

נערכו בדיקות ביחידות הבאות של אגף החשב הכללי: מחלקת הנהלת החשבונות והדיווח, מחלקת ההלוואות והגבייה, מחלקת העסקות והמענק והשילומים, מחסן טפסים בעלי ערך כספי של האוצר ולשכת הביטוחים. כמו כן נבדקו החשבונות (הגנבריות) במשרדי הממשלה וביחידותיה: משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות, משרד הדתות, משרד החוץ, משרד החינוך והתרבות, משרד החקלאות, משרד המשפטים, משרד הסעד, משרד הפיתוח, משרד הפנים, אגף המכס והבלו, המדפוס הממשלתי, אגף השיכון, מע"צ ומינהל המים. נבדק הדו"ח הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לשנת הכספים 1958/59. כן נבדקו חשבונות עובר ושב, השקעות בניירות ערך וחייבים וזכאים שונים.

א. לשכת הביטוחים הממשלתיים

הבעיה של ביטוח רכוש המדינה הועלתה על ידי מבקר המדינה עוד בסקירה השלב הראשון בביקורת במדינת ישראל, שהמציא לוועדת הכספים של הכנסת באוגוסט 1950. בסקירה זו הובעה הדעה, שבדרך כלל אין לבטח את רכוש המדינה אצל מבטח חוץ; רכוש המדינה די גדול הוא, שיוכל להפעיל את החוק המספרים הגדולים לטובת המדינה. מבחינה עקרונית תוכל המדינה להסתפק בכך, שתכניס בתקציב סכום כולל, שממנו תשלם, במקרה של נזק, את הסכומים הדרושים לכיסוי הנזקים. ביטוח חוץ מוצדק אפוא רק במקרים מסוימים, שבהם קיימים תנאים מיוחדים, כגון: ביטוח כלפי צד שלישי לפיצויים בעד נזקים או ביטוח רכוש הנמצא בנאמנות המדינה. אשר לשאלה, מתי ייעשה ביטוח עצמי בצורת ביטוח סדירה, יהא שוב מן הצורך, בעת ההכרעה בשאלה, לצאת מן ההנחה, שרק מציאותם של נימוקים מיוחדים עשויה להצדיק ביטוח עצמי פורמאלי.

מאז אוגוסט 1950 התנהלו דיונים על ענייני ביטוח של משרדי הממשלה ומפעליה במסגרת ועדה מיוחדת, שמונתה על ידי שר האוצר. כיושב ראש הוועדה מונה המפקח על הביטוח. באפריל 1955 הוקמה באגף החשב הכללי לשכת הביטוחים הממשלתיים לטיפול בביטוח הרכוש והרכב הממשלתי, ולמטרה זו השתמשה בקרן פנימית לביטוח, שנוצרה שנה לפני כן. באותו זמן התחילה לפעול ועדת הביטוחים הממשלתיים, המורכבת מארבעה נציגים מטעם הממשלה ושלושה נציגים מטעם האיגוד הישראלי של החברות לביטוח. לוועדה זו ניתנו סמכויות לקבוע קווים מנחים בדבר הביטוח הממשלתי, צורת הביטוח ותעריפיו.

1. הסדרי הביטוח

ועדת הביטוחים הנהיגה שתי דרכים לביטוח: ביטוח באמצעות קרן פנימית וביטוח באמצעות חברות חוץ - רכז [Pool]. העקרונות שנקבעו לגבי שני סוגי הביטוח הם:

(א) בקרן הפנימית מבוטח כל רכוש ממשלתי, המיועד לשימוש הממשלה ומשרדיה, לפי תעריפים שנקבעו על ידי הוועדה.

(ב) ברכז מבוטחים:

- (1) רכוש הנועד לשימוש האוכלוסייה, כגון מחסני מזון;
- (2) רכוש הנמצא בנאמנות הממשלה, כגון מכונות שהושכרו לממשלה;
- (3) סיכונים צד שלישי - פיצויים בעד פגיעות בגוף או גרימת נזק לרכוש צד שלישי על ידי המבוטח.

