

תקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה) (תיקון), התשע"ט-2019

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 55(1) ו-65 לפקודת האגודות השיתופיות (להלן – הפקודה), אני מתקין תקנות אלה:

1. תיקון תקנה 1 בתקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), התשל"ה-1975 (להלן – התקנות העיקריות), בתקנה 1, בסופה, יבוא:
"נושא משרה – חבר ועד האגודה, חבר ועדת ביקורת, המנהל הכללי של האגודה וכל מנהל אחר הכפוף במישרין למנהל הכללי אף אם תוארו שונה; "קרוב" – בן זוג, אח או אחות, הורה, הורי הורה, צאצא, וכן צאצא, אח, אחות או הורה של בן הזוג או בו זוגו של כל אחד מאלה."
בתקנה 2, אחרי פסקה (3), יבוא:
2. תיקון תקנה 2 בתקנה 2, אחרי פסקה (3), יבוא:
"3א) בחירת ועדת ביקורת, אם קיימת חובה למנות באגודה ועדת ביקורת;"
3. תיקון תקנה 4 בתקנה 4, בתקנת משנה (א) –
(א) בפסקה (2), בסופה, יבוא "ועל תיקון ליקויים שנתגלו בדוחות ביקורת על פעילות האגודה;"
(ב) בפסקה (3), המלים "על-פי תקנות האגודה" יימחקו, ואחרי המילה "קיימת" יבוא "באגודה".
(ג) בפסקה (6), אחרי המלים "מעקב אחר ביצוע בפועל של התקציב השנתי" יבוא "של השנה החולפת".
(ד) בפסקה (7), במקום "והמועצה" יבוא "וכן המועצה", והמלים "על-פי תקנותיה" – יימחקו.
4. תיקון תקנה 26 בתקנה 26, בתקנת משנה (ג), במקום "אחים, בני זוג, הורים וצאצאיהם ובני זוגם" יבוא "קרובים".
5. תיקון תקנה 28 בתקנה 28, בתקנת משנה (א), אחרי "המועצה", יבוא "ועדת הביקורת", אחרי "מועצה", יבוא "ועדת ביקורת".
6. תיקון תקנה 28א בתקנה 28א –
(א) אחרי תקנת משנה (א) יבוא:

"(1א) (1) הרשם רשאי למנות לאגודה חשב מלווה אם נתקיימה אחת או יותר מהעילות למינוי ועד ממונה כאמור בתקנה (א), בשינויים המחויבים.

(2) מונה לאגודה חשב מלווה כאמור בפסקה (1), יחולו, בשינויים המחויבים, הוראות סעיפים 142ג(א) ו-142ג לפקודת העיריות [נוסח חדש], כולן או חלקן, כפי שיקבע הרשם, ולעניין זה יראו את ועד האגודה ויושב-ראש הוועד כעירייה וראש עירייה בהתאמה."

(ב) בתקנת משנה (ג), בפסקה (1), המלים "על-פי תקנונה" – יימחקו.

(ג) בתקנת משנה (ט), בסופה יבוא "הוראה זו תחול גם על מינוי חשב מלווה."

הוספת תקנה 29 א 7. אחרי תקנה 29 יבוא :

"29א. ועדת (א) באגודה הנמנית עם אחת מהאגודות הבאות תבחר ביקורת האסיפה הכללית ועדת ביקורת :

(1) אגודה שמספר חבריה לפחות 50 ; לעניין זה יימנו גם חברים באגודה החברה באגודה, או באגודה החברה בה וכן הלאה ;

(2) אגודה שמחזורה הכספי בהתאם לדוחות כספיים מאוחדים ב-3 השנים האחרונות בממוצע, ובאגודה שטרם חלפו 3 שנים מרישומה - בשנה החולפת, הוא לפחות 2 מיליון ₪ ושחברים בה לפחות 20 חברים ;

(3) אגודה שבתקנונה נקבעה חובת מינוי ועדת ביקורת."

(ב) אלה תפקידי ועדת הביקורת -

(1) לבדוק את תקינות פעולות האגודה ומוסדותיה, לרבות מבחינת השמירה על החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון והיעילות, ולבדוק את התאמת פעולות האגודה למטרותיה ;

- (2) לבדוק את ענייניה הכספיים של האגודה, ובכלל זה, בין היתר, ניהול הנכסים וההתחייבויות, הנהלת החשבונות, תשלומי שכר וביטוחים ;
- (3) לעמוד על ליקויים בניהול האגודה, הין השאר תוך התייעצות עם רואה החשבון המבקר ועם המבקר הפנימי, ככל שמונה, ולהציע דרכים לתיקונם; מצאה ועדת הביקורת ליקוי כאמור שהוא ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לעניין הליקוי הנדון בלא נוכחות של נושאי משרה באגודה, וככל הניתן – בנוכחות המבקר הפנימי או רואה החשבון שלה, לפי העניין; על אף האמור, הוועדה תיתן הזדמנות לגורם המבוקר להביא עמדתו לפנייה וכן רשאי נושא המשרה להיות נוכח בישיבה כאמור לשם הצגת עמדה בנושא שבתחומי אחריותו, אם ביקשה זאת הוועדה ;
- (4) לעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והוועד ;
- (5) לקיים מעקב אחר תיקון הליקויים עליהם הצביעו דוחות הביקורת ואחר יישום ההמלצות שבדוחות אלה ;
- (6) לבדוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה של האגודה ;
- (7) ככל שהאגודה מחויבת במינוי מבקר פנימי, לבחון את מערך הביקורת הפנימית של האגודה ואת תפקודו של המבקר הפנימי, אם מונה, ואם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו ;
- (8) לקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות בקשר לליקויים בניהול עסקי האגודה, ולגבי ההגנה שתינתן למתלוננים, ככל שנדרשת.

(ג) (1) מי שאינו רשאי להיות חבר בוועדת ביקורת, לא יהיה נוכח בישיבות הוועדה בעת הדיון ובעת קבלת ההחלטות, ואולם -

(א) כל אדם רשאי להיות נוכח בישיבות הוועדה בעת הדיון, אם ביקשה זאת הוועדה, ובלבד שההחלטה תתקבל בלא נוכחותו;

(ב) על אף האמור בפסקה (1), היה לאגודה יועץ משפטי, רשאי הוא להיות נוכח בעת הדיון ובעת קבלת ההחלטות, אם ביקשה זאת הוועדה.

(2) היה באגודה מבקר פנימי, יקבל הוא הודעות על קיום ישיבות הוועדה ויהיה רשאי להשתתף בהן, וכן רשאי הוא לבקש מיושב ראש הוועדה לכנס את הוועדה לדיון בנושא שפירט בדרישתו, ויושב ראש הוועדה יכנסה תוך זמן סביר ממועד הבקשה, אם ראה טעם בכך.

(3) הודעה על קיום ישיבת ועדה, שבה עולה נושא הנוגע לביקורת הדוחות הכספיים של האגודה, תומצא לרואה החשבון של האגודה, שיהיה רשאי להשתתף באותה ישיבה.

(ד) מספר חברי ועדת הביקורת יהיה כפי שנקבע בתקנות ולא פחות משלושה חברים.

(ה) לא ימונה ולא יכהן כחבר ועדת ביקורת אלא יחיד שנתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא אינו פסול לכהונה בוועד לפי פסקאות (1) עד (4) ו- (6) לתקנה 26(א);

(2) הוא אינו חבר בוועד האגודה, אינו משמש נושא משרה אחר באגודה שאינו חבר ועדת ביקורת, או קרוב של חבר ועד או של נושא משרה בעל סמכויות הנוגעות לרוב תחומי הפעילות של האגודה;

- (3) אין לו תפקיד ביצועי באגודה או בתאגיד המחזיק 50% או יותר בהון האגודה (להלן – תאגיד אם) או בתאגיד המחזיק 50% או יותר בהון תאגיד האם, ואין לו תלות באגודה מעבר להיותו חבר בה;
- (4) הוא אינו בעל זכות חתימה באגודה או קרובו."

תיקון תקנה 30 .8 בתקנה 30 -

- (א) בכותרת השולים, במקום "ועדות משנה" יבוא "ועדות משנה ומבקר פנימי".
- (ב) בתקנת משנה (ב), אחרי "ועדת משנה" יבוא "כאמור בפסקה (א)".
- (ג) במקום פסקה (ג) יבוא:

"(ג) (1) הוראות תקנת משנה זו יחולו על -

- (א) אגודה שמחזורה הכספי בהתאם לדוחות כספיים מאוחדים ב-3 השנים האחרונות בממוצע, ובאגודה שטרם חלפו 3 שנים מרישומה – בשנה החולפת, הוא לפחות 5 מיליון ₪;
- (ב) אגודה מסוג קיבוץ, מושב שיתופי, מושב עובדים וכפר שיתופי.

(2) הוועד, באישור האסיפה הכללית, ימנה מבקר פנימי לאגודה, לפי הצעת ועדת הביקורת, ויחולו לעניין זה הוראות סעיפים 146(ב) עד 148 ו-150 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן – חוק החברות); המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר, את תקינותן של פעולות האגודה מבחינת השמירה על החוק ונוהל עסקים תקין ויסייע לוועדת הביקורת של האגודה אם יידרש לכך על ידה.

(3) המבקר הפנימי יגיש לאישור הוועד הצעה לתוכנית עבודה שנתית או תקופתית, לאחר שבחנה אותה ועדת הביקורת. הציעה ועדת הביקורת שינויים לתוכנית העבודה והוועד לא קיבלם, תובא תכנית העבודה לאישור האסיפה הכללית.

(4) המבקר הפנימי יגיש דין וחשבון על ממצאיו ליושב ראש הוועד, למנהל הכללי וליושב ראש ועדת הביקורת. דין וחשבון בנוגע לעניינים שבדק בנוסף לתכנית העבודה, כאמור בסעיף 150 לחוק החברות, יימסר למי שהטיל על המבקר הפנימי את עריכת הביקורת.

(5) לא תופסק כהונתו של מבקר פנימי לפני תום התקופה אשר לה נתמנה שלא בהסכמתו והוא לא יושעה מתפקידו אלא אם כן החליט על כך הוועד, לאחר שקיבל את עמדת ועדת הביקורת ואת אישור האסיפה הכללית, ולאחר שניתנה למבקר הפנימי הזדמנות סבירה להשמיע את עמדתו בפני הוועד, ועדת הביקורת והאסיפה הכללית. לעניין פסקה זו, המניין החוקי לפתיחת ישיבת הוועד לא יפחת, על אף הוראת תקנה 33, מרוב חברי הוועד, ובישיבה נדחית בכל מספר משתתפים, ובלבד שכוונה לא פחות מ-5 ימים לאחר המועד המקורי."

תיקון תקנה 40 .9 בתקנה 40, במקום האמור בפסקה (ג) יבוא:

"(ג) נכלל מועמד ברשימת המועמדים לאחת מרשויות האגודה ונבחר לכהונה ביותר מרשות אחת, יכהן ברשויות הבאות לפי סדר הקדימויות הבא – ועד האגודה, ועדת הביקורת וכל רשות אחרת לפי בחירתו."

חמ ()

י"ג באדר התשע"ט (20 במארס 2019)

אלי כהן
שר הכלכלה והתעשייה

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי אגודה שיתופית היא תאגיד שאחד ממאפייניו הוא חשש מוגבר להתקיימות 'בעיית הנציג', בשל העובדה שאין באגודה בעל שליטה. מצב זה מצריך ממשל תאגידי שיהיו בו כלים מסֹפִּיקים לצורך פיקוח ובקרה על מוקדי כוח. אחד הכלים המרכזיים בממשל תאגידי נאות הוא ועדת הביקורת. ועדה זו מהווה כלי עבור חברי האגודה, באמצעותו הם יכולים לפקח את התנהלותה התקינה של האגודה, לוודא שרשויות האגודה האחרות מקדמות את האינטרסים של חברי האגודה, אותם אינטרסים שלצורך

קידומם התאגדו חברים אלו.

כיום אין חובה סטטוטורית למנות ועדת ביקורת. קיימות אגודות שהכניסו חובה כזו בתקנוניהן, אך מובן שיש רבות שלא עשו כן, ויש אף כאלה שמבקשות להסיר החובה מהתקנון.

כחלק ממגמה לשפר את הממשל התאגידי של האגודה השיתופית מוצע להתחיל בקביעת חובה על האגודות למנות ועדת ביקורת, החל מ'נפח' פעילות מסוים.

בנוסף, כלי פיקוח נוסף, המשרת את חברי ההנהלה ומסייע להם לוודא שהבקורות הפנימיות בארגון מתקיימות כראות, הוא המבקר הפנימי. המבקר הוא איש מקצוע, חיצוני לאגודה, אשר מצביע עבור ההנהלה כאמור, על סיכונים וליקויים שיש לפותרם. כיום, קיימת בתקנות תקנה המחייבת לכאורה כל אגודה במינוי מבקר פנימי, אלא שמסיבות שונות התקנה לא נאכפת (קיימת טענה שמלכתחילה, כשהותקנה התקנה בשנת 1987, לא הייתה כוונה להחיל את החובה באופן גורף). התיקון המוצע מבוסס על התפישה כי אין הצדקה לחייב במינוי מבקר פנימי כל אגודה באשר היא, ויש לצמצם את החובה לאגודות ש'נפח' הפעילות שלהן גדול יחסית (אף יותר מאלה שעליהן מוצע להחיל חובת מינוי ועדת ביקורת) או שמחזיקות באמצעי ייצור או משאבים ציבוריים אחרים.

בהתאם לכך, התיקון המוצע מסדיר את סוגי האגודות שעליהן תחול חובת מינוי ועדת הביקורת, את תפקידי הוועדה, הכשירות לכהן בה, ואת יחסי הגומלין בינה ובין המבקר הפנימי. כמו כן נקבעו מנגנונים שנועדו לשמר את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי.

סעיף 1 – תיקון תקנה 1

בשל הצורך להסדיר את הכשירות הנדרשת לכהונה בוועדת הביקורת ובעיקר להסדיר את העדר ניגוד העניינים בין הכהונה בוועדת הביקורת לשאר רשויות האגודה, נדרשה הגדרה למונח "נושא משרה". ההגדרה נכתבה בהשראת חוק החברות, עם ההתאמות הנדרשות ל'עולם' האגודות השיתופיות. כמו כן, בנוגע להגדרת "קרוב", שהוגדרה עד כה בתקנה 26(ג), הוברר במהלך השנים שקיים צורך הן להבהיר אותה (וראה לעניין זה את עמ"נ 28561-03-11) והן להרחיב אותה, כדי לכלול בה מקרים אשר קיים בהם חשש לניגוד עניינים, כגון כהונה של גיסים. נבחנו הגדרות שונות ומוצעת ההגדרה הקיימת בחוק החברות, אשר מקיפה את הקשרים המשפחתיים שבהם החשש לניגוד עניינים קיים באופן בולט יותר.

סעיף 2 – תיקון תקנה 2

תקנה 2 עוסקת בסדר היום של האסיפה הכללית הראשונה של האגודה, וכוללת בחירה של רשויות האגודה. מוצע כי ככל שהאגודה תענה על תנאי הסף לחובת מינוי ועדת ביקורת, תהיה עליה חובה לבחור את חברי הוועדה כבר באסיפה זו.

סעיף 3 – תיקון תקנה 4

תקנה 4 עוסקת בסדר היום של האסיפה הכללית השנתית, שעל האגודה לקיים מדי שנה. בתקנה זו מוצעים התיקונים הבאים:

א. תקנת משנה (א)(2) - מוצע להוסיף לדין וחשבון, שעל הוועד להציג בפני חברי האסיפה בדבר מצב עסקי האגודה, גם דוח על תיקון ליקויים שנתגלו בדוחות ביקורת שונים (לרבות של ועדת הביקורת).

ב. תקנת משנה (א)(3) - חובת ועדת הביקורת להציג את הדוח שלה בפני חברי האסיפה כבר קיימת, אך כיום כתוב שהחובה קיימת רק אם על-פי התקנון קיימת ועדת ביקורת. נדרש למחוק את המלים "על-פי תקנונה" שכן על-פי התיקון המוצע, יהיו אגודות שיחויבו במינוי הוועדה גם אם לא נכתב כך בתקנון. תיקון דומה מוצע בתקנת משנה (א)(7) (לצד תיקון ניסוחי).

ג. בתקנת משנה (א)(6) מוצע לערוך תיקון שאינו קשור ישירות לנושא ועדת הביקורת, והוא הבהרה בדבר צורך ההנהלה להציג בפני חברי האסיפה את תוצאות הביצוע בפועל של תקציב השנה החולפת.

סעיף 4 – תיקון תקנה 26

בתקנה זו מוצע לעדכן את הגדרת "קרוב", כפי שתואר בסעיף 1 (תיקון תקנה 1 – הגדרות) שתואר לעיל.

סעיף 5 – תיקון תקנה 28

תקנה 28 עוסקת בכהונתן של רשויות האגודה, ובכלל זה בהוראות לעניין סיום כהונתן. מוצע להוסיף לרשויות המוזכרות בתקנה גם את ועדת הביקורת.

סעיף 6 – תיקון תקנה 28א

תקנה 28א עוסקת בסמכות הרשם למנות ועד ממנה בהתקיים נסיבות המצדיקות זאת, כגון במקרים בהם הוועד שנבחר מזניח את ענייני האגודה או במקרים בהם מצבה הכלכלי או החברתי של האגודה מצדיקים מינוי ועד ממונה. לעיתים קורה שחרף התקיימות הנסיבות למינוי ועד ממונה, לא נדרש צעד דרסטי כל-כך, כהחלפת הוועד כולו, אלא ניתן להשתמש בכלי 'עדין' ודמוקרטי יותר, כדי להביא לתיקון הליקוי שהתעורר. אי לכך מוצע לאפשר לרשם, אם התקיימה אחת מהעילות למינוי ועד ממונה, למנות לאגודה חשב מלווה, שתפקידיו וסמכויותיו יהיו כמפורט בפקודת העיריות ובהתאם למה שיקבע הרשם. באופן זה ניתן יהיה לייצב אגודה מבחינה כלכלית, רק באמצעות הכנסת גורם בקרה נוסף, מבלי להחליף את כל ההנהלה.

מוצע שהוצאות מינויו של הוועד הממונה יחולו על האגודה, כמו שחלות ההוצאות של ועד ממונה.

סעיף 7 – הוספת תקנה 29א

סעיף זה מסדיר את נושא מינוי ועדת הביקורת, ובו מוצעים התיקונים הבאים:

א. מוצע כי החובה למינוי ועדת ביקורת תחול באחד מן המקרים הבאים –

(1) אגודה שמספר חבריה לפחות 50. מאחר שבאגודות רבות החברים הם בעצמם אגודות, ואז, למעשה, באגודה הנדונה יכולים להיות חברים ספורים ביותר (ואפילו 2 בלבד), ולעומת זאת אגודות אלה מנהלות פעילות כלכלית משמעותית עבור חברי אגודות האֵם, מוצע לקבוע שהחובה תחול גם ב'שרשורי' כלפי מעלה, כלומר גם אם באגודת האֵם, או באגודת האֵם של אגודת האם, וכן הלאה, חברים לפחות 50 חברים.

(2) אגודה שמחזור הכספי ב-3 השנים האחרונות (ובאגודות חדשות – בשנה החולפת) הוא לפחות 2 מיליון, ושחברים בה לפחות 20 חברים. בפסקה זו נקבע מבחן של היקף פעילות, אולם מאחר שההיקף יחסית נמוך, נקבע תנאי נוסף והוא מספר מזערי של חברים. זאת, מתוך ההנחה שכאשר מספר החברים נמוך יחסית, קל להם יותר לבצע בקרה על ניהול האגודה גם ללא ועדת ביקורת, ומן הצד השני, ככל שמספר החברים נמוך, יתקשו החברים למצוא אנשים שיוכלו לכהן בוועדת הביקורת, מבלי שיהיו נתונים במצב של חשש לניגוד עניינים.

(3) ככל שאגודה אינה נכנסת למבחנים של פסקאות (1) ו-(2), אולם קבעה בתקנונה כי תמנה ועדת ביקורת, מובן כי גם עליה תחול החובה למנות.

ב. בתקנת משנה (ב) מוצעים תפקידי ועדת הביקורת. ככלל, ועדת הביקורת אמונה על שמירה על התנהלות תקינה של האגודה, שמירה על החוק ועל הנהלים הנדרשים, וכן בדיקת ענייניה הכספיים של האגודה וביצוע החלטות שהתקבלו ע"י מוסדותיה.

הוועדה אינה מחויבת לתקן את הליקויים שהיא מצביעה עליהם, אך נדרשת לנהל מעקב אחר תיקון הליקויים ע"י הוועד.

בתקנת משנה (ג) זו נקבעו גם הוראות לעניין זימון גורמים רלוונטיים לשיבות הוועדה, וכן תפקידיה של ועדת הביקורת ביחס למבקר הפנימי, ככל שקיימת באגודה חובה למנות מבקר פנימי. ההוראות בתקנות משנה אלה נקבעו בהשראת חיקוקים קיימים בנושא ועדת ביקורת, כמו חוק העמותות וחוק החברות, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות לאגודות השיתופיות.

ג. בתקנת משנה (ד) מוצע שמפר חברי ועדת הביקורת יהיה כפי שתקבע האגודה בתקנון, אך לא יפחת משלושה. הגם שאין מדובר בגוף ביצועי, הוועדה נדרשת לקבל החלטות מעת לעת, ובהתאם לכך נקבע מספר מזערי של חברים, כדי שלא ייווצר מצב של שיתוק בקבלת החלטות.

ד. בתקנת משנה (ה) מוצע להסדיר את נושא הכשירות והפסלות לכהונה בוועדת ביקורת, במטרה להבטיח ביקורת עצמאית ומקצועית, ולמנוע ניגוד עניינים. אי לכך נקבע כי לא יוכל לכהן בוועדת הביקורת מי שפסול לכהונה בוועד, מי שמכהן בוועד או מכהן כנושא משרה אחר באגודה, קרוב של חבר ועד או קרוב של נושא משרה בעל סמכויות הנוגעות לרוב תחומי פעילות האגודה (כגון גזבר או מזכיר); זאת כדי ליצור איזון בין ההגבלות לכהונה לבין הצורך להרחיב את שורות המועמדים). כמו כן לא יוכל לכהן מי שיש לו תלות באגודה ומי שיש לו תפקיד ביצועי באגודה או

באגודת אִם או 'סבתא' שלה (בשיעור החזקה של 50% לפחות) וכן בעל זכות חתימה או קרובו.

סעיף 8 – תיקון תקנה 30

תקנת משנה 30(ג) עוסקת במינוי המבקר הפנימי, שהוא, כאמור, כלי נוסף לשיפור הבקרה הפנימית בתאגיד, אשר נועד יותר לשרת את ההנהלה, ולסייע לה באיתור סיכונים, חשיפתם ותיקונם. כאמור בפתיח, בנוסח התקנה כיום קיים לכאורה סעיף המחייב כל אגודה במינוי מבקר פנימי, אך קיימות מחלוקות לגבי תכליתו והאם נועד לחול באופן גורף. מכל מקום, מוצע לא להחיל את חובת המבקר הפנימי על כל אגודה באשר היא, מאחר שהגם שמדובר בכלי בקרה מקצועי וחשוב, יש בו משום הטלת נטל כלכלי משמעותי על האגודה, וראוי לעשות איזון בין האינטרסים השונים. לפיכך מוצע לחייב במינוי מבקר פנימי רק אגודות שהיקף המחזור שלהן יחסית גדול (5 מיליון ₪ ומעלה) או שמחזיקות במשאבי ציבור (כגון קרקע או מים) או מנהלות משאבים חיוניים של החברים (כגון פנסיה), וקיימים בהם סיכונים מוגברים המצדיקים את מינוי המבקר הפנימי. בהתאם לכך מוצע כי החובה תחול גם על כל אגודה מסוג קיבוץ, מושב שיתופי, מושב עובדים וכפר שיתופי.

בפסקאות (2) עד (4) מוצעות הוראות שנועדו להבהיר את תפקידיו וסמכויותיו של מבקר הפנים. ככלל, יחולו אותן הוראות החלות בעניין מבקר פנימי בחברה ציבורית, ובהתאם לכך הוחלו הוראות מתוך חוק החברות, המסדירות, ככלל, את הכפיפות, התפקידים, נהלי העבודה של המבקר הפנימי ויחסי הגומלין בינו ובין ועדת הביקורת. כמו כן כוללות ההוראות בעניין מבקר פנימי בחברה ציבורית הפנייה לחוק הביקורת הפנימית, בין היתר לעניין תנאי הכשירות ולעניין אי התלות של המבקר. לצד זאת מוצעות התאמות שונות למאפיינים הייחודיים של האגודה השיתופית, בהם, בין היתר, ניהול דמוקרטי, אשר מגביר את מעורבות החברים עצמם, לצד חשש מוגבר לביעית נציגי והצורך לחזק את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי. בהתאם לכך נקבעו ההוראות הבאות: (א) מינוי המבקר הפנימי טעון אישור האספה הכללית; (ב) ככל שהוועד לא קיבל את הערותיה של ועדת הביקורת לתכנית העבודה של המבקר הפנימי, יובא הנושא להכרעת האספה הכללית; (ג) הפסקת הכהונה של המבקר הפנימי טעונה אישור האספה הכללית, וכן נקבעו הוראות לעניין מניין חוקי בישיבת ועד שעל סדר יומה הפסקת כהונת המבקר הפנימי.

סעיף 9 – תיקון תקנה 40

במצב כיום, אדם אינו יכול להגיש מועמדות לכהונה ביותר מרשות אחת (הגם שברור שאינו יכול לכהן בהן במקביל). מתוך מגמה לעודד מצד אחד מעורבות והתנדבות של החברים, ולאפשר מצד שני לחברי האגודה לבחור את בעלי התפקידים מתוך מאגר גדול של מועמדים, מוצע לקבוע כי ניתן יהיה להציג במקביל מועמדות לרשויות שונות, ואם אדם נבחר ליותר מרשות אחת, הכהונה תהיה לפי הסדר הבא - ועד האגודה, ועדת הביקורת וכל רשות אחרת לפי בחירתו. הסיבה לכך היא שהרשות שיש לאיש בחשיבות הגבוהה ביותר היא הוועד, לאחריה ועדת הביקורת ולאחר מכן יוכל המועמד לבחור באיזו רשות לכהן, מתוך הרשויות שנבחר להן.

נושא: תיקון תקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה) – **תאריך:** הטלת חובת מינוי ועדת ביקורת [20/03/2019] ואכיפת מינוי מבקר פנימי

עורך הדוח: רותי לירז-שפירא, ממונה על החקיקה במשרד רשם האגודות השיתופיות, טל' 02-5680700
גורם ממונה מאשר: מירון הכהן, רשם האגודות השיתופיות, 02-5680700
זמין לעיון הציבור ב:

<http://economy.gov.il/Trade/Cooperatives/Pages/default.aspx>

סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה

חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

א. רקע +

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

אגודה שיתופית (קואופרטיב) היא סוג של תאגיד כלכלי, שבו קבוצת יחידים, שיש להם צרכים משותפים, מתאגדים ביחד כדי להשיג את הצרכים המשותפים במחיר או באיכות טובים יותר מאלו שיכלו להשיג בנפרד.

אגודה שיתופית הינה תאגיד כלכלי פרטי, אך אין מדובר בתאגיד שמטרתו עשיית רווח, כמו חברה, וגם לא תאגיד שמטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים, כמו עמותה. פעילות האגודה נועדה לקדם את האינטרסים הכלכליים של חבריה, על-ידי שיתוף פעולה שלהם באמצעות האגודה, כגון רכישה משותפת של טובין או שירותים (כגון מזון, מגורים, בנקאות), מכירה משותפת של טובין או שירותים (כגון תוצרת חקלאית או מתן שירותים טיפוליים) או העסקתם על ידה (כגון בתחום התובלה או הבניין).

אגודה שיתופית מנוהלת באופן דמוקרטי. כך, למשל, זכות ההצבעה באסיפה הכללית שווה לכל חבר (קול אחד לכל אחד) ואינה תלויה במידת השתתפותו בהון האגודה ('מיניות'). זהו עקרון בסיסי בקואופרציה, השונה מהנהוג בהתאגדויות אחרות, בהן, ככלל, קיימת התאמה בין היקף האחזקה של האדם בתאגיד להיקף זכות ההצבעה שלו.

עם זאת, אחד ממאפייניה של האגודה, הנובע מהאופן הדמוקרטי בו היא מתנהלת, הוא חשש מוגבר ל'בעיית הנציג'. זאת מאחר שמי שמנהל בפועל את האגודה אינו בעל השליטה בה, בשל העדר בעל שליטה. יתרה מזאת, עבור החברים, העלויות והמשאבים הנדרשים עבור פיקוח נאות גבוהים מדי. מצב זה מצריך ממשל תאגידי שיהיו בו כלים מספקים לצורך פיקוח ובקרה על מוקדי כוח.

אחד הכלים המרכזיים בממשל תאגידי נאות הוא ועדת הביקורת. ועדה זו מהווה כלי עבור חברי האגודה, באמצעותו הם יכולים לפקח על התנהלותה התקינה של האגודה ולוודא שרשויות האגודה מקדמות את האינטרסים של חברי האגודה - האינטרסים שלשמן הם התאגדו.

כיום אין חובה סטטוטורית למנות ועדת ביקורת. קיימות אגודות שהכניסו חובה כזו בתקנוניהן, אך קיימות אגודות בהיקף ניכר שלא עשו כן, ויש אף כאלה שמבקשות להסיר החובה מתקנוניהן.

כחלק ממגמה לשפר את הממשל התאגידי של האגודה השיתופית מוצע להתחיל בקביעת חובה על האגודות

למנות ועדת ביקורת, החל מ'נפח' פעילות מסוים.

בנוסף, כלי פיקוח נוסף, המשרת את חברי ההנהלה ומסייע להם לוודא שהבקורות הפנימיים בארגון מתקיימות כראוי, הוא המבקר הפנימי. המבקר הוא איש מקצוע, חיצוני לאגודה, אשר מצביע עבור ההנהלה כאמור, על סיכונים וליקויים שיש לפתורם. כיום, קיימת בתקנות תקנה המחייבת לכאורה כל אגודה במינוי מבקר פנימי, אלא שמסיבות שונות התקנה לא נאכפת (קיימת טענה שמלכתחילה, כשהתקנה התקנה בשנת 1987, לא הייתה כוונה להחיל את החובה באופן גורף). התיקון המוצע מבוסס על התפישה כי אין הצדקה לחייב במינוי מבקר פנימי כל אגודה באשר היא, ויש לצמצם את החובה לאגודות ש'נפח' הפעילות שלהן גדול יחסית (אף יותר מאלה שעליהן מוצע להחיל חובת מינוי ועדת ביקורת) או שמחזיקות באמצעי ייצור או משאבים ציבוריים אחרים. בהתאם לכך, התיקון המוצע מסדיר את סוגי האגודות שעליהן תחול חובת מינוי ועדת הביקורת, את תפקידי הוועדה, הכשירות לכהן בה, ואת יחסי הגומלין בינה ובין המבקר הפנימי. כמו כן נקבעו מנגנונים שנועדו לשמר את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי. יצוין כי לצד תיקון החקיקה המוצע, פרסם משרד הרשם קובץ הנחיות לוועדות הביקורת ולמבקר הפנימי, כדי להקל עליהם בהבנת תפקידם, סמכויותיהם, יחסי הגומלין עם רשויות האגודה האחרות ואופן ביצוע הביקורת הנדרשת מהם.

ג. סקירה בינלאומית

- בארה"ב החקיקה הקואופרטיבית מוסדרת ברובה ברמה המדינתית ולא הפדרלית. ברמה הפדרלית, קואופרטיבים שמניותיהם נסחרות לציבור מחויבים במינוי ועדת ביקורת, וברמה המדינתית קיימות מדינות שהחילו חובה זו על כל הקואופרטיבים, כגון מדינת מינסוטה (יצוין כי בחלק מהמקרים, ולא רק בארה"ב, הוועדה מתמנה מתוך חברי ההנהלה, כמו בחברה ציבורית בישראל).
- גם בקנדה קיימת הבחנה בין הרמה הפדרלית לאזורית. ברמה הפדרלית, קיימת הבחנה בין קואופרטיבים פיננסיים לכאלו שאינם כאלה, והפיננסיים מחויבים במינוי ועדת ביקורת. בחקיקה האזורית, בחוק הקואופרטיבים של מחוז אונטריו וכן בחוק של מחוז בריטיש קולומביה קיימת חובת מינוי ועדת ביקורת.
- באנגליה לא קיימת חובת מינוי בחקיקה, אך בקוד הממשל התאגידי קיימת המלצה גורפת למנות ועדת ביקורת, תוך הבחנה לעניין מספר חבריה בין קואופרטיבים קטנים לגדולים.

ד. תכליות ויעדים

העדר ממשל תאגידי תקין, והעדר פיקוח מספק על מוקדי הכוח באגודה, מסכן את רכושם, נכסיהם, מקורות פרנסתם ומחייבתם (בכל שלבי חייהם) ואיכות חייהם של חברי האגודה. הרשם מבקש לייצר מצב שבו בכל אגודה שיש לה היקף פעילות שאינו מזערי, מתקיימים באופן שוטף תהליכי ביקורת פנימית, שבעקבותיהם, יש לקוות, יתוקנו הליקויים, יצטמצמו הסיכונים ותשתפר התנהלות האגודה.

חלק ב – ניסוח חלופות

תיאור החלופות

על מנת להתמודד עם הבעיה שתוארה לעיל נבחנו שלוש חלופות. החלופות השונות נשקלו מתוך ניסיון להגיע לאיזון בין השגת התכלית של שיפור הממשל התאגידי וקיומה של ביקורת פנימית יעילה, לבין הימנעות מהכבדה על האגודות וחבריהן. כמו כן נשקלו שיקולים של ודאות, בהירות ואחידות בחקיקה, ושיקולים של היכולות והמשאבים של משרד הרשם באכיפת החלופות. בנוסף נסקר המצב החקיקתי בארץ בסוגי התאגידיים השונים, והסקירה עמדה בבסיס שקילת החלופות. להלן פירוט תמציתי של החלופות:

א. השארת המצב הקיים אך תוך עידוד הקמת ועדות ביקורת באמצעות ביקורי פיקוח ובאמצעות נוהל מנחה מטעם משרד הרשם וכיו"ב (חלופה 0). לגבי המבקר הפנימי - ראה חלופה 2 ;

ב. הטלת חובה למנות ועדת ביקורת על אגודות המקיימות היקף פעילות שאינו מזערי, תוך מתן "מרווחי" גמישות - סמכות פטור לרשם במקום שנראה שאין צורך (היקף פעילות נמוך או ביקורת פנימית טובה דיה) וגם סמכות לחייב גם באגודות שאינן מגיעות לסף המינימום (חלופה 1). לגבי המבקר הפנימי – ראה חלופה 2 ;

ג. הטלת חובה למנות ועדת ביקורת על אגודות המקיימות היקף פעילות שאינו מזערי.

חלופה זו נחלקת לשתי חלופות משנה ביחס למבקר הפנימי – בשאלת חובת המינוי ובשאלת כפיפותו:

חלופת משנה בעניין מינוי מבקר פנימי – השארת המצב לפי הנוסח הקיים (חובה גורפת תוך הבהרה כי החובה תיאכף) (חלופת משנה 1) או צמצום חובת מינוי המבקר הפנימי לאגודות בנפח פעילות ניכר או בעלות משאבים ציבוריים (חלופת משנה 2) ;

חלופת משנה בעניין כפיפות המבקר הפנימי - כפיפות המבקר הפנימי לאסיפה הכללית (חלופת משנה 3) או כפיפות המבקר הפנימי לוועד ההנהלה (חלופת משנה 4).

חלק ג – ניתוח חלופות

חלופה מספר 0 - המשך המצב הקיים

[בהתבסס על התיאור בחלק ב']

תועלות

לחלופה זו תועלת בהיבט של מניעת עלויות נוספות על האגודה וחבריה, ועידוד פעילות עצמאית וולונטרית בתחום הביקורת. לצד זאת, ההנחה הייתה שלא די בהשארת המצב כפי שהוא, אלא נדרש לעודד ואף להנחות את חברי האגודה בתפקידיה ופעילותה של ועדת הביקורת, באמצעות נוהל מנחה כתוב, לצד התייחסות לנושא בביקורי הפיקוח.

עומסים (נטל רגולטורי)

בחלופה זו הנטל אינו מוטל על המפוקחים אלא על הרגולטור. במסגרת זו עודכן נוהל מנחה בעניין ועדצ ביקורת ופורסם לציבור, וכעת נדרש לדאוג ל"חלחולו" בשטח, באמצעות בקרה אחר אגודות שבביקורי הפיקוח התברר שאין להן ועדת ביקורת הגם שעלה צורך שימנו ועדה כזו. כמו כן יש מקום לשקול הדרכות וימי עיון בתחום.

	<p>למעשה, בירור קיומה של ועדת הביקורת נעשה כבר היום בביקורי הפיקוח, ולעיתים רבות בירור זה הוא שהציף את הבעיה, מאחר שמהמידע שהגיע למשרד הרשם עלה שגם באגודות שקיימת בהן חובה תקנונית למנות ועדת ביקורת לא תמיד פועלת ועדה כזו, וכאשר היא פועלת, הרי שבהעדר הנחיות, לא תמיד ברורים לוועדה תפקידיה, סמכויותיה, ויחסי הגומלין עם ועד האגודה. כך, למשל, עלה שלעיתים ועדת הביקורת משמשת כלי ל"ניגוח" ההנהלה ולא לקיומה של ביקורת עבור החברים.</p>
<p align="center">עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:</p> <p align="center">חלופה זו לא משיתה עלויות נוספות על עסקים או אזרחים.</p>	

<p align="center">אינטרסים ציבוריים נוספים באיזה אופן משפיעה החלופה על:</p>	
<p>מעודדת בקרה פנימית באגודות וצמצום הסיכון לאי סדרים בהתנהלות הכלכלית של האגודות.</p>	<p align="center">השפעות כלכליות</p>
<p>מגבירה יציבות חברתית באגודות.</p>	<p align="center">השפעות חברתיות</p>
<p>ככל ביקורת, יש בה פוטנציאל גם לתרומה סביבתית, בעיקר על-ידי צמצום סיכונים ומניעת מפגעים (ככל שהביקורת יעילה).</p>	<p align="center">השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)</p>

<p align="center">חלק ג – ניתוח חלופות</p>
<p align="center">חלופה מספר 1 – הטלת חובת מינוי ועדת ביקורת תוך מתן מנגנוני גמישות לרשם</p> <p align="center"><u>בחיוב ובפטור</u></p> <p align="center">[בהתבסס על התיאור בחלק ב']</p>

<p style="text-align: center;">עומסים (נטל רגולטורי)</p> <p>מבחינת המפוקחים קיים עומס בעצם הטלת החובה. הגם שניתן במקרים מסוימים לבקש פטור, הרי שמדובר ביוצא מן הכלל שאינו מעיד על הכלל, מה עוד שלצד הפטור קיימת אפשרות של הטלת חובה מיוחדת, גם אם אין חובה שבדין. בנוסף, חוסר הוודאות בשאלת קיומה או אי קיומה של הדרישה מהווה, כשלעצמו, עומס רגולטורי.</p>	<p style="text-align: center;">תועלות</p> <p>קיומה של חובה סטטוטורית תבטיח ברוב המקרים שבמקומות שהביקורת חיונית, היא תתקיים. בנוסף, בחלופה זו ניתן "לדייק" את הטלת החובה במקומות שבהם הביקורת נחוצה יותר. כך, למשל, ניתן יהיה לפטור אגודות שהחובה פחות נחוצה בהן, כגון אגודות המקיימות אסיפה כללית בתדירות גבוהה ושיש בהן כלי בקרה יעילים אחרים, או לחייב בוועדת ביקורת גם אגודות שלא יגיעו לרף הפעילות שהוגדר, אך הוברר שקיימות נסיבות המצדיקות מינוי ועדת ביקורת אצלן.</p>
<p>עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:</p> <p>בחלופה זו נדרשות האגודות (שעליהן חלה החובה) לוודא בחירת ועדת ביקורת ותיפקודה בהתאם לנדרש.</p>	

<p>אינטרסים ציבוריים נוספים</p> <p>באיזה אופן משפיעה החלופה על:</p>	
<p>החלופה מעודדת פעילות כלכלית יציבה יותר, בשל העובדה שהיא מחזקת את הממשל התאגידי ואת כלי הבקרה והפיקוח על מוקדי הכוח באגודה. נוכח החובה הסטטוטורית, ההשפעה הכלכלית גבוהה יותר ביחס לחלופה 0.</p>	<p>השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)</p>
<p>לבד משיפור הממשל התאגידי, החלופה מחזקת מעורבות של חברי האגודה בהתנהלותה, וזה מהלך "בריא".</p>	<p>השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)</p>
<p>ראה ההשפעה בחלופה 0.</p>	<p>השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)</p>

חלק ג – ניתוח חלופות

חלופה מספר 2 – הטלת חובת מינוי ועדת ביקורת החל מ'רף' קבוע ואכיפת חובת

מינוי מבקר פנימי/ הטלת חובת מינוי מבקר פנימי החל מ'רף' קבוע

[בהתבסס על התיאור בחלק ב']

תועלות

בחלופה זו נקבע רף מסוים שממנו ואילך תחול חובת מינוי ועדת ביקורת. הרף נקבע לאחר דיונים רבים והוא כולל 2 מבחנים חלופיים:

המבחן האחד הוא מבחן של היקף חברים (50), מתוך הנחה שככל שמספר החברים גדול, כך קשה להם יותר לקיים ביקורת על הנהלת האגודה. המבחן יחול גם "בשרשור" כלומר גם במקרה של אגודה המורכבת מאגודות תחון החובה כל עוד באחת מאגודות האם (או אגודות סבתא וכן הלאה) יגיע מס' החברים לרף שנקבע.

המבחן השני הוא מבחן של פעילות כספית, ביחד עם מבחן חברים **מתון** יותר ביחס למבחן ראשון (מחזור של 2 מיליון ₪ ו-20 חברים), מתוך ההנחה שכאשר מדובר בהיקף חברים קטן, נחיצות הוועדה פוחתת באופן משמעותי, והאגודה גם תתקשה לגייס מועמדים במצב של חברים מעטים כל כך.

התועלות בחלופה זו הן בהירות וודאות באשר למקרים שבהם תחול חובת המינוי. הרף נקבע מתוך ניסיון להקיף את המקרים שבהם קיימת יותר נחיצות לוועדת ביקורת.

חלופת משנה 1 באשר למבקר הפנימי הינה להותיר את חובת מינוי המבקר הפנימי כפי שהיא, ולהבהיר כי תתבצע אכיפה שלה. **חלופת משנה 2** הייתה לקבוע רף שרק ממנו ואילך תחול חובת מינוי המבקר הפנימי. לאחר דיונים הוצע רף שכולל 2 מבחנים: האחד, היקף פעילות כספית, אך גבוה יותר מזה שנקבע בוועדת הביקורת (מחזור של 5 מיליון ₪), מאחר שמדובר בגורם מקצועי שמינויו מטיל עלויות על האגודה, וככל שההיקף אינו גדול,

עומסים (נטל רגולטורי)

מבחינת המפוקחים, מדובר בחובה רגולטורית נוספת שעליהם לקיים. לגבי המבקר הפנימי - חלופת משנה 2, שאינה מחייבת מבקר פנימי באופן גורף, מעמיסה פחות מטבע הדברים.

קיימת אפשרות להסתפק בוועדת הביקורת. המבחן השני הוא מבחן מהותי - ככל שהאגודה מחזיקה אמצעי ייצור ומשאבים ציבוריים, שלמצבם השפעה רחבה על חברי האגודה (ועל הציבור בכללותו), קיימת הצדקה לחיובה במינוי מבקר פנימי, שיש לו יכולת גבוהה יותר, בהיותו גורם מקצועי, לזהות סיכונים להצביע עליהן ולהמליץ באשר לצמצומם (קיבוץ, מושב שיתופי, מושב עובדים, כפר שיתופי).

התועלת **בחלופת משנה 1** היא בעובדה שמדובר ב'שומר סף' שחשוב לשומרו וממילא הוא כבר קיים בחקיקה; התועלת **בחלופת משנה 2** היא שמדובר בגורם שמינוי מטיל על האגודה נטל כספי, ויש מקום לחייב במינוי רק במקומות שהדבר נחוץ במיוחד, דהיינו בהיקף פעילות ניכר. זו גם הגישה הנקוטה בעמותות.

חלופות משנה 3 ו-4 התייחסו לשאלת כפיפות המבקר הפנימי. האחת קבעה שהכפיפות תהיה לוועדת הביקורת והשנייה - לוועד האגודה, אך תוך קביעת כללים לגבי יחסי הגומלין עם ועדת הביקורת.

התועלת **בחלופת משנה 3** היא שהמבקר הפנימי הוא גורם מקצועי, ושכדי לשפר את הביקורת, כדאי שהמבקר הפנימי יהווה מעין "זרוע" של ועדת הביקורת ויסייע לה לבצע את תפקידיה. בנוסף, באופן זה יהיה המבקר הפנימי נתון פחות ללחצים מצד ההנהלה שמינתה אותו.

התועלת **בחלופת משנה 4** היא שהמונח מבקר פנימי הוא מונח מוכר בדין לא רק באגודות וככלל מדובר בגורם המסייע להנהלת האגודה ולא במישרין לחבריה. היצדמות ל'פונקציה' המוכרת בעולם התאגידיים מסייעת לבהירות ואחידות בחקיקה וביישום מערך הביקורת באגודה. הכללים לגבי יחסי הגומלין מצמצמים את התלות של המבקר הפנימי ומחזקים את עצמאות הביקורת.

עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:

העלות שתוארה לעיל (סעיף "עומסים") תחול על חברי האגודה.

אינטרסים ציבוריים נוספים

באיזה אופן משפיעה החלופה על:

<p>ראה חלופה 1 ובנוסף לה חובת מינוי מבקר פנימי מטילה נטל כלכלי נוסף, שהערכתו: ההערכה מבוססת על התחשיב הבא, המבוסס על בירורים שנעשו עם גורמי מקצוע בתחום הביקורת הפנימית:</p> <ul style="list-style-type: none"> • עלות ממוצעת לשעת מבקר פנימי – כ-200 ₪ • מס' שעות מינימלי לעריכת דוח מבקר פנימי – כ-40 שעות (התקנות אינן מחייבות מס' דוחות מינימלי, מתוך תפישה שלכתחילה האגודות ייטו לקיים החובה בצורתה המינימלית, וכאשר יתבררו יתרונותיו של הכלי הזה, השימוש בו יגבר. נוכח האמור לעיל, בשלב זה נעשה חישוב לפי עלויות מינימליות). • מס' אגודות שעליהן יחול הדוח – 1,468 ₪ (מבוסס על אגודות שמחזורן הוא 5 מיליון ₪ ומעלה, וכן אגודות מסוג קיבוץ/מושב שיתופי/ מושב עובדים/ כפר שיתופי שלא נכללו ברשימת האגודות שמחזורן הוא 5 מיליון ₪ ומעלה). <p>סה"כ: $= 1,468 \times 40 \times 200$ כ- 12 מיליון ₪.</p>	<p>השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)</p>
<p>ראה ההשפעה בחלופות 0 ו-1.</p>	<p>השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)</p>
<p>ראה ההשפעה בחלופה 0.</p>	<p>השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)</p>

חלק ז – השוואה בין חלופות ובחירה

א. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

לסברתנו **לחלופה 2**, עם **חלופות משנה 2 ו-4 שלה**, הסיכוי הגבוה ביותר להגיע לתכלית שאותה אנו מבקשים לקדם - ממשל תאגידי תקין וקיום ביקורת יעילה באגודה על מוקדי הכוח שלה. זאת, מאחר שהחסרונות הקיימים בחלופות האחרות עולים על היתרונות ומעלים חשש גדול להשגת תכלית הרגולציה, כפי שיפורט להלן:

החסרון **בחלופה 0** זו הוא העובדה שקיימות אגודות שנחוצה בהן מאד ועדת ביקורת, וללא חובה סטטוטורית לא ניתן יהיה לחייבן בה כלל. בנוסף, ככל שהחובה תקנונית בלבד, ספק אם יוקצו ליישומה המשאבים הנחוצים (ובמיוחד בתחום רגיש כמו ביקורת). זאת ועוד: קיים חשש שאם יתעורר קושי, אפילו קל, לגייס מועמדים, או במקרים שיחסי הגומלין בין הוועדה להנהלת האגודה לא יהיו טובים, תהיה נטייה לבטל את החובה התקנונית, ושוב, בהעדר חובה סטטוטורית, יהיה קושי בחיוב קיומה של ועדה כזו. לסיכום קיים חשש ממשי שבחלופה זו לא תושג תכלית הרגולציה.

החסרון **בחלופה 1** הוא שבשקלול הנתונים נראה שהן מבחינת ציבור המפוקחים והן מבחינת משרד הרשם רצוי לקבוע רף ברור, ולצמצם את שיקול הדעת. מבחינת המפוקחים, יהיה ברור יותר מתי האגודה נדרשת למנות ועדת ביקורת, באופן שהיא תוכל להיערך לכך מבחינת גיוס מועמדים והקצאת משאבים. ומן הצד השני, מתן שיקול הדעת לחייב או לפטור מוועדת ביקורת יצריך משאבים רבים, הן בגיבוש קריטריונים לפטור או להטלת חובה מיוחדת, והן ביישום (דיונים בבקשות פטור או בחינה מקיפה במקרה שיש מקום להטלת חובה מיוחדת על אף שאין לכתחילה חובה שבדין). משאבים אלו אינם קיימים במשרד הרשם, ומצב זה עלול להקשות על השגת תכלית הרגולציה.

חלופה 2 נותנת מענה לקשיים המתעוררים בחלופה 1 הן ביחס לוודאות ולבהירות של המפוקחים, והן ביחס למשאבים הקיימים אצל הרגולטור לעניין אכיפת החובה.

באשר לחלופות המשנה – החסרון **בחלופות משנה 1** (חובה גורפת של מינוי מבקר פנימי) הוא שהגם שזה כתוב כיום בפקודה, זה לא נאכף מסיבות שונות, ומבחינת ציבור המפוקחים מדובר בהטלת חובה בעלת נטל כלכלי לא מבוטל, כאשר לא בכל אגודה זה נחוץ. אגודות בהיקף פעילות קטן מוסגלות לקיים מערך בקרה פנימי מתוך 'כוחותיהן' מבלי לגייס גורם חיצוני. על כן נראה כי רגולציה כזו מכבדה מדי שלא לצורך. **בחלופות משנה 2** החובה מוטלת במקומות בהם היא יוצר נחוצה ועל כן "מדוייקת" יותר.

החסרון **בחלופות משנה 3** (כפיפות המבקר הפנימי לוועדת הביקורת) הוא שמדובר בערבוב "מין בשאינו מינוי" כי מבקר פנימי מוכר בדין כגורם שמסייע להנהלה ולא לאסיפת החברים, ולכן שימוש במונח זה בהקשר אחר עלול לבלבל. ככל שוועדת הביקורת זקוקה לגורם מקצועי, הוצע בנוהל המנחה מנגנון לקבלת עזרה מקצועית (ראה סעיפים 6.21 – 6.23 בנוהל) מבלי להשתמש בגורם שנועד - בכל החקיקה המקבילה - לתכלית אחרת (סיוע להנהלה).

באשר לחשש בדבר תלותו והיקף עצמאותו של המבקר הפנימי שכפוף להנהלה - ניתן באמצעות מנגנונים שונים לצמצם את תלותו של המבקר הפנימי ולחזק את עצמאותו, כפי שמוצע בטיטות התיקון (כגון החלת חובת אישור האסיה הכללית למינויו ולהדחתו וכיו"ב), כפי שנקבע **בחלופות משנה 4**.

ב. החלופה הנבחרת:

לאחר שקילת כל החלופות בחרנו בחלופה 2, עם חלופות המשנה 2 ו-4, מהנימוקים שתוארו לעיל.

חלק ה – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

א. תיאור תהליך השיח

לאורך הדרך ניתנה חשיבות רבה לקבלת "פידבק" מהשטח. השיח התבצע על בסיס טיטוט תקנות שגובשה על סמך הידע והניסיון הקיימים ביחידת רשם האגודות השיתופיות. הטייטה הועברה להתייחסות, בליווי שאלות קונקרטיות, והופצה לקהלים הבאים:

מאות אגודות

עשרות עו"ד המתמחים באגודות שיתופיות, ושביקשו להימנות עם רשימת התפוצה

רו"ח החברים ב'ועדה לכללי חשבונאות' לאגודות שיתופיות

מפרקים מרשימת המפרקים של הרשם

חוקרים מרשימת החוקרים של הרשם

ועדים ממונים

בריתות פיקוח ובריתות סיוע (אגודות מרכזיות ותנועות מיישבות)

עיתונות של מגזר האגודות השיתופיות

לאחר מכן התקיימו שני ימי עיון שבהם הצגנו התיקון המתגבש (התהועה הקיבוצית ותנועת האיחוד החקלאי). בימי העיון הללו קיימנו שיח פתוח וקיבלנו הערות חשובות ביותר.

