

מינהל הכנסות המדינה

פעולות ביקורת

אגף מס הכנסה ומס רכוש

נערכה ביקורת בנציבות מס הכנסה ומס רכוש וביחידות המס בירושלים, תל-אביב וחיפה ובמספר יחידות מס בערים קטנות יותר. נבדקו קונצסיות מס הכנסה מבחינת הרקע להפעלתן, מעמדן החוקי ופרסומן ברבים. כן נבדקו פעולות אחדות להקדמת גבייה של מס הכנסה מקבלנים וספקים: קצב עריכת שומות והסדרים לניכוי מס במקור מתש-לומים בעד שירותים וטובין ועבודות בנייה. נערכה ביקורת על פעולות המדור לפיקוח שומות ונבדק הטיפול בבקשות של חברות להטבות על פי חוק לעידוד תעשייה (מיסים), שהוגשו למשרד פקיד שומה למפעלים גדולים בתל-אביב.

אגף המכס והבלו

נערכה ביקורת בהנהלת האגף בירושלים ובבתי המכס לוד, חיפה ואשדוד. נבדק תיפועל מחסני המכס בלוד, והפעולות להעברת הטיפול במחסני המכס למינהלת נמל התעופה; הוחלל בביקורת על סדרי הפיקוח על ייצוא טובין בנמלים חיפה ואשדוד, ועל פעולות היחידה לבדיקת מחירי ייצוא, שבהנהלת האגף.

קונצסיות במס הכנסה

קונצסיות הן הקלות במס, על פי הוראות נציבות מס הכנסה לפקיד השומה, המתירות לגבי סוגי מקרים שונים לפעול, בלא שימוצו עד תומן סמכויות השומה על פי החוק. ההוראות ניתנו במרוצת השנים במקרים, ששלטונות המס סבורים יהיו שהחקיקה הרא-שית, חקיקת המשנה אינן מפורטות במידה העונה על נסיבות מיוחדות, שבפניהן עמדו פקיד השומה בעת עבודתם, או שהם רצו למנוע הכבדה יתירה על נישומים, שהייתה נגרמת על ידי פירוש מילולי או דווקני של הוראות החוק. יש גם שהפעלת הוראה שבחוק כלשונה, כגון דרישת הוכחה על הוצאות, כרוכה לדעתם בקשיים מינהליים מרובים, שהמאמצים הנדרשים כדי להתגבר עליהם אינם ביחס סביר לתועלת שבביצוע ההוראות. יש קונצסיות שניתנו בהיענות על דרישות של קבוצות אינטרסנטים, למשל של ארגונים ענפיים, וביניהן קונצסיות, שמקורן בהסכמי שכר ארציים של עובדים.

בתקופה יוני-אוגוסט 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הקונצסיות, שעליהן החליטה נציבות מס הכנסה תוך התייחסות לרקע הפעלתן, למעמדן החוקי, לפרסומן ברבים ולאחידות בהפעלתן.

סוגי קונצסיות עיקריים

בנציבות לא היו נתונים על מספר הנישומים, שהקונצסיות מתייחסות אליהם, ועל סדר הגודל של סכומי המס, שאינם נגבים בשל הפעלתן, ואף לא הייתה בנציבות רשימה כוללת של כל הקונצסיות. מבחינת הנושאים משתרעות הקונצסיות על שטח נרחב,

ואפשר להבחין בין ארבע קבוצות עיקריות, אף כי עדיין נשארות קונצסיות, שקשה להכניסן בגדר אחד מהסוגים האלה: (1) פירוש מקל של החוק; (2) הרחבת הקלות מעבר לנקבע בחוק למניעת אי צדק; (3) הקלות בהטלת מס על הכנסות בעלות אופי סוציאלי; (4) אי חיוב תוספות שכר במס.

פירוש מקל של החוק

שורה של הסדרים נוגעים להיתר הוצאות בשיעורים גלובליים, שנקבעו על ידי הנציבות כממוצעים סבירים של הוצאות לבעלי מקצועות שונים, בלא שנדרשה הצגת מסמכים לאימות ההוצאות. השיעורים של ההוצאות הגלובליות נקבעו בדרך כלל במשא ומתן עם נציגי המקצועות הנוגעים לדבר. הסדרים אלה מיעלים את עבודת השומה בכך, שהם חוסכים דיונים בין מפקח מס לנישום, בדומה לשיטה של עריכת שומות תוך הסתמכות על תחשיבים ענפיים לנישומים, שאינם מנהלים חשבונות: במרבית המקרים נקבע שיעור ההוצאות ל-35% מההכנסה — לסופרים, לעתונאים, לאמני במה, למרצים ולרופאים; לחלק ממקצועות אלה נקבעו שיעורים יותר נמוכים לאותו חלק מההכנסה העולה על סכומים מסוימים. למספר מקצועות נקבעו שיעורים אחרים, כמו 30% לסוכני ביטוח ו-24% לסוכני קופות חולים. לגבי הכנסות מהשכרת חדרים ודירות מרוהטות נקבעו הוצאות גלובליות בשיעור 50%. הוצאות בשיעורים גלובליים הותרו גם לגבי הכנסות ממשכורות בכמה מקצועות, נוסף על הניכוי היציב בשיעור 5% בהגבלה של 600 ל"י לשנה, הניתן לכל שכיר; הניכוי הנוסף נקבע ב-7.5% לעתונאים וב-5% למגננים ואמני במה. הסדר אחרון זה מהווה לא רק פירוש מקל של החוק אלא למעשה גם הרחבתו.

הסדרים אחרים, המתבססים על פירוש החוק, נקבעו על ידי הנציבות, כשהתירה לחלק ולייחס לשנים קודמות את הפרשי השכר, המשולמים לשכיר רטרואקטיבית, וכן את דמי פדיון החופשה, שהם תמורה כספית לימי חופשה, שהצטברו במשך השנים ולא נוצלו על ידי העובד.

הרחבת הקלות מעבר לנקבע בחוק למניעת אי צדק

קונצסיות אלה מרחיבות את חוג הנהנים מהקלות, המוקנות בחוק לסוגי נישומים, כגון עולים, סטודנטים, חיילים משוחררים, תושבים בשטחי ההתיישבות החדשה ושטחי פיתוח, או מרחיבות את סוגי הוצאות ופחת, כדי למנוע קיפוח בנסיבות מסוימות, לדוגמה: 1. הפטור, הניתן על פי פקודת-מס הכנסה על חלק קבוע מהכנסתו של מי שהיה לעולה (אחרי 1.4.1967) במשך שלוש וחצי השנים הראשונות לעלייתו, מגיע לו כשהוא נעשה עולה בפעם הראשונה. מאחר שלעניין הפטור הוגדר כעולה גם מי שזכאי לאשרת עולה ובידו אשרת ישיבת ארעי, אינו זכאי לפטור זה מי שכבר שהה מקודם בארץ באשרת ישיבת ארעי. הנציבות החליטה על קונצסיות, שלפיהן ניתן להתעלם מתקופות שהות קודמות במקרים מסוימים, כגון מי שעזב את הארץ בהיותו קטין וחזר לאחר היעדרות של 10 שנים לפחות; או מי ששהה בארץ כתושב ארעי לתקופת זמן שלא עלתה על שנתיים למטרה מוגדרת, לימודים או התנדבות, כשאותה תקופה נמצאת בין תאריכים הנקבעים מדי פעם בפעם על ידי הנציבות*. קונצסיה נוספת מאפשרת לדחות לעולה את תקופת הפטור עקב שירות חובה בצה"ל.

* ראה גם בדו"ח שנתי 21, עמ' 175.

2. בהתאם לפקודה, פטור ממס אותו חלק מההכנסה מעבודתו של תלמיד באוניברסיטה העברית, הטכניון העברי או בכל מוסד אחר להשכלה גבוהה, שאושר על ידי שר האוצר ושהוצא לתשלום שכר לימוד, לרכישת ספרים וציוד, אחר הדרושים ללימודיו וכן לתשלום שכר דירה במקום לימודיו, אם היה התלמיד גר עם משפחתו, אילולא למד. הפטור מותנה בכך, שלתלמיד טרם מלאו 30 שנה, או מלאו לו 30 שנה, אך עיקר התעסקותו הוא הלימוד. הנציבות התירה מתן הפטור גם לסטודנטים מעל לגיל 30 שאין הלימודים מהווים את עיקר התעסקותם, במידה שהוכח, כי הייתה קיימת אצלם הפסקת לימודים סבירה מסיבות, שפורטו בהוראות. ניתן פטור גם בסכום הוצאות הנסיעה של תלמידים, הגרים בעיר אחת ולומדים בעיר אחרת, עד ל-42 ל"י לחודש, אך לא יותר מ-420 ל"י לשנה; פטור בסכום שכר הדירה בהגבלות מסוימות ניתן גם לתלמיד, שנשא אשה בתקופת לימודיו, ולזוג ששניהם סטודנטים.

3. הותר ניכוסים של דמי פינוי, המשתלמים על ידי בעל בית לדייר, מן ההכנסה מדמי המפתח המתקבלים מדייר חדש הנכנס לאותה דירה. אם הושכרה הדירה לאחר מכן ללא קבלת דמי מפתח, הותרו לניכוי דמי הפינוי מההכנסה מדמי מפתח, שנתקבלו בעד דירה אחרת באותה שנת מס או משכר הדירה של אותה דירה במשך תקופה של 6 עד 10 שנים, הכל לפי השנה, שבה נעשה התשלום.

4. בהתאם לפקודה, ההוצאות על שכר הדירה של דירת המגורים של הנישום אינן הוצאה, שהוצאה בייצור ההכנסה, ולפיכך אין הנישום זכאי, לתבוע את ניכוי, ואילו הכנסה משכר דירה חייבת במס. הנציבות התירה לאפשר לנישום שכיר, המועבר זמנית לעיר אחרת, לנכות את דמי השכירות של הדירה המרוהטת, ששכר במקום עבודתו החדש, מהכנסתו משכר הדירה עבור דירתו המרוהטת שהשכיר.

5. הנציבות התירה פחת בשיעור של 6.5% לשנה על ההוצאות להתקנתו של מכשיר טלפון המקנות רק זכות שימוש במכשיר. לפי הפקודה מותר ניכוי של פחת רק על מכשירים שהם בבעלות הנישום.

הקלות במס על הכנסות בעלות אומי סוציאלי

לקבוצה זו ניתן לשייך אותן קונצסיות, המתירות בתנאים מסוימים לפטור ממס הכנסה קצבאות, כשאחת הכוונות היא להמריץ נישומים להעביר הכנסותיהם אלה לישראל וגם לתת הקלות לנכים, מקבלי קצבאות.

1. הנציבות הורתה, שלא לחייב במס קצבאות קצרות מועד, שמשלם המוסד לביטוח לאומי בתור דמי לידה ודמי פגיעה, למבוטחים, וגם דמי פגיעה, המשולמים על ידי המעבידים.

2. לפי הוראת הנציבות אין לחייב במס קצבאות ביטוח סוציאלי, שתושבי ישראל מקבלים מארה"ב וקנדה מכוח זכויות, שצברו בעבר בהיותם תושבי אחת המדינות האלה. לפי קונצסיה אחרת, אין לחייב במס קצבאות, המשתלמות על ידי המוסדות לביטוח שכירים בגרמניה ובאוסטריה ליהודים, שחדלו להיות מבוטחים עקב רדיפות הנאצים ושהחזרו להם זכויותיהם.

3. פנסיה, המשתלמת לעיוור או לנכה, שאיבד 100% מכושר עבודתו פטורה ממס, במקביל לפטור הניתן בפקודה על הכנסה מיגיעה אישית של עיוור או נכה כזה.

4. הניכוי היציב המגיע לפי הפקודה מהכנסה מעבודה של יחיד, הותר בתור שכזה גם מפנסיה המשתלמת אחרי פרישה מעבודה.

5. בהתאם לפקודה, בעל נכס, המעביר הכנסה לאחר, חייב במס, כאילו הייתה זו הכנסתו הוא. במקרים של זיתור בנים על הכנסה מנכסי דלא נידי לטובת אם, התירה הנציבות שלא לראות את ההכנסה — תוך סייגים לגבי גובה ההכנסה של האם — הכנסתם של הבנים החייבת במס, אלא לראות אותה כשייכת לאם.

אי חיוב של הוספות שכר וטובות הנאה במס

במרוצת השנים התפתחו הסדרים של מתן תוספות מתוך המגמה שלא להעלות את שכר היסוד. שורה של קונצסיות מתייחסות לויתור על חיוב של תוספות במס; הן נקבעו בדרך כלל בהסכמי עבודה קיבוציים. הנציבות אישרה גם קונצסיות שלפיהן אין מחייבים במס חלק מהתקבולים שמקבלים עובדים ממעבידיהם, כגון אל על⁹, חברות הספנות, שירות החוץ, לעובדיהם הישראלים המועסקים בחו"ל בהנחה, שהסכומים נועדו לכיסוי הוצאות מיוחדות, שעל העובדים לשאת בהן תוך מילוי תפקידיהם בחו"ל.

מהצורך לוודא, שכל הסדר מסוג זה אמנם נעשה בחום לב ושהסכומים, שנקבעו לכיסוי ההוצאות, הם סבירים.

מעמדן של הקונצסיות

הקונצסיות הן הקלות לפנים משורת הדין; הן אינן ניתנות למימוש בבית המשפט, הנמנע מלהתערב בשיקוליו של פקיד השומה, אם אין הוא מפעיל הקלות מסוג זה.

עקרונית, קיום הסדרים, שאינם מעוגנים בחוק, אינו רצוי. מאידך, ניתן להבין, שבמקרים רבים בכורת המציאות, הנציבות ראתה צורך לערוך הסדרים מהסוגים הנדונים, כפי שהדבר מקובל גם במדינות אחרות. לדעת הביקורת, יש מקום להביא לידי כך, שאותם הסדרים, שאינם רק בגדר פירוש מקל של החוק, ייכללו בחקיקה. יש צורך בבדיקה מחודשת של הקונצסיות הקיימות כדי לקבוע את מידת צדקתה של כל אחת. קונצסיות, שיעמדו במבחן, יש לעשות את הצעדים הדרושים לשם שילובן במסגרת חוקית. אם נציב מס הכנסה רואה צורך להורות על קונצסיה עד לסיום הליכי החקיקה רצוי, שחובא לידיעתה של ועדת הכספים של הכנסת, ושחוקפה יוגבל בזמן.

פרסום

הקונצסיות, שהותרו על ידי הנציבות, נכללו בדרך כלל בקובץ ההוראות המקצועיות, המתפרסם על ידי הנציבות ואשר כולל את הפירושים לסעיפי הפקודה. אולם הן לא פורסמו ברבים בנפרד, כמו למשל באנגליה, ששם מתפרסמת רשימה מרוכזת של קונצסיות כאלה (Extra Legal Concessions). ההוראות השוטפות של הנציבות מובאות לידיעת פקידי השומה בחוזרים, ולאחר מכן הן משולבות במהדורה המעודכנת הבאה של קובץ ההוראות המקצועיות. קובץ זה מעודכן ברווחי זמן לא קבועים: דפי עדכון הופצו לאחרונה במאי 1970, במאי 1971 באוקטובר 1971 ובנובמבר 1972. קובץ זה עומד למכירה ונרכש בדרך כלל על ידי אנשי מקצוע כגון רואי חשבון ויועצי מס.

בחוברת "דע זכויותיך וחובותיך", המופצת בדרך כלל כל שנה ברבים להדרכת הני-שומים בהגשת הדו"ח השנתי, ובחוברת דברי ההסבר למעבידים בדבר הניכויים במקור נזכרו קונצסיות רבות אך לא כולן. בין אלה שלא נכללו בחוברת "דע זכויותיך

⁹ ראה דו"חות על הביקורת באיגודים, תשל"ב, עמ' 250.

והובותיך", קונצסיות הנוגעות לציבור רחב, כגון פרטי ההסדרים בדבר עולים-חדשים וסטודנטים שמעל גיל 30. בדברי ההסבר למעבידים לא נכללו הקונצסיות בדבר החלוקה של פדיון חופשה והפרשי שכר וייחוסם לשנים קודמות. כמה קונצסיות, שהופצו בחוזרים, לא נכללו במהדורות המעודכנות של קובץ ההוראות המקצועיות.

לדעת הביקורת, אין להסתפק בכך, שלמעשה מגיעות הקונצסיות רק לידיעתם של אנשי מקצוע לענייני מסים. חשיבות מיוחדת נודעת לפרסומן בקרב ציבור הנהנים בכוח: בחוברת "דע זכויותיך וחובותיך", לגבי נישומים, החייבים בהגשת דו"חות על הכנסה; ובחוברת, המיועדת למעבידים, לגבי אותו ציבור של שכירים, שאינם מגיעים להכנסה המחייבת הגשת דו"חות. אי פרסום הקונצסיות ברבים עלול לקפח אותם נישומים רבים, שאינם מסתייעים במומחים ושלא נודעה להם האפשרות ליהנות מהקלות אלה.

הקטנת מלווה בטחון

בחוק מלווה בטחון, תש"ל—1970, (להלן "החוק") נקבע שיעור המלווה ב-7% מההכנסה החייבת במס הכנסה. לפי החוק הייתה חייבת חברה לשלם על חשבון מלווה בטחון מקדמות בשיעור של 20% מסכום המקדמה למס הכנסה. כדי למנוע קשיים מינהליים, שהתעוררו בעבר בעת הנפקת תעודות מלווה קליטה*, נקבע בחוק, שסכומי המקדמה — והוא הדין לגבי סכומי הניכוי במקור — ייראו כסופיים, אפילו עולים הם על סכום המלווה, שהנישום חייב בו.

הנציבות התירה לפקדי השומה להקטין את חיובי מלווה הבטחון לכדי 7% מההכנסה באותם מקרים, שידרשו זאת חברות גדולות, ששילמו את המקדמות על חשבון המלווה בסכום העולה באופן ניכר על חיובי המלווה. להוראה זו לא ניתן פרסום ברבים. לדעת הביקורת היה בכך כדי להפלות לרעה חברות קטנות ויחידים, וגם אותן חברות גדולות, שלא ידעו, שניתן לבקש את הקטנת החיוב במלווה. לגבי מלווה בטחון, תשל"א—1971, נעשה הסדר דומה, והוא נכלל בחוזר, שהפיצה לשכת רואי החשבון בין חבריה.

גבייה מקבלנים ונותני שירותים

הגידול בהיקף הפעילות הכלכלית מאז מלחמת ששת הימים היה ניכר, במיוחד בענף הבנייה ובענפים הכלכליים הקשורים במערכת הבטחון, והיה מלווה גם גידול ברווחיות של ענפים אלה. שלטונות המס ראו בנסיבות אלה צורך לנקוט צעדים לגבייה מוגברת ומהירה של מס הכנסה: (א) הוגדלו המקדמות לכלל הנישומים בשיעורים שונים עד 35%, בהתאם למספר השנים שחלפו מאז השנה, ששימשה בסיס למקדמה; (ב) הוחלט לתת עדיפות בעריכת השומות לנישומים, הקשורים בענפי כלכלה נבחרים, שבהם הייתה הגיאות מואצת במיוחד, ביניהם קבלנים וספקים הקשורים למערכת הבטחון; (ג) הוחלט להנהיג ניכוי במקור של 5% מתשלומים, שקבלן משלם לקבלן משנה, וכן מתשלומים, שמשלמים המדינה, הרשויות המקומיות ומוסדות לאומיים וממלכתיים בעד שירותים וטובין.

* ראה גם דו"ח שנתי 21, עמ' 182.

בחדשים אפריל-נובמבר 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על קצב עריכת השומות* לקבלנים וספקים של מערכת הבטחון במשרדי המס פש"ג, תל אביב 1, גוש דן ובאר שבע. כמו כן נבדקו ההסדרים לניכוי במקור** מתשלומים בעד שירותים וטובין ובעד עבודות בנייה בנציבות מס הכנסה ובמשרדי השומה ירושלים, תל אביב 1, תל אביב 2, תל אביב 3, גוש דן, פש"ג וחיפה.

קצב עריכת שומות

1. הנציבות נוהגת לערוך תכנית שנתית לעריכת שומה, שבה היא קובעת עדיפויות לטיפול לפי סוגי תיקים וענפי כלכלה. הנציבות הורתה ב-1970 לפקדי השומה להגיע לעידכון מלא, תוך טיפול מואץ בשומות עד שנת 1969 בשלוש קבוצות תיקים נבחרות, שאחת מהן, תיקי נישומים, שביצעו עבודות או סיפקו שירותים למשרד הבטחון.

צוות מיוחד, שהוקם במחלקת המודיעין, ריכז מידע על 572 נישומים, שמחזור עסקיהם עם משרד הבטחון והתעשייה הצבאית בשנת 1969 עלה על רבע מליון ל"י לכל אחד; היקף כלל העסקאות עם נישומים אלה היה 529 מליון ל"י. אחרי איתור התיקים של נישומים אלה ומיונם לפי משרדי המס המציאה הנציבות באוקטובר 1970 לפקדי השומה את המידע עליהם. על פקדי השומה הוטל להתחיל מיד בעריכת השומות עד לשנת המס 1969 ועד בכלל.

2. על פקדי השומה היה להחזיר את הרשימות, לצורכי מעקב, לנציבות בציון שם המפקח שנקבע לטיפול בכל אחד מהתיקים והמועד המשוער לסיום הטיפול. כמה מפקדי השומה לא החזירו את הרשימות. באותן רשימות, שמולאו על ידי פקדי השומה, צוין שהטיפול ייגמר בחלקו הגדול בסוף מארס 1971. מתברר, שמשרדי המס לא עמדו במועד זה: עד אמצע אוגוסט 1971 נערכו שומות סופיות רק ב-36% מהתיקים. הפיגור היה גדול במיוחד בשני משרדי שומה, שהרשימות, שהועברו אליהם, כללו כ-260 שומות של נישומים. במשרד אחד נערכו שומות רק ב-19% מהתיקים, שפורטו ברשימה, שהועברו לטיפולו, ובמשרד השני, ב-22% מהתיקים. הנציבות לא המשיכה במעקב אחר עריכת השומות לנישומים אלה.

מבדיקת מדגם של 74 תיקים מבין אלו הכלולים ברשימות, שהועברו לארבעה משרדי מס, יוצא, שבאוגוסט 1972 עדיין היו 34 תיקים, שבהם טרם נערכו שומות לשנת המס 1969, ובחלקם גם לשנים שלפניה.

ניכוי במקור

בהתאם לסמכותו על פי פקודת מס הכנסה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. הוציא שר האוצר במארס 1970 צווים, שלפיהם יש לנכות מס במקור מתשלומים, שמשלמים קבלנים בעד עבודות בנייה, לרבות עבודות חפירה, ביוב, סלילת כבישים ודרכים, ועבודות עפר; וכן מתשלומים, שמשלמים המדינה, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים וממלכתיים המפורטים בצו, בעד שירותים וטובין. בעקבות הצווים פורסמו תקנות, שלפיהן כל המשלם תשלומים מהסוגים המפורטים בהן חייב לנכות מס בשיעור של 5% מאותם תשלומים. ההנחה הייתה, שניכוי זה לא יהיה נמוך מסכום המס, שיחול על הרווח, שיישאר בידי הספק. לא נעשתה הבחנה בין תשלומים עבור ביצוע עבודות ושירותים הכרוכים בהוצאות מעטות על חומרים, וממילא מרכיב הרווח שבהם גבוה, לבין תשלומים

* בדבר קצב עריכת שומות ראה לאחרונה דו"ח שנתי 16, עמ' 89.

** בדבר ניכוי במקור ראה לאחרונה דו"ח שנתי 18, עמ' 124.

עבור סחורות ועבודות, שבהם מרכיב הרווח נמוך עקב הוצאות רבות על חומרים ושכר עבודה.

ניכוי מס במקור בסמוך למועד, שבו נתקבלה ההכנסה מקדים את גביית המס ומצמצם הצטברות חובות של נישומים. ההסדר מאפשר לשלטונות המס גם להשיג מידע על נישומים, המקבלים תשלומים, ועל סכומיהם, מה שחשוב לאימות ההצהרות ולביסוס השומות וגם להרחבת הרשת של הנישומים.

בידי הנציבות לא היה אומדן מבוסס של הסכומים הצפויים מגביית שני סוגים אלה של ניכויים במקור.

בשנת 1970/71, שבה הופעלה לראשונה חובת הניכוי הנדונה, נגבו סכומי ניכוי בסך של כ-66 מליון ל"י. בשנה שלאחר מכן — 95 מליון ל"י. סכומים אלה אינם כולם תוספת הכנסה באותה שנה, כי כנגדם הוקטנו במקרים רבים מקדמות, מאחר שנישום רשאי לבקש את הקטנת המקדמה, אם הוא מציג אישור על ניכויים במקור* ; לא ניתן לדעת בכמה הוקטנו מקדמות מסיבה זו. לא ידוע איפוא, מה הוא סכום המס, שתשלומו הוקדם על ידי הפעלת השיטה החדשה.

בתקנות הוסמך פקיד השומה להורות בכתב למשלם, כי ניכוי המס יוקטן, אם פקיד השומה סבור, שעלול להתהוות עודף לטובת הנישום מניכוי המס. הנציבות הודיעה לפקידי השומה, שניתן להקטין את הניכוי עד כדי 100%.

לדברי הנציבות נתקל ההסדר החדש בהתנגדות נמרצת מצד ארגוני הקבלנים וכדי לאפשר את הפעלתו היעילה, תוך שיתוף פעולה עם ציבור הנישומים בענף זה, התקיימו מגעים עם מרכז הקבלנים והבונים בסמוך למועד הפעלת הצווים. במסגרת זאת ראה נציב מס הכנסה צורך לאשר פטור מחובת ניכוי מס במקור. בשנה הראשונה להסדר אושר הפטור ל-60 קבלנים, שהיו להם הפסדים, שהועברו משנים קודמות, או ששילמו בסדירות את מקדמותיהם.

הנציבות הורתה להעדיף את ניכוי המס במקור על תשלום מקדמות, מאחר שהוא נקבע בהתאם להכנסה השוטפת, ואילו המקדמה מבוססת על המס, שהגיע עבור שנה קודמת, ולעתים בפער של שנים אחדות. ההנחה הייתה, שאפילו המקדמה המוגדלת אינה מדביקה את גידול הרווח והמס שבענפים הנדונים. הנציבות התירה לתת פטור לחברות, שסכומי הניכויים במקור מהן קטנים ומפוצלים בין לקוחות שונים וסכומם הכולל אינו עולה על 10% — 15% מסכום המקדמה. פקידי השומה נדרשו להתנות את אישור הפטור בניהול ספרים תקין, עדכאניות בהגשת הדו"חות ועמידה במועדי התשלום של המס.

פקידי השומה נתנו אישורי פטור בהיקף גדול. כך, למשל, בשנת המס 1971 הציגו קרוב לאלף ספקים וקבלנים אישורים כאלה בפני משרד הבטחון בלבד. סך כל הרכישות של משרד הבטחון בארץ, בכלל זה שירותים ובינוי, באותה שנה עלה על מיליארד ל"י, ועל סכום זה חלה חובת הניכוי במקור בכפופות לפטורים שניתנו, וכתוצאה מהפטורים מגיע סכום הניכוי בפועל ל-14.8 מליון ל"י בלבד. יוצא, שהפטורים חלו על יותר מ-2/3 מכלל התשלומים. עקרונית, אין זה רצוי, שהיוצא מן הכלל יהיה לרוב. הנציבות לא קבעה הסדרים, שיאפשרו לה לעקוב אחר היקף הפטורים הניתנים על ידי פקידי השומה ולעמוד על מידת ההצדקה שבניתנתם, אלא הסתפקה בבדיקה מסורגת של פטורים שניתנו.

* דיבר ביטול מקדמות והקטנתן ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 20, עמ' 140.

בבדיקה מדגמית שערך משרד מבקר המדינה אצל שישה פקידי שומה, ואשר הקיפה שמונים תיקים של נישומים, שקיבלו אישורים לפטור, נמצא, כי פקידי השומה בדרך כלל לא רשמו הנמקות לאישור הפטורים. בחלק מהתיקים ניתן לעמוד על הנימוקים ממכתבי הנישומים, שבהם נתבקש הפטור. בתיקים לא נמצא תיעוד, שפקידי השומה בדקו את היקף המחזור של הנישום והרכבו.

בחלק מהתיקים היה פיגור בעריכת שומות, ובגלל זה לא נבדקו ההפסדים המוצהרים, ששימשו בסיס למתן הפטור. בשני מקרים אושר פטור לחברות חדשות, בלא שהיו נתונים כל שהם בתיקים; בשבעה מקרים אושר פטור, כשלא היה מקום להגיה, על פי המסמכים שבתיקים, שיווצר עודף מס מחמת הניכוי במקור. נמצאו מקרים, שניתן פטור גם בהעדר הנהלת ספרים נאותה, וכשהיה פיגור בהגשת דוחות ואף בתש"לומים.

להלן שלוש דוגמאות:

(1) פקיד שומה אישר לחברה קבלנית פטור מניכוי מס במקור לשנת המס 1971, אף כי חסרו נתונים מעורכנים (החברה לא הגישה דוחות על הכנסותיה לשנות מס 1968 ו-1969). הנתונים, שהיו לעיני פקיד השומה בעת מתן האישור, לא הצדקו את נתינתו: מחזור החברה, כפי שהשתקף בתיק, עלה מ-1 מיליון ל"י ל-3.7 מיליון ל"י בשנים 1965 — 1967. ההכנסה של החברה עלתה מ-163,000 ל"י, שהיא הכנסה שנישומה לשנת המס 1967, להכנסה בסך 350,000 ל"י בשנת מס 1968 ו-420,000 ל"י בשנת מס 1969; שני הסכומים האחרונים הם הכנסה משוערת, כפי שהצהירה החברה.

(2) לחברה חדשה, בעלת בית מלאכה מכני לעיבוד מתכות ולייצור-מכונות, ניתן פטור לשנת המס 1971, כשבפני פקיד השומה לא הייתה אלא הצהרת החברה לשנת המס 1969, שהתייחסה לפעולות של חצי שנה בלבד, וההכנסה לפיה הסתכמה ב-61,000 ל"י, שהן 20% מתוך המחזור של כ-342,000 ל"י. אין בתיק מסמכים, שעל פיהם ניתן להגיה, שההכנסה והמחזור לא יגדלו, ואמנם, לפי הצהרת החברה לשנת המס 1970, שהתקבלה אחרי מתן האישור, עלה המחזור ל-794,000 ל"י וההכנסה ל-160,000 ל"י.

(3) לחברה, העוסקת בהקמת מבנים, במיוחד למשרדי ממשלה ולעירויות, ניתן פטור לשנת המס 1971 בעת מתן האישור כבר היו נתונים, שלפיהם גדל המחזור מ-1 מיליון ל"י בקירוב בשנת המס 1968 ל-1.8 מיליון ל"י בשנת מס 1969, וההכנסה גדלה מ-100,000 ל"י לסך 340,000 ל"י; שיעור ההכנסה מן המחזור עלה מ-10% ל-18%.

המדור לפיקוח שומות

בנציבות מס הכנסה ומס רכוש פועלות שבע חטיבות, שבראש כל אחת מהן סגן נציב: חטיבת שומה ושירותי שומה; חטיבה מקצועית; חטיבת גבייה, ניכויים ומלוות; חטיבה משפטית; חטיבת חקירות; חטיבת מס רכוש מקרקעין; וחטיבת מינהל וארגון. כן פועלת בה מחלקה לביקורת פנימית, שהיא כפופה ישירות לנציב מס הכנסה ומס רכוש.

המדור לפיקוח שומות הוא חלק מהמחלקה לתפעול ופיקוח שומות שבחטיבת שומה ושירותי שומה. הנציבות רואה כתפקיד המדור להבטיח רמה נאותה בעריכת שומות. תיקי הנישומים מסווגים במשרדי המס לתיקים של חברות, עצמאיים, מנהלי חברות ושכירים. המדור עוסק בדרך כלל בבדיקת שומות סופיות של נישומים עצמאיים, שאינן מבוססות על ספרי חשבונות. מספרם של נישומים כאלה הגיע ב-31.3.1972 ל-140 אלף בקירוב ותיקיהם מנוהלים ב-22 משרדי מס, בהתאם למקומות הימצאם של עסקיהם. לפי הערכת הנציבות, המס הכולל, שבו חויבו נישומים אלו בשנת המס 1971, מגיע ל-515 מיליון ל"י בקירוב; הערכה זו מבוססת על "שומה הממוצעת", המתקבלת מהמחשב לסוגי הנישומים הנדונים, ועל המספר הכולל של תיקיהם. עובדי המדור עורכים במשרדי המס בדיקה מסורגת של שומות סופיות, כשהמגמה העיקרית

היא הפקת לקחים, שיתרמו לשיפור רמת השומה ולהקפדה על נוהלי העבודה של המפקחים. במהלך עבודתו מעלה המדור גם ליקויים ספציפיים, המחייבים תיקון. בתקן המדור 12 משרות; בינואר 1973 הועסקו בפועל 7 עובדים.

בביקורת, שנערכה לסירוגין בחודשים ספטמבר—נובמבר 1972, נבדקו סדרי עבודתו של המדור והטיפול בממצאיו במשרדי המס בתל אביב, בבאר שבע, ברחובות, באשקלון, וברמלה.

תהליך השומה

עריכת השומה מוטלת על מפקחים במשרדי המס. במהלך השומה על המפקח לבצע פעולות שונות ומגוונות: לבדוק את ההצהרה על ההכנסה ואת הצהרת ההון, את החשבונות והמסמכים הנוספים של הנישום, לבקר במקרה הצורך במקום העסק, לנהל דיונים על קביעת ההכנסה, לנסח תרשומות ולמלא טופס תקציר השומה לשם הישובה על ידי המחשב. המפקח פועל במידה רבה באופן עצמאי, וסמכויותיו להפעלת מיטב השפיטה הן רחבות למדי, במיוחד בעריכת שומה לנישום, שאינו מסתמך על הגהלת חשבונות.

לפי הוראות הנציבות כל שומה טעונה אישור על ידי דרג בכיר מהמפקח שערך אותה: במשרדי שומה גדולים כל שומה, שבה נקבעה הכנסה עד לגובה של 25,000 ל"י, חייבת לקבל את אישורו של רכז החוליה; שומות מעל לסכום זה מחייבות אישור נוסף של סגן פקיד השומה; שומות שנערכו מלכתחילה על ידי סגן פקיד שומה, וכן שומות, שבהן מתעוררות בעיות משפטיות או עקרוניות, מחייבות את אישורו של פקיד השומה. במשרדים קטנים חייב פקיד השומה לאשר כל שומה שנערכה.

תכנית עבודה של המדור וביצועה

1. כל שנה עורך המדור תכנית עבודה המגדירה מטלות וקובעת את תקופת ביצוען. המטלות נקבעות בתיאום עם ההנהלה, וראשי מחלקות אחרות בנציבות. בתאום עם המחלקה הכלכלית של הנציבות נבחרים ענפים כלכליים לבדיקה, כשאחד השיקולים לכך הוא היותם משגשגים. הבחירה נעשית בעזרת מידע מהמחשב על שיעורי העלייה השנתיים בהכנסה הממוצעת, שנישומה בענפים שונים. כך למשל תוכננה לשנים 1971/72 ו-1972/73 בדיקה של שומות במקצועות אחדים בענפי הבנייה ותיקוני רכב.

2. לקראת ביצוע המטלה עוקב המדור בהתאם לדו"חות חודשיים של המחשב, אחר מידת ההתקדמות בעריכת השומות לענף, שנקבע לבדיקה, לשנה מסוימת. כאשר שיעור השומות הסופיות נראה כמקיף למדי — כמחצית ממספר התיקים — נבחר מדגם של תיקים. בשנים קודמות נהג המדור לבדוק מדגם של כ-20% מהתיקים שלגביהם נערכו שומות בענף. בשנתיים האחרונות צומצם המדגם לכדי 5—10 אחוזים בלבד. לדברי הנציבות, נוכח כוח האדם המצומצם של רשות המדור היא הורתה על הקטנת המדגם כדי לאפשר טיפול במספר יותר גדול של מטלות ענפיות; עוד הייתה הנציבות מעוניינת, שממצאי הבדיקות, הנוגעות ליישום התחשיב בשומות יסוכמו בעוד מועד, כדי שניתן יהא להסיק מהן לקחים לגבי השומות שייערכו ביתר התיקים שבענף.

בהתאם לדו"ח הביצוע של האגף תוכננה לשנת 1970/71 בדיקה של 2,370 תיקי נישומים. בפועל נבדקו אותה שנה 1,336 תיקים תוך ויתור על ביצוען של מטלות. בדו"ח הביצוע צוין, שהסיבה לפיגור בביצוע התכנית נבע מחוסר כוח אדם. בתכנית

העבודה לשנת 1971/72 לא נאמד מספר התיקים המתוכנן לבדיקה; אותה שנה נבדקו כ-1,000 תיקים. מתברר שהמדור מגיע לבדיקה של פחות מאחוז אחד מהתיקים של אותה אוכלוסיית גישומים, שהוגדרה כתחום פעולתו המיוחדת.

ממצאי המדור

כלי עזר חשוב בידי המפקחים בעריכת שומות לעצמאיים, שאינם מנהלים ספרים או שספריהם לא נמצאו תקינים, הם התחשיבים, שעורכת הנציבות לענפים שונים. התחשיב ממזין את העסקים שבענף לפי מאפיינים שונים, כמו סוג העסק וגודלו, מיקומו, הרכב המוצרים, הרכב הלקוחות. דרך חישוב ההכנסה נקבעת בתחשיב בהתאם למאפיינים אלה, ובדרך כלל המרחב להפעלת שיקול דעתו של המפקח גדול למדי. מעיון בדו"חות מסכמים, המתייחסים למטלות, שנבדקו בשנים 1970 ואילך, יוצא, שחלק ניכר מהליך קויים שהועלו על ידי המדור, התייחס לשאלה, באיזו מידה השומות עולות בקנה אחד עם הנחיות התחשיב לאותו ענף: (א) נקבעה ההכנסה בסכום שונה מזו המחושבת בהסתמך על התחשיב; (ב) נקבעה הכנסה באופן "סתמי" בלא להתבסס על נתונים או חישובים כל שהם; (ג) חישוב ההכנסה נעשה בדרך שונה מזו הקבועה בתחשיב ולעתים גם למטה מהמינימום שנקבע בו, אם בחישוב המחזור ואם בחישוב שיעור הרווח מהמחזור; (ד) המפקח לא התייחס לסוג העסק בהתאם לסיווג שבתחשיב; (ה) הנישום לא נדרש להמציא מסמכים להוכחת היקף הפעולות, כמותנה בתחשיבים, כגון אישורים על הפדיון בענפים של קבלנות משנה או אישורים על היקף הקניות.

ליקויים טיפוסיים אחרים, שהעלה המדור, מתייחסים לטיפול בהצהרות הון: לא נדרשה הצהרת הון תוך הזמן, שנקבע על ידי הנציבות; לא נדרשו מסמכים לאימות הצהרות הון; לא נערכה השוואה של שתי הצהרות הון, שהגיש נישום לתאריכים שונים. כן הועלו ליקויים, המתייחסים לפעולות אחרות, הכרוכות בעריכת שומות: לא נערך ביקור במקום העסק; הותרה הוצאה לשכר עבודה בסכום שונה, מכפי שהוצהר לגבי ניקויים במקור; לא נבדק ולא נוצל חומר מידע שבתיק.

הנוהלים, שנקבעו לטיפול בממצאים, הם כדלהלן: הממצאים יימסרו בעל פה למפקח, המטפל בתיק בעת עריכת הבדיקה; יש לערוך שיחת סיכום עם פקיד השומה בנוכחות רכז החוליה והמפקח ולרשום פרוטוקול על שיחה זו; לאחר מכן יש לשלוח תמציות הממצאים הספציפיים ליחידות שנבדקו; דו"חות מסמכים יישלחו ליחידות ודו"ח מסכם ארצי יישלח להנהלה; מסקנות הבדיקה יישלחו לפקדי השומה כדי לוודא, שלא יישנו הליקויים שנקבעו.

מעקב אחרי תיקון ליקויים

1. בין פעולות המדור, כפי שפורטו בתכנית העבודה של האגף עד לשנת 1968/69, עריכת בדיקות חוזרות כדי לוודא, שתוקנו ליקויי העבר. מאז אין המדור עורך מעקב אחרי תיקון ליקויים שהועלו; מעקב כזה לא נערך גם על ידי גורם אחר בנציבות.

2. המדור ממציא לפקדי השומה לגבי כל תיק בנפרד את תמציות הממצאים, שהועלו בבדיקה. חלק מהממצאים מחייב תיקון של שומה שנערכה, וחלקם מחייב תשומת לב בעת עריכת השומות לשנים הבאות.

בדיקה, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה בתיקים, אשר לגביהם היו למדור ממצאים ספציפיים, העלתה, שלא הייתה התייחסות מספקת מצד פקדי השומה לממצאי המדור.

מבין כ-90 התיקים, שנכללו בבדיקה זאת; תוקנו הליקויים, שצויינו בהערות המדור, ב-27 בלבד וב-7 נוספים תוקן רק חלק מהליקויים. מתוך המסמכים לא ניתן לקבוע, אם היו מקרים, שהיו לפקדי השומה השגות על ממצאי המדור, ולכן לא ראו צורך לפעול על פיהם. אף במקרים כאלה מן הצורך, שינמק פקיד השומה, מדוע אין מקום להתחשבות בממצא, דבר שנעשה רק בשמונה מקרים. בכל יתר המקרים לא נמצא תיעוד על כך, שפקידי השומה נתנו דעתם על הערות המדור.

הנציבות לא הוציאה הוראות לפקדי השומה על נוהל הטיפול בהערות המדור ובדבר תיקון השומות במקרים, שיש מקום לכך; אף לא דרשה, שאם פקיד השומה חולק על הממצא, עליו להעביר את טיעוניו המפורטים לנציבות, כדי שהיא תחליט אם לדרוש תיקון הליקוי או לקבל את עמדתו.

ב-29 תיקים מאלה, שנכללו בבדיקה, לא תוקנו ממצאי המדור. על כן לא ימצאו הערות המדור בפני המפקח בעת עריכת השומה הבאה. במידה שאי-תיקון הליקויים נובע מכך, שאין הקפדה על הסדרי הטיפול בממצאים ותיקון התמציות, בכך הושם לאל חלק חשוב מעבודת המדור. אמנם משמשים ממצאי המדור יסוד לנציבות להפקת לקחים, להוצאת הוראות כלליות ולהדרכת המפקחים; אולם לא די בכך: נודעת חשיבות גם לתיקון ליקויים ספציפיים שהועלו, ודרושים אפוא סדרי מעקב, שיבטיחו תיקון, במיוחד כשדרושה עריכת שומה בשנית.



לעבודת המדור לפיקוח שומות נודעת חשיבות רבה בהיותה מכשיר הנציבות, שבו ניתן לסקור מבחינה מהותית ובאופן שיטתי את תהליכי השומה ואת הביסוס לשיקולי המפקח בקביעת ההכנסה. מהממצאים עולה, שהמדור מגיע לבדיקת אחוז זעום מהשומות של נישומים עצמאיים ושלא הונהג מעקב אחרי תיקון הליקויים שהוא מעלה, דבר שהוא הכרחי להבטחת התכליתיות של עבודתו.

הנציבות הודיעה שהיא תפעל לתיגבור מדור השומות. כן היא שוקלת הפעלת נוהל לגבי אותם מקרים, שלדעת המדור יש לפתוח שומה, ופקיד השומה חולק על כך; במקרים אלו ייערך דיון משותף ובנוכחות עובד בכיר של הנציבות, שהחלטתו תחייב את פקיד השומה. הממונה על הכנסות המדינה הודיע למשרד מבקר המדינה על כוונתו להנהיג בהדרגה שלב מוקדם של ביקורת על עריכת שומות בדומה לנהוג בארה"ב: עובד מיוחד בכל משרד מס, שיהיה כפוף ישירות לפקיד השומה, יעסוק בבדיקה מסורגת של שומות עוד לפני שליחתן לנישומים.

מחסני המכס בנמל התעופה לוד

על פי הסמכויות, שהוקנו לאגף המכס והבלו בפקודת המכס, בתקנות המכס, ובתקנות המכס (טייס), מטפל האגף במטענים הנכנסים לנמל התעופה לוד, ובמטענים היוצאים ממנו. הטיפול כולל בדיקת הטובין, הערכתם, סיווגם וגביית המסים, החלים על טובין מיבוא. הטיפול באחסון המטענים מחולק בין האגף לבין מינהלת הנמל: האגף מטפל באחסון מטעני היבוא, ומינהלת הנמל — החל מספטמבר 1970 — באחסון מטעני היצוא. חלוקה זו היא תוצאה של הסדרים מינהליים, שנקבעו במשך השנים, ואין היא מעוגנת בפקודה ובתקנות. בנמלי כניסה אחרים בישראל מטפלות מינהלות הנמלים באחסון מטעני היבוא והיצוא כאחד על פי הסמכויות, שהוקנו להן בפקודת הנמלים.

בשנים האחרונות, במיוחד אחרי מלחמת ששת הימים, חל גידול ניכר בכמות המטענים, שיובאו דרך נמל התעופה ושיוצאו ממנו. רוב המטענים מוטסים על ידי חברת אל על;

והיתר על ידי חברות תעופה אחרות. ההובלה נעשית במטוסי תובלה מיוחדים וכמטען כללי במטוסים להובלת נוסעים, ובאחרונה במטוסי ענק מטיפוס בואינג 747 (ג'מבו).

הגידול בכמות המטענים מיבוא, העוברים את נמל התעופה, ובמיוחד אלה המיובאים כיבוא מסחרי, עורר צורך להרחיב את שטחי האחסון של הטובין לפני מסירתם ליבואנים, כיוון שהשטח, שעמד מלכתחילה לרשות אגף המכס בנמל התעופה, לא ענה על הצרכים הגדלים והולכים. האגף פעל להקלת הצפיפות במחסנים (ראה להלן); כן הוא פעל להעברת האחזיות לתפעול המחסנים לגופים אחרים: לחברת אל על ולמינהלת נמל התעופה לוד. בעיית האחסון של מטעני היצוא — להוציא תוצרת חקלאית — מצאה את פתרונה על ידי קבלת שטחי אחסון נוספים עם העברת הטיפול במטענים למינהלת הנמל. התוצרת החקלאית המיוצאת בדרך האוויר באמצעות חברת "אגרסקו" אוחסנה במחסנים נפרדים, ועוברת כיום את מסוף המטענים של חברה זו, שבנייתו הושלמה באחרונה.

בעמוד 243 נתונים על כמות מטעני יבוא ויצוא. שעברו את נמל התעופה בשנים 1964—1972, ונתונים על שטחי האחסון בשנים אלה.

מספר העובדים במחסני היבוא, הנמצאים כיום בניהול אגף המכס, לרבות שוטרי מכס, הוא 47.

בתקופה מארס—אוקטובר 1972 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין בהנהלת האגף ובבית המכס לוד את פעולות האגף הקשורות באחסון טובין מיבוא בנמל התעופה (כדבר שרותים בנמל התעופה לוד, כולל הטיפול במטענים, ראה דו"ח שנתי 21 עמ' 553; בדבר מחסנים של מינהלת נמל התעופה לוד, ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 627).

הפעולות להקלת הצפיפות במחסנים

1. התוספות לשטחי האחסון, שנבנו ביזמת האגף עד שנת 1967, ענו בדרך כלל על הצרכים ותאמו את תחזיות הגידול במטענים המובלים במטוסים. שינוי קיצוני חל במצב לאחר מלחמת ששת הימים. עוד באוקטובר 1967, כששטח האחסון למטעני יבוא ויצוא — להוציא מחסן אגרסקו — הגיע ל-2,800 מ² בקירוב, העלה סקר, שנערך על ידי האגף את הקשיים, שבפניהם יעמוד האגף בעתיד הקרוב; מסקנות הסקר התבססו על כך, שכמות המטענים ב-1967 עלתה בכ-40% על זו של שנת 1966 לעומת קצב גידול של 15%—20% בשנים הקודמות. בסקר צוין, שגידול דומה צפוי בשנים הבאות.

החל בנובמבר 1967 פנה האגף למשרד האוצר, אגף התקציבים, בתביעות נשנות להקציב סכום מתאים לשם הרחבת המחסנים ב-850 מ² נוספים — שטח, שהיה פנוי אותה עת לבנייה. באותה תקופה נראה היה להנהלת האגף, כי תוספת זו למחסני היבוא תענה על בעיות האחסון למשך שנתיים-שלוש. במשך שנת 1968 נבדקה תכנית ההרחבה על ידי גורמים שונים — אגף התקציבים, ועדת הדיור המרכזית ומע"צ — ובמארס 1969 אושר עקרונות תקציב לבנייה בסך 500,000 ל"י; אולם האישור התקציבי לא הוצא, כיוון שאותה עת הוחל במשא ומתן על העברת מהסן היצוא למקום אחר בשטח נמל התעופה. על העברה זו החליטו האגף ומינהלת הנמל באוגוסט 1969, אך היא יצאה לפועל רק בספטמבר 1970. על ידי ההעברה אמנם התפנה שטח של כ-750 מ² לאחסון מטעני יבוא, אך כבר באותו מועד לא היה בכך כדי לפתור את קשיי האחסון,

שבפניהם עמד האגף. האגף לא המשיך בפעולות בנייה נוספות, כיוון שהוחל בדיונים על בניית מסוף למטענים על ידי מינהלת הנמל. במסוף ירוכו המחסנים והשרותים השונים ליבואנים וליצואנים, בכלל זה משרדי המכס, שירותי הנמל ומשרדי חברות התעופה.

2. אחת הסיבות העיקריות לצפיפות במחסנים הייתה פינוי איטי של הטובין מיבוא על ידי היבואנים. דבר זה נעשה לעתים במכוון, שכן כל עוד היבואנים לא שיחררו את הטובין מרשות המכס, היה באפשרותם לדחות את מועד תשלום מסי היבוא על אותם טובין. יבואנים נמנעו מהעברת טובין למחסנים רשויים — אף על פי שגם בדרך זו ניתן היה לדחות את תשלום מסי היבוא — בשל ההוצאות הקשורות בהעברת הטובין ובשל כך, שתעריף האחסנה במחסנים הרשויים היה גבוה מהאגרות בעד האיחסון במחסני המכס בלוד (בדבר מחסנים רשויים, ראה דו"ח שנתי 20 עמ' 143).

לפי תקנות המכס, תשכ"ו—1965, חייבים טובין המאוחסנים במחסן המכס באגרות אחסנה. פטורים מהן חפצים של נכנסים לישראל, בעלי מעמד מיוחד, כמו עולים חדשים ותושבים חוזרים, וזאת לפי פרט 7 לתעריף המכס, בתנאי שימי ההחסנה אינם עולים על 21 ימי העבודה הראשונים מאז החסנת הטובין. כן היה פטור מאגרה — לפי נוסח התקנה שהיה בתוקף עד אפריל 1969 — כל מטען יבוא אחר במשך ששת ימי העבודה הראשונים.

כדי להמריץ את היבואנים לשחרר את מטעניהם ממחסן המכס או להעבירם למחסנים רשויים מוקדם ככל האפשר, פעל האגף להגדלת אגרות ההחסנה החל מאפריל 1969: עד אז היו האגרות 10 אג' ליום לכל 100 ק"ג או לחלק מהם בשבועיים הראשונים לאחסון ו-50 אג' החל מהשבוע השלישי, ומאותו מועד — 20 אג' ליום לכל 100 ק"ג עד היום השמיני, 50 אג' עד היום ה-15, 1 ל"י עד היום ה-21, ו-2 ל"י מהיום ה-22 ואילך. כן קוצרה תקופת הפטור מאגרות החסנה לגבי מטעני יבוא משישה לשלושה ימי עבודה ראשונים. העלאת האגרות לא השיגה את מלוא מטרתה, כיוון ששיעורי האגרות מתייחסים כמקודם רק למשקל הטובין ולא לערכם, בעוד שבמחסנים רשויים מחושבים כמה מהתשלומים — כגון עמלה וביטוח — על פי ערך הטובין, מכאן שעדיין כדאי היה ליבואן לאחסן סחורות יקרות בעלות נפח קטן ובינוני במחסן המכס במקום להעבירן למחסנים רשויים.

הביקורת הציעה לשקול הנהגת תשלום אגרות גם לפי ערך הטובין כנהוג בנמלי הים (דמי רציף); לא יהיה בכך משום הכבדה על פעולות האגף, כיוון שבלאו הכי מסי היבוא נגבים מהטובין על פי ערכם.

3. לפי תקנה 31 לתקנות — כפי שהייתה בתוקף עד פברואר 1969 — כאשר לא הגיש בעל טובין מיובאים רשימון מלא על הטובין תוך שישה ימים מיום הגיע הטובין בדרך האויר לישראל, וסבור גובה המכס, כי אי-סילוקם ממקום הפקדתם הראשון תוך הזמן, המותר להחסנה פטורה מאגרות, גורם צפיפות בנמל, רשאי הוא לצוות להוביל טובין אלו לכל מקום שיורה. כל דמי סבלות נוספים או יציאות אחרות, הכרוכה בהעברה זו, ישולמו על ידי בעל הטובין לפני סילוקם מפיקוח רשות המכס.

בפברואר 1969 הוכנס תיקון בתקנה, ומשך הזמן, שלאחריו רשאי גובה המכס להעביר את הטובין, קוצר משישה ימים לשלושה. כן נקבע בתיקון, שאם ראה גובה המכס טעמים מיוחדים לכך, רשאי הוא בהתייעצות עם מנהל המכס, לצוות על העברת הטובין מיד עם הגיעם בדרך האויר לישראל לכל מקום שיורה.

כמויות מטעני יבוא ויצוא (כולל יצוא חקלאי) שעברו את נמל התעופה בשנים 1964 – 1972, ונתונים על שטחי האחסון בשנים אלה

מטעני יצוא (כולל יצוא חקלאי)				מטעני יבוא				
מדר (100=1964)	שטח אחסון במ ²	מדר (100=1964)	כמות (מעוגל למאה טונות)	מדר (100=1964)	שטח אחסון במ ²	מדר (100=1964)	כמות (מעוגל למאה טונות)	
100	440	100	4,700	100	840	100	3,500	1964
159	700	115	5,400	100	840	123	4,300	1965
159	700	151	7,100	100	840	123	4,300	1966
239	1,050	198	9,300	244	2,050	191	6,700	1967
307	1,350	266	12,500	244	2,050	226	7,900	1968
307	1,350	294	13,800	244	2,050	357	12,500	1969
398	(1)1,750	366	17,200	244	(1)2,050	386	13,500	1970
591	2,600	443	20,800	333	2,800	440	15,400	1971
591	2,600	585	(2)27,500	333	2,800	434	(2)15,200	1972

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 1972, נתוני אגף המכס וחברת "אגרקסקו".

(1) הנתונים מהייחסים לחקופה עד ספטמבר 1970, ומאוקטובר 1970 חלים הנתונים של שנת 1971.

(2) נתונים ארעיים של אגף המכס.

תפעול מחסני המכס

בבית המכס שני מחסני יבוא וסככת אחסון בשטח כולל של כ-3,500 מ², שמהם משמ- שים לאחסון כ-2,800 מ², והיתר משמש למטרות אחרות.

1. הביקורת העלתה ליקויים בארגונם הפנימי של המחסנים: מאחר שהמחסנים לא נבנו בעת ובעונה אחת אלא שלבים-שלבבים, קיימים בהם קירות פנימיים דבים, המקטינים את נפח האחסון ומקשים על אחסון נאות של המטענים, שהם בעלי גודל ונפח שונים. קירות אלו אינם מאפשרים הפעלת מיכון להרמת מטענים כבדים לתאים גבוהים, דבר המונע גם הוא ניצול אופטימלי של נפח המחסנים. בנסיבות אלה הוחסנו מטענים בעלי נפח גדול במעברים שבין התאים, ובכך הכבירו על תנועה סדירה במחסנים ועל איתור מהיר ונוח של יתר הטובין.

לדעת הביקורת אפשר היה לצמצם את הצפיפות במחסנים, לוא פעל האגף בהתייעצות עם מומחים, בעוד מועד, להסרת מספר רב ככל האפשר של קירות פנימיים ולהכנסת מיכון ושכלולים נוספים. הביקורת הציעה לאגף לבדוק את הצעדים שניתן לנקוט עוד לפני השלמת הבנייה של המסוף החדש, כדי להגדיל גם בטווח קצר את תכולת המחסנים.

2. לפי הערכת המחסנאי הראשי ניתן להחסין במצב הקיים בעת ובעונה אחת בין 400 ל-600 טון מטענים שונים. כיוון שהיבוא החודשי הממוצע בשנת 1972 היה כ-1,270 טון, ניתן היה להחסין את כלל הטובין המיובאים למשך 9 עד 14 יום, לוא פעל האגף לפינוי שוטף של הטובין השוהים במחסן מעל לתקופה האמורה למשל, לפי הכלל "ראשון נכנס ראשון יוצא". הואיל ומטענים רבים מוצאים מהמחסן על ידי בעליהם תוך יומיים-שלושה, אפשר היה להחסין טובין אחרים אף לתקופה ארוכה יותר. בכך היה מצטמצם במידה רבה הצורך בפינוי ישיר של טובין למחסנים רשויים. בדיקה בדרך של מדגם מקרי, שערכה הביקורת לגבי משך שהות הטובין בשני המחסנים העלתה, כי במחסן א' מבין 53 פריטי טובין שנבדקו, שהו עד ליום הבדיקה 6 פריטים בין שבוע לחודש, ו-21 בין חודש לארבעה חודשים, וכי במחסן ב', מבין 64 פריטים שנבדקו, שהו 23 בין שבוע לחודש, 15 בין חודש לארבעה חודשים ו-16 יותר מ-4 חודשים.

האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, שפינוי מטענים לפי הכלל של "ראשון נכנס ראשון יוצא" דורש רשומי מעקב מפורטים ומעודכנים, דבר שלפי הערכתו לא ניתן לבצע בכוח האדם המצוי ברשותו. לדעת הביקורת, על האגף לבדוק את הדרכים לפישוט ההליכים הקשורים בפינוי שוטף של הטובין, כדי שתוספת כוח האדם הדרוש תהיה מזערית.

3. גורם נוסף לצפיפות במחסנים היה טיפול לא נאות של האגף בסחורות, שלא נתבעו על ידי בעליהן במשך תקופה ארוכה. לפי סעיף 65(ג) לפקודת המכס, רשאי גובה המכס להוציא למכירה טובין כאלה שלושה חודשים מיום הגיעם לישראל (בדבר סחורות בלתי נתבעות, ראה דו"ח שנתי 18 עמ' 145, ודו"ח שנתי 21, עמ' 214). לפי הוראות האגף, על יחידת המצהרים שבבית המכס לערוך רשימות של טובין אלו ולהודיע לבעלי הטובין על חובתם לשחרר את הטובין; אם אין הם פועלים על-פי ההודעות, על האגף להעביר את הטובין למכירה בהתאם לנהלי המכירה של טובין ממשלתיים.

- הביקורת העלתה פיגור ניכר בתחום זה: עד למועד הביקורת, ביוני 1972, טיפל בית המכס בטובין, שאוכסנו עוד בשנים 1969 ו-1970; במחסן היו גם כ-1,000 פריטים משנת 1971, ופריטים רבים נוספים מתחילת 1972. בעקבות הביקורת רוכזו כל

הפריטים, שנשארו מיבוא, שנעשה בשנים 1969—1971, לקראת הוצאתם למכירה, ועד לסוף 1972 הוצאו כמחצית מן הפריטים ממחסן המכס.

4. עד 1968 היה בית המכס מפנה טובין למחסנים רשויים לאחר תקופת החסנה ממושכת במחסן המכס. בסוף שנה זו, בעקבות הגידול במטענים, שהובלו במטוסים, החל בית המכס בפינויים בקנה מידה יותר גדול; פינוי זה הוגבר עם התקנת תקנה 31 לתקנות המכס בפברואר 1969, שאיפשרה פינוי של הטובין מהמטוס ישירות למחסן הרשוי. בסוף 1970 אמנם חלה ירידה בכמות הפינויים, וזאת בשל הגדלת שטחי האחסון בעקבות העברת מחסן היצוא למינהלת הנמל (ראה לעיל); מאמצע 1971, עם הגידול בהיקף המטענים, שוב גבר קצב הפינויים. דבר זה הושפע גם מקשיים בתחום יחסי העבודה בבית המכס לוד.

- בדיקות מדגם, שערכה הביקורת לגבי פינויים למחסנים רשויים בחודשים ינואר—מארס ויוני 1972 העלו, כי מבין 915 טון (כ-25% מהיבוא), שפוגו בתקופה זו, הועברו 445 טון בפינוי ישיר. לדעת הביקורת, השימוש הרחב בסמכות, שהוקנתה, לגובה המכס לפניו ישיר של הטובין — במקום לפנות במידת האפשר טובין שכבר שהו במחסן — איננו מתיישב עם מטרת התיקון הנזכר לתקנה 31, שלפיו הפינוי הישיר ייעשה אך ורק אם ראה גובה המכס טעמים מיוחדים לכך.

- מהפינוי הישיר של המטענים נפגעו אותם יבואנים, שלא היה בדעתם להשאיר את הטובין במחסן המכס או במחסן רשוי ושמיד עם קבלת ההודעה על הגעת הטובין באו לבית המכס כדי לשחרר את הטובין; נפגעו גם אזרחים, ביניהם עולים חדשים ותושבים חוזרים, ששלחו לישראל מטען אישי. אזרחים אלו הופנו מבית המכס למחסנים הרשויים לאיתור מטענם ובדיקתו, ולעתים קרובות היה עליהם לחזור שנית לבית המכס בלוד לבירור אי-התאמות במסמכי היבוא, ואילו עולים חדשים ונוסעים נכנסים אחרים נאלצו לחזור שנית לרישום פריטי היבוא בתעודות העולה או בדרכונים. נוסף על כך גרם הדבר לאזרחים הוצאות כספיות ניכרות, במיוחד הוצאות הובלה למחסנים הרשויים, הוצאות אחסון, ביטוח, סבלות ועמלה, שהיו נמנעות מהם, לוא היו הטובין מאוחסנים במחסן המכס לתקופה קצרה (בדבר פטור מאגרות החסנה על יבוא אישי, ראה לעיל). בעקבות הביקורת ולאחר פניות הן של נציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה — לאחר שהגיעו אליה תלונות רבות של אזרחים על הפסדים וטרחה שנגרמו להם עקב הפינויים הישירים — והן של היועץ המשפטי לממשלה אל האגף בנדון, יזם אגף המכס באוקטובר 1972 תיקון תקנה 31, שלפיו לגבי טובין, המהווים חפצים אישיים, לא ישלם בעל הטובין את דמי ההובלה ושאר ההוצאות הכרוכות בהעברה, אם סילק את חפציו ממקום הפקדתם תוך חמישה ימים מיום יבואם. התשלום בעד הוצאות אלה נעשה מתקציב האגף.

