

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה
(כלכלי-פיסקלי)
ירושלים: כ"ז באלול תשע"ד
22 בספטמבר 2014
סימוכין: 803-99-2014-063329

אל:
משתתפי הדיון
א.ג.נ.,

סיכום דיון 2 - חוק עמותות חדש - השולחן העגול הממשקי - סוגי עמותות

להלן סיכום הדיון שהתקיים ביום 22 ביולי 2014, במשרד המשפטים, והוקדש לנושא סוגי עמותות.

משתתפים:

מהחברה האזרחית:

אבי אסבן, שיתופים;
אבי הרדון, קרן רש"י;
אופיר כץ, יו"ר, מנהיגות אזרחית;
אהובה ינאי, מנכ"לית, מתן משקיעים בקהילה;
איריס שטרק, יו"ר ועדת אלכ"רים, לשכת רו"ח;
איתן צחור, יו"ר ועדת אלכ"רים, לשכת עורכי הדין;
גליה פייט, מנהלת הקליניקה ליזמות עסקית וצדק כלכלי, אוניברסיטת תל אביב;
הדס גבאי-לרום, מנכ"לית, נובה;
פרופ' יורם מרגליות, ראש הקליניקה ליזמות עסקית וצדק כלכלי, אוניברסיטת תל אביב;
שלמה ברילנט, מנכ"ל איגוד הישיבות.

ממשרד המשפטים:

אבי ליכט, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי);
איל גלובס, ראש רשות התאגידים;
אביטל שריבר, סגנית ראש רשות התאגידים (אלכ"רים);
גלי גרוס, היועצת המשפטית, רשות התאגידים;
יפית בבילה-שמר, הלשכה המשפטית, רשות התאגידים;
לימור תוסייה-כהן, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי);

שושי יודאיקין, מתמחה, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי).

ממשרד רה"מ:

תמר פלד-אמיר, האגף לתכנון מדיניות.

ממשרד האוצר:

ארז אורעד, מנהל מחלקת אלכ"רים, רשות המסים;
יעל פריש, ממונה, אגף החשב הכללי;
אברהם שוורץ, מחלקת אלכ"רים, רשות המסים;

ממשרד החינוך:

שנית פנחסי, הלשכה המשפטית.

הרקע לדיון:

במסגרת חוק העמותות החדש מוצע לערוך הבחנה ביו סוגים שונים של עמותות לפי מאפייניהן. הדיון נועד לקיים ליבון מעמיק של הסוגיה שהיא בליבת החוק, לרבות לעניין הצורך בסיווג והצעה לסיווגים חלופיים.

מצע לדיון:

מסמך מיום 15.07.14, בו הוצגה עמדה ראשונית לסיווג עמותות. העמדה מיישמת חלק מההערות שהתקבלו ביחס למודל הסיווג הראשון שהוצע במסמך העקרונות מיום 17.02.14 שפורסם להערות הציבור.

עיקרי הדיון:

הצורך בסיווג ותכליתו

- משתתפי הדיון הסכימו כי נדרש לסווג עמותות לפי מאפייניהן כדי לאפשר קביעת מנגנוני פיקוח מתאימים לכל סוג עמותות. הסיווג יאפשר גם למקד את משאבי הפיקוח ביחס לעמותות שיש אינטרס ציבורי בפעילותן מחד גיסא, ולצמצם את הנטל על פעילותן של עמותות קטנות מאידך גיסא.
- רוב משתתפי הדיון סברו כי על הסיווג להיות פשוט, וכי סיווג ביחס למספר רב מדי של מאפיינים עלול לגרום לסרבול ולחוסר ודאות. בנוסף לסיווגים, ניתן יהיה להחיל בחוק במפורש הוראות מסוימות על עמותות מיוחדות ובכך לתת מענה לתתי הבחנות רלוונטיות (למשל, עמותות עם פעילות מסוג מסוים כמו עמותות בית כנסת, עמותות שיש להן קהל יעד מסוים או מספר מינימאלי של חברים וכיו"ב).

בדיון הוצעו הסיווגים הבאים:

- **מקורות המימון של העמותה** – האם לעמותה יש כספי ציבור. רוב משתתפי הישיבה סברו שעמותה הממומנת מכספי ציבור צריכה להיות כפופה למשטר מחמיר יותר של פיקוח פנימי וחיצוני וכי זהו הציר המרכזי עליו יש להתבסס. תחתיו ניתן להתפצל לסיווגי משנה שיאפשרו התייחסות מיוחדת בהוראות מסוימות שיקבעו בחוק.
- לעיתים המפגש עם הכסף הציבורי נושא אופי חד פעמי ועל כן, צריכה להיות הבחנה בין עמותות אשר בכוונתן לא להיתמך על ידי המדינה ולעשות שימוש בכסף ציבורי.
- **היקף פעילות וגודל העמותה** (עמותה גדולה מול עמותה קטנה) – כלל המשתתפים הסכימו לגבי סיווג זה. מנגנוני הפיקוח וההתנהלות שוטפת לגבי עמותות קטנות יהיו גמישים ופשוטים יותר.
- הוצע לחדד האם הבחירה לא לפקח או להקל בפיקוח על עמותות קטנות נובעת מתפיסה ערכית ("מגרש פרטי") או מצורך לתעדף הקצאת משאבי פיקוח לעמותות שלהן היקף פעילות גדול יותר ולציבור יש אינטרס גדול יותר בהן. עניין זה משפיע על רמת הפיקוח שתיקבע בחוק ביחס לעמותות קטנות.
- **האם לעמותה יש חברים** - הוצע לאפשר לעמותה לבחור האם יהיו בה חברים או לא. ניתן להגביל את האפשרות הזו לעמותה שהמחזור הכספי שלה הוא עד 300,000 ₪ ושאינן בה כספי ציבור. בעמותה שבה אין חברים יהיה ממשל תאגידי דו-רובדי.
- **האם לעמותה מטרות ציבוריות או מטרות פרטיות** – חלק מהמשתתפים סברו כי זהו המאפיין החשוב ביותר של העמותה. להבדיל ממקורות המימון הנבדקים למפרע, מטרות העמותה ברורות וידועות כבר בעת הרישום. רובן המכריע של העמותות ממומנות מכספי ציבור.
- הוער כי יש לשמר את התנאי לפיו הטבות המס ניתנות רק לעמותות הפועלת לטובת מטרות ציבוריות. כנגד נטען כי ההגדרה ל"מטרה ציבורית" היא אמורפית. כל מטרה יכולה להיחשב "מטרה ציבורית", בהתאם לאופן הצגתה. לכן, ההבחנה על בסיס מטרות אינה ישימה.
- **סיווג לפי היקף פעילות כספי, מספר מועסקים ומספר העובדים** – יש לקבוע רף לכל אחד מפרמטרים אלה. מי ש"ייתפס" במדרגה מקסימלית של אחד מהם בסוף שנה קלנדרית יהיה כפוף למשטר הפיקוח המחמיר יותר בשנה העוקבת.

מהם כספי ציבור

- החלטה לסווג עמותות לפי מקורות המימון שלהן כאמור לעיל, מחייבת הגדרה של המונח "כספי ציבור". לעניין זה הובעו עמדות שונות:

- הטבת מס לפי סעיף 29(2) לפקודת מס הכנסה אינה "כסף ציבורי" - רוב משתתפי הדיון סברו כי אם הטבת מס לפי סעיף 29(2) תיכלל בגדר ההגדרה ל"כספי ציבור" ייווצר מצב שבו כלל העמותות הפועלות יסווגו ככאלה הממומנות מכספי ציבור. באופן זה, לסיווג אין כל משמעות.
- מנגד, נטען כי אין מקום לאבחנה בין הטבת מס לפי סעיף 29(2) לפקודת מס הכנסה לבין הטבת מס לפי סעיף 46 לפקודה. גם הטבת מס לפי סעיף 29(2) לפקודה משמעותה מימון ציבורי.
- המימון הציבורי לא צריך להתייחס להגדרות מעולם המס, שכן שאלת המימון הציבורי היא השקפה מצד הפיקוח.
- יש לבחון ההתייחסות לעמותות שמוכרות שירותים למדינה. האם עמותות כאמור ייחשבו ככאלה הממומנות מכספי ציבור.

היקף פעילות העמותה וגודלה

- במצע לדיון הוצעה אבחנה בין עמותות גדולות לקטנות. הוצע להתייחס להיקף מחזור שנתי של 300 אש"ח כרף המבחין בין עמותות גדולות לקטנות.
- יש לבחון קביעת מדרגות נוספות על לצורך החלת משטרי פיקוח מדורגים. כדאי לבחון מדרגה של מיליון ₪ ואולי מדרגה נוספת לגבי היקפים גדולים יותר.
- הבחנה לפי היקף מתנדבים משקפת גם היא את היקף הפעילות של העמותה ואת מידת האינטרס הציבורי בה. יש לראות את ההתנדבות כמשאב ציבורי המושקע בעמותה (אהובה ינאי). מנגד, נטען כי אין צורך בהשקעת משאבי פיקוח לגבי עמותות רק בשל כמות המתנדבים בה. המתנדבים נמצאים בשטח ומכירים את העמותה באופן הטוב ביותר. ככל שיגלו התנהלות לא תקינה בעמותה, הם "יצביעו ברגליים" ויפסיקו את ההתנדבות.
- יש לקחת בחשבון שבעמותות קיימת פעילות רבה שאי אפשר למדוד בכסף מאחר שהשירות לא ניתן במחיר שוק.
- לצד ההיקף הכספי יש חשיבות למדידת האפקטיביות של פעילות העמותה.

הערות נוספות:

- הודגש הצורך בהגברת השקיפות בפעילותן של עמותות. ניתן להשתמש באתר הגיידסטאר. הוצע לבחון לקבוע מודל של דיווחים דומה לזו שקיים לגבי חברות ציבוריות. לצד החובה לדווח יקבעו סנקציות במקרי הפרה.
- לעניין זה הוער כי יש להיזהר מנטל של דיווחים שיביא להצפה במידע, לא יאפשר מעקב אחרי הדיווחים ויפספס את תכליתו. כן צוין כי רגולציה עצמית לא הוכיחה עצמה בישראל.

- רשות התאגידים התבקשה להעביר לקראת הדיון הבא נתונים מספריים שיש בידיה שיאפשרו להעריך כמה עמותות נכנסות לסיווגים המוצעים. הנתונים יאפשרו למקד את הדיונים בהיבטים הרלבנטיים לרוב העמותות.
- יש לשאוף להפחתת הבירוקרטיה ככל הניתן. בין היתר, יש לקבוע הסדרי פיקוח מתואמים בין הרגולטורים הרלבנטיים המפקחים על עמותות (רשות התאגידים, חשכ"ל ורשות המסים). הצעה זו תאפשר גם איגום של משאבי הפיקוח הממשלתיים.
- כך, לדוגמא, ניתן לקבוע כי סיווג של עמותה ככזו שלה מטרות ציבוריות, תחייב גם את הרגולטורים האחרים.
- יש לאפשר גם לעמותה שכפופה לכללי הפיקוח המקלים לקבל על עצמה באופן וולונטרי את כללי הפיקוח המחמירים יותר (הנובעים מסיווג וולונטרי מחמיר יותר), ולקבל אישור ניהול תקין מהרשם.

רשמה: שושי יודאיקין