

## משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

---

### פעולות הביקורת

באגף לאיגוד שיתופי שבמשרד התמ"ת נבדקו הפיקוח על תפקודן של האגודות השיתופיות והטיפול בתלונות של חברי האגודות. כמו כן נבדק תהליך שינוי התקנון לקיבוצים שעברו תהליכי הפרטה.

באגף להכשרה מקצועית שבמשרד התמ"ת נבדקה עבודת המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט), ובכלל זה הפיקוח והבקרה על המכללות והתיאום בינו ובין משרד החינוך.



## האגף לאיגוד שיתופי

### תקציר

האגודה השיתופית היא אחד התאגידיים בתחום המשפט הפרטי בישראל<sup>1</sup>, אך יש בה גם סממנים ציבוריים. רוב האגודות השיתופיות הן אגודות חקלאיות ובהן מושבים וקיבוצים. האגודה השיתופית מנוהלת על ידי חבריה באופן דמוקרטי, על פי עקרונות הקואופרציה המבוססים על שיתוף, עזרה הדדית ושוויון.

רשם האגודות השיתופיות (להלן - הרשם) מתמנה על ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה. הרשם מופקד על הבטחת התנהלותן התקינה של האגודות השיתופיות ועל הגנת האינטרסים של חבריהן. תפקידיו וסמכויותיו של הרשם מעוגנים בפקודת האגודות השיתופיות ובתקנות שהותקנו מכוח הפקודה, המעניקות לו תפקידים רבים וסמכויות רחבות יותר מאלה של רשם החברות ושל רשם העמותות. הפקודה חלה על גופים שונים זה מזה בתפקודם, בגודלם וביחסים שבין חבריהם, אך הוראותיה אינן נדרשות לשוני שביניהם. הרשם עומד בראש האגף לאיגוד שיתופי (להלן - האגף) שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). האגף מטפל בכ-3,500 אגודות שבהן כמיליון חברים. באגף 34 עובדים, ותקציבו השנתי לשנת 2007 (לא כולל תקציב כוח אדם) היה כ-1.6 מיליון ש"ח.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2008 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת באגף. הביקורת התמקדה בבדיקת סדרי הפיקוח של האגף על התנהלותן של רשויות האגודות, בטיפולו בתלונות של חברי האגודות, בסיווג הקיבוצים שעברו תהליכי הפרטה ובאגודות לשיכון. דוח קודם על האגף לאיגוד שיתופי התפרסם בדוח שנתי מס' 41 של מבקר המדינה.

### עיקרי הממצאים

#### מעקב באמצעות מסמכים המוגשים לאגף

1. שלא כנדרש בתקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), התשל"ה-1975, רוב האגודות אינן מגישות לאגף את פרוטוקול האספה הכללית השנתית, והוא מסתפק בדיווח על קיום הבחירות לוועד הנהלה בלבד, כתוצאה מכך האגף אינו יודע אם אכן אושרו הדוח הכספי והתקציב השנתי באספה הכללית כנדרש, וממילא אין ביכולתו לקיים חקירות בעניין. האגף לא פעל לאכוף את התקנות ולא התריע לפני אגודות שלא המציאו לו פרוטוקולים מפורטים על הצורך לעשות כן.

1 סוגים אחרים הם חברה, שותפות, עמותה, אגודה עותומנית והקדש.

2. מדצמבר 2003 ועד מועד סיום הביקורת, במשך למעלה מארבע וחצי שנים, לא הטיל האגף קנסות מינהליים על אגודות בגין אי-הגשת דוחות כספיים מבוקרים במועד. כמו כן לא הטיל קנסות מינהליים על אגודות שלא דיווחו על קיום הבחירות למועד ההנהלה במועדן בשלוש השנים האחרונות. כתוצאה מכך נפגעה יכולתו של האגף לפקח על האגודות, לקבל מהן מידע ולהעבירו לחברי האגודות הפונים אליו.
3. בנובמבר 2007 החל האגף בבדיקת הדוחות הכספיים של האגודות, הנספח וסקירת המנהלים המצורפים להם באמצעות נותני שירותים חיצוניים. ואולם האגף לא קבע את סדר בדיקת הדוחות באופן שיקדם את הבדיקה באגודות שיש חשש שהן בעייתיות.
4. האגף אינו דורש וממילא אינו בודק את דוחות ועדות הביקורת של האגודות אם הם אכן הוגשו לאספה הכללית שלהן, וממילא אינו עוקב אחר תיקון הליקויים. גם בביקורי הפיקוח שמקיים האגף באגודות לא נבדקת פעילותה של ועדת הביקורת.

### ביקורי פיקוח שוטפים באגודות

1. ביקורי הפיקוח מתקיימים ללא הכנת תכנית פריסה תקופתית שתקבע סדרי עדיפויות, ובלי שנקבעו קריטריונים לתדירות הביקורים ולסדר הקדימויות שלהם. במערכת הממוחשבת של האגף גם אין מידע ממוחשב בנושא שיאפשר לעקוב אחר אגודות שלא התקיים בהן ביקור זה זמן רב.
2. האגף לא קבע נוהל של ביקורי פיקוח שוטפים באגודות לצורך הנחיית המפקחים בבדיקת התנהלות רשויות האגודה והדיווח עליה. כתוצאה מכך מדווחים המפקחים רק על אופן ניהול ספרי האגודה המופיע בטופס ביקור פיקוח, אף שנתונים אלה מועברים לאגף בנספח לדוח הכספי השנתי האמור להיבדק ממילא. כמו כן לא הונחו המפקחים שעליהם לקבל מידע גם מוועדת הביקורת באגודה.
3. רוב המפקחים אינם מזרימים למחשב את הנתונים והליקויים שהעלו בביקורי הפיקוח. הרישומים נעשים ידנית, והדבר גורם סרבול ומקטין את התועלת שניתן להפיק מהביקור. כמו כן אין הם מקיימים מעקב אחר תגובת האגודות לממצאי ביקורי הפיקוח.

### טיפול בתלונות

1. באגף מתקבלות תלונות רבות של חברי האגודות בנוגע להתנהלותן של האגודות. הטיפול בתלונות אינו מוסדר בפקודה ובתקנותיה. האגף לא קבע נוהל טיפול בתלונות המסדיר את רישום התלונות ואת המעקב אחר הטיפול בהן, בדומה להוראת התקשי"ר המסדירה את הטיפול בתלונות על התנהלות משרד התמ"ת. במערכת המחשוב של האגף אין אפשרות לעקוב אחר הטיפול בהן. למנהל יחידת הפיקוח אין רשימה של התלונות שהגיעו ישירות למשרדי האגף בירושלים והופנו אל המפקחים; המפקחים האזוריים אינם מדווחים באופן שיטתי למנהל יחידת הפיקוח על התלונות המגיעות ישירות אליהם, ואף אינם מכינים רשימה של תלונות שבאמצעותה ניתן לקיים מעקב מרוכז אחר הטיפול בהן.
2. האגף לא פרסם נוהל המסדיר את אופן בדיקת התלונות. יתרה מזו - בדיקת התלונות אינה מלווה בתיעוד שלבי הבירור שקיים המפקח ובדוח מסכם של

מסקנותיו. הדבר פוגע הן באיכות בדיקת התלונות, והן באמון הציבור בהליכי הבדיקה. עקב היעדר נוהל גם לא הונחו המפקחים שאין להפסיק את הטיפול בתלונה ללא הסבר, וללא אישורו של מנהל יחידת הפיקוח הממונה על המפקחים.

3. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בדבר סדרי הטיפול של האגף ב-15 תלונות הועלו הממצאים האלה: במקרה אחד לא נבדקה התלונה כלל, ובשלושה מקרים לא נבדקו התלונות עד תום; בשלושה מקרים נוספים דחה המפקח את התלונה על סמך תגובת האגודה לתלונה, אך זאת בלי שבדק את נכונותה ואמינותה; במקרה אחד לא טופלה התלונה במשך שבעה חודשים; ובמקרה נוסף העביר האגף את הטיפול בתלונה לחקירת מפקח מהאגף, וזו טרם הסתיימה במועד סיום הביקורת - כשנתיים לאחר הגשתה.

### סדרי ניהול החקירות

האגף לא קבע מסגרות זמן לביצוע חקירות, והן נמשכות לעתים זמן רב: מתוך 328 החקירות שקיים האגף או פתח בהן במהלך השנים 2005-2007, נכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2008), לא הוגשו דוחות חקירה סופיים על 28 חקירות (כ-9%), ואשר ל-300 החקירות שהסתיימו - התברר כי 49 (כ-16%) מהן נמשכו למעלה משנה, ו-22 מהן בין שנה וחצי לשלוש שנים.

### שינוי דפוסים בקיבוצים

המשבר הדמוגרפי והכלכלי בקיבוצים הניע, בשנים האחרונות, קיבוצים רבים לשנות את אורח חייהם ולעבור תהליכי הפרטה. שינוי זה לא התיישב עם הגדרת הקיבוץ בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995 (להלן - תקנות הסיווג). כמו כן היה צורך להתאים את תקנון הקיבוץ לתקנות הסיווג. אפשרות השינוי ברוח זו עוגנה בתקנות הסיווג בסוף שנת 2005, שבהן נוסף סיווג של "קיבוץ מתחדש", ועל הקיבוצים המתחדשים היה להתאים אליהן את התקנון. הרשם מופקד על סיווג האגודות השיתופיות על פי סוגי האגודות שנקבעו בתקנות, ובין השאר גם על סיווג הקיבוצים המתחדשים.

1. עוד לפני התקנת תקנות הסיווג שינו 155 מ-264 הקיבוצים את אורח חייהם. עד סוף 2007 שינו 16 קיבוצים נוספים את אורח חייהם. ואולם עד אוגוסט 2008, במשך כשלוש שנים, אישר הרשם את התקנון של 34 קיבוצים בלבד ואת סיווגם כקיבוצים מתחדשים; התוצאה היא ש-137 קיבוצים נוספים מנהלים אורח חיים של קיבוץ מתחדש ועדיין אינם מסווגים ככאלה.

2. לפי תקנות הסיווג מותנה סיווגו של קיבוץ כקיבוץ מתחדש לא רק בהליכי ההפרטה, אלא גם בהתאמת תקנון הקיבוץ לדרישות הערבות ההדדית שנקבעו בהן, כדי להגן על אוכלוסיות חלשות. בקשת הקיבוץ לשינוי סיווגו חייבת להישען על חוות דעתו של גורם מקצועי שיאשר כי יש ביכולתו של הקיבוץ לקיים את ההוראות הללו (להלן - בדיקת היתכנות כלכלית).

האגף אינו בודק באופן שיטתי אם הקיבוצים המתחדשים אכן עומדים בדרישות תקנות הערבות ההדדית ומסתפק בתלונות מועטות של חברי הקיבוצים כדי לאתר

קיבוצים המפריס אותן. האגף לא קבע נוהל שיגדיר את בדיקות ההיתכנות הכלכלית שייעשו לצורך מתן חוות הדעת ולא הורה על קיום מתכונת דיווח אחידה שתציג את הנתונים שעליהם הסתמכה חוות הדעת.

### הטיפול באגודות שיכון

אגודות שיכון הוקמו כדי לסייע לחבריהן להקים במשותף בתים, להתגורר בהם ולנהל אותם. משהוקמו הבתים, והחברים קיבלו את ההחזקה בדירות, תם למעשה תפקידן העיקרי של מרבית האגודות. הועלה כי כ-70% מבין 75 אגודות שיכון שנבדקו אינן מתפקדות כאגודות שיתופיות. האגף שולח להן מעת לעת התראות שונות, לרבות התראות כי יורה על פירוקן משום שאינן מתפקדות כאגודה שיתופית, אולם בפועל אינו נוקט צעדים של ממש לפירוקן. חוסר התפקוד של האגודות יוצר קשיים ועיכובים, בעיקר ברישום או בהעברה של זכויות חכירה, הגורמים סבל ועגמת נפש, והאגף מתקשה לתת להם מענה. המצב באגודות השיכון ידוע לאגף זה שנים, אולם לא נמצא שנעשתה באגף עבודת מטה כלשהי כדי לבחון דרכים שיאפשרו למצוא פתרון מקיף לבעיה.

### סיכום והמלצות

מספר האגודות השיתופיות הפעילות גדל משנת 1990 עד שנת 2008 מכ-1,900 אגודות לכ-3,340 (גידול של כ-76%). נמצא כי הפיקוח של האגף על האגודות לא היה אפקטיבי, בפרט בתחומים האלה: קבלת מסמכים מרשויות האגודות, ביקורי פיקוח באגודות, טיפול בתלונות, ניהול חקירות, סיווג הקיבוצים המתחדשים וטיפול באגודות לשיכון.

היקף כוח האדם באגף אמנם גדל, אך, לדעת האגף, לא במידה הדרושה למילוי כל התפקידים המוטלים עליו.

ממצאי הדוח מדגישים את הצורך לפעול, גם במצבת כוח האדם הקיימת באגף, לייעול שיטות העבודה שלו בתחומי הפיקוח, המעקב והטיפול בהתנהלות האגודות. זאת באמצעות הכנת תכנית עבודה שנתית של ביקורי פיקוח, הנגזרת מקביעת תקן לתדירות הביקורים באגודות לסוגיהן, על פי הצרכים המיוחדים של כל אחת מהן, שבמהלכם ייבדקו גם מינוין ואופן ופעילותן של ועדות הביקורת באגודות; שימוש במערכת הנתונים הממוחשבת לצורך דיווח על תוצאות ביקורי הפיקוח ועל הטיפול בתלונות והמעקב אחריהם; מיצוי מלא של הסמכויות שניתנו לרשם לבצע חקירות ולהטיל קנסות במקרים המתאימים.

כמו כן על משרד התמ"ת לבחון את היקף תפקידי הרשם, ולפעול לגיבוש הסדר תחיקתי עדכני שיתאים לאגודות השיתופיות השונות; יש לבחון גם את כלי המחשוב וכוח האדם העומדים לרשות הרשם, כדי שיוכל למלא את תפקידיו במלואם, תוך שימוש בסמכויותיו להטלת קנסות מינהליים.



**מבוא**

האגודה השיתופית היא אחד התאגידים בתחום המשפט הפרטי בישראל<sup>2</sup>, אך יש בה גם סממנים ציבוריים. היא מנוהלת על ידי חבריה באופן דמוקרטי, על פי עקרונות הקואופרציה המבוססים על שיתוף, עזרה הדדית ושוויון. לאגודות השיתופיות יש השפעה ניכרת על הכלכלה בישראל: הן מייצרות כ-75% מהתוצר החקלאי במדינה, מחזיקות ב-30% ממערך התובלה, 55% מהתחבורה הציבורית, 13% מהתעשייה (מתוכם 11% של התעשייה הקיבוצית), 15% ממאפיות הלחם.

