

## גביית חובות מס

### תקציר

פקודת המסים (גביה) (להלן - פקודת המסים) ותקנות המסים (גביה), התשל"ד-1974, מסדירות את גביית המסים ומאפשרות לנקוט אמצעי אכיפה כלפי חייבי מסים. לפי נתוני רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) יתרת החובות לרשות שניתנה הרשאה לגבייתם<sup>1</sup> הייתה בדצמבר 2009 כ-51.1 מיליארד ש"ח, מהם כ-8.5 מיליארד ש"ח חובות ודאיים<sup>2</sup>.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2009 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בגביית חובות מס. הביקורת נעשתה בִּרְשׁוֹת.

### עיקרי הממצאים

1. הרשות אינה נוקטת את הליכי הגבייה העומדים לרשותה סמוך למועד היווצרות החוב, ובכללם העמדה של נכסי מקרקעין שבבעלות סרבן המס<sup>3</sup> למכירה.
2. המשרדים האזוריים שנבדקו לא גיבשו רשימה של חייבים בעלי מיטלטלין שאפשר לעקלם על פי אמות המידה שקבעה הרשות; לא ניתחו את תוצאות ניסיונות העיקול הקודמים ולא הקפידו לקבל את תשובתו של צד שלישי בדבר נכסי החייב שבידו.
3. הרשות לא עיקלה את המיטלטלין של כל החייבים שלהם שלחה התראות על עיקול. לעתים נשלחו עובדי הגבייה לעקל מיטלטלין בכתובות שגויות של חייבים.
4. יחידות ההוצאה לפועל לא ניצלו את כלי הרכב העומדים לרשותן לפעילות האכיפה; בחלק מכלי הרכב אף נעשה שימוש אישי.
5. יחידות ההוצאה לפועל עושות פעולות אכיפה מעטות באזורים מסוימים בשל חשש מפני התנגדות אלימה של החייבים או מקורביהם.
6. הנהלים שנקבעו לחלק ממערכי המס<sup>4</sup> בנוגע לדרישת ביטחונות מחייבים שנעשה עמם הסדר גבייה ולדרך המימוש של ביטחונות אלה, אינם מפורטים ואינם מעודכנים. המשרדים האזוריים שנבדקו אינם מקפידים לדרוש ביטחונות למימוש

1 על פי פקודת המסים, חוב שהוצא כתב הרשאה לגבייתו, יכול פקיד הגבייה לעקל ולמכור את נכסי החייב אם לא ישלם את חובו.  
 2 חובות שאינם שנויים במחלוקת או חובות שהוטלו על פי פסק דין.  
 3 לפי פקודת המסים סרבן הוא מי שלא שילם ביום הפירעון את המס שהוא חייב.  
 4 מס הכנסה, ניכויים ומיסוי מקרקעין.

הסדרים שקבעו עם חייבים, וגם כאשר נדרשו ביטחונות לא תמיד הם מומשו בעת הצורך.

## סיכום והמלצות

הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בטיפול של הרשות בגבייה של חובות מס. עקב ליקויים אלה מפסיד אוצר המדינה הכנסות רבות ונפגעת ההרתעה כלפי סרבני המס. על הרשות לפעול לגביית חובות בסמוך להיווצרותם. יש לעשות בדיקות מקדמיות לפני פעולות לעיקול מיטלטליו כדי להבטיח שפעולות אלה יצליחו הצלחה מרבית. על הרשות להנחות את משרדי השומה ואת תחנות המע"ם להקפיד לעדכן את נתוני החייבים ברישומיהם, וכמו כן עליה להקים מערך כתובות מרכזי ממוחשב של כל הנישומים, שיהיה משותף לכל מערכי המס ויעודכן באופן שוטף. הקפדה על גביית חובות המס יש בה כדי להביא ליתר שוויוניות בנשיאה בנטל המס, שהיא תנאי הכרחי להבטחת אמון האזרחים במערכת השלטונית.



## מבוא

פקודת המסים (גביה) (להלן - פקודת המסים) ותקנות המסים (גביה), התשל"ד-1974 (להלן - התקנות), מאפשרות לנקוט אמצעי אכיפה כלפי חייבי מסים. בפקודת המסים נקבע כי אם לא שילם אדם חוב מס בתוך 15 יום למן היום שבו היה חייב לפרעו, ופקיד הגבייה (הגובה הראשי במשרד השומה או בתחנת המע"ם) שלח אליו דרישה בכתב לשלם את החוב והוא לא פרעו, יוציא פקיד הגבייה לגובה מסים (להלן - הגובה) כתב הרשאה לעיקול (להלן - כתב הרשאה), ובו הוא מצווה לדרוש מהחייב לשלם מיד את החוב ולהזהירו כי עומדים לעקל את מיטלטליו (להלן - התראה על עיקול). אם לא שילם את החוב, אפשר לעקל את מיטלטליו. אם גם לאחר העיקול לא שולם החוב, פקיד הגבייה רשאי לצוות למכור את מיטלטליו של החייב.

על פי פקודת המסים אפשר לעשות גם "עיקול בידי צד שלישי", באמצעות משלוח צו עיקול לצד שלישי המחזיק בזכויותיו או ברכושו של החייב, כגון חשבונות בנק ומשכורות.

שירות עיבודים ממוכנים ברשות המסים בישראל (להלן - שע"ם) מעביר למשרדי השומה ולתחנות המע"ם בכל חודש כתבי הרשאה; את כתב הרשאה מוציאים לפחות חודש לאחר המועד האחרון שנקבע לפירעון החוב.

מחלקת הגבייה בהנהלת רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) אחראית לתכנון גביית המסים ולפיקוח ובקרה בעניין העמידה ביעדי הגבייה שקבעה הרשות. על הגבייה השוטפת מופקדים מדורי הגבייה ב-26 משרדי שומה אזוריים וב-18 תחנות מע"ם אזוריות (להלן - המשרדים האזוריים). את משלוח ההתראות ואת העיקולים עושות בעיקר שלוש יחידות מרכזיות להוצאה לפועל (להלן - יחידות ההוצאה לפועל), אחת באזור חיפה והצפון, אחת באזור תל אביב והמרכז ואחת באזור ירושלים והדרום. במועד הביקורת הועסקו ביחידות ההוצאה לפועל 48 גובים ו-71 סטודנטים, וכמו כן הועסקו בהן 20 שוטרים לשמירת הסדר הציבורי.

את ההתראה על עיקול מיטלטליו של החייב מוסרים לו בדרך כלל עובדי יחידות ההוצאה לפועל. על פי הנחיות הרשות, עיקול מיטלטליו ייעשה סמוך ככל האפשר למועד מסירת ההתראה על העיקול, אך לא לפני שעברו 48 שעות ממסירתה. קודם לעיקול מיטלטליו, היחידה המרכזית להוצאה לפועל מוסרת למשרד האזורי את רשימת החייבים שאצלם היא מתכוונת לפעול, כדי לבדוק אם חובותיהם לא הוסדרו בינתיים.

לפי נתוני הרשות, בדצמבר 2009 הסתכמו יתרות החובות (בכללם חובות של נישומים ועוסקים [להלן - הנישומים] לא פעילים), כולל ריבית והפרשי הצמדה, בכ-34.6 מיליארד ש"ח חובות למס הכנסה, מהם יתרות חוב בסך כ-23.9 מיליארד ש"ח שלשם גבייתן הוצאו כתבי הרשאה (להלן - חובות בהרשאה) ומהן כ-1.6 מיליארד ש"ח חובות ודאיים<sup>5</sup>; כ-13.3 מיליארד ש"ח חובות על ניכויים במקור, מהם כ-6.8 מיליארד ש"ח חובות בהרשאה ומהם כ-1.3 מיליארד חובות ודאיים; כ-10.7 מיליארד ש"ח חובות מע"ם, מהם כ-9.5 מיליארד ש"ח חובות בהרשאה, ומהם כ-3.3 מיליארד חובות ודאיים; כ-24.3 מיליארד ש"ח חובות מיסוי מקרקעין, מהם כ-10.9 מיליארד ש"ח חובות בהרשאה, ומהם כ-2.3 מיליארד חובות ודאיים. בסך הכול הסתכמו החובות לרשות בכ-82.9 מיליארד ש"ח, מהם כ-51.1 מיליארד ש"ח חובות בהרשאה ומהם כ-8.5 מיליארד ש"ח חובות ודאיים.

בחודשים אוקטובר 2009 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה כיצד מטפלת הרשות בגביית חובות מס. הביקורת נעשתה בהנהלת הרשות, במחלקת הגבייה שבהנהלת הרשות, ביחידות ההוצאה לפועל ובמשרדי השומה ותחנות המע"ם שבטבריה, בנצרת ובעכו ובמשרד השומה בבאר שבע (להלן - המשרדים האזוריים שנבדקו).

## מצבת החובות

בנוגע לחובות שטרם ניתן כתב הרשאה בעניינם קובע נוהל הרשות<sup>6</sup> כי רצוי לפעול לגבייתם על ידי קשר טלפוני עם הנישום או מייצגו או על ידי שליחת הזמנה לבידור. כמו כן קובע הנוהל כי גם נגד חייבים שכבר ניתן כתב הרשאה בעניינם, המאפשר לעקל את מיטלטליהם, אפשר לנקוט אמצעי אכיפה אחרים כגון הטלת קנס מינהלי, אי-מתן פטור מניכוי מס במקור והזמנה לחקירה.

1. על פי נתוני הרשות, בחודשים אוקטובר 2009 עד נובמבר 2010 היו לכ-364,000 נישומים (חלקם לא פעילים) חובות למס הכנסה, ומהם לכ-184,000 היו חובות בהרשאה; למרבית הנישומים (69% מבעלי החובות בהרשאה) היה חוב שלא עלה על 5,000 ש"ח. הרשות טיפלה באמצעים שפורטו לעיל בכ-180,000 נישומים (כ-49% מבעלי החובות למס הכנסה), ורק כ-36,000 מהם (כ-20% מהחייבים שטופלו וכ-10% מכלל החייבים) שילמו את חובם.

2. המצב בתחום גביית חובות מע"ם דומה. מנתוני הרשות עולה כי בשנת 2009 היא גבתה רק 232 מיליון ש"ח (2.44%) מ-9.5 מיליארד ש"ח חובות מע"ם בהרשאה, מהם 3.3 מיליארד חובות ודאיים; ככל שחולף הזמן, שיעור החובות בהרשאה הנגבים הולך ופוחת: בשנת 2009 נגבו 5.62% מהחובות שנוצרו באותה שנה, לעומת 0.22% מהחובות שנוצרו לפני שנת 2002.

3. הביקורת העלתה כי אין בידי הרשות מידע זמין ושוטף על הרכב חובות הנישומים, לרבות קנסות, ריבית והפרשי הצמדה, בחלק ממערכי המס (מס שבח, מס קנייה, מכס ומס רכישה).

5 חוב שאינו שנוי במחלוקת או חוב שהוטל על פי פסק דין.

6 נוהל הרשות מ-30.1.07 בדבר "הליכי גבייה ואכיפה - הפעלת שיקול דעת ושינון הוראות".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבדוק מדוע היא אינה ממצה את אפשרויות הגבייה. עליה לבדוק גם את יעילותם של הכלים העומדים לרשותה להוצאת הגבייה אל הפועל סמוך ככל האפשר למועד היווצרות החוב.

## תכנון

נוכח ריבוי החובות וכדי שפעולות העיקול ישיגו את מטרתן, נכון לבסס את פעולות הגבייה על תכנון מרכזי שמביא לידי מיצוי משאבי הרשות בתחום זה. במסגרת תכנון כזה יש לקבוע מדיניות אכיפה וסדרי עדיפויות לטיפול על פי מאפיינים של חייבים ועל פי מצב המשק.

### תכנון מטה

1. הרשות קובעת לכל משרד שומה אזורי בכל רבעון תכנית עבודה לטיפול בנישומים בעלי חובות ודאיים גדולים שיש להם נכסים באזור שהמשרד מופקד עליו, ויעד גבייה של 25% מסך חובות הנישומים ברשימה.

מנתוני הרשות עולה כי רק 35% מהחייבים (3,383) שנכללו בתכניות העבודה שקבעה הנהלת הרשות למשרדים האזוריים ברבעון הרביעי בשנת 2009, שילמו את חובם או חלק ממנו, ובסך הכול נגבו 492 מיליון ש"ח (41%) מ-1.208 מיליארד ש"ח חובות של חייבים שהוכללו בתכנית העבודה. בין המשרדים הבולטים שלא עמדו ביעד הגבייה - משרדי השומה בחיפה (גבייה של 5% בלבד), נצרת (9%) ואילת (15%).

2. הרשות קובעת בכל רבעון גם לכל תחנת מע"ם אזורית יעד גבייה של 20% מסך כל החובות בהרשאה של הנישומים הפעילים באזור שהתחנה מופקדת עליו. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני גביית החובות ברבעון השלישי של שנת 2009 בתחנות המע"ם. התברר שכאשר הרשות בודקת אם התחנות האזוריות עומדות ביעדים האמורים, היא אינה מפרידה את סכום החובות בהרשאה שגבו התחנות מהסכום הכולל שהן גובות, הכולל את המע"ם הנגבה באופן שוטף. הדבר פוגע ביכולתה של הרשות לבקר את גביית החובות ובתמריץ של התחנות לגבות את החובות, שכן התשלום השוטף של הנישומים נכלל בחישוב יעדי גביית החובות של התחנות.

3. יש לציין כי עיקר החובות בהרשאה שהצטברו הם חובות של נישומים לא פעילים. לפי נתוני הרשות, מצבת החובות הרשומים במערך מע"ם גדלה בשנת 2008 ב-194 מיליון ש"ח (גידול של 288 מיליון ש"ח בחובות הנישומים הלא פעילים לעומת ירידה של 94 מיליון ש"ח בחובות הנישומים הפעילים) והסתכמה בסוף השנה ב-5.2 מיליארד ש"ח. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בתיקי הנישומים במערכת הממוחשבת עולה כי חלק מהנישומים מפסיקים את פעילותם ואת הדיווח התקופתי לרשות כאשר הרשות מתחילה לפעול לגביית חובם, ובעיקר כאשר נוצר חוב בעקבות שומות של יחידות ביקורת החשבונות שברשות.

4. הביקורת העלתה כי הכלים הממוחשבים המשמשים את מערכי המס לפעולות הגבייה (שאילתות מידע, פילוח נתוני בעלי חוב על פי פרמטרים, נתוני ביצוע וכו') אינם אחידים ופותרו על פי הדרישות השונות של מנהלי מערכי המס. עוד העלתה הביקורת כי המערכת הממוחשבת המשמשת את משרדי השומה להכנת תכניות עבודה לטיפול בחובות ניכוי מס במקור של מעבידים ונישומים אינה יכולה לפלח את נתוני החייבים לקטגוריות שונות על פי מאפייניהם ועל פי מצב הטיפול בהם (כגון חייבים בעלי כלי רכב או חייבים שהוטל על רכביהם עיקול לטובת הרשות אך

הם טרם עוקלו, חייבים בעלי נכסי מקרקעין, חייבים שהקשר עמם נותק וכו'). כך נפגעת יכולתה של הרשות לפעול ביעילות לגביית חובות ניכויים מנישומים בעלי נכסים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות לשפר את אכיפת הגבייה, לפתח כלים ממוחשבים אחידים ויעילים לכל מערכי המס ולעמוד ביעדים שקבעה.**

בתשובתה בנובמבר 2010 הודיעה הרשות כי היא פועלת עם שע"ם ליצירת כלים אחידים שימשו את כל מערכי המס.

### תכנון פעולות האכיפה בידי המשרדים האזוריים

הרשות קבעה<sup>7</sup> כי על הגובים הראשיים להפעיל שיקול דעת כאשר הם בוחרים את בעלי החוב שגביית חובם תועבר ליחידת ההוצאה לפועל.

בביקורת נמצא כי המשרדים האזוריים שנבדקו העבירו בשיטתיות לטיפולן של יחידות ההוצאה לפועל חובות שהוצא כתב הרשאה לגבייתם בלי שבדקו מהו הסיכוי לגבות חובות אלה. הגובים אף לא השתמשו בנתונים המגוונים שבמערכת הממוחשבת של הרשות, ובכלל זה במידע על תוצאות ניסיונות העיקול שנעשו בעבר, כדי לבחון את הסיכוי לגבייתם. במקום זאת בחרו הגובים באקראי חייבים מבין בעלי החוב שחובם גדול מ-10,000 ש"ח. הגובים הראשיים הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה כי כדי לבדוק מהו הסיכוי לגבות את החוב דרושים זמן רב וכוח אדם נוסף שאינו בנמצא.

עוד נמצא בביקורת כי פעמים רבות המשרדים האזוריים מעבירים ליחידות ההוצאה לפועל רשימות סרבני מס, אף על פי שאין להם כתובת מדויקת מלבד שם היישוב, ואף שהתברר בניסיונות עיקול קודמים כי כתובתם על פי רישומי המשרדים אינה נכונה או שאין לחייבים נכסים שאפשר לעקל.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים האזוריים לתכנן בקפידה אצל מי ייגבה החוב באמצעות עיקול ולהשתמש לשם כך במשאבים ובכלים העומדים לרשותם. על הנהלת הרשות לבדוק אם פעילות הגבייה יעילה ואם המשרדים האזוריים מיישמים את הוראותיה.**

### הטלת עיקול על נכסים שבידי צד שלישי

כאמור, על פי פקודת המסים, פקיד הגבייה רשאי לתת צו לעיקול נכסים של סרבן מס הנמצאים בידי צד שלישי. אם ניתן צו לצד השלישי, עליו להגיש לפקיד הגבייה בתוך עשרה ימים הודעה שבה יציין אם הנכס נמצא בידי, כולו או מקצתו. אם לא מסר הצד השלישי הודעה או שפקיד הגבייה סבור שההודעה שמסר אינה שלמה או אינה נכונה, הממונה על הגבייה רשאי להזמין את הצד השלישי לחקירה. אם יתברר כי הצד השלישי לא מסר את הנכסים המעוקלים כפי שנקבע בצו העיקול בלי הסבר מספק, לא שילם לפקיד הגבייה את החובות שעליו לשלם או הוציא מיידו נכס או שילם חוב שלא כדיון, אף שידע שמוטל עליו צו עיקול, פקיד הגבייה רשאי לחייבו בתשלום החוב.

7 ראו הערה 6 לעיל.

1. נמצא כי המשרדים האזוריים שנבדקו לא ערכנו את המידע הנוגע לצד שלישי, כגון פרטי לקוחות, בנקים ומעסיקים של החייבים, במערכת הממוחשבת, לעתים במשך שנים. עוד נמצא כי הגובים הראשיים שלחו צווי עיקול רבים על סמך נתונים לא מעודכנים אלה.
2. המשרדים האזוריים שנבדקו לא פעלו כדי לקבל את תשובת הצד השלישי. בעת שליחת צו עיקול לצד שלישי נרשמת תזכורת במערכת הממוחשבת, כדי שאם לא ייענה הצד השלישי לצו העיקול, יוכל הגובה, לאחר פרק זמן מסוים, לברר מדוע לא נענה ולהזמין לחקירה, אם יהיה צורך בכך. למרות זאת, הגובים חזרו ושלחו עוד צווי עיקול לצד השלישי, אף שזה לא השיב להם, במקום לשוחח עמו בטלפון או להזמין לחקירה. כך לדוגמה, תחנת המע"ם בטבריה שלחה בשנים 2008-2009 14 צווי עיקול לצד שלישי, הן לבנקים והן ללקוחות, בעניין חברה בעלת חוב בהרשאה בסך כ-1.1 מיליון ש"ח. התחנה לא ביררה מדוע לא קיבלה תשובה לשום פנייה, ואיש לא זומן לחקירה.
3. המשרדים האזוריים שנבדקו לא יישמו את הוראות פקודת המסים בדבר האפשרות לגבות את החוב מצד שלישי שלא שיתף פעולה כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לתקן את הליקויים שנמצאו לגבי עיקול של נכסי חייבים שבידי צד שלישי.

## פעולות מקדמיות לעיקול

### איתור כתובות

על פי פקודת המסים, הודעה, דרישה, צו וכל מסמך אחר שיש למסור, יראו אותם כאילו נמסרו כדין אם ניתנו למי שנועדו או הונחו במקום מגוריו או במקום עסקיו הרגיל או נשלחו לשם על שמו בדואר. כאמור, על פי הנחיות הרשות, משקיבל הגובה כתב הרשאה, עליו לדרוש מהחייב לשלם מיד את החוב ולהזהירו כי עומדים לעקל את מיטלטליו. ההתראה על עיקול נמסרת במסירה ידנית בכתובתו של החייב, לרוב באמצעות הרבקה הודעה על דלת הבית. מטרת המסירה הידנית היא, בין היתר, לוודא שהכתובת נכונה. עדכון הכתובות לפני מימוש העיקולים חשוב בייחוד כשמדובר בחייבים העומדים בסירובם לשלם את חובם לאורך זמן, שכן אלה נוהגים לשנות לעתים תכופות את עיסוקם, מקום העסק ומקום מגוריהם.

חוק עדכון כתובת, התשס"ה-2005, קובע כי אם תושב לא מסר לפקיד הרישום כתובת למשלוח דואר, ייחשב המען הרשום במרשם האוכלוסין לכתובת הדואר שלו. ואולם הרשות שולחת ומוסרת דואר לנישומים, לרבות הודעות על חובות, על פי הכתובת הרשומה במאגרי הכתובות שלה, שאינה בהכרח הכתובת במרשם האוכלוסין.

על פי נתוני הרשות, בשנת 2009 העבירו משרדי פקידי השומה, תחנות המע"ם ומשרדי מיסוי מקרקעין ליחידות ההוצאה לפועל כ-48,650 כתבי הרשאה (חייב אחד יכול לקבל כמה כתבי הרשאה, כל אחד נוגע לחוב אחר), אך היחידות מסרו רק 17,045 התראות על עיקולים, בעיקר מפני שרבות מכתובות החייבים שנמסרו להן היו שגויות.

לפי דוח שהגישה ביוני 2007 ועדה שהוקמה ברשות כדי לבדוק את הטיפול בדואר חוזר, שיעור הדואר החוזר של מערכי מס הכנסה ומיסוי מקרקעין הוא כ-26%, ושל מערך מע"ם - כ-7%. הוועדה המליצה להנהלת הרשות להקים בשע"ם מוקד שירות מרכזי לעדכון כתובות של חייבים. אף על פי שהנהלת הרשות אישרה את המלצת הוועדה, נמצא כי עד מועד סיום הביקורת - אוגוסט

2010 - לא יישמה הרשות החלטה זו. למערכים השונים ברשות יש מאגרי כתובות נפרדים, ובחלקם אף פרטי הכתובות שונים, והם אינם מעדכנים זה את זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שלא לשלוח את הגובים לכתובות שגויות, וכך לבזבז משאבים, על הרשות ליישם את המלצות הוועדה בעניין הטיפול בדואר חוזר: עליה להקים מערך כתובות מרכזי ממוחשב של כל הנישומים, שיהיה משותף לכל מערכי המס ויעודכן באופן שוטף.

סמנכ"ל שירות לקוחות ברשות הודיעה בתשובתה בנובמבר 2010 כי הרשות מפתחת בימים אלה מערכת ממוחשבת על פי המלצת הוועדה שלעיל, וכי טרם הסתיים פיתוח המערכת בשל מורכבותה.

### התראות לפני עיקול

בהתראה על עיקול נאמר לחייב שעומדים לעקל את מיטלטליו, אף באמצעות פריצה<sup>8</sup>, אם לא יסדיר את חובו.

הביקורת העלתה כי בתחנת המע"ם בעכו ובמשרד השומה בטבריה, רכושם של שבעה מ-20 סרבני המס שעניינם נבדק בכל משרד, לא עוקל לפחות מתחילת שנת 2008, אף על פי שנמסרו להם התראות על עיקולים וחובם לא שולם.

בבירור שעשה משרד מבקר המדינה במשרדים אלה וביחידות ההוצאה לפועל לא נמצאו מסמכים המבהירים מדוע לא עוקל רכושם של חייבים שקיבלו התראה, ובעיקר של מי שקיבלו התראות חוזרות ונשנות. הגובים הראשיים טענו כי ייתכנו כמה הסברים לכך: יש שמספר החייבים שקיבלו התראה ומתגוררים באזור מרוחק ממשרד השומה מועט, ועל כן אין טעם לשלוח מעקלים לאזור זה; עיקול הרכוש של חייבים מסוימים, בעיקר באזורי מגורים של בני מיעוטים ושל חרדים, דורש כוח משטרה מיוחד, ולא תמיד מוקצה כוח כזה לשם כך.

מסירת התראה על עיקול ואי-ביצוע העיקול פוגעים בהרתעה כלפי בעל החוב ומצמצמים את הסיכויים שישלם את חובו. הפגיעה קשה במיוחד כאשר ניתנות התראות חוזרות ונשנות ואין ננקטות פעולות אכיפה.

על הנהלת הרשות לבדוק מדוע לא עוקלו המיטלטלין של חייבים שקיבלו התראות בעניין.

### הפעילות של יחידות ההוצאה לפועל

כאמור, ברשות פועלות שלוש יחידות הוצאה לפועל. בתחילת כל שנה קובעת הנהלת הרשות כמה סרבני מס<sup>9</sup> יעביר כל משרד אזורי לטיפול יחידות אלה באותה השנה. עובדי היחידות פועלים בחוליות, ובדרך כלל בכל חוליה יש שוטר ושני גובים. ההתראה נמסרת לחייב, בין על ידי עובדי המשרד האזורי ובין על ידי עובדי יחידת ההוצאה לפועל, לפחות 48 שעות לפני העיקול.

8 לאחר מיצוי הדרכים האחרות שצוינו בפקודת המסים.

9 לפי פקודת המסים סרבן הוא מי שלא שילם ביום הפירעון את המס שהוא חייב.

1. כפי שצוין, בשנת 2009 נמסרו לחיילים 17,045 התראות לפני עיקול. בעקבות פעילות היחידות עוקלו 3,151 כלי רכב, יצאו אל הפועל 1,362 עיקולי מיטלטלין ונגברו 345 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי בדוחות השנתיים המסכמים את הפעילות של יחידות ההוצאה לפועל מוצגים מספר כלי הרכב והמיטלטלין שעוקלו וסך כל החובות שנגברו בעקבות פעילות היחידות, אך אין בידי הרשות נתונים על סך כל חובות הנישומים שהועברו לטיפול היחידות, וממילא אי-אפשר לדעת מהו שיעור החובות שנגברו. בהיעדר נתונים אלה אי-אפשר לנתח את תוצאות פעולות האכיפה, להסיק מסקנות ולהפיק לקחים בעניין.

2. העובדים של יחידות ההוצאה לפועל צריכים לפעול על פי רשימות של סרבני מס שהוכנו בידי הגובים הראשיים. אולם פעולות רבות של היחידות (22%) נעשות בעקבות סיוורים שעובדי היחידות עושים בחניונים ציבוריים כדי לאתר כלי רכב של בעלי חובות בהרשאה ולעקלם. משיחות עם מנהלי היחידות עולה כי לדעתם פעילות יזומה זו יעילה לא פחות מהעיקולים הנעשים על פי הרשימות שולחים להם המשרדים האזוריים; מאחר שפעמים רבות מועברות אליהם רשימות ללא תכנון ראוי והפעילות אינה משיגה את מטרתה (ראו לעיל בעניין התכנון בידי המשרדים האזוריים), הם מעדיפים שלא לצמצם את הפעילות היזומה.

3. משרד מבקר המדינה בדק כיצד ניצלו יחידות ההוצאה לפועל את כוח האדם ואת כלי הרכב שעמדו לרשותן במחצית הראשונה של שנת 2009.

במועד הביקורת הועסקו ביחידות 48 עובדים, 20 שוטרים בשכר ו-71 סטודנטים (על פי התקן אפשר להעסיק 80 סטודנטים). על פי הסכם קיבוצי<sup>10</sup> נקבע כי מכסת שעות העבודה החודשית של סטודנטים תהיה 96 שעות, ובמקרים מיוחדים 120 שעות. ואולם התברר כי מספר שעות העבודה הממוצע של סטודנט ביחידת ההוצאה לפועל מרכז במחצית הראשונה של 2009 היה כ-59% מהמכסה שנקבעה.

כ-40 כלי רכב עמדו לרשות יחידות ההוצאה לפועל. התברר כי לפחות שלושה כלי רכב לא נוצלו לפעילות האכיפה. על פי ספרי הרכב שמנהלות יחידות ההוצאה לפועל, בחצי הראשון של שנת 2009 לא נוצלו כלי הרכב האמורים למתן התראות או למימוש עיקולים; הם חנו בחניוני היחידות במהלך היום, ואילו בשעות הלילה חנו בדרך כלל ליד בתי עובדים. מכאן שנעשה בהם שימוש לצרכים פרטיים. כמו כן התברר שעובדים אלה לא חויבו בשווי השימוש בכלי רכב על פי הוראות פקודת מס הכנסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות לבדוק מה מידת יעילותה של הפעילות של יחידות ההוצאה לפועל, האם הן מנצלות ביעילות את מכסת כוח האדם העומד לרשותן וכיצד הן משתמשות בכלי הרכב שלהן.

4. לפי הנחיות הרשות, על הגובים לרשום במחשב כיצד הסתיים כל ניסיון עיקול. רישומים אלה חשובים שכן אפשר להפיק מהם לקחים ולבדוק אם מוטב לנקוט דרכי אכיפה אחרות כדי לגרום לחייב לשלם את חובו, וכך להימנע מבזבזו משאבים. רוב העיקולים נעשים על ידי יחידות ההוצאה לפועל, ולעתים תחנות מע"ם מעקלות רכוש בעצמן.

בביקורת נמצאו רישומים כפולים במערכת הממוחשבת. מדובר ברישומים שרשמו הן עובדי ההוצאה לפועל והן עובדי תחנות מע"ם בעניין אותם כלי רכב שעוקלו ונתפסו. כך לדוגמה, על

10 ההסכם שנחתם ב-3.11.09 בין המעסיקים בשירות הציבורי, ובכללם שירות המדינה, לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה.



עיקול רכביהם של חמישה נישומים בשנת 2008 דיווחו הן עובדי תחנת המע"ם בעכו והן עובדי יחידת ההוצאה לפועל בחיפה.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנקוט צעדים למניעת דיווחים כפולים.**

הרשות הודיעה בתשובתה בנובמבר 2010 כי היא מתעתדת לפתח מערכת אכיפה אחת שתטפל, בין היתר, גם בבעיה זו.

## ביטול עיקולי מיטלטלין

1. מר זאב פורת, סמנכ"ל אכיפת הגבייה ברשות, הנחה באפריל 2010 את הממונים האזוריים בתחנות המע"ם שלא "לתפוס מיטלטלין, אלא אם מדובר במלאי עסקי. במקרים חריגים יש לפנות אליי לקבלת אישור מקדמי"; שכן "הזיכוי המתקבל מהמכירה אינו מכסה את ההוצאות שנגרמו עקב תפיסת ומכירת המעוקלים".

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לשקול לעקל מיטלטלין בכל מקרה ששוויים מהותי. זאת גם ליצירת הרתעה. על הרשות להפעיל שיקול דעת ולבחור בשיטות היעילות ביותר לאכיפת הגבייה על פי הנסיבות.**

2. על פי הנחיות משטרת ישראל, יחידות ההוצאה לפועל נדרשות לקבל את אישור המשטרה לעיקולים הנעשים באזורים שבהם עלולים להתעורר קשיי גבייה בשל התנגדות אלימה של החייבים כגון, אזורים מגורים של הפזורה הברווית. לדברי הגובים הראשיים ומנהלי יחידות ההוצאה לפועל, באזורים כאלה, לעתים לא מעטות, אין נעשות פעולות אכיפה שוטפות מאחר שהמשטרה אינה מאשרת זאת.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים והמשטרה לבחון את הנושא ולעשות את הנדרש כדי לאפשר גבייה במקומות בעייתיים, כדי שלא ייווצר מצב של גבייה סלקטיבית, שבו "כל דאליים גבר".**

## עיקול כלי רכב

על פי פקודת המסים, גובה המס רשאי להודיע לרשם המשכונות, הפועל במשרד המשפטים, על עיקול מיטלטלי הסרבן, לרבות כלי רכב, שהעברת הבעלות עליהם חייבת רישום לפי כל דין. ההערה בדבר עיקול כלי רכב, הנרשמת אצל רשם המשכונות, יכולה לשמש תמריץ לחייב לשלם את חובו. בידי הרשות מאגר נתונים הנלקחים ממרשמים של גופים ממשלתיים שונים, ובהם נתונים בדבר נכסים שבידי נישומים, ובכלל זה המרשם של משרד התחבורה בדבר הבעלות על כלי רכב.

כדי להתחמק מעיקול כלי רכב, יש שסרבני מס רושמים את כלי הרכב שלהם על שם בן משפחה. יצוין כי באוגוסט 2010 היו רשומים במרשמי משרד התחבורה 3,527 כלי רכב בבעלותם של בני

אדם שעדיין לא מלאו להם 18, ורק ל-483 מהם היה רישיון נהיגה תקף. על פי הפרשנות המקובלת ברשות, היא רשאית לעקל כלי רכב שהבעלות עליו אינה רשומה על שם סרבן המס אם יש לה ראיות התומכות בהנחה שהרכב שייך בפועל לחייב במס, ושהרישום במשרד הרישוי אינו משקף את המציאות. הביקורת העלתה כי יחידות ההוצאה לפועל שנבדקו אינן פועלות כדי לעקל כלי רכב כאלה, אף שהיו ראיות התומכות בהנחה שהרכב שייך בפועל לחייב במס, ולעתים מי שרשום כבעל הרכב אינו מחזיק ברישיון נהיגה. יש להוסיף כי במערכת הממוחשבת של הרשות לא נמחקו רישומי הבעלות על כלי רכב שנמכרו ועל כלי רכב ישנים שעל פי נוהל הרשות<sup>11</sup> אין לעקלם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להנחות את יחידות ההוצאה לפועל לעקל כלי רכב שיש ראיות התומכות בהנחה שהם שייכים בפועל לחייב במס, לעדכן את מאגר נתוני הבעלות על כלי הרכב באופן שוטף ולהשמיט ממנו את כלי הרכב שאי-אפשר לעקל.

### מכירת נכסי מקרקעין משועבדים

על פי פקודת המסים גובה המס רשאי לרשום בפנקס רשם המקרקעין הערה על מקרקעין שבבעלות הסרבן, ואפשר להוציא כתב הרשאה למכירתם כאילו נמכרו על פי צו מאת בית משפט מוסמך, לשם סילוק חוב על פי פסק דין ובתנאים שנקבעו בפקודת המסים. על פי הנחיות הרשות, מכירת נכסי מקרקעין של סרבן לשם תשלום חובו תיעשה<sup>12</sup> אם חובו לכלל מערכי המס בלי קנסות מסתכם ביותר מ-100,000 ש"ח.

כל מערך מס פועל במערכת ממוחשבת נפרדת. בביקורת נמצא כי הגובים הראשיים במשרדים האזורים שנבדקו לא איחדו את נתוני כלל מערכי המס על חובות של סרבנים לשם קבלת החלטה בדבר מימוש נכסי מקרקעין שבבעלותם. יתרה מזו, גם כאשר החוב במערך מס יחיד היה גדול מ-100,000 ש"ח לא הקפידו הגובים לבדוק אם אפשר להוציא כתב הרשאה למכירת מקרקעין שבבעלות הסרבן. עוד נמצא כי הרישומים במערכת הממוחשבת של הרשות אינם תואמים תמיד את הרישום בפנקס רשם המקרקעין ובמינהל מקרקעי ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגובים הראשיים במשרדים האזוריים להקפיד לבדוק את חובות הסרבנים במערכות הממוחשבות של מערכי המס השונים, כדי שיהיה אפשר למכור נכסי מקרקעין שבבעלותם. על הגובים לפעול למימוש נכסי מקרקעין שבבעלות חייבים ולא להסתפק ברישום עיקולים בפנקס המקרקעין ובמינהל מקרקעי ישראל. כמו כן יש לתאם עם רשם המקרקעין ועם מינהל מקרקעי ישראל העברה שוטפת ומלאה של נתוני העסקאות לרשות.

הרשות הודיעה בתשובתה כי תפעל להגברת מימוש הנכסים.

מינהל מקרקעי ישראל הודיע בתשובתו מנובמבר 2010 כי הוא פועל בתיאום עם הרשות ועם גורמים נוספים להקמת מערכת ממוחשבת שבאמצעותה יועברו נתונים מעודכנים לרשות.

11 ראו הערה 6 לעיל.

12 על פי פקודת המסים, בתנאי שלא מדובר בדירה המשמשת מקום מגורים לסרבן ולבני משפחתו ולא בקרקע חקלאית הנחוצה למחייתו ולמחיית בני ביתו.

## הגשת תביעות בידי תחנות מע"ם

1. על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"ם), מי שלא הגיש במועד דוח שיש להגישו על פי החוק או התקנות, דינו שנת מאסר. הנהלת הרשות קבעה בנוהל שעל התובעים בתחנות המע"ם להגיש כתב אישום נגד מי שלא הגיש לפחות שישה דוחות שוטפים במועד ולא עמד בהסדרים שאישרה לו תחנת המע"ם לפריסת תשלום חובותיו.

התברר כי פעילות תחנות מע"ם אינה אחידה. על פי נתוני הרשות, מספר כתבי האישום הממוצע שהגישו התחנות בשנת 2009 הוא 38 כתבי אישום בכל תחנה. חלק מהתחנות מרבות להשתמש בכלי אכיפה זה, למשל התחנה בטבריה (107 כתבי אישום הוגשו בשנת 2009), בנצרת (96) ובעכו (97), ואילו תחנות אחרות כמעט אינן משתמשות בו, למשל התחנות תל אביב 1 (כתב אישום אחד), תל אביב 2 (4), ירושלים (9) ואילת (0).

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול לכך שיוגשו כתבי אישום כנגד חייבים במע"ם במקרים המתחייבים.**

2. על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), כל אדם רשאי לייסד חברה, ובלבד ששום מטרה ממטרותיה אינה נוגדת את החוק ואת תקנת הציבור ואינה בלתי מוסרית.

מפגישות עם הממונים במשרדים האזוריים שנבדקו עולה כי יש שסרבני מס מפסיקים את פעילותן של חברות שבבעלותם שצברו חובות גדולים לרשות, ומקימים חברות חדשות במקומן, בפעולה מלאכותית הנעדרת טעם מסחרי, שכל ייעודה הוא לאפשר להם להימנע מתשלום חובותיהם<sup>13</sup>. כדי שיהיה אפשר לייחס את חובות החברה הישנה לחברה החדשה, על הרשות להוכיח בבית משפט כי הקמת החברה החדשה נעשתה רק כדי להתחמק מתשלום חובות החברה הישנה. עוד עלה מהפגישות האמורות כי הרשות ממעטת לעשות פעולות מעין אלה.

