

הביקורת העלתה, שלא תמיד פעלו הגובים הראשיים לפי ההנחיות והם השאירו אצלם את ההמחאות הדחיות; הם גם לא הקפידו לבטל את הסדרי התשלומים לאחר שחזרו שתי המחאות של נישומים. הגובים הראשיים בתל אביב ובחיפה הפקידו שוב את ההמחאות של אותם נישומים גם לאחר שהמחאות קודמות שלהם לא כובדו. התוצאה היתה שגם בגין המחאות אלה ששוב לא כובדו, נדרש לבצע עיקול. לדוגמה, בינואר 2000 עשו גובי היחידות המרכזיות בתל אביב ובחיפה מבצעים לעיקול אצל 201 חייבים שלא כובדו המחאות שנתנו במסגרת הסדריים. מבין החייבים האמורים נמצאו 59 (29.4%) שלפחות חמש המחאות שנתן כל אחד מהם לא כובדו ול-20 מהם לא כובדו עשר המחאות לפחות.

הגובים הראשיים הסבירו במהלך הביקורת כי המשיכו להפקיד את ההמחאות בחשבון האגף בבנק הדואר, במקום להפקידם בבנק ישראל, כי סברו שפעולה זו שאליה התלוותה אזוהרה בדבר נקיטת הליכים פליליים תדרבן את החייבים לשלם את חובם. הנציבות הסבירה בתשובתה, כי הפעולות האמורות של הגובים הראשיים הן פעולות סבירות שנועדו לקדם את הגבייה והאכיפה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפעלת אמצעים לאכיפה גם בשל המחאות שלא כובדו, גורמת לבזבוז משאבים.

כן הודיעה הנציבות, שבאמצע שנת 2001 נקבע, שאם לא כובדו שתיים מההמחאות של החייב שנמצאות בבנק ישראל, הסדר התשלומים מתבטל כבר בידי בנק ישראל והחוב כולו מועבר לגבייה.



אכיפה יעילה ואפקטיבית של חובות המס דורשת תכנון והכנה של מבצעי העיקולים, ובקרה של הנציבות ומשרדי השומה על תוצאות פעולות האכיפה כדי לבחון אותן ולהפיק מהן לקחים.

על הנציבות לגבש מדיניות אכיפה ולבחון שיטות פעולה כדי להגביר את האפקטיביות של פעולות האכיפה ואת ההרתעה מאי תשלום חובות. על הנציבות להנחות את משרדי השומה להקפיד לעדכן את נתוני החייבים ובעיקר את כתובותיהם בכל מערכי המס, ולעשות בדיקות מקדמיות לפני פעולות העיקול כדי להבטיח הצלחה מרבית בביצוע העיקולים והגברת ההרתעה בקרב סרבני מס.

## פעולות בקרה על יבוא טובין

### תקציר

תפקידו של אגף המכס והמע"מ (להלן - האגף), מלבד גביית מס, הוא בקרה על כך שרק טובין העומדים בדרישות שנקבעו בחוק, בתקנות ובצווים השונים יכנסו לארץ. לבקרה שמפעיל האגף בתחום זה חשיבות רבה, שכן חלק ניכר מהדרישות נקבעו מטעמים של שמירה על בריאות הציבור ובטיחותו או שמירה על הסביבה.

עיקרי הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הם:

מערכת המחשב של האגף, שעל פיה מנוהל תהליך השחרור של טובין מהמכס, לא תמיד עודכנה בשינויים שנעשו בדינים הנוגעים לתנאים הנדרשים ליבוא הטובין. מערכת שאינה מעודכנת עלולה להפיק ללא צורך דרישות לאישור תקן או רישיון, או שלא לדרוש אותן, על אף שהדבר מתחייב.

"רשמון יבוא" הוא הטופס המרכזי המוגש לאגף בתהליך שחרור טובין מרשות המכס ומצוינים בו פרטי הטובין, מקורם וערכם. ניתוב הרשמונים לבדיקה שמבצע האגף בדבר עמידה בהוראות היבוא, לא נעשה באופן המבטיח כי ינותבו לבדיקה אותם רשמונים שהם בעלי ההסתברות הגבוהה ביותר כי יתגלו בהם עבירות מכס. האגף ממעיט להשתמש בשיטה המבוססת על הידע המקצועי של עובדיו, שנמצאה כבעלת פוטנציאל גבוה יותר לגילוי עבירות מכס.

קשר מקוון-מחשב של האגף עם הרשויות הממשלתיות המנפיקות את הרישיונות והאישורים הנדרשים, יש בו להבטיח את אמינות המסמכים. אולם, הקשר הממוחשב לעניין זה הוא חלקי.

אין בקרה שתבטיח הפקדת ערבויות מטעם היבואנים, שהטובין שלהם שוחררו טרם שקיבלו אישור סופי ממכון התקנים כי הטובין שייבאו עומדים בדרישותיו.

האגף נתן לסוכני המכס קוד המאפשר להם לעקוף את דרישות המערכת הממוחשבת בעת שנדרש להגיש רישיון על יבוא או אישור על עמידה בתקן. בקוד זה נעשה שימוש נרחב ולעתים לא תקין; הפעולות שנקט האגף למניעת תופעה זו אינן מספיקות.

לצד גובי המכס שהוסמכו בחיקוק לעניין הטלת הכופר הכספי על יבואנים שביצעו עבירות בתחום היבוא, פועלת במשרד התעשייה והמסחר גם ועדה שעוסקת בכך. הוועדה משמשת ערכאת ערעור על החלטות גובה המכס בעניין הטלת כופר כספי על יבואנים, וגם דנה בערעורים על החלטותיה שלה עצמה. הוועדה עוסקת בפעילויות אלה בלא שהוסמכה לכך כדין.



