

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

משטר איסור הלבנת הון בישראל



משטר איסור הלבנת הון בישראל

רקע

משטר איסור הלבנת הון (המשטר או האסדרה), הוא שם כולל למכלול של חקיקה והנחיות מנהליות שנוצרו בישראל, כתוצאה מהירתמותה של ישראל לפעילות הבינלאומית למלחמה בהון שחור, בפשיעה המאורגנת ובשחיתות. המשטר מיושם על ידי הגופים הפיננסיים והחוץ-פיננסיים¹, המפוקחים על ידי רגולטורים (המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון ביטוח וחסכון (רשות שוק ההון), משרד התקשורת, המפקח על היהלומים, הממונה על נותני שירות עסקי (כלל הרגולטורים) והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה) האחראית לניהול מאגר המידע של הדיווחים המתקבלים מהגופים הפיננסיים². בדוח זה נבחן תפקודם של הרגולטורים ומשרדי ממשלה נוספים הקשורים לפעילות בתחום זה, וכן נבחנו השפעות הרגולציה על הלקוחות, תוך שיתוף הציבור.

- 1 עורכי דין, רואי חשבון, סוחרים באבנים יקרות, סוחרים במתכות יקרות, בתי קזינו, מתווכי נדל"ן ונותני שירותים לחברות ונאמניויות.
- 2 הגופים המפוקחים מעבירים לרשל"ה, בהתאם לצו החל עליהם - דיווחים רגילים על פעולות רגילות, בהתאם לקריטריונים המוגדרים בצוים אלו, ודיווחים בלתי רגילים על פעולות בלתי רגילות, בגין פעילות שעל פי המידע המצוי ברשות הגוף המפוקח, התעורר אצלו חשש שהיא קשורה לפעילות האסורה לפי חוק איסור הלבנת הון.



נתוני מפתח

20 שנים	2018	230 מיליארד ש"ח	כ-12,000
קיים משטר איסור הלבנת הון בישראל, אך הרגולטורים טרם בדקו את השפעתו על הציבור	ישראל עברה בהצלחה ביקורת FATF ³ , שהביאה להצטרפותה כחברה בארגון	היקף פעילותם הכלכלית של נש"פים (לרבות חלפני כספים (צ'יינג'ים) נכון לשנת 2021	סוכני וסוכנויות ביטוח שרשות שוק ההון לא מפקחת עליהם בפועל בהיבטי הלבנת הון
2.6 עד 3 טריליון דולר	מאות מיליארדי ש"ח	21%	17%
היקף הפעילות העולמית של תחום המטבעות הדיגיטליים (קריפטוגרפים) כפי שהוערך ביולי 2021	שתשלומם אינו מוסדר במשטר איסור הלבנת הון, משולמים בשנה למגזר הממשלתי	אומדן לשיעור הכלכלה השחורה מהתמ"ג בישראל במהלך השנים 2015 - 2004	אומדן לשיעור הכלכלה השחורה מהתמ"ג במדינות ה-OECD במהלך השנים 2015 - 2004

פעולות הביקורת

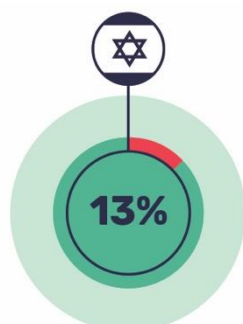
בחדשים דצמבר 2020 עד ספטמבר 2021 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה היבטים רוחביים הנוגעים למשטר איסור הלבנת הון בישראל, ובפרט את ההיבט האזרחי של המשטר - הרגולציה שמפעילים הרגולטורים השונים ואופן יישומו של משטר איסור הלבנת הון בגופים ממשלתיים. הביקורת בוצעה ברשל"ה; במשטרה; ברשות המיסים; במינהל יהלומים, אבני חן ותכשיטים שבמשרד הכלכלה והתעשייה; בבנק הדואר - חברת הבת של חברת דואר ישראל בע"מ; במינהל הדואר במשרד התקשורת; בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (המפקח על הבנקים); ביחידת הממונה על נותני שירות עסקי במשרד המשפטים; ברשות ניירות ערך; וברשות שוק ההון. בירורי השלמה בוצעו במטה משרד המשפטים, במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים (מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים), במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר, בהוצאה לפועל ובמרכז לגביית קנסות שברשות האכיפה והגבייה, בנציבות שירות המדינה, בממשל זמין שברשות התקשוב הממשלתי שבמערך הדיגיטל הלאומי, ובמוסד לביטוח לאומי.

3 בשנת 1989 הקימו שבע המדינות המתועשות (G7) ארגון בין-ממשלתי ושמו כוח המשימה הבין-לאומי למלחמה בהלבנת הון ובמימון טרור (הארגון נקרא גם: Financial Action Task Force).

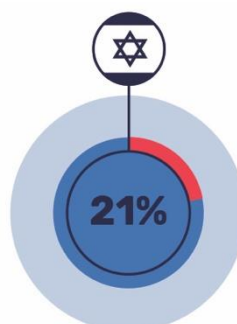


במסגרת הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך שיתוף ציבור עם גופים מרכזיים במשק, כדי לשמוע את עמדתם בנושאים שנבחנו בדוח זה: לשכת עורכי הדין, איגוד הבנקים וכן בנק לאומי לישראל, איגוד חברות הביטוח, לשכת סוכני הביטוח בישראל, פורום חברות כרטיסי האשראי, לשכת רואי חשבון בישראל, בורסת היהלומים הישראלית, איגוד הביטקוין הישראלי, ואיגוד נותני שירותים.

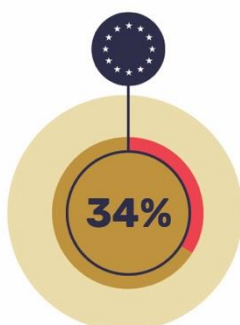
נתונים על אומדני שיעור השימוש במזומנים בכלכלה השחורה בכלל ובהלבנת הון בפרט בישראל ובעולם



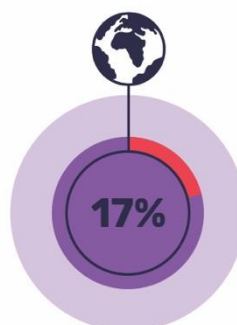
ממקרי הלבנת ההון
בישראל התבצעו
במזומן



שיעור הכלכלה
השחורה מהתמ"ג
בישראל



מהדיווחים הבלתי
רגילים באיחוד האירופי
נוגעים למזומן



שיעור הכלכלה
השחורה מהתמ"ג של
מדינות ה-OECD

המקור: נתונים ממקורות שונים בעיבוד משרד מבקר המדינה.
שיעורי הכלכלה השחורה מהתמ"ג של מדינות ה-OECD וישראל מבוססים על נתונים מהשנים 2004 - 2015 שהתפרסמו בדוח של קרן המטבע הבין-לאומית בשנת 2018.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



משטר איסור הלבנת הון - היבטי רגולציה



המבנה הרגולטורי - במועד סיום הביקורת טרם הושלמה האסדרה והחלת המשטר על מגזרים שונים כדוגמת הגמ"חים, מתווכי נדל"ן, וסוחרים במתכות יקרות, נותני שירות בתחום החברות והנאמנויות אם אינם עורכי דין או רואי חשבון. יצוין כי גם ה-FATF העיר בשנת 2018 בעניין זה. כפועל יוצא מכך מאגר המידע ברשל"ה אינו כולל דיווחים מגופים אלו, והם לא יועברו לרשויות האכיפה לצורכי חקירה ומודיעין. היעדר תחולה של המשטר מעורר גם חשש לביצוע הלבנת הון באמצעות מגזרים אלה.



תכולתם של צווי הלבנת הון - ריבוי הצווים שנכנסו לתוקפם בהדרגה במשך כ-20 שנים, השונות בין הצווים והשונות בפרשנות שנתנו להם הרגולטורים, יש בהם כדי לפגוע באחידות הרגולציה של המשטר והם עלולים לגרום להיווצרות של פערים בין מגזרים שונים ללא כל הצדקה, אם השונות אינה מבוססת על הערכת סיכונים סדורה. כמו כן השונות האמורה עלולה ליצור נקודות תורפה שינוצלו להלבנת הון. כך לדוגמה, בצו החל על נותני שירותי עסקי, אין חובה להעביר לרשל"ה דיווח על פעילות בלתי רגילה, ובצווים האחרים חובה זו קיימת. כמו כן, לפי כללי האתיקה המקצועיים החלים על עורכי דין ורואי חשבון, בהתאמה, עליהם להימנע מביצוע עסקה אם להערכתם רמת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור גבוהה והוראה זו לא קיימת ביחס ליתר המגזרים.



העברת מידע מודיעיני ספציפי מרשל"ה לכלל הרגולטורים - בשנים 2018 - 2020 רשל"ה יזמה העברות של מידע מודיעיני למשטרה והמליצה למשטרה כי תעביר לרגולטורים מסוימים בהתאם לסמכותה בארבע פעמים בלבד. כמו כן, שני שלישים מהרגולטורים לא קיבלו מרשל"ה באמצעות המשטרה, באופן האמור לעיל, שום מידע מודיעיני. טרם הושלמה התקנת תקנות להעברת מידע ממאגר המידע של רשל"ה לכלל הרגולטורים. עקב כך, במועד הביקורת, לכלל הרגולטורים אין הרשאה לבקש מרשל"ה מידע רוחבי או ספציפי ממאגר הדיווחים ברשל"ה הנוגע לגופים שהם מפקחים עליהם או לניתוחים של מידע כאמור. יצוין כי גם רשל"ה אינה חשופה למלוא המידע הרלוונטי שאספו כלל הרגולטורים במסגרת מילוי תפקידם. מידע זה עשוי לתרום למילוי תפקידה של רשל"ה בהעשרת מאגר המידע וניתוחו.



העברת מידע סטטיסטי מרשל"ה לכלל הרגולטורים - אף שהמידע הסטטיסטי הרוחבי הוא המידע היחיד שרשל"ה מעבירה כיום לרגולטורים במישור לצורך ביקורת, הוא הועבר בשנים האחרונות ל-50% מהרגולטורים ולא בכל שנה. בידי רשל"ה דיווחים מגופים מדווחים השייכים למגזרים שונים, על הפעילות המתבצעת בהם ולעתים הם כוללים מידע על מגזרים שבהם יש שיעור קטן של דיווחים (כגון סוחרים אבנים יקרות) או שבהם אין חובת דיווח (כגון נותני שירות עסקי). מידע זה עשוי לאפשר לרשל"ה למצות מידע גם על מגזרים שמהם לא מתקבלים דיווחים או מתקבלים דיווחים מועטים, ולבצע



ניתוחים של המידע לצורך העברת דיווח סטטיסטי שיעשיר את ידיעותיהם של הרגולטורים על המגזרים שהם מפקחים עליהם.

ביצוע ביקורות של הרגולטור על דיווחי הגופים המדווחים

המפקח על הבנקים ומשרד התקשורת בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021 לא ביצעו בדיקה רוחבית לעניין תקינות מערכות המידע של הגופים המפוקחים, כדי לוודא שהמערכות שמבצעות ניתוח וזיהוי של פעולות רגילות שחובה לדווח עליהן מאתרות את הפעולות המחויבות, באופן תקין. המפקח על הבנקים ומשרד התקשורת - לא בדקו במסגרת הביקורות על מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם אם כלל הפעולות הרגילות שאותרו על ידי מערכות המחשוב אכן הועברו לרשל"ה. המפקח על הבנקים, משרד התקשורת ורשות שוק ההון בנוגע לגופים המוסדיים - לא וידאו במסגרת הביקורות על מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם שמשיך הזמן שחלף בין מועד הפעולה המחייבת דיווח רגיל ובין המועד שהיה נדרש לדווח עליה לרשל"ה, היה בהתאם למחויב בדיון. משרד התקשורת, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון והמפקח על היהלומים - לא בדקו בביקורות מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם כי כלל הדיווחים הבלתי רגילים (300,000) שהם העבירו לרשל"ה בשנים 2016-2020 הועברו במועד הנדרש על פי הצו המגזרי ותקנות הדיווח לרשל"ה.

הכבדה הנובעת מכפל רגולציה - הצורך בגישה ישירה למערך סליקה - נמצא כי מנגנון הסליקה שלפי הוראות הדין מתבצע בלעדית באמצעות המערכת הבנקאית יוצר הכבדה הנובעת מכפל רגולציה בתחום הלבנת ההון על מגזרים - כגון נותני שירותי אשראי - הנאלצים להשתמש בשירותי המערכת הבנקאית לצורך סליקה. לדוגמה, נותן שירות אשראי נדרש לפעול לפי הצו המגזרי החל עליו בעת שהוא נותן שירות ללקוח, ולאחר מכן, לעמוד גם בדרישות צו התאגידים הבנקאיים כשהוא מבקש, כלקוח, לסלוק את הפעולה באמצעותה חשבון העסקי שלו בבנק.

השפעת הרגולציה על הגופים המפוקחים

עלות משטר איסור הלבנת הון לגופים המפוקחים - כלל הרגולטורים לא בחנו את העלויות של המשטר על המגזר שהם מפקחים עליו, מאז כניסתו לתוקף של הצו המגזרי, וכן לא ביצעו הליך 'הערכת השפעות רגולציה' (RIA) לבחינת העלויות הנובעות מהמשטר המושתות על הגופים המפוקחים, והשפעתן של עלויות אלו על העלות הנגבית מהלקוח. יצוין כי, בדיקת עלויות המשטר וזיהוי כפילויות או חוסר יעילות ברגולציה אינם עומדים בהכרח בסתירה להשגת מטרות הרגולציה.

קבלת החלטות מקדמיות (פרה-רולינג) - המפקח על הבנקים, משרד התקשורת, רשות שוק ההון וכן המפקחת על נותני שירות עסקי במשרד המשפטים אינם נותנים מענה על פניות גופים מפוקחים בעניינים קונקרטיים לצורך קבלת החלטות מקדמיות (פרה-רולינג), אלא לכל היותר משיבים על שאלות עקרוניות או רוחביות במסגרת פרסומים לכלל המפוקחים. לנוכח זאת נשקף לגופים המפוקחים הסיכון שהרגולטור יטיל עליהם עיצומים כספיים.



השפעת הרגולציה על האזרח - בחינת איכות השירות ללקוח באופן רוחבי - כלל
הרגולטורים למעט רשות שוק ההון, לא בחנו באופן רוחבי את איכות השירות שניתן ללקוחות הגופים המפוקחים בהקשר של יישום הוראות איסור הלבנת הון ומימון טרור.

פעולתם של הרגולטורים המגזריים

מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות המפקח על הבנקים

הפעלת סמכותו של המפקח להורות על כינוס ועדה לעיצום כספי לבחינת הטלת סנקציות בגין הפרות בתחום הלבנת הון - הגם שנמצאו ליקויים בארבע ביקורות שערך המפקח על הבנקים בגופים המפוקחים בשנים 2017 - 2020, זה שש שנים הוא לא הפעיל את סמכותו לכנס את הוועדה הפועלת מכח חוק איסור הלבנת הון, שהינה ועדה בעלת שיקול דעת עצמאי ומשתתף בה גם נציג שר המשפטים, וכן לא הפעיל את סמכותו מאז 2010 לכנס את הוועדה הפועלת מכח פקודת הבנקאות והוראות נוהל בנקאי תקין בנושא איסור הלבנת הון (הנב"ת)⁵. משכך, הוועדות לעיצום כספי לא הפעילו את סמכותן להטיל עיצום כספי או סמכויות אחרות, מכוח חוק איסור הלבנת הון או פקודת הבנקאות בתקופות האמורות, בהתאמה.

ביקורת המפקח על הבנקים על בעלי רישיון בנק חוץ - על אף מספר הדיווחים המועט של בעלי רישיון בנק חוץ הפעילים בישראל (בשנים 2017 - 2016 התקבלו מחלק מהבנקים האלה עד חמישה דיווחים בלתי רגילים בשנה, ומחלקם לא התקבלו דיווחים כלל), המפקח לא ביצע ביקורות בבנקים אלו משנת 2013, עניינם לא הובא לדיון בוועדה לעיצום כספי, וזו לא הפעילה לגביהם את סמכותה להטיל עיצום כספי או סמכויות אחרות.

ביצוע בדיקות של המפקח על הבנקים בתחום הלבנת הון באמצעות יחידות הביקורת הפנימית של הגופים המפוקחים - בשנים 2017 - 2020 המפקח על הבנקים השתית כמחצית מסך פעולות הביקורת והבדיקה המתוכננות (34), על יחידות הביקורת הפנימית בגופים המפוקחים, לצורך בדיקת נאותות פעילות הגוף המפוקח ומידת ציותו בתחום הלבנת הון. זאת גם במקרים שרשויות האכיפה העלו שלושה חשדות קונקרטיים וביקשו שהמפקח יבדוק אותם, מכח סמכותו לפי חוק.

פעילות נותני שירותים פיננסיים (נש"פים) וחברות פינטק ופעולות במטבעות דיגיטליים-קריפטוגרפים במערכת הבנקאית - עולות טענות כי קיימת במערכת הבנקאית הדרה פיננסית, ולו חלקית, של פעילות נש"פים, חברות פינטק וחברות למסחר במטבעות קריפטוגרפיים. הדרה זו, אם היא אכן ננקטת, עלולה לגרום להעברת מגזרים המבצעים פעילות פיננסית במטבעות קריפטוגרפיים או חברות פינטק לפעילות מחוץ לגבולות ישראל, על כל המשתמע מכך, או לפעילות לא מדווחת של מגזרים אלו באופן שיגדיל את היקפי הלבנת ההון וההון השחור בישראל.

5 בנוהל זה המפקח על הבנקים מטיל על התאגידים הבנקאיים חובות איסור הלבנת הון, שניתן לאוכפן מכח פקודת הבנקאות.



מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות רשות שוק ההון - פיקוח על נש"פים

היקף פעילותם הכלכלית של נש"פים נכון לשנת 2015 נאמד בכ-150 מיליארד ש"ח בשנה שהיתה מעל ל-10% מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל בשנה זו. נכון לשנת 2021 היקף פעילותם של הנש"פים נאמד בכ-230 מיליארד ש"ח לשנה. לפי ממצאי סקר הסיכונים הלאומי שפורסם בנובמבר 2021, מדובר בסקטור פגיע במיוחד לפעילות עבריינית ולהלבנת הון וכי פעילות הקשורה במתן שירותים פיננסיים מעורבת במספר רב של פרשיות שיש להן גם היבטים פליליים. נכון לאוגוסט 2021 39% מהבקשות לקבלת רישיון נש"ף סורבו או נמצאו בשלבי דחייה, ולפיכך המשך פעילותם - אם הם אכן ימשיכו לפעול - תהיה ללא רישיון וללא פיקוח מכוח צו איסור הלבנת הון מגזרי. בין ינואר 2018 לאוגוסט 2021, בוצעו על ידי רשות שוק ההון, כ-27 ביקורות לשנה בממוצע בתחום הלבנת ההון, על כל הגופים המפוקחים, ושיעורן הממוצע האמור של הביקורות הוא כ-1% משיעור הבקשות שהוגשו לקבלת רישיון. בהיעדר ביקורת אפקטיבית ניתן להעריך כי נשקף סיכון מוגבר מפעילות הנש"פים.

בתקופה שבין אוקטובר 2018 לנובמבר 2021 רשות שוק ההון לא היתה מוסמכת לפקח על פעילות מגזר נותני שירותי מטבע (שהוא תת מגזר במגזר הנש"פים) בהיבט הלבנת הון, משום שבהעדר צו איסור הלבנת הון בתוקף, לא חלו עליהם חובות איסור הלבנת הון ואלו הוחלו רק מנובמבר 2021. במועד הביקורת (ספטמבר 2021) אין למשטר איסור הלבנת הון האפקטיביות הנדרשת בכלל מגזר הנש"פים משום שקבלת ההחלטות בנושא רישיונות טרם הושלמה ביחס ל-22% מבקשות הרישוי של נש"פים.

משטר איסור הלבנת הון במגזר הממשלתי

על אף היקף שנתי של תשלומים למגזר הממשלתי המסתכם במאות מיליארדי ש"ח (בשנת 2020), מגזר זה הוחרג ממשטר איסור הלבנת ההון בישראל, ולא הוחלו עליו החובות שנקבע כי יוחלו על כלל המגזרים המדווחים: הפיננסיים, המוסדיים והעסקיים, או למצער חלק מחובות אלה. בהיעדר דיווח לרשל"ה נפגעת שלמותו של מאגר המידע של רשל"ה, ועקב כך פוחת היקף המידע המועבר מרשל"ה ללקוחות המידע - רשויות האכיפה.

פעילות פיננסית שנתית של עשרות מיליוני תשלומים בהיקף כספי של מאות מיליארדי ש"ח, שלא נבחנה במסגרת סקר הסיכונים הלאומי ולא הוחל עליה משטר איסור הלבנת הון אפקטיבי כמקובל בכל יתר המגזרים, עשויה להיות בבחינת "חוליה חלשה" במשטר איסור הלבנת ההון בישראל. כך עלולה להיווצר פרצה שתאפשר לגורמים עברייניים להשתמש במנגנון התשלומים לגופים הממשלתיים כאמצעי להסתרת מקור הכספים, לריבודם (ביצוע פעולות לטשטוש מקור הכסף) ולהלבנתם.

התשלומים ששולמו לגופים הממשלתיים בשנים 2019 ו-2020 ללא זיהוי המשלם ושמירת פרטיו מסתכמים ביותר מ-550 מיליארד ש"ח. דהיינו, באופן רוחבי, אין לרוב גופים האמורים מידע על זהות המשלם, לצורך בחינת דפוסים וזיהוי פעולות שמעוררות חשש להלבנת הון.



מצב דברים זה הוא פרצה המאפשרת ערוץ תשלום אנונימי אפשרי למלביני הון, המהווה נקודת תורפה במשטר איסור הלבנת הון בישראל.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות גופי הממשלה ובכללם הרגולטורים לשיפור מעמדה של ישראל בתחום איסור הלבנת הון, הכוללת עמידה בביקורת בין-לאומית ותיקון הליקויים שהועלו בה וחברות בארגונים בין לאומיים בתחום איסור הלבנת הון כולל הצטרפות ישראל כחברה בארגון ה-FATF בשנת 2018, וכן את פעילות רשל"ה בריכוז הפעילות הממשלתית מול ארגון ה-FATF.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הגורמים שהיו מעורבים בריכוז והובלת סקר הסיכונים הלאומי בשנים 2017 ו-2021.

עיקרי המלצות הביקורת

משטר איסור הלבנת הון - היבטי רגולציה

המבנה הרגולטורי - מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף הרגולטורים הרלוונטיים, כל אחד בתחום סמכותו, יקדמו את השלמת החלתו של משטר איסור הלבנת הון על המגזרים שטרם הוחל עליהם משטר איסור הלבנת הון, בהתאם להמלצות ביקורת ה-FATF, תוך שיתוף הציבור והגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מכך. מוצע כי החלת המשטר תבוצע לאחר בחינה בגישה מבוססת סיכון, בין היתר בהתאם למדרג סכומים והיקפי פעילות, תוך שקילת התוצאות האפשריות לנוכח הרגולציה המוצעת.

תכולתם של צווי הלבנת הון - מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף כלל הרגולטורים ורשל"ה ימשיכו לפעול במשותף כדי לקדם רגולציה שתבוסס על עקרונות של שוויון אשר מחד גיסא תיתן ביטוי לייחודיות של כל מגזר בגישה מבוססת סיכון ותוך שיתוף הגופים המפוקחים, ומאידך גיסא תימנע פערי רגולציה בלתי נחוצים בין שירותים חלופיים ומגזרים דומים. רגולציה שוויונית, שהיא גם רגישה לתפקידיו הנוספים של כל רגולטור ולכפיפותו לסטנדרטים בין-לאומיים בתחומים אחרים - עשויה לתרום לעידוד התחרות.

העברת מידע סטטיסטי ומודיעיני מרשל"ה לכלל רגולטורים - מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף רשל"ה וכלל הרגולטורים יבחנו דרכים לשיתוף מידע בין רשל"ה והרגולטורים וקיום משותף אפקטיבי למידע שהיא שולחת, כל זאת לשם שיפור אפקטיביות הפעלת סמכויותיהם והמאבק בהלבנת הון, תוך מתן הדעת גם לשיקולי ההגנה על הפרטיות וחובת הסודיות ביחסי מפקח - מפוקח. כמו כן מוצע כי משרד המשפטים יפעל להשלמת הליך התקנת התקנות להעברת מידע מרשל"ה לרגולטורים בהתאם לקבוע בחוק. עוד מוצע, כי תגובש תכנית תקופתית משותפת מבוססת סיכונים לשיתוף הדדי במידע. מומלץ כי משרד המשפטים יפעל כדי להבטיח כי הפיקוח, הבקרה והביקורת על הגופים המפוקחים יתבססו על המידע הרלוונטי הקיים בידי הרשויות במדינה.



ביצוע ביקורות של הרגולטור על דיווחי הגופים המדווחים - מוצע כי כלל הרגולטורים יבחנו בניית תוכנית ביקורת מבוססת סיכון שתבוצע בין היתר באמצעות מערכות המידע בגופים המפוקחים המפיקות או מעבירות דיווחים רגילים ובלתי רגילים, ותבחן את תפקודן של מערכות אלה לרבות את איכות הדיווחים לרשל"ה ואת מועדי העברתם. עוד מוצע כי רשל"ה בתיאום עם הרגולטורים, כל אחד בתחום סמכותו, תבחן את, צורך בטיוב המשובים שהיא מעניקה לגופים המדווחים לצורך הבטחת איכות דיווחיהם הבלתי רגילים.



ההכבדה הנובעת מכפל רגולציה - הצורך בגישה ישירה למערך סליקה - לנוכח ההכבדה הנובעת מכפל הרגולציה האמורה על המגזרים השונים ועל הציבור הרחב הנושא בהשלכות כדוגמת עלויות הכרוכות בכך, מוצע כי המפקח על הבנקים וכלל הרגולטורים בתיאום עם משרד המשפטים, כל אחד בתחום סמכותו, יבחנו דרכים להקלה רגולטורית, למשל באמצעות הסדרה רגולטורית של ממשקי התפר בין המגזרים השונים, תוך שיתוף הציבור ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו.



השפעת הרגולציה על הגופים המפוקחים

עלות משטר איסור הלבנת ההון לגופים המפוקחים - הותרת רגולציית הלבנת הון שכבר קיימת כשני עשורים, ללא בחינה מחדש, אינה רצויה לנוכח ההשפעה המהותית של הרגולציה על הפעילות הפיננסית והחץ-פיננסית. בחינה שכזאת יכולה להיעשות תוך המשך פעולה בהתאם להמלצות ה-FATF לפעול בגישה מבוססת סיכון להכלה פיננסית, למניעת הדרה פיננסית ולצמצום הימנעות מסיכון. לפיכך, מוצע כי כלל הרגולטורים יחילו הליך הערכת השפעות רגולציה (RIA) על משטר הלבנת ההון לטיוב האסדרה הקיימת, כל רגולטור במגזר שהוא אמון עליו ובהתאם לחובות הייחודיות שהוטלו עליו, ובמקרים הרלוונטיים יפרסמו לציבור את עיקרי הממצאים. כמו כן לשם שיפור הרגולציה בתחום איסור הלבנת הון (שאינה באחריות תאגידים ציבוריים), מומלץ כי רשות האסדרה המוקמת מכח חוק עקרונות האסדרה, תבחן את הצורך בטיובה, ובהנעת פעולתם של הרגולטורים הרלוונטיים הפועלים בתחום זה. מומלץ כי סוגיות תקציביות או חוקיות שלדעת הרגולטורים מעכבות ביצוע הליכי הערכת רגולציה ייבחנו במשותף על ידי כלל הרגולטורים, משרד האוצר ורשות האסדרה שתוקם.



קבלת החלטות מקדמיות (פרה-רולינג) - פיתוח מנגנון שייתן לגופים מפוקחים מענה על פניות מקדמיות מסוימות יצמצם השפעות שליליות של הרגולציה על האזרחים, כדוגמת הימנעות מסיכון (de-risking). למשל, מענה זה יאפשר ביצוע עסקאות תוך מתן ודאות לגוף המפוקח אשר פנה לרגולטור לאחר הליך הערכת סיכונים, וימנע מצב של הימנעות מביצוע עסקאות בשל אי-הוודאות הרגולטורית. לכן, מוצע כי הרגולטורים יבחנו, כל אחד במסגרת סמכותו, ובתיאום ביניהם ובין משרד המשפטים, מהו המענה הראוי שעל רגולטור להעניק למפוקחיו, לרבות בעניין פניות פרה-רולינג ופרסום העמדות בנושאים עקרוניים לציבור באתרי הרגולטורים על מנת להגביר את הוודאות של המפוקחים כי הם פועלים כדין.



השפעת הרגולציה על האזרח - בחינת איכות השירות ללקוח באופן רוחבי - מומלץ כי כלל הרגולטורים, בשיתוף משרד המשפטים, יבחנו את השפעת משטר איסור הלבנת הון על האזרח, ובכלל זה, יבחנו את היקף החסימה של פעולות בהתאם לסוג הפעילות בגוף המפוקח ואת העיכובים בביצוע פעולות, וכן אם החסימות או העיכובים האמורים אכן מוצדקים.





פעולתם של הרגולטורים המגזריים

המפקח על הבנקים

הפעלת סמכותו של המפקח להורות על כינוס ועדה לעיצום כספי לבחינת הטלת סנקציות בגין הפרות בתחום הלבנת הון וכן ביקורת המפקח על בעלי רישיון בנק חוץ - מומלץ כי המפקח יבצע ביקורות בגישה מבוססת סיכון, יבחן את מקרי ההפרות שיתגלו וישתמש במדרג הסנקציות העומד לרשותו, במידתיות, מכוח סמכויותיו במקרים המתאימים. כמו כן מומלץ כי יכלול בתוכנית הביקורת השנתית גם בעלי רישיון בנק חוץ, ויפעל במקרים המתאימים לכינוס הוועדות לעיצום כספי, שבסמכותן להטיל עיצומים כספיים.

ביצוע ביקורות המפקח על הבנקים בתחום הלבנת הון באמצעות יחידות הביקורת הפנימית של הגופים המפוקחים - ליחידות הביקורת הפנימית בתאגידים בנקאיים ובמפוקחים אחרים תפקיד חשוב, כחלק מהממשל התאגידי, בשמירה על ציות הגוף המפוקח לדין בנושא הלבנת הון, ובהעברת מידע לרגולטורים בהתאם לסמכותם לקבל מידע, בין היתר, על סיכונים הלבנת הון כפי שהם מוערכים על ידי יחידת הביקורת הפנימית. המפקח על הבנקים עשוי להסתייע ביחידות הביקורת הפנימית במוסדות הבנקאיים, וביתר המוסדות הנתונים לפיקוחו, במילוי תפקידי הפיקוח. מומלץ כי המפקח יבחן את היקף הסתייעותו ותחומי הסתייעותו בקיום בדיקות שהוא אחראי לביצוען בהתאם לתפקידו הרגולטורי ואשר משמשות בסיס להטלת עיצומים במקרים המתאימים. כל זאת באופן שלא יפגע באי-תלותו ביחידות הביקורת הפנימית ובפרט בנושאים שלגבם יתכן שיוטלו עיצומים, כגון, בעת ביצוע בדיקות ספציפיות בעקבות פניות של רשויות אכיפה בבקשה להפעיל את סמכותו.

פעילות נש"פים וחברות פינטק ופעולות במטבעות דיגיטליים-קריפטוגרפים במערכת הבנקאית - נוכח היקף הפעילות העולמית של תחום המטבעות הדיגיטליים (קריפטוגרפים) שהוערך ביולי 2021 בכ-2.5 עד 3 טריליון דולר אמריקאי, הקשיים שהועלו בדוח רשות התחרות⁷, ומשהוחל בנובמבר 2021 צו איסור הלבנת הון על נותני שירות בנקס פינטק (הכולל נותני שירותים במטבעות דיגיטליים), מוצע כי המפקח על הבנקים יבחן את ביצועה של ביקורת ספציפית בנושא ויודא כי המערכת הבנקאית מפעילה מדיניות של הכלה פינטק ונוקטת גישה מבוססת סיכון גם כלפי המגזרים האמורים. עוד מוצע, כי המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון, כל אחד בתחום סמכותו, יקדמו בחינה של מוקדי הסיכון בפעילות זו ויגבשו מדיניות כוללת שתאפשר העברת כספים שמקורם בעסקאות בנקסיות פינטקיות כגון מטבעות דיגיטליים למערכת הבנקאית, בין היתר על בסיס מחקר מלווה והליך שיתוף ציבור, שבו יאפשרו הן לציבור והן לגופים הנתונים לפיקוחם להשמיע את טענותיהם.

7 בדוח תוארו טענות בדבר קשיים הנובעים מגיבוש מדיניות ונהלים מחמירים; ביצוע בדיקות על ידי הבנקים בנוגע לחברות פינטק כמעין רגולטור לחברות פינטק ולעיתים אף מעבר לחובות חברות הפינטק מכוח הצו המגזרי; וכן טענות ולפיהן חלק מדרישות הבנקים כרוכות במעורבות הבנקים בפעילותן השוטפת של חברות פינטק, המתחרות בהם, ובדרישת "מידע תחרותי" רגיש מהן.



מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות רשות שוק ההון - פיקוח על נש"פים

על רשות שוק ההון למלא את תפקידה בהחלה בפועל של משטר מניעת הלבנת הון אפקטיבי על מגזר נותני שירותים פיננסיים. פעולה זו מתבקשת מכח חובתה לפי חוק, ועשויה להוציא ממגזר הנש"פים גורמים עבריינים ששירות ההלוואות שלהם לאזרח כרוך גם באלימות, במגזר הכללי בכלל, ובחברה הערבית בפרט, ולהחליש את יכולת ארגוני הפשיעה להלבין הון לצורך מימון פעילותם. נוכח חשיבות הנושא, והפעילות הרחבה של מגזר הנש"פים, בכלל זה במטבעות דיגיטליים, על רשות שוק ההון בהתאם לסמכותה כיום, ובעתיד גם על רשל"ה, ככל שיבוצע שינוי בחקיקה, כל אחת בהתאם לסמכותה, למלא את תפקידן באופן אפקטיבי בפיקוח על נש"פים.

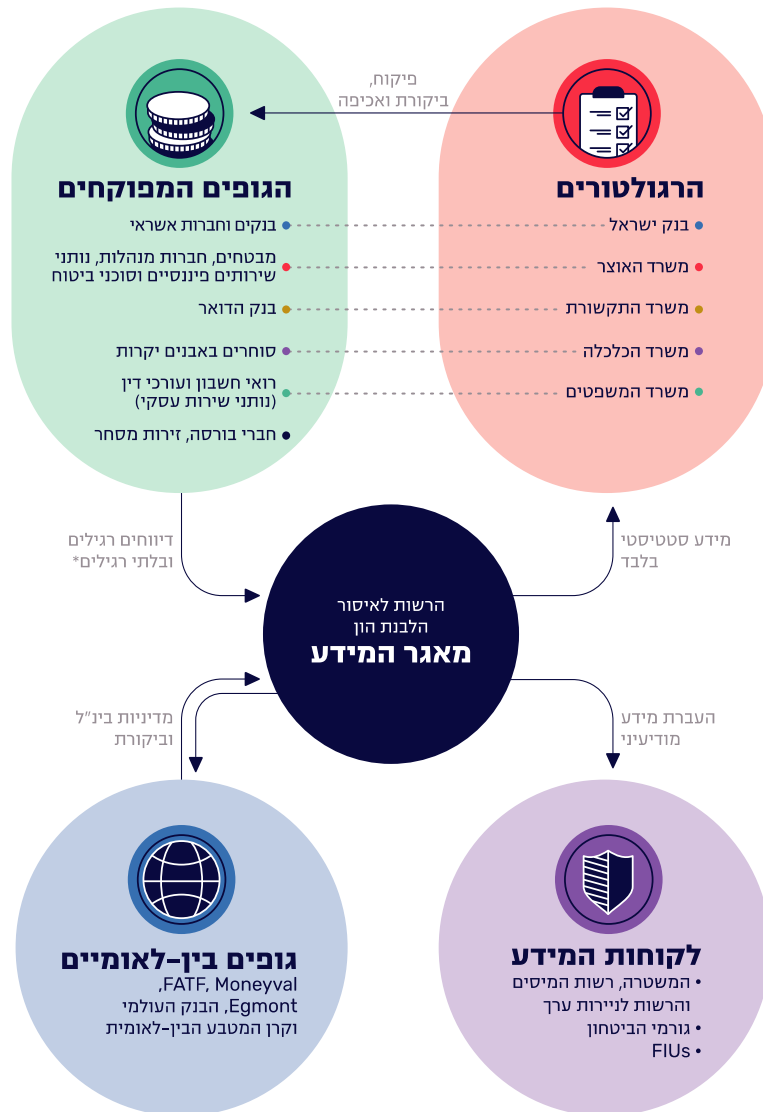
משטר איסור הלבנת הון במגזר הממשלתי

מוצע כי משרד המשפטים יבחן לעומק את הפעילות הפיננסית בכלל גופי המגזר הממשלתי, יזהה את מוקדי הסיכון האפשריים, יאסוף מידע לגביהם ויעריך את הסיכון הכרוך בהם, ובהתאם לכך יבחן את האפשרות לקידום החלת משטר איסור הלבנת הון גם במגזר הממשלתי. מוצע שמשטר זה יכלול, בין היתר, החלת גישה מבוססת סיכון בהתאם לסטנדרטים של ה-FATF.

מוצע כי משרדי המשפטים, האוצר וכלל גופי הרגולציה הרלוונטיים ימשיכו לבחון את הסיכון הכרוך בתשלומים במזומן המועברים לגופים הממשלתיים ובראשם ההוצאה לפועל, המרכז לגביית קנסות, רשות המיסים וביטוח לאומי. מומלץ כי במסגרת הבחינה ישקלו שיקולים רלוונטיים נוספים, כגון, היבטי חיסיון ועצמאות מקצועית של הגופים השונים. מוצע כי בהתאם לממצאי הבחינה הגופים האמורים יחליטו אם יש צורך להסדיר כללים וחובות בתחום זה, כדי שבין היתר, דיווחים שיועברו, ייכללו במאגר המידע של רשל"ה. עוד מוצע כי משרד המשפטים יבחן, בגישה מבוססת סיכון, את סוגיית קבלת מידע על זהות המשלם, שמירת המידע והעברתו לגוף מקבל התשלום, גם כשמדובר בתשלומים לגופים ממשלתיים. כן מוצע לקבוע באילו נסיבות יידרש הגוף הממשלתי לדווח לרשל"ה על פעולות רגילות ובלתי רגילות שביצע משלם שאינו בעל החוב, כדי שניתן יהיה לבחון את מקור הכספים וחוקיותם ולצמצם את החשש להלבנת הון. הסתפקות במנגנון דיווח וולונטרי, ללא קביעת משטר מחייב הכולל זיהוי הלקוח, ניטור פעילות חריגה, מנגנוני דיווח אוטומטיים, מועדי דיווח סדורים ומחייבים - עלולה לפגוע באיכות המידע שיועבר למאגר המידע ומשכך גם ביכולת להפיק ממנו מודיעין לצורך אכיפת משטר איסור הלבנת הון.