**על הרשות לפעול בנחישות נגד סרבני מס המקימים חברות חדשות במטרה להימנע מתשלום חובותיהם.**

## גביית חובות של רשויות מקומיות

על פי עמדת פרקליטות המדינה אין להעמיד לדין ראש רשות מקומית אם הרשות המקומית לא העבירה לרשות את המס שניכתה ממשכורות עובדיה, אלא אם כן יהיה אפשר להוכיח באמצעות ראיות פוזיטיביות שהרשות המקומית בזוזה כספים בקביעות. מבירורים שנעשו עם פקידי השומה בעכו ובנצרת עולה כי רשויות מקומיות צוברות חובות ניכרים מפני שאינן מעבירות לרשות מס שנוכה במקור ממשכורות העובדים. הביקורת העלתה כי המשרדים האזוריים שנבדקו לא פעלו לגביית החובות האמורים.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי עליה לבחון דרכים יעילות לגביית חובות מרשויות מקומיות.**

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, בפרק "התמודדות עם תופעת החשבונות הפיקטיביות".

בתשובתו בנובמבר 2010 הודיע משרד המשפטים כי עמדת הפרקליטות בנוגע להעמדה לדין של ראש רשות מקומית נתונה בימים אלה בבחינה מחודשת.

## הסדרי תשלומים

על פי פקודת מס הכנסה וחוק מע"ם רשאים המשרדים האזוריים, אם נמצאה סיבה מספקת לכך, לפרוס חוב מס לתשלומים שישולמו בתוספת הפרשי הצמדה וריבית. על פי נוהלי הרשות<sup>14</sup> חייב שנעשה עמו הסדר לפירעון חובו בכמה תשלומים ימסור לגובה הראשי במשרד האזורי המחאות דחיות לתאריכים שנקבעו.

על פי נוהל הרשות ניתן לפרוס תשלום בגין דוח שוטף למע"ם עד שלוש פעמים בשנה. הביקורת העלתה כי שלוש תחנות המע"ם האזוריות שנבדקו אפשרו לחייבים לפרוס את תשלום החוב בלא שבדקו אם יש סיבה מספקת לעשות זאת.

**על הרשות להטמיע את הנהלים שקבעה בעניין זה.**

הרשות הודיעה בתשובתה כי תדאג לרענן ולהטמיע את הוראות הנוהל בנדון.

## ביטחונות להסדרים

על פי נוהלי הרשות, הסדר פריסת התשלומים יותנה במתן ערבות וביטחונות לתשלום החוב על פי שיקול דעתו של הגורם המוסמך לאשר את ההסדר. כמו כן יש לשקול הטלת שעבודים על כלי רכב ונכסי מקרקעין של החייב עד לתשלום מלוא החוב.

נמצא כי הנהלים הנוגעים לפעילות משרדי השומה, להבדיל מנוהלי תחנות המע"ם, אינם מפורטים ואינם מעודכנים. לדוגמה, אין בהם הגדרה מפורטת של סוג הביטחונות הנדרשים על פי גודל החוב. עובדי הגבייה במשרדי השומה אינם בקיאים בטיפול בקבלת ביטחונות ובמימושם.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לקבוע גם למשרדי השומה נהלים מפורטים בעניין דרישת ביטחונות מחייבים.**

הרשות הודיעה בתשובתה כי תקבע נוהל מפורט ואחיד לכלל מערכי המס.

14 נוהלי הרשות בדבר "האצלת סמכות הקלות במערכי מס הכנסה וניכויים" ובדבר "הסדרי תשלומים לסילוק חובות מס מדוחות תקופתיים במע"ם".

**סיכום**

בביקורת הועלו ליקויים מהותיים בפעולותיה של רשות המסים לגביית חובות מנישומים ולגבי אמצעי האכיפה וההרתעה שנקטה כלפי סרבני המס. יתרת החובות שניתנה הרשאה לגבייתם הייתה כדצמבר 2009 כ-51.1 מיליארד ש"ח, מהם 8.5 מיליארד ש"ח חובות ודאיים, והסיכויים לגבות את החובות הולכים ופוחתים ככל שחולף הזמן. עקב ליקויים אלה נפגע גם מוסר תשלומי המסים של הנישומים.

על הרשות לבחון את תהליך הגבייה ולייעלו, ובתוך כך להיעזר בכלים העומדים לרשותה כדי לגבות את החוב סמוך למועד היווצרותו: עליה להנחות את המשרדים האזוריים להתמקד במתן כתבי הרשאות לגביית חובות שהסיכוי לגבותם גדול, לבדוק מדוע לא עוקלו המיטלטלין של חייבים שקיבלו התראות בעניין ולתקן את הליקויים שנמצאו לגבי עיקול של נכסי חייבים שבידי צד שלישי. כמו כן עליה, להנחות את יחידות ההוצאה לפועל לעקל כלי רכב שיש ראיות התומכות בהנחה שהם שייכים לחייב במס, ולפעול למימוש נכסי מקרקעין שבבעלות חייבים - ולא להסתפק ברישום עיקולים בפנקס המקרקעין ובמינהל מקרקעי ישראל. על הרשות לנקוט את הפעולות הדרושות כדי לאפשר גבייה במקומות בעייתיים; עליה לקבוע למשרדי השומה נהלים מפורטים בעניין דרישת ביטחונות מחייבים; וכן ראוי כי תנחה את המשרדים האזוריים להקפיד לעדכן ברישומיהם את נתוני החייבים וכי תקים מערך כתובות מרכזי ממוחשב של כל החייבים, שיהיה משותף לכל מערכי המס ויעודכן באופן שוטף. פעולות אלה ייעלו את מערך הגבייה והעיקולים ויגבירו את ההרתעה בקרב סרבני המס.