לשכת הביטוחים משמשת כזרוע מבצעת של ועדת הביטוחים הממשלתיים, ותפקידה העיקרי הוא הטיפול הסדיר בביטוחים ממשלתיים, בקרן הפנימית ובחברות ביטוח (רכוז), ולניהול של חשבונות הביטוחים. את הפרטים על רכוש הממשלה הנתון לביטוח על שתי צורותיו מקבלת הלשכה מיחידת המחסנים שבאגף החשב הכללי, ממינהל הרכב הממשלתי וממשרדי הממשלה במישרין. תשלומי דמי הביטוח מבוססים על ערכים, שגרשמו בספרי המשרדים בזמן רכישת הנכסים המבוטחים.

2. פעולות

(א) ביטוח בקרן הפנימית

הקרן הופעלה באפריל 1954 וניזונה בעיקר משני פרטי התקציב הבאים: ביטוח רכוש; החזקת מכוניות - ביטוח.

מלבד שני פרטי תקציב אלה, משמשים פרטי תקציב נוספים כמקור למימון הקרן הפנימית: משרד החקלאות - ביטוח טרקטורים וציוד מיכני; משרד החקלאות - ביטוח מחסני הספקה; משרד העבודה - מחלקת עבודות ציבוריות; משרד המשטרה - הלשכה הראשית, פעולות ההחזקה.

(1) ערך הנכסים המבוטחים

הנכסים שבוטחו בקרן הפנימית מפורטים בטבלה דלהלן:

הנכסים שבוטחו בקרן הפנימית

בשנים 1956/57 - 1958/59

בשנת 1958/59	בשנת 1957/58	בשנת 1956/57	ביטוחים לפי ערך כספי
לי"י 179,484,677 3,513,300	לי"י 146,822,323 3,235,820	לי"י 143,324,233 2,912,300	(1) ציוד וסחורות במחסנים (2) כלי שיט
182,997,977	150,058,143	146,236,533	סה

מספר היחידות שבוטחו בקרן הפנימית

בשנים 1956/57 - 1958/59

בשנת 1958/59	בשנת 1957/58	בשנת 1956/57	ביטוחים לפי יחידות פיסיות
יחידות 8,075 31,745	יחידות 8,075 31,745	יחידות 8,023 31,745	(1) מבנים שכורים מבנים ממשלתיים
730 1,729 541	692 1,876 -	687 1,737 -	(2) ציוד כבד נע וציוד נמלים (מכבשים, טרקטורים, מחפרים וכדו') (3) כלי רכב (4) אופניים
7,799	6,967	6,432	(5) ביטוח נוסעי הרכבת - לפי מושבים (50%)
לי"י 469,148	לי"י 492,021	לי"י 462,703	(6) דמי ביטוח

הכנסות והוצאות של הקרן הפנימית

בשנים 1956/57 — 1958/59

בשנת 1958/59	בשנת 1957/58	בשנת 1956/57	
ל"י	ל"י	ל"י	הכנסות הקרן:
910,310	772,873	512,082	(1) מפרמיות
19,255	—	—	(2) מהמשרדים לכיסוי הוצאות הלשכה (10%)
5,895	4,029	5,065	(3) מאת נהגים בשירות המדינה —
4,221	3,403	—	השתתפות בכיסוי נזיקין
			(4) הכנסות שונות
939,681	780,305	517,147	ס"ה
			הוצאות הקרן:
186,653	121,558	120,483	(1) פיצויי נזיקין למשרדי הממשלה
1,700	—	5,752	(2) הוצאות שונות
188,353	121,558	126,235	ס"ה
751,328	658,747	390,912	עודף הכנסות על הוצאות של הקרן

מהמספרים הנ"ל מסתבר, שלא זו בלבד שאמצעי הקרן הספיקו לכסות את הנוקים והוצאות אחרות, אלא הצטברו בה עודפים בסכומים ניכרים.

(3) מאזני הקרן

החל בשנת 1956/57 עורכת הלשכה מאזן שנתי מלווה נספחים המתייחסים לסעיפי המאזן. במאזן הראשון לשנת 1956/57 נכללו נתונים גם ביחס לשנים 1954/55 ו-1955/56.

