

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



משרד האוצר - רשות המיסים בישראל

פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים



פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

רקע

בגבולות מדינת ישראל קיימים שבעה מעברים יבשתיים בין-לאומיים, המשמשים בינה לבין שכנותיה. נוסף על אלו קיימים מעברים יבשתיים פנימיים בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית. תפקיד רשות המיסים בישראל במעברים הוא, בין היתר, לאכוף את הדין בכל הקשור לחוקיות היבוא והיצוא ולגביית מיסים. לצורך כך על רשות המיסים לבדוק אנשים, טובין וכלי הרכב העוברים במעברים, הן לתוך ישראל והן אל מחוצה לה.

נתוני מפתח

5.6 מיליארד ש"ח	3.41 מיליון	7
היקף הסחר בשנת 2018 בין מדינת ישראל לירדן	נוסעים עברו בשנת 2018 במעברי הגבול היבשתיים בין מדינת ישראל לבין ירדן	מעברי גבול יבשתיים יש בין מדינת ישראל לבין המדינות השכנות לה
1.25 מיליארד ש"ח	1.1 מיליון	32.7 מיליארד ש"ח
הפסד המס שמקורו בהברחות מתחומי הרשות הפלסטינית	נוסעים עברו בשנת 2018 במעבר הגבול היבשתי בין מדינת ישראל לבין מצרים	היקף הסחר בשנת 2018 בין ישראל לרשות הפלסטינית. על פי רשות המיסים, יש להוסיף לסכום זה כ-22% של סחר לא רשום
802	1.1 מיליון ש"ח	
תפיסות בשנת 2018 של הברחות טובין אסורים או של העברות טובין ללא תיעוד מתחומי הרשות הפלסטינית אל תחומי ישראל	כסום הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2018 על מי שהבריחו טובין אסורים או שהעבירו טובין ללא תיעוד מתחומי הרשות הפלסטינית אל תחומי ישראל	

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות רשות המיסים במעברים היבשתיים. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המיסים, ביחידת המטה הייעודית ברשות המיסים, ביחידות המכס במעברי הגבול וביחידות המכס במעברים הפנימיים באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

בבתי המכס נהר הירדן, אלנבי וכן במעברים הפנימיים בין מדינת ישראל והרשות הפלסטינית נמצאו ליקויים מסוימים.



בהיעדר נוכחות של משטרת ישראל במעבר אלנבי חשופים עובדי רשות המיסים בו לאלימות המופנית נגדם.



הסנקציות שנקבעו לצורך אכיפה והרתעה מביצוע עבירות, כקנס מינהלי ועיצום כספי, אין בהן כדי להרתיע את אלה המבצעים עבירות אלו באופן תדיר מפני עבירה על החוק. נמצאו מקרים שבהם שווי הטובין שהוברחו היה מאות אלפי ש"ח, ובמקרה בולט הגיע שווי המע"ם ומס הקנייה על הטובין המוברחים עד כדי 1.8 מיליון ש"ח.



מדינת ישראל מעבירה לרשות הפלסטינית את כל מיסי היבוא שהיא גובה עבור יבוא טובין המיועדים להימכר בשטחה של הרשות הפלסטינית. נמצא כי בשנת 2018 רק 59.1 אחוזים ממיסוי היבוא שיועדו לרשות הפלסטינית עברו לתחומיה במעברים הרשמיים, לכן קיים חשש שהטובין שלא עברו במעברים הרשמיים נשארו בישראל ונמכרו בה. בכך הפסידה ישראל מאות מיליוני ש"ח שהעבירה לרשות הפלסטינית, בגין תשלומי המיסים שלכאורה הועברו לתחומה. זאת נוסף על אובדן הכנסות המע"ם ומס ההכנסה ממכירת הטובין בישראל ללא דיווח.







במעבר אלנבי פועל בור בידוק חדש, המאפשר לבדוק בו בזמן, במהירות ובנוחות, ארבעה כלי רכב. נוסף על כך החל מינואר 2018 הוכנס לפעולה במעבר אלנבי מתקן חדש ומשוכלל לשיקוף מכולות במקום משקף המשטחים שהיה.

בשנת 2017 תפסו הבודקים של רשות המיסים במנר"ם הפועלת באזורי יהודה ושומרון ובאזור עוטף עזה 376 ו-296 פעילויות של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים, בהתאמה; בשנת 2018 תפסו הבודקים במנר"ם 410 ו-392 פעילויות כאמור, בהתאמה.



עיקרי המלצות הביקורת

- על רשות המיסים להפעיל כלבים לגילוי סמים וכסף לבדיקות במעברים באופן שוטף. 
- על משטרת ישראל להסדיר נוכחות שוטרים במעבר אלנבי בכל שעות פעילותו, אשר ישמרו על הסדר הציבורי וימנעו כל אלימות כלפי כל גורם רשמי הממלא תפקיד במעבר מטעם מדינת ישראל. 
- על רשות המיסים לפעול לכך שהאכיפה והסנקציות המוטלות על עבריינים שהעבירו טובין ללא תיעוד מתאים, ובמיוחד טבק ומוצריו, תהיינה מידתיות ביחס להיקף העבירות שבוצעו ובזמן קרוב ככל האפשר למועד שבו בוצעו. 
- על רשות המיסים לפעול למניעה והרתעה מפני זליגת טובין המגיעים ביבוא ומיועדים לרשות הפלסטינית, לתחומי מדינת ישראל. נוסף על כך, על רשות המיסים לקדם את נושא הסגר האלקטרוני במכולות המיועדות לרשות הפלסטינית, כדי למנוע הברחות טובין / העברת טובין שלא באמצעות המעברים. 

סיכום

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה העלו קשיים במניעת הברחות טובין דרך מעברי הגבול. על פי אומדן של רשות המיסים, הפסד המיסים שנגרם למדינת ישראל כתוצאה מההברחות והעברות הטובין ללא תיעוד מתאים גבוה מאוד ומגיע לכדי מאות מיליוני ש"ח. חלק מהכשלים שנמצאו עלולים אף להגיע לכדי פגיעה בביטחון המדינה. על רשות המיסים להוביל תהליך, שמטרתו למנוע הברחות במעברים ולאכוף את חוקי המיסים כנדרש. על רשות המיסים לבחון את משימותיה ויעדיה, ולדאוג ליצירת התנאים שיאפשרו לעובדים למלא את משימותיהם במלואן.

אובדן הכנסות המדינה ממיסים בגין הברחות טבק וסיגריות

אובדן הכנסות המדינה ממע"מ ומס קנייה על סיגריות הסתכם (ב-2017) ב-1.7 מיליארד ש"ח



מדי שנה, מוברחות לישראל 60 מיליון חפיסות סיגריות בעלות של 1.32 מיליארד ש"ח

בנוסף, בסחר הלא חוקי שמקורו בהברחת טבק מהרשות הפלסטינית מסתכם בכ-400 טון טבק, שמהם ניתן להפיק 55 מיליון חפיסות סיגריות





פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

מבוא

בגבולות מדינת ישראל קיימים שבעה מעברי גבול יבשתיים בין-לאומיים, המשמשים למעבר בינה ובין שכנותיה. אלה ממוקמים כך: מעבר אחד בגבול עם לבנון, מעבר אחד בגבול עם סוריה, שלושה מעברים בגבול עם ירדן ושני מעברים בגבול עם מצרים. המעברים מופעלים על ידי רשות שדות התעופה בישראל (להלן - רש"ת), למעט שניים באזור הצפון (בקוניטרה ובראש הנקרה) המנוהלים ומופעלים על ידי צה"ל.

נוסף על אלו קיימים מעברים יבשתיים פנימיים בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית. מערכת היחסים הכלכליים בין ישראל לרשות הפלסטינית הוסדרה באמצעות הסכמי פריז והסכמי קהיר, אשר נחתמו בשנים 1993 ו-1994 בהתאמה. בהסכמים אלו נקבע כי מדינת ישראל והרשות הפלסטינית יאחדו במעטפת מכס אחת, שבה תוחל מדיניות של אזור סחר אחד המשותף לשטחי ישראל ולרשות הפלסטינית, וישראל תפקח בו על תנועות הטובין ועל גביית המיסים. בין תחומי הרשות הפלסטינית לתחומי מדינת ישראל נקבעו שמונה מעברים שבהם הטובין מועברים ממשאיות ישראליות למשאיות פלסטיניות (מעברי "גב אל גב"). עוד נקבעו 16 מעברים ישראלים התיישבותיים בקו התפר, שנועדו לכניסת אזרחי מדינת ישראל לאזור יהודה ושומרון וליציאה ממנו. כמו כן נקבעו שני מעברים בגזרת אזור חבל עזה (להלן - אזח"ע): מעבר ארז, המשמש להעברת נוסעים, ומעבר כרם שלום, המשמש להעברת סחורות ודלקים. נוסף על אלה קיימים בגבולות היבשתיים 94 שערים למעבר תוצרת חקלאית, הנפתחים לפעילות יומית או עונתית, בהתאם לצורך.

להלן פירוט של המעברים היבשתיים העיקריים של מדינת ישראל:

לוח 1: המעברים היבשתיים העיקריים של מדינת ישראל

מעברי גבול בין-לאומיים (קיימים שבעה מסוג זה)	מעברים פנימיים באזור עזה (קיימים ארבעה מסוג זה)	מעברים ישראלים העיקריים באזור השומרון (קיימים שישה עשר מסוג זה)	מעברים פנימיים באזור השומרון (קיימים ארבעה מסוג זה)	מעברי גבול בין-לאומיים (קיימים שבעה מסוג זה)
ראש הנקרה	מעבר גלבוע (לסחורות)	מעבר הבקעה	מעבר תרקומיה (לסחורות ולדלק)	מעבר המנהרות
קוניטרה	מעבר שער אפרים (לסחורות)	מעבר ריחן	מעבר כרם שלום (לסחורות)	מעבר חוסאן - ביתר
נהר הירדן	מעבר עופר (ביטוניה) (לסחורות)	מעבר אליהו	מעבר ארז (לנוסעים)	מעבר נתיב הל"ה
אלנבי	מעבר נעלין (לדלק)	מעבר השומרון (חוצה שומרון)	מעבר מיתר מיועד לחומרי חציבה	מעבר עין יהל
רבין (ערבה)	מעבר עופרים (רנטיס)			מעבר מצודות יהודה
בגין (טאבה)	מעבר תאנים			מעבר מצוקי דרגות
ניצנה	מעבר מכבים - מודיעין			

תפקיד רשות המיסים בישראל (להלן - הרשות או רשות המיסים) במעברים הוא, בין היתר, לאכוף את הדין בכל הקשור לחוקיות היבוא והיצוא ולגביית מיסים, למנוע הברחות - לרבות אמצעי לחימה וחבלה - למנוע הלבנת הון ויבוא סמים ולאכוף את הדין בכל הקשור לקניין רוחני. לצורך כך על רשות המיסים לבדוק אנשים, טובין וכלי הרכב העוברים במעברים, הן לתוך ישראל והן אל מחוצה לה.

בין ההברחות הנפוצות ביותר, שהן גם בעלות משמעות מבחינה כספית, הן הברחות טבק וסיגריות. החל משנת 2013 הוחל מיסוי גבוה על סיגריות ועל טבק לגלגול. כך לדוגמה עלה מס הקנייה על חפיסת סיגריות של חברה א' מ- 11.3 ש"ח בינואר 2013 ל- 19 ש"ח במאי 2013 (עלייה של 68.1%); על חפיסת סיגריות של חברה ב' עלה מס הקנייה מ- 7.5 ש"ח בינואר 2013 ל- 16.7 ש"ח במאי 2013 (עלייה של 122.7%). עקב כך הלך וגדל הסחר הלא חוקי בסיגריות ובטבק. תופעה זו גורמת אובדן הכנסות למדינה, וכן נזק כלכלי ניכר לעסקים הפועלים ומשלמים מיסים כחוק. על פי ארגון לשכות המסחר, אובדן הכנסות המדינה ממע"ם וממס קנייה על סיגריות, על טבק לעישון ועל טבק לגלגול, בכל מעברי הגבול של ישראל,

הסתכם בשנת 2017 ב-1.7 מיליארד ש"ח; הערכת רשות המיסים היא שלפחות 1.25 מיליארד ש"ח מתוכם מקורם מהברחות מתחומי הרשות הפלסטינית. הסחר הלא חוקי מתבצע בשני אופנים:

1. סיגריות המיוצרות מחוץ למדינת ישראל באופן חוקי ומוברחות אליה דרך כל מעברי הגבול הבין-לאומיים, ובכלל זה המעברים היבשתיים - אינן מועברות במסלול היבוא המוסדר ולא משולמים עבורן מיסי קנייה, מכס ומע"ם. הכמות המוברחת לישראל בשנה מוערכת על ידי ארגון לשכות המסחר בכ-60 מיליון חפיסות, ומחירן הממוצע עומד על כ-22 ש"ח לחפיסה - כעשרה ש"ח פחות מהמחיר הממוצע בישראל.
2. חלק אחר מהסחורה הנמכרת בישראל ללא תשלום מיסים מקורו בשטחי הרשות הפלסטינית. חלקו נמכר בישראל ללא מיתוג, חלקו כמותגים פלסטיניים וחלקו כזיוף של מותגים רשומים. הערכת ארגון לשכות המסחר היא שהסחר הלא חוקי בטבק שמקורו ברשות הפלסטינית מסתכם מדי שנה ב-400 טונות טבק, שממנו ניתן להפיק כ-55 מיליון חפיסות סיגריות.

תרשים 1: אובדן הכנסות המדינה ממיסים בגין הברחות טבק וסיגריות

אובדן הכנסות המדינה ממע"מ ומס קנייה על סיגריות הסתכם (ב-2017) ב-1.7 מיליארד ש"ח:



מדי שנה, מוברחות לישראל 60 מיליון חפיסות סיגריות בעלות של 1.32 מיליארד ש"ח.

בנוסף, הסחר הלא-חוקי שמקורו בהברחת טבק מהרשות הפלסטינית מסתכם בכ-400 טון טבק, שמהם ניתן להפיק 55 מיליון חפיסות סיגריות.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות רשות המיסים במעברים היבשתיים. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המיסים, ביחידת המטה הייעודית ברשות המיסים, ביחידות המכס במעברי הגבול וביחידות המכס במעברים הפנימיים באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה. הביקורת הקודמת בנושא הזה (לא פורסמה) נעשתה בשנת 2009 (להלן - הדוח מ-2009).

מעברים יבשתיים בין-לאומיים



באדיבות רשות המיסים

בית המכס נהר הירדן

בית המכס נהר הירדן הוא מעבר גבול בין-לאומי בין ישראל לירדן, הנמצא ליד בית שאן. מעבר זה הוקם עם חתימת הסכם השלום בין מדינת ישראל לירדן, באוקטובר 1994. במאי 2013 הפך המעבר לבית מכס, דבר ששינה את המבנה הארגוני שלו והוספו בו תקנים. המעבר הוא צומת מרכזי לקשרים התיירותיים והכלכליים שבין ישראל לירדן. בבית המכס נהר הירדן נערכות בדיקות הן של נוסעים הן של סחורות המוכנסות לרשות הפלסטינית, במטרה לפקח על קיום חוקי היבוא ו היצוא וכן על חובת הדיווח על הכנסת והוצאת כספים בהתאם לחוק איסור הלבנת הון. נוסף על כך מבצע בית המכס בדיקות למניעת הברחות בכלי הרכב המוכנסים לישראל. בבית המכס נהר הירדן פועלות שתי משמרות ביום במשך שבעה ימים בשבוע, בין השעות 07:00 ל-22:00. במועד הביקורת מנה כוח האדם של המכס בבית המכס 64 עובדים.

על פי נתוני רשות המיסים בבית המכס עוברות בכל חודש בממוצע כ-2,500 משאיות. בטבלה להלן נתונים על היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר הנוסעים בבית המכס נהר הירדן:



לוח 2: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר הנוסעים בבית המכס נהר הירדן, 2016 - 2018

שנת 2018	שנת 2017	שנת 2016	
4.2	3.2	2.9	היקף הסחר (במיליארדי ש"ח)
421,658	389,315	344,830	מספר הנוסעים שעברו במעבר

מהנתונים המוצגים לעיל ניתן לראות כי במעבר נהר הירדן יש עלייה לאורך השנים, הן בהיקף הסחר בין ישראל לירדן והן בתנועת הנוסעים במעבר.

טיפול בהברחות ובהלבנת הון

במבנה הארגוני של כל בתי המכס במדינת ישראל פועלות יחידות של מדורי יס"ם (יחידת סמים מכס) של רשות המיסים, שלעובדיהן יש סמכות לחקור בנושאי סמים והלבנת הון. חוקרי היס"ם עוסקים בעיקר בטיפול ובחקירת נוסעים שנתפסו בניסיון להברחת טובין ונוסעים שעברו על חוק איסור הלבנת הון.

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בנושא איוש בית המכס בחוקרי יס"ם.

בתשובה שמסרה רשות המיסים למשרד מבקר המדינה במאי 2019 (להלן - תשובת רשות המיסים) צוין כי "בשלב זה, אין מקום להבנתנו לשינוי או לגיוס נוסף. עמדתנו תישקל בשנית עם המעבר למתקן השיקוף החדש ובהתחשב בשינויים במעבר ובתנועת הנוסעים".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לפעול לאיוש בית המכס בחוקרי יס"ם. כמו כן מוצע להתאים את שעות עבודת חוקרי היס"ם לעיתוי מעבר הנוסעים והמשאיות.

2. רשות המיסים משתמשת במעברי הגבול בכלבים לאיתור סמים וכסף מוברחים. לרשות המיסים יש כלבייה מרכזית בבית המכס בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג), שבה יש כלבים המאומנים לגילוי סמים וכסף; כלביות קטנות נוספות קיימות בבתי המכס בחיפה ובאילת. הכלבייה בבית המכס נתב"ג מקצה כלבים לפי דרישות בתי המכס.

כבר בינואר 2008 ביקר בכלבייה המרכזית בבית המכס נתב"ג מנהל בית הספר לכלבנות של המכס האמריקני, המספק את הכלבים לגילוי סמים וכסף, מכשיר את עובדי המכס ומייעץ בכל הקשור לעניין הכלבים. בסיכום ביקורו הוא העיר שרצוי להקים שלושה מדורי כלבנים נוספים לגילוי סמים בשלושה מעברי גבול



יבשתיים, שהמרכזי בהם הוא בית המכס נהר הירדן. בנושא זה כתב באוקטובר 2008 מנהל מעברי הגבול היבשתיים דאז של אגף המכס כי בשל "ריבוי המקרים של תפיסות סמים במעבר גבול נהר הירדן ויתכן, אולי, מקרים רבים שאיננו תופסים אני ממליץ להציב כלב סמים במעבר לאלתר".

בתשובה על פניית משרד מבקר המדינה מספטמבר 2009 ענה מנהל רשות המיסים דאז כי "אפשר תהליך הכשרת כלבן וכלב ביחידת הסמים אשר ייתן מענה בנושא זה".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לא הוקמה בבית המכס נהר הירדן כלבייה אשר תאפשר הצבת כלבן וכלב. אומנם לעיתים מגיעים כלבן וכלב מבית המכס חיפה לשעות ספורות בלבד, אולם אין בכך מענה מלא לצורכי העבודה השוטפת. משרד מבקר המדינה העלה כי בכל שנת 2018 הייתה פעילות של כלבים לגילוי סמים רק שש פעמים ובכל פעם למשך ארבע שעות. כך גם נמצא כי לרוב, במקרים שבהם נדרש סיוע של כלבים לגילוי סמים או כסף לא התאפשר הדבר בגלל אי-זמינות של כלבים. במצב זה קיים חשש שגורמים עברייניים מנצלים את המעבר להעברת סמים וכסף וההרתעה נפגעת. כמו כן, נמצא כי בפועל לא נתפסו במעבר נהר הירדן הברחות סמים הגם שירדן מוגדרת על ידי רשויות המדינה כמדינה אשר קיים חשש להברחות סמים ממנה. הדבר מחדד הצורך לבחון שימוש נוסף ועקבי בכלבים לגילוי סמים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח היקף פעילותו הגבוה של בית המכס נהר הירדן והצורך המבצעי הנובע מכך ולאור המלצות מומחה המכס האמריקני, לבחון הקמת כלבייה בהקדם במעבר זה.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בימים אלו נבנה אתר חדש במעבר הגבול נהר הירדן, חלק מהמבנה יוקצה לטובת כלבייה שצפויה לתת מענה לפעילות המכסית במעבר נהר הירדן ובמעבר גבול אלנבי. עד להקמת הכלבייה וככל שנדרש כלבן לעבודה השוטפת, קיים כיסוי של יחידת הכלבנים באמצעות בית המכס נתב"ג או בית מכס חיפה".

תקן מרכז מודיעין

תכלית עבודת המודיעין ברשות המיסים היא לספק לדרג הממונה וליחידות השטח מידע כולל ועדכני. תפקיד מרכז המודיעין בבית המכס הוא לרכז מידע על הברחות ועל עבריינים, ולנתח את המידע המתקבל בבית המכס ואת הסיכונים הקיימים בפעילות בית המכס. מרכז המודיעין הוא גם היחיד בבית המכס בעל הרשאת גישה



למאגר המידע הייחודי לאנשי המודיעין של רשות המיסים, כדי לבדוק מידע קיים על נוסעים העוברים במעבר, ועוד. עבודת המודיעין בבית המכס נועדה להיות חלק מתהליך קבלת החלטות כדוגמת אילו טובין ואילו נוסעים יש לבדוק. עבודת מודיעין מאפשרת לבחור באופן מיטבי את הנוסעים שייבדקו, על בסיס מידע מוקדם או על בסיס מערכת לניהול סיכונים, דבר אשר מאפשר לשפר את איכות הבקרה והפיקוח לשם מניעת עבירות של הברחות סמים, הלבנת הון, וכיוצא בזה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח חשיבות פעילות המודיעין לטיוב העבודה בבית המכס נהר הירדן ולנוכח היקף פעילותו, כי תשקול לתקנן ולאייש בבית המכס נהר הירדן עובד מוסמך לתפקיד מרכז המודיעין, כפי שמקובל בכל בית מכס.

יכולת האכיפה

חובת דיווח על הכנסת כספים בעת הכניסה למדינת ישראל ועל הוצאת כספים אל מחוצה לה - קבועה בסעיף 9 (א) לחוק איסור הלבנת הון. דרכי הדיווח נקבעו בתקנות מכוח סעיף 9 (ב). בהתאם לכך, כל נוסע (מעל גיל 18) יכול להכניס למדינת ישראל ולהוציא ממנה סכומים שאינם עולים על הסכום שנקבע בהתאם לחוק איסור הלבנת הון¹. אדם המעביר סכום הגבוה מהסכום שנקבע חייב לדווח למכס על כך. כמו כן, על פי חוקי המכס מותר להכניס לישראל סחורות ומוצרים ששוויים אינו עולה על מאתיים דולר. הכלל הזה תקף גם למוצרים שנרכשו בדיוטי פרי בישראל או בחו"ל. כל הכנסת טובין שהשוויים גבוה מכך מחייב דיווח במכס. ישנם מוצרים שיש לדווח עליהם בגלל הסוג והכמות ולא רק בגלל המחיר. נוסף על כך ישנם מוצרים שאסור בכלל להכניסם לישראל. כל מוצר או טובין החורג מכללי הפטור ורוצים להכניסו לישראל מחייב הצהרה על כך בפני המכס ותשלום המיסים המתחייבים.

על פי סעיף 30א לתקנות המכס, התשכ"ו-1965, אדם חייב להצהיר בנמל תעופה או בנמל ים או במעבר גבול יבשתי, על טובין שהוא נושא עימו או במטען הלוואי שלו שהם חבי מכס, ולשלם את המכס. בבתי המכס קיימים בדרך כלל שני מסלולים: מסלול אדום ומסלול ירוק; אדם העובר במסלול הירוק מצהיר למעשה שהוא נושא עימו רק חפצים הפטורים ממיסים מפאת סוגם או כמויותיהם; אדם הנושא עימו חפצים המחייבים הצהרה, עליו לעבור במסלול האדום ולהצהיר על הטובין שהוא נושא עימו ועל אלה שבמטען הלוואי שלו. אדם שייבא חפצים שחלה עליהם חובת הצהרה בלי שהצהיר על כך במסלול האדום עובר עבירה שבגינה אפשר להטיל

1 בתוספת הרביעית לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, מפורטים סכומי הכספים החייבים בדיווח.

עליו קנס מינהלי². כמו כן, על פי סעיף 204 לפקודת המכס רשאי המכס לחלט את המוצרים לטובת המדינה. במקרים של חילוט, המכס נוהג להציע לאדם שבכליו נתפסו המוצרים לשלם כופר כסף ולקבל אותם לידי בחזרה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בבית המכס נהר הירדן אין חלוקה למסלולים אדום וירוק לנוסעים, כך שלמעשה יש רק מסלול אדום, ועל כן מחויב כל נוסע העובר במעבר להצהיר על טובין שברשותו המחייבים מסירת הצהרה. אם הנוסע לא הצהיר או שהצהיר הצהרה חלקית על טובין חייבי מס שנתפסו ברשותו, רשאי פקיד המכס להטיל עליו סנקציות שונות, כמו חילוט וכופר. מכיוון שיש קושי אובייקטיבי לבדוק את כל הנוסעים העוברים במעבר, האכיפה נעשית רק כלפי מי שנבדק ונתפס, דבר הפוגע בהרתעה מפני ביצוע הברחות.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "ההחלטה על קביעת מסלול אדום וירוק בתהליך המכסי בסיסה במתן שירות טוב יותר לאזרח, תוך מתן אפשרות להצהרה יזומה על טובין חבי מס... הסוגיה צריכה להיבחן תמיד בכפיפות לכמות הנוסעים במעבר והאפשרות הפיזית להקים מסלול אדום/ירוק, ככל שהכמות תגדל ויכולת האכיפה המכסית תפחת, אז תישקל בחיוב האלטרנטיבה לעבור למסלול אדום/ירוק על כל המשמעויות האזרחיות והפליליות". כן טענה רשות המיסים כי גם כיום, כאשר נוסע נבדק הוא נשאל על ידי המוכס אם יש לו מה להצהיר "ובמידה והוא מצהיר הצהרה כוזבת, אזי, ניתן להשתמש בסנקציות הקבועות בחוק".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לשקול לפתוח בבית המכס מסלול אדום ומסלול ירוק כמקובל בכל בית מכס.

טיפול בעבירות של יבוא טובין תוך כדי הפרת זכויות יוצרים

בבדיקות של טובין שעורכים בתי המכס בארץ עולה כי לעיתים יבואנים מפרים לכאורה זכויות יוצרים או סימני מסחר (להלן עבירות קניין רוחני). במקרים אלו קובע סעיף 200 לפקודת המכס [נוסח חדש] כי על מנהל בית המכס לעכב את שחרור הטובין ולפנות במקביל אל המייצג של המחזיק בזכות היוצרים של הקניין הרוחני. לפי פקודת המכס, כאשר עולה חשד כי יבואן שייבא טובין הפר זכויות יוצרים, על בית המכס לדרוש מהמייצג להודיע לבית המכס בתוך שלושה ימים אם הוא מתכוון לנקוט הליכים משפטיים כנגד היבואן המפר לכאורה את הקניין הרוחני.

2 על פי סעיף 1 לחוק העבירות המנהליות, התשמ"ז-1985, וכן תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי - חיקוקי מסים), התשמ"ז-1987.



במקרה שמייצג בעל הזכות מחליט לנקוט הליכים משפטיים עליו להגיע לבית המכס בתוך שלושת הימים האמורים ולהפקיד ערבות בנקאית. במקרה שמייצג בעל הזכות אינו מפקיד ערבות בנקאית או אינו מגיש תובענה לבית המשפט בתוך עשרה ימי עבודה בית המכס מבטל את עיכוב הטובין ומשחרר אותם ליבואן, אף שמדובר במוצר שאינו מקורי ומפר זכויות יוצרים ויש בכך כדי להונות את הצרכנים.

בביקורת נמצא כי לעיתים, הן עקב הזמן הקצר המוקצה לתגובה והן מהסיבה שסכום הטובין שהפרו לכאורה את זכות הקניין הרוחני אינו גבוה, מייצג בעל הזכות לקניין הרוחני מוותר על הגשת התובענה לבית המשפט. במקרה כזה בית המכס משחרר את הטובין ליבואן, וזה מצדו יכול למכור אותם לציבור תוך הפרה לכאורה של זכות הקניין הרוחני. כך נוצר מצב שבו יבואן המפר זכויות יוצרים יכול למכור את המוצר שאינו מקורי לציבור, וזה רוכש אותו מתוך אמונה שמדובר במוצר מקורי.

כך לדוגמה, באוגוסט 2017 בדק בית המכס נהר הירדן טובין שיובאו לארץ. הבדיקה העלתה כי מדובר בטובין שלכאורה הפרו זכות יוצרים של אחד ממותגי הספורט. שווי הטובין ליבואן היה כ-300,000 ש"ח. בית המכס פנה עוד באותו היום למייצג בעל הזכות בבקשה שיגיש ערבות בנקאית ויטפל בהגשת תובענה לבית המשפט, וזה החליט שלא לטפל בתיק. בבדיקת משרד מבקר המדינה ברישומי המכס נמצא כי אותו יבואן עבר תשע עבירות מכס (דוחות גילוי עבירה) קודמות ובתוכן גם עבירות של הפרת קניין רוחני. בית המכס פעל בהתאם לסעיף 200א(ה) לפקודת המכס, שלפיו "המנהל יבטל את עיכוב הטובין המפרים אם עד תום התקופות לפי סעיפים קטנים (א) עד (ג) לא פעל בעל הזכות בהם". כך התאפשר ליבואן לשחרר ולמכור את הטובין המזויפים והנחותים כאילו היו מוצרי מותג.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי נושא זה אינו ייחודי לבית המכס נהר הירדן אלא לכלל בתי המכס, וכי פעילות בתי המכס בתחום זה מעוגנת בחקיקה הדורשת מעורבות של בעל הזכות. על כן "ככל שלא מתקיימים התנאים המופיעים בחוק מצד בעל הזכות, אזי, לא ניתן חוקית לפעול כנגד יבואנים מפרים".

לקונה זו, הפוגעת בציבור הצרכנים, ראוי שתבוא לידי פתרון, ועל כן מומלץ לרשות המיסים לבחון את האפשרות לפעול לתיקונה כך שלא ייווצר מצב שבו בתי המכס ישחררו ליבואנים טובין הכרוכים בהפרת זכויות יוצרים ויאפשרו למכור בישראל מוצרים מזויפים אלו תוך הפרת זכויות יוצרים.

מעבר אלנבי



באדיבות רשות המיסים

מעבר אלנבי נועד לשמש לתנועת נוסעים תושבי הרשות הפלסטינית ותיירים ולמעבר סחורות. במעבר הנוסעים יש ארבעה אולמות נפרדים: שניים לכניסה ויציאה של פלסטינים ושניים לכניסה ויציאה של ערבים תושבי ירושלים המזרחית ושל תיירים. בפועל עוברים במעבר גם ערבים ישראלים רבים, בעיקר בתקופת החג, שכן מעבר זה הוא שער היציאה העיקרי לעיר מכה שבערב הסעודית. בית המכס פועל במשך כל שעות היממה למעט ביום כיפור והיום הראשון של חג הקורבן המוסלמי. במועד הביקורת מנה כוח האדם של המכס בבית המכס 55 עובדים.



התאמת המבנה הארגוני לצרכים

מעבר גבול אלנבי מאופיין לאורך השנים בגידול מתמיד בהיקף הפעילות המתבצעת בו. בלוח שלהלן מוצגים נתוני הגידול (במיליונים):

לוח 3: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר נוסעים במעבר אלנבי, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
1.32	1.26	1.1	היקף הסחר (במיליארדי ש"ח)
2.69 מיליון נוסעים	2.58 מיליון נוסעים	2.23 מיליון נוסעים	תנועת נוסעים (כניסה ויציאה)

מהנתונים המוצגים לעיל ניתן לראות כי במעבר אלנבי יש עלייה לאורך השנים, הן בהיקף הסחר בין הרשות הפלסטינית לירדן העובר במעבר אלנבי והן בתנועת הנוסעים במעבר.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במהלך התקופה לא פעלה רשות המיסים להוסיף כוח אדם ותפקידים במבנה הארגוני של מעבר אלנבי באופן המותאם לגידול בפעילות המתנהלת בו. להלן דוגמאות:

טיפול בהברחות ובהלבנת הון

1. להלן נתוני רשות המיסים על מספר הנוסעים, מספר הנוסעים שנבדקו ומספר הנוסעים שנתפסו בהברחה במעבר אלנבי, בשנים 2014 - 2018:

לוח 4: מספר הנוסעים הכללי, מספר הנוסעים שנבדקו ומספר הנוסעים שנתפסו בהברחה במעבר אלנבי, 2014 - 2018

השנה	מספר הנוסעים	מספר הנוסעים שנבדקו	מספר הנוסעים שנתפסו בהברחה	אחוז התפיסות מקרב הנבדקים
2014	1,940,290	186,988 (9.6%)	27,178	14.5
2015	2,026,013	158,369 (7.8%)	23,412	14.8
2016	2,230,770	141,694 (6.4%)	26,614	18.8
2017	2,583,236	122,344 (4.7%)	30,967	25.3
2018	2,687,993	154,919 (5.8%)	29,666	19.1



מהנתונים עולה כי עם הגידול במספר הנוסעים העוברים במעבר אלנבי, שיעור הנוסעים שנתפסו בהברחות מתוך כלל הנבדקים הלך וגדל, דבר המצביע על עלייה בשיעור ההברחות.

לוח 5: נתוני ההברחות העיקריות שנתפסו בשנים 2017 - 2018 במעבר אלנבי:

מספר תפיסות של הברחות	תיקי חקירה שנפתחו עקב התפיסות	תפיסות סמים	עבירות על חוק איסור הלבנת הון	הברחות זהב (בק"ג)	הברחות טבק (בטונות)	הברחות גרוסים (פקטים) של סיגריות
60,633	12,773	16	181	16.8	111.5	424,925

כאמור לעיל, בכל המעברים של מדינת ישראל פועלים חוקרי מדורי היס"ם, שהם בעלי סמכות לחקור בנושאי סמים והלבנת הון. כמו כן חוקרי היס"ם הם אלה החוקרים באירועי תפיסות הכרוכות בסכומי מס גבוהים. בביקורת משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בנושא איוש.

בנובמבר 2017 הכינה יחידת מטה מעברים הצעה למבנה ארגוני חדש עבור מעבר הגבול אלנבי. עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, ההצעה לא התקדמה לשלב מעשי ולא חלה כל התקדמות בנושא.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי השירות הציבורי נדרש להתייעלות ולצמצום כוח אדם. בהמשך לכך צוין כי: "בשנת 2018 אושר על ידי ראש מנהל המכס וראש מנהל משאבים והון אנושי, מבנה ארגוני חדש למעבר אלנבי שבו נקלטו מספר רב של בודקי מכס ואושרו משרות בתחום הבידוק והפיענוח".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי לנוכח היקף הפעילות המתקיימת במעבר אלנבי והגידול במספר הנוסעים הנתפסים בהברחות ובשיעורם מתוך כלל הנבדקים המבנה הארגוני ייבדק מעת לעת - בפרט בהיבט פעילות היס"ם. כן מוצע לבחון מתכונת של עריכת מבצעי אכיפה למיגור התופעה.

2. אגף המכס משתמש במעברי גבול בכלבים לאיתור סמים וכסף מוברחים. בסיכום של מנהל מעבר אלנבי עם יחידת הסמים נקבע כי פעם בחודש יגיע קלב לגילוי סמים וכסף לפעילות במעבר אלנבי.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בפועל בשנת 2017 הובאו כלבים למעבר רק חמש פעמים ובשנת 2018 שלוש פעמים בלבד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח נתוני ההברחות שתוארו לעיל כי תפעל להבאת כלבים לגילוי סמים וכסף למעבר אלנבי בהתאם לצורך ובאופן קבוע כפי שנקבע על ידי מנהל מעבר אלנבי עם יחידת הסמים.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בימים אלו נבנית כלבייה (בנהר הירדן) שתכסה את הפעילות של שני מעברי גבול (אלנבי ונהר הירדן). מטבע הדברים, לאחר הקמת הכלבייה הנוכחות במעבר אלנבי תתגבר".

3. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ריבוי תפיסות ההברחות מצביע על הפוטנציאל הרב להברחות הטמון במעבר זה, שאותו מנצלים המבריחים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנוכח הפעילות הרבה וההברחות הרבות המתבצעות במעבר אלנבי, כי הנהלת רשות המיסים תפעל לייעל את מניעת הברחות.

נוכחות משטרת ישראל במעבר אלנבי

מעבר אלנבי מיועד כאמור בעיקר למעבר תושבי הרשות הפלסטינית. במעבר מוצבים מאבטחים מטעם רשות שדות התעופה בישראל (רש"ת), האמורים לאבטח את המעבר מבחינה ביטחונית. לסדר הציבורי במעבר אחראית משטרת ישראל.

עד מאי 2012 פעלה במעבר אלנבי תחנת משטרה בכפיפות למחוז ש"י של משטרת ישראל, הוצבו בה 14 שוטרים, ובמסוף הנוסעים נכחו באופן קבוע ארבעה עד שישה שוטרים. ביוני 2012 הועתקה נקודת המשטרה לתחום מועצת מגילות, ומעבר אלנבי אויש בשוטר אחד במהלך משמרת הבוקר בלבד, ללא נוכחות שוטרים במשמרת השנייה והשלישית (בחודשי הקיץ) ובסופי השבוע. ביוני 2018 ביטלה תחנת המשטרה של מועצת מגילות כליל את נוכחות משטרת ישראל במעבר וקבעה כי שוטרים יגיעו אליו רק במידת הצורך.

מאז סגירת תחנת המשטרה במעבר אלנבי והצמצום הדרסטי בנוכחות שוטרים בו פנו רשות המיסים ומנהל מעבר אלנבי מטעם רש"ת כמה פעמים למשטרת ישראל וציינו את הצורך והחשיבות בנוכחות המשטרה במעבר. עקב 30 אירועי הפרת סדר ואלימות במעבר כלפי עובדי המכס בחודש אוגוסט 2015 התקיים ב- 27.8.2015 דיון במחלקת מעברים ותשתיות של משטרת ישראל, ובו סוכם כי: "המצב אינו תקין



ויש למצוא פתרון בדמות עיבוי מערך השוטרים במקום, ברור מעל לכל ספק כי מדובר במקום רגיש ביותר המשלב כנופיות מבריחים מאורגנות, גורמי הברחת כספי טרור וגורמים עוינים בכלל המנצלים את העדר נוכחות המשטרה לאיומים ופגיעה בעובדי המקום.

גם לאחר הפגישה שהוזכרה לעיל לא התקדם ולא נפתר נושא נוכחות המשטרה במעבר אלנבי. משום כך כתב ביום 16.9.2015 מנהל רש"ת במעבר אלנבי אל מפקד מחוז ש"י של משטרת ישראל מכתב המפרט את הבעיות, בעיקר של עובדי המכס, מאז סגירת תחנת המשטרה במעבר. בין השאר כתב: "בקרב אוכלוסיות אלו (שחלקן עוינות), קיימות תופעות של העברות כספי טרור, הברחת טובין בהיקפים נרחבים שלא מוכרים וידועים במעברי גבול אחרים, פשיעה מאורגנת של משפחות פשע ואלימות פיזית המופנית בעיקר אל מול עובדי המכס. בהעדר גורם אכיפת חוק בתחום ה'סדר הציבורי' באולמות הנוסעים, הפלסטינים ותושבי מזרח ירושלים מרשים לעצמם דפוסי התנהגות לא מקובלים, הגובלים באלימות מילולית ופיזית, הבאים לידי ביטוי בתקיפה פיזית, דחיפות, הכאה, אגרופים, סטירות ואיומים כנגד עובדי המכס. עובדי המכס חשים מושפלים, מאוימים וחוששים לבצע את תפקידם נוכח אירועי אלימות קשים כנגדם!... למשל, רק בחודש אוגוסט האחרון נדרשה מעורבות המשטרה - 30 אירועים מסוג זה.... אנו דורשים תגבור משמעותי של מצבת השוטרים הנוכחים במסוף לאורך כל שעות הפעילות, תוך מתן דגש לאלתר למיגור האלימות".



ביקורת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף לאחר המכתב שצוטט לעיל המצב לא השתנה, אין נוכחות קבועה של שוטרים במעבר אלנבי ואלה מגיעים רק אם הם פנויים ולפי הזמנה ספציפית. עוד עלה בבדיקת הביקורת כי מאז הדיון והמכתב משנת 2015 ועד למועד סיום הביקורת מוסיפים להתרחש במעבר אלנבי מקרי אלימות דרך שגרה. על פי הדוחות של רש"ת ושל יחידת המכס במעבר אלנבי, בשנים 2017 - 2018 הותקפו עובדי המכס במעבר מאות פעמים, הן מילולית באיומים וקללות והן באופן פיזי ממש. במקרי האלימות הפיזית הקשה אף הוזמנו ניידות משטרה. כך לדוגמה בשנת 2017 נאלצו עובדי רש"ת או רשות המיסים להזמין משטרה ב-91 מקרי אלימות ובשנת 2018 הוזמנה משטרה ב-86 מקרי אלימות. בחלק מהמקרים הנוסעים שהיו מעורבים באלימות לא נמצאו כבר במעבר עם הגעת השוטרים אלא נמלטו ועלו לאוטובוס ליריחו או למונית שנסעה לכיוון מזרח ירושלים. במצב זה ברור כי אין הרתעה כנגד תקיפת עובדי מעבר אלנבי. חוסר ההרתעה מתבטא גם בהתעלמות נוסעים מפניות עובדי המכס לגשת לעמדות הבידוק ובהתחמקות למעשה מבדיקת המכס. מכיוון שבעבר ניסיונות של עובדי המכס לרדוף אחר נוסעים שהתחמקו מבדיקה הסתיימו באלימות, ומתוך כוונה לשמור על ביטחון העובדים, ניתנה הנחיה להימנע מלרדוף אחר נוסעים אל מחוץ לשטחי אולם המכס.

בעניין האיומים כלפי עובדי המכס במעבר אלנבי יש לציין כי על פי דוחות, אירועים ומכתבים של מנהל המכס במעבר, ולנוכח העובדה שבידי חשודים שנעצרו נמצאו תמונות ופרטים של עובדי המכס, אכן מדובר בחשש ממשי לביטחונם. כך לדוגמה, בודקת של רשות המיסים שהותקפה פעמיים על ידי נוסעת שעברה ונבדקה במעבר ציינה בפני מנהל המכס במעבר כי התוקפת הטרידה אותה ברשתות החברתיות ושלחה לה הודעות נאצה. בדוח ששלח במרץ 2016 מנהל המכס במעבר אלנבי למנהל מטה מעברים שברשות המיסים, צויין כי חלק מעובדי המכס במעבר החלו לקבל בקשות חברות בפייסבוק מתושב פלסטיני העובר במעבר פעמיים עד שלוש פעמים בכל שבוע, וכי הוא ידוע למכס כמברח סדרתי שנתפס פעמים רבות בהברחת טבק ומכשירי טלפון סלולריים חכמים. בדף הפייסבוק של הפלסטיני נמצאו סרטונים שצילם למרות האיסור על צילום. מנהל המכס במעבר טען כי תלונות שהגישו עובדי המכס למשטרת ישראל לא קיבלו טיפול ממשי, וכי נוסעים שהתנהגו באלימות כלפיהם המשיכו להגיע למעבר ללא חשש ותוך זלזול בעובדי המכס.

בעניין האלימות במעבר אלנבי כתב ביולי 2017 מנהל המכס במעבר למנהל מטה מעברים ברשות המיסים: "בהעדר נוכחות רציפה של משטרת ישראל במעבר גבול אלנבי לצד אירועי האלימות והפרות הסדר הציבורי, מוצאים את עצמם עובדי המכס חשופים להתנהגות עבריינית מצד ציבור הנוסעים. ניסיונם האישי מהאופן



בו טופלו אירועי אלימות קודמים על ידי משטרת ישראל מנמיך ציפיות מצדם בכל הקשור לתרומת הליך הגשת התלונה, במקרה הטוב הנוסע/ת נעצר ולאחר מספר ימים חוזר להשתמש במעבר ובז לעובדי המכס... באירועים בהם המכס פועל בצורה יעילה ומסכל הברחות בהיקף נרחב רמת הנפיצות עולה, כך שמעבר עובד מכס מאולם 14 לאולם 15 דרך ציבור נוסעים זועם הופך להיות בלתי אפשרי". להלן שתי דוגמאות בולטות כפי שעולה מדוחות סיכומי אירוע של המכס במעבר:

1. ביוני 2017 הגיעה לאולם הנוסעים במעבר אלנבי נוסעת הידועה כמבריחה קבועה ולכן נקראה להגיע לבדיקת המכס. בתיקים שלה נמצאו סיגריות וטבק בכמויות גדולות, אשר היא לא הצהירה עליהם כנדרש. במהלך הבדיקה החלה הנוסעת לקלל את הבודקת, והבן של הנוסעת איים על הבודקת, ציין כי הוא יודע את שמה ומכיר את רכבה וכי הוא יחכה לה לאחר העבודה. הנוסעת ניסתה להיכנס בכוח לעמדת הבידוק ולקחת את הטובין שהוצאו מהתיקים שלה והוחרמו. כאשר הבודקת התקשרה למשטרה לבקש סיוע ענה לה השוטר שהמשטרה לא תגיע, ואם היא רוצה להגיש תלונה עליה להגיע לצורך זה לתחנת המשטרה במעלה אדומים.

2. באוקטובר 2018 הגיע לאולם הנוסעים במעבר אלנבי נוסע הידוע כסוחר המבריח סיגריות וטבק. בבדיקה של בודק המכס נמצאו בכליו טבק וסיגריות בכמות גדולה, שעליהם לא הצהיר. הנוסע קילל ואיים כי יחסל חשבונות עם הבודק ועם מנהל יחידת היס"ם של המכס שנכח במקום. עובדי המכס הזמינו משטרה, וזו הגיעה כעבור כחצי שעה, אלא שהנוסע כבר הספיק לברוח מהמסוף לאוטובוסים ליריחו ועל כן המקרה לא טופל.

בביקורת נמצא כי במעבר אלנבי קיימות שיטות הברחה שונות.

כך לדוגמה, באוקטובר 2018, בעת ביקורת של עובדי משרד מבקר המדינה במעבר אלנבי, נצפתה הברחה של סיגריות וטבק על ידי עבריינים. מנהל יחידת המכס במקום ביקש לפעול והתקשר למשטרת ישראל לבקשת סיוע. בתשובה ענו לו ממשטרת ישראל כי הם אינם יכולים להגיע באותו היום למעבר וכך יהיה גם בכל השבוע שלאחר מכן. בשל כך, וכדי לא לסכן את עובדי המכס במעבר, ויתר המנהל על תפיסת ההברחה ואפשר לטובין המוברחים לצאת מהמעבר. יש לציין כי לא מן הנמנע שטובין אלו שהוברחו הגיעו לתחומי מדינת ישראל ונמכרו בלא תשלום המיסים המתחייבים.

יש לציין כי בשנת 2018 הצליח המכס לתפוס 62 מקרים של הברחת טבק. נתפסו בהן 9,455 גרוסים (פקטים) של סיגריות, 687 ק"ג של טבק יבש וכן 701 ק"ג של טבק ריחני.



משטרת ישראל ציינה בתשובתה מיולי 2019 למשרד מבקר המדינה כי "לכל אירוע חריג ניתן מענה על ידי השוטר המוצב במקום וכן על ידי ניידת סיור... באשר לטיפול בתלונות על איומים וחקירת המטרידים והמאיימים. בנוסף, נערכות מעת לעת ביקורות נושאיות בתיקי חקירה שעניינן אלימות כלפי עובדי ציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת משטרת ישראל על נוכחות המשטרה במעבר אינה תואמת את ממצאי הביקורת. בפעמים שבהם נכחו עובדי משרד מבקר המדינה במעבר אלנבי לא נמצאו במקום שוטרים (ראו לעיל הדוגמה מאוקטובר 2018). אי-נוכחות המשטרה עולה גם מהמכתבים ששלחו מנהל יחידת המכס ומנהל רש"ת במעבר. נוסף על כך ביקש משרד מבקר המדינה לבחון את תשובת משטרת ישראל וביקש מרש"ת לרשום את נוכחות משטרת ישראל במעבר. נמצא כי מיום 18.8.2019 ועד ליום 31.8.2019 הגיעו שוטרים למעבר רק ב-8 מתוך 14 הימים שבהם נעשה הרישום. יתרה מכך, נציגי רש"ת טענו כי גם כאשר הגיעו השוטרים למעבר הם שהו בו במשך זמן קצר ובמוצא של שעה אחת עד שעתיים בכל פעם.

המשרד לביטחון הפנים ציין בתשובתו מיולי 2019 למשרד מבקר המדינה כי לצורך מתן מענה לכל שעות הפעילות במעבר אלנבי על ידי משטרת ישראל נדרשת הקמת נקודת משטרה בת 49 שוטרים... על אף הכרת המ"ל בצורך ובנחיצותו של מענה משטרי ובמשאבים הדרושים לו, שאת נחיצותם מדגישה גם טיוטת הדוח הנ"ל, הקצאת המשאבים הדרושים לא אושרה עד לנקודת הזמן הנוכחית".

רשות המיסים ציינה בתשובתה: "למרות הנוכחות המשטרתית לצערנו, תופעת האלימות נמשכת. ברור בעליל שהגדלת הנוכחות המשטרתית במעבר תצמצם את תופעת האלימות ואנו בהחלט מסכימים ומצטרפים לעמדת המבקר בכל הקשור לאיוש התחנה המשטרתית במעבר. עד לאיוש התחנה המשטרתית, מינהל המכס פועל למיגון עמדות הבידוק בנקודות החיכוך מול האוכלוסייה הפלסטינאית".

רש"ת ציינה בתשובתה מיוני 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת רש"ת) כי "רשות שדות התעופה איננה הגורם האחראי לביצוע אכיפה בתחום השמירה על הסדר הציבורי. הגורם היחיד המחזיק בסמכויות בתחום זה הוא משטרת ישראל. ייעודה של יחידת הביטחון הפועלת במסגרת הרשות הוא סיכול אירועי טרור ופח"ע. רשות שדות התעופה פנתה לאורך זמן, פעמים רבות, למשטרת ישראל לאכוף את הסדר הציבורי במסוף אלנבי. הסוגיה הועלתה בחודשים האחרונים על ידי גורמי ביטחון רש"ת בפני פורום המעברים במטה לוטר שבמל"ל".

אין להסכים עם המצב שבו עובדי רשות המיסים במעבר אלנבי, המנסים לפקח על הציות לחוקי המדינה, יותקפו ויאוימו באופן קבוע על ידי גורמים עברייניים הפעילים במעבר. כפי שעולה מהדיונים בנושא, מוסכם על כל הצדדים כי משטרת ישראל חייבת להפגין נוכחות במעבר אלנבי. על כן מומלץ כי משטרת ישראל תבחן בשנית נושא הצבת שוטרים אשר יהיו נוכחים במעבר בכל שעות פעילותו, וישמרו על הסדר הציבורי וימנעו בזמן אמת כל אלימות ובמיוחד אלימות המופנית כלפי עובדי המכס או כלפי כל גורם רשמי אחר הממלא תפקיד במעבר מטעם מדינת ישראל. כמו כן, לנוכח הרגישות המיוחדת של המצב במעבר, על משטרת ישראל לטפל בכל תלונה על איזמים כלפי עובדי המכס במעבר ברצינות ובאופן יסודי ולחקור את כל המטרידים והמאיימים על עובדי רשות המיסים, במטרה למנוע ולהסיר כל איום כזה בעתיד.

הפעלת אמצעי אכיפה והרתעה

1. כאמור, נוסע שהביא עימו טובין שאינם כלולים ברשימת הטובין הפטורים ממכס על פי פרט 7 לתוספת לפקודת תעריף המכס והפטורים, חייב להצהיר עליהם לפני המכס במעבר הגבול.

הועלה כי במעבר אלנבי לא ניתן להטיל קנס מינהלי על נוסעים שברשותם נמצאו טובין חבי מס ולא הצהירו עליהם. מכיוון שבמעבר אלנבי נהוג מסלול אדום בלבד, נציגי המכס מטילים כופר כסף על פי סעיף 231א לפקודת המכס, או לחלופין מוציאים הודעת חילוט לפי סעיף 204 לפקודת המכס למי שנתפס שהעביר טובין במעבר ולא הצהיר עליהם, והכול בהתאם לנסיבות המקרה.

נמצא כי כאשר עובדי רשות המיסים מחלטים טובין בעלי ערך גבוה העבריים משלם את הכופר שנקבע כדי לקבל אותם בחזרה. אולם כאשר מדובר בטובין שערך המס עליהם גבוה יחסית לערכם, כדוגמת טבק וסיגריות, הרי שאמצעי האכיפה אינם מרתיעים את העבריים מלחזור ולבצע את אותה עבירה שוב ושוב.
2. עוד עלה בביקורת כי אין בידי עובדי רשות המיסים כלים מעשיים לגביית חובות מתושבי הרשות הפלסטינית, כפי שמקובל לפעול כנגד חייבי מס שהוצאו כנגדם כתבי הרשאה לעיקול. לכך יש כמה סיבות:
 - א. הרשות הפלסטינית אינה משתפת פעולה עם הליכי גבייה כנגד תושבי הרשות ולכן לא ניתן לבצע תפיסות רכב ועיקולי מיטלטלים בתחומיה.
 - ב. הבנקים ושאר הגופים הפיננסיים ברשות הפלסטינית אינם מצייתים לצווים מידע ועיקול.



ג. ההגבלות שניתן להטיל על חייב בישראל, כמו אשראי, אינן אפקטיביות לתושבי הרשות הפלסטינית.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשנת 2018 נפתחו 5,436 תיקי חקירה של הברחות טובין. בכל המקרים היה על בית המכס להטיל קנסות (קנס מנהלי או כופר כסף). נמצא כי רק ב-27 מקרים הוטל כופר כסף על המבריחים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לפעול למציאת דרכי אכיפה אשר ירתיעו נוסעים במעבר אלנבי מהברחת טובין או מביצוע עבירות על חוקי היבוא.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי האמצעים הקיימים כיום בהתאם לחוק אינם ניתנים לביצוע כנגד תושבי הרשות הפלסטינית או שאינם יעילים. רשות המיסים הוסיפה כי: "ייתכן וישנן חלופות אחרות, אולם הן דורשות בדיקה משפטית מול משרד המשפטים ורשויות רלוונטיות אחרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את הצעדים שהוחלט עליהם בהחלטת הממשלה שהוזכרה לעיל ולפעול למימושה. זאת במטרה ליצור הרתעה של רשות המיסים במעבר אלנבי.

בדיקות נוסעים המבריחים טבק וסיגריות במעבר אלנבי

פרט 7 לנספח לצו תעריף המכס קובע כי מותר להכניס לישראל בפטור ממס רק עד 250 גרם טבק. עובדי המכס במעבר אלנבי פועלים, כמו בכל בית מכס אחר, לבקרה על כמות הטבק המועברת ולמניעת הברחות של כמות העולה על המותר על פי הדין. כך, חלק מהנוסעים העוברים במעבר עם תיקי יד נקראים להעביר את התיק במשקף. כשבנקודת השיקוף מתגלים סימנים מחשידים להברחה הנוסע מופנה לבדיקה פיזית של תיק היד והכבודה שלו.



בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי כאשר בנקודת השיקוף במעבר הנוסעים נצפות בתיק היד של נוסע חבילות המכילות טבק, שמשקלו לפי הערכת המפענח הוא עד שני ק"ג, הוא בדרך כלל משחרר את הנוסע ואינו מפנה אותו לבדיקה אף שהמשקל המותר ביבוא הוא 250 גרם.

לטענת גורמי האכיפה של המכס במעבר הם מעדיפים להשקיע את משאביהם בתפיסות גדולות ולא בתפיסות קטנות. כשמתגלות כמויות קטנות המוברחות בתיקי היד של הנוסעים, גורמי האכיפה מעדיפים לפעול לאחר שהנוסעים מרכזים את הטבק שהבריחו במקום ההמתנה למוניות הנוסעות למזרח ירושלים, ולתפוס את הטבק על המונית ביציאה מהמעבר. לשם כך המכס אף התקין במעבר מצלמות העוקבות אחר הנעשה במקום הכינוס וההמתנה להסעות אל מחוץ למעבר. יש לציין כי בבדיקות שערכו עובדי המכס במעבר אלנבי נתפסו הברחות של טבק וסיגריות בכמויות הולכות וגדלות משנה לשנה. כך בשנת 2017 נתפסו בו כ-70 טונות טבק ועוד כ-250,000 גרוסים של סיגריות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי אומנם יש לתת עדיפות לגילוי ההברחות הגדולות על פני תפיסת הברחות של כמויות טבק קטנות המיועדות בעיקר לשימוש אישי, ולהפנות לשם כך את רוב כוח האדם. אבל עם זאת, כאשר בודקי המכס מאפשרים לנוסעים להעביר בתיקי היד טבק במשקל העולה על המותר על פי החוק, הנוסעים מבינים שאפשר להבריח כמות עד משקל זה ומנצלים זאת. כך נוצר מצב שבו המבריחים הגדולים והסדרתיים מנצלים את הגמישות של עובדי המכס ומנצלים את הנוסעים להעברת הטבק כמתואר לעיל. כך כל נוסע יכול להעביר עד כשני ק"ג טבק, אך כשמדובר במיליוני נוסעים בשנה אלה מצטברים לכמויות גדולות של טבק מוברח, שבהמשך זולג במרביתו למדינת ישראל ומסב לה נזק כספי המוערך במאות מיליוני ש"ח בשנה. במכתב ששלח איגוד לשכות המסחר בנובמבר 2018 לשר לביטחון הפנים טען האיגוד כי על פי מחקרים מקצועיים עצמאיים כרבע מכלל הסחר בשוק הטבק והסיגריות הוא בלתי חוקי, והמקור לסחורה הבלתי חוקית, בין היתר, הוא בהברחות דרך מעבר אלנבי. לטענתם אובדן הכנסות המדינה מאי-תשלום מס קנייה ומע"ם על טבק וסיגריות הגיע בשנת 2017 לכדי 1.7 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את מדיניות האכיפה גם כלפי הברחות קטנות ולפעול על פי צו תעריף המכס גם במקרים אלו, כך שלא ייווצר בקרב הנוסעים במעבר הרושם שהיא מאפשרת להעביר טבק מעל לכמות המותרת על פי החוק ללא סנקציות.



בדיקות רכב ומכולות במעבר אלנבי

בביקורת הקודמת, בשנת 2009, נמצא כי במעבר אלנבי הייתה עמדה אחת לבדיקת כלי רכב, וזו לא עמדה בעומס המכונניות שיועדו לבדיקה. כתוצאה מכך נוצר במעבר עיכוב ניכר בבדיקות כלי הרכב, שנמשך כמה שעות ולעיתים כמה ימים. כמו כן, במעבר אלנבי פעל משקף היכול לשקף משטחים בלבד ולא מכולות; בשל כך שיקוף המכולות הצריך פירוקן למשטחים, דבר שגרם לעבודה רבה ועקב כך ארכו הבדיקות זמן רב.

מבקר המדינה מציין לחיוב כי מתחילת שנת 2012 נבנה ופועל במעבר אלנבי בור בידוק חדש, המאפשר לבדוק בו בזמן, במהירות ובנוחות, ארבעה כלי רכב. במצב זה לא נוצר עומס וכלי הרכב משוחררים במהירות לאחר הבדיקה. נוסף על כך החל מינואר 2018 הוכנס לפעולה במעבר אלנבי מתקן חדש ומשוכלל לשיקוף מכולות במקום משקף המשטחים שהיה. המתקן החדש מאפשר לבדוק במהירות וללא מגבלות ועיכובים את המכולות המגיעות למעבר ולשחררן בתוך זמן קצר.

המעברים היבשתיים הבין-לאומיים באזור אילת

באזור אילת מצויים שני מעברי גבול יבשתיים - מעבר יצחק רבין (ערבה) בגבול ירדן ומעבר בגין (טאבה) בגבול מצרים. מעברים אלו בהיבטים המכסיים הם באחריות בית המכס באילת.

מעבר יצחק רבין, בין ישראל לירדן, נפתח באוגוסט 1994, וביוני 1996 נחנך מסוף המטענים. המעבר משמש לתנועת אזרחים ישראלים ותיירים זרים וכן למעבר סחורות, והוא פתוח לתנועת נוסעים כל ימות השנה, למעט יום כיפור ויום ראש השנה האסלאמי³, בשעות 06:00 עד 23:00.

3 היום הראשון בחודש מוקדם הוא ראש השנה בלוח המוסלמי.

בטבלה שלהלן נתונים על פי רשות המיסים, בדבר מעבר נוסעים והיקף הסחר הבין-לאומי במעבר רבין:

לוח 6: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר נוסעים במעבר רבין, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
78.6	74.4	94.77	היקף הסחר (במיליוני ש"ח)
337,469	257,292	575,777	תנועת נוסעים (כניסה ויציאה)
7,142	6,205	5,623	תנועת כלי רכב (כניסה ויציאה)

מעבר הגבול בגין נפתח באפריל 1980, על פי הסכם השלום בין ישראל למצרים. המעבר משמש אזרחים ישראלים ותיירים זרים, למעט פלסטינים. המעבר פתוח 24 שעות ביממה, כל ימות השנה למעט יום כיפור וחג הקורבן.

בטבלה שלהלן נתונים, על פי רשות המיסים, בדבר מעבר נוסעים במעבר רבין:

לוח 7: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר נוסעים במעבר רבין, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
1.1 מיליון	717,219	568,215	תנועת נוסעים (כניסה ויציאה)
41,604	24,842	24,429	תנועת כלי רכב (כניסה ויציאה)

הסדרת אשרת הכניסה לישראל לעובדים יומיים במעבר רבין

ביוני 2014 החליטה ממשלת ישראל לפעול להסדרת מסגרת מכסה מרבית ליום להעסקת 1,500 עובדים אזרחי ירדן, בעבודות, כפי שייקבעו, בבתי מלון באזור אילת. ההסכמים בין מדינת ישראל לבין ירדן מסדירים את כניסתם של העובדים הירדנים למשך יום העבודה בלבד, כלומר עליהם לשוב לירדן בכל יום מיד עם סיום עבודתם במלון. ב-27.7.2018 התקבלה החלטת ממשלה נוספת⁴ לתיקון החלטת הממשלה האמורה, שהגדילה את המכסה ל-2,000 עובדים בכל יום.

4 החלטה 1773 של הממשלה ה-34 "העסקת עובדים זרים ירדניים במלונות באזור אילת" (29.6.2014).

5 החלטה 4073 של הממשלה ה-34 "העסקת עובדים זרים ירדניים במלונות באזור אילת - תיקון החלטת ממשלה" (27.7.2018).



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אשרת הכניסה לארץ המוענקת לעובדים הירדנים היא אשרת עבודה הזזה לזו שמקבלים תושבי חוץ בעלי רישיון עבודה בארץ לתקופה ממושכת (אשרת עבודה ב/1). אשרה זו מקנה לעובדים הירדנים פטור ממכס על טובין רבים וחפצים אישיים כהגדרת פרט 7 לצו תעריף המכס, ובכלל זה 250 גרם טבק או 200 יחידות סיגריות. אף על פי כן רשות שדות התעופה, המתפעלת את המעבר, החליטה לא לאפשר לעובדים הירדנים להכניס לישראל כל טובין, למעט חפצות סיגריות אחת ליום בלבד, הגם שעלו ספקות בדבר התוקף החוקי של ההחלטה המבוססת על ההסכם אך לא על סוג האשרה.

ב-11 במאי 2015 פנתה בעניין זה מנהלת מכס ומע"ם אילת דאז ללשכה המשפטית של רשות המיסים וציינה כי: "הפועלים הירדנים מביאים סיגריות ומוכרים אותן באילת ... נערך על ידינו מבצע רישום כניסת סיגריות במעבר למשך ארבעה ימים. ערכנו בדיקה מול העובדים הירדנים במקום עבודתם לברר היכן נמצאות הסיגריות. לא היו תשובות מניחות את הדעת וניתן היה להבין כי אכן הידיעה מבוססת. אשר על כן, ועל מנת לפתור תופעה זו בצורה חוקית, הנני מבקשת להוסיף לפרט 7 לתעריף המכס הגדרה נוספת המיועדת לתושב חוץ המקבל אשרת כניסה ב/1 על בסיס יומי, באותו יום". מכתב נוסף דומה נשלח אל הלשכה המשפטית של רשות המיסים ב-7 ליולי 2015.

התברר כי עד למועד סיום הביקורת, בינואר 2019, לא פעלה רשות המיסים לקדם את תיקון צו תעריף המכס ולא חל כל שינוי במצב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי עליה לפעול למניעת כל פתח להברחת טובין, בהתאם לסמכויות הנתונות לה על פי דין, ואשר על כן עליה לקדם את תיקון הצו ולעדכן את הגדרת המכס של אשרת הכניסה לישראל המונפקת לפועל המגיע לישראל ליום אחד בלבד, בפריטים המותרים להכנסה לישראל בפטור מתשלום מכס.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "קיימת הצעה לתיקון חקיקה, שינוי פרט 7 בצו תעריף המכס ולפיה בין השאר, תוגבל כמות המוצרים חבי המס שעובד יומי שנכנס לישראל רשאי להכניס לארץ. השינוי והנוסח המעודכן אושר על ידי ועדת צווים במנהל המכס 2018 ועם כינון הממשלה החדשה, ההצעה תובא להחלטת השר הממונה ואישור החקיקה של הכנסת".



מעבר בגין (טאבה)

במעברי הגבול הבין-לאומיים נציגי רש"ת בוחרים על פי הנחיות משטרת ישראל את כלי הרכב שייבדקו, ואת הבדיקה עצמה מבצעים עובדי המכס במעבר. נוסף על כך עובדי המכס יכולים להוסיף כלי רכב לבדיקה בהתאם לרמת הסיכון שלהם (פרופיילינג) וכן לבחור באופן אקראי נוסעים לבדיקה. מעבר בגין מאופיין בתקופות שבהן עוברים בו נוסעים וכלי רכב מעטים בלבד, או בתקופות של חגים (יהודיים וערביים) או של חודשי הקיץ, שבהן נוסעים וכלי רכב רבים המבקשים לעבור לצד השני. בתקופות אלו זמן ההמתנה במעבר אורך לעיתים אף כמה שעות.

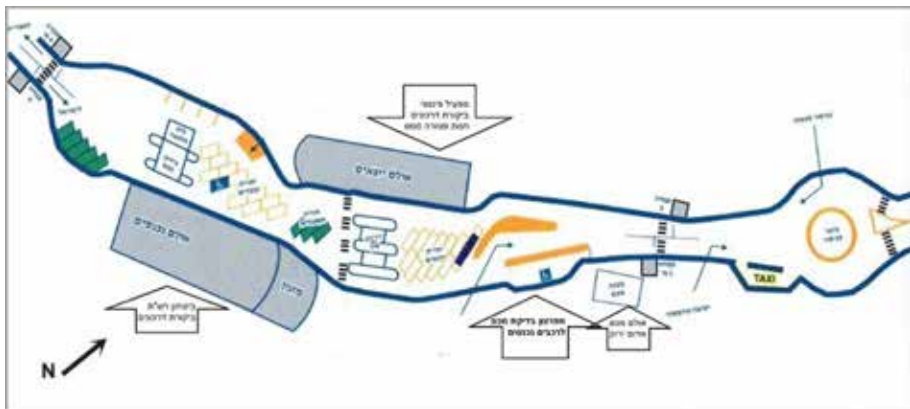
בבדיקת משרד מבקר המדינה במעבר בגין נמצאו ליקויים, בין היתר, הנוגעים לבדיקת כלי הרכב של העוברים במעבר:

1. לעמדת בידוק כלי הרכב יש רק שני מקומות המתנה. כאשר כמה כלי רכב ממתנים לבידוק מקצים לכלי הרכב הממתנים עוד שני מקומות באזור החניה. ואולם בתקופות העומס אין מקום המתנה לכל כלי הרכב שנדרשת בדיקתם והדבר מגביר את עומס הנוסעים וכלי הרכב במקום.

2. במעברי גבול יבשתיים בין-לאומיים בישראל המתקן לבדיקות כלי רכב נמצא במבנה מופרד ומרוחק מאולם הנוסעים. הסיבה העיקרית לכך היא מניעת סיכון לנוסעים, מחשש שמוטמן מטען חבלה ברכב האמור להיבדק.

להלן שרטוט מבנה מעבר בגין:

תרשים 2: מבנה מעבר גבול בגין



תמונה 1: מעבר בגין בשעות עומס



באדיבות רש"ת.

בספטמבר 2018 הגיע למעבר בגין רכב מכיוון מצרים והנוסעים נכנסו לאולם המכס דרך המסלול הירוק. בבדיקת רכבם עלה חשד כי זהו ניסיון הברחה. המעבר נסגר והוזעק חבלן משטרת. בבדיקה נמצא כי הנוסעים, נוסף על הברחת טבק גם עברו על חובת הדיווח על הכנסת כסף בהתאם לחוק איסור הלבנת הון, בערך של 340,000 ש"ח. במשך זמן סגירת המעבר המתינו נוסעים רבים מחוצה לו, ועם פתיחתו נוצר עומס רב שגרם להעברת הנוסעים תוך ויתור על בדיקות מכס מעמיקות, לרבות של כלי הרכב שלא הופנו על ידי גורמי הביטחון, כדי לשחרר את לחץ הנוסעים.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "אכן, עמדת הבידוק במעבר גבול בגין היא צרה, אולם הבידוק נעשה בסטנדרטים הגבוהים... אין מצב שבו רכב מקבל פטור מבידוק ביטחוני בתקופות של לחץ... יש לציין כי מזה שנה בוחן מנהל המכס טכנולוגיות שיקוף לרכבים שמטבע הדברים תשפר את זמן ההמתנה בתור לשיקוף ותייעל את התהליך. לצד בחינת הטכנולוגיה לשיקוף רכבים, אמור להיבנות בור בידוק מתקדם שיאפשר את השלמת התהליך בצורה מהירה. רשות המיסים התקשרה עם חברת ייעוץ לתכנון, הקמה ותחזוקה של מתקן שיקוף/בידוק לכלי רכב. בד בבד, רשות שדות התעופה בשיתוף עם מנהל המכס, פועלים למיגון המבואה לאולם הנוסעים. חשיפת הסלקה ברכב מצריכה זיכוי של כלי רכב על ידי חבלן משטרה וזאת כדי לשלול סיטואציה שבה בתוך הטובין המוסלקים ישנו מטען חבלה. מטבע הדברים כאשר יש מטען חשוד, קיים ניהול ברור לפינוי המעבר, נוהל זה יהיה שריר וקיים כל עוד הנוסעים והעובדים במעבר חשופים לפגיעה. בעתיד, לאחר הקמת אתר השיקוף החדש ומיגון אולמות הנוסעים ייבחנו בשנית הנהלים הקיימים (בהתייחס לשינויים הפיזיים במעבר)".

רש"ת ציינה בתשובתה כי "החל מפרברואר 2019 בוצעו עדכונים לתהליכי העבודה המבצעיים שבין רשות המיסים, רשות שדות התעופה ומשטרת ישראל".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולרש"ת לבחון את כלל החלופות וביצוע בידוק כלי רכב על פי הצרכים באופן ראוי ומלא, ומבלי שהבדיקה תסכן את הנוסעים העוברים במעבר או תגרום לעומס מיותר ואף לסגירתו של המעבר, וליישם את החלופה המיטבית. כן, מוצע לבדוק הכנסת שיפורים במעבר שיקלו על העומסים והתורים בתקופות הלחץ.

מעבר גבול ניצנה

מעבר גבול ניצנה, בין ישראל למצרים, משמש להעברת מטענים בלבד. המעבר משמש גם את כוח המשקיפים הרב-לאומי (להלן - כמ"ר), שהוקם בעקבות הסכם השלום בין ישראל למצרים. הכמ"ר רוכש טובין בישראל או מייבא טובין דרך נמלי ישראל ומעביר אותם למחנות שלו, שרובם במצרים, בעיקר לצורך הצטיידות.

צמוד למעבר גבול ניצנה יועד שער לכמ"ר להעברת הטובין למחנותיו במצרים. יחידת הקישור של צה"ל אמורה לפקח על המעבר של הכמ"ר דרך השער באמצעות בדיקת מסמכי הנכנסים והיוצאים. סוכם עם רשויות צה"ל ועם הכמ"ר כי גם המכס יוכל לקיים ביקורות מדגמיות בעוברים במעבר זה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בנושא.

מעברי הגבול הצפוניים של מדינת ישראל

בגבול הצפוני של מדינת ישראל יש שני מעברים. המעבר הצפוני ביותר הוא מעבר ראש הנקרה הנמצא בין ישראל לבנון; השני הוא מעבר קוניטרה, הנמצא ליד קיבוץ עין זיוון ומשמש מעבר בין ישראל לסוריה. כיוון שאין יחסים בין ישראל לבין לבנון וסוריה, הגורמים העיקריים העושים שימוש שוטף במעברים אלו הם גורמי האו"ם.

המעברים הצפוניים הם באחריות צה"ל. תפקיד המכס במעברים אלו הוא לבדוק את העוברים ולוודא שאין הם מוציאים מישראל או מכניסים אליה טובין האסורים ביבוא או ביצוא, או שיש להם אישורים מיוחדים להעברת הטובין. במעברים אלו צה"ל אמור לבדוק את כלי הרכב, ולאחר שהוא מוודא שאין בהם סיכון או חשד למטען חבלה ממשיך המכס את הבדיקה.

להלן נתוני רשות המיסים על תנועת חיילי האו"ם במעבר קוניטרה ובמעבר ראש הנקרה:



לוח 8: מספרי הכניסות והיציאות של חיילים וכלי רכב של האו"ם במעברים הצפוניים, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
5,277	4,198	7,089	כניסה ויציאה של חיילי האו"ם במעבר קוניטרה
1,896	1,666	2,349	כניסה ויציאה של כלי רכב במעבר קוניטרה
4,965	5,488	4,574	כניסה ויציאה של חיילי האו"ם במעבר ראש הנקרה
2,104	2,252	1,980	כניסה ויציאה של כלי רכב במעבר ראש הנקרה

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בפועל צה"ל אינו מבצע במעברים הצפוניים את בדיקת כלי הרכב כראוי. להלן נתונים, על פי רישומי רשות המיסים, בדבר תפיסות של הברחות שביצעו חיילי האו"ם במעברי ראש הנקרה וקוניטרה בשנים 2017 - 2018:

לוח 9: תפיסות של הברחות שביצעו חיילי האו"ם במעברי ראש הנקרה וקוניטרה, 2017 - 2018

קוניטרה	ראש הנקרה	שנה
9	31	2017
7	35	2018

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בידוק ביטחוני של כלי רכב וסחורות במעברים הצבאיים אינם בטיפול ובאחריות המכס. המוכס המוצב במקום, מפעיל את סמכויותיו לאחר הבידוק הביטחוני ובמקרים בהם מתעורר חשד (כדוגמת המקרה שמצוין בדוח המבקר). יחד עם זאת, מנהל המכס מקבל את הערת המבקר ליצירת נוהל מחודש בכל הקשור להתנהלות במעבר צבאי".

משרד החוץ ציין בתשובתו כי כמו לכמ"ר, גם לאו"ם יש חסינות מפני חיפוש טובין וכן מאיסורים ומהגבלות, כל עוד מדובר ביבוא חפצים לשימושו הרשמי של הארגון או לשימושם הבלעדי של חבריו. גם במקרה זה הוסיף משרד החוץ כי "אין באמור כדי למנוע מרשויות המדינה לבצע פיקוח ורישום על מעבר אנשי או"ם בגבולות ישראל ולוודא כי החסינויות וזכויות היתר האמורות מוענקות אך למי שזכאי להן בלבד ומבלי שנעשה בהן שימוש לרעה".

צה"ל ציין בתשובתו מיולי 2019 למשרד מבקר המדינה כי הוא "אחראי לבידוק הסחורות בהיבט הביטחוני ולא בהיבט חבות המכס, אך ער לסוגיה זו ומסייע ככל האפשר. צה"ל מקבל את הערות המבקר ויפעל להגברת החניכה המקצועית והבקרה במעברים".



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולצה"ל להסדיר נוהל עבודה ביניהם שיקבע באופן ברור מתי ואיך לקיים את בדיקות הרכב והטובין המועברים במעברים הצפוניים.

מעברים פנימיים

בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית מתנהל סחר שוטף. בטבלה שלהלן נתונים על פי רשות המיסים, בדבר היקף הסחר שבין ישראל לרשות הפלסטינית. על פי הערכות רשות המיסים, לסכומים המפורטים להלן יש להוסיף עוד כ-22% על סחר לא רשום (כלכלה שחורה) שלא שולמו בגינו מיסים:

לוח 10: היקף הסחר שבין ישראל לרשות הפלסטינית, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
32.7	31.6	30.6	היקף הסחר (במיליארדי ש"ח)

לפי סעיף 129 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"ם), טובין של אדם לשימוש בעסקו לא יובלו בכלי הובלה אלא אם יש עימם חשבונית שהוצאה כדין באיו"ש או בשטחי עזה ויריחו בידי עוסק הרשום שם לפי הדין המקביל לחוק המע"ם, ובלבד שהיא כוללת את הפרטים שקבע המינהל (מכונה חשבונית P), או חשבונית (או תעודת משלוח) שהוצאו כדין בידי עוסק הרשום לפי חוק מע"ם לעניין טובין המובלים לשטחי אזור יהודה ושומרון, עזה ויריחו (מכונה חשבונית O). במסגרת סעיף 27 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007), התשס"ז-2007, בשנת 2007 הוסף לחוק מע"ם סעיף 129א, ונקבע ששר האוצר, בהתייעצות עם שר הביטחון, רשאי להורות על מקומות שתותר בהם הכנסת טובין לאזור יהודה ושומרון ולשטחי עזה ויריחו, והוצאתם מהם, ועל הימים והשעות שבהם תותר הכנסה או הוצאה כאמור. בהתאם לכך נקבעו בצו שפרסם באותה שנה אלוף פיקוד המרכז (נקודות למעקב טובין בין איו"ש וישראל - תיקון חקיקתי), המעברים שבהם יעברו טובין שמקורם או יעדם אל תחומי הרשות הפלסטינית. מעברים אלו קבועים ומוסדרים להעברת טובין מתחומי הרשות הפלסטינית ואליה, הנפרקים שם ומועמסים מחדש על משאיות ישראליות או פלסטיניות (מעברי "גב אל גב").

לצורך התחשבות בין רשויות המס הישראלית והפלסטינית הוקם מנגנון המסמך כל אחת מהן לגבות את המס המגיע בגין עסקאות בין עוסקים פלסטינים לישראלים ולהפך. כדי להתמודד עם הבקרה על הסחר בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית, ולמטרת המאבק בסחר הלא-מדווח, הוקמו במהלך שנת 2006 שתי מינהלות של רשות המיסים (להלן - מנר"מים) לאזורי חבל עזה ולאזורי יהודה



ושומרון. לצורך ביצוע תפקידם פועלים המנר"מים במעברי "גב אל גב" במעברים על קו התפר וכן מקיימים סיורים ותצפיות לאיתור מעברי "גב אל גב" פירטיים.

המבנה הארגוני של המנר"מים

במבנה הארגוני של המנר"מים שהוקמו בשנת 2006 נכללו מנהל המנר"ם, מדור בודקים ומדור יס"ם (יחידת סמים מכס). להלן מבנה המנר"מים:

תרשים 3: מבנה ארגוני מנר"ם יהודה ושומרון



תרשים 4: מבנה ארגוני מנר"ם עוטף עזה



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במהלך השנים הוטלו מטלות נוספות על עובדי המנר"ם, כך שעובדים שהוגדרו בתפקיד בודקים ביצעו משימות נוספות שאינן בתחום הכשרתם, כמו אמרכלות. נוסף על כך טיפלו הבודקים בכל ההליכים המינהליים שיש לבצע לאחר תפיסות



טובין שעברו ללא תיעוד מתאים בין תחומי ישראל לרשות הפלסטינית, כמו: פתיחת תיק, הכנת החומר לוועדת תפיסות, הכנת תיק חקר ועוד. במנר"מים לא נקבעה שדרת ניהול, כך שעל כל תפיסה או פעילות היה צורך לערב את מנהל המנר"ם. מצב זה אינו מאפשר למנהלי המנר"מים לנהל באופן מיטבי מספר רב של מעברים בפריסה גיאוגרפית נרחבת והיקף פעילות רב.

בשנת 2014 הציגה יחידת מטה מעברים ברשות המיסים עבודת מטה בנושא שינוי המבנה הארגוני של המנר"מים למנהל רשות המיסים דאז ולסמנכ"ל בכיר למינהל דאז.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, כ-13 שנים ממועד הקמת המנר"מים וכ-5 שנים מיום אישור שינוי המבנה הארגוני על ידי הנהלת רשות המיסים, טרם פעלה רשות המיסים ולא ביצעה כל שינוי במבנה הארגוני.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "המבנה הארגוני נמצא בטיפול ובחינה של נציבות שירות המדינה".

נציבות שירות המדינה השיבה באוקטובר 2019, בעניין זה כי: "נכון להיום טרם הוגשה לנציבות שירות המדינה בקשה רשמית ומסודרת למבנה ארגוני על ידי רשות המסים כמקובל. בעקבות סיור בשטח והצגת הצורך החלה רפרנטית נש"ם בבדיקת הנושא".

מרכז תפיסות

בפעילות השוטפת של בית מכס קיים תפקיד "מרכז תפיסות". תפקידו הוא לרכז את כל ניסיונות ההברחה שנתפסו או עבירות מכס אחרות ואת המשך הטיפול: פתיחת תיקי תפיסה, הכנת התיק לטיפול, לקביעת הסנקציות ועוד. עובדי המכס בתפקיד מרכזי תפיסות עוברים הכשרה ייעודית לצורך מילוי התפקיד.

כמו בבתי המכס, גם פעילות המנר"מים, המאופיינת בתפיסות רבות של העברת טובין ללא תיעוד כדון, מחייבת שיהיה אדם המשמש בתפקיד מרכז תפיסות. בכל תפיסה של העברת טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים צריך לפתוח תיק תפיסה ולהכין אותו לקביעת הסנקציה המתאימה. במקרה הצורך יש גם לפתוח תיק חקר ולהכין אותו לדיון בוועדת תפיסות בדבר העונש שיש להטיל על העבריינים.

להלן נתוני רשות המיסים בדבר תפיסות של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל:



לוח 10: תפיסות של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
410	376	425	תפיסות מנר"ם איו"ש של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים
392	296	447	תפיסות מנר"ם הפועל באזור עוטף עזה של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין בתקן המנר"מים תפקיד של מרכז תפיסות, על כן הם מינו לתפקיד את אחד הבודקים לביצוע הפעילות הנדרשת, מבלי שעבר הכשרה מתאימה לתפקיד.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "חוסר בתקן של מרכז תפיסות אינו פוגע במערך האכיפה. נכון להיום, בודק מרכז את הנושא. יחד עם זאת, קיימת חשיבה להחליף את המנגנון של הקנס המנהלי בעיצום כספי, דבר שיצריך טיפול צמוד של מרכז תפיסות. אשר על כן, כאשר המנגנון יוחלף, תישקל עמדתנו בשנית".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח המתואר לעיל לבחון מינוי מרכז תפיסות כחלק מהתקינה, שיעבור הכשרה מתאימה ויוכל לרכז את כל התפיסות של ניסיונות ההברחה או של עבירות המכס האחרות ואת המשך הטיפול בעבריינים והרתעתם.

יועץ משפטי

תחנות המע"ם ובתי המכס נדרשות בעבודתן השוטפת ליועץ משפטי, בין היתר לצורך הגשת כתבי אישום כנגד עוסקים, יבואנים ויצואנים החשודים בעבירות על חוקי המע"ם או המכס. כתבי האישום תורמים לחיזוק ולייעול יכולת האכיפה וההרתעה של יחידות המע"ם והמכס. בהתאם לכך, בכל תחנות מע"ם ובתי מכס פועלות יחידות ייעוץ משפטי בהתאם לגודלן.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במבנה הארגוני של המנר"מים אין תקן של יועץ משפטי. כך, כאשר עובדי המנר"מים מעוניינים לפעול כנגד עוסק או אדם שפעל להעברת טובין ללא חשבונית או תעודת משלוח שהוצאו כדין, הם מטילים עליו קנס מינהלי. נוכח פעילותם של עבריינים סדרתיים ונוכח היעדר הרתעה מספקת בקנסות המינהליים שהוטלו עליהם החליטו מנהלי המנר"מים לפנות לערוץ המשפטי ולהגיש נגדם כתב אישום. במקרה כזה אין מטילים על העבריין קנס מינהלי, ולאחר שנתפס פעמים רבות מגישים כנגדו כתב אישום מרוכז בגין כל המקרים שבהם נתפס. מאחר שאין יועץ משפטי ביחידה, מנהלי המנר"מים תלויים ביועץ המשפטי של תחנת המע"ם שבה מתנהל תיקו של העוסק, כדי שיגיש כתב אישום כנגדו. במקרים שלא מוגש כתב אישום כזה, הרי שהאכיפה וההרתעה נפגעות פעמיים: לא מוטל קנס מינהלי וגם לא מוגש כתב אישום. משרד מבקר המדינה בדק 41 מקרים כאלה. עד למועד סיום הביקורת לא הוגשו כתבי אישום באף אחד מן המקרים.

כך לדוגמה, על פי תיק חקירה של עוסק א', אשר העביר טובין משטח הרשות הפלסטינית לתחום מדינת ישראל בניגוד להוראות צו האלוף ובניגוד לחוק מע"ם סעיף 129 ו-129א (שהוזכרו לעיל), העוסק פעל בדרך כלל בשעות הלילה או בשעות הבוקר המוקדמות, תוך שהציג במחסומים תעודות משלוח מזויפות. לאחר שהוטל עליו חמש פעמים קנס מינהלי והובהר שמדובר בעבריין סדרתי החליט מנהל המנר"ם לפעול נגדו בדרך של הגשת כתב אישום. בהתאם לכך הפסיקו עובדי המנר"ם להטיל עליו קנסות מינהליים גם כאשר נתפס בהעברת טובין בעלי ערך גבוה וללא תיעוד כדין. התברר כי בתקופה שבין 31.5.2017 ל-1.6.2018 נתפס העוסק 24 פעמים בהעברת טובין מתחום הרשות הפלסטינית לתחום ישראל ללא תיעוד כדין ותוך שימוש בתעודות משלוח וחשבוניות מזויפות.



נמצא כי היועץ המשפטי של תחנת מע"ם הרלוונטית החליט במקרה זה כי עקב העומס המוטל עליו לא יגיש כתב אישום כנגד העוסק ועל כן יש להטיל עליו את הקנס המינהלי. בכך יצא החוטא נשכר, שכן עקב הזמן שחלף מביצוע העבירות לא היה אפשר להטיל עליו קנסות מינהליים בגין כל המקרים שנתפס בהם אלא בגין 13 מקרים בלבד.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "היועצים המשפטיים בכל רשות המיסים הינם בכפיפות מקצועית ומנהלית ליועץ המשפטי של הרשות שמחלק את הטיפול בתיקים הפליליים לפי תעדוף. מטבע הדברים ככל שיימצאו תיקים בעלי חשיבות אסטרטגית לרשות המסים, אזי, יוגש כתב אישום כפוף כמובן לטיב הראיות". עוד הוסיפה רשות המיסים כי לאחרונה הגישה היחידה המשפטית של המכס ברשות המיסים שני כתבי אישום וכן נמצאים כעת עוד כמה תיקים בבחינה משפטית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את היקף כתבי האישום, כדי לוודא שמתנהלת אכיפה אקטיבית לנוכח היקף התופעה.

כוח אדם, זמינות וציוד מתאים והשפעתם על הברחות טובין ובעיקר טבק ומוצרי

1. במסגרת עבודת המנר"מים אחראים בודקי היחידות לבדיקות הנערכות לאורך קו התפר, במעברים הרשמיים שנועדו להעברת סחורות (באופן קבוע) ובמעברי ההתיישבות שנועדו לצורך שמירת מרקם החיים של האוכלוסייה הישראלית המתגוררת מעבר לגדר ההפרדה ובאזורי תעשייה בשומרון, כמו: ברקו, עמנאל וקרני שומרון (לסירוגין). עוד אמורים הבודקים לקיים תצפיות על אזורים ומקומות שבהם מתנהלים מעברי "גב אל גב" לא חוקיים, לאתר את מי שפועל באופן לא חוקי ולעצור ולבדוק אותו במעברים. השטח הגיאוגרפי הרחב שבאחריות המנר"מים מחייב פעילות של כמה ניידות, וביצוע בדיקות במטרה למנוע העברת טובין ללא תיעוד כדין.

בדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי המינהל האזרחי הוסיף על המעברים הרשמיים שנקבעו בצו האלוף להעברת סחורות, מעברים נוספים שדרכם ניתן להעביר טובין מתחומי ישראל לרשות הפלסטינית, כמו: מעבר המנהרות, מעבר ביתר ומעבר בחורים (חיזמה). יש לראות בחיוב את הגדלת המעברים לטובת הגדלת הסחר וטיוב השירות. עם זאת תוספת המעברים חייבה שגם בהם תהיה נוכחות של בודקי מכס לצורך בדיקת הטובין. הועלה כי רשות המיסים לא הגדילה בהתאם את מצבת כוח האדם במנר"מים, שגם כך הייתה במצוקת כוח אדם, וכך נותרו פחות בודקים פנויים לביצוע התצפיות או לעריכת בדיקות שוטפות. בהיעדר נוכחות של בודקי רשות המיסים בשטח יכולים גורמים עברייניים לנצל את המצב ולבצע הברחות של טובין בהיקף נרחב. כמו כן יש למצב זה השלכות ביטחוניות שכן הגורמים העברייניים עלולים גם להעביר טובין האסורים להעברה לתחומי הרשות הפלסטינית מסיבות ביטחוניות.

2. המגבלות והאילוצים של המנר"מים מנוצלים על ידי עבריינים למימוש פעילותם. כך לדוגמה עולה מדוח של סקירה מודיעינית של יחידת המטה של המעברים היבשתיים, מפברואר 2017, ובו שמות של חשודים שהוגדרו כעבריינים סדרתיים הפועלים באופן קבוע להעברה שיטתית של טובין ללא תיעוד כדין, מהרשות הפלסטינית לתחומי ישראל. בדוח האמור הם הוגדרו כמחוללי פשיעה כלכלית העוסקים בהברחות טובין דרך מעברי ההתיישבות. לפי הדוח, העברות הטובין ללא תיעוד כדין מתבצעות באמצעות משאיות בעלות מספר רישוי ישראלי ושימוש בתיעוד מזויף, ולעיתים אף ללא תיעוד כלל. סוגי הטובין המוברחים כוללים טבק וסיגריות, משקאות קלים, טקסטיל וכלי בית, מוצרי מזון טרי וקשה, ריהוט ועוד. כיוון שההברחות מתבצעות במשך כל שעות היממה ובכל יום מימי השבוע, הרי שלצורך תפיסתן נדרשת נוכחות



בלתי פוסקת של בודקי רשות המיסים. הדוח לעיל העלה כי העברות הטובין נעשות בעיקר בזמנים שבהם עובדי המכס אינם נמצאים ואינם פועלים בשטח. יש לציין כי כ-80% מכלל התפיסות של העברת טובין ללא תיעוד כדין אינן מתרחשות במעברים המוסדרים אלא במעברי ההתיישבות או בצירי התנועה שבהם נדרשת נוכחות של בודקים המגיעים בניידות לצורך הבדיקות.

בניסיון לפתור, ולו באופן חלקי, את בעיית אי-הנוכחות של בודקי רשות המיסים בשטח סיכמו הנהלת המנר"מים ומנהל מטה המעברים עם יחידות אחרות הנמצאות במעברים (כדוגמת חיילי מג"ב) כי הם יעצרו חשודים בהעברות טובין ללא תיעוד כדין ויודיעו על כך למנהלי המנר"מים.

משרד מבקר המדינה מציין כי סיכום זה אינו עונה על הבעיה מאחר שמתברר כי במרבית המקרים לא הגיעו בודקי המכס לטפל בטובין, וכלי הרכב על יושביהם והטובין שניסו להעביר הופנו בחזרה לשטחי הרשות הפלסטינית.

כך לדוגמה, בספטמבר 2018 הגיעה למעבר ביתר מכיוון גוש עציון משאית עמוסת טובין מסוגים שונים. התיעוד שהציג נהג המשאית לחיילים במחסום היה מזויף. עוד התברר כי בעל המשאית ידוע כמברח סדרתי שנתפס פעמים רבות ויש לו תיקי חקירה רבים בגין העברת טובין ללא תיעוד כדין. גם המשאית עצמה הייתה מעוקלת לטובת אגף המכס והמע"ם. כיוון שלא הייתה נוכחות של עובדי המנר"מים במקום שוחרר בעל המשאית ללא טיפול, והרכב והנהג הופנו בחזרה לכיוון שטחי הרשות הפלסטינית.

ביולי 2018, במהלך פעילות משותפת של מטה המעברים ומועצת הלול, נודע על משאית המובילה מוצרי טבק וסיגריות ללא תיעוד כדין. מאחר שבודקי מנר"ם אי"ש לא היו מורשים לפעול מעבר לגדר ההפרדה הופנתה הבקשה לעצור את המשאית לפקחי מועצת הלול. אלה עצרו את המשאית וערכו בה בדיקה וחיפוש, ובהם נמצאה כמות גדולה של טבק. פקחי מועצת הלול ליוו את הנהג והמשאית למעבר שער אפרים להמשך הבדיקה של בודקי מנר"ם אי"ש. בבדיקת הבודקים נמצאה במשאית כמות מסחרית של מוצרי טבק כמו: סיגריות מגולגלות ממקור פלסטיני, טבק בשקים וסיגריות שמקורן מחנויות פטורות ממס ("דיוטי פרי"). הטובין הובלו ללא תיעוד כלל. ערך מס הקנייה והמע"ם לבדם על הטבק והסיגריות שנתפסו היה כ- 1.8 מיליון ש"ח, וזאת נוסף על אובדן מס ההכנסה הצפוי על הרווח ממכירתם. בבדיקת הנהג עלה כי הוא רשום במרשמי רשות המיסים כבעל עסק בתהליכי סגירה. בחקירה שערכו חוקרי מנר"ם אי"ש הודה הנהג כי הוא הבעלים של המשאית וכי הוא מבצע הובלות



כאלה באופן שוטף למחיתו. הנהג נתפס בעבר בהעברת טובין ללא תיעוד ואף שילם על כך כופר כסף. עוד הודה הנהג כי הוא מקבל תשלום עבור כל הובלה וכי הוא לא דיווח על התקבולים האלה לרשויות המס. יוער כי אילולא היו פקחי מועצת הלול זמינים לא הייתה מתאפשרת תפיסת המשאית.

בעניין זה יש להעיר כי ביולי 2018 נתפסו באזור מנר"ם איז"ש כמה הברחות ואלה התפתחו ל-36 תיקי חקירות לקראת הגשת כתבי אישום בנושא העברת טבק ומוצרי ללא תיעוד כחוק. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מ-36 התפיסות 30 נעשו על ידי עובדי מועצת הלול ו-6 על ידי חיילי משמר הגבול.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עובדי מועצת הלול אשר פעלו מעבר לתפקידם וסייעו לעובדי רשות המיסים במניעת הברחות משטחי הרשות הפלסטינית לישראל.

בביקורת התברר שמדובר בתופעה שיטתית של מבריחים המנסים להעביר את הטבק ומוצריו בכל דרך שהיא לתחומי ישראל ומנצלים את אוזלת ידה של מערכת האכיפה הרופפת לביצוע הברחות חוזרות ונשנות, כאשר המקרה הגרוע ביותר מבחינתם הוא תשלום קנס, שלאחריו הם חוזרים לפעול. בעניין זה יש לציין כי עקב המיסוי הגבוה על טבק ומוצרי רווחי המבריחים גבוהים במיוחד. כך, על פי הערכת רשות המיסים, אובדן מס קנייה ומע"ם בשל הברחות הטבק בשנת 2017, רק באזור ברטעה וריחן, נאמד ב-790 מיליון ש"ח. על סכום זה יש להוסיף את אובדן מס ההכנסה.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי הסוגיה "נבחנת בימים אלו מול נציבות שירות המדינה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לקבוע מבנה ארגוני מתאים שייתן מענה לצרכים ולמאפיינים של העבודה השוטפת של עבודת המנר"מים, מתוך תשומת לב לצורכי כוח האדם, הכלים והשיטות של המנר"מים. נוכח המחסור בכוח האדם, על רשות המיסים לבחון באופן שוטף את היעדים והמטרות של עבודת המנר"מים ולהציב את כוח האדם העומד לרשותה באופן המיטבי כדי שיענה על הצרכים. נוסף על כך על רשות המיסים לתת מענה לתופעת העבריינות של העברת טובין באופן לא חוקי, על כן עליה לדאוג לנוכחות שוטפת וקבועה של עובדי המנר"מים בכל השטח הנתון לאחריותם באופן היעיל ביותר, בדגש על מעברי ההתיישבות והצירים שאין בהם מעברים מסודרים, ובכל שעות היממה. יש לציין כי לעניין זה של מניעת הברחות יש השלכות גם בהיבט הביטחוני.



הכשרה של בודקי רשות המיסים במעברים הפנימיים

עובדי רשות המיסים המוצבים ופועלים במנר"מים הם עובדי מינהל המכס, ועל פי הגדרתם והכשרתם הם "בודקי מכס". על פי מאפייני העיסוק של רשות המיסים תפקידם של בודקי המנר"מים הוא בעיקר בתחומי חוק מע"ם - ביצוע פיקוח ובקרה על תנועת הסחר בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית במעברים הפנימיים ובמעברי ההתיישבות. הבקרה מתרכזת בבדיקת חשבוניות מס ותעודות משלוח - אם הוצאו כדין, וכן בבדיקות פיזיות לאימות התייעוד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בודקי המעברים הפנימיים עוברים קורס בודקים המיועד לבודקים האמורים לעבוד במעברים הבין-לאומיים. הקורס של בודקי המעברים הפנימיים עוסק בעיקר בנושאים מכסיים, ואינו עוסק בנושאים הקשורים לעבודה במעברים הפנימיים.

מן האמור לעיל עולה בבירור כי קורס הבודקים אינו מתאים למהות העבודה של בודקי המעברים הפנימיים. כאמור, עיקר העבודה של הבודקים במנר"מים הוא עבודה לפי חוק מע"ם, ולמעשה מרבית הנושאים הנלמדים בקורס בודקים אינם מיושמים במעברים הפנימיים. כך, מרבית הידע של בודקי המנר"מים מגיע מניסיון בעבודה מעשית ולא מההכשרה שהעניקה להם רשות המיסים, ושהושקעו בה משאבים.

בעניין ההכשרה והידע המקצועי כתב, במרץ 2017, מכ"ז הבודקים באזור עוטף ירושלים של מנר"ם איו"ש אל מנהל מטה מעברים, ופירט את הפערים וחוסר הידע המקצועי של בודקי המעברים הנובע מהפער שבין הכשרתם לבין ההכשרה הנדרשת להם בעבודה השוטפת. במכתב פירט את הבעיות שאיתן התמודדו הבודקים בעבודתם השוטפת. להלן טבלה המשקפת את עיקר הפערים המקצועיים של עובדי המנר"מים:

לוח 11: חומר שנלמד בקורס בודקים ואינו רלוונטי לעובדי המנר"מים לעומת חומר שאינו נלמד בקורס בודקים וחסר לעובדי המנר"מים

חומר שאינו נלמד בקורס בודקים אך נדרש לעבודת המעברים הפנימיים	חומר הנלמד בקורס בודקים ואינו רלוונטי לעבודת המעברים הפנימיים
תקנה 26 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, פוטרת עוסקים וטובין מסוימים מתעודת משלוח או מחשבונית מס בעת ההובלה. בכל הקשור לתקנה זו ולהוראות ניהול ספרים נתקלים בודקי המנר"מים באופן שוטף בעבודתם, אך הם לא הוכשרו לכך ואינם בקיאים בנושאים אלו.	פקודת המכס
לבודקים חסר ידע מקצועי לגבי רמת הפירוט של טובין הנדרשת לפי הכללים שנקבעו בחוק המע"ם.	הסכמי סחר
בודקי המנר"מים אינם בקיאים בהבדל בין סוגי עוסקים החייבים בתיעוד בשעת ההובלה כמו: מלכ"רים, עוסקים שאינם רשומים במע"ם, תושבי הרשות הפלסטינית, חברות זרות, ארגונים בין-לאומיים, עוסק לא פעיל וכו'.	ביצוע הערכת טובין לצורך גביית המס
בודקי המנר"מים אינם בקיאים בשאלות במחשב בכל מה שקשור במע"ם. כמו: מאגרי מידע, שאלות גבייה ואכיפה, הדוח המקוון ועוד.	אופן הביצוע של בדיקות לאימות חוקיות היבוא.
בודקי המנר"מים אינם בקיאים בסוגי חובות, החלוקה לקרן ריבית והצמדה, אילו חובות לבדוק ומהו הסכום שממנו ומעלה מתחייבת בדיקה.	איתור סחורות מזויפות וטיפול בקניין רוחני וזכויות יוצרים.

במענה של מנהל מנר"ם איו"ש למכתב האמור לעיל, מאותו חודש, למנהל מטה מעברים, הוא כתב כי "יודגש שלדעתי רוב הפערים שהוזכרו ניתן לפתרון ברמת המדיניות וההכשרה הפנימית. אולם אין ספק שיש להכשיר את העובדים בהכשרה נוספת שתהיה בגדר 'מבוא לחוק מע"ם' ומבוא להנהלת חשבונות וההוראות בדבר ניהול פנקסים... מומלץ לשלוח את כלל העובדים להכשרה זו".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי עובדי המנר"מים טרם נשלחו להכשרה נוספת כאמור.

משרד מבקר המדינה מציינ כי הכשרה מתאימה היא בסיס לעבודה יעילה ואיכותית. החוסר בידע מקצועי המתאים לסוג עבודתם ולהגדרת תפקידם פוגע ביכולתם לבצע את עבודתם בצורה הטובה והיעילה ביותר. על כן, על רשות המיסים לדאוג להכשיר את עובדי המנר"מים בכל הקשור לצד החוקי ולנוהלי העבודה על פי הגדרת עיסוקם, ובכלל זה מומלץ לבחון יישום של הכשרה בדרכים עדכניות, כגון: בקורסים מקוונים.



רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "לאחרונה גובש קורס בתחום המע"ם אשר ישלים את ידיעות הבודקים למילוי תפקידם במעברים ברמה מקצועית גבוהה יותר. הקורסים יתקיימו עד סוף שנת 2019 ומיועדים לכלל הבודקים במנר"מים". משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את תגובת רשות המיסים.

אכיפה והרתעה של רשות המיסים במעברים הפנימיים

כאמור לעיל, על פי חוק מע"ם וכן צו אלוף פיקוד המרכז (נקודות למעקב טובין בין איו"ש וישראל - תיקון חקיקתי), יש להעביר טובין משטחי מדינת ישראל לשטחי הרשות הפלסטינית ולהפך, רק עם תיעוד כדין ורק במעברים שנקבעו בצו האלוף. למעשה, טובין שאינם עוברים במעברים שנקבעו גם אינם נבדקים מבחינה ביטחונית, בריאותית, בטיחותית וכיוצא בזה. נמצא כי לעיתים קרובות מעבר הטובין נעשה ללא תיעוד כנדרש בחוק.

1. סעיף 117 (א) (10) לחוק מע"ם הוחל בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ה-1985. הועלה כי לרשות המיסים יש קושי לגבות את החוב בגין קנס מינהלי ממי שאינו עוסק בישראל או שהוא תושב הרשות הפלסטינית. משום כך לא הוטל קנס מינהלי כאשר מוביל הטובין לא היה עוסק בישראל או שהיה רשום כעוסק ברשות הפלסטינית. במקרים אלו שבהם לא הוטל קנס מינהלי לא הוטלה כל סנקציה חלופית אחרת ולמעשה העבריין לא נענש. להלן הפרטים:

לוח 12: תפיסות וקנסות מינהליים שהוטלו על ידי המנר"ם, 2016 - 2018

סה"כ	מנר"ם אזח"ע	מנר"ם איו"ש	
872	447	425	מספר התפיסות לשנת 2016
796	381	415	מספר הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2016
91.28	85.23	97.64	שיעור הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2016 (באחוזים)
672	296	376	מספר התפיסות לשנת 2017
597	243	354	מספר הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2017
88.84	82.09	94.15	שיעור הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2017 (באחוזים)
802	392	410	מספר התפיסות לשנת 2018
678	314	364	מספר הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2018
84.54	80.1	88.78	שיעור הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2018 (באחוזים)



מאפיין נוסף של הקנס המינהלי הוא שאין מידתיות והלימה בין סכום הקנס לבין ערך הטובין שבהקשר להם נעברה העבירה. הקנס המינהלי שהוטל עמד על 2,000 ש"ח, או 4,000 ש"ח במקרים של עבירה חוזרת. למעשה קנס זה אינו מרתיע מביצוע העבירות ואף עולה ממנו כי "משתלם" לעבור עבירות בסכומים גבוהים יותר שכן גובהו ממילא קבוע ואינו קשור לסכום הטובין שנתפסו. כמו כן, למעט במקרים של העברת טבק, הטובין והמוביל משוחררים בחזרה לשטחי הרשות הפלסטינית והעבריינין יכול לנסות להעביר את הטובין במעבר אחר. כך לדוגמה, במרץ 2018 נתפס במעבר שער אפרים העוסק ב' בהעברה של טובין בערך כולל של כ-212,000 ש"ח ללא תיעוד כדין, והוטל עליו קנס מינהלי בסך של 4,000 ש"ח; באוגוסט 2017 נתפס במעבר אדומים העוסק ג' בהעברה של טובין (ובכלל זה טבק שערך המיסים עליו גבוה) בערך כולל של כ-200,000 ש"ח ללא תיעוד כדין, והוטל עליו קנס מינהלי בסך של 4,000 ש"ח; בנובמבר 2017 נתפס במעבר אדומים העוסק ד' בהעברה של טובין בערך כולל של כ-100,000 ש"ח ובדצמבר 2017 נתפס שוב בהעברה של טובין בערך כולל של כ-127,000 ש"ח ללא תיעוד כדין, והוטל עליו קנס מינהלי בסך של 4,000 ש"ח בכל אחת מהפעמים שנתפסו. בכל המקרים שתוארו לעיל וכך גם במקרים רבים אחרים עלה כי מי שנתפס בהעברה של טובין ללא תיעוד כדין ושלא במעברים שנקבעו לשם כך, עשה זאת יותר מפעם אחת.

על חוסר ההרתעה של הקנס המינהלי אפשר ללמוד גם מתוך אירועי התפיסה הרבים של בודקי המנר"מים במעברים. להלן הנתונים כפי שהתקבלו מרשות המיסים:

לוח 13: סך הקנסות המינהליים שהטיל המנר"ם וסכומם, 2017 - 2018

השנה	מספר קנסות מינהליים שהוטלו	סכום כולל של הקנסות המינהליים (במיליוני ש"ח)
2017	597	1.5
2018	678	1.7

יש לציין כי הנהלת מטה מעברים הבחינה בתופעה זו של עבריינים המבצעים את העבירות לעיל באופן סדרתי ומנסה להיאבק בה. מאחר שלא ניתן להגיש כתב אישום על עבירה שבה שולם קנס מינהלי החלה הנהלת מטה המעברים שלא להטיל קנס מינהלי על עבריינים שרשות המיסים מתכוונת להעמיד לדין. באופן זה ריכז מטה המעברים כמה עוסקים עברייניים שכל אחד מהם נתפס עשרות פעמים בכל שנה.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הנהלת מטה מעברים קבעה עם הלשכה המשפטית של רשות המיסים כי המתווה של העמדה לדין יתבסס על ריבוי עבירות לאותה שנה, על פי רף שייקבע. נמצא כי אף שמנהלי המנר"מים החלו לרכז נתונים על עבירות שביצעו עבריינים סדרתיים מתחילת שנת 2017, עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2019 לא הגישה רשות המיסים כתב אישום כנגד איש מהם. במצב זה קיים חשש כי אם לא יוגשו כתבי אישום כנגד כל העבריינים שבודקי המנר"מים חדלו להטיל עליהם קנסות מינהליים, הם יצאו נשכרים פעמיים: לא יוטלו עליהם קנסות מינהליים וגם לא יוגשו נגדם כתבי אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש חשיבות רבה ליכולת ההרתעה של רשות המיסים מפני ביצוע עבירות על חוקי המס. לכן נדרש כי האכיפה של רשות המיסים תהיה מידתית ומדורגת בהתאם לחומרת העבירה שבוצעה ותתקיים בזמן קרוב למועדה. על כן על רשות המיסים לפעול לכך שהסנקציות כנגד העבריינים יותאמו לסכומי העבירות ובכך תשיג הרתעה אפקטיבית יותר מביצוע העבירות האמורות.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בימים אלו מתקיימות ישיבות מול משרד המשפטים במגמה להחריג את ההתנהלות מול הפלסטינאים במעברים, בין השאר נבחנת אפשרות של עיכוב הטובין כערובה לתשלום הקנס. כמו כן קיימת הצעה לתיקון חקיקה להעלאת הקנס תוך יצירת מדרג בהתאם לערך הטובין שנתפסו... בכל הקשור להגשת כתבי אישום, וככל שרף הראיות בתיק מאפשר הגשת כתב אישום, אזי, אכן יוגשו כתבי אישום כנגד המעורבים. עם זאת חשוב לציין כי גם בתחום זה נדרש תעדוף שכן כמות המשפטנים במחלקה המשפטית הינה מוגבלת ואנו נדרשים למגוון רחב וגדול של תיקים פליליים".

2. עוסקים שנתפסו בעבירות של הברחות טובין או העברת טובין ללא תיעוד כדין פועלים במסגרת "כלכלה שחורה", ללא דיווחי מע"ם ומס הכנסה ותוך התחמקות מתשלום מס כדין. על כן רשות המיסים נדרשת לבצע פעולה משלימה לתפיסה ולקבוע לעוסק שומה, כך שייגבה ממנו המס המלא.

