

הסדר הסולר

תקציר

רקע כללי

הבלו על הדלק הוא מס קצוב שמוטל על סוגי דלק, כגון נפט, סולר ובנזין. הבלו מוסדר בחוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הבלו). עד ינואר 2005 היה הבלו על הסולר נמוך במידה ניכרת מהבלו על הבנזין - 0.68 ש"ח לליטר סולר, לעומת 2.2 ש"ח לליטר בנזין (במחירי שנת 2005). בינואר 2005 אישרה ועדת הכספים של הכנסת להעלות את הבלו על הסולר החל מספטמבר 2005, בהדרגה במשך ארבע שנים, עד שישתווה לבלו על הבנזין בספטמבר 2009 ויהיה 2.2 ש"ח לליטר (במחירי שנת 2005). העלאת הבלו על הסולר נבעה, בין היתר, מהשימוש הגובר בסולר בין היתר בכלי רכב פרטיים, ונועדה להביא להקצאת מקורות יעילה יותר במשק האנרגיה ולשימוש בסוגי דלק והנעה מזהמים פחות, וכן להגדלת הכנסות המדינה ממיסוי הסולר.

במסגרת אישור ועדת הכספים של הכנסת נקבעו קבוצות של משתמשים אשר הסולר הוא האמצעי העיקרי לייצור הכנסתן. על מנת לצמצם את הפגיעה בהן וככלי לקידום יעדים חברתיים וכלכליים, הופעל מנגנון הישבון, שמטרתו להשיב לקבוצות אלו חלק מהוצאתן על רכישת סולר (להלן - הסדר הסולר). הסדר הסולר מעוגן בסעיף 9(א)(2) לחוק הבלו ובסעיף 3א(ג) לצו הבלו על דלק (פטור והישבון), התשס"ה-2005 (להלן - צו ההישבון).

על פי חוק הבלו וצו ההישבון, ההישבון ניתן לזכאים לו על פי תחום העיסוק שלהם, עד לתקרת צריכה שנתית מרבית בליטרים, שנקבעה על פי הצריכה הממוצעת בענפים השונים: התעשייה, ההובלות, ההסעות, החקלאות וכדומה. בשנת 2013 הסתכם ההישבון לזכאים בגין הסדר הסולר בכ-2.8 מיליארד ש"ח.

בשנת 2013 הסתכם הגידול בהכנסות המדינה עקב העלאת הבלו, על פי הסדר הסולר, ב-3.4 מיליארד ש"ח, לאחר ניכוי הישבון הסולר, לא כולל מס הכנסה ששולם על ההישבון.

על תחום הישבון הבלו מופקדת היחידה הארצית לאוטונומיה ודלק ברשות המסים בישראל (להלן - יחידת הסולר). ביקורת החשבונות על דיווחי העוסקים מבוצעת במשרדים האזוריים של מס ערך מוסף (להלן - מע"מ).

ההישבון שמקבלים הנישומים על פי הסדר הסולר הוא הכנסה החייבת במס הכנסה. פוטנציאל החיוב במס הכנסה בשנת 2013 בגין סכומי ההישבון מסתכם ב-2.8 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים או הרשות) בתחום הסדר הסולר. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המסים, ביחידת הסולר, במשרדים האזוריים של מס הכנסה בעכו, ברחובות, בחדרה ובאשקלון וכן במשרדים האזוריים של מע"מ בעכו, בחדרה ובאשדוד.

הליקויים העיקריים

אי-מימוש הסדר הסולר

על פי נתוני רשות המסים, מספר העוסקים אשר עומדים בדרישות להישבון סולר הוא כ-80,000. ואולם רק כ-43,000 עוסקים מתוכם נכללים בהסדר הסולר והגישו בקשות להישבון. פער זה יכול ללמד, כפי שאף עלה ממצאי הביקורת, על שחלק מהעוסקים מעדיפים שלא לדרוש הישבון על הסולר, על מנת שלא להיות יעד לבקרה של רשות המסים.

ניצול לרעה של תקרות הסולר שנקבעו

הענקת ההישבון על פי מכסה שנתית מרבית בליטרים יוצרת תמריץ לעוסקים שלא הגיעו לתקרת המכסה השנתית שלהם לכלול בדרישת ההישבון שלהם גם הוצאות סולר שבעבורן הם אינם זכאים להישבון על פי הסדר הסולר, כדי להגיע למכסה המרבית. נמצאו מקרים שבהם דיווחו עוסקים על הוצאות סולר בשיעור של יותר מ-200% מהמחזור הכספי שלהם.

היחידה הכלכלית ברשות המסים (להלן - היחידה הכלכלית) פרסמה תדריכים כלכליים ענפיים שבהם נקבע מהי ההוצאה הסבירה על סולר בכל ענף, לפי כל סוג של כלי רכב. אף שעוסקים רבים דיווחו על הוצאות סולר בסכומים הגבוהים במידה ניכרת מהאמור בתדריכים הכלכליים לגבי הוצאות הסולר בענף שלהם, ולעתים אף בסכומים הגבוהים מהמחזור הכספי שלהם - לא הכלילו אותם חלק מהמשרדים האזוריים בתכנית העבודה ולא בדקו את הדיווחים שלהם, וממילא לא עשו להם שומות.

היעדר בקרה על תדלוק סולר באמצעות צוברים

יש עוסקים שרוכשים סולר לצוברים שמצויים בחצר של בית העסק שלהם או באתרי עבודה, לשם תדלוק כלי הרכב והציוד שלהם. בידי רשות המסים אין כלים לבחינת אמתות הדיווח על כמות הסולר שתודלקה באמצעות צוברים אלה.

שימוש בחשבוניות פיקטיביות

הועלו מקרים שבהם קיבלו עוסקים הישבון סולר, על פי חשבוניות פיקטיביות שהגישו.

ליקויים בבקרה של המערכת הממוחשבת

1. במערכת הממוחשבת המטפלת בעוסקים הכלולים בהסדר הסולר (להלן - המערכת הממוחשבת או מערכת הסולר) ניתן לרשום לעוסקים חיובים, אך לא קיימת אפשרות לקלוט את התשלומים בגינם.
2. רשות המסים אינה מבצעת בקרה מספקת כדי לוודא שעוסקים שקיבלו שוברים ידניים לתשלום חוב בגין הישבון שניתן להם ביתר, אכן שילמו את החוב. הועלו מקרים שבהם שילמו עוסקים את הסכום שצוין בשובר הידני, אולם התשלום לא נקלט, ועקב כך נגבה שוב, באמצעות קיזוז הסכום מההחזר שהגיע להם על פי הדוחות הבאים שהגישו.
3. מערכת הסולר אינה קשורה למערכת האכיפה הממוחשבת של רשות המסים. עקב כך לא ניתן להפיק רשימה של מי שקיבלו כספים שלא כדין עקב הסדר הסולר, על מנת לאכוף עליהם את השבת כספים אלה.
4. לצורך קבלת ההישבון, מערכת הסולר בודקת אם לעוסק היה רישיון רכב תקף ליום בקשת ההישבון, אולם אינה בודקת אם היה לו רישיון תקף לתקופת הדיווח. המערכת מאפשרת אפוא לעוסק לקבל הישבון סולר לתקופה שייתכן שלא היה לו בה רישיון רכב בתוקף.
5. המערכת הממוחשבת אינה מגבילה את מספר הדרישות להישבון שיכול להגיש עוסק מסוים בנוגע לכלי רכב מסוים בדיווח התקופתי שהוא מוסר. עקב כך עוסק שיגיש כמה פעמים בקשה להישבון ולא יחרוג מתקרת הצריכה המאושרת, יקבל הישבון כפול ואף יותר מכך.

ליקויים בטיפול של משרדי מע"ם

1. נמצא כי משרדי מע"ם לא מילאו אחר הנחיות רשות המסים וביצעו ביקורת חשבוניות בשנת 2013 בנושא הסדר הסולר רק לגבי כ-75% ממכסות התיקים שנקבעה להם.
2. היחידה הכלכלית מוסרת למשרדים האזוריים של מע"ם רשימת עוסקים חריגים, שדיווחיהם על צריכת הסולר שלהם אינם תואמים את מחזור העסקאות שלהם. ואולם המשרדים האזוריים כמעט אינם משתמשים ברשימה זו, אף שקיים חשש רב לליקויים בדיווח או להעלמות מס של הכלולים בה.

ליקויים בטיפול של מס הכנסה

1. חטיבת השומה ברשות המסים לא נערכה לקראת הסדר הסולר ולא הכינה חוזר, הוראות ביצוע והנחיות שידריכו את משרדי השומה כיצד לנהוג בעניין חיוב הישבון הסולר במס הכנסה.
2. רשות המסים לא פרסמה הנחיות לנישומים ולמייצגים כיצד עליהם לדווח למס הכנסה על הישבון הסולר. בהיעדר הנחיות כאלה, לא דיווחו מרבית הנישומים על כל הכנסה שנוצרה להם בגין הישבון הסולר או שלא דיווחו על ההכנסה האמורה כלל.
3. משרדי השומה שנבדקו לא בדקו בדרך כלל אם הנישומים דיווחו על הסכומים שקיבלו במסגרת הסדר הסולר, לצורך חיוב במס הכנסה או קיזוז סכומים אלה מהחזרי מס.

בחינה מחדש של הסדר הסולר

הסדר הסולר פועל כתשע שנים. רשות המסים לא בחנה במשך זמן זה, נוכח הליקויים שצוינו לעיל, את המשך הפעלתו של ההסדר, בהתחשב בין היתר בהיבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

ההמלצות העיקריות

1. על רשות המסים להתנות את ההישבון בגין צריכת סולר המתודלק מצוברים בקיומו של מנגנון למדידה ולרישום של כמות הסולר ששימש לתדלוק כלי הרכב של המבקש.
2. על רשות המסים לשפר את המערכת הממוחשבת של הסדר הסולר, כדי שתוכל לקלוט ישירות תשלומים של עוסקים ולהציג מצבי חשבון עדכניים.

3. על רשות המסים להנחות את הנישומים והמייצגים כיצד לדווח בדוח השנתי על ההישבון שקיבלו בגין הסדר הסולר, וכן להנחות את משרדי השומה לבדוק דיווחים אלו בעת ביצוע שומות או לפני מתן אישור להחזר מס.
4. על רשות המסים לבחון את נושא הפעלתו של הסדר הסולר ולהביא בחשבון בעניין זה את כלל ההיבטים הקשורים בכך, ובכללם היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, וכן את הערות הביקורת. על הרשות לפעול לפי ממצאי הבחינה לשיפור ההסדר, לשינויו או לביטולו.

סיכום

הסדר הסולר נועד לצמצם את הפגיעה בעוסקים בכמה ענפים כלכליים שבהם הסולר וכלי הרכב הם האמצעים העיקריים לייצור ההכנסה. ואולם הממצאים שהועלו בבדיקת משרד מבקר המדינה מלמדים כי רשות המסים אינה מטפלת בנושא הסדר הסולר באופן מיטבי, וכי הבקרה שהיא מבצעת על מימוש הסדר הסולר היא לקויה, דבר שעלול להביא לדיווחים כוזבים בבקשות להחזרים. ההסדר, באופן שבו הוא מתבצע, אינו מגשים את מטרותיו באופן מיטבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים להתנות את ההישבון בגין צריכת סולר המתודלק מצוברים בקיומו של מנגנון בכלי הרכב שיאפשר מדידה ורישום של כמות הסולר ששימש לתדלוקו; לשפר את המערכת הממוחשבת, כדי שתוכל להציג תנועות חובה וזכות של עוסקים ולקלוט ישירות לחשבון העוסקים את התשלומים שהם מבצעים, וכדי שיהיה אפשר להסתייע בה באופן מיטבי באכיפת תשלום חובות; להנחות את הנישומים והמייצגים כיצד לציין בדוח השנתי את ההישבון שקיבלו בגין הסדר הסולר; וכן להנחות את משרדי השומה לבדוק דיווחים על ההישבון בעת ביצוע שומות או לפני מתן אישור להחזר מס.

נוכח הליקויים שצוינו בדוח, על רשות המסים לבחון את המשך הפעלתו של הסדר הסולר במתכונת הנוכחית, להביא בחשבון בעניין זה בין היתר היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים ולפעול לפי הממצאים לשיפור ההסדר, לשינויו או לביטולו.



מבוא

הפלו' על הדלק הוא מס קצוב שמוטל על סוגי דלק, כגון נפט, סולר ובנוזין. הבלו מוסדר בחוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958. על הדלק לסוגיו המיוצר בישראל מוטל בלו בשיעורים שקובע שר האוצר. עד ינואר 2005 היה הבלו על הסולר נמוך במידה ניכרת מהבלו על הבנוזין - 0.68 ש"ח לליטר סולר, לעומת 2.2 ש"ח לליטר בנוזין (במחירי שנת 2005). פער זה היה גבוה מהמקובל במדינות רבות. בינואר 2005 אישרה ועדת הכספים של הכנסת להעלות את סכום הבלו על הסולר החל מספטמבר 2005, בהדרגה במשך ארבע שנים, מ-0.68 ש"ח לליטר ועד שהבלו על הסולר ישתווה לבלו על הבנוזין בספטמבר 2009 ויהיה 2.2 ש"ח לליטר (במחירי שנת 2005). העלאת הבלו על הסולר נבעה בין היתר מהעלייה בשימוש בו, לרבות להנעת כלי רכב פרטיים, ונועדה להביא להקצאת מקורות יעילה יותר במשק האנרגיה ולשימוש בסוגי דלק והנעה מזהמים פחות, וכן להגדלת הכנסות המדינה ממיסוי הסולר.

במסגרת האישור האמור של ועדת הכספים של הכנסת הוגדרו ענפים כלכליים (כגון: ענף התעשייה, ההובלות, ההסעות, הציוד המכני ההנדסי, החקלאות והתעשייה) אשר בהם הסולר וכלי הרכב (או המכונה) הוא אחד האמצעים העיקריים לייצור ההכנסה, ענפים אשר מתן הפטור בהם מהווה אף כלי לקידום יעדים חברתיים וכלכליים¹. על מנת לצמצם את הפגיעה בעוסקים בתחומים אלה הופעל מנגנון הישבון, שמטרתו להשיב לקבוצות אלו חלק מהוצאתן על רכישת סולר. הסדר הסולר מעוגן בסעיף 9(א)(2) לחוק הבלו ובסעיף 3א(ג) לצו ההישבון.

בצו ההישבון נקבע כי מי שזכאי לדרוש את ההישבון הוא עוסק מורשה בעל כלי רכב² המשמש להכנסה בעסק, המחזיק ברישיון רכב תקף לגבי אותו כלי רכב. כלי הרכב הכלולים בהסדר הסולר הם אלה: כלי רכב מסחרי שמשקלו יותר מ-4.5 טונות, אוטובוס שמשקלו יותר מ-5 טונות, אוטובוס ציבורי זעיר, טרקטור שמשמש לחקלאות, מוניית וכלי רכב להוראת נהיגה. נוסף על כך ניתנת זכאות להישבון למפעל תעשייתי הצורך יותר מ-5,000 ליטרים סולר בחודש (לא כולל צריכת סולר להפעלת גנרטורים או להנעת כלי רכב), וכן עבור סולר המשמש ספינות דיג ועבור סולר המשמש להפעלת ציוד הנדסי.

חוק הבלו וצו ההישבון קובעים את התנאים לקבלת ההישבון ונוסף על כך מסמיכים את מנהל המכס והבלו לקבוע דרישות שמילויין הוא תנאי להישבון, לרבות דרישות בדבר אופן הרישום, כללי ניהול הספרים, אופן הדיווח, מילוי טפסים וקבלת האישורים. דרישות אלה צוינו גם בנוהלי העבודה של רשות המסים ופורסמו באתר האינטרנט שלה. על פי הדרישות שנקבעו, על עוסקים שזכאים להישבון בלו על סולר להגיש אחת לחודשיים לרשות המסים בקשה להישבון בלו. בבקשה עליהם לציין את כמות הסולר שהם רכשו וצרכו לשם השגת אחת ממטרות השימוש המנויות בצו ההישבון. שיעור ההישבון הניתן לזכאים משתנה לפי תחום העיסוק שלהם והענף הכלכלי שתחום העיסוק שייך אליו, עד לתקרת צריכה שנתית (בליטרים). תקרת הצריכה השנתית נקבעה על פי הצריכה

1 כבג"ץ 171/09 נ.ט.ל.י. החברה לשיירותי רפואה דחופה בישראל נ' שר האוצר (פורסם במאגר משפטי, 18.7.10) (כב' השופטת ע' ארבל), דחה בית המשפט העליון את טענת העותרות - חברות להסעות חולים - כי גם הן זכאיות למתן הישבון, מחמת כך שכלי הרכב בהם הן עושות שימוש הינם אמצעי עיקרי לייצור הכנסתן. בית המשפט העליון קבע כי "זה אינו התנאי היחיד שעל פיו נמצא כי הם זכאים להישבון. כל קבוצה אשר נכללה ברשימת הזכאים, מקיימת רציונאל פרטני אשר מהווה את הסיבה להימצאותה ברשימת הזכאים להישבון. המשותף לכלל הרציונאליים הפרטניים של הקבוצות הוא בכך שהם מהווים כלי לקידום יעדים חברתיים וכלכליים." (פסקה 7).

2 מבין כלי הרכב הכלולים בהסדר הסולר.

השנתית הממוצעת בכל ענף מהענפים הזכאים להישבון³. בשנת 2013 הסתכם ההישבון לעוסקים בגין הסדר הסולר בכ-2.8 מיליארד ש"ח.

בשנת 2013 הסתכם הגידול בהכנסות המדינה עקב העלאת הבלו, על פי הסדר הסולר, ב-3.4 מיליארד ש"ח, לאחר ניכוי הישבון הסולר, לא כולל מס הכנסה ששולם על ההישבון.

על תחום הישבון הבלו מופקדת היחידה הארצית לאוטונומיה ודלק ברשות המסים בישראל, המבצעת בקרה על הסדר הסולר. במסגרת פעילותה מקבלת היחידה בקשות של עוסקים להישבון, בוחנת אם הן עומדות בתנאי צו ההישבון, ואם כן - מאשרת לעוסקים את קבלת ההישבון. נוסף על כך, מבצעת יחידת הסולר מדי פעם בפעם ביקורות אצל עוסקים, כדי להשוות את בקשותיהם להישבון סולר לחשבוניות שהם מציגים. עיקר ביקורת החשבונות על דיווחי העוסקים מבוצעת במשרדים האזוריים של מע"מ.

ההישבון שמקבלים העוסקים על פי הסדר הסולר הוא הכנסה שמחויבת במס הכנסה. פוטנציאל החיוב במס הכנסה בשנת 2013 בגין הישבון הסולר ששולם מסתכם ב-2.8 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רשות המסים בישראל בתחום הסדר הסולר. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המסים, ביחידת הסולר, במשרדים האזוריים של מס הכנסה בעכו, ברחובות, בחדרה ובאשקלון וכן במשרדים האזוריים של מע"מ בעכו, בחדרה ובאשדוד.

אי-מימוש האפשרות להיכלל בהסדר הסולר

על פי נתוני רשות המסים, מספר העוסקים אשר עומדים בדרישות להישבון סולר הוא כ-80,000. ואולם בביקורת נמצא כי רק כ-43,000 מתוכם עוסקים נכללים בפועל בהסדר הסולר ומקבלים על פיו הישבון סולר.