המאזנים המרוכזים של הקרן לביטוחים ממשלתיים

לשנים 1956/57 — 1958/59

מאזן ליום 31.3.1959	מאזן ליום 31.3.1958	מאזן ליום 31.3.1957	
ל"י	ל"י	ל"י	א ק ט י ב:
1,577,821	1,070,773	872,134	(1) פקדון אצל החשב הכללי
561,354	453,089	62,828	(2) חובות המשרדים
73,695	43,922	84,081	(א) ביטוחים בקרן הפנימית
7,955	6,713	—	(ב) ביטוחים ב"רכו"
			(3) שונים
2,220,825	1,574,497	1,019,043	אקט"ב — ס"ה
			פ ס י ב:
2,144,690	1,407,543	748,705	(1) קרן פנימית: ביטוח רכוש ורכב
64,252	162,654	270,338	(2) זכאים ותביעות תלויות
11,883	4,300	—	(3) שונים
2,220,825	1,574,497	1,019,043	פס"ב — ס"ה

התנאים שסוכם עם חברות הביטוח (רכז), לפי מכתבו של החשב הכללי מאפריל 1955, היו כדלקמן:

"הפרמיות שתשלם הממשלה לחברות ביטוח לפי התעריפים, שנקבע הוועדה, לא תכלולנה קומיסייה ותיחשבנה כאילו מורכבות משני חלקים — חלק א' לכיסוי כל ההוצאות של החברות; חלק ב' לכיסוי בעד נזקים.

באופן זמני נקבע, שחלק א' מהווה 20% מהפרמיות, אולם הוועדה תבחון מפעם לפעם את אחוז ההוצאות לאור הנסיון.

חלק ב' מיועד אך ורק לנזקים ובמקרה וסכום התשלומים לממשלה בעד נזקים לא יגיעו למלוא הסכום של חלק ב', יתחלק העודף מחציתו לממשלה ומחציתו לחברות הביטוח.

אם סכום הנזקים יעלה על הסכום של חלק ב' ישאו בהפרש החברות בלבד.

חשבון העודף לצורך סעיף זה ייעשה אחת לשנתיים ויובאו בחשבון התביעות התלויות, שהחברות תשלמנה למעשה".

ערך הנכסים המבוטחים

הנכסים שבוטחו ב־רכז

בשנים 1956/57 — 1958/59

בשנת 1958/59	בשנת 1957/58	בשנת 1956/57	ביטוחים לפי ערך כספי
ל"י 77,192,608	ל"י 60,318,184	ל"י 51,663,901	(1) מחסני מזון, חומרי בניין וסחורות שונות
6,600,048	15,957,200	12,530,000	(2) מבנים וציוד
500,000	500,000	190,000	(3) כספים במעבר (בנק הדואר)
84,292,656	76,775,384	64,383,901	סה

מספר היחידות שבוטחו ב־רכז

בשנים 1956/57 — 1958/59

בשנת 1958/59	בשנת 1957/58	בשנת 1956/57	ביטוחים לפי יחידות פיסיות — ביטוחי צד שלישי
יחידות 7,799	יחידות 6,967	יחידות 6,432	(1) ביטוח נוסעי הרכבת (50%) לפי מושבים
4,777	4,461	4,175	(2) מיטות (משרד הבריאות)
1,729	1,876	1,737	(3) כלי רכב
730	692	687	(4) ציוד כבד וציוד נמלים
90	—	—	(5) בוחנים
541	—	—	(6) אופניים ממשלתיים

מלבד המפורט לעיל נעשו ביטוחים שונים כגון ביטוחים של שדות תעופה, סיכונים ימיים, תאונות אישיות, מעליות.

הביטוחים נעשו על בסיס של תעריפים, שנקבעו על ידי הוועדה. דמי הביטוח, ששולמו בעד נכסים, הן אלו שבוטחו לפי הערך הכספי והן אלו שבוטחו לפי יחידות פיסיות, הסתכמו בשנת 1958/59 ב־495,391 ל"י.

(1) מתוך המאזן ניתן לראות, שההקצבות, שהצטברו בקרן הפנימית ליום 31.3.1959, הסתכמו בסכום נטו של 2,144,690 ל"י (מביטוח רכוש ומביטוח רכב) וזאת לאחר ששולמו נזקים בסך 585,417 ל"י במשך התקופה 1.4.1954 עד 31.3.1959, כדלהלן:

ל"י	התקופה
	מ-1.4.1954
עד 31.3.1956	149,271
בשנת 1956/57	126,235
בשנת 1957/58	121,558
בשנת 1958/59	188,353

בדו"חות הכספיים השנתיים של האוצר ניתן סכום נטו, שנותר בקרן לסוף שנת הכספים, אך לא צורף אליו דו"ח על פעולות הקרן.

לדעת הביקורת מן הראוי, שמדיניות הביטוח של הקרן ופעולותיה ייבחנו לאור התפתחותה של הקרן בכל שנת כספים. לשם כך מן הצורך היה להפעיל את המלצת מבקר המדינה, ששר האוצר ימסור כל שנה, יחד עם הדו"ח הכספי, דין וחשבון על הכנסות והוצאות של הקרן, תיאורה והתפתחותה (ראה לעיל עמ' 79).

(2) הסכומים, שנקבעו בתקציבי המשרדים, בפרטים 'ביטוח רכוש' ו'ביטוח רכב', לא תאמו את הסכומים, שחושבו על ידי לשכת הביטוחים על בסיס תעריפי הביטוח הקיימים. השוואת סכומי הביטוח, שנקבעו בתקציבי המשרדים, אל חיובי המשרדים בספרי הלשכה, העלתה הפרשים ניכרים: בשנת 1957/58 עלו חיובי המשרדים על תקציביהם בסך 188,493 ל"י, ואילו בשנת 1958/59 – בסך 133,843 ל"י.

מסתבר, שהפרשים אלה נובעים מכך, שמשרדי הממשלה לא קיבלו מלשכת הביטוחים באופן סדיר את תעריפי הביטוח; רק באוגוסט 1959 הומצא למשרדים חוזר המפרט את תעריפי הביטוח המעודכנים. כתוצאה מן ההפרשים האמורים התהוו חובות של המשרדים, שהלכו וגדלו מדי שנה בשנה. הקרן הפנימית רשומה בספרי האוצר בסכום כולל של 1,577,821 ל"י, בעוד שבספרי לשכת הביטוחים היא רשומה בסכום של 2,144,690 ל"י. החובות של משרדי הממשלה לקרן, שהסתכמו ליום המאזן ב-635,049 ל"י, (ראה 'המאזנים המרוכזים של הקרן' לעיל, עמ' 116) אמנם לא גרמו להרעה במצב הקרן הפנימית, אולם התמונה המשתקפת כתוצאה מכך מתוך המאזן, כאילו עומד לרשות הקרן סכום של למעלה מ-2 מיליון ל"י, אינה מדויקת.

הביקורת הציעה לבדוק, אם יש מקום לגבות את הסכומים המגיעים מאת משרדי הממשלה ובהתאם לכך להתאים את סכום הקרן הרשום בספרי האוצר אל הסכום שבספרי לשכת הביטוחים.

(3) דמי הביטוח הקיימים לצורכי ביטוח הקרן הפנימית מבוססים על ערכים, שנרשמו בספרי המשרדים לעת רכישת הנכסים המבוטחים.

הביקורת הציעה, שלשכת הביטוחים הממשלתיים תברר עם משרדי הממשלה המבטחים, באיזו מידה יובאו בחשבון ברשימות הנכסים המבוטחים השינויים, שחלו במשך הזמן בערך הרכוש המבוטח.

(4) בבדיקת התשלומים, שנעשו על ידי לשכת הביטוחים לכיסוי נזקים, העלתה הביקורת מקרים, שבהם כוסו נזקים שלא בוטחו ואף לא נכללו בין הסיכונים, שלשכת הביטוחים מבטחת: בשנת 1958/59 שולם למשרד הדואר סך של 57,186 ל"י (פגעי טבע); בשנת 1958/59 שולם למשרד הפיתוח סך של 18,000 ל"י (סערה וסופה).

תשלומים אלה בוצעו בהתאם להחלטתה של ועדת הביטוחים, שקבעה, שבמידה שהאמצעים של הקרן הפנימית יאפשרו זאת, תישא הקרן בתשלומי נזקים, ואפילו לא בוטחו בקרן הפנימית. הסדר זה נראה סביר רק לאור מצבה הכספי של הקרן.

(5) נקבעו מקרים, שבהם שילמה לשכת הביטוחים בעד שיקום נזקים, בלי לקבל את הדוחות הדרושים לאימות הנוק, בניגוד להחלטת ועדת הביטוחים, הקובעת, שעל לשכת הביטוחים לנהל חקירה ובדיקה מדוקדקת בכל מקרה של תביעה לכיסוי נזקים.

(ג) ביטוח ברכו

(1) הביקורת עמדה על הצורך לבדוק באופן סדיר את פוליסות הביטוח המתקבלות מהחברות שברכו. לשכת הביטוחים הודיעה, כי החלה לערוך בדיקה סדירה של כל הפוליסות שברשותה.

(2) בהתאם למוסכם עם הרכו מן הצורך היה לערוך, אחת לשנתיים, חשבון סופי על תש-לומי פרמיות הביטוח והוצאות המינהל, כדי לקבוע את מכסת הרווחים - 50% השייכים לאוצר המדינה. התקופה הראשונה לעריכת החשבון הסתיימה במאוס 1957, אולם החשב הכללי הסכים לדחות את מועד עריכת החשבון לשנה נוספת. החשבון בין החשב הכללי לבין הרכו, שלפי ההסכם צריך היה להיערך עם תום התקופה האמורה, עוד לא נערך.

ההסדר בדבר שיעור ההוצאות עוד לא נקבע סופית. רק בדצמבר 1959 הוסכם בין החשב הכללי לבין הרכו, שאחוז הוצאות המינהל יהיה בשיעור של 15% (במקום 20% שנקבע בהסכם המקורי). אך עדיין לא סוכם סופית, באיזו מידה יש לקחת בחשבון, לצורך חישוב הרווחים, את התביעות הפתוחות.

(3) בספרי לשכת הביטוחים נוהלו עד עתה רישומים על הפרמיות המשתלמות לרכו, ללא הבחנה בין אלה המתייחסות לביטוחים שבמסגרת ההסכם הקיים לבין הפרמיות, ששולמו לרכו כלסוכן בלבד ושאינן במסגרת ההסכם הקיים. כמו כן לא התנהלו רישומים על תשלומי הפיצויים, ששולמו במישרין למבוטחים על ידי הרכו. בנסיבות אלו אינה קיימת אפשרות לקבל מתוך ספרי לשכת הביטוחים בלבד נתונים על הריווח הכולל שהצטבר.

מן הצורך לדרוש מאת הרכו דיווח שוטף כדי לאפשר בדיקה מסודרת על פעולותיו ולקבוע את הרווחים שהצטברו והעומדים לחלוקה בין האוצר לבין הרכו.

ב. מחלקת ההלוואות והגביות

הטיפול בביצוע ההלוואות, הניתנות על ידי משרד האוצר, היה עד אמצע שנת 1957 בידי מדור ההלוואות שבאגף החשב הכללי, ואילו הטיפול בגבייה היה בידי מדור אחר של החשב הכללי, שניהל גם רישומי עזר על ההלוואות שניתנו ועל גבייתן. באמצע שנת 1957 רוכזו התפקידים - ביצוע ההלוואות והטיפול בגבייתן - במחלקה אחת: מחלקת ההלוואות והגבייה. בעקבות הביקורת (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 77, ומס' 7, עמ' 77) שולבו הרישומים על מתן ההלוואות וגבייתן עם מערכת החשבונות המרכזית של החשב הכללי, ובוטלו רישומי העזר, שהתנהלו במדור הגבייה.

ביקורת, שנערכה בחודשים יולי – נובמבר 1959 על פעולות מחלקת ההלוואות והגבייה, העלתה:

1. ריבית על הלוואות

(א) הביקורת דנה עם החשב הכללי על דרכי חישוב הריבית הנהוגות אצלו ובמיוחד על מקרים, שבהם נבנו שיעורי ריבית שונים על הלוואות, שניתנו למטרות זהות או דומות, והצביעה על הצורך, שבאותם מקרים, שבהם דורשות הנסיבות שיעור הסוטה מן המקובל, תינתן הנמקה על כך בתיק ההלוואה.

(ב) האוצר מבצע את ההלוואות, בעיקר, באמצעות מוסדות כספיים שונים. במקרים מספר זיכה האוצר את המוסד הכספי במלוא סכום ההלוואה וחייב אותו בריבית מתאריך הויכוי. במידה שהמוסד הכספי לא ניצל את סכום ההלוואה, נהג האוצר בדרכים שונות לגבי החזרת הריבית; רק לגבי חלק מהמוסדות החזיר האוצר את כל סכום הריבית על יתרת ההלוואה שלא נוצלה.

הביקורת הצביעה על הצורך בקביעת הוראות מפורשות, שיקבעו, אלו סוגי הלוואות ולווים זכאים להחזרת ריבית.

2. קרנות לשיקום נחשלים ונכים

משרד האוצר מקיים, בהשתתפות בנקים, קרנות למתן הלוואות לשיקום נכים ונחשלים. לשם ביצוע ההלוואות שאושרו מעביר משרד האוצר לבנק מדי פעם בפעם את סכום השתתפותו בקרן. תוך התחשבות בסוג הלווים ובמטרת ההלוואות מסכים משרד האוצר להחזרת השתתפותו בתור ספת הריבית, לאחר שהבנק קיבל את חלקו שלו מגביית ההלוואות. המחלקה לא ערכה לגבי הלוואות אלה לוחות סילוקין ואף לא קבעה שיטה אחת, שתבטיח מעקב נאות אחרי גביית תשלומי הקרן והריבית של ההלוואות.

II. אגף מס הכנסה

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת במשרדי מס הכנסה בירושלים, בתל אביב ובהיפה ובמספר משרדי מס הכנסה נפתיים. בין הנושאים שנבדקו יש להזכיר: ההסדרים עם מפעלים ומוסדות לתשלום גלובאלי של הסכומים שנוכו ממשכורת ושכר עבודה ושל מפרעות על חשבון המס; התרת פחת גדול מהשיעור הרגיל על מכונות וציוד במפעלים העובדים יותר ממשמרת אחת; סדרי גביית מס הכנסה מתשלומים לתושבי חוץ; הפעולות הקשורות בסיום הטיפול באגרות מלווה עממי מיוחד, השי"ד-1954; דרכי קביעת הזיכויים הסוציאליים; חוקיות הגבייה של מס הכנסה מתגמולים למשרתים במילואים; הטלת מס על רווחי הון וגבייתו.

א. ניכוי מס במקור ממשכורות ומשכר עבודה

סעיף 48 לפקודת מס הכנסה קובע, שכל מעביד חייב לנכות מהמשכורת ומשכר העבודה, שהוא משלם לעובדיו, את סכומי המס המגיעים לפי התקנות והכללים שנקבעו ולהעביר אותם לקופת האוצר תוך שבוע ימים מיום התשלום של המשכורת ושל שכר העבודה. כדי להבטיח, שסכומי המס ינוכו במלואם, עורכות חוליות ביקורת חוץ של משרדי המס מוזמן לזמן בדיקות בחשבונותיהם של מעבידים. בדיקות כאלה העלו מקרים מספר, שמעבידים שילמו לעובדיהם תוספות שונות, לרבות תוספת בעד שעות נוספות, על משכורתיהם ועל שכר עבודתם, בלא שניכו מאותן תוספות את