1. לאגף המכס והמע"מ (להלן - האגף) שני תפקידים מרכזיים בתחום היבוא של טובין: האחד - גביית מס, והאחר - בקרה על כך שהטובין המיובאים עומדים בתנאים שנקבעו בחוק, בתקנות ובצווים המסדירים יבוא טובין לארץ; הדינים הרלוונטיים נוגעים לתחומי פעולתם של כמה משרדי ממשלה. חשיבותה של בקרת האגף על הטובין המיובאים עולה בשנים האחרונות, עם עליית משקלם של חוקים שנועדו להגן על הצרכן, הסביבה והקניין הרוחני, וירידת המרכיב הפיסקלי (של גביית מס) בפעולות האגף.

בשנת 2000 הסתכם ערך היבוא של טובין ארצה ב-147.3 מיליארד ש"ח (ללא מיסים). להלן התפלגות ערכי היבוא בש"ח (ללא מיסים) - לפי בתי המכס המרכזיים:

בית המכס	ערך היבוא (במיליוני ש"ח)
אשרוד	42,011
חיפה	32,967
נתב"ג	48,310
יפו (בית מכס העוסק בשחרור ממוכסני ערובה)	7,816

2. הדינים הרלוונטיים כוללים, בעיקר, את פקודת המכס [נוסח חדש]; פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979; חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956; תקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים), התשל"א-1970; תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא ויצוא של מוצרים מבעלי חיים), התשמ"ח-1988; פקודת הרוקחות [נוסח חדש] התשמ"א-1981; תקנות הרוקחים (תכשירים) התשמ"ו-1986; תקנות הסמים המסוכנים, התש"ם-1979.

בתקופה נובמבר 2000-יולי 2001 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הפיקוח של האגף על עמידת הטובין המיובאים בדרישות החוקיות שנקבעו בדינים. הביקורת נערכה בבית המכס בנתב"ג, בית המכס באשרוד ובהנהלת האגף בירושלים. בדיקת השלמה נערכו במשרד הבריאות, במשרד החקלאות, ובמשרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס).

### עדכון הוראות החוק

בפקודת המכס [נוסח חדש] נקבע כי "הממשלה רשאית בצו, לאסור, להגביל או להסדיר יבואם של טובין ..., ורשאית היא בצו זה לפרט את הטובין או את סוג הטובין שעליהם יחול הצו בין דרך כלל ובין במיוחד, בין בציון ארץ מוצאם או נתיב יבואם ובין באופן אחר". עוד נקבע בפקודה, כי לא ייבא אדם טובין שיבואם אסור.

בפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן - פקודת היבוא והיצוא), נקבע כי שר התעשייה והמסחר רשאי, בין היתר, לקבוע בצו הוראות שייראו לו מועילות לאיסור או להסדרה של יבוא טובין בכלל, או טובין שפורשו בצו ובכפוף לחריגים שייקבעו בצו או מכוחו.

מכוח חוקים אלה הוצאו הצווים האלה:

1. צו יבוא חופשי, התשל"ח-1978, שפרסם שר התעשייה והמסחר מכוח פקודת היבוא והיצוא. הצו מתיר יבוא של טובין ללא רישיונות יבוא, למעט טובין המפורטים בתוספות לצו והחייבים ברישיונות יבוא, או באישורים מגופים שהוגדרו בצו כרשויות מוסמכות, או במילוי תנאים מסוימים המוטלים על היבואן. בין הדרישות השכיחות על פי הצו - אישור על עמידת הטובין המיובאים בתקן הישראלי, שמנפיק מכון התקנים הישראלי.

2. צו המכס (הסדרת יבוא), התשמ"ז-1986, שפרסם שר האוצר בתוקף סמכותו לפי סעיף 40 לפקודת המכס, בו נקבע, כי חלק מהיבוא טעון היתר או רישיון של גופים ממשלתיים מסוימים, ונועד למנוע כניסה לארץ של טובין העלולים לגרום נזק למשתמש בהם או לסביבה.

להלן כמה דוגמאות לטובין שעל יבואם הוטלו מגבלות מהסוג האמור:

יבוא של בעלי חיים ומוצרים המופקים מהם עלול לגרום מחלות לבעלי חיים ובני אדם. כדי למנוע סכנה זו נקבע בתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא ויצוא של מוצרים מבעלי חיים), התשמ"ח-1988,

