

מינהל הכנסות המדינה

פעולות הביקורת

אגף מס הכנסה. נערכה ביקורת בנציבות מס הכנסה, ביחידות המס בירושלים, תל אביב וחיפה וביחידה לשירות עיבודים ממוכנים. נבדקו פעולות האגף, המבוצעות בעזרת מחשב אלקטרוני; הוצאת תעודות מילווה קליטה; הסדרי תשלומים; שומות בענף הבידור; והחזר מס לשכירים. אגף המכס והבלו. נערכה ביקורת בהנהלת אגף המכס והבלו, בבתי המכס תל אביב-יפו, חיפה ואשדוד, בתחנות המכס אילת צפת וחדרה וביחידות מס קנייה בתל אביב. נבדקו הפיקוח על מטעני יצוא; פעולות תחנת המכס אילת; וגביית מס קנייה על מספר מוצרי עץ.

אגף מס רכוש וקרן פיצויים. נערכה ביקורת בהנהלת האגף וביחידות האזוריות ירושלים, תל אביב, חיפה, נתניה חדרה ונצרת. נבדקו גביית מס רכוש על נכסים חקלאיים; אכרזות על אזורים עירוניים; שומות לבעלי נכסים, שהיקפם גדול; תשלום פיצויים בעד נזקי בצורת; וגביית מס שבח מקרקעין.

המחשב בשירות מס הכנסה

כדי לשפר את גביית מס ההכנסה ולייעל את תהליכי חוטר מינהל הכנסות המדינה זה שנים לאוטומטיזציה של התהליכים המינהליים והטכניים, שגביית המס כרוכה בהם. בשנת 1959 הקים המינהל יחידה מיוחדת — יחידת שירות עיבודים ממוכנים, להלן שע"ם, לריכוז עבודות המיכון. זוהי יחידה עצמאית, שמנהלה כפוף לממונה על הכנסות המדינה במישרין. כיוון שמוקד עבודתה בעיקר בתחום מס הכנסה, משמש מנהלה גם סגן נציב מס הכנסה; בתפקיד זה הוא מתאם בין נציבות מס הכנסה לבין היחידה. היחידה פועלת על בסיס מעין עסקי: אין לה תקציב משלה והיא פועלת על פי הזמנות של היחידות במינהל הכנסות המדינה. הוצאותיה מכוסות מתשלומי היחידות המזמינות בצורת הפחתות מתקציביהן. בשנת הכספים 1965/66 הועסקו ביחידה כ-60 עובדים; הוצאותיה הסתכמו ב-1,400,000 ל"י בקירוב ולשנת 1966/67 הן נקבעו ל-2,000,000 ל"י בקירוב.

כצעד ראשון לקראת האוטומטיזציה של התהליכים המינהליים והטכניים הקימה שע"ם כרטסת מרכזית של נישומים לשם המצאת אינפורמציה למשרדי המס האזוריים. הכרטסת כללה את פרטי האישיים של הנישום, כגון שמו, מספר הזהוי שלו, מענו, מצבו המשפחתי, עיסוקו וכו'; כן שימשה הכרטסת לפיקוח על פעולות משרדי המס, למשל על שלמות כרטיסי החשבון של הנישומים. היחידה רכשה מכונות משרד מסוגים שונים והשתמשה בהן לעשיית מספר פעולות, שנעשו עד אז בעבודת יד במשרדי המס, וביניהן הדפסת הודעות שומה תוך עריכת חישוב המס והכנת דרישות לתשלום, הכנת תזכורות והתראות.

במשך הזמן הוחלף ציוד זה בציוד חדיש ומשוכלל יותר. בשנת 1963 הוכנס לשימוש מחשב אלקטרוני, שהיחידה מחזיקה בו בתנאי שכירות. דמי השכירות, לרבות השירותים, מסתכמים ב-640,000 ל"י בקירוב לשנה. בכוונת מינהל הכנסות המדינה להגיע בעזרת המחשב לאוטומטיזציה מלאה של כל הפעולות הקשורות בגביית המס. עיקר התפקידים, שהוטלו על המחשב בתחום מס הכנסה הם: (א) חישוב המס והדפסת הודעות שומה;

(ב) ניהול חשבונות הנישומים; (ג) מעקב אחר גביית המס והדפסה אוטומטית של תוכורות והתראות; (ד) חיוב אוטומטי של הנישומים בקנסות וריבית, כשלא עמדו בחובתם לתשלום המס ולהגשת דינים וחשבונות על הכנסותיהם במועדיהם.

התכנית להפעלת המחשב כללה שתי מערכות: (א) עצמאיים וחברות; (ב) שכירים ומעבידים. באמצע 1964 הוחל בהפעלת המחשב ועד אמצע 1966 הוקפו הנישומים העצמאיים והחברות, שתיקיהם היו בטיפולם של ארבעה משרדי מס: ירושלים (מיוני 1964), חיפה (מנובמבר 1964), תל אביב 1 (מיוני 1965) ופתח תקוה (ממאי 1966). יש בדעת היחידה לסיים את המערכת הראשונה עד תום שנת המס 1967. לקראת הפעלת המערכת השנייה הומין מינהל הכנסות המדינה מומחה מחוץ לארץ, והוא ערך סקר והגיש את הצעותיו על דרכי הסבת חשבונות השכירים והמעבידים למחשב. היחידה מתכוונת להתחיל בהפעלת מערכת זו כבר ב-1968 ולהשלימה, לפי המשוער, עד סוף שנת המס 1970.

במסגרת פעולותיו מרכז המחשב נתונים שונים, המסייעים לייעול הגבייה ולהגברת הפיקוח על עריכת השומות, כגון: דו"ח חודשי על החיובים, הזיכויים, הגבייה והיתרות, סוגי נישומים ומשרדי שומה; דו"ח שבועי — בצירוף רשימה שמית — של חובות גדולים; דו"חות חודשיים על תפוקת שומות לפי מפקחים, לפי סוגי התיקים, סעיפי השומה ומשרדי השומה וכן דו"ח על מלאי השומות, שעדיין לא נערכו, והשגות, שעדיין לא חוסלו.

עם השלמת התכנית ירכז מינהל הכנסות המדינה בעזרת המחשב את הנתונים הנוגעים להתפלגות ההכנסה של כל הנישומים לפי שנות המס ולפי קווים מאפיינים אחרים וינצל אינפורמציה זו לצורך קבלת תמונה מקפת ונאמנה יותר על נושאים כלכליים, כגון רמת ההכנסה של הנישומים לפי ענפי הכלכלה, גובה ההכנסה לפי המקורות השונים ועוד. לדעת הביקורת, רצוי היה לתת גם לשילוב המערכות שבעיבוד המחשב של שירות המסים עם המערכות שבמרשם התושבים כדי להגיע לעדכון אוטומטי של נתונים אישיים הנוגעים לנישום.

בחודשים אפריל—ספטמבר 1966 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחשב, ביחידת שע"ם ובמשרדי המס בירושלים, בתל אביב ובחיפה. נבדק, בין היתר, אם נעשו הסדרים כדי להבטיח, שהמעבר לשיטה חדשה לא יכביד על ציבור משלמי המס במגעו עם משרדי המס; ואם השימוש בשיטה החדשה עונה על צורכי הבידוק.

בעת הסבתם למחשב הגיע מספר התיקים שבמשרדים האמורים ל-55,500, כשהם מתחלקים כדלהלן:

מספר התיקים שלגביהם הופעל המחשב, כאחוז מכלל התיקים	כלל התיקים בכל הארץ	ס"ה	פתח תקוה	תל אביב 1	חיפה	ירושלים	נישומים עצמאיים
36	140,000	50,000	6,000	16,000	17,000	11,000	חברות
36	15,000	5,500	500	2,200	2,000	800	

הסבה למחשב

העברה תקינה של מערכת הנהלת חשבונות לשיטה חדשה מחייבת קביעת כללים, שיבטיחו שכל הנתונים, הדרושים להמשך סדיר של העבודה, יועברו בשלמותם ובמדויק מתוך הנהלת החשבונות המתחסלת.

לצורך ההסבה הכינה יחידת שע"ם על פי הכרטסת המרכזית טופס אישי לכל נישום, שחשבונו התנהל באחד המשרדים האמורים. טפסים אלה נשלחו למשרדי המס בצירוף הוראה לרשום בהם את הנתונים, כפי שהראה חשבונו האישי של הנישום, במועד, שנקבע להעברת החשבון.

