות כללי מנהל תקין, שחיתות ופגיעה באינטרס חברי האגודה – חששות הנוגעים לאותם גופים עתירי משאבים – קיימת בעיה נוספת: היעדרו של מידע עדכני ומאומת בדבר עצם קיומן או פעילותן של אגודות רבות, באופן שעשוי לאפשר לאגודות מסוימות לפעול באופן נסתר מעין כול. כפי שהזכרנו לעיל, ישנן אלפי אגודות עות'מאניות, גופים שיש להם אישיות משפטית אך מצבם אינו ידוע לרשויות: הרשויות אינן יודעות אם כל אגודה ואגודה מבין אלפי האגודות הקיימות עדיין מתקיימת או שמא חדלה מלהתקיים. מתוך הרשימה המונה 10,473 אגודות עות'מאניות שונות, ניתן להניח שישנן כאלה אשר למעשה חדלו מכל פעילות כבר לפני עשרות שנים; אולם להלכה הן עדיין קיימת כאישיות משפטית. מצב זה עלול להוות בעיה לרשויות המדינה.

שוו בנפשכם ארגון עברייני המעוניין להלבין כספים, או גרוע מכך: ארגון טרור המעוניין לפעול בעלטה. ארגונים אלו הם קליינטים מצוינים לאותה "קליפת" אישיות משפטית, אגודה עות'מאנית שחדלה למעשה מלהתקיים אולם מעולם לא פורקה. השתלטות על אגודה קיקיונית כלשהי, אשר חדלה מפעילות לפני עשורים רבים, עלולה לאפשר לאותם ארגונים לפעול באמצעותה באופן חופשי, ללא כל בקרה, מבלי להיחשף, מתוך "קליפת" אישיות משפטית קיימת אשר קשה להתחקות אחר פעילותה, נכסיה ומידת עמידתה בתקנונה ובמטרותיה.

נוכר בהקשר זה כי בשנת 2016 הצטרפה ישראל כמשקיפה לארגון FATF (Financial Action Task Force), שהינו הארגון הבינלאומי המוביל בתחום המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, האמון על קביעת הסטנדרטים הבינלאומיים המחייבים בתחום זה.<sup>43</sup> הארגון מבצע, בין היתר, ביקורות של המדינות החברות בו בכל הנוגע לעמידה בסטנדרטים בינלאומיים שנקבעו על ידיו. מדינה שאינה משתפת פעולה עם הארגון, אינה עוקבת אחר המלצותיו או אינה מציגה התקדמות מספקת ביחס לליקויים שהתגלו בה בתחום, עלולה למצוא עצמה מוכללת ב"רשימה שחורה" שהארגון מפרסם. היכללות ברשימה זו טומנת בחובה השלכות שליליות לא מבוטלות, כגון פגיעה באטרקטיביות העסקית של המדינה וביכולת של מוסדות פיננסיים שלה לפעול בזירה הבינלאומית. כדי שמדינת ישראל תזכה למעמד של חברה בארגון עליה לעמוד בביקורת הארגון.

בשנת 2012 פרסם FATF ארבעים המלצות למאבק בהלבנת ההון ובמימון טרור. אחת מהן עוסקת בסיכון למימון טרור באמצעות ארגונים ללא מטרת רווח, והיא מציעה למדינות לבחון את מידת הלימתם של החוקים והרגולציה החלים בהן על מלכ"רים ולנקוט אמצעים שונים להתגוננות מפני ניצול פיננסי של ארגונים אלו למטרות הלבנת הון ואף למטרות טרור.<sup>44</sup>

העמידה בביקורת כזו מהותית לישראל הן ככלי לשיפור וייעול המאבק בהלבנת ההון על שלל מטרותיה, והן לצורך מיצוב מעמדה של ישראל כמדינת חוק השותפה במאבק הגלובלי בהון השחור. נראה כי קיומן של ישויות משפטיות ריקות כמו אותן אגודות עות'מאניות אלמוניות, המתקיימות, מכוח חוק, בעלטה רגולטורית מוחלטת ועלולות לשמש כלי קיבול לעברייני הון שחור, עלולה להקשות על ישראל לעמוד בסטנדרטים של FATF ובכך לפגוע בביטחונה, במוניטין הבינלאומי שלה ואף בכלכלתה.

## חקיקה נגד הרוח

בבסיס חקיקת חוק העמותות שנחקק בתש"מ (1980) עמד הרעיון שהחוק יחליף את החוק העות'מאני, ושמוסד האגודות העות'מאניות יעלם בהדרגה עם הפיכת האגודות לעמותות.<sup>45</sup> אולם היישום בפועל הותיר את האגודות העות'מאניות עמנו עד היום.

חוק העמותות נחקק לאחר לא פחות משלושה ניסיונות של הממשלה להוביל לחקיקת חוק חדש, אשר יחליף את החוק העות'מאני: הצעת חוק העמותות תש"ט-1954;<sup>46</sup> הצעת חוק העמותות תשכ"ה-1964;<sup>47</sup> והצעת חוק העמותות תשל"ט-1979,<sup>48</sup> אשר חוקקה לבסוף והפכה להיות לחוק בשנת 1980.

