

## הפיקוח הממשלתי על ענף היהלומים

### תקציר

#### רקע כללי

ענף היהלומים הוא ענף חובק עולם, ומדינת ישראל היא מרכז סחר גדול ביהלומים. המחזור השנתי של הענף בארץ הוא כ-17 מיליארד דולר, ותרומתו לכלכלת המדינה במישרין ובעקיפין היא משמעותית. הענף הוא ייחודי, ומשטר הפיקוח הממשלתי עליו שונה ממשטר הפיקוח על ענפים מסחריים אחרים.

צו הפיקוח על היהלומים, יבואם ויצואם, התשל"ט-1979 (להלן - צו הפיקוח או הצו), מטיל את הפיקוח על הענף על המפקח על היהלומים (להלן - המפקח), שהוא ראש מינהל היהלומים במשרד הכלכלה<sup>1</sup>. חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), קובע חובת דיווח על עסקאות ביהלומים. פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, קובעת מנגנון מיוחד לחישוב חבות המס של נישומים בענף ולדיווח עליה.

#### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים הנוגעים לפעולותיהם של המשרדים הממשלתיים והגופים האחרים העוסקים בפיקוח על ענף היהלומים וכן היבטים הנוגעים בקידומו. הביקורת נעשתה במינהל היהלומים שבמשרד הכלכלה ובמכון היהלומים הישראלי (להלן - המכון). בדיקות משלימות נעשו במשטרת ישראל, ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), במשרד האוצר, ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון), ברשות החברות הממשלתיות וברשות הגנת הצרכן וסחר הוגן.

1 באפריל 2013 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד "משרד הכלכלה".

## הליקויים העיקריים

### ליקויים ברישוי של העוסקים ביהלומים

המפקח אינו דורש ממבקשי רישיון עיסוק ביהלומים להוכיח כי הם ממלאים די תנאים מהותיים שיש בהם כדי להבטיח את התאמתם לעיסוק בענף.

בדצמבר 2013 (להלן - מועד סיום הביקורת), עדיין לא הייתה בידי המפקח רשימה של החברים הפעילים בבורסת היהלומים (להלן - הבורסה), וממילא נבצר ממנו לבדוק אם יש חברי בורסה שאין להם רישיון מטעמו.

### ליקויים בפעולות מינהל היהלומים

במועד סיום הביקורת יהלומים הם בין הטובין היחידים הנשלחים מחברת השילוח באמצעות בית המכס בנתב"ג ישירות אל היהלומן, בלי בדיקה בבית המכס. זאת ועוד, למפקח על היהלומים, הממונה על תחנת המכס, אין סמכויות חקירה ואכיפה, וכמו כן אין בידי כלים העומדים לרשות עובדי בית המכס בנתב"ג.

למנהל תחנת המכס של המינהל יש השפעה על הענף מתוקף סמכויותיו, והוא ומעריכי היהלומים עובדים מול קבוצה קטנה של בעלי השפעה בענף. במשך הזמן נוצרת היכרות אישית בין מנהל תחנת המכס והמעריכים ובין היהלומנים ונציגי חברות השילוח. למרות זאת אין פיקוח ובקרה על עבודתם.

המערכת הממוחשבת של המינהל אינה מתריעה בעצמה על יהלומן שנרשמו נגדו אירועים חריגים. המערכת אינה מאפשרת עיבוד של המידע הקיים במינהל ועיבוד של מידע מודיעיני ממקורות אחרים. אי-אפשר גם לייצא את המידע האגור בה לתכנת מחשב אחרת לשם ניתוחו ולשם איתור דפוסי פעולה חשודים.

לא נמצאו מסמכים המעידים כי המפקח מקיים בקרה על פעולות חברות השילוח המכינות את רשימוני היצוא של יהלומים מלוטשים. לא נמצאו גם מסמכים המעידים על כך שהמפקח מבקש מהמעריכים לבצע בדיקה מדגמית של חבילות היהלומים כדי לוודא שיש התאמה בין תכולתן ובין הפרטים ברשימוני היצוא.

### מיסוי ענף היהלומים

בשנים 2011-2014 דנה ועדה ברשות המסים בשינויים הנדרשים בשיטת המיסוי של הענף. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, טרם סיימה הוועדה את עבודתה ומשום כך היא טרם החליטה אם לעשות שינויים בשיטת חישוב ההכנסה החייבת במס של היהלומן ובהקלות הניתנות לו כיום.

### אי סדרים בפעולות מכון היהלומים

משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות המסים לא הציגו למשרד מבקר המדינה הסדר או מסמך רשמי שמכוחו מעבירה המדינה את כספי ההיטל על יהלומים מלוטשים מיובאים אל מכון היהלומים. ברבות השנים משרדים אלו לא נתנו דעתם על ההיגיון שבגביית ההיטל, ולא שקלו אם יש מקום להעביר את כספי ההיטל שנגבו לאוצר המדינה או לחלקם בין הגופים השונים בענף היהלומים, או אם ניתן להטילו גם על יהלומי גלם ועל יהלומים סינטטיים.

בינואר 2008 פנה מכון היהלומים לרשם ההקדשות כדי שירשום אותו כחברה לתועלת הציבור (להלן - חל"ץ). רק לאחר מועד סיום הביקורת, במאי 2014, כשש שנים וחצי לאחר הפנייה, רשם רשם ההקדשות את המכון כחל"ץ. עד אז לא הייתה בקרה מטעם הרשם על עסקאות רגילות של המכון עם בעלי עניין<sup>2</sup> (הבורסה והתאחדות תעשייני היהלומים). חלק מהחברים בוועדת הביקורת של מכון היהלומים מתמנים מטעם גופים בענף היהלומים והם משתתפים בדיונים ובהצבעה על עסקאות שנוגעות לגופים שאליהם הם שייכים. בדירקטוריון יש נציגים של גורמים חיצוניים לענף היהלומים, דוגמת נציגי הממשלה, הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) והבנקים, אולם יותר ממחצית מחבריו הם נציגי ענף היהלומים. אישור עסקאות עם בעלי עניין בדירקטוריון המכון, בשעה שרוב חבריו הם בעלי עניין, מלמד כי הרכב הדירקטוריון איננו מאוזן.

### ההמלצות העיקריות

במסגרת הדיונים על חוק היהלומים המתגבש, על משרד הכלכלה, בשיתוף גורמי האכיפה (משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ורשות המסים) וגורמים בענף היהלומים, לבחון את האפשרות לביצוע שינוי מהותי במשטר הפיקוח על הענף, כדי להפוך אותו ליעיל ואפקטיבי. נוסף על כך עליהם לבחון אם משרד הכלכלה הוא המשרד המתאים להפעלת תחנת המכס של היהלומים.

על משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות המסים, בשיתוף הגורמים השונים הפועלים בענף להידרש באופן מעמיק לנושא ההיטל על יבוא יהלומים מלוטשים ותכליתו. בין היתר, עליהם לבחון את הצורך בהיטל לנוכח צמצום ענף ייצור היהלומים בארץ ואת מטרותיו. כמו כן יש לבחון אם יש להמשיך להעביר את כל כספי ההיטל לידי מכון היהלומים דווקא. יש לייחס משנה חשיבות לצורך בבדיקת נושא ההיטל, לנוכח העסקאות המתבצעות עם בעלי העניין המיוצגים במכון. עסקאות אלו גם מגבירות את הצורך בקיומם של מנגנוני פיקוח חיצוניים: הפעלת סמכותו של רשם ההקדשות לבחון עסקאות וחיוזוק הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות. נוסף על כך על המכון לשקול את המשך פעילות חברת הבת IDT, שהפסיקה למלא את מטרות העיקריות - קידום הפיתוח של טכנולוגיה בענף היהלומים.

2 "בעל עניין" – בעל מניות מהותי, שיש לו הסמכות למנות דירקטור אחד או יותר או את המנהל הכללי, ומי שמכהן בחברה כדירקטור או כמנהל כללי.

**סיכום**

מדינת ישראל היא מרכז חשוב לסחר ביהלומים. הביקורת העלתה ליקויים של ממש במשטר הפיקוח על ענף היהלומים, שעלולים לפגוע בתחרותיות של הענף מחד גיסא ולאפשר שימוש ביהלומים כאמצעי להלבנת כספים מאידך גיסא. פעולות הפיקוח על הענף הן חלקיות ואינן מספיקות, הן מבוצעות לעתים בדיעבד, ולמפקח על היהלומים אין די סמכויות ואין כלים מספקים לחקירה ולאכיפה, שיאפשרו לו ביצוע פיקוח יעיל על הענף.



## מבוא

ענף היהלומים הוא ענף חובק עולם. רוב מרבצי היהלומים מרוחקים ממקום משכנם של הצרכנים הסופיים של היהלומים. יהלום גלם הופך לתכשיט משובץ יהלום בתהליך ארוך, ובו שלבי ביניים של מיון, ליטוש, שיבוץ והפצה. תהליך זה דורש ידע מקצועי, מימון, אבטחה מפני גנבות וזיופים וסביבה תומכת לתפקוד עסקי יעיל של הענף. סביבה תומכת מחייבת רגולציה ברורה ופשוטה המאפשרת להעביר את הסחורה במהירות ליעדים במדינות רחוקות, לאבטח אותה מפני גנבות, לבסס שיטת מיסוי המתאימה לענף ולבצע פיתוחים טכנולוגיים שסייעו לקידומו. במשך השנים הוקמו בעולם כמה מרכזים המתמחים בשלבי הביניים של עיבוד היהלומים. מרכז הסחר של יהלומי גלם ויהלומים מלוטשים במדינת ישראל נמצא במתחם הבורסה ברמת גן. מרכזי סחר גדולים נמצאים בין היתר בכלגיה, בהונג קונג ובדובאי.

משנות התשעים של המאה העשרים ועד מועד סיום הביקורת חלה ירידה תלולה במספר המלטשות במדינת ישראל ובמספר העובדים בהן: מ-20,000 עובדי ליטוש לכ-2,000 עובדים. בשנת 2013 הועסקו בענף היהלומים כולו כ-20,000 איש. ירידה זו מקורה בתחרות בין-לאומית עזה בתחום הליטוש.

מחזור הענף נאמד בכ-17 מיליארד דולר בשנה. רוב עסקי הענף מתבצעים במטבע חוץ, ולכן הוא מקור להכנסת מטבע חוץ למדינה. עם זאת, הערך המוסף של הענף נמוך, היות שחלק מהסחורה מיובא ולאחר מכן מיוצא באמצעות אותה חברה. הענף תורם לכלכלת ישראל בעיקר באמצעות העסקת עובדים בענף ובאמצעות פעולות עקיפות כגון השכרת משרדים ואספקת שירותים נלווים.

את הפיקוח הממשלתי על ענף היהלומים מבצע מינהל היהלומים, אבני חן ותכשיטים במשרד הכלכלה. ראש המינהל, מר שמואל מרדכי, הוא המפקח על היהלומים, האחראי לנושאי יבוא ויצוא יהלומים מתוקף צו הפיקוח. המינהל עוסק בתפקידים אלה<sup>3</sup>: הנפקת רישיונות לעוסקים ביהלומים; ניהול ורישום של הסטטיסטיקה הנוגעת ליבוא וליצוא של יהלומים; מתן המלצות למרכז השקעות לגבי מפעלים מאושרים בענף היהלומים; סיוע והדרכה למפעלים וליצואנים חדשים; מתן המלצות לסיוע בשיווק ולקידומו מקרנות של משרד הכלכלה; ייצוג ענף היהלומים כלפי גורמים ממשלתיים וכלפי גופים וארגונים בענף בארץ ובחו"ל; ייצוג מדיניות הממשלה בפורומים בין-לאומיים העוסקים ב"יהלומי מריבה" (ראו להלן - פיקוח על תהליך "קימברלי"); פיקוח על החלטות בדבר יבוא יהלומים אלו, מסחר בהם וקידום תעשיית היהלומים בארץ וכן אכיפה בנושא.

נוסף על תפקידים אלו, המינהל מפעיל תחנת מכס ליבוא וליצוא של יהלומי גלם ויהלומים מלוטשים, הנמצאת במתחם הבורסה. תחנת מכס זו היא התחנה היחידה והבלעדית בארץ המוסמכת לבצע שחרור יהלומים כמשלוחי יבוא וכמשלוחי יצוא, והיא האחראית לרישומים הסטטיסטיים של הסחר בענף.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים הנוגעים לפעולותיהם של המשרדים הממשלתיים ושל הגופים העוסקים בפיקוח על ענף היהלומים וכן היבטים הנוגעים בקידומו. הביקורת נעשתה במינהל היהלומים שבמשרד הכלכלה ובמכון היהלומים הישראלי<sup>4</sup>.

3 מתוך אתר מינהל היהלומים במשרד הכלכלה - [www.moital.gov.il](http://www.moital.gov.il).

4 ראו בפרק "מכון היהלומים".

בדיקות משלימות נעשו במשטרת ישראל, ברשות המסים בישראל, במשרד האוצר, ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, ברשות החברות הממשלתיות וברשות הגנת הצרכן וסחר הוגן.

## רישוי של העוסקים ביהלומים

1. לפי צו הפיקוח, אדם העוסק ביהלומים (סוחר, מלטש, בוקע, משבץ) חייב להיות בעל רישיון מוועדת הרישיונות במינהל היהלומים. לפי נתוני המינהל, בשנת 2013 היו כ-2,500 בעלי רישיון. בכל שנה מצטרפים כ-150-200 בעלי רישיונות חדשים ומספר דומה של בעלי רישיון אינם מחדשים את רישיונותיהם (תוקף הרישיון הוא לשנה אחת ויש לחדשו בכל שנה). לפי הצו, כדי לקבל רישיון יש לעמוד בתנאי עיקרי אחד: ארבע שנות ותק בעיסוק ביהלומים<sup>5</sup>. הצו קובע, עם זאת, כי המפקח רשאי לדרוש ממבקש הרישיון פרטים נוספים כתנאי לחידוש הרישיון.

ועדת הרישיונות במינהל היהלומים מזמינה לריאיון אדם העומד בתנאים לקבלת רישיון עיסוק בענף היהלומים כדי להתרשם מהניסיון שצבר בתחום. לאחר מכן מגישה הוועדה את המלצותיה למפקח, וזה מוסמך להחליט אם להעניק רישיון לאותו אדם. את הרישיון יש לחדש אחת לשנה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בהתאם לסמכות המוקנה למפקח בצו, הוא דורש שני תנאים נוספים לצורך קבלת רישיון: האחד - שתי המלצות מיהלומנים המחזיקים ברישיון עיסוק בענף במשך שלוש שנים לפחות או מחברי בורסה, והשני - אישור מבנק ישראלי על ניהול חשבון תקין ועל יכולת כספית ששיעורה נקבע על ידי המפקח. יצוין כי למועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, אין מניעה שאדם שהורשע בפלילים יעסוק בענף היהלומים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפקח לשקול לדרוש ממבקשי רישיון לעמוד בתנאים נוספים, מהותיים, שיבטיחו את התאמתם לעיסוק בענף היהלומים, כדי לצמצם את כניסתם של גורמים עברייניים לענף.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי בחוק היהלומים המתגבש ישולבו תנאים נוספים שבאמצעותם, בין היתר, יוכל המפקח לבצע בקרה על רישום תיק פלילי ועל רישום כתבי אישום של מבקשי רישיונות. תנאים אלו ימנעו מצב שבו יאשרו בקשות לרישיון עיסוק ביהלומים לבעלי עבר פלילי, שלא עברו חמש שנים לפחות מקרות האירוע הפלילי או ממועד תחילת ריצוי עונשם בגינו.

2. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, לא הייתה בידי המפקח רשימה של חברי בורסה פעילים, וממילא לא הייתה לו אפשרות להצליב מידע ולברוק אם יש חברי בורסה שאין להם רישיון מטעמו.

5 לפי הצו, המפקח רשאי לתת רישיון אף למבקש שהוא בעל ותק של פחות מארבע שנים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת יש כאלף חברי בורסה שאינם בעלי רישיון מטעם המפקח, אף שזהו תנאי לחברות בבורסה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפקח לפעול ביתר שאת כדי לוודא שכל חבר בורסה פעיל הוא בעל רישיון מהמפקח.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי המפקח פנה כמה פעמים להנהלת הבורסה במהלך תקופות כהונה של כמה מנשיאיה כדי לקבל לידי רשימה עדכנית של חברי בורסה פעילים. במועד סיום הביקורת עדיין לא הועברה לידי רשימה כאמור. חוק היהלומים המתגבש יכול להתייחסות לקבלת רשימה מעודכנת של חברי בורסה. מינהל היהלומים, בשיתוף הלשכה המשפטית של המשרד, ישקול לפנות לבית המשפט כדי לקבל רשימה זו.

3. לפי צו הפיקוח, המפקח רשאי לסרב לתת רישיון, לקבוע בו תנאים, להוסיף עליהם ולשנותם וכן להתלות רישיון או לבטלו. המשמעות של ביטול או של התליית רישיון היא שהמפקח אינו מאפשר ליהלומן לבצע פעולות יבוא ויצוא בתחנת המכס של המינהל. יצוין כי יהלומנים אלו יכולים להמשיך לסחור בבורסה, היות שהבורסה אינה ממרת לשלול את החברות מטעמה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אדם שכבר אינו עומד בתנאי הרישיון במהלך תקופת הרישיון, אך המקרה שלו לא נדון בבית משפט<sup>6</sup> - קטנים הסיכויים שהמפקח יעשה שימוש בסמכותו לשלול ממנו את רישיונו: במשך כעשר שנות כהונתו, המפקח הנוכחי שלל או התלה את רישיונם של שלושה יהלומנים בלבד. נוהל המינהל בנושא רישיונות אינו כולל הנחיות לגבי התליית רישיון או לגבי ביטולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפקח לשקול לשלב בחוק היהלומים המתגבש או למצער בנוהל, כללים ברורים בנוגע לסמכות לשלול או להתלות רישיון, וכמו כן עליו לבדוק אפשרות להסדיר עם הבורסה תנאים המצדיקים את שלילת החברות בה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי רישיונות נשללו או חולטו במקרים שהצדיקו זאת, וכי נושא זה יוסדר בנוהלי המינהל.

## פעולות מינהל היהלומים

### פיקוח על "תהליך קימברלי"

בשנים עברו היה המסחר ביהלומי הגלם אחד הגורמים למלחמות האזרחים באפריקה<sup>7</sup>. יהלומים אלו כונו "יהלומי דמים" או "יהלומי מריבה" (Blood Diamond). בשנת 2001 התכנס ארגון ה-WFDB<sup>8</sup> ויזם את "תהליך קימברלי" (Kimberley Process) שיחייב את כל המדינות החברות בו לפקח על יבוא יהלומי גלם ועל המסחר בהם. האו"ם אימץ את תהליך קימברלי (להלן -

6 המקרה נידון בבית משפט כשאדם מגיע לחדלות פירעון או כשמדובר בעברה פלילית.  
7 חיים אבן-זוהר, יהלומנים בחזית האתגר הגלובאלי - אסטרטגיה של מאבק בהלבנת הון וכמימון טרור (2004), עמ' 34.  
8 World Federation of Diamond Bourses - הפדרציה העולמית של בורסות היהלומים. חברות בה כ-30 בורסות מכל רחבי העולם.

התהליך) בשנת 2002, וכל המדינות החברות ב-WFDB אימצו את התהליך לאחר מכן. מדינת ישראל אימצה את תהליך קימברלי בשנת 2003, והייתה בין המדינות הראשונות שעשו כן. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, כבר אימצו את התהליך 78 מדינות.

לפי "תהליך קימברלי" חובה לצרף לכל יהלום גלם, שיש כוונה לסחור בו, תעודה המעידה שאינו "יהלום מריבה" (להלן - תעודת קימברלי). בתעודה יש מידע המזהה את היהלום או את המשלוח, לרבות מידע על מדינת המקור של הסחורה, וספח שמדינת היעד אמורה להחזיר למדינה שממנה נשלח היהלום הגלם. במרוצת השנים נוספו אל "הרשימה השחורה" רשימת מדינות, שעל פי תנאי הסכם קימברלי אי-אפשר לסחור עמן ביהלומים - וחלקן הוסרו ממנה. כדי לפקח על התהליך שולחת מזכירות "תהליך קימברלי" מדי שנה בשנה צוות מטעמה, לכמה מהמדינות החברות בתהליך, והצוות בודק את פעילותם של יהלומנים באותן מדינות. לפי הערכה, במועד סיום הביקורת שיעור "יהלומי המריבה" הוא כ-1% בלבד מכלל יהלומי הגלם הנסחרים במדינות אלה.

1. לעתים המדינות החברות ב"תהליך קימברלי" אינן יודעות בוודאות מה מקורם של יהלומי הגלם המגיעים אליהן. זאת מאחר שיהלומים אינם מסומנים, הם מחליפים ידיים בתדירות גבוהה יחסית, ולעתים מערבבים כמה חבילות יהלומים יחד. יש מדינות שאינן מציינות בתעודת קימברלי את שם מדינת המקור. גם המינהל אינו מציינ תמיד את שם מדינת המקור בתעודת קימברלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-ההקפדה על פירוט מקור היהלומים בתעודה מגדיל את הסיכון שהחבילה תכיל יהלומים שמקורם במדינות הנמצאות ב"רשימה השחורה".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי המדינות החברות ב"תהליך קימברלי", ובכללן ישראל, מתנגדות למסירת מידע באשר למקורם של יהלומי הגלם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שב"תהליך קימברלי" נדרש ציון מדינת המקור של הסחורה, ונוכח עמדת המדינות החברות המתנגדות למסירת מידע כאמור, מוצע כי משרד הכלכלה ישקול להעלות סוגיה זו לפני הנהלת קימברלי.

2. לפי כללי קימברלי, הרשות המוסמכת לפקח על "תהליך קימברלי" במדינת היעד אמורה להחזיר למדינת המקור ספח של תעודת קימברלי. רוב המדינות החברות ב"תהליך קימברלי" שולחות אישור על קבלת התעודה באמצעות הודעה בדואר האלקטרוני, ומדינות אחרות שולחות דוחות ממוחשבים. בישראל אמור המינהל לעדכן את פרטי התעודות במערכת הממוחשבת שלו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למינהל אין הסדר עם כל המדינות החברות ב"תהליך קימברלי" לגבי אישור התעודות שנשלחו ממדינת ישראל. לפי נתוני המינהל, בחודשים ינואר-נובמבר 2013 מדינות החברות בתהליך לא החזירו למינהל כ-4,500 תעודות קימברלי. במועד סיום הביקורת היו במינהל חבילות של תעודות שהתקבלו כמה חודשים לפני כן וטרם עודכנו במערכת הממוחשבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מערכת מסודרת למעקב אחר תעודות קימברלי עשויה למנוע את השימוש לרעה בתעודות ולצמצם את האפשרות לסחור ביהלומי דמים.



בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי במשך כעשור שבו מדינת ישראל חברה בתהליך לא היו תקלות בנושא תהליך קימברלי. זאת ועוד, המינהל מעולם לא איחר להגיש דיווח להנהלת קימברלי.

3. למדינות החברות ב"תהליך קימברלי" יש גישה למערכת ממוחשבת שמנהלת הנהלת קימברלי. מדינות אלו מכניסות למערכת פרטים על הערך הכספי ועל המשקל של יהלומי גלם המיוצאים למדינות אחרות החברות בתהליך או המיובאות מהן. הפער בין נתוני היבוא ונתוני היצוא של מדינה מסוימת, כפי שהם משתקפים בדיווחים המקבילים של המדינות השותפות לעסקה, מלמד על הצורך לבצע התאמה מפורטת לפי תעודות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בדצמבר 2013 טרם הזין המינהל במערכת הממוחשבת של "תהליך קימברלי" נתונים על היבוא והיצוא של יהלומים ברבעון השלישי של שנת 2013.

### גיבוש חוק בנושא יהלומים

מאז התקנת צו הפיקוח, ב-1979, אירעו שינויים בענף היהלומים. ביולי 2011 החל משרד הכלכלה לקדם את הפיכתו של הצו לחוק.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במסגרת הפיכתו של הצו לחוק שואף משרד הכלכלה להסדיר את הסוגיות החדשות ואת הבעיות שהתעוררו במשך השנים. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, טרם סיים משרד הכלכלה לגבש הצעת חוק בנושא היהלומים, ומינהל היהלומים עדיין פועל בהתאם לצו שאינו נותן מענה לחלק מהעניינים הנוגעים לתחום. לאחר מועד סיום הביקורת הודיע משרד הכלכלה כי הצעת החוק הועברה למשרד המשפטים וכי במסגרת הצעה זו יתוקנו חלק מהכשלים שזוהו במשך השנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה, בשיתוף גורמים בענף ורגולטורים רלוונטיים, לפעול ביתר שאת לסיום תהליך החקיקה.

### נהלים

משרד מבקר המדינה לא איתר קובץ נהלים הנוגע לעבודת המינהל. מפעם לפעם המינהל תולה בתחנת המכס הודעות בדבר נוהלי עבודתו. נוסף על כך מסביר המינהל לכל אדם שקיבל לראשונה רישיון מהמפקח את עיקרי הנחיות הקיימות (מי רשאי לסחור ביהלומים, כיצד ניתן לייבא או לייצא יהלומים ועוד).

בדוח של מבקר הפנים של משרד התמ"ת מפברואר 2009 צוין כי "במינהל היהלומים אין קובץ נהלים מסודר אלא אסופה של מכתבים, סיכומי ישיבות ומסמכים שלא ברור אם הם סופיים ותקפים, העוסקים בהנחיות מקצועיות ובסדרי עבודה. לביקורת נמסרו מסמכי הנחיות שחוברו במינהל במשך השנים. על חלק מהמסמכים הערות ושאלות בכתב יד, על חלקם אין תאריך תוקף".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במשך השנים לא עשה המינהל מיפוי יסודי של כל הנושאים שיש להסדירם בנהלים. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, יש בידי המינהל טיוטות ישנות של נהלים בכמה נושאים ספציפיים: החזרי יבוא, החזרי יצוא מתערוכות, ייצוא יהלומי גלם והוצאת רישיון סחר ביהלומים לחברה זרה. בימים אלה שוקדים המינהל והלשכה המשפטית של משרד הכלכלה על הכנת נהלים בנושא יבוא יהלומי גלם ויבוא יהלומים מלוטשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי עליו למפות את כל הנושאים שיש להסדירם בנהלים, לנסח לאלתר נהלים ברורים שיסדירו את עבודת המינהל ולפרסמם באופן מרוכז, וזאת כדי להגביר את השקיפות ולאפשר ליהלומנים לפעול בהתאם לדרישות המינהל.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי בינואר 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסמו לציבור שני נהלים חדשים. לדבריו, העבודה במינהל דינמית ושינויים החלים במנגנון הפיקוח מצריכים שכתוב של טיטות הנהלים.

### סדרי העבודה בתחנת המכס

#### הפעלת תחנת המכס על ידי מינהל היהלומנים

במדינת ישראל כמעט כל הטובין המיובאים מגיעים לבית המכס נתב"ג ונבדקים שם. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, יהלומנים נשלחו מחברת השילוח<sup>9</sup> דרך בית המכס בנתב"ג ישירות אל היהלומן, בלי בדיקה בבית המכס. לפי נוהלי אגף המכס והמע"מ, על היהלומן להגיע לתחנת המכס של המינהל בתוך 48 שעות ממועד קבלת הטובין ולהצהיר על היהלומנים שקיבל. בפברואר 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, התקבלה החלטה משותפת של רשות המסים והמפקח על היהלומנים (להלן - ההחלטה), ולפיה יהלומנים המיובאים לישראל באמצעות חברת שילוח ישוחררו על ידי החברה בלבד, ויימסרו לרשות היהלומן רק בסיום הליך השחרור מתחנת המכס של המינהל. לגבי היהלומנים המיובאים לישראל באמצעות נוסע שהוא יהלומן - יבצע הלה את הליך היבוא בעמדת היהלומנים ב"מסלול האדום", ובסיומו, לאחר תיאום מראש, ימסור את חבילת היהלומנים לנציג חברת השילוח שימתין לו ב"מסלול האדום" באולם הנוסעים. נציג חברת השילוח ישנע עבורו את חבילת היהלומנים לבורסה וישחרר את החבילה בתחנת המכס. ההחלטה נכנסה לתוקף באפריל 2014.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד כניסת ההחלטה לתוקף המינהל עדיין לא קלט בעצמו את חבילות היהלומנים מאחר שאין בתחנת המכס שלו אמצעים מתאימים לשמירה על היהלומנים עד לשחרורם על ידי היהלומן או על ידי חברת השילוח (חדר כספות ועוד). יצוין כי ברחבי העולם מנהלות רשויות המס גם את תחנות המכס ליבוא וליצוא של יהלומנים.

למפקח על היהלומנים, האחראי לתחנת המכס, אין סמכויות חקירה ואכיפה, ואף אין בידיו כלים נוספים העומדים לרשות עובדי בית המכס בנתב"ג, ובכללם יחידת מודיעין, גורמי חקירה, סמכויות חקירה ועיכוב, ייעוץ משפטי פלילי, ועדת תפיסות (המחליטה על הטלת כופר) ואלמנטים טכנולוגיים (מצלמות, מכונות שיקוף, גמ"מ - מערכת גלים מילימטריים). משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים המעידים שהמפקח על היהלומנים העלה לפני הגורמים הרלוונטיים את הצורך בקבלת סמכויות חקירה ואכיפה כגון אלה הנתונות לעובדי תחנת מכס.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת דנה ועדה ברשות המסים בשאלה אם יש להותיר את הפעלת תחנת המכס בידי מינהל היהלומנים או להמליץ להעבירה לסמכותה של רשות המסים.

9 שלוש חברות בלדרות משנעות את היהלומנים בין לקוחות בישראל ובחור"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה ברשות המסים כי עליה להגיע בהקדם האפשרי להכרעה בשאלה אם יש להותיר את הפעלת תחנת המכס בידי מינהל היהלומים אם לאו, ולהגיש את המלצותיה בהתאם לכך. לאחר הגשת המלצות, על רשות המסים לדון בעניין זה עם משרדי הכלכלה והאוצר. אם יוחלט להשאיר את הפעלתה של תחנת המכס בידי המינהל, יחייב הדבר הקניית סמכויות מתאימות של חקירה ואכיפה לעובדיו.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי הוא המשרד הראוי ביותר להמשיך לטפל בענף היהלומים, וכי עם השינוי בהליך השחרור של חבילות היהלומים ייסגרו פרצות רבות שהיו קיימות קודם לכן. בהתאם לשינוי בהליך השחרור יישמרו חבילות היהלומים בחדר הכספות של חברות השילוח. המשרד ציין עוד כי גם כיום עובד המינהל בתיאום מלא עם בית המכס בנתב"ג. צו הפיקוח אינו מאפשר אכיפה והטלה של עיצומים כספיים, והנושא יוסדר בחלקו בחוק היהלומים המתגבש.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 ציינה רשות המסים כי ועדה בהשתתפות כמה מעובדי הרשות, שדנה כעת בשינויים הנדרשים בשיטת המיסוי (ראו להלן), עסקה גם בנושא זה, והמלצותיה לטווח הארוך הן העברת כל הסמכות המכסית ממינהל היהלומים לרשות המסים. בטווח הקצר יישמו המלצות הוועדה לצורך תיקון הכשלים הנדונים בדוח מבקר המדינה, המפורטים לעיל.

משרד מבקר המדינה מציין כי על הוועדה ברשות המסים לתת את דעתה על העמדות השונות בנושא הפעלת תחנת המכס ליבוא יהלומים וליצואם.

#### בעלי תפקידים בתחנת המכס

המפקח, שהוא מנהל תחנת המכס, מייצג את מדינת ישראל מול גורמים ממשלתיים וגורמים אחרים בענף, במדינת ישראל ובחו"ל. מתוקף סמכויותיו, לדוגמה הענקת רישיונות ואישור פעולות חריגות ביבוא וביצוא של סחורה, יש למפקח השפעה על הענף. נוסף על כך, המפקח עובד מול קבוצה קטנה של בעלי השפעה בענף, ותיתכן היכרות אישית בינו ובין היהלומנים. למרות זאת, אין פיקוח ובקרה על עבודתו של המפקח.

מינהל היהלומים מעסיק שלושה מעריכי יהלומים (להלן - מעריכים), שתפקידם העיקרי הוא לבחון את ההתאמה בין יהלומי הגלם והיהלומים המלוטשים שהיהלומנים מביאים לתחנת המכס, ובין התיאור שלהם בחשבון הספק ובמסמכים הנלווים. המעריכים הם אנשים ש"צמחו" בענף היהלומים, והכשרתם היא פרי ניסיון ממושך בעבודה בענף. קהיליית היהלומנים אינה גדולה, ונוכח התדירות הגבוהה של ביקורי היהלומנים ונציגי חברות השילוח בתחנת המכס, נוצרו קשרים - גם אישיים - בינם ובין המעריכים. מינהל היהלומים ער לכך שהיכרות זו עלולה להשפיע על שיקול הדעת של המעריכים, ועל כן ניסה לקבוע סידורי עבודה שימזערו את הסיכוי לתיאום מוקדם בין היהלומן ובין המעריך שיבדוק את הסחורה שלו. אולם לנוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת המינהל מעסיק רק שלושה מעריכים, בעיית ההיכרות האישית והקשר החברתי בין היהלומנים למעריכים עומדת בעינה.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, שוקד משרד הכלכלה על הכנת מכרז לקליטת מעריכים נוספים שאינם עובדי מדינה בתחנת המכס. בטיוטת המכרז נכלל סעיף המגביל את תקופת ההעסקה של מעריך חיצוני לארבע שנים. קליטת מעריכים נוספים אמורה להקטין את העומס בתחנת המכס (ראו להלן - שחרור חבילות יהלומים מבית המכס) ולהקטין את השפעת ההיכרות בין המעריכים ובין נציגי היהלומנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל רגישות תפקידם של המפקח המשמש מנהל תחנת המכס ושל המעריכים, על משרד הכלכלה לדאוג לפיקוח ובקרה על עובדים אלו. נוסף על כך, יש לסיים בהקדם האפשרי את הליכי קליטתם של מעריכים נוספים בתחנת המכס.

בתגובתו ממרץ 2014 למשרד מבקר המדינה ציין משרד הכלכלה כי אף שהמינהל מטפל כיום במשלוחים רבים יותר, כוח העבודה בו לא גדל, והקושי להתמודד עם היקף העבודה רב במיוחד. יש צורך לרענן את העובדים הבאים במגע עם נציגי היהלומנים. בחלקה תוכל בעיה זו להיפתר באמצעות קבלת עובדים נוספים.

#### ה מע ר כ ת ה מ מ ו ח ש ב ת

תנאי בסיסי לפיקוח יעיל על ענף היהלומנים הוא הפעלת מערכת ממוחשבת יעילה ומעודכנת המאפשרת למינהל לנתח את המידע שנצבר תוך כדי רישום פעולות שביצעו יהלומנים. למינהל יש מערכת ממוחשבת המקושרת למערכת המידע של רשות המסים (מינהל המכס). המערכת אמורה לסייע למינהל לנתח עשרות אלפי פעולות שמבצעות כ-1,500 חברות מדי שנה.

משרד מבקר המדינה בדק את יעילותה של המערכת הממוחשבת של המינהל בכל הנוגע לפיקוח על ענף היהלומנים בתחנת המכס, ומצא את הליקויים האלה:

#### א י ר ו ע י מ ח ר י ג י מ

מינהל היהלומנים אמור לאתר ולרשום אירועים חריגים בקרב יהלומנים<sup>10</sup> ולטפל בהם. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המערכת הממוחשבת אינה מתריעה באופן אוטומטי על יהלומן שנרשמו נגדו אירועים חריגים. המערכת אינה מאפשרת לעבד את המידע הקיים או מידע מודיעיני ממקורות אחרים. אין גם אפשרות לייצא את המידע לתכנת מחשב אחרת לשם ניתוח ואיתור של דפוסי פעולה חשודים. עיבוד מידע מושכל עשוי לסייע למינהל להחליט אם לשחרר חבילות או אם לחדש רישיון של יהלומן.

#### ה ג ע ת ה ס ח ו ר ה א ר צ ה

1. החל מאוגוסט 2012 רשימוני היבוא<sup>11</sup> בתחנת המכס הם ממוחשבים; אדם המייבא יהלומנים (באמצעות נוסע או חברת שילוח של יהלומנים)<sup>12</sup>, שמגיע לבית המכס נתב"ג, מקליד את פרטי חבילת היהלומנים המיובאת לפני הגעתה לנתב"ג ו"משרד" את הנתונים לתחנת המכס במינהל. המינהל אמור "לשדר" מיד את פרטי רשימוני היבוא למערכת הממוחשבת של רשות המסים, וזאת לאחר בדיקה אם הנתונים המוקלדים מתאימים לתכולת חבילת היהלומנים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לעתים קרובות יש פער של שבועיים ויותר בין תאריך הבדיקה בתחנת המכס ובין התאריך שבו המינהל "שדר" את הנתונים למערכת הממוחשבת של רשות המסים.

- 10 האירועים החריגים שהוזנו למערכת הממוחשבת הם: שליחת מכתב אזהרה ליהלומן, הפניית יהלומן לוועדת כופר, שינוי אחוז הסחורה ב-inspection ליבוא, איחור בהגעה לתחנת המכס, הימצאותו של כסף בחבילת היהלומנים, פתיחת חבילה באופן עצמאי, תפיסה בנתב"ג, חסימת רישיון והקפאת רישיון. רשימוני יבוא או רשימוני יצוא הוא מסמך הכולל את הפרטים העיקריים של הסחורה, כגון תיאור הסחורה, ערכה ופרטים מזהים של היבואן או של היצואן.
- 11 רשימוני יבוא או רשימוני יצוא הוא מסמך הכולל את הפרטים העיקריים של הסחורה, כגון תיאור הסחורה, ערכה ופרטים מזהים של היבואן או של היצואן.
- 12 כאמור לעיל, עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, יהלומנים יובאו לישראל בדרכים אלו. החל ממרס 2014 צפויים שינויים כמפורט בתת-הפרק "הפעלת תחנת המכס על ידי מינהל היהלומנים".

לפי נתוני המערכת הממוחשבת של מינהל היהלומים, בחודשים ינואר-נובמבר 2013 יהלומנים לא הצהירו בתחנת המכס תוך 48 שעות על כ-14,000 (כ-40%) מתוך כ-34,000 המשלוחים שקיבלו, שלא כנדרש לפי נוהלי אגף המכס והמע"מ עובר לקבלת ההחלטה מפברואר 2014. זאת ועוד, אם יהלומן איחר להצהיר על חבילה שקיבל, המערכת הממוחשבת לא סיפקה התרעה אוטומטית אם אותו יהלומן כבר איחר להצהיר בעבר.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בחודשים ינואר-נובמבר 2013 היו בישראל 160 חברות שאיחרו להצהיר על קבלת משלוחי חבילות יהלומים יותר מעשרים פעמים. לעשר מהן נרשמו יותר ממאתיים איחורים בהגשת ההצהרה.

2. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יהלומן שלא הצהיר על חבילת יהלומים בתוך 48 שעות ממועד קבלתה, קיבל מכתב ולפיו עליו להביא את החבילה לבדיקה, וזאת לאחר איחור של שבעה עד עשרה ימים בלבד. אם לא הייתה סיבה מוצדקת לאיחור, אמור היה המינהל, לאחר שליחת המכתב, לציין זאת בהערה במערכת הממוחשבת, לצד שם היהלומן. יצוין שברשימת הדוחות שהמערכת הממוחשבת של המינהל אינה מאפשרת לחשב את מספר ימי האיחור בהצהרה על הטובין. עקב כך המינהל אינו יכול לאתר בקלות יהלומנים שמרבים להצהיר על איחור. עוד עולה מהבדיקה כי למינהל אין סמכות סטטוטורית או מינהלית לנקוט צעדים נגד יהלומן שלא הצהיר במועד על חבילת יהלומים.

משרד מבקר המדינה מציין כי משנכנסה לתוקף ההחלטה בדבר שחרור יהלומים מיובאים על ידי חברת השילוח, נפתרה סוגיה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרה של מערכת ממוחשבת מתחכמת, הכוללת אמצעים לניתוח מידע, מקשה על מינהל היהלומים לבצע פיקוח יעיל על הענף. על מינהל היהלומים לפתח את המערכת הממוחשבת לכלי פיקוח שיסייע לעובדיו להפיק ממנו את מרב התועלת.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי מערכת המחשוב היא מערכת ישנה. רשות המסים הייתה צריכה לפתח את רשימוני היבוא והיצוא במערכת הממוחשבת בשיתוף המינהל, אך היא לא עשתה זאת משיקולי תקציב, ולכן המינהל עשה זאת בעצמו. לאחר שיושלם מחשוב הרשימונים, יטפל המינהל במערכות מחשוב נוספות.

#### רשימוני יצוא ליהלומים מלוטשים

האחריות לניהול תקין של פעולות המכס ולפיקוח עליהן חלה על המפקח. את רשימוני היצוא ליהלומים מלוטשים מכינות שלוש חברות השילוח. חברות השילוח שולחות דוחות עם פרטי המשלוח, ועובד המינהל מקליד את הנתונים למערכת הממוחשבת של המינהל.

1. משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים המעידים כי המפקח מבצע בקרה על פעולות חברות השילוח, ואף לא מסמכים המעידים שהוא מבקש מהמעריכים לבצע בדיקה מדגמית של החבילות כדי לוודא שתכולתן מתאימה לפרטי רשימוני היצוא. לדברי המפקח, פעולות אלה מבוצעות מדי פעם בפעם.

היעדר פיקוח מטעם המפקח על יצוא יהלומים מלוטשים, שערכם נאמד במיליארדי דולרים לשנה, עלול לסייע לגורמי פשע לבצע פעולות המיועדות להלבנת הון<sup>13</sup>.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי הסדר של מיקור חוץ להכנת רשימוני יצוא עבור יהלומים מלוטשים הוכן לפני שנים רבות, וכי אין בידיו מסמך המוכיח שהמשרד הסמיך את חברות השילוח לבצע פעולה זו. המינהל יתייעץ עם הלשכה המשפטית של המשרד כדי להסדיר את הנושא.

2. לעתים מעוניינים יצואנים לשנות את הפרטים ברשימוני היצוא. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עובד המינהל המקליד את הנתונים במערכת הממוחשבת רשאי לשנות נתונים במערכת לפי בקשת היצואן, בלי לקבל אישור לכך מהנהלת המינהל.

עוד עולה מהבדיקה כי המינהל טרם הוציא נוהל כתוב המגדיר את הטיפול ברשימוני יצוא, את האישורים הנדרשים לצורך תיקון רשימוני, את המקרים שבהם יש צורך להוציא רשימוני חדש במקום רשימוני קודם שנפלה בו טעות, וכן את הגדרת בעלי הסמכות לאישור תיקונים. למשל, בבדיקת נתוני יצוא במערכת הממוחשבת של המינהל לשנת 2012 נצפו מאות תיקונים ברשימוני יצוא. לדברי המפקח, חלק מהתיקונים מקורם בתיקון טעויות סופר בהקלדת הנתונים. בקשות לתיקונים מהותיים ברשימוני יצוא דורשות, לדבריו, אישור של הנהלת המינהל. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, לא עשתה הנהלת המינהל בקרה על הקלדת הנתונים ועל השינויים שבוצעו ברשימונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח כי לתיקונים ברשימונים יש משמעות מהבחינה הכספית, משום שהם בבחינת אסמכתה עבור רואה החשבון של היהלומן ועבור רשות המסים, המעידה על המחזור העסקי של היהלומן. על המינהל לעגן בנהל את הליך אישור התיקונים ברשימוני יצוא ולעשות בקרה מדגמית על התיקונים.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי בשנת 2013 החל תהליך של טיפול מקוון בטופסי יצוא. כל משלוחי היצוא - בין שהם נשלחים באמצעות חברת שילוח ובין באמצעות נוסע מזדמן - ישודרו באופן מקוון, ותתבצע בקרה מלאה של המינהל על שידורים אלה, בתיאום עם הנהלת בית המכס בנתב"ג. עוד ציין משרד הכלכלה כי אחד הנהלים שאמורים להתפרסם הוא נוהל תיקונים.

#### שחרור חבילות יהלומים מתחנת המכס

בענף היהלומים יש חשיבות רבה לאספקה מהירה של סחורה ללקוחות בחו"ל. לפיכך, פיקוח אמין, יעיל ומהיר מטעם המינהל הוא מרכיב חשוב בשיקולי יהלומן המתלבט אם לבחור דווקא במדינת ישראל כמרכז סחר שבו ינהל את עסקיו.

1. חלק ניכר מחבילות היהלומים ליצוא וליבוא מגיעות לתחנת המכס בימי ראשון וחמישי. בימים עמוסים אלה מטפלים שלוש המעריכים של המינהל במאות משלוחים במוצע, וההמתנה לשחרור חבילות נמשכת לעתים כמה שעות. לעתים אף נדחה שחרור חבילה ליום המחרת. יש שיהלומנים אף עוזבים את תחנת המכס מפאת ההמתנה הממושכת ומביאים את הטובין

13 ראו עוד בפרק "שימוש ביהלומים להלבנת הון".

לשחרור ביום אחר. עיכוב בשחרור הטובין עלול לפגוע ביכולת היהלומן לעמוד בדרישות לקוחותיו לספק להם יהלומים במועד.

2. המעריכים בודקים את כל חבילות היהלומים (יהלומי גלם ויהלומים מלוטשים) המגיעות לתחנת המכס, אף שלפי תהליך קימברלי חובה לבדוק באופן פרטני חבילות יהלומי גלם בלבד. המעריכים בודקים את תכולת החבילה כדי לוודא שהיא מתאימה לפרטים מזהים בחשבון הספק ובתעודת המקור, שהונפקה במדינת המוצא בהתאם לדרישות תהליך קימברלי. על כל חבילה מצוין סוג האבנים, משקלן וערכה הכספי הכולל של החבילה. יצוין כי בבתי המכס של רשות המסים רק שיעור קטן מהטובין (שאינם יהלומים) נבדק על ידי פקיד המכס. חבילות אלו נבחרות באקראי או מאותרות על בסיס מידע מודיעיני (פרופיל).

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מספר היהלומים בחבילה אינו מצוין וכי אין למינהל מידע בנושא. עוד עולה מהבדיקה כי לעתים רחוקות בלבד משתמשים המעריכים בתחנת המכס במאזניים הנמצאים בתחנה כדי לבדוק אם יש התאמה בין המשקל המוצהר של האבנים ובין משקלן בפועל. יצוין עוד שהמאזניים בתחנת המכס לא כוילו זה שנים, וכי אין ברשות המינהל מכונה לניתוח תלת-ממדי של יהלומי גלם. שימוש במכונה כזאת יאפשר למעריכים לבצע בדיקה יסודית של האבנים כל אימת שעולה חשש לאי-התאמה ניכרת בין היהלומים שבחבילה ובין הנתונים שבמסמכים הנלווים לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל היהלומים והנהלת משרד הכלכלה לבחון דרכים להגביר את היעילות של תחנת המכס. בכלל זה ניתן לבחון את האפשרות לבצע בדיקה סלקטיבית לחבילות של יהלומים מלוטשים, בהתחשב בקריטריונים המקובלים ברשות.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי כדי שהמינהל יוכל לבצע את המוטל עליו במהירות וביעילות, הוא יפעל להעסקת כוח אדם נוסף. עוד ציין המינהל כי הוא בוחן דרכים לבדיקות סלקטיביות, שחלקן ייושמו בחודשים הקרובים וחלקן לאחר שתחול התקדמות בחקיקת חוק היהלומים המתגבש.

## ב ח י נ ת י ה ל ו מ י ם

מינהל היהלומים מאפשר ליהלומנים לייבא יהלומים מלוטשים מחו"ל בלי לבצע הליך יבוא באמצעות תחנת המכס, וזאת כאשר היהלומים מיועדים לבחינה לפני קנייתם על ידי היהלומן<sup>14</sup> (Inspection), (להלן - בחינת יהלומים). היהלומן אמור להחזיר לחו"ל את היהלומים שלא נמכרו בתוך שבעה ימים ולדווח על כך למינהל.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במערכת הממוחשבת של המינהל יש מידע על יהלומנים שלא החזירו את היהלומים שלא נמכרו בתוך שבוע. אולם המערכת אינה יכולה למיין נתונים אלה לפי יהלומן. לפיכך המינהל אינו יודע בכירור אילו יהלומנים נוטים לסטות מן הכללים בעת ביצוע הליך זה.

14 היהלומן צריך לרכוש בפרק זמן זה את כל היהלומים או את חלקם, ואת היתר - להחזיר לחו"ל.

## צילום התחנה במצלמות במעגל סגור

הנהלת מינהל היהלומים מפקחת על עבודת המעריכים באמצעות צילום תחנת המכס במעגל סגור. היכולת לצפות בקלטות הצילומים בדיוק חיונית במיוחד כאשר יש חשש למעשים בלתי ראויים המבוצעים במשך תקופה ארוכה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המינהל שומר את קלטות הצילומים למשך שלושה שבועות בלבד. עקב מדיניות זו נבצר מהמינהל לבחון פעולות חשודות בתחנה במשך תקופה ממושכת.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי שמירת הקלטות נועדה לפתור חילוקי דעות בין היבואן או היצואן ובין המינהל. הקלטות נבחנות בדרך כלל יום או יומיים לאחר מעשה, לאחר פנייה של היבואן או היצואן למינהל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הקלטות יכולות גם לסייע להגברת הפיקוח על עובדי המינהל ולא רק ליישוב חילוקי דעות בין הנהלת המינהל ובין יבואן או יצואן. לפיכך יש מקום לבחון את הארכת תקופת שמירת הקלטות.

## הגנה על צרכנים הרוכשים יהלומים

1. תקנות הגנת הצרכן (גילוי פרט מהותי לגבי יהלומים, אבני חן, פנינים ומוצרי זהב), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות הגנת הצרכן ביהלומים), קובעות כי עוסק המציע למכירה יהלומים, בין שהם משובצים ובין שאינם משובצים, חייב להביא לידיעת הצרכן פרטים מסוימים, כגון אם היהלומים הם טבעיים או מלאכותיים (סינטטיים)<sup>15</sup>. על המוכר למסור פרטים אלו בעל פה זמן סביר לפני המכירה, ובמסמך בכתב - בזמן ביצוע העסקה. את התקנות אוכפים ארבעת המחוזות הקיימים במשרד הכלכלה. צרכן מהשורה הרוכש יהלום או תכשיט משובץ יהלום לרוב אינו בקיא בתחום ואינו יודע אם מחיר האבן מוצדק.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המפקח על היהלומים כלל אינו עוסק בהסברה לצרכנים בנושא היהלומים. יתרה מזו, לגישת המפקח, אחריותו בתחום הגנת הצרכן נוגעת לרכישת יהלום ולא לרכישת תכשיט משובץ ביהלום. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי גם הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן<sup>16</sup> אינה עוסקת בהסברה לצרכנים בנושא יהלומים ואבני חן.

2. ליהלום סינטטי מבנה מולקולרי זהה לזה של יהלום טבעי. אשר על כן, גם ליהלומנים קשה מאוד להבדיל בין יהלום טבעי לסינטטי. הדרך לעשות זאת היא בהגדלה פי מאה באמצעות מיקרוסקופ, המאפשרת להבחין בפגמים שביהלום טבעי לעומת ניקיונו המוחלט והלא טבעי של יהלום סינטטי. ההתקדמות בפיתוח יהלומי נוי סינטטיים, הדומים מאוד למקור וזולים ממנו באופן ניכר, הגבירה את החשש מפני נוכלים, אשר מצייגים ומוכרים את היהלומים הסינטטיים כטבעיים.

15 היהלומים אלו הם היהלומים המיוצרים בידי אדם בתנאי מעבדה.

16 הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן היא רשות פנים ממשלתית עצמאית, אשר הוקמה בהתאם לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. מטרת הרשות הן פיתוח, קידום ויישום של מדיניות צרכנית אפקטיבית, שתסייע לצרכנים למלא את תפקידם בהבטחת כלכלה דינמית, שתעודד את התחרות במשק ואת הצמיחה הכלכלית. נוסף על כך, על הרשות לפעול לפיתוח, לקידום וליישום של מדיניות המונעת פרקטיקות מסחריות בלתי הוגנות של עוסקים. ראו דוח מבקר המדינה 64א (2013), "הגנת הצרכן וסחר הוגן", עמ' 433.



תעשיית היהלומים בעולם עושה מאמצים רבים כדי לבדל ולהסדיר את הסחר ביהלומים סינטטיים. במדינת ישראל ניתן לסחור ביהלומים סינטטיים אך ורק מחוץ לבורסה. ההערכות הרשמיות של הבורסה הן ששיעור היהלומים הסינטטיים הוא כ-2% בלבד מהשוק. גורמים בענף מעריכים כי בפועל שיעורם גדול בהרבה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין בידי המפקח נתונים על הסחר ביהלומים סינטטיים במדינת ישראל. עוד עולה מהבדיקה כי במועד הביקורת נושא היהלומים הסינטטיים אינו מוסדר בחקיקה<sup>17</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה והמפקח, בשיתוף הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, להגביר את הפיקוח על עסקים המוכרים תכשיטים משובצים יהלומים ואת האכיפה של תקנות הגנת הצרכן בתחום היהלומים. עליהם גם לבחון מתן שירות הסברה לצרכנים בנושא היהלומים, ובכלל זה בנושא היהלומים הסינטטיים. על המפקח לקדם חקיקה המסדירה את נושא הסחר ביהלומים הסינטטיים על כל היבטיו.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי עיקר עיסוקו של המינהל הוא ביבוא ויצוא של יהלומים. למרות זאת, במועד סיום הביקורת דואג משרד הכלכלה להפעיל את הרשות להסמכת מעבדות ליצור תנאי סף אחידים למעבדות גמולוגיות<sup>18</sup>. המינהל הצהיר כי הוא מוכן לסייע לרשות לסחר הוגן כדי שזו תיתן שירות הסברה לצרכנים על תכשיטים משובצים יהלומים. המשרד מקבל את הערתו של מבקר המדינה ולפיה על המינהל להתארגן להכללת פיקוח על יהלומים סינטטיים בחוק היהלומים המתגבש, אף שהשימוש בהם אינו נפוץ בישראל.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 טענה הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן כי היא אינה יכולה לעסוק בהסברה לצרכנים בנושא היהלומים, מאחר שאינה מתמחה בתחום ואינה מפקחת ישירות על ענף זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשות להגנת הצרכן לפעול בשיתוף משרד הכלכלה, המומחה בתחום היהלומים, ולעסוק יחד בהסברה לצרכנים.

## הפיקוח על ענף היהלומים מצד מינהל המכס ברשות המסים

מינהל המכס ברשות המסים אחראי, בין היתר, להבטיח את חוקיות היבוא והיצוא באמצעות שמונה בתי מכס שבפעילותם מושם דגש על מניעת הברחות טובין. עם בתי המכס הללו נמנה גם בית המכס בנתב"ג (להלן - בית המכס). בית המכס אינו בודק חבילות יהלומים. חבילות אלו רק עוברות בבית

17 ניתן למצוא אזכורים ליהלומים סינטטיים בשתי הוראות חקיקה: האחת - חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, אשר מגדיר את המונח "יהלום" באופן הכולל גם יהלום שיוצר בידי אדם, ובכך עתיד להחיל את משטר הלבנת הון אף על עסקאות ביהלומים סינטטיים; והשנייה - תקנות הגנת הצרכן ביהלומים המטילות, בין היתר, חובת גילוי נאות של הסחורה הנמכרת על ידי סוחר, וכן חובה לגלות לצרכן אם היהלום טבעי או מלאכותי.

18 מעבדה גמולוגית היא גוף עצמאי ואובייקטיבי המתמחה בזיהוי, דירוג וסיווג אבני חן, יהלומים ותכשיטים משובצים.

המכס, ולאחר מכן הן נשלחות לבדיקת תחנת המכס במינהל היהלומים. עם זאת, לעתים בית המכס תופס יהלומים מוברחים במהלך פעילותו למניעת הברחות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי קשה מאד לתפוס מבריחי יהלומים, אלא אם כן התקבל מידע מודיעיני ספציפי לגביהם או שמדובר בטיטות מיעדים שסביר להניח שמגיעים מהם יהלומנים (בלגיה, למשל). במסגרת דוח ביקורת בנושא "פעילות בית המכס נתב"ג למניעת הברחות"<sup>19</sup>, הודיעה רשות המסים למשרד מבקר המדינה כי "לצורך איסוף מידע מודיעיני על מבריחים פוטנציאליים נבנית תכנת מחשב חדשה וייחודית, שתוכל לבנות פרופיל של נוסעים החשודים בהברחה ולסייע באיתורם". במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, כשנה לאחר ההודעה, טרם פותחה תכנת המחשב האמורה, ולכן בית המכס אינו יכול להכין "פרופיל נוסע" החשוד בהברחת היהלומים.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים כי תכנת מחשב עשויה לסייע באיתור מבריחים באמצעות הכנת פרופיל של נוסעים החשודים בפעילות עבריינית.**

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 ציינה רשות המסים כי הוקם צוות בראשות ראש מטה לוט"ר (המטה ללוחמה בטרור), שתפקידו להסדיר בתוך שנתיים את נושא "פרופיל נוסע". אם יושלם הפרויקט יהיה ניתן לבצע הערכת סיכונים לגבי נוסעים החשודים בהברחת היהלומים.

## מיסוי ענף היהלומים

קיומו של ענף היהלומים פעיל בישראל מחייב את רשות המסים לנהל משטר מיסוי ברור ויעיל, שיותאם למאפייני המיוחדים של הענף הן מבחינת שיטת חישוב ההכנסה החייבת במס והן מבחינת שיעור המס. החל משנות השמונים של המאה העשרים מחילה רשות המסים שיטת מס מיוחדת, מכוח הסכם עם ענף היהלומים, לחישוב ההכנסה החייבת של יהלומנים (להלן - שיטת התחשיב)<sup>20</sup>.

שיטת התחשיב היא כדלהלן: המחזור הכספי של היהלומן מוכפל במקדם ששיעורו כ-1%. תוצאת מכפלה זו היא בבחינת "הכנסה חייבת ביניים" של היהלומן. היהלומן ישלם מס בהתאם לשיעור המס האישי החל עליו, והמס יוטל על "ההכנסה החייבת ביניים" שלו או על ההכנסה החייבת לפי הדוחות שהוא הגיש, הגבוה שבהם. לכל הפחות ישלם היהלומן לפי הכנסת המינימום שנקבעה לאותה שנת מס. בשנת 2012 הייתה הכנסת המינימום 200,000 ש"ח.

לדברי נציגי רשות המסים, הרשות ערה לכך שהמקדם והכנסת המינימום נמוכים יחסית לענף. הרשות העלתה מעט את הכנסת המינימום בשנים האחרונות, אך לא שינתה את המקדם זה כעשור. בשנת 2004 הקימה רשות המסים ועדה לבחינת שיטת המיסוי בענף היהלומים, והמליצה להותיר על כנה את שיטת המיסוי הנוכחית, תוך בחינת הפרמטרים המרכיבים אותה. המלצות הוועדה לא נדונו בזמנו, וממילא לא אומצו. בשנים 2011-2014 דנה ועדה אחרת ברשות המסים בשינויים הנדרשים בשיטת המיסוי (להלן - הוועדה ברשות המסים או הוועדה). במועד סיום הביקורת טרם סיימה הוועדה את עבודתה ולפיכך טרם החליטה אם יש לשנות את שיטת חישוב ההכנסה החייבת של היהלומן.

19 מבקר המדינה, דוח שנתי א64 (2013), עמ' 207.

20 גם בבלגיה נהוגה שיטת תחשיב הדומה לשיטה הישראלית. בארה"ב נהוג מס הכנסה רגיל. בדובאי יש פטור ממס.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 ציינה רשות המסים כי במסגרת המלצותיה ביצעה הוועדה ברשות המסים עבודה כלכלית מעמיקה והתייחסה לנושא הישוב שיעורי ההכנסה החייבת מהמחזור באופן שישקף נאמנה את המציאות. רשות המסים הוסיפה כי הוועדה מניחה שהנתונים הנמצאים ברשותה אינם מלאים.

### הקלות ליהלומנים בענייני מיסוי

1. תוספת ט"ז להוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג - 1973 עוסקת בניהול פנקסי חשבונות על ידי יהלומנים. סעיף 6(2) לתוספת קובע: "מחיר העלות של המלאי יוערך בהתאם למסמכי הקנייה הנמצאים ברשות היהלומן; לא ניתן לקבוע את עלות המלאי על פי מסמכים, תיקבע העלות לפי הערכתו של היהלומן".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים כי השארת ההחלטה הנוגעת לעלות המלאי בידי היהלומן היא בעייתית, שכן על פי עלות המלאי נקבע הרווח, ולפיו מחושב המס שעליו לשלם באותה שנה. מן הראוי כי במסגרת עבודת הוועדה ברשות המסים ייבחן הנושא ותישקל האפשרות לחייב את היהלומנים להגיש נוסף על הדוחות השנתיים דוח תנועת מלאי כמותית או מפורטת שנתיים, כדי שפקיד השומה יוכל לבצע ביקורת של סבירות מול נתוני מחירון רפפורט<sup>21</sup>.

2. סעיף 5 לתוספת ט"ז בהוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג - 1973 קובע: "בכל תיעוד או ספר ש[בו] נדרש ציון שם צד לעסקה כלשהי כאשר הצד לעסקה הוא תושב חוץ, רשאי היהלומן לא לרשום את שמו של תושב החוץ אם לא נמסרה לו זהותו, או אם לא ידועה לו זהות תושב החוץ, או אם תושב החוץ דרש שלא לגלות את זהותו".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים כי היעדר החובה לדווח על זהותו של תושב החוץ גורם לכך שפרטי עסקאות מסוימות אינם מועברים אליה, ועקב כך לא ניתן לבצע ביקורת צולבת לגבי תושב החוץ. ראוי כי הוועדה תבחן גם נושא זה במסגרת עבודתה.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 ציינה רשות המסים כי הוועדה דנה בנושא ההקלות ליהלומנים, ובחנה את האפשרויות לשינוי הנהלים שהציע מבקר המדינה.

### שימוש ביהלומים להלבנת הון

סעיף 3 לחוק איסור הלבנת הון קובע כי "(א) העושה פעולה ברכוש...אסור במטרה להסתיר או להסוות את מקורו, את זהות בעלי הזכויות בו, את מיקומו, את תנועתו, או עשיית פעולה בו, דינו מאסר עשר שנים או קנס...; (ב) העושה פעולה ברכוש או המוסר מידע כוזב, במטרה שלא יהיה דיווח... או כדי לגרום לדיווח בלתי נכון... דינו - העונש הקבוע בסעיף קטן (א)..."

21 מחירון רפפורט הוא מחירון עבור יהלומי גלם המקובל בענף.

ביוני 2003 הורחבו המלצות ארגון ה-FATF<sup>22</sup>, באופן שיחילו חובות על עסקים ומקצועות שאינם פיננסיים, ובהם סוחרים באבנים יקרות<sup>23</sup>, כדי להיאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. ההמלצות מחייבות, בין היתר, הטלת חובות זיהוי ואימות של לקוחות, שמירת רישומים ודיווח על עסקאות חשודות לרשות המוסמכת באותה מדינה.

בעקבות כך, בשנת 2006 פנו נציגי הבורסה לראש הרשות לאיסור הלבנת הון, וביקשו ליוזם חקיקה שתחיל את משטר הלבנת הון על היהלומנים. בסוף שנת 2006 גיבשו הרשות ונציגי הבורסה תזכיר הצעת חוק, ובמאי 2012 התקבל בכנסת תיקון 10 לחוק איסור הלבנת הון<sup>24</sup>. בתיקון לחוק נקבע כי ההוראות הרלוונטיות לסוחרים באבנים יקרות ייכנסו לתוקף ביום כניסתו לתוקף של צו ייעודי המפרט את החובות שיוטלו על העוסקים בענף. לאחר מועד סיום הביקורת, במרץ 2014, כשנתיים לאחר אישור התיקון לחוק, סיים משרד הכלכלה להכין את טיוטת הצו, ובאפריל 2014 ניתנו אישורי היועצות על ידי שרת המשפטים והשר לביטחון פנים, טרם העברתה לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט.

## דוח Moneyval

מדינת ישראל משמשת כמשקיפה פעילה בארגון Moneyval<sup>25</sup>, השייך למועצת אירופה<sup>26</sup>, וככזאת מתבצעות בה ביקורות תקופתיות בתחום איסור הלבנת הון. בביקורת שבוצעה בישראל בשנת 2008 קיבלה המדינה ציון 'נכשל' (Non Compliant) בתחום יישום המלצות הנוגעות להחלת משטר איסור הלבנת הון על עסקים ומקצועות שאינם פיננסיים, לרבות סוחרים באבנים יקרות. הציון "נכשל" משמעו שישראל אינה עומדת בתקנים בין-לאומיים של ארגונים שהיא חברה בהם. במרץ 2013 צוות מעריכים מטעם ארגון Moneyval ביקר פעם נוספת במדינת ישראל, ושוב קיבלה המדינה ציון "נכשל" בהתייחס לענף היהלומנים. בדוח הביקורת של הארגון, שאומץ במליאתו בדצמבר 2013, נמתחת ביקורת נוקבת על המדינה בשל אי-חקיקת הצו. מליאת הארגון קבעה באופן חריג כי על המדינה לדווח לארגון כבר שנה לאחר מכן, בדצמבר 2014 (ולא שנתיים לאחר מכן), על הצעדים שביצעה לקידום כניסתו של הצו לתוקף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שענף היהלומנים הוא תחום בעל חשיבות לכלכלה הישראלית, מדינת ישראל טרם גיבשה רגולציה בנושא הלבנת הון בענף זה. על משרד הכלכלה להביא את הכנת הצו הייעודי בתחום זה לידי סיום, ולפרסמו כדי להחיל משטר איסור הלבנת הון בענף היהלומנים.

- 22 FATF - Financial Action Task Force הוא ארגון שהקימו בשנת 1989 מדינות ה-G7 דאז, והוא משמש כוח משימה בין-לאומי, שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות עולמית למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. הארגון מוביל סטנדרטים בתחום והמדינות מחויבות לאמצם וליישם כסטנדרטים מינימליים. יהלומנים ואבני חן המנויות בתוספת לחוק.
- 23 חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 10), התשע"ב-2012.
- 24 מטרת ארגון Moneyval היא לוודא שבמדינות החברות בו פועלות מערכות יעילות למלחמה בהלבנת הון ובמימון טרור, ולעמוד בתקנים בין-לאומיים בתחומים אלו.
- 25 ארגון בין-לאומי הפועל למען שיתוף הפעולה בין מדינות אירופה, בייחוד בתחומי זכויות האדם, קידום הדמוקרטיה ומשפט בין-לאומי. הארגון הוקם בשנת 1957. ישראל היא מדינה משקיפה בארגון משנת הקמתו.

### העברת מידע לגופים אחרים

פרק ח' לחוק איסור הלבנת הון מורה לשר המשפטים להקים מאגר מידע הכולל את הדיווחים שהתקבלו לפי החוק ולפי חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005. נותני שירותים פיננסיים וסוחרים באבנים יקרות אמורים להעביר לרשות לאיסור הלבנת הון דיווחים לגבי פעולות שונות שביצעו לקוחותיהם. כמו כן נקבעה חובת דיווח לגבי העברות כספים של הנכנסים והיוצאים מהארץ. מטרתו של מאגר המידע היא לפתח כלי עבודה מרכזי שישמש במלחמה בהלבנת הון.

לפי חוק איסור הלבנת הון, הרשות לאיסור הלבנת הון רשאית להעביר מידע רק לרשויות המנויות בחוק, ובהן משטרת ישראל ושירות הביטחון הכללי, על פי בקשה מנומקת, ורק לצורך ביצוע חוקים מסוימים או לצורך ביצוע תפקידים מסוימים של הרשויות הללו.

לפי תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עברות נוספות ולהעברתן לרשות אחרת), התשס"ו-2006, אם מצא גורם מוסמך<sup>27</sup> כי יש יסוד סביר להניח שבמידע שהתקבל לפי החוק מהרשות יש כדי לקדם באופן ממשי, במקרה מסוים, את השגת המטרות הנוספות<sup>28</sup> בעניין עברה מהעברות הנוספות<sup>29</sup>, רשאי הוא להתיר את השימוש במידע למטרות אלו, לרבות העברתו לשם כך, אם מצא שיש בכך צורך, לגופים מסוימים המפורטים בתקנות, ובהם רשות המסים. כמו כן, אם מצא גורם מוסמך כאמור כי לשם ביצועו של חוק איסור הלבנת הון או של חוק איסור מימון טרור, לשם הגנה על ביטחון המדינה או לשם המלחמה בארגוני טרור, בארגוני טרור מוכרזים ובמעשי טרור, יש להעביר מידע שהתקבל לפי החוק מהרשות לגורם מחוץ למשטרת ישראל או לשירות הביטחון הכללי - רשאי הוא להחליט על העברת מידע לגופים מסוימים ובהם המפקח על היהלומים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בפועל במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, עדיין לא הועבר מידע כאמור למפקח על היהלומים.

**משרד מבקר המדינה מציע כי משרד המשפטים ישקול בחינה מחדש של התנאים שנקבעו להעברת מידע ממשטרת ישראל ומשירות הביטחון הכללי לרשות המסים ולמפקח על היהלומים.**

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 ציין משרד הכלכלה כי מסירת מידע למפקח על היהלומים באשר לפעילות הלבנת הון מצד עוסק ביהלומים, יאפשרו למפקח לבצע פיקוח בצורה טובה יותר. גם אם מסירת המידע תהיה סלקטיבית, יוכל המפקח לנהל מעקב תדיר וטוב יותר כלפי העוסקים ביהלומים.

27 המפקח הכללי של המשטרה ימנה במשטרה וראש שירות הביטחון הכללי ימנה בשירות גורמים מוסמכים שיהיו רשאים להחליט כאמור.

28 חקירת עברות נוספות ומניעתן וגילוי עבריינים שביצעו את העברות האמורות והעמדתם לדין.

29 כל אחת מהעברות הללו בתקנות האמורות: (1) עברה שהעונש הקבוע לה הוא חמש שנות מאסר לפחות לפי כל אחד מהחוקים האלה: חוק העונשין, התשל"ז-1977; חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003; פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973; פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948; תקנות הגנה (שעת חירום), 1945; חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954; חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955; חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968; פקודת מס הכנסה; חוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963; חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975; חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994; חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. (2) עברת מקור שאינה מפורטת בפסקה (1) אשר העונש הקבוע בגינה הוא שלוש שנות מאסר לפחות, ובלבד שהחקירה בעניינה החלה כחלק מחקירת עבירת איסור הלבנת הון ועבירת איסור עשיית פעולה ברכוש אסור.

## מכון היהלומים

מכון היהלומים הוקם בשנת 1967 מכוח החלטה משותפת של מדינת ישראל ושל ענף היהלומים להקים חברה שתאגד את כל הגופים בענף. למכון כמה תחומי פעילות מרכזיים: מחקר ופיתוח טכנולוגי, פיתוח שיווקי, קידום עסקי ויחסי ציבור, קידום מקורות גלם, הכשרה מקצועית, פרסום ספרות מקצועית ומגוינים בתעשייה וכן ייעוץ בנושא אבטחה. המכון מאורגן כחברת ציבורית, מוגדר כחברה מעורבת<sup>30</sup> לפי הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), ומוכר כמוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר) לצורכי מס. בדירקטוריון המכון יש 21 דירקטורים: חמישה נציגי מדינת ישראל; שישה נציגי התאחדות תעשיית היהלומים<sup>31</sup> (להלן - ההתאחדות); חמישה נציגי הבורסה; שלושה נציגי ההסתדרות; ושני נציגי הבנקים המרכזיים הממנים את הענף. תקציב המכון, כ-28 מיליון ש"ח בשנה, מגיע כולו מהיטל של 1 פרומיל על יבוא יהלומים מלוטשים לישראל (ראו פירוט להלן).

המכון פנה בינואר 2008 לרשם ההקדשות<sup>32</sup> כדי שירשום אותו כחברה לתועלת הציבור (להלן - חל"ץ). אולם במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, כשש שנים לאחר הפנייה האמורה, רשם ההקדשות עדיין לא רשם את המכון כחל"ץ. בתגובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציינה רשות התאגידיים כי רשם ההקדשות לא רשם את המכון כחל"ץ עד אותו מועד, מאחר שהאחרון לא המציא את כל המסמכים הדרושים לרישום.

לאחר מועד סיום הביקורת, בפברואר 2014, הודיעה רשות התאגידיים למכון כי בכוונת הרשם לרשום את המכון כחל"ץ מכוח סעיף 345ג(ד)(1) לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות): "בלי לגרוע מחובת חברה לתועלת הציבור להגיש בקשה לרישומה... נודע לרשם ההקדשות בדרך אחרת על קיומה של חברה הפועלת למען מטרות ציבוריות בלבד ואוסרת על חלוקת רווחים, ירשום אותה בפנקס". ואכן, במאי 2014 רשם הרשם את המכון כחל"ץ בפנקס ההקדשות. יצוין כי על פי חוק החברות, רישום חברה כחל"ץ הוא הצהרתי בלבד, אך בפועל, כל עוד החברה לא נרשמה, הרשם לא הביע דעתו לגבי עסקאות שביצעה עם בעלי עניין, אף שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם חוק החברות הקובע כי חל"ץ אשר טרם נרשמה בפנקס כדין "אין בכך כדי לגרוע מהיותה חברה לתועלת הציבור". עוד יצוין כי המכון מצדו נהג כחל"ץ ודיווח על עסקאות עם בעלי עניין המיוצגים בו.

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, רשאית רשות החברות הממשלתיות לדרוש מדירקטור מטעם המדינה בחברה מעורבת מידע וחומר בענייני החברה. רשות החברות תבדוק כל מידע וחומר שקיבלה חברה מעורבת ותעיר את הערותיה לשרים ולדירקטור מטעם המדינה.

- 30 חברה שאינה חברה ממשלתית ואשר מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה.
- 31 התאחדות תעשיית היהלומים בישראל בע"מ פועלת לקידום תעשיית היהלומים ומאגדת כ-200 יצרני יהלומים, המייצרים ביחד כ-95% מתפוקת תעשיית היהלומים הישראלית. ההתאחדות מייצגת את תעשיית היהלומים הישראלית ואת היצרנים הפועלים בה בכלל הפורומים בארץ ובעולם שבהם מתקבלות החלטות שיש להן השלכות על התנהלותם העסקית של החברים.
- 32 מחלקת ההקדשות היא חלק מהזרוע המלכ"רית ברשות התאגידיים. המחלקה פעלה כיחידה נפרדת במשרד המשפטים עד שנת 2004, אז צורפה לרשם העמותות, ובהמשך, עם הקמת רשות התאגידיים, הפכה לחלק מהרשות.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2007<sup>33</sup> הומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תקיים בקרה אפקטיבית גם בחברות המעורבות. בדוח מבקר המדינה לשנת 2013<sup>34</sup> העיר משרד מבקר המדינה לרשות כי עליה לפעול באופן נמרץ לשיפור סדרי הפיקוח והבקרה שלה על החברות המעורבות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רשות החברות הממשלתיות דורשת מהמכון מדי שנה בשנה למסור לה דוחות כספיים. עם זאת, הרשות אינה מבקשת מדירקטור מטעם המדינה מידע וחומר בענייני המכון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי עליה להגביר את הפיקוח והבקרה על המכון, בהיותו חברה מעורבת: לבקש מפעם לפעם מידע וחומר בענייני המכון ולא להסתפק בדוחות הכספיים. הגברת הפיקוח חשובה שבעתים נוכח עסקאות עם בעלי עניין המבוצעות במכון (ראו להלן בפרק "אישור עסקאות עם בעלי עניין").

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 הודיע המכון כי הוא מקדם בברכה פיקוח של רשות החברות. הנהלת המכון מעדכנת את רפרנט רשות החברות במכון באופן קבוע, ובמהלך שנת 2013 פנתה כמה פעמים אל הרשות כדי שתתערב במחלוקת שהתעוררו.

### היטל על יבוא יהלומים מלוטשים

1. סעיף 2ב לצו הפיקוח קובע כי "עוסק ביהלומים המייבא יהלומים מחותכים ומלוטשים ישלם לאוצר המדינה, עקב שיטת הפיקוח הכלולה בצו זה, היטל בשיעור 1.35 פרומיל מערכם של היהלומים...". ההיטל מתוקצב בתקציב המדינה כהוצאה (של המדינה) המותנית בהכנסה המתקבלת מההיטל.

שיעור ההיטל על יהלומים מלוטשים השתנה ברבות השנים. בדצמבר 2007 הפחיתה ועדת הכספים בכנסת את ההיטל משיעור של 2 פרומיל לשיעור של 1.35 פרומיל. ביולי 2013 ביקש המפקח על היהלומים ממשרד האוצר, על דעת ראשי ענף היהלומים, להפחית שוב את ההיטל משיעור של 1.35 פרומיל לשיעור של 1 פרומיל. בפברואר 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, נכנסה לתוקף הורדת שיעור ההיטל. בעבר היה היטל גם על יהלומי גלם, אך הוא בוטל.

מאז קבלת ההחלטה על הקמת המכון ועד מועד סיום הביקורת, משך כחמישים שנה, נגבה ההיטל על ידי המפקח על היהלומים ומועבר למכון. זאת אף שלפי סעיף 2ב לצו הפיקוח, ההיטל אמור להיות משולם לאוצר המדינה, ומטרתו לכאורה היא מימון הפיקוח על היהלומים.

משרד הכלכלה ומשרד האוצר לא הציגו לפני משרד מבקר המדינה הסדר או מסמך שמכוחו מעבירה המדינה את מלוא כספי ההיטל למכון, ולא נתנו הסבר משפטי לפעולה זו.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 טען המכון כי אין בסיס לקביעה ולפיה ההיטל אמור לממן את הפיקוח על יהלומים. לדעתו, המקור המשמש למימון הפיקוח על היהלומים אינו ההיטל אלא האגרה השנתית שמשלמים העוסקים ביהלומים. המכון ציין כי מיום הטלת ההיטל הועברו אליו הכספים שנגבו על ידי המדינה. ההרשאה להעברת הכספים למכון היא

33 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "אחריותה וסמכותה של הרשות בנוגע לחברות הממשלתיות", עמ' 145.

34 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 א (2013), בפרק "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות", עמ' 66.

באחריות משרדי הממשלה. אופן התנהלות זה נקבע ביום הקמת המכון ובהסכמה של ראשי ענף היהלומים אשר קיבלו על עצמם לשלם את ההיטל לטובת הענף. העובדה כי לא נמצאה אסמכתה לדרך פעולה זו, אין בכוחה לערער על עצם קיום התהליך. מכל מקום במועד סיום הביקורת בכוונת ענף היהלומים להציג יחד עם משרד הכלכלה טיוטה לחוק יהלומים, אשר במסגרתו יוסדר הנושא.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין משרד הכלכלה כי התקיימו דיונים בין אגף התקציבים במשרד האוצר מינהל היהלומים בנושא שיעור ההיטל ובשאלה אם יש צורך בהמשך גבייתו. בשלב זה טרם הוחלט אם לשנות את ההסדר הקיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי מלשון סעיף 20 בצו עולה כי כספי ההיטל אמורים להגיע לאוצר המדינה כדי שישמשו למימון הפיקוח. העברת כספי ההיטל מהמדינה למכון במשך השנים אין בה כדי להצדיק משפטית את קיום התהליך.

2. משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות המסים לא נתנו דעתם ברבות השנים על ההיטל ועל ההיגיון שבו. רשויות אלו לא בחנו אם יש מקום להעביר את כספי ההיטל לאוצר המדינה כאמור בצו, ולחלופין לחלק אותו בין הגופים השונים העוסקים ביהלומים. כמו כן, לא נבחנה האפשרות להטיל את ההיטל גם על יהלומי גלם<sup>35</sup> או על יהלומים סינטטיים.

הנושא של החלת ההיטל על יבוא יהלומי גלם עלה בדיון של דירקטוריון המכון ביוני 2013. בסיכום הדיון הוחלט כי תוקם ועדה במכון שתבחן את ההיטל ואת הצורך להחילו בעתיד גם על יהלומי גלם. במועד סיום הביקורת הוועדה טרם דנה בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות המסים כשיתוף ראשי ענף היהלומים להידרש באופן מעמיק לנושא ההיטל ותכליתו. בין היתר, יש לבחון את הצורך בהיטל לנוכח צמצום ענף הייצור בארץ ואת מטרתו של ההיטל. נוסף על כך ראוי שתיבחן השאלה אם נכון להעביר את כל כספי ההיטל למכון. הצורך בבדיקת הנושא חשוב שבעתיים נוכח העסקאות שמבצע המכון עם בעלי עניין המיוצגים בו (ראו להלן בפרק "אישור עסקאות עם בעלי עניין").

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 טענו הבורסה וההתאחדות כי היזמה לגביית ההיטל הייתה של הענף, וזאת לצורך קידום התעשייה, המסחר והשיווק והימנעות מהיזקקות למקורות מתקציב המדינה. המשך תהליך גביית ההיטל חיוני ביותר לשם השגת היעדים המרכזיים של ענף היהלומים. על רקע הסוגיות המשפטיות העולות מדוח הביקורת (עסקאות עם בעלי עניין), מציעות הבורסה וההתאחדות שתימשך גביית ההיטל, אך שההיטל יועבר ישירות לשלושת הגופים המובילים את ענף היהלומים: הבורסה, ההתאחדות והמכון, אשר מקיימים פעילות חיונית לקידום ענף היהלומים. הבורסה והמכון ציינו עוד כי בהצעת חוק היהלומים יש צורך לכלול התייחסות ברורה לכספי ההיטל, לייעודם ולאופן העברתם לגופים המובילים את הענף.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 וממאי 2014 ציין המכון כי הוא גוף כלל-ענפי שמטרתו קידום ענף היהלומים הישראלי וסיוע לציבור היהלומנים להוציא אל הפועל משימות שבדרך כלל אין בכוחה של חברת יהלומים אחת לשאת בהן. העברה של כספי ההיטל ישירות לכל אחד מהגופים החברים בדירקטוריון שאין בהם גורם מפקח חיצוני ואין בהם נציגי ממשלה אינה מעשית; היא תצמצם את מוטת הפיקוח הממשלתי והציבורי הקיים כיום באמצעות המכון ותכביד מאוד על התהליך. עוד ציין המכון כי הוא פועל כחל"ץ, ולפיכך הוא

35 כאמור, בעבר היו תקופות קצרות שההיטל הוטל על יבוא גלם.



חב חובות דיווח מוגברות ושוטפות מכוח החוק; כן הוא כפוף לרשות החברות ולמבקר המדינה. למפקח על היהלומים משקל רב בדיוני דירקטוריון המכון, וכן חלה על המכון חובת מכרזים מכוח הסכם עם המדינה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 הודיע משרד האוצר כי בהתאם להמלצות הדוח, הוא יפנה למנכ"ל משרד הכלכלה, שהנושא באחריותו, על מנת שיקדם בדיקה מחודשת לגבי הרלוונטיות של ההסדרים הנוגעים להיטל.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 ציין משרד הכלכלה כי העברת ההיטל למכון והסדרת פעילות המכון ייכללו בחוק היהלומים המתגבש.

### אישור עסקאות עם בעלי עניין

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2010-2012 ביצע המכון עסקאות עם הבורסה וההתאחדות בשיעור של 2%-6% מהכנסותיו, כמפורט בלוח שלהלן:

לוח 1

#### היקף העסקאות של המכון עם בעלי עניין בו (בש"ח)

2012	2011	2010	הארגון
174,000	128,000	130,000	בורסת היהלומים
1,250,000	334,000	1,050,000	התאחדות תעשיית היהלומים

#### ת ש ת י ת נ ו ר מ ט י ב י ת

על פי חוק החברות, על חל"ץ מוטלות מגבלות בנוגע לעסקאות עם בעלי מניותיה, ובהן איסור על חלוקת רווחים או על חלוקה אחרת המוטל על בעלי מניותיה. בתזכיר המכון נקבע כי "הכנסות ורכוש המכון... ישמשו אך ורק לקידום מטרות המכון כפי שפורטו בתזכיר". מטרות המכון כמפורט בתזכירו הן, בין היתר, קידום תעשיית היהלומים מהבחינה המדעית והטכנית, שיתוף פעולה עם גופים לצורך מתן סיוע כספי ויצירת מקומות עבודה ואמצעי עבודה וייזום תערוכות בנושאים העולים בקנה אחד עם מטרות המכון. בתקנון המכון נקבע כי "הכנסות המכון ורכושו ישמשו כולם לקידום מטרות המכון בלבד. המכון לא יחלק דיבידנד לחבריו". עוד נקבע בתקנון שמטרות המכון כוללות "עיסוק בכל המסייע להגשמת מטרות החברה והענף" ו"עיסוק בכל פעולה הקשורה בענף היהלומים ומועילה לו, כפי שתראה בעיני החברה הן בהווה והן בעתיד".

על פי חוק החברות, יש צורך להודיע לגופים הדנים בעסקאות עם בעלי עניין (ועדת הביקורת והדירקטוריון) שמדובר בעסקה כזאת. נוסף על כך, מי שיש לו עניין אישי ב"עסקה חריגה"<sup>36</sup> לא יהיה נוכח בדיון ולא ישתתף בהצבעה בישיבות ועדת הביקורת והדירקטוריון. אולם אם לרוב חברי הדירקטוריון יש עניין אישי באישור העסקה ניתן לקיים את הדיון בנוכחותם. עסקה חריגה של חל"ץ עם דירקטור או חבר ועדת ביקורת טעונה אישור של בית המשפט, נוסף על אישור ועדת הביקורת, הדירקטוריון והאספה הכללית. "עסקה רגילה"<sup>37</sup> של חל"ץ טעונה אישור של ועדת

36 "עסקה חריגה" - "עסקה שאינה במהלך העסקים הרגיל של החברה, עסקה שאינה בתנאי שוק או עסקה העשויה להשפיע באופן מהותי על רווחיות החברה, רכושה או התחייבויותיה".  
 37 "עסקה רגילה" - פעולה עם בעל עניין שהמכון מבצע כחלק מעבודתו השוטפת.

הביקורת והדירקטוריון ומשלוח הודעה על העסקה לרשם ההקדשות. הרשם יוכל להחליט בתוך 30 יום אם העסקה חריגה לדעתו, ואז היא תהיה טעונה גם אישור של בית המשפט.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הבורסה וההתאחדות, שהן בעלי עניין במכון, פונות למכון לקבלת סיוע כספי עבור פעולות שהן יוזמות, ונציגייהן שותפים בהחלטות המכון בנוגע לבקשות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי חלק מהחברים בוועדת הביקורת מונו במסגרת האספות הכלליות של גופים מסחריים בענף היהלומים. אף שמינויים אלה עומדים בדרישות חוק החברות ותקנון המכון, המכון אמור להקצות לאותם גופים כספים לצורך קידוםם ופיתוחם, וגופים אלה, באמצעות נציגייהם, משתתפים בדיונים ובהצבעות בנוגע לעסקאות שהם בעלי עניין לגביהן. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אף שבדירקטוריון יש נציגי ממשלה המופקדים על האינטרס הציבורי, וכן נציגות של גורמים חיצוניים לענף היהלומים כדוגמת ההסתדרות והבנקים, הרי שלמעלה ממחצית מהחברים בו הם נציגי ענף היהלומים. כמו כן, במועד סיום הביקורת רשם ההקדשות עדיין לא הפעיל את סמכויותיו על פי חוק, המאפשרות לו להביע עמדה בנוגע לעסקאות רגילות של המכון שמעורבים בהן בעלי עניין, ובכך לפקח על אישור העסקאות.

#### דוגמאות לעסקאות עם בעלי עניין

1. בדצמבר 2011 יו"ר ועדת הביקורת של המכון, מר מיכאל גולדשטיין (להלן - היו"ר), השתתף בדיון ובהצבעה של הוועדה, באישור היועץ המשפטי של המכון דאז, שבהם אושרה עסקה לרכישת שירותי השתלמויות מחברה פרטית שהיו"ר מכהן בה כמנכ"ל<sup>38</sup>. החברה קיבלה פטור כספי יחיד, והעסקה אושרה כעסקה רגילה בעלות של 150,000 דולר. יצוין כי לא ניתנה חוות דעת משפטית כתובה המאשרת את השתתפותו של מר גולדשטיין בדיון, וחברי ועדת הביקורת והיועץ המשפטי שנכח בדיון לא התייחסו לסוגיית ניגוד העניינים, העולה לנוכח השתתפותו של מר גולדשטיין בדיון. בדיונים של ועדת הביקורת בדצמבר 2013 ובינואר 2014 עלה שוב נושא ניגוד העניינים של יו"ר הוועדה, אולם כשאלה תיאורטית, שכן סוגיית ההתקשרות עם החברה לא הובאה לאישור בדיונים אלו. בישיבת ועדת הביקורת מדצמבר 2013 הסביר היועץ המשפטי של המכון כי מי שיש לו עניין בעסקה, למעט עסקה חריגה, יכול להשתתף בישיבה של ועדת הביקורת. עוד הוסיף היועץ המשפטי כי "מבחינת נדאות עדיף [היו"ר] לא ישתתף בישיבה". היועץ המשפטי הוסיף ש"הוא לא בטוח משפטית, אך יש לחשוב גם על ממשל תאגידי נאות... יש רגישות מאד גדולה בעיקר בחברה... שהיא חל"ץ". לאחר הישיבה בינואר 2014 שלח היועץ המשפטי של המכון לחברי ועדת הביקורת חוות דעת משפטית בעניין שסיכומה הוא כדלקמן: "נכון יהיה אם יו"ר ועדת הביקורת, אשר הינו נושא משרה בנחברה הפרטית, יימנע מהשתתפות בדיונים בוועדת הביקורת הקשורים לסיווג ההתקשרות עם [החברה הפרטית] (כחריגה או לא) וכן באישור התקשרות גופא". יצוין כי במועד סיום הביקורת ממשיכה החברה לבצע עבור המכון שירות זה כספק יחיד, ומר גולדשטיין משתתף בדיונים להארכת ההתקשרות עם החברה הפרטית. עוד יצוין כי ועדת הביקורת מונה שבעה חברים, ובהם רק נציג אחד של הממשלה ונציג אחד של ההסתדרות<sup>39</sup>.

38 עד 31.12.13 כיהן בה כמנכ"ל בהתנדבות, ומ-1.1.14 - כמנכ"ל בשכר.

39 נציג נוסף - נציג הבנקים - אינו משתתף בדיונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הזיקה של היו"ר לעסקה, בהיעדר חוות דעת משפטית כתובה משנת 2011 ולנוכח חוות הדעת שניתנה בשנת 2014 בעניין, ראוי היה שלפני מתן אישור היועץ המשפטי להשתתפות היו"ר בדיון, ייבדק הנושא באופן מעמיק יותר. יש להקפיד על מתן חוות דעת כתובות ומפורטות בעסקאות עם בעלי עניין, ולהקפיד גם על קיום הוראות חוק החברות בעניין אישור עסקאות עם בעלי עניין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ייצוגה הדל של הממשלה בוועדת הביקורת עלול להקשות על יכולת הבקרה והפיקוח של הוועדה.

2. ביולי 2012 הגישה ההתאחדות למכון בקשה לקבלת 250,000 דולר (סכום השווה למיליון ש"ח בקירוב באותו מועד) כדי לממן לכסות את הגירעון התפעולי של ההתאחדות לשנת 2011. במכתבה למכון מיוני 2012 ביקשה ההתאחדות כי "המכון יעמיד לרשות ההתאחדות סיוע חד-פעמי בסך 250,000 דולר כדי לסגור אחת ולתמיד את הפער בתזרים המזומנים של ההתאחדות ולהעמיד את תקציב ההתאחדות על בסיס איתן... כדי למנוע נזקים בלתי הפיכים לענף היהלומים כולו ולאפשר להתאחדות לעלות כבר בשנת 2012 על דרך חדשה". בדיון בדירקטוריון ובוועדת הביקורת התנגד היועץ המשפטי של המכון דאז לעסקה מאחר שהיא מנוגדת לתזכיר המכון הקובע כי "ההכנסות והרכוש של המכון... ישמשו אך ורק לקידום מטרות המכון... שום חלק מהם לא ישולם ולא יועבר בצורת רווחים לחברי המכון לא במישרין ולא בעקיפין, לא בדרך של דיווידנד, מענק או בכל אופן אחר". לדבריו, חל איסור על תשלום לגורם כלשהו בלי לקבל ממנו תמורה ישירה. סכסוד הפסדים של בעל עניין (ההתאחדות) אינו מקדם את מטרות המכון. היועץ המשפטי של המכון סבר שאם המכון רוצה לאשר את העסקה שבה מועברים כספים שלא לקידום מטרות המכון, יש לסווגה כעסקה חריגה ולהביאה לאישור בית המשפט. לנוכח עמדתו של היועץ המשפטי, פנה המכון ליועץ משפטי חיצוני וקיבל את חוות דעתו, ולפיה ניתן לאשר את העסקה כעסקה רגילה ולהעביר את הכספים להתאחדות. הדירקטוריון וועדת הביקורת פעלו לפי חוות הדעת החיצונית, ובהתאם לה השתתפו בדיון ובהצבעה בנושא העסקה נציגי ההתאחדות, אף שהם בעלי עניין בסוגיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי הגם שניתן להיעזר בשירותיו של יועץ משפטי חיצוני בעל תחומי התמקצעות מיוחדים, על המכון לקבוע כללי אצבע שיפרטו מתי די בחוות דעת משפטית פנימית ומתי ניתן לפנות לקבל חוות דעת נוספת של יועץ משפטי חיצוני, וזאת כדי שלא ייווצר הרושם שהמכון פונה לקבל חוות דעת חיצונית כל אימת שהוא מסתייג מחוות הדעת של היועץ המשפטי של המכון. זאת ועוד, לנוכח ביצוען של עסקאות של המכון עם בעלי עניין, על רשות החברות הממשלתיות להגביר את הפיקוח והבקרה על המכון.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין המכון כי כל העסקאות עם בעלי עניין מתיישבות עם מטרות המכון - הן לא נועדו לכסות את גירעונות הגופים השונים אלא לתמוך בפרויקטים ענפיים אשר אותם גופים מוציאים לפועל, וששמילא עוברים הליך מחמיר של אישור עסקאות עם בעלי עניין. עוד ציין המכון כי לפי סעיף 266 לחוק החברות, דירקטור זכאי במקרים מיוחדים לקבל ייעוץ מקצועי על חשבון החברה. סעיף 253 לחוק, העוסק בחובת המיומנות המוטלת על דירקטורים, קובע כי עליהם לפעול ברמת מיומנות של נושא משרה סביר, וכי עליהם לנקוט אמצעים סבירים לקבלת מידע הנוגע לכדאיות הפעולות המובאות לאישורם ולקבלת כל מידע אחר שיש לו חשיבות לעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי דוגמה 2 לעיל עניינה כיסוי גירעון תפעולי גרידא ולא תמיכה בפרויקט ענפי, והדבר עולה גם ממכתבה של ההתאחדות מיוני 2012. כמו כן מבהיר

המשרד כי מי שביקש חוות דעת חיצונית (נוספת) הוא המכון ולא דירקטור כזה או אחר, ולכן סעיפי חוק אלו אינם רלוונטיים.

3. במרץ ובאוגוסט 2013 יזמה הבורסה הבאת קניינים מחו"ל כדי להפגישם עם חברות יהלומים ישראליות. בדצמבר 2013 ביקשו נציגי הבורסה בדירקטוריון לאשר בדיעבד השתתפות של המכון בפעילות זו בסכום של כמיליון דולר (רוב העלות). מפרוטוקול הדיון בדירקטוריון עולה כי בין נציגי הבורסה ובין יו"ר המכון, מר מוטי גניץ, התגלעה מחלוקת לגבי סכום ההשתתפות. לאחר מועד סיום הביקורת החליטה ועדת הביקורת להעביר את הדיון לוועדת הכספים, וזו הציעה שהמכון יממן 60% מהסכום, והבורסה - את יתרת העלות. אישור העסקה כרוך באישורים הנדרשים לפי החוק. במועד סיום הביקורת טרם אושרה העסקה בדירקטוריון המכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור עסקאות של המכון עם בורסת היהלומים או ההתאחדות, בשעה שנציגיהן מהווים רוב בדירקטוריון המכון, מלמדת על בעייתיות במבנה דירקטוריון המכון שיש לתת עליה את הדעת. לנוכח זאת, מוצע לבחון מחדש את שיעור הנציגות של כל אחד מהגופים בדירקטוריון המשתתפים בו בפועל כדי להבטיח שפעולות המכון יעלו בקנה אחד עם מטרותיו וכן כדי להבטיח את תקינות הנושא גם למראית עין. כמו כן, על רשם ההקדשות להפעיל את סמכותו ולפקח על עסקאות עם בעלי עניין שמבצע המכון.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 השיב המכון כי שיעור הנציגות של הגופים בדירקטוריון שלו נקבע בהסכמת כל הנוגעים בדבר ואין בכך כל בעייתיות, שכן הגופים המיוצגים בדירקטוריון המכון הם הנהנים משירותי המכון הפועל לקידום הענף.

## חברת IDT

בשנת 1990 הקים המכון חברת בת (חברה פרטית) - IDT - לצורך קידום הטכנולוגיה בענף היהלומים. בשנת 2000 הקים המכון קרן בסכום של 10 מיליון דולר לסיוע בקידום מטרות IDT. במשך השנים העביר המכון ל-IDT כספים למימון הוצאותיה השוטפות, לרבות השקעה בפיתוח טכנולוגיה וסיוע טכני ליצרנים מקומיים.

## פעולות שוטפות

בשנת 2011 ועדת הטכנולוגיה של המכון, האחראית על ניהול IDT, החליטה להפסיק את השקעת כספי המכון בפיתוח טכנולוגיה היות שבשלוש השנים שקדמו להחלטה לא היו פיתוחים טכנולוגיים חדשים ותכנית הדגל של החברה, רובוט המתמחה בתהליכי ביקוע וליטוש של יהלומים, לא הבשילה לכדי מוצר מוגמר, וגם לא נמצא קונה בעל שם עולמי באוטומציה עבור הידע המצטבר.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, פעולות IDT התרכזו במתן ייעוץ חנם ליצרנים בענייני ייצור, סיוע בתכנון החיתוך של יהלומי הגלם באמצעות שימוש במכונות יקרות שפיתחה IDT וחכירת שמונה מכונות נוספות כאלו. לחברה יש אולם הדרכה המצויד במכונות הדרושות להפעלת מלטשה, אך באולם ובציוד שבו אין כמעט שימוש, היות שבחמש השנים האחרונות לא הצליח המכון לפתוח קורס להכשרת עובדים חדשים בענף הליטוש.

## המצב הכספי של IDT

בשנים 2010-2013<sup>40</sup> השקיע המכון כ-2.5 מיליון ש"ח לשנה בהפעלת חברת IDT. ההכנסות העצמאיות מהשכרת ציוד החברה הסתכמו בפחות מ-100,000 ש"ח לשנה. כ-40% מהוצאות החברה בשנים אלו שימשו להעסקת כוח אדם (חמישה עובדים), והשאר היו הוצאות ניהול ותקורה. ל-IDT יש נכסים נזילים בסך כ-4 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בהחלטת המכון להפסיק את ההשקעה בפיתוח טכנולוגיה ב-IDT, ונוכח תרומתה הצנועה של החברה לענף וההשקעה הניכרת בהפעלת החברה שעיקר הוצאותיה הן הוצאות ניהול ותקורה, חייבת הנהלת המכון לשקול אם יש צורך בהפעלת החברה במתכונתה הנוכחית.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין המכון כי הוחלט להפסיק את פיתוחי הטכנולוגיה עקב ההשקעה העצומה שנדרשה לכך ומפאת היעדר משאבים. עם זאת, מקובל על הנהגת ענף היהלומים כי המרכז הישראלי זקוק למרכז ייצור שיפעל לצדו. אכן תשתית הייצור הצטמקה עם השנים, אך יש חשיבות עצומה לשמר את הקיים. סגירת החברה כמוה כהודעה על פטירת כל תשתית הייצור בישראל, וזו תהיה מכה קשה לענף היהלומים.

## סיכום

מדינת ישראל היא מרכז סחר עולמי ביהלומים. מחזור המסחר בענף בארץ הוא למעלה מ-17 מיליארד דולר לשנה. בעולם יש כמה מרכזי סחר המתחרים במדינת ישראל. הביקורת העלתה ליקויים במשטר הפיקוח על הענף, שעלולים לפגוע בתחרותיות של הענף מחד גיסא ולאפשר שימוש ביהלומים כאמצעי להלבנת כספים מאידך גיסא.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות הפיקוח של מינהל היהלומים הן חלקיות ואינן מספיקות, חלקן מבוצעות בדיעבד ולמפקח חסרות סמכויות אכיפה משמעותיות וכלי פיקוח יעילים. הליקויים במשטר הפיקוח אף פותחים פתח להפרת חוק איסור הלבנת הון. במסגרת הדיונים על חוק חדש לענף היהלומים, על משרד הכלכלה, בשיתוף גורמי האכיפה (משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ורשות המסים) וגורמים בענף היהלומים, לבחון אם לבצע שינויים במשטר הפיקוח כדי להפוך אותו ליעיל ולמועיל יותר. בכלל זה יש לבחון אם משרד הכלכלה הוא המשרד המתאים להפעיל את תחנת המכס ליבוא וליצוא של יהלומים.

40 ההוצאות לשנת 2013 מחושבות לפי דוח ביצוע תקציב לאותה שנה לחודשים ינואר-אוקטובר.

מכון היהלומים הוא גוף המיועד לקדם את ענף היהלומים. הוא ממומן במלואו על ידי תקציב המדינה באמצעות היטל. על משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות המסים, בשיתוף גורמים בענף להידרש באופן מעמיק לנושא ההיטל ותכליתו. בין היתר, יש לבחון אם יש צורך בהיטל לנוכח צמצום ענף הייצור בארץ, ואת מטרותיו של ההיטל. כמו כן ראוי לבחון אם ראוי להעביר את כל כספי ההיטל למכון דווקא. הצורך בבדיקת נושא ההיטל חשוב שבעתיים לנוכח העובדה שהעסקאות מתבצעות במכון עם בעלי העניין המיוצגים בו (הבורסה וההתאחדות). עסקאות אלה גם מגבירות את הצורך בקיומם של מנגנוני פיקוח חיצוניים: הפעלת סמכותו של רשם הקדשות לבחון עסקאות והגברת הפיקוח מצד רשות החברות הממשלתיות. על המכון לשקול את המשך הפעילות של חברת הבת IDT, שהפסיקה לפעול להשגת מטרתה העיקרית - קידום פיתוחה של הטכנולוגיה בענף היהלומים.