

נוסף על פיצויי הפרישה, שלהם זכאים העובדים המקומיים בנציגויות, הוקמה, בשנות החמישים, קופת תגמולים המיועדת לעובדים האמריקנים המקומיים הזונה מהשתתפות העובדים והאוצר. נכסי הקופה הסתכמו בסוף דצמבר 1978 ב-419,000 דולר. על פי תקנות קופת התגמולים, בהנהלת הקופה שני נציגים של האוצר ושני נציגים נבחרים של העובדים. חברי ההנהלה מטעם האוצר היו נציג האוצר והיועץ הכספי. נציג האוצר שהחל לכהן בתפקידו באוקטובר 1978 נמנע מלהשתתף בהנהלת הקופה ולמעשה יוצג האוצר מאז רק על ידי היועץ הכספי.

נציג האוצר חזר להשתתף בהנהלת קופת התגמולים.

חשבוניתיה של קופת התגמולים בוקרו מפעם לפעם על ידי משרד רואה חשבון, שבו משמש היועץ הכספי של נציגות האוצר כשותף בכיר.

ספרי החשבונות של הקופה מבוקרים עתה על ידי רואה חשבון מבחוץ, שאינו קשור בקשרים אחרים עם נציגות האוצר.

דיור לנציגויות הכלכליות בניו יורק

שטחם של שלושת המשרדים הקודמים של הנציגויות הכלכליות היה כ-27,000 רגל מרובע (ר"ר). השטח במבנה החדש של הנציגויות מתפרש על פני קומה שלמה בשטח של כ-37,000 ר"ר. קרוב ל-29,000 ר"ר משמשים את משרדי הממשלה; יתרת השטח מיועדת לחדרים המשמשים דיירים אחרים הקשורים לנציגויות.

מספר עובדי הנציגויות הכלכליות בדיור החדש ירד והשטח הממוצע לעובד גדול ביותר מ-20% מזה שהיה במשרדים הקודמים; חלק לא מבוטל משטח המשרדים אינו מנוצל כלל.

יותר מרבע מהקומה המוזקת על ידי המשרדים הכלכליים הושכרה לדיירי משנה חדשים; ההתייקרות הניכרת שחלה בשנים האחרונות בדמי השכירות בניו יורק איפשרה למשרדים הכלכליים לגבות מהדיירים שכר דירה גבוה מזה שהם עצמם משלמים לבעלי הבניין תמורת אותו שטח.

מינהל הכנסות המדינה

הקלות מס על פי החוק לעידוד התעשייה

דו"ח שנתי 30, עמ' 158

בסמוך למועד הפעלת החוק התעוררה שאלה בדבר אופן סיווג הכנסות שונות של חברה כדי לבחון, אם 90% מהכנסותיה הן כדרישת החוק, הכנסות ממפעל תעשייתי שבבעלותה. לאחר דיון עם התאחדות בעלי התעשייה, חברת העובדים ולשכת רואי חשבון, החליטה נציבות מס הכנסה באמצע 1970, שבחישוב היחס בין הכנסות לסוגיהן לא יובאו בחשבון הכנסות ממקורות אלה: (א) שיווק תוצרת של חברה תעשייתית אחרת, הנמצאת בשליטה זהה; (ב) מכירת נכסים קבועים; (ג) מילוות חובה, שהחברה הייתה חייבת לרכוש במקור, על פי דין; (ד) דיוידנד ודמי ניהול, שחברה תעשייתית אחת קיבלה מחברה תעשייתית אחרת. כללים אלה מהווים במהותם קונצסיות, ודעת הביקורת הייתה שאם, לדעת הנציבות, הן עדיין היו מוצדקות, מן הראוי היה לעגן אותן בחוק.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1981, כי היועץ המשפטי של האגף התבקש להתקין תקנות בהתאם לפירוט שבהחלטה האמורה.

סכום הכנסה תעשייתית, שעליו חל מס בשיעור מופחת, הוגבל לסכום שהשקיעה חברה בקידומו ובפיתוחו של מפעל תעשייתי באותה שנת מס. שר האוצר הוסמך להתקין תקנות בדבר דרכי ההשקעה בפיתוחו ובקידומו של המפעל התעשייתי, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת לקבוע

סוגי השקעות, שלא יראו אותן כהשקעות בקידום ובפיתוח, וסייגים ותנאים לקביעה זו. עד לסיום הביקורת לא נקבעו כללים בדבר ההשקעות בקידום ובפיתוח.

לפי הסברי הנציבות, היא לא מצאה לנחוץ להתקין תקנות בדבר סוגי השקעות, שלא יראו אותן כהשקעות בקידום ובפיתוח, מאחר שלא התעוררו בעיזת בעניין זה.

נוסף על כך הותנתה ההקלה במס בכך, שתוך חמש שנים לאחר שנת המס תשקיע החברה בנכסים קבועים של המפעל, המשמשים לצורכי המפעל, סכום השווה ל-30% לפחות מן ההכנסה התעשייתית, ושהיא תהווה רווחים בסכום האמור בדרך של הוצאת מניות. חברה, שלא קיימה את התנאים, תשלם בעת הגשת הדו"ח לשנת המס, שלאחר תום חמש השנים, את הפרשי המס בתוספת ריבית. כאשר חודשה ההטבה לגבי שנת מס 1978 ואילך, קוצרה התקופה לביצוע ההשקעות בהיקף האמור לשלוש שנים, בלא התנאי של היוון בדרך של הוצאת מניות. נוכח השחיקה במשקל של ההתחייבויות כתוצאה מהאינפלציה לא ראו פקידי השומה צורך לבדוק עניין זה באופן שיטתי בתום חמש השנים ממתן ההטבות ולוודא, שהחברות עמדו בתנאי זה. פקידי השומה גם לא הקפידו לבדוק, אם מילאו החברות את התנאי בדבר היוון.

הנציבות ערכה סדרה של טפסים לבדיקת העמידה של חברה תעשייתית בתנאים שנקבעו בחוק לחישוב ההכנסה מתעשייה. בין היתר נקבעה מתכונת לריכוז נתונים על ההשקעות בנכסים קבועים ולמעקב אחרי היוון רווחים והוצאת מניות וכן לחישוב המס והריבית, כאשר לא עמדה חברה בתנאים תוך התקופה שנקבעה בחוק. באפריל 1981 הורתה הנציבות, כי המפקחים חייבים להשתמש בטפסים לעריכת שומות לחברות תעשייתיות וכי פקידי השומה, סגניהם ורכזי החוליות, המאשרים שומות כאלה, חייבים לבדוק, אם אכן מולאו הטפסים כראוי.

ארבע מבין 50 חברות, שנכללו במדגם הביקורת, לא הגדילו את הון המניות תוך חמש שנים מהשנה, שבה נהנו מההקלה, ופקידי השומה לא דרשו מהן לשלם את הפרשי המס.

שלוש מהחברות חויבו בתשלום המס; חברה אחת טרם חויבה.

לפי החוק, ינוכו מן ההכנסה התעשייתית, שעליה חל שיעור מס מופחת, סכומים שפורטו בחוק, ביניהם הלוואה, שקיבל בעל שליטה מן החברה לתקופה העולה על שלושה חודשים; והחזר הלוואה, שנתן בעל שליטה לחברה לתקופה העולה על שנה. נמצאו מקרים, שפקידי השומה התירו את חישוב המס בשיעור מופחת על הכנסות בלי שבדקו, אם יש לנכות מהן סכומים, שהוצאו למתן הלוואות לבעלי שליטה או שנבעו מהחזר הלוואות לבעלי שליטה.

בטופס לבדיקת הזכאות להטבות ולחישוב ההכנסה מהמפעל התעשייתי, אשר הנציבות הורתה על מילוי בעת עריכת שומה לחברה תעשייתית, הוקצה מקום לסכומים האמורים. בעקבות הביקורת הוקנו שומות שנערכו לחברה אחת וסכום של 11,000 שקל שהוכר קודם לכן כהכנסה תעשייתית חויב במס כהכנסה רגילה. לגבי יתר המקרים שהועלו לא חל שינוי.

הזכות לפחת תעשייתי מגיעה לחברה תעשייתית, שרכשה נכס עסקי חדש. מכאן שאין החברה זכאית לפחת תעשייתי בשל נכסים, שרכשה קודם היותה חברה תעשייתית. נמצא שבשומות, שנערכו לחברה אחת, התיר פקיד השומה בכל אחת משנות המס 1975 ו-1976 ניכוי בסך של 21,000 שקל בתור פחת בשיעור של 50% על יתרת המחיר שעדיין לא הופחתה בגין נכסים, שאותם רכשה לפני היותה חברה תעשייתית. הפחת הרגיל שהגיע לחברה היה בסך של 3,900 שקל בשנה. יוצא שבשתי השנים הותר לחברה פחת בסך של 34,200 שקל שהיה מקום להפחיתו במשך שנים מספר, משנת המס 1977 ואילך.

במאי 1980 הוצאו שומות מתוקנות לשנות המס 1975 ו-1976 והליקוי תוקן.

על פי תקנות מס הכנסה (פטור והנחות בישוים מסויימים ובהאחזויות נח"ל התשי"ז—1957, התשל"ג—1973, התשל"ד—1974, והתשל"ו—1975, אדם שהקים מפעל באחד מהישוים המפורר טים בתקנות, זכאי לנכות מהכנסתו, בגין נכסים שנרכשו בתקופת הפטור שנקבעה בתקנות

ושימשו את המפעל, סכום השווה לרבע מסכום הניכוי שהוא זכאי לו באותה שנת מס כפחת רגיל. חברה תעשייתית, שבחברה לגבי נכס זה או אחר בניכוי פחת תעשייתי, אינה זכאית בשל אותו נכס לניכוי הפחת הרגיל ולניכוי האמור — 25% מסכום הפחת.

ביוני 1978 הותקנו תקנות חדשות, שביטלו את הקודמות, בתחולה למפרע מ-1.4.75. בתקנות אלה, אדם שתבע בשל נכס פחת תעשייתי זכאי לנכות מהכנסתו 5% ממחירו המקורי של הנכס. התיקון חל באופן רטרואקטיבי על שלוש שנות מס, שלגבי שתיים מהן כבר הוגשו דו"חות, ולכמה מן החברות אף נערכו שומות. הניצבות לא הוציאה הוראות כיצד ליישם את התקנה לגבי שנים עברו.

הנציבות עוד לא הוציאה הוראות בנדון. היא הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1981, שהיא מתכוונת להוציא בקרוב הוראות בעניין זה:

שתי חברות תבעו בגין השנים 1975—1978 ניכוי בשיעור של 25% מן הפחת התעשייתי, ופקיד השומה התיר ניכוי זה בשומות סופיות לשנת המס 1975, שערך להן לפני פרסום התקנות. ניכוי בשיעור של 25% מן הפחת התעשייתי, ששיעורו 50%, מגיע ל-12.5% ממחיר הנכסים, בעוד שהניכוי שהחברות זכאיות לו, על פי התיקון הרטרואקטיבי, הוא בשיעור 5% בלבד.

פקיד השומה הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1981, כי יטפל בכך, כאשר יערוך שומות נוספות לחברה.

סגן נציב מס הכנסה וסגן פקיד שומה התירו לחברה אם ולחברה בת, המפעילות כלי שיט, להגיש דו"ח מאוחד לשנת המס 1976 ולקזז מרווחי החברה האם הפסד של החברה הבת בסך של 268,000 שקל. לפני הגשת הבקשה לדו"ח מאוחד לא הגישה החברה הבת, הרשומה בחוץ לארץ, דו"חות למס הכנסה. בינואר 1980 נערכה לחברה האם שומה על פי הדו"ח המאוחד.

דעת הביקורת הייתה, שלא היה מקום להתיר הגשת דו"ח מאוחד, כיוון שהחברות לא עמדו בתנאים שנקבעו בחוק: החברה הבת לא הפעילה את כלי השיט בהובלה בין-לאומית; כלי השיט שבעלותה לא היו רשומים בישראל; עד הבקשה להגשת הדו"ח המאוחד לא תבעה החברה האם הטבות על פי החוק; לא נעשה בירור אם כלי השיט שהפעילה החברה האם היו רשומים בישראל; לחברה האם היו הכנסות, שאינן מהפעלת כלי שיט, ולא נבדק אם לא עלו על 10% מהכנסותיה; 80% מרכושה של החברה האם לא היה מושקע בחברות תעשייתיות. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1980, שתבדוק מחדש את הנושא.

עד לדצמבר 1981 לא נבדק הנושא.

שר האוצר הוסמך לקבוע בתקנות כללים לעניין דו"חות מאוחדים; בין אלה כללים להגבלת סכום ההפסדים של חברה בת, המותרים לקיזוז מהכנסותיה של החברה האם עד לסכום ההשקעה של החברה האם בחברה הבת. עד לסיום הביקורת לא הותקנו תקנות אלה.

הנציבות הסבירה, כי באין אפשרות לשערך הפסדים ושיעור האינפלציה הוא יותר מ-100% בשנה אין זה הוגן להגביל את סכום ההפסדים המותרים לקיזוז.

פטור מותנה ממסים עקיפים

דו"ח שנתי 30, עמ' 181—185

מפעלים מאושרים

לפי תקנות לעידוד השקעות הון (מענק הישבון ומענק לתשלום מסים עקיפים), התשל"ח—1978, נתן האגף מענק לתשלום מסים עקיפים בשיעור 10% למפעל מאושר שהוא בית מלון, ו-5% למפעלים אחרים, מסכום ההשקעה המאושרת, בניכוי הוצאות מסויימות. האגף נהג לשלם מפרעות על חשבון המענק, תוך כדי הקמת המפעל, כשסך כל המפרעות אינו עולה על 95% מסכום המענק האפשרי. עם אישור סכום המפרעה, הכינו ביחידת הכספים שבבית המכס הנוגע לדבר הוראת תשלום והוציאו המחאה לפקודת המפעל. ביחידות הכספים שבבית המס לא נוהלו חשבוניות לגבי תשלומים אלה, וגם בנתוני חשב האגף לא היה רישום נפרד במסגרת הוצאות

האגף לגבי סכומי המענק ששולמו בגין מפעלים מאושרים; אף האסמכתאות לתשלום לא היו ממוספרות. בנסיבות אלה לא הובטחו סדרי בקרה נאותים על התשלומים ומניעת תשלום כפול.

הליקוי לא תוקן.

בתי מלון

בתי מלון שקיבלו ממשד התיירות מעמד של "מלון מומלץ" היו זכאים לייבא מחו"ל או לרכוש בארץ בלי מכס ומס קניה, ציוד וטובין, שימשו אותם לצורך קידום התיירות בישראל. בכל שנה נערכה ביקורת פיסית מדגמית על המצאותם של מוצרים בני קיימא — טלוויזיות, מזגנים ועוד — בבית מלון; וזאת רק בחלק מבתי המלון. לגבי ציוד מתכלה לא נערכה כל בדיקה.

לא חל שינוי.

יבוא זמני של טובין

ניתן היה לייבא לארץ, באופן זמני, בפטור ממסים עקיפים, טובין להדגמה, לתיקון או לחידוש או להצגה בתערוכה או ביריד למשך תקופת זמן מוגבלת — בדרך כלל שישה חודשים. במקרים רבים הוארכה תקופת הפטור מעבר לששת החודשים. התברר, שהארכת התקופה לפי בקשת היבואן, נעשתה במרבית המקרים כדבר שבשגרה. נמצאו גם מקרים, שטובין שיובאו זמנית למטרה מוגדרת, כדלעיל, נמכרו על ידי היבואן, בלי שביט המכס נתבקש מראש לתת הסכמתו למכירה, ואף לא ניתן היה לוודא, לצורך החיוב במס את מועד המכירה. ממסמכי האגף עלה גם, כי הפיקוח בנושא לא היה בו כדי למקד את תשומת הלב למועד, שבו פקע תוקף האישור להימצאות הטובין בארץ, בלא שישולם עליהם מס. מבקר המדינה העיר על הצורך להדק את הפיקוח על יבוא זמני כדי למנוע מקרים, שטובין, שנועדו למכירה בשוק המקומי, יוכנסו לארץ במסגרת יבוא זמני.

מאפריל 1980 מנוהל המעקב אחרי העמידה בתנאי הפטור המותנה של היבוא הזמני באמצעות מיכון, אשר מדפיס — כחודש לפני פקיעת מועד הפטור — הודעה ליבואן שעליו לייצא את הטובין. בה בעת מפיק המיכון רשימה של משלוחי יבוא זמני, שמועד הפטור שלהם עומד לפקע, לטיפול של היחידה לפטור מותנה שבבית המכס. אם היבואן אינו נענה לפנייה בכתב, מופעלים נגדו אמצעים.

הפיקוח על קיום תנאי פטור מותנה

על כל מפעל, הזכאי לפטור מותנה, להגיש לאגף טופס ובו נתוני זיהוי של המפעל, מעמדו החוקי, תיאור בעליו ומנהליו וכן פרטים על מנהלי המחסן והחשבונות. בהוראות האגף לא נקבע מועד לעדכון הנתונים שבטופס. בבדיקת 35 תיקי מפעלים נמצא, כי ב-29 מהם הוגשו הטפסים בין השנים 1970—1976 ומאז לא עודכנו; לא ניתן היה לדעת, אם הבעלות המקורית עדיין תקפה.

בתדריך הפנימי של האגף מנובמבר 1980 נקבע, כי עידכון המידע שבטופס ייעשה פעם בשלוש שנים. בבדיקת המעקב בבית המכס תל-אביב—יפו נמצא, כי אין מקפידים על ביצוע הוראה זו.

האגף קבע, כי על המפעלים למסור דו"ח שנתי מלווה באישור מרואה חשבון. בהוראות נקבע, כי אם הדו"ח לא יימסר תוך שבועיים, יינקטו נגד המפעל צעדים — מימוש ערבויות או גביית סכומי המסים, לפי חוק מסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר), התשכ"ח—1968, אולם בהוראות לא נקבע מועד מחייב למסירת הדו"ח, ומקובל היה למסרו סמוך ככל האפשר לתאריך המאזן השנתי של כל מפעל.

בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 30 צויין, כי האגף יקבע בהוראות פרק זמן קבוע, לאחר מועד הגשת הדו"ח השנתי למס הכנסה, שבו יהיה המפעל חייב להגיש דו"ח שנתי לפי תנאי הפטור המותנה. הוראה כזו לא פורסמה, ובבדיקה מידגמית בבית המכס תל-אביב—יפו נמצא, כי בשבעה תיקים לא הוגש דו"ח תקופתי למרות שעברו בין 7 ל-20 חודשים מתאריך המאזן.

ביקורת ספרים

ההיקף של ביקורת ספרים היה מועט, בעיקר ניכר הדבר בבית המכס תל-אביב—יפו, שטיפל במספר הרב ביותר של התיקים. קצב הבדיקות לא היה בו כדי להקיף את כלל המפעלים במחזוריות סבירה, אף כי מדובר בנושא, הכרוך במתן הטבות בסכומים נכבדים. לפי זה, הביקורת גם על מפעלים גדולים נערכה בתדירות נמוכה, ובסופו של דבר קשה היה להגיע לנתונים מדויקים.

בתכנית העבודה של האגף לשנת הכספים 1981 הוקצו 200 ביקורות בנושא "פטור מותנה" שיבוצעו על ידי שישה מבקרי חשבונות. בדו"ח על ביצוע תכניות עבודה לתקופה אפריל—יוני 1981 נאמר, כי בנושא פטור מותנה הקיף הביצוע רק 58% בממוצע מתכנית הביקורת לאותה תקופה.

יבוא אישי של טובין

דו"ח שנתי 30, עמ' 186—188

המחירים שהיו נקובים במחירון ליבוא אישי ושעל פיהם קבע אגף המכס את ערך הטובין לצורכי מכס לא פורסמו, והאגף גם לא מסר מידע על ערך מוצר כלשהו לצורכי מכס. הביקורת העירה כי אין זה סביר שלא לאפשר לאזרח המשלם לדעת מראש את המחיר שלפיו יוערכו הטובין, ושמן הראוי למצוא דרך להביא מחיר זה לידיעתו.

מאז נובמבר 1980 מתפרסם המחירון ונמכר לציבור.

מהדורת המחירון ליבוא אישי, שהכינה הנהלת האגף ושהיתה בתוקף בעת הביקורת, כללה רשימה מצומצמת של טובין.

המחירונים שפורסמו במהלך שנת 1981, כללו מספר גדול יותר של מוצרים ושל ספקים.

נציבות שירות המדינה

יחידת הבחינות

דו"ח שנתי 30, עמ' 191

גיוס עובדים

עיקר מאמצי יחידת הבחינות ומערך הבחינות בכלל, הופנו למועמדים למשרות בדרגות התחלתיות, שאין נלווים אליהן אחריות מרובה ופיקוח על עובדים. דווקא המועמדים למשרות בכירות יותר לא נדרשו לעמוד בבחינות בכתב.

לא חל שינוי במצב.

חלק גדול מהמועמדים שהיו צריכים לעמוד בבחינה לא נבחנו לפני תחילת העסקתם. כך הושקעו משאבים בעובדים שלא תמיד היו מתאימים ונגרמה עגמת נפש לכאלה שנמצאו לא מתאימים לאחר תקופת העסקה. הביקורת המליצה לשנות את הוראת התקשי"ר כך, שמשד יחוייב לשלוח מועמדים לבחינה לפני תחילת העסקתם.

חלה התקדמות בנושא ושיעור המועמדים שנשלחו לבחינה לפני מועד העסקתם הגיע ב־1981 ל־46% לעומת 29% בעת ביצוע הביקורת הקודמת. עם זאת, הוראת התקשי"ר נבדון לא שנתה.