

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 שנקטו 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.

לעובדי האגף אין הידע וההכשרה הנדרשים לבדיקת התאמת הסחורות המיוצאות לאישורי הרשויות, ולכן נמנעת מהם עריכת בדיקות כאלה. גם מספר הבדיקות של סחורות, שלגביהן נדרש רישיון יצוא, קטן. במצב זה קיימת אפשרות של יצוא סחורות שאינן ראויות ליצוא.

מיעוט הבדיקות עלול לפתוח פתח למקרים של קבלת החזרי מסים הגם שלא יוצאו הסחורות, או של הימנעות מיצוא סחורות, שבגינם לא שולמו מסי יבוא, באשר יובאו לשם יצוא.

אחרי פעולותיהם של סוכני מכס בתחום היבוא מתקיים מעקב וננקטים נגדם צעדים במקרים של ליקויים; לא כן הדבר בתחום היצוא.



אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) מופקד גם על הבקרה על סחורות המיועדות ליצוא. צו יצוא חופשי, התשל"ח-1978 (להלן - הצו), שהוצא מכוח פקודת הסמכויות בעניין היבוא, היצוא והמכס (הגנה), 1939, מתיר יצוא של כל הסחורות המיוצאות, למעט אלו המפורטות בתוספת הראשונה לצו זה. יצואן של סחורות המפורטות בתוספת השנייה לצו מותנה באישור, לפי העניין, של מבקר מוסמך ממשרד החקלאות או נציג מוסמך ממשרד התעשייה והמסחר, שבדק בעצמו את הסחורות או שהן יוצרו במפעל שהייצור השוטף בו הוא בהשגחת הנציג המוסמך, או באישור מהמשרד לענייני דתות המעיד שהסחורות יוצרו בפיקוח הרבנות הראשית לישראל. יצוא של טובין המפורטים בתוספת השלישית והרביעית לצו מותנה ברישיון ספציפי. נוסף על כך הוגבל בצו מתן רישיונות יצוא ל"מדינות מוחרמות", כמפורט בתוספת החמישית לצו - להן מותר לייצא רק על פי רישיון יצוא, להוציא טובין המפורטים בתוספת החמישית לצו. כשנדרשה, על פי הצו, הוכחת קיום תנאי מסוים לצורך יצוא סחורות, על היצואן להגיש את האישור לגובה המכס.

יחידות היצוא שבבתי המכס מופקדות על יישום הוראות החיקוקים השונים, ובהן על כך שיומצאו הרישיונות והאישורים של הרשויות המוסמכות המעידים שהסחורות ראויות ליצוא (להלן - האישורים).

במגמה לזרוז את היצוא, הנהיג האגף לגבי רוב היצוא תהליך מהיר של "טעינה ישירה" - הסחורות נטענות ורק לאחר מכן נבדק התיעוד. הסחורות שאושרו לטעינה ישירה הן בדרך כלל כאלה שלא חלים מסי יבוא על מרכיביהן, כך שלא יידרש, בעקבות היצוא, החזר מסים - הישבון. לעומת זאת, סחורות, שבעקבות יצואן יידרש החזר של מסי יבוא, או כאלה שלגביהן נדרש אישור של רשות מוסמכת, עוברות ברובן תהליך של "טעינה רגילה" והתיעוד נבדק קודם לטעינת הסחורות.

סך כל היצוא היה, על פי נתוני האגף, כ-23.3 מיליארד ש"ח בשנת 1992 על פי 250,045 רשימונים שהוגשו לבתי המכס שברחבי המדינה, וכ-29.1 מיליארד ש"ח בשנת 1993 על פי 280,974 רשימונים. רוב היצוא בוצע בדרך האוויר; היצוא בדרך הים בוצע בעיקר דרך נמל חיפה.

בתקופה יולי - ספטמבר 1994 בדק משרד מבקר המדינה את הבקרה של אגף המכס ומע"מ על יצוא סחורות מישראל. הבדיקה נערכה בהנהלת האגף ובבתי המכס נתב"ג ואשדוד.

בקרה

האגף מקיים בקרה על היצוא, רובה דוקומנטרית ומיעוטה פיסית. הקביעה, אלו סחורות המיוצאות בטעינה רגילה יבדקו פיסית, נעשית באופן ממוחשב, על פי קריטריונים. הממונה על בית המכס או המעריך רשאים להורות על בדיקה של כל משלוח יצוא, לפי שיקול דעתם.

היקף הבקרה הפיסית בתחום היצוא, בבתי המכס שנבדקו, היה כ-3% מן הרשימונים שהוגשו. לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום לשקול את הגדלת מספר הבדיקות הפיסיות של סחורות יצוא מארבעה סוגים, כלהלן:

1. סחורות שיצואן מותנה באישורים של הרשויות המוסמכות. האישורים מתייחסים ברובם להיבטים מקצועיים שונים, שלבדיקת התאמת הסחורות לנקוב בהם נדרשים ידע והכשרה מתאימים, שאין בדרך כלל לבודקים של האגף. לפיכך נמנע מהבודקים לוודא פיסית, כי הסחורות אכן תואמות את הפרטים שבאישורי הרשויות המוסמכות. לדוגמה: קיימות דרישות של משרד החקלאות בהתייחס ליצוא סוגים שונים של פרחים, ירקות וזרעים, המשמשים לריבוי. במקרים כגון אלה, מוותרים שלטונות המכס על בדיקה של התאמת הסחורה המיוצאת לאישור הרשות המוסמכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף, יחד עם נציגי הרשויות המוסמכות, להקנות לבודקים ידע והכשרה מתאימים לבדיקה של סחורות שלגביהן נדרש אישור ליצוא.

האגף, בתשובתו מ-14.12.94 לממצאי הביקורת, הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא תמים דעים עם הביקורת ויפעל, בשיתוף עם משרד החקלאות, כדי שבנמלים יבדקו את הסחורות, שלגביהן נדרש אישור ליצוא חקלאי.

2. באותם מקרים בהם נדרשים רישיונות יצוא. ההיקף הקטן של הבדיקות פותח פתח ליצואנים לייצא סחורות שאינן ראויות ליצוא או שאינן עומדות בתנאי הרישיון.

3. במקרים שבהם, בעקבות היצוא, יידרש האגף להחזיר ליצואנים מסי יבוא שגבה, חשוב לוודא שאכן יוצאו הסחורות.

על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, מכירת טובין שהותר לגביהם רשימון יצוא, למעט אבנים יקרות, היא עסקה שהמס עליה הוא בשיעור אפס. פירוש הדבר שעסקאות יצוא מזכות בניכוי מס תשומות ואינן מחויבות במס עסקאות. בתקופה שבין ינואר לאוקטובר 1993 החזיר האגף ליצואנים סך של 2.1 מיליארד ש"ח מס תשומות.

לפי פקודת המכס, זכאי מייצא מוצרים שיוצרו בישראל להישכון המסים המוטלים על יבוא המרכיבים ששימשו לייצורם. מנהל האגף רשאי להורות, כי טובין שיובאו לצורך ייצור מוצרים המיועדים ליצוא, יוצאו מפיקוח רשות המכס לפני תשלום המסים החלים עליהם. כן רשאי הוא לדחות את מועד תשלום המסים, כולם או מקצתם, בתנאים שייראו לו. אם לא בוצע היצוא עד המועד שנקבע, רשאי המנהל לדרוש את תשלום המסים. על פי נתוני האגף, הסתכם ההישכון (החזרי מס וביטולים של חיובי מס שתשלומם נדחה) בכ-343 מיליון ש"ח ב-1992 ובכ-300 מיליון ש"ח ב-1993.

האגף עורך אצל היצואנים ביקורות מדגמיות כדי לבדוק את הבסיס לדרישות ההישכון. על פי נתוני האגף, התגלו ליקויים בכ-50% מהביקורות שנערכו אצל יצואנים בשנים 1992 ו-1993 - ליקויים שהתבטאו בדרך כלל בתביעות הישבון מעל למגיע ובמכירות לשוק המקומי. על פי ממצאי הביקורות, חויבו היצואנים לשלם מסים בשווי של כ-35,000 דולר בממוצע לתיק ב-1992 וכ-29,000 דולר ב-1993.

ביקורות החשבונות מבוצעות בדיעבד ולאחר זמן רב יחסית, ורק לגבי אותם משלוחים שנבדקו בדיקה פיסית יש למבקרי החשבונות אסמכתא בדבר היצוא בפועל. התברר כי רשימון יצוא הכולל תביעת הישבון לא נכלל בין הקריטריונים הממוחשבים לעריכת בדיקה פיסית.

4. אחד מסוגי יצוא טובין מישראל, הידוע בשם "שיטעון", הוא יצוא של סחורה, שיובאה לשם יצוא וללא תשלום מסי יבוא: העברה מאניה לאנייה; העברה לכוח רב-לאומי מחוץ לגבולות המדינה; סחורות במעבר - המיובאות לשם יצואן בשלמות מישראל; החזרת סחורות לספק בחו"ל על ידי היבואן בישראל.

מטבע הדברים יש לשלטונות המכס עניין מועט בתהליך כאמור, המתמזה במעבר של סחורה בלבד ושאינו כרוך בגבייה של מס. אולם תהליך זה מעלה חשש שהוא ינוצל להברחת סחורות (בעניין זה, ראה דוח שנתי 42, עמ' 134). בחוזר מדצמבר 1993, שהפיצה הנהלת האגף, הונחו יחידות היצוא להגדיל את מספר הבדיקות של שיטעונים. החוזר הופץ, לאחר שבבדיקות שערכו בתי המכס התברר, שבמקרים רבים לא היו הנתונים שצוינו ברשימון זהים לתוכן המכולה. מאז, חלק ניכר מהבדיקות הפיסיות בתחום היצוא אכן מבוצע בשיטעונים לסוגיהם. ברם, מאחר שהמעקב אחר שיטעונים מאנייה לאנייה והעברת סחורות בגשר היבשתי הוא ידני, קשה לשלטונות המכס לפקח על הוצאת הסחורות מהארץ ולוודא כי אכן יוצאו הסחורות שנרשמו בתור שיטעון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף כי הוא נערך למחשוב בתחום השיטעונים, וכי הורה להגביר את מספר הבדיקות בשיטעונים.

פעולות סוכני המכס

סוכני המכס הם באי כוחם של היבואנים והיצואנים בפני רשויות המכס. תפקידם מחייב שיפעלו במהימנות, בנאמנות וביושר כלפי רשויות המכס בכל הנוגע לקיום חיקוקי המסים. האגף מקיים מעקב אחרי סוכני המכס המייצגים יבואנים; בעיקר על ידי כך שבקובץ ממוחשב, הקרוי "פרופיל סוכני המכס", הוא מרכז נתונים על ליקויים ברשימוני יבוא שהגיש סוכן המכס, לפי ניקוד שנקבע, תוך ציון "סף ניקוד" (בעניין זה, ראה דוח שנתי 44, עמ' 47). סוכן מכס העובר את הסף בתוך חודש אינו זכאי לשחרר טובין בתהליך של "שחרור מהיר" למשך חודשיים.

ברם, אין האגף נוקט צעדים מקבילים כלפי סוכני מכס, אשר לגביהם נמצאו ליקויים בהכנת רשימוני יצוא. אפילו במקרים חוזרים ונשנים כאלה מסתפק האגף בהפניית תשומת לבו של סוכן המכס לליקויים שנמצאו ותו לא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת האגף להפעיל מערך הולם של מעקב וסנקציות בתחום היצוא בדומה למה שכבר קיים בתחום היבוא.

בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע האגף, כי הוא בוחן אפשרות ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה להפעיל מערך של מעקב וסנקציות כלפי סוכני מכס גם באשר לליקויים בהכנת רשימוני יצוא.



אגף המכס ומע"מ מופקד על הבקרה במקרים, שבהם נדרש אישור של רשויות מוסמכות ליצוא סחורות - בעיקר משרד החקלאות ומשרד התעשייה והמסחר; אולם לא היו לו בודקים, בעלי ההכשרה והידע הנדרשים, לבדיקת הסחורות המיוצאות, כדי לוודא שהן אכן

תואמות לנקוב באישורים. מספר הבדיקות הפיסיות של סחורות, שליצואן נדרש רישיון, היה קטן. לכן קיים חשש לא מבוטל ליצוא סחורות אשר אינן ראויות לכך, בהן כאלה שלא נבדקו על ידי נציג של הרשות המוסמכת או שהבודק אותן לא היה מיומן די הצורך כדי לגלות את הליקויים.

מיעוט הבדיקות הביא גם לכך, שלא ניתן לוודא באופן סביר, שאכן אין מקרים של ניצול לרעה בהם הוחזרו מסים הגם שלא יוצאו הסחורות, או שלא שולמו מסי יבוא כי לא יוצאו סחורות שנועדו ליצוא.

שלטונות המכס אינם נוקטים סנקציות נגד סוכני מכס בעקבות ליקויים בפעולותיהם בתחום היצוא.

ממצאי מעקב

הטיפול ביועצי מס

דוח שנתי 43, עמ' 49

הביקורת בנושא הטיפול ביועצי המס נעשתה, בתקופה דצמבר 1991 - יוני 1992, לסירוגין, ופורסמה בדוח שנתי 43, עמ' 49.

בדוח שנתי 43 העלתה מבקר המדינה את הממצאים העיקריים הבאים: נציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) לא פיקחה על מוסדות הלימוד לבחינות לרישוי יועצי מס (להלן - מוסדות הלימוד); עובדים שפרשו מהאגף אושרו כיועצי מס אף שלא עמדו בתנאים שנקבעו בפקודת מס הכנסה ובתקנות; כמה עובדים שפרשו לא מילאו אחר הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, וייצגו במשרדי השומה נישומים שבהם טיפלו בעבר בתוקף תפקידם באגף מס הכנסה ומס רכוש (להלן - האגף).

ביולי 1994 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח שנתי 43. להלן ממצאי המעקב:

1. בדוח שנתי 43 צוין כי הנציבות לא בדקה כלל, אם תכניות הלימודים שהגישו לה מוסדות הלימוד בצירוף לבקשות להכרה בהם אכן בוצעו, ואם מי שלימדו בהם היו המורים ששמותיהם צוינו בתכניות.

המעקב העלה שב-1994 החלו עובדי הנציבות לבדוק, אם המוסדות עומדים בדרישות הנציבות. כן נבדקו תנאי הלימוד בהם ורמתם. עד יולי 1994 ביקרו עובדי הנציבות בחמישה מבין עשרה מוסדות לימוד פעילים שקיבלו אישור.

2. בדוח שנתי 43 צוין, כי רוב המורים בקורסים לבחינות לרישוי יועצי מס היו עובדי האגף; הביקורת העלתה כי למחציתם בקירוב לא היו היתרים לעבודה פרטית.

בתקופת ביקורת המעקב עבדו 21 מעובדי האגף כמורים במוסדות הלימוד. נמצא כי לשמונה מהם אין אישור לעבודה פרטית כמורים לשנת 1994; ולשבעה מבין אלה אף לא היה אישור לשנים הקודמות. בין המורים, שלהם לא היה אישור לעבודה פרטית, היו גם פקיד שומה וסגן פקיד שומה.