

טיפול במחסנים רשויים

ריכוז ממצאים

טובין מיובאים המיועדים למכירה בארץ וטובין שיובאו לשם יצוא, נתונים לפיקוח אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) עד למכירתם או ליצואם, כדי שיובטח תשלום מסי היבוא החלים עליהם. בתקופת ביניים זו הם מוחזקים, בין השאר, במחסנים רשויים.

בסוף 1990 התקין האגף תקנות חדשות בעניין התנאים הנדרשים ממחסן רשוי. התקנות נועדו להביא להקמת מחסנים רשויים רק בידי מי שלדעת האגף יש להם חוסן כלכלי. אולם הדבר פוגע פגיעה בלתי מוצדקת בחופש העיסוק ומונע תחרות.

מערכת המחשוב של האגף המשמשת לפיקוח על המחסנים היתה לקויה.

האגף לא פרסם הוראות כדי לאפשר פיקוח ראוי על מכולות בדרכן מהנמל למחסן.

הפיקוח של האגף על מחסנים פרטיים המשמשים לאחסנת כלי רכב וכן על אולמות התצוגה לכלי רכב שהם חלק ממחסנים אלה היה לקוי, וכלי רכב הוצאו מהם שלא על דעת בתי המכס. אף שהדבר חזר ונשנה הסתפקו בתי המכס באזהרות או בהטלת כופר כסף בלבד.

הנהלת האגף פרסמה "טבלת עונשים" שנועדה לשמש מדריך לבתי המכס בבואם לנקוט צעדי ענישה. אולם בתי המכס לא נהגו להטיל עונשים על פי הטבלה.

נמצא חוסר התאמה בין רישומי האגף לבין המצב במחסנים בכל הקשור לכמויות של סחורות שלא נתבעו בידי בעליהן (להלן - סב"נים).

את הסב"נים מפנה ומוכרת חברה שהאגף התקשר עמה. זה שנים משלם לה האגף עמלות בשיעור נכבד מההכנסות מהמכירות - בשעה שהסב"נים נמכרים במחירים נמוכים יחסית. האגף לא פרסם מכרז לפינוי ולמכירה של הסב"נים.



בפקודת המכס [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) נקבע, כי טובין המיובאים לארץ וטרם שולמו עליהם מסים יהיו נתונים לפיקוח רשות המכס עד להעברתם למכירה בארץ או עד ליצואם. לפיכך מוחזקים טובין כאלה בשטח הנמל או במחסן רשוי עד לשחרורם.

על פי הפקודה, מחסן רשוי הוא מקום שניתן רישיון להפקיד בו טובין רשומים לשם אחסנה ואשר מותר להניחם בו, להחזיקם ולהבטיחם, עד לשחרורם מפיקוח רשות המכס. עם הפקדת הטובין במחסן רשוי נדחה תשלום המסים העקיפים שיש לשלם עליהם (מכס, מס קנייה ומע"מ), עד למועד שחרורם מהמחסן. בפקודה מדובר במחסנים רשויים משני סוגים: מחסנים כלליים ומחסנים פרטיים. מחסן כללי נועד לשמש את כלל הציבור, וכל אדם רשאי להפקיד בו טובין תמורת תשלום לבעל המחסן. עם המחסנים הרשויים הכלליים נמנים גם מחסני מסוף מטענים - מחסנים המיועדים לאחסן טובין מיובאים באניות בתוך מכולות ומועברים לאחסון בעודם במכולות. מחסן פרטי משמש לאחסנת טובין של בעל הרישיון מחסן בלבד. בעליו של מחסן פרטי

המשמש לאחסנת כלי רכב רשאי להחזיק נוסף על המחסן אולם לתצוגת כלי רכב הנחשב חלק מהמחסן. במועד הביקורת היו ברחבי הארץ 48 מחסנים כלליים ו-59 מחסנים פרטיים.

אגף המכס ומע"מ מפקח על המחסנים הרשויים באמצעות יחידות הפיקוח על מחסנים רשויים שבבתי המכס האזוריים.

