



בכמה דוחות של מבקר המדינה נכללו ממצאי ביקורת הנוגעים לפעולות שעשתה נציבות מס הכנסה ומס רכוש לתיקון נזקי מלחמה. הביקורת הנוכחית עוסקת בפעולות של הנציבות לתיקון נזקי מלחמה בהיקף גדול. נמצא שהיא פעלה לשיקום מהיר של נזקים אלה, אך עם זאת, עדיין לא נערכה כיאות להכשרת עובדיה ולשילובם במערך תיקון הנזקים. משום כך לא היה פיקוח ראוי על ביצוע עבודות השיקום, ויש שהדבר נוצל לרעה. הנציבות וכן חברת עמידר, שהיתה הגוף העיקרי שעסק בשיקום הנזקים, לא נתנו דעתן על כך שההתקשרות ביניהן העמידה את החברה במצב של ניגוד עניינים, שכן חלק ניכר מן הנכסים שניזוקו היו בבעלותה.

ביצוע הסכמים בתחום המיסוי עם הרשות הפלסטינית

ריכוז ממצאים

בספטמבר 1995 נחתם הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית (להלן - הרשות), ובו הועברו לרשות סמכויות בתחום המיסוי. אולם רק בינואר 1997 הוקם משרד שומה, שנועד לעסוק במיסוי תושבי הרשות שהפיקו את הכנסתם בישראל. בתקופת הביקורת לא הסתיימה היערכות משרד השומה, ופעולותיו לקו בחסר.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) לא הגדירה במפורט את תפקידי משרד השומה, ולא יצרה אמצעי מעקב ופיקוח מספיקים ככלי עזר למילוי תפקידיו - בהם גישה למאגר הנתונים של אגף המכס ומע"מ (להלן - אגף המכס).

מעסיקים ישראלים חייבים לנכות מס על הכנסה מעבודה, שביצעו בישראל שכירים פלסטינים תושבי הרשות, ולהעביר את הניכויים ולדווח עליהם באמצעות שירות התעסוקה במשרד העבודה והרווחה. הנציבות לא דרשה, וממילא לא בדקה, את דוחות המעסיקים הישראלים של עובדים אלה, כדי לאמתם וכדי לאתר ולחייב במס את המתווכים תושבי הרשות במציאת תעסוקה לעובדים תושבי הרשות (מס זה אינו מועבר לרשות, שכן המתווכים הם עצמאיים).

היחידה באגף המכס המופקדת על הטיפול והפיקוח על ההתחשבנות עם הרשות בענייני מע"מ, אינה עוקבת אחר טיפול המשרדים האזוריים של אגף המכס בחשדות לעבירות מס של עוסקים ישראלים אשר עמדו בקשר עם עוסקים תושבי הרשות.

הטיפול של משרדי מע"מ האזוריים בחשדות לעבירות, שהמידע עליהן הועבר מהיחידה באגף המכס, לא היה מספיק, בשל אי-נכונותם לטפל בתיקים הרבים שהועברו אליהם.

עוסקים ישראלים זכאים לנכות בדוחות המע"מ החודשיים גם את המע"מ על התשומות שרכשו מתושבי הרשות. אולם הדיווח של חלק מהעוסקים על עסקאותיהם עם העוסקים ברשות אינו מוגש בנפרד, כנדרש. כתוצאה מכך נמנעת משלטונות מע"מ האפשרות לדרוש את החזר המע"מ ששולם לעוסקים מהרשות.

אגף המכס מתיר הובלת טובין בליווי תעודות משלוח גם בלי חשבוניות; אולם בכך נוצרת אפשרות להוביל כמה פעמים טובין על סמך אותה תעודת משלוח, בלי לשלם את המע"מ המתחייב.

אגף המכס לא עקב אחר העברות בעלות בחברה הרשומה בישראל לעוסקים תושבי הרשות, על אף שהיה ידוע לו שלעתים משמשות העברות כאלה כיסוי להפצת חשבוניות פיקטיביות.

העובדה שמש קנייה המוטל על טובין המיוצרים בישראל אינו מוחזר לרשות, יוצרת תמריץ לתושבי הרשות להעדיף רכישת מוצרים חלופיים מיבוא שבגינם מוחזר לרשות מס הקנייה.



1. ממשלת ישראל ואש"פ חתמו, בספטמבר 1993, על הצהרת עקרונות בדבר הסדרי ביניים לממשל עצמי לפלסטינים. בעקבות הצהרה זו נחתמו: באפריל 1994 הסכם פריז בעניין עזה-יריחו, שדן ביחסים הכלכליים; במאי 1994, הסכם בנוגע לרצועת עזה ואזור יריחו; באוגוסט 1994 הסכם על העברה מוקדמת של סמכויות בתחום המיסוי הישיר לכל הגדה המערבית. בספטמבר 1995 נחתם הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית, ובו הועברו לרשות סמכויות בתחום המיסוי ברצועת עזה ואזור יריחו ובחלק משטחי הגדה המערבית.

כמו כן נחקקו החוקים האלה: חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, שפורסם ב-28.12.94; וחוק יישום ההסכם בדבר העברה מכינה של סמכויות לרשות הפלסטינית (תיקוני חקיקה והוראות שונות), התשנ"ה--1995, שפורסם ב-9.6.95.

בהסכמים ובחוקים דלעיל נקבעו הסמכויות שיועברו לרשות; קצתן נוגעות גם לתחום המיסוי הישיר והעקיף - על פי העקרונות שנקבעו בהסכם פריז. בהסכמים נקבע, כי זכויות המיסוי יהיו על בסיס טריטוריאלי, אך כל אחד מהצדדים יוכל להטיל מס גם על בסיס פרסונלי, וכן כי ישראל תעביר לרשות את כספי המסים שגבתה עבור הרשות; ובחקיקה נקבעה סמכותה של ישראל להעביר את הכספים. נקבע, כי הכנסה שהופקה ב"אזור" (שטחי יהודה והשומרון וחבל עזה), מחוץ להתנחלויות ולשטחים צבאיים, היא הכנסה שתחויב במס לפי החוק ברשות. על הכנסה בישראל שמפיק תושב הרשות חל החוק הישראלי, ותושב הרשות חייב לשלם את המס בישראל. עם זאת, ההסכם אינו גורע מחבות המס החלה על ישראלים, בהתאם לסעיף 3א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), העוסק במיסוי הכנסות של ישראלי שנצמחו או שהופקו באזור.

בשני החוקים דלעיל נקבע, כי ישראל רשאית להעביר לרשות סכום השווה ל-75% מן המס שגבתה על הכנסה לפי סעיף 2(2) לפקודה מעבודה בישראל של שכירים תושבי הרשות שאינם אזרחי ישראל, ושהועסקו כדין בישראל.

בהתבסס על חוקי היישום והסכם הביניים, קבעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי מתשלומים לתושבי הרשות הפועלים בישראל - והתשלום הוא הכנסה חייבת לפי הפקודה - ינוכה מס במקור כמו בעבר. פטור מניכוי מס במקור או ניכוי בשיעור נמוך, מותנה בכך שמקבל התשלום מסר לידי המשלם אישור מתאים שהופק ב"משרד שומה אוטונומיה"; וכן שהוצאה חשבונית מס מיוחדת. כל צד יעניק זיכוי ממס לתושביו בשל מס ההכנסה שהוא שילם לצד האחר, בגין הכנסה שהופקה בשטח שבו האחריות המיסוית היא של הצד האחר.

2. בהסכמים האמורים בין ישראל לרשות ובחוקים האמורים לעיל, נקבעו גם ההסדרים בדבר ההתחשבות לגבי מע"מ על הייצור המקומי והעברת מסי היבוא לרשות. על פי אלה, יהיה סחר חופשי בין שטחי מדינת ישראל לרשות, ושני המשקים יפעלו על פי אותם עקרונות בכל הנוגע למדיניות היבוא; עם זאת, לגבי טובין מסוימים, רובם תוך הגבלת הכמות, תהיה הרשות רשאית לקבוע את שיעורי המס על דעתה. שיעורי מסי היבוא המיועד לעוסקים בשטח הרשות יהיו זהים למקובל לגבי יבוא לישראל או גבוהים יותר; המסים שייגבו בגין יבוא כאמור יועברו לרשות.

עוד נקבע, כי תיערך התחשבות עם הרשות לגבי הכנסות ממע"מ, וישראל תהיה רשאית להעביר לרשות סכומי מע"מ ששילמו עוסקים ברשות לעוסקים בישראל; וכן כי בעסקאות עם עוסקים ומלכ"רים בשטח הרשות יש להוציא חשבוניות מס מיוחדות: "חשבוניות מס - התחשבות". על העוסקים להגיש דוח מיוחד הנוגע רק לעסקאות עם גופים הרשומים ברשות.

בחודשים ינואר-מאי 1997, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של אגף מס הכנסה ומס רכוש (להלן - האגף) ואגף המכס ומע"מ בהסכמים הנוגעים להתחשבות ההדדית בענייני מסוי שבין מדינת ישראל לבין הרשות. הביקורת נערכה בנציבות ובהנהלת אגף המכס, ב"משרד שומה אוטונומיה", וכן ביחידת קישור מע"מ לרשות.

מס הכנסה

רק בינואר 1997 הקימה הנציבות את הגוף הייעודי לטיפול בתחום הנדון - "משרד שומה אוטונומיה" (להלן - המשרד), ובו כ-20 עובדים. במועד הביקורת נהלו במשרד כ-2,000 תיקי נישומים של תושבי הרשות: עצמאיים, רובם עוסקים בתחום הבנייה, שהפיקו את הכנסתם בישראל. מחזור העסקאות הכולל ב-1996, שעליו דיווחו הנישומים, היה כ-105 מיליון ש"ח. רוב התיקים נפתחו באופן יזום בידי הנישומים, כדי שיוכלו לקבל אישור על ניכוי בשיעור מופחת של מס במקור מהכנסה שהפיקו בישראל. אישור זה ניתן רק בידי המשרד, לתקופה של שלושה חודשים בלבד, מתוך כוונה שהנישומים יגיעו למשרד ויצורפו לרשת הנישומים.

להלן ממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה:

1. הנציבות לא הגדירה במפורט את תפקידיו הייחודיים של המשרד. רק ביולי 1997, לאחר סיום הביקורת, מינתה הנציבות מנהל למשרד.

2. עד למועד סיום הביקורת, מאי 1997, לא היו במשרד היחידות למודיעין, לגבייה ולביקורות חוץ, אלא רק יחידת שומה ויחידת ניכויים. במצב זה, לא נערכו ביקורות במקומות ההעסקה, בעיקר באתרי הבנייה, בייחוד כדי לאתר את הנישומים העצמאיים תושבי הרשות (כאמור, המס שמשלמים עצמאיים תושבי הרשות, אינו מועבר לרשות).

3. עד מאי 1997 התקבלו במשרד רק כ-200 דוחות לשנת המס 1995 של נישומים עצמאיים תושבי הרשות שהפיקו את הכנסתם בישראל - 10% בלבד מכלל 2,000 נישומים בעלי תיקים -- ורק לכמה עשרות נישומים הוצאו שומות; רוב השומות הסתכמו בהחזר יתרות זכות.

בתשובתה מאוקטובר 1997 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי היא מקיימת דיונים בעניין הגדרת תפקידי המשרד וקביעת צביונו בעתיד. להערכתה, עמדה סופית בעניין תתגבש בחודשים הקרובים. עוד הודיעה הנציבות, כי ועדה בודקת את מערך המודיעין בכל האגף. הוועדה אמורה להגיש בקרוב את המלצותיה; השפעתן תהיה, בין היתר, גם על היערכות לקשרים עם הרשות. עם זאת, עד אשר יוחלט על צביונו הסופי של המשרד, הורתה

הנציבות לכל משרדי השומה, המאחרים פעילות של תושבי הרשות בתחומי אחריותם, להעביר את פרטיהם של תושבים אלה למשרד, כדי לחייבם במס.

