

אגף הכלכלה והכנסות המדינה

פעולות ביקורת

במחלקת הפיקוח הארצי לפטורים ופיצויים שבנציבות מס הכנסה ומס רכוש ובשני משרדים אזוריים של מס רכוש בצפון הארץ נבדק הטיפול בתביעות לפיצויים בגין נזקי מלחמה שנגרמו במבצע "ענבי זעם". בדיקת השלמה נעשתה בחשבות אגף מס הכנסה ומס רכוש.

במחלקת הניכויים בנציבות מס הכנסה ומס רכוש נעשתה ביקורת על הפעולות הקשורות בביצוע ביקורות ניכויים אצל נישומים. נבדקו תכנון הביקורות והפיקוח והמעקב של הנציבות על יחידות הביקורת, ונותחו נתונים על ביקורות ניכויים ושומות ניכויים.

בנציבות מס הכנסה ומס רכוש ובשני משרדי שומה נבדק הטיפול בהצהרות הון של נישומים. בדיקת השלמה נעשתה בחמישה משרדי שומה אחרים ובשירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה (שע"מ).

בנציבות מס הכנסה ומס רכוש ובחמישה משרדי שומה נבחן נוהל המיסוי של אנשי סגל של מוסדות אקדמיים היוצאים לשבתון בחו"ל - וביצועו.

בהנהלת אגף המכס ומע"מ ובשלושה משרדי מע"מ אזוריים נבדקו הפעולות הכרוכות בהחזר מס תשומות לעוסקים - הן לגבי דרישות של עוסקים להחזר שהומצאו למשרדי מע"מ האזוריים והן לגבי דרישות שהומצאו באמצעות בנקים. כן נשלחו שאלונים בנדון לכל 17 הממונים על משרדי מע"מ אזוריים.

פיצויים בגין נזקי מלחמה שנגרמו

בעקבות מבצע "ענבי זעם"

ריכוז ממצאים

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961(להלן - החוק), קובע בין היתר, כי ישולמו פיצויים בגין נזקים שנגרמו מפעולות מלחמה. בשנים האחרונות רוב הפיצויים בגין נזקי מלחמה שולמו לניזוקים בצפון המדינה, ובהם מי שניזוקו בעקבות מבצע "ענבי זעם", שהתקיים באפריל 1996.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש לא עשו די כדי להביא לידיעת הציבור הרחב כי יש אפשרות לבטח בביטוח רשות חפצים ביתיים שערכם גבוה מהערך שנקבע בתקנות לצורך מתן פיצוי.

תביעות של ניזוקים לפיצויים נדחו בנימוק שהם לא הגישו את תביעותיהם במועדים הנקובים בתקנות. אולם עוד קודם לכן התברר בעקבות פסק דין של בית המשפט המחוזי, כי התקנה שבהסתמך עליה נדחו הבקשות בטלה מעיקרה.

שלוש פניות של ניזוקים לוועדת ערר לא הועברו לוועדה.

ניזוקים הוחתמו על הסכמים שנוסחו באופן שהיה עשוי להרתיעם מלהגיש ערעור על הפיצוי שנקבע להם.

לא הוכנה עתודה של עובדים שיהיה אפשר להיעזר בה בשעת חירום בטיפול בתביעות לפיצויים בגין נזקי מלחמה.

אף ששלטונות מס רכוש ונציגי משרד הבינוי והשיכון סיכמו להכין נוהל לתיאום ביניהם לשעת חירום, לא הוכן נוהל כזה.

החלטות מנהל מחלקת הפיצויים בעניין פיצוי על נזק עקיף נתקבלו בלא התייעצות עם ועדה שנועדה לכך על פי התקנות לחוק.

בחוק נקבע פיצוי על נזק עקיף רק בתחום יישוב המוגדר "יישוב ספר". פיצוי בגין נזקים עקיפים ביישובים שלא הוגדרו יישובי ספר ניתן בדרך של מענקים, בהסתמך על המלצות של גורמים במשרד הביטחון ובמשרד האוצר. פיצוי בדרך של מענק הוא תהליך מורכב, ולמי שקיבלו אותו אין זכות לערער על סכום המענק.

כספי הפיצויים על נזקי מלחמה משולמים מקרן מיוחדת, שמופרש אליה שיעור מסוים מההכנסות ממס רכוש המוטל רק על קרקע פנויה שאינה קרקע חקלאית ואינה צפויה לנזק. משום כך אין במנגנון הפיצוי אלמנט ביטוחי, והסכומים הנצברים בה אינם חלק מתקציב המדינה. עם זאת, כאשר הקרן מתרוקנת נוצר צורך להקצות לה סכומים במישרין מתקציב המדינה.



חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, קובע בין היתר, כי ישולמו פיצויים על נזק. "נזק" על פי ההגדרה בחוק, הוא "נזק מלחמה, נזק עקיף או נזק בצורת", וגם לכל אחד מאלה יש הגדרה בחוק. "נזק מלחמה" הוא "נזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולת מלחמה על ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד המדינה או עקב פעולת מלחמה שנעשתה על ידי צבא הגנה לישראל".

בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1993, נקבע: "הוגשה תביעה לפיצויים יחליט המנהל בדבר זכותו של הניזוק לפיצויים ובדבר שיעורם וכן בדבר שיקום הנזק והוא רשאי לחלק את סכום הפיצויים בין ניזוקים ולהתנות את תשלום הפיצויים בשיקום הנזק הכל לפי נסיבות העניין". ה"מנהל" לעניין התקנות הוא, כמשמעותו בחוק - נציב מס הכנסה ומס רכוש, לרבות סגן נציב. מחלקת הפיקוח הארצי לפטורים ופיצויים (להלן - המחלקה) שבנציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) היא המופקדת על נושא הפיצויים על נזקי מלחמה. הטיפול בתביעות מרוכז בשלושה משרדים אזוריים של מס רכוש בירושלים, בתל אביב ובחיפה, ומטפלים בנושא זה 11 עובדים, ארבעה מהם בנציבות.

מבצע "ענבי זעם" היה בין יום 9.4.96 ליום 30.4.96. במהלכו נגרמו נזקי מלחמה ונזקים עקיפים. לפי נתוני המחלקה, הוגשו לה 3,000 תביעות בגין נזק ישיר (למבנים, תכולה וכלי רכב) שרוב

רובן נמצאו מוצדקות, ובמועד הביקורת, אוקטובר 1996, כבר הסתיים הטיפול בהן; כמו כן הוגשו כ-2,600 תביעות בגין נזק עקיף, וברובן טרם הסתיים הטיפול עד למועד הנקוב. לפי נתוני אגף מס הכנסה ומס רכוש, עד ליום 30.10.96 שולמו 55 מיליון ש"ח פיצויים בגין נזק ישיר ו-96 מיליון ש"ח פיצויים בגין נזק עקיף. להערכת הנזקים שנגרמו במבצע הועסקו שמאים תמורת כ-3 מיליון ש"ח.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1996 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בתביעות לפיצויים בגין נזקי מלחמה שנגרמו במבצע "ענבי זעם". הביקורת נעשתה במחלקה, במשרד האזורי של מס רכוש חיפה ובמשרד פקיד שומה עכו נהריה, שטיפל בנזקים העקיפים שנגרמו באזור הגליל המערבי; בדיקת השלמה נעשתה בחשבות אגף מס הכנסה ומס רכוש (ביקורת קודמת של מבקר המדינה בנושא פיצויים בגין נזקי מלחמה התפרסמה בדוח שנתי 40, עמ' 69-73, ובדוח שנתי 46, עמ' 25-32).

