

יסודות

למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר)

הקואופרציה כמנוע לפיתוח הפריפריה

כיצד ניתן לייצר צמיחה מכלילה
באמצעות עידוד קואופרציה?

יוני בן-בשט



יוני בן-בשט, כלכלן, בוגר תואר מוסמך בכלכלה בתוכנית המשותפת לאוניברסיטת תל אביב ולאוניברסיטה העברית, ובעל תואר ראשון בכלכלה והיסטוריה של עם ישראל בתוכנית חכמ"ה, אוניברסיטת חיפה. חבר ויו"ר קואופרטיב "שומעים חזק". ראש תחום כלכלה ושירותים חברתיים בפורום ארלזורוב. חוקר במכון יסודות.

תודות (לפי סדר הא"ב):

שלומית ארבל, מנהלת תחום כלכלה, איגוד התעשייה הקיבוצית; ד"ר ערן בוכלצב, מנהל מרכז הידע והפיתוח, אג"ק – מכון הנגב; עמרי בן עמי, מנהל תחום עסקים חברתיים וקואופרטיבים, האגף לקידום עסקים בעיריית ירושלים; פרופ' בני גדרון, פרופסור לעסקים חברתיים וראש רשות המחקר במכללה למנהל; מולי דור, יו"ר אג"ק - מכון הנגב; גלי הוכמן, מנהלת חברה וקהילה, אשכול בית הכרם; איציק יואל, יו"ר מרכז הקואופרציה ליזמות בישראל והמכללה לקואופרציה; ניר מאיר, מזכ"ל התנועה הקיבוצית; קרן מגן, מנהלת תפעול, סאוטאפ; רפי נבו, מנהל אגף טכנולוגי, מו"פ, חדשנות ויזמויות, איגוד התעשייה הקיבוצית; מירב ניב, עו"ד במחלקה המשפטית, היחידה לקידום הקואופרציה, התנועה הקיבוצית; עו"ד יפעת סולל, חוקרת קואופרציה, יו"ר ברית הקואופרטיבים לצדק כלכלי, חברתי וסביבתי; ד"ר אביגיל פז-ישעיהו, היסטוריונית בנושאי הקיבוץ ותנועת העבודה, חוקרת קואופרציה, ממחברי הספר הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד (2021); ראובן פסח, מחלקת מחקר, זרוע העבודה

צוות משרד הכלכלה והתעשייה: רו"ח אלעד חבשוש, מנהל חטיבת חשבונאות, פיקוח וחקירות, האגף לאיגוד שיתופי; עו"ד רותי לירז-שפירא, ממונה תחום רגולציה, ייעוץ ושפיטה, האגף לאיגוד שיתופי; מיכל פינק, סמנכ"לית אסטרטגיה ותכנון מדיניות; אמיר רובין, מנהל תחום מדיניות ואסטרטגיה; לימור רוזנטל, מנהלת תחום, האגף לאיגוד שיתופי; שלומית שיחור, רשמת האגודות השיתופיות ומנהלת האגף לאיגוד שיתופי

הארגונים הכלכליים האזוריים: גברי אייכנולד, מנכ"ל משקי בית שאן; אלון אריאל, מנכ"ל מילואות; יעקב בכר, יו"ר התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים; דוד וינשטיין, עו"ד, משרד ליפא מאיר ושות'; עודד זבולון, מנכ"ל משקי הנגב; עמית בן יצחק, יו"ר גרנות; שגב ירבעם, מנכ"ל משקי הגליל העליון; טל ישועה, יו"ר צמח מפעלים ומשקי עמק הירדן; מיקי לזר, מנכ"ל משקי דרום; רז נור, מנכ"ל משקי עמק יזרעאל; רמי רז, מזכיר מילואות; מנשה שלום, מנכ"ל צמח מפעלים ומשקי עמק הירדן; דנה שלזינגר, מנכ"לית משקי המפרץ, מנהלת כספים וסחר

הנחיה: עמית בן-צור, מיכל צורן

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

תוכן העניינים

עמוד

10.....תמצית

11.....תקציר

16.....פרק 1: מה הבעיה?

16.....1.1 מבוא

17.....1.2 פערים בין פריפריה למרכז - תמונת מצב

17.....הפערים הבין-אזוריים כתופעה בינלאומית

21.....הפערים בישראל

29.....1.3 מהן הסיבות לפערים?

30.....1.4 מה נעשה מבחינת מדיניות?

30.....מדיניות אזורית

32.....מדיניות אזורית בישראל

33.....מדיניות חדשה

34.....1.5 סיכום

35.....פרק 2: מה רוצים להשיג?

36.....פרק 3: מה אפשר לעשות?

36.....א. מהי קואופרציה?

36.....3.1 מהו קואופרטיב?

36.....הגדרת הקואופרטיב

39.....סוגי קואופרטיבים

40.....ממשל תאגידי

40.....קואופרטיבים בכלכלה החברתית

41.....3.2 מהן הסיבות להקמת קואופרטיב?

41.....כוח שוק עודף

41.....מוצר ציבורי שאינו מסופק על ידי המדינה

עמוד

42	בעיית הסוכן ומידע א-סימטרי
43	השפעה חברתית
43	מאבק פוליטי-חברתי
43	3.3 יתרונות הקואופרציה בפיתוח כלכלי
44	יתרונות כלליים
52	יתרונות ייחודיים לפריפריה
58	3.4 קשיים בהקמה ובניהול קואופרטיבים
58	קשיים פנימיים
60	קשיים חיצוניים
63	ב. מה עושים במקומות אחרים בעולם?
63	3.5 הקואופרציה בעולם
63	מספר עסקים, עובדים וחברים
65	תוצר וענפים
70	שיעור התעסוקה בקואופרטיבים
71	3.6 מדיניות כלפי קואופרציה בעולם
71	רקע
72	התערורות מחודשת באירופה
74	החוק האיטלקי
84	ג. מה אפשר לעשות בישראל?
84	3.7 הקואופרציה בישראל
89	המגזר הקואופרטיבי כיום
96	החוק בישראל
98	3.8 פירוט החלופות שנבחנו בנייר זה
98	חלופה א': "עסקים כרגיל"
98	חלופה ב': תשתית ידע לצמיחת קואופרטיבים

עמוד

99	חלופה ג': פיתוח והרחבת אזוריות על בסיס תמריצים כלכליים
100	חלופה ד': פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/אזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים
102	ערוץ פעולה נוסף: עדכון החקיקה לעידוד ולקידום קואופרציה בהתאם לחזית החקיקה העולמית
102	3.9 הקריטריונים לבחינת החלופות
105	3.10 ניתוח החלופות
105	חלופה א': "עסקים כרגיל"
105	חלופה ב': תשתית ידע לצמיחת קואופרטיבים
106	חלופה ג': פיתוח והרחבת אזוריות על בסיס תמריצים כלכליים
106	חלופה ד': פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/אזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים
107	ערוץ פעולה נוסף: עדכון החקיקה לעידוד ולקידום קואופרציה בהתאם לחזית החקיקה העולמית
109	פרק 4: מה כדאי לעשות?
109	4.1 אין די בצעדים רגולטוריים
110	4.2 יישום ברמת האשכול או ברמה המקומית?
110	4.3 עדכון החקיקה
111	סיכום
114	נספחים
114	נספח 1: ניקוד החלופות
122	נספח 2: מפת הארגונים האזוריים
123	הערות ומקורות

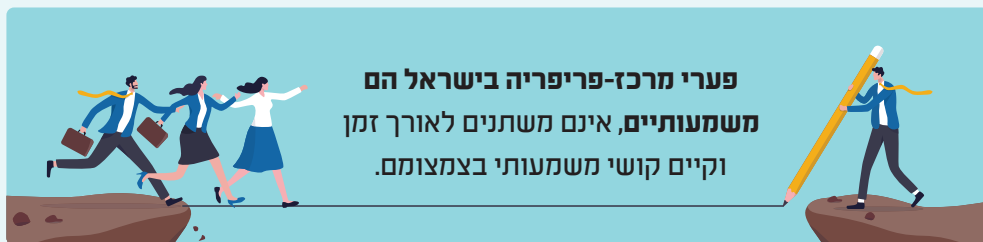
רשימת האיורים



עמוד

- איור 1:** רכיבי מדד איכות החיים של ה-OECD 17
- איור 2:** מיקומם היחסי של המחוזות בישראל, בהשוואה לכלל מחוזות ה-OECD 19
- איור 3:** מיקומם היחסי של המחוזות בישראל, בהשוואה למחוזות של מדינות ההשוואה 19
- איור 4:** אי-שוויון בהכנסות בין אזורים בתוך כל מדינה, 2014 או השנה העדכנית ביותר 20
- איור 5:** שיעור כוח העבודה, לפי מחוזות (אחוזים) 22
- איור 6:** שיעור הבלתי מועסקים, לפי מחוזות (אחוזים) 22
- איור 7:** שכר שכירים (נומינלי, לחודש עבודה), לפי מחוזות 24
- איור 8:** הגירה פנימית נטו (כניסות פחות יציאות), לפי מחוזות (אלפי בני אדם) 25
- איור 9:** מספר עסקים לאלף איש, לפי מחוזות 26
- איור 10:** מספר לידות עסקים לאלף איש, לפי מחוזות 26
- איור 11:** פריון העבודה ומדד הפריפריאליות הענפי, שנים שונות 27
- איור 12:** יתרונות הקואופרציה 44
- איור 13:** השוואת הפריון של קואופרטיבים וחברות רגילות בחבל הבאסקים, בשאר ספרד ובאיטליה*, ענפים שונים, מדד 49
- איור 14:** השוואת ממוצע שיעור הצמיחה השנתי בין קואופרטיבים לחברות ציבוריות, 2005-2010 50
- איור 15:** יתרונות הקואופרציה כמענה לפערי מרכז-פריפריה 55
- איור 16:** מספר קואופרטיבים, עובדים וחברים בקואופרטיבים בעולם 64
- איור 17:** ממוצע מספר קואופרטיבים, עובדים וחברים בקואופרטיבים בעולם (ל-100,000 נפש), 2017 65
- איור 18:** התפלגות הקואופרטיבים בעולם, לפי ענפים, 2014 66
- איור 19:** התפלגות שיעור חברי קואופרטיב בעולם, לפי ענפים, 2014 67

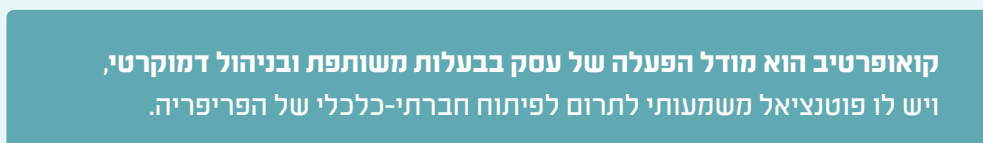
- איור 20:** התפלגות הכנסות גולמיות של קואופרטיבים בעולם, מתוך כלל הקואופרטיבים לפי ענפים, 2014..... 68
- איור 21:** התפלגות העובדים בקואופרטיבים בעולם מתוך כלל הקואופרטיבים, לפי ענפים, 2014..... 69
- איור 22:** מספר המועסקים בקואופרטיבים ובקואופרטיבים של עובדים ושיעורי תעסוקה בקואופרטיבים מתוך כלל התעסוקה, מדינות נבחרות באירופה, 2014-2015..... 70
- איור 23:** נתח השוק של הקואופרטיבים, לפי ענפים, איטליה, 2015-2017..... 75
- איור 24:** שיעורי התעסוקה של הקואופרטיבים כחלק מהשוק הפרטי, לפי ענפים, איטליה, 2015..... 76
- איור 25:** הקמה וסגירה של קואופרטיבים, למיליון איש, ישראל..... 86
- איור 26:** סך מספר קואופרטיבים למיליון איש, ישראל..... 87
- איור 27:** מספר קואופרטיבים, מספר חברים ומספר שכירים המסונפים ל"ברית הקואופרציה", ישראל..... 88
- איור 28:** שיעור הגידול השנתי במספר הקואופרטיבים העסקיים, ישראל..... 89
- איור 29:** מדדים מרכזיים לבחינת חלקם של הקואופרטיבים במשק הישראלי..... 90
- איור 30:** קואופרטיבים פעילים לפי ענפים, ישראל, 2021..... 91
- איור 31:** ההפרדה בין המודל העסקי למודל ההתיישבותי..... 92
- איור 32:** שיעור המשרות בקואופרטיבים, לפי ענפים, ישראל..... 93
- איור 33:** יחס פריון העבודה ויחס עלות המעביד למשרה בין קואופרטיבים לחברות פרטיות, המגזר החקלאי, ישראל..... 94
- איור 34:** פריון העבודה של קואופרטיבים בהשוואה לחברות פרטיות בענף התחבורה-אחסנה-דואר-בלדרות ובענף הכרייה והחציבה, ישראל..... 95
- איור 35:** פירוט הקריטריונים..... 103
- איור 36:** משקל הקריטריונים..... 104
- איור 37:** אבני דרך ולוח זמנים..... 113



פערי מרכז-פריפריה בישראל הם משמעותיים, אינם משתנים לאורך זמן וקיים קושי משמעותי בצמצומם.



מטרת המדיניות שאנו ממליצים עליה היא ייצור צמיחה מכלילה באמצעות עידוד קואופרציה.



קואופרטיב הוא מודל הפעלה של עסק בבעלות משותפת ובניהול דמוקרטי, ויש לו פוטנציאל משמעותי לתרום לפיתוח חברתי-כלכלי של הפריפריה.



הקואופרציה היא מסגרת עסקית נפוצה בעולם, שבאה לידי ביטוי במגוון ענפים, אך בישראל היא מצומצמת מאוד.



אנו ממליצים לפתח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי או האזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים, ולהיעזר בכלי הקואופרטיבי על מנת לייצר צמיחה מכלילה.

בישראל קיימים פערים חברתיים-כלכליים גדולים בין המרכז לפרiferia, פערים שהיו קיימים מראשית ההתיישבות ומתקיימים עד היום. מתוך הנתונים שבחנו, ומוצגים בנייר זה, עולות שלוש מסקנות חשובות:

1. הפערים האזוריים בישראל הם משמעותיים,

ובולטים במיוחד בהשוואה למדינות העולם. בישראל, תושבי הפרiferia, בהשוואה לתושבי המחוזות המרכזיים, סובלים מרמה נמוכה של שירותים ותנאים כלכליים: שירותי חינוך, בריאות ורווחה, הזדמנויות תעסוקה ושכר, תנאי יזמות, השקעות פרטיות וציבוריות ועוד;

2. הפערים היחסיים אינם משתנים לאורך זמן, ובחלק מהמדידים אף מתרחבים;

3. לאור השקעותיה הרבות של מדינת ישראל באזורי הפרiferia בעשרות השנים האחרונות, הנתונים ממחישים כי **קיים קושי משמעותי ביצירת שינוי.**

מטרת המדיניות המוצעת היא

להביא לצמיחה מכלילה

ובת-קיימא באזורי הפרiferia,

באופן שמרב התושבים יהיו

שותפים ליצירתה וייהנו מפירותיה,

וזאת באמצעות עידוד קואופרציה

והתארגנות ברוח קואופרטיבית

מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה היא להביא לצמיחה מכלילה ובת-קיימא באזורי הפרiferia, באופן שמרב התושבים באזורים אלה יהיו שותפים ליצירתה וייהנו מפירותיה. אנו מציעים להגיע למצב זה באמצעות עידוד קואופרציה והתארגנות ברוח קואופרטיבית של יחידים ושל עסקים וארגונים, במטרה ליצור יתרונות לגודל, להגדיל את הגישה להון חברתי, אנושי ופיננסי, לפתח יכולות חדשנות ולחזק מעורבות אזרחית אזורית.

קואופרטיב הוא מודל הפעלה של

עסק, שבו כלל העובדים, הצרכנים

או היצרנים הם שותפים-בעלים

בעסק, אשר מתנהל באופן

דמוקרטי, מוכוון לטובת חבריו

ואינו מחפש להשיא רווחים

לטובת משקיעים, אלא להגדיל

את הכנסותיו

קואופרטיב הוא מודל הפעלה של עסק, שבו כלל העובדים, הצרכנים או היצרנים הם שותפים-בעלים בעסק, והעסק מתנהל באופן דמוקרטי. בשל המסגרת הייחודית הזו, עסק קואופרטיבי מוכוון לטובת חבריו. הוא אינו מחפש להשיא רווחים לטובת משקיעים, אלא להגדיל את הכנסות העסק (ולשלם שכר או לספק שירות), והוא עושה זאת כך שהאינטרסים של החברים תואמים את

האינטרסים של העסק. בשל הזהות בין הלקוחות/העובדים לבעלים, נוצר מבנה תמריצים אשר משנה את האופן שבו העסק פועל, ומבדיל אותו באופן מהותי מעסקים אחרים.

קואופרטיבים מוקמים מסיבות מגוונות: התמודדות עם כוח שוק עודף, הספקה של מוצר ציבורי/פרטי שהמדינה או השוק לא מספקים, חיזוק היכולת להשפיע על קבלת

ההחלטות המקומית/אזורית ועוד. לצד סיבות אלו, למבנה הקואופרטיבי יש יתרונות, שעשויים להוות שיקול משמעותי בבחינה של מדיניות, משום שהם עשויים לייצר תועלות חיצוניות ולעלות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. בין היתר, קואופרטיבים הם עסקים יציבים יחסית, מאריכי ימים ועם סיכויי שרידות גבוהים בהשוואה לעסקים רגילים. כמו כן, הם מתאפיינים בפערי שכר נמוכים יחסית ומאפשרים קידום שוויון מגדרי. ובהקשר לפרופריה, לקואופרטיבים יש אינטרס מובנה בפיתוח כלכלי של האזור שבו הם פועלים (מכיוון שהבעלים הם לרוב תושבי האזור), ובשל כך הם נותנים מענה לבעיות מקומיות, שלא קשורות באופן ישיר לפעילות העסקית. כמו כן, קואופרטיבים תורמים לשימור ערכים מקומיים ולפיתוח וחיזוק תחושת שייכות וקהילה. לצד היתרונות, ישנם קשיים משמעותיים הן בהקמה והן בניהול של קואופרטיבים. קשיים אלה כוללים מבנה שליטה פחות יעיל, מבנה פיננסי רזה וקושי בתגמול משמעותי ליזמים. כמו כן, תנאי השוק, היחס הציבורי והרגולציה מקשים גם הם על הקמה ופיתוח של קואופרטיבים. בנייר זה אנו מציגים את הדרך שבה מתמודדת איטליה עם חסרונות הקואופרטיב, ומנתחים את המסגרת החקיקתית שמסדירה את פעילות הקואופרטיבים באיטליה. המסקנה המרכזית העולה מניתוח זה היא, כי על מנת להביא לשגשוג של מגזר קואופרטיבי נדרשת חקיקה עדכנית, המצמצמת את חסרונות המודל ומעצימה את יתרונותיו.

בעולם, הקואופרציה היא מסגרת עסקית נפוצה. לפי נתוני ה-ICA, ברית הקואופרציה הבינלאומית, ישנם כ-3 מיליון קואופרטיבים פעילים

למבנה הקואופרטיבי יש יתרונות, שעשויים לעלות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. קואופרטיבים הם עסקים יציבים יחסית, מאריכי ימים ועם סיכויי הישרדות גבוהים בהשוואה לעסקים רגילים. הם מתאפיינים בפערי שכר נמוכים יחסית ומאפשרים קידום שוויון מגדרי. בנוסף, לקואופרטיבים יש אינטרס מובנה בפיתוח כלכלי של האזור שבו הם פועלים

לצד היתרונות, ישנם קשיים משמעותיים בהקמה ובניהול של קואופרטיבים, ביניהם מבנה שליטה פחות יעיל, מבנה פיננסי רזה וקושי בתגמול משמעותי ליזמים. תנאי השוק, היחס הציבורי והרגולציה מקשים גם הם על הקמה ופיתוח של קואופרטיבים

על מנת להביא לשגשוג של מגזר קואופרטיבי נדרשת חקיקה המצמצמת את חסרונות המודל ומעצימה את יתרונותיו

בעולם ישנם כ-3 מיליון קואופרטיבים פעילים, שבהם מועסקים כ-279 מיליון עובדים, ולמעלה ממיליארד חברות הייעוץ מקינזי את תפוקתן של החברות הקואופרטיביות בכ-3%-5% מהתוצר העולמי, כאשר הקואופרטיבים פזורים על פני כלל ענפי המשק.²

בישראל, הקואופרציה הייתה רכיב משמעותי במשק בתקופת היישוב ובכ-40 השנים הראשונות של המדינה. יחד עם זאת, החל משנות ה-80 הלך המגזר הקואופרטיבי ונעלם מרוב ענפי הכלכלה. כיום, המגזר הקואופרטיבי בישראל מונה כ-2,700 קואופרטיבים שאינם רשומים כיישובים, כאשר כ-90% מתוכם רשומים בענפי החקלאות³. בשנים האחרונות חלה יציבות מסוימת במספר הקואופרטיבים לנפש, אולם בניכוי הקואופרטיבים שקשורים להתיישבות, המגזר הקואופרטיבי כמעט שאינו קיים בישראל.

המגזר הקואופרטיבי בישראל מונה כיום כ-2,700 קואופרטיבים, כש-90% מתוכם רשומים בענפי החקלאות, אולם בניכוי הקואופרטיבים שקשורים להתיישבות, המגזר הקואופרטיבי כמעט שאינו קיים בישראל

החוק בישראל שמסדיר את פעילות הקואופרטיבים (פקודת האגודות השיתופיות), חוקק בשנת 1933 ומאז נערכו בו תיקונים מעטים. במצב הנוכחי, החוק מיושן וחסר, אינו מצליח לתת מענה חקיקתי ראוי עבור מי שמבקש לפתח קואופרציה חדשה, ואינו מאפשר ביסוס מגזר קואופרטיבי משמעותי בישראל.

החוק הקיים הוא מיושן וחסר, אינו מצליח לתת מענה חקיקתי ראוי עבור מי שמבקש לפתוח קואופרציה חדשה, ואינו מאפשר ביסוס מגזר קואופרטיבי משמעותי בישראל

בנייר זה בחנו ארבע חלופות מרכזיות, הנבנות זו על גבי זו, שבבסיסן עומדת המטרה: להביא לצמיחה מכלילה באמצעות עידוד קואופרציה, ככלי נוסף בארגז כלי המדיניות שממשלת ישראל משתמשת בהם. על מנת לבחון את החלופות, קבענו 13 קריטריונים הנגזרים ממטרת המדיניות שהצבנו, ודרגנו כל חלופה בהתאם לקריטריונים. להלן ארבע החלופות שבחנו בנייר זה.

^א קיים קושי לזהות בוודאות אגודה שיתופית (המונח המשפטי שמתאר קואופרטיב בישראל), הרשומה כאגודה חקלאית, שפעילותה היא רק חקלאית. עשויים להיות מקרים, שבהם תחת אגודה שיתופית כזו (שאינה קיבוץ או מושב), תהיה פעילות מתחום אחר, כמו תעשייה או שירותים. כלומר, במקרים האלה, הרישום "חקלאי" יהיה מטעה.

⦿ **חלופה א': "עסקים כרגיל"**. בחלופה הזו הממשלה לא נוקטת צעדים פעילים בתחום הקואופרציה: היא לא פועלת לעידוד הקמה של קואופרטיבים ואינה משנה את פקודת האגודות השיתופיות הקיימת. כלומר, חלופה זו משמרת את המצב הקיים.

⦿ **חלופה ב': פיתוח תשתית ידע לצמיחת קואופרטיבים**. תנאי הכרחי לקיומה של יוזמה עסקית במודל קואופרטיבי הוא היכרות עם המודל העסקי וידע בהפעלתו. בישראל, ההיכרות והידע נדרשים בכל הדרגים, החל במשרדי הממשלה, דרך מרכזי הסיוע והליווי לקידום עסקים קטנים ובינוניים ועד היזמים עצמם. חלופה זו מציעה צעדים בסיסיים והכרחיים להנעת יוזמה קואופרטיבית, שמטרתם העלאת המודעות הציבורית, יצירת מענה ראשוני ליזמים מתעניינים וחזוק היכולת לנתח ולבצע מדיניות מבוססת נתונים.

⦿ **חלופה ג': פיתוח והרחבת אזוריות על בסיס תמריצים כלכליים**. בחלופה זו תיערך גולציה במטרה להנמיך חסמי כניסה ולתמוך בשוק, כך שהוא יתפתח בתחומים שבהם למודל הקואופרטיבי עשוי להיות יתרון על פני המודל הרגיל, ובאופן שימצה את ההשפעות החיוביות האפשריות. חלופה זו תעודד יזמויות בשני כיוונים: היא תאפשר ליזמים חדשים ולקואופרטיבים הקיימים לפתח פעילות כלכלית קואופרטיבית, והיא תעודד שיתופי פעולה אזוריים, ברוח עקרונות הקואופרציה. בשני המקרים, המטרה היא להגדיל את מספר תושבי האזור שנהנים מפעילויות אלו.

⦿ **חלופה ד': פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/האזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים**. בבסיס חלופה זו עומדת ההנחה, שעל מנת להקים קואופרטיבים בישראל נדרש פיתוח אקוסיסטם מיטבי, שיורכב משילוב של רכיבים, שיחד יספקו את התמריצים להתמודדות עם הקשיים העיקריים שמונעים את הקמתם. רכיבים אלו יכללו: תשתית ידע על בסיס חלופה ב'; גוף מארגן, שיהא אמון על זיהוי צרכים, יהווה כתובת ליזמים ויעודד שיתופי פעולה וחיבור של אינטרסים אזוריים; גופים מלווים, שיספקו תמיכה מנהלית (עו"ד, רו"ח); גופים שיספקו ליווי וייעוץ עסקי – "מפתחי קואופרטיבים" ו"חממות לקואופרטיבים"; ולבסוף, מדיניות תומכת באמצעות התבססות על הכלים הרגולטוריים של חלופה ג'.

לצד חלופות אלו אנו מציעים ערוץ פעולה נוסף: **עדכון החקיקה הקיימת והתאמתה לחזית החקיקה בעולם**, כך שהקואופרציה תקבל לגיטימציה ציבורית ותוכל להתפתח כמודל עסקי.

בניתוח החלופות נמצא שהחלופה הטובה ביותר היא פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/אזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים

בניתוח החלופות נמצא שחלופה ד' – פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/אזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים – היא החלופה הטובה ביותר. יתרונה העיקרי הוא במתן פתרון רחב וכולל לאתגר ההקמה של קואופרטיבים, מתוך הבנה שללא כלל הרכיבים של האקוסיסטם, קואופרטיבים לא יצליחו לקום ולהתפתח בפריפריה. הרכיבים השונים של החלופה ינמיכו את חסמי הכניסה העיקריים וייצרו פוטנציאל מימוש גבוה להקמת קואופרטיבים. לצד מימוש חלופה זו, אנו ממליצים לקדם במקביל גם את עדכון החקיקה, במטרה לאפשר התפתחות בת-קיימא של קואופרטיבים.

לצד מימוש החלופה המומלצת, אנו ממליצים לקדם במקביל גם את עדכון החקיקה, במטרה לאפשר התפתחות בת-קיימא של קואופרטיבים

על חלופה זו להיות מובלת על ידי גוף ממשלתי מתכלל, והמלצתנו היא שהאגף לאיגוד שיתופי במשרד הכלכלה והתעשייה ימלא תפקיד זה. כמו

כן, אנו ממליצים כי הצעד הראשון ביישום החלופה יהיה הקמת צוות מרכז של בעלי העניין בתחום הקואופרציה בישראל. צוות זה יכלול נציגים של גופי הממשלה הרלוונטיים, נציגים של מרכז השלטון המקומי והאזורי וגורמים מהמגזר השלישי ומהמגזר העסקי. הצוות המרכז יקים צוותי משנה, אשר יעסקו בארבעה תחומי ליבה: 1. נתונים ומידע; 2. חקיקה – פקודה חדשה, תמריצים (נקודות בונוס במכרזים לקואופרטיבים) ומענקים (מסלולי תמיכה לקואופרטיבים); 3. בית ספר לקואופרציה ולהכשרה; 4. הטמעה בשטח (שלטון מקומי או אזורי, פיילוט או יישום רוחבי). בתום עשרה חודשים מיום הקמת הצוות, ואחרי עבודתם של צוותי המשנה, אנו ממליצים לקדם החלטת ממשלה, שתמסד תוכנית לאומית לקידום קואופרציה, ובמסגרתה יוגש גם תזכיר חוק בהתאם לשינויי החקיקה שיידרשו.

התוצאה הצפויה היא הקמת עסקים קואופרטיביים בפריפריה, שיביאו, לאורך זמן, לשינוי חלוקתי, שיתבטא בבעלותם של אזרחים רבים יותר על עסקים שונים (חלוקת הון רחבה יותר). מהלך זה יגדיל את יכולת השפעתם של התושבים, יחזק את שוק העבודה, יצמצם את ההגירה השלילית מהפריפריה ויממש באופן מעשי את הרעיון של צמיחה מכיליה.

1.1 מבוא

פערים חברתיים-כלכליים גדולים התקיימו מראשית ההתיישבות, ולמעשה מתקיימים עד היום. בהשוואה לתושבי המחוזות המרכזיים, תושבי הפריפריה סובלים מרמה נמוכה של שירותים ותנאים כלכליים

הסיפור הישראלי על הקשר שבין המרכז לפריפריה מלווה את המדינה משנותיה הראשונות, והוא קיבל, ומקבל עד היום, ביטוי בכל השדות החברתיים, ביניהם בתרבות, במחקר ובפוליטיקה. פערים חברתיים-כלכליים גדולים התקיימו מראשית ההתיישבות, ולמעשה מתקיימים עד היום. בהשוואה לתושבי המחוזות המרכזיים, תושבי הפריפריה סובלים מרמה נמוכה של שירותים ותנאים כלכליים: שירותי חינוך, בריאות ורווחה, הזדמנויות תעסוקה ושכר, תנאי יזמות, השקעות פרטיות וציבוריות ועוד.

ההגירה הייחודית שחוותה ישראל בשנותיה הראשונות, אשר כללה אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית (הן מבחינת השכלה והן מבחינת רכוש)⁴, השפיעה גם על דפוסי ההתיישבות, ולפריפריה הגיאוגרפית הגיעה לא פעם אוכלוסייה חזקה. אולם לא היה די בכך כדי להביא לצמצום הפערים. למרות הפוטנציאל, הכוחות שמעצבים בכל העולם את הפערים בין המרכז לפריפריה פעלו גם בישראל, ובראשם תהליכי הצמיחה וההתחזקות של המטרופולינים⁵.

על אף שבשנים האחרונות צמצום הפערים נמצא ביעדיהם המרכזיים של משרדי ממשלה שונים, נראה שאין הצלחה בצמצום הפערים ויעד זה ממשיך להיות קשה להשגה

לאורך שנותיה ניסתה המדינה לעודד התיישבות בהתאם למטרותיה, וכחלק ממאמצי השקיעה רבות בתחומי המחיה השונים על מנת למשוך את התושבים⁶. בשנים האחרונות, צמצום הפערים נמצא ביעדיהם המרכזיים של משרדי הממשלה השונים, ביניהם משרד החינוך⁷ הבריאות⁸, הכלכלה והתעשייה⁹, הבינוי והשיכון¹⁰, ובאופן

טבעי גם המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל¹¹. מאמצים אלו עולים בקנה אחד עם מאמציין של יתר המדינות המפותחות, שמנסות גם הן לצמצם את הפערים הקיימים בין אזורי מדינה שונים. יחד עם זאת, נראה שאין הצלחה בצמצום הפערים, ויעד זה ממשיך להיות קשה להשגה.

1.2 פערים בין פריפריה למרכז - תמונת מצב

הפערים הבין-אזוריים כתופעה בינלאומית

תופעת הפערים בין המרכז לפריפריה היא תופעה בינלאומית

תופעת הפערים בין המרכז לפריפריה היא תופעה בינלאומית. כבר משנות ה-50 החלו מדינות מפותחות לזהות את הפערים הללו, ולפעול באמצעים שונים על מנת לצמצמם ולהביא לפיתוח כלכלי מאוזן יותר¹². בשנים האחרונות, האיחוד האירופי וה-OECD התמקדו בתופעה זו ופעלו לאיסוף ולעיבוד נתונים ולהשוואת כלי מדיניות אזורית ממדינות שונות. אחד המדדים שפותחו על ידי ה-OECD הוא מדד איכות החיים לפי אזורי גיאוגרפיים¹³. המדד כולל 11 רכיבים, המקיפים מכלול תחומים הנוגעים לרווחה חברתית. בכל רכיב, כל אזור בכל מדינה מקבל ניקוד, וניקוד זה מציב אותו במיקום יחסי אל מול שאר האזורים (איור 1).

איור 1: רכיבי מדד איכות החיים של ה-OECD

נושא	רכיב
מצב חומרי	חינוך כוח העבודה עם השכלה תיכונית לפחות
	שוק העבודה שיעור התעסוקה
	הכנסה שיעור האבטלה
	הכנסה הכנסה פנויה לנפש, משקי בית
איכות חיים	ביטחון שיעור מקרי הרצח
	בריאות שיעור מקרי התמותה
	סביבה תוחלת החיים
	סביבה זיהום אוויר (רמת $PM_{2.5}$)
	פעילות אזרחית שיעור ההצבעה בבחירות
	גישה לשירותים גישה לאינטרנט מהיר
	דיוור מספר חדרים בבית לנפש
מדדים סובייקטיביים	קהילה שיעור האנשים שיש להם תמיכה חברתית ומשפחתית בעת הצורך
	שביעות הרצון מהחיים הערכה אישית של שביעות הרצון מהחיים

מקור: OECD Regional Well-Being: A User's Guide, 2018

בדוח שפרסם ה-OECD בשנת 2016 נעשה שימוש בניקוד זה לצורך השוואה בין כל האזורים במדינות ה-OECD¹⁴. התמונה העולה מהנתונים הללו מאששת את זיהוי הפערים כתופעה בינלאומית. בכל הרכיבים העיקריים, למעט רכיב הסביבה והערכה אישית של שביעות רצון מהחיים, קיים פער לטובת האזורים העירוניים. פער הזה בולט במיוחד ברכיבי הביטחון, הכנסה, גישה לשירותים, דיור, שוק העבודה וחינוך.

באזורים 2 ו-3 אנו משתמשים בבסיס נתונים זה¹⁵ ומציגים את מיקומם היחסי של המחוזות בישראל בהשוואה לכלל מחוזות ה-OECD ול-47 המחוזות במדינות ההשוואה¹⁵.

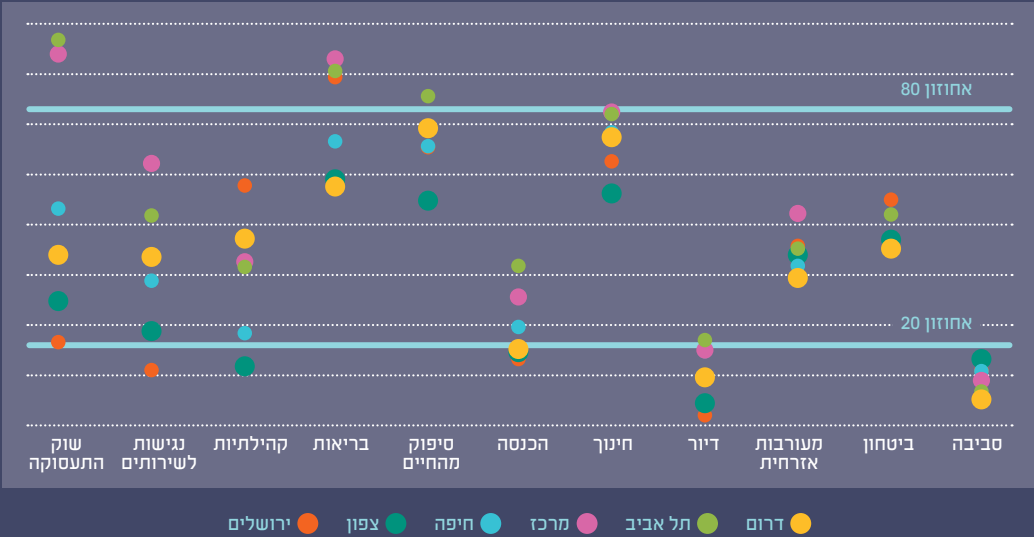
ברוב התחומים, מחוזות צפון ודרום ממוקמים מתחת לחציון בהשוואה לכלל מחוזות ה-OECD, וביחס למדינות ההשוואה מתדרדרים אל מתחת לאחוזון ה-20. בולט במיוחד מצב שוק התעסוקה, שבו הפער בין מחוזות מרכז ותל אביב לשאר המחוזות גדול באופן משמעותי ביחס למדינות ההשוואה

בכל הנוגע לתחום החינוך, מצבה היחסי של ישראל טוב בהחלט, והוא אף משתפר אל מול מדינות ההשוואה, אך זהו התחום היחיד שבו ישראל במצב טוב. בתחום הבריאות, מחוזות צפון ודרום ממוקמים מעט מעל החציון בהשוואה לכלל המחוזות, וביחס למדינות ההשוואה הם נמצאים מעט מעל האחוזון ה-20. בשאר התחומים (למעט שביעות רצון מהחיים), מחוזות צפון ודרום ממוקמים מתחת לחציון בהשוואה לכלל מחוזות ה-OECD, וביחס למדינות ההשוואה מתדרדרים אל מתחת לאחוזון ה-20. בולט במיוחד מצב שוק התעסוקה, שבו הפער בין מחוזות מרכז ותל אביב לשאר המחוזות גדול באופן משמעותי בהשוואה למדינות ההשוואה.

¹⁴ בסיס הנתונים של ה-OECD מעודכן לשנת 2018, ומציג תמונת מצב על בסיס נתונים משנים שונות. אין בו נתונים לגבי יהודה ושומרון.

¹⁵ מדינות ההשוואה הן אוסטרליה, אירלנד, דנמרק, פינלנד, הולנד ושוודיה. אלה הן מדינות מפותחות, אך קטנות יחסית.

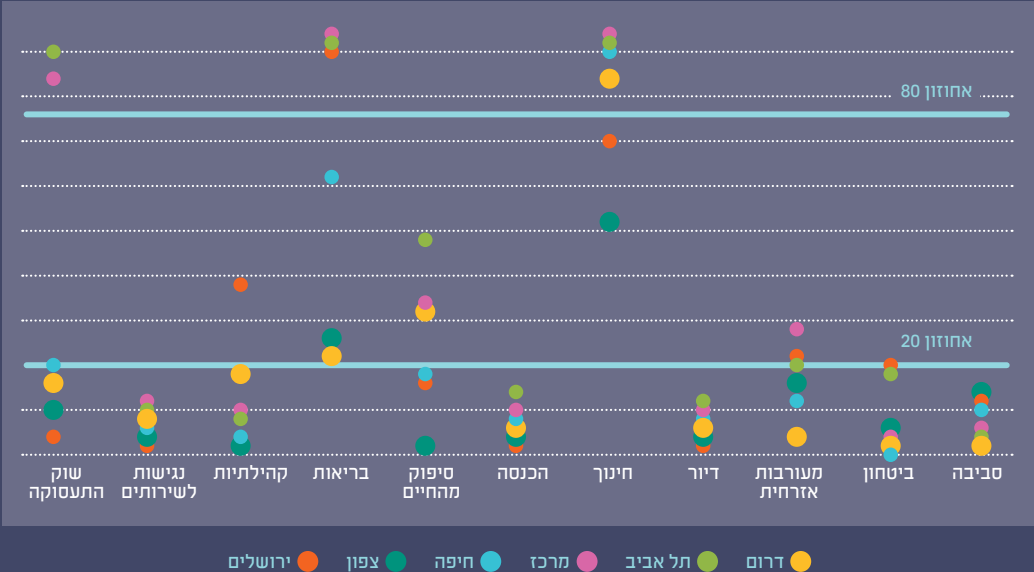
איור 2: מיקומם היחסי של המחוזות בישראל, בהשוואה לכלל מחוזות ה-OECD*



* האיור מציג תמונת מצב על פי הנתונים העדכניים ביותר שהיו בבסיס המידע, כלומר הנתונים לקוחים משנים שונות.

מקור הנתונים: בסיס המידע Regional Well-Being Index של ה-OECD; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 3: מיקומם היחסי של המחוזות בישראל, בהשוואה למדינות השוואה*



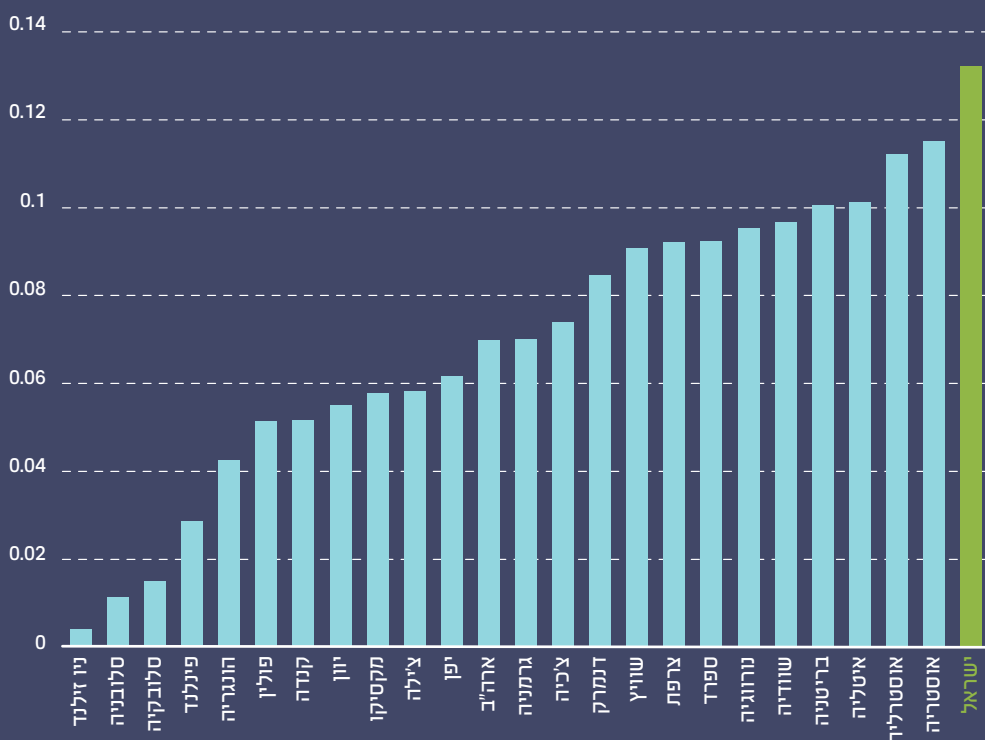
* האיור מציג תמונת מצב על פי הנתונים העדכניים ביותר שהיו בבסיס המידע, כלומר הנתונים לקוחים משנים שונות.

מקור הנתונים: בסיס המידע Regional Well-Being Index של ה-OECD; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

**הפערים הבין-אזוריים בהכנסה
בישראל הם הגדולים ביותר מבין
מדינות ה-OECD**

איור 4 מציג נתון משמעותי נוסף, שהוצג בפרסום משנת 2020 של ה-OECD בסדרת הסקירות הכלכליות על ישראל¹⁶. בפרסום זה חושב מדד ג'יני לכל אזור במדינות הארגון, ונמצא כי הפערים הבין-אזוריים בהכנסה בישראל הם הגדולים ביותר.

איור 4: אי-שוויון בהכנסות בין אזורים בתוך כל מדינה, 2014 או השנה העדכנית ביותר*



* גרף זה מציג את סטיית התקן היחסית של מדד ג'יני. מדד הג'יני חושב לכל אזור, על סמך ההכנסה הפנויה, אחרי מיסים ותשלומי קצבאות, מתוקנת לגודל משק הבית. סטיית התקן היחסית היא היחס שבין סטיית התקן לממוצע, והיא מתארת עד כמה מדדי הג'יני האזוריים רחוקים אלו מאלו בכל מדינה. כפי שאפשר לראות מהאיור, בישראל קיימים הפערים הגדולים ביותר במדדי הג'יני בין האזורים.

מקורות הנתונים: OECD Economic Surveys: Israel 2020, OECD Publishing, Paris, 2020
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

על אף הגיוון שקיים בפריפריה בישראל בהכנסות וברמת החיים, עדיין קיימים פערים משמעותיים בין הפריפריה למחוזות המרכזיים

דפוסי ההגירה וההתיישבות הייחודיים של ישראל יצרו מצב שבו הפריפריה מאוכלסת על ידי אוכלוסיות חלשות וחזקות גם יחד. כלומר, אין בהכרח התאמה בין הפריפריה הגיאוגרפית לפריפריה החברתית-כלכלית. ואכן, בבחינת האזורים הפריפריאליים בישראל¹⁷ אנו רואים

יישובים ממגוון קשת ההכנסות ורמות החיים. בנייר זה אנו מציגים נתונים על פי החלוקה למחוזות, בעיקר משום זמינות הנתונים¹⁸, וכפי שהנתונים מראים, על אף הגיוון שקיים בפריפריה בישראל, עדיין קיימים פערים משמעותיים בין הפריפריה למחוזות המרכזיים.

שוק העבודה

שוק העבודה בפריפריה מאופיין בשיעור גבוה יותר של אנשים שנמצאים מחוץ למעגל התעסוקה, ומקרב אלו שנמצאים במעגל התעסוקה, שיעור המובטלים גדול יותר מאשר במרכז

המצב בשוק העבודה מתואר באיורים 5 ו-6, אשר מציגים את שיעור כוח העבודה ואת שיעור הבלתי מועסקים¹⁹, לפי מחוזות, החל משנת 2001. באיורים אלה יכולנו להפריד את נתוני מחוז דרום ולהציג את נפת באר שבע²⁰. בשני האיורים אפשר לראות ששיעורי כוח העבודה והתעסוקה במחוז צפון ובנפת באר שבע נמוכים בהשוואה למחוזות האחרים (לבד מירושלים). מהאיורים עולה כי

שוק העבודה בפריפריה מאופיין בשיעור גבוה יותר של אנשים שנמצאים מחוץ למעגל התעסוקה, ומקרב אלו שנמצאים במעגל התעסוקה, שיעור המובטלים גדול יותר מאשר במרכז. כמו כן, בשני המקרים, הפערים בין המחוזות לא הצטמצמו לאורך השנים²¹.

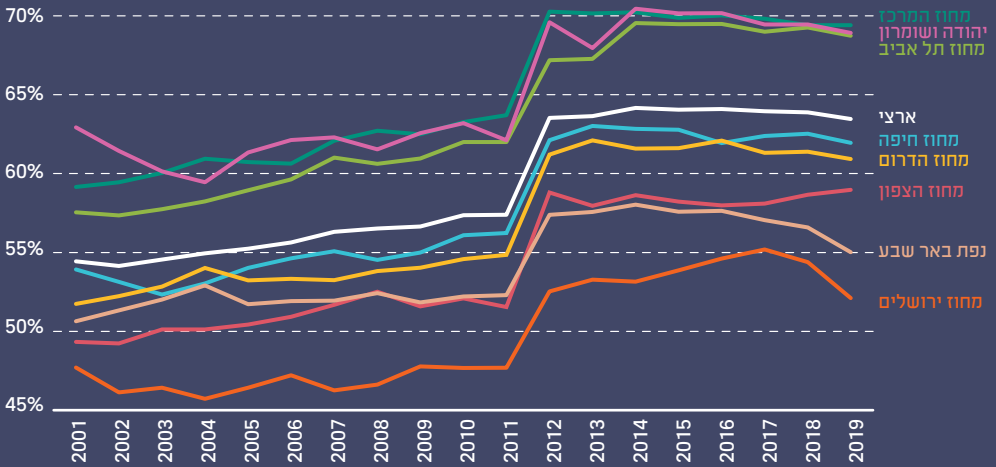
¹⁷ בחרנו להציג נתונים משנת 2001 כדי להצליח להציג מגמה ארוכת טווח ולהימנע מניתוח נתונים שמשקפים זעזועים שעברו על המשק הישראלי.

¹⁸ שיעור כוח העבודה: שיעור כל המועסקים והבלתי מועסקים מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה (בני 15-64); שיעור הבלתי מועסקים: חלק המובטלים מתוך כוח העבודה.

¹⁹ באיורים שבהם הנתונים מאפשרים זאת, אנו מציגים את נתוני נפת באר שבע במקביל לנתוני מחוז דרום, שכן מחוז זה כולל בתוכו גם את נפת אשקלון, שמוגדרת ברמת פריפריאליות בינונית (לפי דוח פני החברה בישראל, מס' 11, הלמ"ס, 2019), ומטה את נתוני המחוז לחיוב.

²⁰ איור 5 עשוי אומנם לתת את הרושם שהפערים הצטמצמו, אולם סטיית התקן היחסית נשארה די קבועה לאורך השנים. כלומר, הממוצע והשונות ירדו, אבל היחס ביניהם נשאר דומה, ומכאן שלא חל צמצום בפערים בין המחוזות.

