

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:

קצב הטיפול בתיקים

בדוח שנתי 37 צוין, שגורם ההרתעה שהוא תוצאה מהטיפול הפלילי, מושפע, בין היתר, ממשך הזמן שחלף מאז נעברה העבירה ועד למתן גזר הדין. ככל שמשך הזמן ארוך יותר, כן הולך ונחלש כוח ההרתעה. לעתים עיננו הדין אף מהווה עילה להקלה בעונש ויש שבינתיים גם נוצרות נסיבות אישיות מקילות. בדוח שנתי 39, שדן בתקופה שנבדקה (1983 - 1988), הוצגה מגמה של ירידה במספר תיקי החקירה שהסתיימו בכופר, הן בשלב החקירות והן בשלב הפרקליטות ובית המשפט. כן הוצגה ירידה במספר התיקים שהסתיימו בפסקי דין.

1. להלן נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה, במסגרת המעקב, לפי דיווחי הנציבות על פתיחת תיקי חקירה בעבירות מהותיות (כולל תיקים שנפתחו בשנים קודמות) ועל תיקים שהטיפול בהם הסתיים בשנים 1988 - 1992:

השנה					
1988	1989	1990	1991	1992	(השנה האחרונה שצוינה בדוח 39)
שלב החקירות					
248	323	331	238	308	תיקי חקירה שנפתחו
37	22	13	66	29	תיקים בהם הופסק הטיפול
48	52	80	117	127	תיקים שהוחלט בהם על כופר
114	176	199	215	182	תיקים שהועברו לפרקליטות
4	11	5	17	31	שלב הפרקליטות ובתי המשפט תיקים בהם הופסק הטיפול
16	13	19	58	70	תיקים שהוחלט בהם על כופר
52	64	100	80	100	תיקים שניתנו בהם פסקי דין

מהנתונים בטבלה עולה:

(א) מאז 1988 ועד 1990 נמשך הגידול במספר תיקי החקירה שנפתחו, ואילו ב-1991 ירד מספרם בכ-30%. בדוח ביצוע תכנית העבודה של אגף מס הכנסה (להלן - האגף) לשנת 1991 הסבירה הנציבות, כי כדי להתמקד בחקירות בתיקים איכותיים ומורכבים, הושם דגש על בדיקת הראיות והחשדות לכאורה עוד לפני פתיחת החקירה. כמו כן צוין שבתקופת מלחמת המפרץ לא החלו בחקירות חדשות.

(ב) ב-1991 נסגרו תיקים ללא סנקציות, במיוחד בשלב החקירות - פי שלושה מאשר ב-1989 ופי חמישה מאשר ב-1990; הנציבות הסבירה זאת בהחלטתה לצמצם את הפיגור. למטרה זו ונוכח עומס התיקים בפרקליטות ובבתי המשפט, וכדי למנוע עינוי דין נוסף מנישומים ונחקרים, החליטה ב-1991, בתיאום עם פרקליטות המחוז, לצמצם במידה משמעותית את מספר התיקים שבטיפולם.

(ג) מאז 1988 חל גידול הדרגתי במספר התיקים שהוחלט בהם על כופר, במיוחד על יסוד המדיניות לצמצם פיגורים: ב-1991 הוחלט על כופר בשלב החקירות ב-117 תיקים וב-1992 ב-127, זאת לעומת 48 תיקים ב-1988; בשלב הפרקליטות ובתי המשפט

הוחלט על כופר - ב-58 תיקים בשנת 1991 וב-70 תיקים בשנת 1992, לעומת 16 תיקים ב-1988. ב-1991 פיצלה הנציבות את הסמכויות של ועדת הכופר והקימה שתי ועדות. האחת היא ועדת כופר עליונה, בראשות נציב מס הכנסה, שהחברים בה סגן הנציב לחקירות, היועץ המשפטי של הנציבות ומנהל תחום חקירות. ועדה זו דנה בבקשות לכופר במקרים הבאים: כאשר סכום ההעלמה המצטבר עולה על 100,000 דולר; במקרים שבהם היו העלמות שיטתיות ומתוככמות במיוחד; כאשר עבר עבירה במסגרת תפקידו מי שייצג נישומים. בכל הבקשות האחרות דנה ועדת הכופר השנייה, בראשות סגן הנציב לחקירות; חברים בה: פקיד שומה לחקירות, היועץ המשפטי של מחלקת החקירות ומנהל תחום חקירות או מנהל תחום מודיעים.

(ד) בתקופה שנבדקה ניכרה מגמה של גידול במספר התיקים שהועברו לפרקליטות לשם הגשת כתבי אישום. כבר ב-1989 הועברו לפרקליטות 176 תיקים, לעומת 114 בשנת 1988 (גידול של כ-54%) - שהיא השנה האחרונה שצוינה בדוח המעקב הקודם.

(ה) כתוצאה מהפעולות האמורות עלה בידי מערך החקירות בשנים 1991 ו-1992 לסיים את הטיפול ב-736 תיקים, לעומת 546 תיקים שנפתחו באותן שנים. יוצא שמלאי התיקים פחת ב-190 (ראה פירוט בהמשך).

(ו) מספר התיקים שניתנו בהם פסקי דין בשנים 1990 - 1992 עלה על מספרם בשנים שקדמו ל-1989 (כולל). לתוצאה זו תרמה העובדה שהפרקליטות החלה להגיש את כתבי האישום בעבירות של העלמת הכנסות גם לבתי משפט השלום, בעוד שקודם לכן הם הוגשו רק לבתי המשפט המחוזיים.

2. להלן נתונים על יתרת תיקי חקירה שהיו עדיין בטיפול, לשלביו, ב-31.7.93, לפי התקופה בה נפתחו:

השלב	ס"ה תיקים	1.1.93 - עד 31.7.93	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986
חקירות	238	202	36						
פרקליטויות*	285	85	88	58	28	20	3	2	1
בתי משפט	161	8	36	34	32	31	9	3	8
ס"ה	684	295	160	92	60	51	12	5	9

* כולל ערעורים.

מן הנתונים עולה, כי מספר התיקים שהיו בטיפול המערכת כולה ב-31.7.93 עלה ל-684, לעומת 373 ב-31.12.87, כמופיע בביקורת המעקב הקודמת. הפעולות לצמצום הפיגור במערך החקירות השיגו את מטרותן ובשלב של חקירה היו 238 תיקים: 202 תיקים נפתחו במהלך 1993 ורק 36 ב-1992, ובסוף יולי 1993 כבר לא נותרו תיקים שנפתחו לפני 1.1.92. בסוף 1993 עדיין נמצאו בפרקליטות ובבתי המשפט 446 תיקים, מהם 137 תיקים שנפתחו לפני 1990.

עריכת שומות

בביקורות הקודמות נמצא, כי לא תמיד ערכו פקידי השומה שומות סופיות לנישום לאחר שהוא הורשע בהעלמת הכנסות או ששילם כופר כסף. בהעדר שומות לא חויבו הנישומים במס על ההכנסות שהעלימו.

במסגרת ביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בעריכת שומות ל-46 נישומים, שהורשעו בעבירות מהותיות בפסקי דין שניתנו בשנים 1991 ו-1992. נמצא כי עד יולי 1993 לא נערכו שומות סופיות ל-10 נישומים מאלה. נוסף לכך נמצא, כי השומות העצמיות של שלושה אחרים אושרו כסופיות אחרי הרשעתם ושל נישום נוסף - לפני מתן פסק הדין. לשישה נישומים נוספים אמנם נערכו שומות, אך משרדי השומה לא אכפו את גביית המס על פיהן.

ממצאים אלה מצביעים על כך שעניין עריכת שומות לאחר שהסתיימו ההליכים הפליליים טרם בא על תיקונו.

במארס 1993 הפיצה הנציבות בין פקידי השומה הוראת נוהל בדבר יחסי הגומלין בין הטיפול הפלילי לטיפול האזרחי. בהוראה נקבע, כי עם סיום החקירה תחליט מחלקת החקירות על ניתוב התיק למסלול פלילי או אזרחי וכי פקיד שומה-חקירות יעביר לפקיד השומה האזרחי העתק מדוח סיכום החקירה. על פקיד השומה האזרחי לשלב את הטיפול בתיק הנישום בתכנית העבודה ולעקוב פרק זמן סביר אחר עריכת השומות בו. רכזי החוליות והמפקחים נדרשו להקפיד על כך שרמת השומה בתיקים אלה תשקף את ממצאי דוח סיכום החקירה, כך שההכנסה תיקבע בהתאם לנקוב בדוח, או אף בסכום גבוה יותר.



מביקורת המעקב עולה, כי חל שיפור, במיוחד מאז 1991, בקצב הטיפול של מערך החקירות של מס הכנסה בעבירות של העלמת הכנסות. הנציבות, בתיאום עם פרקליטות המחוז, פעלה לצמצום הפיגור בטיפול; בעקבות מיון התיקים שנצברו, נסגרו רבים מהם וברבים אחרים הומרו האישומים בכופר כסף. בעקבות זאת הסתיים עד סוף יולי 1993 הטיפול בשלב החקירות, בכל התיקים שנפתחו בשנים שקדמו ל-1991 (כולל) ורק כמה עשרות תיקים שנפתחו ב-1992 עוד נותרו לטיפול. גם במספר פסקי הדין חל גידול של ממש. עם זאת עדיין מצויים בפרקליטות ובבתי המשפט תיקים רבים שהחקירה בהם החלה לפני שנים.

לא תמיד נערכו לנישומים שומות סופיות, גם לאחר שהסתיימו ההליכים הפליליים.

פיצויים למגדלי חיטה בשל נזקי בצורת

דוח שנתי 41, עמ' 45

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק), מסדיר תשלום פיצויים על נזק מלחמה ונזק בצורת. שר האוצר התקין על פי החוק את תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק בצורת), התשכ"ה-1964 (להלן - התקנות). לפי ההגדרה בתקנות נזק בצורת הוא: "אי-נביטת צמח פגיע או נביטתו ללא יבול או יבול

מועט או כל נזק אחר שנגרם ליבול הצמח הפגיע באזור נפגע מחמת כמות משקעים בלתי מספקת או שלא בעיתם". לפי ההגדרה בתקנות אזור נפגע הוא אזור הנגב - שתחומיו נקבעו בתוספת לתקנות - או אזור אחר ששר האוצר, לאחר התייעצות עם שר החקלאות, הודיע עליו בהודעה ברשומות, ולתקופה שנקבעה, כי הוא אזור נפגע. "צמח פגיע" הוא "צמח ... ששר האוצר, לאחר התייעצות עם שר החקלאות, הודיע עליו בהודעה שתפורסם ברשומות כי הוא 'צמח פגיע'". לפי התקנות, ישולמו על פי החלטת המנהל פיצויים בשל נזק בצורת צמח פגיע באזור נפגע. המנהל לעניין התקנות הוא הנציב כמשמעותו בפקודת מס הכנסה. בהתאם לתקנות, מינה שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר החקלאות, ועדה מייעצת לענייני בצורת (להלן - ועדת הבצורת), שחבריה הם נציגים של משרד החקלאות ושל משרד האוצר. סמכויותיה לייעץ למנהל בכל העניינים הקשורים בתביעה לתשלום פיצוי נזק בצורת וכן לייעץ בעריכת תחשיבים לצורך קביעת שוויו של נזק בצורת. הטיפול בתביעות לפיצויים הוא אחד מתפקידיה של מחלקת פיצויים ופטור (להלן - המחלקה) שבנציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות).

ביקורת בנושא פיצויים למגדלי חיטה בשל נזקי בצורת נעשתה בתקופה דצמבר 1989 - מאי 1990, וממצאיה הובאו בדוח שנתי 41, עמ' 45.

הביקורת העלתה ליקויים הקשורים בדרך החישוב של הפיצויים והצביעה על הצורך לשקול את ההצדקה שבמתן פיצוי בצורת במתכונת הקיימת.

בחודשים נובמבר - דצמבר 1992, ושוב בספטמבר 1993, עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב, כדי לברר באיזו מידה תוקנו הליקויים.

ואלה ממצאי המעקב:

חישוב הוצאות העיבוד

1. בביקורת הקודמת הועלה, כי הוצאות עיבוד החיטה, שבגינן ניתנים פיצוי בצורת, נקבעו בסכום אחיד על פי תחשיב מיושן. בפברואר 1989 החליטה ועדת הבצורת שלא לאמץ לפי שעה תחשיב חדש שהכין המכון לחקר רווחיות המשק החקלאי¹, לפי הזמנת המחלקה ולבקשו כי ימשיך בבדיקות. במועד סיום הביקורת הקודמת לא היה מצוי תחשיב חדש ועדכני המביא בחשבון את החידושים בתחום החקלאות.

במאי 1990 סיים המכון את השלמת התחשיב החדש של הוצאות עיבוד החיטה. ביקורת המעקב העלתה, כי המחלקה לא אימצה את התחשיב החדש, מאחר שלדעתה הוא לא היה מבוסס. בשנים 1989/90 ו-1990/91 המשיכה הנציבות לחשב את הוצאות העיבוד לפי התחשיב המיושן, תוך עדכון עליית מדדי התשומות.

