

נושא: תזכיר חוק השותפויות, **תאריך:** 02.01.2017
 התשע"ז-2016

עורכי הדוח: לירון נעים, עו"ד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי); יובל שפיצר, אגף תכנון מדיניות. **גורם ממונה מאשר:** עוז שנהב, מנהל אגף א' תכנון ומדיניות.

זמין לעיון הציבור ב:

<http://regulation.gov.il/publicreportTs>

סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה

תוכן עניינים

2	חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות
2	א. רקע
2	ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה
3	ג. סקירה בינלאומית
4	ד. תכליות ויעדים
4	חלק ב – ניסוח חלופות
4	א. תיאור החלופות
6	חלק ג – ניתוח חלופות
6	חלופה מספר 0 - המשך המצב הקיים – פקודת השותפויות תמשיך לחול
7	חלופה מספר 1 – החלופה המוצעת בתזכיר
8	חלק ד – השוואה בין חלופות ובחירה
8	א. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן :
8	ב. החלופה הנבחרת :
9	חלק ה – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור
9	א. תיאור תהליך השיח
9	ב. תוצרי השיח
10	חלק ו – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח
10	א. מתודולוגיה ועומק RIA
10	ב. מקורות וחומרים

חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות**א. רקע**

תזכיר חוק השותפויות, התשע"ז-2016 (להלן – **התזכיר**) נועד להחליף את פקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה-1975 (להלן גם – **הפקודה**). פקודת השותפויות היא פקודה מנדטורית המבוססת על חוק השותפויות האנגלי משנת 1890 וחוק השותפויות המוגבלות האנגלי משנת 1907. היא מסדירה את הדינים החלים על חבר בני אדם המתקשרים בקשרי שותפות.

הפקודה כוללת הוראות מהותיות רבות, רובן דיספוזיטיביות. הוראות אלה מסדירות את פעילותן של שותפויות משני סוגים – שותפות כללית ושותפות מוגבלת. הפקודה כוללת, בין היתר, הוראות לעניין הרכב שותפות, רישום שותפות, היחסים שבין שותפות לצדדים שלישיים, היחסים שבין השותפים לבין עצמם ופירוק שותפות ותוצאותיו.

כפי יובהר להלן, הוראות הפקודה מיושנות ואינן מתאימות עוד לשוק המודרני. התזכיר נועד לגשר על פער מהותי שקיים בין דיני השותפויות בארץ לבין דיני השותפויות המודרניים בעולם. היות ששותפות היא "יצור" משפטי נפוץ מאוד, יש בתזכיר המוצע כדי להשפיע על נתחים נרחבים בשוק הישראלי. אולם ההשפעה ברובה אינה כופה אלא מאפשרת. היכולת להתנות על חלק ניכר מהוראות התזכיר מביעה גישה מכבדת כלפי חופש ההתקשרות וחופש ההתאגדות של השותפויות. התזכיר מעמיד על "המדף" מוצר שרוב השותפויות יחפצו לאמצו כפי שהוא, ואחרות יוכלו לעשות בו את השינויים המחויבים. מוצר חקיקתי כזה הוא הכרחי בכל שוק מודרני. פקודת השותפויות הקיימת אינה מספקת אותו.

דוח זה יתייחס לחלקים בתזכיר שנוגעים להוראות הרישום בלבד. הוראות אלה הן החלק הטעון RIA בתזכיר. התזכיר מבקש להחליף את מודל הרישום המיושן שקבוע כיום בפקודה במודל מודרני ויעיל.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

פקודת השותפויות מטילה כיום נטל רגולטורי עודף ומכביד על השותפויות בישראל:

1. הוראות דיווח מיותרות לרשם
2. חובות פרסום וחשיפה מכבידות

להלן רק ארבע דוגמאות של הסדרי רישום שקיימים בפקודה. מדובר בהסדרים שמוצע בתזכיר לשנותם, כפי שיובהר להלן. בכל הדוגמאות מדובר בהוראות שיוצרות עומס של עלויות ישירות ושל התמשכות הליכים.

ראשית, הפקודה מחייבת כיום הגשה של הסכם השותפות לרשם השותפויות. לפי הפקודה, על הרשם להגיש את ההסכם לשר המשפטים שרשאי "לפי שיקול דעתו המוחלט להתיר את הרישום או לסרב" (סעיף 61(ג) לפקודה).

שנית, הפקודה קובעת כי הרשם ישמור את הסכם השותפות כדי שכל אדם יהיה רשאי לעיין בו.

שלישית, דרישות הרישום שבפקודה מחייבות דיווח על פרטים רבים. פרטים אלה עומדים לעיון הציבור.

רביעית, הפקודה מחייבת לפרסם ברשומות את רישום השותפות (סעיף 8 לפקודה) וכן החלטה על הפיכת שותף כללי לשותף מוגבל או החלטה על העברת זכותו של שותף מוגבל לאדם אחר (סעיף 60 לפקודה).

הוראות וחובות אלה אף מצננות את התמריץ להקים שותפויות מוגבלות בישראל. כמו כן, יש להן השפעה שלילית ומזיקה בעיקר על השוקים שבהם מקובל לפעול במסגרת תאגידית של שותפות, כגון שוק ההיי-טק. על חשיבותו של שוק זה אין צורך להרחיב.

האוכלוסייה המושפעת מהתזכיר היא אוכלוסייה עסקית רחבה שמונה כיום אלפי שותפויות בישראל. כמו כן, התזכיר צפוי להשפיע גם על שותפויות רבות נוספות שעתידות להירשם לאחר מועד התחילה. התזכיר נושא בשורה עבור אלפי השותפויות הקיימות, לרבות שותפויות זרות, וכן מאות אלפי השותפים. הוא צפוי להקל עליהם את הנטל הבירוקרטי הקיים ולהציע להם הסדרים בריאים ומודרניים. כמו כן, התזכיר צפוי לתמרץ שותפויות להירשם בישראל.

יוער, כי התזכיר מגן על יציבותן של שותפויות קיימות ונמנע מלגרור רעידת אדמה. סעיף התחילה המוצע בתזכיר קובע כי מועד תחילתו של החוק יהיה שנתיים מיום פרסומו עבור שותפויות שהתאגדו לפני מועד התחילה.

ג. סקירה בינלאומית

העבודה על התזכיר כללה לימוד מעמיק של הדין הזר, בעיקר של הדין האמריקאי והאנגלי. התזכיר מושתת על הבנה וסקירה מקיפה של העקרונות המודרניים ושל ההסדרים שאומצו בארצות הברית ובמדינות אירופה.

התזכיר שואב השראה רבה בעיקר מהדין האמריקאי, וכן מהצעת החוק האנגלית שתלויה ועומדת בימים אלה. כמו כן, סקרנו את הדין במדינות משפט מקובל אחרות, כגון קנדה, אוסטרליה וניו זילנד. הדין במדינות אלה היה מבוסס על הדין האנגלי, כמו בישראל, והן בחרו לחדש ולרענן אותו.

המסקנות שעלו מההשוואה הבינלאומית היו חד משמעיות. המודלים הקיימים בעולם לרישום שותפויות ולהטלת חובות דיווח עליהן הם רכים יותר מהמודל הקבוע בפקודה. במדינות רבות ריכזו אותם עם השנים מתוך שאיפה לאזן בין הדינמיות של העולם העסקי לבין הצורך בפיקוח מידתי ובהעמדת מידע לציבור. התוצאה היא מערכת יעילה ומהירה הרבה יותר. כך, למשל, רישום של שותפות מוגבלת נמשך כיום כשלושה שבועות בעיקר לצורך בדיקה ואישור של הסכם השותפות. רישום שותפות במדינות זרות (דוגמת דלוואר) נמשך בין יום (הליך רישום מהיר) לשלושה ימים (הליך רישום רגיל). הזמן הרב שבו נמשך הליך הרישום וחוסר הוודאות בנוגע לסיום ההליך מהווה חסם משמעותי לרישום שותפויות מוגבלות בישראל.