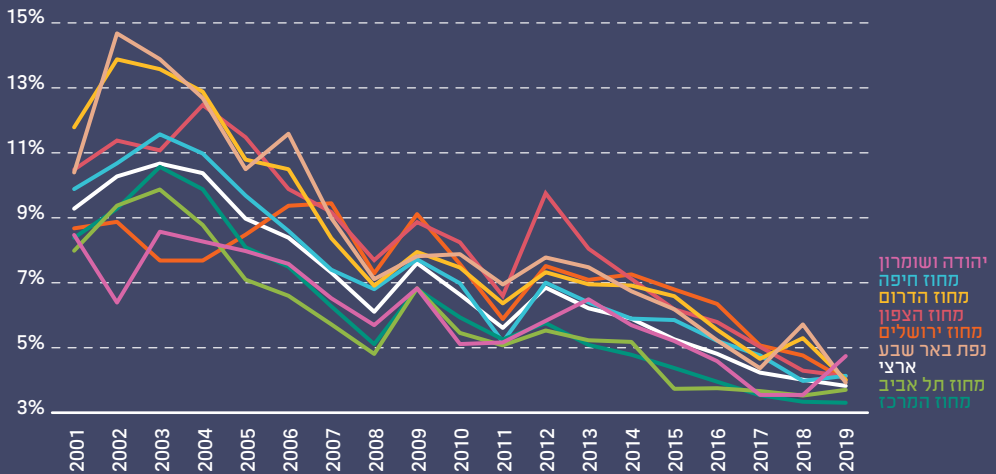
איור 5: שיעור כוח העבודה, לפי מחוזות (אחוזים)



* ה"קפיצה" בגרפים בשנת 2012 נובעת משינוי באיסוף הנתונים.

מקור הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 6: שיעור הבלתי מועסקים, לפי מחוזות (אחוזים)



* ה"קפיצה" בגרפים בשנת 2012 נובעת משינוי באיסוף הנתונים.

מקור הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

במחוזות צפון ודרום הסיכוי למצוא עבודה הוא הנמוך ביותר מבין המחוזות, כאשר על כל משרה מתחרים כשלושה עובדים. במחוז המרכז, על כל משרה יש קצת פחות מדורש עבודה אחד, ובמחוז תל אביב על כל משרה יש כ-0.6 עובדים

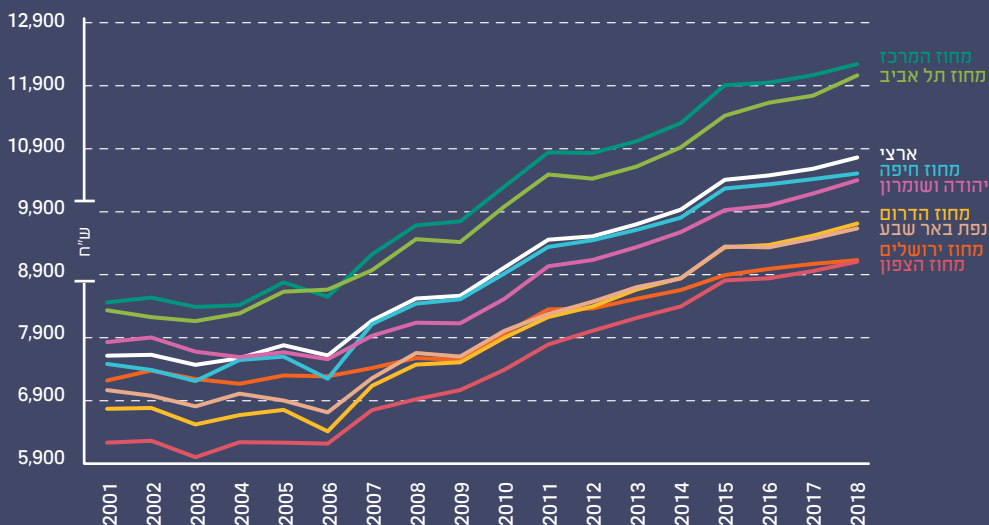
נתון משלים לתמונת שוק העבודה ניתן למצוא בפרסום של שירות התעסוקה מ-2020¹⁸, שבו נבחן הסיכוי למצוא עבודה במחוזות השונים. במחוזות צפון ודרום הסיכוי למצוא עבודה הוא הנמוך ביותר מבין המחוזות, כאשר על כל משרה מתחרים כשלושה עובדים. במחוז המרכז, לעומת זאת, על כל משרה יש קצת פחות מדורש עבודה אחד, ובמחוז תל אביב על כל משרה יש כ-0.6 עובדים (כלומר, "עודף" משרות). פערים אלה נשמרים לאורך השנים: הסיכויים למצוא עבודה גדלו אומנם מעט בכל המחוזות, אולם הפערים בין המחוזות נותרו יציבים לאורך השנים שנבדקו (2017-2019).

את התפתחות השכר ניתן לראות באיור 7. התמונה המצטיירת מהנתונים הקודמים בולטת גם כאן: בכל המחוזות ניכרת עלייה בשכר הנומינלי¹⁹, אולם מחוזות צפון, ירושלים, דרום ונפת באר שבע ממוקמים בתחתית המשתכרים לאורך השנים. כך, השכר החודשי הממוצע במחוז צפון היה 9,124 ש"ח, נמוך בכ-18.1% מהשכר החודשי הממוצע בישראל וב-25.5% מהשכר במחוז מרכז. נראה שבתחום השכר מסתמנת מגמה קלה של גדילה בפערים לאורך השנים, שמובלת כתוצאה מהפער שבין מחוזות מרכז ותל אביב למחוזות הלא-פריפריאליים (חיפה, ירושלים ויו"ש). הפערים בין מחוזות המרכז לפריפריה נשארו עקביים יחסית לאורך השנים.

בתחום השכר מסתמנת מגמה קלה של גדילה בפערים לאורך השנים, שמובלת כתוצאה מהפער שבין מחוזות מרכז ותל אביב למחוזות הלא-פריפריאליים (חיפה, ירושלים ויו"ש). הפערים בין מחוזות המרכז לפריפריה נשארו עקביים יחסית לאורך השנים

¹⁹ השכר הנומינלי הוא השכר הנקוב, שלא מתחשב בשינוי במחירים באותה השנה.

איור 7: שכר שכירים (נומינלי, לחודש עבודה), לפי מחוזות



מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

בניתוח שנערך על ידי המועצה הלאומית לכלכלה¹⁹ נמצא, כי הפער בשכר החודשי הממוצע בין מרכז לפריפריה עומד על כ-2,800 ש"ח. עיקר הפער נובע מכך שבמחוזות המרכז, עבור מקצועות זהים, יש יותר עובדים שמועסקים בשכר יותר גבוה. לפי החישוב של המועצה הלאומית לכלכלה, אם רמות השכר ומספר העובדים בענפי ההיי-טק, בנקאות ופיננסים ומסחר ותחבורה היו זהים בשיעורם בין המרכז לפריפריה, אזי כמעט 80% מפער השכר היה מצטמצם.

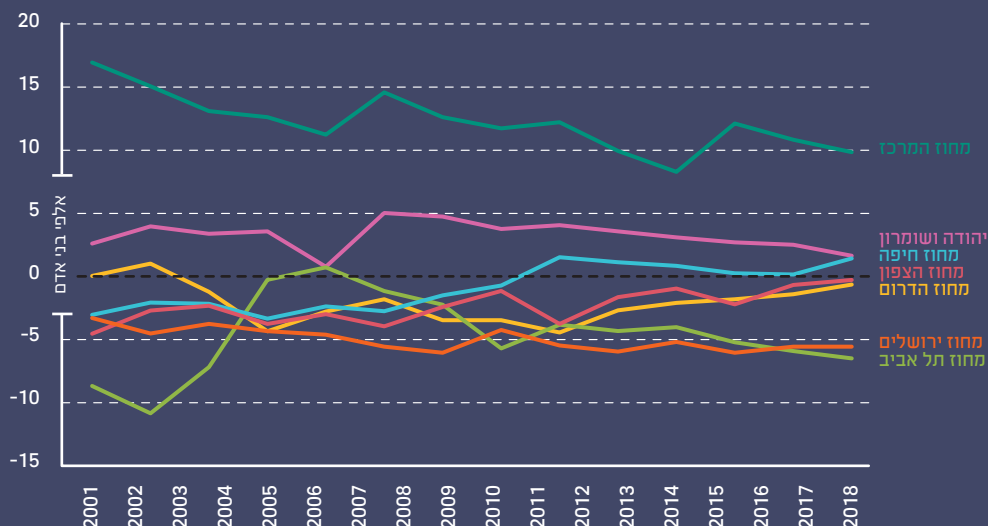
הגירה שלילית

**מחוזות צפון, דרום, תל אביב
וירושלים חווים הגירה שלילית
באופן עקבי משנת 2004**

איור 8 מציג נתוני הגירה פנימית נטו (כניסות פחות יציאות) לפי מחוזות. ניתן לראות כי מחוזות צפון, דרום, תל אביב וירושלים חווים הגירה שלילית באופן עקבי משנת 2004 (הגרף שלהם בעיקרו נמצא מתחת לקו ה-0). אם נתמקד בעשור

האחרון (2010-2019), שבו התמתן קצב ההגירה השלילית, במחוז הצפון הייתה הגירה שלילית ממוצעת (נטו) של כ-1,000 איש לשנה, ובמחוז הדרום של כ-1,200 איש לשנה.

איור 8: הגירה פנימית נטו (כניסות פחות יציאות), לפי מחוזות (אלפי בני אדם)



מקור הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

**מגמת ההחלשה של הפריפריה
נובעת הן מעצם ההגירה השלילית
והן מהרכב האוכלוסייה העוזבת**

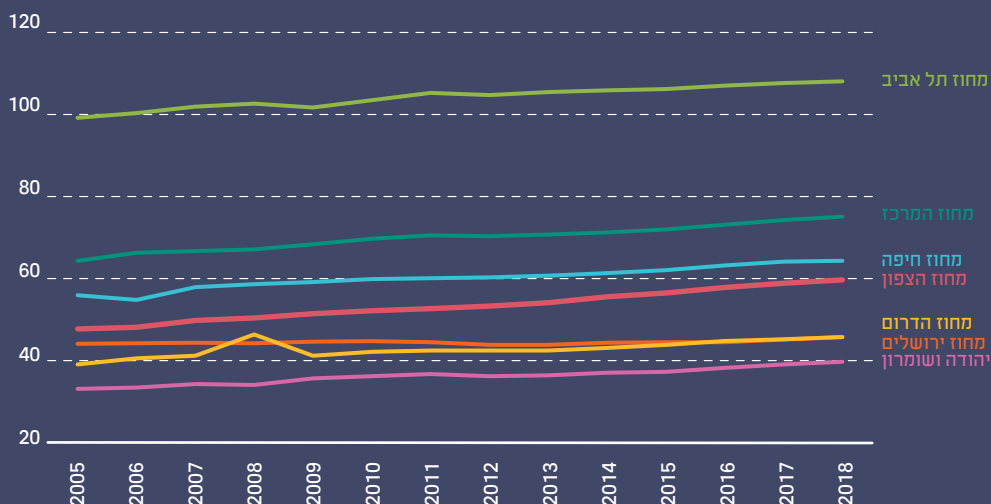
בנוסף, על פי המסמך של המועצה הלאומית לכלכלה²⁰, הנתח העיקרי של ההגירה השלילית נגרם מעזיבה של יהודים בני 32-42 בעלי השכלה גבוהה. כלומר, מגמת ההחלשה של הפריפריה נובעת הן מעצם ההגירה השלילית והן מהרכב האוכלוסייה העוזבת.

פעילות עסקית

**במחוז תל אביב יש יותר עסקים
ויותר לידות עסקים ממחוזות דרום
וצפון, והפערים היחסיים אינם
משתנים במשך הזמן. נתונים אלה
מעידים על כך שתנאי הפעילות
העסקית בפריפריה קשים יותר**

הנתונים של מספר עסקים לנפש (איור 9) ומספר לידות עסקים חדשים לנפש (איור 10) מאפשרים לנו לבחון את תנאי פעילות העסקים לפי מחוזות. מהנתונים עולה כי מחוזות יו"ש, דרום, צפון וירושלים נמצאים בתחתית הרשימה, כאשר במחוז תל אביב יש פי 2.4 יותר עסקים ופי 1.8 יותר לידות עסקים ממחוז דרום (ופי 1.8 ו-1.5, בהתאמה, ממחוז צפון). גם במקרה הזה, הפערים היחסיים אינם משתנים במשך הזמן. נתונים אלה מעידים על כך שתנאי הפעילות העסקית בפריפריה קשים יותר.

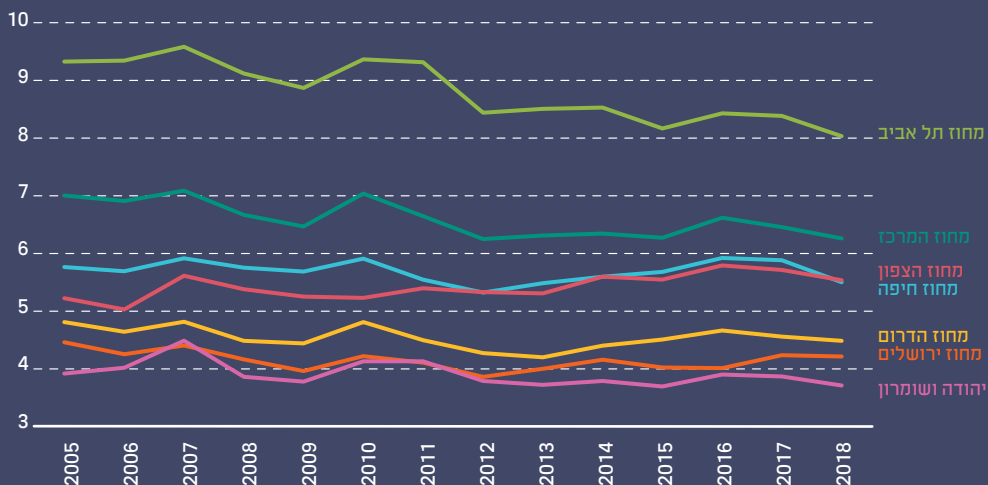
איור 9: מספר עסקים לאלף איש, לפי מחוזות*



* הגרפים מתחילים בשנת 2005 עקב מגבלת נתונים

מקורות הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות; דמוגרפיה של עסקים, מקבץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

איור 10: מספר לידות עסקים לאלף איש, לפי מחוזות*



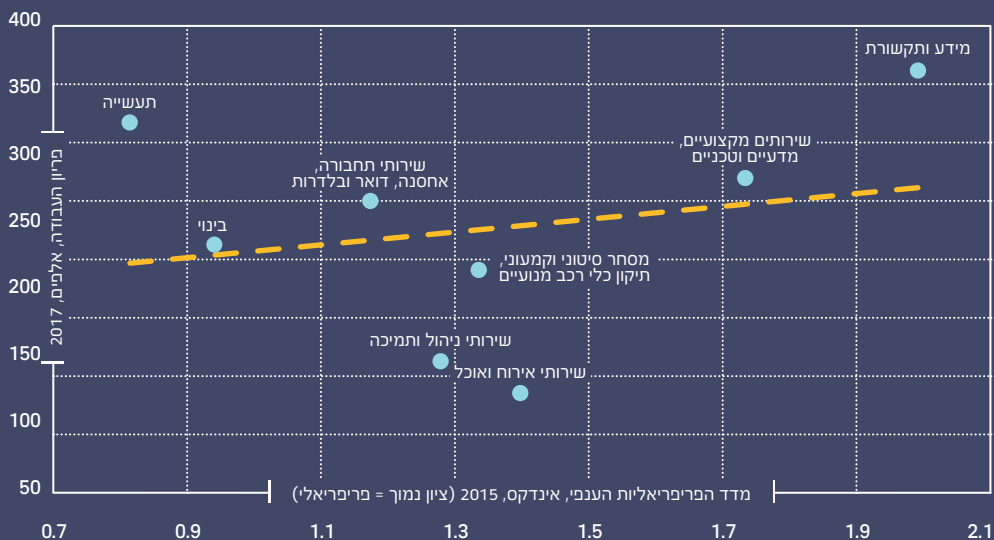
* הגרפים מתחילים בשנת 2005 עקב מגבלת נתונים

מקורות הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות; דמוגרפיה של עסקים, מקבץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

היבט נוסף של הפעילות העסקית משתקף בפריון העבודה. בשנים האחרונות, בעיית פריון העבודה הנמוך של ישראל הולכת ומקבלת תשומת לב גוברת²¹. הסיבות העיקריות לפער זה טמונות בפערי הון אנושי (איכות ההשכלה ומיומנויות) ובפערי הון פיזי (במיוחד בהשקעות בתשתיות ובתחבורה)²².

אין נתונים זמינים על פערי פריון העבודה בחלוקה גיאוגרפית, אולם ניתן להקיש מהנתונים הקיימים על המצב בפריפריה. איור 11 מציג את מדד הפריפריאליות הענפי (בהתבסס על עיבוד נתוני מדד הפריפריאליות של הלמ"ס) ואת פריון העבודה בכל ענף. מדד הפריפריאליות של הלמ"ס מחשב את מידת הפריפריאליות של כל יישוב בהתייחס למרחקו מאפשרויות (תעסוקה, בריאות), מפעילויות (לימודים, קניות) ומנכסים מקומיים (כך, לדוגמה, גבעתיים מובילה את הדירוג במרכזיותה עם ציון של 4.7, ואילו קיבוץ אילות חותם את הדירוג עם פריפריאליות שיא, בציון של -2.5). על בסיס מדד זה, ובאמצעות החלוקה הענפית של המשרות לפי מיקום גיאוגרפי, חישבנו את ציון המדד לפי ענפים. כלומר, עד כמה כל ענף הוא פריפריאלי (גם כאן, ככל שהציון נמוך יותר משמעו פריפריאלי יותר). לצד נתון זה אנו מציגים את פריון העבודה בחלוקה ענפית (בשנת 2017).

איור 11: פריון העבודה ומדד הפריפריאליות הענפי, שנים שונות*



* נתוני הפריון חושבו לשנת 2017, מדד הפריפריאליות הענפי מחושב על בסיס מדד הפריפריאליות של 2015, ונתוני המועסקים ששימשו לחישוב מדד הפריפריאליות הענפי נכונים ל-2019.

מקורות הנתונים: גורביץ', ב' (טרם פורסם). מהי המדיניות התעשייתית המיטבית להשגת צמיחה מכלילה? מכון יסודות; הלמ"ס: השנתון הסטטיסטי לישראל ומדד הפריפריאליות, 2015 ו-2020
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

**ענפי התעשייה והבינוי הם
הפריפריאליים ביותר, ואילו ענפי
המידע והתקשורת וענפי השירותים
המקצועיים, מדעיים וטכניים,
מרכזיים מאוד**

מאיוור 11 אנו למדים, שענפי התעשייה והבינוי הם הפריפריאליים ביותר²³ (נכון ל-2019), ואילו ענפי המידע והתקשורת וענפי השירותים המקצועיים, מדעיים וטכניים, מרכזיים מאוד. זו תמונה מוכרת, ועל בסיסה משקיעים משרדי הממשלה בתמיכה בתעשייה, במטרה לחזק את הפריפריה.

על פי פרסום של בנק ישראל מ-2019²⁴, הפריון בבינוי נמוך יחסית, בוודאי בהשוואה ל-OECD. בתעשייה הפריון גבוה יחסית, אבל לענפי התעשייה תרומה שלילית של כ-2 נקודות אחוז לפער הפריון בהשוואה לממוצע ה-OECD. כלומר, הפריון בתעשייה מפגר בהשוואה בינלאומית. כמו כן, דוח של ה-OECD על מצב העסקים הקטנים-בינוניים בישראל²⁵ מצביע על כך שפערי הפריון בישראל

בולטים בענפי התעשייה, בייחוד בהשוואה בין עסקים בגדלים שונים. כך, פערי הפריון בין עסקים קטנים ובינוניים לעסקים גדולים בענפי התעשייה גבוהים במרבית מדינות ה-OECD. כמו כן, כשבוחנים עסקים בגודל של עד 50 מועסקים, ישראל נמצאת בתחתית הרשימה מבחינת פריון העבודה בהשוואה למדינות ה-OECD.

**פערי הפריון בין עסקים קטנים
ובינוניים לעסקים גדולים בענפי
התעשייה גבוהים במרבית
מדינות ה-OECD**

לצד נתוני הפריון, על פי הסקר התקופתי של משרד הכלכלה²⁶, זמינות כוח העבודה וניהול מיומן הם שניים מהחסמים העיקריים עבור העסקים הקטנים-בינוניים בענפי התעשייה,

**מכיוון שענפי התעשייה מتركזים
בעיקר בפריפריה, ניתן להניח
שהעסקים הקטנים-בינוניים בענפים
אלה סובלים יותר מפערי הפריון
וזמינות כוח העבודה**

הבנייה והחקלאות (בהשוואה לענפי שירותים ומסחר). אומנם שני הנתונים הללו מתמקדים בענפים ברמת המדינה, אך מכיוון שענפי התעשייה מتركזים בעיקר בפריפריה²⁷, ניתן להניח שהעסקים הקטנים-בינוניים הפריפריאליים סובלים יותר מפערי הפריון וזמינות כוח העבודה. בעיה זו אף מחריפה כשלוקחים בחשבון את נתוני ההגירה השלילית.

מה ניתן ללמוד מכך?

פערים משמעותיים בין המרכז לפריפריה בישראל מתגלים גם בתחומים נוספים, כמו בריאות²⁸, חינוך²⁹, השכלה גבוהה, תעסוקה הדורשת השכלה גבוהה³⁰ ועוד³¹. סך הכול, התמונה המצטיירת מצביעה על שלוש מסקנות עיקריות: 1. הפערים האזוריים בישראל הם משמעותיים, ובולטים במיוחד בהשוואה למדינות העולם; 2. הפערים היחסיים אינם משתנים לאורך זמן, ובחלק מהמדדים אף מתרחבים; 3. לאור השקעותיה הרבות של

מדינת ישראל באזורי הפריפריה בעשרות השנים האחרונות, הנתונים ממחישים כי קיים קושי משמעותי ביצירת שינוי.

1.3 מהן הסיבות לפערים?

התיאוריה הכלכלית הבסיסית מלמדת, שבתנאי תחרות, אזורים שנמצאים בפיגור מבחינת התפתחות כלכלית ידביקו את האזורים המשגשגים. הסיבה נעוצה בכך שהעלויות באזורים אלה נמוכות יותר (שכר, מחירים, שכר דירה), מה שמהווה תמריץ לעסקים ולאנשים פרטיים לעבור לפעול משם. אולם בתוך מדינה, בין האזורים, קיימים כשלי שוק שמונעים התאמה כזו של הפעילות הכלכלית. כלומר, בפועל, נשמרים פערים בפיתוח הכלכלי ואף מתרחבים.

בשנים האחרונות הצטברו במחקר הכלכלי עדויות רבות המצביעות על תופעת האגלומרציה – התרכזות מרחבית – ככשל השוק המרכזי שעומד בבסיס הפערים הללו³².

ברוב המדינות המפותחות הופכים המרכזים העירוניים מוקד לצמיחה כלכלית ודמוגרפית. הערך שנוצר מקרבה פיזית של עסקים והעלות הנחסכת מקיצור המרחק יוצרים יתרונות משמעותיים, הן לעסקים והן למועסקים. מגוון מנגנונים פועלים ברקע. הקרבה הפיזית של העסקים יוצרת שוק עבודה גדול, שמאפשר התאמה טובה יותר בין העובדים לחברות. כמו כן, נוצרת זליגה של ידע בין החברות (Knowledge Spillover), שמביאה לשיפור בפרייון. במקביל,

ברוב המדינות המפותחות הופכים המרכזים העירוניים מוקד לצמיחה כלכלית ודמוגרפית. הערך שנוצר מקרבה פיזית של עסקים והעלות הנחסכת מקיצור המרחק יוצרים יתרונות משמעותיים, הן לעסקים והן למועסקים

וככל שהשוק המקומי גדול יותר, ההתמחות בשירות או במוצר מסוים נעשית כדאית יותר, והיא חוזרת ומושכת חברות וצרכנים, המבקשים ליהנות מהאפשרויות להתמחות ומהמוצרים המוצעים³³. כדי ליהנות מיתרונות אלו, משפחות וחברות בוחרות להתמקם

במרכז ולא בפריפריה (בין אם זה בית קבע למשפחה או בניין משרדים ומפעל לחברות)³⁴. כך, בתהליך שמזין את עצמו, עסקים ותושבים מתרכזים ועקב כך מייצרים ערך לעצם ההתרכזות, והמטרופולין חווה צמיחה כלכלית משמעותית על חשבון האזורים הפריפריאליים. תהליך זה נצפה בבירור בישראל, והוא מהווה נקודת מוצא עיקרית בניתוח ובתכנון המדיניות האזורית³⁵.

בתהליך שמזין את עצמו, עסקים ותושבים מתרכזים, ועקב כך מייצרים ערך לעצם ההתרכזות, והמטרופולין חווה צמיחה כלכלית משמעותית על חשבון האזורים הפריפריאליים

כשל שוק נוסף שהולך ומתבסס אמפירית הוא חוסר התאמה מרחבי (Spatial Mismatch Hypothesis), שבו עובדים עם מיומנויות נמוכות עלולים להיות מובטלים במשך זמן רב, מצד אחד בשל תנאי שוק שמספקים הזדמנויות מעטות לסט הכישורים שלהם, ומצד שני בשל שורה של חסמים שמגבילים את יכולתם להעתיק את מקום מגוריהם לאזורים עם הזדמנויות תעסוקה טובות יותר³⁶. עדות אפשרית לכך אפשר לראות בסיכוי הנמוך היחסית למצוא עבודה בפרירה, לצד שיעורי האבטלה הגבוהים יותר שם.

חיכוכים בשוק העבודה מהווים כשל שוק נוסף, שעלול לייצר פערים משמעותיים, אם כי הוא פחות נחקר אמפירית עד כה. כך, לדוגמה, באזורים שבהם עלויות ההעסקה (פרסום המשרות, עלות הראיונות, משך זמן החיפוש) הן גבוהות במיוחד, חברות עלולות לפתוח מעט משרות יחסית, ותופעה זו חמורה במיוחד באזורים שבהם הסיכוי למצוא עובד בהתאמה טובה נמוך³⁷.

ולבסוף, כשל שוק נרחב מתבטא בהספקה בחסר של מוצרים ציבוריים (בטחון פנים, תחבורה ציבורית, פארקים, מבני תרבות), בין אם על ידי הממשלה ובין אם על ידי הרשות המקומית. במקרה זה, מיעוט השקעות עלול להוות מכשול משמעותי להתפתחותו של אזור פריפריאלי בהשוואה לאזורים מרכזיים, שמושכים השקעות פרטיות רבות³⁸.

קיומם של כשלי שוק אלו גורם לכך שהפעילות הכלכלית מתפרסת באופן שאינו אחיד במרחב הגיאוגרפי של מדינות, ופריסה זו מתאפיינת בפערי פיתוח וצמיחה גדולים בין אזורים. מכיוון שמדובר בכשלי שוק, הרי שיש אפשרות לשפר את המצב באמצעות מדיניות. ואכן, כשלים אלו היוו, ועדיין מהווים, מניע מרכזי עבור ממשלות ליישום מדיניות ציבורית אזורית (Place-Based Policies).

1.4 מה נעשה מבחינת מדיניות?

מדיניות אזורית

מדיניות אזורית, כתחום מדיניות מובחן, התפתחה ברוב מדינות ה-OECD בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20, כתגובה לפערים ההולכים וגדלים בין האזורים. מטרת המדיניות הייתה לצמצם את הפערים ולהביא לפיתוח כלכלי מאוזן יותר, כאשר הכלים העיקריים היו

תשלומי העברה והשקעות ציבוריות משמעותיות. בשנות ה-70 וה-80, עקב זעזועים שונים בכלכלה העולמית, במדינות רבות נוצרו אזורים עם שיעורי אבטלה גבוהים, והמדיניות האזורית של המדינות המפותחות פנתה לטפל בפערי התעסוקה שנוצרו. הכלי העיקרי היה סובסידיות לחברות, במטרה למשוך השקעות ולייצר מקומות תעסוקה³⁹.

בשנות ה-80 חל שינוי פרדיגמטי במדיניות הכלכלית של המדינות המפותחות, שכלל תהליכי גלובליזציה, ליברליזציה וצמצום תקציבי⁴⁰. מדיניות הסבסודים (Placed-**Blind**) (Policies) לא התאימה לשינוי זה, ובמקביל התבססה ההבנה שהיא גם לא הניבה את התוצאות שלהן קיוו מתכנניה. כתוצאה מהערכה מחדש עבר מיקוד המדיניות מגישה של "מלמעלה-למטה", שהסתמכה על סובסידיות גדולות והשקעה בתשתיות פיזיות, לגישה שמשלבת מדיניות השקעות יחד עם מטרה חדשה: שיפור יכולת התחרותיות של האזורים (Placed-**Based** Policies) על בסיס ההון החברתי והאנושי.

**ועדה למדיניות פיתוח אזורית של
ה-OECD מסוף שנות ה-90 הדגישה
את המטרות הבאות: מיצוי הפוטנציאל
של כל אזור על מנת לקדם את רמת
החיים בכל האזורים; שיפור תרומתם
של האזורים לצמיחת המדינות; וחיזוק
החוסן וההכללה (Inclusiveness)
החברתיים באזור**

ההתמקדות בשיפור התחרותיות של האזורים הביאה את ה-OECD להקים בסוף שנות ה-90 ועדה למדיניות פיתוח אזורית, שהדגישה כמה מטרות: מיצוי הפוטנציאל של כל אזור על מנת לקדם את רמת החיים בכל האזורים; שיפור תרומתם של האזורים לצמיחת המדינות; וחיזוק החוסן וההכללה (Inclusiveness) החברתיים באזור. בין העקרונות המרכזיים שציננה הוועדה כנדרשים לפיתוח הפריפריה⁴¹:

1. מקסום הפוטנציאל המקומי; מינוף הנכסים הייחודיים שיש לכל אזור ויצירת יתרון יחסי, בשאיפה להגיע ליכולת תחרותית ברמה עולמית.
2. הטמעת טכנולוגיות וקידום חדשנות בענפים העסקיים הקיימים, לצד הכשרה למיומנויות עתידיות, שלא נמצאות תחת איום של אוטומציה.
3. תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים באמצעות גישה להון והשתלבות בשרשראות הערך הגלובליות (Global Value Chains).
4. יצירה ועידוד גיוון בבעלי העניין (Stakeholders) המקומיים ובהשפעתם על המדיניות.

במקביל, ובמסגרת פעילות הוועדה, התפתח כיוון מדיניות חדש-ישן בתחום של הפיתוח האזורי, שהתמקד בתמיכה ובעידוד של כלכלה חברתית (Social Economy), ועל כך נרחיב בהמשך.

**בדומה למדינות אירופה, גם ישראל
עברה תהליך במדיניות הפיתוח האזורי
וצמצום הפערים הבין-אזוריים, כאשר
ממשלות ישראל נקטו לאורך השנים
באמצעים שונים לפיתוח כלכלי אזורי**

במקביל למדינות אירופה, ישראל עברה תהליך דומה מבחינת מדיניות הפיתוח האזורי וצמצום הפערים הבין-אזוריים, כאשר לאורך כל שנותיה, ממשלות ישראל נקטו לשם כך באמצעים שונים⁴². סקירת פעולות המדינה בתחום זה איננה מעיקרו של נייר זה, אולם נציין כאן כמה כלים מרכזיים, שנוגעים לפיתוח הכלכלי האזורי.

❶ **פרויקט "שיקום שכונות"**, שהחל ב-1977, ידע עליות ומורדות בשנות פעילותו. הפרויקט נועד לתת מענה פיזי, חברתי וכלכלי לאזורי מצוקה בישראל. מאמצע שנות ה-2000 הצטמצמו תקציבי הפרויקט במידה ניכרת⁴³, ומשנת 2016 הפרויקט חודש וזכה לתקציבים גדולים יחסית⁴⁴. עם זאת, מבחני אפקטיביות שנערכו לפרויקט לאורך השנים לא הניבו מסקנה חד-משמעית לגבי הצלחתו והשגת מטרותיו.

❷ תמונה דומה משתקפת גם **בחוק לעידוד השקעות הון**, שפועל דרך משרד הכלכלה. החוק, שחוקק ב-1959, מהווה אחד הכלים המרכזיים שעושים בהם שימוש עד היום, אך גם הצלחתו נתונה במחלוקת. מטרתו העיקרית היא משיכת חברות לבצע השקעות הון בהקמה ובהרחבה של מפעלים וביצירת מקומות תעסוקה חדשים בפריפריה, וזאת באמצעות הטבות מס לחברות וקבלת מענקים. חוק זה עבר שינויים רבים במשך השנים: באמצע שנות ה-90 צומצמו היקפי המענקים והורחבו הטבות המס, ובשנת 2011 בוצע שינוי שהקל על תנאי הזכאות באמצעות ביטול הצורך לעמוד ביעדים שקידמו את המטרות העיקריות של החוק (גידול בתעסוקה איכותית, השקעות הון בהקמת מפעלים והרחבתם, קידום חדשנות ועוד). שינוי זה הקל על חברות להיות מוכרות כזכאיות, אבל הרחיק את הקשר בין פעילות החברה למטרת ההטבות שהיא מקבלת. סקירת מחקרים בנושא מעלה כי אין הסכמה גורפת על יעילותו. מצד אחד, חוקרים רבים הראו שורה של השפעות שליליות של החוק (מלאי הון עודף, ניצולת הון נמוכה, הקמת מפעלים עם סיכויי הישרדות נמוכים, הקמת מפעלים בתעשייה מסורתית ולא טכנולוגית ועוד), אך מצד שני, חוקרים אחדים הסיקו שלולא החוק, מפעלים אלו לא היו מוקמים כלל⁴⁵. שינויים בחוק בשנות ה-2000 הביאו להתרחבות השימוש במסלול של הטבות מס על ידי חברות (בעיקר חברות ענק), ובעקבות המחאה החברתית הוקם ב-2015 צוות לבדיקת הטבות המס שהחוק מעניק⁴⁶. חברי הצוות הצליחו לגבש המלצות להמשך השימוש בכלי מדיניות, אך נותרה ביניהם מחלוקת בנוגע לזיקה שבין הטבות המס לקידום מטרות החוק.

❸ משרד הכלכלה פועל כבר עשרות שנים **לעידוד שיווק קרקע באזורי תעשייה**

באמצעות סבסוד הוצאות פיתוח הקרקע בהתאם לקריטריונים שונים⁵¹. בהערכת אפקטיביות שנערכה לאחרונה, נראה כי כלי זה מצליח להגדיל את הביקושים לשימוש בקרקע, בייחוד בצפון ובאזורי תעשייה גדולים⁴⁷.

❖ צעד נוסף שממשלת ישראל נקטה בו הוא הקמת **המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל** ב-2005, כמשרד ייעודי לביצוע פרויקטים לפיתוח הנגב והגליל. משרד זה מפעיל תוכניות ותמיכות בשלל נושאים בפריפריה. בשנת 2019 הגיע תקציב המשרד לכ-500 מיליון ש"ח⁴⁸, שמתוכם הוקצו כ-90 מיליון לרשות לפיתוח הנגב ולרשות לפיתוח הגליל, שפועלות דרכו. בשנת 2020 קוצץ תקציב המשרד לכ-125 מיליון ש"ח, מתוכם כ-28.5 מיליון הוקצו לרשויות אלו⁴⁹. מבקר המדינה ביקר אומנם את פעילות המשרד⁵⁰, אך עשה זאת באופן מצומצם יחסית, והצביע בעיקר על עודף הרגולציה שהמשרד מפעיל.

❖ בשנים האחרונות העבירו ממשלות ישראל כמה **החלטות ממשלה**⁵¹, בעלות של עשרות מיליארדי שקלים, להשקעה ולסבסוד בחינוך, בבריאות, בתרבות, בפיתוח עסקי וכלכלי ועוד. במבט לאחור, לפעולות המדיניות השונות שבוצעו היה פוטנציאל לתת מענה לחלק מכשלי השוק שמנינו קודם, אם בהשקעות בתשתיות, בהכשרה ובהשקעה בהון אנושי ואם בסבסוד ובתמיכה בפעילות כלכלית פרטית. אולם, בפועל, הצלחתן של פעולות אלו בצמצום הפערים הייתה חלקית בלבד.

מדיניות חדשה

בשנים האחרונות, מדינת ישראל הולכת ומאמצת את המלצות ה-OECD, ומנסה למקד את צעדי המדיניות, במטרה להעצים ולמצות את הפוטנציאל האזורי. אחד הצעדים שננקטו הוא הקמתם של האשכולות האזוריים

בשנים האחרונות, מדינת ישראל הולכת ומאמצת את המלצות ה-OECD, ומנסה למקד את צעדי המדיניות, במטרה להעצים ולמצות את הפוטנציאל האזורי. אחד הצעדים שננקטו הוא הקמתם של האשכולות האזוריים. אשכול אזורי הוא איגוד ערים או רשויות מקומיות, המוקם כדי להביא לצמיחה מכלילה (חינוכית, סביבתית, כלכלית ועוד), לשיפור השירותים לתושבים ולצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין הרשויות באמצעות קידום

תפיסת האזוריות, איגום משאבים וניצול יתרונות לגודל⁵². האשכול הראשון, גליל מערבי, הוקם ב-2009, ביוזמתם של ראשי הרשויות, ובהמשך אימץ משרד הפנים את המודל והרחיב אותו לרשויות אחרות. כיום פועלים 10 אשכולות, וקיימת הצעת רפורמה לקידום האזוריות⁵³, שפועלת לביסוס מודל האשכולות באמצעות חיזוק הדמוקרטיה המקומית, הלכידות החברתית, קידום ראייה אזורית ויצירת צמיחה אזורית.

⁵¹ בין הקריטריונים: מרחק אזור התעשייה ממרכז הארץ, הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית בקרבתו, רמת האיום הביטחוני בסביבתו ועוד.

**לפחות ארבע מהחלטות הממשלה
שהתקבלו בשנים האחרונות
כוללות רכיבים המתבססים על
עקרונות הפיתוח האזורי של
ה-OECD, מתוך ניסיון ליצור יתרון
יחסי לאזורים ספציפיים**

לחיצוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי עוטף עזה" כוללת פיתוח של תחום האגריטק; והתוכנית ל"הקמת קריית הסייבר הלאומית" בבאר שבע מבקשת לבסס את באר שבע כמרכז ייחודי בתחום הסייבר.

1.5 סיכום

**תמונת המצב הבינלאומית מעידה
על כך שהקושי לצמצם את
הפערים הבין-אזוריים הוא אתגר
גלובלי. היתרון בכך הוא שניתן
ללמוד מניסיונם של אחרים**

**בנייר מדיניות זה אנו מבקשים
להציע כלי מדיניות שמקבל
בעשור האחרון תשומת לב
גוברת במדינות המפותחות -
קואופרטיבים. השימוש בכלי
זה תואם את עקרונות המדיניות
החדשה ועשוי לקדם יצירת
צמיחה אזורית וחוסן
חברתי-כלכלי אזורי**

במבט רחב על מכלול הנתונים, נראה שהמדיניות שבה נקטו ממשלות ישראל לא הביאה לצמצום הפערים הבין-אזוריים. תמונת המצב הבינלאומית מעידה על כך שמדובר באתגר גלובלי, והיתרון בכך הוא שניתן ללמוד מניסיונם של אחרים. בשנים האחרונות נוקטת מדינת ישראל בצעדים משמעותיים, העולים בקנה אחד עם המלצות ה-OECD לקידום מדיניות אזורית אפקטיבית. בנייר מדיניות זה אנו מבקשים להציע כלי מדיניות שמקבל בעשור האחרון תשומת לב גוברת במדינות המפותחות – קואופרטיבים. השימוש בכלי זה תואם את עקרונות המדיניות החדשה ועשוי לקדם יצירת צמיחה אזורית וחוסן חברתי-כלכלי אזורי.



פרק 2:

מה רוצים להשיג?

מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה היא להביא לצמיחה מכלילה ובת-קיימא באזורי הפריפריה, באופן שמרב התושבים באזור יהיו שותפים ליצירתה וייהנו מפירותיה. אנו מציעים להשיג מטרה זו באמצעות עידוד קואופרציה והתארגנות ברוח קואופרטיבית של יחידים ושל עסקים וארגונים. למבנה ולתכונות הייחודיות של קואופרטיבים, שעליהם נרחיב בפרק הבא, יש פוטנציאל ליצור יתרונות לגודל, להגדיל את הגישה להון חברתי, אנושי ופיננסי, לפתח יכולות חדשנות ולחזק מעורבות אזרחית אזורית.



מה אפשר לעשות?

א. מהי קואופרציה?

3.1 מהו קואופרטיב?

הגדרת הקואופרטיב

ברית הקואופרציה הבינלאומית (International Cooperative Alliance, ומעתה, ICA), שהיא ארגון גג בינלאומי לקואופרטיבים, מגדירה קואופרטיב כ"ארגון עצמאי של בני אדם, המתאגדים מרצונם החופשי על מנת לספק את צוריהם ושאיפותיהם הכלכליים, החברתיים והתרבותיים באמצעות מיזם בבעלות משותפת ובניהול דמוקרטי"⁵⁴.

קואופרטיב נבדל מסוגי עסקים אחרים בכך שהוא נמצא בבעלות החברים בו ומנוהל באופן דמוקרטי. בשל המסגרת הייחודית, קואופרטיב מוכוון לטובת חבריו. הוא אינו מבקש להשיא רווחים לטובת משקיעים, אלא להגדיל את הכנסות העסק, והוא עושה זאת באופן שהאינטרסים של החברים תואמים את האינטרסים של העסק

בעיקרו, קואופרטיב הוא עסק הנבדל מסוגי עסקים אחרים בכך שהוא נמצא בבעלות החברים בו ומנוהל באופן דמוקרטי. זכויות ההצבעה ניתנות לחברים ללא קשר להון המושקע או למניות שלהם. זאת, בניגוד לחברה רגילה, שבה "מניה אחת, קול אחד", כך שכלל שהשליטה על המניות רבה יותר, לבעל השליטה השפעה רבה יותר (שליטה היררכית ובעלות היררכית). מבנה זה הוא שהופך את הקואופרטיב להתאגדות של אנשים ולא של

בעלי מניות. בשל המסגרת הייחודית הזו, עסק קואופרטיבי מוכוון לטובת חבריו. הוא אינו מבקש להשיא רווחים לטובת משקיעים, אלא להגדיל את הכנסות העסק (ולשלם שכר או לספק שירות), והוא עושה זאת באופן שהאינטרסים של החברים תואמים את האינטרסים של העסק⁵⁵. בשל הזהות בין הלקוחות/העובדים לבעלים, נוצר מבנה תמריצים אשר משנה את האופן שבו העסק פועל ומבדיל אותו מהותית מחברות רגילות. בהשלכות של מבנה זה על פעילות הקואופרטיב נעסוק בהמשך נייר זה.

לצד ההגדרה הכללית של הקואופרטיב, ה-ICA מפרטת שבעה עקרונות קואופרטיביים: חברות וולונטרית ופתוחה; שליטה דמוקרטית; מעורבות כלכלית של החברים; אוטונומיה ועצמאות; חינוך, הכשרה ומידע; שיתוף פעולה בין קואופרטיבים; דאגה לקהילה. ארבעת

העקרונות הראשונים נחשבים לעקרונות יסודיים, שבלעדיהם יאבד הקואופרטיב את זהותו. עקרונות אלה מבטיחים שחברי הקואופרטיב הם אלה ששולטים בו, מנהלים אותו ומרוויחים ממנו. עקרון החינוך נועד להכשיר את החברים להשפיע על הקואופרטיב, והוא מספק את התמיכה ליכולת הניהול הדמוקרטית. שיתוף הפעולה בין הקואופרטיבים מהווה סוג של אסטרטגיה עסקית, שבלעדיה עלולים הקואופרטיבים להיות פגיעים יותר. העיקרון האחרון – הדאגה לקהילה – מכיר בכך שחברי הקואופרטיב, בניגוד למשקיעים חיצוניים, הם חלק מקהילה כלשהי, ושהמטרה העסקית של הקואופרטיב היא לענות על צרכיה של הקהילה הרחבה שבה הוא פועל⁵⁶.

ה-ICA מפרטת שבעה עקרונות קואופרטיביים: חברות וולונטרית ופתוחה; שליטה דמוקרטית; מעורבות כלכלית של החברים; אוטונומיה ועצמאות; חינוך, הכשרה ומידע; שיתוף פעולה בין קואופרטיבים; דאגה לקהילה. ארבעת העקרונות הראשונים נחשבים לעקרונות יסודיים, שבלעדיהם יאבד הקואופרטיב את זהותו

אוטונומיה ועצמאות



קואופרטיבים הם ארגונים אוטונומיים לעזרה עצמית, הנשלטים בידי חבריהם. התקשרות עם ארגונים אחרים, כולל ממשלות, או גיוס הון ממקורות חיצוניים, נעשים בתנאים שמבטיחים שליטה דמוקרטית של החברים ואת עצמאות הקואופרטיב.

חינוך, הכשרה ומידע



קואופרטיבים מספקים השכלה והכשרה לחבריהם, לנציגיהם הנבחרים, למנהלים ולעובדים שלהם, על מנת שהם יוכלו לתרום ביעילות לפיתוח הקואופרטיב. הקואופרטיב גם מסביר לציבור הרחב על האופי והיתרונות של הקואופרציה, במטרה להגביר את ההבנה לגביה.

שיתוף פעולה בין קואופרטיבים



קואופרטיבים משרתים את חבריהם ביעילות הרבה ביותר, ומחזקים את התנועה הקואופרטיבית, כאשר הם עובדים יחד במבנים מקומיים, לאומיים, אזוריים ובינלאומיים.

דאגה לקהילה



קואופרטיבים פועלים לפיתוח בר-קיימא של קהילותיהם באמצעות מדיניות שנתמכת על ידי חבריהם.

חברות וולונטרית ופתוחה



קואופרטיבים הם ארגונים וולונטריים, אשר פתוחים לחברות לכל מי שיכולים להשתמש בשירותיהם ושמעוניינים לקבל עליהם את האחריות של חברות בקואופרטיב, ללא אפליה מגדרית, חברתית, גזעית, פוליטית או דתית.

שליטה דמוקרטית



קואופרטיבים הם ארגונים דמוקרטיים הנשלטים בידי חבריהם, שמשתתפים באופן פעיל בקביעת המדיניות ובקבלת ההחלטות. הנציגים הנבחרים נותנים דין וחשבון לכלל החברים. בקואופרטיבים ראשוניים¹ לחברים זכויות הצבעה שוות (חבר אחד, קול אחד). קואופרטיבים מסדר אחר חייבים גם הם להתנהל באופן דמוקרטי.

מעורבות כלכלית של החברים



החברים בקואופרטיב תורמים באופן שווה להון הקואופרטיב ושולטים בו באופן דמוקרטי, ולפחות חלק מהון הקואופרטיב מהווה רכוש משותף. החברים מקבלים בדרך כלל פיצוי מוגבל, אם בכלל, על ההון שנרשם כתנאי להצטרפות לקואופרטיב. הקואופרטיב יכול לחלק עודפים למטרות הבאות: פיתוח הקואופרטיב, בין השאר באמצעות הגדלת ההון שאינו ניתן לחלוקה; תגמול לחברים בהתאם לחלקם היחסי בפעילותו הכלכלית של הקואופרטיב; או תמיכה בפעולות שאושרו על ידי החברים.

¹ בקואופרטיבים ראשוניים החברים הם בדרך כלל אנשים. בקואופרטיבים מסדר שני החברים הם קואופרטיבים.

ההגדרה והעקרונות לעיל מהווים מעין תעודת זהות מהותית, כשבפועל קואופרטיבים פועלים באמצעות צורות משפטיות רבות, עם שונות גדולה בין מדינות⁵⁷ (בישראל, קואופרטיבים פועלים דרך הישות המשפטית "אגודה שיתופית", שאינה מקבילה בהכרח להגדרה של קואופרטיב⁵⁸, וישנם כ-30 סוגים של אגודות כאלו⁵⁹). את הקואופרטיבים אפשר לסווג באמצעות מאפיינים שונים, כמפורט להלן.

זהות השותפים בקואופרטיב

מאפיין ראשון ועיקרי הוא זהות השותפים בקואופרטיב. באופן כללי, בעסקים ישנם שלושה בעלי עניין עיקריים: הצרכנים, היצרנים (בייצור מוצר סופי, בהספקת חומרי גלם, בעיבוד מוצר סופי וכדומה) והעובדים. בקואופרטיב, אחת משלוש הקבוצות הללו תהיה הבעלים של העסק, ומכאן שמהיבט זה יש שלושה סוגי קואופרטיבים: קואופרטיב צרכנים (סופרמרקט, למשל), קואופרטיב יצרנים (חקלאות, תעשייה) וקואופרטיב עובדים (הגברה ותאורה, היי-טק). לצד שלושה סוגים אלה, בישראל מתקיים מודל קואופרטיבי נוסף וכמעט ייחודי – המודל ההתיישבותי. במודל זה מתקיימים, בין היתר, הקיבוץ והמושב^א, ובמקרה זה, היישוב עצמו מאגד כקואופרטיב. בנייר זה לא נתמקד במודל ההתיישבותי⁶⁰, אולם בדיון על תמונת המצב בישראל נחدد את המורכבות הקיימת בחיתוך שבין המודל העסקי למודל ההתיישבותי.

מההיבט של זהות השותפים, קיימים שלושה סוגי קואופרטיבים: קואופרטיב צרכנים, קואופרטיב יצרנים וקואופרטיב עובדים. לצד שלושה סוגים אלה, בישראל מתקיים מודל נוסף וכמעט ייחודי - המודל ההתיישבותי

סוגי החברות בקואופרטיב

מאפיין נוסף שבאמצעותו אפשר לסווג קואופרטיבים הוא סוגי החברות. במקרים רבים, קואופרטיב יכול לכולל סוג יחיד של בעלי עניין (למשל, רק עובדים), אך לעיתים יהיו בו כמה סוגים של בעלי עניין (Multi-Stakeholder). למשל, כאשר חברים בקואופרטיב גם יצרנים (עסקים) וגם צרכנים (מודל עסקי מעורב, שאינו קיים בישראל).