בחודשים פברואר עד מאי 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בהנהלת האגף ובבתי המכס חיפה, תל אביב-יפו, אשדוד ונמל התעופה בן גוריון כמה מהתחומים העיקריים של הפיקוח על המחסנים הרשויים ואת הסדרים הכרוכים ברישוי מחסנים אלה.

רישוי מחסנים רשויים כלליים

בתקנות המכס מדצמבר 1990 נקבעו השטחים המזעריים למחסנים רשויים כלליים חדשים שיוקמו (חוץ ממחסנים בירושלים); לגבי מחסן כללי שאינו מסוף מטענים נקבע, שהשטח המזערי של הקרקע (השטח המקורה) או של החצרים (השטח הפתוח) הוא 10,000 מ"ר. כן נקבע, כי המרחק המרבי של מחסן כללי מבית המכס בקו אווירי יהיה 5 ק"מ. קודם לכן קבעו התקנות, כי שטח הקרקע המזערי של מחסן כללי יהיה 5,000 מ"ר, והמרחק המרבי בקו אווירי בין המחסן לבין בית המכס - 20 ק"מ.

בדברי ההסבר של האגף בעניין לשינוי התקנה נאמר, כי הגדלת השטח המזערי של המחסנים נועדה למנוע הקמת מחסנים רשויים כלליים בגודל קטן או בינוני ולבסס את הענף על מחסנים גדולים שלבעליהם יש חוסן כלכלי; וכי צמצום המרחק המרבי בין מחסן רשוי לבית המכס נועד להקל על העבודה השוטפת של יחידות הפיקוח על המחסנים.

נוסף על הכנסת השינויים האמורים בתקנה דחה האגף באמצע 1991 בקשה של חברה להקים מחסן מסוף מטענים, בטענה שאין בה "צורך כלכלי ומשקי". רק לאחר שהחברה עתרה לבג"ץ, החליט האגף, בהמלצת בית המשפט, לתת לעותרת את הרישיון המבוקש.

לדעת משרד מבקר המדינה, נימוקי האגף לשינוי התקנה אינם מספקים, והשינויים שהוכנסו בה מקשים במידה רבה על הקמת מחסנים רשויים חדשים. נראה כי במסגרת השיקולים שהביאו את האגף לבצע את השינויים לא הובאו בחשבון זכות היסוד לחופש העיסוק והיתרונות הכרוכים בתחרות חופשית: הוזלת מחירים ושיפור השירות. את החוסן הכלכלי של בעלי המחסנים אפשר לבדוק בדרכים אחרות, וספק אם יש הצדקה לעשות זאת על ידי הגדלת השטח המזערי הנדרש למחסנים. אשר לשיקול האגף הנוגע לייעול הפיקוח - עיקר הפיקוח של האגף על המחסנים הרשויים הוא באמצעות מחשב, ומשום כך התועלת המעשית שתצמח מצמצום המרחק בינם לבין בית המכס היא קטנה.

בתשובתו מ-15.9.97 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הדרישות בדבר הגודל המזערי של מחסן רשוי כללי ובדבר המרחק בינו לבין בית המכס ניתנות לשינוי, ואם יהיו בקשות לפתיחת מחסנים שהמרחק בינם לבין בית המכס יהיה גדול מזה הקבוע בתקנה, ותימצא הצדקה עניינית לכך, ייבדק הנושא מחדש.

פיקוח ובקרה ממוחשבים

לפי הפקודה יש לשלם את המכס על טובין חבי מכס המאוחסנים במחסן רשוי בעת שחרורם או בתוך שנה מיום אחסונם; אולם אם הרשה מנהל אגף המכס ומע"מ לאחסנם פרק זמן ארוך יותר, יידחה מועד תשלום המכס. בכך נדחה למעשה גם מועד התשלום של יתר המסים העקיפים החלים על הטובין - מס קנייה ומע"מ - עד למועד שחרורם מהמחסן הרשוי.