פירוט הגורמים הפעילים במשטר איסור הלבנת הון בישראל ובעולם ויחסי הגומלין ביניהם



* כל סקטור בהתאם לחובות הדיווח שלו המוגדרות בצו המגזרי.



סיכום

ישראל פיתחה משטר איסור הלבנת הון שעמד בהצלחה בביקורת FATF. חוזקו של המשטר תלוי ב"חוליה החלשה", וחוליות חלשות נמצאו במסגרת דוח זה. לצד פעולה נדרשת מצד המדינה והגופים הפיננסיים לשמירה על איתנות משטר איסור הלבנת הון ומועילותו, לצורך עמידה בסטנדרטים הבינלאומיים, מומלץ גם כי יבחנו תדיר את המשטר מנקודת מבטם של הלקוחות לסוגיהם, ויפעלו לטיוב המשטר וייעולו בהתאם לרוח החלטות הממשלה בעבר בעניין רגולציה חכמה, פעולות הממשלה משנת 2021 להקלת הרגולציה וחוק עקרונות האסדרה. מומלץ כי יינתן דגש מיוחד של כלל הגורמים הרלוונטיים - כל אחד בתחום סמכותו ובתיאום ביניהם - ליצירת תנאים הולמים להתפתחות תחום המטבעות הדיגיטליים (קריפטוגרפיים) ותחומים פיננסיים חדשניים נוספים, ולפיקוח אפקטיבי על תחום נותני שירותים פיננסיים באיזורים שבסיכון גבוה באופן יחסי. מוצע גם כי תקודם אסדרה של חובות, כללים ומנגנוני פיקוח, בגישה מבוססת סיכון על מנת שתשלומים למגזר הציבורי, לא ישמשו אפיק להלבנת הון.



משטר איסור הלבנת הון בישראל

מבוא

הלבנת הון היא פעולה שמטרתה להטמיע רכוש שקשור לפעילות עבריינית ברכוש בעל אופי חוקי ותמים, באופן שלא ניתן יהיה להתחקות אחר מקורו הבלתי חוקי. מדובר ברכוש שמקורו במישרין או בעקיפין בעבירה, ששימש לביצוע עבירה, שאיפשר ביצוע עבירה או שנעברה בו עבירה. הלבנת הון כוללת כל פעולה ברכוש, לרבות הקניה של רכוש כאמור או קבלה של בעלות או של זכות אחרת עליו, בתמורה או ללא תמורה, כדי להסתיר או להסוות את מקורו, את בעלי הזכויות בו, את מקומו, את תנועותיו או עשיית פעולה בו. הלבנת הון היא כשלעצמה עבירה פלילית בישראל כאשר הרכוש בבסיסה קשור לאחת העבירות המפורטות בתוספת הראשונה לחוק¹ איסור הלבנת הון התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון או החוק), כדוגמת עבירות של סחר בסמים מסוכנים, סחר בלתי חוקי בנשק, הימורים, שוחד, ועבירות מס שונות (עבירות אלה יוגדרו להלן: עבירות מקור; והרכוש שהעבירות נוגעות לו יוגדר להלן - רכוש אסור)².

פעילות של הלבנת הון משולבת בפעילות כלכלית שמתבצעת מחוץ למסגרת החוקית של המדינה, שאינה באה לידי ביטוי בנתוני התוצר המקומי הגולמי ומביאה לאובדן הכנסות המדינה ממסים (להלן - כלכלה שחורה). בשנת 2014 הוערך כי ההיקף השנתי של פעילות זו בישראל הוא 40 עד 50 מיליארדי שקלים³. על פי מחקר שנערך על ידי קרן המטבע הבין-לאומית בין השנים 2016 - 2019 שיעור הכלכלה השחורה ב-47 מדינות האיחוד האירופי הוא 23% מהתמ"ג, במדינות מתפתחות הוא 33% מהתמ"ג, ובמדינות מסוימות החברות בחבר המדינות⁴ השיעור הוא בין 35% ל-40% מהתמ"ג⁵. יצוין כי הנזק שגורמת הכלכלה השחורה למשק ולחברה אינו מסתכם בהפסד כלכלי בלבד - הכלכלה השחורה פוגעת בלכידות החברתית ובחוסן הלאומי ומערערת את הליגיטימיות של שלטון החוק וסדרי הממשל. זאת ועוד, תופעת הכלכלה השחורה יש בה משום חסם לתחרות חופשית ולצמיחה כלכלית, והיא גורמת להיעדר שוויון בנטל תשלום המיסים, מטילה עול כבד יותר על אזרחים שומרי חוק ומביאה לעידוד הפשע המאורגן והשחיתות, לפגיעה בפעילות וביציבות של מוסדות פיננסיים ושל המגזר העסקי ולצמצום השקעות של משקיעים זרים⁶.

1 חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, סעיפים 1 - 4.

2 שם, ראו הערה 1.

3 המלצות הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי (2014), עמ' 5.

4 ארגון שבו חברות: רוסיה, בלארוס, מולדובה, קירגיזסטן, קזחסטן, אוזבקיסטן, טג'יקיסטן, ארמניה, ואזרבייג'ן.

5 <https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/29292-9781513575919-en/ch003.xml>

6 המלצות הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי (2014); הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה-2015; ה"ח הממשלה 945.



לרוב הליך הלבנת הון מתבצע באופן תלת-שלבי הכולל את השלבים האלה, כמפורט בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: שלבי הלבנת ההון



על פי נתוני ה-FATF (Financial Action Task Force), בעיבוד משרד מבקר המדינה⁷.

המאבק הגלובלי בהלבנת הון ובמימון טרור

בשנת 1989 הקימו שבע המדינות המתועשות (G7) ארגון בין-ממשלתי ושמו כוח המשימה הבין-לאומי למלחמה בהלבנת הון ובמימון טרור (הארגון נקרא גם: Financial Action Task Force, להלן - FATF או הארגון). הארגון נועד לקדם מדיניות אחידה כלל-עולמית ושיתופי פעולה בין מדינות הנוגעים למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. נכון למועד הביקורת מונה הארגון כ-37 מדינות חברות ושני גופים רב-מדינתיים - האיחוד האירופי ומועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ⁸.

משנת 1990 פרסם FATF המלצות (להלן - המלצות ה-FATF) לקידום המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור⁹, שמטרתן לעודד את מקבלי ההחלטות במדינות השונות ליישם צעדים משפטיים, רגולטוריים ותפעוליים שונים כדי להיאבק בהלבנת הון ובמימון טרור¹⁰ וכן פרסם מדריכים שונים בעניין זה. כמו כן, הארגון חוקר את השיטות השונות לביצוע הלבנת הון ומפרסם מפעם לפעם עדכונים וחידושים להמלצותיו בהתאם להתפתחויות בתחום. ההמלצות העיקריות של הארגון נוגעות להחלת משטר למניעת הלבנת הון ומימון טרור, על מנת להציג יישום אפקטיבי של המשטר; בתחום המאבק בהלבנת הון נכללים, בין השאר, חובה לבצע הערכת סיכונים, חובה דה-פקטו של המוסדות הפיננסיים הפרטיים ושל נותני שירותים עסקיים לשאת באחריות לנקיטת אמצעי מנע ולמימנם, להחלת משטר דיווח על גופים מפקחים, להקמת רשות לאומית למודיעין פיננסי בכל מדינה - Financial Intelligence Unit (להלן - FIU), להגדרת פעולות הלבנת הון כעבירה פלילית ולהחלת הוראות הדין בנושא, ובהן הוראות המאפשרות למדינה לתפוס ולחלט

⁷ <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>

⁸ <https://www.justice.gov.il/Units/HalbanthHon/InternationalOrganizations/Pages/default.aspx>

⁹ ההמלצות לעניין מימון טרור נוספו בשנת 2001, ובשנת 2012 ההמלצות אוחדו לכדי 40 המלצות.

¹⁰ <https://www.fatf-gafi.org/about/>



הן רכוש אסור של מבצע העבירה או של צד ג' והן רווחים שמקורם ברכוש כאמור¹¹, וכל זאת בגישה מבוססת סיכון (Risk-Based Approach) (להלן - גישה מבוססת סיכון). על מנת לבחון את יישום המלצותיו, עושה הארגון ביקורות במדינות החברות בו, ובמסגרתן הוא בוחן את מספר ההמלצות המיושמות ואת מידת היעילות של יישומן בקרב המדינות¹². בשנת 2012 הוסיף הארגון 11 מדדים (IOs - Immediate Outcomes) למתודולוגיית הביקורת על המדינות החברות בו (להלן - המתודולוגיה), שבאמצעותם הוא קובע את מידת המועילות (אפקטיביות) של יישום המלצותיו במדינה נתונה¹³. חלק זה בביקורת מכונה "ביקורת אפקטיביות". רמת המועילות נקבעת על פי טיב החקיקה ויישומה על ידי רשויות האכיפה ומערכת המשפט והאינטגרציה ביניהן וכן הרגולציה הפיננסית ויישומה¹⁴. בד בבד עם ארגון ה-FATF, ארגונים אזוריים הדומים ל-FATF¹⁵ (FSRBs) מבצעים ביקורות על יישום המלצות ה-FATF (כגון ארגון ה-Moneyval, המשמש ארגון אזורי עצמאי של מועצת אירופה¹⁶ הדומה ל-FATF¹⁷).

מדינות שממצאי ביקורת של ה-FATF או ה-FSRBs עליהן העלו כי פעילותן אינה עולה בקנה אחד עם הסטנדרטים הבין-לאומיים שקבע ה-FATF נכללות בהצהרת "Call for action" שמפרסם הארגון שלוש פעמים בשנה (להלן - רשימת המדינות שבסיכון או - הרשימה השחורה). הארגון ממליץ למדינות לנקוט אמצעי מנע, בדרך של הטלת סנקציות על המדינות הנכללות ברשימה השחורה ועל גופים וישויות באותן מדינות¹⁸ ופיקוח על היחסים הפיננסיים עם המדינות, הגופים והישויות האמורים. הארגון גם קורא לגופים במגזר הפיננסי והחוץ-פיננסי¹⁹ להגביל את פעולותיהם מול מדינות אלה. תכלית אמצעי המנע היא לעודד את המדינות שנמצאות ברשימה השחורה לקדם מדיניות התואמת את המלצות הארגון להחיל משטר איסור הלבנת הון, משום שאם לא כן, עבריינים עשויים לבצע הלבנת הון ומימון טרור באמצעות מוסדות פיננסיים במדינות שבהן המשטר מיושם במידה פחותה. הארגון מפרסם רשימה נוספת ובה מדינות שיישום ההמלצות על ידן לוקה בחסר ("הרשימה האפורה") ולכן הן מקיימות שיח עם הארגון לתיקון הליקויים. מלבד ה-FATF יש ארגונים נוספים: מדינתיים, רב-מדינתיים ובין-לאומיים, התורמים תרומה ניכרת למאבק בהלבנת הון, והעיקריים שבהם הם ה-FSRBs; קבוצת Egmont, המאחדת את כלל ה-FIUs של מדינות מרחבי

11 FATF, *Recommendations* (2012), No.110. גופי האכיפה מתקשים לעתים לתפוס רכוש שקשור במישרין לביצוע עבירה, נוכח שיטות הלבנת ההון שהולכות ונעשות מתוחכמות יותר. כדי להתמודד עם קושי זה קובע חוק איסור הלבנת הון כי ניתן לחלט רכוש שווה ערך ("בשווי") בקשר לעבירות שבוצעו לפי חוק זה. כלומר, אין צורך שלרכוש המחולט יהיה קשר לביצוע העבירה, אלא ניתן לחלט רכוש אחר, כשר וחוקי, ובלבד שהוא שווה ערך לרכוש הקשור בעבירה.

12 הביקורת בנושא יישום ההמלצות מכונה ביקורת טכנית.

13 FATF, *Recommendations* (2012), No.4-6

14 <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>

15 להרחבה, ראו: High-Level Principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies (feb. 2019).

16 מועצת אירופה היא ארגון בין-לאומי הפועל למען שיתוף פעולה בין מדינות אירופה, בעיקר בתחומי זכויות אדם, קידום הדמוקרטיה והמשפט הבין-לאומי.

17 להרחבה, ראו: High-Level Principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies (feb. 2019).

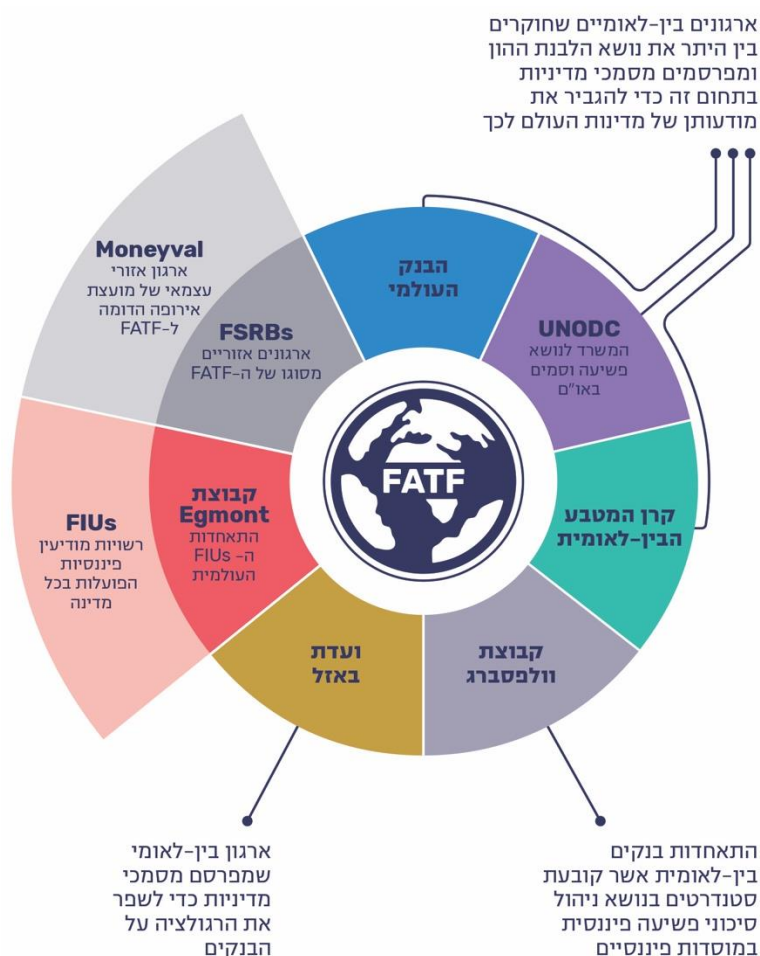
18 <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>

19 עורכי דין, רואי חשבון, סוחרים באבנים יקרות, סוחרים במתכות יקרות, בתי קזינו, מתווכי נדל"ן ונותני שירותים לחברות ונאמנויות.



העולם²⁰, המשרד לעניין פשיעה וסמים באו"ם (UNODC), וכן הבנק העולמי²¹ וקרן המטבע הבין-לאומית²² החוקרים את נקודות התורפה במערכות הפיננסיות של מדינות, בכלל זה בתחומי הלבנת הון, ומחילים על כל מגזר את הסטנדרטים המותאמים לו²³.

תרשים 2: הגופים העיקריים המשתתפים במאבק הבין-לאומי בהלבנת הון



על פי נתוני הבנק העולמי, UNODC, קרן המטבע הבין-לאומית, קבוצת וולפסברג, ועדת באזל, קבוצת Egmont, ו-FATF, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

20 <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/vnegmontplenaryspeech.html>

21 מוסד בנקאי פיננסי בין-לאומי המעניק הלוואות ואשראי להשקעות למטרות פיתוח תשתיות במדינות מתפתחות.

22 ארגון בין-לאומי המונה 189 מדינות, ומטרתו שמירה על יציבות שערי החליפין ועל חוסנה של המערכת המוניטרית העולמית.

23 <https://www.fatf-gafi.org/pages/internationalmonetaryfundimf.html>,
<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/14/Financial-Sector-Assessment-Program>



המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור בישראל

חוק איסור הלבנת הון נחקק באוגוסט 2000 לנוכח הוספתה של מדינת ישראל לרשימה השחורה של ה-FATF באותה שנה והחשש שהדבר ישפיע לרעה על הפעילות הכלכלית של המדינה ועל מעמדה. מטרת החוק הייתה להפוך את ישראל לשותפה במאבק הבין-לאומי בהלבנת הון ובמימון טרור, שותפות המחייבת עמידה בסטנדרטים הבין-לאומיים של ה-FATF. זאת באמצעות קביעת מדיניות פעולה, העמדת כלים אופרטיביים לרשות המדינה ויצירת שיתוף פעולה בין מוסדותיה הפיננסיים לרשויות האכיפה בישראל. מכוחו של החוק הותקנו תקנות וצווים והוצאו הנחיות מינהליות שנועדו לסייע ביישום הוראותיו ועקרונותיו של החוק²⁴. ישראל הוצאה מהרשימה השחורה האמורה ביוני 2002.

אלה עקרונותיו העיקריים של חוק איסור הלבנת הון: (א) הפיכתו של המגזר הפיננסי ל"שומר סף" שמטרתו להקשות על מלביני הון להטמיע את כספם במערכת הפיננסית, לחייבו בדיווח למאגר מידע ולאפשר לרשויות האכיפה והחקירה להתחקות ביעילות אחר עבירות הלבנת הון, בין היתר תוך הסתייעות בדיווחים מהמגזר הפיננסי; (ב) הקמת מאגר מידע שינוהל על ידי רשות בתוך משרד המשפטים, לרבות הסמכת הרשות לנהל את המידע ולהעביר מידע לגופים שהוסמכו לכך; (ג) קביעת הרף הפלילי והגדרת דרגת החומרה של העונשים המוטלים על מבצעי העבירות השונות, ובהם עונשי מאסר וקנסות²⁵. העונש המוטל על עבריין בגין הלבנת הון נוסף על העונש המוטל עליו בגין ביצוע עבירת המקור, ופעמים רבות חמור אף יותר מהעונש בגין עבירת המקור; (ד) המדינה הוסמכה לבצע חילוט של רכוש אסור או של רכוש אחר בשווי הרכוש האסור, בהתאם לתפיסה כי יש להשיב לידי המדינה רכוש שהושג באמצעות עבירה או ששימש לביצועה (או את שווי של רכוש זה)²⁶.

הגופים הפועלים בתחום מניעת הלבנת הון בישראל

משטר איסור הלבנת הון בישראל מונה את כלל הגורמים הפועלים ליישום הרגולציה בתחום זה, ובהם רגולטורים, גופי אכיפה, גופים מהמגזר הפרטי וגופים בין-לאומיים (להלן - המשטר).

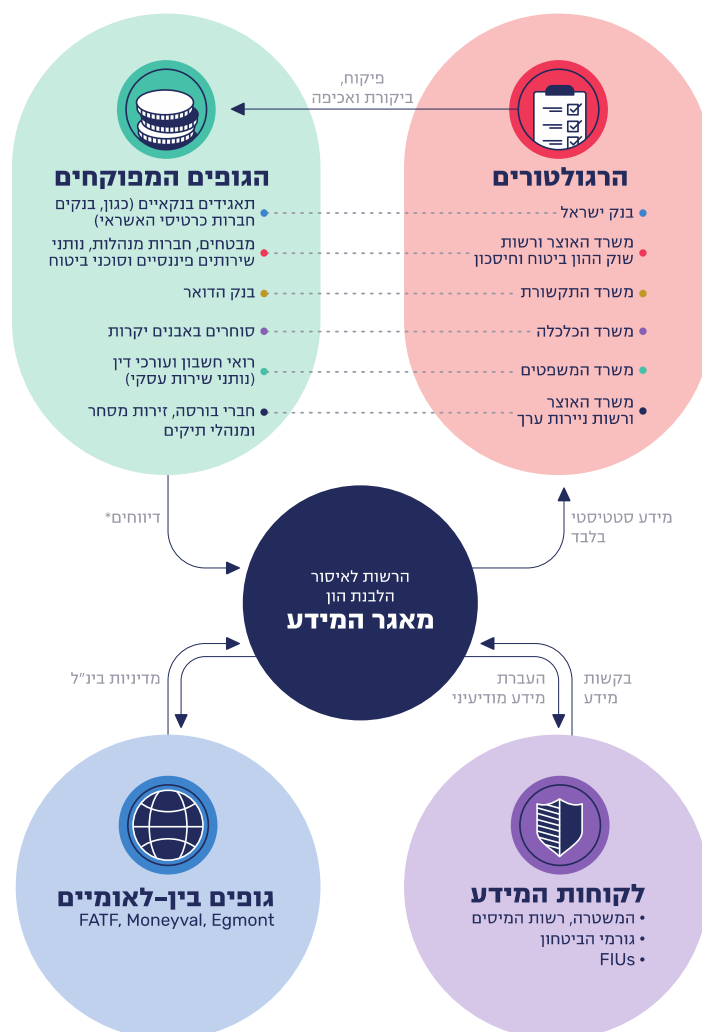
²⁴ <https://www.justice.gov.il/Units/HalbanthHon/MeydaMishpati/Lawgiving/Pages/default.aspx>

²⁵ סעיפים 3 ו-4 לחוק איסור הלבנת הון.

²⁶ סעיפים 21 ו-22 לחוק איסור הלבנת הון.



תרשים 3: פירוט הגורמים הפעילים במשטר איסור הלבנת הון בישראל ויחסי הגומלין ביניהם**



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

* כל סקטור בהתאם לחובות הדיווח שלו המוגדרות בצו החל עליו. המאגר כולל גם דיווחי מכס, דיווחים מאזרחים על פעילות במזומן מול תושב הרשות הפלסטינית ומידע שמקורו בפניות ציבור.

** בתרשים זה לא הוצג נתיב חריג של העברת מידע לרגולטורים ולרשויות אכיפה נוספות, הפעולה מתבצעת באמצעות המשטרה ובכפוף לשיקול דעתה, מכוח תקנות ייעודיות²⁷. פירוט בנוגע לנתיב זה יובא להלן בדוח.

27 תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרה ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתן לרשות אחרת), התשס"ו-2006.



הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

מכוח חוק איסור הלבנת הון, הוקמה במשרד המשפטים בשנת 2002 הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - רשל"ה או הרשות), שהיא הרשות המוסמכת לנהל את מאגר המידע של הדיווחים שיתקבלו לפי החוק²⁸. החוק מורה כי הרשות תנהל את מאגר המידע, תעבד את המידע שבמאגר ותאבטח אותו, תקבל החלטות בדבר העברת מידע לגורם המוסמך לקבלו לפי חוק זה ותעבירו לגורם כאמור, הכול לשם יישום החוק²⁹. כאמור, הרשות היא גוף מסוג FIU ונמנית עם שאר הרשויות החברות בקבוצה, שהן בעלות תפקיד דומה לתפקידה. במדינות העולם יש מודלים שונים לאופן שילובו של ה-FIU במגזר הממשלתי, חלקם הוקמו בתוך רשויות אכיפה וחלקם יחידות עצמאיות. כמו כן, ה-FIUs נבדלים זה מזה מבחינת סמכויותיהם, הנקבעות בהתאם למודל שלפיו הם פועלים - חלקם בעלי סמכויות רגולטוריות, וחלקם ללא סמכויות רגולטוריות.

המודל הישראלי שאומץ הוא הקמת יחידה עצמאית במשרד המשפטים, שסמכויותיה הן ניהול מאגר הדיווחים שהיא מקבלת מהגופים המפקחים, ניתוח ועיבוד של מידע והעברתו לגופים המורשים לקבלו ואסדרת תחום הדיווחים לרשות, לרבות אופן הדיווח. היחידה הוסמכה גם לנהל רשימה של מדינות וטריטוריות בסיכון ולפרסמה, בהתאם לעמדת ה-FATF או ארגונים בין-לאומיים אחרים, בנוגע לעמידתן בהמלצות הארגון בנושא איסור הלבנת הון. עם זאת, ליחידה האמורה לא הוקנו סמכויות אכיפה וסמכויות רגולציה³⁰.

הרשות פועלת כדי לקדם מאבק אפקטיבי בהלבנת הון, באמצעות מידע שהיא מעבירה לגופי האכיפה והביטחון, וכדי לייצר מסגרת וכללים למאבק בהלבנת הון תוך הבטחת עמידתה של מדינת ישראל בסטנדרטים של הארגונים הבין-לאומיים, ובהם ה-FATF. על פי מידע שפרסמה הרשות, היא משמשת מוקד ידע ומומחיות מחקריים ומשפטיים בנושא הלבנת הון, מנהלת מאגר מידע, המאפשר לה לבצע בקרה, ניתוח והצלבה של מודיעין פיננסי עם מקורות מידע נוספים, לרבות מידע המתקבל מ-FIUs במדינות אחרות, כדי לזהות דפוסים ומגמות הנוגעים להלבנת הון, וכן היא מרכזת פעילות בין-לאומית מטעם מדינת ישראל בנושא הלבנת הון ומימון טרור.

כמו כן, הרשות משתתפת בכמה מנגנונים בתחום האכיפה:

1. הרשות חברה ב"צוות-העל" בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש לממשלה). בין שאר חברי צוות זה: פרקליט המדינה, מפכ"ל משטרת ישראל (להלן המשטרה), מנהל רשות המיסים בישראל ויו"ר רשות ניירות ערך (להלן - צוות-העל). צוות-העל הוקם מכוח החלטת ממשלה (להלן - החלטה 4618) בינואר 2006³¹. בהחלטה זו הוחלט על העצמת המאבק בארגוני הפשיעה החמורה והפשיעה המאורגנת ובתוצריה, על ידי אימוץ מדיניות ובה ישולבו היכולות של כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ולשם כך להקים את הפורומים המשותפים המפורטים בהחלטה. כמו כן נקבע בהחלטה האמורה כי צוות-העל יקבע ויוביל את יעדי התוכנית למלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה

28 במאגר המידע מנוהלים גם דיווחים שמתקבלים לפי חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016. גם מכוח חוק זה מועבר מידע לרשויות רלוונטיות אחרות.

29 רשל"ה, דוח שנתי (2019).

30 ראו פירוט בהמשך הדוח.

31 החלטת הממשלה 4618, "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריה" (1.1.06).



המאורגנת ובתוצריה. בכפוף לצוות-העל פועל הצוות המכין, שתפקידו לשמש מטה לצוות-העל, האחראי להכנת דיוני הצוות כדי להבטיח שהיא נעשית כנדרש, לרבות גיבוש סדר היום לשיבותיו ופיקוח על החלטותיו³².

2. הרשות חברה ב"וועדה המתמדת"³³, שהוקמה מכוח החלטת הממשלה 4618, ובראשה עומד ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה. מטרתה של ועדה זו - ליישם את החלטות צוות-העל באמצעות שיתוף פעולה בין המשטרה, הפרקליטות, רשות המיסים, רשות ניירות ערך, רשל"ה ושירות בתי הסוהר;

3. נציגת הרשות המשתתפת ב"מוקד המודיעיני המשולב", ובו משתתפים גם נציגים מהמשטרה ומרשות המיסים וכן נציגים לא קבועים של הוועדה המתמדת. הרשויות שנציגיהן משתתפים במוקד מחליפות מידע מודיעיני ויזמות חקירות משותפות, ואלה מובאות לאישור הוועדה המתמדת ונדונות בישיבותיה;

4. הרשות מספקת ניתוחי מידע פיננסי שבידיה על גורמים מרכזיים החשודים בהלבנת הון לכוחות המשימה במשטרת ישראל³⁴, אשר בהם חברים נציגי המשטרה, רשות המיסים, הפרקליטות ורשל"ה, ומטרתם לפעול נגד ישויות וארגוני פשיעה משמעותיים³⁵.

32 הצוות המכין הוקם בשנת 2018, מכוח החלטת היועמ"ש לממשלה. ההחלטה הסתמכה על המלצות של צוות שהקים היועמ"ש לבחינת תפקודו של צוות-העל, לנוכח ממצאי דוח מבקר המדינה 66 בנושא המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת (2015).

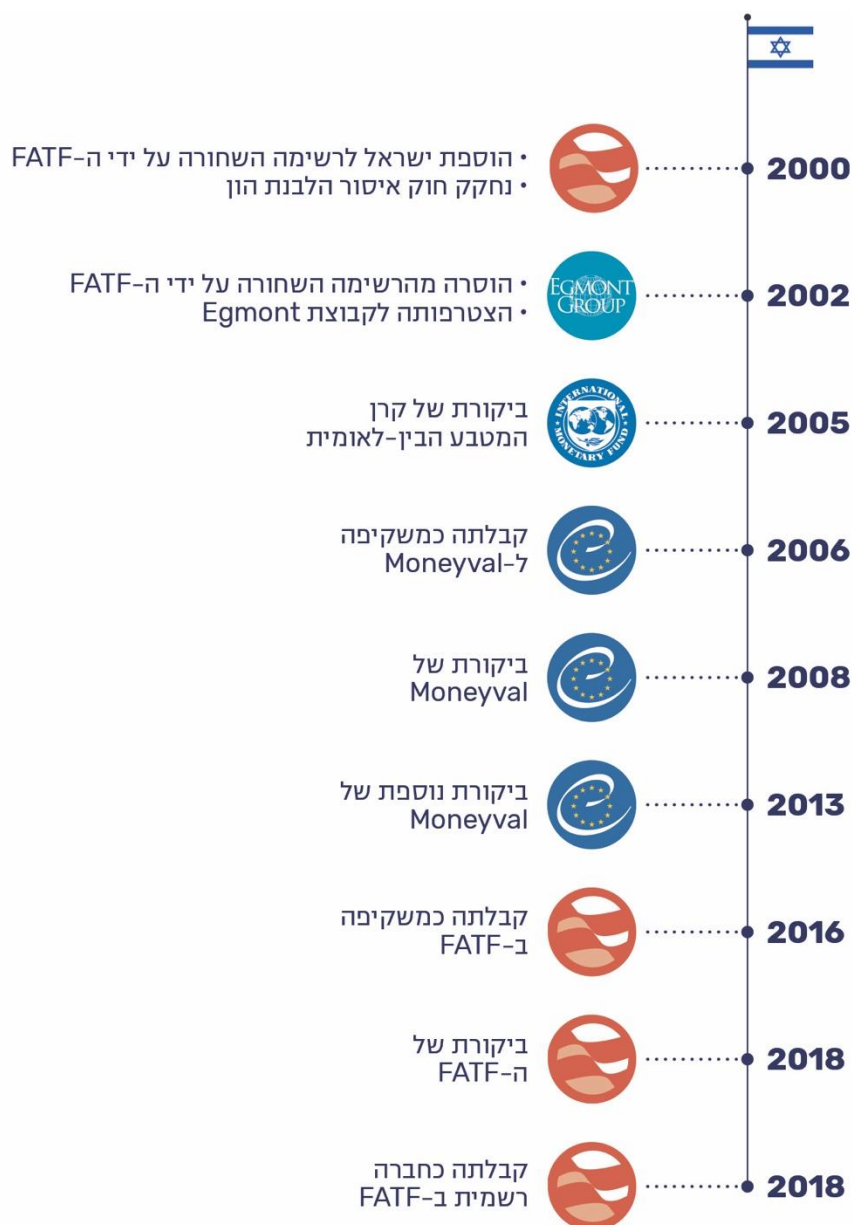
33 הצוות מגבש תוכניות שנתיות ורב-שנתיות למימוש המדיניות בהתבסס על החלטות צוות-העל.

34 יחידות חקירה משימתיות בהשתתפות נציגי רשויות חוקרות שונות.

35 רשל"ה, דוח שנתי (2019), עמ' 44 - 50.



תרשים 4: לוח הזמנים ותהליך הצטרפותה של ישראל למשטר איסור הלבנת ההון העולמי, משלב הכללתה ברשימה השחורה ועד לשלב קבלתה כחברה ב-FATF³⁶



על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הגופים המפוקחים

חוק איסור הלבנת הון וכן צווים שהותקנו מכוחו (ראו פירוט בנספח) מטילים על גופים מסוימים במגזר הפיננסי, הבנקאי, המוסדי והחוץ-פיננסי (להלן - הגופים המדווחים או הגופים המפוקחים)³⁷ חובות הנוגעות לפעולות פיננסיות שהם או לקוחותיהם מבצעים. זאת בשל הקשר הבלתי אמצעי של הגופים המדווחים עם הלקוח מבחינת פעילותו הפיננסית, המאפשר להם לשמש "שומרי סף" ולמנוע כניסת רכוש אסור למערכת הפיננסית או למסור דיווחים לרשל"ה³⁸ במקרים המתאימים, בכלל זה במקרים שבהם בוצע ניסיון לביצוע פעולה, אך זו לא הושלמה.

הרגולטורים

שרים שהגופים המדווחים נמצאים באחריותם, וכן נגיד בנק ישראל, הוסמכו לאסדר בצווים את פעילות הגופים המדווחים לפי הוראות חוק איסור הלבנת הון³⁹ (להלן - הרגולטורים הראשיים). כמו כן, חוק איסור הלבנת הון קובע מי הם הממונים מטעם הרגולטורים הראשיים על הגופים המדווחים, והוא אף מסמיך אותם לפקח על ביצוע הוראות החוק ובכלל זאת לקבוע הוראות הנוגעות לדרכי היישום של החובות החלות על הגופים המדווחים (להלן - רגולטורים או ממונים)⁴⁰. הרגולטורים הם - המפקח על הבנקים בבנק ישראל, מנהל מינהל הדואר במשרד התקשורת, המפקח על היהלומים במשרד הכלכלה והתעשייה, הממונה על רשות שוק ההון ביטוח וחסכון (להלן - רשות שוק ההון), רשות ניירות ערך והממונה על נותני שירות עסקי במשרד המשפטים (להלן - הממונה על הנש"עים)⁴¹. המגזרים השונים נבדלים זה מזה מבחינת הצווים החלים עליהם, אשר נקבעים בהתאם לצורכי המגזר ולמאפייניו, אך יש חובות עקרוניות שחלות על כלל המגזרים⁴², ובכלל זה:

1. כינון מדיניות לניהול סיכונים הלבנת הון וקביעת כללים בנושא;
2. מינוי אחראי בגוף, שתפקידו לוודא כי הגוף עומד בכללי משטר איסור הלבנת הון (להלן - קצין ציות);
3. ביצוע תהליך "הכר את הלקוח" בהתאם למידת הסיכון שלקוח יבצע הלבנת הון. במסגרת תהליך זה, יש לברר את מקור כספי הלקוח ואת תחום עיסוקו.
4. זיהוי הלקוח בעת פתיחת חשבון או ביצוע פעולה ושמירת מסמכים הנוגעים ללקוח ולפעולות שבוצעו;

37 הגופים מפורטים בתרשים 3 לעיל.

38 סעיפים 7 - 8 לחוק איסור הלבנת הון.

39 סעיפים 7, 8א ו-8ב לחוק איסור הלבנת הון.

40 סעיף 11 לחוק הלבנת הון. כמו כן ראו פירוט של הממונים בלוח 1 להלן.

41 נותני שירות עסקי, הם עורכי דין ורואי חשבון, שעל פי תנאים מסוימים הקבועים בצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, ניהול רישומים של נותן שירות עסקי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ה-2014, מחויבים בהוראות משטר איסור הלבנת הון הייחודיות למגזר זה. בעניין זה יורחב בהמשך הדוח.

42 למעט נותני שירות עסקי שאינם מורשים למסור דיווח רגיל ובלתי רגיל מפאת חיסיון, אך חלה עליהם החובה להימנע מביצוע פעולה אם העריך נותן השירות העסקי כי השירות המבוקש כרוך בסיכון גבוה להלבנת הון או למימון טרור.



5. אימות פרטים של מקבל השירות בפועל ודרישת מסמכים רלוונטיים (להלן - אימות);
6. העברת דיווח רגיל⁴³ ובלתי רגיל לרשות בגין פעולות בסכומים הקבועים בצו הלבנת ההון הרלוונטי לאותו מגזר מדווח, או בגין פעולות אשר מעוררות חשש לביצוע הלבנת הון.

ליד כל אחד מהרגולטורים הוקמה ועדה לעיצום כספי מכוח חוק איסור הלבנת הון (להלן - ועדה לעיצום כספי), והיא מוסמכת להטיל סנקציות מינהליות. אם לדעתו של רגולטור גוף מדווח הפר אחת מהחובות המסמכות את הוועדה לעיצום כספי לדון בעניינו, הוא מוסמך להביא את עניינו לפני הוועדה. הוועדות נבדלות זו מזו בהרכבן בהתאם לרגולטור שלידו הוקמו. ככלל בוועדה משתתפים שני נציגים של הרגולטור הרלוונטי (האחד - הממונה עצמו, והשני - עובד שמינה הממונה מקרב עובדי משרדו) וכן משפטן שמינה שר המשפטים מבין עובדי משרדו, אשר בפועל הוא נציג רשל"ה. סכום העיצום הכספי נקבע לפי שיעורו המעודכן של הקנס הקבוע בחוק העונשין, התשל"ז-1977, ובהתחשב בהיקף ההפרה, בנסיבותיה ובנסיבות הגוף המפר, ובכלל זה מספר הפעמים שהגוף ביצע הפרות מסוג זה⁴⁴. סכומו המרבי של עיצום כספי שיושת בגין כל הפרה הוא 2.26 מיליון ש"ח⁴⁵.

יצוין כי רשל"ה מעבירה לחלק מהרגולטורים, ביוזמתה או לבקשתם, דוחות סטטיסטיים הנוגעים למידת הציות של הגופים הכפופים לפיקוחם (להלן - מידע סטטיסטי) ומקיימת דיון עם חלק מהרגולטורים כדי לבחון כיצד להגביר את הציות של המגזר לכללי משטר איסור הלבנת הון, לשפר את איכות המידע המדווח ולאתר גורמי סיכון להלבנת הון. כמו כן, הרשות יוזמת מפגשי עבודה משותפים עם הרגולטורים, העוסקים בנושאים רוחביים, בתיקוני חקיקה ובשיתוף מידע בהתאם לחוק. מתקיימים אף מפגשים בין הרגולטורים לרשל"ה במסגרת היערכות לביקורת בין-לאומית או לשם יישום מסקנות הביקורת.