בצו יבוא חופשי, וגם בצו הסדרת היבוא, כי יבואם מותר רק על פי היתר בכתב מאת מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות או מי שהוסמך על ידו. בתקנות נקבע, כי מוצרים מבעלי חיים ייבדקו בנמל היבוא בידי המנהל שיתן תעודה על כשירותם. יבוא של צמחים עלול לגרום מחלות לצומח בארץ. לכן, צו יבוא חופשי מתנה את יבואם של צמחים באישור האגף להגנה על הצומח במשרד החקלאות, ומוצרים מן הצומח באישור האגף להגנת הצומח, ובמקרים מסוימים - אישור שירות המזון שבמשרד הבריאות. בין התנאים לאישור, כי הוצאה לצמחים תעודת בריאות, ובדיקה פיזית בידי מפקח האגף להגנת הצומח בבית המכס - כדי לוודא עמידת הצמחים בתנאים שנקבעו ברישיון. גם טובין מיובאים רבים לשימוש ביתי (כמו מכשירי חשמל), מוצרים לילדים ותינוקות, ומוצרים לתעשייה וכלי עבודה - עלולים לסכן את המשתמש בהם. לפיכך, נקבע בצו יבוא חופשי כי הם חייבים לקבל אישור על עמידה בתקן שמנפיק מכון התקנים הישראלי. יבוא של מכשירי קרינה לשימוש רפואי או תעשייתי מותנה על פי צו יבוא חופשי באישור הממונה על הקרינה במשרד הבריאות, או הממונה על קרינה סביבתית במשרד לאיכות הסביבה. יבוא תרופות או חומרים רפואיים מסוכנים מותנה על פי הצו באישור אגף הרוקחות במשרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לא תמיד עדכן האגף במועד את מערכת המחשב שלו בדבר האישורים והרישיונות הנדרשים ליבוא הטובין. כך, לדוגמה, במועד הביקורת (יולי 2001) נמצא, כי העדכון האחרון של פרטי צו יבוא חופשי במחשב האגף היה ביום 15.12.99, אף על פי שמאז פורסמו ארבעה עדכונים נוספים של צו יבוא חופשי. במצב זה עלולה המערכת, מצד אחד - להפיק דרישות שלא לצורך להגשת אישור או רישיון יבוא, או אישור על עמידה בתקן, ומצד אחר - לא להעלות דרישות, על אף שהדבר מתחייב. היות שכך, קיימת סכנה כי ייבוא ארצה טובין, שאינם עומדים בדרישות הנוגעות לפיקוח על היבוא, ואף כאלה העלולים לסכן את המשתמשים בהם.

בתשובתו מיום 29.10.01 הסביר האגף למשרד מבקר המדינה, כי מערכת המחשב לא היתה מעודכנת, משום שהרשויות המוסמכות במשרד הממשלה (להלן - הרשויות המוסמכות) לא הגישו לו במועד נתונים על השינויים. כן הסביר האגף, כי הוא נושא ונותן עם משרד התמ"ס בנוגע למנגנון שירכו את השינויים בידי היבוא שמקורם ברשויות המוסמכות, ויבצע עדכון מקוון של מערכת המחשב.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבות העניין הנוגע לפיקוח על היבוא ומניעת נזק לציבור, יש לפתור את בעיית העדכון האמורה בהקדם, אף לפני גיבוש המנגנון עם משרד התמ"ס.

## תהליך השחרור וניתוב הרשמונים

על פי פקודת המכס [נוסח חדש], שחרור טובין מיובאים מרשות המכס יכול להתבצע בידי בעל הטובין עצמו או באמצעות מייצג שהוא סוכן מכס. על פי הוראות חוק סוכני המכס, התשכ"ה-1964 (להלן - חוק סוכני המכס), על סוכני המכס לפעול במהימנות, בנאמנות וביושר הן כלפי רשות המכס והן כלפי לקוחותיהם. בפועל, כמעט כל הטיפול בהתרת היבוא המסחרי מרשות המכס נעשה באמצעות סוכני מכס.

"רשמון היבוא" הוא הטופס העיקרי המוגש לאגף בתהליך שחרור טובין מרשות המכס, ומצוינים בו פרטי הטובין, מקורם וערכם. מערכת המחשב של האגף מאפשרת לסוכן המכס להגיש תחילה את הרשמון לרשויות המכס באמצעות תקשורת ממוחשבת. לאחר מכן, על הסוכן להגיש למשרד האגף, בתוך 24 שעות, את טופס הרשמון עצמו והצטרפות לו; בין אלה גם את האישורים הנדרשים על פי דיני היבוא.

בהוראות האגף נקבעו שלושה נתיבי שחרור של הטובין:

נתיב אחד - בדיקה יסודית של הרשמון וכלל המסמכים המצורפים לו, ובהתאם לצורך גם בדיקה פיזית של הטובין עצמם (להלן - נתיב א').

נתיב שני - בו נדרשת הגשתו הפיזית של הרשמון לבית המכס, אולם לא נעשית בדיקה יסודית (להלן - נתיב ב').

נתיב שלישי, והוא הנפוץ - הרשמון שהועבר במחשב מאושר סופית ללא בדיקה (להלן - נתיב ג'). הודעה על כך מועברת למחשבו של הסוכן.

בשנת 2000 הוגשו לבתי המכס 1,223,577 רשמונים<sup>22</sup>; מהם נותבו לנתיב א' - 112,033 רשמונים (כ-9%); חלק ניכר מהם נותבו לתהליך זה בשל דרישות של רשויות ביטחון. רובם של הרשמונים נותבו לנתיב ג'.

ניתוב הרשמונים לנתיב א', לבדיקה, מתבסס על כמה שיטות מיון - שלוש מהן ממוחשבות ואוטומטיות:

1. מיון המתבסס על קריטריונים שהאגף קובע מפעם לפעם במערכת הבקרה הממוחשבת (להלן - קריטריונים הכופים בדיקה). כאשר טובין מסוימים שצוינו ברשמון נכללים בדרישת אחד הקריטריונים - הם מופנים על ידי המערכת הממוחשבת של האגף לנתיב א'.

2. בחירה אקראית של רשמונים המפנה אותם לנתיב א'.

3. מיון המתבסס על ניקוד. הניקוד הוא תוצר של שקלול נתונים: מספר הליקויים שאותרו ברשמונים קודמים של אותם יבואנים וסוכני מכס, וסוגי הטובין. ככל שהניקוד גבוה יותר - גדלה ההסתברות להפניית הרשמון והטובין שצוינו בו לנתיב א'.

