

מחלקת המודיעין

מחלקת המודיעין בנציבות מס הכנסה ומס רכוש אוספת ומפיצה פריטי מידע, שבעזרתם ניתן לבדוק נכונות של הצהרות נישומים ולבסס שומות וכן לשמור על שלימות רשת הנישומים ולהביא להרחבתה. המחלקה גם מכוונת את עבודתן של חוליות המודיעין, שבכל אחד משרדי המס, ומפקחת על פעולותיהן. מלבד המטרות הענייניות מתייחסת הנציבות לפעולות המחלקה ערך מרתיע בכך, שהן מחזירות בקרב ציבור הנישומים את התודעה של אפשרות גילויין של העלמות מס.

מחלקת המודיעין מורכבת מהיחידות הבאות: יחידת איסוף בירושלים ושלוחה בתל-אביב, יחידת הפצה ויחידה להרחבת הרשת. בסוף יוני 1970 מנתה המחלקה 15 עובדים קבועים בירושלים ו-7 בתל אביב. מספר העובדים בחוליות המודיעין, הכרססת והרשת במשרדי המס היה 126. בשנת 1969/70 הוציאה המחלקה על פעולותיה, לפי רישומי הנציבות — למעט שכר עובדיה — כ-236,000 ל"י, מזה כ-220,000 הוצאות על הזמנת עיבודים ממוכנים ועל צילום. אותה שנה אספה המחלקה 655,000 פתקי מידע והפיצה אותם; 212 אלף פתקי מידע נוספים נאספו בחוליות המודיעין שבמשרדי המס; במסגרת פעולות הרחבת הרשת נפתחו 15,000 תיקים חדשים לעצמאים ולחברות.

בחודשים מאי-יולי 1970 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולות מחלקת המודיעין בירושלים, בשלוחה בתל אביב ובחוליות המודיעין שבמשרדי המס בירושלים ובגוש-ידן.

1. יחידות האיסוף בירושלים ובתל אביב וכן החוליות שבמשרדי המס פועלות לפי תוכנית עבודה שנתית, הקובעת, אלו ענפי כלכלה ייבדקו. התכנית נקבעת על ידי ועדה משרדית בהשתתפות נציגי המחלקה הכלכלית, המדור החקלאי, המדור לפיקוח שומות ופקידי השומה. משנבחרו הענפים, שעליהם ייאסף מידע, מתפקידה של המחלקה ללמוד את דרכי הפעולה של ענפים אלה, כדי לעמוד על המקורות, שניתן לשאוב מהם את המידע; כן עליה להכין תדריך לעובדי האיסוף וליצור את הקשר עם המקורות. כ-50% מהמידע מזרימים המקורות (בדרך כלל גופים ממשלתיים ורשויות מקומיות) על פי הסדרים שנקבעו אתם; כ-30% מהמידע נאסף בדרך של צילום (ברובו על ידי הזמנות חוץ), ו-20% בקירוב בהעתקת יד.

יחידות האיסוף מעבירות את החומר שנאסף ליחידת ההפצה שבמחלקה. איתור הנישומים, שאליהם מתייחסים פריטי המידע — להוציא חברות — נעשה ברובו על ידי היחידה המרכזית לאיתור וזיהוי (להלן — היחידה לאיתור) הכפופה למחלקת ארגון ושיתות שבנציבות. חברות מאותרות במחלקת המודיעין בעזרת רשימת חברות מעודכנת, המתקבלת מדי שנה בשנה משירות העיבודים הממוכנים, ובעזרת כרססת של שומות עסק. כשמסמכים שנאספו כוללים מידע על מספר נישומים מכינה המחלקה פתק מידע לכל נישום, וזה מועבר למשרד המס המתאים. יחידת ההפצה ממיינת את מידת דחיפותם של פריטי המידע לפי תכנם: מידע מייד מועבר בדחיפות למשרד המס; מידע שוטף, המתייחס לשנות מס קודמות, מופץ אחת לחודש; מידע תקופתי, המתייחס לשנת המס האחרונה שנסתיימה, מרוכז וממוין ביחידה למעטפות אישיות, והמעטפות מופצות בתקופה מאוגוסט ועד דצמבר שאחרי אותה שנת מס.

בטבלה שבעמוד הבא מובאים נתונים על הפצתן של מעטפות המידע התקופתי בשנתיים האחרונות, בהתאם לדוחות הביצוע של הנציבות.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, ששיעור הנישומים הלא מאותרים, שאליהם מתייחס המידע, נראה גבוה, ושיש למצוא דרכים, כדי לשפר את האיתור. אחת הסיבות לקשיי האיתור היא, שבחומר מהמקורות, שממנו נשאב המידע על נישומים, לא תמיד מצוינים

1968/69			1969/70			
מידע המתייחס לשנת מט 1967			מידע המתייחס לשנת מט 1968			
מעטפות			מעטפות			
	נישומים לא-מאותרים	נישומים מאותרים		נישומים לא-מאותרים	נישומים מאותרים	
ס"ה			ס"ה			
20,117	5,581	14,536	20,901	7,284	13,617	חברות
91,850	29,761	62,089	100,971	34,718	66,253	יחידים
111,967	35,342	76,625	121,872	42,002	79,870	ס"ה
100	31.6	68.4	100	34.5	65.5	ס"ה ב-%

מספרי הזיהוי של יחידים ומספרי הרישום של חברות. לדעת הביקורת, רצוי לבדוק את האפשרות לדרוש מהגופים הציבוריים, שיקפידו על ציון מספרים אלה בעת רישום פעולותיהם, במיוחד לגבי רשיונות, לגבי חוזים עם ספקים או קבלנים ולגבי תשלומים.

- העברת החומר ממחלקת המודיעין ליחידה לאיתור פיגרה לעומת המתוכנן; כתוצאה מכך היו פרקי זמן, שבהם לא הייתה תעסוקה לעובדים ארעיים, שנתקבלו ביחידה לאיתור לזירוז פעולה זו.

- חומר המידע הוחזק ביחידה לאיתור בקופסאות פתוחות, דבר שאינו תואם את סודיותו ואת צורכי השמירה על שלימותו, במיוחד מאחר שאינו קיים אמצעי בידוק לשלימות החומר. הביקורת דנה עם הנציבות על סדרי התיוק של מעטפות המידע על תכולתן.

- כדי לאתר נישומים משתמשים מחלקת המודיעין ומשרדי המס בפנקס הבוחרים של משרד הפנים, המבוסס על מרשם האוכלוסין. עד יולי 1970 נעזרו היחידות בפנקס בוחרים, שלא עודכן זה שנתיים, דבר שפגם בערכו ככלי עזר לאיתור בהתחשב בכך, שמספר עדכוני כתובות המבוצעים בכל שנה במרשם מוערך ב-10,000 בקירוב.

- בחשובתה מינואר 1971 לפניית מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי היא ממשיכה במאמצים לשפר את תהליכי האיתור על ידי המצאת כלי איתור נוספים. באוגוסט 1970 סופקו ליחידות פנקסי בוחרים מעודכנים ונעשה הסדר לעדכונים שוטפים ממשרד הפנים.

חוליות המודיעין במשרדי המס מקבלות את חומר המידע ומעבירות אותו לחוליות השומה המתאימות לשם תיוקו בתיקי הנישומים; הן מטפלות גם באיתור נישומים, שאליהם מתייחס חומר מידע, אם לא אותרו על ידי היחידות בנציבות. בכל חודש מדווחות החוליות למחלקה על ההתקדמות בהפצת המידע.

