



מספר גורמים מקשים על גביית מס מעובדים זרים המועסקים בארץ: הוראות החוק הסבוכות לקביעת החבות במס; דרכי חישוב המס המגיע; איתור האחראי לניכוי מס במקור מהתשלומים לעובדים הזרים. בנסיבות אלה, על שלטונות המס לפעול להגברת הפיקוח בתחום זה, בדרך של איסוף מידע על העובדים הזרים המועסקים בארץ; הוצאת הנחיות למעסיקיהם ולמשלמים להם, בדבר חובת הניכוי במקור ודרכי חישוב המס; ולעמוד על ביצוע הנחיות אלה.

ממצאי מעקב

תכנון עריכת שומות

דו"ח שנתי 38, עמ' 48

הביקורת בנושא תכנון עריכת שומות, שפורסמה בדו"ח שנתי 38, עמ' 48, התייחסה בעיקר לנושאים הבאים:

(1) נציבות מס הכנסה (להלן - הנציבות) מתכננת את עבודת השומה על פי אילוצים, בעיקר בהתחשב בהספק הצפוי של כוח האדם המקצועי המצוי במשרדי השומה, בלא שקבעה עקרונית את ההיקף הרצוי של שומות שייערכו, לפי רמות העמקה שונות של בדיקת דו"חות לסוגיהם.

(2) תפוקת עבודת השומה של המשרדים ושכר העידוד של המפקחים נמדדים בערכים כמותיים בלבד, כך ששיקולים של קצב העבודה עלולים להשפיע על בחירת התיקים לבדיקת דו"חות ועל איכות השומות. לא הופעל פיקוח מספיק על בחירה עניינית של תיקים ועל טיב הבדיקה בכל תיק.

(3) מספר תיקי הנישומים שנבדקו נפל באופן משמעותי מהמתוכנן, ואפילו חלק מהשומות העצמיות בתיקים שתוכנן לבדוק הפכו לשומות סופיות, ללא בדיקה.

(4) מספר תיקי הנישומים שתוכננו לבדיקה מעמיקה (להלן - תיקי מדגם) היה קטן מאוד, ובפועל נבדקו תיקים במספר קטן אף מהמתוכנן. עקב הפיגור, לא טופלו תיקים שנבחרו לבדיקה מדגמית, מהם זה שנים.

(5) קצב בדיקת התיקים של מפעלים גדולים, קיבוצים, מושבים ואגודות שיתופיות חקלאיות (להלן - תיקי פשמ"ג) לא הבטיח, שייבדקו הדו"חות של מפעלים גדולים.

(6) בחלק מהמקרים לא ערכו פקידי השומה שומות לנישומים לאחר סיום ההליך הפלילי.

(7) פקידי השומה נדרשו לערוך שומות על פי בדיקה מקוצרת לנישומים שנבחרו לכך בהתאם למבחנים שקבעה הנציבות. לא נערכו שומות לחלק גדול מן הנישומים שנבחרו כאמור, וכמחצית מן השומות שנערכו - נערכו לנישומים אחרים, בלא שהיתה בקרה על השיקולים לבחירתם.

(8) לא נעשו ביקורות חוץ אצל נישומים שנערכו להם שומות על פי ביקורת מקוצרת, אלא במקרים שהמפקחים ביקשו זאת במפורש.

ביוני - יולי 1989 ערך משרד מבקר המדינה מעקב בנציבות כדי לברר באיזו מידה תוקנו הליקויים.

תכנון עריכת שומות במסלולים השונים

1. להלן נתוני הנציבות על מספר המשרות בפועל של מפקחים שהועסקו בעריכת שומות, לפי סוגי התיקים :

סוג התיק	31.12.1986	31.12.1987	31.12.1988
עצמאים	239.50	275.50	309.00
חברות	78.50	90.00	99.00
פשמ"ג	33.00	39.50	38.00
מדגם	74.25	69.75	66.25
ס"ה	425.25	474.75	512.25

הביקורת הקודמת הצביעה על כך, שעבודת השומה נעשתה בנסיבות של צמצום כוח האדם המקצועי, ואילו מן הנתונים לעיל ניתן לראות, שבשנים 1987 - 1988 הלך וגדל כוח האדם שהועסק בשומות. רק בחוליות המדגם הוקטן כוח האדם ב-11.8% בחוליות האחרות היה הגידול בין 15% ל-29%

2. מספר הנישומים שנוהלו להם תיקים בכל משרדי השומה גדל והסתכם בסוף 1988 ב-325,519 : 46,781 חברות ו-278,738 עצמאים לעומת 302,100 ו-45,000 בהתאמה בסוף 1986.

