

ירושלים, כ"ז בניסן תשע"ד
27 באפריל 2014
סימוכין 2014042702374

עקרונות ל"הסכם מסגרת" עם האגודה לתרבות הדיור

א. תחומי הפעילות

- (1) שיפוצים במתכונת "עשה זאת בעצמך".
- (2) חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה.
- (3) שיקום מבנים.
- (4) טיפוח תרבות דיור בבתים משותפים.
- (5) סיוע לוועדי בתים בין היתר בייעוץ משפטי, הנדסי אדריכלי וגינון והדרכתם בניהול הבית המשותף.
- (6) מוסד בוררות בין דיירים.

ב. תיחום כספי ותקופת התקשרות

- (1) תקופת ההתקשרות תהא ל-7 שנים.
- (2) היקף כספי של כ-10 מלש"ח בשנה.

ג. תשלומים

- (1) התשלומים בגין קבלת השירותים המבוקשים יבוצעו רק לאחר שריון תקציבי באמצעות פתיחת התחייבות על ידי חשב המשרד והוצאת הזמנה מכוחה. יובהר כי תשלום בגין תקורות / שכר ייעשה גם כן על סמך הזמנות.
- (2) התשלומים בגין קבלת שירותים יבוצעו לאחר בדיקת איכות העבודה ואישור הגורם המקצועי במשרד. באשר לפרויקטים, יבוצע תשלום בגין כל אבן דרך רק לאחר סיומה כפי שנקבעה בתוכנית העבודה.
- (3) התשלום יבוצע על סמך דרישת תשלום אשר תכלול את המסמכים הנדרשים על ידי המשרד כפי שנקבעו בהסכם ובהוראות התכ"מ.
- (4) המשרד הממשלתי לא יעביר תמורה עבור פעילות אשר לא הוצאה בגינה הזמנה.
- (5) אשראי ספקים ותנאי התשלום יקבעו בהתאם להנחיות החשב הכללי המתעדכנות מעת לעת.

ד. דיווח ובקרה

- (1) החברה תעביר אחת לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, דיווח למשרד על ביצוע הפעילות ועמידה בתוכנית העבודה.
- (2) בכל עת רשאי המשרד לדרוש כל נתון או מידע ביחס לביצוע התחייבויותיה בהתאם להסכם.

קריית הממשלה, מזרח ירושלים, ת"ד 18110, ירושלים 9118002

טלפון: 02-5847107 פקס:

<http://www.moch.gov.il>

gov
www.gov.il

4. בנוסף לאמור לעיל, קיימים באגודה מנגנוני פיקוח ובקרה פנימיים וחיצוניים - רוי"ח, מבקר פנים, רוי"ח מבקר וועדת ביקורת חיזונית, אשר חברה אינם נמנים על הוועד המנהל.

קריית הממשלה, מזרח ירושלים, ת"ד 18110, ירושלים 9118002

טלפון: 02-5847107 פקס:

<http://www.moch.gov.il>

gov
www.gov.il

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
לשכת מנכ"ל



- (3) יקבע כי החברה תנהל את ספרי החשבונות שלה באופן שיאפשר מעקב ובקרה על ביצוע תשלומים ששולמו במסגרת ההסכם.
- (4) יקבע כי המשרד ו/או החשב הכללי או מי שמונה על ידו לשם כך, רשאים לקיים בכל עת, בין בתקופת ההסכם ובין לאחריה, ביקורת/פיקוח/בקרה בכל הקשור באספקת השירותים בתמורה הכספית נשוא ההסכם. החברה תוותר על כל טענה בדבר סודיות או חיסיון או הגנת פרטיות.

ה. אחריות

- (1) יקבע כי המשרד לא יישא באחריות בכל תביעה ולא ניתן יהיה להעביר את האחריות למשרד.
- (2) ביטוח – יקבע כי החברה תערוך ביטוח לאורך כל תקופת ההסכם, לטובתה ולטובת מדינת ישראל הכולל את כל הכיסויים והתנאים הנדרשים בהסכם, בערכים ריאליים. הביטוח יכלול בין היתר כיסוי כנגד צד ג' ובכללם: עובדי התאגיד, עובדי הממשלה, קבלנים, קבלני משנה, ועובדיהם.
- (3) נזיקין – יקבע כי החברה תשא באחריות בכל פגיעה, הפסד, אובדן, נזק, שיגרום לגופו או רכושו של המשרד או של מי מטעמו כתוצאה ישירה מהפעלת ההסכם בנסיבות הקשורות בחברה. כמו כן יקבע כי המשרד לא יישא בכל תשלום והאחריות תחול על החברה בלבד.

ו. בטחונות

- (1) זכות קיזוז – יקבע כי למשרד תהא זכות קיזוז של כל סכום אשר החברה זכאית לו מתוקף ההסכם או מתוקף הסכם אחר.

ז. כללי

- (1) יקבע כי החברה לא תבצע כל פעילות שיש בה כדי ליצור התחייבות כספית של החברה או המשרד כלפי החברה או כלפי צדדים שלישיים, לרבות התקשרות עם קבלני משנה או פרסום מכרזי עבודה לקבלני משנה ללא קבלת הזמנה חתומה על ידי חשב המשרד
- (2) יקבע כי החברה תהא רשאית להתקשר עם קבלני משנה לצורך אספקת השירותים המבוקשים נשוא ההסכם ובלבד שההתקשרות תבוצע על פי חוק תובת המכרזים התשנ"ב-1992, ותקנותיו.
- (3) יקבע כי במקרה של סכסוכים בין המדינה לחברה הממשלתית יפעלו הצדדים בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 6.1201 המצורפת להוראה זו.
- (4) העדר זכות ייצוג – יקבע כי החברה אינה רשאית לייצג או לחייב את המשרד בעניין כלשהו אלא בהסכמה מפורשת של המשרד בכתב ומראש.
- (5) זכויות קניין רוחני – יקבע כי זכויות היוצרים בכל השירותים שיופקו לממשלה לרבות חוות דעת, דו"חות, מחקרים וכל היוצא באלה יהיו שייכות למשרד באופן בלעדי. באחריות החברה להעביר את הזכויות בסיום הפרויקט לידי המשרד.

