

בלו על דלק

ריכוז ממצאים

על פי החוק מוטל תשלום בלו על דלק המיוצר בישראל. שיעור הבלו משתנה מפעם לפעם. בחוק נקבע מי זכאי לפטור מתשלום הבלו. לעובדי אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) המופקדים על גביית הבלו, היה רק מידע חלקי על מערכת הייצור, האחסנה והשיווק של תזקי דלק החייבים בבלו.

דוחות של חברות הדלק על כמויות התזקיקים שהונפקו להן מחברת בתי הזיקוק (להלן - בז"ן) וששווקו על ידן, לא נבדקו באגף. כך לא אותרו ולא בוררו אי-התאמות והפרשים בכמויות גדולות יחסית של תזקיקים, שלכאורה חל עליהם תשלום בלו.

האגף לא דרש מהחברות כי הדיווחים יהיו מפורטים במידה שתאפשר בקרה.

בבדיקה צולבת שעשה משרד מבקר המדינה, על בסיס דוח מיוחד שהוכן עבורו על ידי בז"ן, נמצאו אי-התאמות בכמויות תזקיקים לעומת דיווחי החברות לאגף.

האגף לא פיקח על שיווק תזקיקים בפטור מבלו.



חוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958 (להלן - החוק), מסמין את שר האוצר להטיל בצו בלו על דלק המיוצר בישראל, בדרך כלל או לסוגים של דלק. ייצור דלק מוגדר בחוק ככולל, בין היתר, זיקוק והחזקת דלק לשם מסחר בו בסיטונות. לפי החוק, כל המייצר דלק או עוסק במכירתו חייב ברשיון מן המנהל (מנהל אגף המכס והבלו). ייצור הדלק ייעשה רק במקום שקיבל אישור מהמנהל על סמך בקשה שהוגשה בכתב והכוללת את תיאור מקום הייצור. הבלו ישולם על ידי יצרן הדלק בעת הוצאת הדלק ממקום הייצור בשיעור שיחול באותה שעה. שיעורי הבלו על דלק קבועים בצו הבלו על דלק (הטלת בלו), התש"ם-1980. השיעורים שוננו מפעם לפעם, ובמועד הביקורת היו בתוקף אלה שנקבעו ב-1.12.92: בנזין - בין 5% ל-52% לפי הסוגים והשימושים; נפט - 24%; סולר - 21% (בעניין שיעורי הבלו, ראה בדוח שנתי 42, עמ' 155, בפרק "השפעת הרפורמה על חישוב עלויות הדלק - ההיטל הייעודי ב-1990").

עוד קובע החוק, כי שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לפטור דלק מבלו. על פי סמכות זו, נקבע בצו הבלו על דלק (פטור), התשל"א-1971, פטור בתנאים שפורטו בו על דלק הנמכר לנציגויות של מדינות חוץ וארגונים בינלאומיים ועל דלק המיועד למטרות מוגדרות - שימוש בתהליכי ייצור מסוימים, בייחוד מוצרים מוגדרים ליצוא ודלק לתצרוכת כלי טיס אזרחיים.

זיקוק הדלק הגולמי בישראל נעשה בבתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד שבבעלות חברת בתי הזיקוק לנפט בע"מ (בז"ן). לבז"ן מספר מתקני אחסנה נוספים במקומות שונים בארץ. ב-1992 זוקקו על ידי בז"ן, לפי נתונה, 10 מיליון טון נפט גולמי לשוק המקומי. בהובלת תזקי דלק ובשיווקם עוסקות חברות עסקיות, מהן בבעלות ממשלתית ומהן בבעלות פרטית.

להלן נתונים על כמויות הדלק ששווקו ב-1992 (במיליוני ליטרים) ורוכזו מן הדוחות שהגישו חברות הדלק לאגף המכס ומע"מ (להלן - האגף):

ס"ה	נפט	בנזין	סולר	
4,679.2	435.7	2,321.6	1,921.9	ס"ה שיווק
49.0	16.3	9.9	22.8	מזה - שיווק בפטור

ב-1992 גבה האגף בלו בסכום של 2.5 מיליארד ש"ח, מתוך כ-25 מיליארד ש"ח שגבה באותה שנה.

בהנהלת האגף מופקד על גביית הבלו מפקח ארצי הנושא בתפקיד זה נוסף לתפקידים אחרים. גם המופקדים על הנושא בבית המכס חיפה ובמשרד מס קנייה תל אביב עושים זאת נוסף על תפקידיהם אחרים.

בתקופה ינואר - מאי 1993 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח שמפעיל האגף על גביית בלו על דלק. הביקורת נערכה בהנהלת האגף, בבית המכס חיפה ובמשרד מס קנייה תל אביב. בירורי השלמה נערכו בבז"ן, בחברת פי גלילות ובמינהל הדלק שבמשרד האנרגיה והתשתית.

1. כל אחת משלוש חברות הדלק הגדולות מחזיקה מלאי של תזקיקים המאוחסן בבז"ן, אשר מנהלת עבורן רישום על תנועת המלאי. את התזקיקים לשיווק באזור הצפון (חדרה וצפונה) מזרימה בז"ן למתקני אחסון של שלוש החברות הגדולות במפרץ חיפה, את התזקיקים לשיווק באזור המרכז (מחדרה דרומה) מזרימה בז"ן למתקני אחסון של חברת פי גלילות, מסופי נפט וצינורות בע"מ (להלן - פי גלילות); המסופים משמשים מאגר אחסון לשלוש החברות הגדולות, ומאז 1988 גם של חברה רביעית. פי גלילות מנהלת לכל אחת מהחברות כרטיס מלאי. חברות הדלק האחרות, שאין להן מתקני אחסון משלהן, משווקות דלק מבז"ן או מחזיקות מלאי אצל ארבע חברות הדלק.

נוכח היקף ההכנסות הניכר מבלו על דלק, מתבקש כי האגף יפעיל פיקוח שיבטיח תשלום מלא במועד. אמנם מספר החייבים בתשלום בלו אינו רב, אבל הפיקוח כרוך בהכרח מערך מורכב מאוד של ייצור ושיווק הכולל גורמים שונים המופקדים, בין השאר, על האחסון, על הצנרת, על ההובלה ועל השיווק של תזקיקים. מורכבות נוספת נובעת מהשיטות של ניהול רישומי המלאי המקובלות בענף הדלק, המביאות בחשבון הפרשים מוסכמים המתהווים מהתנודות, משינויי נפח בשל הפרשי טמפרטורה ומאי-דיוקים של מכשירי המדידה.

למשרד מבקר המדינה התברר, כי לעובדים המופקדים על גביית הבלו בהנהלת האגף, ובייחוד בבתי המכס, היה, אם בכלל, מידע מצומצם בלבד על הדרך בה פועל מערך הייצור והשיווק של תזקיקי הדלק ועל הגורמים השונים המפעילים אותו. עקב כך לא בא לכלל הפעלה פיקוח יעיל במטרה להבטיח את תשלום הבלו כמתחייב.

יצוין במיוחד המידע הדל שהיה לעובדים על המתקנים של חברות הדלק בחיפה, שמהם הן משווקות דלק ישירות לתחנות דלק ולצרכנים גדולים; זאת, בשונה משיווק הדלק באזורי מרכז הארץ, הנעשה כאמור באמצעות פי גלילות, המקיימת מערך רישום על תנועת המלאי.

במהלך הביקורת ובמקביל לה, החלו עובדי בית המכס חיפה להיערך לשיפור המצב ולכינון תשתית פיקוח. הם החלו גם ללמוד את המערך על כל הגורמים הקשורים בו, העוסקים ביבוא, בזיקוק, בהזרמה ובשיווק.

2. בחוק נקבע, כי יצרן ינהל פנקסים וימסור דוחות כפי שנקבע בתקנות. לפי זה, על יצרן להגיש למנהל דוח חודשי חתום על כמויות הדלק לסוגיו שייצר, שקיבל ממקום הייצור ושהנפיק ועל סכום הבלו המתחייב בהתאם לכמויות המדווחות. החברות מגישות לאגף דוחות חודשיים על כמות התזקיקים ששיוקו, על תנועת המלאי ועל הבלו המתחייב בגינם; וכן על תזקיקים ששיוקו בפטור.

משרד מבקר המדינה העלה כי הדיווחים החודשיים של החברות על תנועת המלאי של דלק שהונפק מבז"ן ישירות - שלא באמצעות פי גלילות - לא נבדקו כלל. נבדקו רק דוחות החברות בהם רוכזו נתוני הכמויות ששיווקו דרך פי גלילות, בדרך של השוואה אל הדיווח של פי גלילות על תנועת המלאי של כל אחת מהחברות. אולם לבדיקה זו אין למעשה משמעות, מאחר שדיווחי החברות גם הם מתבססים, כאמור, על נתוני פי גלילות.

