



תל אביב 27.1.2014

סעיף 46 לפקודת מס הכנסה - נייר עמדה

רקע

הדיון בסוגיה שלפנינו מצריך דיון עקרוני ומהותי בשאלות יסוד ולא רק בעניין "טכני" שעניינו סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, שכן, לתוצאות הדיון תהיינה השלכות על פעילות החברה האזרחית בישראל.

הנושא הראשון הוא עמדת הממשלה לגבי חשיבותה של החברה האזרחית ותרומתה לחברה בישראל, ולמהות היחסים שבין הממשלה במדינה דמוקרטית נאורה לבין החברה האזרחית.

בשנת 2008 קיבלה הממשלה בהחלטת ממשלה (החלטה מס' 3190 מיום 24.2.2008) את "מסמך המדיניות: ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העיסקית, שותפות, העצמה ושקיפות". מסמך מפורט זה כלל "הצהרת כוונות" מאד מפורטת המביאה לידי ביטוי את עמדת הממשלה כלפי החברה האזרחית והשתלבות הקהילה העיסקית בפעילות זו.

עותק מסמך המדיניות מצ"ב ומסומן נספח א'.

הוועדה חייבת לראות לנגד עיניה את החלטת הממשלה וקביעות הוועדה צריכות לאפשר מימוש בפועל של הצהרת הכוונות של הממשלה שבאו לידי ביטוי בהחלטת הממשלה הנ"ל.

הנושא השני הוא עמדת הממשלה לגבי קידום ועידוד "תרבות הנתינה" בישראל, על כל גווניה.

"תרבות הנתינה" התפתחה מאד בעולם הרחב ובישראל בעשורים האחרונים.

ראשית, ההבנה של הציבור הרחב בצורך לתמוך בפעילות ארגוני החברה האזרחית לטובת החברה האזרחית גדלה, התפשטה והתקבלה על ידי רבים.

שנית, ארגוני חברה האזרחית נטלו ונוטלים עליהם יותר ויותר תפקידים של הממשלה הממומנים על ידי תורמים ובדרך זו ניתנים לאזרחים ולאחרים שירותים למיניהם הממומנים בחלקם הגדול בכסף "חיצוני" ולא על ידי הממשלה.

הוועדה חייבת לראות לנגד עיניה את החשיבות של הנתונה ואת המשמעות של מימון פעילויות של ארגוני החברה האזרחית בכספי תרומות המוסיפים אמצעים כספיים לפעילויות שחלקן הוא באחריות הממשלה.

מערכת יחסים זו היא, למעשה, סוג של "מצינג" (matching) של התורמים עם הממשלה בו התורמים נותנים את החלק הארי של האמצעים הכספיים והממשלה את חלקה הקטן יותר – במקום לממן את כל הפעילות.

המגזר העיסקי והציבור בישראל תורם, אך אין ספק שעידודו, על ידי הרחבת נושאי הפעילות להן ניתן יהיה לתרום והקלה בהליכים המינהליים, יגרמו להגברת הנתונה לטובת החברה האזרחית בישראל.

אנו מבקשים להצביע על נושאים ספציפיים שהוועדה מתבקשת להידרש ולטפל בהם שלכל אחד מהם יש נגיעה לנושאים הכלליים שמנינו לעיל ולאחרים.

1. המטרות הציבוריות

סעיף 46 אינו סעיף "עצמאי". העניין המרכזי שבו – הגדרת "המטרות הציבוריות" להן תורם התורם - אינן כלולות בסעיף 46 אלא, על דרך ההפנייה, בסעיף 29(2) לפקודת מס הכנסה.

סעיף 29(2) הוא סעיף "ארכאי" והגדרת "מטרה ציבורית" על פיו נקבעה לפני שנים רבות ואיננה עונה על המקובל והרצוי בתקופתנו.

בשנת 2007 דן המחוקק בהגדרת "מטרה ציבורית" במסגרת תיקון מס' 6 לחוק חברות, וקבע בתוספת השנייה לחוק החברות, התשנ"ט-1999 מהן "מטרות ציבוריות".

עותק התוספת השנייה מצ"ב ומסומן כנספח ב'

לא בכדי מצא המחוקק לנכון בשנת 2006 לדון בשאלה מהי "מטרה ציבורית" ולקבוע בחוק הגדרות **ההולמות את תפיסת העולם של המחוקק** לגבי מהותה של "מטרה ציבורית".

העולם השתנה, הנושאים הנחשבים לנושאי חברתיים השתנו.

למען הסדר הטוב נבחר כי הקביעה מהן "מטרות ציבוריות" בחוק החברות מתייחסת לחברות לתועלת הציבור. חברות לתועלת הציבור נחשבות על ידי המדינה, **לכל עניין**, כעמותות. הן כפופות לרגולציה זהה לזו אליה כפופות העמותות, הן נחשבות ל"מלכ"ר" על ידי רשויות המסים, מס ערך מוסף ואח', הן מדווחות לרשויות המס ככל מלכ"ר, הזכאיות שביניהן יכולות לקבל תמיכה מהמדינה וכו'.

מאחר וה**מחוקק** הביע עמדתו **בשנים האחרונות** מהן, לדעת המחוקק, "מטרות ציבוריות" – **ראוי** שהגדרות אלה יהיו גם "מטרות ציבוריות" לעניין סעיף 46.

המצב בו יש לגבי ארגון אחד **שתי** הגדרות שונות של "מטרות ציבוריות" אינו תקין (גם אם ההגדרות הן לצרכים שונים).

לאור האמור לעיל מתבקשת הועדה **לאמץ** את ההגדרות של "מטרות ציבוריות" שבתוספת השנייה של חוק החברות, התש"ט-1999 **במקום** ההגדרה נוכחית שבסעיף 9(2). החלטה זו תאפשר לארגונים רבים הפועלים בחברה האזרחית (שחלקם אינם יכולים על פי המצב הקיים) לממן פעילותם מתרומות לטובת החברה בישראל.

(וראה בהמשך דיון במטרות ציבוריות ספציפיות).

2. קרנות

קשה לתאר פעילות ארגוני החברה האזרחית בישראל ללא תמיכתן הכספית של הקרנות.

קרנות הממנות פעילות של החברה האזרחית בישראל פעלו, עד עתה, כעמותות או כתורות לתועלת הציבור.

לפני ימים ספורים נתקבל בכנסת תיקון מס' 23 לחוק החברות שעניינו "קרן לתועלת הציבור".

סעיף 46 הנוכחי מעמיד בפני הקרנות, הן אלה המאוגדות כעמותות או כתורות לתועלת הציבור והן אלה שיתאגדו לפי התיקון החדש לחוק החברות כ"קרן לתועלת הציבור", קשיים רבים עד כדי הפיכת היתכנותן ופעילותן לבלתי אפשרית.

(א) על פי התוספת השנייה לחוק החברות - **הקמת קרן** הינה "מטרה ציבורית", אך **איננה** מוכרת כ"מטרה ציבורית" על פי ההגדרה הנוכחית של סעיף 46.

(ב) הקמת קרן צמיתה (endowment) – קרן שניתן להשתמש רק בפירותיה היא כמעט בלתי ריאלית במצב הקיים – שכן על פי הוראות החוק הנוכחי סכום התרומה המירבי שבגינה

ניתן כיום הפטור הוא סך 9,000,000 ₪ לשנה סכום "קטן" לקרן צמיחה ויצירת קרן צמיחה כזו עלולה להימשך מספר שנים לא מבוטל.

(ג) ההגבלה לפיה "קרן" יכולה לממן רק פעילות של ארגונים שהם עצמם אושרו על פי סעיף 46 מצמצמת מאד את פעילות הקרן ופוגעת באופן מהותי ביכולת של קרן כזו לתמוך בארגוני החברה האזרחית שאינם מאושרים על פי סעיף 46, ובכלל זה ארגונים צעירים שהחלו פעילותם וזקוקים לסיוע של קרנות במימון פעילותן בתחילת דרכם.

מאחר ורק חלק לא גדול של הארגונים מאושרים על פי סעיף 46 – מרבית הארגונים לא יכולים לקבל תרומות מקרנות כאלה.

דרישת רשמי העמותות וההקדשות היא שעמותה או חל"צ תשתמש במשאביה למילוי מטרותיו. המצב המתואר לעיל מונע האפשרות לקיום דרישה זו.

(ד) במציאות הנוכחית "קרן לתועלת הציבור" (כמשמעותה בחוק החברות) שתוקם, בימים אלה, על פי החוק החדש לא תוכל לפעול תקופה די ממושכת עד לקבלת אישור על פי סעיף 46. (במאמר מוסגר יצויין כי ההגבלות על דרך השקעת כספי קרן לתועלת הציבור אינן עולות בקנה אחד עם הוראות רשות המסים לגבי מי שמחזיק בסעיף 46).

אך יתרה מכך, לאחר ש"קרן לתועלת הציבור" תקבל אישור על פי סעיף 46 היא לא תוכל לפעול על פי הנדרש בסעיף 345 לד' לחוק החברות. סעיף זה קובע שקרן כזו תממן עמותות וחל"צ שמטרותיהן הן מטרות ציבוריות לפי התוספת השנייה לחוק ומטרות אלה, כאמור, אינן זהות למטרות על פי סעיף 46 (ראה סעיף 2 לעיל), ובכל מקרה פעילותה, על פי המצב הנוכחי, תהיה מוגבלת כמפורט בס"ק (ג) לעיל.

הוועדה מתבקשת להידרש לסוגיות מורכבות אלה ולמתן פתרונות שיאפשרו לקרנות, למיניהן, לתמוך בפעילות כל ארגוני החברה האזרחית הפועלים ל"מטרות ציבוריות" כמשמעותן בתוספת השנייה לחוק החברות, התשנ"ט-1999

3. עסקים חברתיים

סיבות רבות, ובכללן המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008, הביאו לעידוד מלכ"רים למצוא מקורות מימון נוספים על המקורות ה"מסורתיים" ואחד הבולטים במקורות החדשים הם "עסקים חברתיים".

מן הראוי לציין שאין כיום מניעה שמלכ"ר (כולל ארגון המאושר על פי סעיף 46) ינהל עסק בכפוף להוראות ספציפיות בדבר אופן ניהול מערכות החשבונאיות נפרדות, הוראות הרגולטוריים בדבר

היקף הפעילות ואופן ביצועה, אישור מנהל מע"מ וכו' ובכפוף לתשלום מס הכנסה על רווחי העסק.

ההבדל המהותי בין "עסק" לבין "עסק חברתי" הוא ש"עסק" רגיל חייב לפעול לשם מיקסום רווחיו בעוד ש"עסק חברתי" צריך אמנם לפעול למטרות רווח אך בצד הרווח עליו לתרום גם תרומה חברתית (שבגינה אין הוא חייב למקסם רווחיו).

הקמת "עסק חברתי" על ידי עמותה או חברה לתועלת הציבור ושלבי הפעילות הראשונית של ה"עסק החברתי" מצריכים אמצעים כספיים.

תורמים רבים, ובכללם אנשי עסקים וארגונים עסקיים, רואים ב"עסקים חברתיים" מטרה מאד חיובית וראויה ומוכנים ליעד תרומות לפעילות זו.

כדי לאפשר תרומות מיועדות אלה יש לקבוע כי ארגונים המאושרים על פי סעיף 46 יוכלו לקבל תרומות מיועדות להקמת או לסיוע ל"עסקים חברתיים" ובלבד שה"עסקים החברתיים" יהיו בבעלות מלאה (100%) של מלכ"ר (עמותה או חברה תועלת הציבור).

בצד קביעה זו יש לבחון גם את התנאים לאפשר קבלת תרומות מיועדות כאלה גם ל"עסקים חברתיים" שאינן בבעלות מלכ"ר.

4. פעילות מלכ"רים בחו"ל

(א) ארגוני החברה האזרחית הפועלים גם בחו"ל אינם זכאים, על פי המצב הקיים, לקבלת אישור על פי סעיף 46.

במציאות ה"גלובלית" של המאה 21 – קביעה זו אינה מתקבלת על הדעת.

ארגונים ישראלים, כמו גם ארגונים מכל רחבי העולם, משתתפים ומעניקים סיוע הומניטרי לנפגעי אסונות טבע בכל רחבי העולם. כך פועל העולם בימים אלה.

אזרחי ישראל, כמו אזרחי כל המדינות האחרות מוכנים להשתתף במאמץ ההומניטרי העולמי ולתרום לשם כך כספים מיועדים לפעילות סיוע זו.

המצב הנוכחי בו תרומה כזו איננה אפשרית **אינו ראוי ואף עלול להיות מסוכן**, שכן, הפעילות הפילנתרופית בעולם הרחב פועלת גם על בסיס הדדיות – ואי הכרה בתרומות כאלה על ידי מדינת ישראל עלולה להביא לתגובה זהה מצד מדינות אחרות לגבי פעילות בישראל של ארגונים ממדינות אחרות.

(ב) ארגוני החברה האזרחית פועלים בחו"ל גם בנושאים הקשורים לחינוך, להידוק הקשר עם ישראל, הציונות כמו גם עם היהדות.

מטרות אלה מוכרות בישראל כ"מטרות ציבוריות" והעובדה שהן נעשות על ידי ארגונים ישראלים בחו"ל אינה מעלה ואינה מורידה.

אין כל סיבה עניינית שלא לאפשר לתורמים בישראל לתמוך בפעילות זו.

גם כאן עלולים שלטונות של מדינות אחרות, על בסיס ההדדיות, שלא להכיר בפעילויות דומות הנעשות בישראל, ותורמות רבות לארגוני החברה הפועלים בישראל ולמנוע מהתורמים בחו"ל הטבות בגין תרומותיהם.

5. מימון פעילות שינוי חברתי, זכויות אזרח ואדם

האם תנועת מחאה של צעירים הדורשת מהממשלה לדאוג לדיוור ליוצאי צבא ותוקפת את החלטות הממשלה ושריה, זכאית, במדינה דמוקרטית נאורה, לגייס כסף מהציבור לפעילותה ?

האם קבוצת הורים של ילדים עם מוגבלויות התוקפת את מדיניות משרד הרווחה ושר הרווחה, זכאית, במדינה דמוקרטית נאורה, לגייס כסף מהציבור לפעילותה ?

האם קבוצת אנשי "ימין" התוקפת את הממשלה על שאיננה דואגת לגני ילדים או בתי ספר בהתנחלויות, זכאית במדינה דמוקרטית נאורה, לגייס כסף מהציבור לפעילותה ?

האם קבוצת אנשי "שמאל" התוקפת את הממשלה על פגיעה בזכויות אדם של פלשתינאים, זכאית, במדינה דמוקרטית נאורה, לגייס כסף מהציבור לפעילותה ?

האם קבוצת בני ישיבות התוקפת את הממשלה על שקיצצה בתמיכתה הכספית בישיבות, זכאית, במדינה דמוקרטית נאורה, לגייס כסף מהציבור לפעילותה ?

התשובה לכל אלה היא חיובית כל עוד פעילות האמורה נעשית על פי כל דין !!

זו איננה "פעילות פוליטית" זו "פעילות של חברה אזרחית" ואין למנוע האפשרות לגיוס תרומות מהציבור בשל כל אחת מהפעילויות הנ"ל.

במדינות הנאורות בעולם הרחב מבחינים בין פעילות "פוליטית" – קרי: תמיכה במועמד או במפלגה – שהיא פעילות מזכה את העוסק בה לגייס כסף (עם פטור ממס) מהציבור - לבין

פעילות שיש בה עמדות הסותרות את עמדות הממשל או מכוונות לשנותן – שהיא פעילות מותרת.

סוגייה זו הינה סוגיה מרכזית בחשיבותה והוועדה מתבקשת להידרש לסוגייה זו ולאפשר גיוס תרומות גם למטרות שאינן עולות בקנה אחד עם עמדת הממשלה – **בכפוף להיות הפעילות חוקית.**

6. הבקשה והתחייבות המוסד

להלן שורה של נושאים הקשורים לבקשה לקבלת אישור על פי סעיף 46 ולהתחייבות המוסד הנדרשת על ידי רשות המסים שמן הראוי שהוועדה תתייחס אליהם:

(א) במקרים רבים משך הטיפול בבקשה ארוך במיוחד. יש למצוא דרך לקצר את משך הטיפול.

(ב) יש לקבוע כללים ברורים יותר ולהקטין את מידת שיקול הדעת של הפקידות העוסקת באישור הבקשות.

(ג) יש לבחון מחדש את הצורך בקבלת אישור ועדת הכספים של הכנסת לאישור – הליך שמכניס שיקולים פוליטיים שאינם רלוונטיים להליך האישור.

(ד) הדרישה שלא יועסקו בארגון קרובי משפחה של חברי ועד איננה מוצדקת ואיננה עולה בקנה אחד עם הוראות הניהול התקין של רשם העמותות/ההקדשות בעניין זה. יש **לאחד** את הדרישה על ידי אימוץ עמדת רשם העמותות/ההקדשות לעניין זה.

(ה) הוא הדין לגבי "קשר עיסקי" עם קרוב משפחה של חבר ועד – גם כאן יש לאמץ הוראות רשם העמותות/ההקדשות בעניין זה.

(ו) גובה הוצאות הנהלה וכלליות המותרות נלקח מנוהל התמיכות של החשכ"ל ואינו עולה בקנה אחד עם הוראות הניהול התקין של רשם העמותות/ההקדשות לעניין זה. יש **לאחד** את הדרישה על ידי אימוץ עמדת רשם העמותות/ההקדשות לעניין זה. גם מרכיבי הוצאות הנהלה וכלליות אינם מדויקים (לדוגמה בעניין הוצאות גיוס תרומות).

(ז) מזה שנים מקובל, לעניין השקעות כספי הארגון, לאפשר החזקה של עד 10% מניות "סולידיות" כדי לאפשר תשואה קצת יותר טובה לכספי המלכ"ר, בעיקר בתקופות שהריבית כה נמוכה ואגרות החוב מניבות תשואה מינימאלית.

הוועדה מתבקשת לעגן אפשרות זו באופן ברור.

7. סוף דבר

אנו רואים בכינונה של הוועדה הזדמנות נאותה ונכונה להתאים את סעיף 46 לשינויים שחלו מאז חקיקתו, באופן שיינתן ביטוי הולם להחלטת והתייחסות הממשלה לחברה האזרחית בישראל כמו גם לשינויים שחלו בעולם הפילנתרופיה.

אנו מצפים שהוועדה אכן תקבל ההחלטות המתאימות בנושאים אלה שיהיה בהן לקדם ולחזק את ארגוני החברה האזרחית ואת פעילותם לטובת החברה האזרחית בישראל.

בברכה



אופיר כץ, עו"ד

יו"ר מנהיגות אזרחית