ד. תכליות ויעדים

מטרת התזכיר היא לענות על הצורך של שוק השותפויות הישראלי במודל חקיקה מודרני, יעיל ונוח. הוא נועד להחליף את הפקודה המנדטורית המבוססת על חוק השותפויות האנגלי משנת 1890 וחוק השותפויות המוגבלות האנגלי משנת 1907. מטרתו היא החלפת הסדר אנכרוניסטי, מכביד ומיושן, בהסדר מודרני וקל יותר ליישום, שכרוך בפחות בירוקרטיה.

מטרת השינוי היא להפחית את הנטל הרגולטורי בכל הנוגע לרישום. התכלית היא להבטיח כי חובות הרישום יוטלו רק במקום שמחייב זאת ורק במידת ההכבדה ההכרחית. בהתאם, התזכיר צפוי להוביל להקלה משמעותית בהליכים הבירוקרטיים מול רשם השותפויות ולקיצורם.

התזכיר מבקש אפוא לקדם את החקיקה בתחום השותפויות בישראל אל עבר העידן המודרני. הוא נועד לגשר על פער מהותי שקיים בין דיני השותפויות בארץ לבין דיני השותפויות בעולם. הוא נועד לפשט את ההסדרים, להוזיל את העלויות, להפחית את הרגולציה ולספק לשוק מוצר חקיקתי נוח לשימוש.

חלק ב – ניסוח חלופות**א. תיאור החלופות**

התזכיר מבקש לספק פתרון לבעיה הקיימת – פקודת שותפויות אנכרוניסטית. ניתן לנקוט שני כיווני פעולה מרכזיים – השארת המצב הקיים על כנו (חלופה 0) או החלפת הפקודה בחוק חדש ומודרני (חלופה 1).

חלופה 0 – השארת המצב על כנו – פקודת השותפויות תמשיך לחול:

לפי חלופה זו הפקודה תמשיך לחול כמות שהיא. במצב הקיים חלה חובה להגיש את הסכם השותפות לרשם השותפויות. כמו כן, על הרשם להגיש את ההסכם לשר המשפטים שרשאי להתיר את הרישום או לסרב. צורת ההסדרה האמורה היא אנכרוניסטית. ככל הנראה היא נועדה להגשים תכליות של שליטה ופיקוח שהיו קיימות בעבר וכיום אינן רלוונטיות עוד. לא זו בלבד, אלא שחלק מההוראות האנכרוניסטיות אף יוצרות נזק. כזו היא, למשל, החובה להעמיד את הסכם השותפות לעיון הציבור אצל רשם השותפויות. חובה זו כופה על השותפויות לחשוף מידע עסקי רגיש לכל דורש. החובה מייצרת אפוא תמריץ שלילי לרישום שותפויות בישראל, הן בגין סיכוני החשיפה והן בשל העלויות הישירות והתמשכות הליכי הרישום.

חלופה 1 – תזכיר החוק המוצע:

בעניין הרישום מציג התזכיר חלופה שמבטלת את נטל הבירוקרטיה המיושן ומציעה תחתיו מודל יעיל ומהיר. ההוראות הנוגעות לרישום שותפויות דומות למודל הרישום הקיים בתאגידים עסקיים אחרים, כגון חברות. התפיסה ביסוד התזכיר היא ששותפות היא "יצור" משפטי שפועל במרחב העסקי-הפרטי. אין צורך לפקח עליו או להטיל עליו חובות דיווח מעבר למידה ההכרחית.

לפיכך, יש לשאוף להשוות את הדינים החלים עליו לעניין רישום לאלה שחלים על חברות. כך יוצר התזכיר הרמוניזציה בין דיני הרישום של שותפויות לבין דיני הרישום של חברות עסקיות. המודל המוצע הוא אפוא שילוב בין מודל הרישום בחוק החברות לבין המודל הקיים בדן האמריקאי והמודל המוצע בהצעת החוק האנגלית.