עם החלת הסדר הסולר בספטמבר 2005 פרסמה רשות המסים את התנאים להיכלל בהסדר ואת נוסח הבקשה שיש להגיש בעניין זה. מכיוון שמדובר בהישבון שוטף שיש בו כדי להפחית את העלויות של העוסקים ולהגדיל את הנזילות שלהם, סביר להניח שהזכאים להישבון יבקשו לקבל אותו. מהפער בין כמות העוסקים שדרשו וקיבלו את הישבון הסולר ובין כמות העוסקים הזכאים להיכלל בהסדר, אפשר ללמוד, כפי שאף עלה מממצאי הביקורת, שחלק מהעוסקים מעדיפים שלא לדרוש הישבון על הסולר, על מנת שלא להיות יעדים לבקרה של הרשות. זאת מכיוון שהגשת בקשה להישבון מזמנת לרשות את האפשרות להשוות את הדיווח של המבקשים על צריכת הסולר שלהם לדיווחיהם על ההכנסות שלהם הנובעות מצריכת הסולר, ולשום אותם בהתאם.

רשות המסים השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי "באתר רשות המסים ניתן לקבל את המידע המלא על אופן ההישבון... עד לפני כשבע שנים עוסק שהיה רשום במע"מ באחד מהענפים

3 למשל, צריכה שנתית של אוטובוס ציבורי - 41,313 ליטר; צריכה שנתית של כלי רכב מסחרי לסוגיו - 11,778 ליטר - 75,400 ליטר.

אלה, נכלל באופן אוטומטי בהסדר הסולר. לפני כשבע שנים שונה הרישום והדבר נעשה באופן יזום באמצעות בקשה המוגשת ע"י העוסק להיכלל בהסדר. יש להניח שחלק מן העוסקים נמנעים מהגשת בקשה להיכלל בהסדר, על מנת שלא לחשוף את הנתונים הנכונים של צריכת הסולר, ובכך להימנע מביקורת. הדבר שכיח בעיקר בענפים כמו מוניות ומורים לנהיגה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים לבחון את האפשרות לכלול בביקורת החשבונות הנעשית במשרדי מע"מ ובבדיקת השומה במס הכנסה את התיקים של חלק מהעוסקים שזכאים להישבון, אך לא הגישו בקשות להיכלל בהסדר הסולר.

ניצול לרעה של התקרות שנקבעו להישבון סולר

כדי להיכלל בהסדר הסולר על עוסק להגיש בקשה ליחידת הסולר. היחידה בודקת אם העוסק עומד בדרישות הזכאות, ואם כן - הוא מקבל אישור על כך ורשאי להגיש בקשות לקבלת הישבון.

עם קבלת הדיווח ודרישת הישבון של העוסק, בודקת יחידת הסולר במערכת הממוחשבת אם לכלי הרכב של העוסק הדורש את הישבון יש רישיון שנתי תקף, ואם הוא שילם את האגרה השנתית על כלי הרכב. אם נמצא כי הרישיון השנתי של כלי הרכב תקף, וכי העוסק שילם את האגרה השנתית, מאשרת יחידת הסולר את הכללתו בהסדר הסולר ומבצעת את הישבון.

על פי הנוהל של רשות המסים, יחידת הסולר אמורה לבצע את הישבון על פי דיווחי העוסק. משרדי מע"מ האזוריים הופקדו על ביצוע הביקורות לאימות הדיווחים של העוסקים המבקשים הישבון, על פי תכניות העבודה השנתיות לביצוע ביקורת חשבונות.

1. הישבון הסולר נקבע על פי ההוצאה השנתית הממוצעת בענף הכלכלי של העוסק. מאחר שבכל ענף כלכלי יש עוסקים רבים בעלי מחזור כספי שונה, הקביעה כי הישבון יינתן על פי תקרת צריכה שנתית מרבית בליטרים יוצרת תמריץ לעוסקים שלא הגיעו לתקרה השנתית שלהם לכלול בדרישת הישבון גם הוצאות סולר שהם אינם זכאים להישבון עבורן על פי הסדר הסולר, עד לניצול מלוא המכסה. מכיוון שההישבון ניתן על פי הדיווחים של העוסקים, ומאחר שאין כלים נאותים לבדיקת דיווחים אלה (ראו להלן), קיים חשש שעוסקים ינצלו לרעה את הסדר הסולר לקבלת הישבון גם על תשלומי סולר שהם אינם זכאים בגינם להישבון. כמו כן, קיים חשש שעוסקים ינצלו את הזכאות להישבון לדרישת הישבון על סולר שכלל לא נרכש, בין היתר באמצעות הגדלת ההוצאות באופן מלאכותי באמצעות חשבוניות פיקטיביות (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה בדק 57 תיקי עוסקים שדיווחו למשרדי מע"מ האזוריים בעכו, בחדרה ובאשדוד על צריכת הסולר שלהם. הביקורת העלתה כי 28 מעוסקים אלה דיווחו על צריכת סולר גבוהה מהצריכה שלהם בפועל. החיוב שקבעו משרדי מע"מ לחלק מעוסקים אלה הסתכם במאות אלפי ש"ח. בכמה מקרים הודו עוסקים בעת ביקורת חשבונות שעשו אצלם אנשי מע"מ כי הם דיווחו ביתר כדי לקבל הישבון בגובה התקרה שנקבעה.

כמו כן נמצא כי חלק מאותם 28 עוסקים אף השתמשו בחשבוניות מזויפות או חשבוניות שהוצאו שלא כדין, על מנת להגיע לסכום הישבון המרבי שנקבע בהסכם. להלן שתי דוגמאות בולטות:

א. באוקטובר 2013 עשה משרד מע"מ באשדוד ביקורת חשבונות לגבי תיק של עוסק בעבודות עפר ופיתוח. העוסק נכלל בהסדר הסולר, ועל פי דרישתו בדוחות התקופתיים קיבל בשנת 2013 הישבון סולר בסך של כ-1.35 מיליון ש"ח. בביקורת החשבונות התברר

כי לעוסק היו חשבוניות מס תקינות על רכישות של סולר בסכום של 426,654 ש"ח בלבד, וכי יתר החשבוניות היו פיקטיביות. בעקבות ביקורת החשבוניות ובמסגרת הליך האכיפה, חויב העוסק להחזיר סכום של 935,217 ש"ח.

ב. באפריל 2013 עשה משרד מע"מ באשדוד ביקורת חשבוניות לגבי תיק של עוסק שנכלל בהסדר הסולר. עוסק זה קיבל בשנת 2011, על פי דרישתו בדוחות התקופתיים, הישבון סולר בסך של כ-850,000 ש"ח, ובשנת 2012 בסך של כ-1.43 מיליון ש"ח. בביקורת החשבוניות התברר כי לעוסק היו חשבוניות מס תקינות רק על חלק מהרכישות שעליהן דיווח, ואילו על היתרה הוא הגיש חשבוניות פיקטיביות. בחקירתו הודה העוסק כי השתמש בחשבוניות פיקטיביות וזייף את צריכת הסולר שלו, כדי להגיע למכסת הסולר המרבית שבגינה הוא זכאי לקבל הישבון. העוסק הוסיף בחקירתו כי דיווח ביתר כמה פעמים, וכאשר ראה שההישבון נכנס לחשבונו על פי הדיווח, המשיך לנקוט דרך פעולה זו. כחלק מהליך האכיפה חויב העוסק להחזיר סכום של 325,687 ש"ח, בגין קבלת הישבון שלא כדיון.

2. היחידה הכלכלית ברשות המסים מפרסמת תדריכים כלכליים ענפיים, שנועדו לסייע למבקרי החשבוניות של מע"מ ולמפקחי המס של מס הכנסה בבדיקת סבירות התוצאה העסקית שעולה מהדוחות שהגישו העוסקים. בתדריכים מנתחת היחידה הכלכלית את מרכיבי ההכנסות וההוצאות של העוסקים בענף כלכלי מסוים וכן מפרטת בנוגע לאופן קביעת ההוצאות וההכנסות הגולמיות והנקיות בכל ענף. לגבי ענף ההובלות, מפורט בתדריכים גם השיעור של כל הוצאה מסך ההכנסה של העוסק. על פי התדריכים, שיעור ההוצאה על סולר בענף ההובלות משתנה על פי סוג כלי הרכב: החל מ-20% מסך ההכנסה הנובעת מאוטובוס זעיר ועד ל-38% מסך ההכנסה הנובעת ממשאית במשקל של 48 טונות ומעלה. משרד מבקר המדינה קיבל מרשות המסים דיווחים בנוגע לדרישות הישבון סולר של עוסקים, לעומת המחזור השנתי שלהם.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנוגע לדיווחי העוסקים למשרדי מע"מ, נמצא כי עוסקים רבים דיווחו על הוצאות סולר בסכומים שעל פי הנקבע בתדריכים האמורים לגבי ההוצאות בענף שלהם, אינם סבירים. נמצא כי 59 (כ-58%) מבין 101 עוסקים שתחנות מע"מ הנכללות בביקורת בדקו את תיקיהם, דיווחו על הוצאות סולר בשיעור של יותר מ-50% מכלל המחזור הכספי שלהם. חלק מהם אף דיווחו על הוצאות סולר בשיעור של יותר מ-200% מהמחזור הכספי שלהם.

3. כאמור, אם במועד הדיווח העוסק אינו מחזיק ברישיון רכב תקף או לא שילם את האגרה השנתית על כלי הרכב - הוא אינו זכאי לקבל את ההישבון. במקרה כזה תדחה מערכת הסולר את בקשת ההישבון של העוסק, אף שהוא עבד בתקופה זו. עם זאת, ייתכן מצב שבו ישלם העוסק את הסכום הנדרש לקבלת הרישיון או את האגרה השנתית בזמן מאוחר יותר ויכלול בדרישתו לתשלום ההישבון גם את התקופה שקדמה למועד התשלום.

