

2. במקביל להתנגדותן לתשלום מס מעסיקים טענו החברות גם נגד דרישת פקיד השומה לניכוי מס הכנסה במקור משווי כרטיסי הטיסה שהן נתנו חינם לעובדיהן. כרטיסי הטיסה הם טובת הנאה הניתנת בשווה כסף ומהווים הכנסת עבודה החייבת במס ובניכוי במקור, לפי פקודת מס הכנסה. במכתב ממאוס 1977 הודיע פקיד השומה לנציבות, כי החברות אינן מנכות מס משווי כרטיסי חינם הניתנים לעובדים בטענה, שגם בנושא זה טרם ניתנה החלטה סופית. בתשובת הנציבות מאפריל 1977 נאמר, כי החברות חייבות לדווח על שווי הכרטיסים ויש לגבות מהשווי, כמו ממש- כורת רגילה, מס הכנסה ומס מעסיקים.

ברו"חות על עשר ביקורות היין שנערכו בחברות — תשע מהן בשנת 1977 ואחת בסוף 1979 — אוזכר נושא הניכוי במקור משווי כרטיסי חינם. שלוש חברות, שנדרשו לדווח על שווי הכרטיסים, לא דיווחו ולא חויבו כמס. לארבע חברות נערכו שומות על שווי כרטיסי חינם, אך שלושה מהחייבים פוטלו בעקבות השגות והשגה אחת, שהושגה באוקטובר 1977, טרם טופלה עד סיום הביקורת באוקטובר 1981: לשלוש חברות נוספות הודיע פקיד השומה, כי הנושא בעיון ולא היה המשך לטיפול.

ברו"חות על ביקורת חוץ משנת 1980 ואילך לא נמצא, שנבדק הניכוי במקור משווי הכרטיסים.



לפי חוות דעת משפטית של נציבות מס הכנסה, חייבות חברות תעופה זרות, הפועלות בישראל, כמס מעסיקים מאז 1975. חברות התעופה לא שילמו מס זה, השלטונות המס לא היו ערים לכך ולא אכפו את התשלום. מדובר לכאורה כסכום נומינלי (ללא ריבית והצמדה) של יותר מ-10 מיליון שקל.

נציב מס הכנסה הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1982, כי בעקבות הביקורת הורתה הנציבות לפקיד השומה לגבות את מס המעסיקים, שנקבע בשומות שנערכו בעבר, אך לא נגבה בשעתו, ולערוך מיד שומות בגין מס מעסיקים לחברות, שלגביהן טרם נעשה הדבר; כן הורתה הנציבות לפקיד השומה לערוך שומות בגין ניכוי מס הכנסה במקור משווי כרטיסי הטיסה, שנתנו החברות לעובדיהן. לגבי הפיקוח על נושאים אלה בעתיד הודיע הנציב, כי הנציבות תדאג לכך, שהחברות ידווחו באופן שוטף על שווי כרטיסי הטיסה. הנציבות תעשה גם נסיון לבדוק את תשלום מס המעסיקים על ידי החייבים כמס זה, על פי הדו"חות לשנת המס 1981 שיוגשו החל ביוני 1982, אף כי הפיקוח בדרך זו כרוך בקשיים.

מחסנים רשויים

מחסן רשוי מוגדר בפקודת המכס כמקום, שניתן עליו רשיון ממנהל אגף המכס והבלו להפקיד בו טובין רשומים להחסנה ושבו מותר להניחם, להחזיקם ולהבטיחם, כשהם נתונים לפיקוח רשות המכס. הפקודה מכירה בקיומם של שני סוגי מחסנים רשויים: מחסן כללי — המשמש להחסנת טובין של כל אדם, תמורת תשלום לבעל המחסן; מחסן פרטי — המשמש להחסנת טובין של בעל הרשיון בלבד להחזקת המחסן. בפקודה מפורטים ההסדרים להחסנת הטובין במחסנים רשויים, ולפיהם רשאי מנהל האגף להתיר החסנתם של טובין מיובאים חבי מכס במחסן כזה לתקופה של עד שנה, תוך אפשרות להארכתה, ובכך לדחות למעשה את תשלום כל המסים העקיפים, החלים עליהם עד למועד שחרורם מהמחסן הרשוי. ההסדרים נועדו להקל הן על יבואנים, שהם גם בעלי מפעלים לייצור טובין ליצוא ולשוק המקומי, והן על יבואנים של מוצרים מוגמרים לצריכה מקומית במימון המלאי שהם מחזיקים מעבר לצריכה השוטפת; וגם לאפשר להם קבלת הנחה מסחרית בשל קניית טובין בכמויות גדולות והקטנה משמעותית של ההוצאות הנלוות.

להלן נתונים כפי שנמסרו על ידי האגף, על מספר המחסנים הרשויים לסוגיהם באזורי בתי המכס לאפריל 1981:

ס"ה	אילת	אשדוד	נמל תעופה בן גוריון	תל-אביב		ירושלים	
				חיפה	יפו		
							מחסנים כלליים
40	—	9	—	11	18	2	אחסון כללי
7	—	—	—	3	4	—	אחסון בקירור
3	—	—	—	—	3	—	אחסון מתכות יקרות (1)
2	—	2	—	—	—	—	מחסן מטוף למכולות
							מחסנים פרטיים בבעלות
							חברות לאספקה לאוויר, מטוסים, ליוצאים ודיפלומטים
23	2	2	12	4	2	1	יצרנים
18	—	—	—	8	9	1	יבואני רכב
99	—	8	—	27	52	12	הברות דלק
7	—	—	1	3	2	1	
199	2	21	13	56	90	17	ס"ה

(1) מחסן למתכות יקרות - חדר מוגן במוסד בנקאי המשמש להתסנת זהב, מוצריו והפצי ערך.

בחודשים מארס עד אוגוסט 1981 ברק משרד מבקר המדינה לסירוגין בהנהלת האגף ובבתי המכס ירושלים, חיפה, ת"א-יפו, אשדוד, ונמל תעופה בן גוריון (נתב"ג) את דרכי הפיקוח על המחסנים הרשויים. בדבר ביקורת קודמת בנושא ראה דו"חות שנתיים 27, עמ' 208, ו-29, עמ' 909.

רישוי מחסנים

1. לפי סעיף 70 לפקודת המכס ותקנות המכס, התשכ"ו-1965, ניתן רשיון לניהול מחסן לתקופה של שנה, שראשיתה באחד בינואר, כתנאי שבעל המחסן ימציא ערובות וישלם אגרה בסכום לפי תעריף, מעודכן מדי פעם בפעם, לכל סוג של מחסן. ניתן לחדש את הרשיון כל שנה; לא שולמה האגרה עד האחד בינואר, פוקע מאותו תאריך תוקף הרשיון. החל בשנת 1981 בוטל השוני שבתעריף האגרה בין מחסן כללי למחסן פרטי, ובתקנות נקבע, כי סכומי האגרה יותאמו לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בינואר 1982 נקבעה האגרה לשנת 1982 למחסן חדש בסכום של 61,000 שקל ואגרת חידוש הרשיון ב-6,300 שקל.

על פי שינוי מנובמבר 1975 בתוספת השביעית לתקנות, נקבעו שטחי מינימום למחסנים רשויים: שטח קרקע של המחסן והחצרים - בין 40,000 מ² לחצרים של מחסן מסוף מטענים עד 200 מ² למחסן למכירת טובין ליוצאים מישאל; כן נקבע כי נפח של מחסן קירור יהיה 3,000 מ³ לפחות; ומרחק מירבי של מחסן, בקו אווירי, יהיה בדרך כלל 20 ק"מ מבית מכס. בתקנות המכס (תיקון מס' 2), התש"ם-1979, לא חל שינוי בדרישה לגבי שטחי המינימום אבל נקבע בהן, כי ההוראות בנושא זה לא יחולו לעניין חידוש רשיון למחסן, שביום פרסומן של תקנות המכס (תיקון), התשל"ו-1975 (13.11.75), קיים היה לגבי רשיון תקף, והרשיון חודש מדי שנה בשנה עד להגשת הבקשה.

מעיון בבקשות בעלי המחסנים שבתיקי האגף לחידוש הרשיון ל-1981 עולה, כי שטחם של חלק מהמחסנים שהורשו לפני נובמבר 1975 נופל בהרבה מהמינימום ויש אפילו מחסנים ששטחם כ-2% בלבד מהנקבע בתקנות.

בדצמבר 1981 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי בנסיבות העניין לא היה מקום לפגוע בזכויות מוקנות של בעלי המחסנים, לעתים מזה עשרות בשנים, עם קביעת המינימום בתקנות.

סידור טובין במחסן בצורה נאותה מצריך שטח מינימלי, המאפשר ככל עת גישח לכל אריוה, כפי שנאמר בסעיף 77 לפקודה. מבדיקות האגף גם נתברר, שתנאי הצפיפות בשטח מצומצם גורמים קשיים בפיקוח על הטובין המאוחסנים. לדעת הביקורת, על האגף למצוא דרך להחיל את ההוראות כדבר שטחי מינימום גם על בעלי המחסנים אשר הורשו לפני נובמבר 1975, תוך קביעת תקופת מעבר, שבה הם יתאימו מחסניהם לשם מילוי התנאים שנקבעו.

2. לפי הפקודה, רשאי האגף לקחת ערובות כדי להבטיח קיום הוראות דיני המכס. על פי התקנות, על מי שמבקש רשיון להפעלת מחסן רשוי או לחדשו, להגיש ערבויות להמחשת אחריותו של בעל המחסן.

הערבויות הנדרשות בעת בקשת רשיון או חידושו יהיו כדלקמן: (א) ערבות בנקאית בסכום קבוע של 20,000 שקלים, שתוקפה למשך הרשיון (ערבות בסיסית); (ב) למחסן לתצוגת רכב מספיקה ערבות בסיסית בסך 7,000 שקלים; (ג) ערבות בנקאית בסכום השווה ל-25% מהמכס החל על הטובין המוחסנים או העומדים להיות מוחסנים במחסן בתקופת הרשיון או בסך 100,000 שקל, לפי הגבוה יותר (ערבות שנייה). בנוסף לכך נדרש כל מבקש רשיון, לפי הוראות האגף, להמציא כתב ערבות לא מוגבלת של צד שלישי.

התקנות מאפשרות להחליף את הערבות השנייה האמורה לעיל, באישור של חברת ביטוח, שלפיו הטובין המוחסנים מבוטחים נגד פריצה. סכום הביטוח הנקוב אמור לכלול את ערכם סייף של הטובין המוחסנים בתוספת המסים החלים עליהם. משך תוקף הביטוח יהיה חופף את תקופת הרשיון, ובפוליסת הביטוח יותנה, שסכום המסים המבוטחים יהיה לטובת מנהל המכס.

מהתקנות עולה, כי בעוד שהערבות הבסיסית נקובה בסכום קבוע, הרי שהערבות השנייה וכן הסכום באישור חברת הביטוח שבמקום הערבות השנייה מותנים בכמות המוצר, העתידים להיות מוחסנים במחסן הרשוי בתקופת הרשיון, ערכם והמסים החלים עליהם.

הביקורת העלתה, כי בעלי מחסנים רשויים מעדיפים להמציא, במקום הערבות השנייה, אישור מחברת הביטוח על סכום, שלא נכרך על ידי האגף, ואין אפוא דאזת, שהסכום עולה כדי שווי הטובין והמסים הנדרש בתקנות. לא על פי התקנות ולא כטופס הבקשה לרשיון, לא נדרש המבקש לצרף לאישור העתק מפוליסת הביטוח של הטובין המוחסנים, ופרט לכעל מחסן לחומרי גלם לייצור, גם לא נדרש לציין את ערך הטובין סייף שבמחסן ולא את סכום המסים המשוער החלים עליהם. מאחר שהסכום הנקוב באישור חברת הביטוח ושעליו מתבסס אגף המכס איננו מעוגן בתקנות, נראה למשרד מבקר המדינה, כי יש להסדיר בין מבקש רשיון — בעיקר כשהמרוכז ברשיון למחסן חדש — לבין האגף את קביעת סכום הערבות השנייה הן בערבות בנקאית והן באישור חברת ביטוח על יסוד אומדן מוסכם של שווי הטובין שיאוחסנו המסים החלים עליהם.

תהליכי החסנה ושחרור ממחסן

1. לפי התקנות, לא ירשה האגף החסנת טובין במחסן רשוי כללי, אלא אם צורפה הסכמתו של בעל המחסן לקבל להחסנה את הטובין המפורטים במסמכי האחסון. ההסכמה תהיה על-ידי הטבעת חותמת, שנוסחה מובא בתוספת התשיעית לתקנות, על גבי רשימון ההחסנה, בציון שמו של סוכן המכס. לאחר התרת הטובין שעל פי הרשימון להחסנה, רואה האגף את בעל המחסן אחראי לתשלום המסים החלים על הטובין מעת הגיעם לנמל היבוא, הוצאתם משער הנמל ועד להסרת הפיקוח של רשות המכס מעל הטובין.

הביקורת העלתה, כי בניגוד לנחל, מטביע סוכן המכס בדרך כלל את ההסכמה על גבי טופסי רשימון חלקים, לפני שההחסנה הספציפית סוכמה עם בעל המחסן. אי הקפדה על שמירת נחל תקין עולה לגרום אבדן מס. כן הועלה שבתקנות לא הוסדרה האחריות לתשלום המסים בעת העברת טובין ממחסן למחסן.

שני משלוחים, שהכילו 120 מכשירי טלוויזיה צבעוניים ומשלוח של 84 מכשירי רדיו-שעון-משולבים, בשווי כולל של כ-430,000 שקל, הובאו על ידי יבואן והוחסנו במחסן רשוי באיזור תל אביב-יפו. בתחילת נובמבר 1980 הגיש סוכן מכס רשימון החסנה להעברת שלושת משלוחים אלו למחסן רשוי בירושלים ועל גבי טופס הרשימון הייתה מוטבעת חותמת ההסכמה כביכול של בעלי המחסן הרשוי בירושלים; הבעלות על הטובין הור-עברה בינתיים לאתר. הרשימון הותר על ידי בית המכס תל-אביב-יפו להחסנה בירושלים והמסך — תעודת שער — שלפיו ניתן לסלט את הטובין חבי המכס מחוץ למחסן רשוי, הוצג בפני בעלי המחסן בתל אביב, שבו הם היו מאוחסנים. בסוף נובמבר 1980 נתברר לאגף, כי הטובין שהוצאו מהמחסן הרשוי בתל אביב לא הגיעו כלל למחסן הרשוי בירושלים. בתחילת דצמבר 1980 חייב בית המכס ירושלים, בהתאם לסעיף 83 לפקודה, את בעלי המחסן בירושלים, בסך 289,629 שקל (מתוכם 94,513 שקל דמי המכס בשעור 22% ועוד כפל מכס בסך 189,086 שקל); מס קנייה ומע"מ לא חושבו, מאחר שקיימת אי בהירות בדבר החובה לשלם (ראה להלן).

בעלי המחסן הרשוי בירושלים דחה את החיוב, בנימוק, שמעולם לא קיבל לרשותו את הטובין ושההסכמה להחסנה על גבי טופס הרשימון נעשתה ללא ידיעתו. בית המכס ירושלים קיבל את טענת בעלי המחסן וביקש

מבית המכס תל-אביב-יפו, שיטפל בגביית החסר מבעלי המחסן שבתל-אביב. בינואר 1982 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שהאחריות לתשלום המסים בעת העברת טובין ממחסן למחסן לא הוסדרה בחוק, אין לאגף ממי לתבוע את תשלום המס. עוד הודיע האגף, כי הוכנה הצעה לתיקון התקנה שתסדיר מקרים כאלה.

2. לפי התקנות, צריך סוכן המכס להעביר את הטובין מהנמל למחסן הרשוי תוך 15 יום ממועד התרת הרשימתן להחסנה, וזאת אם התיר גובה המכס לנהוג אחרת. לפי הוראות האגף, תוך יומיים על בעל המחסן להודיע לבית המכס על קבלת הטובין. רק לאחר מכן, בהעדר אישור על ההחסנה, נוקט האגף פעולות לאיתור הטובין. הועלו מספר מקרים, שבהם המכס תל-אביב-יפו ואשדוד, בתקופה מסוף 1979 עד תחילת 1981, החלו לפעול לאיתור הטובין רק כעבור 30 יום ממועד התרת הרשימות והעדר אישור על ההחסנה. עוד הועלו מקרים, שהטובין אוחסנו תוך פרק זמן לא סביר. מן הראוי שהאגף ינקט צעדים לקיצור משך הזמן מביצוע ההעברה של הטובין מהנמל לאחר התרת הרשימתן להחסנה ועד קבלת האישור בבית המכס, כי הם הגיעו לייעדם.

3. כל משלוח המתקבל במחסן מאוחסן במקום נפרד המכונה "גוש", ויש לדאוג כי תהא אליו גישה נוחה לצורך זיהוי, ספירה ובדיקה. אין לאחסן טובין שהותרו להחסנה מחוץ לשטח המחסן, ואף אין לאחסן בו טובין, שכבר הותרו לצריכה ושוב אינם בפיקוח רשות המכס. על בעל המחסן לנהל כרטסת מלאי ולרשום בה כל תנועה בטובין שבגוש.

בגמר שחרור מלוא הטובין שבגוש שולח בעל המחסן לגובה המכס דו"ח על התרוקנות הגוש או העתק מכרטיס הטובין שבגוש שנוהל על ידיו ושולפו יתרת המלאי בו היא אפס. על יחידת המצהרים שבבית המכס להשוות מבוחינת זהות הטובין, את הנתונים הכלולים בכרטיס על התנועה בטובין שבגוש אל המסמכים המצויים בבית המכס. הועלה, כי ביחידה שבבית המכס תל-אביב-יפו קיים פיגור ניכר בבדיקתם של דו"חות על התרוקנות גושים. לפי אומרו, שערך משרד מבקר המדינה כאמצע אוגוסט 1981, מגיע מספר הדו"חות שטרם נבדקו, חלקם עוד מתחילת 1980, ללמעלה מ-5,000.

מחסנים כלליים

בתקנות מ-1975 הותנה, כי בעל מחסן כללי לא יחסן במחסנו טובין שבבעלותו, התופסים מעל 20% משטח הקרקע של המחסן; עליו לאחסן במחסנו טובין שבבעלותם של לפחות חמישה יבואנים ולא למסור את השליטה, הפיקוח והטיפול במחסנו או חלק ממנו לאחר. עם שינוי התקנות ב-1979 בוטלו התנאים המגבילים לגבי מספר מוערי של מאחסנים; אולם התקנה הקובעת כי בעל מחסן רשוי כללי למעט מחסן קירור, לא יחסן במחסנו טובין שבבעלותו — או בבעלות חברת מעטים שבשליטתו — ואשר תופסים מעל 20% משטח הקרקע שאושר להחסנה, לא שונתה. הביקורת העלתה, שהאגף לא הקפיד על קיום תנאי זה, ובמחסנים כלליים בענף העצים אוחסנו טובין בניגוד לתקנות. כאמצע שנת 1980 ערך האגף ביקורת מקיפה במחסנים רשויים, המאחסנים עצים, לאחר שהתברר לו, כי בעלי מחסנים אלו אינם שומרים על התקנות, ופוזצאה מכך דוחים את מועד תשלום המסים המגיע. עוד העלתה הביקורת, שדרך הטיפול בשחרור הטובין נרמז נזקים כספיים לאגף.

(א) מחסן רשוי כללי באיזור חיפה מתמחה בתחסנת עצים ובעלות משותפת של חברה גדולה ויבואן. בבדיקה, שערך גובה המכס חיפה במחסן במארכס 1980, נתברר, כי גיהול המחסן לא היה סדיר; היבואן נהג לשווק חלק מהעצים שהיו בפיקוח המכס, בלא להגיש עליהם רשימתן לצריכה. לאחר שהאגף עמד על החסר, הגישו בעלי המחסן רשימות-על כמיות עצים, שכבר לא היו אותה עת במחסן. בעקבות כך גבה האגף כפל מכס בסך 1,432,000 שקל בתוספת מע"מ וריבית בסך של 471,000 שקל. על בעלי המחסן נאסר להמשיך באחסון טובין עד לסיום ההליכים המשפטיים נגדו.

(ב) בבדיקת, שערך בית המכס תל אביב-יפו במאי ובדצמבר 1980 במחסן רשוי כללי, נמצא, כי מאוחסנים בו רק עצים של יבואן אחד, שהוא גם בעל המחסן, והם תופסים כ-60% משטח המחסן. בעל המחסן גם מנהל שתי חברות — לאחסן וליבוא, והצוות הניהולי והתפעולי של המחסן הוא זה המיבא בשם החברה את העצים ומשווק אותם מן המחסן הרשוי. כן מצאו בודקי האגף, כי כמיות עצים הוצאו לשימוש לפני התרת הרשימתן לצריכה, ותשלום המסים עשה כעבור 5-8 ימים ממועד השימוש בעצים — מצב שהיה קיים מאז 1978. הועלו 410 מקרים, שטולקו עצים ללא התרת רשימתן לצריכה. המסים החלים על העצים, שסולקו לפני התרת הרשימתן וששולמו באיחור, הסתכמו ב-470,000 שקל מכס ועוד 210,000 שקל מע"מ. האגף נקט צעדים לפתיחת ההליכים משפטיים נגד בעלי המחסן.

בינואר 1981 הורה סגן מנהל האגף לגובי המכס, כי לבעלי מחסנים רשויים, המאחסנים רק עצים, אין לחדש את הרשיון לשנת 1981, אלא לאחר בדיקה שתבטיח, כי אמנם עומד בעל המחסן בתנאים כמפורט בתקנות.

גובה המכס, תל אביב-יפו התויר לבעליהם של שני מחסנים כלליים, המיועדים לאחסון עצים, את בקשותיהם לחידוש הרשיון לשנת 1981, עקב אי עמידה בתנאי התקנות. משרד מבקר המדינה העלה, כי למרות העובדה, שלמחסנים אלה לא חודש הרשיון איפשר האגף העברת טובין להחסנה במחסניהם, בלא שבעלי הטובין שילמו תחילה את המיסים החלים על אותם טובין. רק בסוף אוקטובר 1981 כשנתברר לאגף, כי בעלי המחסנים עומדים בתנאים, חידש להם האגף את הרשיון.

הביקורת העלתה, כי שני מחסנים שאושרו ככלליים פעלו למעשה כמחסנים פרטיים, דבר המנוגד לתקנות. כתוצאה מרצמבר 1981 הודיע האגף, כי לגבי מחסן אחד, בגלל אופיו המיוחד, הוחלט לפרסם תקנה מיוחדת שתענה על נתוניו של המחסן; לבעלי המחסן השני ניתנה ארכה עד 1.1.1982 להתאימו לתנאי הרשיון. לאחר שנתברר כי אין הבעלים עומד בתנאי הרשיון, נסגר המחסן ב-31.12.81.

מחסנים פרטיים

1. מחסן פרטי שבבעלות יצרן משמש להחסנת חומרי גלם ומוצרי ביניים המיועדים לתהליך הייצור. בגלל קשיים לקיים פיקוח של ממש על מחסנים רשויים פרטיים פעל האגף מאז 1975 לצמצום מספרם. לעומת 39 מחסנים לחומרי גלם לייצור (27% מהמחסנים הפרטיים) שנמנו בנובמבר 1976 נותרו באפריל 1981 18 מחסנים כאלה (12% מכלל המחסנים הפרטיים).

בתקנות מ-1979 נקבעו התנאים הבאים: סך כל המסים וההיטלים, ששילם בעל רשיון על שחרור טובין לצריכה ממחסן בשנת המאזן שחלפה, מהווים לפחות 29% מסך כל מחזור המכירות של מפעלו כולל כל המסים, אך לא פחות מ-100,000 שקל; יותרו להחסנה רק טובין ששיעור המכס עליהם עולה על 25% מערכם.

האגף לא הקפיד על קיום התנאים המגבילים מ-1979, ואישר החזקת מחסנים פרטיים לגבי טובין פטורים ממכס או שהמכס עליהם נמוך מ-25%. גם על התנאים האחרים, כגון מחזור המכירות, ויתר האגף, בלא שהיה לפך הסבר במסמכיו. בשל אי-הקפדה זו על קיום התקנות נהנו מפעלים, שהחזיקו מחסן רשוי פרטי, מאשראי מסים נוח לעומת מפעלים אחרים באותו ענף שלא היה להם מחסן ייצור פרטי.

בנובמבר 1980 הודיע האגף למפעלים, המחזיקים במחסנים רשויים לייצור, כי אין בדעתו לחדש להם את הרשיון לשנת 1981, מאחר שאין הם עונים על התנאים המפורטים בתקנות מ-1979. התאחדות התעשיינים ביקשה מהנהלת האגף שהות להתארגן לביטולם של המחסנים הפרטיים לייצור, ובמחצית דצמבר 1980 סוכם על דעת התאחדות התעשיינים והאגף, כי הרשיונות יחודשו באותם תנאים עד לסוף שנת 1981, ולא יוארכו עוד.

ב-22.9.81 פורסמה ברשומות תקנה, שלפיה תימחק מתקנות 12 ו-13 שהגדרה של מחסן פרטי לייצור; בתקנת מעבר ניתן לרשיונותיהם של בעלי המחסנים הפרטיים לייצור שעמדו לפקוע ב-31.12.80 תוקף למפרע עד ל-31.12.81.

2. המחסנים הרשויים הפרטיים של יצרני סיגריות לא נכללו בהסדר שסוכם עם התאחדות התעשיינים, ועל פי הוראת האגף מ-14.1.81 לא חודשו להם רשיונות לשנת 1981. בעלי המחסנים חויבו לשלם את מלוא המסים המוטלים על הטובין שהיו מאוחסנים בהם.

לפי הפקודה, כאשר פוקע תוקף רשיון, יש לשלם מיד את המסים בעד הטובין המוחסנים או לסלקם למחסן רשוי אחר. משרד מבקר המדינה העלה, כי במחסן פרטי של הברה לייצור סיגריות נותר מלאי עולי טבק, שהמס עליו לא שולם, לאחר שפג תוקף הרשיון של המחסן ב-31.12.80. בעלי המחסן, עם קבלת החיוב לשלם את מלוא המסים, הודיעו לאגף, כי הטובין מאוחסנים על פי דרישת משרד התעשייה והמסחר כמלאי חירום. באפריל 1981 ביקש האגף ממשרד התמ"ס לשחרר את מלאי הטובין ולשלם את המסים בסך 3.7 מיליון שקל. כמועד סיום הביקורת בבית המכס חיפה באוגוסט 1981 הטובין עדיין היו מאוחסנים במחסן שפג תוקף הרשיון. בעקבות הביקורת שולמו ב-31.12.81 המסים על הטובין.

3. הפקודה נתנה מעמד של בעלי מחסן רשוי גם לחברות, המספקות צידה לאניות וכלי טייס, והן רשאיות למכור ללא תשלום מסים — בעיקר מוצרי צריכה אישיים ומוצרים בני קיימא מובחרים — גם לדיפלומטים ולנציגויות של מדינות חוץ וכן ליוצאים מִישראל. בנוסף לטובין מיובאים מאוחסנים בהם ומשווקים מהם גם טובין מיוצור מקומי החייבים במסים מקומיים בלבד.

באוקטובר 1980 תיקן שר האוצר את התוספת השביעית לתקנות וכלל תנאי נוסף למתן רשיון או הידושו לבעלים של מחסן לצידת אניות וכלי טייס ומחסן למכירה ליוצאים מִישראל הוא, שהבעלים ינהיג במחסנו הנהלת חשבונות באמצעות ציוד אלקטרוני, שיאפשר הגברת הפיקוח על השיווק על ידי קבלת נתונים על המכירות מהמחסן — סוגי הסחורות שנמכרו ושמות הקונים. עד דצמבר 1981 לא הופעל כמרבית מחסנים אלה ציוד הנהלת החשבונות אלקטרוני.

הסדרי פיקוח

1. באוגוסט 1980 החל האגף למכן נתונים כמותיים וכספיים על טובין במחסנים רשויים, אולם עדיין לא ניתן לקבל מידע על שווי יתרת הטובין המאוחסנים בכל מחסן באיזה שהוא זמן ועל סך כל המסים החלים עליהם. בהתבסס על נתוני האגף, שלפיהם הותרו להחסנה במחסנים רשויים בין אוקטובר 1980 למארס 1981 טובין בשווי של 3.075 מיליון שקל, חל — בלא להביא בחשבון מכס ומס קנייה — מס ערך מוסף בדיקה של כ-370 מיליון שקל.

2. פיקוח האגף על הטובין שבמחסנים הרשויים ועל דרכי ניהולם מופעל על ידי יחידות פיקוח אזוריות ויחידות מצהירים בבתי המכס ועל ידי יחידת הביצוע שבתנהלת האגף.

הנהלים לפיקוח על מחסנים רשויים מפורטים בתדריך הפנימי של האגף, שלפיו גובה מכס מנהל לכל מחסן שני תיקים: תיק יסוד ובו האסמכתאות לרישוי שנתי ושינויים שחלו ברשיון ותשריט של המחסן; תיק משנה ובו כל התייעוד על ההתכתבות המתמייחסת למחסן, לרבות דו"חות על בדיקות מפקחי האגף. נוהל דומה לפתיחת תיקים קיים גם במחלקת הביצוע שבתנהלת האגף.

פיקוח האגף על שחרור הטובין ותשלום המס נעשה בעיקר על ידי פיקוח דוקומנטרי — קיום מערכת רישומים הן באגף והן במחסן, מלווה עריכת בדיקות מלאי מדגמיות במחסן.

ברוב בתי המכס שולחים מדי יום ליחידות הפיקוח על המחסנים, שנבחרו אורן נמצאים המחסנים הרשויים, את העתקי הרישומים שהותרו להחסנה, וזאת באמצעות קופת בית המכס; דרך זו אינה מבטיחה בצורה גאוה — בגלל הליכים הקשורים בתפעול הקופה — את הפצת הרישומים בין כל בתי המכס. בתי המכס בדרך כלל לא עשו שימוש בבלט המיכון היומלי, המאפשר לעקוב ביתר קלות אחר קבלת מסמכי החחסנה הקשורים לטובין שהותרו להחסנה באותו יום. קיים איחור ממוצע של הודשים עד שלושה חודשים בהפקת דו"ח מיכון חודשי, הכולל פירוט הרישומים שהותרו להחסנה לפי בתי המכס ולפי המחסנים שאליהם נשלחו הטובין.

3. על פי הוראות האגף, על יחידת הפיקוח על המחסנים לערוך בדיקה מסורגת בכל מחסן לעתים תכופות ככל האפשר ולפחות 3 פעמים בשנה. מפקח האגף מציין על גבי כרטיס הטובין שבגוש (ראה לעיל) את פרטי הבדיקה ומועדה. על כל בדיקה עורך המפקח דו"ח לגובה המכס, והעתק ממנו ליחידת הביצוע שבתנהלת האגף. יחידת הפיקוח מנהלת גם ספר לרישום כרונולוגי של דו"חות הבדיקה בציון הפרטים: שם המחסן, שם הבדוק ומועד הבדיקה.

משרד מבקר המדינה בדק, על פי הדו"חות שבתיקי 65 מחסנים, באופן מדגמי את תדירות ביקורת החוץ של בתי המכס במחסנים הרשויים בשנת 1980. הבדיקה העלתה, כי באזור תל-אביב — יפו נערכו ביקורים במחסנים הכלליים מעל לתדירות שקבע האגף, אם כי חלק מהביקורים לא הוגדרו אלא כבדיקות פתע. בבתי המכס ירושלים, אשרוד ונתב"ג לא נערכו ביקורים בתדירות שנקבעה בהוראות, והיו אף מחסנים שלא נבדקו כלל, כעיקר באזורים הנתונים לפיקוחם של בתי המכס נתב"ג ואשרוד.

4. על כל בעל רשיון למחסן רשוי להגיש אחת לשנה, ולא יאוחר מיום 31 בינואר, דו"ח על מלאי הטובין, שהיו מאוחסנים במחסן ביום 31 בדצמבר; על הדו"ח לכלול פרטים על תיאור הטובין; מספר ותאריך רשימון ההחסנה; הכמות שקלט המחסן ויתרת המלאי ביום 31 בדצמבר.

לפי התקנות מנובמבר 1975, היה על בעל המחסן להצהיר, כי הדו"ח מתאים בכל פרטיו לרישומים המתנהלים במחסנו על פי כל דין, וכי המצאי נבדק ונמצא תואם את נתוני הדו"ח. בתקנות מ-1979

שונה נוסח ההצעה, ונאמר בה, כי הדו"ח על הטובין מתאים התאמה מלאה ומדוייקת לרישומים המתנהלים על פי כל דין, במחסן.

עניין הדיווח השנתי הועלה בסמוך לפני מועד פרסום התקנות מי-1979 בדיון, שהתקיים עם הממונה על הכנסות המדינה. בישיבה זו הוחלט, שכל בעל מחסן רשוי יגרש למנהל המכס אחת לשנה דו"ח על הטובין המוחסנים במחסנו, ויצהיר שהדו"ח מתבסס על ספירת מלאי שנערכה במחסן. ממסמכי האגף לא ניתן היה לברר, מדוע בסופו של דבר, כאשר פורסמו התקנות מי-1979, לא נכללה החובה של עריכת ספירת מלאי. לדעת הביקורת, מן הראוי שהאגף ידרוש ספירת מלאי מאושרת על ידי רואה חשבון, וזאת בעיקר נוכח ההיקף המצומצם של עריכת ביקורים במחסנים.

משדך מבקר המדינה התייחס למועדי ההגשה של הדו"חות השנתיים על המלאי ל-31.12.80 על ידי 27 בעלי מחסנים רשויים; שום מחנן לא הגיש את הדו"ח במועד. ארבעה שבאור פיקוח בית המכס אשדוד לא הגישו את הדו"ח עד מועד הביקורת בסוף יולי 1981. שאר המחסנים הגישו את הדו"ח כאיחור שבין שבועיים לארבעה חודשים. חלק מבעלי המחסנים אף לא צירפו לדו"ח על המלאי את ההצהרה. בתיקי האגף לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן לעמוד, אם ננקטו צעדים נגד המאחרים או לפחות נגד אלו שלא הגישו כלל דו"ח. יתירה מזו משתקבלו הדו"חות באגף, הם תויקו בתיקי המחסנים, בלא שנבדקו ולוא מדגמית, לאימות הנתונים שדווח עליהם.

