

עיקולים אצל "צד שלישי" בגין חובות מס הכנסה של עצמאים וחברות

ריכוז ממצאים

הדרכים העיקריות לאכיפת הגבייה הן: עיקול מיטלטלין שבידי החייב ועיקול נכסי החייב הנמצאים בידי אדם אחר - "צד שלישי".

תהליך אכיפת הגבייה הוא ממושך: התראות נשלחות לסרבני מס כעבור שישה עד עשרה שבועות מהמועד החוקי לפירעון החוב, וההרשאות לעיקול - כעבור ארבעה שבועות נוספים.

נמצא שוני ניכר בין משרדי השומה בהתפלגות מקורות גבייה, שאליהם הופנו צווים לעיקול נכסי החייב הנמצאים בידי "צד שלישי".

פקידי הגבייה לא תמיד רשמו בבירור תשובות שליליות של "הצד השלישי" על צווי עיקול.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש לא יזמה בדיקות במקרים שבהם "הצד השלישי" לא השיב על צו העיקול, או שהיה ספק בנכונות תשובתו.

אין בידי הנציבות נתונים על מספר החייבים שלגביהם יש הרשאה להוצאת צווי עיקול ועל סך כל חובותיהם, ואין היזון חוזר על פעולות האכיפה ויעילותן.



פקודת המסים (גבייה) (להלן - הפקודה), ותקנות המסים (גבייה), התשל"ד-1974 (להלן - התקנות), מאפשרות להפעיל אמצעי אכיפה כלפי מי שלא שילמו את המס המגיע מהם.

בפקודה נקבע: "הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפורעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב ... יתן פקיד מחוז כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטווה לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב" (ממצאי ביקורת בנושא עיקול מיטלטלין של חייבי מס הכנסה פורסמו בדוח שנתי 39, עמ' 78).

עוד רשאי פקיד גבייה ליתן צו עיקול על נכסים של סרבן הנמצאים בידי אדם אחר ("צד שלישי").

אכיפת הגבייה היא בתחום אחריותה של מחלקת הגבייה בנציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) ושל מדורי הגבייה במשרדי השומה האזוריים.

ב-1989 הוקמה בשירות עיבודים ממוכנים של מינהל הכנסות המדינה (להלן - שע"מ) מערכת ממוחשבת של אכיפת גבייה העומדת, באמצעות מסופים, לרשות פקידי הגבייה במשרדי השומה. המערכת משמשת לרישום פעולות האכיפה לכל שלביהן, לרבות עיקולים אצל "צד שלישי".

בינואר 1992 הפיצה הנציבות בין משרדי השומה ומס רכוש נהלים לאכיפת הגבייה ולהוצאה לפועל. נקבע שצו עיקול אצל "צד שלישי" יהיה הראשון בשרשרת פעולות האכיפה. עובדי הגבייה נדרשו, לאחר בדיקה של נכונות החוב וגילו ורמת הציות של החייב כלפי שלטונות המס, להפעיל שיקול דעת מרבי בבחירת האמצעים והפעולות לאכיפת הגבייה, ובהם למי לשלוח צו עיקול "צד שלישי".

בחודשים נובמבר 1993 - אפריל 1994, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה הטלת עיקולים אצל "צד שלישי" בגין חובות מס הכנסה של עצמאים וחברות. הביקורת נערכה במחלקת הגבייה בנציבות ובמשרדי השומה ת"א 1, נתניה וצפת; בירורי השלמה נערכו בשע"מ.

משלוח הודעות

תהליך אכיפת הגבייה תחילתו בסריקה ממוחשבת של חשבונות הנישומים לאיתור חובות שחלפו שישה שבועות מהמועד בו חל פירעונם. מדי שבוע נסרקים החשבונות של רבע מן הנישומים, כך שתוך ארבעה שבועות נסרקים כולם. לכל חייב כאמור מונפקת ונשלחת לחייב "דרישה והודעה לתשלום חובות" (התראה), ובה פירוט החובות. לא שולם החוב כעבור ארבעה שבועות נוספים, מונפקת למשרד השומה הרשאה לביצוע עיקול. במקביל מונפקת ונשלחת לחייב "דרישה והודעה לתשלום חובות" נוספת, והפעם גם מביאים לידיעתו כי מוצאים צווים לעיקול נכסיו, לרבות חשבונות בנק, כלי רכב וכספים אחרים, המגיעים לו מכל מקור שהוא.

