

יולי 2013

הצעת חוק החברות (תיקון מס' 18) – קרן לתועלת הציבור

א. כללי

הנתונים הקיימים מצביעים על כך כי הנתינה בישראל, של פרטים, בעלי הון ותאגידים, נמוכה בהשוואה בינלאומית. תמונה המצב מחריפה בהתייחס למצבה הכלכלי של ישראל מול מדינות אחרות.

שלוש סיבות עיקריות למצב זה: האחת – היעדר שוק הון פילנתרופי וכלים הולמים לעניין תרומה; השנייה – אי אמון הציבור במנגנוני גיוס הכספים; ושלישית – המדיניות ציבורית, לרבות מדיניות המס.

הצעת החוק לעניין קרנות פילנתרופיה לתועלת הציבור נועדה לענות על עיקרן של הסיבות לעיל, קרי – הסדרת כלי לשוק ההון הפילנתרופי, הסדרת מנגנון ליצירת אמון הציבור וכן – ביטוי למדיניות המבקשת לעודד נתינה.

ב. עיקרי ההצעה

הצעת החוק מבקשת להסדיר, במסגרת חוק החברות, את קרן הפילנתרופיה לתועלת הציבור כסטטוס של סוג מסוים של חברה לתועלת הציבור – ולא כהסדר תאגידי נוסף.

הצעת החוק בניסוחה הנוכחי מעלה ספק לגבי יכולתה להגשים את המטרות להן נועדה קרן פילנתרופיה לתועלת הציבור, מהסיבות הבאות:

1. אין בהצעת החוק יצירת תאגיד חדש, כי אם, שלב ב' של התאגדות – תחילה התאגדות כחברה לתועלת הציבור ואחר-כך, קבלת מעמד של קרן.
2. המעבר לחברה לתועלת הציבור כרוך בנטל נוסף על המתאגד וברגולציה נוספת.
3. תאגיד – חברה, עמותה, חל"צ או הקדש ציבורי אינם מנועים מלכנות עצמם כקרן ואף לכלול תיבה זאת בשמם. הצעת החוק אינה מחייבת ואינה מייחדת את ההסדר המוצע לשימוש בשם קרן רק למי שהתאגד במסגרת ההסדר המוצע.

ג. קרן במסגרת חוק החברות

הצעת החוק מציעה להסדיר את קרן הפילנתרופיה לתועלת הציבור במסגרת חוק החברות.

הסדרת קרן פילנתרופיה לתועלת הציבור במסגרת חוק החברות, תפגום באמון הציבור כלפי הקרן. הציבור הרחב מתקשה להבין את מושג החל"צ ויתקשה עוד יותר להבין את קרן הפילנתרופיה כחל"צ. חברה מתקשרת בתודעת הציבור למניות ולרווחים, ולתאגיד שכזה לוודאי שלא יתרום.

ההצעה לכלול את קרן הפילנתרופיה במסגרת חוק החברות מעלה מספר סוגיות:

1. הספרות המחקרית עושה הבחנה ברורה בין תאגיד למטרת השאת רווחים וחלוקתם לחבריו לבין תאגיד האסור על חלוקת רווחים לחבריו (אב"ר). תפישה זאת עמדה ברקע חקיקת חוק החברות החדש. היא הייתה גם מסקנה של דיוני פורום ון ליר למגזר השלישי בעניין עקרונות חקיקה לחוק עמותות חדש.
2. קרן פילנתרופיה לתועלת הציבור משתייכת, בלי כל ספק, לתאגיד האסור בחלוקת רווחים.
3. כיום, מקדם משרד המשפטים הצעת חוק לחוק העמותות חדש אשר יחליף את החוק הקיים. כיון שהצעת חוק זו נמצאת בשלבי הכנה מתקדמים, מן הראוי היה להמתין עם הסדרת קרן הפילנתרופיה או לחילופין – להבנותה במסגרת חוק העמותות הקיים.

ד. סוגי הקרנות

חקיקה נועדה לא רק להסדיר את ההיבט החוקתי משפטי של הנושא המסוים, כי אם, להיות ברורה לציבור הרחב, תוך הקפדה על כללי גילוי נאות. בעניין זה נעיר כלהלן:

1. ספרות המחקר ועולם המשפט עושים הבחנה בין הפרטי (private) לציבורי (public). הציבורי נחלק לשניים: הציבורי במובן של הציבור (public) והציבורי במובן של המדינה.
2. ההבחנה האמורה קיימת בתאגידים למטרת רווח, תוך שקיימת הבחנה בין חברה פרטית, חברה ציבורית וחברה ממשלתית/עירונית. הבחנה זאת מקיימת גילוי נאות לציבור.
3. בהתייחס להבחנה לעיל בהקשר של קרן פילנתרופיה לתועלת הציבור, נמצא שלושה סוגי קרנות: (1) קרן פרטית (private) – קרן הנמצאת בשליטה ובניהול פרטי; (2) קרן ציבורית (public) – קרן בלא בעלים, אין שליטה של גורם כלשהו והניהול נעשה על ידי חברים המשמשים כנאמנים בקניין אחרים (public); (3) קרן ממלכתית (state) – קרן בשליטת המדינה או רשות מקומית ומנוהלת על ידי מי שהתמנה לכך על ידם.
4. בהצעת החוק:

[א] קיימת התעלמות מוחלטת מקרן בשליטה ממשלתית/עירונית, על אף שבפועל קיימות רבות כאלה והציבור אינו מבחין בין האחת לשנייה.

[ב] הקרן הפרטית חולקה לשני סוגים – קרן בניהול פרטי וקרן משפחתית, זו הבחנה משנית ואינה מהותית מבחינת חוק ההתאגדות. לכל היותר מדובר על סטטוס. אגב, ניתן לחשוב גם על סוגי קרנות פרטיות אחרות (כגון קרן של תאגיד).

ה. הקמה ותפעול קרן פילנתרופיה לתועלת הציבור

1. הַנְּעִמְנוּ בְּנִיל –

[א] אין הגדרה למושג- מהבחינה החשבונאית נזילות פירושה כסף, שווה כסף, מלאי עסקי – במובן של הון או רכוש שוטף.

[ב] מדוע נדרשת מגבלה זאת? [סעיפים 345לה(2); 345לו(2); 345לז(2)]

[ג] מה דינן של קרנות צמיתות אשר מפירותיהם מעניקים מענקים?

[ד] האם לרישום קרן ניתן להציג נכס מניב? או התחייבות להעברת כספים (למשל, אחוז מסוים מהרווחים השנתיים שיועבר לתקופה של X שנים)?

2. מניין התורמים – מדוע נדרשת מגבלה זאת? [סעיפים 345 לה(3); 345 לו(3)]

3. חלוקה מזערית – לנוכח התשואות המשתנות בשוק ההון יש להשאיר עניין זה לתקנות. (סעיף 345 לט)

4. עיון בדות חברה משפחתית – יש סייג בהיקף הכספי של הקרן ובהיקף הכספי שניתן לגוף מסוים. כלומר, האמור בסעיף לא יחול על קרן שנפח פעילותה עולה על סכום מסוים וכן שסך התרומה שניתנה לגוף מסוים לא קטן מסכום שייקבע או אחוז מסך תרומות הקרן. (סעיף 345 נ)

1. הוראות מיוחדות – סמכויות השר

בכל הסעיפים בהם ניתנה לשר רשות לקבוע לתקן: "השר באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת" או "השר רשאי לקבוע בתקנות", בהתאם לעניין.