

רשות המסים

תרומת רשות המסים בישראל למאבק בפשיעה

תקציר

בדצמבר 2003 החליטה הממשלה, כי תופעת הפשיעה המאורגנת מסכנת את שלומה ויציבותה של החברה בישראל ומחייבת התגייסות לאומית כוללת להתמודד עם איום זה. החלטה זו הוסיפה למעשה עוד יעד ליעדי רשויות המס - מאבק בפשיעה החמורה - והייתה אמורה להביא לכך שרשויות המס ייתנו עדיפות גבוהה לטיפול בנישומים שיש להם הכנסות שמקורן בפעילות לא חוקית. אולם, אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - האגף) לא פעל לגיבוש תכנית פעולה נגד גורמים העוסקים בפעילות לא חוקית, ולא יזם פעילות שתכליתה להביא להכללתם במערך הנישומים ולגביית מס מהם, גם כאשר התקבל אצלו מידע ממוקד לגביהם.

את עיקר איסוף המידע באגף עושות שלוש יחידות מודיעין. נמצא, כי אין ביניהן תיאום, וכי עובדיהן חסרי הכשרה בתחום המודיעין. עוד נמצא, כי האגף לא ניתח את המידע שאסף ולא ניסה להעריכו או להצליבו עם מידע אחר שברשותו, כדי לאתר העלמה של הכנסות ונכסים, כדי לגבות מס על ההכנסות וכדי לאכוף את הגבייה על ידי מימוש הנכסים.

בשל היעדר הסדר הולם לטיפול בעבריינים שאינם כלולים במערך הנישומים של האגף, לא הוגש נגד חלקם כתב אישום על העלמת הכנסות, אלא רק על עבירות טכניות.

בשל מעשי אלימות שבוצעו כנגד עובדים ביחידה למודיעין שטח וחקירות נמנעת היחידה מלטפל בעבריינים פליליים.

באגף יש מידע שעשוי לסייע במאבק בפשיעה, אך הוא אינו יוזם הסרת החיסיון ממידע זה ומסירתו לגופי אכיפה אחרים. גם המשטרה אינה נוהגת לשתף את האגף במידע שיש לה על גורמים פליליים. כמו כן היא ממעיטה לשתף את האגף בפעילות שטח, אף שהשתתפותו הייתה מאפשרת לו לאתר אי-רישום של תקבולים ולחלט מחצית מסכום התקבולים שלא נרשמו.

כדי שיהיה ניתן לקדם את המאבק בפשיעה המליצה ועדה בין-משרדית לשתף את רשויות המס במידע המצוי בידי הרשות לאיסור הלבנת הון. אולם בשל חילוקי דעות בין הרשות לבין רשויות המס לא יושמה ההמלצה.



העלמת הכנסות כדי להתחמק מתשלום מס היא תופעה רווחת. ההכנסות שאין מדרווחים עליהן מקורן הן בפעילות חוקית והן בפעילות לא חוקית, כגון, סחר בנשים, סחר בסמים והימורים. חבות המס אינה מותנית בחוקיות מקור ההכנסה או בחוקיות הפקתה. דוח ביקורת זה עוסק בטיפול רשויות המס במעלימי הכנסות שמקורן בפעילות פלילית.

בדצמבר 2003 החליטה הממשלה, כי תופעת הפשיעה המאורגנת מסכנת את שלמותה ויציבותה של החברה בישראל, ויש צורך בהתגייסות לאומית כוללת כדי להתמודד עמה. הוחלט, כי השר לביטחון פנים יציג תכנית לפעולה ממוקדת למיגור תופעת הפשיעה המאורגנת, שתכין המשטרה בתיאום עם משרד המשפטים, ויעדיה יהיו בין היתר: מאבק כולל בתעשיית ההימורים הלא חוקיים; מאבק בסחר בסמים על זרועותיו; מאבק בתופעת הסחר בנשים ובתעשיית מכוני הליווי; ושיתוף רשויות האכיפה האחרות במידע הנוגע לפשיעה מאורגנת והלבנת הון. עוד החליטה הממשלה, כי שר המשפטים ימנה צוות בין-משרדי שייתן מענה לצורך להילחם בהלבנת הון, וכי נושא זה יסוכם עם שרי האוצר וביטחון הפנים, בהתייעצות עם הרשויות הנוגעות בדבר: הרשות לאיסור הלבנת הון, אגף המכס והמע"מ, אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - האגף) והרשות לניירות ערך.

במרס 2004 הגיש משרד המשפטים לאישור הממשלה את ה"תכנית למאבק בפירות הפשיעה המאורגנת". בתכנית נקבעו שני יעדים: 1. צמצום התוצר הכספי של הפשיעה המאורגנת בישראל; 2. השבה של כספים ורכוש לא חוקיים לחברה על ידי חילוט רכוש, קנסות וגביית מס. באותו מועד אישרה הממשלה את התכנית.

בעקבות החלטת הממשלה נוסף עוד יעד ליעדי רשויות המס - מאבק בפשיעה החמורה. החלטה זו הייתה אמורה להביא לכך שרשויות המס ייתנו עדיפות גבוהה לטיפול בנישומים בעלי הכנסה ממקורות לא חוקיים. בטיפול בנישומים כאלה יכולות רשויות המס להיעזר במידע המצוי בידהן, המאפשר לאתר את קשריהם העסקיים של הנישומים ואת נכסיהם.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2004 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של האגף, הפועל במסגרת רשות המסים בישראל, למאבק בפשיעה. הבדיקה נעשתה ביחידות אלה של האגף: בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין שהיא הנהלת האגף (להלן - הנציבות); ביחידת המודיעין, ביחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות, במשרד השומה רמלה ובמשרדי השומה לחקירות בירושלים, בתל אביב ובחיפה (להלן משרדי השומה לחקירות). בירורי השלמה נעשו ברשות לאיסור הלבנת הון.