לקוחות המידע

רשל"ה מעבירה מידע לגורמי אכיפה ובהם המשטרה ורשות המיסים, ולגורמי הביטחון, ובהם גופים במשרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון ובצה"ל (להלן - לקוחות המידע), וזאת בשני אפיקים:

1. בהתאם לחוק איסור הלבנת הון, לקוחות המידע רשאים לפנות בבקשה לרשל"ה על מנת לקבל מידע בנוגע לגורמים שהם מנהלים חקירות נגדם (להלן - בקשת מידע). רשל"ה מספקת מידע זה באמצעות ניתוח המידע הקיים במאגר המידע שלה, הכולל דיווחים שהיא מקבלת מהגופים המדווחים וממקורות נוספים.
2. רשל"ה פונה ביוזמתה ללקוחות המידע כדי למסור להם מידע העולה מדיווחים שקיבלה אשר מעורר חשש לביצוע עבירות הלבנת הון או מימון טרור או פגיעה בביטחון המדינה, בהתאם למטרות המנויות בחוק איסור הלבנת הון (להלן - מידע יזום).

43 חובה זו אינה חלה על מגזר מנהלי התיקים ועל מגזר הסוחרים באבנים יקרות.

44 סעיף 16 לחוק איסור הלבנת הון.

45 סעיף 14(א) לחוק איסור הלבנת הון.



חלק מגופי האכיפה והביטחון מנויים בחוק איסור הלבנת הון כמי שרשאים לבקש ולקבל מידע ישירות מרשל"ה והותקנו לגביהם תקנות ייעודיות. במקרים מסוימים מוסמכת המשטרה⁴⁶ מכוח תקנות ייעודיות (להלן - תקנות העבירות הנוספות)⁴⁷ למסור מידע שמקורו ברשל"ה לגופי אכיפה וביטחון אחרים, שחלקם אינם יכולים לקבל מידע זה במישור משום שאינם מנויים בחוק כלקוחות המידע, משום שהם מנויים בחוק אך לא הותקנו לגביהם תקנות ספציפיות לקבלת המידע או מסיבה אחרת. הרשות מעבירה מידע ומקבלת מידע מיחידות FIUs במדינות אחרות, בהתאם לחוק איסור הלבנת הון וכן בהתאם לאמנת ארגון ה-Egmont ובהתאם להמלצות ה-FATF.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2020 עד ספטמבר 2021 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה היבטים רוחביים הנוגעים למשטר איסור הלבנת הון בישראל, ובפרט את ההיבט האזרחי של המשטר - הרגולציה שמפעילים הרגולטורים השונים ואופן יישומו של משטר איסור הלבנת הון בגופים ממשלתיים. הביקורת בוצעה ברשל"ה; במשטרה; ברשות המיסים; במינהל יהלומים, אבני חן ותכשיטים שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - המפקח על היהלומים); בבנק הדואר - חברת הבת של חברת דואר ישראל בע"מ; במינהל הדואר במשרד התקשורת; בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח על הבנקים); ביחידת הממונה על נותני שירות עסקי במשרד המשפטים; ברשות ניירות ערך; וברשות שוק ההון. בירורי השלמה בוצעו במטה משרד המשפטים, בפרקליטות המדינה, במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים), בהוצאה לפועל ובמרכז לגביית קנסות שברשות האכיפה והגבייה, בנציבות שירות המדינה, במשרד ראש הממשלה, בממשל זמין שברשות התקשוב הממשלתי שבמערך הדיגיטל הלאומי, ביחידת קצין מטה אוצר במינהל האזרחי, במטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור במשרד הביטחון, במערך הסייבר הלאומי, בשירות הביטחון הכללי ובמוסד לביטוח לאומי.

במסגרת הביקורת נותחו נתונים מתוך בסיסי הנתונים של רשל"ה וכן של שבעה גופים ממשלתיים נוספים⁴⁸. כמו כן, במסגרת הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך שיתוף ציבור עם גופים מרכזיים במשק, כדי לשמוע את עמדתם בנושאים שנבחנו בדוח זה: לשכת עורכי הדין, איגוד הבנקים וכן בנק לאומי לישראל⁴⁹, איגוד חברות הביטוח, לשכת סוכני הביטוח בישראל, פורום חברות כרטיסי האשראי, לשכת רואי חשבון בישראל, בורסת היהלומים הישראלית, איגוד הביטוחן הישראלי⁵⁰, ואיגוד נותני שירותים פיננסיים (להלן - נש"פים) (להלן - מענה גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור).

46 במקרים מסוימים גם ללקוחות מידע נוספים יש סמכות להעביר מידע מכוח תקנות אלו או מכוחן של תקנות ייעודיות דומות.

47 תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרה ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתן לרשות אחרת), התשס"ו-2006.

48 בנק הדואר, ההוצאה לפועל, המרכז לגביית קנסות, המוסד לביטוח לאומי, ממשל זמין, המשטרה ורשות המיסים.

49 שאינו חבר באיגוד הבנקים.

50 איגוד הביטוחן הוקם בשנת 2014, כעמותה ללא מטרת רווח הפועלת לקידום טכנולוגיות סחר חופשי בישראל, כגון ביטוחן ומטבעות קריפטוגרפיים נוספים.



משרד מבקר המדינה בחן בעבר היבטים שונים בפעילות למניעת הלבנת ההון, וממצאי הביקורת פורסמו בכמה דוחות שנתיים⁵¹. יצוין כי חלק מההיבטים שייסקרו בדוח זה נוגעים הן לנושא איסור הלבנת הון והן לנושא איסור מימון טרור. עם זאת, דוח זה מתמקד בביקורת על תחום איסור הלבנת הון.

51 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), "תרומת רשות המיסים למאבק בפשיעה", עמ' 343; **דוח שנתי 65א** (2014), "רשות המיסים בישראל - המאבק 'בהון השחור'", "מיסוי רבנים, 'מקובלים' ובד"צים - רשות המיסים בישראל", עמ' 3, 293; **דוח שנתי 66א** (2014), "בנק ישראל - הפיקוח על שלוחות בנקים ישראליים בחו"ל", עמ' 1461; **דוח שנתי 66א** (2015), "הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע", עמ' 55; **דוח שנתי 66א** (2016), "המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת", עמ' 57; **דוח שנתי 70ב** (2020), "המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילופים", עמ' 1709.



משטר איסור הלבנת הון - היבטי רגולציה

חוק איסור הלבנת הון חוקק על ידי הכנסת בשנת 2000. החוק שימש מסגרת ראשית ועקרונית לרגולציה בתחום הלבנת ההון בישראל. לאחריו, משנת 2001 עד שנת 2021, התקינו הרגולטורים הראשיים (השרים הרלוונטיים ונגיד בנק ישראל, כל אחד בנוגע למגזר שבאחריותו) צווים נפרדים, ייעודיים לכל מגזר, המחילים עליו - באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת - רגולציה מפורטת של איסור הלבנת הון (להלן - הצו המגזרי, ראו פירוט שמות הצווים בנספח).

החוק פיצל את הרגולציה על משטר הלבנת ההון בישראל בין חמישה רגולטורים ראשיים: בנק ישראל, שר האוצר, שר המשפטים, שר התקשורת ושר הכלכלה והתעשייה; ובין שישה רגולטורים שתפקידם לבצע פיקוח בנושא: המפקח על הבנקים בבנק ישראל; הממונה על רשות שוק ההון, שר התקשורת או עובד ציבור שהוא הסמך לכך; המפקח על יהלומים, אבני חן ותכשיטים במשרד הכלכלה והתעשייה; יו"ר רשות ניירות ערך; והממונה על נותני שירות עסקי במשרד המשפטים (להלן יזוהה כל רגולטור לפי תואר תפקידו, או לפי שם הרשות או היחידה שהוא עומד בראשה).

משרד מבקר המדינה בדק את חלוקת התפקידים במבנה המשטר הרגולטורי בין הרגולטורים השונים ובינם לבין רשל"ה, את השפעות המשטר הרגולטורי על הפעילות הפיננסית והעסקית, את יעילות הרגולציה ואת אופן היישום של הצווים השונים - הן מנקודת המבט של הגורם הפיננסי המפוקח והן מנקודת מבטם של הלקוחות - האזרחים ומקבלי השירות שאינם אזרחים.

המבנה הרגולטורי

1. כאמור, חוק איסור הלבנת הון כונן מסגרת ראשית ועקרונית למשטר איסור הלבנת הון, וצווי איסור הלבנת הון החילו משטר זה על מגזרים מסוימים. יצוין כי יש מגזרים שפעילים בתחום הפיננסי או החוץ-פיננסי שה-FATF המליץ להחיל עליהם משטר איסור הלבנת הון, אך בפועל אין לגביהם צו בתוקף או אין צו כלל, וכי מרביתם גם טרם הוסדרו בהיבטי הרישוי.



לוח 1: המגזרים שעליהם ממונה כל רגולטור, מספר המפוקחים בכל מגזר ושנת תחילת הפיקוח על המגזר מכוח הצו המגזרי

הרגולטור הראשי	הרגולטור	המגזר המפוקח	מספר מפוקחים	תחילת הפיקוח על המגזר
נגיד בנק ישראל	בנק ישראל	בנקים	11	2002
		בנקי חוץ	4	
		קבוצות סולקים	5	
שר התקשורת	משרד התקשורת מינהל הדואר	בנק הדואר	1	2002
שר המשפטים	משרד המשפטים יחידת נותני שירות עסקי	נותני שירות עסקי (רואי חשבון ועורכי דין)	כ-85,000*	2015
שר הכלכלה	משרד הכלכלה מינהל יהלומים, אבני חן ותכשיטים	סוחרים ביהלומים ואבני חן	כ-2,300** מפוקחים בפועל	2015
שר האוצר	רשות ניירות ערך	מנהלי תיקים	124	2002
		זירות מסחר	4	2016
		חברי בורסה שאינם בנקים	6	2002
שר האוצר	רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	חברות ביטוח	26	2002
		חברות מנהלות	84	
		סוכני וסוכנויות ביטוח	13,385	
		נותני שירות ב"נכס פיננסי" כולל נותני שירותי מטבע (נש"ם)***	809	2021
		נותני שירותי אשראי***	826	2018
מתווכי אשראי	6	2019		
לסקטורים אלו אין צו בתוקף**** להחלת משטר איסור הלבנת הון		גמ"חים		
		מתווכי נדל"ן		
		נותני שירות בתחום החברות והנאמנויות ככל שאינם עורכי דין או רואי חשבון		
		סוחרים במתכות יקרות		
		רכזי הצעה ואגודות אשראי		
		נותני שירותי תשלום וייזום שירותי תשלום		

על פי נתונים שהתקבלו מהרגולטורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מפוקחים פוטנציאליים, חברי לשכת עורכי הדין ורואי החשבון.

** ציון כי הצו חל על כלל המגזר הכולל ארבעה ענפים: יהלומים לא משובצים, אבני חן, יהלומים משובצים, יהלומי מעבדה (משובצים ושאנים משובצים). האמור בטבלה נוגע לענף שבו יש פיקוח בפועל - יהלומים שאינם משובצים.



*** "שירות בנקס פיננסי" ו"מתן אשראי" הינם כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן - חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים). "בנקס פיננסי" כולל בין היתר, פיקדון כספי, כרטיס אשראי ומטבע וירטואלי (דיגיטלי). כלל העוסקים בתחומים אלו, אשר החל מ-2021 מוסדרים תחת אותו צו (צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנקס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ח-2018), יכנו להלן "נותני שירותים פיננסיים" או "נש"פים". יצוין כי קודם ל-2021, הנש"פים (כגון חלפני הכספים) היו כפופים לרגולציה מינואר 2002 עד אוקטובר 2018, כאשר שירותי מטבע מסוימים, משהוגדרו כ"מתן אשראי" בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, הוכפפו ממרץ 2018 לרגולציה שהוחלה על נותני אשראי במועד זה. ביחס ליתר הנש"פים, שהרגולציה לגביהם פקעה באוקטובר 2018, זו הוחלה מנובמבר 2021 במסגרת צו חדש. אין צו בתוקף לגבי כלל המגזרים המפורטים, אם כי מבוצעת לגבי חלקם עבודה ממשלתית. בעניין מגזר הגמ"חים, במועד סיום הביקורת החוק לגביהם טרם נכנס לתוקף וטיטוט הצו טרם אושרה. ****

יצוין כי בדוח הביקורת של ה-FATF משנת 2018 ישראל קיבלה ציון נכשל בעניין החלת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור על נותני שירות שאינם פיננסיים - מתווכי נדל"ן, נותני שירותי נאמנות וסוחרים במתכות יקרות.

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2022, כי משטר איסור הלבנת הון מוחל ככלל על תחומים שקיימת לגביהם אסדרה בסיסית. לפיכך, קודם שיומלץ על החלת משטר הלבנת הון יש ליצור רגולציה מתאימה. למשל, אין מאסדר לתחומים אלה - סחר במתכות יקרות ונותני שירותים לחברות ונאמנויות. כמו כן, יש תחומים שלגביהם הושלמה חקיקה ייעודית, כגון גמ"חים שהפיקוח עליהם נמצא באחריות משרד האוצר ובנק ישראל, וחוק בנושא אמור להיכנס לתוקף. כמו כן, בנוגע למתווכים במקרקעין הוכנה טיטוט תזכיר חוק שממתינה כמה שנים להפצה, וזאת עקב דיונים בנושא דה-רגולציה של המקצוע. משיושלמו הדיונים בנושא יקודם גם התזכיר האמור.

רשל"ה ציינה בתשובתה כי ההחלטה לקדם תחילה משטר הלבנת הון על עורכי דין, רואי חשבון וסוחרים באבנים יקרות, מבין כלל נותני השירותים שההמלצות הבין-לאומיות עוסקות בהם, אינה אקראית אלא מבוססת סיכון. כלומר, אלו הסקטורים שבמדינת ישראל נשקף בהם הסיכון הגבוה ביותר לניצול לרעה למטרות הלבנת הון ומימון טרור, ולכן ניתנה להם עדיפות על פני שאר הסקטורים מבחינת החלת המשטר. כמו כן, לגבי הגמ"חים מסרה רשל"ה, כי יש חקיקה שתיכנס בקרוב לתוקף לגבי החובה שלהם לקבל רישיון, וכבר יש טיטוט צו בתהליכי עבודה מתקדמים שהוכן בשיתוף פעולה עם נציגי הסקטור. עוד מסרה, כי גם לגבי נותני שירותי נאמנות וחברות בוצע הליך הערכת השפעות רגולציה והוכנו טיטוט תזכיר חוק וצו (הליכי החקיקה טרם הושלמו), וכי גם לגבי מתווכי נדל"ן גובשה טיטוט תזכיר חוק.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו מדצמבר 2021, כי החקיקה הקיימת אינה מעניקה למפקח על היהלומים או למשרד הכלכלה והתעשייה סמכויות בתחום הפיקוח על מתכות יקרות, וכי אם יוחלט כי הסמכות לטיפול בתחום תוטל עליהם, יהיה צורך בתוספת משאבים.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה בינואר 2022, כי כל עוד החקיקה אינה מחילה משטר הלבנת הון על הגופים הנקובים ולא קיימות חובות דיווח החלות עליהם, לא ניתן לקבל מידע מרשל"ה ולבצע אכיפה פלילית אפקטיבית.



במועד סיום הביקורת טרם הושלמה האסדרה והחלת המשטר על מגזרים שונים כדוגמת הגמ"חים, מתווכי נדל"ן, או סוחרים במתכות יקרות, נותני שירות בתחום החברות והנאמנויות אם אינם עורכי דין או רואי חשבון. יצוין כי גם ה-FATF העיר בשנת 2018 בעניין זה. עקב כך, משטר איסור הלבנת הון אינו חל על פעולות המבוצעות בסקטורים אלו ולא מועברים לרשל"ה דיווחים רגילים או בלתי רגילים בעניינן. כפועל יוצא מכך מאגר המידע ברשל"ה אינו כולל דיווחים מגופים אלו, והם לא יועברו לרשויות האכיפה לצורכי חקירה ומודיעין. היעדר תחולה של המשטר מעורר גם חשש לביצוע הלבנת הון באמצעות מגזרים אלה.

מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף הרגולטורים הרלוונטיים, כל אחד בתחום סמכותו, יקדמו את השלמת החלתו של משטר איסור הלבנת הון על כלל המגזרים שטרם הוחל עליהם משטר איסור הלבנת הון, בהתאם להמלצות ביקורת ה-FATF, תוך שיתוף הציבור והגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מכך. מוצע כי החלת המשטר תבוצע לאחר בחינה בגישה מבוססת סיכון, בין היתר בהתאם למדרג סכומים והיקפי פעילות, תוך שקילת התוצאות האפשריות לנוכח הרגולציה המוצעת.

2. הצווים הייעודיים החלים על כל מגזר בנפרד כוללים בין היתר חובות בדבר "הכר את הלקוח", שהן זיהוי הלקוח, אימות זהותו, בדיקת מקור הכספים וחוקיותם, בדיקת קיומם של נהנים והצהרת בעל שליטה (בתאגיד) ובדיקות נוספות. כמו כן, הצווים כוללים חובת שמירת מסמכים שנאספו בתהליך העבודה עם הלקוח. על מנת לאפשר לרגולטור גמישות בהפעלת סמכויות פיקוח, ביקורת ואכיפה, הוקנתה לו גם הסמכות לקבוע הוראות ספציפיות יותר מאשר אלו שנקבעו בצו.

חוק איסור הלבנת הון והצווים המגזריים מחייבים את מרבית המגזרים המפוקחים לדווח לרשל"ה על פעולות רגילות ופעולות בלתי רגילות. בתקנות איסור הלבנת הון (דרכים ומועדים להעברת דיווח של תאגידים בנקאיים והגופים המפורטים בתוספת השלישית לחוק, למאגר המידע), התשס"ב-2002 ובנוהלי רשל"ה לכל מגזר נקבע אופן הדיווח לרשל"ה. פעולות רגילות הן פעולות שיש לדווח עליהן ללא שיקול דעת או קיומו של חשד או חשש לפעילות אסורה, אלא בשל מאפיינים ספציפיים טכניים⁵², כגון סכום הפעולה וסוגה או פעולה שסכומה עולה על סף מסוים שבוצעה מול מדינה מקבוצת מדינות מוגדרות (להלן - דיווח על פעולות רגילות או דיווחים רגילים). פעולה בלתי רגילה היא פעולה שעל פי המידע שבידי הגוף המדווח והיכרותו עם הלקוח היא חריגה, בלא סיבה נראית לעין או שמתעורר לגביה חשש כי היא קשורה לפעילות האסורה לפי חוק איסור הלבנת הון (להלן - דיווח על פעולות בלתי רגילות או דיווחים בלתי רגילים). כאמור, החוק הסמיך את רשל"ה לנהל את מאגר הדיווחים המתקבלים מהגופים המדווחים.

לעומת תפקידה המצומצם של רשל"ה בנוגע לגופים המפוקחים, שבעיקרו הוא קביעת נוהלי דיווח וקבלת דיווחים מהם, חוק איסור הלבנת הון קובע⁵³ כי תפקידיו של הרגולטור במשטר הלבנת הון הם לבצע פעולות פיקוח ואסדרה, ביקורת ואכיפה בנוגע לגופים המפוקחים.

52. אשר נקבע על סמך מחקר על אודות דפוסי הלבנת הון.

53. פרק 2ד לחוק.



להלן יוצגו עיקרי סמכויותיו, תפקידיו ופעולותיו של הרגולטור כלפי המגזר המפוקח - שלא הוקנו לרשל"ה ואינם מבוצעים על ידה:

א. **פיקוח ואסדרה:** קביעת הנחיות מכוח סמכות הרגולטור, בהתאם לחוק איסור הלבנת הון, הצו המגזרי או התקנות וכן מכוח סמכויותיו לפי דין אחר לצורך פיקוח בהיבטי איסור הלבנת הון; פרסום חוזרים; ביצוע תיאום עם רגולטורים מקבילים, עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ועם רשל"ה בסוגיות רוחביות; וכן מתן מענה על שאלות המפוקחים, בהתאם למדיניות המענה שנקבעה על ידי הרגולטור ולהנחיות הלשכה המשפטית של הרגולטור המסוים.

ב. **ביקורת:** קביעת תוכנית ביקורת שנתית, בהתאם למודל שנקבע, ביצוע ביקורת, סיכום דוח ביקורת סופי והמלצה על נקיטת צעדי אכיפה בהתאם לצורך.

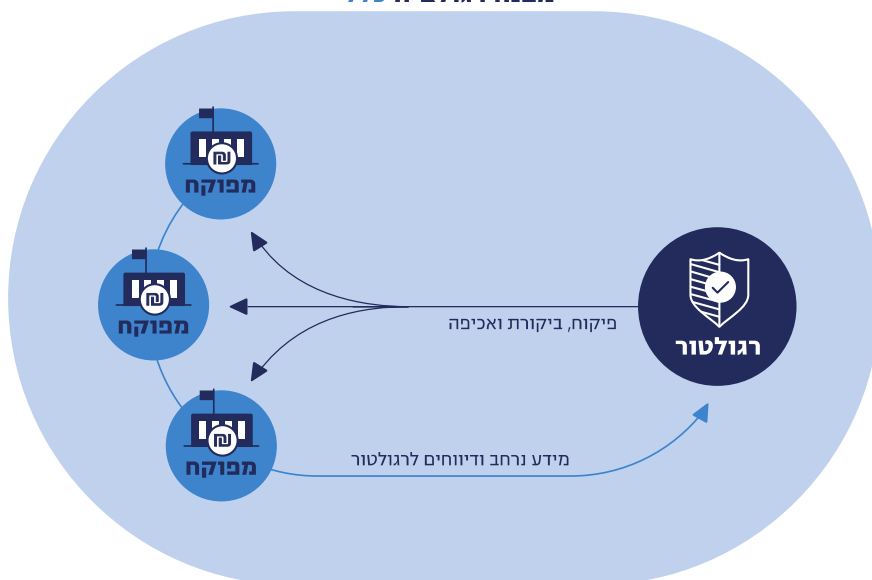
ג. **אכיפה:** הבאת דבר הפרה לידיעת הוועדה לעיצום כספי כדי שתבחן אם אכן בוצעה הפרה, ואם כן, האם להטיל עיצום כספי מכוח חוק איסור הלבנת הון או להסתפק באזהרה. רגולטור עשוי להפעיל סמכויות אכיפה נוספות שהוקנו לו מכוח חקיקה אחרת, ובמסגרת אותה חקיקה. למשל, למפקח על הבנקים יש סמכות להטיל עיצום כספי על גופים במגזר הבנקאי, מכוח פקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות) והוראת נוהל בנקאי תקין 411 (להלן - הוראת הנב"ת, או נב"ת 411).

בתרשים 5 להלן יוצג מבנה הרגולציה במשטר הלבנת ההון בישראל לעומת מבנה הרגולציה הכללי שבו לרגולטור יש קשר ישיר, דו-צדדי, עם המפוקח.

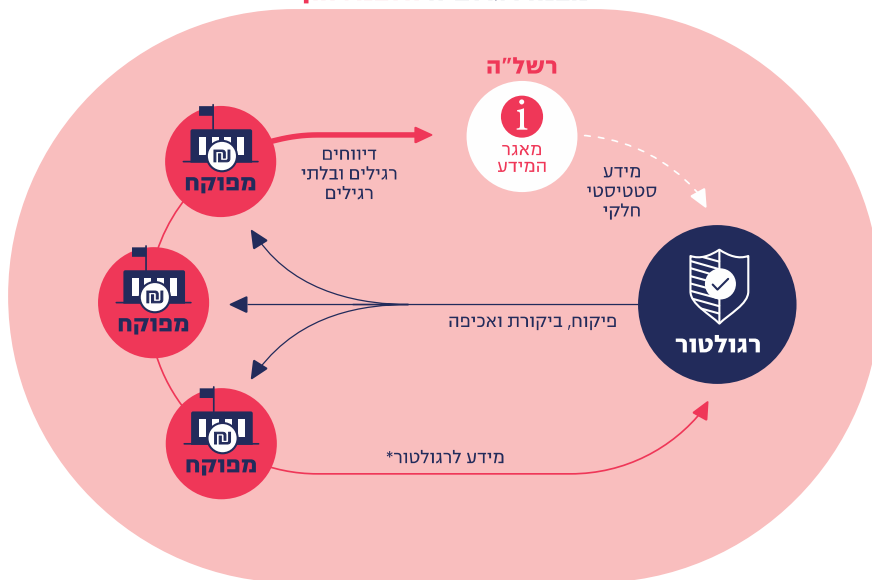


תרשים 5: מבנה רגולציית הלבנת הון לעומת מבנה רגולציה כללי

מבנה רגולציה כללי



מבנה רגולציה הלבנת הון



על פי מידע שנמסר בפגישות עם הרגולטורים ורשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המידע השוטף שמועבר לרגולטור לא כולל דיווחים רגילים ובלתי רגילים.



קיימת שונות רבה בין מדינות בהיבט של מעמדה ותפקידה הרגולטורי של הרשות למודיעין פיננסי (FIU), בין היתר ביחס למוסדות הרגולטוריים הפועלים בתחום מניעת הלבנת הון. זאת הן מבחינת השאלה אם מדובר בגוף נפרד או ביחידה ממשלתית כרשל"ה - שהיא כחלק מגוף גדול יותר (כגון משרד האוצר, משרד המשפטים, רשות אכיפה, בנק מרכזי, משרד התובע הכללי ואחרים), הן מבחינת אופי היחידה הממשלתית (מינהלית, אכיפתית או מעורבת), והן מבחינת סמכותה לבצע ביקורת בגופים מפקחים. להלן בלוח 2 פירוט על אודות סמכויות הביקורת והאכיפה של רשויות מקבילות לרשל"ה בחו"ל:

לוח 2: סמכויות הביקורת והאכיפה של יחידת ה-FIU בכמה מדינות

המדינה	סמכויות יחידת ה-FIU
ישראל	אין סמכות ביקורת עצמאית בגופים המדווחים
ארה"ב	סמכות לבצע ביקורת ישירה בגופים המדווחים בד בבד עם רגולטורים אחרים
אוסטרליה	סמכות להזמין ביקורת חיצונית אם הובחנה הפרה אצל גוף מדווח וסמכות להגשת בקשה לבית המשפט להטלת עיצום כספי.
ספרד	יחידת ה-FIU היא זרוע מבצעית של הוועדה למניעת הלבנת הון ועבירות נוספות. לוועדה סמכויות כגון שיתוף פעולה עם רשויות אכיפה וקביעת הנחיות דיווח. ליחידה יש סמכות לבצע פעולות פיקוח בד בבד עם רגולטורים אחרים. אם היחידה גילתה הפרה, בסמכותה להמליץ לפני הוועדה הממונה עליה על נקיטת סנקציות מינהליות כלפי גוף מפקח בגין ההפרה.
קנדה	סמכות לבצע ביקורת ולהטיל סנקציות מינהליות בגין הפרות בנוגע לדיווחים לרשות. היחידה אינה מפקחת בפועל על הגופים המפקחים.
דרום אפריקה	סמכות ביקורת שירות ישירה על הגופים המדווחים, וזאת בהיעדר רגולטור אחר או בשל תת-פעילות של הרגולטור הממונה

על פי סקירה שביצעה רשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבנה הרגולציה במשטר הלבנת ההון בישראל, ריבוי הגופים והמידע החלקי שיש בידי כל אחד מהם מעוררים קשיים לא מבוטלים - להלן הפרטים.

העברת מידע פרטני לרגולטורים לצורכי פיקוח, ביקורת ואכיפה

החל מיוני 2007 ה-FATF הנחה את המדינות, הרגולטורים והגופים המפקחים לפעול כאמור בגישה מבוססת סיכון כדי לזהות את הסיכונים הקיימים להלבנת הון ולמימון טרור באמצעות



סקר סיכונים, להעריכם, ובהתאם למידת הסיכון לפעול להפחתת הסיכון⁵⁴. כן המליץ ה-FATF לרגולטורים ולרשויות המודיעין (FIU's) לשתף זה את זה במידע רלוונטי⁵⁵.

על פי חוק איסור הלבנת הון⁵⁶, רשל"ה מוסמכת להוציא מידע ממאגר הדיווחים ולהעבירו לרשויות אכיפה, ביוזמתה או במענה על בקשת מידע מצד רשויות אכיפה שהוסמכו בחוק ובתקנות לקבל מידע זה. בכלל זאת רשאת רשל"ה להעביר מידע ממאגר המידע של הרשות לרגולטורים (כגון המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון), לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק ולצורך הטלת עיצום כספי לפי חוק זה, אך זאת בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים בתקנות בדבר סוג המידע והיקפו, אופן העברתו, דרכי השימוש בו, שמירתו ואבטחתו. במועד סיום הביקורת תקנות כאמור טרם הותקנו⁵⁷. עקב כך, אף שהרגולטורים נדרשים לוודא כי הגופים המפוקחים מציינים לחוק איסור הלבנת הון, הצו המגזרי והתקנות - בפועל למפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, משרד התקשורת, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים והמפקח על היהלומים, אין הרשאה לבקש מרשל"ה מידע שמצוי בדיווחים שמסרו הגופים המפוקחים או ניתוחים של מידע כאמור.

יצוין כי גם בכפוף למגבלות של סודיות ושמירה על הפרטיות, מתן הרשאה לרגולטור לבקש מידע מרשל"ה הייתה יכולה להקנות לו תמונת מצב מלאה, עדכנית, שוטפת ומפורטת על תרבות הציות של הגוף המפוקח מבחינת תקינות הדיווחים, מספר הדיווחים, איכותם ותוכנם, היעדר דיווחים, מידע על פעולות בסיכון גבוה להלבנת הון שמבוצעות על ידי לקוחות הגוף המפוקח וכן מידע על סיכונים אליהם הגוף חשוף לאור תוכן הדיווחים הבלתי רגילים⁵⁸, התדירות שבה מתעוררים סיכונים כאמור ועוד.

בלוח 3 להלן יתוארו פריטי מידע שעשויים לתרום לרגולטור בעת שהוא בוחן את תמונת המצב של כלל המגזר שעליו הוא מפקח, וכן לגבי גוף מסוים במגזר המפוקח, וכדי לקיים ביקורת נאותה על המגזר. כמו כן צוין בלוח אם מידע זה נמצא בידי הרגולטור ובידי רשל"ה.

FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures (june 2007)	54
המלצה 2.3 להמלצות FATF (ההמלצה עוסקת בשיתוף הפעולה והתיאום התוך מדינתי), וכן דוגמה מס' 10 במסגרת בחינת IO3 במסמך המתודולוגיה לביקורת של ה-FATF (במסגרת Examples of Specific Factors that could support the conclusions on Core Issues).	55
סעיף 30(ג2).	56
קיים נתיב חריג להעברת מידע מהמשטרה לרגולטורים לפי תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתו לרשות אחרת), התשס"ו-2006, ובכפוף לשיקול דעתה של המשטרה, כפי שיורחב בהמשך.	57
כגון פעילות שמדווחת על ידי הגוף הפיננסי ומבוצעת, על אף הסיכון הגבוה הכרוך בה, ומעלה חשש לפעילות אסורה.	58



לוח 3: המידע שעשוי לתרום לרגולטור לפיקוח על המגזר המפוקח ולביצוע ביקורת בו והימצאותו בפועל בידי רשל"ה או בידי הרגולטור

פריטי המידע	האם המידע קיים בידי הרגולטור	האם המידע קיים בידי רשל"ה
ממצאי ביקורות עבר של הרגולטור	כן	לא, למעט ביקורות שהובאו לדיון בוועדה לעיצום כספי שבה חבר נציג רשל"ה, כנציג שר המשפטים.
מידע סיכומי שהרגולטור מקבל מגוף מפוקח על סיכוני הלבנת הון, מכוח סמכותו הכללית כרגולטור	כן	לא
מידע שהרגולטור מחזיק כמי שאמון על אסדרה כללית של המגזר	כן	לא
מידע סטטיסטי חלקי שרשל"ה מפיקה על בסיס דיווחי שנה קודמת (אם לא התבקש מידע על תקופה אחרת)	כן, אם רשל"ה יזמה הכנת מידע זה, או אם הרגולטור ביקש מידע זה ורשל"ה נענתה לבקשתו.	כן
עדכון שוטף ועדכני על מספר הדיווחים לרשל"ה	אם הרגולטור הורה על כך, מועבר לו עדכון מהמפוקח בתדירות קבועה ⁵⁹ .	כן
עדכון שוטף ועדכני על איכות הדיווחים לרשל"ה	לא	כן
עדכון שוטף ועדכני על מועד הדיווחים לרשל"ה	לא	כן
מידע על פעולות בסיכון גבוה להלבנת הון שאושרו לביצוע	לא	כן
הסיכונים שאליהם חשוף הגוף המפוקח ותדירותם, כפי שמשתקף מהדיווחים שלו לרשל"ה	לא	כן
עדכון שוטף ועדכני לפי מידע הקיים ברשל"ה על גופים שאינם מדווחים, מדווחים לרשל"ה באופן לקוי או כשחסרים בדיווחים פריטי מידע שהגופים מחויבים לכלול בדיווח	לא	כן

59 לדוגמה, בהתאם להוראת דיווח לפיקוח על הבנקים 825 בדבר דוח חצי-שנתי על חשיפה לסיכוני ציות, המערכת הבנקאית מעבירה לרגולטור נתונים (אחת לחצי שנה) לגבי מספר הדיווחים שהועברו לרשל"ה וסכומם.



יצוין כי רשל"ה הציגה למשרד מבקר המדינה את טיוטת תקנות איסור הלבנת הון (כללים לבקשת מידע והעברתו מן הרשות המוסמכת לממונה), התש"פ-2020. לפי טיוטת התקנות היא תהיה רשאית להעביר לרגולטור על פי בקשתו מידע פרטני על מפוקח ספציפי אך הרגולטור לא יהיה רשאי לבקש מידע מודיעיני רוחבי על כלל המגזר בפרמטרים מסוימים (שאינו כדוח סטטיסטי, שניתן להפיקו עבור רגולטורים כבר כיום)⁶⁰. רשל"ה תוסמך להעביר מידע זה גם ביוזמתה. הכול, בכפוף למגבלות השמירה על פרטיות, לפי החוק. משרד המשפטים מסר כי התקנות פורסמו בדצמבר 2021 לקבלת הערות הציבור.

רשל"ה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2022, כי לרגולטורים יש גישה למידע רב שהם מקבלים מהגופים הפיננסיים (למשל דיווחים עיתיים של הבנקים למפקח על הבנקים), וכן יש להם סמכות לקבל את כל המידע הקיים אצל הגוף המפוקח במהלך הביקורת, לרבות הדיווחים לרשל"ה. לעמדת רשל"ה, הגופים המדווחים מוסרים דיווח רק על מקצת פעילויותיהם, ומובן שגופים אלה אינם מדווחים על אודות דיווחים אשר הם לא מסרו, אף שהיה צורך שימסרו אותם. רשל"ה הוסיפה בתשובתה, כי אם ההמלצה היא מתן גישה באמצעות הגשת בקשות פרטניות, הרי שתקנות העברת מידע לרגולטורים ייתנו בעתיד מענה על צורך זה. רשל"ה מסרה כי הערת משרד מבקר המדינה על מתן מידע לרגולטורים אינה רלוונטית לממונה על הנש"עים משום שזהו מגזר שאינו מדווח לרשל"ה.

נמצא כי לא הוקנתה למפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, משרד התקשורת, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים והמפקח על היהלומים, הרשאה לבקש מידע רוחבי או ספציפי ממאגר הדיווחים, אף שהחוק הטיל על הרגולטורים למלא את תפקידי הפיקוח, הביקורת והאכיפה בנוגע לגופים המפוקחים, ואף שגישה למידע המודיעיני הרלוונטי לגופים אלה, לרבות למידע מעובד, הנשמר במאגר הדיווחים, גם במגבלות השמירה על הפרטיות, עשויה לתרום לפעילותו של הרגולטור, באופן שיהיה מעודכן באופן מלא ושוטף בניהול הסיכונים ובתרבות הציות של הגוף המפוקח ממקור מידע אובייקטיבי. מידע על אודות מגזר מסוים עשוי להיות כלול גם בדיווחים של מגזרים אחרים עליו. מידע זה חיוני עבור רגולטורים שאינם מקבלים מידע ממפוקחיהם וחשוב גם עבור רגולטורים שמעודכנים מדי תקופת זמן אך לא באופן שוטף, בנושאים מסוימים, על ידי הגוף המפוקח. הגישה למידע ניתנה לרשל"ה בלבד, ולרשל"ה אין אפשרות להעביר מידע זה לרגולטור, הן מידע רוחבי והן מידע ספציפי, וגם לא לבצע בעצמה ביקורת בגופים המפוקחים בהסתמך על המידע האמור.

60 "בקשת מידע תהיה בכתב ויפורטו בה כל אלה: שם הגורם המפוקח שלגביו מבקשים את המידע, סוג הגורם המפוקח, תחום עיסוקו, פרטי זיהוי ומענו, או כל פרט אחר שבנוגע אליו מתבקש המידע" (סעיף 2[א] לטיטלה).



במצב דברים זה אין בידי הרגולטור מידע מהותי מלא על סיכוני הלבנת הון בגופים המפוקחים, מידע על פעולות בסיכון גבוה להלבנת הון שאושרו לביצוע כפי שניתן להסיק מדיווחים לרשל"ה ומידע בזמן אמת על דיווח חסר או לקוי, כל זאת לשם מילוי תפקידו בגישה מבוססת סיכון. קבלת מידע זה הייתה מאפשרת לרגולטור לקבל את המידע המודיעיני⁶¹ הנדרש על מנת לבצע את הפיקוח, הבקרה והביקורת באופן המיטבי, ובין היתר למקד את הביקורת בתחומים הנדרשים, לפי גישה מבוססת סיכון. עוד נמצא כי טרם הושלמה התקנת תקנות בעניין זה, וכי גם טיטוט התקנות המקודמת בניסוחה כפי שקיים במועד הביקורת, עלולה שלא למלא כנדרש את החסר בתחום, משום שעל פיה יוסמך הרגולטור לבקש מרשל"ה מידע מודיעיני פרטני על מפוקח ספציפי אך לא יהיה רשאי לבקש מידע מודיעיני רחבי על כלל המגזר, כדי לנהל את הסיכונים בכלל המגזר במבט השוואתי. יצוין כי גם רשל"ה אינה חשופה למלוא המידע הרלוונטי שאספו הרגולטורים במסגרת מילוי תפקידם. מידע זה עשוי לתרום למילוי תפקידה של רשל"ה בהעשרת מאגר המידע וניתוחו, לרבות העשרת מחקר דפוסי הלבנת הון במגזרים השונים ובחינת דיווחי המפוקחים לרגולטור לעומת העולה מדיווחי הגופים לרשל"ה.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו בדצמבר 2021, כי הוא מייחס חשיבות עליונה ליישום משטר איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור במערכת הבנקאית, ולפיכך הנושא נמצא במקום גבוה בסדר העדיפויות הפיקוחי זה כמה שנים ומקבל תשומת לב משמעותית ונרחבת, הן מבחינת הקצאת משאבים רבים של כוח אדם וייעודי ואיכותי המוקצה לנושא והן מבחינת המגוון והעצימות של התהליכים הפיקוחיים המוקצים לנושא. עוד ציין, כי לשיטתו פעילות המפקח בנושא איסור הלבנת הון משקפת פעילות של רגולטור מתקדם בתחום זה העומדת בשורה אחת עם הפרקטיקות המיטביות הבין-לאומיות. עוד הדגיש, כי בראיית המפקח את יישום משטר הלבנת הון במערכת הבנקאית, מובאים בחשבון שיקולים רחבים מעבר למלחמה בפשיעה ומעשי טרור, שעיקרם שמירה על יציבותם ואיתנותם של התאגידים הבנקאיים.

עוד מסר בתשובתו, כי למפקח על הבנקים בישראל, כבמדינות מובילות בעולם, תשומות מוגבלות. בהתאם לכך, ובהתאם לסטנדרטים העולמיים בנושא זה (ועדת באזל), הוא מקדיש את עיקר פעילותו לבניית מכלול שלם של דרישות ושל פעילות ניטור שמטרתן לוודא שבכל תאגיד מפוקח תפעל מעטפת נאותה של בקורות, על כל תחום פעילות שהוא מבצע, וממשל תאגידי איכותי. באופן זה מתאפשר לו להסתמך באופן מושכל על הבקורות בתאגיד המפוקח ולמקד את התשומות שלו, לרבות את זרוע הביקורת, בנושאים עם סיכון גבוה. קבלת מידע מודיעיני כשלעצמה היא צעד חשוב אשר יתרום ויסייע למפקח על הבנקים לאתר את התחומים הנמצאים בסיכון גבוה ואת החולשות במערכים הקיימים ולמקד בהם את פעילותו. לעומת זאת, הפניית תשומות לבדיקות פרטניות תבוא בהכרח על חשבון פעילות פיקוחית אחרת, בתחום זה ובתחומים אחרים, ותביא בכך לפגיעה באפקטיביות של הפיקוח כפיקוח מבוסס סיכון.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו, כי הוא מקווה כי בקרוב תאושר טיטוט התקנות האמורה ואז הוא יוכל לבקש מידע, שאין חולק כי יוכל לסייע בפיקוח. עוד מסר המפקח על היהלומים כי יש צורך בגיבוש תקנות חדשות שיאפשרו לו להיות חשוף למלוא המידע (כללי ופרטני) על מפוקחיו, וכן לחלוק מידע זה עם רשל"ה או עם גופים אחרים.

61 בעניין קבלת מידע כללי סטטיסטי - ראו להלן.



מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף רשל"ה והרגולטורים - המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, משרד התקשורת, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים והמפקח על היהלומים - יבחנו דרכים לשיתוף מידע בין רשל"ה והרגולטורים וקיום משוב אפקטיבי למידע שהיא שולחת, כל זאת לשם שיפור אפקטיביות הפעלת סמכויותיהם והמאבק בהלבנת הון, תוך מתן הדעת גם לשיקולי ההגנה על הפרטיות וחובת הסודיות ביחסי מפקח - מפוקח. כמו כן מוצע כי משרד המשפטים יפעל להשלמת הליך התקנת התקנות להעברת מידע מרשל"ה לרגולטורים בהתאם לקבוע בחוק. עוד מוצע, כי בהתאם להמלצות ה-FATF לרגולטורים ורשויות המודיעין (FIUs), ובכפוף לכל דין, תגובש תוכנית תקופתית משותפת, מבוססת סיכונים לשיתוף הדדי במידע.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה מינואר 2022, כי נודעת חשיבות רבה לקבלת מידע מרשל"ה לא רק לשם ביצוע ביקורות ובקרה בתחום מניעת הלבנת ההון, אלא גם כדי לשקול שיקולים נוספים בבחינת בקשות רישיון או שלילת רישיון במקרים המתאימים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מדצמבר 2021, כי היא תומכת במסקנה כי הרגולטורים צריכים לקבל מידע מרשל"ה לצורך שיפור האפקטיביות של הפעלת סמכויותיהם, וכי לדעתה עליה לקבל מידע ממאגר רשל"ה לצורך אכיפה אזרחית של חוקי המס.

העברת מידע סטטיסטי רוחבי מרשל"ה לרגולטורים

רשל"ה מעבירה לרגולטורים מסוימים מידע סטטיסטי רוחבי על מספר הדיווחים שמעבירים לה הגופים המפוקחים שלהם יחסית לכלל גופי המגזר המפוקח, וכן מעבירה למפקח על הבנקים פילוח של נתונים נוספים כדוגמת ביטויי המפתח⁶² שהם הקלידו בעת הזנת הדיווחים הבלתי רגילים.

62 ביטוי מפתח הוא טקסט מוגדר מתוך רשימת ביטויים שהגדירה רשל"ה עבור הגופים המדווחים, שנועד לאפשר למדווח להגדיר מהו נושא הדיווח הבלתי רגיל. המדווח יכול לבחור להוסיף לכל דיווח כמה ביטויי מפתח. לדוגמה, "ניסיון לביצוע פעולה" או "עבירות מס". רשל"ה שומרת את ביטוי המפתח כשדה נתונים, שמאפשר חיתוך ועיבוד.



לוח 4: דוחות⁶³ סטטיסטיים רוחביים, מסוגים שונים⁶⁴, שרשל"ה העבירה בפועל לרגולטורים בשנים 2018 - 2021

הרגולטורים	2018	2019	2020	2021
המפקח על הבנקים	1	2	1	1
רשות שוק ההון - נש"פים	3	1	3	1
רשות שוק ההון - מוסדיים ⁶⁵	0	0	1	0
רשות ניירות ערך	1	1	0	2
המפקח על היהלומים	0	0	0	0
הממונה על הנש"עים	0	0	0	0
מינהל הדואר במשרד התקשורת	0	0	0	0

על פי נתוני רשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שלושה מששת הרגולטורים לא קיבלו דוחות סטטיסטיים רוחביים מרשל"ה בשנים 2018 - 2021, ובסך הכול הופקו 18 מסמכים סטטיסטיים רוחביים. כ-50% מהמסמכים שהופקו בשנים אלו הועברו לרשות שוק ההון לצורכי פיקוח על נותני שירותים פיננסיים. כ-27% מהמסמכים שהופקו בשנים אלו הועברו למפקח על הבנקים לצורך פיקוח על הבנקים והם אינם נוגעים לחברות כרטיסי האשראי. כמו כן, במשך כל התקופה האמורה רק מסמך אחד הועבר לרשות שוק ההון לצורך פיקוח על הגופים המוסדיים.

עוד נמצא בביקורת כי בתוכנית העבודה לשנת 2021 רשל"ה תכננה לזיום הכנת דוחות סטטיסטיים רק ל-50% מהרגולטורים⁶⁶.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי במסגרת הקצאת משאבי הרשות ותיעדוף הכנת הדוחות מבוצעת ברשות גם בחינת מידת שיתוף הפעולה של הרגולטור הספציפי ושימוש במידע המועבר, וכאשר

63 הטבלה כוללת "דוחות" רשמיים (במכתב, בדוח או בכתבה) שאגף האיסוף ברשל"ה העביר לרגולטורים השונים, והם אינם כוללים תכנים אחרים שהועברו לרגולטור ופעולות נוספות שבוצעו מול הרגולטורים.

64 לכל רגולטור הועבר דוח מסוג שונה, ולא בהכרח לכלל הסקטורים הנתונים לפיקוחו.

65 הגופים המוסדיים הם מבטחים וחברות מנהלות שבתחולת הצו המגזרי (חברות ביטוח, קופות גמל, קרנות פנסיה וכו') (להלן - מוסדיים).

66 יזום הדוחות הסטטיסטיים חולק באופן זה: רשות שוק ההון - תחום הנש"פים - שני דוחות; המפקח על הבנקים - שני דוחות; רשות ניירות ערך - שלושה דוחות (אחד עבור מנהלי תיקים, אחד עבור מנהלי בורסה שאינם בנקים, אחד עבור זירות סוחר).



לא מתקבל משוב משמעותי מהרגולטור כי אכן נעשה שימוש במידע זה, עד כמה סייע, או ידוע מראש שלא ייעשה שימוש במידע שיועבר, אזי תינתן עדיפות נמוכה יותר להעברת מידע מעין זה אליו. עוד מסרה בתשובתה, כי במגזר הסוחרים באבנים יקרות עד כה לא דיווחו דיווח בלתי רגיל אחד, ולכן אין צורך להפיק דוחות סטטיסטיים למגזר זה. עוד מסרה, כי נותני שירות עסקי אינם חייבים בחובת דיווח כלל ולכן אין לרשל"ה מידע סטטיסטי להעביר למפקחת. כמו כן מסרה רשל"ה כי היות שבנק הדואר הוא המפוקח היחיד הכפוף למשרד התקשורת, דוחות סטטיסטיים פחות רלוונטיים אליו. עוד מסרה הרשות בתשובתה, כי היא פועלת בכל פעילותה, וגם בהקשר האמור, בגישה מבוססת סיכון ומבססת את תוכנית העבודה שלה, בין היתר, על הערכות הסיכונים. נותני שירותים פיננסיים הם הגוף שיש לו את הסיכון הגבוה ביותר לניצול לרעה למטרות הלבנת הון, ולכן רק הגיוני שהרשות תמקד את פעילותה בסקטור זה. כמו כן, הרגולטור מוסמך לבצע ביקורות וניתנו לו סמכויות לקבלת מידע מהגופים המפוקחים לצורך כך. לכן, יש בידו די מידע לביצוע ביקורת מבוססת סיכון באופן אפקטיבי על מנת לוודא כי הגופים הפיננסיים מציינים למשטר.

נמצא כי אף שהמידע הסטטיסטי הרוחבי הוא המידע היחיד שרשל"ה מעבירה כיום לרגולטורים במישרין לצורך ביקורת, הוא הועבר בין ינואר 2018 ועד אוקטובר 2021, ל-50% מהרגולטורים ולא בכל שנה. בידי רשל"ה דיווחים ממגזרים שונים על הפעילות המתבצעת בהם וכן דיווחים של מגזרים מסוימים כגון המגזר הבנקאי, על פעילותם של מגזרים שבהם יש שיעור קטן של דיווחים (כגון סוחרים אבנים יקרות) או שבהם אין חובת דיווח (כגון נותני שירות עסקי). דיווחים אלה עשויים לאפשר לרשל"ה למצות מידע על המגזרים האמורים, ולבצע ניתוחים של המידע לצורך העברת דיווח סטטיסטי שיעשיר את ידיעותיו של הרגולטור על המגזר שהוא מפקח עליו, לאור המידע החשוב הגלום בדיווחים שבמאגר המידע. פעילות רשל"ה בגישה מבוססת סיכון אינה סותרת את הצורך של הרגולטורים, על מנת שיוכלו לפעול באופן מבוסס סיכון, לקבל מידע סטטיסטי הקיים ברשל"ה בלבד.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו, כי אכן טרם קיבל דוחות סטטיסטיים וציין כי ישמח לקבלם.

העברת מידע מודיעיני ספציפי מרשל"ה לרגולטורים

בחוק איסור הלבנת הון נקבע כי רשל"ה רשאית להעביר למשטרת ישראל מידע ממאגר המידע, למטרת ביצוע חוק איסור הלבנת הון⁶⁷. לפי תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתן לרשות אחרת), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות העבירות הנוספות), המשטרה רשאית להעביר את המידע לרגולטורים לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק ולצורך הטלת עיצום כספי לפי הוראות החוק⁶⁸.

67 וכן "חוק המאבק בטרור, פקודת המסחר עם האויב, חוק למניעת הפצה ומימון של נשק להשמדה המונית וסימן א' בפרק ב' לחוק המאבק בתוכנית הגרעין של איראן", סעיף 30 לחוק.

68 בתוספת השלישית נמנו הגופים האלה כמי שמוסמכים לקבל את המידע בהתאם לתקנה 4: פקיד מכס - לצורך הפעלת סמכויות לפי סעיפים 26 ו-27 לחוק; ממונה לפי סעיף 12 לחוק ומפקח שמונה לפי סעיף 11ד לחוק



מפכ"ל המשטרה מחויב מכוח תקנות העבירות הנוספות להעביר מדי שנה דיווח לשר לבט"פ על היקף המידע שהועבר לרגולטורים באופן זה. מדיווחי המפכ"ל לשר לבט"פ עלו הנתונים המוצגים בלוח 5 שלהלן⁶⁹. המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בשנים 2018 - 2020 לא נמצאו מקרים שבהם לא התירה העברת ידיעות מודיעיניות לרגולטורים. עוד מסרה, כי ככלל התקנות אינן מחייבות את המשטרה לדווח לרשל"ה על אי-העברת ידיעות מודיעיניות בהתאם להמלצת רשל"ה. עם זאת, במקרים הבוודיים שבהם לא הועברו לרגולטור ידיעות כאמור (שכאמור, לא אירעו בשנים 2018 - 2020), היא עדכנה את רשל"ה במפורש בכך.

לוח 5: מספר הידיעות שהועברו מרשל"ה למשטרה, מכוח תקנות העבירות הנוספות בשנים 2018 - 2020, עם המלצה להעביר לרגולטורים*

2020	2019	2018	
1	0	**1	רשות שוק ההון
1	0	1	המפקח על הבנקים
0	0	0	רשות ניירות ערך (כרגולטור)
0	0	0	המפקח על היהלומים
0	0	0	הממונה על הנש"עים
0	0	0	מינהל הדואר במשרד התקשורת

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהידיעות שמועברות נוגעות לגופים מפקחים רבים.

** הידיעה הועברה בחלוף 191 ימים.

נמצא כי אף שבידי רשל"ה להעביר מידע מודיעיני למשטרה ולהמליץ למשטרה כי תעבירו לרגולטורים בהתאם לסמכותה, היא יזמה העברות אלו בצירוף המלצה, בשנים 2018 - 2020 ארבע פעמים בלבד, ושני שלישים מהרגולטורים לא קיבלו מרשל"ה באמצעות המשטרה שום מידע כאמור.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי עומדים לרשותו מקורות מידע ונתונים איכותיים, עדכניים ומקיפים יותר מאשר לכל רשות אחרת, גם בדבר מידת הציות של כל מפקח ומידת חשיפתו לסיכוני הלבנת הון.

- לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק ולצורך הטלת עיצום כספי לפי הוראות החוק; ועדה להטלת עיצום כספי, שהוקמה לפי סעיף 13 לחוק - לצורך הטלת עיצום כספי לפי הוראות החוק.

69 בהתאם לדיווח המפכ"ל לשר לבט"פ בדבר השימוש במידע הרשות לאיסור הלבנת הון לעבירות נוספות או בדבר העברתו לרשות אחרת, לשנים 2018 - 2020.



במבנה משטר הלבנת ההון הנוכחי קיים מקטע של מידע איכותי גולמי ועדכני הגלום במאגר המידע שבידי רשל"ה וכן מידע מעובד שיש בו כדי לשקף את מידת הציות של כל מפוקח ואת מידת חשיפתו לסיכוני הלבנת הון. מידע זה נמצא בידי רשל"ה, וזאת אף שסמכויות הביקורת והאכיפה הוקנו לרגולטורים ואף שבידיהם מידע אחר רב, מתוקף תפקידם. ביצוע ביקורות על ידי רגולטורים שלא על בסיס מידע שלם, שוטף ועדכני על פעילות הגופים המפוקחים עלול לפגוע באפקטיביות הביקורת והאכיפה ובקידום הציות של הגופים המפוקחים לרגולציה אף שניתן היה לשפר את איכות הביקורת מבוססת סיכון תוך שימוש במידע המצוי בידי רשל"ה.

מומלץ כי משרד המשפטים יפעל כדי להבטיח כי הפיקוח, הבקרה והביקורת על הגופים המפוקחים יתבססו על המידע הרלוונטי הקיים בידי הרשויות במדינה. לצורך כך מומלץ כי משרד המשפטים והרגולטורים יבחנו פתרונות להסדרת הנגשת המידע הנדרש למבצעי הביקורות מטעם הרגולטורים, ללא תלות במשטרה, לרבות על ידי קידום כללים בתקנות להעברת מידע סדורה ותקופתית וכן העברת מידע טרום-ביקורת, מרשל"ה לכל הרגולטורים. עד להסדרת העברת המידע במישורין, מומלץ כי רשל"ה תפעל במקרים המתאימים להעביר למשטרה מידע עדכני בצירוף המלצות להעברתן לפי תקנות העבירות הנוספות לכלל הרגולטורים. מידע זה עשוי לתרום לרגולטורים לביצוע ביקורת בגישה מבוססת סיכון במגזרים הרלוונטיים. בד בבד עליה להעביר דוחות סטטיסטיים עיתיים עדכניים לכלל הרגולטורים.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו, כי אכן, טרם קיבל כל ידיעה מודיעינית מרשל"ה או מהמשטרה, וכי הוא מסכים כי יש בכך חשיבות, וכי ישמח להסדיר את הנושא באופן שהמידע יעבור אליו ישירות מרשל"ה. עד להגעה להסדר כאמור, המשרד מבקש לקבל כל חומר רלוונטי בנוגע למפוקחיו באמצעות המשטרה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, כי היא משמשת ערוץ להעברת מידע מרשל"ה לרשויות נוספות וזאת על פי התקנות לחוק איסור הלבנת הון. עוד מסרה, כי סביר להניח כי העברת מידע ישירה בין רשל"ה לרשויות נוספות תביא לחשיפה גדולה יותר למידע המצוי ברשל"ה ולניתוחו על ידי הרגולטורים. המשטרה משמשת "צינור" להעברת המידע ובעלת סמכות מכוח התקנות להחליט אם להעביר מידע זה לרשות אחרת. הסדרת הגישה הישירה בין הרגולטורים לרשל"ה תייתר את השימוש במשטרה כ"צינור", תקצר את הפרוצדורה וככל הנראה גם תגביר את השימוש בפניות לקבלת מידע מרשל"ה על ידי הרגולטורים. המשטרה הוסיפה כי היא תומכת בקידום טיטוט התקנות בנוגע להעברת מידע ישירות מרשל"ה לרגולטורים.

ביצוע ביקורת של הרגולטור על דיווחי הגופים המדווחים

חוק איסור הלבנת הון, הצו הייעודי לכל מגזר, התקנות והנחיות רשל"ה - מטילים על הגופים המפוקחים חובה להעביר לרשל"ה דיווחים רגילים ובלתי רגילים במועדים שנקבעו בצווים ובהנחיות הפרטניות של רשל"ה למגזרים⁷⁰. העברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים במועד, אשר

70 בחלק מהמגזרים חובת הדיווח מצומצמת יותר.



כוללים את כל המידע הנדרש לדיווח, מאפשרת לרשל"ה להזין ולעדכן את מאגר המידע שלה ולבצע את ניתוחי המידע הנדרשים להפקת תוצרי מודיעין איכותיים הנחוצים לגופי האכיפה והביטחון.

על פי חוק איסור הלבנת הון, אי-העברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים או העברתם שלא במועד, לא שלמים או לא בהתאם להנחיות הדיווח, הן חלק מההפרות המקנות לוועדה לעיצום כספי, אשר הוקמה ליד כל רגולטור, סמכות להטיל עיצום כספי בהליך מינהלי. במקרים מסוימים, אי-העברת דיווחים כאמור עשויה לעלות כדי ביצוע עבירה פלילית.

כאמור, לפי הנחיות ה-FATF, הרגולטורים והגופים המפוקחים נדרשים לפעול לפי גישה מבוססת סיכון. דיווחים רגילים, בהיותם דיווחים על פעולות בעלות אפיון טכני, המסווגים לפי שדות מידע מסוימים או מאפיינים מסוימים, כפי שהוגדרו בצו, עשויים להיות מופקים באופן אוטומטי על ידי מערכות המידע של הגופים המדווחים. דיווחים אלו נוצרים במבנה קבוע, שעליו הורתה רשל"ה, והם נשלחים לרשל"ה באופן מקוון או באופן בלתי מקוון - כקבצים צרובים על גבי דיסק, באמצעות שליח או באמצעות הדואר. לעומתם, דיווחים בלתי רגילים עוסקים בפעולות לא רגילות כפי שאופיינו לעיל. רשל"ה קבעה גם לדיווחים המיוחדים אופן ומבנה קבועים, שלפיהם הם מועברים.

משרד מבקר המדינה בחן את הביקורת שמקיימים הרגולטורים על אופן העברת הדיווחים של הגופים המפוקחים לרשל"ה, באמצעות מערכות המידע שלהם. בביקורת נמצא כמפורט להלן:

1. ביקורת מערכות מידע כדי לוודא שהמערכות שמבצעות ניתוח זיהוי של פעולות רגילות שחובה לדווח עליהן מאתרות את הפעולות המחויבות, באופן תקין: שניים מארבעת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים רגילים - המפקח על הבנקים ומשרד התקשורת - בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021 לא ביצעו בדיקה רוחבית לעניין תקינות מערכות המידע של הגופים המפוקחים, כדי לוודא שהמערכות שמבצעות ניתוח זיהוי של פעולות רגילות שחובה לדווח עליהן מאתרות את הפעולות המחויבות, באופן תקין.

המפקח על הבנקים מסר כי בכפוף לגישה מבוססת סיכון, לא בוצעו בדיקות מיכוניות ייעודיות לעניין הדיווחים הרגילים. עוד מסר, כי במסגרת שיתופי הפעולה עם רשל"ה מינואר 2016 ועד אוקטובר 2021 התקבלו בסך הכול תשע פניות ספציפיות לגבי שגיאות שזוהו בדיווחים הרגילים אשר טופלו מול הבנקים הרלוונטיים (בין היתר באמצעות דרישה לביצוע ביקורת פנימית והבאת הנושא לדיון בוועדת הביקורת של הדיקטוריון). משרד התקשורת מסר כי בין השנים 2014 - 2018 ביצע חמישה הליכי ביקורת, ובמסגרתם נבדקה באופן מדגמי תקינות הדיווח הרגיל של בנק הדואר, ביחס לחשבונות ופעולות של לקוחות מזדמנים (להלן - הליכי הביקורת). מהליכי הביקורת עלה כי כל הפעולות המחייבות דיווח רגיל ואשר נבדקו אכן אותרו על ידי מערכות המידע של בנק הדואר. עוד מסר משרד התקשורת, כי על אף האמור, מהליכי הביקורת עלה כי בשל העובדה שקיימות שתי מערכות מידע נפרדות המשמשות את פקידי בנק הדואר לצורך מתן שירותי בנק הדואר השונים, קיים חשש כי מערכות המידע של בנק הדואר לא יאתרו



פעולה שביצע לקוח מזדמן ושנדרש בגינה לדווח דיווח רגיל. משרד התקשורת ציין כי אין מדובר בהפרה למעשה של הוראות הצו שהתגלתה בהליכי הביקורת, אלא בליקוי במערכת המידע שדורש תיקון. אשר לפיקוח על הבורסה ועל זירות סוחר מסרה רשות ניירות ערך כי במסגרת הביקורות שמתקיימות לא נבדק טיבן של מערכות המידע עצמן ואופן פעילותן, אלא נבחן האופן בו מנטר הגוף המפוקח את הפעילות, לרבות באמצעות מערכות ממוחשבות. כמו כן, מתבצעות בדיקות בלתי תלויות לזיהוי פעולות שהיו אמורות להיות מדווחות ולא דווחו, על מנת לבחון את הבקורות, לרבות הבקורות הממוחשבות. רשות שוק ההון מסרה כי ביצעה ביקורות מסוג זה בשנים האחרונות במגזר הנש"פים והמוסדיים.

רשל"ה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי אין ביכולה לדעת אם כל הדיווחים שהיו אמורים להגיע אליה אכן הגיעו, ואם הם משקפים את המציאות לאשורה, אלא רק אם התוכן שדווח לה מתאים להנחיות הדיווח. עוד מסרה, כי בדיקת ההיבטים שאינם בידיעתה היא באחריות הרגולטור.

2. ביקורת מערכות מידע כדי לוודא כי פעולות רגילות שאותרו, שודרו כנדרש לרשל"ה, באופן תקין: בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021 שניים מארבעת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים רגילים - המפקח על הבנקים ומשרד התקשורת - לא בדקו במסגרת הביקורות על מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם אם כלל הפעולות הרגילות שאותרו על ידי מערכות המחשוב אכן הועברו לרשל"ה.

המפקח על הבנקים מסר כי בכפוף לגישה מבוססת סיכון, לא בוצעו בדיקות מיכוניות ייעודיות לעניין הדיווחים הרגילים והרחיב על אודות שיתוף הפעולה עם רשל"ה כמפורט לעיל. משרד התקשורת מסר בתשובתו כי בהליכי הביקורת שביצע בשנים 2014 - 2018 (כאמור, באופן מדגמי) עלה כי בנק הדואר אכן איתר את כל הפעולות המחייבות דיווח בהתאם להוראות הצו ואשר נבחנו, ואכן דיווח לרשות עליהן. עוד ציין, כי בהליכי הביקורת בוצעה בדיקה גם בנוגע לפרטי הדיווח הרגיל לרשות ונמצא כי בנק הדואר לא דיווח על מלוא הפרטים הדורשים דיווח בנוגע לסוג הפעולה, למין מבצע הפעולה ולמעמד מקבל השירות. בנק הדואר פעל לתיקון ליקוי זה בהמשך לממצאי הביקורת. עוד מסר כי בחן את מידת העמידה של בנק הדואר בהוראות הצו לעניין העברת דיווחים רגילים לרשות הן בשנת 2010 והן בשנת 2017 במסגרת סקירה של דוחות ביקורת של המבקר הפנימי של חברת הדואר אשר הועברו לעיון המשרד לבקשתו. הוא הוסיף כי מדוחות אלו עולה כי בהמשך לממצאי הביקורת שודרגה מערכת המידע בבנק הדואר, וכי כעת כל הפרטים הנדרשים בהתאם להוראות הצו מדווחים לרשל"ה.



3. **ביקורת מערכות מידע כדי לוודא כי מועד שליחת הדיווח הרגיל הוא בהתאם למחויב בדין:** בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021, שלושה מארבעת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים רגילים - המפקח על הבנקים, משרד התקשורת ורשות שוק ההון בנוגע לגופים המוסדיים - לא וידאו בביקורות מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם שמשך הזמן שחלף בין מועד הפעולה המחייבת דיווח רגיל ובין המועד שהיה נדרש לדווח עליה לרשל"ה היה בהתאם למחויב בדין.

המפקח על הבנקים מסר כי בכפוף לגישה מבוססת סיכון, לא בוצעו בדיקות מיכוניות ייעודיות לעניין הדיווחים הרגילים והרחיב על אודות שיתוף הפעולה עם רשל"ה כמפורט לעיל. רשות שוק ההון מסרה כי היא מבצעת בדיקות כאמור בנוגע למגזר הנש"פים בלבד, וכך מסרה גם רשות ניירות ערך בנוגע לגופים המחויבים בדיווחים רגילים שתחת פיקוחה. משרד התקשורת מסר בתשובתו, כי במועד הביקורת צפויה רשל"ה להשלים את ההיערכות לחיבור בנק הדואר לפורטל הדיווחים המקוון אשר יאפשר לבנק הדואר לשלוח לרשל"ה דיווחים רגילים ובלתי רגילים בכל שעות היממה כדוגמת גופים אחרים שכבר מחוברים לפורטל. עוד ציין המשרד, כי רשל"ה מעדכנת אותו כל אימת שנמצאים פערים בין ההנחיות שלה לבין הדיווח בפועל של בנק הדואר לרשות, וכי מאז כניסתן לתוקף של ההנחיות לעיל, פנתה רשל"ה למשרד פעם אחת בעניין שלמות הדיווח, אך לא בעניין מועד הדיווח.

4. **ביקורת מערכות מידע כדי לוודא כי מועד שליחת הדיווח הבלתי רגיל לרשל"ה הוא בהתאם לדין:** בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021 ארבעה מחמשת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים בלתי רגילים - משרד התקשורת, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון והמפקח על היהלומים - לא בדקו בביקורות מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם כי כלל הדיווחים הבלתי רגילים (71300,000) שהם העבירו לרשל"ה בשנים 2016 - 2020 הועברו במועד הנדרש על פי הצו המגזרי ותקנות הדיווח לרשל"ה.

רשות ניירות ערך מסרה, בנוגע למגזרים חברי בורסה שאינם בנקים וזירות סוחר, כי הדיווחים הבלתי רגילים ומועדם, נבחנים באופן מדגמי. כמו כן, מתבצעות בדיקות בלתי תלויות לאיתורם של דיווחים בלתי רגילים אשר דווחו באיחור, באופן מדגמי גם כן. עוד מסרה הרשות בתשובתה כי במסגרת הביקורות שמתקיימות לא נבדק טיבן של מערכות המידע עצמן ואופן פעילותן, אלא נבחן האופן שבו מנטר הגוף המפוקח את הפעילות, לרבות באמצעות מערכות ממוחשבות. כמו כן, מתבצעות בדיקות בלתי תלויות לזיהוי פעולות שהיו אמורות להיות מדווחות ולא דווחו, על מנת לבחון את הבקורות, לרבות הבקורות הממוחשבות, הכול בגישה מבוססת סיכון. עוד מסרה בנוגע לסקטור מנהלי התיקים, כי אומנם לא בחנה את טיב מערכות המידע, אולם במסגרת תהליך מיפוי סיכונים שהתקיים בשנת 2017, נשלח למנהלי התיקים שאלון מקיף למיפוי סיכונים בנושאי הלבנת הון. השאלון עסק בין היתר באופן ההתמודדות של מנהלי התיקים עם

71 אומדן לאור נתוני רשל"ה בדוח שנתי לשנת 2020, עמ' 35).



אינדיקציות לפעילות בלתי רגילה, לרבות בשאלה אם הם טופלו באופן סביר ודווחו כנדרש לרשל"ה. בחינה זו אף הובילה לממצאים בנוגע לחברה מסוימת בגין הפרה שהתגלתה לגבי אחריות מנהל התיקים להעביר דיווח על אודות פעולות הנחזות בעיניו כבלתי רגילות.

משרד התקשורת מסר בתשובתו, כי בהליכי הביקורת שביצע (שכאמור, בוצעו בשנים 2014 - 2018 והיו ממוקדים בחשבונות ספציפיים ובפעולות ספציפיות), עלה כי הדוחות לניטור פעולות חריגות, אשר משמשים לצורך העברת דיווחים בלתי רגילים לרשות, מופקים באופן חודשי. כמו כן מסר, כי עד כה לא פנתה רשל"ה למשרד בעניין חריגה ממועד הדיווח הנדרש של דיווחים בלתי רגילים.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו כי עד שנת 2021 טרם קיבל מרשל"ה אינדיקציה כי גוף שבפיקוחו העביר דיווח בלתי רגיל. בכל הביקורות שהמשרד עורך נשאלים המפוקחים במפורש אם הם מעבירים דיווחים כאמור לרשל"ה, ומכל הביקורות שבוצעו עד היום לא עלה כי הועברו דיווחים כאמור, וכמו כן מכל הביקורות האמורות לא עלו אינדיקציות לגבי מקרים שמחייבים את המפקח להעביר דיווחים כאמור. על כן אין לו כל מידע על גוף ספציפי שהעביר או לא העביר דיווח כאמור. מאחר שלא הועבר אליו מידע כאמור מרשל"ה ולא עולות מהמפוקחים אינדיקציות לקיום עסקאות בלתי רגילות, הסבירות לאיתור מידע כאמור נמוכה מאוד. המפקח על היהלומים ציין כי יחדד את הנושא בביקורות הבאות שיבצע.

עוד עלה בביקורת כי אגף האיסוף ברשל"ה אמון על קליטת הדיווחים הרגילים והבלתי רגילים מהגופים המדווחים, וצוותים מטעמו מנחים גופים מפוקחים בנוגע לדיווחיהם. מתגובותיהם של גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור עולה כי לדעתם תופק תועלת רבה מקבלת משוב מפורט מרשל"ה על איכות הדיווחים ועל סוגי הדיווחים המועילים לצד אלה שניתן לוותר עליהם, כדי לחסוך במשאבים המושקעים בפעולות לא אפקטיביות ולהתרכז בדיווחים בעלי החשיבות.

רשל"ה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא מקיימת מפגשי משוב לגופים המדווחים באופן שוטף, באופן יזום ובהתאם למדיניות מבוססת סיכון. בשלוש השנים האחרונות קוימו עשרות מפגשי משוב. במפגשי המשוב נסקרים הדיווחים שאותו גוף דיווח לרשות (באופן מדגמי) וניתנים דגשים בהתאמה למגזר, לגוף המדווח ולהיקף הפעילות המדווחת וכן ניתן פידבק בנוגע לשימוש בדיווחים, ככל שאפשר. ככלל, עותק מהמצגות שמוצגות במפגשי המשוב מועבר גם לרגולטור הרלוונטי. עוד מסרה רשל"ה, כי לא ניתן לבצע שיחת משוב תקופתית לכל אחד מאלפי הגופים המדווחים לרשות.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי אין ברשותו אינדיקציה לכך שמערך הדיווחים הרגילים בבנקים פגום ויוצר סיכון מהותי, ולכן בראייה של פיקוח מבוסס סיכון לא היה מקום לתעדף בדיקה בנושא זה על בדיקות בנושאים בסיכון גבוה. עם זאת, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, מסר המפקח על הבנקים כי ינקוט את הצעדים המתאימים על מנת לחזק את הטיפול בנושא זה.



רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה בדצמבר 2021, בנוגע לחברי בורסה שאינם בנקים וזירות סוחר, כי החובה להגיש דיווח בלתי רגיל בזמן היא רק אחת מהחובות הרבות שחלות על הגורמים המפוקחים לצד חובות רבות ומהותיות אשר נבחנות בביקורת שהיא מבצעת. כמו כן, הנושאים שבהם מתרכזת הביקורת ואופן ביצוע הביקורות ברשות ניירות ערך מתאפיינים בגישה מבוססת סיכון, ובהתאם לכך, הביקורות שביצעה רשות ניירות ערך לא התרכזו בבחינה רוחבית של מועדי הדיווח בלבד. עוד ציינה הרשות כי היא לא התעלמה מסוגיית בדיקת מועדי הדיווח ואכן בדקה את מועדי הדיווח במקרים פרטניים, ואף יזמה הליכי אכיפה בכמה מקרים שבהם פרקי הזמן שאותרו בביקורת לא היו סבירים.

איכות התוצר המודיעיני של רשל"ה תלויה, בין היתר, בעצם העברת דיווחים, בתכולתם, באיכותם ובמועד העברתם מהגופים המפוקחים. בין הסיכונים בתחום הדיווח: אי-דיווח, דיווח שלא במועד או דיווח חסר שיפגע באיכות מאגר המידע של רשל"ה ותוצרי רשל"ה. היעדר בחינת ביקורת מקיפה בתחום הדיווחים אינו עולה בקנה אחד עם מילוי תפקידו של הרגולטור בגישה מבוססת סיכון, ועלול לפגוע באיכות תוצרי המודיעין של רשל"ה ומכאן גם במילוי תפקידם של רשויות האכיפה והביטחון. כמו כן, עלה כי למרות פעולתה של רשל"ה לעריכת משוברים לגופים מדווחים, עולות טענות מגופים המייצגים גופים מדווחים, בדבר היעדר משוברים מספק לגופים המדווחים באופן יזום על אודות איכות הדיווחים המתקבלים.

נוכח זאת, מוצע כי כלל הרגולטורים יבחנו בניית תוכנית ביקורת מבוססת סיכון, שתבוצע בין היתר באמצעות מערכות המידע בגופים המפוקחים המפיקות דיווחים רגילים ובלתי רגילים, ותבחן את תפקודן של מערכות אלה, לרבות את איכות הדיווחים לרשל"ה ואת מועדי העברתם. עוד מוצע כי רשל"ה בתיאום עם הרגולטורים, כל אחד בתחום סמכותו, תבחן את הצורך בטיוב המשוברים לגופים המדווחים לצורך הבטחת איכות דיווחיהם הבלתי רגילים.

החקיקה בתחום איסור הלבנת הון

תכולתם של צווי הלבנת הון

במועד הביקורת יש עשרה צווי איסור הלבנת הון בתוקף (ראו פרוט כאמור, בנספח). בשנת 2014 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הפחתת הנטל הרגולטורי⁷², הכוללת מיסוד של הליך הערכת השפעות רגולציה המכונה Regulatory Impact Assessment (להלן - RIA) בתהליכי קבלת החלטות וכינון רגולציה חדשה. החלטה משלימה בדבר "מנגנונים משלימים להפחתת הנטל הרגולטורי" התקבלה בממשלה בשנת 2016⁷³. עם השנים התפתחה בעולם גישה של "רגולציה חכמה", שמטרתה להביא לכך שהרגולציה תייצר איונים בין אינטרסים ציבוריים שונים ותנוהל באופן יעיל ואפקטיבי תוך שיתוף הציבור ובשקיפות. נוכח זאת החליטה הממשלה⁷⁴ בשנת 2018,

72 החלטת הממשלה 2118 (22.10.14), להלן - החלטה 2118).

73 החלטת הממשלה 1901 (11.8.16)

74 החלטת הממשלה 4398 (23.12.18).



ברוח המלצות ה-OECD, לקבוע אבני יסוד למדיניות רגולציה חכמה בישראל (להלן - החלטת הממשלה על רגולציה חכמה). אחת מאבני היסוד של ההחלטה היא כי רגולציה חכמה תהיה עקבית ותעודד היענות בקרב המפוקחים.