פיצוי על חפצי בית

בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (חפצים ביתיים), התשל"ג-1973, נקבע, כי אזרח ישראלי או תושב ישראל שהוכיח להנחת דעתו של המנהל כי הוא הבעלים של חפצים ביתיים שנגרם להם נזק, יהיה זכאי לפיצויים בסכום ההוצאות על שיקום הנזק, אך לא יותר מסכומים שנקבעו בתוספת הראשונה לתקנות. התקנות מאפשרות לבטח בתשלום חפצים שערכם גבוה מהערך הנקוב לאותו סוג בתוספת הראשונה.

הועלה, כי הנציבות לא עשתה די כדי להביא לידיעת הציבור הרחב את האפשרות לבטח חפצים ביתיים במסגרת ביטוח רשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מוטל על הנציבות להפיץ מדי פעם בפעם הודעות בדבר האפשרות לבטח חפצים ביתיים מפני נזקי מלחמה.

זכות ערעור

בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 (להלן - התקנות), נקבע, כי הרואה עצמו מקופח, עקב החלטת המנהל בדבר זכותו לפיצויים או בדבר שיעורם, רשאי לערור עליה לפני ועדת ערר בתוך 30 יום מהמועד שבו שנמסרה לו החלטת המנהל. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1996, הוגשו 23 עררים על החלטות בתביעות שהוגשו בשל נזק ישיר ועוד 13 עררים על החלטות בתביעות שהוגשו בשל נזק עקיף.

בתקנה 5 לתקנות (להלן - תקנה 5), נקבע: "א) הודעה על נזק תוגש למנהל בטופס שקבע, תוך שבועיים מיום קרות הנזק. (ב) תביעה לפיצויים תוגש למנהל בטופס שקבע, תוך חודש מיום קרות הנזק. (ג) המנהל רשאי להאריך את המועדים ... אם נוכח כי ישנה סיבה סבירה לכך".

1. בשנת 1995 פסק בית המשפט המחוזי בתל אביב¹, כי תקנה 5 בטלה מעיקרה מאחר שבחוק אין הסמכה להתקינה. בינואר 1996 העבירה המחלקה המשפטית של הנציבות את פסק הדין לידיעת הממונה האזורי על משרד מס רכוש חיפה והודיעה לו, כי בעקבות הפסיקה אין מועד קבוע להגשת תביעה.

¹ ע"ש 1387/93 מורשטיין אחיה נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים מחוז מרכז, פד"א כג (2) 35.

הביקורת העלתה, כי לאחר מבצע "ענבי זעם" נדחו, בשל אי-עמידה במועדים שנקבעו בתקנה 5, תביעות של שבעה ניזוקים לקבלת פיצוי על נזק מלחמה. התביעות הוגשו כחודש עד ארבעה חודשים מתום המבצע. במכתב הדחייה צוינה תקנה 5, שלפיה יש להגיש תביעה לפיצוי בתוך חודש, ונאמר כי האיחור בהגשת התביעה אינו סביר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתקנה 5 הוכרזה בטלה מעיקרה, מה גם שפסק הדין שקבע כך קדם למבצע "ענבי זעם", לא היה מקום לדחות את תביעות הפיצויים בהסתמך עליה; בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1996 הודיעה הנציבות כי השימוש בתקנה נעשה שלא כדין, וכי היא נתנה הנחיה ברורה שלא להסתמך עליה. מן הראוי, כי הנציבות תודיע לשבעת הניזוקים שתביעותיהם נדחו על האפשרות לבירור תביעותיהם.

2. הביקורת העלתה ששלוש פניות של ניזוקים אל ועדת הערר לא הועברו אליה, אלא לטיפולו של העובד שהיה אחראי לפיצוי הניזוקים בקריית שמונה, וזה דחה את הפניות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שכל פנייה המופנית אל ועדת הערר תועבר לוועדה.

