

עליו לתת את הדעת בעיקר על שיפור הפיקוח על המחסנים הרשויים לכלי רכב שבהם נמצאו ליקויים רבים יחסית. כמו כן עליו לתת את הדעת על בעיית הסחורות שאין להן דורש ולפרסם בדחיפות מכרז לפינוי ולמכירה של סחורות אלה.

ממצאי מעקב

פיקוח אגף המכס ומע"מ על אזור סחר חופשי באילת

דוח שנתי 46, עמ' 49

אזור סחר חופשי הוא אזור מוגדר בתוך מדינה, אשר על המוצרים והשירותים שבו לא מוטלים מסים. בחודשים ינואר-אפריל 1995, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פיקוחו של אגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) על ניצול הזכאות להטבות באזור הסחר החופשי באילת (להלן - אס"ח) הנובעת מכוח חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), וממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 46, עמ' 49. להלן עיקרי החוק הנוגעים למע"מ: (א) על טובין שעוסק שאינו תושב אזור אילת מוכר לעוסק שהוא תושב אזור אילת ולצורך עסקו של זה המצוי באזור אילת, חל מס בשיעור אפס (הוראה זו אינה חלה על כמה סוגי טובין המפורטים בתוספת לחוק). (ב) מכירת טובין המצויים באזור אילת שמבצע עוסק תושב אזור אילת, לצריכה באזור אילת או לשימוש בו, חוץ מטובין המפורטים בתוספת לחוק, פטורה ממע"מ. (ג) שירותים, במגבלות שנקבעו, שנותן תושב אזור אילת באזור אילת, גם למי שאינם תושבי האזור, פטורים ממע"מ. (ד) הפיקוח על הכנסת טובין לאזור אילת ועל הוצאתם ממנו ושניתן לגביהם פטור או הקלה על פי החוק, יהיה בידי האגף.

להלן עיקרי הממצאים שהועלו בדוח הביקורת:

האגף לא נערך די הצורך למניעת ניצולן לרעה של ההטבות הניתנות באילת על פי החוק. הדבר איפשר לעוסקים הרשומים מחוץ לאס"ח ופועלים גם בתחומי לנכות מס תשומות על עסקאות שלכאורה נעשו באס"ח, או לכלול תשומות של עסקאות שבוצעו באילת בדיווחי העסק שמחוץ לאילת. מטופסי הדיווח של עוסקים שדרשו החזר של מס תשומות, אי אפשר לדעת אם ביצעו עסקאות באס"ח והדבר מקשה על הבקרה; חלק ניכר מהעובדים במשרדים האזוריים של מע"מ ברחבי הארץ לא היו מודעים לבעיית הניצול לרעה של הוראות החוק, ולא היה להם הידע הדרוש לטיפול בבעיה זו; תחנת המכס והמע"מ באילת (להלן - התחנה) לא עקבה אחר הטיפול בחשדות בדבר עבירות על החוק שהעבירה למשרדי מע"מ; עוסקים באס"ח מכרו מוצרים בני קיימא ללא מע"מ, גם לקונים שאינם תושבי האזור, והאגף לא הגביר את פיקוחו לאחר שעמד על התופעה; במצב הקיים יש בתקנות לחוק פרצה המאפשרת ניצול לרעה בתחום מסוים של ההטבות המוקנות בהן.

ביום 27.1.97 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדוח זה. ב-2.4.97 אישרה הכנסת את סיכומיה והצעותיה של הוועדה בהן כלולות ההחלטות הבאות:

1. על אגף המכס ומע"מ, להקדיש יותר זמן ומאמצים לפיקוח אפקטיבי על פעילויות הנעשות באזור סחר חופשי (אס"ח) כך למשל על האגף לכלול את נושא ביקורת החשבוניות של העוסקים באס"ח בתכנית העבודה הארצית, יש לייחד זמן ומשאבים להכשרתם של עובדי משרדי המע"מ האזוריים בכללי אס"ח ולהסב את תשומת לב העובדים לתופעת הניצול לרעה של ההסדרים בחוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985.

2. על האגף לפעול לסגירת 'פרצות' בחוק ובתקנות, המאפשרות ניצולן שלא על פי תכלית החוק. על האגף לגבש מדיניות כוללת לגבי השאלה אילו טובין ראוי שימוסו במע"מ ומתי ולמי ראוי שיינתן פטור.

3. על שר האוצר לשקול יישומן של המלצות הוועדה המקצועית לעניין הרפורמה במס אשר פורסמו עוד בשנת 1993, והציעו דרכים להקטנת היקף העלמות המס ולהגברת הפיקוח האפקטיבי על עוסקים באס"ח.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1997 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת האגף ובתחנה באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח שנתי 46. להלן הממצאים שהועלו:

פעילות באס"ח

1. המעקב העלה שתוקנו רוב הליקויים הנוגעים לפיקוח של האגף על עוסקים הרשומים מחוץ לאס"ח ופועלים גם בתחומי:

באוגוסט 1997 פרסם האגף הוראות בעניין שינוי נהלים באס"ח אילת. בהוראות נאמר, בין היתר, כי בהגיע לאזור אילת רכב המוביל טובין, על עובדי האגף הנמצאים במסוף הכניסה לאזור לרשום בחשבוניות את כל הפרטים הנוגעים לטובין, לעסקה ולהובלה. פרטים אלה מוזנים למערכת ממוחשבת, והמידע המצטבר בה מאפשר לאגף לבדוק אם בוצעה עסקה באס"ח, ובמידת הצורך לחייב במס עוסקים שלא היו זכאים להטבות.

