

המינהל האזרחי

פעולות ביקורת

ביחידת קמ"ט פנים באזור יהודה והשומרון נבדקו במיוחד פעולות פיקוח של היחידה על העיריות, על המועצות הכפריות ועל אגודות הכפרים. כן נבדק פיקוח היחידה על מינהל אוכלוסין, ועל התכנון והבנייה באזור.

נבדקה הפעילות של המועצה האזורית מטה בנימין.

באזור נערכה ביקורת על הסדרים להטלת מסים עקיפים ועל גבייתם, ובמיוחד גביית מס בלו מוסף. נבדקו פעולות יחידת קמ"ט מים לאספקת מים ליישובים ערביים וליישובים ישראליים. נבדקו פעולות הממונה על הרכוש הממשלתי ועל הרכוש הנטוש.

באזור חבל עזה נבדקו ההסדרים להטלת מסים עקיפים וגבייתם, אספקת מים ליישובים ערביים וליישובים ישראליים, ופעולות קמ"ט תחבורה.

הטלת מסים עקיפים וגבייתם באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה

ריכוז ממצאים

א. יחידות קמ"ט מסים עקיפים שבשני האזורים לא ביצעו את מלוא התכנית שנקבעה לביקורת חשבונות מדגמית, אצל עוסקים החייבים לנהל פנקסים.

ב. במשך תקופה ארוכה לא הסתיים הטיפול במאות תיקי תפיסה של מעלימי מס בשני האזורים.

ג. ההחלטה בדבר העברת הטיפול בעוסקים הישראליים באזור יהודה והשומרון לידי יחידת קמ"ט מסים עקיפים – לא לוותה בהקצאת משאבים מתאימה.

ד. במסגרת הסכמי פשרה ויתרו יחידות על תשלום חלק מהחובות של העוסקים בגין מסייהם. הויתור היה בסכומים ניכרים בהשוואה לשומות המקוריות, ולא תמיד תואם עם אגף מכס ומע"מ.

ה. קיים פיגור ניכר בגביית קנסות, שהטילו בתי משפט צבאיים על עוסקים.

ו. רשויות מקומיות מכרו מים וחשמל לתושבים, וסיפקו להם שירותים, מבלי שחייבו את התושבים בתשלום מס בלו מוסף.

ז. במשך תקופה ארוכה מאז תחילת פעולתה באזורים של "בוק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ לא גבתה היחידה מהחברה סכומים ניכרים של מס בלו מוסף שהייתה חייבת.

ח. באזור יו"ש לא הביאה היחידה לידיעת מגדלי תוצרת חקלאית את השינויים שחלו בתקנות בדבר מס בלו מוסף, המאפשרים להנות מהחזרי מס תשומות על התוצרת.
ט. בעשרות מקרים חלו עיכובים בלתי מוצדקים בטיפול היחידות בתביעות להחזר מס תשומות.



מסים עקיפים מוטלים וניגבים באזור יהודה והשומרון ובאזור חבל עזה על פי החוקים התקפים באזורים אלה, ועל פי צווים ותקנות שהוציאו מיפקדות האזורים והמינהל האזרחי, מאז יוני 1967. המדובר בבלו על תוצרת מקומית: בהיטלים על טובין המיובאים מחו"ל; בהיטלים על מלאי דלק; במס בולים ובמס בלו מוסף (מב"ם) המקביל למע"מ בישראל.

בכג"צ 69/81 ו-493/81⁽¹⁾ שהדיון בהם אוחד, נדונו עתירות שעניינן התוקף המשפטי של החקיקה בדבר בלו על מוצרים מקומיים ביהודה והשומרון, ובדבר מס הבלו על נכסים ושירותים שהונהג באזור חבל עזה. בדחות את העתירות קבע בית המשפט העליון בשכתו כבית דין גבוה לצדק, בין היתר, כי הנהגתו של מס ערך מוסף בישראל חייב כפועל יוצא גם הנהגתו של מיסוי מקביל באזורים האמורים, וכי היה בגדר אמצעי חיוני במציאות המדינית הקיימת כדי לאפשר המשכו של מצב, הטומן בחובו מיכלול תופעות כלכליות חיוביות, החשובות ביותר לאזורים ולאוכלוסייתם במצב הנתון; וכי לאור הסקירה המקיפה של כללי המשפט הבינלאומי המינהגי בכלל, ותקנות האג בפרט, לאור התפתחותם, פירושם והפרקטיקה שהתפתחה בעקבותיהם – לא נמצא מקום לשלול את חוקיותה של הדרך שנינקטה.

ביצוע הפעולות בתחום מסים עקיפים בשני האזורים הוא באחריותו של קצין מטה לענייני מס ובלו (להלן – הקמ"ט), שמקום מושבו במינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון בבית-אל. הקמ"ט פועל מכוח מינויים של ראשי המינהל האזרחי בשני האזורים, וזיקתו המקצועית היא למנהל אגף מס ומע"מ בישראל.

בכל אחד מן האזורים הוקמה יחידה שתפקידה לגבות את המסים, ולאכוף את החוקים, הצווים והתקנות שבתחום אחריותו של הקמ"ט. שיעורי המסים ודרכי גבייתם שנקבעו בצווים ובתקנות זהים, בדרך כלל, בשני האזורים ובישראל. ההכנסה ממסים עקיפים באזור יהודה והשומרון הסתכמה בשנת הכספים 1985 ב-74.7 מיליון ש"ח, ובאזור חבל עזה ב-8.6 מיליון ש"ח.

בחודשים דצמבר 1985 עד מארס 1986 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולותיהן של שתי היחידות. נבדקו בעיקר: סדרי ההטלה של מס בלו מוסף וגבייתו; טיפול בהשגות ובעררים של עוסקים; טיפול בתיקי תפיסות ובטובין של מעלימי מס; נקיטת אמצעים לאכיפת חוקים וצווים; טיפול בתביעות להחזר מס תשומות והפקדות יבוא; פיקוח על מעבר כספים וטובין דרך תחנות המעבר בגבולות. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1981, וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 31, עמ' 766; ביקורת מעקב נערכה בשנת 1983, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 33, עמ' 501.

אזור יהודה והשומרון

מבנה ארגוני ותקציבי

מצבת העובדים ביחידת הקמ"ט (להלן – היחידה), שבאזור יהודה והשומרון (להלן – אזור יו"ש), בסוף פברואר 1986 הייתה 66 עובדים ישראלים ו-30 עובדים מקומיים. העובדים הישראליים

(1) פסקי דין, כרך לז', חלק שני, עמ' 197.

שוכצו כשכעה משרדים נפתים ובשני מעברי הגבול שליד גשרי הירדן, והם ממלאים תפקידי פיקוח וניהול, חקירות, ביקורת חשבונות ותפקידי מוכסים במעברי הגבול. העובדים המקומיים ממלאים בעיקר תפקידי מינהלה, שירות, והפעלת מסופים של רשתות העוסקים.

תקן כוח האדם הישראלי ביחידה, אשר כלל ב-1982 - 72 משרות, ובהן שש משרות של מבקרי חשבונות, צומצם בשנים 1984 ו-1985 בחמש משרות, ובסוף 1985 הוא היה 67 משרות. בעקבות הצמצומים נערכה היחידה מחדש, וכיטלה חוליות ניידות, שהיו פעילות באופן בלעדי בפיקוח, בחקירות ובביקורת חשבונות בכל האזור. בתחילת שנת הכספים 1986 נוספו לתקן היחידה שתי משרות, והוא עמד על 69 משרות. במצבת היחידה שובצו רק ארבעה מבקרי חשבונות, האמורים לערוך ביקורות אצל אלפי עוסקים מורשים בכל האזור. הביקורת העירה, כי כדי להתגבר על המחסור במבקרי חשבונות, על המינהל האזרחי לדאוג לאישור תקנים לעובדים הישראלים החסרים, ולזרז את הטיפול בגיוס עובדים ובהכשרתם לתפקיד.