כל הצעות החוק הללו היו תולדה של ההבנה כי החוק העות'מאני אינו מתאים לסטנדרט הפיקוח הנדרש מהתאגדויות שכאלו, כאמור בדברי ההסבר להצעת חוק העמותות: "אופן ארגוןם ופעולתם של ארגונים מסוג זה מוסדר עדיין בחוק העות'מאני על האגודות משנת 1909, והניסיון הוכיח שאין הוראותיו מתאימות לתנאים השוררים בישראל... התקלה העיקרית שבחוק העות'מאני היא שאופן ניהול האגודה מבחינה כספית אינו מוסדר כלל, והחוק אינו דורש ממנה הכנת מאזנים ודו"חות כספיים, ואף לא הגשת חשבונותיה לביקורת. מצב זה פתח פתח לשימוש לרעה באפשרות להתאגד בצורה זו, כגון עריכת מגביות ואיסוף כספים לצרכים פרטיים ומשפחתיים במסווה אגודה שמבליטים את היותה 'רשומה כדין'. ... במצב זה לא נותר ספק בצורך להחליף את החוק העות'מאני על האגודות, ולמטרה זו הגישה הממשלה לכנסת, בשנת תשכ"ה, את הצעת חוק העמותות,<sup>49</sup> אולם אותה הצעה לא הביאה לקבלת חוק חדש".<sup>50</sup>

אם הצורך בחקיקה חדשה היה כה ברור וחד-משמעי עוד מימיה הראשונים של המדינה, הכיצד עד לשנת 1980 – במשך יותר משלושים שנה – לא הצליחה אף

ממשלה בישראל להביאה לידי חקיקה?

בדיון הראשון שהתקיים בהצעת חוק העמותות, תשל"ט-1979 תהו גם חברי הכנסת כיצד רק עתה הגיעה הצעת החוק לכדי חקיקה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אורי ידין, ענה להם כי "היו שני גורמים שעייבו בעבר את הצעות החוק הקודמות: מצד אחד המפלגות ומצד שני האיגודים המקצועיים".<sup>51</sup> נציג משרד הפנים בדיונים אז, אברהם י' שפט, הבהיר את מהלך הדברים: "ככל שאני זוכר היו בעיות והבעיות עדיין קיימות, אבל בינתיים קרה משהו אחר. היום יש הצעת חוק המפלגות... יש היום במקביל ניסיון להסדיר את קיומן של המפלגות דרך חוק אחר. מכל מקום, גם אם החוק הזה יתקבל עדיין יישאר החוק העות'מאני לאגודות ביחס למפלגות. יש עוד התארגנויות שמסיבות שונות לא מעוניינות להיכלל בחוק הזה והכוונה העיקרית היא לקופות החולים למיניהן".<sup>52</sup>

חברי הכנסת אז הסכימו להחריג את המפלגות וארגוני העובדים מתחולת חוק העמותות החדש, תוך תירוץ דחוק כי עבור ארגונים אלה יחוקקו חוקים ייעודיים.<sup>53</sup> לפיכך נקבע בחוק העמותות כי הוראותיו לא יחולו על אגודות שהן מפלגות פוליטיות ואגודות שהן ארגונים של עובדים או של מעבידים אשר הוקמו לפני תחילת החוק או כמה שנים אחריו (סעיף 67 לחוק העמותות כפי שחוקק אז) – תוך כוונה, מוצהרת לפחות, לחוקק להם חוקים ייעודיים בעתיד. ארגונים אחרים אשר חפצו שלא להיכלל בחוק ולהיהפך עמותות, כגון קופות החולים, היו לכאורה מרוצים פחות, שכן לא נקבע בעניינם סעיף ספציפי המחריג אותם. אך בסופו של יום גם הם נהנו מהותרת החוק העות'מאני על כנו בשילוב עם החלטת המחוקקים ולפיה הפיכתם לעמותות הינה רשות בלבד (סעיף 65 בנוסחו אז).<sup>54</sup> בשנת 1992 חוקק חוק המפלגות אשר הסדיר את הפיקוח על המפלגות הפוליטיות. הדבר הותיר את ארגוני העובדים כקטגוריה היחידה של אגודה עות'מאנית המוחרגת מתחולת חוק העמותות באופן ספציפי. ברם, חוק ייעודי לארגוני עובדים טרם חוקק עד היום.<sup>55</sup>

כך, על אף ההכרה בצורך בחקיקה מתקדמת ובביטולו של החוק העות'מאני הדל וחסר השיניים, חוק העמותות נחקק בצילם של לחצים אדירים שהופעלו על ידי גורמים בעלי כוח השפעה רב, ביניהם המפלגות, הארגונים המקצועיים ואגודות עות'מאניות גדולות נוספות. הסוס האציל, בדמות הצעת חוק העמותות, אשר ביקש להוביל להכחדתו של החוק העות'מאני – הפך במהלך דיוני הוועדה לגמל בעל דבשת ענק בדמות החוק העות'מאני, אשר הוסיף להתקיים כמקודם.

ההבנה בדבר הצורך לטפל באותה דבשת חוצה מגזרים ורשויות: חברי כנסת מימין ומשמאל היו שותפים לה, כמו גם בכירי משרד הפנים ומבקר המדינה. כולם ללא יוצא מן הכלל הצביעו על האנומליה המטרידה וזעקו חמס. אפילו מבקר המדינה מתח ביקורת חריפה, בכמה דו"חות שונים, על ההתמודדות הכושלת: "אף שמשרדי הפנים

והמשפטים מסכימים כי אי-הסדרת הנושא משקפת כשל רגולטורי מתמשך, טיפולם בנושא מתמהמה יתר על המידה. היעדר פיקוח על האגודות המבצעות פעילויות בהיקפים של מיליארדי ש"ח הוא בגדר ליקוי של ממש ברגולציה הממשלתית".<sup>56</sup>

היקפו העצום של אותו "ליקוי רגולטורי" שמבקר המדינה מדבר עליו, בשעה שהפתרון המתבקש ידוע לכולם, מעיד כמאה עדים על עוצמת האינטרסים הפועלים לשם הותרת עיוות חקיקתי זה על כנו. כפי שנפרט כעת, כלל הצעות החוק שניסו להביא לתיקון בשנים האחרונות נבלמו בשלבי חקיקה ראשוניים.

בשלהי שנת 2007, בכנסת ה-17, הגיש ח"כ זבולון אורלב את "הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון: החלת חובת ביקורת פנימית באגודות עות'מאניות) התשס"ח-2007",<sup>57</sup> שבה ביקש להחיל חובת ביקורת פנימית באגודות עות'מאניות. הצעת חוק זו נפלה כבר בקריאה הטרומית. גם בכנסת ה-18 ניסה אורלב להעלות הצעה דומה, אך זו לא עברה אפילו את שלב הקריאה הטרומית.