להלן נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה על מספר התיקים לסוגיהם, בהם נערכו שומות סופיות בשנים 1987 ו-1988, לעומת המתוכנן בתכניות העבודה של הנציבות לאותן שנים :

בדיקה מקוצרת :	תכנית	ביצוע	הפער ב- %	תכנית	ביצוע	הפער ב- %
עצמאים	47000	62580	+ 33.1	55000	61656	+ 12.1
חברות	6500	4721	- 27.3	6500	4595	- 29.3
פשמ"ג	875	869	- 0.06	1000	832	- 16.8
מדגם	2250	1832	- 18.5	2100	1292	- 38.4
ס"ה	56625	70002	+ 23.6	64600	68373	+ 5.8

מן הטבלה עולה, כי לקראת שנת 1988 הגדילה הנציבות את מספר התיקים המתוכננים לבדיקה, לאחר שהביצוע ב-1987 עלה כמעט ברבע על המתוכנן. גם ב-1988 עלה מספר התיקים, בהם נערכו שומות בפועל, על המספר שתוכנן. אולם בשתי השנים נערכו שומות בשיעורים ניכרים מעל המתוכנן בתיקי עצמאים, שהם בדרך כלל קלים לטיפול מאשר הסוגים האחרים ; בתיקי החברות, בתיקי פשמ"ג ובתיקי מדגם, הדורשים יותר התעמקות,

נפל הביצוע בהרבה מהמתוכנן. מכאן שהנציבות לא עמדה בתכנית העבודה שלה, על אף שתכננה אותה תוך התחשבות בכוח האדם המצוי במשרדי השומה על רמותיו השונות.

3. השוואת השינויים שחלו במספר התיקים בהם נערכו שומות בשנים 1987 ו-1988, לפי סוגי התיקים (בהתאם לנתונים שהובאו לעיל), מצביעה על כך, שמספר התיקים בהם נערכו שומות פחת ב-2.4% למרות הגידול בכ-8% בכוח האדם: בתיקי עצמאים היתה ירידה של 1.5%, למרות גידול של 12% בכוח האדם; בתיקי חברות היתה ירידה של 2.7%, למרות גידול של 10% בכוח האדם; בתיקי מדגם היתה ירידה של 29.5% בשומות, ואילו הירידה בכוח אדם הייתה ב-5% בלבד.

לפי הסברי הנציבות, תוספת עובדי השומה עוד לא באה לכלל ביטוי בשנת 1988, מאחר שהם היו עדיין בתקופת התמחות ולא צברו ניסיון; והדרכת העובדים החדשים אף פוגעת בתפוקת הוותיקים.

4. הנציבות טרם קבעה לעצמה עקרונות מנחים באשר להיקף הרצוי של בדיקת דו"חות, לפי רמות ההעמקה השונות, ולא חל שינוי מהותי בתכנון עריכת השומות. במאי 1988 מינה הנציב ועדה לבדיקת הליכי השומה והמבנה הארגוני של יחידות השומה. על הוועדה הוטל להציע במידת הצורך שיפורים ושינויים בנהלים ולהמליץ על המבנה הארגוני המתחייב בשם לב לענפי כלכלה, סוגי התיקים וכן באילוצים מינהליים. עד לסיום הביקורת בדצמבר 1989 לא סיימה הוועדה את עבודתה.

5. תפוקת עבודת השומה, עדיין נמדדת בערכים כמותיים בלבד, במסגרת שיטת שכר העידוד הנהוגה במשרדי השומה; במצב זה ישנה נטייה לטפל בתיקים קלים וישנה השפעה על איכות השומות.