2. התחנה עושה מעקב ממוחשב אחר עוסקים אשר לגביהם התעורר חשד שהעסקאות שעשו אינן מזכות אותם בפטורים או בהנחות הכלולות בחוק. אם הליקויים שנמצאו אצל עוסק אינם מהותיים, מפנה אותו התחנה למשרד מע"מ אזורי כדי שישדיר את תשלום המע"מ. בכל חודש נבדק במשרד מע"מ באילת אם הליקויים שנמצאו אצל העוסק אכן תוקנו, ולא - נשלחת לו תזכורת. כאשר יש חשד לעבירות פליליות מועבר הנושא לטיפול ההנהלה, והעתק מהפניה נשלח לממונה במשרד אזורי. עדיין אין אפשרות לעשות מעקב ממוחשב אחר הטיפול בעוסקים הנחשדים בפלילים, אך מבוצע מעקב ידני בתחנה אחר הטיפול בהם, עד לסימו.

3. בדוח שנתי 46 צוין, כי סניפים של רשתות שיווק מרכזיות באס"ח מכרו מוצרים בני קיימא ללא מע"מ גם לקונים שאינם תושבי האזור ואף היו שרשמו על החשבוניות כתובות בדויות באילת. בעקבות פעולות שנקטה התחנה, הצטמצמה התופעה, ועוסקים שעברו על החוק חויבו בקנסות בסכומים לא מבוטלים.

פעילות מחוץ לאס"ח

1. בדוח שנתי 47 צוין, כי האגף לא כלל בתכנית העבודה הארצית שלו את נושא ביקורת החשבוניות של עוסקים באס"ח. ב-28.5.95 הודיעה הנהלת האגף למשרד מבקר המדינה, כי הנושא יכלל בתכנית העבודה השנתית.

המעקב העלה, כי עד 1997 לא כך נעשה. באוגוסט 1997 העביר גובה מכס ומע"מ אילת לאישור הנהלת האגף, ביזמתו, תכנית עבודה לביקורת בנושא אס"ח שתיעשה בסוף 1997. בספטמבר אותה שנה אושרה ההצעה.

2. כאמור, לחלק ניכר מהעובדים במשרדים האזוריים של מע"מ ברחבי הארץ לא היה ידע בנושא אס"ח, וגם בפעולות ההדרכה של האגף יוחד לכך זמן מועט בלבד.

במעקב התברר, כי גם במהלך השנתיים שעברו מאז הביקורת הקודמת לא ניתנה לעובדים הדרכה בנושא. בתשובתו מ-1.1.98 הודיע האגף, כי בעתיד יפעל להרחבת ההדרכה בנושא אס"ח.

הוראות החוק

על פי החוק מכירת טובין המצויים באזור אילת, בידי עוסק תושב אזור אילת, לצריכה באזור אילת או לשימוש בו, פטורה ממע"מ, למעט טובין המפורטים בתוספת לחוק - ובהם מערכת סטריאופונית. בדוח שנתי 46 צוין, כי האגף היה מודע לאפשרות שתושבי אילת יקנו חלקים של מערכות כאלה וירכיבו מהן מערכות שלמות, ובכך יימנעו מתשלום מע"מ; עוד צוין שם, כי האגף השיב למשרד מבקר המדינה שתישקל האפשרות לחייב במס כל רכיב בנפרד.

במעקב התברר כי התחנה נוהגת לחייב בתשלום מע"מ גם מכירת חלקים של מערכת סטריאופונית, והיא הביאה זאת לידיעתם של העוסקים באילת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצעדים שנקטה התחנה אינם המצב הרצוי ועל האגף לפעול לכך שהחויב במס של כל רכיב בנפרד יעוגן בחקיקה.

דוח הוועדה המקצועית בנושא רפורמה במס

בדוח הקודם צוין, כי ועדה מקצועית, בראשותו של הממונה על הכנסות המדינה, החליטה לאמץ המלצה של ועדת משנה שלה לקבוע באס"ח מע"מ בשיעור אפס, במקום פטור. משמעות הדבר היא שעוסק אינו משלם מע"מ, אך הוא זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות, והעוסקים באס"ח יחויבו בדיווח למע"מ. בדרך זו, הדיווחים של העוסקים באילת שמספרם מועט יאפשרו לעקוב אחר עסקאות בין חלקי הארץ האחרים לבין אס"ח, בלי צורך להיעזר בדיווחיהם של עוסקים מחוץ לאילת. האגף הודיע בשעתו כי עמדת הוועדה המקצועית בנושא הרפורמה במס אכן מקובלת עליו, אך שר האוצר לא אימץ את המלצות הוועדה.

במחצית השנייה של 1997 העביר האגף שוב את המלצות הוועדה לדיון במשרד האוצר. עד למועד סיום המעקב, אוקטובר 1997, לא התקבלה החלטה ליזום הליכי חקיקה לתיקון החוק.