בכנסת ה-19 נעשו כמה ניסיונות חקיקה; כך, במאי 2014 הוגשה "הצעת חוק העמותות (תיקון: ביטול מעמדן של אגודות עות'מאניות)" על ידי חברי הכנסת משה מזרחי, מרב מיכאלי, נחמן שי, דב ליפמן, משה פיגלין ואלעזר שטרן. הוצע בה לקבוע כי אגודה עות'מאנית תגיש בקשה להירשם בתור עמותה רשומה בתוך שנה מיום כניסתו של התיקון המוצע לתוקף. כן הוצע לבטל את החוק העות'מאני על האגודות. באותו חודש הוגשה גם "הצעת חוק העמותות (תיקון: הסדרת מעמדן של אגודות עות'מאניות כעמותות רשומות)"<sup>58</sup> על ידי הח"כים זהבה גלאון ומיקי רוזנטל, אשר הציעו להחיל הסדר דומה. נוסף על שתי הצעות אלו הונחה במאי 2014 גם הצעתם של חברי הכנסת עפר שלח, רוברט אילטוב, יריב לוין ומיקי רוזנטל – "הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח)".<sup>59</sup> הוצע בה כי רשם העמותות ישמש גם כרשם האגודות העות'מאניות, ויוקנו לו מלוא הסמכויות לפיקוח על פעילות האגודות. כן הוצע בה להחיל על האגודות העות'מאניות חובות דיווח והתנהלות בסיסיות זהות לאלו החלות על עמותות, ובכלל זאת בכל הנוגע לפירוק ומחיקה, לעבירות ולעונשים הקבועים ביחס לעמותות. לסיום, הוצע להעביר את האחריות לביצוע החוק לשר המשפטים.

כל ההצעות הללו כלל לא הגיעו לכדי הצבעה טרומית במליאת הכנסת, משעה שבמסגרת ועדת השרים לענייני חקיקה הוחלט שהממשלה תתנגד להן.

בכנסת ה-20 הוצעו שלוש הצעות חוק בנושא הדומות במאפייניהן, ביניהן "הצעת חוק העמותות (תיקון: אגודות עות'מאניות)"<sup>60</sup> מטעם חברי סיעת מרצ, שהציעה לחייב את האגודות העות'מאניות להירשם כעמותות או לחלופין כחברות לתועלת הציבור, ואם לא כן, בית המשפט יהיה רשאי לצוות על פירוקן; ו"הצעת חוק העמותות (תיקון: הסדרת מעמדן של אגודות עות'מאניות כעמותות רשומות)"<sup>61</sup> של מרב מיכאלי

מהמחנה הציוני, היתה במאפייניה לזו שהגישו היא ואחרים בשנה שקדמה לה. חבר הכנסת עפר שלח מ'יש עתיד' שב והעלה את "הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח)".<sup>62</sup> באוגוסט 2016 הגישה שורת ח"כים ממגוון סיעות ימין, מרכז ושמאל הצעת חוק דומה בשמה ובתוכנה.<sup>63</sup> היא עלתה לדיון והצבעה בקריאה טרומית אולם נדחתה ב-30 בנובמבר 2016. ולבסוף, ח"כ לביא שנמנתה עם מציעי "הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח)" שבה והציעה אותה ב-2017<sup>64</sup> – אך גם הצעה זו נדחתה בשלב הקריאה הטרומית, ב-12 ביולי אותה שנה.

תיאור ההליכים הממושכים (והכושלים) של הניסיון לתקן את המצב המעוות מבסס את ההנחה כי כוחם של אותם גופים עתירי אינטרסים הוא אשר השפיע על חקיקת חוק העמותות ושימר את הדבשת העות'מאנית על גבו. החשש הוא כי כוח השפעה זה עודנו במונתניהם, וכי הם עלולים להשפיע על סיכול קידומה של חקיקה דומה גם בעצם היום הזה.

חיזוק להנחה זו ניתן למצוא בציטוטים מפי שניים מהעוסקים במלאכה, אשר הובאו במסמך של פורום קהלת 'אגודות עות'מאניות: ישראל 2016': חבר הכנסת לשעבר זבולון אורלב והיועצת של חבר הכנסת לשעבר משה מזרחי. אורלב הסביר כי "הייתי יו"ר ועדת הביקורת כשהתברר לי שאין חובת מינוי מבקר פנים באגודות ובהסתדרויות [...] הגשתי הצעה אך מפלגת העבודה הייתה שותפה בממשלה והם טרפדו זאת דרך ועדת השרים לחקיקה, ואילו הליכוד רצה להגן על הסתדרות עובדים לאומית. ההסתדרויות לחצו על המפלגות שלהם [...] היו לחצים ישירים [...] הבהירו לי מההסתדרות הכללית והלאומית שעליי לסגת."<sup>65</sup>

היועצת של חבר הכנסת לשעבר משה מזרחי, אשר הגיש הצעת חוק להסדרת הפיקוח על האגודות העות'מאניות, הבהירה כי "הייתה לנו בעיה בתוך המפלגה. החוק הגיע לוועדת השרים לחקיקה ונתקע שמה. בינתיים וסרמן ואנשים מההסתדרות צלצלו למשה ללא הפסקה. הם דחו ודחו ובסוף לא הצביעו. וסרמן איים עליו בקולות והם הענישו אותם בפריימריס".<sup>66</sup> נזכיר כי מזרחי אכן נפגע באותם פריימריס ונדחק ממקום ריאלי ברשימה לכנסת ה-20.