בנובמבר 1993 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי היא מקווה שבמושב החורף הקרוב של הכנסת יושלם תיקון תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזקי בצורת) בעקבות הצעת המחלקה מספטמבר 1990. המחלקה הסבירה שאינה מוצאת טעם בתחשיב חדש כל עוד אין ודאות בדבר התקנת התקנות והאזורים שניתן יהיה להודיע עליהם כאזורים נפגעים. מכאן שמאז 1989 הזמינה המחלקה פעמיים הכנת תחשיב, ועל אף זאת לא היה ברשותה כלי יעיל לחישוב ההוצאות.

¹ המכון הוא חברה בבעלות המדינה, הסוכנות היהודית, המרכז החקלאי, התאחדות האיכרים והאיחוד החקלאי.

2. בביקורת הקודמת הועלה שבמקרים רבים שילמה המחלקה, נוסף על פיצויים על פי התחשיב, תשלומים בגין הוצאות על דישון וחומרי ריסוס אשר הוגדרו "מיוחדות". אולם המחלקה לא עמדה על כך שבקבלות התשלומים יירשמו מספרי החלקות שרוססו. באוקטובר 1990 החליטה המחלקה לדרוש תיעוד על הוצאות הריסוס בציון מספר החלקה שרוססה ושטחה.

3. בדוח שנתי 41 צוין שהוצאות עיבוד החיטה במגזר הבדואי חושבו על פי יחס של ההוצאות ושל היבולים במגזר זה לאלו של המגזר היהודי - יחס שנקבע לפני שנים רבות. היה מקום להניח שבמהלך השנים חל שיפור בשיטות העיבוד הנהוגות גם במגזר הבדואי, דבר שוודאי בא לידי ביטוי אף ביבולים. מן הראוי היה אפוא לבנות תחשיב חדש למגזר הבדואי.

ב-1990 אמנם החלה הנציבות לפעול לבניית תחשיב חדש לבדואים אך הפסיקה זאת, בנימוק שאין רישומים חשבונאיים להוכחת העלויות במגזר זה.

בינואר 1993 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי כל אימת שיוכיח חקלאי בדואי שהוצאות העיבוד שלו הן חריגות, יקבל פיצוי בהתאם להוכחות שימצא.

לדעת משרד מבקר המדינה, חרף הקשיים יש להמשיך בבניית תחשיב, לפחות לאלו מן הבדואים המעבדים את שדותיהם בשיטות מתקדמות.

4. באזור הנגב יש הבדלים אקלימיים ממקום למקום המשתקפים בהוצאות העיבוד. בדוח שנתי 41 הציע משרד מבקר המדינה לנציבות לבחון, אם אמנם מוצדק לקבוע סכום הוצאות ממוצע אחיד לכל הניזוקים, או שמא ניתן וגם עדיף לעשות תחשיב הוצאות שישתנה ממקום למקום באזור. ברם, הנציבות המשיכה בתשלום על פי תחשיב אחיד.

5. בדוח שנתי 41 הוזכר מחקר שלפיו גידול חיטה בחלק מאזור הנגב גורם הפסדים, כך שפיצויי הבצורת מהווים את מקור ההכנסה, ובחלק אחר של הנגב - כשני שלישים מההכנסה. משרד מבקר המדינה המליץ, כי הנציבות תפעל לעריכת סקר של הכדאיות שבגידול חיטה בשטחים שונים שעל פי תוצאותיו תיזום חקיקה שתרחיב את האזור בנגב אשר בו לא יינתן פיצוי בגין נזקי בצורת וזאת בהתחשב, בין היתר, בשיקולים הלאומיים של יישוב הנגב ועיבוד הקרקע. הנציבות לא אימצה את ההמלצה והודיעה בנובמבר 1993 למשרד מבקר המדינה שלדעתה אין מקום להרחבת האזור כאמור.

חישוב היבול

1. כמתואר בדוח שנתי 41, בחישוב שוויו של נזק בצורת יש להפחית מסכום הוצאות העיבוד את התמורה שקיבל, או יכול היה לקבל, ניזוק עבור היבול החלקי שצמח חרף הבצורת. מאז 1981 נעזרה המחלקה, לקביעת כמויות היבול בכל חלקה, במודל סימולציה ממוחשב שהפעלתו חייבה גם דגימות רבות של חיטה. ב-2.9.88 חתמה הנציבות על הסכם עם מינהל המחקר החקלאי, שהוא יחידת סמך של משרד החקלאות (להלן - המינהל), לפיתוח מודל משופר תמורת 135,000 דולר. תקופת הפיתוח הוגדרה בהסכם כלא יותר משנים עשר חודשים מיום חתימתו, ועוד ארבע שנות בצורת. הנציבות נענתה לפניית של מפתחי המודל והסכימה לשלם סכומים נוספים, כך שעלות הפיתוח של המודל היתה במידה ניכרת גבוהה מזו שנקבעה בהסכם.

ביקורת המעקב העלתה כי ביוני 1991 חתמה הנציבות עם המינהל על הסכם לשינוי תנאי ההסכם מ-1988. בעוד שבהסכם מ-1988 נקבעה עלותו הכוללת של פיתוח המודל בסכום מוסכם מראש, נקבע בהסכם השינויים, בתחולה למפרע מיוני 1990, כי עבור פיתוח המודל ישולם סך של 26,500 דולר לשנה שתוכרז כשנת בצורת, וסכום של 8,000 דולר לשנה שלא תהיה שנת בצורת. הפעולות הכרוכות בפיתוח המודל בשנים שאינן שנות בצורת לא פורטו בהסכם. נוסף על כך הוסכם שהמינהל יבצע - לפי דרישת הנציבות - דגימות של חלקות בשנים שלא יוכרזו כשנות בצורת, תמורת 5,400 עד 12,000 דולר לשנה, בהתאם למספר הדגימות. כאמור, תקופת הפיתוח תימשך עד תום ארבע שנות בצורת, ואין לדעת כמה שנים ביניהן לא תהיינה שנות בצורת, לכן גם אין לדעת מה תהיה העלות הכוללת של פיתוח המודל.

המחלקה לא פרסמה הודעה על אזור נפגע וצמח פגיע (שנת בצורת) בשנים בהן לדעתה, מספר הניזוקים היה קטן והעדיפה לפצותם במענקים תקציביים (ראה בהמשך). לפי הסברי המחלקה לאגף התקציבים במשרד האוצר, נקט מהלך זה מטעמי חסכון - בהתחשב בעלות הפעלת המודל. אולם ספק אם אכן יושג חסכון, כי למעשה גרם הדבר, נוכח האמור לעיל, להתמשכות תוקפו של ההסכם.