מהחלטות אלו הוחרגו תאגידים ציבוריים, לרבות רשות ניירות ערך, בנק ישראל ובכללו המפקח על הבנקים וכן רשות שוק ההון⁷⁵. עם זאת, נרשמה בהחלטת הממשלה הודעת הממונה על רשות שוק ההון, ולפיה יאומץ באופן וולונטרי תהליך מקביל, וכן צוין בהחלטת הממשלה משנת 2013 כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יפנה לתאגידים ציבוריים, לרבות לבנק ישראל ולרשות ניירות ערך, על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים⁷⁶. יובהר כי החרגות אלו בוצעו הואיל ובנק ישראל ורשות ניירות ערך הם תאגידים ציבוריים ולפיכך ככלל אינם כפופים להחלטות הממשלה. רשות שוק ההון היא רשות עצמאית פנים-ממשלתית, באחריות שר האוצר, ואינה תאגיד ציבורי⁷⁷.

במהלך הביקורת, בנובמבר 2021 חוקקה הכנסת במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, את חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021⁷⁸ (להלן - חוק עקרונות האסדרה). בהמשך הדוח, בחלק העוסק בהשפעת הרגולציה על גופים מפוקחים, יורחב בעניין חוק זה.

אי-שוויון בין המגזרים השונים מבחינת החובות או הדרישות המוטלות עליהם בצווי הלבנת הון עשוי להסיט את פעילות הלבנת הון למגזרים שנותנים שירותים פיננסיים חלופיים, שלגביהם נקבעו כללים מקילים יותר. כמו כן, פערים כאמור עשויים לפגוע בשוויון במתן שירות לאזרח וליצור פגיעה בשוויון ההזדמנויות לתחרות בין המגזרים השונים, למשל, ייתכן שבמגזרים שונים ביצוע פעולה זהה במהותה ימשך פרקי זמן שונים או יחייב המצאה של מסמכים שונים או בפרוצדורה שונה. לפיכך, יש להיזהר מהבדלים בדרישות בצווים המגזריים, אלא אם יש לכך הצדקה בהתאם למאפייני המגזר והסיכונים הכרוכים בפעילותו.

במענה של גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור הם עמדו על שני סוגים של ליקויים בצווים המגזריים: פערים בלתי מוסברים בין הצווים השונים המסדירים מגזרים שמאפייניהם דומים, וכן מגזרים שעל אף השוני המהותי ביניהם הם מוסדרים לפי צו אחד. להלן הטענות שהועלו לפני משרד מבקר המדינה:

1. **שונות בין גופים שונים המאוסדרים על ידי רגולטור אחד בצו אחד:** חברות כרטיסי האשראי פועלות בהתאם לצו התאגידים הבנקאיים, החל על בנקים שמעניקים שירות פרונטאלי וכן על חברות כרטיסי האשראי שפעולותיהן אינן פרונטאליות. למרות הצורך של חברות כרטיסי האשראי להתחרות באופן אפקטיבי בבנקים תוך הענקת שירות לא פרונטאלי (זאת בייחוד עם ההתפתחות והחדירה המואצת של אפליקציות תשלומים, ארנקים דיגיטליים ושירותים פיננסיים דיגיטליים), הצו לא הותאם למאפייני חברות כרטיסי

75 בהחלטת הממשלה 4027 (25.12.11) נקבע כאמור, כי נוסח חוק שייחקק בנושא יתואם עימם. החרגה זו הוזכרה גם בהחלטת הממשלה 2118 משנת 2014.

76 החלטת הממשלה 708 מיום 25.8.13.

77 הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה, **דוח המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תוכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיוקם המשק ביציאה ממשבר הקורונה** (יולי 2021), עמ' 95 ו-96.

78 פורסם בס"ח 2933, עמ' 80, 125 (ב-18.11.21).



האשראי. הדבר נחוץ כדי לאפשר גמישות ביצירת תהליכי הצטרפות פשוטים וקצרים, בפרט כאשר מדובר על פעילות בתוך "מערכת סגורה" דהיינו כאשר לא נכנסים כספים חדשים למערכת, שכן לקוחות חברות האשראי בהכרח מנהלים חשבון בתאגיד בנקאי.

המפקח על הבנקים מסר בעניין זה, כי הצו המגזרי כולל הוראות ייחודיות לחברות כרטיסי האשראי, וכי לעמדתו לא מדובר "במערכת סגורה", שכן הכספים אינם חוזרים למקור (חשבון הבנק). מוכרות טיפולוגיות של שימוש באמצעי תשלום לצורך הלבנת הון ומימון טרור, ומכאן החשיבות של החלת החובות העיקריות בכל הנוגע להנפקה ולשימוש באמצעי תשלום. כמו כן, המידע על אודות הפעילות בכרטיס אשראי חוץ-בנקאי ידוע לחברת כרטיסי האשראי בלבד ובהתאם היא הגורם הרלוונטי לניטור ובחינת התאמתה למאפייני פעילות הלקוח. עוד נמסר, כי הוראות הצו בנוגע להנפקה של כרטיסי חיוב, ובעיקר כרטיס חיוב בנקאי, הותאמו לסיכון והן מקלות יחסית להוראות הנוגעות לפתיחת חשבון. כמו כן, לאחרונה עודכנה הוראת נוהל בנקאי תקין 411 באופן שניתנו הקלות בחובות איסור הלבנת הון בעת מתן שירותי תשלום וזאת בהתאמה לרמת הסיכון. לבסוף העיר המפקח כי לא מובן הקריטריון של שירות פרונטלי או שירות מרחוק בהקשר של שיקול להקלה. הקריטריון העיקרי בהקשר זה הוא ניתוח הסיכון בפעילות, כשבמקרים מסוימים ייתכנו סיכונים מיוחדים הכרוכים בביצוע פעולות מרחוק. עוד צוין כי המפקח על הבנקים מפרסם קובץ ייעודי בנושא שאלות ותשובות ליישום הצו המגזרי והוראת נב"ת 411 בחברות כרטיסי אשראי המרכז את עמדות המפקח ואת פרשנותו המחייבת לסוגיות שעלו בעניין יישום הצו וההוראה.

2. **פערים בין ההוראות המחייבות גופים המבצעים פעילות דומה אך מאוסדרים לפי צווים שונים, בעלי תוכן שונה:**

א. החובות המוטלות על חברות כרטיסי האשראי המאוסדרות לפי צו התאגידים הבנקאיים שונות מהחובות המוטלות על חברות אשראי חוץ-בנקאי, שעליהן חל צו נותני שירותי אשראי, אף שמדובר בפעילויות דומות או זהות⁷⁹, ופער זה פוגע בתחרות ביניהן. לפיכך, נטען במסגרת המענה של גופים, שניתן במסגרת שיתוף הציבור, כי יש להשוות את התנאים הקבועים בצו נותני שירותי אשראי ובצו התאגידים הבנקאיים לעניין ביצוע פעילויות דומות.

המפקח על הבנקים מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי למפקח על הבנקים יש סמכויות להקלה בדרישות ובמקרים שבהם מתקבלות פניות להקלות ולהשוואת הארביטראז' הרגולטורי - המפקח עושה שימוש בסמכות זו במקרים שבהם האמור תואם את תפיסת הסיכון הפיקוחית. הפערים הקיימים מקורם בהיסטוריה החקיקתית, בתפיסת המפקח על הבנקים ובניתוח הסיכונים הרלוונטיים. בימים אלו נערכת בחינה של התקנת צו אחיד שיחול על כלל הגופים הפיננסיים, אם כי גם לאחר התקנתו ייתכנו הבדלים עקב גישה שונה של הרגולטור וניתוח סיכון.

ב. בבנק הדואר ניתן לרכוש כרטיס חד-פעמי בסכום של עד 600 ש"ח, ללא זיהוי, ללא יכולת טעינה חוזרת וללא יכולת שימוש בכספומט, ובחברות האשראי ניתן להעניק

79 לשם ההמחשה - קבלת אשראי לצרכי רכישת רכב מחברת כרטיסי האשראי לעומת קבלת האשראי מחברת מימון חוץ-בנקאי.



כרטיסי מתנה ללא זיהוי בסך של עד 1,000 ש"ח. לעומת זאת, נש"פים מחויבים בזיהוי לקוחות גם לשם ביצוע פעולות בסכום של פחות מ-1,000 ש"ח.

3. **פרשנות הוראות שונה על ידי שני רגולטורים:** הגם שבצווים שונים יש הוראות דומות, פרשנותה של רשות ניירות ערך להוראות מסוימות מחמירה מפרשנותה של רשות שוק ההון להוראות אלה, ורצוי שתהיה אחידות בין הגופים המפקחים לעניין פרשנות של הוראות⁸⁰.

4. **הוראות שמקנות לכל מפקח שיקול דעת רחב לעניין האסמכתאות הנדרשות בנוגע למקור הכספים ולחוקיותם:** במסגרת המענה בשיתוף הציבור עלה כי כל גוף מפקח מחליט בעצמו, בהתאם למדיניות ניהול הסיכון שקבע לעצמו, אם לבקש מסמכים מהלקוחות בדבר מקור הכספים, ואם כן - אלו מסמכים לבקש מהם, וזאת בהתאם למאפייני הלקוח, לסכום הכספים המופקד, להצהרת הלקוח בדבר מקור הכספים ועוד. עקב כך הגופים השונים בשוק נבדלים זה מזה מבחינת האסמכתאות הנדרשות מהם, והדבר משפיע במישרין על שיקול דעתם של לקוחות ומפקחים לגבי בחירת המגזר שיתקשרו עימו ועל ניתוב הכספים בין הגופים השונים. עוד עלה כי לכאורה חובות חלק מהבנקים לביצוע בדיקות לגבי נאותות הכספים מגולגלות אל עורכי דין ורואי חשבון, ולפיכך הם נדרשים לאשר בנוגע לחברה כי שולמו מיסים במדינת ההתאגדות, וכן בכל מדינה שבה החברה פעלה.

בינואר 2018 פנה המפקח על הבנקים⁸¹, לבנקים והפנה אותם לדינים ולהוראות החלים על רואי חשבון המגדירים מהם האישורים שרואי חשבון מוסמכים להפיק.

לשכת רואי החשבון מסרה בפברואר 2021 למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי גופים פיננסיים דורשים מרואי חשבון לאשר, בין היתר, כי בגין הסכומים המועברים מחו"ל לארץ, שולמו מיסים כדין והם עומדים בהוראות איסור הלבנת הון. בעניין זה מסרה הלשכה, כי הדרישה מרואה חשבון לספק אישור כאמור, עומדת בסתירה לחוק רואי חשבון, התשט"ו-1955 ולתקנות שנקבעו מכוחו, וכן בסתירה לתקנים המקצועיים החלים על רואה חשבון מכוח תקן בחינת מהימנות (ישראל) 3000 בדבר "דוחות מיוחדים של רואי חשבון", מאחר שנתיב הכסף מקוטע ("לכסף אין ריח"). לדבריה, לכן אין דרך לוודא כי הכסף המדווח על ידי הלקוח בחשבונית הוא גם הכסף המופקד בחשבון הבנק. לפיכך, לעמדת לשכת רואי החשבון, אין לרואה חשבון דרך לאשר כי הסכום המופקד דווח לרשויות כדין.

במכתב של רשל"ה מינואר 2019 לכלל הרגולטורים, לרשויות אכיפת החוק ולמשרדי הממשלה הנוספים הרלוונטיים למשטר איסור הלבנת הון, סוכם הליקויים שעלו בביקורת של ה-FATF בשנת 2018, ובין היתר צוין כי בצווים השונים, בכולם או בחלקם, נדרשים 17 תיקונים כדי להשוות

80 לשכת עורכי הדין מסרה למשרד מבקר המדינה, כי הרשות ניירות ערך מחמירה מאוד בפרשנותה ובעמדתה בנוגע לצו זירות הסוחר לחשבון העצמי, ובנוגע לפרשנות ולהנחיות של רשות שוק ההון לגבי נותני אשראי - נש"פים. לדוגמה: לפי עמדת הרשות ניירות ערך חשבון בנק משותף של בני זוג גורם בהכרח להיווצרות נהנה נוסף בחשבון של הלקוח בזירת הסוחר; זירות סוחר אינן יכולות לבצע זיהוי מרחוק של לקוחות בעת פתיחת חשבון מקוון, אלא רק באמצעות מנגנון של היוועדות חזותית (שיחת וידאו) כפי שנקבע בצו זירות סוחר, והרשות לניירות ערך מפרשת את ההיוועדות החזותית הקבועה בצו באופן מצומצם ומגביל מאוד (בייחוד בנוגע לרשות שוק ההון ובנוגע לנוהל בנקאי תקין 367 של המפקח על הבנקים).

81 המפקח על הבנקים, אישורים מיוחדים מרואי חשבון בנוגע לפעילות לקוחות (4.1.18).



צווים מסוימים ליתר הצווים⁸². רשל"ה מסרה בתשובתה בעניין זה בינואר 2022, כי קיימות חובות מהותיות שבהן יש פערים, כגון החובה לדווח על פעולות רגילות ובלתי רגילות, החובה לבצע זיהוי של לקוחות מזדמנים מהשקל הראשון, החובה לשמור מסמכים של התכתבות עסקית, חובות הנוגעות לרישום פרטים בהעברות בין-לאומיות. עוד מסרה, כי חלק מהתיקונים בוצעו בתוקף הנחיות של הרגולטורים אך לא בתוקף צווים.

ציון כי רשל"ה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרו בתשובתם כי יזמו, החל מינואר 2019, התקנת צו אחד לכלל המגזרים (להלן - הצו האחד), באופן שכלל הצווים המגזריים יואחדו למסגרת נורמטיבית אחודה, שתמנע פערים רגולטוריים שאין להם הצדקה עניינית. רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2021 כי היא עתידה להפיץ נוסח עדכני של היוזמה לגופים הפיננסיים על מנת לקיים איתם התכנסויות של שולחנות עגולים ולשמוע את עמדתם במסגרת הליך RIA, לפני פרסום נוסח רשמי להערות הציבור והמשך קידום הליכי החקיקה. בהקשר זה כתבה ראש רשל"ה למפקח על הבנקים באוגוסט 2020 כי היוזמה לקביעת צו אחד נועדה "למנוע פערים רגולטוריים והחלת חובות המשטר בצורה שוויונית על כל המגזרים, הקלה על המגזר הפיננסי באמצעות מעבר לאסדרה מבוססת סיכון, והתאמת המשטר לסטנדרטים הבינלאומיים".

במכתב האמור הוסיפה ראש רשל"ה כי "המסגרת הרגולטורית הנוכחית של משטר איסור הלבנת הון אינה מיטבית, שכן כיום קיימים יותר מעשרה צווי איסור הלבנת הון ייעודיים המכילים הוראות שונות עבור כל מגזר. מצב זה יוצר פערים רגולטוריים, חוסר ודאות בקרב המגזרים השונים וקושי פרודוראלי בעת הצורך לביצוע תיקוני חקיקה שונים, כאשר אלו נדרשים בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים או הצרכים המשתנים".

בתשובת המפקח על הבנקים למכתב האמור צוין, בין השאר, כי צו אחד שיוחל על כל המערכת הפיננסית בישראל אומנם יסייע לצמצום הפערים הרגולטוריים אך לצד זאת עלול לפגוע באפקטיביות ניהול הסיכון על ידי גופים פיננסיים, ובהם התאגידים הבנקאיים המיישמים כיום את הסטנדרטים הבין-לאומיים של ארגון ה-FATF באופן המיטבי, וכן לפגום בדרגות החופש של ניהול הסיכון על ידי בנק ישראל, וביישום תפקידו כאמון על יציבות המערכת הבנקאית. לתפיסת המפקח על הבנקים, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתו לרשל"ה, הצו האחד צריך להיות ברמת "עקרונות על" אשר יחולו על כל הסקטורים הפיננסיים תוך הותרת הסמכויות הקיימות כיום בידיהם של הנגיד והמפקח על הבנקים מבחינת ניהול משטר הלבנת הון החל על התאגידים הבנקאיים.

רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה, כי טיטת הצו האחד הופצה להערות הגופים המדווחים, כי מתנהל הליך הערכת השפעות הרגולציה, ומתקיימים דיונים בין-משרדיים בנושאים שונים לרבות שאלת צמצום הפערים בין ההוראות השונות שמפרסמים הרגולטורים.

המפקח על הבנקים מסר למשרד מבקר המדינה, כי בראייתו את יישום משטר איסור הלבנת הון במערכת הבנקאית, נלקחים בחשבון שיקולים רחבים מעבר למלחמה בפשיעה ובמעשי טרור שעיקרם שמירה על יציבות ואיתנות הבנקים. עוד ציין המפקח, כי התפתחות האקו-סיסטם

82 רשל"ה, **סיכום הליך הביקורת של ארגון ה-FATF על מדינת ישראל ועל הפעולות הנדרשות להמשך** - נספח ב' (30.1.19).



הפיננסי והשינויים בטכנולוגיה ובצרכי הלקוחות והעדפותיהם, מחייבים במקרים מסוימים אסדרה פרטנית, ולשיטתו לא ניתן להסתפק באסדרה ברמת עקרונות בלבד.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה, כי פעמים רבות הפער בין הצווים נוצר כיוון שהפרקטיקה הקיימת בתיקון צווי איסור הלבנת הון היא תיקון צו אחד ולאחריו תיקון יתר הצווים בהתאם לכך, אך הליכי החקיקה כה ממושכים ומסורבלים עד שחלק מהתיקונים בסופו של דבר אינם מגיעים לסוף התהליך או שמראש לא מתחילים בתהליך לצורך תיקונים נקודתיים (למשל, הרשות החלה לקדם תיקון לצו זירות הסוחר בפברואר 2017 ובמועד סיום הביקורת הוא עדיין לא הגיע לדיון בוועדת הכנסת). לעמדת הרשות יש לקדם את חקיקת הצו האחד אשר יפתור את סוגיית חוסר האחידות וימלא את הצורך בתיקון הצווים באופן שוטף. הרשות סבורה כי תהליך הקביעה ולאחר מכן התיקון מפעם לפעם של צווי איסור הלבנת הון המערב משרדי ממשלה רבים ואת הכנסת הוא ארוך ומסורבל באופן בלתי סביר.

נמצא כי ריבוי הצווים שנכנסו לתוקפם בהדרגה במשך כ-20 שנים, השונות בין הצווים והשונות בפרשנות שנתנו להם הרגולטורים יש בהם כדי לפגוע באחידות הרגולציה של המשטר והם עלולים לגרום להיווצרות של פערים בין מגזרים שונים ללא כל הצדקה, אם השונות אינה מבוססת על הערכת סיכונים סדורה. כמו כן השונות האמורה עלולה ליצור נקודות תורפה שינוצלו להלבנת הון. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות החלטת הממשלה בדבר רגולציה חכמה, שנדרש שתהיה עקבית ותעודד היענות בקרב המפוקחים. במצב דברים זה עלולה להיווצר פגיעה בשוויון בין הגופים המפוקחים.

מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף כלל הרגולטורים ורשל"ה ימשיכו לפעול במשותף כדי לקדם רגולציה שתבוסס על עקרונות של שוויון אשר מחד גיסא תיתן ביטוי לייחודיות של כל מגזר בגישה מבוססת סיכון ותוך שיתוף הגופים המפוקחים, ומאידך גיסא תימנע פערי רגולציה בלתי נחוצים בין שירותים חלופיים ומגזרים דומים. רגולציה שיוויונית, שהיא גם רגישה לתפקידיו הנוספים של כל רגולטור ולכפיפותו לסטנדרטים בין-לאומיים בתחומים אחרים - עשויה לתרום לעידוד התחרות. עוד מוצע כי המפקח על הבנקים, בשיתוף לשכת רואי החשבון ולשכת עורכי הדין, ותוך תיאום עם משרד המשפטים, יגבשו כללים ברורים ומפורטים בדבר אישורים של עורכי דין ורואי חשבון שגופים מפוקחים יוכלו לדרוש מלקוחותיהם במסגרת מתן שירות, ותוך מתן תשומת לב להשפעות של כללים אלו על דרישת אישורים על ידי מגזרים מקבילים.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו, כי למרות השוני בין הענפים השונים, הרי שאחידות, כל אימת שיש בה צורך ובמידת האפשר, היא דבר ראוי, וכי יש לכוון לכך את הרגולציה הקיימת. המפקח הוסיף כי ישמח לשתף פעולה עם רשל"ה ועם שאר הרגולטורים המעורבים בעניין לצורך כך.

הכבדה הנובעת מכפל רגולציה - הצורך בגישה ישירה למערך סליקה

כאמור, חוק איסור הלבנת הון הקנה לכל רגולטור ראשי סמכות רגולציה בנוגע למגזר מוגדר. בחוק לא הוקנתה לשום גורם הסמכות לשמש רגולטור-על שממונה על הרגולטורים הראשיים, וכן לא הוקנה לשום צו מעמד מיוחד יחסית לצווים אחרים. יצוין כי על פי ההחלטה בדבר רגולציה



חכמה, רגולציה חכמה תפעל להגברת התיאום בין הרגולטורים השונים ולצמצום אי-התאמות ביניהם.

המערכת הפיננסית בישראל מאופיינת בכך שכל תהליך הסליקה של הפעילות הפיננסית מתנקז למערכת אחת - מערכת זה"ב, גופים שאינם בנקים - כדוגמת נש"פים - אינם יכולים לבצע סליקה ישירות למערכת זו, והם מחויבים לבצע סליקה באמצעות הפקדה דרך מערכת הבנקאית לחשבון בנק ספציפי. מערכת זה"ב היא מערכת מסוג RTGS (Real Time Gross Settlement) הפועלת בבנק ישראל ומאפשרת סליקה של תשלומים שקליים בזמן אמת ובאופן סופי. מערכת זה"ב משמשת הסולק היחיד והסופי של כל מערכות התשלומים והסליקה. במועד סיום הביקורת פועלים במערכת זה"ב 20 גופים - בנקים מסחריים, בנק הדואר, מסלקות שונות ובנק ישראל. על פי נתוני המפקח על הבנקים, נכון לסוף שנת 2020 המערכת הבנקאית בישראל בלבד מנהלת 7.5 מיליון חשבונות ליחידים ולתאגידים.

בביקורת עלה כי בשל הוראות הדין בישראל קיים כורח לבצע סליקה באמצעות מערכת זה"ב בבנק ישראל ולפיכך נוצרת הכבדה הנובעת מכפל רגולציה שמקשה על מפוקחים המוכרחים לעשות שימוש בשירותי סליקה באמצעות מערכת זה"ב בבנק ישראל. מגזרים שלהם צו נפרד ורגולטור שאינו המפקח על הבנקים נדרשים לעמוד הן בדרישות המסוימות לגביהם והן בדרישות המפקח על הבנקים, מאחר שהם נדרשים לסלוק את פעילותם באמצעות המערכת הבנקאית. טענות בעניין זה הועלו גם במענה של גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור.

למשל, כשנותן שירותי אשראי מבצע פעולה בחשבון הבנק העסקי שלו, במסגרת שירות לאחד מלקוחותיו, לאחר שפעל בהתאם להוראות צו נותני שירותי אשראי ולהנחיות רשות שוק ההון, הבנק דורש ממנו לעמוד גם בדרישות צו התאגידים הבנקאיים והדבר יוצר הכבדה הנובעת מכפל רגולציה. להלן בתרשים 6 תוצג הכבדה הנובעת מכפל רגולציה הנגרמת בשל הצורך של מגזרים מסוימים להשתמש בשירותי המערכת הבנקאית לצורך סליקת פעולות.



תרשים 6: הדמיית ההכבדה הנובעת מכפל רגולציה בהליך הסליקה בשל הצורך של מגזרים מסוימים להשתמש בשירותי המערכת הבנקאית לסליקת פעולות



על פי מידע שהתקבל במסגרת שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נושא זה עלה גם בדוח רשות התחרות ממאי 2021 על "חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית". חברות פינטק, שחלקן מוגדרות גם כ"פנים", הן חברות המשתמשות בטכנולוגיה חדשנית לצורך אספקת מוצרים ושירותים⁸³. אחת מהמלצות הדוח הייתה להקים

83 רשות התחרות, **חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית** (מאי 2021). לפי הדוח, אין כיום הגדרה מוסכמת ומקובלת למונח "פינטק". יש סוגים רבים של חברות אשר ניתן לכנותן "חברות פינטק", העוסקות בפיתוח טכנולוגיות פיננסיות ובמתן שירותים פיננסיים מבוססי חדשנות מתחומים שונים. בתזכיר חוק לעידוד פיתוח טכנולוגיה פיננסית בישראל, התש"פ-2020, חברת פינטק מוגדרת כחברה המשתמשת בטכנולוגיה חדשנית לצורך אספקת מוצרים ושירותים.



צוות בין-משרדי "לצורך גיבוש פרקטיקות נאותות ודגלים לבנים לבנקים שיאפשרו הקלה בסביבת הפעילות של הבנקים וחברות הפינטק", שאחד מעקרונות המסמך שיגבש יהיה "כי ברגע שגוף מסוים קיבל רישיון מאת הרגולטור, ככלל אין מקום שהבנק ידרוש לבדוק בעצמו את התקיימות התנאים למתן הרישיון ועמידה בהוראות הרגולציה של חברת פינטק, שכן אין זה תפקידו של הבנק להיכנס לנעלי הרגולטור האמון על אכיפת הוראות הדין. זאת, גם אם הגוף קיבל הקלות ברישיון או שפעילותו מפקחת על ידי משרד ממשלתי"⁸⁴.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי בהתאם לדרישות החוק, הצו המגזרי והוראת נב"ת 411, המערכת הבנקאית נדרשת לנהל את סיכוני איסור הלבנת הון הנובעים מפעילות לקוחותיה. עוד מסר, כי האמור רלוונטי גם כאשר לקוחות המערכת הבנקאית הם גופים פיננסיים. כמו כן, המפקח על הבנקים נקט כמה צעדים כדי להקל את פעילותם של נותני השירות החוץ-בנקאיים ובכלל זה נתן הקלות בעניין חלק מדרישות איסור הלבנת הון בפתיחה ובניהול חשבונות של גופים פיננסיים מוסדרים בעלי רישיון מאחר שחל על פעילותם צו איסור הלבנת הון. עוד צוין בתשובת המפקח, כי על פי תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית של המערכת הבנקאית והמפקח על הבנקים, ושל רשויות האכיפה מנובמבר 2021, פעילות נותני השירותים הפיננסיים הוערכה בסיכון גבוה. עוד הוסיף, כי בהתאם לסטנדרט הבין-לאומי בתחום ולהוראות המפקח על הבנקים, יש לנקוט הליכי זיהוי וניטור מוגברים עבור חשבונות בסיכון גבוה. עוד מסר בתשובתו, כי המפקח על הבנקים, לנוכח סמכויותיו, התמחותו ומקצועיותו הוא הגורם האמון על הסדרת יישום משטר הלבנת הון במערכת הבנקאית, ובכלל זה הסדרה וגיבוש פרקטיקות נאותות וכי בהקשר של הקלה בסביבת הפעילות של הבנקים וחברות הפינטק, המפקח פועל וימשיך לפעול לקידום הנושא.

נמצא כי מנגנון הסליקה שלפי הוראות הדין מתבצע בלעדית באמצעות המערכת הבנקאית יוצר הכבדה הנובעת מכפל רגולציה בתחום הלבנת ההון על מגזרים הנאלצים להשתמש בשירותי המערכת הבנקאית לצורך סליקה.

לנוכח ההכבדה הנובעת מכפל הרגולציה האמורה על המגזרים השונים ועל הציבור הרחב הנושא בהשלכות כדוגמת עלויות הכרוכות בכך, מוצע כי המפקח על הבנקים וכלל הרגולטורים בתיאום עם משרד המשפטים, כל אחד בתחום סמכותו, יבחנו דרכים להקלה רגולטורית, למשל באמצעות הסדרה רגולטורית של ממשקי התפר בין המגזרים השונים, תוך שיתוף הציבור ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שישפיעו מסוגיה זו.

השפעת הרגולציה על הגופים המפוקחים

עלות משטר הלבנת ההון לגופים המפוקחים

לפי חוק איסור הלבנת הון, חלה על הגוף המפוקח החובה למנות אחראי למילוי חובותיו לפי חוק זה ולהסדרת כל עניין נוסף שייקבע בצו. לרוב הנושא בתפקיד קצין ציות בגוף המפוקח⁸⁵ ממלא גם תפקיד זה או ממונה על בעל תפקיד זה. כמו כן, על הגוף המפוקח לדווח לרשל"ה דיווחים רגילים ובלתי רגילים, בהתאם להוראות הצו המגזרי. לצד התועלת החברתית והכלכלית

84 רשות התחרות, **חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית** (מאי 2021), עמ' 26, 30.

85 האחראי לוודא שהגוף המפוקח מציית לדין גם בנושאים שאינם נוגעים לאיסור הלבנת הון.



מקימו של משטר איסור הלבנת הון, שמטרתו למגר את הפשיעה ואת הלבנת ההון שמזינה את הפשיעה ולשמור על מעמדה הבין-לאומי של מדינת ישראל, למשטר זה ישנן גם עלויות. ביצוע הפעולות האמורות בגופים מדווחים מצריך גיוס כוח אדם מקצועי מגוון והקמת מערכות מידע ייעודיות. כמו כן, לרגולציה עלויות נוספות, עקב פעולות עסקיות שנמנעו בעקבותיה - למשל החלטה של בנק לסרב לבקשה לפתיחת חשבון של נש"ף.

על פי המדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה⁸⁶, הרגולציה כרוכה בעלויות רבות שאינן ניתנות לכימות במונחי תקציב המדינה. הטלת רגולציה או אי-הטלתה - הגם שיש להן מחיר כלכלי, משקי וחברתי - לא תמיד נבחנת על פי העלות הכלכלית הכרוכה בה. בעקבות ההכרה בעניין זה, בארצות ה-OECD מוסדו לפני כמה שנים מנגנונים ופותרו תורות הערכה של השפעות הרגולציה, לבחינת יתרונותיה לעומת חסרונותיה ולהגברת האפקטיביות שלה, הן עבור הרשות השלטונית והן עבור המגזר המפוקח והציבור כולו. במסגרת זו הוכר הצורך לבחון את האפשרות לקביעת רגולציה תוך שיח עם בעלי העניין שעתידים להיות מושפעים מן הרגולציה וביצוע RIA.

כאמור, בהחלטת הממשלה בנושא רגולציה חכמה נקבע, בין היתר, כי היא תתבסס על נתונים תומכים לשם ניתוח מיטבי של הבעיה, הגדרת מטרות ברורות והאפשרות להשגתן, בחינה של השפעות וחישוב עלויות ותועלות לאינטרס הציבורי, ותתבסס על רגולציה ופרקטיקות בין-לאומיות שיותאמו למשק הישראלי. ביולי 2021 פורסמו המלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם על פי החלטת הממשלה "למיפוי ובחינת סוגיות רגולטוריות מערכתיות, כפילות ברגולציה, פיקוח ואכיפה ושינויי חקיקה לטובת סביבה משפטית תומכת ברגולציה חכמה" (להלן - המלצות הצוות הבין-משרדי בעניין רגולציה חכמה)⁸⁷.

בדוח זה נדונה בין היתר החרגת רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון ובנק ישראל ובכללם המפקח על הבנקים, מחובת ביצוע RIA, הבקרה על ביצועה ופרסום תוכנית רגולטורית שנתית⁸⁸. מחד גיסא, נטען כי הרגולטורים הפיננסיים אמונים על הרגולציות בעלות ההשפעה המרבית על המשק, שבייחוד לגביהן ראוי להתוות ערובה דיונית לכך שמתקבלות ההחלטות הנכונות; כי כיום ביזוריות הפיקוח על המערכת הפיננסית בין הרגולטורים הפיננסיים גורמת לכשלי תיאום, לפער רגולטורי ולהיעדר ראייה רוחבית של השפעות הרגולציה, וכן, כי חרף הודעת הממונה על רשות שוק ההון, היקפי הרגולציה של רשות שוק ההון לא זו בלבד שלא פחתו, אלא אף גדלו במידה ניכרת. מאידך גיסא, עלו בין היתר חששות מפני החלת חובת RIA על רגולטורים פיננסיים, משום שהימשכות הליכי הרגולציה עשויה לפגוע בגמישות הנדרשת להם לנוכח הדינמיות בשווקים, וכן בשל טענות כי חובה זו תשמש כלי לתקיפת החלטות בטענה שלא התקבלו כדין ובשל כך שעבודתם ממילא שקופה וסדורה ומתבצעת בתיאום עם המפוקחים. כמו כן, לפי העמדה שהביעה רשות ניירות ערך, סמכותה להטיל רגולציה מצומצמת מאוד יחסית לסמכותם של רגולטורים אחרים. אשר לבקרה על מילוי חובת ביצוע RIA, נטען כי הבקרה של גוף ממשלתי על רשויות עצמאיות תפגע במידת עצמאותן, וכי הדבר יפתח פתח לעירוב שיקולים

86 <https://regulation.gov.il/RIAGUIDE>.

87 הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה, **דוח המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תוכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיוקם המשק ביציאה ממשבר הקורונה** (יולי 2021).

88 שם.



זרים ויפגע בעמידתם בסטנדרטים הבין-לאומיים שלפיהם הרגולטורים האמורים נדרשים להיות עצמאיים⁸⁹.

הצוות הבין-משרדי העלה, במבט השוואתי, כי המצב בארה"ב ובבריטניה נוטה לעבר קביעת חובת ניתוח הערכת רגולציה הדומה ל-RIA, באמצעות חקיקה ספציפית הנוגעת לרגולטורים הפיננסיים בלבד. כמו כן, בנוגע לחובת בקרה על ביצוע RIA, העלה הצוות כי בארה"ב ובבריטניה אין בקרה ב"זמן אמת" על איכות הליכי ניתוח השפעותיה של הרגולציה שמבצעים הרגולטורים הפיננסיים.

הצוות המליץ, לנוכח הבחינה המשווה וניתוח מבנה הרגולטורים הפיננסיים בישראל, כי יש מקום שגם הרגולטורים הפיננסיים יקיימו הליכי RIA, אולם לא במסגרת החובה שתחול על רגולטורים אחרים, ותוך המשך שיח לגבי מתכונת קיום הליכים אלה. כמו כן, הצוות המליץ כי על רקע הבחינה המשווה ושיקולי העצמאות האמורים, אין מקום להחיל בקרה על הליכי קביעת הרגולציה בידי הרגולטורים הפיננסיים, וכי במסגרת המשך השיח הצפוי בנושא, יגובש מנגנון פיקוח פנים-רשותי חלופי. עוד צוין בהמלצות כי בקרה חלופית נוספת המוכרת ומיושמת במשפט המשווה, שניתן לשקול אותה בחיוב, כרוכה בשקיפות המאפשרת דיון ציבורי באמצעות קביעת הטלת חובה על הרגולטורים הפיננסיים לפרסם לציבור את דוח ה-RIA במסגרת תהליך קביעת הרגולציה. על פי מסקנות הצוות, המנגנון של פרסום דוח ה-RIA לציבור אינו מעורר חשש לפגיעה בעצמאות הרגולטורית הפיננסית (שכן הדיווח אינו לממשלה ואף לא לכנסת), והוא מאפשר בקרה מינימלית על תהליך ה-RIA, אך בשים לב למגבלותיה.

בביקורת עלה כי אף שצו התאגידים הבנקאיים נכנס לתוקפו בשנת 2002, ועל אף העלות הניכרת של יישום הצו שהמגזר הבנקאי נדרש לשאת בה, בהיותו מחויב להשקיע בכוח אדם ובפיתוח מערכות מידע הכרוכים בכך, וכן על אף העלויות שעשויות להיות מושתות בגין כך על הציבור - המפקח על הבנקים שבבנק ישראל לא בחן את העלות שהמערכת הבנקאית נושאת בה בגין משטר הלבנת ההון, ואת העלות המגולגלת בגין כך על הלקוחות. כמו כן נמצא כי רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, משרד התקשורת, הממונה על נותני שירות עסקי והמפקח על היהלומים לא בדקו את העלויות של המשטר על המגזר שהם מפקחים עליו, מאז כניסתו לתוקף של הצו המגזרי. יצוין כי בדיקת עלויות המשטר וזיהוי כפילויות או חוסר יעילות ברגולציה, אינם עומדים בהכרח בסתירה להשגת מטרות הרגולציה.

בתשובות שהתקבלו מהמפקח על הבנקים ורשות ניירות ערך נמסר כי לא חלה עליהם חובה פורמלית לבצע הליך RIA, אך לא נימקו מדוע אינם מבצעים איסוף מידע שיטתי וולונטרי בדבר העלויות, בהליך שמקביל ל-RIA, באופן שמשמר את עצמאותם. משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לא ביצע עבודת מטה ספציפית ייחודית בעניין רגולציית הלבנת ההון בתחום הפיננסי, אך רגולציית הלבנת ההון הרלוונטית היא תחום צר בתוך העולם הרחב של הרגולציה הפיננסית. משרד התקשורת מסר בתשובתו, כי במועד הביקורת הוא מקדם תיקון של הצו המגזרי של בנק הדואר, טיוטת הצו פורסמה להערות הציבור והתקבלו בעניינה כמה תגובות, ובכלל זה תגובתו של בנק הדואר. המשרד הוסיף כי קודם שנקבעו הוראותיו



כרגולטור ולפני שנכנס התיקון שלהן לתוקף בדצמבר 2021, נשמעה עמדת בנק הדואר הן בכתב והן בעל פה לעניין הנטל הרגולטורי הכרוך בקיום הוראות הרגולציה.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי הגם שלא נעשה הליך RIA מובנה כפי שמקובל לעשות כיום, בוצע שיתוף של הציבור ובפרט של הגופים שעליהם חל המשטר, וזאת החל מהדיונים על חקיקת חוק איסור הלבנת הון לפני יותר מ-20 שנים ובכל התיקונים והתקנת חקיקת המשנה שחלו מאז. שיתוף הציבור נעשה הן באמצעות פרסום נוסחים וקבלת הערות בכתב, הן באמצעות שיחות עם איגודים מקצועיים ונציגים רלוונטיים והן בפגישות רבות עם הגופים המדווחים, הן לפני הדיונים בכנסת והן במהלכם. עוד מסרה, כי המשטר בישראל מבוסס על סטנדרטים בין-לאומיים מחייבים, ואי-עמידה בהמלצות ה-FATF משמעה עלויות כבירות למדינה ולגופים המפוקחים עצמם. נוסף על ההשפעה על מוניטין המדינה ועל הפגיעה באינטרסים הלאומיים שלה, אי-עמידה בסטנדרטים הבין-לאומיים משפיעה במישרין על המערכת הפיננסית, שכן בהיעדר עמידה לאומית ופרטנית בחובות הנדרשות - היא תתקשה לפעול מול מוסדות פיננסיים במדינות זרות. כמו כן מסרה כי גופים פיננסיים שהמשטר לא חל עליהם כלל או חל עליהם במידה חלקית - נושאים בעלויות עקב ההדרה הפיננסית האפשרית והקושי להתנהל מול הבנקים, וכי גופים פיננסיים רבים בוחרים להחיל על עצמם את החובות באופן וולונטרי, כדי שיוכלו לפעול מול הבנקים בישראל ובח"ל. עוד מסרה, כי במסגרת ההליך לחקיקת צו אחד מבוצע הליך בחינת השפעות רגולציה (RIA).

