

## היבטים כלכליים וכמותיים למדיניות אכיפת חוק של עבירות צווארון לבן בישראל

מאת ד"ר בשורה רגב – ראש מדור מחקר אסטרטגי וסטטיסטיקה

מחלקת אסטרטגיה

אגף התכנון והארגון

בשנים האחרונות אנו ערים לחקירות פליליות רבות שבהן מעורבים אנשי הצווארון הלבן, בכללם מנהלי בנקים, מנהלי חברות ביטוח, בכירים במשרדי ממשלה שונים ושורה לא מבוטלת של אנשי עסקים ידועים.

הערכות מודיעין פנים משטרתיות, מהשנים האחרונות<sup>[1]</sup>, מלמדות כי ניכרת מגמת עלייה בעבירות הצווארון הלבן במדינת ישראל. הערכות אלה מבוססות, הן על העלייה הסטטיסטית בעקומת הפשיעה המדווחת והן על התחכום הרב בביצוען של אותן עבירות. בהקשר זה, ראוי לציין, כי ההתפתחות הטכנולוגית המסחררת והשתלטות המחשב על עולם העסקים של החברה המודרנית, סיפקו לאוכלוסיית העבריינים "ארגז כלים" עם מגוון רחב ומתחכם של אפשרויות לביצוען של עבירות המרמה מסוגים שלא הכרנו קודם. לדידם של קובעי מדיניות האכיפה במשטרת ישראל, הפיתוח הטכנולוגי המואץ והתמורות הסוציו אקונומיות בחברה הישראלית, הביאו לנדידתם של עבריינים רבים מפשיעה קלאסית אל פשיעה של "צווארון לבן", ולהצטרפותם של עבריינים חדשים שהדימוי של העבריין הקלאסי הרתיעם מלהצטרף לפשיעה שבקונצנזוס, כגון: אונס, רצח, שוד, להבדיל מעבירות קונפליקטואליות כגון: עבירות מס, הונאה ומרמה שבעיקרן הן עבירות נגד המדינה.

במחקר זה אנו מביאים מספר ממצאים הקשורים לתופעה הנקראת עבריינות צווארון לבן, במטרה לבחון מהי מדיניות אכיפת החוק הנדרשת להתמודד עם תופעה זו שחשיבותה רבה בחברה המודרנית של ימנו. לשם כך בחנו את השאלה האם פשיעת הצווארון הלבן מבוצעת על ידי עבריינים רציונאליים, השוקלים עלות מול תועלת, והאם קיימת הרתעה כללית בסוג זה של פשיעה. לצורך כך יצרנו מודל תיאורטי המשלב מדדים של מדיניות אכיפת חוק עם מדדים מעולם הכלכלה הבוחן שאלה זו, ובמקביל בחנו האם קיימת הלימה בין המודל התיאורטי לבין הפשיעה הקיימת בארץ בתחום הצווארון הלבן כפי שהיא משתקפת בסטטיסטיקה הפלילית של משטרת ישראל בעשרים השנה האחרונות.

המונח "עבריינות צווארון לבן" מוגדר במחקר כעבירה המתבטאת בניצול משאבים מיוחדים (במשרות, בנכסים ובהשפעות פוליטיות) להפקת רווחים בלתי חוקיים באמצעות שיטות הסוואה והטעיה ותוך כדי מניעת גילוי המעשה על ידי הפעלת שליטה על מקורות המידע (קנת מן, 1990). המונח לעיל כולל סל עבירות של זיוף, מרמה והונאה שתכליתן השגת טובין כלכליים. ראשית הגדרתו של המונח עבריינות צווארון לבן הומצא על ידי הסוציולוג הידוע Edwin Sutherland. ממצאיו של Sutherland בשנת 1949 באשר לשכיחותה של עבריינות הצווארון הלבן הובילו למסקנה כי האיזון בין מקרים של עבריינות רגילה – גניבות, פריצות, תקיפות וכו', - לבין עבריינות של הצווארון הלבן שונה משהניחו קודם

לכן. עד למחקרו, הייתה נטייה להאמין, כי עבריינות היא בעיקר עבריינות רכוש ועבריינות אלימה מן הסוג "הגלוי לעין" – כאמור גניבות, תקיפות וכו'. בעקבות מחקרו, התפתחה גישה חדשה, שטענה, כי ממדי העבריינות של הרובד הגבוה – במרמות והונאות – גדולים אף הם. כבר אז התחיל לצמוח הרעיון, כי ממדיה הלא ידועים של העבריינות – מחוסר דיווח (The Dark Figure of Crime) גדולים אפילו יותר בעבריינות של הצווארון הלבן מאשר בעבריינות "רגילה".

כתיבת ספרו של Sutherland על עבריינות הצווארון הלבן ערערה את התיאוריות הקרימינולוגיות ששלטו בשנות השלושים, אשר הדגישו את העוני וחוסר הארגון החברתי כסיבות העיקריות לפשע (Sutherland, 1949). בספרו תיאר החוקר עבריינות בממדים גדולים בחברות עסקיות מהגדולות באמריקה, במשפחות עשירות ביותר ובין המנהלים ואנשי העסקים המקובלים ביותר. הוא טען בספרו, כי ממצאיו מעידים שעבריינות מהווה סוג של התנהגות, שטובי החברה לומדים במסגרת הנהגים המקובלים בעולם העסקי האמריקני. עבודתו של Sutherland וחדשנותו באשר לקיומה של פשיעה של המעמד הבינוני, סתרה את הטענות הפוזיטיביים של הקשר בין פשע לבין עוני ודפוסי הסוציאליזציה של המעמד הנמוך, ובמידה רבה הטרימה את החשיבה הניאו קלאסית ואת תיאוריות הבחירה הרציונאלית אשר יצרו קרקע "פורייה" למחקר המשך למחקרו של Sutherland בתחום פשיעת הצווארון הלבן. מודל הבחירה הרציונאלית לביצוע פשע יצר בסיס להבנת פשעי צווארון לבן שהנם פשעים המבוצעים בעיקר מתוך רצון להשיא תועלת כלכלית ואינם נעוצים בהכרח בסיבות דטרמניסטיות או עוני ומצוקה חברתית. זאת ועוד, שינויים בחברה שלנו, דוגמת התפתחות טכנולוגית מואצת, השימוש במחשבים וצמיחת מדיניות האשראי, שינו את ההזדמנות לביצוע עבירות צווארון לבן עבור אנשים ממעמד נמוך יותר. מחקרו של Sutherland שהיה ראשוני בתחום פשיעת צווארון לבן, חשף למעשה את ממדיה הלא ידועים של עבריינות זו, שנבעו בעיקר מחוסר מודעות ופיקוח, ומכאן לחוסר דיווח בסוג זה של עבירות.

כל אלה סללו את הדרך לכניסתם של חוקרים נוספים לתחום עבריינות הצווארון הלבן – הבנת התופעה, הגדרתה ומאפייניה ועד בחינת ענישה והרתעה בתחום עבריינות זה.

( Edelhertz and Overcast, 1982, Wheeler, Mann and Sarat, 1988, Weisburd, Chayet and Waring, 1990; Benson & Moor, 1992; Weisburd & Waring, 2001; Wheeler, Weisburd, Bode and Waring, 1988, Shapiro, 1990).

לאור הספק שהעלו מחקרים באשר ליכולתה של ההרתעה האישית (הרתעת הפרט שנענש) להשפיע על הפשיעה בכלל ועל פשיעת צווארון לבן בפרט וכן העובדה כי בישראל אחוז הרצדיבזם [2] של פשיעה זו, אינו עולה על עשרה אחוז, בחרנו להתמקד במחקר זה בהרתעה כללית (הרתעה של כלל הציבור בתוכם העבריינים הפוטנציאלים) של פשיעת צווארון לבן בישראל. שאלה מעניינת נוספת עמה התמודדנו במחקר הייתה האם ניתן לבדוד את השפעתה של ההרתעה הנגרמת כתוצאה ממדיניות הענישה בלבד? כלומר: האם קיימת הפחתה בפשיעה שאינה תוצאה של הכנסת העבריינים לכלא ( D.Levitt, 1995, )

(D.Kessler & D.Levitt, 1998). על מנת לענות על שאלה זו הגדרנו משתנה הנקרא אחוז הגילוי בתיקי פשיעת צווארון לבן המתייחס לתיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות צווארון לבן בהם נמצאו חשודים שהובאו לחקירה במשטרה. משתנה זה מהווה למעשה את הפרופורציה של השפעת ההרתעה מבלי לכלול את התוספת של אלה שנשפטו ונכלאו. מצאנו כי משתנה זה הנו שלילי ביחס לכמות הפשיעה המדווחת ומובהק סטטיסטית. כלומר קיימת הרתעה כללית בפשיעת צווארון לבן, שאינה תלויה בהקטנת היצע העבריינים מעצם כליאתם.

בתמיכת הסקירה הספרותית של המחקר באשר לפשיעת צווארון לבן והרתעה, שחלקה הוזכרה לעיל, מצאנו לנכון להניח כי עברייני הצווארון הלבן מתנהג על פי מודל ההחלטה הרציונאלית, והחלטותיו מבוצעות בהתאם לרווח או ההפסד הצפוי לו במידה ויחליט לבצע עבירה (Cornish and Clarke, 1986).

בהתאם להשקפה זו, התנהגות של הפרת חוק היא אירוע המתרחש כאשר העברייני מחליט לקחת סיכון ולהפר את החוק, לאחר ששקל את מצבו האישי (צורך בכסף, ניסיון לימודי וערכים אישיים) ואת הגורמים המצביים (רמת המיגון של המטרה, עד כמה "אמידה" המטרה ויעילות המשטרה המקומית). טרם ביצוע הפשע, שוקל העברייני הרציונאלי את הסיכון שייתפס, חומרת העונש הצפוי והגמול הצפוי מביצוע הפשע. (Siegel p.131, 1992). מכאן שהסוגיה שיש לבחון היא, מה ניתן לעשות על מנת להפוך את ביצוע הפשע לפחות אטרקטיבי עבור העברייני? כלומר: מניעת פשע אפשרית ע"י מדיניות המכוונת או משכנעת את העברייני להפחית את פעילותו העבריינית (Siegel p.131, 1992). במקרה של עברייני צווארון לבן, סביר שהרווח הצפוי להם בביצוע עבירות מסוג זה, גדול יותר בהשוואה לעבריינים רגילים. ההסבר לכך נעוץ בעצם הגדרת עבירות צווארון לבן כעבירות הונאה כלכליות בהן יש לעברייני תגמול כספי, שהנו תגמול מספיק "גדול" שעברייני צווארון לבן יהיה מוכן להסתכן עבורו. מכאן שאולי יהיו מוכנים אף להסתכן בעונש גדול יותר.

ההיבט החדשני של המחקר הוא במתן הצדקה אמפירית לכך ששילובם של תיאורית ההחלטה הרציונאלית עם משתנים מעולם הכלכלה מהווה את המודל הנכון להבנת פשיעת הצווארון הלבן בישראל (Beker, 1986, Cornish & Clarke, 1986). המחקר המחיש בהיבט התיאורטי והסטטיסטי כי קיימת תמיכה ממשית לכך שמודל הבחירה הרציונאלית המשולב בממדים כלכליים הוא בעל ישימות להבנת התנהגותו של עברייני הצווארון הלבן ובכך גם יוצר בסיס ליצירת מדיניות לאכיפת חוק אפקטיבית באשר לפשיעת הצווארון הלבן בישראל. שימוש במשתנים הלקוחים מעולם הכלכלה – הכנסה פנויה לנפש ושיעור האבטלה אפשרו לנו לבחון האם מודל ההחלטה הרציונאלית אכן משקף את השינויים בפשיעת הצווארון הלבן בישראל, כאשר שני משתנים אלה משקפים את האלטרנטיבות של העברייני לפשע. דוגמא מעניינת שעלתה במחקר הראתה כי עונש קנס אמנם משפיע באופן שלילי על פשיעת הצווארון הלבן אך הוא אינו מובהק סטטיסטית. כשבחנו ביחס לעונש הממוצע מהי ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש (כמייצגת את האלטרנטיבה הלגיטימית

לפשיעה), מצאנו שהקנס הנו נמוך ביחס להכנסה. וזהו כמובן ההסבר הרציונאלי לכך שלקנס אין השפעה מרתיעה. שהרי ההפסד קטן אף מההכנסה הלגיטימית על אחת כמה וכמה על ההכנסה הכוללת שתצמח לעבריין כתוצאה מביצוע הפשע והרווח הנוסף ששיג.

גם בהיבט של שיעור האבטלה מצאנו כי יש בסיס אמפירי לכך שקיים חישוב רציונאלי של עלות תועלת באשר לביצוע הפשע. מצאנו כי קיים קשר חיובי מובהק בין שיעור האבטלה לבין פשיעת צווארון לבן בישראל. ככל ששיעור האבטלה גדל כך סביר שייטה העבריין להתפתות לביצוע פשע המניב רווח כספי. היות ועבריין צווארון לבן הנם עבריינים שלרוב הנם בעלי מקור הכנסה ועבודה לגיטימית, וסביר שהעבירה תתבצע במסגרת עבודתם, כי אז ככל ששיעור האבטלה גדל, כך מצטמצם מקור ההכנסה הלגיטימי ולכן גדל הסיכוי שייטו לבצע עבירה על החוק על מנת להשיג מקור הכנסה שאינו לגיטימי.

וודאות הענישה הנו משתנה נוסף שנבחן במחקר זה והתקבל כבעל השפעה שלילית מובהקת על פשיעת הצווארון הלבן בישראל. Beccaria הקרימינולוג הראשון שהתייחס לראשונה לוודאות הענישה, טען כי הגדלה של וודאות הענישה יש בה כדי להפיק הרתעה יותר מאשר הגדלת חומרת העונש. במחקר שלנו הגדרנו את וודאות הענישה כסך התיקים בהם הושגה הרשעה בבית המשפט בגין עבירות צווארון לבן מתוך כלל התיקים שנפתחו בגין עבירות אלה (אחוז תיקים שנידונו). אנו מצאנו כי משתנה וודאות הענישה הנו משתנה מבוהק סטטיסטית ובעל השפעה שלילית, קרי מרתיעה.

למרות התוצאות המשכנעות של המחקר באשר למודל הבחירה הרציונאלית גם אנו מאמינים כמו חוקרים נוספים בתחום זה, שהמודל בצורתו "הטהורה", גם אם הוא משלב אלמנטים כלכליים, אינו מספיק כדי להבין את פשיעת הצווארון הלבן בשלמותה (Gottfredson & Hirshi, 1990, Benson & Moor, 1992). חקר ההחלטה והשיפוט האנושי מאופיין במתח בין מודל רציונאלי המצוי ביסוד הכלכלה ותורת המנהל לבין שיקולים פסיכולוגיים שלעיתים אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות ההחלטה הרציונאלית. מקורות המתח נעוצים בכך שההתנהגות האנושית והחשיבה האנושית מרובות פנים. יש בהן מרכיבים המשקפים תבונה, רציונאליות ויעילות, ויש בהן מרכיבים החושפים חשיבה שטחית, שיקולים שגויים והחלטות מוטעות. נטען כי רווח והפסד הנם מושגים פסיכולוגיים ולא רק כלכליים (C.Sunstein, 1997). מחקרים ששילבו כלכלה עם פסיכולוגיה, מצאו "חוקיות" במקרים מסוימים שבהם אנשים פועלים בצורה לא רציונאלית (Kahneman & Tversky, 1979).

למרות האמור לעיל, חשוב לציין כי פשיעת צווארון לבן היא אולי הפשיעה "הקרובה" ביותר מכל פשיעה אחרת למודל ההחלטה הרציונאלי, היות ואינה מלווה בביטוי של רגשות זעם או אלימות (פשעים אכספרסיביים לעומת אינסטרומנטליים), כגון: הונאות בנקים או העלמות מס. יחד עם זאת, אנו סבורים כי על מנת להבין בצורה ברורה יותר מהן הסיבות המביאות את העבריין לבצע פשע, בנוסף למודל המשולב יש לבחון נתוני מיקרו נוספים המשפיעים על הזדמנויות ושליטה עצמית של הפרטים שאותם יש לבחון על בסיס של הרתעה אישית.

המחקר מלמד כי פשיעת צווארון לבן הנה תוצאה של התנהגות רציונאלית של העבריין, המושפעת ממדדים המשקפים שיקול רציונאלי בין עלות לתועלת בין רווח להפסד. ענישה מרתיעה בתחום פשיעת צווארון לבן תושג כל זמן שתגרום הפסד הגדול יותר מהרווח הגלום בביצוע הפשע לרבות ההכנסה החוקית העומדת לרשותו של העבריין הפוטנציאלי. המחקר שלנו מראה כי עונש מאסר מהווה עונש מרתיע ומובהק סטטיסטי. גם עונש של קנס כספי יהווה עונש מרתיע כל זמן שהוא גבוה מההכנסה החוקית העומדת לרשותו של העבריין הפוטנציאלי. אנו הצלחנו להראות שכפי שנטען לעיל, הכשרתם של חוקרים איכותיים שהשכלתם ישימה לתחום פשיעת הצווארון הלבן תוביל לפיצוח תיקי חקירה ותפיסת חשודים ומכאן שתשפיע על עצם הגילוי בתיק. עצם הבאתם של חשודים לחקירה אף מבלי שיובאו בפני בית המשפט ויורשעו, תוביל לפי תוצאות המחקר, להרתעה אפקטיבית ולהפחתת הפשיעה בתחום זה. אנו סבורים שהרתעתם של עבריני צווארון לבן שהם בדרך כלל אנשים ללא עבר פלילי ובעלי הכנסה חוקית ומעמד חברתי בינוני ומעלה, תושג מעצם הקלון שבהבאתם לחקירה. אין ספק בחשיבותה של הענישה כמרתיעה, יחד עם זאת השגת ההרתעה מעצם "אימת החקירה" של עבריני צווארון לבן יש בה כדי להשפיע על הפחתת הפשיעה באופן מהותי.

המחקר הבלויט מספר נקודות חשובות שהנן מבחינת השלכה על מדיניות אכיפת החוק על פשיעת הצווארון הלבן בישראל: הראשונה – היקף התופעה – מעצם תחכומה של פשיעת הצווארון הלבן והרציונאליות השקולה של מבצעה, ניתן להעיד כי התופעה רחבה הרבה יותר משאנו נוטים לחשוב. מוגבלותה של המשטרה לחשוף עבירות מסוג זה, דבר התלוי במשאבים וכוח אדם מיומן כמו גם בנגישות למידע מורכב ומסועף המאפיין את הקדמה הטכנולוגית של ימינו, עד כדי כך שעל פני השטח מופיע רק חודו של הקרחון. ממצא זה חייב להדאיג מכוון שהנזק הכלכלי הנובע מעבירות עצום ופוגע קשות ביכולתה של החברה לקדם את מטרותיה.

השניה – אמצעי חקירה - מדגישה את הצורך באמצעי חקירה יעילים על מנת להתמודד עם סוג פשיעה זה. חשיפתן של פרשיות הונאה נרחבות בעלות נזק כלכלי עצום המבוצעות בחברות או על ידי עובדים ומנהלים בעלי אמצעים המשתמשים במשרותיהם ובשיטות הסוואה וניהול מתוחכמות ממחישה את הצורך שוב ושוב בחוקרים ושיטות חקירה שיוכלו להתמודד עמן: הרחבת יחידות חקירה מיוחדות וקליטת כלכלנים ורואי חשבון מן הטובים במשק.

השלישית – הרתעה ואכיפה – מצביעה על הצורך במדיניות אכיפה משפיעה, קרי, מרתיעה כנגד פשיעת צווארון לבן. המחקר הצליח להראות כי העבריין מבצע שיקול רציונאלי של עלות מול תועלת וכי קיימת הרתעה כללית בפשיעת צווארון לבן. תוצאה זו מובילה אל המסקנה הנדרשת כי יש לבחון מדיניות אכיפת חוק אפקטיבית אשר תיתן ביטוי לכלל אותם משתנים שהוכחו במחקר זה כבעלי השפעה מרתיעה מובהקת: הגדלת מספר החוקרים המקצועיים, שימוש בענישה מרתיעה – מאסר או קנס שגודלו עולה על ההכנסה

הפנויה לנפש (הכנסה חוקית), הגדלת אחוז הגילויים ושימוש בחקירה כאמצעי מרתיע כמו גם וודאות הענישה. כל אלה יש בהם ליצור מדיניות אכיפה אפקטיבית המרתיעה את עבריין הצווארון הלבן תוך שהיא מגדילה את ההפסד לעומת הרווח הצפוי לו מביצוע העבירה, שהרי זוהי הרתעה כללית במיטבה.

---

[1] מתוך הערכת המודיעין של משטרת ישראל באשר לעבירות הונאה ומרמה לשנים 2003, 2004

[2] הנתון מתייחס לשנים אליהן מתייחס המחקר, 1980-2001