3. בחוק נקבע, כי כאשר נמצאה במלאי כמות דלק קטנה מזו שצריכה היתה להימצא בו לפי פנקסי העסק וליצרן אין נימוקים סבירים לחסר, הוא ישלם כפל הבלו על החסר שיקבע המנהל.

משרד מבקר המדינה העלה מן הדוחות שהגישו חברות הדלק לאגף לשנת 1992, כי הן דיווחו על הפרשים במלאי (חסר או עודף) בכמויות עד כדי מאות אלפי ליטרים. לדוגמה: חברה א' דיווחה ב-1992 על חסר בתזקיקים שונים - סולר, 450,000 ליטר, כשהבלו עליו הוא לכאורה (לפי מחירי יולי 1992) בסך 61,688 ש"ח; בנזין 96 - 770,000 ליטר והבלו 648,100 ש"ח; בנזין 91 - 450,000 ליטר והבלו 366,860 ש"ח. חברה ב' דיווחה בדצמבר 1992 על חסר בנזין נטול עופרת בכמות של 178,000 ליטר; הבלו עליו הוא לכאורה 142,550 ש"ח. האגף לא דרש הסברים להפרשים המדווחים, לא בירר אם היה מקום לחיוב בתשלום וממילא לא דרש תשלום.

4. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה צולבת בין דוח שהנפיקה, לבקשתו, בז"ן על הזרמת תזקיקים לחברות בשנת 1992 לבין נתוני הדיווח של שבע חברות על הזרמה של שלושת התזקיקים העיקריים מבז"ן. בחמישה מבין 21 הנתונים שהושוו נמצאו אי-התאמות (חסר או עודף) בשיעורים שעלו על הסטייה של 0.25% המקובלת בענף.

האגף, שכאמור לא בדק את דוחות החברות על תנועת המלאי שהונפק להן ישירות מבז"ן, גם לא דרש מבז"ן דוחות לצורכי בקרה צולבת. לו עשה זאת, יכול היה לעמוד על קיום הפרשים, לדרוש הסברים ולגבות מס בגין הפרשים, במידה שהיה מתברר כי יש מקום לכך.

5. לעתים, כאשר חסר לחברה תזקיק, היא קונה אותו מחברה אחרת. העברה מחברה לחברה נעשית באחת משתי דרכים: העברה רישומית באמצעות בז"ן או פי גלילות, המתבטאת בדיווח לאגף על ההעברה אולם עדיין ללא חבות בבלו; או ניפוק של תזקיק תוך תשלום הבלו על ידי החברה המנפיקה, שיוחזר לה לאחר מכן על ידי החברה שקיבלה את התזקיק ושיווקה אותו. משרד מבקר המדינה העלה כי האגף לא דרש שבדיווח על העברות מחברה לחברה יובחן בכירור בין שתי הדרכים. עקב כך לא היתה לו אפשרות לקיים בקרה על תשלום הבלו המתחייב כאמור רק כאשר נעשתה ההעברה בדרך השנייה. הוא גם לא דרש שבדוחות יצוינו שמות החברות שקיבלו את התזקיקים, כדי לאפשר בדיקה צולבת.

הביקורת העלתה מקרים שבהם דיווחו חברות על העברת תזקיקים לחברות אחרות, ואילו האחרונות לא דיווחו על קבלתם באותו חודש, או להיפך. באחד המקרים היתה הכמות שהועברה למעלה מ-10 מיליון ליטר. האגף לא ערך השוואות של נתוני ההעברות בדוחות החודשיים של החברות ולא עמד על אי-התאמות כדי לברר אותן.

6. בדיווחי החברות מוצגות תכופות העברות של כמויות תזקיקים מסוג לסוג, בעיקר שינוי סיווג של קרוסין לדלק סילוני, שרוב דרכי השימוש בו מקנים פטור מבלו. האגף לא בדק תנועות אלה ולא דרש הסברים במקרים של אי-התאמות, אף כאשר מדובר היה בכמויות ניכרות מאוד - עשרות מיליוני ליטרים של דלק סילוני.

7. הביקורת העלתה כי הדוחות על שיווק דלק בפטור, שהגישו החברות בטופס שקבע האגף, כללו רק נתונים על כמויות התזקיקים ששיווקו בציון הסעיף המזכה לפטור. האגף לא דרש מהחברות לפרט בדוחות את שמות הגופים שרכשו את הדלק ומטרות הרכישה, כך שלא יכול היה לפקח על הזכאות לפטור.

8. לפי הוראת נוהל של האגף, על בתי המכס - כל אחד באזור - לערוך אחת לחצי שנה ביקורת במקום הייצור, כולל השוואות של הדוחות החודשיים אל הרישומים בכרטיסי המלאי. כן עליהם לערוך בדיקה פיסית של המלאי - המצאי על פי מדידה ידנית של מכל דלק אחד, תוך השוואת הנתון לנתון על פי מכשיר המדידה האלקטרוני המותקן במכל והרישום בכרטיס המלאי. נוסף על הבדיקה יש לערוך מדי פעם ביקורות פתע בשערי מקומות הייצור ובדרכים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי נערכו בדיקות פיסיות בודדות ולא בכל מתקני הייצור. עם זאת, יש לשקול את הכדאיות שבהמשך קיום הנוהל בדבר עריכת בדיקות פיסיות בשים לב לתועלתו הזעומה מחמת מגבלות המדידה וההפרשים המקובלים על כל הגורמים בענף מול שיווק כמויות בהיקף גדול מאוד.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך שאגף המכס ומע"מ כמעט שלא הפעיל פיקוח על תשלום הבלו על תזקיקים, על אף הסכומים הגדולים הכרוכים בכך. עובדי האגף לא הכירו את רובה של המערכת, שעל גביית בלו ממנה הם הופקדו. מערכת זו אמנם כוללת מספר קטן של גורמים, אך הקשרים ביניהם מורכבים. חלק מן הדוחות שהגישו החברות לאגף לא נבדקו כלל, והאחרים נבדקו בבדיקה שאין בה תועלת. גם ההנחיות הקיימות לגבי פיקוח פיסית מיושנות ואין בהן תועלת של ממש. בבדיקת דוחות על תנועת מלאי, שערך משרד מבקר המדינה, הועלו מקרים של הפרשים לא סבירים לכאורה, שהאגף לא עמד עליהם ולא בירר אם יש מקום לחיוב בבלו בגינם. במצב עניינים זה גם לא נוצרה הרתעה, שהיא פרי פיקוח הולם.

הדלק הוא מוצר הקשה לכימות בשל תכונותיו הפיסיקליות; מורכבות נוספת נובעת ממערך האחסון והשיווק. כדי ליצור פיקוח ועמו הרתעה של ממש, יש לבדוק את הדוחות שמגישים יצרני הדלק, ויש לערוך בדיקות צולבות של כמויות התזקיקים שהזרימו אלה לאלה וששיווקו. בהפעלת הפיקוח יש מקום לשקול גם שינויים בדרישות הדיווח ושיפור הטפסים המשמשים לכך.

באוגוסט 1993 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, כי הם תמימי דעים עם הביקורת שהפיקוח על ייצור הדלק ושיווקו צריך להיות מעוגן בבקרה על ניהול ספרים, בתוספת ביקורות אחרות שייקבעו. עוד הודיע כי מינה ועדה שתבדוק את ההיבטים השונים של ממצאי הביקורת, תציע דרכי פעולה ותקבע את נוהלי הבקרה; גם תוגדר מחדש האחריות של ההנהלה ושל יחידות השדה בתחום זה.

פיקוח על אחסון ומכירה של טובין

ריכוז ממצאים

טובין שיובאו בדרך האוויר מאוחסנים במחסני חברת ממ"ן - מסופי מטען וניטול בע"מ (להלן - ממ"ן). אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) רשאי למכור טובין שיובאו ולא שוחררו תוך פרקי זמן שנקבעו וכן טובין מוברחים או אסורים ליבוא שתפס. טובין אלו מכונים סב"נים - סחורות בלתי נתבעות. ממ"ן היא הגוף המרכזי באמצעותו מוכר האגף סב"נים, וזאת בדרך של מכרזים. בין האגף לממ"ן נחתם כתב התחייבות בו נקבעו חובות החברה ואופן תפעול מסוף המטענים.

בגלל מחלוקת בדבר חישוב המסים, אין ממ"ן משלמת לאגף מסי יבוא, במקרה שמתגלה חוסר טובין במחסניה כמתחייב. האגף לא עשה כדי לאכוף על ממ"ן תשלום המסים אף לא בגובה הסכום שאינו שנוי במחלוקת.

פיקוח האגף על טובין המאוחסנים במחסני ממ"ן הוא מצומצם. גם כאשר אותרו הפרשים בין רישומי הקליטה במחסנים לבין המצאי, לא עמד האגף על קבלת הסברים לפשר ההפרשים ולא דרש את התשלום המתחייב בגין הטובין החסרים.