זהות החברים בקואופרטיב

מאפיין שלישי הוא זהות החברים. בקואופרטיב ראשוני, החברים הם בדרך כלל אנשים, ואילו בקואופרטיב מסדר שני החברים הם קואופרטיבים. ההיגיון בקואופרטיב מסדר שני הוא שהוא מאפשר אינטגרציה כלכלית בין קואופרטיבים, תוך שמירה על המודל הדמוקרטי^י.

^{יא} בישראל קיימים סיווגים שונים לקואופרטיבים, ובכלל זה לקואופרטיבים התיישבותיים.

^{יב} קיים גם קואופרטיב מסדר שלישי, המאגד קואופרטיבים מסדר שני.

קואופרטיבים מתאפיינים בדרך כלל בממשל תאגידי, הבנוי מאספה כללית ומוועד הנהלה.⁶¹ האספה הכללית כוללת את כלל החברים, והיא אחראית על ההחלטות המהותיות, ובכללן מינוי מנהלים, אישור תקציב שנתי, דוחות כספיים וכדומה. קבלת ההחלטות באספה מתקיימת לאור העיקרון של "חבר אחד, קול אחד". בכך מתקיים הישום הבסיסי ביותר של השליטה הדמוקרטית בקואופרטיב. לצד האספה, ובכפוף לה, פועל ועד הנהלה, העוסק בניהול היומיומי של הקואופרטיב. מבנה בסיסי זה נתון לשינויים ולתוספות בהתאם לחוקי המדינה ולרמת הפירוט שהם מייצרים. כך, לדוגמה, בישראל, ועדת ביקורת, האחראית לבקר את פעילות הקואופרטיב ואת עבודת ועד הנהלה בפרט, אינה מוגדרת כחובה סטטוטורית. כמו כן, בקואופרטיבים עסקיים רבים יש גם הנהלה פעילה, הכפופה לוועד הנהלה. במקרה כזה, ההנהלה הפעילה היא שעוסקת בניהול היומיומי השוטף ומוציאה לפועל את החלטות ועד הנהלה, שמשמש כדירקטוריון נבחר.

קואופרטיבים בכלכלה חברתית

**עסק חברתי, כחלק מה"כלכלה
החברתית", הוא מודל עסקי, שמקבל
ב-20 השנים האחרונות תשומת לב
הולכת וגוברת מצד מדינות וארגונים
בינלאומיים, כולל ישראל**

עסק חברתי, כחלק מה"כלכלה חברתית" (Social Economy), הוא מודל עסקי, שמקבל ב-20 השנים האחרונות תשומת לב הולכת וגוברת מצד מדינות וארגונים בינלאומיים⁶², כולל ישראל⁶³. באופן בסיסי, עסק יוגדר חברתי אם לצד המטרה העסקית שלו יש לו גם מטרה חברתית מוצהרת. הגדרת עסק כחברתי אינה

מחייבת דבר לגבי מבנה השליטה שלו, וכך ניתן לראות עסקים חברתיים שהם חברות בע"מ, עמותות וכו'. במובן זה, יש מי שיגדיר קואופרטיבים כעסקים חברתיים מעצם הגדרתם (דרך העיקרון השביעי של ה-ICA, דאגה לקהילה), אולם בפועל, וכדי להצליח לייצר מדיניות תומכת משמעותית יותר, נחקקים חוקים המבחינים בין קואופרטיבים רגילים לקואופרטיבים חברתיים. בכל מקרה, במדינות רבות שבהן מתקיימת מדיניות תומכת בקואופרטיבים חברתיים (איטליה, צרפת, ספרד), חקיקה ברוח זו קודמה באופן משמעותי על ידי התנועה הקואופרטיבית⁶⁴.

**בנייר זה אנחנו בוחנים את המודל
הקואופרטיבי באופן רחב, ובמקומות
מסוימים נדגיש את המודל החברתי
ואת המדיניות התומכת בו**

בנייר זה אנחנו בוחנים את המודל הקואופרטיבי באופן רחב, ובמקומות מסוימים נדגיש את המודל החברתי ואת המדיניות התומכת בו.

3.2 מהן הסיבות להקמת קואופרטיב?

ישנן סיבות מגוונות להקמת קואופרטיבים. הספרות האקדמית מצביעה על כמה כשלי שוק שעשויים לבוא על פתרוןם באמצעות הקמת קואופרטיבים, אך לצד כשלי השוק ישנן סיבות נוספות, רחבות יותר, שנוגעות להגדלת יכולתו של הפרט להשפיע על חייו ולייצר שינוי.

כוח שוק עודף

כשל שוק מרכזי שהוא סיבה להקמת קואופרטיבים הוא כוח מונופוליסטי שעומד מול יצרנים קטנים

כשל שוק מרכזי שהוא סיבה להקמת קואופרטיבים הוא כוח מונופוליסטי שעומד מול יצרנים קטנים. על מנת להתמודד מול חברה עם כוח שוק (או עם פוטנציאל לכוח שוק), שקונה את תוצרתם, היצרנים יכולים להרוויח מהקמת קואופרטיב, שיקנה להם יתרון לגודל מול הכוח

המונופוליסטי. דוגמה מובילה בעולם היא התחום החקלאי (28% מהתוצר החקלאי בארה"ב הוא קואופרטיבי⁶⁵, מעל 50% באירופה⁶⁶ וכ-50% בישראל⁶⁷), שבו לחקלאים הרבים והקטנים יש כוח שוק מועט יחסית בהשוואה לרשתות השייוק, שמפאת גודלן יכולות להכתיב את תנאי הסחר. עבור החקלאים, התאגדות בקואופרטיב שקונה את תוצרתם ומוכר אותה יחד לרשתות השייוק, מביאה לכך שהמכירה נעשית מבלי שנכפים עליהם תנאי סחר בצורה חד-צדדית (הפעלת כוח השוק)⁶⁸. באופן דומה, כוח מונופוליסטי של רשת שייוק שקובעת מחירים גבוהים לצרכן עשוי לדחוף להקמת קואופרטיב צרכנים, ובכך לצמצם את הפער שבין עלות הייצור למחיר המכירה (Markup)⁶⁹.

מוצר ציבורי שאינו מסופק על ידי המדינה

כשל שוק נוסף קיים במצב שבו מוצר ציבורי כלשהו מסופק בחסר, משום שהוא איננו רווחי ומהווה חסר, משום שהוא איננו רווחי דיו כדי להיות מסופק על ידי השוק הפרטי וגם אינו מסופק על ידי המדינה. מקרה זה עשוי לדרבן הקמת קואופרטיב שיענה על הצורך במוצר הספציפי

כשל שוק נוסף קיים במצב שבו מוצר ציבורי כלשהו מסופק בחסר, משום שהוא איננו רווחי דיו כדי להיות מסופק על ידי השוק הפרטי, ובמקביל הוא איננו מסופק על ידי המדינה. מקרה זה עשוי לדרבן הקמת קואופרטיב שיענה על הצורך במוצר הספציפי⁷⁰. לדוגמה, מחקר ופיתוח הוא תחום שבו חברות רבות עשויות ליהנות מהשקעה של חברה אחת (מכיוון שהידע זולג)⁷¹. על כן, לחברות יש תמריץ שלא לבצע את ההשקעה בעצמן, וכך, בסופו של דבר,

⁷¹ מקרה קלאסי של החצנות חיוביות, Externalities, שמובילות להספקה בחסר של המוצר.

מגיעים לתת-השקעה במו"פ⁷¹. מבנה קואופרטיבי עבור קבוצת יצרנים עשוי להגדיל את התמריץ להשקיע בפיתוח, משום שהם יגדילו את רווחיהם כאשר הקואופרטיב יפתח שיטות עבודה חדשות וילמד את הכלל⁷². דוגמה לכך הם הארגונים האזוריים בישראל, המהווים קואופרטיב-גג (קואופרטיב מסדר שני) ליצרנים החקלאיים הקיבוציים (ובחלקם גם עבור המושבים), ומבצעים, בין היתר, עבודות פיתוח, מחקר והדרכה לטובת היצרנים⁷³.

בעיית הסוכן ומידע א-סימטרי

בחברה רגילה, הן לעובד והן למעסיק יש מידע שלאחר איון, שהם יכולים לנצל לטובתם ומתוך האינטרסים המנוגדים שלהם. פעולות אלו עלולות להביא לתוצאה סופית לא יעילה מבחינה כלכלית. אם החברה המוכרת היא בבעלות הצרכנים, התמריץ הזה נעלם לגמרי. זה יכול להסביר את ההצלחה היחסית של קואופרטיבים בתחומי הבנקאות, הביטוחים והמזון

כשל שוק שלישי נובע מבעיית המנהל-סוכן (או בעיית הנציג). בחברה רגילה, הן לעובד והן למעסיק יש מידע שלאחר איון, שהם יכולים לנצל לטובתם ומתוך האינטרסים המנוגדים שלהם. פעולות אלו עלולות להביא לתוצאה סופית לא יעילה מבחינה כלכלית. שביתה היא ביטוי קצה של בעיה זו. במקרה של קואופרטיב עובדים, הבעיה הזו עשויה להצטמצם מאוד (משום שהעובדים הם גם הבעלים, וכלי השביתה הופך לא רלוונטי). באופן דומה, כשצרכנים מתקשים להעריך את טיבו של מוצר, ליצרן יש תמריץ למכור מוצר זול במחיר גבוה (בעיית מידע

א-סימטרי). תמריץ זה מוגבל לעיתים על ידי רגולציה וכן על ידי מוניטין של עסק וביקורות צרכנים, אבל הפער הזה לא נעלם לגמרי. אם החברה המוכרת היא בבעלות הצרכנים, התמריץ הזה נעלם לגמרי. זה יכול להסביר את ההצלחה היחסית של קואופרטיבים בתחומי הבנקאות, הביטוחים והמזון⁷⁴.

בכל כשלי השוק הללו, התאגדות קואופרטיבית עשויה להגדיל את הרווחה הכללית של האוכלוסייה ולהוות גורם מאזן קבוע, מה שמהווה סיבה משמעותית להקמת קואופרטיב

בכל כשלי השוק הללו, התאגדות קואופרטיבית עשויה להגדיל את הרווחה הכללית של האוכלוסייה, מה שמהווה סיבה משמעותית להקמת קואופרטיב. אולם, אם נניח שכשלי השוק הם תופעה זמנית שניתן להתגבר עליה, הרי שעם ביטול כשל השוק תתבטל גם הסיבה להקמת קואופרטיב⁷⁵. כלומר, תיאורטית, במצב של תחרות משוכללת שבה אין כשלי שוק, אין

גם טעם בקיומם של קואופרטיבים. עם זאת, היות שבמציאות הנורמה היא שווקים שאינם משוכללים, קואופרטיבים עשויים להיות כלי משמעותי בטיפול בכשלי השוק הללו, ולמעשה להוות גורם מאזן קבוע.

סיבה נוספת בשנים האחרונות להקמת קואופרטיבים היא הדאגה שהכלכלה כיום אינה בת-קיימא מבחינה חברתית או סביבתית, והמודל הקואופרטיבי יכול להוות גורם מאזן ולתרום לבניית חברה טובה יותר⁷⁶. כלומר, קואופרטיבים נכנסים לשווקים מסוימים על מנת להשפיע על האופן שבו מוצרים ושירותים מיוצרים, נצרכים, נסחרים ונטמנים. על פי סקר של CICOPA מ-2017⁷⁷, שנערך בקרב קואופרטיבים של צעירים (בני 18-35) מכל

שתיים מתוך שלוש הסיבות העיקריות שבגללן צעירים מכל העולם הקימו קואופרטיבים היו חברתיות: הרצון לעשות שינוי ולהשפיע על הסביבה הקרובה, ומבנה השליטה השטוח שמאפשר אוטונומיה, קשרים לא היררכיים, ועבודה עם אחרים ולא למען אחרים

העולם, שתיים מתוך שלוש הסיבות העיקריות שבגללן הם הקימו קואופרטיבים היו חברתיות. הסיבה הראשונה שצוינה על ידי העונים היא ההשפעה החברתית, כלומר, הרצון לעשות שינוי ולהשפיע על הסביבה הקרובה, והסיבה השנייה היא מבנה השליטה השטוח: אוטונומיה, קשרים לא היררכיים, עבודה עם אחרים ולא למען אחרים. כלומר, מבחינתם, המודל העסקי של הקואופרטיב מותאם לאופן שבו הם רוצים לנהל את חייהם.

מאבק פוליטי-חברתי

השימוש בקואופרציה ככלי שמאפשר בעלות, שליטה והנאה מרווחים דמוקרטיים עבור כלל החברים השותפים, מהווה פעולה פוליטית-חברתית

על רקע הכלכלה הרווחת בימינו, שבה בעל המאה הוא בעל הדעה, ושבה לקניין הפרטי ולשמירה עליו יש מעמד גבוה, השימוש בקואופרציה ככלי שמאפשר בעלות, שליטה והנאה מרווחים דמוקרטיים עבור כלל החברים השותפים, מהווה פעולה פוליטית-חברתית⁷⁸ (פוליטית במובן הרחב, ולא במובן של פעילות

מפלגתית ופרלמנטרית). הקואופרציה עשויה לאפשר לחברים בה להגדיל את שליטתם בארגונים שבהם הם מעורבים, וכך להגדיל את חירותם ואת עצמאותם הכלכלית. תפיסה זו רואה בקואופרציה לא רק עסק, כי אם שלב התפתחותי מתקדם של יחסי עבודה, המאפשר להגדיל את המימוש העצמי⁷⁹.

3.3 יתרונות הקואופרציה בפיתוח כלכלי

ישנם יתרונות למבנה הקואופרטיבי, שעשויים לייצר תועלות חיצוניות ולעלות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי, ולכן להוות שיקול משמעותי בבחינת מדיניות כלפיהם

לצד סיבות אלו, ישנם יתרונות למבנה הקואופרטיבי, שאולי לא מהווים תמריץ ישיר להקמת קואופרטיבים, אך בהחלט עשויים להוות שיקול משמעותי בבחינה של

מדיניות, משום שהם עשויים לייצר תועלות חיצוניות (תועלות שנגרמות מעסקה כלכלית ומשפיעות על אנשים או חברות שלא מעורבים ישירות בעסקה), ולעלות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. איור 12 מציג את יתרונות הקואופרציה, הן יתרונות כלליים והן יתרונות ייחודיים לפריפריה, שיפורטו להלן.

איור 12: יתרונות הקואופרציה



יתרונות כלליים

יציבות עסקית

העיקרון השלישי של הקואופרציה, שדורש מעורבות כלכלית של החברים, מביא לכך שחברי הקואופרטיב חשים אחריות גדולה אישית לעתיד העסק, מה שמוביל ליציבות עסקית. הדבר בא לידי ביטוי בהתנהלות זהירה הן בהחלטות ההשקעה והן בצבירה של קרנות לשעת משבר (קרן שמורה). מקור נוסף ליציבות מגיע ממבנה השליטה, שמדרבן את ההנהלה לצמצם סיכונים. דוגמה בולטת לעיקרון זה נראתה בתקופת משבר 2008, כאשר בנקים קואופרטיבים חוו צמיחה והמשיכו לספק את שירותיהם לעסקים ולאנשים פרטיים, בעוד שיתר המגזר הפיננסי היה במערבולת

העיקרון השלישי של הקואופרציה, שדורש מעורבות כלכלית של החברים, מביא לכך שחברי הקואופרטיב חשים אחריות גדולה אישית לעתיד העסק, מה שמוביל ליציבות עסקית. הדבר בא לידי ביטוי בהתנהלות זהירה הן בהחלטות ההשקעה והן בצבירה של קרנות לשעת משבר (קרן שמורה). מקור נוסף ליציבות מגיע ממבנה השליטה, שמדרבן את ההנהלה לצמצם סיכונים. דוגמה בולטת לעיקרון זה נראתה בתקופת משבר 2008, כאשר בנקים קואופרטיביים חוו צמיחה

(בנכסים, בפיקדונות ובהלוואות⁸⁰), בעוד שיתר המגזר הפיננסי היה במערבולת. הצמיחה נבעה מכך שהבנקים הקואופרטיביים לא פעלו משיקולי רווח ואינטרסים של בעלי המניות, מכיוון שנוהלו על ידי בעלים-חברים, שהם שונאי סיכון במשותף. עובדה זו הביאה בנקים אלה שלא להשקיע במכשירים פיננסיים מסוכנים, כמו משכנתאות הסאב-פריים. לכן, בלב המשבר, הבנקאים הקואופרטיביים המשיכו לספק את שירותיהם לעסקים ולאנשים פרטיים, ולא נזקקו כמעט לחילוץ ממשלתיים⁸¹.

הסבר נוסף ליציבותם העסקית ולצמיחתם של הקואופרטיבים נובע ממגבלות ומדרישות על המבנה הפיננסי של הקואופרטיב. בעולם נהוגה הפרשה מתוך רווחי הקואופרטיב, על פי חוק, לקרן שמורה, שנהנית מפטור ממס, אולם לא ניתנת לחלוקה בין החברים (בישראל יש פטור גורף מהעברה לקרן שמורה). קרן זו תורמת ליציבות העסקית בכמה מובנים⁸². ראשית, לצד היותה מקור כספי לשעת משבר, היא גם מהווה מקור להשקעות. כמו כן, מכיוון שלא ניתן להשתמש בה לחלוקה בין החברים, היא מפחיתה את התמריץ לפרק את העסק (וליהנות מרווחי המכירה). ולבסוף, היא משמשת ליצירת מוסדות תמיכה. אלו מוקמים על ידי הקואופרטיבים, ונעלטים גם הם באופן דמוקרטי (באיטליה, קואופרטיבים מעבירים 3% מהרווחים לקרן סולידריות ארצית). מוסדות אלו מספקים שירותים לקואופרטיבים בשלבים השונים של התפתחותם: קידום חברות סטארט-אפ, תמיכה בפיתוח ובחדשנות בקואופרטיבים ותמיכה בעובדי קואופרטיבים בשעת משבר⁸³.

בעשור שלפני המשבר של 2008 חוו ארה"ב ובריטניה מהלך נרחב של פירוק שותפויות (Demutualization), שבו קואופרטיבים רבים הפכו להיות חברות רגילות. הטענה העיקרית הייתה שקואופרטיבים הם מודל מיושן, שלא מסוגל לספק את התמריצים הנדרשים כדי למשוך את המנהלים הטובים ביותר, ולא יכול לגייס את ההון הנדרש כדי להתחרות בשוק הגלובלי⁸⁴. טענה זו מתאימה אולי לשווקים הנמצאים בגאות כלכלית, שאז התנהגותם השמרנית של הקואופרטיבים נראית לא מוכוונת רווחים דייה, אך בתקופות משבר מתבלטים יתרונות הקואופרטיבים וזהירותם הופכת למעלה גדולה.

**בתקופות משבר מתבלטים יתרונות
הקואופרטיבים וזהירותם הופכת
למעלה גדולה**

אריכות ימים של העסק

**מאפיין נוסף של עסקים קואופרטיביים,
התורם ליציבות תעסוקתית, הוא שהם
נוטים להתקיים במשך זמן רב יותר
בהשוואה לעסקים רגילים**

מאפיין נוסף של עסקים קואופרטיביים הוא שהם נוטים להתקיים במשך זמן רב יותר בהשוואה לעסקים רגילים⁸⁵. מאפיין זה תורם ליציבות התעסוקתית. הספרות מציעה מגוון סיבות אפשריות לכך, ביניהן: הסביבה והתמיכה המוסדית שהקואופרטיב מייצר, בעיקר סביב

היתרון לגדול והכוח שנוצר אל מול כוחות השוק, גורמות ליצרנים להישאר בקואופרטיב⁸⁶; הון חברתי גדול יותר מייצר חוסן עסקי⁸⁷ (בעסקים קטנים אלו הם הקשרים המשפחתיים, ובעסקים בינוניים-גדולים מדובר ברמת האמון הכללי שיש בין זרים באוכלוסייה⁸⁸); הקרבה של הקואופרטיב לעובדים ולצרכנים (שהם בעליו) מקנה לו יתרון ביכולתו להסתגל למשברים ולאתגרים באמצעות מתן מענה מדויק יותר לצרכים של הבעלים-חברים⁸⁸. במהלך חייו של קואופרטיב, קשיי הניהול המשותף, הדמוקרטי, מייצרים עלויות גבוהות (ראו בהמשך נייר זה). קואופרטיבים מצליחים להאריך חיים משום שהם מוצאים פתרונות טובים עבור חבריהם בצמצום עלויות אלו⁸⁹.

תעסוקה לפני שכר ושכר במקום רווחים

המחקר האמפירי המשווה בין חברות קואופרטיביות לחברות רגילות הוא מועט יחסית. יחד עם זאת, ממצאיהם של כמה מחקרים שבדקו התנהגות חברות בנוגע לתעסוקה ולשכר עולים בקנה אחד עם מבנה הקואופרטיב.

בתקופות משבר, קואופרטיבים נוטים לשמור על מקומות העבודה של עובדיהם. כלומר, בתקופות שפל, קואופרטיבים ייטו פחות לפטר עובדים, בהשוואה לחברות רגילות, ויעדיפו להקטין את המשכורות

בתקופות משבר, קואופרטיבים נוטים לשמור על מקומות העבודה של עובדיהם. כלומר, בתקופות שפל, קואופרטיבים ייטו פחות לפטר עובדים, בהשוואה לחברות רגילות, ויעדיפו להקטין את המשכורות. הניהול הדמוקרטי הוא זה שמאפשר קבלת החלטה כזו, שבחברה רגילה נתקלת בדרך כלל בהתנגדות. דוגמאות להתנהלות מסוג זה נצפו בצרפת, איטליה, ספרד, גרמניה ובריטניה, הן סביב המיתון של שנות ה-70 והן אחרי המשבר הגדול של 2008⁹⁰.

במחקר שהשווה חברות בצפון מרכז איטליה⁹¹ הראו החוקרים, שמנהלים של חברות רגילות דאגו יותר לרווחי החברה ואילו מנהלים של חברות קואופרטיביות דאגו להכנסות.

קואופרטיבים נוטים לשמור על מקומות התעסוקה, וזעזועים חיצוניים מביאים אותם לערוך שינויים בשכר, עד חלוף הזעם

יעדי המכירות והתעסוקה של שני סוגי החברות לא היו שונים. במחקר אחר, שבחן חברות באותו אזור באיטליה⁹², מצאו החוקרים, שבהשוואה לחברות רגילות, השכר בקואופרטיבים היה נמוך בכ-14% בממוצע וגמיש יותר והתעסוקה הייתה פחות תנודתית. כלומר, נראה שקואופרטיבים

⁸⁶ יי אמן (Trust) מהווה מדד מקובל להון חברתי, והוא נמדד באמצעות שאלה בסקרים: "האם את/ה חושב/ת שניתן לסמוך על רוב האנשים או שאי אפשר להפריז בזהירות הנדרשת כשעובדים עם אנשים?".

נוטים לשמור על מקומות התעסוקה, וזעזועים חיצוניים מביאים אותם לערוך שינויים בשכר, עד חלוף הזעם.

במחקר אחר, שבחן את תעשיית הלבידים בארה"ב⁹³, נמצא, כי עלייה במחיר המוצר הביאה בחברות רגילות לגידול בתעסוקה, בשעות העבודה ובתפוקה, אבל לא הייתה לה השפעה על השכר. בניגוד לזאת, בחברות קואופרטיביות הביאה עליית מחיר המוצר להעלאת השכר, אבל לא גרמה לעלייה בשכר המדדים. תוצאות דומות נמצאו גם במחקר שנערך על חברות מאורגוואי⁹⁴. כלומר, במצב של גאות כלכלית (עליית מחירי המוצר שנמכר על ידי החברות), התגובה הקואופרטיבית היא להיטיב עם העובדים על ידי העלאת שכר, בניגוד לחברות רגילות, שמגדילות את רווחי הבעלים על ידי הגדלת התפוקה.

במצב של גאות כלכלית התגובה הקואופרטיבית היא להיטיב עם העובדים על ידי העלאת שכר, בניגוד לחברות רגילות, שמגדילות את רווחי הבעלים על ידי הגדלת התפוקה

שרידות עסקים גבוהה

קואופרטיבים מתאפיינים בשרידות עסקים גבוהה יחסית לחברות אחרות

קואופרטיבים מתאפיינים בשרידות עסקים גבוהה יחסית לחברות אחרות⁹⁵. במחקר על בסיס נתוני פורטוגל⁹⁶ עלה, כי 97% מקואופרטיבים של עובדים שרדו אחרי 5 שנים, 84% שרדו 20 שנה, ו-63% שרדו 50 שנה ויותר, ואילו שיעורי השרידות של חברות רגילות היו 80%, 45% ו-20%, בהתאמה. תמונה זו עולה גם במחקרים אחרים, בין היתר מנתוני אורגוואי⁹⁷, קנדה⁹⁸ ובדו"ח על הממלכה המאוחדת⁹⁹. מאפיין זה בולט גם בניסיון האיטלקי בקניית עסקים על ידי העובדים (Worker Buyouts). במחקר שהשווה עסקים רגילים לעסקים שהוסבו לקואופרטיבים באמצעות קנייתם על ידי עובדיהם¹⁰⁰ נמצא, כי שיעורי ההקמה היו דומים יחסית, אולם שיעור סגירת העסקים הרגילים היה גבוה במידה משמעותית (6.5%) משיעור סגירת הקואופרטיבים (4.18%). הסיבות לשרידות הקואופרטיבים דומות לסיבות שנמנו בסעיפים הקודמים¹⁰¹ (שנוגעים ליציבות, לאריכות ימים וליכולת לשנות את השכר).

פערי שכר נמוכים

התפלגות השכר בקואופרטיבים קטנה יותר, כלומר, שוויונית יותר

מבחינת פערי שכר, יש הסכמה בספרות האקדמית על כך שהתפלגות השכר בקואופרטיבים קטנה יותר, כלומר, שוויונית יותר¹⁰². מוצעות לכך כמה סיבות. ראשית,

מבחינה עקרונית, בכל פעם שהשכר החציוני הוא מתחת לממוצע, יש רוב דמוקרטי להעלאתו. שנית, ככל שהקואופרטיב הומוגני יותר, כך פיזור השכר יהיה נמוך יותר. סיבה שלישית היא שקואופרטיבים עשויים לספק מניע פנימי גבוה לעובדים מוכשרים, ולכן הם יהיו מוכנים להיות מועסקים בשכר נמוך יחסית. כלומר, על אף שהם יכולים לעבוד במקומות אחרים ולהרוויח יותר, הם יעדיפו לעבוד בקואופרטיב. במאמר שבחן קואופרטיבים צרפתיים¹⁰³ נמצא, ששכרם של העובדים עם השכר הנמוך ביותר בקואופרטיב היה גבוה ב-2% משכרם של עמיתיהם בחברות רגילות, ושכרם של הבכירים בקואופרטיב היה נמוך ב-12%, ומכאן הצמצום באי השוויון. דוגמה חלקית לכך אפשר לראות בחברת מיטרוניקס הישראלית, שהיא אומנם חברה ציבורית, אבל 60% ממנה בבעלות קיבוץ יזרעאל. מיטרוניקס מציגה את פער השכר הנמוך ביותר בקרב החברות שבמדד ת"א 125¹⁰⁴. מצד שני, במחקר שבדק חברות מאורגוואי נמצא שלחברים עם יכולות גבוהות יש סיכוי גבוה יותר לעזוב לטובת חברה פרטית¹⁰⁵. כלומר, מבחינת העובדים, קיים שקלול תמורות (trade-off) בין גובה השכר למגוון היתרונות של הקואופרטיב.

יעילות וצמיחה

במחקר האקדמי קיימת מחלוקת בנוגע ליעילותו של המודל הקואופרטיבי בהשוואה ליעילותן של חברות רגילות. מצד אחד, לא מעט מחקרים תיאורטיים מצביעים על מגוון מקרים שבהם המודל הקואופרטיבי עלול להוביל לתוצאה לא יעילה בשל בעיות שנובעות ממבנה השליטה. מצד שני, המחקר האמפירי לא מניב תוצאות חד-משמעיות¹⁰⁶. כך,

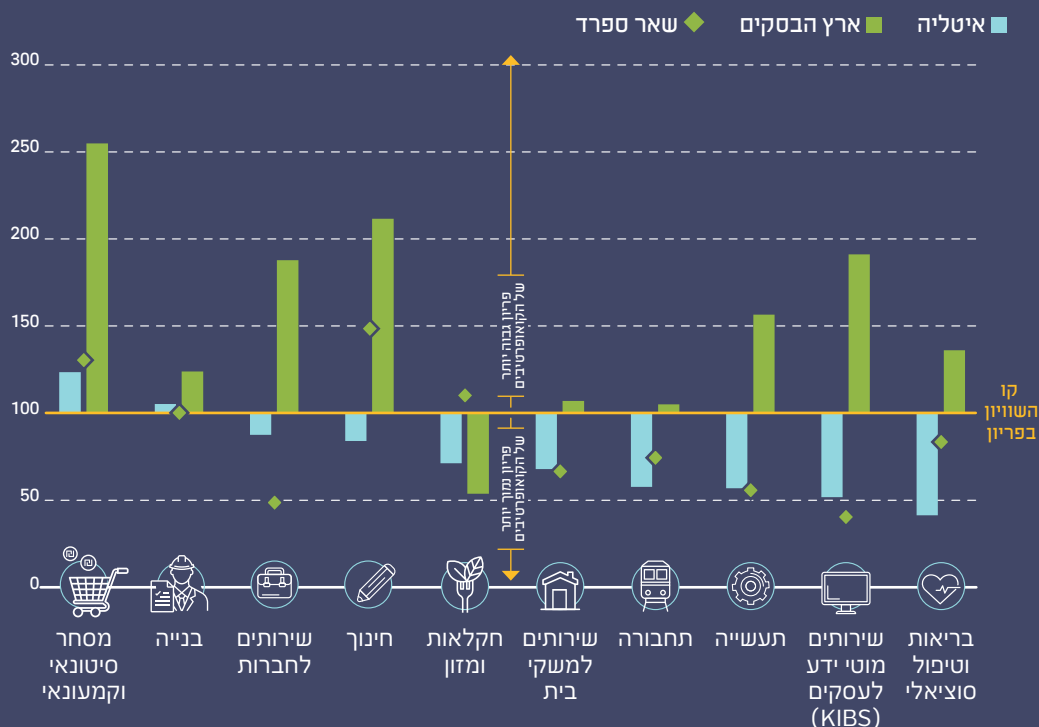
לדוגמה, בהשוואה שערך ה-OECD בין איטליה לספרד, שתי מדינות עם מגזר קואופרטיבי משמעותי, נמצא כי באיטליה פריון העבודה בחברות קואופרטיביות נמוך בהשוואה לחברות רגילות, ואילו בספרד הוא גבוה יותר, בעיקר בחבל הבאסקים, שמהווה מוקד מיוחד של קואופרציה במדינה¹⁰⁷.

באיטליה, פריון העבודה בחברות קואופרטיביות נמוך בהשוואה לחברות רגילות, ואילו בספרד הוא גבוה יותר, בעיקר בחבל הבאסקים, שמהווה מוקד מיוחד של קואופרציה במדינה

איור 13 מציג את הפריון (פרודוקטיביות) של קואופרטיבים בהשוואה לחברות רגילות באיטליה, בחבל הבאסקים (בספרד) ובשאר ספרד, בחלוקה

לפי ענפים. בחבל הבאסקים, פריון הקואופרטיבים גבוה יותר מבחברות רגילות בתשעה ענפים, בשאר ספרד בארבעה ענפים ובאיטליה בשני ענפים. כמו כן, קיימת שונות בענפים שבהם הפריון של הקואופרטיבים גדול מזה של חברות רגילות. מסקנת הכותבים היא, שלמרות הפריון הנמוך של הקואופרטיבים באיטליה, יש להם חשיבות רבה ביצירת מקומות עבודה ובפיתוח (ראו בהמשך).

איור 13: השוואת הפריון של קואופרטיבים וחברות רגילות בחבל הבאסקים, בשאר ספרד ובאיטליה*, ענפים שונים, מדד



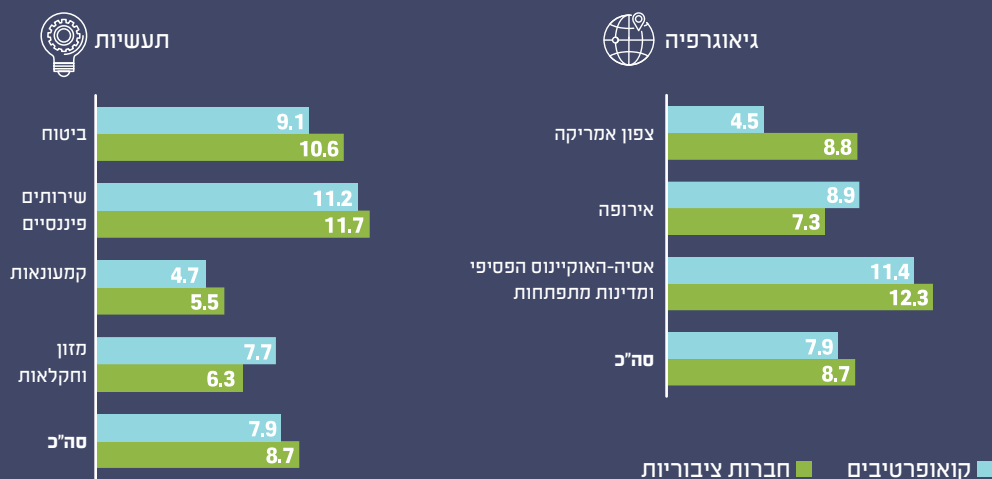
* היחס בין הפריון הממוצע של הקואופרטיבים (באיטליה החישוב נעשה ללא קואופרטיבים חברתיים) לפריון הממוצע של עסקים לא קואופרטיביים, כפול 100. מבוסס על נתוני Orbis בעיבוד של ה-OECD.

מקור הגרף: OECD, The spatial dimension of productivity in Italian co-operatives, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2021/02, OECD Publishing, Paris, 2021

בניגוד לדעה הרווחת, קצב הצמיחה של קואופרטיבים דומה לקצב הצמיחה של חברות ציבוריות

מבחינת צמיחה, בדוח של חברת מקינזי (איור 14), הכותבים בחנו את קצב הצמיחה של קואופרטיבים בהשוואה לחברות ציבוריות ובחלוקה ליבשות, והראו כי בניגוד לדעה הרווחת, קצב הגדילה דומה. כך גם עולה ממחקר שבדק נתוני חברות בצרפת¹⁰⁸.

איור 14: השוואת ממוצע שיעור הצמיחה השנתי בין קואופרטיבים לחברות ציבוריות, 2010-2005



מקור הגרף: McKinsey on Cooperatives. McKinsey & Company, 2012. (ed.) (2012). Borruso, M.T.

הנתונים אינם מצביעים על יתרון של קואופרטיבים על פני חברות רגילות מבחינת שיעורי צמיחה ופרייון, אולם הם כן מראים שקואופרטיבים אינם נופלים מחברות רגילות, וזאת בניגוד לתפיסה הרווחת

נתונים אלו אינם מצביעים על יתרון של קואופרטיבים על פני חברות רגילות מבחינת שיעורי צמיחה ופרייון, אולם הם כן מראים שקואופרטיבים אינם נופלים מחברות רגילות, וזאת בניגוד לתפיסה הרווחת.

קידום שוויון מגדרי¹⁰⁹

באופן עקרוני, עקרונות הקואופרציה לבדם מציבים את הקואופרטיב במיקום מיוחד מבחינת היכולת להבטיח ולקדם שוויון מגדרי בקואופרטיבים מעורבים. אפשר, לדוגמה, למצוא נשים שממלאות תפקידים ניהוליים בענפים שמתאפיינים בניהול גברי (פיננסים), או מקרים שבהם המסגרת הדמוקרטית מאפשרת לקולן של נשים להישמע ולנקודת המבט שלהן לבוא לידי ביטוי¹¹⁰. יחד עם זאת, ישנם מקרים שבהם לא מוצאים קשר ברור, והקואופרטיב לא מהווה תנאי מספיק לקידום השוויון המגדרי, משום

עקרונות הקואופרציה לבדם מציבים את הקואופרטיב במיקום מיוחד מבחינת היכולת להבטיח ולקדם שוויון מגדרי בקואופרטיבים מעורבים

שיחסי הכוח בחברה משתקפים בקואופרטיבים¹¹¹. מתוך סקירה מקיפה של הספרות עולה, כי מחסור במחקר מקשה על גזירת מסקנות כלליות¹¹², אולם בבחינה של מקרי בוחן, החוקרות מציירות כי ישנן הצלחות משמעותיות בצמצום פערים מגדריים¹¹³. לצד זאת, קיים גם גוף מחקר שמתמקד בקואופרטיבים של נשים, כלומר קואופרטיבים שנוצרים עבור נשים ועל ידי נשים. גם כאן קיים מחסור במחקר, וישנה התמקדות במקרי בוחן. כך, לדוגמה, במחקרים שבחנו קואופרטיבי נשים בהודו עלה, כי הנשים מועצמות דרך יצירת ביטחון תעסוקתי, פיתוח התנהגות יזמית, הגדלת ההכנסה המשפחתית¹¹⁴ וחזקו כוחן בקבלת החלטות במשק הבית¹¹⁵. במחקר על קואופרטיב נשים מניקרגואה עלה, כי המבנה הקואופרטיבי יצר סביבה בטוחה לנשים, שבה הן יכלו לאתגר את הנורמות החברתיות הפטריארכליות בנוגע לקבלת החלטות ולמנהיגות¹¹⁶. סקר שנערך על ידי ה-ICA בקרב חברי קואופרטיבים, אנשי מגזר שלישי ואקדמיה מסכם, כי כאשר קואופרטיבים משתפים פעולה עם המגזר השלישי ומקבלים הכרה מצד הממשל, הדבר מגדיל את יכולתם להעצים נשים¹¹⁷. דוגמה יפה לכך צמחה בישראל בשנים האחרונות – קואופרטיב הניקיון תנדיף (ראו הרחבה בהמשך).

חיזוק יכולת ההשפעה

קואופרטיבים יכולים להרחיב את יכולתן של קבוצות להשפיע על המוסדות שנוגעים לחייהן. יכולת זו מתבטאת בהשתתפות רחבה יותר, בשליטה גדולה יותר, ביכולות ניהול מו"מ ובדרישת אחריות

קואופרטיבים יכולים להרחיב את יכולתן של קבוצות להשפיע על המוסדות שנוגעים לחייהן. יכולת זו מתבטאת בהשתתפות רחבה יותר, בשליטה גדולה יותר, ביכולות ניהול מו"מ ובדרישת אחריות. יכולת זו נרכשת כאשר חברי הקהילה עובדים יחד ולומדים שהפעולה המשותפת שלהם עשויה לשפר את איכות חייהם¹¹⁷. יתרונות אלו עשויים לבוא לידי ביטוי באופן משמעותי יותר בפריפריה,

בשל חסמים שונים של אוכלוסיות מוחלשות, שמקשים עליהן להיות מיוצגות. כך, לדוגמה, קואופרטיבים של גידול קפה ברואנדה מספקים שירותים בעלי ערך לחבריהם, בעיקר לנשים, באמצעות העצמה שלהן וחזקו כוחן בחברה¹¹⁸. גם בישראל, נשות קואופרטיב הניקיון תנדיף (ראו הרחבה בהמשך) מהוות דוגמה בכך שיזמו הקמת פעוטון מול המועצה המקומית על מנת לאפשר להן לצאת לעבוד.

¹¹¹ קושי זה, בגזירת מסקנות כלליות, מתבטא גם בכך שרוב המחקר בתחום בוחן מדינות מתפתחות. יחד עם זאת, מסקנות המתקבלות ממחקרים על מדינות מתפתחות עדיין עשויות להיות רלוונטיות למדינות מפותחות, שמעוניינות לקדם אוכלוסיות מיעוט מודרות בקרבן.

אינטרס בפיתוח כלכלי אזורי

מכיוון שהבעלים של הקואופרטיב הם גם תושבי האזור, לקואופרטיב יש אינטרס להשקיע בפיתוח כלכלי אזורי

מכיוון שהבעלים של הקואופרטיב הם גם תושבי האזור, לקואופרטיב יש אינטרס להשקיע בפיתוח כלכלי אזורי. במחקר שנערך בארה"ב על קואופרטיבים לא-חקלאיים הפועלים בפריפריה¹¹⁹, מראים החוקרים כיצד קואופרטיבים עסקיים מציבים ומשיגים מטרות חברתיות. לדוגמה, אחת ממטרותיו של קואופרטיב לייצור חשמל בדרום קרוליינה היא להשתתף בפיתוח הכלכלי המקומי ובייצור מקומות עבודה. לשם כך (ובין היתר) הקואופרטיב הקים אזור תעשייה מקומי, בשיתוף פעולה מוצלח עם הקהילה. הקואופרטיב מרוויח צרכני חשמל, הקהילה מרוויחה תשתיות תעשייה, ומכיוון שהקואופרטיב הוא מקומי, הרווחים נשארים באזור. ודוגמה אחרת מאותו מחקר: קואופרטיב חשמל באיווה הקים תוכנית פיתוח כלכלית, שכללה גיוס עסקים, פיתוח נדל"ן, חברת בנייה וקרן הון סיכון, כולם במטרה להצמיח עסקים מקומיים.

מענה לבעיות ולאתגרים מקומיים

בשל מבנה הבעלות, קואופרטיבים פועלים על מנת לספק פתרונות לאתגרים מקומיים, בין אם על ידי פנייה לתחומי פעילות שאינם קשורים בליבת הקואופרטיב ובין אם בהקמת קואופרטיב ייעודי

לצד זאת, ושוב בשל מבנה הבעלות, קואופרטיבים פועלים על מנת לספק פתרונות לאתגרים מקומיים, בין אם על ידי פנייה לתחומי פעילות שאינם קשורים בליבת הקואופרטיב ובין אם בהקמת קואופרטיב ייעודי. כך, באוקלהומה, קבוצה של שמונה קואופרטיבים של חשמל יצרו קואופרטיב לפיתוח ולבנייה של דיור, כדי להתמודד עם בעיית מחסור בדיור בר-השגה, שפגעה בצמיחה האזורית¹²⁰; קואופרטיב מזון בקליפורניה יצר קרן קהילתית, שתרמה מיום הקמתה כחצי מיליון דולר, במצטבר, לפרויקטים קהילתיים¹²¹; וקואופרטיב הבריאות בוויסקונסין¹²² מספק ערוץ תקשורת בין 28 בתי החולים שהוא משרת לצורך העברת ידע ומומחיות, וכן פועל לקידום מדיניות בריאות אזורית לטובת תושבי המקום¹²².

שימור ערכים מקומיים

על אף הכדאיות הכלכלית הנמוכה יחסית, קואופרטיבים פריפריאליים קמים על מנת

¹²⁰ שמספק שירותים לבתי חולים פריפריאליים, שאחרת ייתכן שלא היו יכולים להשיגם בשל מיקומם.

**על אף הכדאיות הכלכלית הנמוכה
יחסית, קואופרטיבים פריפריאליים
קמים על מנת לשמר ערכים
מקומיים - תרבותיים, חברתיים
וסביבתיים**

לשמר ערכים מקומיים – תרבותיים, חברתיים וסביבתיים. בבריטניה, נצפית מגמת ירידה משמעותית במספר הפאבים בעשורים האחרונים. ירידה זו מעוררת דאגה בשל חשיבותם החברתית של מוסדות אלה, בייחוד באזורים הפריפריאליים. הירידה מוסברת על ידי גורמים שונים: עליית רשתות הפאבים, מגבלות חוקיות על נהיגה אחרי שתייה, עליית מחירי האלכוהול, הפופולריות העולה של צריכת בידור בבית ועוד. המודל הקואופרטיבי מצליח לתת מענה לבעיה זו באמצעות הפיכת חלק מהפאבים לעסקים קואופרטיביים בבעלות התושבים ושמירת הנכס החברתי בידי הקהילה¹²³. באיטליה, קואופרטיבים קהילתיים קמים במטרה לחדש ולשמר ערכים קהילתיים מקומיים, לנהל שירותים ציבוריים (ניהול האתרים התיירותיים בעיירה) ולספק מוצרים ושירותים (אנרגיה סולרית)¹²⁴. מחקר שנערך על קואופרטיבים סביבתיים בפריפריה בהולנד מדגים כיצד אלו פעלו על מנת לייצר מדיניות סביבתית, שצמחה מלמטה-למעלה, בשיתוף כל הגורמים המקומיים, באופן שמיטיב עם כל הצדדים באזור – החקלאים, הרשות הממשלתית הפועלת במקום והתושבים. לדוגמה, ארגון פעילות הסברה לחקלאים על שימור סביבה, פיתוח שבילי הליכה ופארקים ציבוריים, חיזוק התיאום בין החקלאים, פיתוח תיירות מקומית וכדומה¹²⁵. מבחינת מדיניות, הקואופרטיבים הללו מהווים גוף מאורגן וממוסד לפניות של תושבים ושל הממשל, מהווים מרכז להפצת מידע ולהוצאה לפועל של מיזמים ועוזרים להוציא לפועל פרויקטים הדורשים מסה קריטית של משתתפים.

פיתוח קהילתי

**קואופרטיבים פריפריאליים
מתאפיינים בהיותם קטנים, או שהם
בבעלות קהילות קטנות, ולכן נוטים
להתאפיין בלכידות חברתית גבוהה**

קואופרטיבים פריפריאליים מתאפיינים, בדרך כלל, בהיותם קטנים, או שהם בבעלות קהילות קטנות, ולכן נוטים להתאפיין בלכידות חברתית גבוהה¹²⁶. לקואופרטיבים אלו עשוי להיות תפקיד משמעותי בבניית קשרים ובחיזוק תחושת השייכות, והשפעה זו משמעותית כאשר רוב חברי היישוב גם חברים בקואופרטיב. קואופרטיבים אלו מצליחים להניע משאבים מקומיים עד לרמה קריטית, שמובילה לפעולה משותפת, והמבנה שלהם מביא אותם להיות מוכוונים לקהילה¹²⁷. בנוסף, מפאת גודלם, הם מצליחים להתגבר על הקשיים השונים המאפיינים את הקואופרטיבים (ראו פירוט בהמשך). בין היתר, הם מצליחים לגייס משאבים בצורה אפקטיבית יותר (כי רוב החברים מכירים אלו את אלו), מצליחים לייצר תמונה מקיפה על הפעילות העסקית לחברים ומצליחים לבסס קשרים בין החברים למקבלי ההחלטות המרכזיים בעסק¹²⁸. כל אלו גם תורמים ללכידות החברתית.

בניתוח שנערך ב-OECD על ההשפעות המרחביות של הקואופרטיבים באיטליה¹²⁹ נמצא, כי בניגוד לחברות רגילות, שנוטות להתרכז באזורים מרכזיים עם שוקי עבודה חזקים, קואופרטיבים נוטים להיות נפוצים יותר באזורים עם הון חברתי נמוך יחסית; באזורים המתאפיינים בנתוני שוק עבודה פחות טובים (שיעורי אבטלה גבוהים, שיעורי תעסוקה נמוכים ושיעורים גבוהים של אבטלת צעירים); ובאזורים שבהם יש יותר פעילות בענפי החקלאות והשירותים (שירותי ציבורי, חינוך ובריאות). כלומר, הקואופרטיבים בולטים באזורים שבהם השפעותיהם החיוביות חשובות במיוחד. נוסף על כך, למרות העובדה

שהפריון של קואופרטיבים נמוך יותר באזורים עם שוקי עבודה חלשים יותר, הם נפוצים שם יותר, בהשוואה לחברות רגילות. במילים אחרות, מכיוון שבפריפריה הסיכונים גדולים יותר, חברות פרטיות שאינן מקומיות יימנעו מלהשקיע ולהיכנס לאזורים הללו. לעומת זאת, לתושבים המקומיים יש אינטרס לפתח שירותים באזור שבו הם חיים, אפילו אם אלו יהיו עם פריון נמוך יותר. באופן פרטי, אין בהכרח לכל אחד די הון, אולם בהתאגדות משותפת עולה בידיהם האפשרות לייצר השקעות: כסף מקומי, להשקעה מקומית, שמובלת על ידי אינטרס מקומי.

הסיכונים בפריפריה הם גדולים יחסית, ולכן חברות פרטיות שאינן מקומיות יימנעו מלהשקיע באזורים אלה. לעומת זאת, לתושבים המקומיים יש אינטרס לפתח שירותים באזור שבו הם חיים, אפילו אם אלו יהיו עם פריון נמוך יותר

בשנים האחרונות, עסקים חברתיים מוצעים כפתרון משמעותי לבעיות הפריפריה, משום שהם מאופיינים במעורבות מקומית חזקה וביכולתם לשלב מטרות ומשאבים שונים

באופן רחב יותר, בשנים האחרונות עסקים חברתיים מוצעים כפתרון משמעותי לבעיות הפריפריה¹³⁰, וזאת משום שהם מאופיינים במעורבות מקומית חזקה וביכולתם לשלב מטרות ומשאבים שונים. במחקר שנערך על קואופרטיבים חברתיים פריפריאליים באיטליה נמצא, כי כמחצית מהם עוסקים בהחזרה לתעסוקה של אוכלוסייה נתמכת, וכשליש עוסקים בפיתוח מקומי (שילוב של אנשים עם מוגבלויות בעבודה, שיווק מזון אורגני או מזון שמויצר בסחר הוגן, פיתוח קרקעות מוזנחות וכו')¹³¹. עסקים אלו מצליחים לייצר מודל קואופרטיבי של כמה בעלי עניין (Multi-Stakeholder), ורבים מהם מובלים על ידי יזמים בני דור ה-Y, עם נטייה מעשית ופתוחה לבעיות של ייצוג, סביבה, פיתוח מקומי וכדומה.

איור 15 מסכם את יתרונות הקואופרציה, ומציג את יכולתה להתמודד עם הפערים שהוצגו לעיל.

איור 15: יתרונות הקואופרציה כמענה לפערי מרכז-פריפריה

דמוגרפיה		פעילות עסקית		שוק העבודה			פערי מרכז פריפריה
הגירה שלילית	מספר עסקים נמוך	מיעוט לידות עסקים	פערי שכר	סיכוי נמוך למצוא עבודה	שיעור בלתי מועסקים גבוה	שיעור כוח עבודה נמוך	
מענה לבעיות ולאתגרים מקומיים							
אינטרס בהשקעות מקומיות							
יתרונות הקואופרציה		יציבות עסקית			יציבות עסקית		
			אלטרנטיבה בהיעדר מענה פרטי		אלטרנטיבה בהיעדר מענה פרטי		
				תעסוקה לפני שכר, ושכר לפני רווחים			
	חיזוק יכולת ההשפעה				חיזוק יכולת ההשפעה		
			פערי שכר נמוכים				
			קידום שוויון מגדרי				
			שרידות עסקים גבוהה		שרידות עסקים גבוהה		
			אריכות ימים של העסק				
	שימור ערכים מקומיים						
	פיתוח קהילתי						

לשני יתרונות של הקואופרטיבים יש פוטנציאל שינוי רוחבי, שעשוי להשפיע על כלל הפערים שהוצגו: היכולת להיענות לאתגרים מקומיים והאינטרס המובנה בהשקעה מקומית

ההחצנות החיוביות של הקואופרטיבים משמעותיות יותר בפריפריה, ולכן מודל עסקי זה עשוי להיות בשימוש רב יותר באזורים אלו. באופן כללי, לשני יתרונות של הקואופרטיבים יש פוטנציאל שינוי רוחבי, שעשוי להשפיע על כלל הפערים שהוצגו: היכולת להיענות לאתגרים מקומיים והאינטרס המובנה של הקואופרטיבים בהשקעה מקומית. אלו עשויים להגדיל את שיעור העסקים והמשרות, להגדיל את הסיכוי למצוא עבודה ולייצר פתרונות מספקים לקשיים מקומיים. כל אלו בתורם עשויים לצמצם את ההגירה השלילית.

❶ **קידום שוק העבודה:** היציבות העסקית של עסקים קואופרטיביים חדשים והפוטנציאל בהעמדת אלטרנטיבה עסקית משותפת בהיעדרם של שחקנים פרטיים, עשויים להגדיל את שיעור המשרות בפריפריה. בנוסף, התמקדותם של הקואופרטיבים בתעסוקה והקול המאורגן שהם מעניקים לחבריהם מחזקים את יכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות המקומית/אזורית לטובת שיפור נתוני התעסוקה. מבחינת פערי השכר, קואופרטיבים, כאמור, נוטים לשמור על פערי שכר נמוכים יחסית, ובנוסף, המיקוד שלהם בתשלום שכר (במקום ברווחים) והפוטנציאל שלהם בחיזוק תעסוקת נשים עשויים גם הם לתרום לצמצום פערי השכר בין האזור שבו הם פועלים לאזורים אחרים.

❷ **קידום הפעילות העסקית:** מכיוון שקואופרטיבים נוטים להיות יציבים, להאריך ימים ולשרוד את שנות ההקמה הראשונות, יתרונות אלו, בשילוב עם אינטרס מקומי להשקעות בהתאם לאתגרי האזור, עשויים להגדיל את מספר העסקים הקטנים-בינוניים בפריפריה.

❸ **התמודדות עם שינויים דמוגרפיים:** פיתוח קהילתי, חיזוק יכולת ההשפעה, שימור ערכים מקומיים והתמקדות בבעיות מקומיות הם מאפיינים שעשויים לחזק את המארג החברתי ולצמצם את ממדי ההגירה השלילית מהפריפריה.

הארגונים הכלכליים האזוריים בישראל

רקע

הארגונים הכלכליים האזוריים בישראל הם קואופרטיבים שניוניים, קואופרטיבים של קואופרטיבים. כלומר, קואופרטיבים עסקיים אשר נמצאים בבעלות קואופרטיבים התיישבותיים (קיבוצים, מושבים וכדומה). ישנם שמונה ארגונים כלכליים אזוריים (ועוד ארגון ארצי אחד, שלמעשה מהווה קואופרטיב שלישוני), הנמצאים בבעלותם של 296 יישובים (271 קיבוצים ו-25 מושבים שיתופיים). נכון לסוף 2021, מחזור הפעילות שלהם עומד על מעל 20 מיליארד ש"ח.¹³² ארגונים אלו מנהלים פעילות עסקית (משחטות, מכוני תערובת) ומספקים שירותים משותפים לעסקי היישובים, תוך ניצול יתרונות לגודל (כגון שירותי אריזה, הפצה ומכירה).

קואופרטיבים חקלאיים שניוניים צמחו בכל העולם על רקע שלושה תפקידים מסורתיים: שיווק (כולל עיבוד תוצרת לשם שיווק), גיוס אשראי ורכישת תשומות מרוכזת¹³². שלוש הפעולות הללו, כשהן מבוצעות במשותף, מצליחות לייצר יתרון

¹³² מחזור זה מורכב מפעילות פיננסית ומרכש משותף, שנעשים באמצעות ארגוני הקניות, ומפעילות יצרנית, שנעשית בחברות האחזקה. אין חפיפה מלאה בבעלות בין ארגוני הקניות לחברות האחזקה, אולם פירוט מבנה זה אינו עקרוני לענייננו.

לגודל באמצעות הוזלת עלויות עבור משקים קטנים. כך היה גם בישראל, כשלאורך שנות ה-40 וה-50 הוקמו ארגוני קניות אזוריים, פזורים לאורך המדינה (ראו **נספח 2**, מפת הארגונים האזוריים). בהמשך התגלגלו ארגוני הקניות והפכו לארגונים האזוריים הקיימים כיום.¹³³

המשבר הכלכלי בשנות ה-80 הביא קיבוצים רבים, וגם חלק מהארגונים האזוריים, לסף קריסה. בפעולה משותפת של הקיבוצים, המדינה והארגונים האזוריים הצליחו הקיבוצים לפרוע את חובותיהם ולחזור לאיתנות כלכלית. אחרי המשבר, הארגונים האזוריים התאימו את עצמם לתנאים החדשים ששררו במשק הישראלי ולצרכים של בעליהם. בעשורים האחרונים הרחיבו הארגונים האזוריים את תפקידיהם המסורתיים, וכיום הם גם פועלים לייזום, ניהול ותפעול מפעלים מקומיים, ליצירת הכשרות כוח אדם ולפיתוח והעברת ידע.

אינטרס אזורי

כאמור, הארגונים האזוריים מהווים גופים כלכליים חזקים. בשל המבנה הקואופרטיבי שלהם נוצר מצב ייחודי, שבו בעליהם חיים באזורים שבהם הם פועלים ומשקיעים. כתוצאה מכך, יש להם אינטרס עסקי בקידום הפעילות הכלכלית באזורים האלה. אינטרס זה תואם את האינטרס הציבורי בפיתוח אזורי, והוא מניע חלק מפעילותם. דבר זה משמעותי בייחוד בארגונים הפריפריאליים (בנגב, בגליל, בגולן ובעמקים). לדוגמה, החברה לפיתוח הגליל מציינת כי "ייעודה של החברה... להוביל פיתוח כלכלי, עסקי וחקלאי באופן שיניב רווחים לבעלים, ייתמוך בהם, במידת הצורך, וישרת את טובת הקהילה האזורית"¹³⁴.

בפועל, בשנים האחרונות אנו רואים מיזמים אשר חורגים מהפעילות החקלאית הרגילה של הארגונים, ומהווים, למעשה, פעילות שביסודה נמצאת גם ראייה אסטרטגית של יצירת עושר אזורי ופיתוח האזור. כך, ב-2018 הקימו צמח מפעלים (הארגון האזורי של עמק הירדן), יחד עם המכללה האקדמית כנרת וקק"ל, את מרכז כנרת לחדשנות¹³⁵, שנוסד על מנת ליצור "מנוע צמיחה אזורי ובינלאומי על ידי מינוף העוצמות האזוריות תוך מיקוד בתחומי האגרוטק, אשר יאפשר צמיחה כלכלית חברתית"¹³⁶. מרכז זה מפעיל מאיץ חברות סטארט-אפ, קרן השקעות ומרכז מו"פ, ופועל ליצירת מקומות עבודה ולפיתוח תשתיות היי-טק. זהו חיבור בין גופים שונים, כשהארגון האזורי מהווה עוגן ליוזמה. קבוצת שאן, בעמק בית שאן, הקימה לאחרונה מרכז חדשנות דומה, innovalley¹³⁷, שפועל גם הוא לפיתוח מנועי צמיחה מקומיים בתחומי החקלאות, חקלאות המים והאקלים ובתחומי תעשייה מקומיים. במקביל הקימה קבוצת שאן, יחד עם תוכנית מעברים, מרכז תעסוקה ויזמות אזורי¹³⁸. פיתוח הגליל, הארגון האזורי באצבע הגליל, מפעיל

כבר 40 שנים את מיגל¹³⁹, מכון מדעי למחקר ופיתוח יישומי, שעוסק בתחומי הביוטכנולוגיה, מדעי המחשב, חקלאות, מדעי הסביבה, מזון, בריאות ועוד. פיתוח הגליל גם שותף במאיץ חברות הסטארט-אפ XLR8 (שבינתיים הפסיק לפעול), ובשנים האחרונות, בעקבות צרכים שעלו מהבעלים (הקיבוצים), הקים פיתוח הגליל את בשבילנו – בית סיעודי בגליל¹⁴⁰, בתים סיעודיים למבוגרים, בשיתוף עם המועצה האזורית גליל עליון ועמותת ותיקי הגליל. סיפור שונה מעט הוא סיפור הקמתה של החממה הטכנולוגית SouthUp¹⁴¹, במועצה האזורית שער הנגב. במקרה הזה הוקמה עמותה בהובלתם של חברי קיבוץ מהאזור, ששמה דגש על הקמה ומשיכה של חברות סטארט-אפ לאזור, תוך שיתופי פעולה אזוריים עם היישובים והמפעלים. בדוגמה זו, הקיבוצים הם המשקיעים ואילו המפעלים המקומיים הקיבוציים מספקים חונכים ומאמצים חברות סטארט-אפ בתחומם.

כל הדוגמאות הללו הן מיזמים של השקעה חוזרת בקהילה, שחורגת מגבולות האינטרס הצר של הבעלים, ושמייצרת שיתוף פעולה משמעותי של בעלי עניין מהאזור. לא מדובר בפילנתרופיה, אלא במודל עסקי, שמצליח לרתום את המשאבים המקומיים לטובת פיתוח וקידום אזורי בשל מבנה האינטרסים הבסיסי.

3.4 קשיים בהקמה ובניהול קואופרטיבים

קשיים פנימיים

הספרות הכלכלית מנתחת את המבנה הקואופרטיבי באמצעות תיאוריית הסוכן (בעיית המנהל-סוכן שהוזכרה קודם), שבאמצעותה מנתחים חברות בכלל. הטענה הרחבה היא, שמכיוון שבקואופרטיבים יש זהות בין הבעלים למנהלים, ומכיוון שזכויות הקניין מוגדרות באופן מעורפל, אזי הבעיות הכלליות שתיאוריית הסוכן מזהה מתבטאות בצורה חזקה יותר בקואופרטיבים¹⁴², ומכאן מייצרות עלות עודפת לרעתם. להלן נפרט כמה הסברים מרכזיים.

מבנה שליטה פחות יעיל

בהשוואה לחברות פרטיות בעלות מבנה שליטה היררכי, מבנה השליטה המשותף של הקואופרטיב פחות יעיל, ולכן נוצרות עלויות ניהול גבוהות

הטענה הראשונה היא, שלעומת מבנה השליטה ההיררכי של החברות הפרטיות, מבנה השליטה המשותף פחות יעיל, ולכן נוצרות עלויות ניהול גבוהות. יש לכך כמה סיבות. ראשית, בהיעדר הפרדה בין הבעלים למנהלים, כלומר, בהיעדר זכויות קניין פרטי ברורות, המניע האישי של

החברים מצטמצם, והבעלים פחות דואגים ליעילות פעולת המנהלים¹⁴³. טיעון נוסף גורס כי בקבוצת השווים, יישום מנהיגות היררכית וניטור פעילות העובדים הם קשים יותר לביצוע, וכתוצאה מכך, ההתמודדות עם אופורטוניזם ועם בעיות של מידע א-סימטרי הן קשות יותר לפתרון¹⁴⁴. בנוסף לכך, מטרת החברה הרגילה היא למקסם רווחים, שזו מטרה ישירה וספציפית, ומכאן גם קלה יחסית למימוש. לעומת זאת, בקואופרטיב, היכולת לקבוע דרך פעולה שתטיב עם בעלים רבים היא קשה יותר. בעיה זו מחמירה ככל שהדעות של חברי הקואופרטיב הטרוגניות יותר¹⁴⁵. בקואופרטיבים גדולים, המנוהלים באמצעות דירקטוריון נבחר (ולא בדמוקרטיה ישירה), לחברי הדירקטוריון אין בהכרח את הכישורים והניסיון הנדרשים לפיקוח על פעולת המנהלים ולקבלת החלטות¹⁴⁶. קושי נוסף שעולה מבחינה ניהולית מתבטא במצב שבו האינטרס של העסק מפסיק לעלות בקנה אחד עם האינטרס של החברים. במקרה זה קיים חשש ליצירת אפתיות וציניות, איבוד עניין של החברים, ומכאן – הפסקת ההשתתפות בפועל. מצב זה עלול להביא לשלטון מנהלים, ולגרור עלויות ניהול גבוהות יותר מבחינת החברים¹⁴⁷.

מבנה פיננסי רזה, שמקשה על השקעות נרחבות

הבעלות המשותפת, יחד עם חוסר היכולת למכור את המניה במחיר השוק, יוצרת מבנה פיננסי רזה. גיוס ההון לקואופרטיב נעשה מתוך היצע קטן יחסית, ומכאן שעלויות גבוהה יותר

טענה שנייה היא, שהבעלות המשותפת, יחד עם חוסר היכולת למכור את המניה במחיר השוק, יוצרת מבנה פיננסי רזה. גיוס ההון לקואופרטיב נעשה מתוך היצע קטן יחסית (בהשוואה לחברות ציבוריות), ומכאן שעלויות גבוהה יותר¹⁴⁷. באופן טבעי, בעיה זו חמורה יותר בענפים הדורשים השקעת הון ראשוני גבוהה במיוחד (למשל, דיור). כמו כן, קשה להצדיק בפני החברים מדוע כדאי

להם להמשיך להשקיע בקואופרטיב. כתוצאה מכך, בתוך הקואופרטיב נוצרים חברים עם אופקי השקעה שונים. חברים שהשקעתם קצרת מועד יעדיפו שלא להמשיך להתחייב, ולעומתם, חברים עם אופק השקעה ארוך טווח יעדיפו להמשיך להשקיע, ואף להשתמש ברווחי הקואופרטיב לשם כך¹⁴⁸.

לאור ההסברים הללו, ניתן להסיק שהסיבה שקואופרטיבים מצליחים בתחומים מסוימים היא שהעלויות העודפות שלהם נמוכות בהשוואה ליתרונות. זאת משתי סיבות: או משום שננקטו צעדים על מנת להתמודד עם הטרוגניות החברים ועם הגבלת ההנהלה, או משום שהקואופרטיב לא פועל בענף תעשייתי מוטה-הון, שדורש השקעות רבות. לפי אותו היגיון,

י"א אם להסביר את הטענה במילים אחרות: בחברה פרטית, כאשר הבעלים הם בלעדיים והמנהלים הם שכירים שלהם, האינטרס של הבעלים לממש את זכויות הקניין שלהם חזק יותר, והם מפקחים באופן הדוק יותר על המנהלים. בהיעדר הפרדה בין הבעלים למנהלים, כלומר, כאשר כולם בעלים, האינטרס האישי של הבעלים לפקח על המנהלים נחלש.

ניתן להסיק מסקנה נוספת: הסיבה שאין קואופרטיבים בתחומים אחרים היא שהעלויות שלהם עולות על היתרונות. כלומר, הבעיה טמונה במבנה הקואופרטיב; במצבים רבים הוא פשוט לא יעיל, ולכן אין לו ביקוש.

בעיית היזם ומציאת מנהלים

בהקמת קואופרטיב, הערך המוסף שהיזם מייצר לא מתממש באופן פרופורציוני להשקעה שלו, היות שהוא מתחלק ברווח עם השותפים, ומכאן שעשוי להיות לו תמריץ גבוה יותר להקים חברה רגילה

סיבה אחרת שבגללה קואופרטיבים הם פחות נפוצים היא שקשה יחסית להקים אותם¹⁴⁹. קושי זה נובע משני כיוונים: בעיית היזם (קושי פנימי) וחסרונם של מתווכים (קושי חיצוני). בעיית היזם נוגעת למניע הרווח של היזם בהקמה של עסק. בהקמה של קואופרטיב, הערך המוסף שהיזם מייצר לא מתממש באופן פרופורציוני להשקעה שלו, היות שהוא מתחלק ברווח עם השותפים¹⁵⁰,

ומכאן שעשוי להיות לו תמריץ גבוה יותר להקים חברה רגילה. בנוסף על מניע הרווח, מסקרים שנערכו על יזמות בארה"ב עולה, כי המניע העיקרי ליזמות הוא מניע אישי של עצמאות ועושר¹⁵¹. מכאן, שקואופרטיב יקום (לפחות, בארה"ב) כאשר הרווח של היזם יהיה גדול יותר מאשר בחברה רגילה (למשל, במקרה שהקואופרציה יוצרת חיסכון בהוצאות), וכאשר היזם יהיה מונע, לבד מהמניע הכלכלי, גם ממניעים חברתיים רחבים. באופן דומה, לקואופרטיבים קשה יותר למשוך אליהם מנהלים. ראשית, מודל הניהול המקובל במגזר העסקי הוא היררכי, ולכן מודלים של ניהול דמוקרטי אינם מפותחים דיים ואין מספיק התנסויות בהם. שנית, היכולת לתגמל מנהלים בקואופרטיב בהשוואה לתגמול שהם יכולים לקבל בשוק היא מוגבלת, ונדרש תגמול שאינו כספי (קרבה אידאולוגית, קרבה בין-אישית וכדומה)¹⁵².

לקואופרטיבים קשה יותר למשוך אליהם מנהלים, משום שמודל הניהול המקובל במגזר העסקי הוא היררכי, ולכן מודלים של ניהול דמוקרטי אינם מפותחים דיים ואין מספיק התנסויות בהם. כמו כן, היכולת לתגמל מנהלים בקואופרטיב בהשוואה לתגמול שהם יכולים לקבל בשוק היא מוגבלת, ונדרש תגמול שאינו כספי

קשיים חיצוניים

בשל חסמים עקרוניים, המקשים על קואופרטיבים להיכנס לשוק, נדרש מאמץ יזמי נרחב להקמת קואופרטיב בהשוואה להקמת חברה רגילה

כיוון אחר של הסברים מסתכל על סביבת הפעילות של הקואופרטיב, ולא על המבנה הפנימי שלו. כיוון זה גורס, שעליית הקפיטליזם המונופוליסטי המודרני הופכת את השימוש בחברה רגילה קל יותר ליישום מאשר את המודל הקואופרטיבי.

באקלים הנוכחי, נדרש מאמץ יזמי נרחב להקמת קואופרטיב בהשוואה להקמת חברה רגילה (עלויות הקמה גבוהות, כספיות ואחרות, כמו רכישת ידע לניהול דמוקרטי)¹⁵³. כלומר, קיימים חסמים עקרוניים המקשים על קואופרטיבים להיכנס לשוק. העובדה שיש קואופרטיבים מעטים בלבד לא בהכרח מעידה עליהם כפי שהיא מעידה על הסביבה שבה הם נוצרים.

הסביבה המוסדית ודעת הקהל

במחקר שנערך על תעשיות התירס והאתנול בארה"ב¹⁵⁴, ניסו החוקרים להסביר מדוע במדינות "חגורת התירס" בארה"ב כמעט שלא קיימים קואופרטיבים שמייצרים אתנול, ואילו במינסוטה ובדרום-דקוטה מספר הקואופרטיבים גבוה ממספר החברות הרגילות. החוקרים הראו כי במקומות שבהם תאגידי האתנול חזקים יותר, הביקוש שלהם לתירס (מהחקלאים) גבוה יותר, ואז הצורך של החקלאים להתאגד קטן יותר, משום שהתוצרת שלהם מבוקשת. כלומר, קואופרטיבים נולדים אומנם מתוך צורך, אבל על צורך זה להיות חזק כדי להתמודד עם החסמים שפורטו לעיל. אם קיים ביקוש גבוה יחסית לתוצרת, אזי יתרונות ההתאגדות אינם גבוהים דיים, וההתאגדות פשוט אינה קמה. יחד עם זאת, החוקרים מראים שמסקנה זו נחלשת בקהילות שבהן: 1. דעת הקהל כלפי תאגידי גדולים היא שלילית יחסית; 2. קיימת מערכת חוקים המקלה על הקמת התאגדויות אופקיות של יצרנים; 3. יש מערכת תשתיתית שתומכת בקואופרציה. כלומר, קואופרטיבים הוקמו במקומות שבהם הייתה סביבה חוקית וחברתית שטיפחה את הקמתם. אם כך, השיקולים הכלכליים הם בהחלט משמעותיים בהקמה או באי-הקמה של קואופרטיבים, אבל הסביבה המוסדית ודעת הקהל משנות את מערכת התמריצים באופן שמאפשר לשחקנים בשוק להשתמש בכלי הקואופרטיבי ולהצליח ליהנות מיתרונותיו.

השיקולים הכלכליים הם בהחלט משמעותיים בהקמה או באי-הקמה של קואופרטיבים, אבל הסביבה המוסדית ודעת הקהל משנות את מערכת התמריצים באופן שמאפשר לשחקנים בשוק להשתמש בכלי הקואופרטיבי ולהצליח ליהנות מיתרונותיו

חסרונם של מתווכים וגופי הכשרה וייעוץ

קושי נוסף בהקמת קואופרטיבים נובע מחסרונם של מתווכים (Brokers או Business Transfer Agents)¹⁵⁵. בשוק החברות הרגילות קיימים גורמים מתווכים רבים, אשר אחראים לביצוע עסקאות מקבוצת משקיעים אחת לאחרת, או משלב הראשוני,

שבו יש מיעוט משקיעים, ועד לשלב מתקדם, שבו מצטרפים משקיעים רבים. הגורמים המתווכים הם עסקים שמספקים שירותי ליווי וייעוץ, מכירת חברות, גיוס שותפים, מיזוגים, רכישות וכדומה. בפועל, השוק הזה אינו קיים עבור קואופרטיבים, לא באופן פרטי ולא באופן ציבורי. קואופרטיבים אינם נוצרים ביוזמת מתווכים וחברות רגילות לא הופכות לקואופרטיבים בליווי מתווכים. כתוצאה מכך, הקמת קואופרטיב היא יקרה מאוד. בנוסף, קיומם של גופי הכשרה וייעוץ, המספקים לחברי הקואופרטיב את כל הידע הנדרש כדי שהמבנה הניהולי הדמוקרטי יצליח לעבוד, מהווה רכיב משמעותי ביכולתם של קואופרטיבים לקום ולהתנהל.¹⁵⁶

מבנה משפטי שמעודד פירוק

בכל מדינה, הקואופרטיב מתעצב בהתאם למבנה המשפטי שהמחוקק קובע לו. מבנה זה משפיע באופן מהותי על האינטרסים של החברים. כך, לדוגמה, במקרה שבו אין מגבלות משמעותיות על חלוקת רווחים, ככל שהקואופרטיב גדל נוצר תמריץ לתהליך של הסתגרות, שבו, על מנת להבטיח את רווחיהם, החברים הקיימים מפסיקים לצרף חברים חדשים.¹⁵⁷ כמו כן, במקרים שבהם אין מגבלה על מכירת נכסי הקואופרטיב, נוצר תמריץ לחברים ותיקים למכור את הקואופרטיב ולהופכו לחברה בע"מ, על מנת לממש את חלקם בעסק^ט.

במקרה שבו אין מגבלות

משמעותיות על חלוקת רווחים, ככל שהקואופרטיב גדל נוצר תמריץ לתהליך של הסתגרות, שבו החברים הקיימים מפסיקים לצרף חברים חדשים על מנת להבטיח את רווחיהם. בנוסף, במקרים שבהם אין מגבלה על מכירת נכסי הקואופרטיב, נוצר תמריץ לחברים ותיקים למכור את הקואופרטיב ולהופכו לחברה בע"מ, על מנת לממש את חלקם בעסק

חשיבות התנאים החברתיים

יש מחקרים הקושרים את ההקמה של קואופרטיבים ועסקים קהילתיים (מקומיים) עם התנאים החברתיים הקיימים באזור ומידת הנכונות לשתף פעולה. באופן כללי, ככל שרמת ההון חברתי גבוהה יותר, כך ניתן לצפות שיותר קואופרטיבים יוקמו.¹⁵⁸ המוטיבציה להשתתף בקואופרטיב ניזונה משלושה גורמים: משאבים, כמו נכסים, יכולות, זמן וכסף; צרכים משותפים, וכולות, זמן וכסף; צרכים משותפים, וכולות, זמן וכסף; צרכים משותפים, וכולות, זמן וכסף.

המוטיבציה להשתתף בקואופרטיב ניזונה משלושה גורמים: משאבים, כמו נכסים, יכולות, זמן וכסף; צרכים משותפים, שמייצרים את השותפות; וכוחות הנעה, שדוחפים את הפעולה המשותפת ומתחזקים אותה

^ט אנו מרחיבים מעט על רגולציה מסוג זה בהמשך הנייר, בחלק העוסק בחוק האיטלקי.

שמייצרים את השותפות; וכוחות הנעה, שדוחפים את הפעולה המשותפת ומתחזקים אותה¹⁵⁹. ובאופן דומה, במחקר אחר נטען שעסקים קהילתיים מוקמים בדרך כלל על בסיס שלושה תנאים: שבין חברי הקהילה יהיו בעלי עסקים פעילים (יצרני יין, גבינות, רהיטים וכו'); שהיוזמה תתבסס על ריבוי מניעים משותפים, לא רק כלכליים אלא גם חברתיים, תרבותיים וסביבתיים; ושתהיה נכונות של הקהילה להשתתף במיזם¹⁶⁰.

הגישות המחקריות שהובאו כאן מבליטות כשלים מבניים בקואופרטיבים וכן כשלים מוסדיים ואתגרים חברתיים בסביבתם. הגישה הננקטת בנייר זה יוצאת מתוך הבנת הכשלים, על סוגיהם השונים, על מנת להציע הצעות מדיניות מעשיות ואפקטיביות.

ב. מה עושים במקומות אחרים בעולם?

3.5 הקואופרציה בעולם^כ

מספר עסקים, עובדים וחברים

**בדו"ח משנת 2012 העריכה
חברת הייעוץ מקינזי את תפוקתן
של החברות הקואופרטיביות
בכ-3%-5% מהתוצר העולמי**

הקואופרציה היא מסגרת עסקית נפוצה בעולם. בדו"ח משנת 2012 העריכה חברת הייעוץ מקינזי את תפוקתן של החברות הקואופרטיביות בכ-3%-5% מהתוצר העולמי¹⁶¹.

הארגון הבינלאומי של קואופרטיבים בתעשייה ובשירותים (CICOPA), המהווה ענף של ה-ICA,

ערך שני מחקרים מקיפים על העסקים הקואופרטיביים בעולם. המחקר האחרון כלל 156 מדינות, אולם מפאת הקושי לאמוד את הנעשה בתוך המדינות, הנתונים מציגים תמונה בחסר (לדוגמה, בישראל נספר קואופרטיב אחד ו-1,200 עובדים, ואין ספק שזו

הערכת חסר בוטה). איור 16 מסכם את הנתונים המצרפיים מדוח זה. נכון לשנת 2017, ישנם כ-3 מיליון קואופרטיבים פעילים בעולם, כ-279 מיליון מועסקים בקואופרטיבים ולמעלה ממיליארד חברויות בקואופרטיבים. הניסוח כאן חשוב, משום שנתון החברות כולל מצב שבו אדם בודד ייספר

**נכון לשנת 2017, ישנם כ-3
מיליון קואופרטיבים בעולם,
כ-279 מועסקים בקואופרטיבים
ולמעלה ממיליון חברויות**

^כ בפרק זה נתאר כמה מהמאפיינים של קואופרטיבים בעולם. חשוב לציין, כי קיים מחסור משמעותי בנתונים בתחום זה. אין מאגר מידע של הרשויות הבינלאומיות (כמו הבנק העולמי או ה-OECD), וחסרה תקינה בינלאומית כדי לאחד מידע שנאסף במדינות השונות. המצב בישראל אף חמור מכך, ויש מעט מאוד מידע סטטיסטי מצרפי זמין, על אף המחקר הרב שנערך בנושא לאורך השנים. יחד עם זאת, כמה גופים בעולם עושים מאמצים על מנת להצליח להתגבר על מכשולים אלו ולספק מידע, שגם אם איננו מדויק, מהווה אינדיקציה טובה דייה.

פעמיים אם הוא חבר בשני קואופרטיבים. כיום, אתר ה-ICA מדווח על כמיליארד חברים בקואופרטיבים. השוני במספרים הוא משמעותי, אבל עדיין מאפשר לקבל תמונה על היקף הקואופרטיבים בעולם ועל החלוקה הפנימית בין הקטגוריות השונות.

איור 16: מספר קואופרטיבים, עובדים וחברים בקואופרטיבים בעולם, 2017*

3 מיליון קואופרטיבים בעולם

279 מיליון מועסקים בקואופרטיבים

1.2 מיליארד
חברים
בקואופרטיבים

252 מיליון
יצרנים-חברים
בקואופרטיבים

16 מיליון
שכירים
בקואופרטיבים

11 מיליון
עובדים-חברים
בקואופרטיבים

954 מיליון
צרכנים-חברים
בקואופרטיבים

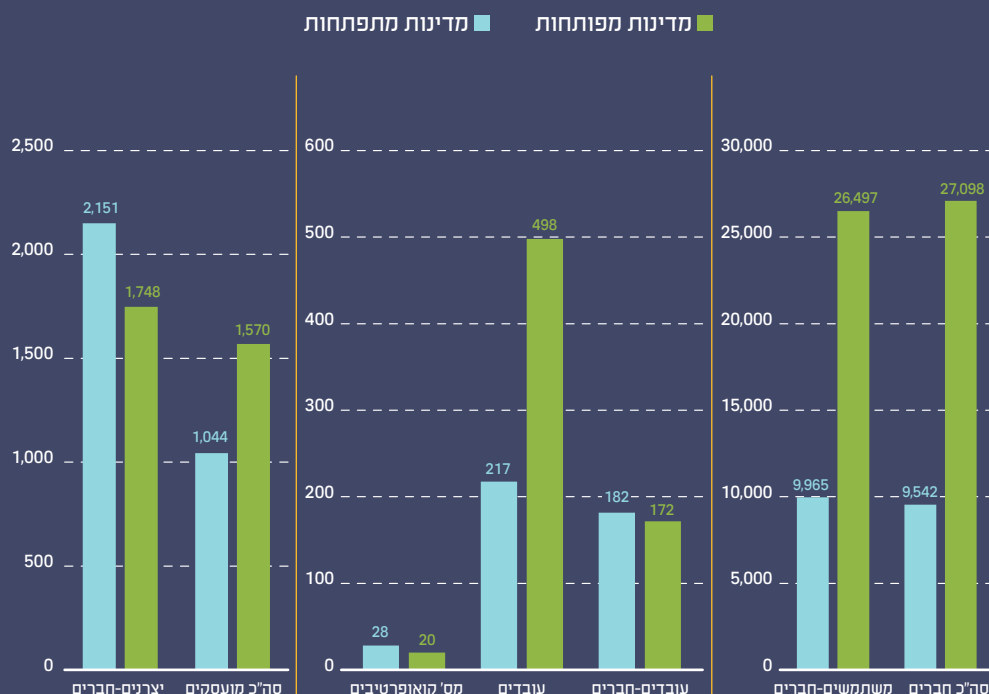
* הדוח נכתב בשנת 2017, אולם הנתונים לקוחים משנים שונות, בהתאם למגבלות המידע שבהן נתקלו החוקרים.

מקור הנתונים: CICOPA, Cooperatives and employment, second global report, 2017
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

מספר העסקים הקואופרטיביים ל-100,000 נפש דומה בין מדינות מפותחות למתפתחות, וכך גם מספר העובדים-חברים ומספר היצרנים-חברים. לעומת זאת, במדינות המפותחות יש פי 2.3 יותר עובדים ופי 2.8 יותר חברים. סך הכול, ניתן להסיק כי הקואופרציה שכיחה יותר במדינות המפותחות

באיור 17 אנו מציגים את ממוצעי הנתונים מהמחקר, בחלוקה למדינות מתפתחות ומפותחות ובהתאמת הנתונים לגודל האוכלוסייה. מהנתונים עולה, כי מספר העסקים הקואופרטיביים ל-100,000 נפש דומה בין מדינות מפותחות למתפתחות, וכך גם מספר העובדים-חברים ומספר היצרנים-חברים. לעומת זאת, במדינות המפותחות יש פי 2.3 יותר עובדים ופי 2.8 יותר חברים. סך הכול, ניתן להסיק כי הקואופרציה שכיחה יותר במדינות המפותחות.

איור 17: ממוצע מספר קואופרטיבים, עובדים וחברים בקואופרטיבים בעולם (ל-100,000 נפש), 2017*



* הדוח נכתב בשנת 2017, אולם הנתונים לקוחים משנים שונות, בהתאם למגבלות המידע שבהן נתקלו החוקרים;

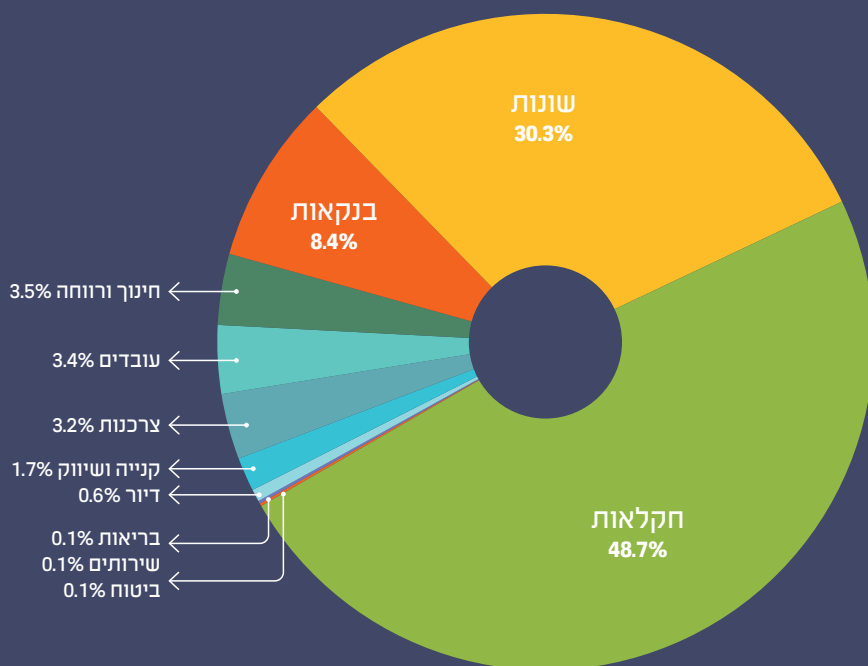
מקורות הנתונים: קואופרטיבים: CICOPA, Cooperatives and employment, second global report, 2017; גודל אוכלוסייה: WorldMeters, 2020; החלוקה למדינות מפותחות ומתפתחות על בסיס החלוקה של הבנק העולמי לפי הכנסה; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

תוצר וענפים

בסיס נתונים נוסף שה- ICA מספקת הוא מעקב אחר 300 החברות הקואופרטיביות הגדולות ביותר בעולם מבחינת היקפי הפדיון שלהן¹⁶². על פי הנתונים, התוצר של חברות אלה הגיע בשנת 2020 לכדי 2.146 טריליון דולר. כדי לקבל סדר גודל, מדובר על 8.1% מסך התוצר של 300 החברות הגדולות בעולם¹⁶³. במפקד שנערך בשנת 2014 על ידי חברת הייעוץ Dave-Grace ולבקשת האו"ם¹⁶⁴, נאמד התוצר הקואופרטיבי **העולמי** בכ- 2.96 טריליון דולר, נתון שמתיישב עם ההערכה של מקינזי ועם זו של ה- ICA (בהתחשב בפרקי הזמן שחלפו בין הנתונים ובמגבלות המחקר). כמו כן, קואופרטיבים מחזיקים בנכסים בשווי כולל

של כ-20 טריליון דולר. בהיעדר נתון דומה עבור כלל החברות בעולם, ניתן לקבל סדר גודל בהשוואה לסך הנכסים של 500 החברות הגדולות בעולם (Fortune Global 500). מהחישוב עולה שהנכסים הקואופרטיביים מהווים 14% מסך נכסים אלו^{כא}.

איור 18: התפלגות הקואופרטיבים בעולם, לפי ענפים, 2014



מקור הנתונים: Dave Grace and Associates, Measuring the size and scope of the cooperative economy: Results of the 2014 global census on co-operatives, 2014
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

מבחינת מספר קואופרטיבים, ענף החקלאות הוא הענף המוביל בעולם, עם כ-2.5 מיליון קואופרטיבים (48.7%)

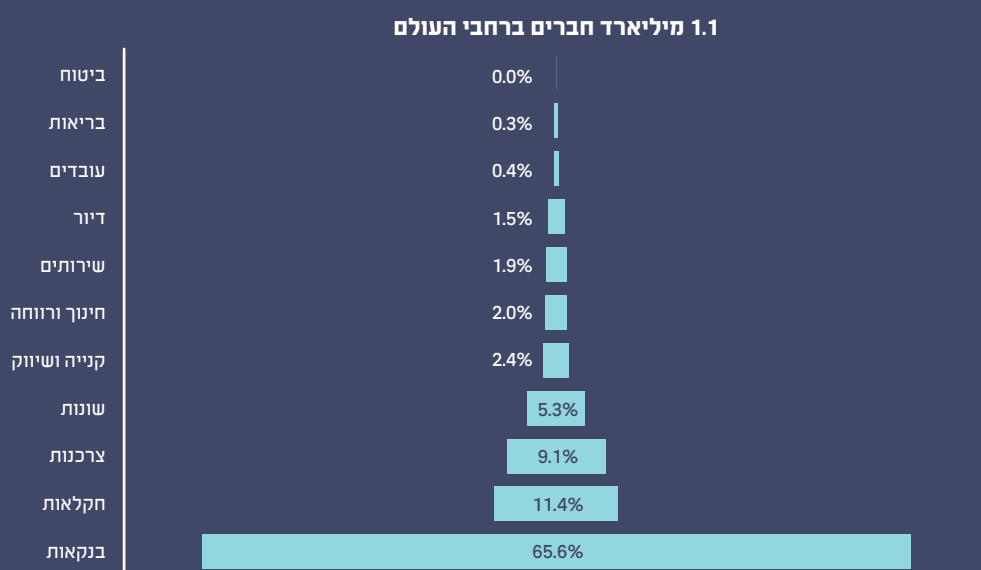
איורים 18-21 מציגים נתונים מצרפיים נבחרים מהדו"ח לאו"ם, שבאמצעותם ניתן לנסות לאפיין באילו ענפים באה הקואופרציה יותר לידי ביטוי. מבחינת מספר הקואופרטיבים (איור 18), ענף החקלאות הוא הענף המוביל בעולם, עם כ-2.5 מיליון קואופרטיבים (48.7%), אולם כדאי לשים לב לכמה

^{כא} מצד אחד, ברור שנתון זה מוטה כלפי מעלה, מצד שני, רוב הנכסים בעולם מרוכזים בחברות הגדולות, כך שסביר להניח שהנתון הזה לא מאוד רחוק מהמציאות. בכל מקרה, צריך לקחת אותו בערבון מוגבל.

פרטים. טכנית, הענף הבא בתור, "שונות" – כלומר הקואופרטיבים שלא ברור לאיזה ענף הם שייכים – מהווה נתח גדול (30.3%). קטלוג נכון של הקואופרטיבים הכלולים בו ישפיע בצורה משמעותית על ההתפלגות. כמו כן, אם ננכה כמיליון קואופרטיבים חקלאיים בסין ובהודו²², החקלאות תהווה רק 16% מהקואופרטיבים בעולם, ואחריה הבנקאות (14%). הנתונים הללו מבליטים את חשיבותה של הקואופרציה בענף החקלאות, שמתאפיין ביצרנים רבים, שמייצרים מוצרים דומים מאוד, ושההתאגדות נותנת להם כוח אל מול רשתות השיווק. במקרה הזה, ריבוי הקואופרטיבים משקף את אופי השוק.

הנתונים מבליטים את חשיבותה של הקואופרציה בענף החקלאות, שמתאפיין ביצרנים רבים, שמייצרים מוצרים דומים מאוד, ושההתאגדות נותנת להם כוח אל מול רשתות השיווק

איור 19: התפלגות שיעור חברי קואופרטיב בעולם, לפי ענפים, 2014



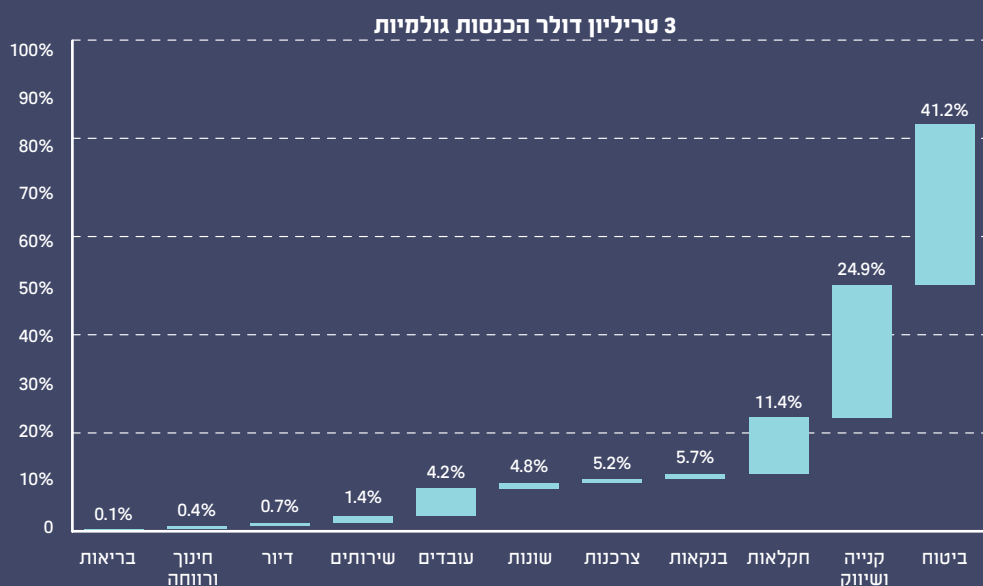
מקור הנתונים: Dave Grace and Associates, Measuring the size and scope of the cooperative economy: Results of the 2014 global census on co-operatives, 2014
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

²² המטרה בנתונים אלו היא לאפיין את הפעילות הקואופרטיבית לפי ענפים. לא ברור אם מספרם הרב של הקואופרטיבים החקלאיים בהודו ובסין הוא חריג ביחס לאוכלוסייה. מכיוון שאין ביכולתנו לתקן את הנתונים לגודל האוכלוסייה, השמטה שלהם עשויה להיות קירוב סביר יחסית לשימוש בקואופרציה בחקלאות בהשוואה לענפים האחרים.

נתוני מספר החברים, שווי הנכסים וגובה ההכנסות הגולמיות מעידים אף הם על דומינטיות משמעותית של ענף מסוים. כך, מבחינת מספר החברים (כ-1.1 מיליארד חברים סך הכול, איור 19), ענף הבנקאות מוביל בפער משמעותי (65.5%), ואחריו החקלאות (11.4%) והקואופרטיבים הצרכניים (9.1%). ענף הביטוחים מוביל בהכנסות גולמיות (איור 20) ואחריו קנייה ושיווק (24.9%) והחקלאות (11.4%). במקרים אלה, הובלה של ענף מסוים משקפת סוג של יתרון יחסי שיש לאותו ענף בקטגוריה הנמדדת.

**מבחינת מספר החברים
(כ-1.1 מיליארד חברים
סך הכול), ענף הבנקאות
מוביל בפער משמעותי
(65.5%), ואחריו החקלאות
(11.4%) והקואופרטיבים
הצרכניים (9.1%)**

איור 20: התפלגות הכנסות גולמיות של קואופרטיבים בעולם מתוך כלל הקואופרטיבים, לפי ענפים, 2014

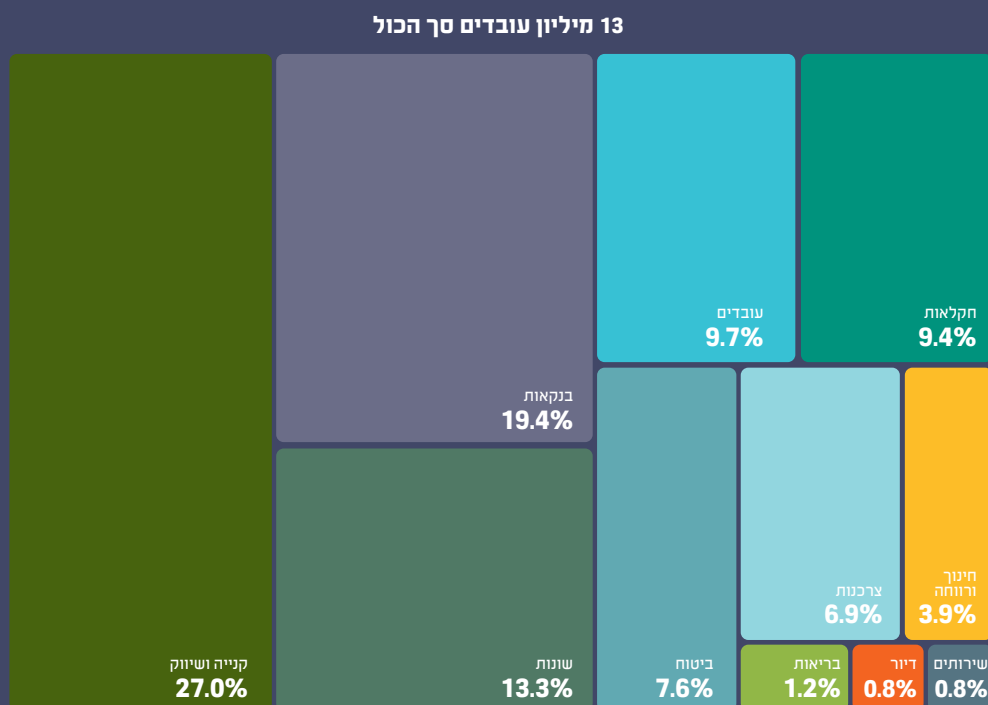


מקור הנתונים: Dave Grace and Associates, Measuring the size and scope of the cooperative economy: Results of the 2014 global census on co-operatives, 2014
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

לגבי מספר העובדים (כ-13 מיליון סך הכול, איור 21)^כ, אנחנו רואים כבר התפלגות שווה יותר בין הענפים, כאשר ענף הקנייה והשיווק מוביל (27%), אחריו הבנקאות (19.4%) ואחריהם העובדים (9.7%), החקלאות (9.4%), הביטוח (7.6%) והצרכנות (6.9%). למרות פערים משמעותיים בנתונים האחרים, נתון זה משקף את העובדה שעסקים קואופרטיביים מייצרים מקומות עבודה באופן נרחב בכל המגזרים במשק.

עסקים קואופרטיביים מייצרים מקומות עבודה באופן נרחב בכל המגזרים במשק

איור 21: התפלגות העובדים בקואופרטיבים בעולם מתוך כלל הקואופרטיבים, לפי ענפים, 2014



מקור הנתונים: Dave Grace and Associates, Measuring the size and scope of the cooperative economy: Results of the 2014 global census on co-operatives, 2014
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

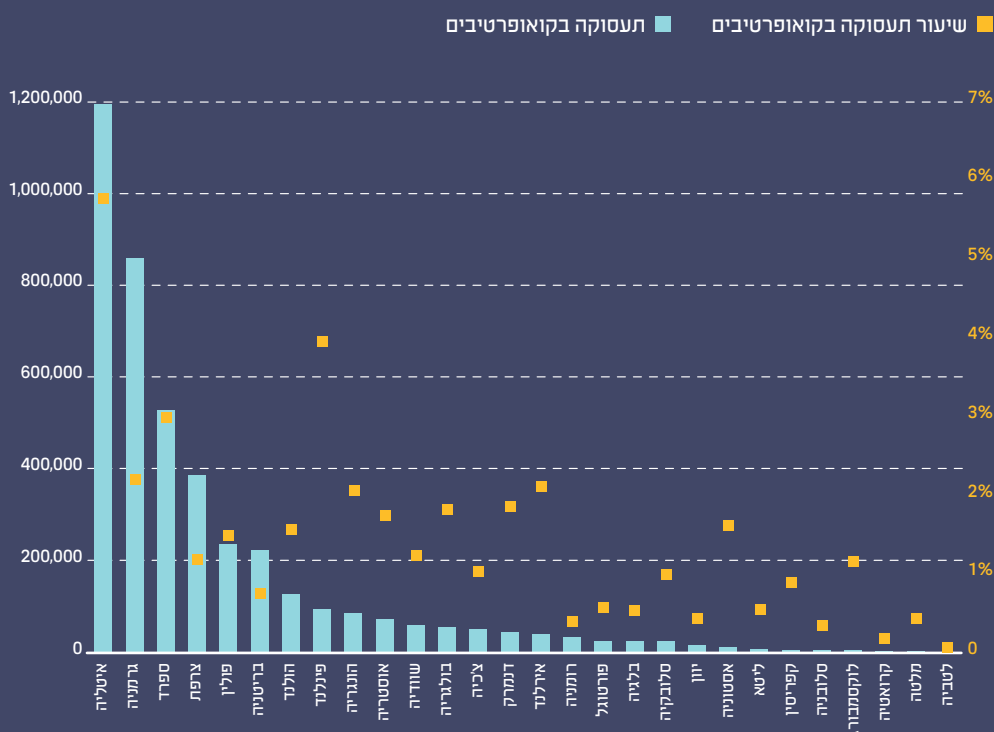
^כ יש כאן פער משמעותי מ-279 מיליון המועסקים לפי המחקר של CICOPA, ככל הנראה משום שהאחרונים כוללים בקטגוריה זו גם את היצרנים.