2. בביקורת הקודמת הועלה שהנציבות לא פעלה ליישום החלטה של ועדת הבצורת בעניין "מחזור זרעים", לפיה לא ישולמו פיצויים בגין נזקי בצורת כאשר נזרעה חיטה באותה חלקה גם לאחר השנה השנייה. הסיבה לכך היא, כי אף ללא בצורת היבול הצפוי בשנה שלישית ולאחריה בעקבות זריעה ברציפות, נמוך מהיבול בשנים הראשונות. בסיכום אותה ביקורת הציע משרד מבקר המדינה לנציבות לבחון את האפשרות ליזום חקיקה שתתנה את הזכאות לפיצוי בעמידה בכל הדרישות לעניין התכנון החקלאי, בדומה למה שהותנה בחוק פיצוי נפגעי אסון טבע, התשמ"ט-1989.

בהצעה של המחלקה לתיקון התקנות מספטמבר 1990, צוין, כי ניתן יהיה לקבוע מחזור זרעים מתאים לכל צמח פגיע. אולם עד לסיום ביקורת המעקב לא תוקנו התקנות.

חישוב הפיצויים לניזוק

"שווי של נזק בצורת" מוגדר בתקנות: "הוצאות העיבוד לאחר שתנוכה מהן התמורה שהתקבלה או התמורה שעשוי היה הניזוק לקבל אילו מכר במכירה ממוכר ברצון לקונה מרצון את כל הצמחים הפגיעים שצמחו לו באותה שנה, באזור נפגע".

בדוח שנתי 41 צוין, כי הנציבות נהגה לחשב את נזק הבצורת רק בחלקות שנפגעו בלא שים לב ליבולים בחלקות אחרות של החקלאי באותו אזור. על ידי כך ניתן לחקלאי פיצוי גם כאשר סך כל הכנסותיו מהצמחים הפגיעים באזור הנפגע עלו על סך כל הוצאותיו בגינם.

עוד ב-1977 הגיעה הנציבות למסקנה, תוך הסתמכות על חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה - כי דרך חישוב זו אינה עולה בקנה אחד עם התקנות וכי יש לחשב את שווי היבול בכל החלקות בהן גידל הניזוק צמחים פגיעים מאותו סוג באזור הנפגע, כולל חלקות שלא נפגעו בבצורת או נפגעו פחות. ב-1978 קיבלה ועדת ערר את עררו של ניזוק, אשר המחלקה חישה לו את הפיצויים כאמור, אך הנציבות לא ערערה על ההחלטה בפני בית המשפט והודיעה למשרד מבקר המדינה, במארכ 1993, כי לדעתה דרך החישוב הצודקת היא לחשב את נזקי הבצורת רק בחלקות שנפגעו. עמדתה של

מבקר המדינה היא, שיש לחשב את שווי היבול בכל החלקות בהן גידל הניזוק צמחים פגיעים באזור הנפגע.

מבקר המדינה הביעה דעתה, כי מן הראוי להבהיר בתקנות את הדרך בה יש לחשב את שווי הנזק.

בנובמבר 1993 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי בנוסח התקנות המוצע יובהר אופן החישוב של שווי הנזק.

שיטת הפיצוי

1. לפי התקנות, בכל שנה בה היה נזק בצורת יש לפרסם הודעה בדבר גבולות האזור הנפגע והצמחים הפגיעים. לגבי שנות הבצורת 1989/90 ו-1990/91 פעלה המחלקה שלא בדרך של פרסום הודעה כאמור. במקום זאת היא החליטה לפצות מקצת המשקים שנגרם להם נזק במענקים תקציביים. ההחלטה התקבלה בהמלצת ועדת הבצורת, בעקבות פניות של משקים למחלקה, ולאחר שזו עשתה בדיקות ידניות של כמות היבול ואיכותו. לפי הסברי המחלקה לאגף התקציבים במשרד האוצר, היא פעלה בדרך זו מתוך חשש כי הודעה על נזק בצורת תפתח פתח לתביעות נוספות. לדעת מבקר המדינה, החשש האמור אינו מצדיק פעולה בניגוד לתקנות.

המחלקה שילמה, באישור אגף התקציבים, בגין נזקי בצורת ב-1989/90 מענק בסך 88,488 ש"ח למשק אחד בלבד.

בעקבות נזקי בצורת ב-1990/91, הבטיחה המחלקה לשישה משקים מענקים בסכום כולל של כ-100,000 ש"ח. אולם אגף התקציבים סירב לאשר את התקציב לכך. בדצמבר 1992 השיב סגן הממונה על התקציבים לפנייה של סגן נציב מס הכנסה הממונה על מס רכוש, כי כל עוד לא תשונה שיטת הפיצוי לחקלאים (לעניין זה ראה בהמשך), הוא יאלץ לדחות את הבקשה למענק תקציבי. הנציבות חזרה על בקשתה. עד סיום בדיקת המעקב נמשכו הדיונים בנושא.

2. בדיקת המעקב העלתה, כי במאי 1989 חתם משרד החקלאות בשם ממשלת ישראל על הסכם עם ארגון המייצג חקלאים, לפיו ישלם המשרד תמיכה מיוחדת למגדלי חיטה באדמות בעל באזורים מעוטי משקעים ובהם אזור הנגב. התמיכה תשולם רק למגדלי חיטה שיהיו מבוטחים בקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ. התמיכה תחושב על בסיס ההפרש בין עלויות העיבוד של החיטה לבין התמורה. תוקף ההסכם לשנים 1988/89 - 1992/93.

(א) ההסכם נחתם בלא קשר לחוק מס רכוש וקרן פיצויים הקובע תשלום פיצויים בגין נזק בצורת. יוצא, שבשנת בצורת היו מגדלי החיטה זכאים לקבל, בגין ההפרש שבין עלויות גידול חיטה לבין התמורה עבודה, מימון משני מקורות במקביל: קרן הפיצויים על פי חוק מס רכוש וממשרד החקלאות. רק ב-1991 התבררה לאגף התקציבים הכפילות שבסיוע.

על פי סיכום בספטמבר 1992 חישה המחלקה את פיצויי הכפל ששולמו בגין נזקי בצורת ב-1988/89 בסך 604,357 ש"ח בתוספת 515,144 ש"ח (ריבית והפרשי הצמדה), וסכומים אלה קוזזו מן התמיכות שמשלם משרד החקלאות שילם למגדלי חיטה ב-1992. מן המענק בגין נזק בצורת ב-1989/90, ששולם כאמור למשק אחד בלבד, קיזזה המחלקה - בתיאום עם אגף התקציבים - את הסכום ששולם לו כתמיכה לאותה שנה. גם את

המענקים בגין נזקי בצורת ב-1990/91 שכמתואר לעיל טרם שולמו עד למועד ביקורת המעקב - חישבה המחלקה תוך קיזוז התשלומים ששולמו לאותם ניזוקים כתמיכה לאותה שנה.