4. שיטת מיון שאינה ממוחשבת ואוטומטית מכונה "ניתוב יזום": הסטת חלק מהרשמונים שנותבו על ידי מערכת המחשב לנתיבי השחרור בלא בדיקה, אל נתיב א', על סמך שיקול דעתם המקצועי של עובדי המכס הבוחנים את פרטי הרשמונים הממוחשבים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי למרות ריבוי פעולות הבקרה והמיון, אין בפעולות הננקטות על ידי מערך הפיקוח כדי להבטיח שהטובין המיובאים יעמדו בהוראות הדין.

(א) ועדה שמינה מנהל האגף ב-23.12.97 לבחינת תהליך השחרור קבעה, כי מדיניות הבקרה הארצית של האגף והאסטרטגיה שלו תתבסס על כך ש-20% מהרשמונים ייבדקו בנתיב א' ו-80% ישוחררו ללא בדיקה (נתיבים ב' ו-ג').

להלן, נתונים על ניתוב הרשמונים בשנת 2000 בבתי המכס המרכזיים, בשני נתיבי השחרור העיקריים:

שיעור הרשמונים שנותבו בנתיב ג'	שיעור הרשמונים שנותבו בנתיב א'	כמות הרשמונים	בית מכס
82.8%	12.12%	344,333	אשדוד
76.9%	18.9%	160,067	חיפה
94.55%	4.6%	609,829	נתב"ג

מהנתונים עולה, כי בתי המכס באשדוד ובנתב"ג לא עמדו ביעד שנקבע לבדיקת 20% מהרשמונים בנתיב א', ורק בחיפה השיעור התקרב ליעד - בעיקר משום שמספר הרשמונים שם קטן יחסית. למעשה, שיעור הבדיקה בנתיב א' נמוך יותר, כיוון שחלק מהבדיקות (לעיתים עד כדי מחצית), שמבצע האגף הן משיקולי רשויות הביטחון.

(ב) להלן נתונים על ניתוב הרשמונים בנתיב א' (בבתי המכס המרכזיים בשנת 2000, בהתפלגות לפי שיטת הניתוב (באחוזים):

השיטה שבה נותב הרשמון לבדיקה היסודית	ירושלים	אשדוד	חיפה	נתב"ג	יפו
קריטריונים	72%	21%	28%	23%	68%
ניקוד	0	4%	1%	0	2%
אקראית	10%	16%	23%	43%	13%
ניתוב יזום	1%	7%	9%	8%	8%
לפי שיקול ביטחוני	17%	52%	39%	26%	9%
סה"כ	100%	100%	100%	100%	100%

מנתוני הטבלה עולה, כי יש שונות רבה בין בתי המכס בשיטות הניתוב של רשמונים לבדיקה בנתיב א'.

(ג) משרד מבקר המדינה העלה, כי חלק מהקריטריונים הכופים בדיקה מתייחסים לסיבות טכניות בלבד, כמו: יצוא מוחזר, יבוא זמני של טובין לתצוגות, כניסה זמנית של רכב, משלוח ראשון של יבואן חדש. היות שכך, לבדיקות על סמך קריטריונים אלה יש אפקטיביות מועטה. חשיבות יתר נודעת לשיטת הניקוד ולשיטת ה"ניתוב היזום" המסתמכות על נתוני ידע לגבי היבואן וסוכן המכס שהצטברו באגף, ועל הניסיון המקצועי של עובדי האגף. שיטת הניקוד הוזנחה בידי האגף, ובשיטת הניתוב היזום נעשה שימוש מועט, כעולה מנתוני הטבלה לעיל. זאת, על אף שהשיטה נמצאה אפקטיבית: אחוז האיתור הממוצע של עבירות בניתוב היזום, בספטמבר 2000, היה 25% מהרשמונים שנבדקו, לעומת 9.5% בשיטות האחרות.

(ד) משרד מבקר המדינה העלה עוד, כי הנהלת האגף לא מנעה בעבר פרצה במערכת הפיקוח, שמקורה בכך שמערכת המחשב של האגף מאפשרת לסוכני המכס להגיש רשמונים באמצעות המחשב גם בשעות הערב, ואילו הניתוב היזום של הרשמונים נפסק בשעה 14:30, ומשעה זו הרשמונים שנותבו על ידי מערכת המחשב לנתיב ג' - שוחררו אוטומטית. כך היה אפשר, במשך שנים, לעקוף את הניתוב היזום. ב-21.12.99 הוציאה הנהלת האגף הנחיה, לפיה יש להשאיר בבתי המכס תורן שיעסוק בניתוב יזום. אולם גם בכך לא נפתרה הבעיה. ההנהלה מצאה, כי רשמונים המוגשים בנתב"ג בשעות הערב כמעט שאינם מנותבים לנתיב א'. בעקבות זאת, ביקשה הנהלת האגף מיחידת המחשוב באגף לשנות את תכנית המחשב, כך ש-25% מהרשמונים הממוחשבים המוגשים בשעות הערב ינותבו אוטומטית לנתיב א'. עד למועד סיום הביקורת הדבר טרם נעשה.

(ה) בנובמבר 2000 מינתה הנהלת האגף ועדה לשיפור תהליכי הבקרה על היבוא. בכתב המינוי לוועדה נאמר כי "קיימת הרגשה כללית בקרב העוסקים במלאכה כי ביקורות היבוא... אינן ממוקדות דיין ואינן מניבות את התוצאות הדרושות. יותר מדי הברחות, פיזיות או דוקומנטריות מתגלות לאחר מעשה, ויש להניח כי עוד הרבה לא מתגלות כלל... המעריכים המטפלים בבדיקות היסודיות קורסים תחת עול הניתוב הנכפה על ידי המערכת הממוחשבת, ללא יוזמה והחלטה אישית. גם בתחום הבדיקה הפיזית, הבדיקות הביטחוניות פוגעות בכושרנו להקדיש זמן ומחשבה לבדיקות בעלות מטרות מכסיות מובהקות".

הוועדה היתה אמורה להגיש את מסקנותיה עד 15.2.01. אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2001, היא טרם עשתה זאת.

בתשובתה הודיעה הנהלת האגף למשרד מבקר המדינה, כי "אין ויכוח" שתהליך הניתוב הממוחשב אכן התיישן, והיא פועלת להקמת מערכת חדשה לניתוב רשמוני היבוא; עד אז היא דורשת מבתי המכס שיגבירו את הניתוב היוזם. עוד הודיעה הנהלת האגף, שהיא הפחיתה את מספר הקריטריונים הממוחשבים הכופים בדיקה, כדי לאפשר את הניתוב היוזם, ושהיא ביקשה פעם נוספת מיחידת המחשוב להגביר את הפניית הרשמונים המוגשים לאחר שעות העבודה הרגילות לנתיב א'. באשר לוועדה האמורה, הוארך המועד להגשת מסקנותיה עד 1.1.02.

## תיאום בין האגף לגופים אחרים לשם בקרת היבוא

### 1. רשויות מוסמכות

כפי שצוין, מתנות הרשויות המוסמכות יבוא טובין שיבואם הוגבל או טעון היתר, בהנפקת רישיון יבוא, או באישור מיוחד, או באישור עמידה בתקן. האגף צריך לפקח על קיום תנאים אלה ומילוי הדרישות שהרשויות המוסמכות העמידו. כאמור, טובין דוגמת חומרים מסוכנים, צמחים, בעלי חיים ומוצריהם, מזון ותרופות - עלולים לגרום נזק למשתמש ולסביבה אם אינם עומדים בדרישות. כדי שפיקוח האגף יהיה יעיל, נחוץ שיהיה קשר מקוון בין מחשב האגף לבין מחשבי הרשויות המוסמכות, שיאפשר בדיקה של כלל האישורים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הקשר הממוחשב עם הרשויות המוסמכות הוא חלקי. במצב זה, אישורים ממוחשבים נבדקים רק בעת הבדיקה בנתיב א', וכאמור רק כ-9% מהרשמונים מנותבים לבדיקה זו. לעתים האישורים הידניים אינם קריאים, מתוקנים בכתב יד, בלי תאריך ובלו שם המאשר.

האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי נושא הקשר הממוחשב עם הרשויות המוסמכות נמצא בעיצומו של טיפול, והוא מקיים דיונים עם משרד התמ"ס, משרד החקלאות, והמשרד לאיכות הסביבה, להעברת כל אישוריהם אליו באופן ממוחשב. האגף הדגיש, כי מדובר בתיאום עשרות רבות של אישורים המונפקים בידי יחידות שונות במשרדי ממשלה שונים, דבר המצריך מאמצי ניתוח, אפיון ותכנות רבים.

### 2. תיאום עם מכון התקנים הישראלי

צו יבוא חופשי, התשל"ח-1978, מתנה יבוא טובין מסוימים בקיום אישור של מכון התקנים הישראלי (להלן - מת"י) על עמידה בתקן<sup>23</sup>.

23 ראו הרוח על מכון התקנים הישראלי, בדוח שנתי זה עמ' 882.

חלק מהאישורים שמנפיק מת"י לצורך שחרור הטובין המיובאים מהמכס, הם אישורים על תנאי, הניתנים אם טרם השלים את בדיקותיו, או שנמצא בבדיקותיו כי הטובין אינם מתאימים לתקן אך אפשר להתאימם בפעולה מתקנת (להלן - אישורים על תנאי). בשנת 2000 הפיק מת"י 6,435 אישורים על תנאי. בהתאם לנוהלי האגף, היבואן של טובין שקיבל אישור על תנאי צריך להתחייב בכתב כלפי האגף כי לא יעביר את הטובין לאחר אלא אם יקבל אישור לכך מגובה המכס, וכי יגיש בתוך 60 יום אישור ממת"י כי הטובין שייבא עומדים בתקן; נוסף על כך, כדי להבטיח עמידה בתנאים האמורים, לפני שחרור הטובין על היבואן להפקיד באגף ערבות כספית בגובה של 30% מערך הטובין שייבא. רשות המכס משחררת את היבואן או סוכן המכס מטעמו מהתחייבותו כאשר הוא מקבל ממת"י "מכתב שחרור מהתחייבות". אם לא מגיש היבואן את מכתב השחרור מהתחייבות במועד שנקבע, רשאי האגף לחלט את הערבות.<sup>24</sup>

התברר, כי מערכת המחשב שמפעיל האגף אינה מבצעת בקרה המבטיחה שכל מי שקיבל אישור על תנאי ממת"י, אכן הפקיד ערבות באגף קודם לשחרור הטובין. מצב זה נובע מכך שכל אישור שמת"י מנפיק ומעביר לרשות המכס באופן ממוחשב, גם אם הוא על תנאי, מאפשר את שחרור הטובין מרשות המכס. הפקדת ערבות נבדקת, אם היא נבדקת, רק אם הרשומן המתייחס לאותם טובין ייכלל בנתיב שחרור א'; לנתיב זה מופנה, כאמור, רק חלק קטן מאוד מהטובין המיובאים. במצב זה התאפשר שחרור טובין שלגביהם הנפיק מת"י אישור על תנאי, בלא שהופקדה ערבות קודם לשחרורם.

בין סוגי הטובין שלא הושלמו הליכי קבלת אישור על עמידה בתקן לגביהם, נמצאו: צעצועים, תרסיסי שמן לשימוש במוסכים, מוצרי גינון וחקלאות, ומוצרי חשמל. מאחר שטובין אלה טרם עמדו בבדיקה שנועדה בעיקר להבטיח את בטיחות השימוש בהם - הם עלולים לסכן את המשתמש.

האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי עם השחרור מרשות המכס תם תפקידו של האגף כמפקח על נושא עמידת היבוא בדרישות שנקבעו בחוקים ובצווים; הוא אחראי לאכוף את דיני היבוא עד לשלב שחרור הטובין מפיקוחו. ומאחר שמת"י מנפיק אישורים שמילוי התנאים בהם הוא בשלב שלאחר השחרור - האחריות לטיפול בערבויות נופלת על הגורם האחראי לפיקוח על עמידה בתקנים - מת"י ומשרד התמ"ס.

לעומתו היתה עמדת מת"י, כפי שהובאה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 11.9.01, כי הוא משמש כגוף טכני לבקרה על איכות היבוא, ואינו משמש כגוף הגובה מס ואינו גוף אוכף; לכן אין להחיל עליו חובה לטיפול בערבויות.

בתשובתו מ- 1.11.01 הסביר משרד התמ"ס למשרד מבקר המדינה, כי זה חודשים הוא מקיים דיונים עם האגף ועם מת"י, במטרה לשפר את הבקרה על הטובין שניתן להם אישור על תנאי מטעם מת"י. בדיונים שנערכו הועלה בין היתר, שיבואנים אינם פונים לעתים לשחרר את הערבות, כיוון שסכום הערבות קטן לעומת התמורה המתקבלת ממכירת הטובין, ושמחיר הבדיקה במת"י גבוה לעתים מסכום הערבות שהפקידו. במצב זה קיים חשש, שנכנסו לשוק טובין שאינם עומדים בדרישות התקן.

כיוון שהמחלוקת בין האגף לבין מת"י עלולה לפגוע גם בכריאותו ובטיחותו של הציבור, יש לישבה בהקדם, ולוודא כי יבואן שקיבל ממת"י אישור על תנאי יגיש את הערבות הנדרשת, וכי הטובין ששחררו לא ייצאו מרשותו קודם שיעמוד בדרישות מת"י. עד ליישוב המחלוקת, ראוי כי האגף יפעל לפי הנהלים שקבע הוא עצמו.



## בקרה על סוכני המכס

סוכן מכס חב, כאמור, נאמנות לא רק ללקוחותיו שמשלמים לו את שכר טרחתו, אלא גם לרשות המכס. בהתבסס על חובה זו, נותן האגף אמון בסוכנים, שמתבטא בכך שלמעלה מ-90% מסך כל הרשמונים המוגשים בידי סוכני המכס באמצעות המחשב, מנותבים לנתיב האוטומטי של שחרור (נתיב ג') ללא כל בדיקה.

1. זה זמן רב מצוי באגף מידע על ליקויים רבים ברשמונים שמגישים חלק מסוכני המכס. בטבלה שלהלן כלולים נתונים על בדיקות רשמונים שהוגשו לשחרור בנתיב ג' ונבדקו בבית המכס באשדוד בשנים 1998-2000 במסגרת הניתוח היוזם שבוצע שם, ועל הליקויים העיקריים שנמצאו בהם:

שנה	מספר רשמונים שנבדקו	חישוב מס מתחת לרמה המתחייבת	ליקוי בציון מקור הסחורה	ליקויים מינהליים (בכלל זה העדר אישור הנדרש על פי דין)
1998	504	140 (27.7%)	13 (2.6%)	176 (34.9%)
1999	4166	691 (16.6%)	177 (18.5)	3348 (80%)
2000	1197	137 (11.4%)	33 (2.8%)	665 (55.5%)

מהטבלה עולה, כי אכן קיימת תופעה של ליקויים רבים ברשמונים, בהם גם הגשת רשמונים בלא האישורים הנדרשים על פי דין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 24.10.01 הצביע נציג ארגון הגג של סוכני מכס ומשלחים בין-לאומיים על כמה גורמים המקשים את עבודת הסוכנים ועלולים לגרום לליקויים, ובהם: העדר קובץ אחד שיאגד את כל דיני היבוא והיצוא, והעדר מידע מספק וזמין על העדכונים בחוקים ובתקנות הנוגעים לחוקיות היבוא. הוא גם הביע את דעתו, כי רצויה הקמת ועדה מקצועית משותפת לארגון ולאגף, ושיתוף פעולה של ארגונו ושל האגף בקיום השתלמויות מקצועיות.

האגף הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי הוא מיידע את הסוכנים על כל שינוי בהנחיותיו המקצועיות הנוגעות לפיקוח על היבוא. כמו כן פרסם האגף אוגדן הכולל את דיני המכס, ובכללם דיני היבוא והיצוא, והאגף מעדכן את האוגדן באופן שוטף. באשר לוועדה המוצעת, יבדוק האגף את הנושא וידון בו עם ראשי הארגון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לעשות לצמצום מספר הליקויים ברשמונים שמגישים סוכני מכס, הן בהרתעה, על ידי נקיטת אמצעים כנגד סוכני מכס שיתברר כי פעלו שלא כדין, והן בשיתוף פעולה עם ארגון סוכני המכס בקידום יוזמתם להעלאת רמתם המקצועית.

2. עוד ביטוי לאמון שנותן האגף בסוכני המכס הוא ההיתר שניתן להם להקליד במחשב קוד, כשהמערכת הממוחשבת דורשת מהם להגיש אישור על עמידה בתקן או אישור ליבוא; הקוד פוטר אותם מלהיענות לדרישת המערכת הממוחשבת.

הנהלת האגף איפשרה שיטה זו, כדי למצוא פתרון מהיר למצב שבו המערכת הממוחשבת דרשה הגשת אישור גם אם לא היה מקום לכך, כגון: שהטובין הם דוגמה בלבד; שהטובין מסווגים תחת פרט מכס מסוים החייב בתקן או רישוי, אך חובה זו חלה רק על חלק מהם ולא על הפרט הספציפי שיובא; או במקרים שמערכת המחשב לא עודכנה בשינויים בהוראות החוק.

בפברואר 1999 הפיק האגף דוח ובו פרטים בדבר השימוש שנעשה בקוד בדצמבר 1998, כאשר מערכת המחשב דרשה הגשת אישור על עמידה בתקן או הגשת רישיון יבוא: במהלך החודש

השתמשו בקוד 31,261 פעמים לעניין תקן ו-7,759 פעמים לעניין רישוי; עוד צוין, כי 48 סוכני מכס השתמשו בקוד מעל 100 פעם בחודש ומהם 9 - מעל 1000 פעם בחודש. בבדיקה משלימה שערך האגף התברר, כי היו מקרים שהקוד נוצל לרעה. בעקבות זאת הוחלט באגף, כי יתוסף למרשם העבירות של סוכני מכס הליקוי "שימוש לא תקין בקוד" וייערך מעקב ממוחשב לאיתור סוג עבירה זה; כמו כן יופנו באופן מוגבר לבדיקה בנתיב א' רשמונים בהם נעשה שימוש בקוד, ויישלח מכתב אזהרה בנושא לסוכני מכס. עוד הוחלט, כי תיחסם האפשרות להשתמש בקוד לגבי פרטי מכס שכל הטובין המסווגים במסגרתם חייבים אישור על עמידה בתקן או רישיון יבוא.

משרד מבקר המדינה העלה, כי השימוש הנרחב בקוד נמשך גם לאחר מהלכים אלה של האגף: בשנת 2000 השתמשו סוכני מכס בקוד 308,420 פעמים כאשר המערכת דרשה אישור על עמידה בתקן, ו-108,738 פעמים כאשר מערכת המחשב דרשה רישיון יבוא. נוסף על כך, לא בוצעו רוב ההחלטות המפורטות לעיל, שקיבל האגף.

בבתי המכס לא הוטמעה ההחלטה לרישום הליקוי החדש הנוגע לשימוש לא תקין בקוד. משרד מבקר המדינה בדק 10 רשמונים בגינם נרשמו בבתי המכס באשדוד ובנתב"ג דוחות על גילוי עבירה. מדובר במקרים בהם נתפס סוכן המכס בלי שהיה בידי רישיון יבוא או אישור על עמידה בתקן. בכל הרשמונים שנבדקו נעשה שימוש בקוד לשם הגשת הרשומון למערכת. בין סוגי הטובין אליהם התייחסו הרשמונים: מכשירי שמיעה, מכשירי טלפון סלולרי, מכשירי מעבדה, ספקי כוח ומכשירי חשמל - החייבים באישור על עמידה בתקן. למרות השימוש האמור בקוד, הוגדרו העבירות בדוחות שנרשמו לסוכנים: "הסחורה נכנסה לתהליך השחרור ללא אישור", "אישור הומצא באיחור", "לא צורף אישור מתאים" או "יבוא ללא אישור תקן". כך לא נרשם העניין במרשם העבירות שמנהל האגף לכל סוכן מכס. במצב האמור נפגעת ההרתעה משימוש לא תקין בקוד. מכאן, שגם נתוני האגף בדבר שכיחות העבירה של שימוש לא תקין בקוד אינם משקפים את המצב לאשורו.

עוד העלתה הביקורת, כי ההחלטה להפנות באופן מוגבר לבדיקה יסודית רשמונים בהם השתמשו בקוד, בוצעה בהיקף מצומצם בלבד. בשנת 2000 נותבו לבדיקה היסודית בשל שימוש בקוד 252 רשמונים בכל בתי המכס בארץ - מספר מועט יחסית לנוכח השימוש הנרחב בקוד, כמפורט לעיל. כך, למשל, בבית המכס בנתב"ג נותבו בשנת 2000 לבדיקה יסודית בשל שימוש בקוד, שני רשמונים בלבד, על אף השימוש הרב בקוד בבית מכס זה. כמו כן, לא נחסמה האפשרות לשימוש בקוד לגבי פרטי מכס שלטובין הכלולים במסגרתם, נדרש, בכל מקרה, להגיש רישיון או אישור תקן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף, כי הוא משתדל להתגבר על הבעיה בכמה דרכים: שיפורים מתוכננים בעדכון דרישות החוק במערכת המחשב שלו, שיצמצמו את הצורך בשימוש בקוד; הוצאת הנחיות מחמירות לבתי מכס וסוכני מכס; רישום ליקויים לסוכני מכס על שימוש לא תקין בקוד ובדיקה בתהליך השחרור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להשקיע מאמצים לביעור התופעה של שימוש לא תקין בקוד ולהגביר את ערנות עובדיו לחומרת עבירה זו.

