

"קו הצדק" וגמול למודיעים

תקציר

רקע כללי

בפברואר 2013 החליטו שר האוצר דאז ומנהל רשות המסים דאז לצאת במסע פרסום להגברת המודעות לתשלום מס אמת. רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) פרסמה באמצעי התקשורת הודעה על הקמת מוקד מיוחד המכונה "קו הצדק". למוקד זה הציבור יכול לפנות כדי למסור מידע על עברות מסים, תוך הבטחת סודיות מלאה של פרטי המוסר (להלן - מודיע). את המידע למוקד זה הציבור יכול להעביר בטלפון, בדואר אלקטרוני ובפקס. הטיפול בחומר שהתקבל במוקד והטיפול בבקשות של מוסרי מידע למתן גמול כספי נמצא באחריות יחידת מטה המודיעין של מס הכנסה ברשות ובאחריות כוללת של סמנכ"ל בכיר לחקירות ולמודיעין ברשות.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרשות במידע שהתקבל במוקד "קו הצדק" ואת טיפולה במתן גמול כספי למודיעים. הביקורת נעשתה ביחידת מטה המודיעין בחטיבת חקירות ומודיעין ברשות, בכמה משרדי שומה וכן בהנהלת הרשות.

הליקויים העיקריים

ליקויים בהקמתו של "קו הצדק" ובהפעלתו

1. חלק מפקידי השומה ומנהלי היחידות ברשות שותפו בתכנית ההקמה של מוקד "קו הצדק" רק ימים ספורים לפני התחלת המבצע, וחלקם שמעו על כך בתקשורת. עקב כך נוצרו עיכובים בהעברת המידע ממטה המודיעין של מס הכנסה ליחידות ברשות.
2. האחריות לקבלת המידע הוטלה על יחידת מטה המודיעין של מס הכנסה, ללא שיתוף אנשי המודיעין של מס ערך מוסף (להלן - מע"ם), ויחידה זו לא פעלה להעביר את המידע ליחידות של מע"ם.
3. כדי לקלוט את המידע שהצטבר גייסה הרשות סטודנטים אך לא הכשירה אותם לתפקידם, ובשל כך הטיפול במידע שנמסר היה לקוי. לעובדים אלה לא היה הסיווג הביטחוני הנדרש לעובדי מודיעין הנחשפים למידע רגיש.
4. בחודשים פברואר-ספטמבר 2013 התקבלו במוקד "קו הצדק" כ-20,000 ידיעות מודיעיניות, אולם בשל מחסור במשאבים נקלטו ביחידות המודיעין האזוריות רק 8,700 ידיעות, ומהן העשירו רכזי המודיעין את בסיס המידע במידע הנוגע לכ-250 מקרים בלבד.
5. חלק מהמידע שהתקבל במוקד "קו הצדק" הועבר למשרדי שומה אזרחיים לביקורת ניהול פנקסים, וחלקו לחוליות השומה. אין ברשות מידע על תוצאות הטיפול, שכן מטה המודיעין של מס הכנסה אינו דורש משוב על המידע שהועבר. בשל כך אין לרשות נתונים על האפקטיביות של המוקד.

אפקטיביות הגמול למודיעים

1. נוהלי יחידות המודיעין של מס הכנסה ושל מע"ם בדבר גמול כספי למודיעים, כלומר אנשים שמוסרים מידע מהותי על עברות מס, אינם מתפרסמים ברבים.
2. על פי נוהל הרשות, על המודיע להמתין עד לסיום ההליך הפלילי כדי לקבל תמורה כספית על פעילותו. הליך זה נמשך בדרך כלל זמן רב. יתרה מזו, אם בית המשפט פוסק עונש מאסר בפועל בלי קנס כספי או עונש מאסר בפועל וקנס כספי שלא ישולם בפועל לרשות המסים, המודיע לא יקבל גמול כספי כלל. דבר זה פוגע בתמריץ למודיעים. מספר תיקי המודיעים הממתנינים לגמול במודיעין מס הכנסה הוא כ-50 בלבד, ורק שניים מהם נפתחו בשנת 2013.
3. נמצא כי הרשות אינה פועלת לאיתור יורשים של מודיעים שנפטרו הזכאים לגמול.

ההמלצות העיקריות

הקמת מוקד מודיעיני אחד על ידי רשות המסים תרמה להנגשתה לציבור. עם זאת על הרשות לפעול להגברת היעילות והאפקטיביות של הטיפול במידע על עברות מסים המתקבל במוקד ולעקוב אחר הטיפול במידע שהועבר ליחידות השדה ברשות. עוד על הרשות לבחון את תמרוץ המודיעים, במטרה להגדיל את מספר הידיעות המתקבלות ובכך להרתיע עבריינים פוטנציאליים מביצוע עברות מס.

סיכום

רשות המסים לא הכינה תכנית סדורה להפעלת מוקד "קו הצדק" לקבלת מידע מהציבור ולא נערכה להפעלתו, למרות חשיבות הנושא ורגישותו. יחידות המודיעין שלה לא שותפו בתהליך התכנון, והטיפול במידע לא היה אפקטיבי. כך נפגעה היכולת של הרשות להרתיע עבריינים בכוח מביצוע עברות מס.

מוסרי מידע - מודיעים - הם מקור חשוב להשגת מידע על עברות מס, וחלקם דורשים מן הרשות גמול כספי. אולם נמצא שבנהלים למתן גמול כספי למודיעים יש כמה בעיות אשר עלולות לפגוע בתמריץ למסירת מידע.



מבוא

הכנסות רשות המסים בשנת 2012 הסתכמו ב-218.6 מיליארד ש"ח. גורמים שונים מעריכים כי חלקים גדולים מהפעילות הכלכלית במדינה אינם מדווחים לרשות המסים. הבנק העולמי מעריך כי הפעילות הכלכלית האמתית בישראל גדולה בכ-23% מהפעילות הכלכלית המדווחת.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג) קבעה בדוח שפרסמה בספטמבר 2011 כי יש במדינת ישראל פער גדול בין הפעילות הכלכלית המדווחת ובין הפעילות הכלכלית בפועל. על פי הוועדה, צמצום הפער בין הפעילות המדווחת ובין הפעילות בפועל ואכיפה יעילה יותר של החוק צפויים להביא להגדלה ניכרת של חייבי המס בישראל, ובעקבות זאת להגדלת מקורות ההכנסה שבידי הממשלה, ליצירת מערכת מס צודקת ושוויונית יותר ולצמצום היתרון התחרותי של עסקים מעלימי מס על פני עסקים שומרי חוק.

לאחר קבלת דוח ועדת טרכטנברג מינה שר האוצר צוות מקצועי בראשותם של מנהל רשות המסים דאז והממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז (להלן - הצוות). הצוות התבקש לבחון את הפעולות שהרשות נדרשת להן, כדי להעמיק את גביית המסים ולטפל ב"הון השחור" בישראל. לדעת הצוות, אפשר להרתיע עברייני מס פוטנציאלי, אם הוא יחוש כי יש סיכוי גדול שייתפס סמוך לביצוע העברה ואם ידע שהעונש שיושת עליו בעקבות העברה יהיה כבד.

בעקבות המלצות הצוות, בתחילת חודש פברואר 2013 יצאה הרשות במסע פרסום בתקשורת, ובו הודיעה על הקמת מוקד מיוחד - "קו הצדק" (להלן גם - המוקד), שנועד להגביר את מודעות הציבור להעלמות מס וליצירת הרתעה של עברייני מס.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרשות במידע שהתקבל במוקד "קו הצדק" ואת טיפולה במתן גמול כספי למודיעים. הביקורת נעשתה ביחידת מטה המודיעין בחטיבת חקירות ומודיעין ברשות, בכמה משרדים של פקידי שומה וכן בהנהלת הרשות.

"קו הצדק"

היערכות

הציבור יכול לפנות למוקד "קו הצדק" ולמסור בו מידע על כלל העברות בתחומי המס הישיר והמס העקיף, תוך הבטחת סודיות מלאה של פרטי מוסר המידע. את המידע הציבור יכול למסור בטלפון, בדואר אלקטרוני ובפקס. הטיפול במידע נמצא באחריות יחידת מטה המודיעין של מס הכנסה.

הביקורת העלתה ליקויים בהיערכות הרשות להקמת "קו הצדק", כמפורט להלן:

1. חלק מפקידי השומה ומנהלי היחידות ברשות שותפו בתכנית ההקמה של המוקד רק ימים ספורים לפני תחילת המבצע, וחלקם שמעו על כך בתקשורת. עקב כך, בין היתר, נוצרו עיכובים בהעברת המידע ממטה המודיעין של מס הכנסה ליחידות ברשות.

2. האחריות לקבלת מידע בקשר לעברות מע"מ הוטלה על יחידת מטה המודיעין של מס הכנסה, ללא שיתוף אנשי המודיעין של מע"מ, אף על פי שיש להם ניסיון רב בטיפול בעברות כאלה. לא זו אף זו - יחידות מטה המודיעין של מס הכנסה אף לא העבירו את המידע שקיבלו על עברות מע"מ לטיפול היחידות של מע"מ.
 3. המידע הרב שהתקבל במוקד לא הוזן למערכות המחשוב בזמן אמת, אלא נרשם בטופס ידני שהועבר ליחידות המודיעין האזוריות לשם הקלדתו במחשבי הרשות וקביעת דרך הטיפול במידע. בעקבות זאת, חל עיכוב של ממש בטיפול בדיעות מודיעיניות רבות.
- בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 (להלן - תשובת הרשות) ציינה הרשות כי היא הפיקה את הלקחים מדוח המבקר, וכי הסמנכ"ל הבכיר לחקירות ומודיעין הנחה את מוקד "קו הצדק" להפיץ את הידיעות באופן מידי גם ליחידות של מע"מ. עוד ציינה הרשות כי היא מקבלת את עמדת המבקר באשר להזנת הידיעות ולהפצתן באיחור.

טיפול לקוי במידע

לאחר קבלת הידיעות במוקד, על יחידת מטה המודיעין של מס הכנסה להעבירן ליחידות החקירות והמודיעין במשרדי השומה האזוריים. שם צריכים להזין אותן למערכת המחשוב של המודיעין, שאם לא כן הדבר יקשה מאוד את השימוש בידיעות אלה.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2013 התקבלו במוקד כ-20,000 ידיעות על עברות מס, מהן כ-6,000 ידיעות בדואר האלקטרוני ובפקס; כ-11,000 ידיעות טלפוניות; כ-550 פניות לתיאום פגישה עם אנשי המודיעין; וכ-2,400 הודעות במענה הקולי (שהושארו לאחר שעות הפעילות) שבהן אנשים מבקשים שיחזרו אליהם בטלפון.

עד סוף ספטמבר 2013, בשל חוסר במשאבים, רק כ-8,700 ידיעות, שהן כ-43% מכלל הידיעות שהתקבלו במוקד החדש, נקלטו במערכות המחשוב על ידי רכזי המודיעין האזוריים; בחלק מיחידות המודיעין האזוריות חל עיכוב של כארבעה חודשים בקליטתן.

מתוך כ-8,700 הידיעות שנקלטו במערכות המחשוב החליטו רכזי המודיעין האזוריים להעשיר את בסיס המידע בכ-250 ידיעות בלבד ולפתוח להן "תיק איסוף" (תיק שיכול להוביל לחקירה ממשית). כ-2,850 ידיעות הועברו לאגירה¹, כ-4,000 ידיעות הופצו לפקדי השומה האזוריים לטיפול שומתי או לחוליות לביקורת ניהול פנקסים, ובנוגע לשאר המידע - טרם הוחלט על דרך הטיפול בו. מכאן שרוב רובו של המידע לא הוערך כמהותי.

בשיחות שקיימו אנשי משרד מבקר המדינה עם כמה אנשי מודיעין של מס הכנסה ברשות עלה כי בשנים האחרונות שודרגה מחלקת החקירות והמודיעין של מס הכנסה מהבחינה המקצועית וחל בה שינוי ארגוני שנועד לייעל אותה. אך אנשי המודיעין העלו טענות שהם עוסקים בעיקר בעבודת קלדנות, ואינם מתפנים לעבודת המודיעין שאמורה להעשיר מידע שיכול להוביל לחקירה פלילית. עוד הם טענו כי אין במחלקת המודיעין כוח האדם והציוד הטכנולוגי הדרושים להעשרת מידע מודיעיני (כגון כלי רכב, מצלמות נסתרות ואמצעי הקלטה).

עלה כי חלק מהמידע שהתקבל במוקד והועבר לפקדי שומה אזוריים, נשלח על ידם לחוליות ביקורת ניהול פנקסים ולחוליות השומה. אולם אין ברשות מעקב אחר המידע שטופל על ידי חוליות ביקורת ניהול פנקסים. מטה המודיעין של מס הכנסה מפיץ את הידיעות ליחידות של מס הכנסה, אך הוא אינו דורש משוב על המידע שטופל ועל ממצאיו. כמו כן עלה כי מטה המודיעין של מס הכנסה לא עשה עיבוד וניתוח של נתונים על היעילות של המידע שהתקבל ושל פעילות המוקד.

1 ידיעות שנשמרים במאגר המידע של הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לייעל את הטיפול בידיעות שמתקבלות ובהפצתן לגורמים המתאימים ולערך מעקב אחר הטיפול בהן.

הרשות ציינה בתשובתה כי אנשיה מקבלים את עמדת המבקר באשר לעיכוב בקליטת הידיעות. לטענתה, הדבר נובע ממחסור בכוח אדם מקצועי שאמור לטפל בידיעות המתקבלות. לכן ככל שיגדל מספר אנשי המודיעין כך יתחזק מערך ההרתעה של הרשות. עוד ציינה הרשות כי לאחרונה נקלטו במשרדי השומה האזרחיים רכזי מודיעין שתפקידם להזין את תוצאות הטיפול האזרחי במידע.

העברת ידיעות ממס הכנסה למע"ם

ידיעות רבות הנמסרות למוקד עוסקות בנושאים שבהם מתקיימים בד בבד שני סוגי עברות: עברה על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - פקודת מס הכנסה), ועברה על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"ם); למשל, מקרה שבו התגלו עברות של העלמת הכנסות מפעילות עסקית, אי-ניהול פנקסים, קיזוז חשבונות פיקטיביות ואי-רישום של עסקים.

נמצא כי מטה המודיעין של מס הכנסה, האחראי לפעילות המוקד, לא העביר ידיעות על עברות לפי חוק מע"ם לטיפול יחידות המודיעין והחקירה של מע"ם. יצוין כי חקירת עברות לפי חוק מע"ם מתבצעת ביעילות רבה יותר מכיוון שהדיווחים של הנישומים למע"ם נעשים אחת לחודש או אחת לחודשיים לעומת הדיווחים למס הכנסה הנעשים אחת לשנה. על כן, העברת המידע שהתקבל במוקד ליחידות המודיעין והחקירה של מע"ם עשויה לסייע סיוע של ממש ליכולת החקירה של הרשות וליכולת ההרתעה שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על יחידות המודיעין ברשות לפעול בשיתוף פעולה ולהעביר ביניהן מידע באופן שגורתי, כדי שיוכלו לבחון אותו ולנקוט את הפעולות המתחייבות.

בעקבות הביקורת הורה ב-8.12.13 סמנכ"ל בכיר לחקירות ומודיעין ברשות מר אבי ארדיטי למטה המודיעין של מס הכנסה לתקן מידית את הליקוי ולהעביר ליחידות המודיעין והחקירה של מע"ם את כל הידיעות שיש בהן גם עברות על חוק מע"ם.

בתשובתה הוסיפה הרשות כי הוחלט שכל ידיעה שמתקבלת תופץ אוטומטית למס הכנסה ולמע"ם, וכי מערכת המחשב של מודיעין הרשות נפתחה להזרמת מידע הדדית של שני הגופים.

העסקת סטודנטים ביחידות המודיעין

על פי נוהלי יחידות המודיעין ברשות, בכל ידיעה שמתקבלת על מקבל המידע לוודא כי הוא יכול לענות על שש השאלות: (א) מי? (ב) מה? (ג) מתי? (ד) מדוע? (ה) מקום? (חמשת המ"מים) (ו) איך? (אופן הגעת המידע למקור). כמו כן עליו לוודא שהמידע שהוא מזין למערכות המחשוב מלא ומפורט עד כמה שניתן. קבלת התשובות לכל השאלות האלה מאפשרת למקבלי ההחלטות לקבוע את דרך הפעולה הנכונה.

נמצא כי מטה המודיעין של מס הכנסה מעסיק סטודנטים בתפקיד של מוקדנים במוקד "קו הצדק". מוקדנים אלה לא קיבלו הכשרה מתאימה בנוגע לפקודת מס הכנסה, לחוק מע"ם ולתורת המודיעין של הרשות. עקב כך נרשמו ידיעות שחסרים בהן פרטים רלוונטיים. גם ביחידות החקירה והמודיעין

של מס הכנסה שבמשרדי השומה האזוריים מועסקים סטודנטים. עובדי המודיעין של הרשות נדרשים לסיווג ביטחוני גבוה, בשל חשיפתם למידע רגיש. אולם נמצא כי לסטודנטים המועסקים ביחידות אלה אין סיווג ביטחוני.

בתשובתה ציינה הרשות כי המידע במוקד מוגדר ברובו מידע ברמת סיווג נמוכה יחסית, והוא פתוח לעיני כל עובדי הרשות ואינו מצריך התארגנות מורכבת, ארוכה ויקרה של תחקירים ביטחוניים. עוד ציינה הרשות כי גורמי המודיעין שמנתחים את המידע ומעבירים אותו לטיפול היחידות המתאימות הם גורמים מקצועיים בעלי סיווג ביטחוני מתאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שכל העובדים ביחידות המודיעין של מס הכנסה יקבלו הכשרה מתאימה על מנת שניתן יהיה לאסוף את מלוא הפרטים ממוסרי הידיעות. נוסף על כך, על הרשות לבחון את הצורך לקבוע עבור העוסקים בעבודת המודיעין סיווג ביטחוני שיתאים לצורכי תפקידם.

גמול כספי למודיעים

אחד האמצעים הנוספים לעודד מסירת מידע על העלמות מס עברות על פקודת מס הכנסה ועל חוקי מע"ם הוא תגמול כספי למוסר המידע (להלן - מודיע או מקור). יצוין כי מודיע שפונה למוקד "קו הצדק" ומבקש גמול כספי מופנה לטיפול של רכז המודיעין האזורי.

נוהל הרשות קובע שיש אפשרות למתן גמול כספי למודיע. כל בקשה לגמול כספי צריכה לעמוד בכמה תנאים, ובהם: (א) הגמול ישולם רק למודיע אשר הזדהה בפרטיו המלאים, ביקש גמול במפורש עוד לפני פתיחת החקירה הפלילית, ובקשתו אושרה מראש על ידי מנהל אגף בכיר במטה המודיעין ברשות וקיבלה אישור סופי של סמנכ"ל בכיר לחקירות ומודיעין ברשות; (ב) המודיע מסר מידע אמתי ומלא, אין לו כל מעורבות נוספת מעבר למה שמסר במידע, והוא ישתף פעולה וימסור מידע מלא בכל ההליכים המשפטיים; (ג) אם יתברר כי המודיע הסתיר מידע חיוני, שיקר או זייף מסמכים באופן שיש בהם כדי להטעות, בקשתו לגמול כספי תידחה. כל הסכם עמו יהיה בטל מעיקרו, והוא אף יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק; (ד) המודיע מוסר מידע אשר אינו ידוע לרשות המסים; (ה) המודיע מוסר את המידע שלא בעקבות חקירה או בדיקה גלויה המתבצעת ברשות המסים או ברשות שלטונית אחרת; (ו) המודיע מוסר מידע אשר טרם נדון בערכאה משפטית בישראל; (ז) המודיע מוסר מידע אשר טרם פורסם באמצעי התקשורת בישראל.

חוסר שקיפות בנהלים של הגמול הכספי

גוף שלטוני נדרש, בתנאים מגבילים מסוימים, להקפיד על שקיפות פעולותיו ככל הניתן. רעיון זה נובע מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בדבר חובת הנאמנות של רשויות השלטון כלפי הציבור ובדבר זכות הציבור לדעת, ונועד לוודא כי ההנחיות מיושמות באופן אחיד ושוויוני בנוגע לכלל הציבור. בדוח מיוחד של מבקר המדינה בנושא הטלת כופר בגין עברות מס² המליץ המבקר על הגברת השקיפות של פעולות הרשות ושל החלטותיה.

2 מבקר המדינה, דוח ביקורת על הטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה, פברואר 2006.

נמצא כי הנהלים של יחידות המודיעין של מס הכנסה ושל מע"ם בנוגע לגמול כספי למודיעים אינם גלויים. המודיע נחשף לנהלים רק כאשר הוא מציג בקשה מפורשת לקבלת גמול כספי תמורת המצאת מידע.

בתשובתה ציינה הרשות כי תחום המודיעין הוא תחום רגיש מאין כמוהו, ויש חשש שחשיפת שיטות הפעולה תביא לשיבושים בעבודת המודיעין. על כן היא "מתנגדת בכל תוקף לנושא השקיפות בתחום המודיעין".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשות תבחן את הצורך בהגברת השקיפות של הכללים בתחום הגמול הכספי למוסרי המידע באופן שלא יפגע בעבודת המודיעין שלה; הדבר עשוי לתרום להגברת המודעות ושיתוף הפעולה של הציבור בתחום ולתרומה במאבק בהון השחור.

הגמול הכספי למוסרי מידע

על פי הוראות הנוהל לתשלום גמול כספי של מטה המודיעין של מס הכנסה³ (להלן - הנוהל), הגמול הכספי למודיע יהיה 20% מסכום הקנס הכספי שבית המשפט השית על הנאשם בגין הרשעתו בעטייה של הידיעה שנמסרה או 20% מסכום הכופר שהושת על הנישום בגין אותה עברה, על פי הוראות סעיף 221 לפקודת מס הכנסה; אך סכום זה לא יחרוג מתקרת הגמול שאושרה מראש על ידי סמנכ"ל בכיר לחקירות ומודיעין ועל ידי מנהל אגף בכיר במטה המודיעין ברשות. הגמול הכספי משולם רק לאחר סיום ההליכים המינהליים והמשפטיים ולאחר סיום תשלום הקנס שהושת בבית המשפט או סיום תשלום הכופר ויחושב רק מהסכומים ששולמו בפועל.

הביקורת העלתה כי הנוהל גורם לכמה בעיות במתן הגמול הכספי ולעיכובים של ממש בתשלומו בפועל:

1. היה ובית משפט מטיל על הנאשם עונש מאסר בפועל ללא קנס כספי, המודיע לא יקבל גמול כספי כלל, אף שפעמים רבות מדובר במידע בעל חשיבות רבה. מצב זה עלול לפגוע בנכונות של מודיעים למסור מידע לרשות. להלן שתי דוגמאות הממחישות מצב זה:

א. המודיע מסר מידע שאומת, והנישום הואשם בהעלמת מס לשנים 2001-2004 בסכום של כ-2.5 מיליון ש"ח. ב-14.5.12 ניתן גזר הדין: שמונה חודשי מאסר בפועל, עשרה חודשי מאסר על תנאי לשלוש שנים, ארבעה חודשי מאסר על תנאי (תנאי אחר) לשלוש שנים וקנס כספי בסך 40,000 ש"ח. ועדת הגמול של מס הכנסה אישרה למודיע על פי הנוהל 8,000 ש"ח שהם 20% מהקנס שנקבע על ידי בית המשפט. על פי הנוהל, לא הייתה הוועדה יכולה לתגמל את המודיע באופן שיהלום את עונש המאסר שהושת על הנישום.

ב. המודיע מסר מידע שאומת, והנישום הואשם בהעלמת מס לשנים 2003-2008 בסכום של כ-272,000 ש"ח. ב-23.1.11 המירה ועדת הכופר את העונש הפלילי בכופר בסכום של 68,000 ש"ח. ב-16.7.12 אישרה ועדת הגמול של מס הכנסה למודיע 13,600 ש"ח, שהם 20% מהכופר.

בדוגמה הראשונה עברת המס הייתה חמורה יותר - הועלמו מיליוני ש"ח, הנאשם קיבל עונש חמור של מאסר בפועל, והטיפול המשפטי ארך יותר מחמש שנים, אולם המודיע קיבל רק

3 לעניין זה קיים גם נוהל של מטה המודיעין של מע"ם.

8,000 ש"ח. בדוגמה השנייה עברת המס הייתה קלה יותר וסכום ההעלמה היה מאות אלפי שקלים, ואילו המודיע קיבל גמול גבוה יותר - כ-13,600 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון אפשרות לתיקון הנוהל כך שבמקרים מתאימים ניתן יהיה להכיר בתרומת מוסרי מידע איכותי לאיתור עברות מס באופן שהגמול שיינתן להם איכותי יהיה הוגן ויהלום את חומרת העברה שנחשפה הודות למסירת המידע.

בתשובתה ציינה הרשות כי היא נמצאת בתהליכי התייעלות שיעצרו את בזבוז כספי הציבור, לכן היא מפעילה מקורות ללא תשלום או תשלום מופחת, תוך "שיפור דרמטי" של מערך ההרתעה. עוד ציינה כי שיקוליה בעניין הגמול הכספי מבוססים על דרישות החוק, על עקרונות המוסר, על צורכי הרשות ועל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

2. על פי נוהל מטה המודיעין של מס הכנסה, גמול כספי ישולם רק אם נפתחה חקירה פלילית בגין המידע שמסר המודיע, אך הוא לא ישולם עבור מידע בתיק נישום המשמש את הרשות לגביית מסים בהליך אזרחי. לעומת זאת, נוהל המודיעין של מע"מ מאפשר להעניק גמול כספי גם למוסר ידיעה שהטיפול בה תרם לגביית מסים בהליך אזרחי, ולא דווקא בסיום הליך פלילי קשה ומורכב.

נמצא כי מטה המודיעין של מס הכנסה חתם עם מודיעים על הסכמי גמול כספי תמורת מידע בתיקים מסוימים, אך תיקים אלו לא טופלו על ידי פקידי השומה לחקירות במס הכנסה, מסיבות שונות. על פי נוהל מטה המודיעין של מס הכנסה, אסור לעשות שימוש במידע שהתקבל ממוסרי המידע האלה בהליך האזרחי, אשר אינו מזכה אותם בגמול כספי. במקרים אלו על אנשי יחידת המודיעין לקרוא למודיעים ולבקש מהם לוותר על בקשת הגמול הכספי כדי שיהיה אפשר להעביר את המידע לטיפול בהליך אזרחי. על פי נוהלי הרשות, מודיע המסרב לבקשת הרשות, המידע שמסר נגנז, ולא נעשה בו שימוש. היות שכך, באי-השימוש במידע יש חשש שמצב עניינים זה ירתיע מודיעים מלחזור ולמסור מידע לרשות. כמו כן יוצא אפוא שבמקרים אלו מידע איכותי, שהיה יכול לשמש בהליך האזרחי להוצאת שומה גבוהה יותר, לא יועבר לפקידי השומה, ועקב כך המדינה תפסיד מקורות הכנסה.

בתשובתה ציינה הרשות כי גמול ישולם גם במקרה של מידע על שיטת העלמת מסים שאינה נגועה בפלילים. גמול זה יהיה באישורו של סמנכ"ל בכיר למודיעין וחקירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לשקול לשנות את נוהל הגמול של מודיעין מס הכנסה כך שיוסדר מתן גמול במקרים מתאימים, גם אם לא נעשה שימוש במידע בהליך פלילי מהותי, אך הוא חשוב בהליך האזרחי ותורם לגביית מס מהנישום, זאת במטרה לעודד מסירת מידע על עברות מס.

אי-תשלום גמול כספי

הרשות אינה מבקשת מהמודיעים לציין מי הם היורשים שלהם, והיא לא עושה ניסיונות ממשיים לאיתור זכאים. מידע על זכאים לגמול הוא חשוב מכיוון שלעתים קרובות עובר זמן רב עד לסיום העיסוק בתיקים הפליליים ברשות, ובניתיים מודיעים הולכים לעולמם או שהקשר עמם אובד.

על פי הנוהל, מודיע אשר זומן לקבל את הגמול הכספי ולא הגיע הוא בחזקת מי שוויתר על הגמול הכספי, והסכומים הנוגעים בדבר נשארים אצל הרשות.

בתשובתה ציינה הרשות כי תחום המודיעין רגיש ביותר כשמדובר במקור מודיעיני. מרבית המקורות שומרים בקנאות על פרטיותם, ולכן דרך המלך לקבלת הגמול הכספי היא בפניית המקור למפעילו. לרשות אין עניין למסור פרטים למוטבים או לכל גורם אחר בדבר הפעלת המקור ותגמולו מטעמים של חיסיון הקיים בפקודת מס הכנסה, בעניין חשיפת דרכי הפעלה ושיטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון את האפשרות להציע למודיעים להצהיר על מוטבים בעת החתימה על ההסכם עם מס הכנסה; אלא אם ביקשו המודיעים לשמור על חסיונם המלא אף מול יורשיהם.

סכומי הגמול ומספר תיקי הגמול

מספר התיקים הממתנים לגמול במודיעין מס הכנסה משנת 2002 עד 2013 הוא כ-50 בלבד, ובשנת 2013 נפתחו רק שני תיקי גמול. מבדיקה שביצעו עובדי משרד מבקר המדינה עולה כי מטה המודיעין של מס הכנסה קבע סכומים נמוכים יחסית כתקרה לגמול הכספי. בבקורות לא נמצאו אמות מידה או נימוקים לסכומים שנקבעו כתקרת הגמול.

בנובמבר 2012 הוגשו המלצות הוועדה שהוקמה על ידי מנהל הרשות דאז לאיסוף מידע על תושבים ישראלים בחו"ל ועל תושבים זרים בארץ (להלן - הוועדה לאיסוף מידע), ובהן ההמלצה להגביר את מוכנות הציבור לדווח על עברות מס, ובכללן עברות מס קשות להוכחה של זרים בישראל ותושבי ישראל בחו"ל, באמצעות: (א) עידוד מסירת מידע על עברות מס מאנשים הפונים ביזמתם ומתן אפשרות לשלם גמול כספי בסכום של עד 20% מהטיפול הפלילי או עד 500,000 ש"ח, הנמוך מביניהם; (ב) ביטול האיסור לשלם גמול כספי למקורות המוסרים מידע שהיה מצוי ברשויות אחרות. ניסיון העבר מלמד כי ללא הכוונתו של המודיע, המידע לא היה מגיע לרשות המסים.

המלצות הוועדה טרם אומצו ויושמו על ידי הנהלת הרשות.

בתשובתה ציינה הרשות כי אין מקום לשינוי הנוהל, וכי התשלום ודרך ההפעלה הם נגזרת של נוהלי המודיעין. הרשות הוסיפה כי הירידה החדה במספר התשלומים למוסרי המידע נובעת מהתמקצעות של העוסקים בתחום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לקבוע את עמדתה בנושא זה לאחר בחינה יסודית של המלצות הוועדה לאיסוף מידע שהוקמה על ידה.

סיכום

הרשות החליטה להקים את מוקד "קו הצדק" - מוקד כללי המאפשר לציבור למסור מידע בנוגע לכל עברות המס. הרשות לא הכינה תכנית סדורה להקמת המוקד ולא נערכה להפעלתו, למרות החשיבות והרגישות שהיא עצמה מייחסת לפעילותו. הרשות לא שיתפה את יחידת המודיעין של מע"מ במידע שהתקבל במוקד, אף שהמטרה הייתה לשתף ולהפעיל את כלל יחידות הרשות כדי למצות את המידע ולהעשירו. הטיפול במידע שהתקבל במוקד לא היה אפקטיבי, ונוצרו עיכובים בהזרמת המידע ליחידות השדה. הנוהל לתשלום גמול כספי של מטה המודיעין של מס הכנסה מעניק למודיע גמול כספי רק בשלב מאוחר מאוד - בסיום ההליך הפלילי או בסיום הליך הכופר.

בשנים האחרונות חלו שיפורים מקצועיים ביחידות המודיעין של מס הכנסה, כולל שינוי במבנה הארגוני. עם זאת, הטיפול בידיעות שהתקבלו במוקד הוא לקוי, ויש חשש שיפגע ביכולת של הרשות להרתיע עברייני מס פוטנציאליים. יש להגביר את היקף הפעילות של יחידות המודיעין של מס הכנסה כדי לשפר את כושר ההרתעה של הרשות. בנושא הגמול הכספי למודיעים, על הרשות לבחון את תיקון הנוהל לתשלום גמול כספי כדי לפתור בעיות הנובעות ממנו ולערוך התאמות בין הנהלים של אגפי המודיעין.