לפי תקנות המכס, סוכן מכס צריך להעביר את הטובין מהנמל למחסן רשוי בתוך 15 יום מהמועד שבו הותר לאחסנם. על בעל המחסן לנהל באמצעות מסוף של מערכת המחשוב של המכס רישום ממוחשב של פרטי הטובין ושל תנועותיהם, והוא האחראי לתשלום המסים החלים עליהם.

האגף מפקח פיקוח ממוחשב על המחסנים הרשויים ובכל שבוע הוא מפיק שלושה דוחות: (א) דוח על טובין שעדיין לא הועברו מהנמל למחסן, אף שכבר עבר פרק הזמן המרבי שנקבע לכך (15 יום); (ב) דוח על הבדלים בין כמות הטובין על פי מסמכי האחסנה לכמות הטובין המצויים במחסן; (ג) דוח על יתרות מט"ח הנוגעות לטובין שכבר שוחררו (יתרת מט"ח חיובית מלמדת שהיבואן שחרר את הטובין בלא ששילם חלק ממסי היבוא, ויתרת מט"ח שלילית מעידה על תשלום יתר של מסי יבוא).

1. משרד מבקר המדינה עשה סקירה מסודרת של נתוני האגף והעלה כ-3,000 רישומים על יתרת מט"ח הנוגעת לטובין שכבר שוחררו.

בבדיקה שעשה האגף בעקבות הערות משרד מבקר המדינה התברר, כי הרישומים האמורים מקורם, רובם ככולם, בתקלה בתוכנה המיועדת למעקב אחר תנועת המלאי במחסנים. התקלה נוצרה כיוון שבתוכנה לא הובאו בחשבון, נוסף על הנתונים על תנועות המלאי הנוגעים לפרק הזמן שבו מדובר בדוח, גם נתונים קודמים שהצטברו. סביר להניח שבנסיבות אלה לא היתה בקרה של ממש על תנועות המלאי במחסנים. בעקבות הביקורת תוקנה התקלה בתוכנה, ובתי המכס החלו בעדכון הרישומים.

2. מחסן מסוף מטענים מיועד, כאמור, לאחסנה של מכולות ולפריקת הטובין המיובאים. בהעדר חקיקה מיוחדת הנוגעת למסופי מטענים, מופעלים עליהם הכללים וההדינים שנקבעו למחסנים רשויים כלליים. אולם יש הבדלים לא מעטים בין מסופי מטען לבין מחסנים אלה, כמפורט להלן:

(א) המכולות מועברות למסופי המטען בליווי תעודות משלוח ידניות שהנתונים הרשומים בהן אינם מוזנים למחשב. משום כך אין לבתי המכס מידע עדכני על מכולות שהועברו מהנמל ונמצאות בדרכן למסופי המטען, והם יודעים רק לאחר זמן אם המכולות הגיעו למסופים בתוך פרק הזמן שנקבע לכך.

(ב) מחסן רשוי כללי קולט טובין על פי רשימון אחסנה שבו מצוי מידע מפורט על הטובין וערכם, ואילו במסוף מטענים נקלטים הטובין במכולות על פי מסמך המכונה "מצהר אנייה" שמגישים הקברניט או בעל האנייה. במסמך זה מובא בדרך כלל רק תסקיר על האנייה ועל מטענה, ולכן אי אפשר להזין את מערכת הפיקוח והמעקב הממוחשבת של האגף בנתונים מפורטים על הטובין שבמכולות.

(ג) בעלי מסופי המטען נדרשים, בדומה לבעלי מחסנים רשויים, לבטח לטובת האגף את הטובין המאוחסנים אצלם בערכם המלא ובתוספת המסים החלים עליהם. ביטוח הטובין שבמסופי המטען מבוסס על מצהר האנייה שלא תמיד נקוב בו הערך המדויק של הטובין או מספרם. משום כך נכפה למעשה על בעלי המסופים לבטח טובין לפי סכומים שאינם משקפים את ערכם הריאלי ואת המסים החלים עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לפתור את הבעיות האמורות על האגף לקבוע בהוראות, שהמעקב והפיקוח של האגף הכרוכים בהעברת המכולות למסופי המטענים ואחסון הטובין יתבססו על מידע מפורט על הטובין שבמכולות - מידע שאפשר לקבלו מהיבואנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף, כי הכין הצעה לתיקון תקנות המכס ולקביעת תת-פרק מיוחד למסופי מטען. כמו כן הודיע כי הוכנה טיוטה של נוהל בעניין זה.

