

שהיו זכאיות להן באופן חלקי בלבד. הסיבה לכך היא, שלא עמדו בתנאי האישורים, או שהיה מקום לתקן את חישוביהן בנוגע להיקף ההכנסות שנכעו מההשקעה המאושרת. כתוצאה לווואי מהתרת שיעורי מס מוקטנים על הכנסות, שלא היו מאושרות, נהנו גם בעלי המניות באותן חברות משיעורי מס מוקטנים על הדיבידנד שקיבלו, בהנחה שהוא חולק מהכנסה מאושרת. פקידי השומה גם לא הקפידו לבדוק, אם דיבידנד, שאותו הגדירו החברות כנובע מהכנסה מאושרת, אמנם חולק מהכנסה כזאת.

את המספר הגדול יחסית של הליקויים שהועלו במהלך הביקורת ניתן להסביר, בין היתר, בכך, שהדיווח על הכנסותיה של חברה בעלת מפעל מאושר מחייב פירוטם והישובים מורכבים, הנוספים על קשיי הדיווח, הנובעים מחוקי המס המסובכים בלאו הכי. בהתאם לכך, גם בדיקתם של דו"חות אלה קשה בדרך כלל יותר משל דו"חות אחרים. עם זאת, משקלו הכספי של הפסד המס, הנובע מליקויים אלה, מחייב להקדיש משאבים רבים יותר של כוח אדם מקצועי לבדיקת הדו"חות ולעריכת קפדנית של שומות לחברות התובעות הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון.

יתרות זכות מס הכנסה של עצמאים וחברות

ריכוז ממצאים

נציבות מס הכנסה הורתה לפקידי השומה לבדוק כל הודעת שומה המסתכמת ביתרת זכות שמעל לסכום שקבעה, לפני החזרת המס לנישום. נמצא כי הוחזר מס על פי שומות, שהסתכמו ביתרות זכות בסכומים גבוהים מאלה שקבעה הנציבות, בלא שנבדקו השומות. הועלו מקרים, שהוחזרו יתרות זכות שמקורן בטעות – לדוגמה, בשומה לא הובאו בחשבון כל ההכנסות שעליהן דיווח הנישום.

מדי שנה, עם קבלת הדו"חות, עיכבו פקידי השומה החזרים של יתרות זכות על פי דו"חות, כאשר היה נראה להם שמן הראוי לבדוק אותם דו"חות. פקידי שומה עיכבו החזרים גם במקרים, שעל פי הוראות החוק לא הייתה הצדקה לעכבם. היקף העיכובים היה ניכר ולא היה באפשרותם של פקידי השומה לבדוק את כל אותם דו"חות ולערוך שומות סופיות בתוך התקופה שהם רשאים לעשות זאת – ארבע שנים מתום שנת המס. בתום התקופה האמורה הפכו השומות העצמיות – על פי הדו"חות שלא נבדקו – לסופיות, ויתרות הזכות הוחזרו לנישומים. הפרשי ההצמדה והרבית המתווספים ליתרות הזכות אינם חייבים במס, כך שהעלות של דחיית ההחזרים גבוהה.

יתרת זכות על פי דו"ח, שהוגש בתור השנה על שומה, מוחזרת כעבור חמש שנים מתום שנת המס, אם פקיד השומה לא טיפל בהשגה ולא ערך שומה סופית. לדעת הביקורת, לא רצוי לעכב במקרים כאלה את החזר המס, אם עמד הדו"ח בדרישות החוק.

במשרד שומה אחד נמנעו החזרי מס על ידי כך, שלפני המועד להחזרתם (בתום התקופות הנ"ל) נערכו שומות מוגדלות ללא יסוד עובדתי כדי לבטל את יתרות הזכות שעל פי הדו"חות. הדבר אף לא הובא לידיעת הנישומים, כך שנמנעה מהם האפשרות להשיג על השומות.

נמצאו מקרים, שהוחזר מס בטעות, ומשתוקנה הטעות, בעקבות הביקורת, נגבה מהנישום למעשה רק חלק קטן מהסכום שקיבל; זאת, כתוצאה ממצב חוקי, שלפיו ניתנו – לתקופה שעד יוני 1984 – הקלות בחישוב הפרשי הצמדה ורבית על יתרת חוב לעומת חישוב מקביל על יתרת זכות. הנציבות לא דאגה לתקן את החוק בעוד מועד כדי למנוע מצב בלתי סביר זה.

סכום מס ההכנסה שהנישום חייב בו מחושב על בסיס הכנסתו השנתית הכוללת, וניתן לחשבו איפוא רק בתום שנת המס, לאחר סיכום ההכנסות וההוצאות שהיו לנישום במהלכה. כדי שגביית המס תהיה קרובה ככל האפשר למועד בו נוצרה ההכנסה, חייבים נישומים לשלם מקדמות על חשבון המס בגין הכנסותיהם בשנה השוטפת ומנוכה מס במקור מתשלומים שונים. הסכומים של המקדמות ושל הניכויים במקור אמנם נקבעים במגמה, שסך כל תשלומי המס במשך השנה יהיה תואם לסכום המס שיחול על הכנסתו השנתית הצפויה של הנישום, אך מטבע הדברים נוצרות בחישוב השנתי יתרונות מס, בין לחובה ובין לזכות.

כאשר חישוב המס השנתי, על פי הדו"ח של הנישום (שומה עצמית) מסתכם ביתרת זכות, והנישום עמד בתנאים שנקבעו לעניין זה בפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה), על פקיד השומה להחזיר לו את היתרה, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, תוך תשעים יום מיום שהגיש את הדו"ח. מן הסכום הכולל של יתרת הזכות מקוויזים – במידה שיש לנישום – חובות בחשבונות המס על הכנסותיו בשנות מס אחרות או בחשבון הניכויים במקור מתשלומים ששילם, בתוספת הפרשי ההצמדה והריבית החלים על חובות אלה. היתרה מוחזרת בפועל לנישום.

נציבות מס הכנסה (להלן – הנציבות) מרכזת נתונים בדבר החזרי המס בפועל, אך אין בידיה נתונים מרוכזים בדבר הקיוזים של יתרונות זכות ביתרות חוב, כך שאין לדעת את ההיקף הכולל של יתרונות הזכות.

בשנת 1985 הוחזרו בפועל, לפי נתוני הנציבות, 226.2 מיליון ש"ח, מהם 125.7 מיליון לחברות, 73.7 מיליון לעצמאים, 25.8 מיליון לשכירים ומיליון ש"ח החזרי ניכויים במקור (הסכומים כוללים הפרשי הצמדה וריבית). להלן, בעמוד הבא, נתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה מתוך דיווחי הנציבות, על מספר החזרי המס בפועל לעצמאים ולחברות בשנות הכספים 1979 – 1985, ושיעורם ממספר הנישומים העצמאים והחברות (שהיו להם באותן שנים תיקים פעילים במשרדי השומה) ועל שיעור הסכומים שהוחזרו מסך כל הסכומים שנגבו בפועל מנישומים מאותם סוגים.

מן הנתונים עולה, כי במהלך השנים חל גידול במספרם של החזרי המס לעצמאים ולחברות ובסכומיהם הריאליים. במיוחד גדל מספר החזרי המס לעצמאים, שהגיע בשנת 1985 לכדי שליש ממספר התיקים שנוהלו במשרד השומה לנישומים עצמאים, בעוד שמספר ההחזרים לעצמאים בשנת 1979 היה רק כשביעית ממספר תיקי הנישומים.

הסכום הכולל שהוחזר לעצמאים וחברות בשנת 1984, במחירי 1979, היה פי ארבעה ויותר מהסכום שהוחזר בשנת 1979: בשנת 1985 חלה אמנם, ירידה בסכום הריאלי של ההחזרים, אך סכומם היה עדיין פי 2.7 מסכום ההחזרים ב-1979. מאחר שלאורך אותה תקופה לא חל גידול מקביל בגביית המס, בסכומים ריאליים, גדל שיעור החזרי המס מסכומי הגבייה במידה ניכרת: שיעור ההחזרים לעצמאים ולחברות מסכום הגבייה מנישומים מסוגים אלה בשנת 1984 היה פי ארבעה ויותר מהשיעור בשנת 1979: עם ירידת סכום ההחזרים ועליית הגבייה בשנת 1985, ירד השיעור, אך עדיין היה למעלה מכפליים מאשר ב-1979. את הגידול הבולט בהחזרים בשנת 1984 ניתן להסביר בכך, שבאותה שנה הוגשו הדו"חות לשנת המס 1982, שנערכו לראשונה על פי חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה) התשמ"ב, ושבהם קוויזו הפסדים מניירות ערך כנגד הכנסות אחרות. עיקר הגידול ב-1984 היה בסכום החזרי המס לחברות: עם זאת קטנו במידה ניכרת סכומי הגבייה הריאליים מחברות, כך שהחזרי המס עלו על 30% מן הגבייה. בשנת 1985 ירד הסכום הריאלי של ההחזרים לחברות וסכום הגבייה גדל, אך ההחזרים עדיין היו מעל ל-10% מן הגבייה.

משרד מבקר המדינה בדק בתקופה יוני 1985 – אפריל 1986, לסירוגין, את הטיפול בשומות עצמיות וסופיות של עצמאים ושל חברות, שהסתכמו ביתרות זכות, ואת הטיפול בהחזר יתרונות אלה. נבדקו יתרונות זכות על פי שומות עצמיות לשנות המס 1978 ו-1979, שהחזרן עוכב עד 31.3.1985 (המועד בו הפכו השומות העצמיות לשומות סופיות, כמתואר בהמשך), וכן יתרונות זכות של אותם נישומים לשנות המס שלאחריהן, בין שהוחזרו ובין שטרם הוחזרו.

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	מספר ההחזרים (באלפים)
41	47	64	91	92	91	99	לעצמאים
6	8	9	8	7	11	10	לחברות
							שיעור ההחזרים ממספר הנישומים (באחוזים)
15.4	16.6	22.3	30.8	30.7	31.6	33.2	לעצמאים
23.0	25.0	27.2	21.6	17.5	27.5	23.2	לחברות
							החזרי מס במחירי 1979* (באלפי ש"ח)
40	54	108	140	112	120	140	לעצמאים
101	152	204	242	164	479	239	לחברות
141	206	312	382	276	599	379	ס"ה לעצמאים ולחברות
							שיעור סכום ההחזר מסכום הגבייה (באחוזים)
2.0	3.3	4.2	5.2	4.4	4.7	5.0	לעצמאים
4.0	6.7	7.9	8.4	8.2	30.6	10.2	לחברות
3.0	4.5	6.1	6.8	6.0	12.6	7.4	ס"ה לעצמאים ולחברות

* על פי הממוצע של מדד המחירים לצרכן בכל שנת כספים.

נבדקו גם יתרות זכות לשנות מס שונות, שהוחזרו בפועל לחברות במחצית השנייה של שנת 1985, והשומות שיצרו יתרות זכות אלה. בסך הכל נבדקו כארבע מאות יתרות זכות של 59 חברות ו-99 עצמאים, שתקיהם מנוהלים במשרדי השומה תל אביב 1, גוש דן, פתח תקוה, נתניה, חדרה ועכו-נהריה.

בדיקת יתרות זכות

1. הודעת השומה נערכת במחשב על פי נתונים רבים, שאותם רושם המפקח בטופס המכונה תקציר שומה, ולאחרונה משדר אותם ישירות למחשב באמצעות מסוף (תיקצור). הבדיקות הלוגיות הנערכות על ידי המחשב אינן בודקות את נכונות הנתונים ואינן מודאות את ההתאמה בין סכומי ההכנסה והניכויים במקור, שעליהם דיווח הנישום, לבין הסכומים שתוקצרו. הנציבות לא הנהיגה בדיקת עין של השומות לעומת הדו"חות, בגלל הכמויות הגדולות של השומות.

הנציבות מצאה לנחוץ לבדוק את נכונותן של שומות המסתכמות ביתרות זכות, יותר משל שומות המסתכמות ביתרות חוב: ראשית, ניתן להניח, שהנישומים ונציגיהם ערים לטעויות המסתכמות בחיובי מס מעל למגיע מהם ומעירים עליהן יותר מאשר במקרים של טעויות לטובתם. שנית, חיובי המקדמות והניכויים במקור הנגבים במהלך השנה, נקבעו בחוק כך, שסכומם הכולל יהיה קרוב ככל האפשר לסכום המס שיחוייב בו כל נישום על פי הדו"ח השנתי; וכאשר חיובים אלה גדולים מדי ולנישום הוכחות לכך, הוא זכאי לבקש להקטינם. מכאן, שיתרת זכות גדולה במיוחד בשומה עשויה להצביע על טעות בתיקצור.

הנציבות הפעילה נוהל לבדיקת יתרות הזכות החל מסכומים מזעריים, שאותם קבעה מפעם לפעם. לאחרונה, ביוני 1986, קבעה הנציבות סכומים מזעריים, החל ב-10 ש"ח לשנות המס שעד 1981 ועד ל-250 ש"ח לשנת המס 1985, שעליהם מתווספים, בעת החזר המס, הרבית והפרשי ההצמדה.

כאשר חישוב המס מסתכם ביתרת זכות, מפיק המחשב, נוסף על הודעת השומה, גם הודעה על החזר מס הנשלחת למשרד השומה, לבדיקה. ניתן למנוע את החזר – על פי תוצאות הבדיקה – על ידי הוצאת תקציר חדש לתיקון השומה או על ידי תיקון החשבון וקיוויו יתרת הזכות כנגד חוב אחר; ניתן גם לעכב את החזר המס לתקופה מוגבלת, לשם בירור.

נוהל זה אינו מבטיח, שכל יתרות הזכות החייבות באישור על פי ההוראות אכן ייבדקו ויאושרו, שכן יתרות זכות, שלגביהן לא נעשתה אחת הפעולות למניעת החזר המס, מוחזרות כעבור 30 יום ממועד עריכת השומה, בלא שנדרש אישור מפורש להחזר. גם יתרות זכות שהחזרן עוכב לתקופה מוגבלת, מוחזרות בתום אותה תקופה, אף אם לא בוצע הטיפול שלשמו עוכב החזר.

הזמן לבדיקת השומות המסתכמות ביתרות זכות ולתיקונן הוגבל לשלושים יום, מאחר שעל פי החוק, כאמור, תוחזר יתרת זכות על פי דו"ח תוך תשעים יום מיום הגשתו, ופרק זמן זה כולל גם את תהליך הקליטה של הדו"ח, התקצור, עריכת השומה במחשב ומשלוח הודעת השומה. לפי הסבריהם של פקידי השומה, אין הם מספיקים לבדוק את כל השומות החייבות באישור, בגלל מחסור בכוח אדם ובשל משימות דחופות אחרות. ואמנם נמצאו מקרים, שהחזר מס בלא שפקידי השומה בדקו את השומות, שהיה עליהם לבדוק, על פי הוראת הנציבות, והביקורת העלתה, כי הבדיקה הייתה עשויה להביא לתיקון השומות ולמניעת החוזרים או להקטנתם.

כך, לדוגמה, בספטמבר 1985, הוחזרו לחברה 9,500 ש"ח, על פי תיקון של שומה עצמית לשנת המס 1983. הביקורת העלתה, שיתרת הזכות נבעה משתי טעויות בתקציר שנועד לתיקון השומה העצמית: לא רק שלא תוקנה הטעות שלשם תיקונה הוא נערך, אלא גם נרשם בו סכום הכנסה נמוך מזה שעליו דיווחה החברה. בעקבות הערת הביקורת תוקנה השומה שנית, ופקיד השומה גבה מהחברה את כל הסכום שהוחזר לה בטעות.

2. כנגד יתרות הזכות מקוויזות, בהליך הממוחשב רק יתרות חוב של מס על הכנסתו של הנישום. לקיוויו יתרות זכות כנגד חובות של ניכויים במקור מתשלומיו של הנישום דרוש טיפול ידני: בדיקה של חשבון הניכויים, המנוהל בנפרד, והוראה למחשב לביצוע הקיוויו.

באזור תל אביב מרוכזים תיקי הניכויים במקור במשרד השומה תל אביב 5, ואילו טופסי ההודעות על החזרי המס של העצמאים והחברות נשלחים למשרדי השומה האחרים, שבהם מנוהלים תיקי המס שלהם. עקב כך, נישומים באזור תל אביב קיבלו החזרי מס על פי שומות, גם במקרים שהיו להם חובות של ניכויים במקור.

בתשובתה מיולי 1986, הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה הנהיגה נוהל המאפשר למשרדי השומה לברר במסוף המחשב, אם יש לנישום חובות של ניכויים במקור, וכי הורתה לגובים במשרדי השומה לברר זאת ולקזז את חובות הניכויים לפני החזר המס.

עיכובים של החזרי מס

1. הוראת החוק מתנה את החזר המס על פי שומה עצמית בכך, שהדו"ח כולל את כל הפרטים, ושמצורפים אליו כל המסמכים הדרושים. בעת עריכת תקציר השומה העצמית, על המפקח לבדוק באופן ידני, אם טופס הדו"ח מולא כראוי ואם צורפו המסמכים הדרושים. כאשר הנישום לא עמד בדרישות אלה, על המפקח להורות על מהלך ממוחשב לעיכוב החזר המס, במקרה וחישוב המס על פי הדו"ח יסתכם ביתרת זכות.

נמצא, שהיו פקידי שומה שנהגו להפעיל את נוהל העיכוב הידני של החזרי מס גם כאשר הדו"חות הוגשו בהתאם לדרישות החוק. פקידי השומה הסבירו, כי על ידי כך, אם יבדקו את הדו"חות, ייקל עליהם להגיע להסכם עם הנישומים על תוספות הכנסה, שלא יתבטאו ביתרות חוב; מה גם שעלול להיות קושי בגביית יתרת חוב אם תיווצר כזאת בשומה סופית. נוסף לכך, לפי המצב החוקי, כפי שהיה עד יוני 1984, חושבו הפרשי הצמדה ורבית על יתרות חוב רק לתקופה שעד תום שנתיים מיום הגשת הדו"ח, ובעיכוב החזרי המס התכוונו פקידי השומה גם למנוע שחיקה של סכום החוב, אם ייווצר כזה בשומה סופית.

הבדלי הגישות לעיכוב ההחזרים במשרדי השומה השונים מצאו ביטוי בשוני רב ביניהם בשיעור העיכובים מתוך מספר הנישומים בכל משרד. משרד מבקר המדינה חישב את היחס בין מספר יתרות הזכות לפי שומות עצמיות של עצמאים וחברות לשנת המס 1984, שהחזריהן עוכבו ע"י פקידי השומה ועדיין היו מוקפאות במאוס 1986 לבין מספר תיקי העצמאים והחברות בכל אחד ממשרדי השומה באותה שנת מס. נמצא, כי השיעור הממוצע של העיכובים היה 8.5% ממספר התיקים בכל המשרדים; השיעור המירבי - 46% - היה במשרד השומה חדרה, שבו עוכב החזר של 5,000 יתרות זכות; השיעור המזערי - 0.8% - היה במשרד השומה גוש דן; במשרדי השומה האחרים, שנכללו בביקורת, היו שיעורי העיכובים ממספר התיקים כלהלן: בעכו-נהריה 19.1%, בפתח תקוה 7.8%, בנתניה 7.1% ובתל אביב - 2.0%.

הזכות להחזר מס היתר על פי ד"ח קבועה בחוק, ולדעת הביקורת אין בסיס חוקי לעיכוב החזר המגיע כדון, אלא כאשר מגיש הד"ח לא מילא אחר התנאים הקבועים בחוק.

2. סמכותו של פקיד השומה לבדוק את הד"ח, ובהתאם לממצאי הבדיקה לשום את הנישום לפי מיטב שפיטתו, מוגבלת לארבע (עד שנת המס 1978 - חמש) שנים מתום שנת המס, שבה נמסר הד"ח. אם לא בדק פקיד השומה את הד"ח בתוך תקופה זו, הופכת השומה העצמית לסופית. אם פקיד השומה עיכב את החזר המס על פי ד"ח, אך לא בדק אותו והשומה העצמית הפכה לסופית, מבצע המחשב את הפעולה להחזר מס היתר. מאחר שהפרשי ההצמדה והרכיב המתווספים על יתרת הזכות פטורים ממס (מאז 1.10.1982), עשוי עיכוב ההחזר להוות יתרון לנישום על פני אפיקי השקעה רבים אחרים ולעומת זה, יש בו נזק לאוצר.

פקידי השומה מעכבים את החזר המס על פי ד"ח, כאמור, כדי לבדוק אותו ולערוך שומה סופית, העשויה לבטל או להקטין את יתרת הזכות. מספר יתרות הזכות על פי ד"חות של עצמאים וחברות לשנת המס 1983, שעוכבו ועדיין היו מוקפאות במאוס 1986 היה 29,000, ולשנת המס 1984 - 27,000. המספר הכולל של שומות סופיות, שנערכו בשנת העבודה 1984 לעצמאים ולחברות היה כ-140 אלף בלבד. מכאן, שעריכת שומות לכל הנישומים שהחזרי המס שלהם עוכבו היתה עלולה לשבש את ביצוע התכנית לעריכת שומות, הנקבעת לפי שיקולים שונים ובעיקר - לפי תשואת המס הצפויה. מכאן, שכמות העיכובים עולה בהרבה על הכמות שסביר, כי פקידי השומה יבדקו תוך ארבע השנים. מן הראוי, על כן, לצמצם את היקף העיכובים.

בעקבות הביקורת העירה הנציבות לפקידי השומה, בחזר מיוני 1986, שעיכוב החזרי המס נעשה במשרדים רבים ללא שיקול דעת הולם, ושכתוצאה מכך נאלץ האגף להחזיר לאלפי נישומים את מס היתר באיחור, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית. הנציבות חזרה והורתה לפקידי השומה, כי יצמצמו ככל האפשר את עיכובי ההחזרים למקרים המוצדקים והמעוגנים בפקודה.

הטיפול ביתרות זכות שהחזרן עוכב

1. הוראת החוק בדבר החזר מס יתר לפי ד"ח הוחלה, כאמור, לשנת המס 1974 ואילך. יתרות זכות על פי הד"חות לשנות המס 1974 ו-1975, שהחזרן עוכב, לא הוחזרו גם בתום התקופה בה היה פקיד השומה רשאי לערוך שומה, אלא אם הנישום דרש זאת. רק בסוף 1983 יזמה הנציבות, לגבי יתרות הזכות לשנות המס 1976 ואילך, אשר עוכבו, כי משלא נערכו שומות עד תום התקופות האמורות, יוחזרו לנישומים (או יקוזזו כנגד חובות מס שלהם) בפעולה ממוחשבת, מדי שנה.

2. כדי למנוע החזרים בלתי מוצדקים ומוטעים של יתרות זכות על פי ד"חות, שעוכבו ולא נבדקו, שולחת הנציבות לפקידי השומה - כחצי שנה לפני המועד להחזר המס - רשימות של יתרות הזכות שמעל לסכום מיעורי שקבעה לאותה שנת מס. פקידי השומה, בדקו רק חלק מהד"חות שפורטו ברשימות, לפי שיקול דעתם, בהתאם למידת החשיבות שייחסו לנושא זה ולמצב כוח האדם המקצועי במשרדיהם.

3. הנוהל של משלוח הדעות על שומות המסתכמות ביתרת זכות לבדיקת פקידי השומה (כמתואר לעיל), אינו מופעל לגבי שומות עצמיות שיתרות הזכות על פיהן עוכבו, גם לא בשלב החזר יתרת

הזכות, לאחר שהשומות העצמיות הפכו לסופיות. יוצא, שיתרות זכות כאלה שלא נבדקו על פי הרשימות, מוחזרות לנישומים ללא בדיקת נכונותן.

עיקוב של החזרי מס על פי דו"חות נעשה, כאמור, במקרים שהייתה לכאורה סיבה לבדיקתם. מכאן, שרשימת דו"חות מסוג זה שלא נבדקו מהווה ריכוז של דו"חות, שצויינו מלכתחילה בתור שכאלה שהסתברות שלא יאושרו בשומות סופיות, גבוהה מאשר לכלל הדו"חות. כמתואר לעיל, האילוצים של כוח אדם מוגבל נוכח צרכי עריכת השומה לפי הקריטריונים השונים, אינם מאפשרים לפקיד השומה לבדוק את כל הדו"חות שהחזרי המס על פיהם עוכבו. צמצום מספרם של עיכובי ההחזר עשוי להבטיח בדיקה מלאה יותר של אותם דו"חות, שבדיקתם עשויה להניב תשואת מס ניכרת.

בחוזר מיוני 1986, המוזכר לעיל, הדגישה הנציבות, כי מדי שנה היא מעבירה למשרדי השומה רשימות של אלפי נישומים הזכאים להחזרי מס בסכומים משמעותיים, משום שדו"חותיהם לא טופלו במשך ארבע השנים, וכי רק במיעוטם של המקרים מצליחים פקידי השומה לערוך שומות סופיות טובות ולמנוע את החזר המס. על כן הורתה הנציבות לפקיד השומה, כי לפני עיכוב ההחזרים ישקלו היטב אם אמנם מובטח, כי יטפלו בדו"חות בתוך זמן סביר.

4. במשרד השומה חדרה (שבו, כמתואר לעיל, הרבו בעיכוב יתרות זכות) מנעו החזרים של יתרות זכות על פי דו"חות שנכללו ברשימות, על-ידי כך שערכו שומות בסכומי הכנסה מוגדלים, בתור שומות על פי מיטב השפיטה. השומות נערכו ללא הנמקה ומבלי לתת לנישום הזדמנות להשמיע את טענותיו, כנדרש על פי החוק. כחלק מהמקרים אף מנע פקיד השומה את משלוח הודעת השומה לנישום, חובה המוטלת עליו בחוק. העובדה שדבר עריכת השומה לא הובא לידיעתו של הנישום מנעה ממנו את האפשרות להגיש השגה על השומה. כאשר קרה שחישוב המס על פי השומה שנערכה כאמור, לא הסתכם באפס, חזר פקיד השומה וערך תיקון שומה בסכום הכנסה מתוקן, כדי "לאפס" את היתרה.

5. במארכ 1985, עקב תקלה בפעולה הממוחשבת לקראת החזר יתרות הזכות שעוכבו, הוקטנו סכומי המס וכתוצאה מכך הוחזרו ל-200 נישומים סכומים גדולים מן המגיע בגין שנת המס 1978 ול-500 נישומים - בגין שנת המס 1979. כשנתגלתה התקלה, באפריל 1985, תוקנו חלק מהמקרים ע"י המחשב, וביתר נדרש תיקון ידני במשרדי השומה. עד לסיום הביקורת, באפריל 1986, נעשו צעדים לתיקון ידני של הטעויות לשנת המס 1978 בלבד, והסכומים שהוחזרו לנישומים בטעות בגין שנת המס 1979 לא ניגבו מהם.

בין יתרות הזכות שנבדקו על ידי הביקורת, נמצאו שני מקרים, שבהם, במהלך הפעולה הממוחשבת להחזר יתרות זכות לשנת המס 1979, חושב בטעות המס המגיע בסכום שהוא מאית מן הסכום המתחייב על פי השומה העצמית. באחד המקרים חושב מס מגיע בסך 0.70 ש"ח במקום 69.56 ש"ח, והשומה הסתכמה ביתרת זכות בסך 70.38 ש"ח, במקום 1.52 ש"ח. יתרת הזכות המוטעת הוחזרה לנישום, באוקטובר 1985, בתוספת הפרשי הצמדה ורבית בסך 19,260 ש"ח.

יתרות זכות של מס שאינו שווי במחלוקת

1. דו"ח שהוגש לאחר שנערכה שומה בהעדר דו"ח, אינו נחשב כדו"ח אלא כהשגה על השומה והמס על פיו - מס שאינו שווי במחלוקת. במקרה שדו"ח כזה מסתכם ביתרת זכות, אין להחזירה עד לבירור ההשגה ועריכת שומה סופית. פקיד השומה רשאי לברר השגה ולערוך שומה, בצו או בהסכם, תוך חמש שנים מתום שנת המס שבה מסר הנישום את הדו"ח או תוך שישה חודשים מיום שהגיש את ההשגה, לפי המאוחר. אם לא עשה זאת, יראו את ההשגה כאילו התקבלה, ויתרת זכות על פי דו"ח כזה מוחזרת לנישום, כפעולה ממוחשבת, בתוספת רבית ופרשי הצמדה.

אין הבדל ענייני ניכר בין תשואת המס הצפויה מבדיקת דו"ח שהוגש במועד לבין התשואה הצפויה מבדיקת דו"ח שהוגש באיחור, כהשגה על שומה בהעדר דו"ח, ואין בעובדת האיחור סיבה להעדיף את הטיפול בו. ואמנם, הטיפול של פקיד השומה בהשגות כאלה הוא חלקי ביותר, כך שרוב יתרות הזכות על פיהן מוחזרות לנישומים בתום חמש השנים.