האגף אינו מעורב בהליכי המכירה. גם הפרטים שהוא מקבל מממ"ן אינם מספיקים להפעלת פיקוח בדיעבד. כך חסר האגף מידע מהותי על מכירת טובין, כמו המחיר שהוערך לצורך המכירה, מספר הפעמים בהם הוצעו הטובין למכירה, תוך שינוי מחיריהם, וזהות הרוכשים; האגף אף אינו מפקח שימצאו בידי ממ"ן אישורים של רשויות מוסמכות, כמו משרד הבריאות ומכון התקנים, לגבי טובין המוצעים למכירה ונדרש לגביהם אישור מסוג זה כדי להגן על הציבור.

שיטת המכרזים הנקוטה במכירת סב"נים בנויה כך, שאם לא התקבלה הצעת מחיר מתאימה, הולך ופוחת המחיר המבוקש - לעתים עד כדי מכירה בכל מחיר. סוחרים המשתתפים בתדירות במכרזים של ממ"ן מצליחים לרכוש את הטובין המוצעים, בהם בכמויות סיטונאיות, תוך הטיית המחירים כלפי מטה.

אין מנכים מסי יבוא מדמי המכירה של סב"נים הנמכרים במכרזים.

רשות הנמלים והרכבות מוכרת סב"נים; רוב הפדיון נשאר בידיה לכיסוי הוצאות שמירה בנמלים. ההכנסות וההוצאות אינן מוצגות בצורה מפורשת בחוק התקציב ובדוחות החשב הכללי.



בפקודת המכס [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) נקבע, כי טובין מיובאים יהיו נתונים לפיקוח רשות המכס משעת יבואם עד למסירתם לצריכה בארץ או עד יצואם. טובין המיובאים או המיועדים ליצוא דרך נמלי הים מוחזקים בשטח הנמל או במחסן רישוי עד לשחרורם; טובין המיובאים או המיועדים ליצוא כמטען אווירי בנמל התעופה בן גוריון מאוחסנים במחסני חברת ממ"ן - מסופי מטען וניטול בע"מ (ממ"ן), ונתונים לאחריותה. טובין שיובאו ולא הוגש לגביהם רשימון שחרור תוך הזמן שנקבע לכך, רשאי גובה המכס להורות על סילוקם למחסן מכס

ולמכרם לאחר מכן על פי התנאים הקבועים בפקודה. אם הטובין עלולים להתקלקל, מותר למוכרם בכל עת שיראה לגובה המכס. פקיד מכס רשאי לתפוס טובין, כשיש לו יסוד לחשוב כי הטובין מוברחים, או אסורים ביבוא. מנהל האגף המכס ומע"מ רשאי למכור טובין שנתפסו, בתנאים ובדרכים שנקבעו בפקודה.

בנוהל האגף מפורטות הוראות הנוגעות לטיפול בסחורה בלתי נתבעת (להלן - סב"ן). הוראות אלה מגדירות בתור סב"ן:

- (א) טובין המאוחסנים במשך 3 חודשים בנמלי הים והאוויר;
- (ב) טובין המאוחסנים במחסן רישוי - מחוץ לנמל - במשך למעלה משנה ולא אושרה תקופת הארכה;
- (ג) טובין נטושים - שבעליהם חתמו על טופס נטישה;
- (ד) טובין - לרבות רכב - שנתפסו לפי דיני המכס;
- (ה) טובין שעוכבו בהיותם טעונים אישור "רשות מוסמכת" (משרד הבריאות, משרד התקשורת, משרד התעשייה והמסחר, משרד החקלאות, משרד המשטרה, מכון התקנים ועוד), ובעליהם לא המציאו את האישור; וכן טובין שעוכבו, כי אין בידי הבעלים כסף לשלם את המסים החלים עליהם;
- (ו) טובין שחולטו, משום שנעברה בהם עבירה על דיני המכס;
- (ז) אבידות ומציאות בלתי מזוהות;
- (ח) טובין שנועדו ליצוא וננטשו.

בנוהל מפורטים "גורמי מכירה" שבאמצעותם נמכרים הטובין. המרכזיים הם: חברת ממ"ן, שהוקמה ב-1974 כחברה ממשלתית, במטרה להפעיל מסוף מטען בנמל תעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג); במסגרת מדיניות הממשלה להפרטת חברות ממשלתיות הופרטה ממ"ן בסוף 1991; וכן רשות הנמלים והרכבות. בין האגף לבין גורמי המכירה נקבעו הסדרים לגבי שיעור התמורה מהמכירה שעל גורמי המכירה להעביר לאגף, בניכוי הוצאותיהם. גורמים אלה מעבירים לאגף בין 5% (סב"נים שנמכרו על ידי רשות הנמלים - ראה להלן) ל-85% מההכנסות מהמכירות (סב"נים מבית המכס חיפה שנמכרו על ידי ממ"ן); עבור רוב המכירות מקבל האגף מממ"ן 75% מההכנסות.

להלן נתונים על הכנסות האגף ממכירת סב"נים (בש"ח):

גורם המכירה	1992	1993 (עד 9/93)
ממ"ן	6,078,242	2,225,718
רשות הנמלים והרכבות	45,045	34,461

בתקופה מארס - ספטמבר 1993, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הפיקוח של האגף על טובין שנקלטו במחסני ממ"ן, בהם סב"נים, ומכירת הסב"נים באמצעות חברת ממ"ן ורשות הנמלים. הביקורת נערכה בהנהלת האגף ובבית המכס נתב"ג. בירורי השלמה נערכו בבתי המכס תל אביב-יפו, אשדוד וחיפה.

אחריות במקרי חוסר

1. על פי תקנות המכס (טייס), כל סחורה שמיובאת בכלי טיס, ישמורה במחסן טרנזיט (שאושר על ידי מנהל האגף) עד לבדיקתה ולשחרורה מפיקוח רשות המכס. מסוף המטענים של חברת ממ"ן הוכרז כ"מחסן טרנזיט".

באוקטובר 1975 חתמה ממ"ן על כתב התחייבות כלפי מדינת ישראל על ידי ממשלת ישראל, המיוצגת לצורך כתב ההתחייבות על ידי מנהל האגף. בכתב ההתחייבות נקבעו, בין היתר, חובות החברה ואופן תפעול מסוף המטענים.

לגבי מכס ומסים שלא שולמו בעקבות אובדן, העלמות או חוסר, קובע כתב ההתחייבות, כי ממ"ן תהיה אחראית לתשלומם, אלא אם כן יעלה בידה להוכיח, להנחת דעתו של גובה המכס, כי הטובין אבדו, נעלמו או חסרו עקב מאורע שלא ניתן היה למנועו באופן סביר או שנבעו מכליה טבעית או סיבה כשרה אחרת או שהם הושמדו עקב מאורע כלשהו.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשל מחלוקת, הנמשכת זה שנים בין ממ"ן לאגף (ראה בעניין זה בדוח מבקר המדינה על הביקורת בממ"ן, מדצמבר 1983), אין ממ"ן משלמת לאגף מסי יבוא במקרי חוסר. המחלוקת הינה אם הבסיס לחישוב המס המתחייב צריך להיות בגובה הנזק שנגרם לאגף או לפי מחיר השוק. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1993, לא עמד האגף על כך כי ממ"ן תשלם לו לפחות את הסכום שאיננו שנוי במחלוקת ביניהם.

2. כאמור, האגף מעביר לממ"ן, למכירה, טובין שלא נתבעו (סב"ן). התמורה ממכירתם, בניכוי הוצאות מסוימות (כאמור לעיל) מהווה הכנסה לאגף. על פי כתב ההתחייבות זכאי האגף לקבל פיצוי (מממ"ן) עבור מכס ומסים, שלא שולמו בגין אובדן, העלמות או חוסר של טובין שאוחסנו במחסני ממ"ן; אולם לא נעשה הסדר בין האגף לבין ממ"ן בשאלת האחריות והפיצוי בגין הטובין במקרה בו מתגלה חוסר של סב"נים במחסני ממ"ן, והאגף אינו מקבל פיצוי במקרים מסוג זה.

3. בבית המכס נתב"ג בודקים, אם מול רישומי האחסון של טובין במחסני ממ"ן, קיים רשימון או תיעוד אחר המעיד על שחרור הטובין. מאחר שהבדיקה אינה ממוחשבת, היקף הפיקוח היה מצומצם ביותר (כ-2%). עם זאת, מפעם לפעם התברר שחסרים טובין, ביניהם מוצרי צריכה יקרים ומבוקשים. באמצע 1992 הוקמה בבית המכס נתב"ג יחידה לביקורת פנים (להלן - היחידה) כדי לבדוק, על פי דיווחי ממ"ן, את דרך הטיפול של ממ"ן במטענים שאוחסנו. ליחידה לא הומצאו דוחות כמבוקש על ידה, אלא דוחות לגבי שנת 1991 בלבד. דוחות אלה כללו כמות גדולה של נתונים, ולא ניתן היה לערוך בירור מקיף של נתונים אלה באופן ידני. עם זאת, איתרה היחידה בכמה מקרים סב"נים שלא נמצאה לגביהם אסמכתא לשחרור או השמדה. עד לסיום ביקורת משרד מבקר המדינה לא קיבל האגף מממ"ן הסבר לפשר החוסר אך הוא לא דרש מממ"ן כמתחייב לכאורה מהחוסר.