— מספרם של הטפסים האישיים לא התאים למספר החשבונות. היו טפסים, שלא נמצאו להם כרטיסי חשבון מקבילים, והיו כרטיסי חשבון, שלא נמצאו להם טפסים אישיים. בידי משרדי המס אף אין נתונים בדבר מספרם של מקרי אי התאמה מהסוגים האמורים. אי התאמות אלו אירעו, כיוון שמאז הקמת הכרטסת המרכזית בשנת 1959 לא נערכו השוואות לעתים מזומנות, בין הכרטסת לבין מספר כרטיסי החשבון של הנישומים. כתוצאה מכך, לא היה בידי המינהל אמצעי בקרה יעיל כדי לוודא, אם אמנם הועברו אל המחשב כל החשבונות. שנוהלו במשרדי המס.

לפי התכנית, שעובדה לצורך המעבר, קלט המחשב רק חלק מהנתונים מתוך החשבונות הקודמים, והם: סך כל התשלומים בכל אחת משבע שנות המס, שקדמו למועד ההעברה, והיתרה שעמדה לזכותו או לחובתו של הנישום בסוף השנה, אם הייתה לו יתרה כזאת; לדוגמה: אם נישום חויב במס לפי שומה בסך 100 ל"י ושלם על חשבון המס 30 ל"י, כך שביום ההסבה למחשב הייתה יתרה החוב 70 ל"י, הועברו למחשב רק שני נתונים — סך 30 ל"י בטור זכות וסך 70 ל"י בטור יתרה. כיוון שהחובים לא הופיעו, לא איפשרה שיטה זו איזון בין הטורים "חובה" ו"זכות" ו"יתרה" בחשבונות האישיים, כמקובל בהנהלת חשבונות, ומנעה מהמחשב פיקוח אוטומטי על נכונות היתרה שבכל חשבון.

השיטה, שנקבעה להעתקתם של נתונים מכרטיסי החשבונות אל הטפסים, שבאמצעותם הועברו הנתונים אל המחשב, הייתה מסובכת, כיוון שהיה עליה לענות על הדרישות הרבות, המתחייבות מהשיטה החדשה. שיטה זו פתחה פתח רחב לאפשרויות של אי התאמה. גילויין של טעויות בעוד מועד חייב עריכת סיכומים כוללים של יתרות בחשבונות שנסגרו כדי להשוותם לסיכומי היתרות, שנקלטו במחשב. הדבר היה אמנם כרוך בתוספת עבודה ניכרת, שכן המדובר במאות אלפי יתרות, אולם הפסד זה היה יוצא בשכר צמצום מספר הבירורים, שהיה צורך לערוך עם נישומים רבים לאחר ההסבה מחמת הטעויות הרבות, שנפלו בעת ההעתקה.

לאחר הפעלת המחשב התברר, שבמקרים רבים לא הועתקו נכונה הנתונים מכרטיסי החשבון של הנישומים. יש אשר סכום התשלומים הועתק נכונה, אולם היתרה הועתקה בסכום לא נכון ולהיפך; לעתים שני הנתונים לא הועתקו נכונה.

— המחשב הופעל, בלא שפעולתו נבחנה על ידי הרצה במקביל במשך תקופת נסיון כלשהי, כמקובל במעבר משיטה לשיטה. עם הפעלת המחשב אמנם המשיכו בשלושת משרדי המס, שבהם נערכה הביקורת, בניהול החשבונות לפי השיטה הקודמת לתקופה של 6 עד 9 חודשים, אלא שהרישום המקביל לא שימש אמצעי בידוק: הודעות החיוב והזיכוי, במיוחד הדרישות לתשלום המס, שנערכו על ידי המחשב, נשלחו לנישומים, בלא שנבדקה נכונות הנתונים הרשומים בהם. לעומת זאת, כשנערכה השוואה בין נתוני שתי השיטות בתקופת הרצה — כפי שנהג משרד המס בפתח תקוה, במאי 1966 בעת ההסבה — הצליחו לצמצם את מספר הטעויות עד לטעויות אחדות.

עקב הליקויים שתוארו הוטל ציבור משלמי המס במידה לא מעטה, ועבודה מיותרת רבה הוטלה על עובדי משרדי המס. מתוך ההתכתבות לא ניתן לעמוד על היקף הטעויות והבירורים שנערכו, כיוון שלרוב פנו הנישומים אל משרדי המס בעל פה. במיוחד רבו

הטעויות בתקופות הראשונות שלאחר הפעלת המחשב, כאשר קיבלו אלפי נישומים תוך תקופה קצרה למדי דרישות תשלום לא נכונות או הודעות על קנסות, שלא היו מוצדקים. — מההסברים, שניתנו למשרד מבקר המדינה, התברר, שלאחר הפעלת המחשב במשרד המס בירושלים, שהיה ראשון המשרדים, שבו הופעלה השיטה החדשה, היה צורך לחזור ולהסב את חשבונותיהם של כ-3,000 נישומים מחמת טעויות. לפי השיטה הקיימת אין בידי יחידת שע"ם לגלות טעויות, שנפלו בעת ההסבה; לפיכך נערכים התיקונים לרוב על סמך קובלנות הנישומים, שהטעות הייתה להעתם. במועד הביקורת — ספטמבר 1966, כשנתיים לאחר הפעלת המחשב — עדיין לא באו רבות מהטעויות על תיקון. מרישומי יחידת שע"ם, שבניהולם הוחל בשנת 1966, מתברר, שמדי חודש בחודשו נעשים תיקונים באלפי חשבונות. בשלושת החודשים, יוני-יולי-אוגוסט 1966, תוקנו 6,783 חשבונות במשרד המס בחיפה, 3,735 חשבונות במשרד המס תל אביב ו-2,202 חשבונות במשרד המס בירושלים.

התכנות (Programming)

חשבונותיהם האישיים של נישומים מתנהלים לכל שנת מס בנפרד וכרטיס החשבון נסגר עם תום הפעולות הקשורות בגביית המס לאותה שנה. כיוון שלרוב חולפות כמה שנים עד לסיום הליכי השומה לשנת מס מסוימת ועד לגביית המס המגיע לאותה שנה, מתנהלים לרוב הנישומים העצמאיים כרטיסי חשבון לכמה שנות מס בעת ובעונה אחת.

— התכנית לניהול חשבונות הנישומים באמצעות המחשב עובדה בצורה, שהמחשב ינהל בעת ובעונה אחת חשבונות לשבע שנות מס בלבד. המחשב קלט אפוא את הנתונים הנוגעים לשנות המס 1958 עד 1964 מהחשבונות, שנוהלו במשרדי המס בירושלים ובחיפה; חשבונות אלה הוסבו, כאמור, בשנת 1964. מחשבונות המשרד תל אביב 1, שהוסב בשנת 1965, קלט המחשב את הנתונים שהתייחסו לשנים 1959—1965. עם העברת החשבונות למחשב התברר, שיש כרטיסי חשבון רבים, שנשארו פתוחים למעלה משבע שנים. את החשבונות לשנות המס הקודמות המשיכו המשרדים לנהל לפי השיטה הקודמת. לפי תכנית זו פלט המחשב עם תחילת שנת המס 1966 את כל החשבונות לשנת המס 1959, כ-4,000 במספר, שהתנהלו במשרדים אשר בירושלים ובחיפה; חשבונות אלה הוחזרו למשרדים, הממשיכים לנהל אותם לפי השיטה הקודמת. כך מתנהלות לאלפי נישומים שתי מערכות של חשבונות, דבר המביא אף הוא לשיבושים ולעבודה מיותרת.

הממונה על הכנסות המדינה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1966, שהדבר יתוקן במסגרת השינויים, שיונהגו במערך המחשב בשנת 1967.

המחשב עורך חישובי מס על פי תכנית כללית שהוכנה מראש. פעולות חישוב המס מסובכות מאוד, בעיקר עקב ריבוי המרכיבים, שעל פיהם הוא נקבע, וכל שינוי בחוק או בהוראות, שיש בו כדי להשפיע על אופן חישוב המס, מחייב הכנסת שינויים בתכנית. כדי למנוע טעות בתכנית, שתוצאותיה עלולות להשפיע על סדרה שלמה של שומות, היה על היחידה לדאוג לסדרי בידוק, אם בדרך של עריכת חישובים מקבילים ביד לגבי מדגם מייצג של נישומים ואם בדרך של הפעלת המחשב לגבי קבוצה מגוונת של נישומים מדומים. בדיקות כאלו מן הראוי לערוך מדי פעם בפעם בעת תיקון בחוק או שינויים בהוראות נוהל, שבעקבותיהם מונהגים שינויים בתכנית.

— היחידה לא נהגה לערוך בדיקות כאלו. בעזרת המחשב נתגלו טעויות, שנבעו מסתירה בנתונים ואשר עיכבו את הקליטה במחשב. טעויות אחרות נתגלו לרוב באורח מקרי, אם ביזמת הנישום ואם על ידי עובד משרד המס, כשבדק מטעמים מיוחדים את

השומה לפני שליחתה אל הנישום. בדרך כלל נהגו עובדי משרדי המס לבדוק שומות, שבהן נותרה יתרה לזכותו של הנישום.

— בחודשים אפריל—מאי 1966 נתגלו טעויות רבות מאוד. התברר, שמקורן בשיבושים בתכנית. הסוגים העיקריים של השגיאות היו: (1) חישוב המס על פי סולם שיעורים מוטעה; (2) שגיאות בחישוב הפטור ממס בתור חוספת יוקר; (3) ניכויים מוגדלים לגבי סוג מסוים של נישומים; (4) טעות בקביעת ניכוי יציב; (5) אי-חיוב במילווה קליטה בכמה שומות, שנערכו לחברות ולתושבי חוץ.

— כיוון שהטעויות נתגלו, לאחר שהודעות השומה השגויות כבר היו בידי אלפי נישומים, נאלצה יחידת שע"מ, לאחר הכנסת התיקונים המתאימים בתכנית, להדפיס מחדש הודעות שומה ולשלח לנישומים. מספר השומות השגויות שהודפסו הגיע ל-7,400. עד שנתגלו הטעויות, היו כבר 3,300 שומות בידי הנישומים, והיה צורך לשלוח להם שומות מתוקנות.

בדצמבר 1966 הופעל צוות מיוחד במסגרת שע"מ לשם עריכת בדיקות מדגם של השומות לפני שליחתן לנישומים.

ההתאמה לדרישות החוק

הביקורת הצביעה על כמה אי-דיוקים בתכנית להפעלת המחשב, שהשפיעו על פעולות הנוגעות לחוג רחב של נישומים. לדוגמה:

1. לפי סעיפים 175—176 לפקודת מס הכנסה חייב כל יחיד וכן כל תאגיד בתשלום מקדמות על חשבון המס; עם הגשת הדו"ח על ההכנסה עליהם לשלם לפי סעיף 182 את יתרת המס המגיעה מהם על פי הדו"ח.

— עם כל חיוב חדש מבטל המחשב אוטומטית כל חיוב קודם, שנעשה לאותה שנת מס; לפיכך מבטל הוא אוטומטית את חיוב המקדמה או חלק ממנה, שלא נפרע עד למועד הגשת הדו"ח, באשר הוא מחייב את הנישום בחיוב החדש על פי הדו"ח. הסדר זה עלול להביא לגביות מס שונות בנסיבות כדלהלן: נישום, שסכום המקדמה, שבו חיוב, עולה על הסכום שהוא חב לפי דו"חו של, ושלא שילם את המקדמה במועדה, יחויב — עם עיבוד הדו"ח במחשב — בסכום הקטן יותר; שילם אותו נישום את המקדמה במועדה — לאמור לפני הגשת הדו"ח — לא יוחזר לו העודף אלא לאחר עריכת השומה הסופית. מכאן, שדווקא נישום, המקיים בדייקנות אחר דרישות החוק, מופלה לרעה.

2. לפי סעיף 187 לפקודה חייב הנישום בריבית של 9% לשנה (ריבית הפרש) לתקופה שלא תעלה על חצי שנה על כל הפרש במס, שנוצר בין הסכום אשר שילם בהתאם להצהרתו לבין הסכום הגבוה יותר, המגיע על פי השומה. הריבית מגיעה כעבור שלושים יום מהמועד, שנקבע להגשת הדו"ח. המחשב מחייב את הנישום בריבית רק מהיום, שהגיש את דו"חו בפועל, כך שדווקא המפגרים בהגשת הדו"ח נמצאים נשכרים.

3. לפי סעיף 160 לפקודה רשאי נישום, ששילם מס יתר על המגיע, לקבל את העודף בתוספת ריבית של 9% לשנה מתום שישה חודשים מעת הגשת הדין וחשבון או מיום, ששילם את תשלום היתר — הכל לפי המאוחר יותר. בתכנית אין הבחנה בין שני הסוגים, והמחשב מוכה את הנישום באופן אוטומטי בריבית בעד תשלומי היתר בכל המקרים מתום שישה חודשים לאחר שהוגשה ההצהרה.

סדרי בידוק

כדי לתקן טעויות, שנתהוו בעת העברת החשבונות, נקבע נוהל, שלפיו רשאים פקיד הגבייה בכל משרד מס להעביר הוראות למחשב לתיקון נתונים בחשבונות האישיים באמצעות מערכת טפסים הקרויים "פקודות יומן", שהוכנו לצורך זה, כמקובל בהנהלת חשבונות. לפי אותו נוהל מתקנים גם טעויות המתגלות בעבודה השוטפת וחיובים בעד קנסות וריבית.

— ההסדרים הקיימים אינם מבטיחים בידוק נאות של עריכת פקודות יומן והעברתן למחשב. לדעת הביקורת, רצוי להנהיג מספור של טופסי הפקודות ולרשום בגוף הטופס את ההנמקות, שעל פיהן אפשר יהיה לבדוק את צידוק ההוראות ולצרף להן אסמכתאות. כן יש להגדיר את הסמכויות למתן פקודות, כיוון שכיום רשאי כל פקיד ביחידות העוסקות בבירור חשבונות ובמעקב אחרי הגבייה במשרדי המס לתקן חשבונות של נישומים. לפי הנוהל אמנם חייבת הפקודה לשאת את חתימתו של הגובה הראשי, אך כיוון שיום מועברות אליו עשרות ואף מאות פקודות, ובלא אסמכתאות, אין הוא מסוגל לבדוק אותן בפועל, וחתימתו ניתנת במקרים רבים כעניין של שגרה. השיטה, שעובדה להפעלת המחשב, שלפיה אין תיקון בחשבון גורר רישום נגדי לשם איזון ובקרה, כמקובל בהנהלת חשבונות, מכבידה אף היא על הפיקוח.

— השיטה, שעובדה להפעלת המחשב, מחייבת מילוי של טופס נפרד לכל תיקון. לפיכך תיקון בחשבון אחד, המצריך גם תיקון בחשבון אחר, גורר מילויים של שני טפסים, אפילו אמורים הדברים בהעברה מחשבון לחשבון של נישום אחד, למשל כשיש להעביר תשלום, שנוקף לשנת מס אחת, לשנת מס אחרת. כך נשלל הפיקוח האוטומטי של עריכת הרישום הנגדי, מה גם שהפקודות אינן נרשמות לפני העברתן למחשב, וניתנת האפשרות לזכות חשבון אחד בלי לחייב את משנהו; כיוון שכך, ראוי להנהיג שינוי בשיטה, שיאפשר העלאתן של שתי הוראות התיקון על גבי טופס אחד.

מפקח מס הכנסה מכין תקציר לכל שומה המועברת למחשב, שבו רושם הוא את הנתונים הנוגעים לנישום, בעיקר: מספר זיהוי, מצב משפחתי ופירוט ההכנסה על סוגיה. תקציר זה, המתנהל על גבי טופס מיוחד, מועבר למחשב העורך על סמך הנתונים הספציפיים של התקציר ולפי תכנית כללית שנקבעה מראש את חישובי מס הכנסה ומדפיסם על גבי הודעות שומה.

— התקצירים אמנם טעונים אישורו של רכז חוליית השומה לפני הישלחם למחשב, אולם בדיקת הרכז נוגעת רק לנכונות ההכנסה החייבת במס, שקבע המפקח בתקצירו, ואילו הפרטים האחרים, בעיקר הניכויים והזיכויים האישיים וכן סכום הניכויים במקור, אינם נבדקים על ידי הרכז או עובד אחר. המפקח עצמו טרוד מאוד במשא ומתן עם נישומים ובבדיקת הצהרותיהם, ואין רישום פרטים אלה בעבורו אלא תוספת עבודה טכנית בלבד. העדר בידוק התקצירים מותיר כר נרחב לטעויות. כל טעות הנופלת בשומה עקב מילוי מוטעה של התקציר מתגלה רק בדרך מקרה או עקב פניית הנישום. העדר הפיקוח על מילוי פרטי התקציר מאפשר גם מתן הקלות, שאינן מגיעות לנישום, בחישוב המס ומאפשר זקיפת סכומים לזכות חשבון המס של הנישום בתורת ניכויים במקור, בלא שהוכח קודם לכן, אם נעשה הניכוי. שיטת התקצירים אמנם הייתה נהוגה גם לפני כן, כאשר הודפסו השומות בעזרת מכונות המשרד הרגילות, אולם כתוצאה מסדרי העבודה, שהונהגו עם הפעלת המחשב, נחלש הבידוק, שהיה קיים בתחום זה. באוגוסט-ספטמבר 1966 נערכה על ידי נציבות מס הכנסה במשרדי המס ת"א 1, פתח תקוה וירושלים בדיקת מדגם של תקצירים, שהעלתה טעויות חוזרות, שנפלו בעת מילויים. מסקנות הבדיקה

הובאו לידיעת פקידי השומה, הרכזים והמפקחים כדי למנוע הישנות טעויות כאלה בעתיד. רצוי אפוא להנהיג הסדר של קבע, שעל פיו ייבדקו התקצירים בדיקת מדגם על ידי עובדים, שאינם עוסקים בעריכת השומה.

