

כדי למצות את האפשרות לשלב בעלי מוגבלות בעבודה, יש צורך בהפעלת מערך השמה פרטני להשמת בעלי מוגבלות, שיוזה את קשיי השמתם וילווח את תהליך קליטתם בעבודה. כמו כן יש לקבוע שהחלטה כי דורש עבודה הוא בלתי ניתן להשמה תושבת על מצבו הרפואי בלבד.

הגירעון התפעולי של חברת המשקם, חוסר הצלחתה להקטין והגבלת השתתפות משרד העו"ר בתקציבה, הביאו לקטנת מספרם של בעלי המוגבלות הזוכים לשיקום תעסוקתי במסגרתה, ועקב כך להפחתת סיכוייהם של בעלי מוגבלות רבים להשתלב בחברה ובעבודה.

בשל מצבה הכלכלי של המדינה והגידול בשיעור האבטלה, סיכוייו של אדם בעל מוגבלות להשתלב בעבודה בשוק החופשי קלושים. הגידול במספר הממתינים לשיקום במסגרות עבודה מוגנת מלמד, שגם מסגרות אלה אינן בהן כדי לספק תעסוקה הולמת לכל מי שזקוק להן.

נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

הטבות מס

כדי לעודד אנשים בעלי מוגבלות לצאת לעבודה, ניתנות להם הטבות במס הכנסה. כמו כן, מאחר שלרבים מבעלי המוגבלות יש בגלל מוגבלותם הוצאות גדולות מאלה שיש לאנשים בריאים, המדינה פוטרת אותם, בתנאים מסוימים, ממס קנייה על תרופות ועל רכישת טובין המותאמים במיוחד לשימושם של נכים, למעט רכב מנועי. כמו כן נקבע שיעור מס רכישה מופחת במכירת זכות במקרקעין לנכה, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק.

בחודשים מארס-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הטיפול במתן הטבות מס אחדות שנקבעו לבעלי מוגבלות או לבני משפחה של בעלי מוגבלות. הבדיקה נעשתה באגף כלכלה והכנסות המדינה (להלן - האגף לכלכלה), בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - נציבות מס הכנסה), במשרדי השומה בחיפה, בירושלים ובתל אביב 5 ובהנהלת אגף המכס ומע"מ.

פטור ממס

לפי סעיף 9(5) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), עיוור או נכה בשיעור 100% (או 90% ומעלה בחישוב משוקלל, אם לקה באברים מסוימים) ששיעור נכותו נקבע על פי אחד החוקים שפורטו בסעיף, זכאי לפטור ממס הכנסה בשיעור 100% על הכנסה מיגיעה אישית, עד לתקרת הכנסה המתעדכנת מדי פעם בפעם (463,200 ש"ח בשנת 2001). לפי אומדן האגף לכלכלה, בשנת 2000 הגיעו הטבות המס שניתנו לעיוורים ולנכים על פי סעיף 9(5) לפקודה לכדי 300 מיליון ש"ח.

לפי סעיף 9(5) לפקודה, זכאים לפטור ממס הכנסה גם בעלי מוגבלות זמנית (כגון אדם שעבר ניתוח מעקפים). הביקורת העלתה, כי כ-80% מהפונים מדי שנה בשנה בבקשה לפטור ממס לפי סעיף 9(5)⁴⁹,

49 הנתון אינו נוגע לבעלי מוגבלות שיש בידיהם אישור על מוגבלות לצמיתות ואינם נדרשים לחדשו מדי שנה בשנה.

הם בעלי מוגבלות זמנית, מקצתם בעלי מוגבלות שאמורה להימשך פרק זמן קצר מאוד (לפעמים לא יותר מכמה ימים), וכי רבים מהם הם עובדים שנמצאים בחופשת מחלה ואינם זקוקים לתמריץ ליציאה לעבודה. לדוגמה, משרד השומה חיפה אישר לאדם פטור ממס הכנסה על נכות זמנית של 100% ליומיים בלבד, ולאדם אחר אישר פטור ממס הכנסה לפרק זמן של שבועיים. יצוין כי לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, הזכות לגמלת נכות ניתנת רק מהיום ה-91 ואילך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הודיעה נציבות מס הכנסה כי בעבר נבחנה אפשרות לתקן את הסעיף, לאחרונה בעקבות המלצות ועדת בן בסט, אך הדבר לא הסתייע. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לשקוד על מחקר וניתוח של הנתונים בדבר מימוש הפטור ולהציג לפני מקבלי ההחלטות תמונה שתאפשר ניצול מיטבי של המשאבים המופנים לפטור.

אישורים על זיכוי ממס בשל קרוב משפחה נטול יכולת

בסעיף 44 לפקודה נקבע, כי בחישוב המס על "הכנסתו החייבת של יחיד תושב ישראל שהוא או בן זוגו שילם בשנת המס בעד החזקתם במוסד מיוחד של ילד, בן זוג או הורה משותקים לחלוטין, מרותקים למיטה בתמידות, עיוורים או בלתי שפויים בדעתם, וכן בשל החזקת ילד מפגר במוסד מיוחד, יותר לו זיכוי ממס של 35% מאותו חלק מהסכומים ששילם העולה על 12.5% מהכנסתו החייבת". בסעיף 45 לפקודה נקבע, כי בחישוב המס של קרוב משפחה לנטול יכולת כאמור לעיל ושל בן זוגו, יובאו בחשבון שתי נקודות זיכוי בשל כל נטול יכולת. כל זאת בתנאי שהכנסתו של נטול היכולת אינה חורגת מתקרת הכנסה שנקבעה לעניין זה⁵⁰. את שתי נקודות הזיכוי בגין הורה נטול יכולת יכול לקבל רק אחד מילדיו. שני הסעיפים האמורים הם חלופיים, דהיינו ניתן ליהנות מהטבה הנובעת רק מאחד מהם. מנתוני נציבות מס הכנסה עולה, כי בשנת 2000 ניתנו כ-32,500 אישורים בהתאם לסעיפים 44 ו-45 לפקודה. לפי אומדן האגף לכלכלה, בשנת 2000 הסתכמו הזיכויים בגין סעיפים אלה ב-40 מיליון ש"ח.

לפי תקנות מס הכנסה (זיכוי בעד נטול יכולת וזיכוי בעד הוצאות בשל החזקת קרוב במוסד), התשנ"ו-1996, כדי לקבל את הטבה על פי הסעיפים דלעיל, על המבקש להגיש לפקיד השומה בכל שנה טופס בקשה ולצרף אליו אישור רפואי. מאז שנת המס 1999 חל שינוי מה בתחום זה, ונציבות מס הכנסה החלה לשלוח אוטומטית להורים לילדים נכים עד גיל 18 הזכאים לנקודות זיכוי בשל נכות ילדיהם, אישורים בדבר זכאותם, שאמורים לחסוך מהם את הצורך לבוא מדי שנה בשנה למשרדי השומה כדי לחדשם. האישורים היו אמורים להישלח למי שהמציאו לנציבות מס הכנסה אישור רפואי ולפיו הנכות היא לצמיתות.

משרד מבקר המדינה בדק במשרדי השומה בחיפה, בירושלים ובתל אביב 147 בקשות לזיכוי ממס בשל קרוב נטול יכולת, ילד או מבוגר, שהוגשו להם לשנת המס 2001. נמצא, כי 80 (54.4%) מהבקשות הוגשו בשל קרוב משפחה שיש לו אישור על היותו נטול יכולת לצמיתות. 67 מהן היו בקשות לגבי נטולי יכולת מבוגרים שהנציבות אינה שולחת אליהם אוטומטית את האישורים, כי לדעתה, יש צורך לדרוש מבני משפחתם להגיש מחדש בכל שנה בקשה למתן הזיכוי ממס, שכן קבלת הזיכוי אינה מותנית רק באישור הרפואי אלא גם בהכנסות נטול היכולת ובן זוגו; וגם ייתכן שהורה נטול יכולת ישנה בכל שנה את קביעתו בדבר הבן שיקבל את נקודות הזיכוי.