להלן השינויים המוצעים בתזכיר ביחס לארבע הדוגמאות שהובאו בחלק של תיאור זיהוי הבעיה וסיבותיה לעיל:

באשר לדוגמא הראשונה – בתזכיר מוצע לבטל את הדרישה להגיש לאישור את הסכם השותפות. זאת משום היותה מכבידה ומעכבת שלא לצורך.

באשר לדוגמא השנייה – בתזכיר מוצע שהסכם השותפות לא יהיה כלול במידע שהשותפות חייבת למסור לרשם עם הקמתה, וכך לא יהיה נגיש לציבור באמצעות המרשם. תחת זאת, מוצע כי הסכם השותפות יישמר במשרדי השותפות ויהיה פתוח לעיון השותפים בלבד.

באשר לדוגמא השלישית – מוצע לשנות את דרישות הרישום בפקודה, כך שהמידע שכלול בהודעת הרישום יהיה רק המידע הרלוונטי, והמידע שיהיה פתוח לעיון הציבור יהיה רק המידע שלציבור עשוי להיות עניין בו.

באשר לדוגמא הרביעית – פרסום ברשומות הוא אקט מכביד ויקר שאינו הכרחי. לפיכך, מוצע בתזכיר לבטל את הדרישה לפרסם ברשומות את רישום השותפות או כל שינוי בנוגע לפרטי הרישום ברשומות.

חלק ג – ניתוח חלופות

חלופה מספר 0 - המשך המצב הקיים – פקודת השותפויות תמשיך לחול

תועלות	עומסים (נטל רגולטורי)
<p>במצב הקיים ישנן חובות רישום מועילות, כגון חובת הרישום של שותפויות מוגבלות. התפקיד שממלא רשם השותפויות בהקשר זה הוא הכרחי. יש בו כדי לספק מידע רלוונטי לשוק ולנושים. יצוין כי התזכיר אינו מציע לשנות מהמצב הקיים בהקשרים אלה. אולם לא מצאנו תועלות במצב הקיים בהקשרי רישום אחרים, כגון חובת הרישום של שותפויות שאינן מוגבלות ושאינן בהן הגבלת אחריות. המצב הקיים היום בהקשרים אלה הוא אנכרוניסטי, אינו מתאים לעולם העסקים המודרני ומרתיע שותפויות מלהירשם בישראל.</p>	<p>המצב הקיים יוצר נטל רגולטורי משמעותי. פקודת השותפויות מטילה כיום נטל רגולטורי עודף ומכביד על השותפויות בישראל. היא כוללת הוראות דיווח מיותרות לרשם וחובות רישום, פרסום וחשיפה שמצננות את התמריץ להקים שותפויות מוגבלות בישראל. להוראות מכבידות אלה יש השפעה שלילית ומזיקה בעיקר על השווקים שבהם מקובל לפעול במסגרת תאגידית של שותפות, כגון שוק ההיי-טק.</p>
<p>עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים: עלויות רישום ועלויות פרסום המידע ברשומות.</p>	
<p>אינטרסים ציבוריים נוספים: <u>השפעות כלכליות:</u> השפעה על עסקים קטנים – במצב הקיים יש הכבדה פוטנציאלית על עסקים קטנים. עסקים קטנים רבים מאוד קמים כשותפויות. כיום חלות עליהם חובות רישום ופרסום יקרות, שאינן בהן הכרח.</p>	

חלופה מספר 1 – החלופה המוצעת בתזכיר**תועלות**

- הפחתת נטל בירוקרטי
- עידוד רישומן של שותפויות בישראל

עומסים (נטל רגולטורי)

אין יצירת עומסים חדשים ואין הכבדה בחובות הקיימות. אין בתזכיר משום תוספת של רגולציה על המצב הקיים. אין בו משום התערבות חדשה או החמרה של התערבות קיימת. אדרבא. התזכיר מפחית רגולציה בכל הקשור לחובות הרישום. כמו כן, הוא נועד, כאמור, להחליף את פקודת השותפויות ולא להתווסף עליה.

עם זאת, מובן כי כל שינוי חקיקה יוצר חוסר ודאות זמני בשוק עד ללימוד החוק החדש ולהטמעתו. על מנת להקל על תהליך ההסתגלות לשינוי, מציע התזכיר הוראת תחילה שמגלמת התחשבות רבה בשותפויות הקיימות. הוראת התחילה תאפשר היערכות נינוחה גם בהקשרי הרישום. גם בשל כך, הקושי שכרוך בעיכולו של החוק החדש לא צפוי להיות משמעותי.

התזכיר מצמצם את נטל החיכוך הבירוקרטי בין העולם העסקי של השותפויות לבין רשם השותפויות. הוא מפחית את העומס הבירוקרטי ומוזיל את העלויות.

במודל המוצע עיקר ההתערבות היא רק כאשר מדובר בשותפות שבה האחריות מוגבלת – שותפות מוגבלת או שותפות בערבון מוגבל. כאשר האחריות מוגבלת יש צורך בדיווח לרשם כדי שהרשם יוכל להעמיד את המידע הרלוונטי לעיון הציבור. הצורך של הציבור במידע לגבי אופי השותפות והעומדים מאחוריה קיים בעיקר כאשר האחריות מוגבלת. כמו כן, המודל המוצע מאפשר דיווח על בסיס וולונטרי גם בשותפויות שבהן האחריות אינה מוגבלת. כך, תוצאת התזכיר היא תוצאה מאוזנת. התזכיר מחייב דיווח רק במידה ההכרחית. הוא מביא לכך שיעמוד לעיון הציבור מידע רלוונטי בהיקף הראוי ובאמצעות מנגנון שעלויותיו נמוכות.

עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:

אין עלויות חדשות. אגרות הרישום יוותרו ללא שינוי.

אינטרסים ציבוריים נוספים:**השפעות כלכליות:**

השפעה על עסקים קטנים - הקלה לעסקים קטנים המואגדים כשותפויות. עסקים קטנים רבים מאוד קמים כשותפויות. התזכיר מציע להפחית משמעותית את הנטל הבירוקרטי שרובץ עליהם. הוא מפחית עלויות רישום ומציע הסדרי ברירת מחדל שמתאימים להם.

חלק ד – השוואה בין חלופות ובחירה

א. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

התזכיר, חלופה מס' 1, מגשים את היעד שלנו לייצר הסדרי רישום מודרניים ומקלים לשותפויות בישראל. הוא צפוי להפחית את העלויות הישירות, למשל, בכך שתבוטל חובת הרישום של שותפויות כלליות שאין בהן הגבלת אחריות. כמו כן, הוא צפוי לקצר את הליכי הרישום ביחס לשותפויות שיש הכרח ברישומן. התזכיר המוצע מקל את הנטל הבירוקרטי. הוא מצמצם את חובות הרישום והדיווח רק למידה ולהיקף ההכרחיים. בכך הוא מוזיל עלויות ומקל על שותפויות, ביניהן גם עסקים קטנים רבים. כמו כן, באשר לאינטרסים ציבוריים רחבים יותר, התזכיר מתמרץ שותפויות להירשם בישראל. הוא מניח בסיס לתקווה כי קרנות הון סיכון יירשמו בישראל.

לסיכום, פקודת השותפויות המנדטורית טעונה החלפה. היא מייצרת בירוקרטיה מכבידה ומיותרת, והיא אינה מספקת מענה לצורכי השוק המודרני.

ב. החלופה הנבחרת:

חלופה מס' 1 – התזכיר המוצע.

חלק ה – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור**א. תיאור תהליך השיח**

העבודה על התזכיר ארכה מספר שנים. מלאכת הגיבוש כללה שיח עם גורמים שונים, בתוך הממשלה ומחוצה לה.

להלן עיקריו של תהליך השיח:

1. שיח עם רשות התאגידיים
2. שיח עם עורכי דין פרטיים שמצייגים קרנות הון סיכון
3. צפויות להתקיים פגישות נוספות לאחר פרסום התזכיר, לרבות פגישה עם נציגי לשכת עורכי הדין ועם רואי חשבון וכן פגישה עם גורמים מטעם קרנות הון סיכון. כמו כן, צפויות כמובן להתקבל התייחסויות רבות לתזכיר הן מהשוק והן מגורמים פרטיים או ממשלתיים רלוונטיים. התזכיר יתוקן וישתנה בהתאם להמשך השיח בכל עניין שנמצא לנכון לערוך לגביו שינויים.

ב. תוצרי השיח

סוגיית הרישום נדונה בהרחבה ולעומק עם רשות התאגידיים ועם עורכי הדין הפרטיים שמייצגים קרנות הון סיכון. השאלות שנדונו בשיחות אלה היו, בין היתר, השאלות הבאות. כמה זמן לוקח כיום לשותפות להירשם בישראל? האם עורכי דין ממליצים ללקוחותיהם במצב הקיים לרשום שותפויות בחו"ל? כמה שותפויות פועלות כיום בישראל מבלי שנרשמו? האם חובות הרישום הקיימות נאכפות? מהם היתרונות והחסרונות של הוראות הפקודה המחייבות את הרשם לבחון את הסכם השותפות ולפרסם אותו? עד כמה פרסום הסכם השותפות מרתיע שותפויות מלהירשם בארץ?

השיח עם הגורמים החיצוניים אישש את העמדה כי הפקודה מיושנת ואינה מתאימה עוד לעולם העסקים המודרני. בין היתר ניתן היה ללמוד מהשיחות השונות כי הנטל הבירוקרטי הקיים בפקודה כיום מכביד ומעמיס. זאת עד כדי כך ששותפויות מעדיפות להירשם בחו"ל ולא בארץ כדי ליהנות מרישום מהיר ולהימנע מחשיפת יתר של מידע עסקי.

מובן שגם החלקים האחרים של התזכיר, שאינם עוסקים ברישום, נדונו בשיחות עם הגורמים השונים.

חלק ו – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח**א. מתודולוגיה ועומק RIA**

עומק ה-RIA שערכנו היה בדרגה בסיסית בלבד. יש לכך מספר טעמים. ראשית, תהליך העבודה על התזכיר ארך שנים רבות. הוא החל עוד לפני שחלה החובה לערוך RIA וממילא לפני שגובשה מתודולוגית ה-RIA. שנית, החלק הרלוונטי בתזכיר לצורכי RIA הוא החלק העוסק ברישום. חלק זה כולל באופן מובהק הקלות בלבד. לא צפויים נזקים או נטלים בעקבותיו. הוא מיטיב עם השוק ומפחית את הנטל הבירוקרטי. משכך, גיבושו של התזכיר בהקשר זה לא היה כרוך בהשוואה מורכבת בין חלופות. הוא כלל חיפוש אחר מודל נוח וגמיש, תוך שאיבת השראה ממודלים זרים.

ב. מקורות וחומרים

תהליך גיבוש התזכיר התבסס על מקורות רבים, בעיקר מקורות זרים. ביניהם ספרות אקדמית, מאמרים, חקיקה זרה ודברי ההסבר שלה, דוחות שונים ופסיקה. להלן המקורות המרכזיים והעיקריים בלבד.

1. The UK Law Commission and The Scottish Law Commission (LAW COM No 283, SCOT LAW COM No 192) – Partnership Law (2003)
2. UNIFORM PARTNERSHIP ACT (1997)
3. UNIFORM LIMITED PARTNERSHIP ACT (2001)
4. The Law Commission – Consultation Paper No. 159' The Scottish Law Commission – Discussion Paper No. 111- Partnership Law – The Joint Consultation Paper
5. חקיקה וחומרי רק מהולנד, ניו זילנד, קנדה ואוסטרליה.
6. ספרות, פסיקה ומאמרים ישראלים על דיני השותפויות.