

רשות המסים

מיצוי הטבות מס והשירות לנישום

תקציר

רקע כללי

מבקר המדינה מדגיש את נושא ההגנה על זכויות האדם במדינת ישראל, ובכלל זה הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות המוחלשות בחברה, שכן אחד המבחנים המרכזיים להגשמתן של זכויות האדם הוא ההגנה על זכויותיהן של השכבות הללו. החובה להגנה על זכויותיהם של החלשים בחברה היא חובה בסיסית ויסודית, וכבר במשפט העברי נקבע שהעזרה "למך ולזקן" אינה בגדר חובה מוסרית בלבד אלא היא חלק בלתי נפרד ומרכזי במשפט המחייב¹. נוסף על כך, מבקר המדינה רואה חשיבות בהגברת השקיפות של פעולות הרשות המבצעת. היעדר שקיפות וקיום חסמים, ובהם תהליכי בירוקרטיה, הם בין הגורמים המרכזיים לאי-מיצוי זכויות על ידי האזרח. הסרת החסמים והקלה על האזרח בביצוע תהליכים שונים יסייעו לחיזוק אמון הציבור בשירות הציבורי.

אמון הציבור הוא אחד היסודות ההכרחיים לקיומה של מדינה דמוקרטית, ובמידה רבה הוא מתבסס על איכות השירות הניתן לו מהמדינה וממוסדותיה. שיפור תדמיתו של השירות הציבורי יהיה בראש ובראשונה פועל יוצא של תחושת האזרחים שחל שיפור ניכר בשירות שהם מקבלים.

תשלום מס אמת במדינה דמוקרטית הוא חובה חוקית, אזרחית ומוסרית. לצד זה, גם על הרשות מוטלת חובה, במסגרת חובותיה כרשות מינהלית, והיא לגבות אף ורק מס אמת². עקרון יסודי בדיני המס הוא החתירה לכך כי כל אזרח ישלם מס אמת על פי הכנסתו ועל בסיס אמות מידה שוויוניות.

- 1 מיכאל ויגודה, "בין זכויות חברתיות לחובות חברתיות במשפט העברי", זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, 233, 247 (יורם רביץ ויובל שני-עורכים, תשס"ה).
- 2 בג"ץ 1878/09 ע"ד ענת ארז נ' שר האוצר, פורסם במאגר ממוחשב מיום 13.7.11 (להלן - בג"ץ ארז).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים או הרשות) למיצוי זכויות של אזרחים במערכות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. חלקו הראשון של דוח זה עוסק במצבים שבהם קיימת סבירות גבוהה כי אזרחים אינם ממצים את מלוא זכויותיהם במערכת המס, ועקב כך משלמים מס ביתר ונפגעות זכויותיהם החוקתיות; חלקו השני של הדוח עוסק בשירות שנותנת הרשות לאזרח. בין היתר, באמצעות המענה הטלפוני והשירות הניתן במשרדי השומה. כמו כן, בדק משרד מבקר המדינה היבטים בשירות הניתן לאוכלוסיית הנכים והעיוורים.

הבדיקה נעשתה ברשות המסים: בהנהלת הרשות, בחטיבת שירות לקוחות, בחטיבת תכנון וכלכלה, ביחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם), במשרדי השומה ובמשרדי מיסוי מקרקעין (להלן - משרדי מסמ"ק או מסמ"ק). בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), באגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הכנסות המדינה) ובשירות לעיוור³.

הליקויים העיקריים

היעדר אומדנים ומעקב אחר מיצוי של הטבות המס

נמצא כי אין בידי רשות המסים מידע שניתן להסיק ממנו על האופן שבו הציבור מממש את הטבות המס המגיעות לו; הרשות לא סקרה את החסמים העומדים בפני הציבור למיצוי זכויותיו. היעדר מידע זה מקשה על מקבלי ההחלטות לבדוק את מידת יעילותן של הטבות המס בהגשמת מדיניות הממשלה, והאם הטבות אלו אכן ממומשות על ידי הזכאים להן.

3 יחידה באגף לשירותי רווחה ושיקום שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

הפסדים הנגרמים לציבור השכירים בשל גביית מס ביתר

כל אזרח משלם מס על פי הכנסתו החייבת בשנת המס בה עבד. בחינה מצומצמת וחלקית בשלושה תחומים שנבדקו העלתה כי הרשות גבתה מס ביתר בהיקף כספי המוערך בכמה מיליארדי ש"ח לאורך השנים⁴. הרשות לא יזמה להחזיר סכומים אלו, ולא הודיעה על כך לאזרחים:

1. הרשות גבתה מס ביתר בהיקף כספי המוערך לאורך השנים בכמה מיליארדי ש"ח מציבור השכירים שעבדו רק חלק משנת המס. בשנת 2012 לבדה עמד סכום זה על כ-563 מיליון ש"ח.
2. הרשות גבתה מס ביתר בהיקף כספי המוערך לאורך השנים בכמה מאות מיליוני ש"ח מציבור השכירים אשר עבדו אצל יותר ממעסיק אחד ולא ערכו תיאום מס. בשנת 2012 לבדה עמד סכום זה על כ-74 מיליון ש"ח.
3. במשך השנים נמנעו שרי האוצר מעדכון סכומי הוצאות האש"ל המרביים המותרים בניכוי, ועקב כך סכומי האש"ל שיכול הציבור לנכות מהכנסתו לא היו ריאליים. עדכון סכומים אלו בשנת 2011 אפשר לציבור לנכות מהכנסתו לשנים 2009-2010 סכום הנאמד בכ-1.2 מיליארד ש"ח⁵, אך הרשות לא פעלה לפרסום עובדה זו. לשנים 2009-2010 הוגשו דוחות ספורים להחזר מס שכללו את ניכוי הוצאות האש"ל, ורובם הוגשו בידי עובדי הרשות ועובדי היחידה להוצאה לפועל העובדים עמם.

הפסדי הציבור בשל אי-מיצוי הטבות מס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני

אופן חישוב ההטבות בגין ההפקדות לחיסכון הפנסיוני הוא מורכב, וציבור החוסכים מתקשה בהבנתו. אזרחים רבים אינם ממצים את מלוא זכויותיהם בהפקדות לחיסכון הפנסיוני. הרשות לא פיתחה כלים מקצועיים מתאימים, לרבות כלים ממוחשבים, אשר יש בהם כדי לסייע בידי הציבור לחלק לצורכי מס את הפקדות התא המשפחתי לחיסכון הפנסיוני, באופן מיטבי - כך שישלמו פחות מס.

4. הנתונים מבוססים על נתוני שכר מדיווחי מעסיקים (טופסי 126) לשנת 2012, ואינם כוללים תגמולים המשולמים על ידי הבט"ל או הכנסות אחרות שבמקרים מסוימים יקטינו את מס היתר.
5. האומדן מבוסס על הערכת הרשות בדיון בבית המשפט בג"ץ ארז, בה הרשות הצהירה כי התרת ניכוי הוצאות אש"ל ארוחות בסכומים מעודכנים, תאפשר לציבור לנכות מהכנסתו בשנות המס שקדמו לעתירה סכום של כ-4 מיליארד ש"ח, ותטיל נטל כספי כבד על קופת המדינה.

הפסדי הציבור בגין אי-מיצוי פריסת השבח

1. הציבור עושה מדי שנה כ-25,000 עסקאות מקרקעין שחויבו בתשלום מס שבח בסכום ממוצע של כ-1.75 מיליארד ש"ח⁶ לשנה. רק מיעוטם של האזרחים ששילמו מס שבח ביקש לפרוס את סכומי השבח דבר שיכול היה אצל חלקם להקטין את חבות המס. עוד נמצא כי רק במקרים מעטים ביקש התא משפחתי לפצל את השבח במכירת נכס מקרקעין לשני בני הזוג, ובכך ליהנות מהטבת מס שלעיתים גדולה יותר. על אף שבידי הרשות קיים מידע אודות פוטנציאל הזכאות של הנישומים, היא לא פעלה להגדלת שיעור המיצוי של ציבור הנישומים שיכול היה ליהנות מהטבות המס האמורות לעיל, ובהם נישומים מעל גיל שישים, מובטלים, נישומים בעלי הכנסה נמוכה ונישומים שלהם יתרת נקודות זיכוי בלתי מנוצלות לפריסה.
2. קיים קשר לקוי בין משרדי מס הכנסה למשרדי מסמ"ק בנוגע לטיפול בפריסת השבח, כתוצאה מכך נוצר עיכוב רב בטיפול בבקשות לפריסת השבח.
3. הרשות לא העמידה לרשות עובדיה מערכת ממוחשבת, ולא העמידה לרשות הציבור סימולטור אשר יסייעו בידם לחשב את מס השבח בדרך של פריסה, והחישוב אשר נעשה באופן ידני מעלה חשש להיווצרות טעויות.

ליקויים בטיפול בהחזרי מס במשרדי השומה

רוב משרדי השומה שנדגמו, אינם נוהגים בשקיפות עם הנישום; הם משנים את שומתו העצמית בלי שניתנת לו הודעה על כך, ובלי שניתנת לו זכות הטיעון וזכות התגובה להוכחת הצהרתו. השומה שנשלחת לנישום אינה מציגה לו את השינויים שנעשו בהצהרתו. כמו כן, הרשות אינה שולחת לנישום עדכונים בנוגע לקבלת הדוחות להחזרי מס שהגיש למשרדי השומה, ולמצב הטיפול בדוחות אלו, והוא אינו יודע מתי הוא צפוי לקבל את החזר המס, אם בכלל.

ליקויים בהחזר יתרות זכות לציבור על ידי משרדי השומה

משרדי השומה לא עושים פעולות יזומות וממשיות לאיתור זכאים להחזר מס שפרטי החשבונות שלהם לא היו מעודכנים - לצורך החזר מהיר של יתרות שהנישומים זכאים להן. כך לדוגמה, נכון לאוקטובר 2014 היו כ-55,000 נישומים אשר פרטי חשבון הבנק שלהם לא היו מעודכנים בתיקיהם; ל-44,000 מהם (המהווים כ-80%) הייתה יתרת זכות מעוכבת מעל 60 יום בסך של כ-136 מיליון ש"ח.

משלוח הודעות ודרישות לכתובת דואר שגויה

הרשות שולחת דואר לנישומים, לרבות הודעות על חובות, על פי הכתובת הרשומה אצלה, שאינה בהכרח הכתובת הקיימת במרשם האוכלוסין, בין היתר משום שהרשות אינה מיישמת את הוראות חוק עדכון כתובת⁷ במלואן.

ליקויים בטיפול בפורשים לפנסיה במשרדי השומה

1. בשל מורכבות הנושא ומחסור במידע נגיש לציבור, עולה חשש כי חלק גדול מהאזרחים הפונים למשרדי השומה אינם מודעים לכל חלופות המיסוי השונות והשלכותיהן, ובין היתר הם מושכים את כספי הפיצויים ללא קבלת ייעוץ מקצועי בעניין. בחירת חלק מחלופות המיסוי מוגבלת בזמן, דבר המקשה על האזרחים לקבל החלטה מושכלת, שיש לה השלכות מהותיות לגבי עתידם.
2. לרשות מוגשות בכל שנה מאות אלפי בקשות לפרישה; בשנת 2012 לבדה הוגשו כ-223,000 בקשות לפרישה. כל פקיד אמור לטפל בממוצע בכ-5,060 בקשות בשנה, והטיפול בהן נמשך זמן רב. לפי הערכות הרשות, כל פקיד אמור להשקיע בשנה כ-630 יום לטיפול בבקשות פרישה. עומס ניכר זה פוגע בשירות שמקבלים הנישומים.

ליקויים בשירות לנישום במשרדי השומה

1. מרבית שעות הקבלה ביחידות שנבדקו הן בשעות הבוקר והצהריים, ולפיכך, רבים מציבור העובדים במשק נאלצים להיעדר מהעבודה לצורך קבלת השירותים שהיחידות מעניקות. בחלק ממשרדי השומה שנבדקו עלו מקרים שבהם בפועל לא ניתן שירות לחלק מהנישומים אשר הגיעו אל המשרד בשעות קבלת הקהל.
2. זמני ההמתנה בחלק ממשרדי השומה ממושכים למדי, נישומים נאלצים להמתין מספר שעות לקבלת השירות. המענה הטלפוני במשרדי השומה לקוי אף הוא: מענה טלפוני ניתן לאחר זמן המתנה רב, ושיחות רבות של נישומים מתנתקות לאחר שהמתינו למענה זמן רב. כמו כן המענה הטלפוני נעשה במקביל לשעות קבלת קהל, דבר היוצר מגבלות נוספות על שירות זה. עוד נמצא כי דפי מידע וטפסים רבים ברשות הם בשפה העברית בלבד, דבר המקשה על אוכלוסייה רחבה שאינה בקיאה בשפה העברית.
3. תשע שנים לאחר קבלת החלטה בעניין על ידי הנהלת הרשות, טרם הוכנסה מערכת לניהול תורים למרבית משרדי השומה.

7 חוק עדכון כתובת, התשס"ה-2005.

ליקויים בשירות לנכים ולעיוורים במשרדי השומה ובבט"ל

1. הרשות מטילה על ציבור הנכים נטל בירוקרטי מיותר: (א) הם נדרשים להגיע פיזית אל משרדי השומה מספר פעמים שלא לצורך; (ב) הנכה נדרש לשלם אגרה לשם קבלת פטור ממס הכנסה בגין נכותו, ותשלומה יכול להיעשות אך ורק בבנק הדואר; (ג) לא ניתן להגיש תביעה לקבלת פטור ממס עקב נכות באופן מקוון; (ד) הרשות אינה מנמקת את סיבות הערעור מטעמה על החלטות הבט"ל, ואינה שולחת לנכה את פרוטוקול הוועדה הרפואית; (ה) הרשות אינה מכירה בליקויים מנופים⁸ שציין רופא מטעם הבט"ל בפרוטוקול ישיבת הוועדה הרפואית לצורך נכות כללית, ומאלצת את הנישום לגשת לוועדה רפואית נוספת, מטעמה, זאת בכפוף לתשלום נוסף של אגרה.
2. קשרי העבודה בין הרשות לבין הבט"ל אינם מוסדרים כראוי בנוהל בעניין הטיפול בנכים, והרשות אינה דורשת מן הבט"ל מידע שהוא רלוונטי למיצוי זכויות של נישומים במערכת המס.
3. לצורך משיכת כספים מקופת הגמל ללא תשלום מס, ולצורך קבלת הטבה במס רכישה, הורי ילד נכה נאלצים לעבור ועדה רפואית של הבט"ל מטעם הרשות ולשלם אגרה; הרשות לא הסדירה עם הבט"ל הליך שבו היא תכיר בקטין כנכה לצמיתות, גם בלי שידרש להתייצב בפני הוועדות לעיל.
4. בשונה מיתר הנכים, עיוורים בעלי תעודת עיוור אינם מקבלים את ההטבה במס רכישה, אלא לאחר שהרשות מפנה אותם לבדיקה של ועדה רפואית נוספת של הבט"ל.
5. נמצאו מקרים שבהם הבט"ל פעל שלא על פי ההסכם בינו לבין השירות לעיוור שלפיו הגופים יכירו אחד בבדיקותיו הרפואיות של השני, ולא קבע לעיוורים אחוז נכות רפואית בהתאם.

ההמלצות העיקריות

אחת מן החובות של ממשלת ישראל ומשרד האוצר היא לוודא כי מערכת המס מגשימה את מטרותיה בסיוע למגזרים שקבע המחוקק. על הרשות לגבות מס אמת מהנישומים, להימנע מגביית מס ביתר, ואם נגבה - לבצע פעולות להחזירו.

על הרשות להכיר בכך שמיצוי הטבות מס הוא חלק מהמצופה ממנה כרשות שלטונית, ולהסדיר זאת בפעילויותיה תוך הקצאת משאבים בהיקף משמעותי ופיקוח בהתאם. בכלל זה מוצע, כי הרשות תבדוק את היקף אי-מיצוי הזכויות ואת החסמים התורמים להיווצרותן. ראוי כי הרשות תשלב בתכניות העבודה שלה פתרונות להסרת החסמים ודרכים להגדלה של היקף מיצוי הזכויות באופן יזום, בין היתר באמצעות הטמעת מודל שירות יעיל במשרדי השומה.

8 ליקויים של הנכה שאינם נכללים במסגרת קביעת סך הנכות הרפואית שלו, אך מזכים אותו באחוזי נכות לשם קבלת הטבות מס.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא, על הרשות ועל בט"ל לפעול יחדיו לשם שיפור השירות הניתן לאוכלוסיית הנכים, ולהסדיר את העברת המידע הנוגע למיצוי זכויותיהם.

סיכום

בחברה צודקת המושתתת על ערכי צדק ושוויון יש לצפות כי הדרך למיצוי זכויות האזרחים תהיה פתוחה ומונגשת לציבור רחב ככל האפשר. אמון הציבור במערכת המס מבוסס, בין היתר, על כך שכל אזרח משלם מס אמת בהתאם להכנסותיו ולמצבו האישי. ראוי כי במקרה של גביית מס ביתר תפעל הרשות השלטונית לספק לנישום את המידע המצוי ברשותה ומידע על האופן למימוש זכויותיו. במסגרת זאת על הרשות להעניק לקהל הפונים אליה שירות הולם ומהיר, ולקבוע כללים ושיטות לסייע לנישומים למצות את זכויותיהם.

על פי ממצאי הדוח, ההיקף הכספי הגלום באי-מיצוי זכויות של נישומים וגביית מס ביתר נאמד בכמה מיליארדי ש"ח. הרשות, שהיא נאמן הציבור, אינה יוזמת את מתן הזכויות לאלו הזכאים להן; בין היתר, הרשות אינה פועלת לספק לציבור באופן מלא ושקוף את המידע המצוי ברשותה, ובייחוד מידע על עצם קיום הזכות למיצוי הטבות מס שונות ועל התנאים לקבלתן. כך למשל, נישומים המבקשים לממש את זכויותיהם באמצעות הגשת דוחות להחזרי מס נאלצים להתמודד עם חוסר שקיפות בקביעת שומות המס מצד הרשות. השירות הניתן לנישום במשרדי השומה לקוי, ומתבטא בין היתר בתורים ארוכים שאינם מנוהלים על ידי מערכות ממוחשבות ובמערכת טלפונית לקויה. השירות הניתן לנכים ולעיוורים המבקשים לממש את זכויותיהם ואת הטבות המס המגיעות להם נמשך זמן רב, מסורבל, וגורם טרחה מיותרת, ולעתים אף עוול ועגמת נפש לאוכלוסייה זו.

אחת מן החובות המוטלות על ממשלת ישראל ועל משרד האוצר היא לוודא כי מערכת המס מגשימה את מטרותיה, וכי היא גובה מס אמת מהנישומים. על רשות המסים להכיר בכך שמיצוי הטבות מס הוא חלק מהחובה של רשות שלטונית, ועליה להסדיר זאת בפעילויותיה תוך הקצאת משאבים בהיקף משמעותי ופיקוח בהתאם. בכלל זה מוצע כי הרשות תבדוק את היקף אי-מיצוי הזכויות, ואילו חסמים תורמים להיווצרותן. ראוי כי הרשות תשלב בתכניות העבודה שלה פתרונות להסרת החסמים ודרכים להגדלה של שיעורי מיצוי הזכויות באופן יזום, בין היתר באמצעות הטמעת מודל שירות יעיל במשרדי השומה.



מבוא

מבקר המדינה מדגיש את נושא ההגנה על זכויות האדם במדינת ישראל, ובכלל זה הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות המוחלשות בחברה, שכן אחד המבחנים המרכזיים להגשמתן של זכויות האדם הוא ההגנה על זכויותיהן של השכבות הללו. החובה להגנה על זכויותיהם של החלשים בחברה היא חובה בסיסית ויסודית, וכבר במשפט העברי נקבע שהעזרה "למך ולזקן" אינה בגדר חובה מוסרית בלבד אלא היא חלק בלתי נפרד ומרכזי במשפט המחייב. נוסף על כך, מבקר המדינה רואה חשיבות בהגברת השקיפות של פעולות הרשות המבצעת. היעדר שקיפות וקיום חסמים, ובהם תהליכי בירוקרטיה, הם בין הגורמים המרכזיים לאי-מיצוי זכויות על ידי האזרח. הסרת החסמים והקלה על האזרח בביצוע תהליכים שונים יסייעו לחיזוק אמון הציבור בשירות הציבורי.⁹

תשלום מס אמת במדינה דמוקרטית הוא חובה חוקית, אזרחית ומוסרית. לצד זה, גם על הרשות מוטלת חובה, והיא לגבות אך ורק מס אמת.¹⁰ עקרון יסודי בדניי המס הוא החתירה לכך כי כל אזרח ישלם מס אמת, על פי הכנסתו ועל בסיס אמות מידה שוויוניות. מס הכנסה של נישום הוא מס אמת אם הוא נגזר מן ההכנסה האמתית שלו החייבת במס¹¹, ולאחר שמיצה את כלל הטבות המס וההנחות שלהן הוא זכאי.¹² קיימת חשיבות עליונה לגביית מס אמת מן הציבור, מאחר שהיא תביא להגברת השוויון בנשיאה בנטל בקרב אזרחי המדינה, להקטנת ההון השחור ולהגדלת מיצוי זכויות בקרב האזרחים.

חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, עיגן את זכות הקניין כזכות יסוד חוקתית של הפרט. עיגונה של זכות הקניין כאמור מדגישה את החובה לתחום את הפגיעה בקניינו של הפרט, ברוח פסקת ההגבלה שבחוק היסוד¹³, ובכלל זה מחדדת את החשיבות שבגביית מס אמת, שכן סטייה מגביית מס אמת, שבה אזרח משלם מס ביתר, פוגעת בקניינו של הפרט פגיעה ניכרת.

אמון הציבור הוא אחד היסודות ההכרחיים לקיומה של מדינה דמוקרטית, ובמידה רבה הוא מתבסס על איכות השירות הניתן לו מהמדינה וממוסדותיה. שיפור תדמיתו של השירות הציבורי יהיה בראש ובראשונה פועל יוצא של תחושת האזרחים שחל שיפור ניכר בשירות שהם מקבלים, תוך צמצום הפער בין השירות שמקבל נישום שאינו מיוצג לנישום מיוצג¹⁴, אשר מייצגו בקיא בנכחי סעיפי פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן - פקודת מס הכנסה או הפקודה) והטבות המס, נמצא בקשר מתמיד מול הרשות, ודואג למיצוי הזכויות של הנישומים שהוא מייצג.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים או הרשות) למיצוי זכויות של אזרחים במערכות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. חלקו

- 9 על יסוד תפיסה זו הוכנו דוח זה ודוח שנתי 65א, שפורסם במאי 2015, בנוגע לאי-מיצוי של זכויות חברתיות במוסד לביטוח לאומי.
- 10 ראו בג"ץ ארז.
- 11 ע"א 1527/97 אינטרביילדינג חברה לבנין נ' פקיד שומה ת"א-1, פ"ד נג(1) 699, 717-719 (1999).
- 12 ע"מ 9207-06-12 שירותי בריאות כללית נ' פקיד שומה פתח תקווה, פסקה ט(1) (פורסם במאגר ממוחשב, 8.3.15).
- 13 ע"א 9333/02 מנהל מס ערך מוסף טבריה נ' חוסין (פורסם במאגר ממוחשב, 12.5.10).
- 14 נישום לא מיוצג - שאינו בקיא ברזי פקודת מס הכנסה, ואינו נעזר במייצג. סעיף 236 לפקודה קובע כי נישום רשאי להיעזר במייצג שהוא רואה חשבון, יועץ מס או עורך דין.

הראשון של דוח זה עוסק במצבים שבהם קיימת סבירות גבוהה כי אזרחים אינם ממציים את מלוא זכויותיהם במערכת המס, ועקב כך משלמים מס ביתר ונפגעות זכויותיהם החוקתיות; חלקו השני של הדוח עוסק בשירות שנותנת הרשות לאזרח המבקש למצות את זכויותיו, כגון החזרי מס, מענה טלפוני ושירות במשרדי השומה. כמו כן, בדק משרד מבקר המדינה היבטים בשירות הניתן לאוכלוסיית הנכים והעיוורים. הבדיקה נעשתה ברשות המסים: בהנהלת הרשות, בחטיבת שירות לקוחות, בחטיבת תכנון וכלכלה, ביחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ס) ובמשרדי השומה ובמשרדי מיסוי מקרקעין. בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי, באגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים שבמשרד האוצר, ובשירות לעיוור.¹⁵

אי-מיצוי הטבות המס בידי הציבור

אי-מיצוי זכויות (non take-up) הוא תופעה שבה מי שזכאים להטבות ולזכויות מסוימות אינם מממשים אותן. דבר זה פוגע בכלל האוכלוסייה, ובעיקר בבני השכבות החלשות, אשר להם הכנסה נמוכה קטנה, והם אינם מבטיחים את עתידם. מחקרים במדינות רווחה שונות מצביעים על בעיה חמורה של אי-מיצוי זכויות בתחומים של ביטחון סוציאלי, כגון קבלת דמי ביטוח אבטלה, הבטחת הכנסה פיצוי עקב פגיעה בעבודה ועוד.¹⁶

יצוין כי מהטבות מס מסוימות¹⁷ יכול ליהנות מלכתחילה רק חלק מהציבור, בין היתר בשל גובה הכנסתו¹⁸ או בשל אופן מתן ההטבה.¹⁹

- 15 יחידה באגף לשירותי רווחה ושיקום שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- 16 וים ון אורשוט, "מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות", ביטחון סוציאלי, 56 (2001), עמ' 193-208.
- 17 לרבות ההטבות הניתנות שלא על פי פקודת מס הכנסה, דוגמת מענק העבודה - מענק כספי הניתן על פי החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007. המענק נועד לשפר את רווחתן של משפחות עובדות המשתכרות ברמות השכר הנמוכות וליצור עבור גברים ונשים בגיל העבודה שאינם מועסקים תמריץ להשתתף בשוק העבודה. זאת על ידי תשלום מענק כספי באמצעות הרשות.
- 18 ראו סיכום שנתי של החטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המסים לשנת 2005, שבו נקבע כי החיסרון העיקרי במתן הטבות מס הוא שהנהגים העיקריים הן השכבות בעלות הכנסות בינוניות וגבוהות, בעוד שהשכבות בעלות הכנסות הנמוכות, הראויות יותר לתמיכה, נמצאות מתחת לסף המס ואינן נהנות מהן. עוד צוין במסמך זה כי למערכת המס הנוכחית חסרונות וחוסר יעילות כמעט מוחלט בטיפול באוכלוסיית, אשר מובחנות על ידי מציעי החוקים ככאלה שמן הצדק יש לתת להן הטבות במס.
- 19 ראו:

OECD Economic Surveys: Israel 2009, Chapter 2 - "Assessing the macroeconomic policy framework", Figure 2.9 - International comparison of effective marginal and average tax rates, 2008 (December 2009).

בדוח האמור על כלכלת ישראל הציעו כלכלני ה-OECD בין היתר לשנות את שיטת מתן הטבות המס לאזרח, כך שההטבות יינתנו לתא המשפחתי ולא ליחיד, וזאת כדי שבמקרים שבהם הכנסת אחד מבני הזוג נמוכה ואינה מגיעה לכדי חבות במס (לכן הוא אינו יכול לנצל את כל נקודות הזיכוי שלו), תהיה אפשרות להעביר את הנקודות לבן הזוג האחר ולשפר את מצבו הכלכלי של משק הבית כולו.

היעדר אומדנים ומעקב אחר מיצוי של הטבות המס

בפקודת מס הכנסה קבועות הטבות מס שונות²⁰. על פי רוב, הטבות אלה מתבטאות כפטור ממס, בניכויים, בקיזוזים ובזיכויים. הצעת תקציב המדינה כוללת פירוט של הטבות המס²¹. במשרד האוצר יש שני גופים האוספים נתונים בדבר הטבות המס: מינהל הכנסות המדינה והרשות. גופים אלו אמורים לאמוד את היקף מיצוי הטבות המס בידי ציבור משלמי המסים.

מינהל הכנסות המדינה מפרסם מדי שנה בשנה אומדן של הטבות המס לשנה העוקבת. האומדן לשנת 2013 היה כ-44.25 מיליארד ש"ח²², שהם 18.86% מאומדן סך הכנסות המדינה ממסים לשנה זו או 4.7% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). הטבות המס הנכללות באומדן מיועדות למטרות רבות, כגון עידוד השקעות הון וחיסכון לפנסיה. הטבות המס הנכללות ברשימה של מינהל הכנסות המדינה מחולקות לכמה קבוצות. על פי חלוקה זו, הטבות המס שהן בעלות אופי סוציאלי מסתכמות בכ-23.18 מיליארד ש"ח בשנה (בשנת 2013), שהן כ-52% מכלל ההטבות המס.

ממציאי הביקורת עלה כי אף שלרשות יש מידע על ההכנסות של ציבור משלמי המסים, אין בידיה מידע שניתן להסיק ממנו על האופן שבו הוא מממש את הטבות המס המגיעות לו. עוד נמצא כי הרשות לא סקרה את החסמים העומדים בפני הציבור למיצוי זכויותיו. הרשות גם לא כללה בתכנית העבודה שלה את בחינת שיעור המיצוי של הטבות המס.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מידע זה מקשה על מקבלי ההחלטות לבדוק את יעילותן של הטבות המס בהשגת מדיניות הממשלה, ולבחון האם הטבות אלו ממומשות על ידי הזכאים להן.

הפסדים הנגרמים לציבור השכירים בשל גביית מס ביתר

משרד מבקר המדינה ביקש מהרשות למסור לו אומדנים בנוגע לגביית מס ביתר מציבור השכירים²³. בציבור שכירים אלה נכללים למשל: שכירים אשר דיווחו שעבדו בשני מקומות עבודה או יותר, שילמו את שיעור המס המרבי, אך לא עשו תיאום מס; שכירים שעבדו בחלק משנת המס ולא הגישו דוח להחזר המס ששולם ביתר (להלן - דוח להחזר מס).

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי היקף גביית מס ביתר על ידי הרשות מוערך בכמה מיליארדי ש"ח לאורך השנים לפי הפירוט הזה: (א) גביית מס ביתר בהיקף כספי המוערך לאורך השנים בכמה מיליארדי ש"ח מציבור השכירים שעבדו רק חלק משנת המס. בשנת 2012 לבדה עמד סכום זה על כ-563 מיליון ש"ח; (ב) גביית מס ביתר בהיקף כספי המוערך לאורך השנים בכמה מאות מיליוני ש"ח מציבור השכירים אשר עבדו אצל יותר ממעסיק אחד ולא ערכו תיאום מס. בשנת המס 2012 לבדה עמד סכום זה על כ-74 מיליוני ש"ח; (ג) במשך השנים נמנעו שרי האוצר מעדכון

- | | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 20 | בחוקי מס אחרים נקבעו הטבות מס נוספות כגון פריסת מס שבח שנקבעה בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. |
| 21 | החל משנת 1986, בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. |
| 22 | האומדן כולל בין היתר הטבות מס בגין פעולות הנוגעות לקופות גמל, לקרנות השתלמות, לשוק ההון, לחוק העידוד ולמס שבח, וכן מע"ם בשיעור אפס על פירות וירקות. |
| 23 | משרד מבקר המדינה ביקש מהרשות נתונים על הפסדי מס שנגרמו לציבור השכירים בשנים 2013-2011, אך הרשות, משיקוליה, מסרה נתונים רק בנוגע לשנת 2012. |

סכומי הוצאות האש"ל המרביים המותרים בניכוי. עדכון סכומים אלו בשנת 2011 אפשר לציבור לנכות מהכנסתו בשנים 2009-2010 סכום הנאמד בכ-1.2 מיליארד ש"ח, אך הרשות לא פעלה לפרסום עובדה זו.

נמצא כי גם במקרים שבהם היה בידי הרשות מידע בדבר פגיעה כספית באזרחים שלא מיצו את זכותם, היא לא יזמה להחזיר סכומים אלו, ולא הודיעה על כך לאזרחים.

גביית מס ביתר משכירים שלא עבדו שנת מס מלאה

סעיף 2 לפקודת מס הכנסה קובע כי מס על הכנסתו של אדם תושב ישראל יהיה משתלם בכפוף להוראות הפקודה לכל שנת מס. מכאן, שחישוב המס הוא שנתי ולא חודשי. המעסיק מחשב²⁴ את המס שינוכה מהעובד בהתאם למשכורתו הממוצעת של העובד בחודשים שבהם עבד, ובהנחה שיעבוד שנת מס מלאה.

אדם שהפסיק לעבוד אצל מעסיק במשך השנה, ולא חזר לעבוד באותה השנה אצל מעסיק זה, שילם מס ממוצע בחודשים שעבד על הכנסה חייבת תאורטית בגין עבודה במשך כל השנה. אדם זה, הרוצה למצות את מלוא זכויותיו ולשלם מס אמת, חייב להגיש דוח כדי להיות זכאי להחזר המס ששילם ביתר. דוח זה ניתן להגיש לא יאוחר מתום שש שנים לאחר שנת המס שאליה מתייחס הדוח.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי בשנת 2012 לבדה שילמו כ-364,000 שכירים אשר עבדו רק בחלק מן השנה²⁵ מס ביתר, וכי הם זכאים להחזר מס בסכום של כ-563 מיליון ש"ח לשנה זו. סכום ההחזר הממוצע לעובד על פי סעיף זה הוא כ-1,550 ש"ח לשנת המס. סכום המס המשוער שנושאר בקופת הרשות לאורך השנים בנושא זה ולא הוחזר מוערך בכמה מיליארדי ש"ח במצטבר, ולצורך קבלתו על ציבור השכירים להגיש דוחות להחזר המס ששולם ביתר.

גביית מס ביתר משכירים שעבדו בשני מקומות עבודה באותה שנת מס

על פי הפקודה, כל מי שמשלם משכורת, קצבה או שכר עבור שירות כלשהו חייב לנכות במקור בעת תשלום השכר לעובד את מס ההכנסה באופן ובשיעורים שנקבעו בפקודה ובתקנות²⁶. ניכוי מס זה נקרא "ניכוי מס במקור". הוראות מס הכנסה קובעות כי מעסיק המשלם לעובד משכורת חלקית או משכורת בעד עבודה נוספת שעליה הצהיר העובד, ינכה ממנה בעת התשלום מס בשיעור המרבי²⁷. לפיכך, כאשר יש לעובד הכנסות מיותר ממעסיק אחד, עליו לפנות לפקיד השומה על מנת שיקבע כמה מס ינכה המעסיק המשני. קביעתו של פקיד השומה קרויה "תיאום מס". בשנת 2012 הגישו כ-337,000 אזרחים שעבדו ביותר ממקום עבודה אחד בקשות לתיאום מס.

24 תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה) התשנ"ג-1993, תקנה 3 - "ניכוי מס ממשכורת חודש ומשכר עבודה".
 25 מספר השכירים כולל רק את אותם שכירים שלא חזרו לעבוד עד 31.12.12, ואף לא הגישו כל דוח לרשות.
 26 תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993, תקנה 5(א).
 27 "השיעור המרבי" לפי תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993, הוא שיעור המס הגבוה ביותר הקבוע בסעיף 121 לפקודה.

משרד מבקר המדינה ביקש מהרשות נתונים לשנים 2011-2013 על שכירים שעבדו אצל שני מעסיקים או יותר והצהירו על כך לפני אחד ממעסיקיהם. שכירים אלו לא עשו תיאום מס, ולכן שילמו מס בשיעור מרבי של 48%²⁸, וכמו כן, הם לא הגישו דוח להחזר המס ששולם ביתר. כאמור, הרשות משיקוליה, עיבדה רק את נתוני שנת 2012 ומסרה נתונים אלה למשרד מבקר המדינה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי בשנת 2012 לבדה היו 34,596 שכירים שעבדו בשני מקומות עבודה או יותר, זכאים להחזר מס, בסכום של כ-74 מיליון ש"ח ששולמו ביתר. מכאן, שהמס הממוצע ששילם כל שכיר ביתר עמד על כ-2,150 ש"ח, שאותו היה יכול לקבל אילו היה מגיש דוח להחזר מס. לפיכך, סכום המס ששילמו השכירים ביתר לאורך השנים בנושא זה מוערך לאורך השנים בכמה מאות מיליוני ש"ח.

גביית מס ביתר בגין אי-עדכון סכומי אש"ל

פקודת מס הכנסה קובעת כי אדם ישלם מס על הכנסתו החייבת, דהיינו ההכנסה לאחר שהופחתו ממנה הניכויים, הקיזוזים והפטורים שלהם הוא זכאי בדין.

במרץ 2009 הוגשה עתירה לבג"ץ²⁹ בעניין אי-עדכון סכומי הוצאות האש"ל המותרים בניכוי מההכנסה החייבת. שם נטען כי תקנה 2(3) לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972 (להלן - תקנות האש"ל), כפי שהייתה בתוקף באותו המועד, מתירה לנכות את סכומי הוצאות האש"ל. אולם אף שהתקנה הסמיכה את שר האוצר לעדכן, מעת לעת, סכומים אלו, משנת 1985 לא עדכנו שרי האוצר את סכומי האש"ל המותרים בניכוי. כלומר, משנת 1985 לא התאפשר למשלמי המס בישראל לנכות הוצאות אש"ל בסכומים ריאליים מהכנסתם החייבת במס.

חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, תיקן בין היתר את פקודת מס הכנסה, ונקבע בו שהחל מ-1.1.11 לא יותרו עוד בניכוי הוצאות האש"ל לצורך חישוב ההכנסה החייבת.

ב-13.7.11 ניתן פסק הדין בעתירה לבג"ץ ובו נקבע כי "הימנעות השר מהפעלת סמכותו לקבוע שיעורים מרביים לניכוי הוצאות אש"ל לוקה בפסול מנהלי, אשר הסב פגיעה שלא כדין בזכויות הקנייניות של הנישומים. לפיכך, עומדת לנישומים זכות לסעד כנגד פגיעה זו, שעיקרו בתיקון הפגם של אי-הפעלת הסמכות כדין". בג"ץ פסק כי יש להורות לשר האוצר להפעיל את סמכותו, ולקבוע סכומים מירביים מעודכנים לצורך ניכוי הוצאות אש"ל ולהתיר ניכוי של הוצאות אש"ל שהוצאו בתקופה שמיום 1.3.2009 ועד ליום 1.1.2011 מן ההכנסה החייבת במס.

בדיון בבית המשפט טענה הרשות כי קבלת העתירה, באופן שנישומים יוכלו לנכות הוצאות אש"ל בערכים התואמים לאינפלציה מאז 1985, תטיל נטל כספי כבד על קופת המדינה, וסך הוצאות האש"ל "שיוכלו נישומים לנכותן אם תתקבל העתירה עשוי לעלות על 4 מיליארד ש"ח"³⁰.

28 שכרם היה נמוך משכר של 504,000 ש"ח לשנה, אשר נכון לשנת 2012 אינו מתחייב בשיעור מס של 48%.

29 ראו בג"ץ ארז.

30 בגין ניכוי הוצאות האש"ל שניתן להגיש לגביהן דוח להחזר מס בשש השנים שקדמו לעתירה.

מניתוח של אומדני הרשות עולה, כי עדכון סכומי הוצאות האש"ל המותרים בניכוי בשנת 2011 אפשר לציבור לנכות מהכנסתו בשנים 2009-2010 סכום הנאמד בכ-1.2 מיליארד ש"ח: בשנת 2009 כ-555 מיליון ש"ח ובשנת 2010 כ-667 מיליון ש"ח³¹.

מבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי רשות המסים לא פרסמה את ההטבה בדבר ניכוי הוצאות האש"ל לציבור הנישומים בערוצי התקשורת שלה.

משרד מבקר המדינה בחן מדגם של תיקי נישומים בכמה משרדי שומה, ובדק האם השכירים שהגישו דוחות להחזר מס ניכרו את הוצאות האש"ל מההכנסה החייבת בתקופה המצוינת לעיל, כפי שהתיר בית המשפט.

בביקורת נמצא כי הוגשו דוחות ספורים להחזר מס לשנים 2009-2010 שכללו את ניכוי הוצאות האש"ל, וכי רובם הוגשו בידי עובדי הרשות ועובדי היחידה להוצאה לפועל העובדים עמם. עוד עלה כי בסוף שנת 2014 ובתחילת שנת 2015 ביקשו כ-150 מעובדי הרשות מיחידת השכר לקבל דוח הכולל את דיווח האש"ל שלהם לפרק הזמן ממרץ 2009 ועד דצמבר 2010.

משרד מבקר המדינה בחן את האישורים שהנפיקה יחידת השכר ברשות המסים לעובדיה, כדי לאמוד את היקף הכספי של הטבת מס זו. נמצא כי סכום הניכוי המרבי מההכנסה החייבת בקבוצת עובדים זו היה כ-6,150 ש"ח בשנת 2009, וכ-10,000 ש"ח בשנת 2010³². מהבדיקה עלה כי החזר המס המרבי לעובד בקבוצה שנבדקה לשנים 2009-2010 נאמד בכ-4,927 ש"ח.

הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 (להלן - תשובת הרשות) כי היא אמנם לא פרסמה הודעה לציבור בנושא, אולם פסק הדין שניתן בנושא פורסם, ומייצגים רבים פרסמו חומר מקצועי לכלל הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי כל הטבה המגיעה לציבור אמורה להיות מפורסמת בידי הרשות האמונה על נתינתה לציבור, וכי פרסום בידי מייצגים אינו חלופה לפרסום רשמי בידי הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נגרם לציבור הנישומים הפסד כספי ניכר עקב הימנעות שרי האוצר השונים, לאורך השנים, מעדכון גובה סכומי האש"ל המותרים בניכוי. הימנעות אשר הוכרה בפסיקה כמחדל³³ של שרי האוצר. הרשות הייתה צריכה למצוא דרכים כדי להקל על ציבור השכירים למצות את זכויותיו בתחום זה. זאת ועוד, ניצולה של הטבת המס בעיקר בידי עובדי הרשות, האמונים על בדיקת דוחות הנישומים, מעידה שדבר ההטבה לא הובא לידיעת כלל הציבור באופן ראוי. התנהלות כזו אינה ראויה ועלולה לפגוע באמון הציבור ברשות ובעובדיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות כי לדעתה מרבית השכירים מודעים לזכאותם להחזרי מס במקרה שבו נוכה להם מס ביתר, אך יש ששכירים נמנעים מהגשת דוח להחזר מס מסיבות שונות - למשל בשל הכנסות לא מדווחות, רצון להימנע ממגע עם רשויות המס או חשש

31 על פי הערכת הרשות בדיון בבית המשפט בג"ץ ארו.

32 החישוב מבוסס על בדיקה פרטנית למספר עובדים מצומצם מתוך 150 עובדי הרשות שביקשו מיחידת השכר ברשות את דיווחי האש"ל. החישוב מבוסס על הנחת שיעור מס שולי, של 31%.

33 ראו בג"ץ ארו, דברי השופטת פרוקצ'ה והשופטת ארבל.

מקיווה החזר המס עם חובות מס אפשריים בשנים אחרות. עוד ציינה הרשות בתשובתה, כי האפשרות לבצע בדיקה ממוחשבת של הכנסות הציבור נדחתה בעבר, היות שבדיקה זו לא תעלה את כל הכנסות הציבור החייבות במס, וכן כי יש חשש שבעקבות פנייה של הרשות אל הנישום יתברר כי אין הוא זכאי להחזר ואף ייתכן שיהיה חייב במס.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרה של גביית מס ביתר מן הראוי שהרשות תספק לנישום ביזמתה את המידע שברשותה ותבהיר לו את הדרך למימוש זכותו לקבלת החזר, כך שימוצו זכויות של נישומים אשר שילמו מס ביתר. תשלום מס ביתר פוגע באמון הנישומים במערכת המס, מעמיק את תחושת חוסר הצדק הקיימת בקרב חלק מהנישומים ואף עלול להניע נישומים להעלים מס. על הרשות לעשות כל שביכולתה לגביית מס אמת מן הנישום, וכשם שהיא אוכפת תשלום מס על נישומים שלא שילמו את מלוא המס שהיה עליהם לשלם, כך עליה לפעול לצמצום המקרים שבהם נישומים משלמים מס ביתר, בין היתר על ידי יידוע ציבור הנישומים וכך אף תחזק את אמון הציבור ברשות. על הרשות לעשות כל שביכולתה לגביית מס אמת מן הנישום, ובמקרה הצורך אף להחזיר לו את סכומי המס ששילם ביתר.

הפסדי הציבור בשל אי-מיצוי הטבות מס בהפקדות לחיסכון הפנסיוני

החיסכון לגיל פרישה הוא אחד החסכונות החיוניים והמרכזיים של משקי הבית. חיסכון זה נועד להבטיח זרם הכנסות שוטף בתקופות של היעדר הכנסה מעבודה (בעיקר לאחר הפרישה ממנה). חיסכון כזה יבטיח את רווחתם של האזרחים בגיל הפנסיה, יפחית את הנטל על תקציב המדינה וימנע חיי עוני מהאוכלוסייה המבוגרת.

ב-1.1.08 נכנס לתוקפו צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן - צו הרחבה), המסדיר את חובת הביטוח הפנסיוני לכלל העובדים והמעסיקים בישראל.

בעולם המערבי, ובכלל זה בישראל, מעודדות הממשלות את החיסכון הפנסיוני באמצעות הטבות שונות, בעיקר הטבות מס. על פי הוראות הפקודה, כספים שהופקדו לקופת גמל לקצבה מקנים הטבות מס לחוסכים בשלבי החיסכון השונים: ההפקדה, הצבירה והמשיכה. סך הטבות בגין הפרשות לחיסכון פנסיוני נאמד בכ-11.5 מיליארד ש"ח בשנה, מהם כ-5 מיליארד ש"ח המיוחסים לשכירים בעשירון העליון בעלי רמת הכנסה חודשית של יותר מ-20,000 ש"ח³⁴.

1. ניצול הטבות המס בהפקדות לפנסיה: הטבות המס לשכירים ניתנות בהפקדה בצורת זיכוי. לצורכי מס, שכיר רשאי להפריש עבור עצמו לחיסכון פנסיוני עד 7% משכרו³⁵. על פי הסדר פנסיה החובה, שיעור הפרשת העובד בשנת 2014 עומד על 5.5% מהשכר לפחות. כיום שכיר מקבל זיכוי מס בשיעור של 35% מהסכום שהפריש. הטבות המס לעצמאים או לשכירים המפקידים באופן עצמאי ניתנות גם בצורת זיכוי.

34 ראו משרד האוצר, התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014.

35 תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, תקנה 19(ב)(2).

משיחות שקיים צוות הביקורת עם הנהלת הרשות עלה, כי לדעתה, אופן חישוב ההטבות בגין ההפקדות לחיסכון הפנסיוני הוא מורכב, דבר המקשה מאוד את הבנתו על כלל ציבור החוסכים ואף על אנשי מקצוע בתחום המסים והחיסכון הפנסיוני.

בדברי ההסבר לטיטת הצעת החוק לשינוי סדרי העדיפויות הלאומיים³⁶ קבע משרד האוצר³⁷ כי הטבת הניכוי הקבועה כיום בהוראות החוק היא גרסיבית, שכן היא מטיבה עם בעלי ההכנסות הגבוהות ומגדילה את אי-השוויון בחלוקת הטבת המס. ההסבר לכך הוא שההטבה מחושבת על פי שיעור המס השולי שבו חייב היחיד, דבר הגורם למצב שבו בעלי ההכנסות הגבוהות נהנים ממנה יותר מבעלי ההכנסות הנמוכות. כמו כן, קבע משרד האוצר כי מורכבות הטבות המס הפנסיוניות הופכת את ייעודן - המרצת ציבור העובדים להפקיד כספים בחיסכון פנסיוני - לבלתי מושג, שכן עובדים שאינם מבינים את ההטבה המוצעת להם, אינם צפויים לנצלה.

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2013-2014 הציג משרד האוצר שמשנת 2014 תשונה מתכונת הטבות המס לחיסכון הפנסיוני הקבועה כיום. לפי ההצעה, תוקטן הפקדת המעביד הפטורה בידי העובד, ויינתן זיכוי אחיד של 35% על הפקדה של 15% מההכנסה החייבת, עד תקרה של 15,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא שונתה מתכונת הטבות המס לחיסכון הפנסיוני.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח קביעת משרד האוצר שצוינה לעיל, על משרד האוצר והרשות לפעול ביתר נחישות לקידום תיקון החקיקה שיזמו, כדי לפשט את מתכונת הטבות המס על הפרשות לחיסכון פנסיוני ולהקל על החוסכים בהבנת הנושא.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הגישה בעבר תיקון חקיקה בנושא הטבות המס בהפקדות לחיסכון פנסיוני, והיא צפויה בעתיד לפעול ולקדם שוב תיקון זה.

2. אי-מיצוי הטבות המס בהפקדות פנסיוניות במסגרת התאמה משיחית: הפקודה קובעת כי נישום יקבל זיכוי ממס הכנסה על סכומים ששילמו הוא או בן-זוגו לקופת גמל או ביטוח חיים לשם שמירת זכות הפנסיה שלו או של בן זוגו³⁸. הנחיות מס הכנסה³⁹ קובעות כי על נישום המעוניין לקבל זיכוי ממס על הפקדות בן זוגו, למלא הצהרה על גבי טופס ייעודי לכך.

נישומים רבים המגישים דוחות להחזר מס, ממלאים את השדות על פי טופס 106⁴⁰, ואינם מודעים לאפשרות להעביר את ההפקדות לחיסכון הפנסיוני בין בני הזוג. קבוצה נוספת של נישומים אינם ממלאים את נתונייהם בשדות המפורטים בדוח, אלא רק מצרפים טופס 106, ומאפשרים לפקיד המס למלא את הדוח ולקבוע את השומה על בסיס המסמכים שצירפו לדוח.

נמצא כי רק מספר מועט של דוחות להחזר מס כוללים חלוקה מיטבית של ההפקדות לחיסכון הפנסיוני בין בני הזוג ונישומים רבים אינם ממציים את מלוא זכויותיהם בהפקדות לחיסכון הפנסיוני במסגרת התא המשפחתית. הרשות מצדה לא פיתחה כלים מקצועיים מתאימים, לרבות כלים ממוחשבים, אשר יש בהם כדי לסייע בידי הציבור לערוך חלוקה מיטבית של הפקדות

36 טיטת חוק לשינוי סדרי העדיפויות הלאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014) התשע"ג-2013.

37 ראו התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 שפרסם משרד האוצר ואושר בממשלה ב-13.5.13; תזכיר חוק שפורסם ב-24.5.13; הצעת חוק שפורסמה ברשומות ביום 11.6.13.

38 ראו סעיף 45 לפקודת מס הכנסה - זיכוי בעד דמי ביטוח או תגמולים.

39 ראו הוראת ביצוע מס הכנסה מספר 9/2003, סעיף 5.3 - העברת יתרות בלתי מנוצלות של קופות גמל וביטוחי חיים.

40 טופס המרכז את כל משכורותיו של העובד מהמעסיק.

התא המשפחתי. יש לציין כי בידי מייצגים קיימים כלים המאפשרים להם לחלק את ההפקדות לחיסכון הפנסיוני בין בני הזוג.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהרשות תפעל למיצוי כלל הזכויות של התא המשפחתי לחיסכון הפנסיוני על פי הפקודה. מן הראוי שהרשות תפעל ככל הניתן לפיתוח כלים מקצועיים מתאימים, לרבות כלים ממוחשבים כך שגם נישומים לא מיוצגים יוכלו למצות את מלוא זכויותיהם. נוכח חשיבותן של הטבות המס הפנסיוניות ומורכבות הנושא, על הרשות לספק לעובדים ולציבור כלים מקצועיים מתאימים, שייתנו לנישומים מענה רחב ככל הניתן בנושא מיצוי זכויות פנסיוניות, כגון מחשבון הפקדות פנסיוניות, שיסייע להעניק לתא המשפחתי את מלוא הטבות המס המגיעות לו.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פיתוח כלים ממוחשבים בנושא מיצוי זכויות פנסיוניות הוא מורכב ודורש משאבים שאין אותם כיום ברשות. עוד ציינה הרשות כי הנושא מוסבר בחוברת "דע את זכויותיך".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח חשיבותן של הטבות המס הפנסיוניות לעידוד החיסכון הפנסיוני, על הרשות לפעול ביתר שאת לפיתוח כלים שיאפשרו לציבור החוסכים למצות את זכויותיהם, ובכך יתומרץ ציבור החוסכים ויוגבר הביטחון הפיננסי שלהם בתקופת הפנסיה.

הפסדי הציבור בגין אי-מיצוי פריסת השבח

מס שבח הוא מס המוטל על מוכר זכות במקרקעין (להלן - נכס) במקרה שבו נוצר לו רווח ממכירת הנכס. סעיף 48ב(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), קובע כי יש לראות את השבח המוטל על הנישום בעת ביצוע עסקת מקרקעין כחלק מההכנסה החייבת לעניין פקודת מס הכנסה, וכי יש לראות במס השבח ששולם כמקדמה על חשבון מס הכנסה. החוק מאפשר למוכר לבקש שהמס על השבח הריאלי יחושב כאילו נבע בחלקים שנתיים שווים (להלן - פריסת השבח או הפריסה). הפריסה מאפשרת למוכר לנצל שיעורי מס נמוכים או נקודות זיכוי שלא נוצלו מלכתחילה בשנות הפריסה.

סכומי מס השבח שמשלמים הנישומים בעסקאות מקרקעין הם סכומים ניכרים, ובמקרים מסוימים קיימת חשיבות לפריסתם לצורך הקטנת נטל המס על נישומים אלו. מן ההטבה של פריסת שבח יכולים ליהנות בעיקר נישומים מעל גיל שישים, מובטלים, נישומים בעלי הכנסה נמוכה ונישומים שלהם יתרת נקודות זיכוי בלתי מנוצלות לפריסה.

1. אי-מיצוי הטבת מס לציבור הנובעת מאי-פריסה של השבח ששולם: מהנתונים שאסף משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2010-2013 עשו אזרחי ישראל כ-518,000 עסקאות במקרקעין, וכי בכ-97,000 עסקאות מתוכן שולם מס שבח, בסכום כולל של כ-7 מיליארד ש"ח. נמצא כי רק בכ-7% מהעסקאות ששולם בהן מס שבח, ביקש הנישום לפרוס את סכום השבח.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מהנתונים שלעיל עולה כי רק מיעוטם של האזרחים ששילמו מס שבח ביקש לפרוס את סכומי השבח - דבר שיכול היה להקטין אצל חלקם את חבות המס. הדבר מעלה חשש כי הנישומים אינם מודעים ליתרונות אפשריים שבחישוב מס השבח באמצעות פריסה, ועקב כך יש חשש כי הם עלולים להיפגע כספית. מן הראוי שהרשות תודיע לציבור על היתרונות הכספיים הגלומים בחישוב מס השבח באמצעות פריסה.

בתשובתה מסרה הרשות כי כמעט כל מוכר זכות במקרקעין מיוצג על ידי עורך דין וכי הרשות מפרסמת בחוברת "דע את זכויותך" את הקלות המס המוקנות לפי חוק מיסוי מקרקעין, ובכללן פריסת השבח. עוד מסרה הרשות כי תוסיף הדגשה בטופס מס השבח לתשומת לב המייצג בנוגע לזכאות לפריסת המס.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות, כי נוכח מספרם הנמוך של מבקשי פריסת השבח, והעובדה כי הטבת מס זו מכוונת לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, מבוגרים או מובטלים, על הרשות לפעול להגדלת מיצוי הזכויות של הציבור בעצמה, ולא להסתמך על המייצגים שיפעלו למיצוי הטבת הפריסה.

2. אי-קיומו רווחי הון ואי-ניצול נקודות זיכוי אישיות כנגד מס שבח שולם: הפקודה מתירה במקרים מסוימים לקזז את סכום השבח כנגד הפסדי מס אחרים. ציבור גדול של שכירים שאינו חייב בהגשת דוח למס הכנסה יכול גם הוא לקזז הפסד הון (דוגמת הפסד מניירות ערך) כנגד סכום השבח בעסקת מקרקעין.

נמצא כי הרשות אינה משווה את נתוני העסקאות שבהם הציבור שילם מס שבח, מול נתוני השכר ויתרת נקודות הזיכוי הבסיסיות שטרם נוצלו, וכך מול הפסדי הון, ובכך אינה מסייעת בידי ציבור הנישומים למצות את זכותו גם בסעיף זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים לפעול למיצוי הזכויות של הנישומים גם בנוגע להחזר מס שבח. על הרשות לפעול לאיתור המקרים שבהם מוכר נכס או בן זוגו לא ניצלו את זכאותם לשיעורי מס נמוכים או את נקודות הזיכוי ממס שהם זכאים להן, וליידע אותם בדבר זכאותם לכאורה להחזר מס שבח. כמו כן, על הרשות לאתר נישומים אשר לפי נתוניהם צברו הפסדי הון, וליידע אותם בדבר האפשרות לקזז את השבח כנגד הפסדי ההון.

3. קביעת שומת השבח במשרדי מסמ"ק אינה מיטיבה עם התאמת שפחתי: בפסיקה⁴¹ נקבע כי שני בני הזוג יכולים לפצל את סכום השבח ולפרוס אותו בשתי שומות מס נפרדות לכל אחד מהם, כך שהתא המשפחתי (שני בני הזוג) ייהנה מהטבת מס גדולה יותר.

נמצא כי בעת מכירת זכות במקרקעין על ידי שני בני הזוג מוציא משרד מסמ"ק את השומה רק על שם בן הזוג הרשום. גם במקרים שבהם הוצאת השומות הנפרדות תיטיב עם בני הזוג, פיצול סכום השבח ביניהם יתאפשר רק בעקבות פנייתם אל משרדי מסמ"ק. עוד נמצא כי רק במקרים מעטים ביקש התא המשפחתי לפצל את השבח במכירת נכס מקרקעין לשני בני הזוג, ובכך ליהנות מהטבת מס שלעיתים גדולה יותר.

41 עמ"ה 6/97 יוסף נ' פ"ש נתניה, מסים יג' 1 (1998); ה-11.

הרשות ציינה כי במידה שהנישום מבקש את פיצול השבח בין שני בני הזוג, משרדי השומה נענים לבקשתו, וכי תוסיף בחוברת "דע את זכויותיך" התייחסות בנוגע לזכאות לפיצול השומה בין בני הזוג.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ברירת המחדל לעריכת השומה צריכה להיות בחלוקת השבח בין שני בני הזוג. וכי נוכח העובדה שהציבור אינו מודע לחלופה זו, על הרשות לפעול להסרת החסמים המונעים מן הציבור לממש את זכויותיו אף בנושא זה.

4. עיכובים בטיפול בבקשות של נישומים לפריסת השבח: על פי הנחיות הרשות⁴²: (א) כל בקשה לפריסת מס השבח תטופל לראשונה במשרדי מסמ"ק; (ב) אם יעביר הנישום בקשה לפריסת השבח במשרד השומה, יעביר משרד השומה את הבקשה למשרד מסמ"ק הרלוונטי, אשר יערוך את חישוב השבח בדרך של פריסה. לאחר הוצאת השומה על ידי משרד מסמ"ק תועבר השומה למשרד השומה שאליו שייך מוכר הנכס, על מנת שזה יתקן את הדוחות.

בביקורת עלה, כי הנחיות הרשות אינן קובעות אמצעים לבקרה אחר העברת פניות של נישומים לפריסת שבח ממשרד השומה למשרד מסמ"ק, ואף אינן קובעות לוחות זמנים לטיפול בבקשות אלו כדי למנוע מצבים של הימשכות הליכים. הביקורת העלתה כי לעתים משרדי השומה מעכבים פרק זמן ממושך את העברת הבקשות לפריסת שבח אל משרדי מסמ"ק, ולעתים הם אינם מעבירים בקשות אלו כלל.

כך לדוגמה, נישומה כבת 88, אשר שילמה בשנת 2011 מס שבח בסכום של 478,286 ש"ח, הגישה באמצעות מייצג במשך כשנה ושמונה חודשים כשש בקשות בכתב לפריסת השבח במשרד השומה גוש דן. אולם בקשתה לפריסת השבח טופלה רק לאחר שהעבירה תלונה בנדון באמצעות מערכת מפ"ל - המערכת לפניות הציבור ברשות.

נמצא כי משרדי מסמ"ק אינם מתחילים את הטיפול בבקשות שהועברו אליהם ממשרדי השומה לפריסת שבח עם הגעתן, וכי הטיפול בבקשות מתחיל רק לאחר שחלפו כמה חודשים ואף מעל לשנה. במקרים מסוימים, לאחר שמשרד מסמ"ק עיין בבקשה והגיע למסקנה כי אינו יכול לבצע את הפריסה בעצמו, מוחזר ביצוע ההליך אל משרד השומה.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן האם יש מקום לרענן או לתקן את הנחיות הביצוע בנושא פריסה.

5. העברת מידע לקויה בין מס הכנסה למסמ"ק: הקביעה של שומת השבח לנישום נעשית על ידי עובדי מסמ"ק, והיא אמורה להתבסס על נתוני הכנסותיו ועל מידע אחר המצוי במערכות שע"מ. לנתונים אלה חשיבות בקביעת חבות מס השבח.

נמצא, כי לרוב עובדי מסמ"ק אין הרשאות גישה לנתונים ששימשו לקביעת השומה במס הכנסה, ובמקרים מסוימים קיים חשש להוצאת שומות שגויות במיסוי מקרקעין ולחיוב מס שגוי של נישומים.

42 הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין מספר 4/2011 - הטיפול בבקשה לחישוב מס השבח בדרך של פריסה.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא נמצאת בשלבים סופיים של בניית מערכת קשר בין משרדי השומה למשרדי מסמ"ק. מערכת זו תיתן מענה להעברת מידע בין המשרדים ובכך תקצר את משך הטיפול בפניות.

6. היעדר סימולטור לחישוב מס שבח בדרך של פריסה: חישוב מס השבח בעסקת מקרקעין הוא מורכב, וחישוב המס בדרך של פריסה מורכב אף יותר, כיוון שבמסגרתו יש לקחת בחשבון פרמטרים רבים כגון נקודות זיכוי, הפסדי הון, שיעורי מס מופחתים לאוכלוסיות מסוימות וכיוצא באלה.

נמצא כי הרשות לא העמידה לעובדיה מערכת ממוחשבת, ואף לא העמידה לרשות הציבור סימולטור אשר יסייעו בידם לחשב את מס השבח בדרך של פריסה, וכי חישוב זה ושיוכו לשנות המס נעשה באופן ידני. אי-קיומה של מערכת מעין זו מעלה חשש להיווצרות טעויות בחישוב הפריסה שעושים עובדי הרשות ולפגיעה בציבור.

הרשות ציינה בתשובתה כי תשקול לפתח סימולטור לחישוב המס בפריסת שבח, אך הדגישה כי מדובר בבניית מערכת מורכבת שתחייב הקצאת כוח אדם ייחודי למהלך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול לשיפור ממשק העבודה בין משרדי השומה ומשרדי מסמ"ק לצורך מתן שירות יעיל ואיכותי לציבור הנישומים. בין היתר, עליה לבחון להעביר את הטיפול בבקשות לפריסת השבח לידי משרדי השומה. כמו כן, על הרשות להעמיד לידי עובדיה מערכת ממוחשבת לחישוב פריסת השבח, וכן להעמיד לרשות ציבור הנישומים והמייצגים סימולטור שידמה מערכת זו, באופן שיסייע להם בקבלת ההחלטה לגבי כדאיות הפריסה של סכומי השבח.



בתשובת הרשות צוין כי למיצוי זכויות האזרח יש חשיבות מרובה שכן הוא תורם לחיזוק אמון הציבור במדינה ובמוסדותיה ולשיפור תדמית השירות הציבורי. לדברי הרשות, כבר כיום היא פועלת למיצוי זכויות ציבור השכירים, בין היתר באמצעות העמדת מידע רחב, לשכות הדרכה וסימולטור לחישוב מס. נוסף על כך מסרה הרשות כי תגבש בתקופה הקרובה קריטריונים לביצוע ניסוי בנושא החזרי מס לנישומים שכירים, שעל פי בדיקותיה זכאים ככל הנראה להחזר מס, ותיידע אותם בדבר זכאותם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי הפעולות שנקטה עד מועד סיום הביקורת אינן מספקות ואינן עולות בקנה אחד עם חובתה לגבות מס אמת ולפעול להחזר מס שנגבה ביתר. עם זאת, בסיומה של עבודת הביקורת, הודיעה הרשות על הקמת צוות למיצוי זכויות האזרח להטבות מס. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את נכונות הרשות לפעול בנושא מיצוי הזכויות בעקבות הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות, כי בדומה לפנייתה לאזרחים בנושא מענק העבודה⁴³ (מס הכנסה שלילי), עליה לציין לפני האזרח כי לפי נתוניה אפשר שמגיע לו החזר מס, ומה הסיבה לכך, ולהשאיר בידי את ההחלטה אם להגיש בקשה להחזר המס. עוד מציין משרד מבקר המדינה, כי קיומו של סימולטור מקיף, אשר כולל בין היתר את כלל הטבות המס המגיעות לציבור, לרבות פריסת שבח מקרקעין וחלוקת ההפקדות לחיסכון הפנסיוני בין בני הזוג (כפי שיפורט להלן), יכול לסייע בידי הציבור לקבל החלטה מושכלת בדבר הכדאיות שבהגשת בקשה להחזר מס. כמו כן, על הרשות ליצור מנגנוני מעקב אשר יבחנו באופן שוטף את ניצול הטבות המס. נוסף על כך, על משרד האוצר להורות לרשות לפעול למיצוי מלאו זכויותיהם של הנישומים, בד בבד עם אכיפת תשלום חובותיהם⁴⁴.

השירות לאזרח במשרדי השומה

רשות המסים מעמידה לרשות הציבור שלושה ערוצי שירות מרכזיים: משרדי שומה, מוקד טלפוני ואתר אינטרנט. לאיכות השירות בנקודות מפגש אלה של הנישום עם הרשות, ובכלל זה למידע הנמסר לנישום על זכויותיו, ישנה השפעה מהותית על שיעור מיצוי הטבות המס. משרד מבקר המדינה שם דגש על איתור ושחרור חסמים בירוקרטיים אשר יקלו על הנישום ויסייעו להגביר את אמון הציבור בשירות הציבורי⁴⁵.

רשות המסים, ככל רשות ציבורית, נועדה לשרת את הציבור, לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. בחזונה הארגוני של הרשות היא ציינה: "רשות המסים תפעל ביעילות לאכיפת גביית המסים ולמתן שירות יעיל, איכותי והוגן"⁴⁶.

משרד מבקר המדינה בדק את השירות הניתן לנישומים במשרדי השומה, והתמקד בנישום שאינו חייב בהגשת דוח למס הכנסה, אך לצורך מיצוי זכויותיו הוא מגיש דוחות להחזר מס. הבדיקה כללה מספר היבטים: (א) הטיפול בהחזרי מס במשרדי השומה; (ב) הטיפול בבקשות לפריסת מס שבח במשרדי השומה ובמשרדי מסמ"ק; (ג) איכות השירותים העומדים לרשות הנישום במשרדי השומה; (ד) הטיפול בציבור הנכים והעיוורים.

ליקויים בטיפול בהחזרי מס במשרדי השומה

תקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון), התשמ"ח-1988, פוטרות את רוב השכירים שהכנסתם ממשכורת מהגשת דוח. בפועל, במקרים רבים מגיעים לשכירים החזרי מס בגין תשלומי

43 החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007.

44 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי א65 (2014), "המאבק בהון השחור", עמודים 4-5: "לדעת מבקר המדינה, הנהגת חובת דיווח כללית עשויה... לאפשר לשכירים במשק למצות את זכויותיהם, בכלל זה לגבי הכרה בהוצאות על ידי הרשות ובקבלת זיכויים ממס".

45 ראו דין וחשבון מבקר המדינה לפי חוק המידע לשנת 2014.

46 דוח שנתי על אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013, רשות המסים.

יתר למס הכנסה, בין משום שלא ביקשו כי משכרם יופחתו ניכויים או יינתנו להם זיכויים אישיים המגיעים להם, ובין משום שלא עשו תיאומי מס⁴⁷. הדרך לקבלת החזר מס היא על ידי הגשת דוח לשכירים - בקשה להחזר מס. פרק הזמן המרבי שלגביו ניתן להגיש בקשה להחזר הוא שש שנים. מנתוני הרשות עולה כי משנת 2007 ועד שנת 2013 הוגשו כ-1.1 מיליון דוחות להחזר מס. בשנת 2013 לבדה הוגשו 223,191 דוחות.

אחת מאבני היסוד של רשות מנהלית היא שהחלטות שהיא מקבלת הנוגעות לענייניו של אזרח הפונה אליה, נעשות בשקיפות, ובהתאם לחוק ולנהלים פנימיים. חובת שקיפות זו אמורה לחול על הרשות, ואם תקיים במלואה, תאפשר לנישום לעמוד על טעויות ואף על שינויים שערכה הרשות בהצהרתו בעת עריכת השומה בידי פקיד השומה, לצורך קביעת זכאותו להחזר מס.

הנחיות הרשות קובעות כי משרד השומה יבדוק את תקינות הדוח ושלמותו, ואם יוברר שחסרים פרטים בדוח שהגיש הנישום ובצורפותיו, על הרשות: (א) להזין את קבלת הדוח בהתאם להצהרת נישום; (ב) ליידע את הנישום באמצעות מערכת ממוחשבת להודעה על מסמכים חסרים וליקויים אחרים (להלן - מערכת מסמכים חסרים) אילו פרטים חסרים בדוח שהגיש, ובמקרים של חוסר במסמכים מהותיים יש לדרוש מהנישום להמציא את המסמכים החסרים; (ג) להימנע מלערוך תיקונים בשומה העצמית אלא במקרים חריגים⁴⁸. עוד נקבע בהנחיות, כי חובתו של פקיד השומה להודיע לנישום על כל שינוי מהותי⁴⁹, שערך בהצהרת הנישום בדוח שהוגש לשם החזר מס.

נמצא, כי רוב משרדי השומה שנדגמו, אינם נוהגים בשקיפות עם הנישום. הם אינם מודיעים לו באמצעות מערכת מסמכים חסרים על שינוי שעשו בשומתו העצמית, כך שגם במקרה שבו הנישום אינו מקבל את ההטבה שדרש, אין הוא יודע מה הסיבה לכך, וממילא לא ניתנת לו הזכות להוכיח את נכונות הדוח שהגיש. עוד נמצא כי אף שהרשות מקבלת את דוח הנישום במשרדי השומה, היא אינה מזינה גרסה זו למחשביה, אלא את השומה הנכונה לדעתה בלבד, גם אם נערכו שינויים ביחס להצהרת הנישום. בשיטת עבודה זו, הרשות אינה יכולה לקיים בקרה עצמית: להשוות באופן ממוחשב פערים בין הצהרת הנישום לבין השומה הסופית שנקבעה לו, ולערוך בנתונים אלה בדיקות מדגמיות.

עוד נמצא כי הרשות אינה שולחת לנישום עדכונים בנוגע לקבלת הדוחות להחזר מס שהגיש למשרדי השומה, ולמצב הטיפול בדוחות אלו, והוא אינו יודע מתי הוא צפוי לקבל את החזר המס, אם בכלל. כמו כן, הודעת השומה ששולחת הרשות לנישום שונה מהדוח להחזר מס שהגיש הנישום, ואינה משקפת את השינויים שנעשו. כתוצאה מכך, הודעת השומה אינה מאפשרת לנישום השוואה פרטנית לדוח שהוגש, ומקשה עליו לאתר את השינויים שערכה הרשות.

משרד מבקר המדינה מצא מקרים שבהם קבעה הרשות שומות שגויות לנישומים בלי שביצרה עימם את הפרטים, וללא שעשתה שימוש במערכת מסמכים חסרים, כך לדוגמה: (א) משרד השומה כלל בסך ההכנסה החייבת של נישום גם משיכת כספים פטורים ממס; (ב) נישום קיבל זיכוי ממס רק על חלק מהתרומות שכלל בדוח שהגיש להחזר מס; (ג) משרד השומה הכפיל את הכנסתו של נישום מנכסי בית ללא סיבה.

- 47 לדוגמה אי-רציפות במקום העבודה, החלפת מקום עבודה במהלך שנת המס, קבלת קצבאות מחליפות הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי כגון: דמי מילואים, דמי לידה וכו'.
- 48 המקרים החריגים הם: תיקון טעות חשבון שנפלה בדוח כאמור בסעיף 145(א)(3) לפקודה, במקרים שבהם צוין במפורש בהוראות כי מסמכים מסוימים מהווים תנאי לקבלת הטבה מסוימת והמסמכים המתאימים לא צורפו וכדומה.
- 49 שאינו נופל במסגרת סמכותו של פקיד השומה לתקן דוח שהגיש נישום ונכללה בו טעות.

בשיחה שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם סמנכ"לית שומה וביקורת ברשות היא הבהירה כי בכל מקרה שבו נעשה שינוי בהצהרת הנישום או שחסרים מסמכים בדוח שהגיש, יש ליידע את הנישום באמצעות שימוש במערכת מסמכים חסרים שברשות. עם זאת, היא ציינה כי עקב מספרם הרב של דוחות להחזרי מס המגיעים למשרדי השומה, שואף משרד השומה לטפל בהם פעם אחת בלבד, ולכן מוזנת למחשבי הרשות רק השומה הסופית, כפי שהרשות קבעה.

כתשובתה ציינה הרשות, כי על מנת למנוע עיכוב בטיפול בבקשות להחזרי מס, נערך עם הנישומים בירור ועדכון טלפוני בחלק גדול מהבקשות להחזור מס, ובמהלכו עובדי הרשות מסבירים להם את התיקון שיש לערוך בשומה. עוד ציינה הרשות כי היא בוחנת פיתוח יישום להעברת מסרונים או עדכונים אינטרנטיים לנישומים במקרים של פתיחת התיק ובעת קבלת בקשה להחזור מס.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די ביידוע טלפוני, ועל הרשות לפעול בשקיפות וליידע את הנישום בכל שינוי שנעשה בדוחות להחזור מס שהגיש, בין היתר, באמצעות החלופות האלה: (א) צירוף מסמך לשומה המפרט והמנמק את המחלוקות של משרד השומה על הצהרת הנישום; (ב) טופס שומה שיכלול את הצהרת הנישום לפי השדות בדוח שהגיש הנישום במקור, ולעומתם הנתונים שהקלידה הרשות בהודעת השומה. כמו כן על הרשות לשפר את התקשורת עם הנישומים שהגישו את בקשות להחזרי מס, ובין היתר באמצעות מתן עדכונים במדיה האלקטרונית על מצב הטיפול בדוחות שהגישו.

ליקויים בהחזר יתרות זכות לציבור על ידי משרדי השומה

על פי סעיף 159א לפקודה, שילם אדם מס יתר על הסכום שהוא חייב בו, על פקיד השומה להחזיר לנישום את יתרת הזכות בתוספת הפרשי הצמדה וריבית. בדוח השנתי ידווח הנישום את שם בעל החשבון שאליו הוא מבקש להעביר את ההחזר ואת פרטי חשבון הבנק שלו. נישום שלא ימציא את פרטי החשבון כאמור, יקבל מהרשות אוטומטית בקשה למסירת פרטי החשבון, והחזר היתרות המגיעות לו יתעכב עד לקבלת הפרטים החסרים.⁵⁰

נכון לאוקטובר 2014 היו כ-55,000 נישומים אשר פרטי חשבון הבנק שלהם לא היו מעודכנים בתיקיהם. ל-44,000 מהם (המהווים כ-80%), הייתה יתרת זכות מעוכבת מעל 60 יום; סך יתרות הזכות של 44,000 נישומים אלו עמד על כ-136 מיליון ש"ח.⁵¹

כבר בדוח ביקורת קודם מצא משרד מבקר המדינה⁵² כי הרשות החזיקה ביתרות זכות של נישומים שלא ציינו בדוח השנתי את פרטי החשבון שלהם אך קיבלו בעבר החזרים, ולכן היו בידיה פרטי חשבונם. משרד מבקר המדינה המליץ להודיע במקרים אלו על כך לנישומים.

בשיחות וברורים שניהלו עובדי משרד מבקר המדינה במשרדי השומה שנדגמו עלה, כי משרדי השומה אינם עושים פעולות יזומות וממשיות לאיתור זכאי החזר המס ופרטי חשבונותיהם.

הרשות השיבה כי תוציא הנחיה לשע"ם לשלוח לנישומים תזכורות לעדכון חשבונות הבנק אחת לשנה. עוד הוסיפה הרשות, כי מטרתם העיקרית של עובדי האכיפה והגבייה היא גביית חובות המס,

50 ראו הוראת ביצוע מס הכנסה 10/2003 - שומה / גביה.

51 לפי נתונים שהעבירה הרשות למשרד מבקר המדינה, הרשות מודדת את זמן העיכוב בהחזר יתרות הזכות, בפרקי זמן שונים, שהמרכיב היה מעל 60 יום.

52 ראו מבקר המדינה דוח שנתי 56ב (2005), בפרק "הטיפול ביתרות זכות של נישומים", עמ' 335-341.

ורק ביתרת זמנם הונחו לאתר נישומים עם יתרות זכות ללא חשבון בנק פעיל. הרשות ציינה, כי היות שהיא רואה חשיבות רבה בטיפול בהחזורים, היא תוציא לעובדיה הנחיה בעתיד הקרוב בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, מטרת הרשות איננה רק גביית מסים אלא גביית מס אמת. לפיכך, על הרשות לאתר את הזכאים ולהשיב להם את הכספים באמצעות כל הכלים העומדים לרשותה, באותו אופן כפי שהיא פועלת לצורך איתור חייבי מס וגביית סכומי המס שהם חייבים. על הרשות לשמור על זכויות הנישומים כשם שהיא עומדת על כך שימלאו את חובותיהם.

משלוח הודעות ודרישות לכתובת דואר שגויה

הפקודה מחייבת כל יחיד תושב ישראל מגיל 18 להגיש דוח שנתי לרשות. עם זאת, שר האוצר מוסמך לפטור בתקנות נישומים מחובה זו. תקנות מס הכנסה פוטרות מהגשת דוח שנתי את מרבית השכירים, וכן הכנסות מסוגים שונים, בתנאי ששולם מהן מס כחוק, וסכומן אינו עובר תקרות מסוימות. עוד קובעת הפקודה כי אדם חייב במס על הכנסתו החייבת בשנת המס, וכי אדם שלא שילם סכום זה, יש לו חוב מס. לפי הוראות פקודת המסים (גבייה), ניתן לנקוט אמצעי אכיפה כלפי חייבי מסים.

בשנים 2007-2013 הגישו שכירים שאינם חייבים בהגשת דוח כ-1.1 מיליון דוחות להחזרי מס. כ-4% מהדוחות שהוגשו לקבלת החזר מס יצאו חייבי מס. הרשות נוקטת אמצעי אכיפה וגבייה נגד נישומים שאינם משלמים את חוב המס במועד.

1. תנאי סף לביצוע פעולות גבייה על פי הפקודה הוא משלוח דרישה בכתב בדואר, בנוסח הקבוע בתקנות המסים (גבייה), התשל"ד-1974, לכתובת מגוריו של החייב. חוק עדכון כתובת, התשס"ה-2005 (להלן - חוק עדכון כתובת), קובע כי על הרשות לפנות אחת לחודש לרשות האוכלוסין וההגירה לקבלת רשימה עדכנית של כתובות התושבים, וכי עליה לשלוח דברי דואר לכתובתו המעודכנת של החייב לפי חוק זה.

נמצא כי הרשות שולחת דואר לנישומים, לרבות הודעות על חובות, על פי הכתובת הרשומה אצלה, שאינה בהכרח הכתובת הקיימת במרשם האוכלוסין, בין היתר משום שהרשות אינה מיישמת את הוראות חוק עדכון כתובת במלואן.

במשרד מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור התקבלו תלונות רבות על ביצוע עיקולים בחשבונות בנק של שכירים בלי התראה מוקדמת. כך לדוגמה, בשנים 2012-2014 התקבלו 92 תלונות על הרשות הנוגעות לביצוע לא תקין של הליכי גבייה והוצאה לפועל.

כך לדוגמה, נישום אשר שילם מס כדיון, פנה למשרד מבקר המדינה בתלונה על הליכי עיקול שביצעה הרשות כנגדו. ב-12.9.10 עדכן הנישום את כתובתו במשרד הפנים. ב-17.11.13, הוא הגיש דוח להחזר מס לשנת המס 2007. בטופסי 106 שהגיש לרשויות המס, רשם את כתובתו המעודכנת. למרות עדכון הכתובת במרשם האוכלוסין, הרשות לא עדכנה את כתובתו במרשמה ושלחה את השומות ואת הודעות ההתראה והאכיפה לכתובתו הישנה. הנישום לא ידע על נקיטת אמצעי האכיפה עד לעיקול שהוטל על משכורתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות, כי עליה לפעול בהתאם לחיובה שנקבעה בחוק עדכון כתובת. על משרדי השומה לאמת את נכונות הכתובת לפני נקיטת אמצעי גבייה נגד נישומים, וכן לאמת את קבלת דרישת החוב על ידי הנישום ולתת לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בנוגע לביסוס החוב.

הרשות ציינה בתשובתה כי היא פועלת בהתאם לסעיף 3 בהוראות חוק עדכון כתובת ומעדכנת במרשמה תדיר את כתובותיו של הנישום. עם זאת הודיעה הרשות כי היא פועלת להחרגת מהוראות החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד חלות על הרשות הוראות חוק עדכון כתובת, עליה לשלוח את הדואר לכתובת הנישום במרשם האוכלוסין בהתאם לחוק, וכי אם נשלח מסמך בדואר לכתובת קודמת, יראו את המסמך כאילו לא הגיע ליעדו, אלא אם כן הוכח אחרת.⁵³

2. משרד מבקר המדינה בחן דוחות להחזר מס שהגישו נישומים בכמה משרדי שומה ובעקבותיהם נקבע שהם חייבי מס, ומצא כי במקרים רבים הדבר נובע בשל ניכוי מס במקור בסכום שגוי על כלל הכנסות הנישומים בשנות המס שבהן התקבלו תקבולים מבט"ל (כגון דמי לידה או דמי אבטלה)⁵⁴ נוסף על הכנסות חייבות משכר.

הבט"ל השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת הבט"ל) כי אין לו דרך לדעת מהן כל הכנסותיו של המבוטח השכיר החייבות במס הכנסה, ואין זה בסמכותו לבצע תיאום מס הכנסה לשכירים. עוד הוסיף הבט"ל כי הסדרת כללי המיסוי במקרים אלו היא באחריות הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום שהרשות והבט"ל יפעלו במשותף למציאת פתרון מתאים, ובמידת הצורך באמצעות פנייה למעסיקים ועדכוןם בדבר כללי המיסוי במקרים אלה.

ליקויים בטיפול בפורשים לפנסיה במשרדי השומה

עובד המסיים עבודה⁵⁵ ומקבל כספי פיצויים⁵⁶ רשאי לבחור בין כמה חלופות למיסוי כספי פיצויי הפיצויים: (א) משיכת כספי הפיצויים באמצעות מימוש הפטור על מענק הפרישה וחייב במס על

53	סעיף 4 לחוק עדכון כתובות.
54	כך עלה אף בשיחות שערכו עובדי משרד מבקר המדינה עם עובדי חוליית החזרי מס בכמה משרדי שומה.
55	בנסיבות המזכות אותם בפיצויים, בהתאם לחוק פיצוי פטורין, התשכ"ג-1963.
56	לרבות ימי מחלה, תשלום בגין אי-תחרות, דמי הסתגלות ופיצוי בגין אי-מתן הודעה מוקדמת.

הסכום שמעבר לתקרת הפטור⁵⁷; (ב) פריסת הפיצויים החייבים במס⁵⁸; (ג) חיוב במס על כל הפיצויים ומימוש הפטור על הפנסיה; (ד) רצף קצבה⁵⁹; (ה) רצף פיצויים⁶⁰. בחירה זאת נעשית באמצעות טופס⁶¹ אשר ימלא בעת הפרישה.

1. אי-מודעות לחלופות המיסוי בעת הפרישה: בשנת 2012 הוגשו לרשות 222,724 בקשות בנושא מענקי פרישה: מהן 192,181 בקשות עסקו בנושא משיכת כספי פיצויים, 2,854 בקשות פריסת פיצויים (המהווים כ-1% מהבקשות) ו-27,689 בקשות לרצף פיצויים ורצף קצבה (המהווים כ-12% מהבקשות).

בביקורת עלה כי נוכח מורכבות חלופות המיסוי, הרשות ממליצה לנישום לפנות לייעוץ פנסיוני לשם מיצוי מיטבי של הזכויות לפני שיבחר לנצל את הפטור על פיצוי הפיטורים⁶². בהתאם להוראות החוק⁶³, בעל רישיון ייעוץ פנסיוני הוא זה שמוסמך לייעץ בנושא הפרישה.

נוכח הנתונים שלעיל, עולה חשש כי חלק גדול מהאזרחים הפונים למשרדי השומה אינם מודעים לכל חלופות המיסוי והשלכותיהן, והם מושכים את כספי הפיצויים ללא קבלת ייעוץ מקצועי בעניין. על הרשות לשקול לפשט את חלופות המיסוי בעת פרישה, ולהביאן לידיעת האזרחים בדרך שתקל עליהם לקבל החלטה משמעותית בנדון.

הרשות ציינה בתשובתה כי ריבוי חלופות המיסוי אכן מכביד על היחידים, ובשנים האחרונות נעשה מאמץ לפשט ולהקל על הפורשים. עוד מציינת הרשות כי האזרח הפשוט לא יוכל לאמוד אקטוארית את שוויה של הטבה אחת מול הטבה אחרת. לפיכך, המליצה הרשות על הקמה של גוף ממשלתי שיסייע לפורשים, והנושא נבדק עם המשרד לאזרחים ותקנים, אגף שוק ההון והבט"ל על מנת להקים מנגנון ייעוץ לפרישה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח חשיבות הנושא ואי-הבהירות הקיימת לפורש בין היתר בבחירת חלופות המיסוי, על הרשות ועל מקבלי ההחלטות לפעול לבחינת האפשרות להקמתו של מרכז ייעוץ לפרישה.

- 57 סעיף 9(א) לפקודה קובע כי מענק פרישה מעבודה פטור ממס עד לסכום השווה למשכורת החודשית האחרונה כפול מספר שנות העבודה. בשום מקרה לא יעלה הסכום הפטור למענק פרישה על 12,120 ש"ח לכל שנת עבודה (לשנת 2014). כל סכום עודף על הסכומים הפטורים חייב במס לפי שיעורי המס השולי הרגיל.
- 58 עובר רשאי לפנות לפקיד השומה ולבקש כי סכום זה יחולק לצורך חישוב המס, אם בדרך זאת יחול עליו מס נמוך יותר, בחלקים שנתיים שווים על פי שנות העבודה, שבגינן משולם המענק, אך לא יותר מאשר שש שנות מס המסתיימות בשנה שבה נתקבל המענק.
- 59 שמירת פיצויים למטרת קצבה - מי שבעת פרישה מעבודה עמדו לזכותו כספים בקופת גמל לקצבה (פנסיה), רשאי להחליט כי כספים אלו יהיו מופקדים בקופת הגמל על מנת לקבל קצבה בעתיד וזאת בתנאי שהודיע על כך למנהל הרשות.
- 60 רצף פיצויים - עובר שבעת פרישתו מעבודה זכאי לקבל מענק פרישה ממעבידו, לא יראו את הסכומים שהשאיר בקופת גמל כאילו נתקבלו על ידו. מי שבחר ברצף פיצויים אצל מעביד קודם, יראו את כל תקופת עבודתו אצל המעביד האחרון כתקופת עבודה אחת.
- 61 161 א - הודעת עובד עקב פרישה מעבודה.
- 62 ראו בחוברת "דע את זכויותיך וחובותיך" של הרשות המסים לשנת 2014.
- 63 סעיף 2(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005.

2. הקצבת זמן מוגבל לבחירת חלופות המיסוי של מענקי הפרישה: עובד העוזב את מקום עבודתו מקבל לעתים תקבול הוני ולעתים מקבל קצבה לאורך תקופה מסוימת. בשנת 2008 במסגרת יישום מדיניות הממשלה לקידום החיסכון הפנסיוני ארוך הטווח לקצבה על פני אפיקי חיסכון אחרים, תוקן חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.⁶⁴

בשנת 2012 תוקנו⁶⁵ הוראות הפקודה כדי להתאימן למדיניות הממשלה. במקרה שעובד אשר עזב את מקום עבודתו קיבל תקבול הוני לפני תחילת שנת 2012 ולא הגיע לגיל הזכאות בתחילת שנת 2012, תחול עליו נוסחת השילוב החדשה⁶⁶. עוד נקבע שם כי תנאי לקבלת הפטור על הקצבה הוא הגשת הבקשה לפקיד השומה לקבלת פטור על היוון כאמור, לא יאוחר מתום 90 ימים מהיום שבו ניתן לו לראשונה פטור ממס בשל קצבה מזכה.

נמצא כי לאחר חלוף מועד זה, לא רשאי הנישום לשנות עוד את החלטתו, החלטה שתשפיע על שארית ימיו. עוד נמצא כי עובד המעוניין ברצף קצבה, צריך להגיש בקשה לאישור רצף קצבה לפקיד השומה⁶⁷. אם לא הגיש בקשה כאמור, לא יהיה זכאי לרצף קצבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור חשיבות החיסכון הפנסיוני לגבי עתידו של העובד, על הרשות לבחון את הנושא ולגבש פתרונות, בין היתר, לגבי מועדי בחירת חלופות המיסוי, באופן שיקל על העובד לקבל החלטה המבוססת על מצבו האישי⁶⁸.

בתשובתה של הרשות היא ציינה כי "הוצע בחוק ההסדרים 2013 תיקון שמטרתו הייתה לפשט את המהלכים כך שהיחיד הממוצע לא נדרש לעשות שום דבר, והתוצאה המתקבלת הייתה שהכספים נשארים אוטומטית עד גיל פרישה".

3. היעדר סימולטור פרישה: כמה מדינות פיתחו מחשבוני זכויות, המאפשרים למשתמש להזין באופן אנונימי פרטים אישיים, כגון מצב משפחתי, מצב בריאותי, הכנסות ונכסים, ולקבל מידע מהימן לגבי זכויותיו. אתר האינטרנט הממשלתי של ארצות הברית, למשל, כולל מחשבון זכויות (BENEFIT FINDER)⁶⁹. מחשבוני אלו משמשים כלי חשוב להנגשה של מידע, והם מסייעים לציבור במיצוע זכויותיו.

נמצא כי בניגוד לקיים אצל יועצים פנסיוניים המתמחים בנושא, רשות המסים לא העמידה לרשות ציבור הנישומים העומדים בפני פרישה סימולטור שיציג להם את החלופות הפתוחות בפניהם בעת פרישה, ויסייע בידם בעת בקבלת החלטות מכריעות בנוגע לעתידם.

64 חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מספר 3), התשס"ח-2008.
 65 תיקון 190 לפקודת מס הכנסה מ-2.5.12.
 66 שבה נקבע כי הזכאות לפטור המותנה בהקצבה תלויה בסכום הפיצויים הפטורים, שנוצלו ב-32 שנות העבודה האחרונות, וכי על כל שקל פיצויים פטורים שלא ינוצלו באותם 32 שנים, יתקבל 1.35 ש"ח חיסכון פטור ממס.
 67 ראו חוזר מס הכנסה, חטיבת שומה וביקורת: טופס 161-הנחיות לחישוב המס על ידי המעסיק, מיום 9.7.08. ישנם מקרים מסוימים המפורטים שבהם ניתן לבצע רצף קצבה ללא אישור מפקיד השומה ודי במסירת טופס 161 אחרת על ידי העובד למעסיק ולקופה.
 68 ראו גם הצעת הרשות במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, שפורסמה במאי 2013.
 69 ראו: http://www.benefits.gov/benefits/benefit-finder/#benefits&qc=cat_1

4. זמני טיפול ממושכים בבקשות למענקי פרישה: בעת סיום ההעסקה, על המעביד למלא טופס 161 - הודעת מעביד על פרישה מעבודה של עובד. על הנישום להגיש למשרד השומה בצירוף טופס זה טופס 161⁷⁰ ושלושה תלושי משכורת אחרונים כדי להסדיר את הכספים העומדים לזכותו.

על פי נתוני הרשות, בכל שנה מוגשות מאות אלפי בקשות לפרישה; בשנת 2012 הוגשו כ-222,724 בקשות לפרישה. נמצא כי בכל משרד שומה יש בין עובד לשני עובדים המטפלים במענקי הפרישה. כל עובד במשרד שומה אמור לטפל בממוצע בכ-5,060 בקשות בשנה⁷¹, וזאת מעבר לעבודתו הנוספת בטיפול בהחזרי מס, תיאומי מס וכו'. על פי הגדרת הרשות, משך הטיפול הראוי באירוע פרישה נמשך כשעה, לפיכך בממוצע אמור להשקיע כל עובד כ-630 ימי עבודה בשנה בטיפול באירועי פרישה. נמצא כי משרדי השומה אינם יכולים לתת לנישום טיפול ראוי באירועי פרישה נוכח הפער שהוצג לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון דרכים לפתרון סוגיה זו, ובין היתר לבחון את עומסי העבודה והצרכים במשרדי השומה, ולהקצות כוח אדם מקצועי לטיפול במענקי הפרישה כדי שניתן יהיה להעניק לציבור הנישומים שירות ראוי, מקצועי ומהיר.

5. הגעה מיותרת של הנישום לפקיד השומה: הוראות הדין הקיים אינן מחייבות את המעסיקים למלא טופס מקוון ולהעבירו לרשות, ולפיכך חלק מהמעסיקים ממלאים את טופסי הפרישה ידנית.

נמצא כי קבלת דיווחים ידניים מהמעסיקים גורמת לדיווחים חסרים בנוגע למספר תיק הניכויים, לסכומי מענקי הפרישה אצל קופות הגמל וכדומה. כתוצאה מכך, נדרשים הנישומים להגיע מספר פעמים⁷² לפקיד השומה עד להשלמת מלוא הנתונים הנדרשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך הקלה על נישומים ולשם ביצוע התחשבות מדויקת, על הרשות לעודד מעסיקים למלא טפסים באופן מכוון, כן מוצע לשקול ליזום תיקון חקיקה שיחייב את המעסיקים לדווח לה באופן מקוון⁷³.

הסדרת העברת המידע מגופים ציבוריים למס הכנסה

אחד החסמים למיצוי זכויות הוא חסם הנטל הבירוקרטי הכרוך בהליך למיצוי הזכויות הגורם לזכאי לוותר על זכותו. משרד מבקר המדינה המליץ בשנת 2012 כי גופים ציבוריים יפעלו להפחתת הנטל הבירוקרטי, ולשיפור מתמיד של איכות השירות שהוא נותן לציבור⁷⁴. בתוך כך על גופים אלה לבחון את ההליכים שהם מקימים כדי לבדוק אם ניתן לצמצם את הנטל הבירוקרטי.

70	טופס 161א - הודעת עובד עקב פרישה מעבודה שמגיש העובד למשרד השומה.
71	22 משרדי שומה שבהם קיימת חולייה מטפלת באירועי פרישה.
72	השלמת מסמכים וטפסים חסרים, תיקון נתונים שגויים וכו'.
73	ראו גם המלצת הרשות במסגרת דוח הוועדה ליישום תוצאות סקר שביעות רצון ברשות המסים.
74	מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", עמוד 11 ואילך.

הפקודה מתירה לפקיד השומה לדרוש מעובד של גוף ציבורי⁷⁵ כל מידע הדרוש לעניין פקודה זו, לרבות לצורך קביעת שומה לנישום. עוד מתירה הפקודה⁷⁶ לדרוש מכל "אדם"⁷⁷ המשלם הכנסה לפלוגי, להגיש דוח לרשות המפרט את התשלומים שהועברו לאותו פלוגי. דרישת המידע תהיה במידה שאינה עולה על הנדרש, והיא תיושם בצורה סבירה ומתוך שיקול דעת.

קבלת מידע על נישומים מאפשרת לרשות לגבות מהם מס אמת, והיא יכולה גם לסייע במיצוי הטבות המס לנישומים, למשל בקביעת גובהה של הכנסה הפטורה ממס בעת חישוב השומה, דבר המתיישב עם האינטרס הציבורי.

הנחיות הרשות קובעות כי ניכויים או זיכויים בגין הפקדות לביטוח חיים, קופת גמל וקרנות פנסיה יוכרו רק על סמך אישורים מקוריים או העתקים עם חתימה וחותמת מקוריים. לפיכך, על נישום המעוניין לתבוע ניכוי או זיכוי כאמור להגיש לרשות אישורים מקוריים וזאת באמצעות פנייה לגופים הרלוונטיים.

במשרד האוצר⁷⁸ קיימת מערכת מידע פנסיונית (להלן - המסלקה הפנסיונית), האמורה לקשר בין כל הגופים בשוק החיסכון הפנסיוני: חברות הביטוח, סוכנים ויועצים פנסיונים, המעבירים והחוסכים. המערכת מאגדת בתוכה בין היתר גם מידע על הפקדות האזרח למוצרים פנסיונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לבחון את האפשרות של חיבור זהיר ומבוקר של מאגרי המידע של הרשות למאגרי מידע של המסלקה הפנסיונית ולמאגרי מידע אחרים, בין היתר בהתחשב במגבלות הגנת הפרטיות, ולשקול חיבור שכזה ככל שהדבר אפשרי משפטית. משרד מבקר המדינה מדגיש כי הרחבת השיתוף במאגרי המידע האמורים עשויה להקל את העומס - לא רק על ציבור הנישומים, אלא גם על הרשות שנאלצת להקצות כוח אדם לצורך בדיקת האישורים הפרטניים. נוסף על כך, העברה ישירה של מידע בין הגופים הציבוריים מסייעת בחיזוק הוודאות בנוגע לרמת העדכון והאמינות של המידע המתקבל, כך יושגו שתי מטרות: הקטנת הנטל הבירוקרטי המוטל על האזרחים, והעלאת רמת אמינותו של המידע.

הרשות ציינה בתשובתה כי גישה למסלקה "יכולה לסייע ולהקל עליה בכל הכרוך במתן שירות טוב לאזרח לרבות אסמכתאות נדרשות לקבלת הטבות או הקלות במס". בנוסף לזאת ציינה הרשות כי בימים אלה נעשה ניסיון מקביל תוך פנייה לכל הקופות המשלמות על מנת שיוכלו לקבל באופן מקוון מרשות המסים את המידע על שיעור המס שיש לחייב את הקצבאות המשולמות. בהמשך לאותה מטרה הרשות עובדת בתיאום עם אגף שוק ההון תוך בחינה של היבטים משפטיים להביא למצב בו יהיה גורם משלם אחד, שתפקידו לאסוף נתונים מכל המשלמים האחרים ולחשב את המס כאילו מדובר במשלם יחיד.

- 75 סעיף 140 לפקודה. לעניין סעיף זה, "גוף ציבורי" - המדינה, כל גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה וכל גוף אחר ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הגדירו כגוף ציבורי.
- 76 ראו סעיף 136(א) ו-137 לפקודה.
- 77 ראו סעיף 1 לפקודה: "אדם" - לרבות חברה וחבר בני-אדם, כהגדרתם בסעיף זה.
- 78 מערכת זו מתופעלת על ידי אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.

ליקויים בשירות לנישום במשרדי השומה

איכות השירות הניתן לנישומים במשרדי השומה משפיעה בין היתר גם על שיעור מיצוי הזכויות של קהל הנישומים הפונים אליהם; שיפור איכות השירות, דהיינו הקטנת הנטל הבירוקרטי על מקבלי השירות ושיפור שביעות הרצון שלהם בנקודות הממשק השונות בין הנישומים לעובדי הרשות, עשוי להגדיל את שיעור פניות הנישומים למשרדי השומה לצורך מיצוי זכויותיהם.

זמינות השירות בגוף הנותן שירות לציבור כדוגמת הרשות, היא אחת מאמות המידה החשובות לאיכות השירות. הזמינות נמדדת בהנגשה של מגוון אמצעים לשירות הציבור: (א) מתן שירות טלפוני; (ב) מתן שירותים מקוונים באינטרנט; (ג) מתן שירות לנישום במשרדי השומה, לרבות משך ההמתנה בתור; (ד) העמדת מגוון אמצעי הדרכה ופרסום לציבור הנישומים; (ה) פריסה גיאוגרפית נרחבת של משרדי השומה.

יתרה מכך, השירות שאותו נותנת הרשות צריך להיות יעיל, מקצועי ומהיר ולענות על דרישות הנישום בבואו לקבל את השירות. ניתן להעריך את איכותו של השירות בעזרת מדדים שונים, ובאמצעות משוב של ציבור הנישומים הנעשה בעזרת סקרי לקוחות.

בחדשים אוקטובר-דצמבר 2011 ערכה הרשות סקר שביעות רצון טלפוני⁷⁹ בקרב כ-500 נישומים, אשר קיבלו שירות במשרדי השומה, שנועד לבחון את רמת שביעות רצונם מהשירות שקיבלו. מהסקר עלו הממצאים האלה: כ-40% מהנשאלים הביעו חוסר שביעות רצון בשל ביקורים חוזרים שנדרשים מהם לצורך השלמת הטיפול בעניינם; כ-38% מהנשאלים הביעו חוסר שביעות רצון מהשירות הטלפוני; כ-26% מהנשאלים הביעו חוסר שביעות רצון ממשך ההמתנה בתור.

1. זמני קבלת קהל: קבלת הקהל במשרדי השומה מתקיימת בשעות הבוקר, בימים א'-ה', בדרך כלל, בשעות 8:30-13:00. במשרדי השומה שבהם ישנן חוליות המטפלות בהחזרי מס ותיאומי מס, יש קבלת קהל בימים ב' ו-ד' גם בשעות 15:30-18:00. זמנים אלו אמורים לתת מענה לציבור הנישומים הזקוק לשירות הניתן במשרדי השומה.

מאחר שקבלת הקהל במשרדי השומה נעשית במרביתה בשעות הבוקר ובאופן מצומצם בשעות אחר הצהריים, נאלצים נישומים רבים להיעדר מהעבודה לצורך קבלת שירותים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון את האפשרות להרחיב את זמני קבלת הקהל גם לשעות אחר הצהריים באופן שיקל על הנישומים לקבל מענה ושירותים לאחר סיום יום עבודתם.

הרשות ציינה בתשובתיה כי משרדי השומה פתוחים לקהל בכל יום משעות הבוקר ועד השעה 13:00, כאשר בנוסף, לקהל חסרי התיקים (תאומי והחזרי מס, מענק עבודה, פיצויים) המשרדים פתוחים בימים ב' ו-ד' מ-15:00 ועד 18:00, וכי בזמן הקרוב ישנה כוונה להוציא לפועל מהלך של סגירת המשרדים לקבלת קהל ביום ג' ופתיחתם בימים ב' ו-ד', בשעות 15:00-18:00 בכל המחלקות. עוד ציינה הרשות כי על פי בדיקתה, רוב הקהל (שכירים - חסרי התיקים) מגיע בשעות אחר הצהריים בין השעות 15:00 ל-16:30.

79 ראו דוח הוועדה ליישום תוצאות סקר שביעות רצון ברשות המסים, יולי 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי השינוי שהיא מציעה, מחד, הוא מצמצם את מספר ימי קבלת הקהל לכלל הציבור בשעות הבוקר, ומאידך, הוא אינו מרחיב את שעות קבלת הקהל לציבור השכירים (חסרי התיקים) בשעות אחר הצהריים.

2. קבלת שירות במשרד השומה: משרד מבקר המדינה קבע בדוח קודם⁸⁰ כי על משרדים ממשלתיים מוטלת חובה להעניק בפועל שירות קבלת קהל לכל אזרח המבקש שירות זה באותו היום שבו התייצב לצורך קבלת השירות.

נמצא כי חלק ממשרדי השומה שנבדקו אינם מעניקים שירות לכל הנישומים אשר הגיעו אליהם בשעות קבלת הקהל, כך שהנישומים נאלצים להגיע פעם נוספת על מנת לקבל את השירות. אחד מהם, הנותן שירות אף לנישומים הגרים מרחק רב ממשרד השומה, מגביל לעיתים, על פי החלטת המנהל, את מספר הנישומים אשר יקבל שירות באותו היום, אף שהם הגיעו בשעות קבלת קהל.

3. משך ההמתנה בתור לקבלת שירות: זמן ההמתנה הוא אחת מאמות המידה העיקריות שעל פיה שופט הציבור את איכות השירות הניתן לו⁸¹.

נמצאו משרדי שומה שזמני ההמתנה בהם ממושכים למדי כדבר שבשגרה, ונישומים נאלצים להמתין בהם במשך שעות לקבלת השירות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרים מסוימים פעלו פקידי השומה לקצר את זמני ההמתנה במשרדיהם באמצעות ניווד עובדים. משרד השומה בעכו, לדוגמה, מציב את כוח האדם העומד לרשותו בהתאם לעומסים הנוצרים במחלקות השונות, וכך הוא מקצר את זמני ההמתנה ומקל על הטיפול בדוחות שמגישים הנישומים. על הרשות לבהון יישום שיטה זו במשרדי שומה אחרים.

מערכת לניהול תורים (להלן - המערכת) היא מערכת ממוחשבת המנהלת את תהליך קבלת הקהל המגיע לצורך קבלת השירות, מרגע הגעת הנישום למשרד השומה ועד לסיום הטיפול בו. התהליך נעשה תוך שילוב אמצעים פיזיים (פתקת, מספר בתור), אמצעים חזותיים (מסכי טלוויזיה) ואמצעים קוליים (מערכת כריזה). השימוש במערכת מייעל את אופן הטיפול, משפר את רמת השירות הניתן לציבור, ומספק למנהלי משרדי השומה כלי ניהולי מרכזי המסייע לייעול סדרי קבלת הקהל ולשיפור השירות הניתן במשרדיהם.

במטרה לשפר את השירות הניתן במשרדי השומה החליטה הנהלת הרשות כבר בשנת 2006 על רכישת המערכת. בשנת 2008 הכינה הרשות מכרז ראשון לצורך רכישתה, אולם פרסומו נדחה עקב כוונת הרשות להשתמש במכרז של מינהל הרכש הממשלתי אשר עמד להתפרסם. משהתברר שפרסום המכרז במינהל הרכש הממשלתי מתעכב, החליטה רשות המסים לצאת במכרז עצמאי.

נמצא כי בתום מועד הביקורת, תשע שנים לאחר קבלת החלטה בעניין על ידי הנהלת הרשות, טרם הוכנסה המערכת למרבית משרדי השומה.

80 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "השירות לציבור", עמ' 121.
81 שם, עמ' 122.

הרשות ציינה בתשובתיה כי היא נמצאת בעיצומו של פיילוט, שבמסגרתו הוכנסו מערכות לניהול תורים בחוליות החזרי מס ותיאומי מס בחמישה משרדי שומה ובמשרדי מסמ"ק, ובמשרדים בהם הותקנה המערכת, זמני ההמתנה סבירים. עוד ציינה הרשות כי בחודשי העומס משך ההמתנה מתארך. בתכנית העבודה של הרשות לשנת 2015, מתעתדת הרשות להכניס את המערכת למשרדי שומה נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יישום החלטת הרשות בדבר הכנסת המערכת לניהול תורים בכלל משרדי השומה נמשך זמן ממושך רב למדי, וזאת גם ביחס למשרדי ממשלה אחרים, המשרתים קהל רב של פונים, אשר בהם הותקנה זה מכבר מערכת דומה.

4. המענה הטלפוני במשרדי השומה: פנייה טלפונית למשרדי השומה משמשת ערוץ תקשורת מרכזי בין הנישומים והמייצגים ובין משרדי השומה. מקבלי השירות יכולים לקבל באמצעותו מידע ושירותים נוספים, בלי להידרש להתייצב באופן אישי במשרד. הגברת השימוש בטלפון לצורך מתן שירות יכולה לחסוך למדינה כסף ולהניב תועלת כללית למשק, מאחר שהטיפול באמצעות הטלפון זול יותר מהטיפול שנעשה פנים אל פנים, והוא עשוי להפחית עומס מיותר.⁸²

לשם שמירה על רמת שירות גבוהה בטלפון ולשיפורה המתמיד, יש להדריך עובדים כראוי, לקיים מנגנוני בקרה ופיקוח בנושא (כגון מדידת זמני ההמתנה), ולהכניס את השיפורים הדרושים (כגון שיפור התשתית הטלפונית והרחבת השירותים הניתנים בטלפון).

נמצא כי המענה טלפוני ניתן לאחר זמן המתנה ארוך, ושיחות רבות של נישומים מתנתקות לאחר שהמתינו למענה זמן רב; אין מנגנוני בקרה ופיקוח ממוחשבים על המענה הטלפוני. כמו כן, לא קיימת הקלטה אחידה של נתב השיחות בכלל משרדי השומה. עוד נמצא כי במקרים רבים נתב השיחות של המענה הטלפוני במשרדי השומה אינו מעודכן, ולעיתים הוא מעביר את שיחות הטלפון לשלוחות שאינן מאוישות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במשך השנים הוגשו אליו מכתבי תלונה רבים על היעדר מענה טלפוני ראוי במשרדי השומה. פניות בעניין זה הגיעו גם לידי הרשות.

כך לדוגמה, נישום התלונן לנציב תלונות הציבור בדבר אי-מענה טלפוני במשרדי מסמ"ק מרכז. לדבריו ניסה לטלפן כ-200 פעמים למשרד מסמ"ק בלי שזכה למענה. יוער כי בשל היותו בעל מוגבלות פיזית לא הייתה לנישום אפשרות להגיע למשרדי מסמ"ק.

משרד מבקר המדינה מצא כי המענה הטלפוני במשרדי השומה ומסמ"ק מתקיים במהלך שעות קבלת הקהל בלבד, ועל ידי אותם עובדים הנותנים שירות לנישומים המגיעים פיזית למשרדי השומה. חפיפה זו בשעות יוצרת קושי מובנה ויוצרת עומס לא סביר על העובדים הנאלצים לספק במקביל שני סוגי שירות.

הרשות ציינה כי היא פועלת להפעלת פתרון לשיפור המענה טלפוני בטווח הקצר ופתרון לטווח הארוך. בטווח הקצר, פותחה בשע"מ מערכת לשיפור מענה טלפוני, שבו אזרחים יכולים לפנות טלפונית למשרד, להשאיר פרטים ואת נושא הפנייה. נכון להיום, המערכת

מופעלת בשישה משרדים ברשות. בטווח הארוך יוקם מרכז מידע ושירותים מקוונים כך שיעניק לציבור מענה ותמיכה בכלל הנושאים הרלוונטיים ברשות. עוד ציינה הרשות כי היא פועלת לפיתוח "מערכת הזדהות" בפניות טלפוניות ובפניות באמצעות אתר האינטרנט, אשר תאפשר למסור מידע אישי לפונה ללא צורך בהגעתו למשרד השומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות לפעול ללא דיחוי כדי לשפר את השירות הטלפוני במשרדי השומה. כמו כן, על הרשות לשקול שימוש בדרכים נוספות שישפרו את הנגשתם של השירותים המיועדים להעביר לפונים מידע על אודות זכויותיהם. כך יובטח מתן שירות יעיל ומקצועי לאזרחים, הן באמצעות הטלפון והן במשרדי השומה, ושיעור מיצוי הזכויות בקרב הזכאים יגדל.

5. מתן מידע, הדרכה וטפסים בשפות זרות: במדינת ישראל יש קבוצות אוכלוסייה גדולות של דוברי שפות זרות ובהן: דוברי ערבית, רוסית ואמהרית, שרבים מתוכן אינם דוברי עברית. קבוצות אלה נזקקות, כיתר האוכלוסייה, לשירותים החיוניים שמספקים משרדי השומה ומסמ"ק, ולכן חשוב לתת להן את המידע והשירותים האלו בשפתן. אי-ידיעת השפה והיעדרו של צוות הדובר את שפתו של הפונה בארגונים המספקים שירותים עלולים לפגוע ביכולת לממש את הזכויות ולהביא לידי אי-מיצוי⁸³.

נמצא כי דפי המידע והטפסים במשרדי השומה ומסמ"ק הם בשפה העברית בלבד, למעט עלון הסבר בנושא מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי). היעדר טפסים בשפות שאינן עברית מקשה על נישומים שאינם דוברי עברית לקבל מידע ושירותים ברמה נאותה, דבר העלול לפגוע ביכולתם למצות את זכויותיהם.

ליקויים בשירות לנכים ולעיוורים במשרדי השומה ובבט"ל

סעיף 9(5) לפקודה מעניק פטור ממס לשלוש קבוצות של נישומים: (א) עיוור⁸⁴; (ב) נכה שנקבעה לו נכות של 100% בגין ליקוי באחד מאיבריו; (ג) נכה שנקבע לו, על-פי "חישוב מיוחד", אחוז נכות כולל של 90% לפחות בגין ליקוי במספר איברים, ושבהישוב אריתמטי מצטבר של סך פגיעותיו, נקבעה לו נכות של 100% לפחות. מטרת המחוקק הייתה לתמוך בנישומים שאיבדו מכושר השתכרותם ולהקל את נטל המס על הכנסותיהם החייבות, בין היתר כיוון שבשל נכותם מוטלות עליהם הוצאות לא שגרתיות, שאף מקשות עליהם לצאת לעבודה⁸⁵.

83 ראו לדוגמא: אי-מיצוי זכויות חברתיות כבעיה חברתית, ע' וייס-גל וג' גל, "האם עובדים סוציאליים הם סוכנים להגברת מיצוי זכויות חברתיות?", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 297.

84 ראו הוראת ביצוע 9/2003 מס הכנסה - הפטור יינתן לעיוור אשר יציג תעודת עיוור ממשרד הרווחה.

85 ראו אמנון רפאל, מס הכנסה (כרך א), פרק שני: מהותה של הכנסה, עמוד 342.

חסמים בירוקרטיים העומדים בפני נישומים נכים המבקשים פטור ממס

רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור, ועליהן לספק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי.⁸⁶ ברבים מן המקרים, אוכלוסיית הנבדקים בוועדות הרפואיות של הבט"ל נתונה במצוקה, על כן, יש לייחס משנה חשיבות לאיכות השירות הניתן לציבור זה וליעילותו. נישומים המבקשים לקבל פטור ממס בשל סיבות רפואיות, נדרשים לעבור ועדה רפואית מטעם הבט"ל הקובעת את שיעור נכותם בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות מס הכנסה.⁸⁷

לשם קבלת הפניה לוועדה הרפואית, על הנכה לגשת למשרד השומה, ולמלא שם טופס בקשה לוועדה רפואית, טופס ויתור סודיות, ולקבל שובר לתשלום בבנק הדואר לפקודת הבט"ל עבור הוועדה הרפואית. לאחר תשלום האגרה, על הנכה לגשת בשנית למשרד השומה ולהגיש את המסמכים האמורים בצירוף מסמכים רפואיים המעידים על כל ליקוי שבגיננו הוא מבקש כי ייקבעו לו אחוזי נכות. משרד השומה מצרף לבקשת הנישום הפניה לוועדה רפואית של הבט"ל. יודגש כי הבט"ל מאפשר לנישום להופיע בפני ועדה רפואית לצורך פטור ממס הכנסה רק אם ברשותו טופסי הפניה מרשות המסים. בסיום ההליך שולח הבט"ל את החלטתו הסופית למשרד השומה. אם נקבעה לאדם נכות רפואית בשיעור של 90% ומעלה, ינפיק משרד השומה לנכה אישור "קביעת אחוזי נכות", המהווה אישור לפטור ממס. להלן עיקרי הליקויים שהועלו:

1. הנכה מגיע שלא לצורך למשרד השומה: איכות השירות הניתן לנכה נמדדת בין היתר על בסיס מספר הפעמים שהוא נדרש להתייצב במשרד השומה ובבט"ל במהלך הגשת הבקשה ובמשך כל ההליך של קביעת אחוז נכותו הרפואית.

נמצא כי נכה נדרש להגיע פיזית למשרד השומה כחמש פעמים לכל הפחות.⁸⁸

2. דרישת תשלום אגרה לוועדה רפואית: אחד מהחסמים לאי-מיצוי זכויות, הוא המכשול הכלכלי,⁸⁹ העלול לשלול מהנכה אפשרות גישה בדרך למימוש זכותו לקבלת פטור ממס. מדינת ישראל קבעה נוהלי פטור המעוגנים בתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז - 2007, אשר נועדו להקל על אוכלוסיות ייעודיות, ובמקרים מסוימים לפטור אותן מתשלום אגרה כתנאי לקבלת שירות או למימוש זכות.⁹⁰ לדוגמה, נכה המעוניין לעבור ועדה רפואית בבט"ל לשם קביעת אחוזי נכות כללית, אינו מחויב בתשלום אגרה.

זאת ועוד, תשלום אגרה למדינה עבור קבלת שירות, אשר לא ניתן לשלמה במקום שבו ניתן השירות, הוא אחד הסממנים לקיומו של נטל בירוקרטי. במאי 2004 קבעה הממשלה⁹¹ כי "על כל משרד ממשלתי לאפשר, תשלום דרך שירות התשלומים הממשלתי של כל שובר".

86 מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2002) בפרק "השירות לציבור", עמ' 111. ראו גם בפרק "ניהול איכות ומצוינות" בתקנון שירות המדינה (התקשי"ר).
 87 תקנות מס הכנסה (קביעת אחוז נכות), התש"ס - 1979.
 88 וזאת בנוסף להגעתו של הנישום לבט"ל לצורך השתתפות בוועדה הרפואית.
 89 ראו יובל אלבשן, נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט, מעשי משפט, כרך א, ינואר 2008.
 90 בש"א 457/01 קרליץ נ' פקיד הבחירות לעיריית באר-שבע, פ"ד נה(3) 869 (2001) - במקרה של ספק לגבי עצם חיוב ההליך בתשלום אגרה יועדף הפירוש המקל עם המתדיין.
 91 החלטה מס' 1912 בנושא "ממשל זמין" ופרויקט מרכז"ה (מערכת מחשוב רוחבית, כוללת ואחידה לניהול משאבים במשרדי הממשלה).

נמצא כי נישום המעוניין לעבור ועדה רפואית על ידי הבט"ל, לשם קבלת פטור ממס הכנסה בגין נכותו, נדרש לשלם אגרה בסך 556 ש"ח עבור ועדה רפואית וסכום של 868 ש"ח בעבור ועדת ערר⁹². וזאת בשונה ממבוטח של הביטוח הלאומי המעוניין לעבור ועדה רפואית בתחומי נכות כללית או תאונת עבודה, שאינו נדרש לשלם כלל אגרה.

עוד נמצא, כי את האגרה לבט"ל שהנכה נדרש לשלם בגין הוועדה הרפואית כאמור, אפשר לשלם אך ורק בכנק הדואר.

בתשובתו מסר הבט"ל כי מבחינתו אין מניעה כי הרשות תפתח שירות לתשלום האגרה דרך אתר ממשל זמין והבט"ל יקלוט את הנתונים. הרשות ציינה, כי היא מחלקת שוברי תשלום אלו כשירות לנכה המבקש לגשת לוועדה רפואית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שר האוצר לשקול ליזום תיקון לתקנות באופן שייצור אחידות ושוויוניות בין כלל ציבור הנכים הפונים להכרה בנכותם באמצעות הוועדות הרפואיות השונות. כמו כן, על הרשות והבט"ל להסדיר ביניהם את תשלום האגרה באופן מקוון וזאת לצורך הקלה על הנכה בעת הגשת התביעה.

3. היעדר נגישות טכנולוגית: השימוש בטכנולוגיית מידע ותקשורת הוא כלי חשוב המסייע לפישוט הליכי התביעה. הגשת תביעה באינטרנט לא זו בלבד שהיא חוסכת מהנכה את הצורך להתייצב במשרד השומה, היא גם מאפשרת לו לקבל סיוע במילוי הטפסים ובהגשתם⁹³. במאי 2002 החליטה ממשלת ישראל⁹⁴ לקדם את פרויקט "ממשל זמין", שנועד בין היתר לאפשר "לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה". במאי 2004⁹⁵ החליטה הממשלה שעד סוף שנת 2006 יתאפשר להגיש באופן מקוון 80% מהטפסים הממשלתיים.

נמצא כי לא ניתן להגיש תביעה לקבלת פטור ממס לנכה באתר האינטרנט של רשות המסים.

יצוין כי החל מחודש נובמבר 2014⁹⁶, הקל הבט"ל על ציבור הנכים, ואפשר להם להגיש תביעה לקבלת קצבת נכות באמצעות אתר האינטרנט של הבט"ל.

הרשות ציינה בתשובתה כי אפשרות זו תפותח בעתיד במסגרת מהלך כולל של משרד ללא נייר, בהתאם לאבני הדרך של הפרויקט.

92	תקנה 3 לתקנות מס הכנסה (קביעת אחוזי נכות), התש"ס-1979.
93	ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2011), "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 32-33.
94	ראו החלטת ממשלה מספר 1812 מ-5.12.02.
95	החלטת ממשלה מס' 1912 (חכ/83) מ-20.5.04.
96	ראו חוזר מס' 1958, טופס תביעה לנכות כללית באמצעות האינטרנט מ-16.11.14.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עליה לבחון האפשרות לתת שירותים לנכים באמצעות אתר האינטרנט שלה, כחלק מהסרת החסמים הבירוקרטיים העומדים בפני אוכלוסייה זו. על הרשות לפעול בהקדם וביתר שאת למתן אפשרות נגישה כאמור להגשת תביעה לקבלת פטור ממס לנכה.

4. הטרחת נכים שנכותם נקבעה על פי חוק אחר: נכים אשר שיעור נכותם נקבע על פי חוקים אחרים⁹⁷, זכאים לפטור ממס המבוסס על ההחלטה בדבר שיעור נכותם, על פי חוקים אלו, ללא צורך בהופעתם בוועדה רפואית מטעם הבט"ל.

נמצא כי על מנת לממש זכאות זו, על הנכים לגשת למשרד השומה ולמלא טופס בקשה לקבלת הפטור, ולצרף לבקשה זו אישור בדבר נכותם ופרוטוקול של הוועדה הרפואית האמורה. כך, מטילה הרשות על נכים שכבר נבדקו בוועדות רפואיות נטל בירוקרטי מיותר.

5. טיפול ממושך בתביעה לפטור ממס הכנסה: מדד נוסף לאיכות הטיפול בבקשות נישומים, הוא משך הזמן המיועד לטיפול בבקשה, ממועד הפנייה ועד לקבלת השירות.

נמצא כי משך הטיפול הממוצע בבט"ל בבקשת נישום בוועדה לפטור ממס הכנסה, ממועד הגשת הבקשה לפטור ממס הכנסה ועד למועד קבלת ההחלטה בידי הוועדה הרפואית, ארוך משמעותית ממשך הטיפול הממוצע בוועדות לנכות כללית שעורך הבט"ל, ונמשך כ-242 ימים בממוצע, ובוועדה הרפואית הדנה בערעור הוא נמשך הטיפול כ-374 ימים בממוצע.

הבט"ל מסר בתשובתו כי ישנה עלייה משמעותית במורכבות הטיפול בבקשות לפטור ממס הכנסה הגורמת לסרבול בטיפול ולהתמשכותו, בין היתר, כיוון שהרשות אינה בודקת את תוכן תיקי התביעה שהיא מעבירה לבט"ל, ובמקרים רבים חסרים מסמכים מהותיים לתביעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין הצדקה לפער הזמנים זה, בין הטיפול בנכים המוכרים לפי פקודת מס הכנסה לבין הטיפול בנכים המוכרים לפני חוקי הבט"ל. על הרשות ועל הבט"ל לפעול יחדיו לשם צמצום משך הטיפול באוכלוסיית הנכים המוכרים על פי הפקודה.

6. הנישום נדרש להתייצב כמה פעמים לפני הוועדות הרפואיות של הבט"ל: כבר בדוח לשנת 2009⁹⁸ קבע משרד מבקר המדינה כי שירות איכותי מתאפיין בקביעת כלל הזכויות המגיעות לנישום על פי דין, בפנייה לגורם מוסדי אחד, ובסיום ההליך ביום זה. בתחום השירות לציבור מקובלת תפיסה שלפיה יש לספק שירות בנקודת מפגש אחת - "One Stop Shop"⁹⁹.

נמצא כי בשנת 2012 נדרש כל נישום להתייצב בפני למעלה משלוש ועדות רפואיות בממוצע לצורך האבחון הרפואי וקבלת ההחלטה בעניינו¹⁰⁰.

97 נכות כללית, נכות מתאונת עבודה, נכות לנפגעי פעולות איבה, נכות לנכי המלחמה בנאצים, נכות לנרדפי הנאצים ונכות לנפגעי גזות.
 98 ראו בעניין זה דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2009), בפרק "היבטים בעבודת הוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי, עמודים 1130-1132.
 99 ראו בעניין זה דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2002), בפרק "השירות לציבור", עמוד 123.
 100 ממוצע הדיונים עד לקבלת החלטה בנוגע לנכות התובע עמד על 3.42 בשנת 2012.

על הבט"ל לפעול להפחתת הנטל הבריורקטי המוטל על כתפי הנכים ולשם כך מוצע כי יבחן את האפשרות לרכו את הליך האבחון הרפואי ליום אחד, שבו ירוכזו כלל הבדיקות, ובכך לשפר את השירות הניתן לנבדקים.

הבט"ל מסר בתשובתו כי נושא האחדת הליך האבחון הרפואי ליום אחד הועבר למנהל הרשות באפריל 2015.

7. היעדר שקיפות מטעם הרשות: הוועדות הרפואיות מנהלות פרוטוקול, שבו מתועד הליך הבדיקה והחלטת הוועדה. לפי נוהלי הבט"ל, יש לצרף את פרוטוקול הוועדה להודעה הנשלחת למבוטחים בנוגע להחלטת הוועדה הרפואית בעניינם, כדי שיהיו לפניהם השיקולים והנתונים שעליהם התבססה החלטת הוועדה. עוד נקבע כי הנכה יקבל ממשד השומה הודעה בדבר קביעת אחוזי הנכות, בצירוף העתק הפרוטוקולים של הדיונים.

נמצא כי הרשות אינה שולחת את הפרוטוקול לנכה, וכי הוא נדרש להגיע פיזית למשרד השומה, כדי לצלם את פרוטוקול הוועדה הרפואית. עוד נמצא כי לא קיים ברשות נוהל המפרט את החובה לשלוח הפרוטוקול לנכה בדומה לנוהל הקיים בבט"ל.

עוד נמצא כי במקרה שמשרד השומה מערער על החלטת הוועדה, הודעת הערעור מטעמו היא לקונית, ואינה מציינת את נימוקי הערעור. כמו כן, הרשות מערערת על החלטת הוועדה הרפואית של הבט"ל, במקרים שבהם לדעתה אחוז הנכות שקבעה לו הוועדה גבוה מדי. יוער, כי הרשות מסתמכת על המלצת רופא מטעם הבט"ל בערעוריה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניסוחה הלקוני של הודעת הערעור מטעם הרשות, ללא נימוק ראוי של הסיבות להגשת ערעור זה על החלטת ועדות הבט"ל, מפר את האיזון הראוי בין זכות הטיעון של המערער (הרשות) לבין האינטרס של הנישום לתחימה ברורה של גדר המחלוקת בהליך ולשוויון בין בעלי הדין, וכן פוגע הדבר שלא לצורך, ביעילות הדיון בערעור בוועדת ערר¹⁰¹. אף הבט"ל העיר לרשות כי מבוטחים רבים מלינים על היעדר פירוט בהודעת הערעור מטעם הרשות. לפיכך, על הרשות להמציא נימוקי ערעור מפורטים לנישום.

הרשות ציינה בתשובתה כי מסירת הפרוטוקולים של הוועדות הרפואיות צריכה להיות ידנית, שכן יש לשמור על חסיון הנתונים הרפואיים. עם זאת, תבחן הרשות אפשרות לשלוח את המסמכים בדומה לנעשה בבט"ל.

8. הגבלת התקופה שבה נכה יכול להגיש דוח להחזר מס: לאחר שנקבעו לנישום שיעורי הנכות ותחולתם, הוא מגיש למשרד השומה דוח להחזר מס. חוזר מס הכנסה¹⁰² הדן בבקשה להחזר מס לנכה מצייין כי המועד הקובע לנכה לצורך מניין שנות ההתיישנות הוא המועד שבו שילם הנישום את האגרה. עוד קובעות הוראות הרשות כי בעת הגשת דוח להחזר מס תינתן עדיפות לטיפול במקרים חריגים ובהם בעיות בריאות¹⁰³.

101 ראו ע"א 10402/05 יפת לוי נ' מנהל מקרקעי ישראל - מחוז צפון (פורסם במאגר ממוחשב, 21.2.06).

102 חוזר מס הכנסה 7/2010 - בקשה להחזר מס עקב פטור לנכה לפי סעיף 9(5) לפקודה.

103 ראו לדוגמה, סעיף 7.5 בהוראת ביצוע מס הכנסה 5/2013 - ניתוב שלב א' ושינויים בשידור דוחות.

נמצא כי הרשות אינה מודיעה לנכים הזכאים לפטור ממס על מגבלת הזמנים האמורה להגשת הדוחות להחזר מס¹⁰⁴. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב שתחלוף התקופה שבה יכול הנכה להגיש את כל החזרי המס שלהם הוא זכאי, וזאת ללא ידיעתו. עוד נמצא כי אין בידי הרשות מידע ממוחשב בדבר תאריך תשלום האגרה, ולשם כך על הנכה להמציא לה העתק של תשלום האגרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשש שנכים יאבדו את הטבת המס שלה הם זכאים בשל נכותם, על הרשות ליידע נישומים¹⁰⁵ מקרב ציבור הנכים על מגבלת התיישנות הדוחות והשלכותיה, ולסייע בידם לממש את זכויותיהם.

אף על פי שהוראות הרשות כוללות הנחיה, שלפיה יש להפריד בעת הגשתם בין דוחות להחזר מס שמגשים נכים, מכלל הדוחות להחזר המס, נמצא כי משרדי השומה אינם נותנים עדיפות לאנשים עם מוגבלויות בכל הנוגע לקליטת הדוחות המוגשים על ידם.

9. אי-הנפקת תעודת נכה על ידי רשות המסים: תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, קובעות כי הבט"ל ינפיק תעודת נכה למי שמקבל קצבה מהמוסד¹⁰⁶. תעודת הנכה מאפשרת קבלת הטבות מגופים ציבוריים שונים, כגון רשויות מקומיות, רשות המים וחברת החשמל.

משרד מבקר המדינה מצא כי אף שהבט"ל פנה לרשות בבקשה שזו תנפיק לנכים תעודות נכה, הרשות לא הסדירה הנפקת תעודות אלו מתוקף פקודת מס הכנסה לנכים, ובהתאם לכך הם אינם מקבלים הטבות המותנות בהצגת תעודת נכה.

10. היעדר מערכות מחשב לניהול הוועדות הרפואיות: ניהול יעיל ומועיל של תביעות מחייב הסתייעות במערכות מחשב, בין היתר לשם קביעת תורים לאבחון הרפואי, לרישום ההחלטות של הרופאים בדיונים, לבקרת ההליכים ולפיקוח על הטיפול בתביעות. כיום מזכיר הוועדה הרפואית בבט"ל או הרופא כותבים בכתב ידם את פרוטוקול הוועדה, האמור לשקף, בין היתר, את הליקויים הרפואיים שנקבעו לנכה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי רישום ידני של פרוטוקול הוועדה עלול להביא לרישום שגוי שיש לו השפעה על קביעת אחוזי הנכות. כמו כן, רישום ידני מביא לעתים לקושי בהבנת קביעותיה ונימוקיה של הוועדה הרפואית, דבר הפוגע בזכות החולה להשיג על ההחלטה.

החל מסוף שנת 2015 יזם הבט"ל מהלך להכנסת מחשוב בהליכי העבודה של הוועדות הרפואיות ובכמה מועדים אף הציע לרשות לשתף במהלך זה. נמצא כי הרשות לא הסכימה להצטרף למהלך זה, דבר שעלול לגרום נטל בירוקרטי מיותר על נכים המוכרים על ידי הפקודה לעומת נכים המוכרים על ידי חוקי הבט"ל.

104 הנחיה מופיעה בחוזר מס הכנסה שמפורסם באתר הרשות אך אינה מופיעה על גבי הטפסים לקבלת החזרי מס לנכים או בהודעה לגבי אחוזי הנכות שנשלחת על ידי משרד השומה.

105 לדוגמה על גבי אישור "קביעת אחוזי נכות" שנשלח לנישום.

106 אחת מן הקצבאות האלה: קצבת נכות כללית, קצבה לשירותים מיוחדים, קצבה לילד נכה, קצבת ניידות, פיצוי לנפגעי גזות, פיצוי לנפגעי פוליו.

משרד מבקר המדינה סבור כי מן הראוי שיהיה תיעוד ממוחשב של עבודת הוועדה הרפואית ושל החלטותיה, וכי המידע על אודות הליקויים המצוי ברישומי הוועדה יוזן לשדות רלוונטיים. כמו כן מוצע כי הבט"ל יעביר את מסמכי הוועדה באופן מקוון לרשות ולידיעתו של הנישום, דבר שעשוי לחסוך לו טרחה. מן הראוי כי הרשות תשקול להצטרף למהלך שיזם הבט"ל לצורך מחשוב הוועדות הרפואיות, במטרה להקל על נישומים המבקשים לעבור ועדה רפואית בהתאם להוראות הפקודה.

יוער, כי הבט"ל סורק את תיקי התובעים למערכות המחשוב הקיימות שלו, למעט תיקי תובעים בוועדות רפואיות מטעם מס הכנסה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שגם הרשות תסרוק תיקים אלו על מנת למנוע אבדן מסמכים ולייעל את הטיפול בבקשה.

הבט"ל מסר בתשובתו, כי מתקיים הליך מקיף למיכון הוועדות הרפואיות. עם זאת, ועדות רפואיות מטעם מס הכנסה לא ישולבו בהליך זה נוכח חוסר שיתוף פעולה מצד הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי ראוי שתצטרף להליך הבט"ל למיכון הוועדות הרפואיות, כדי להקל על ציבור הנכים המבקשים לעבור ועדה רפואית, לקצר את משך ההליך, ולהסיר חסמים בירוקרטיים העומדים בפני הנכים המבקשים למצות את זכותם.

11. ליקויים בהעברת מידע בין הרשות לבט"ל: הפקודה מתירה לפקיד השומה לדרוש מעובד של גוף ציבורי כל מידע הדרוש לעניין הפקודה, לרבות קביעת שומה לנישום. מכאן עולה כי אין מניעה להסדיר העברת מידע שהנישום מעוניין בהעברתו מבט"ל לרשות, כחלק ממהלך שנועד למצות את זכויותיו בתחום הטבות המס.

הוראות מס הכנסה¹⁰⁷ קובעות כי במקרים שבהם הבט"ל מכיר בזכאות לגמלת ילד נכה, אולם איננו מעניק אותה בשל העובדה שהילד שווה במוסד בשל המחלה הקשה או שהוא מקבל סיוע אחר כגון גמלת ניידות - הרשות תכיר בילד כ"נטול יכולת" לצורך מתן הטבת מס¹⁰⁸.

בישיבת הוועדה לפניות הציבור של הכנסת מאוקטובר 2009, הצהיר מנהל הרשות דאז¹⁰⁹ כי כוונתו לפעול מול הבט"ל כדי לקבל קובץ ובו רשימת נכויות הנכללות בהגדרה "נטול יכולת", והמקנות הטבות במס גם אחרי גיל 19, בלי שהורי הילד יידרשו להגיש לשם כך בקשה מחודשת. הרשות אף הדגישה בפני הוועדה כי תפעל לקדם את העברת המידע מהבט"ל באמצעות קובץ, בכפוף לחוק הבט"ל ולפקודה.

107 ראו הוראה 3.4 - הוראת ביצוע מס הכנסה מספר 10/2012 - רשות המסים, זכאות לנקודות זיכוי מכוח סעיף 45 לפקודת מס הכנסה.
108 ראו סעיף 45 - הטבת מס שהיא זיכוי ממס בגובה של שתי נקודות זיכוי.
109 ראו פרוטוקול מספר 22 של הוועדה לפניות הציבור של הכנסת, פניות ציבור לגבי התנהלות רשות המסים. כלפי הורים לילדים נכים, 13 באוקטובר 2009, <https://okneset.org/committee/meeting/1008/>.

בביקורת נמצא, כי על אף הצהרת מנהל הרשות דאז לפני שש שנים, הרשות לא פעלה באופן מספק מול הבט"ל להסדיר העברת מידע רלוונטי הנוגע למיצוי זכויות של נכים במערכת המס, ולא קיבלה עד למועד סיום הביקורת את הקבצים מהבט"ל; עולה חשש כי אי-העברת מידע בין הגופים עלולה לגרום לפגיעה כספית בציבור נכים זה. כמו כן, הבדיקה העלתה כי קשרי העבודה לעניין מיצוי זכויות בין רשות המסים לבין הבט"ל אינם מוסדרים בנוהל.

רשות המסים ציינה בתשובתה כי מתנהל קשר שוטף בין הרשות לבט"ל, ובתחילת כל שנה מקבלת הרשות מהבט"ל מידע בנושאים רבים ובהם: דיווחי עצמאים לבט"ל, דמי אבטלה, מילואים וכו'. עוד ציינה הרשות בתשובתה כי היא פנתה בעבר לבט"ל בנוגע להעברת מידע מהבט"ל על מקבלי קצבת ילד נכה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי רוב המידע שהיא ציינה שהיא מקבלת מהבט"ל באופן שוטף, נוגע לתקבולי הנישום והעמקת הגבייה, ולא למיצוי זכויות של נישומים במערכת המס. יתר על כן, על הרשות והבט"ל להסדיר בנוהל את העברת המידע ביניהם הנוגע למיצוי זכויות של נכים בהקדם האפשרי.

12. אי-הכרה בנכויות שקבעה ועדה רפואית אחרת של הבט"ל: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קובע כי מי שעקב נכות גופנית, שכלית או נפשית נפגע או שכושרו להשתכר צומצם בכ-50% - זכאי לקבל קצבת נכות כללית, לאחר שהגיש לבט"ל תביעה לקבלת קצבה. רופא מוסמך מטעם הבט"ל קובע את אחוזי הנכות הרפואית של הנכה לפי רשימת ליקויים ופגימות.

ליקויים מסוימים מזכים באחוזי נכות, אך הם אינם משפיעים על כושר העבודה ועל והתפקוד היום-יומי של הנכה. ולפיכך הוועדה הרפואית של הבט"ל מנפה¹¹⁰ ליקויים אלה (להלן - ליקויים מנופים) - כלומר אינה מביאה אותם בחשבון - כאשר היא משקללת את שיעור הנכות הכללית של הנכה. אולם ליקויים אלה אמורים להילקח בחישוב שיעור הנכות המזכה בהטבות מס.

נמצא כי הרשות אינה מכירה בליקויים המנופים שציין רופא מטעם הבט"ל בפרוטוקול ישיבת הוועדה הרפואית לצורך נכות כללית. לפיכך, על מנת לקבל פטור ממס הכנסה, המבוסס על כלל הליקויים ואחוזי הנכות שלהם הנישום זכאי, מאלצת הרשות לגשת לוועדה רפואית נוספת מטעמה, זאת בכפוף לתשלום נוסף של אגרה.

בתשובתה ציינה הרשות, כי כאשר מבקשת ועדה רפואית מטעם בט"ל לבחון נכות כללית לאדם היא אינה מביאה בחשבון ליקויים מנופים בקביעת שיעור הנכות הכללית, וניתן לקבוע את אלו רק באמצעות פנייה לוועדה רפואית נוספת מטעם הרשות.

110 ראו חזור ביטוח לאומי: "סעיפים מותאמים חריגים - האם לנפות ומתי", 6.3.02.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור, הליקויים המנופים רשומים בפרוטוקול הוועדה הרפואית, אף שאינם נכללים בנכות המשוקללת. זאת ועוד, בעבר בחרה הרשות להקל על נכים בסוגיה זו ולהכיר בליקויים המנופים על פי הרשום בפרוטוקול, כדי להימנע מהכבדה בירוקרטית מיותרת המהווה חסם למיצוי זכויות הנכים. על הרשות לבחון את האפשרות להסרת חסמים מיותרים העומדים לפני אוכלוסייה מוחלשת זו.

אי-מיצוי הטבות מס בגין נכות רפואית של ילד

נישום הפודה כספים מקופות גמל לתגמולים¹¹¹, לפני המועד הקבוע בהוראות החוק¹¹², חייב במס סופי בשיעור 35%¹¹³. במצבים סוציאליים מסוימים¹¹⁴ כגון נכות רפואית, קבע המחוקק פטור בגין משיכת כספים לפני המועד הקבוע על פי הוראות הפקודה. הורים לילדים נכים יכולים לקבל פטור ממס על פדיון קופת הגמל, ובתנאי שלילד נקבעה נכות צמיתה בשיעור 75% לפחות, לפני שההורה הצטרף לקופת הגמל¹¹⁵, ושהילד עבר ועדה רפואית מטעם הבט"ל.

כמו כן, הורים לילדים נכים, זכאים לקבל הקלה בתשלום מס רכישה ולשלם מס רכישה בשיעור של 0.5% משווי המקרקעין¹¹⁶ וזאת בתנאי שלילד נקבעה נכות לצמיתות של 100% או נכות של 90% לפחות מחמת שלקה באיברים שונים.

מתלוננת שהתקבלו במשרד מבקר המדינה עלה, כי להורים לילדים נכים קיים קושי בירוקרטי בפדיון כספים מקופת גמל ללא תשלום מס ובקבלת הנחה במס רכישה, שכן הבט"ל אינו קובע נכות צמיתה לאדם טרם הגיעו לגיל 18 ושלושה חודשים. לצורך קבלת ההטבות, הנחיות הרשות קובעות כי הילד הנכה יצטרך לעבור ועדה רפואית נוספת מטעמה והוריו יאלצו לשלם אגרה בסך 556 ש"ח.

יתר על כן, הבט"ל הציע לרשות "פתרון ביניים", שנועד להקל על הנטל הבירוקרטי, ובמסגרתו יינתן אישור באופן אוטומטי על ידי הרשות אם הבט"ל יקבע נכות בשיעור של 175% לילד נכה. נמצא כי הצעה זו נענתה בשלילה מצד הרשות בטענה כי לא מדובר בנכות לצמיתות ולפיכך לא ניתן לאשר את מתן הפטור.

הרשות ציינה בתשובתה כי ככלל, לקטינים לא נקבעים אחוזי נכות על ידי הבט"ל אלא גמלת נכה. במקרים שבהם הורי ילד נכה מבקשים הטבה במס רכישה, מפנה הרשות אותם לוועדה נוספת בביטוח לאומי לצורך קביעת אחוזי נכות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מוצע כי הרשות תשקול ליזום שינוי חקיקה, באופן שיאפשר לוועדה התפקודית לקבוע שיעורי נכות רפואית לילד¹¹⁷, וכך יתייתר הצורך לפנות לוועדה רפואית נוספת ולהעמיס על הילד והוריו נטל בירוקרטי וכספי מיותר¹¹⁸. הוועדה תוכל להסתמך, בין היתר, על רשימה של לקויות שהן לצמיתות.

- 111 קופות גמל לתגמולים היא קופה לחיסכון לפרישה.
 112 סעיף 87 לפקודה ותקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964.
 113 תקנות מס הכנסה (כללים בדבר חיוב במס על תשלומים לקרן שלא אושרה ותשלומים שלא כדין), התשכ"ב-1962. המס ישולם על כל הכסף שנפדה, לרבות סכומי הקרן.
 114 ראו תקנה 34 ותקנה 38(א)(1) לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופת גמל) התשכ"ד-1964.
 115 תקנה 34(4) לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964.
 116 תקנה 11(א) לתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974.
 117 הוועדה התפקודית מוסמכת לקבוע את תפקוד הילד לעניין זכאות לקבלת גמלת ילד נכה בלבד.
 118 כפי שהצהיר מנהל רשות המסים בפני הוועדה לפניית ציבור של הכנסת מיום 13.10.09.

הקלות במס לעיוורים

השירות לעיוור הוא אחת מיחידות אגף השיקום במשרד העבודה והרווחה, ומטרתו לדאוג לשיקומם של העיוורים ולקויי הראייה הקרובים לעיוורון. מתוקף תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות שירותי הסעד), רשאי השירות לעיוור להעניק לזכאים תעודת עיוור ולקוי ראייה (להלן - תעודת עיוור).

תעודת עיוור ניתנת לפי הקריטריונים שנקבעו בהגדרת העיוורון¹¹⁹ ועל סמך בדיקה של רופא עיניים אשר הוסמך על ידי השירות לעיוור. קבלת התעודה אינה מותנית במצבו הכלכלי או הסוציאלי של הפונה, והיא מקנה למחזיק בה הטבות שונות, ובהן אף פטור ממס הכנסה והחזרי מסים מסוימים. על פי נתוני משרד העבודה והרווחה, בשנת 2013 היו רשומים בישראל כ-22,590 אנשים בעלי תעודות עיוור¹²⁰ (להלן - עיוורים). השירות לעיוור מעביר מדי חודש לרשות המסים את רשימת העיוורים המעודכנת שבידיו.

1. מועד תחילת הזכאות להקלות במס: תעודת עיוור נושאת שני תאריכים: תאריך הנפקת התעודה ותאריך פקיעת תוקף הזכאות. לצורך קבלת הטבות המגיעות לעיוור עליו להמציא העתק של תעודת עיוור. הוא זכאי להטבות אלו מיום שנקבעה זכאותו, אך מועד זה אינו מופיע על גבי התעודה.

נמצא כי העיוור מתקשה במימוש הטבות המס המגיעות לו במקרה שבו קיים פער בין מועד הנפקת התעודה לבין מועד קביעת זכאותו, ועליו לפנות לשירות כדי שזה ינפיק לו אישור נפרד על תאריך קביעת זכאותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מוצע כי משרד הרווחה ישקול להנפיק תעודת עיוור המציינת את מועד הזכאות לתעודת עיוור נוסף על הציון של תאריך הנפקתה ושל תוקפה.

השירות לעיוור במשרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת השירות), כי הם מקבלים את דברי הביקורת ויפעלו להנפקת תעודת עיוור חדשה לכלל העיוורים במהלך שנת 2016.

2. חוסר התאמה בין הנכות שהוכרה בידי הבט"ל לנכות שהוכרה על ידי רופאי השירות לעיוור: תקנות שירותי הסעד קובעות, כי נזקק מחמת עיוורון הוא אדם הלוקה באחת מאלה: העדר גמור של ראייה; חדות ראייה שאינה עולה על 3/60 בעין הבריאה יותר אף בעזרת משקפיים; צמצום שדה הראייה עד כדי כך שזווית הראייה אינה עולה על 20 מעלות. הבט"ל קובע שתי דרגות נכות רפואית לפגיעה בראייה, 90% ו-100%¹²¹.

במטרה להקל על האזרח העיוור, הוחלט בשנת 2013 על שיתוף פעולה בין הבט"ל לבין השירות לעיוור במשרד הרווחה. במסגרת שיתוף פעולה זה נקבע כי מבוטח לא יצטרך להתייצב לבדיקות רפואיות בשני הגופים, וכי הגופים יכירו זה בבדיקתו של זה.

119 נזקק מחמת עיוורון הוגדר בתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970 - כאדם בעל תעודת עיוור או לקות ראייה שניתנה בהתאם להוראות תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס).

120 ראו דוח מסכם לשנת 2013, "זכאות לתעודת עיוור/ לקויי ראייה השירות לעיוור", אגף השיקום, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

121 90% נכות רפואית לחדות ראייה של 3/60 ו-100% נכות רפואית לחדות ראייה של 1/60 במבוגרים.

נמצא כי למרות ההחלטה האמורה, ישנם 3,443 בעלי תעודות עיוור¹²² שהבט"ל קבע להם אחוזי נכות נמוכים מהאחוזים להם הם זכאים בהתאם לדרגת העיוורון אותה קבעו רופאי השירות לעיוור, או כלל לא הכיר בנכותם. כמו כן, נמצאו מקרים שבהם קבע הבט"ל תקופת נכות שונה מזו שקבעו רופאי השירות לעיוור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הבט"ל ועל השירות לעיוור לוודא את יישום ההחלטה משנת 2013 בדבר ההכרה הדדית בבדיקות הרפואיות, ובהתאם לזאת לתקן באופן יזום את אישורי הנכות לעיוורים שניתנו בעבר, כך שלא ייפגעו זכויותיהם. על הרשויות למצות ככל האפשר זכויותיהם של העיוורים שאינם מוכרים לבט"ל, ולסייע להם בכואם למצות את זכויותיהם. כפי שנאמר "כפני עיוור לא תשים מכשול"¹²³.

בתשובת השירות נמסר כי, קיים נוהל עבודה להכרה ההדדית בכל הנוגע לאזרחים המבקשים תעודת עיוור. הנוהל מסדיר את הטיפול בפניות חדשות בלבד. לגבי פניות בעבר, העביר השירות לעיוור את הפניות לבט"ל לטיפולו.

הבט"ל מסר בתשובתו כי מפברואר 2015 החלו הבט"ל והשירות לעיוור ביישום הנוהל, כך שבמסגרתו מבוטח לא יעבור בדיקת ראייה בשני גופים שונים, והנתונים אודותיו יועברו ישירות בין הגופים. עוד מסר הבט"ל כי עיוורים שהוכרו על ידי השירות ולא פנו לבט"ל, יפנה השירות לעיוור אליהם לצורך מיצוי זכויותיהם. עיוורים שנבדקו על ידי שני הגופים והבט"ל קבע להם נכות הנמוכה מ-90%, יידרשו לעבור ועדה רפואית נוספת לצורך מימוש זכויותיהם.

3. מימוש הנחות במס רכישה: תקנות מס רכישה¹²⁴ קובעות כי רכישת זכות במקרקעין על ידי נכה חייבת במס רכישה בשיעור של 0.5% משווי הרכישה, ובלבד שהנחה זו כאמור לא תינתן לאדם יותר מפעמיים. עוד קובעת התקנות מיהו "נכה" הזכאי להקלה במס רכישה. לצורך מימוש הזכאות על הנכה להגיש למשרד מסמ"ק, שבו נמצא הנכס, טופס הצהרה על רכישת נכס, ובקשה לפטור אותו מתשלום המס.

נמצא כי עיוור אינו מקבל הנחה במס רכישה, משום שאינו נכלל בהגדרת "נכה" בתקנות מס רכישה, ולפיכך הרשות שולחת אותו לצורך מימוש זכאותו לוועדה רפואית נוספת. יצוין, כי לעניין הפטור ממס על הכנסתו, בעל תעודת עיוור מקבל פטור ממס על הכנסתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להעלות את הנושא בפני שר האוצר, ולקדם יזמה לבחינת תיקון התקנות כך שהגדרת "נכה" תכלול גם את קבוצת העיוורים, וכך לא יישללו מהם הטבות מס הניתנות לבעלי נכויות אחרות.

הרשות ציינה בתשובתה, כי אין בתקנות מס רכישה התייחסות מפורשת לעיוורים, ולכן עיוור המבקש את ההקלה נדרש לעבור ועדה רפואית לקביעת נכותו. עם זאת, ציינה הרשות כי היא תבדוק לקדם הליך חקיקה בנושא להקלה על אוכלוסיית העיוורים.

122 מבדיקה שערך הבט"ל נכון לדצמבר 2014.

123 ראו ויקרא, פרק י"ט, פסוק י"ד.

124 תקנה 11(א) לתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974.

סיכום

בחברה צודקת המושתתת על ערכי צדק ושוויון יש לצפות כי הדרך למיצוי זכויות האזרחים תהיה פתוחה ומונגשת לציבור רחב ככל האפשר. אמון הציבור במערכת המס מבוסס, בין היתר, על כך שכל אזרח משלם מס אמת בהתאם להכנסותיו ולמצבו האישי. ראוי כי במקרה של גביית מס ביתר תפעל הרשות השלטונית לספק לנישום את המידע המצוי ברשותה ומידע על האופן למימוש זכותו. במסגרת זאת על הרשות להעניק לקהל הפונים אליה שירות הולם ומהיר, ולקבוע כללים ושיטות לסייע לנישומים למצות את זכויותיהם.

על פי ממצאי הדוח, ההיקף הכספי הגלום באי-מיצוי זכויות של נישומים וגביית מס ביתר נאמד בכמה מיליארדי ש"ח. הרשות, שהיא נאמן הציבור, אינה יוזמת את מתן הזכויות לאלו הזכאים להן; בין היתר, הרשות אינה פועלת לספק לציבור באופן מלא ושקוף את המידע המצוי ברשותה, ובייחוד מידע על עצם קיום הזכות למיצוי הטבות מס שונות ועל התנאים לקבלתם. כך למשל, נישומים המבקשים לממש את זכויותיהם באמצעות הגשת דוחות להחזרי מס נאלצים להתמודד עם חוסר שקיפות בקביעת שומות המס מצד הרשות. השירות הניתן לנישום במשרדי השומה לקוי, ומתבטא בין היתר בתורים ארוכים שאינם מנוהלים על ידי מערכות ממוחשבות ובמערכת טלפונית לקויה. השירות הניתן לנכים ולעיוורים המבקשים לממש את זכויותיהם ואת הטבות המס המגיעות להם נמשך זמן רב, מסורבל, וגורם טרחה מיותרת, ולעתים אף עוול ועגמת נפש לאוכלוסייה זו.

אחת מן החובות המוטלות על ממשלת ישראל ועל משרד האוצר היא לוודא כי מערכת המס מגשימה את מטרותיה, וכי היא גובה מס אמת מהנישומים. על רשות המסים להכיר בכך שמיצוי הטבות מס הוא חלק מהחובה של רשות שלטונית, ועליה להסדיר זאת בפעילויותיה תוך הקצאת משאבים בהיקף משמעותי ופיקוח בהתאם. בכלל זה מוצע כי הרשות תבדוק את היקף אי-מיצוי הזכויות, ואילו חסמים תורמים להיווצרותו. ראוי כי הרשות תשלב בתכנית העבודה שלה פתרונות להסרת החסמים ודרכים להגדלה של שיעורי מיצוי הזכויות באופן יזום, בין היתר באמצעות הטמעת מודל שירות יעיל במשרדי השומה.