3. כאמור, כל מחסן רכב רשאי להחזיק אולמות תצוגה רשויים ולהציג בהם את הדגמים השונים של כלי הרכב לקראת מכירתם. על פי הוראות האגף, רשאים בעלי המחסנים, אם מדובר בתצוגה זמנית, להעביר אליהם כלי רכב מהמחסנים לאולמות התצוגה בלא לקבל אישור מבית המכס. העברת כלי רכב לתצוגה קבועה טעונה דיווח לשלטונות המכס ומותנית בקבלת אישור מראש. אולם המחסנים ואולמות התצוגה לרכב אינם קשורים למחשב האגף, ולכן בתי המכס מקבלים בדרך כלל את המידע על העברה של כלי הרכב ממחסני הרכב לאולמות התצוגה באופן ידני ובאיחור; משום כך לא תמיד האגף יודע כמה כלי רכב נמצאים באולם התצוגה או אמורים להיות בו.

כאשר המידע שברשות האגף אינו מלא קשה לגלות בביקורת פתע במחסן אם הוצאו ממנו כלי רכב ונעשה בהם שימוש. על אף הקושי האמור מצאו ביקורות של בתי המכס שכלי רכב הוצאו מאולמות התצוגה. משרד מבקר המדינה העלה כי אף שהדבר חזר ונשנה, הסתפקו בתי המכס באזהרות בלבד או בהטלת כופר כסף.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף כי עליו לפעול לתיקון המצב, ובין השאר - לחבר את מחסני הרכב למערכת המחשב שלו כדי שהמידע שבידיו יהיה שלם ועדכני.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1997 הודיע האגף, כי הוא פועל להכניס בתקנות המכס תיקון שיחייב את מחסני הרכב להתחבר למחשב האגף.

4. על פי הוראות האגף, על היחידות המפקחות על המחסנים לעשות בדיקה מסורגת במחסנים רשויים לעתים תכופות ככל האפשר, לפחות פעם ברבעון. יש לבדוק בעיקר אם לא חסרים טובין, אם יש סדר במחסנים, אם לא נעשית בטובין פעילות לא מורשית, ואם אין ליקויים ברישום הטובין, כגון אי-ציון המדינה שממנה יובאו.

בשנת 1996 עשו עובדי בית המכס באשדוד כ-300 ביקורות, ובכ-100 מהן נמצאו ליקויים. באותה שנה עשו עובדי בית המכס תל אביב-יפו כ-1,100 ביקורות, ובכ-100 מהן נמצאו ליקויים. לעומת זאת, בית המכס חיפה לא דיווח על ליקויים במחסנים הרשויים הנתונים לפיקוחו במשך כשלוש שנים, אף שעשה מאות ביקורות בפרק זמן זה. אין זה מתקבל על הדעת שבמחסנים הנתונים לפיקוחו של בית המכס בחיפה, בשונה מהמחסנים בתל אביב או באשדוד, לא נתגלו שום ליקויים. האחראי לפיקוח על מחסנים רשויים בהנהלת האגף העיר להנהלת בית המכס חיפה בעניין זה בפברואר וביוני 1996, אך עד למועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה לא התקבל ממנה הסבר ולא חל שינוי במצב.

בתשובתו הודיע האגף, כי היחידה לביקורת פנים של האגף תבדוק את העניין.

ענישה

כאשר מחסנים רשויים נתפסים בביצוע עבירות, על בית המכס לנקוט נגדם פעולות ענישה. הנהלת האגף פרסמה טבלת עונשים ובה פירוט העונש המומלץ לפי כל סוג של עבירה. עם זאת נמצא כי בתי המכס לא הטילו על מחסנים רשויים עונשים בהתאם לטבלה שפורסמה אף שהנסיבות שתוארו ברישומים לא הצדיקו סטייה מהם. לדוגמה, בטבלה נקבע, שאם מתגלה שבמחסן חסרים טובין, יש לגבות את המסים החלים עליהם בתוספת כופר ששיעורו עד כפליים מסכום המסים האלה. למרות זאת, כאשר בשנת 1996 התגלה בבדיקה שעשה בית המכס תל אביב-יפו באחד המחסנים שחסרות בו 100 מערכות סטריאופוניות הסתפק בית המכס בגביית המסים החלים על הפריטים החסרים אף שלא צוינו נסיבות מקילות וזו היתה הפעם השלישית באותה שנה שנמצא כי חסרו במחסן פריטים. לעומת זאת, על מחסן אחר, שחסרו בו שני

שעונים, הטיל אותו בית מכס מסים וכופר כמומלץ. בבדיקה שעשה באותה שנה בית המכס אשדוד נמצא, שבאחד המחסנים חסרות 13 חבילות של סיגריות. בית המכס החליט לגבות רק את המסים החלים על הטובין החסרים, אף שבחמש ביקורות בשנת 1995 נמצאו ליקויים בניהול אותו המחסן וחסרו בו טובין. אותו בית מכס חייב מחסן אחר, שחסרו בו 22 חבילות של נורות ושתי חבילות של סיגריות, הן במסים החלים על הטובין החסרים והן בתשלום כופר - אך רק בשווי המס.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי גובה מכס שיחליט להטיל עונש על פי שיקול דעתו, ינמק את החלטתו ויפרט בכתב את הנסיבות המיוחדות שהניעוהו לעשות כן.

סחורה בלתי נתבעת

על פי הפקודה רשאי גובה מכס להורות לסלק ממחסן רשוי למחסן מכס טובין שבתוך שנה ממועד יבואם לא הוגש רשימון המעיד על שחרורם ממחסן רשוי, ולמכרם לאחר מכן על פי התנאים הקבועים בפקודה. האגף מכנה טובין כאלה סחורה בלתי נתבעת (סב"ן). יש שהאגף מתיר לבעל מחסן להמשיך ולאחסן את הטובין עד שלוש שנים מיום הגעתם למחסן.

1. נמצא כי בסיס הנתונים של האגף בדבר תקופות האחסון של טובין המצויים במחסנים שבתחום בתי המכס חיפה, תל אביב-יפו ואשדוד הוא לקוי, וכי הרישומים אינם תואמים את המציאות. לדוגמה, רישומים ולפיהם אוחסנו טובין יותר משלוש שנים נמצאו מוטעים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף כי עליו לתקן את מערכת הנתונים גם בתחום זה כדי שיהיה אפשר לקיים מעקב ראוי אחר תקופות האחסון של טובין.

בתשובתו הודיע האגף, כי ייבדק חוסר ההתאמה בין הרישומים במחשב לבין המצב בפועל בכל הקשור לסב"נים, וכי נשלחה לבתי המכס הוראת ריענון בנושא זה.

2. מאז שנת 1975 מופעל הסכם חתום של האגף עם חברה לפינוי ולמכירה של סב"נים. בהסכם משנת 1975 נקבע כי העמלה לחברה בעד מכירת הסב"נים תהיה בשיעור של 25% מההכנסות. בהסכם מתחילת 1995 הוגדל שיעור העמלה ל-45%.

הסב"נים נמכרים בדרך כלל במחירים נמוכים יחסית. הסיבה לכך היא שסוחרים המשתתפים בדרך קבע במכרזי החברה מכירים את דרך קביעת המחירים, ומצליחים להטות את המחירים כלפי מטה. (בעניין זה ראה בדוח שנתי 44, בפרק "פיקוח ומכירה של טובין", עמ' 41).

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שכבר בסוף 1991 חדלה החברה להיות חברה ממשלתית, על האגף להיערך למכרז לפינוי ולמכירה של סב"נים, כדי לנסות ולהשיג בעדם את התמורה הגבוהה ביותר.

בתשובתו הודיע האגף, כי מכרז למכירת סב"נים עומד להתפרסם בקרוב.



במהלך הביקורת נמצאו ליקויים מהותיים במערך הפיקוח של אגף המכס ומע"מ על מחסנים רשויים. חלק ניכר מליקויים אלה תוקנו במהלך הביקורת, או הוחל בתיקונם. על האגף להביא לכך שמערך הפיקוח שלו, הן הממוחשב והן הפיזי, יהיה לא רק יעיל אלא גם מרתיע.

עליו לתת את הדעת בעיקר על שיפור הפיקוח על המחסנים הרשויים לכלי רכב שבהם נמצאו ליקויים רבים יחסית. כמו כן עליו לתת את הדעת על בעיית הסחורות שאין להן דורש ולפרסם בדחיפות מכרז לפינוי ולמכירה של סחורות אלה.

ממצאי מעקב

פיקוח אגף המכס ומע"מ על אזור סחר חופשי באילת

דוח שנתי 46, עמ' 49

אזור סחר חופשי הוא אזור מוגדר בתוך מדינה, אשר על המוצרים והשירותים שבו לא מוטלים מסים. בחודשים ינואר-אפריל 1995, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פיקוחו של אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) על ניצול הזכאות להטבות באזור הסחר החופשי באילת (להלן - אס"ח) הנובעת מכוח חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), וממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 46, עמ' 49. להלן עיקרי החוק הנוגעים למע"מ: (א) על טובין שעוסק שאינו תושב אזור אילת מוכר לעוסק שהוא תושב אזור אילת ולצורך עסקו של זה המצוי באזור אילת, חל מס בשיעור אפס (הוראה זו אינה חלה על כמה סוגי טובין המפורטים בתוספת לחוק). (ב) מכירת טובין המצויים באזור אילת שמבצע עוסק תושב אזור אילת, לצריכה באזור אילת או לשימוש בו, חוץ מטובין המפורטים בתוספת לחוק, פטורה ממע"מ. (ג) שירותים, במגבלות שנקבעו, שנותן תושב אזור אילת באזור אילת, גם למי שאינם תושבי האזור, פטורים ממע"מ. (ד) הפיקוח על הכנסת טובין לאזור אילת ועל הוצאתם ממנו ושניתן לגביהם פטור או הקלה על פי החוק, יהיה בידי האגף.

להלן עיקרי הממצאים שהועלו בדוח הביקורת:

האגף לא נערך די הצורך למניעת ניצולן לרעה של ההטבות הניתנות באילת על פי החוק. הדבר איפשר לעוסקים הרשומים מחוץ לאס"ח ופועלים גם בתחומי לנכות מס תשומות על עסקאות שלכאורה נעשו באס"ח, או לכלול תשומות של עסקאות שבוצעו באילת בדיווחי העסק שמחוץ לאילת. מטופסי הדיווח של עוסקים שדרשו החזר של מס תשומות, אי אפשר לדעת אם ביצעו עסקאות באס"ח והדבר מקשה על הבקרה; חלק ניכר מהעובדים במשרדים האזוריים של מע"מ ברחבי הארץ לא היו מודעים לבעיית הניצול לרעה של הוראות החוק, ולא היה להם הידע הדרוש לטיפול בבעיה זו; תחנת המכס והמע"מ באילת (להלן - התחנה) לא עקבה אחר הטיפול בחשדות בדבר עבירות על החוק שהעבירה למשרדי מע"מ; עוסקים באס"ח מכרו מוצרים בני קיימא ללא מע"מ, גם לקונים שאינם תושבי האזור, והאגף לא הגביר את פיקוחו לאחר שעמד על התופעה; במצב הקיים יש בתקנות לחוק פרצה המאפשרת ניצול לרעה בתחום מסוים של ההטבות המוקנות בהן.

ביום 27.1.97 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדוח זה. ב-2.4.97 אישרה הכנסת את סיכומיה והצעותיה של הוועדה בהן כלולות ההחלטות הבאות: