

מבקר המדינה
דוח ביקורת
על ביטוח שער ליצואנים



מבקר המדינה

**דוח ביקורת על
ביטוח שער ליצואנים**

ירושלים, התשנ"ז - 1996

ISSN 0792- 7932
מס' קטלוגי 001 - 97

סודר בסדר-צילום ונדפס בדפוס הממשלה, ירושלים

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם את הביקורת על ההסדרים שהיו קשורים בהפעלת התכנית לביטוח שער ליצואנים והתשלומים שבוצעו במסגרת תכנית זו עד 1995.

משרד מבקר המדינה בדק את הנושא לסירוגין בשנים 1990 - 1993. הביקורת נעשתה בחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, ביחידות שונות של משרד האוצר, במשרד התעשייה והמסחר ובבנק ישראל. בדיקות עדכון והשלמה נעשו בשנים 1995 ו-1996. דוח ביקורת בנושא "ביטוח שער על עסקות יצוא ביטחוני" פורסם בינואר 1995.

החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן - בסס"ח) עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. החברה היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר התעשייה והמסחר אחראי לעניינה לפי חוק זה, ובידיו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

בשנים 1992 ו-1993 הציג משרד מבקר המדינה לפני משרד האוצר והחברה, ב-14 מסמכים מפורטים, את הליקויים שהוא העלה בהפעלת התכנית ואת הפרצות אשר אפשרו תשלומי יתר של תגמולי ביטוח שער. במסמכים אלה התריע משרד מבקר המדינה על הצורך המידי להכניס שינויים בתכנית וכן להנהיג בדיקות ובקורות, כדי שהליקויים לא יישנו. הממצאים שמשרד מבקר המדינה העביר באותן שנים לבסס"ח ולמשרד האוצר, אמורים היו לסייע להם לאתר את הליקויים ולהניע אותם לפעול מבעוד מועד לגביית כספים ששולמו שלא כדין.

אף שהממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה היו בידי משרד האוצר והחברה זמן רב, הם לא פעלו כנדרש לתיקון הליקויים, ועד למועד סיום התשלומים בגין התכנית, יוני 1995, המשיכה החברה, בידעת משרד האוצר, לשלם את התגמולים בהסתמך על נתונים שלא נבדקו כראוי.

בדוח זה מרוכזים ממצאי ביקורת הנוגעים לכל תקופת הפעלתה של התכנית, עד תום התשלומים לפיה, והוא נועד להניע את הגופים האחראים לה לפעול לצמצום הנזק שנגרם עקב תשלומי יתר של תגמולי ביטוח שער לזכאים, ולשמש מסד להפקת לקחים לעתיד לבוא.

תוכן העניינים

9	התכנית לביטוח שער ליצואנים
12	ההסדרים לתשלום תגמולי ביטוח שער
12	רשימון היצוא
14	התמורות בעד היצוא
19	הערך המוסף של היצוא
22	ביטוח שער על מקדמות בעד יצוא
31	חריגות בתשלום תגמולי ביטוח שער
31	רכיבי תמורות שאין לשלם בעבורם תגמולי ביטוח שער
33	השגת תגמולי ביטוח שער בעזרת דיווחים לא נאותים
36	הטיפול בהחזרת תגמולי ביטוח שער על יצוא מוחזר
39	גביית ריבית על תגמולי יתר
40	מינהל והכנסות
40	הכוונת בסס"ח בידי משרד האוצר
40	התחשבנות בסס"ח עם החשב הכללי
42	מחשוב התכנית
42	הכנסות בסס"ח מהפעלת התכנית

התכנית לביטוח שער ליצואנים

התכנית ועקרונותיה

ב-1981 החליטו שר האוצר ושר התעשייה והמסחר, במסגרת המדיניות של ממשלת ישראל לעידוד היצוא (שכללה גם אשראי מכוון מקרנות בניהול בנק ישראל), להפעיל תכנית שתאפשר ליצואנים לבטח את עצמם מפני שחיקת התמורות במטבע חוץ, שנבעה מהפיגור בשיעור הפיחות של המטבע הישראלי אחר שיעור העלייה במחירי התשומות המקומיות (להלן - התכנית לביטוח שער או התכנית). בהתחשב בהתמחותה של החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (בסס"ח) בתחום של ביטוח סיכוני יצוא, הוטל עליה לנהל את התכנית¹

התכנית אורגנה כהסדר של ביטוח, כשהמבטח היא בסס"ח, המוציאה ליצואן פוליסה (להלן - הפוליסה), והאוצר משמש מבטח משנה.

לשם הפעלת התכנית, נחתם ביולי 1981 החוזה הראשון לביטוח משנה בין החשב הכללי בשם ממשלת ישראל לבין בסס"ח. הממשלה התחייבה בחוזה זה לתת לבסס"ח כיסוי של ביטוח משנה ולהעביר לה את הסכומים הדרושים לתשלום תגמולי ביטוח השער ליצואנים בעד משלוחי היצוא שלהם. הפוליסה היוותה חלק בלתי נפרד מהחוזה. מאותו מועד נחתם בין שני הצדדים האמורים חוזה לביטוח משנה מדי שנה בשנה; בסס"ח לא היתה רשאית לשנות או לתקן את פוליסת ביטוח השער אלא באישור בכתב של משרד האוצר. את הוראות ההפעלה של התכנית לביטוח שער נתן לבסס"ח החשב הכללי במשרד האוצר.

בתמורה היה על היצואנים לשלם לבסס"ח דמי ביטוח ועמלת ניהול, שאת שיעורם קבע החשב הכללי; סכומים אלה נוכו מתגמולי הביטוח שהגיעו למבטח.

תגמולי ביטוח השער חושבו על הערך המוסף של היצוא ושולמו מסעיף "פיתוח שווקים ליצוא" שבתקציב המדינה. את חישוב הערך המוסף של היצוא (רכיב הקניות המקומיות) עשה בנק ישראל. תשלום תגמולי ביטוח שער בוצע בידי בסס"ח בדולרים.

התשלומים ליצואנים, אשר כאמור יועדו לפצותם על הפער שבין שיעור הפיחות במטבע הישראלי לבין העלייה במחירים בארץ, בוצעו בהסתמך על "ערך מוסף" שנקבע לכל יצואן (ראה להלן). סכום התגמולים בגין כל משלוח יצוא חושב על ידי הכפלת ערך המשלוח FOB, כפי שהוא מצוין ברשימון, בשיעור הערך המוסף של היצוא. תוצאות החישוב הוכפלה בשיעור תגמולי ביטוח השער שקבע האוצר. הזכאות של היצואן במסגרת הפוליסה לקבל את התגמולים נוצרה על סמך רשימון יצוא המפרט את ערך היצוא, ואישור הבנק, שהתמורה בעבור היצוא אכן נתקבלה בארץ.

ביולי 1993 החליטה הממשלה על הפסקת התכנית לביטוח שער החל ב-31.8.93. בסס"ח המשיכה לשלם תגמולי ביטוח שער בעד יצוא שבוצע לפני מועד הפסקת התכנית, בהתאם למועדי הגעת התמורה; תשלומים אלה נמשכו עד יוני 1995. סכומם הכולל של תגמולי ביטוח השער שבסס"ח שילמה בכל תקופת התכנית הגיע, לפי נתוניה, לכ-4.2 מיליארד דולר.

¹ פרטים וממצאים על הפעלת התכנית לביטוח שער, ראה בדוח שנתי 33, עמ' 73-76; בדוח שנתי 34, עמ' לו - לז; עמ' לו - לט; בדוח שנתי 36, עמ' 775 - 778 ובדוח על הביקורת בנושא "ביטוח שער על עסקות יצוא ביטחוני" שפורסם בינואר 1995.

בתחילת התכנית היו מבוטחים בה רק ענפי התעשייה והחקלאות. בענפים אחרים שצורפו אליה לאחר מכן - שירותי ידע (תכנון) וקבלנות, יצוא יהלומים, מלונאות וסוכני נסיעות - לא התבסס התשלום על הערך המוסף אלא על נתונים אחרים.

להלן טבלה הכוללת את נתוני בסס"ח על מספר היצואנים שהיו מבוטחים בתכנית בסוף כל שנה, על סכומי היצוא שבגינם שולמו תגמולי ביטוח השער ועל סכומי התגמולים נטו² ששולמו בכל שנה.

השנה	מספר המבוטחים	שולמו תגמולי ביטוח שער (מיליוני דולרים)	שולמו שער נטו (מיליוני דולרים)
1981 (חצי שנה)	623	1,5335.2	59.8
1982	735	3,309.5	247.6
1983	1,576	3,458.2	437.8
1984	2,000	4,145.2	330.0
1985	2,500	4,211.6	276.3
1986	3,123	4,835.2	347.8
1987	3,058	5,778.9	431.9
1988	3,252	6,745.6	526.3
1989	3,623	7,790.2	493.9
1990	3,494	8,433.0	430.0
1991	3,707	8,581.9	293.1
1992	3,970	9,156.4	254.3
1993	3,747	5,882.6	80.9
ס"ה		73,863.5	4,209.7

מנתונים בטבלה עולה, שהסכום הממוצע של תגמולי ביטוח השער שבסס"ח שילמה לכל 1,000 דולר יצוא מבוטח, פחת במהלך השנים: בשנת 1983 - 127 דולר; בשנת 1989 - 63 דולר; בשנת 1992 - 28 דולר; ובשנת 1993 - 14 דולר.

במסגרת תכנית הממשלה לייצוב המשק הונהגו מאוגוסט 1935 שינויים בתכנית לביטוח שער: שיעור התגמול לכל היצואנים הוגדל ב-25% (ראה להלן, עמ' 19); ההבחנה בין שיעורי התגמול לפי ארץ היעד בוטלה; שיעורי הפרמיות אוחדו, ותגמולי הביטוח נקבעו מדי פעם בידי משרד האוצר בשיעור אחיד לכל היצואנים.

בעקבות שינויים אלה, הפכו למעשה התגמולים ששולמו במסגרת התכנית לביטוח שער החל באוגוסט 1985 לסובסידיה שניתנה בשיעור אחיד לכלל היצואנים המבוטחים, בלא קשר לרווחיות היצוא לפי הענף וארצות היעד. להלן שיעורי התגמול נטו ששולמו ליצואנים בענפי התעשייה והחקלאות מאוגוסט 1985 ועד סיום התכנית 1993.

² בניכוי הפרמיה ודמי הניהול שהיה על היצואן לשלם לבסס"ח.

פרק הזמן	שיעור התגמול (באחוזים)
אוגוסט 1985 - אפריל 1987	10.9375
מאי 1987	11.6625
יוני 1987 - ינואר 1989	11.9375
פברואר 1989 - יוני 1989	9.9525
יולי 1989 - פברואר 1990	8.9525
מארס 1990 - אוקטובר 1990	7.9525
נובמבר 1990 - מארס 1991	5.9525
אפריל 1991 - מאי 1992	4.9525
יוני 1992 - דצמבר 1992	3.9525
ינואר 1993 - מארס 1993	2.9525
אפריל 1993 - יולי 1993	1.9525
אוגוסט 1993	0.4025

הסתייגויות מהפעלת התכנית

בדיונים שקדמו להפעלת התכנית ובמהלך השנים שבהן הופעלה, הביע בנק ישראל הסתייגויות מעצם הפעלה הן במתכונתה המקורית והן במתכונת שנקבעה באוגוסט 1985.

מבקר המדינה נדרש לתכנית זו בדוחותיו פעמים מספר. למשל: בדוח שנתי 35 (עמוד לט), שפורסם חודשים ספורים לפני שינוי המתכונת במסגרת המדיניות הכלכלית החדשה ב-1985, סיכם מבקר המדינה שנעשתה בנושא ביטוח שער ליצואנים במלים אלה:

"כאמור לעיל חל גידול רב בשנים האחרונות בהוצאה התקציבית על ביטוח שער ליצואנים. נוכח העיוותים שעליהם עמדה הביקורת בדוח זה ובדוחות קודמים, מן הראוי לבחון באיזו מידה משיגה תכנית זו את התוצאות הרצויות מבחינת המשק הלאומי".

במחצית השנייה של 1989, כתשע שנים לאחר התחלת התכנית, מונה במשרד האוצר צוות בדיקה, כדי "שיציע אלטרנטיבות שיאפשרו הפחתת העלות התקציבית של ביטוח שער ליצוא, תוך האחדת שערים ושמירה עד כמה שניתן, הרווחיות היחסית של היצוא". בחוות דעת של הצוות מ-24.10.89 נאמר, כי הצורך בהפסקת התכנית ביטוח שער נובע מלחץ בין-לאומי. לדעת הצוות, ההסדר פוגע בהקצאה יעילה של מקורות במשק; יוצר עיוותים ומפלה לרעה ענפי תעשייה שמייצרים תחליפי יבוא, חרף תרומתם הברורה למאזן התשלומים. עוד נאמר בחוות הדעת, כי ההסדר, במהותו ובצורת תפעולו הוא נדבך נוסף במערכת השלילית של ריבוי שערי חליפין במשק.

במסגרת המדיניות לאיחוד שערי החליפין, החל משרד האוצר בשנת 1989 להוריד בהדרגה את שיעור תגמולי ביטוח השער כדי להביא לסיום התכנית. בעקבות התנגדות התעשיינים, נדחו ההפחתות המתוכננות בשיעורי התגמולים, והתכנית הסתיימה כאמור באוגוסט 1993, כ-12 שנים לאחר הפעלתה.

ההסדרים לתשלום תגמולי ביטוח שער

כדי לקבל את התגמולים על פי התכנית לביטוח שער היה על היצואן לעמוד בשלושה תנאים:

1. לייצא (רשימון היצוא שימש אסמכתא לביצוע היצוא);
2. לקבל תמורת היצוא בארץ באמצעות בנק "סוחר מוסמך", שהיה חייב לאשר לבסס"ח את דבר הקבלה בהתאם להנחיות שקבע בנק ישראל;
3. לקבל אישור מבנק ישראל על שיעור הערך המוסף (רכיב הקניות המקומיות) ביצוא שלו.

הביקורת העלתה מקרים רבים שבהם היו המסמכים שהיוו בסיס לתשלום התגמולים (רשימוני היצוא ואישורי הבנקים על קבלת תמורת היצוא, לא אמינים במידה הדרושה; עקב כך, קיבלו יצואנים תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו להם. במקרים שנבדקו, שהיוו שיעור קטן מכלל התשלומים במסגרת התכנית, נתגלו תשלומי יתר בהיקף של מיליוני דולרים; בסס"ח לא נקטה צעדים של ממש נגד יצואנים שקיבלו תשלומי יתר.

רשימון היצוא

בהתאם לכללים שנקבעו עם הפעלת התכנית בשנת 1981, שולמו תגמולי ביטוח שער על סמך הנתונים של רשימוני היצוא כפי שפורטו בדוח מס' 3 שהופק מדי חודש בידי משרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס) והועבר לבסס"ח על סרט מגנטי. דוח זה כלל את רשימוני היצוא של כל יצואן.

רשימון היצוא, שנותניו הוקלדו בידי סוכן המכס של היצואן, הוחזק כמסמך רשמי של המכס. הוא כלל את פרטי עסקת היצוא ושימש אסמכתא לביצוע היצוא. הרשימון נועד בעיקר לצורך ביקורת על יצוא סחורות ושירותים ולמטרות סטטיסטיות. בשנת 1981 הוחלט להשתמש בו גם לצורך הפעלת התכנית לביטוח שער.

על פי הוראות, אגף המכס מוסמך לפקח על היצוא באמצעות בדיקה פיזית אשר מטרתה לוודא שהוגשו כל מסמכי היצוא הנחוצים ועל ידי השוואת הנתונים שנרשמו במסמכים אלה עם הנתונים שהיצואן רשם ברשימוני; וכן באמצעות בדיקה פיזית של הטובין, כדי לוודא שתיאורם והנתונים על סיווגם, כמותם, מידתם ומשקלם כפי שהם רשומים במסמכי היצוא, הם אכן נכונים. הוראות המכס קובעות את התדירות שבה יש לעשות את הבדיקות האמורות וכן את אופן ביצוען.

הביקורת העלתה, כי אגף המכס לא בדק בבדיקה פיזית את נכונותם של הנתונים ברשימוני היצוא, ולו במדגם מצומצם. אגף המכס הסביר למשרד מבקר המדינה, כי היות שהכנסותיו העיקריות נובעות מהיבוא הוא מקצה את עיקר משאביו לבדיקות הקשורות ליבוא.

ממסמכים בבסס"ח עולה, כי במהלך קליטת נתוני הרשימונים ועדכוןם, התברר לבסס"ח פעמים רבות שאין בקרה נאותה על רישום הנתונים ברשימוני היצוא וכי נתונים אלה אינם מהימנים, דבר שגרם לתשלומי יתר של תגמולי ביטוח שער ליצואנים. הביקורת העלתה, כי בסס"ח לא טיפלה טיפול כוללני בבעיה, אלא הסתפקה בטיפול נפרד בליקויים שהיא גילתה או שהובאו לידיעתה.

1. ממסמכים בבס"ח עולה, כי עוד ביוני 1983 דיווח המבקר הפנימי של הבס"ח למנכ"ל וליו"ר הדירקטוריון, בעקבות בדיקה שעשה, על טעויות רבות ברשימונים, שעשויות להשפיע על סכום תגמולי ביטוח השער המגיע ליצואנים; מקצת טעויות אלו נגרמו בשל הזנת רשימוני היצוא בנתונים שגויים ומקצתן בשל קליטה שגויה של הנתונים בידי בס"ח; יש שהופק יותר מרשימון אחד הנוגע לאותו משלוח יצוא, והיו גם רשימונים שלא נקלטו. המבקר הפנימי ציין, כי לדעתו אין בכוחה של בס"ח לגלות את כל הליקויים שנוצרו, בגלל תכנות לקוי וחוסר בקרה בעת בלטיית נתוני מהרשימונים.

עוד ציין המבקר הפנימי, כי דוח מס' 3 והרשימונים היו בסיס רעוע לקביעת התגמולים המגיעים ליצואנים ולתשלום של תגמולי ביטוח שער בהיקף שנתי של מאות מיליוני דולרים, וכי לנוכח סכומי התשלומים השנתיים של תגמולי ביטוח השער והגידול הצפוי בסכומים שישולמו בעתיד, יש לעשות בדיקה פרטנית יותר של הרשימונים.

בס"ח הפנתה את תשומת לבו של אגף המכס לכך שאין בקרה על נכונות נתוני היצוא הכלולים ברשימונים, והם סיכמו ביניהם על ביצוע מדגמיות של מסמכי היצוא ועל עריכת השוואה בין נתוני המסמכים לבין נתוני הרשימונים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי על אף חומרתם של ממצאי המבקר הפנימי לא הביא אותם מנכ"ל בס"ח לדיון ולהחלטה במליאת הדירקטוריון, ולתשומת לבו של משרד האוצר; מנכ"ל בס"ח גם לא הורה לאגף בחברה העוסק בנושא לעשות בדיקות נוספות ולנקוט פעולות לשיפור מהימנות הנתונים. בס"ח ואגף המכס אף לא עשו בדיקות מדגמיות של מסמכי היצוא, כפי שסיכמו ביניהם.

2. בדוח שנתי 38, בפרק על אגף המכס (עמ' 68), דן מבקר המדינה בהעדר הבקרה של אגף המכס על הרישום של הנתונים ברשימוני היצוא, וכפועל יוצא מכך - באמינותו המוגבלת של דוח מס' 3. בדוח נקבע, בין היתר, כי הבקרה של המכס על נכונות הנתונים המוזנים למערכת הממוחשבת ועל הגשת המסמכים הדרושים אינה מספקת, וכי יש לנקוט צעדים נגד יצואנים וסוכני מכס שאינם ממלאים אחר ההוראות.

המסקנה העולה מביקורת זו בכל הנוגע לאמינותם של הנתונים ברשימונים אשר היוו בסיס לתשלום גמולי ביטוח השער, היא שלא חל כל שינוי בעניין זה. לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התעלמותם המתמשכת של משרדי האוצר והתמ"ס ממצאי הביקורת של מבקר המדינה בעניין רישום הנתונים ברשימוני היצוא, ואת הימנעותם מתיקון הליקויים שהתגלו. תיקון הליקויים היה מונע תשלומי יתר של תגמולי ביטוח שער.

שינוי נתונים ברשימוני היצוא לאחר הפקתם³

על פי הוראות אגף המכס, הרשות המוסמכת להתיר תיקונים ברשימונים לאחר הפקתם היא משרד התמ"ס. בנוהל משנת 1981 שהוציא מנכ"ל משרד התמ"ס נקבע, שיצואן היוזם שינוי בפרטי הרשימון יצרף לבקשתו את המסמכים האלה: דיווח מהבנק שהתמורה בעד היצוא נתקבלה, חשבונית של היצואן ללקוח בחו"ל, שטר מטען בנוגע לשינוי המבוקש וכן הצעת רשימון יצוא מתוקן. הנוהל לא חייב את היצואן להסביר את הנסיבות שהביאו לשינויים שהוא

³ בעניין זה ראה גם את דוח הביקורת בנושא "ביטוח שער על עסקות יצוא ביטחוני" מינואר 1995, עמ' 26 - 27.

מבקש לעשות ברשימון המקורי. נתוני הרשימון המתוקן שמשרד התמ"ס אישר ליצואן נכללו בדוח מס' 3 הקרוב.

ביקורת שנעשתה במשרד התמ"ס בשנת 1992 העלתה, כי הכנסת שינויים בנתוני הרשימון לאחר הפקתו היתה לתופעה שכיחה למדי, כאשר לעתים היה מדובר בשינויים מהותיים בסכום הרשימון ובנתונים אחרים, שהיה בהם כדי להשפיע על הזכאות לתגמולי ביטוח שער. לא תמיד צורפו לבקשה כל המסמכים הנדרשים לביצוע השינויים, ומשרד התמ"ס לא השווה את הנתונים החדשים לנתונים שבמסמכים המקוריים שבתיק היצוא. מחדלים אלו אפשרו את ביצועם של תיקונים שהקנו ליצואנים זכאות לתגמולי ביטוח שער או להגדלתם, בלא בקרה נאותה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ס, כי מן הראוי היה שכל שינוי ברשימוני היצוא, ובייחוד שינוי העלול ליצור זכאות לתגמולי ביטוח שער או להגדיל את סכום התגמולים, ייעשה רק לאחר שהיצואן אכן הוכיח, כי השינוי המבוקש מקורו בשינוי שחל בעסקה או בטעות שנעשתה בעת הפקת הרשימון המקורי, או בכל סיבה אחרת המצדיקה את ביצוע השינוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-6.12.92 ציין משרד התמ"ס, כי הוא החליט לתקן את הנוהל מאפריל 1981. בדיקת השלמה העלתה, כי עדכון הנוהל נעשה רק בפברואר 1994, לאחר שתכנית ביטוח השער כבר הסתיימה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ס, כי מן הראוי שיבדוק בבדיקה את נכונותם של שינויים בנתוני הרשימונים שיצרו זכאות לתגמולים או להגדלתם, ובמידת הצורך ינקוט את הפעולות המתבקשות.

מהאמור לעיל עולה, כי כבר בשנים הראשונות להפעלת התכנית ובמשך כל שנות הפעלתה, עמדה בסס"ח על אמינותם המוגבלת של נתוני הרשימונים אשר היוו בסיס לתשלום תגמולי ביטוח השער. למרות זאת היא המשיכה בתשלום התגמולים, לא נקטה צעדים לפתרון הבעיה וגם לא הביאה לידיעת משרד האוצר את ממצאיה בעניין זה ואת משמעותם.

התמורה בעד היצוא

משרד האוצר קבע בשנת 1984, שהחל באותה שנה ישולמו תגמולי ביטוח שער בגין משלוחי יצוא בענפי התעשייה והחקלאות, רק עם קבלת התמורה בעד המשלוח; אישור הבנק, שבאמצעותו מקבל היצואן את התמורה מחו"ל, שהתמורה אכן התקבלה (להלן גם - דיווח הבנק), הוכחה לקבלתה.

נוהלי העבודה של בסס"ח לצורך חישוב התגמולים כללו נהלים הנוגעים לעניינים האלה: שיוך התמורה שהבנק דיווח עליה, לרשימון וליצואן; קביעת הזכאות והסכום שיש לשלם כתגמולי ביטוח שער, בהתאם לשיעור התגמולים התקף באותה עת ושיעור הערך המוסף של היצואן.

מחלקת האשראי בבנק ישראל הנחתה את הבנקים המסחריים, על פי בקשת בסס"ח, להעביר את הדיווחים על קבלת התמורות בעד היצוא במתכונת הזאת:

העתקי תעודות הזיכוי שמנפיק הבנק ליצואן בעת קבלת התמורה ובהן יצויין שם היצואן, מספר היצואן, מספר רשימון היצוא שהתמורה שהגיעה מתייחסת אליו, סכום התמורה ומועד

קבלתה ושם המטבע שנתקבל - ישמשו אסמכתא להגעת התמורה. החל במועד שיקבע בתיאום עם הבנקים ועם בסס"ח ייפסק השימוש בהעתקים של תעודות הזיכוי כאסמכתא להגעת התמורות, והאישורים על הגעתן יופקו במערכות ממוכנות, כחלק מתהליך. הבנק יזהה את התמורה על פי התאמתה לפרטי הרשימון שבידו. אם לא יהיה ניתן לזהות תמורה כיוון שהיצואן לא ציין את כל הפרטים הדרושים, ייחס הבנק את התמורה לרשימון על פי הצהרת היצואן.

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה קוימו ההנחיות של בנק ישראל והעלה את הממצאים האלה:

א. הדיווח לבסס"ח נעשה באמצעות רשימות ממוכנות וידניות שרוכזו מסניפי הבנקים וכללו את סכומי התמורות ואת נתוני הרשימונים שבגינם התקבלו. דיווח הבנקים לא נעשה באמצעות מערכות ממוכנות הקשורות למאגר הנתונים המשמש אותם לצורכי התחשבות עם היצואנים, והם אף לא העבירו לבסס"ח את ההעתקים של הודעות הזיכוי שהם מנפקים ליצואנים על הגעת התמורות. ממסמכי בסס"ח עולה, שבסס"ח התנגדה להנחייתו של בנק ישראל שהעתיקי הודעות הזיכוי של הבנקים ישמשו אסמכתא להגעת התמורות, והורתה לבנקים להסתפק במשלוח רשימות ידניות או רשימות ממוכנות שהוקלדו ידנית בידי עובדי הבנקים, בטענה שהיא לא תוכל להתגבר על אחסון כמות כה גדולה של מסמכים.

עקב תהליך הדיווח שקבעה בסס"ח חלק מהנתונים שנכללו בדיווחי הבנקים היו שגויים ובלתי מהימנים ובעקבות זאת שולמו תגמולי ביטוח שער שלא כדין.

ב. לפי הנחיות בנק ישראל, אם הבנק המסחרי אינו מסוגל לשייך את התמורה לרשימון עקב חוסר פרטים, הוא רשאי לשייך אותה לרשימון על פי הצהרת היצואן. בנק ישראל לא הנחה את הבנקים להודיע לבסס"ח על מקרים כאלו כדי שהיא תוכל לדרוש מהיצואן אסמכתאות להצהרתו. ממסמכים בבסס"ח עולה, כי הבנקים המסחריים לא עמדו על קבלת הצהרה בכתב מהיצואנים על שיוך התמורות לרשימונים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיע בנק ישראל, כי הוא אישר לבנקים להסתמך בשעת הצורך על הצהרת היצואן, כיוון שיש שלקוח בחו"ל שולח סכום אחד על חשבון חובו הכולל בלי לציין לאיזה רשימון או לאיזו חשבונית מתייחס התשלום, ואז ייחוס הסכום לרשימון יצוא מסוים נעשה על פי הצהרת היצואן.

הביקורת העלתה כי בהעדר הסדרים המאפשרים לוודא את שייכותה של התמורה שהתקבלה לעסקה או למשלוח ולרשימון שהופק בגינם, נתאפשר שיוך תמורות לרשימונים באמצעות הצהרת יצואן, בעת קבלת התמורה מחו"ל וגם לאחר מכן, בלא שננקטו אמצעי בקרה שימנעו שימוש בלתי תקין באמצעי זה. בסס"ח לא הכינה תכנית מחשב לשם בקרה ממוחשבת שתמנע תשלום תגמולים בגין דיווחים שגויים, ולא העבירה הנחיות הפעלה מפורטות לבנקים וליצואנים, שהיה בהן כדי למנוע שישולמו ליצואנים תגמולים שאינם מגיעים להם.

אמינות אישורי הבנקים

ממסמכי בסס"ח עולה, כי מתחילת 1984 נהגה בסס"ח, בעת קליטת הדיווחים על הגעת תמורות, לעשות בדיקות בסיסיות של דיווחי הבנקים, כדי לאתר את המקרים שבהם לא היה

אפשר לשלם תגמולי ביטוח שער עקב נתונים שגויים בנוגע למטבע התמורה, למספר הרשימון, למספר היצואן וסכום התמורה. את הנתונים השגויים שהתגלו כללה בס"ח ב"דוח שגויים" ולא שולמו בגינם תגמולי ביטוח שער.

משנת 1987 החלה בס"ח להכין דוח שבו צוינו רשימונים שהבנקים דיווחו לגביהם על קבלת תמורה החורגת מהסכום הנקוב בהם (להלן - דיווח עודף), ובשנת 1989 היא החלה להכין דוח שבו צוינו רשימונים שבגין כל אחד מהם נתקבלו מהבנקים שני דיווחים זהים (או יותר) על קבלת תמורה (להלן - הדוחות) נכללו אלפי רשימונים. עקב השגיאות באישורים והעדרן של בקורות מתאימות בבנקים ובס"ח קיבלו יצואנים רבים תגמולי ביטוח שער שלא היו זכאים להם.

1. אף שבס"ח היתה מודעת לבעיית נכונות האישורים של הבנקים על הגעת התמורה, היא לא דרשה מהבנקים ומהיצואנים להגיש לה, ולו רק באופן מדגמי, אסמכתאות שיאפשרו לה לבדוק את נכונות האישורים שהיא קיבלה ולאחר בהם שגיאות, אם ישנן.

2. בס"ח הנחתה את הבנקים לציין בכתב יד את הערותיהם ותיקונייהם על הדוחות שהיא הפיקה ושלחה אליהם, שנגעו לנתונים השגויים שבאישוריהם. הביקורת העלתה, כי בס"ח תיקנה את הנתונים שאותרו כשגויים ואפשרה את תשלום התגמול ליצואנים, רק בהסתמך על ההערות שנתקבלו מהבנקים, בלי לדרוש מהם אסמכתאות מתאימות, ובלא שידעה מה הבסיס להערותיהם ומי הגורם בבנק שאישר אותן.

לא תמיד תיקנו הבנקים את הדיווחים השגויים על גבי הדוחות שבס"ח העבירה אליהם, ויש שהם רשמו את התיקון בלי לקשור אותו לאישור המקורי. הדבר גרם לא פעם לאישור שגוי נוסף, בס"ח אמנם התריעה על כך פעמים מספר לפני הנהלות הבנקים, אולם היא לא עמדה על כך שהתיקונים ייעשו אך ורק על הדוחות שהיא הפיקה. משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח כי מן הראוי שהיא תדרוש מהבנקים אסמכתאות לתיקונים שהם מבצעים. בדיקת מעקב העלתה, כי עד מועד סיום התשלומים בגין התכנית, יוני 1995, לא שינתה בס"ח את דרכה בעניין זה.

3. בס"ח לא נהגה לעבד את הנתונים שהיא הפיקה כדי לאתר נקודות תורפה המחייבות נקיטת צעדים כלפי בנקים או יצואנים; רק ב-1992, בעקבות הביקורת, החלה בס"ח לעשות זאת.

4. ממסמכים בבס"ח עולה, כי היא היתה מודעת לכך שיש עוד סוגים של דיווחים שגויים, ושאינן די בפעולות שהיא נוקטת לאיתור דיווחים כאלה, אולם היא לא נקטה צעדים נוספים למניעתם. כך, למשל, כאשר עקב טעות של הבנק או בשל הצהרה לא נכונה של יצואן דיווח בנק יותר מפעם אחת על קבלת מלוא התמורה בעד יצוא הרשום ברשימון מסוים, ושייך אותה בכל פעם לרשימון אחר, או כאשר התמורה פוצלה וכל חלק שויך לרשימון אחר, לא איתרה בס"ח את הדיווחים השגויים ושילמה ליצואנים תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו להם. מעקב העלה, כי עד מועד סיום התשלומים בגין התכנית, יוני 1995, לא נקטה בס"ח צעדים כל שהם לאיתור הליקויים הנוספים באישורי הבנקים.

משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח שהיה עליה להקפיד על קיום ההוראה הראשונית של בנק ישראל שעל פיה העתקי תעודות הזיכוי שמנפיק הבנק ליצואן או רישום שנעשה במערכת הממוחשבת הראשית של הבנק הם שימשו אסמכתא

לקבלת התמורה. אילו הקפידה בסס"ח על קיום הוראה זו היו נמנעים מרבית הליקויים שהועלו בעניין האישורים השגויים של הבנקים, ליקויים שאפשרו ליצואנים לקבל תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו להם.

משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח ולמשרד האוצר עוד במהלך הביקורת, על הצורך לבדוק את תקינות התגמולים ששולמו בהסתמך על דיווחים שגויים (על סוגיהם השונים) ולפעול להחזרתם של סכומים ששולמו ליצואנים שלא כדין. בדיקת מעקב העלתה, כי עד אוקטובר 1996 לא נקטו בסס"ח ומשרד האוצר צעדים כלשהם בעניין זה.

טיפול בנק ישראל בליקויים באישורי הבנקים

בשנת 1987, לאחר שבסס"ח הפנתה את תשומת לבו לליקויים בדיווחי הבנקים על התמורות שנתקבלו בעד היצוא, פנה בנק ישראל אל הבנקים המסחריים בעניין זה; אך גם פנייה זו לא הניעה אותם לנקוט את הצעדים הדרושים למניעת הדיווחים השגויים.

בסוף 1989 החל בנק ישראל לבדוק אם הבנקים המסחריים קבעו אמצעי בקרה ונהלים לצורך הבטחת תקינות הדיווח לבסס"ח. להלן הממצאים העיקריים שהעלה בנק ישראל, כפי שפורטו בדוח המסכם שהועבר בפברואר 1990 לידיעת בסס"ח והבנקים המסחריים הנוגעים בדבר (מרבית הליקויים נמצאו בכל הבנקים):

א. בבנקים לא ניתנה תשומת לב ראויה לבדיקת הסיבות לשגיאות שנתגלו באישוריהם ובסס"ח החזירה להם לבדיקה. קצב תיקון הדיווחים השגויים בידי הבנקים לא היה משביע רצון. בנק ישראל העיר לבנקים שעליהם להנהיג שיטת בקרה שתמנע או תצמצם את הדיווחים השגויים, ולשמור על אסמכתאות לאישורים המתוקנים שהם שולחים לבסס"ח. אם ייחוס התמורה נעשה לפי הצהרת היצואן, על הבנקים לצרף הצהרה זו לרשימון.

ב. נמצא, שבשל אי-הקפדתם לרשום ברשימונים את התמורות שעליהם דיווחו לבסס"ח בלווית מספר של שובר ההעברה שלפיו נתקבלה התמורה מחו"ל, דיווחו הבנקים פעמים לא מעטות על קבלת תמורה כפולה לרשימון. כדי למנוע טעויות אלו הורה בנק ישראל לבנקים לקבוע נהלים כתובים בדבר סדר הפעולות והבקרה עליהן, החל ברישום התמורות וכלה בטיפול בדיווחים השגויים שבסס"ח החזירה להם לתיקון.

ג. יש שהדיווח הכפול נוצר בשל הסתמכות של הבנק על תלונה של יצואן, כי הבנק עדיין לא דיווח לבסס"ח על קבלת תמורה. כדי להשביע את רצונות של הלקוח דיווח הבנק על קבלת התמורה, בלא שבדק אם כבר דיווח על כך קודם. לא נמצאו בבנקים פניות של יצואנים שגילו בעצמם טעויות שגרמו לקבלת תגמולי יתר.

ד. בבירורים שעשה בנק ישראל עם אחד הבנקים נמצא, כי על פי רוב הסיבה לדיווחים הכפולים היתה שדווח על קבלת אותה תמורה הן בדיווח ממוחשב והן בדיווח ידני. אותו בנק היה מודע לליקוי זה, אך לא נקט צעדים למניעתו.

משרד מבקר המדינה העיר לבנק ישראל, כי בבדיקתו לא התייחס הבנק למכלול הליקויים באישורי הבנקים שבסס"ח התריעה עליהם, ואף התעלם מכך שהאישורים לבסס"ח על קבלת

התמורות בעד היצוא נעשו במתכונת שונה מזו שהוא קבע, דבר שלדעת משרד מבקר המדינה היה אחד הגורמים המרכזיים להיווצרות בעיית האמינות של דיווחי הבנקים. עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי בנק ישראל לא וידא, שהבנקים אמנם נקטו את הצעדים הדורשים לאיתור ולתיקון הטעויות במתן האישורים לבסס"ח ולמניעת הישנותן בעתיד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין בנק ישראל, כי מחלקת האשראי של הבנק טיפלה בנושא התמורות בעד היצוא לשם התחשבות עם היצואנים בעניין עמידתם במכסות היצוא שהם התחייבו עליהן כדי לקבל מימון מקרנות היצוא בעניין עמידתם במכסות היצוא שהם התחייבו עליהן כדי לקבל מימון מקרנות היצוא שהופעלו על ידי הבנק. לשם כך קבעה בזמנו מחלקת האשראי לבנקים הוראות למעקב אחר קבלת תמורות בעד יצוא ולדיווח לבנק ישראל על רשימונים שבגינם לא הגיעו תמורות. משהופעלו הסדרי ביטוח השער, מצא בנק ישראל לנכון לעזור לבסס"ח בעניין קביעת הסדרי דיווח על הגעת התמורות, והוא שימש בבחינת מתווך בתחום שלא היתה לו לגבי אחריות ניהולית או תקציבית.

עוד ציין בנק ישראל, כי בסס"ח, שהיא האחראית הבלעדית מטעם משרד האוצר לניהול התכנית וקיבלה תמורה בעד ניהול זה, לא אימצה את כל המלצותיו, ולא היתה לבנק ישראל שום סמכות לחייב אותה לכך.

לדעת מבקר המדינה, משגילה בנק ישראל שיש ליקויים בפעילותם של בנקים מסחריים אשר גרמו נזק כספי למדינה, היה עליו להיכנס בעובי הקורה ולנקוט את כל הפעולות הדרושות, גם אם הנושא אינו באופן מובהק בתחום אחריותו. מכל מקום האחריות לקיום הוראותיו בעניין דיווחי הבנקים, ביחוד לנוכח העובדה שדיווחי הבנקים לבסס"ח שימשו בסיס לתשלום תגמולים בהיקף שנתי של מאות מיליוני דולרים מקופת המדינה.

טיפול מוסדות בסס"ח והמבקר הפנימי

בעקבות בדיקה שעשה המבקר הפנימי בנושא תשלום תגמולי ביטוח שער על מקדמות (ראה להלן, עמ' 22), נדון נושא אמינות האישורים של הבנקים, בשתי ישיבות של ועדת הביקורת של דירקטוריון בסס"ח.

בישיבה השנייה, שהתקיימה בינואר 1990, ציין המבקר הפנימי כי בדיקה בבסס"ח וסקירת הנושא בבנקים העלו ליקויים הנוגעים לדיווחים המתקבלים מהבנקים. המבקר הפנימי מסר, שעל פי החוזה לביטוח משנה אין מוטלת על בסס"ח אחריות לבדיקת דיווחי הבנקים. מנכ"ל בסס"ח ציין באותו דיון, כי חובתה של בסס"ח לנקוט את מרב הפעולות שיביאו לחיסכון בכספי המדינה, וכי בסס"ח אמנם עושה זאת, ומבצעת בדיקות רבות שעל פי החוזה לביטוח משנה אין היא חייבת לבצע. ועדת הביקורת החליטה, כי הנושא יועבר לדיון בדירקטוריון, וביקשה מהנהלת בסס"ח להביא לידיעת הגורמים השותפים להפעלת התכנית לביטוח שער את הפרצות הקיימות במערכת הדיווח של הבנקים.

באוגוסט 1990 הועלה הנושא בדירקטוריון והמבקר הפנימי חזר על הדברים שאמר בישיבות של ועדת הביקורת. בדיון מסר סגן החשב הכללי, אשר כיהן כדירקטור, כי הנושא צריך להיות נידון בין החברה למשרד האוצר ולא בדירקטוריון. הדירקטוריון אימץ עמדה זו. בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים שהתקיים דיון כזה או שהממצאים בעניין אמינות

אישורי הבנקים הועברו לידיעת משרד האוצר. משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח שהדירקטוריון והנהלת החברה לא נקטו את הצעדים הדרושים לפתרון הבעיה.

עוד בתחילת 1992 העביר משרד מבקר המדינה לבסס"ח, למשרד האוצר, למשרד התמ"ס ולבנק ישראל את ממצאיו בדבר תשלום תגמולי ביטוח שער על סמך דיווחים לא נאותים של בנקים. משרד מבקר המדינה העיר, כי בהתחשב בליקויים הרבים שנמצאו באישורי הבנקים על תמורות שהתקבלו בעד יצוא, היה על הגורמים הממשלתיים שהיו מופקדים על הפעלת התכנית לביטוח שער, לבחון את הנושא על היבטיו השונים. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי היה על בסס"ח לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי לתקן את ליקויי העבר, להנהיג בדיקות ובקורות נוספות ולגבות סכומים ששולמו שלא כדין. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר, כי בהעדר סיכון כספי בהפעלת התכנית לא היה לבסס"ח תמריץ לשפר את סדרי העבודה ואת הבקורות הדרושות. בדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, שעד יוני 1995, מועד סיום התשלומים בגין התכנית, לא הונהגו שינויים במתכונת העבודה של בסס"ח.

הערך המוסף של היצוא

חישוב תגמולי הביטוח מבוסס על הערך המוסף של היצוא, אשר מחושב, לפי האמור בפוליסת הביטוח, בדרך של הכפלת ערך היצוא בדולרים ב"ערך המימון" כפי שהוא רשום בפנקס המימון שבנק ישראל הנפיק לכל יצואן. "ערך המימון" ייצג את שיעור התשומות המקומיות מכלל ערך היצוא ונתון זה (להלן - שיעור הערך המוסף), נקבע בידי בנק ישראל על סמך הצהרתו של היצואן⁴. הביקורת העלתה שרק לעתים רחוקות בדק ועדכן בנק ישראל את "ערך המימון" של כל אחד מהיצואנים בענפי התעשייה והחקלאות.

1. בדיונים לקראת הפעלתה של תכנית ביטוח השער, הסתייג בנק ישראל משימוש ב"ערך המימון" לצורך התכנית והצביע על העיוותים הכרוכים בשימוש בנתון זה; בסס"ח אף הציעה לחשב בעצמה את הנתון, הצעה שמשרד האוצר לא קיבל אותה.

בעקבות שיפורים שהכניסה בשנת 1985 ועדת קרנות היצוא של בנק ישראל בשיטת החישוב של שיעור הערך המוסף, חלה ירידה בתגמולי ביטוח שער לחלק מהיצואנים, ועל כן סוכם בין משרד האוצר לבנק ישראל שהיצואנים שנפגעו, אם יש כאלה, יפוצו באמצעות התכנית לביטוח שער. הביקורת העלתה, כי למעשה לא פוצו רק היצואנים שנפגעו; משרד האוצר קבע שהחל באוגוסט 1985 יוגדל שיעור התגמול נטו של כל היצואנים ב-25%. שיעורי הערך המוסף ששימשו לחישוב תגמולי ביטוח השער לא עודכנו בנק ישראל מאז 1985.

בעקבות ההחלטות שנתקבלו בבנק ישראל ב-1988 בעניין הפסקת מתן אשראי מקרנות היצוא, הודיע בנק ישראל למשרד האוצר, שהיות שהוא אינו זקוק עוד לרכיב "ערך המימון" הוא יפסיק לטפל בקביעתו; בנק ישראל המליץ לפני משרד האוצר להעביר את הטיפול בנושא לבסס"ח, אולם ציין, כי אם בכל זאת יוטל עליו לחשב מחדש את הרכיבים שיאפשרו מדידה של שיעור הערך המוסף שתהיה מדויקת יותר מזו שנעשתה עד אז.

4 פרטים וממצאים על אופן קביעת "ערך המימון" בידי בנק ישראל ראה בדוח שנתי 30, עמ' 566.

על פי בקשת משרד האוצר, הסכים בנק ישראל להמשיך ולטפל בחישוב שיעור הערך המוסף לצורך חישוב תגמולי ביטוח השער, בהנחה שהתכנית תסתיים בתוך זמן קצר. במאי 1989 סיכמו ביניהם בנק ישראל, משרד האוצר ומשרד התמ"ס, כי אין טעם להשקיע מאמצים רבים כדי לחשב מחדש את הערך המוסף, היות שהתכנית ממילא תופסק. עוד נקבע, כי בדיקה ענפית ומפעלית חדשה תיעשה על פי החלטות בנק ישראל ודרישות הגופים המעורבים בהפעלת התכנית. הוחלט, שלגבי יצואנים ותיקים לא יעשה בנק ישראל בדיקה מחודשת של הערך המוסף אלא אם כן ערער עליו היצואן מיזמתו או ביקש לבדוק אותו על סמך נתונים מעודכנים. לגבי יצואנים חדשים הוחלט שהערך המוסף ייקבע למשך שנה אחת על פי הממוצע התת-ענפי; לאחר מכן תיעשה בדיקה על פי דוחות כספיים מבוקרים ופרטים נוספים הנוגעים לעלויות הייצור.

בהסבריו למשרד מבקר המדינה ציין בנק ישראל, כי אף שבתחילת התכנית ובמהלכה הוא הסתייג מהשימוש ברכיב הקניות המקומיות לצורך קביעת הערך המוסף שישמש לחישוב הכרוכים בשימוש ברכיב זה, החליט בכל זאת משרד האוצר להשתמש ברכיב זה לצורך חישוב תגמולי ביטוח השער.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בעניין השימוש בנתונים בלתי מעודכנים של רכיב הערך המוסף לצורך חישוב תגמולי ביטוח השער, פנתה בס"ח בפברואר 1992 אל בנק ישראל וציינה, כי יש מקום לבדוק ולתקן את שיעור הערך המוסף שנקבע בעבר. נוכח קשיים לבדוק רכיב זה אצל כלל היצואנים, ביקשה בס"ח לבדוק אותו אצל היצואנים שהיקף היצוא שלהם גדול. לאחר מכן פנה גם משרד האוצר אל בנק ישראל בבקשה לעשות בדיקה מחודשת של הערך המוסף אצל עשרה יצואנים גדולים.

בנק ישראל פנה אל עשרה יצואנים שסכום היצוא השנתי של כל אחד מהם בשנת 1991 היה יותר מ-50 מיליון דולר, וביקש לבדוק אצלם את שיעור הקניות המקומיות מתוך כלל עלויות הייצור. שישה מהם שיתפו פעולה, ולהלן תוצאות הבדיקה שהוא עשה אצלם במחצית הראשונה של שנת 1992:

שיעור הקניות המקומיות (באחוזים)		
היצואן	שהיה תקף לפני הבדיקה	שהונהג לאחר הבדיקה
א'	75	69
ב'	68	55
ג'	77	66
ד'	50	38
ה'	72	69
ו'	67	68

הבדיקה העלתה, הרכיב המתוקן היה נמוך מהקודם אצל חמישה יצואנים, ורק אצל אחד מהם הוא גדל באחוז אחד. אף שהנתונים ששימשו בסיס לבדיקה היו משנים קודמות, קבע בנק ישראל שהשיעור המעודכן יחול מ-1.4.92 ולא משנת 1991. חישובי משרד מבקר המדינה שנגעו ליצואן ג' הראו, שאילו הוחל השיעור המעודכן למפרע משנת 1991, תשלומי ביטוח

השער ליצואן זה באותה שנה היו נמוכים בכ-390,000 דולר, תוצאות הבדיקה, לגבי ששת היצואנים הבליטו את החשיבות שהיתה לעדכון רכיב הקניות המקומיות, שנקבע וחושב שנים רבות לפני כן לגבי כלל היצואנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד האוצר בינואר 1993, כי בנק ישראל נתבקש לבדוק מחדש את שיעור הערך המוסף בכל ענפי היצוא, אולם הבנק הודיע לו, כי איננו ערוך לבצע בדיקה זו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-1989, ועל פי הסיכום עם משרד האוצר, הוא ביצע מאז בדיקות של רכיב הקניות המקומיות רק לגבי יצואנים חדשים שהצטרפו לתכנית.

2. לגבי התעשיות הביטחוניות הממשלתיות - התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א), רפא"ל ותע"ש ועוד כמה יצואנים בתחום האזרחי, קבע משרד האוצר בעצמו את שיעור הערך המוסף לצורך חישוב תגמולי ביטוח השער. הביקורת העלתה, שהבדיקות לקביעת שיעור זה אצל יצואנים אלה לא נעשו בידי משרד האוצר בשיטות אחת לפרק זמן מסוים, אלא אחת לכמה שנים למרות התוצאה הכספית הניכרת שהיתה לשימוש בנתון בלתי מעודכן, נוכח היקפי היצוא של תעשיות אלו. לעיתים הביא משרד האוצר בחשבון צרכים מיוחדים של גופים אלה בעת קביעת שיעור הערך המוסף לגביהם.

3. עד תחילת 1989 נהגה בסס"ח בהתאם להוראות שבפוליסה לביטוח שער, והחילה את שיעור הערך המוסף כפי שנקבע בידי בנק ישראל, גם אם היה למפרע. במאסר אותה שנה הנחה עובד אגף החשכ"ל, שהיה מופקד על הנושא של ביטוח שער, את בסס"ח להחיל רטרואקטיבית את שיעור הערך המוסף, רק אם מדובר בהעלאת השיעור, שמשמעותה רטרואקטיבית העלאת תגמול; על פי ההנחיה האמורה, אם מדובר בהקטנת השיעור - שמשמעותה הקטנת התגמול - יש להחיל את התיקון רק לגבי השנה השוטפת ולא למפרע. אין אסמכתאות שהעובד האמור נתן את ההנחיה הזאת על דעת הדרגים הממונים עליו. משרד מבקר המדינה העיר כי לא היה מקום למתן ההנחיה בלא אישור מפורש של החשב הכללי והממונה בעתיד מתיקון למפרע כל שהוא של שיעור הערך המוסף לשנים קודמות, חוץ מבמקרים של טעות בחישוב.

ממצאי הביקורת עולה, כי כל הגורמים הממשלתיים שהיו קשורים להפעלת התכנית היו מודעים לתוצאות של חישוב תגמולי ביטוח השער לפי רכיב קניות מקומיות שלא נבדק ולא עודכן במשך שנים רבות, אך לא פעלו לעדכון נתון זה. אי-עדכון נתון זה הביא לכך שהיו יצואנים שנהנו מתגמולי ביטוח שער גבוהים מהמתחייב על פי המטרות המקוריות של התכנית.

ביטוח שער על מקדמות בעד יצוא

1. ביוני 1984 הודיע משרד האוצר לבסס"ח שעליה לשלם תגמולי ביטוח שער, על פי אמות מידה מסויימות, גם על מקדמות שהיצואן קיבל מלקוח בחו"ל על חשבון ההזמנה, עוד לפני המשלוח לחו"ל ולפני הפקת רשימוני היצוא בגינו; התגמולים ישולמו לפי השיעור שבתוקף במועד קבלת המקדמה.

בהודעה האמור צוין, שניתן לשלם ביטוח שער על מקדמות ליצואנים, אם הסכום השנתי של היצוא שלהם הוא יותר מ-10 מיליון דולר; סכום העסקה אינו קטן מ-2 מיליון דולר, ונתקבלו בגינה מקדמות שסכומן יותר מ-100,000 דולר; על המקדמות להגיע ארצה לפחות 60 יום לפני ביצוע היצוא. בשנת 1989 הוקטן סכום היצוא השנתי הנדרש ל-3.5 מיליון דולר, והסכום המזערי של המקדמות המזכה בתשלום תגמולים הועלה ל-250,000 דולר.

לפוליסת ביטוח השער צורפה תוספת בעניין זה ובה נקבע בין השאר:

א. רק יצואן ראשי בעסקה, דהיינו היצואן שעשה הסכם יצוא בכתב עם הקונה הסופי, יוכל לבקש כלילת עסקה בהסדר האמור (להלן - הסדר המקדמות או ההסדר), ולקבל תגמולי ביטוח שער על מקדמות שהתקבלו בגינה.

ב. יצואן המעוניין להיכלל בהסדר צריך למסור לבסס"ח הצהרה על פרטי ההסכם וכן הצהרה על קבלת מקדמות יצוא בהתאם להסכם ועל מועדי קבלתן, בצירוף אישור בנק על כך; על היצואן להצהיר כי סכום המקדמה שנתקבלה טרם שויד לרשומון יצוא כלשהו, ושהוא לא ישויד כתמורה רגילה לרשימוני העסקה גם לאחר הפקתם.

ג. על הבנק המאשר את קבלת סכום המקדמה להתחייב שלא לדווח עליה כעל תמורה רגילה כאשר יופקו רשימוני היצוא הנוגעים לעסקה שבעבורה שולמה המקדמה, ולהודיע לבסס"ח, שבעד מקדמה זו כבר שולמו תגמולי ביטוח שער.

ד. לאחר ביצוע היצוא על היצואן להמציא לבסס"ח את רשימת רשימוני היצוא השייכים להסכם היצוא הנכלל בהסדר, בצירוף כל המידע הרלוונטי. בשנת 1989 נקבע בעניין זה, כי אם בעסקת היצוא משתתפים יצרנים נוספים והם רשומים ברשימוני היצוא השייכים לאותה עסקה, על היצואן הראשי לציין את שמותיהם ואת חלקם במקדמות שהתקבלו.

ה. על היצואן להתחייב להעביר לידי בסס"ח כל מסמך שתדרוש ממנו כראיה להסכם היצוא, או לקבלת מקדמה בגינו, או למשלוחים שנעשו ולתמורות שהתקבלו במסגר ההסכם, וכן להודיע על אי-ביצוע חלקי או מלא של הסכם היצוא שבגינו שולמו תגמולי ביטוח שער על מקדמות.

להלן סכומי מקדמות היצוא שנכללו בהסדר בשנים 1988 - 1990, וסכום התגמולים נטו⁵ ששולמו בגין עד 6.5.1991;

⁵ בניכוי הפרמיה ודמי ניהול.

שנה	המקדמות שנתקבלו ונכללו בהסדר	תקבולי ביטוח שער נטו ששולמו
	(מליוני דולרים)	(מליוני דולרים)
1988	315.4	25.5
1989	785.6	52.4
1990	359.2	19.4
ס"ה	1,460.2	97.3

2. בתחילת 1990, כשש שנים לאחר התחלת הסדר המקדמות, נכללו בו 20 יצואנים. במאוס אותה שנה המציאה בסס"ח למשרד מבקר המדינה על פי בקשתו, רשומה שלפיה באותו מועד התאימו לקריטריון הבסיסי של הסדר המקדמות (יצוא של לפחות 3.5 מיליון דולר בשנה), 241 יצואנים, מהם כ-100 שערך היצוא של כל אחד מהם היה יותר מ-10 מיליון דולר.

הביקורת העלתה, כי אף שלבסס"ח היו הנתונים הנוגעים לעסקות היצוא של כל היצואנים המבוטחים בתכנית ביטוח השער, והיא יכלה לדעת בנקל מי הם היצואנים העומדים באמת המידה הבסיסית של ההסדר - היקף היצוא - היא לא הביאה לידיעתם שניתן לקבל תגמולי ביטוח שער גם על מקדמות.

רק בשנת 1989, כאשר הוקטן סכום היצוא השנתי הנדרש מיצואן כדי שיוכל להיכלל בהסדר המקדמות מ-10 מיליון דולר ל-3.5 מיליון דולר, החליטה בסס"ח בתיאום עם אגף החשכ"ל, כי המידע על שינוי זה יובא לידיעת היצואנים באמצעות ביטאון של מכון היצוא. ב-28.8.89 היא העבירה למכון היצוא את המידע בעניין זה וביקשה לפרסמו.

משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח, כי לנוכח ירידת השיעורים של תגמולי ביטוח השער, היתה לקבלתם של תגמולי ביטוח שער על מקדמות עוד לפני ביצוע היצוא בפועל, השפעה על רווחיות העסקה ועל קביעת המחיר שיידרש מהקונה. לפיכך היה חשוב שבסס"ח תיידע את היצואנים ישירות בדבר האפשרויות הגלומות בהסדר המקדמות. בעקבות הביקורת פנתה בסס"ח ביוני 1990 אל היצואנים, שעל פי הנתונים שבידיה, על היקף היצוא השנתי שלהם, היו זכאים להיכלל בהסדר, והביאה לידיעתם את הקריטריונים לקבלת תגמולי ביטוח שער על מקדמות.

3. משרד מבקר המדינה בדק את כל העסקות שנכללו ביוני 1990 בהסדר המקדמות, שמספרן הכולל היה 133, והעלה את הממצאים שלהלן.

א. בניגוד לאמור בתוספת לפוליסה, בסס"ח לא התנתה כלילת עסקה בהסדר המקדמות עסקו ביצוא בטחוני, וחלק ניכר מהם נהגו, כדרך שגרה, שלא להמציא לבסס"ח את הנתונים שהיה עליהם להעביר בעניין העסקות, גם אם אלה לא היו סודיות. גם נתונים אחרים שדרשה בסס"ח, כגון תחזית של מועדי אספקת הסחורות ושל מועדי קבלת התמורות, נתונים שלא

תמיד הם מסווגים, לא מסרו יצואנים אלה לבסס"ח; בסס"ח לא נהגה לפנות אל היצואנים ולבקש מהם אסמכתא שהעסקה מסווגת.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה החלה בסס"ח לדרוש מהיצואנים, להעביר לה החל בשנת 1991 העתק של הסכם היצוא, ואת כל המסמכים המשמשים אסמכתא לתיקונים שנעשו בעסקה ובתנאיה. היצואנים גם נדרשו לצרף להצהרותיהם אישור של רואה חשבון או של עורך דין לנכונות הנתונים שנמסרו. באוגוסט 1991 סיכמה בסס"ח עם משרד הביטחון, שהצהרה על סודיות של הסכם יצוא הנוגע לעסקה של יצוא ביטחוני תאושר רק בידי משרד הביטחון, ורק לאחר שהפרטים שנמסרו בה נבדקו ונמצאו נכונים. נקבע כי בכל עסקות היצוא האחרות יהיה על היצואן להמציא את כל הנתונים הנדרשים בפוליסה, כתנאי לכלילת העסקה בהסדר המקדמות.

ב. בסס"ח לא קבעה שהאסמכתא הבלעדית לקבלת המקדמות תהיה מסמך של הבנק שהפקתו היא חלק בלתי נפרד מהתהליך הממוחשב של רישום קבלת תמורה מחו"ל, כדי להבטיח שלא יהיו כפילויות. בסס"ח הורתה לבנקים לדווח לה על קבלת המקדמות, על טפסים שהיא קבעה לצורך זה, ומשום כך לא היתה מניעה שהבנקים ידווחו על המקדמות יותר מפעם אחת - פעם כמקדמה ופעם כתמורה רגילה לרשימון של אותה עסקה או של עסקה אחרת.

ג. הביקורת העלתה שבכמה עסקות שנכללו בהסדר המקדמות קיבלו תגמולים בעבור המקדמה גם היצואן הראשי שחתם על הסכם היצוא עם הקונה וגם היצואן ששימש לו קבלן משנה (להלן "יצואן משותף"): האחד קיבל תגמולים בעבור מלוא המקדמה והאחר - קבלן המשנה - בעבור ששילמה את תגמולי ביטוח השער.

4. אמות המידה והמתכונת שקבעו משרד האוצר ובסס"ח להפעלת ההסדר הסתמכו בעיקרן על הודעות והצהרות של היצואנים והבנקים, ולא חייבו אותם לצרף מסמכים לאימות הצהרותיהם. הביקורת העלתה שבשל הפעלת הסדר המקדמות במתכונת האמורה שולמו לעיתים תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו ליצואנים.

א. כאשר בעסקות שנכללו בהסדר המקדמות נשלחו הטובין לחו"ל והופקו הרשימונים, היה על היצואן להעביר לבסס"ח, מיד ובכתב, את מספרי הרשימונים, את מועדי הפקתם, את סכומיהם במטבע היצוא ובדולרים ואת אופן השיוך של סכומי המקדמות שנתקבלו לכל אחד מהרשימונים. נתונים אלו שימשו לבסס"ח כלי בקרה ופיקוח כדי למנוע תשלום יתר של תגמולי ביטוח שער. הרישום והמעקב נעשו בבסס"ח ידנית.

הביקורת העלתה, כי פעמים רבות נהגו יצואנים בניגוד להתחייבויותיהם על פי הפוליסה, ולא דיווחו לבסס"ח על התחלת האספקה ועל הרשימונים שהופקו.

השיוך של רשימונים לעסקה שבהסדר ושל המקדמות לרשימונים נעשה בידי בסס"ח על פי הצהרת היצואן, ובדרך כלל בלא שהמציא אסמכתא להוכחת הקשר בין המקדמה לבין הרשימון ולבין העסקה; בסס"ח גם לא בדקה, ולו רק באופן מדגמי, את נכונות הצהרתו. עוד העלתה הביקורת כי גם כאשר מועדי האספקה שהיצואנים דיווחו עליהם לגבי העסקות

שנכללו בהסדר כבר חלפו, והיצואנים לא המציאו את נתוני הרשימונים שלהם, לא תמיד פנתה בס"ח אליהם לבירור הדבר.

העדר מידע על מועדי האספקה המתוכננים ועל אלה שבפועל, וכן על הפקת הרשימונים בגינם, פגע ביכולתה של בס"ח לקיים בקרה ומעקב בסיסיים על עמידת היצואן בתנאי הפוליסה, ולמנוע תשלומי ביטוח שער ליצואנים שלא היו זכאים לקבלם.

עוד העלתה הביקורת, כי פעמים רבות נהגו יצואנים בניגוד להתחייבויותיהם על פי הפוליסה, ושייכו את המקדמה לרשימונים שהופקו במסגרת העסקה רק לקראת סיומה, ורק לרשימונים האחרונים שהופקו בגינה. עקב הירידה בשיעורי תגמולי ביטוח השער התאפשר ליצואנים לקבל בדרך זו תגמולים גבוהים יותר בעד התמורות האחרות שהתקבלו בגין העסקה. כן הועלה שבכמה עסקות לא שייכו יצואנים את המקדמות לרשימונים, לא במלואן ולא בחלקן, גם לאחר שכבר הופקו כל רשימוני העסקה; משום כך שולמו ליצואנים בגין רשימונים אלה מלוא התגמולים, בלא שקוזזו התגמולים ששולמו להן בגין המקדמות, כלומר שולמו להם תגמולי יתר.

ב. עסקה בהסדר המקדמות נחשבה כסגורה כאשר כל המקדמות שבגינן שולמו תגמולי ביטוח שער נזקפו לרשימונים שהופקו בגין אותה עסקה. הביקורת העלתה שבעסקות רבות לא שויכו כל סכומי המקדמות לרשימוני העסקה, ולא הופקו רשימונים על מלוא סכום העסקה; בס"ח לא פנתה אל היצואנים בדרישה להמציא לה את הפרטים החסרים.

בס"ח גם לא בדקה תמיד, אם הסכום הכולל של המקדמות, בתוספת תמורות היצוא הרגילות אשר בגינן שולמו תגמולים, שווה לסכום הכולל של רשימוני העסקה. משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח, כי בדיקה זו היתה מאפשרת לגלות או למנוע תשלום של תגמולי יתר.

תשלום תגמולים לשני יצואנים בעד אותן מקדמות

על פי הוראות הפוליסה יכול רק היצואן הראשי, שחתם על חוזה היצוא עם הקונה הסופי, להיכלל בהסדר המקדמות ולקבל את תגמולי ביטוח השער בעד מקדמות שהתקבלו בעסקות שנכללו בהסדר. רק משנת 1989 נדרשו יצואנים שעסקות שלהם נכללו בהסדר המקדמות, לדווח לבס"ח על קיומם של יצואנים שהשתתפו אתם בעסקה ולמסור את שמותיהם ואת שיעור חלקם במקדמות שהתקבלו.

הביקורת העלתה, כי בניגוד להוראות הפוליסה נכללו בהסדר המקדמות עסקות של יצואן שלא היה היצואן הראשי שחתם על החוזה עם הקונה הסופי, אלא קבלן משנה. עקב כך שילמה בס"ח תגמולי ביטוח שער לא רק ליצואן הראשי בעד מלוא המקדמות שהוא קיבל, אלא גם ליצואן המשתתף בעד החלק היחסי של המקדמה שהעביר לו היצואן הראשי. בשל המתכונת שבה הופעלה התכנית והעדרן של הבקורות הדרושות, לא יכלה בס"ח לאתר את העסקות שבהן נהנו מהסדר המקדמות שלא כדין גם יצואנים משתתפים, ולמנוע חריגה מתנאי הפוליסה ותשלום תגמולים למי שאינם זכאים לכך.

משרד מבקר המדינה בדק כמה עסקות יצוא של יצואן (להלן - יצואן א') שנכללו בהסדר המקדמות בשנים 1986-1988. יצואן א' הצהיר בכתב שבידיו הסכם יצוא חתום עם קונה הסופי והמציא אישור מבנק שסכום המקדמות התקבל מהקונה הסופי בחוץ לארץ ישירות לחשבוננו. עקב כך כללה אותו בס"ח בהסדר ושילמה לו תגמולי ביטוח שער בגין המקדמות.

הביקורת העלתה שההסכם הסופי נחתם בידי היצואן הראשי (התע"א) ובסס"ח שילמה לו תגמולי ביטוח שער בגין המקדמות. יוצא אפוא שבסס"ח שילמה לשני היצואנים תגמולי ביטוח שער בעד אותן המקדמות.

1. במכתבו אל בסס"ח מ-29.11.88 ציין יצואן א', כי תגמולי ביטוח השער שקיבל בעד המקדמות נוגעים לעסקות יצוא של התע"א עם קונה סופי בחו"ל, וכי הוא השתתף בעסקות אלה כקבלן משנה.

ביולי 1989, לאחר שיצואן א' הודיע שוב כי הוא מקבל תגמולי ביטוח שער בעסקות שבהן הוא אינו היצואן הראשי, דרשה ממנו בסס"ח להמציא לה פירוט של עסקות יצוא של התע"א שבהן הוא משתתף. כמו כן הוא נדרש לציין בעד אילו מהעסקות האלה הוא קיבל ישירות מבסס"ח, על פי דרישתו, תגמולי ביטוח שער בעד חלקו במקדמות שהתע"א קיבלה. הביקורת העלתה, כי אף שיצואן א' לא נענה לפניית בסס"ח ולא העביר לה את המידע שדרשה, היא לא נקטה צעדים כלשהם לקבל מידע זה, כדי לבדוק אם לא שילמה תגמולי ביטוח שער על אותה מקדמה גם ליצואן הראשי.

בתשובת הביקורת פנתה בסס"ח ב-16.5.90 אל יצואן א' וביקשה לדעת האם עסקה מסוימת הרשומה על שמו והנכללת בהסדר המקדמות, אכן נחתמה ישירות בינו לבין הלקוח, והאם הוא קיבל את מקדמת היצוא ישירות מהלקוח. עוד נדרש יצואן א' לדווח, האם יש לו הסכמים ליצוא משותף עם יצואנים אחרים מלבד התע"א.

בתשובת יצואן א' לבסס"ח מ-28.5.90 נאמר, כי הוא משתתף בחמש עסקות של התע"א הכלולות בהסדר המקדמות וכי הוא פתח בבסס"ח תיקים בעניין המקדמות שקיבל מהתע"א בעסקות אלה. עוד ציין, כי בהסכמים עם התע"א בעניין עסקות אלה יש סעיף האומר שהוא יירשם ברשימו היצוא כיצואן משותף בשל חלקו בעסקות ויהיה זכאי לכל תמריצי היצוא הנובעים מכך; את תמורות היצוא, ובכללן המקדמות, מעביר הלקוח בחו"ל לתע"א, והיא מפקידה בחשבונו של יצואן א' את החלק המגיע לו. יצואן א' הדגיש שהוא הודיע לתע"א ב-25.7.89 כי הוא כבר קיבל מבסס"ח תגמולי ביטוח שער בעד מקדמות שהועברו אליו במסגרת הסכמי היצוא המשותפים לו ולה.

הביקורת העלתה, כי בעד מקדמות בעסקות משותפות שולמו ליצואן א' עד יולי 1990 תגמולי ביטוח שער בסכום כולל של כ-1.9 מיליון דולר. תשלומים אלה בוצעו אף שיצואן א' הודיע כאמור לבסס"ח שבעסקות אלה הוא איננו היצואן הראשי ולא הוא חתם עם הקונה הסופי על הסכם היצוא.

בעקבות הביקורת פנתה בסס"ח ביולי 1990 אל התע"א וביקשה ממנה להמציא לה את הפרטים של הסכמי היצוא שהיא חתמה עם הקונים בחו"ל בנוגע לעסקות שנכללו בהסדר המקדמות ושמשתתפים בהן גם יצרנים אחרים כגון יצואן א'. כמו כן ביקשה בסס"ח מהתע"א פרטים על סכומי המקדמות שהיא קיבלה בכל עסקה, על הסכומים שהעבירה ליצואנים המשתתפים ועל הסכומים שבגינם היא תבעה מבסס"ח תגמולי שער. היות שהתע"א לא השיבה לפניית בסס"ח, עיכבה בסס"ח תגמולי ביטוח שער בסך של 462,000 דולר שהגיעו לתע"א באותו מועד.

בספטמבר 1990 העבירה התע"א לבסס"ח את הנתונים וציינה, כי בכל העסקות שבהן השתתף יצואן א', התע"א היא היצואן הראשי והיא שחתמה על החוזים עם הלקוח, וכי את התמורות בעד היצוא, כולל המקדמות, העביר הלקוח אליה. בנובמבר אותה שנה מסרה

התע"א לבסס"ח את פירוט העסקות שהיא קיבלה בהן תגמולי ביטוח שער בעד מקדמות על יצוא, כולל עסקות שמשותפים בהן גם יצואנים אחרים. מהפירוט עולה, כי חמש מהעסקות האלה היו בהשתתפות יצואן א'.

2. ביולי אותה שנה, פנתה בסס"ח אל יצואן א' וביקשה ממנו להודיע לה האם יש לו שותפות עם יצואנים אחרים בהסכמי יצוא נוספים הכלולים בהסדר המקדמות; ואם כן האם כל אחד מהם דרש וקיבל בנפרד תגמולי ביטוח שער בעד מקדמו על יצוא. ב-30.7.90 הודיע יצואן א' לבסס"ח, כי חוץ מחמשת הסכמי היצוא המשותפים לו ולתע"א אין לו הסכמי יצוא משותפים עם יצואנים אחרים.

רק בסוף ספטמבר 1990 הודיע יצואן א' לבסס"ח, כי הוא היה שותף בעסקת יצוא נוספת, מאפריל 1989, שגם בה הוא לא היה היצואן הראש. בעקבות זאת החזיר יצואן א' לבסס"ח את תגמולי ביטוח השער בסך 71,989 דולר שקיבל בעד המקדמה שעליה דיווח בעסקה זו הוא עצמו חתם עם הלקוח בחו"ל על הסכם היצוא, ואף המציא אישור מהבנק שלפיו בעסקה זו הוא קיבל מקדמה ישירות מהלקוח.

מהאמור לעיל עולה, שעקב הצהרות ומסמכים הכוללים פרטים לא נכונים, שהמציא יצואן א' לבסס"ח, ועקב אישורים לא נכונים שנתנו הבנקים לבסס"ח, שלפיהם יצואן א' קיבל לחשבונו את התמורות בעד היצוא ישירות מהלקוח בחו"ל, שילמה בסס"ח ליצואן א' בשש עסקות משותפות תגמולי ביטוח שער בעד חלקו במקדמות אף שהיא כבר שילמה תגמולים כאלה בעד מלוא המקדמות האמורות ליצואן הראשי.

על פי דרישת משרד מבקר המדינה הביאה בסס"ח את פרטי המקרים האמורים לידיעת החשב הכללי במשרד האוצר, והוא הורה לה לדרוש מיצואן א' את החזרת התגמולים ששולמו לו בעד המקדמות האמורות, בתוספת ריבית בהתאם לפוליסת ביטוח השער. בעקבות דרישת בסס"ח העביר לה יצואן א' באוקטובר 1990 את תגמולי ביטוח השער שקיבל שלא כדין בסך כולל של 1,940,577 דולר. יצואן א' הודיע לבסס"ח, כי פעל בתום לב על פי הבנתו את הפוליסה, וכי החזרת הכספים אינה מהווה הודאה באשמה או ויתור על תגמולים. לאחר מכן ביקש יצואן א' ממנכ"ל משרד האוצר לשנות את ההחלטה ולא לגבות ממנו ריבית על תגמולי היתר שקיבל, אך בקשתו נענתה בשלילה⁶. את הריבית בסך של 558,989 דולר על תגמולי היתר העביר יצואן א' לבסס"ח בנפרד.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה הכינה המחלקה המשפטית של בסס"ח בנובמבר 1990 חוות דעת ובה צוין, כי על בסס"ח לשקול למצות את הליכי החקירה נגד יצואן א' ולנקוט צעדים כלפיו וכלפי התע"א; כן הומלץ להעביר לחשב הכללי מסמך בנושא זה, ולדווח עליו לדירקטוריון ולמבקר המדינה כנדרש על פי חוק החברות הממשלתיות.

ממסמכי בסס"ח עולה, כי דיווח בעניין זה מסר המנכ"ל לדירקטוריון בישיבה שכונסה ב-25.4.91. בפרוטוקול הישיבה נכתב כי הדירקטוריון החליט "בעקבות שמיעת פרטי העניין, כי הטיפול בנושא הינו בתחום שיקול הדעת של ההנהלה הפעילה שבחנה את הנושא לפרטיו ובסמכותה להחליט על גישה ודרך טיפול בנושא". על פי הפרוטוקול לא היה אפשר לדעת אם חוות הדעת של המחלקה המשפטית מנובמבר 1990 נמסרה לדירקטוריון.

⁶ בעניין אי-גביית ריבית בסס"ח בגין תגמולי יתר - ראה להלן, עמ' 39.

משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח, שההמלצות בחוות הדעת המשפטית לא יושמו, וכי היה עליה לקבוע עם משרד האוצר את הפעולות שהיה מקום לנקוט נגד יצואן א'. עוד העיר משרד מבקר המדינה לבס"ח, כי אף שהממצאים שהיו בידיה הצביעו לכאורה על פגיעה בחוק ובטוהר המידות, היא לא העבירה את העניין לידיעת השרים האחראיים לענייני החברה, מבקר המדינה ורשות החברות הממשלתיות, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות התשל"ה - 1975.

תגמולי יתר בהסדר המקדמות

הביקורת העלתה שלאחר הפקת רשימוני היצוא בגין העסקות שבהסדר המקדמות נמנעו היצואנים מלדווח בכתב לבנקים על המקדמות שבעדן כבר שולמו להם תגמולי ביטוח שער ולשייכן לרשימונים שהופקו. בהעדר מידע זה בידי הבנק נוצרה אפשרות שהבנק ידווח לבס"ח על פי הנחיית היצואן על מלוא המקדמה או על חלק ממנה, כאילו היתה תמורה רגילה שהתקבלה בעד היצוא הכלול ברשימון של אותה עסקה או בעד יצוא הכלול ברשימון של עסקה אחרת, והיצואן יקבל בגינה שוב תגמולי ביטוח שער. בירורים שעשתה בס"ח על פי בקשת משרד מבקר המדינה אצל אחד היצואנים שנכלל בהסדר המקדמות העלו, שאת הדיווחים לבנק על מקדמות שבעבורן קיבל תגמולי ביטוח שער ואת שיוכן לרשימונים הוא עשה באמצעות הטלפון.

קבלת תגמולי ביטוח שער יותר מפעם אחת על אותה מקדמה, התגלתה פעמים רבות בידי בס"ח בבדיקות אקראיות שהיא עשתה. יצויין שדיווח כוזב על מקדמה שנתקבלה בעסקה כלשהיא וכבר דווח עליה פעם אחת, ושלפיו מקדמה זו היא תמורה רגילה בעד יצוא הכלול ברשימון של עסקה אחרת, עשוי שלא להתגלות כלל.

כאשר התברר לבס"ח שעקב דיווח לא נכון של בנק היא שילמה תגמולי יתר על מקדמות, היא נהגה להסתפק במשלוח הודעה ליצואן ולבנק שבה נאמר שהדיווח נעשה שלא על פי תנאי הפוליסה, וכי עליהם לוודא שהדבר לא ישנה בעתיד. העתקי ההודעות הועברו גם לאגף החשב הכללי ולמחלקת האשראי בבנק ישראל. ממסמכי בס"ח עולה, כי התופעה האמורה של דיווח על אותה מקדמה פעמיים - פעם כמקדמה ופעם כתמורה רגילה - נשנתה בחלק ניכר מהעסקות שהיו כלולות בהסדר המקדמות ולגבי מרבית היצואנים שנכללו בו. ליקויים אלה נמשכו עד למועד הסיום של תכנית ביטוח השער בשנת 1993. הביקורת העלתה, כי החשב הכללי, בנק ישראל ובס"ח לא נקטו צעדים נוספים להפסקת תופעה זו שמשמעותה תשלום תגמולי יתר של ביטוח שער.

משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח, כי אפשר שלא כל המקרים שבהם שולמו תגמולי יתר בהסדר המקדמות אותרו במהלך הבדיקות שהיא עשתה, ולכן מן הראוי שההסדרים ייבחנו מחדש. בדיקת מעקב העלתה, כי עד מועד סיום התשלומים בגין התכנית, יוני 1995, לא עשתה בס"ח צעדים כל שהם בעניין זה.

מחשוב הרישומים הקשורים להסדר המקדמות

הטיפול של בס"ח בתשלום תגמולי ביטוח שער על מקדמות יצוא והמעקב והבקרה על העסקות בהסדר זה נעשו בתחילה באופן ידני. בסוף 1987 העלתה בס"ח את נתוני העסקות על מחשב אישי רק לצורך עדכון וריכוז הנתונים הרבים שנצברו במהלך הטיפול בעסקות; מחשב זה לא היה קשור למערכת המחשוב הראשית של תכנית ביטוח השער.

בסוף 1989 החליטה בס"ח על מחשוב כולל של הסדר המקדמות, וביוני 1990 היא התוותה תכנית עבודה להקמת מערכת ממחשבת שתכלול את מרבית אמצעי הבקרה הדרושים להפעלה תקינה של ההסדר. ההחלטה על המיחשוב היתה מושתתת על דוח שהגישה לה בעניין זה חברת ייעוץ חיצונית. הביקורת העלתה, כי ההחלטה לא בוצעה עד למועד סיום תכנית ביטוח השער, אוגוסט 1993.

המבקר הפנימי של בס"ח נדרש לנושא המקדמות בדוח שהגיש ביולי 1988. הדוח נדון ביוני 1989 ובינואר 1990 בשתי ישיבות של ועדת הביקורת של הדירקטוריון (בעניין ישיבות אלה ראה לעיל, עמ' 18). בישיבות הוועדה הדגיש המבקר הפנימי שבשל מורכבות הטיפול והעסקות שבהסדר מקדמות, נוצרות אפשרויות לקבל תגמולי יתר על אותה התמורה. כדי למנוע זאת הציע המבקר הפנימי ליצור מערכת בקרה ממחשבת לטיפול בעסקות הנכללות בהסדר המקדמות.

משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח ששילוב הנתונים על עסקות שבהסדר המקדמות עם הנתונים על ביטוח השער המצויים במערכת המחשב הראשית של בס"ח, אגב התקנתן של הבקורות הדרושות, היה מאפשר לה לבדוק בעזרת המחשב את הנתונים שמסרו היצואנים על עסקות הכלולות בהסדר המקדמות ועל עמידתם של היצואנים בכללים שנקבעו לביצוע הסדר זה.

פעולות שנעשו בעקבות קבלת הממצאים ממשרד מבקר המדינה

1. בינואר 1990 המליצה בס"ח לאגף החשכ"ל ולאגף התקציבים במשרד האוצר, להפסיק את הפעלת ההסדר בגלל הבעיות הכרוכות בהפעלתו לנוכח האפשרויות הרבות שהוא יוצר לתשלום יתר של תגמולי ביטוח שער. ממסמכי בס"ח עולה, כי נציגי משרד האוצר הורו לבס"ח להמשיך ולהפעיל את ההסדר במתכונתו הקיימת, אולם ביקשו ממנה להדגיש לפני היצואנים הנכללים בו, שכל אימת שיקבלו תגמולי יתר תיגבה מהם ריבית בהתאם לפוליסה. בעקבות הביקורת החל בס"ח לגבות ריבית על תשלומי יתר של תגמולי ביטוח שער בהסדר המקדמות (בעניין גביית ריבית בגין תגמולי יתר ראה גם להלן, עמ' 399).

2. באוגוסט 1990 הודיעה בס"ח לכל היצואנים שנכללו בהסדר המקדמות, כי תגמולי ביטוח שער שוטפים, המגיעים ליצואנים שלא העבירו דיווח על הפקת הרשימונים בתוך חודש ממועד האספקה הרשום לבס"ח, יעוכבו החל ב- 1990. בדיקת מעקב העלתה, כי בס"ח לא פעלה על פי הודעתה.

3. בתוספת לפוליסה בעניין המקדמות יעד יצוא הוכנסו החל ב- 1991 השינויים האלה:

א. רק המפיק של רשימוני היצוא בעסקה רשאי להיות מבוטח בהסדר.

ב. ההצהרה של היצואן על הסכם היצוא תאושר בידי עורך דין או רואה חשבון, ויצורף אליה העתק ההסכם החתום. היצואן יפרט את שמות היצואנים השוטפים ואת אלה ביניהם החתומים עמו על הסכם היצוא. החתימה על ההצהרות תהיה שמית ואישית.

ג. בהצהרה על קבלת מקדמות ועד יצוא נדרש היצואן להתחייב, כי המקדמה התקבלה לזכותו ישירות מחו"ל, ולא באמצעות העברה כלשהי מתושב ישראל. כמו כן עליו להתחייב להודיע ליצואנים המשתתפים עמו בעסקה, כי אינם זכאים לתבוע מבס"ח ביטוח שער על המקדמה.

4. ב- 30.3.92 פנתה בס"ח לסגן החשב הכללי, וחזרה על המלצתה שלא להמשיך את ההסדר בשנת 1992. בס"ח ציינה, כי הפסקת ההסדר תאפשר לה להשלים את המעקב הבקרה אחר העסקות שכבר נכללו בתכנית, ולגבות במקרים המתאימים את תגמולי היתר. משרד האוצר דחה את המלצת בס"ח והורה לה להמשיך ולהפעיל את ההסדר גם בשנים 1992 ו- 1993.



משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח ולמשרד האוצר עוד במהלך הביקורת, כי מן הראוי היה לבחון מחדש את המתכונת של ניהול ההסדר ולנקוט את הצעדים הדרושים למניעת תשלום של תגמולי יתר. משרד מבקר המדינה גם העיר לבס"ח על שלא נקטה במקרים הדרושים אמצעי הרתעה. כגון השעיית היצואנים מההסדר.

הליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה לבדיקת הפעלתו של הסדר המקדמות בידי בס"ח, מצביעים שבס"ח הסתמכה יתר על המידה על הצהרות אלה. עקב כך פעמים רבות שולמו תגמולי ביטוח שער רודפים, סביר להניח שחלק מתשלומים עודפים אלה לא הותרו בידי בס"ח.

בדיקת מעקב העלטה, כי חוץ מהשינויים שנעשו בתוספת לפוליסה בשנת 1991, לא הוכנסו שינויים במתכונת של הפעלת ההסדר; על פי הוראת משרד האוצר המשיכה בס"ח להפעיל את ההסדר במתכונתו הקיימת ולשלם תגמולים עד המועד שבו הסתיימו התשלומים בגין התכנית.

חריגות בתשלום תגמולי ביטוח שער

עם תשלום התגמולים קיבלו היצואנים מבסס"ח "דוח נתונים ותשלומים", הכולל את הנתונים שהיוו בסיס לחישוב התגמולים או בנתונים ששימשו בסיס לחישובם, היתה מוטלת החובה לסמן על הדוח את השגיאות ולהחזירו לבסס"ח תוך 21 יום, שאם לא כן ייחשב הדבר כהצהרה על נכונות הנתונים. הביקורת העלתה, בין היתר, שבנושאים המתוארים להלן, פעמים רבות לא קיימו היצואנים חובה זו.

בחווה לביטוח משנה התחייבה בסס"ח, בין השאר, לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי לגבות מכל מבוטח את המגיע ממנו על פי פוליסת הביטוח ולהשתמש לשם כך בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה. הביקורת העלתה כי פעמים רבות לא קיימה בסס"ח חובה זו.

רכיבי תמורות שאין לשלם בעבורם תגמולי ביטוח שער

בהתאם לפוליסה לביטוח שער, הגיעו ליצואן תגמולי ביטוח שער רק על כספי התמורות במט"ח המהווים הכנסה נטו של היצואן בגין היצוא, ולא על רכיבי התמורות ששולמו בחו"ל לאחרים בעבור הובלה, ביטוח ימי ועמלות, להלן – ההוצאות. על פי הוראות אגף המכס, רישום ההוצאות האמורות ברשימון צריך להיעשות בעת הפקת הרישומון.

ברשימונים רבים לא נרשמו ההוצאות על הובלה, ביטוח ועמלה בעת הפקתם, והבנקים לא דיווחו תמיד לבסס"ח על העברת כספים לחו"ל לתשלום ההוצאות האלה, כפי שהיה עליהם לעשות על פי הוראות בנק ישראל. עקב כך יכלו יצואנים תגמולי ביטוח שער על מלוא סכום התמורות שדווח עליו, כולל הרכיבים שבגינם אין לשלם תגמולים.

ברשימונים רבים אחרים אמנם נרשמו ההוצאות על הובלה, ביטוח ועל עמלה בסעיף המתאים ברשימון, ותגמולי ביטוח שער שולמו לפי סכום הרישומון נטו, אולם כאשר סכומי ההוצאות האלה הועברו בשלב מאוחר יותר לחו"ל, לא דיווחו הבנקים על כך לבסס"ח, כמתחייב על פי הוראות בנק ישראל. עקב כך נוצרו ברשימוני בסס"ח "עודפי תמורות", דהיינו סכומים שחרגו מסכום הרישומון נטו שבגינם שולמו תגמולי ביטוח שער. את העודפים האלה זקפו לעתים הבנקים לפי בקשת היצואן לזכות רשימונים אחרים, שהתמורה בגינם טרם הגיעה, ועקב כך יכל היצואן לקבל תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו לו.

בסס"ח פנתה כמה פעמים בעניין זה אל בנק ישראל וביקשה שיבהיר לבנקים המסחריים, כי כאשר הם מעבירים מט"ח לחו"ל לצורך תשלום עמלות והוצאות אחרות, עליהם לדווח על כך לבסס"ח, כדי שהיא תקטין בהתאם לכך את סכום התמורות המזכות בביטוח שער. במאי 1987 פנה בנק ישראל אל הבנקים המסחריים, בדרישה להקפיד על הוראותיו בעניין זה. הביקורת העלתה, כי גם פניית בנק ישראל לא הביאה לשנוי המצב.

עוד העלתה הביקורת, שבסס"ח לא הבהירה לכל היצואנים הנכללים בתכנית ביטוח השער את ההוראות הקיימות בנושא ואף לא דרשה מהם אסמכתא כדי לוודא את המצב לאשורו, כגון אישור שנתי של רואה חשבון על התשלומים שהועברו בידי היצואן לחו"ל ועל ייעודם. בסס"ח גם א נקטה פעולות נגד יצואנים שלא הקפידו על קיום ההוראות, כגון השעיית

הפוליסה וגם לא פנתה בעניין זה אל המכס כדי שיקפיד על מילוי הוראותיו בעניין רישום ההוצאות האמורות ברשימונים.

3. ב-1988 הוקמה ועדה בהשתתפות נציגי אגף החשכ"ל, אגף המכס, בנק ישראל ובסס"ח; היא המליצה, שבסס"ח תגבה תגמולי ביטוח שער ששולמו בעד הוצאות הובלה, הוצאות ביטוח ועמלות. הוועדה קבעה, כי התופעה נעשתה לנורמה שמרבית היצואנים פועלים לפיה, ושיש צורך למצוא פתרון מהיר לבעיה. הביקורת העלתה כי עד מועד סיון 77 התכנית נמנעו הגורמים המופקדים על הפעלתה מנקיטת הצעדים שהיו דרושים כדי למנוע תשלום של תגמולי ביטוח שער בעד ההוצאות האמורות.

4. משרד מבקר המדינה בדק עסקות יצוא שעשתה בתע"א, אשר העמלות ששולמו במסגרתה לא נרשמו כנדרש ברשימונים הנוגעים אליה בעת הפקתם. סכומה הכולל של העסקה היה לפי דיווח התע"א כ-200 מיליון דולר, והעמלות ששולמו לסוכנים באותה עסקה הגיע לכ-18.1 מיליון דולר. עד אוגוסט 1991 הושלמה העסקה, והופקו כל רשימוני היצוא הקשורים בה. הביקורת העלתה כי התע"א ציינה ברשימוני העסקה את המחיר ברוטו כאילו הוא המחיר נטו, כלומר כאילו אין בעסקה הוצאות עמלה, והדבר איפשר לה לקבל תגמולי ביטוח שער גם בעד סכומי העמלות.

בעקבות הביקורת פנתה התע"א ב-24.10.91 אל היחידה במשרד התמ"ס המוסמכת לאשר שינויים ברשימונים⁷ וביקשה לרשום בכל הרשימונים של העסקה שכבר הופקו, את העמלות ששולמו בגין העסקה; משרד התמ"ס פעל על פי בקשת התע"א.

הביקורת העלתה שבגין שבעה רשימונים של העסקה, שבקשר אליהם שבקשר אליהם שילמה התע"א עמלות בסך כולל של 8.1 מיליון דולר, כבר קיבלה התע"א את מלוא תגמולי ביטוח השער. בעקבות הביקורת קיזזה בסס"ח מתגמולי ביטוח השער שהגיעו לתע"א סכום של כ-352,000 דולר, כולל ריבית בסך של 32,000 דולר. עקב תיקון הרשימונים נמנע תשלום תגמולים נוספים בסך של כ-370,000 דולר בעד העמלות ששולמו בעסקה האמורה, שהגיעו לכ-10 מיליון דולר.

משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח ולתע"א, כי נוכח הליקויים שנתגלו בעסקה האמורה, היה מקום שיבדקו את אופן רישום העמלות גם בעסקות אחרות. בדיקת השלמה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כי בעקבות הערות הביקורת העבירה התע"א ליחידה לרישום היצוא שבמשרד התמ"ס, בסוף 1991 ובתחילת 1992, פירוט של עשרות רשימונים שהופקו בשנים קודמות בעבור עסקות יצוא אחרות, וביקשה לתקן גם אותם ולרשום בהם למפרע עמלות בסכום כולל של כ-33 מיליון דולר. לאחר שהתיקונים נכללו בדוח מס' 3, גבתה בסס"ח מהתע"א תגמולי ביטוח שער בסך של כ-1.5 מיליון דולר ששולמו בעבר בעד העמלות האמורות.

5. עוד במהלך הביקורת התריע משרד מבקר המדינה בפני הרשויות הממשלתיות על הצורך לנקוט צעדים שימנעו תשלום תגמולי ביטוח שער על רכיבי תמורות יצוא שאין לשלם עליהם תגמולים כאלה. בדיקת מעקב העלתה כי עד מועד סיון התשלומים בגין התכנית, יוני 1995, לא חל כל שינוי בתכונת הטיפול בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח שעליה לפעול בשיתוף עם הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לאיתור העסקות שבהן קיבלו יצואנים בעבר תגמולי

⁷ ראה לעיל, עמ' 13, וכן בדוח על "ביטוח שער על עסקות יצוא ביטחוני" מינואר 1995, עמ' 26.

ביטוח שער שלא הגיעו להם עקב אי-רישומן של עמלות והוצאות אחרות שיש להפחיתן מתמורות הייצוא לצורך קביעת הסכום הזכאי לביטוח שער. על בסס"ח לבחון במיוחד את תקינות הרישום של העמלות בעסקות של יצוא ביטחוני, שבהן משולמות עמלות גבוהות.

השגת תגמולי ביטוח שער בעזרת דיווחים לא נאותים

בעקבות פנייה של ייצואן אל בסס"ח ביולי 1992 התברר לבסס"ח, כי אישורים לא תקינים של בנקים על הגעת תמורות, שעליהם הסתמכה החברה, התקבלו בעקבות פעילותו של יועץ עצמאי (להלן – היועץ), שעסק בייעוץ ליצואנים בנושא ביטוח שער. ממסמכי בסס"ח עולה, כי היועץ ייצג כ-100 יצואנים, ובכללם יצואנים גדולים במשק אשר ייפו את כוחו בתקופה נובמבר 1989 – ספטמבר 1992, לשמש נציגים בבסס"ח ובבנקים בנושאי ביטוח שער ולטפל באישורי הבנקים על קבלת תמורות בעד יצוא, וכי בסס"ח נתבקשה בידי היצואנים לשותף עמו פעולה.

לפי המסמכים בבסס"ח, סוכם בין היועץ לבין היצואנים שהוא יטפל בעבורם בקבלת תגמולי ביטוח שער בקשר לרשימונים שהופקו בשנים 1984-1989 ואשר לא שולמו בעדם מלוא התגמולים, ובתמורה הם ישלמו לו שכר טרחה של עד 25% מתגמולי ביטוח השער שהם יקבלו אודות לטיפולו.

במשך כל תקופת פעילותו של היועץ ייצג מספר רב של יצואנים, לא מצאה בסס"ח לנכון לבחון מיד ולו רק באופן מדגמי את תקינות פעולותיו.

בבדיקות שעשתה בסס"ח בחודשים אוגוסט וספטמבר 1992 התברר, כי אישורי הבנקים שהיא קבילה בעקבות פעולות היועץ, נעשו גם במקרים אלה שלא על פי ההוראות שבפוליסה לביטוח שער והוראות בנק ישראל, אגב הסתמכות על זכותו של הייצואן להצהיר על שיוך תמורה לרשימון (ראה לעיל, עמ' 15). עקב כך קיבלו יצואנים שהוא ייצג תגמולי ביטוח שער בסכומים ניכרים, שלא הגיעו להם.

בדצמבר 1992 פנתה בסס"ח אל כל היצואנים שהתקשרו עם היועץ וביקשה מהם להעביר אליה פירוט של אישורים על הגעת תמורות אשר הוכנו בעקבות פעולתו של היועץ, יחד עם המסמכים של הבנקים. ממסמכי בסס"ח עולה, כי הנתונים שהעבירו חלק מהיצואנים שהעסיקו את היועץ, חיזקו את המסקנה שבסס"ח הגיעה אליה בעקבות ממצאיה הקודמים, ולפי קיבלו יצואנים סכומים ניכרים של תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו להם.

להלן כמה מהממצאים שהעלתה בסס"ח בבדיקותיה:

א. היועץ העביר "עודפי תמורות" שהיו כביכול ברשימונים שונים לרשימונים אחרים, ובהם כאלה שהופקו לעיתים שנים מספר לאחר מכן, ושתמורתם לא הגיעה במלואה. יצוין שעודפים אלה לא היו אמיתיים והם נוצרו על פי רוב עקב דיווח שגוי של הבנק.

ב. עודפי תמורות שנוצרו ברשימונים עקב הוצאות הובלה ביטוח ועמלה (שבגינם לא שולמו תגמולי ביטוח שער), שויכו בידי היועץ לרשימונים אחרים שלא היו קשורים לאותה עסקת יצוא.

ג. בעקבות פעולות היועץ הועברו תמורות שנתקבלו בעד רשימונים שלא היו זכאים לביטוח שער לרשימונים הזכאים לביטוח שער, שלא כל התמורות בעבורם הגיעו.

ד. היועץ פעל לכך שבנקים ידווחו לבסס"ח על קבלת תמורות, גם כאשר לא החזיקו ברשימון, ואף כאשר ליצואן הנוגע בדבר לא היה חשבון אצלם והתמורה המקורית על היצוא לא התקבלה באמצעותם.

לפי נתוני בסס"ח, הסכום הכולל של תמורות היצוא שעל הגעתן הוכנו אישורים בעקבות פעולות היועץ בעבור היצואנים שהוא ייצג, הגיע לכ-80 מיליון סולר. בסס"ח מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בהסתמך על נתונים שהמציא לה היועץ ועל בירורים שעשתה עם היצואנים, היא עיכבה תשלום של תגמולי ביטוח שער ליצואנים שהוא ייצג וגם גבתה מהם החזרי תגמולים בסכום כולל של כ-5 מיליון דולר, וכן 1.5 מיליון דולר ריבית.

בפברואר 1993 דיווח מנכ"ל בסס"ח לדירקטוריון על פעילותיו של היועץ. המנכ"ל ציין, כי בסס"ח גילתה שבנקים שינו את שיוך התמורות לרשימונים על פי הוראות של היצואנים, ובעקבות זאת קיבלו היצואנים תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו להם; המנכ"ל ציין, כי מדובר בקרוב ל-100 יצואנים, מהגדולים במשק, ופירט את סוגי הפעולות הלא תקינות שעשה היועץ באמצעות הבנקים. לפי הפרוטוקול לא קיבל הדירקטוריון החלטה בנושא זה.

הביקורת העלתה, כי אף שהממצאים שהיו בידי בסס"ח הצביעו לכאורה על פגיעה בחוק ובטוהר המידות, לא העבירה בסס"ח את העניין לידיעת השרים האחראיים לענייני החברה, מבקר המדינה ורשות החברות הממשלתיות, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975.

פעולות שנעשו בעקבות קבלת הממצאים ממשרד מבקר המדינה

1. ממסמכי בסס"ח עולה, כי במהלך בדיקותיה התברר לה, כי חלק גדול של האישורים שנמסרו בעקבות פעילותיו של היועץ בשם היצואנים, ושנמצאו לא תקינים, נתקבלו מהסניף המרכזי של בנק א'. סניף זה אישר גם קבלת תמורות שהוא לא קיבל, ושלמעשה התקבלו על ידי בנקים אחרים שהחזיקו ברשימונים הרלוונטים. אישורים כאלה ניתנו על ידי אותו סניף גם כאשר יצואנים לא ניהלו בו או באחד הסניפים האחרים של הבנק את חשבונותיהם. אישורים כאלה, אך במספר מצומצם יותר, נתקבלו גם מבנקים אחרים.

2. בעקבות הממצאים של משרד מבקר המדינה שהועברו כאמור גם לבנק ישראל, עשתה מחלקת הפיקוח על הבנקים ביקורת בבנק א'. מממצאי הביקורת עולה, כי בנק א' דיווח לבסס"ח על סכומים בהיקף של מיליוני דולר כתמורות שהיו ראויות לתגמולי ביטוח שער אף שלמעשה הם לא היו כאלה.

ביוני 1994 פנה בנק ישראל אל הנהלת בנק א' וציין, כי הבנק לא הפיק את הלקחים המתבקשים מהביקורת הקודמת שנעשתה בבנק עוד בתחילת 1990 בדבר האישורים שהעביר לבסס"ח בעניין התכנית לביטוח שער (ראה לעיל, עמ' 17); בנק א' נדרש לעשות בדיקה

כוללת של האישורים שהעביר לבסס"ח מאז 1989, ולדווח לבסס"ח ולבנק ישראל על כל האישורים שאין כנגדם אסמכתאות וכן על אישורים שניתנו שלא בהתאם להוראות בנק ישראל.

מהמסמכים כולה, כי בנק א' השיב לבנק ישראל, כי בדיקת כל דיווחיו לבסס"ח מאז 1989, שמספרם יותר מ-500,000, תהיה כרוכה בעבודה רבה שהוא אינו יכול לעמוד בה. עוד ציין הבנק, כי דווח לדירקטוריון על העניין, והדירקטוריון דרש מהנהלת הבנק לבדוק באיזו מידה נוצרו הליקויים בשל רשלנות.

ב-26.4.95 הודיע בנק ישראל לבנק א', כי הוא מסכים שהבנק יבדוק באמצעות הביקורת הפנימית שלו את תקינותם של 450 אישורים שהוא מסר לבסס"ח בשנים 1989 – 1994 ושייבחרו באקראי. בנק ישראל דרש מהבנק לדווח לו על ממצאי בדיקתו כדי שיוכל להחליט על פי תוצאות הבדיקה על המשך הטיפול בעניין.

ממצאי הבדיקה המדגמית שהעביר בנק א' לבנק ישראל בפברואר 1996 עולה, כי נבדקו 428 אישורים, ורק התיקים של 256 (60%) מהם נמצאו; ומבין האישורים האלה רק 120 היו תקינים לגמרי. עוד התברר, כי הליקויים שהועלו לא היו רק תוצאה של פעילות היועץ, ונמצאו ליקויים גם באישורים "רגילים" של הבנק.

ב-20.5.96 הודיע בנק ישראל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הבדיקה שעשה בנק א' לפי דרישת בנק ישראל, ולנוכח הממצאים שהעביר משרד מבקר המדינה, הוא הורה לבנק א' להציג לפני בסס"ח את ממצאי הבדיקה, ולבדוק בשיתוף פעולה עמה אם בוצעו תשלומי יתר נוספים על סמך דיווחיו.

בד בבד הודיע בנק ישראל למנכ"ל של בנק א', כי הממצאים שהעלה בנק א' עצמו בעקבות דרישת בנק ישראל, מעידים על מחדלים חמורים בקיום הוראות הפיקוח על מטבע חוץ ועל פעולות שהביאו לתשלום תגמולי יתר מכספי המדינה ליצואנים. את העבירה על הוראות הפיקוח על מטבע חוץ ניתנה לו האפשרות להמיר בכופר כסף. בנק ישראל מסר לבסס"ח את כל הפרטים האמורים ובכללם כי בנק א' נדרש לשתף עמה פעולה בבדיקה אם נמצאו תשלומי יתר נוספים שניתנו על סמך דיווחיו.

בשנת 1995 בדק בנק ישראל ת האישורים שנתנו עוד שלושה בנקים שבאמצעותם פעל היועץ. גם בדיקה זו העלתה כי חלק מדיווחיהם נעשו שלא על פי הוראות בנק ישראל בעניין הדיווח לבסס"ח על קבלת תמורות בעד היצוא. ביולי 1996 עדיין לא סיים בנק ישראל את טיפולו בבדיקה זו. משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח, כי לנוכח ממצאי הביקורת של בנק ישראל והממצאים שהעלה בנק א' עצמו, שלפיהם גם באישורים "רגילים" שלו (שאינם קשורים ליועץ) נמצאו ליקויים, מן הראוי שהיא תבחן את הצורך בבדיקת מדגם גדול יותר של אישורי בנקים שלפיהם שולמו תגמולי ביטוח שער.

3. בספטמבר 1993 הודיעה בסס"ח למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות בדיקותיה החליטה להגיש תלונה למשטרה נגד היועץ, בעניין הפעולות הלא תקינות שהוא ביצע, שגרמו לתשלום של תגמולי ביטוח שער שלא כדין; התלונה הוגשה באוקטובר 1993. במאי 1994 החליטה הפרקליטות, בהמשך לחקירת המשטרה, כי התיק ייסגר בשל העדר ראיות מספיקות. בינואר 1996, לאחר חקירה נוספת של המשטרה, קבעה הפרקליטות כי החלטתה לסגור את התיק בשל העדר ראיות מספיקות, תישאר כפי שהיתה.

משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח שהוא התריע על הליקויים במערכת תשלומי ביטוח השער עוד בטרם נחשפה פעולתו של היועץ, שניצל גם הוא את הפרצות במערכת. עוד העיר משרד מבקר המדינה לבסס"ח כי אף שלא ננקטו הליכים פליליים בעניין זה, מן הראוי שהיא תנקוט, בשיתוף עם בנק ישראל, את כל האמצעים הדרושים כדי לאתר את כל הפעולות של היועץ בכל הבנקים, ועל פי תוצאות הבדיקה תחליט על הצעדים המתחייבים לצורך גביית תגמולי ביטוח השער שהיצואנים קיבלו שלא כדין.

הטיפול בהחזרת תגמולי ביטוח שער על יצוא מוחזר

טובין שיוצאו לחו"ל, אך מסיבות שונות הוחזרו ליצואן בישראל, מוגדרים "יצוא מוחזר". החזרת טובין ארצה נעשית מסיבות כגון: פגמים בטובין, אי-עמידה בדרישות ההזמנה, חוסר יכולת של הקונה לשלם בעד הטובין וכיו"ב. על פי הוראות המכס, על יצואן שהוחזר אליו משלוח יצוא להמציא למכס הצהרה בעניין זה ולרשום בה את נתוני רשימוני היצוא ואת הסכומים הנוגעים ליצוא המוחזר; היצואנים לא נדרשו להמציא מסמכים להוכחת הנתונים הכלולים בהצהרה שמסרו.

יצואן שהטובין שייצא הוחזרו ארצה, ושהשיב לקונה בחו"ל את התמורות שנתקבלו בעדם, התבטלה זכאותו לתגמולי ביטוח שער, והיתה מוטלת עליו החובה להשיב לבסס"ח את התגמולים שקיבל בעסקה האמורה. בפוליסת ביטוח השער נקבע, כי המבוטח חייב להודיע לבסס"ח על כל משלוח יצוא אשר הוחזר לארץ, ולהשיב את תגמולי ביטוח השער שקיבל בעבורו.

לאחר שהתברר שלמרות התחייבותם על פי הפוליסה, היצואנים אינם נוהגים בדרך כלל לדווח לבסס"ח על משלוחי יצוא שהוחזרו להם ולהשיב את תגמולי ביטוח השער שקיבלו בעבורם, קבע משרד האוצר, שמשרד התמ"ס יקבל את הנתונים על יצוא מוחזר המצויים בידי המכס. ירכז אותם ויעבירם לבסס"ח כדי שהיא תגבה את תגמולי ביטוח השער כאשר ידרש הדבר. מהמסמכים עולה, כי הנתונים שהגיעו לבסס"ח בעניין היצוא המוחזר לא היו מלאים, ויש שגם היו שגויים. על פי הוראות בנק ישראל, היה על הבנקים לדווח לבסס"ח על החזרת תמורות לחו"ל ולשייכן לרשימוני היצוא המתאימים, אולם הביקורת העלתה, כי הבנקים לא הקפידו על קיום הוראה זו.

בשנים 1990 ו- 1991 דיווח משרד התמ"ס לבסס"ח באופן ידני על 1,089 מקרים של יצוא מוחזר מהשנים 1987 ו- 1988. הנתונים על יצוא מוחזר ממאי 1989 ואילך הועברו לבסס"ח החל ביולי 1990 בסרט מגנטי לפי הסדר עם משרד התמ"ס.

ממסמכי בסס"ח עולה, כי חלק מהנתונים שנכללו בסרט המגנטי שהועבר אליה ביולי 1990 לא היו נכונים, ועל כן הורה לה משרד התמ"ס שלא לעשות בהם שימוש. רק ביולי 1991 קיבלה בסס"ח סרט מגנטי חדש הנוגע ליצוא שהוחזר בשנים 1989 - 1991, בסך כולל של 22.5 מיליון דולר. הביקורת העלתה, כי עד דצמבר 1992 לא עשתה בסס"ח שימוש בנתונים שקיבלה, מאחר שלא סיימה את הצעדים הדרושים המאפשרת טיפול ממוחשב בנתוני יצוא מוחזר. רק באותו חודש החלה בסס"ח לנקוט את הצעדים הדרושים כדי לגבות בצורה ממוחשבת את תגמולי ביטוח השער.

הביקורת העלתה, כי רובם המכריע של היצואנים לא עמדו בהתחייבותיהם על פי הפוליסה ולא דיווחו על החזרתם ארצה של משלוחי יצוא, והם גם לא השיבו ביזמתם

את תגמולי ביטוח השער שקיבלו בעד היצוא שהוחזר. עוד העלתה הביקורת כי הטיפול של המכס ומשרד התמ"ס בהעברת נתוני היצוא המוחזר לבסס"ח נמשך כארבע שנים ואיפשר ליצואנים להחזיק במשך פרק זמן ארוך זה תגמולים שלא הגיעו להם.

פעילותה של בסס"ח בגביית התגמולים בעד יצוא מוחזר, התבססה על טופסי ההצהרה שמילאו היצואנים; היא לא בדקה את דיווחיהם ולא דרשה לצרף אסמכתאות מתאימות לנכונותם. בסס"ח פעלה במתכונת זו אף שהיא היתה מודעת לכך שהנתונים, שרשו היצואנים בעצמם, שימשו אסמכתא יחידה לגביית תגמולים מהם בעד היצוא המוחזר. רק כאשר הנתונים שהעביר משרד התמ"ס לבסס"ח על היצוא המוחזר היו חסרים או התגלו בהם אי-התאמות, פנתה בסס"ח אל היצואן בדרישה להמציא לה את הפרטים על היצוא המוחזר כשהם מאושרים בידי רואה חשבון.

בספטמבר 1991, במהלך בדיקת הנושא בידי משרד מבקר המדינה, הורה המכס ליצואנים לצרף אסמכתאות לנתונים שהם מוסרים למכס על יצוא מוחזר, כולל העתק החשבונית של היצואן והעתק רשימון היצוא המקורי, והנחה את יחידותיו כיצד לבצע בדיקות נכונות.

ממסמכי בסס"ח עולה, כי יצואנים רבים אשר משרד התמ"ס דיווח על משלוחי יצוא שהוחזרו להם, טענו כי מדובר ביצוא שהוחזר זמנית לצורך תיקונים, ולכן אין מקום לקזז את גמולי ביטוח השער ששולמו בגינו. בסס"ח מסרה למשרד מבקר המדינה, כי הפסיקה את הטיפול בנתונים על יצוא מוחזר שהועברו אליה כאשר היצואן טען, בהתבסס על מסמכים, שהיצוא המוחזר זמני בלבד.

בעקבות הביקורת קבע המכס ביולי 1992 הנחיות שאפשרו להבחין בין יצוא שהוחזר זמנית לבין יצוא שהוחזר סופית. הדבר נעשה כדי להבטיח שמשרד התמ"ס ובסס"ח יגבו את תגמולי ביטוח השער רק כאשר היצוא הוחזר סופית. כדי לאפשר הבחנה זו שונה טופס ההצהרה שהיצואנים נדרשו למלא בעניין היצוא המוחזר.

גביית תגמולים ששולמו על יצוא מוחזר

כאשר מצאה בסס"ח שהנתונים שהעביר לה משרד התמ"ס על היצוא המוחזר נכונים, ונוגעים לרשימונים שבגינם שולמו תגמולי ביטוח שער, שהיא קיזזה את הסכום שהיה על היצואן להחזיר מתגמולים שוטפים שהגיעו לו אם הקיזוז לא היה אפשרי, היא פנתה אליו בדרישה להחזיר לה את התגמולים.

משרד מבקר המדינה התריע לפני בסס"ח על הצורך לזרז את הטיפול בקבלת מלוא הנתונים על יצוא מוחזר ובגביית התגמולים שולמו בעד יצוא זה, נוכח הכוונה להפסיק את התכנית והקושי שיהיה לאחר מכן לגבות את התגמולים. בדיקת השלמה העלתה, כי ביולי 1995 היו חייבים יצואנים שונים לבסס"ח תגמולי ביטוח שער בסכום כולל של כ-6.3 מיליון דולר, רובם בגין יצוא מוחזר. בסס"ח לא הצליחה לגבות סכום זה הואיל ובאותו מועד לא עמדו לזכות היצואנים תגמולי ביטוח שער שמהם היה ניתן קזז את הסכומים שיש להחזיר. ממסמכי בסס"ח עולה, כי לאחר שבסס"ח פנתה אל היצואנים החייבים בתביעה להחזיר את התגמולים, היא הצליחה לגבות מהם עד מאי 1996 כ-2.1 מיליון דולר. בסס"ח הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי את שאר החוב לא תוכל לגבות מאחר שמדובר ביצואנים שפשטו את הרגל או הפסיקו את פעילותם.

נכונות הדיווחים על היצוא המוחזר

הביקורת העלתה, כי במידע על היצוא מוחזר שמסר משרד התמ"ס לבסס"ח היו אי-התאמות רבות, שגיאות ונתונים לא מלאים, שמנעו בירור או המשך טיפול הסיבות העיקריות לכך היו אי-מילוי נאות של טופס ההבהרה בידי היצואנים או אי-דיוק בהעתקת הנתונים. התשובות של משרד התמ"ס לפניו רבות של בסס"ח, בעניין נתונים שהוא העביר אליה, נמסרו לה רק לאחר זמן רב, ויש שאף לאחר יותר משנתיים. בנסיבות אלה התקשתה בסס"ח להשלים את הטיפול בגביית תגמולי ביטוח השער ששולמו ליצואנים על יצוא שהוחזר.

במסגרת ההסדר עם האוצר היה על בסס"ח לגבות מכל מבוטח את המגיע ממנו על פי הפוליסה ולהיעזר לשם כך בכל האמצעים העומדים לרשותה. הממצאים שהועלו בעניין גביית תגמולי ביטוח שער ששולמו בעד יצוא מוחזר מצביעים על כך שסדרי הפיקוח והמעקב אחרי יצוא מוחזר מצביעים על כך שסדרי הפיקוח והמעקב אחרי יצוא מוחזר לא היה בהם כדי להבטיח את גביית כל הסכום המגיע מהיצואן. לדעת משרד מבקר המדינה על בסס"ח לבדוק את כל התגמולים בעד יצוא מוחזר אכן נגבו, ולנקוט את כל הצעדים הדרושים להשלמת הגבייה של תגמולים שלא הוחזרו.

גביית ריבית על תגמולי יתר

בפוליסה לביטוח שער נקבע, כי על המבוטח להודיע לבסס"ח בכל מקרה של קבלת תגמולי יתר⁸ מיד עם היוודע לו על כך. משנת 1988 ואילך נקבע בפוליסות הביטוח, שכל החזר של תגמול יתר ייעשה בתוספת ריבית שנתית בשיעור של 20% מעת קבלת תגמול היתר ועד להחזרתו⁹. בחוזה לביטוח משנה נקבע, כי על בסס"ח לנקוט את כל הצעדים החוקיים העומדים לרשותה, כדי לגבות מכל מבוטח את המגיע ממנו, לרבות הריבית. תשלום ריבית על תגמולי יתר ובשיעור הגבוה שנקבע, היה אמור להניא יצואנים מלהחזיק תגמולים שאינם מגיעים להם.

הביקורת העלתה שבסס"ח לא גבתה מיצואנים ריבית על תגמולי יתר של ביטוח שער ששולמו להם ושהם החזיקו לעתים אף במשך שנים מספר. בסס"ח הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי היא החליטה שלא לגבות מהיצואנים ריבית היות שלא רצתה לפגוע בהם, מאחר שלטענתה מרבית תשלומי היתר נגרמו מטעויות של הבנקים. משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח, כי לפי ממצאי הביקורת מרבית האי-דיוקים באישורי הבנקים מקורם בהצהרות לא נכונות של יצואנים, וכי להקפדה על קיום הוראות הפוליסה בעניין גביית ריבית על תגמולי יתר היתה חשיבות מיוחדת בהסדר המקדמות, שכן הוראות אלה נועדו לצמצם את המקרים שבהם קיבלו יצואנים הכלולים בהסדר המקדמות תגמולים שלא הגיעו להם¹⁰.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הסכימו בסס"ח ואגף החשב הכללי בינואר 1991, כי בסס"ח תגבה ריבית על תגמולי יתר רק מיצואנים שלא דיווחו לה עליהם ביזמתם. עוד סוכם, כי בסס"ח תדאג לגבות את הריבית באמצעות סדרי רישום ממוחשבים. הביקורת העלתה, כי רק בסוף שנת 1992 הופעלה הגבייה בדרך זו.

משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח ולמשרד האוצר, כי על פי הפוליסה והחוזה לביטוח משנה, היה עליה לגבות ריבית מכל היצואנים שקיבלו תגמולי יתר, וגביית הריבית לא היתה מותנית באופן שבו התגלה דבר קיומם של תגמולים כאלה אצל היצואנים. בדיקת מעקב שנעשתה ביוני 1995 העלתה, כי בסס"ח גבתה ריבית מיצואנים רק על תגמולי יתר שאת החזרתם דרשה החל בינואר 1991; על תגמולי יתר שהוחזרו בין 1988 לינואר 1991 לא גבתה בסס"ח ריבית בתנאי הפליסה. משרד מבקר המדינה העיר לבסס"ח ולמשרד האוצר כי עליהם לבחון מה הן האפשרויות לגבות את הריבית על תגמולים שהוחזרו בשנים שקדמו לינואר 1991.

8 מדובר בתגמולי יתר ששולמו מכל סיבה שהיא, לרבות תגמולים בעד יצוא מוחזר, תגמולים ששולמו בשל טעויות בדוח מס' 3 ובדוח תמורות יצוא, ותגמולי יתר שנוצרו בשל החזרת תמורות יצוא לחו"ל.

9 בשנים קודמות נגבתה ריבית שנתית בשיעור של 15%.

10 ראה לעיל, עמ' 22.

מינהל והכנסות

הכוונת בס"ח בידי משרד האוצר

1. במהלך הפעלת התכנית נפגשו נציגי בס"ח עם נציגי אגף החשב הכללי ואגף התקציבים, בדרך כלל אחת לשבוע, לשם דיון בבעיות שהתעוררו, ובפגישות אלה הוסכם על הדרכים לפתרון בעיות אלה. הביקורת העלתה, כי בס"ח לא נהגה להעביר למשרד האוצר לקראת הדיונים עם נציגיו את פירוט הבעיות הטעונות פתרון בצירוף מסמכים מתאימים כדי לאפשר להם לגבש את עמדתם. עוד העלתה הביקורת, כי משרד האוצר לא הגדיר את סמכויותיהם של העובדים שייצגו את אגף החשב הכללי ואת אגף התקציבים בדיונים בעניינים הנוגעים לתכנית ביטוח השער, אף שבדיונים אלה נתקבלו לעתים קרובות החלטות עקרוניות בעלות משמעות כספית ניכרת. אין גם מסמכים המעידים שהעובדים האמורים הביאו לידיעת הממונים עליהם ולאישורם את ההחלטות שהתקבלו בפגישות בינם לבין נציגי בס"ח (בעניין זה ראה לעיל, עמ' 21 ו-39).

בעקבות הביקורת הודיע משרד האוצר, כי הוא יורה לבס"ח להעביר לו מבעוד מועד את הנושאים שבכוונתה להעלות לדיון. בדיקת מעקב העלתה, כי עד מועד הסיום של התכנית לביטוח שער לא הונהג שינוי במתכונת הדיונים המשותפים שבין בס"ח ומשרד האוצר.

2. הביקורת העלתה שבס"ח לא העבירה לידיעת משרד האוצר את המידע שהתרכז בידה על הבעיות השונות שהתעוררו בהפעלת התכנית. משרד מבקר המדינה העיר לבס"ח, כי היה עליה להביא לידיעת משרד האוצר בכתב את הבעיות שהיא נתקלה בהן במהלך הפעלת התכנית, כדי שהוא יוכל להחליט על דרכים לפתרון. פעולות כאלה עשויות היו להביא לצמצום הנזק שנגרם לקופת המדינה מתשלום התגמולים בנסיבות שתוארו בדוח.

התחשבות בס"ח עם החשב הכללי

על פי החוזה לביטוח משנה, התחייב מבטח המשנה - החשב הכללי במשרד האוצר - לכסות את כל תשלומי בס"ח על פי פוליסת ביטוח השער. בעניין סדרי התשלומים נקבע בחוזה לביטוח משנה: "כל אימת שהחברה תודיע למבטח המשנה, כי היא עומדת לבצע תשלומים כלשהם למבוטח, על פי פוליסת הביטוח, יעביר מבטח המשנה לחברה את הסכום הדרוש לה לביצוע התשלומים בניכוי דמי ביטוח שעל החברה לגבות מאת המבוטחים באותו מועד". בחוזה נקבע, כי הודעת בס"ח בעניין סכום התגמולים שהיא אמורה לשלם צריכה להימסר למשרד האוצר שבעה ימים לפני מועד ביצוע התשלום, וכי בס"ח תעביר למשרד האוצר ביום ביצוע התשלומים למבוטחים, את כל התשלומים שהיא קיבלה מהם: דמי ביטוח, החזרים של תגמולי יתר וסכומים אחרים שניתנו להם בטעות, וכן ריבית פיגורים.

לאחר קבלת הדרישה מבס"ח העביר החשב הכללי לחשבון הבנק שלה (להלן - חשבון המעבר) את הסכומים שנדרשו לתשלום התגמולים, ובס"ח העבירה אותם בו ביום, ישירות לחשבונות הבנק של היצואנים. להלן הממצאים שהעלתה הביקורת בעניין אופן ההתחשבות של בס"ח עם החשב הכללי בכל הקשור לתשלום תגמולי ביטוח השער.

1. במחצית הראשונה של 1991 החזיקה בס"ח בחשבון המעבר סכומים שנעו בין 0.4 מיליון דולר ל-3 מיליון דולר; היתרה הממוצעת בחשבון זה היתה 1 מיליון דולר. היתרות

נוצרו בדרך כלל מהחזר של תגמולי יתר, מסכומים אחרים שעמדו לזכות האוצר, שהחברה לא העבירה לאוצר ביום ביצוע התשלומים למבוטחים, ומעיכוב תשלומים ליצואנים. בעד היתרות בחשבון זה לא שילם הבנק ריבית.

בעקבות הביקורת קבע משרד האוצר באפריל 1991, כי על בסס"ח להפחית מהסכומים שהיא דורשת ממשרד האוצר את תגמולי היתר שגבתה מהיצואנים וכן להעביר לחשכ"ל אחת לחודש את התקבולים מהיצואנים; עוד נקבע בהנחיות, שיתרת חשבון המעבר של בסס"ח לא תהיה יותר מ-500,000 דולר.

2. על פי החוזה לביטוח משנה, היה האוצר רשאי, לפי דרישתו, לעיין בכל חשבונותיה ומסמכיה של בסס"ח הנוגעים להפעלת התכנית לביטוח שער. הביקורת העלתה, כי במשך כל זמן הפעלת התכנית, שבמהלכה שילמה בסס"ח מתקציב המדינה יותר מ-4 מיליארד דולר, לא מימש משרד האוצר ולו פעם אחת את זכותו עלפי הפוליסה לבדוק את נכונות הסכומים שהוא נדרש לשלם.

3. התשלומים שהעביר משרד האוצר לבסס"ח ושהיא העבירה ליצואנים היו בדולרים. בדיקת הליך התשלום העלתה, שהחשב הכללי רכש מבנק ישראל ביום התשלום את סכומי המט"ח הדרושים, לפי השער היציג, ושילם לבנק ישראל עמלה בשיעור של שמינית האחוז; את הסכומים שקיבלה בסס"ח כאשר המירו היצואנים את התקבול למטבע ישראלי על פי שער החליפין להעברות ולהמחאות¹¹, היה עליהם לשלם לבנקים עמלת המרה בשיעור של שמינית האחוז; יצואן שלא המיר את הסכום באותו יום נדרש לשלם עמלת הפקדה.

העברת תגמולי ביטוח השער ליצואנים היתה אפוא כרוכה בתשלום של עמלות והפרשי שערים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ההוצאות שנגרמו ליצואנים ולקופת המדינה בשל תשלומים אלה במהלך 12 השנים שבהן הופעלה התכנית, האפשרות לשלם את תגמולי ביטוח השער במטבע ישראלי.

במאי 1991 הודיעו משרד האוצר ובסס"ח למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת תיבחן האפשרות לשלם את תגמולי ביטוח השער בשקלים. בדיקת השלמה העלתה כי עד 1995, השנה שבה הסתיימו התשלומים בגין התכנית, לא שונו סדרי התשלום של תגמולי ביטוח השער. בסס"ח ומשרד האוצר הסבירו למשרד מבקר המדינה, שהיה קושי טכני להסב את המערכת הממוחשבת לתשלום התגמולים במטבע ישראלי, ודבר זה לא היה כדאי נוכח הכוונות להפסיק את התכנית. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי בחינת הנושא עוד בשנים הראשונות להפעלת התכנית ומעבר תשלום במטבע ישראלי, היו עשויים לחסוך סכומים ניכרים הן ליצואנים והן לאוצר המדינה.

¹¹ על פי הנחיות בנק ישראל נדרשו היצואנים להמיר לשקלים בתוך 14 יום את הסכומים שהופקדו בחשבון פת"ח, חוץ מסכומים הדרושים להם למימון הוצאות היצוא בחו"ל.

מחשוב התכנית

ב-1981, בעת שהוחלט להטיל על בסס"ח את ניהול התכנית, היא מסרה את ניהול רישומי התכנית ללשכת שירות חיצונית, וזו ניהלה אותם עד סיום התשלומים ב-1995. בשנת 1987 התקשרה בסס"ח עם בית תוכנה לשם מחשוב כלל פעולותיה. מחשוב התכנית לביטוח שער לא נכלל בהתקשרות זו, אף שבסס"ח היתה מודעת לליקויים שהיו במחשוב התכנית בידי לשכת השירות החיצונית.

בשנת 1989 קיבלה בסס"ח על פי הזמנתה דוח מבית תוכנה אשר הצביע על ליקויים בניהול התכנית בלשכת השירות ועל העדרן של בקורות חיוניות. בית התוכנה הציע למחשב מחדש את כל רכיבי התכנית, אגב התקנת הבקורות הדרושות, יצירת אפשרות להפיק דוחות חיוניים ושילוב הנתונים של התכנית במערכות הממוחשבות שבבסס"ח. בנובמבר אותה שנה החליטה הנהלת בסס"ח על המשך המחשוב של התכנית לביטוח שער בלשכת השירות, בהנחה שהיא תסתיים בשנת 1992. הביקורת העלתה, כי בעקבות ההחלטה לא נקטה בסס"ח את הפעולות הדרושות לתיקון הליקויים שמצא בית התוכנה במחשוב התכנית בלשכת השירות החיצונית.

בסס"ח לא מימשה את כוונתה לבצע בעצמה את מחשוב התכנית לביטוח שער, והיא הפעילה אותה במשך 14 שנה באמצעות לשכת שירות חיצונית; אף שממסמכי בסס"ח עולה שהיא היתה מודעת לליקויים שונים במחשוב התכנית בלשכת השירות החיצונית ולהשפעה העשויה להיות כך על נכונות התגמולים שהיא שילמה ליצואנים, היא לא נקטה את הצעדים הדרושים לתיקונם.

הכנסות בסס"ח מהפעלת התכנית

משרד האוצר קבע, כי בסס"ח תכסה את הוצאותיה על הפעלת התכנית באמצעות עמלת ניהול שתנכה מהתגמולים המגיעים ליצואנים; להלן שיעורי עמלת הניהול אשר חושבו מסכומי היצוא המבוטח:

פרק הזמן	שיעורי העמלה (אחוזים)
יולי 1981 – מארס 1988	0.05
אפריל 1988 – ינואר 1989	0.04
פברואר 1989 – פברואר 1992	0.028
מארס 1992 – דצמבר 1992	0.025
ינואר 1993 – אוגוסט 1993	0.022

סכומי היצוא המבוטחים בתכנית הלכו וגדלו בכל שנה (ראה לעיל, עמ' 10); מהדוחות הכספיים של בסס"ח עולה, כי עקב כך גדלו הכנסותיה מעמלת ניהול מ-0.7 מיליון דולר בשנת 1883/84 לכ-2.5 מיליון דולר בשנת 1988; לאחר מכן ירדו הכנסות החברה מעמלה (ראה טבלה להלן). סה"כ סכומי העמלה שהחברה גבתה בשנים 1981 - 1995 הגיעו לכ-20 מיליון דולר.

להלן טבלה המראה את ההכנסות שהיו לבסס"ח מהעמלה שגבתה על ניהול התכנית לביטוח שער בשנים 1988 - 1994, ואת ההוצאות שהחברה זקפה כנגד הכנסות אלה:

השנה	הכנסות מעמלות על הפעלת התכנית	הוצאות הנהלה וכלליות שיוחסו להפעלת התכנית	רווח (הפסד) מהפעלת התכנית
	(מ ל י ו נ י ד ו ל ר י ם) *		
1988	2.5	1.0	1.5
1989	2.1	0.9	1.2
1990	1.9	1.1	0.8
1991	2.0	1.3	0.1
1992	1.9	1.5	0.4
1993	1.5	1.2	0.3
1994	0.3	0.6	(0.3)

* הסכומים תורגמו לדולרים לפי שער החליפין ביום המאזן.

בדוחותיה הכספיים השנתיים הציגה בסס"ח את הכנסותיה מהעמלה בעד ניהול התכנית לביטוח שער, לאחר ניכוי העמסה של חלק מהוצאות ההנהלה והכלליות. ברישום הוצאות ההנהלה והכלליות בספריה לא הפרידה בסס"ח בין ההוצאות שהיא ייחסה לתכנית לבין אלה הנוגעות ליתר פעילותיה; את ההוצאות שהיא ייחסה לתכנית אמדה בסס"ח על פי אמות מידה שהיא קבעה.

בדיקת אמות המידה שלפיהן זקפה בסס"ח את הוצאותיה לתכנית לביטוח שער העלתה, כי העמיסה על הוצאות ההנהלה והכלליות של התכנית שיעורים גבוהים מההוצאות בפועל.

לצורך הפעלת התכנית הקימה בסס"ח מחלקה מיוחדת בסוף 1991 הועסקו בה 17 עובדים; שני עובדים נוספים הועסקו בענייני ביטוח שער בהנהלת החשבונות; בסך הכל העסיקה בסס"ח בהפעלת התכנית באותו מועד 19 עובדים מכלל 82 עובדי החברה.

מהנתונים שהמציאה בסס"ח למשרד מבקר המדינה עולה, שעלות שכרם של עובדי מחלקת ביטוח השער ושל שני עובדי הנהלת החשבונות שהועסקו בתחום זה היוותה בשנת 1991 כ-18.6% מעלויות השכר של החברה. בסס"ח העמיסה על הוצאות השר שיוחסו לתכנית גם שיעורים שונים משכרם של עובדים בכירים שלה, למשל: 20% משכרו של המנכ"ל, 17% משכרו של המבקר הפנימי, 15% משכרו של המשנה למנכ"ל ו-20% משכרה של מנהלת המחלקה המשפטית. עקב כך העמיסה החברה 25% מכלל עלויות השכר של ההוצאות של התכנית לביטוח שער. בעקבות הביקורת הקטינה בסס"ח בשנים 1992 ו-1993 את שיעורי ההעמסה של חלק מהרכיבים של הוצאות ההנהלה והכלליות שיוחסו לתכנית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר על כי לא דרש מבסס"ח להמציא לו פירוט של הוצאותיה על תפעול התכנית לעומת הכנסותיה מעמלת הניהול שגבתה; העדר פירוט כזה לא איפשר למשרד האוצר לבחון אם יש הצדקה לשיעור העמלה שאישר לחברה לגבות. האוצר אמנם הפחית בשנים 1988 ו-1989 את שיעור העמלה, אך הוא עשה זאת בלא להתבסס על נתונים כאמור.

בעקבות הביקורת פנה משרד האוצר אל בסס"ח בסוף 1991 ובתחילת 1992, בבקשה להמציא לו נתונים על ההכנסות שהיו לה בשנים קודמות מגביית עמלת הניהול ועל הוצאותיה הישירות והעקיפות על הפעלת התכנית. לאחר בדיקת הנתונים האלה הודיע משרד האוצר שלנוכח הנתונים שנמסרו לו בכוונתו להפחית את שיעור עמלת הניהול שגבתה החברה מ-0.028% מהיצוא המבוטח ל-0.023%.

ב-23.2.92 השיב יו"ר הדירקטוריון של בסס"ח לחשב הכללי, כי הפחתה נוספת של שיעור העמלה לאחר ששיעורה כבר הופחת מ-0.04% ל-0.028%, תפגע ביכולתה של בסס"ח לכסות את הוצאותיה העתידיות אם יוחלט על הפסקת התכנית לביטוח שער, הואיל והיא תצטרך לשאת בהוצאות במהלך שלוש השנים שלאחר מכן. בעקבות פנייה זו הסכים משרד האוצר, כי שיעור עמלת הניהול יועמד במארג 1992 על 0.025%.

לאחר שמשרד מבקר המדינה המליץ לפני משרד האוצר לבחון מחדש את הנתונים, הפחית האוצר בינואר 1993 את שיעור עמלת הניהול ל-0.022% מסכום היצוא המבוטח.

★ ★ ★

התכנית לביטוח שער היתה אחד המכשירים העיקריים של ממשלת ישראל סיוע ליצוא; במשך 12 השנים שבהן הופעלה התכנית (1981-1993) שולמו ליצואנים במסגרתה כ-4.2 מיליארד דולר. התכנית היתה מבוססת בעיקרה על תשלום תגמולי ביטוח שער, בשיעור מסוים שקבע משרד האוצר, מהערך המוסף של היצוא. תשלום התגמולים ניתן בהסתמך על מסמכים שהעידו על ביצוע היצוא (רשימון היצוא) ועל קבלת התמורות מחו"ל (אישור הבנק שבאמצעותו נתקבלה התמורה).

1. הביקורת העלתה שלא נעשתה בקרה נאותה על רישום הנתונים במסמכים שהיוו בסיס לתשלום התגמולים, ומשום כך פעמים רבות לא היו הנתונים במסמכים אלה אמינים ובעקבות זאת קיבלו יצואנים תשלומים שלא הגיעו להם. בבדיקה, שכללה רק שיעור קטן מכלל הפעילות במסגרת התכנית, התברר, שיצואנים קיבלו תשלומי יתר בהיקף של מיליוני דולר.

חלק מתשלומי יתר אלה נתגלו במהלך בדיקה של הסדר המקדמות, שהוא הסדר מיוחד, שלפיו שולמו ליצואנים גדולים תגמולי ביטוח שער על מקדמות שקיבלו מלקוחותיהם בחו"ל; מקרים אחרים נתגלו במהלך בדיקה של פעילות "יועץ לענייני ביטוח שער" שהועסק בידי יצואנים רבים ואשר בעזרתו הם ניצלו ליקויים בסדרי הדיווח של הבנקים לבסס"ח לשם השגת תגמולי ביטוח שער שלא הגיעו להם. עוד העלתה הביקורת שתשלומי יתר של תגמולי ביטוח שער שולמו גם עקב ליקויים ברישום עמלות שיצואנים שילמו בחו"ל, ואשר לא נוכו מסכום התמורות שקבלתן מקימה את הזכות לתגמולי ביטוח שער.

פעמים מספר במהלך הביקורת, העיר משרד מבקר המדינה להנהלת בסס"ח, כי הליקויים שנתגלו במסמכים - הן אלה שהיא גילתה בעצמה והן אלה שמשרד מבקר המדינה והמפקח במסמכים - הן אלה שהיא גילתה בעצמה והן אלה שמשרד מבקר המדינה והמפקח על הבנקים הביאו לידיעתה - מצביעים על כך שאין מדובר בשגיאות אקראיות,

אלא בתופעה מתמשכת ורחבת היקף; ושבהתחשב בנזק שתשלומי היתר ליצואנים גרמו לאוצר המדינה, על בסס"ח לייחד לעניין זה את תשומת הלב הראויה.

ממצאי משרד מבקר המדינה בדבר הליקויים שהועלו בהפעלת התכנית, וכן המלצותיו בעניין זה, הובאו במהלך הביקורת גם לידיעת משרד האוצר; אולם גם לאחר קבלת ממצאי משרד מבקר המדינה לא פעלו משרד האוצר ובסס"ח לתיקון הליקויים ועד למועד סיום התשלומים בגין התכנית, יוני 1995, המשיכה בסס"ח לשלם את התגמולים בהסתמך על נתונים שלא נבדקו כראוי. לדעת מבקר המדינה, אילו נקטו משרד האוצר ובסס"ח את הצעדים הדרושים לאחר שמשרד מבקר המדינה הביא לידיעתם את ממצאיו, ניתן היה למנוע לפחות חלק מהנזק שנגרם.

2. התכנית לביטוח שער תפסה מקום נכבד בפעילותה של בסס"ח, והמנכ"ל שלה היה מודע לחלק מהבעיות שהיו קשורות בהפעלתה. גם לאחר קבלת ממצאי מבקר המדינה, שהציגו לפניו את הבעיות העקרוניות והמעשיות שהתלוו להפעלת התכנית במלוא חומרתן, הוא לא מצא לנכון לדווח על כך ביזמתו לדירקטוריון החברה כדי לקיים דיון בבעיות אלה. הדירקטוריון עצמו דן בתכנית בישיבה אחת, שבה נדון דוח המבקר הפנימי בנושא הסדר המקדמות.

3. בניהול התכנית לביטוח שער פעלה בסס"ח כזרוע של המדינה וכנאמן שלה. מיחסי נאמנות אלה נגזרו חובות, שאחת המרכזיות שבהן היתה נקיטת כל הצעדים הדרושים כדי למנוע או לפחות לצמצם את הנזק שנגרם לקופת המדינה בשל תשלומים החורגים מהמתחייב מעקרונות התכנית. לאחר שמשרד מבקר המדינה העביר לבסס"ח את ממצאיו בדבר הליקויים החמורים בהפעלת התכנית ובמערכת הבקרה על רישום הנתונים במסמכים ששימשו בסיס לתשלום התגמולים, היה עליה לפעול בלא דיחוי להכנסת שינויים בסדרי העבודה, כדי לצמצם את האפשרות של תשלום תגמולי יתר.

בסס"ח לא עשתה כן. היא גם לא הביאה לידיעת משרד האוצר בכתב את הבעיות הרבות שהתעוררו בהפעלת התכנית, ובייחוד את אלה שנגעו לאמינותם של הנתונים במסמכים שעליהם התבססו תגמולי ביטוח השער. לדעת משרד מבקר המדינה, היתה בסס"ח חייבת להעמיד את משרד האוצר על הצורך ליזום צעדים לתיקון הליקויים.

בסס"ח הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי אף שהיא היתה מודעת לבעיית אמינותם של הנתונים שנכללו במסמכים האמורים, היא סברה כי סעיף 8 בחוזה לביטוח משנה¹², שנחתם בינה לבין משרד האוצר, משחרר אותה מבדיקת הנתונים ומדרישת אסמכתאות. עוד ציינה בסס"ח, כי אף שלא היתה מוטלת עליה החובה לבדוק את אמיתות הנתונים הרשומים במסמכים, היא עשתה כמה בדיקות שבעקבותיהן מנעה תשלום תגמולי יתר ליצואנים, או גבתה תשלומי יתר שכבר שולמו.

לדעת מבקר המדינה, על אף הכתוב בסעיף האמור בחוזה לביטוח משנה, משנוכחה בסס"ח לדעת שיש פגמים בבקרה על רישום הנתונים במסמכים שלפיהם שולמו התגמולים, היה על בסס"ח לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי שהתגמולים שהיא

¹² סעיף 8 בחוזה לביטוח משנה קובע, כי "החברה תפעל על פי הדוחות האמורים בפוליסות הביטוח, ולא תחול עליה כל התחייבות לבדיקת אמיתות הנקובים בדוחות וכל אחריות לגבי טעויות בתשלום".

שילמה יינתנו על סמך נתונים בדוקים, ובמידת הצורך - לממש את סמכותה על פי הפוליסה, במיוחד כלפי מבוטחים שלא הקפידו למלא אחרי ההוראות שנכללו בה.

גם משרד האוצר היה צריך לתת את הדעת על הסדרי בדיקה נאותים, בייחוד לנוכח העובדה שבחזרה לביטוח משנה הוא פטר את בסס"ח מהחובה לבדוק את אמיתות הנתונים. מממצאי הביקורת עולה, כי גם לאחר שנצבר ניסיון בהפעלת התכנית ונתגלו נקודות התורפה בבקרה על המסמכים שהיוו בסיס לתשלומים, נמנע משרד האוצר מלדרוש מבסס"ח לשכלל את מערכות הבקרה שלה. החשש שמא תתפרש דרישה זו כהחמרה עם היצואנים, לא היוותה הצדקה למחדל זה.

4. לדעת מבקר המדינה יש לראות בחומרה מצב שבו חברה ממשלתית שקיבלה עליה להפעיל בעבור המדינה תכנית בעלת היקף כספי כה גדול, נמנעת במשך שנים מנקיטת כל הצעדים הדרושים כדי להתגבר על התקלות שהתגלו בהפעלת תכנית זו.

האשם לאי-נקיטת צעדים כאלה, בחלק מהמקרים, רובץ לפתחם של הגורמים שתוארו לעיל, אשר ידעו על הליקויים בביצוע תשלומי היתר לפחות מאז קבלת הפניות של משרד מבקר המדינה, שהביאו לידיעתם את המצב הקיים בעוד מועד. דוח זה מציג את השתלשלות העניינים מתחילתם, לרבות מה שאירע לאחר הפניות, ועד סיום התשלומים ביוני 1995, לשם הפקת לקחים לעתיד לבוא.

5. במארכ 1995, בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה מינואר אותה שנה בנושא ביטוח שער על עסקות יצוא ביטחוני, המליצה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בין השאר, כי משרד האוצר יבדוק את התקינות של תשלום התגמולים בעסקות שבהן דובר באו דוח. ביולי אותה שנה מינה החשב הכללי במשרד האוצר ועדת היגוי בהשתתפות נציגיו, נציגי חשב משרד הביטחון, נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר ונציגי בסס"ח, לבדיקת הזכאות לתגמולי ביטוח שער בעסקות הנוגעות ליצוא ביטחוני. הוועדה התכנסה פעמים מספר והחלה בבדיקותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, על בסס"ח ומשרד האוצר לבחון דרכים להרחבת הבדיקות גם על שאר עסקות היצוא שהיו כלולות בתכנית ביטוח השער, ולפעול במידת הצורך ולפני תום תקופת ההתיישנות, לגביית תגמולי יתר ששולמו ליצואנים.

מבקר המדינה

ירושלים, טבת התשנ"ז
דצמבר 1996