במאי 1993, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, מונה באגף צוות מבקרים והוטל עליו לבדוק את מערך תפקוד ממ"ן בכפוף לכתב ההתחייבות. באוגוסט 1993 הגיש הצוות דוח שבו צוין, כי יחידות האגף שהעבירו לממ"ן טובין למכירה אינן מנהלות מעקב ואינן יודעות מה עלה בגורל הטובין; לגבי כמה טובין יקרי ערך לא הצליח הצוות לברר אם אכן הגיעו למכירה; מעקב האגף אחר פעילות ממ"ן בתחום הנדון אינו שלם.

עד מועד תום הביקורת (ספטמבר 1993) לא התקבלו החלטות לעניין זה והאגף לא פנה לממ"ן.

בתשובתו מ-19.12.93 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הפרטת ממ"ן הוא בודק מחדש את כתב ההתחייבות ויפעל לכך שבכתב ההתחייבות יכללו כל השינויים והנהלים המתחייבים מהניסיון שהצטבר במהלך העבודה עם ממ"ן ומהערות משרד מבקר המדינה, וכי ימנה ועדה שמתפקידה יהיה לגבש הסדר לפיו יקבעו הנחיות באלו מקרים ניתן לדרוש תשלום מסים בגין חוסר, אובדן ונזק בטובין. עוד הודיע האגף, כי הוא החל בהפעלת מערכת ממוחשבת שתאפשר שחרור מהיר של משלוחי יבוא. מערכת זו תאפשר גם לאתר סב"נים ולעקוב אחר הטיפול בהם; מערכת הפיקוח תופעל כהסדר קבע מתחילת 1995.

לדעת מבקר המדינה, על האגף לעמוד על כך שממ"ן תיערך בהקדם להגשת דוחות ממוחשבים בפירוט שיאפשר פיקוח יעיל על תהליך הטיפול במטענים. כמו כן על האגף לעשות לישוב המחלוקת עם ממ"ן באשר לבסיס חישוב המס על טובין שאבדו ולעמוד על מיצוי זכותו לקבלת פיצוי מממ"ן במקרים שהתגלה חוסר טובין - בהתאם לכתב ההתחייבות בינו ובין ממ"ן. אם לדעתו ישנם עניינים הטעונים שינוי בכתב ההתחייבות, עליו לדאוג שכך ייעשה.

מכירת סב"נים על ידי ממ"ן

על פי נהלי העבודה שלה, מפרסמת ממ"ן את פרטי המכרזים למכירת סב"נים בעיתונות וגם מפצה אותם לסוחרים, המשתתפים באופן קבוע במכרזים. דוגמאות של הטובין המפורטים במכרז מוצגות באולם התצוגה של ממ"ן, כשהן נתונות באריזות שקופות ואטומות. לפי דוגמאות ארוזות אלה מעריך שמאי מטעם ממ"ן את שווי הטובין המוצעים למכירה. הטובין נמכרים לכל המרבה במחיר, ובלבד שלא יפחת במכרז ראשון מ-85% מהערכת השמאי; במכרז חוזר שני, מ-65%; ובמכרז שלישי ואילך אין הגבלה לגובה המחיר, ואפילו הוא נמוך מאוד. זוכה במכרז שאינו משחרר את הטובין תוך 10 ימים פוקעת זכותו לקבלת הטובין ומופקעת ערכותו בשיעור 10% מערך הצעתו לזכות ממ"ן.

1. קיימות הגבלות חוקיות ליבואם של סוגים מסוימים של טובין. כאמור, לשחרור מרשות המכס דרוש אישור של רשות מוסמכת, בעיקר: משרד הבריאות לגבי תמרוקים, מוצרי מזון ותרופות; משרד התקשורת, לגבי אמצעי תקשורת; משרד התעשייה והמסחר, לגבי רשיונות יבוא וסימון מוצרים; מכון התקנים, לגבי עמידה בתקנים שקבע ועוד. לפי הנוהל של האגף, בבתי המכס יש לציין בהרשאה למכירה שהם ממציאים לממ"ן, את הצורך באישור כזה.

לגבי רוב הסב"נים אין אישורי רשויות מוסמכות, שכן מקורם הוא בהברחות שנתפסו או בטובין שננטשו. משרד מבקר המדינה העלה, כי בתי המכס לא הקפידו לציין בהרשאות למכירה את ההגבלה ואת החובה לקבל את אישורה של הרשות המוסמכת.

עוד בדוח על הביקורת בממ"ן מדצמבר 1983, העיר מבקר המדינה, כי במספר מקרים הוציאה ממ"ן למכירה פריטים בני פיקוח בלא שקיבלה אישור מתאים מהרשויות המוסמכות ולא לפי התנאים שהן קבעו. בביקורת הנוכחית העלה משרד מבקר המדינה, כי לאגף היה ידוע שלא חל שינוי בדרך הפעולה של ממ"ן בעניין זה, ועל אף זאת לא נקט פעולה.

בנסיבות אלו קיימת פרצה המאפשרת שחרור טובין, גם בכמויות מסחריות, ללא אישור מוסמך, תוך סיכון בריאותם של צרכנים שירכשו מוצרים שאינם עומדים בדרישות רישוי ותקינה. כן נפגעים יבואנים של אותם טובין העומדים בדרישות אלו, על העלויות הכרוכות בכך.

האגף בתשובתו דלעיל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי עובדי בתי המכס הונחו להקפיד על כך, שטובין שלא הותר שחרורם לשימוש בארץ ייועדו ליצוא או להשמדה. ממ"ן הונחתה על ידי

האגף, כי לא יוצעו למכירה טובין שיוכאו בדרך בלתי חוקית, אם הם חייבים בעמידה בדרישות תקן.

2. ממ"ן נוהגת למכור כמויות טובין מאותו סוג ביחידות מכירה המכילות מספר מועט של פריטים. דבר זה כשלעצמו תואם את מדיניות האגף, כדי שלא רק סוחרים המגשים דרך קבע הצעות יוכלו לרכוש מוצרים במכרזי ממ"ן, וכך אף ניתן יהיה לקבל מחירים קרובים להערכת השמאי.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לא הושגה המטרה המבוקשת וטובין נמכרו לגורמים שניתן לזהותם כסוחרים ובמחירים נמוכים יחסית:

(א) בבדיקה מסורגת נבדקו התוצאות של 14 מכרזים שנערכו בתקופה נובמבר 1992 - פברואר 1993 ואשר במסגרתם נמכרו כמויות גדולות של טובין, רובם עתירי ביקוש, כמו נעלי ספורט במותג יוקרתי, מכשירי טלוויזיה, מכשירי רדיו-טייפ לרכב, ומשקאות משכרים; הפריטים באותם מכרזים פוצלו ל-380 יחידות מכירה. נמצא כי הרוכשים היו ברובם ככל הידוע סוחרים המשתתפים בקביעות במכרזים ומכירים את דרכי העבודה וקבלת ההחלטות של ממ"ן לגבי תהליך הפחתת מחיר הרכישה המבוקש עד למכירה בכל מחיר (כמתואר לעיל); הם הצליחו לזכות בחלק גדול מכלל יחידות המכירה. דרך פעולתם היתה להגיש הצעה לרכישת יחידות מועטות, כשניתן לשער כי הדבר נעשה כדי לעמוד על המחיר המוערך; משנקבעו כזוכים, לא תמיד מימשו את זכיותם אף במחיר אובדן הערבות. במכרזים הבאים הם הציעו עבור אותן יחידות מחירים נמוכים מהצעתם המקורית, בסכומים שפחתו ממכרז למכרז, ולבסוף נמכרו להם הטובין במחיר נמוך באופן משמעותי. להלן דוגמאות בולטות:

הוצעו למכירה יחידות רבות של מכשירי רדיו-טייפ נשלף יוקרתיים לרכב. במכרז נמכרו רק 3 יחידות במחירים 789 ש"ח, 713 ש"ח ו-671 ש"ח. בשלושה מכרזים חוזרים לא נמכרו המכשירים כלל. במכרז שאחריו נמכרו לזוכה אחד 15 יחידות במחירים שבין 608 ש"ח ל-626 ש"ח ליחידה. לפי בירור של משרד מבקר המדינה, נמכרים מכשירים כאלה בחנויות לאביזרי רכב לפחות במחיר כפול. אותו זוכה רכש במכרז גם 9 יחידות של מכשירי רדיו-טייפ לרכב רגילים, במחיר נמוך מכפי שהוערכו, לאחר שלא נמכרו בשני מכרזים קודמים.

הוצעה למכירה כמות גדולה של מכשירי טלוויזיה חדשים משוכללים. נמכרו רק מכשיר יחיד במחיר של 928 ש"ח ויחידה של 5 מכשירים במחיר של 900 ש"ח למכשיר. מכשירי טלוויזיה שלא נמכרו במכרז זה הועמדו למכירה בחמישה מכרזים חוזרים ולבסוף נמכרו לארבעה מציעים, כשהתמורה שהתקבלה בעד מכשיר נעה בין 785 ש"ח ל-821 ש"ח. שש יחידות מכירה שלא נמכרו בששת המכרזים האמורים וכללו חמישה מכשירי טלוויזיה בכל אחת, נכללו כולם במסגרת מכרז נוסף. הזוכה במכרז זה שילם תמורת כל יחידת מכירה, בהפרש של שקל בין מחיר למחיר - 866 ש"ח, 867 ש"ח, 868 ש"ח, 869 ש"ח, ו-870 ש"ח. במצב זה הגיעה לכלל קיצוניות השיטה הנקוטה של מכירה בכל מחיר, ולבסוף נמכרו שש יחידות, של חמישה מכשירים כל אחת, במחיר ליחידה הקרוב לזה שהתקבל עבור מכשיר אחד במכרזים הקודמים.

(ב) בנוהלי העבודה המוסכמים בין האגף לממ"ן לא נקבע שיתופם של עובדי האגף בהליכי מכירת טובין, והם לא היו מעורבים כלל בהליכים אלה. במצב זה לא יכול היה האגף למנוע את מכירת הטובין במחירים הנמוכים שהוצעו בתהליך המתואר לעיל.

לדעת מבקר המדינה, על האגף לשקול את הצורך בשינוי הנהלים הקיימים, ובין היתר, לקבוע שיעורי סטייה מרביים מהמחירים שנקבעו בהערכה; אלה יכולים להיות

גדולים יותר לגבי סחורות משומשות וכמויות קמעוניות, וקטנים יותר לגבי סחורות חדשות וכמויות מסחריות.

האגף הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יקבע הנחיות לגבי מחירי מינימום במכרזים. טובין אשר לגביהם יקבע מחיר בלתי סביר יושמדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים בהם לא יושג המחיר המבוקש, ניתן לשקול דרכים אחרות, נוסף על השמדת הטובין, כגון מכירתם של טובין שאין בהם כדי לסכן את בריאות או בטיחות הציבור, למוסדות רווחה.

3. ממ"ן ממצאה לאגף דוחות על המכירות, לפנייה ואחריה. משרד מבקר המדינה העלה, כי בדוחות אלה לא כלול מידע מהותי שמן הראוי שיימצא בידי האגף כגוף האחראי על המכירות: אין האגף יודע את הערכות השמאי, מי הזוכים במכרזים, כמה פעמים הוצעו הטובין למכירה ומה הכמויות שנמכרו. כך אף לא ניתן לאתר מצב אפשרי שבו נוטשים יבואנים טובין בני פיקוח - אם משום שלא עמדו בדרישות תקן ורישוי ואם משום מסי היבוא הגבוהים - ואחר כך חוזרים ורוכשים אותם טובין, בין בעצמם או באמצעות שליחים, במכרז, ובמחירים נמוכים מסכום מסי היבוא החלים על הטובין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לדרוש קבלת כל המידע הרלוונטי על מכירות סב"נים, כדי שיוכל לפקח על המכירות.

בתשובתו הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי יעשה לקבלת המידע על הערכות השמאי, מספר הפעמים שהטובין הועמדו למכירה ומי היו המציעים; ממ"ן תתבקש לשנות את שיטת הדיווח הקיימת, כך שהדוח יכלול פירוט מלא של שלבי הטיפול בכל פריט; המעקב יהיה ממוחשב.

גביית המס במכירה

לפי תקנות המכס, התשכ"ו-1965, ינוכו מדמי המכר של טובין שהאגף מוכר כסב"נים, המכס ויתר המסים, ההיטלים והאגרות החלים עליהם וכן הוצאות המכירה והטיפול בהם עד למכירה.

מאז התקשרות האגף עם ממ"ן למכירת סב"נים לא נוכו מדמי המכר מסי יבוא.

ב-19.12.93 הודיע האגף בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יבדוק את הנושא. אם יתברר כי אין זה מעשי לחייב סב"נים במסי יבוא, יציע שינוי חקיקה ויתאימה למצב בפועל.

מכירת סב"נים על ידי רשות הנמלים והרכבות

על פי פקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971, רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) מוסמכת למכור טובין שהגיעו לנמל ולא נתבעו.

ב-1983 הונהג הסדר, לפיו הפסיקה הרשות לקבל ממשרד האוצר כיסוי להוצאותיה על פיקוח ושמירה בנמלים למניעת הברחות; כפיצוי תקבל הרשות 95% מהפדיון ממכירת הסב"נים והאגף את 5% הנותרים. ב-1991 סוכם בין הרשות לאגף, כי גם טובין שתופסות יחידות האגף בשטח נמלי הים בחיפה, באשדוד ובאילת, יועמדו על ידי הרשות למכירה במכרז, והרשות תעביר לאגף 75% מהתמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להפריד בין ההוצאות על הפיקוח והשמירה למניעת הברחות לבין מלוא ההכנסות ממכירת סב"נים. את התוצאות הכספיות של פעילויות אלה יש

להציג בצורה מפורשת בסעיפים המתאימים בחוק התקציב ובדוחות החשב הכללי, הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות.



טובין שיובאו בדרך האוויר מאוחסנים במסוף המטענים שמפעילה חברת ממ"ן עד לשחרורם מפיקוח רשות המכס. האגף מוכר טובין רבים ומגוונים באמצעות גורמי מכירה, שהמרכזי שביניהם הוא חברת ממ"ן. בשל מחלוקת בין ממ"ן לאגף לגבי חישוב מסי היבוא, לא נגבו המסים המתחייבים, אף לא אותו חלק שאינו שנוי במחלוקת. האגף גם לא עשה הסדר לקבלת פיצוי מממ"ן בגין חוסר טובין שהעביר לה למכירה. האגף לא היה מעורב בתהליכי האחסנה והמכירה, ולא עמד בתוקף על דרישה לקבל מממ"ן מידע על תנועת המלאי, במתכונת שתאפשר לו פיקוח.

לפני מכירה במכרז של טובין, אשר שחרורם מותנה באישור הרשויות המוסמכות - כגון משרד הבריאות, או מכון התקנים או משרד התעשייה והמסחר - לא דרש האגף במפגיע שממ"ן תקבל את האישורים הדרושים. יש לזכור כי בין הטובין הנמכרים במכרזים יש כאלה שלא שוחררו לאחר יבואם מהמכס מאחר שלא עמדו בדרישות האמורות או שמקורם מפוקפק, כגון הברחות, ומשנמכרו, הם עלולים להוות סכנה לקונים.

מאחר שהאגף אינו מעורב בתהליכי המכרזים, נבצר ממנו, לאחר שבמכרז ראשון ושני לא הושג המחיר המוערך, למנוע מכירה של טובין בכל מחיר, כפי שנוהגת ממ"ן לעשות. מבדיקה מסורגת ניתן להסיק, כי הסוחרים המשתתפים דרך קבע במכרזי ממ"ן מכירים את שיטות העבודה וקביעת המחירים ומצליחים לרכוש טובין מבוקשים, בכמויות סיטונאיות, במחירים הנמוכים בהרבה מההערכה לקראת המכרז. יש לציין כי מכירת סב"נים על ידי סוחרים שזכו בהם במכרז גורמת במקרים רבים הפסד הכנסה ממסי יבוא, מאחר שמי שרכשו את הטובין מאותם סוחרים עשויים שלא לקנות מוצרים דומים מיבואנים המשלמים מסי יבוא כדין ועומדים בדרישות רישוי ותקינה.

לדעת מבקר המדינה, יש מקום לשקול שינוי גישה לנושא. על האגף להיות מעורה בתהליכי המכירה, לפקח על תנועת הטובין המאוחסנים, לדרוש פיצוי במקרי חוסר, לעמוד על קבלת המגיע לפי כתב ההתחייבות ולסתום פרצות בתהליכי המכירה. מן הראוי להנהיג רצפת מחיר, במיוחד לטובין חדשים, שמתחיה אין למכור סב"נים, ולשקול נוסף על השמדתם, דרכים אחרות, כגון מכירתם למוסדות רווחה.

הפיקוח על סוכני מכס

ריכוז ממצאים

תשלום מסי היבוא ושחרור טובין מיובאים מרשות המכס מחייבים ידע וניסיון; לפיכך נזקקים היובאים לעזרתם של סוכני מכס. אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) הנהיג מערך רישום ממוחשב למעקב אחר פעולות סוכני המכס לצורכי ענישה והרתעה:

כאשר נרשמו להם ליקויים בהיקף מסוים שנקבע, נמנע מהם לשחרר טובין בתהליך מהיר. הביקורת איתרה שני פגמים במערך הממוחשב.

ועדות, שמתפקידן להחליט על צעדים שינקטו נגד סוכני מכס אשר עברו עבירות, לא נעזרו, לצורך קביעת חומרת העונש, בנתוני הרישום הממוחשב על ליקויים קודמים שנזקפו לחובת אותם סוכני מכס.

לעתים הסכום שחושב על ידי סוכן מכס לצורך שחרור טובין נופל מזה המתחייב על פי דין ונוצר גירעון. יחידת הביקורת המקצועית בהנהלת האגף עוסקת בניתוח חלק מהגירעונות שהתגלו, כדי לנסות לאתר מאפיינים של ליקויים ומקרים דומים. פעולות אלה של יחידת הביקורת היו בהיקף קטן; וגם במסגרתן לא נעזרה היחידה בנתוני הרישום הממוחשב.

האגף נמנע מלהפעיל את הסנקציות הקבועות בחוק כלפי סוכני מכס שמעלו באמונו והסתפק בהטלה שגרתית של כופר, קנסות וחילוט. בעוד שלסוכני המכס התאפשר חופש פעולה גדל והולך, לא ניתנה במידה מספקת הדעת על הצורך לנקוט אמצעי ענישה שיהא בהם כדי להרתיע.



שחרור של טובין מרשות המכס ותשלום המסים בגינם מחייבים ידע וניסיון, ולפיכך נזקקים היבואנים בדרך כלל לעזרתם של סוכני מכס בעלי ידע מקצועי הבקיאם בדיני המסים ובתהליכי השחרור. סוכני המכס הם באי כוחם של היבואנים בפני רשויות המכס, עם זאת הם חייבים לפעול במהימנות, בנאמנות וביושר כלפי רשויות המכס בכל הנוגע לקיום חוקי המסים. חוק סוכני המכס, התשכ"ה-1964 (להלן - החוק), קובע, בין היתר, מי רשאי לפעול כסוכן מכס, מה הם חובותיו והיחסים שבין רשויות המכס לבין סוכני המכס. מנהל המכס ומע"מ (להלן - המנהל) הוסמך, לאחר התייעצות עם הוועדה (ראה להלן), לרשום אדם כסוכן מכס. תנאי הכשירות לרישום כזה הם: הנוגע בדבר הוא תושב ישראל שמלאו לו 23 שנה; הוא בעל השכלה תיכונית, אלא אם השתמש המנהל ברשות הנתונה לו לוותר במקרים הנראים לו, על קיום תנאי זה, כולו או מקצתו; הוא עמד בבחינות שקבע המנהל בהתייעצות עם הוועדה; הוא התמחה בפעולות המכס לפחות שלוש שנים, בהתאם לכללים והתנאים שנקבעו, אלא אם השתמש המנהל ברשות הנתונה לו לוותר במקרים הנראים לו, על קיום תנאי זה, כולו או מקצתו. כן נקבע בחוק, כי סוכן מכס יפעל בפעולות מכס במהימנות, בנאמנות וביושר הן כלפי רשות המכס והן כלפי לקוחותיו.

לפי החוק, על מנהל האגף למנות ועדה מייצעת. יו"ר הוועדה יהיה המנהל או סגנו שהתמנה על ידו; לפחות שליש מחברי הוועדה יהיו סוכני מכס שהוצעו על ידי האיגוד המייצג את המספר הגדול ביותר של סוכני מכס ואחד מחברי הוועדה יתמנה על ידי שר התחבורה. בתקופת הביקורת פעלה הוועדה בהרכב של יו"ר הוועדה - המשנה למנהל האגף; שני חברי איגוד סוכני המכס; נציג לשכת המסחר; ונציג משרד התחבורה.

כאמור, אחד התנאים לרישומם של אדם כסוכן מכס הוא עמידה בבחינות שנקבעו על ידי המנהל בהתייעצות עם הוועדה. הבחינה לסוכני מכס כוללת חמישה נושאים. ההצלחה של המועמדים לסוכני מכס בבחינות היתה נמוכה: ב-1992 השלימו מבין 20 שנגשו לבחינות, שני מועמדים בלבד את כל חמשת הנושאים של הבחינה ונרשמו כסוכני מכס.

מכוח החוק הותקנו תקנות סוכני המכס, התשכ"ה-1965, המפרטות את דרכי הטיפול בנושאים הקבועים בחוק.

באוקטובר 1993 היו רשומים באגף המכס ומע"מ 462 סוכני מכס. על הטיפול בנושא סוכני המכס מופקדים בהנהלת האגף שני עובדים נוסף לתפקידים האחרים שלהם. בכל אחד מבתי המכס יפו וחיה עוסק עובד מיוחד בתחום זה.

בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1993 בדק משרד מבקר המדינה את פיקוח האגף על פעולות סוכני המכס וצעדי הענישה שננקטו על ידו במקרי הצורך. הבדיקה נערכה בהנהלת האגף ובבתי המכס ביפו, באשדוד ובחיפה.

פיקוח

טובין שיובאו נתונים לפיקוח רשות המכס, וכדי לשחררם יש לחשב את מסי היבוא החלים עליהם על פי פירוט ברשימון. פעולה זו מורכבת ומחייבת מיומנות מקצועית. הואיל וסוכן המכס מהימן על האגף, קיימת ציפייה שיקפיד על הרישום ויקיים מנגנון בקרה פנימי לאיתור ליקויים ברשימונים עוד לפני הגשתם.

כל רשימון שהוגש לבית מכס מופנה על פי מיון בדרך ממוחשבת לאחד משלושה תהליכים של שחרור טובין. תהליך אחד כולל בדיקת מסמכים ובדיקה פיזית של הטובין; התהליך השני, בדיקת מסמכים שגרתית, ורק בחלק מהמקרים בדיקה יסודית של מסמכים או בדיקה פיזית של הטובין או שתיהן גם יחד; התהליך השלישי, שהונהג החל במארס 1993, הוא תהליך מהיר, אשר לפיו מאשרים את הרשימונים תוך כ-30 דקות מתשלום המסים. הטובין בתהליך המהיר משוחררים בדרך כלל ללא ביקורת, להוציא ביקורת מסמכים לאחר שהטובין כבר שוחררו. התהליך המהיר אינו מופעל על טובין אשר לגביהם נדרשת בדיקה ביטחונית ועל חלקי חילוף משומשים לרכב..

1. לעתים מתברר באחד השלבים של תהליך שחרור הטובין או לאחריו, שהסכום שחושב ברשימון על ידי סוכן המכס נופל מזה המתחייב על פי דין, ונוצר חוסר בתשלום מסי היבוא (להלן - גירעון). יש שהגירעון נובע מליקוי מהותי בפרטי הרשימון (כמו הערכה מוטעית של הטובין, סיווג מוטעה או הצגת מסמך שאינו בר תוקף), ויש שמקורו בטעות טכנית, כמו טעות בחישוב או בהעתקת נתון מהמסמך אל הרשימון.

האגף מרכז נתונים על ליקויים ברשימונים שהגיש כל סוכן מכס ומנהל קובץ ממוחשב הקרוי "פרופיל סוכני המכס". הקובץ מבוסס על ניקוד שנקבע לליקויים השונים. נקבע סף ניקוד, שסוכן מכס העובר אותו תוך חודש אינו זכאי לשחרור טובין בתהליך השחרור המהיר למשך חודשיים. באוקטובר 1993 היו 76 סוכנים כאלה מבין 462 פעילים. האגף מפעיל סנקציה זו, הפוגעת ביכולתו של סוכן המכס להעניק שירות מהיר ויעיל ללקוחותיו כדי ליצור הרתעה.

הפעלת השיטה כשלעצמה היתה נחוצה (ראה בהמשך); עם זאת העלתה הביקורת, כי בשיטה הנדונה קיימים שני פגמים:

(א) במסגרת הניקוד מובאים בחשבון גם ליקויים שלא היה לסוכן המכס מידע עליהם ואשר לא היו בשליטתו ואף כאלה שהוא גילה בעצמו ודיווח עליהם לאחר שחרור הטובין, כגון: כמות טובין בפועל מעל למוצהר או חשבון נוסף שהומצא לו. קיים חשש שאם במקרים כאלה מופעלת נגדו הסנקציה האמורה, יעדיף הסוכן שלא לדווח על הליקויים שהתגלו לו לאחר שחרור הטובין ולא יתקן אותם.

(ב) במקרה שמתקבל ערעורו של סוכן מכס על קביעת בית המכס שהגדיר את הרשימון כלקוי, אין מבטלים במקביל את הניקוד שנקבע לסוכן בגין הליקויים. יתר על כן, נרשם לו ליקוי נוסף, משום שהיה צורך להשתמש בטופס תיקון.

בתשובתו מ-4.1.94 למשרד מבקר המדינה הודיע האגף, כי הכין רשימה של סוגי ליקויים שאינם בידעתם, בשליטתם או באשמתם של סוכני המכס ואשר לגביהם אין לקבוע להם ניקוד. כן הודיע, כי יבוטלו נקודות חובה שכבר נזקפו לחובת סוכני מכס כתוצאה מליקויים מסוגים הכלולים ברשימה.

2. עוד ב-1980 הנהיגה הנהלת האגף נוהל שכינוי "הסדר בר-ענישה" (להלן - ההסדר), שנועד להניע את סוכני המכס להקפיד בהכנת הרשימונים ולצמצם את מספר הגירעונות. ההסדר מבוסס על תשלום כופר, לפי הסמכויות שיש למנהל המכס (ראה בהמשך). על פי ההסדר, כאשר היקף הגירעונות, ששווי סכומיהם בש"ח בין 301 ל-3,000 דולר, עלה על 0.4% מכלל הרשימונים שסוכן המכס הגיש במשך שלושה חודשים, עליו לשלם כופר בשיעור של 10% מן הגירעונות וכמובן גם לפרוע את הגירעונות. בהסדר אינם נכללים גירעונות שנגרמו מסיבות שעליהן לא היה לסוכן המכס מידע מוקדם או שליטה, גירעונות שסוכן המכס עצמו גילה ודיווח עליהם ביזמתו וגירעונות אשר הוכח כי נגרמו במזיד. בדוח שנתי 41, עמ' 63 - 64, פורסמו ממצאי ביקורת לגבי הסדר בר-ענישה. נאמר שם, כי הואיל ובמסגרת ההסדר אין מביאים בחשבון גירעונות שעד 300 דולר, לא יחויבו בכופר סוכני מכס המייצגים יבואנים של טובין, שמסי היבוא החלים על הטובין שהם מייבאים, נמוכים. בדוח צוין, כי נוכח תהליך הקטנתם של שיעורי המכס, צפוי גידול במספרם ובשיעורם של הגירעונות בסכומים קטנים מ-300 דולר; במצב זה גם נפגע גורם ההרתעה שהיה מיעדי ההסדר ועל כן יש צורך לכלול גם את אלה במסגרת ההסדר.

הביקורת הנוכחית העלתה, כי ביוני 1993 הקים האגף צוות עבודה, שהגיש להנהלת האגף באוגוסט 1993 הצעה לשינוי ההסדר.

3. כאמור, ההסדר חל על גירעונות בהיקף שעד ל-3,000 דולר. ההחלטות על הצעדים שיינקטו כלפי סוכני המכס שברשימונים שהגישו נמצאו גירעונות מעל סכום של 3,000 דולר או גירעונות אשר הוכח כי נגרמו בזדון, מתקבלות על ידי ועדות להן הואצלו סמכויות מנהל המכס. כחומר רקע על סוכן מכס מועברים לוועדות פרטים על 15 עבירות קודמות. משרד מבקר המדינה הציע לאגף, כי הוועדות ייעזרו גם במרשם הממוחשב על סוכני המכס, המכיל נתונים מצטברים, ולא רק חודשיים. מידע זה עשוי לשמש כלי חשוב לקבלת החלטה בדבר הסנקציה שיש להטיל על סוכן מכס שעבר עבירה.

בתשובתו מ-4.1.94 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הוועדות יונחו להשתמש במידע המצטבר במרשם הממוחשב על סוכני מכס.

4. בדוח שנתי 41 של מבקר המדינה צוין, כי יחידת הביקורת המקצועית שבהנהלת האגף בודקת ביסודיות את הפרטים והנסיבות לגבי חלק מהגירעונות שהתגלו. בדיקה זו נועדה לא רק לבקרה, אלא גם כניסיון להתחקות אחרי מאפיינים טיפוסיים של ליקויים העלולים להצביע על תופעות מתמשכות. היקפה של בדיקה זו הוא מצומצם. הומלץ, שיש מקום לשקול הנהגת רישום ממוחשב על כל הגירעונות, תוך פירוט מאפייניהם; כך יגדל הסיכוי לגילוי תופעות של ליקויים הגורמים גירעונות. הגילוי המוגבר יהווה גם הרתעה.

הביקורת הנוכחית העלתה, כי מאז 1990 מנהלת יחידת הביקורת המקצועית רישום ממוחשב על הגירעונות שהועברו אליה לבדיקה. עם זאת, היקף בדיקת הגירעונות על ידי יחידת הביקורת הוא עדיין מצומצם. כן התברר, כי גם יחידת הביקורת אינה נעזרת בנתוני המרשם הממוחשב על ליקויים שהתגלו בעבודת סוכני מכס ("פרופיל סוכני המכס").

ענישה והרתעה

בפרק חילוטין ועונשין שבפקודת המכס [נוסח חדש] נקבעו עונשי מאסר או קנס, או שני העונשים כאחד, על עבירות שונות. נקבע גם כי כל העונשים הם נוסף על חילוט.

סעיף 170 קובע, לגבי אחריותם של סוכנים מורשים, כי כל הפועל כסוכנו של בעל טובין לכל עניין שבדיני המכס יש לראותו כבעל הטובין גופו, ולפיכך ישא באחריות אישית לתשלום המכס המוטל על הטובין ויהא חייב לבצע לגבי טובין אלה את כל הפעולות שהן לפי דיני המכס מחובתו של בעל הטובין.

סעיף 212 לפקודה דן בעבירות מכס שהעובר עליהם דינו שנתיים מאסר או קנס או שניהם כאחד; בין היתר: המכין, המעביר או המציג תעודה שהיא, כביכול, חשבון מכר אמיתי ולמעשה איננו כזה; המגיש רשימון כוזב או לא נכון בפרט מסוים; המוסר בהצהרה או בתעודה שהוגשו לפקיד מכס אמרה שאינה נכונה או שאינה מדויקת בפרט מסוים או המגיש או המוסר לפקיד מכס הצהרה או תעודה שיש בהן אמרה כזו.

המנהל וכל פקיד מכס אחר, שהממשלה הסמיכה אותו לכך בצו, רשאי להורות על תשלום כופר על עבירה או מעשה שנעשו או שיש חשד שנעשו בידי אדם נגד הוראות פקודת המכס ובלבד שלא יעלה על עונש הממון המכסימלי שהוא עשוי להתחייב בו. מששולם הכופר, אין לנקוט עוד כל הליך בנוגע לאותה עבירה או אותו מעשה, למעט חילוט.

בחוק סוכני המכס נקבע, כי המנהל רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה, למחוק רישומו של סוכן מכס, בין השאר, אם היה לו יסוד סביר להניח כי אינו ראוי לשמש כסוכן מכס; או הפר הוראה מהוראות החוק. מחיקת רישומו של סוכן מכס יכול שתהא לצמיתות או לתקופה מסוימת. היה למנהל יסוד סביר להניח כי נתקיימו נסיבות המחייבות או מרשות מחיקת רישום סוכן מכס, רשאי הוא בהתייעצות עם הוועדה לאסור עליו לפעול כסוכן מכס עד שיתברר קיומן של הנסיבות, ובלבד שאיסור כאמור לא יארך משלושה חודשים, ואם התחילה חקירת משטרה - עד גמר החקירה וההליכים המשפטיים שבעקבותיה.

מגמת האגף היא לאפשר חופש פעולה מרבי לסוכני המכס כדי לייעל את הליכי היבוא והיצוא. כאמור, לרוב הסוכנים מאפשר האגף לשחרר מטענים בתהליך מהיר ללא בדיקה, והוא מתכנן להפעיל תהליך שחרור עוד יותר קצר. לקראת סיום הביקורת הפעיל האגף מערכת ממוחשבת חדשה שבאמצעותה מבצעים סוכני המכס את הליכי השחרור ממשרדיהם, תוך יתר חופש פעולה. נוכח חופש הפעולה המוקנה לסוכנים, צריך האגף לשקול נקיטת אמצעי ענישה אפקטיביים ומרתיעים, כדי למנוע ניצול של הגמשת תהליך שחרור טובין לרעה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בדרך כלל התבטאה הענישה בהיטל כופר בשיעורים שגרתיים של 10% מסכום הגירעון, בקנסות ובחילוט. גם במקרים חמורים נמנע האגף משימוש בסנקציות נוספות. במקרים רבים, תשלומי כופר שהוטלו על סוכני מכס כוסו מדמי ביטוח שיש לסוכני המכס, ולעתים, ככל הידוע לאגף, על ידי היבואנים. אמנם המרשם הממוחשב - פרופיל סוכני המכס - המביא להפסקת זכותו של סוכן לפעול במסגרת תהליך השחרור המהיר של טובין, מהווה לכאורה סנקציה אפקטיבית, אך בכך לא סגי, שכן חרף זאת מתאפשר אף כי תוך קשיים בירוקרטיים, המשך פעולת הסוכן, ועקב זאת נגרמת גם הכבדה על הפעילות השוטפת של בתי המכס. סיכומו של דבר, לגבי גירעונות בסכומים קטנים קיימת, כמתואר לעיל, סנקציה אוטומטית - הסדר בר-ענישה - אולם בנוגע לגירעונות יותר גדולים ובפרט לכאלה שיש חשד כי נגרמו במזיד, לא מוצו דרכי הענישה שנקבעו בפקודה.

במהלך הביקורת ציינו עובדים בהנהלות בתי המכס בפני עובדי משרד מבקר המדינה את הקשיים הנובעים מאי-נקיטת אמצעי ענישה של ממש נגד סוכני מכס שמעלו באימון. במצב הקיים נאלצים בבתי המכס להסתפק לעתים באזהרות גרידא.

להלן דוגמאות לטיפול הרחוק מלהניח את הדעת בעבירות חמורות לכאורה של סוכני מכס:

(א) נגד סוכני מכס הועלו חשדות לפיהם העמיד אחד מהם את חותמתו האישית לרשות האחר עוד לפני שהאחרון נרשם כסוכן מכס, ואותו אחר עשה שימוש בחותמת במשך כ-3.5 שנים. ועדה של האגף החליטה במאי 1985 שיש להעביר את התיק למחלקה המשפטית באגף לבדיקת הראיות להגשת כתב אישום, אך נושא ההשעיה יידון רק לאחר מכן. ביולי 1985 הועבר התיק למחלקה המשפטית. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא היה טיפול נוסף בתיק.

(ב) בנובמבר 1993 התריע גובה המכס חיפה בפני תאגיד מכס¹ על חריגות שהתגלו ברשימוני יבוא לשחרור טובין שהוגשו על ידי שני סוכני מכס המועסקים על ידי תאגיד זה, ואלה הפרטים:

(1) יבואן ביקש וקיבל מבית המכס מידע על סיווג הטובין. היבואן טען בחקירה, כי העביר את המידע לידיעתו של אחד משני סוכני המכס שמעסיק התאגיד; סוכן המכס פעל בניגוד למידע זה וסיווג את הטובין בפרט מכס אחר. גובה המכס ציין, כי פעולה זו נעשתה כדי לעקוף את איסור היבוא שחל על הטובין הטעונים רשיון יבוא וכי מתעורר חשד כי מי שהכין את הרשימונים העדיף את טובתו של היבואן על פני חובתו לפעול בנאמנות כלפי שלטונות המכס.

(2) סוכן המכס האחר מבין השניים האמורים, הגיש רשימון לשחרור טובין ולהוכחת נכונות הסיווג הוא צירף דוגמה של הטובין. לאחר שבית המכס ביקש - מתוך המשלוח עצמו - דוגמה אחרת התברר כי הדגימה שהוגשה על ידי הסוכן שונה ובהיות הסיווג לא נכון, צפוי גירעון בסכום של 78,272 ש"ח.

גובה המכס הדגיש בפנייתו לתאגיד, כי היו מקרים נוספים של חריגות והפרת אימון מצד התאגיד וכינה התנהגות זו "בלתי נסבלת" ונוגדת את החוקים והנהלים. צוין בפנייה כי מדובר במצב חמור וכי הגובה רואה את מנהל התאגיד אחראי לפעולות עובדיו ולהתנהגותם המקצועית. הגובה הזהיר, שאם יישנו מקרים כאלה יאלץ לנקוט את כל הצעדים החוקיים העומדים לרשות בית המכס. גם במקרה זה, למרות אופיו החמור המצביע על פעולה מתמשכת, לא ננקטו צעדים, למעט אזהרה.

בתשובתו מ-4.1.94 על ממצאי הביקורת הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי ביוני 1993 הקים ועדה לגיבוש מדיניות ענישה חדשה, בהתייחס גם לסוכני מכס.



סוכני המכס, שהם באי כוחם של היבואנים, חייבים לפעול במהימנות וביושר כלפי רשויות המכס. אגף המכס ומע"מ איפשר לסוכני המכס, במגמה לייעל את מהלכי שחרור הטובין ולקצרם, חופש פעולה ניכר. כדי למנוע ניצול לרעה של חופש הפעולה מחייבת גישה זו לקיים במקביל פיקוח על פעילותם ולענוש סוכנים שמעלו באימון.

¹ על פי החוק "תאגיד" היא כשיר לרישום כסוכן מכס, אם הוא רשום בישראל; הוא רשאי במסגרת הפעולות או המטרות שנקבעו לו, לבצע פעולות מכס; יש בו, לפי המקרה, לפחות מנהל פעיל אחד או פקיד אחד שהוא אחראי לפעולות מכס או שותף אחד, שהוא סוכן מכס.

האגף הנהיג רישום ממוחשב של העבירות שביצעו סוכני מכס. על סמך רישומים אלה מנע האגף שחרור טובין בתהליך מהיר מסוכנים שנוקפו לחובתם עבירות מעל להיקף שנקבע; בדרך קביעת היקף העבירות נמצאו פגמים. האגף לא השכיל לעשות שימוש נוסף בנתוני הרישום הממוחשב כדי ללמוד מהם על מקרים של פעילות חריגה לצורך נקיטת צעדי ענישה נוספים וכדי לזהות מאפיינים טיפוסיים של פעילות כזאת.

האגף הסתפק בדרך כלל בהטלת קנסות וכופר על סוכנים שמעלו באימונו. אפילו במקרים לכאורה חמורים הוא נמנע מלנקוט הליכים משפטיים ואף לא השעה סוכני מכס מפעילותם. אמצעי הענישה העיקרי שנקט האגף - מניעת האפשרות לשחרר טובין בתהליך המהיר - אינו אפקטיבי דיו מאחר שסוכן המכס יכול להמשיך בפעילותו, אמנם בתהליכים המקובלים האחרים, הפחות נוחים; בכך יש הכבדה גם על הפעילות השוטפת של בתי המכס.

דרכי פעולה אלה אין בהן הרתעה מספקת מניצול לרעה של חופש הפעולה הניכר שנתן האגף לסוכני המכס.

ממצאי מעקב

הטיפול בעבירות של העלמת הכנסות

דוח שנתי 39, עמ' 112

1. הביקורת בנושא "הטיפול בעבירות של העלמת הכנסות" נערכה בנציבות מס הכנסה (להלן - הנציבות) בחודשים מאי - ספטמבר 1986 ופורסמה בדוח שנתי 37, עמ' 142; מעקב בנושא זה נעשה בחודשים אוקטובר - נובמבר 1988 ופורסם בדוח שנתי 39, עמ' 112.

בדוחות אלה הצביע מבקר המדינה על התופעה החמורה של העלמת הכנסות, וזאת מכמה בחינות: מן ההיבט הפיסקלי - אובדן הכנסה לאוצר; מן ההיבט של המשק הלאומי - ההון השחור שנוצר מהצטברות הכנסות שהועלמו ואשר אינו משמש להשקעה מתוך חשש לחשיפתו, ולכן הוא מבוזבז לצריכה או מוברח לחו"ל; ומן ההיבט החברתי - פגיעה בחלוקה הצודקת של נטל המס שהוא אחד מעקרונות המיסוי. התחושה של אי-צדק בביצוע חוקי המס עלולה אף להרחיב את אי-הציות להם. מכאן החשיבות שבגילוי עבירות אלה, בהענשת העבריינים ובמתן פומבי למעשיהם. החשיפה מהווה גורם מרתיע לכלל הנישומים וממחישה את ההסתברות הגבוהה שאדם המעלים הכנסה ייתפס וייענש. הממצא העיקרי היה, שההליכים הפליליים, מפתחת החקירה בחשד של העלמת הכנסות ועד למתן גזר הדין, נמשכים לעתים שנים. התמשכות ההליכים הפליליים הפכה גורם לא מבוטל בשיקולים להמרת כתבי אישום בכופר כסף, במגמה להקטין את מספר התיקים שבטיפול פלילי וגם להחיש את עריכת השומות.

2. בחודשים יולי - אוגוסט 1993 ערך משרד מבקר המדינה מעקב נוסף, כדי לברר באיזו מידה תוקנו הליקויים שצוינו בדוח שנתי 37 ובדוח שנתי 39. להלן ממצאי המעקב: