

איזור יהודה ושומרון

תקציב האיזור וביצועו

בחודשים אוגוסט-ספטמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במיפקדת איזור יהודה ושומרון על תקציב האיזור לשנת הכספים 1978 וביצועו. הבדיקה נערכה בעיקר ביחידת קמ"ט אוצר וביחידת קמ"ט מסים. ביקורת קודמת על ביצוע תקציב האיזור נערכה בשנת 1977 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 28, עמ' 829.

על פי המלצה של ועדה, שבדקה את סדרי ניהול החשבונות של יחידות הממשל במיפקדת האיזור, הונהגה החל באפריל 1977 שיטת רישום ודיווח, שלפיה רוכזו ביחידת קמ"ט אוצר כל הפעולות הכרוכות בהכנת התקציב וביצועו, להוציא תשלום שכר והוצאות אישיות לעובדים ישראלים, שנעשה על ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. בסוף 1979 הועסקו ביחידת קמ"ט אוצר 31 עובדים ישראלים.

כל קצין מטה במיפקדת האיזור מגיש, כל שנה, את הצעת התקציב הדרוש ליחידתו, המבוססת על היקף הפעולות החזויות לשנת התקציב המתוכננת. הצעות הקמ"טים מתרכזות אצל קמ"ט אוצר, הבודק את סבירותן ומגבש על דעת מפקד האיזור הצעה כוללת, המתעברת למתאם הפעולה בשטחים לצורך דיון ואישור. ההצעה מאושרת סופית לאחר דיון באגף התקציבים במשרד האוצר.

הוצאה

1. ההקצבה לתשלום משכורת והוצאות נילוות בשנת הכספים 1978 הסתכמה בכ-70% מהתקציב הרגיל; לשנת הכספים 1979 הועדו להוצאה זו כ-74% מהתקציב הרגיל.

מיפקדת האיזור העסיקה 12,060 עובדים תושבי האיזור, מהם 11,360 במעמד קבוע ו-700 במעמד ארעי; ו-407 ישראלים. לקראת סוף שנת הכספים 1978 אושרה בסעיפי משכורת והוצאות נלוות תוספת תקציב בסך 95.5 מיליון ל"י, לתשלום הפרשי משכורת והוצאות אש"ל בהתאם להחלטות של נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר.

2. במספר תכניות — רכישת מזון, רכישת תרופות והוצאות אחזקה — עלתה ההוצאה על ההקצבה עקב התייקרויות.

3. בתקציב הפיתוח לשנת הכספים 1978 נותר עודף הרשאה בסך 19.4 מיליון ל"י. העודף נבע בעיקר מביצוע חלקי של תכניות פעולה. בכמה מקרים נוקפה ההוצאה, שהתייחסה להתחייבות שניתנה בשנת הכספים 1978, לחובת תקציב האיזור בשנת הכספים 1979: רכישת מכשירי רנטגן — כ-1.5 מיליון ל"י; התקנת מערכת מיווג אוויר בתחנת הגבול ליד גשר אלנבי — כ-2.6 מיליון ל"י; רכישת גנרטורים לאותה תחנה — 989,000 ל"י; ריהוט בתי ספר — 789,000 ל"י; עבודות בבית החולים בחברון — כ-1.6 מיליון ל"י; רכישת גנרטורים לבתי חולים — כ-1.7 מיליון ל"י.

4. קמ"ט בריאות מפנה חולים מן האיזור לאשפוז בבתי חולים בישראל; ובתי החולים מחייבים את הממשל הצבאי תמורת האשפוז. בשנת הכספים 1978 נזקף לחובת תקציב האיזור סך 11.5 מיליון ל"י בגין אשפוז מחוץ לאיזור, לעומת תקציב מאושר בסך 17 מיליון ל"י, אולם למעשה הייתה ההוצאה יותר גדולה, שכן עד מועד סגירת הספרים לשנת הכספים 1978 לא קיבל הקמ"ט חשבוניות מבתי החולים. ביולי 1979, למשל, נתקבלו במשרד הקמ"ט חשבוניות שהסתכמו ב-9 מיליון ל"י בעד הוצאה על אשפוז משנת הכספים 1978.

5. יחידת קמ"ט אוצר אחראית לחישוב ולתשלום משכורות והוצאות אישיות של העובדים תושבי האיזור. חישוב המשכורת של העובדים הקבועים נערך באמצעות המרכז למיכון משרדי (מל"מ) ושל עובדים ארעיים — באמצעות חברת מיכון פרטית, הנותנת ליחידת קמ"ט אוצר שירותיה מחשב גם בתחום הנהלת החשבונות. בשנת הכספים 1978 שילם קמ"ט אוצר לחברה בעד שירותיה 0.9 מיליון ל"י בקירוב. בעקבות הביקורת העלה הקמ"ט בפני החשב הכללי את האפשרות לקבל את כל שירותי המיכון באמצעות מל"מ, ובכך יתאפשר חיסכון ניכר בהוצאה המשולמת מדי שנה לחברת המיכון.

הכנסה

1. בסוף שנת הכספים 1978 הצטברה נחשבוון קרן בלאי, שיחידת קמ"ט האוצר מנהלת, יתרת זכות בסך 4.3 מיליון ל"י. הקרן מיועדת לחידוש רכב תקני ורכב תפעולי של יחידת מע"צ. בעקבות הביקורת נדון עם החשב הכללי המשך קיום הקרן ואופן השימוש בכספים שנצברו.
2. הממשל הצבאי מקציב כל שנה, בתקציב הפיתוח, סכומים למתן מענקים והלוואות לרשויות מקומיות באיזור. ההלוואות ניתנות על פי נהלים שקבעה מיפקדת האיזור ונפרעות באמצעות החשב הכללי. לסוף שנת הכספים 1978 הסתכמה היתרה הרשומה של ההלוואות ב-54 מיליון ל"י. אין רישום עדכני של תשלומים שנתקבלו על חשבוון סילוק ההלוואות; בספטמבר 1979 היו ברשות הקמ"ט נתונים על סילוק ההלוואות עד אוקטובר 1978 בלבד. הקמ"ט הסביר, שהחשב הכללי לא העביר אליו באורח שוטף הודעות זיכוי בגין תשלומים שנתקבלו על חשבוון סילוק ההלוואות.
3. בתחילת 1974 הופעל באיזור לראשונה מכון רפואי לבטיחות בדרכים, והוחלט שהוצאות הפעלתו יכוסו מן ההכנסות מאגרות. בשנת הכספים 1977 נכללה ההקצבה להפעלת המכון בתקציב יחידת קמ"ט בריאות: הוצאות ההפעלה שולמו מתקציב יחידת קמ"ט בריאות וגם ההכנסות נזקפו לחקציבו. על פי מסמכי קמ"ט האוצר הצטבר עד 31.3.79 בחשבוון בנק, שנפתח לניהול חשבוון המכון, סך 450,000 ל"י בקירוב. בעקבות הביקורת הודיע קמ"ט אוצר, שהחשבוון בבנק נסגר ובעתיד יועברו ההכנסות לזכות יחידת קמ"ט אוצר.
4. בעת הביקורת היו ברשות רכז התחבורה ביחידת קמ"ט האוצר תלושי דלק שנועדו ליחידות הממשל, בשווי של כ-2 מיליון ל"י. התלושים לא הוחזקו בכספת כדרוש. לא נמצאו פרוטוקולים על ביקורות שערכה היחידה מדי פעם בפעם על שלמות תלושי הדלק. בעקבות הביקורת נערכה בדצמבר 1979 התאמה של רישומי היחידה עם המצאי ונערך פרוטוקול על כך.

גביית מס הכנסה

על פי נתוני היחידה היו באיזור בשנת 1979 כ-10,000 גישומים עצמאיים, מרביתם בעלי עסקים זעירים, עשרות בתי מלאכה וכמה מפעלים. מס ההכנסה שנגבה מגישומים עצמאיים הסתכם בשנת הכספים 1977 בסך 13 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1978 — כ-27 מיליון ל"י.

1. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1977 (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 831) נמצא, שהשומות לא נערכו בדרך כלל על פי ניהול ספרים אלא על פי מיטב השפיטה של פקידי המס; היו פיגורים בסילוק מס הכנסה משום שלא הונהג באיזור. תשלום מיקדמות, כנהוג בישראל, בביקורת הנוכחית נמצא: (1) לא חל שינוי באופן עריכת השומות. המיפקדה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא נתקט פעולה מחויבת בין יחידת קמ"ט מסים לבין קמ"ט מכס, במגמה לקבוע שומת מס הכנסה על בסיס מס ערך מוסף ששילם הגישום באותה שנת כספים.
- (2) בתחילת 1979 הוצא צו המסדיר לראשונה תשלום מיקדמות על חשבוון מס הכנסה. מועד תשלום המיקדמה הראשונה נקבע ל-10.6.79, ולפי נתוני היחידה שילמו כ-40% מהגישומים מיקדמות. (3) פיגור בגביית מס הכנסה באיזור שכם, שנאמד בשנת הכספים 1977 בכ-1 מיליון ל"י, הצטמצם בסוף שנת הכספים 1978 לסך 0.5 מיליון ל"י.