היערכות האגף למילוי חלקו במאבק בפשיעה

משהתקבלה החלטת הממשלה בדבר המאבק בפשיעה היה על האגף לגבש תכנית פעולה ולהיערך למימושה. הדבר היה צריך לבוא לידי ביטוי בתכניות העבודה של יחידות האגף. בתכניות אלה היה צריך להיקבע סדר העדיפות החדש, תיאום מערכתי בין יחידות האגף ותיאום עם גופי אכיפה שמחוץ לאגף.

1. בביקורת הועלה, שבתכניות העבודה השנתיות של חטיבות האגף לשנים 2003 ו-2004 (חוץ מחטיבת החקירות, כמוסבר להלן), לא נקבעו יעדים של עריכת שומות ואכיפת גביית המס על הכנסות מפעילות לא חוקית.

2. חטיבת החקירות של האגף מופקדת על אכיפת סעיפי העונשין שבפקודה ובחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ד-1963. החל בשנת 2003 נכלל בין יעדי תכנית העבודה של החטיבה יעד של מאבק בפשיעה: טיפול בהעלמת הכנסות ממכונני ליווי וסחר בנשים, מסמים וממשחקים אסורים; ובתכנית העבודה של החטיבה לשנת 2004 נקבעו יעדים אלה: פעילות כנגד הלבנת הון, שהיה הראשון מבין 11 יעדים שנקבעו לאותה שנה, ופעילות נגד עבירות מס בתחום המוסר.

הביקורת העלתה, כי בשנת 2003 פתחו שלושת משרדי השומה לחקירות 251 תיקי חקירה שעניינם העלמת הכנסות, אך רק 11 מהתיקים עסקו בהעלמת הכנסות שמקורן בפשיעה. בכל התיקים האלה המשטרה היא שמסרה את המידע שהביא לפתיחת התיק והיא שיזמה את פתיחת החקירה. מנגד, במשרדי השומה לחקירות אותרו כמה עשרות מקרים שבהם נמנעו המשרדים מלפעול נגד עבריינים פליליים גם כאשר התקבל אצלם מידע ממוקד לגביהם. לדוגמה, במאי 2003 שלחה מחלקת המודיעים של האגף (ראו לגביה להלן) לאחד ממשרדי השומה לחקירות דוח, ובו מידע שמקורו במשטרה על בעליו של בית קזינו שהכנסותיו כרבע מיליון ש"ח במוצא ביממה, המתחמק מתשלום מס על הכנסות אלה. בדוח צוין כי האגף אינו יכול להתעלם מקיומו של עסק שיש לו הכנסות בהיקף כה גדול; וכי המשטרה החליטה ששיתוף הפעולה בינה ובין רשויות המס ייבחן על פי טיפולן בעסק זה. עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), לא פנה משרד השומה לחקירות למשטרה כדי לקבל ממנה מידע נוסף בעניין האמור ולא פתח בחקירה.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי "המלחמה בארגוני הפשיעה הוכרזה כיעד של חטיבת החקירות לשנים 2004-2005", וכי בפגישה שקיימו באוקטובר אותה שנה מנהל רשות המסים בישראל ומפקח המשטרה נדון הצורך בחיזוק השותפות בין רשות המסים למשטרה בכל הקשור ללוחמה בפשיעה המאורגנת, ונקבעו צוותים משותפים לשני הגופים ודרכי פעולה משותפות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לגבש תכנית פעולה למיסוי הכנסות של נישומים שמקור הכנסתם בפשיעה, וליזום במסגרתה פעולות לאכיפת חוקי המס על נישומים אלה, ולא רק להשתתף בפעולות שיזמו גופי אכיפה אחרים.

הסרת החיסיון ממידע שברשות האגף

בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן הפקודה) נקבעו הוראות בדבר חובת הסודיות שחלה על אגף מס הכנסה. סעיף 231(א) לפקודה קובע כי "הממלא תפקיד רשמי בביצוע הפקודה, או המועסק בביצועה, חייב לראות כל תעודה, ידיעה, דוח, רשימת שומה או העתק מהם והם מתייחסים להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו, כדבר שבסוד ושבהימנות אישית ולנהוג בהם על דרך זו". סעיף 234 לפקודה קובע, כי "מי שבחזקתו או בשליטתו תעודות, ידיעות, דוחות, רשימות שומה או העתקן המתייחסים להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו, והוא מסר בכל עת שהוא או ניסה למסור ידיעה כאמור, או משהו מתוכנם של המסמכים לאדם ששר האוצר לא הרשהו למסור לו, או שמסר אותם שלא לצורך פקודה זו, דינו – מאסר ששה חודשים או קנס ...".

1. באגף פועלת ועדה למסירת מידע המטפלת בבקשות של גופי אכיפה אחרים לקבלת מידע. הבקשות צריכות לעמוד במבחנים האלה: המידע המבוקש חיוני; יש תשתית ראייתית שמצדיקה את הבקשה; לא ניתן להשיג את המידע ממקורות אחרים; היקף המידע אינו חורג מהנחוץ. בקשות שעמדו במבחנים מועברות לשר האוצר, והוא המוסמך לאשרן או לדחותן. הנציבות קבעה, שבקשות דחופות של המשטרה למסירת מידע לא יטופלו בידי הוועדה אלא יועברו לאישור שר האוצר בהליך מזויר, באמצעות חטיבת החקירות שבנציבות.