בשנת הכספים 1985 הסתכמו הוצאות היחידה בסך 1.7 מיליון ש"ח. עיקר ההוצאות היה על משכורות לעובדים ועל תפעול של כלי רכב. ההוצאות היוו כ-2.3% מס"ה ההכנסה שגבתה היחידה באותה שנה, שהסתכמה כאמור ב-74.7 מיליון ש"ח. לשנת הכספים 1986 הועד בתקציב המינהל האזרחי סך של 4.4 מיליון ש"ח להוצאות היחידה.

כמחצית ההכנסה ממסים עקיפים מקורה במס בלו מוסף שהוחל באזור באוגוסט 1976, בעקבות החלת מס ערך מוסף בישראל; המקור העיקרי לשאר ההכנסות הוא מהטלת מס בלו על ייצור סיגריות, ומהיטלים על טובין מיובאים.

לפי נתוני היחידה בשנים האחרונות, הייתה עלייה ריאלית בהכנסות ממסים עקיפים. בשנת הכספים 1984 נרשמה עלייה ריאלית של 11% בהשוואה לשנת הכספים 1983, ובשנת הכספים 1985 - 25% בהשוואה לשנת הכספים 1984. חלקן של ההכנסות ממסים עקיפים, בכלל ההכנסות של המינהל האזרחי, ירד בשנים האחרונות משיעור של 48% בשנת הכספים 1979, לשיעור של 34% בשנת הכספים 1985.

מס בלו מוסף

באוגוסט 1976, עם הפעלת חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, בישראל, התקין הקמ"ט, בתוקף סמכותו על פי חוק הבלו על מוצרים מקומיים (מס' 16) לשנת 1963, ועל פי הוראות הצו בדבר חוק הבלו על מוצרים מקומיים (תיקון מס' 2) (יהודה והשומרון) (מס' 658), התשל"ו-1976, תקנות בדבר בלו על מוצרים מקומיים בשיעור המע"מ הנהוג בישראל. תקנות מעדכנות בנושא זה פורסמו באפריל 1985 (להלן - התקנות). על פי התקנות עוסקים נדרשים להרשם כעוסק זעיר או כעוסק מורשה.

עוסק מורשה הוא מי שמעסיק יותר משני עובדים, ושמוחזר עסקאותיו עולה על סכום הנקבע מפעם בפעם בתקנות, וכן בעלי מקצועות חופשיים, סוחרים מקרקעין וסוחרים רכב, אפילו אם מחזור עסקאותיהם איננו עולה על הסכום שנקבע. עוסק מורשה נדרש לנהל חשבונות בהתאם לתקנות בדבר ניהול פנקסי חשבונות. הוא רשאי להוציא חשבונית מס, במקום חשבונית עיסקה, על כל עיסקה החייבת במס בלו מוסף, וחייב להוציאה לפי דרישת הקונה. כמו כן, עוסק מורשה רשאי לנכות מס תשומות מסכומי הבלו שהוא חייב לשלם, בתנאים הקבועים בתקנות.

1. בשנת 1981 הוסבה מערכת העוסקים בכללותה למערכת ממוחשבת. בתחילת 1986 היו רשומים במערכת כ-27,000 עוסקים, מתוכם כ-4,000 נחשבו כבלתי פעילים, ועוד כ-3,000 הודיעו ליחידה על סגירת עסקיהם באורח זמני או סופי. כלומר ס"ה מספר העוסקים הפעילים היה כ-20,000. כ-7,600 מביניהם היו בעלי רכב להסעות ולהובלות, והשאר - עוסקים במסחר זעיר, במלאכה ובמקצועות חופשיים. באותה מערכת נכללו גם כ-400 עוסקים ישראליים שנרשמו באזור, מהם רק עשרות בודדות של חברות, שעיקר עיסוקן בסחר במקרקעין, בתעשייה ובפרוייקטים לתכנון ולבנייה. שאר העוסקים הישראלים נותנים שירותים טכניים, כגון עיבוד נתונים, ועוסקים במסחר זעיר.

בפברואר 1986 הוציאה היחידה נוהל לסגירת תיקים של עוסקים שהפסיקו פעילותם העיסוקית. לפי הנוהל יש לקבל מהעוסק תצהיר על היעדר פעילות עיסוקית, ולאמת את טענותיו: החלטה בעניין סגירת תיק תאושר ותיחתם על ידי ממונה על משרד נפתי.

הביקורת העלתה כי אמנם בכמה מהתיקים שנסגרו נערך בירור עם העוסק, וטענותיו אומתו בתיעוד, אולם ההחלטה על סגירת התיק והחתימה עליה לא נעשו על ידי ממונה כדרוש, דבר שיכול להיות פתח לניצול לרעה. עוד העלתה הביקורת, כי לא הועברה למחשב הוראה מתאימה להפסיק חיוב עוסק שתיקו נסגר בקנסות בגין אי-הגשת דו"חות תקופתיים על ידו, ולפיכך היתרה הכספית, כפי שהשתקפה בחשבונות היחידה הייתה משובשת.

2. בהתאם לתקנות, אם חייב במס בלו מוסף לא הגיש דו"ח תקופתי, ייקבע המס שעליו לשלם בהתחשב בהיקף עסקאותיו או היקף פעילותו, ובאין נתונים, לפי היקפם המשוער; על קביעת מס אין להשיג או לערור, והיא מתבטלת מאליה עם הגשת הדו"ח התקופתי. בענף ההובלה וההסעות גבתה היחידה מס בלו מוסף על סמך תחשיב, על פי קריטריונים, כמו סוג הרכב, שנת הייצור והמעמס; בהתחשב בתשומות שהושקעו במהלך העבודה, משלמים העוסקים בענף מס קצוב. התחשיב נערך בשקלים ומתורגם לפי שער הדינר הירדני, והוא מתעדכן מדי פעם, לפי הצורך.

בקבוצות ענפיות אחרות, כגון בעלי מאפיות ובעלי בתי ספר לנהיגה, התקשתה היחידה לכסס את דרישתה לתשלום המס על פי פנקסי החשבונות ועל פי הדו"חות התקופתיים שהיה על העוסקים להגיש כנקבע בתקנות. כנסיבות אלה היא צרפה אותם לרשת העוסקים כאמצעות שיטת התחשיבים. הביקורת העירה, כי ביקורת חשבונות תכופה יותר של היחידה עשויה לאלץ את העוסקים לנהל את פנקסי החשבונות כנקבע בתקנות, אולם לשם כך דרושים כאמור מבקרי חשבונות נוספים.

3. כדי להרתיע עוסקים מהעלמות מס מבצעת היחידה מדי שנה ביקורת חשבונות מדגמית אצל עוסקים. אגף מכס ומע"מ בישראל נהג לערוך ביקורת כזו אצל כ-5% מכלל העוסקים, על פי קריטריונים שקבע. הביקורת העלתה כי היחידה לא ביצעה את מלוא התכנית שנקבעה מראש לביקורת חשבונות מדגמית, וכי הנפות אף אינן מספיקות לטפל בתיקי התפיסה של מעלימי מס.

בתכנית עבודה שהגישה היחידה נקבע כלהלן: במשך שנת העבודה 1985 יבצעו ביקורת חשבונות אצל עוסקים בענפים בעייתיים, כמו קבלנים וצורפי זהב; תורחב, בתיאום עם גורמי ביטחון, רשת העוסקים על ידי עריכת מבצעי סריקות בכפרים ובמחנות פליטים שנבחרו; ייאכפו תקנות כדבר סימון ואימות של מוצרי זהב; יאתרו ויירשמו עוסקים ישראלים הפועלים באזור; תיעשנה פעולות לגבייה ולאכיפה כדי לממש חובות של עוסקים.

ממסמכי היחידה עולה כי במשך התקופה מאפריל עד אוקטובר 1985 בוצעו באזור הפעולות הבאות:

(א) בוצעה ביקורת חשבונות אצל 232 עוסקים בענפים שונים, כגון קבלנים, צורפי זהב, בעלי איטליוזים ובעלי מוסכים. ביקורת החשבונות נערכה בעיקר אצל אלה מהם שנתפסו בעבר בעבירות של העלמת מס, אשר בחלקם היו רשומים במערכת, אך לא דיווחו ליחידה כנדרש, או שהפסיקו לדווח מזה זמן רב. במבצעי סריקות שהיחידה ביצעה בכפרים ובמחנות, נתפסו כ-530 עוסקים שלא היו רשומים במערכת כלל. הביקורת העירה, כי אין לראות בפעולות לאכיפה ולגבייה, הנחוצות כשלעצמן, תחליף לביקורת חשבונות מדגמית ומתוכננת, שתכליתה בדיקה ובקרה שיטתית של המערכת כולה. בדצמבר 1986 הודיע מנהל אגף מכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, כי יורה לקמ"ט לבצע ביקורת חשבונות מידגמית ומתוכננת בהתאם לתוכנית העבודה.

(ב) במספר מבצעי סריקות, שנערכו בתיאום עם אגף מכס ומע"מ ועם כוחות הביטחון, בכפרים ובמחנות הפליטים, שעד לשנת 1985 לא נאכפו בהם התקנות כלל, נתפסו עוסקים רשומים רבים המספקים טובין ושירותים ליישובים אלה ללא תיעוד ובניגוד לתקנות. נתפחו מאות תיקי תפיסה, אשר חלקם נסגרו לאחר ששולם המס שנקבע בתוספת כופר כסף, אולם חלק ניכר מהתיקים נשאר פתוח, כמוסבר בעיקר בשל חוסר כוח אדם, ובגלל ההליך המורכב של הטיפול. הביקורת העירה כי אין להשאיר תיקי תפיסה פתוחים לתקופה ארוכה. אי-נקיטת אמצעים נגד עבריינים ומעלימי מס,

תוך פרק זמן סביר לאחר גילוי העבירות, עלול לגרום לאובדן כושר ההרתעה של היחידה (בעניין זה ראה גם להלן בפרק על אכיפה וגבייה). מנהל אגף מכס ומע"מ הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת נקטה היחידה בפעולות מתאימות לסיום הטיפול בתיקי התפיסה ובסגירתם, וכי מרבית התיקים נסגרו בינתיים.

ג) אצל צורפים באזור נתפסו עשרות קילוגרמים של זהב מעובד ובלתי מעובד. מרבית הצורפים לא ניהלו פנקסי חשבונות, וגם לא היו ברשותם חשבוניות מהספקים מהם נרכש הזהב. עוד הועלה כי בדרך כלל נהגו מרבית הצורפים למכור תכשיטים מבלי להוציא חשבוניות, דבר שמהווה עבירה על התקנות. רוב הזהב שנתפס ברשות הצורפים לא היה מסומן בסימנים המתאימים, כמתחייב מאכרזה בדבר תקן רשמי (סימון מוצרי זהב) (יהודה והשומרון), התשמ"ב-1981. על פי האכרזה מוטלת חובה על עוסק, המחזיק במוצרי זהב, לסמנם כנדרש בתקן הרשמי, ולהגישם לבדיקת קצין המטה לענייני מסחר ותעשייה, אשר לאחר בדיקתו יטביע עליהם סימן אימות.

בתחנות המעבר בגשרי הירדן העסיק מכוון התקנים, מאז סוף 1984, שישה עובדים, שתפקידם לאמת ולסמן תכשיטי זהב, שאיתרו אנשי המכס ברשות תושבים או מבקרים לפני חזרתם לירדן. מדיווחי היחידה עולה, כי כמות תכשיטי הזהב שסומנו באזור בשנת הכספים 1984, בעיקר בתחנות המעבר, מגיעה לשלוש טונות. מכוון התקנים גבה מבעלי התכשיטים והצורפים עבור בדיקת איכות כ-300,000 ש"ח, כולל מב"מ. בתקופה של תשעה חודשים, שהסתיימה בפברואר 1986, סומנו ואומתו בתחנת המעבר בגשר אלנבי בלבד, תכשיטי זהב במשקל של למעלה מטונה אחת. הבעלים של התכשיטים חויבו, בניגוד לתקנות לשלם במקום הצורפים, את אגרת הסימון בתוספת מב"מ. הביקורת העירה, כי ההסדר לפיו הבעלים של התכשיטים חויבו לשלם במקום הצורפים, נוגד את התקנות ועל המינהל האזרחי להפסיקו.

עובדי המכס בגשרים נוהגים להעביר מידע לטיפולם של המשרדים הנפתיים אליהם משתייכים העוסקים שנהגו בניגוד לתקנות, אולם המשרדים הנפתיים לא השתמשו די במידע זה. הביקורת העירה כי מן הראוי שהיחידה תנקוט באמצעים הדרושים נגד העוסקים, כמתחייב מהתקנות.

4. חוק מס ערך מוסף התשל"ו-1976 חל גם על עסקאות שנעשו באזורים על ידי עוסקים שהם אזרחי ישראל, שותפויות שרוב הזכויות בהן הן של שותפים אזרחי ישראל, או חברה שלעניין פקודת מס הכנסה רואים אותה כתושבת ישראל. במשך תקופה ארוכה נתגלו קשיים באכיפת החוק בגלל טענות של חוסר סמכות, שהעלו עוסקים כנגד עובדי אגף מכס ומע"מ. כדי לאפשר לרשויות המס בישראל להפעיל סמכויותיהם באזורים, נוספה בשנת 1984 תקנה מתאימה לתקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז-1967, שתוקפן מוארך מדי פעם.

כאשר הונהגו באזורים התקנות בדבר מס בלו על מוצרים מקומיים, החליטה הנהלת אגף מכס ומע"מ, כי העוסקים הישראליים, המתגוררים באזורים והמבצעים בהם עסקאות יירשמו בישראל, ויטופלו על ידי היחידות האזוריות שבאגף המכס, הקרובות למקומות עבודתם או למקומות מגוריהם. הביקורת העלתה, כי בפועל, עד סוף מארס 1985, ניתנה לעוסקים אלה האפשרות להירשם באחת משתי המערכות הקיימות, באזור או בישראל. ממסמכי היחידה עולה, כי חלק מן העוסקים ניצלו לרעה המצב, ולא נרשמו באף אחת מהמערכות.

בסוף 1984 החליט אגף מכס ומע"מ, כי החל ב-1.4.85 יועבר לאחריות היחידה הטיפול בעוסקים הישראליים באזורים, בכל הקשור לענייני מסים עקיפים. לביצוע ההחלטה נתקבלו סיכומים מפורטים על הצעדים שיש לנקוט כדי שהעברת הטיפול לידי היחידה תהיה מלאה ומקיפה; הודגש הצורך בהתאמת כל ההוראות והנהלים הקיימים באזורים, בנושאי רישום, גבייה, אכיפה וניכוי מס תשומות עם אלה הקיימים בישראל.

הביקורת העירה, כי תהליך העברת הסמכויות והטיפול בעוסקים הישראליים לידי היחידה היה כרוך בביצוע פעולות רבות ומורכבות. ההחלטה לא לוותה בהקצאת משאבים, כולל כוח אדם, שנדרשו ליחידה כדי שתוכל להתמודד בצורה נאותה עם המשימה. מדובר בעוסקים המנהלים בדרך כלל את חשבונותיהם במערכת ממוחשבת, דבר המחייב ביקורת חשבוניות ועריכת שומות ברמה מקצועית

נאותה. עובדי היחידה התקשו לערוך ביקורת חשבונות אצל עוסקים אלה. בדצמבר 1986 הודיע מנהל אגף מכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, כי יש בדעתו להוציא נוהל שיבהיר את הטיפול בעיסקאות של העוסקים הישראלים.

הביקורת העלתה, כי מספר העוסקים, שנתוניהם הועברו ממערכת המע"מ בישראל לקובץ המחשב באזורים, נאמד באמצע 1984 בכ-600. הביקורת העירה, כי כצעד ראשון, היה על היחידה לערוך סקר מקיף ויסודי בכל היישובים היהודיים באזור, על מנת לאתר את כל העוסקים הפעילים שם, ולדאוג להכלילם במערכת שלה. מסתבר שעד מועד סיום הביקורת, למעלה משנה מאז קיבלה היחידה על עצמה את האחריות לטפל בנושא, לא נערך סקר עוסקים.

5. לפי התקנות שהיו בתוקף עד אפריל 1985, לא חל מס בלו מוסף על כל התוצרת החקלאית שמוכרים המגדלים באזור, והמגדלים לא נהנו מהחזר מסים על תשומות שהושקעו על ידם, להוציא יצואנים שנהנו מהחזרים של מס תשומות, למרות שעסקאותיהם לא היו חייבות בתשלום המס. בישראל חל בכל שלבי השיווק, מע"מ בשיעור אפס על מכירת פירות וירקות טריים, ועל שאר התוצרת החקלאית - בשיעור 15%. בהתאם לרוח ההחלטה בדבר הצורך בהתאמתם של תקנות ונהלים באזור לאלה הקיימים בישראל, וכדי לאפשר למגדלי תוצרת חקלאית לנכות מס תשומות, הותאמו באפריל 1985 התקנות התקפות באזור בעניין זה להוראות חוק מס ערך מוסף. היחידה לא פירסמה לידיעת המגדלים של תוצרת חקלאית באזור, את השינויים שחלו בתקנות, ואת האפשרות להנות מניכוי מס תשומות. הביקורת העירה, כי מן הראוי היה שהיחידה תביא את השינויים בתקנות לידיעת מגדלי התוצרת החקלאית באזור. ביולי 1986 הודיע ראש המינהל האזרחי כי יפעל לפרסום השינוי בתקנות.

6. עוד בעקבות ביקורת קודמת, העיר מבקר המדינה כי רשויות מקומיות באזור מוכרות חשמל ומים ומספקות שירותים, ללא חיוב התושבים בתשלום מב"ם. הביקורת הנוכחית העלתה כי המצב נותר בעינו.

7. ברוב משרדי היחידה הותקנו מסופים הקשורים למערכת הארצית של השירות לעיבוד נתונים ממוכנים של מינהל הכנסות המדינה (להלן - שע"מ) והוכשרו עובדים ישראלים ומקומיים להפעלתם. עדכון הנתונים והזנת המחשב בפקודות ובנתונים נעשות באורח עצמאי על ידי משרדי היחידה בנפות ובמטה. עד מועד סיום הביקורת, במארס 1986, טרם הותקנו מסופים במשרדי היחידה שבטול כרם, בג'נין, ביריחו ובתחנת המעבר בגשר אדם. בירורים העלו כי רוב הצידוד הדרוש כבר נרכש, אולם נגרמו עיכובים בהתקנתו בעיקר מסיבות טכניות, כגון חוסר אספקה של כוח ותקשורת, ואי-ביצוע של עבודות בנייה דרושות. הביקורת העירה כי מאחר ומדובר במשרדים המטפלים בכ-8,000 עוסקים, ועשרות בעלי משאיות מובילים מדי יום דרך תחנת המעבר בגשר אדם, סחורות וחומרי גלם, הרי אי-השלמה של המערכת הממוחשבת בכל משרדי היחידה גורם לתקלות ולעיכובים בביצוע פעולות היחידה. ביולי 1986 הודיע המינהל האזרחי, כי לאחר מועד סיום הביקורת הותקן בתחנת יריחו מסוף, ובתחנת ג'נין התקנתו נמצאת בתהליך ביצוע.

8. שומות, השגות ועררים: בתקנות נקבע, כי אם הגיש חייב במס בלו מוסף דו"ח תקופתי, ולדעת הקמ"ט הדיווח אינו מלא, אינו נכון, או אינו נתמך במסמכים או בפנקסי חשבונות כנדרש, הוא רשאי לקבוע לפי מיטב שפיטתו, את הגובה של מס הבלו המוסף המגיע. חייב, החולק על השומה, רשאי להגיש השגה בכתב תוך 30 יום מיום שהומצאה לו הודעת השומה. הגיעו החייב במס בלו מוסף והקמ"ט להסכם בדבר המס המגיע, תחוקן השומה בהתאם; לא הושג הסכם, יחליט הקמ"ט בהשגה. חייב הרואה עצמו מקופח עקב החלטת הקמ"ט רשאי להגיש עליה ערר לפני ועדת עררים. הוועדה דנה בעררים בהרכב של שלושה חברים, שהם בדרך כלל משפטנים או רואי חשבון.

הקמ"ט רשאי להטיל על חייב שלא ניהל פנקסי חשבונות, או שניהלם בסטייה מהוראות התקנות, קנס בשיעור של 1% ממחיר כל עסקאותיו, לתקופה שבה לא ניהל פנקסים, לפי מיטב השפיטה; על החלטת הקמ"ט רשאי החייב לערור לוועדת העררים, אולם הגשת ערר אינה דוחה את תשלום הקנס.

רשת העוסקים באזור כוללת 4,000 עד 5,000 עוסקים, האמורים לנהל פנקסי חשבונות במתכונת מתאימה, על פי הסיווג שקבעה להם היחידה. בדרך כלל עוררים העוסקים גם על הטלת קנסות, לכן חלק ניכר מדיוני הוועדה מוקדש לדיון בעררים המוגשים על ידי החייבים לביטול הקנס, ולא לקביעת שומות, שהוא הנושא העיקרי לשמו הוקמה הוועדה.

החלטה על הטלת קנס מבוססת בעיקר על קביעה עובדתית, הנתמכת בתיעוד, כגון פרטיכל שבו פורטו הליקויים שנתגלו בניהול ספרים בהשוואה לשיטת הניהול שנקבעה לעוסק. הביקורת העירה, כי מן הראוי לבחון האם עדיף למנות לצורך דיון בעררים לביטול קנסות, ועדה אחרת במסגרת המינהל, שתמחה בנושא ניהול ספרים.

ממסמכי היחידה עולה, כי בשנת הכספים 1984 הצטברו כ-80 תיקים בנוגע להם חל פיגור בטיפול הוועדה בעררים. ברוב המקרים הוחזרו תיקים אל היחידה בהמלצה לסיום הטיפול בדרך של פשרה.

9. אכיפה וגבייה: מדי שנה בשנה פותחת היחידה מאות תיקי תפיסה נגד עוסקים, שנחשדו בביצוע עבירות על התקנות. מדיווחי היחידה עולה, כי מאז שנת 1982 ועד מועד סיום הביקורת נפתחו בחברון וברמאלה, 864 תיקי תפיסה. 374 טרם נסגרו, מהם 31 תיקים משנת 1982, ו-98 מ-1983. בשנת 1984 נפתחו 289 תיקים, מהם נשארו פתוחים 94; בשנת 1985 נפתחו 306 תיקים מהם נשארו פתוחים 149. בחלק מהתיקים, שהטיפול בהם הסתיים באותה תקופה, ניגבה מס בגובה מאות אלפי ש"ח בכל אחד.

הטיפול בתיקי תפיסה כרוך בביצוע פעולות מקצועיות מגוונות ומורכבות, והוא מבוצע על ידי ועדת השגות בראשות הקמ"ט או סגנו. מהמסמכים עולה כי מספר ניכר של תיקים הסתיימו בהסכמי פשרה עם העוסקים, תוך ויתור על סכומים ניכרים לטובת העוסקים בהשוואה לסכומי השומה המקוריים. הביקורת העירה כי יש מקום לבדוק אם הצורך בפשרות נובע מקביעת שומות מקוריות לא מבוססות דיין, ואז יש לבחון נחיצות של הכשרה נוספת לעובדים המקצועיים העוסקים בכך. אם המינהל האזרחי משוכנע כי הבסיס לשומה המקורית איתן במידה מספקת, יש לעמוד ביתר תוקף על גביית הסכומים שבשומות המקוריות.

על הפרות של הוראות החוק או של התקנות, נקבעו בתקנות עונשים של מאסר עד שנה, קנסות, או שני העונשים כאחד; אם עבר אדם עבירה או נחשד בה, רשאי הקמ"ט להגיע עימו להסכם על כופר כסף, ומשעשה כן, יופסק כל הליך משפטי לעניין העבירה; אולם משהוגש כתב אישום אין לקבל כופר כסף, אלא אם היועץ המשפטי של האזור ציווה על עיכוב הליכי המשפט. תקן היחידה כלל משרה של יועץ משפטי, אך עד אוגוסט 1985 היא הייתה מאוישת חלקית ולסירוגין. עד סוף 1985 לא השתתף יועץ משפטי בדיוני ועדת ההשגות. הביקורת העירה, כי בדיונים בוועדת ההשגות קיימים גם היבטים ושיקולים משפטיים באשר לאפשרות העמדת העוסק הנחשד בעבירה לדיון, או המרת המשפט בתשלום כופר כסף, לכן מן הראוי להבטיח השתתפות של יועץ משפטי בדיונים.

הטיפול בשומות ובהשגות על ידי הקמ"ט וסגנו היה נושא לתלונה שהיפנה אחד מעובדיה הבכירים של היחידה בשנת 1985, אל ראש המינהל האזרחי ואל מנהל אגף מכס ומע"מ. הנהלת האגף מינתה צוות לבדיקת התלונה. הצוות קבע במסקנותיו שנוהלי היחידה ודרכי טיפולה בנושאים אלה היו בלתי תקינים, והמליץ שהקמ"ט יתאים את נוהלי העבודה למקובל בישראל.

בסוף 1985 הוציאה היחידה נוהל חדש לקביעת שומות, השגות וכופר כסף. הביקורת העירה, כי דרוש שהיחידה תכין נהלים גם בשאר התחומים שבטיפול, על פי הוראות הנוהל של אגף מכס ומע"מ בישראל, שיותאמו לתנאי האזורים. ביולי 1986 הודיע ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה כי הוכנו נוהלי עבודה חדשים המתאימים לאזורים.

10. הוצאה לפועל של גזרי דין: אחד מאמצעי ההרתעה היעילים הוא ביצוע מהיר של גזרי דין, שנתנו בתי המשפט הצבאיים נגד עברייני מס. על פי דיווחי היחידה, קיים פיגור כגביית קנסות שהטילו בתי המשפט הצבאיים על עוסקים. מן המסמכים עולה,

כי במספר מקרים עד מועד סיום הביקורת, טרם כוצעו גזרי הדין, למרות שניתנו לפני מספר שנים. במקרה אחד ניתן גזר דין עוד בשנת 1976. ראש המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה כי מאחר ומערכת בתי המשפט הצבאיים נוכה את הקנסות המוטלים על ידי בתי המשפט הצבאיים, יועבר הנושא לטיפול היועץ המשפטי באזור, ולנשיא בתי המשפט הצבאיים באזור.

11. יצוג עוסקים על-ידי מנהלי חשבונות: רמת הניהול של פנקסי חשבונות באזורים נמוכה, בהשוואה למקובל בישראל. ליועצים או למנהלי חשבונות אין באזור מעמד חוקי לייצג עוסקים או נישומים בפני שלטונות המס; מעמד כזה ניתן רק לעורכי דין ולרואי חשבון.

בפברואר 1986 גילתה היחידה כי מנהל חשבונות פתח באזור משרד להנהלת חשבונות, וקיבל מידי עשרות עוסקים את תיקיהם לניהול ולייצוג בפני שלטונות המס. נגד מנהל החשבונות הועלו חשדות כי ביצע עבירות חמורות על הוראות החוק והתקנות בייצוגו את לקוחותיו. הביקורת העירה כי על היחידה לנקוט בצעדים המתחייבים מן החשדות שהועלו נגד מנהל החשבונות ולקוחותיו. ביולי 1986 הודיע ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הוגש נגד מנהל החשבונות כתב אישום לבית המשפט הצבאי, וכי הנושא בכללותו הועבר לחקירת המשטרה. עוד הודיע ראש המינהל האזרחי כי גם נבדקת הדרך להגביל את פעילות מנהלי החשבונות הבלתי מוסמכים.

12. סחר ותיווך במקרקעין: בהתאם לתקנות, הסוחר או מתווך במכירת מקרקעין או בזכויות בהם, חייב להרשם כעוסק, ולנהל פנקסי חשבונות כנדרש. הביקורת העלתה:

(א) בידי היחידה היו רשימות שהועברו אליה עוד בשנת 1983 מהקמ"ט לרישום מקרקעין, ושכללו שמות של עשרות סוחרים שסחרו או תיווכו במכירת מקרקעין. עד מועד סיום הביקורת, במארס 1986, לא טיפלה היחידה אלא במספר מועט מבין עוסקים אלה. בדצמבר 1986 הודיע מנהל אגף מכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, שניתנה ליחידה הוראה להקדיש תשומת לב ראויה לטיפול ברשימות העוסקים בסחר ובתיווך במקרקעין.

(ב) בדרך כלל התבססה היחידה בבדיקתה על נתוני העסקות, שהעוסקים עצמם סיפקו לה, ולאחר שעבר זמן רב מהמועד בו שילמו להם רוכשי מקרקעין, כולל תשלום עבור מס בלו מוסף. ברוב המקרים הסתיים הטיפול בפשרות, תוך ויתורים משמעותיים מצד היחידה על קנסות, על כופר כסף, או על הצמדה ורביית. רק חלק מהסכמי השומה הובאו לעיונם של גורמי המינהל האזרחי ושל הנהלת אגף מכס ומע"מ ולאישורם.

הביקורת העירה כי בדיונים על הסכמי פשרה עם עוסקים, שביצעו או שנחשדו בביצוע עבירות חמורות בהיקף כספי גדול, מן הראוי שהיחידה תונחה על ידי הנהלת אגף מכס ומע"מ. יש לעגן את דרכי הטיפול בנושאים אלה בנהלים מפורטים, שיתקבלו על דעתם של הנהלת אגף מכס ומע"מ ושל גורמי המינהל האזרחי.

(ג) בירורים שערכו באפריל 1986 עובדי משרד מבקר המדינה במשטרת ישראל, העלו, כי בידי המשטרה הצטברו חומר רב ונתונים מעודכנים על היקף עסקאות, שביצעו עוסקים מקומיים וישראליים באזור. הביקורת העירה, כי נוכח הממצאים שהעלו, הן היחידה והן חקירות המשטרה, יש מקום להפעיל על ישראלים העוסקים בקנה מידה גדול בסחר או בתיווך במכירת מקרקעין, ביקורת חשבונות מקיפה ויסודית, בשיתוף פעולה עם אגף מכס ומע"מ.

13. חובות מס של "בזק" - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ: מן המסמכים עולה, כי חברת בזק חייבת ליחידה סכומי מ"מ שגבתה החל מ-1.2.84 מציבור לקוחותיה באזור בגין התקנת מכשירים ובגין מתן שירותים לשיחות מקומיות ובינלאומיות. החוב הסתכם בכמיליון ש"ח במחירים של ינואר 1986: עד מועד סיום הביקורת, שילמה החברה על חשבון חובה 265,000 ש"ח. הביקורת העירה כי אין הצדקה לאפשר לחברה לצבור חוב כה גדול, ועל היחידה לפעול לגבייה של יתרת החוב בהקדם.

14. מס תשומות: בתקנות נקבע כאמור, כי עוסק רשאי לנכות מהבלו המוסף שהוא חייב בו, מס תשומות הכלול בחשבוניות מס שהוצאו לו כדין; היה מס התשומות בתקופה לגביה הוגש הדו"ח, עודף על הבלו המוסף בו חייב העוסק באותה תקופה, יוחזר לו העודף תוך 45 יום לאחר קבלת הדו"ח; הזכאי להחזר עודף ולא הוחזר לו תוך התקופה שנקבעה, ישולמו לו הפרשי הצמדה וריבית.

בשנת הכספים 1984 הוחזרו לעוסקים עודפי מס תשומות בסך 1.2 מיליון ש"ח, ובשנת הכספים 1985 בסך 2.9 מיליון ש"ח. סכומי החוזרים הם במגמה של עלייה ריאלית משנה לשנה. בשנת 1984 למשל, הייתה עלייה בשיעור של 10%, ובשנת 1985 הייתה צפויה עלייה בשיעור גדול עוד יותר.

עוסק התובע החזרים כאמור נדרש, לפי הנוהל, להציג תיעוד, כולל חשבוניות מס מקוריות. עם גמר הבירורים מעביר המשרד הנפתי את התביעות בצירוף התיעוד אל מטה היחידה, תוך המלצה לאישור התשלומים. הביקורת בדקה את שלבי הטיפול בתביעות במשרדי הנפות, במטה, ובמחלקת הכספים שבאגף מכס ומע"מ. להלן פירוט הממצאים שהועלו:

(א) בדיקת תביעות, שאושרו לתשלום בשנתיים האחרונות, העלתה עשרות מקרים בהם היו עיכובים בלתי מוצדקים בביצוע תשלומים, מעל לתקופה המותרת של עד 45 יום. בדצמבר 1986 הודיע מנהל אגף מכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, כי בינתיים פורסמה הוראת נוהל לטיפול בהחזרים המתבססת על תיקון לחוק בדבר תקופת החזר עודפי תשלומים תוך 30 יום.

(ב) על אף העיכובים בביצוע תשלומים לא נהגה היחידה בדרך כלל, כמתחייב בתקנות, ולא שילמה הפרשי הצמדה וריבית בגין איחור בתשלום מעבר לתקופה המותרת. ב-11 מבין 14 מקרים, שהועלו והובאו לידיעת הקמ"ט, ביצעה היחידה את תשלום החזר באיחור רב שנמשך מחודשיים עד שנתיים; בארבעה מקרים היא שילמה רבית כפיצוי, ובמקרה אחד בלבד היא שילמה לתובע גם הפרשי הצמדה.

כך לדוגמה הגישה חברה ערר לתשלום הפרשי הצמדה וריבית בגין איחור באישור בקשות לתשלום החוזרים של עודפי מס תשומות מעל לתקופה המותרת. ועדת העררים החליטה בנובמבר 1985, שעל היחידה לשלם לעוסק בנוסף להפרשי הצמדה וריבית המגיעים לו, גם הוצאות משפט ושכר טירחה לעו"ד שייצג את החברה בפני הוועדה.

המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה שהוצאו הנחיות ליחידה, שלהבא תקפיד על החזרי מס תשומות במועד, ובמקרים של איחור בחזר, ישולמו לעוסקים גם ריבית והצמדה, כנדרש.

15. עדכון שיעורי הקנסות: בתקנות נקבע שאם לא הגיש החייב בבלו דו"ח תקופתי במועד, יהא חייב בקנס פיגורים. בישראל מעודכנים שיעורי קנס הפיגורים ב-1 באוקטובר של כל שנה, לפי שיעור העלייה של מדד המחירים לצרכן; סכום הקנס מעודכן בקבצי המחשב לרבות בקובץ המתייחס לאזורים. הביקורת העלתה:

(א) בקבצי המחשב נעשה העדכון של סכומי הקנסות המוטלים באזור, טרם שנקבעו הסכומים החדשים של הקנס בתקנות. כתוצאה מכך, גבתה היחידה מהעוסקים קנסות, בגין פיגור בהגשת דו"חות, בסכומים העולים בהרבה על אלה שהיו קבועים באותו מועד בתקנות. בדצמבר 1986 הודיע מנהל אגף מכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, שהיחידה ביקשה מהיועץ המשפטי של המינהל האזרחי שיפעל לפירסום הוראה מתאימה בנושא מב"מ במקביל למועד שבו מתפרסמת ההוראה בישראל.

(ב) במשרדים הנפתיים הועלו מקרים רבים בהם שוברי הפקדה של עוסקים המעידים על תשלום המס במועד, הועברו על ידי הבנקים, שבאמצעותם בוצעו התשלומים, לאחר התאריך שנקבע להעברתם לשע"מ. עובדי שע"מ התייחסו לתאריכים שבתעודות המשלוח של הבנקים כאל תאריכי תשלום בפועל, וחייבו עשרות עוסקים בהפרשי הצמדה, בריבית ובקנסות. הביקורת העירה, כי כדי למנוע מעוסקים הטרדות, וכדי לחסוך מעובדי היחידה עבודה מיותרת הכרוכה בבירורים ובתיקונים, רצוי שהודעות החיוב ישלחו לעוסקים רק לאחר בדיקה במשרדים הנפתיים אליהם משתייכים העוסקים. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה כי יינקטו צעדים למניעת הישנותם של מקרים כאלה. לדעת הביקורת על המינהל האזרחי לפעול גם למניעת עיכוב בהעברת שוברי ההפקדה לשע"מ על ידי הבנקים.

בלו על תוצרת מקומית

1. על תוצרת המיוצרת באזור, כגון: סיגריות, משקאות, מוצרי פלסטיק ומתכת, מוצרי שוקולד ותמרוקים, מוטל בלו. עיקר הבלו מוטל על סיגריות והוא מהווה כ-36% מכלל המסים העקיפים הנגבים באזור בגין תוצרת מקומית.

2. בלו על סיגריות: באזור קיים מפעל המייצר כ-90% מהתפוקה הכללית של הסיגריות באזור. הבלו הניגבה ממפעל זה ביחד עם מ"מ המוטל על מכירת סיגריות, מהווים אחד המרכיבים העיקריים של הכנסות המינהל האזרחי באזור. בדיקת חשבונות אחרונה נערכה במפעל בשנת 1982, והייתה חלקית בלבד. למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי מדי שנה בשנה, נערכת ספירת מלאי במפעל, בהשתתפות עובדי היחידה, אך לדעת הביקורת אין להסתפק בכך, ועל היחידה לדאוג לביצוע בדיקת חשבונות מקיפה ויסודית, מדי תקופה שתיקבע. ראש המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי תכנית העבודה הקרובה של היחידה תכלול בדיקת חשבונות מקיפה במפעל הסיגריות. בדצמבר 1986 הודיע מנהל אגף מכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, שחשבונות מפעל הסיגריות נבדקו על ידי חוליית מבקרי חשבונות.

3. בלו על ציוד למחנאות: באזור בית לחם קיים מפעל ישראלי לייצור ציוד למחנאות. הביקורת העלתה, כי לעניין מע"מ רשום המפעל בירושלים, אך לעניין בלו על תוצרת מקומית הוא רשום בבית לחם. הביקורת העירה כי רצוי לרכז את הטיפול במפעל ובמפעלים אחרים הפועלים באזור בידי היחידה, ועל ידי כך יימנע פיצול בלתי רצוי בטיפול.

על מוצרים מהסוג שהמפעל מייצר חל בלו בשיעור הנע בין 30% ל-40% מהמחיר הבסיסי של התוצרת. לפי המסמכים, מאז 1976 לא דיווח המפעל ליחידה, ולא העביר אליה, את הבלו המגיע בגין מכירת התוצרת: המדובר בסכומים המסתכמים במאות אלפי דולר. במועד סיום הביקורת התנהלו נגד המפעל הליכים משפטיים בעניין זה בבית המשפט המחוזי בירושלים.

תחנות המעבר בגשרי הירדן

דרך תחנות המעבר שבגשרי הירדן נכנסים ויוצאים, מדי שנה בשנה, למעלה ממיליון נוסעים ומבקרים מארצות ערב ומארצות חוץ אחרות. על היוצאים לירדן מוטלת אגרה, שההכנסות ממנה הסתכמו בשנת הכספים 1985 ב-26.6 מיליון ש"ח.

1. הכנסה והוצאה של מטבע חוץ: תושב האזור רשאי להביא עימו, בכניסתו לאזור, מטבע חוץ עד לסכום של \$5,000, מבלי שיידרש להצהיר עליהם בפני השלטונות. מותר לתושב להוציא מטבע חוץ עד לסכום של \$1,000. החוקת מטבע חוץ על ידי תושב מותרת עד לסכום של \$2,000, מהם רק \$500 במוזמנים. בשנת הכספים 1985, עד סוף ינואר 1986, נתפסו בתחנות המעבר למעלה מ-3 מיליון דולר. במקרה אחד הוכשל ניסיון להבריח מטבע חוץ בשווי של 1.5 מיליון דולר.

2. הפקדות בגין יבוא אישי: כספי ההפקדות במסגרת יבוא אישי, שניגבו מנוסעים נכנסים, הועברו בצירוף התייעוד לטיפול של יחידת קמ"ט אוצר. בשנת הכספים 1984 הסתכמו כספי ההפקדות בכ-41,000 ש"ח ובשנת הכספים 1985 בכ-120,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי עד מועד סיום הביקורת, במאוס 1986, לא הוחזרו לתושבים או לקרוביהם סכומי ההפקדות, למרות שהתקופה שנקבעה להחזרתם היא שנה מיום ההפקדה. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, ביולי 1986, כי הסדר ההפקדות בגין יבוא אישי בוטל, וכי בעקבות הערת הביקורת יחזיר קמ"ט אוצר את כספי ההפקדות שניגבו, לכל פונה שיציג קבלה בדבר התשלום שהפקיד.

3. יבוא תכשיטי זהב: תושבים שנכנסו לאזור במסגרת איחוד משפחות, השאירו בידי עובדי המכס תכשיטי זהב בכמויות ניכרות, כפקידון עד לשיחרורם מהמכס. תושב הנכנס במסגרת זו פטור חלקית מתשלום מסי יבוא לאחר שקיבל תעודת זהות של תושב. התברר שהטיפול בתן תעודת זהות במקרים כאלה נמשך זמן רב, לעתים אף למעלה משנה. הביקורת העירה שמן הראוי למצוא פתרון הולם שימנע השארה של תכשיטי זהב ברשות עובדי המכס לתקופות זמן ארוכות. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, שהוא בודק אפשרות להכיר

בתעודת האישור לאיחוד משפחות כבתעודת זהות, לצורך מתן הפטור מתשלום מסים עקיפים על יבוא אישי של תכשיטי זהב.

4. יבוא ספרים: המינהל מאפשר יבוא ספרים שאושרו על ידי הצנזורה, על סמך רשיון יבוא שנותן קמ"ט תעשייה ומסחר. בעת ביקור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בגשר אדם ב-1986 היו במסוף כמויות גדולות של ספרים, ביניהם ספרי מדע וספרים אחרים יקרי ערך, שיובאו כדין. לצורך שיחרורם דרוש היה שנציג הצנזורה יבדוק את התכולה, ויחליט אם הספרים שיובאו תואמים את רשימת הספרים שצורפה לרשיון הייבוא, מותרים בייבוא מבחינה ביטחונית, וכי שולמו מסי הייבוא.

הבדיקה העלתה, כי יבואן השאיר בידי עובדי היחידה המחאה פתוחה חתומה על ידו, והמיועדת לתשלום מסי הייבוא, אך בגלל היעדרו של נציג הצנזורה התעכב שחרור הספרים. עוד העלתה הבדיקה, כי מאותה סיבה משלוחים רבים מתעכבים. היבואנים הגישו תלונות שנגרמים להם כתוצאה מכך נזקים. הביקורת העירה כי השארת המחאה חתומה ופתוחה בידי היחידה נוגדת סדרי מינהל תקינים. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי ניתנה הנחיה להימנע מקבלת המחאות פתוחות מהיבואנים, וכי נעשו הסדרים שיבטיחו את נוכחות נציג הצנזורה בכל פעם שמתבצע יבוא ספרים.

אזור חבל עזה

מבנה ארגוני ותקציב

מצבת העובדים ביחידת קמ"ט מסים בעזה (להלן - היחידה) הייתה בסוף פברואר 1986 - 12 עובדים ישראליים, לעומת 13 עובדים בתקן, ו-34 עובדים מקומיים. העובדים הישראליים ממלאים תפקידי פיקוח וניהול, חקירות, ביקורת חשבונות, ונקיטת אמצעים לאכיפת חוקים. לפי הדיווחים של היחידה דרושה לה תוספת כוח אדם של עובדים ישראליים, בעיקר בתחום ביקורת חשבונות. במצבת היחידה שובץ מבקר חשבונות אחד האמור לערוך ביקורות אצל מאות עוסקים מורשים בכל האזור. הביקורת העירה כי אין לצפות שעובד אחד ימלא את כל העבודה המקצועית הדרושה, ויש לעשות מאמץ ולשבץ עובדים נוספים לתפקידי ביקורת ספרים וחקירות. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי כי מתאם הפעולות באזורים מטפל בהפשרת תקנים לשני עובדים ישראליים נוספים.

בשנת הכספים 1985 הסתכמו הוצאות היחידה, שעיקרן משכורות עובדים ותפעול של כלי רכב, בסך 454,000 ש"ח. הוצאות אלה היוו כ-5.3% מס"ה ההכנסה שגבתה היחידה באותה שנה, שהסתכמה ב-8.6 מיליון ש"ח.

ההכנסות ממסים עקיפים מכסות כ-20% מכלל הוצאות המינהל האזרחי באזור. חלק ניכר מהן מקורו במס בלו מוסף שהונהג באזור באוגוסט 1976, שאר ההכנסות מקורן בעיקר במס בלו על ייצור תוצרת מקומית ומס בולים. לפי נתוני היחידה הייתה עלייה ריאלית בהכנסה ממסים עקיפים בשנת הכספים 1984, לעומת שנת הכספים 1983 בשיעור של 29%, ובשנת הכספים 1985 בשעור של 6% לעומת שנת 1984.

מס בלו מוסף

1. עם החלת חוק מס ערך מוסף, התשל"ז-1976 בישראל הותקן באזור צו בדבר בלו על נכסים ושירותים (רצועת עזה) (מס' 535) התשל"ז-1976, ומכוחו הותקנו תקנות הבלו על נכסים ושירותים (רצועת עזה) התשל"ז-1976. שיעור מס בלו מוסף באזור זה לשיעור מע"מ הנהוג בישראל.

במערכת העוסקים, אשר בשנת 1981 עברה הסבה למערכת ממוחשבת, רשומים 15,692 עוסקים, מתוכם 4,026 נחשבים כבלתי פעילים. מספר העוסקים הפעילים הוא 12,000 בקירוב, מתוכם 4,521 הם בעלי רכב להסעות ולהובלות, והשאר, להוציא כמה עשרות חברות מסחריות ומפעלי ייצור,

עוסקים בעיקר במסחר זעיר, במלאכה ובמקצועות חופשיים. במערכת כלולים גם מספר מועט של עוסקים מהמגזר היהודי.

הביקורת העירה כי על היחידה לזרז הוצאתם של העוסקים הבלתי פעילים מהמערכת כדי להקל את הלחץ על המערכת, וכדי להוזיל משמעותית את הוצאות השירות. ראש המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה כי היחידה תעשה כל מאמץ כדי לאתר את העוסקים הבלתי פעילים, ולצמצם את מספרם במערכת.

2. כדי להרתיע עוסקים מהעלמות מס, וכדי לוודא שאכן הם מעבירים ליחידה בשלמות את חובם בגין המס, יש לבצע מדי שנה אצל מספר עוסקים, ביקורת חשבונות מדגמית. הביקורת העלתה כי היחידה לא ביצעה את מלוא התכנית שנקבעה מראש לביקורת חשבונות מדגמית. עובדי היחידה אפילו אינם מספיקים לטפל בכל תיקי התפיסה של מעלימי מס.

3. במסגרת תכנית העבודה, שהגישה היחידה בפברואר 1985, היא ביצעה במשך שנת הכספים 1985 את הפעולות היוזמות הבאות:

(א) ביקורת חשבונות אצל כ-400 עוסקים, שרק בחלקם היו רשומים ברשת, וכבר נתפסו בעבר באי-תשלום מס ובאי-דיווח ליחידה כמתחייב מהוראות התקנות. חלק מהעוסקים אותרו לראשונה במסגרת מבצעי סריקות.

(ב) היחידה ערכה גם מספר מבצעי סריקות בתיאום עם אגף מכס ומע"מ ועם כוחות הביטחון באזור, במקומות שעד לשנת 1985 לא הצליחה לאכוף על הנישומים את התקנות. בעקבות פעולות אלה נתפסו 673 עוסקים המספקים בניגוד לתקנות טובין ושירותים ללא תיעוד, ונפתחו להם תיקי תפיסה. חלק מהתיקים נסגר לאחר תשלום המס שנקבע ולאחר תשלום כופר כסף.

(ג) אצל כמה צורפים נתפסו עשרות קילוגרמים של זהב. ברשות הצורפים לא היה תיעוד מהספקים מהם נרכש הזהב, והם גם נהגו למכור תכשיטים מבלי שהוציאו חשבוניות. רוב הזהב שנתפס ברשותם לא היה מסומן בסימנים המתאימים כמתחייב מאכרזה בדבר תקן רשמי (סימון מוצרי זהב) שלפיה מוטלת חובה על עוסק המחזיק במוצרי זהב לסמנם כנדרש בתקן הרשמי, ולהגישם לבדיקת קצין המטה לענייני תעשייה ומסחר, להטבעת סימון אימות.

4. אכיפה ונבייה: במשך התקופה מ-1.4.85 עד 30.11.85 נפתחו ביחידה 475 תיקי תפיסה, מתוכם נסגרו 309 תיקים, לאחר שהעוסקים שילמו את חובותיהם בצירוף קנסות וכופר כסף, או לאחר שהוחרמו הטובין שנתפסו. ב-166 התיקים הנותרים לא הסתיים הטיפול עד מועד סיום הביקורת. ב-1.12.85 היו ביחידה 229 תיקים מהשנים 1982 - 1984, שהטיפול בהם טרם הסתיים. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי, כי ביולי 1986 נותרו לטיפול היחידה כ-100 תיקים.

ביחידה פועלת ועדת השגות בהשתתפות הקמ"ט או סגנו, ובמקרים מיוחדים גם בהשתתפות הממונה על התחנה ומבקר חשבונות. הוועדה לא הסתייעה כדיוניה, עד סוף 1985, ביעוץ משפטי כלשהו. מהמסמכים עולה כי מספר ניכר של תיקי תפיסה הסתיימו בהסכמי פשרה בין הצדדים. הועלו פערים של 40% עד 60% בין סכומי השומה המקורית לסכומים שסוכמו בפשרה.

5. היחידה נהגה להפקיד זהב שתפסה, בממ"ן - מסופי מטען וניטול בע"מ בנמל התעופה בן-גוריון, ובתמורה שילמה דמי אחסנה וביטוח. מן המסמכים עולה, כי בגין אחסנת כמיות זהב חייבה ממ"ן את היחידה בסכומים ניכרים, ולאחר מכן קיווה, ללא תיאום מראש עם הנהלת אגף מכס ומע"מ, את הסכום שדרשה, מהכספים שהגיעו לאגף המכס בגין טובין שממ"ן מכרה. לאחר שהתברר שניתן להפקיד זהב בבנק ישראל ללא כל תמורה, הוחלט בתחילת שנת 1986 להפסיק להפקיד זהב בממ"ן.

6. תיעוד: התקנות בדבר ניהול פנקסי חשבונות מחייבות עוסקים ללוות כל משלוח טובין בתעודת משלוח, אשר תכלול פרטים מלאים על המשלוח ואת שם הלקוח. מדיווחי היחידה עולה כי היחידה תפסה מדי פעם במחסומים משלוחי טובין המגיעים מישראל לאזור או מהאזור לישראל, כאשר הם מלווים בתיעוד לא תקין, או ללא תיעוד כלל. להלן דוגמאות:

(א) באזור רשומים כעוסקים מאות בתי מלאכה לתפירה המבצעים עבודות עבור ספקים ישראלים. חלק מהספקים הישראלים נוהג להעביר חומרי גלם מבלי שהמשלוחים יהיו מלווים בתיעוד תקין.

(ב) לאזור מועברים בממוצע כל חודש כ-6,000 טון מלט. המלט מסופק בחלקו על ידי ספקים ישראלים, ובחלקו מיובא. מדי פעם נתפסות כמויות ניכרות של מלט כאשר התיעוד המלווה אותן לקוי ובלתי תקין. בדצמבר 1986 הודיע מנהל אגף מכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, שנושא המלט הועבר לטיפול מחלקת חקירות ופיקוח של המכס בישראל.

7. מס תשומות: במספר מקרים עיכבו היחידה וקמ"ט אוצר, האחראי לכיצוע תשלום של עודפי מס תשומות, אישור בקשות להחזר העודפים. בארבעה מן המקרים העיכוב נמשך כחודש ימים, והיה כרוך בתשלום הפרשי הצמדה וריבית. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה כי ההסדרים להחזר מס תשומות שופרו, וכעת מלפידים לשלמם במועד.

8. גם באזור חבל עזה חייבת "בזק" - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ סכומי מב"ס, שהיא גבתה מציבור לקוחותיה באזור, מאז החלה את פעולותיה שם. בעקבות הערת הביקורת, כי לא נראית הצדקה לכך שהיחידה איפשרה לחברה לצבור חובות, ועליה לעשות מאמץ כדי לגבות את החובות בהקדם, הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי נושא החובות של החברה מטופל ביחידת מתאם הפעולות באזורים, והטיפול טרם נסתיים.



המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה הוציא צווים, תקנות והוראות מפורטות בדבר הטלת מסים עקיפים. בשנים האחרונות חל גידול ריאלי בהכנסות ממסים אלה בשני האזורים.

מממצאי הביקורת עולה, כי המקרים של העלמות מס ונסיונות להעלים מס עדיין נרחבים, ומכאן שהמינהל האזרחי טרם הגיע למימוש פוטנציאל גביית המס מהעוסקים באזורים. חלק ניכר ממאות תיקי תפיסה שנפתחו בשני האזורים, בשנת 1985, לא טופלו במשך תקופה ארוכה. תכניות הנקבעות ככל שנה לכיצוע ביקורות מידגמיות אצל עוסקים, לא תמיד מתבצעות בשלמותן.

מספר ניכר של תיקים הסתיימו בהסכמי פשרה עם העוסקים תוך ויתור על סכומים ניכרים לטובת העוסקים, בהשוואה לשומה המקורית, ויש מקום לבחון את הסיבות לכך, ולנקוט באמצעים כדי לשפר מצב זה.

חלק מן העוסקים הישראלים באזור יו"ש ניצלו לרעה את האפשרות שניתנה להם להירשם עד אפריל 1985 במערכת מע"מ בישראל, או במערכת מכ"מ באזור, ולא נרשמו כאף אחת מהמערכות.

היקף ניהול ספרי חשבונות על ידי העוסקים בשני האזורים ורמתם אינם מספקים, ויש מקום להשקיע עוד מאמצים כדי לשפרם. ביקורת חשבונות תכופה ויעילה יותר של היחידות, עשויה לאלץ את העוסקים לנהל פנקסי חשבונות כנקבע בתקנות. בשני האזורים מדובר בכדיקת פנקסי חשבונות של אלפי עוסקים פעילים: באזור יו"ש 20,000 עוסקים ובאזור חבל עזה 12,000 עוסקים. למשימה זו הוצבו באזור יו"ש ארבעה מבקרי חשבונות, ובאזור חבל עזה מבקר חשבונות אחד, עליהם הוטל התפקיד לבדוק פנקסי חשבונות של כל העוסקים. אין לצפות ממבקרים בודדים אלה שיבצעו תפקיד מורכב זה בשלימות וביעילות.

על המינהל האזרחי להשקיע עוד מאמצים כדי להגיע לשיפור השירות ולייעול גביית המסים, תוך זמן סביר.