- בתיקון זה יש משום הקלה חלקית בלבד; עדיין לא נפתרה שאלת הנטל הכספי, הכרוך בפינוי הישיר, ואי-הנוחיות הכרוכה בכך הן לגבי מייבאי חפצים אישיים, שמחמת איחור בקבלת הודעה על הגעת הטובין לישראל, לא היה סיפק בידם לסלקם מרשות המכס תוך התקופה שנקבעה לכך, והן לגבי יבואנים אחרים, שתיקון זה אינו חל עליהם.

5. התעריפים המקובלים להעברת טובין למחסנים רשויים ולאחסונם בהם אינם אחידים. חברת אל-על וחברת תעופה אחרת הגיעו להסכם עם מחסן בתל אביב, שהוא מהגדולים בענף, והתעריפים בו זולים במידה ניכרת מאלה הנהוגים במחסנים אחרים; קיים בו גם תעריף מוזל בעבור טיפול במטענים מיבוא אישי. לפי דרישת חברות אלה

מעביר. האגף את הטובין, שהן הובילו לאותו מחסן. לגבי הטובין, שמובילות יתר חברות התעופה, סיכם האגף עם הסקציה של המחסנים הרשויים שליד לשכת המסחר תל אביב-יפו, שהם יועברו לאחסון במחסנים אלו לפי תור, שנקבע על ידי הסקציה.

במקרים לא מעטים גבוי בעלי המחסנים הרשויים מחירים גבוהים החורגים מהתעריפים, שנקבעו עמם; בעקבות תלונות רבות על גובה התעריפים הוסכם בין האגף לבין סקציית המחסנים הרשויים, שוועדה מטעם הסקציה תבדוק כל תלונה; הסדר זה לא פורסם ברבים. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, כי יבוא בדברים עם הסקציה, ויבקש ממנה לפרסם בצלבון על ועדה זו ועל פעולותיה. בהתחשב בכך, שהעברת טובין ואחסונם נעשית שלא על דעתם של בעלי הטובין ושלא לפי בחירתם, מן הנכון היה, לדעת הביקורת, שהאגף יפעל במידת האפשר להוזלת התעריף לשירות זה.

6. סדרי הבטחון במחסני המכס לא היו תקינים: באחד המחסנים היה מספר רב מדי של פתחים לכניסה ויציאה; עגלות עמוסות מטענים הרשאו לעתים מחוץ למחסנים וללא שמירה; במשך היום לא היה סגור המחסן של סחורות בלתי נתבעות, חלק מהאריוות שבו היו פתוחות לצורך בדיקה, ואנשים זרים עברו לעתים ליד מחסן זה. בעקבות הביקורת תוקנו ליקויים אלה*.

7. הטובין במחסני המכס בלוד אינם מבוטחים ביטוח מסחרי. הנתונים, שריכוז האגף על גניבות במחסן, אמנם אינם מצביעים על קיום בעייה חמורה בתחום זה, אולם יש חשש מפני פריצת אש במחסנים, שמצויים בהם חומרים דליקים ורגישים לאש. הטובין שבמחסנים אלה מבוטחים בדרך כלל על ידי בעליהם, אך אגף המכס עלול לעמוד בפני תביעות של חברות הביטוח. מכאן שעל האגף לתת דעתו לכך, ומן הראוי, שהוא יבדוק מבחינה כלכלית את הכדאיות של תשלום פרמיות, למשל בעד ביטוח טובין נגד סיכונים גדולים מאוד, וזאת החל מסכום מסוים של הנוק. ביטוח תכולת המחסנים של רשות הנמלים נעשה החל מאפריל 1971 על ידי ביטוח עצמי — פרט לסיכונים גדולים מאד, שלגביהם ממשיכה הרשות להיות מבוטחת בחברת ביטוח, תמורת תשלום של פרמיה נמוכה יחסית**.

העברת אחריות לתפעול מחסנים

משנת 1965 פעל האגף להעברת האחריות לתפעול המחסנים לגורם אחר, לאחר שסקר, שערכו נציגיו בחוץ לארץ, העלה, שברוב הארצות אין המחסנים מנוהלים על ידי רשויות המכס. פנייה באותה שנה לחברת אל-על נענתה בשלילה. בתחילת 1968 חודש המשא ומתן עם החברה שהפעם הסכימה עקרונית לקבל את האחריות לתפעול המחסנים, אך התנתה את הסכמתה בהקמת מסוף מטענים משוכלל שיופעל על ידיה. אותה עת לא היה המשך לטיפול בנושא זה מצד האגף. אמנם הוקמה בו ועדה פנימית לתכנון לטווח ארוך, תוך בדיקת דרכים לייעול ולהכנסת מיכון ואוטומציה במחסנים, אך הוועדה הפסיקה פעולתה ולא הגישה דו"ח, כפי שנדרשה.

באוגוסט 1969 החדיעה מינהלת הנמל לאגף, שהיא החלה בתכנון מסוף מטענים ושבנייתו אמורה להתחיל באפריל 1970 ולהסתיים תוך שנתיים עד שנתיים וחצי מאותו מועד. כדי לפתור, ולוא רק זמנית, את בעיית הצפיפות במחסנים, היא הציעה לאגף שטח אחסון בתחומי הנמל בעבור סחורות הייצוא; מחסן זה הופעל, כאמור לעיל, בספטמבר 1970, ומינהלת הנמל קיבלה את האחריות לתפעולו.

* על סדרי בטחון ברשות הנמלים ראה להלן בדו"ח זה בפרק "רשות הנמלים — הבטחת שלמות המטענים כנמלים".

** על הביטוח ברשות הנמלים ראה להלן בדו"ח זה בפרק "רשות הנמלים — הבטחת שלמות המטענים כנמלים".

בנובמבר-1970. סוכם, בן האגף לבין מינהלת הנמל, שזו תקבל את האחריות למחסני היבוא עוד בשנת הכספים 1971/72; כן סוכם, שהיא תבנה מחסן נוסף בן 3,000 מ², שיופעל תוך שישה חודשים. סיכום זה לא יצא אל הפועל. באפריל 1971, לאחר שהאגף התריע בפני חברת אל-על על הקשיים הצפויים באחסון הטובין, הודיעה החברה, ששר התחבורה החליט על הקמת מסוף. מטענים. בבעלות משותפת של חברת אל-על ומינהלת נמל התעופה או על הענקת זכיון. לחברת אל-על לטיפול במטענים ושהדבר נמסר להכרעת שר האוצר ושר התחבורה. באוגוסט 1971 שוב פנה האגף — הפעם למינהלת הנמל — והצביע על המצב החמור במחסנים; הוא תבע נקיטת צעדים מעשיים להעברת האחריות לניהול המחסנים למינהלת הנמל.

בדצמבר 1971 הקימה מינהלת הנמל ועדה פנימית, והוטל עליה להכין תכנית לתפעול המחסנים על ידי המינהלה החל מ-1.4.1972. הוועדה הפסיקה את פעולתה, כיוון שתוך כדי עבודתה החליט משרד התחבורה על הקמת חברה לטיפול במחסני הנמל בשם "מסוף מטענים נת"ל" (להלן ממ"ן), בבעלות משותפת של משרד התחבורה וחברת תשת" — חברת בת של חברת אל-על.

באפריל 1972 נדונו בפגישות משותפות של נציגי האוצר, מינהלת הנמל, נציבות שירות המדינה והאגף, הפרטים הארגוניים הקשורים בהקמת החברה. נקבע כי שטח המסוף שייבנה יהיה 12,500 מ², והבנייה תימשך כשנתיים וחצי. ביולי 1972 עובדה תכנית תפעול לשלב ביניים, שבה נקבע, כי מחסני היצוא יועברו לתפעול החברה באקטובר 1972; ומחסני היבוא הקיימים בינואר 1973; אליהם יתווסף מחסן בן 3,000 מ², הנמצא בשלב בנייה. כן נדונו בעיות כוח אדם וההשקעות הדרושות להפעלת המחסנים בתקופת הביניים עד להקמת המסוף החדש. לפי הערכה, עשויה להגיע ההוצאה נטו על הפעלת המחסנים בתקופת הביניים לשני מליון ל"י בקירוב, נוסף להשקעות בסך של כ-1.8 מליון ל"י.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1972, שהאחריות לתפעול המחסנים לא תועבר לידי חברת ממ"ן לפני אפריל 1974; עם זאת ייעשו עד לאותו מועד פעולות, שמטרתן להגדיל באורח זמני את שטחי האחסון.



מהאמור עולה, שבמשך תקופה של יותר מחמש שנים לא עלה בידי הגופים הנוגעים בדבר לקדם במידה הדרושה את פתרון הבעיות, הנוגעות לתפעול תקין של המחסנים ולתוספת שטחי אחסון. גם תהליך קבלת האחריות על המחסנים על ידי מינהלת הנמל היה איטי, דבר שפגם לא מעט בתפעולם התקין.

פתרון הביניים שנקט האגף — פינוי מידי של טובין למחסנים רשויים — בא על חשבוננו של האזרח, אשר נוסף על הטורח שנגרם לו, נאלץ לממן את ההוצאות הקשורות בפינוי. לדעת הביקורת, ניתן היה על ידי שורה של פעולות — ארגון יעיל של שטח האחסון, העברה שיטתית של טובין, שלא שוחררו מקץ תקופה סבירה, למחסנים רשויים, והוצאת סחורות בלתי נתבעות במועד — לצמצם את כמות הטובין, שהועברו ישירות למחסנים רשויים.