

# הטבת מס בגין תרומות למוסדות מוכרים - אומדן העלות התקציבית

כתיבה: מאיר אזנקוט, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: י"ב באלול תשע"ט, 12 בספטמבר 2019

ניתוח תקציבי

## תוכן העניינים

1	רקע: תרומות למוסדות מוכרים	2
1.1	מוסדות מוכרים: ארגון ללא כוונת רווח	2
1.2	הטבה במס הכנסה לתורמים	2
1.3	תבחינים להכרה במוסדות ציבוריים	3
2	נתונים כספיים של מלכ"רים בישראל	4
2.1	פילוח התרומות המתקבלות במלכ"רים	5
2.2	הכנסות והוצאות של המלכ"רים	9
3	אומדן העלות התקציבית להטבת המס	10

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכספים בנושא אומדן העלות התקציבית של הטבת מס בגין תרומות למוסדות מוכרים, קרי מוסדות שאושרו על ידי רשות המיסים וועדת הכספים של הכנסת לצורך קבלת הטבת המס, לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. במסמך מובאים נתונים כספיים של מלכ"רים בישראל, דיווחים של נישומים במס הכנסה על תרומות שתרמו למוסדות מוכרים ואומדני עלות תקציבית שערך משרד האוצר עבור הטבת מס זו.

ארגון ללא כוונת רווח (להלן: אלכ"ר) הוא שם כולל לארגונים, לרבות מוסדות ציבור ללא כוונת רווח, עמותות וחברות לתועלת הציבור. המכנה המשותף של גופי האלכ"ר הוא הרצון של פרטים לקדם מטרות ולספק מוצרים ושירותים לטובת הציבור ללא כוונת רווח, אם כי יש לציין שבארגונים רבים ניתן שכר למנהלים ולעובדים.

בשנת 2019 הסכום המזערי לתרומות הוא **190 ש"ח**, לעומת 340 ש"ח בשנת 1999 – ירידה בשיעור של כ-44.1%; הסכום המרבי למתן תרומות הוא **9.3 מיליון ש"ח**, לעומת 480,000 ש"ח בשנת 1999 – גידול בשיעור של 1,842%. בשנת 2011 מוסד שלא הוכר על ידי רשות המיסים הגיש עתירה לבג"ץ, ובעקבות כך הוקמה ועדה ציבורית בראשות השופטת שרה פריש, במטרה לדון בתבחינים להכרה במוסדות נתרמים. בשנת 2015, לאחר פרסום המלצות ועדת פריש, פרסמה רשות המיסים חוזר הקובע את אופן אישור המוסדות לצורך הטבת המס, ובמסגרת זו חלה הגמשה בתבחינים לאישור מוסדות מוכרים המזכים בהטבת המס.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים בדבר מספר התורמים, סך התרומות המדווחות למס הכנסה, התרומה הממוצעת, סך ההכנסות וההוצאות של המלכ"רים ואומדן העלות של הטבת המס לשנים 2008 ו-2016 (במחירים שוטפים).

שנה	מספר התורמים	סך התרומות (מיליוני ש"ח)	תרומה ממוצעת בש"ח	סך הכנסות המלכ"רים (מיליוני ש"ח)	סך הוצאות המלכ"רים (מיליוני ש"ח)	אומדן העלות (מיליוני ש"ח)
2008	69,574	929.1	13,354	94,328	94,991	160
2016	112,515	1,999.1	17,767	146,254	144,912	420
<b>שינוי</b>	<b>61.7%</b>	<b>115.2%</b>	<b>33.1%</b>	<b>55.1%</b>	<b>52.6%</b>	<b>162.5%</b>

אפשר לראות בלוח כי משנת 2008 ועד 2016 חלו כמה עליות: **עלייה של כ-61.7% במספר התורמים; עלייה של כ-115.2% בסך התרומות המדווחות** למס הכנסה לצורך קבלת הטבת המס; עלייה בשיעור של 33.1% בתרומה הממוצעת; עלייה של 55.1% בסך הכנסות המלכ"רים; עלייה של 52.6% בסך הוצאות המלכ"רים; **עלייה של כ-162.5% באומדן העלות התקציבית של הטבת המס.**

בחינה של **התפלגות התרומות המדווחות** בשנת 2016 למס הכנסה מעלה כי 51.6% מהתורמים תרמו תרומות הנמוכות מ-2,000 ש"ח, וסך התרומות האלה היווה כ-2.3% בלבד מסך התרומות המדווחות. לעומת זאת, 0.2% מהתורמים תרמו תרומות בסכום הגדול ממיליון ש"ח, ותרומות אלו היוו כ-42.4% מסך התרומות שדווחו.

בשנת **2019**, אומדן העלות התקציבית הוא **כ-480 מיליון ש"ח**, כך שמשנת 2008 ועד שנת 2019 צפויה עלייה בשיעור מצטבר של **כ-200%**. יש כמה סיבות אפשריות לעליות אלו: **הגמשת התבחינים לאישור מוסדות מוכרים על ידי רשות המיסים, בעקבות המלצות ועדת פריש**; העלאת הסכום המרבי לתרומות; הפחתת הסכום המזערי לתרומות; גידול בנטייה של משקי בית ועסקים לתרום.

