

עלייתה וירידתה של המדינה הפיסקלית האינטימית: גביית מסים כביטוי לתמורות ביחסי האזרחים והמדינה

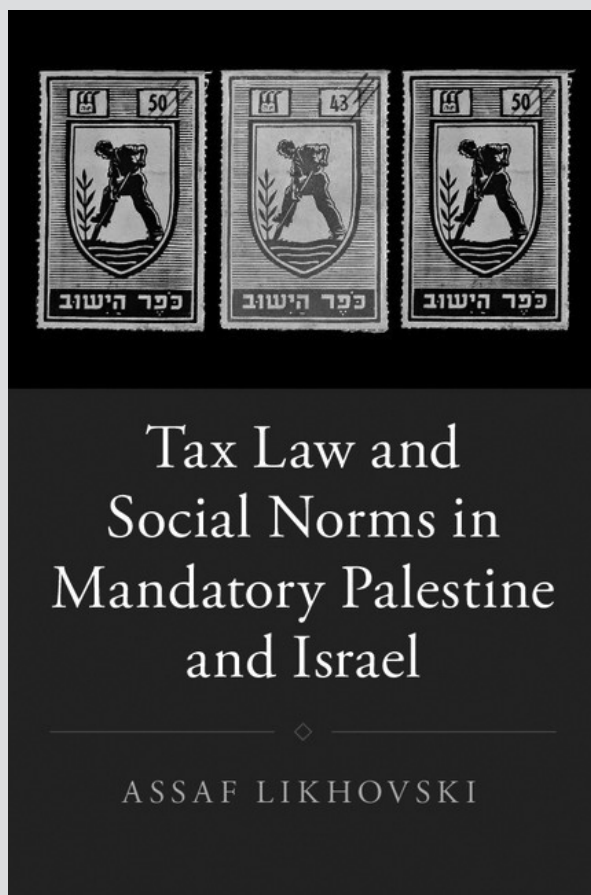
אורית רוזין

Assaf Likhovski / *Tax Law and Social Norms in Mandatory Palestine and Israel*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, 335 pages

גביית מסים היא פעולה של המדינה או של הקהילה שבמסגרתה באה לידי ביטוי מערכת היחסים בין האזרח או הנתין ובין מדינתו או קהילתו. זהו אתר פעולה מרתק שמשקפים בו לא רק יחסי כוח, כי אם גם היבטים רבים אחרים של אידאולוגיה ותרבות. כפי שאפשר לנחש, גיבורי ספרו המקיף, העשיר בתובנות, המרתק והמשעשע של אסף לחובסקי הם שרים ומחוקקים, שופטים, פקידים, חוכרי מס, עורכי־דין, רואי־חשבון, כלכלנים ונישומים. נוסף על אלה מככבים בו במפתיע גם אישי ציבור כסופרים ומאיירים, סטיריקנים, ואף ילדים. גיבורות אחרות הן המדינה ואותה ישות אבודה ונשכחת – הקהילה. במוקד הספר אמנם עומד מס ההכנסה, סימן ההיכר של המודרניות, אך נדונה בו גם שורה של מסים אחרים ומגביות קהילתיות. הספר עוסק בתקופה שבין ראשית המאה העשרים ועד שנות ה־80 שלה, ובשלושה משטרים פוליטיים: העות'מאני, המנדטורי והישראלי.

בספר מתוארים הצמיחה והעיצוב של האינדיבידואל המודרני בארץ, דרך הפריזמה של יחסי המדינה והנישום. המבט הזה מפלח כזרקור את שמיה האטומים של המודרניות ומאיר את הנתים שעברו היחיד, הקהילה והמדינה במאה העשרים. הטענה המרכזית יפה ומשכנעת: במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים הפכו החוק והמשפט לחלק חשוב במערכת היחסים שבין משלמי המסים ובין המדינה. עם זאת, בעשורים הראשונים לקיומה לא הסתמכה מדינת ישראל הצעירה רק על המשפט ועל היערכות אדמיניסטרטיבית כדי לגבות את מס ההכנסה, אלא אימצה גם פרקטיקות של אכיפה חברתית הנהוגה בקהילות שחוק המדינה אינו עומד לרשותן. בראשית דרכה לא ביקשה המדינה לעצב את יחסי האזרח והמדינה כיחסים המבוססים על ציות לחוק, והעדיפה להנחיל לאזרחים את חובת תשלום המס כחובת נאמנות לקהילתם. לחובסקי מכנה זאת "מדינה פיסקלית אינטימית" (an intimate fiscal state; עמ' 8).

עלילת הספר מתקדמת לאורך ציר כרונולוגי. הוא נפתח בדיון בתקופה העות'מאנית המאוחרת. בעקבות הרפורמות שהתחוללו באימפריה העות'מאנית במאה התשע־עשרה, ה"תנזימאת", התחולל שינוי גם במדיניות המס, ואחד



לחובסקי משווה בין גבייתו של מס ההכנסה למגביות הפנימיות של היישוב העברי – כופר היישוב, ומאוחר יותר מס החירום ומגביות ההתגייסות. לטענתו, המיסוי הקהילתי העניק ליישוב הציוני מערכת גבייה המושתתת על נורמות ועל שותפות, במקום על משפט המדינה. המגביות הצטיירו בעיני הבריטים כוולונטריות, ולכן הם לא התנגדו להן, אבל אליעזר קפלן – לימים שר האוצר הראשון של ישראל – כינה למשל את מגבית ההתגייסות "מס חובה וולונטרי".

מגבית כופר היישוב, שהונהגה בתקופת המרד הערבי, הייתה המגבית הראשונה. ארגוני החברה האזרחית הם שהעריכו את שיעור המס של חבריהם, וכך אמנם הוקל אולי נטל המס, אבל גם התרחבה ההשתתפות. בראש מפעל התעמולה עמד עמנואל הרוסי, יוצר פורה שכתב מערכונים, שירים ושירי ילדים, והצייר נחום גוטמן אייר את העלון "מה זה כופר היישוב?" שפנה לילדים במטרה להביאם ללחוף על הוריהם שיתרמו למגבית. הרוסי – שכתב שנים, ב-1955, היה גם הרוח החיה מאחורי מגבית קרן המגן – סבר שאין להפעיל סנקציות נגד משתמטים, ושיטות הגיוס לתשלום המס היו מבוססות קודם כל על שכנוע באמצעות מפגשים חברתיים והרצאות, טורים בעיתונות היומית, עלונים, תערוכות וכרזות. עם זאת, נעשה גם שימוש בסנקציות

החידושים החשובים של התקופה הוא חקיקה שביקשה ליצור מערכת אוניברסלית של מס המעשר החקלאי. חידוש חשוב נוסף הוא מיסודה של אפשרות הערעור על שיעור המס ועל גבייתו, ולחובסקי מצביע גם על תהליך של אינדיבידואליזציה באימפריה – בין היתר בצמיחתו של רכוש פרטי ובמיסויו. על אף כל השינויים הללו, לא היו כל יחסי קרבה בין המדינה ובין משלמי המסים, ומס המעשר החקלאי, למשל, נגבה בעקיפין על-ידי חוכרי מס.

בתקופת המנדט נראה היה שהמרחק בין השלטון ובין משלמי המסים רק גדל, שכן בעיני האוכלוסייה המקומית לא הייתה לממשלת המנדט לגיטימציה לגבות מסים. כל רפורמה במס נתפשה דרך הפריזמה של המאבק ההולך וגובר בין שתי התנועות הלאומיות, היהודית והפלסטינית. הערבים, למשל, התנגדו להטלת מכסים, מכיוון שהצטיירו בעיניהם כמגוונים על התעשייה היהודית; היהודים התנגדו למס ההכנסה, שהצטייר בעיניהם כמס שמוטל בעיקר על עירוניים, כלומר בעיקר על יהודים.

על אף שאיפתם של הבריטים לחולל מודרניזציה במערכת המיסוי, הם הותירו את מס המעשר החקלאי על כנו עד מאורעות 1929. לאחר המאורעות חלו בו הקלות, במטרה למנוע הגירה של פלסטינים מהכפר אל העיר, וב-1935 בוטל מס המעשר ברוב חלקי הארץ. כמו כן, בראשית ימי המנדט גם לא נעשה שימוש בעורכי-דין לפתרון מחלוקות בהקשרים של גביית מס.

התהליך שהתרחש בארץ בתקופת המנדט דומה לזה שהתחולל במקומות רבים אחרים בעולם: ביטולו של מס המעשר על היבול החקלאי, עלייתו של מיסוי בלתי-ישיר כמו המכס, שהפך למקור ההכנסה העיקרי של ממשלת המנדט בשנות ה-30 ובשנות ה-40, ועלייתו של מס ישיר חדש – מס ההכנסה.

הבריטים סברו שגביית מס ההכנסה תלויה בשיתוף הפעולה של הנישומים וקשורה בתחושה של הדדיות וזיקה רגשית בין המדינה לאזרחים, ועל כן באמצע שנות ה-30, כאשר שקלו להנהיג אותו בארץ, התלבטו והחליטו להימנע מכך. ואולם המרד הערבי שפרץ ב-1936 הוביל לאובדן הכנסות משמעותי, ולאחר פרוץ מלחמת העולם השנייה חלה ירידה בלתי-נמנעת גם בהכנסות ממכסים, ולאור זאת החליטו הבריטים לבסוף להנהיג בארץ את מס ההכנסה. החוק נחקק באוגוסט 1941 ונכנס לתוקפו לאחר כחודש, בספטמבר. ממשלת המנדט, שהייתה ספקנית באשר למוסריותם של משלמי המסים בפלשתינה, הופתעה לטובה והכנסותיה עלו על הציפיות. אבל החששות של הציבור היהודי באשר לנטל המס היו מוצדקים: היהודים, שהיו רק 30% מהתושבים, תרמו 60% מההכנסות. המס החדש גם הביא להגשתן של עתירות משפטיות בעניינו, ובתקופה זו החלו עורכי-דין מעטים להתמחות בנושא.

חברתיות, בזכות שיתוף הפעולה של ארגוני החברה האזרחית. הסנקציות כללו ביוש, מניעה של רווחים ואף שימוש באלימות פיזית. בתי־דין של כבוד הוקמו בתקופת מלחמת העולם השנייה כדי לשפוט משתמטים, אבל הם פעלו זמן קצר בלבד, ולעתים הובאו המשתמטים לדין גם בפני בית־הדין הרבני. היו מי שהתנגדו למגביות, למשל הרוויזיוניסטים, שמיסדו מערכת מיסוי מתחרה ואף נקטו אלימות כלפי יריביהם, וכן החרדים. אבל על אף הסנקציות השליליות, רוב חברי היישוב העברי ראו בתשלום למגביות חובה מוסרית. לפי הרוסי, מטרת המגבית הייתה ללמד את הציבור מהי אחריות הדדית ומהם גורל משותף, נאמנות, אזרחות וריבונות עברית. המגביות סייעו אפוא בכינונה של קהילת הלאום וביצירתה של זהות משותפת.

ההתחבטות בין היסוד הוולונטרי ובין החובה לשלם מס כחוק לא נעלמה עם קום המדינה, ובפרק הרביעי – שהוא לב הספר – עוסק לחובסקי במיסוי בישראל בשנות המדינה הראשונות. לטענתו, מדיניות המיסוי בשנים אלו שיקפה את שתי המורשות הללו של תקופת היישוב. תחילה ציפו מקבלי ההחלטות שתושבי המדינה החדשה ישמחו לשלם לה את מסייהם. לחובסקי מציין כי לא ברור אם הם אכן שמחו, אך ניכר כי התלהבותם מההישג של התנועה הציונית והיישוב היהודי דעכה במהירות; עם הסיבות לכך הוא מונה את השיפור במצב הביטחוני לאחר תום הקרבות ב־1949 ואת הטלת משטר הצנע, שהוביל לירידה ברמת החיים של האוכלוסייה. חוסר הרצון לשלם מס נבע גם מן השינוי בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה: העולים החדשים לא חשו עצמם כאזרחים, ואילו רשות המסים – וקובעי המדיניות בכלל – סברו שלישראלים יש מנטליות גלותית ולכן הם אינם רואים השתמטות מתשלום מס באור שלילי. זאת ועוד, בניגוד לממשלת המנדט, הצורך של המדינה הצעירה בכספים היה עצום, בין היתר כדי לממן הוצאות הכרוכות במלחמה ובעלייה ההמונית, ולפיכך היה עליה להגדיל את נטל המסים. עם זאת, העלאת שיעורי המס אין פירושה בהכרח הגדלת ההכנסות, ולרשויות היה ברור שתשלום המס הוא חלק מתהליך כינון הזהות האזרחית וכי יש לחנך את האזרחים לשלם מס כחוק.

בשנים 1951–1954 ההשתמטות ממס רק הלכה והתרחבה, וניסיונות הממשלה לחייב את האזרחים לשלם בדרכי כפייה רק הרעו את המצב. ב־1954 תוקנה פקודת מס ההכנסה המנדטורית והענישה הפלילית על השתמטות ממס הורחבה. ב־1960 שיעור התביעות הפליליות נגד חייבים שלא שילמו את חובם היה מן הגבוהים בעולם. אולם לצד השימוש במשפט הפלילי נגד משתמטים התפתחו גם שיטות לא־משפטיות: שיפור באיסוף המידע על רווחיו של האזרח, צמצום החיכוך בין הפקיד לנישום – למשל באמצעות עיצוב מחדש של משרדי מס ההכנסה – ושימוש בשיטות הסברה שונות כדי לחנך את האזרח. הופעלו גם סנקציות חברתיות,

למשל פרסום שנתי של ספר הנישומים. השינויים הללו הועילו, לפחות זמנית, ושיעור הנישומים גדל מאוד מאמצע שנות ה־50 ועד לראשית שנות ה־60.

בשנות ה־60, טוען לחובסקי, התחולל שינוי חברתי וכלכלי מהותי בחברה הישראלית. בתקופה זו ניבעו סדקים חדשים באתוס הקולקטיבי וצמח מעמד בינוני חדש, בין היתר משום שלאחר מלחמת ששת הימים התרחבו מאוד תרבות הצריכה וההשפעות האמריקניות על התרבות הישראלית (עם זאת, את התיקוף של לחובסקי צריך לתקן קמעה, שכן ממחקרו של חמי [חיים] שיינבלט עולה שתהליך זה החל כבר בסוף שנות ה־50 ["לתפוס את אמריקה": תהליכי אמריקניזציה בחברה הישראלית 1958–1967"], עבודה לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל אביב, 2017). במוקד דיונו בתקופה זו עומדת עלייתם של המומחים המתווכים בין האזרחים והמדינה בכל הקשור לתשלום מסים: רואי־חשבון, עורכי־דין וכלכלנים.

דוגמא לשינוי אפשר לראות בתמורות שחלו בתפישה העצמית של רואי־החשבון. בשנות ה־50 הם הציגו עצמם כנאמני המדינה, וכך גם הצטיירו בעיני קובעי המדיניות; אך בשנות ה־60 המאוחרות כבר הניח שר המשפטים יעקב שמשון שפירא כי הם פועלים אך ורק למען ההגנה על האינטרסים של לקוחותיהם. לטענת לחובסקי, תהליכים אלו של התפוררות ערכי הקולקטיביזם ועלייתה של כלכלת השוק, אשר שחקו את הכוחות המאחדים, רק התעצמו עם עליית הליכוד לשלטון בשנת 1977.

בעקבות עליית המומחים פעלה הממשלה לשינוי החוק, במטרה לקדם את פני הרעה ולמנוע שחיקה בהכנסות המדינה. לחובסקי מראה כי בסוף שנות ה־60 השתנתה גישת בתי־המשפט; בניגוד למנהגם בשני העשורים הראשונים למדינה, אז עמדו לרוב לצדם של החייבים, כעת החלו לנקוט עמדה שצידדה במדינה. בהמשך להתעצמותו של האינדיבידואל בחברה הישראלית ועליית היועצים, ב־1975 נערכה רפורמה מקיפה בחוקי המס, והדיון והטיפול בענייני מס שהיו עד אז עניין לציבור, הפכו לתחום סגור למומחים בלבד.

לאחר שסקרתי את מהלך הספר, אחזור כעת אל לב הדיון בו כדי להוסיף עליו. בשנות ה־50 רווח עדיין שיח קולקטיביסטי, אף שכבר אז ניכרו יותר מניצנים של אינדיבידואליזם. סימן ההיכר של התקופה הוא הערכה למנהיגי המדינה ולמנהיגות אידאולוגית בכלל, והמדינה פעלה במטרה לעצב את החברה הישראלית ואת הזהות האזרחית. האזרחים, מצדם, פעלו בהשראת מנהיגיהם, ולפחות חלקם הזדהו עם ערכי המדינה. המדינה עצמה המשיכה לעתים להציג את עצמה כקהילה, כפי שמראה לחובסקי. הזדהות זו ניכרת למשל בייסודה של המגבית הוולונטרית קרן המגן: לאחר שנחתמה עסקת הנשק בין צ'כוסלובקיה ומצרים, ובעקבות דיון בכנסת ב־18 באוקטובר 1955 – דיון ששודר

ברדיו, ושב הסביר ראש הממשלה משה שרת לחברי הכנסת ולמאזינים את הסכנות הטמונות בעסקה – החל הציבור מיוזמתו לתרום חפצי ערך וכסף.

הסוציולוג זיגמונט באומן (Bauman) הסביר שיש הבדל מכריע אחד בין מנהיג ליועץ: מנהיג הוא אדם שיש ללכת אחריו, ואילו יועץ הוא אדם שיש להעסיקו בעת הצורך ואפשר לפטרו. הבדל נוסף הוא שהמנהיג פועל כמתרגם דו־סטרי בין טובת היחיד לטובת הכלל, או בין סוגיות פרטיות לסוגיות ציבוריות, ואילו היועץ נשמר מלחרוג אל מעבר לתחום הסגור של הפרטי. "אנחנו" הוא כינוי השם האישי שמנהיגים משתמשים בו יותר מכל. ליועצים, לעומתם, אין שימוש רב במילה הזאת: 'אנחנו' אינו יותר מריבוי של 'אני', והריבוי, בניגוד ל'קבוצה' של אמיל דורקהיים, אינו גדול מסכום חלקיו" (באומן, **מודרניות נזילה**, תרגום: בן־ציון הרמן, ירושלים: מאגנס, תשס"ז, עמ' 56-57).

המדינה הפיסקלית האינטימית שעליה מצביע לחובסקי התקיימה זמן קצר – בשנות ה־50 ולאורך חלק משנות ה־60. בתום התקופה הזאת, ובתוך שניים־שלושה עשורים, צמחה מחדש שכבה של מתווכים בין היחיד למדינה, ולצד זאת נעלמה לגמרי המוטיבציה להעמיד את מערכת היחסים בין האזרח למדינה על בסיס אינטימי. אפשר לראות אפוא מעבר חד וברור מחברה של "אנחנו" ושל קבוצה לחברה של יחידים. הפעם לא היו המתווכים חוכרי מס הפועלים מטעם השלטון, כמו בתקופה העות'מאנית, אלא רואי־חשבון ועורכי־דין הפועלים כדי לגונן על היחיד מפני המדינה.

לחובסקי דילג על פרק מרתק בעלילות המס שהתרחש באמצע שנות ה־50, והותיר את הדיון בו להיסטוריונים אחרים ובהם מרדכי בר־און (**שערי עזה – מדיניות הבטחון והחוץ של מדינת ישראל: 1955-1957, 1992**), משה נאור ("The Israeli Volunteering Movement Preceding the War", 1956, 2010) והמחברת (**חובת האהבה הקשה: יחיד וקולקטיב בישראל בשנות החמישים**, 2008). הדברים אמורים בקרן המגן. המחקר שלי העלה שהנתינה לקרן נתפשה כמעשה קהילתי נדיב, ולמרות השימוש בכפייה חברתית היא עוררה תחושות של התרוממות רוח, כמו מגביות שנעשו בתקופת היישוב. הנחת המוצא שאיחדה הן את מקבלי ההחלטות ממפא"י והן את מתנגדיה, כמו אורי אבנרי ועיתון **העולם הזה**, הייתה שליחיד יש זיקה הדוקה ומחויבות ליחידים אחרים ולקהילתו. משום כך, כבר מראשית מיסודה של הקרן הוביל **העולם הזה** קמפיין של ביוש נגד מי שלא תרמו כלל או לא תרמו די לקרן.

כשבועיים לאחר נאומו של שרת מיסדה המדינה את מגבית קרן המגן. אולם מכיוון שהקרן לא סיפקה מימון בהיקף שהממשלה נזקקה לו, היא הומרה מקץ חודשים אחדים במס יחב המגן. והנה, מס יחב המגן – אף ששימש לאותה המטרה כמו הקרן – לא לבש פנים אנושיות־קהילתיות, ועורר אי־נחת דווקא ולא סיפוק. רצונה של

המדינה להציג את עצמה כקהילה ולנהוג כקהילה התנפץ במעבר מן המגבית הוולונטרית למס החובה, משום שבמס נעדר הממד החברתי שעליו הצביע מרסל מוס (Mauss) במסה שלו על המתנה משנת 1924 (**מסה על המתנה**, תרגום: הילה קרס, תל אביב: רסלינג, 2005). המתנה, הוא כתב, היא לעולם גם וולונטרית וגם בגדר חובה, והיא מכוננת, מייצגת ומשמרת קשרים חברתיים ויוצרת סולידריות. כאשר המתנה הופכת למס, והפרקטיקה החברתית הופכת למשפטית, נפגמים האינטימיות החברתית ותחושת השייכות, ועמם גם הקשר לזולת ולקהילה.

לסיכום, למשך זמן מה בשנות ה־40 וה־50 – דווקא בשיא המאמץ לכונן את חברת הלאום ואת מדינת הלאום, ובצד צמיחתו והתעצמותו של הסובייקט הריבוני – השתמרה גם הקהילה האינטימית, זו שבין חבריה יש קשרים חברתיים המגוננים על הפרט ומעניקים לו תחושת שייכות וקרבה אך בה בעת פוגמים באוטונומיה שלו. עם שינוי המשטר הכלכלי, ומאוחר יותר גם זה הפוליטי, ובסיועה של שכבת היועצים המגוננים – התעצם מאוד כוחו של היחיד, וכוחה של הקהילה דעך.