על הבטחת התנהלותן התקינה של האגודות השיתופיות והאינטרסים של חבריהן מופקד רשם האגודות השיתופיות (להלן - הרשם) המתמנה על ידי שר התעשייה המסחר והתעסוקה. תפקידו וסמכויותיו של הרשם מעוגנים בפקודת האגודות השיתופיות (להלן - הפקודה) ובתקנות שהותקנו מכוח הפקודה, המעניקות לו תפקידים רבים וסמכויות רחבות יותר מאלה של רשם החברות ושל רשם העמותות.

סמכויות הרשם כוללות, בין היתר: שיקול דעת ברישום אגודות שיתופיות ובשינוי סיווגן, פיקוח על האגודות השיתופיות, עריכת חקירות, סמכויות בירור בסכסוכים הנוגעים לעסקי האגודות השיתופיות וסמכות ייחודית בפירוק אגודות שיתופיות. הרשם עומד בראש האגף לאיגוד שיתופי שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד) המורכב משתי יחידות עיקריות: יחידת הפיקוח והיחידה המשפטית. האגף מטפל בכ-3,500 אגודות שיתופיות שבהן כמיליון חברים. באגף 34 עובדים (כולל מזכירות ומינהלנים): הרשם; 22 עובדים ביחידת הפיקוח (מהם - חמישה במשרות חלקיות); 11 עובדים ביחידה המשפטית.

בחודשים מרס-ספטמבר 2008 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת באגף לאיגוד שיתופי (להלן - האגף). הביקורת התמקדה בסדרי הפיקוח של האגף על האגודות השיתופיות הכולל הבטחת התנהלותן התקינה תוך מתן דיווח, גילוי נאות ושקיפות כלפי חברי האגודות, בטיפול בתלונות של חברי האגודות, וזאת - כדי לשמור על האינטרסים של החברים ועל זכויותיהם. כמו כן בדקה הביקורת את טיפול האגף בשני סוגי אגודות באופן ספציפי - הקיבוצים (בעניין שינוי התקנון של קיבוצים ששינו את אורח חייהם) ואגודות השיכון.

**סדרי הפיקוח על רשויות האגודה**

אף שהאגודה השיתופית היא תאגיד מתחום המשפט הפרטי, יש לה גם סממנים ציבוריים: רוב האגודות הן אגודות חקלאיות ובהן מושבים וקיבוצים המבוססים על עקרונות של שיתוף, עזרה הדדית ושוויון בין החברים בכל הקשור לאגודה ולנכסיה. מאחר שלאגודות אלה יש חברים רבים, יש חשיבות רבה לתפקידו של הרשם, המשמש גורם שלטוני המפקח על רשויות האגודה מבחינת הדיווח, הגילוי הנאות והשקיפות כלפי החברים. הרשם מפקח על המתרחש באגודות בעיקר באמצעות היחידה לפיקוח. יחידה זו אחראית על הפיקוח על פעולות רשויות האגודה, ניהול פנקסיה, עסקיה ועל הדרכת האגודות והכוונתן להתנהלות נורמטיבית.

הפיקוח על האגודות נעשה בשלושה מישורים: (1) מעקב אחר המתרחש בהן באמצעות מסמכים שהחוק מחייב את רשויות האגודות להגישם לרשם; (2) ביקורי פיקוח שוטפים באגודות שמטרתם לבדוק את התנהלותן. ביקורים אלה כוללים את ביקורי המפקחים (שישה מפקחים), כל

2 סוגים אחרים הם חברה, שותפות, עמותה, אגודה עותומנית, והקדש.

אחד באזורו, וביקורים של הרשם המבקר באגודות יחד עם המפקח האזורי; (3) בדיקת תלונות וביצוע חקירות - הכוללות בדיקת תלונות של חברי האגודות כלפי רשויותיהן בידי המפקחים האזוריים, וחקירות שמקיימים חוקרים שממנה הרשם.

### מעקב באמצעות מסמכים המוגשים לאגף

תקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), התשל"ה-1975 (להלן - תקנות רשויות האגודה), עוסקות באופן מפורט בשתי רשויות עיקריות הקיימות באגודה השיתופית: האסיפה הכללית והוועד (להלן - ועד ההנהלה). האסיפה הכללית מקבלת את ההחלטות היסודיות החשובות, קובעת את המדיניות ומנחה את ועד ההנהלה שהוא הגוף הביצועי של האגודה המנהל את ענייניה השוטפים. בהשוואה לגופים הקיימים בחברות בע"מ, האסיפה הכללית של חברי האגודה היא המקבילה לאסיפת בעלי המניות בחברה, וועד ההנהלה הוא המקביל להנהלת החברה.

בתקנות רשויות האגודה נקבעו המסמכים שעל האגודה להעביר לרשם, וכן סמכויות הפיקוח של הרשם על התנהלות רשויות האגודה. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הבקרה שמקיים הרשם, באמצעות האגף, על העברת המסמכים אליו, ואת מידת השימוש שהוא עושה בסמכויותיו כלפי רשויות האגודה והעלה את הממצאים הבאים:

#### המצאת מידע על האסיפה הכללית השנתית לרשם ופיקוח על התנהלות

1. (א) על פי סעיף 3 לתקנות רשויות האגודה, אגודה שיתופית תכנס אסיפה כללית שנתית לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלה. עוד נקבע בתקנות כי האגודה חייבת להמציא לרשם תוך 15 יום העתק מפרוטוקול האסיפה הכללית השנתית. הפרה של תקנות אלו היא עבירה לפי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - אגודות שיתופיות), התשס"ד-2003, (להלן - תקנות העבירות המינהליות) שיש בצידה קנס מינהלי קצוב.

למרות זאת נמצא כי האגף לא פעל לאכוף את תקנות רשויות האגודה, ולא התריע בפני האגודות על כך שאינן ממציאות פרוטוקולים מלאים כנדרש. זאת - על אף שבמקרים רבים האגודות אינן ממציאות לאגף את הפרוטוקול של האסיפה הכללית השנתית הכולל את סדר היום המפורט שלה וההחלטות שהתקבלו באסיפה, כנדרש בתקנות. האגף מסתפק בקבלת פרוטוקולים או באישור ברית הפיקוח<sup>3</sup> לגבי קיום אסיפות כלליות העוסקות בבחירת ועד ההנהלה בלבד ואינם מתאימים להגדרת אסיפה כללית שנתית, כפי שנקבע בתקנות.

כתוצאה מכך אין בידי האגף נתונים מלאים על תקינות הפעילות השוטפת של רשויות האגודה, על ההחלטות שהתקבלו באסיפה הכללית השנתית, ועל הנושאים השונים שבהם מתחבטת האגודה שהיו עשויים לסייע לאגף בהדרכה ובהכוונה של האגודות ובפיקוח עליהן.

(ב) אחד הפרטים האמורים להיכלל בפרוטוקול האסיפה הכללית השנתית הוא אישור הדוח הכספי המבוקר והתקציב השנתי של האגודה. בתקנות רשויות האגודה נקבע כי אם לא אישרה האסיפה הכללית השנתית את הדוח הכספי המבוקר ואת התקציב השנתי של האגודה, יצווה הרשם

3 התאגדות רשומה של אגודות שתכליתה העיקרית היא לדאוג לביקורת החשבונות של האגודות הרשומות בה.

על עריכת חקירה באגודה לפי סעיף 43 לפקודה. חשיבותו של אישור הדוח הכספי של האגודה באסיפה הכללית נובעת, בין השאר, מהצורך לבחון ולאשר את הערותיו של רואה החשבון של האגודה שניתנו בעת מתן חוות דעתו על הדוח הכספי שלה, אם היו כאלה. חשיבותו של אישור התקציב השנתי באסיפה הכללית הוא בכך שניתן בו מידע מפורט לחברי האגודה בדבר הוצאותיה השנתיות של האגודה, ההכנסות הצפויות לכיסוין והשקעותיה.

ואולם משום שבמקרים רבים לא נשלח פרוטוקול האסיפה הכללית השנתית לרשם, אין לו מידע אם אכן אושרו כנדרש הדוח הכספי והתקציב השנתי, וממילא לא יכול היה לקיים חקירות בעניין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 הסביר האגף כי האגודה אינה דנה בנושאים המוזכרים בתקנות רשויות האגודה באסיפה שנתית אחת אלא בכמה אסיפות, ולכן עלולה ההקפדה על המצאת פרוטוקולים מלאים לגרום לשיגור פרוטוקולים רבים שאינם רלוונטים לתפקוד האגודה. משום כך הציע האגף לתקן את התקנות. ניסוח התיקונים הסתיים וחתומת השר עליהן מתעכבת בשל הניסוח המשפטי הסופי. התקנות החדשות אמורות לצמצם את החובה להמציא פרוטוקולים לאגף רק לנושאים כמו שינוי תקנון, אישור דוח כספי שנתי, אישור תקציב, וקביעת סכום מרבי של הלוואות וערבויות, מלבד הפרוטוקולים העוסקים בבחירות לרשויות האגודה שאותם דרש האגף עד כה. האגף הודיע כי ככוונתו לעקוב אחר קבלת פרוטוקולים אלה לאחר חתימת השר על התקנות החדשות.

(ג) להלן דוגמה לחשיבותה של אכיפת הוראות תקנות רשויות האגודה בדבר התנהלותה של האסיפה הכללית השנתית:

(1) בספטמבר 2002 התלוננה באגף ועדת הביקורת של מושב מסוים על כך שבשלוש השנים האחרונות לא התקיימה אסיפה כללית שנתית. יתר על כן, כמה שנים מאוחר יותר, ציין רואה החשבון של האגודה בעת מתן חוות דעתו על הדוחות הכספיים לשנים 2005-2006, כי לאגודה יש גרעון בהון, וכי לא נתקבלו אימות יתרות של זכאים ושל הלוואה שהתקבלה מגורם חיצוני, וכך נתונים על פעילות ההרחבה של המושב. הערות אלה הן מהותיות ומצביעות לכאורה על התנהלות בלתי תקינה של ועד ההנהלה, ומן הראוי היה לדון בהן באסיפה הכללית.

(2) הביקורת העלתה כי בינואר 2008 ציין רואה החשבון בחוות דעתו לדוחות הכספיים לשנת 2006, כי לא הוגשו לאסיפה הכללית הדוחות הכספיים של האגודה לשנים קודמות וממילא לא אושרו. בביאורים לדוח הכספי צוין כי ייתכן שהאסיפה הכללית תורה על שינויים בדוחות הכספיים המבוקרים לשנים קודמות, ואלו ישפיעו על הצגת מצבה הכספי של האגודה ועל הנתונים הכספיים בדוחות אלה.

הערות אלה יש בהן סימני התרעה המחייבים בדיקה של התנהלות האגודה. אולם האגף לא בדק את נתוני הדוח הכספי של האגודה ואת חוות הדעת של רואה החשבון שלה, וממילא לא קיים חקירה בעניין, כמתחייב מהתקנות.

יתר על כן, בסיומו של ביקור פיקוח (ראו להלן - ביקורי פיקוח באגודות) שקיים המפקח באגודה האמורה ביולי 2005, הוא ציין כי על ועד ההנהלה לכנס אסיפה כללית ולהביא לאישורה את הדוח הכספי לשנת 2004. ואולם המפקח לא עקב אחר ביצוע הוראתו, ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, טרם נתקבל אישור מוועד האגודה שהדוח הכספי אושר באסיפה הכללית. בביקור הפיקוח האמור ציין המפקח עוד כי תקציב האגודה לשנת 2005 לא אושר באסיפה הכללית, ובביקור פיקוח נוסף, בדצמבר 2007, ציין כי תקציב האגודה לשנת 2008 לא אושר. המפקח דרש לתקן את

הליקויים שהועלו, אולם לא נמצא שהתקבלה תשובה מוועד האגודה בדבר אישור התקציב, וגם לא נמצא כי המפקח עקב אחר תיקון הליקויים שהועלו על ידו.

עולה מכאן כי האגף לא אכף את תקנות רשויות האגודה בדבר המצאת פרוטוקול אסיפה כללית שנתי, וזאת על אף שהנתונים הצביעו על התנהלות לא תקינה של רשויות האגודה (ראו גם להלן - ביקורי פיקוח שוטפים באגודות).

2. לפי תקנות האגודות השיטופיות (דוח כספי, פנקסים, ספרים והודעות), התשל"ו-1976 (להלן - תקנות דוחות כספיים), על האגודות להגיש לרשם את הדוח הכספי המבוקר בצירוף נספח מאושר על ידי רואה חשבון וסקירת מנהלים. נתוני הנספח מקנים לרשם אמצעי פיקוח על התנהלותן של רשויות האגודה. בנספח נדרשים האגודה ומבקר החשבונות שלה לציין בין השאר את מועד אישור הדוחות הכספיים האחרונים שאושרו באסיפה הכללית, וכך את מועד הבאת התקציב השנתי לאישור האסיפה הכללית.

הביקורת העלתה כי עד נובמבר 2007 לא עשה האגף שימוש באופן שוטף ושיטתי בנתוני הנספחים לדוחות הכספיים שהועברו אליו ע"י האגודות. בנובמבר 2007 החל האגף בבדיקת נתונים אלה באמצעות מיקור חוץ (ראו להלן - המצאת דוחות כספיים מבוקרים לרשם ובדיקתם).

3. כאמור, בתקנות הדוחות הכספיים נקבע כי הדוח הכספי השנתי יוגש לרשם בצירוף הנספח וסקירת המנהלים. בתקנות רשויות האגודה נקבע כי האסיפה הכללית השנתית תאשר את הדוח הכספי השנתי, אולם לא נקבע כי האסיפה הכללית תאשר את הנספח ואת סקירת המנהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עקב חשיבותם של הנספח וסקירת המנהלים מן הראוי שהרשם ישקול להמליץ לשנות את תקנות רשויות האגודה ויגדיר את הנספח ואת סקירת המנהלים "דוחות החייבים אישור של האסיפה הכללית".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר האגף כי הנושא יובא לדיון ולהתייעצות עם חברי הוועדה לכללי חשבונאות ולתקני ביקורת באגודות השיטופיות, ולאחריה יוחלט על אופן הטיפול בעניין.

### מידע על בחירת ועד הנהלה באסיפה כללית

ועד הנהלה הוא הגוף הביצועי של האגודה המנהל את ענייניה השוטפים ומייצג את חבריה. הוועד נבחר על ידי חברי האגודה לפרקי זמן קצובים כקבוע בתקנון.

תקנות רשויות האגודה קובעות כי על האגודה לכנס אסיפה כללית כדי לבחור ועד הנהלה תוך שלושה חודשים מיום תום תקופת כהונת הוועד הקודם, והן מחייבות את האגודות להודיע בכתב לרשם תוך 15 יום על בחירת ועד ועל כל שינוי בהרכבו. אם לא כונסה אסיפה כללית תסתיים כהונת הוועד. עוד נקבע כי תקופת כהונת ועד הנהלה היא בין שנה לחמש שנים, תלוי בסוג האגודה ובהוראות תקנון האגודה. ברוב האגודות כהונת ועד נעה בין שנה לשנתיים.

תקנות רשויות האגודה מסדירות את הבחירות לרשויות האגודה וקובעות אילו מסמכים המתעדים את התנהלות הבחירות יש להעביר לאגף. ביניהם: פרוטוקול אסיפה כללית שבה הוחלט על בחירות בקלפי ופרוטוקול ועדת קלפי. באמצעות מסמכים אלה ניתן לפקח על קיום הבחירות במועדן לפי תקנון האגודה ועל אופן התנהלותן. אי-הגשת המסמכים לאגף היא עבירה מינהלית שעונשה קנס.

1. מנתוני המערכת הממוחשבת שבאגף עולה כי במרס 2008 היו 1,430 אגודות (כ-43%), שלא העבירו לאגף פרוטוקולים על בחירת ועדים במקום אלה שכהונתם הסתיימה עד יולי 2007. עד מועד סיום הביקורת לא הוטלו על אגודות אלה קנסות מינהליים (ראו להלן - הטלת קנסות מינהליים).

2. עוד הועלה כי האגף אינו מקפיד לקבל את מלוא המידע מהאגודות על הבחירות כמתחייב מתקנות רשויות האגודה. ברוב המקרים בריתות הפיקוח אינן מעבירות לרשם את העתקי הפרוטוקולים, כפי שנקבע בתקנות רשויות האגודה, אלא רק אישור המפרט את שמות חברי ועד ההנהלה הנבחר. אישור זה אינו כולל פרטים שיכולים להצביע על תקינות ההליך של הבחירות, וחסר בו דיווח על בחירת רשויות נוספות כגון ועדת ביקורת. גם בפרוטוקולים של הבחירות לרשויות אגודה שמגיעים ישירות לרשם חסרים, במקרים רבים, פרטים הנדרשים בתקנות.

דוגמא להמחשת הפגיעה ביכולתו של האגף להבטיח פעולה תקינה של רשויות האגודה, ולספק מידע והדרכה לאגודות כתוצאה מאי-קבלת מידע מלא על תוצאות הבחירות, עולה מהתכתבות שבין יו"ר ועדת הביקורת של אגודה חקלאית למפקח באגף. יו"ר ועדת הביקורת דיווח לאגף, במרס 2008, כי אחד מחברי ועדת הביקורת פרש מתפקידו, ואולם מאמציו של המפקח לברר מי הבא בתור לאיוש התפקיד על פי דירוג המועמדים בבחירות האחרונות לא צלחו, משום שבמשרדי האגודה לא נמצא הפרוטוקול המתאים. באפריל אותה שנה השיב המפקח כי במשרדי האגף טרם התקבל דיווח על הבחירות לרשויות האגודה משנת 2007, ולכן בקרוב תקבל האגודה התרעה לפני הטלת קנס מינהלי. המפקח הביע את ביטחונו שעד אז תמצא ההנהלה את הפרוטוקול הנדרש. האגודה נותרה ללא ועדת ביקורת עד מועד סיום הביקורת, בין השאר, כתוצאה מהיעדר המידע באגף.

#### המצאת דוחות כספיים מבוקרים לרשם ובדיקתם

1. לפי תקנות האגודות השיתופיות (ניהול וביקורת חשבונות), התשל"ה-1975 (להלן - תקנות ביקורת חשבונות), נקבע תאריך אחיד להגשת דוחות כספיים לאגף - בתוך שמונה חודשים מתום שנת הכספים, או בתוך שלושים ימים מיום שהושלמה ביקורת החשבונות, המוקדם מביניהם. כלומר - ב-31 לאוגוסט לכל המאוחר. במקרים מיוחדים רשאי הרשם לדחות את מועד ההגשה לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. אי-הגשת הדוחות במועד היא עבירה מינהלית שעונשה קנס.

מנתוני האגף עולה כי עד ינואר 2008 הוא לא קיבל דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2006 מכ-600 אגודות שניהלו פעילות כספית בשנה זו (כ-18% מכלל האגודות). עד מועד סיום הביקורת לא הוטלו על אגודות אלה קנסות מינהליים (ראו להלן - הטלת קנסות מינהליים).

2. ברוח קודם שכתב מבקר המדינה על האגף<sup>4</sup> צוין כי "הנהלת המשרד החליטה לשכור את שירותיהם של שני רואי חשבון שיועסקו מטעם האגף בבדיקת הדוחות הכספיים המוגשים לרשם". ואכן תוגבר האגף בשני רואי חשבון שכירים, אולם הם אינם עוסקים בכך באופן שוטף.

הביקורת ביקשה לקבל מרואי החשבון שבאגף את רשימת הדוחות הכספיים שנבדקו על ידם בשנים 2006-2007, אולם לא היו בידיהם נתונים על דוחות כספיים שנבדקו על ידם באופן שוטף, מספרם והיקף הבדיקה.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991) "משרד העבודה והרווחה - האגף לאיגוד שיתופי", עמ' 394.

הבדיקה העלתה כי האגף, באמצעות רואי החשבון המועסקים בו, בדק עד נובמבר 2007 את נתוני הדיווח בדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2005-2006 באופן אקראי עפ"י דרישה.

בתשובתו מסר האגף כי רואי החשבון שבאגף משמשים "כמענה לכל הבעיות המקצועיות הקשורות לאגודות שיתופיות", ובשנים 2007-2008 נבדקו לצרכים ספציפיים, כגון מתן אישור ניהול תקין, או ביצוע חקירה או עפ"י דרישה, כ-350 דוחות כספיים של כ-200 אגודות. כמו כן מסר האגף כי בשנת 2008 הוחל בהכנת תכנית עבודה שתפרט את הדוחות הכספיים שייבדקו, בין השאר, על פי אפיוני חשיבות ומקדי סיכון של האגודות.

3. בדצמבר 2006 ביקש האגף מוועדת המכרזים במשרד התמ"ת להתקשר עם נותני שירותים חיצוניים (מיקור חוץ) שיבצעו את הבדיקות האמורות בשני שלבים:

שלב א' יכלול בדיקה ראשונית של נתוני הדוחות הכספיים (הסתייגויות, הימנעויות והערות מבקר החשבונות, בדיקת נתוני הנספח וסקירת המנהלים). שלב ב' יכלול בדיקה מעמיקה של נתוני הדוחות הכספיים (בדיקת נתונים חריגים וניתוח הדוחות הכספיים) שייבחרו על פי היקף הליקויים שנמצאו בשלב א'.

לפי התכנון של האגף ייבדקו בשלב א' 1,000 דוחות בשנה ובשלב ב' 125 דוחות בשנה. בנובמבר 2007 נחתמו הסכמים לשנה עם שלושה משרדים של רואי חשבון לאחר שנבחרו במכרז.

מנתוני האגף עולה כי מנובמבר 2007 עד נובמבר 2008 הועברו לרואי החשבון לבדיקת שלב א' 319 דוחות כספיים לשנת 2006. עד נובמבר 2008 הסתיימה בדיקתם של 109 דוחות (כ-34% מהם). באשר לשלב ב' - עד נובמבר 2008 אושרו לבדיקה יסודית 100 דוחות כספיים מתוך אלה שנבדקו בשלב א'.

משרד מבקר המדינה מעיר כי זהו צעד ראשון בתהליך חיובי של הפקת תועלת מנתונים המועברים לרשם על פי תקנות דוחות כספיים, ואולם יש להקפיד על העמידה ביעדים ובלוח הזמנים כדי שהבדיקה תהיה אפקטיבית ותקיף אגודות רבות ככל האפשר.

עוד יצוין כי סדר בדיקת הדוחות הכספיים, הנספחים וסקירת המנהלים שצורפו אליהם, נעשה לפי שם האגודה בסדר אלף-ביתי. האגף לא קבע את סדר בדיקת הדוחות הכספיים באופן שיקדם את הבדיקה לגבי אגודות שיש חשש שהן "בעייתיות" לפי קריטריונים שייקבעו, כגון: תלונות בגין ניהול והתנהלות בלתי תקינים של רשויות האגודה, או ליקויים שהועלו בביקורי פיקוח. לדעת משרד מבקר המדינה, בגלל הקצב האיטי של בדיקת הדוחות קביעה זו חשובה כדי שניתן יהיה לאתר חריגים, ולהביא לידי כך שאגודות אלה יפעלו בצורה תקינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר האגף כי זוהי השנה הראשונה שבה נבדקים דוחות כספיים באמצעות בודקים חיצוניים, "והיא התאפיינה בהתארגנות, בלימוד ובגיבוש תהליכי עבודה, לבדיקת דוחות כספיים, כולל גיבוש הקריטריונים לקביעת סדר עדיפויות ועדכון אותם קריטריונים".

### הטלת קנסות מינהליים

עד שנת 2003 הגיש האגף כתבי אישום נגד אגודות שהפרו את הוראות תקנות רשויות האגודה בשל אי-קיום בחירות במועדן, אי-הגשת פרוטוקולים של הבחירות ואי-הגשת דוחות כספיים מבוקרים במועד. מאז שנת 2002 נקט היועץ המשפטי דאז של המשרד יזמה חקיקתית להפיכת העבירות

האמורות לעבירות מינהליות<sup>5</sup>, כדי ליעל ולזרוז את הליך ענישת מפירי החוק, ולהגביר את כוח ההרתעה כלפי רשויות האגודה. בדצמבר 2003 הותקנו תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - אגודות שיתופיות), התשס"ד-2003, ומאז פועל האגף לאכיפת הגשת המסמכים לרשם במסלול זה.

1. הטלת קנסות בגין אי-הגשת פרוטוקולי בחירות: (א) בספטמבר 2005, קרוב לשנתיים לאחר התקנת התקנות, שלח האגף לראשונה התראות לכ-1,700 אגודות. בהתראה צוין כי לפי הנתונים של האגף הסתיימה תקופת כהונת ועד ההנהלה של אגודות אלה, אך הן לא המציאו לו עד אותו מועד פרוטוקולים של הבחירות לוועד ההנהלה, וכי אגודה שלא תמציא לאגף את פרוטוקול האסיפה הכללית שבה נבחרו מחדש רשויות האגודה תיקנס בקנס מינהלי. יודגש כי מדובר בכ-50% מכלל האגודות הפעילות<sup>6</sup>.

בהתחשב באמור לעיל מן הראוי היה שהקנסות יוטלו כ-30 יום לאחר ההתראה, כפי שצוין בהתראות. ואולם הועלה כי הקנסות המינהליים הוטלו רק כשנה וחצי לאחר מכן, בפברואר 2007. זאת בשל בדיקת תגובות האגודות על ההתראות שארכה כארבעה חודשים, ואי-השלמת הפיתוח של המערכת הממוחשבת לעניין הטלת הקנסות.

(ב) בפברואר 2007, לאחר שחלק נכבד מהאגודות העביר לאגף את הפרוטוקולים של הבחירות, הטיל האגף קנסות מינהליים על 221 אגודות בגין אי-הגשת פרוטוקולים של בחירת ועד הנהלה לאגודה (בספטמבר 2005).

עם קבלת ההודעות על הקנסות העבירו חלק מהאגודות את הפרוטוקולים החסרים לאגף. במאי 2008 נותרו בתוקפם 171 קנסות מינהליים שהושגו על האגודות בגין התקופה שעד ספטמבר 2005. האגף אינו עוקב אחר גביית קנסות אלו.

(ג) השיעור הנמוך של הקנסות המינהליים שהוטלו בפברואר 2007 (כ-13% מהאגודות שקיבלו התראות) מעיד על יעילות האיום בהטלת קנס מינהלי, אך עדיין מדובר במספר אגודות לא מבוטל. ואולם - מאז ספטמבר 2005 לא שלח האגף התראות חדשות על אי-הגשת פרוטוקולים.

יוצא, אפוא, שעד מועד סיום הביקורת, במשך שלוש שנים, לא אכף האגף את התקנה המחייבת הגשת פרוטוקולים של הבחירות לוועד ההנהלה.

2. הטלת קנסות בגין אי-המצאת דוחות כספיים: הבדיקה העלתה כי מדצמבר 2003 עד ספטמבר 2008, במשך למעלה מארבע וחצי שנים, לא הטיל האגף קנסות מינהליים בגין אי-הגשת דוחות כספיים במועדם.

מנתוני האגף עולה כי בינואר 2008 שלחה היחידה 1,009 התראות על אי-הגשת דוחות כספיים לשנת 2006 (כ-31% מכלל האגודות השיתופיות הפעילות). לאחר שהאגף דן בערעורי האגודות נותרו עוד 480 אגודות (כ-15%) שהיו אמורות להיקנס על אי-הגשת דוחות כספיים. ואולם - עד מועד סיום הביקורת טרם נשלחו להן הודעות על קנסות.

5 דרך חלופית לענישה באמצעות הליך פלילי, בעבירה שאינה פשע, ושמטרתה הקטנת העומס המוטל על בתי המשפט.

6 לפי נתוני המערכת הממוחשבת באגף היו באפריל 2008 כ-3,340 אגודות פעילות.

האגף, וכן האגף למערכות מידע שבמשרד הסבירו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי במהלך שנת 2004 החל המשרד בלימוד נושא הקנסות המינהליים כדי להטילם באופן עצמאי. בשנים 2005-2007 הוחל בפיתוח המערכת הממוחשבת לנושא הקנסות המינהליים, אך הפיתוח טרם הסתיים עד מועד סיום הביקורת. עוד הסביר האגף כי העיכוב נגרם בעטיו של מחסור בכוח אדם. האגף למערכות מידע הודיע כי שיגור התראות בגין אי-הגשת דוחות כספיים יחל בימים הקרובים, והטלת הקנסות בסוף שנת 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התמ"ת היה להיערך מבעוד מועד ולהעמיד לרשות האגף את הכלים הנחוצים לצורך הטלת הקנסות המינהליים שנקבעו בתקנות. חוסר יכולת הטלת קנסות פוגעת בכושר ההרתעה והאכיפה של האגף.

## ועדת הביקורת

ועדת הביקורת היא רשות וולנטרית<sup>7</sup> שקיומה נקבע בתקנון האגודה. אין חובה להקימה על פי הפקודה, אך יש בה חשיבות מרובה משום שהיא "שומרת הסף" הפנימית של האגודה בעבור חבריה. בתקנות רשויות האגודה נקבע כי סדר היום של האסיפה הכללית השנתית יכלול דין וחשבון של ועדת הביקורת. יצוין כי תקנוני הקיבוצים אינם מחייבים, בדרך כלל, קיום ועדת ביקורת, בעוד שתקנוני המושבים לרוב מחייבים זאת. בסקירת המנהלים המצורפת לדוח הכספי של האגודה היא נדרשת לציין את מספר הישיבות של ועדת הביקורת שהתקיימו בשנה, וכן אם הוגש דוח ועדת הביקורת לאסיפה הכללית, כנדרש בתקנות רשויות האגודה.

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי את נתוני סקירות המנהלים של 21 מושבי עובדים שצורפו לדוחות הכספיים לשנת 2006, והעלה את הממצאים הבאים:

1. תפקוד המושבים: נמצא כי רק שני מושבים ציינו בסקירת המנהלים כי התקיימו ישיבות של ועדת הביקורת. כמו כן הועלה כי עשרה מושבים ציינו בסקירת המנהלים כי דוח ועדת הביקורת לא הועבר לאסיפה הכללית. יתכן שהוועדה לא פעלה כלל משום שבתשובות שהתקבלו לסקירת המנהלים לא צוין שהתקיימו ישיבות של ועדת הביקורת; ארבעה מושבים ציינו כי הדוח הועבר לאסיפה הכללית; שישה לא השיבו על שאלה זו; ומושב אחד ציין שאין לאגודה ועדת ביקורת, אף שתקנון המושב מחייב למנות ועדה כזאת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר האגף כי קיים קושי בהפעלת וועדות הביקורת, משום שהאגודות אינן מתייחסות אליהן ברצינות, וההיענות לכהן בהן נמוכה. האגף ציין כי הוא מייחס חשיבות רבה לוועדות אלה, וכי הוא שוקל לפעול למינוי ועדת ביקורת באגודות במקרים חריגים שבהם קיימת חשיבות עליונה לקיומה.

2. פעולות האגף: הבדיקה העלתה שסקירות המנהלים שצורפו לדוחות הכספיים של האגודות לא נבדקו על ידי האגף באופן שוטף בשנים 2007-2008, כך שהדיווח בסקירת המנהלים, שבו מוזכרת גם ועדת הביקורת, נותר ללא טיפול. בביקורים שמקיים האגף באגודות נדרש פירוט של שמות חברי ועדת הביקורת בלבד, ולא נבדקת פעילותה באגודה כלל. גם הדוחות של ועדת הביקורת שהוגשו לאסיפה הכללית, והדיווח על תיקון הליקויים, אם הועלו כאלה בדוחות, אינם נדרשים על ידי האגף.

7 יצוין כי בחוק האגודות השיתופיות המוצע להחליף את הפקודה הקיימת נקבע כי בכל אגודה שיתופית חייבת להיות ועדת ביקורת.

## ביקורי פיקוח שוטפים באגודות

האגף מקיים ביקורי פיקוח שוטפים באגודות. מטרת הביקורים כפי שהוגדרו בידי האגף, לקיים פגישות באגודות עם ועד ההנהלה ועם ועדת הביקורת; לבדוק את פעולות רשויות האגודה; לבדוק את ניהול ספרי האגודה; לבדוק את מערכת הנהלת החשבונות; לבדוק את היחסים החברתיים באגודה ואת השמירה על עקרונות השיתוף.

שישה מפקחים אזוריים מפקחים על 3,340 אגודות פעילות (ממוצע של כ-556 אגודות למפקח). בשנת 2007 התקיימו (על פי דיווחי המפקחים), 886 ביקורי פיקוח סדירים ב-768 אגודות. נוסף לכך קיימו המפקחים עוד 104 ביקורים - רובם לצרכי חקירות (80) ומיעוטם לברור תלונות (24).

האפקטיביות של ביקורי הפיקוח נפגעת כתוצאה מהסיבות המפורטות להלן:

1. בכוח האדם הקיים לא ניתן לערוך ביקורי פיקוח בכל האגודות אחת לשנה, ואף לא אחת לשנתיים. כמו כן קיים שוני רב בין אגודות שיתופיות החולשות על כל מעגלי החיים של חברי האגודה - כגון קיבוצים, ובין אגודות שהיקף הפעילות שלהן מצומצם כגון אגודות לשיכון, ואגודות כלכליות שהפעילות הכלכלית שלהן מצומצמת. לכן רצוי שפריסת ביקורי הפיקוח באגודות תיעשה על פי תכנית עבודה שתבטיח פיקוח מרבי על האגודות השונות לפי הצרכים, התלונות וסדר העדיפויות, תוך שימוש במערכת ממוחשבת שבה תירשם תכנית העבודה, והיא תעודכן לאחר קיום ביקורי הפיקוח בפועל.

הביקורת העלתה כי ביקורי הפיקוח השוטף מתקיימים בלי שנקבע תקן ביקורים לסוגי האגודות השונות, וללא כל תכנית עבודה שנתית, חצי-שנתית ואף רבעונית לפריסת הביקורים. לא נקבעו קריטריונים לתדירות ביקורי הפיקוח לפי סדר עדיפות כלשהו. המפקחים קובעים את ביקוריהם השוטפים באגודות בלי שהתקיים תהליך מתוכנן ושיטתי שייקבע את פריסת הביקורים באגודות. במערכת הממוחשבת של האגף גם אין מידע ממוחשב בנושא שיאפשר לעקוב אחר אגודות שלא התקיים בהן ביקור זה זמן רב.

2. האגף לא קבע נוהל שינחה את המפקחים בביקוריהם באגודות, כגון אופן בדיקת ההתנהלות של רשויות האגודה, הנושאים שיש לדון בהם עם ועד ההנהלה ועם ועדת הביקורת והדיווח על הבדיקה. כתוצאה מכך מתנהלים ביקורי הפיקוח השוטף לפי הטופס של ביקור הפיקוח שבו מופיעה רק בדיקת ניהול ספרי האגודה. המפקח אינו מתעסק כלל במטלות האחרות של הפיקוח השוטף - בדיקת התנהלות רשויות האגודה ושמירת עקרונות השיתוף. למשל - בקיבוצים המתחדשים שהתקנון החדש שלהם טרם אושר בידי הרשם אין בודקים את יישום תקנות הערכות ההדדית (בנושא זה ראו להלן - בפרק על שינוי דפוסים בקיבוצים). עוד נמצא כי המפקחים לא הונחו שעליהם לקבל מידע גם מוועדות הביקורת באגודות.

3. המפקחים בודקים את אופן ניהול ספרי האגודה לפי טופס ביקור פיקוח, אף שהנתונים המופיעים בו מועברים לאגף בנספח לדוח הכספי השנתי - האמור להיבדק ממילא.

ראוי שהרשם ישקול קביעת נוהל ביקורים שיסייע למפקח ויכוון אותו לא רק בבדיקת ניהול ספרי האגודה, אלא גם בבדיקת שאר הפעולות של רשויות האגודה. מן הראוי שנוהל כזה ימסד את הקשר של המפקח עם ועדת הביקורת של האגודה, ויבטיח שהמפקח יקבל ממנה דוח על פעולות הביקורת ומסקנותיה, וידון בהם עם ועד ההנהלה ועם ועדת הביקורת. חיזוק הקשר שבין המפקח לוועדת הביקורת מחייב את המפקחים להדריך את הוועדות באופן שוטף. קביעת נוהל כזה חיונית עקב מספר המפקחים המועט העומד לרשות הרשם, המחייב את התמקדות הפיקוח בנושאים החשובים ביותר.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא רושם לפניו הערה זו, וכי ניתן ליישמה באמצעות השתלמויות שיינתנו למפקחים בעניין זה.

4. במערכת הממוחשבת שפותחה עבור האגף קיים קובץ "ביקורי פיקוח" שנבנה לפי הפרטים הנבדקים בטופס ביקור פיקוח. על המפקח להזין את הנתונים שהעלה בביקור למחשב, כדי ליצור מאגר ממוחשב של ביקורי הפיקוח ותוצאותיהם שבאמצעותו ניתן יהיה להשוות בין ביקורי הפיקוח באותה אגודה בזמנים שונים, ולבדוק אם תוקנו הליקויים. הנתונים הממוחשבים הנוגעים לכל אגודה בפרט, ולכל האגודות בכלל, יובאו בחשבון בעת קביעת סדרי העדיפויות ותכנית העבודה. למשל: ביקורים תכופים יותר באגודות שבביקורי הפיקוח נמצאו בהם ליקויים מהותיים.

הבדיקה העלתה כי למעט מפקח אחד באזור הצפון, אין המפקחים מסתייעים במערכת המחשב הקיימת בביקורי הפיקוח, ואינם מזרימים למחשב את הנתונים ואת פרטי הליקויים שהועלו. כל הרישומים נעשים ידנית, והדבר גורם לסרבול ולהקטנת התועלת שניתן להפיק מהביקור. לטענת המפקחים מוטל עליהם עומס רב, ואין להם די כוח אדם שיזין את הנתונים למחשב.

בתשובתו מסר האגף כי הניסיונות שנעשו בעבר לרכוש מחשבים ניידים לצורך ביקורי הפיקוח לא צלחו. בעקבות הביקורת מסתמנת הסכמה לרכישתם כדי שאפשר יהיה להקליד את הנתונים במקום הפיקוח. בדרך זאת ייחסך זמן רב, וישופר המעקב אחר הביצוע והיישום של תיקון הליקויים.

5. את הממצאים שעלו בדוחות הפיקוח שולחים המפקחים לאגודות כדי שיתקנו לפיהם את הליקויים. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הפיקוח שהוזנו למחשב ע"י מפקח מחוז צפון, כדי לבדוק את מידת התועלת שבביקור הפיקוח, ואת תיקון הליקויים שהועלו בביקור. הביקורת בחרה נתון אחד שנבדק בביקורי הפיקוח בשנים 2005-2008, מפאת חשיבותו להתנהלותן התקינה של רשויות האגודה - אי-אישור התקציב השנתי של האגודה באסיפה הכללית.

נבדקו 17 דוחות סיכום של ביקורי פיקוח כאלה שבהם הופיעה הערה על הצורך בכינוס אסיפה כללית לאישור התקציב השנתי. בדוח התבקש ועד ההנהלה של האגודה להודיע למפקח בתוך 14 יום על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי.

בבדיקה נמצא כי למעט אגודה אחת שאישרה את תקציבה באסיפה הכללית, כל שאר האגודות לא השיבו למפקח, וממילא גם לא המציאו לאגף את הפרוטוקול של אישור התקציב השנתי באסיפה הכללית. עוד נמצא כי בשלוש אגודות נעשו שני ביקורי פיקוח בכל אגודה בתקופה האמורה, והליקוי בדבר אי-אישור התקציב השנתי באסיפה הכללית חזר על עצמו. בתיקי האגודות המתנהלים אצל הרשם לא נמצא כי האגודות המציאו למפקח את אישור התקציב כנדרש.

יתר על כן, הביקורת העלתה כי המפקח אינו מקיים מעקב אחר קבלת התגובות של האגודות על ממצאי ביקור פיקוח ועל תיקון הליקויים שהועלו, כך שלמעשה נפגמת האפקטיביות של הביקור. אף שהרשם חייב, לפי תקנות רשויות האגודה, לקיים חקירה אם התקציב השנתי לא אושר, לא נמצא שנפתחה חקירה בעקבות ביקור הפיקוח וממצאיו.

6. גם הרשם מקיים ביקורי פיקוח שוטפים באגודות בהשתתפות מנהל יחידת הפיקוח והמפקח האזורי. ביקורים אלה מתמקדים ביישובים וכוללים בד"כ סקירה כללית לשם יצירת קשר עם היישובים ולימוד בעיותיהם הכלליות.

הפרוטוקולים שנכתבו בעקבות ביקורי הרשם נרשמים בכתב יד, ולרוב לא נשלח לאגודות מכתב סיכום של הביקור המצביע על הבעיות שעלו, וקובע את הצעדים שעל האגודה לנקוט למניעתן.

המפקחים גם אינם נדרשים על ידי האגף לעקוב ולדווח על הפעולות שנקטו ע"י האגודה בעקבות הביקור.

## סדרי הטיפול בתלונות

באגף מתקבלות תלונות ופניות רבות של חברי האגודות בנוגע להתנהלותן של האגודות. פניות ותלונות אלה מגיעות לאגף בשלוש דרכים: פנייה למשרדי האגף בירושלים המועברת באמצעות מנהל יחידת הפיקוח לבדיקת המפקח האזורי; פנייה ישירה למפקח האזורי; פנייה למרכז פניות הציבור במשרד התמ"ת (להלן - מפ"צ) המעביר את הפניות הנוגעות לנושא האגודות השיתופיות לאגף. התדירות הנמוכה של ביקורי הפיקוח השוטף וההתמקדות שלהם בעיקר בבדיקת ניהול ספרי האגודה ולא בנושאים אחרים, הופכת את הטיפול בפניות הציבור בכלל, ושל חברי האגודות בפרט, לנדבך העיקרי של הפיקוח על המתרחש באגודות.

תרומת בדיקת התלונות לפיקוח על התנהלות האגודות יכולה להיות רבה: מצד אחד - המידע והתובנה שיש לחברי האגודות, שהם בני בית בהתרחשות הקואופרטיבית, יכולים לסייע למפקחים - שהם משקיפים חיצוניים. מצד שני - תלונות חברי האגודות משקפות במידה רבה גם את האינטרסים של המתלוננים במאבקי כוח המתרחשים באגודות, ולצד פניות התורמות לפיקוח על המתרחש באגודות, קיימות גם תלונות מוטות, וכן כאלה המכוננות באגף תלונות של "מתלוננים מקצועיים". פיקוח יעיל הוא זה שמצליח "לבור את התבן מן הבר", ולכן יש צורך למסד מערכת נהלים נאותה שתסדיר את הטיפול בתלונות ואת הפיקוח עליו.

טיפול האגף בתלונות אינו מוסדר בפקודה ובתקנותיה. האגף אכן מטפל בתלונות, אולם גם הוא לא קבע נוהל טיפול בתלונות.

הוראת התקשי"ר - טיפול בתלונות<sup>8</sup> עוסקת בטיפול בתלונות על פעולות משרדי הממשלה, ולא בתלונות על הנעשה בגופים חיצוניים כמו האגודות השיתופיות. ואולם, בהיעדר נוהל של האגף לטיפול בתלונות על הנעשה באגודות השיתופיות, רואה משרד מבקר המדינה בהוראת התקשי"ר האמורה אמת מידה ראויה לנוהל המסדיר את הטיפול בתלונות על התנהלות האגודות. ההוראה קובעת כי עובד המטפל בתלונה חייב להקדיש לה תשומת לב מיוחדת, ולזכור שלפעמים רואה המתלונן בפנייתו עוגן הצלה אחרון. יש להטיל את הטיפול בתלונות על עובד אחראי, או על גוף הממונה על יחסי ציבור, בכל משרד ממשלתי ובכל יחידת סמך. על העובד לאשר מיד למתלונן את קבלת התלונה, ולעקוב אחר תוצאות הבירורים, הבדיקות והחקירות המתנהלים בנוגע אליה. עוד נקבע בהוראות התקשי"ר כי בהודעה הסופית למתלונן יש לכלול את המסקנות שהמשרד הגיע אליהן, ואם נמשך הטיפול זמן רב, יוסברו הסיבות שבגללן נמנע המשרד מלהשיב במועד. הטיפול בתיק התלונה לא ייפסק אלא באישור מנהל היחידה ובחתימתו.

1. בהיעדר נוהל טיפול בתלונות המסדיר את רישומן בנפרד, את המעקב אחר הטיפול בהן ואת הדיווח על כך למנהל יחידת הפיקוח, נרשמות התלונות המגיעות לאגף במערכת המחשוב שלו כדואר נכנס ביחד עם פריטים נוספים. רישום בדרך זאת אינו מאפשר לעקוב אחר הטיפול בהן: למנהל יחידת הפיקוח אין רשימה של התלונות שהגיעו ישירות למשרדי האגף בירושלים והופנו אל המפקחים; המפקחים האזוריים אינם מדווחים למנהל יחידת הפיקוח באופן שיטתי על התלונות המגיעות ישירות אליהם, ואף הם אינם מכינים רשימה של תלונות שבאמצעותה ניתן לקיים מעקב מרוכז אחר הטיפול בהן.

באשר לתלונות המופנות לאגף ממפ"צ - מנהל יחידת הפיקוח רושם במרוכז את הפניות המופנות אליו, וזאת משום שמפ"צ מחייבת אותו לדווח במהירות על תגובתו לתלונה.

לדעת הביקורת אין כל סיבה עניינית להבדל הקיים בין הליכי הטיפול בתלונות המגיעות ישירות לאגף, לבין תלונות המופנות אליו באמצעות מפ"צ.

נמצא כי המעקב אחר התלונות המופנות ממפ"צ הוא ידני ולא ממוחשב, והוא לוקה בחסר - במקרים שבהם ניתן להיענות לפניה במהירות (כגון בבקשות למידע זמין) מדווח מנהל יחידת הפיקוח למפ"צ על סיום הטיפול, אך כאשר מדובר בתלונות הדורשות בדיקה יסודית, הוא מסתפק בתשובה כי הטיפול הועבר למפקח האזורי. ללא פניה נוספת של מפ"צ לא יינתן דיווח נוסף על התקדמות הבדיקה ומסקנותיה.

2. לצורך האחידות בטיפול בסוגים השונים של התלונות יש לקבוע כללים שינחו את המפקחים בעניין סדרי הטיפול בתלונות.

הביקורת העלתה כי האגף לא פרסם נוהל ובו הנחיות מחייבות וברורות בנוגע לאופן ביצוע הבדיקה, מתי יכול המפקח להסתפק בתשובת האגודה על התלונה, ומתי עליו לקיים בדיקה עצמאית משלו.

יתרה מזו - המפקח אינו נדרש לכתוב דוח מסכם שידווח על מסקנותיו, על דרכי הבדיקה ועל הנתונים שהובילו אותו למסקנות שהגיע אליהן. מבדיקת תיקי האגודות עולה גם שבדיקת התלונות או הסיבות להימנעות מהבדיקה אינם מתועדים במסמכים. הדבר פוגע הן באיכות בדיקת התלונות, והן באמון הציבור בהליך הבדיקה.

בהיעדר נוהל גם אין הנחיה שהטיפול בתיק התלונה לא יופסק ללא הסבר, וללא קבלת אישורו וחתמתו של מנהל יחידת הפיקוח הממונה על המפקחים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר האגף כי אמנם אין נוהל כתוב, ואולם במשך הזמן התגבש אופן הטיפול בתלונות, והמפקחים מקבלים מדי פעם הנחיות בקשר לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה הנחיות הניתנות מדי פעם אינן תחליף ראוי לנוהל מסודר בכתב. הטיפול בתלונות שנבדקו בידי הביקורת (ראו להלן) מצביע על חיוניותו של נוהל כזה.

3. להלן ריכוז ממצאים שהועלו מבדיקת טיפולו של האגף ב-15 תלונות הנוגעות ל-10 אגודות: נמצא כי 10 מהתלונות לא טופלו כראוי כמפורט להלן:

(א) באגודה אחת לא נערכה בדיקה כלל במשך שנה וארבעה חודשים מיום הגשת התלונה ועד סיום הביקורת (ראה להלן - מושב א); בשלושה מקרים לא נבדקו התלונות עד תום: בשני מקרים לא בדק המפקח את רוב הנושאים שהועלו בתלונות והשיב בנושא קיום הבחירות באגודה בלבד; באגודה נוספת לא טופלה התלונה במשך חצי שנה, ובחצי השנה שלאחריה עמד המפקח בקשר עם האגודה ועם המתלוננים, אך בפועל עוכבה בדיקת התלונה משום שהאגודה לא נענתה לדרישת המפקח להגיב על התלונה. במשך חצי שנה נוספת, עד מועד סיום הביקורת, לא טופלה התלונה לאחר שהמתלוננים הביעו אי-אמון במפקח החוקר.

האגף הסביר למשרד מבקר המדינה כי במקרה האחרון עוכב הטיפול בתלונה עקב אי-היענותם של המתלוננים להצעת המפקח לבקש מהאגף לפתוח בחקירה בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה חייבה חומרת התלונה, והעובדה שהאגודה לא נענתה לבקשת המפקח למסור לו את תגובתה לתלונה, למצות את בדיקתה עד תום ביזמת הרשם, על פי הסמכות שמקנה לו סעיף 43 לפקודה.

(ב) בשלושה מקרים נוספים דחה המפקח תלונה על סמך תגובת האגודה, אך זאת בלי שבדק את נכונותה ואמינותה. יתרה מזו - בשניים מהמקרים לא השיבה האגודה באופן קונקרטי על טענות המתלונן, וחלקים מהותיים מטענותיו נותרו ללא מענה (ראה להלן - קיבוץ א).

(ג) במקרה נוסף נבדקה התלונה ונמצא פיתרון לבעיה שהועלתה ע"י המתלוננים, אולם הטיפול בתלונה נמשך כשנה וחצי, משום שהאגף התעלם במשך שבעה חודשים מהבעיה המהותית שיצרה תביעת המתלוננים, ולא הבהיר בצורה מפורשת ומחייבת את עמדתו בנושא.

(ד) במקרה אחר המליץ המפקח שבדק את התלונה למנות חוקר לבדיקתה. החוקר הגיש את דוח החקירה, אך הרשם קבע כי מתוצאות החקירה לא ניתן ללמוד באופן חד-משמעי את העובדות, והורה להשלים את החקירה באופן יסודי. עד מועד סיום הביקורת, יותר משנתיים לאחר הגשת התלונה לא הסתיים הטיפול בבעיה שהועלתה ע"י המתלונן.

(ה) במקרה נוסף השיבה האגודה כי היא מקבלת את המלצת המפקח להליך שיוביל למציאת פתרון לבעיה שהועלתה בתלונה. המפקח קיבל זאת, אך לא עקב אחר יישום ההליך, ולא בדק אם הבעיה נפתרה. מאוחר יותר הוגשה תלונה על כך שההליך לא בוצע, ואף תלונה זו לא נבדקה.

4. להלן שתי דוגמאות מתוך 15 התלונות שנבדקו הממחישות את רצף הליקויים במהלך בדיקת התלונות בידי האגף:

(א) מושב א: בין חברי האגודה התגלעה מחלוקת בקשר לתכנית הרחבת המושב. ביוני 2007 התלוננו כמה מחברי האגודה על אי-חוקיות האסיפה הכללית שדנה בהתקשרות עם יזם האמור לבצע את ההרחבה. המתלוננים ביקשו לפסול את האסיפה מהנימוקים הבאים: ההסכם המוצע עם היזם לא הוצג בפני האסיפה; חברים שביקשו לראות את ההסכם סורבו, ואף ניתקו להם את המיקרופון; אין לדעת אם כל המצביעים היו חברי האגודה; פרוטוקול האסיפה אינו מוסר דיווח נכון. המתלוננים ציינו כי במקום נכח מזכיר המועצה האזורית ש"הביע שאט נפש מהאירוע וניהולו", וכן מפקח האגף שהוזמן ע"י אחד מחברי ועד המושב "לפקח ולוודא שהאסיפה תנוהל לפי הכללים והסמכויות, וכי לא יבוצעו כל מחטפים".

בתיק האגודה המנוהל באגף נמצא מכתב התפטרות שכתב חבר ועד המושב ימים אחדים לאחר האסיפה. לאותו חבר יש ניסיון רב בנושאי האגודות השיתופיות, והוא כיהן בעבר כיועץ לענייני התיישבות של שני שרים. המכתב מגנה את ההתנהלות הכספית של הוועד, ואת סדרי קבלת ההחלטות

הנהוגים באגודה ובמוסדותיה, ומוחה על הנעשה באסיפה הכללית בנושא היום והרחבת המושב. לדבריו לא ניתנה לאיש אפשרות להתבטא, לא הוצג הסכם, וגם לא התקיימה הצבעה כנדרש.

תלונה חריפה זו אינה משקפת בהכרח את המציאות, ואולם מן הראוי היה כי תיבדק. בתיק האגודה לא נמצאה תשובתו של המפקח למתלוננים המאשרת את קבלת התלונה, או כל מסמך המעיד על בדיקתה, או הסבר מדוע לא טופלה. גם לא נמצא דוח המפקח שנכח באסיפה. למעשה נותרה התלונה ללא כל מענה או הסבר.

הביקורת מעירה כי במקרה של תלונה כה חמורה, המלווה בהתפטרותו של חבר ועד במחאה על התנהלות בלתי תקינה של הוועד, מן הראוי היה שהרשם ישתמש בסמכותו (סעיף 43 לפקודה) ויקיים חקירה בעניין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר האגף כי המפקח שטיפל בתלונה כשל בתפקידו והועבר לתפקיד אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המפקח הועבר מתפקידו מיד לאחר קבלת התלונה האמורה, ואולם עקב חשיבות התלונה היה על האגף לטפל בה באמצעות מפקח אחר.

(ב) קיבוץ א: לקיבוץ בעיות כלכליות וחברתיות קשות. כ-40% מחבריו הם פנסיונרים. מאז 1998 מנהל את הקיבוץ ועד ממונה המורכב מחברים שאינם חברי הקיבוץ, ביניהם יו"ר הוועד, וחברי קיבוץ שמונו ע"י הרשם בעקבות החלטת חברי הקיבוץ. הוועד פעל כדי לאזן בין הכנסות הקיבוץ להוצאותיו, והדבר חייב צמצום של תקציבים ומענקים, ועורר התנגדות של חברים, והם ביקשו מהרשם לפזר את הוועד.

בחודשים ספטמבר - אוקטובר 2007 הגיעו לאגף שתי תלונות: האחת - מספטמבר 2007 שהוגשה בעילום שם, ובה טענות על היעדר שקיפות בדיווחי הוועד המתבטאים באי-מסירת חומר כתוב מראש לפני האסיפה הכללית; הטלת ספק באמינות הנתונים המוצגים לחברים; אי-הגשת דוח מבקר הפנים לאסיפה הכללית. המתלוננים מודים כי מצבו הכלכלי של הקיבוץ השתפר, אולם הם תולים את הסיבה לכך במיסוי כבד. לטענתם כל הענפים בקיבוץ מנוהלים ע"י "אוליגרכיה" שלא עמדה במבחן של מכרו פתוח, והיא נהנית מהטבות שונות. כן התלוננו על כך שפערי השכר בתוך הקיבוץ הולכים וגדלים ומגיעים לפי שמונה עד תשעה. המתלוננים מבקשים מהאגף למנות חוקר ולבדוק את התנהלות הוועד שמונה ע"י הרשם.

בתלונה השנייה מאוקטובר 2007 טען המתלונן, בין השאר, כי תהליך קבלת ההחלטות בוועד ההנהלה נעשה מאחורי הקלעים ללא שקיפות, ולראיה - לא התקבלו דוחות על ההתנהלות הכלכלית והמקצועית בענפים השונים. כן טען המתלונן כי בעמותה שהוקמה כדי לטפל בכספי הפיצויים של חברי קיבוץ ניצולי שואה לא התקיים פיקוח של רואה חשבון ועו"ד, ומכספיה ניתנו הלוואות לקהילה ללא רשותם של בעלי הרנטה. לדבריו הנהלת החשבונות מתנהלת בצורה מושחתת. המתלונן ביקש כי האגף יבדוק ביסודיות את התנהלות הקיבוץ, וביקש למסור מסמכים לאגף לפני תחילת החקירה.

בנובמבר 2007 ענה המפקח האזורי למתלונן כי "מינוי ועד ממונה כפוף בדרך כלל לבקשת החברים ונעשה על פי שיקול דעת האגף לאיגוד שיתופי בהתאם לתקנון האגודות השיתופיות". המפקח צירף לתשובה זו מכתב תגובה של חברי קיבוץ ואת תשובת הוועד הממונה לתלונה השנייה. במכתבים אלה צוין כי המצב החברתי והכלכלי בקיבוץ התייצב, וכל המערכות מתפקדות בצורה משביעת רצון. המפקח סבור כי מכתבי התלונה נכתבו מתוך אינטרסים אישיים לא כשרים. המפקח צירף לעיון המתלונן גם את דוח הביקורת של מבקר הפנים.

תשובת המפקח אינה מדווחת על הבדיקה שערך לבירור התלונה, ואינה מציינת מה היו מסקנות האגף לגבי התלונות הספציפיות. במקום זה הסתפק האגף בצירוף תשובתו של הוועד ושל מספר חברים, שלא השיבו באופן קונקרטי על טענות רבות שהועלו בתלונות. כן צורף לתשובה דוח מבקר הפנים שהשיב על עניין אחד בלבד שהועלה בתלונה, אך לא בנושאים האחרים.

בדצמבר 2007 כתב המתלונן לרשם והלין על כך "שהמפקח שימש כבלדר של דואר ישראל, בהעבירו את מכתבי לכל הנמענים ובסיום את תשובותיהם אלי", ולא טרח לבדוק לעומק את התלונה. המתלונן ביקש לקבל תגובה ראויה לתלונה.

באוגוסט 2008, לאחר עשרה חודשים נוספים, שב המתלונן וכתב לאגף כי תלונתו מאוקטובר 2007 נענתה במשלוח תגובת האגודה "שאינה יכולה לשמש תחליף לבדיקה אמיתית והגשת מסקנות מאת משרדך, כנדרש וכמתחייב מתהליך אמיתי של טיפול כן ויסודי בתלונה". למכתב זה צורפו תלונות נוספות על התנהלותו של ועד האגודה.

בספטמבר 2008 הודיע המפקח למתלוננים כי ביקש את תגובת האגודה על התלונות הנוספות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 2008, הודיע האגף כי התלונה נוגעת להתנהלות הוועד הממונה, ובעקבותיה החליט מנהל יחידת הפיקוח שלא לחדש את מינוי הוועד האמור להסתיים בדצמבר 2008, ולהעביר את הניהול לידי חברי האגודה.

משרד מבקר המדינה העלה כי כבר באוגוסט 2008 הודיע הוועד הממונה לאגודה ולאגף כי החליט לסיים את תפקידו, ולהעביר את ניהול האגודה לידי ועד נבחר. בנובמבר 2008, לאחר מועד שיגור טיוטת דוח הביקורת של משרד מבקר המדינה לתגובת האגף, הודיע מנהל יחידת הפיקוח לוועד הממונה כי כהונתו עומדת להסתיים, והורה לוועד לקיים אספה כללית לבחירת ועד חדש. ואולם האגף לא כרך את ההוראה בתלונות שהוגשו, ובכך ססיום כהונת הוועד מייתר את המשך הבדיקה. האגף גם לא סיכם את בדיקת התלונה וממצאיה, ולא הודיע בכתב למתלוננים על תוצאות הטיפול בתלונה. למעשה לא השיב האגף באופן קונקרטי על טענות המתלונן, והותיר חלקים מהותיים מטענותיו ללא מענה.

## סדרי ניהול חקירות

החקירה היא אחד הכלים החשובים של הרשם לצורך פיקוח על האגודות השיתופיות. סעיף 43 לפקודה קובע כי הרשם (או מי שהורשה על ידו) יכול, על דעת עצמו, לערוך חקירה בענייני האגודה, והוא חייב לעשות כן על פי בקשתם של לא פחות משליש החברים באגודה, או על פי בקשה מברית הפיקוח שהאגודה מסונפת לה.

בפקודה נמנו שלושה עניינים שבגינם עשויה להיערך חקירה באגודה: הרכב האגודה, דרכי עבודתה ומצבה הכספי. החלטת הרשם על עריכת חקירה באחד או יותר מעניינים אלה נעשית בדרך כלל בעקבות תלונות שהגיעו לאגף, בגין אי סדרים שהועלו בביקורי פיקוח, או במקרים שהפקודה או תקנותיה מחייבים זאת. משהחליט הרשם (או משנדרש כדין) לערוך חקירה באגודה, הוא יסמיך לשם כך, על פי רוב, את המפקח שבאזור פיקוחו מצויה האגודה. לעתים רחוקות מסמיך הרשם לשם כך גורם חיצוני (שאינו עובד האגף). לצורך ביצוע החקירה נוהג החוקר להיפגש עם בעלי תפקידים באגודה, והוא זכאי לדרוש מהם ומכל חבר אגודה כל מידע הנוגע לעסקי האגודה. בתום החקירה

מחבר החוקר דוח סופי המפרט את הממצאים שעלו מן החקירה ואת מסקנותיו. את הדוח מגיש החוקר לרשם ולמבקשי החקירה, ובהסתמך על ממצאי הדוח ומסקנות החוקר קובע הרשם, בדרך כלל, מהן הפעולות שיש לנקוט לתיקון המצב.

### מועדי הפקתם של דוחות החקירה

להפקתם של דוחות חקירה בפרק זמן סביר יש חשיבות רבה. שכן, לממצאי החקירות ולמסקנותיהן יש השפעה על התנהלות האגודה ועל חבריה. כך למשל נוגעות חקירות רבות לסוגיית חברותם או אי-חברותם של אנשים מסוימים באגודה, דבר שממנו נגזרות בדרך כלל זכויות וחובות שונות שיש להן משמעות כלכלית. חקירות אחרות נוגעות, למשל, למקרים שבהם יש חשש לתפקוד לקוי של רשויות האגודה או לאי-כשירותן, ולכן - התמשכותן של חקירות כאלה עלולה לפגוע באגודה ובחבריה.

ואולם, התברר כי חלק מהחקירות שניהל האגף לא הגיעו לכלל סיום על אף שחלף זמן רב מאז תחילתן, או שהסתיימו רק לאחר זמן ניכר: במהלך השנים 2005-2007 הסתכם מספר החקירות שהאגף קיים או החל בהן (ביזמתו או על פי בקשה) ב-328. הבדיקה העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, לא הוגשו דוחות חקירה סופיים ל-28 חקירות (כ-9%). יצוין כי 11 מתוכן החלו עוד בשנים 2005-2006, כלומר לפני שנתיים ומעלה. באשר ל-300 החקירות שהסתיימו - התברר כי 49 מהן (כ-16%) נמשכו למעלה משנה, ומהן 22 שנמשכו בין שנה וחצי לשלוש שנים.

להלן דוגמאות: (1) באפריל 2004 ביקשו חברים באגודה מסוימת מן האגף לבחון את מעמדם של חברים אחרים שלטענתם אינם גרים בפועל ביישוב, אך נהנים מהטבות כחברים, ומשקיהם המוזנחים פוגעים באיכות החיים באגודה. רק בפברואר 2005 מונה חוקר לבדיקת הרכב חברי האגודה. ואולם - נכון לאוגוסט 2008, כלומר לאחר למעלה משלוש שנים(!), טרם הוגש דוח החקירה, וממילא לא התקבלו המלצות לתיקון המצב.

(2) במקרה אחר נמצא עיכוב בלתי סביר בקיום חקירה בעניין שבדיקתו פשוטה לכאורה: במרץ 2006 פנה חבר אגודה מסוימת אל האגף בתלונה כי לוועדת הביקורת של האגודה נבחר קרוב משפחה של אחד מחברי ועד ההנהלה של האגודה, בניגוד לתקנון האגודה. בעקבות התלונה התנהלו תכתובות ושיחות בין האגף לוועד ההנהלה, ובין האגף למתלונן. רק בפברואר 2007, כשנה לאחר מועד התלונה, החליט האגף למנות חוקר לבדיקת העניין. באוקטובר 2007 הגיש החוקר את דוח החקירה ומסקנתו הייתה כי אכן מונה קרוב משפחה של חבר ועד ההנהלה לוועדת הביקורת בניגוד לתקנון, ולכן כהונתו פסולה. בעקבות הדוח התפטר הקרוב האמור מוועדת הביקורת.

יוצא, אפוא, כי רק לאחר למעלה משנה וחצי מיום קבלת התלונה סיים האגף את טיפולו בנושא רגיש זה, כאשר במהלך אותה תקופה כיהן בוועדת הביקורת חבר שהיה פסול מלכהן בה. זאת ועוד, למרות שהחקירה כשלעצמה לא הייתה מורכבת, ונדרש בה בירור עובדתי קצר בלבד, היא נמשכה שמונה חודשים תמימים - זמן בלתי סביר בנסיבות אלה.

בתשובתו מסר האגף כי יש חקירות המתמשכות בשל נסיבות בלתי תלויות בחוקר, כמו חוסר שיתוף פעולה מצד האגודה הנחקרת, וכי מינוי חוקר הוא בגדר החלטה מעין שיפוטית, ולפיכך יש להפעיל שיקול דעת רב אם להיענות לבקשה למינוי חוקר. אי לכך לא בכל מקרה מתמנה חוקר ביום שבו מתקבלת דרישה. עוד מסר האגף כי חלק מהחקירות הוטלו על מפקח חדש שכשל בעבודתו. האגף הוסיף כי מנהל יחידת הפיקוח עוקב אחת למספר חודשים אחר חקירות שטרם הסתיימו, ומעיר על

כך לחוקרים. כמו כן נמסר כי נבדקת האפשרות להוציא את מרבית החקירות המסובכות לטיפולם של גורמים מקצועיים חיצוניים, כדי להקטין את משך תקופת החקירה ולשפר אותה.

אורכן של חקירות אכן מושפע לעיתים ממשתנים שאין לחוקר שליטה עליהם, ואולם לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לקבוע מסגרות זמן לביצוען של חקירות. קביעת מסגרת זמן ומתן דיווחי ביניים במקרה של חריגה ממנה, תאפשר לקיים בקרה טובה יותר על משך הטיפול ותזרז את השלמת החקירות.

### תיעוד החקירה

כפי שצוין לעיל, לצורך ביצוע החקירה נהג החוקר להיפגש עם בעלי תפקידים באגודה והוא זכאי לדרוש מהם ומכל חבר אגודה אחר כל מידע הנוגע לעסקי האגודה.

הביקורת העלתה כי אין אחידות בתיעוד של מסמכים הנוגעים לחקירה. בדוחות מסוימים יש פירוט של המסמכים ששימשו את החוקר והם מצורפים לדוח, בדוחות אחרים המסמכים מאוזכרים, אך אינם מצורפים, ולעיתים אין אזכור של המסמכים כלל, וממילא הם אינם מצורפים. לפעמים מציינים החוקרים בדוחות כי החקירה כללה פגישה עם גורמים שונים, ואולם אין בתיק תרשומות של פגישות אלה.

בתשובתו מסר האגף בין היתר כי "הוכן כבר, לפני מספר חודשים, תיק מסמכים מיוחד לניהול חקירה... והועבר לנוגעים בדבר במשרד לצורך הכנתו. לצערנו ולמרות הניסיונות לזרז הנושא, עד כתיבת מסמך זה, לא עלה הדבר בידינו".

### חקירות בעניין הרכב חברי האגודה

לפי הפקודה ותקנותיה חייבת כל אגודה לנהל פנקס חברים שבו רשומים חברי האגודה, מועד קבלתם אליה, ואם חדלו להיות חברים - המועד שבו נעשה הדבר. רישומי המועדים משמשים הוכחה לכאורה לאמיתותם. קבלת חברים לאגודה נעשית בידי הרשות שנקבעה לכך בתקנון האגודה.

כאמור, סעיף 43 לפקודה מסמיך את הרשם לנהל חקירה בנושא הרכב חברי האגודה והוא גם רשאי, לאחר ביצוע החקירה, לצוות על אגודה לתקן את פנקס החברים על ידי הוספת אדם או גריעתו<sup>9</sup>. חקירות כאלה מתקיימות בדרך כלל כאשר רשויות האגודה לא הקפידו על ניהול נכון של הפנקס, וכתוצאה מכך נוצרות מחלוקות, או אי בהירות, בנוגע למעמדו של אדם זה או אחר כחבר אגודה, או כשמתעורר חשש שהפנקס אינו מעודכן, שרשומים בו אנשים שלא כדן, ולעיתים אף אינו בנמצא.

מבדיקת נתוני האגף עולה כי כמות החקירות שנעשו בגין בעיות שנגעו לסוגיית פנקס החברים, נכונות הרישום בו, או הצורך לתקנו הגיעה לכדי כ-22% מכלל החקירות שהרשם הורה על קיומן בשנים 2005-2007 (72 מתוך 328).

9 סעיף 6 לתקנות האגודות השיתופיות (חברות), תשל"ג-1973.

ריבוי החקירות בסוגיה זו מעלה את הצורך בניהול קפדני יותר של פנקס החברים בידי רשויות האגודה. יצוין כי לפי תקנות הדוחות הכספיים, נוסף על סמכותו של הרשם לדרוש מן האגודה את פנקס חברי האגודה בכל עת, נדרשות האגודות לציין בסקירת המנהלים המצורפת לדוח הכספי השנתי, בין היתר, את מספר החברים באגודה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הרשם ינחה את האגודות לצרף לצד נתונים אלה גם את רשימת שמות החברים, וכן הסבר במקרה שחל שינוי ברשימה. הדבר עשוי להביא להפחתת החקירות הנערכות בגין בקשות לתיקון הפנקס.

בתשובתו מסר האגף בין היתר כי "המצאת רשימת חברים לידי הרשם, כמוצע..., אינה מוסיפה דבר על נכונותה או אי נכונותה של רשימה זו" והיא רק תכביד על ארכיב המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רשימה זו ראוי שתהיה חלק מסקירת המנהלים המצורפת לדוחות הכספיים, ומן הראוי שתאושר על ידי האסיפה הכללית. הדבר יחייב את רשויות האגודה לקיים בקרה רציפה יותר על ניהול הפנקס.

## היבטים בטיפול בקיבוצים ובאגודות שיכון

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול האגף בשני סוגי אגודות ותיקות עקב השינויים שחלו בהן: הקיבוצים שרובם שינו את אורח החיים בעקבות שינויים כלכליים, דמוגרפיים ורעיוניים, ואגודות שיכון שאצל חלקן תם ייעודן המקורי.

### שינוי דפוסיים בקיבוצים

#### שינוי אורח החיים בקיבוצים והתקנת תקנות הסיווג

1. המשבר הכלכלי והדמוגרפי שחל בקיבוצים הניע, בשנים האחרונות, קיבוצים רבים לשנות את אורח חייהם ולעבור תהליכי הפרטה המתבטאים, בין היתר, בתשלום שכר דיפרנציאלי לחברים לפי מידת תרומתם ותפקידיהם. כן הוחל בתהליך של שיוך דירות לחברים לפי החלטה 751 של מועצת מינהל מקרקעי ישראל ממרס 1996, שאפשרה הקצאת קרקעות לחברים בקיבוצים.

שינוי אורח החיים בקיבוץ מחייב שינוי מתאים בתקנון הקיבוץ. הפקודה קובעת כי שום תיקון תקנון של אגודה רשומה לא יהיה בר תוקף אלא אם כן נרשם על פי הפקודה, וקיבל את אישור הרשם.

עמדת הרשם הייתה כי שינוי אורח החיים נחוץ להתמודדות הקיבוצים עם המשבר הכלכלי והדמוגרפי, ואולם הוא לא יכול לאשר את שינוי התקנונים, משום שהפרטה נגדה את הגדרת הקיבוץ בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו 1995, (להלן - תקנות הסיווג). בתקנות הסיווג הוגדר הקיבוץ כאגודה להתיישבות "המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל על הקניין" (ההדגשה אינה במקור), ועל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך. כך נוצר מצב שאמנם נעשו שינויים באורח החיים ובתקנון הקיבוץ, אך הרשם לא יכול היה לאשרם כחוק.

במאי 2002 החליטה הממשלה להקים ועדה ציבורית (להלן הוועדה) כדי להסדיר את הנושא. הוועדה התבקשה לבדוק את העניין ולהמליץ על דרכי הפעולה העומדות לפני הקיבוץ. הוועדה הגישה את המלצותיה לממשלה באוגוסט 2003. בעקבות המלצות הוועדה נוצר, לצד הקיבוץ השיתופי (דפוס הקיבוץ המסורתי), דפוס של קיבוץ מתחדש שעוגן בתקנות הסיווג בדצמבר 2005.

2. התיקון בתקנות הסיווג הגדיר קיבוץ מתחדש כקיבוץ המקיים ערכות הדדית בעבור חבריו לפי תקנות האגודות השיתופיות (ערכות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005, (להלן - תקנות הערכות ההדדית), אשר בתקנונו קיימת הוראה באחד או יותר מהעניינים האלה: (1) חלוקת תקציבים לחבריו בהתאם למידת תרומתם, לתפקידיהם, או לוותק שלהם בקיבוץ (להלן - שכר דיפרנציאלי). (2) שיוך דירות לחברים (3) שיוך אמצעי הייצור לחבריו, למעט קרקע, מים ומכסות ייצור.

על פי תקנות הסיווג על הקיבוצים המעוניינים לשנות את אורח חייהם ולהפוך לקיבוץ מתחדש לפנות לרשם בבקשה לסווגם כקיבוץ מתחדש, ולצרף לפנייתם את התקנון החדש - המתווה את אורח החיים של קיבוץ מתחדש.

#### קצב סיווג הקיבוצים המתחדשים בידי הרשם

עד מועד התקנת תקנות הסיווג (שנת 2005), שינו 155 מתוך 264 קיבוצים את אורח חייהם לפי הגדרת הקיבוץ המתחדש, (רובם בעקבות המעבר לתשלום שכר דיפרנציאלי). עוד 22 קיבוצים בחרו בדפוס ביניים שמשלב את הקיבוץ המתחדש והקיבוץ השיתופי. 87 נותרו קיבוצים שיתופיים (שכר שוויוני). בסוף 2007 היו 171 קיבוצים בסיווג של קיבוץ מתחדש ו-16 קיבוצים שבחרו בדפוס המשולב; 77 נותרו קיבוצים שיתופיים<sup>10</sup>.

במהלך השנים היו קיבוצים שהתלוננו כי חברי קיבוץ מסוימים מבקשים להתחמק מהוראות שונות של התקנון המתוקן, כגון - חיוב החברים לממן השלמת הכנסה לאלה שאינם מגיעים לרמת הכנסה מינימלית (רשת הביטחון) והשתתפות בערכות הקהילתית ההדדית של הקיבוץ, בתואנה כי הוא אינו מחייב אותם משום שהתקנון המתוקן לא אושר בידי הרשם.

שינוי תקנות הסיווג והמספר הגדול של קיבוצים ששינו את אורח חייהם (רובם עוד לפני התקנת התקנות), חייבו את הרשם לבדוק את תקנוני הקיבוצים ולהביא לתיקונם כנדרש בתקנות. חשיבותו של תיקון התקנון נעוצה, בין השאר, בצורך של הקיבוץ המתחדש לעמוד בתקנות הערכות ההדדית (ראו להלן - הליך סיווג הקיבוץ המתחדש).

1. על אף שתהליך התקנת תקנות הסיווג הסתיים ב-2005, רק בינואר 2007 פנה האגף לקיבוצים בנוגע לסיווגם. זאת למרות שהרוב המכריע של הקיבוצים שינו את אורח חייהם עוד לפני התקנת התקנות.

ביולי 2007 פנה האגף לקיבוצים שעדיין לא הסדירו את הליך סיווגם כקיבוצים מתחדשים והודיעם כי עליהם לפעול לאלתר לתיקון תקנון הקיבוץ, כדי שניתן יהיה לסווגם כקיבוץ מתחדש. האגף התריע כי הוא נותן להם ארכה אחרונה לשלושה חודשים מתאריך המכתב, כדי לפעול לתיקון התקנון על פי הוראות הדין, ואם לא יתוקן תקנון הקיבוץ הוא ייאלץ לפעול נגדם על פי דין. עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2008, קרוב לשלוש שנים לאחר התקנת תקנות הסיווג, לא נשלחו התראות נוספות ולא ננקטו צעדים נגד הקיבוצים ששינו את אורח חייהם ואת תקנונם ללא אישור הרשם. עד אוגוסט 2008 אישר הרשם את סיווגם של 34 קיבוצים בלבד כקיבוצים מתחדשים לאחר שאישר את תקנוניהם; 137 קיבוצים נוספים שמתנהלים בפועל כקיבוץ מתחדש עדיין אינם מסווגים ככאלה.

2. האגף אינו מנהל מעקב אחר התנהלות המעבר לדפוס הקיבוץ המתחדש, ואחר השלב שבו נמצא כל קיבוץ בהליך אישור התקנון. הדבר גם לא נבדק בביקורי הפיקוח השוטף שמקיימים מפקחי היחידה בקיבוצים המתחדשים.

10 לפי נתוני המחקר השנתי של המכון לחקר הקיבוץ באוניברסיטת חיפה כפי שפורסמו על ידי דובר אוניברסיטת חיפה במערך תקשורת הסברה ודוברות האוניברסיטה (תהוד"ה).

בתשובתו מסר האגף כי הליך שינוי התקנון לצורך שינוי הסיווג הוא הליך מורכב הדורש תמיכה מחודשת בשינוי התקנון, ומעורר מחדש את דרישות המתנגדים להפרטה מצד אחד, וחוסר הבנה או חוסר רצון לעסוק שוב בנושא מצד שני. האישור לשינוי התקנון מצריך את הסכמת התנועה הקיבוצית, או לפחות אישור על התייעצות עמה, ואף היא דורשת לעתים שינויים נוספים בתקנון.

עוד ציין האגף בתשובתו כי משרד עו"ד, המייצג קיבוצים רבים שנמצאים בתהליך סיווגם כקיבוץ מתחדש, העביר לו בנובמבר 2008 נתונים המצביעים על התהליך המתמשך שתלוי בגורמים מעכבים רבים: 47 קיבוצים נמצאים בשלבי דיון שונים של קבלת הסכמות מהתנועה הקיבוצית, או אישורי התייעצות עמה; ו-11 קיבוצים נוספים צפויים לתקן את התקנון בקרוב.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שהמידע האמור יהיה בידי האגף לצורך מעקב שוטף אחר התהליך וזירוזו. ראוי היה שהאגף יעשה שימוש בסנקציות העומדות לרשותו בחוק, וכן במשלוח הערות ותזכורות לקיבוצים, או לבאי כוחם, בדבר התמשכות התהליך בשלבי השונים, דבר שלא נעשה.

### הליך סיווג הקיבוץ המתחדש - עמידה בתקנות הערבות ההדדית

תקנות הסיווג מפרטות את התנאים לאישור סיווג הקיבוץ כקיבוץ מתחדש ע"י הרשם, ובהם עמידת הקיבוץ המתחדש בדרישות תקנות הערבות ההדדית.

כבר ברוח הוועדה נכתב כי היא "הסיקה חד משמעית כי לאור העובדה שעקרון הערבות ההדדית בין חברי הקיבוץ הינו אחד המרכיבים החשובים בייחודו של הקיבוץ, יש לשמור בקיבוץ המתחדש על שוויון בסיסי בין החברים, שיושג, בין היתר באמצעות עזרה הדדית... ותמיכה באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, בהתאם ליכולת הכלכלית של הקיבוץ, אך בעדיפות על פני נושאים אחרים".

הוועדה הוסיפה כי "רשם האגודות השיתופיות יתנה אישור של שינוי תקנון בכך שמוכתחים צורכיהם הבסיסיים של חברי הקיבוץ, ובפרט האוכלוסיות החלשות וכי מובטח להם קיום הוגן".

1. בתקנות הערבות ההדדית הוגדרה לראשונה, בחקיקת משנה, הערבות ההדדית שלה מחויב קיבוץ מתחדש בנוגע לשלושה סוגי אוכלוסיה: השלמת צרכיהם של חברים בגיל העבודה; הספקת צרכי החברים בגיל פרישה; הספקת צרכים מיוחדים של חברים והתלויים בהם (להלן - אוכלוסיית הערבות ההדדית). תקנות הערבות ההדדית קובעות סכומי מינימום, והקיבוץ רשאי לספק את צרכי אוכלוסיית הערבות ההדדית גם מעבר לקבוע בתקנות.

מנתוני שנתון התנועה הקיבוצית לשנת 2008<sup>11</sup> עולה כי בשנת 2006 מנתה אוכלוסיית החברים בגיל פרישה (מעל גיל 65 - כולל בקיבוצים שיתופיים שעליהם לא חלות תקנות הערבות ההדדית) כ-14,800 חברים (כ-12.5% מכלל אוכלוסיית החברים), ומספר החברים שגילם נע בין 55-64 שנים המתקרבים לגיל הפרישה עמד על כ-13,100 (כ-11%). מדובר באוכלוסייה ותיקה גדולה, שיש לדאוג לכך שזכויותיה לא יקופחו. לגבי האוכלוסיות החלשות הנוספות אין בנמצא נתונים.

לאגף אין מעקב שיטתי על כך שהקיבוצים ששינו את אורח חייהם עומדים בדרישות תקנות הערבות ההדדית, והוא מסתפק בתלונות המעטות של הגמלאים חברי הקיבוצים, כדי לאתר קיבוצים המפרים את תקנות הערבות ההדדית.

11 יד טבנקין - המרכז המחקרי, הרעיוני והתיעודי של התנועה הקיבוצית, מידע ומספרים 2008.

2. ביולי 2008 פרסם המכון לחקר הקיבוץ שבאוניברסיטת חיפה סקר שערך בקיץ 2007 עבור המחלקה לחברה בתנועה הקיבוצית. הסקר בדק, בין השאר, את הביטחון הסוציאלי של הגמלאים בקיבוצים באמצעות שאלון, והעלה כי מתוך 104 קיבוצים המתנהלים בפועל כקיבוצים מתחדשים שהשיבו על השאלון, 35% מהם מתקצבים את הגמלאים החיים בגפם בסכום נמוך מהמינימום שנקבע בתקנות הערבות ההדדית; 51% מהם מתקצבים זוג גמלאים בסכום הנמוך מהמינימום שנקבע בתקנות.

עד מועד סיום הביקורת לא קיבל הרשם מהתנועה הקיבוצית את הסקר המלא, ולא בחן את אמינות נתוניו, אף שהוא העלה בפני הביקורת ספקות בנוגע לאמינותם. לדעת הביקורת מדגישות מסקנות הסקר של המכון לחקר הקיבוץ, עד שלא יופרכו, את חשיבות מעקב האגף אחר עמידת הקיבוצים ששינו את אורח חייהם בדרישות תקנות הערבות ההדדית.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשם להשתמש בסמכויות שניתנו לו בפקודה ובתקנות הערבות ההדדית, כדי להביא לידי כך שגם הקיבוצים המתחדשים שעדיין לא העבירו לרשם את בקשתם לשינוי סיווגם, על כל הכרוך בכך (שינוי תקנון, חוות דעת גורם מקצועי), יקיימו את הוראות תקנות הערבות ההדדית.

כמו כן ממליצה הביקורת כי הרשם ישקול להנהיג מעקב שוטף ומקיף אחר עמידת הקיבוצים בתקנות הערבות ההדדית לכל אוכלוסיית הערבות ההדדית.

3. בדיקת היתכנות כלכלית: בתקנות הערבות ההדדית נקבע כי בקשה לאישור תיקון התקנון שישקף את השינוי באורח החיים, תיתמך בחוות דעת של גורם מקצועי שיאשר כי יש ביכולתו של הקיבוץ לקיים את הוראות תקנות הערבות ההדדית (להלן - היתכנות כלכלית).

כדי להגיש חוות דעת מקצועית מבוססת יש צורך לערוך תחזית המבוססת על הנחות ונתוני עבר. חוות דעת כזו צריכה להיות אחידה, ולתת ביטוי להנחות שעמדו בבסיס חוות הדעת, כדי שתספק לרשם מידע לצורך אישור התקנון המוצע.

האגף לא קבע נוהל שיגדיר את הבדיקות שישעשו לצורך מתן חוות הדעת (למשל - הסתמכות על ההשקעות בקיבוץ ובתאגידיו; הרכב ההלוואות בקיבוץ ובתאגידיו והשפעתם על המצב הכספי בעתיד וכו'). האגף גם לא הורה על קיום מתכונת דיווח אחידה של חוות הדעת בעניין ההיתכנות הכלכלית.

כתוצאה מכך הוגשו לאגף חוות דעת בעניין ההיתכנות הכלכלית במתכונות שונות.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים הבדלים גדולים בין חוות הדעת השונות. לצד דיווח מפורט הכולל המצאת נתונים שעליהם הסתמכה חוות הדעת, הסתפק האגף גם בחוות דעת ללא המצאת נתונים אלה.

חוות הדעת המצרפת דוח הכולל נתונים מלאים על מצבו של הקיבוץ חשובה מאוד, משום שהיא כוללת את הכנסות החברים, ובכך מאפשרת לאגף לבדוק אם הקיבוץ מקיים בפועל את דרישות תקנות הערבות ההדדית, שהיא תנאי לסיווגו כקיבוץ מתחדש על פי תקנות הסיווג.

בתשובתו מסר האגף כי בחינת ההיתכנות הכלכלית היא תהליך מורכב המטיל אחריות רבה על הבודק והמאשר אותה. אישור ההיתכנות הכלכלית על ידי האגף עשוי לחשוף את המדינה לתיבעות משפטיות מיותרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האגף אינו מאשר את ההיתכנות הכלכלית, וראוי שהוא יסתמך, בעת מתן אישור לתיקון תקנון הקיבוץ, על חוות דעת אחידה ומפורטת שתקבע בנוהל.



מסקנות הוועדה לבחינת סיווג הקיבוצים והתקנת התקנות לסיווג הקיבוצים ותקנות הערכות ההדדית שבאו בעקבותיהן, הן למעשה מהלך של יישור קו והסדרת תהליך ההפרטה שכבר נעשה בפועל. זאת כדי שלצד ההפרטה הנדרשת לשיקום המצב הכלכלי הקשה שאליו נקלעו מרבית הקיבוצים, יישמרו גם ערכי השוויון והשיתוף המגדירים את הקיבוץ, ולא ייפגעו זכויות החברים הוותיקים והאוכלוסיות החלשות בקיבוץ. אשר על כן מחובתו של הרשם המופקד על התנהלותן התקינה של האגודות ועל הגנת האינטרסים של חבריהן, לעשות לאכיפתן של תקנות הסיווג ותקנות הערכות ההדדית ולפקח על יישומן, כדי למנוע מצב של התנהלות שאינה תקינה לאורך שנים, כפי שהיה במהלך התקופה עד להתקנתן.

### הטיפול באגודות שיכון

אגודת שיכון היא אגודה שיתופית שמטרתה העיקרית היא הקמת שכונות מגורים ובנייני שיכון לחבריה, או הספקת שירותים למשתכנים בשכונות מגורים ובבנייני שיכון<sup>12</sup>. מרבית אגודות השיכון הוקמו במהלך שנות ה-40 עד שנות ה-60 של המאה הקודמת ביזמת ארגוני עובדים, או ארגונים מפלגתיים שונים, כדי לסייע לחברים להקים במשותף בתים, להתגורר בהם ולנהל אותם. האגודות חתמו על חוזה החכירה הראשיים עם בעלי הקרקע (קק"ל או מדינת ישראל - באמצעות מינהל מקרקעי ישראל), וחברי האגודות חכרו את הדירות מהאגודה בחכירת משנה. לפי תקנוני אותן אגודות, העברה של זכויות חכירה טעונה, בדרך כלל, אישור של האגודה או רשויותיה.

