

טובין שלא שולמו בגינם מסים עקיפים

ריכוז ממצאים

טובין נמכרים בפטור ממסים עקיפים לזכאים - יוצאים מישראל, נציגויות של מדינות וארגונים בין-לאומיים - וכצידה לאניות ולכלי טיס. אין משלמים מסים עקיפים גם על טובין המצויים במעבר - מיובאים לשם ייצוא בשלמות מישראל.

הפיקוח של אגף המכס ומע"מ על מחסנים וחנויות המוכרים טובין בפטור ממסים לזכאים, תועלתו מועטה בגלל השיטה הנהוגה במחסנים ובחנויות אלה, שלפיה כל משלוח טובין מפוצל למרכיביו הרבים, והאגף עושה ביקורת המסתמכת רק על נתוני המחסנים עצמם.

אגף המכס ומע"מ לא יזם שינוי בתקנות בעקבות דרישה מצד גופים פרטיים וציבוריים, לפתוח עוד מחסנים וחנויות; זאת בעיקר בגלל החשש שייווצר צורך בפיקוח נוסף.

בתי המכס לא מנעו הצטיידות של אניות במוצרים - בעיקר בסיגריות, במשקאות משכרים ובמוצרי טיפוח - מעבר לצורכיהן הסבירים.

בית המכס תל אביב-יפו נקט גישה נוקשה באישור בקשות של הסגל הדיפלומטי לרכוש מוצרים בפטור ממסים עקיפים.

שחרור טובין שיובאו במטוסים של מוסדות האו"ם נעשה על ידי נציג צה"ל. אגף המכס ומע"מ לא קבע הסדרים בתחום זה.

מעקב אגף המכס ומע"מ אחר ייצוא של טובין שיובאו בידי מוסדות או"ם, ויועדו לכוחות או"ם מחוץ לישראל, היה לקוי מיסודו.

האגף נוהג בטובין המגיעים למחנה או"ם ברמת הגולן - בשטח ישראל - כאילו הם במעבר לייצוא. עובדי האגף בודקים את מסמכי המשלוחים החדשים לאחר שהטובין כבר נקלטו במחסנים, שבהם בדרך כלל כבר היו מצויים פריטים דומים; כך שלמעשה אי אפשר לזהות בוודאות את הטובין שהגיעו.

סדרי הפיקוח והמעקב אחרי הטובין שבמעבר בין נמל אילת לנמלי חיפה ואשדוד ("הגשר היבשתי") רופפים, ואינם מבטיחים שאמנם ייוצאו הטובין בשלמותם.



המסים העקיפים - מכס, מס קנייה, בלו ומע"מ אינם חלים על טובין שנועדו למכירה לזכאים לפטור ממסים עקיפים (וועז שפ"ה), או שהם במעבר, והיעד הסופי אינו בישראל. הטובין במעבר הם משני סוגים: (א) מוסדות האו"ם מייבאים ציוד רב בהובלה ימית ואווירית לשימוש כוחות האו"ם בלבנון וברמת הגולן. (ב) נתיב "הגשר היבשתי" בין נמל אילת, לנמלי חיפה ואשדוד המשמש להעברת טובין בדרך היבשה.

טובין מיובאים חבי מכס ניתן להחזיק, בלא תשלום מכס, במחסנים רשויים (ביקורת בעניין זה ראה בדוח שנתי 32, עמ' 132). לפי פקודת המכס, יש שני סוגים של מחסנים רשויים: מחסנים כלליים - להחסנת טובין של כל אדם; מחסנים פרטיים - להחסנת טובין של בעל הרישיון בלבד. לפי תקנות המכס, התשכ"ו-1965, רישיון למחסן פרטי יינתן לסוגים שונים של מחסנים, ובכלל זה: מחסן לצידת אניות וכלי טיס (להלן - מחסן לצידה) ומחסן למכירה ליוצאים מישראל (להלן - מחסן מכירה ליוצאים). בארץ פועלים 23 מחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים, מקצתם כחנויות

בנתב"ג.

המחסנים לצידה והמחסנים למכירה ליוצאים רשאים גם למכור טובין לארגונים בין-לאומיים, לנציגויות של מדינות ולנציגים של מדינות, שהם אזרחי חוץ. אלה זכאים ליהנות מפטורים המעוגנים בחיקוקים שונים, המיישמים אמנות בין-לאומיות שישראל היא צד להן: חוק המכס, הבלו ומס קנייה (ביטול פטור מיוחד), התשי"ז-1957; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין; צו מס קנייה (פטור), התשל"ו-1975; צו הבלו על דלק (פטור), התשל"א-1971; חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975. ככלל, פטור ממסים עקיפים מותנה בכך שהטובין מיועדים לשירותיה של הנציגות או לשימוש העצמי של נציג מדינת חוץ, או למטרותיו של ארגון בין-לאומי.

לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, טובין הנמכרים במחסן לצידה ובמחסן למכירה ליוצאים, המע"מ עליהם הוא בשיעור אפס. לפי תקנה 10 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, על מכירה של טובין הפטורים, בהתאם לצו תעריף המכס, ממלוא המכס, על ידי מחסן לצידה או מחסן למכירה ליוצאים, שאושרו לכך בידי מנהל אגף המכס ומע"מ, יחול מע"מ בשיעור אפס.

לפי נתוני הנהלת אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף), ערך כל המוצרים שאוחסנו במשך 1989 במחסנים ובחניות לצידה ובמחסנים למכירה ליוצאים, היה 34.1 מיליון דולר, ובמשך 1990 - 41.9 מיליון דולר.

בהנהלת האגף ממונה על נושא המחסנים הרשויים מפקח ארצי, הכפוף לסגן מנהל האגף. הטיפול של בתי המכס במחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים הוא במסגרת פעילותן של כמה יחידות משנה, ובעיקר: יחידת פטור מותנה, שמתפקידה לאשר מראש רכישות מהמחסנים לזכאים ולקיים מעקב אחר הצריכה; יחידת מחסנים רשויים, המפקחת על המחסנים; ויחידת המצהרים - שמתפקידה לפקח על התיעוד. יחידת המצהרים מופקדת גם על הפיקוח שטובין במעבר אכן יוצאו מהארץ.

בחודשים אפריל - אוקטובר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את מתן האישורים למכירת טובין בפטור ממסים עקיפים לזכאים לכך ואת הפיקוח על המחסנים הרשויים המוכרים טובין לאניות ולמטוסים, ליוצאים מישראל, לסגל הדיפלומטי ולכוחות האו"ם. כן נבדקו סדרי הפיקוח על טובין במעבר - לכוחות האו"ם וב"גשר היבשתי" - להבטחת הוצאתם מגבולות הארץ. הבדיקה נערכה בהנהלת האגף ובבתי המכס חיפה, טבריה, תל אביב-יפו, נתב"ג, אשדוד ואילת. בירורי השלמה נערכו בצה"ל ובמחלקת הטקס שבמשרד החוץ.

ניהול ופיקוח

המחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים, מוכרים טובין במחירים נמוכים, בדרך כלל, ובמיוחד כאשר שיעורם של המסים העקיפים המוטלים על הטובין הוא גבוה. כדי למנוע את האפשרות שטובין פטורים ממסים עקיפים יגיעו לידי מי שאינם זכאים ליהנות מן הפטור, דרושים מערכת בקרה ופיקוח על ניהול המחסנים ועל ניפוק הטובין מהם.

נוהל האגף קבע, כי במחשב האגף ייאגר מידע על תנועת המלאי - משלוחי טובין המופנים למחסן רשוי, מצד אחד, ושחרורי טובין מהמחסן, הנגרעים מהמלאי, מצד שני. כל משלוח טובין המגיע למחסן, יש לאחסן בנפרד והוא צריך להיות "גוש". גם בעל המחסן, מצדו, חייב לנהל רישום ממוחשב של תנועת המלאי עד להתרוקנות ה"גוש". על מפקח מטעם בית מכס לערוך ביקורת מדגמית במחסנים הרשויים; עליו לספור את המלאי בגושים אחדים, שיבחר באקראי, ולהשוות את המצאי אל הנתונים שבמחשב האגף ואל אלה שברישומי המחסן.

נוהל הפיקוח האמור אינו מופעל במחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים. לפי הסברי האגף, הסיבה לכך היא, שבמחסנים אלה משווקים טובין בקמעונות, לפי פריטים שמספר סוגיהם גדול מאוד, לכן קשה לדרוש, כי לצורכי פיקוח יאוחסנו המשלוחים המגיעים למחסנים כ"גושים". בפועל מפצל המחסן את המשלוח לפי סוגי הטובין ואלה מצורפים לפריטים הקודמים מאותו סוג המצויים במחסן. כרטסת המלאי במחסנים אלה מבוססת אפוא על סוגי פריטים ולא על "גושים". נוכח היקף המכירות הגדול

ורביי הפריטים, אין האגף מנהל רישום ממוחשב של תנועת המלאי במחסנים אלה לפי פריטים. באופן כזה נאגרים במחשב האגף נתונים על קליטת טובין במחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים רק על פי "גושים" - משלוחים שלמים, בלא להתחשב בסוגי הפריטים שבמשלוח ובכמויות. לדעת מבקר המדינה, רישום זה חסר משמעות והוא נעשה כדי לעמוד בהוראות הנוהל. אין רישומי האגף יכולים לשמש בקרה על רישומי המחסן, מאחר שלא ניתן לגרוע את המכירות של המחסנים - שהן לפי פריטים - מהמלאי המוצג במחשב האגף בנתונים של גושים.

הביקורת העלתה, כי מפקחי האגף אמנם עושים ביקורות מדגמיות במחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים ובודקים את התיעוד בדבר קליטתם במרשם הממוחשב של המחסן של משלוחים שכלולים בהם פריטים שנבחרו במדגם. אולם בבדיקות המלאי הם מסתמכים רק על נתוני המחסנים עצמם, ולכן תועלת הבדיקה מועטה בלבד, שכן הבדיקה היא בקרה רק על עצם קליטת המשלוח ברישומי המחסן. הסיבה לכך היא, שהפריטים שנבחרו לביקורת המדגם והכלולים במסמכי הקליטה הוספו על אחרים מאותו סוג, שכבר היו במחסן, ומכלל אלה יש שנמכרה כמות מסוימת, ולכן אין לדעת מהי הכמות שאמורה להימצא במחסן.

בביקורת כזאת, המבוססת על נתוני מלאי של המחסנים עצמם, המשתנים תדירות, בלא נתונים השוואתיים מרישומי האגף, אין לצפות, כי יאותרו מקרים של העברה מתוכננת של טובין למי שאינם זכאים להם - מקרים שאכן אירעו (ראה להלן). למעשה, המפקח עורך ספירת מלאי של אותם פריטים שבחר לבדיקה, פעולה שתועלתה בעיקר לבעלי המחסן. במצב זה אף נאלץ האגף להסתמך רק על נתוני דוח המלאי השנתי, שממציאים בעלי המחסנים והכוללים הצהרות על חוסרים.

במחסנים, למעט חנויות ליוצאים מהארץ, צריכים להימצא מסמכי המכירה המעידים, כי נמכרו לזכאים. בעת הבדיקה במחסנים אלה אין המפקחים בוחנים מסמכי מכירה - אף לא של הפריטים שאת סוגם הם בודקים - כדי לוודא שהמכירות היו רק לזכאים.

לדעת מבקר המדינה, על האגף למצוא דרך לשינוי שיטת הדיווח והניהול של רישומי המלאי, ולשיפור דרכי הבדיקה של המחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים, כדי לאפשר פיקוח של ממש. בבדיקה כזאת, או בהסדר אחר, יש לבדוק גם מדגם של מסמכי מכירה, כדי לוודא שהטובין אכן נמכרו לזכאים לכך.

היתרים לפתיחת מחסנים וחנויות

1. תחום מכירת טובין יוקרתיים הפטורים ממס הלך והתרחב בד בבד עם הגידול בתנועת נוסעים. מכירות אלה משמשות תחליף ייבוא ומקור הכנסה גם לרשויות של המדינות, כולל במטבע חוץ; פעילות זו גם משמשת מוקד משיכה לתיירים.

על פי תקנות המכס, מחסן מכירה ליוצאים מישראל חייב להימצא בנמל תעופה, או בנמל ים אילת. הנהלת האגף לא נעתרה לבקשות של גורמים פרטיים וציבוריים ליזום שינוי של התקנות, כדי לאפשר לפתוח עוד מחסנים וחנויות לזכאים לפטור ממסים עקיפים (לדוגמה: בגשרי הירדן ובעיר אילת); זאת, בעיקר בשל החשש מניסיונות הברחה של המוצרים ושבעקבותיהם יידרש להרחיב את מערך הפיקוח של האגף.

2. ב-1989 הונהג בנתב"ג הסדר ("פטור ושמור"), המאפשר לישראלים היוצאים לחו"ל להפקיד לשמירה טובין שרכשו בחנויות למכירה ליוצאים ולקבלם בעת שובם. מטרת ההסדר היא ליצור תמריץ לחסוך במט"ח.

באמצע 1990 העלו שר התחבורה ורשות שדות התעופה בפני שר האוצר והאגף עוד הצעה, על פי קו המחשבה שהביא להנהגת שיטת ה"פטור ושמור": להתיר פתיחת חנות למכירת טובין פטורים ממסים גם לנכנסים, כדי להסיט אליה קניות, שנוהגים ישראלים לערוך בחו"ל לקראת שובם לישראל. הנהלת האגף דחתה את ההצעה.

3. פקודת המכס מתירה לאחסן במחסן רשוי רק טובין חבי מכס, כלומר טובין מיובאים. בפועל, האגף מאפשר למחסני צידה ולמכירה ליוצאים, לרכוש בלי מסים ולאחסן גם טובין שמיוצאים בארץ ולמכרם לזכאים לפטור ממסים עקיפים.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1991, כי הכין טיוטה להצעת חוק מכס חדש ובה, בין היתר, הסדר להחסנת טובין המיוצאים בארץ במחסנים לצידה ובמחסנים למכירה ליוצאים.

4. בעיה נוספת הנובעת מפקודת המכס היא, שאין אפשרות למחסנים הללו לרכוש בארץ טובין מיובאים, לאחר ששולמו מיסי הייבוא החלים עליהם, ולבקש לגביהם החזר של מסי הייבוא. מצב זה גורם קשיים עד כדי יצירת מצבים לא סבירים; לדוגמה: עטים מסוג מסוים מיובאים בחלקים ומורכבים בארץ לאחר תשלום המסים. בשל האיסור, נאלץ היבואן ליצא את העטים לאחר הרכבתם בארץ ולחזור וליבא אותם כדי לספקם למחסנים האלה, תהליך המייקר אותם.

לדעת מבקר המדינה, יש לתת את הדעת - נוסף על סדרי הפיקוח - גם ליתרונות, שיכולים להיות למדינה ממכירת טובין לזכאים לפטור ממסים עקיפים. הדרישות להרחבת המסגרת באו הן מגופים פרטיים והן מגופים ציבוריים וממשלתיים. הרחבת תחום זה תאפשר ליוצאים לחו"ל לקנות בארץ טובין הפטורים ממסים, וכך ישאר בארץ סכום גדול יותר של המט"ח, שהם רכשו במטרה להוציאו לחו"ל. הדבר יכול גם לשמש לעידוד תיירות. על האגף לשקול אפשרות ליזום חקיקה שתאפשר הקלה בתחום זה, אגב הקפדה על מערך פיקוח מתוחכם והרתעתי כלפי אלה שינסו לנצל את המצב לרעה.

אספקת צידה לאניות

על פי פקודת המכס, רשאיות אניות העוגנות בנמלי ישראל לרכוש, בפטור ממס, צידה לשימוש בזמן ההפלגה, בתנאי שזו תישאר חתומה בחותם המכס כל זמן שהאנייה נמצאת בטריטוריה ישראלית.

1. המחסנים לצידה מפרטים את הרכישות לאנייה ולצוות בטופס אספקה מיוחד. עובדי בתי המכס בודקים בדיקה מדגמית את טופסי האספקה ואת תוכן האריזות.

הביקורת העלתה, כי הטופס ערוך כך, שניתן לציין בו רק פרטים על הטובין שנרכשו ולא על מספר אנשי הצוות ופרק הזמן שלו נועדו הטובין שסופקו; לפיכך, אין לעובד בית המכס אפשרות להעריך אם כמות הטובין שסופקה לאנייה היא כמות סבירה. בבית המכס אילת אין בודקים כלל את טופס האספקה.

2. כדי להתגבר על מגבלה זו דרש בית המכס חיפה מחברות הספנות להגיש לו הודעות על מספר אנשי הצוות והנלווים שעל האנייה ומשך הפלגתה. בבתי המכס אשדוד ואילת לא נדרשו הודעות כאלה.

הביקורת העלתה, שלא כל ההודעות הועברו לבית המכס חיפה. בהשוואה מדגמית שערך משרד מבקר המדינה בין ההודעות לבין לוח ההפלגות הרשמי של חברת ספנות בעלת האניות, נמצאו שתי הודעות לבית המכס על הפלגות לפרק זמן ארוך יותר מזה שצוין בלוח ההפלגות.

3. רק לעתים רחוקות ערכו עובדי בית המכס בדיקות פתע במחסני אניות. בנובמבר 1990 בדקה היחידה המיוחדת (ימ"מ) של בית המכס אשדוד את מחסניהן של שתי אניות ומצאה, כי כמויות הסיגריות שרכשו האניות היו בלתי סבירות. חלק מהטובין שנרכשו לא נמצאו במחסן הנעול ומוצרים הונפקו מהמחסן לימאים גם בתחום המים הטריטוריאליים של ישראל.

בעקבות זאת, בסוף 1990, מינה גובה המכס אשדוד ועדה פנימית לבדיקת עניין האספקה לאניות. הוועדה עשתה מעקב אחר הצטיידותן של אניות, שפקדו את נמל אשדוד, בשלושה מוצרים: סיגריות, משקאות משכרים ומוצרי טיפוח. באפריל 1991 הגישה הוועדה לגובה המכס את הממצאי

הבדיקה, ואלה עיקריהן: לא היה קשר בין הכמויות שנרכשו בתור צידה לאנייה לבין מספר אנשי הצוות. לרוב ההפלגות היו הרכישות ביותר ממחסן אחד לצידה. הוועדה הסיקה, כי הטובין לא נועדו רק לצריכה אישית.

רק בנובמבר 1991 הועבר דוח הוועדה הפנימית להנהלת האגף, ולכן, עד למועד סיום הביקורת, לא שופר הפיקוח על הצטיידות האניות.

משרד מבקר המדינה בדק את המתרחש בתחום הנדון באניות שהצטיידו בנמל חיפה. מעיון ב-120 טופסי אספקה ל-30 אניות שרכשו טובין במאוס 1991, הועלה, שכמחצית מן האניות פיצלו את הרכישות, אפילו של מוצרים זהים, בין ספקים שונים, מקצתם - ספקים באשדוד, שממנה הפליגה האנייה. בדרך זו נרכשו טובין בכמויות בלתי סבירות; לדוגמה: על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, כמויות הסיגריות שרכשו אותן אניות מספיקות לצריכה ממוצעת של 220 - 340 סיגריות לאיש צוות ביום.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1991, כי יקבע כמויות מירביות של אספקה לאניות ויחייב את בעלי האניות למסור מידע על הצוות ועל משך ההפלגה; כן יוגדל מספר ביקורות הפתע באניות.

רכישות הסגל הדיפלומטי

1. הסגל הדיפלומטי זכאי, כאמור, לרכוש טובין ומוצרים בפטור ממסים, לשימושה של הנציגות ולשימוש אישי. כל נציגות מגישה לאישור בית המכס טופסי הזמנה ובהם פירוט הטובין המבוקשים לרכישה בפטור; על הטופס רשאי לחתום רק מורשה חתימה מטעם הנציגות הדיפלומטית.

בבתי המכס מנוהלים, ידנית, כרטיסי מעקב אישיים לרישום כל רכישה בפטור של מוצרים בני קיימא. במשך שנים לא הייתה כל הגבלה מטעם האגף בעניין הכמויות שביקש הסגל הדיפלומטי לרכוש וכל כמות שהוזמנה אושרה (חוץ ממכונות, שבעניינן הותקנו תקנות שלפיהן טעונה כל רכישה או החלפת רכב אישור מוקדם של משרד החוץ). למעשה, לא היה שימוש בכרטיס לשם פיקוח ולא נבדקו טופסי בקשות הפטור שאושרו. על רכישות של דלקים, משקאות חריפים וסיגריות לא היה כלל רישום.

האגף פעל לשיפור אמצעי המעקב בתחום זה והזמין, בדצמבר 1990, תכנית למעקב ממוחשב אחר הרכישות של הסגל הדיפלומטי. בנובמבר 1991 הופעל השלב הראשון של המעקב בבית המכס תל אביב-יפו, והוחל בקליטת הפרטים על הרכישות של הסגל הדיפלומטי.

2. ב-1990 גילו עובדי בית המכס תל אביב-יפו, כי עובד ישראלי בשגרירות רכש בשני מחסנים, במהלך חמש שנים, בשמם של דיפלומטים שונים, כמויות גדולות של טובין פטורים ממסים, בשווי של כ-2.3 מיליון דולר; טובין אלה שווקו בארץ.

בעקבות הממצא, שינה בית המכס תל אביב-יפו - המנפיק את רוב האישורים לסגל הדיפלומטי - את גישתו והחל להחמיר מאוד באישור בקשות הסגל הדיפלומטי לרכישה. במקרים רבים הסתייגו עובדי בית המכס מכמויות המוצרים המוזמנות וגם מסוגיהם. הם גם דרשו להמציא טופס חדש, כל אימת שהיה שינוי, אפילו טכני וקל ערך, כמו כתוצאה משגיאת הדפסה או מהיעדר המוצר המבוקש במחסן. דרישה כזאת חייבה את הפונה לחזור לשגרירות, להכין ולהדפיס טופס בקשה מפורט חדש, ולבקש שוב את חתימת מורשה החתימה - השגריר או נציגו. תהליך זה הכביד על הרכישה ועורר תרעומת, מה גם שמדובר בדיפלומטים, הנהנים מחסינות.

לדעת מבקר המדינה, יש לקיים פיקוח שיתמקד ברכישות חריגות לכאורה, בשים לב לרגישויות במגזר הזה ובהתייעצות עם הגורמים המופקדים עליו.

בינואר 1992 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי בדעתו לפנות למשרד החוץ בבקשה להכין נוהל בתחום זה.

טובין במעבר

האגף מפקח על טובין במעבר, שיובאו כדי ליצאם דרך מעברי גבול יבשתיים או נמלי הים והאוויר. כאמור, עם טובין מסוג זה נמנים טובין המיובאים על ידי מוסדות האו"ם וכן טובין המועברים ב"גשר היבשתי" בין נמלי חיפה ואשדוד לנמל אילת.

מוסדות או"ם

כאמור, מוסדות האו"ם נהנים גם הם, מכוח החוק, מפטור ממסים עקיפים על טובין שייבאו או שרכשו בארץ. מוסדות האו"ם מייבאים טובין בהיקף ניכר בדרך הים ובדרך האוויר, בהובלות מסחריות ובהובלות מיוחדות. הם גם רוכשים טובין רבים בארץ. רוב הטובין המיובאים והנרכשים אינם מיועדים לשימוש בארץ, אלא לייצוא לכוחות או"ם בלבנון, דרך שלוש תחנות הגבול עם לבנון, ולכוחות או"ם במחנה שברמת הגולן. על האגף מוטל לוודא שהטובין שימשו למטרתם בארץ או שיוצאו בשלמות.

1. האגף לא קבע הוראות נוהל בעניין הפיקוח על מטעני האו"ם; הוא מתבסס על התקנות הכלליות לעניין מחסנים רשויים וה"גשר היבשתי".

בעת עריכת הביקורת, ביולי 1991, מונתה באגף ועדה, והוטל עליה, בין השאר, להכין נוהל מפורט שלפיו יוסדרו משלוחי הייצוא דרך תחנות הגבול היבשתי. הוועדה התכנסה לישיבות אחדות, ועד ינואר 1992 לא הגישה את מסקנותיה.

2. האגף נהג בפיקוח על טובין המיועדים למחסנים של כוחות האו"ם ברמת הגולן כאילו הם טובין במעבר לייצוא, אף כי המחנה בשטח ישראל. למעשה, אין מחסנים אלה שונים מהותית מהמחסנים לצידה ולמכירה ליוצאים.

הטובין שהגיעו למחנה זה מאוחסנים במחסנים כלליים לציווד ואספקה, ובהם כבר מצויים, בדרך כלל, פריטים דומים ממשלוחים קודמים. עובדי בית המכס טבריה ביקרו אחת לשבוע במחנה, כדי לבדוק את הטובין שהגיעו במהלך השבוע, ולאשר את המסמכים, בלא שידעו באלו משלוחים מדובר. בשיטת בדיקה זו אין תועלת של ממש, מאחר שאי אפשר לזהות בוודאות את הטובין שהגיעו במשלוחים החדשים. מה עוד, שמאחר שהטובין מוכנים מראש לבדיקה, אין להניח כי יתגלה חוסר, גם אם יהיה כזה. עובדי משרד מבקר המדינה ביקרו ביולי 1991 במקום והיו נוכחים, בשעה שעובדי בית המכס ספרו פריטים מסוג מסוים, ומצאו כמות גדולה מזו הנקובה במסמכים.

לדעת מבקר המדינה, על האגף, בשיתוף פעולה עם מוסדות האו"ם, למצוא דרך לפיקוח יעיל על הטובין במחסנים אלה. בינואר 1992 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה הפנימית נתבקשה לבחון אפשרות להחיל על כוחות או"ם ברמת הגולן של ייבוא ורכישת טובין בפטור ממסים, בדומה לנוהל החל על הסגל הדיפלומטי.

3. הטיפול בהליך הייבוא בידי האו"ם בתובלה מסחרית הוא כמקובל, לכל ייבוא מסחרי, באמצעות סוכן מכס. לא כך הליך הטיפול במשלוחים, שמוסדות האו"ם מייבאים בהיקף גדול, במטוסים מיוחדים. הביקורת העלתה, שהליכי הפיקוח על הטובין שהגיעו בדרך זו היו רופפים:

(א) עובדי בית המכס נתב"ג ידעו רק מעט על הטובין שיובאו במטוסים אלה, שרובם נחתו בשעות הלילה. המידע על נחיתת מטוסי או"ם הובא לידיעת יחידת הקישור לכוחות זרים של צה"ל, שקצין קישור לאו"ם מטעמה עסק בשחרור המטענים. קצין הקישור עצמו

מילא את פרטי הרשימון על פי הצהרה מטעם האו"ם שצורפה לכל משלוח. לאחר מכן הציג קצין הקישור את מסמכי השחרור בפני האחראי על משמרת בית המכס באולם הנוסעים וזה אישר את שחרור הטובין, בדרך שגרה, בלא בדיקה. המעורבות של קצין צה"ל בהליכים, שעליהם מופקד האגף, אינה מעוגנת בחוק או בנהלים; לא ידוע לאגף, מי הסמיך את קצין הקישור לפעול כנציגו, מה ההגדרה המדויקת של תפקידו בעניין הזה, ולא ברורה זיקתו לדינים שעליהם מופקד האגף.

(ב) לפי תקנות המכס, טובין המועברים מנמל אחד למשנהו, או המועברים בין נמל למחסן רשוי, יהיה בעל הטובין חייב לסגור את המכולה בסגר, מסוג שאישר מנהל האגף.

הביקורת העלתה, כי הטובין שיובאו בידי מוסדות האו"ם הועמסו על גבי משאיות והן נחתמו בסגרים פנימיים של האו"ם, שהם פשוטים במבניהם, ולא בסגרים שאישר האגף, כנדרש (בעניין הסגרים ראה גם להלן). רק במקרים יחידים רשם קצין הקישור את מספר המשאית ומספר הסגר על גבי הרשימון. נתונים אלה נרשמו, בדרך כלל, על גבי טופס פנימי של כוחות או"ם, כדי לצרפו לרשימון. רבים מהטפסים לא הוחזרו, לאחר ייצוא הטובין, לבית המכס בנתב"ג, לצורכי מעקב. במצב זה מסורה השליטה על אמצעי הפיקוח - הסגרים - לחלוטין לכוחות האו"ם ואין זה רצוי. עוד הועלה, כי משאיות שבהן הובלו טובין שנרכשו בארץ בידי מוסדות האו"ם, לא נחתמו כלל בסגר.

(ג) נוהלי האגף קובעים, כי הממונה על יחידת הייצוא בנמל, שדרכו מיובאים הטובין, אחראי למעקב אחר ייצוא הטובין; עליו לאשר את רשימון הייצוא ולהעבירו לבית המכס, דרכו אמורים הטובין להיות מיוצאים. לאחר הייצוא יש להחזיר את הרשימון לממונה כדי שיווכח כי הטובין אכן יוצאו.

הביקורת העלתה, כי כמעט לא נערך מעקב אחר ייצוא הטובין שייבא האו"ם דרך נתב"ג. רוב הרשימונים של משלוחים אלה שהוחזרו לבית המכס נתב"ג, מתחנות המכס שדרכן יוצאו הטובין, נגנזו; על גבי מספר ניכר של רשימונים שהוחזרו לא נמצאו אישורים מתחנות הגבול, שהטובין הועברו ליעדם. מצב דומה נמצא בעניין רשימוני טובין, שייבאו מוסדות האו"ם בהובלה ימית לנמל חיפה: עד למועד הביקורת, לא הוכח לבית המכס חיפה כי הטובין המפורטים ב-132 רשימונים מהתקופה יוני 1989 - מאי 1991, אכן יוצאו. עובדי בית המכס חיפה לא נקטו צעדים לבירור העניין.

(ד) בבדיקת הרשימונים של משלוחי האו"ם שהוחזרו לאחר הייצוא לבית המכס נתב"ג נמצאו, על ידי הביקורת, שני רשימונים, שלפי פרטיהם הם נסבו על אותו משלוח נכנס, אחד מהם רשימון מקורי והשני - אחד מהעתקיו. האחראי למשמרת בבית המכס אישר את שני הרשימונים, כל אחד בנפרד, כאילו יובאו שני משלוחים זהים זה לזה. יום לאחר מכן הוצג אחד הרשימונים במעבר הגבול במטולה והאחר - במעבר הגבול בראש הנקרה; על גבי כל אחד משני הרשימונים ניתן אישור של עובדי האגף במעברי הגבול, כי הייצוא בוצע; קיום הרשימון הכפול לא אותר בידי עובדי בית המכס נתב"ג, שהוטל עליהם לעסוק במעקב אחר ייצוא הטובין. עולה מכאן, שאושר ייצוא שני משלוחים, שלאחד מהם לא היה כלל מסמך בו תוארו מהות הטובין, כמותם ומספרי הסגרים והמשאית שהובילה אותם. מן האמור לעיל אפשר להסיק, עד כמה ההליכים הן בנתב"ג והן במעברי הגבול, אינם אלא פורמליים, ונעדרים בקרה ומעקב שמטרתם לוודא את ביצוע הייצוא. 54

לדעת מבקר המדינה, מהמתואר לעיל עולה הצורך להנהיג מערך פיקוח, ולעגנו בהוראות מתאימות, הלוקחות בחשבון את הרגישות הנדרשת בתחום יחסים זה.

בינואר 1992 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי הביקורת הוא הטיל על הוועדה הפנימית האמורה לקבוע בנוהל, שהיא תכין, לפיו, הרשימונים של האו"ם יוכנו בידי סוכן מכס כמקובל; לא יותר למוסדות האו"ם להשתמש בסגרים מטעמם, אלא רק בסגרים המורשים בידי המכס; מספר הסגר והמשאית יירשמו על גבי הרשימון הממוחשב. עוד הודיע האגף, כי ינחה שוב את העובדים במעברי הגבול לבדוק את הרשימונים של האו"ם ובד בבד - את גובה המכס נתב"ג

לעקוב אחר הרשימונים שטרם נתקבל אישור כי הטובין הרשומים בהם יוצאו. יחידת הייצוא בבית המכס חיפה נתבקשה לוודא את דבר יציאתם של משלוחים שיובאו בהובלה ימית, והיא החלה בבירורים בעניין 132 הרשימונים שעליהם הצביעה הביקורת, ועד אמצע דצמבר 1991 נותרו 75 מן הרשימונים אשר טרם הוכח שהטובין הרשומים בהם אכן יוצאו. עוד הודיע האגף כי הרכישות בפטור ממסים המנוהל, כאמור, לרכישות הסגל הדיפלומטי, יכול גם את הרכישות של מוסדות האו"ם.

בינואר 1992, בעקבות ממצאי הביקורת, הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי יחידת הקישור לכוחות זרים עושה להפסקת מעורבותה בטיפול בטובין של כוחות האו"ם בנתב"ג.

"הגשר היבשתי"

לאחר מלחמת ששת הימים הופעל נתיב חלופי לתעלת סואץ להובלת טובין בדרך היבשה בין נמל אילת לנמלי חיפה ואשדוד ("גשר יבשתי"). טובין אלה מיובאים לישראל לשם ייצואם כמות שהם לחו"ל. את הגשר היבשתי מפעילות שתי חברות בת של חברת "צים" וכן רשות הנמלים והרכבות, באמצעות משאיות ורכבת ישראל; לאורך הנתיב מצויים חניוני ביניים המשמשים מסופים למכולות. על פי נתוני חברות אלה, ב-1990 הועברו במשאיות 6,950 מכולות מאילת ו-5,003 לאילת; ובאמצעות הרכבת - עד חניון נחל צין ומשם במשאיות לאילת - 7,783 מכולות ו-3,236 מכולות מאילת, באותם אמצעי הובלה.

כדי לוודא שהטובין שהגיעו לארץ גם הוצאו ממנה, נקבעה בהוראות האגף מערכת פיקוח ולפיה: כל מכולה המגיעה ארצה, צריכה להיות חתומה בסגר מקורי, מסוג שאישר האגף, ומספרו נרשם במסמכי הייבוא. כל עוד לא הציג סוכן האנייה לבית המכס אישור על כך, רואים שלטונות המכס את הטובין כאילו לא הוצאו מגבולות הארץ. על בית המכס שבנמל הכניסה לוודא שהטובין שבמעבר הגיעו לנמל היעד בתוך שבועיים מאז שעזבו את נמל הכניסה. הממונים על בית המכס אילת ובאר שבע נדרשו לעשות ביקורות פתע בחניוני הביניים בנחל צין ובבאר שבע, לפחות אחת לשלושה חודשים, כדי לבדוק את שלמותם של מכולות וסגרים.

1. לדעת מבקר המדינה, מערך פיקוח, המבוסס בעיקר על סגרים, אינו מספיק, מאחר שקיימות שיטות לסגירה מדומה של הסגרים. זאת ועוד, אפשר לפרוץ את הסגר ולאחר מכן לשחזר אותו, כך שיראה כאילו הוא סגר מקורי סגור. האגף לא הקפיד שיעשה שימוש רק בסגרים שהוא אישר וכמה מהמכולות נסגרו בסגרי פח פשוטים. על פי מידע שבידי האגף, פרצות אלה במערכת הפיקוח אף נוצלו. לתיקון המצב, בצד ההקפדה על שימוש בסגרים מאושרים, בטיב ובאיכות משופרים ככל האפשר, יש לבנות מערך של פיקוח פיסי - בדיקה של המטענים עצמם - שבו ישולבו ביקורות פתע, בהיקף ובשיטות שייקבעו.

2. הביקורת העלתה, כי שני הממונים על בתי המכס לא עשו ביקורות בחניוני המכולות. הממונה בבית המכס באילת לא ידע כלל על חובה זו. נוהל האגף לא קבע סדרי פיקוח על מכולות בחניונים אחרים, והאחריות לכך מוטלת על סוכני האניות ועל אחת מהחברות האמורות, האחראית להפעלת הגשר היבשתי.

בסיור, שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בחניון המכולות בתחנת הרכבת בני ברק, נמצאו ליקויים בסדרי השמירה והפיקוח על המכולות המאוחסנות שם. בהיעדר פיקוח, יש חשש שיפתחו מכולות, בלי שיובחן בכך; יתכן אף שיוחלפו מכולות שלמות, על תכולתן, במכולות אחרות.

בינואר 1992, בעקבות ממצאי הביקורת, הודיעה רשות הנמלים והרכבות למשרד מבקר המדינה, כי תהדק את הפיקוח בתחנת בני ברק בהקדם האפשרי.

3. כאמור, הנוהל מחייב לעקוב אחר מסמכי הייצוא, כדי לוודא שהטובין יוצאו. הביקורת בבתי המכס חיפה ואילת העלתה עשרה מקרים שבהם לא הוצגו מסמכי הייצוא, מקצתם יותר משנה לאחר שיובאו הטובין, כך שלכאורה לא הוצאו מגבולות הארץ. עובדי בתי המכס לא פעלו לחיובם של סוכני האניות להמציא אסמכתאות על הייצוא, ובאין כאלה, לחייבם במסי ייבוא.

בינואר 1992 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, כי ימנה ועדה לבדיקת עניין העברת מכולות מנמל לנמל, ומנמל למחסנים, וכי האגף יפעל בהתאם למסקנותיה.



על אגף המכס ומע"מ מוטל לפקח, שטובין, שחל עליהם פטור ממסים עקיפים - בעיקר מוצרי יוקרה - לא יגיעו למי שאינו זכאי לכך. ואלה הזכאים היוצאים מישראל, נציגויות של מדינות ושל ארגונים בין-לאומיים, אניות ומטוסים. טובין אחרים שלא נגבים עליהם מסים עקיפים הם טובין במעבר, דהיינו שיובאו כדי להיות מיוצאים בשלמותם אל מחוץ לגבולות המדינה. כאלה הם טובין המועברים ב"גשר היבשתי" - נתיב התובלה בין נמלי אילת לנמלי הצפון - וכן ייבוא המיועד לצורכי כוחות האו"ם מחוץ לגבולות המדינה.

נמצא, כי הפיקוח של האגף בתחום הזה היה רופף. שיטת הבדיקה של אגף המכס ומע"מ במחסנים המוכרים את הטובין הייתה חסרת תועלת למעשה. האגף לא הפעיל בקרה על היקף הטובין שנרכשו כצידה לאניות ואלה נרכשו בכמויות מופרזות. לאגף היה מידע מועט על סדרי הייבוא בידי כוחות האו"ם ולמעשה לא פיקח ולא עקב אחר הייצוא של הטובין שייבאו למעבר; מצב דומה היה בעניין הטובין ב"גשר היבשתי". האגף הסתמך על שיטה של סגירת המכולות באמצעות סגרים, אולם אין די בכך, כל זמן שאלה ניתנים לשחזור לאחר פתיחתם. לעומת זאת, נקט האגף בעבר גישה מחמירה יתר על המידה בעניין אישור רכישות של הסגל הדיפלומטי. האגף לא איפשר פתיחת מחסני מכירה נוספים, במידה רבה בגלל חשש שיצטרך להגדיל את מערך הפיקוח שלו.

נוכח ה"אטרקטיביות" והמחיר המופחת של הטובין, על האגף לשכלל את שיטות הפיקוח והמעקב שלו בתחום זה כדי שטובין שלא שולמו עליהם מסים לא יגיעו למי שאינם זכאים לכך, כפי שכבר אירע בעבר. שיטות פיקוח יעילות בעלות אופי הרתעתי יאפשרו גם להגמיש את גישת האגף, כך שלא ייפגעו בעלי הזכויות לרכישת הטובין ויאופשר להקים עוד מחסני מכירה.

פיקוח רשויות המכס על כניסות משניות ארצה

ריכוז ממצאים

לאורך חופי הארץ יש מעגנים לספינות קלות, מכליות ואניות משא היוצרים כניסות משניות לארץ בהן גם מסוף המעבר היבשתי בטאבה. בכניסות האלה נדרש פיקוח של שלטונות המכס, מה גם שאין בהן הסדרי הפיקוח המקיפים שיש בנמלים הראשיים. על שלטונות המכס לפקח, שכניסות אלה לא ישמשו להברחות, שדווקא שם יכולות להגיע לממדים גדולים, הן בכמות והן במספר הסוגים, מקצתם יכולים להיות מסוכנים לציבור.

הנהלת אגף המכס ומע"מ לא הסדירה, בדרג של טיפול מטה, תהליך קבלת מידע ממשטרת ישראל בדבר התקרבות כלי שיט קלים לחופי הארץ. לא תמיד נערכו עובדי המכס לפיקוח

על ייבוא טובין בכלי השיט. באילת אין מפקחים כלל על ייבוא טובין בכלי שיט קלים. המעגן נמצא בתוככי העיר, והדבר יכול לאפשר, בקלות יחסית, להכניס טובין בלי פיקוח.

הפיקוח של שלטונות המכס על כמה מעגנים המשמשים לפריקת דלקים וכימיקלים אינו אלא חלקי, אם הוא נעשה כלל.

במעבר הגבול בטאבה לא הותקנו מסלולי מעבר לנכנסים לישראל, לצורך מתן הצהרה לעניין דיני המכס על ייבוא טובין, ואין פיקוח מלא על ייבוא אישי.



הפרק התשיעי בתקנות המכס, התשכ"ו-1965, דן במתן הצהרות אישיות לעניין דיני המכס, של נכנסים לישראל, על טובין שהם נושאים עמם או שהם במטען הלוואי שלהם. התקנות מפרטות את נמלי הים והתעופה שבהם חלה חובת ההצהרה, וזאת באמצעות שני מסלולי מעבר לנכנסים - "אדום" ו"ירוק"; עצם המעבר בזה או בזה הוא בחזקת הצהרה: אדום - "יש טובין להצהרה"; ירוק - "אין טובין להצהרה". מבין נמלי הים חלה חובת ההצהרה רק בנמל אשדוד. עם זאת, נקבע בתקנות, כי שלטונות המכס רשאים לדרוש הצהרה אישית על ייבוא בכל מקום אחר (בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה בנמל חיפה - ראה דוח שנתי 41, עמ' 55 - הונהג שם נוהל, שעל פיו נדרשת הצהרה כזאת מכל נכנס).

נוסף על הנמלים הראשיים יש לאורך חופי הארץ מעגנים לספינות קלות, לאניות המובילות דלק וחומרי גלם. במעגנים אלה אין סדרי הפיקוח הנהוגים בנמלים הראשיים שבהם מועסקים עובדים שתפקידם הקבוע הוא לפקח ולאבטח בתחומי הנמל וסביבתו, בכלל זה לבדוק בשערי הנמל את מסמכי המטענים היוצאים. על אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) מוטל לפקח גם על כניסות אלה, כדי למנוע הברחות של טובין. בדוח שנתי 41 (עמ' 60) הצביעה מבקר המדינה על תופעה שבהיעדר פיקוח על קיום חוקי המכס, נוצר "נתיב" לייבוא לא חוקי, אף כזה שאסור לחלוטין ושיש בו סכנה לציבור. כדי לקיים מערכת יעילה למלחמה בהברחות, דרוש להעסיק כוח אדם מיומן בתחום המודיעין ובתחום פעילות השטח. פעילות זו דורשת לעתים קרובות עבודה קשה וממושכת בתנאי מזג אוויר גרועים ובשעות מאוחרות. האגף אכן הקים "יחידת מכס מיוחדת" (להלן - ימ"מ) הפועלת ברוב בתי המכס, גם בתחום האמור.

בחדשים ספטמבר 1990 - יוני 1991, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח של האגף על כמה מנתיבי הכניסה המשניים לארץ, רובם מעגנים - וכן על מסוף המעבר היבשתי בטאבה. הביקורת נערכה בהנהלת האגף ובבתי המכס תל אביב-יפו, באשדוד, בחיפה ובאילת ובמשרדי מע"מ האזוריים חדרה וטבריה. קוימו בירורי השלמה עם גורמים במשטרת ישראל וברשות הנמלים.

פיקוח על הגעת יאכטות

1. בתי המכס בחיפה ובתל אביב-יפו הסדירו עם משטרת הגבולות, כי תביא לידיעתם מידע על כל כלי שיט הנכנס לתחום המים הטריטוריאליים, שבאזוריהם. מידע זה חשוב בעיקר על ספינות קלות, כגון יאכטות העוגנות בדרך כלל במעגנים מיוחדים מחוץ לנמלים. בבתי המכס תל אביב-יפו וחיפה נקבע נוהל, שלפיו היה על עובדיהם להמתין לכל יאכטה המגיעה למעגנים שם, לבקש הצהרות אישיות ולבדוק את היאכטה במקרי הצורך. כדי לפקח על הטובין שיובאו, צריכים עובדי בתי המכס לבוא למעגן מייד עם הגעת היאכטה ארצה, לפני פריקת טובין וירידת הצוות והנוסעים.

לא תמיד נערכו עובדי שני בתי המכס האמורים לקבלת הספינות. מהשוואת נתוני האגף לנתוני משטרת ישראל בדבר כניסת יאכטות לנמלים במהלך 1990 עולה, כי כמה מהיאכטות שנכנסו לישראל לא נבדקו; בתל אביב לא נבדקו באותה שנה 55 יאכטות (כ-20%) ובחיפה לא נבדקו 18 יאכטות (כ-15%).

2. באילת יש תנועה ניכרת של יאכטות וספינות לדיג מרחקים. הביקורת העלתה, כי זה שנים אין עובדי בית המכס אילת מפקחים על ייבוא בספינות כאלה. אין הם מקבלים ידיעות על התקרבות ספינות קלות, ואף לא ביקשו מידע בעניין זה. בעיית היעדר הפיקוח מחריפה בגלל מקומו של המעגן, המצוי בתחומי העיר עצמה, ולכן הגישה אליו קלה. יש חשש שנוכח היעדר הפיקוח אפשר להבריח אפילו ספינה, שתישאר דרך קבע בארץ.

ועדה בין-משרדית שהוקמה בספטמבר 1990, ובה השתתף גם נציג האגף, דנה בתוצאות הביטחוניות שיש לשיט במפרץ אילת והמליצה להקים מזח בקרבת מסוף הגבול בטאבה, לצורך ביקורת ובדיקה מקיפות של כלי שיט לפני כניסתם לתחומי העיר. במועד סיום הביקורת כבר הוחל בתכנון המזח.

לדעת מבקר המדינה, על שלטונות המכס להשתלב במערך הפיקוח החדש. עם זאת, עד להקמתו, יש להפעיל לאלתר פיקוח שיש בו משום הרתעה על כלי השיט הקלים המגיעים לאילת.

3. הביקורת העלתה, כי הנהלת האגף לא הסדירה תהליך העברת המידע ממשטרת ישראל לשלטונות המכס והקשר עם המשטרה נעשה ביזמת בית המכס במקום. משרד מבקר המדינה הודיע להנהלת האגף, כי עליה לתאם עם המשטרה את פעילות האגף בתחום זה. בתחילת ינואר 1992 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הסדיר עם המשטרה דרכי תיאום, שבאמצעותם יקבלו תחנות המכס בנמלי הים מידע מוקדם על הגעת כלי שיט לנמל, וייערכו לביצוע הבדיקות.

בינואר 1992 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה בעקבות ממציא הביקורת, כי הבדיקות בכלי שיט יוטלו על עובדי האגף במעבר הגבול בטאבה, שיתוגברו כדי שיוכלו לעסוק גם בבדיקות בכלי שיט. עוד הודיע המנהל, כי מונה ממונה חדש לבית המכס אילת והוא הכין תכנית לביצוע שינויים במקום, לרבות התחומים הנוספים שנדרשו בביקורת, דהיינו מסוף צינור הנפט אילת אשקלון ומעבר הגבול בטאבה (ראה להלן).

מעגנים של אניות דלק וכימיקלים

כאמור, במעגנים לפריקת דלקים וכימיקלים אין הסדרי הפיקוח השגרתיים והמקיפים הנהוגים בנמלים הראשיים; לכן דרוש לקיים במעגנים אלה פיקוח מעמיק מצד שלטונות המכס.

מסוף קצא"א באילת

1. אחת לשבוע, בממוצע, מגיעה ממצרים לאילת מכלית נפט ובה כ-30 אנשי צוות. המכלית עוגנת במתחם נפרד ומגודר של מסוף קו צינור אילת - אשקלון (קצא"א). שלטונות המכס דרשו מאנשי הצוות הצהרות אישיות על טובין שייבאו. בסיור של עובדי משרד מבקר המדינה במקום באוקטובר 1990 הועלה, כי אנשי הצוות ירדו לחוף, על מטענם, בשטח המסוף שלא היה בו כלל פיקוח של שלטונות המכס או של הגופים העוסקים בפיקוח בנמל אילת. הצהרותיהם האישיות של אנשי הצוות על טובין שיובאו על ידם הוגשו אחר כך, במרוכז, בידי אחד הימאים; ההצהרות הוגשו אל בית המכס השוכן במרוחק - בשטח הנמל של אילת. ההצהרות היו אחידות וחזרו על עצמן, כל אימת שהגיעה המכלית והימאים ירדו לחוף; הוצהר בהן על ייבוא של טובין בכמות המותרת והפטורה ממכס. לפיכך, לא הייתה אפשרות לעכב איש לבדיקת מטען היד. שלטונות המכס לא נתנו את דעתם על כך שאפשר להגיע למכלית בעת עגינתה, שלא מכיוון החוף.

עובדי משרד מבקר המדינה הציגו את ממצאיהם לפני הממונה על תחנת המכס במקום. בבדיקה חוזרת שערך משרד מבקר המדינה במסוף קצא"א, באפריל 1991, נמצא, כי בשער המסוף הוצב עובד של בית המכס למשך זמן עגינתה של המכלית, והוטל עליו לוודא רק כי הטובין שהורידו

אנשי הצוות מהמכלית אמנם רשומים בהצהרותיהם. לדעת מבקר המדינה, השינוי בסדרי הפיקוח במסוף לא פתר את בעיית הפיקוח העיקרית והוא הגישה מצד הים.

2. לאגף יש מידע שימאים המשרתים באניות, שנמל הבית שלהם הוא בצפון הארץ, ומדי פעם בפעם מגיעים לנמל אילת או שהם פוגשים בנמלים בחו"ל אניות שיעדן אילת, מנצלים להברחות סדרי פיקוח רופפים, שהיו בנמל אילת. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה באוקטובר 1990, נבדקו גם מסמכי הרכישה של צידה למכלית הנדונה, והועלה, כי נרכשו סוגיות בכמויות גדולות מאוד, מעבר לסביר. בנובמבר 1990, תפשו עובדי הימ"מ של בית המכס בתל אביב-יפו - באזור תל אביב - כמות גדולה של טובין מוברחים, רובם ארגוני סוגיות, ששלחו ימאים העובדים במכלית - באמצעות משלוח של חברת הובלה מסחרית - לכתובות משפחותיהם בצפון הארץ. בקשר לכך עולה בעיה נוספת: מאז ההכרזה על אילת כאזור סחר חופשי הוקמה בכביש הגישה אליה נקודת ביקורת של משרד מע"מ האזורי, המאוישת 24 שעות ביממה. הנקודה משמשת לאישור הפטור ממע"מ לטובין המובלים לאילת. אולם המכס אינו מנצל את נקודת הביקורת לבדיקת כלי רכב היוצאים מן העיר.

מזח הפחם בתחנת הכוח בחדרה

למזח הפחם בחדרה מגיעות דרך קבע אניות הפורקות פחם. היורדים מהאניות לחוף נדרשים למלא הצהרות בדבר הטובין שייבאו. שני עובדים מהמשרד האזורי מע"מ חדרה, הופקדו כדי לבדוק אם הטובין שמוציאים עמם אנשי הצוות תואמים את הצהרותיהם. על פי מידע מודיעיני, המצוי זה זמן רב במשרד האזורי, מתברר, כי קיימת תופעה של הברחות מהאניות לחוף, באמצעות סירות. שלטונות המכס לא נקטו פעולות ממשיות בעקבות מידע זה. עובדי משרד מע"מ קיימו תצפיות שגרתיות על סביבות המזח, שהצטמצמו רובן לשעות היום. פעילות זו אין בה כדי להרתיע; נהפוך הוא, מאחר שפעילות התצפיות קבועה ושגרתית, ניתן לעקוף אותה.

בינואר 1992 הודיעה הנהלת האגף למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתה לתגבר בעתיד את הפיקוח במקום ולהפעיל לשם כך את הימ"מ.

מעגן לפריקת כימיקלים במפרץ עכו

במסגרת איתור המעגנים המשניים שערך משרד מבקר המדינה, נמצא, כי במפרץ עכו, פורקות מכליות כימיקלים ויש בו תנועה ערה של כלי שיט. צוותי המכליות יורדים לחוף, בנמל חיפה, ושם הם נדרשים למלא הצהרות וגם נבדק אם הטובין שייבאו תואמים את הצהרותיהם.

הביקורת העלתה, כי הימ"מ מבית המכס חיפה אינו כולל את האזור הזה במסגרת פעולות הפיקוח והתצפיות שהוא מקיים, וגם אין פיקוח בידי גורם אחר של שלטונות המכס.

מסוף המעבר היבשתי בטאבה

1. מסוף המעבר בטאבה משמש מעבר למצרים וממנה; בימי חופשה ובחגים עוברים בתחנה אלפי אנשים ביום. בסמוך למסוף, באזור המצרי, הוקמה חנות המוכרת טובין פטורים ממס. המסוף הוא אחד ממקומות הכניסה, שהנכנס דרכם לישראל מחויב, על פי תקנות המכס, להגיש הצהרה על טובין שהוא נושא עמו, על ידי זה שיעבור דרך אחד מהמסלולים - אדום או ירוק.

נמצא, כי במסוף טאבה לא הותקנו שני המסלולים; עם זאת, שלטונות המכס במקום דרשו הצהרות בכתב מכלל הנכנסים לישראל.

2. המבנה שבו שוכנת תחנת המעבר משמש את משטרת הגבולות ואת האגף. שער המעבר אינו בשליטת שלטונות המכס. תחנת המעבר שוכנת בצד הדרך ואזור בדיקת המכס נמצא בחדרים

מרוחקים משער המעבר, כאשר יש יציאות נוספות מהמבנה. במצב זה, בייחוד בשעות לחץ, אפשר להשתמש מהחובה לעבור דרך אזור בדיקת המכס ולהמשיך הישר לשער היציאה, בלא הצהרה ובדיקה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי יש להגביר וליעל את סדרי הפיקוח במקום, בייחוד בשעה שתנועת המבקרים ערה, ולהגיע להסדר שימנע את האפשרות לצאת מהמסוף, בלא מתן הצהרה.

3. בתחנת המעבר אין קופה לתשלום מסי הייבוא, כדי לשחרר את הטובין החייבים במס; המבקש לשלם היה צריך להגיע לעיר עצמה, בריחוק מקום, ולאחר מכן לחזור למסוף כדי לשחרר את הטובין. בתקופת הביקורת הונהגה אפשרות לשלם את המסים בתחנת המעבר, באמצעות כרטיס אשראי; דרך זו אינה אלא פתרון חלקי של הבעיה.



ממצאי הביקורת מצביעים שיש אפשרויות לקיום נתיבים לייבוא טובין, החייבים במסי ייבוא, בלי לשלם מסים אלה. במצב כזה יש חשש אף להברחת חומרים מסוכנים. עיקר הבעיה היא במעגנים שמחוץ לנמלים הראשיים, שאליהם יש גישה הן מצד הים - בסירות - והן מצד היבשה, בשעה שחסרים שם אמצעי הפיקוח הנהוגים בנמלים הראשיים. אגף המכס ומע"מ לא הידק את הפיקוח על מעגנים אלה ולא הייתה בהם פעילות של יחידות המכס המיוחדות (ימ"מ), שהוקמו לשם התמודדות עם הברחות. גם במעבר הגבול בטאבה לא נקבעו הסדרי פיקוח נאותים שימנעו הברחות. לדעת מבקר המדינה, יש לפעול לתיקון המצב, על ידי הערכות מתאימה של שלטונות המכס.

ממצאי מעקב

הרחבת רשת הנישומים במס הכנסה

דוח שנתי 40, עמ' 56

המסגרת הכוללת של הנישומים, שמנוהלים להם תיקים במשרדי השומה, מכונה רשת הנישומים. ביקורת בעניין הרחבת רשת הנישומים במס הכנסה, נערכה בחודשים אפריל - ספטמבר 1989 ופורסמה בדוח שנתי 40, עמ' 56.

אלה הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת: מחלקת המודיעין (להלן - המחלקה) שבנציבות מס הכנסה אוספת מידע רב, אולם השימוש שנעשה בו לאיתור נישומים בכוח, לא היה מניח את הדעת; מוקד הדיווח הכללי (להלן - המוקד), הפועל במסגרת המחלקה, דורש מנישומים בכוח למלא דוח מקוצר כדי לברר אם יש מקום לכלול אותם ברשת; המוקד בחר את אוכלוסיית היעד שלו בלא הצלבה של מידע מסוגים שונים, שהייתה עשויה להגדיל את ההסתברות לפתיחת תיקים; המוקד לא מיצה את הטיפול בנישומים בכוח, שלא השיבו לפנייתו, הגם שסביר להניח, שדווקא הטיפול באוכלוסייה זו היה עשוי לתרום להרחבת הרשת יותר מפעולות אחרות; היזמה של מדורי המודיעין במשרדי השומה (להלן - המדורים) לאיסוף מידע להרחבת הרשת הייתה בהיקף מצומצם - סריקות בשטח, אם אמנם היו כאלה, בוצעו אגב בזבז משאבים; המדורים לא מיצו את כל הדרכים האפשריות לאימות המידע שהתקבל, כגון ביקורים חוזרים וביירוים נוספים; במקרים רבים לא נפתחו תיקים בעקבות