

רשות המסים בישראל

פיקוח רשות המסים על יצוא טובין דרך הים

תקציר

רקע כללי

היצוא הוא מרכיב עיקרי בתהליך הסחר הבין-לאומי של ישראל ובכלכלת המדינה, שכן הוא נוגע לתחומים רבים: הכנסת מטבע חוץ, צמיחת המשק, עידוד השקעות, הקמת מפעלי תעשייה, יצירת מקומות תעסוקה וחיוק הפריפריה. תפקידה של המדינה הוא ליצור סביבה תומכת שתאפשר צמיחה של עסקים שיוכלו להתחרות בשווקים הבין-לאומיים, בד בבד עם מתן עידוד לעסקים אלה להשאיר את מרכז הפעילות שלהם בישראל. משום כך מדינת ישראל מעודדת את היצוא ממנה באמצעות הטבות מיוחדות ליצואנים, המתבטאות הן במתן הלוואות והן בהקלות מס, דוגמת מע"ם בשיעור אפס על עסקאות יצוא.

פקודת המכס [נוסח חדש] קובעת כי טובין שנועדו ליצוא, ויצואם כפוף לקיום תנאי או הגבלה לפי כל חיקוק, יהיו נתונים לפיקוח מינהל המכס שברשות המסים בישראל (להלן - מינהל המכס), וכי פיקוח זה כולל סמכות לבדוק כל טובין הנתונים לפיקוח.

מחלקת היצוא במינהל המכס מפקחת על היצוא ממדינת ישראל, באמצעות יחידות היצוא המצויות בבתי המכס ובמעברים היבשתיים. יחידות היצוא מופקדות על קיום מדיניות היצוא שנקבעת על ידי משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים שיש להם נגיעה ליצוא, כמו משרד הכלכלה והתעשייה, מכון היצוא הישראלי, משרד הביטחון ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר. מחלקת היצוא במינהל המכס קובעת מדיניות ארצית לגבי תהליכי העבודה ביצוא.

על פי נתוני רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), בשנת 2015 הוגשו כ-1.1 מיליוני רשימוני יצוא¹ המתעדים יצוא בסכום של כ-241.5 מיליארד ש"ח; סכום זה הוא כ-40% מההיקף הכספי של סחר החוץ של ישראל. היצוא הימי נעשה בעיקר מנמל חיפה ומנמל אשדוד. בשנת 2015 היו 135,361 רשימוני יצוא מנמל חיפה (כ-70.5% מכלל הרשימונים של יצוא ימי), המתעדים יצוא בסכום של כ-49.3 מיליארד ש"ח, ו-56,765 רשימוני יצוא מנמל אשדוד (כ-29.5% מכלל הרשימונים של יצוא ימי), המתעדים יצוא בסכום של כ-25.1 מיליארד ש"ח.

1 רשימון יצוא הוא המסמך העיקרי המתעד את ביצוע היצוא. הרשימון כולל הצהרה של היצואן בדבר פירוט של הטובין הנכללים במשלוח היצוא.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח של רשות המסים על היצוא הימי². הבדיקות נעשו בהנהלת רשות המסים, בבתי המכס בחיפה ובאשדוד, במשרדים האזוריים של מע"ם בבאר שבע, בחיפה ובאשדוד ובמשרד מס הכנסה בחיפה.

הליקויים העיקריים

בית המכס בחיפה -

פיקוח לקוי על היצוא בשל מחסור בכוח אדם מקצועי

מספר המשרות המקצועיות המאוישות ביחידת היצוא בבית המכס בחיפה קטן מהמספר שנקבע בתקן מינהל המכס מיולי 2008. בשל המחסור בעובדים נפגעות פעולות הטיפול והאכיפה, ובכללן סיווג והערכה של טובין המיועדים ליצוא ובדיקה יזומה של הצהרות היצואנים.

ליקויים במערכת הממוחשבת לניהול סיכונים במערך היצוא

1. תעודת האחסנה³ אינה מכילה מידע מספיק לצורך ניתוח סיכונים. עקב כך ייתכן שטובין יצאו מישראל ללא בדיקה, אף שלעתים מתברר לאחר הגשת רשימון היצוא שהיה צריך לבדוק אותם.
2. למינהל המכס אין מסד נתונים שמכיל מידע בסיסי על יצואנים, לצורך ניתוח הסיכונים ביצוא.
3. המערכת הממוחשבת של המכס לניהול סחר החוץ אינה מתואמת עם המערכת הממוחשבת ברשות המסים שמנוהלת באמצעות שע"ם.
4. בתי מכס רושמים ליקויים שנמצאו אצל יצואנים באופן שאינו מדויק. הדבר מקשה לנתח את הסיכונים שהתגלו בבדיקות ולטפל בהם.

2 הביקורת לא עסקה ביצוא הביטחוני, שלגביו נעשתה ביקורת נפרדת. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ב** (2013), בפרק "הפיקוח על היצוא הביטחוני", עמ' 24-5.

3 פרטי היצוא הראשונים המועברים לבתי המכס והרשומים בתעודת האחסנה, הם הנתונים שמוסר היצואן לנמל לצורך העמסת הטובין על האונייה. יחידת היצוא משתמשת בנתונים אלה לצורכיהן.

ליקויים בבדיקות העמידה בתנאי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959

למרות אימוץ המלצות הצוות למלחמה בהון השחור ולהעמקת האכיפה והגבייה, רשימוני היצוא של היצואנים שפועלים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, אינם נבדקים בבתי המכס, ולא ידוע אם היצואנים שנהנים מההטבות שנקבעו בחוק זה אכן עמדו בתנאים וייצאו את כמות הטובין הנדרשת.

היעדר נהלים ובקרה על תיקוני רשימונים

יצואנים רבים מגישים תיקונים לרשימוני היצוא, לאחר שהטובין כבר יצאו את הארץ. במצב זה לא ניתן לוודא שהטובין אכן יוצאו ולבדוק את היקף היצוא ואת סיווגו. מינהל המכס לא קבע נהלים והנחיות המבהירים כיצד לוודא את אמינות תיקוני הרשימונים במקרה שהם נעשים לאחר יצוא הטובין.

היעדר הרתעה מספקת כלפי סוכני מכס המטפלים ביצוא

קיימים סוכני מכס שאינם משלימים בפרק הזמן הנדרש את המסמכים הנדרשים לאימות היצוא, ונמצאו אף מקרים שבהם לא הגישו סוכני המכס כלל את רשימוני היצוא; אין הסדר ענישה שעל פיו מוטלים עיצומים על סוכני מכס כאמור (בדומה להסדר הענישה הקיים ביבוא).

שיתוף פעולה לקוי בין בתי המכס לבין משרדי מע"ם

1. משרדי מע"ם אינם נעזרים בבתי המכס בבדיקת משלוח טובין של עוסק יצואן שנחשד בדיווח כוזב.
2. משרדי מע"ם אינם מוסרים לבתי המכס מידע על עוסקים יצואנים שדיווחו כי סגרו את עסקיהם, ועל כן יצואנים כאלה יכולים להמשיך לפעול ולייצא.
3. בתי המכס אינם מדווחים למשרדי מע"ם על יצואנים שנתפסו בדיווח כוזב, כדי שמשרדי מע"ם יבדקו את הדיווחים שמסרו להם עוסקים אלה.

אי-שימוש של משרדי מע"ם במידע על היצוא

כאשר משרדי מע"ם מבצעים ביקורת חשבונות על עוסק יצואן, הם לרוב אינם משווים את נתוני היצוא שלו בפועל לדיווחיו בדבר מע"ם בשיעור אפס. באמצעות פעולה זו הם יכולים לאתר ליקויים בדיווח שנמסר להם.

אי-התאמת שעות עבודת המכס לשעות פעילות נמל חיפה

ימי העבודה ושעות הפעילות של בית המכס בחיפה אינם תואמים לאלו של הנמל. בנסיבות אלה לא מן הנמנע שיש יצואנים המתכננים את פעילותם לפי הזמנים שבהם בית המכס אינו פועל, כדי להגדיל את הסיכוי שהטובין ישתחררו בלי בדיקה.