ההצעות האמורות לשיפור סדרי הבידוק אינן באות למצות את הנושא. דרכי הבידוק דורשים שיפור והשלמה מתמידים של ההסדרים המקוריים על יסוד הנסיון המצטבר ביחידה ואצל גופים אחרים הנעזרים במחשבים לפעולות דומות.

הנהלת החשבונות

כדי לאפשר לעובדי מס הכנסה לברר את מצב חשבונו של נישום ממציאה יחידת שע"מ למשרדי המס פירוט של תנועת החשבונות של כל הנישומים הרשומים במשרד. פירוט זה, הקרוי "מצב חשבון", נשלח למשרד המס אחת לחודשיים בדרך כלל, והוא כולל את החיובים, התשלומים והזיכויים האחרים ואת יתרת החוב.

— לרוב מגיעים "מצבי החשבון" למשרדים כשלושה עד ארבעה שבועות לאחר תום התקופה, שאליה הם מתייחסים. עיכוב זה פוגם במידה ניכרת בתועלת, שניתן להפיק מ"מצבי החשבון". כדי להתגבר על קושי זה נוהגים המשרדים להזמין פירוט חשבונותיהם של נישומים, שביקשו הבהרות על מצב חשבונם והוא מתקבל כעבור 8—10 ימים ומעלה מוזמן הגשת הבקשה. לפיכך קורה תכופות, שכאשר הנישום פונה למשרד מס הכנסה במישרין, אין בידי המשרד ליתן לו הסברים במקום, בעוד ששירות זה ניתן לו, כשעוד נהלו החשבונות לפי השיטה הקודמת. במצב זה רואה המשרד לנכון בהרבה מקרים להפסיק כל פעולות גבייה במשך התקופה הדרושה לעריכת הבידורים. לאחרונה הוגבר קצב המצאת "מצבי החשבון" למשרדים, והיחידה חותרת להעברה סדירה של "מצבי חשבון" מעודכנים למשרדים האזוריים אחת לחודש.

"מצב חשבון" הוא טופס מורכב, אולם אנשי מקצוע ורואי חשבון, העוסקים בו דרך קבע, אינם נתקלים בקשיים מיוחדים בטיפול בו. לעומת זאת כשהם נזקקים לטופס בעבודה שוטפת מהירה, בעת מגעם עם נישום המבקש לקבל הבהרות על מצבו, הרי אז מתגלים קשיים. כדי לברר את מצב החשבון לאשורו על עובד מס הכנסה לפרט את הנתונים שבפירוט התנועה לפי שנות המס, שאליהן הם מתייחסים, ולשחזר את החשבון לכל שנת מס בנפרד. פעולות אלו, הנעשות בדרך כלל בנוכחות הנישום, אורכות זמן רב ומכבידות על המגע עם הנישום. רצוי אפוא לעבד טופס פשוט וברור יותר, שיבליט את היתרות לכל שנת מס ואת חובו של הנישום.

הממונה על הכנסות המדינה הודיע, שלקראת שנת המס 1967 — כשיונהגו תיקונים שונים — תשונה צורת הטופס מיסודה.

תשלומים למשרדי מס הכנסה מתקבלים בקופות המשרדים עצמם או באשנב בנק הדואר. במשרדי מס הכנסה, שהוסבו למחשב, מרכזות הקופות את התשלומים שנתקבלו במישרין ואת אלה שנתקבלו בבנק הדואר. בסופו של כל יום מעביר כל משרד מס את רשימות הסכומים שנתקבלו בעזרת סרט מגנטי ליחידת שע"מ, ומשם מועברים הנתונים למחשב לשם זקיפתם לחשבונותיהם האישיים של הנישומים.

— מעת קבלת התשלום בקופת משרד מס הכנסה ועד לרישומו בחשבונו האישי של הנישום חולפים בדרך כלל שבועה עד עשרה ימים; שולמו הכספים באמצעות בנק הדואר,

תוארך התקופה במספר ימים נוספים. עיכובים אלה סיבתם בכך, שהציוד הקיים אינו מאפשר עדכון יומיומי של החשבונות במחשב. לפי ההסדרים הקיימים מריצים את המחשב בעניין התשלומים אחת לשבוע, וביום ההרצה הוא קולט את התשלומים, שנתקבלו עד יומיים או שלושה ימים לפני כן. במקרים רבים לא נקלט התשלום במחשב בפעם הראשונה, בדרך כלל עקב טעות בניקוב הטופס, שבאמצעותו מועברות הודעות התשלום למחשב, או בגלל טעות בציון מספר זיהוי או בשל שיבוש אחר; במקרים אלה נמשך הבירור שבועות ולעיתים חודשים. עקב זה מקבלים נישומים רבים דרישות תשלום והתראות לסילוק חובות, ששולמו זמן רב לפני שליחת הדרישה או ההתראה. המחשב מחייב באופן אוטומטי בקנסות וריבית במקרה של פיגור בתשלום, וכל התראה מיותרת חוזרת וגורמת עבודה הכרוכה בביטול החיוב.

*

הפעלת מחשב אלקטרוני בשירות מינהל הכנסות המדינה היא צעד חשוב קדימה לייעול גביית המס ולשיפורה. ממצאי הביקורת מצביעים על תקלות הנובעות בחלקן מנסיון בלתי מספיק בהפעלת מחשבים בארץ ובחלקן מתכנות, שלא הביאו בחשבון את הדרישות המסובכות, שמעמיד החוק. נעשים מאמצים מתמידים כדי להכניס שיפורים בתכניות העבודה ובשיטות הבקרה ולהעלות את עבודת המחשב במשרדי המס לרמה סבירה. הבעיות הרציניות, שעדיין לא באו על פתרונן, הן בעיקרן קשורות לסדרי הבידוק, ולצורך בקיצור מירוחי הזמן לשם עדכון מהיר יותר של חשבונות הנישומים. יש לצפות, שעם השלמת כל המערכות שתוכננו אפשר יהיה לקבל את האינפורמציה הדרושה לתכנון משוכלל יותר של מדיניות המסים זמן קצר לאחר האירוע, ולהגיע בעזרת המחשב לרמה גבוהה יותר של התהליכים המינהליים הכרוכים בגביית המס.

תעודות על מילווה חובה

משנת 1961 ועד 1966 נתקבלו על ידי הכנסת חמישה חוקים, המטילים על החייבים במס הכנסה, בשנות המס 1961 ועד 1967, תשלום של מילווה קליטה בשיעור מסוים מהמס. לשנת המס 1961 נקבע שיעור המילווה ב-6%, ולשנת 1962 — ב-12%, ליחיד ולחבר בני אדם. החל בשנת המס 1963 ועד שנת המס 1967, השיעור הוא 18% ליחיד ו-12% לחבר בני אדם. יחיד, שהמס שהוא חייב בו לשנה משנות המס 1963—1967 אינו עולה על 248 ל"י, חייב במילווה בשיעור של 12% לאותה שנת מס. יחיד, שהמילווה שהוא חייב בו בשנת מס אחת אינו עולה על 20 ל"י, ולגבי שנת מס 1961 — על 10 ל"י, פטור מתשלום מילווה לאותה שנת המס. על מילווה הקליטה מוציא בנק ישראל, על פי נתונים שהוא מקבל מנציבות מס הכנסה, תעודות מילווה, המאפשרות לאזרח לפדות בבוא המועד את הסכומים, שהוא שילם על חשבון המילווה. המועדים למסירת תעודות לזכאים נקבעים בתקנות, המתפרסמות מזמן לזמן.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 1964 את ההסדרים, שהיו כרוכים במתן תעודות המילווה לשכירים לשנת 1961, והצביע על מספר ליקויים בתחום זה (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 69). באוגוסט-דצמבר 1966 ערך משרד מבקר המדינה בנציבות מס הכנסה ובבנק ישראל ביקורת על הוצאת תעודות לכלל ציבור הזכאים לשנות מס 1961 ו-1962 — שנים, שלגביהן עברו המועדים להוצאת התעודות שנקבעו בתקנות.

1. מספר הזכאים, שהוצאו להם תעודות עד סוף אוקטובר 1966, הוא כדלהלן:

שנת המס	מספר השכירים	ערך נקוב של כולל התעודות שהוצאו לשכירים (ל"י)	מספר העצמאיים (כולל חברות)	ערך נקוב כולל של התעודות שהוצאו לעצמאיים (ל"י)	סך כל השכירים והעצמאיים (כולל חברות)	ערך נקוב כולל של התעודות שהוצאו לעצמאיים (ל"י)
1961	192,348	8,304,425	54,965	6,915,080	247,313	15,219,505
1962	253,540	24,325,440	53,985	14,683,399	307,525	39,008,839

ההפרש בין סכומי המילווה, לשנת המס 1961, לבין הסכומים לשנת המס 1962, נבע בעיקר מהגדלת שיעור המילווה מ-6% ל-12%.

לחלק מהשכירים שסכום המילווה, שהם היו חייבים בו, לא עלה על 10 ל"י בשנת 1961 ועל 20 ל"י בשנת 1962, ואשר לפיכך היו פטורים מתשלום המילווה, הוחזר במזומנים הסכום, שנוכה משכרם, כדלהלן:

שנת המס	מספר הזכאים (בקירוב)	הסכום (בל"י) שהוחזר (בקירוב)
1961	100,000	326,000
1962	144,000	990,000

— כדי לעמוד על קצב הוצאת התעודות ועל נכונות הסכום הכולל מן הצורך היה, שנציבות מס הכנסה תסכם את מספר הזכאים ואת סך כל התשלומים, שנתקבלו על חשבון המילווה לגבי כל שנת מס, בין בדרך של ניכוי ובין בדרך של מקדמה או תשלום סופי. אין בנציבות מס הכנסה נתונים כאלה.

שכירים. לפי הוראות החוק חייב כל מעביד לנהל כרטיס לכל עובד ולרשום בו את פרטי השכר ואת הסכומים, שהוא ניכה בתור מס הכנסה ובתור מילווה קליטה. תוך שלושה חודשים מתום שנת המס חייב המעביד להמציא את הכרטיסים למשרדי המס; נוסף על כך חייב כל מעביד להמציא תוך התקופה האמורה רשימה שמית מרוכזת של עובדיו בציון הסכומים, שנוכו על חשבון המס והמילווה. בדו"ח שנתי 15 (עמ' 65) צוין, שלא היה מעקב סדיר אחרי קבלת כרטיסי העובד. בדיקה חוזרת שנעשתה במשרדי המס בירושלים, תל אביב (5) וחיפה, המטפלים במרבית השכירים, העלתה, שהמצב השתפר, ולגבי שנות

המס 1961 ו-1962 המציאו כל המעבידים, פרט לבודדים, את כרטיסי העובד ואת הרשימות המרוכזות.

כרטיסי העובד והרשימות המרוכזות היו מאפשרות לנציבות מס הכנסה לסכם ללא קושי מיוחד את מספר הזכאים ואת הסכומים שנתקבלו על חשבון המילווה. נציבות מס הכנסה לא עשתה כך, אלא הסתפקה בעקיבה אחר התקדמות הפעולות של הוצאת תעודות על פי אומדנים בלבד. לפי נתוני הנציבות מסתמנת לסוף אוקטובר 1966 תמונה המצביעה על התקדמות איטית (באלפי ל"י):

שנת המס	הסכום שהמעבידים ניכרו מהשכר (1)	הסכום שעליו הוצאו תעודות	הסכום שעליו לא הוצאו תעודות	באחוזים מכלל הגבייה
1961	10,100	8,300	1,800	18.0
1962	26,000	24,300	1,700	6.5

(1) לאחר הפחתת הסכומים, שהוחזרו במזומן לנישומים הזכאים לפטור.

נציבות מס הכנסה מעריכה את מספר השכירים, שלא הוצאו להם עדיין תעודות לשנת 1961 ב-17,000, ולשנת 1962 ב-20,000 בקירוב. למשרד מבקר המדינה לא הומצאו נתונים, שעל פיהם ניתן לקבוע, כיצד הגיעה הנציבות לאומדן זה.

עצמאיים (בכללם חברות). גם לגבי עצמאיים אין נתונים מרוכזים, שעל פיהם ניתן לקבוע את סכומי המילווה שנגבו ואת המספר המדויק של הזכאים לקבלת תעודות. סכומי המילווה, שלגביהם עדיין לא הוצאו תעודות, מסתכמים, לפי אומדן נציבות מס הכנסה, כמפורט להלן (באלפי לירות):

שנת המס	הסכום שנגבה	הסכום שעליו הוצאו תעודות	הסכום שעליו לא הוצאו תעודות	באחוזים מכלל הגבייה
1961	12,200	6,900	5,300	44.0
1962	30,700	14,700	16,000	52.0

נציבות מס הכנסה מעריכה את מספר העצמאיים, שעדיין לא קיבלו את התעודות המגיעות להם לשנת 1961 ב-25,000 ולשנת 1962 ב-35,000 בקירוב. ההפרש הגדול בין הסכום, שנגבה על חשבון המילווה לבין זה, שעליו הוצאו תעודות, שהוא גדול בהרבה מההפרש לגבי השכירים, סיבתו בכך, שנציבות מס הכנסה נוהגת, שלא להוציא תעודות לנישומים עצמאיים, ששילמו מקדמות, כל עוד לא נערכו להם שומות סופיות, כדי למנוע את הצורך בהוצאת תעודות נוספות אם יחויבו הנישומים על פי השומה בתשלום נוסף על חשבון המילווה. בעקבות קשיים אלה הוכנסו במאוס 1966 תיקונים בחוקי המילווה הקודמים, ונקבע לגבי כל שנת מס תאריך קובע. הנישום זכאי לתעודות מילווה רגילות, שעליהן משתלמת ריבית, רק על הסכומים, שהוא משלם עד לתאריך הקובע, ואילו על הסכומים שהוא משלם אחרי מועד זה מוצאת תעודה מיוחדת, שאינה מזכה את הנישום בריבית והיא נפדית בסוף תקופת המילווה. לשנת 1961 נקבע בחוק כתאריך קובע 31.8.1966—31.8.1967.

2. לנציבות מס הכנסה הגיעו כ-40,000 פניות של גישומים, לרוב בדבר אי קבלת התעודות ובחלקן בדבר שיבושים ואי-דיוקים בתעודות שהוצאו להם. בעקבות תלונות על השהייה בטיפול הענייני בפניות מסוג זה המליץ משרד מבקר המדינה על נקיטת צעדים להחשת הטיפול.

בין הפניות היו כמאתיים הודעות על תעודות כפולות שנשלחו לזכאים בטעות. מספר זה הוא אמנם קטן, אולם יש בו כדי ללמד על אפשרות של מקרים נוספים.

הנציבות הסבירה את הדבר בכך, שהנתונים מתוך כרטיס העובד, ששימש בסיס להוצאת התעודה לשכיר, רוכזו על ידי מכוונת משרד של גורמי חוץ; בעת ניקוב הכרטיסים נפלו טעויות, והיו כרטיסים שנוקבו פעמיים. הנציבות עשתה סידורים למניעת מקרים כאלה בעתיד ולאיחור גישומים, שקיבלו תעודות כפולות בעבר.

3. מתוך כ-440,000 מעטפות, שבהן שלח בנק ישראל תעודות מילווה לשנות 1961 ו-1962, החזיר הדואר כ-70,000. מזה אותרו הכתובות של כ-20,000 משלוחים, בעוד ש-50,000 הגותרים עדיין נמצאים בבנק ישראל. אחוז זה הוא גבוה, אף אם יובא בחשבון, שחלק מהמשלוחים נוגע לשכירים, שלא היה להם מקום עבודה קבוע, ואשר שינו גם את מקום מגוריהם. בינואר 1967 פרסם בנק ישראל חוברת ובה שמות בעלי התעודות, שכתובתם לא אותרה, ומספרי הווהיו שלהם. החוברת פתוחה לעיון הקהל בבתי הדואר ובסניפי הבנקים.

לדעת הביקורת, רצוי לשקול אם לא כדאי להיעזר גם במוסדות כגון ארגוני עובדים, קופות חולים ועוד, כדי לאתר את הזכאים לתעודות.

4. לשכירים הוצאו התעודות לרוב על הסכומים, שהמעבידים ניכז מהכנסתם. לגבי שכירים, שפקידי השומה ערכו להם שומות לאחר הוצאת התעודה, נהגה נציבות מס הכנסה כדלהלן: אם השכיר חויב בשומה בסכום גדול מזה שהמעביד ניכה, דהיינו, בסכום גדול מזה, שעליו קיבל השכיר את התעודה, והוא שילם את ההפרש, שלחה לו הנציבות תעודה נוספת על ההפרש. אם הסכום שהוא חויב בו בשומה היה קטן יותר, החזירה לו הנציבות את ההפרש במזומנים, אבל היא לא החליפה את התעודה ובידי השכיר נשארה תעודה על סכום גדול מזה שהגיע לו. מקרים כאלה אירעו כתוצאה מתיאום בלתי מספיק בין היחידות השונות שבנציבות מס הכנסה. כאשר נתגלה הדבר, הורתה הנציבות, ביוני 1966, שממועד מתן ההוראה ואילך אין להחזיר באופן אוטומטי לשכירים הפרשים בין הסכומים, שנקבעו בשומות לבין אלה, שהמעביד ניכה במקור.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה שהיא הורתה להחזיר ניכויי יתר ביחד עם החלפת התעודה על פי בקשות אינדיבידואליות. לא ננקטו עוד צעדים לתיקון או להחלפת התעודות, שכללו סכומים, שאחר כך הוחזרו.

5. ההוצאות הכרוכות בהדפסת תעודה, בהפצתה ובטיפול בתשלומים עד לפדיונה, הן גבוהות, ולגבי תעודות, שערכן הנקוב גמור, נוצר יחס בלתי סביר בין ההשקעה בתעודה לבין ערכה.

נציבות מס הכנסה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שנקטה צעדים להקטנת ההוצאות הכרוכות בטיפול בתעודה: בתקנות מילווה קליטה וחסכון חובה (הארכה) (תעודות מלווה), תשכ"ו—1966, המסדירות את הוצאת התעודות לשנת 1963 נקבע, שהריבית תשולם בבת אחת עם פדיון התעודה, ועל ידי כך ייחסך הטיפול בתשלום ריבית בכל אחת מהשנים עד לפדיון המילווה ותוקטן עלות התעודה. עוד הודיעה הנציבות, שלגבי חוקי

מילוות שיוצעו בעתיד היא תשקול הגדלה של סכום הפטור כדי למנוע הוצאת תעודות על סכומים פעוטים.

מס הכנסה — שומות בענף הבידור

עבודתם של פקידי השומה נעשית לפי ענפי המשק והכלכלה לסוגיהם מתוך התמחות בענפים השונים. כל-ענף כולל קבוצה של תיקי נישומים, הפעילים בו והעוסקים באותו משלח יד. במארגס—יוני 1966 בדק משרד מבקר המדינה את עבודת עריכת השומה לנישומים בענף הבידור: אמנים, אמרגנים, ובעלי עסקי בידור (בדבר בדיקות דומות בענפים אחרים ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 43, ודו"ח שנתי 14, עמ' 76). נבדקו 70 תיקים של עצמאיים מבין כ-300 תיקי נישומים המסווגים בענף הנדון במשרדי המס שבתל אביב.

1. הכנסותיהם של רוב הפעילים בענף הבידור באות בדרך כלל מכמה מקורות — חלקם חלה עליהם חובת ניכוי המס במקור, כגון שכר עבודה, שכר סופרים ותמלוגים; וחלקם חלה על הנישום החובה לשלם מקדמות על חשבון המס. בגלל ריבוי המקורות שמהם באה הכנסתם של הנישומים, ונוכח אופי פעילותם של אמנים, הקשורים בעבודתם במקרים רבים עם כמה אמרגנים ומוסדות, יש צורך בפעולה מסועפת לאיסוף הנתונים הדרושים לעריכת השומות שלהם.

— נציבות מס הכנסה לא ערכה תכנית לניצול מקורות אינפורמציה שונים, כגון שירות השידור וייצרני תקליטים. גם היה מקום להסתייע באורח שיטתי בפרסומים על הופעות האמנים כדי לאמת את הנתונים המוצגים על ידיהם.

משרד מבקר המדינה הסב תשומת לב נציבות מס הכנסה למספר תיקים — שהטיפול בהם לא היה תקין במשך שנים.

— ב-7 מבין תיקים אלה לא היו דינים וחשבונות של הנישומים: במקרה אחד מאז 1959, במקרה אחד מאז 1960, במקרה אחד מאז 1961, בארבעה מקרים מאז 1962. בחלק מתיקים אלה לא נערכה, עד למועד הביקורת, שומה לפי מיטב השפיטה, כמקובל כשהנישום לא מילא את דרישות החוק בדבר הגשת דין וחשבון; בנותרים נערכו שומות, אך משרד המס לא נקט צעדים לזירוז גביית המס, שנקבע על פיהן. ב-9 תיקים היו אמנם דינים וחשבונות, אולם לא נערכו שומות, כיוון שלא היו נתונים מספיקים לבדיקת הדו"חות.

2. בין האמנים יש תושבי חוץ, שהכנסותיהם בישראל חייבות במס הכנסה, להוציא מקרים, שבהם הם זכאים לפטור על פי הסכמים למניעת כפל מיסים. הופעותיהם בישראל מאורגנות על ידי אמרגנים מקומיים, המשלמים לאמנים את שכרם. הוראות פקודת מס הכנסה (סעיפים 170, 171) מחייבות את המארגנים לנכות מס הכנסה במקור, בשיעור של 25% מהכנסות אמן בודד, ובשיעור של 46% מהכנסות של חברי בני אדם.

כדי להבטיח פיקוח על ניכוי המס במקור קיים הסדר, שלפיו אין אגף מטבע חוץ מאשר העברת כספים לחוץ לארץ, אלא אם כן אישר פקיד השומה, שהמס נוכח כדין או שהתשלום פטור ממס. הסדר זה מבטיח פיקוח אך ורק על התשלומים, המועברים לחוץ לארץ באמצעות הבנקים, אולם אין בו כדי להבטיח את ניכוי המס במקור מתשלומים במטבע ישראלי.

משרד מבקר המדינה המליץ לנציבות מס הכנסה להשתמש באופן שיטתי בדיעות שבידי הוועדה לאישור הבאת אמנים מחו"ל, ובמקורות אינפורמציה אחרים בתחום זה, לשם פיקוח על ניכוי מלא של המס במקור.

מס הכנסה – הסדרי תשלומים

פקיד השומה רשאי, אם קיימת סיבה מספקת לכך, להאריך את המועדים, שנקבעו בחוק לתשלום המס. סמכות זו מופעלת במידה רבה, וזה שנים קיים הסדר, המאפשר לנישומים עצמאיים, בכלל זה חברות, לסלק בשיעורים חובות מס הכנסה שהצטברו. דחיית תשלום המס לנישום היא בדרך כלל לתקופה של 6 חודשים עד שנה, והיא נעשית באחת משתי הדרכים: באמצעות הלוואה בנקאית; על ידי הסדר ישיר עם פקיד השומה.

האוצר ערך עם כמה בנקים הסכם, שלפיו רשאים הבנקים לתת הלוואות לסילוק חובות מס הכנסה, בלא שיחולו עליהן ההוראות בדבר קיום נזילות וההגבלות בהיקף האשראי. לפי ההסדר ממליץ פקיד השומה בפני אחד הבנקים, לפי בחירת הנישום, על מתן הלוואה בגובה סכום החוב. כאשר מציג הנישום את אישור הבנק על נתינת ההלוואה, רואה משרד המס את החוב כמסולק. הבנק אינו משלם מיד את החוב אלא בשיעורים חודשיים, שהאחרון שבהם אינו מאוחר מתום תקופת ההלוואה. על ההלוואה משלם הנישום ריבית בשיעור של 10% – 11% לשנה.

בהסדרי תשלומים ישירים מתחייב הנישום כלפי שלטונות המס לשלם את החוב במישרין לקופת האוצר בשיעורים, שנקבעו בהסכם. הריבית, שהנישום משלם תוך תקופת הדחייה, היא בשיעור של 9% לשנה.

בעוד שמש הכנסה מקבל מהבנקים את השיעורים במועדי הפרעון, הרי במתן אשראי ישיר מוטל על שלטונות המס עול הגבייה; כשהחייבים מפגרים לעתים תכופות בתשלומיהם, אין הסידורים הקיימים מאפשרים לגובה המס לעמוד על הפיגור אלא כעבור חודשיים – שלושה, לפני שהוא יכול להתחיל בפעולות אכיפת הגבייה.

מטרת ההסדרים היא להקל על נישומים באותם מקרים, שגובה מקדמותיהם או התשלומים, ששילמו על פי הצהרותיהם, אינו מגיע לגובה המס, שנקבע בשומה. כיוון שהשומות אינן נערכות באופן שוטף, עלולים להצטבר סכומי מס גבוהים, שאין ביד הנישום לשלמם.

במרוצת הזמן הורחבו ההסדרים גם לתשלום חובות מסוגים אחרים, שלגביהם לא היה קיים אותו נימוק לדחיית התשלום; המדובר בעיקר במקדמה על חשבון שנת המס השוטפת, שעל פי החוק חייב כל נישום לסלקה עד סוף שנת המס.

ב-1964 ו-1965 עלו הסכומים, שהיו מגיעים לשלטונות מעצמאיים ומחברות, ושגבייתם נדחתה על ידי ההסדר של הלוואה בנקאית, הן באופן אבסולוטי והן ביחס לגבייה הכוללת, כמפורט להלן:

שנת המס	סכום המס שנבנה (במליוני ל"י)	סכום כלל ההלוואות (במליוני ל"י)	ההלוואות כאחוז מכלל הגבייה (ב-%)
1963	306.4	29.5	9.6
1964	437.6	50.3	11.5
1965	515.0	82.2	16.0

על הסדרי תשלום בשיעורים, שלא בדרך הלוואות בנקאיות, אין רישומים מרוכזים.

עוד בשנת 1962 (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 57) הצביע מבקר המדינה על כך, שמתן הקלות אלה בתשלום מס הכנסה עלול להביא במידה לא מבוטלת להפלות בין משלמי המסים, ולא עוד אלא שהוא משבש את ויסות המשק, שנועד לגבייה סדירה של מס הכנסה. במיוחד צוין, שבמסגרת ההסדר ניתנו הלוואות לכיסוי מקדמות על חשבון מס לשנה השוטפת, דבר שאין לו צידוק ענייני. בשנת 1963 הורתה נציבות מס הכנסה לפקדי השומה להפסיק את מתן ההמלצות להלוואות, שנועדו לכיסוי מקדמות.

ביוני-יולי 1966 בדק משרד מבקר המדינה את גביית המס בדרך של הסדרי תשלום. הבדיקה נערכה במשרדי המס תל אביב 7 (פקיד השומה למפעלים גדולים), חיפה וירושלים.

— פקדי השומה המשיכו במתן הקלות בתשלום מקדמות מס. מכלל ההסדרים הבנקאיים, שנעשו בשנת 1965, מתייחס סך 26.8 מליון ל"י למשרד תל אביב 7. בדיקת תיקיהם של 16 נישומים, שאתם נעשה הסדר בנקאי על סך 7.4 מליון ל"י, העלתה, ש-44 מליון ל"י (דהיינו 60%), שימשו לכיסוי מקדמות. ההלוואות, שניתנו בשנת 1965 לנישומים שבטיפולו של המשרד בחיפה, הסתכמו ב-15.2 מליון ל"י. בדיקת תיקיהם של 34 נישומים, שאתם נעשה הסדר בנקאי על סך כולל של 4.4 מליון ל"י, העלתה, שסך 2.2 מליון ל"י (50%) נועד לכיסוי חוב מקדמות. בגלל העדר רישום מתאים אין נתונים על היקף הסדרי התשלומים הישירים המתייחסים למקדמות.

— ההחלטה בדבר דחיית תשלום החוב במס היא בידי הגובה הראשי של כל אחד ממשרדי המס האזוריים. נציבות מס הכנסה לא קבעה כללים ונוהלים, שעל פיהם יחליט הגובה הראשי, באילו מקרים יסכים לסילוק החוב באמצעות הלוואה בנקאית, ובאילו מקרים — בדרך של הסדרי תשלומים ישירים. כתוצאה מכך אין אחידות בטיפול: אחדים מגובי המשרד מעדיפים להסדיר את סילוק החוב באמצעות הלוואה בנקאית, ומאפשרים הסדר תשלומים ישיר, רק כשאין לנישום אפשרות להשיג הלוואה באמצעות הבנק; אחרים מסכימים להסדר תשלומים ישיר, בתנאי שהחוב יסולק תוך תקופה יותר קצרה. בהעדר הנחייה ברורה עלולה ההחלטה בדבר דרך סילוק החוב להיות תלויה גם בכושר המיקוח של הנישום.

לדעת הביקורת, מן הראוי לקבוע באופן עקרוני וברור, מתי עדיף סילוק החוב בדרך של הלוואה בנקאית ומתי יש לעשות הסדרים ישירים עם הנישום. כשההלוואות הבנקאיות נותנות יתרונות לשלטונות המס מבחינת הבטחת החוב וגבייתו — מן הרצוי להשתמש עקרונית בצורה זו של הסדר, כאשר יש צורך בדחיית התשלום ולהגביל את מתן האשראי הישיר לאותם החייבים, שחובותיהם אינם עולים על סכום קטן יחסית.

מכס — סדרי הביקורת של מטעני יצוא

אחד התפקידים של שלטונות המכס הוא לערוך בדיקות במשלוחים של טובין המיועדים לחוץ לארץ כדי לקבוע, אם הם תואמים את התנאים של רשיון היצוא; בין המשלוחים הנבדקים יש טובין שלגביהם מקבל היצואן החזר מכס במסגרת סדרי ההישבון או פרמיות

והטבות אחרות, הניתנות לעידוד היצוא (ראה גם עמ' 330 בדו"ח זה). רשומן היצוא, המאושר על ידי שלטונות המכס, מהווה בסיס לזיכוי בחשבון ההישבון או לתשלום הפרמיה.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1966 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת אגף המכס והבלו ובבתי המכס חיפה ותל אביב את ביצוע הפיקוח על משלוחי יצוא.

1. בתדריך אגף המכס יש הוראות מפורטות על האופן, שבו יש לבדוק משלוחי יבוא ויצוא; ההוראות כוללות הנחיות בדבר שיטות הבדיקה והכמות (היקף המדגם), שיש לבדוק מכלל המטען. ההנחיות שבתדריך דנות בעיקרן במטעני יבוא, אך יש ביניהן גם נהלי בדיקה למשלוחי יצוא, שלגביהם נדרש הישבון. אין בתדריך הנחיות בדבר מטעני יצוא, שעליהם מקבל היצואן פרמיות או הטבות מרשויות אחרות, אלא המכס בלבד. גם אין אינפורמציה בידי הבודקים בדבר סוגי הפרמיות וההטבות וגובהן. כתוצאה מכך עורכים בודקי המכס — לגבי משלוחי היצוא שעליהם ניתנת פרמיה — רק בדיקה שיגרתית הנהוגה לגבי כלל משלוחי היצוא. כוח האדם העומד לרשות שלטונות המכס מגוון בראש וראשונה לבדיקות של מטעני יבוא, או מטעני יצוא, שלגביהם נדרש הישבון, וכתוצאה מכך מתגלים מקרים של הצהרות לא נכונות על יצוא טובין על פי רוב רק באורח מקרי.

להלן דוגמאות:

(א) בשנת 1964 ייצאה חברה 43 קרטונים, שהכילו, לפי הצהרתה, דברי הלבשה מכותנה, שבעבורם הגיעה לה פרמיה. הקרטונים יוצאו בשני משלוחים. בכל משלוח נבדקה אריזה אחת בלבד, והיא הכילה דברי הלבשה כאמור בהצהרת היצואן. על פי רשמונות היצוא, שאושרו על ידי המכס, הוגשה תביעה לקרן הכותנה לשלם את הפרמיה המגיעה. בעקבות תלונה מצד אזרח, שהוגשה למכס, נתפסו בחוץ לארץ 40 קרטונים, והם הוחזרו ארצה. בבדיקתם נתגלה, שרק 7 מהם הכילו את המוצר המוגמר, שעליו הצהיר היצואן, ואילו השאר הכילו פסולת כותנה בלבד.

(ב) חברה אחרת ייבאה ב-1963 חוטים לשם יצואם, לאחר שיעובדו בארץ. בשנים 1963-1966 ייצאה החברה יותר מ-50 משלוחים בשווי של כ-1.2 מליון \$ ושולמה לה עליהם פרמיה בסך 300,000 ל"י בקירוב. ביוני 1966 הבחין בודק המכס שהחוטים, שהיו מיועדים ליצוא, היו ארוזים באריזות המקוריות, שבהן יובאו. בחקירה שנערכה נתגלה שהמשלוחים, שהכילו רק חוטים שלא עובדו, עברו את הנמל, בלא שבודקי המכס עמדו על כך, ואישורם על יצוא סחורה מעובדת שימש בסיס לתשלום הפרמיה.

2. ההוראות המיוחדות בדבר בדיקת משלוחים, שבעבורם מגיע הישבון, קובעות, שלגבי משלוחים, שיש קושי טכני בבדיקתם בנמל, יש לערוך את הבדיקות בחצריו של היצואן ועל ידי שני עובדים; ושיש לוודא, אם המוצר המיועד להישלח לחוץ לארץ נעשה מאותו חומר שיובא ארצה. עוד נקבע, שלגבי משלוחים, שנבדקו בחצריו של היצואן, יש לערוך לסירוגין בדיקות חוזרות בנמל היצוא.

— הבדיקות בחצריו של היצואן נעשות לרוב על ידי בודק אחד ובדרך כלל אין מקפידים על החלפתו. ההחלטה על היקף המדגם ובחירת האריזות שייבדקו היא בידי הבודק המופיע במפעל. לדעת הביקורת, רצוי, שההחלטה תתקבל, כנהוג בנמל, לא על ידי העובד העורך את הבדיקה. לגבי בדים לא וידא בדרך כלל המכס, אם המוצר המוגמר המיועד לחוץ לארץ יוצר מחומר הגלם שיובא.

— הבדיקות החוזרות, שיש לבצע בנמלי היצוא, נעשות בהיקף קטן. מבין כ-1,300 משלוחים, שנבדקו בחצרותיהם של היצואנים, בתקופה מאי—אוגוסט 1965, נבדקו לפי הרישומים בבדיקה חוזרת בנמל היצוא 11 משלוחים בלבד.

עריכת הבדיקות הפיסיות וזיהוי הטובין בנמלי היצוא היא אמנם מתפקידם של שלטונות המכס. אולם לדעת הביקורת מוטלת החובה על משרד המסחר והתעשייה, האחראי לתשלום הפרמיות, לעשות להגברת הפיקוח על ידי אספקה שוטפת של אינפורמציה בדבר מתן פרמיות ושיעוריהן ועל ידי מתן הנחיות והדרכה למכס, בעיקר בשאלה לגבי אלו טובין על המכס להגביר את בדיקותיו, וכיצד לוודא את נכונות הרשומון.

מנהל המכס הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף 1966 על צעדים, שהוא נקט להגברת הפיקוח. לבתי המכס הומצאו רשימות של טובין, שבעבורם ניתנות פרמיות, והמכס עושה מאמצים להדריך את העוסקים בפיקוח כדי להעלות את רמת עבודתם. נבחנת שיטת הבדיקה בחצרי היצואן כדי להגיע לשיטה יעילה יותר. לגבי בדים יונהג הסדר חדש, שיקל את בדיקת סוג הבד, שממנו ייוצר המוצר המיועד ליצוא. מנהל המכס גם הורה למדור הביקורת במכס להרחיב את פעולתו בבדיקת מסמכי היצוא, ודרש ממחלקת הפיקוח להגדיל את מספר הבדיקות החוזרות בנמלי היצוא.

תחנת המכס באילת

תנועת הטובין דרך נמל אילת גדלה בשנים האחרונות. מספר המשלוחים, ששוחררו בתחנת המכס שבמקום בשנת 1965, הגיע ל-5,200 בקירוב, והמס שנגבה אותה שנה הסתכם ב-11 מליון ל"י בקירוב. בתחנה מועסקים 28 איש, כמחציתם במסגרת משטרת המכס שבמקום, שהיא האחראית גם על שמירת המטענים שבשטח הנמל. בחודשים ינואר—מארס 1966 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות תחנת המכס שבאילת.

1. לפי הנוהל חייב כל יבואן להמציא למכס, עם הגשת הרשומון לשחרור טובין, אישור ממינהלת הנמל, המפרט את הטובין שהגיעו, כמותם, מספר האריות ומקום הימצאם בשטח הנמל. הנוהל בא לאפשר לבודקי המכס לבחור מתוך כלל המשלוח את האריות, שבהן הם עומדים לערוך בדיקה.

— מנהל תחנת המכס אילת בדק משלוחים ושחררם מפיקוח המכס עוד לפני שהיה בידי היבואן אישור ממינהלת הנמל והסתפק בכך, שמינהלת הנמל ציינה על טופס הרשומון, שהמטען בפריקה. הסטייה מהנוהל היה בה לגרום, שתהליכי השחרור נסתיימו לפני פריקת כל הכמות, וכך לא הקיפה הבדיקה אותו חלק מכלל המשלוח, שעוד לא נפרק.

בתיאום עם מינהלת הנמל ניתנה הוראה, שלהבא לא ישוחררו משלוחים לפני שנסתיימה פריקתם, להוציא מקרים מיוחדים, שמנהל התחנה יקבע.

2. קיום בידוק גאות על שחרור טובין דורש, שהתפקידים והפעולות הכרוכים בשחרור מהמכס יפוצלו בין כמה עובדים.

— בתחנת המכס אילת הוטלו על המעריך תפקידים, אשר בבתי מכס אחרים הם מפוצלים בין כמה עובדים: במיוחד בדיקת רשיון היבוא. מתן הוראה על אופן עריכת בדיקת הטובין, וקביעת העובד שיבצע את הבדיקה. בתחנה אף אינו מתנהל ספר בודקים, שעל פיו ניתן לעקוב אחר הבדיקות וחלוקתן בין העובדים שנדרשו לעשותן. בדרך כלל

עשה את הבדיקה העובד, שהיה פנוי באותו זמן — דבר שאיפשר ליבואן לבחור למעשה את הבודק.

מנהל המכס הודיע, שהוחל ברישום בספר הבודקים והונהג פיקוח. הבא למנוע אפשרות של בחירת הבודק על ידי היבואן. עם זאת עמדה הביקורת על כך, שלא נעשתה הפרדה בין התפקידים המוטלים על עובדי המכס העוסקים בתהליכי השחרור.

3. מינהלת הנמל מפקחת על העמסת טובין על כלי רכב והוצאתם משטח הנמל, ואילו תפקידי השיטור והפיקוח על השער מוטלים על משטרת המכס.

— לפי ההתכתבות שבתיקי המכס במקום קבע משרד מבקר המדינה, שבמקרים רבים הוצאו טובין משטח הנמל, כשנותר עוד לעשות את הבדיקות — כולן או מקצתן — הכרוכות בתהליכי השחרור, ולפני ששלטונות המכס נתנו אישור להוצאתם. הדבר נגרם בעיקר כתוצאה מהעדר השגחה נאותה על העמסת טובין בנמל. בעקבות הביקורת קבעה הנהלת המכס, תוך הסכם עם רשות הנמלים, נהלים חדשים בדבר טעינת טובין והעברתם.

4. גובה המכס רשאי למכור טובין, המאוחסנים שלושה חודשים מיום שיובאו, ואשר היבואן לא הגיש רשומון לשחרורם מפיקוח המכס. לשם כך נקבע נוהל, שלפיו תמצא מינהלת הנמל לבית המכס רשימה של משלוחים, הנמצאים ברשותה במשך תקופה העולה על התקופה האמורה. עם קבלת הרשימה שולח גובה המכס הודעה למי שמופיע כבעלים של טובין אלה לשחרר אותם, ואם אין הוא נענה, חייב גובה המכס לנקוט הליכים למכירת הטובין. לפי הנוהל היה על מנהל התחנה באילת להעביר טובין בלתי נתבעים למחסן המדינה, שליד בית המכס ביפו, שבו נערכות המכירות הפומביות.

— בביקורת, שנערכה בתחילת מארס 1966, נמצאו משלוחים רבים, שהיו בשטח הנמל יותר משלושה חודשים, ביניהם משלוחים, שנפרקו שישה חודשים ויותר קודם לכן, בלי שגובה המכס עשה לגביהם את ההליכים הדרושים, דהיינו משלוח הודעה לבעל הטובין ומתן הוראה להעברת הטובין למחסן שביפו. גובה המכס אף לא ערך בדיקה לשם רישום תוכן האריזות, לפי סוגי הטובין וכמותם.

המשלוחים האמורים היו מאוחסנים במחסן של מינהלת הנמל, שאינו אלא שטח מגודר בנמל הישן, ששוטר מכס, המחזיק במפתחות המחסן, שומר על שער.

— על רוב האריזות היו סימנים, שהעידו בבירור, שהן נפתחו ונסגרו מחדש. במספר מקרים היו האריזות פתוחות וניתן היה לקבוע, שחלק מתוכנן חסר. כך, למשל, חסרו באריזה אחת שישה מקלטי רדיו (טרנזיסטורים).

המחסן בנמל הישן חוסל, והטובין הבלתי נתבעים מאוחסנים במחסן המכס, שליד תחנת המכס ובאחריותה.

5. תחנת המכס העבירה טובין למחסן המדינה שביפו, בלא שנערכה קודם לכן רשימה מפורטת של תוכן המשלוחים. בכמה מהמקרים, שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, צוין בתעודת המשלוח סוג הטובין בלבד, ואף נקבעו מקרים, שלא צוין אלא "טובין" או "חפצים אישיים". רישום לקוי זה מנע אפשרות לוודא, אם כל הטובין שבמשלוח הגיעו בשלמות למחסן המדינה ונרשמו בספר המלאי שבמחסן. הטובין הועברו ברוב המקרים בליווי שוטר מכס, אולם משרד מבקר המדינה העיר, שההשגחה הפיסית אינה יכולה לבוא במקום פיקוח באמצעות התייעוד אלא רק לשם שמירה, שלא תהיה פגיעה על ידי גורם חוץ בשלמות המשלוח. עוד נקבע, שרשימות לוואי לא הוכנו, גם כאשר שלחה תחנת המכס את הטובין בלי לוי.