שיעור התעסוקה בקואופרטיבים

נקודת מבט נוספת עולה ממחקר שנערך על ידי CIRIEC, מכון מחקר שמתמקד בחקר הכלכלה החברתית, כחלק מעבודה שערך עבור הוועדה לכלכלה וחברה של הפרלמנט האירופי¹⁶⁵. איור 22 מציג את הנתונים ממחקר זה, ומאפשר להשוות את גודל המגזר הקואופרטיבי של 28 מדינות האיחוד האירופי (נכון ל-2015). העמודות של הגרף (ציר שמאל) מציגות את מספר המועסקים בקואופרטיבים. סה"כ, נכון לשנת 2015, ישנם 4.2 מיליון עובדים בקואופרטיבים (כ-2% מהתעסוקה באיחוד האירופי).

נכון לשנת 2015, ישנם 4.2 מיליון עובדים בקואופרטיבים (כ-2% מהתעסוקה באיחוד האירופי)

איור 22: מספר המועסקים בקואופרטיבים ובקואופרטיבים של עובדים ושיעורי תעסוקה בקואופרטיבים מתוך כלל התעסוקה, מדינות נבחרות באירופה, 2014-2015



מקור הנתונים: Chaves, R. and Monzón, L.J. (2017). *Recent evolutions of the social economy in the European Union*. European Economic and Social Committee, CIRIEC-International; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

הריבועים הכתומים מציגים את שיעור התעסוקה בקואופרטיבים מתוך כלל המועסקים בכל מדינה. ישנן שלוש מדינות שבהן שיעור התעסוקה בקואופרטיבים ביחס לכלל התעסוקה עולה על 3% – איטליה (5.8%), פינלנד (3.9%) וספרד (3%) – מדינות שבהן המגזר הקואופרטיבי מפותח מאוד. אחריהן נמצאות 12 מדינות שבהן שיעור התעסוקה בקואופרטיבים נע בין 1% ל-2% (וככל הנראה ישראל ביניהן). כלומר, על פי רוב, שיעורי התעסוקה בקואופרטיבים הם נמוכים יחסית.

**הקואופרציה מהווה נתח לא
מבוטל מהמשק העולמי. זהו מודל
עסקי משמעותי ונפוץ במגוון
ענפי כלכלה, הן מבחינת היקף
הפעילות והן מבחינת התעסוקה**

מתוך סך הנתונים עולה, כי הקואופרציה מהווה נתח לא מבוטל מהמשק העולמי. זהו מודל עסקי משמעותי ונפוץ במגוון ענפי כלכלה, הן מבחינת היקף הפעילות והן מבחינת התעסוקה.

3.6 מדיניות כלפי קואופרציה בעולם

להלן, נסקור בקצרה את התפתחות הרגולציה הקואופרטיבית באיחוד האירופי, את העניין המיוחד שהתגלה בנושא הקואופרציה בשני העשורים האחרונים ואת קווי הפעולה העיקריים שהוצעו לאחרונה. לאחר מכן נציג תמונה רגולטורית תמציתית של איטליה, כמקרה בוחן מוביל באירופה לחקיקה בנושא, וננתח כיצד מצליח מודל החקיקה הזה להתמודד עם הקשיים הכרוכים בהקמתם ובהפעלתם של קואופרטיבים. במובן זה, הפרק הנוכחי של הנייר הוא פתח ללמידה ולבחינת הגבולות האפשריים של המבנה הקואופרטיבי.

רקע

**בשנת 2004 הקימה הנציבות
האירופית ועדה לקידום
קואופרציה באירופה, מתוך
הכרה בחשיבותו של המגזר
הקואופרטיבי. מטרות הוועדה
היו: 1. לקדם את השימוש
בקואופרטיבים באמצעות שיפור
הבנת המבנה שלהם וההיכרות
עם מאפייניהם; 2. שיפור
החקיקה; 3. חיזוק מעמדם של
הקואופרטיבים במימוש מטרות
קהילתיות**

בשנת 2003 העבירה המועצה האירופית רגולציה שהקלה על פעילותם של קואופרטיבים הפועלים ביותר ממדינה אחת באיחוד¹⁶⁶. החלטה זו עוררה מחדש את העניין בקואופרטיבים באופן כללי, ובשנת 2004 הקימה הנציבות האירופית ועדה לקידום קואופרציה באירופה¹⁶⁷, מתוך הכרה בחשיבותו של המגזר הקואופרטיבי. מטרות הוועדה היו: 1. לקדם את השימוש בקואופרטיבים באמצעות שיפור הבנת המבנה שלהם וההיכרות עם מאפייניהם; 2. שיפור החקיקה; 3. חיזוק מעמדם של הקואופרטיבים במימוש מטרות קהילתיות. בדוח הראשוני מציינים חברי הוועדה כי הם "מאמינים שהפוטנציאל הגלום בקואופרטיבים טרם מומש במלואו, וכי כדאי

לשפר את תדמיתם ברמה הלאומית והאירופית". מעבר לענייני תדמית, הוועדה ציינה כי קואופרטיבים עשויים להוות כלי שבעזרתו ניתן לקדם מטרות שונות: מדיניות תעסוקה, הכללה חברתית, פיתוח אזורי ופריפריאלי ועוד.

**ב-2013 התקבל דוח המלצות
למדינות האיחוד בשלושה
נושאים עיקריים: יזמות
קואופרטיבית וחינוך קואופרטיבי,
מימון של קואופרטיבים ותמיכה
בפיתוח עסקי**

הצעד המשמעותי הבא היה ב-2013, עם הקמתה של קבוצת עבודה, שסיפקה דוח המלצות למדינות האיחוד בשלושה נושאים עיקריים: יזמות קואופרטיבית וחינוך קואופרטיבי, מימון של קואופרטיבים ותמיכה בפיתוח עסקי¹⁶⁸. בשנת 2016 חתמה המועצה על שותפות עם ה-ICA, ובמסגרת זו החל מהלך (שממשיך עד היום) של בניית בסיס מידע רחב, הבוחן את השוק הקואופרטיבי ואת מבנה הרגולציה במדינות רבות, במטרה לייצר השוואה בינלאומית משמעותית. המהלך האחרון בשרשרת זו הוא ניתוח הכלכלה החברתית ויצירת רגולציה מותאמת לעסקים חברתיים (שבהם נכללים גם הקואופרטיבים)¹⁶⁹.

**ב-2016 החל מהלך של בניית
בסיס מידע רחב, הבוחן את
השוק הקואופרטיבי ואת מבנה
הרגולציה במדינות רבות, במטרה
לייצר השוואה בינלאומית
משמעותית**

בשנת 2019 פרסם שירות המידע של הפרלמנט האירופי תמונת מצב על הקואופרציה באירופה. בדוח זה מציינים הכותבים כי ב-15 השנים האחרונות, הפרלמנט האירופי וגופים נוספים עושים מאמצים לייצר תנאי משחק הוגנים עבור קואופרטיבים, שיאפשרו להם להתחרות בחברות רגילות מבלי לוותר על האוריינטציה החברתית והתרבותית שלהם. יחד עם זאת, הכותבים הצביעו על הקושי האדיר שקיים ביצירת רגולציה טובה כתוצאה מכך שאין אחדות בינלאומית בחוקי הקואופרציה. חיסרון זה מבליט את היעדרה של מסגרת חוקתית אחידה בין מדינות אירופה, שהייתה מאפשרת את ההכרה במודל העסקי הקואופרטיבי¹⁷⁰.

**הפרלמנט האירופי וגופים
נוספים עושים מאמצים לייצר
תנאי משחק הוגנים עבור
קואופרטיבים, שיאפשרו להם
להתחרות בחברות רגילות מבלי
לוותר על האוריינטציה החברתית
והתרבותית שלהם**

התעוררות מחודשת באירופה

כאמור, בשנת 2015 פרסמה קבוצת העבודה על קואופרציה דוח, שבו ניתחה שלושה תחומים עיקריים הנוגעים לעידוד קואופרציה וסיפקה המלצות כלליות בנושא. אופי ההמלצות הוא בסיסי, ומטרת ההמלצות הייתה לספק למדינות צעדי מדיניות ראשוניים לטובת חיזוק היכולות העסקיות של הקואופרטיבים¹⁷¹.

יזמים צעירים שחושבים להקים עסק, כלל לא שוקלים את האפשרות של הקמת קואופרטיב, אפילו אם אפשרות זו עשויה להיות העדיפה ביותר עבורם

בין ההמלצות: שימוש בתוכניות קיימות לקידום יזמות והתאמתן למסגרת העסקית הקואופרטיבית; העלאת מודעות דרך כנסים, סדנאות וסמינרים; והכללת המודל הקואופרטיבי בתוכניות הלימודים השונות בבתי הספר ובהכשרה המקצועית

הקבוצה זיהתה כי אומנם מתקיימות הכשרות שונות ליזמות ולפתיחת עסקים, אולם רובן מבוססות על המבנים העסקיים המסורתיים של חברות בע"מ. מכאן, שייזמים צעירים שחושבים להקים עסק, כלל לא שוקלים את האפשרות של הקמת קואופרטיב, אפילו אם אפשרות זו עשויה להיות העדיפה ביותר עבורם. בנוסף, לטענת חברי הקבוצה, מנהלים בקואופרטיבים חסרים את הכישורים הנדרשים לניהול חברה דמוקרטית, כישורים שאינם נלמדים בשום מקום. בין המלצותיהם: מיפוי הגופים שעוסקים בהכשרה של חברי קואופרטיבים; שימוש בתוכניות קיימות לקידום יזמות והתאמתן למסגרת העסקית הקואופרטיבית; העלאת מודעות דרך כנסים, סדנאות וסמינרים; הכללת המודל הקואופרטיבי בתוכניות הלימודים השונות בבתי הספר ובהכשרה המקצועית; ותמיכה בהכשרה מקצועית למנהלים באמצעות מוסדות להשכלה גבוהה.

מימון של קואופרטיבים

בין ההמלצות: התאמת קרנות התמיכה המופעלות על ידי המדינה, כך שהן תוכלנה לשרת גם קואופרטיבים; תיקון חקיקה, שיאפשר למוסדות פיננסיים שאינם בנקים לתמוך בפיתוח קואופרטיבים; יצירת מתווה להשקעת הון שלא פוגעת במבנה השליטה והממשל; ויצירת קרנות על ידי הקואופרטיבים ומתוקף חוק, אשר יספקו מימון ליזמויות קואופרטיביות חדשות (מודל קואופרטיביות חדשות

המשבר של 2008 הקשה על הגישה למימון של עסקים קטנים-בינוניים, ובייחוד קואופרטיבים, שההיכרות של המגזר הבנקאי איתם היא נמוכה. נוסף על כך, לקואופרטיבים יש מראש קושי בגיוס ציבורי של כספים, כפי שתואר קודם. בין ההמלצות: התאמת קרנות התמיכה המופעלות על ידי המדינה, כך שהן תוכלנה לשרת גם קואופרטיבים; תיקון חקיקה, שיאפשר למוסדות פיננסיים שאינם בנקים לתמוך בפיתוח קואופרטיבים; יצירת מתווה להשקעת הון שלא פוגעת במבנה השליטה והממשל; ויצירת קרנות על ידי הקואופרטיבים ומתוקף חוק, אשר יספקו מימון ליזמויות קואופרטיביות חדשות (מודל שפועל בהצלחה באיטליה ובצרפת).

תמיכה בפיתוח עסקי

המבנה הייחודי של הקואופרטיבים דורש שירותי פיתוח עסקי ייחודיים. כך, בדומה לתוכניות ההכשרה ליזמים, גם בתוכניות הליווי לעסקים קטנים ובינוניים נדרשת התאמה כדי לכלול

את המודל הקואופרטיבי. בין ההמלצות: עידוד רשתות קואופרטיבים וקואופרטיבים מדרגה שנייה, שכבר פועלים בשטח ומהווים כוח תומך לעסקים קואופרטיביים קטנים; זיהוי שירותי תמיכה בעסקים שפועלים בתחום הקואופרציה, הפצת שירותים אלו ובדיקת המדיניות הקיימת בנוגע לקניית עסקים והפיכתם לקואופרטיבים, וכן העלאת מודעות בנוגע לאפשרות זו.

במבט כללי על הדוח, ניתן לטעות ולחשוב כי קהל היעד של הכותבים הוא מדינות שבהן הקואופרציה היא מודל עסקי שאיננו נפוץ כלל, לא קיים אפילו, שכן עיקר המלצותיהם מרוכזות סביב יצירת ההזדמנות הראשונית לפיתוח קואופרטיבים. אולם, כפי שמעידים הכותבים, תפקידם הכלכלי והחברתי של קואופרטיבים באירופה הוא משמעותי. מכאן, ניתן להסיק שלפחות חלק מההתקדמות של הקואופרציה באירופה לא חל בהכרח עקב המדיניות שהפעילו המדינות השונות, אלא למרות המדיניות.

**המבנה הייחודי של קואופרטיבים
דורש שירותי פיתוח עסקי
ייחודיים, ביניהם: עידוד רשתות
קואופרטיבים וקואופרטיבים
מדרגה שנייה, זיהוי שירותי
תמיכה בעסקים שפועלים בתחום
הקואופרציה, הפצת שירותים
אלו, בדיקת המדיניות הקיימת
בנוגע לקניית עסקים והפיכתם
לקואופרטיבים והעלאת המודעות
בנוגע לאפשרות זו**

**תפקידם הכלכלי והחברתי
של קואופרטיבים באירופה
הוא משמעותי**

החוק האיטלקי

בחרנו להציג כאן את עיקרי החוק האיטלקי מכמה סיבות. ראשית, בסקירה של הצוות המשותף מטעם ה-ICA והמועצה האירופית, הכותבים מציינים כי החקיקה האיטלקית בתחום הקואופרציה היא המתקדמת והמקיפה ביותר באירופה, לא רק משום שהיא תומכת בתנועה קואופרטיבית פעילה וצומחת, אלא גם משום שהיא מתבססת על הכרה בחשיבותם החברתית של הקואופרטיבים¹⁷². שנית, קיים מחקר משמעותי על איטליה בשל היותה מעצמה קואופרטיבית. הניתוח שלהלן מתבסס על פרויקט המחקר המשותף של ה-ICA והמועצה האירופית, וכן על עבודת מחקר של מכון Euricse¹⁷³, שהוא מכון מחקר איטלקי (בשותפות עם ה-ICA), שמתמקד בקואופרציה ובעסקים חברתיים, ואשר ערך סקירה של החוק האיטלקי לאור רפורמה משמעותית שבוצעה בו בשנת 2004.

**החקיקה האיטלקית בתחום
הקואופרציה היא המתקדמת
והמקיפה ביותר באירופה, לא
רק משום שהיא תומכת בתנועה
קואופרטיבית פעילה וצומחת,
אלא גם משום שהיא מתבססת
על הכרה בחשיבותם החברתית
של הקואופרטיבים**

פרויקט המחקר המשותף של ה-ICA והמועצה האירופית, וכן על עבודת מחקר של מכון Euricse¹⁷³, שהוא מכון מחקר איטלקי (בשותפות עם ה-ICA), שמתמקד בקואופרציה ובעסקים חברתיים, ואשר ערך סקירה של החוק האיטלקי לאור רפורמה משמעותית שבוצעה בו בשנת 2004.

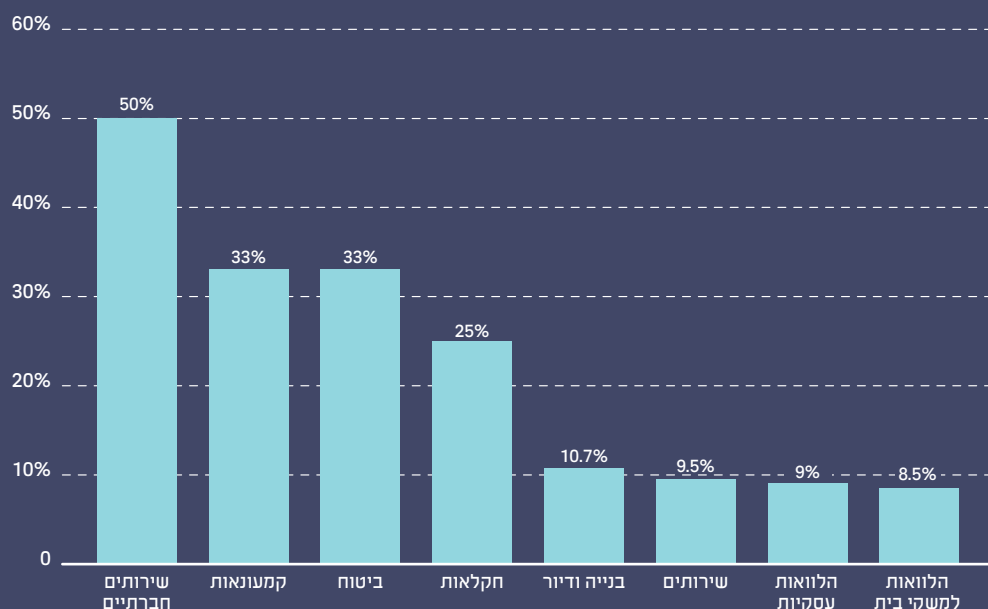
ברור כי החוק באיטליה איננו מושלם, אפילו על בסיס ההיגיון שאף חוק איננו מושלם. ברור גם שקיימים חילוקי דעות עליו ועל הפרשנויות שלו. הניתוח שלהלן גם אינו מתיימר לבצע סקירה מקיפה של החוק האיטלקי, לשם כך נדרשת עבודה משפטית בהיקף נרחב. יחד עם זאת, בהחלט אפשר ללמוד ממנו על האופן שבו הוא מתמודד עם הקשיים שפורטו לעיל.

הקואופרציה באיטליה היא מודל עסקי מבוסס, והיא קיימת בכל ענפי הכלכלה. כמו כן, חלקה בכלכלה גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות ולאירופה בכלל

הקואופרציה באיטליה היא מודל עסקי מבוסס, והיא קיימת בכל ענפי הכלכלה. כמו כן, חלקה בכלכלה גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות ולאירופה בכלל. נכון לשנת 2017, ישנם באיטליה כ-57,000 קואופרטיבים, מתוכם 26% הם קואופרטיבים חברתיים. יחד הם מספקים 6.6% מהמשרות במשק¹⁷⁴, ומהווים כ-2% מהתמ"ג האיטלקי¹⁷⁵.

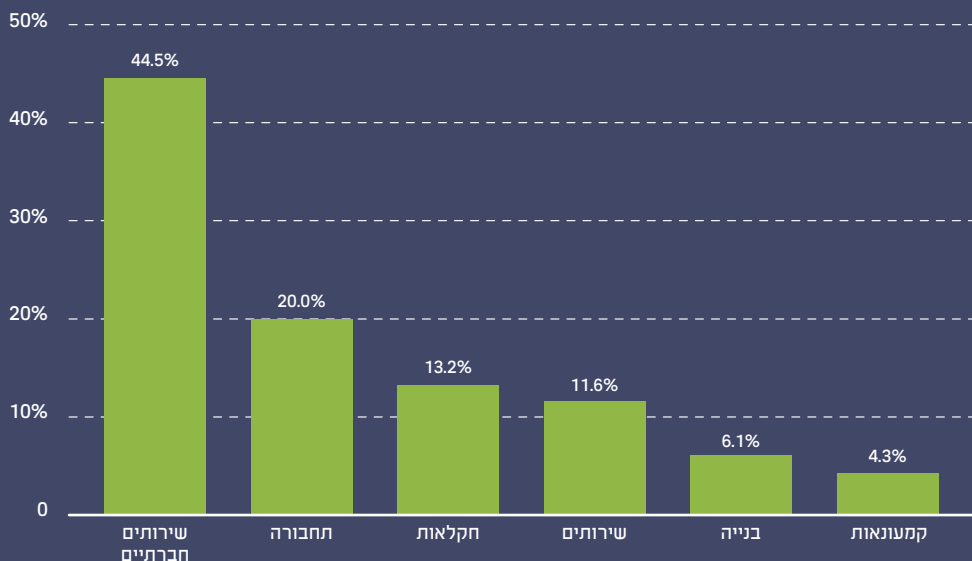
איורים 23 ו-24 מציגים את נתח השוק של הקואופרטיבים באיטליה ואת שיעורי התעסוקה של הקואופרטיבים בענפים המרכזיים שבהם הם פועלים. מהנתונים ברור שהנוכחות הקואופרטיבית באיטליה היא משמעותית מאוד.

איור 23: נתח השוק של הקואופרטיבים, לפי ענפים, איטליה, 2015-2017



מקור הנתונים: Ammirato, P. (2018). The growth of Italian cooperatives: Innovation, resilience, and social responsibility, Routledge. עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 24: שיעורי התעסוקה של הקואופרטיבים כחלק מהשוק הפרטי, לפי ענפים, איטליה, 2015



מקור הנתונים: Ammirato, P. (2018). The growth of Italian cooperatives: Innovation, resilience, and social responsibility, Routledge. עיבוד הנתונים: מכון יסודות

המסגרת החוקית

אחת הסיבות לפעילותם המשמעותית של הקואופרטיבים היא המסגרת החוקית שנבנתה לאורך השנים. החוקה האיטלקית מתייחסת באופן ישיר לקואופרציה ו"מכירה בתפקידם החברתי של קואופרטיבים, במאפיין ההדדיות שלהם ובכך שהם מתקיימים ללא מטרת ספקולציה פרטית"¹⁷⁶. עוד מוסבר בה, כי "באחריות המדינה להסיר מכשולים כלכליים וחברתיים, המגבילים את חירות האזרחים, ובכך מונעים את התפתחותם האישית"¹⁷⁷. פרשנות מקובלת גורסת שהכרה זו נובעת מההבנה שהמבנה העסקי הדמוקרטי מהווה אחת הדרכים המאפשרות השתתפות בארגון הכלכלי של המדינה, בעיצוב החיים הפוליטיים וביישום של ריבונות¹⁷⁸. כלומר, החוקה האיטלקית מציבה את הגדלת החירות האישית כסיבה מרכזית להקמתם של קואופרטיבים.

העיקרון הבסיסי בחוק האיטלקי נקרא **הדדיות** (Mutuality), והוא מתאר את הקשר המתקיים בין היחיד ובין הכלל בתוך הקואופרטיב. מצד אחד, מטרת הקואופרטיב היא למלא את האינטרס המשותף של כלל החברים, וזה מתבטא בכך שהחבר הוא הבעלים

של החברה; מצד שני, מטרת הקואופרטיב היא למלא את האינטרס הפרטי של הפרט, וזה מתבטא בכך שהוא גם עובד בחברה או צרכן שלה. כלומר, ההדדיות מבטאת את הקשר המתקיים בין החברים בקואופרטיב.

ישנן כמה דרכים מקובלות באיטליה לסווג את הקואופרטיבים. האחת היא החלוקה המקובלת לקואופרטיב צרכנים, קואופרטיב עובדים וקואופרטיב יצרנים. דרך אחרת היא לפי ענפי הפעילות (חקלאות, דיור, בנקאות וכדומה), כאשר קואופרטיבים באותו ענף יכולים להיות מסוגים שונים (בתחום הדיור יכולים להיות קואופרטיבים של עובדים ושל צרכנים).

במקביל לסיווגים אלו, כחלק מהרפורמה של 2004, החוק האיטלקי החל להבחין בין קואופרטיבים שהם **בעיקר הדדיים**, שבהם לפחות 50% מהפעילות נעשית אל מול חברים, ובין קואופרטיבים **אחרים**, שבהם נתח הפעילות גדול יותר מול לא-חברים. ולבסוף, החוק מכיר גם בקואופרטיבים חברתיים (כחלק מהכלכלה החברתית), ומגדיר שתי קטגוריות לקואופרטיבים אלה: קואופרטיבים בקטגוריה א' הם קואופרטיבים המנהלים שירותי רווחה, חברה וחינוך, וקואופרטיבים בקטגוריה ב' הם קואופרטיבים שיכולים לנהל כל סוג אחר של פעילות (חקלאות, תעשייה, מסחר ושירותים) לטובת יצירת תעסוקה לאוכלוסיות מוחלשות (לפחות 30% מהעובדים בקואופרטיב חברתי בקטגוריה ב' חייבים להיות מאוכלוסייה מוחלשת). המטרה של סיווגים אלה היא להצליח למקד רגולציה נכונה, דרישות לצד הקלות, לכל מבנה ומטרה.

העיקרון הבסיסי בחוק האיטלקי נקרא הדדיות (Mutuality), והוא מתאר את הקשר המתקיים בין היחיד ובין הכלל בתוך הקואופרטיב. מצד אחד, מטרת הקואופרטיב היא למלא את האינטרס המשותף של כלל החברים, וזה מתבטא בכך שהחבר הוא הבעלים של החברה; מצד שני, מטרת הקואופרטיב היא למלא את האינטרס הפרטי של הפרט, וזה מתבטא בכך שהוא גם עובד בחברה או צרכן שלה

כחלק מהרפורמה של 2004, החוק האיטלקי החל להבחין בין קואופרטיבים שהם בעיקר הדדיים, שבהם לפחות 50% מהפעילות נעשית אל מול חברים, ובין קואופרטיבים אחרים, שבהם נתח הפעילות גדול יותר מול לא-חברים. ולבסוף, החוק מכיר גם בקואופרטיבים חברתיים ומגדיר שתי קטגוריות לקואופרטיבים אלה. המטרה של סיווגים אלה היא להצליח למקד רגולציה נכונה, דרישות לצד הקלות, לכל מבנה ומטרה

כאמור, החוק האיטלקי מתיר לקואופרטיבים את מרחב ההחלטה האם לבצע פעילות כלכלית עם לא-חברים, אולם במקביל הוא קובע את מינימום הפעילות הנדרשת בין חברים כדי להיחשב קואופרטיב **בעיקר הדדי**, והוא דורש מהקואופרטיבים להציג נתון זה באופן שנתי. קואופרטיבים חברתיים נחשבים מראש לקואופרטיבים שהם **בעיקר הדדיים**, ואינם צריכים לעמוד בקריטריון הנ"ל.

המבנה הקלאסי של קואופרטיב באיטליה מורכב משלושה גופים (בדומה לישראל): האספה הכללית, ועד הנהלה וועדת ביקורת. אחת המשמעויות של מבנה זה היא שלחברים יש חופש מוגבל מאוד בעיצוב מבנה הניהול והשליטה של הקואופרטיב. כך, לדוגמה, קיים קושי במינוי מנהלים מקצועיים, שכן הם נדרשים להצטרף כחברים. במטרה לנסות ולייצר ניהול יעיל ואפקטיבי יותר, כחלק מהרפורמה של 2004 נעשה שינוי שבאמצעותו נוצרה האפשרות שוועדת הביקורת, שנבחרת על ידי האספה, תקבל את מרב הסמכויות מהאספה הכללית ותהווה מעין דירקטוריון, כאשר ועד ההנהלה ממשיך בתפקידיו כמקודם. כלומר, האספה הכללית מנושלת מרוב סמכויותיה.

לפי המחקר של Euricse, במקרה הזה נוצר מבנה ניהולי שבו מצליחה להתקיים הפרדה חדה יותר בין הבעלות (המיוצגת על ידי ועדת הביקורת) לשליטה (המיוצגת על ידי ועד ההנהלה), משום שכעת, בשני המקרים, יש מעט אנשים שמופקדים על התוויית הכיוון של החברה. Euricse מסכמים כי תוצאתו של מהלך זה, על אף שנעשה במטרה לייעל ולשפר את עבודת הניהול בקואופרטיב ולהתמודד עם התמריץ השלילי שנוצר בעקבות ההאחדה בין הבעלים למנהלים, היא נישול האספה מכוחה והתרחקות משמעותית מעקרונות הקואופרציה.

זכויות הצבעה

בדומה למרבית המדינות בעולם, גם החוק האיטלקי פועל על פי העיקרון השני של ה-ICA לגבי שליטה דמוקרטית, שמגדיר את תהליך קבלת ההחלטות כך שלכל חבר יש קול אחד, ללא קשר להון שהוא הביא. הרפורמה של 2004 הציגה כמה חרגות לעיקרון זה, באופן שחורג גם מעקרונות ה-ICA (שמתירים ייצוג יתר רק במקרה של קואופרציה מסדר שני, כלומר בקואופרטיב שהחברים בו הם קואופרטיבים).

שתי חרגות מרכזיות נקבעו ברפורמה. הראשונה מאפשרת, בקואופרטיבים של יצרנים, זכויות הצבעה גדולות יותר בהתאם לשימוש בשירותי הקואופרטיב (למשל, ליצרן שמכניס כמויות גדולות של תוצר לקואופרטיב השיווק), ובלי קשר לזהות המשפטית של בעל זכויות ההצבעה (כלומר, בין אם מדובר ביחיד ובין אם מדובר בקואופרטיב). זכויות הצבעה אלו לא יכולות להיות גדולות מ-10%

ההחרגה הראשונה שנקבעה

ברפורמה מאפשרת,

בקואופרטיבים של יצרנים,

זכויות הצבעה גדולות יותר

בהתאם לשימוש בשירותי

הקואופרטיב. החרגה זו מאפשרת

זכויות הצבעה נרחבות יותר

ליחידים, אבל לא מאפשרת

שליטה של יחידים, ומטרתה

היא חיזוק הקשר בין התוצאות

האפשרויות של ההצבעה לסיכון

הכללי שהקואופרטיב עומד

בפניו, מיתון הקשיים הנובעים

מהטרגוניות החברים וחיזוק

מקומו של היזם

מסך המצביעים באספה, וסך החברים המועדפים הללו לא יכולים להוות יותר מ-33% מהאספה הכללית. כלומר, החרגה זו מאפשרת זכויות הצבעה נרחבות יותר ליחידים, אבל לא מאפשרת שליטה של יחידים. במקרה הזה, זכות ההצבעה כבר לא קשורה רק לחברות, אלא מותאמת גם למידת האינטרס שיש לחבר בקואופרטיב. המטרה של החרגה זו היא חיזוק הקשר בין התוצאות האפשריות של ההצבעה לסיכון הכלכלי שהקואופרטיב עומד בפניו, ובדרך זו, מיתון הקשיים הנובעים מהטרוגניות החברים וחיזוק מקומו של היזם במסגרת הקואופרטיב.

ההחרגה השנייה מאפשרת זכויות הצבעה גדולות יותר בבחירת ועד ההנהלה, הניתנות על בסיס מידת השימוש בקואופרטיב או על בסיס ההון המושקע. גם מטרתה של החרגה זו היא להתמודד עם הטרוגניות חברים, שמקשה על קבלת החלטות, ויחד עם זאת לא לפגוע באופן דרמטי בשליטת כלל החברים על הקואופרטיב

ההחרגה השנייה מאפשרת זכויות הצבעה גדולות יותר בבחירת ועד ההנהלה (הגוף הניהולי של הקואופרטיב, הממונה על ידי האספה הכללית של כל החברים). זכויות אלו ניתנות על בסיס מידת השימוש בקואופרטיב (כמו ההחרגה הראשונה) או על בסיס ההון המושקע. כלומר, יכול להיות מצב שבו חבר מסוים השקיע הון משמעותי בקואופרטיב, והדבר מקנה לקולו משקל רב יותר בהצבעה על בחירת ועד ההנהלה. גם מטרתה של החרגה זו היא להתמודד עם הטרוגניות חברים, שמקשה על קבלת החלטות, ויחד עם זאת לא לפגוע באופן דרמטי בשליטת כלל החברים על הקואופרטיב

(שכן מדובר בהצבעה על בחירת ועד ההנהלה בלבד). כותבי המחקר של Euricse טוענים כי בעיניהם לא ניתן להצדיק החרגה זו לאור עקרונות הקואופרציה, ושמדובר כאן באפשרות שנוטה יותר מדי לכיוון של "מטרות רווח".

קרנות השקעה

בקואופרציה העולמית נהוגה קרן שמורה, שהיא קרן הנצברת מרווחי הקואופרטיב ומתאפיינת בכך שאי אפשר להקצותה או לחלקה בין החברים. המשמעות היא שניתן להשתמש בה רק למטרות לטובת כלל חברי הקואופרטיב

בקואופרציה העולמית נהוגה קרן שמורה, שהיא קרן הנצברת מרווחי הקואופרטיב ומתאפיינת בכך שאי אפשר להקצותה או לחלקה בין החברים. המשמעות היא שניתן להשתמש בה רק למטרות לטובת כלל חברי הקואופרטיב (בין אם בהשקעות בקואופרטיב ובין אם למטרות אחרות, דוגמת קייטנה לילדי העובדים). על פי החוק האיטלקי, על כל קואופרטיב להפריש 30% מהרווחים, בכל שנה, לטובת קרן שמורה, בלי קשר לגודלה. המטרה של

דרישה זו היא ניסיון להתמודד עם הקושי העקרוני של קואופרטיבים בגיוס הון מבלי להפר את העיקרון הקואופרטיבי של אי-חלוקת הון¹⁷⁹. בנוסף, הקואופרטיב מחויב להפריש 3%

מהרווחים לטובת קרן סולידריות ארצית, המשמשת לקידום ולפיתוח קואופרטיבים ומנוהלת על ידי נציגים מהתנועה הקואופרטיבית הארצית. סעיף זה נקבע בהתאם לעיקרון השישי של ה-ICA, שעוסק בשיתוף פעולה בין קואופרטיבים.

קואופרטיבים המוגדרים בעיקר הדדיים מחויבים להעביר את כל נכסיהם לאחת מקרנות הסולידריות הארציות. רכיב זה, אשר "נועל" את נכסי הקואופרטיב ומונע את מימושם במעמד המכירה, משמעותי משום שהוא משמש תמריץ שלילי לסגירה של קואופרטיב. בהיעדר היכולת למכור את העסק ולהרוויח מהמכירה, חברי הקואופרטיב לא נרתעים מלצרף חברים חדשים ואין להם תמריץ לממש נכסים

דרך אחרת להתמודדות עם בעיות גיוס הון היא חלוקת נכסים במקרה של פירוק קואופרטיב. במקרה כזה, בין אם פירוק מוחלט, הפיכה מקואופרטיב לחברה פרטית, ובין אם שינוי סטטוס מקואופרטיב בעיקר הדדי לקואופרטיב אחר, קואופרטיבים המוגדרים בעיקר הדדיים מחויבים להעביר את כל נכסיהם (בניכוי תשלומי חוב, ריביות והחזר מניות) לאחת מקרנות הסולידריות הארציות (נעילת נכסים, Asset Lock). רכיב זה, אשר "נועל" את נכסי הקואופרטיב ומונע את מימושם במעמד המכירה (אקזיט), משמעותי גם (ואולי בעיקר) משום שהוא משמש תמריץ שלילי לסגירה של

קואופרטיב. בהיעדר היכולת למכור את העסק ולהרוויח מהמכירה, חברי הקואופרטיב לא נרתעים מלצרף חברים חדשים ואין להם תמריץ לממש נכסים.

שלוש הדרכים הללו הן פתרונות מקובלים במסגרת הקואופרציה לבעיית גיוס ההון. בנוסף, החוק האיטלקי מאפשר לקואופרטיבים לייצר סוג נוסף של חברות: חבר-משקיע, אשר מעוניין רק בהחזר ההשקעה שלו ולא בהשתתפות בקואופרטיב עצמו (נניח כצרכן או כעובד). החוק מגביל את האספה ואת ועד ההנהלה וקובע שאין לכלול חברים-משקיעים מעבר ל-33% מהחברים. עם זאת, כתבי הדוח של Euricse מציינים שלא נעשה בסעיף זה שימוש משמעותי, ועד היום נפתרת בעיית גיוס ההון של הקואופרטיבים בעיקר באמצעות השימוש בקרנות ההשקעה.

השימוש ברווחים

כאמור, החלוקה לקואופרטיבים **בעיקר הדדיים ואחרים** מאפשרת לחזק את הקואופרטיבים שמקפידים על עקרונות הקואופרציה. החיזוק מגיע בדמות הקלות במיסים לקואופרטיבים שהם בעיקר הדדיים, שמשמשות תמריץ לטובת המבנה הקואופרטיבי, וכן בדמות "מקל", שהוא מגבלות חזקות על חלוקת הרווחים. "מקל", במירכאות כפולות, משום שבפועל מגבלה זו גם משחקת תפקיד משמעותי ביכולתם של הקואופרטיבים להמשיך להיצמד לעקרונות הקואופרציה. לצד ההטבה, קואופרטיבים שהם בעיקר הדדיים מוגבלים בחוק בחלוקת דיווידנד על גיוס הון. עבור מי שאינם חברים, המגבלה עומדת בגובה הריבית על אג"ח ממשלתי + 2.5 נקודות האחוז. עבור חברי קואופרטיב, המגבלה היא בגובה הריבית

על אג"ח ממשלתי + 4.5 נקודות האחוז.

מגבלות אלו על הרווחים שניתן לקבל, יחד עם המגבלה על חלוקת הנכסים במקרה של פירוק, מקטינות את התמריץ השלילי של אי-קבלת חברים חדשים לקואופרטיב וכן את התמריץ לפעול לסגירתו של הקואופרטיב. כמו כן, השילוב של מבנה זה – משיכת רווחים לצד הקרן השמורה – מגדיל מאוד את התמריץ להשקיע חזרה בקואופרטיב.

כאמור, קואופרטיבים **אחרים** לא כפופים למגבלות שתוארו לעיל – מינימום פעילות מול לא-חברים וכן מגבלות על חלוקת דיווידנדים. בנוסף, הם יכולים לחלק עודפים ונכסים לחברים שפורשים מהקואופרטיב או במקרה של פירוק.

החלוקה לקואופרטיבים בעיקר הדדיים ואחרים מאפשרת לחזק את הקואופרטיבים שמקפידים על עקרונות הקואופרציה. החיזוק מגיע בדמות הקלות במיסים לקואופרטיבים שהם בעיקר הדדיים, שמשמשות תמריץ לטובת המבנה הקואופרטיבי, וכן בדמות "מקל", שהוא מגבלות חזקות על חלוקת הרווחים. מגבלות אלה, יחד עם המגבלה על חלוקת הנכסים במקרה של פירוק, מקטינות את התמריץ השלילי של אי-קבלת חברים חדשים לקואופרטיב וכן את התמריץ לפעול לסגירתו של הקואופרטיב

אפשרויות אלו גורמות לקואופרטיבים המוגדרים **אחרים** שלא לפעול על פי שבעת עקרונות הקואופרציה של ה-ICA. כתבי הדוח של Euricse מציינים שלא ברור להם מדוע בחר המחקר להשאיר את האפשרות הזו על השולחן, ומוסיפים כי חוקרים אחדים טוענים שמדובר ברצונו של המחקר להימנע ממצב שבו הקואופרטיבים הגדולים, שרגילים לפעול במצב שבו יש להם הרבה לא-חברים, יחדלו מלהיות מוגדרים כקואופרטיבים על פי חוק.

הקלות רגולטוריות

לצד המגבלות המשמעותיות על פעילותו, ההכרה בקואופרטיב **כבעיקר הדדי** מאפשרת לו ליהנות מכמה הטבות משמעותיות. ראשית, הוא פטור ממס על הרווחים שהוא מפקיד בקרן השמורה, בשיעור מסוים, בהתאם למגזר הפעילות (57% לכלל המגזרים ושיעורים שונים למגזרים ספציפיים: 32% לקואופרטיבים צרכניים, 77% לחקלאיים, 97% לחברתיים¹⁸⁰).

ההכרה בקואופרטיב כבעיקר הדדי מאפשרת הטבות משמעותיות, שמחזקות את התחרותיות של המודל העסקי הקואופרטיבי ותומכות בהתגברות על משוכת שלב ההקמה

כמו כן, החוק מכיר ב"החזרי בעלות" (Patronage Refunds), ואלו פטורים מהמגבלות על חלוקת רווחים. נניח, בבנק או בסופרמרקט, במקרה שבו העלות של המוצרים לאורך השנה לחברים הייתה גבוהה מדי (יחסית לעלות), אזי ניתן להחזיר לכל חבר את הפער שנוצר, בהתאם לצריכה האישית שלו, מבלי שהוא יידרש לשלם על כך מס. מסלול נוסף מאפשר ל"החזרי הבעלות" להפוך לאגרות חוב ברשות החברים (בהתאם לשימוש של החברים בקואופרטיב), ובכך לשמש את הקואופרטיב כגיוס הון.

הטבות אלו מחזקות את התחרותיות של המודל העסקי הקואופרטיבי אל מול זה הרגיל, ולמעשה תומכות בהתגברות על המשוכה הגבוהה של שלב ההקמה.

רגולציה בניו יורק

ביוני 2014 הפכה ניו יורק לעיר הראשונה בארה"ב שבספר התקציב שלה יש שורה ספציפית לעידוד ולפיתוח קואופרטיבים של עובדים¹⁸¹. מהלך זה הגיע אחרי שנים שבהן פעלו בעיר ארגונים אזרחיים שונים לקידום קואופרציה¹⁸², ואחרי פרסומו של נייר מדיניות משפיע, שהציג את האתגרים המרכזיים של העיר מבחינת תעסוקה ואי-שוויון ושרטט חזון מבטיח¹⁸³. למרות שמדובר בעיר העשירה בעולם, הפעילות הקואופרטיבית מכוונת לפריפריה החברתית שבה, ולכן מהווה מקרה בוחן רלוונטי לענייננו.

רקע על כלכלת ניו יורק

כותבי נייר המדיניות התמקדו בפריפריה החברתית של העיר: נכון ל-2013, אחד מכל חמישה תושבים היה מתחת לקו העוני, שיעור האבטלה היה גבוה ועמד על 8.9% (וטיפס אף ל-12.2% ברובע הברונקס, שמאופיין ברוב של היספנים ובישעור נמוך ביותר של לבנים), שיעורי תת-התעסוקה (מדד הכולל עובדים במשרות חלקיות שלא מרצון) גדלו במידה משמעותית מאז משבר 2008, בעיקר בקרב ההיספנים והאפרו-אמריקאים, וחלה צמיחה של עבודות בשכר נמוך.

שיתוף פעולה של כל המגזרים

תמונת המצב שתוארה לעיל הצליחה לייצר שיתוף פעולה נרחב בין גופים שונים: העירייה, דרך היחידה לעסקים קטנים; ארגונים אזרחיים ארציים ומקומיים, הן בתחום הקמת קואופרטיבים והן בתחום של מיגור העוני; ואוניברסיטת העיר ניו יורק, דרך הקליניקה המשפטית, העוסקת בקהילה ובפיתוח כלכלי של המגזר העסקי-קואופרטיבי.

מדיניות

כל גוף במערך הנ"ל סיפק תמיכה רלוונטית לקואופרטיבים. היחידה לעסקים קטנים נתנה תמיכה כלכלית וליווי אסטרטגי¹⁸⁴. בשנה הראשונה הייתה התמיכה בגובה 1.2 מיליון דולר, וכיום התקציב שולש ועומד על 3.6 מיליון דולר. הכסף מחולק בין כ-12 גופים שונים¹⁸⁵, שכולם פועלים בזירה הקואופרטיבית. תפקיד משמעותי נוסף של העירייה היה במתן לגיטימציה והכרה בעסקים קואופרטיביים¹⁸⁵. הארגונים

¹⁸¹ מרכזי פיתוח לעסקים קואופרטיביים, גופים למלחמה בעוני, מרכזי הכשרה לתעסוקה, ארגוני קואופרטיבים, הקליניקה המשפטית של האוניברסיטה ומכון מחקר עצמאי.

האזרחיים סיפקו ידע, הכשרה וליווי לעסקים חדשים וקיימים. הכשרה זו כללה רובד עסקי: ניהול חשבונות, תכנון עסקי ופיננסי, משילות, שיווק, בניית תוכנית אסטרטגית וכדומה, וכן רובד אישי-חברתי: קבלת החלטות דמוקרטית, פתרון סכסוכים, חיבור עם הקהילה והיכרות עם המודל הקואופרטיבי¹⁸⁶. מניסיון העבר בעיר, חלק זה הוא מכריע ביכולתם של קואופרטיבים לקום¹⁸⁷. הקליניקה המשפטית של האוניברסיטה סיפקה ייעוץ משפטי והכשרת עורכי דין בליווי קבלת החלטות דמוקרטיות, בניית תוכניות הכשרה לקואופרטיבים ועזרה ביצירה ובתחזוקה של הקואליציה העירונית¹⁸⁸.

מדדי הצלחה

עיריית ניו יורק, בשיתוף מכון המחקר Democracy at Work Institute (הנתמך במסגרת הפרויקט), התמקדו בארבעה מדדים לבחינת הצלחת הפרויקט: פתיחת עסקים, מספר התחלות עבודה, אספקת שירותי ייעוץ ברמה אישית (מעקב אחר חשבונות, פיתוח תוכנית עסקית, שיווק, מחקר שוק, תכנון אסטרטגי, תרגום ועוד) ואספקת שירותי הכשרה והשכלה (כישורי מחשב, קבלת החלטות דמוקרטית, פתרון סכסוכים ועוד). המדדים הם אומנם כמותיים, אולם הם מודדים את התהליך ולא דווקא את התוצאות, כלומר, המדידה היא של מספר המפגשים שהתקיימו במשך שנה. לדוגמה, מדידת מספר השירותים שניתנים ברמה אישית ושירותי חינוך מאפשרת להעריך את מספר האנשים שמשתתפים בתכנים השונים שהפרויקט מייצר ואת מידת ההשפעה הפוטנציאלית שלו. בשנת 2020 נוצרו 122 מקומות עבודה חדשים והתקיימו כ-1,800 מפגשים אישיים עסקיים וכ-3,300 מפגשים חינוכיים.

בבחינת המדד של שרידות עסקים, התמונה אינה חד-משמעית, אך מעודדת. בדוח של רשות העסקים הקטנים לשנת 2019 נכתב, כי 67% מהעסקים שהתחילו לפעול בשנת 2015 שרדו עד אותה שנה. שיעור שרידות זה גבוה משיעור השרידות הפדרלי בארה"ב, שעומד על כ-50%. בחינה של נתונים ממקורות אחרים מראה שיעור שרידות נמוך יותר של כ-52%, אולם גם שיעור זה עדיין אינו נופל משיעור הפדרלי¹⁸⁹. בכל מקרה, זהו נתון משמעותי, שכן שיעורי השרידות של עסקים הנמצאים בבעלות של אוכלוסיות מיעוטים בארה"ב נוטים להיות נמוכים יותר מעסקים הנמצאים בבעלותם של לבנים¹⁹⁰.

ג. מה אפשר לעשות בישראל?

3.7 הקואופרציה בישראל

בעיני העולם, הכלכלה הישראלית נתפסה כאחת המעבדות הגדולות לעסקים בבעלות עובדים ולדמוקרטיזציה של מקומות העבודה. אולם, החל משנות ה-80 הלך המגזר הקואופרטיבי ונעלם מרוב ענפי הכלכלה

הקואופרציה הייתה הרכיב משמעותי במשק הישראלי בתקופת היישוב ובכ-40 השנים הראשונות של המדינה¹⁹¹. בעיני העולם, הכלכלה הישראלית נתפסה כאחת המעבדות הגדולות לעסקים בבעלות עובדים ולדמוקרטיזציה של מקומות העבודה¹⁹². כך, בשנות ה-80, הקואופרטיבים היצרניים העירוניים היוו 1.5% מכוח העבודה הלא-חקלאי בישראל, דבר שמיצב את ישראל שנייה רק לאיטליה בעולם המערבי¹⁹³.

יחד עם זאת, החל משנות ה-80 הלך המגזר הקואופרטיבי ונעלם מרוב ענפי הכלכלה. מצד אחד, המודל ההתיישבותי נשאר קבוע יחסית, ובכל מקרה לא התרחב; מצד שני, המודל העסקי, הן היצרני והן הצרכני, לא זכה לתמיכה מספקת, ולאורך השנים חווה פירוק של שותפויות (שיכון, פיננסים), והיה נתון לבירוקרטיה הסתדרותית-מדינתית (קואופרטיבים של יצרנים ונותני שירותים)¹⁹⁴ עד להתפרקותו. המחקר בנושא זה הוא רב, ונציין כאן בקצרה כמה כשלים עיקריים שעולים מתוך הספרות האקדמית, בעיקר במטרה ללמוד על התנאים המיטביים ליצירת קואופרציה.