## האתגר של השרה

החלטת הממשלה 3662, שהזכרנו בפתח מאמרנו, קובעת כי בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה מועברות סמכויות הנוגעות לחוק העות'מאני לשרת המשפטים, וזו רשאית לאצול חלקן או כולן לרשם העמותות. כדי להבין את ההחלטה יש לדעת כי עוד בשנת 2004 הוחלט להעביר את סמכויות שר הפנים המסורות לו מכוח חוק העמותות לשר המשפטים – אלא שהחלטה זו לא כללה התייחסות לאגודות עות'מאניות, והללו נותרו באחריותו של שר הפנים. עתה השתנה מצב דברים זה.<sup>67</sup> ההחלטה קצרת תוכן, אולם רבת משמעות וטומנת בחובה הזדמנות פז לתיקון



המעוות: להפיכת הגמל בעל הדבשת לאותו סוס אציל שאליו התכוונו מתחילה.

אין לכתוד כי הסמכויות המוקנות מכוח הוראותיו של החוק העות'מאני – אשר כעת הועברו לאחריות משרד המשפטים ורשם העמותות – דלות וחסרות. הוראות נוספות הנוגעות לאגודות העות'מאניות מכוח חוק העמותות – גם הן חסרות ולקויות. ועדיין, גם לפני תיקוני החקיקה הנדרשים, יש מה לעשות. לדעתנו, הצלחתו של כל התהליך, והטמעת ההמלצות שיפורטו להלן, תלויות בראש ובראשונה במינויו לאלתר של גורם מתכלל, שיהיה אחראי להוצאת השינויים לפועל ולמתן המלצות לפעולות וטיפול ביעילות בפניות הנוגעות לנושא זה. בפני הגורם המתכלל יעמדו כמה אתגרים.

הראשון הוא עדכון המרשם. כפי שצינו, בישראל קיימות אלפי אגודות עות'מאניות, כשכנראה רבות מהן כלל אינן פעילות. לאור זאת, הצעד הראשון הוא הקמת מרשם עדכני ומדויק של האגודות העות'מאניות הקיימות. ניהול מרשם כאמור מתיישב גם עם המלצות FATF כי כדי למנוע שימוש לרעה בישויות משפטיות לצורך הלבנת הון ומימון טרור על המדינות החברות בארגון לוודא שיש בידיהן מידע מספיק, מדויק ועדכני על בעלי העניין ובעלי השליטה בישויות המשפטיות.<sup>68</sup>

מרשם זה ראוי שיוקם לאחר פרסום קול קורא שיופץ באופן נרחב ונמרץ, ובו תידרשנה האגודות העות'מאניות הפעילות להעביר אל הרשם בהקדם רשימת מסמכים חיוניים: מסמכי התאגדות מקוריים או מסמכים אחרים המעידים כי אכן נרשמו כאגודות קודם לחקיקת חוק העמותות, תקנון מעודכן, רשימת חברי ההנהלה ושמות חברי האגודה.

האתגר השני הוא אכיפת הרישום המחייב בפנקסי האגודה. על הרשם לפעול לפרסומן של הנחיות עדכניות וממוקדות<sup>69</sup> כיצד יש לנהל את שלושת הפנקסים שכל אגודה מחויבת לנהל על פי החוק העות'מאני.<sup>70</sup> על הנחיות אלו להתייחס לסטנדרטים של דיווח, בעיקר דיווח חשבונאי, כך שיהיה זהה לזה שנדרש בדו"חות הכספיים של עמותות.<sup>71</sup> בהמשך לכך, עליו לקיים בקרה קבועה על הפנקסים ולדרוש אותם לביקורתו באופן קבוע, לפחות אחת לשנה, בהתאם לסמכות הקבועה בסעיף 7 לחוק העות'מאני. בקרה זו תוכל להוביל את שרת המשפטים להשתמש בסמכותה ולהוציא נגד אגודות עות'מאניות, במקרים המתאימים, צווי פירוק – סמכות שעד כה לא נעשה בה שימוש רב כלפי אגודות עות'מאניות.<sup>72</sup>

עניין זה קשור לאתגר השלישי: מחיקת אגודות, בהתאם לסמכות הנתונה לרשם מכוח סעיף 62 לחוק העמותות.<sup>73</sup> הימצאותו של מרשם אגודות עות'מאניות עדכני, כמו גם ביקורת שוטפת על פנקסי האגודות, יאפשרו לרשם להפעיל סמכותו זו במקרים המתאימים, למרות קיומה של מורכבות משפטית שקצרה היריעה מלהרחיב עליה.<sup>74</sup> לנוכח חשיבותה של סמכות מחיקת האגודות, מן הראוי לעגן עמדה משפטית זו בחוות דעת רשמית מטעם גוף רלוונטי, דוגמת היועץ המשפטי לממשלה או רשם התאגידים.

אך חבילת הצעדים אינה נגמרת בכך. סעיפי חוק רדומים רבים יכולים לשמש להגברת הפיקוח על האגודות. ראשית, על שרת המשפטים לפעול להוספת החוק העות'מאני לתוספת הראשונה לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1986, ולקבוע תקנות מכוחו, כך שעל אגודה אשר לא תעמוד בדרישות הרשם – אם בהצגת הפנקסים ואם בנייהולם בהתאם להנחיותיו – יוטל קנס מינהלי בגובה ניכר אשר ייקבע באותן תקנות.