(ב) להפעלת הסכם התמיכות, הכין משרד החקלאות תחשיב של עלויות גידול חיטה באזורים שונים, ולפיו היו ב-1991/92 עלויות הגידול לדונם חיטת בעל בנגב כ-137 ש"ח; לעומת זאת, לפי תחשיב המחלקה שבנציבות מס הכנסה היתה העלות 93.4 ש"ח. לשם קביעת שווי היבול קבע משרד החקלאות ממוצע רב שנתי של יבול לדונם באזורים שונים, ואילו המחלקה פועלת כאמור לפי מודל סימולציה ממוחשב לכל חלקה בנפרד.

יוצא שכל אחד משני משרדי הממשלה שפיצו את מגדלי החיטה בגין הוצאות שלא כוסו בפדיון, חישבו הוצאות אלה על בסיס תחשיבים שונים.

3. בדוח שנתי 41 נאמר, כי כבר ב-1977, נוכח ספיקות באשר להצדקה הכלכלית של פיצויי בצורת הגורמים לעיוות כלכלי ולהקצאה לא נכונה של גורמי הייצור, הועלתה בנציבות הצעה לבטל את השיטה הקיימת ולאפשר לחקלאים ביטוח נגד סיכונים בצורת בקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות (בדומה לסיכונים אחרים), תוך השתתפות הממשלה במימון.

הזכאות לפיצויי בצורת לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים אינה מבוססת על עקרון ביטוח ואף אינה מותנית בביטוח נגד נזקי טבע אחרים. לעומת זאת, הזכאות לפיצוי מאוצר המדינה לפי חוק פיצוי נפגעי אסון טבע, התשמ"ט-1989, בגין נזק לגידול חקלאי צומח - למעט עצים נטועים - עקב תופעת טבע חריגה כן מותנית ביטוח הניזוק מפני סיכונים רגילים בקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ. מבקר המדינה הציעה לחזור ולשקול את הרעיון ליזום חוק שישתית את הזכאות לפיצויי בצורת על ביטוח שאת סכומו יגדיר המגדל, ויקבע שהתביעה במקרה של נזק תיבדק בידי שמאים המתמחים בכך; השתתפות הממשלה בפיצויים תיקבע על פי שיקולים לאומיים וכלכליים.

4. לפי החוק, עד סוף שנת 1980 חל מס רכוש על מקרקעין לסוגיהם, לרבות נכסים חקלאיים. חלק מהמס הועבר לקרן שמטרתה תשלום פיצויים בעד נזקי מלחמה ונזקי בצורת, והזכאות לתשלום פיצויים מן הקרן הותנתה בכך ששולם מס הרכוש על הנכס שניזוק. על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 16), התשמ"א-1981, חל מס הרכוש, החל משנת המס 1981, רק על קרקע פנויה שאינה חקלאית; בתיקון זה בוטלה ההוראה בדבר ההפרשה מכספי הגבייה לקרן ובדברי ההסבר להצעת החוק נאמר, כי לאחר שתמוצה הקרן יהיה צורך לקבוע תקציב לתשלום הפיצויים. אולם בחוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 20), התשמ"ט-1989, שתחולתו אינה רטרואקטיבית חודשה ההפרשה לקרן הפיצויים בשיעור של 10% ממס הרכוש הנגבה. הקרן שהופעלה מחדש שונה במהותה מזו שפעלה עד 1980. כספי הקרן באים ממס רכוש על קרקע פנויה (שאינה חקלאית), שמטבעה אינה צפויה לא לנזקי מלחמה ולא לנזקי בצורת, ואילו הזכאות לפיצויים חלה על נזק לנכסים שאינם חבי מס רכוש.

בינואר 1991 התקין שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (שיעור ההפרשה לקרן פיצויים), התשנ"א-1991, ובהן הועלה שיעור ההפרשה לקרן הפיצויים מגביית מס רכוש ל-25% (במקום 10%) לשנת המס 1991. תחולת התקנות הוארכה גם לשנת 1992, ובנובמבר 1992 תוקנו התקנות, כך שהשיעור של 25% הפך לשיעור קבוע.

בדוח השנתי 41 (עמ' 54) קבעה מבקר המדינה כי לנוכח ביטול מס הרכוש על קרקע חקלאית ב-1981 קיימים ספקות בדבר ההצדקה של פיצויי בצורת במתכונת הקיימת ומן הראוי כי יתוקן החוק כך שתבוטל קרן הפיצויים, והפיצויים יתוקצבו בתקציב המדינה. עוד המליצה מבקר המדינה לחזור ולשקול במסגרת שינוי החוק את האפשרות להשתית את חישוב פיצויי הבצורת על דמי ביטוח שישלמו המגדלים.

בביקורת המעקב נמצא, כי גם אגף התקציבים, במכתב מ-5.5.91 לנציבות, הביע דעתו שיש לשנות באורח מהותי את התפיסה לפיה ניתן לחקלאים פיצוי עקב נזקי בצורת, וזאת לפי אחת משתי חלופות:

(א) יש לכלול את פיצויי הבצורת במסגרת חוק פיצוי נפגעי אסון טבע, תוך ביטול תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק בצורת), התשכ"ה-1964. שינוי זה יביא ליצירת מנגנון פיצוי אחיד לחקלאים על כל אסונות הטבע. אגף התקציבים הצביע על השוני שבין שני מסלולי הפיצוי: חקלאי המפוצה על פי חוק נפגעי אסון טבע חייב בהשתתפות עצמית של 10%, ואילו חקלאי המפוצה על פי תקנות מס רכוש וקרן פיצויים אינו חייב בהשתתפות עצמית כלל.

(ב) יש להעביר את נושא פיצויי הבצורת לקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות, המבטחת את כל הגידולים החקלאיים בישראל, והפרמיה לביטוח מפני בצורת תמומן בידי הממשלה. לדעת אגף התקציבים, יושגו בדרך זו: חסכון במנגנון; גילוי תקציבי נאות של השתתפות תקציב המדינה בטיפול בנזקי בצורת; ניצול הידע והניסיון הביטוחי של הקרן לביטוח נזקי טבע בתחום החקלאות.

סגן הנציב הממונה על מס רכוש דחה את ההצעה על שתי החלופות. עם זאת, בהודעה לסגן הממונה על התקציבים הוא הטעים, שכאשר בשנה מסוימת יוכרז על אסון טבע והכרזה זו תחול גם על שטחים המיועדים להכרזה כנפגעי בצורת, הוא מסכים לכך שהנושא כולו יטופל במסגרת תקנות אסונות טבע ובאותה שנה לא תפורסם הודעה על אזור נפגע וצמח פגיע לפי תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזקי בצורת), התשכ"ה-1964.

ב-7.5.91, במקביל למכתב דלעיל של אגף התקציבים מ-5.5.91 לנציבות, הגיש סגן הממונה על האגף לשר האוצר הצעה לשנות את מתכונת הפיצוי לחקלאים עקב נזקי בצורת, כך שהטיפול בבצורת לא ייכלל במסגרת חוק מס רכוש וקרן פיצויים, כי אם במסגרת חוק פיצוי נפגעי אסון טבע; פיצוי בגין בצורת אזורית קלה יינתן במסגרת ביטוחית על ידי הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות.

עד סיום ביקורת המעקב לא נמשך הטיפול בנושא זה.



פיצויי בצורת - כמו גם פיצויי מלחמה - משולמים מקרן פיצויים, בה נצבר חלק מכספי הגבייה של מס רכוש. ב-1981 בוטל מס רכוש על קרקע חקלאית (ומאז הוא חל רק על קרקע פנויה שאינה חקלאית). כך בוטל האלמנט הביטוחי שהיה קודם לכן בהסדר הפיצויים. בנסיבות אלה המליצה מבקר המדינה (בדוח שנתי 41) לשקול תיקון החוק, כך שהפיצויים יתוקצבו בתקציב המדינה. יתר על כן, נוכח הספיקות בדבר ההצדקה לתשלום פיצויי בצורת במתכונת הקיימת מכספים שמקורם בגביית מס רכוש על קרקע פנויה שאינה חקלאית

והעיוותים הכלכליים הכרוכים בהפעלתה, המליצה מבקר המדינה לחזור ולשקול שינוי החוק, כך שישתית את הזכאות לפיצוי בצורת על ביטוח; עם זאת - תיקבע השתתפות הממשלה בפיצויים, על פי שיקולים כלכליים ולאומיים.

ביקורת המעקב העלתה: בניית כלים חדשים לחישוב הפיצויים היתה כרוכה בקשיים ובעלויות הולכות וגדלות; נציבות מס הכנסה ומס רכוש החליטה להעניק מענקים תקציביים לניזוקים בודדים במקום הודעה על בצורת, כמוסדר בחוק; משרד החקלאות שילם תמיכה למגדלי חיטה שנפגעו בבצורת, במקביל לפיצוי על ידי הנציבות; כל אלה מחזקים את הצורך לעיין בבעיות המאפיינות את המתכונת הקיימת של פיצויי הבצורת ולשקול את ההצעות לשינויה.

מסי יבוא על רכב נוסעים

דוח שנתי 41, עמ' 67

בתקופה ינואר - ספטמבר 1990 נערכה ביקורת באגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) בקשר לפיקוח האגף בתהליך שחרור רכב נוסעים, שיובא ביבוא מסחרי, מרשות המכס ועל סדרי החיוב במס קנייה. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 41, עמ' 67. הביקורת התייחסה בעיקר לכך ששיטת החישוב של מס הקנייה על רכב, התבססה על המחיר הקמעוני - בשונה מזו הנקוטה לגבי טובין אחרים; לכן נדרשו פיקוח ומעקב נרחבים כדי לוודא שהמס המתחייב משולם, ועובדי האגף התקשו לקיימם. כן התייחסה הביקורת לליקויים בפיקוח על הצהרות יבואנים לגבי אביזרים שהוגדרו על ידם כבטיחותיים ועל כן פטורים ממס.

בדצמבר 1993 ובינואר 1994 לסירוגין ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב כדי לקבוע, באיזו מידה תוקנו הליקויים המרכזיים שהועלו בדוח שנתי 41. להלן ממצאי המעקב:

חיוב במסי יבוא

בדוח שנתי 41 צוין שמס הקנייה על טובין מיובאים אחרים מחושב על בסיס המחיר הסיטוני, ואילו מס הקנייה על רכב חושב בשעת שחרור הרכב מרשות המכס על פי המחיר הקמעוני. היבואנים חויבו להודיע לאגף על כל שינוי במחיר לצרכן של כלי רכב לסוגיהם. נוכח שיטת חישוב זו, חייב היה האגף לקבל מיבואנים מידע על שינויים במחירי כלי הרכב, כדי שיוכל לוודא שאמנם אלה הם המחירים בהם הוצעו כלי רכב לכל קונה וכי אכן זה המחיר שבו נמכרו בפועל. הודעות היבואנים על שינויים במחירים הומצאו לאגף בתכיפות ולעתים בדיעבד. לפיכך התקשו עובדי האגף לפקח על נכונות המחירים של כלי הרכב שנמכרו והמס הנגזר מהם. לפי זה היה חשש שבחלק מהמקרים הופחתו המחירים למכירה רק ללקוחות ספציפיים הקשורים ליבואן, וכי בדרך זו התאפשרה הפחתת מס שלא כדין. הומלץ כי הנהלת האגף תיתן דעתה, אם להמשיך במדיניות של גביית מס על בסיס המחיר לצרכן.

בעקבות הביקורת שונתה מן היסוד שיטת חישוב מס הקנייה על רכב נוסעים מיובא: האגף אימץ את המלצות מבקר המדינה וביטל לגבי רכב מנועי את חישוב מס הקנייה, על בסיס המחיר לצרכן, והשתית אותו על בסיס המחיר הסיטוני - כמקובל לגבי כל הטובין המיובאים.

ב-1.8.93 פורסם בעניין זה צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 42), התשנ"ג-1993 (להלן - תיקון 42 לתעריף המכס).

בעקבות השינוי, שוב אין האגף צריך לעקוב אחר כל שינוי במחיר של כלי רכב, גם בשים לב לעובדה, שמאז מועד הביקורת הקודמת גדל מספר יבואני הרכב. אין האגף צריך עוד כבעבר לנהל ויכוחים עם יבואנים כאשר אלה משנים מחירים על פי שיקוליהם המסחריים. השינוי גם מאפשר תחרות חופשית בין יבואנים, כשהצרכן נהנה מהורדת מחירים שבעקבות זאת, ושוב אין יבואנים צריכים לתירוצים שונים כדי להסביר את הסיבות להורדת המחיר לתקופה קצובה.

חלקים בטיחותיים

1. המלחמה בתאונות הדרכים מחייבת לעודד את השימוש באביזרים וחלקי רכב המגבירים את בטיחות הנהיגה. נוכח זאת, הוקטן ואף בוטל מס הקנייה שהיה מוטל על אביזרים לרכב שהוגדרו כבטיחותיים, ואילו חלקים ואביזרים אחרים לרכב חייבים בתוספת יבוא בשיעור 60% וכן במס קנייה בשיעור 40%.

בדוח הביקורת הקודם צוין כי המינוח הטכנולוגי של חלפים בתעריף המכס איננו ברור ואיננו חד משמעי. האגף גילה יבואנים שסיווגו, לצורך השחרור, חלפים שאינם בטיחותיים, כבטיחותיים. מאחר שהם ייבאו סוגים רבים של חלפים, שנרשמו במסמכי היבוא לפי קודים מספריים, התקשו עובדי האגף באימות הסיווג. עוד צוין, כי נוכח האפשרות להונות את שלטונות המכס ולהתחמק מתשלום מס, סבורה הנהלת האגף, כי יש לקבוע מסי יבוא נמוכים ואחידים על כל החלקים לרכב לסוגיהם, כולל אלה הידועים כבטיחותיים. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי כל עוד מוטל מס בשיעורים שונים על חלפים לרכב, יש להקפיד על סיווגם הנכון כדי למנוע התחמקות מתשלום מס.

בינואר 1993 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הוא נותן עדיפות לבקרה על יבוא חלפי רכב המסווגים כמגבירי בטיחות נהיגה, כדי שלא ינוצל הפטור בעת היבוא של חלפים שאינם בטיחותיים.

2. במאוס 1991 דנה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל בממצאי הביקורת הקודמת של מבקר המדינה והחליטה כי "יש להגדיר בבירור 'אביזר בטיחות לרכב', על מנת לאפשר הפחתת מחירו, זאת כדי להקל על הציבור לרכשו"; וצוין שהכוונה לאביזרי בטיחות מובהקים, כגון כריות בלימה מתנפחות והגה המתקפל בזמן תאונה; הוחלט גם כי המנהלים הכלליים של משרד הכלכלה והתכנון ושל משרד התחבורה ומנהל האגף יפעלו לגיבוש פתרון כדי למנוע ניצול לרעה של פרצות אפשריות. ב-21.3.91 קיבלה ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה.

ביוני 1991 הגיש שר הכלכלה והתכנון לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, הצעה להפחית את מס הקנייה על צמיגים ולתת פטור ממס לגבי מכשיר למניעת נעילת גלגלים בעת בלימה, המיובא כחלק אינטגרלי מן הרכב; כדי למנוע ניצול לרעה של הפטור, תיקבע על פי אותה הצעה תקרה לערך המכשיר, עליו יינתן הפטור. ב-10.8.92 בוטל מס הקנייה על צמיגים; בתיקון 42 לתעריף המכס, נקבעו החל ב-1.8.93 סכומים מרביים המותרים להפחתה מסכום מס הקנייה החל על רכב מנועי - בגין כריות בלימה מתנפחות 2,500 ש"ח ובגין מערכת למניעת נעילת גלגלים סכום של 1,850 ש"ח, כשהם מותקנים ברכב המנועי.

מהאמור לעיל עולה כי לא נעשתה בחינה כוללת של אביזרי בטיחות לרכב שיש להפחית את מחירם. מעבר לשלוש מערכות האביזרים שלעיל לא הוגדרו אביזרים אחרים כבטיחותיים ולמעשה החלטת הממשלה ממארכ 1991 לא יושמה במלואה.

בדיקת המעקב העלתה, כי ההיקף של יבוא אביזרים וחלקי חילוף לרכב המוגדרים על ידי היבואנים כבטיחותיים, הינו רחב, ולעובדי האגף אין כלים כדי לזהות ולוודא שהחלקים הם אכן כאלה. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בבית המכס בנמל אשדוד בינואר 1994 התברר כי רק לגבי פריטים מעטים, הוציאה יחידת הסיווג שבהנהלת האגף הנחיות בליווי שרטוטים ודברי הסבר מפורטים, שבאמצעותם ניתן יהיה לזהות את סוג החלפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול לביצוע החלטת הממשלה כדי שניתן יהיה לאחר מכן להפחית את מחיר החלקים והאביזרים הבטיחותיים. נוסף לכך יש מקום לשקול הקטנת הפער הניכר במיסוי בין האביזרים והחלקים הבטיחותיים לאחרים, כך שלא יהיה קיים עוד התמריץ להבריח אביזרים בתור חלקי חילוף בטיחותיים.

3. בדוח הביקורת הקודם צוין, כי לאגף נודע שיבואנים הסיטו את המחיר של כלי רכב שבהם מורכב מזגן על ידי כך שהיצרן בחו"ל בחשבונותיו הגדיל את מחיר המזגן שהיה פטור ממס קנייה לעומת מחירו למעשה, וכנגד זה הקטין את מחיר הרכב עצמו; עקב כך סכום מס הקנייה ששולם לאגף היה קטן מהמגיע בגין הרכב.

בתיקון 42 לתעריף המכס כנ"ל בוטל הפטור ממס קנייה לגבי מזגנים מיובאים כשהם מותקנים בכלי רכב משנת ייצור 1994 ואילך. לגבי מזגנים המותקנים בכלי רכב בארץ מוסיף להיות תקף הפטור ממס קנייה.

פיקוח רשויות המכס על כניסות משניות ארצה

דוח שנתי 42, עמ' 135

הביקורת בנושא פיקוח רשויות המכס על כניסות משניות ארצה נערכה בתקופה ספטמבר 1990 - יוני 1991, לסירוגין, והיא התייחסה לכך שלאורך חופי הארץ קיימים מעגנים לכלי שיט קלים, למכליות ולאניות משא וכן כניסות יבשתיות דרכם נכנסים לארץ אנשים וסחורות. מבין הכניסות היבשתיות בולטת זו שבמסוף המעבר היבשתי בטאבה. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 42 של מבקר המדינה, עמ' 135. עיקרם היה, כי לא היו בכניסות אלה הסדרי פיקוח מקיפים כנהוג בנמלים הראשיים, ולכן הן עלולות לשמש להברחות בממדים גדולים, הן בכמות והן במספר הסוגים; יש אף חשש להברחת חומרים מסוכנים.

במאי 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב, כדי לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח שנתי 42. במעקב נמצא, כי רוב הליקויים תוקנו. להלן ממצאי המעקב:

1. בביקורת הקודמת הועלה, כי הנהלת אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) לא קבעה, בדרג של טיפול מטה, תהליך לקבלת מידע ממשטרת ישראל בדבר התקרבות כלי שיט קלים לחופי הארץ; כך לא יכלו עובדי המכס לפקח ביעילות על יבוא טובין בכלי השיט.

במעגן לכלי שיט קלים באילת לא היה כלל פיקוח על יבוא טובין וגם בנמל אילת היו סדרי הפיקוח רופפים.

בעקבות הביקורת נעשו הפעולות הבאות:

- (א) באוגוסט 1992 סוכם בין הנהלת האגף למשטרת ישראל נוהל ארצי לשיתוף פעולה בנושא דיווח המשטרה לאגף על הגעת כלי שיט קלים.
- (ב) באגף קיימות יחידות מכס מיוחדות, שתפקידן העיקרי לסכל הברחות. ביולי 1991 הגדיר האגף את פעילותן מחדש ובין היתר, הן נדרשו לבדוק מדגמית את כלי השיט הקלים המגיעים ארצה, וכן לבצע תצפיות סמויות ומארבים. בתחילת 1993 הוקמה גם באילת יחידת מכס מיוחדת המונה ארבעה עובדים. להלן נתוני האגף ל-1993 בדבר פעילות היחידות: לנמל חיפה הגיעו 172 כלי שיט קלים ונבדקו 38; למעגן אילת הגיעו 80 כלי שיט ונבדקו 27; למעגן תל אביב הגיעו 266 כלי שיט ונבדקו 223.
- (ג) לאחר הביקורת הקודמת נתפסו כמה מעובדי בית המכס של אילת בשיתוף פעולה עם מברחים. בעקבות זאת, ננקטו צעדים משמעותיים והוגשו כתבי אישום; מונה מנהל חדש לתחנת המכס אילת; הוגבר הפיקוח והונהגו סדרי עבודה חדשים; בוצע שיפוץ יסודי של מבנה התחנה, בין השאר, כדי ליצור תנאים של הפרדה בין עובדי האגף לנציגי סוכני המכס.

2. בביקורת הקודמת הועלה כי הפיקוח של שלטונות המכס על מספר מעגנים המשמשים לפריקת דלקים וכימיקלים היה חלקי בלבד.

ביקורת המעקב העלתה כי הנהלת האגף הורתה ליחידות המכס המיוחדות לבצע פעולות גלויות וסמויות במעגנים של אניות דלק, כימיקלים ופחם, ובהן, בדיקות פתע בשערים, תצפיות ובדיקת הצהרות של אנשי הצוות העולים לחוף. פעולות אלה אכן מבוצעות על ידי היחידות והן מנעו הברחות.

על פי נתוני אגף המכס ל-1992, פתחו היחידות, הפועלות בבתי המכס הסמוכים לנמלי הים (להוציא בית המכס אילת שפעילות היחידה בו החלה בינואר 1993), 596 תיקי תפיסה; מאלה מתוכם שהטיפול בהם הסתיים, נגבו באותה שנה 3.7 מיליון ש"ח.

3. בביקורת הקודמת הועלה כי נקודת הביקורת של משרד מע"מ האזורי באילת, בכביש הגישה לעיר, לא נוצלה לבדיקת כלי רכב העוזבים את אזור הסחר החופשי. בעקבות הביקורת, הופעל נוהל, לפיו מעוכבות לצורכי בדיקות, בעיקר כשהתעורר חשד, מכוניות היוצאות מאילת, בנקודת הביקורת של משרד מע"מ בכביש הגישה לאילת. לפי נתוני האגף נערכו ביציאות מאילת, בתקופה ינואר - מאי 1993, למעלה מ-400 בדיקות; סוכלו למעלה מ-20 ניסיונות הברחה.

4. בביקורת הקודמת צוין: במעבר הגבול בטאבה לא הותקנו מסלולי מעבר - אדום וירוק - לנכנסים לישראל, לצורך מתן הצהרה לעניין דיני המכס על יבוא טובין, כנדרש על פי תקנות המכס. במצבים מסוימים ניתן היה בקלות יחסית להשתמש מביקורת המוכסים. בהעדר קופה, לא ניתן היה לשלם במקום את המס המתחייב ולשחרר את הטובין בו במקום. עד מועד ביקורת המעקב במאי 1993 לא הותקנו במסוף המעבר שני המסלולים. ביולי 1993 פנה האגף לרשות שדות התעופה האחראית על המסוף וביקש את התקנת המסלולים. מנהל תחנת המכס אילת, האחראי מטעם האגף על מסוף זה, הגיע להסכם עם מנהל המסוף, כי עובד המסוף המופקד על היציאה לאילת יבדוק, אם מצויה חותמת

של המכס באישור היציאה של כל יוצא; אם לאו, יודיע על כך לעובדי האגף במקום. נציגי משרד מבקר המדינה בדקו ומצאו, כי ההסדר אכן מופעל.

כדי להתגבר על העדר קופה לתשלום מסי יבוא במקום, בפרט לאלה החפצים לשחרר לאלתר טובין חבי מס, הגיעה הנהלת האגף להסכם עם חברה פרטית שמספקת שירות דומה של גביית אגרות עבור רשות שדות התעופה. לפי ההסכם, גובה החברה את המסים על פי מסמכי השחרור שהוציא מעריך המכס במקום, ומפקידה מדי יום את הכספים במרוכז לזכות חשבון האגף. עובדי האגף עורכים התאמות בין סכום המסים על פי העתקי מסמכי השחרור לבין הסכום שהופקד.



בעקבות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה חל שינוי מהותי בביקוח של אגף המכס ומע"מ על הכניסות המשניות ארצה תוך יישום המלצות הביקורת: הורחבה הפעילות של יחידות המכס המיוחדות, כך שהיא כוללת גם את הכניסות המשניות; סוכם בין האגף לבין משטרת ישראל על נוהל לשיתוף פעולה לפיקוח על יכטות. במיוחד יש לציין את הפעולות שננקטו בעיר אילת, בה הוקמה יחידה מיוחדת של המכס; שונו באופן יסודי שיטות העבודה של עובדי בית המכס, בכלל זה במעבר הגבול בטאבה וביציאה מאילת.

מלכ"רים ומוסדות ציבוריים

דוח שנתי 40, עמ' 41

לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ), על פעילותו של גוף בישראל אשר מוגדר "מוסד ללא כוונת רווח" (להלן - מלכ"ר), מוטל מס בשיעור של 8.5% (עד 31.12.92 - 9%) מהשכר ששילם לעובדיו. מלכ"ר, המוכר טובין או שירותים במסגרת פעילותו, אינו חייב בתשלום מע"מ על עסקאות אלו ואינו זכאי להחזר של מס תשומות ששילם על טובין ושירותים שרכש לצורכי פעילותו, והקונים ממנו טובין או שירותים אינם יכולים לנכות מס תשומות. בשל השוני בדרך החישוב של המס, כרוך רישומו של גוף כעוסק או כמלכ"ר ביתרונות או בחסרונות לאותו גוף, הכל בהתאם לאופי פעילותו והיקפה.

בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה (להלן - הפקודה) נקבע פטור ממס, בין היתר, על הכנסתו של מוסד ציבורי, "במידה שלא הושגה מעסק שהם עוסקים בו או מדיבדנד או מריבית או מהפרשי הצמדה ששולמו על ידי חבר-בני-אדם שבשליטתם העוסק בעסק"¹. "מוסד ציבורי" הוגדר לעניין זה כחבר-בני-אדם של שבעה לפחות, שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד. בתיקון מס' 93 לפקודה ממארכ 1993 הוסף תנאי להגדרת מוסד ציבורי: "והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה על פי תקנות שהתקין שר האוצר". מטרה ציבורית הוגדרה כ"מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית".

¹ הסעיף מתייחס, פרט למוסד ציבורי, גם להכנסתם של רשות מקומית, מפעל הפיס וקופת גמל.