ב. תוצרי השיח

התגובות לשיח היו רבות למדי ומגוונות, והציפו שאלות עקרוניות שלובנו בתהליך החקיקה. שני נושאים עיקריים שעלו בשיח היו השאלה האם בכלל להטיל חובת מינוי ועדת ביקורת והשאלה לגבי הרכבה והצורך בגורם מקצועי בה. לגבי חובת המינוי - היו שטענו שאין צורך להטיל חובה סטטוטורית (חלופה 0), אך רוב התגובות צידדו בהטלת חובה כזו, תוך קביעת רף מסוים שממנו ואילך תחול החובה, כדי לא להטיל החובה על אגודות בהיקף פעילות קטן יחסית. עלתה גם הצעה לקבוע מבחנים משולבים.

בסופו של דבר חלופה 2 מבטאת את רוב העמדות שעלו בשיח, הן לעניין הטלת חובה שאינה גורפת, והן בשיקול ההצעות לגבי הרף שממנו ואילך תחול החובה.

לגבי ההרכב והמקצועיות - עלו דעות שונות ומגוונות באשר להרכב, החל מהצעות לפיהן יכהנו בוועדה רק חברי האגודה, דרך הצעת איזונים שונים בתוך הרכב הוועדה, עבור בהצעה שכל חברי הוועדה יהיו אנשים בעלי מומחיות, למעט היו"ר ועד להצעה שניתן יהיה להחליף את כל הוועדה בגוף מבקר חיצוני (אפשרות שקיימת בעמותות). בשקלול ההצעות והשלכותיהן, ומתוך לקיחה בחשבון של מאפייניה של האגודה השיתופית כתאגיד המבוסס על ניהול עצמי ודמוקרטי, בידי חבריו, הוחלט לבחור בגישה שבה חברי הוועדה ייבחרו מבין חברי האגודה (בהכירם את האגודה, צרכי חבריה, מאפייניה והקשיים הייחודיים עימם היא מתמודדת). לצד זאת נקבעה (בנוהל) אפשרות להסתייעות בגורמי מקצוע וכן במשרד הרשם, ולרבות תוך אפשרות להקצאת תקציב מיוחדת לוועדה.

נושא נוסף שעלה בשיח היה סוגיית המבקר הפנימי, וגם כאן היו דעות לכאן ולכאן (הן בפרשנות המצב הקיים והן במצב הרצוי, בשאלת חובת מינוי). כאמור, ההסדר שנקבע ביקש לעשות איזון בין האנטרסים השונים, תוך השראה מתאגידים אחרים, אך תוך התאמה למאפייניה הייחודיים של האגודה השיתופית.

נושא מרכזי שעלה בשיח (בעיקר בשיחות וימי העיון) היה שאלת כפיפותו של המבקר הפנימי. קיימות אגודות שהשתרשה בהן מסורת של כפיפות המבקר לוועדת הביקורת, והיותו מעין "זרוע ארוכה" שלה

(חלופת משנה 1 של חלופה 2). לאחר דיונים בנושא הוחלט שפונקציה כזו אינה תואמת את המונח המקובל "מבקר פנימי", וראוי לנקוט בדרך שמגבירה אחידות ובהירות. אי לכך נבחרה חלופת משנה 2. בנוסף, נקבעו (בתקנות) יחסי גומלין בין המבקר הפנימי לוועדת הביקורת, כדי לחזק את האפשרות של הסתייעות בגורם חיצוני (זכות הוועדה להעיר הערות לתוכנית העבודה של המבקר ובמקרה שההערות אינן מתקבלות על הוועד - הבאת הנושא לאסיפה הכללית, זכות ועדת הביקורת לבקש מהמבקר לבדוק נושא מסוים וכיו"ב). נושא נוסף שעלה בשיח היה החשיבות של אכיפת דוחות הביקורת, ובעקבות זאת הוכנסה לתקנות חובה של הוועד לדווח לאסיפה הכללית השנתית על יישום דוחות ביקורת על פעילות האגודה (בין של הוועדה ובין של כל גורם אחר).

חלק מהנושאים שעלו בשיח נכנסו בסופו של דבר לנוהל (בנוסף לסוגיית הסתייעות ועדת הביקורת בגורם מקצועי, כפי שתואר לעיל). כך, למשל, בעיקר בשיחות עם בעלי עניין עלה הצורך לחדד את תפקידי הוועדה, את האופן שבו עליה לעבוד ולהכין את דוח הביקורת ואת יחסי הגומלין בינה ובין הוועד. בהתאם לכך נכתב נוהל מפורט, המסביר באופן מפורט את הנושאים הללו, וכן נושאים נוספים. לסיכום, השיח סייע מאד לתהליך החקיקה, חידד שאלות מרכזיות, הצריך מחשבה, דיון ומציאת איזונים, כפי שבסוסו של דבר נעשה בנוסח המוצע.

חלק ו – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

ג. מתודולוגיה

בראשית התהליך התקיימו דיונים פנים-משרדיים, בהם הוגדרו הבעיות שעל הפרק, היקפן והשפעותיהן האפשריות, וכן הוגדרה תכלית הרגולציה. הוחלט כי "עומק" התהליך הנדרש הוא "בינוני" שכן היקף ההשפעה בראייה משקית מוגבל, בשל העובדה שהרגולציה חלה אך ורק על אגודות שיתופיות ולא על כלל המשק. כמו כן מדובר ברגולציה פשוטה ליישום, מוכרת בתאגידים מקבילים ובדין בכלל, וחלק מהמפוקחים כבר מיישמים באופן וולונטרי. ׳צד אלו עמד החשש כי מנקודת מבטה של האגודה היחידה, רגולציה כזו עלולה להטיל עומס משמעותי. לאור אלו הוחלט למקד את המשך התהליך בשיח רחב עם בעלי העניין, שעיקרו תיקוף ההנחות בדבר הצורך במיסוד פעילות הביקורת וקבלת התייחסות "מהשטח" בדבר ההשפעות האפשריות של קביעת רגולציה בתחום. עך בסיס ממצאי השיח נותרו החלופות השונות לאסדרת הנושא והתקבלה החלטה על המדיניות המועדפת.

ד. מקורות וחומרים

- (1) הדין הישראלי בדיני האגודות השיתופיות (פקודת האגודות השיתופיות, תקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה) ופסיקה בנושא), החקיקה הישראלית בדיני התאגידים המקבילים ובדיני ביקורת (חוק החברות, לרבות הפרק על חברות ציבוריות וחברות לתועלת הציבור; חוק העמותות; חוק הביקורת הפנימית).
- (2) חוקים קואופרטיביים מארה"ב, קנדה ואנגליה, וכן ההמלצה בקוד הממשל התאגידי הבריטי לעניין ועדת ביקורת.
- (3) שיחות ופגישות עם מבקרי פנים הן באגודות והן בגופים אחרים (כגון בעמותות ובמשרדי ממשלה).

- (4) חיפוש מידע מקוון בתחום ועיון בדוחות הן של ועדות ביקורת והן של מבקרי פנים באגודות שיתופיות וכן בדוחות מתחום השלטון המקומי.
- (5) שיחות עם מנהלים של אגודות.
- (6) פגישות ודיונים מעמיקים עם רפרנטים של משרד המשפטים בתחום התאגידיים, לצורך בחינת החלופות והשוואה עם המצב הקיים בתאגידיים מקבילים.