3. עוד הועלה, כי שלטונות מס רכוש החתימו ניזוקים על הסכמים שמניסוחם עשוי היה להשתמע שלניזוקים אין זכות ערעור: כל הניזוקים שקיבלו פיצוי בגין נזקי בניין או תכולה הוחתמו על טופס הסכם בינם לבין מס רכוש, שבו צוין, בין היתר, כי לאחר קבלת סכום הפיצוי לא יהיו לניזוק כל תביעות ממנהל מס רכוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא זו בלבד שהסכמים אלה אינם מציינים את זכותו של הניזוק לערער על החלטת המנהל, אלא גם גלומה בהם הרתעה מהגשת ערעור.

4. ניזוקים שביקשו בדיקה חוזרת של שמאי הוחתמו על הסכם שבו צוין, בין היתר, כי אם לא ימצאו נזקים אחרים נוסף על הנזק שכבר נגרם והוערך, ישלם הניזוק סך 500 ש"ח - שכר טרחת השמאי.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 1996, כי הורתה שלא לעשות עוד הסכמים הנוגעים לבדיקה חוזרת של שמאי. לדעת משרד מבקר המדינה על הנציבות להודיע לניזוקים שהוחתמו על הסכם כזה, כי לא יוטל עליהם תשלום שכר הטרחה של השמאי.

היערכות אגף מס הכנסה ומס רכוש לשעת חירום

בזמן חירום על עובדי מס רכוש להתפרס במקום שבו נגרם הנזק כדי להעריך את הנזקים שנגרמו ולעשות לשיקומם. בעקבות מלחמת המפרץ הכינה הנציבות נוהל מפורט בדבר היערכות אגף מס הכנסה ומס רכוש לשעת חירום. בספטמבר 1993 הוחלט בנציבות, כמתחייב מהנוהל, כי תינתן לעובדים הדרכה בדבר הפעולות שיידרשו לעשות בשעת חירום, ויהיה תרגול של פעולות אלה.

1. הביקורת העלתה, כי עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 1996, לא התקיימו תרגילי היערכות לשעת חירום, חוץ מתרגיל משרדי במשרד האזורי בנתניה. בתרגיל נחשפו בעיות בנוהלי עבודה, ולכן התקיים תרגיל משרדי נוסף, ובעקבות תרגיל זה אותרו בעיות בתוכנת המחשב המשמשת למעקב אחר תשלום הפיצויים ושיקום הנזקים (ראה להלן). לטיפול בתביעות לפיצויים בגין הנזקים שנגרמו במבצע "ענבי זעם" הועסקו עובדים משרדי שומה בצפון ושמאים, שהודרכו רק שעות מספר קודם שיצאו לשטח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להכין עתודה מקרב עובדי אגף מס הכנסה ומס רכוש (להלן - האגף), כדי שבשעת חירום יהיה אפשר לבצע ביטולות ובמהירות את הפעולות הכרוכות בפיצוי הניזוקים.

2. באוקטובר 1994 דנו נציגים של משרד הבינוי והשיכון ושל האגף בנושא שיקום נזקים בשעת חירום; בעקבות הדיון הוטל על צוות משותף להכין נוהל לשיקום נזקים בשעת חירום. עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 1996, לא הוכן הנוהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החשיבות הרבה של הנושא יש לעשות בהקדם להכנת נוהל התיאום האמור, כדי לייעל את הפעולות בעת חירום.

3. בעת מבצע "ענבי זעם" עמדו לרשות הנציבות והמשרדים האזוריים שטיפלו בנושא הפיצויים שתי מערכות מחשב: מערכת לנושא נזקים עקיפים ומערכת לנושא פיצוי בגין נזקים ישירים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מערכת המחשב לנושא הטיפול בנזקים הישירים היתה מיושנת ולא נתנה תשובה מלאה לצרכים בתחום המעקב, הטיפול בתביעות וניהול המוקד. המחשבים הופעלו כתחנות עבודה נפרדות, ולא היתה תקשורת ביניהם, וגם לא בינם לבין הנציבות ולבין חשבות האגף בירושלים. תיקי תביעה שנפתחו וטופלו במוקד בקריית שמונה נשלחו מדי יום במונית לירושלים לשם אישורם במחלקה והעברתם לחשבות האגף לשם ביצוע התשלום.

ביוני 1996 החליטה הנציבות על הקמת מערכת ממוחשבת חדשה לטיפול בנזקים ישירים, אולם עד לסיום הביקורת, אוקטובר 1996, לא חל שינוי בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבותה של ההיערכות לשעת חירום, על הנציבות לפעול במרץ ולהקים מערכת מחשב שתסייע לטפל בתביעות הניזוקים במהירות וביעילות.

מענקים תקציביים לניזוקים ותשלום פיצויים בעד נזק עקיף

לפי ההגדרה בחוק, "נזק עקיף" הוא "הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום ישוב ספר, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים הנמצאים בתחום ישוב ספר, עקב פעולות מלחמה על ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל, או עקב פעולות מלחמה על ידי צבא הגנה לישראל". יישובי ספר הם יישובים ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליהם שהם יישובי ספר. הודעה בדבר יישובי ספר שאושרו בהתאם לכך פורסמה בילקוט הפרסומים.

באפריל 1996 נקבע בתקנות, כי שלא כפי שהיה נהוג בעבר, ישולם פיצוי למפעלי תעשייה שנפגעו גם על 24 השעות הראשונות של הפסקת פעילותם בשל הפגיעה, אך בתנאי שהייצור בהם נפסק למשך יותר מ-24 שעות; וכי במסחר ובשירותים יפוצה הנפגע על כל פרק הזמן שבו הופסקה הפעילות, אם הוא היה יותר משבוע. בתיקון נוסף, מאוגוסט 1996, נקבע כי גם "אתר תיירות שקבע שר האוצר בהתייעצות עם שר התיירות" יהיה זכאי לפיצוי על מלוא פרק הזמן שבו הופסקה פעילותו. כך התאפשר לפצות אתרי תיירות שניזוקו נזק עקיף על מלוא הנזק שנגרם להם - בדומה לפיצוי הניתן לבתי מלון לסוגיהם.

על נזקים עקיפים שנגרמו בתקופת מבצע "דין וחשבון" ביישובים שלא היו ברשימת יישובי הספר פיצתה הנציבות בדרך של מענקים תקציביים (ראה בעניין זה גם ברוח שנתי 46, עמ' 28).

1. בתקנות האמורות נקבע, כי בתביעה לפיצוי בעד נזק עקיף יחליט המנהל, לאחר התייעצות עם ועדה שימנה שר האוצר, שיהיו בה שלושה חברים: נציג של משרד האוצר, שישימש יושב ראש הוועדה, נציג של משרד הביטחון ונציג של משרד החקלאות.

הועלה כי בטופס שבו הודיעה הנציבות לניזוקים על החלטותיה נכלל סעיף שבו נאמר כי ההחלטות ניתנו לאחר התייעצות עם הוועדה; אולם לא כך היה המצב.

בתשובתה הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי תפעל לשינוי התקנה האמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אך מובן הוא שכל עוד חובת ההתייעצות עם הוועדה האמורה קבועה בתקנות, יש לקיימה.

2. עם פרוץ מבצע "ענבי זעם" הודיעה הנציבות שבהתאם להחלטת שר האוצר ישולמו לניזוקים בענפים השונים פיצויים על נזק עקיף שנגרם מתחילת המבצע; וכאשר על פי החוק לא יהיה אפשר לפצות על הנזקים שנגרמו מהיום הראשון של השבתת הפעולות אלא רק לאחר כמה ימים, ישולם ההפרש באמצעות מענק תקציבי מיוחד. התיקון לתקנות שתוקן זמן קצר לאחר ההודעה לעיל, איפשר תשלום פיצוי על מלוא התקופה של הפסקת הפעילות למי שהיו כלולים ברשימת יישובי הספר. לצורך תשלום פיצויים על נזקים שנגרמו במבצע "ענבי זעם" פרסמה הנציבות רשימה שבה נכללו נוסף על היישובים שנמצאים ברשימת יישובי הספר, גם שלושה יישובים שלא נכללו בהודעה על יישובי ספר.

הפיצוי בגין נזקים עקיפים שנגרמו ביישובים אחרים באזור הצפון שלא נכללו ברשימת הנציבות, נעשה באמצעות מענקים תקציביים. היישובים שהנציבות החליטה לפצות בדרך זו נקבעו על סמך המלצה של גורם בכיר במשרד הביטחון ואישור אגף התקציבים במשרד האוצר, שהתייחסו לכל מקרה לפי נסיבותיו (בעניין זה ראה בהמשך). במקצת יישובים אלה אושרו מענקים לניזוקים ובמקצתם לא אושרו; ועניינם של ניזוקים ביישובים אחרים היה עדיין תלוי ועומד בעת סיום הביקורת.

כאשר מתן הפיצוי לניזוקים נעשה שלא על פי חוק ובאמצעות מענק תקציבי הניתן על סמך המלצה של גורמים מתווכים, אין למעשה לניזוקים זכות לערער על שיעור הפיצוי.

3. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 1996, עסקה הנציבות בטיפול בפיצוי של ניזוקים שנגרמו להם נזקים עקיפים במבצע "ענבי זעם" - הן כאלה הכלולים ברשימת יישובי הספר והן כאלה שאינם כלולים בה. לבדיקת התביעות ולהערכת שיעור הפיצוי שכרה הנציבות עשרות רואי חשבון. סכום הפיצוי לניזוקים חושב באמצעות נוסחאות, על סמך נתונים כגון: המחזור הכספי בפרק הזמן שקדם למבצע ושיעור הרווח באותו פרק זמן. חישוב סכום הפיצוי באמצעות נוסחאות בלא בדיקה מעמיקה של ספרי הנהלת החשבונות של הניזוק כונה "מסלול ירוק". מסלולים ירוקים הופעלו בענפי התיירות, החקלאות והתעשייה. בענף המסחר והשירותים הופעל מסלול כזה רק באזור קריית שמונה. ניזוקים שטענו שנזקיהם גדולים מאלה שנקבעו במסלולים הירוקים היו רשאים לבקש בדיקה פרטנית, שכונתה "מסלול אדום". באזור הגליל המערבי שולמו מקדמות לניזוקים בענף המסחר והשירותים, והנציבות טרם גיבשה את עמדתה בעניין המתכונת לתשלום הפיצויים.

התהליך של אישור מענקים לפיצוי על נזק עקיף ביישובים שלא הוגדרו יישובי ספר הוא מורכב. כבר בדוח שנתי 46 (עמ' 28) הביעה מבקר המדינה את דעתה, כי לנוכח הניסיון שנצבר, יש מקום לכך שהנציבות תשקול שינוי המצב החוקי בכל הנוגע למתן פיצויים על נזקים עקיפים הנגרמים באזורי ספר. עם זאת כל זמן שניתן פיצוי בדרך של מענקים יש לפעול בצורה הוגנת ושוויונית. בתשובתה למשרד מבקר המדינה

מפברואר 1997 הודיעה הנציבות, כי סגן שר האוצר אמר בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ביום 7.1.97, שהוועדה הציבורית שהוקמה לבחינת מס רכוש תבחן גם את תחום הפיצויים הכלול בחוק.

מימון קרן הפיצויים

הפיצויים בגין נזקי מלחמה לסוגיהם משולמים מקרן מיוחדת לפיצויים שמפעילה הנציבות. בדוח שנתי 41 (עמ' 50) ובדוח שנתי 46 (עמ' 30) נדרשה מבקר המדינה לעניין מימון הפיצוי באמצעות הקרן. נאמר שם, שעד לתיקון של החוק, שנעשה בשנת 1981, כ-20% ממס הרכוש על מקרקעין ו-40% מן המס על ציוד ומלאי הוקצו לקרן לתשלום פיצויים בעד נזק מלחמה ונזק בצורת. הזכאות לפיצויים היתה מותנית בכך ששולם מס רכוש בעד הנכס.

על פי תיקון לחוק משנת 1981, הוחל מס רכוש רק על קרקע פנויה שאינה חקלאית, ובוטלה ההפרשה לקרן הפיצויים. בדברי ההסבר להצעת תיקון החוק נאמר, כי לאחר שיאזלו כספי הקרן יהיה צורך לקבוע תקציב לתשלום הפיצויים.

הקרן הופעלה מחדש בשנת 1989, בעקבות תיקון לחוק שנעשה באותה שנה. בתיקון נקבע כי 10% ממס הרכוש שייגבה יופרש לקרן הפיצויים, ושר האוצר הוסמך לשנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את שיעור ההפרשה. בעקבות מלחמת המפרץ בשנת 1991 תוקן החוק, ושיעור ההפרשה נקבע ל-25%. כמו כן אושר לקרן מימון תקציבי בסך 20 מיליון ש"ח לכיסוי גירעון שנוצר בה עקב תשלום הפיצויים. ביום 31.12.96 היתה בקרן יתרת זכות של כ-352 מיליון ש"ח.

1. בעקבות מבצע "דין וחשבון" והחלטת שר האוצר לשלם לניזוקים פיצויים בדרך של מענקים, שילמה להם הקרן מענקים בסך 7.3 מיליון ש"ח. הנציבות ביקשה מהחשב הכללי במשרד האוצר לזכות את חשבון הקרן בסכום זה, אך נתקלה בסירוב; החשב הסביר, כי היה צריך להקצות תקציב למענקים אלה ולתאם עמו את ביצוע התשלומים. ב-11 במאי 1994 פנה נציב מס הכנסה ומס רכוש אל שר האוצר וביקש את עזרתו בעניין זיכוי חשבון הקרן, אך בקשתו לא נענתה. בנובמבר 1996 פנה הנציב אל הממונה על התקציבים בבקשה להקצות סכום של 8.5 מיליון ש"ח לצורך תשלום מענקים ליישובים שאינם כלולים ברשימת יישובי הספר ונגרם להם נזק עקיף במבצע "ענבי זעם". נוסף על כך ביקש הנציב גם החזר של המענקים ששולמו לניזוקים בעקבות מבצע "דין וחשבון". הנציב ציין, כי בלא הקצאת הסכום, לא תוכל הנציבות להוסיף ולשלם מענקים בגין נזק עקיף ביישובים שניזוקו במבצע "ענבי זעם", אך אינם ברשימת יישובי הספר.

עד דצמבר 1996 לא הוסדר הנושא, והנציבות לא קיבלה את כספי המענקים ששילמה בגין נזקים כאמור.

2. הקרן שהופעלה מחדש בתחילת 1989 שונה במהותה מזו שפעלה עד 1981: מאז 1989 באים כספי הקרן ממס רכוש המוטל רק על קרקע פנויה שאינה קרקע חקלאית, ומטבע הדברים אינה צפויה לנזק - לא לנזקי מלחמה וגם לא לנזקי בצורת. לכן אין במנגנון הפיצוי אלמנט ביטוחי שהיה קיים בזמנו, והפיצויים הם למעשה סיוע ישיר, אלא שאין הם כלולים בתקציב המדינה.

בדוח שנתי 41 (עמ' 54) הביעה מבקר המדינה את דעתה, כי אם לא תשונה שיטת הפיצוי ולא תבוסס שוב על ביטוח, ראוי שהנציבות תשקול תיקון בחוק, שיחזור ויבטל את קרן הפיצויים. הפרשה של חלק ממס מסוים למטרה ייעודית אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות תקציב המדינה, המרכז את ההכנסות ומיעד את ההוצאות, הן

הצפויות והן הבלתי צפויות. ההתפתחויות שהיו בעקבות מלחמת המפרץ, שגרמו להתרוקנות הקרן ולהזדקקותה להעברה תקציבית, רק מוכיחות שיש צורך לשנות את שיטת הפיצוי או לבטל את קרן הפיצויים ולהקצות במישרין מתקציב המדינה את הכספים המיועדים לתשלום פיצויים על נזקי מלחמה, לפי אומדן של הוצאה שנתית ממוצעת, עם אפשרות להקצאה נוספת לפי הצורך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1996 הודיע אגף התקציבים שבמשרד האוצר, כי עמדתו העקרונית היא שהתקציב אמור לתת גילוי נאות לכל סוגי ההכנסות וההוצאות של הממשלה, וכי לדעתו יש מקום לעבור לניהול של הקרן במסגרת תקציב המדינה. האגף ציין בתשובתו, שעמדתו מתחזקת נוכח העובדה שכל אימת שמתגלה מחסור כספי בקרן נדרשת הממשלה להשלים את הסכומים מתקציבה. עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא חל שינוי במצב.



הביקורת המובאת לעיל היא המשך לביקורות קודמות של מבקר המדינה בנושא פיצויים בגין נזקי מלחמה (שפורסמו בדוח שנתי 40 ובדוח שנתי 46). התברר, כי המנגנון של שלטונות מס רכוש המטפל במתן הפיצויים שופר, אולם עדיין יש בעיות שמקשות על אישור מהיר של הפיצוי. בין הבעיות הקיימות: דחייה לא מוצדקת של תביעות ניזוקים והחתמת ניזוקים על הסכמים שגלומה בהם הרתעה מהגשת ערעור; אי-הכנת עתודה של עובדים לטיפול במתן הפיצויים בשעת חירום; שלטונות מס רכוש ומשרד הבינוי והשיכון טרם הכינו נוהל לשיקום מתואם של נזקים בשעת חירום. נוסף על כך תהליך הפיצוי על נזק עקיף אינו יעיל דיו. יצוין כי הקרן, שממנה ניתנים הפיצויים, אינה חלק מתקציב המדינה וכי במנגנון הפיצוי אין אלמנט ביטוחי. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול לתיקון הליקויים האלה, כדי שהניזוקים יקבלו פיצוי מתאים ותימנע מהם טרחה מיותרת. כמו כן מינהל תקין מחייב כי החלטת משרד האוצר לשלם לניזוקים פיצויים בדרך של מענקים, תיושם בשוויוניות ובלא אפליה, כדי שלא ייווצר מצב שבו רק חלק מהניזוקים יקבלו מענק לפיצוי על הנזק שנגרם להם. יש מקום כי הנציבות תבחן את מכלול העניינים הכרוכים בפיצוי בגין נזקי מלחמה עקיפים ותשקול לתקן את המצב החוקי בעניין זה.

מערכת הפיקוח על ניכוי מס הכנסה במקור

ריכוז ממצאים

הביקורת של נציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) על ניכוי מס במקור נעשית על פי תכנית עבודה. מחצית החייבים בניכוי במקור (להלן - המנכים) נבחרים לתכנית העבודה בבחירה ממוחשבת, על פי קריטריונים שקובעת הנציבות, ומחציתם - בידי משרדי השומה האזוריים. מחלקת הניכויים שבנציבות (להלן - המחלקה) לא פיקחה על אופן בחירת התיקים בידי משרדי השומה.

בהנחיות הנציבות לא נקבע כמה נושאים יש לבדוק בביקורת הניכויים - מתוך כ-40 נושאים אפשריים - בהתאם לענפי הפעילות של המנכים לסוגיהם ולהיקף הפעילות. בביקורות הניכויים נבדקו על פי רוב רק מעטים מן הנושאים שהיה אפשר לבדוק; זאת גם אצל מנכים שהיו להם מקבלי תשלומים רבים, ובדרך כלל פעילות מסועפת.