

המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטים

תקציר

רקע

בקרב רשויות האכיפה בארץ ובעולם גוברת ההבנה שכדי להיאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת, לא די במשפט הפלילי ובעונשי המאסר והקנס המוטלים במסגרתו. על רקע זה התגבש המתווה של אכיפה כלכלית ולפיו גופי האכיפה משלבים זרועות במטרה לשלול את טובת ההנאה הכספית שצמחה לעברייני מביצוע העבירה. החילוט הוא אמצעי רב עוצמה שמשמעותו שלילת הרכוש שבשליטת העברייני ובכלל זה הרווח שהופק מהפעילות העבריינית והעברתו לקניינה של המדינה בצו שיפוטי. כדי למנוע הברחת נכסים ולהבטיח את ביצוע החילוטים, מאפשר הדין בישראל תפיסה של רכוש באופן זמני כבר בשלב החקירה ועד ההכרעה בהליך המשפטי.

נתוני מפתח

817 מיליון ש"ח

הסכום שהאפוטרופוס הכללי מנהל בקרן לניהול הרכוש שחולט. 78% מהסכום בתפיסה זמנית והיתר בחילוט סופי

454 מיליון ש"ח

הסכום שנפסק בצווי חילוט בתיקים שהסתיימו בשנים 2016 עד 2018, מהם 294 מיליון ש"ח בתיקים שהחלו בתפיסת רכוש

4.2 מיליארד ש"ח

תפסה המשטרה בהליכי אכיפה כלכלית בשנים 2016-2018. בעניינם של חלק גדול מהתפוסים טרם התקבלה הכרעה שיפוטית

800 מיליון ש"ח

נתפסו במסגרת "מגה תיקים" וממתינים יותר משנה להכרעת הפרקליטות

430 מיליון ש"ח

הסכום בקרן החילוטים להלבנת הון שעמד לחלוקה לגופי האכיפה המתוקצבים, עבור השנים 2016 עד מחצית 2019. עד אמצע 2019 ניצלו הגופים המתוקצבים 227 מיליון ש"ח מסכום זה

707 מיליון ש"ח

הסכום שהוסכם כי ישולם לטובת אוצר המדינה, כחלק מהאכיפה הכלכלית שבוצעה בחמישה תיקים שהסתיימו בהסדר וללא הרשעה בהלבנת הון

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - יולי 2019 בדק משרד מבקר המדינה את המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטים רכוש. בדיקות השלמה בוצעו עד פברואר 2020. הדוח התמקד בבחינת החסמים בניהול תיקים הכוללים אכיפה כלכלית ובהיקף תפיסות הרכוש בשלב הזמני ביחס לחילוטים הסופי. הביקורת נעשתה במשטרת ישראל, בפרקליטות המדינה, באגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (אפ"כ), ברשות המיסים, ברשות לאיסור הלבנת הון (רשלא"ה) ובמועצת החילוטים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



היעדר גורם מתכלל - שבאחריותו לקבל, לאסוף ולנתח את מלוא המידע הקיים אצל כלל הגופים המשתתפים בשרשרת האכיפה הכלכלית (ובכלל זה המשטרה, הפרקליטות, רשות המיסים והאפ"כ) באופן שיאפשר לקבל תמונה שלמה ומהימנה ולגזור מדדי אפקטיביות למערכת כולה.

צוואר בקבוק במעבר התיקים מהיחידות החוקרות לגורם המטפל בתביעות ובמימוש - נמצא פער ניכר בין הגידול בתיקי החקירה שנפתחים במשטרה וברשויות חוקרות אחרות ובתפיסות הרכוש ובין היכולת של גופי התביעה ויחידת החילוט לטפל באותם התיקים ולהביא למימוש התפוסים. בשנים 2016-2018 חלה עלייה של כ-220% בשיעור התפיסות, אך לא חל שינוי משמעותי בהקצאת כוח האדם שמטפל באותם התיקים. נכון לסוף שנת 2019 יחידת החילוט סיימה לטפל בכ-40% מהתיקים שבאחריותה ובהם ניתן צו חילוט סופי.

עומסי התדיינות ופגיעה אפשרית בזכות הקניין ובקופה הציבורית כתוצאה ממשכי זמן ארוכים בטיפול וניהול ההליכים המשפטיים בתיקי אכיפה כלכלית ובעבירות מס חמורות - בפרקליטות ממתנים יותר משנה תיקי חקירה רחבי היקף, עם תפוסים בסך כולל של כ-800 מיליון ש"ח, להחלטה אם להגיש כתב אישום. במחלקה המשפטית (מע"מ) ברשות המיסים ממתנים לטיפול מספר שנים יותר מ-300 תיקי עבירות מס חמורות.

צורך בניהול יעיל של הכספים התפוסים זמנית - בשנים 2014-2018 הופקדו במערכת הכספית של חשבות המשטרה כ-350 מיליון ש"ח ללא הבחנה בין כספים המיועדים לחילוט לבין כספים אחרים שנתפסו כמוצגים. כספי התפיסה מופקדים על ידי המשטרה עד לסיום ההליך הפלילי בחשבון החשב הכללי (חשכ"ל) הנושא ריבית בנק ישראל (0.1% בשנת 2017) ולא בקרן לניהול רכוש שחולט שבה התשואה יתרה על הריבית במשק (כ-5% בשנת 2017).

אי הפקדת כספים בקרן איסור הלבנת הון - נמצא כי בשנים 2015-2018 לא הופקדו כ-80 מיליון ש"ח בקרן, זאת בין היתר בשל חסמים משפטיים למימוש נכסים ובשל קושי מחשובי ברשות האכיפה והגבייה לזהות את הגורם המתאים שאליו יש להעביר את הקנסות והכספים המחולטים.

תפיסת נכסים בחו"ל - למרות המאמצים שמקדישים גופי המודיעין, החקירה והאכיפה לצורך זיהוי, איתור ותפיסה של נכסים בחו"ל, לא הועברו לישראל כספי חילוט מחו"ל.



טיוב עבודת "צוות העל" - מאז פורסם דוח מבקר המדינה הקודם בנושא, החלה בניית תוכנית אסטרטגית למיפוי הסיכונים וגיבוש מדיניות האכיפה הכלכלית והתווייתה. מהלך זה צפוי לייעל אף את התנהלות הוועדה המתמדת.

גיבוש נוהלי עבודה משותפים - במהלך תקופת הביקורת החלו גופי האכיפה בפעולות לגיבוש ותיקוף של נוהלי עבודה מוסכמים בתחום האכיפה הכלכלית, בחלוקה לפי סוגי התפוסים.

שמירת איתנותה הפיננסית של קרן החילוט - מועצת החילוט הקצתה למשטרה, לרשות המיסים, ולרשלא"ה בשנים 2016-2019 כ-430 מיליון ש"ח תוך שמירה על יציבות הקרן ומניעת גירעון עתידי.

עיקרי המלצות הביקורת

מוצע כי הפרקליטות, המשטרה, רשות המיסים ויחידת החילוט יפעלו לבניית מסד נתונים משותף, מהימן, מתוקף ומבוקר, וכן יקבעו הסדר לפיו גורם אחד יהיה אמון על ריכוז כלל הנתונים. גורם זה יידרש להגיש דוח תקופתי לכלל הגורמים וכן לוועדה המתמדת ומידע זה ישמש לשיפור הליכי התפיסה והחילוט.

על קובעי המדיניות במשרד המשפטים ובמשטרה לבחון את הפערים בין סכומי התפיסות לבין הסכומים הנפסקים בצווי החילוט מתוך אותן התפיסות, ולפערים בין שווי הרכוש שבית המשפט שלל מהעבריינים לבין הסכומים שהופקדו בסופו של הליך בקרנות החילוט. זאת במסגרת פעולות ההערכה שראוי שיקוימו בנוגע לפעילות האכיפה הכלכלית ולאופן יישומה.

על מערך התביעה לפעול לקיצור משכי הזמן של הטיפול בתיקים הכוללים אכיפה כלכלית כדי להגביר את יעילות ההליך בכללותו.

על רשות המיסים והפרקליטות להסדיר את חלוקת העבודה בנוגע לתיקי עבירות מס חמורות, נוכח המשמעות ההיקפית וההשלכות של היעדר הטיפול והפגיעה בקופה הציבורית, ביכולת ההרתעה ובאמון הציבור במערכת האכיפה.

על משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט, להידרש לטענות בכירי מערכת האכיפה ולהמלצה המופיעה בדוח ה-FATF (Financial Action Task Force) ולשקול הקמת בתי משפט ייעודיים או הרחבת הסמכות של בתי המשפט הכלכליים לדון גם בהליכי חילוט והלבנת הון, או לנקוט אפיק אחר שייתן מענה מקצועי ומהיר לשמיעת תיקים אלה.

מן הראוי שמשרד המשפטים, הנהלת האפ"כ ואגף תקציבים במשרד האוצר יבחנו את צרכיה ואתגריה של יחידת החילוט בשים לב להיקף פעילותה והתאמת מצבת כוח האדם לצרכיה המגוונים, בראייה צופה פני עתיד השוקלת את הגדלת סמכויות היחידה.

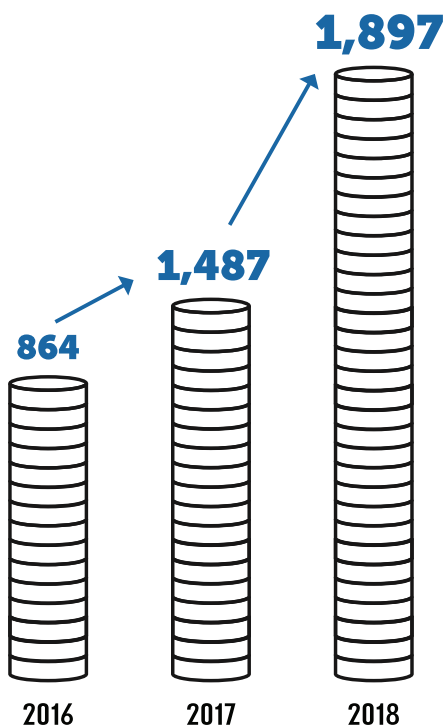
סיכום

ממצאיו של דוח זה מציגים לפני גופי האכיפה שלושה אתגרים עיקריים: האחד, גיבוש וטיוב של מסד נתונים כולל שישמש, בין היתר, בסיס למיפוי הפערים בין סכומי התפיסה הראשונית ובין הסכומים הנפסקים לטובת קרנות החילוט או אוצר המדינה. הדרך שבה מנותחים נתוני האכיפה הכלכלית נוגעת בשאלה יסודית הקשורה לאיזון הנדרש בין הכלים המופעלים במאבק בפשיעה והגשמת תכליות החילוט לבין היבטים של זכויות חשודים ונאשמים ושל פגיעה בקניינם, והחשש משימוש בכלי החילוט כאמצעי אכיפה של חיובים אחרים. האתגר השני הוא התמודדות עם התמשכות ההליכים, שהיא חסם מרכזי ביעילות ובאפקטיביות של האכיפה הכלכלית; והשלישי - חיזוק וטיוב של ממשקי העבודה של גורמי האכיפה, וזאת בשים לב להתפתחויות הטכנולוגיות המאפיינות את תחום הפשיעה הכלכלית בארץ ובעולם. ראוי כי אתגרים אלו יעמדו לעיני קובעי המדיניות והדרג המקצועי ברשויות האכיפה במסגרת הערכת פעילות האכיפה הכלכלית ואופן יישומה.

נתוני אכיפה כלכלית בשנים 2018-2016

נתוני תפיסות של המשטרה בחתך לפי שנים

(הסכומים במיליוני ש"ח)



תיקים שהסתיימו בשנים 2018-2016 והחלו עם תפוסים

(הסכומים במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני המשטרה, הפרקליטות ויחידת החילוט בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תוצרי עבודת הפרקליטות כוללים חילוטים, קנסות ושומות (חיובי מיסים) גם בתיקים שלא החלו בתפוסים. כך למשל במסגרת חמישה תיקים שהסתיימו בהסדרים ללא הרשעה בהלבנת הון נפסקו לטובת אוצר המדינה 160 מיליון ש"ח בצווי חילוט, 221 מיליון ש"ח בקנסות ו-326 מיליון ש"ח בשומות מס הכנסה.

** הסכום מתייחס לתקבולי הקנסות והחילוטים בשנים 2018-2016 שהתקבלו גם מתיקים שהסתיימו בשנים קודמות.