

אגף המכס ומע"מ

שכר עידוד לעובדי ביקורת החשבונות אצל עוסקים

תקציר

על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, על עסקה בישראל ועל יבוא טובין מוטל מס ערך מוסף (להלן - מע"מ) בשיעור אחיד ממחיר העסקה או הטובין. מי שמוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו ומי שעשה עסקת אקראי חייב לשלם מע"מ. לאחר רישום אצל רשות מע"מ, על העוסקים לנהל פנקסים ורשומות ולהגיש דוח תקופתי על עסקאותיהם. בישראל רשומים כ-373,000 עוסקים; בשנת 2002 הסתכמו ההכנסות ממע"מ בכ-63 מיליארד ש"ח. כדי לוודא שהעוסקים שילמו את סכומי המע"מ שהיה עליהם לשלם וכדי להרתיע מהעלמות מס, עושה אגף המכס והמע"מ (להלן - האגף) ביקורות מסורגות אצל עוסקים. הביקורות נעשות על ידי מבקרי חשבונות העובדים ב-18 משרדי מע"מ אזוריים. בשנת 2002 עשו המבקרים כ-3,700 ביקורות.

1. באגף נהוגה שיטת שכר עידוד לתגמול מבקרי החשבונות המבוססת במידה רבה על החיובים במס בעקבות ביקורות שהם עשו אצל עוסקים. השיטה הנהוגה עלולה להביא להטיה מהוראות האגף בקשר לבחירת העוסקים שייבדקו ולפגיעה באיכות ביקורת החשבונות; שכן שיטת שכר העידוד מעמידה את המבקרים במצב של ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בשימוש בסמכותם לבין האינטרס האישי שלהם הקשור בתוצאות הביקורת.

2. רוב רובם של העוסקים נבחרים להיבדק על פי שיקול דעתם של מבקרי החשבונות, והשאר לפי בחירת הנהלת האגף. המבקרים העדיפו לבחור בעוסקים אשר נראה להם שגדול הסיכוי לחייב אותם בסכום המזכה בתגמול, לאחר שהשקיעו עבודה מועטה. בשל כך נמנע טיפול בסוגים אחרים של עוסקים ונפגם כוח ההרתעה מהעלמת הכנסות.

3. על פי הנחיות הנהלת האגף, כאשר נעשית ביקורת חשבונות של עוסק, יש לבקר במקום העסק שלו. אולם נמצא שהמבקרים ממעטים לבקר במקום העסק, ועולה החשש שהסיבה לכך היא שביקור אינו מזכה בשכר עידוד.



לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - החוק), מאז 1976 מוטל מס ערך מוסף (להלן - מע"מ) על עסקאות בישראל ועל יבוא טובין. בשנת 2002 היו רשומים באגף המכס והמע"מ (להלן - האגף) כ-373,000 עוסקים פעילים ושולם מע"מ בסך כ-63 מיליארד ש"ח.

שיטת חישוב המע"מ היא פשוטה יחסית ומבוססת על דוח, חודשי או דו-חודשי, שהעוסקים מגישים לרשות מע"מ בדבר העסקאות שביצעו. לפי החוק, אם לדעת מנהל האגף, הדיווח התקופתי אינו מלא, אינו נכון או איננו נתמך במסמכים או בפנקסי חשבונות כנדרש, רשאי המנהל בתוך חמש

שנים ממועד הגשת הדוח לשום לפי מיטב שפיטתו את סכום המס שיושת. לפי אומדן של מומחה בתחום המסים¹, בשנת 2002 הועלם מע"מ בסכום של 4-5 מיליארד ש"ח. כדי לאכוף את הוראות החוק ולאחר מעלימי מס, עושה האגף ביקורות בספרי החשבונות של העוסקים (להלן - ביקורת חשבונות). הביקורות נעשות על ידי יחידות ביקורת חשבונות ב-18 משרדי מע"מ אזוריים. בשנת 2002 הועסקו בהם 184 מבקרי חשבונות ורכזים, המאורגנים בחוליות. באותה שנה בוקרו כ-3,700 עוסקים, שהם כ-1% מהעוסקים הפעילים, והחייבים במס בעקבות הביקורות הסתכמו בכ-696.5 מיליון ש"ח, כלומר 1.1% מהסכום שגבה האגף באותה שנה.

הנהלת האגף קובעת בכל שנה את מספר העוסקים שחשבונותיהם יבדקו, בהתבסס על תמהיל שנקבע לפי שלוש קבוצות של היקף המחזור השנתי של העוסקים (קבוצה א' - עד 300,000 ש"ח בשנה; קבוצה ב' - עד 3 מיליון ש"ח בשנה; קבוצה ג' - יותר מ-3 מיליון ש"ח בשנה), ולפי שלושה סוגי מדגם ושלוש שיטות ביקורת הנבדלות זו מזו במידת עומקן.

מאחר שבכל שנה נבדקים עוסקים מעטים יחסית למספר העוסקים הפעילים, יש חשיבות רבה לבחירת העוסקים שייבדקו. הנהלת האגף קבעה שכ-90% מהעוסקים שנבדקו ייבחרו בידי מבקרי החשבונות, על סמך הניסיון והידע שנצבר במשרדים האזוריים ועל סמך מידע על העוסקים הנמצא במערכת הממוחשבת של האגף; ואת השאר תבחר ההנהלה.

באגף נהוגה שיטת תגמול למבקרי החשבונות (שכר עידוד). התגמול מחושב בעיקר לפי סכומי המע"מ שנקבעו בעקבות הביקורות שנעשו.

בחודשים נובמבר 2002 - אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה, את השפעותיה של שיטת שכר העידוד הנקוטה באגף על בחירת עוסקים שחשבונותיהם בוקרו ועל איכות הביקורות. הבדיקה נעשתה בהנהלת האגף ובשלושה משרדים אזוריים: ת"א 3, רחובות ועכו. נבדקו תיקים של 60 מבין 3,700 עוסקים שחשבונותיהם בוקרו.

השפעת שיטת שכר עידוד על ביקורת חשבונות אצל עוסקים

שכר עידוד הוא אחד הכלים להנעת עובדים להגביר את פריון עבודתם, באמצעות תגמול כספי (פרמיה) לעובד שעבד יותר משנקבע בנורמה מסוימת; ואולם יש לקבוע קריטריונים לתגמול כדי שלא תיפגע איכות העבודה.

הנהגת שיטת שכר עידוד בשירות המדינה מתבססת על הוראות תקנון שירות המדינה (פרק 27.2) שבהן מפורט, בין היתר, המנגנון לקביעה ולהפעלה של השיטה. כשש שנים מופעלת באגף שיטת שכר עידוד למבקרים ולרכזים.

1. שכר העידוד למבקר חשבונות מבוסס בעיקר על חיוב במס לפי השומה שקבע לעוסק. מבקר חשבונות שחייב את העוסק במס בסכום מזערי מסוים (בין 3,000 דולר ל-7,000 דולר, בהתאם לקבוצת המחזור שאליה שייך העוסק) זכאי לשכר עידוד. שכר העידוד מחושב פעם בשלושה חודשים, ומבקרי החשבונות יכולים להגדיל את שכרם ב-25% לכל היותר. כמו כן, במסגרת השיטה הוקצה מספר מסוים של ימים לביקורת אצל עוסק, לפי קבוצת המחזור שאליה הוא שייך.

1 נעם זוסמן, "השוואת מע"מ בחשבונות הלאומיים לגביית מע"מ בפועל", יוני 2002, הרבעון למסים ל', 117.

השיטה האמורה מעמידה את המבקרים במצב של ניגוד עניינים. עמדה על כך הלשכה המשפטית של נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין בחוות דעת שנתנה בסוף 2001, בעת שנשקל לעדכן את שיטת שכר העידוד למפקחי מס הכנסה וליצור מתאם בין סכום החיוב במס לבין שיעור התגמול. בחוות הדעת נסקרו חובות האמון והנאמנות של עובד ציבור, וצוין: "כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה, הם המביאים לגיבושו של הכלל, כי עובד ציבור אסור לו להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו ובין אינטרס אחר כלשהו שאף עמו הוא קשור". בעקבות חוות הדעת הוחלט שלא לכלול את רכיב סכום החיוב במס בשיטת שכר העידוד באגף מס הכנסה.