לדעת הביקורת, לא רצוי לעכב את החזרן של יתרות זכות לפי דו"חות שהוגשו כהשגות על שומות שבהעדר דו"ח. הסנקציה על הפיגור בהגשת דו"ח היא קנס ולא הקפאת החזר מ"ס, וכאמור, דחיית החזר המס עשויה להיות הטבה לנישום. יש לשקול את האפשרות ובמידת הצורך להציע תיקון חוק, להתחזיר יתרת זכות כזאת עם קבלת הדו"ח, אם עמד בתנאים שנקבעו להחזר מס על פי דו"ח, פרט לאיחור בהגשתו.

2. ברשימות של יתרות זכות שעוכבו, הנשלחות לבדיקת פקידי השומה לפני ההחזר הממוחשב, כלולות גם – נוסף על יתרות הזכות על פי דו"חות שהוגשו במועד ושהחזרן עוכב על פי שיקולים ענייניים – יתרות על פי דו"חות, שהוגשו כהשגות על שומות שנערכו בהעדר דו"ח. לפי הערכה של משרד מבקר המדינה, על סמך עיון בכמה מהרשימות, הן כמחצית מהיתרות הכלולות ברשימות אלה. כאמור, העובדה, שהנישום פיגר בהגשת הדו"ח והגישו בתור השגה ושהמס על פי הדו"ח מסתכם ביתרת זכות, אינה צריכה להוות קריטריון להעדפה בבדיקת הדו"ח על פני דו"חות דומים שהוגשו במועד. עיכוב כל ההחזרים מהסוג האמור, והכללתם ברשימות, מטיל עומס נוסף על פקידי השומה, שכמתואר לעיל אינם מספיקים לבדוק את כל יתרות הזכות שברשימות. יוצא, שבדיקת דו"חות שהוגשו באיחור עלולה לבוא על חשבון בדיקת דו"חות, שאת החזר המס על פיהם עיכבו פקידי השומה תוך כוונה לבדקם.

3. נישום שהיה חייב לנהל פנקסים ולא ניהלם או שפנקסיו נמצאו בלתי קבילים, אינו זכאי להחזר מס. הפעולה הממוחשבת להחזר יתרות זכות על פי דו"חות, בתום התקופה בה רשאי פקיד השומה לערוך שומה, אינה מופעלת לגבי נישומים אלה. נמצא, כי עיכוב יתרת זכות של מס שאינו שנוי במחלוקת מתבטל – במהלך ממוחשב – בתום התקופה, שבה רשאי פקיד השומה לטפל בהשגה, וההחזר מבוצע גם לנישומים שלא עמדו בדרישות החוק לעניין ניהול פנקסים. יוצא, שנישומים כאלה מקבלים החזרי מס שאינם זכאים לקבלם, וזאת דווקא משום שפיגרו בהגשת הדו"חות. מן הראוי להפעיל את הבקרה בדבר ניהול פנקסים גם לגבי יתרות זכות של מס שאינו שנוי במחלוקת.

הפרשי הצמדה ורבית על יתרות זכות שהוחזרו בטעות

על החזרי מס וגם על חובות מס מתווספים הפרשי הצמדה ורבית של 4% לשנה או רבית בשיעור הנקבע מדי פעם, הגבוה ביניהם. לגבי יתרת זכות נעשה החישוב לכל התקופה שמתום שנת המס ועד מועד ההחזר, ואילו לגבי יתרות חוב, לא חלו הפרשי ההצמדה ורביית על התקופה שמתום שנתיים מיום הגשת הדו"ח ועד 15 יום לאחר מסירת השומה (תקופה המכונה "חלון"). מאז יוני 1984 בוטל ה"חלון", כדי למנוע את השחיקה המהירה של חובות מס בתקופת אינפלציה מואצת.

בחוק נקבע, כי סכום שהוחזר לנישום והתברר שלא הגיע לו, יראוהו – למעט הפרשי הצמדה ורבית – כיתרת חוב שנוצרה לפי שומה. יוצא, שהפרשי הצמדה ורבית המתווספים על סכום שנגבה מהנישום לאחר שהוחזר לו בטעות, קטנים מאלה שהתווספו על יתרת הזכות. מצב בלתי סביר במיוחד נוצר במקרים שנתגלו טעויות ביתרות זכות, אשר עוכבו והוחזרו בתום ארבע או חמש שנים, ועקב תקופת ה"חלון" הממושכת נגבו מהנישומים הפרשי הצמדה ורבית בסכומים קטנים בהרבה מן הסכומים ששולמו להם עם ההחזר המוטעה.

כך, למשל, הוחזרה באפריל 1985 יתרת זכות לשנת המס 1979 בסך 25 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה ורבית בסך 3,270 ש"ח. יתרת הזכות נבעה משתי טעויות בתקצור, בעוד שהנישום פרע את המס המגיע על פי הדו"ח ולא היתה צריכה להיות כל יתרה. כעקבות הערת הביקורת, תיקן פקיד השומה את השומה וגבה מהנישום, באוקטובר 1985, את סכום הקרן – 25 ש"ח – בתוספת הפרשי הצמדה ורבית, שבגלל ה"חלון" חושבו בסך 873 ש"ח בלבד. יוצא, שעקב הטעות בשומה וההחזר המוטעה, נותרו בידי הנישום 2,397 ש"ח מהפרשי ההצמדה ורביית שקיבל, נוסף על כך שהוא החזיק במשך למעלה מחמישה חודשים ב-3,295 ש"ח שלא הגיעו לו.

במקרים שהטעות התבטאה בכך, שבשומה נוצרה יתרת זכות במקום יתרת חוב, לא זו בלבד שלאחר שתוקנה השומה, לא נגבתה מהנישום יתרת החוב על פי הדו"ח, בתוספת הפרשי הצמדה ורבית, אלא שהוא נדרש להחזיר רק חלק מן הסכום ששולם לו עקב הטעות.

לדוגמה, באחד התיקים העלתה הביקורת, כי בתקצור הדו"ח לשנת המס 1979 לא נכללו כל ההכנסות שעליהן דיווח הנישום וכתוצאה מכך הסתכמה השומה העצמית ביתרת זכות, בסך 49 ש"ח. יתרת הזכות המוטעית הוחזרה לנישום במאי 1985, בתוספת 5,699 ש"ח הפרשי הצמדה ורביית, ובסך הכל 5,748 ש"ח. משתקנה השומה בעקבות הביקורת, נגבו מהנישום, באוקטובר 1985, 3,505 ש"ח בלבד. באופן כזה, נשארו בידיו 2,243 ש"ח מסכום ההחזר; בעוד שעל פי הדו"ח היה צריך להיות חוב בסך 38 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה ורביית על סכום זה.

הוראת החוק בדבר הפסקת חישוב הפרשי ההצמדה והרביית לתקופת ה"חלון" – שבינתיים בוטלה – נועדה להקל על נישום, שהחוב שלו נוצר באיחור, משום שפקיד השומה השתהה בעריכת השומה מעל לזמן שנראה סביר. שיקול זה אינו תקף לגבי חובות מס שנוצרו עקב החזר מס מוטעה, שלא הגיע לנישום מלכתחילה, כשלסכום ההחזר הוספו הפרשי הצמדה ורביית מלאים.

הנציבות לא נתנה את דעתה לכך, שלהוראת החוק האמורה יש תוצאה בלתי סבירה במקרים שחובות המס נוצרו עקב החזר מוטעה והיא לא יזמה את תיקונה בעוד מועד.

ממצאים שונים

בתיקים שנבדקו הועלו ליקויים בתחומים שונים, שבמהותם אינם קשורים ביתרות זכות ובהחזרי מס.

1. כאשר פקיד השומה עורך שומה תוך שינוי מהדו"ח, ולשינוי יש השלכות על הדו"חות והשומות של הנישום לשנות מס שלאחר שנת המס שנישומה – כגון ביטול הפסד – חשוב שיתקן את המתחייב מאותו שינוי גם בשומות העצמיות לאותן השנים. אם טרם הוגשו הדו"חות מן הראוי להפעיל ניהול שיבטית, כי השומות העצמיות לשנים שלאחר שנת המס שנישומה ייערכו בהתחשב בתיקון שנעשה, וזאת במיוחד בהתחשב בכך שחלק ניכר מהדו"חות לא ייבדקו והשומות העצמיות יהיו לסופיות.

נמצאו שני מקרים, שפקידי השומה ערכו לחברות שומות סופיות, בהסכם, על ביטול הפסדים שעליהם הצהירו החברות, אך הם לא פעלו לתיקון הדו"חות לשנות המס שאחרי כן, בהם הוצגו ההפסדים האמורים. לחברה אחרת ערך פקיד שומה עוד באפריל 1982, שומה על פי מיטב השפיטה לשנת המס 1980, ובה לא התיר את ההקלה בשיעורי המס שתבעה החברה על פי חוק עידוד התעשייה, וזאת בנימוק שהכנסתה לא הייתה הכנסה תעשייתית, כנדרש באותו חוק. החברה השיגה על הקביעה, והמשיכה לדווח על הכנסתה בשנות המס שאחרי כן כהכנסה תעשייתית. פקיד השומה לא טיפל בהשגה ואף החזיר לחברה יתרות זכות על פי השומות העצמיות, לאחרונה – באוקטובר 1985 – 9,208 ש"ח לשנת המס 1983. בעקבות הערת הביקורת, הוציא פקיד השומה, במארס 1986, שומות לשנות המס 1980 – 1983, ללא ההטבות לפי חוק עידוד התעשייה.

2. הביקורת בנושא חברות משפחתיות, שנערכה בשנת 1983, העלתה ליקויים רבים ביישום הוראת החוק המתירה, בתנאים מסוימים, כי הכנסתה של חברה שכל חבריה הם בני משפחה (חברה משפחתית) תחשב כהכנסתו של אחד מחבריה (ה"נישום"), (דו"ח שנתי 34, עמ' 24). בעקבות הביקורת, הפיצה הנציבות במארס 1985 בין פקידי השומה הוראות מפורטות בנושא החברות המשפחתיות.

מבדיקת תיקים אלה ותיקים של חמש חברות משפחתיות ושל ה"נישומים" באותן חברות, שהיו להם יתרות זכות, מתברר, שגם אחרי ההוראות המפורטות של הנציבות רבים הליקויים הנובעים מיישום הוראת החוק. נמצא, שבשנת 1985 הוחזרו לשתי חברות משפחתיות יתרות זכות על פי שומות, שלא היה מקום לערוך אותן, מאחר שהכנסותיהן של החברות והניכויים במקור מהן כבר הובאו בחשבון בשומות שנערכו ל"נישומים", שגם הם קיבלו החזרי מס בגין אותם ניכויים במקור.

3. במסגרת הביקורת נמצאו טעויות רבות בתקצור הדו"חות ובמיוחד מקרים, שהכנסות אשר נישומים דיווחו עליהן כדו"חות או בתוספות לדו"חות, לא נכללו בשומות. במקרים אחדים נמצאו טעויות חדשות בתקצירים, אשר נועדו לתקן טעויות שנפלו בשומות קודמות. כאמור, הבדיקות הנערכות על ידי המחשב אינן מוודאות את התאמתם של נתוני השומה לנתוני הדו"ח.

התדירות הגבוהה יחסית של טעויות בתיקצור, שהועלו בכיקורת, מצביעה על הצורך להקפיד ביתר שאת על דיוקם ושלמותם של תקצירי שומה. מן הראוי גם להנהיג בקרה מדגמית לגבי נכונותן של שומות, הן המסתכמות ביתרת זכות והן כאלה המסתכמות ביתרת חוב.



מדי שנה מוחזרות לנישומים יתרות זכות של מס הכנסה בהיקף ניכר. בשנת 1985 הוחזר בפועל לעצמאים ולחברות סכום, שהיווה 7.4% מסך כל הגבייה מנישומים ממגזרים אלה באותה שנה (נוסף על יתרות זכות שקווצו בחובות מס).

במקרים רבים נבעו יתרות הזכות מטעויות יבעריכת השומות. הועלה שפקירי השומה לא בדקו, לפני ביצוע ההחזר, את כל השומות, שהסתכמו ביתרות זכות בסכומים גבוהים ושעל בדיקתן הורתה הנציבות.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של הנציבות לכך, שפקירי השומה עיכבו החזרי מס על פי דו"חות, מתוך כוונה לבדוק אותם, אף כי מספרם עלה בהרבה על זה, שהיה באפשרותם לבדוק במסגרת תכנית עריכת השומות. אם לא נערכו שומות בתוך ארבע השנים שבהן רשאי פקיד השומה לבדוק את השומות העצמיות, הן הופכות לסופיות, והמס מוחזר לנישומים. יתרות הזכות מוחזרות בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מתום שנת המס ועד ליום ההחזר. מאחר שתוספת זו פטורה ממס, הרי שעיכובים בהחזרת יתרות הזכות עולים לאוצר המדינה בסכום לא מבוטל.

חלק ניכר מיתרות הזכות, שטובכ החזרן, הן יתרות על פי דו"חות שהוגשו באיחור – השנות על שומות שנערכו בהעדר דו"חות. אם פקיד השומה לא בדק את הדו"ח (ההשנה) ולא ערך לנישום שומה, מוחזרת יתרת הזכות לנישום תוך חמש שנים מתום שנת המס. אין הצדקה להעדיף את בדיקתם של דו"חות אלה על דו"חות אחרים ויש לשקול את האפשרות, שלא להקפיא את החזר יתרות הזכות על פי הדו"חות, שעמדו בתנאים, שנקבעו להחזר יתרות זכות על פי דו"חות שהוגשו במועד.

מן הצורך לצמצם את היקף העיכובים של החזרי המס למקרים המצדיקים זאת, וככך להבטיח, כי אלה אמנם ייבדקו.

מסים על נסיעה לחו"ל

ריכוז ממצאים

אגף המכס ומע"מ ערך באיחור בדיקות השוואה אקראיות בין האישורים על תשלום היטל הנסיעות, שמסרו נוסעים בצאתם מהארץ, לבין הזיכוי הכספי, שהעבירו הבנקים שגבו את ההיטל.

הבנקים, שגבו את היטל הנסיעות עבור האוצר, איחרו בהעברת חלק מהסכומים שגבו: היה מקרה אחד, שהבנק אף לא שילם את התוספת הקבועה בחוק בגין האיחור.

הועלו מקרים, שסכום היטל נסיעות, ששילמו נוסעים, לא התאים לסכום ההיטל שחל עליהם.

נוסעים, שלא היה בידיהם אישור על תשלום ההיטל על הכרטיס, לא עוכבו; מספר לא מועט מההתחייבויות שהמציאו, לשלם את ההיטל במועד אחר, לא קוימו.

האישורים על תשלום היטל הכרטיס על ידי סוכני הנסיעות נאספו באקראי בדרך של ביקורת פתע. בכמה מהמקרים נמצא, כי אישור הפטור מההיטל ניתן שלא כדין. האגף לא תכנן די בדיקות אצל סוכני נסיעות כדי לוודא תשלום היטל הכרטיס.



אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) מופקד על גביית חמישה סוגי מסים, שהוטלו בגין נסיעה לחו"ל והעברת מט"ח לחו"ל:

(א) היטל על נסיעה לחו"ל קיים מאז אפריל 1983. סכומו הבסיסי הקצוב משתנה מפעם לפעם לפי הוראות שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. ערך ההיטל צמוד לשיעור השינוי במדד וגם לשינוי בשער החליפין היציג של דולר ארה"ב. באוקטובר 1986 היה ההיטל שווה לסך \$130 (להוציא נסיעה לרומניה ולמצרים). (ב) החל מ-19.2.85 נגבה היטל על כרטיסי נסיעה לחו"ל, בשיעור של 20% ממחיר הכרטיס. (ג) היטל על רכישת מט"ח לצורך נסיעה לחו"ל, בשיעור 15% מסכום הרכישה. (ד) היטל בשיעור 15% על רכישת בידי סוכן נסיעות של שירותי קרקע מיובאים (סיורי תיירות, הארחה בנתי מלון, שכירת כלי רכב וכו') כאשר בשל רכישתם מועבר מט"ח לחו"ל וכן על מכירת שירותי קרקע בידי הסוכן למי שנוסע לחו"ל; ס"ה היטל זה על שתי הפעולות (הרכישה והמכירה) מגיע לכדי 30% מערך השירותים שנרכשו. (ה) היטל בשיעור 15% על העברת מט"ח לחו"ל לרכישת שירותים מיובאים אחרים או נכסי חוץ בידי תושב ישראל.

כלל ההכנסות מהמסים הנ"ל הגיעו בשנת הכספים 1985 לסך של 261.8 מיליון ש"ח (השווים בערכם לכ-191.5 מיליון דולר): היטל על נסיעה לחו"ל 113.5 מיליון ש"ח; היטל על כרטיסי נסיעה 36.1 מיליון ש"ח; היטל על שירות מיובא, לרבות מט"ח לצרכי נסיעה 101.1 מיליון ש"ח; על שירותי קרקע 11.1 מיליון ש"ח.

בנוסף למסים אלה מטפל האגף, בהתאם לחוק היטל על קניית מטבע חוץ, התשמ"ג-1983, גם בגביית היטל בשיעור 1%, על כל קנייה של מטבע חוץ וזכות למטבע חוץ, לרבות למטרת נסיעה לחו"ל. ההכנסה בשנת הכספים 1985 מהיטל זה הסתכמה ב-92.3 מיליון ש"ח (השווים בערכם לכ-67.5 מיליון דולר).

בחודשים מארס - מאי 1986 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הגבייה של ההיטלים הנזכרים. הבדיקה נערכה בבתי המכס ירושלים ונתב"ג, במשרדי מע"מ ומס קנייה תל אביב-יפו, וכן בהנהלת האגף.

במארס 1987 חלו שינויים במערכת ההיטלים על נסיעה לחו"ל: הועלה שיעור ההיטל על נסיעות לחו"ל לסכום של 250 ש"ח (כ-156\$); במקביל להעלאה זו הועמד שיעור ההיטל על מכירת שירותי קרקע, לרבות ההיטל על נסיעה לחו"ל, על שיעור אפס. שינויים אלה נקבעו בתקנות על פי החוקים הקיימים בנדון. לפי הצעות חוק, שהונחו על שולחן הכנסת עוד בסוף ינואר 1987, יבוטל ההיטל על מכירת שירותי קרקע בידי סוכן למי שנוסע לחו"ל, לרבות ההיטל על כרטיסי נסיעה, וישארו רק ההיטל על העברת המט"ח לחו"ל לרכישת שירותי הקרקע וההיטל על נסיעה לחו"ל בסכום קבוע. ממצאי הביקורת שלהלן מתייחסים לתקופה שלפני השינויים האמורים.

היטל על נסיעה לחו"ל

1. במארס 1983 נתקבל בכנסת חוק היטל על נסיעה לחוץ-לארץ, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק היטל נסיעות), שתוקן במארס 1984. לפי החוק המקורי, מי שנוסע לחוץ לארץ, משלם לפני היציאה מהארץ היטל בשקלים - בסכום שהיה שווה ל-50\$ בקירוב. סכום ההיטל שונה מפעם לפעם: בין מארס 1984 לפברואר 1985 ההיטל היה 100\$ בקירוב; בין פברואר למאי 1985 הוגדל הסכום ל-150\$ בקירוב; במאי 1985 הוכפל ל-300\$ בקירוב; בספטמבר 1985 הוקטן שוב ל-150\$ בקירוב,

ומאז 17.10.85 היתל הועמד שוב על סכום השווה ל-100\$ בקירוב. לרומניה היתל הוא בסכום השווה ל-50\$ בקירוב בלבד; נסיעה למצרים פטורה מהיתל. לפי הוראות סעיף 2 לחוק היתל נסיעות, היתל המשולם בשקלים מותאם בכל 17 לחודש לשיעור השינוי שחל במדד המתפרסם ב-15 לחודש; בפועל, היה היתל באוקטובר 1986 שווה ל-130\$ בקירוב (ולרומניה - 65\$ בקירוב).

