

מי מפחד מפקיד השומה?

יום ראשון, 3 ביולי 2005, 8:26 מאת: אמיר הלמר, הארץ



מחקר חדש בתחום אכיפת המס קובע: כדי להרתיע עברייני מס פחות חשוב העונש - יותר חשוב לדעת שהסיכוי להיתפס גדול

עוד בכתבה:

[« אפקט ההרתעה של פקידי השומה »](#)

[« הביורוקרטיה מנצחת את הפקידים »](#)

[« איך מודדים הרתעה »](#)

[« הגורם הכי מרתיע: פרסום »](#)

בכל פעם שעולה לסדר היום הציבורי תופעה של התנהגות פלילית מטרידה כמו אלימות בני נוער, שחיתות או סתם העלמות מס מיד צצה ועולה השאלה כיצד ניתן למגר את התופעה ולייצר בתוך כך הרתעה יעילה נגד עבריינים פוטנציאליים נוספים.

התשובה האינסטנקטיווית - שנשלפת בעיקר על ידי פוליטיקאים, אבל גם על ידי אנשי מקצוע שאמונים על תחום התביעה - היא שכדי ליצור את ההרתעה המתאימה יש להחמיר בענישה. האמת, זה אפילו נשמע הגיוני, שהלא זו תמצית הווייתנו מאז הילדות: עונש אפקטיווי ומרתיע הוא עונש חמור.

ההווייה הזו נתפסת כנכונה גם ברמת ההרתעה של היחיד - זה שביצע עבירה וממנו אנו רוצים למנוע את הישנותה - והן ברמה הכללית, תוך הנחה שאם נעניש את העבריין באופן חמור מספיק - השאר יחששו לבצע את אותו מעשה. לאחרונה הורשעו בעלי המועדון הירושלמי "האומן 17" בהעלמת מס של 11 מיליון שקל. האם עונש המאסר שנגזר על בעלי המועדון הגביר את ההרתעה בקרב עברייני מס? לא בטוח. העובדות מוכיחות כי מושג ההרתעה לא נשען רק על מידת העונש. למעשה יש עוד שני מרכיבים שמצטרפים אליו ביצירת ההרתעה המבוקשת - רמת הוודאות שאם אכן תתבצע עבירה מבצעה ייתפס, והמהירות בה פועלים גורמי אכיפת החוק החל מרגע התפיסה ועד למיצוי הדין.

אפקט ההרתעה של פקידי השומה

החשיבות המיוחדת שיש להרתעה הביאה חוקרים רבים לבחון את מרכיביה, אלא שמעטים המחקרים האמפיריים הבוחנים את מידת האפקטיוויות של שלושת הגורמים הבונים את ההרתעה - חומרת עונש, הוודאות להיתפס ומהירות התגובה - בתחום ספציפי.

לאור זאת, המחקר שערך ד"ר חיים גבאי על "אפקטיוויות האכיפה של דיני המס באמצעות החוק הפלילי" הוא ייחודי. הוא ייחודי בכך שהוא בוחן את אפקט ההרתעה שמייצרת מחלקת החקירות של מס הכנסה לצורך מיגור תופעת העלמות המס, בהסתמך על נתוני הגבייה של

מס ההכנסה ביחס לתוצר הלאומי הגולמי.

גבאי עשה את המחקר במסגרת לימודיו לתואר דוקטור מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן. הוא עשה זאת תחת הנחייתו של פרופ' רון שפירא, מי שהיה דיקן הפקולטה עד לאחרונה. אלא שגבאי אינו רק מתבונן מבחוץ על מערכת גביית המס. ביום יום הוא משתתף פעיל. גבאי משמש כיום כפקיד שומה חולון ובעבר היה פקיד שומה חקירות - שניהם תפקידים בכירים במערכת.

לצורך המחקר ניתח גבאי את כל תיקי החקירה בהן היה קיים חשד לעבירות פליליות ובראשן עבירה של העלמת הכנסות, שנפתחו במס הכנסה החל מ-91' ועד ל-2000 ואשר הטיפול בהם הסתיים עד סוף 2002.

גבאי בחן את כל התיקים הללו אחד לאחד, החל מפתיחת החקירה, שלבי המעצר, משך התקופה בה טופל התיק במחלקת החקירות, דרך המסלול בו בחרו בסופו של דבר לטפל בתיק - כתב אישום, תשלום כופר או גניזת התיק - ועד תוצאות ההליכים.

הנתונים מפתיעים למדי: במשך עשור (שנות ה-90) נפתחו על ידי מחלקת החקירות של מס הכנסה 2,937 תיקים בלבד. שנת השיא בפתיחת תיקי חקירה היתה 94' בה נפתחו 491 תיקים משם ועד ל-2000, בה נפתחו 202 תיקי חקירה פלילית בלבד - חלה מגמת ירידה.

הירידה הדרסטית בביצוען של חקירות פליליות בעשור זה מקבלת משנה תוקף על רקע העובדה שבמהלך העשור גדל מספר תיקי הנישומים הכללי במס הכנסה ב-40%, מ-430 אלף נישומים לכ-602 אלף תיקים פעילים בסוף 2000.

את המיעוט בתיקי חקירה פליליים מסביר עורך המחקר בשתי רמות: רמת המדיניות ורמת הפרקטיקה. ברמת המדיניות אומר גבאי כי שלטונות המס הגדירו בתוכניות העבודה השנתיות שלהם מספר נמוך של תיקי חקירה משום שלא ניתן להגדיר מראש את הענפים בהם יתבצעו העלמות הכנסות ויהיה צורך בהתערבות של מחלקת החקירות.

הביורוקרטיה מנצחת את הפקידים

ברמת הפרקטיקה אומר גבאי כי רוב תיקי החקירה מועברים למחלקת החקירות מפקידי השומה האזרחיים כאשר הם מגלים חשד לעבירות פליליות. אלא שהתמשכות ההליכים - מרגע העברת התיק לגורמי החקירה ועד לחזרתו בצירוף פסק דין - גורמת לפקיד השומה לנסות ולגבות מס במישור האזרחי. ואם לא די בכך שבמשך עשור נפתחו 2,937 תיקי חקירה בלבד הרי שרק ב-740 תיקים הוגשו כתבי אישום. 1,358 תיקים הופנו למסלול של כופר במסגרתו הגיע מס הכנסה עם הנישום הנחשד בהעלמת הכנסות להסכם לפיו הוא ישלם סכום מסויים וימנע בכך מהליכים פליליים על כל הכרוך בכך - הליכים ארוכים ויקרים שעלולים להסתיים עבורו בהרשעה וברישום פלילי. שאר התיקים נסגרו.

גבאי גם מנתח ברמה הסטטיסטית את העונשים שהוטלו על ידי בתי המשפט במסגרת ההליכים הפליליים ואת הסכומים שהוטלו על ידי הנציבות בהליכי הכופר. כך מסתבר שעונש המאסר הממוצע שביהמ"ש מטיל בעבירות מס הוא 6.6 חודשים בלבד. כמו כן ב-75% מהתיקים העונש שהוטל על עבריין המס לא עלה על 6 חודשים וזאת מן הסתם כדי שניתן יהיה להמיר לו את עונש המאסר בעבודות שירות. סכום הקנס הממוצע שהטיל ביהמ"ש על מי שהורשע בעבירות מס עמד בשנים אלה על 91 אלף שקל בלבד כאשר במחצית מהמקרים הקנס אינו עולה על 30 אלף שקל.

ובתחום הכופר? להסדרי כופר על פי רוב אין פרסום פומבי, לכן הנתונים הללו מפתיעים ביותר. מסתבר כי היקף הכופר הממוצע עומד על כ-46 אלף שקל בלבד - מחצית מסכום

הקנס הממוצע המוטל בהליך פלילי מלא. בכ-80% מהמקרים סכום הכופר לא עלה על 50 אלף שקל.

ההבדלים בין הליך פלילי להליכי כופר באים לידי ביטוי גם בתקופת הטיפול השונה בכל הליך. כך הליך פלילי החל מיום פתיחת החקירה ועד למתן פסק דין אורך בממוצע 1,180 ימים (3.2 שנים). לעומת זאת הליכי כופר אורכים בממוצע 427 ימים (1.2 שנים) בלבד.

איך מודדים הרתעה

הבעיה המרכזית שעמדה בפני גבאי היא כיצד ניתן למדוד את קיומה של ההרתעה במדדים אמפיריים. מאחר ולא ניתן לעשות זאת באמצעים ישירים תוך פניה לציבור נאלץ גבאי להשתמש בשני מדדים עקיפים לצורך בחינת ההרתעה.

הראשון הוא מדידת שיעור גביית מס הכנסה בכל שנה מתוך התמ"ג. מדד זה, אומר גבאי, מצביע על הצלחת מנגנון גביית המס. המחקר, מציין גבאי, מנסה להצביע על שינויים באחוז גביית המס כתוצאה מפעילות האכיפה הפלילית של שלטונות המס.

מדד שני להרתעה הוא תוספות ההכנסה. המדובר בהכנסה שמוסיפים פקידי השומה לנישומים שהצהרותיהם נבדקו על ידי רוב 3-4 שנים לאחר שניתנו. למעשה תוספות ההכנסה מציינות את ההכנסות שהועלמו לכאורה.

המחקר אמור להצביע כי ככל שההרתעה טובה יותר - שיעור גביית המס גדל ותוספות ההכנסה יורדות. הוא גם עושה זאת כפונקציה של שלושת מרכיבי ההרתעה - חומרת העונש, ודאות הטיפול ומשך הטיפול.

הממצא העיקרי של המחקר הוא שלחומרת העונש ולמהירות בטיפול בתיק אין כמעט שום השפעה על ההרתעה מפני ביצוע עבירות מס. למעשה רק לפרמטר "הוודאות" יש השפעה חיובית על היקף גביית המס, ובכך למעשה הוא זה שמשפיע יותר מכל על קיומה של הרתעה אפקטיבית.

המסקנה היא שככל שקיימת ודאות גבוהה יותר שייפתחו תיקי חקירה במספר גדול יותר ביחס למספר התיקים הפעילים במשק בשנת עבודה כלשהי - כן יהיה ההיקף היחסי של גביית מס הכנסה גדול יותר. המסקנה היא שאם משפרים את אמצעי הגילוי, ניתן להסתפק בעונשים מתונים יותר ולהשיג תוצאות טובות יותר מבחינת ההרתעה.

נושא נוסף שנבחן במסגרת המחקר התייחס לאפקטיויות של פעולות שנקטות במס הכנסה נגד האזרח במשך השנים. הבדיקה הזו נדרשה מאחר שבטיפול בתיק פלילי במס הכנסה יש שלושה שלבים. השלב הראשון - שלב פתיחת התיק ועצירת החשוד. השלב מאופיין בפרסום רב המתלווה למעצר. השלב השני - הטיפול בתיק. השלב הזה הוא ארוך, דיסקרטי ורחוק מעיני הציבור. השלב השלישי - הטיפול בתיק מתפצל לשניים: לכופר, שאינו זוכה בפרסום, ולפסק הדין בעניינו של העבריין, המובא לידיעת הציבור, אם בכלל, בקול ענות חלושה.

הגורם הכי מרתיע: פרסום

ממצאי המחקר, מציין גבאי, מצדדים בכך שהאפקט ההרתעתי החזק ביותר קיים בשלב הראשון של החקירה. ההסבר, אומר גבאי, נעוץ בפרסום הרב המתלווה למעצר בשלב זה. זהו למעשה השלב היחיד שעבריון המס נתפש כבלתי לגיטימי על ידי הסובבים אותו. מכאן שזהו השלב בו ההרתעה נמצאת בשיאה. משם היא רק הולכת ודועכת, במיוחד לאור הדיסקרטיות בה מתנהלת החקירה.

פרסומת

אז כיצד ניתן להסביר את הממצא לפיו הסיכוי להיתפס ולהיענש משפיע יותר מרמת העונש? קיימות מספר תיאוריות. אחת מהן קובעת כי אדם ממוצע יעדיף להמר באופן שייתן לו סיכוי להימלט כליל מעונש גם אם כשלון ההימור יגרור עונש חמור יותר. התופעה הזו נקראת "שנאת הפסד". הסבר נוסף קשור לכך שאנשים נוטים למעט במשקלם של אירועים עתידיים, במיוחד כאשר מדובר במאסר.

אז מה המסקנות המתבקשות מהמחקר על מערכת גביית המס בישראל? לגישתו של גבאי יש לפתוח תיקי חקירה רבים יותר יחסית למספר התיקים הפעילים במשק בכל שנה.

כמו כן, ממליץ עורך המחקר לראשי נציבות מס הכנסה להגביר את הפרסומים על פעולות האכיפה, שכן פעולות אלה מניעות עבריינים בכוח להיטיב את התנהגותם.

בכל מקרה, קובע גבאי, אין צורך להחמיר ברמת הענישה או לקצר את משך הטיפול בתיקי החקירה.