אולם בבדיקת נתונייהם של נטולי יכולת ברישומים של משרדי השומה האמורים לא נמצאו נטולי יכולת או בני זוג של נטולי יכולת שהכנסתם חרגה מההכנסה שמזכה בנקודות הזיכוי, ויש להניח שמצב כזה הוא נדיר כשמדובר בנטולי יכולת. כמו כן התברר, כי רוב ההורים נטולי היכולת אינם משנים בכל שנה את בחירת הילד שייחנה מנקודות הזיכוי. משום כך, לדעת משרד מבקר המדינה,

50 בשנת 2001 היתה התקרה 128,000 ש"ח לנטול יכולת או 204,000 ש"ח לנטול יכולת ובן זוגו.

ספק אם יש הצדקה לדרוש מבני משפחה של נטולי יכולת להגיש בתדירות אחת לשנה בקשה למתן זיכוי ממס. עוד נמצא ש-13 מ-80 הבקשות האמורות היו בקשות של הורים לילדים נכים שכבר המציאו אישור המעיד שהנכות היא לצמיתות. מכאן שהם נאלצו בכל זאת לבוא למשרדי השומה כדי לקבל את האישור בדבר זכאותם להקלה במס. הסיבה לכך היא, שמשרדי השומה לא הקפידו לעדכן במחשב שהנכות היא לצמיתות.

ועדה לכיסוי מסים עקיפים

במסגרת האגף לכלכלה פועלת ועדה לכיסוי מסים עקיפים (להלן - הוועדה). הוועדה מאשרת סיוע בתשלום מסים אלה למי שמתקשה לשלם (בין היתר, מסים על ציוד ותרופות לנכים). בשנת 2001 הוקצה לוועדה תקציב של כ-30 מיליון ש"ח. בשנים 1999-2001 נוצל מלוא התקציב שהוקצה לוועדה.

הביקורת העלתה, כי המבחנים שהוועדה מאשרת לפיהם את הבקשות לסיוע הם כלליים ולא תמיד ברורים (לדוגמה, המבחן "מצב כלכלי קשה"). עוד הועלה, כי יש שהוועדה נמנעת מלאשר בקשות בשל החשש שבעקבות מתן אישור לכיסוי הוצאות הנובעות ממחלה כלשהי, יגדל מספר הבקשות מסוג זה ולא יהיה לה די תקציב לאישור כל הבקשות המוצדקות.

עוד העלתה הביקורת, כי הוועדה אינה מפרסמת את דבר קיומה, ואפילו משרד הבריאות לא ידע על קיומה. התברר גם, שמבין כ-120 בקשות לסיוע שהתקבלו בוועדה במהלך השנים 2000-2001 רק 15 בקשות היו מאנשים בעלי מוגבלות, ומהן רק אחת היתה בקשה לסיוע בכיסוי המע"מ על רכישת כיסא גלגלים ממונע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה לפעול על פי מבחנים ברורים. ראוי גם שהאגף לכלכלה יפרסם את דבר קיום הוועדה ואת המבחנים שלפיהם היא מאשרת את הסיוע, וכן ידאג להנחות את הציבור במקומות המתאימים (למשל בבתי המכס ובתחנות מע"מ) כיצד ניתן לפנות אליה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין האגף לכלכלה, כי הוא מקבל את ההמלצות האמורות ומתחייב ליישמן.



המדינה נותנת הטבות מס לנכים כדי לעודד אותם לעבוד, וכן הטבות מס לבני משפחה של נטולי יכולת כדי לסייע להם בהוצאות החזקתם.

נמצא כי חלק מהמשאבים המיועדים לפטור מנוצלים שלא למטרתם, שכן נהנים מהם אנשים בעלי מוגבלות זמנית שאינם זקוקים לתמריץ ליציאה לעבודה. על הנציבות לרדת לשורשיה של תופעה זו ולהמליץ כיצד להתמודד אתה.

על האגף לכלכלה לפרסם את דבר קיומה של הוועדה לכיסוי מסים עקיפים, ולפרט את המבחנים שלפיהם נקבעת הזכאות להטבה.