האגף הודיע בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה, כי החליט שלא לשנות את שיטת החישוב של שכר העידוד לעובדיו ולהשאיר על כנו את המתאם בין סכום החיוב במס ובין שכר העידוד, לפחות עד שתופעל מערכת ממוחשבת שתעקוב אחר הביקורות ותאפשר למדוד את איכותן והיקפן. בתשובה צוין, כי מאחר שהרכזים המאשרים את השומות צריכים לשמש גורם מאזן ומבקר המבטיח ביקורת איכותית, ייתכן שיש מקום לשקול לבטל את המתאם בין סכום החיוב במס לבין שכר העידוד המשולם לרכזים.

2. התברר, כי רוב הביקורות נעשו אצל קבוצות עוסקים מסוימות. בהיעדר הסבר אחר יש מקום להניח כי הדבר נובע מהשיטה האמורה, המביאה לאי מיצוי הביקורות. בטבלה להלן נתונים הממחישים את המצב האמור:

קבוצת המחזור	מספר העוסקים הפעילים *	שיעור מכלל העוסקים (ב-%)	מספר הביקורות				שיעור מכלל הביקורות (ב-%)
			בשנת 2000	בשנת 2001	בשנת 2002	סה"כ	
א'	236,000	63	614	575	563	1,752	16
ב'	115,500	30	1,743	1,669	1,673	5,085	46
ג'	25,500	7	1,472	1,384	1,467	4,323	38
סה"כ	377,000	100	3,829	3,628	3,703	11,160	100

* הנתונים נכונים לשנת 2001, אך אין הבדלים ממשיים בין מספר העוסקים בכל אחת מהשנים הנסקרות.

(א) מהטבלה עולה ש-84% מהביקורות נעשו אצל עוסקים גדולים (בקבוצות ב' ו-ג'), אף על פי ששיעורם בכלל העוסקים הוא 37%, ורק 16% מהביקורות נעשו אצל עוסקים קטנים (קבוצה א') אף כי שיעורם גדול - 63%. בקבוצה א' כלולים הרבה נותני שירותים, תחום שרבות בו האפשרויות להעלים הכנסות. היות שדווקא בתחום האמור נעשו ביקורות מעטות יחסית, נפגעת ההרתעה מהעלמות מס בקרב ציבור גדול של עוסקים.

הסיבה לריבוי הביקורות אצל עוסקים גדולים נעוצה, ככל הנראה, בכך שבביקורת אצל עוסק בעל מחזור גדול יכול מבקר החשבונות להגיע בקלות יחסית לחיוב המזערי המזכה בתגמול, ולאחר מכן אין לו תמריץ להמשיך ולהעמיק את הבדיקה אלא לבדוק עוסק אחר. אצל עוסקים גדולים יש בדרך כלל מערכת הנהלת חשבונות ממוחשבת, המקלה את עבודת הביקורת. לעומת זאת, ניהול החשבונות אצל רבים מהעוסקים הקטנים והבינוניים נעשה בדרך כלל בידי גוף חיצוני, והדבר מצריך בירורים אצל שני גופים. יש גם עוסקים שקשה לאתר את מקום העסק שלהם או שהוא נמצא

בבית העוסק. אצל רבים מהעוסקים האלה יש צורך לעשות פעולות כמו תצפיות, קניות ניסיון וספירת קופה.

(ב) הועלה, כי חלק גדול מן הביקורות - 4,904 (43.9%) מ-11,160 שנעשו בשנים 2000-2002 - היו אצל עוסקים משני ענפים, בנייה ומסחר קמעונאי, מכלל כ-70 ענפים. הסיבה לכך, לפי דברי עובדי האגף וכפי שעולה מדוחות של האגף, היא שבביקורות בשני ענפים אלה קל יותר להגיע לידי חיובי מס המזכים בתגמול.

(ג) שכר העידוד הנהוג באגף אינו תלוי באיכות הבדיקות שעשה מבקר החשבונות. לפיכך, מבקר חשבונות שישקיע עבודה רבה יחסית ולא יעלה בידו לחייב במס בסכום המזכה בתגמול יקבל שכר עידוד בשיעור קטן יחסית להשקעתו או שלא יקבל שכר עידוד כלל, לכן אין לו תמריץ להשקיע מאמצים רבים בבדיקה מעמיקה והוא יעדיף לעשות בדיקות שטחיות בלבד.

(ד) נראה, כי בשל האמור לעיל מבקרי החשבונות הסתפקו בדרך כלל בעשיית בדיקות פשוטות יחסית, לרוב באמצעות המחשב, שמבוססות על השוואות בין מחזורי העסקאות ומחזורי התשומות המדווחים לאגף ובין אלה הרשומים אצל העוסק, ובדיקת כלל התשומות וחייב במס הנובע מאיתור תשומות שאינן מוכרות לצורך מס. המבקרים גם המעיטו לעשות בדיקות אחרות הדורשות ידע וזמן רב יותר, כגון: בדיקת שיעור הרווח המדווח לעומת השיעור הסביר בענף ולעומת השיעורים שהעוסק דיווח עליהם בשנים קודמות; השוואה בין היקף המלאי המדווח לבין המצאי; גביית עדויות מהעוסק או מעובדיו ובדיקות של חשבוניות העוסק בהשוואה לרישומים שלהן אצל ספקים ולקוחות שלו.

באפריל 2002 הורתה הנהלת האגף למבקרי החשבונות לציין במערכת הממוחשבת מספר קוד לכל סוג של בדיקה שתוצאותיה הביאו לחיוב במס. הקידוד מאפשר להעריך את עבודת מבקר החשבונות. כדי לדעת אלו סוגי בדיקות נעשו, בדק משרד מבקר המדינה את מידת השכיחות של הקודים ב-2,706 דיווחים על ביקורות שנעשו מאפריל 2002 עד סוף אותה שנה. נמצא, כי רוב החיובים במס (60%) היו אכן בעקבות בדיקות פשוטות יחסית. גם מהמסמכים ב-60 תיקים שנבדקו בשלושה המשרדים האזוריים עולה, כי ב-40% מהם עשו מבקרי החשבונות בדיקות מעטות ופשוטות יחסית, או הסתמכו בעיקר על מידע שמסר המבוקר עצמו.

(ה) כדי להגדיל את כוח ההרתעה מהעלמת הכנסות ולשפר את איכות הביקורת, הורתה הנהלת האגף כי במהלך ביקורת החשבונות של עוסק, חייב מבקר החשבונות לבקר בעסק עצמו. ביקור כזה מאפשר לדעת את מהות העסק ואת פוטנציאל מחזור העסקאות שלו. זאת ועוד, יש בדיקות שאפשר לעשות רק בעסק: ספירת מלאי, ספירת קופה ועיון בפנקסי החשבונות.

מבקרי החשבונות המעיטו לעשות ביקורים בעסקים. במקום זאת הם ביקשו מהעוסק או ממייצג אותו לשלוח למשרד האזורי מסמכים ונתונים על העסק. יש יסוד להניח כי הסיבה לכך היא שביקור בעסק אינו מזכה בשכר עידוד.

התעלמות מנתוני מחזור תשומות

יש עוסקים שהיקף פעילותם אינו מתבטא במחזור העסקאות אלא במחזור התשומות ששימשו לצורכי עסקם, בדרך כלל כאשר העסק נמצא בשלבי הקמה. עם עוסקים אלה נמנים קבלני בניין, ייצואנים מאחר שהם מחויבים במע"מ בשיעור אפס. בחירת עוסקים שחשבונותיהם ייבדקו נעשית

לפי קבוצת מחזור העסקאות, ולא לפי מחזור התשומות. לכן לנתוני העוסקים האמורים לא ניתן המשקל הראוי בשיקולים לבחירת עוסקים שיבוקרו.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לגבי 3,703 העוסקים שבוקרו בשנת 2002 העלתה, כי ל - 640 (20%) מהם היה מחזור תשומות גדול ממחזור העסקאות, בהם 288 שנכללו בקבוצה מסוימת לפי מחזורי העסקאות שלהם, אף על פי שלפי מחזורי התשומות שלהם יש לשייכם לקבוצה אחרת. כך, לדוגמה, מבין 288 העוסקים האמורים 160 שויכו לקבוצות א' ו-ב' (20 ו-140, בהתאמה), ואילו לפי מחזור התשומות שלהם הם היו אמורים להשתייך לקבוצה ג', כלומר לבעלי הכנסות גדולות יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקבוע אילו עוסקים יבוקרו, ראוי שהנהלת האגף תקבע את הקבוצות גם לפי מחזורי התשומות.

האגף הודיע בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה:

1. במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה סיימו את מלאכתן שתי ועדות משרדיות (אחת עסקה בנושא שכר עידוד, ואחת - בנושא תכנית העבודה) שדנו והגישו המלצות גם בנוגע לחלק מהנושאים שבדק מבקר המדינה; מנהל האגף אימץ את רוב ההמלצות.
2. האגף החליט לעשות ביקורות אצל יותר עוסקים בעלי מחזור קטן ובינוני וכן להגדיל את מספר הביקורות אצל עוסקים בענפי השירותים.
3. הוחלט לעשות מחקר אקדמי לבחינת מדיניות ההרתעה מפני העלמות מע"מ ובמסגרתו לאמוד את מידת התרומה של הביקורות למניעת העלמות.
4. הוחלט, כי מבקר חשבונות ששיעור גבוה משכר העידוד שלו ייקבע לפי חיובים במס המוגדרים "טכניים", לא יהיה זכאי לתגמול המירבי, ואילו מבקר ששיעור גבוה מהיקף חיוביו יוגדר "קשה לאיתור", יהיה זכאי לתגמול גבוה.
5. באמצע שנת 2003 רועננה ההנחיה בדבר החובה לבקר בעסק במסגרת ביקורת חשבונות. כן הוחל בהכנת תשתית לדיווח על ביקורים בעסקים ולמעקב אחריהם.
6. בשנת 2004 תוקם חוליית רכזים ארצית שתעסוק בביקורת איכות, בהפקת לקחים ובהעשרת הידע בתחום הביקורת החשבונית.
7. בשנת 2004 תופעל שיטת חישוב לשיוך העוסקים המביאה בחשבון את הגבוה מבין היקף מחזור העסקאות והיקף מחזור התשומות של העוסקים.



שיטת שכר העידוד באגף המכס והמע"מ נועדה להגביר את פריון העבודה ולהשיג את יעדי האגף. אולם מממצאי הביקורת יש יסוד להניח, כי השיטה גרמה לעיוות בבחירת העוסקים שיבוקרו ולביצוע בדיקות שטחיות אצלם, מאחר ששכר העידוד תלוי בסכום המס שנקבע בעקבות ביקורות אצל עוסקים. משום כך, העדיפו מבקרי החשבונות של האגף לבדוק עוסקים שיש סיכוי גדול לחייבם במס בסכום המזכה בשכר עידוד: עוסקים בעלי מחזור עסקים גדול; עוסקים מענפים כלכליים נוחים לבדיקה, ולא מענפי השירותים שקשה לבדוק אצלם ולחייבם במס בסכום המזכה בשכר עידוד, על אף שבענפים אלה רבות יותר האפשרויות להעלים הכנסות. הביקורות שנעשו אצל רבים מהעוסקים התבססו על בדיקות פשוטות יחסית - השוואה בין הנתונים שבספרי העוסקים לבין הנתונים שהם דיווחו לאגף.

בעקבות המלצות של ועדות שהוקמו באגף, שדנו גם בחלק מהממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה, החליט האגף לעשות שינויים בשיטת ביקורת החשבונות כדי לצמצם את השפעות שיטת שכר העידוד על הביקורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת האגף להוסיף ולעשות שינויים בעבודת ביקורת החשבונות כדי לייעלה ולהשיג את מטרות האגף, ובעיקר עליו לבחון מחדש את המתאם בין חיובים במס לבין שכר העידוד, כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים הכרוך בבחירת העוסקים ובבדיקת חשבונותיהם.