4. בביקורת התברר כי בעקבות המלצה של מנהל יחידת הסולר מדצמבר 2013, החל שירות עיבודים ממוכנים (להלן - שע"ם) לקבל נתונים ממשרד התחבורה בדבר מספר הקילומטרים שנסע כל כלי רכב בין מבחן הרישוי לשנת 2013 למבחני הרישוי העוקבים. נתונים אלו יכולים לשקף את השימוש השנתי של העוסקים שמבקשים הישבון בכלי הרכב. נמצא כי רשות המסים אינה משתמשת בנתונים אלה לבדיקת הדיווחים של העוסקים.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "תוכנית העבודה של ביקורת החשבוניות כוללת עוסקים באוכלוסיית הסדר הסולר שמרכיב הסולר מהווה שיעור גבוה וחריג

בהשוואה לעסקותיהם. תוכנית העבודה לשנת 2013 כללה מדגם שכולו מתחום ההובלות בדגש על עוסקים שהיחס בין צריכת הסולר ובין עסקאותיהם המדווחות לא סביר באופן קיצוני. ההנחיה קובעת שבכל ביקורת של הישבון בלו על הסולר ייבחן היחס בין הסולר ובין העסקאות ותיערך ביקורת במס ערך מוסף בהתאם לממצאי הבדיקה".

על רשות המסים לוודא שתכנית העבודה תיושם כנדרש. נוסף על כך, על רשות המסים להביא בחשבון את נתוני משרד התחבורה בעת קביעת תכנית העבודה בנוגע לבדיקת תיקי עוסקים.

היעדר בקרה על תדלוק של סולר באמצעות צוברים

על פי הנחיות רשות המסים, מי שזכאי להישבון סולר, חייב להגיש את הבקשה להישבון בנוגע לכל כלי רכב או כלי עבודה בנפרד. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי חלק מהעוסקים, בעיקר עוסקים שיש להם כמה כלי רכב או קבלנים שמחזיקים ברשותם משאיות וציוד מכני כבד, רוכשים סולר לצוברים שמצויים בין היתר בחצרות של בתי העסק שלהם או באתרי עבודה, לצורך תדלוק כלי הרכב והציוד שלהם. רובם של צוברים אלה מכילים סולר בכמויות של עד 50,000 ליטרים, ומקצתם מכילים אף יותר מכך. בצוברים אין כלי למדידת כמות הסולר שבה תודלק כל כלי רכב או כלי עבודה. מצב זה מאפשר לעוסק לרשום את כמות הסולר עבור כל כלי רכב או כלי עבודה לפי הערכתו, בלי שיהיה אפשר לפקח על כך. כמו כן, מצב זה מאפשר לעוסק שצורך סולר עבור כלי רכב שאינו מזכה בהישבון לרשום את צריכת הסולר עבור כלי רכב המזכה בהישבון.

1. לדוגמה, בביקורת שעשתה יחידת הסולר בנובמבר 2012 בחברה שמתדלקת את הציוד המכני ההנדסי שלה ואת כלי הרכב שברשותה באמצעות צובר, עלה כי באמצעות צובר זה מתדלקת החברה לא רק כלים אלה, אלא גם את כלי הרכב הפרטיים של עובדיה. עוד התברר בבדיקה כי החברה מגישה את הנתונים בנוגע לצריכת הסולר באמצעות חשבוניות רכישה שבהן מצוין סך צריכת הסולר של כלי הרכב הפרטיים וכלי העבודה, אולם אינה מדווחת על הצריכה בפועל של כל אחד מכלי הציוד מכני הנדסי או מכלי הרכב שלה שקיבלו אישור להישבון בגין הסדר הסולר. בעקבות בדיקה זו חייבה יחידת הסולר את החברה בתשלום לשנים 2010 - 2012 בסכום של 432,510 ש"ח.

2. צוברים משמשים גם לתדלוק ספינות דיג. העוסקים בענף זה דורשים הישבון על פי דיווחיהם, בלי לגבות את הדיווחים במסמכים כלשהם שבהם מפורטת כמות הסולר המדויקת שבה תודלקו הספינות. נוסף על כך, החברה המתדלקת אינה מפיקה חשבונית ממוחשבת, כנקבע בהוראות הנוהל של רשות המסים בנוגע לדרישת הישבון בגין הסדר הסולר. משום כך אין כל אפשרות לבצע בקרה על דיווחי העוסקים בענף הדיג.

יחידת הסולר התייחסה לעניין זה בדוח שהגישה בעקבות ביקורת שביצעה בפברואר 2014 אצל בעל ספינת דיג. בדוח צוין: "ברצוני להסב את לבך כי גם ב'תדלוק' מסוג זה, כלומר תדלוק לספינות המיכמורת, לא קיים תיעוד למדידה מדויקת של הכמות הנכנסת למיכלי הדלק של הספינות. לא יוצאת חשבונית ממוחשבת מטעם המתדלק, כך שאין אפשרות לבקרה מדויקת של דיווחי העוסקים".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי כבר בדיון של ועדת הדלק שברשות המסים שהתקיים בינואר 2010, העלתה יחידת הסולר את בעיית הפיקוח על עוסקים המדווחים על תדלוק סולר באמצעות צוברים. בדיוני ועדת הדלק שהתקיימו בספטמבר 2010 וביוני 2011 העלתה שוב יחידת הסולר את הבעיה. ואולם עד למועד סיום הביקורת, נובמבר 2014, לא פעלה רשות המסים למציאת דרכים לביצוע בקורת על תדלוק סולר באמצעות צוברים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים להתנות את ההישבון בגין צריכת סולר המתודלק מצוברים בקיומו של מנגנון מדידה של כמות הסולר שתודלקה עבור כל כלי רכב המזכה בהישבון. מדידה כאמור יכולה להיעשות באמצעות מונה דלק או התקן שיותקנו על הצובר ויאפשרו מדידה מדויקת של כמות הסולר הנצרכת בכל תדלוק ובזיהוי של כלי הרכב המתדלק, כלים אחרים או ספינות הדיג של העוסק. לגבי ספינות הדיג, יש להקפיד לדרוש מהעוסקים גם הוצאה של חשבונית ממוחשבת על כל תדלוק, כפי שנקבע בהוראות הנוהל של רשות המסים בנוגע לדרישת ההישבון בגין הסדר הסולר.

שימוש בחשבוניות פיקטיביות⁴

על פי סעיף 3א(ו) לצו ההישבון, יש לשלם את ההישבון לעוסק בתוך 30 ימים מקבלת הבקשה. ואולם "אם מי שהמנהל הסמיכו לכך או משטרת ישראל החלו בחקירת חשד ביצוע עבירה על החוק בידי המבקש - יינתן ההישבון בתוך 180 יום מקבלת הבקשה". עולה מכאן שאם עוסק שהגיש בקשה להישבון נחקר בידי משטרת ישראל או אחת מיחידות החקירה של רשות המסים בחשד לשימוש בחשבוניות פיקטיביות, יש אפשרות לעכב את מתן ההישבון עד 180 ימים. זאת כדי לבדוק במשך תקופה זו את המסמכים והחשבוניות של העוסק ולוודא שהוא אינו משתמש בחשבוניות פיקטיביות גם לצורך קבלת ההישבון.

כאמור, לכל כלי רכב המזכה בהישבון נקבעה בעניין זה תקרת צריכה. כאשר עוסק אינו מפעיל את כל כלי הרכב שלו, או מפעיל אותם באופן חלקי, משמעות הדבר היא שהוא אינו מנצל את מלוא הזכאות שלו לקבל הישבון. עוסק כזה המבקש לדווח על צריכה בגובה של תקרת הצריכה, אף שלא הגיע אליה, עלול לגבות את הדיווח בחשבוניות מס פיקטיביות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלו מקרים שבהם המשיכו עוסקים וחברות לקבל את מלוא הישבון הסולר, אף שכבר נפתחו בעניינם חקירות והוגשו נגדם כתבי אישום בגין שימוש בחשבוניות פיקטיביות. רשות המסים לא פעלה כדי לעכב את ההישבון לעוסקים ולחברות האמורים, כדי לבחון את המסמכים ששימשו אותם להוכחת זכאותם להישבון. להלן שתי דוגמאות בולטות:

1. עוסק שנכלל בהסדר הסולר קיבל על פי דרישתו, שנכללה בדוחות התקופתיים שהגיש, הישבון בסך 95,963 ש"ח בשנת 2010, בסך 93,020 ש"ח בשנת 2011 ובסך 90,714 ש"ח בשנת 2012. בביקורת חשבוניות שעשה משרד מע"ם האזורי באוקטובר 2013 בנוגע לעוסק זה, התברר כי

4 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק על "ההתמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות", עמ' 295-301.

הוא הגיש חשבוניות מס תקינות רק לגבי חלק מהרכישות שעליהן דיווח, ואילו לגבי יתר הרכישות הוא הגיש חשבוניות פיקטיביות. כחלק מהליך האכיפה חויב העוסק בסכום של 152,908 ש"ח בגין קבלת הישבון בהסתמך על חשבוניות פיקטיביות.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אף שהעוסק האמור הגיש חשבוניות פיקטיביות, הוא המשיך לקבל עד למועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, נובמבר 2014, החזורים בגין הסדר הסולר. יוצא שעוסק זה, שנתפס בשימוש בחשבוניות פיקטיביות, ממשיך לקבל הישבון על פי דיווחיו כל זאת בלי שנבחן אם הוא ממשיך להשתמש בחשבוניות פיקטיביות לשם קבלת הישבון.

2. במקרה אחר סיים משרד שומה לחקירות מס הכנסה בחיפה באוגוסט 2014 חקירה בעניינה של חברה מסוימת. בחקירה נמצא כי החברה דרשה בגין צריכת סולר בשנים 2010 ו-2011 הישבון סולר בסכום של כ-3.2 מיליון ש"ח, באמצעות שימוש בחשבוניות פיקטיביות. כמו כן דרשה החברה הישבון סולר לשנת 2012 בסכום של כ-1.26 מיליון ש"ח והשתמשה גם במקרה זה בחשבוניות פיקטיביות.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אף שהתקיימה חקירה בנוגע לחברה, ואף שהוגש נגדה כתב אישום בגין הגשת חשבוניות פיקטיביות בין היתר לשם קבלת הישבון סולר, היא המשיכה לקבל הישבון. לדוגמה, בשנת 2013 קיבלה החברה הישבון בסכום של כ-2.7 מיליון ש"ח, ובשנת 2014, עד לאוקטובר, בסכום של כ-1.8 מיליון ש"ח. רשות המסים לא עיכבה את מתן הישבון, כדי לבחון אם החברה ממשיכה להשתמש לשם קבלתו בחשבוניות פיקטיביות.

השימוש בחשבוניות פיקטיביות הפך לתופעה בכל הענפים הכלכליים במשק, ובעיקר בענפי: שירותי הניקיון, האבטחה, כוח האדם, הבנייה והדלק. ברוח קודם של מבקר המדינה (שצוין לעיל) צוין שהשימוש בחשבוניות פיקטיביות והסחר בהן גורמים למדינה נזק של מיליארדי ש"ח בשנה. דרך התמודדות אפשרית עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות היא באמצעות הנהגת דיווח מקוון.

בדוח מבקר המדינה 64א⁵ צוין כי חובת הדיווח המקוון חלה רק על מי שמחזור עסקיו השנתי הוא יותר מ-2.5 מיליון ש"ח. לכן מי שמחזורו קטן מהרף שנקבע, לא ייכלל בעוסקים שיש לברוק את הדיווח שהם מוסרים באמצעות מערכת הדיווח המקוונת. כמו כן צוין בדוח האמור כי רוב העוסקים שמערכת הסולר סיווגה את הדיווחים שלהם כחריגים אינם נבדקים.

נוסף על כך, חובת הדיווח המקוון אינה כוללת חובת דיווח על חשבוניות או קבלות שמונפקות באמצעות מערכות התדלוק הממוחשבות. לפיכך גם אם מונפקת חשבונית מס ללקוח קבוע עבור אספקת דלק חודשית, אם סכום העסקה ללא מע"מ קטן מ-5,000 ש"ח, העוסק אינו חייב לדווח בנפרד על חשבונית זו במערכת המקוונת. לפיכך המערכת המקוונת של רשות המסים אינה אפקטיבית בכל הנוגע לאיתור חשבוניות פיקטיביות שנעשה בהן שימוש בענף הדלק.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "במצב הקיים לא יכול משרד מע"מ לעכב החזרי בלו. עליו לפנות ליחידת הדלק הארצית, ורק זו יכולה לבצע את העיכוב... נפעל להנחות את המשרדים לעקוב אחר עוסקים להם נערכה ביקורת ונתגלו ממצאים על מנת למנוע את התופעה המתוארת".

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), בפרק על "פעילות המערכת החדשה לאיתור חשבוניות פיקטיביות", עמ' 191-206.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים לעכב באופן מיידי הישבון למי שנחקר בחשד להגשת חשבוניות פיקטיביות או למי שמשרד מע"מ אזורי בודק לגביו אם השתמש בחשבוניות פיקטיביות. במרבית המקרים אם העוסק יקבל את הכסף ויסגור את עסקו, תתקשה רשות המסים לגבות בחזרה את הכסף ששילמה. על רשות המסים ליצור מנגנון שיאפשר העברת מידע ממשרדי מע"מ האזוריים או ממשרדי החקירות ליחידת הסולר, כדי לאתר מקרים שבהם עוסקים מגישים חשבוניות פיקטיביות כדי לקבל באמצעותן הישבון במסגרת הסדר הסולר. כמו כן, על רשות המסים לבחון דרך לאיתור חשבוניות פיקטיביות בענף הדלק באמצעות מערכת הדיווח המקוון.

בקה לקויה של מערכת הסולר

רשות המסים מנהלת את מערכת המס באמצעות מערכת ממוחשבת, העוקבת אחר החיובים, הזיכויים והיתרות של כל נישום. במערכת נרשמות כל הפעולות הכספיות הקשורות לנישום - החיובים שנוקפים לו והתשלומים ששילם. שיוך התשלום של נישום או עוסק נעשה באופן אוטומטי, על פי סוג התשלום. כך יכול עובד רשות המסים לבדוק לגבי כל נישום אם הוא נמצא ביתרת חובה בשל חוב שיש לגבות ממנו או ביתרת זכות בשל הישבון שהוא זכאי לו.

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי מערכת הסולר מאפשרת ליצור חיוב לעוסק, אך התשלום נעשה באמצעות שובר תשלום ידני בבנק הדואר ומופקד בחשבון מרכזי של רשות המסים. חשבונו של עוסק ששילם את חובו אינו מזוכה במערכת הסולר, אלא מזוכה באמצעות פקודת יומן ידנית. כלומר, כאשר עוסק קיבל הישבון שלא היה זכאי לו, המערכת מאפשרת לרשום לו חיוב בגין ההישבון השגוי, אולם אינה מאפשרת לקלוט את התשלום בגין אותו חיוב ולאפסו. יצוין כי קיים קושי רב לפקח על פקודות יומן ידניות ולאמת אותן.

עם הפעלת הסדר הסולר, שלחה יחידת החשבות ברשות המסים שוברים ידניים מיוחדים למשרדי מע"מ והנחתה אותם להשתמש בהם לביצוע התשלומים הקשורים להסדר הסולר. ההנחיה חייבה את משרדי מע"מ לרשום בשני חלקי השובר, באופן ברור ומלא, את פרטי העוסק ואת הסכום לתשלום ולציין על גבי השובר את המילים "הסדר הסולר". יחידת החשבות הייתה אמורה לבדוק את השוברים ולשייך את התשלום של כל עוסק לחשבון שלו במערכת הסולר.

הביקורת העלתה כי משרדי מע"מ לא הקפידו לקיים את ההנחיה שלפיה על הנתונים המצוינים בשוברי התשלום הידניים להיות מלאים וברורים דיים. עקב כך לא הצליחה לפעמים יחידת החשבות לשייך תשלומים של עוסקים לחשבונם במערכת הממוחשבת ולזכות את החשבון.

כאשר נרשם לעוסק חיוב ולא נרשם תשלום בגינו, פועלת רשות המסים לקזז את החיוב מתשלומים המגיעים לעוסק. מאחר שעוסק משלם לרשות המסים את החובות הקשורים להסדר הסולר באמצעות שובר ידני, ייתכן שהתשלום לא ייקלט והחוב יקוזז מהתשלומים שיגיעו לו בהמשך - כלומר העוסק ישלם את חובו לרשות המסים פעמיים.

2. כאמור, משרד מבקר המדינה בדק 57 תיקים של עוסקים שמסרו למשרדי מע"מ בעכו, בחדרה ובאשדוד דיווחים על צריכת הסולר שלהם. בבדיקה נמצא כי 28 מהעוסקים קיבלו הישבון בסכומים הגבוהים מהמגיע להם, ומשרד מע"מ האזורי חייב אותם להחזיר את הסכומים שקיבלו ביתר.

עובדי יחידת הסולר מבצעים גם הם ביקורות שוטפות בבתי עסק של עוסקים בענף התעשייה. עובדים אלה מבצעים מדי פעם בפעם בבתי העסק של עוסקים שכלולים בהסדר הסולר בדיקות הנוגעות להסדר זה. בבדיקות אלה התברר כי חוץ מ-28 העוסקים שחויבו על ידי משרדי מע"ם להחזיר סכומים שקיבלו ביתר, קיבלו עוד 40 עוסקים הישבון ביתר, והיחידה קבעה להם חיובים לתשלום והוציאה להם שוברי תשלום. החיובים שנקבעו לכל עוסק היו בסכומים של בין אלפי ש"ח למאות אלפי ש"ח.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אף שכל העוסקים ששולם להם הישבון ביתר קיבלו שוברים לתשלום, לא נמצא במערכת הסולר עדכון שהתשלומים אכן נפרעו. למעשה, לאחר התראות ודרישות להחזר שלא נענו, גבתה רשות המסים את הסכומים המגיעים לה באמצעות קיזוז מההישבון שהגיע לעוסקים בתקופות מאוחרות יותר. חלק מהחיובים היו בסכומים גבוהים, והקיזוז בגינם נמשך לעתים אף יותר משנה. לגבי חלק מהמקרים שנבדקו, לא סיימה רשות המסים לגבות את החיובים, והיא עדיין מקזזת אותם מההישבון. על פי נתוני רשות המסים, עד סוף שנת 2013 קוזזו מההישבון כ-1.6 מיליארד ש"ח.

עוד הועלה שמערכת האכיפה הממוחשבת של רשות המסים אינה מתעדכנת בשינויים במערכת הסולר הנוגעים למצב החשבון של העוסקים, וממילא לא ניתנת במערכת זו הרשאה לעיקול נכסיהם, ולא ניתן לנקוט נגדם את אמצעי האכיפה המצוינים בפקודת המסים (גביה). עקב כך גם לא ניתן להכין רשימות של עוסקים שיש להם חובות לרשות המסים שמקורם בהסדר הסולר, כפי שנהוג לגבי חיובים בתחומים אחרים שמטפלת בהם רשות המסים, ולאכוף על החייבים לשלם חובות אלה, במסגרת האכיפה השוטפת עליהם לשלם את כלל חובותיהם.

.3

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2015 החלה לפעול במע"ם מערכת הנהלת חשבונות, וכי על מנת שלא יפעלו שתי מערכות מקבילות של הנהלת חשבונות, תקושר מערכת הנהלת החשבונות זו למערכת הנהלת החשבונות של מערכת הסולר. עם זאת ציינה רשות המסים כי "גם אם יהיו מרכיבים מתאימים במודל של מע"ם, הדרך להנהלת חשבונות בהסדר הסולר תהיה עדיין ארוכה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מערכת בקרה ורישום ידנית אינה יכולה להיות תחליף לתשלום באמצעות שובר ממוחשב, מכיוון שאינה יכולה להבטיח בדיקה כוללת ומדויקת בנוגע לתשלום. נוסף על כך, רישום ידני מגביר את הסיכון לאי-זיכוי חשבונות של העוסק בתשלום ששילם. לפיכך על רשות המסים לפעול באופן מידי לשיפור ולעדכון של המערכת הממוחשבת, כך שתוכל לקלוט חיובים וזיכויים שמקורם בהסדר הסולר, הן כדי שיהיה אפשר לנקוט נגד החייבים אמצעי אכיפה כאשר הדבר נדרש, והן על מנת שלא יוצר מצב של גביית יתר ופגיעה בזכות הנישום, אשר כבר שילם את השובר הידני.

על פי צו ההישבון, כדי לקבל את ההישבון בגין הסדר הסולר, על הרישיון של כלי הרכב או של ציוד אחר המשמש לעבודה ועל אגרת הרישוי ששולמה בעבורם להיות בתוקף בתקופה שלגביה מבוקש ההישבון.

.4

על פי צו ההישבון והנחיות רשות המסים לקבלת הישבון, עוסק יכול להגיש בקשה להישבון למפרע, לתקופה של עד שנה מיום הזכאות להישבון.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בכל יום נעשה במערכת הממוחשבת עדכון של תוקף רישיונות הרכב. עם זאת, כאשר עוסק מבקש הישבון בגין הסדר הסולר, נעשית בדיקה ממוחשבת לגבי תוקף הרישיון שהיה לו ביום בקשת ההישבון, ולא בתקופת הדיווח. במצב כזה עוסק עלול לקבל הישבון סולר לתקופה הקודמת ליום הבקשה, אף שלא היו לו בה רישיון ואגרת רכב בתוקף. ואכן, נמצאו מקרים שבהם אישרה הבדיקה הממוחשבת הישבון כזה. בדומה לכך, אם בתקופה שלגביה הגיש העוסק בקשה להישבון היו לו רישיון ואגרת רכב בתוקף, אך ביום שבו הגיש את הבקשה לא היו לו רישיון ואגרה כאמור, לא תאשר המערכת הממוחשבת את ההישבון, אף שבתקופה שלגביה הוא מבוקש היו הרישיון והאגרה בתוקף.

עוד נמצא כי הבעיה שתוארה לעיל קיימת גם לגבי רישיונות לציוד מכני הנדסי, דהיינו טרקטורים וכלי רכב כבדים אחרים, וכן לגבי רישיונות להובלה, המתעדכנים בכל חודש.

להלן שתי דוגמאות למתן הישבון בגין כלי רכב שהרישיון שלהם והאגרה בעבורם לא היו בתוקף:

א. בנובמבר 2012 עשתה יחידת הסולר ביקורת בחברה מסוימת. בביקורת נבדקו ספרי החברה, ונמצא כי החברה תבעה הישבון סולר לחודשים יולי-אוגוסט 2012 בגין כלי רכב שלא שולמה עבורם אגרת הרישוי, וגם לא היה להם רישיון רכב תקף. בעקבות הביקורת חויבה החברה בסכום של 24,885 ש"ח.

ב. באפריל 2014 עשה משרד מע"ם באשדוד ביקורת חשבונות בחברה מסוימת, בעניין הישבון הסולר שהיא קיבלה. בביקורת התברר כי לאחד מכלי הרכב שבגיננו קיבלה החברה הישבון לא היה רישיון רכב בתוקף מ-8.1.14 ועד ל-28.2.14. בעקבות הביקורת חויבה החברה בסכום של 7,135 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים לפעול כדי שבמערכת הממוחשבת ייכלל מידע לגבי תוקף רישיונות הרכב בתקופה שלגביה נדרש ההישבון.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקיימת דיונים עם עובדי משרד התחבורה למציאת פתרון לבעיה, וכי הנושא יוסדר בקרוב.

5. תקופת הדיווח לגבי בקשות הישבון היא דו-חודשית. יש כמה מסלולים לדיווח:

א. דיווח שמוסרים יצרני הדלק, באמצעות התקן תדלוק ממוחשב.

ב. דיווח באמצעות מייצגים.

ג. דיווח באתר האינטרנט של רשות המסים.

ד. דיווח במדיה מגנטית.

ה. דיווח באמצעות טופס בקשה לקבלת הישבון, שנמצא בתחנות מע"ם האזוריות וביחידת הסולר.

כאמור לעיל, הבקרה היחידה שמפעילה רשות המסים לגבי תשלום ההישבון היא בקרה באמצעות המערכת הממוחשבת. בבקרה זו נבדק אם שולמה אגרת הרכב, אם רישיון הרכב תקף, ואם מבקש ההישבון לא חרג ממכסת הצריכה שנקבעה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי המערכת הממוחשבת אינה מגבילה את מספר הדרישות להישבון שיכול להגיש עוסק מסוים בנוגע לכלי רכב מסוים בדיווח התקופתי שהוא מוסר, כל עוד לא חרג מתקרת הצריכה שנקבעה. עוסק שהגיש אפוא כמה פעמים בקשה להישבון ולא חרג מתקרת הצריכה המאושרת, יקבל הישבון כפול ואף יותר מכך. להלן שתי דוגמאות:

א. חברה מסוימת שנכללת בהסדר הסולר דרשה הישבון בגין שימוש במשאיות ובציוד מכני הנדסי וכן בגין הפעלת מתקן לייצור אספלט. בבדיקה פנימית שעשה חשב החברה התברר לו כי עובד הנהלת החשבונות של החברה הקליד את דרישת ההישבון לחודשים ינואר-פברואר 2012 שלוש פעמים בלי שהדבר יתגלה, וכי עקב כך קיבלה החברה הישבון שלוש פעמים. חשב החברה דיווח ליחידת הסולר על התקלה, והחברה חויבה בסכום של 94,814 ש"ח.

ב. יחידת הסולר עשתה במרץ 2014 ביקורת אצל עוסק. בביקורת התברר כי מינואר 2007 ועד לסוף שנת 2013 מסר העוסק דיווחים כפולים על צריכת הסולר שלו: באמצעות המערכת הממוחשבת של שע"ם וכן באמצעות דיווח ישיר של חברת הדלק שסיפקה לו את הסולר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים להפעיל אמצעי בקרה כדי למנוע, ככל הניתן, את האפשרות לדיווחים כפולים בגין אותו כלי רכב.

ליקויים בטיפול של משרדי מע"ם

על פי הנחיית המטה של הנהלת מע"ם, על תחנות מע"ם האזוריות לכלול בביקורות שהן מבצעות מדי שנה בשנה כמה בדיקות של תיקי עוסקים שנכללים בהסדר הסולר. על פי ההנחיות לשנת 2013, על כל מבקר חשבונות במשרד מע"ם אזורי לכלול בביקורת שהוא מבצע בשנה זו בדיקות של ארבעה תיקים של עוסקים שנכללים בהסדר הסולר. בהנחיות אלה גם נקבע כי יש לפתוח תיק ביקורת נפרד לכל עוסק כזה, וכי הביקורת צריכה להתבצע בנוגע לתקופה של לפחות שלוש שנים. כמו כן נקבע בהנחיות כי על מבקר החשבונות לבדוק את הזכאות של הנישום להישבון בגין כלי הרכב שמצוינים בדוח שהגיש ואת השימוש בפועל של הנישום בכלי רכב אלה; להשוות בין כמות הסולר שנצרכה על פי הדרישה להישבון ובין הרישום בספרי העוסק; ולבדוק את תקינות החשבונות בעבור רכישת הסולר.

היחידה הכלכלית מכינה מדי שנה בשנה רשימה של עוסקים שכלולים בהסדר הסולר, ואשר היחס שבין היקף הוצאות הסולר שלהם על פי דיווחיהם ובין מחזור העסקאות שלהם אינו סביר. משרדי מע"ם האזוריים מקבלים, באמצעות המחשב, את הרשימה שהיחידה הכלכלית מכינה. המשרדים האזוריים מונחים לבחור את העוסקים שתיעשה עליהם ביקורת מבין העוסקים שכבר מצויים בתהליך של ביקורת או מהרשימה שמוסרת היחידה הכלכלית.

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי הביקורת של משרדי מע"ם האזוריים לגבי תיקי עוסקים שכלולים בהסדר הסולר לוקה בחסר. בניתוח של נתוני הביצוע של כל משרדי מע"ם האזוריים לשנת 2013, עולה כי המשרדים היו אמורים לבצע בשנה זו ביקורת חשבונות לגבי תיקיהם של 505 עוסקים, אולם ביצעו ביקורת רק לגבי תיקיהם של 377 (כ-75%) מהם. ביקורת חשבונות

לגבי תיקי עוסקים חשובה לגילוי של דיווחים שאינם נכונים, בייחוד במצב שבו נבדק רק מספר מועט מאוד של עוסקים. הימנעותם של משרדי מע"ם מלמלא אחר ההנחיות ומלבצע את כמות הבדיקות הנדרשת גורמת לאיבוד ההרתעה של רשות המסים כלפי ציבור העוסקים.

2. יש סיכוי גבוה שברשימות שמוסרת היחידה הכלכלית למשרדי מע"ם נכללים עוסקים שסך ההוצאות שלהם על סולר גבוה יחסית לכלל ההוצאות שלהם ואף עולה לעתים על סך המחזור הכספי שלהם - כלומר עוסקים שהדיווח שמסרו היה לקוי. משרד מבקר המדינה בדק במשרדי מע"ם בעכו, בחדרה ובאשדוד 57 תיקי עוסקים שנכללים בהסדר הסולר, שנעשתה לגביהם ביקורת חשבונות בשנים 2012 ו-2013. נמצא כי רק תשעה מתיקים אלה היו מהרשימה שמסרה היחידה הכלכלית. המשמעות היא שמשרדי מע"ם אינם מממשים את הפוטנציאל הרב הגלום בביקורת לגבי תיקי עוסקים שהדיווחים שהם מוסרים הם חריגים, ולעתים אף חריגים ביותר (ראו להלן).

3. דיווחים של עוסקים בדבר צריכת הסולר שלהם יכולים ללמד על ההיקף הכללי של פעילותם. משום כך יכולים משרדי מע"ם להסתייע בדיווחים אלו בעת בדיקת אמינות הדיווחים של העוסקים על סך העסקאות שלהם.

בבדיקת משרד מבקר המדינה במשרדי מע"ם שצוינו לעיל נמצא כי המשרדים אינם מנצלים כלי זה בעת בדיקת אמינות הדיווחים כאמור. יתרה מכך, נמצאו מקרים שבהם בדק משרד מע"ם דיווח של עוסק לגבי הסולר שצרך ומצא ליקויים בדיווח, אולם הדבר לא הניע אותו לבצע בדיקה מעמיקה יותר בתיק הדיווח של העוסק גם לגבי עסקאות מע"ם שעשה. מכיוון שהדיווחים שמוסר העוסק על הוצאותיו הם שוטפים, ניתן להניח שמציאת ליקויים בדיווח על צריכת סולר מרמזת גם על ליקויים בדיווח על עסקאות מע"ם, כגון שימוש בחשבונות פיקטיביות. להלן דוגמה בעניין זה:

באוגוסט 2013 עשה משרד מע"ם בעכו ביקורת חשבונות בעניין הישבון סולר שקיבל עוסק מסוים. בביקורת החשבונות התברר כי בשנים 2011-2013 דרש העוסק הישבון בסכום עודף של 87,134 ש"ח, ובעקבות כך חייב משרד מע"ם את העוסק להשיב סכום זה.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא כי בשנת 2012 דיווח עוסק זה על רכישת סולר בסכום של 13.2 מיליון ש"ח, אף שהמחזור הכספי שלו הסתכם ב-8.4 מיליון ש"ח. דהיינו, העוסק דיווח על הוצאה בגין סולר בסכום הגבוה ב-4.8 מיליון ש"ח (כ-57%) מכלל המחזור שלו. הדיווח הלקוי של עוסק זה לא הניע את משרד מע"ם בעכו לבצע בדיקה גם לגבי עסקאות מע"ם של העוסק.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "בכל תיק בו מבוצעת ביקורת בנושא מע"ם והעוסק כלול בהסדר הסולר, יש חובה לערוך ביקורת גם בנושא זה". רשות המסים הוסיפה כי "בשנת 2014 בוצעו 473 ביקורות מתוך 497 ביקורות המהוות 95% מהתוכנית. כידוע קיימת מצוקת כוח אדם של מבקרי חשבונות. אוכלוסיית העוסקים הפעילים במע"ם כוללת למעלה מ-500,000 עוסקים ומספר הביקורות המלאות המבוצעות עומד על כ-4,000 בלבד".

על הנהלת רשות המסים לפקח על משרדי מע"ם האזוריים ולוודא שהם פועלים על פי הנחיותיה ועומדים במכסת התיקים שנקבעה להם בתכנית העבודה. כמו כן, על הנהלת רשות המסים להנחות את משרדי מע"ם האזוריים כי כאשר הם מעלים ליקויים בדיווח של עוסק לגבי כמות הסולר שצרך, עליהם לבדוק גם את דיווחיו בנוגע לעסקאות מע"ם שעשה, זאת בעיקר כאשר קיימת אי-התאמה ניכרת בין הוצאות הסולר של העסק על פי הדיווח ובין סך המחזור שלו.

נוסף על כך, על היחידה הכלכלית לעקוב אחר מידת השימוש ותוצאות הטיפול של משרדי מע"ם האזוריים ברשימות שהיא מוסרת להם, כדי לעמוד על מידת התועלת המופקת מהרשימות. על משרדי מע"ם האזוריים להשתמש באופן מושכל יותר ברשימות שמוסרת היחידה הכלכלית.

ליקויים בטיפול של מס הכנסה

ההישבון שמקבלים נישומים על פי הסדר הסולר הוא הכנסה החייבת במס הכנסה. עוסק שקיבל הישבון אמור אפוא לכלול מדי שנה בשנה את סכום ההישבון בדוחותיו השנתיים לרשות המסים, ועל הרשות לבדוק אם אכן כך נעשה. הכללת הישבון הסולר בחשבונם של הנישומים לצורכי מס הכנסה יכולה להיעשות באמצעות הפחתת סכום ההישבון מסך הוצאות הסולר שנרשמות או באמצעות הוספת הישבון לסך ההכנסה. פוטנציאל החיוב במס הכנסה בשנת 2013 בגין ההישבון מסתכם ב- 2.8 מיליארד ש"ח.

1. משרד מבקר המדינה העלה כי חטיבת השומה ברשות המסים לא נערכה ליישום הסדר הסולר ולא הכינה חוזר, הנחיות או הוראות ביצוע שידריכו את משרדי השומה כיצד לנהוג בנוגע לנישומים שקיבלו הישבון סולר. כאמור, החלת הסדר הסולר הייתה בספטמבר 2005, אולם רק משנת 2010 כללה חטיבת השומה בתכנית העבודה בתחום השומה את פרטיהם של הנישומים שקיבלו הישבון סולר בסכומים גבוהים (על פי הרשימה שהתקבלה מהיחידה הכלכלית. ראו להלן), והנחתה את משרדי השומה כי "יש לבדוק אם הישבון זה נלקח בחשבון בדוחות שהוגשו למס הכנסה".

2. עוד עלה כי בשנים האחרונות, במסגרת הכנת תכנית העבודה בתחום השומה, מכינה היחידה הכלכלית רשימות של 20 הנישומים שקיבלו את סכומי ההישבון הגבוהים ביותר, על פי הרשימות של כל משרד שומה - כדי שבדיקה לגבי חלקם תכלול בתכנית העבודה בתחום השומה. מדובר בנישומים שכל אחד מהם קיבל הישבון של כמה מיליוני ש"ח בכל שנה בגין הסדר הסולר. היחידה הכלכלית מוסרת את הרשימות ליחידת תפעול שומה במטה מס הכנסה, וזו מוסרת אותן למשרדי השומה, לשם הכללתם של נישומים המצוינים בהן בבדיקות השומה.

התברר כי מאחר שהתיקים לא הוגדרו תיקי חובה, משרדי השומה מטפלים בהם על פי סדרי העדיפויות שהם קובעים, בהתחשב במגבלות כוח האדם, גודל התיק, חשיבותו ועוד. על פי נתוני רשות המסים, בשנים 2012-2014 נכלל הטיפול ב-288 תיקי נישומים בתכניות העבודה בתחום השומה, אך בפועל טופלו רק 79 מהם. עוד נמצא כי גם כאשר טופלו תיקי נישומים במסגרת יישום תכניות העבודה האמורות, לא בדקו רוב מפקחי המס אם הנישומים דיווחו על הכנסתם בגין הישבון הסולר. נוסף על כך, משרדי השומה לא היו מודעים למידע שהיה מצוי במערכת הממוחשבת והיה יכול לסייע להם לבדוק שומות של נישומים בענפים שבהם הוצאות הסולר הן מרכיב מרכזי בכלל ההוצאות, ולבחון אם הנישומים דיווחו על הוצאה סבירה לעומת הכנסתם.

3. רשות המסים לא קבעה הנחיות לנישומים ולמייצגים בנוגע לאופן שבו עליהם לדווח למס הכנסה על ההישבון שקיבלו בגין הסדר הסולר. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בהיעדר

הנחיות, בדוחות השנתיים שהגישו מרבית הנישומים לא דווח בנפרד על כל הכנסה שנוצרה להם בגין הישבון הסולר, או שלא דווח כלל על ההכנסות בגין הישבון. רק ב-24 מבין 136 תיקים שנבדקו נכלל דיווח נפרד על הישבון בגין הסדר הסולר. זאת ועוד, מרבית הנישומים דיווחו על סך הוצאות הסולר או כללו הוצאות אלה עם הוצאות אחרות בסעיף אחד. לפיכך לא היה ניתן לדעת אם הנישומים כללו את הישבון הסולר (חלקו או כולו) בדוח השנתי שהגישו. בעניין זה צויין כי החל משנת 2014, בעקבות יזמה מקומית, מנחה משרד השומה בחדרה את הנישומים והמייצגים שנהנים מההישבון בגין הסדר הסולר, לציין בדוח השנתי שהם מגישים את הישבון בנפרד.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "בטופס 6111 - המהווה נספח לדוחות השנתיים המוגשים לרשות המסים ובו מפורטים סעיפי הדוחות הכספיים (דו"ח רווח והפסד, מאזן ודו"ח התאמה לצורכי מס) התווספו משנת המס 2013 ואילך, שדות בהם יש לדווח על 'חזרו בלו על דלק' בסעיפי דוח רווח והפסד (בעלויות ייצור/הוצאות מכירה/הוצאות הנהלה וכלליות). דברי הסבר לטופס 6111 לשנת המס 2013 ואילך פורסמו ביום 28.1.2014".

משרד מבקר המדינה מעיר שהביקורת העלתה כי למרות ההנחיות החדשות, רוב הנישומים אינם מקפידים למלא את הסעיף הנוגע להכנסות שנוצרו בגין הסדר הסולר כנדרש, וכי משרדי השומה אינם דורשים מהנישומים לתקן את הדוחות.

4. עוד נמצא כי חלק מהנישומים שדיווחו על הישבון שקיבלו בגין הסדר הסולר, ציינו בדוחות שהגישו למס הכנסה סכומי הישבון נמוכים מהסכומים שקיבלו בפועל. להלן פירוט:

משרד מבקר המדינה בדק 136 תיקי נישומים הנכללים בהסדר הסולר. התיקים היו מצויים במשרדי השומה בעכו, ברחובות, בחדרה ובאשקלון. כאמור, נמצא כי רק 24 מהנישומים ציינו בנפרד בדוח השנתי שהגישו את הישבון שקיבלו בגין הסדר הסולר. בבדיקה שנעשתה לגבי 24 הנישומים האמורים, נמצא כי 12 מהם דיווחו על סכומים נמוכים מהסכומים שקיבלו בפועל, לעתים אף בעשרות ובמאות אלפי ש"ח.

הביקורת העלתה כי חלק מהנישומים שדיווחו על סכום נמוך של הישבון מהסכום שקיבלו בפועל, עשו זאת בעקבות קיזוז חוב שהיה להם לרשות המסים מההישבון. במקרים כאלה דיווחו הנישומים רק על הסכום שנכנס לחשבונם לאחר הקיזוז, ולא על מלוא הסכום לפני הקיזוז. בכל המקרים האלה לא השו משרדי השומה את סכום הישבון שדיווח עליו הנישום לסכום הישבון המלא שקיבל.

מכיוון שעל פי נתוני רשות המסים, היא מקזזת בכל שנה סכום של כ-300 מיליון ש"ח מסכומי הישבון - הפסד המס הפוטנציאלי של הרשות עקב דיווחים שבהם מפחיתים הנישומים את הסכומים שקוזזו מהם, הוא גדול. מראשית שנת 2006, כמה חודשים לאחר החלת הסדר הסולר, ועד לדצמבר 2014 קיזזה רשות המסים סכום של 1.93 מיליארד ש"ח מהישבון הסולר שקיבלו עוסקים, בגין חובות שהיו להם לרשות.

5. בבדיקת תיקיהם של 136 הנישומים שהוזכרו לעיל, נמצא כי נעשו הסדרי שומות עם 17 מהם. הועלה כי רק לגבי אחד מהנישומים שנעשו עמם הסדרים, בדק מפקח המס אם הוא דיווח על הסכומים שקיבל על פי הסדר הסולר. לגבי יתר 16 הנישומים, לא בדקו משרדי השומה אם הם דיווחו על הסכומים שקיבלו על פי הסדר הסולר. בנימוקים לשומה לא ציינו מפקחי המס כי בדקו בשאלת המחשב הייעודית את הסכום שקיבל הנישום כהישבון, וכי הביאו זאת בחשבון בעת קביעת השומה.

6. בבדיקת הדוח השנתי של נישומים מתברר לעתים כי הם זכאים להחזרי מס הכנסה. על פי הנחיות רשות המסים, אם סכום החזר המס שזכאי לו נישום גבוה מסכום מסוים, על משרד השומה לבצע לפני אישור החזר בדיקה כללית של הדיווחים של הנישום, כדי לבחון את סבירות הדיווח שלו כי הוא זכאי להחזר מס. בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי משרדי השומה אישרו החזרים ל-12 נישומים בסכומים שהגיעו עד למאות אלפי ש"ח לכל נישום, בלי שבדקו אם הנישומים דיווחו על הישבות הסולר שקיבלו. חלק מהנישומים שמשרדי השומה אישרו להם החזרי מס, על פי הדוח השנתי, קיבלו הישבות על פי הסדר הסולר בסכומים של כמה מיליוני ש"ח בכל שנה.
7. עוד עלה כי מרבית מפקחי המס משתמשים בשאילתת מידע מסוימת כדי לקבל מידע על הכנסות של נישומים. נמצא כי בשאילתה לא מוצג סכום ההישבות, אלא רק כמות הליטרים שבגינם דרש הנישום את ההישבות. נתון זה חסר משמעות עבור מפקח המס, מכיוון שהוא אינו יכול ללמוד ממנו מהו סכום ההישבות שקיבל הנישום בפועל ולהשוות אותו לדיווח של הנישום על הסכום שקיבל.
- רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קביעת האפשרות להציג את סכומי ההישבות בשאילתת המידע נכללת בתכנית העבודה של שע"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים להנחות את הנישומים והמייצגים כיצד לדווח על הישבות הסולר שקיבלו ולתקן את הדוחות השגויים שהגישו. כמו כן, על הרשות לפרסם הוראות ביצוע שינחו את משרדי השומה כיצד לטפל בנישומים שנכללים בהסדר הסולר, לוודא שמשרדי השומה משתמשים בשאילתות המתאימות לקבלת מידע על הישבות הסולר לנישומים ולתקן את שאילתת המידע שצוינה לעיל, כדי שיוצג בה סכום ההישבות. נוסף על כך, על הרשות לוודא שמשרדי השומה משתמשים במידע שמוסרת להם היחידה הכלכלית.

בחינה מחדש של הסדר הסולר

בעקבות ההתפתחויות במשק האנרגיה והמעבר לשימוש באנרגיה חלופית, חלה ירידה במחירי הנפט בעולם.

כפי שתואר לעיל, הסדר הסולר יצר כמה בעיות המקשות על רשות המסים, כגון דיווחים כוזבים, שנועדו להשיג סכום הישבות מרבי, ובקשות להישבות בגין כלים שאינם פעילים. כך גם, מטרת הפטור היתה, בין היתר, כפי שצויין בפסיקת בית המשפט העליון⁶, לקדם יעדים כלכליים וחברתיים. כמו כן, קביעת תקרות באופן מוצע הביא לכך שלעומת עוסקים שמקבלים הישבות בסכומים גבוהים, יש עוסקים שהתקרות הממוצעות להישבות שנקבעו להם אינן משקפות את ההוצאות שלהם בגין סולר. במצב זה יש פגיעה בעקרונות השוויון והתחרות ההוגנת, מכיוון שהעוסקים שמקבלים הישבות גבוה יותר יכולים להציע ללקוחותיהם מחיר נמוך יותר.

על פי פרסומים של המשרד להגנת הסביבה, השימוש בסולר מזהם פי כמה משימוש בבנזין. שימוש בסולר גורם להגדלת כמות הפחמן הדו-חמצני באטמוספירה, ועקב כך להתחממות כדור הארץ. נוסף על כך, הסולר הוא חומר רעיל, ופירוקו הטבעי נמשך זמן רב וגורם לזיהום הקרקע, מי התהום והים.

6 לעיל, ה"ש 1.

סולר המיועד להנעת כלי רכב יוצר את רוב זיהום האוויר במרכזי הערים, שגורם למחלות נשימה ולסרטן. לזיהום האוויר מכלי תחבורה יש השפעות כבדות על הוצאות המדינה על בריאות.

קבלת הישבון בגין שימוש בסולר יוצרת תמריץ שלילי לשימוש בסוגי דלק ירוקים שאינם מזהמים ובכלי רכב חלופיים, ופוגעת בעיקרון שלפיו על המזהם לשלם.

המשרד להגנת הסביבה השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי אכן "כלי רכב מונעי סולר מתאפיינים בזיהום אוויר גבוה המוביל לפגיעה באיכות האוויר בריכוזי האוכלוסין. לזיהום זה השלכות בריאותיות וכלכליות... בשנה האחרונה ה-OECD הוציא פרסום למדינות החברות בארגון להעלות את המיסים על הסולר במטרה לצמצם את השימוש בו". המשרד להגנת הסביבה הוסיף: "הסדר הסולר שנקבע יוצר מספר קשיים סביבתיים כדלקמן: (1) פגיעה בצרכני הבנזין - כללי הסדר הסולר מאפשרים קבלת הישבון מס בלו רק למשתמשים בסולר. לכן מורה לנהיגה או נהג מונית הבוחר ברכב בנזין או רכב היברידי (מנוע חשמלי משולב עם מנוע בנזין) לא יהיה זכאי להישבון מס בלו. זהו עיוות מס המעודד שימוש בדלק המזהם יותר (סולר) על פני הדלק הנקי יותר (בנזין). (2) קושי בחדירה לשוק של תחליפי נפט לתחבורה - חלק גדול מתחליפי הנפט (כגון גז טבעי) כדאיים כלכלית רק למי שנוסע קילומטראז' רב. הסיבה לכך היא עלות רכישת הרכב הגבוהה יותר אך מחיר הדלק הנמוך יותר. דווקא ציי הרכב המתאפיינים בנסועה רבה (כגון משאיות, אוטובוסים, מוניות) זוכים להישבון מס בלו כחלק מהסדר הסולר ולכן הכדאיות לעבור לתחליפי הנפט הנקיים יותר היא מצומצמת... משרדנו סבור כי אכן יש לבחון מחדש את מבנהו של הסדר הסולר במטרה למנוע עיוותי מס הפוגעים בסביבה ובאינטרס הציבורי".

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "פועלת לשיפור ההסדר, במקביל אף לביטול ההסדר והחלת בלו על סולר אחיד לכלל המשק בלא צורך במתן הישבון. יצוין כי ההצעה לבטל את הסדר הסולר נבחנה בשיתוף גורמים רבים במשק ובמשרד האוצר".

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר כתשע שנים של הפעלת הסדר הסולר, ולנוכח הליקויים שהועלו בדוח זה, על רשות המסים לבחון את המשך הפעלתו במתכונת הנוכחית ולהביא בחשבון בעניין זה בין היתר היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

סיכום

הסדר הסולר נועד לצמצם את הפגיעה בעוסקים בכמה ענפים כלכליים שבהם הסולר וכלי הרכב הם האמצעים העיקריים לייצור ההכנסה. ואולם הממצאים שהועלו בבדיקת משרד מבקר המדינה מלמדים כי רשות המסים אינה מטפלת בנושא הסדר הסולר באופן מיטבי, וכי הבקרה שהיא מבצעת על מימוש הסדר הסולר היא לקויה, דבר שעלול להביא לדיווחים כוזבים בבקשות להחזרים. ההסדר, באופן שבו הוא מתבצע, אינו מגשים את מטרתו באופן מיטבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים להתנות את ההישבון בגין צריכת סולר המתודלק מצוברים בקיומו של מנגנון בכלי הרכב שיאפשר מדידה ורישום של כמות הסולר ששימש לתדלוקו; לשפר את המערכת הממוחשבת, כדי שתוכל להציג תנועות חובה וזכות של עוסקים ולקלוט ישירות לחשבון העוסקים את התשלומים שהם מבצעים, וכדי שיהיה אפשר להסתייע בה באופן מיטבי באכיפת תשלום חובות; להנחות את הנישומים והמייצגים כיצד לציין בדוח השנתי את ההישבון שקיבלו בגין הסדר הסולר; וכן להנחות את משרדי השומה לבדוק דיווחים על ההישבון בעת ביצוע שומות או לפני מתן אישור להחזר מס.

נוכח הליקויים שצוינו בדוח, על רשות המסים לבחון את המשך הפעלתו של הסדר הסולר במתכונת הנוכחית, להביא בחשבון בעניין זה בין היתר היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים ולפעול לפי הממצאים לשיפור ההסדר, לשינויו או לביטולו.