## 1. רקע: תרומות למוסדות מוכרים

### 1.1 מוסדות מוכרים: ארגון ללא כוונת רווח<sup>1</sup>

ארגון ללא כוונת רווח (להלן: אלכ"ר) הוא שם כולל לארגונים, לרבות מוסדות ציבור ללא כוונת רווח, עמותות וחברות לתועלת הציבור. מגזר הארגונים ללא כוונת רווח מכונה בשמות רבים בשיח הציבורי, וזאת בשל סוגי הגופים המרכיבים אותו ומספר רב של חוקים ותקנות המתייחסים לארגונים אלה. יש המגדירים מגזר זה "המגזר השלישי" (אחרי המגזר הראשון – הממשלה, והמגזר השני – העסקי); יש המכנים מגזר זה "החברה האזרחית" וכינויים אחרים. המכנה המשותף של גופי האלכ"ר לסוגיהם הוא הרצון של פרטים לקדם מטרות ולספק מוצרים לטובת הציבור ללא כוונת רווח, אם כי יש לציין כי בארגונים רבים ניתן שכר למנהלים. קיימים כמה סוגי אלכ"ר, מכיוון שאופי ההתאגדות תלוי בחוק שעל פיו היא התאגדה: **עמותה** מוגדרת בחוק העמותות, התש"ם-1980; **חברה לתועלת הציבור** (חל"צ) מוגדרת בחוק החברות, התשנ"ט-1999; **הקדש ציבורי** מוגדר בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979; **מפלגה** מוגדרת בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992; **מוסד לימודי** מוכר מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

### 1.2 הטבה במס הכנסה לתורמים

פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, (להלן: הפקודה) מגדירה אלכ"ר כמוסד ציבורי ללא כוונת רווח (להלן: מלכ"ר) בסעיף 9(2): "חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד..."

**סעיף 46(א)** לפקודה קובע כי אדם יחיד שתורם סכום העולה על **190 ש"ח** (הסכום המעודכן מחודש ינואר 2019) לקרן לאומית או למוסד ציבורי בהתאם לסעיף 9(2) לפקודה, יזוכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35% מסכום התרומה; אם התרומה ניתנת על ידי חבר בני אדם, הזיכוי יהיה בשיעור מס החברות (עד שנת 2005 שיעור הזיכוי לחבר בני אדם היה זהה ליחידים, קרי 35%).<sup>2</sup> תקרת התרומה שבגינה יינתן הזיכוי ממס הכנסה הוא הנמוך מבין 30% מההכנסה החייבת או **9,322,000 ש"ח** (הסכום המעודכן מחודש ינואר 2019). אם התרומה גבוהה מהתקרה, אפשר להעביר את ההפרש לשלוש השנים הבאות.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> להרחבה ראו: איל קופמן, [ארגונים ללא כוונת רווח בישראל: תמיכות והטבות כספיות בהשוואה לנטל המס](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2013.

<sup>2</sup> המאגר החקיקה הלאומי, [חוק לתיקון פקודת מס הכנסה \(מס' 147\)](#), התשס"ה-2005.

<sup>3</sup> רשות המיסים, חוברות ניכויים חודשיות, [לוח עזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת ושכר עבודה לחודש ינואר 2019](#).

יש לציין כי הסכום המזערי לתרומות בשנת 1999 היה 340 ש"ח (במחירים שוטפים), לעומת 190 ש"ח בשנת 2019, **ירידה בשיעור נומינלי של כ-44.1%**. בשנת 1999 גובה התקרה המרבית היה 480,000 ש"ח, ובשנת 2000 עלה ל-2,000,000 ש"ח.<sup>4</sup> במהלך השנים הועלתה כך התקרה המרבית כמה פעמים; בשנת 2012 גובה התקרה היה 9,000,000 ש"ח, ובשנת 2019 גובה התקרה הוא כאמור 9,322,000 ש"ח.<sup>5</sup> כלומר, בשנים 1999 עד 2019 גובה התקרה המרבי **עלה בשיעור נומינלי של כ-1,842%**.

**מטרת הטבת המס  
הינה עידוד יחידים  
וחברות לתרום  
למלכ"רים.**

תכליתו של סעיף 46 לפקודה היא להקל על פעילותם של מוסדות ציבוריים הפועלים בתחומים הקבועים בחוק. באמצעות סעיף זה המדינה מעודדת יחידים וחברות לתרום למוסדות אלו, על ידי מתן זיכוי ממס הכנסה בגין התרומות. כך הציבור משתתף במימון הפעילות של ארגונים אלו באמצעות הטבת מס, ועל כן קיימת חשיבות ציבורית להחלטה באילו ארגונים מדובר.

### 1.3 תבחינים להכרה במוסדות ציבוריים

בשנת 2012 ניתן פסק דין בבג"ץ, "עמותה לווּיפאסנה בישראל נגד שר האוצר", בעניין הכרה של רשות המיסים בעמותה כמוסד ציבורי לפי סעיף 9(2) לפקודה, וכפועל יוצא גם לעניין סעיף 46 לפקודה. בבג"ץ נקבע כי העמותה לא תהיה מוכרת כמוסד ציבורי לפי סעיף 9(2) לפקודה, אולם בפסק הדין נקבע שיש צורך **בקביעת תבחינים ברורים לצורך מניעה של קביעה שרירותית או מפלה**. בעקבות פסק הדין של בג"ץ מינה שר האוצר לשעבר יאיר לפיד ועדה ציבורית בראשות השופטת (בדימוס) שרה פריש (להלן: **ועדת פריש**), והיא הגישה את המלצותיה בשנת 2014. בשנת 2015 פרסמה רשות המיסים את חוזר מס' 9/2015 אשר מאמץ את עיקרי המלצות הוועדה.<sup>6</sup> בשנת 2017 הוגשה עתירה נוספת לבג"ץ באותו הנושא – "יחד, רמת השרון ע"ר נגד ועדת הכספים, חבר הכנסת משה גפני ומשרד האוצר – רשות המיסים".<sup>7</sup> הבקשה של העותרת היא להיות רשומה כמוסד ציבורי לפי סעיף 9(2) לפקודה. עתירה זו מעלה סוגיות נוספות הנוגעות לתבחינים להכרה במוסד ציבורי לעניין סעיף 9(2) לפקודה. נכון למועד כתיבת מסמך זה, תהליך העתירה לא הסתיים.

<sup>4</sup> מאגר החקיקה הלאומי, [חוק לתיקון פקודת מס הכנסה \(מס' 124\), התשס"א-2000](#); הודעת מס הכנסה (סכום התרומות למוסד ציבורי), התש"ס-1999.

<sup>5</sup> מאגר החקיקה הלאומי, [חוק לתיקון פקודת מס הכנסה \(מס' 194\), התשע"ב-2012](#).

<sup>6</sup> רשות המיסים, [חוזר מס הכנסה מס' 9/2015 בנושא קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה](#), 10 בספטמבר 2015.

<sup>7</sup> שלומית ארליך, עוזרת ליועצת המשפטית של ועדת הכספים, מסמכים בנושא בג"ץ 2334/17, דוא"ל, 3 ביולי 2019.

## 2. נתונים כספיים של מלכ"רים בישראל

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) עורכת סקר מלכ"רים. באמצעות הסקר היא אוספת נתונים כספיים על המלכ"רים בישראל, ובהם ההכנסות, ההוצאות, התרומות שהתקבלו וכמות העובדים השכירים. בלוח 1 שלהלן מוצגים התוצר של המלכ"רים והתוצר המקומי הגולמי (להלן: תמ"ג) של כלל המשק בשנים 2007-2018.

### לוח 1 - התוצר של המלכ"רים והתמ"ג (מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>8</sup>

שנה	תוצר מלכ"רים	תוצר מקומי גולמי	ב-%
2007	41	690	5.9%
2008	43	726	6.0%
2009	43	812	5.3%
2010	48	871	5.5%
2011	54	935	5.7%
2012	58	993	5.9%
2013	56	1,057	5.3%
2014	58	1,108	5.2%
2015	61	1,165	5.3%
2016	65	1,225	5.3%
2017	69	1,272	5.4%
2018	72	1,331	5.4%
<b>שינוי</b>	<b>76.7%</b>	<b>92.8%</b>	<b>0.5- נ.א.</b>

על פי הלוח, התוצר של המלכ"רים בשנת 2007 היה כ-41 מיליארדי ש"ח, ובשנת 2018 כ-72 מיליארדי ש"ח, עלייה מצטברת בשיעור נומינלי של כ-76.7% – פחות מהעלייה המצטברת של כ-92.8% בתוצר המקומי הגולמי באותן השנים. כך, משקל התוצר של המלכ"רים מהתוצר המקומי הגולמי ירד במהלך השנים מכ-5.9% בשנת 2007 לכ-5.4% בשנת 2018, ירידה של 0.5 נקודות האחוז.

<sup>8</sup> הלמ"ס, הודעות לתקשורת, הכנסות והוצאות של מלכ"רים: [2013](#), [2014](#), [2015](#), [2016](#), [2017](#), [2018](#), [2019](#). תוצר של המלכ"רים ללא ערך התנדבות. נתוני הלמ"ס התקבלו מסקרים המבוססים על ניתוח דוחות כספיים על הכנסות והוצאות של מדגם מלכ"רים.

## 2.1 פילוח התרומות המתקבלות במלכ"רים

בלוח 2 שלהלן מוצגים מספר התורמים, סך התרומות שדווחו למס הכנסה לצורך קבלת זיכוי ממס הכנסה והתרומה הממוצעת לפי מקור התרומה (עסקים או משקי בית) בשנים 2007-2016.