משהוקמו הבתים והחברים קיבלו את החזקה בדירות, תם למעשה ייעודן העיקרי של מרבית אגודות השיכון, ואולם רבות מהן לא פורקו, ועודן כפופות לכללים השונים הקבועים בפקודה, בתקנות ובתקנונים שלהן, אף שלרוב הן מתנהלות כבית משותף רגיל לכל דבר ועניין. לפי נתוני האגף נכון לשנת 2008 רשומות בו כ-150 אגודות שיכון פעילות לכאורה. במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה 75 תיקי אגודות כאלה.

12 ראו סעיף 2 בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995.

הועלה כי כ-70% מאגודות השיכון שנבדקו אינן מתפקדות כאגודות שיתופיות: רובן ככולן אינן מקיימות את ההוראות שבתקנונים שלהן, וממילא אינן מעבירות לאגף את המסמכים שהן מחויבות להעביר לו, כמו פרוטוקולים של אסיפה כללית ודוחות כספיים. האגף מצידו שולח לאותן אגודות מעת לעת התראות שונות, לרבות התראות כי יורה על פירוקן בהיעדר תפקוד כאגודה שיתופית, ואולם בפועל אין הוא נוקט צעדים של ממש לפירוקן.

מצב זה של אי-תפקוד אגודות שיכון גורם בעיות וקשיים, בעיקר במקרים שבהם יש לבצע רישום או העברה של זכויות חכירה של דירה בבית מגורים הרשום כאגודה. הדבר מותנה בדרך כלל בהסכמה של ועד האגודה, או של רוב מסוים מחבריה. ואולם כאשר האגודה אינה מתפקדת, אין לה רשויות כדין ואין רישום מסודר של חבריה, נוצרים קשיים ועיכובים ניכרים בביצוע פעולות פשוטות לכאורה, הגורמים עגמת נפש לצדדים הנוגעים לעניין, והאגף מצידו מתקשה לתת להם מענה הולם.

בפני האגף הוצגו דוגמאות של תיקים שנבדקו ומהן עולה כי אי-תפקודן של אגודות השיכון ואי-התאמתן למציאות הקיימת כיום - מכבידים גם על הדיירים הנוכחיים, וגם על האגף שנאלץ להקדיש משאבי זמן וכוח אדם לצורך פתרון בעיות נקודתיות, אך מתקשה לספק להן פתרון מהיר. יתר על כן, לא אחת סבורים גם הדיירים וגם האגף כי יש מקום לפירוק האגודה, ואולם הדבר אינו מגיע לכלל מימוש מסיבות שונות (כגון - אי-שיתוף פעולה של חברים מסוימים, או היעדר גורם באגודה שיקבל על עצמו לטפל בפעולות הנוגעות לפירוק במשרד המשפטים ו/או במינהל מקרקעי ישראל).

יצוין כי אף שמצב מתמשך זה ידוע לאגף זה שנים, לא נמצא שנעשתה באגף עבודת מטה כדי לבחון דרכים שיאפשרו למצוא פתרון מקיף. לטענת הרשם הוא קיים פגישה אחת בנושא (באוקטובר 2006) עם אנשי משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון ובה השתכנעו כל המשתתפים כי יש להמשיך ולטפל בנושא, ואולם לא היה לכך המשך.

בתשובתו מסר האגף, בין היתר, כי אכן הסתיים תפקידן של חלק מאגודות אלה. בעבר ניסה האגף לפרקן באמצעות עו"ד שמינה במיוחד לצורך זה. ואולם פעילותו הופסקה לאחר שלא היה שיתוף פעולה מצד האגודות. האגף הוסיף כי חלק מאגודות השיכון מתנהלות כדין ואין צורך לפרקן, ובאשר לאגודות שאינן מתפקדות - הרי שמספרן פוחת והולך עם השנים (עקב פירוקים), וכאשר מתעוררות בעיות בקשר אליהן הוא מוצא להן פתרון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהתיקים שנבדקו עולה כי גם כאשר מצא האגף פתרונות לבעיות שהועלו בפניו, הם היו נקודתיים והושגו לאחר זמן רב. ראוי כי הרשם יבחן מחדש את נושא התנהלותן של אגודות השיכון כמכלול, ויפעל, בתאום עם הגופים הממשלתיים האחריים שצוינו לעיל, למצוא דרכים יעילות לפירוק מהיר של אותן אגודות שנמצא לנכון לפרקן.

## פקודת האגודות השיתופיות

1. פקודת האגודות השיתופיות מעניקה לרשם האגודות השיתופיות סמכויות שאין להשוותן לסמכויותיהם של רשמי התאגידים האחרים. אף על פי שאותה פקודה חלה על מגוון כה גדול של

גופים השונים בתפקודם, בגודלם וביחסים שבין חבריהם, הוראותיה אינן נדרשות לשוני שביניהם. עובדה זאת היא שהביאה לדרישות חוזרות ונשנות להכניס בה שינויים.

ראוי לציין שכבר בדוח 41ב'13 העיר מבקר המדינה כי על שר העבודה והרווחה<sup>14</sup> לפעול, בתיאום עם משרד המשפטים ויתר הגורמים הנוגעים לעניין, לגיבוש הסדר תחיקתי ערכני לאגודות השיתופיות.

השינויים שחלו באורח החיים בקיבוצים, ומתן יתר עצמאות לפרט ולזכויותיו הקנייניות, יצרו אי-התאמה בין התקנונים של הקיבוצים לנוהג הקיים בפועל. הדבר מצריך את הידרשותו של החוק להוראות לשם שינוי תקנון האגודות. אמנם נעשו בשנים האחרונות שינויים בהוראות החלות על האגודות השיתופיות בדרך של התקנת תקנות, אולם ראוי היה שהדבר יבוא לידי ביטוי בחקיקה ראשית.

2. מועצת האיגוד השיתופי<sup>15</sup>, שהיא מועצה מייעצת לשר התמ"ת בנושאים הקשורים לקואופרציה בישראל, הקימה בינואר 1999 ועדת תחיקה ותקנות (להלן - ועדת התחיקה), שתגבש הצעת חוק לאגודות השיתופיות שייכללו בה השינויים הנדרשים.

הוועדה עסקה במשך כמה שנים בגיבוש הצעת החוק. במרס 2005 גיבשה הוועדה את תזכיר חוק האגודות השיתופיות, התשס"ה-2005. מאז דנה ועדת התחיקה בשינויים נוספים, אך אלה עדיין לא יושמו. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, עדיין רחוקה הדרך לגיבוש טיוטת החוק המלאה.

בתשובתו מסר הרשם כי מאחר שתהליך חקיקה הוא תהליך מורכב, החליטה ועדת התחיקה לקדם את חקיקתן המחודשת של תקנות רשויות האגודה, והן כוללות חלק מהשינויים שהיו בחוק המוצע. התקנות נמצאות בניסוח סופי, ועם סיומו תעבור ההצעה למשרד המשפטים לשם פרסומם. לאחר מכן יושלם חוק האגודות השיתופיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליך חקיקתו של החוק מתנהל לסירוגין מאז שנת 1965, והיה ראוי שבפרק הזמן שעבר מאז תושלם הכנתו.

## סמכויות הרשם ויכולת יישומן כלפי האגודות

1. כבר בדוחות קודמים המליץ מבקר המדינה<sup>16</sup> שהנהלת המשרד תבחן את היקף תפקידי הרשם, ותקבע אותם על פי מידת החשיבות שהיא מייחסת לפעולותיו ולתועלת שהן מביאות, תוך התחשבות בכוח האדם העומד לרשותו.

13 ראו לעיל הערה 4.

14 במרס 2003 הועברו הסמכויות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה.

15 מועצה שהוקמה עפ"י החלטת ממשלה.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 35 (1985) "משרד העבודה והרווחה - האגף לאיגוד שיתופי", עמ' 536.

מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991) "משרד העבודה והרווחה - האגף לאיגוד שיתופי", עמ' 394.

עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא יושמה ההמלצה, ומספר האגודות השיתופיות הפעילות גדל מאז 1990 מכ-1,900 אגודות לכ-3,340 (ב-76%). היקף כוח האדם באגף לטיפול במשימות אמנם גדל, אולם לא במידה הדרושה, לדעת האגף, למילוי כל התפקידים המוטלים עליו.

נמצא כי תפקידי הרשם שנבדקו אינם נעשים כיעילות גם בכוח האדם הקיים: ביקורי הפיקוח שהם חלק חשוב מפעילותו של האגף אינם אפקטיביים; בדיקת התלונות אינה סדורה ושיטתית. הרשם גם אינו משתמש בסמכויות שניתנו לו בפקודה ובתקנות למילוי תפקידיו, ואינו משמש גורם מרתיע כלפי רשויות האגודות.

2. במרס 2006 החליטה הממשלה<sup>17</sup> על הקמת רשות תאגידיים במשרד המשפטים שתאגד תחתיה את הפעילויות, כוח האדם והמשאבים של רשם העמותות, רשם החברות והשותפויות, רשם ההקדשות, רשם המשכונות ורשם המפלגות (להלן - הרשמים). רשות התאגידיים החלה לפעול באוקטובר 2006.

תקציב רשות התאגידיים לשנת 2008 עומד על כ-86 מיליון ש"ח, וכולו ממומן מאגרות שנקבעו בחוקים ובתקנות<sup>18</sup> של התאגידיים השונים, הנגבות בגין השירות שניתן ע"י הרשמים דלעיל כגון, אגרות רישום ואגרות שנתיות. באמצעות המימון המתקבל מתשלום האגרות יש באפשרות הרשמים לרכוש שירותי פיקוח ובקרה חיצוניים הנדרשים למילוי תפקידם.

לעומת זאת תקציבו של רשם האגודות השיתופיות נמוך, ורובו מקורו בתקציב המדינה: בשנים 2006 ו-2007 הסתכם תקציב האגף (לא כולל תקציב כוח אדם) בכ-603,000 ש"ח ובכ-1,640,000 ש"ח בהתאמה (כולל הוצאה מותנית בהכנסה), ובפועל נוצלו כ-450,000 ש"ח וכ-1,387,000 ש"ח בהתאמה. בפקודה ובתקנות האגודות השיתופיות נקבעה אגרת רישום שעבוד בלבד. לא נקבעו אגרות רישום אגודה ואגרה שנתית. ההכנסות מתשלומי אגרות כאלה יאפשרו לרשם לרכוש שירותי פיקוח חיצוניים כדי למלא את תפקידיו.

מן הראוי שהמשרד יבחן את היקף תפקידי הרשם, ובתיאום עם יתר הגורמים הנוגעים לדבר, יבחנו את יכולתו למלא את תפקידיו במסגרת המשאבים העומדים לרשותו, ובמידת הצורך לשקול את השימוש בהטלת אגרות על האגודות.

## סיכום

האגודה השיתופית היא אמנם תאגיד השייך לתחום המשפט הפרטי, אך יש בה גם סממנים ציבוריים: רוב האגודות הן אגודות חקלאיות וביניהן אגודות למטרת התיישבות, שצורת התארגנותן קובעת את אורח חייהן (קיבוצים, מושבים). אלו אגודות מרובות חברים, שרובן מחזיקות בזכויות מקרקעין רבות. רשם האגודות מופקד על התנהלותן התקינה של האגודות ועל שמירת האינטרסים של חבריהן. לשם כך צריכות רשויות האגודות לנהל את ענייניהן בשקיפות כלפי חבריהן, תוך מתן דיווח שיש בו משום גילוי נאות.

17 החלטה מס' 4731.

18 תקנות החברות (אגרות), התשס"א-2001; תקנות המפלגות (אגרות), התשנ"ג-1993; תקנות השותפויות (רישום ואגרות); תקנות העמותות (אגרות), התשנ"ח-1998.

ממציאי הדוח עולה כי: ביקורי הפיקוח אינם נעשים בייעילות ומשום כך לא ניתן להפיק מהם תועלת רבה; התלונות בחלקן אינן נבדקות עד תום, ובחלקן מסתפק האגף בתשובות ועד ההנהלה, ואינו בודק אותן בעצמו; חלק מהחקירות מתמשכות פרקי זמן ארוכים בלי שנקבעו מסגרות זמן לביצוען. הפיקוח באמצעות בדיקת דוחות כספיים של האגודות החל רק בסוף 2007, וגם הוא נעשה באיטיות, שלא בהתאם לתכנון. הרשם, באמצעות היחידה המשפטית ויחידת הפיקוח, אינו משתמש בסמכויותיו כדי להביא לתיקון תקנוני הקיבוצים כך שישקפו את השינוי שחל באורח חייהם בהתאם לתקנות, ולקיומן, בין היתר, של תקנות הערכות ההדדית.

הממצאים המועלים בדוח מצביעים על שילוב של חוסר יעילות בחלק מפעולות האגף שנבדקו, ומחסור במשאבים ובכוח אדם הפוגעים באפקטיביות שלו.

מן הראוי שהרשם ינהיג סדרי עבודה יעילים באמצעות הכנת תוכנית עבודה שנתית ממוחשבת של ביקורי פיקוח, כדי שניתן יהיה לעקוב אחר הביצוע; יש להזרים למחשב את כל התלונות המתקבלות כדי שניתן יהיה לקיים מעקב ממוחשב אחר הטיפול בהן; על הרשם לפקח על מינוין ועל פעילותן של ועדות הביקורת באגודות שעל פי תקנון חייבות בכך, ובייחוד באגודות המקיימות פעילות עסקית אינטנסיבית, כדי להעצים את מעמדן במבנה הארגוני של רשויות האגודה; יש לייעל את בדיקת הדוחות הכספיים של האגודות על ידי נותני שירותים חיצוניים שנשכרו למטרה זו, בכך שסדר בדיקתם ייקבע על פי סדר עדיפויות.

מן הראוי שהמשרד יבחן את היקף תפקידי הרשם, ובתיאום עם יתר הגורמים הנוגעים לדבר, יבחנו את יכולתו למלא את תפקידיו במסגרת המשאבים העומדים לרשותו, ובמידת הצורך לשקול את השימוש בהטלת אגרות על האגודות. כמו כן יש לבחון את כלי המחשוב וכוח האדם העומדים לרשות הרשם, כדי שיוכל למלא את תפקידיו במלואם, תוך שימוש בסמכויותיו להטלת קנסות מינהליים. על המשרד לפעול לגיבוש הסדר תחיקתי עדכני שיתאים לאגודות השיתופיות השונות.