על פי הפקודה, משעברו 15 יום מהיום שחל פירעון המס והוא לא נפרע, רשאי גובה המסים לדרוש מהחייב לשלם את חובו מייד ולגבותו; אולם, על פי הנוהל המתואר לעיל, מונפקת ההתראה רק לאחר שישה עד עשרה שבועות מהמועד בו חל הפירעון, ואילו ההרשאה מונפקת רק לאחר ארבעה שבועות נוספים. מאחר שצווי העיקול מוצאים בהדרגה, ולא כולם מייד עם קבלת ההרשאות במשרדי השומה, גדול עוד יותר פער הזמן עד להטלת העיקול. הועלו מקרים אחדים, שבהם, כעבור חודשים מאז קבלת הרשאות, טרם הטילו המשרדים צווי עיקול.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לצמצם את פרק הזמן שבין המועד בו חל פירעון החוב לבין זה של נקיטת פעולות אכיפה, אם לא נפרע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 1994, הודיעה הנציבות שהיא פועלת לצמצום פרק הזמן למשלוח ההתראות.

פעולות האכיפה

1. לפי נוהלי הנציבות, יש קודם כל לפעול בדרך של משלוח צו עיקול ל"צד שלישי", ולהתחיל בפעולות לעיקול מיטלטלין רק לאחר שמוצו האפשרויות לגביית החוב אצל "צד שלישי". עוד נקבע בנהלים כי משוחרט על עיקול מיטלטלי החייב יש לשלוח עובדים להדביק על דלתו של החייב הודעה על "ביצוע פעולה בכוח"; והוסבר כי פעולה זו נועדה לשמש הן כהתראה נוספת והן לאיתור הכתובת הנכונה, כדי לחסוך מזמנה של חולית המעקלים.

הביקורת העלתה, כי במשרד השומה ת"א 1 נוהגים לבצע את פעולת ההדבקה, במקביל להוצאת צווי עיקול "צד שלישי". דרך פעולה זו לא רק נוגדת את הנוהל אלא גם כרוכה בהקצאת משאבי כוח אדם, עוד בטרם הוברר שצווי העיקול שנשלחו ל"צד השלישי" לא הביאו לגבייה.

בתשובה לממצאי הביקורת הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1994 כי תפעל לתיקון דרך הפעולה האמורה במשרד השומה ת"א 1.

2. המערכת הממוחשבת מאפשרת לקבל מידע מגוון על החייבים, נכסיהם, וקשריהם העסקיים. על פי מידע זה אמורים פקידי הגבייה לשקול ולבחור את מקורות הגבייה ("הצד השלישי") שאליהם יפנו צווי עיקול.

בנהלים לאכיפת הגבייה, שהפיצה כאמור הנציבות, צוין שהם נועדו לקבוע סדרי עבודה ודרכי ביצוע אחידים לבחירה נכונה של אמצעי אכיפה נגד חייבי מס. משרד מבקר המדינה ריכז, מתוך דוח פעילות שהנפיק שע"מ, נתונים על צווי העיקול שכל משרדי השומה שלחו ל"צד שלישי". נמצאו הבדלים ניכרים בבחירת מקורות הגבייה שאליהם נשלחו צווי העיקול. כך לדוגמה, בשנת 1992 הפנה משרד השומה עפולה 59% מצווי עיקול "צד שלישי" לבנקים לעומת 35% במשרד השומה פתח תקווה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לבדוק את מהות ההבדלים: אם הם נובעים מן האופי השונה של האוכלוסיות ובעלותם על נכסים או משוני בטיפול ובשיקול הדעת בין משרדי השומה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי היא פועלת להכנסת שיטתיות בהטלת עיקולים במשרדי השומה השונים.

3. במערכת האכיפה הממוחשבת קיימת פונקצייה של "מסך חופשי", שנועדה לרישום מילולי של מידע שלא הוקצה לו מקום במסגרת הרישום השגרתית.

דוח הפעילות שהנפיק שע"מ מצביע על הבדלים גדולים בין משרדי השומה במידת השימוש ב"מסך החופשי": במשרד השומה ת"א 4 היו פערות הרישום ב"מסך החופשי" 18% - 20% מפעולות הרישום במערכת האכיפה הממוחשבת בשנים 1992 ו-1993; לעומת זאת, במשרד השומה עכו נרשמו פעולות ב"מסך החופשי" בהיקף של כ-2% - 2.5% בלבד. הנציבות לא נתנה דעתה להבדלים אלו, לא בדקה את הסיבות לכך ולא קבעה מהי דרך הפעולה היעילה.

בביקורת במשרד השומה ת"א 1 נמצא, כי הקלידו ב"מסך החופשי" - בניסוח מילולי - פרטים כמו שינויי כתובת, שמלכתחילה יועד להם מקום להקלדה שגרתית. הדבר עלול ליצור קושי באיתור הנתונים.

תשובת "הצד השלישי"

1. לפי הפקודה, יחול צו עיקול על מעוקל בין שהוא מצוי בידי "הצד השלישי" ביום המצאת הצו ובין שיגיע לידי תוך שלושה חודשים לאחריו. תוך עשרה ימים מיום המצאת הצו, על "הצד השלישי" להגיש לפקיד הגבייה הודעה על הימצאות הנכס המעוקל ברשותו, ואם לא היה הנכס בידי, עליו לציין זאת בהודעה; אם הנכס המעוקל יגיע לידי "הצד השלישי" תוך שלושה חודשים מיום המצאת הצו, עליו להודיע על כך לפקיד הגבייה תוך עשרה ימים מיום שהנכס הגיע לידי.

בתוספת לתקנות נקבע טופס "צו עיקול נכסי חייב הנמצאים בידי צד שלישי" ובנספח - טופס "תשובה לצו עיקול". במקרה של תשובה שלילית, על "הצד השלישי" לפרט בתשובתו: במועד קבלת הצו לא נמצאו בידי כספים או נכסים אחרים של החייב, ואם אלה יגיעו לידי תוך שלושה חודשים, יפעל לגביהם כנדרש בצו; או אין בידי, ולפי מיטב ידיעתו גם לא יגיעו לידי תוך שלושה חודשים כספים או נכסים אחרים השייכים לחייב.

(א) בטופס לא צוין פרק הזמן בו על "הצד השלישי" להשיב על הצו, אף כי לפי הפקודה, כאמור, על "הצד השלישי" להשיב תוך עשרה ימים.

(ב) הועלה כי החלופות השונות של התשובה השלילית אינן מפורטות בטופס בבהירות מספקת. לעתים התקשה "הצד השלישי" בהבנתן: היו שציינו יותר מתשובה אחת או שלא סימנו אותה במקום המיועד לכך בטופס, אלא בצורת הערה. גם הקלדת התשובות לא היתה אחידה. תשובות זהות פורשו על ידי עובדי הגבייה באופן שונה. הביקורת העלתה מקרים שבהם הוקלד "אין נכס", ואילו מהתשובה משתמע שיש נכס. רישומים מוטעים גרמו שיבושים במרשם של מקורות הגבייה, ובכך נפגמה בחירת היעדים למשלוח צווי עיקול בעתיד.

בתשובתה האמורה הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי תשקול הכנסת שינויים בטופס צו העיקול הקבוע בתקנות ותפעל להבהרת ההנחיות להקלדת התשובות.

2. בפקודה נקבע, כי אם "הצד השלישי" לא השיב לצו העיקול, או שפקיד הגבייה סבור שתשובת "הצד השלישי" אינה שלמה או אינה נכונה, רשאי הממונה על הגבייה להזמין את "הצד השלישי" לחקירה. לא פעל "הצד השלישי" בהתאם להוראות הפקודה, רשאי פקיד הגבייה לחייבו בתשלום החוב. נמצא, כי על אף המספר הרב יחסית של צווי עיקול "צד שלישי" שלא הביאו לגביית החובות, לא יזמה הנציבות חקירות לבירור הגורמים לכך. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול עריכת פעולות כאלה, ולו באורח מדגמי, כדי ליצור הרתעה מהשתמטות מתשובה ומהודעות לא נכונות.

בתשובתה הודיעה הנציבות, כי תפיץ בין משרדי השומה הנחיות בנושא הזמנת "צד שלישי" לחקירה ותגביר את תדירות החקירות.

צווי עיקול ממוחשבים

ב-1991 הפעילה הנציבות מהלך ממוחשב בו מונפקים למקורות גבייה שנבחרו - בנקים ומשרדי הרישוי - צווי עיקול "צד שלישי" ממוחשבים, על פי קריטריונים קבועים של סוג החוב, גילו וסכומו, ללא התערבות עובדי הגבייה. לפי הסברי הנציבות, נועדה פעולה זו לספק מהלך משלים להטלת עיקולים על חייבים אשר המשרדים משום-מה לא פעלו נגדם. במטרה למנוע טעויות נקבעו למהלך זה קריטריונים ומקדמי ביטחון גבוהים, כך שמספר המקרים הוא קטן.

להלן נתונים על מספר צווי העיקול הממוחשבים, מתוך סך כל צווי עיקול "צד שלישי", שהוטלו בשנים 1992 ו-1993:

1992	1993	
9,127	20,296	צווי עיקול ממוחשבים
372,899	286,618	סך כל צווי עיקול "צד שלישי"
2.4%	7%	שיעור הצווים הממוחשבים מכלל הצווים

לאחר שהופעלה האכיפה הממוחשבת, התעוררו בנציבות ובמשרדי השומה ספקות באשר ליעילותה ולכדאיות הפעלתה. הטענות העיקריות היו: המהלך מופעל על אוכלוסייה קטנה יחסית ולעתים קרובות ללא הצדקה, כיוון שהתכנית אינה מבצעת בדיקות המחייבות שיקול דעת, כפי שאמור לבצע פקיד השומה.

משרד מבקר המדינה הציע לנציבות לבדוק, אם הושגו המטרות המבוקשות, ולהפיק לקחים באשר להמשך הפעלת המהלך הממוחשב.

בתשובתה לעיל למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי תקיים דיון בנושא, במגמה לבחון מחדש את הקריטריונים שנקבעו ואת התרומה של המהלך.

פיקוח ובקרה

בידי הנציבות אין נתונים מרוכזים על סך כל החובות, שהוצאו הרשאות לביצוע עיקולים לשם גבייתם, ועל מספר החייבים, שהוצאו הרשאות לביצוע עיקול בגין חובותיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להנפיק נתונים אלה, העשויים לשמש בסיס להשוואה בין משרדי השומה, למעקב תקופתי אחר המגמות ולהסקת מסקנות בדבר יעילות המערכת.

הועלה, כי הנציבות ומשרדי השומה לא הפעילו היזון חוזר אחר פעולות האכיפה.

מאחר שכל הפעולות במערכת הממוחשבת נרשמות, ניתן לקבל משע"מ עיבוד תקופתי בדבר השימוש בשאלות, לפי חתכים שייקבעו; מתוך עיבוד תקופתי כזה יוכלו הממונים להסיק, בהיבט כללי, מהו היקף השימוש בכלים העומדים לרשות מערכת הגבייה, כולל התפלגות מקורות הגבייה שאליהם הופנו צווי העיקול, ובאיזו מידה הפעולות שנעשו הן אפקטיביות, נוכח פוטנציאל הגבייה.



עיקולים אצל "צד שלישי" הם הדרך העיקרית לאכיפת הגבייה על סרבני מס. מדי שנה מוצאים מאות אלפי צווי עיקול מסוג זה. הנציבות הנהיגה מערך ממוחשב לביצוע האכיפה, אך לא ריכזה נתונים שיאפשרו לה ראייה כוללת של היקף החובות וההליכים שננקטו והסקת מסקנות לגבי יעילות הפעולות.

הביקורת העלתה, שמשרדי השומה לא הקפידו לפעול על פי הנהלים שקבעה הנציבות, והיה שוני בין משרדי השומה בכמה מפעולות האכיפה וניהול הרישומים. לא היתה הקפדה על רישום נכון של תשובות שליליות של "הצד השלישי" על צווי העיקול לשם עדכון המרשם של מקורות הגבייה ואף לא על בדיקה במקרים שלא השיבו כלל. ההקפדה בתחום זה חיונית נוכח ההיקף הגדול של פעולות האכיפה והחשיבות של העיקולים כדרך להגברת הגבייה מסרבנים וכהרתעה מהשתמטות מתשלום מס במועד.

בקרת אגף המכס ומע"מ על סחורות ליצוא

ריכוז ממצאים

יצואן של סחורות מסוימות טעון אישור רשויות, בעיקר משרד החקלאות ומשרד התעשייה והמסחר. לגבי יצוא של סחורות מסוימות נדרשים רישיונות יצוא. אגף המכס ומע"מ מופקד על יישום הוראות החיקוקים השונים, ובהן על כך שיומצאו לו האישורים והרישיונות על היות הסחורות ראויות ליצוא.