

לתרום יותר באותו כסף

מיצוי הטבת מס בגין תרומה

ד"ר אסנת חזן

המכון למשפט ופילנתרופיה

הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב

הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



בישראל כמו במרבית מדינות העולם המפותחות, נהוגות הטבות מס לתורמים המעמידים תרומות לארגונים ללא כוונת רווח אשר פועלים לקידום מטרות ציבוריות. על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, נישום יחיד יכול לקבל זיכוי מס בשיעור של 35% מסך תרומה אשר ניתנה ל"מוסד ציבורי", בין רצפה של 190 ש"ח ש ועד לתקרה של 9.517 מיליון ש"ח (נכון לשנת 2022), ובכל מקרה לא למעלה מ-30% מההכנסה השנתית החייבת במס. חברה תורמת יכולה לקבל זיכוי מס בשיעור מס חברות (23% בשנת 2022).

ממשלות רואות בהטבות המס תמריץ לתורמים להגדיל את תרומתם למוסדות ציבור. מחקרים רבים בעולם עוסקים בבחינת האפקטיביות של מדיניות מס כזו לעומת אחרת בהגדלת סך התרומות. אך במקביל לבחינת האפקטיביות של מדיניות המס באשר היא, חשוב וראוי לבחון את דפוסי מיצוי הטבת המס. זאת, היות שהאפקטיביות של ההטבה תלויה בעצם המימוש שלה בפועל, וכן היות שדפוסי המיצוי ואי-המיצוי מסמנים את גבולות הרלבנטיות של ההטבה. למשל במחקר זה מצאתי ששאלת האפקטיביות נוגעת רק לשליש מסך התרומות. ואילו השאלה המשמעותית יותר היא כיצד להרחיב את גזרת הרלבנטיות של הטבת המס, כך שבכלל תתאפשר השפעה של הטבת המס על היקפים משמעותיים יותר של תרומות. על אף חשיבותה, שאלת מיצוי ההטבה כמעט שלא נחקרה.

תכלית המחקר הנוכחי היא לבחון את דפוסי המיצוי ואי-המיצוי של הטבת המס על ידי תורמים בישראל. תמונה מקיפה ומפורטת של דפוסים אלה מאפשרת גם דיון מבוסס נתונים, וגם פעולה פוריה יותר. הבחינה נערכה בשתי שיטות שונות: ראשית בדרך המקובלת, באמצעות ניתוח שיעור הנישומים המדווחים על תרומתם; ושנית בדרך חדשה, באמצעות אומדן מפורט של חלקן של התרומות המדווחות לצורך זיכוי מס מתוך כלל התרומות בישראל. שנת 2018 שימשה כשנת מבחן.

מיצוי ההטבה במובן שיעור הנישומים המדווחים על תרומה

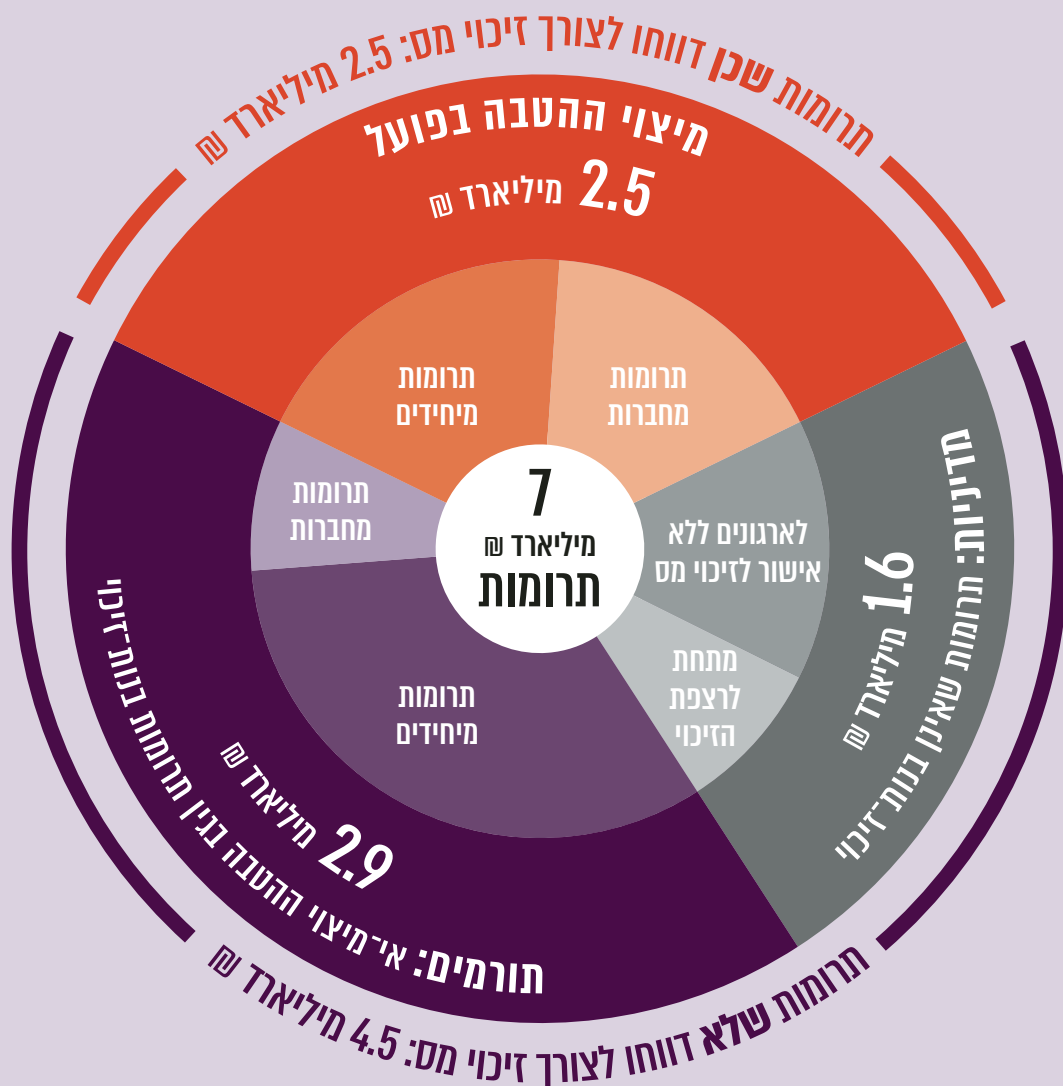
בשנת 2018, למעלה מ-110 אלף אנשים פרטיים דיווחו על תרומתם לצורך זיכוי מס. המדווחים על תרומה היו 2.6% מכלל הנישומים בישראל, וחלקם של המדווחים בכלל התורמים מוערך בפחות מ-10% מהתורמים בישראל. כלומר, למעלה מ-90% מהיחידים בישראל אשר מעמידים תרומה לארגונים חברתיים, לא מדווחים עליה לצורך זיכוי מס. חשוב לציין שבישראל כמו במדינות רבות, מלכתחילה לא ניתן לדווח על כל תרומה לכל ארגון, וכמובן שרק תורמים אשר הכנסתם מעל רף המינימום של הכנסה החייבת במס יכולים לדווח על תרומה. יחד עם זאת שברוב המדינות הסייגים להטבה לא מאפשרים לכל התורמים להנות מהטבת המס, שיעור התורמים אשר מדווחים על תרומתם ולמעשה ממצים את הטבת המס נמוך למדי בישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.

מיצוי ההטבה במובן חלקן של התרומות המדווחות מכלל התרומות

נקודת המוצא היא סך של 7 מיליארד ש"ח תרומות שניתנו על ידי יחידים וחברות בישראל בשנת 2018. עבור כשליש מהתרומות ניתן זיכוי מס בפועל (2.5 מיליארד ש"ח; בתרשים בהמשך, הגזרות הכתומות), ועבור כשני שלישי מהתרומות לא ניתן זיכוי מס (4.5 מיליארד ש"ח). את 4.5 מיליארד ש"ח התרומות שבגינן לא ניתנה ההטבה בפועל, ניתן לייחס לשני גורמים עיקריים: **מדיניות המס**, אשר מצמצמת את פוטנציאל ההטבה, בכך שקובעת סייגים שונים שלא מאפשרים לקבל זיכוי בגין תרומות בסך 1.6 מיליארד ש"ח (23% מכלל התרומות, באפור); ו**תורמים** אשר לא מדווחים על תרומותיהם, ולמעשה לא ממצים את הטבת המס בגין תרומות שהן בנות זיכוי בסך 2.9 מיליארד ש"ח (41% מכלל התרומות, בסגול).

תרומות יחידים מהוות חלק הארי של התרומות שבגינן לא ממצים את הטבת המס (2.3 מיליארד ש"ח), ובעיקר תרומות שמתחת ל-20 אלף ש"ח. לכן עיקר המאמץ להגדלת היקף המיצוי ראוי להיעשות בגזרה זו. כבר בימים אלה נעשות פעולות מגוונות על מנת להקל על תורמים יחידים להגיש בקשה לזיכוי מס. הממצאים במחקר הנוכחי מצדיקים השקעת אמצעים נוספים בפעולות שכאלה לאור ההיקף העצום של תרומות יחידים שאינן מדווחות.

מיפוי סך התרומות לפי מיצוי ההטבה, תרומות שאינן בנות-זיכוי ואי-מיצוי ההטבה



הכסף שנשאר בקופת המדינה

בשנת 2018 סך הזיכוי שניתן בפועל הסתכם ב-577 מיליון ₪. הכסף שנשאר בקופת המדינה בגלל אי-מיצוי ההטבה באותה שנה נאמד בכ-900 מיליון ₪. מתוכם, 80% הם בגין תרומות יחידים של עד 20 אלף ₪ (כ-475 מיליון ש"ח בגין תרומות עד 2,000 ₪, ועוד כ-244 מיליון ₪ בגין תרומות שבין 20-2 אלף ₪). חשוב לציין שהכסף ש"נשאר" בקופת המדינה מוקצה מן הסתם לסעיפים תקציביים אחרים, אך לא בהכרח לתמיכה בארגונים חברתיים.

הטבת המס מאפשרת למעשה לכל תורם להחליט על ניתוב כספי הציבור. הבחירה לאילו ארגונים לתרום, קובעת באילו תרומות המדינה "משתתפת" בעקיפין באמצעות הטבת המס. היות שאי-המיצוי הוא הגדול ביותר בקרב תורמים יחידים שתרומתם נמוכה מ-2,000 ₪ בשנה, הרי שחלק הארי של הוויתור על הזכות להחליט נעשה דווקא על ידי אותם יחידים שבדרך כלל אין להם קרבה למוקדי כוח.

לו ציבור התורמים היה ממצה את ההטבה במלואה ומקבל עוד 900 מיליון ₪ שאחרת נותרו בקופת המדינה; ואילו בנוסף לכך גם היה מממש את כוונת המחוקק ומשתמש בכספים מזיכוי המס על מנת להגדיל תרומות למטרות הראויות בעיניו, הרי שהציבור היה יכול להגדיל את התרומות שלו לארגונים חברתיים ב-13%, וזאת מבלי להוציא מכיסו שקל נוסף! ובאופן כללי, מיצוי **מלא** של הטבת המס למעשה יאפשר לתורמים לתרום יותר באותו כסף מבחינתם.

תוכן העניינים

5	א. רקע ותכלית
7	ב. מקורות הנתונים
8	ג. תמונת מצב מצרפית: דיווח על תרומות לצורך זיכוי מס
9	ד. מיצוי הטבת המס – שיעור הנישומים המדווחים על תרומתם
13	ה. מיצוי הטבת המס – חלק התרומות המדווחות מתוך כלל התרומות
21	ו. דיון מסכם: הציבור מוותר על זכותו להשתתף בקביעת מדיניות בפועל, והמדינה משתפת פעולה
30	מקורות
32	נספח א: נתונים גולמיים ותהליכי חישוב

א. רקע ותכלית

במרבית מדינות העולם המפותחות נהוגות הטבות מס לתורמים המעמידים תרומות ל"מוסדות ציבור" – ארגונים פרטיים ללא כוונת רווח, אשר פועלים לקידום מטרות ציבוריות¹ (OECD, 2020).

שיטות הטבת המס שונות ממדינה למדינה. מתוך 40 מדינות חברות ומשקיפות ב-OECD ב-22 מדינות נהוגה שיטה של ניכוי מס (deduction), כלומר, ניכוי סכום התרומה מסה"כ ההכנסה החייבת במס של הנישום, כך שגובה הטבת המס למעשה תלוי במדרגת המס של הנישום (למשל בארה"ב, בגרמניה וביפן). ב-12 מהמדינות נהוגה שיטה של זיכוי מס (credit) על פי אחוז אחיד לכל התורמים (למשל בקנדה, בשוודיה ובצרפת). בארבע מדינות המדינה מעניקה לארגונים החברתיים שקיבלו תרומות פרטיות מענק משווה (matching) בגובה אחוז מהתרומה (למשל, הממלכה המאוחדת וסינגפור). ועוד ארבע מדינות במזרח אירופה מאפשרות לנישומים להקצות אחוז ממס ההכנסה שהיו אמורים לשלם לטובת קרנות מסוימות (allocation). בכל המדינות (למעט בסינגפור) ההטבה מוגבלת, בין אם על ידי תקרה קבועה של גובה התרומה, או על ידי תקרה יחסית לגובה ההכנסה. במיעוט מהמדינות ההטבה ניתנת רק מעל גובה תרומה מינימאלי. ב-34 מהמדינות הטבת המס הניתנת לחברה תורמת (בשונה מתורם יחיד) היא בשיטה של ניכוי מס.

בישראל, על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, נישום יחיד יכול לקבל זיכוי מס בשיעור של 35% מגובה תרומתו, עבור תרומה שניתנה ל"מוסד ציבורי", בין רצפה של 190 ש"ח ש ועד לתקרה של 9.517 מיליון ש"ח (נכון לשנת 2022), ובכל מקרה לא למעלה מ-30% מההכנסה השנתית החייבת במס. חברה תורמת יכולה לקבל החזר מס בשיעור מס החברות (23% בשנת 2022). (לסקירה אודות התפתחות זיכוי מס בישראל ראו מור ויפה, 2004).

ממשלות רואות בהטבות המס תמריץ לתורמים להגדיל את תרומתם ובכך הן שואפות לתמוך בעקיפין במוסדות ציבור (למשל, OECD, 2020). לעיתים קרובות הן רואות בהטבות המס ערוץ חלופי לערוץ התמיכה הממשלתית הישירה במוסדות ציבור (למשל, Brooks, 2007; מור ויפה, 2004). יש הטוענים שזהו ערוץ יעיל יותר לתמיכה במטרות ציבוריות, בהשוואה לגביית מיסים והקצאה על ידי הממשלה – הוא גם חסכוני יותר מבחינת עלויות אדמיניסטרטיביות, וגם נוטה להגדיל את סך המשאבים במשק המופנים לקידום מטרות ציבוריות ובכך מגדיל את התועלת החברתית (Margalioth, 2017); ויש המדגישים את התועלת הפלורליסטית שיש בתמיכה עקיפה כזו המאפשרת שיתוף ציבור בניתוב משאבי ציבור (סולניק, 2019).

התכלית של הטבת המס משתקפת גם בשאלה הנחקרת ביותר ביחס להטבות מס בגין תרומה, והיא שאלת אפקטיביות מדיניות מס כזו לעומת אחרת. כלומר, בחינת הכדאיות של מדיניות המס מבחינת הגדלת התרומות לעומת העלות למדינה (וויתור על תשלום מיסים). במדינות עם מבנה מס שונה מזה הקיים בישראל נערכו מחקרים למכביר בנושא אפקטיביות מדיניות המס. אולם בישראל בעשורים האחרונים יש קושי מבני לבחון את אפקטיביות מדיניות המס, ולכן המחקר מועט (חזן, 2011). אך קודם לבחינת האפקטיביות של כל מדיניות מס בגין תרומה – בישראל ובכלל – שלב ראשון וחשוב הוא בחינת דפוסי **מיצוי ההטבה**. זאת משני טעמים: ראשית, האפקטיביות של ההטבה במובן של הגדלת סכומי התרומות, תלויה בעצם המימוש שלה בפועל. שהרי, רק מי שממציא את ההטבה עשויים להיות מושפעים ממנה ולהגדיל בזכותה את סכום תרומתם, ואם אחוזי המיצוי מאוד נמוכים אזי מדיניות המס לא מאוד אפקטיבית, כי היא משפיעה על מעט מאוד תורמים; שנית, דפוסי מיצוי ואי-מיצוי ההטבה מסמנים את גבולות הרלבנטיות שלה: עבור כמה ואילו מהתורמים ומהתרומות ההטבה ניתנת למימוש, והיא מספיק משמעותית כך שתורמים מממשים אותה בפועל? יחד עם זאת, שאלת

1. ראוי לציין שכאשר אנו דנים במוסדות ללא כוונת רווח, יש הבדלים מסוימים בין קבוצת המלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח, המוגדרים לעניין מס ערך מוסף ועשויים להיות ארגונים פרטיים או ממשלתיים), ובין קבוצת העמותות, חברות לתועלת הציבור, הקדשות ואגודות עות'מניות (אופני התאגדות שונים של ארגונים פרטיים ללא כוונת רווח, המוגדרים משפטית ופועלים בפיקוח הזרוע האלכ"רית של רשם התאגידים). אמנם יש חפיפה משמעותית בין שתי הקבוצות, אך היא רחוקה מלהיות חפיפה מלאה. יתרה מזאת, בישראל כמו בעוד מדינות, הטבות המס לא ניתנות בגין תרומה לכל מוסד, אלא ל"מוסד ציבורי" בלבד (על פי פקודת מס הכנסה, סעיף 29(2)). גם בסקירה הבינלאומית המקיפה של ארגון ה-OECD (2020), מתייחסים ל-"Public Benefit Organizations" (PBOs). לכן, במסמך זה מטעמי דיוק אשתמש במושג "מוסדות ציבור" לעניין הארגונים המזכים את התורמים שלהם בהטבת מס. אולם, על מנת ללכוד את ליבת המשמעות של אופי אותם ארגונים אשר התרומות מיועדות להם – ובמיוחד כאשר הטקסט מתייחס באופן כללי ל**מגזר** הארגונים הפרטיים ללא כוונת רווח – אשתמש במושג "ארגונים חברתיים", הגם שגבולות הגזרה של קבוצה זו אינם חד משמעיים.

מיצוי הטבת המס בגין תרומה כמעט שלא נחקרה בעולם כשאלה בפני עצמה. דוח המחקר הנוכחי עוסק כולו בנושא מיצוי הטבת המס בגין תרומה בישראל. דו"ח זה הוא חלק ראשון ממחקר רחב יותר אשר יעסוק גם בקשר שבין תרומות מדווחות ובין רמת ההכנסה, וגם בבחינת אפקטיביות מדיניות המס בישראל.