5. בשטח נתב"ג פועלות כמה חברות במעמד של בעלי מחסן רשוי: חלקן מספק טובין למטוסים של חברות התעופה, וחלקן גם מוכרות בקמעונות, כאולמות הנוסעים ליוצאים מישראל מוצרים שונים, ללא תשלום המסים. החברות גם מוכרות בתניות תצוגה בבתי מלון שונים בארץ. המחסנים עומדים לפיקוח של בית המכס בנתב"ג. המחסנים מנהלים כרטסת מלאו לפי פריטי המכירות הקמעוניות — שיש שמגיעים לאלפים — ולא לפי גושים כדרוש. המפקח מאשר את הרישומים שבכרטיסי המלאי, אשר מתייחסים לקליטת טובין במחסנים, אך כמעט שאין ביקורת שוטפת על התנועה בטובין. לפי מסמכי בית המכס, נערכה במשך שנת 1980 בשישה מהמחסנים שבאיזור בדיקה אחת בלבד שלא הקיפה אלא פריטים אחדים. בית המכס מסתמך בעיקר על דו"חות המלאי השנתיים, שמגישים בעלי המחסנים והמתבססים על ספירות מלאי תקופתיות באישורם של רואי חשבון. לדו"חות המלאי מצרפות החברות רשימות של אי-התאמות במצאי, הן עירפדים והן חסר. האגף מכיר בקיוזים של חסר כנגד עודף, כשמדובר בפריטים מאותו סוג וגם מחיריהם קרובים. הואיל והישוב ההפרשים נמשך זמן רב, משלמות החברות לגובה המכס נתב"ג מקדמה על חשבון חסר אפשרי. בדו"חות המלאי ל-31.12.80 שהוגשו באיחור, הוצהר על חסר ב-8 מחסנים, והישוב המסים על החסר נטו — לאחר ניכוי עודף — הסתכם ב-44,373 שקל.

לדעת הביקורת, על האגף להנהיג הסדרי פיקוח וגביית מס על חסר במלאי, שיבטיחו את ביצוע התשלום קרוב ככל האפשר למועד התהוות החסר ולא בפיגור כפי שהיה בפועל. מן הרצוי גם שיערכו על ידיו במחסנים, בדיקות מלאי, ולוא מדגמיות, בפרט לגבי טובי צריכה מבוקשים.

גביית מסים על חסר בטובין

סעיף 68 לפקודה מתיר לאחסן במחסן רשוי רק טובין מיובאים, שיש לשלם עליהם מכס; אולם בפועל מאפשר האגף גם אחסון טובין שאינם חבי מכס, אך חבים מס קנייה או מס ערך מוסף: עד אוקטובר 1977 התיר האגף לאחסן גם טובין פטורים ממכס, בהסתמך על סעיף 6 שבתוספת לפקודת תעריף המכס והפטורים, שהטיל על כלל הטובין המיובאים "תוספת מכס" בשיעור אחיד. עם שינוי המדיניות הכלכלית בסוף אוקטובר 1977 בוטל סעיף 6 שבתוספת לתעריף, והמשך אחסון טובין פטורי מכס אינו מתיישב עם סעיף 68 בפקודה. עוד בנובמבר 1977 ניתנה הוראה לבתי המכס להפסיק את החסנתם של טובין פטורי מכס במחסנים רשויים, אך בסוף אותו חודש סוכם בהנהלת משדך האוצר האפשר המשך החסנת טובין פטורי מכס לתקופה של שנה אחת עד לקביעת מדיניות בנושא. עד ינואר 1982 לא חל שינוי במצב. הפקודה לא שותנה בנושא זה, והאגף ממשיך להתיר החסנת טובין, שאינם חבי מכס, במחסנים רשויים. כאשר מתגלה חסר של טובין כאלה, מתקשה האגף לגבות את המסים האחרים החלים על הטובין.

בסעיף 83 לפקודה נקבע, כי על טובין במחסן כללי או פרטי, אשר סולקו בלי רשות — ובלי שהוגשו לשחרור — ישלם בעל הרשיון של המחסן את מלוא המכס על אותם טובין ונוסף על זה

סכום של חצי שקל או כפל המכס. סעיף 84 מתייחס לחסר באחת מהאריוזות של טובין שיובאו ואוחסנו במחסן ומקורו אינו בבלאי טבעי או מסיבה כשרה אחרת, כלשון החוק. במקרה כזה יהא בעל רשיון המחסן חב, לפי דרישה בכתב מגובה המכס, לשלם כפל המכס החל על כמותם או על שוויים של הטובין במועד החסנתם.

תקנה 23 ו' (א) נוקטת לשון יותר כללית בנושא ומטילה על בעל המחסן את האחריות לתשלום המסים על הטובין מעת קבלתם בנמל היבוא ועד לסילוקם מפיקוח רשות המכס כדין — משמע כל המסים אשר על היבואן לשלם בעת שחרור הטובין מפיקוח המכס. קיימת לכאורה סתירה משפטית בין האמור בסעיפים 83—84 לפקודה ובין התקנה המדברת על כל המסים, דהיינו גם מס קנייה ומס ערך מוסף.

זאת ועוד: סעיף 144 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו—1975, החיל בשעתו מספר סעיפים לפקודת המכס — ביניהם סעיפים 83—84 המחייבים תשלום מסים על חסר בטובין מאוחסנים — גם על עניין מע"מ על יבוא טובין, אך ב-16.2.79 תוקן חוק מע"מ, ובין יתר התיקונים בוטלה החלתם של סעיפים אלו לפקודה על נושא מע"מ. האגף לא נקט פעולה, אשר תביא ליישוב הסתירה שלכאורה לגבי חיוב בעל מחסן במלוא המסים או רק בחלקם, כאשר מתגלה חסר בטובין שבהחסנה.

לדעת הביקורת, חשוב להבהיר בחוק בצורה חד-משמעית, כי במקרה של חסר מסיכה בלתי כשרה, ישלם בעל המחסן את כל סוגי המסים החלים, מאחר שגם כאשר משולם כפל מכס, עדיין נמורד הסכום בהשוואה למלוא המסים, בעיקר נוכח העובדה, כי משקלם של דמי המכס בסך מסי היבוא נמצא בקו ירידה. נוסף לכך, מן הראוי ליוזם תיקון בחוק, שיגדיל את הקנס המינהלי המפורט בסעיף 83 לפקודה מחצי שקל לסכום יותר משמעותי.

(א) במחסן שבאיזור תל אביב-יפו נתגלה בסוף 1980 ובתחילת 1981 חסר של 31 מקלטי טלוויזיה צבעוניים. באמצע 1981 חוייב בעל המחסן במכס בסך של כ-27,000 שקל, עבור המכשירים החסדים, בעוד שלפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה הגיעו מלוא המסים לכ-157,000 שקל, כך שלאוצר נגרם אבדן הכנסה בסך כ-130,000 שקל.

(ב) במחסן אחר באיזור תל אביב-יפו נתגלה בסוף 1980 חסר של מכשיר טלוויזיה צבעוני. באמצע 1981 חוייב בעל המחסן על המכשיר במכס בסך 1,350 שקל, בעוד שלפי תישובי האגף הגיעו מלוא המסים עליו לכ-10,700 שקל, כך שנגרם אבדן מס של כ-9,350 שקל.

(ג) במחסן שלישי באיזור תל אביב-יפו נתגלה בסוף 1980 חסר בגלילי בדים, ובעל המחסן חוייב במאוס 1981 במכס בסך כ-2,680 שקל, בעוד שלפי חישוב האגף הגיעו מלוא המסים לכ-10,540 שקל, כך שלאוצר היה אבדן מס של כ-7,860 שקל.

תהליך החיוב במכס מתמשך על פני מספר חודשים. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית בבתי המכס בחודשים יוני ויולי 1981 לגבי מקרים, שנתגלה חסר בשעת החסנה ושהמכס עליהם טרם חושב ונגבה; למרות שחלפו מספר רב של חודשים, מאז נודע לאגף על החסר, לא ננקטו פעולות לגביית המס עליו.



קיומם של מחסנים רשויים מקובל ברוב המדינות המפותחות, והוא אף מעוגן באמנה בינלאומית בדבר פישוטם ותיאומם של נהלי מכס. האפשרות הניתנת ליבואן או ליצרן לרדות את תשלום המסים, החלים על חומרי גלם ומוצרים מובחרים, על ידי החסנתם במחסנים אלו מביאה לוויתור רכישותיהם בתנאים משחריים יותר נוחים.

מהממצאים עולה, שמן הצורך ליוזם כמה שינויים בחוק ובתקנות, הנוגעים למחסנים רשויים, כדי לסתום פרצות שניתן לנצלן לרעה. יש גם מקום להגברתו של הפיקוח הדוקומנטרי על ניפוקי טובין מהמחסנים ושל הפיקוח הפיסי במחסנים הרשויים בדרך של עריכת ביקורים יותר תדירים מכפי שנעשה.

קביעת ערך לצורכי מכס — הוצאות לטובת הספק

לפי סעיף 130 לפקודת המכס, ערכם של טובין מיובאים, לענין דיני המכס, הוא המחיר שאפשר להשיג בעדם בשעת פריזום במכירה בשוק הפתוח, כשהמוכר והקונה אינם תלויים זה בזה (להלן — המחיר המקובל). מתפקידו של מעריך בבית המכס לקבוע את ערך הטובין לצורכי מכס, אם נראה לו, שהמחיר בחשבון המכר, שמציג היבואן, קטן מהמחיר המקובל. לעתים נובע השוני במחירים מהנחה במחיר, שאותה נותן הספק בחוץ לארץ ליבואן בלעדי של מוצריו וההנחה נועדה לכסות הוצאות שיש לספק בגין פרסום המוצר והפצתו, או בגין מתן שירות ואחריות ללקוח — בלשון אגף המכס: "הוצאות לטובת הספק".

כדי להתאים את המחיר בחשבון המכר למחיר המקובל, מעלה המעריך את ערך הטובין בשיעור מסוים (להלן — הרמה) כשישעור זה אמור להיות זהה לשיעור הוצאותיו של היבואן לטובת הספק מכלל רכישותיו מספק זה. שיעור הרמה יכול להקבע על סמך בדיקת ספריו של היבואן ושל החווה שבינו לבין הספק, או על סמך הצהרה התומה בידי רואה-החשבון, בדבר שיעור ההוצאות לטובת הספק, שהיו ליבואן.

על כל יבואן לצרף אל מסמכי היבוא טופס "תצהיר יבואן", שבו הוא מצהיר על הסוג וההיקף של קשריו עם ספק הטובין. לצורך עניין ההוצאות לטובת הספק משמשים שני סעיפים בטופס זה: בסעיף אחד נדרש היבואן להשיב, אם הוא סוכן בלעדי של הספק, ובסעיף השני, אם הוא נושא בהוצאות לטובת הספק, על יסוד הצהרת היבואן קובע המעריך בבית המכס, אם חייב היבואן הרמה בגין הוצאות לטובת הספק.

בחודשים אפריל—דצמבר 1981 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים שהונהגו בנושא ההרמה בגין הוצאות לטובת הספק, בכמה ענפים — צילום, קוסטימיקה, שעונים, משקאות חריפים ותרופות, אלקטרוניקה, רכב וחלקיו. הבדיקה נעשתה בבתי המכס ביפו, חיפה ואשדוד וביחידת המחירים, שבהנהלת אגף המכס בירושלים.

1. בפקודת המכס לא נקבע, כיצד יש לחשב את ההרמה ואילו הוצאות יכללו בה. האגף קבע לגבי ענפי יבוא אחרים, שיעור הרמה אחיד (להלן — הרמה ענפית), המבוסס על שיעור ההוצאות הממוצע מהמחיר המוצהר לטובת הספק באותו ענף. שיעור הרמה זה אמור לחול על כל היבואנים בענף, אשר הצהירו שהם נושאים בהוצאה לטובת הספק, ואשר לא הוכיחו, כי שיעור ההוצאות שלהם קטן מהשיעור הענפי שנקבע.

שיעור ההרמה הענפית השכיח שנקבע הוא 5% והוא אף קיים במרבית ענפי היבוא שנבדקו. מתיקי האגף לא ניתן לדעת, על כמדן אילו נתונים נקבעו השיעורים ולפי הסבירי יחידת המחירים, הם נקבעו בעיקר כפשרה בין לשכות המכס והיבואנים בענפים השונים לבין האגף. הבקורת העלתה, שהשיעורים נקבעו בדרך כלל לפני שנים ומאז לא נערכו בדיקות של נתוני היבוא, כדי לבדוק, אם אין מקום לשנותם.

(א) עוד ב־1966 החליטה יחידת המחירים, שיש מקום לערוך בדיקה יסודית לקביעת ההרמה הענפית בענף הצילום, וכי עד לעריכת בדיקה כזו יש לחייב את היבואנים בהרמה בשיעור של 10%. בתיקי האגף אין מסמכים המורים, שבדיקה כזו אכן נערכה ומהרישומים שברק משרד מבקר המדינה עולה, שההרמה הענפית הנהוגה בענף הצילום היא כנוכה של 5%. לזו נמצאו מסמכים, שמהם ניתן ללמוד, כיצד ומתי נקבע שיעור זה.

ברישומות היבוא של אחד היבואנים בענף הצילום נמצא, ששיעור ההרמה שנקבע לגביו הוא 3% בלבד. מהמסמכים עולה, שעניין ההרמה נידון עם יבואן זה בשנת 1974. בבקורת השבונות, שערך אצלו מבקרי האגף באותה שנה נקבע, ששיעור ההרמה, שבו יש לחייב את היבואן לדעתם הוא 9%. מאז 1974 לא נערכה אצל היבואן בקורת חשבונות נוספת, ולא נבדק שיעור הוצאותיו לטובת הספק. על אף זאת הורתה יחידת המחירים למעריכים בכתר המכס, כי יש לחייב את היבואן ב־3% בלבד. לא נמצאו מסמכים המסבירים את פשר הפער בין ממצאי המבקרים לבין הוראת היחידה. משרד מבקר המדינה ערך חישוב של הפרשי המסים, שהיה היבואן משלם על היבוא של שנת 1980, אילו היתה מתווספת ליבוא שלו הרמה בשיעור של 5%, כמקובל בענף הצילום לעומת שיעור של 3%. הפעלת הרמה בשיעור של 5% היתה מביאה לגביית פסום נוסף של כ־230,000 שקל. אילו נגבו מסים לפי שיעור הרמה של 9%, היה הרבר מביא לחיוב נוסף של כ־700,000 שקל. בתשובתו

למשרד מבקר המדינה מינואר 1982 הודיע האגף, שיבואן זה ידרש להגיש הצהרה של רואה החשבון בקשר להוצאותיו לטובת הספק.

(ב) בענף יבוא רכב והלפיו נקבע שיעור ההרמה הענפית ל-2% עוד ב-1973, אך בידי האגף לא היו מסמכים, שלפיהם ניתן לדעת, על מה היתה מבוססת קביעה זו. כבדיקה שערכה מחלקת הקירות ופיקוח של האגף ב-1974 אצל יבואן רכב אחד ואצל סוכן אחד התברר, ששיעור ההוצאות לטובת הספק לגביו היה גבוה באופן ניכר - 6%. עקב כך הוחלט באגף, שיש לבדוק את הנושא בענף כולו. בדיקה כזו לא נערכה עד למועד סיום הבקורת בדצמבר 1981 ולגבי ענף זה עדיין קיימת ההרמה, שנקבעה ב-1973.

חישוב שערך משרד מבקר המדינה, לגבי יבוא רכב בשנת 1980 מראה, שאילו היו מעלים רק ב-1% את שיעור ההרמה בענף הרכב, היה הדבר מביא לגבייה נוספת של כשמונה מיליון שקל.

2. ההרמה הענפית אינה מוטלת על יבואנים, שהצהירו שאין להם הוצאות לטובת הספק והיו מקרים, שבהם יבואנים כאלה הצהירו שהם יבואנים בלעדיים של ספק מחוץ לארץ. משרד מבקר המדינה המליץ בפני האגף לערוך, במקרים כאלה, בדיקות בספרי היבואנים, כיוון שיתכן שטענתו של היבואן, שאין לו הוצאות לטובת הספק מבוססת על נימוקים מסחריים או חשבונאיים, שאין אגף המכס נוהג לקבלם.

השיעורים הענפיים אינם חלים על יבואן אשר טוען, כי שיעור ההוצאות הריאליות שלו לטובת הספק הוא קטן משיעור ההרמה הענפי. במקרה כזה מקבל האגף את הצהרת רואה החשבון של היבואן, המפרט את הוצאותיו לטובת הספק וקובע לגביו שיעור הרמה ספציפי. לעתים רחוקות בלבד נערכות בדיקות בספרי היבואן, כדי לאמת נתונים אלה. לעומת זאת, כאשר שיעור ההוצאות של היבואן הוא גדול מהשיעור הענפי, אין הוא חייב להצהיר על הוצאותיו ולשלם מס לפיהן. לעתים, אם נערכת ביקורת חשבונית אצל יבואן, ומתברר ששיעור הוצאותיו לטובת הספק גבוה מהשיעור הענפי, הוא נדרש לשנות את השיעור, שהוא מצהיר עליו ברשימת היבוא. לעתים מגיעים הצדדים לשיעור מוסכם אחרי משא ומתן (ראה גם לעיל).

לדעת הביקורת מן הרצוי שהאגף יפעל בדרכי חקיקה לקביעת הגדרות חד משמעיות, שיאפשרו לקבוע שיעור הרמה בלי להזדקק למשא ומתן עם היבואנים ולקביעה, שאינה מקוימת במסמכים.

3. על יחידת המחירים להבוא לדיענת המעריכים בבתי המכס פרטים על שיעורי ההרמה הענפיים והספציפיים שנקבעו, כדי שהמעריכים יודאו, שהיבואן הוסיף את שיעור ההרמה הנפוץ ברשימוני היבוא שלו. בהנהלת האגף לא היתה רשימה של כל השיעורים הענפיים והספציפיים הנהוגים כיום ואף בבתי המכס לא היו רשימות כאלה. הרשימות דרושות, כדי להבטיח גבייה לפי שיעור הרמה שנקבע וכדי לאפשר בקרה, שתבטיח שמירה על תקינות הפעולה. הבקורת העלתה, שבהיעדר רשימות, מכוסם חישוב הערך לצורכי מכס של יבואנים רבים בעיקרו על הרישום, שעושה היבואן ברשימו, מבלי שניתן להבטיח, ששיעור ההרמה שנישם ברשימו, הוא אכן זה שנקבע.

(א) לגבי יבוא שעונים נקבע שיעור הרמה ענפי של 5%. ליבואן אחד נקבע שיעור הרמה ספציפי של 7.5%. במשך כשנה וחצי (יולי 1979 - דצמבר 1980) רשם אותו יבואן ברשימוני היבוא שלו שיעור הרמה של 5% בלבד. כאשר באקראי נתגלה הדבר, הסביר היבואן, שכיוון שהיבוא שלו ברשימונים מסוימים היה בעל אופי שונה מהטובין, שלגביהם נקבע שיעור הרמה של 7.5%, הוא החליט, על דעת עצמו, שהשיעור המתאים הוא 5%. כתוצאה מפעולה זו של היבואן נוצר גרעון מכס של כ-45,000 שקל. בעקבות הביקורת נגבה הגרעון מהיבואן.

(ב) ליבואן שעונים אחר נקבעה, עוד בשנת 1974, הרמה ספציפית בשיעור של 15%. באוגוסט 1979 התברר ליחידת המחירים, כי במשך תקופה ארוכה קבעו מעריכי בית המכס יפו ולוד ליבואן זה הרמה בשיעור של 10% בלבד. קביעה זו נעשתה בלא ידיעתה או אישורה של יחידת המחירים ומבלי שהיו לכך סימוכין במסמכי בית המכס. בעקבות ממצאים אלה נערכה בדיקה אצל יבואן השעונים ורק אז קבעה לו הנהלת האגף שיעורי הרמה חדשים נמוכים מ-15%.

(ג) המערך קבע ליבואן בענף יבוא מכשירי השמול בבית המכס יפו הרמה בשיעור של 1.5% בעוד שלפי הוראות האגף חלה עליו הרמה ענפית בשיעור של 5%. לאחר כשנה

שחרר אותו יבואן טובין בכמת מכס אחר ושם הוא נדרש להוסיף למחיר היבוא הרמה של 5% העניין הועבר להכרעת יחידת המחירים ושם נקבע, לאחר משא ומתן עם היבואן, ששיעור ההרמה של יבואן זה יהיה 2.5%. היבואן גם נדרש לשלם את גרעון המסים שנוצר.



כשיבואן בלעדי מייבא טובין ארצה ונושא בהוצאות לטובת הספק, למשל פרסומת ואחריות למוצר, קובע האגף את המחיר לצורכי מכס בדרך של הוספת שיעור מסוים למחיר המוצר; שיעור זה אמור לשקף את היקף ההוצאות שהיו ליבואן לטובת הספק. הבקורת העלתה, שהאגף לא קבע הסדרים לחישוב שיעור זה. שיעורים רבים נשארו בתוקף במשך שנים מבלי שניתן לדעת, כיצד הם נקבעו בזמנו וכאם הם עדיין מוצדקים. לעתים נקבע השיעור בעקבות משא ומתן בין היבואן לבין האגף; הועלו גם חריגות מהשיעור שנקבע, בלא שגרשמה הנמקה לכך.

על האגף לבחון מחדש את השיעורים שנקבעו; הקפדה ראויה בנושא עשויה להביא לגבייה נוספת של מסו יבוא בסכום משמעותי.