מתשלום היתל פטורים קבוצות נוסעים - בייחוד תיירים נכנסים לישראל; נציגים דיפלומטיים של מדינות זרות ועובדי או"ם; תינוקות עד גיל שנתיים; קטין תושב חוץ.

על הנוסע לשלם את היתל בבנק באמצעות טופס, שבו 3 חלקים: הודעת זיכוי (שובר) שאותה מעביר הבנק לאגף; חלק שני הנשאר בידי הנוסע, וחלק שלישי הנלקח ממנו על ידי משטרת הגבולות בנמל היציאה ומועבר אף הוא להנהלת האגף (על כך ראה להלן).

2. לפי סעיף 3 לחוק היתל נסיעות, על מי שגבה את היתל, להעבירו לאוצר בתוך שלושה ימים מיום גבייתו. אם לא הועבר הסכום במועד, יהיה חייב גובה היתל בתוספת בשיעור של חצי אחוז לכל יממה של פיגור.

החל מיולי 1983, שוברי היתל הנסיעות ערוכים בחלקם בדיו מגנטי, אותה ניתן לקרוא באמצעות ציוד לעיבוד נתונים. סוכם אז בין האגף לבין נציגי הבנקים, שמידע על גביית היתל הנסיעות יועבר גם בסרטים מגנטיים (שיסופקו על ידי האגף לבנקים), ובהם: מספר השובר, שם הבנק, תאריך הגבייה והסכום שנגבה. למינהל הכספים שבאגף מגיעים מדי יום מכל מרכזי הבנקים הודעות זיכוי על הסכום שהועבר לבנק ישראל וכן הסרטים המגנטיים. את הנתונים על הסכומים שנגבו משווים באגף לדוח שמפיק בנק ישראל, בכל יום, על הסכומים שהעבירו אליו הבנקים.

מדי חודש שולחים הבנקים לאגף כ-40,000 הודעות זיכוי ממוגנטות. טפסים אלה נבדקים באופן ידני, אחד לאחד, אם הסכום שגבה הבנק לפיהם אכן הועבר לאוצר בתוך שלושה ימים ממועד גבייתו. רק הודעות הזיכוי הממוגנטות מבנק הדואר - בהיותו בנק ממשלתי - אינן נבדקות.

מתברר, כי כל הבנקים אחרו בהעברת חלק מסכומי היתל שגבו, והפיגור הממוצע נע בין 3 - 5 ימים. האגף חייב את הבנקים בהתאם לחוק בתוספת של חצי אחוז לכל יממה של איחור בהעברת סכומי היתל. בתקופה יוני 1984 עד דצמבר 1985, חייב האגף את הבנקים בגין ההעברה באיחור, בסכום כולל של כ-22,000 ש"ח, שהיו שווים בערךם לכ-30,000\$.

כל הבנקים, למעט אחד, שילמו את התוספת שהוטלה עליהם. הבנק האחד לא ענה לפניית חוזרות ונשנות - לאחרונה ב-16.2.86 - לשלם את התוספת, וחובו הסתכם בפברואר 1986 ב-10,322 ש"ח, (שווה בערכו לכ-7,000\$), חלקו עוד משנת 1984. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 1986 הודיע האגף, כי הבנק עיכב את תשלום התוספת, בגלל תביעה כספית שהיתה לו נגד החשב הכללי. בעקבות הביקורת הבהיר האגף לבנק, שאין לקשר בין החוב לאגף לבין התביעה נגד החשב הכללי, והבנק סילק את החוב, בתוספת ריבית והצמדה, ביולי 1986.

אימות תשלום היתל הנסיעות

1. בנמלי היציאה מהארץ מוסרים היוצאים, כאמור, את האישורים על תשלום היתל לידי בקר משטרת הגבולות. בטופסים מטביע הבקר את חותמת מועד היציאה; אישורי היציאה נאספים, מועברים לגובה המכס, והוא אורז אותם בתוך כלי קרטון ושולח לארכיון הנהלת האגף.

2. באוקטובר 1983 הוסכם בין האגף לבין חברת מלם מערכות בע"מ, לערוך בדיקה ממוחשבת של היתל הנסיעות, שבה יקבילו את הנתונים שבסרטים המגנטיים המגיעים מהבנקים אל הודעות הזיכוי על התשלום, וישוו אותם לאישורי היציאה (שעד 1.1.86 לא היו ערוכים בדיו מגנטי), שמוסרים הנוסעים בנמל היציאה. מטרת הבדיקה הייתה לגלות חריגים, כגון אישור יציאה ללא הודעת זיכוי מקבילה ומתאימה מהבנק, שמשמעו יציאה מהארץ ללא תשלום היתל, או שההיתל ששולם לא הועבר לאוצר.

נערכו מספר הרצות במחשב והתוצאה הייתה רשימה ארוכה של חריגים, לפיהם לכאורה יצאו נוסעים רבים את הארץ מבלי לשלם היתל. בירור שעשה האגף עם הבנקים העלה, כי הייתה אי

התאמה בין הנתונים הממוגנטים שהגיעו מהבנקים לבין הנתונים שהוקלדו על ידי חברת מלם מערכות, דבר שפגע בתקפות התוצאות, ולכן האגף הפסיק את ההשוואה במתכונת זו. כל הטפסים, שהגיעו מהבנקים ובמקביל מנמלי היציאה, הועברו כמות שהם לארכיון האגף לגניזה.

באוקטובר 1985 שוב סוכם בין האגף לחברת מלם מערכות, לעבד את נתוני היטל הנסיעות במתכונת אחרת: להפיק – על בסיס הודעות הזיכוי היומיות מהבנקים – רשימה חודשית לפי המספר הרץ של הטפסים בכל בנק בנפרד. לפי התכנית, היה האגף אמור להשוות רשימה זו אל רשימה מקבילה, מדגמית, של אישורי היציאה המועברים לאגף מנמלי היציאה. עד תום הביקורת במאי 1986 לא הוחל בהשוואת הרשימות ולא נערכו בדיקות השוואה בין זיכויי הבנקים לאישורי היציאה.

3. בביקורת חוזרת של משרד מבקר המדינה בספטמבר 1986 נמצא, כי ביולי ובאוגוסט 1986 ערך האגף בדיקה השוואתית ובה נלקחו באקראי ממכלי הקרטון כ-5000 אישורי יציאה מהארץ בחודשים אוקטובר – דצמבר 1985, והושוו ידנית לרשימות החודשיות של הבנקים; לפי הודעת האגף, הייתה התאמה מלאה בין האישורים לרשימות, למעט 50 אישורים הטעונים בירור נוסף.

4. בארכיון האגף מצויים מכלים רבים, חתומים, ובתוכם אישורי היציאה כפי שנשלחו ע"י גובי המכס. לארכיון מגיעות גם הודעות הזיכוי מהבנקים על תשלום ההיטל.

משרד מבקר המדינה ערך מידגם אקראי של כ-100 טופסי אישורי יציאה, שנאספו בחודשים אוקטובר – נובמבר 1985. מתברר, כי האישורים אינם נבחנים ע"י בקרי משטרת הגבולות האוספים אותם ולא ע"י האגף לאחר שהם מגיעים אליו, לא מבחינת ההתאמה בין הסכום שעל הנוסע לשלם לסכום ששילם למעשה, ולא מבחינת התאמת הפרטים לפרטי הנוסע; כאשר גם חסרה חותמת הבנק המעידה על עצם התשלום, אי אפשר לדעת כמה צריך היה לשלם באותו תאריך; לעתים גם אין מטביעים בקרי משטרת הגבולות על הטופס את החותמת על היציאה, כפי שהדבר נדרש. להלן תוצאות בדיקת המדגם:

(א) לפי תקנה 4(ד) לתקנות היטל על נסיעה לחו"ל (העלאת סכום ההיטל לתקופה מוגבלת) (מס' 2), התשמ"ה-1985, מי ששילם את ההיטל לפני 17.10.85 אך לא לפני 15.9.85 ונסע לחו"ל ביום 17.10.85 או לאחר מכן, היה חייב בהיטל רק בשיעור של $\frac{3}{4}$ מסכום ההיטל שחל ביום תשלום ההיטל בפועל. בתקופה שבין 17.9.85 עד 16.10.85 היה ההיטל בסכום של 243,460 שקלים ישנים, ולפי זה הסכום המופחת למי ששילם היטל לפני 17.10.85 ונסע לאחר מועד זה היה 162,300 שקלים ישנים (החל מ-17.10.85 היה ההיטל בסך של 167,540 שקלים ישנים).

מתוך המידגם נמצאו 24 טפסים, שלפיהם שילמו נוסעים את ההיטל לאחר 17.10.85 בסכומים נמוכים מהסכומים שהיו תקפים בעת התשלום. לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, הסתכמו ההפרשים בטפסים אלו בלבד בסך 81,160 שקלים ישנים.

(ב) בין האישורים נמצאו 18 טפסים שלא מולאו בהם כל הפרטים הנדרשים: שם הנוסע ומספר דרכונו לא היו רשומים; לא הוטבעה חותמת של משטרת הגבולות על מועד היציאה מהארץ; בשני מקרים לא ננקב הסכום ששולם, ובמקרה אחד ננקב הסכום ושם המשלם, אך לא הוטבעה חותמת הבנק המאשרת כי הסכום אכן שולם, המאפשרת גם לדעת כמה צריך היה לשלם באותו תאריך, ולכאורה נראה, כי הנוסע לא שילם את המס.

בתשובתו מיולי 1986 הודיע האגף, כי נכונות משטרת ישראל לקבל על עצמה את ביצוע הביקורת על חייבי היטל הנסיעות חסכה מהאגף את הצורך להקצות כוח אדם משלו בתחנת ביקורת נוספת באולם היציאה. כדי להקל על עובדי משטרת הגבולות סוכם, שהם לא יבדקו את פרטי האישורים ובתנאי לחץ לא יהיו חייבים להחתים בחותמת יציאה את כל הטפסים. האגף הוסיף, כי הוא יבוא במגע עם משטרת ישראל כדי לגרום, שתקפיד על החתמת האישורים. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 1986, כי לבקרי משטרת הגבולות ניתנה הוראה חד-משמעית להקפיד בבדיקת פרטי האישורים כאמור.

5. לפי סעיף 5 לחוק, רשאי מנהל האגף או מי שהוא הסמיך, לעכב את יציאתו מהארץ של נוסע, שאין בידי אשור על תשלום ההיטל. בפועל, לא נוקט האגף צעד כזה, ומקיים הסדר מינהלי לפיו חותם הנוסע על טופס מיוחד, ובו הוא מתחייב לשלם את ההיטל בהקדם.

הנוהל לקבל התחייבות מנוסע שלא המציא ראיה על תשלום ההיטל בעת היציאה, במקום לעכבו, היה נוהל לא כתוב של בית המכס נתב"ג. בדצמבר 1985 פירסם גובה המכס בנתב"ג הוראה לפיה – בניגוד למצב ששרר – האחראי למשמרת או סגנו בלבד מוסמכים לאשר קבלת התחייבות במקרים הנראים מוצדקים על פי שיקול דעתם; וזאת, כדי לצמצם את מספרם של כתבי ההתחייבות למינימום הכרחי. לפי ההוראה, אין לקבל התחייבות מאת נוסע, שלפי הרשום בדרכונו קיבל הקצבת מט"ח, אלא על פי אישורו של גובה המכס עצמו.

בבית המכס בנתב"ג מתנהל רישום למעקב אחר ההתחייבויות של מי שלא שילמו היטל נסיעות בצאמם לחו"ל. לפי הנתונים מאמצע אפריל 1986, התפלגות ההתחייבויות והתשלומים הם כדלקמן:

תקופה	ס"ה יוצאים חייבי היטלי נסיעות	מספר ההתחייבויות	מספר ההתחייבויות ששולמו עד 14.4.86	% ההתחייבויות שלא נפרעו
4/83-12/83	479,000	1,382	799	42 %
1984	640,000	979	473	52 %
1985	472,000	963	384	60 %
1-3/1986	כ-92,000*	113	37	67 %

* המידע מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מנתונים אלה עולה, כי מספר לא מועט מהמתחייבים לסלק את ההיטל אינם עומדים בהתחייבות. פרט לפניית בכתב לפי הכתובת שבטופסי ההתחייבות, האגף לא נקט אמצעים יעילים לגביית החוב מהם. בין אלה, שלא סילקו את חובם, הייתה נוסעת, שבמשך שנה וחצי יצאה מן הארץ חמש פעמים; כל פעם חתמה על התחייבות, ולא עמדה בה.

בתשובתו מיולי 1986 למשרד מבקר המדינה הודיע האגף, כי רק במקרים מסוימים הוא מקבל מנוסע התחייבות לשלם את ההיטל לאחר שובו. מרבית ההתחייבויות שלא מומשו הן של אזרחים ישראלים תושבי חוץ. האגף, לדבריו, עושה מאמצים לאיתור נוסעים אלו לשם אכיפת תשלום ההיטל, אך לא תמיד בהצלחה. אשר לנוסעת דלעיל, הודיע האגף, כי אכן מדובר במקרה חריג, ולפיכך ביקש ממשטרת ישראל לכלול את שמה ברשימת חשודים, כדי שניתן יהיה לאתרה בעברה את הגבול ולנקוט אמצעים לגביית החוב.

היטל על שירותים מיובאים

המסים על שירותים מיובאים, החלים על העברת מט"ח לחו"ל ועל רכישת שירותי תיירות בחו"ל, הוטלו ביולי 1984.

ב-3.10.84 התקין שר האוצר תקנות שעת חירום (הפקדה בשל רכישת שירותי תיירות בחו"ל), התשמ"ה-1984, שחייבו תושב ישראל הרוכש שירותי תיירות מחוץ לישראל להפקיד באוצר סכום כסף בשיעור של 15% מערך השירותים. הפיקדון הוחזר כעבור שנה ללא ריבית או הפרשי הצמדה. ההפקדה נגבתה ע"י סוכני הנסיעות אשר מכרו שירותי תיירות (סוירים, הארחה, לינה וארוחות, השכרת כלי רכב, שיט וטיס, נסיעות ובידור בחו"ל). חובת ההפקדה נמשכה מספר שבועות בלבד ובוטלה ב-13.11.84, כאשר חוקקה הכנסת את חוק היטל על שירותים מיובאים (הוראת שעה), התשמ"ה-1984 לתקופה של שנה אחת. החוק בא במקום תקנות שעת החירום וביטל את הזכות לנכות את ההיטל כאילו היה מס תשומות במע"מ. במקום זאת הוטלו שני היטלים: היטל של 15% על רכישת שירותי קרקע ועוד 15% על העברת המט"ח לספק שירותי הקרקע בחו"ל; ביחד מגיעים שני

היטלים אלה לכדי 30%⁽¹⁾. ב-18.2.85 תוקן החוק ונוסף היטל בשיעור 20% ממחיר כרטיס נסיעה לחו"ל; תוקף היטל זה (להלן – היטל כרטיס) מ-19.2.85. ההיטל חל על כרטיס שהונפק בישראל או ששולם תמורתו בישראל בשקלים או במט"ח (פרט לכרטיס שנמכר לבעל פטור – ראה להלן). ב-13.11.85, כשהוארך תוקף החוק עד 31.3.87, הורחב בסיס ההיטל והוטל בשיעור 15% גם על רכישת נכסים בחו"ל, שמומנה במט"ח שהועבר לחו"ל, או במט"ח הנמצא בחו"ל ואמור היה להגיע לארץ אילו לא הייתה מתבצעת הרכישה.

היטל על כרטיסי נסיעה לחו"ל

כאמור, מ-19.2.85 חל היטל כרטיס על נסיעה לחו"ל בשיעור 20% ממחיר הכרטיס (עד 13.11.85 רק על כרטיסי טיסה ומאו גם על כרטיס שיט; בתקופה שבין 13.11.84 ל-13.11.85 נחשבה הפלגה בכלי שיט כ"שירות קרקע" שחל עליה היטל של 15%).

בתשלום היטל זה חייב מוכר הכרטיס – סוכן הנסיעות או חברת התעופה – המוכר את "שירות הקרקע למי שנוסע לחו"ל". בפועל דואג הסוכן לכך, שהנוסע ישלם את ההיטל ואסור לו, לפי תיקון בחוק מנובמבר 1985, למסור את כרטיס הנסיעה בלא שווידא, כי בידי הנוסע יש אישור על התשלום. לשם כך הכין האגף טופס בן 4 חלקים, ובו פרטים על מחיר כרטיס הנסיעה, שם הנוסע ומספר דרכונו, סכום ההיטל בדולרים ובש"ח, שם סוכן הנסיעות, מספרו במע"מ והצהרתו שכל הפרטים נכונים.

את החלק של טופס התשלום ובו הודעת הזיכוי (הערוך בחלקו כדיו מגנטית) מעבירים הבנקים (ובמקרים של פטור לבעלי פטור, מעבירים סוכני הנסיעות) להנהלת האגף. בידי הנוסע נשאר חלק מטופס התשלום המשמש אישור ששולם ההיטל ובו מודפסת ההוראה שעליו למסור בנמל היציאה. בביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בנמל התעופה נתב"ג, התברר, כי שוטרי משטרת הגבולות מקפידים לדרוש מהיוצאים את האישור על תשלום היטל הנסיעות, אך לא את האישור על תשלום היטל הכרטיס, שלדברי המשטרה הטיפול בו הוא בלעדית לאגף. רק נוסע, המבקש מקפיד המכס לרשום בדרכונו פריטי טובין שהוא מוציא אתו (כגון מצלמה), מתבקש למסור גם את האישור על תשלום ההיטל.

בהעדר איסוף של האישורים על תשלום היטל הכרטיס, ובמטרה לבדוק באופן מדגמי אם מוכר הכרטיס שילם את ההיטל ואם הסכום סביר, נוקט האגף, מפעם לפעם, דרך של עריכת "ביקורת פתע" בנתב"ג. חוליה של האגף אוספת מידי קבוצה מצומצמת של נוסעים את האישורים, ומי שאין בידם אישור כזה, מתבקשים לחתום על טופס ולציין היכן רכשו את הכרטיס, ואם ידוע להם אם ההיטל שולם. לפי רישומי העזר של חולית ביקורת הפתע שבבית המכס נתב"ג, בתקופה מדצמבר 1985 עד סוף אפריל 1986, כשיצאו את הארץ כ-150,000 נוסעים, נערכו 11 ביקורות פתע, ונאספו בהן אישורים מ-759 נוסעים: 525 (69%) נמצאו כי שילמו את ההיטל, ו-234 (31%) המציאו אישור של סוכן הנסיעות על פטור מתשלום ההיטל, או ששילמו את ההיטל בסכום נמוך מזה שהיו אמורים לשלם.

את האישורים שאוספת החוליה בביקורות הפתע, שולח גובה המכס בנתב"ג למחלקת ביקורת ושומה שבהנהלת האגף; זו ממיינת אותם לפי סוכני הנסיעות השונים ושולחת אותו למשרדי מע"מ האזוריים המטפלים באותם סוכני נסיעות. בתקופה מ-12.1.86 עד 9.5.86 נשלחו ל-16 משרדי מע"מ האזוריים ב-4 משלוחים 265 אישורים. משרדי מע"מ האזוריים התבקשו לערוך ביקורת בתיקי הנוסעים (דוקטים) שאצל סוכני הנסיעות, ולהגיש את ממצאיהם תוך חודש להנהלת האגף. עד תום הביקורת בסוף מאי 1986, לא הגישו משרדי מע"מ האזוריים את ממצאיהם לגבי האישורים הללו שהועברו אליהם בתקופה האמורה.

(1) השיעור איננו תמיד בדיוק 30% מהסכומים שגובה סוכן הנסיעות מהנוסע, מאחר שחלק מהם אינו מועבר במט"ח לספק שירותי הקרקע בחו"ל.

בתשובתו מיוני 1986 למשרד מבקר המדינה הסביר האגף, כי ספרי החשבונות של סוכני הנסיעות שמהם רכשו הנוסעים את כרטיסי הנסיעה, נבדקים מבלי להתייחס לאישורים הספציפיים. בביקורת מדגמית חוזרת של משרד מבקר המדינה בספטמבר 1986 נמצא, כי היחידות האזוריות של מע"מ הגישו, בחודשים יוני – אוגוסט 1986, חלק מהממצאים לגבי האישורים שקיבלו לבדיקה. מקרים רבים, בעיקר של אישורים שהיו מוחתמים בחותמת פטור, נמצאו בלתי תקינים, ויחידות האגף חייבו את סוכני הנסיעות לשלם את ההיטל בסכום כולל של כ-120,000 ש"ח. בעקבות הממצאים, שלחה הנהלת האגף, ב-14.7.86, תזכורת לכל היחידות האזוריות, וביקשה להחיש את הבדיקות לגבי כלל האישורים שהועברו אליהן.

הביקורת אצל סוכני הנסיעות

1. לפי רשימת סוכנויות הנסיעות שהוכנה במארכ 1986 על ידי אגף שירותי תיירות בישראל שבמשרד התיירות, פעלו בישראל כ-425 סוכני נסיעות, לרבות סניפים של משרדים ראשיים וסניפים של סוכני נסיעות לתיירות נכנסת (בדבר ביקורת על שירותי תיירות – סוכני נסיעות, ראה לאחרונה בדו"ח 35 שנתי של מבקר המדינה, עמ' 686 – 689).

בתכנית העבודה השנתית של מחלקת ביקורת ושומה לשנת 1985 לא נכללה עריכת בדיקות של תשלום היטל הכרטיס על ידי סוכני הנסיעות, והבדיקות שנערכו היו אקראיות או בהתאם לממצאי ביקורת הפתע בנתב"ג. רק בתכנית העבודה לשנת 1986 תוכנן האגף לערוך בדיקות אצל סוכני הנסיעות לאימות תשלומי ההיטל והאישורים לפטור מהיטל. הוראות הביצוע של הנהלת האגף ליחידות הביקורת ניתנו ממאי 1986.

גם מבדיקת המסמכים בלשכות ביקורת חשבונות בבית המכס ירושלים ובמחלקת מס קנייה בתל אביב עולה, כי בשנת הכספים 1985 לא ערכו לשכות הביקורת בדיקות מתוכננות במסמכים של סוכני נסיעות, אלא כאמור באקראי או כאשר הנהלת האגף המציאה להן מפעם לפעם את האישורים על תשלום היטל כרטיס שמגיעים ממלך היצאה, כאשר לדעת חולית ביקורת הפתע היו אישורים לקויים.

(א) יחידת ביקורת חשבונות בירושלים ערכה בדיקה באפריל 1985, על סמך המידע שנתקבל מנתב"ג, ב-63 תיקי נוסעים ("דוקטים"), אצל 5 סוכני נסיעות. בארבעה דוקטים אצל סוכן נסיעות אחד נמצאו הפרשי היטל שלא הועברו לאגף בסכום של כ-27\$. הסוכן חויב לשלם את הגרעון בתוספת קנס, ריבית והצמדה.

(ב) באזור תל אביב רשומים 184 סוכני נסיעות (כמחצית מכלל הסוכנים). בתקופה מפברואר 1985 עד מארכ 1986 ערכה יחידת ביקורת חשבונות בתל אביב בדיקות על סמך המידע שנתקבל מנתב"ג אצל 33 סוכני נסיעות. משרד מבקר המדינה סקר מתוכם 13 תיקים שבהם נבדקו 431 דוקטים. אצל תשעה מהסוכנים נמצאו ממצאים על אי תשלום היטל ב-67 דוקטים (כ-15% מהדוקטים). האגף חייב את סוכני הנסיעות האלה בהפרשים בסכום כולל של 29,000\$. בביקורת שנערכה בספטמבר 1985 אצל סוכן נסיעות לגבי 42 דוקטים, נמצא, כי ב-17 מהם לא שולם היטל כרטיס או ששולם סכום חלקי. ההפרשים הסתכמו ב-23,000\$. נגד העוסק נפתח דו"ח גילוי עבירה, שנסגר לאחר סילוק ההפרשים, תשלום כופר כסף בסך 500 ש"ח (השווים בערכם לכ-336\$) והתחייבות לשלוש שנים שלא לעבור עבירה דומה.

בבדיקות יחידת ביקורת חשבונות של האגף אצל שלושה סוכני נסיעות שתיקיהם נסקרו על ידי משרד מבקר המדינה, נמצאו הפרשים בסכומים קטנים, שלפי מסמכי האגף לא ניתן היה לדעת אם הם נגבו. בעקבות הביקורת, הוסיפו לתיקים את מסמכי הגבייה, או ביטול החיוב. במקרה אחד של הפרש, ערער העוסק על החיוב, וטענותיו נמצאות בבדיקה של היחידה המשפטית.

בתשובתו מיוני 1986 הודיע האגף, כי במרבית המקרים שנבדקו התברר שתשלומים של סכומים נמוכים נמצאו מוצדקים והם התייחסו לכרטיסים שנקנו לכיוון אחד: כרטיסי צ'יטר; כרטיסי ילד; או

הפרש מחיר על כרטיס טיסה. עם זאת, נתגלו מקרים שחוקת הפטור על גבי הכרטיס ניתנה שלא כדין, וכן מקרים שנוסעים הצהירו כי לא שילמו את ההיטל.

מהמתואר לעיל יוצא, שכאשר ערך האגף בדיקה אצל סוכנים בעקבות קבלת מידע מחוליית ביקורת הפתע שבכתב"ג, הועלו מקרים לא מעטים שההיטל לא שולם כלל או ששולם רק בחלקו. דבר זה מצביע על החשיבות שבעריכת בדיקות מתוכננות אצל הסוכנים, ועל כך, שאין להסתפק בבדיקות חד-פעמיות בעקבות מידע המתקבל באופן לא שוטף מכתב"ג.

2. במסגרת החוק ניתנו פטורים מתשלום ההיטל, ביניהם על כרטיס שעבורו שילם בעל חשבון מט"ח חפשי. כן מתאפשרת הנסיעה לחו"ל ללא תשלום היטל לנוסעים רבים המקבלים כרטיסים מחו"ל, כאשר ההיטל חל רק על רכישת כרטיס בארץ. לא מן הנמנע במצב דברים זה, שבמקרים רבים מוצא מט"ח מהמדינה כדי לממן את הכרטיס שנשלח מחו"ל. לעומת זאת, כאשר אזרח ישראל מקבל כסף מחו"ל ומוכיח זאת במסמכים, לרבות אזהרות שלהם מט"ח שמקורו בכספי פיצויים, הכרטיס שהם קונים אינו פטור מהיטל.



פרק זה פוקד את סדרי הגבייה של היטלים, הקשורים בנסיעות לחו"ל: היטל נסיעות, היטל על רכישת כרטיסי טיסה, היטל על שירותי קרקע בחו"ל הנרכשים בארץ והיטל על שירותי קרקע מיובאים. מקממציאים שהועלו נראה, שיש צורך להדק את הפיקוח על גביית ההיטלים הן בנמלי היציאה והן אצל סוכני הנסיעות.

ממצאי מעקב

שיטה חדשה לגביית מקדמות למס הכנסה

דו"ח שנתי 35, עמ' 72

הביקורת בנושא: "שיטה חדשה לגביית מקדמות למס הכנסה" נערכה בחודשים אפריל – אוגוסט 1984 ופורסמה בדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה, עמ' 72.

הביקורת התייחסה בעיקר לנושאים הבאים: שיעור המקדמה מהמחזור לא הוגדל כאשר היה מקום לכך; הנציבות לא פעלה להבטיח דיווח סדיר על מקדמות. רק פעם אחת, במהלך שנת המס 1983, יצרה הנציבות חיובי מקדמות לנישומים שלא דיווחו עליהן; לא הוטלו קנסות על פיגורים בתשלום מקדמות, שחוייבו על פי השיטה החדשה; לא הונהגה בקרה על נכונות הדיווח של הנישומים בדבר היקף המחזור.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בדו"ח האמור בישיבתה מיום 30.10.85 ובעקבות ממצאי הביקורת הגיעה לסיכומים ולהצעות.

סיכומיה והצעותיה של הוועדה שאושרו על ידי הכנסת ביום 1.4.86 הן כלהלן:

מסקנות הוועדה

1. הוועדה רואה בחומרה את העובדה, כי עד כה לא הטילה נציבות מס הכנסה קנסות על עצמאיים שלא שילמו את המקדמות. במהלך השנה. הוועדה שמעה מנציג מס הכנסה, כי בעתיד תטיל נציבות מס הכנסה קנסות כבדים על המפגרים בתשלום.