

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](http://economy.gov.il/Trade/Cooperatives/Pages/default.aspx)

1. רקע +

2. 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 ('מניות'). 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 שהבקרות הפנימיות בארגון מתקיימות כיאות, 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. 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.

3. 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.

4. 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, יצמצמו הסיכונים ותשתפר התנהלות האגודה.

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 התאגידים 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 כפיפות: 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).

חלופה מספר 0 - המשך המצב הקיים

[בהתבסס על התיאור בחלק ב']

עומסים (נטל רגולטורי)

תועלות

<p>בחלופה זו הנטל אינו מוטל על המפוקחים אלא על הרגולטור. במסגרת זו עודכן נוהל מנחה בעניין ועדצ ביקורת ופורסם לציבור, וכעת נדרש לדאוג ל"חלול" 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>	<p>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.</p> <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>
--	--

עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:

חלופה זו לא משיתה עלויות נוספות על עסקים או אזרחים.

אינטרסים ציבוריים נוספים

באיזה אופן משפיעה החלופה על:

<p>מעודדת בקרה פנימית באגודות וצמצום הסיכון לאי סדרים בהתנהלות הכלכלית של האגודות.</p>	<p>השפעות כלכליות</p>
<p>מגבירה יציבות חברתית באגודות.</p>	<p>השפעות חברתיות</p>

<p>השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)</p>	<p>ככל ביקורת, יש בה פוטנציאל גם לתרומה סביבתית, בעיקר על-ידי צמצום סיכונים ומניעת מפגעים (ככל שהביקורת יעילה).</p>
---	---

חלופה מספר 1 – הטלת חובת מינוי ועדת ביקורת תוך מתן מנגנוני גמישות לרשם בחיוב ובפטור
 [בהתבסס על התיאור בחלק ב']

<p>תועלות</p> <p>קיומה של חובה סטטוטורית תבטיח ברוב המקרים שבמקומות שהביקורת חיונית, היא תתקיים.</p> <p>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>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>
--	---

עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:

בחלופה זו נדרשות האגודות (שעליהן חלה החובה) לוודא בחירת ועדת ביקורת ותיפקודה בהתאם לנדרש.

אינטרסים ציבוריים נוספים

באיזה אופן משפיעה החלופה על:

<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>

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']

<p>עומסים (נטל רגולטורי)</p> <p>מבחינת המפוקחים, מדובר בחובה רגולטורית נוספת שעליהם לקיים. לגבי המבקר הפנימי - חלופת משנה 2, שאינה מחייבת מבקר פנימי באופן גורף, מעמיסה פחות מטבע הדברים.</p>	<p>תועלות</p> <p>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),</p>
--	--

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, 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

לחייבה 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:

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:

- 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).
- סה"כ:
 $= X 40 X 1,468 200$
כ- 12 מיליון ₪.

השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)

ראה ההשפעה בחלופות 0 ו-1.

השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן,

	צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)
ראה ההשפעה בחלופה 0.	השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נופ, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)

1. 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 ביישומם (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 **בחלופת 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. **בחלופת משנה 2** החובה מוטלת במקומות בהם היא יוצר נחוצה ועל כן "מדוייקת" יותר. החסרון **בחלופת משנה 3** (כפיפות המבקר הפנימי לוועדת הביקורת) הוא שמדובר בערבוב "מין בשאינו מינו" 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 בטיוטת התיקון (כגון החלת חובת אישור האסיה הכללית למינויו ולהדחתו וכיו"ב), כפי שנקבע **בחלופת משנה 4**.

2. החלופה הנבחרת:

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

1. תיאור תהליך השיח

לאורך הדרך ניתנה חשיבות רבה לקבלת "פידבק" מהשטח. השיח התבצע על בסיס טיוטת תקנות שגובשה על סמך הידע והניסיון הקיימים ביחידת רשם האגודות השיתופיות. הטיטה 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 (התהווה הקיבוצית ותנועת האיחוד (החקלאי). בימי העיון הללו קיימנו שיח פתוח וקיבלנו הערות חשובות ביותר.

2. 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 בשיקלול 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). בשיקלול ההצעות והשלכותיהן, ומתוך לקיחה בחשבון של מאפייניה של האגודה השיתופית כתאגיד המבוסס על ניהול עצמי ודמוקרטי, בידי חבריו, הוחלט לבחור בגישה שבה חברי הוועדה יבחרו מבין חברי האגודה (בהכירם את האגודה, צרכי חבריה, מאפייניה והקשיים

היחודיים 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 למאפייני היחודיים 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 שבסומו של דבר נעשה בנוסח המוצע.

3. 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. רצד 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.

4. 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 התאגידים, לצורך בחינת החלופות והשוואה עם המצב הקיים בתאגידים מקבילים.