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
לשכת מנכ"ל



- 6) שמירת סודיות – יקבע כי כל ידיעה או מסמך או חפץ או כל דבר אחר שלפי טיבם אינם נכסי הכלל, שהגיעו לידי החברה או עובדיו עקב או בקשר להסכם זה, לא יימסרו ולא יועברו ללא אישור המשרד בכתב.
- 7) יקבע כי המשרד יהווה מוטב במסגרת הסכמי החברה עם אפשרות למשרד להיכנס במקומה.
- 8) יקבע כי על החברה להודיע בכתב ובאופן מיידי על אירועים שיש בהם כדי להשפיע על יכולתה של החברה לקיים את התחייבויותיה במלואן ובמועדן.

ירושלים, כ"ט בניסן תשע"ד
29 באפריל 2014
סימוכין 2014042902070

נספח א' - הכרה באגודה לתרבות הדיור כזרוע ביצוע של המשרד - מנגנוני בקרה ופיקוח

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1854 מיום 24.6.07 להכיר באגודה לתרבות הדיור (להלן - "האגודה") כזרוע ניהולית של משרד הבינוי והשיכון, ומאחר ואישור זה הותנה ביצירת מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילות האגודה, הריני לבקש את אישורכם כמפורט להלן:

1. החלטת הממשלה האמורה לעיל אימצה את המלצות צוות המנכ"לים מיום 21.6.07 לפיהן: "האגודה תוכר כזרוע ניהולית של משרד הבינוי והשיכון, בתחום השיפוצים במתכונת "עשה זאת בעצמך" וחיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה, וזאת לאחר יצירת מנגנוני בקרה, ופיקוח, שקיפות ותקינות של פעילות האגודה, כפי שיאושרו ע"י צוות המנכ"לים. זאת, בין היתר, בשל מעמדה המשפטי של האגודה כעמותה, שאינה חברה, והצורך בהתאמת מנגנוני הפיקוח למבנה הייחודי שלה ולמבנה פעולתה".

2. לדעתנו, אין צורך בהתאמת ויצירת מנגנוני פיקוח ובקרה נוספים על המנגנונים הקיימים, וזאת בשל הטעמים המפורטים להלן:

א. האגודה רשומה כעמותה בהתאם לחוק העמותות, התש"מ - 1980 ומפוקחת על ידי רשם העמותות, אשר בודק ומוציא "אישור ניהול תקין" לאגודה מידי שנה. (רצ"ב אישור ניהול תקין ב-5 השנים האחרונות).

ב. על פי הוראת סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות, התש"ל - 1975, האגודה מפוקחת על ידי רשות החברות הממשלתיות. פיקוח הרשות על האגודה נעשה בהתאם לפיקוח הנעשה על כלל החברות הממשלתיות, לרבות השתתפות נציגי הרשות בישיבות הוועד המנהל (הדירקטוריון) וועדותיו, הוצאת הנחיות וחוזרי הרשות ומינוי רו"ח חיצוני המבקר את הדוחות הכספיים.

3. באשר לשאלת כפיפות האגודה לחוק העמותות ולחוק החברות הממשלתיות, הרי שהנושא הועבר להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לעניין הליך מינוי רו"ח לעמותה וההסדרים למינויו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), מר אבי ליכט, הכריע בסוגיה וקבע כי יש לפרש את החיקוקים באופן היוצר הרמוניקה חקיקתית ולא באופן היוצר סתירה ביניהם. במקרה זה, קבע כי מינוי רו"ח חיצוני לאגודה יעשה בהתאם להוראות כללי החברות הממשלתיות (מינוי רו"ח ושכרם), התשנ"ד - 1994. כמו כן הוא המליץ על פתרון פרקטי נוסף - האפשרות לפנות לרשם העמותות למינוי רו"ח לפי סעיף 31ב' לחוק העמותות (רצ"ב החלטת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 2.1.14).

4. בנוסף לאמור לעיל, קיימים באגודה מנגנוני פיקוח ובקרה פנימיים וחיצוניים - רו"ח, מבקר פנים, רו"ח מבקר וועדת ביקורת חיצונית, אשר חברה אינם נמנים על הוועד המנהל.

רשות התאגידינו
רשם העמותות



מדינת ישראל
משרד המשפטים

ב' שבט תשע"ג
13 ינואר 2013

לכבוד
האגודה לתרבות הדיור
דרך העצמאות 40
יהוד 56304

א. ג. ב.

הנדון: אישור ניהול תקין לשנת 2013

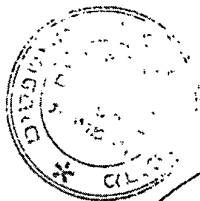
מספר עמותה: 580016087
שם עמותה: האגודה לתרבות הדיור

בהתאם לבקשתכם, בנוגע למתן אישור לשנת 2013, אנו מאשרים בזה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע להגשת דו"חות, הודעות ופרוטוקולים.

אישור זה יבוטל במידה ויתגלה כי העמותה אינה ממלאת אחר הוראות חוק העמותות וכללי ניהול תקין.

אישור זה תקף עד ליום 31/12/2013.

לידיעה – העמותה הוקמה בתאריך 2 יולי 1982.



מכבוד רב,
ב/ רשם העמותות
רשות התאגידיים (מלכ"רים)

* בכל פניה אלינו, נא לציין את מספר העמותה
** ניתן לוודא כי האישור בתוקף נכון ליום השימוש בו באתר רשם העמותות, בכתובת המופיעה מטה.

רחוב ירמיהו 39, מגדלי הבירה בנין 1, ירושלים 9446722, ת"ד 34071 ירושלים 9134001
טלפון: 1-700-70-60-44 פקס: 02-6462458 www.taagidim.justice.gov.il
שעות קבלת קהל: ימים א', ב', ד', ח' 08:30-12:30; יום ג' הפקדת מסמכים בלבד (בקומת כניסת)

כתובתנו באינטרנט: <http://taagidim.justice.gov.il>



י' כסלו תשע"ב
06 דצמבר 2011

לכבוד
האגודה לתרבות הדיור
דרך העצמאות 40
יהוד 56304

א. ג. נ.

הנדון: אישור ניהול תקין לשנת 2012

מספר עמותה: 580016087
שם עמותה: האגודה לתרבות הדיור

בהתאם לבקשתכם, בנוגע למתן אישור לשנת 2012, אנו מאשרים בזה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע להגשת דו"חות, הודעות ופרוטוקולים.

אישור זה יבוטל במידה ויתגלה כי העמותה אינה ממלאת אחר הוראות חוק העמותות וכללי ניהול תקין.

אישור זה תקף עד ליום 31/12/2012.

לידיעה – העמותה הוקמה בתאריך 2 יולי 1982.

בכבוד רב,
ד"ר רב
רשם העמותות
חאיה חשבילי

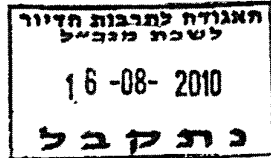
* בכל פניה אלינו, נא לציין את מספר העמונה
** ניתן לוודא כי האישור בתוקף נכון ליום השימוש בו באתר רשם העמותות, בכתובת המופיעה מטה.

רחוב כנפי נשרים 15, ירושלים טלפון: 1-700-70-60-44 פקס: 02-6462548
מענה לפניות טלפוניות: ימים א'-ה' בין השעות 08:00-12:00 ובין השעות 13:00-15:00
שעות קבלת קהל: ימים א'-ה' בין השעות 08:00-12:00 יום ב' בין השעות 13:00-15:00

כתובתנו באינטרנט: <http://taagidim.justice.gov.il>

מדינת ישראל
משרד המשפטים
דשם העמותות

תאריך: יא' אב תשע
22/07/2010

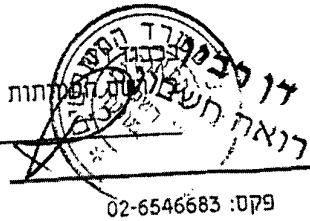


לכבוד:
האגודה לתרבות הדיור
דרך העצמאות 40
יהוד 56304

הנדון: ניהול תקין
מספר עמותה: 16087
שם העמותה: האגודה לתרבות הדיור ע"ר.

בהתאם לבקשתכם, בנוגע למתן אישור לשנת 2011, אנו מאשרים בזה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע להודעות ופרוטוקולים. אישור זה יבוטל במידה ויתגלה כי העמותה אינה ממלאת אחר חוק העמותות. אישור זה תקף עד ליום 31/12/2011.

לידיעה - העמותה הוקמה בתאריך: 02/07/1982



בכל פנייה אלינו נא לציין את מספר העמותה

פקס: 02-6546683

טלפון: 02-6546600

רח' כנפי נשרים 15, ירושלים.

מענה לפניות טלפוניות: בימים א' - ה' בין השעות 08:00 - 12:00
שעות קבלת קהל: בימים א' - ה' בין השעות 08:00 - 12:00
בימים ב' בין השעות 13:00 - 15:00

כתובתינו באינטרנט: www.amutot.justice.gov.il

מדינת ישראל
משרד המשפטים
רשם העמותות

תאריך: י"ט בטלו תשס"ח
16/12/2008

לכבוד:
האגודה לתרבות הדיוור
לינקולן 3
תל אביב-יפו 65220

הנדון: ניהול תקין
מספר עמותה: 16087
שם העמותה: האגודה לתרבות הדיוור ע"ר.

בהתאם לבקשתכם, בנוגע למתן אישור לשנת 2009, אנו מאשרים בזה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע להודעות ופרוטוקולים. אישור זה יבטל במידה ויתגלה כי העמותה אינה ממלאת אחר חוק העמותות. אישור זה תקף עד ליום 31/12/2009.

לידיעה - העמותה הוקמה בתאריך: 02/07/1982



בכל פנייה אלינו נא לציין את מספר העמותה

רח' כנפי נשרים 15, ירושלים. טלפון: 02-6546600 פקס: 08-9545625
מענה לפניות טלפוניות: בימים א' - ה' בין השעות 08:00 - 12:00 ובין השעות 13:00 - 15:00
שעות קבלת קהל: בימים א' - ה' בין השעות 08:00 - 12:00
בימים ב' בין השעות 13:00 - 15:00

כתובתינו באינטרנט: www.amutot.justice.gov.il

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-מיסקלי)

א' בשבט התשע"ד
2 בינואר 2014

תיקנו : 803-98-2011-000116
סימוכין : 803-99-2013-082093

לכבוד : עו"ד אביטל בירגר, סגנית בכירה ליועצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות
עו"ד עמירם בוגט, משרד עורכי דין בוגט קידר ושות'

הנדון : מינוי רואה חשבון לעמותה הממשלתית - האגודה לתרבות חדיור
סמך : מכתב מטעם האגודה לתרבות חדיור מיום 15.8.2013 ; מכתב מטעם הלשכה
המשפטית של רשות החברות הממשלתיות מיום 13.2.2013.

עיקרי ההכרעה

1. האם חליף מינויו של רואה חשבון בעמותה ממשלתית כפוף לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 (להלן - הכללים) ? זאת השאלה שבה התבקשתי להכריע. שאלה זו עומדת במוקד המחלוקת בין רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) לבין האגודה לתרבות חדיור (להלן - העמותה) שהיא עמותה ממשלתית.
2. השאלה מבוססת על מחלוקת עמוקה יותר בין העמותה לרשות הנוגעת ליחס בין חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) והכללים מכוחו לבין חוק העמותות התשי"ם-1980 (להלן - חוק העמותות).
3. המחלוקת התעוררה בעקבות החלטות העמותה לחלופי את רואה החשבון המבקר שלה ורצונה למנות רואה חשבון אחר תחתיו. העמותה פעלה בהתאם לחוראות חוק העמותות ולא בהתאם לחוראות הכללים בטענה שחוראות הכללים אינן חלות עליה.
4. עמדתי היא כי הכללים חלים על חליף מינויו של רואה חשבון בעמותה ממשלתית. עמדה זו נובעת מנקודת מוצא ולפיה יש לפרש חיקוקים באופן היוצר הרמוניה חקיקתית ולא באופן היוצר סתירה ביניהם. במקרה שלפנינו ניתן לפרש את חוק החברות הממשלתיות, את הכללים מכוחו ואת חוק העמותות באופן המחיל את הכללים גם על עמותה ממשלתית מבלי שתיווצר סתירה בין החיקוקים. אף בחינתה של תכלית התסדרים מביאה למסקנה

כי קיים אינטרס ציבורי מובהק לפרשנות המחילה את התסדריט הייחודיים של קביעת רואה חשבון מבקר החלים על חברה ממשלתית גם על עמותה ממשלתית.

5. אולם בכך לא די. השאלה המשפטית באה לעולם בעקבות מחלוקת בין העמותה לרואה החשבון שלה. לו גיוון היה להציע לעמותה מסלול לבירור מהיר של טענותיה, ייתכן וההכרעה במחלוקת תמשפטית כלל לא היתה נדרשת.

6. אולם לצורך בחינת טענות העמותה ולהחלפת רואה החשבון במידת הצורך יש לכנס את הוועדה המייעצת לעניין מינוי רואי חשבון וקביעת שכרם בחברות ממשלתיות (להלן – הוועדה המייעצת). הוועדה המייעצת פועלת מכוח הכללים. אלא שהוועדה אינה מתכנסת בימים אלה בשל העדר קוורום.

7. לכן יש למצוא פתרון פרקטי לבעיה שמעלה העמותה. על כן על הרשות לברר את טענותיה העובדתיות של העמותה ללא דיתוי. בהנחה שישתברר כי יש למנות רואה חשבון חדש לעמותה והוועדה המייעצת לא תוכל להתכנס יחיה צורך לפנות למסלול חלופי.

8. במסלול חלופי זה על הרשות לפנות לרשם העמותות עם המלצה למינוי רואה חשבון. הרשות תבקש כי רשם העמותות ימנה אותו מכוח סמכותו לפי סעיף 331 לחוק העמותות.

9. החלטה זו נכתבה יחד עם עו"ד לירון נעים ובסיוע של עו"ד רוני טלמור ועו"ד לימור תוסיא-כהן.

הרקע העובדתי

10. ביום 23.6.2010 מונה משרד רו"ח עזר, חממי ושות' על ידי האסיפה הכללית של העמותה כרואה החשבון לשנת הביקורת 2010. מינויו נעשה בחתאם לכללים. אלו הכללים שעתה העמותה כופרת בתחולתם עליה. המינוי של אותו משרד רואי חשבון חודש באסיפה הכללית של שנת 2011.

11. אלא שאז פרצה מחלוקת בין רואה החשבון לעמותה. לכן ביום 21.10.2012 החליטה האסיפה הכללית של העמותה על הפסקת כהונתו של משרד רו"ח עזר, חממי ושות' ועל בחירה של משרד רואי חשבון אחר תחתיו. האסיפה הכללית דירגה ארבעה משרדי רואי חשבון שהתאימו לטעמה לתפקיד רואה החשבון לשנת 2012. האסיפה הכללית אף החליטה על גובה שכרו של רואה החשבון הנבחר ועל השירותים שהוא ייתן עבור שכר זה. המנהל הכללי של העמותה הביא את החלטת האסיפה הכללית לאישור הרשות.

12. בתגובה למוהלך האמור, הודיעה הרשות לעמותה כי עליה לפעול בחתאם לכללים וכי החלטותיה תאמורות של האסיפה הכללית אינן כדין.

13. בשל מחלוקת זו העמותה פועלת כיום ללא רואה חשבון מבקר.
14. על מנת להבין את הפערים בין הרשות לעמותה יש לסקור תחילה את הוראות החוק הרלוונטיות לעניין ולכך אפנה אתה.

המסגרת הנורמטיבית

מינוי רואה חשבון בחברת ממשלתית

15. מינוי רואה חשבון בחברה ממשלתית נעשה בהתאם להוראות חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן – חוק החברות) והוראות חוק החברות הממשלתיות.
16. חוק החברות קובע כי האסיפה הכללית תמנה בכל שנה רואה חשבון מבקר לחברה. האסיפה הכללית היא אף זו המוסמכת להפסיק את כהונתו של רואה החשבון (סעיפים 154 עד 164 לחוק החברות).
17. לצד הוראות חוק החברות ובגלל המאפיינים המיוחדים של החברות הממשלתיות והאינטרס הציבורי המוגבר בהן, קובע חוק החברות הממשלתיות הוראות מיוחדות לגבי רואה החשבון של החברה הממשלתית.
18. סעיף 44 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי:

"(א) המינוי של רואה חשבון לחברה ממשלתית טעון אישור הרשות.

...