הועלה, כי נוסף על הוועדה למסירת מידע, גם חטיבת החקירות וחטיבת השומה מקבלות בקשות למידע. בנובמבר 2003 התקיים באגף דיון בעניין זה בראשות נציבת מס ההכנסה, וסוכם, כי כל הבקשות יטופלו בידי הוועדה למסירת מידע, וכי תינתן עדיפות לבקשות המצריכות טיפול מהיר. ההנחיה לא מולאה, ומרבית הבקשות למידע טופלו בחטיבת השומה ובחטיבת החקירות. עוד הועלה, שחלק מהבקשות טופלו בידי יותר מגורם אחד – דבר שיש בו בזכו משאבים, וקיומה של אפשרות למתן החלטות שאינן עקביות ואף סותרות.

2. הביקורת העלתה, שעובד חטיבת החקירות שהופקד על הטיפול המזורז בבקשות למסירת מידע, הועבר לתפקיד אחר - בחטיבת השומה, אך המשיך לטפל בבקשות הדחופות, ואף הרחיב את תחום טיפולו. בדרך זו עבר למעשה לחטיבת השומה, ללא בחינה, תפקיד חשוב של חטיבת החקירות. עוד הועלה, שחטיבת השומה אינה מוסרת לחטיבת החקירות את פרטיהן של בקשות למסירת מידע שמגיעות אליה ישירות מהמשטרה. עקב כך לא הגיע לידיעת חטיבת החקירות מידע חשוב בדבר פשיעה פלילית שכללה גם עבירות מס; ייתכן שמידע זה היה יכול להשלים מידע שכבר נמצא ברשות האגף ולסייע בחקירה או להביא לפתיחת חקירה.

לדוגמה, באפריל 2003 ביקשה המשטרה מחטיבת השומה מידע על נישום המפעיל כמה בתי קפה שמספקים שירותי הימורים, ולפי הערכתה גם מתחמק מתשלום מס על רווחיו מההימורים. המשטרה ציינה בבקשה, כי יש חשיבות לפעול נגד החשוד באמצעות פתיחה בחקירה בעניין העלמת מס. חטיבת השומה מסרה למשטרה את המידע המבוקש אך לא יידעה את חטיבת החקירות. בביקורת התברר, כי בחטיבת החקירות יש מידע על החשוד שקיבלה ממקור עצמאי עוד בשנת 1996, אך לא היה בו כדי להביא לפתיחה בחקירה. הימנעות חטיבת השומה מלמסור לחטיבת החקירות את המידע שהיה לה על החשוד מנעה את האפשרות להשלים את המידע לגביו ולבחון אם אפשר לפתוח בחקירה נגדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיהיה תיאום בין יחידות האגף בכל הקשור להעברת מידע ביניהן ולגופים חיצוניים, על האגף לקבוע כללים בעניין זה ולעגן אותם בנוהלי עבודה ברורים.

האגף הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מנהל רשות המסים הוציא הוראה, ולפיה חטיבת החקירות והמודיעין שתוקם, תהיה הגוף היחיד שיטפל בבקשות של המשטרה להסרת חיסיון, והוראה זו הובאה לידיעת מפכ"ל המשטרה באוקטובר 2004.

הפעולות בתחום המודיעין

1. להישענות על מידע נרחב ומפורט כדי לאתר העלמת הכנסות ונכסים, יש חשיבות רבה כשמדובר בלחימה בפשיעה. את עיקר איסוף המידע באגף עושות שלוש יחידות, שכל אחת מהן שייכת לחטיבה אחרת של האגף: מחלקת המודיעין, המונה 26 עובדי מטה ו-124 עובדים במשרדי השומה האזוריים ועוסקת באיסוף מידע ממקורות גלויים על פעילות נישומים, נכסיהם והכנסותיהם (על יחידה זו ראו בדוח זה, עמ' 363); היחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות, המונה 50 עובדים ועוסקת באיסוף מודיעין ממוקד על נישומים או על ענפים כלכליים - בדרך כלל לפי בקשה של אחד מפקידי השומה האזוריים; מחלקת המודיעין, המונה 18 עובדים, בוגרי קורס מפקחים באגף, ועוסקת בקבלת מידע מיחידים שמבקשים למסור מיוזמתם מידע על העלמת הכנסות, וכן בקבלת מידע מרשויות אכיפה ובתיאום מודיעיני עמן. עובדי מחלקת המודיעין פועלים במשרדי פקידי השומה לחקירות.

כדי שפעילות היחידות האלה תהיה מיטבית עליהן לפעול בתיאום מלא. בעניין זה קבעה, עוד בפברואר 1998, ועדה לבדיקת מערך המודיעין באגף, כי יש כפילות בפעולות של יחידות המודיעין וחוסר תיאום ביניהן. באוגוסט 2002 הגיש הממונה, על מחלקת המודיעין הצעה לשינוי ארגוני של מערך המודיעין באגף. ברקע להצעתו ציין הממונה, כי "אין מטה לתיאום בין יחידות המודיעין השונות. אין תוכנית עבודה אחת שנתיית ו/או רב שנתיית. אין הגדרת יעדים וצרכים של הנציבות או המשרדים האזוריים, ובהתאם אין הקצאת אמצעים ומשאבים להשגת היעדים...יש ומידע נופל בין

הכיסאות כאשר כל גוף סובר שהנושא או היעד אינו בתחומו, ויש כפל טיפול במידע כאשר יחידה אחת אינה מודעת לטיפול מקביל ביחידה אחרת". הוא הוסיף, כי לדעתו יש לנתב את "יחידות המודיעין השונות למערך מרכזי אחד, אשר ינתב בהתאמה את המידע המודיעיני לפקדי השומה לחקירות ולפקידי שומה אזוריים".

בדוח שהגיש בנובמבר 2003 יועץ חיצוני שבחן את מערך המודיעין של האגף נאמר, שפיצול הכפיפויות של יחידות המודיעין וחוסר התיאום ושיתוף הפעולה ביניהן מפריעים לאגף לממש את יעדיו. בדומה להמלצות שהוגשו בעבר, המליץ גם היועץ החיצוני שגוף מרכזי אחד ינהל את כל מערכי המודיעין באגף על פי נוהלי עבודה שיגובשו.

הועלה, שלא חל שינוי במצב, ובמועד סיום הביקורת עדיין היה חוסר תיאום בין יחידות המודיעין.

להלן דוגמה: מדינת ישראל נמנתה עם המדינות שארגון הסחר האמריקני ציין לגנאי על אי-שמירה על קניין רוחני. בנובמבר 2000 הקימה הממשלה באמצעות ועדת השרים לעניין קניין רוחני צוות שידון באמצעי אכיפה בכל הנוגע לשמירה על קניין רוחני. בצוות השתתפו נציגים ממשרד המשפטים, מפרקליטות המדינה, מהמשטרה, מהאגף ומאגף המכס והמע"מ, ובראשו עמד נציג של המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה. את האגף ייצגו נציגי היחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות. הצוות החליט להקים צוות חקירה משותף למשטרה, לאגף ולאגף המכס והמע"מ. צוות החקירה התחיל בחקירה נגד שתי חברות שנחשדו בזיוף נרחב של תקליטורים. תיק החקירה של חברות אלה הוגדר בפרקליטות המדינה "תיק דגל", וחקירתו הייתה אמורה להוביל להגשת כתב אישום מאוחד שיכלול את הממצאים של שלושת הגופים שעסקו בחקירה. לפי דוח הביניים של צוות החקירה המשותף, שהועבר לפרקליטות המדינה, נחשדו החברות בהעלמת הכנסות של כ-3 מיליון ש"ח. כדי שיהיה ניתן לסכם את תיק החקירה ולהגיש כתב אישום, ביקשה פרקליטות המדינה מהצוות להשלים את החקירה, והיא הוטלה על היחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות. מאחר שיחידה זו עוסקת בדרך כלל באיסוף מידע עבור משרדי שומה אזוריים ולא בחקירות פליליות, היא החליטה שלא להמשיך בחקירה הפלילית בלי להודיע על כך לחטיבת החקירות ולפרקליטות, ואת המידע שברשותה מסרה למשרד שומה אזורי לשם הכנת שומה. עקב כך לא הצליחה פרקליטות המדינה לשלב את עבירות המס של החברות האמורות בכתב האישום שהוגש נגדן.

2. פעמים רבות הפעילות העבריינית היא מתוחכמת וממודרת. בנסיבות אלה ההשקעה של האגף במודיעין משוכלל שיאסוף מידע איכותי וינצלו ביעילות היא כורח המציאות. בדוח מנובמבר 2003 שהגיש היועץ החיצוני שבדק את מערך המודיעין של האגף צוין, כי לא מתקיימת עבודת מודיעין מקצועית אגפית.

נמצא, שרוב המידע שאוספת מחלקת המודיעין באגף מקורו במאגרי מידע של גופים ציבוריים שונים שנאסף במהלך פעילותם השגרתית. מחלקת המודיעין אינה מנתחת את המידע שהיא אוספת ואינה מנסה להעריכו או להצליבו עם מידע אחר המצוי באגף כדי לאתר הכנסות שהועלמו, והיא מוסרת אותו לצרכנים, בעיקר משרדי השומה, כמו שהוא. משרדי השומה גם הם אינם מנתחים את המידע ואינם מצליבים אותו עם מידע אחר, ומחלקת המודיעין אינה מבררת אתם אם עשו בו שימוש. בנסיבות אלה מחלקת המודיעין אינה יודעת אם היה ערך למידע שאספה ואינה יכולה להעריך את השיטות שהשתמשה בהן באיסוף המידע.

3. במעקבים ובאיסוף ידיעות בשטח אגב צילום ראיות עוסקת רק היחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות. אולם, כאמור, יחידה זו עוסקת בדרך כלל באיסוף מידע על פי בקשות של משרדי שומה אזוריים ואינה פועלת עבור משרדי השומה לחקירות. עקב כך משרדי השומה נתקלים בקשיים בחקירות פליליות שנדרש בהן מידע מהשטח על יעד החקירה.

לדוגמה, אחד ממשרדי השומה לחקירות קיבל מהמשרה בדצמבר 2003 מידע על אדם החשוד בסחר בסמים מסוכנים. במאגר המידע של האגף לא היה מידע על הכנסות או נכסים כלשהם שיש לחשוד, אולם מהמידע שהתקבל מהמשרה עלה, כי החשוד קיבל מאות אלפי ש"ח בעקבות עסקת סמים; כי יש לו נכסים רבים יקרי ערך, שחלקם אינם רשומים על שמו; וכי הוא מחזיק בביתו סכומי כסף גדולים. כיוון שאין למשרד השומה לחקירות האמור אנשי מודיעין שטח, ומאחר שהיחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות אינה נענית לבקשות לעשות מעקבים המיועדים לגילוי הכנסות שמקורן בפעילות לא חוקית, לא נפתחה חקירה נגד החשוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הקושי להתחקות אחר הכנסותיהם של גורמים עבריינים ואחר השימוש שנעשה בהכנסות אלה, יש לשקול הקמת מערך מודיעין מקצועי שיתאים לדרישות יחידות האגף שתפקידן לעסוק בתחום הפלילי.

4. כדי שמערך מודיעין יהיה יעיל ואפקטיבי, צריך שכוח האדם בו יהיה איכותי ומיומן. הביקורת העלתה, כי אף אחד מעובדי מחלקת המודיעין של האגף לא היה בעל הכשרה של ממש בתחום המודיעין, וכי עובדי היחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות לא היו בעלי הכשרה לא בתחום המודיעין ולא בתחום החקירות. האגף גם לא התנה את קידום המקצועי של עובדי יחידות המודיעין בקבלת הכשרה מתאימה, ולא ניתנו להם הדרכות ייעודיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יפעל לכך שביחידות המודיעין שלו יהיו עובדים מיומנים שיוכלו לאסוף את המידע הנחוץ ולנתח ולהעריך אותו כראוי; וכן עליו להכשיר אותם ולשפר את הידע המקצועי שלהם.

האגף הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "הוחלט להקים בתוך חטיבת החקירות זרוע מודיעינית רבת עוצמה, שתתבטא בהקמת מודיעין ארצי שיכלול איסוף, הערכה, מחקר, טכנולוגיה, יחידת יעדים ויחידת הונאות מחשב. כמו כן, לצד ארבע מחלקות חקירות מאוחדות אזוריות, תהיינה ארבע יחידות מודיעין אזוריות, אשר יתנו מענה להיבטים הפליליים ולהיבטים האזוריים". האגף הוסיף כי "ריכוז זרוע המודיעין והחקירות... יביא לתיאום טוב יותר בין היחידות ולקביעת תוכנית עבודה מושכלת ומותאמת לצרכים ולאמצעים הקיימים".

פעולות יחידות השומה

קביעת שומות מס וגביית המס על הכנסות שהושגו בפעילות לא חוקית יכולה לתרום רבות למאבק בפשיעה. הועלה, כי משרדי השומה לא עשו די בתחום זה.

1. הביקורת העלתה, כי נוכח מעשי אלימות שבוצעו כנגד עובדים ביחידה למודיעין שטח וחקירות נמנעת היחידה מטיפול בעבריינים פליליים. בסוף שנת 2000 חובלה מערכת הבלימה ברכבו של הממונה על היחידה הארצית למודיעין שטח וחקירות; נוסף על כך נפרצו בתיהם של הממונה על היחידה ושל אחד החוקרים והרכוש בהם נהרס. גורמים במשטרה העלו את הסברה, שאת הפעולות האלה עשו גורמים פליליים הקשורים לנישום שבאותה עת בדקה היחידה את הכנסותיו לשם קביעת שומה. בעקבות אותם מעשים, הורה נציב מס הכנסה ליחידה למודיעין שטח וחקירות, בתחילת שנת 2001, שלא לטפל בעבריינים בכירים עד שיגובשו עם המשטרה דרכים להתמודד עם הבעיה, וינתנו לעובדים אמצעי הגנה. עד מועד סיום הביקורת לא הוסדר עניין זה ולא שונתה הוראתו של נציב מס הכנסה.

חטיבת השומה שבאגף מנסה בשנים האחרונות להקים יחידה מיוחדת לטיפול ב"מגזרים קשים". בהצעה לתכנית העבודה של חטיבת השומה לשנת 2003 נאמר כי "נושא זה שנדון בעבר חייב לקבל עדיפות ליישום וזאת במטרה לטפל באותם ענפים 'שחורים' ו'אפורים' כגון: מכוני ליווי, הימורים, סוחרים סמים ונישומים קשים מענפים אחרים כגון שווקים, מועדוני לילה וכד', כאשר משרדי השומה מעצם טבעם אינם בנויים ומסוגלים לטפל כהלכה בנישומים אלה". עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי בנושא זה.

2. המשטרה מוסרת לאגף מידע גם על עבירות הנוגעות לקניין רוחני, ומודיעה לו על תפיסות של מוצרים מזויפים - בעיקר תקליטורים, משקאות אלכוהוליים, תרופות, בשמים ובגדים - בכמויות גדולות אצל סוחרים ויצרנים. בדיון שהתקיים באגף ביוני 2003 הוחלט למסור את המידע המתקבל מהמשטרה למשרדי השומה האזרחיים לשם פתיחת תיקים לעבריינים, עריכת שומות, קביעת חוב המס וגבייתו. בעקבות זאת מסרה מחלקת המודיעין באותו חודש למשרדי השומה הנוגעים בדבר מידע שהתקבל מהמשטרה על תפיסות מוצרים מזויפים אצל 54 בעלי עסקים.

בביקורת הועלה, כי ל-36 מ-54 (66.6%) בעלי העסקים לא היה תיק באגף או היה להם תיק שסווג "לא פעיל" (כלומר תיק שבעליו אינו מקיים פעילות עסקית ואינו חייב להגיש דוחות לאגף); וכי עד מועד סיום הביקורת, (אוגוסט 2004), נפתח תיק באגף רק לתשעה (25%) מהם. עוד נמצא, כי בקביעת השומה ל-14 מ-18 בעלי העסקים שהיה להם תיק באגף לא הובא בחשבון במשרדי השומה המידע שהתקבל עליהם מהמשטרה, והשומות נקבעו להם בהסתמך על הצהרתם. לדוגמה, המשטרה מסרה לאגף, כי באוגוסט 2001 נתפס אדם במכירת תקליטורים מזויפים, וכי בחיפוש בביתו נמצאו אולפן לזיוף תקליטורים ואלפי תקליטורים מזויפים. כן מסרה המשטרה כי לאותו אדם יש עוד חמישה תיקים פליליים שבגינם יוגשו נגדו כתבי אישום על הפרת זכויות יוצרים וסימני מסחר. התברר, כי יש לו באגף תיק לא פעיל, וכי פקיד השומה לא פעל לשינוי התיק לפעיל ולא ערך לו שומות מס.

שיתוף פעולה עם גופי אכיפה אחרים

הסרת החיסיון ממידע שבידי האגף

לעתים מתקבל ביחידות האגף מידע המצביע לכאורה על פעילות לא חוקית מובהקת. נמצא, שהאגף אינו נוהג להגיש ביוזמתו בקשות להסרת החיסיון ממידע על פעילות לא חוקית שמצוי ברשותו כדי שיוכל למסור אותו לגופים אחרים העוסקים באכיפת החוק. היות שגופים אלה אינם יודעים על המידע האמור, אין הם מבקשים משר האוצר היתר לקבלתו מהאגף. לדוגמה, ביולי 2003 מסר האגף

לפרקליטות חומר חקירה שנדרש כדי להגיש כתב אישום נגד נישום שסחר בכלי רכב אגב שימוש בחלקי חילוף גנובים והונה לקוחות בשיתוף פעולה עם מכוני רכב. הפרקליטות פנתה אל האגף בבקשה להסיר את החיסיון מהמידע שמסר לה, ובפנייתה הסבירה, כי "אנו מתעתדים בזמן הקרוב להגיש כתב אישום בנדון בגין ביצוע עבירות מס, אך הסתבר לפרקליט המטפל מחומר החקירה כי עיקר עניינו ביצוע עבירות בניגוד לחוק העונשין התשל"ז-1977. חומר החקירה שבידי האגף עשוי לעניין את יחידת אתגר במשטרת ישראל (המתמחה בחקירות בנושא כלי רכב ומכוני רישוי) והיחידה מעונינת לחקור בנושא". האגף העביר את בקשת הפרקליטות לאישור שר האוצר, ולאחר שהתקבל אישור השר נמסר המידע למשטרה. מכאן, שרק בעקבות פנייה מפורשת לאגף הועבר המידע המפליל לרשות המשטרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסייג לחובת הסודיות שנקבע בפקודה, המאפשר מסירת מידע לאחר שהתקבל היתר משר האוצר, אין מניעה שהאגף עצמו ייזום פנייה לשר האוצר לקבלת היתר למסירת מידע הנוגע לעבירות פליליות.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי "יש לעודד את אגף מס הכנסה להסיר את החיסיון כאשר הוא מאתר מידע בעל פוטנציאל לפגיעה בגורמים עבריינים".

משרד המשפטים

בביקורת התברר, כי הפרקליטות, חוץ מפרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), אינן נוהגות להגיש כתבי אישום על העלמת הכנסות נגד מי שנתפסו בהעלמת מס מהותית, אם הם אינם כלולים במערך הנישומים של האגף; אלא הן מגישות כתב אישום בגין עבירת מס טכנית כגון, אי דיווח על פתיחת עסק. לדוגמה, בשנת 2003 עצרה המשטרה שני אנשים בחשד כי בשנים 2001-2003 עסקו בקנייה ובמכירה של נשים לשם העסקתן בזנות, בסרסרות לזנות ובניהול מקום של עיסוק בזנות. המשטרה שיתפה בחקירה נגד החשודים את משרד שומה חקירות חיפה, והוגש נגדם כתב אישום. ואולם מאחר שלחשודים לא היו תיקים באגף, לא כלל כתב האישום עבירת מס של העלמת הכנסות אלא רק עבירות מס טכניות של אי-הודעה על פתיחת עסק ושל אי-ניהול פנקסי חשבונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה מחייב תיקון באופן שימוצה הדין עם עברייני מס, גם אם אינם כלולים במערך הנישומים של האגף.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ייתכן שהסיבה לפער הגישות בין פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) לשאר הפרקליטות היא שפרקליטות זו מתמחה בדיני המס והיא שיוצרת את התקדימים בנושא. משרד המשפטים הוסיף, כי אין ספק שיש צורך לגבש מדיניות להגשת כתבי אישום על העלמת מס גם נגד מי שאינם נמצאים במערך הנישומים של האגף, אם הנסיבות מצדיקות זאת.

המשטרה

1. הביקורת העלתה, שבדרך כלל פעלה המשטרה ללא שיתוף האגף, גם אם העלתה בחקירה שנעברו עבירות מס, ופעמים גם כשהחקירה התבססה על מידע שהתקבל במשטרה מהאגף לאחר שהוסר חיסיונו (אמנם, כאמור לעיל, יש שחומר חקירה משטרתי הועבר לאגף, אולם לרוב נעשה הדבר רק לאחר שהוא הועבר קודם לכן לפרקליטות מחוז תל אביב להגשת כתבי אישום, והפרקליטות החליטה ביוזמתה להעבירו לאגף כדי שיהיה אפשר להגיש כתבי אישום גם בגין עבירות מס).

משרד מבקר המדינה בדק את מידת שיתופו של האגף בחקירות של המשטרה שהתבססו על מידע שהתקבל מהאגף, בעקבות אישורן של 34 בקשות להסרת חיסיון ששלחה אליו המשטרה בין מרס 2003 לינואר 2004. הבקשות נגדו למידע על מי שנחשדו בהלבנת הון, בהפעלת בתי בושת, בנייהול בתי הימורים ובסחר בנשים. נמצא, שהמשטרה שיתפה את האגף רק בשמונה מהחקירות בהן אושרו הבקשות האמורות; שבע משמונה החקירות האלה נגדו להלבנת הון באמצעות חלפני כספים ונעשו על ידי צוות חקירה משותף למשטרה ולאגף.

עוד נמצא, שב-26 החקירות האחרות היה שיתוף הפעולה מצד המשטרה מאוחר - בשלבי סיום החקירה - ועקב כך נפגעה יכולתו של האגף לבדוק את האפשרות לגבות מס על ההכנסות שמקורן בפעילות הפלילית. לדוגמה, המשטרה פעלה נגד שני חשודים שניהלו חמישה בתי הימורים. היא העריכה שהחשודים לא דיווחו לאגף על הכנסותיהם מהפעלת בתי ההימורים וממתן הלוואות בריבית ללקוחות של בתי ההימורים, אולם שיתפה את האגף בחקירה רק לאחר שעצרה את החשודים. עוד לפני קבלת המידע מהמשטרה התקבל באגף מידע על החשודים, ולפיו הם מנהלים תחנות דלק פיראטיות; ואולם כיוון שהאגף שותף בחקירה רק לאחר מעצרו, הוא התקשה לאתר את כל המידע הנדרש כדי להגיש נגדם כתב אישום על הפעלת תחנות הדלק, ולכן עניין זה לא נכלל בכתב האישום.

במאי 2004 קבעה חטיבת החקירות באגף שבעה אנשי קשר שיהיו אחראים לתיאום ולשיתוף הפעולה בין האגף למשטרה. כמו כן קיים האגף, החל בינואר אותה שנה, כמה דיונים עם נציגי המשטרה בעניין תקיפה כלכלית של ארגוני הפשע. ואולם עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004) לא קבעו האגף והמשטרה נוהלי עבודה משותפים בכל הנוגע לתיאום ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש למצוא הסדר הולם לתיאום בין המשטרה לאגף. בכלל זה השתתפות האגף בחקירת עבירות שכלולות בהן גם עבירות מס, כדי שיהיה אפשר לגבש כתבי אישום גם על עבירות כאלה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו, כי אף הוא שותף לדעה שיש למצוא הסדר הולם שיאפשר שיתוף פעולה בין המשטרה לרשות המסים שיביא להגשת כתבי אישום גם על עבירות מס הכלולות בחומר החקירה המועבר לפרקליטות השונות. המשרד הוסיף, כי בכל המקרים שבהם החקירות לא יביאו להגשת כתבי אישום משותפים, והמידע המשטרתי בעניינן מרמז על העלמת הכנסות, יש להעביר את המידע לפקיד השומה האזרחי; זאת כדי שיוציא שומה שתביא לכך שהעברייני "יוכה בכיסו" על ידי שלטונות המס ויכלל במערך הנישומים של האגף.

2. במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, אושר בכנסת תיקון לפקודה שתחולתו מ-1.7.03, המקנה לרשות המסים אפשרות להשתמש נגד עברייני מס בכלי הרתעה ואכיפה אפקטיבי - חילוט מחצית מסכום התקבול שלא נרשם. כיוון שגם הכנסות ממקור לא חוקי חייבות במס, ניתן להשתמש בכלי זה גם במאבק בפשיעה הפלילית.

הועלה, שסגן נציב מס הכנסה לחקירות הציע למשטרה פעמים מספר לשתף את האגף בפעילות שהיא עושה במקומות שנעשית בהם פעילות לא חוקית, כגון בתי הימורים ובתי בושת. השתתפות האגף הייתה מאפשרת לו לחלט מחצית הכסף שייפס. נציגי האגף מסרו למשרד מבקר המדינה, כי היענות המשטרה להצעה הייתה מועטה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי אי-שיתוף הפעולה שלה עם האגף מקורו "ברגישות מקורות המשטרה והחשש לאי אבטחת המידע, נוכח אי סיווגם המתאים של אנשי המס ואי קיום אמצעי בטחון מידע באגף המסים כנדרש בתיקי משטרה". היא הוסיפה, שכדי להסדיר את אבטחת המידע על האגף לשתף את המשטרה בתחקיר ביטחוני של עובדי האגף המיועדים לעבוד עמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי הוא בכל מקרה כי המשטרה והפרקליטות יעדכנו את האגף על פסקי דין מרשיעים שיש בהם היבטים הנוגעים למיסוי, כדי שיפעל לגביית מס מהכנסות שמקורן בפעילות פלילית. שכן בביקורת הועלה, שהאגף אינו משתמש במידע המצוי בפסקי דין שיש בהם היבטים הנוגעים למיסוי. מידע שמקורו בהכרעת דין מרשיעה בפלילים יכול לסייע לאגף לקבוע שלעברין הייתה הכנסה שלא דיווח עליה, וכן לקבוע את גודלה. לדוגמה, בפסק דין שניתן ביוני 2003 הורשע אדם בסחר בבני אדם לשם עיסוק בזנות ובניהול מקום לשם עיסוק בזנות. על פי פסק הדין, הוא עסק בפעולות האמורות במשך שנה וחצי, והכנסותיו מהן הגיעו ל-300,000 ש"ח בחודש לפחות. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באגף הועלה, כי לאותו אדם מנוהל במערכת המס תיק של שכיר, שיש לו הכנסות נוספות, וכי משרד השומה שאמור לטפל בנישום לא הביא בחשבון בקביעת השומה לנישום את הכנסותיו מפעילותו העבריינית.

הרשות לאיסור הלבנת הון

באוגוסט 2000 נחקק חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, שתכליתו להיאבק בהלבנת הון שמקורה בעבירות פשיעה חמורות והטמעתו במערכת הכלכלית החוקית. החוק קובע, כי מי שעושה פעולה ברכוש אסור שהושג בביצוע עבירות מסוימות שמנויות בחוק (להלן - עבירות מקור), כדי להסתיר את מקורו של הרכוש או את מקומו או את זהות בעלי הזכויות בו, מבצע עבירה פלילית שדינה עשר שנות מאסר. עם עבירות המקור נמנות עבירות שרובן מסוג פשע; אולם עבירות המקור לא כוללות עבירות על דיני המס, למעט עבירות של הברחת טובין לפי סעיפים 211 ו-212 לפקודת המכס וכן עבירות בגין חשבוניות מס פיקטיביות לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ה-1975. חוק איסור הלבנת הון מחייב נותני שירותים פיננסיים לדווח לרשות לאיסור הלבנת הון על כל פעילות בכספים החורגת מסכום מסוים או על כל פעילות פיננסית חריגה. כמו כן נקבעה בו החובה לדווח על הכנסת כספים מעל לסכום מסוים לארץ או הוצאתם ממנה. דיווחים אלה נשמרים במאגר מידע שמנהלת הרשות לאיסור הלבנת הון. ראש הרשות הוא המוסמך להחליט בדבר מסירת מידע מהמאגר. על פי החוק, מותר למסור מידע מהמאגר למשטרה ולשירות הביטחון הכללי, ונקבע, כי לא ייעשה שימוש במידע שהועבר ממאגרי הרשות, אלא לשם חקירת עבירות הלבנת הון, שימוש ברכוש אסור, הגנה על ביטחון המדינה ומלחמה בארגוני טרור. אולם על פי החוק רשאים המשטרה ושירות הביטחון הכללי, "במסגרת תפקידיהם, לעשות בו שימוש לשם חקירת עבירות נוספות שלא לפי חוק זה ומניעתן, לשם גילוי עבריינים והעמדתם לדין".

עבירות הלבנת הון ועבירות מס נובעות לעתים מפשע והן כרוכות יחדיו. ההכנסות מביצוע העבירות מועלמות מהרשויות, בהן רשות המס, ונעשים ניסיונות לטשטש את מקורן, להכשיר אותן ולשלבן בפעילות הכלכלית החוקית. פעילות הרשות לאיסור הלבנת הון מאפשרת לחשוף את הלבנת ההון ואת עבירת המס המתלווה לה.

במאי 2002 הוקמה ועדה בראשות נציג של משרד המשפטים שהשתתפו בה נציגים ממשרד המשפטים, מהרשות לאיסור הלבנת הון, מהמשטרה, מהמשרד לביטחון פנים, מאגף המכס והמע"מ ומנציבות מס הכנסה. הוועדה דנה בצורך להוסיף עבירות מס חמורות לרשימת עבירות המקור שבתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, כדי לאפשר לרשות המסים לקבל מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון ולחקור גם עבירות הלבנת הון שמקורן הוא גם בעבירות מס.

בפברואר 2003 הגישה הוועדה למנכ"ל משרד המשפטים את המלצותיה, ובהן ההמלצות האלה:

1. להוסיף לעבירות המקור שבתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון גם עבירת העלמת הכנסות במרמה ובערמה.
 2. להסמיך את אגף מס הכנסה, אגף המכס והמע"מ והרשות לניירות ערך לשמש גופי חקירה עצמאיים לחקירת עבירות לפי חוק איסור הלבנת הון.
 3. להסמיך את אגף מס הכנסה, אגף המכס והמע"מ והרשות לניירות ערך לקבל מידע ישירות מהרשות לאיסור הלבנת הון, על פי בקשה מנומקת, לשם חקירת עבירת הלבנת הון.
 4. להסמיך את הרשות לאיסור הלבנת הון למסור מיוזמתה מידע מהמאגר שהיא מנהלת לאגף מס הכנסה, לאגף המכס והמע"מ ולרשות לניירות ערך, בכפוף למסירת הודעה על כך למשטרה.
- נמצא, כי התגלעו חילוקי דעות מהותיים בין הרשות לאיסור הלבנת הון לבין האגף. הרשות טענה, כי חוק איסור הלבנת הון הוא חוק פלילי, והמחוקק הגביל את השימוש במידע שבידיה לחקירה ולמניעה של עבירות פליליות בלבד; ומשום כך לא ניתן לאפשר שימוש בו לעריכת שומות לנישומים. האגף טען, לעומת זאת, כי פעילותו ומטרתו היא לגבות מסים ולנצל את המידע גם להשגת מטרה זו. עקב חילוקי דעות אלה לא יושמו המלצות הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לעשות ליישוב המחלוקת באופן שיביא להשגת הפתרון המיטבי כדי להביא לשיתוף פעולה והעברת מידע בין הרשות לאיסור הלבנת הון לבין רשות המסים.

הרשות לאיסור הלבנת הון השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי "יש לעשות הכל למציאת פתרון המחלוקת כדי שיהיה אפשר להעביר מידע מן הרשות לאיסור הלבנת הון לרשות המסים... כדי שיהיה ניתן לקדם את המלחמה בפשיעה ובתופעת הלבנת ההון, ולשרת אף את מטרות אגף רשות המסים בגביית מס אמת".



החלטת הממשלה בדבר המאבק בפשיעה המאורגנת כללה את רשות המס כשותפה טבעית למאבק בפשיעה. אולם הממצאים שהובאו לעיל מראים, כי לא כך הם פני הדברים. כדי שרשות המס תתרום את תרומתה למאבק בפשיעה עליה לגבש תכניות אסטרטגיות לטיפול בנושא ולהיערך ליישומן; עליה לקבוע נוהלי עבודה ברורים שיאפשרו תיאום ושיתוף פעולה בין כל יחידות המודיעין והחקירות הפועלות בה; עליה להקים מערך מודיעין שיתבסס על כוח עבודה בעל הכשרות מתאימות, מיומן ומקצועי; עליה להיערך לפעולה גם במישור השומה: לכלול את העבריינים במערך הנישומים, לקבוע להם שומות בהתחשב במכלול פעילותם העסקית (גם הלא חוקית) ולקבוע את סכום המס שהם חייבים ולגבותו מהם.

כדי שהמאבק בפשיעה יצליח, על רשות המסים לפעול בשיתוף פעולה ובתיאום עם גופי אכיפת החוק האחרים: המשטרה, הרשות לאיסור הלבנת הון והפרקליטות; עליה ליזום במקרים ראויים את הסרת החיסיון ממידע המצוי ברשותה שיש בו כדי לסייע במאבק בפשיעה ולמסרו לגופים אלה, כשלנגד עיניה שמירת הזכות לפרטיות מזה, והאינטרס במיגור הפשיעה מזה. כמו כן יש לפעול לכך שרשות המסים תוכל לקבל מהמשטרה ומהרשות לאיסור הלבנת הון מידע שיש בו כדי לסייע לה במאבק בפשיעה.