ההמלצות העיקריות

1. על מנהל רשות המסים לפעול לאיוש המשרות שנקבעו בתקן מינהל המכס מיולי 2008 בעובדים מקצועיים ובעלי הכשרה מתאימה לביצוע הפעילות בתחום היצוא.
2. על ראש מינהל המכס לפעול לשיפור יסודי של המערכת הממוחשבת במינהל המכס, כדי לאפשר ניתוח סיכונים אמין שמבוסס על כל המידע הנדרש.
3. על מנהל רשות המסים להנחות את מינהל המכס לקיים חילופי מידע עם גופים אחרים ברשות ולבצע בדיקות כדי לאמת דיווחים של יצואנים.
4. על ראש מינהל המכס לקבוע נהלים והנחיות ברורות בדבר תיקוני רשימונים.
5. על מנהל רשות המסים לבחון הטלת עיצומים וקביעת הסדר ענישה גם בנוגע לסוכני המכס בתחום היצוא.

סיכום

הפיקוח על יצוא של טובין נועד לוודא כי הוא נעשה על פי התנאים וההגבלות שנקבעו בחוקים ובצווים, וכן לוודא כי קיום התנאים וההגבלות אינו מפריע לזרימת השוטפת של היצוא ולסחר הבין-לאומי של ישראל. ואולם הממצאים שהועלו בביקורת זו מלמדים כי הפיקוח של רשות המסים על היצוא הוא לקוי וחסר. נוסף על כך, הנתונים המצויים בתעודת האחסנה, שעל פיהם מבצעת המערכת לניהול סיכונים הערכה וניתוח של סיכונים, הם חסרים ואינם מאפשרים לאתר עבירות מס או הברחות.

בליקויים אלו יש כדי לפגוע ביכולת רשות המסים לגבות מס אמת מעוסקים בתחום היצוא, וכן לפגוע בבקרה שנועדה למנוע ייצוא טובין שלא על פי הדרישות והכללים.

מבוא

יצוא של סחורות או של שירותים הוא מרכיב עיקרי בסחר הבין-לאומי של ישראל ובכלכלת המדינה, שכן הוא נוגע לתחומים רבים: הכנסת מטבע חוץ, צמיחת המשק, עידוד השקעות, הקמת מפעלי תעשייה, יצירת מקומות תעסוקה איכותיים וחיזוק הפריפריה. תפקידה של המדינה הוא ליצור סביבה תומכת שתאפשר צמיחה של עסקים שיוכלו להתחרות בשווקים הבין-לאומיים ולמצות את הפוטנציאל שלהם בעולם, בד בבד עם מתן עידוד לעסקים אלה להשאיר את מרכז הפעילות שלהם בישראל. משום כך מדינת ישראל מעודדת את היצוא ממנה באמצעות הטבות מיוחדות ליצואנים, המתבטאות הן במתן הלוואות והן בהקלות מס, דוגמת מע"ם בשיעור אפס.

פקודת המכס [נוסח חדש] (להלן - פקודת המכס) קובעת כי טובין שנועדו ליצוא ויצואם כפוף לקיום תנאי או הגבלה לפי כל חיקוק, יהיו נתונים לפיקוח מינהל המכס שברשות המסים, וכי פיקוח זה כולל סמכות לבדוק כל טובין הנתונים לפיקוח. הפיקוח על היצוא מהארץ כולל כמה בדיקות, כמו בדיקת זהות היצואן לפי המידע הרשום במסמכי היצוא; בדיקת תוקף רישיון היצוא (אם נדרש רישיון כזה); בדיקת תכולה, כדי לוודא הלימה בין פרטי הטובין הרשומים בחשבונית היצוא לבין הרשום ברישיון היצוא; בדיקת התאמה בין הסכומים שרשומים בחשבוניות ובין ערך הטובין; בדיקת התאמה בין מדינת היעד הרשומה ברישיון היצוא ובין הרישום במסמכי היצוא שמגיש היצואן.

מחלקת היצוא במינהל המכס מפקחת על היצוא ממדינת ישראל, באמצעות יחידות היצוא המצויות בבתי המכס ובמעברים היבשתיים. יחידות היצוא מופקדות על קיום מדיניות היצוא, שנקבעת על ידי משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים שיש להם נגיעה ליצוא, כמו משרד הכלכלה והתעשייה, מכון היצוא הישראלי, משרד הביטחון ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר. מחלקת היצוא במינהל המכס קובעת מדיניות ארצית לגבי תהליכי העבודה ביצוא.

תהליך השחרור של טובין הוא תהליך שבו המכס מאשר את יצוא הטובין הרשומים ברשימוני היצוא. כדי לקבל את אישור בית המכס ליצוא של טובין, על היצואן או שליחו לשדר את נתוני הטובין ואת המידע על עסקת היצוא למערכת הממוחשבת לניהול וניתוב רשימוני יצוא.

מדינת ישראל חתומה על מספר רב של הסכמי סחר עם מדינות שונות בעולם. בכל הסכם סחר מפורטים התנאים להכרת הטובין המיוצאים כטובין שמקורם בישראל, כדי שיוכלו ליהנות מהעדפת מכס במדינת היעד. בכל הסכם נקבעו תעודות מקור ומסמכי העדפה שעל היצואנים להנפיק במועד היצוא. מסמכים אלה מוגשים לבדיקת מינהל המכס ולאישור לפני ביצוע היצוא. כדי לאשר את פרטי מסמכי היצוא, על עובדי המכס בתחום היצוא להתמצא בהסכמים השונים, ובכלל זה בתנאים שנקבעו בהם. לאחר אישור בית המכס היצואן יכול לייצא את הטובין.

על פי נתוני רשות המסים, בשנת 2014 הוגשו כמיליון רשימוני יצוא, המתעדים יצוא בסכום של כ-235.9 מיליארד ש"ח, בשנת 2015 הוגשו כ-1.1 מיליון רשימוני יצוא,

המתעדים יצוא בסכום של כ-241.5 מיליארד ש"ח; סכום זה הוא כ-40% מההיקף הכספי של סחר החוץ של ישראל. היצוא הימי נעשה בעיקר מנמל חיפה ומנמל אשדוד. בשנת 2014 היו 141,988 רשימוני יצוא מנמל חיפה (כ-71% מכלל הרשימונים של יצוא ימי), המתעדים יצוא בסכום של כ-54.6 מיליארד ש"ח, ו-58,913 רשימוני יצוא מנמל אשדוד (כ-29% מכלל הרשימונים של יצוא ימי), בסכום כולל של כ-29.3 מיליארד ש"ח. בשנת 2015 היו 135,361 רשימוני יצוא מנמל חיפה, המתעדים יצוא בסכום של כ-49.3 מיליארד ש"ח, ו-56,765 רשימוני יצוא מנמל אשדוד, בסכום של כ-25.1 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח של רשות המסים על היצוא הימי. הבדיקות נעשו בהנהלת רשות המסים, בבתי המכס בחיפה ובאשדוד, במשרדים האזוריים של מע"ם בבאר שבע, בחיפה ובאשדוד ובמשרד מס הכנסה בחיפה.

בית המכס בחיפה - פיקוח לקוי על היצוא בשל מחסור בכוח אדם מקצועי

הבקרה בבתי המכס על יצוא טובין נעשית באמצעות המערכת הממוחשבת, שאליה מוזנים הנתונים ששידרו היצואנים למינהל המכס⁴ על הטובין המיוצאים. רוב משלוחי היצוא, לרבות היצוא הביטחוני, מאושרים לאחר בדיקה ממוחשבת שמוודאת שהנתונים ששידרו היצואנים אינם מעלים חשד לעבירה על חוקי היצוא, וכי לא נדרש להציג אישורים מיוחדים לצורך היצוא. בנוגע לכל יצוא של טובין, על בית המכס לבצע בדיקה פרטנית של הרשימון ושל המסמכים המצורפים לו, לרבות בדיקה לגבי התאמת מטען היצוא לרשימון היצוא (אם נדרש). יש לציין כי בתחילה מנפיק סוכן המכס את טיוטת רשימון היצוא (להלן - שליפת היצוא), וכי רשימון היצוא מוגש למכס רק לאחר שהטובין יצאו מהארץ. לעומת זאת, בנוגע לטובין מיובאים, הם משוחררים מרשות המכס רק לאחר שבית המכס מאשר את רשימון היבוא.