שנית, יש להחיות את האות המתה של הגבלת הגבייה: סעיף 8 לחוק העות'מאני קובע כי נכסי הנדל"ן של עמותה הם רק כאלה הנחוצים לה להגשמת המטרה שנקבעה בתקנונה. כן קובע הסעיף את גובה דמי החבר המרביים, "מיסים" בלשון החוק העות'מאני, שמותר לאגודה לגבות. אשר לנכסי נדל"ן ה"נחוצים" לאגודה לטובת קיום מטרותיה – מן הראוי כי משרד המשפטים יבהיר במסגרת הנחיות ברורות מה הם הקריטריונים לקביעת התאמת היקף הנכסים הסביר בהתאם להוראות הסעיף, וזאת בראי הצורך בקיום בקרה על נכסי האגודות. ובדבר דמי החבר: על פי החוק העות'מאני סכום זה מוגבל לסכום ארכאי בסך 24 לירות; כדי למנוע אי בהירות, ראוי כי משרד המשפטים יבהיר מהו הסכום המרבי הרלוונטי כיום. לצד זאת, אם החוק העות'מאני יתווסף לתוספת לחוק העבירות המנהליות, כהמלצתנו לעיל, תוכל השרה לקבוע, למשל, כי אגודה שגבתה מחבריה סכום גבוה מהמותר תיקנס בקנס מנהלי משמעותי.

זאת ועוד: לפי סמכות נשכחת הקבועה בסעיף 17 לחוק העות'מאני, על אגודה עות'מאנית לקבל את אישור שר הפנים (וכיום, לאחר החלטת הממשלה, שרת המשפטים) לפני קבלתה של צוואה או "מתנה". קרי, בלשון המאה ה-21: אגודה אינה זכאית לקבל תרומה ללא אישור של השר. לדעתנו, אמת מידה סבירה למתן אישור מסוג זה על ידי השרה הינה ניהול תקין של פנקסי האגודה, באשר קבלת תרומות ונכסים שונים לידיהם של גופים ללא כוונות רווח צריכה להיעשות תחת שקיפות מלאה ותוך עמידה בסטנדרטים של ניהול חשבונאי קפדני. יש לקבוע אפוא כי היעדר ניהול תקין בהיבט זה יהווה עילה מוצדקת להימנעות ממתן אישור לקבלת תרומות.

ומכאן לביטול הטבות המס: בדו"ח המבקר נכתב כי שר האוצר החליט לאמץ את עיקר המלצות ועדת פריש, שלא לאפשר לאגודות עות'מאניות לקבל הכרה כמוסדות ציבוריים, ולהגביל הטבה זו לגופים הרשומים כעמותות, חברות לתועלת הציבור, הקדשות ציבוריים או תאגידים סטטוטוריים. אף שאגף התקציבים במשרד האוצר הצהיר כי הוא תומך בהמלצה זו, ממצאי דו"ח המבקר העידו כי נכון לספטמבר 2015 טרם נעשה דבר על מנת להטמיע את השינוי שהוצע, וכי הדבר לא הופיע בחוזר מס הכנסה שהתייחס להמלצות הוועדה. מן הראוי ששרת המשפטים תפעל אצל שר האוצר כדי שהלה יביא לכך שההמלצות הללו, אשר אף נתמכו על ידי אגף התקציבים במשרדו, יוטמעו בהקדם.

ולבסוף, יש להקל על אגודות להפוך לעמותות. מבקר המדינה השמיע ביקורת נוקבת על מורכבותם של ההליכים הביורוקרטיים הנדרשים מאגודה עות'מאנית המבקשת להירשם כעמותה. הוא המליץ כי רשות התאגידיים תפעל לפישוט התהליך, ואנו מצטרפות לקריאה זו.<sup>75</sup> מן הראוי להקים צוות ייעודי אשר מטרתו ללוות כל אגודה המבקשת להפוך לעמותה, על מנת לאפשר לה לעשות את השינוי באופן המיטבי והיעיל ביותר. כן ראוי שמשרד המשפטים יבחן את הצורך והאפשרות בגיבוש חבילת תמריצים לאגודות עות'מאניות, אשר תעודדן לעבור את הטרנספורמציה התאגידיית ולהירשם כעמותות.

כאמור, העברת האחריות על האגודות לשרת המשפטים ולרשם העמותות היא מהלך מבורך שאין בו די. לטעמנו, על שרת המשפטים לקדם תיקון חקיקה אשר יסדיר את נושא האגודות העות'מאניות. מהלך חקיקתי שכזה הוא דחוף וראוי לעשותו עוד קודם להשלמת חקיקת חוק עמותות חדש ומשוכלל, שכן, כפי שביקשנו להמחיש ברשימה זו, חקיקה שנדחית, כזו שמתכוונים לחוקקה "מתישוה, בעתיד" – משמעה חקיקה שלא נחקקת גם עשרות שנים לאחר מכן.

בחוק העמותות קיימים כיום שלושה ליקויים מרכזיים שבעקבותיהם אגודות עות'מאניות ממשיכות לפעול תחת החוק העות'מאני ולא בהתאם להוראות חוק העמותות. הראשון הוא היעדר דרישה מן האגודות להפוך לעמותות תוך זמן מוגדר; השני, אי הסדרה של סמכות הרשם למחוק אגודה עות'מאנית. והשלישי – החרגת ארגוני עובדים מחוק העמותות. על שרת המשפטים לקדם חקיקה שתמלא את שלושת החוסרים הללו. אין כל הצדקה להחרגתם של ארגוני העובדים: הם זהים במהותם לכל ארגון עובדים אחר אשר קם לאחר חקיקת חוק העמותות ומתקיים לפיו. ראוי לציין כי רבים מארגוני העובדים שהינם אגודות עות'מאניות מהווים למעשה "מונופול" בתחומם, וככאלה הם בעלי עוצמה אדירה על חבריהם ועל המשק בכללותו. עוצמה מונופוליסטית זו רק מחזקת את הצורך הבהול בקיום ביקור ופיקוח על גופים אלה.

הלחצים, האינטרסים והכוחות שיתעוררו ויגויסו לצורך חסימת השלמת מהלך קריטי זה יהיו רבים. אולם כפי שהללו לא הרתיעו את השרה בקדמה את החלטה 3662, אסור שירתיעו בהמשך. במהלך הניסיונות לתיקון המצב, אשר בוצעו במהלך העשורים האחרונים, הייתה ידם של מי שביקשו להכשיל את תיקון המצב על העליונה, פעם אחר פעם. גם הכוונות הטובות לתיקון המצב "בעתיד" שירתנו בסופו של דבר את בעלי האינטרס בהכשלת התיקון הנחוץ. אסור שכך ימשיך להיות.

ההחלטה לרכז את האחריות על האגודות העות'מאניות במשרד המשפטים היא החלטה טכנית בתוכנה, אך מהפכנית במהותה, אף שהיא מתבקשת מאליה. היא לא התקבלה לאורך עשרות שנים, על אף פשטותה לכאורה, עד האביב האחרון. כאשר

ייסקרו בעתיד המאמצים בנושא זה, ניתן יהיה לומר כי הראשונה שלא נרתעה מטיפול באגודות העות'מאניות היא שרת המשפטים איילת שקד. אנו תקווה שאימת האינטרסים והלחצים, כמו גם החשש מסגירת חשבונות בעתיד, לא ירפו את ידיה מהמלאכה המורכבת שעוד נכונה לה ולמשרדה בעניין זה.

1. ראו אורה קורן, "המבקר דורש תשובות מעובדי תע"א המעורבים בתפעול קופת הוועד", *TheMarker*, 4.6.2017.
2. ראו ספי קרופסקי, "מי מנסה להסתיר את שכר בכירי הסתדרות המורים", *כלכליסט*, 26.3.2018.
3. ראו למשל אמיר זהר, "מעין אגם: אני לא אחת שמחפשת שחיתות בכל מיני חורים, אבל אם אני נתקלת בה אני לא יכולה לשתוק", *TheMarker*, 15.11.2017.
4. אברהם הירשזון הורשע, בין היתר, גם בעבירות של קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות, מרמה והפרת אמונים בתאגיד, הלבנת הון ורישום כוזב במסמכי תאגיד. הוא זוכה בשני סעיפים מכתב האישום הכוללים את מימון הפריימיז ומימון כנס פוליטי; ראו ת"פ (ת"א) 40138/08, מדינת ישראל נ' אברהם הירשזון (8.6.2009), פורסם בנבו.
5. לפי סעיף 245 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, למבקר המדינה, בכובעו כנציב תלונות הציבור, סמכות להוצאת צווים שונים במטרה להגן על עובד שחשף שחיתות. עם זאת, בהתאם להוראות הסייג שנקבע בסעיף 236(2) לחוק, לא ניתן להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור בעניינים של ארגוני עובדים. ראו גם הדס גוגן, "לא כולם מוגנים; חושפת פרשיית שר האוצר לשעבר, אברהם הירשזון, פוטרה מתפקידה: זו מערכת שאתה פותח את הפה והולך הביתה", *גלובס*, 11.10.2007.
6. ראו חיים ביאור, "דו"ח מבקר המדינה: ההסתדרות הציעה למכירה את מתחם בית ליסין ללא מכרז", *TheMarker*, 30.7.2003.
7. ראוי לציין כי ההבדל מעמותה, המחויבת לציין בכל מסמך, שילוט או פרסום מטעמה כי היא עמותה רשומה, אגודות עות'מאניות אינן מחויבות בכך. לכן, לא פעם קשה לדעת בוודאות אם מדובר באגודה עות'מאנית.
8. את המידע ניתן למצוא באתר היחידה הממשלתית לחופש מידע: <https://foi.gov.il/he/node/1908>. מהדו"ח השנתי 267 של מבקר המדינה, אשר עסק בין היתר בהיעדר הפיקוח על אגודות עות'מאניות, עולה כי מידע זה נאסף עוד בראשית שנות ה-90 אולם לא עודכן או נבדק מאז. שם, עמ' 980.
9. מתוך אתר הסתדרות הרפואית בישראל.
10. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 62 (2011).
11. עמרי מניב, "מורים מיו"ש: אם הסתדרות המורים תשתתף בחרם על ההתחלואות – נעזוב", *nana10*, 12.7.2015.
12. מתוך אתר ארגון המורים. ה"פ (ת"א) 707/08: דוד פרידמן נ' ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים בסמינרים ובמכללות (אגודה עות'מאנית). פורסם בנבו, 29.10.2008.
13. על פי החשדות, ועד עובדי התעשייה האווירית אילץ עובדים להתפקד לליכוד ולהצביע בפריימיז במפלגה על פי רשימות שנמסרו להם על ידי חברי ועד העובדים בתקופה שכך עמד בראשו. ראו יסמין גואטה ואורה קורן, "השחיתות בתעשייה האווירית: המשטרה מבקשת לחקור באהרה את שר הרווחה חיים כץ", *TheMarker*, 19.4.2017.
14. תומר אביטל, "אגודות עות'מאניות: ישראל 2016", ירושלים: פורום קהלת, אוגוסט 2016, עמ' 4. זמין במרשתת.
15. גמליאל שפירא, "הזכות להתאגד וחוק העמותות, התש"ם-1980", *הפרקליט לג (תשמ"א)*, עמ' 558, 566-567. תחילה הוחל החוק מכוח סימן 46 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922, ולאחר קום המדינה, מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, שלפיו החוק הקיים בארץ-ישראל ערב קום המדינה, נשאר בתוקפו (בשינויים המחויבים לאור הקמת המדינה ורשויותיה). לאורך השנים, נעשו כמה שינויים בחוק העות'מאני כדי להתאימו לשיטת המשטר הנוהגת בישראל, אולם מבחינה מהותית הוא נותר זהה עד היום.
16. סעיף 6 לחוק העות'מאני. ההוראות שבהמשך הפסקה מופיעות בסעיף זה ובסעיפים 3 ו-7 של החוק.
17. עם זאת, יובהר כי האחריות ל"הוצאת חוק זה לפועל" הוטלה על הן שר הפנים והן על שר המשפטים מכוח הוראת סעיף 19 לחוק העות'מאני.
18. ע"א 150/56, בית אולפנא רבתא עיטר רבנים, ירושלים נ' יעקב אשלג ואח', פ"ד י"א 804, 810.
19. דוד א' פרנקל, "הערות לעניין האגודה העתמאנית", *הפרקליט כה (תשכ"ט-תשכ"ל)*, 705, 709.