- בחלק מהמשרדים היו בסוף מארס 1970 יתרות ניכרות של מעטפות מידע תקופתי - מידע שהתייחס לשנת המס 1968 - שטרם הועברו על ידי חוליות המודיעין שבמשרד מס לחוליות השומה שבאותו משרד לשם תיוק. עיכוב בהפצת המידע התקופתי עלול לגרום, שחלק גדול מהמעטפות יגיע לתיקים, אחרי שכבר נערכו שומות לנישומים לאותה שנת מס, שאליה מתייחסות המעטפות. לדוגמא, עד סוף מארס 1970 נערכו שומות לשנת המס 1968 ליותר מ-40% מהנישומים העצמאיים, שאינם מנהלים ספרים, ושלגביהם יש איפוא חשיבות מיוחדת להסתמכות על המידע בעת עריכת השומה.

2. חלק מהמידע, הנאסף על ידי המחלקה ועל ידי שלושה משרדי מס הוא על נישומים, שנבחרו מראש לפי שיקולי הנציבות, והוא הקרוי "מידע ספציפי". באיסוף מידע זה מופעלת שיטת בדיקה המכוונת להגיע לידיעה מירבית על עסקיו של נישום כזה, כגון היקף העסקים, אופן ניהולם, רווחיותם וההון המושקע בהם. האיסוף נעשה אצל ספקים, לקוחות וסוכנים וכן במשרדי הממשלה וגופים ציבוריים, שהנישום עומד אתם בקשר. בשנת המס 1969 נבדקו 554 תיקי נישומים.

הנציבות הורתה, כי בחירת הנישומים לאיסוף המידע הספציפי עליהם, תיעשה מתוך תיאום בין מחלקת המודיעין לבין פקדי השומה, לפי מבחנים שנקבעו, כגון יחס ההכנסה המוצהרת לרווחיות המקובלת בענף, שבו פעיל הנישום; יחס הוצאות המחיה להכנסה המוצהרת; מידת המידע בתיק, בהתחשב בהיקף העסקים.

— המחלקה לא הקפידה על הוראות הנציבות, שתיק של נישום, שעליו נאסף מידע ספציפי, צריך לכלול הצהרת הון מעודכנת ודו"ח על הכנסה, בצירוף רשימות זכאים ופירוטים אחרים. עובדי המודיעין לא מילאו לגבי כל נישום את הטפסים הדרושים לצורך בדיקה זו.

הנציבות הודיעה שאיסוף המידע הספציפי הופעל לנסיון, ובעקבותיו הוחלט להפעיל רק במחלקת המודיעין. הנציבות תפרסם נוהלים מעודכנים תוך התחשבות בהערות הביקורת.

3. פקידי השומה אינם מנהלים רישום על מידת ניצולו של מידע שבתיק של נישום. מחלקת המודיעין אינה עוקבת בשיטתיות אחרי מידת ניצולו של מידע לצורך עריכת שומה— להוציא מעקב מסוים בנושא זה, אגב בדיקות אחרות על ידי המדור לפיקוח שומות. במצב דברים זה, אין בידי מחלקת המודיעין האפשרות לעמוד על כך, באיזו מידה תורמות פעולותיה לבדיקת הצהרות נישומים, לשיפור שומות ולהרחבת הרשת. אין גם באפשרותה להיווכח מאילו מקורות מידע וסוגיו ניתן להפיק את מירב התועלת. בהתחשב בכך, שמחלקת המודיעין פועלת כבר במשך שנים לא מעטות, רצוי, לדעת הביקורת, לערוך בדיקה יסודית של פעולותיה ושל כדאיותן, כדי שאפשר יהיה לעמוד על מידת היעילות של שיטות העבודה הנהוגות במחלקה.

הנפקה של תעודות מלווה קליטה 1964

בשנות המס 1961—1967 הוטל על חייבי מס הכנסה, על פי חוק, תשלום של מלווה חובה. בשנת 1961 הוטל תשלום על מלווה קליטה בלבד, ואילו ב-1962 הוטל תשלום של מלווה קליטה ותשלום של חסכון חובה על פי שני חוקים נפרדים.

החל משנת המס 1963 אוחדו השניים במלווה קליטה וחסכון חובה. שיעור המלווה המאוחד שנקבע היה 12% ממס הכנסה, שחייב בו נישום, כשהמס אינו עולה על 248 ל"י לשנה; עלה על סכום זה, היה השיעור 18%. לגבי חבר בני אדם נקבע בכל המקרים 12% מהמס. נישום, שהמלווה, שהיה חייב בו לשנה אחת, אינו עולה על 20 ל"י, פטור מתשלום המלווה.

בהנפקת תעודות מלווה לשנת 1964 הוחל בפברואר 1969 והיא נעשתה בראשונה בעזרת המחשב שבשירות עיבודים ממוכנים שבמינהל הכנסות המדינה (להלן שע"ם). שע"ם,

שבו רוכזו הנתונים והונפקו תעודות המלווה, מעביר את התעודות לבנק ישראל להפצה. תלויות על אי קבלת תעודה או קבלתה שלא בסכום המלווה ששילם הנישום מתבררות במחלקת מלווה קליטה של נציבות מס הכנסה. בסוף 1970 היו למחלקה 50 עובדים. הוצאותיה בשנת 1969/70 הסתכמו ב־476,000 ל"י.

בחודשים פברואר—מאי ובנובמבר 1970 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על סדרי הנפקת תעודות מלווה 1964. בשנים קודמות נבדקו סדרי הנפקה של מלווה 1961 עד 1963 (ראה לאחרונה ד"ח שנתי 19, עמ' 119).

קצב הנפקת התעודות

בהתאם לסעיף 7 לחוק מלווה קליטה וחסכון חובה (הארכה), תשכ"ד-1964, ולתקנה 2 מתקנות מלווה קליטה וחסכון חובה (תעודות מלווה), תשכ"ו-1967, יש למסור את תעודות המלווה 1964 על סך כל המלווה ששילם נישום עד 31.8.1969 (התאריך הקובע) לא יאוחר מ־31.3.1970. תקופת הפדיון של המלווה מתחילה ב־1970 ונמשכת שבע שנים, כשבכל שנה נפדית שביעית של המלווה. לגבי תשלומי מלווה, שנתקבלו אחרי התאריך הקובע, יונפקו תעודות מיוחדות, שייפרעו עם הפרעון האחרון של המלווה.

סכומי מלווה קליטה וחסכון חובה, שנגבו לשנת המס 1964, הגיעו, לפי אומדני נציבות מס הכנסה, ל־129.6 מליון ל"י: 59.5 מליון ל"י נגבו משכירים על ידי ניכוי במקור; 42.4 מליון ל"י מעצמאיים; ו־27.7 מליון ל"י מחברות. אולם לדברי הנציבות, נתונים אלו הם רק בחזקת אומדן; אין אצלה מערכת רישום נפרדת לגביית המלווה אלא היא שלובה יחד ברישום גביות מס הכנסה. אין אפוא אפשרות להשוות בדרך זו את הסכום הכולל של התעודות שהונפקו אל סכום גביית המלווה בפועל, כדי לעמוד על קצב ההנפקה וכדי לבדוק, אם הסכום שבו הונפקו תעודות מתאים לזה שנגבה (ראה גם דו"ח שנתי 19, עמ' 120).

על פי נתוני שע"מ ובנק ישראל הונפקו עד סוף מארס 1970 תעודות מלווה 1964 בסך כולל של 109.3 מליון ל"י לכ־409,500 מוטבים, ועד סוף דצמבר 1970 הונפקו עוד 9.1 מליון ל"י לכ־58,100 מוטבים, כולל 2.9 מליון ל"י למוטבים, שכתובותיהם אינן ידועות לנציבות. באותו זמן בוטלו תעודות בסך כולל של 1.2 מליון ל"י לכ־2,300 מוטבים. בנק ישראל הפיץ עד סוף דצמבר 1970 תעודות מלווה בסך כולל של 114.4 מליון ל"י ל־428,072 מוטבים ומאלה החזיר הדואר, בגלל כתובת בלתי נכונה, תעודות בסך כולל של 5.4 מליון ל"י, המתייחסות ל־18,855 מוטבים (בדבר העברת תעודות מלווה בדואר ראה גם דו"ח שנתי 20, עמ' 234). בנק ישראל עושה מאמצים לאתר את המוטבים, שתעודות אלה מגיעות להם וכן את התעודות בסך כולל של 2.9 מליון ל"י, שהונפקו למוטבים, שכתובותיהם אינן ידועות לנציבות.

הנפקת תעודות מלווה לשכיר

תעודות מלווה לשכיר, שאינה נערכת לו שומה, מונפקות על פי דו"חות מעבידים — דו"ח נפרד לעובד (טופס 101) ודו"ח מסכם לכלל העובדים (טופס 126) — שהם חייבים להמציא לפקידי השומה. בדו"חות מפורטים סכומי שכר ומשכורת, שהמעביד שילם לעובדיו וסכומי מס הכנסה ומלווה קליטה וחסכון חובה, שגובו במקור. האפשרות להנפיק תעודות על פי דו"חות אלה מותנית בכך, שהמעבידים יקפידו על מילוי כל הפרטים המזהים של עובד בטופסי 101 ו־126 (שם, מספר תעודת זיהוי וכתובת). הנתונים

מהדו"חות הגפרדים (טופס 101) שמורים במחשב, שבו קיימת רשומה על משכורת וניכויי-מס הכנסה ומלווה קליטה וחטון חובה לכל עובד לפי מספר מעבידיו (להלן קובץ שכירים). לפי נתוני שע"ם כלל קובץ השכירים לשנת המס 1964 כ-900,000 רשומות, שמהן נמחקו שמות של כ-320,000 שכירים, שמשכרם לא נוכה מלווה.

במחשב נערכו כמה בדיקות סבירות ביחס לנתונים שבסרט המגנטי. בשלב מוקדם נערכה בדיקה כדי לקבוע, אם סכום המלווה שברשומה הוא ביחס סביר לסכום מס ההכנסה. בבדיקה נוספת סוכמו הנתונים על משכורת, מס ומלווה של כלל עובדיו של כל מעביד לפי טופסי 101 והושוו אל הסיכומים בטופס 126. במקרה של חוסר התאמה הדפיס המחשב רשימה, הכוללת את הנתונים על כלל עובדיו של מעביד, שבדו"חותיו הייתה אי התאמה ("מעבידים חריגים"). רשימות המעבידים החריגים, שהתייחסו ליותר מ-100,000 רשומות, הועברו לבדיקה לפקדי השומה, כדי שאלה יציינו ברשימות את סכום המלווה, שחויב בו הנישום ושולם על ידיו.

כדי לאפשר הנפקת תעודה לשכיר, שעבד במשך השנה בזה אחר זה או בעת ובעונה אחת אצל יותר ממעביד אחד, איחדו את סכומי המלווה, שנוכו משכרו של שכיר כזה, במידה שניתן היה לשייך אליו את הסכומים החלקיים; ואמנם, לאחר האיחוד ירד מספר הרשומות מ-294,000 ל-122,000.

כדי שאפשר יהיה להנפיק תעודות מלווה לשכירים על בסיס קובץ השכירים אחרי ההתאמות המתוארות מחק שע"ם מהקובץ כ-61,000 רשומות המתייחסות לשכירים, שנערכת להם שומה — שכירים מועדפים. פעולה זו נעשתה על ידי התאמת קובץ השכירים לקובץ השומות המכיל נתונים על כלל השומות לעצמאיים, לחברות ולשכירים מועדפים.

— פקדי השומה החזירו את רשימות המעבידים החריגים, לאחר שבדקו רק חלק מהן. נתוני רשימות אלה צורפו לקובץ השכירים, בלא שע"ם ערך לגביהן בדיקות סבירות. כתוצאה מכך לא נתגלו בעוד מועד בסכומי התעודות טעויות, שנפלו במהלך עבודתם של פקדי השומה או בעת הניקוב בשע"ם. רוב הרשימות של המעבידים החריגים הושמדו. לפיכך אין עוד אפשרות לערוך את הבדיקות, שצריכות היו להערך, כדי לעמוד על מלוא היקף הטעויות, ואף אין אפשרות לקבוע בהרבה מקרים, מה הביא להתהוותן. חלק מהטעויות נתגלו על ידי בדיקות בעין, שנערכו על ידי שע"ם, על ידי עובדי הביקורת הפנימית של נציבות מס הכנסה ועל ידי בנק ישראל; וחלקן גם בעקבות תלונות אזרחים. חלק גדול מהטעויות נתגלו רק לאחר שנמסרו התעודות למוטבים.

הנפקת תעודות מלווה לעצמאיים, לשכירים מועדפים ולחברות

הנפקת תעודות מלווה לכ-200,000 זכאים — עצמאיים, שכירים מועדפים וחברות — מבוססת על "קובץ השומות" כלומר סרט מגנטי, שבו מרוכזות כלל השומות שנערכו. בקובץ השומות בדרך כלל רשום, מה הוא סכום המלווה, שבו חויב הנישום. כדי לאפשר הנפקת תעודת מלווה לנישום יש צורך לבדוק את חשבונו כדי להבטיח, שהתעודה שתונפק תהיה רק על הסכום, שנפרע עד התאריך הקובע (31.8.1969). לגבי כ-90% מההנישומים נמצא המידע על כך במחשב עצמו — ב"קובץ המרשם המרכזי"; לגבי יתר הנישומים, שחשבונויותם טרם הוסבו למחשב, צריך היה לבדוק זאת אצל פקדי השומה.

לגבי אשה נשואה שכירה, שנערכה לה שומה משותפת עם בעלה, ועם זה מונפקת לה תעודת מלווה על סכום הניכוי במקור ממשכורתה, יש להבטיח, שהסכום ינוכה מסכום המלווה שבשומה המשותפת. כיוון שבמחשב לא היה מידע, שיאפשר לייחס את הנתונים

על הניכוי במקור לשומה המשותפת, המנוהלת לפי מספר תעודת הזיהוי של הבעל, העביר שע"ם את רשימות השומות המשותפות לפקידי השומה, ואלה נדרשו לציין לגבי כל שומה משותפת את מספר תעודת הזיהוי של האשה ואת סכום הניכוי במקור ממשכורתה.

הנציבות לא התחשבה בכך שאם סכום הניכוי במקור לגבי אשה היה גבוה מסכום החיוב בשומה המשותפת, או כבר הוחזר לנישום ההפרש, במזומנים או על ידי קיוון. חלק התעודה בסכום ההפרש, שהוחזר או קוון, הוא אפוא מעל למגיע. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב שע"ם לכך.

בעקבות הביקורת ערך שע"ם בדיקה מלאה בנושא זה, ומצא 159 מקרים של מתן תעודות מעל למגיע, בסכום כולל של 16,000 ל"י. הנציבות הודיעה, שהיא פנתה לאלו, שקיבלו תעודות מעל למגיע, להחזיר את התעודות העודפות.

היו מקרים רבים, שהונפקו לשכירים מועדפים וגם לנישומים אחרים תעודות מלווה מעל למגיע. ברוב המקרים אף הומצאו למוטבים תעודות המלווה העודפות. יחידת הביקורת הפנימית של הנציבות ערכה באפריל—מאי 1970 בדיקה חלקית של רשימת הזכאים הערוכה לפי א'-ב'; היא בדקה זכאים, ששםם מתחיל באחת מהאותיות א', ב', ג', וחלק מו'; ומצאה 80 מקרים, שהונפקו תעודות מעל למגיע. שע"ם ריכז באמצע 1970 מרשימת הזכאים, שהונפקו להם תעודות—רשימה ערוכה לפי מספר תעודת הזיהוי—את שמותיהם של כ-2,200 הזכאים, שנכללו בה יותר מפעם אחת, והיה אפוא חשש מפני הנפקת תעודות עודפות. מקרים אלה הועברו לפקידי השומה לבדיקה, ועד סוף דצמבר 1970 היא לא נסתיימה, אך בינתיים נתברר, כי ל-500 מוטבים בקירוב הונפקו תעודות עודפות בסכום כולל של כ-160,000 ל"י. מחלקת מלווה קליטה התחילה לפנות למוטבים בדרישה להחזיר את התעודות העודפות. עד סוף דצמבר 1970 הוחזרו כמחציתן.

במקרים אחדים הונפקה לזכאי תעודה בסכום הניכוי במקור גרידא במקום בסכום שניקב בשומה, אף על פי שסכום המלווה, שבו חויב על פי השומה, נפרע במלואו עד התאריך הקובע. שע"ם בתשובתו הסביר, שבמקרים אלה אירעה תקלה: בבדיקה ידנית, שמטרתה הייתה להביא לכך, שיימחק הסכום, שנוכה במקור כדי למנוע הנפקת תעודה עודפת, קרה היפוכו של דבר— בטעות נמחק סכום המלווה שבשומה ונשאר הסכום של הניכוי במקור. לקראת הנפקת תעודות מלווה לשנת המס 1965 ננקטו צעדים כדי למנוע הישנות מקרים אלה.

הנפקת תעודות על פי תלוונות זכאים

המחלקה למלווה קליטה שבנציבות מטפלת בתלוונות של אזרחים שלא קיבלו תעודות, שלדעתם מגיעות להם. כשהמדובר הוא בשכיר, מבקשת המחלקה ממנו, שימציא לה טופס 106, שבו מפרט המעביד את סכום המשכורת השנתית והניכויים ממנה; ואם מדובר בנישומים, שנערכה להם שומה, מבררת המחלקה את זכאותם לכך אצל אותו פקיד שומה המנהל את תיקיהם. העלו הברורים את הזכאות לכך, מורה המחלקה להנפיק תעודה לפונה. בשנת 1970 הונפקו בדרך זו תעודות מלווה 1964 בסכום כולל של 6.2 מליון ל"י לכ-20,000 זכאים.

בשנת 1969 נתגלתה במחלקה מעילה בסכום של כ-80,000 ל"י, אשר נתאפשרה על ידי סדרי בידוק לא מספיקים, שהיה בהם כדי ליצור תנאים של מתן הוראות הנפקה שלא כדין. בעקבות זה מינה נציב מס הכנסה ביוני 1969 ועדה משרדית לשם בדיקת התליכי

העבודה במחלקה. בעקבות המלצותיה של הוועדה מספטמבר 1969 התארגנה המחלקה מחדש והונהגו שיפורים בשיטות עבודתה ובסדרי הבידוק.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מסורגת של 1,200 פניות, שהביאו להנפקת תעודות מלווה 1964 על ידי המחלקה.

— לפני שהמחלקה נותנת הוראה למחשב, היא מבררת ברשימת הזכאים, אם כבר לא הונפקה תעודה לפונה. במהלך הבדיקה המסורגת נקבעו טעויות. לדוגמה, נמצאו 6 פונים, שלגביהם לא הבחין העובד, שערך את הבדיקה ברשימת הזכאים, ששמותיהם כלולים בה. כתוצאה מכך הונפקו והומצאו להם שנית תעודות עודפות בסכום כולל כדי 1,800 ל"י. לגבי פונה אחר הראתה הרשימה, שהונפקה לו כבר תעודה על סך 2,010 ל"י, אולם העובד רשם בטעות סך 210 ל"י; כתוצאה מכך הונפקה לפונה תעודה עודפת על סך 1,800 ל"י. ממצאים אלו מראים, שיש עוד צורך בשיפור סדרי הבידוק במחלקה.

הנציבות בתשובתה מדצמבר 1970 הודיעה, שלהבא תיערך מדי פעם בפעם באמצעות המחשב השוואת הנתונים שברשימת הזכאים אל ההוראות של המחלקה להנפקת תעודות מלווה על פי פניות אורחים, ושייעשו צעדים להחזרת התעודות העודפות, שהומצאו בטעות.

*

השימוש במחשב לצורך הנפקת תעודות מלווה 1964 נתן לנציבות מס הכנסה כלי בידוק יעילים מאלה, שהיו בידיה בעת הנפקת תעודות מלווה לשנים קודמות. אמנם בכללו של דבר חל שיפור בהנפקת התעודות; אולם מממצאי הביקורת עולה, שאירעו תקלות רבות, שנגרמו בחלקן הגדול מחמת סדרי בידוק לא-מספיקים בתהליכים השונים להכנת החומר למחשב, לרבות תהליכי הכנת הנתונים על ידי פקידי השומה, ועל כן יש עוד מקום לשיפור אמצעי הבידוק. עיקר הבעיה היא עדיין בכך, שהנפקת התעודות אינה מבוססת על רשימת זכאים מלאה ומבוקרת. בהעדר רשימה כזאת אין ודאות, שכל התעודות הונפקו רק על שמות הזכאים להן ועל הסכומים המגיעים להם, ושכלל הזכאים אמנם הונפקו תעודות.

הקרון לפיצויי נזקים

על פי הוראות חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961, מהווים 40% ממס הרכוש, הנגבה מדי שנה, קרן מיוחדת לפיצויי נזקים (להלן — קרן פיצויים). "נוק", כמוגדר בחוק, הוא "נוק מלחמה, נוק עקיף ונוק בצורת". "נוק מלחמה" הוא נוק הנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה או פעולות איבה אחרות, ואילו "נוק עקיף", כמוגדר בחוק, הוא הפסד או מניעת רווח בתחום יישוב ספר כתוצאה מנוק מלחמה או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים, המצויים בישוב ספר, עקב פעולות מלחמה או פעולות איבה אחרות.

עם איחודם של מס הרכוש העירוני ושל מס הרכוש הממשלתי החלים על מקרקעין — איחוד שיצא לפועל ב-1.4.1968 (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 42) — מופרשים לקרן הפיצויים כמקודם 40% מהמס, החל על ציוד ומלאי, ורק 20% מהמס — ולא 40% כבעבר — החל על מקרקעין.

קרן הפיצויים, שהוקמה על פי חוק מס רכוש משנת 1961, באה כהמשך לקרן, שנוסדה על פי חוק הארנונה לפיצויי נזקי מלחמה, תשי"א-1951, ושהסתכמה, עד לביטול החוק

מ-1951, ב־88 מליון ל"י נטו. בחוק הארנונה ובחוק מס רכוש נקבע, כי כספי הקרן, שלא הוצאו, יושקעו על פי הוראות שר-האוצר, והרווחים יצורפו לקרן.

לפי דין וחשבון על הכנסות והוצאות קרן הפיצויים, שהוכן על ידי חשבות נציבות מס הכנסה ומס רכוש לתקופה 1.4.1951—31.3.1970, הגיעו ההכנסות לסכום של 516.2 מליון ל"י, ואילו ההוצאות הסתכמו ב־143.2 מליון ל"י בקירוב. היתרה בסך כ־373 מליון ל"י מוחזקת כפקדון באוצר, המשלם לקרן ריבית שנתית בשיעור של 3.5%.

להלן הפירוט של הכנסות והוצאות הקרן במשך 19 שנות קיומה (באלפי ל"י).

ה כ נ ס ו ת

	387,253	הכנסות הקרן בתקופה 1.4.1951 — 31.3.1969
440,918	53,665	הכנסות הקרן בשנת 1969/70
	63,141	3.5% ריבית לתקופה 1.4.1951 — 31.3.1969
75,275	12,134	3.5% ריבית בשנת 1969/70
516,193		ס"ה הכנסות

ה ו צ א ו ת

		פיצויים בעד נזקי מלחמה
	9,011	נזקי מלחמה ונזק עקיף עד ל־31.3.1967
	25,248	נזקי מלחמה מ־1.4.1967 ועד ל־31.3.1970
51,259	17,000	נזק עקיף מ־1.4.1967 ועד ל־31.3.1970
42,440		פיצויים בעד נזקי בצורת עד ל־31.3.1970
24,817		הוצאות ארגוניות לכיסוי תקציב מס רכוש (1)
18,433		שירותי כבאות (עד סוף שנת 1968) (2)
4,839		החזר ביטוח עבור כלי שיט וכלי טייס (3)
1,068		יתרת הלוואות לחקלאים באמצעות בנק "אוצר החייל" (4)
165		מענקים שטרם כוסו על ידי אגף התקציבים
177		בניין האוצר — מס רכוש חיפה, לפי עלות (5)
143,198		ס"ה הוצאות
372,995		פקדונות באוצר ליום 31.3.1970
516,193		

(1) "הוצאות ארגוניות" — השתתפות הקרן בהוצאות מס רכוש.

(2) לפי חוק שירותי הכבאות 1959, מחצית התקציב השנתי של שירותי הכבאות מכוסה מהכנסות קרן הפיצויים. בעקבות תיקון חוק שירותי הכבאות מ־16.1.1969 בוטל הסדר זה, והכיסוי בא ממקורות תקציביים (ראה גם ד"ח שנתי 20, עמ' 531).

(3) החזר ביטוח — לפי החלטת האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת מ־10.12.1965, יש להחזיר לבעלי כלי שיט וכלי טייס, המבטחים את נכסיהם בחברות זרות נגד סיכוני מלחמה, את הפרמיות בעבור הביטוח. עד ל־31.3.1968 הוחזרו הפרמיות מכספי הקרן ולאחר מכן מסעיף תקציבי.

(4) הלוואות לחקלאים — עפ"י הסכם בין שר האוצר לבין שר החקלאות, ניתנו בשנת 1968/69 לחקלאים, אשר גויסו לצבא ועקב זאת לא טיפלו במשקיהם, הלוואות מכספי הקרן בסכום כולל של 1,300,000 ל"י. על חשבון הלוואות הוחזר עד ל־31.3.1970 סכום של כ־232,000 ל"י.

(5) הבניין נרכש בשנת 1953 מכספי הארנונה לפי צו נזקי מלחמה.

גובה הפיצויים בעד נזקי מלחמה לסוגיהם פורסמו ב-11.5.1967 בתקנות ונקבעו בשיעורים שבין 50% ל-90% משווי הנזק, בהתאם לסוג הנכס. לאחר מלחמת ששת הימים החליטה הממשלה בעקבות המלצת ועדת הכספים של הכנסת, להעלות את שיעורי הפיצויים, בעד נזק מלחמה ונזק עקיף (להוציא נזק הנגרם לכלי טיס, שעיקר נסיעותיו בקווים בין-לאומיים, ראה להלן) עד ל-100%, והתפרש כוסה על ידי מענק תקציבי ממשרד האוצר. העלאה זו קיבלה תוקף חוקי על ידי תיקון התקנות, כפי שפורסם ביום 30.1.1969, בתחולה למפרע מיום פרוץ המלחמה. מאז נהג אגף התקציבים, לפי המלצת הנציבות, לשלם מענקים לניזוקים רק לגבי תכולת דירות, שאינן ביישובי ספר, ולגבי מקרים מיוחדים אחרים, שלא ניתן לפצותם מכספי הקרן (ראה בדו"ח זה "הוצאות שונות" עמ' 37).

בחודשים מאי-דצמבר 1970 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מסורגת בדבר הטיפול בתביעות לפיצויים מסוגים שונים שהתייחסו לנזקים, שנגרמו בתקופה שלאחר מלחמת ששת הימים; כן נבדקו תביעות אחדות, שהתייחסו לנזקים ממלחמת ששת הימים. הבדיקה נערכה בניצבות מס. הכנסה ומס רכוש וביחידות האזוריות של יחידות מס רכוש בירושלים, בתל אביב, ובחיפה (בדבר ביקורת קודמת ראה דו"ח שנתי 18, עמוד 133).

פיצוי בעד תכולת דירה

בהתאם להוראות חוק מס רכוש וקרן פיצויים אין בעל דירה — להוציא דירה של בעל משק חקלאי ביישוב ספר — זכאי לפיצוי בעד נזק לתכולתה. אולם מאז מלחמת ששת הימים נהוג לשלם בעד נזק לתכולת דירה גם מחוץ ליישובי ספר; התשלום ניתן בתורת מענק וממומן ממקורות תקציביים. מאז המלחמה ועד 30.9.1970 הגיעו סכומי הפיצויים והמענק ששולמו — הן מכספי הקרן והן כמענקים תקציביים — בגין נזקי תכולה לסכום של כ-520,000 ל"י. ההסדרים, שלפיהם נקבע גובה פיצוי, לא היו אחידים ונשתנו במרוצת הזמן.

בתחילת יולי 1967 החליט משרד האוצר, שיינתן פיצוי בעד נזק, שנגרם לחפצי בית אי-שם בתחומי המדינה בין 5.6.1967 לבין 10.6.1967. לפי הנחיות הנציבות ניתן פיצוי בעד רהיטים, ביגוד וכלי בית לפי סטנדרים, כך שהפיצוי שווה לכל ניזוק, בלא קשר לטיבו או לערכו של החפץ הניזוק; אם החפצים ניזוקו חלקית, שולם חלק מהסכום הסטנדרדי בהתאם לשיעור הנזק. לגבי חפצי בית, כמו למשל מקרר חשמלי, כיריים לגז, מכונת כביסה, מכונת תפירה ומכונת כתיבה, הוערך הנזק הממשי. מכל סכום נזק שנקבע נוכח סך 250 ל"י, והפיצוי שולם בהתאם לכך. בשל אבדן כסף, תכשיטים, דברי אמנות ושטיחים לא ניתן פיצוי. רוב התביעות היו בירושלים, והמענקים, ששולמו בעקבותיהן הגיעו ל-95,000 ל"י בקירוב. בראש פינה, שבה הגיע סכום הפצויים ל-32,000 ל"י, שולמו מענקים בשיעור של 90% מהנזק שנגרם בלא שינוכה סכום התחלתי של 250 ל"י.

בעקבות התפוצצות שארעה ביוני 1968 בתל אביב, נגרמו במספר דירות נזקים, ברובם קלים. עובדי יחידת מס רכוש, אשר ניקרו במקום הבהירו לבעלי הדירות, על פי הנחיות שקיבלו מהנציבות, שלפי החוק אין הם זכאים לפיצוי בעד תכולה, ובאותם מקרים מעטים, שהוגשו תביעות בהקשר לתכולה, הן נדחו. באוקטובר 1969 ניזוקו קשה חמישה בתים בנוה שאנן בחיפה כתוצאה ממעשה חבלה, ונגרמו נזקים יותר קלים בסביבה. בתחילה נעשה חישוב הנזקים לפי הסטנדרטים, שהיו קיימים משנת 1967. בדצמבר 1969 נקבע הסדר חדש, שלפיו ישולם פיצוי בעד תכולה: הסכום המירבי, שישולם על נזק כולל לתכולת דירה בת שני חדרים או יותר גדולה נקבע ב-10,520 ל"י; סכום זה מורכב

מפריטים סטנדרדיים המתייחסים לריהוט, לביגוד ול"שונות", הכולל פריטים, כגון מקרר, טלוויזיה ומכונת כביסה. הסכומים שנקבעו היו ברמה גבוהה במידה ניכרת מזו שנקבעה ביולי 1967 (למשל 600 ל"י לביגוד אשה לעומת 200 ל"י ב-1967). בהודעת הנציבות לממונה על מס רכוש באזור חיפה נאמר, כי המענק אינו מהווה פיצוי מלא על אובדן תכולה, אלא השתתפות בשיקומו של הניזוק, כדי שיוכל לרכוש את החפצים הבסיסיים הדרושים לו. במאוס 1970 שינתה הנציבות לאחר התיעצות עם יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת, פריטים סטנדרדיים אחדים: הועלו באופן ניכר הסכומים בעד ביגוד לגבר, לאשה ולילד וגם הסכום לפי הסעיף "שונות ללא פירוט". כתוצאה מכך עלה הסכום המירבי של הפיצוי ל-12,000 ל"י. כלל הפיצויים בעד תכולת דירה ששולמו בחיפה הסתכמו ב-120,000 ל"י בקירוב.

כתוצאה מהשינוי, שעליו הוחלט במאוס 1970, קרו מקרים, שניזוק, ששולם לו פיצוי לפני מועד זה, קיבל סכום נמוך מזה, ששולם לניזוק אחרי מאוס 1970 בעד נזק שקרה באותו היום: לשני ניזוקים שולם הפיצוי המירבי של 10,520 ל"י לפי ההסדר שלפני מאוס 1970; לעומת זאת לשני ניזוקים אחרים שולמה תוספת פיצוי של 900 עד 1,100 ל"י מעל סכום הפיצוי המקורי; לניזוק אחר שולם הסכום המירבי של 12,000 ל"י.

לאחר ההפגזות הרבות בעמק בית שאן ובקריית שמונה הוחלט במשרד האוצר בסוף אוגוסט 1970, כי במקומות אלה ישולם הפיצוי על מלוא הנזק שנגרם לתכולה. סך כל הפיצויים, ששולמו בעד תכולה באזורים אלה, הגיע עד 30.9.1970 לסך של 100,000 ל"י בקירוב. בבית שאן העריך עובד יחידת מס רכוש חיפה במידת האפשר את שווי הנזק, ושילם פיצוי לפי הערכה זו.

במשך התקופה שמאז מלחמת ששת הימים לא היה קיים קו מנחה ברור, שלפיו ישולם מענק בעד תכולה. במשך הזמן נתקבלו מדי פעם בפעם החלטות, שהתחשבו בדרך כלל בנסיבות שהיו קיימות באותה שעה. לדעת הביקורת רצוי, שלאור הנסיון שנרכש ייקבעו קריטריונים מפורטים לפיצוי בעד נזק תכולה, ושבמידת האפשר יינתן לקריטריונים ביטוי בחוק.

ביטוח נכסי חוץ ישראלים

בעת המלחמה ולאחריה אירעו מקרים, שכלי רכב וציוד כבד נפגעו בהימצאם בשטחים המוחזקים, ובעליהם דרשו פיצויים בעד הנזקים שנגרמו להם. השאלה, אם ניתן לשלם להם פיצויים, הועברה לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, והוא קבע בנובמבר 1967, שבעלי נכסים אלה יהיו זכאים לפיצויים, בתנאי שהמס על אותם נכסים שולם כדין. שיעור הפיצוי היה 50% משווי הנזק בהתאם לתקנות שהיו אז בתוקף. על פי תיקון התקנות בדבר תשלום פיצויים בעד נזקי מלחמה ונזק עקיף מיום 3.1.1969 הועלה שיעור הפיצויים ל-100%, בתוקף למפרע מיום 5 ביוני 1967.

בתקנות מינואר 1969 נקבעה בראשונה זכאות לפיצויים בעד נזק לכלי טיס — שעיקר פעולתם בקווים בין-לאומיים — בשיעור של 50% משווי הנזק. בהתאם לתקנות אלה קיבלה חברת אל-על בסוף שנת 1969 פיצויים בסכום כולל של 742,350 ל"י בעבור הנזקים, שנגרמו למטוסיה בעטין של פעולות מחבלים באתונה ובציריך.

ב-31.12.1969 נתקבל בכנסת תיקון לחוק, המסמיק את שר האוצר לקבוע בתקנות, באישור ועדת הכספים, סוגים של נכסים מבוטחים מחוץ לשטח המדינה; שיעור התשלום שחול על בעליהם; סוגי הנזק שבעדם ישולמו פיצויים ושיעור הפיצויים וכן להחליט,

אם הוראות חוק זה יחולו רק לפי נקשת בעל הנכס. נקבעה הגדרה של "נכס חוץ ישראלי" כדלקמן: "מקרקעין, מלאי או ציוד הנמצאים מחוץ לשטח המדינה ואשר בעליו הוא אזרח ישראלי; תושב ישראל או תאגיד הרשום בישראל". עד סוף 1970 לא פורסמו התקנות, שיקבעו פרטים בדבר הזכאות לפיצוי, שיעורו ודמי הביטוח.

כדי לאפשר ביטוח כלי שיט, כלי טייס וטובין הנמצאים בתוכם, אשר אינם נכסי חוץ ישראליים במובן ההגדרה הנזכרת — בהיותם מוחזרים לישראלים או פועלים לטובת המדינה — החליט האוצר, זמן קצר לאחר תיקון החוק מדצמבר 1969, להכניס תיקון נוסף בחוק, ולכלול בהגדרת "נכס חוץ ישראלי" גם כלי שיט וכלי טייס מהסוג הנזכר.

תיקון החוק פורסם ביולי 1970, ובדצמבר אותה שנה פורסמו תקנות בדבר תשלום פיצויים בעד נזק מלחמה לכלי שיט המובילים דלק ולדלק שבכלי השיט.

תשלומים מקרן הפיצויים וממענקים תקציביים

פיצוי בעד נזק במטעים

נערכה בדיקה מסורגת בדבר פיצויים, ששולמו לבעלי מטעים עקב נזקים שנגרמו להם במלחמת ששת הימים ואחריה. בתחום זה נתעוררו קשיים בקביעת השווי של נזק מלחמה ונזק עקיף.

בנובמבר 1967 הכינה המחלקה הכלכלית שבנציבות מס הכנסה, בשיתוף עם משרד החקלאות, תחשיבים מוסכמים עם נציגי ההתיישבות, שלפיהם יפוצו בעלי מטעים בעד נזק לגידולים חקלאיים ובמיוחד בעד נזק למטעים רב שנתיים. הואיל והתקנות קובעות את הפיצוי בעד נזקי מלחמה (להבדיל מנזק עקיף) לפי שווי הנוק הממשי — ההפרש בין שווי הנכס לפני שניזוק לבין שווי לאחר שניזוק — או על פי הוצאות השיקום, לפי הנמוך משני אלה, נערך חישוב לפי שתי השיטות. לפי השיטה הראשונה חושב הערך הנוכחי של ההכנסות נטו הצפוי לכל אורך הפוריות של המטע, על בסיס של ריבית שנתית בשיעור של 10%. כדי להגיע להכנסה נטו נוכו מההכנסה ברוטו ההוצאות המשתנות, על בסיס התחשיבים שבמשרד החקלאות. לפי השיטה השנייה של החזון הוצאות שיקום נעשה חשבון ההשקעה לפי העלות עד למועד הנוק בניכוי המתחייב לפי גיל המטע. הדרך, שבה נערכו החישובים, כבר מבטיחה למעשה פיצוי בעד הנוק העקיף שנגרם למטע. עם זאת ערערו גורמי ההתיישבות על התחשיבים, וטענו שחלק מההוצאות שנחשבו כמשתנות ושנכו מההכנסה ברוטו, הן הוצאות קבועות, שלא צריך היה לבכותן, כי לא נחסכו. במשא ומתן בין הנציבות לבין נציגים של גורמי ההתיישבות סוכם על תחשיב של גורמי הייצור שלא נחסכו ועל מרכיביו. המרכיבים העיקריים היו כוח עבודה, קירור ואריזה. במשך 1968 שולם לבעלי המטעים, עפ"י סיכום זה, נוסף על פיצוי בעד נזק ישיר, פיצוי המכונה ע"י הנציבות "עקיף על ישיר", בסכום כולל של כחצי מליון ל"י. נוסף לכך שולמו למשקים פיצויים על ירידה בכמות הפרי ובטיבו, בעיקר של תפוחי עץ, בסכום כולל של 1.3 מליון ל"י.

ממצאים אחרים שהועלו בבדיקה בדבר אופן חישוב הפיצויים נדונו עם נציבות מס הכנסה.

תשלום פיצויים לאוניברסיטה העברית

במאי 1968 שילם משרד האוצר מקרן הפיצויים לאוניברסיטה העברית, בהתאם לתביעתה, סכום של 4,138,000 ל"י, על נזקים לנכסיה שבהר הצופים. הנציבות מצדה לא ערכה אומדן נזקים אלא הסתמכה על ההערכה, כמפורט בתביעת האוניברסיטה. התביעה,

שהתייחסה לכלל הנזקים שנגרמו לאוניברסיטה מאז מלחמת השחרור, התבססה על הערכה מפורטת של הנזקים לפי מחירי 1967 ונעשתה על ידי מהנדסי האוניברסיטה ומהנדס פרטי מטעמה.

על הנזקים, שנגרמו לרכוש האוניברסיטה בהר הצופים עד 28.1.1954, קיבלה האוניברסיטה ב־1954 פיצויים בסכום של 80,000 ל"י. סכום זה נקבע בפשרה, שהושגה בפני ועדת הערעורים (ועדה זו הוקמה על פי חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, תשי"א-1951), ולפיה ויתרה האוניברסיטה על כל תביעות נוספות לגבי נזקים, שארעו עד סוף ינואר 1954.

על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים פטור. מוסד ציבורי, שמטרתו דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט, מתשלום מס רכוש על נכסיו, המשמשים לאותה מטרה, אך אינו זכאי לקבל פיצויים, אלא אם שילם במועד את שליש המס, שהיה מגיע ממנו אילו לא הפטור. בהסתמך על הפטור שבחוק הפסיקה האוניברסיטה מאז 1964/65 לשלם מס רכוש לאוצר.

היות והאוניברסיטה חדלה לבטח את נכסיה החל בשנת 1964/65, לא היה מוצדק לשלם לה פיצויים מן הקרן. יתר על כן: רק חלק מהנזקים נגרמו עקב פעולות מלחמה; יתכן וניתן היה לראות בנזקים, שנגרמו כתוצאה מחוסר החזקה נזק עקיף, אך פיצוי על נזק עקיף ניתן רק לגבי נכסים בתחום ישוב ספר. לדעת הביקורת מן הצורך היה בנסיבות אלה לשלם את הפיצוי לאוניברסיטה ממקור תקציבי מתאים.

מענק למפעלים בעד נזק עקיף

נבדקו תשלומי פיצויים לשני מפעלים בעד נזק עקיף, שנגרם להם — פיצויים ששולמו בתורת מענק, מאחר שהאזורים, שבהם הם מצויים, לא הוכרו כיישובי ספר.

1. למפעל תעשייתי שולם סך 740,000 ל"י בקירוב עקב הפסקות בייצור בעת הפגזות בתקופה מפברואר 1969 עד ינואר 1970. חישוב ההפסד נעשה, בהסכמת הנציבות, לפי פדיון המוצרים בשער המפעל בניכוי הוצאות משתנות בייצור בשנת 1968/69.

כאסמכתא לתביעתו המציא המפעל מרואה החשבון אישור, שבו נרשמה לגבי פדיון אחד המוצרים הערה, שמחיר המוצר מבוסס על מחיר הממכר לחברת בת שלו. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב הנציבות לכך, שהמפעל משווק רק כשליש מייצורו לחברה הבת האמורה, ושהתמורה שהוא מקבל במקרה זה היא גבוהה במידה ניכרת מהתמורה המתקבלת משיווק שני שליש הייצור האחרים. היה איפוא מקום לבדוק את משמעות ההערה שבאישור רואה החשבון כדי לוודא, אם היתה הצדקה לפצות את המפעל על יסוד המחיר הגבוה. לפי חישובי הביקורת מגיע ההפרש שבין הפיצוי על יסוד המחיר הגבוה לבין הפיצוי על יסוד המחיר הממוצע ל־15,000 ל"י בקירוב.

2. מפעל תעשייתי הגיש עד אמצע אוגוסט 1970 תביעות על נזק עקיף בסכום כולל של כ־303,000 ל"י בעד נזקים, שנגרמו לו עקב הפגזות בתקופה 1968 עד אמצע 1970, מזה סכום של 101,000 ל"י התייחס לנזק לחומרים. עד סוף דצמבר 1970 שולם בעד חלק מהתביעות סכום של 220,000 ל"י, מזה סך של 59,000 ל"י על חשבון חומרים שניזוקו.

תביעת הפיצוי על קלקול חומרים אושרה על יסוד הצהרת מנהל הייצור של המפעל, בה נאמר, שהיה צורך לשרוף את החומרים שנתקלקלו. לדעת הביקורת, מן הראוי היה,

שהנציבות תוציא הנחיות, כיצד לטפל בחומרים שניזוקו באופן שניתן יהיה לבדקם ולהעריך את הנוק לפני השמדתם.

עררים

על פי תקנות הפיצויים לבזקי מלחמה, הרואה עצמו מקופח מהחלטת מנהל מס רכוש בדבר תשלום הפיצויים רשאי תוך 30 יום מהיום, שנמסרה לו ההחלטה, לערער עליה בפני ועדת ערר, בהרכב של שלשה חברים, המתמנים על ידי שר המשפטים.

בדיקת הפעולות המינהליות, הכרוכות בטיפול בעררים בתקופה 1967—1970, העלתה, כי בחיפה קיים פיגור רב בטיפול בעררים. הוגשו 36 עררים, שהתייחסו לתקופת מלחמת ששת הימים ולאחריה, ונוסף לכך עדיין נשארו פתוחים שני עררים מתקופה שקדמה לה. מבין 38 העררים הסתיים עד אמצע נובמבר 1970 הטיפול ב-9 בלבד: הטיפול ב-5 עררים נסתיים בפני ועדת ערר ו-4 הנתרים נסתיימו בפשרות. לדעת הביקורת יש צורך לנקוט בהקדם צעדים, שיאפשרו טיפול מזורז בתביעות לפיצויים, שהוגשו במחוז חיפה, תוך חיסול הפיגור בבירור תביעות שנצטברו.

מס שבח - העברת מקרקעין על פי ייפוי כוח

מס שבח מקרקעין מוטל עפ"י החוק על השבח ממכירת זכות במקרקעין. השבח הוא הסכום, שבו עולה שווי המכירה על שווי הרכישה בניכוי הוצאות — כמוגדר בחוק — שהוציא המוכר בשל רכישת המקרקעין, החזקתם והשבחתם עד ליום המכירה. שיעורי המס הם בין 20% ל-40% מן השבח ועולים ככל שעולה סכום השבח ביחס למחיר הרכישה; אולם שיעורים אלה מופחתים בהדרגה, ככל שהתקופה מיום הרכישה ועד ליום המכירה יותר ארוכה.

מגסיון הפעלתו של חוק מס שבח מקרקעין, תש"ט-1949, נלמד כי הגדרת עסקאות מקרקעין, שעליהן הוטל מס, לא עלתה יפה, וכי קיימות דרכים מגוונות, המאפשרות במקרים רבים הימנעות מתשלום מס. אחת הדרכים לכך הייתה העברת זכות במקרקעין בלא לרשמה בספרי האחוזה על ידי מתן ייפוי-כוח בלתי חוזר לקונה או לפקודתו לרשום את הזכות במקרקעין בכל מועד שהוא. חוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963, בא, בין היתר, לסתום פרצות מספר מן הסוג האמור בדרך של הטלת חיוב מס על כל הפעולות, אשר תוצאתן המעשית היא העברת בעלות במקרקעין או החכרתם לתקופה ארוכה.

בהתאם לכך גם הסכם למכירת זכות במקרקעין מהווה פעולה החייבת במס, אם נמסך ייפוי כוח בלתי חוזר — שתוקפו הוא לתקופה העולה על ששה חדשים — לקונה או לאדם אחר לרשום זכות במקרקעין על שם הקונה או לפקודתו.

החוק החדש גם מסדיר תשלום "תוספת מס" על ידי הקונה במקרה של מכירת זכות במקרקעין, שאינה נרשמת בספרי האחוזה, ותוספת זו שווה לאגרה שהיתה חלה עליו לפי התקנות בדבר אגרות העברת מקרקעין, אילו המכירה הייתה בדרך החייבת רישום.*

* ראה גם בדו"ח זה עמ' 33 בפרק "הכנסה מועברת לרשויות מקומיות".

בתחילת 1970 בדק משרד מבקר המדינה בנציבות מס הכנסה ומס רכוש בירושלים ובמספר יחידות מס את סדרי הטיפול בעסקאות עפ"י יפוי-כוח בלתי חוזרים להעברת מקרקעין, בהצהרות הצדדים לעסקה ובעריכת שומות.*

בעת שנערך הסכם למכירת זכות במקרקעין בדרך של מסירת יפוי-כוח כאמור, רואים את יום מסירת יפוי הכוח כיום המכירה; ותוך 7 ימים חייבים הצדדים להסכם למסור למנהל מס שבח הצהרה, ובה פרטים כלליים על העסקה, כמפורט בחוק, ותוך 30 יום חייב המוכר למסור למנהל הצהרה נוספת, ובה נתונים על התמורה, ששילם בעד רכישת הזכות בשעתה ועל הניכויים, שהוא תובע לעניין חישוב השבח. הצהרות אלו נותנות למנהל בסיס לקביעת מס שבח ותוספת מס. תוך 30 יום מקבלת ההצהרות חייב המנהל לשום שומה זמנית או סופית את המס המגיע. אם השומה זמנית, עליו לערוך שומה סופית תוך שנה, ואם לא גערכה כזאת, הופכת הזמנית לסופית. תוך 14 יום מאז מסירת השומה — סופית או זמנית — למוכר עליו לשלם את המס, שהוטל עליו; השיג על השומה, עליו לשלם את הסכום שאינו שנוי במחלוקת. הוא הדין לגבי הקונה, אם עפ"י נסיבות העניין, הוא חייב בתוספת מס. אם לא המציא המוכר את הצהרתו במועד שנקבע רשאי המנהל לדרוש אותה, ומשלא נענה, רשאי הוא לשום את המס לפי שיקול דעתו.

בשלוש יחידות מס מבין שש שנבדקו העלתה הביקורת פיגורים ניכרים בטיפול ביפוי-כוח בלתי חוזרים להעברת זכות במקרקעין. קצב הטיפול לא הדביק את המספר שנחוסף מדי חודש: מספר יפוי הכוח שטרם נעשה בהם טיפול עלה בעשרת החדשים שנסתימו בינואר 1970 מ-5944 ל-6816, כאשר הזמן הממוצע, שבו מוגש יפוי-כוח ביחידות אלה עד לטיפול בו עולה על שנה. באותן יחידות מס היו גם מספר רב של הצהרות צדדים לעסקה, אשר במשך שנים לא הושלמו ע"י הצהרות נוספות מצד המוכרים — אף כי נדרשו לעשות כן — ובלא שמנהל מס שבח ישתמש בסמכות האמורה לשום שומה עפ"י שיקול דעתו. כן נמצאו ביחידה אחת כ-600 הצהרות צדדים, רובן משנת 1965, שלא נדרשה השלמה להן.

— אחת מיחידות מס רכוש נהגה לשלוח לצדדים לעסקאות הודעות שומה, בלא שקדמה לכך הגשת הצהרה מטעמם ובלא שהמנהל דרש תחילה הצהרה כזאת; משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב הנציבות על הצורך בהקפדה על סדרי נוהל, כפי שנקבעו בחוק.

בעקבות הביקורת הודיעה הנציבות ביולי 1970, שנגקטו צעדים לתיקון הליקויים שהועלו. ואמנם בבדיקת מעקב, שנערכה בינואר 1971 נמצא, שחל שיפור רב בקצב הטיפול ביפוי-כוח ובעריכת שומות: מספר יפוי-כוח שנשארו לטיפול באותן יחידות מס ליום 31.12.1970 ירד ל-2,600 בקירוב. כן הוצאה הוראה, האוסרת משלוח הודעות שומה, בלא שקדמה להן דרישת הצהרות מהצדדים לעסקה.

עולים ותושבים ארעיים — פטור ממסים עקיפים

צו תעריף המכס והפטור וצו מס קנייה (פטור), להלן — הצווים, מקנים לעולה ולתושב הארעי פטור מלא או חלקי ממכס וממס קנייה, החלים על יבוא הפצים אישיים וחפצים ביתיים, כלי עבודה וציוד לתעשייה ולמלאכה, תוך שלוש שנים לאחר כניסתם לארץ,

* דובר ביקורת בנושא מס שבח במקרקעין, ראה לאחרונה דו"ח מס' 17, עמ' 119.