משרד מבקר המדינה בדק אם תחנות מע"ם או משרדי השומה של מס הכנסה ערכו שומות לעוסקים שנתפסו החל משנת 2016 בהעברה של טובין ללא תיעוד כדין. משרד מבקר המדינה בדק את כל 52 העוסקים שנתפסו כמה פעמים באותה שנה, החל משלוש תפיסות ועד ל-20 תפיסות. להלן פרטי הבדיקה:

לוח 14: עריכת שומות לעוסקים נתפסו מעל שלוש פעמים בהעברת טובין ללא תיעוד כדין

מס הכנסה	מע"ם	
52	52	מספר עוסקים/נישומים שנבדקו
0	6	מספר עוסקים/נישומים שנערכה להם שומה או ביקורת חשבונות
0	11.5	שיעור העוסקים/נישומים שנערכה להם שומה או ביקורת חשבונות (באחוזים)

משרד מבקר המדינה העלה כי לשלושה נישומים היה תיק סגור במס הכנסה אף על פי שהם נתפסו בפעילות עסקית, וכי המידע על כך לא הועבר מיחידת המעברים אל אגף מס הכנסה, אף שמדובר בהעברה פנימית בתוך רשות המיסים. עוד נמצא בבדיקת משרד מבקר המדינה כי לאחד הנישומים שנתפס חמש פעמים בשנים 2017 ו-2018 בהעברת טובין ללא תיעוד, בסכום של מאות אלפי ש"ח, קיימת יתרה להחזר במס הכנסה של 40,477 ש"ח, נכון לנובמבר 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות המיסים לאכוף גביית מס אמת, ובמיוחד ממי שכבר נתפס כמה פעמים בהעברת טובין באופן שיטתי ללא תיעוד כחוק. על כן על רשות המיסים ליצור תיאום בין המנר"מים לבין תחנות המע"ם ומשרדי מס הכנסה, ולהביא לכך שכל מידע שיש בו כדי ללמד על הכנסתו של העוסק או הנישום יטופל ותוטל בגינו השומה המתאימה, כגון: פסילת ספרים וקביעת שומה חדשה.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "במקרה בו נתפס עוסק בהברחת טובין עם תיעוד מזויף - מקרה זה מוזן למערכת המודיעין, כמידע לטיפול ושיקול דעת בתחנה האזורית הרלוונטית... לעניין שומות מס הכנסה - רשות המסים תבחן ותשקול במסגרת הצוות לקביעת תכנית העבודה לשנת 2020, האם יש מקום להכניס לטיפול שומתי נישומים אשר נתפסו מספר פעמים בהעברת טובין ללא תיעוד כדין או בהברחת טובין, בסכומים מהותיים".

3. המיסים העקיפים המוטלים על יבוא טבק שיעורם עשרות אחוזים ממחיר הטבק לצרכן (שיעור המס על סיגריות עומד על כ-80 אחוזים מהמחיר לצרכן). לכן בכל המקרים שבהם נתפסו עובדי המנר"מים אדם שהעביר טבק או מוצרי טבק ללא התיעוד המתאים כחוק, הוא העדיף לוותר על הסחורה שנתפסה ולא לשלם את המיסים המתחייבים. במקרים כאלה רשאית רשות המיסים, כחלק מאמצעי האכיפה וההרתעה, לחלט את הרכב שבו הועברה הסחורה ולהגיש כתב אישום נגד העבריין, או תביעה להחרמת הרכב. לחילוט הרכב יש חשיבות באכיפה



כנגד תושבי הרשות הפלסטינית, כיוון שיש קושי להגיע אליהם בתחומי הרשות הפלסטינית ולהבטיח את הגעתם למשפט, או לחלופין שישלמו כופר בגין העבירה שעברו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כדי להתחמק מחילוט הרכב תושבי הרשות הפלסטינית משתמשים ברכב שכור ישראלי לביצוע העבירה של העברת הסיגריות ללא התיעוד המתאים וללא תשלום המיסים הנדרשים על פי חוק. במצב זה אין בידי עובדי רשות המיסים כל אמצעי אכיפה כנגדם.

כך לדוגמה, באוקטובר 2018 נתפס תושב הרשות הפלסטינית ו' בניסיון להכניס לשטח מדינת ישראל במעבר בחורים (חיזמה), ברכב ישראלי שכור, כמות מסחרית של סיגריות מייצור פלסטיני מקומי. העברת הסיגריות נעשתה ללא כל תיעוד, ללא הטופס המתאים לעניין תשלום מס הקנייה הגלום בקנייה (ראו להלן) וללא חשבונית מס התחשבות פלסטינית. בחישוב שעשתה רשות המיסים עלה כי ערך המס הגלום בסיגריות שהוברחו עמד על כ-92,500 ש"ח. בעל הסיגריות שנתפס ויתר על הסיגריות וביקש לכפר על העבירות שביצע באמצעות כופר כסף. בנובמבר 2018 קבעה ועדת התפישות כי על העבריין לשלם כופר כסף בסכום של 14,000 ש"ח. בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי הרכב שבו השתמש העבריין היה שכור ולכן רשות המיסים לא חילטה אותו. עוד עלה בבדיקת הביקורת כי בהיעדר אמצעי הרתעה כנגד העבריין, עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2019, הוא לא שילם את כופר הכסף שהוטל עליו והוא גם לא אותר על ידי רשות המיסים לצורך מיצוי הדין נגדו.

רשות המיסים השיבה כי "באשר לעובדה כי הרכב שכור ואינו בבעלות האדם שביצע את ההברחה - נושא זה מעלה קושי משפטי מהותי בשאלה, האם חרף סמכות התפיסה שקיימת ניתן לחלט ולהחרים לטובת המדינה רכב שכור שבוצעה בו הברחה כאשר אין ראיות לקיומו של חוסר תום לב / מעורבות / עצימת עיניים מצד המשכיר".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון חלופות לאכיפת החוק ולהטלת סנקציות כנגד מי שמעורבים בהברחה והם תושבי הרשות הפלסטינית, אשר ירתיעו מלהעביר טובין באמצעות רכב ישראלי שכור וללא תיעוד כדין.

4. הסכם פריז קובע את דרך ההתחשבות של מדינת ישראל עם הרשות הפלסטינית, בין היתר באמצעות מע"ם. ככלל, הדיווח בין העוסקים נעשה בחשבוניות מיוחדות, כך שהעוסקים הישראלים מדווחים ומגישים את החשבוניות שלהם (חשבונית I) מדי חודש לרשות המיסים בישראל, ובמקביל העוסקים הפלסטינים מדווחים ומגישים את החשבוניות שלהם (חשבונית P) לרשות הפלסטינית. עוסק ישראלי יכול להגיש חשבוניות עד שישה חודשים ממועד העסקה. בעת ההתחשבות בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית כל צד מביא את החשבוניות שיש ברשותו. לאחר הבדיקה וההקבלה של החשבוניות מבצעים את ההתחשבות הפרטנית.

א. סעיף 72 לחוק מע"ם קובע כי המנהל רשאי לדרוש דוחות נוספים על הדוחות התקופתיים, לתקופות ובמועדים שקבע.

בצו מס ערך מוסף (דרישת דוחות נוספים), התשנ"ו-1996, נקבע כי מלכ"ר או מוסד כספי הרוכש נכס או המקבל שירות מעוסק רשום באזור או בשטחי עזה ויריחו, יגיש נוסף על הדוח התקופתי גם דוח שבו מפורטים פרטים על מוציא החשבונית. אחת לחודשיים חובה על מלכ"ר לדווח על עסקאות כאלה עם הרשות הפלסטינית. את הדוח, כאמור, יש להגיש או לשלוח למשרד יחידת קישור מע"ם לרשות הפלסטינית בתוך חמישה עשר ימים מתום תקופת הדוח שבה הוצאה או התקבלה חשבונית מס ההתחשבות.

בביקורת משרד מבקר המדינה שנערכה ביחידת התפיסות של מטה המעברים, התברר כי קיימים ארגוני סיוע ועמותות ישראליים אשר רוכשים טובין מעוסקים בתחומי הרשות הפלסטינית לצורך שיווקם בשטחי מדינת ישראל. סכום המיסים העקיפים שהארגונים האמורים משלמים לרשות הפלסטינית בעסקאות אלו מגיע למיליוני ש"ח בכל שנה, ועליה להשיבם למדינת ישראל במסגרת ההתחשבות. הועלה כי רוב העמותות וארגוני הסיוע שנבדקו על ידי יחידת התפיסות לא דיווחו לרשות המיסים על העסקאות כמתחייב בדין. בכך בעת ההתחשבות עם הרשות הפלסטינית מדינת ישראל מפסידה את סכומי המיסים ששולמו לרשות הפלסטינית באותן חשבוניות.

עוד התברר, כי אי-דיווח על רכישת טובין או קבלת שירות מעסקים הרשומים ברשות הפלסטינית הם אומנם בגדר עבירה בהתאם לסעיף 117(א) (6) לחוק מע"ם, אך בפועל אין אכיפה מאחר שעבירה זו לא נקבעה כעבירה מינהלית.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "רשות המיסים מודעת לבעיה העולה מדוח המבקר ופועלת לביצוע תיקון חקיקה בחוק העבירות המנהליות,



התשמ"ו-1985, לפיו העבירה על פי סעיף 117(א) (6) לחוק מע"ם תוגדר 'עבירה מנהלית' גם לגבי אי-הגשת דוח נוסף מכוח סעיף 72 לחוק מע"ם. תיקון החקיקה נועד לצמצם משמעותית את תופעת אי שליחת הדוח הנוסף... להגביר את יכולת ההרתעה והאכיפה, ולהפחית את אובדן המס הנגזר מכך לקופת המדינה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התגובה ומציין בפני רשות המיסים כי עליה להגיע ככל הניתן לנתוני אמת בכל הקשור להתחשבות עם הרשות הפלסטינית. כמו כן, מומלץ כי רשות המיסים תבחן חיוב מלכ"רים בדיווח שנתי המבוצע על ידם לרשויות המס לפרט נתונים על אודות רכישת טובין מעוסקים בתחומי הרשות הפלסטינית לצורך שיווקם בשטחי מדינת ישראל, ובדרך זו תוכל המדינה להתחשבן בגין סכומים אלו למול הרשות.

ב. על טובין מסוימים כדוגמת סיגריות ואלכוהול מוטל, נוסף על המע"ם, גם מס קנייה. בעניין זה, לצורך ההתחשבות בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית יש חובה לצרף טופס נלווה לחשבונית המס (טופס 132), ובו יש לפרט את סכום מס הקנייה ששולם. חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, וכן תקנות יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (העברת סוגי טובין מסוימים), התשס"א-2001, קובעים כי הובלה והעברת טובין טעוני מס קנייה ללא התייעוד הנדרש הן בגדר "הברחת טובין" כמשמעותה בפקודת המכס, כך שניתן להגיש בגינן כתבי אישום או להמירן בכופר כסף.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי רשות המיסים אינה מפעילה את הסנקציות הקיימות בידה ואינה מגישה כתבי אישום או כופר כסף כנגד מי שלא צירף את הטופס הנלווה. סכומי מס הקנייה גבוהים הרבה יותר מסכום המע"ם, ואי-צירופם עלול לגרום להפסדים ניכרים למדינת ישראל בגין ההתחשבות החסרה. להלן דוגמה:

עוסק א' נתפס כאשר ניסה להבריח בנובמבר 2017 טבק והייתה ברשותו חשבונית כדין בגין המע"ם, אך לא היה ברשותו הטופס הנלווה לחשבונית המס ובו פירוט מס הקנייה, והוא נדרש להשלים את הטופס הנלווה לעסקה בגין מס הקנייה. על פי הטופס הנלווה שהגיש העוסק בעקבות תפיסתו,



סכום מס הקנייה עמד על כ-1.9 מיליון ש"ח. אילולא נתפס העוסק ולא היה מגיש את הטופס הנלווה הייתה מדינת ישראל מפסידה את סכום מס הקנייה בעת ההתחשבות עם הרשות הפלסטינית. עוד נמצא לגבי עוסק זה כי בבדיקה שגרתית בינואר 2019 התברר כי מיולי 2018 הוא גם הפסיק להגיש את הטופס הנלווה, ועל כן נעשתה אצלו ביקורת של יחידת הביצוע של מטה המעברים. בביקורת נמצא כי מיולי 2018 עד ינואר 2019 לא הגיש העוסק 11 טפסים נלווים לחשבוניות, הנוגעים לסכום מס הקנייה בסך כולל של 9.2 מיליון ש"ח. רק בעקבות הביקורת שנעשתה שולם המס. יש לציין שכאמור, רשות המיסים לא הטילה כל סנקציה ולא הגישה כתב אישום כנגד העוסק, אף שאילולא נעשתה הביקורת הייתה מדינת ישראל מפסידה כאמור את סכום מס הקנייה. נוסף על כך נמצא כי בשישה מקרים מתוך המקרים שהתגלו לא עבר העוסק דרך המעברים הרשמיים שנקבעו לצורך העברת הטובין.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "ההסכם עם הרשות הפלסטינאית קובע כי הובלה והעברת טובין טעוני מס קניה משטחי הרשות הפלסטינאית לשטחי ישראל ללא התייעוד הנדרש מהווים 'הברחת טובין' כמשמעותם בפקודת המכס, כך שניתן להגיש כתבי אישום או להמירם בכופר כסף".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי עליה להנחות את עובדי יחידת הביצוע לנקוט את הסנקציות שנקבעו בחוק נגד מי שמעביר טובין טעוני מס קנייה משטחי הרשות הפלסטינית לשטחי ישראל ללא התייעוד הנדרש.

5. את התפעול השוטף של המעברים הפנימיים מבצעים גורמים שונים, על פי מיקום המעבר. חלק מהמעברים מפעילה רשות המעברים היבשתיים של משרד הביטחון, חלק אחר מפעיל זה"ל ואת המעברים בעוטף ירושלים מפעיל המשרד לביטחון פנים. במסגרת הפעלת המעברים הרשמיים שנקבעו להעברת טובין נקבע כי חייבת להיות נוכחות של בודקי המנר"מים במשך כל שעות הפעלת המעבר, אולם במעברים האחרים לא נדרשת נוכחותם הקבועה, אלא נוכחות אקראית בלבד. באופן טבעי הקשר של עובדי המנר"מים עם הגורם הפועל במעבר תלוי בקשרים האישיים שנוצרו וברצון הטוב של הגורם במעבר לסייע להם בעבודתם, גם כאשר אינם נמצאים בו.

כדי להתייעל וכדי למנוע פגיעה כלכלית וביטחונית, על כל הגורמים הפועלים בכל מעבר להיות מתואמים ביניהם, ועל כל גורם במעבר לתאם את פעילותו ולסייע ליתר הגורמים כמיטב יכולתו.



בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לא תמיד יש תיאום בין הגופים, ולעיתים הגורם הנמצא במעבר משחרר כלי רכב וטובין מבדיקה שעליה הוא מופקד בעוד שגוף אחר מעוניין לבדוק אותם. להלן דוגמה בולטת:

בפברואר 2015, במהלך פעילות של יחידת מנר"ם אזח"ע במעבר ההתיישבות מיתר, הנתון לאחריות צה"ל, עצרו בודקי המנר"ם משאית עמוסה בריהוט ובמוצרי פרזול שניסתה להיכנס מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל. הנהג הציג תיעוד לגבי הטובין, שהתברר שהיה מזויף. בחקירת הנהג התברר כי הוא עובד אצל בעל המשאית - עוסק ט'. שבוע מאוחר יותר נתפס שוב נהג המשאית כשהוא מעביר ריהוט ומוצרי פרזול מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל בליווי תיעוד מזויף. בחקירת יחידת מנר"ם אזח"ע התברר כי לעוסק ט' יש אישור לעבור באופן חופשי וללא בדיקה במעבר נגהות. על האישור חתום קצין הגנה מרחבית של חטיבת יהודה. בחקירה של מנר"ם אזח"ע עלה כי תושב יישוב בדרום הר חברון פנה אל קצין הגמ"ר יהודה וטען בפניו כי יש לו מפעל רהיטים וכי עוסק ט' הוא הנהג של המפעל וביקש עבורו אישור מעבר חופשי וללא עיכובים. בחקירה עלה כי לתושב אשר פנה אין כל מפעל רהיטים. עוד התברר כי קצין ההגמ"ר הוא שהוציא את האישור שהתבקש, ובו צוין כי יש לתת לנהג לעבור בצורה חופשית. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי העוסק ט' הופיע בדוח של רכז המודיעין במטה המעברים שהוזכר לעיל, ובו מציין רכז המודיעין כי עוסק ט' הוא עבריין סדרתי שנחשב למחולל פשיעה כלכלית. עוד הועלה כי לעוסק זה רשומים במרשמי רשות המיסים 11 תיקי דוחות גילוי עבירה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוסר תיאום בין הגורמים הפועלים במעברים עלול לגרום לפגיעה ביטחונית וכלכלית במדינת ישראל. על רשות המיסים ושאר הגורמים הפעילים במעברים כמו: רשות המעברים היבשתיים של משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים וצה"ל, ליצור תיאום ביניהם, לרבות בדרך של ממשקי עבודה מקוונים, ולהביא לכך שכל אחד יהיה מודע לתפקידו של השני, ובמידת הצורך, כאשר גורם אחד ייתקל בעבירות הקשורות לגורמים אחרים במעבר, הוא יעביר את העבריינים ויודיע על כך לגורמים הרלוונטיים להמשך הטיפול.

פיקוח רשות המיסים על העברת דלק לרשות הפלסטינית

הרשות הפלסטינית רוכשת בישראל את כל הדלק שהיא זקוקה לו. על פי ההסכמים, הדלק לתחומי הרשות הפלסטינית מועבר בשני מסופים: האחד נמצא ליד מעבר תרקומיא שבאזור חברון, והשני ליד הכפר הפלסטיני נעלין שבאזור מודיעין. העברת הדלק נעשית בשיטת "גב אל גב": מכלית ישראלית מגיעה למסוף עם הדלק האמור לעבור לרשות הפלסטינית, ומולה מגיעה מכלית פלסטינית האמורה לקבל את הדלק. שתי המכליות מחברות צינור ביניהן ומעבירות את הדלק. בתום העברת הדלק המכלית הישראלית חוזרת לתחומי ישראל והמכלית הפלסטינית העמוסה בדלק יוצאת לתחומי הרשות הפלסטינית. על פי נתוני רשות המיסים, הרשות הפלסטינית רכשה דלק מישראל בשנת 2017 בערך של 2.91 מיליארד ש"ח, ובשנת 2018 בערך של 2.53 מיליארד ש"ח.

אחד מתפקידי המנר"ם הוא לפקח על העברת הדלק לתחומי הרשות הפלסטינית. בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי מטעמי בטיחות נאסר על עובדי המנר"ם לעלות על מכליות הדלק כדי לבדוק את הסוגרים ואת מדיד הדלק. עוד התברר כי רשות המיסים לא קבעה כלים אחרים לביצוע הבדיקה והפיקוח על העברת הדלק לרשות הפלסטינית. בנסיבות אלה עובדי המנר"ם אינם יכולים לפקח על כמות הדלק שעיימה הגיעה המכלית הישראלית למסוף, על כמות הדלק שהועבר לתחומי הרשות הפלסטינית ואם אכן המכלית הישראלית פרקה את כל הדלק שהייתה אמורה לפרוק.

הועלה כי מנהל המנר"ם בתרקומיא ביקש מהממונים עליו וכן ממנהל המעבר מטעם רשות המעברים היבשתיים, עוד בשנת 2008, לרכוש מאזניים לשקילת מכליות דלק כדי שתתאפשר שקילת מכליות הדלק בכניסתן ובצאתן ממסוף הדלק וכך יהיה אפשר לחשב את כמויות הדלק שהועברו לרשות הפלסטינית וכן לוודא שאין החזרה של חלק מהדלק לתחומי ישראל. עד מועד סיום הביקורת לא נרכשו מאזניים לשקילת מכליות הדלק ולא ניתן לפקח באופן ראוי על העברת הדלק לרשות הפלסטינית.



משרד מבקר המדינה העלה עוד בבדיקתו כי רשות המיסים ניסתה החל משנת 2012 לקדם את העברת הדלק לתחומי הרשות הפלסטינית באמצעות צנת באופן ישיר במקום במכליות. לשיטה זו יש יתרונות, כמו למשל: בקרה ושליטה על כמות הדלק העוברת לרשות הפלסטינית, הפחתת עלויות גבוהות של הובלה, הפחתת זיהום הסביבה וסיכונים הנובעים מנזילות דלק ונסיעות המכליות, פגיעה בשוק השחור של תחנות הדלק הפירטיות בישראל והפחתת העלמות המס כתוצאה מכך. עד למועד סיום הביקורת לא יצא הנושא אל הפועל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את כלל מנגנוני הפיקוח והבקרה על העברת הדלק לרשות הפלסטינית כדי ליצור הרתעה אפקטיבית מפני הברחות. לשם כך עליה לבחון פתרונות נוספים, כגון: צובר גדול בעל יכולת מזידה מדויקת של כמויות הדלק שממנו ימלאו המכליות של הרשות הפלסטינית את הדלק או הצינור, או כל פתרון אחר שיכול להביא לבקרה אמיתית ואפקטיבית על העברת הדלק.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "מינהל המכס מקבל את עמדת המבקר שיש לעשות יותר בכל הקשור לפיקוח על מעבר הדלק לרש"פ. יצוין, כי ההחלטה על פריסת מערך צינורות בין ישראל לרש"פ שיכולה בהחלט לסייע על הפיקוח הינה פוליטית ואינה בסמכות רשות המיסים... בעתיד בכוונתנו ליישם את רפורמת הבונדדים מול הרשות הפלסטינאית, לפיה האחריות על גביית המסים בכל הקשור לייבוא טובין לשטחי הרש"פ, תחול על הרש"פ וכחלק מהעברת האחריות ייקבעו כללים חדשים לטיפול בדלק בין ישראל לרש"פ".

העברת אגרגטים מהרשות הפלסטינית לישראל

בין חומרי הגלם המשמשים לתעשיית הבטון בישראל נמצאים גם אגרגטים (חצץ) לסוגיהם. תעשיית ענף הבטון במשק הישראלי צורכת כ-55 מיליוני טונות של אגרגטים בשנה. על פי הערכות וחישוב הכמויות המועברות במעבר, כשליש מהאגרגטים המעובדים לבטון במדינת ישראל מגיעים ממחצבות ביהודה ובשומרון, דרך מעבר הסחורות שער אפרים.

במדינת ישראל יש תקן לאגרגטים לתעשיית הבטון, שנקבע על ידי מכון התקנים הישראלי ומוענק למחצבות שעברו אישור של המכון. אגרגטים שאינם בעלי תקן עלולים להביא ליצירת בטון שאינו חזק דיו ואינו אטום למים, ולהשפיע על האלסטיות שלו. מחצבה המתאימה לתקן ישראלי ת"י 3 צריכה להעסיק טכנולוג מוסמך בתחום המחצבות, ובכל יום עליו לבצע לפחות בדיקה מקצועית אחת שמטרתה לבדוק את איכות החומר ולהבטיח שמבנים שייבנו מאותם אגרגטים לא יקרסו או ייסדקו בשל חולשת החומר.



באזור יהודה ושומרון יש כיום תשע מחצבות לייצור אגרגטים לתעשיית הבטון, ומתוכן יש רק שתי מחצבות שקיבלו אישור תקן ממכון התקנים הישראלי ופועלות בהתאם לחוק. נוכח המחסור בישראל באגרגטים לתעשיית הבטון, וכן עקב המחיר הנמוך יותר של האגרגטים שנחצבו במחצבות שאינן בעלות תקן, קיים ביקוש לאגרגטים ממחצבות אלו.

ביוני 2018 פנתה רכזת ועדות מקצועיות במכון התקנים הישראלי אל יצרני הבטון והתריעה בפניהם כי: "נוכח המחסור באגרגטים לייצור בטון בתחום מדינת ישראל פונים חלק מיצרני הבטון למקורות שאינם מאושרים או מוסמכים לצורך רכישת אגרגטים המיועדים לייצור בטון. מודגש בזאת כי דרישות מערכת ההסמכה של מכון התקנים מחייבות רכש אגרגטים לייצור בטון רק ממקורות אשר אושרו על ידה, הן בגבולות המדינה והן מחוץ להם. במידה ויגיע מידע על שימוש באגרגטים שאינם מאושרים יזומן היצרן לדיון לפני ביטול הסמכתו לייצור בטון עקב אי עמידתו בדרישות התקן". חודש מאוחר יותר, ביולי 2018, פנה מ"מ ראש מנהלת תפעול תו תקן אל ראש המינהל האזרחי, בנושא אגרגטים ממחצבות לא מאושרות לצורך ייצור בטון. במכתב הוא טען כי: "דרישות מערכת ההסמכה של מכון התקנים מחייבת רכש אגרגטים לייצור בטון רק ממקורות אשר אושרו על ידה. האגרגטים צריכים להתאים לתקן ישראלי ת"י 3, אחרת עלולים לפגוע בטיב הבטון. הובא לידיעתנו כי מועברים אגרגטים ממקורות לא מאושרים, לייצור בטון דרך מעברים כגון שער אפרים. נראה כי הדבר נובע ממחסור באגרגטים לייצור בטון בתחום מדינת ישראל, דבר שמביא לכך שחלק מיצרני הבטון בישראל פונים למקורות שאינם מאושרים או מוסמכים, לצורך רכישת אגרגטים המיועדים לייצור בטון. אודה על טיפולכם בנושא".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, לא חל כל שינוי בנושא. עובדי המכס אינם יכולה לעצור את האגרגטים כיוון שמעבר שער אפרים אינו מוגדר מעבר בין-לאומי, ולכן הם אינם בודקים כי קיים תו תקן אלא, כאמור לעיל, הם בודקים רק אם יש חשבונית ותעודות משלוח כדין מנגד. עובדי רשות המעברים היבשתיים, המתפעלת את המעבר, אינם בודקים אם יש לאגרגטים תו תקן ועוסקים רק בביטחון.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "כפי שמתואר במסמך המבקר בין הרשות הפלסטינית לישראל קיימת מעטפת מכס אחת. המשמעות הישירה היא, כי בעת כניסת טובין מהרשות לישראל אין התחייבות לעמוד בכל דרישות חוקיות היבוא כפי שקיים ביבוא בגבול בינלאומי".



רשות המעברים היבשתיים ציינה בתשובתה מיוני 2019 למשרד מבקר המדינה כי "רמי"ם [רשות המעברים היבשתיים] עוסקת בבידוק ביטחוני. פיקוח על תו תקן אינו במסגרת תפקידיה של רמי"ם".

מכון התקנים הישראלי ציין בתשובתו מיוני 2019 למשרד מבקר המדינה כי דוח מבקר המדינה אכן מציג תמונה בעייתית, ועל כן הציע את הפתרון הזה: "לוודא כי במעברים הביטחוניים תהיה רשימה של מחצבות מאושרות על ידי מכון התקנים הישראלי. מפעילי המעברים יבדקו לכל משאית את תעודת המשלוח, שהופקה על ידי המחצבה שייצרה את האגרטים באותה משאית. ככל שהמחצבה בתעודת המשלוח לא תימצא ברשימת המחצבות המוסמכות על ידי מת"י, המשאית לא תורשה להיכנס ולפרוק את האגרטים בשטחי מדינת ישראל. כדי למנוע זיופים של תעודות משלוח, מוצע שהמחצבה תעביר באופן קבוע באמצעים אלקטרוניים את תעודות המשלוח למעבר המתאים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לתקן של חוזק הבטון יש חשיבות בקביעת יכולת המבנים לעמוד בפני רעש אדמה או אירועי חבלה. על כן אין להרשות כניסת אגרטים לתעשיית הבטון שאין להם תו תקן. על מכון התקנים, האמון על קיום תקן הבטון, על רשות המיסים ועל רשות המעברים היבשתיים לפעול לפתרון הבעיה, להדק את שיתוף הפעולה בין הגופים ולדאוג לפיקוח במעבר אשר ימנע כניסת אגרטים שאין להם תו תקן.

פיקוח רשות המיסים על היבוא לרשות הפלסטינית

כאמור, ההתחשבות בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית נעשית על בסיס השוואת חשבוניות שהופקו בישראל (חשבונית O) למול חשבוניות שהופקו ברשות הפלסטינית (חשבונית P). בנושא היבוא דרך מעברים יבשתיים בין-לאומיים או דרך נמלי הים ונמלי התעופה, אופן ההתחשבות שונה. עם הגעת היבוא לטובת הרשות הפלסטינית ושחרור הטובין, מדינת ישראל מעבירה את מיסי היבוא אל הרשות הפלסטינית. במקרה כזה נדרש לבצע פיקוח הדוק על כך שהטובין יעברו אל תחומי הרשות הפלסטינית, שכן אם הם לא יועברו אליה ובמקום זאת יזלגו ויימכרו בישראל, ההפסד למדינת ישראל יהיה כפול: היא תפסיד את סכום מיסי היבוא, שכן היא כבר העבירה אותם אל הרשות הפלסטינית על בסיס הצהרת היבואן כי הטובין מיועדים לגורם ברשות הפלסטינית, וכן היא תפסיד כאשר הטובין יימכרו בתחומי מדינת ישראל במסגרת הכלכלה הבלתי מדווחת, ללא תשלום מע"ם ומס ההכנסה בגין מכירת הטובין.



תפקיד המנר"מים הוא, בין היתר, לעקוב אחר הרישום שנפתח בנמל עם שחרור הטובין שהגיעו למדינת ישראל ביבוא ואמורים להגיע לשטחי הרשות הפלסטינית, ועד להגעת הטובין למעבר שנקבע לקראת העברתם לשטחי הרשות הפלסטינית (להלן - סגירת מטענים), ולבדוק שם כי הרישומים בשני המקומות תואמים. היעדר רישום של העברת הטובין לשטחי הרשות הפלסטינית מצביע על שני מצבים אפשריים: הטובין הועברו ממדינת ישראל לתחומי הרשות אך לא דרך מעבר רשמי, או שהם הושארו בישראל ונמכרו בתחומיה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לא נקבעה כל סנקציה כנגד מי שאינו פועל על פי ההסכם ואינו מעביר את הטובין במעברים הרשמיים שנקבעו לכך. במצב זה יכולים היבואנים הפלסטינים לנצל את המצב ולהפך את ההסכמים ללא חשש מצעדי אכיפה נגדם.

בטבלה שלהלן נתונים, על פי רישומי רשות המיסים, בדבר סגירת המטענים שהגיעו ביבוא לרשות הפלסטינית ונתוני סגירת המטענים שהגיעו ביבוא לרשות הפלסטינית והיו מיועדים לעבור במעבר עופר:

לוח 15: נתוני סגירת המטענים שהגיעו ביבוא לרשות הפלסטינית, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
197,532	213,383	211,168	סך המטענים שהגיעו ביבוא
116,765 (59.1 אחוזים)	134,341 (63.0 אחוזים)	136,874 (64.8 אחוזים)	מספר המטענים שעברו במעברים שנקבעו
68,271	82,163	77,050	מטענים שהגיעו ביבוא והיו אמורים לעבור במעבר עופר
28,305 (41.5 אחוזים)	37,510 (45.7 אחוזים)	38,435 (49.9 אחוזים)	מספר המטענים שעברו במעבר עופר

בבדיקה של משרד מבקר המדינה עלה כי שיעור הציות בסגירת מטענים הולך ופוחת לאורך השנים. לדוגמה, בשנת 2011 היה שיעור הציות של יבואנים פלסטינים בסגירת מטענים 72%, ולאורך השנים הלך שיעור זה ופחת עד שהגיע בשנת 2017 ל-63% בלבד. עוד עלה כי בולטת במיוחד בחוסר הציות בעניין זה סגירת המטענים האמורים לעבור במעבר עופר. יש לציין כי טובין מיובאים האמורים לעבור במעבר עופר הם כאלה שהגיעו בדרך האוויר ולכן סביר שערכם גבוה במידה ניכרת מערכם של טובין שהגיעו בדרך הים.



בתחילת שנת 2017 ביצעה רשות המיסים הערכה של אובדן המס מטובין שיובאו לתחומי מדינת ישראל בשנת 2016 על ידי יבואנים פלסטינים אך לא עברו לתחומי הרשות הפלסטינית במעברים הרשמיים שנקבעו. על פי הערכה, כמחצית מהטובין שלא בוצעה לגביהם סגירת מטענים לא עברו לתחומי הרשות הפלסטינית אלא נמכרו בישראל. כתוצאה מכך הפסידה מדינת ישראל בשנת 2016 מס בגובה 450 מיליון ש"ח. בעקבות זה החליטה רשות המיסים לקדם את נושא הסגר האלקטרוני. הרעיון הוא שכל הטובין המיובאים לרשות הפלסטינית יובלו בכלי הובלה סגור וינוטרו באמצעות סגר אלקטרוני מקושר במערכת ג'י.פי.אס. פריקת הסגר האלקטרוני תיעשה רק במעבר הסחורות לרשות הפלסטינית. בכך יהיה אפשר לעקוב בזמן אמת אחר תנועת הטובין לרשות הפלסטינית ולמנוע בזמן אמת פריקה של היבוא המיועד לרשות הפלסטינית, בשווקים ובמחסנים בישראל.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, לא חל כל שינוי בנושא, ורשות המיסים עדיין לא הפעילה את הסגר האלקטרוני, על אף יתרונותיו הרבים ליעול העבודה ולמניעת הפרת הסכמים, והגם שאומדן עלות הפסדי המס נאמדו בכ-450 מיליון ש"ח בשנת 2016.

לדעת משרד מבקר המדינה על רשות המיסים למנוע כל אפשרות של זליגת טובין המגיעים ביבוא ומיועדים לרשות הפלסטינית, לתחומי מדינת ישראל. לשם כך על רשות המיסים לבחון הפעלת סנקציות כלפי יבואנים פלסטינים המייבאים טובין לרשות הפלסטינית ולא עברו במעברים שנקבעו לשם כך. נוסף על כך, על רשות המיסים לקדם את נושא הסגר האלקטרוני, ולשקול לתקן את ההסכם באופן שמיסי היבוא לא יעברו לטובת הרשות הפלסטינית אלא רק לאחר שיתברר כי הטובין הגיעו למעבר הסחורות המאושר שנקבע לטובין ולאחר שעברו לתחומי הרשות הפלסטינית.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בסמכות בית המכס הרלוונטי לפעול, במקרים המתאימים, בהתאם לסעיף 31 לפקודת המכס ולדרוש מהיבואן הפלסטיני ערובות לצורך הבטחת קיום הוראות דיני המכס ולהגנת הכנסותיה של רשות המכס. זאת, כתנאי לשחרור הסחורה מפיקוח המכס. כאשר יוכח שהטובין הגיעו למעבר המוסדר שנקבע לכך (מעברי 'גב אל גב'), אזי תושב הערבות ליבואן הפלסטיני". בתשובה נוספת מדצמבר 2019, ציינה רשות המיסים כי: "לאחרונה חלה התקדמות בנושא זה. עובדי רשות המיסים הוסמכו כפקידי מכס על פי הצו בדבר סמכויות המכס (יהודה ושומרון), (מס' 309), התשכ"ט-1969. כמו כן, עבודת המטה להסדרת הסמכויות כאמור באמצעות צו אלוף מתאים נמצאת בסיומה".



משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי עליה לפעול, בהתאם לסעיף 31 לפקודת המכס, ולהנחות את מנהלי בתי המכס הרלוונטיים לדרוש מהיבואן הפלסטיני ערובות לצורך הבטחת קיום הוראות דיני המכס והעברת הטובין במעבר המוסדר שנקבע לשם כך.



סיכום

לפעילות רשות המיסים במעברי הגבול היבשתיים של מדינת ישראל ובמעברים הפנימיים בתוך מעטפת המכס של מדינת ישראל נודעת חשיבות רבה באכיפת חוקי היבוא, במניעת הברחות, במניעת הפרות של החוק לאיסור הלבנת הון ובאכיפת ההסכמים שנחתמו בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית וההתחשבות הכספית ביניהן.

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה העלו כשלים מהותיים במניעת הברחות טובין דרך מעברי הגבול, במניעת העברת טובין אסורים, במניעת העברת טובין ללא תיעוד כדין במעברים הפנימיים ובמיוחד טבק ומוצריו שעליהם מוטל מס גבוה באופן ניכר מטובין אחרים. על פי אומדן של רשות המיסים, הפסד המיסים שנגרם למדינת ישראל כתוצאה מההברחות והעברות הטובין ללא תיעוד מתאים גבוה מאוד, ורק מטבק וסיגריות מסתכם ביותר מ-1.25 מיליארד ש"ח בכל שנה. חלק מהכשלים שנמצאו עלולים אף להגיע לכדי פגיעה בביטחון המדינה. חוסר הטיפול היסודי של רשות המיסים במבריחי הטבק ומוצריו ואי-גביית המיסים הנדרשים מביאים להפסד כספי גדול לאוצר המדינה ואף לפגיעה - באמצעות תחרות לא הוגנת של הסוחרים בסחורה מוברחת - בסוחרים המתנהלים כחוק ומשלמים מס מלא; ותוצאתו גם חוסר מוחלט של הרתעה מעבריינות בנושאים אלו.

עבודת רשות המיסים במעברי הגבול ובמעברים הפנימיים אינה נעשית באופן מיטבי, דבר הפוגע ביכולת ההרתעה שלה מפני עבירות על החוק כמו גם באלימות כלפי עובדי רשות המיסים במעבר אלנבי. משום כך על רשות המיסים לפעול ללא דיחוי להסדרה שתאפשר עבודה שוטפת ויעילה במעברים היבשתיים.

על רשות המיסים להוביל תהליך שמטרתו למנוע הברחות במעברים ולאכוף את חוקי המיסים כנדרש, בשיתוף פעולה ובתיאום עם כל הגורמים הפועלים במעברי הגבול ובמעברים הפנימיים (רשות שדות התעופה, רשות המעברים, צה"ל, משטרת ישראל). על רשות המיסים לבחון את משימותיה ויעדיה בכל מעבר, בין-לאומי או פנימי, ולדאוג ליצירת התנאים, ובכלל זה מתן הכשרה מתאימה לעובדיה וכינון מבנה ארגוני העונה על הצרכים, שיאפשרו לעובדים למלא את משימותיהם באופן מלא כפי שנקבעו בחוק, בנוהלי רשות המיסים, וכן בהתאם להנחיות הגופים המקצועיים.