20. סעיף 19 לחוק העמותות.
21. סעיף 30(א) לחוק העמותות.
22. סעיף 19(ג) לחוק העמותות.
23. נבחר כי איננו מבקשות במסגרת זו להביע כל עמדה ביחס לרגולציה הקיימת על העמותות, היקפה, טיבה ויעילותה.
24. כך למשל שר המשפטים בעת חקיקת חוק העמותות, שמואל תמיר, אמר כי "כל האגודות חייבות להירשם כעמותות ואם לא קיימנו כלל זה לא עשינו ולא כלום". חבר הכנסת גרעון האוזנר השיב לו כי "על זה אין כל מחלוקת כי גם הוועדה קבעה כי כל האגודות צריכות להירשם כעמותות". פרוטוקול 206 של ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 9.6.80, עמ' 5.
25. ראוי לציין כי מטרתו המוצהרת של התיקון הייתה דווקא עידודן של האגודות העות'מאניות להפוך לעמותות, לאחר שרבות מהן לא עשו זאת בעצמן בתקופה שנקצבה לכך. משעבר פרק הזמן שנקבע בחוק המקורי, לא היה ברור אם אגודה עות'מאנית קיימת עדיין יכולה ליהפך לעמותה. כוונת התיקון המוצהרת הייתה לאפשר להן לעשות כן. כך, כעולה מדבריו של אחד ממעלי הצעת החוק, ח"כ יהושע מצא, במליאת הכנסת לקראת הצבעה בקריאה ראשונה: "כמו כן מאפשרת הצעת החוק לאגודות העות'מאניות הקיימות באלפיהן וטרם נרשמו כעמותות, להמשיך להירשם כעמותות. עלינו לעודד מגמה זו, כדי שהאגודות העות'מאניות תירשמנה כעמותות וכדי שתהיה אפשרות להחיל עליהן את חוק העמותות. אחרת גם על האגודות העות'מאניות כמעט אין פיקוח". ראו פרוטוקול המליאה, ישיבה 377 של הכנסת ה-13 מיום 13.10.95.
26. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2014, עמ' 993.
27. שם, עמ' 987 ו-996.
28. נציין במאמר מוסגר כי פעילות זו אף הוכרה בדו"ח שנתי 2014 של מבקר המדינה, עמ' 1001.
29. אישור ניהול תקין לשנה מסוימת מתקבל לאחר בחינה של רשם העמותות אם העמותה מתנהלת באופן תקין. מתן האישור מהווה אישור על דיווח במועד ובאופן תקין של הדו"ח הכספי, הדו"ח המילולי, ופרוטוקול האספה הכללית המאשרת דו"חות אלה. נדרשות המלצות ועדת ביקורת לעניין הדו"ח הכספי, ורשימה שמית של ממשות מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה. עמותה אשר מחזוריה הכספי עולה על 300 אלף שקל חייבת לציין בדו"ח הכספי אם קיבלה תרומות מִיִּשׁוֹת מדינית וזה, בהתאם לאמור בסעיף 36 לחוק העמותות; וכמובן על העמותה לשלם אגרה.
30. ראו בהקשר זה דו"ח שנתי של מבקר המדינה 2014, עמ' 999.
31. רשימת הגופים הועברה לתנועה לאיכות השלטון
- על ידי רשות המיסים בעקבות פנייה לבקשת מידע שהגישה בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
32. דו"ח הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, 2014, עמ' 57-58.
33. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2014, בעמ' 993.
34. Louis Brandeis, *Other People's Money: and How Bankers Use It*, Martino Publishing: 2009 (1913), 62.
35. <http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamAmutot/Services/Pages/EServices.aspx>
36. <http://www.guidestar.org.il>.
37. סעיף 30 לחוק העמותות, תש"ם-1980.
38. בהתאם לסעיפים 19, 30 או 30א לחוק העמותות, תש"ם-1980.
39. ת"פ (ת"א) 13776-12-16 מדינת ישראל נ' יוסף וסרמן (19.11.17). פורסם בנבו, פסקה 4 בגזר הדין.
40. טלי חרות-סובר, "מנכ"ל חדש, שיטות ישנות: הסתדרות המורים ממנה מקורבים ללא מכרז", *TheMarker*, 13.2.2018.
41. עמרי זרחוביץ, "האם ביהמ"ש יאשר את הניצחון של רן ארז?", *כלכליסט*, 22.3.2018.
42. תוקפה של הוראה ששוננה בתקנון עמותה הינו מיום אישורה על ידי רשם העמותות, בהתאם להוראות סעיף 11(א) לחוק העמותות.
43. הארגון הוקם בשנת 1989 על ידי מדינות ה-G7 במטרה לפתח ולקדם מדיניות למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור ברמה הלאומית והבינלאומית. <http://www.fatf-gafi.org>
44. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2014, עמ' 1006.
45. ראו בהקשר זה, הערות אגב בע"א 10419/03, דור נ' רמת הדר - כפר שיתופי להתיישבות, פ"ד ס(2) 277, פסקה 10 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל (2005) ובבג"ץ 861/07 יונתן קמחי נ' רשם האגודות השיתופיות, פסקה 36 לפסק דינו של כב' השופט עמית (פורסם בנבו, 8.12.2010), אשר אומנם עוסקים באגודות שיתופיות, אולם בית המשפט הנכבד, בשני המקרים, ציין כי גם אגודות עות'מאניות דינן להיחשב לעמותות בסופו של יום.
46. הצעת חוק העמותות תשס"ו-1954 ה"ח 16.
47. הצעת חוק העמותות תשכ"ה-1964 ה"ח 54; ראו שפירא, "הזכות להתאגד", עמ' 558, 568.
48. הצעת חוק העמותות תשל"ט-1979 ה"ח 1392.
49. הצעות חוק 631, עמ' 54.

50. הצעות חוק 1392, 18.3.1978.
51. פרוטוקול הדיון של ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 18.3.1980, עמ' 9.
52. שם, עמ' 10.
53. ראו גם דברי חברי הכנסת יורם ארידור ומשה שחל בפרוטוקול דיון 204 של ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 2.6.1980, עמ' 9-10. ארידור אמר כי "את הבעיות של ארגונים פוליטיים ושל ארגוני עובדים ומעבידים יש כוונה להסדיר במסגרת חוק מיוחד. ... אשר לאגודות קיימות שלא נרשמו כעמותה או פורקו, לא רוצה שחוק זה [חוק העמותות] לא יחול עליהן". כך גם חבר הכנסת שחל: "אנחנו לא מחילים על הגופים האלה את חוק העמותות כי אנחנו חושבים שלגופים מסוגים אלה יהיה חוק מיוחד".
54. יובהר כי הוראות החוק או העניקו לרשם העמותות את הסמכות להורות על מחיקת אגודה עות'מאנית שלא נרשמה כעמותה (סעיף 62), אולם סמכות זו הוענקה לו כסמכות ברשות ולא כחובה.
55. כאקדוטה נציין כי המחוקק המנדטורי חוקק את פקודת האיגודים המקצועיים 1947 שלפיה הוסמך הנציב העליון להפעיל כלפי איגודים מקצועיים את ההסדר החל עליהם באנגליה – אלא שפקודה זו, שנחקקה בימיו האחרונים של המנדט הבריטי בארץ, לא נכנסה לתוקף מעולם, ובוטלה סופית באמצעות החוק שיום ח"כ פרופ' יצחק קלינגהופר, "חוק לביטול פקודת האיגודים המקצועיים, תשכ"ט-1968". ראו הצעת החוק לביטול פקודת האיגודים המקצועיים, תשכ"ח-1968 והחוק לביטול פקודת האיגודים המקצועיים, תשכ"ט-1968. ראו שפירא, "הזכות להתאגד", עמ' 558 והערות שוליים 81 בעמ' 570.
56. דו"ח שנתי 2006, עמ' 983.
57. הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון): החלת חובת ביקורת פנימית באגודות עות'מאניות, התשס"ח-2007 3135/17.
58. הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון): החלת חובת ביקורת פנימית באגודות עות'מאניות, התשס"ט-2009, 1625/18.
59. הצעת חוק העמותות (תיקון): ביטול מעמדן של אגודות עות'מאניות, התשע"ד-2014 2427/19.
60. הצעת חוק העמותות (תיקון): הסדרת מעמדן של אגודות עות'מאניות כעמותות רשומות, התשע"ד-2014 2428/19.
61. הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח), התשע"ה-2015 2498/19.
62. הצעת חוק העמותות (תיקון): אגודות עות'מאניות, התשע"ה-2015 142/20.
63. הצעת חוק העמותות (תיקון): הסדרת מעמדן של אגודות עות'מאניות כעמותות רשומות, התשע"ה-2015 143/20.
64. הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח), התשע"ה-2015 286/20.
65. הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח), התשע"ו-2016 3250/20.
66. הצעת חוק האגודות העות'מאניות (רישום ופיקוח), התשע"ז-2017 4125/20.
67. ראו בהקשר זה גם דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2006, 992-994.
68. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2006, 1006.
69. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5101 (21.951) מיום 1.8.1972 "חובת דיווח – אגודות עות'מאניות" עורנה עומדת בתוקף. היא פורטת את התחומים בהם ניתן לקבל דיווח מאגודה עות'מאנית, אך זאת ללא קביעת סטנדרטים כלשהם. היועץ המשפטי לממשלה מציין בהערה כי הותיר הנחיה זו על כנה על אף חקיקת חוק העמותות, לנוכח קיומן של אגודות עות'מאניות. הנחיה זו נכתבה, כאמור, טרם חקיקת חוק העמותות ולפי רישומה לא עודכנה מאז פרסומה.
70. סעיף 7 לחוק העות'מאני.
71. ראוי להחיל על האגודות את הסטנדרטים שנקבעו במסגרת גילוי דעת 69 שכותרתו "כללי חשבוונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"דים", אשר פורסם על ידי לשכת רואי החשבון בישראל ואשר מתווה את הכללים לעריכת דו"חות כספיים על ידי גופים כאמור.
72. סעיף 380 לפקודת החברות.
73. בעקבות ביקורת של מבקר המדינה שנערכה בשנת 1989 ערך הרשם פרויקט מחיקת אגודות בין השנים 2000-2006, שבו נמחקו 6,293 אגודות עות'מאניות שלא ביקשו להירשם כעמותות. הפרויקט נעצר בשל קשיים משפטיים שונים. בדו"ח שנתי 2006 קורא המבקר לרשם לשוב ולבחון חלופות אפשריות להמשך קידום פרויקט זה. ראו בהקשר זה דו"ח שנתי 2006, עמ' 991-992.
74. חוק העמותות קובע כיום ביחס לסמכות מחיקת אגודות עות'מאניות כי בעניין זה יחולו ההוראות הרלוונטיות בפקודת החברות ומפנה אל סעיפים 368-369 לפקודת החברות בשינויים המחייבים. דא עקא, בשנת 1999, במסגרת תיקון פקודת החברות, בוטלו הסעיפים האמורים, אשר באמצעותם אמור היה הרשם להשתמש בסמכותו למחיקת האגודות העות'מאניות – ולצד ביטול זה, לא חוקקו סעיפים מקבילים בחוק החברות. עם זאת, יש משפטנים הטוענים כי על אף מחיקת הסעיפים עדיין ניתן למחוק את האגודות בהתאם לסמכות הנתונה.
75. דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2006.