

א. עיקרי הצעת החוק

הצעת החוק קובעת שארגון חברתי ה"מתערב בענייניה הפנימיים של מדינת ישראל" ואשר קיבל מענק מ"ישות מדינית זרה", לא יחשב עוד כ"מוסד ציבורי" כהגדרת המונח בפקודת מס הכנסה וכמלכ"ר לפי חוק מס ערך מוסף. בנוסף יוטל מס בשיעור 65% על הכנסותיו מישות מדינית זרה.

"תרומה המתערבת בענייניה הפנימיים של מדינת ישראל" מוגדרת כתרומה המיועדת לארגונים הפועלים באמצעות מגוון פעולות סנגור וקידום מדיניות מול רשויות המדינה השונות ומול דעת הקהל בישראל¹.

"ישות מדינית זרה" מוגדרת בסעיף 36 לחוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן: "חוק העמותות") וכוללת בעיקרה מדינה או חבר או איחוד מדינות או רשות מקומית במדינה זרה וכן אורגנים או נציגויות שלהן או חברות שבבעלותן וכן את הרשות הפלסטינית².

הצעת החוק קובעת כי תרומה מגורם מתווך תחשב גם היא לתרומה מישות מדינית זרה אם מקבל התרומה ידע או צריך היה לדעת שהתרומה הושפעה מתמיכה כספית של ישות מדינית זרה.

ב. השלכות לארגונים חברתיים

1. ביטול הפטור ממס הכנסה על הכנסות הארגון (לפי סעיף 9(2) לפקודה).
2. ביטול האפשרות להחזיק באישור "תרומה למוסד ציבורי" לפי סעיף 46(א) לפקודה, המקנה אפשרות לזיכוי במס הכנסה עבור התורמים לארגון החברתי.
3. ביטול האפשרות לקבלת פטור ממס רווחי הון לפי סעיף 97(א)(4) לפקודה בגין תרומת נכסי הון – לארגון החברתי ולתורמים לו.
4. הטלת מס בשיעור (מוגדל) של 65% על ההכנסות ממענקי ישות מדינית זרה.
5. ביטול מעמד מלכ"ר (מכוח חוק מס ערך מוסף) לארגון³.

ההשלכות המפורטות לעיל – כל אחת בנפרד וכולן במצטבר – פוגעות במעמדו של ארגון חברתי כזה באמצעות שלילת הטבות המס המייחדות ארגונים חברתיים; ובאופן מעשי עשויות להביא לסגירתם ולחיסולם של ארגונים או לפגיעה ממשית במקורות ההכנסה שלהם באופן שיגביל מאוד את פעילותם. חשוב לחדד שההשלכות של הצעת החוק יחולו על הארגון בכללותו, אפילו אם המענקים מישות מדינית זרה מהווים חלק צנוע בתמהיל המימון שלו.

