

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: ט' אלול, תשע"ז 31.8.17

סומן: כ-09-7223

לכבוד

מר משה אשר, עו"ד ורו"ח

מנהל רשות המסים

רשות המסים

נכבדי שלום רב,

הנדון: היעדר פיקוח על הטבות במס לאגודות העותומניות

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

1. החוק העותומני על האגודות משנת 1909 הוא המסדיר את קיומן של האגודות העותומניות, מוסדות ללא כוונת רווח הפועלים למטרות ציבוריות שהוקמו לפי חוק זה (להלן: "האגודות"), בטרם נחקק חוק העמותות, התש"ם-1980. החוק כולל סמכויות פיקוח מוגבלות, בוודאי בהשוואה לאלו המוחלות על עמותות; יתר על כן, דומה כי גם הסמכויות המופיעות בו אינן מופעלות הלכה למעשה, וכך האגודות העותומניות הקיימות, אשר כמה מהן הן ארגונים מרכזיים במשק הישראלי המנהלים פעילות בהיקף של מיליארדי שקלים, אינן נתונות לפיקוח ממשלתי.
2. לפני מספר חודשים פורסם דוח מבקר המדינה בעניין הפיקוח על האגודות העותומניות, במסגרת הדו"ח השנתי 2016 של משרד מבקר המדינה (להלן: "דוח המבקר").¹ בדוח זה עמד מבקר המדינה על הכשלים הרבים שנתגלו בהסדרת הנושא ובביצוע הפיקוח הממשלתי, בכנות זאת כ"כשל רגולטורי מתמשך".
3. בפרט, התייחס דוח המבקר להיעדר הפיקוח על הטבות במס לאגודות. כאמור בדוח, ישנן אגודות הרשומות כמוסדות ציבור לפי פקודת מס הכנסה ולפיכך זוכות להטבות מס בתרומה אליהן לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה (להלן: "הפקודה").²
4. כאמור בדוח המבקר, ההטבה מוענקת על אף שהוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורית לעניין סעיף 46 לפקודה, אשר פרסמה המלצותיה במאי 2014, המליצה לא לאפשר לאגודות עותומניות

¹ משרד מבקר המדינה דוח שנתי 2016 משרד הפנים – הפיקוח על אגודות עותומניות, 979 (2017).
² שם, בעמ' 999.

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- לקבל הכרה כמוסדות ציבוריים ולהגביל הטבה זו לגופים הרשומים כעמותות, חברות לתועלת הציבור, הקדשות ציבוריים או תאגידים סטטוטוריים. לצורך כך, המליצה הוועדה לתת לאגודות שהות של שנתיים לשינוי ההתאגדות שלהן ולעגן את דרישת הסיווג התאגידי במסגרת תיקון לפקודה.³
5. על אף כי בדוח המבקר נכתב כי שר האוצר החליט לאמץ את עיקר המלצות הוועדה בספטמבר 2015, ועל אף שאגף התקציבים במשרד האוצר הצהיר כי הוא תומך בהמלצה זו, ממצאי דוח המבקר העידו על כך שטרם נעשה דבר על מנת להטמיע את השינוי שהוצע, וכי הדבר לא הופיע בחוזר מס הכנסה שהתייחס להמלצות הוועדה.
6. כאמור בדוח מבקר המדינה – לא קיים בנמצא גוף ממשלתי אשר מקיים מערך פיקוח ראוי על האגודות העותומניות, במסגרתו הן נדרשות לדווח על פעילותן, לרבות במישור הכספי, והתנהלות האגודות אינה שקופה לציבור. הדבר עשוי להוביל לשימוש לרעה בהן, ובכלל זאת להברחת נכסים או להפקת רווחים שלא כדין, כפי שכבר נוכחנו פעמים מספר.⁴
7. כשאלו פני הדברים, אין כל הצדקה לקדם באמצעות פקודת מס הכנסה תרומה לאגודות, באמצעות הכרה בהן כמוסדות ציבוריים המעניקה להן "חותמת תקינות" העשויה להטעות את הציבור. לבטח אין אינטרס ציבורי בהענקת הטבה לאגודות, בנוסף על הרגולציה המקלה (בלשון המעטה) לה הן זוכות, בהשוואה לגופים אחרים ללא מטרת רווח, כאשר ההבדל בין הגופים מבוסס על הבחנה שרירותית. עמדה זו הובעה אף על ידי ראש רשות התאגידים, כאמור בדוח המבקר.⁵
8. יתר על כן; דומה כי ההחלטה להמשיך להעניק את ההטבה לאגודות, בניגוד להמלצות הוועדה אשר אומצו, עומדת בניגוד לחובת הרשות לפעול בסבירות. כידוע, נדרשת כל רשות מינהלית להפעיל את שיקול דעתה בסבירות. על הרשות, לפיכך, לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים להחלטה, וליתן למשקל ראוי לכל אחד מהם.⁶ במלאכת האיזון בה יש לנקוט בין השיקולים עשוי להיווצר קושי שעה שכל אחד מהם מושך לכיוונים מנוגדים;⁷ ואולם, בענייננו, כל השיקולים כולם, כולל עמדת גורמי המקצוע, מצביעים על כיוון אחד בלבד: שלילת הטבות ממוסד האגודות העותומניות, אשר עליו לחלוף מן העולם.
9. במסגרת החובה לפעול בסבירות נכללת גם החובה לבסס את החלטות הרשות על תשתית ראייתית ראויה.⁸ בענייננו, דומה כי הנתונים, אשר נאספו על ידי הוועדה, מצביעים על כך שיש

³ הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה דו"ח הוועדה 57-58 (2014).

⁴ דוח המבקר, לעיל ח"ש 1, בעמ' 992-994.

⁵ שם, בעמ' 993.

⁶ אליעד שרגא ורוני שחר המשפט המינהלי פרק שלישי: עילות ההתערבות 219-220 (2008).

⁷ שם, בעמ' 231.

⁸ שם, בעמ' 130; בג"ץ יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1994).

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



לבטל את ההטבה, ואילו לא ברור האם ישנה תשתית עובדתית כלשהי המבססת את ההחלטה להמשיך להקנות את ההטבות. גם אם בעבר הייתה בנמצא תשתית עובדתית כזו, הרי שעל בעל הסמכות לשקול מעת לעת את אופן הפעלתה, ולא להותירה "כאבן שאין לה הופכין".⁹

10. נוכח האמור, אנו פונים אליך, מנהל רשות המיסים, בקריאה לאמץ את המלצת הוועדה ולקדם שינוי מדיניות לאלתר, אשר יוטמע גם בתיקון הפקודה, על מנת להפסיק את מתן הטבות המס לאגודות עותומניות באשר הן המוענקות במסגרת סעיף 46 לפקודה.

11. נודה לטיפולך ולתגובתך המהירים.

נילי אבן-חן, עו"ד

בכבוד רב,

גל קויתי

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

⁹ בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, לז(3) 029, פסי' 3 לפסק הדין של מ"מ הנשיא (כתוארו אז) שמגר (1983).

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il