

המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת

תקציר

רקע כללי

ארגוני פשיעה עוסקים בתחומי עבריינות מגוונים ובתחומי פעילות חוקיים, ומטרתם השגת רווח כספי גדול. פעילותם של ארגוני הפשיעה ותופעות של פשיעה חמורה גורמים לפגיעה בסדר הציבורי, בביטחון האישי, בחוסן החברתי ובדמוקרטיה ולנזק כלכלי. הכספים הנכנסים לארגונים אלה משמשים לצורך מימון פעילות הארגונים ולהעשרת ראשיהם. על פי הערכת קרן המטבע העולמית היקף ההון המופק מפשיעה חמורה מוערך ב-3%-5% מהתוצר העולמי הגולמי. לפי הערכות גורמים שונים במשרד המשפטים, היקף כספי הפשיעה בישראל עומד על כ-10-15 מיליארד ש"ח בשנה.

ההכרה בצורך להיאבק בתופעה של הלבנת הון כאסטרטגיה העיקרית למלחמה בפשיעה החמורה ובפשע המאורגן על ידי שיתוף פעולה בין-גופי ובין-לאומי היא כיום נחלת רוב המדינות בעולם. גם בקרב כלל גורמי האכיפה בישראל קיימת הכרה כי הדרך האפקטיבית למלחמה בארגוני הפשיעה היא דרך שיתוק פעילותם הפיננסית.

בינואר 2006 קבעה ממשלת ישראל את המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד לאומי ארוך טווח, וכי השגת היעד תבוצע באמצעות חיזוק שיתוף הפעולה ושילוב יכולות בין כלל רשויות האכיפה העוסקות בתחום. על מנת להשיג את היעדים האמורים קבעה הממשלה, כי יוקמו פורומים שונים אשר יקבעו ויובילו את קידום יעדי התכנית (להלן - החלטת הממשלה למאבק בפשיעה).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2015 עד יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה את שיתוף הפעולה בין הרשויות השונות וגופי האכיפה האמונים על המאבק הכלכלי בפשיעה המאורגנת והחמורה; את התמודדות רשויות הפיקוח והאכיפה עם נותני שירותי מטבע (להלן - נש"מים) בשירות עברייני הפשיעה החמורה והמאורגנת; ואת נושא חילוט כספים ורכוש שמקורם בפשיעה המאורגנת והחמורה. הבדיקה נערכה במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), ברשות המסים, ביחידת הפיקוח על נש"מים שבאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון), ברשות לאיסור הלבנת הון ומניעת טרור (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון), במשרד המשפטים ובמועצת החילוט. בדיקות השלמה נערכו אצל היועץ המשפטי לממשלה.

הליקויים העיקריים

התוויית מדיניות לפעילות גופי האכיפה במאבק הכלכלי בפשיעה

ועדת ההיגוי, שתפקידה לשמש גוף-על בהתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, ולהיות גוף מנחה הנותן פתרון בראייה מערכתית כוללת, שמשה הלכה למעשה כגוף שבעיקר מגיב על סוגיות נקודתיות המועלות לדיון. דיוני הוועדה לא כללו אישור של תכניות עבודה רב-שנתיות או שנתיים, ולא כללו מתווה של סדרי עדיפות לפעולה לטווח ארוך.

בביקורת נמצא, כי לוועדת השרים למאבק באלימות, האחראית לגיבוש תכנית לאומית כוללת לשיפור הביטחון האישי ולמאבק בתופעות האלימות בחברה הישראלית, לא נמסרו דיווחים שוטפים בנוגע להיבטים הנוגעים למאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצאותיו, לפי הקבוע בהחלטת הממשלה למאבק בפשיעה.

ליקויים בשיתוף הפעולה בין גופי האכיפה האמונים על המאבק הכלכלי בפשיעה

"כוחות משימה" הנם יחידות חקירה משימתיות המורכבות מכוח אדם ואמצעים מרשויות חוקרות שונות המופעלות נגד ארגוני פשיעה מוגדרים או תופעות פשיעה מוגדרות. בכל כוח משימה מוצבים ופועלים, כחלק הומוגני ממנו, נציג אחד או שניים של רשות המסים. אנשי המס המוצבים בכוחות המשימה יושבים פיזית במשטרה עם כוחות המשימה כחלק אינטגרלי מהצוות. כוחות המשימה הוקמו במטרה למסד שיתוף פעולה מלא למען השגת היעד של תקיפה כלכלית לצד תקיפה פלילית ביעילות.

מהביקורת עלה, כי במקרים מסוימים קיים בתוך כוחות המשימה היעדר שיתוף של אנשי רשות המסים במידע ובחקירות. מאידך, בהיעדר כפיפות ארגונית למפקד כוח המשימה, אנשי רשות המסים בכוחות המשימה לעיתים מעכבים את חקירות הכוח בשל אילוצים פנים-ארגוניים של רשות המסים.

כוחות המשימה מלווים על ידי פרקליט מלווה, שתפקידו ללוות את התיק מתחילת החקירה הסמויה, דרך החקירה הגלויה ועד לגיבוש ראיות והגשת כתב אישום. בפועל קיים מחסור של פרקליטים מלווים בכוחות המשימה. הדבר גורם לעיכוב החקירות ולאי-מיצוי פוטנציאל החקירה של כוחות המשימה.

התמודדות רשויות הפיקוח והאכיפה עם נותני שירותי מטבע בשירות עברייני הפשיעה החמורה והמאורגנת

בקרב גורמי האכיפה השונים קיימת הערכה ולפיה חלק ניכר מהפעילות הפיננסית של ארגוני הפשיעה נעשה באמצעות נש"מים. תחום נותני שירותי מטבע מאופיין בחוסר רגולטורי, והוא מהווה מצע נוח לחדירת גורמי פשיעה בהיקף נרחב, ולביצוע עברות הלבנת הון ועברות מס. התוצאה הבולטת של היעדר ההסדרה היא כניסת גורמים עברייניים לענף ויצירת תשתית להעלמת מסים ולהלבנת הון בהיקף נרחב. לעיתים משמשים הנש"מים כצינור החמצן הכלכלי של ארגוני הפשע.

כפי שעלה מדוחות קודמים של מבקר המדינה משנת 2010 ומשנת 2015, הנוגעים לנש"מים, וכן מדוח ביקורת זה, קיימים ליקויים מתמשכים בכל הנוגע לפיקוח ובקרה של המדינה על הנש"מים:

קיים מספר לא מבוטל של נש"מים הפועלים ללא רישום בניגוד לחוק, והמשטרה אינה פועלת נגדם; דרישות הסף המינימליות לרישום נותן שירותי מטבע מקלות על ארגוני הפשיעה לחדור לתחום זה. בפועל נרשמים אנשי קש כנש"מים שעה שהנהנה מהפעילות הוא ארגון פשיעה; יחידת הפיקוח על נש"מים עורכת מספר ביקורות מועט, דבר היוצר פרצה המקלה על חדירת ארגוני פשיעה ועברייני פשיעה חמורה לתחום; הגוף האמון על פיקוח ובקרה על הנש"מים אינו זה שמקבל מהם את הדיווחים הדרושים לצורך ביצוע פיקוח ובקרה אלה, בשל כך אין זרימת מידע יעילה ומהירה בין הגופים; התמשכות תהליכי קבלת ההחלטות במשרד האוצר ובמשרד המשפטים בנוגע למיקומו הרצוי של הגורם המטפל בפיקוח ואכיפה על הנש"מים, פוגעת במאבק במקורות המימון של הפשיעה המאורגנת.

היקף וחומרת פעילות נש"מים בקרב גורמי פשיעה, והיותם גורם מרכזי להלבנת הון של ארגוני הפשיעה, היו ידועים היטב. אף על פי כן, עד למועד סיום הביקורת לא ניתן מענה מערכתי לטיפול באיום זה.

תפיסת רכוש וחילוט

אמנם לאורך השנים נרשמה עלייה ניכרת בהיקף תפיסת הרכוש המיועד לחילוט על ידי המשטרה, עם זאת מדובר בהיקפים נמוכים ביותר ביחס להיקף כספי הפשיעה ולרכוש הקיים בידי ארגוני הפשיעה או הקשור לפשיעה החמורה.

היעדר סנכרון בין נתוני המשטרה והפרקליטות בנוגע לנתוני תפיסת רכוש לחילוט

קיימת בעיה של היעדר סנכרון בין נתוני המשטרה לבין נתוני הפרקליטות בכל הנוגע לרכוש התפוס לצורך חילוט. כל גוף אוסף ומרכז את הנתונים ומנהל עבור עצמו את המידע. אין נוהל או הליך עבודה מסודר של העברת מידע בין הגופים ובין המערכות המחשוביות שלהם. כתוצאה מכך נוצר פער משמעותי בין נתוני תפיסת הרכוש שבידי הגופים.

אמזן שווי רכוש שנתפס

רכוש שנתפס נרשם על ידי המשטרה לפי שווי ביום התפיסה. בעת מימוש הרכוש בפועל, לאחר קבלת צו בית משפט המורה על החילוט הסופי, שווי השוק של הרכוש שונה, והוא מגלם בתוכו את גורם הזמן והשפעותיו. כתוצאה מכך, במקרים רבים נוצר מצב שבו ערך הרכוש שנרשם בעת התפיסה ובכתב התביעה מנותק לחלוטין מערכו בעת המכירה, ואינו משקף את הערך שהתקבל בסופו של התהליך. למציאות זו ישנן השלכות על תכנון לקוי של תקצוב גופי האכיפה הניזונים מכספי החילוט, הואיל ולא ניתן לאמוד את השווי הכספי של הרכוש שיתקבל בסופו של התהליך.

אופן קביעת יעדי התפיסות לחילוט במשטרה

אין למשטרה תכנית סדורה ומחושבת לקביעת יעדי חילוט; בפועל, תפיסות המשטרה של רכוש לצורך חילוט עולות באופן ניכר על היעד שנקבע להן. הגדרת יעדים נמוכים מהתפיסות בפועל בשנים קודמות, אינה מספקת אתגר אמיתי ליחידות המשטרה להגביר את התפיסות לצורך חילוט, ובכך להילחם מלחמה כלכלית אפקטיבית בפשיעה.

חילוט בתביעות משטרתיות

90% מהתביעה הפלילית במדינת ישראל נעשית באמצעות מערך התביעה המשטרתית (10% הנוותרים נעשים בידי הפרקליטות). במערך התביעה המשטרתית אין תיעוד וממילא אין מעקב או ניתוח של סכומי התפיסות לעומת סכומי החילוט בפועל בסופו של תהליך התביעה המשטרתית. משכך, המשטרה אינה יודעת למדוד את אפקטיביות התפיסות ואת יעילות התביעה המשטרתית.

תהליכי אישור תקציבים במועצת החילוט¹

תקצוב מול מימוש

הגופים המתוקצבים מקרן החילוט (המשטרה, רשות המיסים והרשות לאיסור הלבנת הון) נוהגים לבקש הקצבות המהוות את מרבית הסכום העומד לרשות קרן החילוט, כשבפועל הם מממשים רק חלק מהתקציב שאושר להם. עולה חשש כי הגופים המתוקצבים מגישים בקשות תקצוב מנופחות, המסתמכות על היקף הכספים העומד לרשות קרן החילוט, ומנותקות מהצרכים של הגופים בפועל, מתוך מטרה לנצל את מלוא הכספים שבקרן.

אופן הגשת בקשות הגופים המתוקצבים למועצת החילוט

בקשות המוגשות על ידי הגופים אינן כוללות את הפירוט הנדרש על פי נוהל מועצת החילוט. בקשות לפרויקטים חדשים שבהן דרישות לתקצוב במיליוני שקלים, מוגשות בהסבר כללי קצר. מועצת החילוט דנה ומקצה כספים בסכומי עתק, ללא הסבר וללא פירוט, בניגוד לנוהל מועצת החילוט.

הליכי אישור תקציבים במועצת החילוט

על אף שרשות המסים לא הגישה למועצת החילוט, במשך שנים, דוחות ביצוע כנדרש, המשיכה המועצה להעביר לרשות מקדמות ותקציבים מקרן החילוט. התנהלות זו עומדת בניגוד לנוהל מועצת החילוט הקובע כי: "בבואה לדון ולהחליט בבקשות תתחשב המועצה, בין היתר, בשיקולים אלה: ... כספי הקרן שהועברו לגוף בעבר, השימוש שנעשה בהם והתרומה שהייתה לשימוש זה לקידום מטרות החוק² ותכליתו".

שימוש בתקציבים שלא למטרה לשמה הוקצו

מועצת החילוט אינה ממלאת אחר הנחיות נוהל מועצת החילוט, הקובעות את הליך אישור תקצוב הגופים הממומנים על ידי קרן החילוט, אינה מקיימת את הבדיקות הנדרשות על מנת להבטיח שימוש בתקציבים למטרה שלשמה הוקצו, ומקצה כספים, שהם כספי ציבור, באופן כמעט אוטומטי וללא כל מדדי יעילות ומועילות.

בקרה על השימוש בכספים שהוקצו לגופים המתוקצבים

מנגנון הפיקוח והבקרה על השימוש בכספים שהוקצו לגופים המתוקצבים לוקה בחסר. הלכה למעשה אין פיקוח אפקטיבי על הסכומים המאושרים לתשלום.

- 1 מועצת החילוט אחראית להקצאת כספי חילוט מכוח החוק לאיסור הלבנת הון, תש"ס-2000 (ראו להלן).
- 2 הכוונה לחוק לאיסור הלבנת הון, תש"ס-2000.

ההמלצות העיקריות

על ועדת ההיגוי, שתפקידה לשמש גוף-על בהתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, להיות גוף מנחה הנותן פתרון בראייה מערכתית כוללת.

על כלל רשויות האכיפה הפועלות בכוחות משותפים (כוחות משימה וצוותי חקירה משותפים) להקפיד על שיתוף פעולה מלא.

לצורך חסימת מקורות המימון של ארגוני הפשיעה ועברייני הפשיעה החמורה, יש להשלים בהקדם האפשרי את התהליך שהוחל בו להסדרת ענף נש"מים, בין היתר באמצעות חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים), התשע"ה-2015; יש לפעול לרישום כל נותני שירותי המטבע בארץ, ולהקמה, תפעול וניהול של המרשם ויש לקיים ביקורות פיקוח ואכיפת הוראות החוק לאיסור הלבנת הון, תש"ס-2000 (להלן - החוק לאיסור הלבנת הון), על הגופים המפוקחים.

על המשטרה ועל הפרקליטות למסד את שיתוף הפעולה ביניהן בכל הנוגע לתפיסות רכוש וחילוט. ראוי שתוקם מערכת ממוחשבת שתסנכרן בין מאגרי המידע של המשטרה והפרקליטות בכל הנוגע לתפיסות וחילוט רכוש.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה להגדיר יעדי תפיסה לחילוט לאחר עבודת מטה ותכנון כמקובל לגבי יעדים בתחומים אחרים במשטרה, ולתרגם את מדיניות הפיקוד בעניין זה להישגים מדידים, המספקים אתגר אמתי ליחידות המשטרה; להגביר את התפיסות לצורך חילוט, ובכך להילחם מלחמה כלכלית אפקטיבית בפשיעה.

לאור החלטת הממשלה למאבק בפשיעה, לאור הכרת המשטרה באפקטיביות המלחמה הכלכלית בפשיעה באמצעות חילוט כספי פשיעה, ולנוכח היקף התביעות הפליליות המתנהלות במערך התביעה המשטרית, מצופה מהמשטרה לקיים מעקב וניתוח של סכומי התפיסות לעומת סכומי החילוט בפועל בסופו של תהליך התביעה לצורך הפקת לקחים וייעול התהליך.

בכל הנוגע להקצאת כספים מקרן החילוט על ידי מועצת החילוט, ראוי כי השימוש בכספי ציבור יהיה יעיל, ויוקצה לגופים לאחר עיון והבנה מעמיקים בצרכיהם ובתרומתם. יש לבצע מעקב אחר השימוש שנעשה בכספים, התקדמות הפרויקטים ובחינת יעילות ומועילות הביצוע להגשמת תכלית החוק לאיסור הלבנת הון וליישומו, ולקידום המאבק הכלכלי בפשיעה.

על הממשלה לערוך ללא דיחוי חשיבה מחודשת בכל הנוגע לאופן הקצאת כספי קרן החילוט ולפיקוח עליהם. במסגרת זו, משרד מבקר המדינה ממליץ לשקול להוסיף את הפרקליטות כגוף שזכאי ליהנות מכספי הקרן לצורך תקנון פרקליטים מלווים לכוחות המשימה.

ההבנה של כלל גופי האכיפה בדבר האסטרטגיה למלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת באמצעות מלחמה בתופעת הלבנת ההון, צריך שתבוא לידי ביטוי באימוץ חקיקה המאפשרת את יישומה של מלחמה זו. בהיעדר צעדי התארגנות חוקיים במדינת ישראל להתמודדות עם התופעה, עלולה ישראל לשמש כר נרחב להלבנת הון, דבר העלול לפגוע קשות במוניטין של המערכת הכלכלית והבנקאית של המדינה, וכן באמון הציבור בישראל במערכות אלה.

סיכום

פעילותם של ארגוני הפשיעה ותופעות של פשיעה חמורה גורמים לפגיעה בסדר הציבורי, בביטחון האישי, בחוסן חברתי ובדמוקרטיה ולנזק כלכלי. ההכרה בצורך להיאבק בתופעה של הלבנת הון כאסטרטגיה העיקרית למלחמה בפשיעה החמורה ובפשע המאורגן על ידי שיתוף פעולה בין-גופי היא כיום נחלת רוב המדינות בעולם. גם בקרב כלל גורמי האכיפה בישראל קיימת הכרה כי הדרך האפקטיבית למלחמה בארגוני הפשיעה היא דרך שיתוף פעילותם הפיננסית.

בשנים האחרונות הורחב במידה רבה, ביחס לעבר, המאבק בארגוני הפשיעה ובפשיעה החמורה, ובכלל זה גם בהיבט הכלכלי. במסגרת זאת הוקמו פורומים שונים, מוסדה שגרת פעילותם ונרשמה גם עלייה ניכרת בהיקף הרכוש המיועד לחילוט אותו תופסת המשטרה. עם זאת, הביקורת הצביעה על ליקויים בשיתוף הפעולה בין גופי האכיפה האמונים על המאבק הכלכלי בפשיעה; על כשלים מתמשכים בהתמודדות רשויות הפיקוח והאכיפה עם נש"מים בשירות עברייני הפשיעה החמורה והמאורגנת; על כך שערך הרכוש המחולט בסופו של תהליך הינו נמוך משמעותית ביחס להיקף כספי הפשיעה ולרכוש הקיים בידי ארגוני הפשיעה; על היעדר תיאום ושיתוף פעולה מספיקים בין המשטרה לפרקליטות בנוגע לתפיסת רכוש; ועל ליקויים בניהול כספי החילוט ותקצוב גופי האכיפה. בכל אלה יש בכדי לפגוע במאבק הכלכלי האפקטיבי בפשיעה החמורה והמאורגנת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההכרה הקיימת, כי הדרך האפקטיבית למלחמה בארגוני הפשיעה ולצמצום תופעות של פשיעה חמורה, היא דרך שיתוף פעילותם הפיננסית ונטרול יסוד הרווח מעסקאות עברייניות, חיוני כי כלל גורמי האכיפה יפעלו להגברת שיתוף הפעולה הכולל ביניהם; על המשטרה ועל הפרקליטות לנקוט צעדים לשיפור האפקטיביות של תהליך תפיסת הרכוש של ארגוני הפשיעה ושל עברייני הפשיעה החמורה וחילוטו של רכוש זה; כמו כן יש לתקן את הליקויים המתמשכים בכל הנוגע לפיקוח ואכיפה על נש"מים, המהווים כר נוח לפעילותם של ארגוני הפשיעה; בכל הנוגע לניהול ולהקצאת כספי החילוט, ראוי כי השימוש בכספי ציבור יהיה יעיל, ויוקצה לגופים לאחר עיון והבנה מעמיקים בצרכיהם ובתרומתם לקידום המאבק הכלכלי בפשיעה.

יש לערוך ללא דיחוי חשיבה מחודשת בכל הנוגע לאופן הקצאת כספי החילוט ולפיקוח עליהם.

חיזוק שיתוף הפעולה ואכיפה משולבת של כלל רשויות האכיפה העוסקות בתחום, יש בהם כדי להרחיב את הפגיעה הכלכלית בארגוני הפשיעה ולצמצם תופעות של פשיעה חמורה.

מבוא

ארגון פשיעה הוא חבר בני אדם, מאוגד או בלתי מאוגד, הפועל בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת לביצוע, במדינה ומחוצה לה, עברות מסוג פשע או עברות נוספות המנויות בחוק למאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003 (להלן - החוק למאבק בארגוני פשיעה). ארגוני פשיעה עוסקים בתחומי עבריינות מגוונים ובתחומי פעילות חוקיים, ומטרתם השגת רווח כספי גדול. פעילותם של ארגוני הפשיעה ותופעות של פשיעה חמורה גורמים לפגיעה בסדר הציבורי, בביטחון האישי, בחוסן החברתי ובדמוקרטיה ולנזק כלכלי.

על פי הערכת קרן המטבע העולמית, היקף ההון המופק מפשיעה חמורה מוערך ב-3%-5% מהתוצר העולמי הגולמי. לפי הערכות גורמים שונים במשרד המשפטים³, היקף כספי הפשיעה בישראל⁴ עומד על כ-10-15 מיליארד ש"ח בשנה.

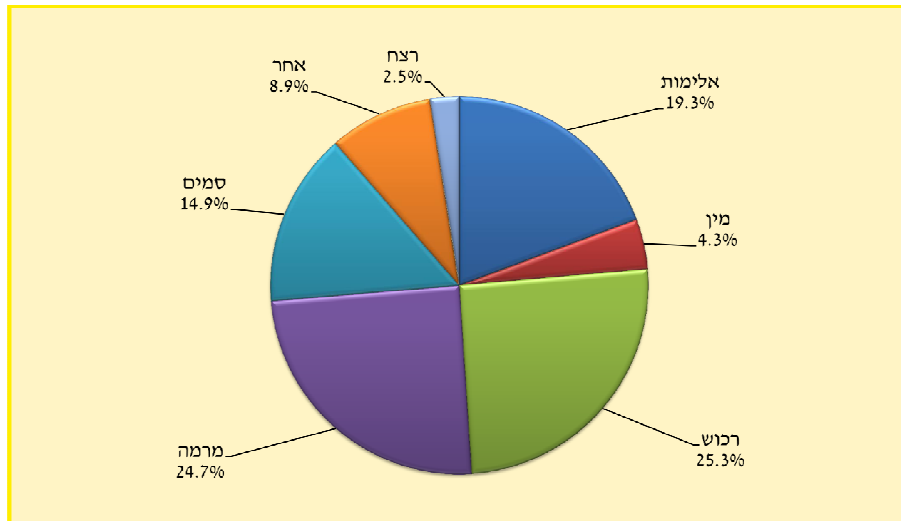
נזק כלכלי מפשיעה מורכב ממרכיבים שונים כדלקמן: נזק הנגרם כתוצאה מאיום הפשיעה קרי צעדי מנע והתגוננות שיש להם עלות כלכלית כגון: הוצאות אבטחה, הוצאות ביטוח, התנהגות אישית מתגוננת, פעילות מניעתית מצד השלטונות, פעילות קהילתית מתגוננת, חרדה מפני הפשיעה וכיו"ב; נזק הנגרם כתוצאה מהפשיעה קרי נזק לקורבן הפשיעה, במיוחד אבדן רכוש או נזק לרכוש, אך ייתכן גם נזק במונחים של טיפול רפואי, היעדרות מעבודה ומרכיבים נוספים כגון: רכוש שנגנב וניזוק, הפסד תפוקה או הכנסה מצד הקורבן, הוצאות רפואיות וטיפול נפשי, השפעה נפשית ופיזית על הקורבן, מסגרות תמיכה לקורבן, מניעת השקעות ופיתוח עסקי באזורים מוכי פשיעה וכיו"ב; נזק הנובע מהתגובה לפשיעה - נזקים מסוג זה נוגעים בעיקר למערכת אכיפת החוק כגון: הוצאות על אכיפת החוק (משטרה, תביעה, בתי משפט), ענישת העברייין (כליאה, קצין מבחן וכו'), הוצאות טיפול מניעתי לעברייין ותמיכה במשפחתו וסביבתו.

יודגש, כי לא כל הנזקים ניתנים לכימות או לתרגום חד-ערכיים במונחים כספיים. לאור זאת ונוכח קשיים אלה, נמנעים לרוב מהכללת כלל הנזקים הנגרמים, ובעיקר מכמתים את הנזק הרכושי הישיר כתוצאה מהפשיעה. כתוצאה מכך נוטה אומדן הנזק לשקף נזק כלכלי המוטה כלפי מטה.

-
- 3 הערכות הרשות לאיסור הלבנת הון שבמשרד המשפטים והערכות ראש תחום אכיפה כלכלית בפרקליטות המדינה.
 - 4 היקף כספי הפשיעה אינו משקף את הרווח של גורמי הפשיעה אלא היקף משוער של מחזור כספי הפשיעה.

תרשים 1

הנוק הכלכלי המוערך לפי סוגי עבירות



המקור: המשרד לביטחון פנים, אגף תכנון, תקצוב ובקרה.

מירב הכנסותיהם של ארגוני הפשיעה בישראל נובעות מפעילות בלתי חוקית. הכספים הנכנסים לארגונים אלה משמשים לצורך מימון פעילות הארגונים ולהעשרת ראשיהם.

הלבנת הון היא פעולה ברכוש שמקורו בפשיעה במטרה להסתירו או להסוות את מקורו, את זהות בעלי הזכויות בו ואת מיקומו, במטרה להטמיעו ברכוש לגיטימי ולהכינו לשימוש חוזר. החוק לאיסור הלבנת הון חל על פעולות בכספים או ברכוש שהופקו במישרין או בעקיפין מעברה שהוגדרה בחוק כעברת מקור, או ששימשו לביצועה של עברת המקור או אפשרו אותה. רשימה סגורה של עברות מקור מפורטת בחוק, והיא כוללת עברות רבות המאפיינות פשיעה חמורה לרבות אלימות, עברות רכוש, סמים וטרור (להלן - פשיעה חמורה). החוק לאיסור הלבנת הון מאפשר חילוט רכוש שהופק בפשע, ששימש לביצוע פשע או שאפשר את ביצועו. חוקים נוספים, המיועדים למאבק בפשיעה החמורה, מאפשרים גם הם חילוט של רכוש שמקורו בפשיעה או ששימש לביצוע פשע.

ההכרה בצורך להיאבק בתופעה של הלבנת הון כאסטרטגיה העיקרית למלחמה בפשיעה החמורה ובפשע המאורגן על ידי שיתוף פעולה בין-גופי ובין-לאומי היא כיום נחלת רוב המדינות בעולם. השקעת אמצעים לנטרול יסוד הרווח מעסקאות עברייניות משרתת תוצאה כפולה: האחת - הון המוצא מן המחזור לא ניתן לשימוש חוזר לצורך מימון ארגוני הפשיעה ועסקאות עברייניות נוספות; השנייה - מניעת הרווח מן העברייין מבטלת את התמריץ לעבור עברה.

גם בקרב כלל גורמי האכיפה בישראל קיימת הכרה כי הדרך האפקטיבית למלחמה בארגוני הפשע היא דרך שיתוף פעילותם הפיננסית. שיתוף פעולה אפקטיבי בין כלל גורמי האכיפה חיוני למאבק כלכלי אפקטיבי בארגוני הפשיעה למען הפחתת תופעות הפשיעה.

בינואר 2006 קבעה ממשלת ישראל את המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד לאומי ארוך טווח, וכי השגת היעד תיעשה באמצעות חיזוק שיתוף הפעולה ושילוב יכולות בין

כלל רשויות האכיפה העוסקות בתחום (להלן - אכיפה משולבת). על מנת להשיג את היעדים האמורים, קבעה הממשלה כי יוקמו פורומים שונים אשר יקבעו ויובילו את קידום יעדי התכנית⁵.

בשנת 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של גורמי האכיפה בארגוני הפשיעה (להלן - הביקורת הקודמת⁶). הביקורת הקודמת הצביעה על כך שהיערכות גורמי האכיפה למאבק בארגוני הפשיעה לא הושלמה, וכי סדרי שיתוף הפעולה בין הגופים השונים היו רק בתחילת דרכם. בתקופה שחלפה מאז הוקמו פורומים שונים, מוסדה שגרת פעילותם והורחב במידה רבה - ביחס לעבר - המאבק בארגוני הפשיעה ובפשיעה החמורה, ובכלל זה גם בהיבט הכלכלי.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2015 עד יולי 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את שיתוף הפעולה בין הרשויות השונות וגופי האכיפה האמונים על המאבק הכלכלי בפשיעה המאורגנת והחמורה (להלן - המאבק הכלכלי בפשיעה), במטרה לפגוע ביכולתם של ארגוני הפשיעה ושל עברייני הפשיעה החמורה לעשות שימוש בכספי הפשיעה, ולהקשות על פעילותם; את התמודדות רשויות הפיקוח והאכיפה עם נש"מים בשירות עברייני הפשיעה החמורה והמאורגנת; ואת נושא חילוט כספים ורכוש שמקורם בפשיעה המאורגנת והחמורה. הבדיקה נערכה במשטרה, ברשות המסים, באגף שוק ההון במשרד האוצר, ברשות לאיסור הלבנת הון, במשרד המשפטים ובמועצת החילוט. בדיקות השלמה נערכו אצל היועץ המשפטי לממשלה.

התוויית מדיניות לפעילות גופי האכיפה במאבק הכלכלי בפשיעה

1. במסגרת החלטת הממשלה למאבק בפשיעה, קבעה הממשלה כי יש: "להעצים את המאבק בארגוני הפשיעה החמורה והפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, על-ידי אימוץ מדיניות בה ישולבו היכולות של כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ולשם כך להקים את הפורומים המשותפים המפורטים בהחלטה זאת, אשר יקבעו ויובילו את יעדי התכנית במלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן".

עוד קבעה הממשלה כי יש "לחזק את שיתוף הפעולה בין כלל רשויות המדינה העוסקות באכיפת חוקים הנוגעים למלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן". במסגרת זו החליטה הממשלה על הקמת הפורומים הבאים, שיפעלו להגשמת מטרות החלטת הממשלה למאבק בפשיעה:

צוות-על להתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן (להלן - ועדת ההיגוי): על פי החלטת הממשלה למאבק בפשיעה, הצוות יאשר תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות מתואמות בתחומים הללו ויגדיר סדרי עדיפויות לפעולה וליישום על

5 החלטת ממשלה מס' 4618 מ-1.1.06 בנושא "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן" (להלן - החלטת הממשלה למאבק בפשיעה).

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב' (2009).

בסיס היעדים והמדיניות שנקבעו. על פי החלטת הממשלה למאבק בפשיעה, בראש הצוות יעמוד היועץ המשפטי לממשלה, וישתתפו בו: פרקליט המדינה, המפקח הכללי של המשטרה, מנהל רשות המסים בישראל ויו"ר הרשות לניירות ערך.

ועדה מתמדת להכוונה ולתיאום הפעילות במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצרייה (להלן - הוועדה המתמדת): החלטת הממשלה למאבק בפשיעה קבעה כי הוועדה המתמדת תגבש תכניות רב-שנתיות ושנתיות למימוש המדיניות הנקבעת על בסיס החלטות ועדת ההיגוי. הוועדה המתמדת תקבע את סדרי העדיפויות האופרטיביים לפעילותה, לרבות קביעת יעדים ובקרה על יישומם, ותתאם בין גורמי החקירה, האכיפה, המודיעין והרגולציה-על פי העניין. על פי החלטת הממשלה למאבק בפשיעה, בראש הוועדה המתמדת יעמוד ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה, ויהיו חברים בה: המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), נציגים בכירים קבועים של פרקליטות המדינה, של המשטרה, של רשות המסים ושל הרשות לניירות ערך, נציגי שירות הביטחון הכללי ונציגי המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

משרד מבקר המדינה בדק את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי בין התאריכים אוקטובר 2012 לינואר 2015. מהביקורת עלה כי דיוני הוועדה לא כללו אישור של תכניות עבודה רב-שנתיות או שנתיים, הדיונים לא כללו מתווה של סדרי עדיפות לפעולה לטווח ארוך. בפועל, דיוני הוועדה כללו נושאים שהעלו המשתתפים תוך ניסיון לתת להם מענה ולקדם, אולם לא נערכה כל חשיבה מערכתית אסטרטגית שתנחה את הוועדה המתמדת בפעילותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת ההיגוי, שתפקידה לשמש גוף-על בהתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצרייה, לפעול כגוף מנחה הנותן פתרון בראייה מערכתית כוללת, ולא גוף שבעיקר מגיב לסוגיות נקודתיות המועלות לדיון, ושאינו נותן ערך מוסף על פעילות הוועדה הכפופה לו.

2. במסגרת ועדות השרים שמקימה הממשלה, פועלת ועדת השרים למאבק באלימות. הוועדה אחראית לגיבוש תכנית לאומית כוללת לשיפור הביטחון האישי, ולמאבק בתופעות האלימות בחברה הישראלית. בראש הוועדה עומד השר לביטחון הפנים.

בהחלטת הממשלה למאבק בפשיעה נקבע, כי "אחת ל-6 חודשים יימסר דיווח לממשלה או לוועדת השרים למאבק באלימות על המדיניות המשולבת וההישגים במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצרייה".

משרד מבקר המדינה בדק את הפרוטוקולים של ועדת השרים למאבק באלימות ממועד החלטת הממשלה למאבק בפשיעה ועד מועד סיום הביקורת. מהבדיקה עלה כי עד לחודש מרץ 2009 לא נדון כלל נושא המאבק בפשיעה המאורגנת בוועדת השרים. מאז מרץ 2009, נמסר לוועדת השרים דיווח כאמור לכל היותר פעם בשנה, ובמסגרת זו, מפעם לפעם, נמסרו גם דיווחים על נושא המאבק הכלכלי בפשיעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות במתן דיווחים שוטפים לוועדה, ובכלל זה גם בהיבטים הנוגעים למאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצאותיה, לפי הקבוע בהחלטת הממשלה למאבק בפשיעה, במיוחד נוכח התפקיד המיועד לה בכל הקשור לגיבוש תכנית לאומית כוללת לשיפור הביטחון האישי ולמאבק בתופעות האלימות.

ליקויים בשיתוף הפעולה בין גופי האכיפה האמונים על המאבק הכלכלי בפשיעה

מעריך האכיפה המנהל והמבצע את המאבק הכלכלי בפשיעה כולל כמה גופים מרכזיים. במסגרת בדיקת שיתוף הפעולה בין הרשויות וגופי האכיפה האמונים על המאבק הכלכלי בפשיעה, בדק משרד מבקר המדינה את שיתוף הפעולה בפעילות הגופים הבאים: המשטרה, פרקליטות, רשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ויחידת הפיקוח על נש"מים באגף שוק ההון במשרד האוצר.

רשות המסים - משטרה

שיתוף הפעולה הממוסד בין רשות המסים למשטרה במלחמה הכלכלית בפשיעה מתנהל בשני אפיקים מרכזיים של שיתוף פעולה מובנה, שנועדו לשלב תקיפה עבריינית פלילית לצד תקיפה כלכלית של עבריינות זו:

"כוחות משימה": כוחות משימה הנם יחידות חקירה משימתיות המורכבות מכוח אדם ואמצעים מרשויות חוקרות שונות הפועלים נגד ארגוני פשיעה מוגדרים או תופעות פשיעה מוגדרות. בתכנית העבודה השנתית קובעת הוועדה המתמדת את משימתו של כל אחד מהכוחות ומפקחת על התקדמות הטיפול במשימותיהם המוגדרות. בכינוס הראשון של הוועדה המתמדת, שנערך

ב-2.8.06 הציג ראש אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"מ) את ההיערכות להגשמת החלטת הממשלה למאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת. אחד מהיעדים שהוצגו היה הקמת כוחות משימה משותפים למשטרה ולרשות המסים, שבמסגרתם ישולבו פרקליטים מלווים: "המשטרה השנייה לצד התמונה המודיעינית הכוללת והתעדוף המשותף היא הקמתם של כוחות המשימה המשותפים... כוחות אלה ישבו במשטרה או ברשות המסים, עפ"י העניין. רשות איסור ה"ה [הלבנת הון] תהא שותפה מבחינת המודיעין. בנוסף, בכל כוח משימה ישולבו פרקליטים מלווים". אנשי כוחות המשימה יושבים פיזית במשטרה.

נוהל עבודה - כוחות משימה מ-1.1.2008 (להלן - נוהל עבודת כוחות משימה) מסדיר את מבנה הכוח ודרכי פעולתו, ואת מנגנוני הבקרה והפיקוח עליו. טיוטת נוהל חדש מצויה בתקופת הביקורת בשלבי עבודה.

יחידת "יהלום": בשנת 2009, החליט שר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, על הקמת יחידת "יהלום" במסגרת רשות המסים, שתתמקד במאבק כלכלי בפשיעה המאורגנת בישראל. באפריל 2011 הוקמה ברשות המסים יחידת "יהלום". היחידה משתתפת בחקירות המשטרה בהיבט של עברות המס במסגרת צוותי חקירה משותפים למשטרה ולרשות המסים (להלן - צח"ס). יחידת "יהלום" פועלת בשיתוף פעולה הדוק עם המשטרה, עם הרשות לאיסור הלבנת הון ועם גופי אכיפה נוספים. בנוסף, אנשי היחידה מוצבים בכוחות המשימה. בכל כוח משימה מוצבים ופועלים, כחלק הומוגני ממנו, נציג אחד או שניים של יחידת יהלום. אנשי המס המוצבים בכוח המשימה יושבים פיזית במתקני המשטרה עם כוח המשימה כחלק אינטגרלי מהצוות.

מהביקורת עלה, כי שיתוף הפעולה בין אנשי המשטרה לאנשי רשות המסים בכוחות המשימה לוקה לעיתים בחסר:

אנשי רשות המסים בכוחות המשימה, על אף שמהווים חלק מכוח המשימה ונמצאים פיזית במתקני המשטרה, אינם כפופים ארגונית למפקדי כוחות המשימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודה יומיומית משותפת עם גוף אחד כשהכפופות הארגונית הינה לגוף אחר יוצרת אנומליה ארגונית ומקשה, כפי שיבואר, על התפקוד השוטף.

בזמן שביתות ועיצומים ברשות המסים, אנשי רשות המסים המוצבים בכוח המשימה מצטרפים לשביתות ולעיצומים. מהביקורת עלה כי הדבר גרם לעיתים לעיכובים בעבודת כוחות המשימה, עד כדי עיכוב מעבר מחקירה סמויה לחקירה גלויה. כך לדוגמה בתיק חקירה א', שנחקר במסגרת כוח משימה, שהתנהל בשנים 2012-2013, ועסק בפרשייה מרכזית, שביתת רשות המסים וכתוצאה ממנה שביתת אנשי רשות המסים בכוחות המשימה, גרמה לעיכוב של חודשיים במעבר מחקירה סמויה לחקירה גלויה, על כל ההשלכות הנובעות מכך.

בביקורת עלה כי במקרים מסוימים, לאחר שהמשטרה ביססה תיק מההיבט הפלילי, היא מיהרה לצאת לחקירה גלויה, לפני שרשות המסים סיימה לבסס את התיק מבחינת סוגיות המס, דבר שפגע ביעילות הטיפול בהיבט המיסוי (הפלילי והאזרחי). כמו כן, אנשי רשות המסים בכוחות המשימה אף ממודרים לעיתים מסוגיות שונות בתוך כוחות המשימה, שבהם הם משולבים לכאורה כחלק אינטגרלי מהצוות.

בתיקי חקירה ב' ו-ג', שנחקרו במסגרת כוח משימה, ושהתנהלו בשנים 2013 ו-2014 בהתאמה, ועסקו בפרשיות מרכזיות, המשטרה לא שיתפה את יחידת יהלום במועד בחקירה המתנהלת. המשטרה יידעה את יחידת יהלום בחקירה בהתראה קצרה לפני הפיכת החקירה מסמויה לגלויה. ליחידת יהלום לא היה מידע על החקירה והיא לא הייתה ערוכה להצטרף אליה, ולכן סירבה להצטרף למשטרה בחקירת תיק זה בהיבט המיסוי. לאחר דיון עם סמנכ"ל רשות המסים, הוחלט שיחידה אחרת של רשות המסים, העוסקת במע"מ, תצטרף לסייע למשטרה בתיק זה.

מהביקורת עלה כי במקרים מסוימים אנשי רשות המסים שבתוך כוחות המשימה לא שותפו במידע ובחקירות. מאידך, בהיעדר כפיפות ארגונית למפקד כוח המשימה, אנשי רשות המסים שבכוחות המשימה לעיתים עיכבו חקירות של הכוח בשל אילוצים פנים-ארגוניים של רשות המסים. לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל וכוחות המשימה ויחידת יהלום ברשות המסים הוקמו במטרה למסד שיתוף פעולה מלא למען השגת היעד של תקיפה כלכלית לצד תקיפה פלילית ביעילות, ובהתאם להחלטת הממשלה למאבק בפשיעה, על כלל רשויות האכיפה הפועלות בכוחות משותפים להקפיד על שיתוף פעולה מלא.

בתגובת רשות המסים מדצמבר 2015 לטיטת הדוח מסרה רשות המסים כי היא רואה בכוחות המשימה אורגן חשוב במלחמה בארגוני ומשפחות הפשע, וכי "בימים אלה סיימנו לאשרר את הנוהל החדש יחד עם נציגי המשטרה המפרט ביתר שאת את יחסי העבודה בכוח המשימה".

בתגובת המשטרה מדצמבר 2015 לדוח מבקר המדינה ציינה המשטרה כי בשנים האחרונות חל שיפור רב בתהליכי העבודה והתיאום במערך כוחות המשימה, וכי מזה למעלה משנה מתקיימת עבודת מטה משרדית שתכליתה תיקוף תפיסת ההפעלה של כוחות המשימה באמצעות נוהל בין משרדי המבטא את מעורבות כלל הרשויות בתהליכי העבודה באופן שוויוני והכל תחת מסגרת הוועדה המתמדת. אחד מאתגרי המרכזיים של הנוהל הינו איוון בין המציאות הארגונית השונה של המשטרה ושל רשות המסים.

משטרה - פרקליטות

כוחות המשימה מלווים על ידי פרקליט מלווה, שתפקידו ללוות את התיק מתחילת החקירה הסמויה, דרך החקירה הגלויה ועד לגיבוש ראיות והגשת כתב אישום. כבר בשנת 2004 קבעה הפרקליטות את המאבק בארגוני פשיעה כיעד מרכזי וקבעה קווים מנחים להיערכות למאבק זה, ובכלל זה שלכל חקירה ימונה פרקליט מלווה, שילווה ויסייע בפעילות המשטרה החל משלבי החקירה הראשוניים ועד להגשת כתבי האישום.

אנשי המשטרה ואנשי רשות המסים בכוחות המשימה מתוקצבים מתקציב ייעודי שמקורו בכספי פשיעה שחולטו (ראו להלן) ולא מתקציב המשטרה ורשות המסים בהתאמה. לעומת זאת, הפרקליטים המלווים בכוחות המשימה מתוקצבים מתקציב הפרקליטות ולא מהתקציב הייעודי האמור. משכך, הקצאת הפרקליטים המלווים לליווי משימות כוחות המשימה, תלויה באילוץ הפרקליטות, משימותיה ותקציביה.

נוהל עבודת כוחות המשימה קובע כי כל כוח משימה ילווה על ידי תקני קבע של 2-3 תקני פרקליטות.

מהביקורת עלה כי כוח משימה מטפל בכל שנה בפרשה גדולה ועוד 2-3 פרשות קטנות. כאשר כוח משימה מסיים חקירה, אנשי הכוח עוברים לחקירה חדשה למעט הפרקליט המלווה שהוקצה לכוח, שממשיך לטפל בגיבוש תיק החקירה. במצב דברים זה, נוצר לעיתים מחסור בפרקליט שילווה את החקירה החדשה באופן שוטף. בבחינה על פני ציר הזמן, למצב דברים זה השלכות מצטברות.

ראש חוליית כוחות משימה במשטרה מסר למשרד מבקר המדינה, כי אין ביכולתם של הפרקליטים "הצבועים" לכוחות המשימה, שהוקצו לכוחות במקור, ללוות את כל תיקי כוחות המשימה המטופלים לאורך שנים. "יש לזכור כי כאשר כוח משימה מסיים טיפול בתיק נתון, אחריות הטיפול עוברת לפרקליטות לצורך העמדה לדין וניהול המשפט. מדובר בתהליך תובעני וארוך שנים אשר מחייב במקביל הקצאת כוחות פרקליטות נוספים עבור הכוח הממשיך במשימותיו החדשות".

בהקשר זה, מסר המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), עו"ד יהודה שפר, כי ניתן לראות קורלציה בין תיקים שלוו על ידי פרקליט מלווה לבין תיקים ללא ליווי משפטי מבחינת תוצאות, קרי: כתבי אישום, הרשעות וחילוטין. כוחות משימה שלא הצליחו לחלט הם בדרך כלל כוחות משימה שלא היה צמוד אליהם פרקליט מלווה.

היעדר ליווי משפטי זמין ושוטף לכוחות המשימה עלול לפגוע בביסוס הראיות בתיק ובסיכויי הגשת כתבי אישום, הרשעות וחילוטין רכוש, ובכך לפגוע במאבק הכלכלי בפשיעה.

כך לדוגמה, בבקרה שקיימה המשטרה ב-17.2.15 על פעילות אחד מכוחות המשימה, צוין כי: "לכ"מ [כוח משימה] 2 פרקליטים..... אינם נמצאים באופן תדיר ועם סיום חקירת [תיק מסויים] אשר נוהלה ע"י פרקליטים אחרים, קיימת ציפייה כי יפקדו את הכוח באופן תדיר יותר ובליווי אקטיבי של פרשיית [פרשייה אחרת] ופרשיות אחרות".

בדוח ביקורת פנים של המשרד לביטחון הפנים מנובמבר 2010 בנושא: "הפעלת יחידות להב 433", נכתב כי: "העובדה שלא קיימים נהלי עבודה ברורים ומחייבים בין משטרת ישראל לפרקליטות, וכן העובדה שממצאי הביקורת מצביעים על כך שעבודת הפרקליטים לא התבצעה באופן צמוד ושוטף לכוחות המשימה, הביאו לכך שלפחות בשני תיקי חקירה של כוחות משימה: הפרקליטות הציגה לוועדה המתמדת לאחר כשנתיים של עבודה מאומצת של כוחות המשימה (ללא ליווי צמוד וראוי של פרקליטים), שלגבי [תיק אחד] אין מקום שכוח המשימה ימשיך בחקירה ובקשה את אישור

הוועדה להעביר את התיק לצוות בן יחידה משטרתית, ולגבי ארגון [התיק השני] ביקשה לא לאשר המשך החקירה על [אחד המעורבים] ושנה לאחר מכן גם לא על [מעורב נוסף].

מהביקורת עלה כי בפועל בכוחות המשימה קיים מחסור של פרקליטים מלווים בחקירות. הדבר גורם לעיכוב חקירות ולאי-מיצוי פוטנציאל החקירה של כוחות משימה.

בתגובת הפרקליטות מדצמבר 2015 לטיטת דוח מבקר המדינה (להלן - תגובת הפרקליטות) הבהיר עו"ד יהודה שפר, כי אכן ככלל חקירה כלכלית המלווה באופן צמוד בליווי משפטי מביאה לתוצאות טובות ואפקטיביות יותר אולם יש סיבות רבות לאי-הצלחתם של חלק מכוחות המשימה, וביניהן סיבות הקשורות לתפקוד המשטרה.

בתגובת המשטרה מדצמבר 2015 לטיטת דוח מבקר המדינה, נמסר כי הערת מבקר המדינה בהקשר זה "נכונה ומקובלת", וכי "מינוי פרקליטים קבועים לכוחות משימה הינו מרכיב מכריע בהצלחת/אי הצלחתו של הכוח... כיום ביחס למרבית המכריעה של חקירות בכ"מ [כוחות משימה], קיימת פרקליטות מלווה". בהקשר זה ציינה המשטרה כי לאור מרכזיות רשות המסים באכיפה המשולבת ובעבודת כוחות המשימה, יש חשיבות בעיבוי המעטפת הפרקליטותית באמצעות מינוי פרקליט מלווה גם מטעם רשות המסים וכי "הנושא אינו ממוסד דייו".

בנוסף לכך, מביקורת משרד מבקר המדינה עלה, כי במחסור בפרקליטים מלווים יש כדי לפגוע ביעילות המאבק בפשיעה באפיקים מרכזיים שאותם מזהה הוועדה המתמדת כדורשים טיפול של כוח משימה:

ב-28.1.05 הגישה המשטרה למועצת החילוט (פירוט ראו בהמשך) בקשה למימון הקמת כוח משימה שביעי שיפעל במסגרת יחידות לה"ב 433. בדיון מיום 8.2.15 דחתה המועצה את הבקשה בנימוק של היעדר תקני פרקליטים. יו"ר המועצה, גב' רחל שיבר, ציינה כי: "ככל שאין לכם תקני פרקליטים זה קצת נשאר באוויר. השאלה היא אם אתם לא רותמים את העגלה לפני הסוסים?".

מהביקורת עלה כי למרות הצורך בכוח משימה שביעי ולמרות קיום תקציב, נדחתה הבקשה לכוח משימה זה, מהנימוק שבהיעדר תקן פרקליט מלווה, לא ניתן ליישם הפעלת כוח משימה. במטרה לסייע להתמודד עם הפער האמור, ממליץ משרד מבקר המדינה לבחון אם יש מקום להוסיף את הפרקליטות כגוף שזכאי ליהנות מכספי החילוט לצורך תקנון פרקליטים מלווים לצוותי המשימה (פירוט ראו בהמשך).

התמודדות רשויות הפיקוח והאכיפה עם נותני שירותי מטבע בשירות עברייני הפשיעה החמורה והמאורגנת

כללי

נותן שירותי מטבע הוא מי שנותן אחד או יותר מהשירותים האלה: שירות המרת מטבע של מדינה אחת במטבע של מדינה אחרת; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים בכל סוג של מטבע; קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים פיננסיים במדינה אחרת; החלפת שטרות וניכיון שיקים, שטרי חליפין ושטרי חוב. על נותן שירותי מטבע כאמור חלה חובת רישום. הגוף המטפל

בנש"מים ומפקח עליהם הוא יחידת נש"מים באגף שוק ההון במשרד האוצר. ההסדרה בנושא נש"מים והפיקוח עליהם נקבעו בחוק לאיסור הלבנת הון.

נכון למועד הביקורת רשומים במרשם נש"מים כ-2,200 נש"מים. מחזור הכספים של נש"מים מוערך בלמעלה מ-150 מיליארד ש"ח בשנה⁷. סכום זה מהווה מעל ל-10% מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל.

תחום נותני שירותי המטבע מאופיין בחוסר רגולטורי (ראו להלן), והוא מהווה מצע נוח לחדירת גורמי פשיעה בהיקף נרחב, לביצוע עברות הלבנת הון ועברות מס. התוצאה הבולטת של היעדר ההסדרה היא כניסת גורמים עברייניים לענף ויצירת תשתית להעלמת מסים ולהלבנת הון בהיקף נרחב. לעיתים משמשים נותני שירותי המטבע כצינור החמצן הכלכלי של ארגוני הפשע⁸.

בקרב גורמי האכיפה השונים קיימת הערכה לפיה חלק ניכר מהפעילות הפיננסית של ארגוני הפשיעה נעשה באמצעות נש"מים. ארגוני פשיעה ועבריינים זיהו את היתרונות בנש"מים כמקור הכנסה וכמנגנון להלבנת הון בשל היותו עסק עתיר מזומן, המגלגל כספים רבים ומתאפיין ברמת פיקוח ובקרה נמוכה, והפכו להיות מעורבים בכל חלק ממעגל הפעילות של הנש"מ, בהיקפי עסקאות המוערכים בעשרות ומאות מיליוני דולרים. חלק מהנש"מים משמשים בפועל כבנקים של ארגוני הפשיעה. הם מלבינים את הכסף באמצעות טשטוש עקבות הכסף שמקורו בפעילות עבריינית, ובכך מאפשרים את השימוש השוטף בו. הערכת המשטרה היא, כי כמעט בכל תיק של ארגון פשיעה מופיע גם נותן שירותי מטבע המשרת את הפעילות הכלכלית והפיננסית של הארגון. גם רשות המסים מדווחת, כי נותני שירותי המטבע משמשים כמוסדות פיננסיות, המסייעים להעלמות מסים⁹, וכי כיום כמעט לכל ארגון פשיעה יש את "צ'יינג' הבית" אשר בו נעשות פעולות הלבנת ההון שנצבר כתוצאה מהעברות שבוצעו¹⁰.

יצוין כי קשה להעריך באחוזים או במספרים מדויקים מה חלקם של הנש"מים בפעילות הכלכלית של ארגוני הפשיעה, אולם מוסכם בקרב גורמי האכיפה שחלק ניכר מהפעילות הפיננסית של ארגוני הפשיעה מתבצע באמצעות נש"מים, וחלק ניכר מפעילות הנש"מים הוא בשירות ארגוני הפשיעה.

ענף נש"מים הוא בעל סיכון גבוה להלבנת הון. סיכון זה נובע הן מהיקף הפעילויות ומגוון השירותים הפיננסים המוענקים בתחום, והן ממאפייני הענף, וביניהם היקף השימוש במזומנים בענף - אשר מאפשר הטמעה של הכנסות שהופקו בעברות מקור; פעילות פיננסית בין-לאומית ענפה; וריבוי לקוחות מזדמנים אשר קשה להכיר את אופי פעילותם ועסקיהם¹¹.

גורמי האכיפה מצביעים על כך שהלבנת הון נעשית במקרים רבים על ידי נש"מים במגוון דרכים שמטרת כולן להסוות את מקור הכסף: העברות בין-לאומיות מחוץ למערכת הבנקאית, המרות מטבע וניכיון שיקים. נותני שירותי המטבע נעשים אטרקטיביים יותר מבחינת הלבנת הון ככל שהפיקוח על המערכת הבנקאית הממוסדת הולך וגדל. מנגד, ככל שקיים פיקוח הדוק ויעיל על נש"מים, ניתן לעקוב אחרי הכסף העובר דרכם ולמנוע הלבנת כספי פשיעה.

7 הואיל וקיימים נש"מים רבים הפועלים ללא רישום בניגוד לחוק (ראו להלן), ההנחה היא כי היקף הפעילות הכלכלית בשוק הנש"מים רחב הרבה יותר.

8 מתוך דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, פברואר 2015.

9 מנתוני רשות המסים עולה, כי בכ-14% מתוך הפרשיות שחקרה (320 מתוך 2,400 פרשיות שנחקרו), נעשה שימוש בשירותי נש"מ כחלק מביצוע עברות מס ולצורך הסוואתן; עוד עולה, כי בתיקי עברות המס בהיקף של 7 מיליארד ש"ח, היו מעורבים כ-17% מסך נותני שירותי המטבע הרשומים (380 מתוך 2,200).

10 דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נש"מים, פברואר 2015.

11 דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נש"מים, פברואר 2015.

דוח מבקר המדינה בנושא "הפיקוח על נותני שירותי מטבע", שפורסם בשנת 2010¹² (להלן - הדוח משנת 2010 בעניין הנש"מים) הצביע, בין היתר, על כשלים ברישום ובפיקוח של אגף שוק ההון על הנש"מים. הדוח התריע על כך שעל מנת לטפל כיאות בחדירה של גופים עברייניים לפעילות באמצעות הנש"מים, יש לשלב פעילות חקיקה, אכיפה ופיקוח. דוח מבקר המדינה בנושא "הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע" שפורסם בשנת 2015¹³ ערך, בין היתר, ביקורת מעקב על הדוח הקודם משנת 2010. הדוח הצביע על כך, שלמרות התרעות משרד מבקר המדינה, טרם תוקנו הליקויים שעלו בדוח הקודם וכי: "המערכת הפיננסית עודנה פרוצה בכל הנוגע למתן שירותי מטבע". דוח מבקר המדינה בעניין "הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט" שפורסם בשנת 2011¹⁴ עסק, בין היתר, במעורבות נש"מים בהימורים באינטרנט, והצביע על הצורך בהגברת הפיקוח על הנש"מים גם בהקשר זה.

נוכח החשיבות הרבה שיש לנש"מים בפעילות הכלכלית של ארגוני הפשיעה, ועל מנת להציג תמונה כוללת ביחס למאבק הכלכלי בפשיעה המאורגנת והחמורה, משרד מבקר המדינה שב ומייחד לנושא פרק ייעודי בדוח זה בדגש על הליקויים שיש להם השלכה ישירה על הפעילות הכלכלית של ארגוני הפשיעה.

הגוף המפקח על נותני שירותי מטבע

החוק לאיסור הלבנת הון מסמיך את שר האוצר למנות מבין עובדי משרדו רשם של נש"מים אשר יפקח על תחום זה לפי הוראות החוק. בהתאם לחוק, מונה בשנת 2003 הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר לשמש כרשם. לצורך הפיקוח על נש"מים, הוקמה בשנת 2003 באגף שוק ההון במשרד האוצר יחידת פיקוח על נותני שירותי מטבע. הואיל ועיקר פעילות היחידה מוכוון כלפי הלבנת הון ולא כלפי הפיקוח על שוק ההון ופיתוחו, היחידה מהווה נטע זר באגף שוק ההון במשרד האוצר. כתוצאה מכך, היקף התשומות שמייחד האגף ליחידה נמוך מאוד.

היחידה מונה שישה עובדים בלבד, הנדרשים לפקח על למעלה מאלפיים נש"מים רשומים. כפועל יוצא מכך מספר הביקורות שעורכת היחידה נמוך במיוחד ועומד על כ-30 ביקורות בממוצע בשנה.

דוח הביקורת הפנימית של משרד האוצר מינואר 2007 ציין כי: "להערכת הביקורת, תחום שירותי המטבע בישראל לא זכה עד כה להתייחסות ולתשומת הלב הנדרשת זאת למרות העובדה שהתחום מהווה כלי עיקרי להלבנת הון, למימון טרור וזוכה להתייחסות וחשיבות רבה בקרב מדינות העולם המערבי. כנגזרת מכך, אין באפשרות היחידה לנש"מים, באמצעים שעומדים לרשותה כיום, לפקח ולאכוף בצורה יעילה ונאותה את חוק איסור הלבנת הון בתחום שירותי המטבע".

מהביקורת עולה כי על אף שדוח הביקורת הפנימית של משרד האוצר מינואר 2007 הצביע על כך שנבצר מהיחידה לקיים את תפקידה כראוי באמצעים שעמדו לרשותה באותה עת, בשנת 2015 - עשר שנים לאחר הביקורת הפנימית האמורה - נותרה היחידה עם אותם אמצעים דלים, ולא נעשה דבר בעניין זה.

- 12 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 60 (2009), "הפיקוח על נותני שירותי מטבע", ע"מ 135-150.
- 13 מבקר המדינה, דוח שנתי 66 (2015), "הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע", עמודים 55-95.
- 14 מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2010), "הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט" 2010.

במרץ 2014 החליט היועץ המשפטי לממשלה להקים ועדה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פיסקלי-כלכלי), עו"ד אבי ליכט, אשר ייקחו בה חלק נציגים ממשרד המשפטים וממשרד האוצר, והיא תמליץ על המתווה הנכון להסדרת הרגולציה בתחום נותני שירותי המטבע (להלן - הוועדה לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע). המלצות הוועדה פורסמו במסגרת דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נש"מים, פברואר 2015. הוועדה ציינה כי "גם זהותו של הרגולטור והיקף כוח האדם העומד לרשותו פוגעים באפקטיביות הרגולציה. הרגולטור המופקד כיום על תחום פעילות נותני שירותי המטבע הוא אגף שוק ההון אשר תחום שירותי המטבע אינו נמצא במוקד פעילותו. היקף התשומות שמייחד האגף לענף נמוך מאוד".

לדעת משרד מבקר המדינה, עולה חשש כי מיקומה של יחידת הפיקוח על נש"מים כחלק מאגף שוק ההון במשרד האוצר גרם לכך שהיחידה והמשאבים העומדים לרשותה לא זכו לעדיפות נאותה שתאפשר ליחידה לממש את ייעודה.

במרץ 2014 החליט היועץ המשפטי לממשלה להעביר את היחידה מאגף שוק ההון לרשות המסים. כמו כן, כאמור לעיל, החליט היועץ המשפטי לממשלה להקים את הוועדה לבחינת הרגולציה על נש"מים. הוועדה קבעה כי העברת הפיקוח לרשות המסים אינה צעד יעיל מהטעם שרשות המסים הינה גוף גובה מס ואינו רגולטור פיננסי, וכן בשל כך שהטמעת התחום ברשות המסים תוביל לדגשים של היבטי מס והלבנת הון בלבד. לדברי הוועדה, כיום כל גופי הרגולציה אינם חפצים באחריות לפיקוח על התחום (גם לא המפקח הנוכחי - אגף שוק ההון). משכך, יש להקים רגולטור חדש, שיפקח על הנש"מים, נותני אשראי חוץ בנקאי (שאינו מפקח). לרגולטור יוענקו סמכויות, תקציב, תקנים וחקיקה מתאימה. לאור חשיבות הגברת האכיפה בתחום, המליצה הוועדה להעביר סמכות זמנית מוגדרת בפעולותיה לידי רשות המסים למשך שלוש שנים, עד להתבססות הרגולטור החדש (עם אפשרות לארכה של שנתיים נוספות).

מהביקורת עלה כי התמשכות תהליכי קבלת ההחלטות במשרד האוצר ובמשרד המשפטים, בנוגע לקביעה מי יהיה הגורם המטפל בפיקוח ואכיפה על נותני שירותי המטבע, פוגעת בהסדרת הנושא ובמאבק במקורות המימון של הפשיעה המאורגנת.

בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיוטת דוח הביקורת מדצמבר 2015 נכתב כי משרד המשפטים קידם ו"דחף" כל העת את הסדרת מעבר היחידה לרשות המסים, אך הדבר לא נעשה עד כה לנוכח מחלוקות שאינן קשורות למשרד המשפטים.

זרימת מידע מהרשויות ליחידת הפיקוח על נותני שירותי מטבע

יחידת הפיקוח על נותני שירותי מטבע מול הרשות לאיסור הלבנת הון

הרשות לאיסור הלבנת הון מנהלת מאגר מידע על בסיס דיווחים מגופים פיננסיים שונים בהתאם לחוק לאיסור הלבנת הון. הרשות לאיסור הלבנת הון הוקמה במשרד המשפטים בשנת 2002 מכוח החוק לאיסור הלבנת הון. תפקיד הרשות לשמש יחידת מודיעין פיננסית בהתאם לכללים בין-לאומיים למלחמה בהלבנת הון, והיא נועדה לסייע במניעה ובחקירה של עברות הלבנת הון. הרשות

קולטת ומרכזת את דיווחי הגופים שחלה עליהם חובת דיווח¹⁵, אוספת מידע ממקורות נוספים, מנתחת ומעבדת את כלל המידע ומעבירה אותו למשטרה, לשירות הביטחון הכללי ולגופים מקבילים בחו"ל, כל זאת תוך פיתוח מומחיות ייחודית באיתור וניתוח של מידע העשוי להעיד על הלבנת הון.

הרשות לאיסור הלבנת הון היא זו שמקבלת, על פי חוק, דיווחים מנש"מים. אולם הגוף שבידו הסמכות והאמצעים לקיים פיקוח ובקרה על נש"מים הוא יחידת הפיקוח על נש"מים. בשל רגישות המידע המנוהל ברשות לאיסור הלבנת הון, שיש בו היבטים של פגיעה בפרטיות והוא נוגע לפעילות פיננסית לגיטימית של הציבור, נקבע בתקנות איסור הלבנת הון¹⁶, כי הרשות לאיסור הלבנת הון מוסמכת להעביר מידע למשטרה ולשירות הביטחון הכללי בלבד, כך שאסור לרשות לאיסור הלבנת הון להעביר מידע ישירות ליחידת הפיקוח על נש"מים. אם מתקבל ברשות לאיסור הלבנת הון מידע, שעשוי לדעת הרשות לעניין את יחידת הפיקוח על נש"מים, הרשות מעבירה את המידע למשטרה עם המלצה להעביר את המידע מהמשטרה ליחידה.

הרשות לאיסור הלבנת הון בהתייחסותה מדצמבר 2015 לטיט דוח הביקורת, ציינה כי בתזכיר חוק איסור הלבנת הון (תיקונים שונים), התשע"ה-2015, נכלל תיקון אשר יאפשר העברת מידע באופן ישיר מהרשות לממונה על שירותי מטבע. בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיט דוח הביקורת מדצמבר 2015 נכתב, כי משרד המשפטים רואה חשיבות במתן אפשרות לרשות לאיסור הלבנת הון להעביר מידע לממונה על שירותי מטבע לצורך ביצוע תפקידו, וכי תיקון כאמור נכלל בתזכיר הצעת החוק הנ"ל.

כבר בדוח משנת 2010 בעניין הנש"מים הצביע מבקר המדינה על כך שישנה אנומליה בכך שהגוף האמון על פיקוח ובקרה על הנש"מים אינו זה שמקבל מהם את הדיווחים הדרושים לצורך ביצוע פיקוח ובקרה אלה, ועל הצורך להסדיר זרימה יעילה ומהירה בין הגופים. על הרשות המבצעת לתת דעתה לעניין זה, ולקדם את הסרת החסמים על מנת לאפשר זרימה מידע טובה יותר בין הרשות לאיסור הלבנת הון ליחידת הפיקוח על נש"מים.

יחידת הפיקוח על נותני שירותי מטבע מול רשות המסים

במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2013¹⁷, הוסף סעיף 141א לפקודת מס ההכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, הקובע כהוראת שעה שתוקפה שלוש שנים, חובת דיווח מיוחדת של נש"מים לרשות המסים על כל פעולה בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה. כניסתו של החוק לתוקף הותנתה בהתקנת תקנות לעניין היקף המידע שיועבר והשמירה על פרטיותו של הלקוח. עד מועד סיום הביקורת, בחלוף כשלוש שנים, הליך התקנת התקנות טרם הושלם, ולכן התיקון אינו מיושם. כתוצאה מכך, בפועל רשות המסים איננה מקבלת דיווחים ישירים מנש"מים.

- 15 הגופים מצוינים בתוספת השלישית לחוק, ואלו הם: תאגידים בנקאיים, בנק הדואר, חברות ביטוח, סוכני ביטוח, קופות גמל, מנהלי תיקים, חברי בורסה ונותני שירותי מטבע.
- 16 תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתו לרשות אחרת), התשס"ו - 2006.
- 17 חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013.

לדעת משרד מבקר המדינה, אזלת ידה של המערכת הממשלתית בהתקנת תקנות בהתאם לצו המחוקק אינה מאפשרת אכיפה אפקטיבית משולבת של הרשויות במלחמה הכלכלית בפשיעה.

בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיוטת דוח הביקורת מדצמבר 2015 נכתב, כי חובת התקנת תקנות היא באחריות רשות המסים בהסכמת משרד המשפטים. בספטמבר 2014 הועברה מרשות המסים למשרד המשפטים טיוטת תקנות, ועוד באותו היום הועברה התייחסות בהקשר זה ממשרד המשפטים לרשות המסים, וכי טיוטה מתוקנת הועברה להתייחסות משרד המשפטים רק בנובמבר 2015.

יצוין כי דוח מבקר המדינה בעניין "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית"¹⁸, הצביע על תופעה שלפיה כשהמחוקק קובע חובה להתקנת תקנות, לעתים התקנות אינן מותקנות או מותקנות באיחור וציין כי אי-התקנת תקנות פוגעת בשלטון החוק ומסכלת את הגשמת רצון המחוקק.

חוסר אכיפה ופיקוח על נותני שירותי מטבע לא רשומים

החוק לאיסור הלבנת הון קובע, כי נותן שירותי מטבע העוסק במתן שירותי מטבע בלא רישום דינו שנת מאסר או קנס.

על פי הערכת יחידת הפיקוח על נש"מ¹⁹, ישנם כ-300-400 נש"מים שאינם רשומים. על פי הערכת המשטרה, קיימים בין עשרות למאות נש"מים שאינם רשומים.

כבר בשנת 2004 קבעה המשטרה כי עד מפכ"ל רב-שנתי מתווה לפירוק התשתיות הניהוליות, העסקיות והחומריות של ארגוני הפשיעה. לפי המתווה, על יחידות השטח המטפלות בנושא לצמצם ב-80% את העסקים הבלתי חוקיים של ארגוני הפשיעה שהוגדרו כ"מחוללי פשיעה". עם מחוללי הפשיעה נמנו, בין היתר, נש"מים שאינם רשומים.

להערכת גורמי האכיפה, אכיפה משולבת - תוך ניתוח הנתונים שכבר נמצאים בידי גורמי האכיפה והפיקוח קרי: הרשות לאיסור הלבנת הון, המשטרה ורשות המסים, עשויה להביא לאיתור חלק לא מבוטל מנותני שירותי המטבע הלא רשומים, לסגור אותם ולהשיג את אפקט ההרתעה כלפי נש"מים לא רשומים פוטנציאליים אחרים.¹⁹

נותן שירותי מטבע שאינו נרשם כחוק, מעבר לכך שעובר עברה פלילית, הוא אינו מדרווח על פעולות שעשה לרשות לאיסור הלבנת הון בהתאם לחוק לאיסור הלבנת הון (ראו להלן). משרד מבקר המדינה מציין את חוסר המעש של המשטרה בטיפול בנש"מים שאינם רשומים, דבר המעודד ומעצים את פעולות הלבנת הון בידי עבריינים, המשתמשים בנש"מים שאינם רשומים לצורך הסוואת מקור הכספים שלהם, והטמעתם במערכת הפיננסית הלגיטימית, כך שלא ניתן לאתר את מקורם העברייני.

18 משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 (2015), הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית.
19 ראה בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2009), "הפיקוח על נותני שירותי מטבע" עמוד 138.

בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיוטת דוח הביקורת מדצמבר 2015 נכתב כי במסגרת העברת סמכות הממונה על הנש"מים כמפורט לעיל, נקבע כי רשות המסים תהיה מוסמכת לאכוף את העבירה הנוגעת לעברת שירותי מטבע ללא רישום; וכי נוכח ההבנה כי נש"מים שאינם רשומים משמשים כלי מרכזי בפעילות ארגוני פשיעה, מוצע במסגרת תזכיר תיקון החוק לאיסור הלבנת הון להטיל עיצומים כספיים על נש"ם לא רשום.

דרישות הסף למתן שירותי מטבע

החוק לאיסור הלבנת הון קובע דרישות סף בסיסיות ביותר כתנאי לרישום נותן שירותי מטבע²⁰, ומאפשרים למעשה כמעט לכל המעוניין בכך - להירשם ולעסוק בתחום. המבקש לפתוח משרד לשירותי מטבע אינו נדרש להוכיח הון עצמי משמעותי ממקור מוצהר וידוע; אינו נדרש להפקיד ערבות; אינו נדרש להוכיח הכשרה מקצועית כלשהי ואף אינו נדרש לרישיון עסק.

מצב עניינים זה מעודד את כניסתם של ארגוני הפשיעה לתחום. לעיתים מזומנות, ארגון פשיעה הוא זה שמעמיד לנש"ם את ההון הנדרש להתחלת הפעילות, ובכך מלבין את הונו²¹.

על פי החוק, לרשם נתון שיקול דעת מצומצם ביותר בבואו להתלות רישיון או לבטלו²², כשעיקרו - אי-עמידה בדרישות הסף לקבלת רישיון. שיקולי יציבות פיננסית והיבטים צרכניים אינם מהווים שיקול בהחלטות הרשם²³.

יתרה מזו, סגירת משרד של נותן שירותי מטבע על ידי הרשויות אינה מהווה סנקציה אפקטיבית, הואיל וארגון פשיעה יכול לפנות לנש"מים חלופיים ואף להיעזר ב"אנשי קש" לצורך רישומם כנש"ם.

מהביקורת עלה כי דרישות הסף המינימליות לרישום נותן שירותי מטבע מקלות על ארגוני הפשיעה לחדור לתחום זה ואינן נותנות כלים יעילים בידי רשם שירותי המטבע להתמודד עם אנשי קש, המשמשים את הגורמים העבריינים המבקשים להירשם במרשם. בפועל נרשמים אנשי הקש כנש"מים שעה שהנהנה מהפעילות הוא ארגון פשיעה²⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דרישות הסף למתן שירותי מטבע אינן מהוות חסם אפקטיבי למניעת כניסתם של גורמים עבריינים לענף. על הוועדה המתמדת ועל הממשלה לתת את דעתם לכך, וליזום תיקון המצב כך שדרישות הסף לנש"מים יהיו חסם לגורמים עבריינים להיכנס לענף זה.

בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיוטת דוח הביקורת מדצמבר 2015 נכתב, כי אחת החולשות העיקריות כיום היא הקלות שבה ניתן להירשם כנש"ם. עם חקיקת חוק נותני שירותי מטבע, ייתכן מענה גם לסוגיית דרישות הסף לקבלת רישיון לנש"מים. גם משרד האוצר בהתייחסותו מדצמבר 2015 לטיוטת דוח הביקורת ציין כי הצעת החוק אמורה לתת מענה לליקויים האמורים.

- | | |
|----|--|
| 20 | המבקש נדרש להיות בגיר, תושב ישראל וללא רישום פלילי (סעיף 11 לחוק). |
| 21 | מתוך נייר עמדה של המשרד לביטחון הפנים "הטיפול המערכתי בנותני שירותי מטבע", ירושלים 2014. |
| 22 | סעיף 11 לחוק. |
| 23 | דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, פברואר 2015. |
| 24 | ראו דוגמאות להלן בפרק "כשלים בפיקוח על נותני שירותי מטבע". |

כשלים בפיקוח על נותני שירותי מטבע

מתוקף סמכותו לפי סעיף 3217(ג) לחוק לאיסור הלבנת הון, קבע שר האוצר בצו²⁵ את חובת הזיהוי, הדיווח ושמירת המסמכים של נש"מים. העסקאות החייבות בזיהוי ודיווח נחלקות לשתי קבוצות עיקריות: עסקאות מעל היקף מסוים, לרוב מעל 50,000 ש"ח (להלן - דיווחים רגילים); פעולות הנחזות בעיני נותן שירותי המטבע כ"בלתי רגילות" (להלן - דיווחים בלתי רגילים).

להלן נתונים שמסרה הרשות לאיסור הלבנת הון למשרד מבקר המדינה לגבי כמות הדיווחים ה"רגילים" וה-"בלתי רגילים" שקיבלה הרשות מנותני שירותי המטבע בשנים 2009-2013:

לוח 1

דיווחי הנש"מים לרשות לאיסור הלבנת הון

2013	2012	2011	2010	2009	
482	111	59	76	49	סך הדיווחים הבלתי רגילים שדיווחו הנש"מים לרשות לאיסור הלבנת הון
201,251	196,014	186,167	166,512	166,988	סך הדיווחים הרגילים שדיווחו הנש"מים לרשות לאיסור הלבנת הון

מקור: על פי נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון, בעיבוד משרד מבקר המדינה

בדוח משנת 2010 בעניין הנש"מים הצביע משרד מבקר המדינה על כך שנש"מים מדווחים על כמויות מצומצמות ביותר של דיווחים בלתי רגילים. מצב דברים זה נמשך גם בתקופת הביקורת הנוכחית. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שכ-2,000 נש"מים מדווחים על עשרות בודדות של פעולות בלתי רגילות בשנה בלבד, לעומת כ-150,000-200,000 דיווחים על פעולות רגילות, ובהתחשב בהיקף הנרחב של הכספים העוברים דרך נותני שירותי המטבע, עולה חשש לרמת ציות נמוכה של נותני שירותי המטבע להוראות הדין בכל הקשור לדיווח הנדרש מהם על פעולות חריגות הנעשות באמצעותם.

גורמי אכיפה ופיקוח מזהים פרקטיקות שונות ומגוונות, הנהוגות בידי נש"מים בשירות ארגוני הפשיעה ועברייני הפשיעה החמורה, המאפשרות להם שלא לדווח על עסקאות שלכאורה היו חייבות בדיווח לרשות לאיסור הלבנת הון, ובכך להעלים פעולות של הלבנת הון. כך לדוגמא, הסוואת פעילות עבריינית באמצעות מערכת רישום כפול - הנש"מ מנהל מערכת רשמית המתעדת את פעילותו החוקית, ובמקביל לה מנהל מערכת "לא רשמית" שבה מתנהלות פעולות פליליות; העמדת הון שחור על ידי גורמי הפשיעה לטובת נותן שירותי המטבע כהון ראשוני, אשר מקורו אינו נבדק, לשם הלבנת כספים; הלבנת כספים על ידי קיוויו והפצת חשבונות פיקטיביות, הפקדות ומשיכות מזומנים במקביל בשיעורים גבוהים; פיצול סכום כסף גדול בעסקאות המרת מטבע ועסקאות ניכיון שיקים בכדי לא לעורר חשד; ביצוע עסקאות מתחת לסף הדיווח המצוין בחוק בכדי לא לדווח על כך לרשות לאיסור הלבנת הון; פיצולי עסקאות; ניכיון שיקים מחשבון זהה במהלך אותו יום עסקים; ביצוע עסקאות מול קטינים וכיו"ב²⁶.

עולה אם כן, כי כשלים בהסדרת רגולציה מקיפה וחוסר אכיפה אפקטיבית בכל הנוגע לענף נותני שירותי המטבע, מקלים על גורמי פשיעה ליצור ערוץ לפעילות פיננסית לא מדרושת.

25 צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"ד-2014.

26 מתוך דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, פברואר 2015.

יחידת הפיקוח על נש"מים עורכת כ-30-40 ביקורות בשנה אצל נותני שירותי המטבע, רובן באמצעות מיקור חוץ. בכ-90% מהביקורות שעורכת היחידה נמצאים ליקויים בפעילות הנש"מים. מנתוני יחידת הפיקוח על נש"מים עולה, כי בבדיקת הפקדות בסך של 200 מיליארד ש"ח בקרב מספר נש"מים, נמצא כי 35% מסכום ההפקדות לא דווח כנדרש לפי החוק לאיסור הלבנת הון.²⁷

מספר הביקורות המועט המתבצע אצל הנש"מים אינו מאפשר פיקוח אפקטיבי על הנש"מים ויוצר פירצה המקלה על חדירת ארגוני פשיעה ועברייני פשיעה חמורה לתחום תוך ניצול ערוץ זה לצורך הלבנת הון.

יחידת הפיקוח על נש"מים מזהה כניסה ושליטה ישירה ועקיפה של גורמים עבריינים בעסקים למתן שירותי מטבע.²⁸ בחלק ניכר מהחקירות הפליליות הכלכליות הבולטות בשנים האחרונות ניכרת מעורבות של נש"מים רשומים ולא רשומים. המכנה המשותף לחקירות פליליות כלכליות אלה הוא שימוש אינטנסיבי בנש"מים, בין בעצמם ובין באמצעות אנשי קש מטעמם, לביצוע פעולותיהם באין מפריע.²⁹

במהלך 12 שנות קיומה של יחידת הפיקוח על נש"מים,³⁰ הוגשו 21 כתבי אישום בלבד כנגד נש"מים בגין מעורבות בפעילות פלילית, זאת על אף שהמידע המודיעיני שבידי רשויות האכיפה מצביע על מעורבות גדולה בהרבה של נש"מים בפעילות עבריינית.³¹

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במערכת הרגולטורית הקיימת כיום, ובהיעדר פיקוח ואכיפה בתחום מצד רשויות החוק, נותני שירותי המטבע מהווים כר נרחב לפעולות הלבנת הון בידי ארגוני פשיעה ועברייני פשיעה חמורה.

אזלת היד בטיפול גורמי האכיפה בחדירת גורמי פשיעה לתחום הנש"מים

מהביקורת עלה כי התופעה הנרחבת של ארגוני פשיעה, המקיימים את פעילותם הפיננסית באמצעות נש"מים, ידועה לרשויות הפיקוח והאכיפה זה זמן רב, אולם אלה לא התוו אסטרטגיית טיפול באיום חדירת הפשיעה לתחום נש"מים:

כבר בשנת 2007 הציפה הוועדה המתמדת את פוטנציאל האיום שטמון בנש"מים כגוף מחולל פשיעה המלבין הון בהיקפים עצומים ומהווה את צינור החמצן של ארגוני הפשיעה, אולם לא השכילה להוביל פעולה למיגורם.

בפרוטוקול הוועדה המתמדת מיום 9.3.10 ציין המשנה לפרקליט המדינה (פלילי): "ככלל, ולפי התמונה כפי שאני רואה אותה, כוחות המשימה אינם מטפלים באופן ממצה בנותני שירות מטבע...

- | | |
|----|---|
| 27 | הנתונים נכונים לאפריל 2014, תקופת הדגימה מתייחסת לשנים 2007-2014. |
| 28 | מתוך נייר עמדה של אגף שוק ההון, ביטחון וחסכון במשרד האוצר בנושא: הצעה לשינוי מבנה הפיקוח על נותני שירותי מטבע מ-14.10.13. |
| 29 | נייר עמדה רשות המסים "העברת רגולציה של נותני שירותי מטבע לרשות המסים". |
| 30 | מאז שנת 2003 ועד מועד סיום הביקורת. |
| 31 | דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, פברואר 2015. |

יש לתת עדיפות מרכזית לטיפול משולב ולמיצוי החקירה של הנש"ם משום שלאחר הפרוץ [מעבר לשלב הגלוי בחקירה] זה מאוחר מידי"; ב-27.5.09 ציין המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים: "זו פעם נוספת שאנו רואים כי נותני שירות מטבע הם כלי מאוד ברור בידי ארגוני הפשיעה. חייבים להסתכל על זה מערכתית ולטפל בעניין זה". באותו דיון ציין ראש אח"מ: "הוחלט שזה יעלה ככוח משימה שישי". ראש הרשות לאיסור הלבנת הון הוסיף: "החשיבה נכונה"; ב-30.9.09 ציין המשנה לפרקליט המדינה (פלילי): "יש שני כוחות משימה שלמעשה אינם פועלים: נותני שירות מטבע ושחיתות שלטונית"; ב-17.11.09 ציינה פרקליטת מחוז ת"א - מיסוי וכלכלה: "בזמנו הוחלט על כוח משימה שישי לנושא נש"ם. האם זה ירד מן הפרק?" ראש אח"מ ענה: "נושא העיסוק של הכוח השישי עדיין רלוונטי ולא ישונה". ב-9.1.10 הוחלט שכוח המשימה השישי ייועד לטיפול במלביני הון ולא לטיפול בנש"מים.

מהביקורת עלה כי אף על פי שנושא כוח משימה נוסף לטיפול באיום הנש"מים עלה מספר פעמים בוועדה המתמדת, ולמרות ההחלטה של ראש אח"מ כי יוקם כוח כזה, הכוח לא הוקם.

מהביקורת עלה כי היקף וחומרת פעילות הנש"מים בקרב גורמי פשיעה, והיותו גורם מרכזי להלבנת הון של ארגוני הפשיעה, היו ידועים היטב למקבלי ההחלטות בוועדה המתמדת. אף על פי כן, עד למועד סיום הביקורת לא ניתן מענה מערכתי לטיפול באיום זה. לדעת משרד מבקר המדינה, התמודדות עם האיום במסגרת פעילות כוח משימה שנאבק בתופעה, הייתה תורמת משמעותית לצמצום היקפי הלבנת ההון ומשפיעה גם על היקף הפשיעה. ניתן היה לצפות מהוועדה המתמדת, שהטיפול בתופעת הנש"מים יקבל מקום ראוי של התמודדות באיום אסטרטגי הלכה למעשה ולא רק הצהרתי.

גם הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי³² וגם הצוות בראשות ראש רשות המסים והממונה על התקציבים במשרד האוצר, שהוקם במטרה לבחון פעולות נדרשות לשם העמקת גביית מסים בישראל וטיפול ב"הון השחור"³³, עסקו בתופעה זו ובצורך האקוטי לטיפול הדחוף בה.

מהביקורת עלה כי על אף שתופעת חדירת ארגוני הפשיעה לתחום הנש"מים והצורך הדחוף במיגורה הועלו והוצפו כפורמים שונים של רשויות הפיקוח והאכיפה, פיקוח המדינה על הנש"מים הונח לאורך שנים, ונכון למועד סיום הביקורת עדיין אינו נעשה כראוי.

ב-26.8.15 פרסם משרד האוצר, להערות הציבור, את תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים), התשע"ה-2015, שנועד ליישם את המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נש"מים (להלן: "הצעת החוק"). ב-1.11.15 החליטה הממשלה לאשר עקרונית את הצעת החוק, ולהסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסח הצעת החוק שתוגש לכנסת. ב-30.11.15 אישרה הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת החוק בנושא.

מטרת החוק המוצע לקבוע רגולטור פיננסי אשר יסדיר את ענף נותני שירותי המטבע ואת ענף האשראי החוץ מוסדי. מוצע כי הרגולטור יפקח על ענף נותני שירותי המטבע וענף האשראי החוץ מוסדי, באופן שיביא מחד לפיתוחם וליצירת חלופה הולמת למערכת הבנקאית בתחום מתן

32 ב-17.9.13 החליטה הממשלה להקים ועדה לבחינת צמצום ההון השחור והלבנת ההון באמצעות הגבלה וצמצום השימוש במזומן ובאמצעי תשלום אחרים. דוח הוועדה הוגש ב-17.7.14.

33 הצוות הגיש את מסקנותיו בתחילת שנת 2013.

השירותים הפיננסיים, ומאידך ימנע מגורמי פשיעה וגורמים עבריינים מלעשות שימוש בענפים אלה למטרות שאינן כשרות³⁴.

הרשות לאיסור הלבנת הון בהתייחסותה מדצמבר 2015 לטיוטת דוח הביקורת ציינה כי היא הביעה במספר רב של פעמים ובפורומים שונים את עמדתה ולפיה יש להסדיר את ענף נותני שירותי המטבע בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים ולהגביר את האכיפה בתחום, שכן מדובר "בסקטור הנמצא בסיכון גבוה לניצול לרעה למטרות הלבנת הון ומימון טרור". והיא הפנתה לכך שהצעת החוק האמורה כוללת רגולציה מקיפה על הנש"מים. בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיוטת דוח הביקורת מדצמבר 2015 צוין, כי עם חקיקתו של החוק בעניין נש"מים יינתן מענה מקיף, בין היתר לליקויים בתחום עליהם מצביעה הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, השלמת הליך החקיקה בהקדם האפשרי תוכל לסייע להסדיר את ענף נותני שירותי המטבע ובכך תאפשר לייעל ולשפר את המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה והמאורגנת.



פעילות הנש"מים תורמת למשק הישראלי בכך שהיא יכולה לשמש חלופה לשירותים שמספקת המערכת הבנקאית. עם זאת, הנש"מים מהווים נקודת תורפה במאמץ הלחימה הכלכלית בהלבנת הון בארגוני פשיעה ובקרב עברייני פשיעה חמורה. ארגוני פשיעה ועבריינים זיהו את היתרונות הטמונים בנש"מים כמקור הכנסה וכמנגנון להלבנת הון, והפכו להיות מעורבים משמעותית בפעילות נש"מים בהיקפי עסקאות המוערכים בעשרות ומאות מיליוני דולרים³⁵.

בשנים האחרונות חודדה ההבנה בקרב גורמי אכיפת החוק כי היעדר הסדרה אפקטיבית בענף נותני שירותי המטבע מושך לתוכו ארגוני פשיעה וגורמים עברייניים. אלו פועלים באמצעות נותני שירותי המטבע לקידום פעילותם העבריינית, להלבנת הון והעלמת מס³⁶.

ממשלת ישראל הודיעה זה מכבר על כוונתה להשתתף במלחמה העולמית בהלבנת הון באמצעות חסימת מקורות המימון של ארגוני הפשיעה ועברייני הפשיעה החמורה. מטרה זו לא תתאפשר ללא רישום כל נותני שירותי המטבע בארץ, והקמה, תפעול וניהול של המרשם; וכן ביצוע ביקורות פיקוח ואכיפת הוראות החוק לאיסור הלבנת הון על הגופים המפוקחים.

- 34 תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים), התשע"ה-2015.
 35 מתוך נייר עמדה של המשרד לביטחון הפנים "הטיפול המערכתי בנותני שירותי מטבע", ירושלים 2014.
 36 מתוך דוח המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, פברואר 2015.

חובת דיווח לכלל תושבי המדינה

בדוח מבקר המדינה בנושא המאבק בהון השחור³⁷ הצביע מבקר המדינה על כך, ש"אחד הפתרונות הנהוגים בעולם להתמודדות עם תופעת ההון השחור הוא החלת חובת דיווח על כלל תושבי המדינה". מבקר המדינה ציין בדוח זה, כי לדעתו הנהגת חובת דיווח כללית שכזו עשויה להביא, בין השאר, לצמצום ההכנסות הבלתי מודווחות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בהחלת חובת דיווח כללית גם כדי לסייע במאבק הכלכלי בפשיעה המאורגנת ובפשיעה החמורה.

בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיטוט דוח הביקורת מדצמבר 2015 צוין כי החלת חובת דיווח כללית כמוצע כרוכה בפגיעה בפרטיות אזרחי ותושבי המדינה, ויש לאזן בין פגיעה זו לבין תכלית המאבק בהון השחור ובפשיעה.

תפיסת רכוש וחילוט

כאמור, ארגוני פשיעה עוסקים בתחומי עבריינות מגוונים ובתחומי פעילות חוקיים ומטרתם השגת רווח כספי גדול. בקרב כלל גורמי האכיפה בישראל קיימת הכרה כי הדרך האפקטיבית למלחמה בארגוני הפשע היא דרך שיתוק פעילותם הפיננסית, כפי שמופיע בהחלטת הממשלה למאבק בפשיעה, במסמכי ועדת ההיגוי וגופי האכיפה השונים. האמצעי החשוב והמוביל לשיתוק פעילותם העבריינית והפיננסית הינו חילוט רכושם ששימש לביצוע עברות והופק מהן. לצורך חילוט, תופסת המשטרה נכסים שונים אשר היו ברשות חשודים. אם וכאשר הנאשם מורשע, בית המשפט מחלט את רכושו בהתאם להוראות החוק.

החוק לאיסור הלבנת הון קובע את הוראות החילוט לגבי רכוש של אדם שהורשע בעברת הלבנת הון בהתאם לחוק זה. התוספת הראשונה לחוק קובעת את סוגי העברות שבגינן ניתן להרשיע בעבירת הלבנת הון, וכוללת, בין היתר, עברות לפי החוק למאבק בארגוני פשיעה, עברות של הוצאת חשבוניות פיקטיביות לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ) ועברות לפי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 (להלן - פקודת הסמים המסוכנים).

הליכי חילוט מתאפשרים גם מכוח חוקים נוספים. החוק למאבק בארגוני פשיעה, חוק מע"מ, ופקודת הסמים המסוכנים מגדירים את העברות על פי חוקים אלה, ואת הליכי החילוט החלים על רכוש של אדם שהורשע בעברות שהחוקים מתייחסים אליהם. בנוסף לכך, חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע הסדרי חילוט הנוגעים לעברות שונות כמפורט בחוק.

כאמור לעיל, לפי הערכות גורמים שונים במשרד המשפטים³⁸, היקף כספי הפשיעה בישראל עומד על כ-10-15 מיליארד ש"ח בשנה³⁹.

בהתאם לנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 מהפרקליטות, סך הרכוש שחולט מעבריינים בתיקים שהסתיימו בשנים 2012-2015 עומד על כ-263 מיליון ש"ח⁴⁰.

- | | |
|----|--|
| 37 | מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, "רשות המסים בישראל - המאבק בהון השחור". |
| 38 | ראו הערה מס' 3. |
| 39 | ראו הערה מס' 4. |
| 40 | בהתאם לנתונים האמורים, נשלל מהעבריינים רכוש נוסף בסך של כ-155 מיליון ש"ח בעיקול בגין שומות מס וכ-26 מיליון ש"ח בקנסות. |

מנתוני המשטרה לגבי תפיסות רכוש לצורכי חילוט עולה, כי שעה שבשנת 2008 תפסה המשטרה רכוש בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח, היקף הרכוש שנתפס בשנת 2014 עמד על כ-440 מיליון ש"ח.

מהביקורת עלה כי אמנם לאורך השנים נרשמה עלייה ניכרת בהיקף תפיסת הרכוש על ידי המשטרה, עם זאת מדובר בהיקפים נמוכים ביותר ביחס להיקף כספי הפשיעה ולרכוש הקיים בידי ארגוני הפשיעה או הקשור לפשיעה החמורה.

היעדר סנכרון בין נתוני המשטרה והפרקליטות בנוגע לנתוני תפיסת רכוש לחילוט

משרד מבקר המדינה ביקש מהמשטרה ומהפרקליטות (אכיפה כלכלית) נתונים לגבי תפיסות רכוש של המשטרה לצורך חילוט⁴¹.

מהביקורת עלה, כי ככלל קיימת בעיה של היעדר סנכרון בין נתוני המשטרה לבין נתוני הפרקליטות לגבי הסכומים שתפסה המשטרה לצורכי חילוט. כל גוף אוסף ומרכז את הנתונים ומנהל עבור עצמו את המידע. אין נוהל או הליך עבודה מסודר של העברת מידע בין הגופים ובין המערכות המחשוביות שלהם. העברת נתונים בין המשטרה לפרקליטות נעשית ללא מחויבות או עיגון כלשהו בנוהלי העבודה בין הגופים. כתוצאה מכך נוצר פער משמעותי בין נתוני התפיסות שבידי הגופים.

בתגובת המשטרה מדצמבר 2015 לטיוטת הדוח ובתגובת הפרקליטות מדצמבר 2015 לטיוטת הדוח, מסכימים המשטרה והפרקליטות כי קיים שוני בין נתוני היקף תפיסות הרכוש לחילוט שבידי המשטרה לבין הנתונים שבידי הפרקליטות והצביעו על סיבות אפשריות לפערים אלה (מערכות מידע לא מסונכרנות, השלבים השונים בהם מודדים את הנתונים ובסיסי מדידה שונים). עם זאת, מציינים במשטרה ובפרקליטות כי קיים שיתוף פעולה בין שני הגופים וכי הם נמצאים בתהליך מואץ של פיתוח מערכת למאגר נתונים משותף.

בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיוטת דוח הביקורת מדצמבר 2015, נכתב כי: "נוכח פערי המידע הקיימים... מתקיים תהליך של הקמת מאגר מידע משותף לפרקליטות, למשטרה ולאפוטרופוס הכללי בעניין רכוש תפוס ומחולט".

לדעת משרד מבקר המדינה על המשטרה והפרקליטות למסד את שיתוף הפעולה ביניהן בכל הנוגע לתפיסות רכוש וחילוט: יש ליצור נוהל עבודה משותף ומחייב שיקבע הגדרות משותפות לגבי מהו רכוש ראוי לתפיסה, ובכך ליצור אחידות בין הגוף ה"תופס" רכוש לבין הגוף המגיש כתבי אישום בגין אותן תפיסות. כמו כן ראוי שתוקם מערכת ממוחשבת שתסנכרן בין מאגרי המידע של המשטרה ושל הפרקליטות בכל הנוגע לתפיסות וחילוט רכוש.

41 הנתונים מהמשטרה ממדור תקיפה כלכלית והנתונים מהפרקליטות הם מהמחלקה הכלכלית שבפרקליטות.

אמזן שווי רכוש שנתפס

הרכוש הנתפס לצורכי חילוט כולל נכסים מגוונים כגון: דירות, עסקים חיים, כלי רכב ובעלי חיים. במבחן המציאות, הזמן החולף בין שלב התפיסה, הנעשה על ידי המשטרה, ועד החילוט הסופי של הרכוש באמצעות צו בית משפט ומימוש הרכוש על ידי מכירתו, הינו ארוך מאוד עד כדי שנים רבות. בנוסף להתמשכות ההליכים על פני ציר הזמן, במקרים רבים קיימים צדדים שלישיים הטוענים לזכות בנכס כמו נושים, בני משפחה ורשויות שונות של המדינה.

מהביקורת עלה, כי את הרכוש שנתפס רושמת המשטרה לפי שוויו ביום התפיסה. הפרקליטות מגישה כתבי אישום בהתבסס על השווי שרשמה המשטרה או שווי השוק ביום הגשת כתב האישום. בעת מימוש הרכוש בפועל, לאחר קבלת צו בית משפט המורה על החילוט הסופי, שווי השוק של הרכוש שונה, והוא מגלם בתוכו את גורם הזמן והשפעותיו. כתוצאה מכך במקרים רבים נוצר מצב שבו ערך הרכוש שנרשם בעת התפיסה ובכתב התביעה מנותק לחלוטין מערכו בעת המכירה, ואינו משקף את הערך שהתקבל בסופו של התהליך. למציאות זו ישנן השלכות על תכנון לקוי של מדיניות תקצוב גופי האכיפה הניזונים מכספי החילוט (ראו בהמשך בפרק - ניהול כספי החילוט ותקצוב גופי האכיפה), הואיל ולא ניתן לאמוד את השווי הכספי של הרכוש שיתקבל בסופו של התהליך.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לשקף נכונה את ערכי הרכוש המיועד לחילוט, יש לייצר אמדנים שיהיו מקדמי ביטחון המותאמים לרכוש שנתפס ושאותו מבקשים לחלט, כפי שנהוג במערכות פיננסיות. יש להתחשב בכלל ההיבטים הרלוונטיים כמו: דירת יחיד, נכסים משועבדים לגופים אחרים, נכסים שלגביהם יש "טוענים לזכות", מזומן, נכסים נזילים, נכסים שקשה לממשם, הוצאות אחזקת נכסים, בלאי וירידת ערך וכן את סיכוני המטבע. צעדים אלה נחוצים במטרה לאמוד את השווי האמתי של הרכוש המיועד לחילוט, ובכך לצמצם את השונות בין נתוני שווי הרכוש בזמן תפיסתו לבין שוויו בזמן החילוט בפועל. הדבר הכרחי לצורך הערכת אמדני עתודות כספים לשנים הקרובות שעורכת מועצת החילוט למטרת תכנון ותקצוב גופי האכיפה הניזונים מהרכוש המחולט לטווח ארוך (ראו בהמשך בפרק - ניהול כספי החילוט ותקצוב גופי האכיפה).

אופן קביעת יעדי התפיסות לחילוט במשטרה

המשטרה קובעת לכל אחת מיחידותיה יעדים שנתיים לפי תחומי מדידה שונים (הגשת כתבי אישום, מעצר עד תום ההליכים, עברות משפיעות⁴² ועוד). כחלק מהטמעת חשיבות המלחמה הכלכלית בארגוני הפשיעה בפרט ובפשיעה בכלל, החל משנת 2012 הוסיפה המשטרה תפיסת רכוש בעל פוטנציאל ממשי לחילוט כאחד היעדים בו נדרשות יחידות המשטרה לעמוד (להלן - שנת הבסיס).

אגף התכנון והארגון מרכז את עבודת המטה והתכנון של המשטרה בהיבט ארגוני ומשאבי בראייה טקטית ואסטרטגית, והוא אחראי, בין היתר, על תרגום מדיניות הפיקוד להישגים מדידים הלכה למעשה במערכת המדידה.

42 העברות המשפיעות כוללות חמש עברות מרכזיות: סחר בינ"ל בסמים, עברות רכוש, כנופיות סד"ח (סחית דמי חסות), יעדי אמל"ח (אמצעי לחימה) וזרים.

מהביקורת עלה, כי ככל שמדובר ביעדי החילוט⁴³, אגף התכנון והארגון במשטרה לא ערך עבודת מטה ותכנון לצורך קביעת היעדים.

לשאלת משרד מבקר המדינה לגבי אופן קביעת היעד הראשוני לחילוט בשנת 2012, מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי הפרמטרים לקביעת שיעורו של יעד החילוט התבססו על הישגי היחידות בשנים שעברו, ועל בחינת פוטנציאל החילוט הגלום בפעילות היחידה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצאו במשטרה פרוטוקולים או כל מסמך אחר להליך עבודה שנעשה בנושא קביעת יעד ראשוני לתפיסת רכוש בעל פוטנציאל ממשי לחילוט ליחידות המשטרה השונות.

משרד מבקר המדינה בדק את תפיסות הרכוש לחילוט של המשטרה בארבע השנים שקדמו לשנת הבסיס. בשנת 2008 תפסה המשטרה 22 מיליון ש"ח; בשנת 2009 תפסה המשטרה 103 מיליון ש"ח; בשנת 2010 תפסה המשטרה 140 מיליון ש"ח; בשנת 2011 תפסה המשטרה 138 מיליון ש"ח. יעד החילוט שקבעה המשטרה עבור שנת 2012 עמד על 154 מיליון ש"ח. יודגש כי באף שנה מהשנים הקודמות לשנת הבסיס לא הושג יעד בשיעור שנקבע עבור שנת הבסיס, והיעד שנקבע עבור שנת הבסיס גבוה ב-50% מממוצע התפיסות בשנים הקודמות.

מהביקורת עלה, כי יעד החילוט לשנת הבסיס לא נקבע לאחר הליך סדור. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה על היעדר תכנית סדורה ומחושבת לקביעת יעדי חילוט. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שבשנים העוקבות יעדי החילוט התבססו על יעד שנת הבסיס שלא ברור על סמך מה נקבע, והשפעתו השליכה לשנים הבאות כפי שיובהר להלן.

בשנת 2013 קבעה המשטרה יעדי חילוט זהים ליעדי החילוט לשנת 2012 "במטרה לאפשר לכלל היחידות לקבל את מירב התנאים שיביאו להצלחת היחידה בעמידה ביעדי החילוט. ויודגש כי המלצה זו חלה הן על בקשות יחידות להורדת היעד שנקבע להן והן לעניין העלאת היעד ליחידות שעמדו ביעדי 2012". אולם עיון בנתונים מראה, כי בשנת 2012 עמדו תפיסות המשטרה על 140% מהיעד שנקבע.

מהביקורת עלה, כי לא רק שתפיסות המשטרה בשנת 2012 עמדו ביעד שנקבע לשנה זו, אלא אף עלו עליו ב-40%. אף על פי כן, קבעה המשטרה עבור שנת 2013 יעד חילוט זהה ליעד החילוט שנקבע לשנת 2012, המשקף פחות מהתפיסות בפועל לשנה זו.

בשנת 2014 החליטה המשטרה על יעד חילוט הגבוה ב-20% מהיעד עבור שנת 2013. לא נמצאו סימוכין לעבודת מטה אסטרטגית לאופן קביעת היעד. בפועל עמדו תפיסות המשטרה בשנה זו על 225% מהיעד שנקבע.

להלן סיכום פירוט יעדי החילוט שקבעה המשטרה לשנים 2012-2014, ותפיסת המשטרה בפועל (במיליוני ש"ח)⁴⁴:

- 43 כשהמשטרה קובעת יעדי חילוט הכוונה היא יעדי תפיסה לצורך חילוט. החילוט מתבצע בפועל רק בתום ההליך המשפטי ובהתאם לקביעת בית המשפט.
- 44 הנתונים על פי מערכת מפנה - מערכת המדידה המשטרית שנכנסה לפעולה בשנת 2012.

לוח 2

נתוני התפיסות לצורכי חילוט של המשטרה, לשנים 2012-2014

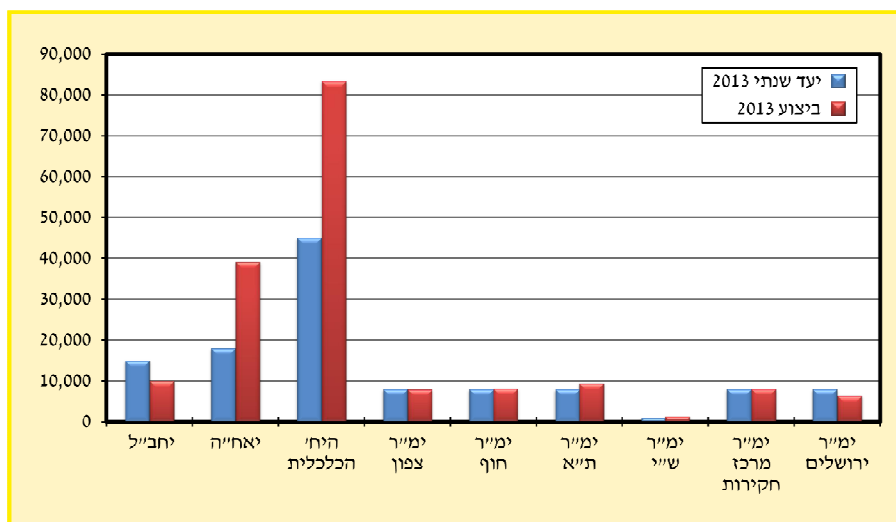
2014	2013	2012	
191	158	154	יעד תפיסה
424	213	216	תפיסה בפועל
222%	135%	140%	עמידה ביעדים

מקור: על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

לגבי שנת 2015, מניתוח נתוני תפיסות הימ"רים (יחידות מרכזיות) והיחידות הארציות של המשטרה ברבעון הראשון של שנת 2015 עולה, כי רוב היחידות המרכזיות של המשטרה עמדו ב-100% ואף יותר מהיעד השנתי שנקבע להם כבר ברבעון הראשון של השנה. היחידות הארציות של המשטרה עמדו כולן במעל ל-50% מהיעד השנתי שנקבע להן, כבר ברבעון הראשון של השנה.

תרשים 2

תפיסות 2013 - יעד מול ביצוע באלפי ש"ח



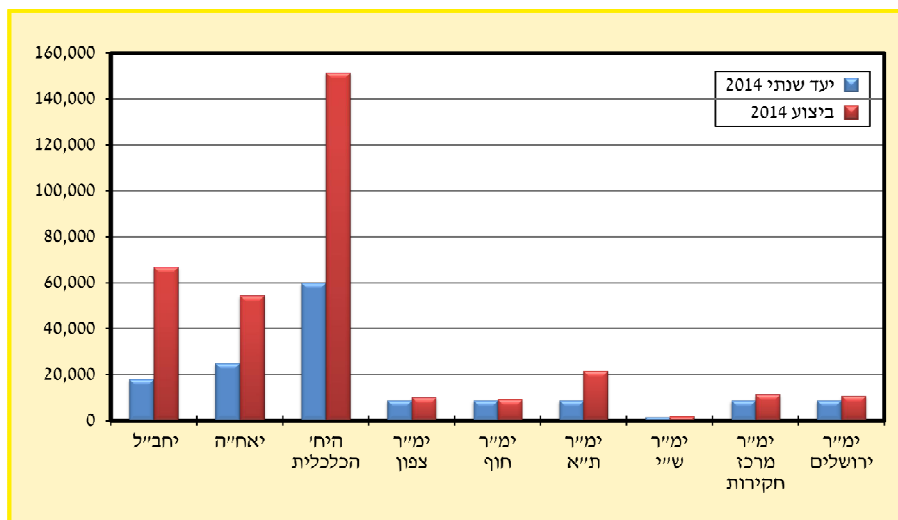
המועד שבו עמדו היחידות המשטרה השונות ביעד השנתי שנקבע לשנת 2013

יחידה	יחב"ל	יאח"ה	היח' הכלכלית	ימ"ר צפון	ימ"ר חוף	ימ"ר ת"א	ימ"ר ש"י	ימ"ר מרכז	ימ"ר ירושלים
מועד עמידה ביעד	לא עמדו	ספט'	מאי	דצמ'	נוב'	אוקט'	יולי	נוב'	לא עמדו

מקור: על פי נתוני המשטרה והפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תרשים 3

תפיסות 2014 - יעד מול ביצוע באלפי ש"ח



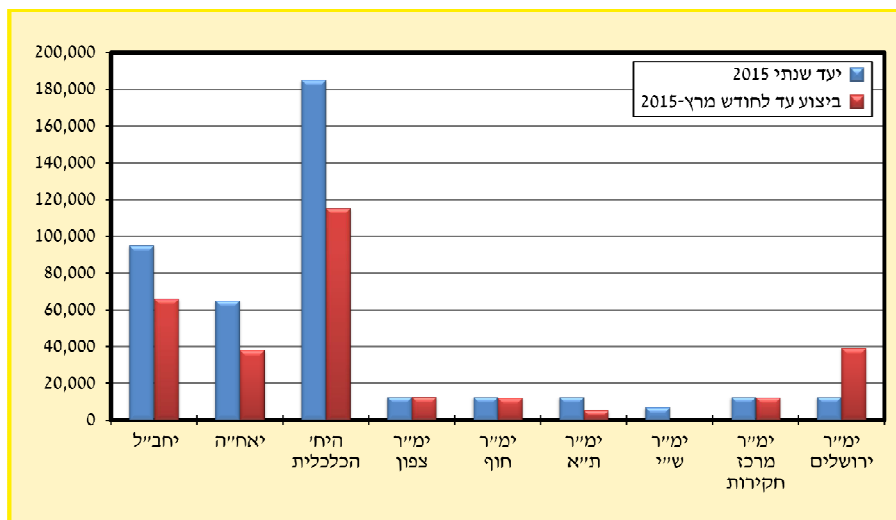
המועד שבו עמדו היחידות המשטרה השונות ביעד השנתי שנקבע לשנת 2014

יחידה	יחב"ל	יאח"ה	היח' הכלכלית	ימ"ר צפון	ימ"ר חוף	ימ"ר ת"א	ימ"ר ש"י	ימ"ר מרכז	ימ"ר ירושלים
מועד עמידה ביעד	מאי	יולי	ינואר	יולי	נוב'	מרץ	יולי	אפריל	יולי

מקור: על פי נתוני המשטרה והפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תרשים 4

תפיסות 2015 - ביצוע לרבעון הראשון ביחס ליעד השנתי, באלפי ש"ח



שיעור עמידת יחידות המשטרה השונות ביעד שנקבע להן לרבעון הראשון לשנת 2015

יחידה	יחב"ל	יאח"ה	היח' הכלכלית	ימ"ר צפון	ימ"ר חוף	ימ"ר ת"א	ימ"ר ש"י	ימ"ר מרכז	ימ"ר ירושלים
נתוני עמידה ביעד עד לחודש מרץ 2015	65%	58%	62%	100%	98%	44%	2%	98%	311%

מקור: על פי נתוני המשטרה והפרקליטות, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהנתונים עולה, כי התפיסות בפועל של המשטרה עולות באופן ניכר על היעד שנקבע. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הגדרת יעדים נמוכים מהתפיסות בפועל בשנים קודמות, אינה מספקת אתגר ממשי ליחידות המשטרה להגביר את התפיסות לצורך חילוט, ובכך להילחם מלחמה כלכלית אפקטיבית בפשיעה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה להגדיר יעדי תפיסה לחילוט לאחר עבודת מטה ותכנון כמקובל לגבי יעדים בתחומים אחרים במשטרה.

משטרת ישראל בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת ציינה כי בעקבות הפקת לקחים בנוגע לקביעת יעדים לשנת 2015, היא ערכה עבודת מטה ותכנון יחד עם אג"ת בנוגע לגיבוש ההמלצה על יעדי תפיסות לחילוט לשנת העבודה 2016.

חילוט בתביעות משטרתיות

חטיבת התביעות המשטרתיות היא חטיבה במשטרה, הכפופה ללשכת המפכ"ל, ועוסקת במעורבות התביעה במשטרה. החטיבה מונה כ-500 איש בפריסה ארצית. 90% מהתביעה הפלילית במדינת ישראל נעשית במעורבות התביעה המשטרתית⁴⁵.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא כי במעורבות התביעה המשטרתית אין תיעוד וממילא אין מעקב או ניתוח של סכומי התפישות לעומת סכומי החילוט בפועל בסופו של תהליך התביעה, בכל הנוגע לתביעות שתובעת המשטרה. משכך, המשטרה אינה יודעת למדוד את אפקטיביות התפישות ואת יעילות התביעה.

יצוין כי חטיבת התביעות המשטרתיות נמדדת על פי משך הטיפול בתיק. חילוט אינו נכלל בתחומי המדידה של החטיבה. משכך אין מוטיבציה לחטיבת התביעות לחלט במחיר התמשכות הליכי התביעה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לאור החלטת הממשלה למאבק בפשיעה ולאור הכרת המשטרה באפקטיביות המלחמה הכלכלית בפשיעה באמצעות חילוט כספי פשיעה, ולנוכח היקף התביעות הפליליות המתנהלות במעורבות התביעה המשטרתית, היה מצופה מהמשטרה לקיים מעקב וניתוח של סכומי התפישות לעומת סכומי החילוט בפועל בסופו של תהליך התביעה לצורך הפקת לקחים וייעול התהליך.

ניהול כספי החילוט ותקצוב גופי האכיפה

קרן החילוט ומועצת החילוט

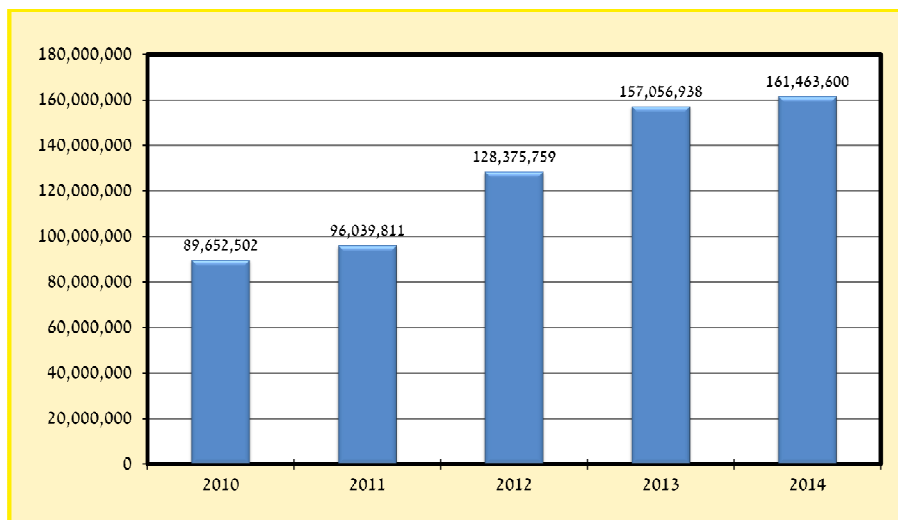
החוק לאיסור הלבנת הון קובע, שעל רכוש שחולט לפי חוק זה יחולו הוראות סעיפים 36 עד 36י לפקודת הסמים המסוכנים. סעיף 36 (א) לפקודת הסמים המסוכנים קובע, כי רכוש שחולט על פי החלטת בית משפט או תמורתו יועבר לאפוטרופוס הכללי ויופקד על ידיו בקרן (להלן - קרן החילוט). סעיף 36 (ב) לפקודת הסמים המסוכנים קובע שניתן לעשות שימוש ברכוש הקרן רק למטרות המנויות בסעיף, ובכללן ביצוע תפקידי המשטרה על פי הפקודה והחוק לאיסור הלבנת הון; כן נקבע שדרכי הנהלת הקרן שהוקמה לפי סעיף קטן (א), ודרך חלוקתם של נכסי הקרן ייקבעו בתקנות. תקנות הסמים המסוכנים (דרכי הנהלת הקרן לטיפול בנכסים שחולטו) התש"ן-1990 (להלן - תקנות הסמים המסוכנים) קובעות שתוקם מועצה להכוונת פעולות הקרן על פי תקנות אלה לעניין נכס שהופקד בקרן בהתאם לחוק לאיסור הלבנת הון (להלן - מועצת החילוט).

מועצת החילוט מונתה בתחילת שנת 2012 והתכנסה לראשונה במרץ 2012. עד הקמת מועצת החילוט פעלה, על פי החלטת היועץ המשפטי לממשלה, ועדה זמנית כדי לייעץ לאפוטרופוס הכללי בנוגע לחלוקת כספים שחולטו לפי החוק לאיסור הלבנת הון.

להלן יתורות הסכומים בקרן החילוט בסוף כל שנה (31 לדצמבר) משנת 2010 עד שנת 2014⁴⁶:

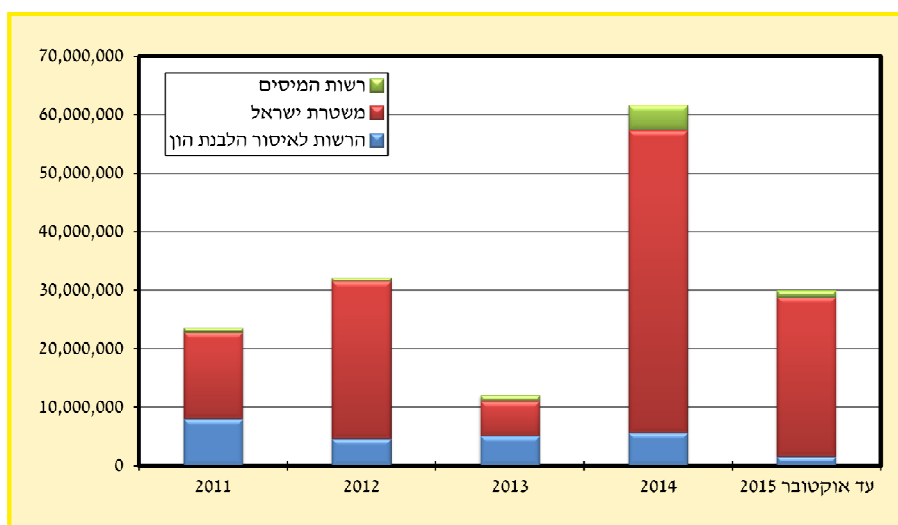
45	10% הנותרים נעשים בידי הפרקליטות.
46	מבוסס על נתוני מאזן בוחן של הקרן.

תרשים 5
נכסי קרן החילוט בש"ח על פני השנים 2010-2014



מקור: על פי נתוני האפוטרופוס הכללי, קרן החילוט, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תרשים 6
תשלומים מהקרן לגופים המתקצבים לשנים 2011-2015 (בש"ח)



מקור: על פי מועצת החילוט, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תהליכי אישור תקציבים במועצת החילוט

תקצוב מול מימוש

נוהל מועצת החילוט מסדיר את אופן עבודתה של המועצה, סמכויותיה ותפקידיה וכן את ממשקי העבודה שבין המועצה והגופים המתקצבים ואת הליך אישור התקציבים.

הגופים המתקצבים מעבירים למועצה בקשה רב-שנתית (עבור ארבע שנים), ובה פירוט התקציב הנדרש להם עבור כל שנה לצורך המלחמה הכלכלית בפשיעה (להלן - תר"ש תקופתי). התקציב המבוקש במסגרת התר"ש התקופתי מהווה מסגרת כוללת. בכל שנה, מגישים הגופים בקשה שנתי במסגרת התר"ש, ובה מפורטים התקציבים המבוקשים לאותה שנה, והשינויים המבוקשים ביחס לתכנון שבתר"ש.

בתר"ש עבור השנים 2007-2011, עמדה מסגרת התקציב עבור הגופים המתקצבים על סך: 156,939,000 ש"ח. סה"כ הניצול עמד על 109,241,000 ש"ח, המהווים 70% ממסגרת התקציב. המשטרה מימשה 73% מהתקציב שאושר לה. יש לציין כי כ-67% מסך התקציב המבוקש יועד למשטרה; רשות המסים מימשה 15% מהתקציב שאושר לה; ואילו הרשות לאיסור הלבנת הון מימשה את מלוא התקציב שביקשה ואושר לה.

בתר"ש עבור השנים 2012-2015, עמדה מסגרת התקציב עבור הגופים המתקצבים על סך 193,097,000 ש"ח. סה"כ הניצול עמד על 135,821,000 ש"ח, המהווים 70% ממסגרת התקציב. המשטרה מימשה 75% מהתקציב שאושר לה. רשות המסים מימשה 41% מהתקציב שאושר לה, ואילו הרשות לאיסור הלבנת הון מימשה 62% מהתקציב אותו ביקשה ושאושר לה.

עוד יצוין כי אומדן כספי החילוט (לרבות יתרת הפתיחה בקופת קרן החילוט) עבור השנים 2012-2015 עמד על הערכה של 216,226,000 ש"ח. בקשות הגופים המתקצבים היוו אפוא כ-90% מאומדן כספי החילוט הצפויים בקרן.

בדיון מועצת החילוט מ-5.2.14 בנוגע לבקשות התקציב של הגופים לשנת 2014 ציין רואה החשבון של הקרן לגבי בקשת התקצוב של המשטרה: "יש לכם עודף של 9 מיליון ש"ח שלא ניצלם". יו"ר המועצה הוסיפה: "כשעברתי על הבקשות בהשוואה לתר"ש הבחנתי בכך שיש תת ניצול גדול בנושא של טכנולוגיות ומצד שני, בבקשה לתקציב שנת 2014 אתם מבקשים יותר ממה שביקשתם עד כה והרבה מעבר למה שהוכחתם שאתם מסוגלים לממש ולנצל".

בדיון מועצת החילוט מ-8.2.15 נשאל נציג רשות המסים לגבי צפי הביצוע לשנת 2015, והשיב: "איך אפשר לדעת מה זה יעד ריאלי? אנו נשאף להוציא את מלוא הסכום שיאושר". מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי נכון לסוף חודש אוקטובר 2015 ניצלה הרשות 27% מהתקציב שאושר לה לבקשתה.

באותו דיון הסבירה רשות המסים שהוצאות הדלק שאושרו לה על ידי מועצת החילוט היו גבוהות מדי, והרשות הורידה את הסכום מיזמתה.

באותו דיון ביקשה רשות המסים תקצוב עבור פרויקט QV (פרויקט מחשובי). חבר המועצה ציין: "שנה שעברה... ביקשתם 250 אלף ש"ח, היום מבקשים 500 אלף ש"ח... מפריע לי ששנה אחת אתם על ביצוע של 20 אלף ש"ח והיום מבקשים 500 אלף ש"ח". רשות המסים ביקשה גם תקצוב עבור "רכש ייעודי לטובת המחשב". חברת המועצה ציינה: "אבל יש כסף שלא נוצל. מדוע אתם מציינים בבקשה שלא נשאר כסף לרכישה?" נציג רשות המסים השיב: "כי הציוד מתיישן בכל שנה. לא באנו לסחוט את הקרן, אנו מבקשים רק מה שצריך". לגבי תקצוב הדרכה העיר חבר המועצה: "הדרכה קפצתם מ-50 ל-100 אלף ש"ח, כשביצעתם 23 אלף ש"ח".

מהביקורת עלה, כי הגופים המתוקצבים נוהגים לבקש הקצבות המהוות את מרבית הסכום העומד לרשות הקרן, כשבפועל הם מממשים רק חלק מהתקציב שאושר להם. לדעת משרד מבקר המדינה, עולה חשש כי הגופים המתוקצבים מגישים בקשות תקצוב מנופחות, המסתמכות על היקף הכספים העומד לרשות הקרן, ומנותקות מהצרכים של הגופים בפועל, מתוך מטרה לנצל את מלוא הכספים שבקרן.

בתגובתה מדצמבר 2015 לטיוטת דוח הביקורת מסרה מועצת החילוט כי: "המועצה ערה לפער שבין הכספים המתבקשים והמוקצים לבין ניצולם בפועל וקיימה לא מעט דיונים בסוגיה זו והגופים המתוקצבים נדרשו וסיפקו הסברים (ספציפיים) לפערים שבין הבקשות לביצוע".

אופן הגשת בקשות הגופים המתוקצבים למועצה

נוהל מועצת החילוט מנחה את הגופים לגבי אופן הגשת בקשות לאישור המועצה, ומפרט את הנושאים שעליהם לכלול בבקשה. הנוהל קובע בין היתר, שהגוף המבקש יפרט את שיעור השתתפותו ביחס למימון המבוקש מקרן החילוט, ואת תרומת ייעוד הכספים להגשמת מטרות החוק לאיסור הלבנת הון.

בהתייחס לפרויקטים קובע הנוהל, כי יש לפרט את: "מקום ביצוע הפרויקט, על ידי מי יבוצע, למשך כמה זמן, לוח זמנים לפרויקט הכולל תאריכי ביצוע, מי יפקח מטעם הגוף המבקש ועוד". כמו כן, יש לפרט בבקשה את: "עלות הפרויקט, כאשר יש לעשות הפרדה בין עלויות קבועות לבין עלויות שוטפות ופירות ולפרט מקורות מתוכננים למימון ההוצאות השוטפות".

כאמור, בכל שנה מגישים הגופים המתוקצבים בקשה שנתית שכוללת את השינויים המבוקשים ביחס לתכנון שבתר"ש. מעיון בבקשות הגופים עולה, שהבקשות מוגשות בסכום כולל, ללא פירוט, ללא ניתוח מעמיק של סעיפים, ללא ניתוח כדאיות או בחינת חלופות, ללא ציון השתתפות עצמית וללא ציון לוח זמנים להשלמת פרויקטים והטמעתם.

מהביקורת עלה, כי בקשת התר"ש הארבע-שנתי וכן הבקשות השנתיות שמגישים הגופים אינן כוללות את הפירוט הנדרש על פי נוהל מועצת החילוט. בקשות לפרויקטים חדשים ובהן דרישות לתקצוב במיליוני שקלים מוגשות בהסבר כללי של כחצי עמוד.

בדיון מועצת החילוט מ-8.2.15 ביקשה רשות המסים תקצוב עבור כלבנים. חבר המועצה העיר: "לגבי הכלבים... זה קצת לא הוגן שביקשתם להעביר עובדים להיות כלבנים, אך לא שיקפתם לנו שזה יגרור עוד הוצאות". נציג רשות המסים השיב: "ביום שביקשנו לא היינו מודעים לעלויות הנוספות". יו"ר המועצה הגיבה: "עליכם להגיש בקשות מפורטות. צריך לא רק כותרות, אלא גם פירוט". בהמשך הדיון ציינה יו"ר המועצה: "יש נוהל והוא אומר שאתם צרכים לתת לנו את המידע בדרך שלא נצטרך לחפור אותה".

בתר"ש התקציבי לשנים 2012-2015 ביקשה המשטרה סכום של 10.13 מיליון ש"ח למערכת "פלאדוק" (מערכת ניהול נתונים). בבקשת התקצוב השנתית לשנת 2015, ביקשה המשטרה, מקרן החילוט עבור מערכת "פלאדוק" 2.72 מיליון ש"ח עבור תוספת כוח אדם להטמעה של המערכת והדרכתה בשטח תחת הסעיף "המשך מימון". בנוסף לכך בסעיף אחר, שעניינו: תוספות תקציביות לטובת התעצמות טכנולוגית, ביקשה המשטרה סכום נוסף עבור מערכת "פלאדוק" בסך של 1 מ' ש"ח למטרת "חיזוק והרחבת צוות ההטמעה לשטח במערכת פלאדוק".

במועד הגשת התר"ש בחודש מרץ 2012 הוגדרה מערכת "פלאדוק" כמערכת הנמצאת בשלבי אפיון ופיתוח, תוך שצוין כי "גרסא ראשונה עלתה באוקטובר 2011". בדיון מועצת החילוט מ-31.12.14 ציינה יו"ר מועצת החילוט, לגבי תכניות עבודה כבסיס לפרויקטים חדשים: "כמו הסיפור של בקשת המשטרה בעניין הפלאדוק. הייתה החלטה מפורשת שזה כפוף לקבלת תכנית עבודה, ולא קיבלנו תכנית עבודה".

מערכת נוספת שהוכנסה לבקשת התקציב של המשטרה בתר"ש 2012-2015 היא: "פרויקט מידע גלוי" - פיתוח חדש עם דרישה תקציבית של 18.32 מיליון ש"ח.

בדיון במועצת החילוט ב-21.3.12 הציגה המשטרה בקווים כלליים ביותר את הצורך במערכת. הבקשה לתקצוב הפרויקט הוצגה שוב ואושרה בדיון במועצת החילוט ב-13.6.12 והיא כללה סך הכל 12 שורות כדלהלן:

(א) תאור המערכת: המערכת נועדה להחליף מערכת "משכיל" שנרכשה לפני כ-7 שנים עם הקמת היחידה הכלכלית. המערכת הראשונית נרכשה והופעלה ביחידת להב 433 במתכונת מבצעית מאמצע שנות ה-2000, תוך כדי הוצאות שוטפות (הפעלה ותחזוקה) בהמשך בוצע פיילוט, שלא צלח עקב חוסר התאמה טכנולוגית וארגונית ולא הצליחו להפעיל הפיילוט בכלל משטרת ישראל.

(ב) התכנון לתר"ש 2012-2015:

הכוונה היא לרכוש ולהתאים מערכת לאיסוף ועיבוד מידע גלוי ומסחרי הזמין למשטרה, כך שנושאים הרלוונטיים לפעילות המבצעית ולנושאי התעניינות יאספו ויועברו לחוקרים ואנשי המודיעין ברמות השונות בארגון להמשך ניתוח והפקה. כולל הקמת כיתת מחשוב להדרכה בתחום".

מועצת החילוט אישרה את הבקשה ללא דיון.

מהביקורת עלה, כי מועצת החילוט דנה ומקצה כספים בסכומי עתק, כולל בקשה תקציבית לסכום של למעלה מ-18 מיליון ש"ח למשטרה, ללא הסבר וללא פירוט, בניגוד לנוהל מועצת החילוט. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה הקצאת כספי ציבור בסכום כה גבוה, ללא פירוט ייעוד הכספים וללא קיום דיון מעמיק.

נמצא אם כן, כי המשטרה ביקשה מימון מקרן החילוט עבור פרויקטים טכנולוגיים, שבחלקם נמשכו שנים ארוכות ועודם נמשכים במועד סיום הביקורת. כל זאת ללא הצגת חלופות, ללא לוחות זמנים וללא תאריכי יעד. לא נמצא במועצת החילוט כל תיעוד של הליך (גאנט) מסודר ומפורט לפיתוח המערכות וסיום הטמעתן.

בדיון מועצת החילוט מ-23.4.13 דנה מועצת החילוט בדרישת התקציב לשנת 2013. במסגרת זו ביקשה המשטרה חריגת שכר בסך של 4.6 מיליון ש"ח, המשקף חריגה של כ-23% ביחס לשכר שאושר בתר"ש. המועצה אישרה תשלום מקדמות; בדיון מועצת החילוט מ-27.11.13 ציין רואה החשבון של המועצה לגבי אישור דוחות ביצוע בפועל של המשטרה: "לגבי אומדנים כגון נלוות, עלות החזקת שוטר, אמצעי קשר, תגבורי אמצעי תקשורת וקופות מודיעין, כל הסכומים האלו מגיעים ל-3-4 מיליון ש"ח שאין לגביהם מסמכים. מאד לא סביר שהאומדנים יירדו". חבר המועצה ציין: "החריגות זניחות. אפשר לאשר", המועצה מחליטה לאשר. בדיון מועצת החילוט מ-5.2.14 ביקשה המשטרה תקצוב עבור 11 תקני כוח אדם שאוישו בפועל כבר בשנת 2012 והמשטרה שכחה לבקש תקצוב בגינם. לטענת המשטרה זו הייתה "טעות טכנית". התקצוב אושר.

מהביקורת עלה, כי מועצת החילוט אישרה בקשות תקצוב שנתיות החורגות מהתר"ש ללא ביסוס ההוצאה במסמך מתאים, ללא הסבר ממצה של הגוף המתוקצב המבקש תקציב חורג, וללא בירור ממצה של המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הגופים המתוקצבים מכספי הקרן אינם מיישמים את הנוהל לגבי אופן הגשת הבקשות והפירוט הנדרש בהן, ומועצת החילוט אינה עומדת על קיום הוראות הנוהל כאמור לצורך הגשמת תכלית החוק לאיסור הלבנת הון.

בתגובת המשטרה מדצמבר 2015 לטיטוט דוח הביקורת ציינה המשטרה, כי היא אינה מכירה את הנוהל אותו קבעה הקרן, וכי "המשטרה והגופים מציגים את תכניותיהם ואת דרישותיהם בכפוף לבקשות והנחיות המועצה".

הרשות לאיסור הלבנת הון בהתייחסותה מדצמבר 2015 לטיטוט הדוח מציינת כי "לאור הערת המבקר, הרשות תגיש בקשותיה העתידיות בפירוט רב יותר בהתאם למפורט בטיטוט הדוח".

מועצת החילוט בהתייחסותה לטיטוט דוח הביקורת ציינה כי: "ניתן לראות ביטוי לתהליך הלמידה העצמית השוטף של המועצה בבקשת תר"ש לארבע השנים הקרובות (2016-2019), אשר רמת הפירוט בו גבוהה מבקשת התר"ש הקודמת".

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי על מועצת החילוט לעמוד על קיום הוראות הנוהל כלפי הגופים המתוקצבים, ולהנחות אותם להגיש את תכניותיהם בהתאם להוראות הנוהל.

הליכי אישור תקציבים במועצת החילוט

1. הנוהל קובע כי: "בבואה להורות על הקצאת הכספים תשאף המועצה להביא לכך, שכספי הקרן ישמשו להגשמת מטרות החוק לאיסור הלבנת הון ולקידום תכליתו, בדרך המרבית והמיטבית".

כמו כן קובע הנוהל, כי: "בבואה לדון ולהחליט בבקשות תתחשב המועצה, בין היתר, בשיקולים אלה: ... כספי הקרן שהועברו לגוף בעבר, השימוש שנעשה בהם והתרומה שהייתה לשימוש זה לקידום מטרות החוק ותכליתו; מידת ההשתתפות של הגוף המבקש בפעילות שהמימון מבוקש לגביה".

מעיון בפרוטוקולים של מועצת החילוט עולה קיום דיונים כלליים: ללא התעמקות בבקשות התקציביות שמגישים הגופים המתוקצבים, וללא בקשת מידע מפורט כפי שנדרש בנוהל. מועצת החילוט מאשרת בקשות בלי שיהיו לה את כל הנתונים הנדרשים.

בתגובת מועצת החילוט מדצמבר 2015 לטיטוט דוח הביקורת מסרה מועצת החילוט, כי לגישתה, אמנם הפרוטוקולים הינם תמציתיים ביותר, אך גם כך הם כוללים שאלות של חברי המועצה ובקשות מידע במקום שבו הדבר נדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת החילוט כי על הפרוטוקולים לשקף את השיקולים שעמדו בבסיס החלטותיה של המועצה, וכי בבסיס החלטותיה צריכים לעמוד השיקולים המעוגנים בנוהל המועצה.

2. בקשות תקצוב של רשות המסים מאושרות בסכומים גבוהים מהיכולת לנצלם בפועל. כפי שצוין לעיל, בשנים 2007-2011 מימשה רשות המסים רק 15% מהתקציב שהוקצה לה לבקשתה. בשנים 2012-2015 מימשה רשות המסים רק 41% מהתקציב שהוקצה לה לבקשתה.

בדיון מועצת החילוט מ-20.1.13 ציין יו"ר מועצת החילוט דאז, עו"ד מוטי בס: "אנחנו רוצים לדבר גם על הנושא שרשות המסים לא הגישה את הדוחות שלהם עד עכשיו על אף שהכסף כבר שולם לרשות". "נוציא להם מכתב מהמועצה (בגישה תקיפה)". 10 חודשים אחר כך, בדיון מועצת החילוט מ-27.11.13, ציינה יו"ר מועצת החילוט כי רואה החשבון של המועצה פנה לרשות המסים כדי לקבל דוחות ביצוע לשנים 2012-2013 אבל לא חזרו אליה. באותו הדיון צוין כי: "ביקשו [רשות המסים] מקדמה לשנת 2012 וקיבלו... ניתן לראות שהם קיבלו כל מה שהם בקשו... לא נשאר אותם בלי תקציב כלל". בדיון מועצת החילוט מ-5.2.14 ציינה יו"ר מועצת החילוט: "שוחחתי עם... מרשות המסים, ויש משהו בדבריו, ושאלתי מדוע לא מגישים דוחות רבעוניים ותשובתו הייתה שרשות המסים ביקשה מקדמה והמועצה לא ביקשה שום הנמקה ולכן הדוחות לא הוגשו". בישיבת השלמה מ-9.2.14 ציינה יו"ר המועצה לגבי רשות המסים: "הם לא הגישו דו"ח במשך שנים", וחברת המועצה הוסיפה: "חוסר הסדר שלהם הוא עקבי".

מהביקורת עלה, כי על אף שרשות המסים לא הגישה למועצת החילוט במשך שנים דוחות ביצוע כנדרש, המשיכה המועצה להעביר לרשות מקדמות ותקציבים מקרן החילוט. התנהלות זו עומדת בניגוד לנוהל מועצת החילוט הקובע כי: "בבואה לדון ולהחליט בבקשות תתחשב המועצה, בין היתר, בשיקולים אלה: ... כספי הקרן שהועברו לגוף בעבר, השימוש שנעשה בהם והתרומה שהייתה לשימוש זה לקידום מטרות החוק ותכליתו".

בתגובת רשות המסים מדצמבר 2015 לטיוטת הדוח ציינה הרשות, כי בשנים 2011-2013 הרשות אכן התעכבה בהגשת הדוחות אולם החל משנת 2014 היא מגישה דוחות בכל רבעון.

מועצת החילוט בהתייחסותה מדצמבר 2015 ציינה, כי לא אישרה את התקציב המבוקש לרשות המסים אלא בגובה המקדמה שקיבלה בתחילת 2013, וכי היא לא דנה בבקשת תקציב לשנת 2013 אלא לאחר הגשת דוח ביצוע וגם אז לא נענתה לבקשת התקציב במלואה. כמו כן ציינה המועצה כי: "כלקח מהתנהלותה של רשות המסים" החליטה המועצה בפברואר 2014 לתקן את נוהל העבודה והורתה כי בסוף כל רבעון יוגש לאפוטרופוס הכללי ולחברי המועצה דוח ביצוע, ועל סמך דוח זה יקבלו הגופים מקדמה לרבעון העוקב.

שימוש בתקציבים שלא למטרה לשמה הוקצו

קרן החילוט מממנת תקני כוח אדם במשטרה, ברשות המסים וברשות לאיסור הלבנת הון העוסקים באכיפת החוק לאיסור הלבנת הון⁴⁷. כאמור, סעיף 36ח(ב) לפקודת הסמים המסוכנים קובע שניתן לעשות שימוש ברכוש הקרן לביצוע תפקידי המשטרה על פי פקודת הסמים המסוכנים והחוק לאיסור הלבנת הון. נוהל מועצת החילוט מוסיף וקובע כי: "בבואה להורות על הקצאת הכספים

47 מתוך התר"ש התקציבי לשנים 2012-2015.

תשאף המועצה להביא לכך, שכספי הקרן יישמשו להגשמת מטרות החוק לאיסור הלבנת הון ולקידום תכליתו, בדרך המרבית והמיטבית". בהתאם לכך על מועצת החילוט לפעול לוודא שתקני כוח האדם במשטרה וברשות המסים, הממומנים על ידי קרן החילוט, מאוישים בידי אנשי משטרה ואנשי רשות המסים בהתאמה, והעוסקים בפועל באכיפת הוראות החוק לאיסור הלבנת הון.

בדיון מועצת החילוט מ-13.6.12 ציינה נציגת האפוטרופוס הכללי כי: "בביקורת של רואה החשבון⁴⁸ היה תקצוב של פעילות מסוימת שמתברר כי העובד לא הועסק למטרת הפעילות המתוקצבת בפועל. העניין לא התברר עד תום ונדרשים שעות ביקורת נוספות לעניין זה. אם יימצא בביקורת רו"ח כי אין להעביר סכום זה, נעשה קיזוז. ברור כי הסכום שנמצא במחלוקת לא יועבר בשלב זה".

בדיון מועצת החילוט מ-20.1.13 ציין רואה החשבון של קרן החילוט כי: "יש למשטרה 49 תקנים בכוחות המשימה והם לא מאפשרים לי לראות את השמות של העובדים. הם מראים דו"חות תמחיר ומראים תלושים בהם לא מופיעים השמות. שם לא כתוב התפקידים של העובדים ואיפה הם מוצבים". סוכם כי "יש לערוך פניה למשטרה על מנת לקבל מסמך המאמת את כוחות המשימה הממומנים על ידי מועצת החילוט". הביקורת לא מצאה מסמך כאמור שהוגש למועצת החילוט.

מהביקורת עלה, כי המשטרה לא הסכימה להציג למועצת החילוט דיווחי נוכחות של שוטרים הממומנים מכספי קרן החילוט, כדי שהמועצה תוכל לוודא שאכן אנשי המשטרה הממומנים מקרן החילוט מועסקים למטרה שלשמה הם מתוקצבים על פי חוק.

בדיון מועצת החילוט מ-9.2.14 נדון נושא "השימוש המקביל" שעושים המשטרה ורשות המסים בכוח אדם הממומן מקרן החילוט-הן למטרות אכיפת החוק לאיסור הלבנת הון והן למשימות אחרות על פי צורכי הארגון. חבר המועצה ציין כי תקציב כוח אדם הוא הכסף הגדול. יו"ר מועצת החילוט ציינה: "השאלה היא מה יש בידנו לעשות אם הם לוקחים את כוח האדם למטרות אחרות". נציג המשטרה במועצה הגיב: "אני חייב להגיד שיש מצבי חירום בהם לא ניתן להימנע מעשיית שימוש בכל כוח האדם. הכלל צריך להיות שעיקר כוח האדם יהיה ייעודי למשימות הקשורות לאיסור הלבנת הון" (ההדגשה אינה במקור). בדיון זה הוחלט לאשר את בקשת התקצוב של רשות המסים "על פי הצהרת רשות המסים בישיבה כי כל החוקרים עוסקים גם בהלבנת הון" (ההדגשה אינה במקור).

בדיון מועצת החילוט מ-10.3.15, ביקשו חברי המועצה לברר מדוע מתבקש מימון של 48 תקני כוחות משימה, כשלמעשה במסמך ההבהרות צוין כי אוישו רק 42 תקנים ובמסמך של רו"ח של קרן החילוט צוין כי ישנם 46 תקני כוחות משימה מאוישים. מהמשטרה הובהר כי הדיווח שהועבר למועצה הוא נכון למועד שליחת המסמך ואיוש התקנים משתנה באופן תמידי. לבקשת יו"ר מועצת החילוט שהמשטרה תכתוב מתי התקן מתפנה, השיבה המשטרה כי: "זה מאד דינמי ומאד קשה בשליפה. אין לי מערכת ששולפת את זה באופן אוטומטי". חברת המועצה השיבה: "נחה דעתי" והמועצה הסכימה. התקצוב אושר.

בתגובת מועצת החילוט מדצמבר 2015 לטיוטת דוח הביקורת ציינה מועצת החילוט, כי מעבר לבדיקות החשבונאיות שעורך רואה החשבון, אין למועצה כלים לקיים בקרה על הביצוע בפועל של הגופים המתוקצבים לצורך בחינת שאלת אופן שימוש הגופים המתוקצבים את התקציבים שאישרה המועצה למטרות שלשמן הוקצו, וכי המועצה מקיימת דיון אשר בעקבותיו מתקבלות ההחלטות האם וכיצד לאשר את הבקשות.

48 הכוונה היא לרואה חשבון של מועצת החילוט.

מהביקורת עלה, שהמועצה אינה ממלאת אחר הנחיות הנוהל הקובעות את הליך אישור תקצוב הגופים הממומנים על ידי קרן החילוץ, אינה מקיימת את הבדיקות הנדרשות, ומקצה כספים - שהם כספי ציבור - באופן כמעט אוטומטי וללא כל מדדי יעילות ומועילות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הקביעה המפורשת שבסעיף 36(ב) לפקודת הסמים המסוכנים המגבילה את המטרות שלמען ניתן לעשות שימוש בכספי הקרן, אל לה למועצה להסתפק בבדיקות חשבונאיות שמקיים רואה החשבון, ועליה לקיים בדיקות מהותיות שיבטיחו כי הגופים המתוקצבים עושים שימוש בתקציבים למטרות שלשמן הוקצו הכספים.

בקרה על דרישות התשלום של הגופים המתוקצבים

נוהל מועצת החילוץ קובע כי: "המועצה, באמצעות רואה החשבון, תנהל מנגנון פיקוח ובקרה על השימוש בכספים שהוקצו...". עוד קובע הנוהל כי: "רואה החשבון יבקר את הדוחות שיוגשו על ידי הגופים המתוקצבים ויגיש חוות דעתו...".

לאחר אישור סכומי תקציב כוללים, שמאשרת המועצה לגופים המתוקצבים, מועברות דרישות תשלום פרטני מאת הגופים המתוקצבים, בהתאם להוצאותיהם בפועל, אל רואה החשבון לאישור תשלום.

בשנת 2014 ביקשה המשטרה החזר, בין היתר, עבור הוצאות כדלהלן:

בחודש יוני 2014 - הזמנה בסך 501 אלף ש"ח לרכישת כלי גרפי, והזמנה בסך 179 אלף ש"ח ל- 746 רישיונות לכניסה מאובטחת למערכות מחשב; בחודש ספטמבר 2014 - שתי הזמנות בסך כולל של 810 אלף ש"ח לרכישת מכשיר [X] ומערכת לגילוי מסמכים מזויפים; את כל ההוצאות האלה אישרה המועצה לתשלום על סמך הזמנות בלבד ללא הצגת חשבוניות או קבלות.

בחודשים אפריל ומאי 2014 - שתי נסיעות להשתלמויות בחו"ל בסך כולל של 21 אלף ש"ח. את ההוצאות אישרה לתשלום מועצת החילוץ על סמך מסמך מרכז של המשטרה ללא אסמכתאות מבססות.

עבור הרבעון השלישי של שנת 2014 - ביקשה המשטרה החזר בגין השתלמויות בסך 161 אלף ש"ח. מתוך סכום זה - רק לסך של 40 אלף ש"ח צורפה חשבונית. לסך של 40 אלף ש"ח נוספים, הוצגה הזמנה בלבד ללא פירוט ולגבי 80 אלף ש"ח נוספים - לא נמצא כל תיעוד. מועצת החילוץ אישרה את כל הסכום לתשלום.

עבור הרבעון השלישי של שנת 2014 - ביקשה המשטרה החזר עבור מנוי שנתי למאגרי מידע סך של 40 אלף ש"ח, ולשירותי מידע פיננסיים - סך של 20 אלף ש"ח. לא נמצאו מסמכים המסבירים את הצורך או את רלוונטיות השימוש במאגרים אלה. מועצת החילוץ אישרה לתשלום את ההוצאה.

לגבי הוצאות בגין כוח אדם - שעה שעבור כוח אדם חיצוני מדווחת המשטרה דיווח מפורט הכולל רשימה שמית, פירוט סכומים וגיליונות נוכחות, עבור תקני כוח האדם הפנימי במשטרה, הממומנים על ידי קרן החילוץ, המשטרה מציינת תפקיד וסך הכל תשלומים, ללא פירוט שמי ופירוט נוכחות, וללא פירוט העברות והשאלות של אותו כוח אדם למשימות כלליות במשטרה. בכך משולמים אותם תקנים באופן כולל מתקציב הקרן, ללא בחינה של פעילותם בפועל והאם יש לממן מהקרן את כלל עלות התקן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת החילוט כי, מנגנון הפיקוח והבקרה על השימוש בכספים שהוקצו לגופים המתוקצבים לוקה בחסר, ואינו עומד בכללי חשבונאות מקובלים. הלכה למעשה אין פיקוח אפקטיבי על הסכומים המאושרים לתשלום.

מועצת החילוט בהתייחסותה מדצמבר 2015 ציינה כי: "כל הסכומים המאושרים לתשלום על פי חוות הדעת של רואה החשבון של המועצה מגובים באסמכתאות. עם זאת, אנו מקבלים את הערת הביקורת כי נמצאו סכומים המאושרים לתשלום על סמך הזמנה בלבד. הנושא יובא בפני המועצה אשר תדון, תבדוק ותחליט כיצד לפעול בעתיד"



מהביקורת הנוגעת לאישורי תקצוב על ידי מועצת החילוט עלה, כי הגופים המתוקצבים "ניפחו" בקשות לתקצוב והגישו בקשות לקוניות ולא מפורטות. התנהלות זו הייתה ידועה למועצת החילוט ועלתה בדיונים רבים שלה, ובכל זאת אישרה המועצה את רוב בקשות התקצוב של הגופים.

מבקר המדינה רואה כשלים אלו, הן של גופי האכיפה המתוקצבים והן של המועצה, בחומרה. ראוי כי השימוש בכספי ציבור יהיה יעיל ויוקצה לגופים לאחר עיון והבנה מעמיקים בצרכיהם ובתרומתם. יש לקיים מעקב אחר היישום שנעשה בכספים, התקדמות הפרויקטים ובחינת יעילות ומועילות הביצוע להגשמת תכלית החוק וליישומו, ולקידום המאבק הכלכלי בפשיעה.

בתגובת מועצת החילוט מדצמבר 2015 לטיוטת הדוח, בנוגע להגשת בקשות לאקוניות למועצה צויין כי: "הבקשות מוגשות במלל המסביר את הייעוד ואת התרומה הצפויה לקידום המאבק בהלבנת הון, והמלל מלווה בטבלאות מפורטות הסוקרות את כל רכיבי ההקצבה המבוקשת. ככל שהמועצה סבורה כי הבקשות אינן מפורטות די הצורך, היא דורשת הבהרות בעל פה ובכתב, הכל לפי העניין. אכן יש פערים בין תקציב מבוקש לבין ביצוע בפועל אך כאמור, הכסף איננו מועבר לגוף המתוקצב אלא לאחר הוכחת ביצוע בפועל, כאמור לעיל. אכן יש תקציבים מוסטים אך דבר זה מעוגן בנוהל ונעשה רק לאחר בדיקה וקבלת הבהרות. ההתייחסות לייעוד הכספים ולשימוש בהם הינה קפדנית כיאה לכספי ציבור".

יש לציין, כי בקרן החילוט יש עודפי כספים גבוהים מהדרישות המועברות מהגופים, ועודפי הכסף שאינם נדרשים נצברים בקרן, בלי שיהיה בהם כל שימוש. יתרת הסכום בקרן החילוט ל-31.12.14, עומדת על כ-161 מיליון ש"ח.

בישיבת מועצת החילוט מ-27.11.13 ציינה חברת מועצת החילוט: "פה יש כסף שכבר שייך למדינה וצריך להחליט מה עושים איתו... ככל שיש כסף, אני לא רואה סיבה שלא להיענות לבקשה של גוף. לא מרגישה שיש לי את הידע להפעיל שיקול דעת באשר לייעוד הכספים בין הבקשות השונות... אם לא מאשרים להם זה לא שיש לאן ליעד את הכסף. לכאורה אם לא נותנים להם אין מה לעשות עם הכסף".

בישיבת מועצת החילוט מ-31.12.14 ציינה יו"ר מועצת החילוט: "אם תסתכלי על בקשת רשות המסים, חפרו עמוק כדי להמציא תקציב שהוא כמעט פי 2 מהתקציב הקודם שלהם. יש פה בעיה מהותית שמצד אחד אף אחד לא מבקש את הכסף לכיסו, אבל מצד שני יש מסגרת שלשמה מותר

לנו לחלק את הכספים. כשהייתי פרקליטה, המשטרה הייתה אומרת שנכניס את זה לתקציב של הקרן ונדאג כבר לפרקליטות. אבל עכשיו כשאני יו"ר המועצה זו סוגיה עקרונית".

משרד מבקר המדינה מעיר על הקלות הבלתי נסבלת של כסף זמין מצד אחד, ומנגד - בקשות תקצוב לא ברורות, לא מפורטות ולעתים אף לא מוצדקות של הגופים המתקצבים.

בשולי הביקורת יצוין, כי במהלך ביקורת משרד מבקר המדינה בגופי האכיפה האמונים על המלחמה הכלכלית בפשיעה, חזרה ועלתה הטענה על חוסר תקציב, המשפיע על אפקטיביות המלחמה הכלכלית בפשיעה. כך, כוחות המשימה טענו שאינם מסוגלים לטפל בכל הדיווחים החשודים המגיעים אליהם מהרשות לאיסור הלבנת הון; הוועדה המתמדת העלתה מספר פעמים את האפשרות להקים כוח משימה שביעי לצורך מלחמה אפקטיבית בפשיעה, אולם בפועל הכוח לא הוקם (ראו לעיל בפרק ליקויים במסגרת שיתוף הפעולה בין הרשויות: משטרה - פרקליטות). מנגד, ישנם כספים בקרן החילוט שרק כ-25% מהם מנוצלים בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לערוך ללא דיחוי חשיבה מחודשת בכל הנוגע לאופן הקצאת כספי קרן החילוט ולפיקוח עליהם. במסגרת זו, משרד מבקר המדינה ממליץ לשקול להוסיף את פרקליטות המדינה כגוף שזכאי ליהנות מכספי הקרן לצורך תקנון פרקליטים מלווים לצוותי המשימה.

בהתייחסות היועץ המשפטי לממשלה לטיוטת דוח הביקורת מדצמבר 2015 בנוגע להוספת פרקליטות המדינה כגוף שמתקצב מכספי קרן החילוט, נכתב כי הנושא עולה מעת לעת, אך מעלה קושי מעצם העובדה שפרקליטות המדינה היא גוף האחראי על הגשת כתבי אישום ובקשות חילוט, והדבר עלול לעורר למצער, מראית עין של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב הדברים שבו גופי האכיפה האחראים, שגם להם תפקידים המשפיעים על הגשת כתבי אישום ובקשות חילוט, מתקצבים מכספי קרן החילוט, מאפשר בחינה האם יש מקום לתקצב גם את פרקליטות המדינה.

קשיי חקיקה בתחום המאבק הכלכלי בפשיעה

החלטת הממשלה למאבק בפשיעה למאבק בפשיעה מינואר 2006 קבעה, כי על הוועדה המתמדת "לקדם תיקוני חקיקה נדרשים בנושא המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, שייבחנו במשרד המשפטים... כפי שיועלו על ידי הפורומים המשותפים המפורטים בהחלטה זו".

בביקורת עלה, כי לדעת גורמים שונים העוסקים דרך קבע במאבק הכלכלי בפשיעה המאורגנת ובפשיעה החמורה, ישנם תיקוני חקיקה אשר יישומם יסייע מהותית למאבק האמור.

החוק לאיסור הלבנת הון קובע, כי איסור הלבנת הון חל על פעולות בכספים או רכוש שהופקו במישרין או בעקיפין מעבירות שהוגדרו בחוק זה כ"עברות מקור". כיום עבירת המס היחידה המוגדרת כעבירת מקור לעניין חוק איסור הלבנת הון היא עבירה של חשבוניות פיקטיביות לפי חוק המע"מ. העובדה שסעיפים פליליים ואזרחיים רבים מפקדות מס הכנסה אינם נכללים כעבירת מקור

לעניין החוק לאיסור הלבנת הון יוצרת קושי במאבק בארגוני הפשיעה. קיימת הצעת חוק להגדיר עבירות מס כעבירות מקור, נושא שמתעכב שנים וגורר פגיעה באפקטיביות המאבק בפשיעה הכלכלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההבנה של כלל גופי האכיפה בדבר האסטרטגיה למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת באמצעות שיתוק פעילותם הפיננסית, צריך שתבוא לידי ביטוי באימוץ חקיקה המאפשרת את יישומו של מאבק זה. בהיעדר קידום חקיקה כאמור, על ידי גופי האכיפה הרלוונטיים, עלולה ישראל לשמש כר נרחב להלבנת הון, דבר העלול לפגוע קשות במוניטין של המערכת הכלכלית והבנקאית של המדינה, וכן באמון הציבור בישראל במערכות אלה.

סיכום

פעילותם של ארגוני הפשיעה ותופעות של פשיעה חמורה גורמים לפגיעה בסדר הציבורי, בביטחון האישי, בחוסן חברתי ובדמוקרטיה ולנזק כלכלי. ההכרה בצורך להיאבק בתופעה של הלבנת הון כאסטרטגיה העיקרית למלחמה בפשיעה החמורה ובפשע המאורגן על ידי שיתוף פעולה בין-גופי היא כיום נחלת רוב המדינות בעולם. גם בקרב כלל גורמי האכיפה בישראל קיימת הכרה כי הדרך האפקטיבית למלחמה בארגוני הפשיעה היא דרך שיתוק פעילותם הפיננסית.

בשנים האחרונות הורחב במידה רבה, ביחס לעבר, המאבק בארגוני הפשיעה ובפשיעה החמורה, ובכלל זה גם בהיבט הכלכלי. במסגרת זאת הוקמו פורומים שונים, מוסדה שגרת פעילותם ונרשמה גם עלייה ניכרת בהיקף הרכוש המיועד לחילוט אותו תופסת המשטרה. עם זאת, הביקורת הצביעה על ליקויים בשיתוף הפעולה בין גופי האכיפה האמונים על המאבק הכלכלי בפשיעה; על כשלים מתמשכים בהתמודדות רשויות הפיקוח והאכיפה עם נש"מים בשירות עברייני הפשיעה החמורה והמאורגנת; על כך שערך הרכוש המחולט בסופו של תהליך הינו נמוך משמעותית ביחס להיקף כספי הפשיעה ולרכוש הקיים בידי ארגוני הפשיעה; על היעדר תיאום ושיתוף פעולה מספיקים בין המשטרה לפרקליטות בנוגע לתפיסת רכוש; ועל ליקויים בניהול כספי החילוט ותקצוב גופי האכיפה. בכל אלה יש בכדי לפגוע במאבק הכלכלי האפקטיבי בפשיעה החמורה והמאורגנת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההכרה הקיימת, כי הדרך האפקטיבית למלחמה בארגוני הפשיעה ולצמצום תופעות של פשיעה חמורה, היא דרך שיתוק פעילותם הפיננסית ונטרול יסוד הרווח מעסקאות עברייניות, חיוני כי כלל גורמי האכיפה יפעלו להגברת שיתוף הפעולה הכולל ביניהם; על המשטרה ועל הפרקליטות לנקוט צעדים לשיפור האפקטיביות של תהליך תפיסת הרכוש של ארגוני הפשיעה ושל עברייני הפשיעה החמורה וחילוטו של רכוש זה; כמו כן יש לתקן את הליקויים המתמשכים בכל הנוגע לפיקוח ואכיפה על נש"מים, המהווים כר נוח לפעילותם של ארגוני הפשיעה; בכל הנוגע לניהול ולהקצאת כספי החילוט, ראוי כי השימוש בכספי ציבור יהיה יעיל, ויוקצה לגופים לאחר עיון והבנה מעמיקים בצרכיהם ובתרומתם לקידום המאבק הכלכלי בפשיעה.

יש לערוך ללא דיחוי חשיבה מחודשת בכל הנוגע לאופן הקצאת כספי קרן החילוט ולפיקוח עליהם.

חיזוק שיתוף הפעולה ושילוב יכולות בין כלל רשויות האכיפה העוסקות בתחום, תוך מימוש היעד של אכיפה משולבת, יש בהם כדי להרחיב את הפגיעה הכלכלית בארגוני הפשיעה ולצמצם תופעות של פשיעה חמורה.