3. לפי חוק סוכני המכס, מעניק האגף רישיונות לסוכני מכס בעקבות בחינות שהוא עורך להם. החוק מאפשר למנהל האגף למחוק את רישומו של סוכן מכס מרשימת הסוכנים המורשים לאחר התייעצות עם ועדה מייצעת שנקבעה בחוק, אם הפר הוראה מהוראות החוק. החוק גם מאפשר למנהל להמיר את המחיקה באזהרה או בנזיפה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ההליכים שנקט האגף כלפי ארבעה סוכני מכס שנתפסו בשימוש לא תקין בקוד בשליש האחרון של שנת 2000 היו: בקשה להסבר, וניתוב הרשמונים של שניים מהם לתקופת מה לתהליך הבדיקה היסודית. יצוין, כי עוד בדוח שנתי 44 (עמ' 53) קבע מבקר המדינה, כי אמצעי הענישה העיקרי שנקט האגף - מניעת האפשרות לשחרר טובין בתהליך המהיר - אינו אפקטיבי דיו מאחר שסוכן המכס יכול להמשיך בפעילותו, אמנם בתהליכים פחות נוחים, שיש בהם גם הכבדה על הפעילות השוטפת של בתי המכס.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לשקול במקרים קיצוניים שימוש בסמכות המנהל למחוק סוכן מכס מרשימת הסוכנים המורשים, כדי להרתיע מניצול לרעה של השימוש בקוד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף, כי כל נושא הענישה של סוכני מכס נמצא בתהליך של גיבוש מחדש, והוכן מסמך מדיניות לפיו יינקטו אמצעי משמעת חמורים נגד סוכן מכס שיימצאו אצלו ליקויים חוזרים ונשנים.

## ועדת היבוא

בפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן - הפקודה), נקבע, שהשר רשאי להטיל כופר כסף על כל עבירה או פעולה שנעשו בהפרת הפקודה. גם בפקודת המכס קבועות סנקציות על עבירות בתחום היבוא. הענישה בגין עבירות על דיני היבוא בתהליך השחרור המסחרי מסתמכת על פקודת היבוא והיצוא.

1. בפקודה נקבע, כי "השר רשאי למנות ועדות מייעצות ככל שייראה לו כדי לסייעו בהפעלת הוראותיה של פקודה זו". עוד נקבע בפקודה, כי השר רשאי לאצול סמכויות, וכי הודעה על אצילת סמכויות תפורסם ברשומות. סמכות הענישה של השר הואצלה לגובי המכס.

במשרד התמ"ס פועלת ועדה מייעצת לענייני יבוא ויצוא בשם "ועדת יבוא", וחברים בה נציגים ממשרד החקלאות, ממשרד התחבורה, מהאגף וממשרד התמ"ס. התברר, כי הוועדה פועלת זה שנים גם לעניין כופר כספי על עבירות הנוגעות לחוקיות היבוא. ב-7.5.01 פרסמה הוועדה המלצות לאמות מידה לקביעת כופר כסף על ידי גובי המכס לעבירות הנוגעות לחוקיות היבוא. לגבי כמה סוגי עבירות היא קבעה כי הסמכויות יהיו רק בידה. הוועדה משמשת גם כערכאת ערעור על החלטות גובי המכס בעניין הטלת כופר כספי על יבואנים, והיא גם דנה בערעורים על החלטות שלה עצמה.

2. נוסף על אלה מחליטה הוועדה בעניין כניסה לארץ של טובין שיובאו בניגוד לחוק, על שחרור טובין אלה ועל הכופר שיוטל על היבואן, וזאת לאחר שהיא מקבלת חוות דעת מהרשות המוסמכת, שהיבוא הלא-חוקי מתייחס לתחום אחריותה.

יוצא, כי הוועדה אינה משמשת כוועדה מייעצת אלא כגורם בעל סמכות ביצועית, וכוועדת ערר על החלטות גובי המכס. כל זאת בלי שהוסמכה לכך כדין. מצב זה אינו מתיישב עם תשובתו של משרד התמ"ס למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001, כי הוועדה אינה ועדה מחליטה אלא ועדה מייעצת בלבד.

בעקבות הביקורת העביר משרד התמ"ס את כתב המינוי של הוועדה לפרסום ברשומות. בכתב המינוי מוגדרת תפקידה של הוועדה כוועדה מייעצת לענייני היבוא והיצוא.



הפיקוח של אגף המכס והמע"מ על יבוא טובין חייב להיות אפקטיבי ככל האפשר, כדי לוודא את עמידת הטובין בדרישות שנקבעו על פי דיני היבוא, אשר יש שהם באים למנוע נזק מהמשתמש בטובין, או לסביבה. לשם כך צריך שתעמוד לרשות האגף מערכת מחשב משוכללת המקושרת למחשבי הרשויות המוסמכות המנפיקות אישורים ליבוא טובין, ואשר תוכל לוודא את העמידה בתנאי האישורים. הביקורת העלתה, כי אין בידי האגף כלים יעילים ועדכניים דים לפיקוח על היבוא, ויש שמצב זה מנוצל לרעה. לכן יש לפעול לסיום עבודתה של הוועדה לשיפור תהליכי הבקרה על היבוא, שמינה האגף, כדי לתקן את הדרוש תיקון, או שינוי במערך הבקרה הקיים.