שומות מדגם

1. תיקי מדגם הנבחרים לבדיקה נועדו להיבדק באופן יסודי, תוך העמקה וללא פשרות. בביקורת הקודמת נמצא, כי נבדקו במסגרת המדגם, בממוצע לשנה, רק 1.6% מתיקי הנישומים, כך שההסתברות שנישום יכלול במדגם היתה נמוכה ביותר. כמוצג בטבלה דלעיל, בשנת 1988 ירד מספר התיקים שטופלו במסגרת המדגם ל-1,292, שהם 0.4% ממספר תיקי הנישומים, כך שההסתברות פחתה עוד יותר.

2. נמשכה גם התופעה של הצטברות תיקי מדגם ללא טיפול. מנתונים שריכזה הביקורת עולה, כי בדצמבר 1988 היו במשרדי השומה כ-3,000 תיקים שתוכננו לטיפול מדגמי: 674 (22.5%) מאלה יועדו לטיפול מדגמי עוד בשנת 1983 או לפניו - לפני חמש שנים ויותר; 257 ב-1984; 292 ב-1985 ו-103 ב-1986; ובסך הכל 1,326 תיקים (44.2%) שיועדו לטיפול מדגמי עוד מלפני שנתיים ויותר. יוצא, שלא נבדקו הדו"חות שהוגשו על ידי נישומים, אף שתיקיהם הוגדרו כתיקי מדגם לפני שנים והוחלט כי יש טעם לבדוק אותם בדיקה מעמיקה, ושתשואת המס בהם אמורה להיות גבוהה; הם גם לא הוצאו ממלאי המדגם, כדי שיטופלו בבדיקה מקוצרת. חלק מן השומות העצמיות בתיקים אלה אף הפכו בינתיים לשומות סופיות.

3. משרד מבקר המדינה בדק את מצב השומות ב-26 תיקי מדגם, שבהם הסתיים הטיפול הפלילי, או שהוחזרו למשרדי השומה, בשל אי התאמתם לטיפול פלילי, עד מארס 1989. נמצא, כי במועד סיום ביקורת המעקב - יולי 1989 - לא נערכו שומות בשבעה מהתיקים: בארבעה הסתיים הטיפול הפלילי עוד באוקטובר 1987; בשלושת התיקים הנוספים הסתיים הטיפול הפלילי באפריל 1988.

תיקי פשמ"ג

בנתוני הנציבות אין עדיין הבחנה בין השומות שנערכו בתיקי מפעלים גדולים, קיבוצים, מושבים ואגודות שיתופיות חקלאיות, הגם שנדרשות מידות שונות של תדירות ושל העמקה בעריכתן.

בדומה למצב בתקופה שנסקרה בדו"ח שנתי 38, אין במספר השומות שנערכו בתיקי פשמ"ג בתקופת המעקב, כמובא לעיל, כדי להבטיח, שהשומות העצמיות של נישומים, אשר הוגדרו כבעלי עדיפות לטיפול, לא יהפכו לסופיות, ללא בדיקה.

בדיקה מקוצרת

1. בהתאם להודעת הנציבות מדצמבר 1987 למשרד מבקר המדינה, החל בשנת 1988, מספר התיקים שנבחרו בעזרת המחשב לבדיקה המקוצרת היה רק כמחצית ממספר התיקים שתוכנן. כך נותר מקום להוספת תיקים לטיפול על פי בחירת משרדי השומה, בלא לגרוע מהמספר המתוכנן. תיקים שנכללו ברשימות תכנית העבודה, ושלא היה סיפק לטפל בהם במהלך השנה, ייכללו, לפי ההודעה האמורה, ברשימות תכנית העבודה בשנה שלאחריה, ובכך יובטח הטיפול בכל התיקים שתוכנן לבדקם.

2. באפריל 1988 הפיצה הנציבות בין פקידי השומה הנחיות שיש בהן כדי לתקן את הליקויים עליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 38, והן תואמות את ההמלצות בדו"ח:

(1) פקיד השומה ורכזי החוליות יוודאו, שהמפקחים לא יטפלו בתיקים אלא על פי הנחיותיהם.

(2) על רכז החוליה להקצות מתוך הרשימה הממוחשבת, בהדרגה, תיקים לטיפולו של כל מפקח, כך שיוכלו לקבוע את סדר הקדימויות של הטיפול.

(3) שוננה ההוראה בדבר עריכת ביקורת חוץ על ידי חוליית ניהול חשבונות אצל נישומים, שתיקיהם תוכננו לבדיקה מקוצרת.

(4) הרכז חייב להיות מעורב בתיק כבר בשלבים המוקדמים של הביקורת.

(5) יש להקפיד בבדיקה המקוצרת על שימוש בתדריכים הענפיים שהפיצה הנציבות.

(6) אישור השומות על ידי הרכז ייעשה רק לאחר בדיקת תרשומת המפקח על כל הדו"חות המצורפים לה.

3. בדו"ח שנתי 38 הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של הנציבות לכך, שמן הראוי שתנהיג מעקב ממוחשב אחר התיקים שתוכננו לבדיקה מקוצרת, כך שיבטיח כי יטופלו תיקים רק מתוך התכנית ובהתאם להקצאה לכל מפקח, וגם ייווצר כלי עזר למעקב שוטף אחרי התקדמות הטיפול.

בביקורת המעקב נמצא, כי הנציבות אכן ערכה תכנית מעקב ממוחשב, ומאז ספטמבר 1989, לאחר תקופת ניסיון, נכללו בה כל משרדי השומה. הרכזים במשרדי השומה יכולים - על ידי המסופים שבמשרדי השומה - להוסיף תיקים על המתוכנן, תוך פירוט ההנמקה לבחירה ומידת העדיפות לטיפול. תכנית המעקב מאפשרת לקבל מידע גם על הקצאתו של תיק למפקח והמועד המתוכנן לסיום הטיפול, וכך ניתן לרכז ולפקיד השומה לפקח על התקדמות העבודה.

בדצמבר 1989 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי היא משלימה את מערכת הבקרה הממוחשבת, כך שבינואר 1990 תפעיל גם פיקוח ברמת מטה על ביצוע תכנית העבודה.

ביקורת החשבונות במע"מ

דו"ח שנתי 38, עמ' 59

לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, על העוסקים לנהל פנקסים ורשומות, ולהגיש לאגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) דו"ח תקופתי על עסקאותיהם ולהעביר לאוצר את המס שגבו במהלך העסקאות, בניכוי המס ששילמו על רכישותיהם לצורכי העסק. כדי לוודא, שסכומי המס שהעוסקים חייבים להעביר אכן מגיעים בסופו של דבר לקופת המדינה, ולהרתיע מהעלמות מס, עורך האגף בדיקות מסורגות בספרי החשבונות של ציבור העוסקים.

הביקורת על סדרי ביקורת חשבונות מע"מ אצל עוסקים נערכה בהנהלת האגף ובמשרדי מע"מ האזוריים בירושלים, אשדוד ויפו, בחודשים יולי 1986 - אפריל 1987 לסירוגין, ופורסמה בדו"ח השנתי מס' 38, עמ' 59-65.

ממצאי הביקורת היו בעיקר בנושאים הבאים :

ביקורת החשבונות הקיפה כ-3% מציבור העוסקים; היחס בין מספר מבקרי החשבונות שבמשרדי מע"מ אזוריים לבין מספר העוסקים הפעילים באותו האזור, היה שונה ממשרד למשרד; מספר הביקורות שנערכו בפועל נפל מן המספר שתוכנן על ידי הנהלת האגף; רוב המשרדים האזוריים לא הקפידו על הוראת ההנהלה, לפיה מחצית ממספר העוסקים שיבוקרו יהיו לפי רשימת מדגם שהנפיק המחשב והיתר - לפי בחירתם הם; בפועל הרבו המשרדים בעריכת ביקורות על פי בחירתם, וזאת למרות שתוספת המס הממוצעת בעקבות ביקורות אצל עוסקים שבמסגרת המדגם היתה גבוהה מאשר אצל מי שנבחרו על ידי המשרדים האזוריים; חלק מן העוסקים ששמותיהם נכללו ברשימות המדגם לא בוקרו, ללא הנמקה לכך, ולעומת זאת נבדקו עוסקים שהיו בעדיפות נמוכה במדגם; האגף קיבל השגות על שומות מע"מ גם לאחר המועד הנקוב בחוק, בלא שנרשמו הנמקות לכך.

בספטמבר 1989 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב בהנהלת האגף ובמשרדי מע"מ האזוריים באשדוד, גוש דן ות"א 3, כדי לברר, באיזו מידה תוקנו הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה.

ואלה ממצאי המעקב :

תכנון ביקורת חשבונות

חלה ירידה במספר מבקרי החשבונות לעומת מגמת גידול במספרם של העוסקים, כמפורט להלן :

שנת כספים	מספרי מבקרי החשבונות שהועסקו בסה"כ	מספר עוסקים ממוצע ביחס למבקר חשבונות
1986	143	1460
1987	143	1540
1988	122	1975
1989	130	1990

בתכנית העבודה לשנת 1989 הובא המצב דלעיל בחשבון ומספר הביקורות שהוטל על כל משרד אזורי הותאם למצבת מבקרי החשבונות שבו. כדי להפיק את מירב ההרתעה ולשים דגש על ביקורות מעמיקות, תוכננו לכל מבקר חשבונות 37 ביקורות במוצא בשנה. עם זאת היחס בין מספר מבקרי החשבונות במשרד מע"מ אזורי לבין מספר העוסקים באזור עדיין שונה ממשרד למשרד.

בדצמבר 1989 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי למרות הקשיים בגיוס כוח אדם מקצועי הוא עושה מאמצים לקלוט עובדים מקצועיים - ביניהם עולים מחו"ל - כדי להגדיל את מספר המבקרים במשרדי מע"מ בהם קיים חוסר יחסי.

2. להלן נתונים על הביצוע של ביקורת חשבונות אצל עוסקים (לא כולל ביקורות מיוחדות) לעומת התכנון בשנים 1985 - 1989:

<u>ביצוע ביקורת חשבונות בפועל</u>					
שנת כספים	מספר עוסקים פעילים ברשת	מספר עוסקים שתוכננו לביקורת	מספר עובדים לגביהם הוצעה ביקורת	שיעורים מהמתוכנן	שיעורים ב- % מכלל העוסקים
1985	215000	8792	6778	77%	3.1
1986	209000	8130	6010	74%	2.8
1987	220000	6140	4700	77%	2.1
1988	241000	5400	4450	82%	1.8
1989	259000	4800	*3041	----	-----

* בתקופה: אפריל-דצמבר 1989

יוצא שמספר הביקורות שבוצעו נפל במידה משמעותית מהתכנון שכלל כבר את הירידה במספר מבקרי החשבונות, בעוד שמספר העוסקים הלך וגדל מדי שנה. העלייה במידת מה ב-1987-1988 באחוז הביקורות שבוצעו סיבתה בעיקר בירידה המתמשכת שבמספר העוסקים שתוכננו לביקורת.

בחירת המדגם

1. מאחר שהאגף בודק כל שנה מספר מועט יחסית של עוסקים, נודעת חשיבות מיוחדת לדרך שבה הם נבחרים לבדיקה; זאת, כדי שייבדקו עוסקים שלגביהם יש הסתברות גבוהה כי אינם מקפידים על דיווח מלא של עסקאותיהם.

החל משנת העבודה 1988 הדגישה הנהלת האגף את חשיבותו של המידע על עוסקים המצוי אצל המשרדים האזוריים, והקימה בהם צוותות לחשיבה ולתכנון הביקורת. לרשימות העוסקים שב"מדגם הנהלה" - שנבחרו באופן ממוחשב על פי מבחנים, הוספו שמות עוסקים שנבחרו על ידי כל אחד מהמשרדים האזוריים, כדי היקף של מחצית הרשימה הכוללת.

מבדיקת המעקב עולה, כי נמשך המצב בו ניתן בביצוע הביקורות משקל יתר לעוסקים שנבחרו על ידי המשרדים האזוריים: לפי דו"חות שהוכנו בהנהלת האגף, רק 22% מהעוסקים שנבדקו ב-1988 היו על פי מדגם הנהלה ו-59% על פי המדגם האזורי (היתר - הן בדיקות מיוחדות); ומתוך העוסקים שחשבונותיהם בוקרו בתקופה אפריל - ספטמבר 1989 38% מקורם במדגם הנהלה ו-62% במדגם האזורי.

2. בדיקת המעקב העלתה, כי למרות השינוי בתכנון הביקורות לא חל שינוי במצב בו תוספת המס הממוצעת בעקבות הביקורת אצל עוסקים שנכללו במדגם הנהלה עלתה על זו של העוסקים שנבחרו על ידי האזור. על פי נתוני האגף לתקופה אפריל 1988 - מארס 1989, מתוך 4,450 ביקורות שנערכו, נמצאו ממצאים שחייבו עריכת שומה בסכומים משמעותיים ב-3,176; מכלל אלה רק 15% מהעוסקים נכללו במדגם הנהלה, ו-65% על פי בחירת האזור (יתר 20% היו ביקורות מיוחדות).

ביצוע ביקורות על פי מדגם המחשב

1. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי מן הראוי היה לקבוע הסדרים, לפיהם ההחלטה שלא לערוך ביקורת חשבוניות אצל עוסק בעל עדיפות גבוהה לביקורת - תתקבל בדרג בכיר כדי להבטיח במידת האפשר חוסר פניות, או הימנעות מבדיקה של עוסקים שהם בעייתיים לכאורה.

בספטמבר 1988 הורתה הנהלת האגף למשרדים האזוריים, במסגרת שיטת הביקורת החדשה, כי יש לבצע את הביקורת על פי סדר העדיפויות בו מופיעים העוסקים ברשימה הממוחשבת. כאשר הרכז או הממונה על המשרד האזורי החליט שלא לבקר עוסק לפי הסדר, הוא נדרש לפרט את העילה להחלטה בדיווח ממוחשב להנהלת האגף.

בבדיקת המעקב במשרדי מע"מ אשדוד, גוש דן, ות"א 3 נמצא, כי לא הוקפד על ביצוע ההוראה. הרשימה הממוחשבת של מדגם ההנהלה שהתייחסה לענפים כלכליים מועדפים לביקורת באזור אשדוד, לתקופה אפריל - ספטמבר 1989, כללה שמות של 100 עוסקים; נמצא כי 71 מהם ששמותיהם מופיעים בראש סדר העדיפויות לא בוקרו, ואילו 29 עוסקים בסדר עדיפות יותר נמוך, בוקרו או שנמצאו בתהליך הבדיקה, או שנפסלו לביקורת ע"י הרכז. בגוש דן מכילה רשימה דומה 50 שמות, ונערכה ביקורת אצל 15 מהעוסקים, באופן אקראי ולא לפי סדר העדיפות. באזור ת"א 3 הכילה הרשימה 86 שמות ובוקרו 12 מהעוסקים, גם כאן באופן אקראי ולא לפי סדר העדיפויות. אי עריכת הביקורת לפי הסדר המתוכנן אף לא נומקה בדרך כלל כנדרש, במשרדים האזוריים המפורטים.

2. המחלקה לביקורת ושומה בהנהלת האגף מפעילה בקרה מסורגת על עוסקים ששמותיהם נכללו ברשימה של תכנית הביקורת אך לא בוצעה אצלם ביקורת. הבקרה מופעלת בדרך של קביעת מדגם מביניהם, כששמות אלה הכלולים בו מוספים על רשימת תכנית הביקורת הבאה בתור "מדגם חובה", שחובה לבקרו.

רשימות "מדגם החובה" לתקופה אפריל - ספטמבר 1989, שנקבעו לשלושת המשרדים האזוריים בהם נערכה ביקורת המעקב, כללו שמותיהם של חמישה עוסקים לכל משרד. נמצא כי אצל שבעה עוסקים הסתיימה ביקורת החשבוניות ובעקבותיה נערכו להם שומות על תוספות מס בסכומים שבין 12,000 ש"ח ל-155,000 ש"ח, כולל הצמדה ורביית; מכאן שיש מקום לשפר את קבלת ההחלטות לגבי אי הכללתם בביקורת של עוסקים הכלולים במדגם.

הנהלת האגף לא ביררה מה היו הסיבות לאי ביצוע הביקורת, ביחוד אצל אותם עוסקים שבעקבות בדיקת "מדגם החובה" נערכו להם שומות על תוספת מס. עם זאת, הודיעה הנהלת האגף למשרד מבקר המדינה, כי האגף בודק את הנושא ויסיק לקחים ומסקנות.

עם סיום ביקורת המעקב של משרד מבקר המדינה, הייתה הבדיקה האמורה - אצל 100 עוסקים שהיו כלולים בתכנית הביקורת, אך זו לא יצאה לפועל. בשלב מתקדם, בתום הבדיקה, בכוונת האגף לברר, על סמך תוצאותיה, את עומק והיקף הביקורת של משרדי מע"מ האזוריים, גם כדי לדעת מדוע אלו שלא היו לגביהם ממצאים, נכללו מלכתחילה במדגם - לעתים עם עדיפות גבוהה.

מועד להגשת השגה

במסגרת בדיקת המעקב נבדקו 15 השגות שהוגשו לאחר המועד הנקוב בחוק ושנבחרו באקראי. נמצא כי לגבי כל ההשגות נרשמו הנמקות לקבלת ההשגה באיחור, וניתן לכך אישור בכתב מהממונים.



ביקורת החשבונות שעורכים המשרדים האזוריים לא שופרה לעומת מה שהועלה בביקורת הקודמת: רוב הביקורות נערכו אצל עוסקים שנכללו בתכנית הביקורת על ידי המשרדים האזוריים ולא על ידי ההנהלה; הביקורות לא בוצעו על פי סדרי העדיפויות שנקבעו באופן ממוחשב על פי מבחנים וסדרי עדיפויות, ואף לא נומקו הסיבות לאי עריכת הביקורת; לפי הוראת ההנהלה אמורות היו להיערך ביקורות אצל עוסקים שנכללו בתכנית הביקורת בעדיפות גבוהה, אך זו לא יצאה לפועל; לגבי אלה מביניהם שהביקורת בהוראת ההנהלה הסתיימה נמצא כי נערכו להם שומות על תוספות מס בסכומים משמעותיים. רק בתום מועד בדיקת המעקב החל האגף לברר את הסיבות לאי ביצוע הביקורות אצל עוסקים שנכללו בתכנית הביקורת בעדיפות גבוהה.

במהלך שנת העבודה 1989/90 הפעילה הנהלת האגף באורח ניסויי שיטה חדשה ממוחשבת לתכנון הביקורת, תוך התייחסות רבה יותר לנתונים רלוונטיים מהשטח. השיטה אמורה גם לאפשר פיקוח שוטף ועדכני של המטה על הביצוע של המשרדים האזוריים. נלקח אף בחשבון ההיבט האיכותי של הביקורת והוקצב זמן לביקורות לפי היקף העסקים.

אזור סחר חופשי אילת

דו"ח שנתי 38, עמ' 65

ב-1 בנובמבר 1985 הוחל על אזור אילת חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985. הביקורת על התארגנות אזור סחר חופשי (להלן - אס"ח) בעיר אילת נערכה בנובמבר 1986 ובנובמבר 1987 ופורסמה בדו"ח שנתי 38, עמ' 65 - 68.

ממצאי הביקורת שפורסמו היו בעיקר בנושאים הבאים: לא נבדקה השפעת החוק על העיר אילת ועל מחירו לגבי המשק הלאומי, כהכנה להפעלת שלב ב' של אס"ח; בכניסה המערבית לאילת לא הוקמה תחנת ביקורת של המכס; לא נערכו סידורים שיבטיחו בדיקה מדגמית של חשבוניות עוסקים מחוץ לאס"ח ששיוקו שם טובין, לגבי מידת התאמתן לדיווח התקופתי של אותם עוסקים על עסקאות פטורות ממע"מ; חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 אינו מתיר לעוסק לנכות מס תשומות, אלא אם תשומותיו שימשו בעסקה חייבת במס, ומאחר שעסקאות באס"ח פטורות ממע"מ, לא יכלו העוסקים שם לנכות את המס על התשומות בעסקאות עם עוסקים מצפון הארץ (לגבי שירותים שונים, ובעיקר לענף התיירות, הותקנו תקנות לפיהן יחול מע"מ בשיעור אפס, כך שאת המס על תשומות אלה יכול העוסק האילתי לנכות); עוסקים באס"ח חויבו להגיש דו"חות תקופתיים למע"מ, למרות שאין להם על מה לדווח.