### לוח 2 – מספר התורמים, סך התרומות שדווחו והתרומה הממוצעת (מחירים שוטפים)<sup>9</sup>

משקי בית			עסקים			סך תרומות			שנה
תרומה ממוצעת בש"ח	סך התרומות במיליוני ש"ח	מספר התורמים	תרומה ממוצעת בש"ח	סך התרומות במיליוני ש"ח	מספר התורמים	תרומה ממוצעת בש"ח	סך תרומות במיליוני ש"ח	מספר התורמים	
8,497	509.3	59,939	57,473	487.0	8,473	14,563	996.3	68,412	2007
9,236	640.4	69,334	54,292	488.7	9,002	14,414	1,129.1	78,336	2008
7,446	489.7	65,769	53,691	526.1	9,799	13,442	1,015.8	75,568	2009
7,364	534.5	72,581	55,852	611.5	10,949	13,720	1,146.0	83,530	2010
10,198	623.8	61,167	56,755	651.7	11,483	17,557	1,275.5	72,650	2011
8,033	703.6	87,599	54,544	699.6	12,826	13,973	1,403.2	100,425	2012
9,239	824.7	89,266	59,664	806.9	13,525	15,874	1,631.7	102,791	2013
9,748	947.1	97,155	59,096	819.8	13,872	15,914	1,766.9	111,027	2014
9,355	922.6	98,622	65,200	917.9	14,078	16,331	1,840.5	112,700	2015
10,602	1,040.5	98,138	66,683	958.7	14,377	17,768	1,999.2	112,515	2016
8,971.7	723.6	79,957.0	58,324.9	696.8	11,838.4	15,355.4	1,420.4	91,795.4	ממוצע 2016-2007
25%	104%	64%	16%	97%	70%	22%	101%	64%	שינוי 2016-2007

- סך התרומות הממוצע השנתי שהתקבל בשנים 2007-2016 ממשקי בית היה כ-723.6 מיליון ש"ח, גבוה במעט מסך התרומות הממוצע השנתי שהתקבל באותן השנים מהעסקים, שהיה כ-696.8 מיליון ש"ח. עם זאת, מספר התורמים מעסקים היה נמוך פי 6.8 בממוצע ממספר התורמים של משקי הבית, אך התרומה הממוצעת שהתקבלה מעסק הייתה גבוהה פי 6.6 מתרומה ממוצעת שהתקבלה ממשק בית.
- מספר התורמים בשנת 2007 היה 68,412, ובשנת 2016 – 91,795, עלייה מצטברת של כ-64%; סך התרומות בשנת 2007 היה כ-996.3 מיליון ש"ח, ובשנת 2016 כ-1,999.2 מיליון ש"ח, עלייה מצטברת של כ-101%; בעוד שמספר התורמים וסך התרומות עלו באופן הדרגתי עם השנים, בסכום התרומה הממוצע היו עליות וירידות: בשנת 2007 הסכום היה 14,563 ש"ח, בשנת 2008 הוא ירד והגיע ל-14,414 ש"ח, בשנת 2011 עלה ל-17,557 ש"ח, בשנת 2012 שוב ירד ל-13,973 ש"ח, ובשנת 2016 עלה והגיע ל-17,768 ש"ח.

<sup>9</sup> שם. שנת 2008: אסנת חזן, מומחית, חשבון לווין למלכ"רים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 22 ביולי 2019.

- מספר התורמים מעסקים בשנת 2007 היה 8,473, ובשנת 2016 הוא היה 14,377, **עלייה מצטברת של כ-70%**; סך התרומות מעסקים בשנת 2007 היה כ-487 מיליון ש"ח, ובשנת 2016 כ-958.7 מיליון ש"ח, **עלייה מצטברת של כ-97%**.
- מספר התורמים ממשקי בית בשנת 2007 היה 59,939, ובשנת 2016 הוא היה 98,138, **עלייה מצטברת של כ-64%**; סך התרומות ממשקי בית בשנת 2007 היה כ-509.3 מיליון ש"ח, ובשנת 2016 כ-1,040.5 מיליון ש"ח, **עלייה מצטברת של כ-104%**.

**רק עבור חלק מהתורמים שדיווחו לרשות המיסים הטבת המס אכן התממשה בפועל**

יש לציין שרק עבור חלק מהתורמים שדיווחו לרשות המיסים הטבת המס אכן התממשה בפועל, שכן ההטבה היא מסוג **זיכוי ממס הכנסה**, ולא כל נישום שתרם אכן נהנה ממנה במלואה בפועל, היות וייתכן שהנישום הוא בעל הכנסה חייבת נמוכה ומתחת לרף המס. ייתכן גם שהנישום תרם למוסד שלא קיבל אישור, וכך התרומה לא תהיה מוכרת לצורך קבלת זיכוי ממס הכנסה. בלוחות 3-4 שלהלן מוצגים פילוחים של מספר התורמים וסך התרומות בהתאם למדרגות התרומות בשנים 2008 ו-2016, וכן מוצגת החלוקה לפי עסקים ומשקי בית (על בסיס הדיווחים של הנישומים במס הכנסה).

**לוח 3 – פילוח התרומות מעסקים וממשקי בית לפי מדרגות בשנת 2008<sup>10</sup>**

מספר תורמים מעסקים	סך כל התרומות מעסקים	מספר תורמים ממשקי בית	סך כל התרומות ממשקי בית	מספר תורמים	סך כל התרומות	מדרגות התרומות (ש"ח)
32.8%	0.6%	59.0%	5.5%	55.9%	3.4%	עד 2,000
35.6%	3.0%	30.7%	14.7%	31.3%	9.7%	2,000–10,000
20.7%	8.3%	9.0%	18.8%	10.3%	14.3%	10,000–50,000
4.3%	5.5%	0.8%	5.5%	1.2%	5.6%	50,000–100,000
5.0%	19.3%	0.5%	9.3%	1.0%	13.6%	100,000–500,000
0.8%	10.7%	0.1%	3.5%	0.2%	6.7%	500,000–1,000,000
0.9%	52.6%	0.1%	42.7%	0.2%	47.0%	1,000,000–יותר מ-
<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>סך הכול</b>

<sup>10</sup> אסנת חזן, מומחית, חשבון לווין למלכ"רים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 22 ביולי 2019. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



**לוח 4 – פילוח התרומות מעסקים ומשקי לפי מדרגות בשנת 2016<sup>11</sup>**

מספר תורמים מעסקים	סך כל התרומות מעסקים	מספר תורמים ממשקי בית	סך כל התרומות ממשקי בית	מספר תורמים מעסקים	סך כל התרומות מעסקים	מספר תורמים ממשקי בית	סך כל התרומות ממשקי בית	מדרגות התרומות (ש"ח)
30.4%	0.4%	54.7%	4.0%	51.6%	2.3%	32.9%	8.0%	עד 2,000
23.2%	7.6%	12.7%	24.4%	14.1%	16.3%	30.7%	30.7%	2,000–10,000
5.3%	5.6%	1.3%	8.3%	1.8%	7.0%	6.2%	16.0%	10,000–50,000
6.2%	20.0%	0.7%	12.4%	1.4%	16.0%	1.0%	8.0%	50,000–100,000
1.0%	10.7%	0.1%	5.6%	0.2%	8.0%	1.0%	42.4%	100,000–500,000
1.0%	53.4%	0.1%	32.1%	0.2%	42.4%	0.2%	0.2%	500,000–1,000,000
<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>סך-הכול</b>

מלוחות 3–4 אפשר ללמוד על פילוח מספר התורמים וסך התרומות המתקבלות, כלהלן:

- בשנת 2008 כ-56% מכלל התורמים תרמו עד 2,000 ש"ח, וסך תרומותיהם היווה כ-3.4% מסך התרומות. בשנת 2016 כ-51.6% מכלל התורמים תרמו עד 2,000 ש"ח, וסך תרומותיהם היווה כ-2.3% מסך התרומות.
  - בשנת 2008 כ-0.2% מכלל התורמים תרמו יותר ממיליון ש"ח, וסך תרומותיהם היווה כ-46.9% מסך התרומות שהתקבלו. בשנת 2016 כ-0.2% מכלל התורמים תרמו יותר ממיליון ש"ח, וסך תרומותיהם היווה כ-42.4% מסך התרומות.
  - בשנת 2008 משקל התורמים העסקיים שתרמו יותר ממיליון ש"ח היה כ-0.9% מהתורמים העסקיים, ומשקל תרומותיהם היווה כ-52.6% מסך התרומות מעסקים; בשנת 2016 משקל התורמים העסקיים שתרמו יותר ממיליון ש"ח היה כ-1.0% מהתורמים העסקיים, ומשקל תרומותיהם היווה כ-53.4% מסך התרומות מעסקים.
  - בשנת 2008 משקל התורמים ממשקי הבית שתרמו יותר ממיליון ש"ח היה כ-0.06% מהתורמים ממשקי הבית, ומשקל תרומותיהם היווה כ-42.6% מסך התרומות ממשקי הבית; בשנת 2016 משקל התורמים ממשקי הבית שתרמו יותר ממיליון ש"ח היה כ-0.1% מהתורמים ממשקי בית, ומשקל תרומותיהם היווה כ-32.1% מסך התרומות ממשקי בית.
- ההכנסות מתרומות של המלכ"רים בישראל היו ממגוון תחומי פעילות. בלוחות 5–6 שלהלן מוצג פילוח התרומות מישראל ומחו"ל לפי תחומי פעילות.

<sup>11</sup> הלמ"ס, הודעות לתקשורת, [הכנסות והוצאות של מלכ"רים בשנים 2016–2018](#).

**לוח 5 – פילוח הכנסות מתרומות מישראל לפי תחום פעילות בשנים 2009 ו-2016**<sup>12</sup>

שינוי בנקודות אחוז	2016	2009	תחום פעילות
+6	27%	21%	רווחה
-2	21%	23%	חינוך ומחקר
-3	16%	19%	דת
-3	10%	13%	תרבות בידור וספורט
+4	10%	6%	בריאות
-4	7%	11%	פילנתרופיה והתנדבות
+2	5%	3%	אחר
0	4%	4%	ארגוני סנגור ופוליטיקה
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>סך הכול</b>

מהלוח ניתן ללמוד כי פילוח התרומות מישראל למלכ"רים לפי תחום פעילות בשנים 2009 ו-2016 היה שונה במקצת. לדוגמה, בשנת 2009 משקל הכנסות מתרומות בתחום הרווחה היה 21% מסך התרומות מישראל, ובשנת 2016 הוא עלה ל-27% מסך התרומות בישראל; לעומת זאת, משקל הכנסות מתרומות בתחום פילנתרופיה והתנדבות בשנת 2009 היה 11%, ובשנת 2016 הוא ירד והגיע ל-7% מסך התרומות בישראל. תחומי הפעילות העיקריים בשנת 2009 וגם בשנת 2016 היו רווחה, חינוך ומחקר ודת. משקל התרומות הכולל בשלושת התחומים מסך התרומות שהתקבלו מישראל בשנת 2009 היה 63%, ובשנת 2016 64%.

**לוח 6 – פילוח הכנסות מתרומות מחו"ל לפי תחום פעילות בשנים 2009 ו-2016**<sup>13</sup>

שינוי בנקודות אחוז	2016	2009	תחום פעילות
+6	34%	28%	חינוך ומחקר
-4	30%	34%	פילנתרופיה והתנדבות
+3	13%	10%	רווחה
+5	11%	6%	דת
-1	4%	5%	תרבות, בידור וספורט
-3	3%	6%	ארגוני סנגור ופוליטיקה
-5	3%	8%	בריאות
-1	2%	3%	אחר
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>סך הכול</b>

<sup>12</sup> הלמ"ס, הודעות לתקשורת, [הכנסות והוצאות של מלכ"רים בשנים 2016-2018](#).

<sup>13</sup> שם.

מהלוח אפשר ללמוד כי בדומה ללוח 5 שלעיל, גם פילוח ההכנסות מתרומות מחו"ל לפי תחום פעילות היה שונה בין השנים 2009 ו-2016. לדוגמה, בשנת 2009 משקל התרומות מחו"ל בתחום פילנתרופיה והתנדבות היה 34% מסך ההכנסות מתרומות מחו"ל, ובשנת 2016 הוא ירד ל-30% מסך התרומות מחו"ל; לעומת זאת, משקל התרומות מחו"ל בתחום של חינוך ומחקר בשנת 2009 היה 28%, ובשנת 2016 עלה ל-34%. תחומי הפעילות העיקריים בשנת 2009 וגם בשנת 2016 היו חינוך ומחקר, פילנתרופיה והתנדבות ורווחה. משקל התרומות הכולל בשלושת התחומים מסך התרומות שהתקבלו מישראל בשנת 2009 היה 72%, ובשנת 2016 – 77%.

עוד אפשר ללמוד כי תחום הפעילות פילנתרופיה והתנדבות מהווה נתח גדול מסך התרומות מחו"ל, אולם מסך התרומות מישראל הוא מהווה נתח קטן באופן יחסי.

## 2.2 הכנסות והוצאות של המלכ"רים

בלוח 7 מוצגות ההכנסות של המלכ"רים בשנים 2007-2018.

### לוח 7 - הכנסות של המלכ"רים בשנים 2007-2018 (במיליוני ש"ח שוטפים)<sup>14</sup>

שנה	העברות ממשלה	מכירת שירותים	הכנסות אחרות	סך ההכנסות
2007	47,622	26,655	15,421	89,698
2008	50,264	28,150	15,914	94,328
2009	47,940	32,754	17,755	98,449
2010	51,771	34,556	18,187	104,514
2011	53,614	37,955	17,440	109,009
2012	58,056	40,070	19,749	117,875
2013	63,148	42,682	19,886	125,716
2014	65,459	44,250	20,809	130,518
2015	68,836	47,160	21,604	137,600
2016	73,544	49,915	22,795	146,254
2017	77,265	52,703	23,912	153,880
2018	82,105	55,692	25,552	163,349
<b>שינוי</b>	<b>72.4%</b>	<b>108.9%</b>	<b>65.7%</b>	<b>82.1%</b>

<sup>14</sup> הלמ"ס, הודעות לתקשורת, הכנסות והוצאות של מלכ"רים: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2011, 2012. נתוני הלמ"ס התקבלו מסקרים המבוססים על ניתוח דוחות כספיים על הכנסות והוצאות של מדגם מלכ"רים. ההכנסות האחרות הן הכנסות מתרומות וריבית. בשנים 2007-2014 נכללו גם הכנסות מריבית על הרכוש (הון). בשנים 2015-2017 אלו הן הכנסות שוטפות ללא הכנסות מהון. נתוני 2017-2018 הם אומדנים מוקדמים של הלמ"ס.

תחום הפעילות פילנתרופיה והתנדבות מהווה נתח גדול מסך התרומות מחו"ל אולם, עבור התרומות מישראל הוא מהווה נתח קטן באופן יחסי.

בלוח אפשר לראות כי הכנסות המלכ"רים בשנת 2007 היו כ-89.7 מיליארדי ש"ח, ובשנת 2018 כ-163.3 מיליארדי ש"ח, עלייה מצטברת בשיעור נומינלי של כ-82.1%. משקל ההעברות מהממשלה מסך ההכנסות ירד מ-53.1% בשנת 2007 לכ-50.3% בשנת 2018, ומשקל ההכנסות ממכירת שירותים והכנסות אחרות עלה מכ-46.9% בשנת 2007 לכ-49.7% בשנת 2018. בלוח 8 שלהלן מוצגות ההוצאות השוטפות של המלכ"רים בשנים 2007-2018.

**לוח 8 – ההוצאות השוטפות של המלכ"רים בשנים 2007-2018 (במיליוני ש"ח שוטפים)**<sup>15</sup>

שנה	עלות העבודה	קניות שוטפות	הוצאות אחרות	סך הכול הוצאות שוטפות
2007	38,311	41,171	9,872	89,354
2008	40,656	43,875	10,460	94,991
2009	39,034	48,519	11,686	99,239
2010	42,102	50,277	11,505	103,884
2011	45,161	53,846	10,390	109,397
2012	48,990	57,849	11,328	118,167
2013	51,893	61,442	11,553	124,888
2014	54,316	63,280	11,331	128,927
2015	57,233	66,407	13,161	136,801
2016	60,550	70,896	13,466	144,912
2017	64,484	74,357	13,993	152,834
2018	67,900	79,217	15,006	162,123
<b>שינוי</b>	<b>77.2%</b>	<b>92.4%</b>	<b>52.0%</b>	<b>81.4%</b>

בשנת 2007 סך ההוצאות השוטפות היה כ-89.4 מיליארדי ש"ח, ובשנת 2018 כ-162.1 מיליארדי ש"ח, עלייה מצטברת בשיעור נומינלי של כ-81.4%. משקל עלות העבודה מסך ההוצאות ירד מכ-42.9% בשנת 2007 לכ-41.9% בשנת 2018, ומשקל הקניות השוטפות והוצאות אחרות עלה מכ-57.1% בשנת 2007 לכ-58.1% בשנת 2018.

**3. אומדן העלות התקציבית להטבת המס**

כאמור בסעיף 46 לפקודה, כפי שתואר לעיל, אדם התורם למוסדות מוכרים זכאי לקבל זיכוי ממס הכנסה. מנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר עורך אומדנים לגבי הטבות המס שהמדינה מעניקה, לרבות הזיכוי ממס הכנסה מתרומות למוסדות מוכרים.

<sup>15</sup> שם. הוצאות אחרות כוללות בלאי, הוצאות מימון והעברות. בשנים 2011-2018 השתנתה נוסחת החישוב להוצאות "בלאי" כך שהיא כוללת בלאי ממחקר ופיתוח (הון). כתוצאה מכך גדלו ההוצאות השוטפות.

בלוח 9 שלהלן מוצגים האומדנים המפורסמים על ידי מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר לשנים 2008, 2012, 2015, 2016 ו-2019.

**לוח 9 – שינוי באומדני עלות התקציבית להטבת המס עבור תרומות (מיליוני ש"ח שוטפים)**<sup>16</sup>

שנה	אומדן עלות	שינוי	הערות
2008	160		
2012	230	43.8%	בג"ץ לוויפאסנה שהורה על קביעת תבחינים לאישור "מוסדות מוכרים". העלאת תקרה מרבית לתרומות ל-9 מיליון ש"ח. הפחתת רף מזערי לתרומות ל-190 ש"ח.
2015	390	69.6%	רשות המיסים הגמישה את התבחינים לאישור מוסדות מוכרים בעקבות המלצות ועדת פריש. <sup>17</sup>
2016	420	7.7%	
2019	480	14.3%	
<b>שינוי מצטבר</b>	<b>200%</b>		

מהלוח עולה כי **אומדן העלות התקציבית להטבת המס בגין תרומה למוסדות מוכרים לשנת 2019 הוא כ-480 מיליון ש"ח**, לעומת 160 מיליון ש"ח בשנת 2008, עלייה מצטברת בשיעור נומינלי של כ-200%. בבחינת שיעורי הגידול של אומדן העלות לאורך השנים, עולה כי חל גידול בשיעור מצטבר של כ-43.8% בשנים 2008 עד 2012, שנה שבה בג"ץ הורה על יצירת תבחינים לאישור "מוסדות מוכרים", וגידול נוסף בשיעור מצטבר של 69.6% עד שנת 2015, שבה רשות המיסים הגמישה את התבחינים לאישור מוסדות מוכרים בעקבות המלצות ועדת פריש.

לפי משרד האוצר, אומדן העלות התקציבית בשנת 2000 היה כ-110 מיליון ש"ח, ובשנים 2000–2019 אומדן הוא עלה בשיעור נומינלי של כ-336.4%. יש כמה סיבות אפשריות לעלייה בעלות התקציבית של הטבת מס בגין תרומות למוסדות מוכרים:

- **הגמשה והרחבה של התבחינים לאישור "מוסדות מוכרים"**, כמפורט בסעיף 1.3 לעיל;
- הפחתת גובה התרומה המזערי מ-340 ש"ח בשנת 1999 ל-190 ש"ח בשנת 2019, ירידה בשיעור נומינלי של כ-44.1% (ראו סעיף 1.2 לעיל);
- העלאת גובה התקרה המותרת לתרומה מ-480,000 ש"ח בשנת 1999 ל-9,322,000 ש"ח בשנת 2019, עלייה בשיעור נומינלי של כ-1,842% (ראו סעיף 1.2 לעיל);
- הגידול בכלכלת ישראל בעשורים האחרונים שהוביל לגידול במגזר השלישי, משקל תוצר המגזר השלישי בתוצר במשק נותר יציב (ראו לוח 1 בסעיף 2.1 לעיל);

<sup>16</sup> **עבור השנים 2000, 2009–2016 ו-2018**: מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, דוח הכנסות המדינה, פרק תחזית הטבות המס לשנים: 2000, 2009, 2010, 2011–2012, 2013–2014, 2015–2016, 2018. **עבור שנת 2019**: אבי לבון, סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר, דוא"ל, 23 ביוני 2019

<sup>17</sup> רשות המיסים. בעקבות המלצות ועדת פריש מפרסמת רשות המיסים קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודה, 16 באוגוסט 2015. [חוזר מס הכנסה מס' 9/2015 בנושא קיום מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה](#), 10 בספטמבר 2015.

- גידול בנטייה של פרטים וחברות לתרום (ראו לוח 2 בסעיף 2 לעיל).

בלוח 10 שלהלן מוצגים נתונים על הכנסות המלכ"רים מתרומות שמקורן בישראל, על התרומות שדווחו לרשות המיסים לקבלת הטבת המס, על התרומות שהוכרו על ידי רשות המיסים בהתבסס על העלות התקציבית ומשקל התרומות שהוכרו על ידי רשות המיסים מסך התרומות שדווחו.

**לוח 10 – אומדן משקל התרומות שהוכרו מהתרומות שדווחו (במיליוני ש"ח שוטפים)<sup>18</sup>**

שנה	הכנסות מתרומות	התרומות שדווחו	התרומות שהוכרו	משקל התרומות שהוכרו
2008	14,643	1,129	457	40.5%
2009	15,360	1,016	486	47.8%
2010	16,046	1,146	514	44.9%
2011	16,228	1,275	629	49.3%
2012	17,342	1,403	657	46.8%
2013	17,849	1,632	714	43.8%
2014	18,609	1,767	771	43.6%
2015	20,642	1,841	1,114	60.5%
2016	21,479	1,999	1,200	60.0%
<b>שינוי</b>	<b>46.7%</b>	<b>77.1%</b>	<b>162.5%</b>	<b>48.2%</b>

מהנתונים בלוח אפשר ללמוד על משקל התרומות שהוכרו מהתרומות שדווחו, כלהלן:

- סך ההכנסות של המלכ"רים מתרומות שמקורן בישראל בשנת 2008 היה כ-14.6 מיליארד ש"ח, ובשנת 2016 כ-21.5 מיליארד ש"ח, עלייה בשיעור נומינלי של **46.7%**.
- סך התרומות שדווחו על ידי הנישומים לצורך קבלת זיכוי ממס הכנסה בשנת 2008 היה כ-1.1 מיליארד ש"ח, ובשנת 2016 כ-2.0 מיליארד ש"ח, עלייה בשיעור נומינלי של **77.1%**.
- בהתאם לאומדני העלות התקציבית של הטבת המס (ראו לוח 9 לעיל), סך התרומות שהוכרו לצורך קבלת זיכוי ממס הכנסה בשנת 2008 היה כ-457 מיליוני ש"ח, ובשנת 2016 כ-1.2 מיליארד ש"ח, עלייה בשיעור נומינלי של **162.5%**.
- אומדן משקל התרומות שהוכרו מתוך התרומות שדווחו לרשות המיסים לצורך קבלת הטבת המס בשנת 2008 היה 40.5%, ובשנת 2016 **60.0%**. בשנים 2008 עד 2016 היה אומדן משקל התרומות שהוכרו כ-**48.2%** במוצט.

<sup>18</sup> סך הכנסות המלכ"רים מתרומות שמקורן בישראל וסך התרומות שדווחו לצורך קבלת הטבת המס: הלמ"ס, הודעות לתקשורת, הכנסות והוצאות של מלכ"רים: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. סך התרומות שהוכרו לצורך קבלת הטבת המס: חלוקה של אומדן העלות ב-0.35, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

קיימות כמה סיבות אפשריות לפער בין התרומות שדווחו לרשות המיסים על ידי הנישומים לבין התרומות שהוכרו על ידי רשות המיסים, לרבות חריגה מתקרת התרומה המותרת, כשלים בטפסים שנשלחו לרשות המיסים, תרומות למוסדות שאינם מוכרים, המוסדות המוכרים לא עמדו בחובות דיווח לרשות המיסים או שחלק מהנישומים היו מתחת לסף המס או קרובים למס ועל כן לא זכו להטבה או זכו באופן חלקי.