ביחידת היצוא שבכל בית מכס יש עובדים האחראים לפקח על הטובין המיוצאים ולאשר את היצוא שלהם (להלן - המעריכים). על המעריכים, מתוקף תפקידם, להכיר את כל הדינים והצווים החלים על היבוא והיצוא של טובין, וכן להיות בקיאים בפרסומים מקצועיים שעניינם חידושים טכנולוגיים הנוגעים לייצור מוצרים שיש לפקח עליהם בעת יצוא. נוסף על כך, על המעריכים לדעת לבחון את רכיבי הטובין המיוצאים, כדי להחליט אם מדובר ברכיבים המותרים ביצוא; להנחות מקצועית את הבודקים בבית המכס המופקדים על פתיחת המטענים ועל הבדיקה הפיזית של

הטובין; ולהחליט בדבר סיווג הטובין על פי מסמכי היצוא המוגשים למכס, במטרה למנוע הגשת הצהרות שגויות או כוזבות.

לגבי חלק קטן ממטעני היצוא, נעשית גם בדיקה פיזית של הטובין עצמם. ההחלטה על בדיקה כאמור נעשית על סמך ממצאי הבדיקה של המערכת הממוחשבת לניתוח סיכונים (ראו גם בהמשך). נוסף על כך, גם המעריכים יכולים להחליט, על סמך שיקול דעתם המקצועי, להעביר מטענים לבדיקה לפי הנתונים שבידיהם, כגון היסטוריית היצוא של אותו יצואן, סוג הטובין המיועדים ליצוא או כל מידע אחר על היצוא או היצואן. יש לציין כי חשוב לבדוק את המטענים במהירות ולסיים את הבדיקה לפני שהאונייה שאמורה לשאת את הטובין המיוצאים תצא מישראל, מאחר שעיקוב הטובין עלול לפגוע בקשרי המסחר עם שווקים בחו"ל וכן לפגוע בטובין עצמם, למשל כאשר מדובר בפירות וירקות. ייתכן גם שלא יהיה ניתן לייצא את המשלוח במועד מאוחר יותר.

בשחרור טובין ליצוא קיימים שני תהליכים: תהליך הנקרא תהליך א', שבו מאושר היצוא לאחר שבית המכס בודק את מסמכי היצוא, ולעתים גם בודק פיזית את הטובין; תהליך הנקרא תהליך ד', שבו מאושר היצוא אוטומטית 40 דקות לאחר שידור הנתונים הלוגיים של העסקה.

1. כאמור, בעת יצוא חשוב לבצע את בדיקות המכס במהירות ולסיימן בטרם תעזוב האונייה את הנמל. בנוגע ליבוא, לעומת זאת, אפשר לרוב לעכב את שחרור הטובין עד לביצוע בדיקות המכס או לחלופין לבצע את הבדיקות במחסני היבואן.

תקן יחידות היצוא במינהל המכס, שנקבע ביולי 2008 (להלן - תקן יחידות היצוא), קובע כי יחידת היצוא של בית המכס בחיפה אמורה לכלול מנהל תחום יצוא, שני ממוני צוות מעריכים וכן שבעה עובדי מכס - חמישה מעריכים ושני בודקים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי ביחידת היצוא בבית המכס בחיפה פועלים רק מנהל תחום יצוא, שני מעריכים ושני בודקים.

בשל איש בחסר של כוח אדם מקצועי (מעריכים) ביחידות היצוא, לא ניתן לבחון באופן מיטבי את הטובין המיועדים ליצוא, ובמקרה הצורך גם לאמת את המפרט הטכני שהוצהר עליו.

2. על בית המכס לבדוק את אמיתות ההצהרות של היצואנים. בבתי המכס פועלת מערכת ממחושבת לניהול סיכונים (בעניין זה ראו גם בהמשך), אשר קובעת אילו טובין ייבדקו (בדיקה של המסמכים או בדיקה פיזית) ואילו יצואנים ייבדקו. נוסף על כך, כאמור לעיל, על עובדי יחידת היצוא לבחון באופן יזום, על פי שיקול דעתם, חלק מההצהרות של יצואנים ולהחליט אם לבדוק את הטובין בבדיקה פיזית.

על הנהלת רשות המסים לפעול לכך שבית המכס יוכל למלא את ייעודו - אכיפה מיטבית של ההוראות, הכללים ודיני היצוא

משרד מבקר המדינה העלה כי בבית המכס בחיפה כמעט לא נעשית בחינה כאמור, לשם החלטה על בדיקת טובין. זאת, נוכח מגבלת כוח האדם והזמן הקצר העומד לרשות עובדי יחידת היצוא.

להלן דוגמה הממחישה את חשיבות הפיקוח של מינהל המכס על היצוא ואת הסיכונים שיש בהיעדר פיקוח כזה.

ביוני 2015 הצהירה חברה א' על יצוא של משקאות אלכוהוליים מנמל אשדוד בסכום של 25,080 דולר. בבדיקה יזומה שעשה בית המכס נמצא כי המכולה לא הכילה משקאות אלכוהוליים, אלא משקאות אחרים. הדיווח הכוזב של החברה על יצוא אלכוהול העלה חשש שהחברה השאירה ברשותה את מלאי האלכוהול לצורכי מכירה בישראל, ללא דיווח וללא תשלום המסים המתחייבים - מס קנייה, מע"מ ומס הכנסה. במקרה זה התחמקה החברה לכאורה מתשלום מס קנייה בישראל בסכום של כ-200,000 ש"ח, ונוסף על כך ניסתה לכאורה ליהנות מהטבת מע"מ עסקאות בשיעור אפס ולקבל את החזרי מע"מ התשומות בגין הוצאותיה.

רשות המסים השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי "צודק המבקר כי בהעדר כוח אדם מקצועי (מעריכים) בתהליך היצוא ספק אם ניתן לבצע באופן מיטבי את המטלות המוטלות על יחידות היצוא ובפרט לאור הזמן המצומצם העומד לרשותם... מינהל המכס ורשות המסים פועלים מול אגף התקציבים לעיבוי מערך הבדקים והמעריכים במכס".

על הנהלת רשות המסים לפעול לכך שבית המכס יוכל למלא את ייעודו - אכיפה מיטבית של ההוראות, הכללים ודיני היצוא. לשם כך על מנהל רשות המסים לפעול לאיש המשרות שנקבעו בתקן יחידות היצוא בעובדים מקצועיים ובעלי הכשרה מתאימה ולהתאים את רמת והיקף הפעילות של בית המכס לתקן שקבעה הרשות עצמה.

ליקויים במערכת הממוחשבת לניהול סיכונים במערך היצוא

הפיקוח על תהליך שחרור הטובין ליצוא נועד למנוע עבירות הברחה, עבירות על חוקי היצוא, הפרה של הסכמי הסחר הבין-לאומיים של מדינת ישראל ועבירות מס, ובין היתר הצהרה על יצוא שלא התבצע כדי ליהנות מהטבות המס בגינו. נוסף על כך, במערך היצוא יש סיכונים רבים שטיפול חסר בהם יכול להביא לביקורת על ישראל מצד מדינות וגורמים בין-לאומיים שעלולים להיפגע מכך. לצד החשיבות של הבקרה על היצוא, כפי שעולה לעיל, יש למדינת ישראל עניין כלכלי בקיום הליכי יצוא מהירים ובהפחתה של ההפרעות והעיכובים ככל האפשר, כדי לאפשר זרימה שוטפת של סחורות ישראליות לחו"ל. לפיכך בודקים בתי המכס רק כ-2% מהטובין המיוצאים. ניתוח סיכונים יעיל הוא אפוא חלק חשוב בעבודת היצוא, משום שהוא

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במערכת לניהול סיכונים קיימים כמה ליקויים מהותיים שפוגעים ביעילות הליכי הפיקוח

מסייע להתמקד במטענים בעלי רמת סיכון גבוהה ומאפשר זרימה שוטפת של יתר המטענים.

בחירת הטובין או היצואנים שייבדקו נעשית באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול סיכונים (פרופיילינג) (להלן - המערכת לניהול סיכונים), שתפקידה לאתר משלוחים ויצואנים שקיים לגביהם סיכוי גבוה לביצוע העבירות האמורות לעיל. איתור משלוחים ויצואנים כאמור מאפשר לבדוק אותם בתדירות גבוהה, ואילו יצואנים או סחורות שקיים לגביהם סיכוי נמוך לביצוע העבירות שצוינו לעיל ייבדקו בתדירות נמוכה יותר.

במערכת לניהול סיכונים מוזנים הפרטים הנוגעים לטובין המיוצאים, מאפיינים של יצואנים וכן נתונים שיש בהם כדי להעלות חשש להברחות או לעבירות על חוקי היצוא. המערכת לניהול סיכונים מנתחת את כל הפרטים הנוגעים ליצוא העומד להתבצע ומתריעה על טובין שיש לגביהם סימנים מחשידים. לאחר קבלת ההתרעה נעשית בדיקה של מסמכי הטובין באמצעות המערכת, ואם גם הבדיקה הזאת מעלה חשש לעבירה, נעשית גם בדיקה פיזית של הטובין. כך מצטמצם שיעור הבדיקות הפיזיות הנדרשות לאחוזים מעטים מכלל הטובין, ומתאפשר יצוא שוטף של יתר הטובין, ללא עיכובים.

על פי נוהלי מינהל המכס, בית המכס בודק באמצעות המערכת לניהול סיכונים את תעודת האחסנה של כל מכולה. אם הנתונים בתעודת האחסנה אינם מעלים חשדות, לא תיבדק שליפת היצוא, והמכולה תשוחרר להטענה על האונייה ולהמשך תהליך היצוא. אם מבדיקת המערכת עולה חשד לגבי היצוא, תיבדק גם שליפת היצוא. אם לאחר הבדיקה של שליפת היצוא עדיין קיימים חשדות, תורה המערכת על העברת הטובין לבדיקה (בדיקת מסמכים או בדיקה פיזית).

1. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במערכת לניהול סיכונים קיימים כמה ליקויים מהותיים שפוגעים ביעילות הליכי הפיקוח, כמפורט להלן:

תהליך ניתוח הסיכונים ביצוא אינו מתבסס על נתוני רשימון היצוא, אלא על נתוני תעודת האחסנה; תעודת האחסנה מועברת על ידי היצואן, באמצעות סוכן המכס, לרשות הנמלים, רשות הנמלים מעבירה אותה לבית המכס, וזה מזין את הנתונים שבה למערכת לניהול סיכונים. יש לציין כי תעודת האחסנה מיועדת בעיקרה לצורכי הנמל ומכילה מידע לוגיסטי המיועד לעבודת הנמל. עוד הועלה כי רק בשלב מאוחר יותר מכין סוכן המכס את שליפת היצוא ומוסר אותה לבית המכס. מצב זה מאפשר שחרור של טובין ליצוא ללא בדיקה, אף שלעתים מתברר לאחר הגשת רשימון היצוא שהיה צריך לבדוק את הטובין. הסתמכות על בדיקת תעודת האחסנה בתהליך ניתוח הסיכונים מעלה חשש להיווצרות הליקויים האלה:

א. לעתים הרישום בתעודת האחסנה אינו מפורט ואינו מדויק. למשל, סוג הטובין הרשום בתעודת האחסנה שונה מהרשום בחשבונית היצואן; בתעודת האחסנה נרשם רק תיאור כללי של הטובין כפי שמופיע בספר הסיווג של המכס (זרעים, חלקי פלסטיק, חלקי מתכת וכד'), ולא ניתן פירוט מספק על הטובין, כדי שיהיה אפשר לסווגם כראוי. כאשר תיאור

הטובין אינו מדויק, בית המכס אינו יכול לעמוד על מהות הטובין ולקבוע אם נדרשת לגביהם בדיקה יזומה.

ב. תעודת האחסנה אינה כוללת את המסמכים הנדרשים, הנלווים למסמכי היצוא. לכן כאשר עובדי בית המכס בודקים לפני היצוא את תעודת האחסנה, הם אינם יכולים לוודא שיש ליצואן את כל המסמכים הנדרשים. נוסף על כך, המידע הקיים בתעודת האחסנה אינו מאפשר למערכת לניהול סיכונים לאתר את כל המקרים שבהם נדרש אישור מיוחד, והיו מקרים שבהם יצאו טובין מישראל בלי שהתקבלו לגביהם האישורים המתאימים (ראו דוגמה לכך בהמשך).

ג. התברר כי לא תמיד נרשמים כל פרטי הטובין בתעודת האחסנה. הדבר קורה בעיקר כאשר במכילה יש יותר משני פריטים של טובין שלכל אחד מהם יש סיווג מכס שונה. מאחר שבתעודת האחסנה יש מקום לרשום עד שני סיווגים שונים של טובין, רושם סוכן המכס במקרה כזה את הסיווג של שני פריטים בלבד, על פי החלטתו. משום כך קיים חשש שכאשר מכילה אחת תכיל כמה סוגים של טובין שנשלחים ליצוא, הפרטים של חלק מהטובין לא יהיו רשומים בתעודת האחסנה, אף שנדרשת לגביהם בדיקה של בית המכס עקב חוקיות היצוא או עקב סיבה אחרת, והמערכת לניהול סיכונים תאשר את התעודה.

ד. בתעודת האחסנה אפשר לרשום שם של יצואן אחד בלבד. כאשר מכילה מכילה טובין של כמה יצואנים, סוכן המכס אמור לציין בתעודת האחסנה כי מדובר במכילה מרובת יצואנים (קונסולידציה) ואת רשימת היצואנים השותפים למשלוח. בעת שהמערכת לניהול סיכונים מזהה הערה כאמור, היא אמורה להתריע באופן אוטומטי כי יש לבדוק את המסמכים המצורפים לשליפות היצוא של כל היצואנים השותפים למשלוח. הועלה כי לא תמיד מקפיד סוכן המכס לציין את כל היצואנים השותפים למשלוח. עקב כך לא ייבדקו היצואנים שאינם כלולים ברשימה. נמצאו מקרים שבהם דיווח סוכן המכס לבית המכס על יצואנים שהשתתפו במשלוח של אותה מכילה רק לאחר שהאונייה ובה המכילה כבר עזבה את ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש מינהל המכס לבחון שינוי של תהליך העבודה ביצוא, שבמסגרתו תתבסס המערכת לניהול סיכונים על נתוני רשימת הייצוא או לכל הפחות על נתוני שליפת הייצוא. כמו כן, על מינהל המכס לשכלל את המערכת הממוחשבת, כדי שתתריע כאשר המידע הנדרש לא מולא. נוסף על כך, על רשות המסים לקבוע, בשיתוף היצואנים וסוכני המכס, מהו המידע הדרוש לה לצורך בחינת היצוא ולביצוע הבדיקות של המערכת לניהול סיכונים.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המכס נמצא בתהליך מעבר למערכת מחשב חדשה הנקראת "שער עולמי", וכי "אפיון מערכת שער עולמי ביצוא כולל את כל המלצות המבקר לבחינת תהליך היצוא הימי לרבות הפעלת ניתוח סיכונים על נתוני שליפת היצוא".

המערכת הממוחשבת לניהול סחר החוץ של מדינת ישראל, שבאמצעותה פועל מינהל המכס, היא מערכת שאינה מתואמת עם המערכת הממוחשבת של רשות המסים

2. על פי ניתוחי היחידה לניהול סיכונים במינהל המכס בכל הקשור לניתוב רשימוני היבוא, הניתוחים המבוססים על המאפיינים של היבואנים מניבים את התוצאות הטובות ביותר לגבי תפיסת הברחות או סיכול עבירות מכס. כדי ליצור גם במערך היצוא מערכת יעילה ואפקטיבית של ניתוח סיכונים, יש צורך במידע על היבואנים, שעליו תתבסס המערכת לניהול סיכונים ועל פיו תנתח את הפעילות של כל יצואן ואת הסיכונים הנוגעים לו.

הועלה כי אין למינהל המכס מסד נתונים בסיסי שמכיל מידע על היצואן, כגון סוג הטובין הרגיל שהוא מייצא, הקשרים העסקיים שלו, המדינות שהוא מייצא אליהן וסוכן המכס הקבוע שלו. בשל היעדר מסד נתונים כזה קשה לאתר סימנים מחשידים, כגון חריגה של היצואן מהתחום הכלכלי שלו, יצוא טובין השונים מאלה שהוא מייצא בדרך כלל והחלפת סוכן המכס הקבוע, וכן קשה לברר אם סוכן המכס רשום במערכת המכס כסוכן אמין שבדיווחיו הקודמים לא נמצאו ליקויים.

3. על בית המכס לבדוק בין היתר אם קיימים ליקויים חוזרים ונשנים בדיווחים של היצואן על מטענים, ואם היצואן ביצע עבירות חוזרות ונשנות על חוקי היצוא.

המערכת הממוחשבת לניהול סחר החוץ של מדינת ישראל, שבאמצעותה פועל מינהל המכס, היא מערכת שאינה מתואמת עם המערכת הממוחשבת של רשות המסים (שמנוהלת באמצעות שע"ם - שירות עיבודים ממוחשבים). כל זאת, אף שבמערכת של רשות המסים יש מידע נוסף על היבואנים בכל הנוגע לתשלומי מס הכנסה, תשלומי מע"ם, ניכויים, מיסוי מקרקעין, גבייה וכן מידע כללי נוסף. במצב זה, אם יש יצואן שחשוד (או שנחשד בעבר) בביצוע של עבירות מסים שאינן בתחום המכס, לא יהיה המידע בעניין זה גלוי לבית המכס, והמערכת לניהול סיכונים לא תוכל להביא אותו בחשבון בעת ניתוח הסיכונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש מינהל מכס לקדם הקמה של מסד נתונים ממוחשב, בדומה לזה הקיים בתחום היבוא, שבעזרתו יוכל המכס לעמוד על מאפיינים של יבואנים ושל נותני השירות שלהם, דוגמת סוכני מכס. נוסף על כך, יש לפעול לכך שכל המידע הרלוונטי לניתוח סיכונים לגבי יבואנים המצוי במערכת הממוחשבת של רשות המסים יהיה זמין גם למכס ויוזן למערכת לניהול סיכונים.

4. במסגרת תפעול המערכת לניהול סיכונים יש לנתח את הליקויים שהתגלו בעבר בבדיקות היצוא הקודמות ולהפיק לקחים. נוסף על כך, ניתוח של הליקויים שנמצאו בבדיקות היצוא הקודמות מאפשר למערכת לאתר ביעילות דפוסים של סיכונים ולעמוד על מאפיינים של סיכונים. היעדר ניתוח של הליקויים פוגע ביעילות המערכת וגורם לבזבוז של משאבים.

בנוגע למערך היבוא קיימת רשימה מוכנה של ליקויים אפשריים (להלן - טבלת הליקויים). בודק אשר מגלה ליקוי מסמן אותו בטבלת הליקויים, ומידע זה משמש לצורך ניתוח סיכונים בבדיקות של היבוא בעתיד.

הביקורת העלתה כי אין טבלת ליקויים ייעודית הכוללת את הליקויים האפשריים הנוגעים ליצוא. תחת זאת, במערכת לניהול סיכונים נעשה שימוש בהגדרות שקיימות בטבלת הליקויים הנוגעת למערך היבוא, אף שהן מתאימות רק למערך זה, וכל הליקויים שמתגלים ביצוא מסווגים בקטגוריה "כללי". סיווג כזה אינו מאפשר למינהל המכס ולבתי המכס ללמוד את הסיכונים ולנתחם. משיחות שניהלו עובדי משרד מבקר המדינה בבתי המכס, התברר כי מסיבה זו יחידות היצוא שברשות המסים אינן רושמות ליקויים במערכת לניהול סיכונים. עם זאת, נמצא כי בינואר 2015, לאחר כניסתו לתפקיד של מנהל בית המכס אשדוד, הוא הנחה את יחידת היצוא בבית מכס זה להזין את הליקויים שהתגלו במערכת לניהול סיכונים ולנסות להתאימם להגדרות שבטבלת הליקויים הקיימת. ואולם התברר כי רישום זה הוא חלקי בלבד ואינו מספק.

משרד מבקר המדינה בחן את הטיפול בממצאי הבדיקות ביצוא שנעשו באמצעות המערכת לניהול סיכונים מ-1.1.15 ועד 17.11.15, והשווה טיפול זה לטיפול בממצאי הבדיקות שנעשו באמצעות המערכת לניהול סיכונים ביבוא; ההשוואה נעשתה לגבי בתי המכס בחיפה ובאשדוד. הועלה כי במערכת לניהול סיכונים לא נרשמו הליקויים שהתגלו בבדיקות ביצוא שנעשו בבית המכס בחיפה, ועקב כך לא היה בבדיקות אלה כדי לסייע בגילוי עבירות מכס. בבית המכס באשדוד הוחל כאמור ברישום חלקי של ליקויים שנמצאו, ולכן גם שם שיעור הבדיקות באמצעות המערכת לניהול סיכונים שהתגלו בהן עבירות מכס היה נמוך - 3.1% בלבד (נמצאו 286 ליקויים ב-9,158 בדיקות). עולה מכך כי המערכת לניהול סיכונים ביצוא אינה מביאה לגילוי עבירות מכס כנדרש. לשם השוואה, ביחידת היבוא של בית המכס באשדוד התגלו בתקופה זו הברחות או עבירות מכס ב-29.2% מהבדיקות שנעשו באמצעות המערכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש מינהל המכס לקדם את גיבושה של רשימת ליקויים המתאימה לתחום היצוא. גיבושה של רשימת ליקויים כזאת יאפשר למערכת לניהול סיכונים לאתר ביעילות דפוסים של סיכונים.

5. מערך היבוא של בתי המכס משתמש לצורך עבודתו במחולל דוחות. כלי זה מאפשר עיבוד משולב של נתונים רבים, חיתוכים של הנתונים ויצירת דוחות עבודה, נוסף על הדוחות הקבועים המתקבלים באמצעות המערכת לניהול סיכונים של מערך היבוא, אשר מאפשרים לנתח כל סיכון לגופו. כמו כן, כלי זה מקל את עבודת הפיקוח של המכס, ובכלל זה את בחירת המטענים לבדיקה. השימוש בשני הכלים המחשוביים הללו - מחולל הדוחות והמערכת לניהול סיכונים - מאפשר לנתח באופן מדויק יותר את הנתונים שמתקבלים ולגלות ליקויים ועבירות מכס מהותיים בתהליך היבוא.

הועלה כי בבתי המכס אין מחולל דוחות בתחום היצוא.


 בהיעדר בדיקה של
 משלוחי היצוא
 האמורים לא ידוע אם
 היצואנים שנהנים
 מההטבות שנקבעו
 בחוק העידוד אכן
 עמדו בתנאים
 לקבלתן, ואם ייצאו
 את כמות הטובין
 הנדרשת

לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש מינהל המכס לקדם פיתוח של מחולל דוחות גם בתחום היצוא, אשר ישלים את עבודת המערכת לניהול סיכונים. שימוש במחולל דוחות ביחידות היצוא ייעל את הבדיקות שנעשות ויאפשר לכל יחידה ולכל בית מכס לנתח את נתוני היצוא על פי צרכיה הייחודיים.

ליקויים בבדיקות העמידה בתנאי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959

כחלק מיישום המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (ועדת טרכטנברג), הקים ביוני 2012 שר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ צוות לבחינת דרכים למלחמה בהון השחור ולהגברת האכיפה והגבייה (להלן - הצוות); בראש הצוות עמד מנהל רשות המסים דאז מר דורון ארבלי. בינואר 2013 הגיש הצוות דוח, ובו עסק בין היתר בסיכון שיש בהון השחור גם ליצוא הנעשה במסגרת תנאי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - חוק העידוד). להלן הפרטים:

על פי חוק העידוד יכולים יצואנים ליהנות מהטבות מס. סעיף 18 לחוק העידוד קובע כי יצואן שרוצה ליהנות מההטבות צריך לייצא לפחות 25% מכלל מכירותיו לשוק המונה לפחות 14 מיליון תושבים. בדוח הצוות צוין כי קיימים פערים בין החוק לבין דרך הפעולה הנוהגת ביצוא. על פי דוח הצוות, יש סיכון שיצואן שפועל לפי חוק העידוד יפריז בדיווחיו לגבי מכירותיו לשווקים גדולים, כדי להגיע למכסה שנקבעה וליהנות מההטבות. לפיכך המליץ הצוות כי על המכס להעביר את רשימוני היצוא לבדיקה של בתי המכס, כדי לבחון אם הסיכונים, שעיקרם ניצול שלא כדין של ההטבות מתוקף החוק, אכן קיימים. בינואר 2013 החליטה רשות המסים לאמץ את דוח הצוות.

הועלה כי ממועד האימוץ של דוח הצוות (ינואר 2013) ועד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2015) לא פעל מנהל רשות המסים ליישום המלצות הדוח בנושא היצוא. עקב כך רשימוני היצוא של היצואנים שפועלים לפי חוק העידוד אינם מועברים ליחידות היצוא שבבתי המכס, וממילא לא נבדקים משלוחי היצוא של יצואנים אלה (בעיקר לשווקים הגדולים). בהיעדר בדיקה של משלוחי היצוא האמורים לא ידוע אם היצואנים שנהנים מההטבות שנקבעו בחוק העידוד אכן עמדו בתנאים לקבלתן, ואם ייצאו את כמות הטובין הנדרשת.

על מנהל רשות המסים להנחות את משרדי השומה לפעול לפי המלצות הצוות - להעביר לידי יחידות היצוא שבבתי המכס את רשימת היצואנים שפועלים על חוק העידוד, ובמקרה הצורך לבדוק את המטענים שהם מייצאים, כדי לוודא שהכמות שהם מצהירים עליה היא הכמות המיוצאת בפועל (בעניין זה ראו גם בהמשך).



יצואנים רבים נוהגים
להגיש לבתי המכס
תיקונים לרשימוני
היצוא, לאחר
שהטובין כבר יצאו
מהארץ, וכי לחלק
מהתיקונים הייתה
משמעות כספית
ניכרת, של מאות
אלפי דולרים

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל "ליישם את המלצות המבקר בתחום זה".

היעדר נהלים ובקרה על תיקוני רשימונים

נושא נוסף שצוין בדוח הצוות האמור לעיל, אשר טומן בחובו סיכון לעבירות מס, הוא נושא תיקון רשימוני היצוא לאחר שהטובין עזבו את ישראל. לעתים פונה היצואן אל בית המכס ומבקש לתקן את רשימוני היצוא, לאחר שהאונייה כבר הפליגה והמטען יצא את הארץ. התיקונים המבוקשים יכולים לכלול תיקון של ערך הטובין, שינוי פרט המכס, תיקון כמות הטובין שיוצאה ועוד. בעקבות קבלת הבקשה לתיקון הרשימוני אפשר שיתברר בדיעבד כי נדרשה בדיקה של הטובין מסיבות שונות, למשל מאחר שסוג הטובין מחייב אישור ביטחוני ליצוא או רישיון יצוא. ואולם במקרים כאלה בית המכס כבר אינו יכול לבדוק את הטובין, שכאמור כבר אינם בישראל. נוסף על כך, כאמור, היצואן נהנה ממע"ם בשיעור אפס על הטובין שיוצאו, ולשינוי של כמות הטובין או להגדלה של ערך היצוא יכול שתהיה משמעות כספית ניכרת.

הועלה כי לבתי המכס אין כל נוהל או הנחיות כיצד לפעול במקרה של תיקון רשימוני לאחר שהטובין יצאו את הארץ. עוד הועלה כי יצואנים רבים נוהגים להגיש לבתי המכס תיקונים לרשימוני היצוא, לאחר שהטובין כבר יצאו מהארץ, וכי לחלק מהתיקונים הייתה משמעות כספית ניכרת, של מאות אלפי דולרים. נוסף על כך נמצאו בקשות לתיקון רשימונים של טובין שהיו חייבים מלכתחילה באישור וברישיון ליצוא. התברר כי יש קושי לאמוד את מספר התיקונים או לאתר אותם לאחר מעשה, מכיוון שלאחר ביצוע התיקון מועברים המסמכים בעניין לתיק היצואן, ומכיוון שבמערכת הממוחשבת אין כל סימון מיוחד לביצוע תיקון ברשימוני היצוא. להלן דוגמאות לבקשות לתקן רשימוני יצוא:

1. בנובמבר 2015 פנתה חברה ב' לבית המכס בחיפה וביקשה לתקן רשימוני יצוא של טובין שיצאו באותו מועד מישראל. ברשימוני היצוא המקורי צוין כי ערך הטובין הוא 151,044 דולרים. החברה הודיעה כי הערך הרשום במסמכים שהוגשו למכס אינו נכון, וכי יש להוסיף לערך הטובין 92,160 דולרים (סטייה של 64% מערך הטובין שהוצהר בתחילה).

2. באפריל 2015 פנתה חברה ג' אל בית המכס בחיפה בבקשה לתקן רשימוני יצוא של טובין שיצאו מישראל כמה שבועות קודם לכן. החברה הודיעה כי מדובר ביצוא המחייב אישור ורישיון מיוחד ליצוא וביקשה לקבל את האישור המיוחד שהונפק לה. מאחר שהיצוא כבר בוצע, והטובין כבר לא היו בארץ, לא היה באפשרותו של בית המכס לוודא שהטובין שיצאו הם הטובין שלגביהם הונפק האישור.

בהיעדר עיצומים
קיימים סוכני מכס
המשתתפים בהגשת
כלל המסמכים
הנדרשים מהם ואינם
מסיימים במועד את
הטיפול ברשימוני
היצוא

לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש מינהל המכס להורות לבתי המכס שלא לאפשר לבצע תיקוני רשימונים לאחר שהטובין יצאו את הארץ, אלא במקרים חריגים. כמו כן, על ראש מינהל המכס לשקול לקבוע נהלים והנחיות בדבר תיקוני רשימונים, על מנת לצמצם את היקף התופעה של ביצוע תיקונים כאלה לאחר שהטובין יצאו את הארץ. נוסף על כך, על רשות המסים לשקול הטלת עיצומים נגד יצואנים וסוכני מכס שיגישו בקשות לתיקוני רשימונים של טובין שכבר יוצאו, אם יתברר בתיקון כי הטובין חייבו אישורים מיוחדים ליצוא.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "מינהל המכס מקבל את המלצת המבקר לבחון בשיתוף אגפי המסים האחרים את נושא תיקוני רשימוני יצוא. בסיום הבדיקה יפורסמו הוראות נוהל לעניין זה".

היעדר הרתעה מספקת כלפי סוכני מכס המטפלים ביצוא

עוד בשנת 1980 קבעה הנהלת רשות המסים, בנוגע למערך היבוא, נוהל שנקרא "הסדר בר ענישה". נוהל זה נועד בין היתר להניע את סוכני המכס להגיש בזמן את המסמכים הנדרשים ולהקפיד על דיוק בהכנת רשימוני היבוא, ובייחוד למנוע מקרים שבהם סוכני המכס מחפים על דיווחים כוזבים או על ליקויים של לקוחותיהם. לפי נוהל זה יכול בית המכס להטיל קנס אישי על הסוכן. אכיפת הנוהל נעשית על פי היקף הגירעונות של הסוכן ועל פי הליקויים שהתגלו בעבודתו.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי נוהל דוגמת הסדר בר ענישה או כל עיצום אחר לא נקבעו לגבי סוכני מכס המטפלים ביצוא.

לצורך הפיקוח של המכס, על סוכני המכס להגיש בזמן את רשימוני היצוא ואת כל המסמכים הנלווים להם. בהיעדר עיצומים קיימים סוכני מכס המשתתפים בהגשת כלל המסמכים הנדרשים מהם ואינם מסיימים במועד את הטיפול ברשימוני היצוא. נמצאו אף מקרים שבהם לא הוגשו רשימוני היצוא כלל.

משרד מבקר המדינה בדק בבתי המכס בחיפה ובאשדוד את מספרם של רשימוני היצוא שבהם לא הסתיים הטיפול של סוכני המכס, אף שעבר זמן רב, לעתים יותר משנה, מאז יצאו הטובין מישראל. בנוגע לבית המכס בחיפה נמצא כי עד סוף יולי 2015 לא השלימו סוכני המכס את הטיפול ב-126 רשימוני יצוא של טובין שיוצאו מישראל עוד בשנת 2014, וב-264 רשימוני יצוא של טובין שעבר יותר מחודש מאז יוצאו מהארץ. לעומת זאת, יש לציין את בית המכס באשדוד שפועל להניע את סוכני המכס להגיש את המסמכים במועד. בבית מכס זה לא נמצאו רשימוני יצוא שהטיפול של סוכני המכס בהם נמשך יותר מחודש. הסיבה לכך היא שבית המכס באשדוד הקצה עובד שתפקידו להיות בקשר מתמיד עם סוכני המכס ולוודא שהם ישלימו את המסמכים החסרים ויסיימו את הטיפול ברשימוני היצוא.



מערכת המחשוב של
בתי המכס אינה
קשורה למערכת
המחשוב של רשות
המסים, המשמשת גם
את משרדי מע"ם,
ולכן אין העברת מידע
בין בתי המכס
למשרדי מע"ם

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים לשקול להחיל נוהל הסדר ענישה גם על סוכני המכס בתחום היצוא.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "בימים אלה אנו שוקדים על חוק מכס חדש שיסדיר את הפעלת מערכת שער עולמי. החוק יכלול בין היתר עיצומים לסוכני המכס שכושלים בעבודתם. חוק זה ייתן מענה להערות המבקר בתחום זה".

שיתוף פעולה לקוי בין בתי המכס לבין משרדי מע"ם

בתי המכס ומשרדי מע"ם הם יחידות ברשות המסים. חשוב שיחידות אלה יחליפו מידע ביניהם, שכן יש בכך כדי לסייע בגילוי הברחות ועבירות מכס וגם בביצוע של ביקורת חשבוניות. כמתואר לעיל, מערכת המחשוב של בתי המכס אינה קשורה למערכת המחשוב של רשות המסים, המשמשת גם את משרדי מע"ם, ולכן אין העברת מידע בין בתי המכס למשרדי מע"ם. להלן דוגמאות לחשיבות של קיום תקשורת רציפה ושל שיתוף מידע רלוונטי בין שני הגופים:

1. עוסק המדווח על מס עסקאות בשיעור אפס על טובין שייצא, זכאי לנכות את מס התשומות במלואו בגין אותם טובין. לכן כאשר מבקרי החשבוניות במשרדי מע"ם בודקים דיווח של עוסק שהוא יצואן, הם יכולים להיעזר בנתוני היצוא שבמערכת המחשוב של המכס על מנת לאמת את דיווחיו. נוסף על כך, כאשר מבקר חשבוניות חושד שדיווחים של עוסק מסוים על עסקאות בשיעור אפס אינם אמיתיים, הוא יכול לבקש מבית המכס לבדוק את משלוח הטובין שהעוסק מייצא. גם בביקורת חשבוניות עתידית יהיה ניתן להשוות את דיווחי היצואן לממצאי הבדיקה בפועל. כאשר קיים במשרדי מע"ם מידע המעלה חשד שעוסק מסוים דיווח דיווחים כוזבים או הציג חשבוניות פיקטיביות בכל הנוגע לטובין שייצא או מתכוון לייצא, בית מכס יכול להביא מידע זה בחשבון בעניין קביעת מטענים חשודים שיש לבדוק.

הועלה כי משרדי מע"ם אינם נוהגים לבקש מבתי המכס לבצע בדיקות של יצואנים, וגם אינם נוהגים לשתף את בתי המכס בממצאים שהתגלו בעת ביקורת חשבוניות שנעשתה אצל עוסק שהוא יצואן. בשל חוסר שיתוף הפעולה בין בתי המכס למשרדי מע"ם, קיים סיכון כי יתאפשר ליצואן שכבר נתפס בעבירות מס להמשיך ולעבור גם עבירות מכס.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל רשות המסים להנחות את משרדי מע"ם כי כאשר מתעוררים אצלם חשדות כלפי יצואן מסוים, עליהם להציג את החשדות לפני פקידי המכס, על מנת שהם יוכלו להחליט אם לבדוק את ההצהרה של אותו יצואן בשליפת היצוא ואם ראוי לבדוק את המשלוח ליצוא. נוסף על כך, ממצאי הבדיקה יוכלו לשמש את משרדי מע"ם בבדיקת הדיווחים של היצואן בנוגע ליצוא.

2. שיתוף מידע בין שני הגופים חשוב גם כאשר עוסקים מודיעים למשרדי מע"ם על סגירת העסק, שכן אם דיווח משרד מע"ם כי עוסק יצואן סגר את העסק שלו, ומתברר כי הוא עדיין ממשיך לייצא - אמור להתעורר חשד בבית המכס לגבי אותו יצואן. להלן דוגמה הממחישה עניין זה:

ביוני 2014 גילה בית המכס באשדוד ניסיון הברחה, בעת בדיקה פיזית שנעשתה למכולה של יצואן א'. בבדיקה נמצא כי במקום מכונה חקלאית שהוצהרה במסמכי היצוא היה במכולה טרקטור, שמאוחר יותר אף התברר כי הוא גנוב. בבדיקה של משרד מבקר המדינה התברר כי התיק של העוסק במשרד מע"ם באשדוד מסווג כסגור, לאחר שהעוסק דיווח שלושה חודשים קודם לכן כי הוא אינו פעיל. אילו היה בית המכס באשדוד מקבל מידע שוטף בדבר סגירת תיקים במשרדי מע"ם, היה מתעורר חשדו לגבי יצואן א' עקב המידע השוטף שקיבל, ולא באופן מקרי. אין לדעת בכמה מקרים הצליחו ניסיונות מעין אלה עקב היעדר שיתוף מידע כאמור. נוסף על כך, יש לציין כי בית המכס באשדוד לא הודיע למשרד מע"ם באשדוד על תפיסתו של העוסק, למרות המשמעויות האפשריות לביקורת של מע"ם כדי לבדוק אם העוסק מעלים הכנסות.

3. לעתים בתי המכס מאתרים יצואנים שהפריזו בדיווח שלהם בכל הקשור לכמות המטען או לערך הטובין שייצאו. נוכח אי-מסירת המידע למשרדי מע"ם, לא מתבצעת ביקורת חשבונות על דיווחי אותם יצואנים. לדיווח מופרז כזה יש משמעות כספית ישירה לגבי תשלום מסים, שכן במקרה כזה היצואן נותר עם כמות של טובין שלא ייצא, והוא מקבל בגינם החזר מס תשומות ויכול למכור אותם בארץ ללא דיווח וללא תשלום מע"ם. להלן דוגמה:

באפריל 2014 הגיש יצואן ב' לבית המכס באשדוד טופס לגבי יצוא שנעשה בתחילת אותה שנה במסגרת הסכם יצוא לארצות האיחוד האירופי⁵, וצירף לטופס "תעודת שוק" (המקנה את ההטבות במכס). המסמך הוגש לבית המכס לאחר שהטובין יוצאו. בבדיקה שעשה בית המכס במסמכים של היצואן הנוגעים לעסקה התברר כי הטובין שיוצאו לא היו מתוצרת ישראל, וכי היצואן לא היה זכאי לתעודת שוק. נוסף על כך נמצא כי היצואן הצהיר על טובין שלא היו רשומים בחשבונות שהוגשו (טובין אלה כנראה לא יוצאו). המידע בדבר גילוי עבירות המס של היצואן לא הועבר למשרד מע"ם באשדוד.

5 האיחוד האירופי הוא התאגדות של 28 מדינות באירופה, ויש לו מאפיינים של מדינת-על אחת. בראשיתו נקרא האיחוד האירופי - "השוק האירופי המשותף", לאחר מכן - "הקהילה האירופית", ועם חתימת אמנת מסטריכט בשנת 1992 שונה השם לאיחוד האירופי.

משרדי מע"ם לא
השתמשו ולא
התייחסו לנתונים
המצוינים במרשם
המודיעין, כדי לאמת
את דיווחי העוסקים
בדבר היצוא שביצעו

משרד מבקר המדינה בדק את הדיווח של העוסק במע"ם, והועלה כי העוסק דיווח למשרד מע"ם האזורי באשדוד כי בשנת 2014 היו לו עסקאות מע"ם בשיעור אפס (ביצוא) בסכום של 892,464 ש"ח. לעומת זאת, על פי נתוני המכס, כל עסקאות היצוא שביצע העוסק בשנת 2014 הסתכמו ב-165,847 ש"ח בלבד. על פי נתוני רשות המסים, לא נעשתה כל ביקורת חשבונות ולא נערכה שומה בתיק העוסק בשנים האחרונות. אילו היה בית המכס מעביר את המידע על תפיסת היצואן בעבירות מס, היה אפשר לבדוק באופן ממוקד את הפרטים המצויים בתיקו לגבי עסקאות היצוא שביצע, לגלות את הדיווחים הכוזבים שלו למע"ם ולחייבו בגין הדיווחים החסרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העברת מידע בין בתי המכס לבין משרדי מע"ם היא הכרחית, שכן להעברת מידע כאמור יש השפעות ישירות על יכולתם של בתי המכס ומשרדי מע"ם לאתר דיווחים כוזבים בעלי משמעויות כספיות. לפיכך על רשות המסים לגבש דרך עבודה שתביא לשיתוף במידע הנוגע לאיתור של ליקויים ושל דיווחים כוזבים, כדי שכל גוף יוכל לקבל באופן מדי את המידע הדרוש לו לצורך עבודתו והמצוי בידי הגוף האחר. במקרה של דיווח עוסק על הפסקת פעילותו, על בית המכס להפנות את הטובין של העוסק לבדיקה ובמקרה הצורך גם להודיע למשרד מע"ם המתאים כי העסק ממשיך להיות פעיל.

אי-שימוש של משרדי מע"ם במידע על יצוא

המע"ם על עסקאות יצוא של עוסק שהוא יצואן הוא בשיעור אפס. כאשר מבקר חשבונות במע"ם עושה ביקורת חשבונות אצל עוסק המדווח על עסקאות בשיעור אפס, עליו להשוות דיווחים אלה עם הנתונים לגבי היצוא של העוסק בפועל. לשם כך נבנתה שאילתה ייעודית במערכת המידע של מע"ם, ובה מצוי - בנוגע לכל עוסק - סיכום של הערך הכספי של היצוא עבור כל שנה. כאשר הדיווח של העוסק על עסקאות בשיעור אפס גבוה מהיקף היצוא שלו בפועל, משמעות הדבר היא שהעוסק ישלם מע"ם בסכום הפחות מהסכום שהוא חייב לשלם. לפיכך בכל פעם שיש פער בין הדיווחים, על מבקר החשבונות לבדוק את הסיבות לו, ואם העוסק אינו יכול לספק הסבר סביר לפער, יש לגבות ממנו את סכום המע"ם החסר. במקרה שבו יש פער גדול שאין לו הסבר ומתעורר חשד להעלמות מס ולעבירות פליליות, מבקר החשבונות נדרש להעמיק את הבדיקה או להעביר את הממצאים ליחידות החקירה של מע"ם.

משרד מבקר המדינה בדק במשרדי מע"ם בחיפה, בבאר שבע ובאשדוד 41 תיקים של עוסקים שבהם עשו מבקרי החשבונות ביקורת. בבדיקת מבקר המדינה נמצא כי על פי נתוני רשות המסים היה קיים פער בין הדיווח של העוסקים למע"ם לבין הנתונים שנרשמו במרשם המודיעין של המכס, בדבר היצוא שלהם בפועל. למרות זאת, נמצא כי, לרוב, משרדי מע"ם לא השתמשו ולא התייחסו לנתונים המצוינים במרשם המודיעין, כדי לאמת את דיווחי העוסקים בדבר היצוא שביצעו. כך נמצא, כי בסיכום הבדיקה של 30 מ-41 תיקי העוסקים (כ-73% מהתיקים) לא ציין מבקר

החשבונות כי בדק את הסיבות לפער זה. רק ב-11 מקרים בדק מבקר החשבונות את עניין הפער וחייב את העוסק בהתאם. פערי הדיווח שנמצאו היו בסכומים של כמה עשרות אלפי ש"ח ועד כמה מיליוני ש"ח. להלן דוגמה:

במרץ 2013 הודיע משרד פקיד שומה חקירות חיפה והצפון למשרד פקיד שומה חיפה ולמשרד מע"ם בחיפה כי עוסק מסוים כמעט אינו מוציא חשבוניות מס ומעלים הכנסות של מאות אלפי ש"ח בכל חודש. עוד צוין בהודעה כי החברה של העוסק המסוים אינה משלמת מע"ם כבר תקופה ארוכה ומדווחת על מאזן שווה בין הכנסות להוצאות, כדי שלא לעורר חשד במע"ם. משרד מע"ם בחיפה בדק את דיווחי העוסק לשנים 2011-2013 ומצא כי חלקם לא היו נכונים, ולפיכך חייב את העוסק במס בסך 258,954 ש"ח (קרן); הדיווחים הלא נכונים כללו את הדיווח על היצוא, שצוין בו סכום הגבוה מסכום היצוא בפועל. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2012 ו-2013 דיווח העוסק המסוים על מע"ם בשיעור אפס בעסקאות יצוא בסכום של כ-2 מיליון ש"ח, ואילו מהנתונים שבמאגר המודיעין עלה כי בשנים אלה הסתכמו עסקאות היצוא בפחות מ-200,000 ש"ח. בתרשומת שעשה מבקר החשבונות לא נמצאה התייחסות לפערים אלו או המלצה להעמקת הבדיקה. יש לציין כי ערך המע"ם בסכומים שלא דווחו היה גבוה במידה ניכרת מהחוב שהטיל משרד מע"ם על העוסק.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מבקר החשבונות במע"ם נעזר בשאילתה ייעודית שבאמצעותה ניתן לאתר פערים בין דיווחי העוסק על עסקאות בשיעור אפס ובין המצוין ברשימוני היצוא. רשות המסים הוסיפה כי פער כזה יכול לנבוע מעסקאות אחרות בשיעור אפס שלגביהן לא קיימת חובה להנפקת רשימון יצוא, וכי בכל מקום שבו מבקר החשבונות נתקל בפער כאמור עליו לבדוק את הסיבות לכך. לדברי רשות המסים, היא תרענן את ההוראות למבקרי החשבונות ותכלול בהן את החובה לפרט בדוח הסיכום לגבי הבדיקה שביצעו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל רשות המסים להנחות את משרדי מע"ם האזוריים להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותם כדי לאמת את הדיווחים של העוסקים, ובכלל זה עוסקים שהם יצאנים. נוסף על כך, על מנהל רשות המסים להנחות את משרדי מע"ם האזוריים לעדכן באופן ממוחשב את מבקרי החשבונות בדבר המקרים שבהם יש פער בין הדיווח של היצואן למע"ם לבין רשימוני היצוא. יש לקבוע בנוהל מסודר כי בכל מקרה שבו יימצא פער גדול בין הדיווח של העוסק למע"ם לבין הדיווח שלו למכס, על מבקר החשבונות לציין זאת בדוח הסיכום ולהתייחס לפער זה. כמו כן, בכל מקרה שבו נמצא פער גדול בין הדיווחים, יש לשקול את הצורך בהרחבת הבדיקה.

אי-התאמת שעות עבודת המכס לשעות פעילות נמל חיפה

על פי פקודת המכס⁶, "לא יקובל מטען, לא יוטען, לא יטופל בו ולא ייפרק מעל כל כלי שיט ולא ייפדו טובין ולא יימסרו, אלא בימי העבודה ובשעות העבודה בלבד".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ימי העבודה ושעות הפעילות של בית המכס בחיפה ושל נמל חיפה אינם תואמים. בית המכס פועל חמישה ימים בשבוע, ואילו הנמל פועל שבעה ימים בשבוע, וטובין יוצאים משעריו בכל ימות השבוע. אמנם כאשר בית המכס אינו פועל, יש עובדים שנמצאים בכוננות כדי לטפל בבעיות דחופות, אך לא מתבצעות בדיקות יזומות או אקראיות. בנסיבות אלה לא מן הנמנע שיש יצואנים המתכננים את פעילותם לפי הזמנים שבהם בית המכס אינו פועל, כדי להגדיל את הסיכוי שהטובין ישתחררו בלי בדיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל רשות המסים לבחון דרכים להתאמת פעילות בתי המכס לפעילות הנמלים. בד בבד על מנהל רשות המסים לבחון את הצורך לקבוע שכל מי שמבקש לייצא טובין שלא בימי הפעילות המלאה של בית המכס - עליו לתאם זאת מראש עם בית המכס, להגיש מראש את כל המסמכים הנדרשים ולאפשר לבית המכס לבצע את הבדיקות הנדרשות בעוד מועד.

רשות המסים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "החל מתחילת שנת 2016 יישם מינהל המכס את שלב ב' בתהליך היצוא הימי תהליך שבו מערכות הנמל והמכס מסונכרנות. כל מכולה שמעוכבת ע"י המכס מעוכבת אוטומטית במערכות הנמל. בכך נמנעת האפשרות לנצל את אי המצאות עובדי המכס בתהליך".

סיכום

הפיקוח על יצוא של טובין נועד לוודא כי הוא נעשה על פי התנאים וההגבלות שנקבעו בחוקים ובצווים, וכן לוודא כי קיום התנאים וההגבלות אינו מפריע לזרימה השוטפת של היצוא ולסחר הבין-לאומי של ישראל. ואולם הממצאים שהועלו בביקורת זו מלמדים כי הפיקוח של רשות המסים על היצוא הוא לקוי וחסר. נוסף על כך, הנתונים המצויים בתעודת האחסנה, שעל פיהם מבצעת המערכת לניהול סיכונים הערכה וניתוח של סיכונים, הם חסרים ואינם מאפשרים לאתר עבירות מס או הברחות.

בליקויים אלו יש כדי לפגוע ביכולת רשות המסים לגבות מס אמת מעוסקים בתחום היצוא, וכן לפגוע בבקרה שנועדה למנוע ייצוא טובין שלא על פי הדרישות והכללים.