בספטמבר ובאוקטובר 1989 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב בהנהלת אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף), כדי לברר באיזו מידה תוקנו הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה. להלן ממצאי המעקב:

1. ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה בזמנו להקים ועדה ציבורית (לימים - ועדת מעקב) שהמליצה להקים את אס"ח בשני שלבים, כאשר עד שנתיים לאחר ביצוע שלב א' תיערך בדיקה של הביצוע והשפעתו על אילת והמשק הלאומי; לפי תוצאות הבדיקה יוחלט לגבי הפעלת שלב ב' של אס"ח, שבו אמור היה להינתן פטור מוחלט ממסים עקיפים. בנובמבר 1987 הועברו לממשלה דו"ח ועדת המעקב והמלצת ועדת מנכ"לים לגבי הפעלת שלב ב'; שניהם היתנו את ביצוע שלב ב' בהורדת מחירי המוצרים הנמכרים באס"ח.

עדיין לא נעשתה בדיקה של השפעת הפעלת חוק אס"ח על אילת ועל מחירו לגבי המשק הלאומי, ושלב ב' לא הופעל. בדיקה זו נדרשת גם מאחר שמן הנתונים שריכזה המחלקה הכלכלית של מינהל הכנסות המדינה על השפעת חוק אס"ח לגבי הפעילות בעיר אילת (המעודכנים רק עד לסוף 1987) עולה, כי חל גידול משמעותי בפעילות הכלכלית: שיעור גידול האוכלוסיה היה פי ארבעה מהממוצע הארצי; שטח התחלות בנייה - במיוחד למגורים, הארחה ומשרדים - הוכפל, ואילו בשאר חלקי הארץ ירד במקצת; שיעור ההכנסות עלה יותר מבשאר חלקי הארץ; ענף התיירות התרחב, הן באופן מוחלט והן לעומת הממוצע הארצי. המחלקה הכלכלית אומדת את היקף ההטבות במסים מאז החלת חוק אס"ח בכ-30 מיליון ש"ח לשנה.

2. תחנת הביקורת בכניסה המערבית לאילת טרם הוקמה. הנהלת האגף הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הגיעה למסקנה, שאין כדאיות כלכלית, ועל כן אין חשש, להברחה דרך הכביש המערבי, בשל הארכת הדרך. הסיורים בכביש המערבי תוגברו ומתוצאותיהם מסיק האגף, כי אין תופעה של הברחת טובין פטורים ממסים.

3. בתחנת הביקורת הקיימת טרם הונהגה בדיקה שיטתית של העתקי חשבוניות מס של עוסקים המספקים טובין לאס"ח. עם זאת, נערכת לעתים באופן ידני בדיקה מדגמית מסורגת של מספר מצומצם מאוד של חשבוניות. במועד ביקורת המעקב היו בתחנת הביקורת כ-600,000 העתקים של חשבוניות מס ותעודות משלוח שלא מוינו ולא נבדקו. בדו"ח שנתי 38 צוין, כי האגף הודיע שבכוונתו ליצור מערך בדיקה ממוחשב לנושא. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 1989, כי מתוכננת בדיקה ממוחשבת, אך הפעלתה מתעכבת מסיבות טכניות ותקציביות.

4. עוסקים באס"ח עדיין אינם יכולים לנכות את כל מס התשומות שמקורו בעסקאות רכישה מעוסקים שמחוץ לאס"ח. הנהלת האגף העבירה במאי 1989 למינהל הכנסות המדינה הצעה להרחיב את היקף התקנות המחילות מע"מ בשיעור אפס על עסקאות רכישה נוספות מעוסקים שמחוץ לאס"ח.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 1989, כי המדיניות הנוכחית של משרד האוצר היא שלא להרחיב את הפטורים מעבר למסגרת הקיימת.

5. עוסק תושב אזור אילת, כהגדרתו בחוק אס"ח, שעסקאותיו פטורות ממע"מ, חויב להגיש דו"ח תקופתי למע"מ, למרות שמאז החלת חוק החלת חוק אס"ח לא היה לו על מה לדווח. עתה חייב הוא בכך רק אחת לשנה, בסוף כל שנת מס. אולם אם עשה עסקה החייבת במס, עליו לדווח עליה בדו"ח תקופתי. השינוי נובע מתיקון תקנה 21א לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, במאס 1989.