

# התוכנית להקלת נטל רגולטורי על עמותות וחברות לתועלת הציבור

ינואר 2018

שבט התשע"ח



# **התכנית להקלת נטל רגולטורי על עמותות וחברות לתועלת הצבור**

ינואר 2018

---

שבט התשע"ח

### **כתיבת הדו"ח:**

גב' גילי גוטוירט, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים

### **עורכי הדו"ח:**

גב' תמר פלד-אמיר, מנהלת תחום בכירה, חברה ושיתופי פעולה בין-מגזריים, משרד ראש הממשלה

אנצ'ינאלו סלומון, רכזת בכירה, שת"פ בין מגזרי, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים), משרד המשפטים

גלי גרוס, יועצת משפטית, רשות התאגידים, משרד המשפטים

גליה שגיא-רוטשטיין, מנהלת תחום מדיניות רגולציה, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים

## תוכן עניינים

5	פתיחה
9	חברי הצוות הבין-משרדי להקלת נטל רגולטורי על מלכ"רים
13	תקציר מנהלים
17	חלק א': תהליך הקלת הנטל הרגולטורי על עמותות וחברות לתועלת הציבור
21	חלק ב': הרשויות והתהליכים במוקד
27	חלק ג': תוכנית העבודה – יצירת תיאום רגולטורי בין הרשויות
35	חלק ד': תוצאות צפויות
	חלק ה': תרשים זרימה להעברת הדיווחים מהעמותה
39	לפני תהליך הקלת הנטל הרגולטורי ואחריו
43	סיכום
47	נספחים
48	נספח א': תהליך ומתודולוגית העבודה
50	נספח ב': שיח עם בעלי עניין – אילו עומסים עלו?
58	נספח ג': הערכת עלויות
64	נספח ד': הרחבה על הסוגיות
71	נספח ה': הפניות נוספות וקישורים

# פתיחה



שיתוף פעולה בין המגזר השלישי לממשלה מהווה עמוד תווך במדיניות הממשלה החל משנת 2008<sup>1</sup>. בחודשים מרץ-אוגוסט 2017 בוצע תהליך להקלת נטל רגולטורי ובירוקרטי על מלכ"רים. תהליך זה מהווה אבן דרך נוספת במגמה ארוכת שנים של חיזוק היחסים בין הממשלה למגזר השלישי, ותוצאותיו מובאות לפניכם בדו"ח זה. עם התהליכים שבוצעו עד היום בשיתוף פעולה עם המגזר השלישי ביחס לטיוב רגולציה הנוגעת למגזר, נמנים, בין היתר, השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, שהחל לפעול בשנת 2009 ומתכנס לדיון בנושאים שונים הנוגעים לחברה הישראלית ולמגזר השלישי, ובהם: דיוני השולחן העגול שעסק בנוהל הגשת בקשות לתמיכה (נוהל שר אוצר) בשנת 2013; דיוני השולחן העגול שעסק בעקרונות חוק העמותות החדש בשנת 2014<sup>2</sup>; הדו"ח לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ משנת 2016; ועדת פריש בשנת 2013, שעסקה בהגדרת מוסד ציבורי לפי ס' 46; ותהליך החידוש האוטומטי של אישור לפי ס' 46 החל משנת 2016.

מרכיב משמעותי נוסף במדיניות הממשלה הוא הקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי במשק. תהליך הפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי, שנועד לאזן בין העומס והעלות הנובעים מהרגולציה ובין שמירה על האינטרס הציבורי, מחייב את רוב משרדי הממשלה החל מסוף שנת 2014. משרדי הממשלה מחויבים לבצע הפחתה מצרפית בסך 25% מהנטל הבירוקרטי שמטילים הרגולטורים מטעם המשרד, בכל שנה למשך חמש שנים. מרכיב משלים לכל הנ"ל הינו מדיניות ה-ASK ONCE, מכורח החלטת ממשלה 1933 בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור.

בתהליך זה, העוסק בהקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על עמותות וחברות לתועלת הציבור שולבו כל המרכיבים. מדובר בתהליך ראשון מסוגו, שמתמקד בהקלת הנטל הרגולטורי על מלכ"רים, שבו פעלו יחד שלוש רשויות שונות, בהובלת משרד ראש הממשלה והאגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים: רשות התאגידים, רשות המסים והחשב הכללי. חשיבות התהליך היא בשיתוף הפעולה שנוצר בין שלושת הגופים, המהווים, למעשה, רגולטורים של ארגוני המגזר השלישי. השיח המשותף עודד כל רשות לבחון ולנמק את ההצדקה לדרישותיה ולשקול חלופה, המפחיתה את הנטל ממלכ"רים.

במקביל, כל אחת מהרשויות מובילה תהליך בחינה פנימי של דרישותיה ממלכ"רים על מנת לבצע תהליכי הקלת נטל נוספים, ככל האפשר.

שיתוף הפעולה שנוצר בין הרגולטורים מהווה כר פורה לתהליכים נוספים, אשר שמים במרכז את המלכ"רים ואת הנטל המוטל עליהם. בעקבות הצלחת התהליך ימשיך הצוות ויתקדם לשלב הבא בתהליך הקלת הנטל, כך שבעתיד הקרוב מתוכננת בחינה של נושא ביקורות העומק באמצעות שיתוף הפעולה שנוצר. התהליך מבטא את החשיבות שהממשלה רואה ביצירת פעולה ב"קול אחד" מול הציבור. אנו מקווים כי המלצות הצוות יסייעו למגזר השלישי לצמוח ולפעול כשותף משמעותי וכגורם חשוב בקידום החברה הישראלית.

**בברכה,**

**חברי הצוות הבין-משרדי להקלת נטל רגולטורי על מלכ"רים**

---

<sup>1</sup> ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות, ראו בקישור: [http://beinmigzari.pmo.gov.il/Documents/Policy\\_Hebrew.pdf](http://beinmigzari.pmo.gov.il/Documents/Policy_Hebrew.pdf)

<sup>2</sup> החלטת ממשלה מס' 2118 לעניין הפחתת הנטל הרגולטורי מתאריך 22.11.2014.

**חברי הצוות הבין - משרדי  
להקלת הנטל הרגולטורי  
על מלכ"רים**





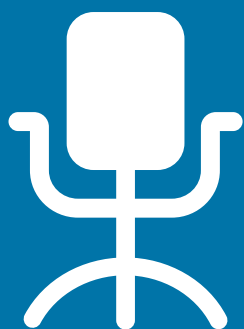
## חברי הצוות הבין-משרדי להקלת נטל רגולטורי על עמותות וחברות לתועלת הציבור (מלכ"רים)

סמנכ"ל ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה	אהוד פראוור
מנהלת תחום בכירה, חברה ושיתופי פעולה בין-מגזריים, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה	גבי תמר פלד-אמיר
רכזת בכירה, שיתופי פעולה בין-מגזריים, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה	גבי אנצ'ינאלו סלומון
ראש רשות התאגידים, משרד המשפטים	עו"ד אייל גלובוס
סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים), משרד המשפטים	עו"ד אביטל שרייבר
יועצת משפטית, רשות התאגידים, משרד המשפטים	עו"ד גלי גרוס
עורכת דין, רשות התאגידים, משרד המשפטים	עו"ד יפית בבילה-שמר
סגנית בכירה לחשב הכללי, משרד האוצר	גבי מירב קדם
סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר	מר נחמיה קינד
מנהלת תחום משרדים חברתיים, החשב הכללי, משרד האוצר	גבי קרן חכשווילי
רפרנטית תמיכות, החשב הכללי, משרד האוצר	גבי עפרי לוי
מנהל תחום מוסדות ציבור ומלכ"רים, רשות המסים, משרד האוצר	רו"ח ארז אורעד
ממונה, מפקחת ארצית - מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים, רשות המסים, משרד האוצר	גבי לילה פרישר
מנהל אגף תכנון מדיניות לשעבר, משרד המשפטים	מר עוז שנהב
מנהלת תחום מדיניות רגולציה, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים	גבי גליה שגיא-רוטשטיין
רפרנטית מדיניות רגולציה, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים	גבי גילי גוטוירט

### ריכוז הצוות:

גבי אנצ'ינאלו סלומון, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה.

# תקציר מנהלים



# תקציר מנהלים

## סקירה

התוכנית להקלת נטל רגולטורי על מלכ"רים המוצגת במסמך זה נועדה לסייע לעמותות ולחברות לתועלת הציבור (חל"צ) בעבודתן מול 3 הרשויות הממשלתיות הבאות:

- **רשות התאגידים:** במסגרת הגשת בקשה לאישור ניהול תקין. כ-13,000 עמותות וחברות לתועלת הציבור, מתוך כ-40,000 עמותות רשומות וכ-1,100 חברות לתועלת הציבור, מקבלות אישור ניהול תקין מדי שנה, כאשר בכל שנה נרשמות כ-1,600 עמותות חדשות. להערכת רשות התאגידים, כ-50% מהעמותות המחזיקות באישור ניהול תקין הן עמותות עם מחזור פעילות שאינו עולה על 500,000 ש"ח<sup>3</sup>.
- **רשות המסים:** במסגרת הגשת בקשה להכרה כמוסד ציבורי לעניין תרומות (אישור לפי ס' 46). כ-6,500 עמותות מחזיקות באישור<sup>4</sup>, וכ-500 עמותות חדשות מגישות בקשה לאישור זה בכל שנה.
- **החשב הכללי:** במסגרת הגשת בקשה לתמיכה ממשלתית שנתית. כ-6,400 בקשות תמיכה מוגשות מדי שנה על ידי כ-2,600 עמותות, כאשר כ-2,300 עמותות נתמכות על ידי המדינה בסכום כולל של כ-2.5 מיליארד ש"ח<sup>5</sup>.

התוכנית גובשה על ידי צוות בין-משרדי ובו נציגים ממשרד ראש הממשלה, מאגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים ומשלושת הרשויות, שהתבסס, בין היתר, על קבלת מידע ומפגשי היועצות עם ציבור של מנכ"לי מלכ"רים, ורואי חשבון ועורכי דין, העוסקים בתחום המלכ"רים. המיקוד בתכנית היה ביצירת תיאום בין הדרישות השונות, בהפחתת הבירוקרטיה וביישום מדיניות, שלפיה יש לאפשר לכל אדם או תאגיד לדווח פעם אחת בלבד לרשויות הממשלה - עקרון ה-Ask Once מכורח החלטת ממשלה מספר 1933.

## מה הבעיה?

מצבים שבהם עמותות וחברות לתועלת הציבור נדרשות לדווח לשתיים או ליותר מהרשויות שצוינו מידע דומה או זהה, וכן נדרשות לצרף מסמכים המצויים בידי הרשויות הממשלתיות האחרות, או שנמסרו להן בעבר. הדבר מטיל נטל על עמותות: שעות עבודה מרובות המוקדשות לבירוקרטיה, תשלום לעורכי דין ולרואי חשבון לשם טיפול בכלל הדיווחים ועיסוק רב בעבודה מול רשויות הממשלה. הדבר פוגע ביכולת של עמותות וחברות לתועלת הציבור להתמקד בקידום מטרותיהן ולהתפתח באופן מיטבי, ומעורר אי-בהירות ואי-ודאות ביחס לדרישות הרשויות.

<sup>3</sup> מבוסס על נתונים שנאספו ברשות התאגידים בשנת 2013 על בסיס דיווח לשנת 2012.

<sup>4</sup> עמותות שמחזיקות באישור לפי סעיף 46 נדרשות לחדש את האישור אחת לשלוש שנים בממוצע.

<sup>5</sup> נכון לשנת 2016

## פתרונות

תוכנית העבודה להקלת נטל רגולטורי על מלכ"רים התבססה על ארבעה סוגי פתרונות:

- יצירת תיאום בדרישות הרגולטוריות.
- העברת מידע בין הרשויות לשם ביטול הצורך בדיווח כפול לרשויות של עמותות.
- צמצום כמות המידע הנדרש לדיווח ומספר הטפסים הנדרשים.
- הפחתת דרישות רגולטוריות, תוך שמירה על האינטרס הציבורי.

## תוצאות

### מתי?

התוכנית צפויה להקל על עמותות:

- שיגישו בקשה לאישור ניהול תקין בשנת 2019
- שיגישו בקשות לאישור לפי ס' 46 במחצית השנייה של שנת 2019
- שיגישו בקשות לתמיכה באוקטובר 2019.

### כמה?

התוכנית צפויה לבטל בסך הכול 21 פעולות, בהן הגשת טפסים, מילוי פריטי מידע ודרישות בירוקרטיות.

היקף החיסכון הישיר המשוער בעקבות התוכנית ובעקבות תהליכי טיוב רגולציה פנימיים ברשויות הוא כ- **3.1 מיליון ש"ח** בשנה לפחות מתוך **16,541,000 ש"ח** עבור העמותות שבמוקד דו"ח זה. חיסכון זה מהווה כ-20% מעלות הנטל הרגולטורי המוטל על עמותות אלו. ברי, כי התועלות למשק בעקבות התוכנית לטיוב רגולציה והמשך התיאום העתידי בין הרשויות הינן רחבות היקף יותר מהחיסכון הכספי הישיר.

חלק א'

# תהליך הקלת הנטל הרגולטורי על עמותות וחברות לתועלת הציבור



# חלק א' תהליך הקלת הנטל הרגולטורי על עמותות ועל חברות לתועלת הציבור

## היזומה לתהליך

העבודה השוטפת של גופי הממשלה השונים מול עמותות וחל"צ מציפה ומחדדת את המודעות לעומס הנטל הבירוקרטי המושת עליהן והובילה לייזום מהלך זה לשם הפחתתו. מהלך זה משתלב עם מדיניות הממשלה הכללית לצמצום הנטל הבירוקרטי והפחתת הרגולציה<sup>6</sup> ועם פעולת השולחן העגול במשרד ראש הממשלה<sup>7</sup>. התהליך התמקד ביצירת תיאום רגולטורי והאחדה בין רשות התאגידים, רשות המסים והחשב הכללי, ובביטול דרישות מידע כפולות, הנובעות מהצורך בדיווח של העמותה והחל"צ לשלוש רשויות נפרדות. כמו כן, חשיבותו של התהליך עולה גם מדו"ח מבקר המדינה, אשר פורסם במאי 2017, שעסק, בין היתר, ברשם העמותות, ובו המליץ מבקר המדינה על יצירת תיאום רגולטורי וממשקי העברת מידע בין רשם העמותות לרשות המסים והחשב הכללי לשם יעול ושיפור הפיקוח, הבקרה והאכיפה על עמותות<sup>8</sup>.

## מטרת התהליך

התהליך התמקד ביצירת תיאום ואחידות בדרישות הרשויות כתנאי להגשת בקשות מטעם עמותות וחל"צ לרשויות אלו. זאת, בהתייחס למידע או למסמכים דומים, הנדרשים בשתי רשויות או יותר. הבקשות והדיווחים במוקד התהליך היו: בקשה לאישור ניהול תקין; בקשה לאישור לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה; בקשה לקבלת תמיכות ממשרדי הממשלה, המפוקחת באמצעות אגף החשב הכללי. המהלך מהווה צעד משלים לשינויים אחרים שבוצעו בעבר, או שנמצאים בתהליך שינוי ברגולציה על עמותות וחל"צ, כגון קידום חוק העמותות החדש שעליו שוקדים רשות התאגידים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תיקון תקנות העמותות (טפסים) ובמסגרתו הבניה של טופס דו"ח מילולי חדש וכן קידום תשתית משפטית וטכנולוגית, שתאפשר הגשה מקוונת, ידידותית ומיידית של דיווחים לרשות התאגידים; מהלך לבחינה של שינוי הנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן (להלן: "הנוהל") בחשב הכללי, ומהלך החידוש האוטומטי של סעיף 46 ברשות המסים<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> החלטת ממשלה מס' 2118 לעניין הפחתת הנטל הרגולטורי מתאריך 22.11.2014; החלטת ממשלה מס' 1933 (חכ/41) מתאריך 30.08.2016 לעניין שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור 10.10.2014;

<sup>7</sup> החלטת ממשלה מס' 3190 בדבר הסדרת היחסים בין הממשלה, המגזר השלישי והמגזר העסקי הפועלים להשגת מטרות ציבוריות.

<sup>8</sup> דו"ח מבקר המדינה 267, עמ' 884-882.

<sup>9</sup> לפירוט נוסף בדבר תהליכים אלו, ראו בקישורים הבאים:

<http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamAmutot/LawsAndJudgments/Pages/>  
[https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann\\_200515\\_1.aspx](https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann_200515_1.aspx)  
<https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Tazkir-Amutot.aspx>

## תהליך העבודה

תהליך העבודה של הקלת הנטל התנהל בשני צירים מקבילים:

- ציר פנים-ממשלתי: הצוות הבין-משרדי עסק במיפוי המידע הנדרש על ידי הרשויות, בגיבוש פתרונות אפשריים לשם הקלת הנטל הרגולטורי ובפריסת הפתרונות הללו לתוכנית עבודה מסודרת, תוך התייחסות לסוגיות שהועלו על ידי בעלי העניין.
- ציר חיצוני: חלק זה של תהליך העבודה נגע לשיתוף בעלי העניין הרלוונטיים: מנכ"לי עמותות ועורכי דין ורואי חשבון העוסקים בתחום המלכ"רים. השיתוף בוצע באמצעות מפגשי היוועצות וקיום ראיונות עומק לשם מדידת הנטל הרגולטורי המוטל על עמותות.

חלק ב'

# הרשויות והתליכים במוקד





## חלק ב' הרשויות והתהליכים במוקד

### מבט על

נכון לאוגוסט 2017, כ- 13,000 עמותות וחל"צ בישראל, מתוך סך כללי של כ-40,000 עמותות וכ-1,100 חל"צ רשומות, מחזיקות באישור ניהול תקין. אישור זה מהווה תנאי ראשוני לקבלת תמיכות ותקצוב ממשרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות, וכן לקבלת אישור לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה לזיכוי תרומות. ישנן כ-6,500 עמותות וחל"צ המחזיקות באישור לפי ס' 46, וכ-2,300 עמותות המקבלות תמיכה ממשלתית. פילוח ההיקפים של מחזורי הפעילות של עמותות שהגישו בקשה לאישור ניהול תקין, נכון לשנת 2013, מעיד על היקף הפעילות של העמותות בישראל. ניתן לראות כי 50% מהעמותות מקיימות היקף פעילות בסך של עד 500,000 ש:

### מחזור כספי שנתי של עמותות שהגישו בקשה לאישור ניהול תקין [נתוני 2013]

שיעור מתוך כלל העמותות שהגישו בקשה לאישור (אחוזים מעוגלים)	היקף פעילות (מחזור שנתי)
24%	עד 100,000 ש
26%	100,000-500,000 ש
12%	500,000 - מליון ש
24%	מליון - 5 מליון ש
6%	5 מליון - 10 מליון ש
7%	10 מליון - 100 מליון ש
1%	מעל 100 מליון ש

### רשות התאגידים, משרד המשפטים - אישור ניהול תקין

רשם העמותות וההקדשות ברשות התאגידים הינו הרגולטור התאגידי של תאגידים ללא מטרת רווח, המפקח על פעילותם, בהתאם לסמכויותיו על פי דין. היחידה פועלת להבטיח, כי כספי ציבור הניתנים לעמותות ולחל"צ, בין בדרך של הקצבות מדינה ובין בדרך של תרומות מהציבור הרחב, יגיעו לעמותות ולחל"צ הפועלות על פי הדין וסדרי מנהל תקינים וישמשו למטרה שניתנו ויועדו לה. מאז הקמת היחידה בשנת 1981 הוגשו כ-64,000 בקשות לרישום עמותות. כיום רשומות בישראל כ-40,000 עמותות, מתוכן מוערך, כי 20,000 הן עמותות פעילות. כמו כן, רשומות בישראל כ-1,100 חברות לתועלת הציבור. בכל שנה מוגשות יותר מ-1,600 בקשות לרישום עמותה.

רשות התאגידים נותנת לעמותות ולחברות לתועלת הציבור המבקשות זאת אישור ניהול תקין, המהווה תנאי לפי החלטות הממשלה לקבלת כספי מדינה (תמיכות, הקצבות ורכישת שירותים) וכן מהווה תנאי (בחלוף שנתיים של פעילות) לקבלת אישור לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה. לכ-13,000 עמותות יש כיום אישור ניהול תקין לשנת 2017. על העמותה חלה חובה שנתית להגיש מסמכים על פי דין לצורך יצירת שקיפות ציבורית בנוגע לפעילותה ולאופן התנהלותה. הגשת המסמכים נועדה לוודא את עמידתה של העמותה בדרישות החוק ואת זכאותה לאישור ניהול תקין. ככל שהעמותה זכאית לקבל את האישור, הוא יינתן עד 60 ימי עבודה מיום הגשת הבקשה.

ניתן להגיש בקשה לאישור ניהול תקין לאחר שנתיים של פעילות, אולם עמותה שלא עומדת בתנאי של שנתיים רצופות של פעילות יכולה לקבל אישור על הגשת מסמכים מרשם העמותות לאחר הגשת מסמכים רלוונטיים. ניתן להשתמש באישור על הגשת מסמכים לשם קבלת אישור לפי ס' 46 מרשות המסים, אך לא עבור תמיכות, שם נדרש, כי העמותה תהא פעילה לפחות שנתיים ותחזיק באישור ניהול תקין.

## **החשב הכללי, משרד האוצר – בקשה לקבלת תמיכות**

בהתאם לסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, משרדי הממשלה מעניקים בכל שנה תמיכות מתקציב המדינה למוסדות ציבור הפועלים למטרות חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרות דומות. ישנן כ-6,400 בקשות תמיכה של כ-2,300 עמותות, הנתמכות על ידי המדינה בסכום כולל של כ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה<sup>10</sup>. הנוהל, המסדיר את תהליך הגשת הבקשות לתמיכה מתקציב המדינה והדיון בהן, מפורסם מכוח סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, ומנחה את משרדי הממשלה ואת הגופים הנתמכים בכל הנוגע לתהליך הגשת הבקשה לתמיכה. משימה מרכזית של אגף החשב הכללי היא לוודא כי כספי התמיכות ישמשו לייעודם בהתאם לנוהל.

לפי הנוהל, יש להגיש בקשה לתמיכה עד ה-15.10, ולא יאוחר מ-1.12 בשנה הקודמת לשנת התמיכה המבוקשת. לאחר החלטת ועדת התמיכות ואישור מתן התמיכה, על העמותה להגיש דו"חות ביצוע, שנועדו להצביע על גובה עלותה של הפעילות הנתמכת. התמיכות מתקבלות בפעימות כנגד דו"חות הביצוע, כשתדירות דו"חות הביצוע היא תלוית פעילות ונגזרת ממהות התמיכה.

<sup>10</sup> נתונים לשנת 2016.

## מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים, רשות המסים, משרד האוצר - אישור לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה

מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים ברשות המסים משמשת כרגולטור עבור עמותות המעוניינות לקבל אישור לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה, המאפשר לתורם לקבל זיכוי מס בגין תרומתו ל"מוסד ציבורי". המחלקה בוחנת האם העמותה אכן עומדת בדרישות "מוסד ציבורי" לפי הפקודה, דהיינו גוף שאינו פועל למטרות רווח וחלוקת רווחים לחבריו, שאינו נושא אופי עסקי והמקיים פעילות מכוונת, המשרתת את טובת הציבור באופן רציף וממושך. נכון לאוגוסט 2017, ישנם 6,483 גופים המחזיקים באישור לפי ס' 46, כאשר בכל שנה מוגשות בין 400 ל-500 בקשות לקבלת אישור לפי ס' 46. האישור דורש חידוש בכל 3 שנים מרגע קבלתו, ובכל שנה נדרשות לחדש את האישור כ-2,200 עמותות, כאשר 75% מהן מקבלות חידוש אישור באופן אוטומטי.

ס' 46 נועד במקור לסייע לתורמים ולעודד תרומות בקרב הציבור, וכך אישור של העמותה על עמידתה בקריטריונים של מוסד ציבורי מקל עליה לגייס תרומות ואף הפך במרוצת השנים למעין "תו תקן", המעיד על אמינות העמותה. ניתן להגיש את הבקשה לאישור לפי ס' 46 בכל מועד בשנה, כשקבלת אישור לפי ס' 46 היא תהליך המורכב מארבעה שלבים: הגשת כלל המסמכים והמידע הנדרש לשם קבלת אישור לפי ס' 46 מטעם רשות המסים; בדיקת הבקשה על ידי המפקח והצגתה בפני הוועדה הפנימית ברשות המסים; החתמת מנהל רשות המסים (אשר מוצאת לו סמכות שר האוצר) על רשימת העמותות המומלצות לקבלת אישור לפי ס' 46; רשימת העמותות המאושרת מועברת לאישור ועדת הכספים בכנסת, כשהאישור לפי ס' 46 צפוי להישלח לעמותה תוך שבוע ימים מקבלת אישור ועדת הכספים. התהליך כולו אמור להתבצע תוך שנה לכל היותר<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> מתוך: דו"ח ועדת פריש, הוועדה הציבורית לבחינת הגדרת מוסד ציבורי לעניין אישור לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה, עמ' 75. לפרטים נוספים ראו: <http://economy.gov.il/Employment/WorkRights/TermsOfEmployment/Payroll/Pages/UpdatedMinWage.aspx#GovXParagraphTitle1>

חלק ג'

# תכנית העבודה - יצירת תיאום רגולטורי בין הרשויות



## חלק ג' יצירת תיאום רגולטורי בין הרשויות

תוכנית העבודה נועדה לתת מענה לעומסים הרגולטוריים, הנובעים מקיומן של דרישות דומות או זהות בין שתי רשויות או יותר. לאחר יישומה, התוכנית צפויה להקל על הציבור, לצמצם דרישות בירוקרטיות ולמנוע הגשה חוזרת של מסמכים או מידע. התוכנית מוצגת לפי הקריטריונים הבאים: ציון הרשות או הרשויות שדורשות את המידע; פריט מידע נדרש ותיאור הבעיה; והפתרון המוצע.

**המועד שבו מרבית הפתרונות המוצעים יישאו פרי  
הוא בשנת 2019, בעת הגשת בקשה לאישור ניהול תקין  
ובעת הגשת בקשה לאישור לפי ס' 46  
וכן בעת הגשת בקשה לתמיכות לשנת 2020.**

יש לציין, כי מועדי ביצוע הצעדים ליישום הפתרונות, כרוכים בשינויי חקיקה ובנהלים הדורשים שיתוף ציבור, כמו גם בפיתוחים טכנולוגיים מורכבים, ועל כן המועדים ליישום הפתרונות משוערים ואינם מיידיים.

לפירוט מעמיק יותר בדבר סוגיות שבהן עסק הצוות, הפתרונות המוצעים וכן בדבר דרישות, שהוחלט שלא לבצע בהן שינויים, ראו **נספח ד'**.

**הערה מקדימה:** חלק מהמשימות בתוכנית העבודה מתבססות על הדו"ח המילולי החדש שיוסדר כטופס מחייב במסגרת טיוטת תקנות העמותות, שהוגשה לאישור וועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בדצמבר 2016. לאחר קיום תהליכים פנימיים ברשות התאגידים, ובמסגרת עבודת הצוות, ולאור תוצאות שאלון שנשלח לציבור בדבר טיוטת התקנות<sup>12</sup>, בוצעו בטיטה שינויים לשם הקלת הנטל הבירוקרטי ולהאחדת דרישות. התקנות, ככל שיאושרו בכנסת, צפויות להיכנס לתוקף לאחר הסדרת הדיווח המקוון במערכת המחשוב של רשם העמותות.

להלן יפורטו הפעולות שיבוצעו במסגרת תוכנית העבודה לשם הקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על עמותות וחברות לתועלת הציבור. כל הפעולות יבוצעו עד רבעון 2, 2019.

<sup>12</sup> <https://survey.gov.il/he/survey/1219>

## עיקרי תוכנית העבודה להקלת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי מעמותות ומחברות לתועלת הציבור

הפתרון המוצע	המידע הנדרש: מה הבעיה?	רשויות הדורשות את המידע
<p><b>האחדה בסוג השכר</b> הנדרש לדיווח ובתקופות שלגביהן נדרש הדיווח.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה לדיווח שכר עדכני וצפי בטפסים של החשב הכללי.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה לפירוט בדבר 5 מקבלי השכר בחשב הכללי ורשות המסים, במידה שהתקבל לפני כן ברשות התאגידים.</p>	<p><b>5 מקבלי השכר הגבוה ביותר:</b></p> <p>1. <b>חוסר אחידות</b> בהגדרת התקופות שלגביהן נדרש דיווח על 5 מקבלי השכר.</p> <p>2. <b>חוסר אחידות</b> בהגדרת 100 השכר הנדרש לדיווח (שכר ברוטו / עלות מעביד).</p>	<p>3 הרשויות</p>
<p><b>האחדת ההגדרות</b> של צדדים קשורים ועסקאות עם צדדים קשורים בין רשות המסים לרשות התאגידים.</p> <p><b>תיקון הדרישה</b> לפירוט כל קשר כספי עם תאגידים בבקשה לתמיכה מטעם החשב הכללי.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה לפירוט בדבר תאגידים קשורים ועסקאות עם צדדים קשורים בחשב הכללי וברשות המסים, במידה והתקבל לפני כן ברשות התאגידים.</p>	<p><b>הגדרת צדדים קשורים, עסקאות עם צדדים קשורים:</b></p> <p>1. <b>חוסר אחידות</b> בהגדרת צדדים קשורים, היוצרת דרישה לפירוט מעט שונה עבור כל רשות.</p> <p>2. <b>דרישה מכבידה:</b> בחשב הכללי יש לפרט כל קשר כספי עם תאגידים.</p>	<p>3 הרשויות</p>

הפתרון המוצע	המידע הנדרש: מה הבעיה?	רשויות הדורשות את המידע
<b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה להגיש דו"ח כספי מבוקר לרשויות אחרות במידה שהגישו דו"ח כספי מבוקר לרשות התאגידיים <sup>13</sup> .	<b>דו"ח כספי מבוקר:</b> עמותות נדרשות להגיש דו"ח כספי מבוקר לשלוש הרשויות.	3 הרשויות
<b>האחדה בדרישת מספר זיהוי</b> - דרישת זיהוי של התורם בתרומה לפי הרף החדש גם לרשות התאגידיים. <b>ביטול הדרישה</b> של רשות המסים מהעמותה לפירוט בדבר התורמים, במידה שהמידע דווח לפני כן לרשות התאגידיים.	<b>פירוט בדבר תורמים:</b> 1. שתי הרשויות דורשות דיווח של העמותה על זהות תורמים שתרמו סכום הגבוה מ-20,000 ש"ח. <sup>14</sup> 2. <b>כפילות בדיווח</b> על תורמים מעל הרף הכספי הטעון דיווח, הן לרשות המסים והן לרשות התאגידיים (דרישה לציון מספר זיהוי של התורם על ידי רשות המסים).	ר' המסים, ר' התאגידיים
<b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה לפרט לגבי הצדדים לעסקאות נדל"ן, למעט בעסקאות שקיימים בהן צדדים קשורים. <b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה להעביר דיווח זה לרשות המסים במידה שהמידע דווח לפני כן לרשות התאגידיים.	<b>פירוט עסקאות נדל"ן:</b> שתי הרשויות דורשות מידע זה מהעמותה, הנדרשת <b>לדווח פעמיים</b> .	ר' המסים, ר' התאגידיים

<sup>13</sup> ביטול הדרישה לא חל לגבי הגשת דו"ח לצורכי מס למשרדי השומה.

<sup>14</sup> על פי נוסח התיקון לתקנות העמותות, שהוצע על ידי רשות התאגידיים וצורף לטיטת הדו"ח, הרף הדורש דיווח על זהות תורמים הוא לגבי תרומה העולה על 150 אלף ש"ח, או תרומה העולה על 50 אלף ש"ח, המהווה 20% ממחזור העמותה. לאחר הפצת טיטת דו"ח זה החלו דיונים בתקנות בכנסת, שבמסגרתם יידון נושא העלאת הרף הנדרש בהרחבה. בדיונים אלו נתקבל הכרעה באשר לגובה התרומה הדורשת דיווח לרשות התאגידיים על זהות התורם, ובהתאם לכך תקבל רשות המסים החלטה בנוגע לדרישות הדיווח אליה.

הפתרון המוצע	המידע הנדרש: מה הבעיה?	רשויות הדורשות את המידע
<p><b>הבניית הדרישה</b> מהעמותה לדווח על תשלום לקרובי משפחה של נושאי משרה בדו"ח המילולי החדש.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה לפירוט בדבר תשלום לקרובי משפחה של נושאי משרה לרשות המסים, במידה והמידע דווח לפני כן לרשות התאגידים.</p>	<p><b>פירוט בגין תשלום לקרובי משפחה של נושאי משרה:</b> שתי הרשויות דורשות דיווח על עסקאות עם צדדים קשורים של העמותה, הנדרשת לדווח לעיתים פעמיים.<sup>15</sup></p>	<p>ר' המסים, ר' התאגידים</p>
<p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה לפרט לגבי הצדדים לעסקאות נדל"ן, למעט בעסקאות שקיימים בהן צדדים קשורים.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה להעביר דיווח זה לרשות המסים במידה שהמידע דווח לפני כן לרשות התאגידים.</p>	<p><b>פירוט עסקאות נדל"ן:</b> שתי הרשויות דורשות מידע זה מהעמותה, הנדרשת לדווח פעמיים.</p>	<p>ר' המסים, ר' התאגידים</p>
<p><b>האחדת הדרישות</b> לדיווח על כמות מתנדבים בלבד.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה לפירוט בדבר כמות מתנדבים ושעות לרשות המסים, במידה שהמידע דווח לפני כן לרשות התאגידים.</p>	<p><b>פירוט בדבר מתנדבים:</b> <b>דיווח כפול</b> על כמות מתנדבים לשתי הרשויות וחוסר אחידות בפירוט הנדרש לדיווח: רשות המסים דורשת כמות מתנדבים ושעות, בעוד רשות התאגידים דורשת כמות מתנדבים בלבד.</p>	<p>ר' המסים, ר' התאגידים</p>

<sup>15</sup> כיום יש לדווח לרשות התאגידים על תשלום לקרובי משפחה של נושאי משרה רק כחלק מהדיווח על עסקאות עם צדדים קשורים.



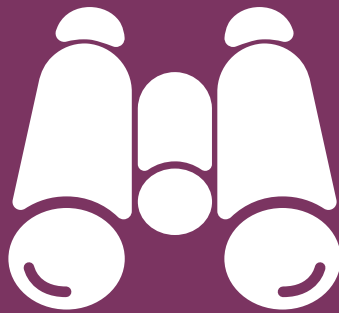
הפתרון המוצע	המידע הנדרש: מה הבעיה?	רשויות הדורשות את המידע
<p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה להעברת מסמכים אלו. העברת מסמכים אלו, כולם או חלקם, מרשות התאגידים לרשות המסים.</p>	<p><b>דרישה כפולה של מסמכים:</b> רשות המסים דורשת מעמותה להגיש מסמכים המצויים אצל רשות התאגידים – בקשה לרישום עמותה/חל"צ; העתק תעודת רישום עמותה; תקנון עמותה; מסמך מטרות העמותה; אישור ניהול תקין (או אישור הגנת מסמכים).</p>	<p>ר' המסים, ר' התאגידים</p>
<p>באתר רשות התאגידים ישנה הודעה, המפנה לדרישות רשות המסים לגבי תקנון העמותה ומטרותיה (למבקשים אישור לפי ס' 46). בעת רישום עמותה באתר המקוון העתידי, יתאפשר למייסדי העמותה לבחור באפשרות של תקנון עם שינויים סטנדרטיים, תוך הסבר על התועלת שבדבר, ככל שעמותה תבקש מראש לייצר תקנון שיהיה תואם לדרישות של רשות המסים. פתרון זה יבוצע עד רבעון 1, 2019</p>	<p><b>יידוע העמותה בדבר התנאים לשם קבלת אישור לפי ס' 46 בהיבט של מטרות העמותה ותקנונה:</b> ישנן דרישות ספציפיות בסעיפי התקנון ומטרות העמותה, הנדרשות לשם קבלת אישור לפי ס' 46. במידה שהמטרות והסעיפים הנדרשים בתקנון לא יופיעו במועד רישום העמותה, שינוי התקנון והמטרות הוא תהליך ארוך, הכרוך לעתים באישור בית המשפט.</p>	<p>ר' המסים, ר' התאגידים</p>
<p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה להעברת מסמכים אלו.</p>	<p><b>דרישה כפולה של מסמכים:</b> רשות המסים דורשת מעמותה להגיש מסמכים המצויים אצלה ברשות המסים: אישור מע"מ על רישום כמלכ"ר/עסק; אישור פתיחת תיק במס הכנסה על ידי פקיד השומה; אישור פתיחת תיק ניכויים באזור שבו מנוהל המוסד הציבורי.</p>	<p>רשות המסים</p>

הפתרון המוצע	המידע הנדרש: מה הבעיה?	רשויות הדורשות את המידע
<p><b>האחדת הדרישות</b> לפירוט בדבר חברי ועד.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה למילוי פרטי חברי הוועד עבור החשב הכללי.</p>	<p><b>פרטי חברי ועד:</b> <b>דיווח כפול</b> לשתי הרשויות בדבר חברי הוועד וחוסר אחידות בפירוט הנדרש בדיווח, מלבד שם ותעודת זהות.</p>	<p>חשכ"ל, ר' התאגידים</p>
<p><b>האחדת הדרישות</b> לפירוט בדבר חברי ועדת ביקורת.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה למילוי חברי ועדת הביקורת בעת הגשת בקשה לתמיכה.</p>	<p><b>פרטי חברי ועדת הביקורת:</b> <b>דיווח כפול</b> לשתי הרשויות בדבר חברי ועדת הביקורת וחוסר אחידות בפירוט הנדרש בדיווח מלבד שם ותעודת זהות.</p>	<p>חשכ"ל, ר' התאגידים</p>
<p><b>האחדת הדרישות</b> לפירוט בדבר בעלי התפקידים בעמותה בעת הגשת בקשה לתמיכה.</p> <p><b>ביטול הדרישה</b> מהעמותה למילוי פרטי בעלי התפקידים בעמותה בעת הגשת בקשה לתמיכה.</p>	<p><b>פרטי בעלי תפקידים בעמותה:</b> <b>דיווח כפול</b> על בעלי תפקידים לשתי הרשויות וחוסר אחידות בהגדרת הגורמים שעליהם יש לדווח ובפרטים הנדרשים לגבי אותם גורמים.</p>	<p>חשכ"ל, ר' התאגידים</p>
<p><b>ביטול הדרישה</b> מעמותה לפירוט בדבר מטרות, תקנון ותעודת רישום עמותה, בעת הגשת בקשה לתמיכה.</p>	<p><b>פירוט בדבר מטרות, תקנון ותעודת רישום עמותה:</b> המידע בדבר מטרות וכן תקנון ותעודת רישום העמותה מצוי אצל רשות התאגידים, אך נדרש בדיווח לחשב הכללי. <b>שתי הרשויות דורשות מידע זהה</b> מהעמותה.</p>	<p>חשכ"ל, ר' התאגידים</p>

\* כל האמור לעיל בטבלה בדבר עמותה יחול גם על חברות לתועלת הציבור

חלק ד'

# תוצאות צפויות



## חלק ד' תוצאות צפויות

### סיכום השינויים – מה מתבטל/משתנה?

- א. **ביטול** הדרישה להגשה כפולה של **9** מסמכים;
- ב. **ביטול 7** טפסים, מתוכם **5** בחשכ"ל, **2** ברשות המסים;
- ג. **ביטול** הדרישה לדיווח כפול של **5** פריטי מידע מהעמותה;
- ד. סה"כ – **ביטול 21** דרישות.

### א. הקלות צפויות אחרות

הקלה בדרישות:

1. ביטול דרישות מסוימות על ידי החשכ"ל ורשות המסים והסתפקות בדיווחים המוגשים לרשות התאגידים.
2. ביטול דרישות מכבידות: ביטול הדרישה לצפי ולשכר נוכחי של 5 מקבלי השכר הגבוה בהגשת בקשה לתמיכות.

### ב. בהירות רגולטורית:

1. איחוד דרישות במקרה של שוני בין הרשויות.
2. יידוע מוקדם על דרישות הכרחיות לקבלת אישור לפי ס' 46.

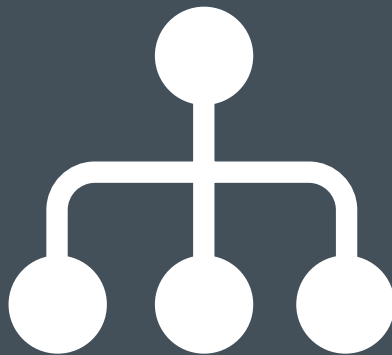
### ג. חיסכון כספי:

- סך החיסכון המשוער לכלל המשק: 3,134,934 ש"ח בשנה לפחות, המהווה כ-20% מעלות הנטל הרגולטורי המוטל על ציבור העמותות שבמוקד דו"ח זה, על פי הפירוט הבא:
- א. חיסכון בעלויות ישירות, המוערך בכ-600,000 ש"ח.
  - ב. חיסכון שנתי בשעות עבודה של עובדים בעמותה, המוערך בכ-300,000 ש"ח.
  - ג. חיסכון שנתי בתשלום לרואה חשבון או לעורך דין, המוערך בכ-2.2 מיליון ש"ח.

יצוין, כי התשתית לשיפור מבוססת על מהלך מתוכנן של רשות התאגידים ומשרד המשפטים, הנמצא בימים אלו בשלבי אפיון ופיתוח ליצירת מערכת מחשוב חדשה, שצפויה לעלות לאוויר ברבעון הראשון של שנת 2019. המערכת תאפשר להגיש דיווחים מקוונים מרחוק, באופן שניתן יהיה לשלוף את המידע המדווח הרלוונטי ממערכת המחשוב של רשות התאגידים, ולהעבירו לרשות המסים ולחשב הכללי.

חלק ה'

**תרשים זרימה של הדיווחים  
הנדרשים ממלכ"רים  
לפני תהליך הקלת הנטל  
הרגולטורי ואחריו**



# חלק ה' תרשים זרימה של הדיווחים הנדרשים ממלכ"רים לפני תהליך הקלת הנטל הרגולטורי ואחרי

## דיווחים חופפים הנדרשים כיום:

### עמותה / חל"צ



1. דו"ח כספי מבוקר
2. דו"ח חמשת מקבלי השכר הגבוה
3. דו"ח צדדים קשורים
4. פירוט תורמים
5. פירוט מספר מתנדבים
6. בקשה לרישום עמותה
7. מסמך מטרות העמותה
8. תקנון העמותה
9. העתק תעודת רישום העמותה
10. אישור ניהול תקין
11. אישור מע"מ על רישום כמלכ"ר
12. אישור פתיחת תיק במס הכנסה
13. אישור פתיחת תיק ניכויים



1. דו"ח כספי מבוקר
2. דו"ח מילולי הכולל:
  - א. פירוט חמשת מקבלי השכר הגבוהה
  - ב. פירוט צדדים קשורים
  - ג. פירוט נושאי משרה (חברי ועד, ועדת ביקורת, בעלי תפקידים בעמותה, תשלום לקרובי משפחה של נושאי משרה)
  3. פירוט תורמים
  4. פירוט מספר מתנדבים



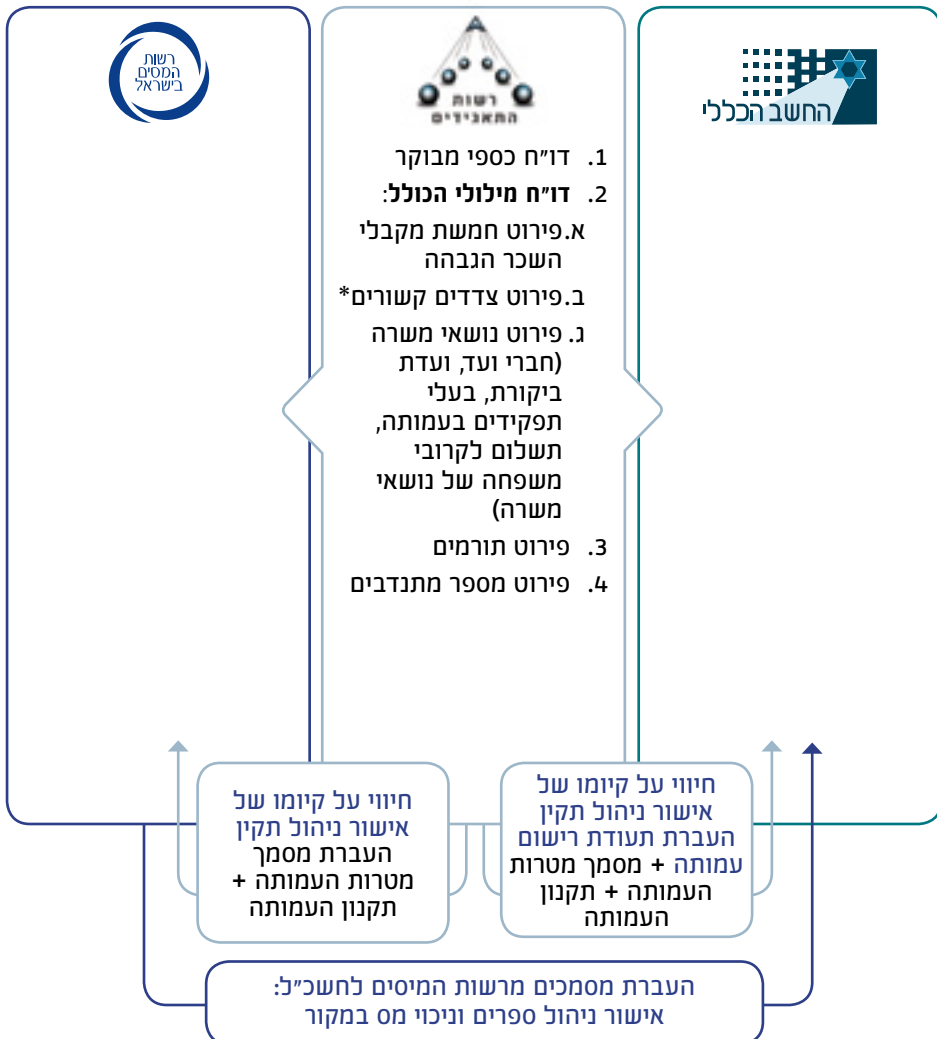
1. דו"ח כספי מבוקר
2. דו"ח חמשת מקבלי השכר הגבוה
3. פירוט צדדים קשורים
4. פירוט נושאי משרה (חברי ועד, ועדת ביקורת, בעלי תפקידים בעמותה)
5. מסמך מטרות העמותה
6. תקנון העמותה
7. תעודת רישום עמותה

חיווי על קיומו של אישור ניהול תקין

העברת מסמכים מרשות המיסים לחשכ"ל: אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור

## דיווחים שיידרשו לאחר יישום המלצות הצוות:

### עמותה / חל"צ



\* מסמכים שממלאת העמותה • אישורים שמפיק אחד הרגולטורים • למעט דיווח בפירוט על צדדים קשורים שאינם נכללים בדיווחי רשם העמותות של החשכ"ל.



# סיכום



## סיכום

דו"ח זה מסכם את עיקריו של תהליך הקלת הנטל הרגולטורי על מלכ"רים, המשלב בין שתי מגמות מרכזיות בעבודת הממשלה: הקלת נטל רגולטורי ובירוקרטי במשק והגברת שיתוף הפעולה בין הממשלה למגזר השלישי בישראל. במסגרת התהליך, שבוצע בין החודשים מרץ-נובמבר 2017, בחרנו להתמקד בדיווחים הנדרשים לשלוש הרשויות במסגרת הגשת בקשה לאישור ניהול תקין (רשות התאגידים), הגשת בקשה לקבל אישור לפי ס' 46 (רשות המסים) והגשת בקשה לקבלת תמיכות (החשב הכללי).

לאחר מיפוי הדרישות שמטילה כל רשות על המלכ"ר ומפגשי היוועצות עם מנכ"לי עמותות ועם אנשי מקצוע העוסקים בתחום העמותות, בחרנו להתמקד במידע דומה או זהה, שהעמותה או החברה לתועלת הציבור נדרשת לספק לממשלה כמה פעמים. לפירוט בדבר השיח עם בעלי העניין ראו **נספח ב'**.

מטרתנו הייתה להציע פתרונות, כך שעמותה תספק את המידע לרשויות הממשלה פעם אחת בלבד, וכן להפחית דרישות לא נחוצות או מכבידות, לצד איחוד והתאמה של הדרישות הקיימות, ככל האפשר.

יישום הפתרונות כרוך בשינויי חקיקה, נהלים וטפסים, וכן בשינויים טכנולוגיים מורכבים, ולכן השינוי המשמעותי יורגש בסוף שנת 2019, בעת שעמותות יגישו בקשה לאישור ניהול תקין, בקשה לתמיכות עבור שנת 2020, וכן עבור עמותות שיגישו בקשה לאישור לפי ס' 46 ברבעון השני של שנת 2019. מובן כי הפחתת הנטל תהיה ביחס לעמותות שאכן יגישו דיווחים באופן מקוון לרשם. ככל שתהיה תקופת התארגנות, שבמסגרתה יוכלו עמותות להגיש דיווחים גם באופן לא מקוון, הרי שלא יהיה אפשר להעביר את המידע בין הרשויות.

תהליך זה הוא סנונית ראשונה של פעילות למען טיוב ותיאום רגולציה של כמה רשויות, בניסיון לצמצם בירוקרטיה ולהפחית נטל רגולטורי מנקודת המבט של העמותה או החל"צ. בתהליך הנוכחי הושם דגש על טפסים ודיווחים, הכרוכים בבירוקרטיה רבה. התהליכים המתוכננים העתידיים יעסקו בצמצום הנטל על עמותות כתוצאה מתהליך ביקורות העומק שהן עוברות. מלבד זאת, תהליך זה מתקיים במקביל לתהליכים פנימיים בכל רשות – החשב הכללי, רשות המסים ורשות התאגידים קיימו ומקיימים תהליכים הנוגעים לשיפור השירות לציבור והקלת הנטל הבירוקרטי על המגזר השלישי.

אנו מאמינים, כי כמו תהליכים רבים אחרים, שעסקו בשיפור שיתוף הפעולה של הממשלה עם המגזר השלישי וביצירת רגולציה מתקדמת וחכמה על מלכ"רים, גם תהליך זה יסייע למגזר השלישי בישראל כגורם מרכזי בקידום החברה הישראלית ויקל על מגעיו עם ומול הממשלה.

# נספחים



## נספח א': תהליך ומתודולוגיית העבודה



תהליך העבודה התבסס על המתודולוגיה הקיימת במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי<sup>16</sup>, וכלל עבודה בשני צירים מקבילים: ציר פנימי, שהיה במקרה המסוים של תהליך זה ציר משרדי וציר בין-משרדי, ועיקרו קבלת מידע מהרשויות, עיבוד המידע וגיבוש תוכנית העבודה, וכן ציר חיצוני, שעיקרו מפגש וקבלת מידע מבעלי העניין. מטרת השימוש בשני הצירים המקבילים הללו היא לייצר תמונת מראה: להשתמש בידע המצוי בידי כל רשות, וכן לקבל מידע מבעלי העניין, במטרה לייצר פתרונות שיסייעו ויקלו על בעלי העניין, תוך שמירה על האינטרס הציבורי שעליו אמונות הרשויות הציבוריות.

תהליך זה ייחודי בשני מובנים מתהליך טיוב רגולציה רגיל: **ראשית**, כיוון שמדובר בתהליך הקלת נטל רגולטורי **ראשון מסוגו**, המבוסס על כמה רשויות ואינו ממוקד ברשות מינהלית אחת. **שנית**, בניגוד לתהליכים אחרים שבהם טיוב הרגולציה יכול להתבצע בכמה תחומים, מטרת הצוות הייתה להקל על הנטל הרגולטורי באמצעות מיקוד במידע ובמסמכים הנדרשים על ידי כלל הרשויות.

**ציר העבודה הפנימי** כלל 11 מפגשים של נציגי הרגולטורים, אשר הוקדשו לגיבוש תוכנית העבודה ולדרכים ליישומה, לרבות מבחינה טכנולוגית. תחילה מופו כלל הדרישות באמצעות ניתוח הרגולציה, כאשר המיפוי תוקף ונדון עם שלוש הרשויות. במפגשים העוקבים, התקיימה הכנה למפגשי ההיוועצות עם בעלי העניין, ולאחר קיום מפגשים אלו, התקיים מפגש שדן בסוגיות שהועלו על ידי בעלי העניין. לאחר מכן התקיימו דיונים בצוותי משנה אשר דנו בדרישות הדיווח הזהות/הדומות בין הרשויות ובהמשך, התקיימו מספר ימים מרוכזים לדיון וגיבוש סופי של תוכנית העבודה ושיתוף הציבור בתוכנית המומלצת.

**ציר העבודה החיצוני**: לאחר גיבוש הכיוון הראשוני למיקוד בדיווחים הנדרשים לרשויות, התקיימו מספר פגישות עם ארגון מנהיגות אזרחית, ארגון הגג של המגזר השלישי. בפגישות אלו הועלו ונדונו הסוגיות למפגשי ההיוועצות עם בעלי העניין, וכן התקיימו ההכנות למפגשי ההיוועצות, שעסקו בבניית התוכן של מפגשי ההיוועצות, קבלת החלטה על ביצוע של שני מפגשים נפרדים (האחד למנכ"לי מלכ"רים והשני לעורכי דין ורואי חשבון המתמחים במלכ"רים) וכן גיבוש תמהילי משתתפים שישקפו באופן מהימן את תמהיל העמותות בישראל מבחינת גודל, סוג עמותה, מיקום בארץ, וכן הלאה. פירוט נוסף על הסוגיות שעלו מבעלי העניין במפגשי ההיוועצות מצוי **בנספח ב'.**

<sup>16</sup> <http://regulation.gov.il/NOWGUIDE>

בנוסף, כחלק מהציר החיצוני, בוצעה **הערכת עלויות**, שנועדה לספק מידע בדבר העלות הכספית של הנטל על עמותות לאור הצורך במסירת מידע דומה או שונה לכמה רשויות, וכן לשם קבלת אומדן בדבר השפעתה של התוכנית על כל עמותה כפרט ועל כלל העמותות הנוגעות בדבר. הערכת העלויות כוללת גם את החיסכון הצפוי בעקבות תהליכי ההתייעלות הפנימיים והעצמאיים של 3 הרשויות, תהליכים שאפשרו את בניית התוכנית. הערכת העלויות בוצעה באמצעות ראיונות עומק עם 7 גורמים, מנכ"לי עמותות, עורכי דין ורואי חשבון העוסקים בתחום המלכ"רים ומכירים לעומק את הטפסים והדיווחים הנדרשים לרשויות השונות. פירוט נוסף בדבר המתודולוגיה של מדידת עלויות והעלויות שאותרו באמצעות תהליך הערכת העלויות מצוי **בנספח ג'.**

בסיום התהליך נשלחה טיוטת הדו"ח הסופית למשתתפים במפגשי ההיוועצות על מנת שיעירו הערותיהם לגביה ובהתאם לכך עודכן הדו"ח הסופי.



## שיח עם בעלי עניין - אילו עומסים עלו?

שיח עם בעלי העניין התקיים בשני ערוצים מרכזיים מפגשי היועצות וראיונות עומק פנים אל פנים.

### מפגשי היועצות

מפגשי היועצות תוכננו ובוצעו בשיתוף פעולה עם מנהיגות אזרחית.

**קול קורא:** באפריל 2017, נשלח קול קורא, שהזמין את בעלי העניין להתייחס לסוגיות הנוגעות לעומס רגולטורי המושת על עמותות, והזמין מנכ"לי ארגונים, עורכי דין ורואי חשבון לשני מפגשי היועצות. 4 עורכי דין ורואי חשבון מתחום העמותות הגיבו לקול הקורא טרם המפגשים.

**מפגשי היועצות:** שיח כולל ורחב יותר עם בעלי העניין התרחש בשני מפגשי היועצות שהתקיימו במהלך חודש מאי 2017, שלקחו בהם חלק כ-51 משתתפים. כינוס מפגשי היועצות בוצע בשיתוף פעולה של אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, נציגי הצוות הבין-משרדי ומנהיגות אזרחית - ארגון הגג של המגזר השלישי בישראל, שסייע בארגון הכנס ובהפצתו לגורמים רלוונטיים.

**מפגש ראשון,** שהתקיים ב-8 במאי 2017, כינס 22 מנכ"לי עמותות, שייצגו עמותות קטנות וגדולות מרחבי הארץ, העוסקות במגוון תחומים, כשגיוון זה נועד לשם הצפת קולות רלוונטיים ושונים. כך, העומסים הרגולטוריים על עמותות אלו יהיו שונים, הן מתוקף גודלן וקרבתן למשרדי הממשלה והן בשל הממשק השונה שיש לעמותות אלו עם הממשלה, כאשר חלקן מחזיקות באישור לפי ס' 46 וחלקן לא, ואחרות נתמכות על ידי הממשלה וחלקן לא.

**מפגש שני,** שהתקיים ב-9 במאי 2017, כינס 29 עורכי דין ורואי חשבון העוסקים בתחום המלכ"רים. חלקם משמשים בתפקיד יועצים משפטיים וסמנכ"לי כספים של עמותות גדולות, ואילו חלקם עוסק בייצוג שוטף של עמותות. המיקוד בפגישה זו נסב על הדרישות החוקיות והשלכותיהן על עמותות, ושם דגש על הפערים המרכזיים או הקשיים הניכרים ביותר בהתייחס להעדר התיאום הרגולטורי עבור עמותות.

### מפגשי היועצות – פירוט סוגיות שהועלו על פי נושא

להלן מובאים עיקרי הדברים שעלו על ידי בעלי העניין בשני מפגשי היועצות. הדברים מובאים כפי שהועלו, ללא התייחסות לשאלת דיוקם המשפטי או העובדתי. כמו כן, הדברים מוצגים באופן אקראי וללא תעדוף על פי סדר חשיבות הנושאים. הצוות בחן את מכלול הסוגיות שהועלו ומתוכן בחר להתמקד בשלב הראשון בסוגיות שענו על הקריטריונים שנקבעו לעבודתו: סוגיות העוסקות בממשק שבין שלוש הרשויות (ולא סוגיות פנים-רשותיות) וכאלו, שעיסוק בהן יאפשר לכלל הגורמים להקיפן ולהגיע להכרעה לגביהן במסגרת הזמנים שהוגדרה לשלב זה של עבודת הצוות. בהמשך יעסוק הצוות בסוגיות נוספות, ובפרט בנושא ביקורות עומק.

### **חוסר תיאום רגולטורי בהגדרות ובדרישות הרגולטורים**

- הגדרות שונות בדין בנוגע לגודל המחזור הכספי של העמותה, המחייב ביצוע של חובות מסוימות ברשויות השונות.
- חוסר אחידות בהגדרת "צדדים קשורים", שכן ההגדרה משתנה בין הרשויות השונות, ובכלל זה חוסר אחידות בהגדרת "קרובים" בין כלל הרשויות. נדרשת הבהרה להגדרה מהותית וטכנית של קרובים בעמותה. נדרשת אחידות בין הרגולטורים לצד יצירת גמישות בהתייחס לסוג העמותה ולגודלה.
- חוסר אחידות בסוגיה של "מחזור לצבירה". בעוד שרשם העמותות מאפשר עודפים של 200% מהמחזור הכספי של העמותה לתקופה שאינה עולה על 3 שנים רצופות, רשות המסים מאפשרת מחזור של 100% עודפים, ואילו החשכ"ל מאפשר יתרת נכסים שלא יועדו עד 100%, ובנסיבות מיוחדות, באישור החשכ"ל, אף אם עולה על 100.
- העדר התאמה בהגדרת "שכר מנכ"ל" בין הנוהל והגדרות רשות המסים.
- חוסר אחידות בדרישות הדיווח על 5 מקבלי השכר מבחינת המועדים הנדרשים וסוג השכר המדווח, ברטו או עלויות מעביד, ובהתייחס לעלויות מעביד - קיים פער בהגדרות של עלויות המעביד.

### **העדר דיפרנציאציה בין העמותות**

- הדרישה לדו"ח מבוקר לאחר קבלת ס' 46 ובעת הגשת בקשה לחידוש עבור עמותות קטנות מטילה עומס רב על עמותות ואינה תואמת את הדרישה בחוק העמותות, שלפיה לא נדרש להגיש דו"ח כספי מבוקר עד למחזור בהיקף 1.2 מיליון ש"ח.
- בדו"ח כספי, הבחינה של שכר המנכ"ל באחוזים אינה רלוונטית בעמותות קטנות, שם שכר המנכ"ל משמש דה-פקטו לכל פעילות העמותה. רשם העמותות מחיל מבחן של סבירות בבחינת שכר המנכ"ל.
- עבור עמותות בתחילת דרכן, יש לגלות גמישות ודיפרנציאציה, כמו אפשרות לפצל את שכר המנכ"ל כאשר הוא קשור בפעילות השוטפת של עמותה, או לאפשר גמישות בבחינת שכר המנכ"ל, ולאפשר בעמותות קטנות, שבהן שכר המנכ"ל מרכזי לפעילות השוטפת, לעמוד על 22% ומעלה מהשכר. ההגדרות בחוזר מס הכנסה 9/2015 בהתייחס לעלות מעביד ואחוז שכר המעביד מהעלויות אינן סבירות בהתייחס לעמותות בגדלים ובהרכבים שונים.
- קיים צורך ביצירת מדרגים באכיפה ובסנקציות המופנות כלפי עמותות, בהתאם לגודלן.
- בנוהל תמיכות קיימת רגולציה זהה על עמותות קטנות וגדולות.

## דרישות מכבידות של הרשויות

### החשב הכללי

- מהמפגשים עלה, כי קיים צורך בריבוי חתימות של רואה חשבון, הגובה עלויות ניכרות מהעמותות, בעוד שבחלק מן המקרים ייתכן שאפשר יהיה לוותר על הדרישה לחתימה.
- בתיקון לנוהל התמיכות משנת 2013 חל שינוי בהגדרת ערך המתנדבים: ראשית, השינוי בהגדרת השכר של מתנדבים על בסיס שכר מינימום ולא השכר בפועל של המתנדבים. בנוסף עלה, כי הדרישה לדיווח מדויק של המתנדבים בסעיף שווי המתנדבים בדו"ח הוצאות הנהלה וכלליות היא דרישה גבוהה ולא ניתנת ליישום. כלל שינויים אלו עשויים להכביד על עמותות הפונות לקבלת תמיכה.
- החשב הכללי דורש, כי בדו"ח הוצאות הנהלה וכלליות תיכלל העלות של גיוס תרומות, וזאת בניגוד לפסיקת בג"ץ, שקבע כי יש להחריג הוצאות גיוס תרומות המיועדות לפרויקטים ולא לפעילות שוטפת.<sup>17</sup>

### רשות התאגידים

- דרישות גבוהות בעת מתן אישור ניהול תקין לעמותות ללא פעילות כספית, והוכחת הפעילות המתבקשת על ידי רשם העמותות אינה תואמת את האישורים המצויים בידי העמותות עצמן.
- יש לבטל את דרישת רשם העמותות לחתימות מקור.
- הדרישה לחתימה של 2 חברי ועד בכל מסמך היא דרישה מכבידה.
- נדרש שינוי בתפיסה של השקעות המותרות לעמותה.

### רשות המסים

- ההגדרה של מוסד ציבורי בס' 9(2) לפקודת מס הכנסה, שלפיה נדרשים 7 חברים בעמותה היא דרישה המעוגנת בחוק (פקודת מס הכנסה), אך מכבידה על עמותות כיום.

## שירות, מחשוב ומענה לציבור

### מערכת מרכב"ה – החשב הכללי

- בעיות בתהליכים הביורוקרטיים של מילוי הטפסים במערכת, ולמרות המוקד והעזרה הטכנית קיים קושי במילוי הטפסים, והמערכת אינה מקלה מבחינה זו.
- חוסר תיאום בין הנדרש בדו"חות החשבוניים במערכת המרכב"ה לבין מה שנדרש על ידי מערך החשבות במשרדים מסוימים.
- דרישה לצירוף מסמכים הקיימים באופן אינהרנטי במערכת המרכב"ה, המערכת שבאמצעותה מוגשות הבקשות לתמיכה.

<sup>17</sup> פסיקת בג"ץ מתייחסת לרכוש קבוע, ובהתאם לכך שונתה הוראת התכי"מ.



## **זמני טיפול, מענה מקצועי**

### **רשם העמותות**

- חסר מענה מקצועי אנושי מרשם העמותות (הועלה על ידי רבים מן המשתתפים במפגשי ההיוועצות).
- שינויים קטנים, כגון שינוי תקנון או שינוי מטרות שאינו דרמטי, מבוצעים לאחר זמן רב בשל טיפול אטי.
- קיים צורך בקבלת מידע נוסף מטעם רשם העמותות, בדמות ניוזלטר עדכונים וכד'.
- נדרשת אפשרות להגיש טפסים נוספים במחוז תל אביב מעבר למה שניתן להגיש כיום.
- העדר שקיפות בדבר הטיפול בפנייה, הסטטוס ומשך הטיפול הצפוי לאחר הגשת פנייה לרשם העמותות.

### **רשות המסים**

- כיום, קבלת אישור לפי ס' 46 נמשכת זמן רב, כחודשים עד לקבלת האישור, זאת מאילוצי כוח אדם מצומצם (4 מפקחים בלבד עוסקים בתחום זה), מה שמונע גיוס תרומות ופוגע בפעילות העמותה.
- בנוסף, לשם קבלת אישור לפי ס' 46 באופן זריז יותר, יש לצרף כוח אדם נוסף למחלקת המלכ"רים ברשות המסים, לצד יצירת ממשקים טכנולוגיים עם הרגולטורים הנוגעים בדבר.

## **צורך בשקיפות ובזמינות מידע – כלל הרשויות**

- לשם השקיפות, לצד המידע הקיים כיום באתר רשות המסים, יש לפרסם מידע בדבר עמותות שהחלו בתהליך לקבלת אישור לפי ס' 46, אך לא קיבלו אישור לבסוף, ובאופן דומה, נדרשת גם שקיפות גדולה יותר לגבי תמיכות של משרדי הממשלה.
- נדרש מידע עשיר ודינמי יותר במערכת רשם העמותות שעתידה להיות מפותחת, הקשור לקיומה של מערכת הפועלת בשדות נתונים ולא באמצעות העלאת מסמכים סרוקים לרשת האינטרנט, כפי שמבוצע כיום בגידסטאר.

## **הנושאים הדחופים ביותר לטיפול לפי בעלי העניין (ללא דירוג)**

- תמיכות ומרכב"ה.
- כפל ביקורות.
- היעדר שקיפות.
- היעדר מענה אישי.
- הגשה בדואר, היעדר תקשוב ודיגיטציה, התאמה למאה ה-21.
- הגשה אחת לממשלה כגוף אחד.

- שימוש פוליטי ברגולציה.
- קיום מידע רוחבי משמעותי, דינאמי ומתקדם על עמותות.
- ייצור רמות שונות של רגולציה.
- נגישות בתקשורת וזמינות.
- יצירת אחידות רגולטורית אחידות בדיווח הוצאות הנהלה וכלליות; 5 מקבלי השכר; דו"חות כספיים.
- מוקד חירום; מערך חירום בחשב הכללי ורשם העמותות.

## ראיונות עומק

**במהלך חודש יולי**, נערכו ראיונות עומק עם 8 מן המשתתפים במפגשי ההיוועצות שצוינו לעיל, לשם מדידת הנטל הרגולטורי המוטל על עמותות. רואינו מנכ"לים, רואי חשבון ועורכי דין של עמותות – קטנות, בינוניות וגדולות, במטרה ליצור תמהיל מייצג. להלן, בתמצית, ההתייחסויות שהובאו במהלך ראיונות אלו. מידע מפורט יותר על תהליך המדידה ועל האנשים שעמם שוחחנו, ראו בנספח ג' לדו"ח.

### החשב הכללי – דרישות מכבידות בנוהל התמיכות

- א. מבחני התמיכה הם מכוונים וספציפיים מאוד, אין דרך לקבל תמיכות דה פקטו, יש ארגונים רבים מאוד שמוותרים מראש על התמיכות בגלל הטפסים. מבקשים תמיכה בגין 50 אלף ש"ח על פרויקט שעלותו 100 אלף ש"ח; הדבר יוצר מצב, שבו עמותה מחויבת לבצע את הפרויקט בסך 100 אלף ש"ח, במקום לוודא שהפרויקט אכן מבוצע, גם בעלות נמוכה יותר. אם ישנו קושי לקבל 50 אלף ש"ח, יהיה קשה לעמוד בפרויקט יקר, ולכן העלות של הפרויקט תהיה נמוכה יותר, והתמיכות מבקשות שתעמוד בכל זאת בפרויקט של 100 אלף ש"ח.
- ב. צדדים קשורים (טופס 6): עמותות נמנעות מציון המידע, כי הדבר דורש חדירה לפרטיות של אדם אחר לשם קבלת נתונים, שיתופי פעולה שאינם מבוצעים דרך הזרמת כסף. כמו כן, אי אפשר להעביר כספים לעמותות בנות, וקיים קושי בהגדרת צדדים קשורים עבור ארגוני גג, המעוניינים לסייע לארגונים קשורים, כמו באמצעות יצירת חממה לפיתוח עמותות תחת ארגון הגג.
- ג. יש ליישם את כלל השינויים שיבוצעו מול כלל הרשויות המקומיות, באמצעות שינוי הנוהל.
- ד. הגבלת שכר: הגבלה של 620,000 ש"ח אינה דיפרנציאלית מבחינת היקף פעילות העמותה, אלא אבסולוטית, והדבר מקשה על עמותות גדולות במיוחד.
- ה. נתונים ומסמכים המצויים ברשויות הממשלתיות ממילא נדרשים שוב בעת הגשת בקשות במערכת המרכב"ה.
- ו. הדרישה לתקציב מול ביצוע בהגשה לתמיכה חדשה אינה הגיונית.
- ז. יש להתאים את דו"ח הוצאות הנהלה וכלליות לפורמט הקיים ממילא בדו"ח הכספי, ולייצר אחוזים של הדו"ח – אין צורך להטיל את החובה על העמותה.
- ח. דו"ח הוצאות הנהלה וכלליות צריך להיות על בסיס שנתיים מבוקרות וצפי

תקציב. כל חריגה זעירה מופנית היישר לוועדת חריגים, שמייצרת תהליך ארוך פי כמה והרבה פחות משתלם.

ט. הדיפרנציאציה בהגדרת פיצול השכר, הקבועה כיום על בסיס מחזור עמותה של 400 אלף ש"ח, צריכה להיות לא על בסיס המחזור, אלא על בסיס כמות העובדים. ברור שעמותה ובה עובד אחד/שניים לא דומה לעמותה של 40 עובדים. הנהלה וכלליות – דו"ח מבוקר שנתיים אחורה +תקציב מאושר, לא לבקש אומדנים, כי אין ערך בבקשת האומדנים.

י. הגדרת תפקיד ניהולי (2 נדרשים בתמיכות בנפרד מהדרישה ל-5 מקבלי שכר), עובד שנמצא בדו"ח הוצאות הנהלה וכלליות זו הגדרה בעייתית ולעתים נכונה אינה מדויקת דיה. לא ברורה הדרישה ומה זה נותן כמענה.

יא. בחוות דעת רואה חשבון על ביקורת הנהלה וכלליות ו-5 מקבלי השכר, יש ניסוח נדרש של נוהל תמיכות. במידה שהדיווח לא מתאים במדויק, על אישורים טכניים כאלה הדברים חוזרים מטעם המבקרים של המשרד.

### החשב הכללי – מערכת מרכב"ה

- א. מערכת מרכב"ה לא עומדת בהעלאת קבצים גדולים.
- ב. מרכב"ה היא מערכת כבדה, לא ידידותית, אינה מאפשרת חיבור מהבית, שירות התמיכה ברמה טובה, אבל הכלי גרוע מאוד.
- ג. אין אפשרות לחתימה דיגיטלית במרכב"ה, תהליך האורך לכשעצמו כמה שעות.

### החשב הכללי - ביקורות

א. רואי חשבון חיצוניים בביקורות מבקשים דברים שקיימים ממילא. לעתים מתחלף רואה החשבון, ואז מי המחליף מבקש את כלל המסמכים שוב. ישנו לחץ של מבקרים חיצוניים על כל שקל הוצאה זעירה. המבקרים החיצוניים דורשים רשימה אורכה ועמוסה של מסמכים.

### רשות המסים – דרישות מכבידות בבקשה לאישור לפי ס' 46

- א. יש לקיים גמישות ומבחנים שמתאימים יותר לעמותות קטנות, כך שאחוז שכר מנכ"ל יובא כעלות, שמבחינה בין פעילות העמותה לבין שכר המנכ"ל.
- ב. מועסקים ומתנדבים – קושי בהגדרה; נתונים באומדן בלבד, האם שומר באירוע הוא מועסק בשכר, האם אדם שהתנדב פעם אחת הוא אכן מתנדב?
- ג. כלל העמותות המגישות בקשה לאירוש לפי ס' 46 מגישות דו"ח כספי מבוקר, ואין ההבחנה בין עמותות עם מחזור נמוך מ-500 אלף ש"ח במדריך להגשת ס' 46, המפורסם באתר רשות המסים.
- ד. ישנה דרישה בירוקרטית גבוהה: לא מקבלים עמותה שיש בה מנכ"ל שמועסק כפריילנסר.
- ה. הפירוט הנוגע לאופן גיוס התרומות בעייתי מאוד.
- ו. לעתים נדרש אישור ניהול תקין (המסמך) למרות שקיים ממשק.

## **רשות המסים – הערות כלליות**

- א. מעסיקים יכולים להגיש במשכורת את האישור על תרומות, ובכך לקבל זיכוי במס בגין תרומה, במקום הגשת דו"ח בגין זיכוי בתרומות. יש לעודד את האפשרות הזאת.
- ב. חל שיפור אדיר, ורוח חדשה מנשבת במחלקת המלכ"רים ברשות המסים.

## **רשות התאגידים - דרישות מכבידות**

- א. על פי טיוטת תקנות הדו"ח המילולי החדש, הנתונים הנדרשים למילוי בדו"ח המילולי עבור עמותות שמחזורן נמוך מ-500 אלף ש"ח אינם סעיפים שאפשר למלא ללא עזרת רואה חשבון. ההגדרות הן מקצועיות מבחינת ההסבר וההבהרה, ויש צורך להמירן בסעיפים סטנדרטיים, שעובד עמותה מן השורה יוכל למלא.
- ב. אישור הגשת מסמכים – עמותה שנוסדה בנובמבר-דצמבר נדרשת לצרף דו"ח מילולי לאישור, על אף שאין אפשרות לייצר דו"ח כזה.

## **דו"ח מילולי- דרישות לא ברורות**

- א. עסקה עם צד קשור – הדרישה אינה בהירה דיה. כיום, חבר ועד צריך לדווח על כל המקומות שבהם הוא נושא משרה, אולם ישנם חברי ועד החברים בעמותות/ ארגונים שאין בינם לבין העמותה שום קשר. לפי רשם העמותות, מוגדר קשר כקשר רלוונטי.
- ב. אירועים חריגים – כיום, בטופס המקוון מופיע מהו אירוע חריג, ולפני כן זה לא היה. הדבר מעורר אי הבנה בקרב עמותות.
- ג. פירוט בדבר שירותים מרכזיים לעמותה – לא ברור בדיוק מהו שירות מרכזי לעמותה.
- ד. פירוט בדבר דרישה לתיקון ליקויים על ידי גורם מוסמך: לא ברור מיהו גורם מוסמך, שכן הוא עשוי להיות גורם ממשלתי או כל גורם אחר.
- ה. פריטים מסוימים צריכים להיות מעודכנים ורלוונטיים לשנת הדו"ח, ופריטים אחרים נדרשים לעדכון במועד מילוי הדו"ח, ויש צורך להדגיש שוב את ההבדל בין הדברים.
- ו. תרומות – לפי רשם העמותות, דיווח על תרומות בדו"ח הכספי פוטר מדיווח בדו"ח המילולי, ואולם לעתים עמותות ממלאות את הפרטים בעניין תרומות כמה פעמים.

### חמשת מקבלי השכר הגבוהה - דרישה בכלל הרשויות

- א. הדרישה ל-5 מקבלי השכר יוצרת אי-סדר משמעותי: אין כל סודיות על השכר, מה שלא מתרחש בשום תאגיד אחר. למרות חשיבות העניין, ניתן להותיר את המידע חסוי, או לאפשר מידת חשיפה בהתאם לגודל העמותות. כרגע, הדרישה כפי שהיא מונעת ניהול של המנכ"ל באמצעות יצירת חוזה אישי עם העובד, זה גורר שיח מול המנכ"ל, יש שקיפות במו"מ עם העובד וכן מעלה את האפשרות ליצירת אינטריגות בין העובדים.
- ב. פעמים רבות נדרש פירוט בדבר 5 מקבלי השכר גם כשאין מקבלי שכר - יש לחייב את הדיווח רק עבור עמותות שאכן יש להן מקבלי שכר.
- ג. נדרש להגדיר באופן ממוקד מהן הוצאות נלוות - אחזקת רכב - כן/לא מהווה הוצאות נלוות? האם עלות אחזקת הרכב למעביד, או רק השווי של אחזקת הרכב? תנאי פרישה - מהווה הוצאות נלוות, והאם נדרש דיווח בשנה שבה מופרש הכסף, או לאו דווקא?



## 1. מה מטרת הערכת העלויות?

- הערכת העלויות הנובעות מהנטל הרגולטורי מאפשרת את המימוש של כמה מטרות:
- המדידה מאפשרת את הערכת הנטל הרגולטורי המוטל על עמותות, הנובע מקיום דרישות שונות או דומות של כלל הרשויות הן מנקודת המבט של העמותה האחת, וכן בעבור בחינת העלות המוטלת על כלל העמותות המגישות בקשות לשתי רשויות או יותר.
  - המדידה מאפשרת להתמקד בדרישות שמטילות עול גבוה יותר מדרישות אחרות, ולייצר בהן שינוי.
  - מדידת העלויות מאפשרת להעריך בכסף ובזמן את ההפחתה הצפויה בנטל הרגולטורי לאחר יישום התוכנית, וכן מאפשרת לדעת האם התוכנית הצליחה להפחית 25% מהבירוקרטיה – מטרה מרכזית של החלטת ממשלה מס' 2118 להפחתת הנטל הרגולטורי.
- באופן כללי, הערכת עלויות מאפשרת לעבוד בסביבת נתונים ולהפחית את השפעתה של האינטואיציה על פתרון בעיות.

## 2. רקע כללי

ביצוע הערכת עלויות מתבסס על ניתוח הרגולציה, שהוא למעשה מפה של כלל החובות הרגולטוריות הנדרשות מעמותות על ידי שלוש הרשויות במוקד, בעת הגשת בקשה לאישור ניהול תקין, בקשה לאישור לפי ס' 46 ובקשה לתמיכות. הניתוח מגדיר מהן **החובות** הנדרשות מעמותה בעת הגשת בקשה. ככלל, קיימת הבחנה בין חובות שעוסקות **בדרישות**, המשרתות את הסטנדרט המהותי וההגנה על האינטרס הציבורי. מנגד, קיימות חובות העוסקות **בבירוקרטיה**, שתכליתן לסייע לרשות בתהליכי האישור של הבקשה. ההבחנה בין שני הסיווגים אינה תמיד ברורה, ולעתים חובה דומה תסווג באופן שונה. כלל החובות מצטברות **לתהליך** מסוים. למשל: החובה להגיש דו"ח כספי מבוקר לשם תהליך קבלת אישור לפי ס' 46 (בעמותה עם מחזור גבוה מ-500,000 ש"ח) מהווה חובה המסווגת כדרישה, שכן היא משרתת את הסטנדרט המהותי.

עבור כל חובה, הניתוח מגדיר מהי **הפעולה** הנדרשת לשם עמידה בחובות. למשל: התהליך הוא בקשה לאישור לפי ס' 46, החובה היא הגשת דו"ח כספי מבוקר, והפעולה הנדרשת לשם עמידה בחובה היא שכירת שירותים של רואה חשבון לצורך ביקורת הדו"ח. לכל פעולה יש **מרכיב עלות** – התשומה הנדרשת מהעמותה לשם ביצוע הפעולה. מרכיב העלות יכול להימדד בכסף במידה וזו הוצאה כספית ישירה, בשעות עבודה במידה ומדובר בתשומות של העובדים, ובימי המתנה (המסווגים כבירוקרטיה).

### 3. כיצד התבצעה הערכת העלויות?

הערכת העלויות התבצעה באמצעות ראיונות עומק, שכללו שאלות על בסיס ניתוח ומיפוי החובות שצוינו לעיל. מדובר בהערכות של עמותות ובעלי מקצוע שונים, המכירים את התהליכים מהיבטים שונים.

חלקם לא הכירו את כלל התהליכים, אלא עסקו בתהליך אחד או שניים. לכן, אפשר לומר שמדובר באומדן גס של העלויות ולא במדידה מדויקת. בנוסף, עלה קושי לפרוט את הזמנים הנדרשים למילוי כל סעיף וטופס קטן בבקשות השונות. באופן טבעי, כשאדם ממלא טופס או מבצע פעולה פרוצדורלית הוא אינו זוכר כמה זמן נדרש לשם מילוי כל סעיף וסעיף. לכן, היכן שהמראיינים יכלו לכמת ולהעריך את עלות סעיפי המידע חושבו אלו לצד העלות הכוללת של מילוי הטפסים שצוינו.

להלן רשימת הגורמים שהראיונות בוצעו עמם, ועל בסיס תשובותיהם בוצעה המדידה:

עורך דין בתחום המלכ"רים, ראש ועדת המלכ"רים בלשכת עורכי הדין	עו"ד ורו"ח אופיר שער
עורכת דין בתחום המלכ"רים, משרד עו"ד אופיר כץ	עו"ד אורלי און
שותפה, משרד רו"ח סומך-חייקין KPMG	רו"ח מירי יוסקוביץ
מנכ"לית עמותת פידל, עמותה ותיקה, עם מחזור פעילות של 5 מיליון ש"ח	גב' מיכל אברה-סמואל
מנכ"לית עמותת מסע חי, עמותה צעירה, עם מחזור פעילות של 500,000 ש"ח	גב' יוספה דרשר
מנהל מחלקת הכספים, עמותת נעמ"ת	רו"ח ירון מלך
סגנית מנהל מחלקת הכספים, עמותת נעמ"ת	רו"ח אורטל דקל
עו"ד בתחום המלכ"רים, ארבל בראון לנדאו עורכי דין	עו"ד ניתאי בראון

## 4. הנחות מוצא להערכת העלויות

- א. ראשית, הערכת העלויות התמקדה בעמותות אשר מגישות בקשה לאישור לפי ס' 46 (רשות המסים) או בקשה לתמיכות (חשכ"ל) או גם גם. לפיכך, עמותות אלה זקוקות לאישור ניהול תקין (רשות התאגידים) לצורך הגשת בקשתן ולכן באות בממשק עם לפחות שניים מהרגולטורים.
- ב. קיימת שונות גדולה בעלות מילוי הדרישות, כתלות בגודל העמותה, במספר העובדים והמתנדבים שבה ובמחזור הכספי. כך, עמותה קטנה תשתמש יותר בשירותי עובדיה לצורך מילוי הדרישות, ואילו עמותה גדולה תשתמש יותר בשירותים חיצוניים ואף תעסיק עורך דין או רואה חשבון על בסיס שכר טרחה חודשי קבוע. עם זאת, ישנן דרישות המחייבות שימוש באיש מקצוע על ידי כלל העמותות, כגון הגשת דו"ח כספי מבוקר על ידי רואה חשבון או הגשת תצהיר מאומת על ידי עורך דין. כדי לגשר על הפערים בעלויות ולהגיע לאומדנים מייצגים, נבחרו להערכת העלויות נציגי עמותות בגדלים שונים ובמחזורי כספיים שונים, והממוצע שחושב עבור מילוי כל דרישה נטה לטובת העלות לעמותות הקטנות בעלות המחזור הכספי הנמוך יותר, שכן התפלגותן בקרב המלכ"רים גבוהה משמעותית ביחס לשאר סוגי העמותות.
- ג. מן הבדיקה עולה, כי אחוז החפיפה בין עמותות המגישות בקשה לאישור לפי ס' 46 לבין אלו המגישות בקשה לתמיכות הוא מינימלי (69 עמותות), על כן חושבה בנפרד עלות ההגשה לכל רגולטור עבור עמותות המגישות בקשה לרשות המסים ולחשכ"ל.
- ד. הערכת העלויות בוצעה עבור כלל העמותות המגישות את הבקשה ולא רק העמותות המקבלות בפועל את האישור המבוקש, שכן מהבדיקה עולה, שמרביתן הגדול של העמותות אשר בקשתן נדחתה כן ממלאות את רוב הדרישות ההליך.
- ה. ברשות המסים קיים כיום הליך חידוש אוטומטי לחלק מן העמותות אשר קיבלו בעבר אישור לפי ס' 46. עמותות כאלה נדרשות לחדש את בקשתן רק אחת לשלוש שנים, בניגוד לחידוש שנתי. לפיכך, לצורך החישוב חולק מספרן של העמותות שיש להן כיום אישור לפי ס' 46 (6,500) בשלוש. לכך נוספה כמות העמותות המגישות בקשה חדשה מדי שנה, המוערכת ב-500, ובסך הכל – כ-2,700 עמותות.
- ו. להלן נתונים לגבי עלויות ושכר עבודה:
- אימות תצהיר בידי עורך דין – 200 ש"ח.
  - בדיקת מסמכים והכנת אישורים על ידי עו"ד – תעריף לשעת עבודה 400 ש"ח.<sup>18</sup>
  - אימות חתימה על מסמך בידי רואה חשבון – 250 ש"ח.
  - בדיקת מסמכים והכנת אישורים על ידי רואה חשבון – תעריף לשעת עבודה 300 ש"ח.

<sup>18</sup> דיווחים של עורכי דין העוסקים בתחום המלכ"רים כהערכה נמוכה.



- שכר עבודה לעובדים מדרג ביניים - 58.4 ש"ח לשעה (ממוצע בין עובד מיומן - 90 ש"ח לשעה, לעובד פקידותי - 26.88 ש"ח לשעה).<sup>19</sup>

## 5. תוצאות החישוב - מדידת עלויות הנטל הרגולטורי עבור עמותות בממשק עם 2 רשויות לפחות

רשות התאגידים (ש"ח)	החשב הכללי (ש"ח)	רשות המסים (ש"ח)	
1,000	3,000	1,300	עלות הגשת הבקשה לרגולטור לכל עמותה
<sup>21</sup> 5,231	2,600	<sup>20</sup> 2,700	כמות העמותות המגישות את הבקשה
5,231,000	7,800,000	3,510,000	עלות כוללת להגשת הבקשה לרגולטור
16,541,000 ש"ח			סה"כ עלות הנטל הרגולטורי

<sup>19</sup> הגשת מסמכים, סריקה וביצוע של פעולות נוספות, יסווגו כפעולות בעלות שעת עבודה של עובדי דרג ביניים, שכן ברב העמותות אין גורם אחד שעוסק באדמיניסטרציה בלבד.

<sup>20</sup> 500 עמותות חדשות מדי שנה + 6,500 עמותות מחדשות אחת ל-3 שנים = 2,700 עמותות.

<sup>21</sup> סך העמותות המגישות בקשה לרשות המיסים או לחשכ"ל (ומחויבת כתוצאה מכך באישור ניהול תקין), בניכוי עמותות שמגישות לשתיהן יחד (69 עמותות בשנת 2016).

## 6. חיסכון משוער

כאמור, הערכה זו מתמקדת בחיסכון לציבור העמותות בעקבות התהליך שבו עוסק הדו"ח – צמצום הבירוקרטיה והנטל הרגולטורי עבור עמותות הנדרשות לממשק עם שניים או שלושה מהרגולטורים הרחביים. במילים אחרות, בהערכה זו לא נכלל החיסכון של כל רשות כתוצאה מתהליכי טיוב הרגולציה הפנימיים שלה, שאינם קשורים לתהליך התיאום הרגולטורי. עם זאת, כפי שצוין לעיל, רשות התאגידים ומשרד המשפטים פועלים בימים אלו לקידום מערכת מחשוב חדשה לרשם העמותות, אשר תהווה פלטפורמה ליישום התיאום הרגולטורי ותנאי הכרחי עבור מרבית השינויים בדו"ח, ובפרט לנושא ההגשה המקוונת לרשות התאגידים והעברת המידע לרשות המסים ולחשכ"ל. לפיכך, החיסכון הנובע מביטול הצורך להגיש מסמכים לרשות התאגידים באופן ידני או באמצעות הדואר נובע בעיקרו מתהליך טיוב הרגולציה הפנימי והעצמאי של רשות התאגידים.

רשות התאגידים (5,231 עמותות)	החשב הכללי 2,600 (עמותות)	רשות המסים 2,700 (עמותות)	
418,480 ש"ח		216,000 ש"ח	עלות שליח <sup>22</sup>
	151,944 ש"ח	157,788 ש"ח	סריקת מסמכים <sup>23</sup>
	428,482 ש"ח		ביטול טפסים <sup>24</sup>
	818,740 ש"ח <sup>26</sup>	202,500 ש"ח <sup>25</sup>	איחוד וביטול 5 מקבלי השכר הגבוה
		540,000 ש"ח	ביטול פירוט על עסקאות נדל"ן <sup>27</sup>
		270,000 ש"ח	ביטול פירוט על עסקאות עם קרובים <sup>28</sup>
418,480 ש"ח	1,399,166 ש"ח	1,386,288 ש"ח	סך החיסכון במילוי הדרישות לכל רגולטור
69,000 ש"ח			<b>ניכוי עלות עבור עמותות שמגישות בקשה לרשות המסים ולחשכ"ל <sup>29</sup></b>
3,134,934 ש"ח			<b>סה"כ חיסכון כספי</b>

**סה"כ חיסכון משוער: 3,134,934 ש"ח בשנה לפחות,  
מתוך 16,541,000 ש"ח המהווים כ-20% מעלות הנטל**

- 
- 22 עלות שליח מינימלית - 80 ש"ח. חיסכון בעלויות שליח לכלל הרגולטורים נובע מפיתוח מערכת המחשוב של רשות התאגידים, שתאפשר הגשה מקוונת.
- 23 1 שעת סריקה של עובד בדרג ביניים.
- 24 3 שעות עבודה לעובד בדרג ביניים. 94% מהעמותות הנתמכות, המגישות בקשה מעל 30 אלף ש"ח ומחויבות בדרישה זו.
- 25 רבע שעה תשלום לרו"ח.
- 26 תשלום על אימות חתימה לרו"ח + רבע שעה תשלום לרו"ח. 94% מסך העמותות הנתמכות, המגישות בקשה לתמיכה של יותר מ-30 אלפי ש"ח ומחויבות בדרישה זו.
- 27 1 שעה שכר עו"ד. 50% מהעמותות (בהתבסס על תשובות המרואיינים, שלפיהן, בהנחה זהירה 50% מהעמותות המגישות בקשה לאישור לפי ס' 46 אינן מחזיקות נכסי נדל"ן).
- 28 חצי שעה שכר עו"ד. 50% מהעמותות (בהתבסס על תשובות המרואיינים, שלפיהן בהנחה זהירה 50% מהעמותות המגישות בקשה לאישור לפי ס' 46 אינן מעסיקות קרובים).
- 29 69 עמותות בשנת 2016, אשר הגישו בקשה הן לרשות המסים והן לחשכ"ל, ועל כן אינן נדרשות לשלם פעמיים בנין הגשת בקשה לאישור ניהול תקין.

# נספח ד': הרחבה על הסוגיות



## סוגיות שניתן להן פתרון

פירוט - מה הבעיה?	סוגיה	רשויות
<p>חוסר אחידות בדרישות המוטלות על עמותות בהתייחס לדיווח בדבר 5 מקבלי השכר הגבוה, הן לגבי הגדרות השכר הנדרש לדיווח והן לגבי התקופות הנדרשות לדיווח.</p> <p>א. עמותה המגישה בקשה לאישור ניהול תקין נדרשת לדווח על שכר ברוטו והוצאות שכר נלוות בשנה האחרונה.</p> <p>ב. עמותה המגישה בקשה לאישור לפי ס' 46 נדרשת לדווח על <u>עלות המעביד</u> בהתייחס לשנתיים הקודמות.</p> <p>ג. עמותה המגישה בקשה לתמיכות נדרשת לדווח על <u>עלות המעביד</u> בשנה האחרונה, השכר בשנה הנוכחית וצפי השכר לשנת הבקשה.</p>	<p>5 מקבלי השכר הגבוה ביותר</p>	<p>3 הרשויות</p>
<p>חוסר אחידות בדרישה לפירוט צדדים קשורים, להגדרתם, ופירוט העסקאות עם צדדים קשורים:</p> <p><b>רשות התאגידים</b> - לפי טיוטת הדו"ח המילולי החדש, תדרוש דיווח בדבר עסקאות עם צדדים קשורים. כמו כן, תידרש העמותה לדווח על תאגידים קשורים, כהגדרתם בטיטוט תקנות הדו"ח המילולי החדש.</p> <p><b>רשות המסים</b> - דורשת פירוט בדבר תאגידים שבהם יש לעמותה שליטה, הנובעת מהפרשנות לאיסור על קרבה משפחתית, הקבוע בהגדרת מוסד ציבורי לפי סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה.</p> <p><b>החשב הכללי</b> - ככלל, אוסר קיום כל קשר כספי של העמותה עם עמותה אחרת. בהקשר זה נדרשת העמותה לדווח לחשב הכללי בדבר תאגידים קשורים בהגדרה רחבה מאוד, העולה לכל קשר כספי שהוא עם העמותה.</p>	<p>הגדרת צדדים קשורים, עסקאות עם צדדים קשורים</p>	<p>3 הרשויות</p>

פירוט - מה הבעיה?	סוגיה	רשויות
הדו"ח הכספי מוגש כיום לכל אחת מהרשויות. החשכ"ל ורשות המסים דורשות בכל מקרה דו"ח מבוקר. רשם העמותות דורש דו"ח מבוקר רק אם המחזור עולה על סכום הקבוע בחוק (כיום 1.2 מיליון ש"ח).	דו"ח כספי מבוקר	3 הרשויות
<p>חובת דיווח כפולה על תורמים וחוסר אחידות בפירוט בדבר תורמים:</p> <p><b>רשות התאגידים</b> - דורשת כיום פירוט על תורם שתרם יותר מ-20 אלף ש"ח. לפי טיוטת תקנות הדו"ח המילולי החדש, עמותות יידרשו לפרט את התורמים שתרמו יותר מ-50 אלף ש"ח, המהווים 20% לפחות ממחזור העמותה, או במידה שתרמו יותר מ-150 אלף ש"ח. הדיווח הקיים - ללא מספר זיהוי של האדם/התאגיד התורם.</p> <p><b>רשות המסים</b> - על פי הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות על ידי מוסד), התשנ"ב-1992, דורשת פירוט של תורמים מעל 20 אלף ש"ח עם מספרי זיהוי. אלה שתי דרישות שונות במהותן.</p>	פירוט בדבר תורמים	ר' התאגידים, ר' המסים
<p>חובת דיווח כפולה על עסקאות נדל"ן וחוסר אחידות בפירוט בדבר עסקאות נדל"ן:</p> <p><b>רשות התאגידים</b> - דורשת פירוט עסקאות במקרקעין: צדדים לעסקה<sup>30</sup>, בעלות, שכירות מעל 5 שנים וחכירה שביצעה העמותה בשנת הדו"ח.</p> <p><b>רשות המסים</b> - דורשת פירוט על נכסי נדל"ן בבעלות/שכירות וחכירה, וכן בדבר מכירת נכסי נדל"ן ב-3 השנים האחרונות.</p>	פירוט עסקאות נדל"ן	ר' התאגידים, ר' המסים
<p>חוסר אחידות בדבר פירוט מתנדבים:</p> <p><b>רשות התאגידים</b> - דורשת ציון מספר המתנדבים בעמותה.</p> <p><b>רשות המסים</b> - דורשת ציון מספר המתנדבים ופירוט מספר שעות המתנדבים המוקדשות לעמותה.</p>	פירוט בדבר מתנדבים	ר' התאגידים, ר' המסים

<sup>30</sup> על פי טיוטת התקנות לדו"ח המילולי החדש, יידרש פירוט לצדדים לעסקה רק במקרים בהם מדובר בצדדים קשורים.

פירוט - מה הבעיה?	סוגיה	רשויות
<p>לשם קבלת אישור לפי ס' 46 על התקנון של העמותה לכלול סעיפים מסוימים, וכן נדרש, כי המטרות המוגדרות של העמותה יהיו תואמות במהותן למטרות הציבוריות המוגדרות בפקודת מס הכנסה לשם קבלת אישור לפי ס' 46. אולם בעת רישום עמותה ברשות התאגידים, העמותה אינה בהכרח מודעת לדרישות אלו, מה שמאלץ את העמותה לבצע שינויים בתקנון ובמטרות - תהליכים מורכבים, ארוכים, שאף עשויים להידרש לאישור בית המשפט.</p>	<p>דרישות בתקנון ובמסמך מטרות העמותה לשם קבלת אישור לפי ס' 46</p>	<p>ר' התאגידים, ר' המסים</p>
<p>רשות המסים דורשת מסמכים המצויים בתיק העמותה ברשות התאגידים:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• בקשה לרישום עמותה/חל"צ</li> <li>• העתק תעודת רישום עמותה</li> <li>• תקנון העמותה</li> <li>• מסמך מטרות העמותה</li> <li>• אישור ניהול תקין/אישור הגשת מסמכים</li> </ul>	<p>דרישה כפולה של מסמכים</p>	<p>ר' התאגידים, ר' המסים</p>
<p>כפילות בדיווח על חברי ועד וחוסר אחידות מלבד שם ותעודת זהות:</p> <p><b>רשות התאגידים</b> - דורשת לציין כתובת התקשרות, מועד מינוי ומספר שנים כולל בתפקיד. בנוסף, יש לציין בנפרד מי הם מורשי החתימה בעמותה, לרבות אם הם חברי וועד.</p> <p><b>החשב הכללי</b> - דורש לציין האם חבר הועד עובד מדינה, האם הוא עובד במוסד ומה תפקידו במוסד (בהתייחס לחברי הנהלה בשכר בלבד), והאם הוא מורשה חתימה.</p>	<p>פירוט בדבר חברי ועד</p>	<p>ר' התאגידים, חשכ"ל</p>
<p>כפילות בדיווח על חברי ועדת ביקורת וחוסר אחידות בדרישה לפירוט בדבר חברי ועדת הביקורת (מלבד שם ות"ז).</p>	<p>פירוט בדבר חברי ועדת ביקורת</p>	<p>ר' התאגידים, חשכ"ל</p>

פירוט - מה הבעיה?	סוגיה	רשויות
<p>כפילות בדיווח על נושאי משרה ובעלי תפקידים בעמותה וחוסר אחידות בדרישה לפירוט בדבר נושאי משרה בעמותה:</p> <p><b>רשות התאגידים</b> - לפי טיוטת הדו"ח המילולי החדש, דורשת מהעמותה לפרט בדבר מנכ"ל, גורם כלכלי בכיר, מבקר פנימי של העמותה ולציין שם, תעודת זהות, תפקיד, תאריך סיום כהונה (אם חל בשנת הדו"ח) ולציין פרטי רואה חשבון מבקר של העמותה, כולל פרטי התקשרות.</p> <p><b>החשב הכללי</b> - דורש מהעמותה לפרט בדבר מזכיר העמותה, מנהל כספים/גזבר, מנהל חשבונות, רואה חשבון מבקר ומבקר פנימי וכן לציין שם, תעודת זהות, האם מדובר במורשה חתימה, כתובת פרטית, מיקוד וטלפון.</p>	<p>פירוט בדבר נושאי משרה ובעלי תפקידים בעמותה</p>	<p>ר' התאגידים, חשכ"ל</p>
<p>כפילות בדיווח על מטרות העמותה ופעילותה:</p> <p><b>רשות התאגידים</b> - מחזיקה במידע בדבר מטרות העמותה המאושרות ומפרסמת אותן בגיידיסטאר. בנוסף, עמותות צריכות לדווח על תחומי פעילותן במסגרת הדו"ח המילולי בנוגע לשנת הדו"ח, וכן על הפעולות העיקריות שבוצעו על ידן. יש ברשות התאגידים גם תקנון העמותה ותעודת רישום העמותה.</p> <p><b>החשב הכללי</b> - דורש כי במסמכי הבקשה לתמיכה יפורטו מטרות ותקנון העמותה וכן תעודת רישום עמותה.</p>	<p>פירוט בדבר מטרות, תקנון ותעודת רישום העמותה</p>	<p>רשות התאגידים, חשכ"ל</p>
<p>רשות המסים - דורשת מעמותה, המבקשת לראשונה אישור לפי ס' 46, להגיש מסמכים המצויים ברשות המסים:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• אישור מע"מ על רישום כמלכ"ר/ עסק.</li> <li>• אישור פתיחת תיק במס הכנסה, בפקיד שומה.</li> <li>• אישור פתיחת תיק ניכויים באזור שבו מתנהל המוסד הציבורי.</li> </ul>	<p>דרישה כפולה למסמכים ברשות המסים</p>	<p>ר' המסים</p>

## סוגיות שנדונו ולא ניתן להן פתרון

מדוע הוחלט שלא לבצע שינוי?	מה הבעיה?	סוגיה	רשות
<p>הוחלט לשמור על הסטנדרטים הקיימים באשר להיקף המחזור הנדרש לשם הגשת דו"ח מבוקר לצורך קבלת כספי מדינה, באופן ישיר או עקיף. זאת, שכן לצורך מתן כספי מדינה באופן ישיר (תמיכות) או עקיף (ס' 46), המדינה דורשת התנהלות כספית תקינה ובודקת זאת באמצעות דו"ח כספי מבוקר כסטנדרט המקובל. מובן, כי אין מניעה שהדו"ח המבוקר יוגש לרשות התאגידים במקום דו"ח לא מבוקר גם כאשר החוק אינו מחייב עמותה להגיש דו"ח מבוקר.</p>	<p>חוסר אחידות בדרישה של כל רשות לדו"ח מבוקר:  <b>החשב הכללי</b> - דורש דו"ח כספי מבוקר בכל מקרה.  <b>רשות המסים</b> - דורשת דו"ח כספי מבוקר רק לאחר קבלת אישור לפי ס' 46. בבקשה ראשונה לאישור, רק עמותות עם היקף מחזור פעילות גבוה מ-500 אלף ש"ח יידרשו לצרף דו"ח כספי מבוקר.  <b>רשות התאגידים</b> - דורשת דו"ח כספי מבוקר רק עבור עמותות עם היקף מחזור פעילות גבוה מ-1.2 מיליון ש"ח. בטיטת תקנות הדו"ח המילולי החדש, עמותות עם מחזור נמוך מ-500 אלף ש"ח לא יידרשו לצרף דו"ח כספי.</p>	<p>דו"ח כספי מבוקר</p>	<p>3 הרשויות</p>
<p>הוחלט להשאיר את הדרישה על כנה ולא לבצע שינוי, בשל התכליות השונות לדרישת המידע עבור כל רשות. כך, אם עבור רשות התאגידים מטרת הדרישה היא הגברת השקיפות, עבור החשכ"ל ורשות המסים מטרת הדרישה היא לצורך בחינת עלויות גיוס התרומות מסך המחזור; לשם הכרעה בדבר עמידתה של עמותה בתנאים של מוסד ציבורי; ולצורך הכרעה בדבר מתן תמיכות לעמותה או לפי סעיף 46. לפיכך, קיימת הצדקה מהותית לחוסר האחידות בדרישה.</p>	<p>דרישה דומה:  <b>רשות התאגידים</b> דורשת פירוט בדבר עלות גיוס תרומות.  <b>רשות המסים והחשב הכללי</b> דורשים פירוט בדבר עלויות גיוס התרומות כחלק מטבלת הוצאות הנהלה וכלליות. בחשב הכללי, דו"ח הוצאות הנהלה וכלליות בנוי על בסיס פילוח תקציבי לפי חודשים ובהתאם לצפי ביצוע ותקציב מאושר.</p>	<p>עלויות גיוס תרומות</p>	<p>3 הרשויות</p>



מדוע הוחלט שלא לבצע שינוי?	מה הבעיה?	סוגיה	רשות
<p>הוחלט שלאור ההכבדה המועטה יחסית בדרישה זו, ובשל הצורך ביצירת קשר בכל רשות מול גורם שונה (עורך דין, רואה חשבון, מורשה חתימה) יש לאפשר רישום כתובת רלוונטית בכל עמותה, ולא לייצר ממשק להעברת מידע זה. כך, ישנו חשש כי דווקא הדרישה לפירוט כתובת פעם אחת בלבד תכביד על העמותה ולא תקל עליה.</p>	<p>דרישה זהה: בכלל הרשויות נדרשת העמותה לפרט בדבר כתובת התקשרות וכתובת סניפי הפעילות של העמותה.</p>	<p>פירוט כתובות סניפים</p>	<p>3 הרשויות</p>
<p>העברת המידע מרשות המסים לרשות התאגידיים אינה אפשרית עקב החיסיון הקיים על מידע זה ברשות המסים. על כן, בדו"ח המילולי ובהגשת בקשה לפי ס' 46 יידרשו העמותות לפרט בדבר מספר השכירים.</p>	<p>דרישה זהה: נדרש מידע ברשות התאגידיים וברשות המסים בדבר מספר השכירים.</p>	<p>פירוט בדבר שכירים</p>	<p>ר' התאגידיים, ר' המסים</p>

# נספח ה': הפניות נוספות וקישורים



1. אתר יחידת רשם העמותות ברשות התאגידים
2. אתר התמיכות הממשלתי
3. אתר מחלקת מלכ"רים ברשות המסים
4. אתר אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה
5. אתר לשיתופי פעולה בין-מגזריים
6. אתר אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים
7. דו"ח ועדת פריש לקביעת מוסד ציבורי לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה:  
חוק העמותות החדש – שולחן עגול
8. מהלך החידוש האוטומטי של אישור לפי ס' 46
9. החלטת ממשלה מס' 2118 בדבר הקלת הנטל הרגולטורי
10. המדריך הממשלתי לטיוב רגולציה
11. החלטת ממשלה מס' 1933 בעניין שיפור העברת המידע הממשלתי  
והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור
12. החלטות הממשלה בדבר אישור ניהול תקין והחלת חובת הגשת מסמכים  
לאישור ניהול תקין על חברות לתועלת הציבור
13. החלטות הממשלה בדבר אישור ניהול תקין והחלת חובת הגשת מסמכים  
לאישור ניהול תקין על חברות לתועלת הציבור