

31 ביולי, 2016

לכבוד

צוות בריס, להסדרת הפעילות הפיננסית החוץ מוסדית

באמצעות דואל: [tazkir@mof.gov.il](mailto:tazkir@mof.gov.il)

**הנדון: תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותי אשראי ופיקדון), התשע"ו-2016**

אופק – אגודה שיתופית לניהול הון, מתכבדת להגיש את הערותיה לתזכיר החוק שבכותרת, כדלהלן.

ראשית נציין, כי אנו רואים חשיבות רבה בקידום תיקון כאמור לחוק ואנו מקבלים בברכה את תזכיר החוק, אשר מסיר מכשולים שעמדו בבסיס הצעות קודמות להסדרים להקמה ולרגולציה של אגודות אשראי ובראשם הצמצום בהון העצמי הנדרש לשם ייסודה של אגודת אשראי.

הכנסת מוסדות פיננסיים נוספים לשוק הישראלי היא מהלך הכרחי, אולם החשיבות אינה אך בפתיחת האפשרות להקמת מוסדות חדשים, אלא בעיקר, בגיוון באופן הפעולה של מוסדות פיננסיים – אופי הבעלות ודרך הפעילות. פתיחת השערים למוסדות פיננסיים בבעלות לקוחותיהם, אשר יפעלו בהתאם למטרות ולצרכים של חבריהם, שלא על מנת למקסם רווחים עבור בעלי מניות חיצוניים, היא בשורה גדולה, אשר, לאורך זמן, עשויה להשפיע באופן דרמטי על שוק הבנקאות בישראל, כפי שעושה הבנקאות הקואופרטיבית בעולם.

כן אנו מברכים על היקף השירותים שתוכל אגודת אשראי לספק לחבריה ועל העובדה, שאגודות אשראי יוכלו להתפתח, באופן מדורג, בהתאם לצרכים ולביקוש, כך שניתן יהיה בעתיד להגיע לכלל הקמת בנק קואופרטיבי.

אנו מודים לכל חברי הוועדה על העבודה המאומצת, על ההצעה המפורטת ועל ההזדמנויות שניתנו לנו להציג את עמדותינו, כמו גם את תפיסת העולם הקואופרטיבי, בפני חברי הוועדה. מכאן להערותינו הכלליות והספציפיות לתזכיר החוק המוצע.

## הערות כלליות

### א. ממשל תאגידי

אגודות אשראי הן סוג התאגדות קואופרטיבי, המוכר וידוע בעולם כולו. הן מבוססות על התארגנות של אנשים, הפועלים לקידום מטרותיהם הכלכליות, החברתיות והתרבותיות בדרך של מיזם בבעלותם, המנוהל באופן דמוקרטי. לא ניתן להמעיט בחשיבות הבניית הממשל התאגידי בהתארגנות כזו. אגודת אשראי, שאינה יודעת לפעול בהתאם למטרות של חבריה ואינה מאפשרת ייצוגם באופן הולם, לא רק שאינה ממלאת את תפקידה החברתי, היא גם בעל קושי ממשי למלא את ייעודה הכלכלי ויש חשש ממשי שתהפוך לעוד מוסד פיננסי המנוהל בדומה לבנקים בבעלות משקיעים ולחילופין על ידי "שלטון מנהלים". אשר על כן, לשיטתנו, יש להרחיב באופן ניכר את הבניית הממשל התאגידי הנדרש מאגודות אשראי בחוק, כך שיובטח המודל הדמוקרטי, יובהרו סמכויות ההנהלה/הדירקטוריון, תוגדר האבחנה בין הנהלה/דירקטוריון נבחרים לבין תפקידי הדרג המקצועי ויתאפשר ייצוג הולם למי שאינם בנקאים במוסדות הנבחרים.

### ב. חברות באגודת אשראי

לענין החברות באגודה הבנקאית, ההצעה מגבילה את החברות לאנשים פרטיים ולעסקים קטנים. אכן המטרה העיקרית בהקמת אגודות אשראי, היא לשפר את מצבם של משקי הבית ושל העסקים הקטנים, אשר מקבלים היום שירותים בנקאיים במחיר גבוה מהמקובל בעולם ותוך אפלייתם יחסית לעסקים גדולים ולבעלי הון. יחד עם זאת, המיגבלה, מערימה קשיים מעבר לנדרש. בעולם אגודות האשראי לא נהוגה מגבלה רגולטורית כאמור. אמנם לאגודות אשראי אין כלים מתאימים לפעולתם של עסקים גדולים, אולם חברות ופעילות ולו חלקית של עסקים אשר רציונל הפעילות שלהם הוא דומה, עשויות לתת כוח כלכלי משמעותי לאגודות האשראי, לתרום ליציבותן ויחזקו את יכולתן לתת שירותים טובים יותר לעסקים הקטנים ולמשקי הבית. אשר על כן, אנו מציעים למתן את המיגבלה ולקבוע, כי גופים שאינם פועלים למטרות מקסום רווחים - אגודות שיתופיות, חברות לתועלת הציבור ועמותות, יוכלו להיות חברות באגודות אשראי, גם אם היקף פעולתן הפיננסית גדול מהמוגדר בחוק. פעילות של גופים כאמור במסגרת אגודת האשראי לא רק שלא תפגום ביכולתן של אגודות האשראי ליצור אלטרנטיבה לבנקים בבעלות משקיעים, היא תאפשר לחזק את אגודת האשראי ותסייע ליציבותה הפיננסית.

### ג. הצורך בהפנייה לדין הבינלאומי

אגודת אשראי היא מודל קואופרטיבי המוכר בעולם ופועל בהתאם לעקרונות התנועה הקואופרטיבית, אשר אומצו בחוק הבינלאומי בקווים המנחים של האומות המאוחדות, 2001 ובהמלצה 193 של ארגון העבודה הבינלאומי מ-2002. על פי ההחלטות האמורות, מחוייבת ישראל באימוץ חקיקה, הפועלת לעידוד הקמת קואופרטיבים, הפועלים בהתאם לעקרונות המעוגנים בדין הבינלאומי. סוגיות של ממשל תאגידי, של חברות, של התנהלות דמוקרטית, שיתופי פעולה

בין גופים שונים וכיו"ב נובעים מהדין הבינלאומי ונדמה כי החשיבות להפנות אליו נובעת לא רק מהעובדה, שישראל חתומה על החלטות הגופים הבינלאומיים ואמורה לפעול לפיהם, אלא בשל החשיבות הפרשנית של עקרונות אלה, אליהם ניתן יהיה להדרש להם באם יתעוררו מחלוקות בעתיד.

**מצ"ב נספח** – התייחסות מפורטת להחלת הדין הקואופרטיבי הבינלאומי.

#### **הערה דיונית: החיבור הדיוני בין אגודות אשראי וגופים פיננסיים הפועלים ללא ריבית**

תזכיר החוק מאגד אגודות אשראי עם גופים המספקים אשראי בלא ריבית. עסקינן בגופים בעלי אופי פעילות שונה בתכלית. אגודות אשראי הן גופים שפועלים לטובת חבריהן, אמנם אין הן ממקסמות רווחים, אולם אין הן גופים פילנתרופים. הבעלות היא אחרת, המוטיבציה לפעילות שונה ואף, כפי שניתן לראות מתזכיר החוק, אף מוצע שגופים אלה יאוגדו בדרך תאגידית שונה – אגודה שיתופית מול עמותה או חל"צ.

באשר ההבדלים רבים מהדמיון, עולה חשש כי הדיון המאוחד לא ייעל את הליכי החקיקה. יש להזכיר, כי בעוד שלא פועלות כיום בישראל אגודות אשראי, הרי שפועלים גופים רבים, מסוגים שונים, למתן הלוואות ללא ריבית. מטבעם של דברים, כאשר עסקינן ברגולציה של גופים קיימים, רבים האינטרסים המושכים לכיוונים שונים, עובדה אשר עלולה לייצר עיכובים בהליך החקיקה. באשר אנו חושבים, כי יש לקדם את החקיקה, שתאפשר הקמת אגודות אשראי, בהקדם האפשרי, הרי שקיים חשש ממשי, שהחיבור הדיוני בין שני סוגי ההתאגדות יאט את הליכי החקיקה ויעכב את כניסתה לתוקף של הרגולציה בנושא אגודות אשראי.

