

סוגיית ההנחות במס לתורמים בפקודת מס הכנסה סעיף (46) וההשלכות על גיוס כספים במגזר השלישי

מאת אהרון מור * ואליעזר דוד יפה**

רק מעט תשומת לב הוקדשה לזיקה שבין המנגנונים לעיצוב המדיניות הממשלתית מתבטאת בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה ובין היקף התרומות, כפי שהיא מתבטאת בגיוס הכספים בידי עמותות בישראל. במאמר מתוארים הגלגולים ההיסטוריים של סעיף 46 כפי שהם מושפעים ממדיניות הממשלה והכנסת, המונחת על-פי התפיסה שסעיף זה הוא אמצעי שמטרתו להקטין את התקציב הממלכתי המיועד לנושאים הנדונים בו ולהחליפו בתרומות של יחידים וחברות. כדי לבחון את האופן שבו מיתרגמת מדיניות זו להתנהגות בפועל נבחר התחום של "אמנות, תרבות ונופשה" בשילוב עם נתונים כמותיים וראיונות עם בעלי תפקידים בעמותות הפועלות בתחום זה. המחקר העלה, שמספרם של הארגונים בעלי אישור לפי סעיף 46 קטן ושהם נהנים יותר מתמיכות ממשלתיות מאשר ארגונים שאין להם אישור כזה. עוד נמצא, שאישור אינו מעודד את הארגונים שקיבלו אותו לעשות מאמצים לגייס תרומות. יש צורך במחקרים נוספים ומומלץ להעניק אישור על-פי סעיף 46 באופן אוטומטי לכל העמותות המאושרות כ"מוסד ציבורי" ולעודד אותן לנצל אותו יותר לגיוס תרומות.

מבוא – מיסוי תרומות בישראל

מיסוי תרומות בישראל, כולל הנחות ממס, מוסדר בחוקי מס הכנסה בארבעה מישורים:¹ (1) זיכוי ממס לתורם (יחיד, או חברה בע"מ) על-פי סעיף 46 לפקודה (נציבות מס כנסה,

* תוכנית במדיניות ציבורית ובמינהל ציבורי, האוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר מפקח מס הכנסה, נציבות מס הכנסה, ירושלים.

** בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ויושב-ראש האגודה הישראלית להלוואות ללא ריבית.

המונח "משמש במאמר זה במונח הרחב של המושג מוסד ללא כוונת רווח. המונח "מלכ"ר" מציין היום אישור ממס הכנסה שנמצא רק בידי חלק של העמותות ומשום כך לא אימצו אותו כמונח מצביע על המגזר הזה כולו.

1. ראיון עם הרי קירש, לשעבר יועץ משפטי של אגף מס הכנסה. הראיון נערך בירושלים 10 באוקטובר 1997.

2001); (2) פטור ממס רווח הון על תרומות בעין (מניות, דברי אמנות – למעט מקרקעין) על-פי סעיף 97(א) (4) לפקודה (פקודת מס הכנסה, 2000); (3) פטור ממס שבה על מקרקעין על-פי סעיף 61(א) לפקודה (פקודת מס הכנסה, 2000א); (4) ניכוי ממס על תרומות מארצות-הברית על-פי האמנה למניעת כפל מס ישראל-ארצות-הברית (פקודת מס הכנסה, 2000; בנק ישראל, 1999, עמ' 61). התמונה המתקבלת מן המכלול היא, שעמותות ישראליות יכולות לקבל תרומות בכסף (מן הארץ ומחוץ-לארץ) ותרומות בעין בהנחה ממס לתורמים ובפטור ממס לעמותה עצמה. מאמר זה דן בזיכוי ממס לתורמים ל"מוסד ציבורי" בלבד ואינו דן בשלושת הפטורים האחרים; כמו-כן אינו דן במשתמע מחוק מע"מ לגבי מלכ"רים (פוטשבוצקי, 1997).

רק מעט תשומת לב הוקדשה לזיקה שבין מנגנוני עיצוב מדיניות ממשלתית כפי שהיא מתבטאת בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה ובין היקף התרומות כפי שזו באה לידי ביטוי בגיוס כספים בידי עמותות בישראל. המחקר הנוכחי מרחיב את התשתית המחקרית שהצביע עליה וינבלט (1991) ומציגה תמונה עדכנית יותר של המגזר השלישי. במוקד המאמר נבחנים הגלגולים ההיסטוריים של סעיף 46 כפי שהם מושפעים ממדיניות הממשלה והכנסת, המונחות על-פי התפיסה שסעיף 46 הוא אמצעי שנועד להקטין את התקציב הממלכתי המיועד לנושאים שהסעיף מתייחס אליהם ולהחליפו בתרומות של יחידים וחברות.

האופן שבו מדיניות זו מיתרגמת להתנהגות בפועל של גיוס כספים בידי עמותות ישראליות נבחן בעזרת בחינה של התחום של "אמנות, תרבות ונופשה". שילוב של נתונים כמותיים וראיונות עם בעלי תפקידים בעמותות הפועלות בתחום של אמנות, תרבות ונופשה העלה, שמספרם של הארגונים שיש להם אישור על-פי סעיף 46 הוא קטן מאוד. לעומת זאת, ארגונים אלה מקבלים יותר תמיכות ממשלתיות מאשר ארגונים שאין להם אישור. יחד עם זאת, האישור אינו מעודד אותם לעשות מאמצים לגייס תרומות. במחקר הנוכחי כלולות המלצות למתן האישור על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה באופן אוטומטי לכל עמותה שהוכרה כ"מוסד ציבורי". כמו-כן מומלץ לעמותות לנצל יותר את האישור שניתן לקבלו על-פי סעיף 46 לשם גיוס תרומות ממקורות ציבוריים ופרטיים.

שינויים אלה דרושים במיוחד היום, בעידן של כלכלת שוק ונסיגת הממשל ממתן תמיכות נרחבות לעמותות ולשירותים רבים המיועדים לציבור.

על המגזר השלישי בישראל והרכבו

בישראל יש היום בערך 30,000 עמותות רשומות (יפה, 2003). בשנת 1998 היו 28,885 עמותות רשומות. בערך 35 אחוזים מהן (10,126) היו רשומות כ"מוסד ציבורי". מדובר בערב רב של ארגונים מתחומים שונים. גיוון זה תואם את אופייה ההטרונגי של החברה הישראלית בשנות ה-90 ואת מגמת "ההתאגדות האזרחית העולמית", שבאה לידי ביטוי גם בישראל בהקמתם של ארגוני מגזר שלישי בקרב חלקים שונים וקבוצות שונות בחברה. יחד עם זאת, קיימים חמישה תחומים מרכזיים שאליהם משתייכים באופן מתמשך רוב הארגונים במגזר. תחומים אלה הם: דת, חינוך ומחקר, פילנתרופיה, רווחה, אמנות, תרבות ונופשה (גדרון ואחרים, 2000, עמ' 13-14). בחלוקת ארגוני המגזר על-פי הפונקציות שלהם נמצא, שרוב ארגוני המגזר הם ארגונים להספקת שירותים, אך גם חלקם של ארגוני המימון והסינגור גדל בהתמדה (ראו לוח מס' 1).

ההיבט הכלכלי ומימון ממשלתי למגזר השלישי

בשנת 1995 היה סך כל ההוצאות של מגזר המלכ"רים בישראל 11 מיליארד דולר בערך. במגזר היו בערך 172,000 עובדים במשרות מלאות (כולל מתנדבים), שהם בערך 11 אחוזים מכוח העבודה במשק, ומשקלו בתמ"ג היה 13 אחוזים בערך. בין השנים 1991-1995 יצר מגזר זה בערך 19,000 משרות חדשות והוצאותיו גדלו באותה תקופה ב-13.5 אחוזים (גדרון ואחרים, 1999; 2000).

תרומות מן הארץ ומחוץ-לארץ מהוות לכל היותר 17 אחוזים מהכנסותיו של המגזר. זהו שיעור גבוה בהשוואה למדינות מפותחות שנחקרו בפרויקט ההשוואתי הבינלאומי של אוניברסיטת ג'ונס הופקינס (Salamon & Anheier, 1998), והוא שני לארצות-הברית, שבה שיעור התרומות מסך מימון המגזר מגיע ל-13 אחוזים (גדרון כץ ובר, 2000; יפה, 2003).

עיקר מימון של המגזר השלישי בישראל בא מן המגזר הציבורי בצורת מענקי תמיכות ותשלום עבור שירותים וחוזים. חלקו של המימון הציבורי בסך כל מימון המגזר השלישי בארץ, כולל קופות החולים, מגיע לשני שלישים, וללא קופות החולים – ליותר ממחצית (גדרון וכץ, 1998; 1999).

התמיכה הממשלתית הישירה לארגוני המגזר השלישי מוענקת בארבע צורות עיקריות: תמיכות על-פי חוק, תשלומים עבור שירותים, תמיכות של

לוח מס' 1. עמותות רשומות לפי ענף, סוג האישור, ונתמכות במענקים
ממשלתיים (תשלומים, תמיכות או עיזבונות), 1998

הענף	עמותות רשומות		מתוכן, "מוסד ציבורי"		סעיף 46 (רשומות)		נתמכות מתוך "מוסד ציבורי"	
	%		%		%		%	
אמנות, תרבות ונופשה	13	3,886	45	1,744	10	311	558	32
חינוך ומחקר	18	5,284	51	2,671	25	774	1,423	53
בריאות	2	425	39	167	3	79	61	37
רווחה	13	3,782	39	1,462	14	450	612	42
סביבה	1	143	36	52	—	13	18	35
שיכון ופיתוח	6	1,591	26	414	1	35	109	26
אזרחים וסינגור	5	1,354	31	423	3	80	95	22
פילנתרופיה	14	3,972	16	652	15	469	182	28
פעילות בינלאומית	1	359	29	104	—	19	19	18
דת	22	6,493	30	1,963	19	606	684	35
מסחר, עובדים ואגודות								
מקצועיות	3	887	34	305	—	19	69	23
שוונות (כולל ארגוני הנצחה)	2	672	25	169	10	298	57	34
סה"כ	100	28,885	35*	10,126	100	3,153	3,887	38*

מקור: גדרון, כץ, בר (2000), עמ' 13, 35, 57. הנתונים משנת 1998.
מקור הנתונים בעניין סעיף 46 ממסד הנתונים של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, לשנת 1997.
הם פורסמו בתוך מור (2001).
בשנת 1998 היה שיעור כלל העמותות בעלות אישור לפי סעיף 46 31 אחוזים מתוך 10,126 העמותות המאושרות כ"מוסד ציבורי". השיעור המקביל במאס 2002 היה 29 אחוזים (בערך 4,000 עמותות בעלות אישור לפי סעיף 46 מתוך 13,000 עד 14,000 העמותות המאושרות כ"מוסד ציבורי". נתון אחרון זה מסר לנו דוד יהושע, עובד בכיר בנציבות מס הכנסה).
* הנתון הוא ממוצע. כל האחוזים מעוגלים למספרים שלמים.

משרדי ממשלה (תמיכות לפי סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב), ומענקים מקרן העיזבונות.

נמצא, ש־38 אחוזים מן המוסדות הציבוריים במגזר בישראל נתמכים ישירות בידי הממשלה. התמיכה הממשלתית מרוכזת בארגוני הספקת השירותים, אך גם ארגוני מימון וסינגור זוכים למימון ממשלתי. סך כל התמיכה הממשלתית הישירה לארגוני המגזר השלישי הסתכמה בשנת 1998 ב־25 מיליארד שקל (בערך 7 מיליארד דולר). מאידך גיסא, חשוב מאוד לציין, שיותר משליש מן המימון הממשלתי למגזר מוחזר לממשל באמצעות מסים שונים, כגון מס מעסיקים, מס שכר, מע"מ ועוד (יפה, 2003).

בחינת הקשרים בין המימון הממשלתי ובין גודל הארגון על-פי מספר העובדים בו מעלה, שבשנת 1998 רוב הארגונים שאין בהם עובדים לא זכו לתמיכה ממשלתית; לעומתם רוב הארגונים שבהם יש 50 עובדים ויותר זכו לתמיכה ממשלתית (גדרון וכץ, 1999, עמ' 42).

היקפן של התרומות והתנדבות של אזרחים בישראל

היקף התרומות השנתיות של הישראלים (יחידים וחברות) לעמותות בישראל מסתכם ב־250 מיליון דולר בערך. מתוכם 130 מיליון דולר בערך הם תרומות של יחידים ובערך 120 מיליון דולר נוספים הם תרומות של חברות ישראליות (גדרון, 1997; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996; 1998; מור, 1999).

שיעור התורמים בישראל הוא 72 אחוזים, והוא משתווה כמעט לשיעור התורמים בארצות-הברית העומד על 73 אחוזים (גדרון, 1997; מור, 1999). ב־1996 תרם התורם הישראלי הממוצע בערך 79 דולר (0.4 אחוזים מהכנסתו), בעוד שהתורם האמריקני הממוצע, תרם פי 11 – 851 דולר (1.91 אחוזים מהכנסתו). בישראל יש הבדלים בין התורמים: החרדים תרמו 295 דולר בממוצע לתורם לשנה; הדתיים – 148 דולר לשנה; החילוניים – 39 דולר לשנה (גדרון, 1997; מור, 1999).

המקורות היהודיים מגדירים בצורה שיטתית וברורה את הסיבות למתן תרומות. לפי התלמוד נתינה היא מתכונותיו של העם היהודי ותכליתה חיקוי תכונות האל. לפי התנ"ך תרומות הן עשיית הדבר הנכון, זכות, אמת, ישועה וניצחון ושלום, ומודגש בו הערך המוסרי של סיוע לנצרך (Jaffe, 1992, pp. 290-303). במקורות מוגדרים גם הפרמטרים לנתינה ולעומת מה שנעשה בימינו יש בהם רוחב לב ונדיבות: מעשר (10 אחוזים) מן ההכנסה, אך לא יותר מחמישית (20 אחוזים), כדי שהתורם לא יתרושש ויזדקק לתרומות בעצמו, ועד שליש (33 אחוזים) בצוואה.

ההגדרה המובאת במקורות של הסיבות למתן תרומות והפרמטרים לנתינה הם רלוונטיים במידה רבה גם בימינו, כאשר העם היהודי בארץ ובתפוצות מתגייס לפעילות הומניטארית מקומית ובינלאומית (יפה, 2000; מור, 1999).

תרומות לעמותות בישראל מגיעות גם מתורמים מחוץ-לארץ וניתן לחלקן לשלושה סוגים: "תרומה ישירה" (direct giving), "מגביות לאומיות" (united campaigns) (ראו "מוסדות לאומיים": נציבות מס הכנסה, 2000) ו"מענקים ממשלתיים" (government grants).

"תרומה ישירה" מהווה את חלק הארי, המגיע ישירות מן התורמים מחוץ-לארץ באמצעות המערכת הבנקאית אל המלכ"רים בישראל, כולל אל הקרנות הפילנתרופיות

הפועלות בישראל. בשנת 1999 הגיעו תרומות מסוג זה בסך כולל של 1,056 מיליון דולר (בנק ישראל, 1999).

תרומות מ"מגביות לאומיות" מגיעות לארץ באמצעות "המוסדות הלאומיים" – הסוכנות היהודית, קרן קיימת וקרן היסוד – ברובן מיהודי התפוצות. בשנת 1999 הגיעו לארץ באמצעות המוסדות הלאומיים 465 מיליון דולר (כולל מענק של ממשלת ארצות-הברית בסך 55 מיליון דולר). חלק מתרומות אלה מועברות למלכ"רים בישראל באמצעות קרן של הסוכנות היהודית לסיוע לפרויקטים של המלכ"רים. חלק אחר מגיע למלכ"רים בישראל באמצעות תקציב הסוכנות היהודית (בנק ישראל, 1999).

"מענקים ממשלתיים" מגיעים מחוץ-לארץ מממשלת ארצות-הברית (55 מיליון דולר הגיעו כאמור בשנת 1999 באמצעות הסוכנות היהודית) והם עומדים להיפסק. ממשלת שווייץ העבירה בשנת 2000 מענק בסך 59 מיליון דולר למלכ"ר העוסק בהשבת רכוש יהודי, איל"ר – ארגון יהודי עולמי להשבת רכוש. כספים אלה חולקו לניצולי שואה נזקקים (בנק ישראל, 1999; משרד האוצר, 2000).

473 אלף ישראלים נותנים מזמנם להתנדבות והערך הכספי של התנדבותם בשנת 1997 (לפי 16 שעות בחודש במוצע למתנדב) הסתכם ב-227 מיליון דולר. החישוב נעשה לפי שכר מינימום לשעת עבודה (גדרון, 1997; מור, 1999).

השפעת מדיניות המיסוי על תורמים לעמותות בישראל

מיעוט המאמרים בנושא חקר השפעת ההנחות במס בולט לעין. המחקר המקיף היחיד שהוקדש לתחומים אלה הוא של ג'ימי וינבלט וברטון ויסברוד, המסתמך על נתונים מן השנים 1981 עד 1985 (וינבלט וויסברוד, 1991). עיקרי הממצאים של מחקר זה מצביעים בין השאר על כך, שההיקף היחסי במימון מלכ"רים בישראל הוא בשיעור של 0.6 אחוזים מן ההכנסה הלאומית, לעומת 2.5 אחוזים בארצות-הברית (שם, עמ' 184).

קיימת תחלופה בפועל בין העברות ממשלתיות ובין תרומות פרטיות למלכ"רים. כל שקל נוסף שהממשלה מעבירה לעמותות מקטין את השתתפות הציבור ב-40% אגורות בלבד. היינו, הגדלת המימון הממשלתי הניתן למלכ"רים תתקזז רק בחלקה עקב הקטנת תרומות הציבור למלכ"רים, וסך כל המימון של מלכ"רים משני המקורות (ממשלתי ופרטי) יגדל נטו (שם, עמ' 184).

קיים הבדל בין ההתנהגות של המגזר הממשלתי והמגזר הפרטי בכל הנוגע לתרומות מחוץ-לארץ. המגזר הממשלתי מגדיל את השתתפותו במוסד נתון ככל שגדל היקף התרומות מחוץ-לארץ שהמוסד מקבל (בגלל הסדרים ממשלתיים של "matching

"funds" שהיו מקובלים בעבר), ואילו תרומות של המגזר הפרטי למוסד נתון יורדות ככל שגדל היקף התרומות שהמוסד מקבל מחוץ-לארץ (שם, עמ' 185).
 המחקר של וינבלט וויסברוד מצא, שקיימת זיקה בין היקף התרומות ובין תקרות הזיכוי על תרומות, כאשר 85 עד 90 אחוזים מכלל החברות לא הגיעו לתקרה, ומצד שני החברות הגדולות תרמו סכומים העולים בהרבה על התקרה המעניקה זיכוי מלא (שם, עמ' 185).

תגובתן של חברות על שינוי בהטבות המס על תרומות היא מובהקת וחזקה. ככל שגדל הזיכוי הניתן, כך גדלות, ובמידה רבה יותר, התרומות שהחברות מוכנות לתרום. פירוש הדבר, שוויתור הממשלה על היקף מיסוי של תקבולי מס מגדיל בשיעור גדול יותר את הסכום שהחברות מעניקות כתרומות למלכ"רים (שם, עמ' 185).

כאשר החברות מפסידות ואין להן הכנסה החייבת במס הכנסה (וקרוב ל-60 אחוזים מכל החברות מדווחות למס הכנסה על הפסדים), עם קביעת התקרה לאחוז מן ההכנסה החייבת במס הכנסה (שהיא היום 30 אחוזים), אף אחת מן החברות הללו לא תפיק תועלת מתמריץ מס בגין תרומות. אפילו ביטול תקרה זו לא יעזור להן, שכן תמריץ המס הוא זיכוי שלא היה ניתן להעבירו משנה אחת לשנה שלאחריה. אבל החל משנת 2000 ניתן להעביר תרומות לשנים הבאות (נציבות מס הכנסה, 2000). הדבר מצביע על הצורך לבטל או להעלות במידה רבה את תקרת הזיכוי על תרומות, משום שהדבר יניע חברות גדולות להגדיל את תרומותיהן. במקביל לכך יש להגדיל את שיעור זיכוי המס, כדי לעודד את הפילנתרופיה של חברות קטנות אשר תרומותיהן אינן מגיעות לתקרה הקיימת (וינבלט וויסברוד, 1991, עמ' 187).

גמישות המחיר של הפילנתרופיה בישראל מצויה באותו תחום שבו היא נמצאת בארצות-הברית. גמישות מחירים גבוהה משמעה, שאם הממשלה מפחיתה את מחיר הפילנתרופיה באמצעות הגדלת הטבות המס על תרומות, החברה תקצה בסופו של דבר יותר ממשאביה לשירותים החברתיים, גם אם תשמור הממשלה את השתתפותה בתקציבים החברתיים ברמתה המקורית (וינבלט, 1991א, עמ' 220-221).

המחקר של וינבלט וויסברוד סוקר יריעה רחבה של מיסוי תרומות לארגונים ללא כוונת רווח. המחקר הנוכחי מאיר ומרחיב מתוכו את נושא ההנחות במס הכנסה על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, ומתאר ובוחן אותן ואת הזיקה שלהן לגיוס כספים של מלכ"רים בישראל. בכך הוא מוסיף נדבך נוסף על המחקר של וינבלט וויסברוד ומעדכן חלקים ממנו. כאמור, הנתונים שעליהם הסתמכו וינבלט וויסברוד מקורם בשנים 1981-1984 בעוד שהנתונים ששימשו למחקר הנוכחי מקורם בשנים 1998-1997. המחקר הנוכחי מגשר גם על השינויים בחקיקה בין שתי התקופות ומציג תמונה עדכנית של המגזר השלישי.

התפתחות מדיניות ההנחות במס לתורמים בתקופות השונות

בסעיף 46(א) לפקודת מס הכנסה נאמר: "אדם שתרם בשנת מס פלונית סכום העולה על 340 שקל בשנת המס 2000 (340 שקל בשנת המס 1999, 320 שקל בשנת המס 1998) לקרן לאומית, או למוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 2(9) שקבע לעניין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, 35% מסכום התרומה יזוכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה, ובלבד שלא יינתן זיכוי בשנת מס פלונית בשל סכום כולל של תרומות העולה על 30% מההכנסה החייבת של הנישום באותה שנה או על 2,000,000 שקל בשנת המס 2000 (480,000 שקל בשנת 1999, 451,000 שקל בשנת 1998) לפי הנמוך שביניהם (להלן – התקרה לזיכוי); סכום העולה על התקרה לזיכוי שנתרם באותה שנת מס, יזוכה מהמס בשלוש שנות המס הבאות בזו אחר זו, ובלבד שלא יינתן זיכוי בכל אחת משלוש שנות מס כאמור, בשל סכום כולל של תרומות העולה על התקרה לזיכוי" (נציבות מס הכנסה, 2000, עמ' 12).

מדבריהם של חברי הכנסת ושרי הממשלה בעת הדיונים בכנסת בחקיקת השינויים בסעיף 46 במשך השנים עולה, שמטרתה של הממשלה היתה להקטין את התקציב המיועד לנושאים שהסעיף מתייחס אליהם ולהחליפו בתרומות של יחידים וחברות. בעצם הקביעה אילו ארגונים נהנים מן הסעיף ואילו אינם נהנים ממנו הממשלה קובעת במידה רבה גם את סדר היום החברתי.

ניתן לחלק את התקופה שבה הוכנסו השינויים בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה (מתקופת המנדט הבריטי עד שנת 2003) לשלוש תקופות, לפי השינויים המהותיים המאפיינים כל אחת מהן: (1) מתקופת המנדט הבריטי עד שנת 1968; (2) משנת 1968 עד שנת 1984; (3) משנת 1984 עד שנת 2003.

א. מתקופת המנדט הבריטי עד שנת 1968

עם קום המדינה אומצה פקודת מס הכנסה המנדטורית משנת 1947 והממשלה הזמנית הכניסה בה תיקונים במושב הראשון של הכנסת הראשונה (דברי הכנסת, 1949, עמ' 1366). במושב זה התקיים בפעם הראשונה בתולדות הכנסת דיון בנושא הנחות במס הכנסה לתורמים למלכ"רים. למרות שההנחות במס הכנסה לתורמים למלכ"רים היו עובדה קיימת (מאחר שהיו כלולות בפקודת מס הכנסה המנדטורית משנת 1947), הדיון שהתקיים היה עקרוני ונוקב ונגע בסוגיות יסוד בפעילותם של המלכ"רים באותה תקופה. מספר חברי כנסת ממפלגות שונות (חברי הכנסת י' רוקח, מן הציונים הכלליים, וא"ח שאג וא"מ גניחובסקי, מן החזית הדתית המאוחדת) דרשו להגדיל את ההנחות ממס על-מנת לסייע למלכ"רים ועל-מנת לעודד פילנתרופיה (שם, עמ' 1378–1379).

חברי הכנסת שנזכרו לעיל העלו שורה של סיבות המחייבות מתן הנחה ממס לתורמים לעמותות, ביניהן עידוד הפילנתרופיה, סיוע לעמותות ותחליף לתקציב המדינה. תרומת מעשר (10 אחוזים) הוצגה על-ידי מציג עמדת הממשלה, יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת (חבר הכנסת ד"צ פנקס, ממפא"י) בתור דגם וכשיעור הרצוי להנחות ממס הכנסה לתרומות למלכ"רים וכמטרה שהממשלה שואפת אליה.

בשנים 1948 עד 1955 סעיף 46 לפקודת מס הכנסה אינו עוסק בהנחות במס הכנסה לתורמים למלכ"רים. עוסקים בכך סעיפים אחרים בפקודה. למשל, בסעיף 16ב נאמר: "...ניכוי של תרומות... רק לחברות שהציבור מעוניין בהן באופן ממשי (כגון אלה הרשומות בבורסה) ואינו מותר לחברות פרטיות." (פלמן, 1950, עמ' 19).

בשנים 1955 עד 1962 היה קיים סעיף 46 בפקודת מס הכנסה והוא אפשר הנחה במס לתורם יחיד למגבית קרן היסוד (שהיא קרן לאומית). בשנים 1962 עד 1968 סעיף 46 לפקודת מס הכנסה לא היה קיים כלל בפקודה, והוא הוסף לפקודת מס הכנסה רק בשנת 1968. הסעיף הוצא מפקודת מס הכנסה בשנת 1962 והוחלף אז בחוק נפרד שאפשר לקבל הנחה ממס הכנסה לתורמים, הן יחידים והן חברות בע"מ, ולקרנות לאומיות, כגון קרן היסוד וקרן קיימת (חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, 1962א). בדברי ההסבר להצעת החוק הנפרד משנת 1962 נאמר, שמטרתו היא "לעודד אנשים לתרום למגבית" (הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, 1962ב).

ב. בשנים 1968 עד 1984

בתחילתה של תקופה זו הוסף ביוזמתה של הממשלה סעיף 46 לפקודת מס הכנסה (דברי הכנסת, 1968א) ואפשר הנחה ממס הכנסה למי שתורם "תרומות מיוחדות" בסכום של יותר מ־20,000 לירות. כלומר, התרומות הגדולות ביותר שתורמיהן זכו עליהן להנחה במס הכנסה. כך נוצרו שלושה סוגים של תרומות: קטנות, גדולות ומיוחדות (נציבות מס הכנסה, 1994). הן אוחדו בתקופה הבאה, 1984 עד 2000, לסוג תרומה אחד.

בתקופה הנדונה היתה לנציב מס הכנסה סמכות לאשר למלכ"ר הנחות במס לתורמים על-פי סעיף 46. סמכות בלעדית זו נלקחה ממנו בשנת 1984.² בדיון שהיה בכנסת בהוספה של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה הציג את התיקון סגן שר האוצר חבר הכנסת צבי דינשטיין ממפלגת העבודה באומרו: "מטרתו של התיקון המוצע... לעודד תרומות בסכומים גדולים... משמעותו של תיקון זה היא מימון המטרות הנ"ל באמצעות תורמים, דבר שללא ספק יקל על קופת המדינה... עמדת האוצר היתה תמיד, שהדבר צריך להיות בהדרגה; כשהמשק יתחזק – נוכל לאט

2. ראיון עם דב הלפרין, לשעבר משנה לנציב מס הכנסה. שנערך באוגוסט 2000. הלפרין התחיל לעבוד באגף מס הכנסה במחצית השנייה של שנות ה-60 כממונה על שיטת ה-Matching Funds.

לאט להתיר גם דברים אלה... בתנאי שהמשק והכלכלה יוכלו להרשות זאת לעצמם." (הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, 1968, עמ' 2018).

באותו דיון הביעו חברי הכנסת מכל גווי הקשת הפוליטית תמיכה בעידוד תרומות למטרות פילנתרופיות אמיתיות ובצורך בתרומות. ביניהם היו אורי אבנרי (העולם הזה-כוח חדש), ויקטור שם טוב (מפ"ם), וישראל קרגמן (מפלגת העבודה). ח"כ ישראל בן-מאיר (מפד"ל) ציין לטובה, שיש שינוי בנושא התרומות גם במדינה סוציאליסטית כמו ישראל ולאט לאט מתחיל הנוהג לתרום להיות מקובל מאוד בציבור הרחב – וכעת גם אגף מס הכנסה מתחיל להכיר בכך ובצורך לעידוד התרומות (שם, עמ' 3027).

הדברים שאמרו סגן שר האוצר וחברי הכנסת ביטאו קשת של סיבות לאישור ההוספה של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה: שאיפה לעודד פילנתרופיה, רצון לסייע לעמותות, כוונה לחסוך בתקציב המדינה וההכרה שעם ההתפתחות הכלכלית של המדינה יש מקום וצריך לעודד תרומות למלכ"רים באמצעות הנחה ממס הכנסה כמו שמקובל במדינות אחרות.

בראשיתה של תקופה זו הונהגה שיטת ה"matching funds" (סכום לעומת סכום) לתרומות מחוץ-לארץ. על-פיה עמותה בעלת אישור להנחות ממס לתורמים לה על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה זכאית לקבל מן החשב הכללי במשרד האוצר מענק שווה ערך בשקלים לדולר אחד על כל תרומה של דולר שהיא מצליחה לגייס בחוץ-לארץ לפרויקטים שנקבעו, וזאת במשך תקופה של ארבע שנים. השיטה לא הוסדרה בפקודת מס הכנסה והיא נכללה רק בתקציב המדינה. את השיטה הזאת ניהל שר האוצר דאז, חבר הכנסת פנחס ספיר. בראשות הממשלה עמדה אז מפלגת העבודה. השיטה, שנועדה לעודד מלכ"רים לגייס תרומות מחוץ-לארץ, הופעלה במשך מספר שנים והופסקה (ראיון עם דב הלפרין, הערה 2 לעיל; וינבלט, 1991; ויסברוד, 1991). שיטת ה"matching funds" לתרומות מחוץ-לארץ היא דוגמה מעניינת של מעורבות ממשלתית בעידוד תרומות לעמותות. יש צורך במחקר על מידת הצלחתה של השיטה להגביר גיוס תרומות מחוץ-לארץ, דרך ניהולה והסיבות להפסקתה. תקופה זו היתה תקופה מיוחדת בתולדות המדינה, שבה תמכה הממשלה במגזר המלכ"רים בנוסף להקלות שניתנו לתחומים המוכרים לנו (כמו תמיכות ותשלומים, עיזבונות, פטור ממס הכנסה למלכ"רים והנחות מס לתורמים למלכ"רים) גם ב"matching funds" לתרומות מחוץ-לארץ.

ג. המיסוי משנת 1984 עד שנת 2003

המבנה הקיים היום של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, והסמכויות הקיימות של שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת בנושא, גובשו בשנת 1984. באותה שנה הציעה

הממשלה שינויים בנושא התרומות בהצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, 1984).

לפני שאוחד נושא ההנחות ממס לתורמים למלכ"רים והוסדר בשינויי החקיקה של שנת 1984, היו קיימים שמונה סוגים שונים של תרומות שהוכרו בצורות שונות כניכוי מן ההכנסה החייבת במס של התורם, או כזיכוי ממס ההכנסה שהוא חייב בו. נוצר מצב שבו סדר הניכוי של התרומות מן ההכנסה החייבת במס הכנסה קבע את סכום מס ההכנסה ששילם התורם על הכנסתו בלי שהיתה למחוקק כוונה כזאת מלכתחילה. מצב זה נוצר עקב חקיקת שורה של תיקונים בנושא במשך השנים בלי שעניינים אלה הובאו בחשבון (גביש, 1984).

בנוסף לכך, האינפלציה הגבוהה שהיתה קיימת באותה תקופה עיוותה את ההנחות ממס שקיבלו נותני התרומות השונות ועקב כך קיבלו תורמים שונים הנחות שונות ממס על אותו גודל של תרומה (הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, 1984; גביש, 1984).

הממשלה הציעה לאחד שבעה סוגים שונים של תרומות שהיו קיימים אז – תרומות קטנות, גדולות, מיוחדות, של יחיד, של חברה ועוד – לקטגוריה אחת בלבד (גביש, 1984; נציבות מס הכנסה, 1994).

סגן שר האוצר, חבר הכנסת חיים קאופמן מן הליכוד, הציג כך בכנסת את השינויים המוצעים: "...הצעת החוק... נועדה להסדיר את הטבות המס הניתנות בשל תרומות... מטרת הצעת חוק זו – לפשט את הטיפול בתרומות... לעודד תורמים למטרות חשובות – אשר ייתכן מאד שללא התרומות היה צורך לממן אותן ישירות מתקציב המדינה..." (הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, 1984).

הדיונים שנערכו בכנסת לפני אישורם של השינויים היו על השינויים המוצעים בלבד, ולא התקיים דיון עקרוני בנושא הנחיצות של תרומות בכלל, כפי שהתקיים בתקופה הקודמת.

בין השינויים שאושרו נכלל שינוי בסמכויות: עד אז היתה הסמכות לאשר עמותות לצורך הנחות במס הכנסה לתורמים על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה בידי נציב מס הכנסה, ומאז ואילך הועברה הסמכות לידי שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת (ראיון עם דב הלפרין, הערה 2 לעיל).

נראה, שהשינוי בסמכויות נעשה משום שגודל ההנחות במס הכנסה לתורמים הלך וגדל כשם שגדל גם מספר הארגונים שקיבלו אישור, ועמו גדלה ההתעניינות של הפוליטיקאים המעוניינים שהאישור יגיע לארגונים המקורבים להם, ומשום כך הם העבירו את הסמכות לשר ולחברי הכנסת (יפה, 2003).

השינויים שנעשו במשך התקופה הזאת בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה משנת 1984 ועד ימינו הם בסכומים הנומינליים בשקלים של התרומה המינימלית והתרומה המרבית,

שהוגדלו בכל שנה (אחת לשנה) בגובה עליית המדד (נציבות מס הכנסה, 1999). השינוי האחרון נעשה בשנת 2000, ובו נקבע סכום של 340 שקל כסכום המינימלי של תרומות שנתיות של תורם (יחיד או חברה) לצורך קבלת הנחה ממס הכנסה. התקרה לזיכוי ממס הכנסה לתורם למלכ"ר הועלתה מ-480 אלף שקל בשנה ל-2 מיליון שקל בשנה (נציבות מס הכנסה, 2001). שינוי אחרון זה נעשה בתקופת כהונתו בתפקיד שר האוצר של חבר הכנסת אברהם (בייגה) שוחט, בממשלה בראשותה של מפלגת העבודה (במגזר השלישי, 2000ב).

הנכונות לשינוי חקיקה כפונקציה של התפתחות המשק

השינויים בחקיקה בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה משקפים במידה רבה את התפתחות המדינה והמשק. לפני קום המדינה היו אלה ארגונים של המגזר השלישי שהיוו את שלד המדינה שבדרך. לאחר הקמתה התפתחה הגישה ה"ממלכתית", שגרסה שעל המדינה ליטול על עצמה חלק גדול מן התפקידים שמילאו בעבר ארגוני המגזר השלישי. בעקבות כך חדלו חלק מארגוני המגזר השלישי לפעול וארגונים רבים אחרים הפכו להיות "זרוע ביצוע של הממשלה" שגם מימנה אותם במידה רבה (טליאס, קטן וגדרון, 2000). במצב זה לא היתה נכונות ממשלתית וגם לא הופעל על הממשלה לחץ אפקטיבי להגדיל את ההנחות ממס לתורמים.

עם התפתחותו של המשק התרחשו מספר שינויים: ראשית, גדלה יכולתה הכלכלית של הממשלה לוותר על תקבולי מס לטובת הנחות במס הכנסה לתורמים ולפיכך גדלה גם נכונותה לכך. שנית, גדלה יכולתם הכלכלית של האזרחים לתרום ממשאביהם ועקב כך גדלה במידת מה גם נכונותם לתרום ומשום כך היה מקום לסייע להם בכך. שלישית, בהתאם למדיניות של כלכלת שוק הממשלה החליטה להקטין את מעורבותה במשק והחלה בתהליך של הפרטה והוצאה החוצה ב"קבלנות" (outsourcing, contracting out) של שירותים לארגוני המגזר השלישי ולמגזר העסקי. שיטת ההוצאה החוצה התאימה לפיתוח המגזר השלישי בעידן של הקטנת האחריות של הממשל (יפה, 2003). ורביעית, היה גידול מואץ של הארגונים במגזר השלישי. בכל שנה נוספות 1,000 עד 1,500 עמותות חדשות, והמגזר החל לסנגר על צרכיו ועל עצמו. כל אלה הביאו הן לנכונות מצד הממשלה והן ללחץ עליה להגדלת ההנחות ממס הכנסה לתורמים. ואכן, זהו התהליך שקרה לאורך זמן (טליאס, קטן וגדרון, 2000; משרד האוצר, 2000א).

פירוט סעיף 46 לפקודת מס הכנסה התקף משנת 2000

הוראת ביצוע של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין מבהירה בצורה בהירה ומדויקת את גודל ההנחות, מי זכאי להן, איך מקבלים אותן ועוד (נציבות מס הכנסה, 2001). להלן יפורטו מרכיביה המרכזיים:

"אדם שתרים" – התורם יכול להיות יחיד שמשלם מס הכנסה, חברה בע"מ, או קיבוץ (המאוגד, בדרך-כלל, כאגודה שיתופית). זאת יכולה גם להיות עמותה, בתנאי שהיא משלמת מס הכנסה, למשל על פעולות עסקיות שלה.

"סכום העולה על 340 שקל" – זוהי "הרצפה", שמשמעותה שתורם של סכומים המסתכמים בסכום זה בשנת המס לעמותות שיש להן אישורים על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה (ורק להן), יקבל את ההנחה ממס הכנסה (הזיכוי מן המס) על 35 אחוזים ממלוא הסכום החל מן השקל הראשון. אם תרם בסך הכל פחות מסכום זה – התורם לא ייהנה מהנחה כלשהי (בינתיים עודכן הסכום מינואר 2002 ל-370 שקל).

"למוסד ציבורי" – העמותה מקבלת התרומה חייבת להיות מוגדרת כ"מוסד ציבורי" על-פי סעיף 29(2) לפקודת מס הכנסה (נציבות מס הכנסה, 2000). אחרת לא יינתנו לתורם ההנחה או הפטור ממס. "מוסד ציבורי" הם עמותה, הקדש ציבורי או חברה למטרות הציבור שנרשמו ואושרו בידי רשם העמותות, רשם ההקדשים או רשם החברות, בהתאמה (נציבות מס הכנסה, 2000). הדגש כאן הוא על מטרת הארגון.

"מלכ"ר" – לפי חוק מס ערך מוסף מוענק אישור "מלכ"ר" לעמותות ופטור ממע"מ לרוכשי שירותים מהן. הדגש בתואר "מלכ"ר" הוא על קיום פעילות עסקית. לפיכך את האישור של היות העמותה "מלכ"ר" (המעניק לה כאמור פטור ממע"מ) מעניק משרד האוצר למדינה, לרשויות מקומיות ולארגוני ערים, לגופים או לאגודות, מאוגדים או לא, שאינם לכוונת רווח ואינם מוסדות פיננסיים, לתאגידים שאינם חברה או אגודה שיתופית, וגם לקרנות גמל הפטורות ממס הכנסה (גדרון וכץ, 1998).

כאמור לעיל, במחקר זה ההתייחסות היא ל"מוסד ציבורי" בלבד (עם או בלי אישור מלכ"ר) על-פי הגדרת מס הכנסה בהתאם לסעיף 46 לפקודת מס הכנסה.

"35% מסכום התרומה יזוכה מהמס שהוא חייב בו" – מסך כל סכום התרומות בשנת המס יזוכו רק 35 אחוזים (למשל, מתרומה של 1,000 שקל יזוכו 350 שקל בלבד). הזיכוי ייעשה ממס ההכנסה שהתורם חייב בו (אם התורם חייב 3,000 שקל למס הכנסה הוא יהיה חייב אחרי הזיכוי 2,650 שקל בלבד (3,000 פחות 350)). חשוב לציין, שהזיכוי יינתן רק למי שמגיש דו"ח שנתי למס הכנסה.

"30% מההכנסה החייבת... או... 2,000,000 שקל... לפי הנמוך שביניהם" – זוהי "התקרה" שמשמעותה זיכוי מרבי לתורם ממס ההכנסה שהוא חייב לשלם, בגובה 700

אלף שקל בשנה – על תרומותיו בסכום כולל של 2 מיליון שקל בשנה. באותה עת הכנסתו השנתית החייבת במס הכנסה של אותו תורם צריכה להיות 6.6 מיליון שקל לפחות על־מנת שהתרומה המקסימלית לא תעלה על 2 מיליון שקל (30 אחוזים מ־6.6 מיליון שקל) (לפירוט ראו: נציבות מס הכנסה, 2001; צחור, 2000). במידה שתרומתו עולה על סכום זה, העודף לא יזכה ממס הכנסה באותה שנת מס. במקרה זה "הנמוך שביניהם" הוא הקובע. כאמור לעיל, סכום התקרה מתעדכן מדי שנה עם המדד והוא עומד מינואר 2002 על 2,156,000 שקל.

"סכום העולה על התקרה לזיכוי... יזכה מהמס בשלוש שנות המס הבאות בזו אחר זו, ובלבד שלא יינתן זיכוי בכל אחת משלוש שנות מס כאמור, בשל סכום כולל של תרומות העולה על התקרה לזיכוי" – תורם העובר את התקרה, כלומר תרם יותר מ־2,000,000 שקל, או שתרומתו מהווה יותר מ־30 אחוזים מהכנסתו החייבת במס הכנסה, יכול להעביר את התרומה העודפת על התקרה לשלוש שנים עוקבות קדימה, כשהעודף מחולק לשלושה סכומים שווים. אולם, בכל אחת משלוש השנים הללו התקרה עדיין בתוקף ולפיכך אם יתרום גם בהן יותר מן התקרה שוב יועבר העודף לשלוש שנים קדימה ובאותה שיטה. האפשרות להעביר קדימה תרומות העולות על התקרה היא מרכיב חדש וחיובי. עד התיקון בשנת 2000 תרומות שעלו על התקרה המותרת לא היו מזכות בהנחת מס כלשהי וההנחה היתה "הולכת לאיבוד". זהו שינוי חשוב המאפשר יותר גמישות לתורם. השיטה דומה למקובל לגבי העברה לשנים קדימה של הפסדים וקבלת מלוא ההנחה במס הכנסה בגינם (לפירוט נוסף לגבי הפריסה של חלק התרומה העולה על התקרה ראו: צחור, 2000).

כאמור, התורם זכאי להנחה במס הכנסה רק אם תרם לעמותה שאושרה לצורך זה בידי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כפי שנדרש בסעיף 46 לפקודה. העמותה צריכה להיות כאמור "מוסד ציבורי", כפי שהוגדר בידי שר האוצר על־פי סעיף 29 (2) לפקודת מס הכנסה, ועליה לעסוק ב"מטרה ציבורית" (נציבות מס הכנסה, 2000, עמ' 12).

סעיף 29 (2) לפקודת מס הכנסה קובע כאמור פטור ממס הכנסה לעמותה המוגדרת כ"מוסד ציבורי". זהו פטור נפרד מן ההנחה שיש לתורם לאותה עמותה (אריאן, 1986). בהחלט יכול להיווצר מצב, שבו העמותה עצמה פטורה ממס הכנסה, ואילו התורמים לאותה עמותה אינם נהנים מהנחה ממס הכנסה. ואכן, רק למיעוט מן העמותות יש אישור לקבלת הנחה במס הכנסה לתורמים להן שאושר בידי שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, כפי שמחייב סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. על־מנת שההנחה ממס תינתן לתורמים לאותה עמותה עליה לעמוד בשורה של תנאים המפורטים בהוראת הביצוע של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (נציבות מס הכנסה, 2001). המצב הנוכחי, של הנחה ממס הכנסה לתורמים (על־פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה) ופטור ממס

הכנסה לעמותות עצמן (על-פי סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה), הוא תוצאה של שינויים שנעשו בחקיקת מס הכנסה, שחלקם תואר לעיל, מאז תקופת המנדט הבריטי.

כללי המדיניות, הבקרה והפיקוח ודיווח על תרומות

אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, הממונה על ביצוע פקודת מס הכנסה ובכלל זה על יישומה של ההנחה לתורמים על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, קבע כללי מדיניות, בקרה ופיקוח על מלכ"רים (בתוכם על אלה שיש להם אישור על-פי סעיף 46 לפקודה) ויצר שורה של כלים לשם כך. שלושת העיקריים מבין כלים אלה הם:

- א. דין-חשבון על הכנסות והוצאות של מוסד ציבורי (נציבות מס הכנסה, 2000);
- ב. נוהל בדיקה וכללים לקביעת זיכוי ממס בגין תרומה למוסד ציבורי על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה (נציבות מס הכנסה, 2001);
- ג. קווים מנחים לקביעת מטרה ציבורית ומוסד ציבורי (נציבות מס הכנסה, 2001ב).

שני הכלים הראשונים הם בתחום הבקרה והפיקוח. השלישי הוא בתחום המדיניות.

א. דין-חשבון על הכנסות והוצאות של מוסד ציבורי
אחת לשנה מחויב כל "מוסד ציבורי" להגיש, לפקיד שומה ירושלים (ורק לו, גם אם מקום מושבו של המגיש אינו בירושלים), דין-חשבון שנתי מפורט על הכנסות והוצאות (נציבות מס הכנסה, 2000). זהו כלי הבקרה והפיקוח העיקרי על "מוסד ציבורי". עמותה שלא תגיש את הדו"ח (טופס 1215), "לא תיהנה ממעמד מוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 9(2) לפקודה ומהטבות מס הנלוות למעמד זה." (שם, עמ' 3). עם שלילת המעמד יבוטל האישור שבידי העמותה לעניין תרומות על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה (שם, עמ' 6). העמותה חייבת לדווח, בין השאר, על תרומות שקיבלה בארץ ומחוץ-לארץ (שם, סעיף 2 בטופס 1215). כמו-כן עליה לפרט תרומות בשוה כסף שקיבלה מתאגיד או מיחיד (שם, נספח מספר 2 לטופס 1215) ותרומות והשתתפויות בכסף ובשוה כסף שניתנו לתאגיד או ליחיד (שם, נספח מספר 3 לטופס 1215).

ב. נוהל בדיקה וכללים לקביעת זיכוי ממס בגין תרומה למוסד ציבורי
על-פי סעיף 46 לפקודה

הוראת ביצוע מקיפה של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין מגדירה ומפרטת את הכללים ואת נוהלי הבקרה והפיקוח על תרומות (נציבות מס הכנסה, 2000). בהוראת הביצוע

יש חמישה פרקים: מבוא, כללים להתרה או אי התרה של הזיכוי ממס בגין תרומה, בדיקת זכאות במשרד השומה, תביעת זיכוי ממס לשכירים במסגרת תיאום מס, והליכי השגה וערעור. מאחר שרוב הפרקים עוסקים בנושאים תפעוליים וטכניים בהפעלתו של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, שאינם הנושא העיקרי של מאמר זה, נציין רק את הנושאים העקרוניים: תוקף האישור (שהיה בעבר בלתי מוגבל בזמן והיום הוא מוגבל לשנתיים); פרסום באינטרנט של מוסדות מוכרים (www.mof.gov.il/ite); חובת נוסח אחיד של הקבלות הניתנות לתורמים; אי הכרה בהתנדבות כתרומה; חובת רישום התרומות במערכת פנקסי החשבונות (נציבות מס הכנסה, 2000, עמ' 16–17).

ג. קווים מנחים לקביעת "מטרה ציבורית" ומוסד ציבורי

בחזור של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין מוסבר מהי מטרה ציבורית, איך היא נקבעת ומה הן המטרות הציבוריות שהוגדרו עד היום ושיקולי האגף בסיווג מוסד ציבורי. ההגדרות של מטרה ציבורית קובעות אילו עמותות יוגדרו כ"מוסד ציבורי" והן נחוצות ליישומן של סעיף 29(2) לפקודת מס הכנסה, שעל-פיו עמותה זכאית לפטור ממס הכנסה וממסים אחרים. האמור בסעיף 29(2) הוא תנאי הכרחי להכרה בעמותה שתורמיה ייהנו מהנחה במס הכנסה על תרומותיהם על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה.

הקווים המנחים מתרכזים בשני מישורים: הגינות כלפי הציבור ומינהל תקין של המלכ"ר (נציבות מס הכנסה, 2001ב). הסיבות והשיקולים לאישורן של המטרות הציבוריות, והעיתוי לאישורן, מצריכים דיון נוסף.

הנחות לתרומות ותורמים בישראל

היקף ההנחות ממס הכנסה לתורמים לעמותות, או כשמו "זיכוי לתרומות", נאמד בשנת 2000 בכ-110 מיליון שקל לשלושת סוגי התרומות (תרומות בכסף, דברי ערך ומקרקעין). אין אומדן של החלוקה בין שלושת הסוגים. לפטור הנפרד ממס הכנסה לעמותות אין כלל אומדן (מינהל הכנסות המדינה, 1999, עמ' 40). היקף הנחות אלה הוא פחות מחצי אחוז מסך הטבות המס של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, הנאמדות בכ-23.7 מיליארד שקל (שם, עמ' 40). הנחות ממס או "הטבות המס", או בשמן האחר "הוצאות המס" (tax expenditure), מוגדרות כהפסד הכנסות הנובע מפטורים או מהנחות במסים הניתנים לקבוצות מוגדרות של אזרחים או של פעילות כלכלית (שם, עמ' 31).

השפעת ההנחות במס לתורמים על גיוס כספים ממשלתיים ואחרים

מכל הנאמר עד כאן מתברר, ששיקולים מעורבים ודרכי פעולה שונות תורמים לעיצובה של המדיניות הממשלתית כלפי המגזר השלישי. הסוגיה היא אם כן, כיצד מדיניות זו משפיעה על התנהגותם בפועל של ארגוני המגזר השלישי ויישומם את הנגזר מסעיף 46. במחקר גישוש זה נעשה ניסיון לבחון את האפקטיביות של האישור והזיקה בין האישור ובין גיוס כספים לארגונים בענף "אמנות, תרבות ונופשה" ובמגזר השלישי כולו. ההשערות היו, שמספרם של הארגונים בעלי אישור על-פי סעיף 46 הוא קטן; שארגונים שיש להם אישור מקבלים יחסית יותר תמיכות ממשלתיות מאשר ארגונים שאין להם אישור; ושהאישור אינו מעודד אותם במיוחד לעשות מאמצים לגייס תרומות. להלן תיאור מבנה המחקר ואחריו דיון בממצאים שעלו ממנו.

א. שיטת המחקר

המחקר מורכב משני חלקים: ניתוח נתונים קיימים, וראיונות עם עובדים בכירים במגזר.

1. ניתוח נתונים. בחלק זה של המחקר נעשה שימוש במסד הנתונים משנת 1997 של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי שבאוניברסיטת בן-גוריון בנגב, שכלל את כל העמותות הרשומות (28,885), עמותות שיש להן אישור שהן "מוסד ציבורי" (10,126), וגם כלל אוכלוסיית העמותות שיש להן אישור על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה (3,153). כל העמותות מחולקות ל-12 ענפים לפי הסיווג לענפים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (מור, 2001א). כמו-כן, נבדקו כלל התמיכות הממשלתיות שניתנו לארגוני המגזר (תשלומים, תמיכות ועיזבונות המדינה) בשנת 1998. מקורם של נתונים אלה הוא ברשם העמותות (במשרד הפנים), במשרד האוצר (החשב הכללי) ובאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין – המחלקה למוסדות ציבור (גדרון, 1999א, עמ' 6-7, ראו גם לוח מס' 1 לעיל ולוח מס' 2 להלן).

2. הראיונות. למטרת גישוש, וכדי לבחון את השפעת הפטור שניתן לתורמים (האישור על-פי סעיף 46) על גיוס כספים במגזר, רואיינו חמישה מנהלים בעמותות גדולות, שנבחרו מתוך "מסדר" על-פי מספר העובדים של עמותות בענף "אמנות, תרבות ונופשה", שיש להן אישור שהן "מוסד ציבורי".

לאותה מטרת גישוש רואיינו גם 11 מנהלי קרנות פילנתרופיות הפועלות בישראל האחראים על גיוס תרומות בקרנות אלה. כמו-כן, רואיינו חמישה מומחים האחראים על גיוס תרומות ויועצים לגיוס תרומות בארגונים של המגזר השלישי. בסך הכל

לוח מס' 2. עמותות רשומות לפי ענף, מאושרות כ"מוסד ציבורי"
ונתמכות במענקים ממשלתיים (תשלומים, תמיכות או עיזבונות), 1998

הענף	סעיף 46 (רשומות)	%	נתמכות שהם מוסד ציבורי	%	תשלומים (אלפי ש"ח)	תמיכות (אלפי ש"ח)	עיזבונות (אלפי ש"ח)
אמנות תרבות, נופשה	311	10	558	32	24,233	424,776	3,260
חינוך ומחקר	774	25	1,423	53	471,183	1,392,686	5,082
בריאות	79	3	61	37	47,510	16,974	2,460
רווחה	450	14	612	42	366,721	98,136	40,276
סביבה	13	—	18	35	4,509	26,136	505
שיכון ופיתוח	35	1	109	26	64,337	42,497	3,405
אזרחים וסינגור	80	3	95	22	10,166	9,765	505
פילנתרופיה	469	15	182	28	115,334	157,871	10,408
פעילות בינלאומית	19	—	19	18	222	2,612	235
דת	606	19	684	35	32,672	337,601	1,150
מסחר, אגודות מקצועיות	19	—	69	23	46,042	70,482	4,065
שונות (כולל ארגוני הנצחה)	298	10	57	34	1,613	16,310	1,445
סה"כ	3,153	100	3,887	38*	1,184,542	2,595,818	72,742

* הנתון הוא ממוצע. כל האחוזים מעוגלים למספרים שלמים.
מקור: גדרון, בנימין, כץ, חגי, בר, מיכל (2000). המגזר השלישי בישראל 2000 – תפקידי המגזר. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון, עמ' 13, 35, 57. הנתונים משנת 1998, ומתייחסים אך ורק לעמותות שיש להן אישור "מוסד ציבורי" (ראה טורים ד', ה' בלוח מס' 1 לעיל).
מקור הנתונים בעניין סעיף 46 ממסד הנתונים של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, לשנת 1997. הם פורסמו בתוך מוד (2001).
בשנת 1998 שיעור כלל העמותות בעלות אישור לפי סעיף 46 היה 31 אחוזים מתוך 10,126 העמותות המאושרות כ"מוסד ציבורי". השיעור המקביל במאוס 2002 היה 29 אחוזים (בערך 4,000 בעלות אישור לפי סעיף 46, מתוך 13,000 עד 14,000 העמותות המאושרות כ"מוסד ציבורי". נתון אחרון זה מסר לנו דוד יהושע, עובד בכיר בנציבות מס הכנסה).

נערכו 16 ראיונות עם אנשים מעורבים ביותר בגיוס כספים. המידע שנתקבל מן הראיונות, שנאספו באמצעות שאלון מובנה, סוכם ויובא בהמשך.

ב. ענף "אמנות, תרבות ונופשה"

ענף "אמנות, תרבות ונופשה", שנבחר לשמש דגם וחתך של המגזר, הוא אחד הענפים הגדולים במגזר השלישי במספר הארגונים הכלולים בו, במספר העובדים המועסקים

בהם, במשקל התמיכות הממשלתיות מכלל התמיכות ועוד. זהו ענף יציב וצומח, המושפע פחות מפוליטיקה (בהשוואה לחינוך החרדי, למשל) ומשום כך הוא נבחר לצורך מחקר זה בהנחה שהממצאים והתשובות שיתקבלו ממנו יהיו בעלי משמעות ומשקל גדולים יותר מאשר בענפים אחרים.

בשנת 1997 כלל ענף "אמנות, תרבות ונופשה" 1,744 עמותות שיש להן אישור שהן "מוסד ציבורי". הענף חולק לארבע קבוצות: (1) בעלי אישור והם נתמכים; (2) בעלי אישור והם אינם נתמכים; (3) ללא אישור והם נתמכים; (4) ללא אישור והם אינם נתמכים (ראו לוח מס' 3).

לוח מס' 3. השפעת האישור על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה על סיוע ממשלתי לעמותות, לסוגיהן, בענף תרבות ונופשה, 1997

הקבוצה	מוסד ציבורי	תשלומים	תמיכות	עזובנות	סה"כ
	(במיליוני ש"ח)	(במיליוני ש"ח)	(במיליוני ש"ח)	(במיליוני ש"ח)	(במיליוני ש"ח)
בעלי אישור לפי סעיף 46	135	162.0	13.5	2.0	177.5
נתמכים*		(N=129)	(N=29)	(N=26)	
בעלי אישור לפי סעיף 46	82	—	—	—	—
שאינם נתמכים כלל					
אינם בעלי אישור	340	191.5	23.0	1.0	215.5
לפי סעיף 46 ונתמכים*		(N=312)	(N=62)	(N=27)	
אינם בעלי אישור	1,030	—	—	—	—
לפי סעיף 46 ואינם נתמכים כלל					
סה"כ (נתמכים בלבד)	1,587	353.5	36.5	3.0	393.0
	(N=475)	(N=441)	(N=91)	(N=53)	

* לא כל הנתמכים מקבלים את כל סוגי התמיכה. מקור: המרכז לחקר המזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מסד הנתונים לשנת 1997, הופק לבקשתו של א' מור. עיבוד: א' אילון, אפריל 2001.

כל אחת מן הקבוצות האלה סודרה לפי מספר המועסקים בארגון, החל מן הקבוצה שמספר המועסקים בה הוא הגדול ביותר וכלה בארגונים שאין בהם מועסקים כלל. מתוך ארבע הקבוצות האלה נבחר מדגם, שכלל חמישה ארגונים – שניים מן הקבוצה הראשונה ואחד מכל אחת מן הקבוצות הנותרות. נעשה מאמץ לראיין את מנהלי הארגונים שבראש "המסדר", לפי גודל מספר העובדים, בכל אחת מן הקבוצות, אלה המעסיקים את מספר העובדים הגדול ביותר. ההנחה היתה, שהמידע שיתקבל

מארגונים אלה יהיה חשוב יותר מאחר שהם גדולים יותר וותיקים יותר מאשר ארגונים עם מספר עובדים קטן או ללא עובדים. כאמור, בכל אחת מן העמותות שנבחרו רואינו המנכ"ל או סגנו או האחראי לגיוס תרומות בארגון. הראיון התנהל בעזרת שאלון.

בשנת 1998 כלל ענף "אמנות, תרבות ונופשה" כאמור 1,744 (בערך 17 אחוזים) מוסדות ציבוריים, מתוך 10,126 (100 אחוזים) מוסדות כאלה בכל הענפים (ראו לוח מס' 1). הענף כולל 13 תת-ענפים על-פי סיווג בינלאומי של ארגוני המגזר השלישי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996). מחקר זה נעשה לגבי כלל הענף כמקשה אחת, ולא לגבי תת-הענפים שלו. העמותות שנרשמו כפועלות בתחום ענף "האמנות, התרבות והנופשה" תופסות 13 אחוזים מסך כל העמותות שנרשמו בישראל (גדרון ואחרים, 1999, עמ' 8).

מניתוח תמיכות הממשלה לארגוני המגזר השלישי בשנים 1991–1997 עולה, שארגונים בתחום האמנות, התרבות והנופשה קיבלו בממוצע רב-שנתי 11.4 אחוזים מתקציב התמיכות, והם באים מיד אחרי ארגוני החינוך החרדי, שקיבלו 37 אחוזים מתקציב התמיכות (שם, עמ' 10).

כשמדובר במספר התמיכות לארגונים התחום של אמנות, תרבות ונופשה נמצא בין חמשת התחומים הגדולים ביותר (בממוצע רב-שנתי) והוא ממוקם במקום השלישי (עם 6.7 אחוזים מן הארגונים). בניתוח מספר התמיכות והיקפי התמיכה נמצא גידול בתחום האמנות, התרבות והנופשה בכל אחת מן השנים שנבדקו (שם, עמ' 10).

ממצאים ודיון

המחקר גילה, של-35 אחוזים מכלל העמותות (10,126 ארגונים) יש אישור שהן "מוסד ציבורי" על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. עוד נמצא, שרק ל-11 אחוזים בערך מכלל העמותות הרשומות (3,153 ארגונים) יש אישור על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. זהו שיעור נמוך מאוד המצביע על מחסומים אפקטיביים בדרך לקבלת האישור, או על חוסר עניין בקבלתו או שניהם גם יחד.

חמשת הענפים שבהם מצוי השיעור הגבוה ביותר של עמותות שיש להן אישור שהן "מוסד ציבורי" ואישור לפי סעיף 46 של מס הכנסה הם: חינוך ומחקר (24.5 אחוזים); דת (19.2 אחוזים); פילנתרופיה (14.9 אחוזים); רווחה (14.3 אחוזים); וכאמור, אמנות, תרבות ונופשה (10.6 אחוזים). ענף "האמנות, התרבות והנופשה" הוא אפוא אחד מבעלי השיעור הגבוה של מחזיקי אישור לפי סעיף 46 ולפיכך ההתעמקות בו עשויה להניב תוצאות בעלות משמעות.

שיעור המוסדות הציבוריים מתוך כלל העמותות הרשומות גבוה הרבה יותר באוכלוסייה של בעלי אישור על-פי סעיף 46, מאשר בכלל אוכלוסיית העמותות (35 אחוזים). פירוש הדבר הוא, שבעלי האישור הם יציבים, מתקיימים ושורדים ותיקים. שיעור העמותות שיש להן אישור שהן "מוסד ציבורי" מתוך כלל העמותות הרשומות בענף "אמנות, תרבות ונופשה" (45 אחוזים) גבוה יותר מאשר בכלל אוכלוסיית העמותות (35 אחוזים). פירוש הדבר הוא, שהארגונים בענף "אמנות, תרבות ונופשה" הם יציבים, שורדים ומתקיימים לאורך זמן יותר מן הממוצע באוכלוסיית העמותות. כאמור, משום כך ההתעמקות בו עשויה להניב תוצאות שיש בהן עניין.

אשר למספר העמותות שהן "מוסד ציבורי" ויש להן אישור על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, למספר הנהנים מתמיכת הממשלה ולסכומי התמיכות הממשלתיות השונות נמצא, שענף "אמנות, תרבות ונופשה" ממוקם במקום השני בדירוג על-פי משקל התמיכות הממשלתיות המהוות את חלק הארי של התמיכה הממשלתית, ובמקום רביעי בדירוג של סך כל התמיכה הממשלתית. פירוש הדבר הוא, שכלל התמיכה הממשלתית בענף "אמנות, תרבות ונופשה" גבוה.

בענף "אמנות, תרבות ונופשה" בערך 32 אחוזים מן הארגונים הפעילים בו הם מקבלים תמיכה ממשלתית, לעומת ממוצע של 38 אחוזים בכלל אוכלוסיית המלכ"רים. ענף זה נמצא במקום השישי בדירוג של שיעור הארגונים הנתמכים מכלל הארגונים בענף. במשולב עם המסקנה הקודמת פירוש הדבר, שמעט ארגונים בענף מקבלים תמיכה ממשלתית גבוהה יחסית.

אשר לסוגיה של מספר העמותות שהן "מוסד ציבורי" בענף "אמנות, תרבות ונופשה" בישראל בכל אחת מארבע הקבוצות (כאמור לעיל בעמ' 94), נמצאו קשרים ברורים בין סכומי התמיכות הממשלתיות השונות שכל קבוצה בענף מקבלת ובין עמותות בעלות אישור על-פי סעיף 46, כדלהלן (ראו לוח מס' 3):

— מספרן של העמותות שיש להן אישור על-פי סעיף 46 והן נתמכות (135) גבוה יותר ממספר העמותות שיש להן אישור והן אינן נתמכות (82). ייתכן אפוא שיש קשר בין האישור לתמיכות.

— מספרן של העמותות הנתמכות שאין להן אישור (340) גבוה ממספרן של העמותות שיש להן אישור והן נתמכות (135). ייתכן אפוא שאין קשר בין האישור לתמיכה.

— מספרן של העמותות שיש להן אישור והן אינן נתמכות כלל (82) נמוך באופן בולט ממספרן של אלה שאין להן אישור והן אינן נתמכות כלל (1,030). ייתכן אפוא שקיימים מחסומים אפקטיביים לקבלת האישור, או שהארגונים אינם מעוניינים לקבלו, או שני הדברים גם יחד.

— סך כל התמיכות (393 מיליון שקל) נחלק בערך חצי-חצי בין עמותות שיש להן אישור לעמותות שאין להן אישור.

— עיקר התמיכה הממשלתית בענף היא באמצעות תשלומים עבור שירותים (90 אחוזים מהכנסות הממשלה לענף).

— שיעור מקבלי התמיכות מכלל הארגונים בענף הוא 30 אחוזים בערך והוא נמוך מן השיעור הממוצע בכלל אוכלוסיית העמותות העומד על 38 אחוזים.

אשר לשאלה האם עמותות שהן "מוסד ציבורי" ויש להן אישור על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, בענף "אמנות, תרבות ונופשה" בישראל, מקבלות יחסית יתר או פחות מן התמיכות הממשלתיות השונות, לעומת אלה שאין להן אישור על-פי סעיף זה, נמצא, שעמותות שהן "מוסד ציבורי" ויש להן אישור כאמור בענף "אמנות, תרבות ונופשה" מקבלות יחסית יתר מן התמיכות הממשלתיות השונות, לעומת אלה שאין להן אישור כזה (בתשלומים: פי 2 יותר; בתמיכות: פי 1.3 יותר; בעיזבונות: פי 2.5 יותר). המספרים בלוח מס' 3 נכונים לשנת 1997 וחושבו על סמך מסד הנתונים של המרכז לחקר המגזר השלישי לפי הזמנת המחברים, תוך חלוקה של סכומי התמיכות במספר העמותות המקבלות אותן ולפי סוגי האישורים.

נבדקה גם השאלה, האם בענף "אמנות, תרבות ונופשה", אישור על-פי סעיף 46 מעודד מאמצים לגיוס תרומות, והאם האישור מעודד מאמצים לגיוס תרומות במגזר השלישי בכלל.

חמשת מנהלי העמותות שרואיינו נבחרו על-פי "מסדר" של מספר העובדים המועסקים בהן, בכל אחת מארבע הקבוצות שאליהן הן משתייכות. כל אחד מן החמישה (אחד בענף התיאטרון, אחד בענף הקולנוע, ושלושה מנהלי מתנ"סים) מעסיק בין 50 ל-400 עובדים ונמצא במקום גבוה בדירוג בקבוצתו לפי מספר העובדים (בין מקום 2 למקום 22). התקציב השנתי של כל אחד מהם היה בין 2.5 ל-60 מיליון שקל, ובממוצע 20 מיליון שקל. העמותות שלהם קיימות בין 6 ל-38 שנים, ובממוצע 21 שנים. כלומר, אלה הם ארגונים ותיקים יחסית, המעסיקים מספר עובדים גדול יחסית ותקציביהם השנתיים גדולים למדי. כאמור, השיחות המובנות שקוימו עמם היו מיועדות לתת חומר למחשבה ולהשערות בלבד, ולא לבדיקות סטטיסטיות. מן הראיונות עלו האפיונים האלה:

שתיים מן העמותות הן בעלות אישור על-פי סעיף 46 ונתמכות (כלומר, שייכות לקבוצה הראשונה לפי החלוקה דלעיל), והן מגייסות תרומות ששיעורן בין 8 ל-37 אחוזים מתקציבם השנתי. המנכ"ל הראשון מגייס תרומות באופן עצמאי ומעסיק מגייס תרומות והעמותה שלו היא היחידה המגייסת כספים מכל המקורות. המנכ"ל השני אינו עוסק בכך ישירות, אלא מקבל תרומות שמגייסת עבורו קרן עירונית.

עמותה אחת היא ארגון שיש לו אישור על-פי סעיף 46 ואינו נתמך (כלומר, היא שייכת לקבוצה השנייה) ואינו מגייס תרומות, וכאשר הכנסותיו יורדות הוא מצמצם את פעילותו.

שתי העמותות שאינן ארגונים בעלי אישור על-פי סעיף 46 (ושייכות אפוא לקבוצות השלישית והרביעית), אינן מגייסות תרומות, או שהן מגייסות רק מעט תרומות.

מממצאים אלה עולה, שבדרך-כלל הארגונים, כולל אלה שיש להם אישור על-פי סעיף 46, אינם משקיעים מאמצים רבים בגיוס תרומות.

מן הראוי לציין, שכל חמשת הארגונים שנבדקו הם ספקים של שירותים בתחומיהם ומפיקים הכנסה משיווק שירותים אלה. לכולם יש הכנסות עצמיות המכסות בין 35 ל-75 אחוזים מתקציבם השנתי, או בממוצע 57 אחוזים ממנו.

ארבע מבין חמש העמותות האלה מקבלות מענקים מן הרשות המקומית שבמסגרתה הם פועלים. החמישית מקבלת כאמור מענקים מקרן עירונית. גובה המענקים הוא בין 24 ל-37 אחוזים מן התקציב השנתי שלהן ובממוצע 32 אחוזים ממנו. מממצאים אלה נובע, שחמש העמותות, שהן נותנות שירותים, מבססות את תקציביהן במידה רבה על הכנסות עצמיות ועל מענקים מוניציפאליים.

שניים מן הארגונים מקבלים תמיכות ממשלתיות. התמיכה שמקבל האחד מהם היא 33 אחוזים מתקציבו השנתי; והשני – 13 אחוזים. לשניהם יש אישור על-פי סעיף 46. שאר הארגונים אינם מקבלים תמיכות ממשלתיות. כל אחד מן החמישה מעסיק כאמור יותר מ-50 עובדים.

ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקר קודם, לפיו מקבלי התמיכות הממשלתיות הם על-פי רוב ארגונים המעסיקים 50 עובדים ומעלה (גדרון ואחרים, 2000). לכאורה קיים קשר בין היות לארגון אישור על-פי סעיף 46 ובין קבלת תמיכות, אך הקשר לא הוכח. ייתכן שמאחר שקיומו של אישור על-פי סעיף 46 כרוך בהיערכות מתאימה, הכוללת נוהלי דיווח ובקרה, אלה מסייעים גם בגיוס תמיכות ממשלתיות. חשוב לציין, שמן הראיונות הסתבר, שבנוהלי הבקשה לקבלת תמיכות ממשלתיות אין אזכור לאישור על-פי סעיף 46, ואין צורך שיהיה לארגון אישור כזה.

כאמור, הראיונות נערכו עם נציגי חמש העמותות שנזכרו לעיל ועם 11 מרואיינים נוספים, שהם מנכ"לים של חמש קרנות פילנתרופיות, ששתיים מהן הן מן הגדולות והוותיקות בישראל, שתיים מהן חדשות יחסית ואחת היא נציגות של קרן מחוץ-לארץ; מלבד אלה רואיינו מנהלת של אגודת ידידים וראש אגף לגיוס תרומות של שתי אוניברסיטאות מן הוותיקות בישראל; אחראי לגיוס תרומות בתאגיד שהוקם על-פי חוק; שני יועצים לגיוס תרומות, שניהם גם מנהלים לשעבר של קרנות פילנתרופיות; ומגייס תרומות המשמש יושב-ראש של פורום מגייסי תרומות. מן הראיונות עלו הממצאים האלה:

לגבי סעיף 46 – האישור על-פי סעיף 46 משמש כלי "אסטרטגי". פירוש הדבר, שארגון שאין לו אישור על-פי הסעיף והוא זקוק לאישור עבור תורם, משתמש באישור

של ארגון אחר שיש לו אישור. האישור עוזר לגיוס תרומות בישראל הן בגלל ההנחה הניתנת לתורמים במס הכנסה והן בגלל האמון שהוא מעורר, שכן התורמים יודעים שהארגון נתון לביקורת של רואה חשבון וגם של אגף מס הכנסה. רק קרן אחת מתוך החמש שרואיינו דורשת מן העמותות אישור על-פי סעיף 46 לצורך מתן מענקים וזאת על-פי דרישה מפורשת של אגף מס הכנסה – לאור שיטת הפעילות המיוחדת של הקרן. הקרן שותפה יחד עם גופים עסקיים בפרויקטים של עמותות שיש להן אישור על-פי סעיף 46 והגופים האלה מקבלים מן הקרן הנחה במס על חלקם בשותפות. עסקים אלה לא היו מקבלים הנחה ממס אם היו תורמים ישירות בעצמם לעמותות שלא היה להן אישור. על-מנת שלא ליצור עדיפות לעסקים אלה לעומת עסקים אחרים דרש אגף מס הכנסה שרק עמותות שיש להן אישור על-פי סעיף 46 ייהנו מהנחה זו. נראה לנו שעדיף לתת אישור על-פי סעיף 46 לכל העמותות שיש להן מעמד של "מוסד ציבורי", בלי יוצא מן הכלל. למי שלא מסתפק בכך ניתן להוסיף תנאי נוסף שלעמותה החייבת יהיה גם "אישור ניהול תקין" מטעם רשם העמותות. שני האישורים האלה בהחלט מספקים לקבלה אוטומטית של האישור על-פי סעיף 46.

לדעתנו, בציבור הרחב אין מודעות לקיומה של הנחה ממס לתורמים. רוב השכירים אינם נהנים מן ההנחה ממס מאחר שעל-מנת לקבלה עליהם לפנות לשלטונות המס וזה נראה להם מסובך ולא כדאי.

אשר להגדלת תקרת הזיכוי בשנת 2000 ציינו המרואיינים, שלדעתם ההגדלה תסייע לגייס תרומות מישראלים, בגלל הגדלת ההנחה ממס הכנסה ושעתה כדאי לארגונים להתאמץ יותר ולנצל את הפטור מפני שאפשר לגייס סכומי תרומות גדולים. ההגדלה תאפשר לתורמים גדולים לתרום באמצעות מענק יחיד, במקום לפצל את תרומתם בין מספר עסקים הנמצאים בשליטתם. כך הם נהגו עד היום על-מנת למנוע חריגה מן "התקרה".

המרואיינים היו בדעה, שקל יותר לגייס תרומות בחוץ-לארץ (כך סברו 10 מתוך 13 מרואיינים), מכיוון שהמרחק יוצר עמימות המקלה על גיוס התרומות, מפני שבחוץ-לארץ תרבות הנתינה חזקה יותר, מפני ששם יש יותר שיתוף פעולה בין שלושת המגזרים במשק ומפני שקיימת שם תודעה חזקה יותר של רווחה וגם ההנחה במס לתורמים גדולה יותר: ההנחה ניתנת כבר החל מן השקל הראשון ובדרך-כלל אין "תקרה". לעומת זאת, בישראל קל יותר לגייס תרומות (כך סבורים 3 מתוך 13 המרואיינים) בתנאי שהדבר נעשה בצורה מקצועית. גם הנגישות לתורם קלה יותר וזולה יותר בישראל מאשר בחוץ-לארץ.

מעניין לציין, שחברי הנהלות העמותות בישראל על-פי רוב אינם תורמים בעצמם כספים לעמותות שלהם ומסתפקים בכך שהם מנדבים להן מזומנם.

לדעת המרואיינים, מאחר שגיוס תרומות הוא עיסוק יקר, יותר זול "להיתלות"

בבעל אישור על-פי סעיף 46 מלגייס תרומות באופן עצמאי. היערכות לגיוס תרומות מתורמים פרטיים ומעסקים בישראל היא יקרה מאחר שהיא דורשת העסקת מתרים בשכר והקצאה של תקציב נוסף.

המרוויינים ציינו, שמסובך לגייס תמיכות ממשלתיות מאחר שהדבר כרוך בהרבה ניירת. קשה במיוחד להקים קרן צמיתה (endowment fund). יש צורך במתן כבוד והכרה לתורמים שרק ארגונים מבוססים וותיקים יכולים לספקם. קשה לגייס מענקים מקרנות פילנתרופיות בישראל. הדבר מצריך מילוי טפסי בקשה רבים ועל-פי רוב מורכבים. גם אין אחידות בטפסי הבקשה בין הקרנות. הקרנות אינן חייבות לחלק מענקים או לדווח על חלוקתם (יפה, 2003). לעומת זאת, בארצות-הברית כל קרן חייבת למלא דו"ח על "טופס 990" הגלוי לציבור הרחב אשר בו יש לפרט את שמות מקבלי המענקים, גודלם והמאזן השנתי של הארגון. הציבור יכול לראות את הנתונים של כל ארגון באתר של ארגון "Guidestar" בכתובת www.guidestar.org. אתר דומה קיים בישראל: www.givingwisely.org.il (יפה, 2000).

משמעות המסקנות למדיניות

כמות גדולה של כספי תמיכות ממשלתיות לסוגיהן (הכוללות: תמיכות ממשלתיות, חוזים ממשלתיים, ועיזבונות מדינה) מתרכזת בידי מספר מצומצם של עמותות. זוהי אחת המסקנות העולות מן הממצאים של מחקר גישוש זה והיא נובעת מבדיקת עמותות בענף "אמנות, תרבות ונופש", שיש להם אישור על-פי סעיף 46, המקבלות תמיכות ממשלתיות לסוגיהן. הן מקבלות בין פי 1.3 ל-2.5 יותר מכל עמותה המקבלת בפועל תמיכות – לעומת עמותות נתמכות בענף שאין להן אישור. אלה שיש להן אישור והמקבלות בפועל תמיכות לסוגיהן הן רק 8.5 אחוזים בערך מכלל העמותות בענף. הסבר אפשרי למצב זה היא העובדה שעל-מנת לשמור על האישור העמותה חייבת לנהל את חשבונותיה בצורה קפדנית, ובפיקוח של רואה חשבון. בנוסף לכך, על-מנת להשיג את האישור העמותה חייבת, במקרים רבים, לשווק את עצמה בצורה שיטתית באמצעות ניהול מערכת יחסי ציבור והפעלת שדולה שתפעל למענה. פעולות אלה נותנות לה חשיפה המקלה עליה לקבל תמיכות ממשלתיות. במחקרים קודמים אכן נמצא, שעמותות בענף אמנות, תרבות ונופש יעילות יותר בניהול מערכות הסברה עבור עצמן מאשר עמותות בענפים אחרים (Stone-Middleton, 1996). למרות שלצורך המחקר נבחר ענף (אמנות, תרבות ונופש), שיש בו פחות סידורים מיוחדים לקבלת תמיכות ממשלתיות (בהשוואה לענף ההנצחה, המקבל תמיכות ממשרד הביטחון), ויש בו פחות יחסים מיוחדים לצורך קבלת תמיכות (בשונה

מן החינוך החרדי ויחסיו עם המפלגות החרדיות), יש להתייחס למסקנות שפורטו לעיל בזהירות הראויה.

המסקנות מצביעות על קיומה לכאורה של זיקה חיובית בין אישור על-פי סעיף 46 ובין הכנסות מגיוס כספים בידי העמותות בצורת תמיכות ממשלתיות. האישור מגדיל את הסיכוי לקבלת תרומות או העברות מן הממשלה לעמותות אלה. ואכן, בפועל הממשלה מממנת היום יותר ממצחית מכלל הכנסות העמותות בישראל.

המסקנות לגבי תורמים עסקיים ויחידים הן מורכבות יותר. במחקר היחיד שנעשה בנושא עוד בתחילת שנות ה-90 (וינבלט, 1991א), הסתבר, שהניצול של פוטנציאל ההנחה במס (הזיכוי ממס הכנסה) היה פחות או יותר מרבי. היו גם חברות במגזר העסקי שתרמו מעל ומעבר לזיכוי שלהן שאותו ניצלו במלואו. ונשאלת השאלה, האם גם היום קיים ניצול מלא של הזיכוי במס הכנסה, כמו באמצע שנות ה-80, התקופה שלגביה נמצאו הנתונים. השינוי הדרמטי שנעשה בשנת 2000, לפיו עלתה התרומה המרבית המזכה בהנחה ממס הכנסה לתורמים (חברות ויחידים) ממאה אלף דולר בשנה בערך לתורם לחצי מיליון דולר בערך בשנה לתורם, מאפשרת כעת למגזר העסקי וליחידים להגדיל מאוד את תרומותיהם לעמותות. אם אכן יקרה כך, או אז נוכל להסיק, שהזיקה בין ההנחה במס לתורמים לעמותות ובין גיוס הכספים בידי העמותות (שלא מתמיכות הממשלה) היא אכן חיובית ואפקטיבית. יש לחכות ולראות האם אכן זה מה שיקרה (מור, 2001).

השינוי של שנת 2000 הוא חולייה בשרשרת מאז קום המדינה ועד היום של הגדלות בשיעור הזיכוי ממס הכנסה לתרומות ובגודלו והרחבות של סוגי הזכאים ומספרם. לכך היו שותפות הן ממשלות בראשות השמאל והן בראשות הימין. כבר בכנסת הראשונה תמך נציג המפלגה השלטת מן השמאל ("מפא"י) ברעיון ההנחה במס הכנסה לתרומות לעמותות בשיעור של מעשר (10 אחוזים) מן ההכנסה כיעד שיש לשאוף אליו. ניכוי מן ההכנסה לתרומות של מעשר הוא מדד קל להבנה. לעומתו השיטה הקיימת בישראל, של זיכוי ממס הכנסה לתרומות לעמותות, היא מורכבת יותר. יחד עם זאת, היא כנראה השיטה היחידה בעולם שאינה מפלה בין "עשיר" ל"עני" ועלות התרומה לשניהם זהה. יותר מכך, השיטה מיטיבה עם "העני" מאחר שבגלל התקרה הקיימת תרומתו של "העני" תופסת אחוז גדול יותר מהכנסתו משאותה תרומה תופסת מהכנסתו של "העשיר". לפיכך, מזווית הראייה של "שוויון התרומה" של "העשיר" ו"העני" יש מקום לשמור על שיטת הזיכוי הקיימת ממס (וינבלט, 1991; 1991א).

גיוס תרומות, שהוא תורה ומקצוע בפני עצמו, הוא מרכיב הכרחי לקיום וליציבות העמותות. ההנחה ממס הכנסה לתורמים נראית ככלי חשוב בידי העמותות להגדלת חלקן של התרומות בכלל הכספים שהן מגייסות. לכאורה יש כאן אינטרס

משותף של העמותות ושל הממשל. מצד שני, מאז קום המדינה הממשל רואה בהנחות ממס לתורמים אמצעי לצמצם העברות ממשלתיות ולהגדלת תרומות לעמותות, המהוות לדעת הממשל תחליף לתקציב המדינה ואמצעי להקטין את הוצאות המדינה ולמתן שירותים לציבור. כיוון זה היה קיים בהצעות תקציב המדינה במשך שנים רבות (משרד האוצר, 2000א).

לאור זאת נראה, שיש להשאיר על כנו את סעיף 46 בפקודת מס הכנסה (מור, 2000ב) ולתת אישור כזה לכל ארגון שיש לו אישור של "מוסד ציבורי" ואישור של "ניהול תקין". חשוב שהפטור ממס לתורמים יהיה חלק אינטגרלי ממדיניות כוללת של הממשלה כלפי מגזר העמותות. למרות שהשימוש בפטור היום איננו רב, יש במשרד האוצר כאלה הטוענים שמספרן של העמותות שיש להן אישור שהן "מוסד ציבורי" ואישור על-פי סעיף 46 לא יהיה גדול מאוד מאחר שחלק גדול מן העמותות בכלל אינן פונות לקבלו, ורבים מן הפונים לקבלת האישור נדחים על רקע טכני. כלומר, הם אינם ממלאים אחר דרישות טכניות הכרוכות בתהליך הגשת האישור.³ כמו-כן, העמותות הגדולות, המקבלות את רובה של התמיכה הממשלתית, זקוקות פחות לאישור, ועמותות קטנות אינן רגישות לצורך או לשימוש בפטור כדי לגייס תרומות. הנחה במס לתורמים עשויה לסייע להן בגיוס תרומות.

בנוסף להגדלת יכולת הגיוס של תרומות של העמותות, אישור על-פי סעיף 46 מגדיל את הסיכוי להגברת השקיפות של פעילותן, אמינותן ויושרן של עמותות, שהם אפיונים מרכזיים הגורמים לתורמים להגדיל את תרומותיהם. שוב נראה, שיש לעמותות ולממשל אינטרס משותף. מצד אחד, העמותות צריכות להיות מעוניינות למלא את הדרישות הקשורות בקבלת האישור על-פי סעיף 46, שכן אישור זה מגדיל את האמינות שלהן ומסייעות ליציבות הארגון ולסיכויי לשרוד לאורך זמן. מצד שני, זהו תפקידה של הממשלה לפקח על הנעשה במגזר העמותות בתור בעלת עניין בפעילות ציבורית זו, הן בשל הסובסידיה שהיא נותנת באמצעות הנחות ממס הכנסה, הן בתוקף תפקידה כתורם הגדול ביותר למגזר השלישי, וגם בגלל הפונקציות שהמגזר ממלא בתחום הספקת שירותים ותחומים אחרים.

במגזר העמותות יש ארגונים הפועלים להגברת השקיפות, האמינות והיושרה באמצעות ניסוח קוד אתיקה (מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 1999), וניסיון ליצור "תו תקן" ו"תו איכות" לעמותות (במגזר השלישי, 2000א) ופרסום באינטרנט של פרופילים עם מידע על עמותות וארגונים אחרים, כגון הקדשות, קרנות ומוסדות לתועלת הציבור (Jaffe, 2000; www.givingwisely.org.il).

בממשלה יש יותר הבנה לחשיבות השקיפות אצל גופי הפיקוח כגון אגף מס

3. שיחה עם מר' דוד, מנהל מחלקת המלכ"רים באגף מס הכנסה ומיסי מקרקעין, ביום 16 ביוני 2001.

הכנסה ומיסוי מקרקעין, רשם העמותות, והחשב הכללי במשרד האוצר (מור, 2000א). בשנים האחרונות האישור ל"ניהול תקין", הניתן מטעם רשם העמותות, הוא אישור חיוני לגיוס תרומות פרטיות וממשלתיות. שיפור גדול מאוד בשקיפות ייווצר רק כאשר אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ייצור בסיס נתונים ממוחשב ונרחב מתוך המידע הכלול בדוחות שהעמותות מגישות לו והוא יפרסם את המידע הזה באינטרנט. בלי גישת הציבור למידע זה לא תהיה שקיפות של ממש.

על הקשר בין מיסוי לגיוס תרומות ועל הצורך במדיניות כוללת בעניין מקורות הכנסה לעמותות

הסובסידיה שהממשלה מעניקה למגזר השלישי באמצעות הנחה ממס היא נמוכה בהשוואה לכלל הסובסידיות הניתנות באמצעות מס הכנסה, והיא מגיעה לחצי אחוז בלבד מכלל סובסידיות אלה. ייתכן שסובסידיה זו תגדל בעקבות החלטתה של הממשלה להגדיל את ההנחה במס הכנסה (הזיכוי) עבור תרומות לעמותות. במחקר היחיד שנעשה בנושא המיסוי וגיוס תרומות בתחילת שנות ה-90 נמצא, שהתרומות עולות ככל שתקרת הזיכוי במס הכנסה עולה.

סך כל התרומות השנתיות המגיעות למגזר השלישי מן הארץ ומחוץ-לארץ נאמד במיליארד דולר (לא כולל מוסדות לאומיים), בערך מחציתן מחוץ-לארץ (גדרון וכץ, 1999, עמ' 17). לעומת זאת, נתוני בנק ישראל, הנובעים מדיווחים של מערכת הבנקאות, מצביעים על תרומות שנתיות מחוץ-לארץ בלבד המיועדות לעמותות בסדר גודל של מיליארד דולר בערך (בנק ישראל, 1999). יש כאן פער לא מוסבר (חצי מיליארד דולר בערך) המצריך הסבר.

רוב התרומות מחוץ-לארץ (85 אחוזים בערך) מגיעות מארצות-הברית. ישראל היא אחת משלוש מדינות בעולם (יחד עם קנדה ומקסיקו), שארצות-הברית חתמה עמן על אמנה המאפשרת גיוס תרומות בארצות-הברית והעברתן לעמותות בישראל תוך מתן הנחה ממס הכנסה בארצות-הברית לתורמים אמריקניים. כאשר ביקשה ברזיל מארצות-הברית לחתום עמה על הסכם דומה, היא נתקלה בסירוב (Salamon, 1997, p. 47). התרומות למגזר השלישי המגיעות מחוץ-לארץ הן מרכיב חשוב במימון חשבון הסחורות והשירותים בגירעון במאזן התשלומים של ישראל, והגדלתן רצויה מאוד. קיים כאן היבט חשוב ומעניין של תרומת המגזר השלישי לכלכלה הלאומית של ישראל.

יש מקום למחקר מעודכן על תרומתו של המגזר השלישי למשק הישראלי מאחר שמחקר יחיד וחלקי בנושא נעשה עוד בתחילת שנות ה-90. באותו מחקר נמצא,

שמגור העמותות הישראלי הוא "עני" למדי ומימונו מהווה רק 0.6 אחוזים מן ההכנסה הלאומית, לעומת 2.5 אחוזים בארצות-הברית.

מאחר שרוב התרומות מחוץ-לארץ באות מיהודי התפוצות, יש ממשק חשוב בין יהודי התפוצות ובין המגור השלישי בישראל והשלכות על ויחסי גומלין בין המגור השלישי, יהודי התפוצות וממשלת ישראל (דרור, 1999; 2000; מור, 1999; 2000; 1999; 2000). ממשק שני הולך ונוצר בין שלושת אלה ובין ארגונים הפועלים להשבת רכוש יהודי (בנק ישראל, 1999; מור, 1998; 1999; 2000). ממשק שלישי ההולך ומתחזק הוא בין מגור העמותות ובין המגור העסקי (מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 1999; מתן, 2001; רייכל, גדרון, שני-גמליאל, 2000). יחסי הגומלין בין חמשת הגורמים (ממשל, יהודי התפוצות, המגור השלישי, המגור העסקי, השבת רכוש יהודי) מעוררים שאלות באשר לצורך במדיניות כוללת, שתביא בחשבון את ארבעתם ובכלים היכולים לסייע בגיבושה ובמימושה של מדיניות כוללת כזאת. מן הראוי לבחון ולחקור הצעות כמו "קרן העם היהודי" (קרן העם היהודי, 2001) ואחרות.

מתפקידיה של הממשלה לבקר את ולפקח על הנעשה במגזר השלישי. יחד עם זאת, חסרה מדיניות כוללת ליחסים בין הממשלה ובין המגזר השלישי (גורי, 1999; טליאס, קטן, גדרון, 2000; יפה, 2003).

לאור זאת הקימו "המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי" של אוניברסיטת בן גוריון, יחד עם עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים וארגונים נוספים במגזר השלישי, צוות לגיבוש מדיניות כוללת (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2000; מור, 1999; 2000).

נראה, שאין זה מקרה שלא הממשלה היא שהקימה צוות כזה, אלא גוף אקדמי ומקצועי. ביום עיון בנושאי המגזר השלישי הביע אחד מחברי הכנסת את הדעה, שהצורך בשרידות פוליטית מעורר את הצורך והפיתוי בקרב חלק מן הפוליטיקאים להעביר כספים לתומכיהם באמצעות ארגוני המגזר השלישי, ושפיתוי זה הוא כה חזק עד שהוא מונע את היכולת לגבש מדיניות כוללת ליחסים בין הממשלה ובין המגזר השלישי.⁴ מכאן הסיק הדובר, שהיחידים שיכולים לפעול לגיבושה של מדיניות כזאת הם ארגוני המגזר השלישי עצמם (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2001).

4. יום עיון מטעם המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, בנושא: מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל, שנערך אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע, ב-17 בפברואר 2000.

סיכום

במאמר זה דנו בהנחות במס הכנסה לתורמים לעמותות, הרקע להן, משמעויותיהן והזיקה שלהן לגיוס כספים בידי עמותות. כמו־כן, דנו ביחסי הגומלין שבין תרומות ובין הממשלה, המגזר השלישי, יהודי התפוצות, המגזר העסקי ועוד.

הכיוונים המרכזיים שהמחקר מצביע עליהם הם:

1. מספרן של העמותות שהן "מוסד ציבורי" ויש להן אישור על־פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה הוא קטן מאוד ומגיע ל־10 אחוזים בלבד מכלל העמותות. הדבר גורם לכאורה ניצול מוגבל של ההנחה ממס הכנסה לתורמים לעמותות.
2. האישור על־פי סעיף 46 הוא בבחינת כלי "אסטרטגי", ואישור הנמצא בידי ארגון אחד משמש בעת הצורך מספר ארגונים שאין להם אישור, למרות שנוהג זה הוא בניגוד לכללים של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (ראיון עם מר דוד. ראו הערה 3 לעיל).
3. רוב השכירים אינם נהנים מן ההנחה ממס על תרומותיהם לעמותות מאחר שרמת התרומות שלהם נמוכה מסך כל "רצפת" התרומה המקנה הנחה במס (82 דולר לשנה). לדוגמה, תורמים חילוניים בישראל תורמים 39 דולר בממוצע לצדקה בשנה, וסכום זה הוא מתחת "לרצפה" המקנה הנחה ממס לתורם. גם התורמים שתרומויותיהם עולות על "הרצפה" אינם נהנים מן ההנחה, מאחר שעל־מנת לקבלה עליהם להגיש דו"ח שנתי לשלטונות המס, ואנשים רבים אינם מעוניינים לעשות מהלך מסובך זה.
4. נראה, שאישור על־פי סעיף 46 מסייע לעתים לגייס תרומות משום שהוא נתפס בעיני חלק מן התורמים כ"תו תקן".
5. העמותות שיש להן אישור על־פי סעיף 46 מקבלות תמיכות ממשלתיות לסוגיהן ברמה שהיא גבוהה במידה רבה מאלה שמקבלות עמותות שאין להן אישור כזה, למרות שאין קשר נראה לעין בין האישור לתמיכות הממשלתיות.
6. יש עמותות גדולות שיש להן אישור על־פי סעיף 46 והן אינן משתמשות בו כלל מאחר שהן אינן עושות מאמצים לגייס תרומות בכלל ובישראל בפרט.
7. התחרות והתמקצעות בעבודת הגיוס של תרומות גדולות מצריכות העסקה של מתרים מקצועי והעמדת תקציב פעולות לרשותו. אבל רק עמותות מעטות פועלות כך בגלל חוסר הבנה של חשיבות הנושא, מחסור בתקציב למימון המתרים, והמגבלה שאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין מטיל על סך כל הוצאות גיוס תרומות בשיעור שלא יעלה על 10–15 אחוזים מן התקציב השנתי של הארגון (ראיון עם מר דוד. הערה 3 לעיל).

8. חברי הנהלות ("מועצות מנהלים") של עמותות תורמים כספים מעטים יחסית לעמותות שהם פעילים בהן, מעבר להשקעת זמנם בהתנדבות בהן.
9. בעשור האחרון הניסיון מלמד שקל יותר לעמותות בישראל לגייס תרומות בחוץ-לארץ בתנאי שהן נערכות נכון לפעילות זו.

כיווני מחקר עתידיים

לאור מגבלות החלק האמפירי והמחקרי של המאמר (מיעוט המרואיינים, רגישותם לגילוי מידע רגיש בנושא גיוס תרומות, מחקר גישוש), הוא מעורר מחשבות על כיווני מחקר עתידיים בנושאים המרכזיים האלה:

1. מהי ההשפעה על תרומות לעמותות עקב הגדלת הפטור במס הכנסה לתורמים על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה בעקבות העלאת התקרה לתרומות לשני מיליון שקל לתורם בשנה? זהו מחקר המתבקש מן השינוי שנעשה בחוק לגבי האפקטיביות של השינוי.

2. חקר הקשר בין מערכת המיסוי ותרומות לארגונים ללא כוונת רווח. יש צורך לערוך מחקר כולל חדש על-מנת לעדכן את המחקר הקודם של וינבלט משנת 1991, עקב השינויים שנעשו במערכות המיסוי, בחברה ובכלכלה בישראל ובעולם.

3. מחקר על פעילותן של קרנות פילנתרופיות בישראל. לקרנות אלה יש פוטנציאל גדול לתפוס משקל רב יותר במימונו של המגזר השלישי בישראל ובעיצובו של המגזר, דוגמת הנעשה במדינות אחרות. צעד ראשון למחקר כזה עשה בישראל אליעזר יפה (2001).

4. מחקר בנושא היחסים בין ישראל ליהודי התפוצות והשפעתם על גיוס תרומות לעמותות בישראל. לאור משקלן הגבוה של התרומות מחוץ-לארץ לעמותות בישראל ובמיוחד התרומות מארצות-הברית, ולאור היחסים המיוחדים עם יהודי התפוצות יש צורך לבחון מכלול זה והשפעתו על גיוס תרומות לעמותות בישראל.

5. מחקר בנושא המדיניות, היקפם והשפעתם של הפטור בחוק מע"מ לגבי מלכ"רים, הפטור ממס רווח הון על תרומות בעין (מניות, דברי אמנות, למעט מקרקעין) על-פי סעיף 97 (א) (4) לפקודה (פקודת מס הכנסה, 2000), הפטור ממס שבח על מקרקעין על-פי סעיף 61 (א) לפקודה (פקודת מס הכנסה, 2000א), והניכוי ממס על תרומות מארצות-הברית על-פי האמנה למניעת כפל מס ישראל-ארצות-הברית (פקודת מס הכנסה, 2000).

אנו מקווים מאוד, שמאמר זה ישמש גירוי לחוקרים נוספים לפתח מידע והבנה שישרתו קביעות מדיניות נאורה בנוגע למגזר השלישי בישראל.

ביבליוגרפיה

- אורבך, א' (1951). מגמות דתיות וחברתיות בתורת הצדקה של חז"ל. ציון, 16 (ג'-ד'), 1-27.
 אריאן, א' (1986). מיסוי מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים). הרבעון הישראלי למיסים. ירושלים: מוזיאון המיסים, 57, 93-94.
- במגזר השלישי (2000). תו איכות למלכ"רים. תל-אביב: כתב עת לעמותות ומלכ"רים, 29, 5.
 במגזר השלישי (2000). מכתבו של שר האוצר. תל-אביב: כתב עת לעמותות ומלכ"רים, 29, 7.
- בנק ישראל (2000). סקירה שנתית 1999. ירושלים: הפיקוח על מטבע חוץ.
 בן-ישי, ר' (1990). למהות מושג הצדקה בספרות חז"ל. אוניברסיטת תל-אביב: עבודת גמר לתואר מוסמך למדעי הרוח.
 ברגמן, י' (1944). הצדקה בישראל. ירושלים: תרשיש.
 גביש, מ' (1984). ניכוי או זיכוי בעד תרומות לעניין מס הכנסה. הרבעון הישראלי למיסים. ירושלים: מוזיאון המיסים, 53, 107-108.
- גדרון, ב' (1997). דפוסי תרומה והתנדבות של הציבור בישראל, ממצאי ביניים. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר ארגונים ללא כוונות רווח, פילנתרופיה והתנדבות.
- גדרון, ב', כץ, ח' (1998). המגזר השלישי בישראל – גבולות, מאפיינים ותהליכים: ניתוח ראשוני. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- גדרון, ב'. כץ, ח' (1999). המגזר השלישי בישראל – נתונים כלכליים. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- גדרון, ב', כץ, ח', בראונר א', נתיב-רונן, א', בכר-פוקס, א' (1999). בסיס הנתונים של המגזר השלישי בישראל. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- גדרון, ב', כץ, ח', בר, מ' (2000). המגזר השלישי בישראל 2000. תפקידי המגזר. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- גורי, ח' (1999). המגזר השלישי – בעקבות ההפרטה. גלובס, 10-11 מאי.
 דרור, י' (1999). אקדמה למדיניות העם היהודי. כוונים חדשים, 1, 83-109.
 דרור, י' (2000). בין שגשוג ושקיעה – והרשות נתונה. עתיד ישראל כמדינה יהודית-ציונית. כוונים חדשים, 3, 22-42.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996). מוסדות ללא כוונת רווח בישראל 1991. פרסום מס' 1016. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998). סקר הכנסות והוצאות של מוסדות ללא כוונת רווח, 1980-1996. פרסום מס' 1077, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (2001). קווים לדמותה של "החברה האזרחית" בישראל. עלון, מס' 7, באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב. כנס האביב הרביעי, שנערך ביום 20 במארס 2001.
- וינבלט, ג' (1991). מבנה המגזר ומאפייני המיסוי שלו בישראל. בתוך קופ, י' (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1990-1991 (עמ' 189-209). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית,

וינבלט, ג' (1991א). מיסוי תרומות לארגונים ללא כוונת רווח. בתוך קופ, י' (עורך). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1990–1991 (עמ' 211–221). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.

וינבלט, ג', וייסברוד, ב' (1991). מיסוי מוסדות ללא כוונת רווח. בתוך קופ, י' (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1990–1991 (עמ' 181–187). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.

וייסברוד, ב' (1991). מיסוי מוסדות ללא כוונת רווח – השוואה בינלאומית. בתוך קופ, י' (עורך). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1990–1991 (עמ' 234–261). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.

טליאס, מ', קטן, י', גדרון, ב' (2000). מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. יפה, א' (2000). נתינה בתבונה: המדריך הישראלי לעמותות ולארגוני מתנדבים. ירושלים: הוצאת גפן.

יפה, א' (2001). מקורות מימון: המדריך לקרנות בישראל. ירושלים: שמחה הוצאה לאור. יפה, א' (2003). השלטון, ההתנדבות והמלכ"רים: מהות השותפות. ירושלים: בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (1999). הקוד האתי של העמותות. תל-אביב: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.

מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (1999א). אמנה חברתית, בין מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, איגוד לשכות המסחר והתאחדות התעשיינים. תל-אביב: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים. מור, א' (1998). ירושת היהודים שמתו. הארץ, 12 בנובמבר, עמ' 2ב. מור, א' (1999). המגזר השלישי. הארץ, 31 בינואר, עמ' 2ב. מור, א' (1999א). כוחן של התפוצות. הארץ, 10 בינואר, עמ' 2ב. מור, א' (1999ב). התפוצות ואנחנו: הבסיס המוסרי. גלובס, 24 בפברואר. מור, א' (1999ג). מלכ"רים: הכוח העולה. גלובס, 15 באפריל, עמ' 59. מור, א' (1999ד). השבת רכוש יהודי – לאן ילך הכסף? הרבעון הישראלי למסים, 105, 34–29.

מור, א' (1999ה). רפורמה במלכ"רים. הארץ, 26 במאי, עמ' 2ב. מור, א' (1999ו). רפורמה במלכ"רים. במגזר השלישי, ביטאון עמותות מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 22.

מור, א' (1999ז). מגן דוד לכל העולם. גלובס, 22–23 באוקטובר. מור, א' (2000). רפורמה במלכ"רים בישראל – המצב כיום והצעה לשיוניים מבניים בו. הרבעון הישראלי למסים. כו (107).

מור, א' (2000א). תמיכות ופקוח – למי זה טוב? התמונה הגדולה, זווית אישית. במגזר השלישי, כתב עת לעמותות ומלכ"רים, 30.

מור, א' (2000ב). הטבות מס לתורמים: To be or not to be. התמונה הגדולה, זווית אישית. במגזר השלישי, כתב עת לעמותות ומלכ"רים, 29.

מור, א' (2001). ממשק העסקים. בשולי כנס האביב 2001. התמונה הגדולה, זווית אישית, במגזר השלישי, כתב עת לעמותות ומלכ"רים, 31.

מור, א' (2001א). הנחות במס הכנסה לתורמים למוסדות ללא כוונת רווח ("מוסדות ציבור") בישראל על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה והזיקה לגיוס כספים של מוסדות ללא כוונת רווח ("מוסד ציבורי") ישראליים. עבודה לקבלת התואר מוסמך בתוכנית במדיניות ציבורית ומינהל ציבורי, האוניברסיטה העברית בירושלים.

- מינהל הכנסות המדינה (1999). דו"ח שנתי 1999. ירושלים: משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה.
- משרד האוצר (2000). הודעה לעיתונות. ירושלים: משרד האוצר – דוברות והסברה. דב. 266–2000, מיום 6.4.2000.
- משרד האוצר (2000א). תקציב המדינה. הצעה לשנת 2001. ירושלים: משרד האוצר, עמ' 24.
- מתן (2001). מתן – הדרך שלך לתת. קריאה להגשת בקשות – הודעה על מענקים לתכניות בתחומי הרווחה החינוך והבריאות לשנת 2002. תל-אביב.
- נציבות מס הכנסה (1994). הוראות מקצועיות, עדכון מס' 13. ירושלים: נציבות מס הכנסה.
- נציבות מס הכנסה (1999). קובץ חקיקת מיסים. קר"ן א' לשנת 1999. פקודת מס הכנסה וחוקים נלווים. תל-אביב: הוצאת רונן.
- נציבות מס הכנסה (2000). מדריך למילוי דין וחשבון על הכנסות והוצאות מוסד ציבורי לשנת המס 2000 (טופס 1215). עורכים: אורי קלינר, יהושע דוד, חדוה פרידמן. ירושלים: אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, החטיבה המקצועית – המחלקה למוסדות ציבור.
- נציבות מס הכנסה (2001). נוהל בדיקה וכללים לקביעת התרת זיכוי ממס בגין תרומה למוסד ציבורי על-פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. הוראת ביצוע מס' 3/2001 – שומה, מקצועית, משפטית, 7.2.01 ירושלים: אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין.
- נציבות מס הכנסה (2001ב). קיום מנחים לקביעת מטרה ציבורית ומוסד ציבורי. חוזר מס הכנסה מס' 2/2001 – משפטית, מקצועית, 7 בפברואר 2001, ירושלים: נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין.
- פוטשבוצקי, י' (1997). מע"מ על "עסקות אקראי במקרקעין" של מלכ"רים. הרבעון הישראלי למסים, 95, 65–67.
- פלמן, א' (1950). דיני מס הכנסה, תשי"ז-1949/50. תל-אביב: הוצאת ספרים נ. טברסקי.
- צחור, א' (2000). הגדלת תקרת סכום התרומות – הבהרות לתיקון סעיף 46. במגזר השלישי, כתב עת לעמותות ומלכ"רים, 29, א-ד.
- רייכל, א', גדרון, ב', שנייגמליאל, ג' (2000). אחריות חברתית של עסקים בישראל. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- רכוש יהודי לבעליו (1999). מאמר מערכת. הארץ, 10 באוקטובר.
- Etzioni, A. (1988). *The moral dimension* (pp. 46-48). New York: Free Press.
- Jaffe, E.D. (1992). *The role of nonprofit organizations within the ultra-orthodox community in Israel*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Jaffe, E.D. (2000). *Giving wisely. The Israel directory of volunteer and non-profit organizations*. Jerusalem: Gefen Publishers.
- Marx, Z. (1992). *Halakha and handicap: Jewish law and ethics on disability*. (Doctoral dissertation). Jerusalem-Amsterdam. Beersheva: Ben Gurion University of the Negev.
- Salamon, L. (1997). *The international guide to nonprofit law*. New York: John Wiley & Sons.
- Salamon, L. & Anheier, H. (1998). *The emerging sector revisited - a summary*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies.
- Stone-Middleton, M. (1996). Competing contexts: The evolution of a nonprofit organizations governance system in multiple environments. *Administration and Society*, 28(1), 61-89.

חוקים, הצעות חוק ופסיקות שנזכרו במאמר

- חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 2), תשכ"ב-1962. ספר החוקים 38, י"ז באב תשכ"ב, 17.8.1962, עמ' 129.
- חוק לתיקון מס הכנסה, תש"ט-1949. מושב ראשון של הכנסת הראשונה. תל-אביב: ישיבה מיום 24.8.49, דברי הכנסת, כרך 2, עמ' 1366, 1378-1379.
- הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, תשכ"ב-1962. הצעות חוק מ' 505, כ"ד באדר א' תשכ"ב, 28.2.1962, עמ' 155.
- הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 13), תשכ"ח - 1968, דברי הכנסת, כרך (2)52, עמ' 2018 ו-3027.
- הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 65), תשמ"ד-1984. דברי הכנסת, חוברת לא, עמ' 2774-2775.
- הצעת חוק קרן העם היהודי (2001). הצעת חוק של חבר הכנסת אברהם הירשזון. פ/2512. פקודת מס הכנסה (2000). פקודת מס הכנסה וחוקים נלווים, סעיף 97(א) (4), תל-אביב: הוצאת רונן, עמ' 142-143.
- פקודת מס הכנסה (2000א). מיסוי מקרקעין, סעיף 61. תל-אביב: הוצאת רונן, עמ' 66-67.
- פקודת מס הכנסה (2000ב). אמנות וצווים - חלק ב'. נוסח סעיף 15 לאמנה למניעת כפל מס בין ישראל לבין ארצות-הברית. תל-אביב: הוצאת רונן.
- תיקון 13 לפקודת מס הכנסה, דיון מיום 21.5.68, דברי הכנסת, כרך 51, עמ' 3.