4. אין בידי האגף נתונים הכלולים בחשבוניות שהנפיקו עוסקים הרשומים ברשות לעוסקים בישראל, אף על פי שנתונים אלה מצויים ברשותו של אגף המכס. נתונים אלה יכולים לסייע באיתור נישומים פוטנציאליים; שכן כאשר עוסק ישראלי מדווח ומנכה מע"מ הכלול בחשבוניות כאמור, אפשר לבדוק על פי נתוני אותן חשבוניות, אם העוסק תושב הרשות דיווח למשרד על עסקאות שחייבות בישראל במס. כן יכולים הנתונים להעיד על חשבוניות פיקטיביות, שמשמעותן - העלמת הכנסות. ב-1997 סיווג המשרד למעלה מ-600 תיקי נישומים כלא פעילים; אולם במצב של העדר נתונים כאמור, אין ודאות כי נישומים אלה אכן אינם מפיקים הכנסה בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לעשות לכך שיקבל באופן שוטף מידע שנצבר באגף המכס.

לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 1997, פרסמה הנציבות הוראת ביצוע בנושא עסקאות בין נישומים ישראלים לבין נישומים תושבי הרשות. בהוראה הנחתה הנציבות את משרדי השומה להשתמש במידע הממוחשב שנצבר באגף המכס כדי שזה ישמש לעזר באופן המתואר לעיל.

5. ישראל אמורה להעביר לרשות 75% מן המס שגבתה מעבודה בישראל של תושבי הרשות, שהועסקו כדין בישראל. המעסיקים הישראלים מדווחים על הכנסותיהם של תושבי הרשות בגין עבודתם בישראל ומשלמים את המס שניכר במקור - באמצעות מדורי התשלומים של שירות התעסוקה, שבמסגרת משרד העבודה והרווחה. מדי חודש מעביר שירות התעסוקה לשירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה (שע"מ) נתונים על שכר העבודה ששילמו המעבידים ועל סכומי המס שניכר מאותם תשלומים. בשנת 1996 העבירה ישראל לרשות למעלה מ-13 מיליון ש"ח, ובחודשים ינואר--יוני 1997 העבירה למעלה מ-10 מיליון ש"ח.

הועלה, כי הנציבות אינה דורשת משע"מ, וממילא אינה מאמתת, את הדוחות של מעסיקים בגין ניכויים מהכנסת עבודה של תושבי הרשות, ולמעשה אין בידיה מידע על העברת סכומי הניכויים לרשות. בכך יש משום ויתור על אמצעי לקבלת מידע הנוגע למיסוי המעסיקים של עובדים אלה. באמצעות הדוחות ובדיקה באתרי ההעסקה ניתן גם לאתר מתווכים תושבי הרשות שבאמצעותם נוצר הקשר עם המעסיק הישראלי ולכלול אותם ברשת הנישומים, שכן מתווכים אלה חייבים במס בישראל, שאינו מועבר לרשות; יש אף צורך לבחון בקפידה את הדוחות, ולוודא שלא נכללו בהם שמות פיקטיביים כדי להקטין את שיעור ניכוי המס במקור.

מסים עקיפים

בהסכם פריז נקבע, בין היתר, העיקרון שאין גבולות מכס בין ישראל ובין הרשות, ולפיכך מעבר סחורות בין ישראל לבין הרשות אינו כרוך ברישוי ובמיסוי. כן נקבע שם, כי גבולות המכס של ישראל כלפי שאר העולם הם גם גבולות המכס של הרשות, ודיני היבוא לישראל הם גם דיני היבוא לרשות. לקביעה אחרונה זו נקבעו כמה חריגים, ובהם תחומים ייחודיים לגבי יבוא טובין לרשות, שיעורי מס יבוא מיוחדים לטובין מסוימים ועוד.

כמו כן נקבעו כללים המסדירים, בין היתר, את המיסוי העקיף על טובין מייצור מקומי ומיבוא. נקבע, כי משנערכה על פי ההסכם התחשבות בין האגף לבין הרשות על ההכנסות ממס ערך מוסף (להלן - ההתחשבות) והתברר שעל האגף להעביר סכומים לרשות, רשאית ישראל להעבירם. לגבי המסים האחרים נקבע, כי שר האוצר יהיה רשאי להורות באישור ועדת הכספים של הכנסת, אם הדבר יתחייב מההסדרים שיסוכמו בין ישראל לבין הרשות, להעביר לרשות

כספי מסים, כולם או חלקם, הנגבים על טובין המיובאים או הנמכרים לתושבי תחום הרשות.

בהנחיות אגף המכס נקבע, כי כל עוסק הרשום בישראל ימשיך להגיש את הדוח התקופתי החודשי או הדו-חודשי כפי שעשה עד כה, שמשמעותו ניכוי המע"מ ששילם מסכום המע"מ שגבה. בדוח זה עליו לכלול את פרטי כל העסקאות - מכירות וקניות - שעשה, הן עם עוסקים ומלכ"רים ישראלים והן עם כאלה הרשומים ברשות. כמו כן, עליו להגיש דוח מיוחד הנוגע רק לעסקאות עם גופים הרשומים ברשות.

עוד נקבע, כאמור, כי לגבי עסקאות עם גופים ברשות יש להוציא חשבוניות מס מיוחדות: "חשבוניות מס - התחשבות" (להלן - חשבוניות התחשבות). חשבוניות אלו הן שמיות, והורפסו בידי האגף תוך סימון מיוחד ומספור שוטף.

להלן נתונים של האגף על העברות מסים לרשות, באלפי ש"ח:

שנה	מסי יבוא	מע"מ*	בלו דלק	ס"ה
1995	63,469	582,764	101,788	748,021
1996	285,400	724,283	334,152	1,343,835
1997	171,933	327,092	156,491	655,516

* כולל מע"מ מיבוא.

** ינואר-מאי.

התחשבות לגבי מע"מ

מדי חודש נערכת התחשבות, כאמור, בין מדינת ישראל ובין הרשות, לגבי סכומי המע"מ הכלולים בחשבוניות ההתחשבות, ובמהלכה כל אחד מהצדדים מציג את החשבוניות שהוציא הצד האחר לחודש הקודם. טיפול אגף המכס בנושא הופקד בידי יחידת קישור מע"מ לרשות (להלן - היחידה). להלן נתוני היחידה על ההתחשבות עם הרשות לגבי מע"מ (שלא מיבוא), באלפי ש"ח:

שנה	דרישת הרשות	דרישת ישראל	קיוזים של בגין חריגות	ישראל ניכוי 3% דמי העברה נטו
1994	63,855	12,035	540	-
1995	849,397	143,551	8,048	25,481
1996	982,215	207,731	19,474	29,466

1. מדי חודש מציגה הרשות את נתוני החשבוניות שהסכומים הנקובים בהן שולמו בידי גופים ברשות לגופים ישראלים; היחידה מאמתת את הנתונים ומבררת את הטעון בירור. במסגרת האימות מושווים נתוני החשבוניות האמורות לנתוני מאגר ממוחשב המכונה "בנק החשבוניות" הכולל נתוני חשבוניות רבות (ראה דוח שנתי 47, עמ' 103) וגם את נתוני חשבוניות ההתחשבות. תוצאות הבדיקות מרוכזות ב"דוחות חריגים", ובכללם דוחות הנוגעים

להתחשבות עם הרשות, כדלקמן: חשבוניות שהוצאו בידי עוסק ישראלי, שעל פי נתוני האגף לא הוקצו לו חשבוניות ההתחשבות המיוחדות; חשבוניות התחשבות שדווחו בידי עוסק ישראלי יותר מפעם אחת; חשבוניות הכלולות בנתוני הרשות ונדרשו כבר קודם לכן; סתירות שנקבעו כתוצאה מהשוואת נתונים שהציגה הרשות לחודש מסוים לנתונים בדוח שדיווחו עוסקים למע"מ לאותו חודש; חשבוניות שהציגה הרשות ומוציא החשבונית לא כלול במרשם מע"מ; חשבוניות שהוצאו לפני יותר משישה חודשים.

במסגרת פעולות הבירור מבקשת היחידה שהמשרדים האזוריים של מע"מ יערכו בדיקות. התברר, כי היחידה אינה דורשת ואינה מקבלת מידע על תוצאות בדיקות אלה. יש חשש, כי עוסקים הכלולים בדוחות חריגים, כאמור, לא ייבדקו ולא יטופלו במלואם. בתשובתו הודיע אגף המכס, כי אכן היו מקרים, שלא טופלו. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף המכס להפעיל בקרה, כדי לעמוד על כך שיערכו בדיקות ויפקו לקחים.

2. על פי המוסכם עם הרשות, בחלוף שישה חודשים מיום הוצאת חשבוניות התחשבות לא ניתן לנכות את הסכומים הכלולים בהן או לדרוש בגינם חזר מס תשומות. כאמור, על פי הנחיות אגף המכס, על עסקאות עם עוסקים בשטחי הרשות יש לדווח בנפרד מהדוח הרגיל ולצרף את החשבוניות. ידוע לשלטונות מע"מ, כי ישנם עוסקים ישראליים לא מעטים שלא דיווחו במתכונת שנקבעה על עסקאותיהם עם עוסקים ברשות; כתוצאה מזה לא התאפשר לאגף המכס להציג את חשבוניות הרכישות של עוסקים כאלה ולתבוע מהרשות בגינם את החזר המע"מ ששולם. מאחר שהרשות אינה מציגה פרטים על עוסקים ישראליים שרכשו מעוסקים תושבי הרשות, אין שלטונות מע"מ יכולים לאתר את רוב העוסקים הישראליים שלא דיווחו בנפרד על עסקאות כאלה, כדי לחייבם בדיווח במועד כך שאגף המכס יוכל לכלול חשבוניות אלה בהתחשבות עם הרשות.

תופעה זו של אי-דיווח נובעת מכך, שכאמור, יכולים עוסקים ישראליים לנכות את המע"מ בגין עסקאותיהם עם עוסקים ברשות במסגרת הדיווח השגרתי - על עסקאותיהם בישראל; שכן שיטת הדיווח אינה מחייבת בדרך כלל צירוף חשבוניות או פירוט.

על פי הערכות אגף המכס, הוא ניכה ב-1996 רק 60% מסכומי המע"מ הכלול בחשבוניות ההתחשבות שהוציאו עוסקים של הרשות, ויתרת 40% - כ-135 מיליון ש"ח - נשארה בידי הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להסב את תשומת לב העוסקים ומייצגיהם כלפי שלטונות המס לנושא, כדי שיקפידו לדווח על פי הנחיות האגף ובמועד.

3. כדי להרתיע את העוסקים מאי-דיווח, עורכת היחידה ביקורות ב-24 מחסומים שבין שטחי הרשות ובין ישראל ובודקת את התיעוד המתלווה לטובין. כך נוצר מקור מידע חשוב בדבר עוסקים ישראליים המקיימים קשרי מסחר עם גופים ברשות וצריכים לדווח בהתאם. במקרים רבים, אכן כך אותרו עוסקים שלא דיווחו על עסקאות עם גופים ברשות. כאשר מתעורר חשד לעבירה על החוק, כמו העברת טובין משטחי הרשות לישראל ומישראל לשטחי הרשות ללא תיעוד או ללא תיעוד מתאים, או שימוש בחשבוניות רגילות במקום בחשבוניות התחשבות, מעבירה היחידה, לעתים קרובות, את המשך הטיפול בעוסק למשרד מע"מ האזורי, כדי שתיערך ביקורת אצל העוסק. על פי נתוני אגף המכס ל-1996, ביצעה היחידה כ-5,400 ביקורות, מהן ב-1,993 היה חשד לכאורה לעבירה. היחידה עשתה 1,429 בדיקות, ובעקבות זאת נפתחו 213 תיקי חקירות נגד העוסקים. במארס 1997 העריך אגף המכס, כי פעילות היחידה במחסומים הביאה לגילוי מאות חשבוניות התחשבות שלא דווחו כנדרש, ותוספת ההכנסות נעה בין 25 ל-50 מיליון ש"ח.

עד נובמבר 1996 הזינה היחידה למחשב נתונים על חקירות שנפתחו בעקבות בדיקותיה, ועקבה אחר הטיפול בהן במשרדי מע"מ האזוריים. מאז, חדלה היחידה מהמעקב - כתוצאה מאי-נכונות של משרדי מע"מ האזוריים, העורכים ביקורות חשבונות לפי תכנית עבודה שנתית, לטפל בתיקים הרבים שהועברו אליהם מהיחידה. סגן מנהל אגף המכס, האחראי ליחידה, התריע על כך בתחילת 1997 וציין, כי ב-1996 ממוצע חיוב במע"מ בעקבות חקירה כזאת היה כ-109,000 ש"ח.

בעקבות זאת החליט אגף המכס, כי במשך חודשים אחדים יערכו משרדי מע"מ האזוריים "ביקורות נקודתיות" אצל עוסקים שלגביהם היה, לכאורה, חשד לעבירה. לאחר מכן חזר המצב לקדמותו, והיחידה בלבד עסקה בבירור החשדות, אף שאין זה מתפקידה המובהק. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו כי יש לעשות לכך שפעולות היחידה יקבלו את העדיפות הראויה להן. ב-2.12.97 הודיע אגף המכס למשרד מבקר המדינה כי הנחה את היחידות האזוריות להמשיך בביצוע ה"ביקורות הנקודתיות" דרך קבע.

4. סעיף 129 לחוק מע"מ מחייב, שעוסק או מוביל טובין עבור עוסק יוביל טובין כשברשותו חשבונית או תעודת משלוח (בגין עסקה אחת ניתן להוציא כמה תעודות משלוח, המשמשות כמסמך המלווה טובין מובלים - מהספק לרוכש). כאשר מובלים טובין בליווי תעודת משלוח בלבד, שאינה מכילה בדרך כלל פרטים לגבי מהות העסקה, יתכן שנעשה שימוש חוזר באותה תעודת משלוח בכמה הובלות בלי ששולם המע"מ המתחייב. בבדיקות של היחידה אכן נמצאו מקרים כאלה.

לעומת זאת, הרשות אינה מתירה להעביר לתחומה טובין על פי תעודת משלוח בלבד, ומחייבת שתהיה גם חשבונית. בדרך זו היא מוודאת שתקבל את מרב חשבוניות ההתחשבנות, וכפועל יוצא - את החזר המע"מ.

משרד מבקר המדינה הביא את העניין לידיעת אגף המכס.

לאחר מכן נקבעו תקנות מס ערך מוסף (קביעת פרטים שיש לכלול בחשבונית שהוציא עוסק תושב אזור או תושב שטחי עזה יריחו או שהוצאו לו ופרטים שיש לכלול בתעודת משלוח שהוצאה לו), התשנ"ו-1997. בתקנות נקבע בין היתר, כי תעודת משלוח תכלול כמה פרטים ובין היתר פרטי העוסק והלקוח, תאריך המשלוח, פרטי הטובין המובלים וכלי ההובלה. תחולת התקנות היא מ-1.1.98.

חשבוניות פיקטיביות

אגף המכס מנהל מאבק נגד מפיצי חשבוניות פיקטיביות לסוגיהן. מאז 1994 ועד מועד סיום הביקורת העלה האגף 24 מקרים, שבהם תושבים ישראלים פתחו חברות ורשמו אותן כ"עוסק" בישראל ולאחר זמן קצר, לעתים אף באותו חודש, הועברו מניות החברה - כולן או חלקן - לתושבי הרשות, במטרה שהבעלים החדשים ישתמשו בחשבוניות החברה שרכשו כדי להפיצן ללא ביצוע עסקה בפועל, תוך ניצול העובדה שבעלי המניות החדשים הם תושבי הרשות וקשה לאתרם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי יונהג מעקב שוטף אחר העברת בעלות של מניות מעוסק ישראלי לתושב ברשות, ותיבדק מהות ההעברה. כך יהיה ניתן לקבל מבעוד מועד מידע על האפשרות של הפצת חשבוניות פיקטיביות.

התחשבנות - בלו

על דלק וגז מייצור בישראל, שרוכשים גורמים ברשות, חלים אותם שיעורי בלו כמו בישראל, אך הבלו ששולם - מוחזר לרשות.

כדי לפקח על כך שדלק מישראל אכן יועבר לרשות, החליט אגף המכס ב-1995 לחייב את ספקי הדלק ואת מובילי הדלק להגיש דוח חודשי על שיווק דלק לרשות.

הועלה, שאגף המכס לא איתר בדוחות אלה מקרה שהיה: חברה אחת העוסקת בהספקת דלק לרשות דיווחה על כמויות גדולות מאלו שהיא סיפקה למעשה. מידע על כך הועבר במאס 1995 לאגף המכס מטעם המינהל האזרחי. בתשובתו מאוגוסט 1997 הודיע אגף המכס למשרד מבקר המדינה, כי העניין בבדיקה.

מס קנייה בייצור מקומי

מס קנייה המוטל על טובין המיובאים לרשות מוחזר לה; לעומת זאת, מס קנייה המוטל על טובין מייצור מקומי שנמכרו לשטחי הרשות אינו מוחזר לרשות. הסדר זה מקורו בחשש של אגף המכס שטובין שתושבי הרשות רכשו בישראל יימכרו חזרה במחירים הנמוכים מהמקובל בישראל, היות שעוסקים ברשות מסתפקים במתח רווחים נמוך; וכן ברצונו של אגף המכס להימנע מלהקים מערכת פיקוח נוספת על החזר מס הקנייה מייצור מקומי.

במצב זה יש לרשות תמריץ להעדיף שתושביה ירכשו מוצרים שאינם מיוצרים בישראל, כדי שיתאפשר לה לקבל חזרה את מס הקנייה נוסף על מסי היבוא על הטובין. יצרנים בישראל הביאו לירידת אגף המכס, שהדבר מקשה עליהם לשווק לרשות טובין מייצור מקומי החייבים במס קנייה ואשר ניתן להמירם במוצרים חלופיים מיבוא. ככל הידוע לאגף המכס, יצרן אחד, לפחות, מצא לכך פתרון - הסטה של חלק מפעילות הייצור המקומי לחוץ לארץ ויבוא לרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המתאימים, ובהם הנהלת אגף המכס, לתת דעתם לעניין זה.



הסדרי ההתחשבנות והעברת המסים בין שלטונות המס בישראל לבין הרשות הפלסטינית הם מיוחדים, ונדרשה לכך התארגנות מיוחדת. באגף מס הכנסה ומס רכוש ובאגף המכס ומע"מ נמצא, כי עדיין קיימים תחומים ועניינים שהפיקוח שהם מפעילים בהם אינו יעיל ואינו שלם.

אגף מס הכנסה ומס רכוש צריך להתארגן ולשכלל את כלי הפיקוח שלו, בייחוד בנוגע לנישומים העצמאיים תושבי הרשות שיש להם הכנסות בישראל. אגף המכס ומע"מ, שעליו מוטל עיקר המשקל בתחום זה, התארגן לכך בתוך זמן קצר יחסית (הסכם פריז נחתם באפריל 1994, וביואר 1995 החלה המערכת הממוחשבת לעניין זה לפעול). עם זאת, עליו להגביר את הבירור של חשדות לעבירות מס. על אגף המכס ומע"מ ליידע ולהנחות את העוסקים ומייצגיהם, כדי שאלה ידווחו דיווח מלא על ניכוי מע"מ הנובע מרכישות בתחומי הרשות. כמו כן, עליו לתת דעתו למצב הנובע מכך שמס קנייה מייצור מקומי אינו מוחזר לרשות בגין טובין שיוצרו בארץ ותושביה רכשו.