2. פקודת מס הכנסה הישראלית מטילה חבות במס על הכנסה שנצמחה, הופקה או נתקבלה בישראל, ולפי הוראותיה לא הייתה אפשרות לחייב בתשלום מס הכנסה מפעל ישראלי הופעל בשטחים המוחזקים, או אזור ישראלי תושב השטחים המשתכר שם, ושעמדידו אינו תושב ישראל. מפעלים ואזרחים ישראלים גם לא חויבו לשלם ליחידת קמ"ט מסים מס הכנסה על פי החוק הירדני התקף באיזור. באוגוסט 1978 נתקבל בכנסת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, שלפיו הורחבה תחולת פקודת מס הכנסה הישראלית על אזרחים ישראלים תושבי השטחים המוחזקים. על פי התיקון, הכנסה של אזור ישראלי אשר נצמחה, הופקה או נתקבלה באיזור חייבת על כן במס הכנסה בישראל, לפי שיעורי המס הרגילים. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שפקידי השומה בישראל יטפלו בגישומים אלה בהתאם לתכניות העבודה של נציבות מס הכנסה.

3. בסוף מארס 1978 חוקן צו של הממשל, שלפיו על יחידות הממשל הצבאי ועל הרשויות המקומיות לנכות מס במקור מתשלומים נעד טובין ושירותים. לפי התיקון יש לנכות במקור מס בשיעור 2% מתשלומים בעד טובין ו-7.5% מתשלומים בעד שירותים או קבלנות משנה, במקום

ניכוי בשיעור אחיד של 1%. מרבית הרשויות המקומיות המשיכו לנכות מס בשיעור שהיה תקף לפני תיקון הצו. הממשל נקט אמצעים, לרבות עיכוב העברת כספים שהגיעו לרשויות, עד שיסכימו לנכות במקור מס בהתאם להוראות הצו המתוקן.

פוטנציאל מס ההכנסה באיזור

בשנת 1978 ערכה המחלקה הכלכלית בנציבות מס הכנסה ומס רכוש במשרד האוצר מחקר על רמות ההכנסה ופוטנציאל מס ההכנסה באיזור. מממצאי המחקר ומנתונים נוספים, שהיו בידי היחידה עולה:

1. פוטנציאל הגבייה של מס הכנסה נאמד במחירי 1978 בכ- 161 מיליון ל"י, לעומת 65 מיליון ל"י שגבה הממשל באותה שנה.
2. עיקר העלייה בגבייה בשנות הכספים 1977 ו-1978 באה מניכוי במקור ממשכורתם של עובדים שכירים, שמהם נגבו בשנת הכספים 1977 23 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1978 — 38 מיליון ל"י. באיזור ישנם כ-42,000 שכירים ורק כ-12,000 הם עובדי ציבור המשלמים מס הכנסה. היקף ההכנסה הנוספת שניתן לגבות משכירים נאמד ב-5 מיליון ל"י.
3. מעצמאיים נגבו בשנת הכספים 1977 13 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1978 — 227 מיליון ל"י. לפי הערכת עורכי המחקר ניתן לגבות מהם הכנסה נוספת של כ-90 מיליון ל"י.
4. ניתן לשפר את מערכת מס ההכנסה על ידי הפעלת שיטת תחשיבים ענפיים של רמות ההכנסה באיזור, על ידי שינוי המבנה הארגוני של יחידת קמ"ט מסים, ועל ידי איוש משרות בכוח אדם מתאים. קמ"ט מסים הודיע למשרד מבקר המדינה, שנעשים מאמצים כדי לאייש משרות בכירות במשרד המס בעובדים ישראלים.

*

מאז סיום הביקורת הקודמת חל שיפור ניכר בסדרי עבודתה של יחידת קמ"ט אוצר בתחומים הבאים: הכנת הצעות התקציב וביסוסן; מעקב שוטף אחר ביצוע התקציב; בדיקת דו"חות בדבר הוצאות והכנסות של יחידות קמ"טים במיפקדת האיזור; רישום עדכני בספרי החשבונות ודיווח כספי על ביצוע התקציב. דרוש שמיפקדת האיזור תסייע ליחידת קמ"ט מסים במאמציה להרחיב את אוכלוסיית משלמי המסים ולהעמיק את הגבייה.