על פניו נראה שמיצוי ההטבה בישראל חלקי בלבד: בשנת 2018 תורמים (יחידים וחברות) דיווחו על תרומות בסך 2.5 מיליארד ₪ לצורך זיכוי מס, מתוך סך תרומות מיחידים וחברות לארגונים חברתיים הנאמד בכ-7 מיליארד ₪ (לפירוט אודות מקורות הנתונים, ראו בהמשך). כלומר בחישוב גס נראה שרק 36% מסך התרומות שניתנו מדווחות לצורך זיכוי מס. מתוך חישובים שכאלה נגזרת ההשערה הרווחת, לפיה מיצוי הטבת המס בגין תרומות בישראל מצומצם למדי. אמנם השערה סבירה, אך דורשת בדיקה מעמיקה יותר. למשל, מה חלקן של התרומות שלא ניתן בכלל להגיש בגינן בקשה לזיכוי מפאת סייגי ההטבה, לעומת חלקן של התרומות שהן בנות זיכוי אך ההטבה לא ממוצה בגינן? ומה מאפיין את התורמים אשר לא ממצים את ההטבה?

מטרת המחקר הנוכחי היא לבחון את דפוסי המיצוי ואי-המיצוי של הטבת המס על ידי תורמים, באופן מקיף ומפורט. תכליות החקירה הן כמה: ראשית, להציג נתונים מקיפים, מהימנים ומפורטים אודות מיצוי ואי מיצוי הטבת המס, אשר יאפשרו אישוש או הפרכה של ההשערה בדבר מיצוי מצומצם של הטבת המס, וכן יאפשרו הבנה מעמיקה יותר של התופעה; שנית, להניח תשתית להמשך מחקר בנושא חסמים למיצוי הטבה בקרב הקבוצות הרלבנטיות; שלישית, למקד מאמצי פעולה של גורמים שונים במטרה להגדיל את היקפי מיצוי ההטבה; ולסיום, להזין דיון ציבורי בנושא הטבות מס לתורמים בשאיפה לחזק את תרבות הדיווח בישראל.

דוח המחקר בנוי מכמה חלקים: תיאור מקורות הנתונים; תמונת מצב מצרפית אודות תרומות מדווחות; בחינת שאלת המיצוי באמצעות ניתוח שיעור הנישומים המדווחים על תרומתם; בחינת שאלת המיצוי באמצעות אומדן מפורט של חלק התרומות המדווחות לצורך זיכוי מתוך כלל התרומות בישראל, ובחינת עלות ההטבה וה"חיסכון" לקופת המדינה; ודיון מסכם.²

2. תודה מיוחדת לפרופ' יורם מרגליות ולעו"ד גליה פיט על קריאה מעמיקה ועל הערות מעולות.

ב. מקורות הנתונים

המחקר מתבסס בעיקר על נתונים מנהליים שונים, חלקם גולמיים וחלקם מצרפיים, חלקם מפורסמים לציבור וחלקם לא. לצידם, נעשה שימוש גם בנתונים שמקורם בסקרים ובדו"חות שונים שהתפרסמו לציבור, וגם בניתוחי נתונים מתוך פרסומים אקדמיים. להלן פירוט אודות מקורות הנתונים העיקריים:

נתוני רשות המיסים אודות תרומות מדווחות לצורך זיכוי מס

נתונים מנהליים של רשות המיסים. הנתונים כוללים את הדיווח של כל היחידים והחברות אשר הגישו בקשה לזיכוי מס בגין תרומה למוסד ציבור המוכר לצורך זיכוי מס לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. הנתונים הם לשנים 1999–2018. חלק המחקר המתבסס על נתונים אלה נערך בחדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהתבסס על קובצי רשומות פרט מהם הושמטו פרטי זיהוי שהוכנו לצורך כך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המשתנים שבהם נעשה שימוש למחקר הנוכחי הם: סך התרומה שדווחה וסך הזיכוי שהתקבל.

נתוני רשות התאגידים (גיידסטאר) 2018 אודות תרומות גדולות

נתוני גיידסטאר נגזרים מהדו"ח המילולי שאותו נדרשות להגיש כלל העמותות והחל"צ בישראל לרשות התאגידים (באופן מקוון החל משנת 2018).³ במסגרת הדו"ח, עמותות נדרשות לדווח באופן פרטני על כל תרומה מעל 100 אלף ש"ח שהתקבלה באותה שנה, לרבות סכום, וסוג התורם (חברה, יחיד, קרן ומקור (ישראל או חו"ל)). כמו כן, נעשה שימוש במידע שהועבר לגיידסטאר מרשות המיסים אודות העמותות (מקבלות התרומות) המחזיקות באישור לזיכוי מס לפי סעיף 46. הנתונים במחקר הנוכחי הם נתוני גיידסטאר הגולמיים אשר שימשו להכנת שנתון העמותות 2018, והם משקפים דיווח של כ-16,500 עמותות.⁴

סקר פילנתרופיה של ישראלים 2012–2015

סקר אודות הכנסות מלכ"רים בישראל מפילנתרופיה של ישראלים בחלוקה לפי מקור התרומות וגודלן. הנתונים נאספו באמצעות שאלון שהופנה למדגם מייצג של מלכ"רים, ולכן נתוני הסקר משקפים נתונים מצרפיים אודות כלל המלכ"רים בישראל שהכנסתם עולה על 500 אלף ש"ח בשנה. הסקר נערך בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף עם יוזמת "יכולים נותנים" והמכון למשפט ופילנתרופיה באוניברסיטת תל אביב. הסקר פורסם לציבור (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017).

נתוני JGive 2018

נגזרת של נתונים גולמיים אודות תרומות מקוונות שהתקבלו בפלטפורמת JGive בשנת 2018, אשר שימשו למחקר מקיף פרי שיתוף פעולה בין JGive למכון למשפט ופילנתרופיה באוניברסיטת תל אביב.⁵

תרומות לארגוני מגזר שלישי: מחקר משווה 2018

מחקר אודות סך התרומות שהתקבלו במלכ"רים בישראל מתרומות בישראל ובחו"ל לשנת 2018. המחקר מתבסס על נתוני השנתון, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ונתונים מנהליים משלימים נוספים, על מנת להגיע לאומדן מקיף, שלם ומהימן של סך התרומות שניתנו למלכ"רים. המחקר נערך במכון למשפט ופילנתרופיה באוניברסיטת תל אביב, והתפרסם לציבור (חזן, 2021).

נתוני רשויות המס בארצות הברית ובקנדה

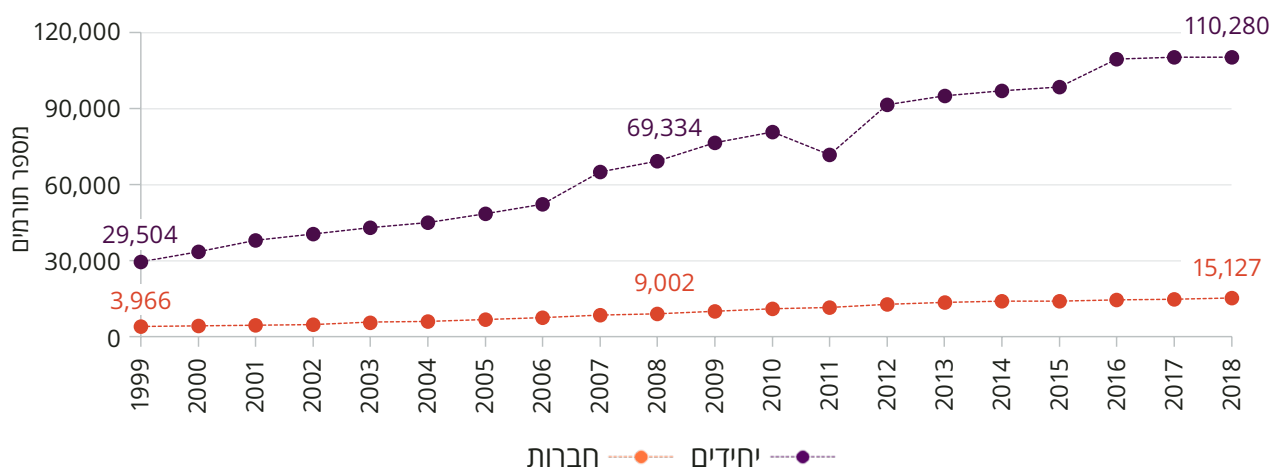
נתונים מנהליים לאומיים, אשר מתפרסמים לציבור בצורה של לוחות מצרפיים מפורטים. בארצות הברית הם מתפרסמים באתר של ה-IRS, ובקנדה – באתר ה-CRA.

3. לצורך הפשטות, לאורך הדוח המושג "עמותות" מתייחס גם לעמותות וגם לחל"צ.
4. תודה לאנשי הזרוע האלכ"רית ברשות התאגידים על הנחלת מדיניות המאפשרת מחקר אקדמי חופשי בהתבסס על הנתונים הנאספים על ידי היחידה.
5. תודה רבה לצוות JGive על הנכונות לאפשר לי לעשות שימוש בנתונים.

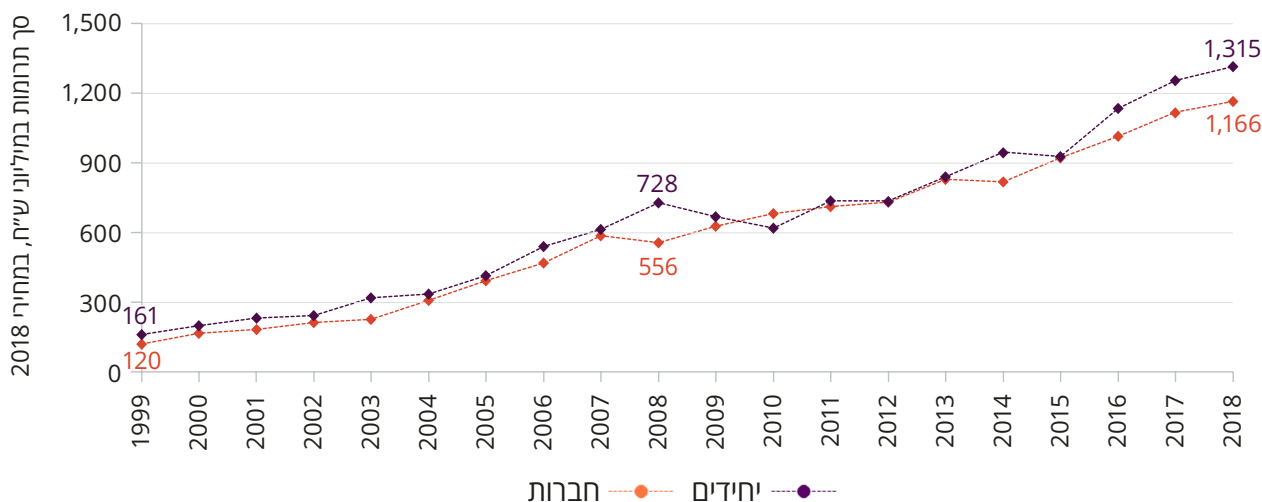
ג. תמונת מצב מצרפית: דיווח על תרומות לצורך זיכוי מס

כבסיס לבחינת שאלת מיצוי הטבת המס, להלן הנתונים המנהליים המצרפיים אודות מספר התורמים המדווחים על תרומה, וסך התרומות המדווחות: בתרשים 1, מספר היחידים ומספר החברות אשר דיווחו על תרומתם כשהגישו בקשה לזיכוי מס בגין תרומה בין השנים 1999–2018; ובתרשים 2, סכומי התרומות אשר דווחו על ידי אותם יחידים וחברות (כלל התרומות מוצגות במחירי 2018):

תרשים 1: מספר התורמים שדיווחו על תרומתם לצורך זיכוי מס, לפי שנה ומקור



תרשים 2: סך התרומות שדווחו לצורך זיכוי מס, לפי שנה ומקור



בשנת 2018, 15,127 חברות דיווחו על תרומות בסך 1,166 מיליוני ₪ (כמעט 1.2 מיליארד ₪); ו-110,280 יחידים דיווחו על תרומות בסך 1,315 מיליון ₪ (קצת למעלה מ-1.3 מיליארד ₪).

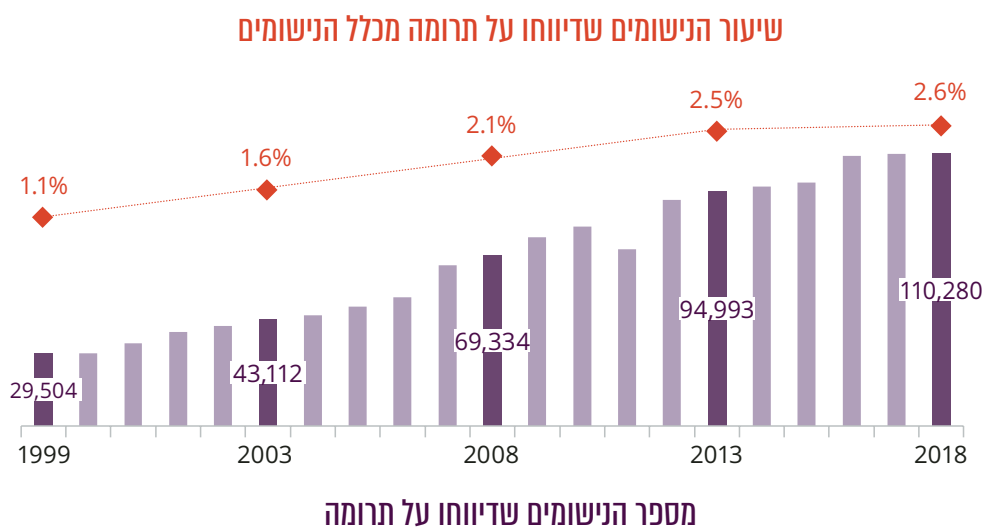
ניתן לראות שמספר התורמים המדווחים (הן יחידים והן חברות) גדל בכמעט פי ארבעה במהלך 20 שנה (תרשים 1), אך סך התרומות המדווחות (הן מיחידים והן מחברות) גדל פי כמעט עשרה באותן שנים (תרשים 2). כמו כן, מעניין לראות שבעוד מספר היחידים התורמים גדול בכמעט פי שמונה ממספר החברות התורמות במרבית השנים, סך תרומותיהם המדווחות של יחידים קרוב מאוד לסך תרומות חברות, במהלך כל השנים.

ד. מיצוי הטבת המס – שיעור הנישומים המדווחים על תרומתם

בעולם, שאלת מיצוי הטבת המס כמעט ולא נחקרת כשאלה בפני עצמה. אולם, באופן עקיף, לאחרונה חוקרים התחילו לנתח ולפרסם נתונים אודות מספר הנישומים המדווחים על תרומותיהם על מנת לקבל את הטבת המס בגינן. ומן הטעם הזה בחלק הראשון של המחקר אערוך ניתוח דומה ובר-השוואה, שעניינו היקף הדיווח על תרומה. כמובן שהמדינות שונות מאוד בסדרי הגודל שלהן ולכן על מנת להשוות בין מדינות, אתייחס לשיעור המדווחים על תרומה מתוך כלל הנישומים.

בישראל, מספר התורמים היחידים⁶ המדווחים על תרומתם גדל ב-20 שנה כמעט פי ארבעה: מלמעלה מ-29 אלף נישומים אשר דיווחו על תרומה בשנת 1999, עד ללמעלה מ-110 אלף נישומים בשנת 2018. גידול זה משקף תחילה גידול באוכלוסייה, אשר בא לידי ביטוי בגידול משמעותי במספר הנישומים: מ-2.6 מיליון נישומים בשנת 1999, ל-4.3 מיליון נישומים בשנת 2018. אולם, הוא משקף גם גידול משמעותי בשיעור הנישומים המגישים בקשה לזיכוי מס בגין תרומה – גידול של כמעט פי 2.5: מ-1.1% מהנישומים בשנת 1999, ל-2.6% מהנישומים בשנת 2018 (תרשים 3).

תרשים 3: מספר הנישומים שמיצו את הטבת המס בגין תרומה בישראל, ושיעורם בשנים נבחרות



מקורות הנתונים: הנתונים אודות מספר הנישומים בישראל נלקחו מדו"חות הכנסות המדינה המתפרסמים באתר מנהל הכנסות המדינה. הנתון לשנת 2018 לקוח מדוח שהתפרסם על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (אזנקוט, 2021); מספר המדווחים על תרומה נגזר מתוך נתונים מנהליים של רשות המיסים.

המגבלה המשמעותית בנתון זה (שיעור הנישומים המדווחים על תרומה), היא שאין דרך לקבוע באיזו מידה הגידול לאורך השנים משקף גידול בשיעור התורמים מתוך כלל האוכלוסייה, או שהוא משקף גידול בשיעור הדיווח של התורמים. ובמילים אחרות, לא ברור מה גדל – הנטייה לתרום או הנטייה למצות את הטבת המס בגין התרומה?

6. חלק זה עוסק בתורמים יחידים בלבד, מפאת היעדר נתוני השוואה בינלאומיים על חברות תורמות, ובהיעדר נתונים על כלל החברות בישראל החייבות במס בכל שנה.

יחד עם זאת, הנתונים המהימנים אשר זמינים לצורך השוואה בינלאומית מתייחסים לשיעור הנישומים המדווחים על תרומה. ולכן, על מנת לקבל מושג האם שיעור הדיווח בישראל הוא גבוה או נמוך, כצעד ראשון אשווה את הנתון בישראל לנתון מקביל במדינות מפותחות אחרות (על אף המגבלה בפרשנותו). כאמור, בישראל בשנת 2018 2.6% מהנישומים דיווחו על תרומה. להלן בלוח 1, נתונים מנהליים מכמה מדינות מפותחות אחרות, המתייחסים לשנת 2018, או לשנה המאוחרת ביותר שלגביה יש נתונים.

לוח 1: שיעור הנישומים שמיצו את הטבת המס בגין תרומה במדינות נבחרות ובשנים נבחרות⁷

מדינה	שיעור המדווחים על תרומה מתוך הנישומים	שנה	סוג נתונים
ישראל	2.6%	2018	נתונים מנהליים על יחידים
ארצות הברית	9.6%	2018	נתונים מנהליים על יחידים המגישים דיווח מפורט (itemizers)
קנדה	28.5%	2017	נתונים מנהליים על יחידים
הממלכה המאוחדת (UK)	11.0%	2016	נתונים מנהליים על יחידים המגישים דיווח מס עצמאי
שוויץ, קנטון ג'נבה	19.3%	2011	נתונים מנהליים על יחידים וחברות

מקורות הנתונים: פרסומים אקדמיים ומקורות מנהליים כפי שמפורטים בהערות השוליים.

מעיון בלוח 1 עולה שאחוז הנישומים אשר מדווחים על תרומתם וממציים את הטבת המס שונה במידה ניכרת בין המדינות. כמו כן, בישראל שיעור הדיווח נמוך למדי בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. חשוב לזכור שההבדלים במדיניות המס בין המדינות משמעותיים לעניין זה. ראשית, לא בכל המדינות כל נישום יכול לבקש הטבת מס (לדוגמה, בארה"ב רק itemizers יכולים, ובאנגליה שבה חלק משמעותי מן ההטבה ניתן לארגונים עצמם רק תורמים במדרגות המס הגבוהות יכולים לבקש ניכוי מס); שנית, לא בכל המדינות ניתן לבקש הטבת מס בגין כל תרומה שניתנה (למשל בישראל נהוגה רצפת זיכוי); שלישית, הכדאיות להגשת בקשה משתנה משמעותית בין מדינה למדינה (למשל, בקנדה ההטבה עשויה להגיע עד ל-57% מהתרומה ועד לתקרה של 75% מההכנסה החייבת במס, בהשוואה לישראל שבה ניתן לקבל זיכוי של 35% מהתרומה עד לתקרה של 30% מההכנסה, או 9.2 מיליון ש"ח בשנת 2018); ולסיום, יש הבדלים ניכרים בין מדינות במאמץ הבירוקראטי הנדרש. בהקשר זה יש לאמר שבשנים האחרונות בכל המדינות יש הקלה במאמץ הבירוקראטי לאור האפשרות להגיש דיווח מקוון לרשויות המס כולל הגשת קבלות אלקטרוניות בגין תרומה. מעבר לכל ההבדלים הללו, קיים כמובן ההבדל התרבותי, ההבדל בנוהג ובהרגל.

7. בארצות הברית בשנת 2018, 9.6% מהנישומים הגישו בקשה לניכוי מס בגין תרומה (9.2% בשנת 2019) (מתוך הנתונים הרשמיים של IRS). חשוב לציין שבעקבות שינוי מדיניות המס בשנת 2017, פחת משמעותית מספר הנישומים אשר מגישים דיווח מפורט לצורך קבלת ניכוי מס שונים (itemizers), לרבות ניכוי מס בגין תרומה (Urban-Brookings Tax Policy Center, 2018). שינוי המדיניות השפיע באופן ניכר על שיעור הנישומים המדווחים על תרומה. למשל, בשנת 2016, 23.5% מהנישומים דיווחו על תרומה.

בקנדה, בשנת 2017 28% מהנישומים היחידים דיווחו על תרומה לצורך קבלת זיכוי מס (Alepın, 2021); וגם מתוך הנתונים הרשמיים של ה-CRA). חשוב לציין שבקנדה כל נישום יכול להגיש בקשה לזיכוי בגין תרומה.

בממלכה המאוחדת (UK, "אנגליה"), 11% מהנישומים המגישים דוח עצמאי לרשות המיסים (self-assessment taxpayers), מדווחים על תרומה. אמנם רק 25% מהנישומים מגישים דיווח עצמאי, אך 98% מהוצאות המדינה על הטבות המס בגין תרומה מגיעים לנישומים אלה (סך הכל £1.8 מיליארד בשנת התקציב 2016-2015) (Almunia et al., 2020). כלומר אחוז התורמים מתוך הנישומים הוא לכל הפחות 2.75% מהנישומים. על פי אלמוניה (2020) אין נתונים אודות מספר הנישומים שאינם מגישים דיווח עצמאי אשר מבקשים ניכוי מס בגין תרומה, היות והם מבקשים זיכוי באמצעות המעסיק.

בשוויץ, בשנת 2011, 19.3% מהנישומים (יחידים וחברות) בקנטון ג'נבה (השני בשוויץ בגובה התמ"ג לנפש), דיווחו על תרומה לצורך ניכוי מס. זאת, בהשוואה ל-8.3% מהנישומים בשנת 2001 (Lideikyte Huber, Pittavino, and Peter, 2021)

לא ניתן לבודד את חלקו של המרכיב התרבותי בהבדלים בין המדינות, ועל פניו אפשר היה לבטל אותו ולייחס את האחוז הנמוך של נישומים בישראל אשר ממצים את זכותם אך ורק לסיבות הקונקרטיות (כדאיות, בירוקרטיה וכו). יחד עם זאת, מדיניות המס המשפיעה על הגורמים הללו לא השתנתה באופן משמעותי מאז 1984⁸ ובכל זאת יש גידול ניכר באחוז הנישומים הממצים את ההטבה. שינוי אשר התרחש ברובו טרם כניסת הדיווח המקוון וההקלה שבציודו. מכאן, ניתן להסיק בזהירות שיש שינוי בנוהג בישראל. יותר ויותר תורמים ממצים את הטבת המס בגין תרומתם. ועדיין, כאשר אנו בוחנים את רמת מיצוי ההטבה במונחים של שיעור הנישומים המדווחים, ישראל נמצאת בפיגור משמעותי אחרי מדינות אחרות.

גם כאן, השאלה המעניינת היא, האם ניתן לקבוע שבישראל אחוז הנישומים המדווחים על תרומה נמוך משום ששיעור התורמים באוכלוסייה נמוך יחסית, או שמא משום ששיעור המיצוי נמוך יחסית? לצורך כך, היינו רוצים לדעת, כמה מהתורמים ממצים את הטבת המס ומדווחים על תרומתם? (במילים אחרות, מהו שיעור המדווחים מתוך התורמים, ולא מתוך הנישומים). כלומר, ברור שאותם 110 אלף תורמים המדווחים על תרומתם בישראל, הם רק חלק מהאנשים בישראל אשר תורמים לארגונים חברתיים, השאלה היא איזה חלק? אולם קשה להשיב על שאלה זו באופן מהימן, וזאת היות שבאף מדינה אין נתונים מנהליים על כלל התורמים. מכאן, אנו תלויים בסקרים שונים על מנת להעריך את אחוז התורמים מכלל האוכלוסייה. ובנוסף, על מנת לגזור מתוכו את שיעור התורמים אשר גם מדווחים על תרומתם, אנו נאלצים להניח שאחוז הנישומים התורמים מתוך כלל הנישומים דומה לאחוז התורמים באוכלוסייה. הנחה חזקה למדי. על אף מגבלות המהימנות, אפשר לכל הפחות לקבל מושג באשר לסדרי הגודל.

בישראל, האומדן לשיעור היחידים התורמים באוכלוסייה משתנה בהתאם למקור: על פי סקר הוצאות משקי הבית שנערך בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) כ-29% ממשקי הבית מדווחים על תרומה כספית לארגונים; על פי הסקר החברתי של הלמ"ס כ-40% מהיחידים הבוגרים בישראל תורמים; ואילו על פי סקר ייעודי לנושא תרומות, 61% מהנשאלים תורמים (Drezner et al., 2017). בהינתן 2.6% מהנישומים אשר מדווחים על תרומתם בשנת 2018, המשמעות היא שרק כ-8% מהתורמים מדווחים על תרומתם⁹ (לוח 2). כלומר, למעלה מ-90% מהיחידים בישראל אשר מעמידים תרומה לארגונים חברתיים לא מדווחים עליה לצורך זיכוי מס. חשוב לזכור שלא ניתן לדווח על כל תרומה לכל ארגון, וכמובן שההטבה רלבנטית רק למי שמשלם מס הכנסה (כמחצית מהאוכלוסייה). מבחינת השינוי לאורך השנים בישראל, עשור קודם לכן, בשנת 2009 שיעור התורמים אשר דיווחו על תרומתם היה נמוך עוד יותר ונאמד בכ-5%. כך שניכרת מגמה של גידול בשיעור התורמים אשר מדווחים על תרומתם (וממצים את ההטבה), אך בכל מקרה מדובר באחוזים בודדים מהתורמים אשר מדווחים על תרומתם.

לוח 2: שיעור התורמים שמיצו את הטבת המס בגין תרומה במדינות נבחרות ובשנים נבחרות¹⁰

מדינה	שנה	שיעור התורמים באוכלוסייה	שיעור התורמים שדיווחו על תרומתם
ישראל	2009	30%-56%	5%
ישראל	2018	29%-40%	8%
ארצות הברית	2018	50%	20%
שוויץ	2014	71%	27%
גרמניה	2009	70%	61%

מקורות הנתונים: פרסומים אקדמיים ומקורות מנהליים כפי שמפורטים בהערות השוליים.

8. להוציא שינויים בגובה תקרת הזיכוי אשר לא משפיעים באופן משמעותי על מספר הנישומים המגישים בקשה לזיכוי, ושינויים ברצפת הזיכוי אשר ניתן לייחס להם שינוי בטווח של 15 אלף נישומים לכל היותר ב-20 שנה.
 9. היות שיש הבדל ניכר בין האומדנים של שיעור התורמים באוכלוסייה בישראל (כולם מתייחסים לאותה שנה, 2016), החישוב נעשה על בסיס הממוצע בין שני האומדנים של הלמ"ס אשר נגזרו מסקרים שנעשו בקרב כלל האוכלוסייה.
 10. בארצות הברית: על פי מחקר שנערך באוניברסיטת אינדיאנה (Osili, Zarins, and Han, 2021) בהתבסס על סקרים שונים, עולה שכ-50% ממשקי הבית תורמים כסף לארגונים חברתיים, והיות שעל פי נתוני IRS 9.6% מהנישומים מדווחים על תרומתם, הרי שכ-20% מהתורמים מדווחים.
- בשוויץ: Freitag et al., 2016 בתוך: Lideikyte Huber, Pittavino, and Peter, 2021.
 בגרמניה: Sommerfeld, 2009, בתוך: Adena, 2021.

לתרום יותר באותו כסף

במדינות אחרות, נראה שאחוז התורמים הממציים את ההטבה גבוה משמעותית מבישראל: 20% בארצות הברית, 27% בשוויץ, ו-61% בגרמניה (לוח 2). גם ההשוואה הבינלאומית רחוקה מאוד מלהיות מדויקת, היות והנתונים נשענים על סקרים שונים למדי זה מזה, וממילא כסקרים מהימנותם נמוכה יותר, וכמו כן הנתונים מתייחסים לשנים שונות בטווח של יותר מעשור. אך חרף כל המגבלות, נראה שבישראל הגם אם אחוז התורמים באוכלוסייה עשוי להיות נמוך רק במעט מזה הנהוג בכמה מדינות אחרות, הרבה יותר בולט הוא שאחוז התורמים **המדווחים** על תרומתם נמוך בהרבה מזה המצוי במדינות אחרות. כלומר, בישראל שיעור נמוך למדי של תורמים ממציים את הטבת המס. החדשות הטובות הן ששיעור זה נמצא במגמת עלייה.

לסיכום, בישראל, למעלה מ-110 אלף אנשים פרטיים דיווחו על תרומתם לצורך מיצוי הטבת המס בגין תרומות בשנת 2018. אנשים אלה המדווחים על תרומתם מהווים 2.6% מהנישומים, וחלקם בכלל התורמים מוערך בפחות מ-10% מהתורמים. בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, שיעור התורמים הממציים את הטבת המס בישראל נמוך משמעותית.

ה. מיצוי הטבת המס – חלק התרומות המדווחות מתוך כלל התרומות

ההתייחסות לשיעור הנישומים הממציים את הטבת המס כאינדיקטור לשיעור המיצוי של הטבת המס מוצדקת על פניה. בדרך כלל תכליתן של הטבות מס היא להיטיב עם הנישומים הזכאיים, ולקדם צדק חלוקתי (למשל, נקודות זיכוי לקבוצות אוכלוסייה שונות שהמדינה מוצאת לנכון לתמרץ), ולכן חשוב לבחון מה שיעור הזכאים הממציים בפועל את זכותם להטבה (כפי שנעשה למשל בסקירה המקיפה של Currie, 2004). אולם, בשונה מהטבות מס אחרות, התכלית של הטבת מס בגין תרומה איננה בהכרח להיטיב עם הנישום התורם. התכלית המוצהרת של הטבת מס בגין תרומה היא לתת תמריץ לתורמים פרטיים על מנת שיגדילו תרומות לארגונים החברתיים.¹¹ שהרי, בהינתן הזיכוי המדינה למעשה מסבסדת את התרומה מבחינתו של התורם הפרטי (הוא רואה לנגד עיניו "מחיר" תרומה נמוך יותר), ולכן הוא עשוי להגדיל את תרומתו (למשל, אם התורם היה נכון להוציא מכיסו כ-1,000 ש"ח לטובת תרומה, בהינתן שהמדינה מזכה אותו ב-35% מסכום התרומה, סביר שיהיה נכון לתרום בפועל כ-1,500 ש"ח, כך שלאחר הזיכוי עדיין יוציא מכיסו את אותם 1,000 ש"ח). אולם, התוצאה הרצויה הזו תלויה בכך שהתורם אכן יבקש ויקבל את זיכוי המס. ובמילים אחרות, המימוש של תכלית הטבת המס בגין תרומה – דהיינו, יותר תרומות לארגונים חברתיים – תלוי בנתח התרומות שעבורן מתקבל זיכוי בפועל. ולכן על מנת להעריך את ממדי מיצוי ההטבה, עדיף לעסוק בתועלת האפשרית למוטבי ההטבה (הארגונים מקבלי התרומות), אשר נגזרת מהיקף התרומות שבגינן מוצתה ההטבה.

מהטעם הזה, במחקר זה אני מציעה דרך אחרת לבחון את שאלת מיצוי הטבת המס. וזאת באמצעות **סכומי התרומות** – כלומר, לברר מה חלקן של סך התרומות **המדווחות** לצורך הטבת מס מתוך סך התרומות **שהתקבלו** בארגונים חברתיים.

סך התרומות שהתקבלו בארגונים חברתיים איננו נתון מנהלי "פשוט", אלא שהוא נסמך גם על סקרים, וגם על השלמות ממקורות שונים. כך בישראל, וכך במדינות אחרות. בארצות הברית, בשנת 2018, מתוך תרומות משקי בית בסך כולל של \$292 מיליארד (GIVING USA) הוגשו בקשות לניכוי מס בסך \$197 מיליארד (IRS). כלומר יחידים מיצו את הטבת המס בגין כ-67% מסך תרומותיהם (61% בשנת 2019). בקנדה, בשנת 2014 יחידים דיווחו על תרומות בסך \$9.6 מיליארד, אשר היו כ-67% מסך התרומות המיוחסות ליחידים באותה שנה (Lasby and Barr, 2018).

בישראל, בשנת 2018 תורמים יחידים דיווחו על 1.3 מיליארד ש"ח לצורך זיכוי מס, מתוך סך תרומות מיחידים לארגונים חברתיים הנאמד ב-5 מיליארד ש"ח (לפירוט חישוב האומדן ראו בהמשך). כלומר יחידים מיצו את הטבת המס בגין 26% מתרומותיהם. ומכאן, שמיצוי ההטבה על ידי תורמים יחידים, גם במונחים של חלק התרומות המדווחות – נמוך למדי בהשוואה לארה"ב ולקנדה.

אך כפי שהוצג כבר ברקע למחקר, כאשר בוחנים את נתוני המיצוי בישראל בגין תרומות שניתנו ודווחו על ידי חברות ויחידים גם יחד, ניתן לראות ששיעור המיצוי גבוה יותר. בלוח 3 מוצגים נתונים משנים נבחרות (שבהן הנתונים זמינים), ומתוכם עולה ששיעור סך התרומות המדווחות נע בין 27%-36%.

11. למשל, על פי [מסמך רקע שהוכן על ידי היועצת המשפטית לוועדת הכספים מיום ה-6 במאי 2021](#): "תכליתו של סעיף 46 לפקודה היא להקל על פעילותם של מוסדות ציבור הפועלים בתחומים הקבועים בחוק. באמצעות סעיף זה המדינה מעניקה זיכוי ממס בעד תרומה שניתנת למוסדות הציבור הללו ובכך מעודדת תרומת כספים להם ולמטרותיהם" (סעיף 4.א)

לוח 3: סך התרומות שהגישו בגינת בקשה לזיכוי מס, מתוך סך התרומות שניתנו על ידי חברות ויחידים בישראל, לפי שנה, במיליוני ש"ח

שנה	סך תרומות מיחידים ומחברות	סך תרומות שהוגשה בגינת בקשה לזיכוי	שיעור סך התרומות שדווחו מתוך סך התרומות שניתנו
2009	4,148	1,296	31%
2012	5,391	1,467	27%
2015	5,943	1,850	31%
2018	6,985	2,482	36%

מקורות הנתונים: הנתונים אודות סך תרומות שניתנו על ידי יחידים וחברות נלקחו מסקר פילנתרופיה של ישראלים 2012-2015. הנתון לשנת 2018 לקוח מתוך המחקר המשווה; סך התרומות שהגישו בגינת זיכוי נגזר מתוך נתונים מנהליים של רשות המיסים.

נגזר מהנתונים ששיעורי הדיווח של חברות גבוהים מאלה של יחידים. בין היתר, יתכן שבפני החברות עומדים הרבה פחות חסמים בירוקראטיים בהשוואה ליחידים, היות שהן מעסיקות רואי חשבון ויועצי מס אשר אמונים על דיווחי המס. בנוסף, יתכן שחברות נוטות לתרום סכומים גבוהים יותר, ולכן הכדאיות של דיווח ובקשת זיכוי גדולה יותר. ומהכיוון השני, סביר שיחידים נוטים לתרום גם תרומות שהן מתחת לרצפת הזיכוי, ולכן אינן בנות זיכוי. כך או אחרת, ניכר, שעל מנת לקבל תמונה מדויקת יותר ומפורטת של מיצוי הטבת המס בגינת תרומה, יש צורך תחילה לבדוד את התרומות שהן בנות זיכוי, ואחר כך להבחין בין התרומות: להבחין בין תרומות יחידים וחברות, ולהבחין בין תרומות בטווחי תרומה שונים. ניתוח מפורט זה הוא עניינו של החלק הנוכחי במחקר.

תמונת המיצוי של הטבת המס נגזרת תחילה מפוטנציאל ההטבה – כלומר מאפיון התרומות שהן בנות זיכוי, ואחר כך מהשוואה בין פוטנציאל ההטבה ובין מיצוי ההטבה בפועל. חישוב פוטנציאל ההטבה נעשה במחקר זה "מלמעלה למטה". כלומר, יוצא מאומדן סך התרומות שהתקבלו בישראל בארגונים חברתיים ובהמשך "מפרק" את הסכום הכולל לגורמים – לפי מקור ולפי גודל. הלוחות המפורטים שבהם מתועדים שלבי החישוב השונים נמצאים בנספח (הפניות לאורך הטקסט).

שלבי החישוב של פוטנציאל הטבת המס

- שנת 2018** נבחרה לצורך המחקר כשנת מבחן משתי סיבות עיקריות: ראשית, שנת 2018 היא השנה האחרונה שלגביה יש אומדן מהימן המתבסס על נתוני אמת מקיפים אודות סך תרומות שניתנו בישראל; שנית, שנת 2018 היא השנה האחרונה שלגביה יש דיווח מלא לצורך בקשה לזיכוי מס. אמנם ניתן להגיש את הבקשה עד שש שנים ממתן התרומה, אולם בפועל, בשנת המס השלישית לאחר מתן התרומה, הדיווח מלא כמעט לחלוטין. היות שהנתונים למחקר התקבלו באמצע שנת 2021, הרי שהדיווח לשנת 2018 צפוי להיות קרוב מאוד לדיווח מלא.
- אומדן **סך התרומות** שהתקבלו מיחידים ומחברות בישראל בארגונים חברתיים בשנת 2018, נלקח מתוך מחקר משווה המתבסס על תשתית רחבה של מקורות (חזן, 2021). נקודת המוצא היא אם כן, שבסך הכל יחידים וחברות בישראל תרמו כ-7 מיליארד ש"ח בשנת 2018 (6,985 מיליוני ש"ח; לוח א' בנספח).
- חלוקת סך התרומות בין יחידים וחברות** נלקחה מסקר פילנתרופיה של ישראלים, שבו התבקשו הארגונים החברתיים לפרט את התרומות שקיבלו לפי גודל מכל אחד מהמקורות השונים, בכל אחת מארבע שנים. בממוצע בארבע שנות הסקר 27.8% מהתרומות התקבלו מחברות, ו-72.2% התקבלו מיחידים (לוח ב' בנספח). חשוב לציין שבסקר הלמ"ס השוטף: "הכנסות והוצאות מלכ"רים לשנת 2017" המבוסס על ניתוח דוחות כספיים, נמצא ממצא דומה מאוד (שאינו מתפרסם).¹²
- חלוקת התרומות מכל מקור לפי גודל:** על מנת להגיע בסופו של דבר לתמונה מפורטת של מיצוי הטבת המס, השאיפה כאן היתה לחלק את התרומות לכמה שיותר טווחי תרומה, תוך התחשבות בגובה רצפת ותקרת הזיכוי ובמסגרת מגבלת הנתונים הזמינים. למעשה נתונים על כלל תרומות לפי גודל זמינים רק בסקר פילנתרופיה של ישראלים, ולכן החלוקה הראשונית נלקחה מהממוצע של ארבע שנות הסקר (לוח ג' בנספח). אולם, היות והפירוט

12. תודה לאנשי תחום ההוצאה לחשבונות חברתיים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שהתפרסם בסקר חלקי בלבד, נדרשו מקורות נוספים לחלוקת התרומות בטווחים ספציפיים: ראשית, תרומות יחידים שמתחת ל-2,000 ש, חולקו לשני טווחים (עד ומעל לרצפת הזיכוי) על פי הנתונים של תרומות מקוונות בפלטפורמת JGive לשנת 2018 (לוח ד' בנספח); שנית, התרומות שמעל 100 אלף ש, מכל אחד מהמקורות, חולקו על פי הנתונים המנהליים של רשות התאגידים לשנת 2018. הנתונים הללו כוללים דיווח של עמותות על כל תרומה ותרומה שמעל 100 אלף ש לפי מקור. אמנם, ההערכה היא שדיווח זה בשנת 2018 לא היה מלא, ועדיין, היות שהוא כלל דיווח על תרומות מיחידים וחברות בישראל בסך 1.8 מיליארד ש (שווה ערך ל-70% מסך התרומות בטווח זה), הוא מקיף דיווח על מנת להתבסס על ההתפלגות לפי גודל שנמצאה בו (לוח ו' בנספח); שלישיית, עוד קודם לחלוקה הפנימית של התרומות מעל 100 אלף ש, היות ויש סבירות לכך שחלקן של תרומות שמעל 100 אלף ש גדל עם השנים (הודות להתרבות בעלי היכולת התורמים), החלוקה בין תרומות שמעל ומתחת ל-100 אלף ש שנובעת מסקר פילנתרופיה של ישראלים ולכן מתייחסת לשנים 2012-2015, "קודמה" לשנת 2018 תוך התחשבות גם בשינוי המחירים. התיקון נעשה על פי נתוני רשות המיסים אודות חלקן של תרומות מדווחות מעל 100 אלף ש"ח. כמובן שחלקן של תרומות מדווחות שמעל 100 אלף ש גדול בהרבה בהשוואה לחלקן בכלל התרומות, ולכן נלקח רק אחוז השינוי בין ממוצע שנות הסקר 2012-2015, ושנת 2018 (לוח ה' בנספח). אחוז השינוי משקף את גם את השינוי בתרומות וגם את השינוי בדפוסי הדיווח, אולם לא ניתן להפריד ביניהם, והוא הרע במיעוטו.

5. שילוב כלל המקורות והחישובים הנ"ל מסוכם בלוח ז' (בנספח), שבו מוצגת התפלגות כל אחד מהמקורות לפי תשעה טווחי גודל של תרומה. ומכאן, ניתן לחלק את סך התרומות לפי מקור וגודל (לוח ח' בנספח).

6. אומדן החלק של התרומות שהן בנות זיכוי: היות שלא כל התרומות הן בנות זיכוי, חשוב לבדוד את חלקן של התרומות שבגינן כן ניתן להגיש בקשה לזיכוי מס. על פי שנתון העמותות, בשנת 2018 רק ל-40% מהעמותות בישראל היה אישור לזיכוי מס לפי סעיף 46, ולכן, לא כל תרומה מזכה את התורם בזכות להגיש בקשה לזיכוי. יש עמותות שאין להן כלל הכנסות מתרומות מישראל, ולכן מלכתחילה לא מבקשות אישור לזיכוי מס. בסך הכל העמותות שיש להן אישור לזיכוי מס קיבלו 84% מהתרומות שניתנו בישראל (לפירוט ההבדלים בין תחומי פעילות, ראו שנתון העמותות 2018, עמ' 179). ניתן היה לשער שיש הבדל בין טווחי התרומה בשיעור זה, שכן סביר שככל שהתרומות גדולות יותר והזיכוי בגינן משמעותי יותר, הנטייה תהיה להעניק אותן לעמותות המחזיקות אישור לזיכוי מס. גם כאן, הנתונים הגולמיים של רשות התאגידים אודות תרומות מעל 100 אלף ש לכל עמותה, אפשרו חישוב אומדן דיפרנציאלי לכל טווח תרומה של שיעור התרומות הניתנות לעמותות בעלות אישור לזיכוי. האומדן עבור תרומות קטנות מ-100 אלף ש חושב כ-plug number שיביא בסיכומו של דבר לשיעור כולל של 84% (לוח ט' בנספח).

חשוב לציין שהתרומות בישראל ניתנות גם לארגונים ללא כוונת רווח שאינם מאוגדים כעמותות או כחל"צ (למשל, אגודות עות'מניות ומרבית האוניברסיטאות). לפחות לחלק מהארגונים הללו יש אישור לזיכוי מס. יתכן שבקרב ארגונים אלה, אחוז התרומות מישראל המתקבלות באותם הארגונים שיש להם אישור לזיכוי שונה מ-84%. אולם אין דרך טובה להעריך אותו, ולכן האחוז הידוע לגבי תרומות לעמותות הוחל על התרומות לכלל ארגונים החברתיים.

7. אומדן התרומות שאינן בנות זיכוי בגלל סייגי הזיכוי: סייג נוסף של הזיכוי נובע מתקרת ורצפת הזיכוי. בשנת 2018, ניתן לקבל זיכוי לתרומות בסכום שנתי כולל שמעל לרצפה של 180 ש, ומתחת לתקרה של 9,211,000 ש. בלוח י' (בנספח) מוצג אומדן התרומות שהגיעו לעמותות בעלות אישור לזיכוי מס, אך אינן בנות זיכוי בשל סייגי רצפת ותקרת הזיכוי.

פוטנציאל ההטבה ומיצוי ההטבה במונחי תרומות

אם כן, סך התרומות שניתנו לארגונים חברתיים על ידי יחידים וחברות בישראל בשנת 2018 נאמד בכ-7 מיליארד ש. מתוכם, יחידים תרמו 5 מיליארד ש וחברות תרמו כמעט 2 מיליארד ש. מחצית מכלל התרומות (כמעט 3.5 מיליארד ש) הגיעו מתרומות של יחידים שמתחת ל-20 אלף ש (לוח 4).

לוח 4: סך התרומות בישראל לפי מקור וגודל, 2018

מיליון ש	מעל 1 מיליון ש	100 אלף ש-1 מיליון ש	100-20 אלף ש	20-2 אלף ש	2,000-180 ש	עד 180 ש	סך הכל במיליוני ש	
							6,985	סך הכל
663	514	397	1,190	1,688	593		5,045	מיחידים
847	576	295	166	55	-		1,940	מחברות

אולם, לא כל התרומות הן בנות-זיכוי. ראשית, כל התרומות שמתחת לרצפת הזיכוי (593 מיליון ש"ח) אינן בנות-זיכוי; שנית, כ-1 מיליארד ש"ח מהתרומות הגיעו לעמותות שאין להן אישור לזיכוי מס, ולכן גם הן אינן בנות-זיכוי.¹³ בסך הכל, התרומות שהן בנות-זיכוי (מלא או חלקי) מסתכמות ב-5.4 מיליארד ש. זהו אם כן **פוטנציאל ההטבה** (לוח 5).

כלומר, מלכתחילה ניתן להגיש בקשה לזיכוי מס רק בגין 77% מהתרומות שניתנו. בנוסף, חשוב לזכור, שהתרומות שמעל לתקרת הזיכוי (9.2 מיליון ש בשנת 2018) אמנם מדווחות לצורך בקשה לזיכוי, אך הן בנות-זיכוי חלקי בלבד. חלק התרומות שחורג מעל לתקרה, נאמד בכ-150 מיליון ש, שבגין לא יתקבל זיכוי בפועל מפאת תקרת הזיכוי.¹⁴ כך שעוד 2% מסך כל התרומות, גם אם ידווחו, לא יקבלו זיכוי בפועל מפאת תקרת הזיכוי.

מתוך 5.4 מיליארד ש תרומות שניתן להגיש בגין בקשה לזיכוי (פוטנציאל ההטבה), 45% הן תרומות מיחידים הקטנות מ-20 אלף ש; וכרבע מפוטנציאל ההטבה נמצא בתרומות מיחידים שהן קטנות מ-2,000 ש:

לוח 5: פוטנציאל ההטבה במונחי תרומות: אומדן תרומות בנות-זיכוי, לפי מקור וגודל, 2018

מיליון ש	מעל 1 מיליון ש	100 אלף ש-1 מיליון ש	100-20 אלף ש	20-2 אלף ש	2,000-180 ש	סך הכל במיליוני ש	
						5,373	סך הכל
444	445	330	991	1,406		3,616	מיחידים
791	536	246	138	46		1,757	מחברות

מתוך 5.4 מיליארד ש של תרומות בנות-זיכוי בשנת 2018, סך התרומות שבגין הוגשה בפועל בקשה לזיכוי הסתכמו ב-2.5 מיליארד ש. בשונה מההתפלגות של **פוטנציאל ההטבה**, בהתפלגות **מיצוי** ההטבה בפועל בולטות תרומות מחברות מעל 1 מיליון ש, שהן כרבע מסך התרומות שבגין מוצתה ההטבה (לוח 6).

13. מתוך סך של 593 מיליון ש תרומות קטנות מרצפת הזיכוי, 100 מיליון ש צפוי להתקבל בעמותות ללא אישור לזיכוי מס, כך שסכום זה אינו בר זיכוי משני הטעמים יחד.

14. בלוח 5 (פוטנציאל ההטבה) והלאה, לא הופחתו התרומות שמעל לתקרת הזיכוי מטווח התרומות שמעל 1 מיליון ש, היות שהן כן נכללות בתרומות שניתן להגיש בגין בקשה לזיכוי, הגם שהזיכוי חלקי, ובמובן זה התרומות השלמות הן בנות-זיכוי. גם בנתוני הדיווח בפועל לצורך זיכוי מדווחות התרומות המלאות (שהן גבוהות מתקרת הזיכוי). בשנת 2018 דווח על 28 תרומות, שגובה כל אחת מהן מעל לתקרת הזיכוי, בסך כולל של כ-380 מיליון ש, ומתוכן הסכומים שמעל לתקרה הסתכמו ב-120 מיליון ש (הסכומים כוללים בלוח 6 בהמשך). כך שלמעשה מתוך 150 מיליון ש תרומות שאפשר לדווח עליהן, אך לא ניתן לקבל בגין זיכוי, תרומות בסך 120 מיליון ש כבר כלולות בדיווח שהיה בפועל. חשוב לציין שלא ניתן יהיה לפרוש את התרומות שכבר דווחו בשנת 2018 לשנים הבאות, הגם אם הן חורגות מתקרת הזיכוי או ההכנסה. על מנת לפרוש את התרומה לאחת משלוש השנים הבאות, יש לדווח מלכתחילה בכל שנה רק על החלק שבגיניו מוגשת הבקשה לזיכוי.

לוח 6: מיצוי ההטבה במונחי תרומות: סך תרומות שדווחו בפועל לרשות המיסים לצורך בקשה לזיכוי מס, 2018

מיליון ₪	מעל 1	100 אלף ₪ -	100-20 אלף ₪	20-2 אלף ₪	2,000-180 ₪	סך הכל במיליוני ₪	
						2,482	סך הכל
425	242	313	290	45		1,315	מיחידים
658	336	119	49	4		1,166	מחברות

ומכאן, ניתן לגזור את אחוז המיצוי, במובן של חלק התרומות בנות הזיכוי שבגינן הוגשה בפועל בקשה לזיכוי (לוח 7). כעת ניתן לראות שכאשר אנו מביאים בחשבון רק את התרומות בנות הזיכוי (כמפורט בלוח 5), אחוז המיצוי גבוה בהרבה מזה שהתקבל בחישוב ה"גס" בתחילת חלק זה, והוא מגיע ל-46% בסך הכל. כמו כן, ניתן לראות את ההבדל המשמעותי בין יחידים וחברות, כך שחברות ממצות את ההטבה עבור 66% מסך התרומות שהן בנות זיכוי, ויחידים ממצים את ההטבה עבור 36% בלבד מהתרומות בנות הזיכוי. ניתן לראות שמעבר להבדלים בין יחידים וחברות, אחוזי המיצוי עבור תרומות גדולות גבוהים בהרבה מאחוזי המיצוי עבור תרומות קטנות (שהן עדיין בנות זיכוי). בעוד שרק אחוזים בודדים מהתרומות שמתחת ל-2,000 ₪ מדווחות לצורך זיכוי מס, תרומות שמעל 1 מיליון ₪ מדווחות ברובן (96% מתרומות יחידים ו-83% מתרומות חברות).

לוח 7: אחוז מיצוי ההטבה במונחי תרומות, 2018

מיליון ₪	מעל 1	100 אלף ₪ -	100-20 אלף ₪	20-2 אלף ₪	2,000-180 ₪	סך הכל	
						46%	
96%	54%	95%	29%	3%		36%	מיחידים
83%	63%	49%	35%	9%		66%	מחברות

לנוכח הנתונים עולה תהיה לגבי תרומות גדולות מיחידים. עבור תרומות שמעל 20 אלף ₪, בשניים מהטווחים ההטבה ממוצה כמעט במלואה, אך בטווח שבין 100 אלף ₪ ל-1 מיליון ₪, היא ממוצה רק בכ-50%. היתכן? שהרי אלה תרומות גדולות למדי, ולכן הכדאיות של מיצוי ההטבה בגינן היא משמעותית. וכן, ההנחה היא שהן ניתנות על ידי יחידים בעלי יכולת אשר נוטים להגיש דיווח לרשות המיסים תוך הסתייעות ברואי חשבון ויועצי מס. לכן, הציפיה היא שהרוב המכריע שלהן ידווח לצורך קבלת ההטבה. הסבר אחד עשוי להיות באי־דיוק האומדנים של התפלגות תרומות בנות זיכוי לפי טווח (שכן האומדנים לאחוז התרומות המתקבלות בעמותות המחזיקות אישור לזיכוי מס בכל טווח, מבוססים רק על חלק מהתרומות). אם למשל, מחשבים את אחוז מיצוי ההטבה עבור כלל התרומות מעל 100 אלף ₪ (ללא הפרדה בין טווחי הגודל השונים), הרי שההטבה ממוצה בגין 75% מהתרומות שהן בנות זיכוי. ועדיין התהיה נותרת שרירה. הסבר אחר עשוי להיות שהתרומות ניתנות מתוך הון שקיים ברשות היחיד, ולא מתוך הכנסה שוטפת החייבת במס, ובמקרה כזה לא ניתן למצות את ההטבה בגין התרומה. כאשר מדובר בתורמים אשר יש ביכולתם להשיא תרומות שמעל 100 אלף ₪, סביר להניח שיש ברשותם הון המאפשר להם להשיא תרומות גדולות, מבלי שבהכרח תהיה להם הכנסה שוטפת ניכרת ממנו, המצדיקה הגשת בקשה לזיכוי מס. יתכן אף שההון שלהם מוחזק מחוץ לישראל, ולכן ההכנסות המשמעותיות בגין עיקר ההון שברשותם לא בהכרח מדווחות בישראל.

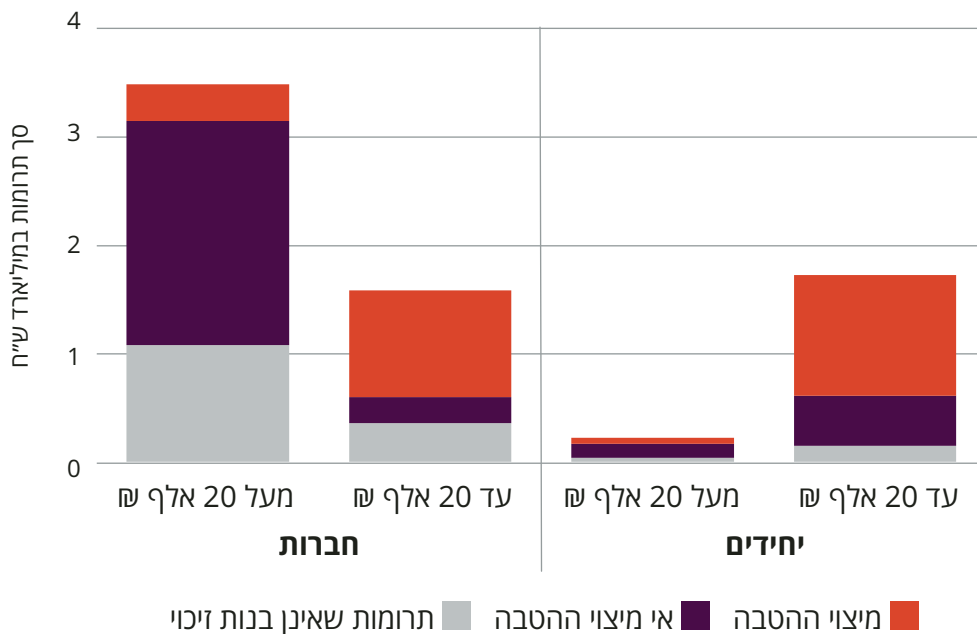
מעבר לאחוזי מיצוי ההטבה, מעניין לבחון את הסכומים המוחלטים של התרומות שבגינן הציבור לא ממצה את ההטבה (לוח 8 – סך תרומות בנות זיכוי פחות סך תרומות אשר דווחו בפועל). העיין בסכומים המוחלטים מסיט את הדיון מעיסוק בתרומות גדולות ובתרומות מחברות, ומפנה את כל תשומת הלב לתרומות יחידים שמתחת ל-20 אלף ₪. שכן 70% מכלל התרומות שבגינן לא ממצים את ההטבה מגיעות מיחידים: 1.3 מיליארד ₪ מתרומות יחידים שמתחת ל-2,000 ₪, ועוד 700 מיליון ₪ מתרומות יחידים שבין 20-2 אלף ₪. בסך הכל תרומות מיחידים (הקטנות מ-20 אלף ₪) בהיקף של 2 מיליארד ₪ שהן בנות זיכוי, אינן מדווחות לצורך מיצוי הטבת המס:

לוח 8: אי־מיצוי ההטבה במונחי תרומות: אומדן סך תרומות שאינן מדווחות לצורך זיכוי, 2018

מיליון ש"ח	מיליון ש"ח	אלף ש"ח	אלף ש"ח	אלף ש"ח	אלף ש"ח	סך הכל במיליוני ש"ח	סך הכל
						2,892	סך הכל
20	203	17	701	1,361		2,301	מיחידים
133	200	126	89	42		591	מחברות

בניסיון לייצר תמונה אינטגרטיבית מכלל הנתונים שהוצגו עד כה, בתרשים 4 מוצגות התרומות בחלוקה לשלוש קבוצות: תרומות שאינן בנות־זיכוי, תרומות שהן בנות־זיכוי אך ההטבה בגינן אינה ממוצה, ותרומות שדווחו בפועל ולכן ההטבה בגינן מוצתה. חלוקה זו מוצגת בנפרד עבור יחידים וחברות, ובחלוקה לתרומות שגודלן עד 20 אלף ש"ח, ומעל 20 אלף ש"ח.

תרשים 4: מיצוי הטבת המס במונחי תרומות, לפי מקור וגודל תרומה



התרשים משקף את העובדה שחלק הארי מכלל התרומות הן תרומות מיחידים שגודלן עד 20 אלף ש"ח (הגובה הכולל של העמודות). כמו כן משתקפת המציאות שבגזרה זו (של תרומות יחידים שמתחת ל-20 אלף ש"ח) מצויות גם מרבית התרומות שאינן בנות־זיכוי (באפור) וגם מרבית התרומות שבגינן לא ממוצה ההטבה (בסגול). לעומת זאת, ניכר שהרוב המכריע של מיצוי ההטבה הוא בגין תרומות שמעל 20 אלף ש"ח שהתקבלו גם מיחידים וגם מחברות (בכתום). בולט במיוחד, שחלק זה של תרומות מחברות שבגינן מוצתה הטבת המס, מהווה חלק הארי של תרומות מחברות.

לסיכום, בשנת 2018 ניתן היה לקבל זיכוי מס בגין 77% מסך תרומות יחידים וחברות בישראל (5.4 מיליארד ש"ח). מתוכם, יחידים דיווחו על 36% מסך תרומותיהם, וחברות דיווחו על 66% מסך תרומותיהן, ובסך הכל דיווחו על תרומות בסך 2.5 מיליארד ש"ח.

עד כאן הניתוח משקף את פוטנציאל ההטבה ומיצוי ההטבה במונחי תרומות. אולם נשאלת השאלה כמה זה עולה לנו? ובאופן מפורט יותר: מה עלות מיצוי ההטבה למדינה, ומה גובה "החסכון" למדינה עקב אי־מיצוי ההטבה? או מכיוון אחר, מה הם סכומי הכסף שנותרים בקופת המדינה בגלל אי־מיצוי ההטבה? לשם כך נבחן את שאלת פוטנציאל ומיצוי ההטבה במונחי זיכוי.

פוטנציאל ההטבה ומיצוי ההטבה במונחי זיכוי

תחילה, מנתוני רשות המיסים ניתן לגזור את סכומי הזיכוי אשר ניתנו בפועל (לוח 9). חשוב לזכור שהסכומים הללו הם בעצם ויתור המדינה על תשלומי מס הכנסה או מס חברות. ולכן, הם בגדר תמיכה עקיפה של המדינה בארגונים החברתיים. בסך הכל בשנת 2018 המדינה ויתרה על הכנסות ממיסים בסך 577 מיליון ש"ח: 366 מיליון ש"ח בגין תרומות של יחידים, ו-211 מיליון ש"ח בגין תרומות של חברות.

לוח 9: מיצוי ההטבה במונחי זיכוי: סכומי הזיכוי שהתקבלו בפועל, 2018

מיליון ש"ח מעל 1	100 אלף ש"ח - 1 מיליון ש"ח	100-20 אלף ש"ח	20-2 אלף ש"ח	2,000-180 ש"ח	סך הכל במיליוני ש"ח	
					577	סך הכל
72	69	107	101	16	366	מיחידים
102	70	26	11	1	211	מחברות

על מנת לאמוד את הסכומים שנשארו בקופת המדינה, אשר לו היה מיצוי מלא היו ניתנים כזיכוי, יש להחיל על התרומות אשר לא הוגשו לצורך זיכוי מס את אחוזי הזיכוי בפועל. אחוז הזיכוי בפועל נגזר מאחוז הזיכוי המירבי כפי שהוא מנוסח בחוק, תוך התחשבות בסייג תקרות ההטבה: ראשית, הזיכוי ניתן עד לתקרת זיכוי של 9,211,000 ש"ח (בשנת 2018); ושנית, הזיכוי ניתן עבור תרומה שגובהה עד לתקרת הכנסה של 30% מההכנסה החייבת במס. אמנם תורמים יכולים לפרוש את התרומה על פני שלוש שנים לצורך זיכוי וכך להימנע מחריגה מעבר לתקרות ההטבה. אולם בפועל, הנתונים מלמדים שבמקרים לא מעטים התרומות חוצות את תקרת הזיכוי, ובמקרים רבים מאוד הן חוצות את תקרת ההכנסה. וזאת, היות שפרישת התרומות לא מאפשרת לתורמים "מתמידים" (התורמים מדי שנה) להימנע מסייג התקרות.

משיעור הזיכוי שהתקבל בפועל בשנת 2018 (סך זיכוי שהתקבל בפועל מתוך סך תרומות שדווחו), אפשר לראות שהתקרות אכן מורידות את אחוזי הזיכוי בממוצע (לוח 10). כך הזיכוי הממוצע לתרומות יחידים הוא 28% (בהשוואה לאחוז הזיכוי הראשוני - 35%); והזיכוי הממוצע לתרומות של חברות הוא 18% (בהשוואה לאחוז הזיכוי הראשוני השווה לשיעור מס חברות - 23%). מן הסתם בטווח העליון של התרומות (שמעל 1 מיליון ש"ח) גם תקרת הזיכוי באה לידי ביטוי בנוסף לתקרת ההכנסה, ושיעורי הזיכוי הם הנמוכים ביותר (17% לתרומות יחידים, ו-16% לתרומות חברות).

לוח 10: שיעור הזיכוי בפועל לפי מקור וגודל תרומה, 2018

מיליון ש"ח מעל 1	100 אלף ש"ח - 1 מיליון ש"ח	100-20 אלף ש"ח	20-2 אלף ש"ח	2,000-180 ש"ח	סך הכל	
17%	29%	34%	35%	35%	28%	מיחידים
16%	21%	22%	23%	22%	18%	מחברות

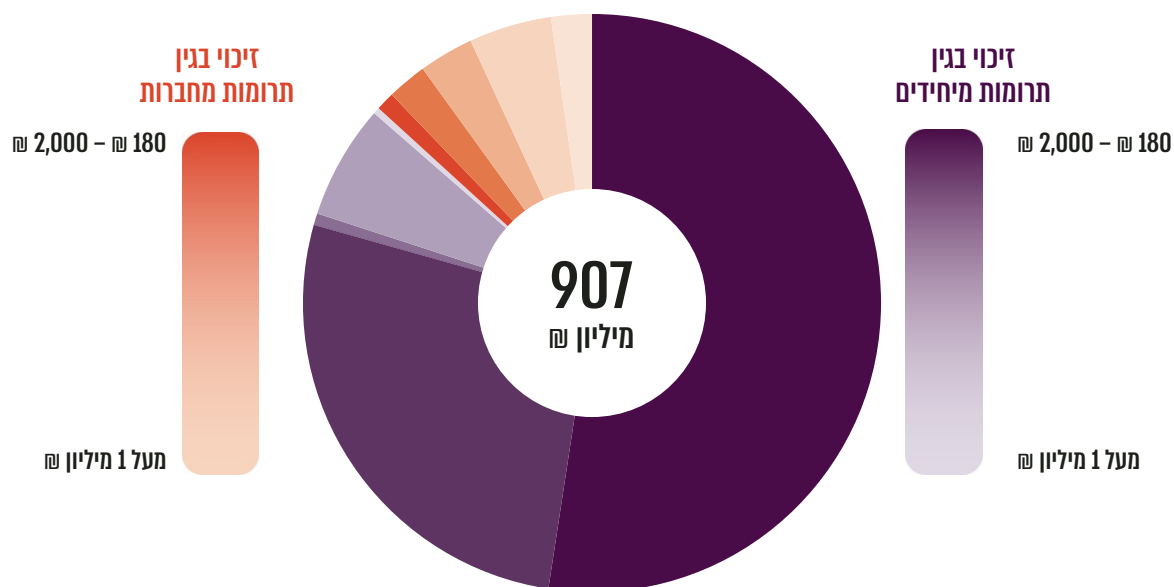
אם נזקוף את אותם שיעורי זיכוי על התרומות שבגינן ההטבה לא מוצתה, נקבל את אומדן הסכומים שנותרו בקופת המדינה הנובעים מאי-מיצוי ההטבה (לוח 11). בסך הכל עוד 907 מיליון ש"ח היו יכולים לחזור לציבור כזיכוי מס בגין תרומותיהם. מתוכם, 720 מיליון ש"ח בעבור תרומות יחידים שמתחת ל-20 אלף ש"ח - פי שניים מסך הזיכוי שמקבלים יחידים בעבור כל תרומותיהם גם יחד.

לוח 11: אי־מיצוי ההטבה במונחי זיכוי: אומדן סכומי זיכוי שנשארו בקופת המדינה, 2018

מיליון ₪	מעל 1	100 אלף ₪ -	100-20 אלף ₪	20-2 אלף ₪	2,000-180 ₪	סך הכל במיליוני ₪	
						907	סך הכל
3	58	6	244	475		787	מיחידים
21	42	28	20	9		120	מחברות

בתרשים 5, הייצוג הגרפי של לוח 11, משתקף בבירור ההבדל בין יחידים וחברות. מתוך הסכומים הנשארים בקופת המדינה, רק נתח קטן היה יכול להגיע לחברות (הגזרות בגוונים הכתומים), ואילו רוב רובו של הסכום היה יכול להגיע לתורמים יחידים (הגזרות בגוונים הסגולים), ובעיקר למי שתרמו עד 20 אלף ₪ בשנה (בסגול כהה).

תרשים 5: הכסף שנשאר בקופת המדינה: אומדן הזיכוי שלא מומש, לפי מקור וגודל תרומה



לקראת סיום, חשוב לציין שהחישוב של פוטנציאל ההטבה במונחי תרומות עשוי להיות מוטה כלפי מטה. זאת, במידה רבה הודות לכך שהוא מבוסס על ההנחה שרק 84% מסך כל התרומות הגיעו לארגונים עם אישור לזיכוי מס. ואם כך, הרי שהאומדן של הכסף שנשאר בקופת המדינה (אשר נגזר מפוטנציאל ההטבה) מתייחס לרף התחתון של הזיכוי הלא ממומש. הרף העליון הוא גבוה בהרבה ומגיע ל-1,250 מיליון ₪. ברף העליון גלומות שתי הנחות חזקות: שכל התרומות הגיעו לארגונים שיש להם אישור לזיכוי מס, ושכפופעל לא הופעל סייג תקרת ההכנסה בשום מקרה.

לסיכום, בעוד שבפועל סך הזיכוי הגיע ל-577 מיליון ₪, בהיתן מיצוי מלא של ההטבה על ידי תורמים, הוא היה עשוי להגיע לסך כולל של כמעט 1.5 מיליארד ₪. ההבדל בין יחידים וחברות עצום, כך ש-87% מהכספים שנותרו בקופת המדינה היו יכולים להגיע לתורמים יחידים, בעיקר בגין תרומות מתחת ל-2,000 ₪.

1. דיון מסכם: הציבור מוותר על זכותו להשתתף בקביעת מדיניות בפועל, והמדינה משתפת פעולה

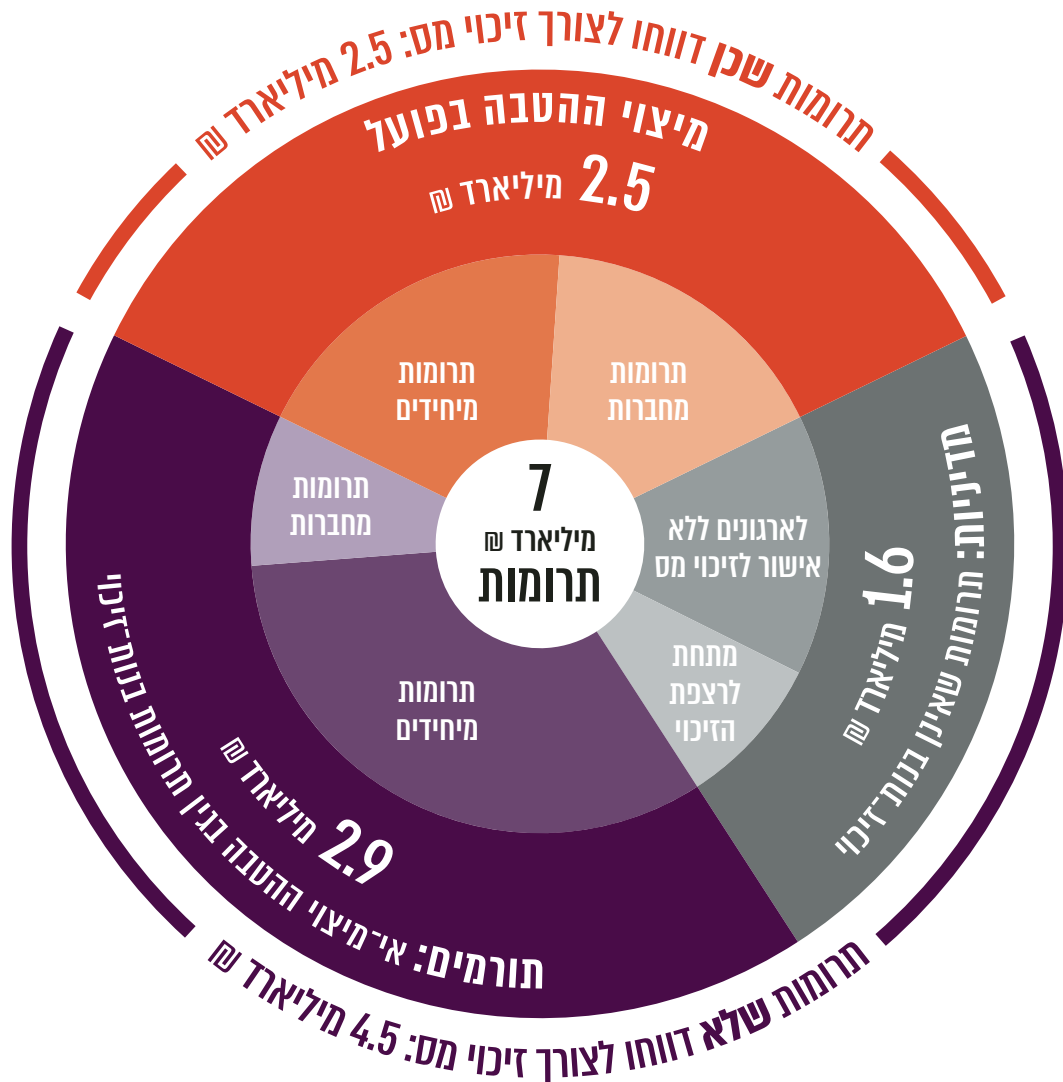
בישראל כמו במדינות רבות, נהוגות הטבות מס לתורמים למוסדות ציבור, במטרה לתת תמריץ לתורמים להגדיל את תרומתם ובכך לתמוך בעקיפין בארגונים החברתיים. בעוד שבעולם יש שפע מחקרים העוסקים באפקטיביות מדיניות המס במובן של השפעת המדיניות על הגדלת התרומות, כמעט ואין התייחסות לשאלת מיצוי הטבת המס. אולם דפוסים מיצוי הטבת המס מאפשרים לסמן את גבולות הרלבנטיות של הטבת המס, ולכן הם משמעותיים גם לשאלת האפקטיביות הנגזרת מגבולות אלה. המחקר הנוכחי עוסק כולו בדפוסים המיצוי של הטבת המס על ידי תורמים בישראל.

ממצאי המחקר המרכזיים תומכים בהשערה הרווחת, לפיה בישראל מיצוי הטבת המס בגין תרומות מצומצם בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. זאת, גם כאשר בוחנים את שיעור הנישומים המדווחים על תרומה, וגם כאשר בוחנים את שיעור סך התרומות שבגינן מוצתה ההטבה. יתרה מזאת, ממצאי המחקר מצביעים על כך שאי-מיצוי ההטבה הוא המשמעותי ביותר בקרב יחידים אשר תורמים סכומים שמתחת ל-2,000 ש"ח, ובכך מאששים השערה רווחת נוספת.

תרומת המחקר היא בראש ובראשונה במיפוי מהימנ של נתוני אי-המיצוי בישראל. מיפוי זה מאפשר ראשית לבחון השערות רווחות; שנית, לשקף את ההיקף העצום המצטבר של תרומות בנות-זיכוי שבגינן ציבור התורמים היחידים מוותר על הטבת המס; ושלישית להצביע על מוקדי אי-המיצוי. כמו כן, הממצאים מאפשרים גיבוש פעולה ממוקדת ויעילה, וגיבוי שלה בנתונים. תרומה נוספת של המחקר היא הצגת דרך חדשה לבחינת דפוסים מיצוי הטבת המס. דרך זו עשויה להיות רלבנטית יותר ומשמעותית יותר לבחינת הטבת מס בגין תרומה. בהמשך פרק הדיון, אציג מיפוי אינטגרטיבי של ממצאי המחקר, אציע פרשנות לממצאים, אדון במשמעויות השונות שלהם, ואציע ערוצים לפעולה.

במחקר הנוכחי, שנת 2018 שימשה כשנת מבחן על מנת למפות את מכלול הגורמים המעורבים במימוש ובאי מימוש הטבת המס בגין תרומה לכדי תמונה מקיפה. בתרשים 6 ניתן לראות את קווי המיתאר של מפת הטבת המס בישראל. נקודת המוצא היא סך של 7 מיליארד ש"ח תרומות לארגונים חברתיים מיחידים ומחברות בישראל. עבור כשליש מהתרומות ניתן זיכוי מס בפועל (2.5 מיליארד ש"ח), ועבור כשני שלישי מהתרומות לא ניתן זיכוי מס (4.5 מיליארד ש"ח). את 4.5 מיליארד ש"ח התרומות שבגינן לא ניתנה ההטבה בפועל ניתן לייחס לשני גורמים עיקריים: **מדיניות** המס, אשר מצמצמת את פוטנציאל ההטבה, בכך שקובעת סייגים שונים שלא מאפשרים לקבל זיכוי בגין תרומות בסך 1.6 מיליארד ש"ח (23% מכלל התרומות); **ותורמים** אשר לא מדווחים על תרומותיהם, ולמעשה לא ממצים את הטבת המס בגין תרומות שהן בנות-זיכוי בסך 2.9 מיליארד ש"ח (41% מכלל התרומות).

תרשים 6: מיפוי סך התרומות לפי מיצוי ההטבה, תרומות שאינן בנות-זיכוי ואי-מיצוי ההטבה



מיצוי ההטבה: תרומות מדווחות

תרומות בסך 2.5 מיליארד ₪ דווחו בשנת 2018 לצורך קבלת הטבת המס. מתוך 7 מיליארד ₪ של תרומות מחברות ומיחידים לארגונים חברתיים, תורמים מיצו בפועל את ההטבה בגין 36% מתרומותיהם, ודיווחו עליהן לצורך זיכוי מס: **יחידים דיווחו על תרומות בסך 1.3 מיליארד ₪, וחברות דיווחו על תרומות בסך 1.2 מיליארד ₪** (בסך הכל 2.5 מיליארד ₪, הגזרות הכתומות בתרשים 6). בעבור התרומות הללו תורמים קיבלו זיכוי מלא או חלקי. חלקיות הזיכוי נובעת מסייגי ההטבה. בפועל, לא זוכו תרומות בסך 120 מיליון ₪ מפאת תקרת הזיכוי, ובנוסף עבור חלק מהתרומות התקבל זיכוי חלקי מפאת תקרת ההכנסה.¹⁵

15. בסך הכל, בגין 2.5 מיליארד ₪ התרומות המדווחות התקבל זיכוי בסכום כולל של 577 מיליון ₪. סך הזיכוי שלא התקבל בגין של תרומות אלה מפאת תקרת הזיכוי ותקרת ההכנסה הסתכם בכ-150 מיליון ₪ (ברובו המכריע מפאת תקרת ההכנסה).

מדיניות: כך מצטברות תרומות שאינן בנות-זיכוי

בסך הכל בשנת 2018 לא ניתן היה להגיש בקשה לזיכוי בגין תרומות בסך 1.6 מיליארד ₪ (הגזרות האפורות בתרשים 6). תרומות אלה לא נכללות בפוטנציאל ההטבה בגלל סייגי ההטבה.

מתחת לרצפת הזיכוי: כמעט 600 מיליון ₪ התקבלו מתרומות הקטנות מ-180 ₪. אמנם בטווחי התרומה הקטנים יש ממילא אחוזי מיצוי נמוכים מאוד, כך שבפועל ביטול רצפת הזיכוי לא צפוי להשפיע באופן משמעותי על היקף המיצוי. אך רצפת הזיכוי מרחיקה במיוחד את התורמים בטווחים הנמוכים, כי לא זו בלבד שהיא מוסיפה עוד סייג קונקרטי, היא יוצרת ניכור תודעתי של תורמים בטווחים הנמוכים מההטבה. שכן היא משדרת מסר מהמדינה ש"הטבת המס הזו לא מיועדת לכם". רצפת הזיכוי יוצרת למעשה העדפה של התורמים בטווחים הגבוהים. העדפה שאינה עולה בקנה אחד עם הבחירה של המחוקק בישראל לנקוט במדיניות של זיכוי מס (ולא ניכוי מס), שהיא שיטת הטבה שיויונית יותר. יתכן שרצפת הזיכוי נקבעה על מנת להימנע מעומס יתר על רשויות המס המטפלות באישור הזיכוי, אולם ככל שהתהליך יהיה דיגיטלי יותר כך העומס יפחת, וממילא שיקול מעשי זה איננו רלבנטי למדיניות שחותרת להיות שיויונית.

ארגונים ללא אישור לזיכוי מס: עוד 1 מיליארד ₪ מהתרומות הגיעו לעמותות שאין להן אישור לזיכוי מס. סייג זה של הטבת המס נמצא על פניו באחריות כל השחקנים: הארגונים החברתיים, התורמים והמדינה.

ראשונים – הארגונים: מבירור מול רשות המיסים¹⁶ עולה שמדי שנה מתוך 500–600 בקשות חדשות, כ-20 ארגונים מסורבים. כלומר, נראה שרק חלק קטן מהארגונים ללא אישור הם ארגונים אשר ביקשו אישור לזיכוי מס וסורבו על ידי המדינה. לצידם, יש לא מעט ארגונים אשר כלל לא הגישו בקשה. בראש ובראשונה, יש ארגונים שמלכתחילה לא מקדמים מטרה הנחשבת ל"מטרה ציבורית" (למשל עמותות בניה). בנוסף, חלק מהארגונים שכן מקדמים מטרת ציבורית לא עומדים בתנאי הסף הפרוצדוראליים לקבלת האישור, ביניהם: מחזור שנתי של 30 אלף ₪ לפחות, אישור ניהול תקין, מגבלות שכר, הוצאות הנהלה וכלליות וכד'.¹⁷ למשל, בשנת 2018, יש למעלה מ-900 ארגונים שיש להם תרומות מישראל, אך אינם עומדים ברף המחזור השנתי (כ-17% מכלל הארגונים שאין להם אישור לזיכוי מס, אך יש להם תרומות מישראל). חשוב לציין שלצד הארגונים הקטנים הללו, ישנם ארגונים גדולים ביותר מבחינת היקף התרומות שלהם מישראל, שעל פניו מקדמים מטרת ציבורית (בריאות, חינוך, דת) אך אין להם אישור לזיכוי מס. יתכן שהם לא עומדים באחד מתנאי הסף האחרים. לא ניתן להעריך כמה ארגונים נותרים אשר עומדים בתנאי הסף המהותיים והפרוצדוראליים ובכל זאת לא מגישים בקשה לאישור, אך כמובן שראוי שארגונים אלה, יהיה מניינם אשר יהיה, ינסו לקבל אישור לזיכוי מס. על מנת להצביע על החסמים העיקריים שבגינם תרומות בהיקפים ניכרים אינן בנות זיכוי (כי הן מגיעות לארגונים ללא אישור לזיכוי מס), דרוש מחקר נוסף אודות מאפייני הארגונים שאין להם אישור לזיכוי והסיבות לכך. בחינה כזו מצריכה שיתוף פעולה מצד הארגונים אשר מקבלים תרומות מישראל, ואין להם אישור לזיכוי מס. כמו כן, יש מקום להעלות (שוב) על סדר היום הציבורי את הדיון אודות המשמעות המעשית של תנאי הסף הפרוצדוראליים והמהותיים, ובמיוחד להצביע על קבוצות באוכלוסייה אשר יוצאות מקופחות מחמת התנאים הללו.

שניים – התורמים: מעניין לגלות שבנתוני הגייסטאר ניתן לעקוב אחר תרומות של מאות אלפי ₪ ואף מיליוני ₪, אשר ניתנו לארגונים שאין להם אישור לזיכוי מס. המשמעות היא שיש יחידים בעלי יכולת שתורמים לקרנות שהקימו או לארגונים חברתיים שונים, אשר עוסקים בקידום מטרת שהמדינה לא הכירה בהן הלכה למעשה כ"מטרות ציבוריות" ולא זיכתה את הארגון באישור לזיכוי מס. מצד אחד, היינו מצפים מתורמים ותורמות (בעיקר אלה המשיאים תרומות גדולות) שיעשו כמיטב יכולתם למצות את הטבת המס, ומכאן – שיתרמו לעמותות עם אישור לזיכוי מס. אולם, מלכתחילה כל הרעיון בחברה אזרחית (בארגונים חברתיים שהם ארגונים פרטיים, ובפילנתרופיה פרטית שתומכת בארגונים אלה) הוא האפשרות הניתנת לציבור לקדם מטרת מגוונת, שונות מאלה שהגדיר הרוב הדמוקרטי ובאות ממילא לידי ביטוי בפעילות הממשלה, ואף מטרת ייחודיות המיטיבות עם קבוצות מובחנות וקטנות במיוחד. ואכן, נראה שציבור התורמים נכון לוותר על הטבת המס לטובת קידום המטרות המשמעותיות בעיניו. נראה אם כן לא סביר לצפות מתורמים שיימנעו מתרומה לארגונים ללא אישור לזיכוי מס, רק לטובת מיצוי הטבת המס.

ואחרונה – המדינה: אישור לזיכוי מס ניתן ל"מוסדות ציבור". מלכתחילה, המדינה היא שיצרה את הבידול של "מוסד ציבורי" מתוך כלל הארגונים ללא כוונת רווח, על ידי כך שהגדירה מהן "מטרות ציבוריות". הגדרה שהולכת ומתרחבת במהלך השנים, ועצם התרחבותה מצביעה על הגמישות של מושג "טובת הציבור" ועל כך שהוא תלוי בפרשנות המחוקקים בנקודת זמן כלשהי. ואם כך, הרי שהבידול ממילא לא הוגן במובן שאינו מקיים את ערך השוויוניות הנמצא בבסיס הטבת

16. תודה לרו"ח ארז אורעד (משפטן M.LL), מנהל תחום בכיר מוסדות ציבור ומלכ"רים רשות המיסים, על השיתוף במידע.

17. לסקירה, ראו [מסמך רקע שהוכן על ידי היועצת המשפטית לוועדת הכספים מיום ה-6 במאי 2021](#).

המס. ואכן הצורך בתבחינים ברורים וקבועים הוכר על ידי המדינה והוביל לכינון ועדת פריש שהמלצותיה יושמו בחלקן בשנת 2015 (אזנקוט, 2019). אולם לא כל המלצות הועדה יושמו כך שהלכה למעשה עדיין יש מידה משמעותית של פרשנות בהליך האישור, ויתרה מזאת, ההליך נגוע בפוליטיזציה. וזאת, היות שבישראל הבקשות לקבלת אישור לזיכוי מס מובאות בפני ועדת הכספים – ועדת כנסת מרכזית, שבה לקואליציה יש רוב. המעורבות של גורמים פוליטיים בתהליך האישור היא ייחודית לישראל, ואין לה אח ורע במדינות דמוקרטיות אחרות, ויש הטוענים שהאישורים והסירובים בפועל מוטים לכיוון עמדות הקואליציה (סולניק, 2019).

הגורמים הללו – בין אם קבלת אישור לזיכוי מס ובין אם רצפת הזיכוי – הם בעיקרם גורמי מדיניות. מדיניות הנקבעת על ידי המחוקק, ומבוצעת באופן שוטף על ידי שלטונות המס וועדת הכספים של הכנסת. כך שגזרה זו של תרומות שאינן בנות-זיכוי¹⁸ למעשה מיוחסת רובה ככולה לחוק ולמימוש שלו, ועל כן היא עניין של מדיניות.

תורמים: פרשנות לא-מיצוי ההטבה

תרומות בסך 2.9 מיליארד ש"ח הן בנות-זיכוי, ובכל זאת הציבור לא מיצה בגינן את ההטבה. 80% מסך התרומות הללו נובעים מאי-מיצוי של תורמים יחידים. יחידים לא דיווחו על תרומות בסך 2.3 מיליארד ש"ח, וחברות לא דיווחו על תרומות בסך 591 מיליארד ש"ח (הגזרות הסגולות בתרשים 6).

תורמים יחידים לא ממצים את הטבת המס בגין תרומות בנות-זיכוי בסך 2.3 מיליארד ש"ח. בהשוואה למיצוי הטבת המס בגין 1.3 מיליארד ש"ח. כלומר, תורמים יחידים מוותרים על חלק הארי של הטבת המס המגיעה להם (64% מסך התרומות בנות הזיכוי). זאת בהשוואה לארצות הברית ולקנדה, בהן תורמים יחידים מוותרים לכל היותר על 23% מסך ההטבה הכולל. מעבר להיקפי התרומות הלא מדווחות, גם אחוז התורמים אשר לא מדווחים על תרומתם גבוה מאוד בישראל: למעלה מ-90% מהתורמים לא מדווחים על תרומה לצורך זיכוי מס.

מדוע אם כן תורמים יחידים לא ממצים את הטבת המס? בשיח הציבורי אודות מיצוי הטבת המס, ההנחה הרווחת היא שאנשים יחידים לא ממצים את הטבת המס בעיקר בגלל החסם הבירוקראטי (למשל, דוח מבקר המדינה, 2021; [אפרת נוימן, דה-מרקר, 29.11.2021](#)). החסם הבירוקראטי נובע ממבנה הדיווח בישראל, לפיו שכירים אינם חייבים להגיש לרשות המיסים דוח הכנסות והוצאות שנתי מפורט, אשר במסגרתו ניתן לדווח על תרומות לצורך זיכוי בגינן. כך שתורמים רבים המעוניינים להגיש בקשה לזיכוי מס בגין תרומה נאלצים להגיש דו"ח שנתי. האמנם המיצוי הנמוך נובע מהחסם הבירוקראטי?

מיצוי הטבות מס אחרות בישראל הניתנות לנישומים יחידים (שלא בגין תרומות) גם הוא חלקי, אך גבוה יותר. למשל, 70% מהזכאים למענק עבודה מיצו את זכותם בשנת 2017 (דוח מבקר המדינה, 2020). ו-50% ממשקי הבית שבהם שני בני הזוג עובדים, מיצו את כל נקודות הזיכוי המוקנות לאישה ולגבר (דוח מבקר המדינה, 2021); יחד עם זאת, אחוזי המיצוי נמוכים בהרבה כאשר נדרשת פעולה משמעותית יותר של הגשת דוח הכנסות שנתי לרשות המיסים – כמו זו הנדרשת למיצוי זיכוי מס בגין תרומה. למשל, שכירים הזכאים להחזר מס בגין גביית יתר ממצים זכות זו בגין כשליש מגביית היתר בלבד.¹⁹ אם כן, נראה שדפוס המיצוי של יחידים את הטבת המס בגין תרומה דומה לדפוס המיצוי של הטבה אחרת, בהינתן חסם בירוקראטי דומה. ובמובן זה, נראה שאכן החסם הבירוקראטי מסביר את המיצוי הנמוך.

ועדיין יש מקום לדייק את הטיעון. שהרי, החסם הבירוקראטי עומד בפני התורמים כולם, וכפי שעולה מהממצאים במחקר זה, בטווחי תרומה מסוימים אחוזי המיצוי מאוד גבוהים, למרות החסם הבירוקראטי. לכן ראוי להתייחס גם לכדאיות במימוש ההטבה, ויותר מזה **ליחס** – בין הכדאיות של מימוש ההטבה ובין הטרחה שבהתמודדות עם החסם הבירוקראטי. היחס

18. במובן מסוים, היינו יכולים להעביר גם את הנתח של תרומות בסך 120 מיליון ש"ח, אשר דווחו ולא קיבלו זיכוי בפועל מפאת תקרת הזיכוי, לגזרת המדיניות, ועוד נתח של 30 מיליון ש"ח מתרומות שלא מוצתה הטבת המס בגינן, אך לו היו מדווחות, ממילא לא היו מקבלות זיכוי בפועל מפאת תקרת הזיכוי. ובכך, היינו מגדילים את גזרת המדיניות בעוד 150 מיליון ש"ח.

19. הרוב המכריע של השכירים לא ממצים את זכותם לבקש החזר מס הכנסה בגין גביית יתר, במקרה של שנת עבודה לא מלאה או עבודה ביותר ממקום אחד. אמנם אין נתון מפורש של שיעור מיצוי ההטבה, אולם מדוח מבקר המדינה (2021) עולה שבשנת 2019 היו כ-590 אלף זכאים להחזר מס בסך 1 מיליארד ש"ח, ולעומת זאת, בשנת 2014 שבגינה כבר לא ניתן לבקש את החזר, נותרו 380 אלף זכאים שלא מימשו את הזכות להחזר מס בסך של 670 מיליון ש"ח. אמנם לא ניתן לגזור מכך אחוז מיצוי מדויק, אבל היות שמספר הנישומים גדל משנה לשנה, אפשר רק לאמוד את אי-המיצוי בסביבות 67% מהסכום ו-64% מהנישומים לכל הפחות. משמעות ההטבה היא סכום ממוצע של כ-1,700 ש"ח לנישום.

שונה מאוד עבור תורמים בטווחי תרומה שונים. יחס כדאיות/טרחה נמצא כמסביר המשמעותי ביותר לאי-מיצוי של הטבות מס והטבות סוציאליות שונות, בהשוואה להיעדר מידע ולסטיגמה (Currie, 2004). יחס זה של כדאיות/טרחה הוא גרסה נקודתית של יחס תועלת/עלות המשמש עקרון החלטה בהקשרים רבים – כלכליים, סביבתיים, ציבוריים, ופסיכולוגיים (למשל, Sunstein, 2014). הממצאים במחקר הנוכחי תומכים בכך שהיחס כדאיות/טרחה עשוי להסביר את אי-המיצוי, שכן אי-מיצוי הטבה נובע בעיקר מתרומות קטנות ובינוניות של יחידים (מתחת ל-20 אלף ₪). אותם יחידים אשר סכומי התרומות שלהם עשויים לזכות אותם בסכומי כסף צנועים יחסית (כדאיות נמוכה); ואותם היחידים אשר בדרך כלל לא מחויבים בהגשת דוח הכנסות, ולא שוכרים את שירותיהם של רואי חשבון (ולכן עבורם הטרחה גדולה יותר בהשוואה לחברות, וליחידים אמידים שאולי מגישים ממילא דוח הכנסות), כך שהיחס בין כדאיות לטרחה קטן עבורם בהשוואה לקבוצות התורמים האחרות. שיפור יחס זה של כדאיות/טרחה יכול לנבוע הן מטרחה קטנה יותר, והן מכדאיות גדולה יותר.

ביטול רצפת הזיכוי עשוי **להגדיל את הכדאיות** עבור התורמים בטווחים הנמוכים (מניתוח נתונים ראשוני נראה שהציבור הגיב לשינויים שהיו בגובה רצפת הזיכוי במהלך השנים). אולם, העלאת הכדאיות עבור תורמים יחידים בטווח שמתחת ל-20 אלף ₪ (כמו גם הכדאיות לתורמים בקבוצות אחרות) מצריכה מחקר נוסף על האפקטיביות של מדיניות המס עבור קבוצות תורמים שונות (השפעת שינויים באחוז זיכוי, ברצפה ובתקרות הזיכוי על תרומות של תורמים חדשים וותיקים). בהמשך למחקר נוסף תיבדק גם בחינה מחדש של מדיניות המס על ידי המדינה. שתי הפעולות אינן בטוחות הזמן המיידית.

לעומת זאת, **הקטנת הטרחה** שבהתמודדות עם החסם הברוקרטי יכולה להיות פעולה מיידית של גורמים שונים. ריכוז המאמצים צריך להיות בקידום הדיווח של כל אותם היחידים שתורמים תרומות שמתחת ל-20 אלף ₪, ועוד יותר מזה בתורמים של תרומות שמתחת ל-2,000 ₪. בין אם בפיתוח המודעות של התורמים, ובין אם בדרישה ממעסיקים לאפשר קבלת זיכוי בתלוש השכר. אמנם המדינה מאפשרת להגיש בקשה לזיכוי באמצעות המעסיק כבר שנים רבות, ומשנת 2013 אף הורחב מאגר המעסיקים המורשים כך שהוא כולל כל מעסיק אשר חפץ בכך ומעסיק מעל 50 עובדים ([הוראת ביצוע מיום 11.7.2012](#)), אולם בפועל, עד לשנת 2019 רק כ-54 מעסיקים התירו לעובדים שלהם לקבל זיכוי מס בגין תרומה באמצעות תלוש השכר (דוח מבקר המדינה, 2021). בנוסף, כבר בימים של כתיבת דוח זה קיימות כמה יוזמות של גופים שונים על מנת להוריד את החסם הברוקרטי: רשות המיסים השיקה מערכת לדיווח מקוון בהינתן קבלות דיגיטליות; הפלטפורמות לתרומות מקוונות מסייעות לתורמים להגיש את הבקשה המקוונת לזיכוי בגין תרומתם דרך הפלטפורמה; ולאחרונה, עמותת "עיוגול לטובה" וחברת "חילן" יצרו את "[עיוגול לטובה בגדול](#)" מערכת המאפשרת לשכירים לתרום לאחת מהעמותות במאגר עיוגול לטובה דרך תלוש השכר, ולקבל את זיכוי המס בתלוש השכר ללא צורך בסיוע המעסיק וללא פניה לרשות המיסים. המחקר בעולם מצביע על כך שכאשר יש לארגונים פרטיים תמריץ כלשהו לעודד יחידים לדרוש הטבה שהם זכאים לה, אחוזי המיצוי גדלים משמעותית (Currie, 2004). הממצאים במחקר הנוכחי מצדיקים אם כן השקעת אמצעים נוספים בפעולות שכאלה לאור ההיקף העצום של תרומות יחידים שאינן מדווחות.

חשוב לציין שהמאמצים הללו צפויים לשפר את יחס הכדאיות/טרחה, ובכך לחזק את המניע הרציונלי לדווח על תרומה. אולם, לצד המניע הרציונלי קיים המניע התרבותי, כלומר המוסכמה החברתית ביחס לתרומה בכלל ובקשת הטבת מס בגינה בפרט. האפשרויות המתרבות להגיש בקשה לזיכוי מס מכיוון גופים שונים, ונוכחות השיח והעמקת הדיון בנושא במרחב הציבורי – כל אלה משקפים הנחה שהולכת ומתבססת והסכמה שהולכת ומתרחבת ביחס ללגיטימציה של דיווח על תרומה לשם קבלת זיכוי מס. יתרה מזאת שהם משקפים לגיטימציה, הם גם תורמים לביסוס המוסכמה החברתית של דיווח (למשל, Lawrence and Suddaby, 2006). כמובן שניתן תמיד לטעון שכל הגורמים – אלה המציעים עזרה בדיווח ואלה המדווחים – פועלים רק מתוך אינטרס כלכלי, ורק הודות לאפשרויות שפתחה הדיגיטציה. אולם, חשוב לזכור שהאפשרות להגיש בקשה לזיכוי מס קיימת כבר עשרות שנים, מבלי שיהיה עיסוק ציבורי משמעותי באי-המיצוי שלה; וכן, ראוי לציין שמעל 80% מהבוגרים בישראל הם בעלי אוריינות דיגיטלית;²⁰ ובפועל הצרכנות המקוונת משגשגת בענפי המסחר הקמעונאי בישראל כבר לפחות חמש שנים.²¹ כך שלצד המניע הרציונלי, ניתן לאמר במידה לא מבוטלת של ביטחון שנורמה של דיווח הולכת ומתחזקת ממש בהווה. ובמובן זה, במחקר הנוכחי גלומה גם השאיפה לתרום לביסוס תרבות של פילנתרופיה ומיצוי הטבת המס.

20. על פי [מטה המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית](#).

21. כבר בשנת 2016, 40% מהמשתמשים באינטרנט הגדרו כ"לקוחות מקוונים". כמו כן, בשנת 2016, נתח השוק של המסחר הקמעונאי המקוון היה כ-6%, ועל פי התחזיות היה צפוי להגיע ל-12% בשנת 2020. זאת על פי דוח: [Consulting & Capital – TASC \(2016\) איך צמיחת שוק ה-e-commerce משנה את פני שוק הקמעונאות בישראל?](#)

חברות תרומות לא ממצות את הטבת המס בגין תרומות בסך 591 מיליון ש"ח. זאת בהשוואה ל-1.2 מיליארד ש"ח תרומות שביגין חברות כן מיצו את הטבה. לעומת יחידים, חברות מוותרות רק על כשליש מההטבה (34% מהתרומות בנות הזיכוי). אך בהינתן שמדובר בחברה, שהיא תאגיד לכוונת רווח, הציפיה ממנו היא להתנהלות רציונלית במטרה למקסם רווחים, ובמקרה הזה – למיצוי מלא של הטבת המס. מה גם שחברות מעסיקות רואי חשבון ויועצי מס ולכן לא עומדות בפני חסם בירוקראטי משמעותי. ועדיין חברות לא מדווחות על תרומות בנות זיכוי, בהיקף כולל שנאמד בכמעט 600 מיליון ש"ח. הסבר אפשרי לכך עולה מנתוני התרומות של חברות ציבוריות, לפיהם אפילו חברות החייבות דין וחשבון לציבור, תרומות גם בשנים של הפסד (דוח תרומות חברות ציבוריות, 2021). בשנת 2018 כמעט 10% מהתרומות הכספיות של חברות ציבוריות ניתנו על ידי חברות שסיימו את השנה בהפסד. למעשה, חשוב לזכור שחברות (פרטיות וציבוריות) בדרך כלל תורמות לארגונים חברתיים במסגרת התוכנית שלהן לאחריות תאגידית וניהול סיכונים ESG, ובמידה רבה מתוך הצורך בלגיטימציה ציבורית והשאיפה להקטין סיכון לתביעות וקנסות רגולטוריים (למשל, הרשות לניירות ערך, 2021). ולכן, הן בדרך כלל מתמידות בתמיכה בארגונים מסוימים, גם בשנים של תוצאות עיסקיות פחות טובות. בנוסף, ההתחייבות לארגונים החברתיים, ובמקרים רבים התרומה בפועל, היא קודמת מבחינת לוח הזמנים לסיכום התוצאות של הפעילות העיסוקית (סוף שנה). יש ממצאים התומכים בקשר בין רווח ותרומה, כך שחברות רווחיות יותר – תרומות יותר (למשל, Beets and Beets, 2019). אולם למעשה אין סתירה בין שני הממצאים. חברות תורמות בהתאם לציפיות הרווח שלהן, ובהתבסס על נתוני השנים הקודמות. ומכאן, שבהחלט יתכן שחברות תורמות לארגונים חברתיים במהלך השנה (בהתאם לרווח שלהן בשנים קודמות וציפיות רווח לשנה זו), אך בהינתן שסיימו את השנה בהפסד, הן לא יכולות להגיש בקשה לזיכוי מס. מן הסתם לא כל אי-המיצוי על ידי חברות נובע מהפסד. הגם שלא ניתן לבדוד את גורם ההפסד, כן ניתן להניח שאפילו חברות (שפועלות לכוונת רווח) לא תמיד פועלות בפועל באופן רציונלי מוחלט למיקסום רווח.

הכסף שנשאר בקופת המדינה ומשמעותו של הכסף

יהיו המניעים לאי-מיצוי אשר יהיו, חשוב לחזור ולהזכיר שהטבת המס בגין תרומות היא למעשה תמיכה עקיפה של המדינה בארגונים החברתיים. כל תמיכה של המדינה בארגונים חברתיים שואפת לתקן את כשל השוק המובנה באספקת שירותים חברתיים שהם מוצרים ציבוריים. אולם תמיכה עקיפה מעין זו שונה מתמיכה ישירה. תמיכה ישירה נעשית על פי סדרי העדיפויות של הממשלה, ובמובן זה משקפת את הרוב הדמוקרטי. אך מפאת כשל ממשלה מובנה (למשל, Hansmann, 1987) הממשלה נותנת מענה ל"אזרח הממוצע", ואינה יכולה לתת מענה לצרכי כל הציבור – בין אם אלה צרכים גשמיים של קבוצות קטנות וייחודיות, ובין אם אלה צרכים מופשטים בביטוי עמדות ותפיסות עולם שאינן רווחות בציבור. מלכתחילה, מטעמים אלה המחקר בישראל, כמו במדינות דמוקרטיות אחרות, מאפשר התאגדות של ארגונים חברתיים שאינם למטרות רווח ומעניק להם הטבות שונות (למשל, פטור ממס הכנסה). אך יותר מזה, הטבת המס לתורמים – תמיכה עקיפה – היא ערוץ המאפשר לציבור **התורמים** להחליט על חלוקת כספי המדינה (הכסף הציבורי). במיצוי הטבת המס על התרומות, שהתורמים בחרו להעניק לארגונים אלה ולא לאחרים, הם המחליטים למעשה באילו תרומות המדינה "תשתתף" בעקיפין.

היות ועיקר התרומות מגיעות מיחידים, כך גם עיקר "ההשתתפות" העקיפה של הממשלה נתונה להחלטתם של יחידים. כפי שעולה מהמחקר הנוכחי, הרוב המכריע של הכספים שנותרו בקופת המדינה, הושארו שם על ידי התורמים היחידים: ציבור התורמים היחידים בישראל השאיר בשנת 2018 כמעט 800 מיליון ש"ח בקופת המדינה, כשלא דיווח על התרומות לצורך קבלת זיכוי מס. ובכך ויתר על זכותו להחליט על חלוקת הסכומים הללו למטרות היקרות לליבו. למעלה ממחצית הסכום (475 מיליון ש"ח) הושארו על ידי תורמים יחידים אשר תרומתם קטנה מ-2,000 ש"ח. כך שחלק הארי של הויתור על הזכות להחליט נעשה על ידי אותם יחידים שבדרך כלל אין להם קרבה למוקדי כוח. כאן עקרונית ניתנת **גם** להם האפשרות להשפיע, ולכאורה הם מוותרים על האפשרות. אך נשאלת השאלה האם זו אפשרות מעשית, או שמא המדינה לא עושה די על מנת שמרבית הציבור יוכל לממש את זכותו לקחת חלק בניתוב כספי הציבור?

ראוי לציין שהכסף ש"נשאר" בקופת המדינה מוקצה מן הסתם לסעיפים תקציביים אחרים ובמובן זה משמש את הציבור במובן הרחב ביותר, אך הוא לא בהכרח מנותב לתמיכה בארגונים חברתיים. לאור השיעור הנמוך של מיצוי הטבת המס על ידי התורמים עצמם, שביגינו היקף משמעותי של כספים נשאר בקופת המדינה, ראוי לשקול מדיניות חלופית אשר מאפשרת לארגונים המוטבים לקבל חלק מההטבה בגין תרומות פרטיות. למשל, המודל האנגלי²² מאפשר לארגונים החברתיים עצמם לבקש מענק מהמדינה בגין תרומה פרטית, בגובה 25% מהתרומה שניתנה. במקביל למענק זה, התורמים במדרגות המס הגבוהות יכולים לבקש את הפרש בין ניכוי מס בגין התרומה המלאה שהארגון קיבל (כולל

המענק), ובין המענק שניתן לארגון. התורמים במדרגת המס המינימאלית (20%) אמנם לא מקבלים החזר בגין תרומתם, אך הלכה למעשה המענק מגלם זיכוי מס עבורם (שהרי התרומה שהארגון קיבל גבוהה מהסכום שהוציאו מכיסם).²³ מודל כזה מוציא לפועל את הכוונה הכללית שמאחורי הטבות מס בגין תרומות, ו"מוודא" (שלא לאמר קובע) שכספי ההטבה ישמשו להגדלת התרומות לארגונים החברתיים. שהרי המדינה למעשה אוספת את סכומי ההטבה הבסיסית ומעבירה ישירות לארגונים (בהנחה שרובם אכן דורשים את המענק), מבלי להשאיר לתורמים את האפשרות לעשות זאת בעצמם (או שלא) לו הכספים היו ניתנים להם כזיכוי מס. חשוב לציין שגם בשיטה כזו, תמיכת המדינה בארגונים היא עקיפה, היות שהבחירה באילו ארגונים המדינה תתמוך נתונה עדיין בידי התורמים. מודל זה הוא בבחינת "זה הנהנה וזה לא חסר": הארגונים נהנים מיותר משאבים ויש להם תמריץ משמעותי יותר לגייס תרומות פרטיות; למדינה זה לא עולה יותר (מאשר עלות ההטבה בתנאי של מיצוי מלא, שעקרונות המדינה היתה נכונה להוציא ממילא); התורמים מקבלים את מלוא ההטבה בלי טרחה מצידם; וגם האפשרות להשפיע על ניתוב כספי ציבור נותרת בידי התורמים.

"מה היה אילו?" לו הטבת המס היתה ממוצה במלואה סך הזיכוי שהתורמים היו מקבלים מהמדינה עבור תרומותיהם בשנת 2018 היה מסתכם ב-1.5 מיליארד ש. אילו בנוסף למיצוי המלא כוונת המחוקק היתה מתממשת במלואה, כך שהכספים מזיכוי המס היו משמשים את התורמים להגדיל תרומותיהם למטרות הראויות בעיניהם (כלומר, התורמים היו תורמים לארגונים החברתיים גם את כספי הזיכוי), הרי שציבור התורמים בישראל היה יכול להגדיל את התרומות שלו לארגונים חברתיים ב-20%. אם נתייחס רק לזיכוי שלא מומש, הרי שלו הציבור היה ממצה את ההטבה במלואה בשנת 2018, מקבל עוד 900 מיליון ש שאחרת נותרו בקופת המדינה, ותורם אותם, הוא היה יכול להגדיל את התרומות לארגונים החברתיים ב-13%, וזאת מבלי להוציא שקל נוסף מכיסו! כלומר – במיצוי מלא של ההטבה **הציבור יכול לתרום יותר באותו כסף** מבחינתו. רק לסבר את האוזן, בשנת 2018 סך התמיכות הישירות של הממשלה בארגונים חברתיים, על פי סעיף 3א' לחוק תקציב המדינה, הסתכמו ב-2.8 מיליארד ש (לא כולל התקשרויות, כספי ות"ת ושעות הוראה, ראו שנתון העמותות 2018, עמ' 176). כלומר, ציבור התורמים בישראל יכול היה להגדיל את תרומותיו באופן משמעותי אפילו בהשוואה לתמיכה הממשלתית הישירה. אילו רצה. במקרה הזה המרחק בין "מה היה אילו" ל"מה ניתן לעשות כבר בשנה הקרובה" הוא לא מאוד גדול. הוא מתחיל ונגמר במיליון טופס. במקביל, ובשנים הבאות יש מקום לבחינה של שינוי מדיניות שתגדיל אף יותר את פוטנציאל ההטבה, את מיצוי ההטבה ולכן תגדיל גם את התמיכה בארגונים חברתיים וגם את כוחו של הציבור בהחלטה על הקצאת משאבים ציבוריים.

נדאי שהאמצעים ישרתו את המטרות: השיטה המתאימה לבחינת מיצוי הטבת מס בגין תרומה

תכלית הטבת המס בישראל כמו במדינות אחרות היא עידוד תרומות לארגונים חברתיים. מדינות שונות נוקטות מדיניות שונה ומעניקות הטבות שונות. כמעט בכל המדינות נעשו במהלך עשרות השנים האחרונות רפורמות במדיניות המס, שתכליתן לשפר את האפקטיביות שלה. במקביל, נערכו עשרות רבות של מחקרים שתכליתם לבחון את האפקטיביות של מדיניות המס, במובן של הגדלת התרומות כתוצאה מהטבה כזו או אחרת (לדוגמא, קובץ המאמרים שהתפרסם לאחרונה בעריכת Peter and Lideikyte Huber, 2021). אך למעשה, אפקטיביות של כל מדיניות באשר היא, תלויה תחילה במיצוי ההטבה. שהרי, אם התורמים לא מממשים בפועל את ההטבה, היא לא יכולה להוות תמריץ עבורם להגדיל את סכום תרומותיהם. ובמובן מסוים, היקף (אי-)מיצוי של ההטבה הוא בעצמו מדד ל(אי-)אפקטיביות שלה, במובן גזרת ההשפעה שלה. וזאת, היות שדפוס המיצוי מלמד עבור כמה (ואילו) תורמים ותרומות ההטבה בכלל רלבנטית ומשמעותית מספיק כדי לממש אותה, ואולי לאפשר לה להשפיע. למשל במחקר זה, מתוך בחינת דפוס המיצוי מצאתי ששאלת האפקטיביות (במובן של הגדלת סכומי התרומות לאור קבלת הזיכוי), נוגעת רק לשליש מסך התרומות. ואילו השאלה המשמעותית

23. למשל, אם פלוני תרם לארגון £100, הארגון יקבל השלמה מהמדינה ל-£125. נניח שפלוני משלם שיעור מס הכנסה מינימאלי (20%). היות שבפועל הארגון שבו פלוני רצה לתמוך קיבל £125 והוא הוציא מכיסו £100, הלכה למעשה המענק של המדינה לארגון מגלם זיכוי מס לפלוני בגובה 20% מתרומתו (כאילו פלוני תרם £125, וקיבל חזרה £25). נניח שאלמונית גם תרמה £100, אבל היא במדרגת מס של 50%. הארגון המוטב שוב קיבל £125 באמצעות מענק מהמדינה; ובנוסף, פלונית יכולה לבקש החזר מס בגובה הפרש בין מדרגת המס שלה לשיעור המינימאלי (30%) מסך התרומה שהארגון **קיבל** בפועל (£125). במקרה הזה, אלמונית תקבל £37.5, ולמעשה היא הוציאה מכיסה £62.5. מבחינת אלמונית, אין הבדל בין מדיניות זו למדיניות של ניכוי מס לתורמים בלבד (שאז היא היתה תורמת בעצמה £125 ומקבלת חזרה £62.5). וגם מבחינת המדינה העלות זהה לזו הנהוגה במקרה של ניכוי מס לתורמים בלבד (שבה אלמוני ופלונית היו תורמים כל אחד £125, והמדינה היתה מזכה את פלוני ב-£25, ואת אלמונית ב-£67.5 – כל אחד בהתאם למדרגת המס שלו).

יותר היא כיצד להרחיב את גזרת הרלבנטיות של הטבת המס (כלומר, את שיעורי המיצוי במונחי תרומות), כך שבכלל תתאפשר השפעה של הטבת המס על סכומי התרומות.

יחד עם חשיבותה של שאלת המיצוי, היא לא נחקרת כמעט בעולם בפני עצמה. מעט ההתייחסות שהיא מקבלת מתרכזת בבחינת השינויים לאורך השנים בשיעורי הנישומים המדווחים על תרומתם (למשל, Almunia et al., 2020; Lideikyte, 2021). בחינת שיעור המיצוי באמצעות שיעור נישומים אכן רלבנטית לבחינת מימוש תכליתן של הטבות מס, היות שהן בדרך כלל מיועדות להיטיב עם הנישומים הזכאיים להטבה. אולם, המקרה של הטבת מס בגין תרומה הוא שונה במהותו, היות שתכליתה של הטבת המס הזו היא למעשה להיטיב עם הארגונים החברתיים באמצעות הגדלת התרומות הפרטיות אליהם. נכון שתכלית נוספת היא לעשות זאת באמצעים המקדמים את הפלורליזם, כך שהמדינה תומכת בעקיפין בארגונים שהציבור בוחר, אולם זו איננה התכלית העיקרית של ההטבה. לכן, על מנת לבחון את שאלת מיצוי הטבת המס באופן שמשרת את תכלית הטבת המס נדרשת שיטה אחרת. שיטה שלוקחת בחשבון את המוטבים העיקריים של הטבת המס – הארגונים החברתיים.

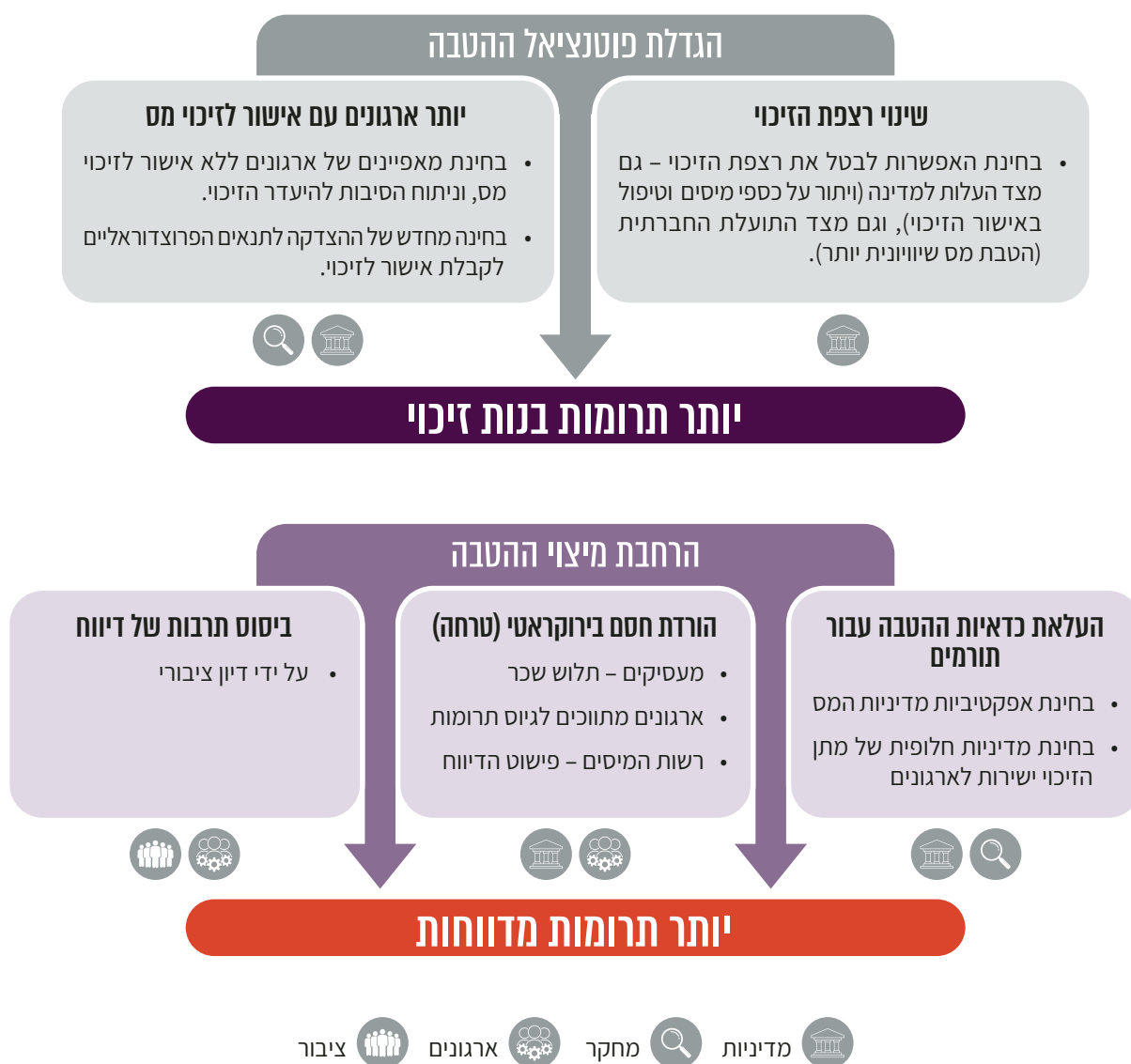
במחקר זה, הצעתי שיטה חדשה לבחינת מיצוי הטבת המס, וזאת באמצעות בחינת סכומי התרומות שבגינן ההטבה ממוצה. שיטה זו מאפשרת תחילה להבחין בין אי־מיצוי שנובע מהעדפות תורמים ובין אי־מיצוי שנובע ממדיניות (תרומות שאינן בנות זיכוי); שיטה זו בוחנת את מיצוי ההטבה על ידי כלל התורמים, כולל חברות תורמות; כמו כן, שיטה זו המתמקדת בתרומות עצמן, מאפשרת להצביע על מוקדי אי־המיצוי, תוך התייחסות מבדילה לפי מקור התרומה ולפי גודל התרומה; ולסיום, שיטה זו מאפשרת לשקף את היקפי אי־המיצוי במונחי תרומות, ובכך היא מהווה שלב ראשון והכרחי בבחינת אפקטיביות מדיניות המס, שכן היא תוחמת את התרומות שעבורן מדיניות המס היתה רלבנטית הלכה למעשה.

לקראת סיום, חשוב לציין שהדיוק של כלל האומדנים איננו מוחלט. מעבר לנתונים המנהליים אודות מיצוי הטבת המס (עם דיוק כמעט מוחלט), המחקר מבוסס בעיקרו על הצלבת נתונים ממקורות שונים, אשר נושאת עימה כמה מגבלות. ראשית, חלוקת סך התרומות לפי מקור וגודל תרומה מבוססת אמנם על מקורות שונים תוך ניסיון להצליב מידע מכמה מקורות, ועדיין היא מבוססת על סקרים, ולכן עשויה להיות חשופה לטעויות דגימה. שנית, חלק מנתוני ההתפלגות מבוססים על מידע משנים קודמות שהושלכו על שנת המבחן 2018. יתכן שבחלוף כמה שנים התרחשו הבדלים מסוימים בהתפלגויות. ושלישית, האחוזים הדיפרנציאליים של התרומות מישראל בכל טווח תרומה, אשר התקבלו בארגונים שלא מחזיקים באישור לצורך זיכוי מס, מבוססים על נתונים מנהליים חלקיים (הגם אם הם מתייחסים לנתח הארי של התרומות הגדולות), ולכן יתכן שהם מוטים כלפי מעלה או מטה. על אף אי דיוקים אפשריים, ממצאי הליבה של המחקר לא חשופים לטעות משמעותית, וזאת כיוון שנתוני הליבה מבוססים על נתונים מנהליים, או על סקרי למ"ס עם מהימנות מאוד גבוהה או על הצלבת מקורות שונים.

סיכום: קידום מיצוי הטבת המס

מטרת המחקר היתה לאמוד ולאפיין את דפוסי המיצוי ואי-המיצוי של הטבת המס בגין תרומות. תכלית החקירה העיקרית היתה הידיעה עצמה. אך לצידה היתה שאיפה לתרום לקידום מיצוי הטבת המס, לטובת ציבור התורמים ולטובת הציבור הכללי הנשכר מפעילות הארגונים החברתיים. פעולה מושכלת היא כזו המתבססת על ידע ונתונים. כך שניתן לגזור מתוך ממצאי המחקר גם תובנות מעשיות. בראש ובראשונה, כל תורם ותורמת יכולים לקדם את מיצוי הטבת המס בעצם מימוש הזכות שלהם ודיווח על תרומתם. אולם, מעבר לפעולה המצטברת של תורמות ותורמים ישנם ערוצי פעולה שונים שנחוצים על מנת לקדם מגמה שכזו. בתרשים 7 מרכזים ערוצי הפעולה האפשריים אשר נדונו להלן, שתכליתם להגדיל את שיעור התרומות המדווחות מתוך כלל התרומות הניתנות לארגונים חברתיים. ערוצי הפעולה הללו מונחים לפתחם של אנשים ממגדרים שונים, אשר פעולותיהם עשויות להזין אלה את אלה: קובעי/קובעות מדיניות עשויים לשפר את מימוש כוונת המחקר; ארגונים שונים בשדה עשויים להעניק כלים שיקלו על תורמים את הדיווח ובכך למנף את פעולתם של תורמים; ונשות/אנשי מחקר עשויים להעשיר את הידע ולחדד את ההבנה שלנו אודות התופעה ובכך לתמוך בשינוי מדיניות, וכן הם עשויים להצדיק השקעת משאבים על ידי גורמים שונים בפיתוח כלים ומנפים לדיווח.

תרשים 7: ערוצי פעולה



- Adena, M. (2021). Tax-price Elasticity of Charitable Donations – Evidence from the German Taxpayer Panel. In: *The Routledge Handbook of Taxation and Philanthropy* (pp. 219–235). Routledge.
- Alepin, B. (2021). Treasury efficiency of the Canadian tax regime for private foundations and their founders. In: *The Routledge Handbook of Taxation and Philanthropy* (pp. 199–218). Routledge.
- Almunia, M., Guceri, I., Lockwood, B., & Scharf, K. (2020). More giving or more givers? The effects of tax incentives on charitable donations in the UK. *Journal of Public Economics*, 183, 104114.
- Beets, S. D., & Beets, M. G. (2019). An absence of transparency: The charitable and political contributions of US Corporations. *Journal of Business Ethics*, 155(4): 1101–1113.
- Brooks, A.C. (2007). Income tax policy and charitable giving. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26:599–612.
- CRA: Canada Revenue Agency. [T1 Final Statistics 2019 edition \(for the 2017 tax year\)](#)
- Currie, J. (2004). The take up of social benefits. *NBER Working Paper*: 10488. Cambridge, MA.
- Drezner, N. D., Greenspan, I., Katz, H., & Feit, G. (2017). *Philanthropy in Israel 2016: Patterns of individual giving*. The Institute for Law and Philanthropy: Tel Aviv University.
- Hansmann, H. (1987). Economic theories of nonprofit organizations. *The nonprofit sector: Research handbook*, 27–42.
- Huber, G. L., Pittavino, M., & Peter, H. (2021). Tax incentives for charitable giving: Evidence from the Swiss Canton of Geneva. In: *The Routledge Handbook of Taxation and Philanthropy* (pp. 253–267). Routledge.
- IRS: Internal Revenue Service. [SOI Tax Stats – Individual Statistical Tables by Size of Adjusted Gross Income](#)
- Lasby, D., & Barr, C. W. (2018). *30 Years of Giving in Canada: The Giving Behaviour of Canadians: Who Gives, How, and Why?* Rideau Hall Foundation and Imagine Canada.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). institutions and institutional work. *The Sage handbook of organization studies*, 215-254.
- Margalioth, Y. (2017). How Charitable Is the Charitable Contribution Deduction? *Theoretical Inquiries in Law*, 18(1): 37–60.
- OECD (2020). [Taxation and Philanthropy](#). *OECD Tax Policy Studies*, No. 27, OECD Publishing, Paris.
- Osili, U., Zarins, S., & Han, X. (2021). [The Giving Environment: Understanding Pre-Pandemic Trends in Charitable Giving](#). Lilly Family School of Philanthropy at IUPUI.
- Sunstein, C. R. (2014). The real world of cost-benefit analysis: thirty-six questions (and almost as many answers). *Columbia Law Review*, 167-211.
- Urban-Brookings Tax Policy Center (2018), *How did the Tax Cuts and Jobs Act affect incentives for charitable*, <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book>.

אזנקוט, מ. (2021). [מדרגות מס הכנסה – תיאור וניתוח](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.

אזנקוט, מ. (2019). [הטבת מס בגין תרומות למוסדות מוכרים – אומדן העלות התקציבית](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017). [סקר פילנתרופיה של ישראלים 2015–2012](#).

חזן, א. (2021). [תרומות לארגוני מגדר שלישי – מחקר משווה](#). המכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב.

חזן, א. (2011). [על תרומות, הטבות מס, ומה שביניהן: תרומות יחידים וחברות למלכ"רים, והשפעת מדיניות המס על תרומות אלה](#). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לתרום יותר באותו כסף

- מבקר המדינה (2021). מיצוי הטבות מס ברשות המיסים – מעקב מורחב. בתוך: [דוח שנתי א'72](#).
- מבקר המדינה (2020). יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים – מעקב מורחב. בתוך: [דוח שנתי א'71](#).
- מור, א., ויפה, א.ד. (2004). סוגיית ההנחה במס לתורמים בפקודת מס הכנסה סעיף (46) וההשלכות על גיוס כספים במגזר השלישי. בטחון סוציאלי, 66: 76–110.
- מנהל הכנסות המדינה. דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2004; 2006; 2011–2012; 2015–2016.
- סולניק, ע. (2019). מיסוי בשירות הפלורליזם: מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות: תחולתו של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. עבודת דוקטור. הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל־אביב.
- רשות לניירות ערך. (2021). גילוי אודות אחריות תאגידית וסיכוני ESG – מתווה מוצע.
- [שנתון העמותות 2018](#) (2020). משרד המשפטים, רשם העמותות וחל"צ.
- [תרומות חברות ציבוריות בישראל 2020](#) (2021). ארגון מעלה והמכון למשפט ופילנתרופיה באוניברסיטת תל אביב.

נספח א': נתונים גולמיים ותהליכי חישוב

לוח א': סך תרומות יחידים וחברות, 2018

מקור: מחקר משווה	במיליוני ₪
סך תרומות מיחידים ומחברות בישראל	6,985

לוח ב': התפלגות תרומות לפי מקור, 2015-2012

מקור: סקר פילנתרופיה של ישראלים	
סך תרומות מישראל	100%
תרומות מיחידים	72%
תרומות מחברות	28%

לוח ג': התפלגות תרומות לפי מקור וגודל, 2015-2012

מקור: סקר פילנתרופיה של ישראלים		עד 180 ₪	-180 עד 2,000 ₪	20-2 אלף ₪	100-20 אלף ₪	500-100 אלף ₪	1-0.5 מיליון ₪	5-1 מיליון ₪	9.2-5 מיליון ₪	מעל 9.2 מיליון ₪
מיחידים	100%	46%	24%	8%	22%					
מחברות	100%	12%	16%	19%	53%					

לוח ד': התפלגות תרומות מיחידים עד 2,000 ₪ לפי גודל, 2018

מקור: JGive	עד 180 ₪	2,000-180 ₪
מיחידים עד 2,000 ₪	100%	74%
	26%	

לוח ה': חלק התרומות שמעל 100 אלף ₪ ב-2015-2012 וב-2018

מקדם תיקון	2018	2015-2012	מקור: רשות המיסים
1.06	50.7%	47.8%	מיחידים
1.02	85.2%	83.6%	מחברות

לוח ו': התפלגות תרומות מעל 100 אלף ₪ לפי מקור וגודל, 2018

מקור: נתוני גיידסטאר - תרומות מעל 100 אלף ₪	500-100 אלף ₪	1-0.5 מיליון ₪	5-1 מיליון ₪	9.2-5 מיליון ₪	מעל 9.2 מיליון ₪
מיחידים	31%	13%	26%	9%	21%
מחברות	28%	13%	29%	14%	16%

לוח ז': התפלגות תרומות לפי מקור וגודל, 2018

שילוב מקורות	עד 180 ₪	-180 עד 2,000 ₪	20-2 אלף ₪	100-20 אלף ₪	500-100 אלף ₪	1-0.5 מיליון ₪	5-1 מיליון ₪	9.2-5 מיליון ₪	מעל 9.2 מיליון ₪
מיחידים	11.8%	33.5%	23.6%	7.9%	7.2%	3.0%	6.1%	2.1%	5.0%
מחברות	0.0%	2.9%	8.6%	15.2%	20.2%	9.5%	21.2%	10.6%	11.8%

לוח ח': סך תרומות מישראל לפי מקור וגודל, 2018

שילוב מקורות	עד 180 ₪	-180 עד 2,000 ₪	20-2 אלף ₪	100-20 אלף ₪	500-100 אלף ₪	1-0.5 מיליון ₪	5-1 מיליון ₪	9.2-5 מיליון ₪	מעל 9.2 מיליון ₪
סך הכל	6,985								
מיחידים	5,045	1,688	1,190	397	362	152	306	107	251
מחברות	1,940	55	166	295	391	185	412	205	230

לוח ט': אחוז תרומות מישראל שהתקבלו בעמותות עם אישור לזיכוי מס, 2018

מקור: רשות המיסים דרך גיידסטאר ונתוני תרומות מגיידסטאר	עד 180 ₪	-180 עד 2,000 ₪	20-2 אלף ₪	100-20 אלף ₪	500-100 אלף ₪	1-0.5 מיליון ₪	5-1 מיליון ₪	9.2-5 מיליון ₪	מעל 9.2 מיליון ₪
מיחידים	83%	83%	83%	83%	87%	86%	88%	84%	34%
מחברות	83%	83%	83%	83%	92%	95%	91%	90%	100%

לוח י': סך תרומות שאינן בנות זיכוי מפאת רצפת ותקרת הזיכוי, 2018

מקור: נתוני גיידסטאר - תרומות מעל 100 אלף ₪	עד 180 ₪	במיליוני ₪
סך הכל	646	
מיחידים	494	538
מחברות	108	108