(ג) שר האוצר יחז עם שר המשפטים רשאים, באישור הועדה, לקבוע כללים בדבר –

(1) דרכי המינוי וביטול המינוי של רואה חשבון לחברה ממשלתית;

(2) תנאים וכשירות למינוי;

(3) חלוקת המינויים לחברות ממשלתיות השונות בין רואי החשבון חכשירים;

(4) משך הזמן שרואה חשבון רשאי לשמש בחברה ממשלתית;

(5) שכרם של רואי חשבון של חברות ממשלתיות."

19. מכוח סעיף 44(ג) לחוק החברות הממשלתיות הותקנו כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994. אלו הכללים בהם מתמקדת המחלוקת.

20. הכללים מסדירים, בין היתר, מינוי של וועדה מייעצת אשר תפקידה בין היתר "להמליץ בדבר מינויו ובטול מינויו של רואה חשבון לחברה ממשלתית..." (סעיף 2 לכללים).

21. ההליך מתחיל בפניה של רואי חשבון לרשות, אשר מסווגת אותם לפי פרמטרים שונים. הרשות מציעה לוועדה המייעצת לפחות חמישה רואי חשבון מאלו שפנו אליה שנתונים מתאימים לתנאים שנקבעו לגבי החברה בה נדרש מינוי רוי"ח מבקר; הוועדה בוחרת את הצעת הרשות וממליצה על רואה חשבון אחד או יותר מתוך הרושימה שהציעה הרשות; המלצת הוועדה מובאת, באמצעות הרשות, לדין באסיפה הכללית; האסיפה הכללית מחליטה על רואה החשבון. החלטת האסיפה הכללית טעונה אישור הרשות (סעיפים 4 ו-5 לכללים).

22. אישור הרשות למינוי רואה חשבון לחברה ממשלתית הוא, ככלל, לתקופה של שש שנים רצופות (סעיף 8 לכללים).

23. הליך זה מבטיח התאמה מקצועית של רואה החשבון המבקר לחברה אותה הוא יבקר, וכן מאפשר גישה שוויונית בשכירת שירותים של רואי חשבון לכלל החברות הממשלתיות.

מינוי רואה חשבון בעמותה ממשלתית

24. האגודה לתרבות חדיור היא עמותה שתוק העמותות חל עליה. חוק העמותות קובע הסדר זומה לחוק החברות בנוגע לבחירת רואה חשבון מבקר לעמותה.

סעיף 19(ג) לחוק העמותות קובע כי עמותה שמחזרה השנתי עולה על כמיליון ש"ח חייבת למנות רואה חשבון. סעיף 31 קובע כי בעמותה החייבת במינוי רואה חשבון "רואה חשבון ייבחר באסיפה כללית שנתית וישמש במשרתו עד האסיפה הכללית השנתית שלאחריה". סעיף 31 קובע כי ככלל שכרו של רואה החשבון ייקבע על ידי האסיפה הכללית.

סעיף 31 לחוק העמותות קובע כי אם "לא נתמנה רואה חשבון באסיפה כללית שנתית לעמותה החייבת במינוי רואה חשבון על פי סעיף 19(ג), רשאי הרשם, לפי בקשת אחד מתברי העמותה, למנות לרואה חשבון לאותה שנה ולקבוע את השכר שתשלם לו בעד שירותיו".

25. העמותה בה אנו עוסקים אינה עמותה "ריגלה". המדינה היא בעלת זכות למנות יותר ממתצית מתברי הוועד המנהל בעמותה. תפקידם של חברי הוועד המנהל בעמותה דומה לתפקידם של דירקטורים בחברה.

סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי:

"הוראות חוק זה יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על חברות שאין להן חון מניות ועל תאגידים שאינם חברות, אם המדינה, חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית שולטת או משתתפת בהם במידה האמורה בסעיף 1(א) לגבי חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית לפי הענין, למעט גופים שהוקמו בחוק."

סעיף 1(א) לחוק החברות הממשלתיות מגדיר חברה ממשלתית כ:

"חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית";

שילוב סעיפים אלה יחדיו מגיב למסקנה כי העמותה היא עמותה ממשלתית שהוראות חוק החברות הממשלתיות חלות עליה בשינויים המחוייבים.

26. המחלוקת נוגעת לתחולת הכללים שהותקנו מכח סעיף 44(ג) לחוק החברות הממשלתיות הקובעים מכח סמכות מפורשת בחוק החברות הממשלתיות נוהל מיוחד למינוי רואה חשבון בחברו ממשלתית.

טענות האגודה לתרבות הדיון

27. העמותה טוענת כי הליך מינויו של רואה חשבון לעמותה אינו כפוף לכללים. לטענת העמותה הכללים עומדים בסתירה לחוק העמותות הקובע כי רואה חשבון ייבחר באסיפה הכללית השנתית של העמותה.¹ לשיטת העמותה החסדר שקבוע בכללים מפקיע את כוחה של האסיפה הכללית למנות רואה חשבון כרצונה כיוון ששיקול דעת זה מופעל על ידי הרשות והוועדה המייעצת. בהתקיים סתירה כזו, לדעת העמותה גובר החסדר שנקבע בסעיף 31 לחוק העמותות שהוא נורמה מאוחרת.²

¹ במכתב שבסמך ציינה העמותה כי תיתכן דרך ליישב בין הכללים לבין סעיף 44 לחוק החברות הממשלתיות וסעיף 31 לחוק העמותות. אולם דרך זו לא פורשה, ובדיון שהתקיים בעל פה טענה העמותה כי לא ניתן ליישב בין הכללים לבין החוק.

² לעניין זה הפנתה העמותה לדבריו של כב' הנשיא שמגר בע"מ 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתומי, פ"ד מט(4) 221 (1995), באשר לסתירה בין חוק לבין תקנות: "שאלה נגזרת היא מה דין תקנה מיוחדת או מאוחרת, העומדת בסתירה לחוק. התשובה היא כי ידו של הנתקן על התחנות. הכללים בדבר עדיפותו של חוק מאוחר על מוקדם יותר או בדבר עדיפותה של חוראה מיוחדת על כללית, חלים רק במסגרת אותה רמת חקיקה, היינו כאשר לפנינו חוק מול חוק או תקנה מול תקנה... חקיקת משנה איננה יכולה לשנות הוראות חוק או לפגוע בה. אין נפקא מינה לעניין זה, אם התקנה הינה מוקדמת לחוק או מאוחרת ממנו. אין נפקא מינה לעניין זה, אם התקנה היא

28. לשיטת העמותה גם פרשנות תכליתית של החוק מחייבת שלא להחיל עליה את הכללים ולהבחין בינה לבין חברת ממשלתית. לדעת העמותה, חברה ממשלתית היא תאגיד הפועל למטרות רווח ולכן תפקיד רואה החשבון הוא לפקח על ניחול הכספים כדי להבטיח תשואת ירווחים לבעלי המניות. לעומת זאת, עמותה היא תאגיד ללא מטרת רווח ולכן תפקיד רואה החשבון הוא לפקח על ניחול הכספים לקידום מטרותיה הציבוריות של העמותה.

לפיכך, לדעת העמותה, אין דופי בכך שהאסיפה הכללית של העמותה, על כלל הנציגים שבה, לרבות גורמים מבוקרים, תהיה הגורם היחיד שיבחר את רואה החשבון, בכפוף לאישור הרשות. כמו כן, ציינה העמותה כי בעוד שהדוחות הכספיים בחברה ממשלתית מאושרים על ידי הדירקטוריון, הדוחות הכספיים בעמותה מאושרים על ידי האסיפה הכללית. לפיכך, לפי הטענה, יש לתת לאסיפה הכללית יתר שיקול דעת בבחירת רואה החשבון שלח לעומת ההליך בחברות ממשלתיות.

29. לדעת העמותה הליך מינויו של רואה חשבון בעמותה ממשלתית צריך להיעשות בדרך הבאה: הרשות תציע רואה חשבון לעמותה; האסיפה הכללית של העמותה תבחר ברואה חשבון לפי שיקול דעתה בהתחשב בהצעת הרשות; הרשות תאשר את המינוי ככל שתמצא לנכון. במכתבה שבסמך טענה העמותה כי קיים גם המסלול החלופי הבא: הרשות תציע רואה חשבון; אם העמותה תדחה את ההצעה אזי על הוועדה המייעצת להמליץ על מועמד אחר מתוך המאגר. לחלופי חלופין, הציעה העמותה מסלול שלישי שלפיו רשם העמותות ימנה רואה חשבון לעמותה.

טענות רשות החברות הממשלתיות

30. הרשות סבורה כי הליך מינויו של רואה חשבון בעמותה ממשלתית כפוף הן לחוק העמותות והן לחוק החברות הממשלתיות ולכללים שהותקנו לפיו. עמדת הרשות היא כי הוראות חוק החברות הממשלתיות וחללים על פיו משתלבות בהוראות חוק העמותות ואינן סותרות.

31. לשיטתה של הרשות, סעיף 31א לחוק העמותות, שלפיו האסיפה הכללית השנתית בוחרת את רואה החשבון, יכול להשתלב בחליף על פי הכללים. זאת כיוון שהאסיפה הכללית יכולה לבחור על בסיס ההמלצות של הוועדה המייעצת. זאת בדומה לחליף בחברות

מיוחדת או כללית ביחס לעניין הנזון על-ידי החוק. בכל מקרה, תקנה כפופה, מבחינה טרמאטיבית, לחוק" (סעיפים 20-21 לפסק הדין).

ממשלתיות ובדומה ליחס בין חוק החברות לחוק החברות הממשלתיות. כך, לשיטת הרשות, נשמר מקומה של האסיפה הכללית כגורם הממנה את רואה החשבון בכפוף לאישורה של הרשות.

32. הרשות מוסיפה וטוענת, כי תמבנה של העמותה אף מחזק את הצורך לדבוק בכללים. האסיפה הכללית של העמותה מורכבת גם מחברי הוועד המנחל וועדת הביקורת, הנמנים עם הגופים המבוקרים, כמו גם מנהלי חסניפים שכפופים למנחל הכללי שגם הוא גוף מבוקר. לשיטת הרשות, במבנה האמור הגופים המבוקרים שותפים בבחירת הגורם המבקר משום שהם חלק מהאסיפה הכללית. בכך נפגעת, לשיטת הרשות, התכלית של הליך מינוי רואה חשבון על ידי האסיפה הכללית, שנועד להפקיד את בחירת המבקר בידי גוף שאינו מבוקר – בעלי המניות בחברה. לשיטת הרשות, במבנה זה של העמותה קיים משנה חשיבות לשמירה על הכללים שמחזקים את אי התלות של מבקר במבוקר.³

33. אציין עוד כי עמדת רשות התאגידיים, הכוללת את רשם העמותות, דומה לעמדת רשות החברות הממשלתיות. רשות התאגידיים אף הפנתה אותנו להכרעה קודמת של חיועץ המשפטי לממשלה שאף היא תומכת בעמדה שיש לפרש את חוק העמותות בהרמוניה עם חוק החברות הממשלתיות.⁴

הכרעה

34. קודם שנכריע במחלוקת נבקש לחזור ולמקד את השאלה הדורשת הכרעה. אין מחלוקת כי העמותה היא עמותה ממשלתית. כעמותה ממשלתית חלים עליה חן חוק העמותות וחן חוק החברות הממשלתיות "בשינויים המחוייבים".

³ אשר לקביעת שכרו של רואה החשבון טוענת הרשות כי הכללים מהווים דין ספציפי לעניין זה תגובר על חזין הכללי של דיני העמותות. סעיף 44(ג)5 לחוק החברות הממשלתיות קובע את הסמכות לקבוע כללים בדבר שכרם של רואי חשבון של חברות ממשלתיות. ואכן, הכללים קובעים כי שכרם של רואי החשבון לחברות ממשלתיות ייקבע בידי הרשות ויעודכן על ידיה מזמן לזמן לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת.

הרשות התייחסה גם לתקופת כהונתו של רואה החשבון. לשיטתה אמנם חוק העמותות קובע כי מינויו יהיה החל מאסיפה כללית שנתית ועד לאסיפה הכללית השנתית שאחריה, אולם אין משמעות הדבר שיש להחליפו כל שנה. אישור הרשות לפי הכללים הוא לתקופה של שש שנים. תקופה זו אינה מהייבת את האסיפה הכללית, אולם היא מסמנת את התקופה הסבירה של חקיקת בגוף מסוים על ידי רואה חשבון אחד.

עוד טוענת הרשות, כי הגם שאין מדובר בעניינו בביטול מינוי של רואה חשבון תוך תקופת כהונתו (חמוסדר בסעיף 46 לחוק החברות הממשלתיות) או בביטול אישור מינוי של הרשות (חמוסדר בסעיף 11 לכללים), ניתן ללמוד מחסדרים אלה לכל הפחות את החובה לקיים שימוע לרואה החשבון בפני האסיפה הכללית ובפני הרשות.

⁴ מכתבו של העוזר ליועץ המשפטי לממשלה ליועץ המשפטי של המשרד לענייני דתות מיום 7.8.01 העוסק בעמותה הממשלתית – חמרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

35. החוראות הנוגעות למינוי רואה חשבון לעמותה אינן שונות בהיבט זה. לכן מוסכם כי לצד החוראות המתייבות את תאסיפה הכללית של העמותה למנות רואה חשבון על פי חוק העמותות, נדרש אישור הרשות למינויו של רואה החשבון על פי חוק החברות הממשלתית.
36. השאלה היא האם חלים על העמותה שלפנינו גם הכללים הקובעים הסדרים רבים נוספים לגבי מינוי רואה החשבון וקביעת שכרו.
37. פרשנות דברי חקיקה מבקשת ליצור הרמוניה בין דברי חקיקה שונים קודם שיוכרו על סתירה ביניהם המצריכה הכרעה בשאלה מי גובר. לעניין זה נפסק כי:

"נקודת המוצא הפרשנית הינה כי על הפרשן לשאוף להרמוניה נורמטיבית. הנורמות החקוקות השונות אינן עומדות כל אחת בפני עצמה, אלא משתלבות הן זו בזו ויוצרות מערכת אחת, השואפת להרמוניה פנימית... מכאן השאיפה של הפרשן להבטיח הרמוניה אופקית, כלומר, לפרש שתי חוראות חוק באופן שלא תיווצר סתירה (אנטינומיה) פנימית ביניהן... עלינו להעדיף את הפירוש, המביא לשילוב ויוצר הרמוניה בין החוקים, על פני הפירוש, המעלה ניגוד ביניהם".⁵

38. לכן קודם שנכריז על סתירה בין חוראות הכללים לחוראות חוק העמותות יש צורך לבחון האם קיים טעם מצדיק הכרזה פרשנית זו. במקרה שלפנינו יצירת הרמוניה בין דברי החקיקה עדיפה הן מבחינה לשונית והן מבחינה פרשנית ועניינית ולכן אין לקבוע כי קיימת סתירה בין החקיקים.

39. התבנה שיוצרת העמותה בין תחולת חוראות חוק החברות הממשלתיות לבין תחולת של הכללים מכוחו היא הבתנה מלאכותית. בסעיף 44 לחוק החברות הממשלתיות הביע המחוקק את דעתו בצורה מפורשת כי יש לקבוע חוראות מיוחדות למינוי רואה חשבון בחברה ממשלתית ובתאגידים בעלי מאפיינים דומים. התקנת הכללים מהווה יציקת תוכן לחוראות שנקבעו בחקיקה ראשית לשם הגשמת תכלית החקיקה. ללא הכללים לא ניתן להגשים את החוראות שנקבעו בחקיקה הראשית. לכן אין לקבל את התבנה בין חוראות החוק לחוראות הכללים ויש לראות בתן מקשה אחת.

40. יתר על כן, אין כל קושי לפרש את החוקים והכללים כיוצרים הסדר אחיד ותרמוני. אכן סעיף 31 לחוק העמותות קובע כי רואה חשבון ייבחר באסיפה כללית שנתית, אולם אין

⁵ בג"ץ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור, פ"ד (2) 793 (1996).

בהוראות חוק העמותות כל חוראה הקובעת הסדר שלילי שאינו מאפשר לחסיף הליכים לפני האישור ולאחריו.

על פי הסדר הרמוני זה הכללים קובעים את ההליכים המקדימים לפני אישור האסיפה הכללית בדיוק כפי שחפץ המחוקק, ואילו אישור הרשות מגיע לאחר החלטת האסיפה הכללית של העמותה.

יודגש כי אין מדובר בפרשנות מרחיקת לכת. זהו בדיוק ההליך שמתקבל משילוב חוק החברות, שהוראותיו בחקשר זה דומות מאוד לחוק העמותות, יחד עם חוק החברות הממשלתיות והכללים שהותקנו מכוחו. כפי שחברה ממשלתית לא תוכל להיבנות מהטענה שהסמכות הנתונה בחוק החברות לאסיפה הכללית לבחור רואה חשבון פוטר את החברה הממשלתית, הכפופה גם לחוק החברות, מתחלת הכללים, כך אין לקבל טענה זו מעמותה ממשלתית.

41. שילוב זה מביא לחלק שלפני הרשות מקיימת מיון ראשוני ומעבירה שמות של מספר מועמדים לוועדה המייעצת. הוועדה המייעצת בוחרת את השמות ומעבירה את המלצתה לעמותה. האסיפה הכללית בוחרת את רואה החשבון ואז מובא תמינו לאישור הרשות.

חשוב לחדגיש כי עמדת הוועדה המייעצת אינה מחייבת את האסיפה הכללית של העמותה. האסיפה הכללית רשאית שלא לקבל את המלצת הוועדה המייעצת, אם קיימים טעמים עניינים וסבירים לכך. במצב כזה תחזור הוועדה המייעצת לדון בעניין ולגבש המלצתה. לכן גם היבט זה מחזק את הפרשנות ולפיה חוק העמותות לא יצר הסדר שלילי שאינו מאפשר את החלת הכללים.

42. אין מדובר בפרשנות טכנית ולשונית בלבד. בחינת תכליות החוק מחזקת את הצורך בהרמוניה ובהחלת הוראות הכללים גם על עמותות ממשלתיות ובכלל זה על העמותה שלפנינו, כפי שנסביר להלן.

43. סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות מבקש להכפיף את העמותות הממשלתיות למשטר דומה לזה של חברות ממשלתיות. ההנחה היא כי האינטרס הציבורי המוגבר בעמותות ממשלתיות ובעיות הנציג הייחודיות לגופים בשליטת המדינה מחייבים בקרה הייצוגית אפקטיבית על התאגידים הללו.

44. אמצעי בקרה אלה מופעלים בעיקר על ידי רשות החברות הממשלתיות ולכן הגשמת תכלית החקיקה אינה משתלבת בקיצוץ סמכויות פיקוח אלה, כפי שדורשת העמותה. לכן כדי להבטיח פיקוח נאות על עמותות ממשלתיות, באופן שיגשים את מטרתו של סעיף 60 האמור, יש לצקת תוכן אפקטיבי לסעיף 44 לחוק החברות הממשלתיות, העוסק במינוי

עמוד 9 מתוך 11

רואה החשבון בכל הקשור להחלתו על עמותה ממשלתית. הכללים הם שיוצקים את התוכן הזה ולכן יש להחילם.

45. התכלית ביסוד ההסדר לפי סעיף 44 היא ליצור ראייה והכוונת מרכזית וציבורית על מינוי רואי החשבון המבקרים בחברות הרבות שחוק זה חל עליהן, כך שהמינויים יבוצעו לפי אמות מידה קבועות ולפי שיקולים מקצועיים המבטיחים את עניינה של המדינה כבעלת זכויות בחברה. תכלית זו יפה ונכונה אף לגבי עמותות ממשלתיות.

46. בנוסף, כפי שטענה בצדק הרשות דווקא בעמותות ממשלתיות קיים צורך חזק יותר בפיקוח על מינוי של רואה החשבון. יש לזכור כי בחברה ממשלתית האסיפה הכללית מורכבת מחברים הממונים על החברה. כך נוצרת הפרדה מהותית ופרסונלית בין האסיפה הכללית לבין הדירקטוריון וההנהלה. הפרדה זו מאפשרת לאסיפה הכללית להפעיל פיקוח אפקטיבי. בעמותה כמו זו שלפנינו האסיפה הכללית אינה נמצאת בשליטת המדינה, ולכן קיים צורך ציבורי מוגבר בפיקוח על הליך הבחירה של רואה החשבון. זאת כיוון שרואה החשבון המבקר מהווה חלק מרכזי בכלי הפיקוח על העמותה.

47. בחקשר זה אין לחבחין בין גוף הפועל למטרות רווח לבין גוף המגשים מטרות ציבוריות שלא לשם מטרות רווח. גם בעמותה ממשלתית או חברה ממשלתית לתועלת הציבור קיים אינטרס ציבורי מובהק בהבטחת הגשמתם של יעדי העמותה או החברה לתועלת הציבור. אינטרס זה מוגשם גם באמצעות רואה החשבון המבקר. השיבות והבטחת עצמאותו של רואה החשבון בתאגידים אלה אינן נפלות מאלו של רואה החשבון המבקר בחברה ממשלתית "רגילה".

48. לסיכום, פרשנות תכליתית של הוראות החוקים הרלוונטיים והכללים שהותקנו מכוחם מביאה למסקנה כי הוראות הכללים חלות גם על עמותות ממשלתיות ובכלל זה העמותה שלפנינו.

49. בכך לכאורה באה לסיימה ההכרעה במחלוקת. עם זאת, ההכרעה הזו יוצרת בנסיבות הקיימות כיום קושי מעשי. זאת כיוון שגם אם יתברר הסכסוך של העמותה עם רואה החשבון שלה ויוחלט כי יש מקום למנות רואה חשבון אחר תחתיו, לא תוכל העמותה לעשות זאת לפי ההליך הקבוע בכללים, בשל העדרה של וועדה מייעצת.

50. קיים הכרח למצוא פתרון פרקטי אם הוועדה המייעצת לא תשוב לפעול במהרה. לכן, באופן חריג ובהיעדר אלטרנטיבה אחרת, על הרשות לברר ללא דיחוי את הסכסוך בין העמותה לרואה החשבון שלה. אם אכן יתברר כי יש צורך להחליף את רואה החשבון, תוכל הרשות לפנות לרשם העמותות על מנת שיעשה שימוש בסמכותו לפי סעיף 31 לחוק העמותות וימנה לעמותה רואה חשבון. מובן כי זהו אמצעי חריג שיופעל רק אם המדינה לא תשכיל להביא לכינוסה של הוועדה המייעצת בהקדם האפשרי.

בכבוד רב,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי-פיסקלי)

חנתק : היועץ המשפטי לממשלה
מנהל רשות החברות הממשלתיות
ראש רשות התאגידים