ג. אפיון הארגונים החברתיים שעשויים להיפגע מן ההצעה

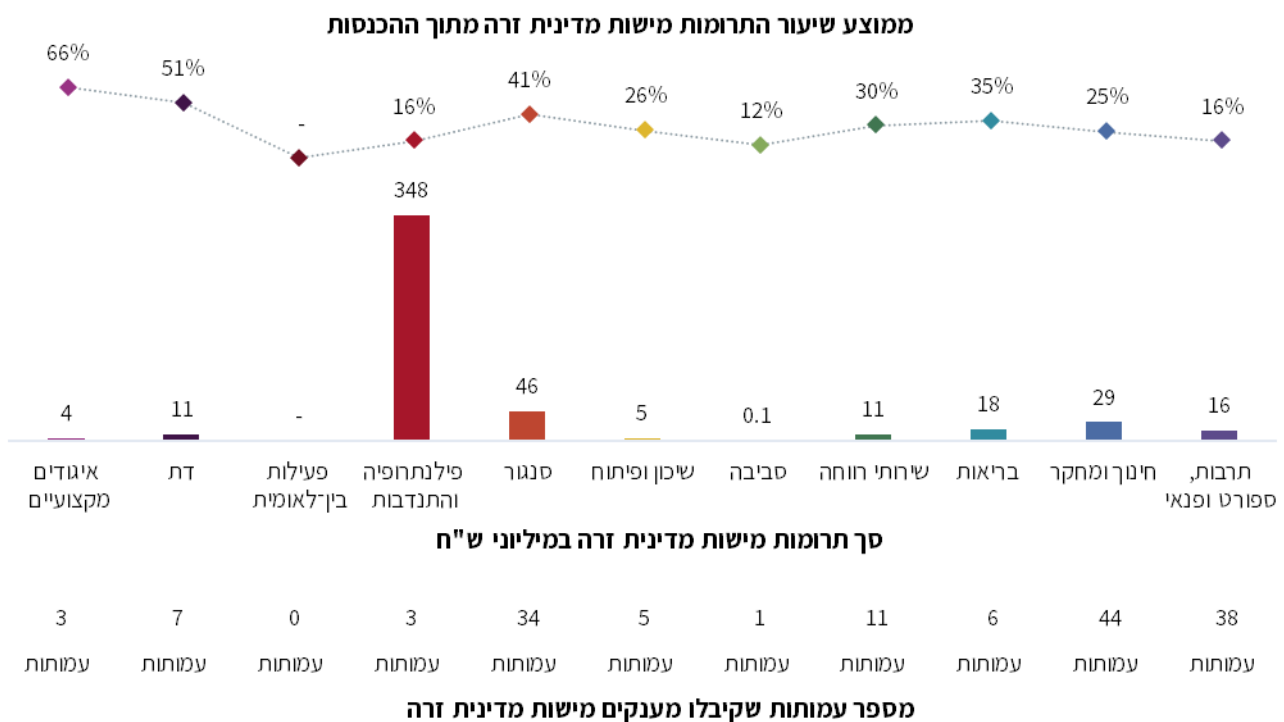
על פי נתוני שנתון העמותות 2018 בשנת 2018, 152 עמותות קיבלו מענקים מישות מדינית זרה, אשר הסתכמו ב-489 מיליון ש"ח.

החלק הארי של סך המענקים התקבל בקרן לרווחת נפגעי השואה: 346 מיליון ש"ח, שהם 71% מסך המענקים הכולל (נתון עקבי משנת 2012). מרבית העמותות המדווחות על מענקים מישות מדינית זרה מרוכזות בתחומים חינוך ומחקר, תרבות ספורט ופנאי וסנגור (44, 38 ו-34 בהתאמה) (תרשים 1).

המטרות שבגינן העמותות מקבלות מענקים אלה מגוונות מאוד. ביניהן, סנגור למען זכויות אדם, קידום שוויון, קידום נשים בספורט, תזמורת, מוזיאונים, הפחתת אלימות כנגד נשים, הפחתת אלימות בבתי ספר, לימוד אנגלית בבתי ספר, פיתוח חקלאות בת-קיימא, הנצחת חיילים ממלחמות העולם ועוד.

- קבלת מענקים מישות מדינית זרה היא השכיחה ביותר בתחום סנגור: 12% מהעמותות בתחום סנגור קיבלו מענקים מישות מדינית זרה, לעומת 8% מהעמותות לכל היותר בכל יתר התחומים.
- בקרב 11 עמותות, התרומות מישות מדינית זרה היוו לפחות 90% מההכנסות שלהן.
- בקרב 71 עמותות, התרומות מישות מדינית זרה היוו פחות מ-10% מההכנסות.
- בקרב 34 העמותות בתחום סנגור, התרומות מהוות 41% מההכנסות במוצע.