הפיתוח הקואופרטיבי בישראל נעשה בבסיסו בצורה לא אורגנית, כלומר הוא נבנה "מלמעלה", ולא על ידי יוזמות מקומיות. מבנה זה עמד אומנם ביעד הלאומי, אבל גם גבה מחיר בדמות ניכור בין ציבור חברי הקואופרטיבים להסתדרות ושחיקת העקרונות הקואופרטיביים, עד כדי סטייה מהותית מעקרונות הקואופרציה בחלק מהמקרים

ראשית, הפיתוח הקואופרטיבי בישראל נעשה בבסיסו בצורה לא אורגנית, כלומר הוא נבנה "מלמעלה", ולא על ידי יוזמות מקומיות. הנהגת תנועת העבודה וההסתדרות היו מעורבות באופן משמעותי בניהול, ומבנה קבלת ההחלטות היה ריכוזי והיררכי¹⁹⁵. גישה זו ראתה בקואופרציה כלי לקידום היעדים הלאומיים של פיתוח המדינה, אולם רק במידה שנשמרה ההשפעה המשמעותית של ההנהגה על העסקים^כ. מבנה זה עמד אומנם ביעד הלאומי, אבל גם גבה מחיר בדמות ניכור בין ציבור חברי הקואופרטיבים להסתדרות ושחיקת העקרונות הקואופרטיביים, עד כדי סטייה מהותית מעקרונות הקואופרציה בחלק מהמקרים¹⁹⁶.

¹⁹¹ הקואופרציה העירונית שהייתה עצמאית יותר, בבעלות חבריה (שלא דרך חברת העובדים), מגוונת ומבוצרת יותר, נתפסה כדרך משנית לבניית המשק.

כך היה עם מרכז הקואופרציה של חברת העובדים, שהוקם במטרה לקדם וליזום קואופרטיבים יצרניים, לפקח על פעולתם, לתת הדרכה ולתמוך בעסקים מבחינה חברתית וארגונית. כך, העסקים הקואופרטיביים התקיימו אומנם בזיקה להסתדרות ולא היו בבעלותה, אולם, בפועל, חברת העובדים התוותה את כיווני ההתפתחות הן במרכז הקואופרציה והן בקואופרטיבים עצמם¹⁹⁷.

גם הקואופרציה הצרכנית הוקמה בישראל "מלמעלה", כשהשיקול הלאומי גובר לא פעם על השיקול הכלכלי. מניע זה יצר בסיס כלכלי צר, מכיוון שהפעילות המקומית לא הצליחה להחזיק את עצמה, והניכור שנוצר בין החברים לקואופרטיב הביא למחויבות נמוכה, להשתתפות נמוכה, ובפועל – לשלטון מנהלים¹⁹⁸.

באופן דומה, גם הקואופרציה הצרכנית הוקמה בישראל "מלמעלה", כשהשיקול הלאומי גובר לא פעם על השיקול הכלכלי. מניע זה יצר בסיס כלכלי צר, מכיוון שהפעילות המקומית לא הצליחה להחזיק את עצמה, והניכור שנוצר בין החברים לקואופרטיב הביא למחויבות נמוכה, להשתתפות נמוכה, ובפועל – לשלטון מנהלים¹⁹⁸.

לצד האוטונומיה המצומצמת של החברים, המגזר הקואופרטיבי עמד בפני קשיים משמעותיים לאורך שנותיו: אי-בנייה של הון עצמי ממקורות פנימיים (מבנה פיננסי רזה), שינויים במבנה חלוקת המניות

שיצרו תמריצים שליליים (העלאת מחיר המניה לרמה שמקשה על ההצטרפות); חלוקת היתרה, בעת פירוק הקואופרטיב, בין החברים¹⁹⁹; והענקת זכויות עדיפות בחלוקת רווחים לחברים ותיקים²⁰⁰. כל אלו חיזקו תמריצים לאי-צירוף חברים, להעסקת שכירים ולנטייה לפירוק. בנוסף, חברת העובדים העניקה תמיכה מוגבלת למפעלים קיימים ולא מנעה את קריסתם של קואופרטיבים לשיכון ולפיננסים. דוגמה עדכנית לכך ניתן לראות בשינוי המבני של אגד ממאי 2019. במשך עשרות שנים ניסתה המדינה לעודד את אגד להפוך לחברה בע"מ, על מנת להקטין את עלויות ההפעלה בהשוואה למתחרים מהמגזר הפרטי שנכנסו לענף זה²⁰¹. במו"מ האחרון עלה הדבר בידה, גם משום שלמדינה היו יותר מנופי לחץ (בדמות מתחרים פרטיים), וגם משום שחברי אגד היו צפויים לקבל בעקבות הפירוק כמיליון ש"ח כל אחד (אקזיט)²⁰¹. כחלק מהעסקה הובטחו לחברים ולעובדי דור א' תנאי העסקה ותנאי פרישה הולמים²⁰². ביום הפירוק היו באגד 1,300 חברים (החבר האחרון הצטרף ב-2004), ועוד כ-4,500 עובדים שאינם חברים. כלומר, ערב ההחלטה, מתוך כלל העובדים באגד, החברים שהכריעו על פירוק היו בעלי אופק השקעה קצר (מבוגרים יותר), ולכן הנטייה לפירוק הייתה גבוהה במיוחד.

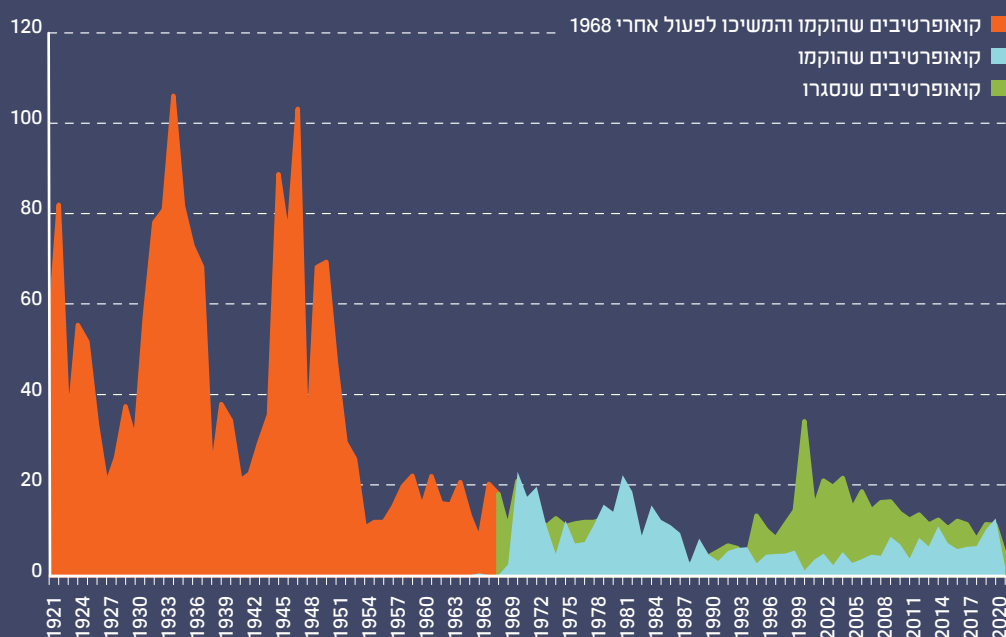
איורים 25 ו-26 מציגים את מספר הקואופרטיבים העסקיים²⁰³ הפעילים, שהוקמו ושנסגרו,

¹⁹⁷ עלויות ההפעלה כללו, בין היתר, תנאי שכר וזכויות משמעותיות. הפיכת אגד לחברה אפשרה לצמצם את זכויות העובדים ובכך להקטין את הוצאות השכר, ומכאן להקטין את הסבסוד.

¹⁹⁸ קואופרטיבים עסקיים, כלומר לא קואופרטיבים ישוביים.

וכן את סך כל מספר הקואופרטיבים העסקיים, שניהם ביחס לנפש בישראל. הנתונים עד שנת 1966 (השטח הכתום) מציגים את מספר הקואופרטיבים שהוקמו כל שנה ובשנת 1968 היו עדיין פעילים. כלומר, האיור אינו מציג את הקואופרטיבים שהוקמו, וגם נסגרו, בטווח השנים 1921-1968. לכן, מספר הקואופרטיבים המוצג בתקופה זו מהווה למעשה ספירה בחסר משמעותית. משנת 1966 קיימים במאגר גם נתוני הסגירה, ולכן החל משנה זו אנו רואים את מספר הקואופרטיבים שהוקמו מול אלו שנסגרו. איור 26 מציג את סך מספר הקואופרטיבים לנפש הפעילים בישראל.

איור 25: הקמה וסגירה של קואופרטיבים, למיליון איש, ישראל

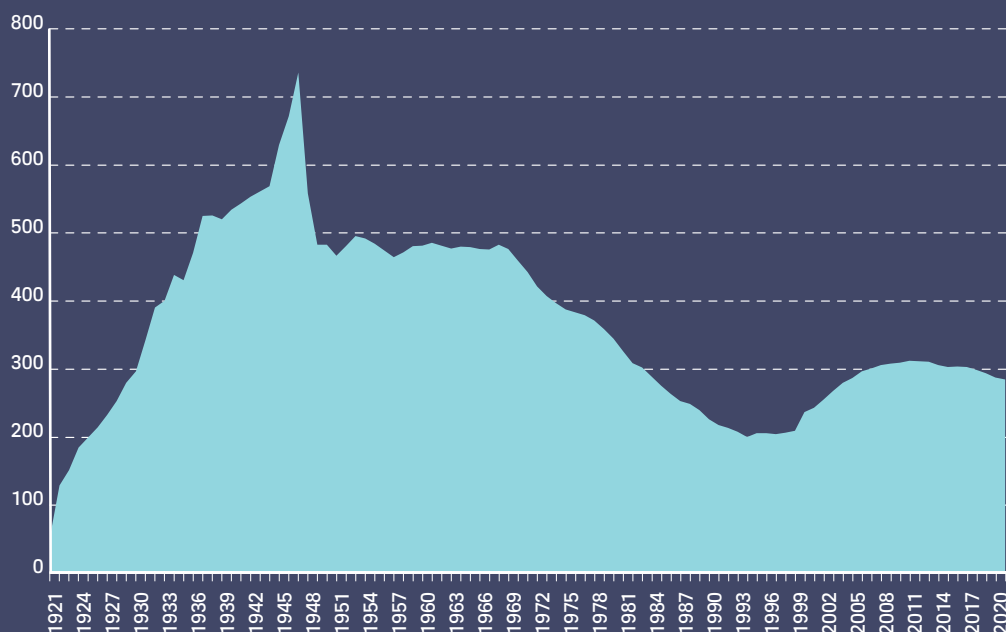


* לא כל המידע שקיים במשרדי האגף הועבר לפורמט דיגיטלי. כך, לדוגמה, קואופרטיבים שנרשמו ונסגרו לפני סוף שנות ה-60 לא עברו דיגיטציה (כנראה משיקולי עלות). הקואופרטיבים שכן נכנסו לבסיס הנתונים הם, ככל הנראה, אלה שעדיין היו פעילים בשעת הקמת מאגר הנתונים או שמועד סגירתם היה קרוב יחסית. המשמעות היא שהנתונים המובאים כאן עבור השנים 1966-1921 מוטים כלפי מטה, ולא משקפים את סך מספר הקואופרטיבים שהיו בישראל.

** בחישוב שערךנו לשנים שלפני קום המדינה השתמשנו רק באוכלוסייה היהודית (ולא בכלל התושבים הערבים), על בסיס התזה המקובלת של הכלכלה הדואלית. להרחבה: חלמיש, א' (2005). ארץ-ישראל המנדטורית: חברה דואלית או מציאות קולוניאלית? זמנים: רבעון להיסטוריה, 92: 16-25.

מקורות הנתונים: נתוני הקואופרטיבים נלקחו מהאגף לאיגוד שיתופי*, נתוני האוכלוסייה עד 1947 נלקחו מתוך: Metzger, J. (1998). The divided economy of mandatory Palestine. Cambridge Books. Cambridge University Press. **; נתוני האוכלוסייה משנת 1948 ואילך נלקחו מהלמ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2020 – מספר 71; עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

איור 26: סך מספר קואופרטיבים למיליון איש, ישראל



* לא כל המידע שקיים במשרדי האגף הועבר לפורמט דיגיטלי. כך, לדוגמה, קואופרטיבים שנרשמו ונסגרו לפני סוף שנות ה-60 לא עברו דיגיטציה (כנראה משיקולי עלות). הקואופרטיבים שכן נכנסו לבסיס הנתונים הם, ככל הנראה, אלה שעדיין היו פעילים בשעת הקמת מאגר הנתונים או שמועד סגירתם היה קרוב יחסית. המשמעות היא שהנתונים המובאים כאן עבור השנים 1921-1966 מוטים כלפי מטה, ולא משקפים את סך מספר הקואופרטיבים שהיו בישראל.

** בחישוב שערכנו לשנים שלפני קום המדינה השתמשנו רק באוכלוסייה היהודית (ולא בכלל התושבים הערבים), על בסיס התזה המקובלת של הכלכלה הדואלית. להרחבה: חלמיש, א' (2005). ארץ-ישראל המנדטורית: חברה דואלית או מציאות קולוניאלית? זמנים: רבעון להיסטוריה, 92: 16-25.

מקורות הנתונים: נתוני הקואופרטיבים נלקחו מהאגף לאיגוד שיתופי*, נתוני האוכלוסייה עד 1947 נלקחו מתוך: Metzer, J. (1998). The divided economy of mandatory Palestine. Cambridge Books; Cambridge University Press. **; נתוני האוכלוסייה משנת 1948 ואילך נלקחו מהלמ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2020 – מספר 71; עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

על אף הספירה בחסר של מספר הקואופרטיבים עדיין רואים באיור פער משמעותי בין מספר הקואופרטיבים לנפש שנפתחו עד אמצע שנות ה-50 ובין מספר הקואופרטיבים שנפתחו בשנים שלאחר מכן, עדות לשימוש המשמעותי שנעשה בכלי הקואופרטיבי¹. החל מסוף שנות ה-70 ועד אמצע שנות ה-90, מספר הקואופרטיבים לנפש שנסגרו גדול ממספר הקואופרטיבים שהוקמו, וסך הכול ניכרת ירידה במספר הקואופרטיבים. באמצע שנות ה-90 התהפכה מגמה זו וחלה עלייה במספר הקואופרטיבים. בעשור האחרון אפשר לראות

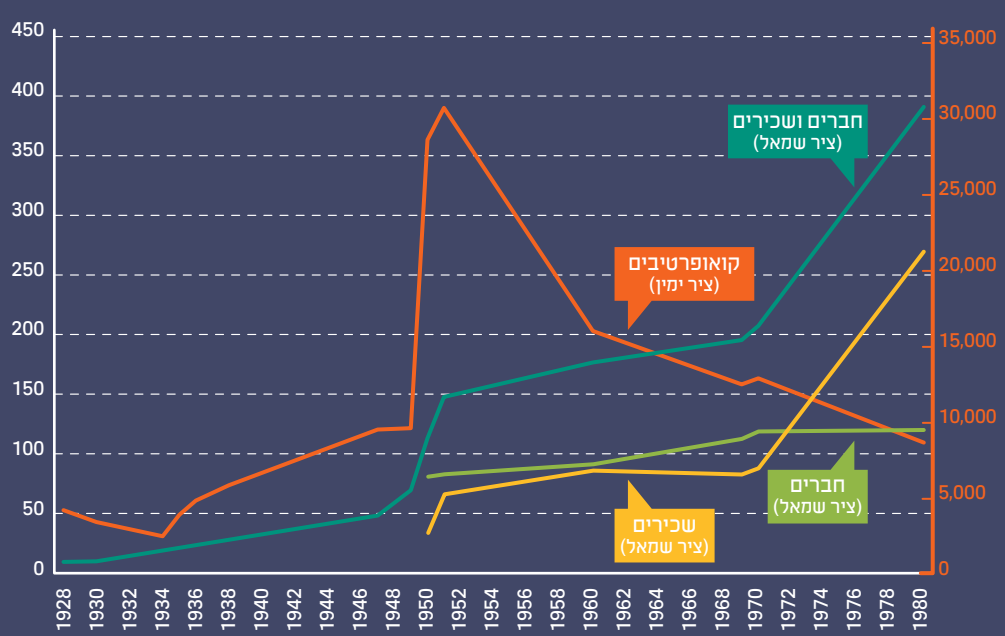
¹ הקפיצה בנתונים בין 1947 ל-1948 נובעת משימוש בסדרה אחרת של נתונים עבור האוכלוסייה. ראו הסבר מתחת לאיור.

החל מסוף שנות ה-70 ועד אמצע שנות ה-90, מספר הקואופרטיבים לנפש שנסגרו גדול ממספר הקואופרטיבים שהוקמו, וסך הכול ניכרת ירידה במספר הקואופרטיבים. באמצע שנות ה-90 התהפכה מגמה זו וחלה עלייה במספר הקואופרטיבים. בעשור האחרון אפשר לראות ירידה במספר הקואופרטיבים הנפתחים, עלייה קלה במספר הנסגרים, וסך הכול התייצבות

ירידה במספר הקואופרטיבים הנפתחים, עלייה קלה במספר הנסגרים, וסך הכול התייצבות, ואולי ירידה קלה, במספר הקואופרטיבים לנפש. באופן כללי, מגמות אלו משתלבות עם המחקר ההיסטורי והתמורות החברתיות-כלכליות שישיראל עברה לאורך השנים.

איור 27 מספק נקודת מבט נוספת על מצב הקואופרציה בישראל: הקואופרציה היצרנית (יצרנית, שירותית ותחבורתית, שלא כוללת את המודל ההתיישבותי-חקלאי), בשנים 1928-1980. ייחודו של איור זה בכך שהוא מציג, לצד מספר הקואופרטיבים, גם את מספר החברים ואת מספר השכירים (שאינם חברים, אלא רק עובדים).

איור 27: מספר קואופרטיבים, מספר חברים ומספר שכירים המסונפים ל"ברית הקואופרציה", ישראל*



* לא לכל השנים קיימים נתונים, כך שחלק מהרצף באיור מצביע על מגמה בלבד.

מקור הנתונים: פז-ישעיהו, א' (2021). מרכז הקואופרציה: הקואופרציה היצרנית, השירותית והתחבורתית. בתוך: הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד, טופל, מ' (עורך). מוסד ביאליק ויד טבנקין
עיבוד הנתונים: מכון יסודות

גם איור 27 מציג תמונה חלקית (משום שהוא אינו כולל את כלל הקואופרטיבים, אלא רק את אלה הקשורים להסתדרות), אך ניתן ללמוד ממנו על דפוס משמעותי נוסף של הקואופרציה בישראל. במשך השנים ירד מספר הקואופרטיבים בצורה משמעותית. עם קום המדינה חלה עלייה דרמטית במספר הקואופרטיבים, כחלק ממאמץ קליטת העלייה²⁰³, אך מאז ועד היום ניכרת ירידה עקבית. מהאיור עולה גם כי משנות ה-70, מספר השכירים שאינם חברי הקואופרטיב גדל במידה משמעותית. משנת 1951, שנת השיא של מספר הקואופרטיבים, ועד 1980, רואים עלייה של 48% במספר החברים ועלייה של 313% במספר השכירים. בפועל, הפיתוח של המשק הקואופרטיבי נשען יותר ויותר על העסקת שכירים ולא על צירוף חברים חדשים, תופעה שעולה בקנה אחד עם הקשיים שהוזכרו לעיל.

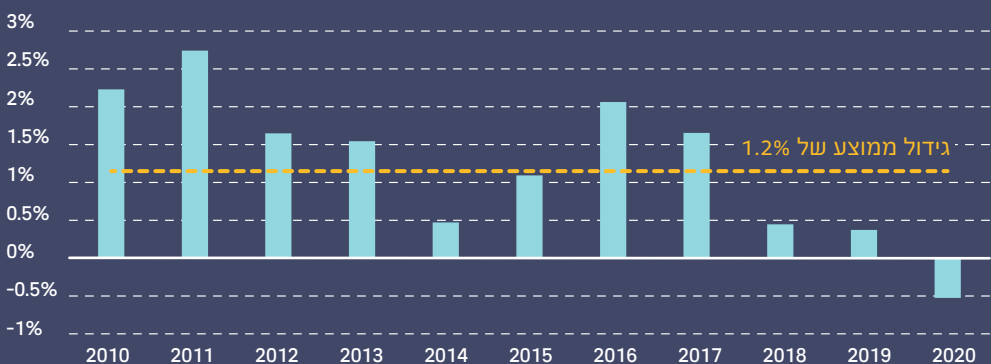
במשך השנים ירד מספר הקואופרטיבים בצורה משמעותית. עם קום המדינה חלה עלייה דרמטית במספר הקואופרטיבים, כחלק ממאמץ קליטת העלייה, אך מאז ועד היום ניכרת ירידה עקבית

המגזר הקואופרטיבי כיום

כיום ישנם כ-2,700 קואופרטיבים שאינם רשומים כיישובים, ומספרם הולך וגדל ב-1.2% לשנה בממוצע

על פי נתוני האגף לאיגוד שיתופי, כיום ישנם כ-2,700 קואופרטיבים שאינם רשומים כיישובים, ומספרם הולך וגדל ב-1.2% לשנה בממוצע. איור 28 מציג את שיעור הגידול השנתי במספר הקואופרטיבים בשנים האחרונות. מכיוון ששיעור גידול האוכלוסייה גבוה יותר, הרי שסך הכול אנו רואים ירידה במספר הקואופרטיבים לנפש (איור 25). סביר להניח שהצמיחה השלילית בשנת 2020 קשורה למגפת הקורונה.

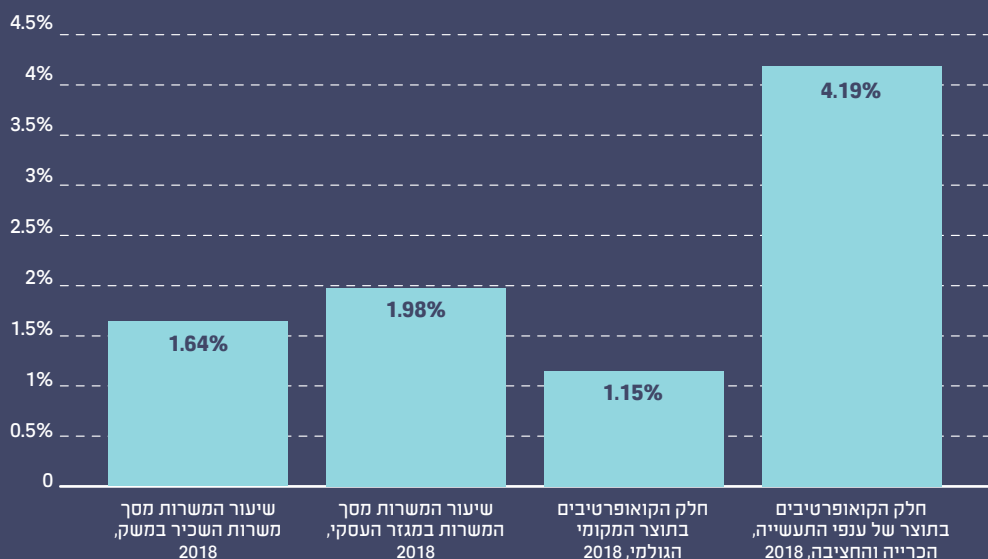
איור 28: שיעור הגידול השנתי במספר הקואופרטיבים העסקיים, ישראל



מקור הנתונים: האגף לאיגוד שיתופי; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

הנתונים שמספקת הלמ"ס (כנתונים חופשיים לציבור) בנוגע לקואופרטיבים הם מעטים, ולהלן נציג את עיקרם. איור 29 מציג מדדים מרכזיים של הקואופרטיבים במשק הישראלי. בשנת 2018 עמד שיעור המשרות בקואופרטיבים בישראל על כ-2% מסך המשרות במגזר העסקי²⁰⁴, ועל כ-1.64% מסך משרות השכירים במשק. בשנת 2018 היה חלקם של הקואופרטיבים (הערך המוסף הגולמי) בתוצר המקומי הגולמי 1.15%, וחלקם בתוצר ענפי התעשייה, הכרייה והחציבה – 4.2%.

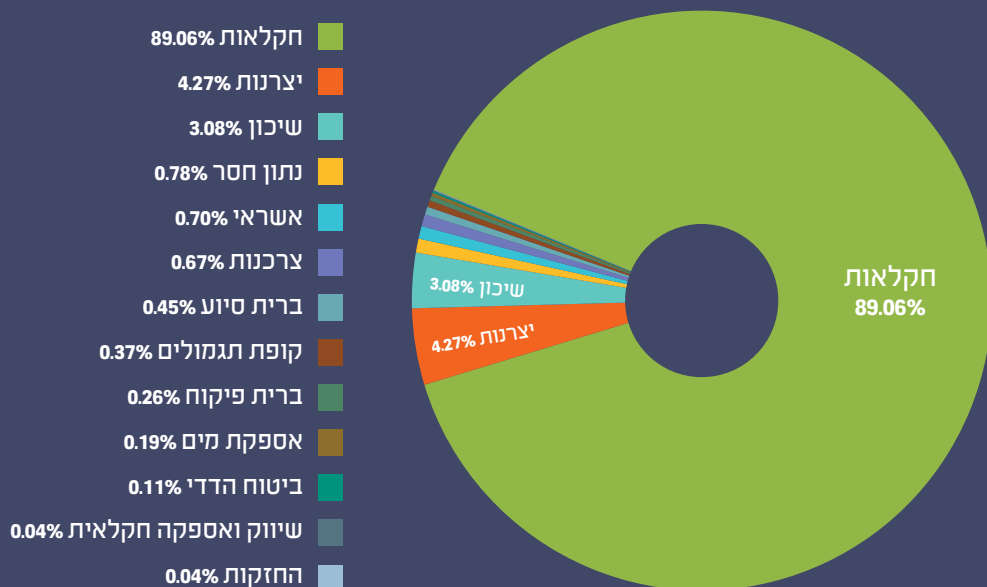
איור 29: מדדים מרכזיים לבחינת חלקם של הקואופרטיבים במשק הישראלי



מקור הנתונים: הלמ"ס, שנים שונות; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 30 מציג את הקואופרטיבים כיום, בחלוקה לפי ענפי פעילות, על בסיס נתוני האגף לאיגוד שיתופי.

איור 30: קואופרטיבים פעילים לפי ענפים, ישראל, 2021



מקור הנתונים: האגף לאיגוד שיתופי; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

על פי הנתונים, הענף החקלאי מהווה כ-90% מהעסקים הקואופרטיביים, והענפים הבאים אחריו מבחינה מספרית הם היצרנות והשיכון. כ-85% מהקואופרטיבים שהוקמו בעשר השנים האחרונות הם בסקטור החקלאי. בהשוואה למדינות אחרות, הדומיננטיות של הקואופרציה החקלאית בישראל בולטת

על פי הנתונים, הענף החקלאי מהווה כ-90% מהעסקים הקואופרטיביים²⁰⁵, והענפים הבאים אחריו מבחינה מספרית הם היצרנות והשיכון. אולם, בכל הענפים, פרט לענף החקלאי, יש לקחת את המספרים בערבון מוגבל. בתחום השיכון, למשל, ישנם קואופרטיבים שעדיין רשומים כפעילים, אולם בפועל הם כבר אינם פעילים.

כ-85% מהקואופרטיבים שהוקמו בעשר השנים האחרונות הם בסקטור החקלאי. בהשוואה למדינות אחרות, הדומיננטיות של הקואופרציה החקלאית בישראל בולטת: בגרמניה היא מהווה 29%²⁰⁶ מסך הקואופרטיבים, בצרפת 63%²⁰⁷, באיטליה פחות מ-7%²⁰⁸ ובארה"ב פחות מ-8%²⁰⁹.

מכך עולה, שהמגזר הקואופרטיבי

בישראל איננו מפותח, בהשוואה למדינות אחרות, בענפים שאינם חקלאות.

עוד עולה מהנתונים, שהמגזר הקואופרטיבי העסקי, כלומר, זה שאינו רשום כיישוב, הוא חקלאי ברובו, ומכאן ניתן להסיק שרובו מבוסס על הקואופרציה ההתיישבותית. כלומר, מרבית בעלי העסקים הקואופרטיביים מאוגדים יחדיו במודל התיישבותי, ודרכו הם

מנהלים את העסקים שלהם. איור 31 מציג באופן גס את החלוקה שבה אנו נוקטים בנייר זה, ומדגים עד כמה קשה לדבר על המודל העסקי בישראל מבלי לכלול את העסקים שנמצאים בבעלות היישובים. המשמעות היא, שבניכוי הקואופרטיבים שקשורים להתיישבות, כמעט שאין מגזר קואופרטיבי בישראל.

בניכוי הקואופרטיבים שקשורים להתיישבות, כמעט שאין מגזר קואופרטיבי בישראל

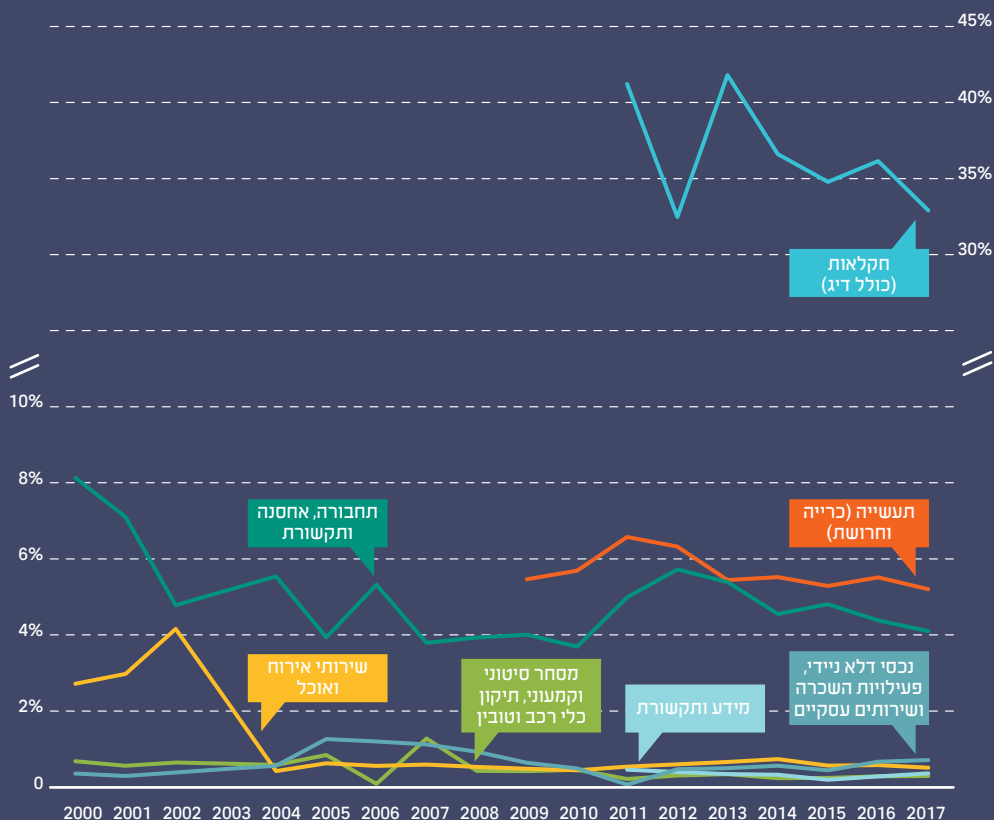
איור 31: ההפרדה בין המודל העסקי למודל ההתיישבותי



איור 32 מציג את השינויים שחלו בשיעור המשרות בקואופרטיבים לאורך השנים. על אף המחסור הבולט בנתונים ניתן לראות כי הקואופרציה תופסת נתח משמעותי בענף החקלאי, שבו 34.2% מהמשרות הן בקואופרטיבים. בענף התעשייה (כרייה וחציבה)

ובענפי התחבורה, אחסנה ותקשורת, הקואופרציה מהווה כ-5.2% ו-4.1%, בהתאמה, בסך המשרות ובענפי הענפים ישנה יציבות יחסית לאורך השנים. בשאר הענפים, הקואופרציה בישראל כמעט שאינה קיימת כבר שני עשורים לפחות. תמונה זו ניכרת גם במדדים האחרים (תפוקה, ערך מוסף ותמורה למשרה), ומלמדת אותנו על החלוקה הענפית שבה מתקיימת הקואופרציה, וכן על מגמה יחסית יציבה לאורך השנים.

איור 32: שיעור המשרות בקואופרטיבים, לפי ענפים, ישראל



* בענפי החקלאות ומידע ותקשורת הנתונים מתחילים ב-2011, בתעשייה מ-2009.

* הקפיצה בשיעור המשרות בשנת 2011 בענפי התחבורה, אחסנה ותקשורת היא קפיצה מלאכותית עקב שינוי בסייווג הענפים והוצאת ענף המידע והתקשורת (שיש בו שיעור אפסי של קואופרטיבים).

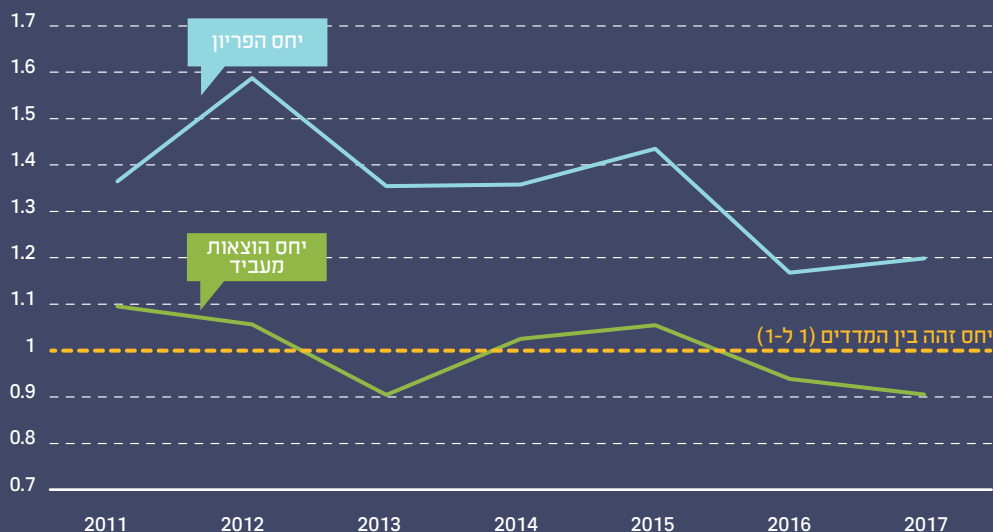
מקור הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, לוח 15.12, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

מבחינת תרומת הקואופרטיבים לתוצר (הערך המוסף הגולמי שלהם), התמונה היא דומה מאוד, ועל כן אנו לא מציגים אותה באיור נפרד. אולם בהיבט זה ניכרת מגמת ירידה בנתח התוצר של הקואופרטיבים בחקלאות: בשנת 2011 הוא עמד על 49.3% מהתוצר החקלאי בענף, ובשנת 2017 על 38.4%.

**הקואופרציה תופסת נפח משמעותי
בענף החקלאי, שבו 34.2%
מהמשרות הן בקואופרטיבים.
בנוסף, פריון העבודה בקואופרציה
החקלאית היה גבוה מהפריון
בעסקים הפרטיים בכ-35% בממוצע**

איור 33 מתמקד בחקלאות בלבד, ומציג את יחס פריון העבודה ויחס עלות המעביד למשרה (התמורה למשרה) בין קואופרטיבים לחברות פרטיות^ט. בשנים המוצגות, פריון העבודה בקואופרציה החקלאית היה גבוה מהפריון בעסקים הפרטיים בכ-35% בממוצע, כאשר ישנה תנודתיות בנתונים ומגמת ירידה מסוימת. לעומת זאת, שיעור התמורה למשרות דומה בין קואופרטיבים לחברות פרטיות.

איור 33: יחס פריון העבודה ויחס עלות המעביד למשרה בין קואופרטיבים לחברות פרטיות, המגזר החקלאי, ישראל



מקור הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** מכון יסודות

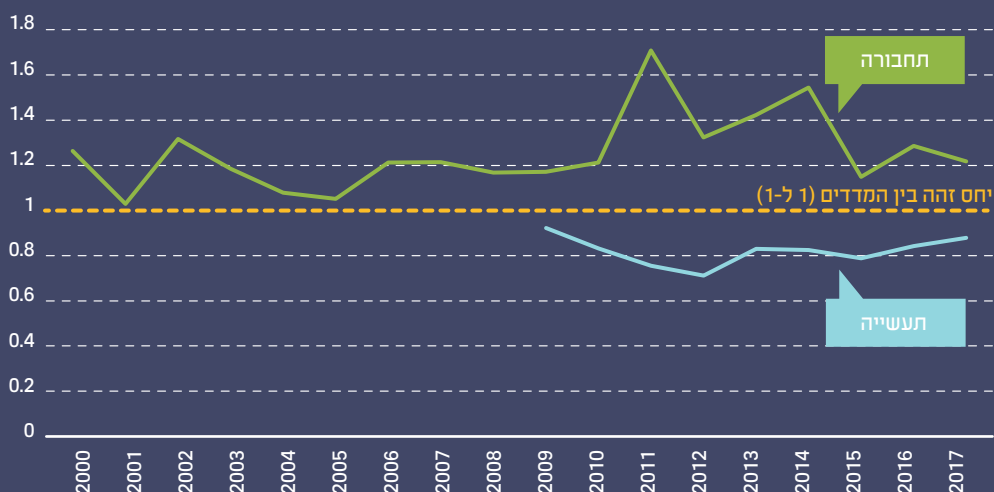
בשני הענפים הנוספים שבהם לקואופרציה יש עדיין נפח פעילות – תעשייה ותחבורה-אחסנה-דואר-בלדרות – נצפות מגמות מעורבות. איור 34 מציג את פריון העבודה של

^ט בחברות פרטיות הכוונה לחברות ולעצמאים גם יחד. אם לא ניקח בחשבון את העצמאים, פער הפריון יצטמצם מעט ויהיה גבוה בקואופרטיבים ב-24% בממוצע. זהו צמצום משמעותי, אך הפער נשאר גדול מאוד.

קואופרטיבים בהשוואה לחברות פרטיות²¹⁰ בענפי התעשייה והתחבורה. בעוד שפריון העבודה של הקואופרטיבים גבוה בממוצע מזה של חברות פרטיות בענף התחבורה, בענף הכרייה המצב הפוך. באופן כללי, קשה להסיק מנתונים אלו מסקנות נרחבות בשל אופיים השונה של הענפים ומיעוט הקואופרציה בכל אחד מהם. עם זאת, נראה שהעסקים הקואופרטיביים מתפקדים, לכל הפחות, במידה דומה לאלו הפרטיים.

**הפריון של העסקים
הקואופרטיביים הוא לכל הפחות
דומה לזה של העסקים הפרטיים**

איור 34: פרוין העבודה של קואופרטיבים בהשוואה לחברות פרטיות בענף התחבורה-אחסנה-דואר-בלדרות ובענף הכרייה והחציבה, ישראל



מקור הנתונים: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

**מקובל לזהות שני גלים ספציפיים של
התעוררות מסוימת בהקמת קואופרטיבים
חדשים: הראשון בתחילת שנות ה-2000
והשני סביב שנות המחאה החברתית**

לצד מגמות אלו חלה התעוררות מסוימת בהקמת קואופרטיבים חדשים. מקובל לזהות שני גלים ספציפיים, הראשון בתחילת שנות ה-2000²¹⁰ והשני סביב שנות המחאה החברתית²¹¹. גלים אלה מהווים חלק מתנועה רחבה יותר של התפתחות העסקים החברתיים בישראל, שבהיעדר חוק ממוקד, מתאגדים תחת מסגרות חוקיות שונות (קואופרטיבים, חברות בע"מ, עמותות וכו')²¹². התאגדויות אלו מקיפות מגוון צרכים מקומיים-אזוריים

ל כמו בהערה הקודמת, גם כאן בחברות פרטיות הכוונה לחברות ולעצמאים גם יחד. וגם כאן, אם לא ניקח בחשבון את העצמאים פער הפריון יצטמצם, אך מעט.

והיקף פעילות משתנה. כך, לדוגמה, ניתן לראות יזמויות קטנות כמו פעוטון קואופרטיבי בבאר שבע²¹³ או קואופרטיב לדיור מוגן בחריש²¹⁴, לצד יזמות גדולה, כמו מרכז כנרת לחדשנות ויזמות²¹⁵, שמהווה שיתוף פעולה של הארגון הכלכלי האזורי צמח (קואופרטיב הגג של היצרנים בקיבוצים ובמושבים) עם גוף אזרחי – המכללה האקדמית כנרת – ועם גופים ציבוריים – קק"ל ואגודת האשראי אופק²¹⁶, שקיבלה רישיון בתחילת 2021 וצפויה להתחיל לפעול בשנת 2022. כל הניסיונות הללו הם חשובים, וחלקם משגשגים, אולם עדיין המגמה הנוכחית היא ירידה במספר הקואופרטיבים.

החוק בישראל

החוק בישראל מסדיר את הפעילות הקואופרטיבית תחת פקודת האגודות השיתופיות, שחוקקה בשנת 1933 ומאז נערכו בה תיקונים מעטים. עיקר השינויים שנערכו היו במסגרת תקנות, ורובם בוצעו בשנות ה-70. החוק מאפשר אומנם גמישות בהפעלת קואופרטיבים, אולם ניכר חוסר מהותי מבחינת התאמת החוק להתפתחויות ולחידושים שחלו בעולם.

במצב הנוכחי, החוק שמסדיר את הפעילות הקואופרטיבית הוא מיושן וחסר, אינו מצליח לתת מענה חקיקתי ראוי עבור מי שמבקש לפתח קואופרציה חדשה, ואינו מאפשר ביסוס מגזר קואופרטיבי בישראל

במצב הנוכחי, החוק מיושן וחסר, אינו מצליח לתת מענה חקיקתי ראוי עבור מי שמבקש לפתח קואופרציה חדשה, ואינו מאפשר ביסוס מגזר קואופרטיבי בישראל²¹⁷. בנייר זה נציע תיקונים כלליים במדיניות הקיימת, אך לא נציע הצעה מקיפה לחוק. עריכת ניתוח משפטי מקיף של החוק הישראלי אל מול מסגרות החוק במדינות אחרות וניסוח הצעות לעדכון החוק הישראלי הם חשובים בהחלט, ונתייחס לכך בהמשך נייר זה.

קואופרטיב הניקיון - תנד"ף

קואופרטיב הניקיון תנד"ף (ניקיון, בערבית) הוא קואופרטיב חברתי בבעלותן של כ-50 נשים, עובדות ניקיון מג'סר א-זרקא, המספק שירותי ניקיון. הקואופרטיב הוקם בשנת 2017, בהובלה ובליווי של תנועת הבוגרים של השומר הצעיר, במטרה לקדם נשים מאוכלוסיות מודרות באמצעות שילובן בשוק העבודה והכוונתן לתחומי תעסוקה מיטביים. מודל זה של שילוב בשוק העבודה מהווה חלק מרכזי במדיניות הרווחה של מדינות אירופה מסוף שנות ה-80 וידוע בשם WISE – Work Integration Social Enterprise²¹⁸.

עובדי קבלן

אוכלוסיית עובדי הקבלן ידועה כאוכלוסיית עובדים חלשה, המשתכרת סביב שכר המינימום וסובלת מפגיעה משמעותית בתנאי ההעסקה, מהפרות כספיות ומיחסי אנוש מחפירים^{220,219}. מדובר בדרך כלל באוכלוסייה מבוגרת יחסית (בני 46 בממוצע, לעומת 39 בכלל האוכלוסייה), משכילה פחות (12 שנות השכלה לעומת 14 שנים), מאופיינת בעבודת נשים (57% לעומת 47%), בעבודת עולים (61% לעומת 32%) ובממוצע שעות עבודה נמוך (32.5 שעות לעומת 41)²²¹. במקרה של קואופרטיב הניקיון, מדובר על נשים שלרוב כלל אינן מגיעות למרכזי התעסוקה לאוכלוסייה הערבית (ריאן^א), צעירות יחסית (גילן הממוצע 31 שנים) ומחציתן מועסקות באמצעות תלוש לראשונה בחייהן.

מערך הכשרה

הקואופרטיב מפעיל מערך הכשרה לחברות הקואופרטיב בתקופת עבודתן (on-the-job training), לשם פיתוח מיומנויות, הן מיומנויות "רכות" והן מיומנויות מקצועיות: ביסוס יחסי אמון, פיתוח כישורי עבודה והרגלי עבודה, התמודדות עם לחצים, פיתוח אחריות ותחושת שייכות כלפי הקואופרטיב ופיתוח מנהיגות נשית. אלו עוזרות להן, מצד אחד, בהשתלבות בניהול הדמוקרטי של העסק, ומצד שני ביצירת אופקי התקדמות תעסוקתית וביצירת שינוי בקהילה שממנה הן מגיעות. כך, בעקבות יוזמה של אחת החברות, פנו יחדיו נשות הקואופרטיב לראש המועצה כדי להקים פעוטון עבורן, כדי שהן תוכלנה לצאת לעבוד.

חלק מרכזי בהצלחת ההכשרה תלוי במסגרת הקואופרטיבית, ובפרט בבעלות ובניהול המשותפים של המיזם. אלו מחזקים את האמון של הנשים ומעודדים נורמות של סולידריות ביניהן, במקום נורמה של "הפרד ומשול", הנהוגה בדרך כלל בקרב הקבלנים.

חסמים מרכזיים

בשיחה עם מנהלת הקואופרטיב עלו חסמים משמעותיים ביכולת להתחרות באופן הוגן. קושי מרכזי מתבטא במציאת לקוחות. מכיוון שהתמחור של הקבלנים הוא נמוך מאוד, עקב הפרת הזכויות, קשה להציע מחיר תחרותי ובמקביל לאפשר זכויות העסקה בסיסיות. נוסף על כך, עלות ההכשרה היא גבוהה מאוד, בעוד שהיא אינה קיימת עבור קבלני ניקיון אחרים. באופן כללי, חוסר המודעות של עסקים לקואופרציה, ולקואופרציה חברתית בפרט, מעורר חשד ומקשה על יכולתן להיכנס

^א ריאן – מרכזי ליווי תעסוקתי, המיועדים לאוכלוסייה הערבית שלא במעגל התעסוקה, מופעלים על ידי משרד העבודה והרווחה.

לשוק. בנייר עמדה שמשווה מדיניות בנושא קואופרטיבים חברתיים (בין איתליה, גרמניה ושוודיה), עולה כי מדינות אלו מייצרות פתרונות רגולטוריים אשר מצליחים לעזור להתגבר על חסמים אלו²²². בין היתר ניתנת עדיפות לקואופרטיבים חברתיים בהתקשרויות עם רשויות ציבוריות, הקלות מס, תמיכה תקציבית בהכשרות, זכאות לדמי אבטלה במהלך הקמת הקואופרטיב, סובסידיות לשלב ההקמה, ואף סובסידיות קבועות לאורך חיי הקואופרטיב.

3.8 פירוט החלופות שנבחנו בנייר זה

להלן נציג את ארבע החלופות שנבחנו בנייר זה. חלופה א' היא "עסקים כרגיל", כלומר, השארת המצב הנוכחי על כנו. שלוש החלופות האחרות הן חלופות הנבנות זו על גבי זו. כלומר, חלופה ב' עומדת בפני עצמה, חלופה ג' מבוססת על יישום חלופה ב', וחלופה ד' מבוססת על יישום חלופות ב' וג'. לצד ארבע החלופות הללו אנו מציעים ערוץ פעולה נוסף, שניתן לבצעו לצד כל חלופה אפשרית.

חלופה א': "עסקים כרגיל"

בחלופה א' הממשלה לא נוקטת צעדים פעילים בתחום הקואופרציה: היא לא פועלת לעידוד הקמת קואופרטיבים ואינה משנה את חוק האגודות השיתופיות הקיים

בחלופה זו הממשלה לא נוקטת צעדים פעילים בתחום הקואופרציה: היא לא פועלת לעידוד הקמת קואופרטיבים ואינה משנה את חוק האגודות השיתופיות הקיים. כלומר, חלופה זו משמרת את המצב הקיים, שבו שלל הפעולות המגוונות שהמדינה נוקטת מוכוונות להקמה ולשימור של חברות פרטיות וציבוריות.

חלופה ב': תשתית ידע לצמיחת קואופרטיבים

חלופה ב' מציעה צעדים בסיסיים הכרחיים, שמטרתם העלאת המודעות הציבורית, יצירת מענה ראשוני ליזמים מתעניינים וחיזוק היכולת לנתח ולבצע מדיניות מבוססת נתונים

תנאי הכרחי לקיומה של יוזמה עסקית במודל קואופרטיבי הוא היכרות עם המודל העסקי וידע בהפעלתו. בישראל, ההיכרות והידע נדרשים בכל הדרגים: החל במשרדי הממשלה, דרך מרכזי הסיוע והליווי לקידום עסקים קטנים-בינוניים ועד היזמים עצמם. לכן, על מנת להניע יוזמה קואופרטיבית, חלופה זו מציעה צעדים בסיסיים הכרחיים, שמטרתם העלאת המודעות הציבורית, יצירת מענה ראשוני ליזמים מתעניינים וחיזוק היכולת לנתח ולבצע מדיניות מבוססת נתונים.

כלי המדיניות הכלולים בחלופה זו:

1. הטמעת ידע קואופרטיבי בתוכניות של מעוף ושל מט"י לתמיכה ביזמות: מידע באתר האינטרנט, הצגת הקואופרציה ככלי אפשרי ליזמים, גיוס והכשרת אנשי מקצוע במרכזי מעוף ומט"י ועוד.
2. יצירת דוח מעקב שנתי על הקואופרציה בישראל, במטרה להעלות את המודעות למודל הקואופרטיבי כמודל עסקי בעל השפעה חברתית סביבתית ולהפיץ לציבור ידע מבוסס נתונים.
3. השתתפות ישראל בפרויקט של המועצה האירופית וה-ICA לבניית פרופיל רגולטורי של ישראל בנוגע לחוק המסדיר את פעילות הקואופרטיבים, כך שיהיה בר-השוואה למדינות אחרות²²³.
4. השתתפות ישראל בפרויקט של ה-OECD לקידום הכלכלה החברתית²²⁴.
5. העמדת נתונים לרשות הציבור בנוגע לקואופרציה בישראל, לצורך מחקר השוואתי, שייערך על ידי חוקרים מהאקדמיה, חוקרים במכוני מחקר וחוקרים עצמאיים (למשל, נתונים מתוך מרשם החברות והאגף לאיגוד שיתופי).
6. יצירת שיתוף פעולה עם המוסדות להשכלה גבוהה בהכשרה מקצועית מכוונת לקואופרציה על מנת להעמיד שירותי עריכת דין וראיית חשבון מכווני קואופרציה.
7. למידה של המודל הקואופרטיבי בבתי הספר, כחלק מתוכנית החינוך ליזמות.

חלופה ג': פיתוח והרחבת אזוריות על בסיס תמריצים כלכליים

המודל העסקי הקואופרטיבי לא מתחרה באופן שווה מול מודלים עסקיים אחרים (כמו חברות רגילות), וזאת משום החסמים הרבים יחסית בהקמה ובניהול קואופרטיבים. לכן, נדרש שינוי רגולטורי, שיספק מערך תמריצים שיקנה לקואופרטיבים עדיפות מסוימת על פני חברות רגילות, ובכך יחזק את האטרקטיביות של הכלי הקואופרטיבי מבחינה עסקית וימשוך יזמים להשתמש בו. בנוסף, מטרת חלופה זו היא גם לעודד את השוק הקואופרטיבי הקיים, בשיתוף הארגונים האזוריים, לפתח פעילות כלכלית קואופרטיבית, שבבסיסה עומד אינטרס ציבורי רחב.

חלופה ג' מציעה לבסס שיתופי פעולה ויזמויות קואופרטיביות חדשות באמצעות תמריצים כלכליים, שיעודדו פעולות מסוגים שונים. החלופה מתבססת על ביצוע חלופה ב', ומוסיפה עליה נדבך רגולטורי משמעותי

חלופה זו מציעה לבסס שיתופי פעולה ויזמויות קואופרטיביות חדשות באמצעות תמריצים כלכליים, שיעודדו פעולות מסוגים שונים: שיתוף פעולה בין בעלי עניין אזוריים (מוסדות להשכלה גבוהה, השלטון המקומי, עסקים מקומיים, התושבים ועוד), יצירת מענה לצרכים מקומיים (מרכזי חדשנות, מכוני מחקר, בתים סיעודיים)

והתבססות על עקרונות הקואופרציה ועל הערכים הנגזרים מהם (ובכלל זה השקעת רווחים בקהילה, גיוון תעסוקתי, העסקה הוגנת וקיימות).

חלופה זו מתבססת על ביצוע חלופה ב', ומוסיפה עליה נדבך רגולטורי משמעותי.

כלי המדיניות הכלולים בחלופה זו מתמקדים ברמה הממשלתית:

1. בחינה ויצירה של רגולציה המתעדפת פעילות המובלת על ידי קואופרטיבים ומהווה תמריץ להקמתם בתחומים שונים: אנרגיה, איכות הסביבה, דיור, פיננסים, שירותים חברתיים ועוד. לדוגמה, הקלות רגולטוריות עבור קואופרטיבים בתחומים עם אינטרס אזורי וסביבתי רחב, כמו קיימות, תברואה ודיור; מתן העדפות במכרז, פטור ממכרז ו/או פטור מדמי היוון בשיווק קרקעות עבור יוזמות קואופרטיביות, לדוגמה העדפת קואופרטיבים מקומיים באזורי תעשייה, ובכך לאפשר הקמת קבוצות השקעה של תושבים מקומיים; תמיכת המדינה ביוזמות המבקשות לטפל באתגרים אזוריים, כמו הקמת גופי סיוע מקומיים לעסקים ולעובדים, בדומה למודל של מעברים – מעיינות כנרת, שבו חברו יחד משרד הרווחה, המועצות המקומיות והארגון האזורי.
2. בחינה ויצירה של רגולציה תומכת למימון קואופרטיבים, כמו התאמת תנאי ההלוואות מקרנות ציבוריות, תיקון חקיקה שיאפשר למוסדות פיננסיים שאינם בנקים לתמוך בפיתוח קואופרטיבים, יצירת מתווה להשקעת הון שלא פוגע במבנה השליטה והממשל, יצירת קרן פיתוח ארצית על ידי הקואופרטיבים ומתוקף חוק, העמדת מענקי תמיכה בהקמת קואופרטיבים ועוד.
3. בחינת הרגולציה הקיימת בכל האגפים הממשלתיים ועדכונה, להכרה ולתמיכה בפעילות של קואופרטיבים ולהסרת חסמים רגולטוריים.

חלופה ד': פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/אזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים

בבסיס חלופה ד' עומדת ההנחה שעל מנת להקים קואופרטיבים בישראל נדרש פיתוח אקוסיסטם מיטבי, שיורכב משילוב של רכיבים, שיחד יספקו את התמריצים להתמודדות עם הקשיים העיקריים שמונעים את הקמתם

בבסיס חלופה זו עומדת ההנחה שעל מנת להקים קואופרטיבים בישראל נדרש פיתוח אקוסיסטם מיטבי, שיורכב משילוב של רכיבים, שיחד יספקו את התמריצים להתמודדות עם הקשיים העיקריים שמונעים את הקמתם (קשיים בניהול דמוקרטי, מבנה פיננסי רזה ומאמץ יזמי נרחב, כפי שתואר לעיל). רכיבים אלו יכללו: תשתית ידע על בסיס חלופה ב'; מדיניות תומכת באמצעות התבססות על הכלים הרגולטוריים של חלופה ג'; גוף מארגן,

שיהא אמון על זיהוי הצרכים, יהווה כתובת ליזמים ויעודד שיתופי פעולה וחיבור של אינטרסים אזוריים; גופים מלווים, שיספקו תמיכה אדמיניסטרטיבית (עו"ד, רו"ח); וגופים

שיספקו ליווי וייעוץ עסקי – "מפתחי קואופרטיבים" ו"חממות לקואופרטיבים".

להלן פירוט כלי המדיניות הכלולים בחלופה זו:

ברמה הממשלתית

1. תמיכה בגופים המתמחים בשירותי פיתוח וליווי לעסקים קואופרטיביים ("חממות קואופרציה"): התפתחות ארגונית, פתרון קונפליקטים וגישור, גיוס משאבים, ממשל תאגידי, ייעוץ עסקי, ליווי פיננסי, גיוס וארגון חברים, הכשרה למודל הקואופרטיבי, הכשרה ניהולית.

2. לחלופין או במקביל לסעיף 1: פיתוח מסלול ממשלתי של הכשרה לקואופרציה, שיחבר בין הידע לפרקטיקה, בדומה למסלולי התמיכה לייצור מתקדם של רשות החדשנות. מסלול זה יקנה תמיכה, הכשרה, לימוד וכלי סיוע בשלבי הקמה שונים של קואופרטיבים, וילוה עסקים משלב הקמתם ועד שלבי פעילות מתקדמים.

3. עדכון חקיקתי של הסביבה הרגולטורית והפיסקלית, כך שתאפשר קניית עסקים על ידי עובדים, ובכך יימנע איבוד משרות ונכסים. למשל, ליווי וייעוץ מתאימים לחברים שקונים את הנכס, הקלות במס במכירת עסק שהופך לקואופרטיבי, שימוש בכספי דמי האבטלה לטובת העמדת ערבויות לרכישה, העמדת קרנות מדינה להשקעה בחברות קואופרטיביות, יצירת מסלול השקעה לגופים המוסדיים בקרנות ההשקעה ועוד²²⁵.

על צעדים אלו להיות מובלים על ידי האגף לאיגוד שיתופי במשרד הכלכלה, באמצעות נקיטת מדיניות פרו-אקטיבית בעידוד ובפיתוח יזמויות קואופרטיביות. בין היתר נדרש כי משרד הכלכלה יציב לעצמו יעדים שנתיים בתחום העסקים הקואופרטיביים, ויחזק את הקשר בין פעילות האגף לאגפים השונים במשרד ולמשרדי הממשלה האחרים שהם בעלי עניין.

ברמת השלטון המקומי/אזורי

4. הקמת יחידה לקידום קואופרציה בשלטון המקומי/אזורי (במועצות/עיריות או באשכולות האזוריים), במימון ממשלתי. יחידה זו תפעל לקידום שיתוף פעולה ממוסד: יצירת שולחן שותפים אסטרטגיים, יצירת קואליציה של הכוחות המקומיים, זיהוי צרכים אזוריים, עידוד יזמות קואופרטיבית מקומית ותיווך של הכלים הממשלתיים.

5. פיתוח ערוצי תמיכה מקומיים בקואופרטיבים לטובת הכשרה באמצעות הענקת שעות קורסים, שעות חונכות וכדומה.

ערוץ פעולה נוסף: עדכון החקיקה לעידוד ולקידום קואופרציה בהתאם לחזית החקיקה העולמית

המודל הקואופרטיבי ההתיישבותי הישראלי מהווה מודל ייחודי בעולם. אנו רואים חשיבות בשמירה על מודל זה ועל המבנה החוקי המאפשר אותו. לצד מבנה חוקי זה נדרשת חקיקה חדשה, שתאפשר לקואופרציה עסקית לקום ולהתפתח. החקיקה החדשה אומנם אינה תנאי מספיק לעידוד פעילות קואופרטיבית, אולם היא תנאי חשוב והכרחי למטרה זו. מטרת החקיקה תהיה להיטיב עם הקמתם והישרדותם של קואופרטיבים עסקיים באמצעות עיגון תמריצים והטבות לטובת הקמת קואופרטיבים, יצירת תמריצים שליליים למהלכי פירוק והפרטה וגיוון אפשרויות המימון.

לצד ארבע החלופות נבחן ערוץ פעולה נוסף: עדכון החקיקה לעידוד ולקידום קואופרציה בהתאם לחזית החקיקה העולמית. כלי המדיניות המרכזי בערוץ פעולה זה הוא עיצוב מחדש של פקודת האגודות השיתופיות בהתייחס למודל העסקי הקואופרטיבי, במטרה להתאימו למציאות הישראלית ולצרכים הכלכליים והעסקיים העכשוויים והעתידיים, בהתאם לנעשה בעולם.

כלי המדיניות המרכזי בערוץ פעולה זה הוא עיצוב מחדש של פקודת האגודות השיתופיות בהתייחס למודל העסקי הקואופרטיבי, במטרה להתאימו למציאות הישראלית ולצרכים הכלכליים והעסקיים העכשוויים והעתידיים, בהתאם לנעשה בעולם. בכלל זה אנו ממליצים לבחון:

א. יצירת הבחנה חוקית בין קואופרטיבים על בסיס מידת מימוש העקרונות הקואופרטיביים (בדומה למצב בחוק האיטלקי), הענקת אפשרות ליצירת קואופרטיבים עם מנגנון נעילת נכסים²⁶, יצירת הקלות מס על השקעה בנכסים הנעולים, בקרנות השמורות ובקרנות

פיתוח, יצירת קרן ארצית לפיתוח קואופרציה (הממומנת מרווחי הקואופרטיבים) ועוד²²⁶.

ב. התייחסות בחקיקה לדיור קואופרטיבי, מוסדות פיננסיים-ביטוחיים קואופרטיביים וקואופרטיבים לאנגריה.

ג. התייחסות בחקיקה לקואופרטיבים חברתיים, בשילוב ולצד חקיקה עבור עסקים חברתיים בכלל.

3.9 הקריטריונים לבחינת החלופות

את החלופות שהצענו בנייר זה בחנו באמצעות שבעה קריטריונים ראשיים, המחולקים ל-13 קריטריונים משנה, המפורטים להלן. קריטריונים אלו סייעו לנו לבחון אילו מהחלופות תאפשר להשיג את מטרת המדיניות בצורה הטובה ביותר.

²⁶ Asset Lock, מנגנון המחייב, בעת פירוק של קואופרטיב, העברה של כל הנכסים (בניכוי תשלומי חוב, ריביות והחזר מניות) לאחת מקרנות הסולידריות הארציות. ראו קרנות השקעה, בפרק העוסק בחוק האיטלקי.

איור 35: פירוט הקריטריונים

הקריטריון	קריטריון - משנה	פירוט
אפקטיביות	שוק העבודה	עד כמה משפיע כלי המדיניות על שלושה מדדים מרכזיים: צמצום מספר הבלתי מועסקים באזור, העלאת השכר הממוצע האזורי ויציבות המשרות. שני המדדים הראשונים יביאו לצמצום הפערים מול המרכז, ובפועל לחלוקה רחבה יותר של פירות הצמיחה. הממד השלישי נובע מאופיים של עסקים קואופרטיביים. קואופרטיבים נוטים להתקיים יותר זמן (שעורי שרידות גבוהים), והם ממוקדים יותר בשימור משרות (ומוכנים ומסוגלים לצמצם שכר בעיתות משבר), ולכן, ככל שהתעסוקה הקואופרטיבית גדלה, כך נוצרות משרות שנשמרות במשך זמן רב יותר.
	מעורבות אזרחית אזורית	עד כמה מגדיל כלי המדיניות את מידת מעורבותם ויכולת השפעתם של תושבי האזור על חייהם האישיים והמשותפים.
	גישה להון פיננסי	עד כמה מרחיב כלי המדיניות את יכולתם של תושבי המקום לקחת הלוואות לטובת השקעות שמייצרות צמיחה מקומית.
	פיתוח הון אנושי	עד כמה מייצר כלי המדיניות הכשרה וליווי ברמה האישית: פיתוח אחריות, יוזמה, הובלה, פתרון סכסוכים, שיתוף פעולה, ניהול דמוקרטי ויכולות לייצר חדשנות.
	יצירת שיתופי פעולה אזוריים	עד כמה מייצר כלי המדיניות ומחזק שיתופי פעולה של כלל השחקנים באזור: השלטון המקומי, המגזר הפרטי, המגזר השלישי והמגזר הפיננסי; חיזוק אינטרסים אזוריים משותפים מייצר הזדמנויות עסקיות אזוריות ומפתח הון חברתי.
	הגנת הסביבה	עד כמה תורם כלי המדיניות לצמצום הנזקים הסביבתיים ולהעלאת רמת החיים באזור.
הוגנות	מעמד כלכלי-חברתי	עד כמה תורם כלי המדיניות לצמצום הפערים דרך חיזוק המעמד הנמוך ומעמדות הביניים.
	מספר האנשים המושפעים מהמדיניות	עד כמה אנשים משפיע כלי המדיניות. ככל שאנשים רבים יותר מושפעים מכלי המדיניות, ההוגנות שלו גבוהה יותר.
יעילות		עד כמה מביא כלי המדיניות לתוצאה מרבית ביחס להשקעה.
תחרותיות		עד כמה מגדיל כלי המדיניות את מספר השחקנים הפועלים בפריפריה, ובכך מגדיל את התחרות, במטרה לקדם את התנאים הנדרשים ליצירת צמיחה מכלילה.

הקריטריון	קריטריון - משנה	פירוט
ישימות	חברתית	עד כמה מצליח כלי המדיניות להתגבר על חסמים נורמטיביים ותרבותיים בקרב הציבור (השלטון המקומי והמגזר הפרטי: יזמים, עובדים וכו'): חוסר ידיעה, דעות קדומות, רמת אמון נמוכה, קושי בשיתוף פעולה וכדומה.
	פוליטית	עד כמה מצליח כלי המדיניות לייצר אהדה פוליטית ויכולת לגייס תמיכה של הדרג הנבחר והמקצועי, הן במישור הארצי והן בשלטון המקומי.
	מעשית	עד כמה מצליח כלי המדיניות להתגבר על חסמים מעשיים, שמקשים על קידום החלופה: היעדר ידע וניסיון, תהליכי בקרה וכדומה.

כל חלופה נבחנה על בסיס קריטריונים אלה זו וקיבלה ציון בכל קריטריון בסולם של 1-5. הציון הסופי חושב באמצעות המשקל שנתנו לכל קריטריון.

איור 36: משקל הקריטריונים

שם הקריטריון	קריטריון-משנה	משקל
אפקטיביות	שוק העבודה	6%
	מעורבות אזרחית אזורית	6%
	גישה להון פיננסי	6%
	פיתוח הון אנושי	3%
	יצירת שיתופי פעולה אזוריים	6%
	הגנת הסביבה	3%
הוגנות	מעמד חברתי-כלכלי	8%
	מספר האנשים המושפעים מהמדיניות	8%
יעילות		5%
תחרותיות		5%
ישימות	חברתית	18%
	פוליטית	16%
	מעשית	10%
סה"כ		100%

56 נקודות מהציון ניתנו לעמידה בקריטריונים נורמטיביים: אפקטיביות, הוגנות, יעילות ותחרותיות, ו-44 נקודות לקריטריונים של ישימות: חברתית, פוליטית ומעשית. כך, הציון המשוקלל הסופי של חלופה שמקבלת את הציון המרבי (5) בכל קריטריון הוא 100.

3.10 ניתוח החלופות^{לי}

חלופה א': "עסקים כרגיל"

החוק הישראלי מאפשר אומנם הקמה של קואופרטיבים, אולם ניתן להניח שבהיעדר כלים חדשים המצב הנוכחי יישמר. כלומר, המודל העסקי הקואופרטיבי לא יהיה מוכר לציבור הרחב ולא יהווה כלי עסקי ליזמים, הקואופרציה תמשיך להתרכז בסקטור החקלאי ותהיה נחלתם של מי שכבר מכירים את הכלי הזה (קיבוצים ומושבים), ולא תשמש קבוצות אוכלוסייה חדשות. כמו כן, תימשך מגמת הצמיחה השלילית של מספר הקואופרטיבים לנפש, ולקואופרטיבים החדשים שבכל זאת יקומו לא תהיה התמיכה הנדרשת להישרדותם.

הישימות הפוליטית והחברתית הן גבוהות ביותר, שכן אין פעולות נדרשות, אולם במצב עניינים זה הסיכוי שתקום קואופרציה בפריפריה הוא נמוך מאוד, ויתרונותיה של הקואופרציה בפיתוח אזורי לא יוכלו לבוא לידי ביטוי.

ציון משוקלל: 44 מתוך 100

חלופה ב': תשתית ידע לצמיחת קואופרטיבים

מימוש חלופה זו יביא ליצירת בסיס משמעותי לפיתוח המודל הקואופרטיבי בישראל. העמדת תקציב לגיוס ולהכשרה של מלווים מקצועיים מתחום הקואופרציה לתוכניות היזמות וההכשרה בישראל (מעוף ומט"י) תאפשר יצירה והטמעה של ידע מקצועי ועסקי בתוכניות אלו, חשיפת היזמים לאפשרות להקים עסקים במבנה של קואופרטיב ונתינת הכלים הדרושים לכך. בנוסף, עריכת דוח מעקב שנתי והעמדת נתונים למחקר יאפשרו היכרות טובה יותר עם היתרונות והחסרונות של המודל הקואופרטיבי כפי שהוא מתממש בישראל, ויוכלו לשמש להעלאת המודעות לנושא זה בקרב הציבור ונבחרי הציבור ולשיפור הרגולציה. כמו כן, ההשתתפות בפרויקטים בינלאומיים תייצר נקודת מבט רחבה על המודל העסקי הקואופרטיבי ותספק כלים מיטביים למקבלי ההחלטות. ולבסוף, יצירת ערוצים ללמידה של המודל בהכשרות מקצועיות ובבתי הספר תאפשר חשיפה מוקדמת ותעודד את השימוש בו. למרות יתרונות אלו, חלופה זו מקבלת ציון נמוך יחסית משום שלמרות שהיא מייצרת תשתית ידע חשובה, היא אינה נותנת מענה אפקטיבי לבעיה המרכזית.

ציון משוקלל: 35 מתוך 100

^{לי} לפירוט ניקוד החלופות ראונספח 1.

חלופה ג': פיתוח והרחבת אזוריות על בסיס תמריצים כלכליים

חלופה זו מתבססת על יישום חלופה ב', ומוסיפה עליה נדבך רגולטורי משמעותי, במטרה להנמיך חסמי כניסה ולתמוך בשוק, כך שהוא יתפתח בתחומים שבהם למודל הקואופרטיבי עשוי להיות יתרון על פני המודל הרגיל, ובאופן שימצה את ההשפעות החיוביות האפשריות. חלופה זו תעודד יזמויות בשני כיוונים: היא תאפשר ליזמים חדשים ולקואופרטיבים הקיימים לפתח פעילות כלכלית קואופרטיבית, ותעודד שיתופי פעולה אזוריים, ברוח עקרונות הקואופרציה. בשני המקרים, חלקים נרחבים יותר מתושבי האזור ייהנו מקידום הפעילות הקואופרטיבית.

לעדכון וליצירה של רגולציה תומכת למימון קואופרטיבי יהיו הן השפעות קצרות טווח והן השפעות ארוכות טווח. בטווח הקצר, יצירת גישה להון, למשל באמצעות יצירת מתווה להשקעת הון שלא פוגע במבנה השליטה והממשל, מענקי תמיכה להקמת קואופרטיבים, תיקון חקיקה שיאפשר למוסדות פיננסיים שאינם בנקים לתמוך בפיתוח קואופרטיבים ועוד, תאפשר להתמודד עם הקושי בגיוס המשאבים הנדרשים לצורך הקמת קואופרטיבים ועם המבנה הפיננסי הרזה של קואופרטיבים קיימים. בטווח הארוך, יצירה של קרן פיתוח ארצית על ידי הקואופרטיבים והתאמה של תנאי ההלוואות מקרנות ציבוריות (לדוגמה, ההלוואה תותנה בכך שבמקרה של פירוק הקואופרטיב הכספים יוחזרו לקרן ואי אפשר יהיה לחלקם בין חברי הקואופרטיב), יבססו את יציבותם ושרידותם של הקואופרטיבים.

על אף שני כיווני פעולה משמעותיים אלו, מכיוון שהמודל הקואופרטיבי העסקי הוא זר יחסית לשוק הישראלי, התמריצים הכלכליים לבדם עלולים שלא להוות תנאי מספיק להקמת קואופרציה חדשה בשל החסמים האחרים שקיימים בשוק: חוסר היכרות של הציבור עם המודל הקואופרטיבי ודעת קהל שלילית, מיעוט מומחים וידע והיעדר הכשרה והיכרות עם מודל השליטה והניהול הקואופרטיבי.

ציון משוקלל: 56 מתוך 100

חלופה ד': פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/ אזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים

חלופה זו מתבססת על יישום חלופות ב' וג' ומוסיפה עליהן. החלופה מורכבת מכמה חלקים, כאשר לכל חלק בחלופה תפקיד בהתמודדות עם הקשיים שבהקמת קואופרטיבים, ומכאן יצירת אקוסיסטם תומך קואופרציה.

יחידה לקידום קואופרציה בשלטון המקומי/אזורי תספק פתרונות בשלושה כיוונים מרכזיים. ראשית, היחידה תשמש גוף מתאם ומחבר של גורמים באזור וגוף מתכלל ליצירת קואליציה לקידום קואופרציה. בכך היא תהווה מעיין מתווך בשוק, ותספק שירות שלא קיים כיום. שנית, היחידה תהווה גוף מרכז ידע עם רישות עסקי (Networking)

מקומי, ובכך תוכל להקטין את עלויות היזם ולהפוך את היזמות ליותר כדאית. וכיוון שלישי: פעילות היחידה עשויה להקטין חסמים חברתיים-תרבותיים ולייצר דעת קהל חיובית כלפי קואופרציה באמצעות קידום ודחיפה של המודל העסקי והשפה הקואופרטיבית.

לצד יחידה זו המדינה תעמיד, בפיתוח או בתמיכה של גופים המתמחים במתן שירותי פיתוח וליווי לעסקים קואופרטיביים, מסלולי הכשרה או "חממות לקואופרציה". אלה יעודדו יצירה של ידע והתמקצעות בתחום, ובכך יספקו ליזמים את הכלים הנדרשים בתהליכי ההקמה והניהול השוטף של עסק קואופרטיבי. ליווי כזה הוא קריטי ביכולתם של קואופרטיבים לקום ולשרוד, בייחוד בסביבה שבה הפרקטיקה הזו אינה מוכרת. כמו כן, חלופה זו תבחן ותייצר את התנאים הרגולטוריים שיאפשרו קנייה של מפעלים על ידי עובדיהם והפיכתם לקואופרטיב, באופן שיבטיח את פעילותם הכלכלית העצמאית.

האגף לאיגוד שיתופי במשרד הכלכלה יהיה אמון על ביצוע ההמלצות כגוף ארצי מתכלל ומתאם לפעילות הקואופרטיבית, ככתובת ליחידות המקומיות/אזוריות וכמרכז פיתוח וקידום של רגולציה עדכנית ומותאמת.

הישימות הפוליטית של חלופה זו נמוכה מאוד, וזאת משתי סיבות: ההוצאה הכספית המשמעותית הכרוכה בה וחסר ההיכרות עם המודל הקואופרטיבי והרתיעה ממנו לאורך כל שדרת קבלת ההחלטות. יחד עם זאת, בשל האפקטיביות הרבה הצפויה, ובשל צעדי מדיניות שמטרתם התמודדות עם הישימות החברתית והמעשית, הציון המשוקלל של חלופה זו הוא גבוה.

ציון משוקלל: 66 מתוך 100

ערוץ פעולה נוסף: עדכון החקיקה לעידוד ולקידום קואופרציה בהתאם לחזית החקיקה העולמית

ערוץ פעולה זה ייצר מסד חוקי עדכני עבור המודל הקואופרטיבי העסקי, המבוסס על הניסיון המצטבר והחדשנות של החקיקה הבינלאומית. בראש ובראשונה, חקיקה עדכנית, על כל ההסדרים הכלולים בה, תחזק את הקואופרטיב העסקי כתאגיד לגיטימי לכל פעילות עסקית (למשל, חלוקת חשמת²²⁷). היא תייצר עבור יזמים מסלולים אטרקטיביים שלא קיימים כיום, ותוכל לתת מענה שיאפשר הקמת עסקים קואופרטיביים במגוון תחומים. בנוסף, חשוב לייצר תמריצים חיוביים לעידוד השימוש בקואופרטיבים, כמו הטבות מס, פטורים או הקלות במכרזים וכדומה, וכן תמריצים שליליים לסגירת קואופרטיבים, כמו החובה להעביר את נכסי הקואופרטיב בעת פירוק או הפיכתו לחברה פרטית לקרן ההשקעה הארצית ולא לידי החברים, או הצבת מגבלות על חלוקת דייוידנדים. עדכון משמעותי נוסף נדרש בתחום המימון, ביצירת קרנות השקעה ארציות או באפשרות של הוספת חברים-משקיעים, שרשאים לקנות מניות רבות, מבלי לפגוע במבנה הבעלות והמשילות הדמוקרטית. כמו כן, חשוב שחקיקה כזו תבחן צורות משילות שונות לניהול העסקי, באופן שיאפשר גמישות

ניהולית, אבל שלא יפגע בעקרון הבעלות. ולבסוף, חשוב לאפשר מסלול חוקי מוסדר עבור עסקים וקואופרטיבים חברתיים.

יצירת הבחנה חוקית בין סוגי קואופרטיבים על בסיס מידת מימוש העקרונות הקואופרטיביים תאפשר איזון בין הענקת הטבות משמעותיות שיעודדו צמיחה ובין יצירת הגבלות. כלומר, ההטבות יוענקו לקואופרטיבים שיעמדו בסף דרישות גבוה מבחינת אופן פעילותם. דרישות אלה ישמשו לא רק כדי למנוע שימוש לרעה בקואופרטיב, אלא גם כדי לחזק את המודל הקואופרטיבי ולהאריך את חיי החברות.

ערוץ פעולה זה ניתן לביצוע לצד כל אחת מהחלופות שנבחנו, ואפשר לבחור שלא לבצעו כלל.

ציון משוקלל: 51 מתוך 100

פרק 4:

מה כדאי לעשות?

ניתוח החלופות מעלה כי החלופה שקיבלה את הציון הגבוה ביותר היא חלופה ד': פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/אזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים. לצד מימוש חלופה זו, ועל מנת לאפשר את הצלחתה, אנו ממליצים לקדם במקביל גם את עדכון החקיקה לעידוד ולקידום קואופרציה.

יתרונה העיקרי של חלופה זו הוא במתן פתרון נרחב וכולל לאתגר ההקמה של קואופרטיבים, וזאת מתוך ההבנה שללא כלל הרכיבים של האקוסיסטם, קואופרטיבים לא יצליחו לקום ולהתפתח בפריפריה.

הרכיבים המרכזיים של החלופה כוללים: א. פיתוח תשתית ידע, שתפעל בעיקר להסרת חסמים חברתיים ותרבותיים ולהשלמת פערי ידע; ב. יצירת תמריצים כלכליים, באמצעות תעדוף פעילות קואופרטיבית וסיוע במימון הפעילות, במטרה להנמיך חסמים עסקיים;

התוצאה הצפויה היא הקמת עסקים קואופרטיביים בפריפריה, שיביאו, במשך הזמן, לשינוי חלוקתי, שיתבטא בבעלות על העסקים (הון). מהלך זה יגדיל את יכולת ההשפעה של התושבים, יחזק את שוק העבודה, יצמצם את ההגירה השלילית ויממש באופן מעשי את הרעיון של צמיחה מכלילה

ג. הטמעת מדיניות פרו-אקטיבית באגף לאיגוד שיתופי; ד. הקמת יחידה לקידום קואופרציה מקומית/אזורית, במימון ממשלתי, ויצירת מסלולי הכשרה שונים. כלל הרכיבים הללו יחד ינמיכו את חסמי הכניסה וייצרו פוטנציאל מימוש גבוה להקמת קואופרטיבים. התוצאה הצפויה היא הקמת עסקים קואופרטיביים בפריפריה, שיביאו, במשך הזמן, לשינוי חלוקתי, שיתבטא בבעלות על העסקים (הון). מהלך זה יגדיל את יכולת ההשפעה של התושבים, יחזק את שוק העבודה, יצמצם את ההגירה השלילית ויממש באופן

מעשי את הרעיון של צמיחה מכלילה. יש לציין כי האגף לאיגוד שיתופי החל לפעול ברוח ההמלצות בנייר זה עם כניסת הרשמת הנוכחית לתפקידה (דצמבר 2020).

4.1 אין די בצעדים רגולטוריים

אפשר לטעון שניתן להסתפק, בשלב ראשוני, בחלופה ג' (פיתוח תשתית ידע ויצירת תמריצים כלכליים), ושדי בצעדים אלו כדי ליצור בפועל כלים ייחודיים לצמצום הפערים. על פניו, התמריצים הרגולטוריים עשויים למשוך יזמים להקים קואופרטיבים בפריפריה, אולם החסמים התרבותיים-חברתיים הקיימים מייצרים סיכון משמעותי לכישלונה של

חלופה ג'. להערכתנו, נדרש מאמץ גבוה מאוד על מנת להתגבר על חסמים אלו, ועל כן, למרות ישימותה הפוליטית הנמוכה יותר, חלופה ד', המציעה פעילות נמרצת יותר של הממשלה, עדיפה.

4.2 יישום ברמת האשכול או ברמה המקומית?

בחלופה המומלצת קיים אתגר מרכזי ביישום: האם עדיף ליישם את הקמת היחידה ברמת האשכול האזורי או ברמת הרשות המקומית? ניתוח היתרונות והחסרונות מעלה כי ייתכן שעדיף ליישם את התוכנית במתכונת ניסיונית בחלק מהרשויות

בחלופה זו קיים אתגר מרכזי ביישום, שלא התייחסנו אליו בנייר זה: האם עדיף ליישם את הקמת היחידה ברמת האשכול האזורי או ברמת הרשות המקומית (מועצה אזורית, מועצה מקומית או עירייה)? מבחינה כלכלית, הקמה ואיוש של יחידות לקידום קואופרציה בפריפריה ברמה האזורית (של האשכולות) יהיה זול משמעותית בהשוואה ליישום ברמה של העיריות והרשויות המקומיות (בשל כוח האדם הכרוך בפתיחת כעשר יחידות ברמת האשכול לעומת עשרות רבות של יחידות ברמת הרשויות המקומיות), וכן קל יותר מבחינת איוש מקצועי מתאים. כמו כן, שיתוף הפעולה

המובנה של רשויות חזקות וחלשות באשכולות מייצר פוטנציאל יישום גבוה. בנוסף, הראייה האזורית עשויה להשתלב היטב עם הכלי הקואופרטיבי והפוטנציאל שבו. לצד היתרונות, יש גם חסרונות: יחידה ברמת האשכול תחלוש על מספר תושבים גדול מאוד, והיכולת ללוות הקמה ותפעול של עסקים תפחת. מבחינה זו, יחידות ברמה של רשות מקומית תהיינה אפקטיביות יותר, וגם תוכלנה לייצר יזמויות "מלמטה למעלה". לכן, ייתכן שעדיף ליישם את התוכנית במתכונת ניסיונית (פיילוט) בחלק מהרשויות.

4.3 עדכון החקיקה

שינוי החקיקה הכרחי על מנת לחזק את מעמדו של המודל הקואופרטיבי כתאגיד, להבטיח את שגשוגו של הסקטור הקואופרטיבי לאורך זמן ולהתאימו לאתגרי העתיד

ערוץ הפעולה הנוסף, עדכון החקיקה לעידוד ולקידום הקואופרציה, שפורט לעיל, הוא נדבך משמעותי מאוד, ויש לקדמו באופן מיידי. לכאורה, התשתית המשפטית בישראל מאפשרת חופש רב בהקמת קואופרטיבים, אך קידום החלופה המועדפת מבלי להידרש לשינוי החקיקה עלול להגביל את היכולת לממשה.

שינוי החקיקה הכרחי על מנת לחזק את מעמדו של המודל הקואופרטיבי כתאגיד, להבטיח את שגשוגו של הסקטור הקואופרטיבי לאורך זמן ולהתאימו לאתגרי העתיד.

מטרת המדיניות שאנו מציעים היא להביא לצמיחה מכלילה ובת-קיימא באזורי הפריפריה באמצעות עידוד קואופרציה, ככלי נוסף בארגז הכלים של מדינת ישראל

מטרת המדיניות שאנו מציעים היא להביא לצמיחה מכלילה ובת-קיימא באזורי הפריפריה באמצעות עידוד קואופרציה, ככלי נוסף בארגז הכלים של מדינת ישראל. בנייר זה הצגנו ממצאים מ-15 השנים האחרונות על פערי מרכז-פריפריה בישראל, והראנו כי הפערים משמעותיים, אינם מצטמצמים וכי למרות ההשקעה הגדולה שנעשתה ועדיין נעשית, נראה שאין שינוי משמעותי.

הצגנו את המודל הקואופרטיבי, על יתרונותיו וחסרונותיו, והראינו, באמצעות דיון בחוק האיטלקי ובמודל שפיתחה עיריית ניו יורק, כיצד ניתן לעצב את הכלי הקואופרטיבי ולהעזר בו לפיתוח כלכלי.

בחנו ארבע חלופות מרכזיות וכן ערוץ פעולה נוסף: חלופה א', **"עסקים כרגיל"**, שבה הממשלה לא פועלת לעידוד הקמת קואופרטיבים ומשמרת את המצב הקיים; חלופה ב', **פיתוח תשתית ידע לצמיחת קואופרטיבים**, שבה מוצעים צעדים להעלאת המודעות הציבורית, ליצירת מענה ראשוני ליזמים ולחיזוק היכולת לנתח ולבצע מדיניות מבוססת נתונים; חלופה ג', **פיתוח והרחבת אזוריות על בסיס תמריצים כלכליים**, שיתמכו בהקמת עסקים קואופרטיביים ויעודדו שיתופי פעולה אזוריים; וחלופה ד', **פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/האזורי, בהובלה ובמימון ממשלתיים**, המהווה חלופה מקיפה, הכוללת את כלל הבסיסים הנדרשים על מנת להצליח לפתח מגזר קואופרטיבי. בנוסף, הצענו ערוץ פעולה של **עדכון החקיקה**, לעידוד ולקידום קואופרציה בהתאם לחזית החקיקה העולמית.

לאחר בחינת החלופות השונות, הגענו למסקנה כי חלופה ד' היא החלופה העדיפה, וזאת משום שללא כלל הרכיבים של האקוסיסטם שהיא מציעה, קואופרטיבים לא יצליחו לקום, להתפתח ולהתקיים לאורך זמן בפריפריה. לצד זאת, אנו ממליצים לקדם את עדכון החקיקה, שיגדיל את סיכויי הצלחת המהלך והישרדות הקואופרטיבים.

בבסיס המדיניות המוצעת - פיתוח אקוסיסטם אזורי - עומדת ההנחה שעל מנת להקים קואופרטיבים בישראל נדרשת פעולה משולבת, שתספק את הכלים להתמודדות עם הקשיים והחסמים המשמעותיים שמונעים את הקמתם והפעלתם

בבסיס המדיניות המוצעת - פיתוח אקוסיסטם אזורי - עומדת ההנחה שעל מנת להקים קואופרטיבים בישראל נדרשת פעולה משולבת, שתספק את הכלים להתמודדות עם הקשיים והחסמים המשמעותיים שמונעים את הקמתם והפעלתם. פעולה זו כוללת הטמעת מדיניות פרו-אקטיבית באגף לאיגוד שיתופי במשרד

הכלכלה והתעשייה וחיזוק הקשרים הבין-משרדיים בתחום זה; הקמה של תשתית ידע; פיתוח מדיניות תומכת ברמה הממשלתית באמצעות התבססות על תמריצים כלכליים; הקמת גופים מארגנים ברמה האזורית/מקומית, שיהיו אמונים על זיהוי צרכים, יהוו כתובת ליזמים ויעודדו שיתופי פעולה וחיבור של אינטרסים אזוריים; תמיכה בגופים מלווים שיספקו שירותים מנהליים (עו"ד, רו"ח); תמיכה בגופים שיספקו ליווי ויעוץ עסקי – "מפתחי קואופרטיבים" ו"חממות לקואופרטיבים"; ועדכון החקיקה, שיספק מסד יציב לפעילות.

התוצאה הצפויה היא הקמה של עסקים קואופרטיביים בפריפריה, שיביאו, לאורך זמן, לשינוי חלוקת, שיתבטא בבעלות של אזרחים רבים יותר על עסקים שונים (חלוקת הון רחבה יותר). מהלך זה יגדיל את יכולת השפעתם של התושבים, יחזק את שוק העבודה, יצמצם את ההגירה השלילית ויממש באופן מעשי את הרעיון של צמיחה מכלילה

הרכיבים השונים של המדיניות המוצעת הכרחיים על מנת להנמיך את חסמי הכניסה הקיימים וליצור פוטנציאל מימוש גבוה להקמת קואופרטיבים. התוצאה הצפויה היא הקמה של עסקים קואופרטיביים בפריפריה, שיביאו, לאורך זמן, לשינוי חלוקת, שיתבטא בבעלות של אזרחים רבים יותר על עסקים שונים (חלוקת הון רחבה יותר). מהלך זה יגדיל את יכולת השפעתם של התושבים, יחזק את שוק העבודה, יצמצם את ההגירה השלילית ויממש באופן מעשי את הרעיון של צמיחה מכלילה.

צעדי פעולה ראשונים

על המדיניות המוצעת להיות מובלת על ידי גוף ממשלתי מתכלל, ואנו ממליצים שהאגף לאיגוד במשרד הכלכלה והתעשייה ימלא תפקיד זה

על המדיניות המוצעת להיות מובלת על ידי גוף ממשלתי מתכלל, ואנו ממליצים שהאגף לאיגוד שיתופי במשרד הכלכלה והתעשייה ימלא תפקיד זה. כמו כן, אנו ממליצים כי הצעד הראשון ביישום המדיניות יכלול הקמת צוות מרכז של בעלי העניין בתחום הקואופרציה בישראל, במטרה לפתח ולקדם את הנושא. אנו ממליצים כי צוות זה

יורכב, בנוסף לנציגי האגף לאיגוד שיתופי, גם מנציגי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, רשות ההשקעות ואגף אסטרטגיה, ממשרד הכלכלה והתעשייה, ומנציגי רשות החדשנות, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הפנים¹⁷. לצד הגופים הממשלתיים, על הצוות המרכז לכלול נציגים של מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, וכן גורמים מהמגזר השלישי והעסקי שעוסקים בקואופרציה ויש להם ידע, היכרות ומוטיבציה.

¹⁷ זו איננה רשימה מקיפה בהכרח, ובכל מקרה יש לבחון אילו יחידות נוספות נכון שיצטרפו. כמו כן, יש לבחון את צירופו של משרד המשפטים בשלב מאוחר יותר של עבודת השולחן.

בשלב הראשון, הצוות המרכז יקים לפחות ארבעה צוותי משנה, אשר יעסקו בתחומי הליבה של ההמלצות: 1. נתונים ומידע; 2. חקיקה: פקודה חדשה, תמריצים (נקודות בונוס במכרזים לקואופרטיבים) ומענקים (מסלולי תמיכה לקואופרטיבים); 3. בית ספר לקואופרציה והכשרה; 4. הטמעה בשטח (שלטון מקומי או אזורי, פיילוט או יישום רוחבי). כל צוות משנה יפעל בהובלתו של רכז מהאגף לאיגוד שיתופי.

לכל צוותי המשנה תהיה חצי שנה למיפוי, למידה וכתיבת המלצות, שיכללו, בין היתר, פירוט המשאבים הנדרשים למימוש וקביעת אבני דרך ליישום (החל מתחילת הביצוע ולתוך תקופת בקרה ופיקוח של הצוות המרכז).

אחרי חצי שנה של עבודת צוותי המשנה, הצוות המרכז ידון בהמלצותיהם של צוותי המשנה ויפעל לקידום החלטת ממשלה, שתמסד תוכנית לאומית לקידום קואופרציה, ובמסגרתה יוגש גם תזכיר חוק. משרד הכלכלה והתעשייה, יחד עם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, יידרשו לאתר את מקורות התקציב הנדרשים. אחרי אישור התקציב, ההמלצות ייצאו לביצוע. הצוות המרכז ימשיך ללוות את היישום ואת צוותי המשנה, ככל שיידרש, על מנת לבצע התאמות ותיקונים בצעדים שיינקטו בהתאם להתפתחויות ולמידע שיצטבר.

איור 37: אבני דרך ולוח זמנים

אבן דרך	מספר חודשי עבודה	חודשים מצטברים מתחילת הפעילות
הקמת צוות מרכז וצוותי משנה	1	1
עבודת צוותי המשנה	6	7
עיבוד תוצרים בצוות המרכז ליצירת החלטת ממשלה ותזכיר חוק	3	10



נספח 1: ניקוד החלופות

חלופה א': "עסקים כרגיל"

החלופה לא תפעל באופן ישיר על הקריטריונים הנורמטיביים (אפקטיביות, הוגנות, יעילות ותחרותיות), ולכן ציון החלופה בכל הקריטריונים האלה הוא 0.

בקריטריונים הישימים (ישימות חברתית, פוליטית ומעשית), מכיוון שהחלופה משמרת את הקיים, אין חסמים ביישומה. לכן הציון של חלופה זו בכל הקריטריונים הללו הוא 5.

ציון משוקלל: 44 מתוך 100

חלופה ב': תשתית ידע לצמיחת קואופרטיבים

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
אפקטיביות	שוק העבודה	תשתית הידע לא תפעל באופן ישיר על קריטריון זה.	0
	מעורבות אזרחית	תשתית הידע לא תפעל באופן ישיר על קריטריון זה.	0
	גישה להון פיננסי	תשתית הידע לא תפעל באופן ישיר על קריטריון זה.	0
	פיתוח הון אנושי	כחלק מחלופה זו כלולה תמיכה תוספתית של המדינה במרכזי הסיוע והליווי לעסקים קטנים ובינוניים (מעוף ומט"י), על מנת לייצר הכשרה מותאמת לקואופרטיבים. כלומר, כלול רכיב של פיתוח הון אנושי, אולם הוא איננו מרכזי בחלופה.	2
	יצירת שיתופי פעולה אזוריים	חלופה זו מכוונת ליצירת שיתוף פעולה ראשוני עם מוסדות ההכשרה האזוריים (מוסדות להשכלה גבוהה, גופי ההכשרה, בתי ספר).	2
	הגנת הסביבה	תשתית הידע לא תפעל באופן ישיר על קריטריון זה.	0
הוגנות	מעמד חברתי-כלכלי	תשתית הידע לא תפעל באופן ישיר על קריטריון זה.	0
	מספר האנשים המושפעים מהמדיניות	תשתית הידע מנגישה את המודל העסקי הקואופרטיבי ליזמים, אולם בהיעדר כלים נוספים, הבחירה לפעול באמצעות קואופרטיב דורשת מאמץ גדול מאוד.	1

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
יעילות		ההשקעה נמוכה יחסית, אולם הפוטנציאל בידע שיירכש הוא גדול מאוד.	4
תחרותיות		תשתית הידע לא תפעל באופן ישיר על קריטריון זה.	0
ישימות	חברתית	חלופה זו פועלת אומנם לגיבוש ידע בנושא קואופרציה ולהנגשת המודל העסקי ליזמים, אולם היא עושה זאת באופן בסיסי מאוד, ועל כן יכולתה להנמיך חסמים חברתיים מוגבלת.	2
	פוליטית	מכיוון שהתחום הוא ראשוני מאוד, ניתן לבצע חלופה זו במאמץ לא גדול, ולכן הישימות הפוליטית גבוהה.	4
	מעשית	חלופה זו פועלת כדי לחפות על היעדר ידע, ניסיון ותהליכי בקרה, אולם הדבר נעשה באופן בסיסי יחסית.	3

ציון משוקלל: 35.2 מתוך 100

חלופה ג': פיתוח והרחבת אזוריות על בסיס תמריצים כלכליים

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
אפקטיביות	שוק העבודה	לעסקים קואופרטיביים עשויה להיות השפעה משמעותית על שוק העבודה, ובפרט על השכר ויציבות המשרות. חלופה זו אומנם מייצרת תמריצים כלכליים להקמת קואופרטיבים, אולם באופן מוגבל, בשל החסמים הרבים שעדיין קיימים בשוק.	2
	מעורבות אזרחית אזרחית	שיתופי פעולה אזרחיים והתארגנות משותפת בקואופרטיבים יאפשרו הרחבה של פוטנציאל המעורבות של התושבים בחייהם: הן בחייהם האישיים, באמצעות הקמת עסקים קואופרטיביים, והן בחייהם המשותפים, באמצעות הפעולה המשותפת במסגרת הקואופרטיב. אולם, בהיעדר כלים נוספים שיעזרו להתגבר על החסמים הרבים שעדיין קיימים, פוטנציאל הקמת העסקים הוא קטן יחסית.	2
	גישה להון פיננסי	עדכון רגולטורי של אפשרויות המימון של המודל הקואופרטיבי יאפשר גיוון באמצעים העומדים לרשות יזמים.	3
	פיתוח הון אנושי	כחלק מחלופה זו כלולה תמיכה תוספתית של המדינה במרכזי הסיוע והליווי לעסקים קטנים ובינוניים (מעוף ומט"י), על מנת לייצר הכשרה מותאמת לקואופרטיבים. כלומר, כלול רכיב של פיתוח הון אנושי, אולם הוא איננו מרכזי בחלופה זו.	2
	יצירת שיתופי פעולה אזרחיים	חלופה זו מכוונת לעידוד יזמויות אזרחיות, אולם בהיעדר כלים נוספים, סביר להניח ששיתופי פעולה כאלו יצליחו להתבסס ביוזמת השלטון המקומי ופחות ביוזמת השוק הפרטי.	3
	הגנת הסביבה	חלופה זו מכוונת לעידוד יזמויות אזרחיות, וסביר להניח ששיתופי פעולה כאלו יצליחו להתבסס ביוזמת השלטון המקומי. עדכון רגולטורי מכוון סביבה, קיימות ותברואה עשוי לעודד במידה משמעותית הקמת גופים קואופרטיביים ויוזמות ברוח הקואופרציה.	3

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
הוגנות	מעמד חברתי-כלכלי	הכלי הקואופרטיבי עשוי לפעול לטובת מעמדות נמוכים, אבל לשם כך תידרש מדיניות ספציפית, דרך קואופרטיבים חברתיים. סביר להניח שהכלים המוצעים בחלופה זו יחזקו במידה בינונית את מעמדות הביניים.	2
	מספר האנשים המושפעים מהמדיניות	לצד תשתית הידע, התמריצים הכלכליים מהווים נדבך שעשוי להניע יזמים לפעול באמצעות המודל הקואופרטיבי, אולם החסמים עדיין יהיו גבוהים, בייחוד עבור אוכלוסיות לא חזקות.	2
יעילות		לצד חקיקה שלא מלווה בעלויות נוספות, חלופה זו מציעה גם הקלות רגולטוריות ותמיכות, אולם אלו לא צפויות להיות משמעותיות מאוד. יחד עם זאת, גם האפקטיביות של החלופה היא נמוכה יחסית.	3
תחרותיות		סביר להניח שמספר השחקנים הקואופרטיביים ברמה המקרו-אזורית לא יגדל באופן דרמטי בכל הענפים, ולכן שיפור התחרותיות מוגבל. יחד עם זאת, בהחלט ייתכן שבענפים מסוימים תהיה השפעה אזורית על התחרותיות.	2
ישימות	חברתית	חלופה זו מגמיכה חסמים כלכליים ובכך עשויה להתמודד גם עם החסמים הנורמטיביים והתרבותיים.	3
	פוליטית	חלופה זו מתמקדת בצעדים רגולטוריים שנחשבים "מינימליים" מבחינת ההתערבות הממשלתית, ועל כן ישימותה הפוליטית גבוהה יחסית.	4
	מעשית	חלופה זו פועלת כדי לחפות על היעדר ידע, ניסיון ותהליכי בקרה, אולם הדבר נעשה באופן בסיסי יחסית.	3

ציון משוקלל: 56 מתוך 100

חלופה ד': פיתוח אקוסיסטם אזורי להצמחת קואופרטיבים באמצעות השלטון המקומי/אזורי, בהובלה ובמימון מממשלתיים

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
אפקטיביות	שוק העבודה	בתנאי חלופה זו תתאפשר הקמת קואופרטיבים מקומיים ואזוריים, שלהם עשויה להיות השפעה ממשית על שוק העבודה. השכר בקואופרטיבים שוויוני יותר והמשרות בהם יציבות יותר, וככל שעסקים קואופרטיביים יהיו נוכחים יותר בשוק העבודה, כך השפעות אלו תהיינה משמעותיות יותר.	4
	מעורבות אזרחית אזורית	ההתארגנות המשותפת בקואופרטיבים והיחידה שתוקם יאפשרו הרחבה של פוטנציאל המעורבות של התושבים בחייהם: הן בחייהם האישיים, באמצעות הקמת עסקים קואופרטיביים, והן בחייהם המשותפים, באמצעות הפעולה המשותפת במסגרת הקואופרטיב.	4
	גישה להון פיננסי	עדכון רגולטורי של אפשרויות המימון של המודל הקואופרטיבי יאפשר גיוון באמצעים העומדים לרשותם של יזמים.	4
	פיתוח הון אנושי	חלופה זו כוללת הקמה ו/או תמיכה של המדינה בגופי ליווי וייעוץ עסקי ייעודיים לקואופרטיבים. גופים אלו יהיו ממוקדים בהענקת כלים לחיזוק יכולות שיתוף הפעולה והניהול הדמוקרטיים. זהו רכיב עיקרי בתוכנית.	5
	יצירת שיתופי פעולה אזוריים	היחידה החדשה המוצעת בחלופה זו, דרך השלטון המקומי או האשכול האזורי, עשויה להגדיל באופן משמעותי את היקף שיתופי הפעולה המבוססים על כוחות מקומיים ואינטרסים משותפים אזוריים.	4
	הגנת הסביבה	היחידה החדשה המוצעת בחלופה זו, דרך השלטון המקומי או האשכול האזורי, עשויה לגשת לטיפול במפגעים סביבתיים אזוריים באמצעות שיתופי פעולה המונעים מתמריצים פנימיים - האינטרסים האזוריים המשותפים. בשל כך, הסיכוי להצליח לצמצם הוא גבוה.	3

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
הוגנות	מעמד חברתי-כלכלי	הכלי הקואופרטיבי עשוי לפעול לטובת מעמדות נמוכים, אבל לשם כך תידרש מדיניות ספציפית, דרך קואופרטיבים חברתיים. סביר להניח שהכלים המוצעים בחלופה זו יחזקו באופן ישיר את מעמדות הביניים.	3
	מספר האנשים המושפעים מהמדיניות	חלופה זו מייצרת כלים עבור כלל האוכלוסייה העובדת ועבור מי שיבחר להקים עסקים קואופרטיביים ויוזמות קואופרטיביות. במובן זה, השפעתה של החלופה יכולה להיות רחבה מאוד. כמו כן, נוכחות קואופרטיבים באזור ופעולתם לטובת האזור ייצרו אפקט משני, שממנו ייהנו אנשים נוספים. אולם נדרש מאמץ מתווך כדי שאכן תהיה השפעה רחבה.	3
יעילות		חלופה זו מעמידה תקציבים משמעותיים לטובת יצירת משרות בשלטון המקומי, תמיכה בארגונים לפיתוח ידע והעמדת קרנות להלוואות ולתמיכה ביזמויות. אבל, ובוודאי אם היישום יהיה דרך האשכולות, הרי שמדובר, בהערכה גסה, בכמה עשרות מיליוני שקלים בלבד. לצד זאת, האפקטיביות של חלופה זו גבוהה יחסית, ולכן גם יעילותה גבוהה יחסית.	4
תחרותיות		גם אם לא בכל הענפים, חלופה זו תאפשר כניסה של שחקנים קואופרטיביים ברמה המקרו-אזורית, ולכן ניתן לצפות לשיפור התחרותיות המקומית.	3
ישימות	חברתית	חלופה זו משלימה את ארגז הכלים בהתמודדות עם החסמים הנורמטיביים-תרבותיים באמצעות יצירת גוף מתווך, שיפעל בנושא.	4
	פוליטית	חלופה זו דורשת נכונות פוליטית גבוהה ליישום, בעיקר בשל ההוצאה הלא מבוטלת הכרוכה בה ובשל הרתיעה הקיימת ממודל זה. משום כך, ישימותה הפוליטית נמוכה.	1
	מעשית	חלופה זו משלימה את היצע הכלים המקצועיים בתחום באמצעות תמיכה ויצירה של מסלולי הכשרה ייעודיים לקואופרטיבים ובאמצעות העמדת היחידה החדשה לקידום קואופרציה.	4

ציון משוקלל: 66.2 מתוך 100

ערוץ פעולה נוסף: עדכון החקיקה לעידוד ולקידום קואופרציה בהתאם לחזית החקיקה העולמית

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
אפקטיביות	שוק העבודה	עדכון החקיקה עשוי להפוך את המודל הקואופרטיבי לכלי משמעותי, ובכך לתרום למספר המשרות, ליציבותן ולרמת ההשתכרות. אולם, בהיעדר כלים נוספים, כלי זה יהיה מוגבל בשל החסמים הרבים שעדיין קיימים בשוק.	3
	מעורבות אזרחית אזורית	חקיקה עדכנית תעודד הקמת קואופרטיבים מקומיים ואזוריים, ובכך תוכל להגדיל את ההשפעה של התושבים על חייהם. אולם, בהיעדר כלים נוספים, כלי זה יהיה מוגבל בשל החסמים הרבים שעדיין קיימים בשוק.	3
	גישה להון פיננסי	חקיקה עדכנית תרחיב את אפשרויות המימון ליזמויות באמצעות הרחבת המודלים העסקיים, כך שיכללו קואופרטיבים, על שיטות המימון החדשות שהם מאפשרים.	4
	פיתוח הון אנושי	עדכון החקיקה לא יפעל באופן ישיר על קריטריון זה.	0
	יצירת שיתופי פעולה אזוריים	חלופה זו תייצר סביבה רגולטורית שתעודד שימוש בכלי הקואופרטיבי, אולם, בהיעדר כלים נוספים, סביר להניח ששיתופי פעולה כאלו יצליחו להתבסס ביוזמת השלטון המקומי ופחות ביוזמת השוק הפרטי.	3
	הגנת הסביבה	חקיקה עדכנית בתחום העסקים החברתיים תייצר כלי נוסף לניהול משאבים אזוריים ולטיפול במפגעים סביבתיים.	4

קריטריון	קריטריון משנה	פירוט	ניקוד
הוגנות	מעמד חברתי-כלכלי	החקיקה לכשעצמה, ללא תיווך, רלוונטית למעמדות הגבוהים משום שהיא דורשת תיווך נרחב.	1
	מספר האנשים המושפעים מהמדיניות	עדכון החקיקה חל באופן רחב על כלל האוכלוסייה.	5
יעילות		עדכון החקיקה לא צפוי לייצר הוצאה כלכלית גדולה. רוב העבודה היא עבודת מטה במשרדי הממשלה, על בסיס הדרג המקצועי הקיים.	5
תחרותיות		עדכון החקיקה עשוי להפוך את המודל הקואופרטיבי לכלי משמעותי, אולם, בהיעדר כלים נוספים, עלויות הכניסה של שחקנים נוספים נותרות גבוהות מאוד.	2
ישימות	חברתית	עדכון החקיקה עשוי לייצר אהדה ועניין ציבורי במודל הקואופרטיבי החדש, אולם אין בחלופה זו צעדים אשר מנגישים את המודל העסקי לזמרים ולציבור, ועל כן יהיה קושי גדול בהסרת החסמים הקיימים.	1
	פוליטית	חקיקה עדכנית עשויה לקבל אוזן קשבת רחבה, אולם שינוי חקיקה מקיף ידרוש משאבים רבים מהשחקנים הפוליטיים השונים.	2
	מעשית	עדכון החקיקה דורש ניתוח החקיקה הבינלאומית והתאמתה לזירה הישראלית, אולם לא מדובר בחסם גבוה.	3

ציון משוקלל: 50.6 מתוך 100

נספח 2: מפת הארגונים האזוריים

פריסת יישובי ארגוני הקניות הקיבוציים

- משקי הגליל העליון
- משקי עמק הירדן
- משקי המפרץ
- משקי עמק בית שאן
- משקי עמק יזרעאל
- משקי גרנות
- משקי הדרום
- משקי הנגב



- 1 CICOPA, Cooperatives and employment, second global report, 2017.
- 2 Borruso, M.T. (ed.). (2012). McKinsey on Cooperatives. McKinsey & Company.
- 3 נתוני האגף לאיגוד שיתופי, עיבוד של מכון יסודות.
- 4 זעירא, י'. (2018). כלכלת ישראל. ספרי עליית הגג.
- 5 על פי הלמ"ס, "מטרופולין מוגדרת כאזור עירוני, הכולל כמה ערים ויישובים שהם ישות עירונית אחת מבחינה תפקודית. במטרופולין מתקיימים קשרי גומלין כלכליים, חברתיים ותרבותיים, המתבטאים ביוממות ובנסיעות למטרות אחרות". הקריטריון המוביל בהגדרה של מטרופולין הוא היוממות (הנסיעה מהבית אל מקום העבודה). להרחבה ראו: **מטרופולינים בישראל - הגדרה מחודשת בעקבות מפקד האוכלוסין 2008**, הודעה לעיתונות, הלמ"ס.
- 6 סקירה וניתוח ניתן לקרוא בדוח המסכם, **כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית**, משנת 2006, שנכתב עבור משרד הבינוי והשיכון על ידי צנובר יועצים.
- 7 דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך, אוגוסט 2014.
- 8 אי-שוויון בבריאות, תכנית העבודה לצמצום פערים בבריאות בשנים 2017-2020, לאור הליך ההיוועצות, משרד הבריאות, 2017.
- 9 תוכנית העבודה לשנת 2019, משרד הכלכלה והתעשייה.
- 10 ספר תוכניות העבודה לשנת 2019, פברואר 2019.
- 11 הודעה על מינוי אילן שוחט למנכ"ל המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.
- 12 OECD (2019). **OECD regional outlook 2019: Leveraging megatrends for cities and rural areas**. OECD Publishing, Paris.
- 13 OECD, **Regional Well-Being Index**, website.
- 14 OECD (2016). **OECD Regions at a glance 2016**. OECD Publishing, Paris.
- 15 עוד על מדינות ההשוואה ראו: חזן, מ' ושי, צ' (2018). **צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 1995-2014**. בתוך: בן בסט, א', גרונאו, ר' וזוסמן, א' (עורכים). המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, עם עובד.
- 16 OECD Economic Surveys: Israel 2020. OECD Publishing, Paris, 2020
- 17 בדוח מס' 11, **פני החברה בישראל 2019** של הלמ"ס, הכותבים מדגישים את הזהות הקיימת בחברה הישראלית כיום בין פריפריה גיאוגרפית לפריפריה חברתית-כלכלית. על מנת להבדיל

בין השניים, הם פיתחו מדד פריפריאליות, שמצייר תמונה מורכבת של הפריפריה, שבה, במדדים רבים, יישובים מאוד פריפריאליים מראים תוצאות טובות יותר מיישובים פריפריאליים.

18 דוח סיכום שנת 2019 - מגמות בשוק העבודה, שירות התעסוקה, ינואר 2020.

19 בריל, נ' ונאור י' (2018). פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית. המועצה הלאומית לכלכלה.

20 בריל, נ' ונאור י' (2018). פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית. המועצה הלאומית לכלכלה.

21 פערי הפרייון יחסית ל-OECD החלו באמצע העשור הראשון של המאה הנוכחית. בנק ישראל מרבה לכתוב על פערים אלו. למשל, בדוח בנק ישראל לשנת 2018, פרק ה': הפרייון ומיומנויות היסוד של העובדים בישראל: השוואה בין-לאומית.

22 חזן, מ' ושי צ' (2017). צמיחה כלכלית ופרייון העבודה בישראל, 1995-2014. בתוך: בן-בסט, א', גרונאו, ר' וזוסמן, א' (עורכים). אורות וצללים בכלכלת השוק, המשק הישראלי 1995-2017. עם עובד.

23 חשוב לציין: ענפי הכרייה והחציבה הם הפריפריאליים ביותר, עם ציון של -0.2, אולם אלו ענפים עם שיעור מועסקים קטן מאוד (4,100 מועסקים), ורמות פרייון גבוהות באופן קיצוני (פי 6 מרמת הפרייון הגבוהה ביותר אחריהם), ולכן השמטנו אותם מהניתוח. מעבר לכך, מדובר בתחום מאוד ריכוזי. ישנם 16 מפעלים גדולים (לא ברור מהנתונים כמה חברות), שנהנים מ-94.2% מהפרייון ומספקים 83.3% מהעבודה. כמו כן, ענף זה נהנה מפדיון של 3.8 מיליון ש"ח למשרה, אל מול עלות עבודה שנתית של כ-331 אש"ח (הנתונים מתוך: תעשייה, כרייה וחציבה - מדדים וסיכומים שנתיים, 2017, הלמ"ס, פרסום 1771, 2020). כלומר, מדובר במקרה קצה, שלא מעיד על הכלל.

24 דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פרייון העבודה, בנק ישראל, 2019.

25 OECD, מדיניות בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים ויזמות בישראל 2016, בתרגום של משרד הכלכלה והתעשייה, 2017.

26 דוח תקופתי מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל 2020, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה והתעשייה.

27 ראו לוח 9.14, מועסקים לפי ענף כלכלי, מחוז ונפת מגורים, שנתון סטטיסטי לישראל, 2020, מספר 71.

28 אי שוויון בבריאות וההתמודדות עמו, 2018, מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי, משרד הבריאות, ינואר 2019; צ'ריניובסקי, ד', בשאראת, ב', בוורס, ל', בריל, א' ושרוני, ח' (2017). בריאות האוכלוסייה הערבית בישראל. עמוד 27. מרכז טאוב.

29 דדון-גולן, ז' ובן-דוד הדר, א' (2017). אי-השוויון בחינוך בישראל: פיתוח אינדיקטור ומדידה לאורך זמן. עמוד 28. המוסד לביטוח לאומי.

30 OECD Economic Surveys: ISRAEL, 2020, p. 90.

31 פני החברה בישראל, דוח מס' 11, הלמ"ס, 2019.

32 Neumark, D. and Simpson, H. (2015). Chapter 18: Place-based policies. In: Gilles Duranton, J. Vernon Henderson, and William C. Strange (eds.). Handbook of regional and urban economics, Vol. 5, 1197–1287. Elsevier.

33 Moretti, E. (2010). Local labor markets. In: Card, D., Ashenfelter, O. (Eds.). Handbook of Labor Economics, vol. 4B. Elsevier.

34 Duranton, G. and Venables, A. J. (2018). [Place-based policies for development](#). NBER Working Paper 24562.

35 בריל, נ' ונאור י' (2018). [פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית](#). המועצה הלאומית לכלכלה.

36 Neumark, D. and Simpson, H. (2015). Chapter 18: Place-based policies. In: Gilles Duranton, J. Vernon Henderson, and William C. Strange (eds.). Handbook of regional and urban economics. 5: 1197–1287. Elsevier.

37 Kline, P. and Moretti, E. (2013). [Place-based policies with unemployment](#). American Economic Review, 103 (3): 238–243.

38 Klein, P. and Moretti, E. (2013). [People, places, and public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs](#). Annual Review of Economics, 6:629–662.

39 [OECD Regional Outlook, 2019](#).

40 World Economic Outlook, 2000, World Bank.

41 [Megatrends: Building better futures for regions, cities and rural areas](#). Principles on Urban policy and on rural policy. OECD, 2019

42 סקירה מקיפה יחסית ניתן לקרוא ב: [מחקר בנושא כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית, בחינת כלים קיימים והצעת כלים חדשים](#). צנובר יועצים, 2006.

43 ביטון, א' (2009). [פרויקט שיקום שכונות, תמונת מצב](#). מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

44 [פרויקט שיקום השכונות חוזר: 38 שכונות בפריפריה ישופצו בעלות של 280 מ' ש'.](#) נמרוד בוסו, The Marker, 29.3.2016.

45 נבון, ג' ופריש, ר'. (2009). [השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה](#). בנק ישראל.

46 [דוח צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון](#). משרד האוצר, 2015.

47 זוסמן, נ' ושלום, ג' (2020). [הערכת האפקטיביות של סבסוד הוצאות הפיתוח לקרקע באזורי תעשייה שבאחריות משרד הכלכלה והתעשייה](#). בנק ישראל.

48 דין וחשבון של הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לשנת 2019. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, 2019.

49 דין וחשבון הממונה על יישום חוק חופש המידע המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, 2020. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, 2019.

50 היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל. מבקר המדינה, 2020.

51 בין ההחלטות המרכזיות: פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה (החלטה 2262), תוכנית להעצמה ולפיתוח היישובים קריית שמונה, שלומי ומטולה (החלטה 3740), תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2021-2022 ותיקון החלטות ממשלה (החלטה 566), תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום (2025), ותוכניות ההמשך (1626, 3345). העתקת מחנות צה"ל לנגב (החלטה 3161), הקמת קריית סיבר לאומית בבאר שבע (החלטה 1815) ותוכניות המשך סביבן.

52 אשכולות אזוריים בישראל, מממ, 2019.

53 הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה. הצוות לקידום אזוריות בישראל, משרד הפנים, 2020.

54 ניתוח מקיף של ההגדרה הזו ושל עקרונות הקואופרציה המוזכרים בהמשך אפשר למצוא במחקרה של יפעת סולל, מחזון של שוויון ושיתופיות לכלי להצדקת אפליה אתנית: תיקון 8 לפקודות האגודות השיתופיות – ועדות קבלה, בתוך: אוסצקי-לזר, ש' וג'בארין, " (עורכים) (2016). אזרחות על תנאי. פרס הוצאה לאור.

55 Birchall, J. and Ketilson, L.H. (2009). *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*. Sustainable Enterprise Programme. International Labor Organization.

56 Birchall, J. and Ketilson, L.H. (2009). *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*. Sustainable Enterprise Programme. International Labor Organization.

57 Fici, A. (2013). *Cooperative identity and the law*. European Business Law Review, 24(1):37-64.

58 ניתן למצוא השוואה בין פקודת האגודות השיתופיות ובין עקרונות הקואופרציה במחקרה של יפעת סולל, מחזון של שוויון ושיתופיות לכלי להצדקת אפליה אתנית: תיקון 8 לפקודות האגודות השיתופיות – ועדות קבלה, בתוך: אוסצקי-לזר, ש' וג'בארין, " (עורכים) (2016). אזרחות על תנאי. פרס הוצאה לאור.

59 תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), תשנ"ו-1995.

60 כאמור, בנייר זה אנו מתמקדים בקואופרטיב כמודל עסקי, ולא כמודל התיישבותי. זו הבחנה

משמעותית, משום שבמודל ההתיישבותי הקואופרטיב הראשוני הוא יישוב, וחברי הקואופרטיב מתחברים סביב שותפות ברובדי חיים רחבים, מעבר לגבולות מיזם משותף עסקי-חברתי. בנוסף, בעוד שהמודל הרחב הוא ייחודי למדי לישראל, המודל הקואופרטיבי העסקי הוא מודל נפוץ מאוד ומשגשג בעולם. על המודל הקיבוצי והמושבי כמודל קואופרטיבי ייחודי אפשר לקרוא ב: גץ, ש' ופלגי, מ', הקיבוץ: מקומנה לקואופרטיב?, וב: אפלבוט, ל' וסופר, מ', הקואופרציה במושב העובדים: אידאולוגיה במבחן המציאות. שניהם בתוך: טופל, מ' (עורך) (2021). הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד. מוסד ביאליק ויד טבנקין.

61 Fici A. (2013). An introduction to cooperative law. In: Cracogna D., Fici A. and Henry H. (eds.). International handbook of cooperative law. Springer-Verlag.

62 [Regional strategies for the social economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland](#). OECD LEED Papers, 2020/03, OECD Publishing, Paris.

63 גדרון, ב', אבו, ע', בובר בן-דוד, נ', גרינברג, י', מוניקנדס-גבעון, י', נבון, א' וראובני, י' (2017). [מיזמים עסקיים-חברתיים: מחקר בינלאומי השוואתי](#). המוסד לביטוח לאומי.

64 Borzaga, C., Galera, G., Franchini, B., Chiomento, S., Nogales, R. and Carini, C. (2020). [Social enterprises and their ecosystems in Europe: Comparative synthesis report](#). European Commission. Publications Office of the European Union.

65 Rural cooperatives, US Department of Agriculture, 2003.

66 [Agricultural cooperatives in Europe: Main issues and trends](#). European agri-cooperatives (Cogeca), 2010.

67 [השנתון הסטטיסטי לישראל, הלמ"ס, 2021](#), לוח 15.12. מבוסס על סקר ענפי הכלכלה לשנת 2018.

68 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). Tulane Law Review, 88:899-958.

69 כך, לדוגמה, המקרה של סניף "שופרסל שלי" במצפה רמון, שהיה מוכר יחיד (מונופסון) עד להקמת קואופרטיב "העגלה". [כתבה בגלובס](#), שנתיים אחרי ההקמה (2013), [וכתבה בעיתון דבר](#), משנת 2020.

70 Are coop transformative or just businesses? Novkovic, 2019.

71 להסבר כללי של הטיעון וסקירת הספרות ראו: Zúñiga-Vicente, J.Á., Alonso-Borrego, C., Forcadell, F.J. and Galán, J.I. (2014). [Assessing the effect of public subsidies on firm r&d investment: A survey](#). Journal of Economic Surveys, 28: 36-67.

72 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). Tulane Law Review, 88:899-958.

73 [צמח ניסיונות](#) הוא תאגיד אזורי לטובת החקלאים באזור עמק הירדן, [מיגל](#), שבבעלות החברה לפיתוח הגליל, הוא מכון מדעי למחקר ולפיתוח יישומי לאזור אצבע הגליל, ו-Innovalley הוא מרכז חדשנות בעמק בית שאן.

74 Deller, S., Hoyt, A., Hueth, B. and Sundaram-Skutel, R. (2009). [Research on the economic impact of cooperatives](#). University of Wisconsin Center for Cooperatives.

75 Zamagni, S. and Zamagni, V. (2010). Cooperative Enterprise: Facing the challenge of globalization. Edwaed Elgar Publishing.

76 Novkovic, S. (2019). [Are co-operatives transformative ,or just businesses?](#) International Center for Co-operatives Management. Working paper 19-02, Saint Mary's University.

77 [Global study on youth cooperative entrepreneurship](#). CICOPA, 2018.

78 Mooney, P. H. (2004). [Democratizing rural Economy: Institutional friction, sustainable struggle and the cooperative movement](#). Rural Sociology, 69(1):76-98.

79 Zamagni, S. and Zamagni, V. (2010). Cooperative Enterprise: Facing the challenge of globalization. Edwaed Elgar Publishing.

80 Ketilson, L. H. (2014). Co-operatives during crisis and the post-crisis period: 2013 ICA Global Research Conference, 12-15 June 2013, Nicosia, Cyprus. Journal of Co-operative Organization and Management.

81 Birchall, J. and Ketilson, L.H. (2009). [Resilience of the cooperative business model in times of crisis](#). Sustainable Enterprise Programme. International Labor Organization.

82 Reynolds, B. J. (2013). Indivisible reserves: Some see unallocated equity as a way co-ops can help fortify their future. Rural Cooperatives, 80 (3): 12-15.

83 [The resilience of the cooperative model](#). CECOP, 2012.

84 Birchall, J. and Ketilson, L.H. (2009). [Resilience of the cooperative business model in times of crisis](#). Sustainable Enterprise Programme. International Labor Organization..

- 85 Iliopoulos, C. and Valentinov, V. (2018). Cooperative longevity: Why are so many cooperatives so successful? Sustainability, 10(10): 3449.
- 86 Bijman, J. (2018). Exploring the sustainability of the cooperative model in dairy: The case of the Netherlands. Sustainability 10(7): 2498.
- 87 Chlebicka, A. and Pietrzak, M. (2018). Size of membership and survival patterns of producers' organizations in agriculture: Social aspects based on evidence from Poland. Sustainability, 10(70): 2293.
- 88 Borruso, M.T. (ed.) (2012). McKinsey on cooperatives. McKinsey & Company; Giagnocavo, C., Galdeano-Gómez, E. and Pérez-Mesa, J.C. (2018). Cooperative longevity and sustainable development in a family farming system. Sustainability, 10(7): 2198.
- 89 Cook, M. (2015). A life cycle explanation of cooperative longevity. Sustainability, 10(5):1586; Iliopoulos, C. and Valentinov, V. (2018). Member heterogeneity in agricultural cooperatives: A systems-theoretic perspective. Sustainability, 10(4): 1271.
- 90 Smith, S.C. and Rothbaum, J. (2013). Cooperatives in a global economy: Key economic issues, recent trends, and potential for development. IZA – Institute for Labor Economics; The resilience of the cooperative model. CECOP, 2012.
- 91 Bartlett, W., John, C., Saul, E., Derek, J.C. and Stephen, S.C. (1992). Labor-managed cooperatives and private firms in north central Italy: an empirical comparison. Industrial and Labor Relations Review, 46(1):103-118.
- 92 Pencavel, J., Pistaferri, L. and Schivardi, F. (2006). Wages, employment, and capital in capitalist and worker-owned firms. Industrial and Labor Relations Review, 60(1):23-44.
- 93 Craig, B. and Pencavel, J. (1993). The objectives of worker cooperatives. Journal of Comparative Economics, 17(2):288-308.
- 94 Burdín, G. and Dean, A. (2009). New evidence on wages and employment in worker cooperatives compared with capitalist firms. Journal of Comparative Economics, 37(4):517-533.
- 95 Olsen, E.K. (2013). The relative survival of worker cooperatives and barriers to their creation (ch. 4). In: Kruse, D. (ed.). Advances in the economic analysis of participatory and labor-managed firms. vol. 14. Emerald Group.
- 96 Monterio, P. M. and Stewart, G. (2015). Scale, scope and survival: A

- comparison of cooperative and capitalist modes of production. Review of Industrial Organization, 47:91-118.
- 97 Burdin, G. (2014). Are worker-managed firms more likely to fail than conventional enterprises? Evidence from Uruguay. Industrial and Labor Relations Review, 67(1):202-238.
- 98 Smith, S.C. and Rothbaum, J. (2013). Cooperatives in a global economy: Key economic issues, recent trends, and potential for development. IZA – Institute for Labor Economics.
- 99 The Co-op Economy Report 2020, Cooperatives UK, 2020.
- 100 Vieta, M. (2020). Saving jobs and businesses in times of crisis. In: Roelants, B., Eum, H., Eşim, S., Novkovic, S. and Katajamäki, W. (eds.). Cooperatives and the World of Work. Routledge.
- 101 Olsen, E.K. (2013). The relative survival of worker cooperatives and barriers to their creation (ch. 4). In: Kruse, D. (ed.). Advances in the economic analysis of participatory and labor-managed firms. vol. 14. Emerald Group.
- 102 Magne, N. (2017). Wage inequality in workers' cooperatives and conventional firms. European Journal of Comparative Economics, 14(2):303-329.
- 103 Magne, N. (2017). Wage inequality in workers' cooperatives and conventional firms. European Journal of Comparative Economics, 14(2):303-329.
- 104 הקמעונאים מתנתקים, לפידות מרחק, ורק במיטרוניקס נוסעים בסקודה, דורון ברויטמן, .ynet, 2021
- 105 Burdin, G. (2015). Equality under threat by the talented: evidence from worker-managed firms. Department of Economics University of Siena, 126(594):1372-1403.
- 106 Nilsson, J. (2001). Organisational principles for co-operative firms. Scandinavian Journal of Management, 17(3):329-356; Kispál-Vitai, Z., Regnard, Y., Kövesi, K. and Guillotte, C. A. (2019). Cooperative case studies from three countries: Is membership a problem or a solution in the 21st century? Society and Economy, 41(4):467-485; Monteiro, N.P. and Straume, O.R. (2018). Are cooperatives more productive than investor-owned firms? Cross-industry evidence from Portugal. Annals of Public

and Cooperative Economics, 89(2):377-414; Jenner, J. D. (2016). On the relative absence of worker ownership/management: A taxonomy. American Social Science Association Annual Conference, Cooperative Panel.

107 OECD (2021). [The spatial dimension of productivity in Italian co-operatives](#). OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2021/02, OECD Publishing, Paris.

108 Fakhfakh, F., Perotin, V. and Gago, M. (2011). [Productivity, capital and labor in labor-managed and conventional firms](#). TEPP Working Paper.

109 הספרות האקדמית בתחום הזה היא מעטה, על אף מחקר רב שקיים על קואופרטיבים באופן כללי. זרם אחד במחקר מתמקד בנשים בקואופרטיבים. המחקר בו מועט יחסית והוא נוטה להתמקד במדינות מפותחות. זרם שני, נפוץ יותר, מתמקד בקואופרטיבים של נשים והוא נוטה להתמקד במקרי בוחן ובמדינות מתפתחות. סך הכול, גוף המחקר שנוצר מצליח לייצר הבנה של הנושא. ראו: Duguid, F. and Weber, N. (2016). [Gender equality and women's empowerment in co-operatives](#). ICA.

110 Rawlings, B. and Shaw, L. (2016). A continuing challenge: Women and leadership in co-operatives. In: Shaw et al. (eds.). *Mainstreaming co-operation: An alternative for the twenty-First century?* Manchester University Press, Manchester, pp. 111-130; Lecoutere, E. (2017). [The impact of agricultural co-operatives on women's empowerment: Evidence from Uganda](#). Journal of Co-operative Organization and Management, 5(1):14-27; Duguid, F. and Weber, N. (2016). [Gender equality and women's empowerment in co-operatives](#). ICA.

111 Dohmwirth, C. (2014). The impact of dairy cooperatives on the economic empowerment of rural women in Karnataka. MSc Thesis, Faculty of Life Sciences. Berlin: Humboldt University.

112 Duguid, F. and Weber, N. (2016). [Gender equality and women's empowerment in co-operatives](#). ICA.

113 Datta, P.B. and Gailey, R. (2012). [Empowering women through social entrepreneurship: Case study of a women's cooperative in India](#). Entrepreneurship Theory and Practice, 36(3):569-587.

114 Dohmwirth, C. and Ziming, L. (2020). [Does cooperative membership matter for women's empowerment? Evidence from South Indian dairy producers](#). Journal of Development Effectiveness, 12(2): 133-150.

- 115 Russell-Duvarney, K. (2013). Insights to the consequences of fair trade from an all-female coffee co-operative. Unpublished masters dissertation. Texas State University, United States.
- 116 McMurtry, S.L. and McMurtry, J.J. (2015). [Advancing gender equality: The co-operative way](#). International Labor Organization.
- 117 Majee, W. and Hoyt, A. (2011). [Cooperatives and community development: A perspective on the use of cooperatives in development](#). Journal of Community Practice, 19(1):48-61.
- 118 Ya-Bititi, G.M., Lebailly, P., Mbonyinkebe, D.G. and Burny, P. (2000). Coffee has given us power to act. Coffee cooperatives and women's empowerment in Rwanda's rural areas: a case study of Karaba coffee cooperative. In: Roelants, B., Eum, H., Eşim, S., Novkovic, S. and Katajamäki, W. (eds.). Cooperatives and the World of Work. Routledge.
- 119 Zeuli, K., Freshwater, D., Markley, D. and Barkley, D. (2009). [Cooperatives in rural community development: A New framework for analysis](#). Journal of the Community Development Society, 35(2):17-35.
- 120 Zeuli, K., Freshwater, D., Markley, D. and Barkley, D. (2009). [Cooperatives in rural community development: A New framework for analysis](#). Journal of the Community Development Society, 35(2):17-35.
- 121 [North Coast Coop, Cooperative community fund](#).
- 122 Zeuli, K., Freshwater, D., Markley, D. and Barkley, D. (2009). [Cooperatives in rural community development: A New framework for analysis](#). Journal of the Community Development Society, 35(2):17-35.
- 123 Cabras, I. (2011). [Industrial and provident societies and village pubs: Exploring community cohesion in rural Britain](#). Environment and Planning A: Economy and Space, 43(10):2419-2434.
- 124 Bianchi, M. and Vieta, M. (2019). [Italian community co-operatives responding to economic crisis and state withdrawal a new model for socio-economic development](#). UNTFSS International Conference in Geneva.
- 125 Franks, J. and Gloin, A. M. (2007). [Environmental co-operatives as instruments for delivering across-farm environmental and rural policy objectives: Lessons for the UK](#). Journal of Rural Studies, 23(4):472-489.

- 126 Cabras, I. (2014). The potential for rural cooperatives in the UK. In: Bosworth, G. and Somerville, P. (eds.). *Interpreting rurality: Multidisciplinary approaches*. Routledge.
- 127 Zeuli, K. A. and Radcliff, J. (2005). *Cooperatives as a community development strategy: Linking theory and practice*. *Journal of Regional Analysis and Policy*, 35(1).
- 128 Nilsson, J., Svendsen, G.L.H. and Svendsen, G.T. (2012). *Are large and complex agricultural cooperatives losing their social capital?* *Agribusiness*, 28(2):187-204.
- 129 OECD (2021). *The spatial dimension of productivity in Italian co-operatives*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2021/02, OECD Publishing, Paris.
- 130 van Twuijver, M.W., Olmedo, L., O'Shaughnessy, M. and Hennessy, T. (2020). *Rural social enterprises in Europe: A systematic literature review*. *Local Economy*, 35(2):121-142.
- 131 Fazzi, L. (2011). *Social co-operatives and social farming in Italy*. *Sociologia Ruralis*, 51(2):119-136.
- 132 שפירו, ד' ושורץ מ' (2021). קואופרציה של קואופרטיבים. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 133 שפירו, ד' ושורץ מ' (2021). קואופרציה של קואופרטיבים. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 134 קבוצת פיתוח גליל, אודות
- 135 מרכז כנרת לחדשנות
- 136 מרכז כנרת לחדשנות, אודות
- 137 innovalley, המרכז לחדשנות
- 138 מרכז תעסוקה ויזמות אזורי של מעברים
- 139 מיגל, מרכז ידע גליל
- 140 בשבילנו – בית סיעודי בגליל
- 141 SouthUp
- 142 Nilsson, J. (2001). *Organisational principles for co-operative firms*. *Scandinavian Journal of Management*, 17(3):329-356.

- 143 Boone, C. and Özcan, S. (2014). [Why do cooperatives emerge in a world dominated by corporations? The diffusion of cooperatives in the U.S. bio-ethanol industry, 1978-2013](#). *The Academy of Management Journal*, 57(4): 990-1012.
- 144 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). *Tulane Law Review*, 88:899-958.
- 145 Basterretxea, I., Cornforth, C. and Heras-Saizarbitoria, I. (2020). Corporate governance as a key aspect in the failure of worker cooperatives. *Economic and Industrial Democracy*, 43(1): 362-387.
- 146 Birchall, J. and Ketilson, L.H. (2009). [Resilience of the cooperative business model in times of crisis](#). Sustainable Enterprise Programme. International Labor Organization.
- 147 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). *Tulane Law Review*, 88:899-958.
- 148 Boone, C. and Özcan, S. (2014). [Why do cooperatives emerge in a world dominated by corporations? The diffusion of cooperatives in the U.S. bio-ethanol industry, 1978-2013](#). *The Academy of Management Journal*, 57(4): 990-1012.
- 149 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). *Tulane Law Review*, 88:899-958.
- 150 Schwartz, J. (2012). [Where did mill go wrong? why the capital-managed firm rather than the labor-managed enterprise is the predominant organizational form in market economies](#). *OHIO State Law Journal*, 73(2): 219-285.
- 151 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). *Tulane Law Review*, 88:899-958.
- 152 Dickstein, C. (1991). The promise and problems of worker cooperatives. *Journal of Planning Literature*, 6(1): 16-33.
- 153 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). *Tulane Law Review*, 88:899-958.
- 154 Boone, C. and Özcan, S. (2014). [Why do cooperatives emerge in a world dominated by corporations? The diffusion of cooperatives in the U.S. bio-ethanol industry, 1978-2013](#). *The Academy of Management Journal*, 57(4): 990-1012.

- 155 Molk, P. (2014). [The puzzling lack of cooperatives](#). *Tulane Law Review*, 88:899-958.
- 156 Tregear, A. and Cooper, S. (2016). [Embeddedness, social capital and learning in rural areas: The case of producer cooperatives](#). *Journal of Rural Studies*, 44:101-110.
- 157 פז-ישעיהו, א' (2021). מרכז הקואופרציה: הקואופרציה היצרנית, השירותית והתחבורתית. בתוך: טופל, מ' (עורך). הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 158 Birchall, J. (2011). *People-centred businesses: Co-operatives, mutuals and the idea of membership*. Palgrave MacMillan.
- 159 Birchall, J. and Simmons, R. (2004). [What motivates members to participate in co-operative and mutual businesses?](#) *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(3):465-495.
- 160 Peredo, A. M. and Chrisman, J.J. (2006). [Toward a theory of community-based enterprise](#). *Academy of Management Review*, 31(2): 309-328.
- 161 Borruso, M.T. (ed.). (2012). *McKinsey on Cooperatives*. McKinsey & Company.
- 162 [World Cooperative Monitor, Exploring the Cooperative Economy, Report 2020](#), EUROCISE, ICA.
- 163 החישוב נעשה על בסיס רשימת [Fortune Global 500](#) לשנת 2020.
- 164 Dave Grace and Associates (2014). [Measuring the size and scope of the cooperative economy: Results of the 2014 global census on co-operatives](#).
- 165 Chaves, R. and Monzón, L.J. (2017). Recent evolutions of the social economy in the European Union. European Economic and Social Committee, CIRIEC-International.
- 166 [European Cooperative Society](#)
- 167 Commission of the European Communities (2004). [Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: on the promotion of co-operative societies in Europe](#).
- 168 [Cooperative working group. Fostering cooperatives' potential to generate smart growth and jobs](#). June 2013 to November 2014, European Commission.

- 169 [Regional strategies for the social economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland](#). OECD LEED Papers, 2020/03, OECD Publishing, Paris; Borzaga, C., Galera, G., Franchini, B., Chiomento, S., Nogales, R. and Carini, C. (2020). [Social enterprises and their ecosystems in Europe: Comparative synthesis report](#). European Commission. Publications Office of the European Union.
- 170 Karakas, C. (2019). [Cooperatives: Characteristics, activities, status, challenges](#). European Parliamentary Research Service.
- 171 [Cooperative working group. Fostering cooperatives' potential to generate smart growth and jobs](#). June 2013 to November 2014, European Commission.
- 172 Legal framework analysis, national report: Italy. ICA-EU partnership, 2019.
- 173 Fici, A. (2010). Italian co-operative law reform and co-operative Principles. Euricse Working Papers No. 002/2010, Co-operatives, Legislation and Public Policy Symposium, Sobey School of Business, Saint Mary's University, Halifax, Canada.
- 174 ממוצע המשרות של כלל הכלכלה החברתית באירופה, הכולל מלבד קואופרטיבים גם ארגוני צדקה וארגונים ללא מטרת רווח, הוא 6.3%. מתוך: Chaves, R. and Monzón, L.J. (2017). [Recent evolutions of the social economy in the European Union](#). European Economic and Social Committee, CIRIEC-International.
- 175 OECD (2021). [The spatial dimension of productivity in Italian co-operatives](#). OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2021/02, OECD Publishing, Paris.
- 176 [החוקה האיטלקית](#), פרק 3, מאמר 45.
- 177 [החוקה האיטלקית](#), עקרונות מרכזיים, מאמר 3.
- 178 Fici, A. (2010). Italian co-operative law reform and co-operative Principles. Euricse Working Papers No. 002/2010, Co-operatives, Legislation and Public Policy Symposium, Sobey School of Business, Saint Mary's University, Halifax, Canada.
- 179 מעניין לציין, שבפועל, שיעור ההפרשה הממוצע לקרן השמורה באיטליה עומד על השיעור המדהים של 86.8%, 10.2% מחולקים לחברים. להרחבה ראו: Navarra, C. (2011). Profit reinvestment in Italian worker cooperatives as a contribution to a common good: An empirical analysis on workers' perception and motivation. In: DeVaro, J. (ed.). Advances in the economic analysis of participatory

.and labor-managed firms. Emerald Group Publishing Limited

180 Legal framework analysis, national report: Italy. ICA-EU partnership, 2019.

181 [NYC Takes a \\$1.2 Million Step Toward Fighting Corporate Greed](#), Blumgart, J., Next City, 17.7.2014.

182 [History & Mission](#), New York City Network of Worker Cooperatives.

183 Dubb, S. (2020). [Building a worker co-op ecosystem: Lessons from the big apple](#). Nonprofit Quarterly.

184 [Working Together: A report on the sixth year of the Worker Cooperative Business Development Initiative \(WCBDI\)](#), New-York City, Small Business Services, 2021.

185 Dubb, S. (2020). [Building a worker co-op ecosystem: Lessons from the big apple](#). Nonprofit Quarterly.

186 [Working Together: A report on the sixth year of the Worker Cooperative Business Development Initiative \(WCBDI\)](#), New-York City, Small Business Services, 2021.

187 Austin, J.J. (2014). [Worker cooperatives for New York City: A vision for addressing income inequality](#). Federation of Protestant Welfare Agencies (FPWA).

188 Huertas-Noble, C. (2016). [Worker-owned and unionized worker-owned cooperatives: Two tools to address income inequality](#). Clinical Law Review, 22:325-358.

189 בשנת 2013 היו 23 קואופרטיבים של עובדים בעיר [Building a worker co-op ecosystem: Lessons from the big apple](#) (Worker Cooperative 2019) ובמהלך השנים, מאז החלה התמיכה, המספר הזה הלך וגדל ועומד כיום על 58 קואופרטיבים (State of the Sector Report 2019). בשילוב עם מספר התחלות הקואופרטיבים, נתון הנמצא בדוחות מחלקת עסקים קטנים של העירייה, נראה כי שיעור השרידות של העסקים עומד על כ-52%.

190 Farrell, D., Wheat, C. and Mac, C. (2020). [Small business owner race, liquidity, and survival](#). JPMorgan Chase & Co. Institute.

191 פז-ישעיהו, א' (2021). לחידוש העשייה הקואופרטיבית: ראשי פרקים לחשיבה ולדיון. בתוך: טופל, מ' (עורך). הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד. מוסד ביאליק ויד טבנקין.

192 Russell, R. (1991). [The role of support organizations in the development of cooperatives in Israel](#). Economic and Industrial Democracy, 12(3):385-404.

- 193 Ben-Ner, A. (1988). *Comparative empirical observations on worker-owned and capitalist firms*. International Journal of Industrial Organization, 6(1):7-31.
- 194 לוי, י' (2004). *יש כלכלה אחרת, יש חברה אחרת: כלכלה חברתית ומגזר שלישי בעידן הגלובליזציה*. יד טבנקין.
- 195 פז-ישעיהו, א' (2021). לחידוש העשייה הקואופרטיבית: ראשי פרקים לחשיבה ולדיון. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 196 פז-ישעיהו, א' (2021). לחידוש העשייה הקואופרטיבית: ראשי פרקים לחשיבה ולדיון. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 197 פז-ישעיהו, א' (2021). לחידוש העשייה הקואופרטיבית: ראשי פרקים לחשיבה ולדיון. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 198 פז-ישעיהו, א' (2021). לחידוש העשייה הקואופרטיבית: ראשי פרקים לחשיבה ולדיון. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 199 לוי, י' (2004). *יש כלכלה אחרת, יש חברה אחרת: כלכלה חברתית ומגזר שלישי בעידן הגלובליזציה*. יד טבנקין.
- 200 פז-ישעיהו, א' (2021). לחידוש העשייה הקואופרטיבית: ראשי פרקים לחשיבה ולדיון. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 201 *עכשיו זה רשמי, הפרטת אגד יוצאת לדרך*. גולן חזני, כלכליסט, 7.5.2019.
- 202 גם באגד לא יהיו חברים: הקואופרטיב יהפוך לחברה וכל הקווים יצאו לתחרות. רועי רובינשטיין, ynet, 13.6.2018.
- 203 פז-ישעיהו, א' (2021). לחידוש העשייה הקואופרטיבית: ראשי פרקים לחשיבה ולדיון. בתוך: טופל, מ' (עורך). *הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד*. מוסד ביאליק ויד טבנקין.
- 204 השנתון הסטטיסטי לישראל 2021, לוח 15.11 - משרות, תפוקה, ערך מוסף גולמי ותמורה למשרות בענפי הכלכלה, לפי מגזר ותת-מגזר, מבוסס על סקר העסקים של הלמ"ס.
- 205 קיים קושי לזהות בוודאות אגודה שיתופית הרשומה כחקלאית עם פעילות שהיא רק חקלאית. עשויים להיות מקרים שבהם תחת אגודה שיתופית כזו (שהיא, כאמור, איננה קיבוץ או מושב) תהיה פעילות מתחום אחר, בתעשייה או בשירותים, אולם משוחות עם נציגי האגף לאיגוד שיתופי, חלק האגודות החקלאיות מתוך סך האגודות משקף את המציאות.
- 206 Mapping: Key figures, national report: Germany. ICA-EU Partnership, 2020.
- 207 Mapping: Key figures, national report: France. ICA-EU Partnership, 2021.
- 208 Borzaga, C., Calzaroni, M, Carini, C. and Lori, M. (2019). *Structure and performance of Italian cooperatives: A quantitative analysis*. Journal of

Entrepreneurial and Organizational Diversity, 8(1):65-83.

209 Mapping: Key figures, national report: USA. ICA-EU Partnership, 2020.

210 לוי, י' (2004). יש כלכלה אחרת, יש חברה אחרת: כלכלה חברתית ומגזר שלישי בעידן הגלובליזציה. יד טבנקין.

211 גזית, י' (2016). קואופרטיבים חדשים בישראל: מנגנונים של תרגום והתאמה מהגלובאלי ללוקאלי ובין העבר להווה. חיבור לקבלת התואר מוסמך למדעי הרוח והחברה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב; שמר, א' (2021). קואופרטיבים מהגל השני: בשורה חלופית או חולפת? בתוך: טופל, מ' (עורך). הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד. מוסד ביאליק ויד טבנקין.

212 גדרון, ב', אבו, ע', בובר בן-דוד, נ', גרינברג, י', מוניקנדס-גבעון, י', נבון, א' וראובני, י' (2017). מיתזמים עסקיים-חברתיים: מחקר בינלאומי השוואתי. המוסד לביטוח לאומי.

213 פעוטבע – פעוטון בבעלות הורים, נועה גבאי, באר שבע נט, 3.8.2019.

214 מחריש תצא בשורה? קהילת גמלאים בונה מודל דיור חדש בבניין משותף, רינה פטילון, חריש סיטי, 29.4.2020.

215 מרכז כנרת לחדשנות ויזמות

216 קבוצת האשראי אופק

217 מרגלית, א' (2021). אתגר האסדרה המשפטית של אגודות שיתופיות בישראל. בתוך: טופל, מ' (עורך). הקואופרציה בישראל: עבר, הווה, עתיד. מוסד ביאליק ויד טבנקין.

218 להרחבה: סולל, י' (2011). קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות. התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר.

219 פנסירר, א' (2011). העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

220 דוח על שמירת זכויות עובדי שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה, המועסקים באמצעות חברות חיצוניות. חטיבת הביקורת, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, 2015. יש לציין שבדוחות הביקורת של השנים שאחרי כן, נתון זה לא סופק.

221 גרובר, נ' (2015). עובדי קבלן בישראל. בתוך: דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות. מרכז טאוב.

222 סולל, י' (2011). קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות. התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר.

223 The ICA-EU partnership online database.

224 Global action to promote social and solidarity economy ecosystems, OECD.

225 להרחבה על החקיקה האיטלקית ראו: Vieta, M. (2020). Saving jobs and businesses in times of crisis. In: Roelants, B., Eum, H., Eşim, S., Novkovic, S., & Katajamäki, W. (eds.). Cooperatives and the World of Work. Routledge.

226 להרחבה ולהצעות נוספות ראו: [Co-operatives Unleased](#), New Economics Foundation, 2018.

227 ראו [החלטת רשות משיבה מס' 272](#) מיום 2009.8.11 – מתווה להסדרת פעילותם החוקית של מחלקי חשמל היסטוריים, סעיף 12.

Blank lined paper for writing.

יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת ישראל בתחומי הכלכלה והחברה. המכון נוסד בשנת 2019 על ידי התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים וקרן ברל כצנלסון. פעילות יסודות נטועה בציונות המעשית – ההתיישבות החקלאית – ובערכים שהיא משרתת, והיא מבוססת על עקרונות היסוד של הציונות החברתית: סולידריות, מעורבות המדינה במשק מתוך אחריותה לרווחת כלל אזרחיה, חיזוק הפעילות הקואופרטיבית ושאיפה מתמדת להגברת השוויון החברתי והכלכלי.

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

 [/yesodotorg](https://twitter.com/yesodotorg)

 [/yesodot.org](https://www.facebook.com/yesodot.org)

 [/company/yesodotorg](https://www.linkedin.com/company/yesodotorg)