באשר אין כל יתרון לשוני או מהותי בכריכת שני סוגי ההתאגדות הללו אלה באלה, אנו מציעים להפריד את הצעת החוק לשני פרקים, כאשר האחד יעסוק באגודות אשראי והשני במוסדות למתן אשראי ללא ריבית. כך ניתן יהיה לזרז את הליך החקיקה של אגודות אשראי, כמו גם לייצר חלוקה עניינית מדויקת יותר של הגדרת המוסדות השונים.

#### **ד. הקלות רגולטוריות בשלבי הקמה**

התחלת הפעלה של מוסד פיננסי חדש, כרוכה בהשקעות ובקשיים לא מבוטלים. אנו מציעים, כי יוקנו בחוק סמכויות למפקח, להקל על פעולתן של אגודות אשראי, בחמש השנים הראשונות לפעולתן.

#### **ה. מיסוי**

תזכיר החוק אינו עוסק כלל בסוגיות של מיסוי אגודות אשראי. נראה, כי בהתאם לדין הקיים, יהא צורך להגדיר אגודות אשראי כ"מוסד כספי" לצרכי מס – הגדרה אשר מטילה נטל כבד על ההתארגנות, אשר אינה יכולה להזדכות במע"מ בגין הוצאותיה (הרבות במיוחד בשלב ההקמה), מחוייבת במס שכר ובמס על רווחיה. מוצע, כי ייקבעו הגדרות מיסוי מותאמות לאגודות אשראי, כך שניתן יהיה להתקזז בגין הוצאות הקמה וכן כי יפטרו אגודות אשראי ממס שכר, או למצער, יוטל עליהן מס שכר בשיעור החל על "מוסדות ציבוריים".

בנוסף, על מנת לעודד הצטרפות לאגודות אשראי, אנו מציעים להכיר ברכישת מניית חבר כהוצאה מוכרת לצרכי מס.

**מצ"ב נספח** הכולל הנמקות להחלת משטר מיסוי של "מוסדות ציבוריים" על אגודות אשראי וכן הצעה לטיוטת תקנות להכרה ברכישת מניית חבר באגודת אשראי כהוצאה.

### ו. שקיפות

על הסעיפים בתזכיר החוק יש להוסיף, לשיטתנו, פרק בנושא שקיפות. עסקינן במוסדות פיננסיים בבעלות חברים והפועלים שלא למטרת מקסום רווחים, כך שיש להגדיר חובות נרחבים של שקיפות לכל הפחות כלפי החברים. יש לקבוע קריטריונים לפרסום מתחייב, בין היתר במדיניות ריביות, אשראי והשקעות, שכר עובדים, מדיניות העסקה, וכמובן לאפשר לחברים לקבל מידע שוטף באשר למצב ההון העצמי וההתחייבויות של האגודה.

### ז. סייג להגדרת הסדר כובל בחוק ההגבלים העסקיים

יש להוסיף הוראה מפורשת לפיה לא יראו תיאום בין אגודות אשראי לענין מערכות טכנולוגיות, השקעות משותפות או קידום האינטרסים של החברים, כהסדר כובל כמשמעותו בחוק ההגבלים העסקיים. איסור התיאום, כפי שהוא מופיע בחוק ההגבלים העסקיים, נועד למנוע מצב בו גופים בעלי כוח מאחדים כוחות כדי למקסם רווחים על חשבון הצרכן. כאשר עסקינן במוסדות בבעלות חבריהם, אשר פועלים בהתאם לתקנונם, אין חשש לפגיעה צרכנית ושיתוף הפעולה רק מחזק את החברים וקידום מטרותיהם. הדבר חשוב במיוחד לאור הקושי בכניסה לשוק הפיננסי הישראלי, אשר בו השליטה של גופים פיננסיים ותיקים וחזקים היא עצומה. שיתוף הפעולה בין קואופרטיבים מעוגן גם בדין הבינלאומי.

### ח. הגדרת ניירות ערך – פטור מתשקיף

השאלה אם מניית חבר באגודה שיתופית נופלת תחת הגדרה של "נייר ערך" עלתה בשנים האחרונות במספר מקרים, לפחות בשניים ניתנה החלטה (הן לגבי אופק ובעקבות כך גם לגבי "קו-אופ ישראל") לפיה מאחר שלא מדובר במסמך סחיר שאינו נושא זכות לדיבידנד, אין לחייב את האגודה בתשקיף. אולם החלטות אלה לא עוגנו בחקיקה ואף לא במסמך מדיניות מחייב. נראה כי כחלק מהחוק הנדון יש להבהיר, כי באשר מניות החבר באגודה אינן סחירות וערכן אינו משתנה, לא יחשבו כניירות ערך, לפי חוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 ועל כן אין הן כפופות לרשות לניירות ערך ובכלל זה פטורות מתשקיף.

### ט. אגודות אשראי ובנק ישראל

מתזכיר החוק נשמטו התיקונים הנדרשים, על מנת שאגודות אשראי יכללו בהסדרים מול בנק ישראל בדומה לבנקים ולגופים פיננסיים אחרים ובכלל זה ניהול חשבון בבנק ישראל, פקדונות של האגודה בבנק ישראל וקבלת ריבית בגינם, אפשרות לקבלת אשראי, שירותי מטבע, החזקת יתרות נזילות וכיו"ב. כמו כן קיימת חשיבות בהצהרה ציבורית לפיה אם וכאשר יוחלט על ביטוח פקדונות יחול זה גם על אגודות אשראי.

## ומכאן להערות על סעיפי החוק, בפירוט:

1. בס' ההגדרות, הגדרת "מתן אשראי" מנוסחת באופן לא ברור, ועל כן אין ביכולתנו להתייחס לעצם הסעיף, למעט לבקש הבהרה, לפיה תינתן הסמכות לאשר לאגודות אשראי לפעול בדרך של שעבוד נכסים לצורך מימון רכישת רכב, נדל"ן וכיו"ב – בכפוף להנחיות פרטניות של המפקח. מכל מקום נראה כי יש להבהיר את הסעיף.
2. בס' 6 מוגדר הרכב הוועדה המייעצת, האמורה להתמנות מקרב הציבור ומקרב עובדי המדינה. אנו מציעים, כי לפחות לשנים הראשונות, ניתן יהיה למנות לוועדה גם מי שאינם תושבי או אזרחי ישראל, אשר להם מומחיות מיוחדת בתחום הבנקאות הקואופרטיבית. באשר תחום זה אינו קיים בישראל, יתכן מאד, כי יוצר קושי ממשי למצוא חברי ועדה שתהא להם המומחיות הנדרשת על מנת ליעץ למפקח כאמור והאפשרות להיוועץ על בסיס קבוע במי שהם אכן מומחים לבנקאות קואופרטיבית תעשיר הן את המפקח והן את חברי הוועדה האחרים.
3. ס' 30 א מחייב מינוי של מנהל כללי לאגודה ומעביר את כל הסמכויות הביצועיות המוקנות על פי פקודת האגודות השיתופיות לוועד ההנהלה, אל המנהל הכללי. מינוי של מנהל כללי, הינו פעולה ראויה, אולם הסעיף מגלם חסר גדול בהגדרת הממשל התאגידי באגודת אשראי. הפרדת הסמכויות בין מנכ"ל, אשר מחוייב לעמוד בקריטריונים מקצועיים, לבין הנהלה נבחרת, המייצגת את האינטרסים והמטרות של החברים ואמורה להתוות את דרכי הפעולה של האגודה, בהתאם לאינטרסים ומטרות אלה, היא קריטית להתנהלות תקינה, כמו גם ליעילות כלכלית, המותאמת לצרכים ולרצונות של החברים. לא אך זאת, יצירת מערך ניהולי בן שתי שכבות, מקצועית ונבחרת, אשר שתיהן פועלות באופן שוטף, היא הדרך היעילה ביותר להבטיח בקרה אפקטיבית בזמן אמת. אשר על כן, לשיטתנו יש להסדיר סמכויות מוגדרות ורחבות היקף להנהלה, בין היתר: להתוות מדיניות בנושאי אשראי, ריביות והשקעות ולקבוע, כי ההנהלה היא המוסד השיווי לו כפוף המנכ"ל והיא ממנה אותו (מנוסח הסעיף לא ברור מי אמור לבחור את המנכ"ל). נשמח להרחיב בענין זה ולהציג מודלים קונקרטיים המקובלים בעולם.
4. ס' 31 קובע קריטריונים לנושא משרה. ההגדרה הכללית בס' 4) מותירה בידי השר לקבוע תנאי כשירות נוספים ובהם "השכלה, נסיון מקצועי ועמידה בבחינות מקצועיות". קיים חשש, שהגדרה רחבה זו תביא לקביעת קריטריונים קשיחים של השכלה שיחולו על כל נושאי המשרה באגודה. מהנסיון הבינלאומי אנו למדים, כי יש

להבחין בין תנאי כשירות למנכ"ל ולמי שנושאים בתפקידים אופרטיביים לבין נציגי החברים, היושבים בהנהלה או בדירקטוריון של הקואופרטיב. יש חשיבות עליונה, לכך שנציגי הציבור לא יבואו מתוך המערכות הבנקאיות, או שלפחות רובם לא יבואו מתוך מערכות אלה, אשר להן נטייה לשעתק דפוסי פעולה, הפועלים במתכונת של מקסום רווחים, שאינם תואמים את האינטרסים של החברים. הדבר נכון לישראל על אחת כמה וכמה באשר אין בנמצא אנשי מקצוע אשר באים מרקע של התנהלות פיננסית קואופרטיבית או חברתית ועל כן הם בהכרח בעלי תפיסה תפקודית, שאינה תואמת שיטת פעילות זו. אשר על כן, מוצע לתקן את הסעיף, כך שיחול על נושאי משרה, שאינם נציגים נבחרים בלבד.

5. בס"ק (5) רשאי המפקח להתנגד לכל מינוי של נושא משרה. יש להגביל סמכות זו בהתייחס לנושאי משרה שהם נציגים נבחרים. לגבי נציגי נבחרים יש לקבוע, כי המפקח ימנע מהתערבות, למעט במקרים קיצוניים, כאשר יש חשש סביר לפגיעה באינטרסים של החברים.

6. יש לקבוע, כי בהתייחס לנציגים נבחרים, הבחינה המקצועית לא תעשה על בסיס אישי, אלא על בסיס מכלול הכשירויות וההשכלה של הגוף הנבחר, כך שכל עוד מיוצגים בהנהלה או בדירקטוריון בעלי התמחויות רלבנטיות שונות, לא ניתן יהיה לפסול יחיד, אשר אינו עומד בקריטריונים כאמור.

7. בנוסף, מוצע לקבוע, כי הדירקטוריון בתאגיד בעל רשיון מורחב, יחוייב בהעסקת יועץ מקצועי עצמאי, שאינו כפוף למנכ"ל, על מנת שחברי הדירקטוריון יוכלו להעריך באופן ראוי, מקצועי ועצמאי את פעילות הדרג המקצועי. ההפרדה בין הצד המקצועי לצד הייצוגי ומתן היכולת לצד הייצוגי לבקר את המערכת בזמן אמת הוכחה כדרך היעילה ביותר לחייב אגודות אשראי לפעול בהתאם לאינטרסים של חבריהן, תוך התגברות על החשש ממתן משקל יתר לאנשי המקצוע וחיזוק ההנהלה הנבחרת.

8. ס' 33 קובע חובת דירקטוריון לתאגיד שהוא בעל רשיון מורחב. משתמע מן האמור שאין חובה לקיים גוף נבחר בעל סמכויות ניהוליות בתאגיד בעל רשיון רגיל ונדמה כי לא לכך הכוונה. יש להבהיר, כי בכל תאגיד כאמור יכהן גוף ניהולי נבחר, המייצג את החברים.

9. בס' 33 ס"ק (ב) ניתנת סמכות לשר לקבוע הוראות רבות לענין הרכב הדירקטוריון, ועדות ותנאי כשירות ובכלל זה מיומנות חשבונאית ופיננסית. לשיטתנו מדובר בהתערבות בלתי סבירה ואף כזו שעלולה לפגוע הן במודל הדמוקרטי והן בהתנהלות התקינה של האגודה, כפי שמפורט לעיל. יש להדגיש, כי דוקא הייצוג באמצעות אנשים, שאינם מתחום הבנקאות, הוא שעומד בבסיס האיתנות הפיננסית של בנקים קואופרטיבים ברחבי העולם, ויש בנקים קואופרטיבים, כמו ראבו-בנק ההולנדי, הפועלים במודל של הפרדה מוחלטת בין דירקטוריון להנהלה מקצועית, אשר אוסרים לחלוטין את חברותם של בנקאים בדירקטוריון (לדוגמא, הצורך לשכנע הנהלות בהן מכהנים נציגי ציבור, שאינם בנקאים להשתמש במכשירים ספקולטיביים מנעה כמעט לחלוטין את השימוש בהם).

10. כאמור, אין מניעה, לשיטתנו, לקבוע קריטריונים וכשירויות לחברי דירקטוריון ובלבד, שהבחינה לא תהיה אישית, אלא קולקטיבית של כלל הגוף הנבחר וכי לא ייקבעו כתנאי סף כשירויות שיגבילו את הייצוג של החברים, כך למשל, נעשה בצרפת.

11. בס' 38 ד (א) (4) נקבע כי המפקח רשאי לאשר קבלת פקדונות כספיים ממי שאינם חברי האגודה, בתנאי ש"חלק ניכר מחברי האגודה הם בעלי הכנסה נמוכה, והמפקח סבר שלצורך המשך פעילותה של האגודה יש צורך בפקודות מעין אלה..." אנו מציעים לתת סמכות למפקח לאשר קבלת פקדונות כאמור, גם בלא התנאי האמור. נראה כי מטרת הסעיף לאפשר חיזוק יציבותה של האגודה במקרה בו מצבה הכלכלי מתערער בשל חולשתם הכלכלית של חבריה. אולם ניתן לחשוב על אינטרס ציבורי בדמות מתן אפשרות למי שאינם חברי אגודה, ואינם יכולים להרשות לעצמם להצטרף כחברי אגודה ברגע נתון, לקבל שירותים מן האגודה, בין שירותים ספציפיים שייקבעו – למשל קבלת הלוואות בערבות מדינה למודרי אשראי, בתנאים טובים מאלה שמספקים בנקים הפועלים למטרות מקסום רווחים – או בכלל. מוצע כי האגודה תהא רשאית לפנות למפקח לקבלת אישור כאמור וכי תורחב סמכותו ליתן אישור כאמור.

12. בס"ק (ב) נקבעו הכשירויות להיות חברי אגודה. החברות מוגבלת ליחידים ולעסקים קטנים. אנו מציעים להוסיף על אלה, תאגידים, אשר מהגדרת אופיים אינם פועלים למטרות מקסום רווחים ועל כן יש להם ענין לקבל שירותים ולפעול במסגרת אשר רציונל הפעילות שלה דומה. האפשרות לצרף אגודות שיתופיות, אשר אינן עונות להגדרה של "עסק קטן" תוכל לתרום משמעותית ליציבות הפיננסית של האגודה. השירותים שרשאית לתת אגודת האשראי מוגבלים הן מבחינתם התחומים והן

מבחינת היקף הפעילות ועל כן אין להניח כי כלל הפעילות הכלכלית של עסקים כאמור תועבר לאגודת האשראי, אולם מניעת גופים כאמור מלנהל חלק מפעילותם הפיננסית באמצעות אגודות אשראי היא בגדר מיגבלה בלתי סבירה. לא למותר לציין, כי במסגרת הדין הקואופרטיבי הבינלאומי, הוכר העיקרון של שיתוף פעולה בין קואופרטיבים, עיקרון אשר מוגבל באופן קיצוני בהגדרה כאמור. מוצע כי גם עמותות, אשר על פי חוק אינן פועלות לשם מקסום רווחים, יוכלו לנהל את ענייניהן הפיננסיים באמצעות אגודות אשראי, זאת גם אם אין הן עונות להגדרות של עסק קטן. לאור האמור לעיל, מוצע להוסיף על ההגדרות שנקבעו ס"ק (3) אגודה שיתופית; וס"ק (4) עמותה.

13. כמו כן מוצע להוסיף: החברות באגודה היא חופשית וולונטרית; אין למנוע הצטרפות חברים לאגודה, אלא אם קיים חשש ממשי לפגיעה במטרות האגודה, באגודה, או בחבריה. לענין זה, אין לראות צמצום רווחי החברים כפגיעה המקנה זכות למנוע הצטרפות חברים חדשים. אין לחייב אדם להיות חבר באגודה או להפוך לחבר בדרך של מחדל.

14. ס' 57 מאפשר העברת כלל הסמכויות באגודה למנהל מורשה, במקרי קיצון ובכלל זה כל סמכויות הדירקטוריון וכן סמכות להעביר את כלל הפעילות לאגודה אחרת. נראה כי מדובר בסמכות גורפת, שאינה מתאימה לתאגיד בבעלות חבריו. כאשר עסקינן בתאגיד בבעלות חבריו, יש לאזן בין הכוח של המפקח למנות מנהל שיפעל בהתאם להנחיותיו לבין הצורך לשמוע ולפעול בהתאם לרצון החברים. אשר על כן מוצע, כי גם בעת מינוי מנהל מורשה, לא יבוטלו סמכויות הדירקטוריון ויופעל מנגנון, בכפוף למפקח, המבטא את האיזון האמור. כן מוצע, כי כל החלטה בדבר שינוי בדירקטוריון וודאי העברת פעילות לא תעשה מבלי שתכונס אסיפה כללית של חברי האגודה, בה יוכל המפקח או נציגו להציג את המלצותיו, אולם ההחלטה הסופית תיוותר בידי החברים-הבעלים.

15. ס' 60א עוסק בפירוק האגודה. מוצע להוסיף ס"ק (ג) שקובע, כי בעת פירוק יקבל חבר את ערך המנייה, ובלבד שערך זה לא יהא גבוה מערכה הנקוב, צמוד למדד המחירים לצרכן. כן מוצע להוסיף ס"ק (ד) הקובע כי כל נכסי האגודה יועברו לאגודה אחרת, הפועלת בדומה לאגודה שבפירוק. הוספת הוראות אלה חשובה במיוחד לאור הנסיון המצטבר, בארץ ובעולם, לפיו כאשר אגודות רשאיות להתפרק תוך כדי חלוקת הנכסים בין חבריהן, הדבר מעודד פירוקן של אגודות חזקות, תוך פגיעה באינטרס הציבורי ובעיקרון הסולידריות הבין-דורית בקואופרטיב, המחייבים





המשך פעולתם של גופים המשרתים באופן ראוי את ציבור חבריהם וחבריהם העתידיים.

16. בנוסף, יש לקבוע, כי בעת העברת פעילות האגודה לאגודה אחרת, יש להבטיח את זכויותיהם הכלכליות והדמוקרטיות של החברים.

אנו מודים על תשומת לבכם להעלות לעיל ונשמח להציג את הדברים באופן ישיר בשימוע שיתקיים בנדון.

בכבוד רב,

יפעת סולל, עו"ד  
חברת הוועד המנהל - אופק

תום דרומי חכים, עו"ד  
מנכ"ל

## הטמעת החוק הבינלאומי בנושא קואופרטיבים בחקיקה של אגודות אשראי

בימים אלה נכתבת טיוטת הצעת חוק, אשר תעסוק, בין היתר בהסדרת פעולתן של אגודות אשראי וחיסכון – שהן קואופרטיבים פיננסיים. נדמה כי זאת הזדמנות פז עבור ישראל, לפעול בהתאם למחויבותה לדין הבינלאומי, כפי שיפורט להלן, ולשלב בחוק זה את העקרונות והערכים הקואופרטיבים ואת ההקשר הבינלאומי הנדרש.

אופק, אגודה שיתופית, שמטרתה יצירת אלטרנטיבות פיננסיות בישראל, היא חלק מהתנועה הקואופרטיבית הבינלאומית ורואה חשיבות רבה בכך, שהחקיקה הישראלית תעלה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי ותבטיח, כי הגופים שיוקמו, יהיו מחוייבים לעקרונות התנועה הקואופרטיבית, כך שתצמצם מאד האפשרות לעשות שימוש לרעה בדרך ההתאגדות האמורה.

ב- 2001-2002 התקבלו שתי החלטות במישור הבינלאומי, אשר יצרו דין בינלאומי מחייב בנושא קואופרטיבים: המלצה 193 של ארגון העבודה העולמי, בדבר עידודם של קואופרטיבים; והחלטת האו"ם שעניינה "קואופרטיבים והתפתחות חברתית", המאמצת קווים מנחים שהוכנו על ידי הוועדה הכלכלית-חברתית של האו"ם, "ליצירת סביבה אוהדת להתפתחותם של קואופרטיבים".

הקואופרטיב, כתאגיד כלכלי, הוא גוף המתקיים במשפט הפנים מדינתי. אולם העקרונות הקואופרטיביים ובראשם עיקרון שיתוף הפעולה בין קואופרטיבים, כמו גם הרצון הבסיסי של העוסקים בקואופרציה לקדם את רעיון הקואופרציה, בין היתר בדרך של חינוך לקואופרציה, הביאו לכך, שהזירה הבינלאומית היוותה תמיד זירה מרכזית בהתנהלות הקואופרטיבית.

עובדה זו הביאה לכך, שהברית הבינלאומית של הקואופרטיבים – The International Cooperative Alliance (ICA), היתה הארגון הראשון שקיבל מעמד של ארגון מייעץ באו"ם, מיד עם הקמתו. הארגון אשר מאגד קואופרטיבים מיותר ממאה מדינות, בהם חברים מעל מיליארד חברים, הגדיר מחדש ב- 1995 את הערכים והעקרונות הקואופרטיבים ואלה אומצו כחלק בלתי נפרד מן ההחלטות של האו"ם וארגון העבודה העולמי, כמפורט להלן.

### **קווים מנחים – האומות המאוחדות**

במאי 2001, קיבלה הוועדה לכלכלה וחברה של האומות המאוחדות החלטה בדבר קווים מנחים למדינות החברות, בקביעת מדיניותן לגבי קואופרטיבים. בס' 6 לקווים המנחים נקבע כדלקמן:

"The objective of the policy is to enable recognition of cooperatives as legal entities and to assure them and all organisations and institutions

set up by the cooperative movement real equality with other associations and entities. In order to ensure equality, the special values and principles of cooperatives must receive full recognition as being desirable and beneficial to society and that appropriate measures are taken to ensure that their special qualities and practices are not the cause of discrimination and disadvantage of any kind."<sup>1</sup>

על מנת להביא ליישום ההכרה, נקבע בקווים המנחים, כי המדינות צריכות לנקוט באמצעים שיבטיחו כי החקיקה המדינתית תותאם להתפתחות בתנועה הקואופרטיבית ולא תמנע או תפגע בכל אופן שהוא בהתפתחות הקואופרטיבים בתוך המדינה. כן נקבע, כי החקיקה המדינתית צריכה להתאים לעקרונות התנועה הקואופרטיבית, כפי שנקבעו על ידי ארגון הקואופרטיבים הבינלאומי:

"A general law on cooperatives or laws specific to cooperatives or under which cooperatives fall should ensure that cooperatives enjoy real equality with other types of associations and enterprises and not be discriminated against because of their special character. Laws should include the following basic set of acknowledgements, definitions and provisions:

*acknowledge* that the organisation of associations and enterprises on the basis of cooperative values and principles is legitimate;

*acknowledgement* of the utility of the cooperative approach to association and enterprise, its contribution to national life and the status of the cooperative movement as a significant stakeholder within society;

---

Guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives, <sup>1</sup>  
Economic and Social Council, United Nations, May 2001

*definition* of cooperatives, using the *Statement on the Cooperative Identity*, adopted by the International Cooperative Alliance in 1995;

*recognition* of the unique nature of the values and principles of cooperation, and hence the need for their separate and distinct treatment in law and practice;

*commitment* that neither their unique nature nor their separate and distinct treatment in law and practice should be the cause for discrimination, intended or not;

*undertaking* that no law or practice should restrict the rights of citizens to full participation in the cooperative movement in any capacity consistent with its values and principles and should not restrict the operation of that movement;

*provision* that a general law apply to all categories of cooperatives but that, in order to respond to the situation of certain categories of cooperatives, special laws might be enacted, consistent with the general law;

*stipulation* that all judicial and administrative regulations and practices be based only on the general or special laws on cooperatives;

*that all regulations* clearly identify the provision of the law on which they are based and the purpose for which they are made;

*recognition* of the full autonomy and capacity for self-regulation of the cooperative movement; and

*acknowledgement* that intervention by Governments in the internal affairs of the movement should be strictly limited to measures applied generally to all associations and

enterprises equally in order to ensure their conformity with the law."<sup>2</sup>

כפי שניתן לראות, ההחלטה בדבר הקווים המנחים אינה מתיחסת לקואופרטיבים כאל סוג נוסף של התאגדות, אשר אסור להפלותו, אלא היא מתיחסת באופן קונקרטי לצורך בעיגון ערכים קואופרטיביים בחקיקה המדינתית, באשר העקרונות, כפי שנוסחו על ידי ה- ICA הם חלק בלתי נפרד מהמהות הארגונית של הקואופרטיב.

אמנם עסקינן בקווים מנחים בלבד ועל כן אין מדובר ביצירת מחוייבות אפקטיבית של המדינות החברות בפעולה, אולם יצויין, כי ההחלטה התקבלה בקונצנזוס – בלא כל מתנגדים.

### **ארגון העבודה העולמי - המלצה 193 – בדבר קידום קואופרטיבים 2002**

המלצת ארגון העבודה העולמי אימצה בס' 2 את ההגדרה של קואופרטיב, כפי שנקבעה על ידי ה- ICA בשנת 1995 וקבעה כי קואופרטיב לענין המלצה זו :

"For the purposes of this Recommendation, the term "cooperative" means an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise. "

בס' 3 קובע ארגון העבודה העולמי, כי קידום ופיתוח קואופרטיבים יעשה על בסיס העקרונות, שהוגדרו על ידי ארגון הקואופרטיבים הבינלאומי, כדלהלן :

(b) cooperative principles as developed by the international cooperative movement and as referred to in the Annex hereto. These principles are: voluntary and open membership; democratic member control; member economic participation; autonomy and independence; education, training and information; cooperation among cooperatives; and concern for community.

פירוט העקרונות לעיל, מופיע כנספח להמלצה 193.

---

<sup>2</sup> ש.ס. סי' 11 לקווים המנחים.

הממשלות נדרשות לפתח מדיניות, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהמלצה, כדלקמן:

6. A balanced society necessitates the existence of strong public and private sectors, as well as a strong cooperative, mutual and the other social and non-governmental sector. It is in this context that Governments should provide a supportive policy and legal framework consistent with the nature and function of cooperatives and guided by the cooperative values and principles set out in Paragraph 3, which would:

(a) establish an institutional framework with the purpose of allowing for the registration of cooperatives in as rapid, simple, affordable and efficient a manner as possible;

(b) promote policies aimed at allowing the creation of appropriate reserves, part of which at least could be indivisible, and solidarity funds within cooperatives;

(c) provide for the adoption of measures for the oversight of cooperatives, on terms appropriate to their nature and functions, which respect their autonomy, and are in accordance with national law and practice, and which are no less favourable than those applicable to other forms of enterprise and social organization;

(d) facilitate the membership of cooperatives in cooperative structures responding to the needs of cooperative members; and

(e) encourage the development of cooperatives as autonomous and self-managed enterprises, particularly in areas where cooperatives have an important role to play or provide services that are not otherwise provided.

לא אך זאת, אלא שנאמר מפורשות, שהמדינות החברות, צריכות לאמץ חקיקה ותקנות, אשר יותאמו לעקרונות הקואופרטיבים, המפורטים בהמלצה :

10. (1) Member States should adopt specific legislation and regulations on cooperatives, which are guided by the cooperative values and principles set out in Paragraph 3, and revise such legislation and regulations when appropriate.

מדובר בהמלצה ולא באמנה של ארגון העבודה העולמי. ההבדל בין שני סוגי ההחלטות שיכול לקבל ה-ILO, מוגדר בס' 19 לחוקת הארגון, כדלקמן :

1. When the Conference has decided on the adoption of proposals with regard to an item on the agenda, it will rest with the Conference to determine whether these proposals should take the form: (a) of an international Convention, or (b) of a Recommendation to meet circumstances where the subject, or aspect of it, dealt with is not considered suitable or appropriate at that time for a Convention.

2. In either case a majority of two-thirds of the votes cast by the delegates present shall be necessary on the final vote for the adoption of the Convention or Recommendation, as the case may be, by the Conference.

כלומר, הבחירה בין סוגי ההחלטות השונים, היא פועל יוצא של התחום בו עסקינן ומהות ההחלטה – אם היא מתאימה להתקבל כאמנה. כאשר ההחלטה אינה בהכרח מחייבת חקיקה פנימית, בדרך כלל יעדיפו ב-ILO לבחור בקבלת החלטה מסוג "המלצה" ואין בכך כדי לקבוע, כי מדובר בהחלטה שאינה מחייבת את המדינות.



בשני המקרים, הרוב הנדרש הוא זהה. לענין הדרך בה נדרשות המדינות החברות לנהוג, לשם יישומה של המלצה, כתוב בס' 19 (6) לחוקה :

6. In the case of a Recommendation:

(a) the Recommendation will be communicated to all Members for their consideration with a view to effect being given to it by national legislation or otherwise;

(b) each of the Members undertakes that it will, within a period of one year at most from the closing of the session of the Conference or if it is impossible owing to exceptional circumstances to do so within the period of one year, then at the earliest practicable moment and in no case later than 18 months after the closing of the Conference, bring the Recommendation before the authority or authorities within whose competence the matter lies for the enactment of legislation or other action;

(c) the Members shall inform the Director-General of the International Labour Office of the measures taken in accordance with this article to bring the Recommendation before the said competent authority or authorities with particulars of the authority or authorities regarded as competent, and of the action taken by them;

(d) apart from bringing the Recommendation before the said competent authority or authorities, no further obligation shall rest upon the Members, except that they shall report to the Director-General of the International Labour Office, at appropriate intervals as requested by the Governing Body, the position of the law and practice in their country in regard to the matters



dealt with in the Recommendation, showing the extent to which effect has been given, or is proposed to be given, to the provisions of the Recommendation and such modifications of these provisions as it has been found or may be found necessary to make in adopting or applying them.

אם כן, המלצה של ה-ILO מחייבת את המדינות החברות בנקיטת צעדים אופרטיביים, ליישום ההחלטה בתוך שנה עד שנה וחצי מיום קבלתה ועל המדינות החברות לדווח באופן שוטף למזכ"ל ה-ILO על פעולתן כאמור.

פרופ' האגן הנרי, טוען, כי המלצה 193 האמורה, זוכה למעמד מחייב אף מעבר להחלטות אחרות מסוגה, באשר היא אושרה ברוב גורף, עם שני נמנעים בלבד ובאשר החלטות ה-ILO מחייבות מדינות וארגונים כלכליים כאחד (בשל המבנה הייחודי של הארגון) מדובר למעשה ביצירת סטנדרטים בינלאומיים מחייבים בהתנהלות כלפי הקואופרטיבים באשר הם<sup>3</sup>.

בנוסף, לשיטתו של Henry, ההמלצה של ה-ILO והקווים המנחים של האומות המאוחדות, אינם אלא קונקרטיזציה של אמנות בינלאומיות מחייבות העוסקות בזכויות אדם ובפיתוח כלכלי ועל כן יש לראות בהם חלק מן המשפט הבינלאומי המחייב ומאחר שאלה עיגנו את עקרונות התנועה הקואופרטיבית, שאושרו על ידי ברית הקואופרטיבים העולמית, הפכו עקרונות אלה לחלק מהמשפט הבינלאומי.

### **עקרונות התנועה הקואופרטיבית**

ההגדרה שאושרה על ידי ה-ICA קובעת כי "קואופרטיב הוא ארגון אוטונומי של אנשים המתאגדים על מנת לקדם את צרכיהם ושאיפותיהם הכלכליים, החברתיים והתרבותיים בדרך של בעלות משותפת על מיזם המנוהל בדרך דמוקרטית".

הערכים על בסיסם פועל כל קואופרטיב הם: עזרה עצמית, אחריות אישית, דמוקרטיה, שוויון, הוגנות (equity) וסולידריות.

---

<sup>3</sup> Hagen Henry, ILO, EMP/COOP, "Sustainability and cooperative laws in the face of the public international cooperative law", paper presented at the Joint conference of ICAO and NCC, Krakow (Poland), March 2009; Hagen Henry, Guidelines for Cooperative Legislation, second, revised edition, ILO, 2005

העקרונות, אשר אומצו על ידי הדין הבינלאומי הם :

### **1. חברות חופשית וולונטארית**

"קואופרטיבים הם ארגונים וולונטאריים, הפתוחים לכל האנשים היכולים להשתמש בשירותיהם והמעוניינים לקבל את האחריות של חברות, ללא אפליה מיגדרית, חברתית, גזעית, פוליטית או דתית."

### **2. שליטה דמוקרטית**

"קואופרטיבים הם ארגונים דמוקרטיים הנשלטים על ידי חבריהם, אשר משתתפים באופן אקטיבי בקביעת המדיניות ובקבלת החלטות. גברים ונשים המשרתים כנציגים נבחרים צריכים לתת דין וחשבון לחברים. בקואופרטיבים ראשוניים לכל אחד יש קול אחד. קואופרטיבים משניים חייבים אף הם להתנהל באופן דמוקרטי."

### **3. מעורבות כלכלית של החברים**

"חברים תורמים באופן הוגן להון הקואופרטיב ושולטים בו באופן דמוקרטי. לפחות חלק מהון הקואופרטיב הינו בדרך כלל קנין משותף של הקואופרטיב. חברים מקבלים בדרך כלל פיצוי מוגבל, אם בכלל על ההון שנרשם כתנאי להצטרפות לקואופרטיב. ניתן לחלק עודפים/רווחים לאחת מהמטרות הבאות: פיתוח הקואופרטיב, בין היתר ביצירת רזרבות הוניות, כאשר לפחות חלק מהן אינו ניתן לחלוקה; חלוקת העודפים/רווחים לחברים, בהתאם להיקף העיסקאות שהם עושים עם הקואופרטיב; ותמיכה בפעולות המאושרות על ידי החברים."

### **4. אוטונומיה ועצמאות**

"קואופרטיבים הם ארגונים אוטונומיים של עזרה עצמית, הנשלטים על ידי חבריהם. אם הם כורתים הסכמים עם ארגונים אחרים, כולל ממשלות, או שהם מגייסים כספים מגורמים חיצוניים, הם עושים כן בתנאים המבטיחים את השליטה הדמוקרטית של חבריהם ואת השמירה על האוטונומיה של הקואופרטיב."

### **5. חינוך, הכשרה ומידע**

"קואופרטיבים מספקים חינוך והכשרה לחבריהם, לנציגיהם הנבחרים, למנהלים ולעובדים שלהם, על מנת שהם יוכלו לתרום באופן יעיל לפיתוח הקואופרטיבים. הקואופרטיבים מיידעים את הציבור הכללי, בעיקר אנשים צעירים ומובילי דעת קהל לגבי האופי והיתרונות של הקואופרטיב."

### **6. שיתוף פעולה בין קואופרטיבים**

"קואופרטיבים משרתים את חבריהם באופן היעיל ביותר ומחזקים את התנועה הקואופרטיבית כאשר הם עובדים יחד במבנים מקומיים, לאומיים, איזוריים ובינלאומיים."

### **7. דאגה לקהילה**

"קואופרטיבים פועלים לפיתוח בר קיימא של הקהילות שלהם בדרכים המאושרות על ידי חבריהם."

## מדינת ישראל והמשפט הקואופרטיבי הבינלאומי

ישראל תמכה בהחלטות שהתקבלו באו"ם ובארגון העבודה העולמי. על פי המחוייבות שיצאו שתי ההחלטות, צריכה היתה ישראל לתקן את פקודת האגודות השיתופיות, או לחוקק חוק חדש שעניינו קואופרטיבים, כפי שהם מוגדרים במשפט הבינלאומי.

ישראל לא פעלה עד היום ליישום ההתחייבויות שנוצרו עם קבלתן של שתי החלטות אלה. דבר החקיקה הראשון המובא בפני כנסת ישראל ועניינו יצירת תאגיד קואופרטיבי, יעסוק בכינון של אגודות אשראי וחסכון. זו הזדמנות פז להפנות אל עקרונות התנועה הקואופרטיבית ואל הדין הבינלאומי. באשר לא מדובר בחוק שכל עניינו קואופרטיבים ואף לא בכזה שכל עניינו אגודות אשראי וחסכון, הרי שניתן לבחון את האפשרות לשלב בין הטמעת הערכים והעקרונות בתוך דבר החקיקה עצמו לבין הפנייה אל הדין הבינלאומי בדברי ההסבר לחוק, כך שניתן יהיה, לכל הפחות, להתייחס אל הדין הבינלאומי, באם יתעוררו בעתיד שאלות פרשניות באשר לאופי והתנהלות אגודות אשראי וחסכון כאמור.

### יישום העקרונות בחקיקה

ראשית לשיטתנו, יש להפנות בדברי ההסבר אל הדין הבינלאומי בענין קואופרטיבים, כך שיוכל לשמש לשם פרשנות בעת הצורך.

בנוסף, נראה כי יש להטמיע בחקיקה, את העקרונות האמורים. מוצע, בין היתר, לקבוע בחוק כי אגודות אשראי וחסכון:

- יפעלו בהתאם לאינטרסים של חבריהם ולקידום מטרותיהם.
- יפעלו באופן דמוקרטי תוך הבטחת זכויותיהם של חברי האגודה להנגשת מידע ותוך יצירת כלים, שיאפשרו השפעה אפקטיבית של חברי האגודה על קבלת ההחלטות בה.
- לא יפעלו, כמטרה בלעדית, לשם השאת רווחים על הון מושקע.
- יוכלו לחלק את העודפים, בהתאם להחלטות החברים ובכלל זה, להשקיע במטרות חברתיות לטווח קצר או ארוך.
- יוכלו לשתף פעולה ביניהן, לשם קידום האינטרסים של חבריהן ושל כלל הציבור. שיתוף פעולה בין אגודות אשראי וחסכון, לרבות לעניין שיתוף משאבי מחשוב, חינוך לקואופרציה ומהלכי פרסום, לא יהא בגדר הסדר כובל אסור, כמשמעו בחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988, אלא אם יוכח, כי שיתוף הפעולה פוגע באינטרס הציבורי (באשר מדובר בגופים בבעלות חבריהם, חזקה, שאם הם פועלים בהתאם למחוייבותם, אין כל מניעה בשיתוף פעולה, אשר אך יביא להגברת זכויות הצרכנים).

### היבטי מיסוי לשם קידום פעילותן של אגודות לאשראי וחסכון בישראל

כחלק מההערות בנושא תזכיר דיון לקראת הסדרת הרגולציה לפעילותן של אגודות לאשראי וחסכון בישראל, אנו מבקשים להעלות להלן מספר סוגיות ותמריצים בתחום המיסוי שנדרשות על מנת לאפשר לאגודות אלו להתחיל בפעילות ולהתמודד עם התחרות הנוכחית בתחום.

סוגיות אלו מועלות וזאת משום החשש שאגודות האשראי החדשות יתקשו להתמודד עם נטל המס הכבד שיושת עליהן לאחר שיוגדרו, כפי הנראה, ברשויות המס כמוסדות כספיים. נטל מיסוי זה יפגע ביכולתן להגביר את התחרות בשוק הבנקאי, והאגודות עלולות להחמיץ את מטרותיהן החברתיות והכלכליות.

להלן מוצעות הצעות אשר עשויות לתמרץ את פעילות אגודות האשראי ולהתמודד עם נטל המס הצפוי על אגודות אלו בשל סיווגן כמוסדות כספיים. עם זאת, יתכנו גם חלופות אחרות כדוגמת סיווג אגודות האשראי כמלכ"ר, או הגדרת סיווג חדש כדוגמת "מוסד כספי קואופרטיבי" עליו יחול נטל מיסוי מופחת.

יודגש, כי מסמך זה מתייחס בעיקר לפעילותן של אגודות לאשראי ופיקדון עם ריבית, אשר יגדירו עצמן ויפעלו כגופים ללא כוונת רווח.

#### 1. הכרה בפעילות של אגודה לאשראי וחסכון הפועלת כמוסד ללא כוונת רווח כמטרה ציבורית:

1.1. סעיף 29(2) לפקודה מקנה פטור ממס כדלקמן:

"(א) הכנסתם של רשות מקומית, מפעל הפיס ומוסד ציבורי, במידה שלא הושגה מעסק שהם עוסקים בו, או מזיבנד או מריבית או מהפרשי הצמדה ששולמו על ידי חבר-בני-אדם שבשליטתם העוסק בעסק..."

(ב) ...

"מוסד ציבורי" - חבר-בני-אדם<sup>1</sup> של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה..., הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה על פי תקנות שהתקין שר האוצר; לענין זה,

...

<sup>1</sup> "חבר בני אדם" - כל גוף ציבורי, מואגד או מאוחד, וכל חברה, אגודת אחים, חברותה או התאחדות, בין שהן מואגדות ובין שאינן מואגדות; (סעיף 1 לפקודה)

**"מטרה ציבורית" - מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, עידוד  
התיישבות, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה  
על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית".**

(ההדגשה אינה במקור)

כלומר, הכנסותיו של חבר בני אדם, הפועל למטרה ציבורית - תהיינה פטורות ממס, זאת  
אם פעילותו הינה להגשמת מטרה זו.

1.2. כמו כן, סעיף 46(א) לפקודה קובע מנגנון לזיכוי ממס בגין תרומות של יחידים או  
חברות למוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 9(2):

**"אדם שתרים בשנת מס פלונית סכום העולה על 190 שקלים חדשים  
[ב-2014] לקרן לאומית או למוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 9(2)  
שקבע לענין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, יזוכה  
מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35% מסכום התרומה  
- אם הוא יחיד, ובשיעור הקבוע בסעיף 126(א) מסכום התרומה -  
אם הוא חבר-בני-אדם, ובלבד שלא יינתן זיכוי בשנת מס פלונית  
בשל סכום כולל של תרומות העולה על 30% מההכנסה החייבת של  
הנישום באותה שנה, או על 9,304,000 שקלים חדשים [ב-2014],  
לפי הנמוך מביניהם (להלן - התקרה לזיכוי); סכום העולה על  
התקרה לזיכוי שנתרים באותה שנת מס, יזוכה מהמס בהתאם  
להוראות סעיף זה בשלוש שנות המס הבאות בזו אחר זו, ובלבד שלא  
יינתן זיכוי בכל אחת משלוש שנות המס כאמור, בשל סכום כולל של  
תרומות העולה על התקרה לזיכוי".**

1.3. בבג"צ "חוקה למדינת ישראל"<sup>2</sup> נדון עניינה של עמותה שמטרתה שינוי המבנה החוקתי  
ושביקשה הכרה כמוסד ציבורי לעניין סעיפים 9(2) ו-46(א) לפקודה. שם הונחה  
התשתית שלאורה צריך שיקבע מהי "מטרה ציבורית", ונקבע, כי על מוסד ציבורי  
לפעול למען ציבור בלתי מסוים ולקדם מטרה ציבורית.

1.4. בקובץ הפרשנות לפקודה מס הכנסה (להלן: "החב"ק") לעניין סעיף 9(2)<sup>3</sup> נקבעו קווים  
מנחים להפעלת סמכותו של שר האוצר בקביעת מטרה ציבורית אחרת. במסגרת מכלול  
השיקולים הפיסקליים, הכלכליים, החברתיים ואחרים תוך התחשבות בסדרי עדיפויות  
בניצול תקציב המדינה, יובאו בחשבון על בסיס מצטבר גם קווים מנחים אלו, שאת  
חלקם נפרט להלן:

1.4.1. מטרה שנועדה לשרת את הציבור הרחב, לציבור הרחב יש עניין בה, המטרה אינה  
פרטית או עסקית ואיננה באה לקדם את עניינם של פרטים מסויימים.

1.4.2. מטרה שאינה שנויה במחלוקת ציבורית או פוליטית עמוקה.

<sup>2</sup> בג"צ 637/89, "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר. פד"א כ', 49.

<sup>3</sup> פרשנות: סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, עמ' ג - 2.

- 1.4.3. המטרה בעלת אופי מתמשך.
- 1.4.4. מטרה שלמדינה עניין רב בה ונועדה לשרת יעדים לאומיים.
- 1.4.5. מטרה שאינה מתוקצבת במידה מספקת ישירות מתקציב המדינה.
- 1.5. בהמשך דברים אלו נקבע:
- ”כל גוף שעומד בתנאים האמורים, זכאי לפטור שבסעיף 9(2) - אפילו אין בידו אישור מראש. אך הוא חייב להגיש דו"ח במועד ולבקש את הפטור.”**
- 1.6. לאור ההגדרה בפקודה, הפסיקה והניסיון המצטבר, נקבעו בחב"ק קווים מנחים נוספים שעיקרם קביעת הנחיות נוספות במישור המינהלי, במגמה לתחום ולאפיין את מסגרת פעולתו של מוסד ציבורי, בין היתר נקבע:
- 1.6.1. פעילות המוסד מקדמת את רווחת הציבור ככלל ולא את רווחתם של קבוצות חברתיות סגורות, ללא יצירת אפליה.
- 1.6.2. יסוד חשוב הוא, שהמוסד אינו פועל למטרות רווח. המוסד לא יחלק רווחים לחבריו. רווח לעניין זה, לרבות חלוקת טובות הנאה בכסף או בשווה כסף, תשלומי שכר בלתי סבירים וכו'.
- 1.6.3. המוסד משתמש בנכסיו והכנסותיו להשגת מטרותיו הציבורית בלבד ואינו צובר עודפי הכנסה לאורך זמן, אלא אם יוכח כי הדבר נחוץ למימוש מטרותיו בטווח הארוך.
- 1.6.4. מוסד המאוגד כחברה אינו רשאי לגייס הון מהציבור על ידי הנפקת מניות. מניות החברה לא תקננה כל זכות למעט זכויות הצבעה.
- 1.7. יש לציין שהקווים המנחים שנקבעו בחב"ק והוזכרו לעיל אינם מהווים רשימה סגורה וממצה, אך מספקים כר פורה להבנה בדבר מדיניות רשויות המס בקשר להכרה במוסד ציבורי.

### דין משווה

- 1.8. מודל הבנקאות הקואופרטיבית הנו נפוץ ומצליח בעולם. נכון לראשית העשור הנוכחי, בבנקים קואופרטיביים באירופה ובצפון אמריקה חברים מעל 150 מיליון לקוחות המנהלים נכסים בשווי של מעל 7 טריליון אירו. בארה"ב ובקנדה כמעט 50% מהשוק הבנקאי מורכב מבנקים ואגודות אשראי הבנויים על פי המודל הקואופרטיבי.
- 1.9. בהתאם לדיונים שנערכו עם בנק ישראל ומשרד האוצר, מסתמן כי עיקרי המודל הרגולטורי לפעילות אגודות האשראי בישראל יתבסס על המודל האמריקאי לאיגודי אשראי, בהתאם להנחיות הארגון העולמי של איגודי האשראי (WOCCU).
- 1.10. חלק 12 לחוק האמריקאי הפדראלי (להלן: "הדין האמריקאי") שעוסק בנושא הבנקאות קובע בפרק 1768 כי:

"The Federal credit unions organized hereunder, their property, their franchises, capital, reserves, surpluses, and other funds, and their income shall be exempt from all taxation now or hereafter

imposed by the United States or by any State, territorial, or local taxing authority..."

דהיינו, איגוד אשראי שהתאגד לפי החוק הפדראלי יהא פטור ממס.  
1.11. באופן דומה, איגודי אשראי שהתאגדו לפי דין מדינה מסוימת בארצות הברית, יהיו פטורים ממס אף הם. וראו סעיף **501 (c)(14)** לקוד המס האמריקאי (להלן: "קוד המס האמריקאי"): :

## **§ 501 Exemption from tax on corporations, certain trusts, etc.**

### **(a) Exemption from taxation.**

An organization described in subsection (c) or (d) or section 401(a) shall be exempt from taxation under this subtitle unless such exemption is denied under section 502 or 503.

...

### **(c) List of exempt organizations.**

...

(14) (A) Credit unions without capital stock organized and operated for mutual purposes and without profit."

1.12. הבסיס לפטור ממס שניתן לאיגודי אשראי לפי הדין האמריקאי וקוד המס האמריקאי, נובע מכך שאיגודי האשראי מקדמים מטרות ציבוריות, עת הם פועלים ללא מטרות רווח ולמען רווחת החברים בהם. איגודי האשראי מספקים לחבריהם שירותי בנקאות זולים ומעודדים חיסכון וקבלת הלוואות למגזר משקי הבית והעסקים הקטנים.

1.13. ניתן לראות התייחסות לאמור לעיל, גם בפסק הדין האמריקאי – La Caisse – Populaire Ste. Marie v. U.S., 563 F.2d 505, 509 (1st Cir. 1977) המסכם את הנושא:

"A credit union is a democratically controlled, cooperative, nonprofit society organized for the purpose of encouraging thrift and self-reliance among its members by creating a source of credit at a fair and reasonable rate of interest in

order to improve the economic and social conditions of its members. A credit union is fundamentally distinguishable from other financial institutions in that the customers may exercise effective control.”

1.14. **לסיכום, ניתן לראות כי הדין האמריקאי פוטר ממש את איגודי האשראי בשל תפקידם הציבורי אותו הם מקיימים.** זאת ועוד, המחוקק האמריקאי ראה לנכון למצב ולשמר את התכלית לשמה הפטור ניתן לאיגודי אשראי על ידי פטירת גופים אלה ממש הן בפרק החוק הדין בבנקאות והן בקוד המס האמריקאי.

### מן הכלל אל הפרט

- 1.15. אגודות האשראי הצפויות לקום דומות במטרותיהן ובערכיהן דמיון רב ל"מוסד ציבורי" כמשמעותו בסעיף 9(2) לפקודה ולאגודי האשראי הנפוצים בארה"ב.
- 1.16. כמו כן, כפי שהסברנו בהרחבה בנייר זה, מאפייניו של איגוד האשראי עולים בקנה אחד עם העקרונות אשר נקבעו בדין הישראלי לצורך ההכרה במטרה כציבורית לעניין מתן פטור ממש למוסד ציבורי מכוח סעיף 9(2) לפקודה כדלקמן:
- 1.16.1. איגודי האשראי יפנו לציבור רחב ובלתי מסוים ומיועדים לקדם **יעדים חברתיים השרויים בקונצנזוס רחב בישראל**, במיוחד במהלך השנים האחרונות.
- 1.16.2. איגודי האשראי ישתמשו בנכסיהם ובהכנסותיהם להשגת מטרותיהם ובכללן הגדלת התחרות במערכת הבנקאות, הפחתת הריכוזיות במשק והעמדת אשראי ושירותים פיננסיים איכותיים בתנאים אטרקטיביים.
- 1.16.3. איגודי האשראי לא יחלקו דיבידנדים לבעלי המניות: מכיוון שאין לאיגוד האשראי בעל שליטה המצפה להשאת רווחיו, כל הרווחים שיהיו לאיגוד האשראי ישמשו לחיזוק בסיס ההון שלו, יתרמו ליציבותו ויוחזרו ללקוחותיו/חבריו בדרך של הוזלת הפעילות הבנקאית בהשוואה למקובל בבנקים אחרים.
- 1.16.4. פעילות איגוד האשראי אינה מתקצבת מתקציב המדינה.
- 1.16.5. איגודי האשראי אינם מגייסים הון מהציבור כחברה ציבורית רגילה. בהתאם, מניות החברות באגודה השיתופית אינן מניות שהצעתן לציבור טעונה תשקיף מכוח חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "**חוק ניירות ערך**") שכן הן אינן מקיימות את התכונות האופייניות לנייר ערך<sup>4</sup>:
- 1.16.5.1. מנית החברות לא מקנה זכות לקבלת דיבידנדים.
- 1.16.5.2. לא ניתן להעביר את מנית החברות או לסחור בה.

<sup>4</sup> בהחלטה מקדמית מאת רשות ניירות ערך מיום 29 בספטמבר 2013 נקבע על ידי סגל רשות ניירות ערך כי אין לראות במניות הבנק ניירות ערך כהגדרתם בחוק ניירות ערך ופטר את הבנק מחובת פרסום תשקיף.



1.16.5.3. בעלי מניות החברות אינם זכאים להתחלק במלוא מסת נכסי האגודה בפירוק.

1.16.6. בהתאם, וכנגזרת של תנאיה הייחודיים של מניית החברות ובניגוד לנייר ערך כהגדרתו בחוק ניירות ערך, מניית החברות אינה נושאת תשואה על הסכום ששולם בגינה.

1.16.7. מניית החברות מקנה הטבה אשר הינה צרכנית באופייה – הטבה הגלומה בשירותיו המוזלים של איגוד האשראי. כפועל יוצא מכך, הרי שבעיני המצטרפים לאגודה, מניית החברות אינה מהווה השקעה פיננסית אלא דלת כניסה בלבד להטבה הצרכנית האמורה.

1.17. בהמשך לכל המצוין לעיל, איגודי האשראי הפועלים כמוסד הפועל עבור חבריו ועל ידם במטרה להגביר את התחרות בשוק הבנקאי, יתקשו להתמודד עם נטל המס הכבד כ"מוסד כספיי" רגיל ועלולים להחמיץ את מטרותיהם החברתיות והערכיות ללא קבלת פטור מס המוקנה במסגרת סעיף 9(2) לפקודה למוסד ציבורי.

1.18. הקניית הפטור ממס מכוח סעיף 9(2) לפקודה, בדומה לפטור הניתן לאיגודי אשראי דומים בארה"ב, יעודדו את בניית ההון בצורה מהירה יותר ויעזרו לאגודות האשראי להגיע לדרישות הלימות ההון אשר להן הוא יחויב מתוקף הוראות המפקח העתידי.

## 2. הכרה ברכישת המניות כהוצאה

2.1. ברוח דברים אלו נציין כי מפאת החשיבות החברתית הרבה שבהקמת איגוד האשראי, ועל מנת לתמרץ יחידים ועסקים קטנים להצטרף לשורות החברים באיגוד האשראי, לרכוש את מניית החברות, ובכך להגדיל את ההון הראשוני המגויס על ידי אגודות האשראי לצורך הקמתן, מוצע על ידינו לקדם מנגנון של התרת ההשקעה במניית החברות כהוצאה כנגד הכנסתו החייבת של המשקיע. רציונאל זה יושם בעבר במסגרת סעיף 20(ב) לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011 (להלן: "חוק האנג'לים"), מתוך מטרה לעודד השקעות בחברות מסוג מסוים אליהן מתייחס חוק האנג'לים, וזאת על ידי מתן תמריץ הולם למשקיעים<sup>5</sup>. בהתאם, מצורפת למכתב זה טיוטת תקנות מס הכנסה (התרת השקעה במניית חברות באגודת אשראי כהוצאה), התשע"ו – 2016, אותן ברצוננו לקדם מכוח סעיף 20(א)(4) לפקודה.

טיוטת תקנות מס הכנסה (התרת השקעה במניית חברות באגודת אשראי כהוצאה), התשע"ו – 2016, מצורפות לבקשה זו.

<sup>5</sup> חוזר מ"ה 12/2011 "התרת השקעה מזכה במניות חברת מטרה על ידי יחיד כהוצאה"

## תקנות מס הכנסה (התרת השקעה במניית חברות באגודת אשראי כהוצאה), התשע"ו – 2016

בתוקף סמכותי לפי סעיף 20(א)(4) לפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה), ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

הגדרות

### 1. בתקנות אלה –

- (א) תהיה לכל מונח המשמעות שיש לו בפקודה, לפי העניין, אלא אם כן נקבע במפורש אחרת;
- (ב) "אגודה שיתופית" - אגודה שיתופית לאשראי וחסכון הרשומה לפי פקודת האגודות השיתופיות, אשר על פי תקנונה כל חבר בה רשאי לרכוש אך ורק מניית חברות אחת, ואשר מטרתה העיקרית הינה הקמת והפעלת תאגיד מסוג אגודת אשראי או בנק קואופרטיבי.
- (ג) "אגודת אשראי" - אגודה שיתופית הפועלת במסגרת רישיון לנותן שירותי אשראי ופיקדון עם ריבית, לפי חוק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותי אשראי ופיקדון), התשע"ו-2016.
- (ד) "המפקח" - המפקח על שירותים פיננסיים, לפי חוק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותי אשראי ופיקדון), התשע"ו-2016.
- (ה) "בעל מניית חברות" יחיד או תאגיד שהוא עמותה, חל"צ, שותפות וכן חברה בע"מ אשר עומדים בהגדרת "עסק קטן" ע"פ החלטת הממשלה מס' 2190 מיום 12.8.2007 לעניין מחזור עסקים, או תאגיד שהוא אגודה שיתופית.
- (ו) "השקעה מזכה" - השקעה של בעל מניית חברות בשנת מס כלשהי, אשר בשלה הוקצתה לו מניה באגודה השיתופית באותה שנה.
- (ז) "מניית חברות" - כתב מניה באגודה שיתופית המקנה לבעליה זכות הצבעה באסיפה הכללית של האגודה השיתופית וכן חלוקת רווחים ככל שתתאפשר בהתאם להוראות המפקח ו/או רשם האגודות השיתופיות.
- (ח) "תקופת ההטבה" - שלוש שנות מס החל בשנת המס שבה שולם מלוא סכום ההשקעה המזכה.

ניכוי ההשקעה המזכה

2. על אף האמור בכל דין, סכום ההשקעה המזכה, עד לגובה 3,000 שקלים חדשים (בפרק זה – סכום ההשקעה המרבי), יותר לבעל מניית חברות ניכוי מכלל הכנסתו מכל מקור שהוא בשנת המס, במשך תקופת ההטבה, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

- (1) סכום ההשקעה שולם לא יאוחר מיום כ"ז בטבת התשפ"ב (31 בדצמבר 2021);
- (2) בעל מניית החברות החזיק במניית החברות במשך כל תקופת ההטבה;
- (3) הימנעות ממס או הפחתת מס בלתי נאותות אינן בין המטרות העיקריות של רכישת מניית החברות.

תחילה

3. תחילת תקנות אלו ביום פירסומן.