תרשים 1: תרומות מישות מדינית זרה בשנת 2018, לפי תחום פעילות⁴



בנוסף לעמותות המוצגות כאן יש להביא בחשבון גם את המענקים והתרומות לאוניברסיטאות המחקר בישראל. חוקרים וחוקרות באוניברסיטאות מקבלים מענקי מחקר רבים מישויות מדיניות זרות, לרבות מענקי מחקר מהאיחוד האירופי (למשל, באמצעות תוכנית Horizon 2020 חולקו מענקים בהיקף של כ-700 מיליון יורו לחוקרים באוניברסיטאות בישראל), ולרבות קרנות מחקר דו-לאומיות, למשל קרן BSF (לשיתופי פעולה בין חוקרים מישראל ומארה"ב) המעניקה לחוקרים ישראלים כ-10 מיליון דולר בשנה, ו-GIF (לשיתופי פעולה בין חוקרים מגרמניה ומישראל) המעניקה כ-12 מיליון יורו בשנה לחוקרים בישראל. לתרומות אלה חשיבות רבה בקידום המחקר המדעי בישראל.



ד. השוואה בינלאומית

מדד הסביבה הפילנתרופית הגלובלי 2022⁵ עורך השוואה בין לאומית ומעניק ציון להיבטים שונים של "הסביבה הפילנתרופית" במדינות השונות ובפרט למדיניות הננקטת כלפי פילנתרופיה. הציון שקיבלה ישראל ביחס למדיניותה כלפי "תרומות חוצות גבולות" הוא 3.50 (בסולם 1-5); דומה לציון הממוצע הגלובלי 3.51. עם זאת, הציון מתייחס לקבלה ולמתן תרומות כאחד. הציון שקיבלה ישראל ברכיב של קבלת תרומות מחו"ל נמוך יותר ועומד על 3.00. זאת בשל חובת הדיווח שמוטלת ממילא על מענקים מישות מדינית זרה. הצעת החוק, אם תתקבל, צפויה להעמיד את ישראל אפילו מתחת לרמתן של מדינות אנטי ליברליות כגון הונגריה, פולין ורוסיה ובשורה אחת עם מדינות דיקטטוריות כמו סין ואחרות במרכז ודרום אמריקה, במזה"ת ובאפריקה.

מדינות אחרות המגבילות מענקים מגורמים זרים, אינן נוטות לעשות הבחנה בין סוגי התורמים הזרים (יחידים, חברות, קרנות וישויות מדיניות). ישראל ייחודית בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, בכך **ש-60% מהתרומות לארגונים חברתיים בה מוענקות מגורמים זרים** (בסדר גודל של כ-10 מיליארד ש"ח בשנה) ובהם קהילות יהודיות בעולם. על-כן נדמה כי על מנת להימנע מפגיעה במקורות תרומות אלו, ננקטת המדיניות המגבילה בישראל רק ביחס למענקים מישות מדינית זרה.

ה. סיכום ומסקנות

ארגוני החברה האזרחית בישראל נתמכים במידה משמעותית על ידי תרומות מחו"ל (מיחידים, מחברות, מקרנות ומישויות מדיניות). הצעת החוק פוגעת באופן ממוקד בארגוני החברה האזרחית המקבלים תרומות מישות מדינית זרה, ומבדילה בינם לבין ארגוני חברה אזרחית רבים אחרים הנתמכים גם הם על ידי תרומות מחו"ל - מיחידים, מחברות ומקרנות.

אם תיושם גישה מרחיבה להגדרה של "התערבות בענייניה הפנימיים של מדינת ישראל" החוק עשוי להוציא את הרוב המכריע של הארגונים המקבלים תרומות מישות מדינית זרה, על כל המטרות המגוונות שהם מקדמים, מחוץ להגדרות "מוסד ציבור" ומלכ"ר. לצד זאת, ככל שההכרעה בשאלה אם פעולותיו של ארגון חברתי "מתערבות בענייניה הפנימיים של המדינה" תהיה נתונה לשיקול דעת של פקיד ממשלתי, הרי שהצעת החוק מייצרת פוליטיזציה ביחס לפיקוח על פעילות ארגוני החברה האזרחית בכללותם.

מעבר לכך שהממשל בישראל מבוסס על שלוש רשויות, לארגוני החברה האזרחית חשיבות יתרה. ארגוני החברה האזרחית נותנים ביטוי לגוונים הרבים בחברה הישראלית: ריבוי ומגוון של צרכים, של אמונות, של העדפות תרבותיות, של עמדות אידיאולוגיות ושל נקודות מבט. חלק בלתי נפרד מתפקידם של הארגונים הוא לקרוא תיגר על מוסכמות חברתיות, להפנות זרקור לנקודות עיוורון במה שהתקבע כמובן מאליו, ולפקח מנקודת מבט אזרחית על מוסדות השלטון. ולכן החברה האזרחית היא מארג פלורליסטי שנועד להשלים ולאזן את המנגנון הדמוקרטי של שלטון הרוב.

פוליטיזציה של הפיקוח על ארגוני החברה האזרחית ושחיקתם באופן כלכלי, כפי שמציעה הצעת חוק זו, סותרת הלכה למעשה את עקרון העצמאות של החברה האזרחית. הנתונים לעיל מצביעים על הסיכון המוגבר לארגוני הסנגור אשר לעיתים קרובות קוראים תיגר על הממשלה ומדיניותה. יש להפנות את תשומת הלב למגמה הפוכה המכירה בבעייתיות של תהליך פוליטיזציה שמה, אשר באה לידי ביטוי רק לאחרונה **בהצעת החוק** שעברה בקריאה ראשונה לצמצום הפוליטיזציה של תהליך מתן אישור לזיכוי ממס על פי סעיף 46(א).



הערות

- ¹ בדברי ההסבר נאמר: "...התערבות בסוגיות משפטיות בישראל, בפעילות הפוליטית, במדיניות הממשלה, במדיניות המוניציפלית או בדעת הקהל הרחבה."
- ² חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה התשע"א-2011, מחייב דיווח שוטף על מענקים אלו.
- ³ ההשלכות אינן מפורטות אך ייתכן שהמשמעות היא שהארגון החברתי יחוב במע"מ על הכנסותיו, לרבות תרומות.
- ⁴ הנתונים המוצגים עובדו מתוך הנתונים הגולמיים לשנתון העמותות 2018. רובם התפרסם בשנתון. חשוב לציין שאינם משקפים דיווח מלא של כלל העמותות הפעילות. לכשיתפרסם שנתון העמותות 2020 נעדכן נתונים.
- תחומי הפעילות הם על פי סיווג בין-לאומי ICNPO. מידע נוסף אפשר למצוא [בשנתון העמותות 2018](#), בעמ' 10. הפעילות המשויכת לתחום סנגור כוללת הגנה על זכויות אזרחיות ואחרות, קידום אינטרסים חברתיים או פוליטיים כלליים, קידום אינטרסים של קבוצות מסוימות, ומתן שירותים משפטיים. הקרן לרווחת נפגעי השואה המוזכרת לעיל מסווגת בתחום פילנתרופיה והתנדבות. הפעילות המשויכת לתחום זה כוללת בעיקרה קרנות פילנתרופיות וקידום ההתנדבות.
- ⁵ [מדד הסביבה הפילנתרופית הגלובלי](#) הוא דו"ח עולמי בהובלת בית הספר לפילנתרופיה באוניברסיטת אינדיאנה ובהשתתפות כ-100 מומחים מן העולם. הדו"ח מודד ומעריך את הסביבה שבתוכה פועלת הפילנתרופיה ב-91 מדינות וכלכלות על ידי בחינת התמריצים והחסמים לנתינה, תוך הארת המערכות המורכבות של תקנות, פוליטיקה ותרבויות שמעצבות את הפילנתרופיה העולמית. [הדו"ח העדכני](#) סוקר את תקופת הזמן שבין 2018-2020.

המכון למשפט ופילנתרופיה
הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב