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי הליך קביעתן של ההוראות הרגולטוריות החלות על הגופים המוסדיים כלל קבלת הערות מהציבור, על מנת לקיים את עקרונות ה-FATF תוך פגיעה מינימלית בחופש העסקי של המפוקחים, וצמצום עלויות הרגולציה החלות עליהם. עוד מסרה הרשות, כי אשר לעלויות הציות בקרב גופים הפועלים באמצעים טכנולוגיים, ובדגש על מטבעות וירטואליים - כי האסדרה בתחום נבנתה בסמיכות מקסימלית לכללי ה-FATF, ואולם, יש לתת את הדעת על כך שמדובר בתחומים שבהם הסיכון להלבנת הון הוא בין הגבוהים בתעשייה הפיננסית כיום וייתכן שאפילו הגבוה ביותר, ובהתאמה הצעדים הנדרשים לשם מזעורו הם משמעותיים. אשר לעלויות הציות בקרב הגופים המוסדיים מסרה הרשות כי בשל העובדה שצו הגופים המוסדיים חל על מספר מצומצם של מוצרים ועסקאות מתוך כלל המוצרים שמשווקים הגופים המוסדיים, ולאור הנתונים הפיננסיים והרווחיות של גופים אלו, עלויות הציות אינן גורם המכריע את הכף לעניין הרווחיות והכדאיות של פעולת גופים אלו.

מהמענה של גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור עלה כי רבים מהגופים המדווחים השקיעו ומשקיעים סכומים גדולים ביותר ומשאבים רבים בביצוע המשימה שהמדינה הטילה עליהם. הוצאות ניכרות היו מטבע הדברים בתחילת הדרך, בעת ההיערכות ליישום החוק לנוכח השינויים המהותיים שחלו לעומת האופן שבו נהגו קודם לכן, אך גם לאחר מכן, בעת היישום השוטף של החוק, נדרשו הוצאות גדולות. חלק מגופים הדגישו כי מדובר בעלות הנובעת מפעילות שהיא חיצונית לפעילות העסקית המרכזית שלהם ולעסקיהם. לשכת עורכי הדין מסרה בהקשר זה כי בשל הדרישות המרובות בצווים השונים מתקבלים מהמפוקחים דיווחים בלתי רגילים במספר גדול בהרבה מהנדרש, ולטענתה הדבר אינו סביר וגורם יותר מזק מתועלת. היא ציינה כי כל דיווח בלתי רגיל כרוך בעבודה ידנית ובהכנת פורמט קובץ דיווח וכן בצירוף מידע ומסמכים תומכים, לרוב תוך הסתייעות ביועץ או באיש מקצוע חיצוני.

איגוד הביטקוין מסר בהקשר זה כי הוצאות הציות למשטר הלבנת הון כוללות ייעוץ משפטי, ייעוץ סיכוני סייבר, התקנה של מערכות מחשב מנטרות ותחזוקתן, העסקת אחראי ציות בחברות



ועוד. להערכתו, באופן מצרפי רק בתעשייה הספציפית של מטבעות דיגיטליים מסתכמת העלות הנוספת שמקורה בצורכי ציות בכמה מיליוני שקלים חדשים בכל שנה. האיגוד טען כי חישוב זה אינו כולל את עלות ההפסדים בגין לקוחות שאינם מצליחים להשלים פעולות בנקאיות אצל נש"פים ישראליים ועוברים לערוצים אחרים.

כאמור, במהלך הביקורת, בנובמבר 2021 חוקקה הכנסת את חוק עקרונות האסדרה⁹⁰. סעיף 1 לחוק זה קובע, כי מטרתו של החוק לקדם אסדרה מיטבית שנועדה להגשים זכות יסוד או אינטרס ציבורי תוך הבטחת איכותה של אסדרה חדשה, טיוב האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף. סעיף 2 לחוק קובע עקרונות מנחים לאסדרה מיטבית ובכלל זאת עקרונות אלה: "האסדרה נקבעת במטרה להביא למרב התועלת לחברה ולמשק, תוך שקילת האינטרס המוגן וההשפעות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הנובעות מקביעה או מאי-קביעה של האסדרה ועלות הציות לאסדרה, וככלל על בסיס ניהול סיכונים" ו"תהליך גיבוש האסדרה וקביעתה מתבססים במידה מספקת על נתונים הנוגעים לעניין, ונעשים בהתאם לעקרון השקיפות ותוך שיתוף הציבור במידה הנדרשת בנסיבות העניין". סעיף 19 לחוק זה, אשר חל על משרדי ממשלה ויחידותיהם ולא על תאגידים ציבוריים קובע, כי "מאסדר המציע או קובע אסדרה יעשה כן, נוסף על קידום האינטרס המוגן שעל ביצועו הוא מופקד או מטרות תפקידיו לפי דין, גם לאור העקרונות המנויים בסעיף 2". בנוגע לתאגידים ציבוריים קובע החוק, בכפוף לחריגים, כי הם יפרסמו לציבור דוח בדבר רגולציה חדשה. הדוח יכלול, בין השאר, את כל אלה: עיקרי האסדרה, מטרותיה, הטעמים לקביעתה והתועלת הצפויה מקביעתה; חלופות מרכזיות שנבחנו והטעם לבחירה בחלופה שנבחרה; תיאור של השפעות ישירות ועקיפות שצפויות להיות לאסדרה על אינטרסים מוגנים, נוסף על האינטרס שלשם הגשמתו נקבעה האסדרה. עוד קובע החוק⁹¹ כי ככלל, תאגידים ציבוריים יבחנו אחת לתקופה את האסדרה שנקבעה על ידם, ולכל הפחות כעשור לאחר שנכנסה לתוקף. בשל מעמדם של התאגידים הציבוריים בוצעו התאמות שונות בחוק, ובין היתר נקבעה תחילתו הכללית של חוק זה ב-1.1.22 ובנוגע לתאגידים ציבוריים ב-1.1.23 בסייגים מסוימים⁹². בחוק נקבעה הוראות שעה ולפיה, למשך שש שנים מיום תחילת החוק, יחולו על רשות שוק ההון והמפקח על נותני שירותים פיננסיים ההוראות המחייבות את התאגידים הציבוריים ולא החובות החלות על כלל משרדי הממשלה⁹³.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי משחוקק חוק עקרונות האסדרה, אין עוד מקום לפעול בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי, אלא המפקח על הבנקים יפעל בהתאם להוראותיו ובהתאם למועד התחילה שנקבע. כמו כן, המפקח על הבנקים אינו מחויב לבחינת עלות לעומת תועלת כמו הרגולטורים הממשלתיים, אלא לפרסום דוח הערכת השפעות רגולציה בהתאם להוראות סעיף 34 לחוק. כמו כן, ציין כי חלק מעקרונות ה-RIA כבר מיושמים במסגרת הליכי ההסדרה הננקטים בפיקוח, בדגש על קיום הליכי היועצות עם הציבור והחלת שיקולי עלות לעומת תועלת, אף שהחלטות הממשלה אשר הוזכרו לעיל לא חלו על בנק ישראל. רשל"ה מסרה בתשובתה, כי היו מקרים בעבר שבהם הוקלה רגולציה לאחר שיח עם המגזר הפרטי.

90 פורסם בס"ח 2933, עמ' 80, 125 (ביום 18.11.21).

91 סעיף 36 לחוק.

92 סעיף 44 לחוק.

93 סעיף 46 לחוק.



רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה, כי החקיקה הקיימת מושתתת על המלצות FATF וקיימת חשיבות לעמידה בסטנדרטים בינלאומיים. כמו כן מסרה, כי לא ניתנו לה הסמכויות הנחוצות לדרוש מידע מהגופים המפוקחים לצורך ביצוע הליכי RIA, כי לא הוקצו לה תקנים לביצוע הליכי RIA, וכי ממילא יכולתה לשנות את הצווים הרלוונטיים מוגבלת. בהתחשב בכך שזה זמן רב נמצא על הפרק תיקון של צווי איסור הלבנת הון, המקודם על ידי משרד המשפטים, לשיטתה, אם עולה צורך לבצע הליך RIA בנושא, הרי שהיא אינה הכתובת לכך אלא הגורמים המקדמים את תיקון הצו. עוד ציינה הרשות כי לפי חוק עקרונות האסדרה היא נדרשת לבצע בחינת עלות בנוגע למשטר איסור הלבנת הון רק כאשר היא מקדמת רגולציה חדשה. לעמדת הרשות, יש להביא בחשבון את המשאבים הנדרשים לביצוע הערכת רגולציה ואת המטלות האחרות הנמצאות על סדר יומה, ואת העובדה כי הרשות אינה הגורם המוסמך לקבוע או לשנות את צווי איסור הלבנת ההון אלא הוטל עליה ליישם.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו, כי הצו המגזרי פורסם קודם להחלטת ממשלה 2118 שחייבה ב-RIA, ומאז לא בוצעו בו שינויים. עוד מסר, כי בהמשך להחלטה זו, וכן לחוק עקרונות האסדרה, אם יהיו שינויים או תיקונים ברגולציה, או רגולציה חדשה בנושא, הכוונה היא לפעול בהתאם לעקרונות המחייבים ויתבצע הליך RIA אם יידרש כזה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו בדצמבר 2021, כי בחינה של רגולציה קיימת - שלא באחריות התאגידים הציבוריים - תהיה בסמכות רשות האסדרה, וזאת בהתאם לשיקולים ולפרוצדורות המפורטים שנקבעו בחוק עקרונות האסדרה ובהתאם למסגרת מדיניות הכללית של הרשות.

נמצא כי על אף העקרונות שנקבעו בהחלטות הממשלה האמורות שעניינן הקלת הרגולציה, הערכת הרגולציה וקביעת רגולציה חכמה, ועל אף החלטת הממשלה משנת 2013 כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפנה לתאגידים ציבוריים ובכללם למפקח על הבנקים ורשות ניירות ערך על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים בהתאם לעקרונות החלטתה, ועל אף הודעת רשות שוק ההון על כוונתה לפעול ברוח החלטת הממשלה האמורה - המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, משרד התקשורת, הממונה על נותני שירות עסקי והמפקח על היהלומים לא ביצעו הליך להערכת השפעות הרגולציה לבחינת העלויות הנובעות מהמשטר המושתת על הגופים המפוקחים, ולא הליך להערכת השפעתן של עלויות אלו על העלות הנגבית מהלקוח. יצוין כי גם המלצות הצוות הבין-משרדי בעניין רגולציה חכמה משנת 2021 מלמדות כי המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון יכולים היו לבצע הליך RIA ולפרסמו לציבור בלי לפגוע בעצמאותם ובגמישותם של הגופים המפוקחים.



הותרת רגולציית הלבנת הון שכבר קיימת כשני עשורים, ללא בחינה מחדש, אינה רצויה לנוכח ההשפעה המהותית של הרגולציה על הפעילות הפיננסית והחוץ-פיננסית. בחינה שכזאת יכולה להיעשות תוך המשך פעולה בהתאם להמלצות ה-FATF לפעול בגישה מבוססת סיכון להכלה פיננסית, למניעת הדרה פיננסית ולצמצום הימנעות מסיכון (על מונחים אלו יורחב בהמשך). לפיכך, מוצע לפעול בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי בעניין רגולציה חכמה מיולי 2021, התומכות בהחלת הליכי RIA גם על המפקח על הבנקים, על רשות ניירות ערך ועל רשות שוק ההון, בשינויים המחויבים כמבואר לעיל (בלי לפגוע בעצמאותם ובגמישות הנדרשת לפעולתם), ובהתאם לעקרונות המנחים בחוק עקרונות האסדרה שחוקק בנובמבר 2021, ובלי לגרוע מהמלצות ה-FATF להתנהלות מבוססת סיכון; דהיינו, מוצע כי כלל הרגולטורים יחילו הליך RIA על משטר הלבנת הון לטיוב האסדרה הקיימת, כל רגולטור במגזר שהוא אמון עליו ובהתאם לחובות הייחודיות שהוטלו עליו, ובמקרים הרלוונטיים יפרסמו לציבור את עיקרי הממצאים. זאת כדי להעריך את עלות הרגולציה שבה יישאו הגוף המפוקח ולקוחותיו, ובכלל זה לבחון אם עלות הרגולציה סבירה ומידתית יחסית לתועלת המופקת ממנה. כמו כן לשם שיפור הרגולציה בתחום איסור הלבנת הון (שאינה באחריות תאגידים ציבוריים), מומלץ כי רשות האסדרה המוקמת מכוח חוק עקרונות האסדרה, תבחן את הצורך בטיובה, ובהנעת פעולתם של הרגולטורים הרלוונטיים. מומלץ כי סוגיות תקציביות או חוקיות שלדעת הרגולטורים מעכבות ביצוע הליכי הערכת רגולציה ייבחנו במשותף על ידי כלל הרגולטורים, משרד האוצר ורשות האסדרה שתוקם.

שמירת מסמכים

בהתאם לחוק איסור הלבנת הון, בצווים של המגזרים השונים נקבעו הוראות לשמירת מסמכים. בהמלצה 11 להמלצות FATF נקבע, בין היתר, כי הגופים המפוקחים ישמרו אסמכתאות ובהן התיעוד ההכרחי של פעולות (transaction) מקומיות ובין-לאומיות, לכל הפחות 5 שנים לאחר ביצוען⁹⁴. על פי החלטת הממשלה לעניין רגולציה חכמה, רגולציה חכמה תנוהל באמצעים טכנולוגיים ותשאף למתן שירות מיטבי, לקיצור תהליכים ולהפחתת בירוקרטיה. רשל"ה מסרה לצוות הביקורת כי אומנם המלצות ה-FATF דורשות לשמור את המסמכים באופן שיאפשר אחזור של פעולות ספציפיות, כדי שניתן יהיה להשתמש בהם במקרה הצורך כראיה בהליך פלילי, אך ההמלצות אינן עוסקות בפרטי אופן שמירת המסמכים.

בביקורת עלה כי הגופים המפוקחים נדרשים, מכוח הצווים המגזריים, לשמור מסמכים שכוללים הצהרה בחתימת מקור (חתימה פיזית) על קיומו של נהנה בחשבון או בפעולה. מהמענה של גופים מרכזיים למשרד מבקר המדינה במסגרת שיתוף הציבור עלה כי שמירה פיזית של מסמכים כרוכה בעלויות גבוהות מאלו של שמירה מקוונת.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה למשרד מבקר המדינה כי הדרישה לחתימה מקורית על הצהרה לעניין נהנים בחשבון נובעת, ככלל, מצרכים משטריים-חקירתיים, וכי סוגיית ההכבדה על

94 כמו כן נקבע בהמלצה כי יישמר מידע על תהליכי "הכר את הלקוח", ואלו יאפשרו שחזור של פעולות עבר לצורך ניהול הליך פלילי על ידי התביעה, וכן לצורך העברת המידע לרשויות המוסמכות במדינה.



הגופים המפוקחים הכרוכה בשמירה פיזית של מסמכים בחתימת מקור כאמור לעיל מוכרת, והנושא נמצא בבדיקה.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה, כי במסגרת תיקון החקיקה שנמצא בשלבי עבודה לצורך התקנת צו אחד יובא בחשבון השיקול של שמירת מסמכים באופן מקוון, ובכלל זה האפשרות לשמור מסמכים שלגביהם יש דרישה לחתימת מקור שמבוצעת באופן מקוון. רשל"ה מסרה בתשובתה, כי הקושי הוא הדרישה לחתימת מקור, וכי במסגרת הדיונים על הצו האחד נעשית עבודה בין-משרדית על מנת לבחון את הצורך ולבדוק אם יש אמצעים טכנולוגיים שיאפשרו למלאו במקום חתימת המקור.

מוצע כי כלל הרגולטורים בשיתוף משרד המשפטים יבחנו חלופות שיאפשרו חתימה על מסמכים באופן מקוון וכן שמירת מסמכים באופן מקוון, גם כאשר החתימה היא חתימה פיזית-מקורית, וכי בהתאם לממצאי הבחינה הם ייזמו אסדרה ההולמת את המלצות ה-FATF ואת החלטת הממשלה בדבר רגולציה חכמה.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו כי הוא מסכים לבחינת חלופות שמירת מסמכים באופן מקוון ולתיקון הרגולציה הקיימת בהתאם לכך.

קביעת זהות אנשי ציבור מקומיים

מדינת ישראל, כמו מדינות רבות אחרות, הצטרפה לאמנת ארגון ה-OECD למאבק בשוחד של אישי ציבור זרים בעסקאות סחר בין-לאומיות ולאמנת האו"ם נגד שחיתות⁹⁵. על פי מסמך דגשים שפרסמה רשל"ה בשנת 2015⁹⁶, התפיסה העומדת בבסיס המחויבות של המדינות השונות למאבק בשחיתות בכלל, ובמתן שוחד לאיש ציבור זר בפרט, היא כי השחיתות והשוחד הן תופעות חוצות גבולות החותרות תחת הממשל התקין והפיתוח הכלכלי וכן מעוותות את תנאי התחרות בשוק הבין-לאומי. לפיכך, יש צורך בנקיטת גישה מקיפה ורב-תחומית על מנת למנוע תופעות אלו ולהיאבק בהן ביעילות, תוך שיתוף פעולה בין-לאומי.

על פי ה-FATF לתופעת השחיתות שכיחות גבוהה יחסית בקרב אנשים בעמדות השפעה. כאמור, הארגון מתאר את השחיתות כניצול לרעה של משאב ציבורי על ידי פרט לתועלתו האישית, בין היתר באמצעות ניצול לרעה של תפקיד, עמדה או השפעה, שוחד של אנשי ציבור זרים או מקומיים וסחיטה ומעילה. לטענת הארגון, רבות משחיתויות אלו משמשות אמצעי לביצוע הלבנת הון, ועקב כך, בסטנדרטים הבין-לאומיים בתחום איסור הלבנת הון נחשבים אנשי ציבור ללקוחות בסיכון גבוה, אשר לגביהם יש להחיל חובות זיהוי וניטור מוגברות⁹⁷.

95 OECD (1997), "Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions";
UN (2004), "United Nations Convention Against Corruption"

96 רשל"ה (2015), "מניעת הלבנת הון שמקורה בשחיתות ושוחד אנשי ציבור זרים ואופן זיהוי פעילות בלתי רגילה הקשורה אליהם".

97 FATF report "Specific risk factors in laundering the proceeds of corruption", June 2012



בהתאם להגדרת ה-FATF, איש ציבור מקומי (politically exposed person, ובקצרה, PEP)⁹⁸ הוא יחיד שממלא או מילא בעבר פונקציה ציבורית חשובה, למשל, ראש הממשלה או המדינה, פוליטיקאי בכיר, גורם שיפוטי בכיר, גורם צבאי בכיר, גורם ממשלתי בכיר, גורם ביצועי בכיר בתאגידים השייכים למדינה וכן גורמים חשובים במפלגות פוליטיות. חובות הזיהוי והניטור המוגברות מוחלות גם על מעגל מקורביו של איש הציבור - בני משפחה וכן מכרים קרובים, ומונחים אלו (בני משפחה ומכרים קרובים) יפורשו בהתאם לפרשנות ה-FATF ולהמלצותיה⁹⁹.

בהתאם להמלצה 12 להמלצות ה-FATF, על גופים מפקחים לזהות לקוחות שהם אנשי ציבור מקומיים (בהתאם להגדרת הארגון), להחליט אם מדובר באיש ציבור מקומי שהפעילות שהוא מבצע היא בסיכון גבוה, ורק אם יוחלט שכן, על הגופים המפקחים לנקוט פעולות אלה: קבלת אישור גורם בכיר להתקשרות עימו, הבנת מקור הונו וביצוע בקרה מוגברת. בקרה זו תוחל גם בעניינים של בני משפחתו ומכריו הקרובים. רשל"ה מסרה בהקשר זה כי ייתכן שכפועל יוצא מאותה בקרה מוגברת על חשבונותיהם של אנשי ציבור, יינתנו דיווחים על פעילות אנשי ציבור, אך אין משמעות הדבר כי כל פעולה של איש ציבור תדווח, שכן דיווחים מתבצעים רק כאשר מתבצעת פעילות בלתי רגילה. בכל צווי איסור הלבנת הון החלים על המגזרים השונים, למעט אחד, לא נקבעו חובות ייחודיות הנובעות מכך שהלקוח הוא איש ציבור מקומי. לעומת זאת, נקבעה בצווים החובה לזהות איש ציבור זה, להעריך אם לנוכח זהותו מדובר בחשבוני בסיכון גבוה, ואם כן - לנקוט אמצעי להפחתת הסיכון.

רשל"ה מסרה לצוות הביקורת בעניין זה כי חובות המפקחים הנוגעות לניהול הסיכון בנוגע לאנשי ציבור מקומיים נקבעו בחלק מהחוזרים שפרסמו הרגולטורים הפיננסיים - המפקח על הבנקים, משרד התקשורת, רשות ניירות ערך בנוגע לחברי בורסה וזירות סוחר, ורשות שוק ההון בנוגע לגופים מוסדיים ובנוגע. לנש"פים. עוד נמסר מרשל"ה כי במסגרת הצו האחד שהיא פועלת לקידומו, היא מבקשת לכלול את הדרישה לזהות לקוחות שהם אנשי ציבור מקומיים, להבין אם מדובר בחשבונות בסיכון גבוה ולנקוט אמצעי הפחתת הסיכון, בהתאמה להמלצות ה-FATF. רשל"ה מסרה בתשובתה, כי נוסח טיוטת הצו בעניין זה גובש לאחר בחינה שבוצעה בשיתוף כלל הרגולטורים הפיננסיים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. המפקח על הבנקים מסר בעניין זה, כי החובות הנוגעות לניהול הסיכון בקשר עם אנשי ציבור מעוגנות בצו המגזרי ובנב"ת 411 שמעמדו כחקיקת משנה.

ממענה גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור עלה כי כיוון שאין הגדרה ממשלתית ברורה הקובעת מיהו איש ציבור, הגופים המפקחים נדרשים להחליט על דעת עצמם מי מלקוחותיהם עשוי להיחשב לכזה, וכי טעות בהקשר זה עלולה להביא להטלת סנקציות ועיצומים על ידי הרגולטור של המגזר.

המפקח על הבנקים מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2021, כי כדי למזער את הסיכונים להלבנת הון, הוא הציע לגבש רשימות שמיות מסודרות ומחייבות ברמה הלאומית, לדוגמה עבור אנשי ציבור ומדינות offshore¹⁰⁰. המלצה זו הועברה לרשל"ה במסגרת המלצות הפיקוח על הבנקים

98 זו ההגדרה גם לאיש ציבור זר.

99 FATF guidance - politically exposed persons (Recommendations 12 and 22), art. 46-53 (June 2013)

100 מדינות המשמשות "מקלט מס".



במכתב מנובמבר 2020, בהתבסס על ממצאי הערכת הסיכונים הלאומית עבור המערכת הבנקאית בנושא הלבנת הון ומימון טרור.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי ככל שידוע לה מעולם לא הוטל עיצום כספי על גוף מפוקח בהקשר של טעות בנוגע להגדרת איש ציבור. עוד מסרה, כי ההגדרה המוצעת בטיטת הצו האחיד מפורטת יותר ובה הגדרת "איש ציבור מקומי בסיכון גבוה" - היא "בעל תפקיד ציבורי בכיר בישראל, שנותן השירות סיווג אותו ברמת סיכון גבוהה להלבנת הון ולמימון טרור". עוד נכתב בהגדרה כי לעניין זה, "תפקיד ציבורי בכיר בישראל" - לרבות נשיא המדינה, ראש הממשלה, שר, סגן שרים, חבר כנסת, ראש רשת מקומית, סגן ראש רשות מקומית, שופט, קצין צבא בדרגת תת-אלוף ומעלה, קצין משטרה בדרגת סנ"ץ ומעלה, מנכ"ל או סמנכ"ל במשרד ממשלתי בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים, בעל תפקיד בכיר בארגונים בין-לאומיים או כל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה". רשל"ה הוסיפה כי נוסח עדכני זה מופיע בחוזרים העדכניים של רשות שוק ההון. עוד מסרה, כי המלצה לפרסם רשימה שמית של אנשי ציבור מקומיים במובחן מרשימת תפקידים אינה ישימה, וזו אף אינה הפרקטיקה המקובלת במדינות אחרות.

נמצא כי רשימת התפקידים הקבועה בצווים או בחוזרים מגזריים, בנוגע לאישי ציבור מקומיים, אינה מפורטת דייה וכוללת גם מונחים שאינם חד-משמעיים ונתונים לפרשנות, ומשכך הגופים המפוקחים מתקשים לזהות את כלל אישי הציבור וליישם לגביהם את חובותיהם לפי משטר איסור הלבנת הון. גם הרשימה בטיטת הצו האחיד, המפורטת יותר, עדיין עמומה בחלקה שכן היא כוללת גם ביטוי כללי "כל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה". אי-קביעת רשימה ספציפית של בעלי תפקידים, תוך מתן ודאות רגולטורית לגופים המפוקחים, אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, ולפיה על רגולציה להיות ודאית ובהירה, ואף שמצופה מהגופים המפוקחים לזהות ולנטר אנשי ציבור מקומיים כחלק חיוני במאבק בשחיתות.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה, כי ניסתה לקדם במסגרת תיקון לצו המגזרי של מגזר זירות סוחר, הוספת קביעות מפורשות בנוגע לאיש ציבור מקומי (בדומה לקבוע בצו המגזרי לגבי מגזר חברי בורסה שאינם בנקים). הרשות הוסיפה, כי קיומו של צו אחיד יחסוך התדיינות מיותרת לגבי כל צו וצו והגעה לתוצאות שונות מסיבות שאינן רלוונטיות.

משרד התקשורת מסר בעניין זה כי בנק הדואר רכש מגוף מסחרי רשימה בה משתמשים גם גופים פיננסיים אחרים. רשות ניירות ערך מסרה בעניין זה כי בביקורת ייעודית בשנת 2019 שביצעה אצל מפוקח, היא בדקה אפשרות להסתייע בתוכנה מסחרית הכוללת רשימות של שמות, על מנת לעמוד בחובות המפוקחים בנוגע לאנשי ציבור. הביקורת נועדה לבחון את מהימנות מערכת הבקרה האמורה כדי להקל את תהליך הטיפול באנשי ציבור. בבדיקה עלה בין היתר כי בעקבות השימוש במערכת נמצא שיעור גדול של תוצאות השוואה שגויות, ועל כן לא קודם השימוש במערכת כאמצעי שיש להנגיש למנהלי התיקים. עוד מסרה רשות ניירות ערך כי הכלי העיקרי המשמש לזיהוי אנשי ציבור וגורמים מוכרזי טרור הוא התבססות על הצהרות הלקוח.



מומלץ כי משרד המשפטים, כלל הרגולטורים ורשל"ה ימשיכו לקדם קביעת רשימת תפקידים מפורטת שתגדיר עבור הגופים המפוקחים שנדרשים ליישם את חובות הדיון מיהם אנשי הציבור המקומיים, וזאת כדי להפיג את העמימות השוררת כיום, שלעיתים גורמת לכך שהגוף המפוקח מסתמך על הצהרת הלקוח. כמו כן, לנוכח העובדה שכל רגולטור עשוי לפעול בנפרד לצורך טיוב הציות של הסקטור - מוצע לבחון את ההשפעות של הנהגת מתודולוגיה חלופית ולפיה האחריות לקביעת הרשימה השמית או רשימת התפקידים של אישי הציבור המקומיים תוטל על הרגולטור ולא על המגזר הפרטי. מומלץ כי הבחינה הכוללת של סוגיית הגדרת אנשי הציבור תבוצע תוך שיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים המושפעים מסוגיה זו.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו כי הוא מסכים להמלצה כי תיבחן יצירת רשימת תפקידים (ולטעמו עליה להיות אחידה) שתגדיר עבור המפוקחים מיהם אנשי הציבור המקומיים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו, כי במסגרת גיבוש הצו האחד יציע שוב לעגן את ההגדרה ל"איש ציבור מקומי" בצו האחד.

מרשם נאמנויות בחברות ורישום נהנים בנאמנויות אלו

על פי חוק איסור הלבנת הון, חובת זיהוי מבצע פעולה בגוף המפוקח חלה בנוגע לאדם המבקש לבצע את הפעולה, אך גם בנוגע לאדם שנהנה מהפעולה. למשל, נקבע בחוק כי צו התאגידים הבנקאיים יכול לקבוע כי "מקבל שירות" מאת התאגיד הבנקאי, כלומר מי שלגביו חלה חובת הזיהוי, הוא גם "אדם שבעבורו או לטובתו מוחזק הרכוש, או נעשית פעולה ברכוש, או שביכולתו לכוון פעולה ברכוש, והכול במישרין או בעקיפין, ולעניין תאגיד - גם בעל שליטה בתאגיד"¹⁰¹. בהגדרות שבחוק זה, בעל שליטה בתאגיד מוגדר באופן רחב.

החובה שבחוק רחבה וקשורה בתכליתה לסוגיה הפרטנית של נאמנויות המפורטת בהמלצה 25 להמלצות ה-FATF ולפיה במסגרת תהליך "הכר את הלקוח" נדרש לבצע הליכי זיהוי ואיתור ייחודיים בעניינין של נאמנויות¹⁰², כדי להכיר גם את הנהנה מהפעולות ברכוש נשוא הנאמנות. הדבר חיוני לשם זיהוי מקור הכספים ויעודם ולשם מניעת הלבנת הון באמצעות גורם שלישי.

לפי המלצת הדירקטיבה האירופית יש להקים מרשם של בעלי שליטה (בתאגידים) (legal persons) ושל נהנים בנאמנויות ובמבנים משפטיים דמויי נאמנות (legal arrangements)¹⁰³. הביקורת התמקדה בבחינת סוגיית הנאמנויות במניות חברות, שהיא סוגיה פרטנית בסוגיה הרחבה יותר של נהנים בחברות ונאמנויות.

101 סעיף 7(א)(1) לחוק. ראו ההגדרה לבעל שליטה בסעיף 1 לחוק זה.

102 נאמנות על פי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, זו "זיקה לנכס שעל פיה חייב נאמן להחזיק או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת". למשל, מצב ובו אפטרופוס, מפרק, מנהל עיבון, כונס נכסים, עורך דין, רואה חשבון וכדומה - מנהלים נכסים עבור אחרים. בעניין זה ראו, למשל, נוהל בנקאי תקין 411, בסעיפים 53 - 57 העוסקים בנושא זה בהקשר של איסור הלבנת הון.

103 Article 31(4) of Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing (more commonly known as the "4th AML Directive").



בביקורת עלה כי בישראל אין מרשם נאמנויות פומבי שהגופים הפיננסיים יכולים להשתמש בנתוניו. יצוין כי בביקורת ה-FATF משנת 2018 הוער כי יש ברשות המיסים מידע ממשלתי פנימי על נאמנויות ועל הנהלים מנכסיהן, אך עדיין נדרש להבטיח את האיות והדיוק של המידע בנוגע לנהלים בנאמנויות במניות חברה¹⁰⁴. גם בדוח Doing Business מטעם הבנק העולמי משנת 2018¹⁰⁵ הוער כי שקיפות מידע בנוגע לבעלות על חברות במרשמים ציבוריים חיונית כדי להילחם בהלבנת הון, בהעלמות מס, בשחיתות ובפעילויות לא חוקיות אחרות¹⁰⁶. בדוח הוצג כי ביותר מ-75% מהמדינות לא ידועים הנהלים של מניות חברות המוחזקות בנאמנות.

במענה גופים מרכזיים לביקורת במסגרת שיתוף הציבור, הועלה הצורך בהסדרת הרישום של נאמנויות בחברות ברשם החברות, באופן שחברות או מניות המוחזקות בנאמנות יירשמו ככאלה במרשם הפומבי, ובכלל זה תירשם זהותם של הנהלים בנאמנות. לפני משרד מבקר המדינה נטען כי הרישום, כפי שהוא מתבצע כיום, מקשה את זיהוי הנהלים הסופיים ומגביר את חוסר הוודאות הכרוכה בפעילותם הפיננסית.

רשל"ה מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2021 כי ארגון ה-FATF בוחן את תיקון המלצה 24 בנושא נהלים סופיים בתאגידים וכן בוחן את האפשרות לקבוע כחובה הקמת מרשם נהלים סופיים בתאגידים (בניגוד למצב הנוכחי אשר מחייב שקיפות אך ללא דרישת מרשם). כמו כן מסרה רשל"ה כי הוקם צוות בין-משרדי לבחינת הנושא בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי). הצוות דן בסיכונים ובקשיים המתעוררים עקב השימוש בשויות ובהסדרים משפטיים. עוד מסרה כי היא אינה חשופה למרשם הנאמנויות שמנוהל ברשות המיסים, אך לרשל"ה סמכות לבקש מידע ספציפי ממרשם זה. רשות התאגידים מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2021 כי במסגרת דיוני הצוות הבין-משרדי האמור נשקלת האפשרות שמרשם נהלים בתאגידים (ולא בנאמנויות) יוקם ברשות התאגידים ויתנהל בה, אך הבהירה בתשובתה, כי טרם התקבלה החלטה סופית לגבי הגורם שינהל את המרשם. לגבי מרשם נהלים בנאמנויות, נבחנת הקמתו ברשות המיסים. עוד הבהירה בתשובתה כי היא אינה הגורם המוביל את הדיונים בנושא זה.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה, כי הנושא נחלק לשני היבטים: בעלים סופיים של תאגיד שמוחזק בשרשור ונהלים סופיים בנאמנות:

1. הקמת מרשם "בעלי מניות סופיים" בתאגידים נמצאת בבחינה, בשים לב לחלופות שונות המקובלות בעולם ובשים לב לעדכונים בהמלצות FATF. עמדת הציבור וגופים רלוונטיים בעניין זה תישמע בהמשך התהליך. המחלקה ציינה כי ההמלצה של ה-FATF (לרבות התיקונים הנשקלים) אינה מחייבת שהמרשם יהיה פומבי אלא מתמקדת במתן גישה למידע שבמאגר לרשויות האכיפה ולגופים מדווחים.

2. הקמת מרשם נאמנויות - נבחנת במסגרת צוות בין-משרדי.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי הצורך בהסדרת רישום נאמנויות בחברות הועלה גם על ידי רשויות האכיפה כחלק מפרויקט הערכת הסיכונים הלאומי ונכלל בתוכנית העבודה שאושרה על ידי

104 רשל"ה, **סיכום הליך הביקורת של ארגון ה-FATF על מדינת ישראל ופעולות נדרשות להמשך**, (30.1.19), עמ' 8.

105 Starting a Business: Transparency of information at business registries (2018, doing business, the world bank)

106 שם, 40.



היועץ המשפטי לממשלה. עוד מסרה בתשובתה, כי התקבל תיקון לתקנות ולפיו חובה לדווח לרשם החברות על החזקת מניות בנאמנות (ללא ציון פרטי הנהנה). הרשות הוסיפה בתשובתה כי רישום הנהנים בנאמנויות ברשות המיסים אינו בהכרח מלא.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי כדי למזער את הסיכונים להלבנת הון הוא הציע להקים מאגר מידע לגבי הנהנים בחשבונות נאמנויות, ישויות משפטיות ומבני התאגדות מורכבים. המלצה זו הועברה לרשל"ה במסגרת המלצות הפיקוח על הבנקים במכתב מנובמבר 2020, בהתבסס על ממצאי הערכת הסיכונים הלאומית עבור המערכת הבנקאית בנושא הלבנת הון ומימון טרור. במכתב זה כתב המפקח, כי ניהול חשבונות של ישויות משפטיות ונאמנויות מאופיין בקושי להתחקות אחר שרשרת ההחזקה והנהנה הסופי, ועקב כך קיימת חשיפה לסיכון של שימוש בתאגידים ואנשי קש לצורך ביצוע פעולות פיננסיות. הקושי גובר במקרים שבהם התאגידים נרשמים במדינות המשמשות מקלטי מס ומגייסים הון שמקורו בחו"ל. אי-קיומו של מרשם נאמנויות אשר ניתן לאמת בו את המידע בנוגע לזהות הנהנים מקשה על המערכת הבנקאית לזהות את הנהנים הסופיים.

נמצא כי אין מרשם פומבי שיכול לשמש את הגופים הפיננסיים המתעד לגבי חברות שרשומות ברשם החברות שברשות התאגידים ושמוחקות בנאמנות, מי הנהנים מפירותיהן. זאת למרות החובה לזהות נהנים בפעולות פיננסיות בהתאם להמלצות ה-FATF, החוק והצווים, ואף שיש בידי רשות המיסים מידע מסוים על נאמנויות ועל הנהנים בנאמנויות אלו. לפיכך, הגופים הפיננסיים מתקשים לזהות את הנהנה הסופי מפעולה שמבצעת חברה רשומה בישראל שמניותיה מוחזקות בנאמנות.

על משרד המשפטים, וכלל הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לעניין זה להמשיך את בחינת הדרכים להסדרת תחום זה אם באופן פרטני ואם באמצעות הקמת מרשם נהנים בנאמנויות, מרשם נהנים כללי ברשם החברות או בכל דרך אחרת שתאפשר לגופים המפוקחים לזהות גם את הנהנה בנאמנויות בחברות. מומלץ כי בחינה זו תבוצע תוך שיתוף רשויות האכיפה והציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו כי הוא מסכים להמלצה כי יוקם מרשם פומבי של נאמנויות בחברות, שכלל הרגולטורים יוכלו להיעזר בו למילוי תפקידם.

רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי אין לה התנגדות שמשרד המשפטים ורשם החברות יבחנו דרכים להסדרת התחום באמצעות הקמת מרשם נאמנויות חדש ונפרד. עוד מסרה כי על מאגר הנאמנויות והנהנים המצוי ברשות המיסים חלה חובת הסודיות על פי דין, ונודעת לה חשיבות רבה להבטחת הדיווחים לרשות המיסים וגביית המס לטובת תקציב המדינה. עוד הבהירה, כי לרשל"ה מוקנית סמכות על פי סעיף 31 לחוק איסור הלבנת הון לבקש מרשות המיסים מידע ממאגר הרשות הדרוש לה לצורכי עבודתה.



קבלת החלטות מקדמיות (פרה-רולינג)

על פי החלטת הממשלה, רגולציה חכמה תהיה, בין היתר, עקבית, ודאית, בהירה ונגישה לציבור. החלטה מקדמית (פרה-רולינג) היא החלטה מראש של הרשות המינהלית לגבי פעולה עתידית, המתקבלת לבקשת פונה, על מנת לאשר לו כי הוא פועל על פי הדין או כדי לאפשר לו להעריך את כדאיות ביצוע הפעולה. למשל, ניתן לפנות לרשות המיסים כדי לקבל החלטה מקדמית על חבות המס שתקום אם תבוצע עסקה מתוכננת, בהתאם לנתונים המוצגים לרשות המיסים¹⁰⁷. רשות מינהלית עשויה להציע ליחידים ולתאגידים לפנות אליה כדי לקבל החלטה מקדמית בעניין עתידי, כגון בענייני מיסוי ומכס¹⁰⁸.

בביקורת עלה, כי המפקח על הבנקים, משרד התקשורת, רשות שוק ההון וכן הממונה על הנש"עים במשרד המשפטים אינם נותנים מענה על פניות גופים מפקחים בעניינים קונקרטיים לצורך קבלת החלטות מקדמיות (פרה-רולינג), אלא לכל היותר משיבים על שאלות עקרוניות או רוחביות במסגרת פרסומים לכלל המפקחים. לפי עמדתם, הגופים המפקחים נדרשים לפעול בהתאם לגישה מבוססת סיכון ולנהל את הסיכון בהתאם להוראות הדין, הרגולציה והמלצות ה-FATF. לנוכח זאת נשקף לגופים המפקחים הסיכון שהרגולטור יטיל עליהם עיצומים כספיים. לעומתם, רשות ניירות ערך והמפקח על היהלומים מוכנים לתת מענה על שאלות מקדמיות בנושאים ספציפיים אם יקבלו בקשות לקבלת עמדה מוקדמת מטעמם.

רשות ניירות ערך מסרה כי בין השנים 2011 - 2019 היא נתנה שבע החלטות בבקשות לקבלת עמדה מוקדמת או בבקשות לאי נקיטת פעולה עתידית (no action), בכלל המגזרים המפקחים על ידה, אשר גם פורסמו באתר הרשות במרשתת (אינטרנט). כמו כן, הרשות נתנה בשנת 2021 שתי החלטות מהסוגים האמורים, שפרסומן נדחה מטעמי שמירה על תחרות או בשל כך שיש בפרסום כדי לגלות סוד עסקי או מידע עסקי של הפונה. קביעת הרשות בעניין פרסום החלטותיה האמורות, נעשתה בהתאם לנוהל שגיבשה¹⁰⁹. החלטה נוספת שקיבלה הרשות בעקבות פנייה מוקדמת, באה לידי ביטוי פומבי בעדכון של חוזר שפרסמה הרשות.

ממענה גופים מרכזיים למשרד מבקר המדינה במסגרת שיתוף הציבור, עלה כי לדעתם הקמת מנגנון פרה-רולינג רשמי, זמין ויעיל, לצורך התייעצות מקצועית, היה יכול לסייע לגוף המדווח להתמודד עם מקרים מורכבים, שבהם הוא מתלבט כיצד לפעול בעניינם של המוצרים והשירותים הנבחרים ובעניין הדרכים ליישום הרגולציה בפועל, וכן בסוגיות עקרוניות אשר עולות מפעם לפעם. הגופים האמורים טענו לפני משרד מבקר המדינה כי בשוק תחרותי ודינמי שירות כאמור חייב להיות מהיר ואפקטיבי, וכי מענה זה ישפר את יכולתם של גופים אלה למלא את ההנחיות הרגולטוריות ויגן עליהם מפני סנקציות עתידיות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו, כי אין מקום לאפשר פרה-רולינג לפני כל פעולה פיננסית, שכן הדבר אינו יעיל ואינו ישים. יש להביא בחשבון את העיכוב שהדבר יגרום בביצוע עסקאות

107 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017) "החלטות מיסוי מקדמיות", עמ' 79.

108 <https://www.gov.il/he/service/customs-providing-prior-information-classifying-goods-in-commercial-import>

109 נוהל פניה מקדמית לרשות ניירות ערך (יוני 2008).



(אם לפני כל פעולה יבדקו אם הרגולטור מאשר לבצע אותה או לא) וגם את העובדה שפעילות בדרך זו אינה מבוססת סיכון, ואינה עולה בקנה אחד עם חובת הגורם המדווח לניהול סיכונים. כמו כן, הפרה-רולינג כובל את שיקול דעת הרגולטור, ועקב כך הוא עשוי לגבש עמדה על בסיס מידע חסר. במקרים מסוימים הדבר עלול גם לגרום לשיבוש חקירה. הרגולטור לא יכול לשים את עצמו בנעלי הגורם המדווח במקרה הקונקרטי, מראש, ולא ריאלי לגלגל את האחריות הזו על הרגולטור.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי בפיקוח מתקבלות פניות מאת הגופים המפוקחים, בסוגיות ספציפיות הקשורות לניהול סיכון איסור הלבנת הון, הגלום בפעילות העסקית, כגון: שאלות הנוגעות לחובות זיהוי פנים מול פנים, הליך הכרת הלקוח, הצהרה על נהנה, בדיקה מול רשימת מוכרי טרור ועוד. מענה על שאלות, הבהרות ועמדות פיקוחיות לסוגיות האמורות, מוסדר באופן מערכתי, במסגרת קובצי שאלות ותשובות העוברים הליך היועצות עם הוועדה המייעצת לענייני בנקאות ועם הציבור, ולהערכתו לא נדרש לנקוט אמצעים נוספים. עוד מסר, כי פרה-רולינג יביא להצפה של הרגולטור כדי לצמצם חשיפה ולהפחית עלויות, וכי המחיר הוא הסטת משאבי הרגולטור. מעבר לכך, הישענות על פרה-רולינג למעשה מחלישה את היכולת של הגוף המפוקח לנהל סיכון בעצמו.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה, כי מתבצע בה הליך סדור של קבלת שאלות מהסקטור המפוקח ומתן מענה לאחר התייעצות משותפת עם רשל"ה, וכי במסגרת הליך כאמור הרשות עונה על עשרות פניות בשנה ובכלל זה גם על פניות בעלות השפעות קונקרטיות. עוד מסרה הרשות כי היא דוגלת במענה על שאלות רוחביות ועקרוניות באמצעות 'שו"ת' המתפרסמות באתר שלה וזמינות לכלל המפוקחים של הרשות ולכלל הציבור. עוד הבהירה כי שאלות קונקרטיות ברמת הדיווח הטכני מגיעות בעיקר לרשל"ה, והיא מתייעצת עם רשות שוק ההון באופן שוטף בנושאים השונים.

פיתוח מנגנון שייתן לגופים מפוקחים מענה על פניות מקדמיות מסוימות יצמצם השפעות שליליות של הרגולציה על האזרחים, כדוגמת הימנעות מסיכון (ראו להלן). למשל, מענה זה יאפשר ביצוע עסקאות תוך מתן ודאות לגוף המפוקח אשר פנה לרגולטור לאחר הליך הערכת סיכונים, וימנע מצב של הימנעות מביצוע עסקאות (de-risking) בשל אי-הוודאות הרגולטורית. לכן, מוצע כי הרגולטורים יבחנו, כל אחד במסגרת סמכותו, ובתיאום ביניהם ובין משרד המשפטים, מהו המענה הראוי שעל רגולטור להעניק למפוקחיו, לרבות בעניין פניות פרה-רולינג ופרסום העמדות בנושאים עקרוניים לציבור באתרי הרגולטורים, על מנת להגביר את הוודאות של המפוקחים כי הם פועלים כדין. מומלץ כי בחינה זו תבוצע תוך שיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו ובשים לב למכלול ההשלכות של פרסום חוות דעת מקדמיות.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו, כי עמדתו היא כי קיימת חשיבות במענה על שאלות מקדמיות בנושאים ספציפיים, וכי הוא מסכים שראוי כי משרד המשפטים יגבש מדיניות אחידה בעניין.



השפעת הרגולציה על האזרח

להלן יוצגו כמה קווי מדיניות של ארגון ה-FATF, הרלוונטיים לבחינת השפעת רגולציית משטר הלבנת ההון על יחידים ותאגידים:

1. **הכלה פיננסית (Financial Inclusion)**¹¹⁰: החל משנת 2013 קידם ה-FATF עמדה ולפיה הבטחת הגישה לשירותים פיננסיים מוסדיים של קבוצות או יחידים שבדרך כלל מורחקים ממעגל מקבלי השירותים מהמערכת הפיננסית תורמת לביסוס היישום של רגולציית איסור הלבנת הון (להלן - הכלה פיננסית). הפעולה ההפוכה היא הדרה פיננסית¹¹¹.

2. **הימנעות מסיכון (De-Risking)** (להלן - הימנעות מסיכון): החל משנת 2015 קידם ה-FATF גישה ולפיה יש לתת עדיפות לטיפול בתופעת ההימנעות מסיכון. מדובר בנושא שמטריד במידה ניכרת את הארגון בשל הסיכון שעסקאות יעברו לאפיקים מחתרתיים, באופן שתיווצר הדרה פיננסית ותיפגע השקיפות (transparency), דבר שיגביר את הסיכון להלבנת הון ולמימון טרור. על פי ניתוח שביצע הארגון, יש סיבות מורכבות להימנעות מסיכון¹¹².

בישיבת המליאה של ה-FATF בפברואר 2021¹¹³ הוחלט על ביצוע פרויקט להפחתת תוצאות הלוואי השליליות של יישום שגוי של המלצות ה-FATF¹¹⁴. על פי ההחלטה, הפרויקט יתמקד בארבעה נושאים:

1. הימנעות מסיכון (de-risking) ולחלופין אובדן או מניעה של גישה לשירותים פיננסיים¹¹⁵;
2. הדרה פיננסית (financial exclusion);
3. מיקוד מופרז בארגונים ללא כוונת רווח (undue targeting of non-profit organizations) - הנגרם מאי-יישום הגישה מבוססת הסיכון של ה-FATF;
4. פגיעה בזכויות אדם, תוך שימת דגש על הזכות להליך הוגן ועל זכויות פרוצדורליות¹¹⁶.

110 <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/financial-inclusion-cdd-2017.html>.

111 הארגון פרסם הנחיות בנושא זה בשנים 2013 ו-2017.

112 רווחיות (profitability); סיכוני מוניטין (reputational risk); "תיאבון סיכון" מועט של בנקים; נטל רגולטורי שקשור ליישום משטר הלבנת הון במגזר הפיננסי.

113 <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>;

<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/outcomes-fatf-plenary-june-2021.html>

גם ביוני 2021, בישיבת המליאה נידונו ממצאי המחקר והוחלט שבשלבם מתקדמים של המחקר ייבחנו דרכים לטיפול בבעיות אלו.

114 Mitigating the Unintended Consequences of the FATF Standard.

115 פרקטיקה זו השפיעה על עמותות, נש"פים ועל מערכות יחסים בין בנקים.

116 שנובע משימוש לא נכון בהמלצות FATF או בתהליכי הערכה של הלבנת הון ומימון טרור בנוגע לחקיקה שעשויה להביא להפרת זכויות זכות להליך הוגן או משפט הוגן.



בפקודת הבנקאות נקבע, בין היתר, כי המפקח על הבנקים רשאי, בתנאים מסוימים, לתת הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי, בין היתר כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו.

כאמור, עקרונות החלטת הממשלה בדבר הערכת עלויות הרגולציה מחייבים את הרגולטורים להעריך את עלויות הרגולציה במסגרת הליך מובנה של RIA. עקרונות החלטת הממשלה בדבר רגולציה חכמה מחייבים את הרגולטורים לוודא כי מטרותיה של הרגולציה הן מתן שירות מיטבי, קיצור תהליכים, הפחתת בירוקרטיה, הטמעת מטרות הרגולציה ועידוד המפוקחים לפעול בהתאם למטרות אלה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2020 בעניין פעולות הממשלה לצמצום הנטל הרגולטורי המוטל על עסקים¹¹⁷ נדונה סוגיית הרגולציה המקומית. בדוח זה נקבע כי הנטל הבירוקרטי הוא גורם מעכב לעשיית עסקים וחסם לשילובם של יזמים בתחומים רבים. מהבחינה הכלכלית, הנטל הבירוקרטי הוא מעין מס המוטל על הפעילות העסקית ומפחית את כושר התחרות של ישראל בשוקי ההון במדינות העולם, מגביר את אי-הוודאות בעשיית עסקים ובא לידי ביטוי בעלויות כספיות ובבזבז זמן של בעלי העסקים והמדינה.

חוק איסור הלבנת הון והצווים שחוקקו מכוחו משיתים על הגופים המפוקחים חובות שונות ובכללן חובתו של גוף מפקח לבחון פרמטרים רבים בעת פתיחת חשבון עבור לקוח, וכן חובתו לבחון פעולות שונות בשגרת הפעילות, כגון העברת כספים או קבלת כספים, הפקדת כספים ובקשת הלוואה. זאת בהתאם לכללים שנקבעו בחוק, בצווים ובהנחיות המינהליות של הרגולטורים של המגזרים השונים. ביצוע הבדיקות מצד הגופים הפיננסיים עשוי להיות כרוך בעיכוב בביצוע בקשתו של הלקוח. לעיתים הגוף הפיננסי מקבל החלטה על אי-ביצוע פעולה, על ביטול הפעולה, על החזרת כספים לחשבון השולח, על אי-פתיחת החשבון או על סגירת חשבון מסוים. הלקוח עשוי לחוות את יישום משטר הלבנת ההון מצד הגוף המפוקח, בדרישות שונות מצד הגוף המפוקח כגון - הגשת מסמכים, הבהרות, מילוי הצהרות, בקשות להגשת פירוט מעמיק בדבר פעילותו העסקית ולהצגת אישורי עורך דין ורואה חשבון.

לנוכח העובדה שמשטר הלבנת ההון הוחל כבר בשנת 2002 על המגזר הבנקאי והורחב במהלך השנים באופן שהוא מוחל על מגזרים נוספים בדק משרד מבקר המדינה אם הרגולטורים האמונים על אכיפת הציות למשטר בחנו את השפעותיו על האזרח. למשל, נבחן אם הרגולטורים בחנו את שיעור חסימת החשבונות או הפעולות, או את שיעור העיכובים בביצוע פעולות ואת ההצדקה לחסימה או לעיכוב כאמור. כמו כן נבחן אם הרגולטורים מקיימים הסברה לציבור בנושא חובותיהם של הציבור והגופים המפוקחים במשטר הלבנת ההון, ואם הרגולטורים בחנו האם הגופים המפוקחים משקפים לציבור בבהירות את התהליכים והדרישות הנוגעות למשטר הלבנת ההון על מנת לייעל את הממשק עם הלקוח.

117 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 70א** (2020), פעולות הממשלה לצמצום הנטל הרגולטורי המוטל על עסקים (עמ' 275).



אף שיש למשטר השפעה ניכרת על לקוחות המגזר הפיננסי והחץ-פיננסי ובניגוד למדיניות ה-FATF, המשתקפת גם בהחלטת הממשלה בדבר רגולציה חכמה - בביקורת עלו ממצאים אלה בנוגע לתקופה שעברה מאז כניסתם לתוקף של הצווים המגזריים, כמפורט להלן:

1. בחינת איכות השירות ללקוח באופן רוחבי: המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, הממונה על הנש"עים, המפקח על היהלומים ומשרד התקשורת לא בחנו באופן רוחבי את איכות השירות שניתן ללקוחות הגופים המפוקחים, לרבות את משך יישומם של הליכי "הכר את הלקוח" שבוצעו בסוגי פעולות שונים, את מספר הפעולות שעוכבו, את משך העיכוב, את מספר הפעולות שבטלו, ואת מספר הניסיונות לבצע פעולות שלא הושלמו (כגון פתיחת חשבון קבלת הלוואה) - בהקשר של יישום הוראות איסור הלבנת הון ומימון טרור.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי הוא מקבל פניות רבות מלקוחות התאגידים הבנקאיים בנוגע לאיכות השירות שניתן להם ולקשיים בפתיחת חשבונות במערכת הבנקאית בשל מדיניות מוקפדת לניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור; היחידה לפניות הציבור בפיקוח עוסקת, בין השאר, במתן מידע ובמענה גם על פניות אלו; אם היחידה מאתרת ליקויים רוחביים, היא פועלת לתיקונם במערכת הבנקאית. זאת ועוד, המפקח על הבנקים נוקט הליכים נגד סירובים גורפים וניהול סיכון באמצעות מניעת שירות. הממונה על הנש"עים מסרה לצוות הביקורת כי על בדיקה כאמור יוטלו מגבלות של חיסיון עורך דין - לקוח, שלא יאפשרו להעמיקה. רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה, בנוגע לפיקוח על הבורסה ולזירות סוחר, כי לא קיים מקור סמכות בחוק או בצו לבדיקה בעניין איכות השירות, ולפיכך לא מתקיימת בדיקה בעניין זה. כמו כן, קיים מערך טיפול בפניות הציבור ברשות, ואופן הטיפול בפניות נעשה על פי מגוון רחב של שיקולים ובכפוף לדיון. אשר לחברי הבורסה, הרי שמישור היחסים הכולל בין הלקוחות לחבר הבורסה, נמצא באחריות הבורסה לניירות ערך. כמו כן, בנובמבר 2021 פרסמה הרשות את טיוטת הוראת יו"ר הרשות לחברי בורסה שאינם בנקים (נוסח להערות הציבור) בדבר יישום חובות איסור הלבנת הון בפתיחת חשבונות באמצעות טכנולוגיה לזיהוי מקוון, וזאת כדי להיטיב את איכות השירות שניתן ללקוחות חברי הבורסה שאינם בנקים. כמו כן טענה הרשות בנוגע לפיקוח על מנהלי תיקים, כי נעשה מאמץ להפחית את הנטל הרגולטורי במסגרת הזיהוי של הלקוחות, על ידי מתן אפשרות לזיהוי מרחוק. כמו כן, מסרה כי מתקיים גם תהליך מול המפקח על הבנקים, אשר מטרתו מתן האפשרות לזיהוי מקל של לקוחות קיימים של הבנק, המבקשים לפתוח חשבונות ניירות ערך לצורך ניהול תיקים. תהליך זה אף נשא פירות לאחרונה והוביל לתיקונם של נב"ת 411 שעניינו מתן הקלות בזיהוי לקוחות המבקשים לפתוח חשבון מנוהל. רשות שוק ההון מסרה כי ערכה ביקורות כאמור על הגופים המוסדיים, אשר בעקבותיהן הוטלו עיצומים כספיים. המפקח על היהלומים מסר בתשובתו כי נושא זה לא עלה בפניו ולו פעם אחת, לאורך כל שנות עריכת הביקורת ומאות ביקורות שביצע, על ידי מי מהמפוקחים או על ידי הגופים היציגים של הענף (ובראשם בורסת היהלומים), ולפיכך לדעתו ספק רב אם מדובר בבעיה קיימת, אם כי ניתן להתייחס גם אליה במסגרת הליך RIA, אם יוחלט לבצעו. הוא הוסיף, כי אין לו כל יכולת לדעת נכון למועד הביקורת על חשבונות



נחסמים, פעולות חסימה או עיכובים בביצוע פעולות שכן הוא אינו מקבל מידע מרשל"ה, מהבנקים או מרגולטורים אחרים בנושאים אלו.

2. פעילות הסברה של הרגולטור לציבור: מאז הוחל משטר איסור הלבנת הון בסקטורים הנתונים לאחריותם של המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון והמפקח על היהלומים (בנוגע לענף אבנים יקרות ובנוגע לענף היהלומים המשובצים ויהלומים מעשי ידי אדם),¹¹⁸ הגורמים האמורים לא הסבירו לציבור את חובותיו וחיותיו בנוגע למשטר להלבנת ההון.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הממונה על הנש"עים על שבשנת 2016 הוא קיים הסברה לציבור באמצעות כנסים, ראיונות לעיתונות ופרסומים בתקשורת. גם משרד התקשורת פרסם מידע בנושא באתר המרשתת שלו.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו בנוגע לענף סוחרי היהלומים שאינם מעשי ידי אדם ואינם משובצים, כי הלקוחות הם מפוקחים, וכי עם כניסת החוק לתוקף הוא קיים כנס בבורסת היהלומים בשיתוף רשל"ה והמחלקה המשפטית של הבורסה והוא מעלה פרסומים בנושא באתר המרשתת שלו. עוד ציין כי לאורך השנים הוא היה בקשר עם המחלקה המשפטית של בורסת היהלומים על מנת לוודא שהמפוקחים ערים לחובות ולזכויות שלהם (והמחלקה המשפטית של הבורסה היא שדאגה להדרכות) כמו כן דאג לעדכן את ציבור המפוקחים, באמצעות בורסת היהלומים, בכל פרסום ששלחה אליו רשל"ה כדי שתביאו לידיעת הענף.

3. בחינת פעולות ההסברה של הגופים המפוקחים לציבור: המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, המפקח על היהלומים (בנוגע לענף אבנים יקרות ובנוגע לענף היהלומים המשובצים ויהלומים מעשי ידי אדם) והממונה על הנש"עים לא בחנו אם הגופים המפוקחים מסבירים לציבור את התהליכים והדרישות הנוגעים למשטר הלבנת ההון באופן שמאפשר ללקוח שמעשיו לגיטימיים ותקינים, להציג את הטענות והאסמכתאות הנדרשות כדי שפעולותיו יאושרו ויבוצעו על ידי הגוף המפוקח.

רשות ניירות ערך טענה כי אין לה סמכות לבצע בחינה כאמור, והממונה על הנש"עים טענה כי אין דרך מעשית לבצע בחינה זו. משרד התקשורת מסר כי הורה לבנק הדואר לעדכן את המידע ההסברתי המפורסם לציבור. משרד הכלכלה והתעשייה מסר בתשובתו, כי לא ידוע לו על כל תלונה בנוגע לאיכות השירות שהעלה לקוח של המפוקח, וזאת לאורך השנים שבהן הוא מבצע את הביקורות. כמו כן, התקיימה הסברה לסוחרי יהלומים (שאינם מעשי ידי אדם ושאינם משובצים), ולפיכך המשרד יצא מתוך

118 רק מגזר היהלומים הטבעיים שאינם משובצים נמצאים תחת סמכות האסדרה השוטפת והכוללת של המפקח על היהלומים. שאר תתי המגזרים מצויים רק תחת סמכות האסדרה שלו לעניין מניעת הלבנת הון, על כך ראו בהמשך.



הנחה שהסוחרים הבהירו ללקוחותיהם את המשטר. הוא ציין כי אין למשרד יכולת לבחון את פעולות ההסברה של כל מפוקח ומפוקח.

עוד עלה כי המפקח על הבנקים לא ביצע ביקורת בבנקים ספציפיים, בעקבות פסיקה שביטלה החלטות של בנקים אלו בדבר אי פתיחת חשבון או סגירת חשבון בחמישה תיקים ספציפיים¹¹⁹, עקב סירוב עקרוני לפתיחת חשבון למגזר מפוקח מסוים או עקב פעולה שלא בהתאם למצופה לפי הוראות הדין¹²⁰.

המפקח על הבנקים מסר לצוות הביקורת כי "בשלב זה לא נערכו בדיקות מערכתיות או בבנקים ספציפיים בעקבות פסקי דין". לפי עמדתו, גורמי הפיקוח מיישמים גישה מבוססת סיכון שבמסגרתה נקבעים סדרי עדיפויות בניהול הסיכונים ואופן הקצאת המשאבים בעילות לצורך הפחתת הסיכונים שזוהו וניהולם האפקטיבי. תוכנית העבודה בתחום הפיקוח נקבעת בהתאם לתהליך הערכה כוללת של איכות ניהול סיכונים הלבנת הון ומימון טרור ושל מוקדי הסיכון המזוהים בהקשר זה. ההחלטה לגבי הסוג, ההיקף והעצימות של האמצעים הפיקוחיים שיינקטו מתקבלת בהתאם להערכת הפיקוח לגבי פרופיל הסיכונים של הבנק, למידת הנאותות של תהליך ניהול הסיכונים שהוא מקיים ולמידת הנאותות של הבקורות הפנימיות לעניין הלבנת הון ומימון טרור.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי נושא יישום כללי הסירוב הסביר הוא נושא מורכב שמחייב את הבנקים להפעיל שיקול דעת רחב. מכיוון שמחלוקות בנושא זה מוכרעות תדיר בפסיקות של בית המשפט, יכולתו של המפקח על הבנקים לעסוק בנושא זה היא בהכרח מוגבלת, שהרי המפקח אינו אמור ואינו מסוגל לקלוע מראש לדעת בית המשפט בעתיד. עוד מסר, כי עיון בפסקי הדין מלמד כי מדובר בבחינת אופן יישום המדיניות על ידי הבנקים, ובכלל זאת ההתנהלות מול הלקוחות. עם זאת, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, המפקח ינקוט בעתיד את הצעדים המתאימים על מנת לוודא שבנקים מבצעים התאמות במדיניות שלהם בעקבות פרסום פסיקות משמעותיות בנושא זה.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו, כי לא ידוע לו גם על ביטול החלטות של גופים מפוקחים על ידי בתי משפט.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי היא מכירה בחשיבות ההסברה לציבור הרחב, מכירה את השפעות משטר מניעת הלבנת ההון ומימון טרור עליו, ואת חשיבות ההסברה על זכויותיו במסגרת משטר זה. יתרה מזו, הרשות הצטרפה לגיבוש עמדות יועץ במסגרת תיקי בית משפט שעסקו בסוגיות היחסים בין לקוח הקצה לבין המוסדות הפיננסיים, בעניין יישום משטר הלבנת

119 ת"א (מחוזי חי') 44158-05-18 **חוסאם משירקי נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ סניף נצרת (093)** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.08.19); ת"א (מחוזי חי') 3600-08-17 **סאלח עלי נאסר נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ - סניף 093 נצרת** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.2.20); ה"פ (מחוזי מרכז) 63126-02-18 **איסלם עאמר נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.4.19); ת"א (מחוזי ת"א) 14643-04-18 **ישראלמינרס בע"מ נ' בנק אגוד הרצליה סניף איזור התעשייה 13079** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.3.19); ת"א (מחוזי ת"א) 262-04-17 **טויגה און ליין בע"מ נ' בנק מזרחי טפחות בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 6.12.18).

120 נושאי החלטות היו למתן הסברים ללקוח, מתן אפשרות להפריך את החששות, או ביחס לכך שיש צורך שהחששות של הבנק יהיו מבוססים לפני שיקבל החלטה בנוגע לפעולה או לחשבון של לקוח.



הון. ואולם, הרשות מסרה כי בשל היעדר משאבים, ולנוכח תיעדוף המשימות הרבות העומדות לפניה, קצרה ידה למלא משימה זו באופן הרצוי לדעתה.

מומלץ כי המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים, המפקח על היהלומים ומשרד התקשורת, בשיתוף משרד המשפטים, יבחנו את השפעת משטר הלבנת ההון על האזרח, ובכלל זה יבחנו את היקף החסימה של פעולות בהתאם לסוג הפעילות בגוף המפוקח ואת העיכובים בביצוע פעולות, וכן אם החסימות או העיכובים האמורים אכן מוצדקים. כמו כן, ראוי שגם במקרים פרטניים שבהם בתי המשפט ביטלו החלטות של גופים מפוקחים, יבחן הרגולטור הרלוונטי אם יש צורך בבדיקה פרטנית של מדיניות הגוף. כמו כן, מוצע שהרגולטורים ישקלו לבצע פעולות הסברה לציבור על עיקרי חובותיו וכן על עיקרי חובות הגוף הפיננסי בגין המשטר החוקי למניעת הלבנת הון, וכי הרגולטורים יבדקו אם הגופים המפוקחים מסבירים לציבור כיאות את התהליכים והדרישות הנוגעים למשטר הלבנת ההון. קיום בחינה כאמור יאפשר לקדם את ישראל להחלת רגולציה חכמה וליישום מדיניות ה-FATF. רצוי כי סוגיה זו תיבחן תוך שיתוף הציבור, ובייחוד תוך שיתוף הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו ממנה.

פעולתם של הרגולטורים המגזריים

מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות המפקח על הבנקים

המפקח על הבנקים מפקח על מערכת הבנקאות בישראל הכוללת 11 בנקים, חמישה בנקי חוץ, חמש קבוצות סולקים (חברות כרטיסי אשראי), ושתי חברות נאמנות שהן תאגיד עזר בנקאי¹²¹. תפקידי המפקח על הבנקים כוללים: פיקוח על יציבות התאגידים הבנקאיים הישראליים - מניעת סיכונים עודפים ליציבותם, לרבות אלה הנובעים מפעילותם בחו"ל והגנה על כספי המפקידים; הבטחת הניהול התקין של התאגידים הבנקאיים ושמירת ההגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם¹²². לשם כך בסמכותו של המפקח על הבנקים לתת לבנקים הוראות הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם.

כמו כן, המפקח על הבנקים הוא הממונה על תאגידים בנקאיים, לרבות על חברות האשראי לפי חוק איסור הלבנת הון, לצורך ביצוע פעולות פיקוח, ביקורת ואכיפה מכוח חוק זה. המפקח מימש את סמכותו לקבוע הוראות בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור, בין היתר באמצעות הוצאת נוהל בנקאי תקין 411 שפורסם ברשומות במאי 2010¹²³ וכן באמצעות פרסום תשובות על שאלות נפוצות.

121 <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Data/Pages/tbanks.aspx>. חברת שירותים משותפים (מרכז סליקה בנקאי בע"מ) הייתה תאגיד בנקאי עד ביטול רישיונה ב-30.5.19.

122 ראו בסעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941, ובאתר בנק ישראל: <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/Pages/Default.aspx>

123 י"פ, התש"ע 2942 (16.5.10).



הפעלת סמכותו של המפקח להורות על כינוס ועדה לעיצום כספי לבחינת הטלת סנקציות בגין הפרות בתחום הלבנת הון: חוק איסור הלבנת הון קובע כי נגיד בנק ישראל יקים ועדה להטלת עיצום כספי, והיא תוסמך להטיל עיצום כספי בגין אי מילוי אחר הוראות איסור הלבנת הון הנוגעות לחובות זיהוי של לקוחות או מבצעי פעולות, לשמירת מסמכים שהוגדרו ולביצוע דיווחים לרשל"ה, כפי שהוגדרו בצו, או על תאגידים שלא מינו אחראי למילוי חובותיהם למניעת הלבנת הון. כמו כן, פקודת הבנקאות קובעת כי אם יש למפקח על הבנקים יסוד סביר להניח כי תאגיד בנקאי הפר הוראה מהוראות ניהול בנקאי תקין (ובהן הוראות נב"ת 411 הקשורות למניעת הלבנת הון), הוא רשאי להטיל עליו עיצום כספי בסך מיליון שקלים חדשים¹²⁴.

אפשרות האכיפה באמצעות עיצומים כספיים הוספה לפקודת הבנקאות בשנת 2005 בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה לשנת 2002¹²⁵. בדוח נסקרה פעילות המפקח על הבנקים בעניין הבנק למסחר בע"מ, שקרס באפריל 2002, וצוין כי לפני קריסת הבנק מצא המפקח על הבנקים חריגות רבות של הבנק מהוראות ניהול בנקאי תקין. על פי דוח מבקר המדינה האמור, המפקח על הבנקים השלים עם העובדה שהבנק למסחר הפר שוב ושוב הוראות ניהול בנקאי תקין והגיש לגורמי הפיקוח דוחות מסולפים. עמדת המפקח על הבנקים הייתה שהתגובה הנדרשת אינה כרוכה בהטלת סנקציות משמעותיות או פורמליות, אלא יש לנהל דיאלוג עם המפוקחים. על כך העיר מבקר המדינה כי היעדר מדיניות אכיפה משמעותית פוגע בהרתעה.

מעיון בדוח ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין אופן תפקודה של המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מאפריל 2019¹²⁶ עולה כי אף הוועדה סבורה שפעילות אכיפה משמעותית של בנק ישראל בעניין חריגות של הבנק מהוראות מבוססות-עקרונות היא כלי חשוב שיש לנקוט אם הבנק הפעיל שיקול דעת בלתי סביר בעליל, גם אם הפעילות החורגת לא נאסרה במפורש. בפועל, המפקח על הבנקים אינו מקבל עמדה זו, וקובע כי אפשר להפעיל סנקציות מינהליות רק אם בוצעו הפרות "ברורות, טכניות ופשוטות". ועדת החקירה התרשמה שמדיניות זו של המפקח על הבנקים מובילה להתליך שהוא בגדר תרחיש צפוי מראש: הבנקים "מנצלים" עד תום את העקרונות המעוגנים בהוראות ניהול בנקאי תקין לפרשנות נוחה מבחינתם, גם אם פרשנות זו מביאה לתוצאה בלתי סבירה בעליל מהבחינה הכלכלית, ובתגובה המפקח פועל לתיקון באמצעות הוראות מפורשות יותר, והתהליך חוזר על עצמו.

מהוראת הנב"ת עולה כי היא כוללת הן הוראות חד-משמעיות (למשל, ההוראות בדבר הערכת רמת סיכון על סמך שאלון מובנה וממוכן, מעקב אחר פעילות הלקוח, ניהול מערכת ממוחשבת לאיתור פעילות חריגה, ניהול מערכת מידע לגבי לקוחות בסיכון גבוה), והן הוראות מבוססות עקרונות (אופן הערכת רמת הסיכון ואפיון פעולות בלתי רגילות).

124 סעיף 14 לפקודה.

125 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2002), עמ' 975, וכן: ראו הסקירה בעניין זה בוועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים (אפריל 2019), עמ' 51 - 53.

126 **ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים** (אפריל 2019). הוועדה הוקמה מכוח החלטת הכנסת ב-5.7.17. בהחלטה נקבע כי הוועדה תחקור את אופן תפקודם של הבנקים והגופים המוסדיים בעניין הקצאות אשראי ללווים עסקיים גדולים משנת 2003 ואילך, וכן את אופן תפקודם של גופי הפיקוח והאכיפה המרכזיים - הרגולטורים - בענייני הקצאת אשראי כאמור.



במסמך המתודולוגיה של ה-FATF הוסבר כי מדינות נדרשות לקבוע בחקיקה סנקציות מידתיות ומרתיעות למניעת הלבנת הון, וכן נדרש כי הסנקציות יהיו אפקטיביות, על ידי הטלתן בפועל, לשם הבטחת ציות עתידי מהגורם המפוקח שהוטלה עליו סנקציה, וכן כדי להבטיח הרתעה של אחרים מאי-ציות עתידי. לשם כך, ה-FATF מכיר בסוגים שונים של סנקציות שעשויות למלא דרישה זו¹²⁷.

בדוח ביקורת ה-FATF על משטר הלבנת ההון בישראל מ-2018, הועלתה ביקורת כללית בנוגע לרגולטורים השונים, ולפיה מפקחים פיננסיים הוטלו עד כה סנקציות מוגבלות על מפקחים שלא צייתו לדרישות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. בפרק שעוסק בביקוח הרגולטורים על הגופים המפוקחים¹²⁸ מדורגת ישראל בציון נמוך יחסית - דירוג המעיד על אפקטיביות מתונה של הפיקוח בישראל בתחום הלבנת ההון (Moderate Effectiveness). על פי מסמך שהכינה רשל"ה לסיכום הביקורת של ה-FATF, ה-FATF מחשיב ציון זה לציון **נכשל**¹²⁹. רשל"ה מסרה בהקשר זה, כי ציון זה ניתן לכל הרגולטורים כמכלול ואינו ציון ספציפי לרגולטור מסוים, ומושפע מכך שיש סקטורים שאין עליהם פיקוח כלל, כי הם אינם כפופים למשטר.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי בשנים האחרונות פעל בנושא הלבנת ההון ומימון טרור, בין היתר בקידום חקיקה והוראות, פעולות מעקב וניטור שוטפים וביצוע ביקורות בבנקים. כמו כן ביצע שימוש בהערכות סיכונים ייעודיות בנושא איסור הלבנת ההון ומימון טרור כדי לשפר את ההבנה לגבי החשיפה לסיכונים אלה, הרלוונטיים לסקטור המפוקח; יישם תהליכים אפקטיביים כדי למנוע מגורמים עבריינים להחזיק במוסדות פיננסיים או להשפיע עליהם; ביצע ביקורות ייעודיות ופעולות פיקוחיות נרחבות בתחום איסור הלבנת ההון ומימון טרור; והקצה משאבים הולמים למפקח על איסור הלבנת ההון ומימון טרור וליצירת קשר הדוק עם הגורמים המפוקחים. עוד מסר, כי חיזק את מתודולוגיית הערכת סיכונים ציבורית, גיבש כרטיס סיכון מובנה בנוגע לסיכונים איסור הלבנת ההון ולסיכון חוצה גבולות, שכולל בין היתר מדדים כמותיים ודגשים מתוך הערכת סיכונים לאומית; וכי בשנה האחרונה המפקח ביצע הערכת סיכון ייעודית בדגש על הסיכון המובנה ועל הערכת איכות הניהול בתחום איסור הלבנת ההון במישור המוסד הבוודד, במרבית המערכת הבנקאית. המפקח הוסיף כי, הוא מקיים ממשק שוטף עם הגופים המפוקחים ועם הרגולטורים המקבילים שמיועדים לדיונים בנושא סיכונים איסור הלבנת ההון ומימון טרור. עוד מסר, כי הקשר השוטף והצמוד עם המערכת הבנקאית הוא רכיב קריטי בהבנה של הפיקוח ושל אופן זיהוי הסיכונים ובמתן מענה הולם, לרבות גמישות וטיפול מיידי בהתרחש שינוי בחשיפה לסיכון או בקורות אירועי ציות מסוימים.

127 עמ' 10 למסמך המתודולוגיה. סוגי הסנקציות כוללים, בין היתר, אזהרה בכתב, הוראה לציית להוראות מסוימות ובצידה קנסות יומיים בגין אי-ציות, הוראה לדווח על הצעדים שננקטים לתיקון ההפרה, קנסות, איסור על יחידים לעבוד במגזר ספציפי, החלפת סמכות של מנהלים, דירקטורים ובעלים או העברתה, נקיטת צעדים בנוגע לרישיון של המפוקח והטלת קנסות פליליים.

128 סעיף 33 לתקציר דוח הביקורת ביחס לפעילות הגופים המפוקחים.

129 רשל"ה, **סיכום הליך הביקורת של ארגון ה-FATF על מדינת ישראל ופעולות נדרשות להמשך**, (30/1/2019), עמודים 2 ו-7.



בביקורת עלה כי בשנים 2010 - 2015 הוטלו שמונה עיצומים כספיים על תאגידים בנקאיים מכוח חוק איסור הלבנת הון בסך כולל של 20.75 מיליון ש"ח, וכי המועד האחרון שבו כינס המפקח על הבנקים את ועדת העיצומים, והמועד האחרון שבו הטילה הוועדה לעיצום כספי שליד בנק ישראל עיצום בסך 4.2 מיליון ש"ח, מכוח חוק איסור הלבנת הון, בגין הפרת הוראות מתחום מניעת הלבנת ההון - היה בשנת 2015¹³⁰, וזאת בגין הפרות שביצע בנק ואותרו בביקורת בשנת 2014. עוד עלה כי מאז פורסמה ההוראה ברשומות בשנת 2010 המפקח לא פעל לכינוס ועדה לעיצום כספי מכוח פקודת הבנקאות בשל הפרת הוראת הנב"ת.

מבדיקת ביקורות של המפקח בארבעה מחמישה תאגידים בנקאיים, ובהם בנקים מרכזיים, בישראל, בשנים 2017 - 2020, עלה כי בביקורות נמצאו, בין היתר, ליקויים בציות למשטר הלבנת ההון שנחשבים, לפי הגדרת המפקח, "חשיפה" להפרה של צו התאגידים הבנקאיים או של הוראות הנב"ת. כמו כן נמצאו בביקורות חשבוניות שבהם אותרו פעולות בלתי רגילות שלכאורה היה צורך להעביר לגביהן דיווחים לרשל"ה, אך אלו לא הועברו, וכן דיווחים לקויים לרשל"ה, כמפורט להלן:

1. ב-62.75% מ-102 החשבוניות שנבדקו במדגם, הכולל ארבע ביקורות, נמצאו ליקויים מסוגים שונים.
2. מספר החשבוניות שבעניינם הועלו נסיבות מיוחדות שהן מעין "דגלים אדומים" לביצוע הלבנת הון (להלן - דפוסים) בגין שרשרת פעולות שמצריכים בחינת דיווח בלתי רגיל: 16 חשבוניות. בכל 16 החשבוניות, אותרו מקרים שבהם ייתכן שהיה צורך להעביר דיווחים לרשל"ה, אך אלו לא הועברו.
3. דיווח בלתי רגיל לקוי או חסר: בביקורת על אחד הבנקים נמצאו ליקויים ב-27 (87%) מהדיווחים הבלתי רגילים שנדגמו בביקורת זו, ובבנק אחר נמצאו ליקויים בשישה (17%) מהדיווחים הבלתי רגילים שנדגמו בביקורת זו.

למשל, אחד החשבוניות שנבחנו היה של לקוח שפתח אותו והצהיר כי הרכוש שבו הוא בבעלותו הבלעדית, הגם שמקורו בחשבון של קרובו. בתקשורת מאוחרת שקיים הבנק עם קרובו האמור של הלקוח עלה כי הרכוש משותף לשניהם, כי הקרוב נהנה מרווחי החשבון, וכי הסיבה לכך שהלה אינו רשום היא שהלקוח (להבדיל מהנהנה הנוסף) יכול לקבל פטור ממס על רווחים בפעילות בחשבון. לאחר שהוסבר ללקוח כי אינו יכול לפעול כך, הצהיר כי החשבון שלו בלבד. בגין האמור הועבר דיווח בלתי רגיל לרשל"ה בשנת 2016. בהמשך, בין השנים 2017 - 2019, למרות הצהרה זו, הלקוח ביצע תשע פעולות העברה משמעותיות לקרוביו. הבנק לא דיווח בשנים 2017 - 2019 על פעילות בלתי רגילה לפי סעיף 9 לצו המגזרי, אף שהפעילות שאותרה בביקורת של המפקח על הבנקים נכללה בדגלים האדומים שמצוינים בתוספת השנייה לצו המגזרי.

המפקח על הבנקים מסר למשרד מבקר המדינה, כי בביקורות שהובילו להטלת עיצומים כספיים בשנים קודמות, הליקויים שנמצאו בתהליכי עבודה ובבקורות היו רוחביים ושיטתיים. העיצומים



הוטלו על הפרות של סעיפי הצו, ולא על חולשות בבקרה או על הפרות של הוראות המפקח על הבנקים. ליקויים בעמידה בהוראות ניהול בנקאי תקין היו רקע או תשתית להפרות הצו, בבחינת הסבר לאי-עמידה בהוראות הצו. המפקח ציין כי אין שינוי בתפיסת האכיפה הנהוגה במועד הביקורת לעומת זו שהייתה נהוגה בעבר, ואשר בכפוף לה הוטלו העיצומים בתקופה שלמן כניסתו לתוקף של צו איסור הלבנת הון ועד לשנת 2015. התפיסה שואפת למידתיות בכך שהיא מביאה בחשבון ראייה משקית רחבה - לרבות ההשפעות של הטלת עיצומים מסיבית על הקשחת הפעילות הבנקאית מול לקוחות ומול עסקים, ושימוש בכלים רגולטוריים אפקטיביים אחרים לפי העניין, זאת כדי להגיע לאיזונים הנכונים בין רמת ציות גבוהה לבין הטלת מגבלות על פעילות לגיטימית. עוד מסר המפקח, כי אם דוח הביקורת מצביע, לכאורה, על הפרות משמעותיות של הצו, מכין המפקח, בשיתוף עם המחלקה המשפטית בבנק ישראל, בקשה להטלת עיצום כספי, שמוגשת לוועדה להטלת עיצום כספי.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי לעניין ליקויים שנזכרו בסעיף 1 לעיל רק חלקם דורגו כמשמעותיים או ככאלו החושפים את הבנקים שנבדקו להפרות של צו התאגידים הבנקאיים. עוד מסר בנוגע לסעיף 2 לעיל, כי קביעת הסוג, ההיקף והעומק של הבדיקות והבקורות הנדרשות לעניין בירור נאותות הפעילות של הלקוחות (מהות הפעילות, מקור הכספים וכו') כרוכה בהפעלת שיקול דעת מקצועי מצד הבנק בהתאם לרמת הסיכון שלדעתו כרוכה בפעילות, תוך בחינת הצורך בדיווח מתאים לרשל"ה. בהתאם לכך, נדרש הבנק לפעול בהתאם לגישה מבוססת סיכון, באופן שהסוג, ההיקף והעומק של הבדיקות והבקורות יבטאו את רמת הסיכון שלדעתו כרוכה בפעילות, תוך בחינת הצורך בדיווח מתאים לרשל"ה.

ביקורת המפקח על בעלי רישיון בנק חוץ: בעל רישיון בנק חוץ¹³¹ הוא תאגיד בנקאי, וחלות עליו אותן חובות החלות מכוח הדין על בנקים ישראליים (אלא אם כן אושרו לו הקלות מסוימות). סניפי בנקים זרים בישראל כפופים להוראות ניהול בנקאי תקין, בהתאמות המתחייבות ממתכונת הבנקים האמורים ומאופי פעילותם. הסניפים כפופים לחלק מהוראות הדיווח למפקח על הבנקים. בעניינם.

בביקורת עלה כי בישראל פעילים חמישה בנקים בעלי רישיון בנק חוץ אשר כפופים לרגולציית הלבנת הון, הנתונים לאחריות המפקח על הבנקים. רשל"ה דיווחה למפקח על הבנקים כי בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017 מחלק הבנקים הללו התקבלו עד חמישה דיווחים בלתי רגילים ובמקרים מסוימים מחלק מהבנקים לא התקבלו דיווחים כלל. כמו כן, עלה כי הביקורת האחרונה שביצע המפקח אצל בעל רישיון בנק חוץ שפועל בארץ הייתה בשנת 2013 ונבדקו במסגרתה שני בעלי רישיון מתוך החמישה הפעילים במועד הביקורת, ומאז לא בוצעו ביקורות על בעלי רישיון בנק חוץ.

המפקח על הבנקים מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2021 כי בהתאם לגישה מבוססת סיכון, לא ניתן להביא בחשבון רק אינדיקציה של מיעוט דיווחים בלתי רגילים מבנקי חוץ בלי להתחשב באינדיקציות סיכון נוספות בהקשר זה המעידות על פרופיל הסיכון לעניין הציות למשטר איסור הלבנת ההון. לדוגמה: (א) מספר החשבונות בסיכון גבוה לעניין ציות למשטר איסור הלבנת הון, ההיקף, האופי והסוג של הפעילות והשירותים שנותן הבנק, סוגי הלקוחות וכו' (ב) ריבוי בקשות של רשל"ה לקבלת מידע של רשויות מקבילות בחו"ל (FIU's) לגבי לקוחות בבנק, ריבוי

131 הרישיון יכול להינתן לתאגיד חוץ שרשום בישראל שהוא בנק במדינת החוץ.



צווי חילוט בנוגע לחשבונות המנוהלים בבנק, ריבוי חשבונות שנסגרו או הוקפאו בעקבות דרישה של גורמי אכיפה, ריבוי בקשות יזומות של רשות המיסים או המשטרה מרשל"ה בנוגע ללקוחות המנהלים חשבונות וכו'. בנוגע לסניפי הבנקים הזרים ציין המפקח כי לא התקבלו מגורמי אכיפה אינדיקציות כמפורט לעיל. כמו כן קיימים שירותים ופעילויות מסוימות בסיכון גבוה לעניין הלבנת הון שכלל אינם ניתנים בסניפי הבנקים הזרים (לדוגמה פעולות במזומן).

נמצא כי אף שלמפקח סמכויות להורות על כינוס ועדה לעיצום כספי על מנת שתבחן הפרות לפי צו התאגידים הבנקאיים, פקודת הבנקאות והוראות הנב"ל לעניין איסור הלבנת הון, אף שהוטלו שמונה עיצומים בשנים 2010 - 2015 בגין ליקויים שנמצאו בתחומים אלה, אף שהמפקח מצא ליקויים בפעילות הגופים המפוקחים כפי שעלו בארבע ביקורות בשנים 2017 - 2020, ועל אף החשיבות שביצירת ההרתעה הנדרשת לאפקטיביות המשטר - זה שש שנים הוא לא הפעיל את סמכותו לכנס את הוועדה הפועלת מכוח חוק איסור הלבנת הון, שהיא ועדה בעלת שיקול דעת עצמאי ומשתתף בה גם נציג שר המשפטים, וכן מאז 2010 לא כינס את הוועדה הפועלת מכוח פקודת הבנקאות והוראות הנב"ל. לפיכך, שתי הוועדות לא הפעילו את סמכותן להטיל עיצום כספי או סמכויות אחרות מכוח חוק איסור הלבנת הון בתקופה זו. כמו כן, על אף מספר הדיווחים המועט של בעלי רישיון בנק חוץ, המפקח לא ביצע ביקורות בבנקים אלו משנת 2013, עניינם לא הובא לדיון בוועדה לעיצום כספי, וזו לא הפעילה לגביהם את סמכותה להטיל עיצום כספי או סמכויות אחרות.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי היעדר עיצומים בשנים האחרונות אינו נובע מהקלה במדיניות הפיקוחית אלא מכך שבשנים האחרונות הליקויים שנמצאו נשאו ככלל אופי פחות רחב ויותר נקודתי. זאת בעקבות הטמעת שינוי התפיסה בבנקים, ומהלכים נרחבים שבוצעו בהם לפני כמה שנים לחיזוק הבקורות ולהפחתת רמת הסיכון בתחום. המפקח ציין כי כאשר יעלה ממצא משמעותי מתאים, הוא לא יהסס להגיש אותו לוועדת העיצומים. בהקשר הרחב יותר, המפקח סבור כי אפקטיביות ההרתעה הרגולטורית נבחנת בעיקר על פי היכולת להניע צעדים לצמצום סיכונים ולתיקון חולשות במהירות וביעילות, ולא רק על פי מדידה כמותית של אמצעי הענישה והקנסות. בהתאם לכך, המפקח מבסס הרתעה אפקטיבית במגוון כלים המאפשרים לו זיהוי מוקדם של סיכונים וליקויים שנוצרו וטיפול יעיל בהם. עם הכלים הללו נמנים: ביצוע ביקורות ובדיקות בשטח כדי לוודא שישום ההוראות אפקטיבי, תוך העלאת ליקויים והצבת דרישות פרטניות בהתאם לממצאים שזוהו.

לעניין הטלת עיצום כספי בגין הפרת הוראות לפי פקודת הבנקאות הבהיר המפקח שעיצום זה רלוונטי למצבים שלגביהם אין מחלוקת עובדתית, כלומר לליקויים בעלי אופי שעיקרו טכני. הדבר יוצר קושי מכיוון שבמקרים רבים הליקויים המשמעותיים יותר בפעילותם של בנקים אינם טכניים אלא מהותיים, וכרוכים בהערכה ופרשנות. מצב זה מקשה את יצירת המתאם הנדרש בין חומרת הליקויים לחומרת הסנקציות. בהתאם לכך, המפקח פרסם בסמוך למועד תשובתו מסמך מדיניות אכיפה, ומסר כי יפעל ליישומה בפועל, לרבות בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור. בהקשר זה ציין המפקח כי מסקנות שעלו בבדיקות חיצוניות שביצעו בשנים האחרונות צוותי מומחים בין-לאומיים במסגרת עבודת הפיקוח היציבותי, מטעם קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) העלו כי המפקח בישראל פועל באופן אפקטיבי לתועלת הציבור על פי הסטנדרט הבין-לאומי של המדיניות המפותחות, ולעיתים אף למעלה מכך.



המפקח על הבנקים ציין עוד בתשובתו, בהתייחס להיעדר ביקורת על סניפי בנקים זרים בישראל, כי הוא מקבל את ההערה. עם זאת, המפקח הבהיר כי הסניפים הזרים נכללו במסגרת הערכת הסיכונים הלאומית העדכנית של המערכת הבנקאית הכפופה לפיקוחו וכי היא פורסמה לציבור. תוכנית העבודה הפיקוחית נקבעת לפי תהליך הערכה כוללת של איכות ניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור ולפי מוקדי הסיכון המזוהים בהקשר זה. נוכח האמור, ובכפוף לעקרונות של פיקוח מבוסס סיכון, המשאבים הוקצו למוקדי הסיכון שזוהו בסיכון גבוה יותר מאשר הסניפים הזרים.

אי-הטלת סנקציות - כגון עיצום כספי - הן על הבנקים הישראליים והן על הבנקים הזרים הפועלים בישראל במשך תקופה כה ממושכת יש בה כדי לפגוע בהרתעה הנדרשת כלפי הגופים המפוקחים על ידי המפקח לצורך ציות למשטר. בהתאם להמלצות ה-FATF המחייבות נקיטת סנקציות אפקטיביות - מרתיעות ומידתיות - מומלץ כי המפקח יבצע ביקורות בגישה מבוססת סיכון. במסגרת זו יש לשקול גם בחינת התהליכים שבהם לדעתו עשויות להתגלות הפרות חמורות שמצדיקות הטלת סנקציות שירתיעו את המפר ומפוקחים נוספים, לבחון את מקרי ההפרות שיתגלו ולהשתמש במדרג הסנקציות העומד לרשותו, במידתיות, מכוח סמכויותיו במקרים המתאימים. כמו כן מומלץ כי יכלול בתוכנית הביקורת השנתית גם בעלי רישיון לבנק חוץ, ויפעל במקרים המתאימים לכינוס הוועדות לעיצום כספי הפועלות מכוח חוק איסור הלבנת הון או מכוח פקודת הבנקאות והנב"ת, שבסמכותן להטיל עיצומים כספיים.

ביצוע ביקורות המפקח על הבנקים בתחום הלבנת הון באמצעות יחידות הביקורת הפנימית של הגופים המפוקחים: חוק איסור הלבנת הון הסמיך את המפקח על הבנקים לממונה על התאגידים הבנקאיים - בנקים וחברות כרטיסי האשראי - גם לעניין יישום והפעלה של החובות המוטלות עליהם על פי החוק.

אי-התלות של כל יחידת ביקורת היא מאבני היסוד של מערך ביקורת אפקטיבי. בעניין זה אי-התלות של יחידת הביקורת החיצונית, שאינה מקבלת שכר מהגוף המבוקר ואינה כפופה משום בחינה לגוף שאותו היא מבקרת, בולטת יותר מאי-התלות של המבקר הפנימי¹³². למשל, לשכת רואי החשבון בישראל קבעה כי "ביקורת פנימית מהווה חלק מהגוף המבוקר. מבלי להתחשב בדרגת העצמאות והאובייקטיביות של ביקורת פנימית, היא אינה יכולה להשיג אותה מידה של אי תלות הנדרשת מהמבקר החיצוני..."¹³³.

על פי מסמך מנחה של ה-FATF לרגולטורים ממרץ 2021, הרגולטור יכול להסתייע במידע שבדוחות ביקורת של יחידת הביקורת הפנימית בגוף המפוקח כמקור מידע לצורך מיפוי אזורי סיכון ובקורות בפעילות הגוף המפוקח, ובלבד שבחן את איכות פעילותה של יחידת הביקורת הפנימית¹³⁴. בוועדת באזל נקבע עיקרון דומה בנוגע לחובה להעריך את איכות הביקורת הפנימית לפני ההסתייעות בה כמקור למידע על אזורי סיכון בפעילות הגוף המפוקח¹³⁵. על פי מסמך

132 בעניין זה ראו גם אשר פרידברג, **עיונים בביקורת המדינה** "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל - היבטים השוואתיים".

133 (כאשר הוא מחווה דעה על הדוחות הכספיים למבקר החיצוני). לשכת רואי חשבון בישראל, תקן ביקורת 610.

134 FATF, Guidance for Risk-Based Approach - Supervisors, 6.4 ("poor independent audits of entities") (march 2021)

135 Core Principles Effective Banking Supervision, principle 9



מנחה של ה-FATF משנת 2015, ניתן לבחון את פעילות הביקורת הפנימית כחלק מהביקורת בגוף המפוקח, וכן ניתן לבצע מעקב אחר תיקון ליקויים באמצעות יחידת הביקורת הפנימית¹³⁶. יוצא אפוא כי הדגש במסמכים אלו הוא ההסתייעות בביקורת הפנימית כמקור מידע על מיפוי אזורי סיכון או כגורם המסייע במעקב אחר תיקון ליקויים, ולא בהקשר של ביצוע פעולות הביקורת שמחויבות על ידי הרגולטור באמצעות הביקורת הפנימית. גם ההסתייעות האמורה שהתאפשרה, מותנית בכך שהרגולטור העריך שיחידת הביקורת הפנימית פועלת ברמה טובה.

משרד מבקר המדינה בחן את אופן ביצוע הביקורת של המפקח על הבנקים. מהממצאים עלה כי המפקח פועל בשני ערוצי ביקורת מרכזיים: **באופן ישיר** באמצעות ביקורת ישירה שהוא מבצע, וכן **"באמצעות המבקר הפנימי"**¹³⁷ של הגופים המפוקחים. יחידת הביקורת במפקח על הבנקים (להלן - יחידת הביקורת בפיקוח), מגישה את ממצאי הביקורת ואת המלצותיה בנושא למפקח על הבנקים לקבלת החלטה על אופן הטיפול בממצאי הביקורת (סגירה, טיפול מינהלי או העברה לוועדת עיצום כספי מכוח חוק איסור הלבנת הון). להלן בלוח 6 יפורטו הביקורות בנושא הלבנת הון שביצע המפקח בשנים 2017 - 2020.

136 Guidance for a risk base approach: EFFECTIVE SUPERVISION AND ENFORCEMENT BY AML/CFT SUPERVISORS OF THE FINANCIAL SECTOR AND LAW ENFORCEMENT, 14, 19 (October 2015)

137 נספח לתוכנית העבודה של הפיקוח על הבנקים לשנת 2021.



לוח 6: פירוט הביקורות והבדיקות בנושא הלבנת הון שביצע המפקח על הבנקים בשנים 2017 - 2020

מבצע הביקורת	נושא הביקורת או הבדיקה	מספר המבוקרים	שנת הביקורת ¹³⁸
המפקח על הבנקים	ביקורת בבנק ספציפי בתחום הלבנת הון	10 בנקים	2017 - 2020
	בדיקה מערכתית - חשיפה לסיכונים ציית	6	2018 - 2019
	בדיקה באמצעות מיקור חוץ בנושא ניהול חשבונות תושבי חוץ	1	2020
סך הכול		17	
הביקורת הפנימית בגוף המפקח	בדיקת נאותות הליך הערכת סיכונים בנושא הלבנת הון ומימון טרור - בנקים בלבד	9	2019
	בדיקת נאותות הליך הערכת סיכונים בנושא הלבנת הון ומימון טרור (2019) - בשלוש חברות כרטיסי אשראי.	3	2019
	בדיקה מערכתית - היבטי ציית	5	2017 - 2019
סך הכול		17	

על פי ניתוח נתונים שהתקבלו מהמפקח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור עולה כי בשנים 2017 - 2020 המפקח על הבנקים נעזר בביקורת הפנימית של הגופים המפוקחים, באופן שבפועל מחצית מהביקורות או הבדיקות המתוכננות בתחום הלבנת ההון בוצעו תוך הסתייעות בביקורת הפנימית של הגופים כזרוע הארוכה של המפקח. עוד עלה כי בעת ביצוע הבדיקות האמורות המפקח לא הסתייע בביקורת הפנימית כמקור למידע על אזורי סיכון או על הבקורות הקיימות, אלא הסתייע בה לביצוע בדיקה בנושא נאותות פעילות הגוף המפוקח ועל מידת צייתו בתחום הלבנת הון.

המפקח על הבנקים מסתייע ביחידת הביקורת הפנימית של בנקים בין היתר לבדיקת חשדות להפרת חוק שמעלה המשטרה כמפורט להלן. בשנים 2017 - 2020 פנתה המשטרה למפקח על הבנקים בנוגע לשלושה אירועים, ולגבי כל שלושת האירועים המפקח ביקש מיחידת הביקורת הפנימית בבנקים לבחון את "מידת עמידת הבנק בהוראות איסור הלבנת הון" בנוגע לאירוע הספציפי. למשל, המשטרה פנתה ליחידת הביקורת בנוגע לאדם החשוד בהונאת לקוחות

¹³⁸ בלוח נכללו גם ביקורות שהחלו ברבעון האחרון של שנת 2020, וכן ביקורות שהחלו בשנת 2020 ועדיין לא הסתיימו במועד סיום הביקורת.



בחול"ל, והתבססה על דיווח שהגיע לרשל"ה ולפיו במהלך יום אחד ביצע אותו חשוד העברות בסך כולל של 22 מיליון ש"ח. לטענת המשטרה במקרה זה הפר הבנק את חובותיו בכך שדיווח לרשל"ה על האירוע באיחור, ובכך שהעביר דיווח חסר, אשר לא צוינו בו תאריכים וסכומים של הפעולות שבוצעו במסגרת האירוע האמור¹³⁹. במסמך מסכם שבו יחידת הביקורת במפקח על הבנקים דנה באירוע זה היא ציינה כי יחידת הביקורת הפנימית, לא נתנה את הדעת על ליקוי מהותי בדיווח - היעדר פירוט של תאריכי ההעברות וסכומיהן, בניגוד לצו המגזרי¹⁴⁰, וכי בגין הליקוי האמור יחידת הביקורת במפקח על הבנקים אף המליצה למפקח על הבנקים לנקוט נגד הבנק הליך של עיצום כספי. יצוין, כי במקרה זה המפקח לא הורה על כינוס הוועדה לעיצום כספי ועיצום לא הוטל.

המפקח על הבנקים מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2021 כי המתודה הפיקוחית המקובלת בארץ, כמו בשאר מדינות העולם, היא לפעול לכך שבבנקים יתקיימו גופי בקרה וביקורת אפקטיביים. גופים אלו נועדו לשמש נדבך חשוב בתפקודם התקין של הבנקים ומאפשרים לפיקוח להסתמך על פעילותם במקומות הרלוונטיים. סטנדרטים בין-לאומיים ורגולטוריים מובילים במדינות העולם מעודדים הסתמכות על ממצאי עבודת מערך הביקורת הפנימית ואז נדרש המפקח להקצאת משאבים לבחון את איכות הבדיקה שנערכה והממצאים שזוהו. בהתאם לממצאי הבחינה כאמור נקטו פעולות פיקוחיות נוספות.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי הוא חולק על הטענה בדבר ההישענות המופרזת על הביקורת הפנימית בבנקים, לרבות במסגרת בדיקת שלוש הפניות שהתקבלו מהמשטרה. המפקח מסר כי הבדיקות שביצעה לבקשתו יחידת הביקורת הפנימית בבנקים לא נועדו לשמש תחליף לביקורות של הפיקוח ולא נתפסות ככאלה. אלו צעדים משלימים, הנכללים בארסנל הכלים הפיקוחי ומופעלים לפי הצורך ובאופן מידתי במקומות המתאימים. המפקח הוסיף כי באחת מהבדיקות סיפק למבקרים הפנימיים רשימה מפורטת של הנושאים שנדרש מהם לבדוק, ובנוסף ביצע בדיקה עצמאית בנושאים מסוימים וכי לדעתו המהלך כולו הוכיח עצמו כאפקטיבי מאוד, גם מבחינת ההיקף הרחב של הכיסוי וגם מבחינת השפעתו לאיתור ולתיקון ליקויים בבנקים רבים. עוד מסר המפקח כי שימוש משלים כזה בביקורת הפנימית של בנקים מקובל ומומלץ על ידי מפקחים מובילים בעולם ועל ידי ועדת באזל, אשר קובעת את הסטנדרטים המיטיביים למפקחים בתחום הבנקאות. כמו כן, יש לזכור בהקשר זה שלמפקח על הבנקים מכלול דרישות מחמירות ליחידות הביקורת הפנימית בבנק, וכי הוא מנטר את פעילותן באופן שוטף ומעריך את איכות תפקודן. ניטור זה הוא הבסיס שמאפשר למפקח על הבנקים הסתמכות מושכלת על בדיקות המבקרים הפנימיים כצעד משלים אפקטיבי.

139 העברות בארץ בין בנקים בסך עשרות מיליוני ש"ח שביצע תושב חוץ ביום אחד. דיווח בלתי רגיל בנושא הועבר רק חמישה חודשים לאחר האירוע האמור. באוגוסט 2015 נפתח חשבון הבנק לתושב זר. במרץ 2016 בוצעו ביום אחד שבע העברות לחשבון בבנק ישראלי א' משני חשבונות מבנק ישראלי ב', המסתכמות ב-22 מיליון ש"ח, אך רק ביולי 16 נמסר דיווח בלתי רגיל על העברה זו. מקבץ העברות נוסף ביום אחר (ביוני 2016) מסתכם ב-3.3 מיליון ש"ח. כמו כן הועבר דיווח שלא פורט בו תאריכים וסכומי העברות.

140 סעיף 10 במכתב מ-11.2.19 (מיחידת הציות לסגן המפקחת על הבנקים).



נמצא כי בשנים 2017 - 2020 המפקח על הבנקים השתית כמחצית מפעולות הביקורת והבדיקה שלו, שיש בהן משום מימוש של סמכות הביקורת שלו כרגולטור מכוח חוק איסור הלבנת הון, על יחידות הביקורת הפנימית הגופים המפוקחים, לצורך בדיקת נאותות פעילות הגוף המפוקח ומידת ציותו בתחום הלבנת הון, וזאת אף כאשר רשויות האכיפה העלו שלושה חשדות קונקרטיים וביקשו את בדיקתם מכוח סמכותו לפי חוק. המפקח הפעיל את סמכותו כאמור לעיל אף שלצד עצמאות יחידת הביקורת הפנימית של הגוף המפוקח ראוי לקחת בחשבון כי היחידה יודעת שממצא שלילי שתעלה ותעביר למפקח על הבנקים עלול להוביל להטלת עיצומים כספיים משמעותיים, לעיתים אף בסך מיליוני ש"ח, על הגוף המפוקח שאליו היא שייכת.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, כי העבירה פניות ספורות למפקח על הבנקים לבדיקת ליקויים לכאורה בדיווחים של בנקים. מדוח הביקורת עולה כי תפקיד ביצוע הבדיקה הוטל על המבקרים הפנימיים באותם בנקים. לדעת המשטרה, יש חשיבות לכך, כי הבנק העומד לבחינה לא יהיה הגוף שמבצע את הבדיקה בנוגע לעצמו, אלא שהמפקח על הבנקים יבצע את הפיקוח והבקרה כבדיקה עצמאית ולא תלויה.

ליחידות הביקורת הפנימית בתאגידים בנקאיים ובמפוקחים אחרים תפקיד חשוב, כחלק מהממשל התאגידי, בשמירה על ציות הגוף המפוקח לדין בנושא הלבנת הון, ובהעברת מידע לרגולטורים בהתאם לסמכותם לקבל מידע, בין היתר, על סיכוני הלבנת הון כפי שהם מוערכים על ידי יחידת הביקורת הפנימית. המפקח על הבנקים עשוי להסתייע ביחידות הביקורת הפנימית במוסדות הבנקאיים, וביתר המוסדות הנתונים לפיקוחו, במילוי תפקידי הפיקוח. עם זאת, הסתייעות בביצוע בדיקות בכ-50% מסך הביקורות והבדיקות כאמור, עלולה לפגוע באי-תלותו של המפקח בביצוע ביקורת ובאפקטיביות ההרתעה. לפיכך, מומלץ כי המפקח יבחן את היקף הסתייעותו ותחומי הסתייעותו בגורמים אלה בקיום בדיקות שהוא אחראי לביצוען בהתאם לתפקידו הרגולטורי ומשמשות בסיס להטלת עיצומים במקרים המתאימים. כל זאת, באופן שלא יפגע באי-תלותו ביחידות ביקורת פנימית, ובפרט בנושאים שלגביהם יתכן שיוטלו עיצומים, כגון, בעת ביצוע בדיקות ספציפיות בעקבות פניות של רשויות אכיפה בבקשה להפעיל את סמכותו.

פעילות נש"פים וחברות פינטק ופעולות במטבעות דיגיטליים-קריפטוגרפיים¹⁴¹
במערכת הבנקאית: כאמור, כדי לצמצם סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, על פי קווי המדיניות של ה-FATF, על גוף מפוקח לנקוט גישה מבוססת סיכון, להימנע מדפוס פעולה של הימנעות מסיכון ולנקוט גישה של הכלה פיננסית. בביקורת נבחן המענה של גופים מפוקחים במסגרת שיתוף הציבור בנוגע למידת ההכלה הפיננסית של פעילות נש"פים וחברות פינטק, לפעילות

141 אמצעי אלקטרוני מבזר הוא יחידה דיגיטלית ממוחשבת ששייכותה לאדם מסוים מאובטחת באמצעות טכנולוגיית הצפיה (קריפטוגרפיה) מבזרת, כלומר זאת שאינה תלויה בגוף מרכזי אחד. אמצעי תשלום מבזר הוא יחידת אמצעי אלקטרוני מבזר שיכולה לשמש סחר חליפין. שימוש זה הקנה לה בציבור את הכינויים "מטבע וירטואלי", "מטבע דיגיטלי", "אסימון מבזר" ועוד (להלן - מטבעות דיגיטליים או קריפטוגרפיים). הביטקוין הוא המטבע הנפוץ באמצעי התשלום המבזרים (להלן - ביטקוין). (ראו בנק ישראל, **המלצות הצוות ללימוד ובחינה של מטבעות דיגיטליים בהנפקת בנקים מרכזיים** (נובמבר 2018), עמ' 5.



במטבעות קריפטוגרפיים על ידי המגזר הבנקאי ולפעילות המפקח על הבנקים בהקשרים אלו. להלן יוצגו הטענות בנושא שהועלו לפני משרד מבקר המדינה:

1. **הכבדה על פעילות נש"פים:** איגוד הנש"פים טען לפני צוות הביקורת כי לאור חוסר הבנת הצו המגזרי, הבנקים מכבידים על פעילויות לגיטימיות שנש"פים מבקשים לבצע בחשבון העסקי שלהם. למשל, הם מחייבים לבצע הפקדות או משיכות מזומן רק בסניפים מסוימים ומרוחקים ורק בשעות מסוימות, להבדיל מלקוחות אחרים הנהנים מכל שעות הפעילות בבנק; הם מאפשרים לבצע העברות כספים רק כנגד העברת בקשה בפקסימיליה ולא בהעברה דיגיטלית באתר הבנק, ובכפוף להמצאת אסמכתאות לבקשה לפני ביצועה; מטילים דרישות שהן בבחינת כפילות לרגולציה של רשות שוק ההון בדרך של בקרה מצד הבנקים כי הנש"פים ביצעו את חובות איסור הלבנת הון שלהם בעת ביצוע פעולה, ונוסף על כך הבנקים מסרבים להנפקת פנקסי צ'קים לצורך פעילות עסקית שוטפת של הנש"ף. כמו כן, הנש"פים חווים גם קשיים רבים בחשבונות העו"ש הפרטיים שלהם, אשר אינם מקושרים לחשבונם העסקי - הבנקים מסרבים לתת להם אשראי, הלוואות לרכישת רכב ומשכנתה לרכישת נדל"ן, והם אף מגבילים פעילות דיגיטלית, וזאת על אף היתרות והבטחות שבחשבונם האישי.

2. **הכבדה על פעילות במטבעות דיגיטליים (קריפטוגרפיים):** היקף הפעילות העולמי של תחום המטבעות הדיגיטליים הוערך ביולי 2021 בכ-2.5¹⁴² עד 3 טריליון דולר אמריקאי¹⁴³. במענה איגוד הביטקוין במסגרת שיתוף הציבור נטען כי בצו נותני שירותי אשראי נקבעו הסדרים שאינם תואמים את אופי הפעילות במטבעות דיגיטליים. האיסורים יוצרים אפליה בין עיסוק במטבעות דיגיטליים לבין עיסוקים אחרים, שבהם הסיכון גבוה יותר, כמו מתן אשראי או ניכיון צ'קים. הוסבר כי המצב הקיים נובע הן מחוסר הבנה של הרגולטור בנושא המטבעות הדיגיטליים והן מהלחץ לחסימת הפעילות במטבעות מסוג זה, שאותו מפעילה המערכת הפיננסית הקיימת. עוד מסר איגוד הביטקוין לצוות הביקורת כי קיבל 60 תלונות מפורטות על כלל הבנקים בישראל, ולפיהן הבנקים מנעו העברת כספים לחשבונות ישראלים או מהם או לא העבירו כספים לחשבונות אלה. צוין כי הבעיה חמורה במיוחד אצל בנק ספציפי שבו נחסמת אוטומטית קנייה או מכירה של מטבעות דיגיטליים. עוד מסר האיגוד כי לפי נתונים מהחברות העוסקות בתחום, חלפנים, ברוקרים ופלטפורמות ישראליות רלוונטיות, מספר החסימות מסתכם באלפים, הואיל ולאחרונה בנקים ספציפיים נוספים חוסמים באופן כמעט אוטומטי העברות (לפי המידע שהתקבל מחלפנים). טיעונים דומים הועלו בתביעה אזרחית שהוגשה נגד בנק בגין אי-קבלת תמורתם של מטבעות קריפטוגרפיים במסגרת העברה בנקאית¹⁴⁴. עמדת המפקח על הבנקים הייתה כי עד שיוחל בפיקוח אפקטיבי על נותני שירות בנקים הווירטואליים, מותר לבנק לסרב באופן גורף לתת שירות בנוגע לפעילות במטבע קריפטוגרפי גם ללקוחות שהם יחידים או שאין עיסוקם במתן שירותים בנקים פיננסיים, בתוספת סייג לגבי חמשת הבנקים הגדולים, ולפיו הסירוב

International Monetary Fund, THE CRYPTO ECOSYSTEM AND FINANCIAL STABILITY CHALLENGES (October 2021) 142

<https://coinmarketcap.com/charts/> 143

ת"א (ת"א) 51757-08-18 רועי ערב נ' דיסקונט (פורסם במאגר ממוחשב, 22.2.21). 144



יתבסס על הערכת סיכון¹⁴⁵. היועמ"ש לממשלה¹⁴⁶ וכן צוות בין-משרדי שהוקם לעניין זה¹⁴⁷ חלקו על עמדה זו, שכן לפי עמדתם יש רשימת נסיבות מפחיתות סיכון בנוגע ללקוחות פרטיים, אשר הבנק נדרש לבחון אותן בכל מקרה ומקרה לגופו, וכי לא ניתן לסרב באופן גורף לתת שירות כאמור¹⁴⁸. בית המשפט הכריע כעמדת היועמ"ש לממשלה בקובעו כי מדיניות בנק השוללת קטגורית ובאופן גורף, ושלא תוך התייחסות פרטנית לנסיבות הקונקרטיות, פעילות במטבעות דיגיטליים - אינה מדיניות סבירה וצוין שאי-התערבות שיפוטית במצב שבו מתקיימת "שתיקת רגולטורים" תביא לשיתוק המערכת הבנקאית ולמניעת שירות מהציבור¹⁴⁹.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי ההוראות בצו המגזרי מבוססות על הסטנדרטים הבין-לאומיים בתחום, וכי כדי להתאים את ההוראות לפעילות של הגופים המפוקחים והאיגודים המייצגים אותם, הם היו שותפים להליך החקיקה, כתבו הערות על נוסח הצו, בכתב ובעל פה, ועמדתם הובאה בחשבון, הן על ידי הממשלה והן על ידי הכנסת כחלק מהליך החקיקה. יתרה מזו, אותם גופים סייעו באופן אקטיבי להעברת הצו בכנסת בהקדם האפשרי. עוד מסרה בתשובתה, כי הסיכון להלבנת הון ומימון טרור הנשקף מפעילות במטבעות וירטואליים גבוה יותר מזה של מתן אשראי או ניכיון צ'קים, כפי שעולה מהערכת הסיכונים הלאומית.

3. **הכבדה על פעילות חברות פינטק:** איגוד הביטקוין טען כי משטר הלבנת הון מכביד על פעילות חברות פינטק, וכי קיבל עשרות תלונות מחברות שעוסקות בתחום הבלוקצ'יין¹⁵⁰ והמטבעות הקריפטוגרפיים בשני נושאים עיקריים: האחד - הבנקים חוסמים העברות כספים ומערימים קשיים על החברה ללא קשר לסוג הפעילות שלה; השני - מרבית החברות נתקלות בבעיה בעצם פתיחת החשבון בבנק ישראלי ונאלצות לחפש פתרונות בחו"ל. דבר זה משפיע על התעשייה בישראל, על חוסנה ועל שוק התעסוקה הישראלי.

המפקח על הבנקים מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור שהאתגרים העומדים בפני חברות הפינטק נובעים מהיעדר רגולציה ופיקוח ייעודיים לחברות אלו, טרם הושלם הליך מתן הרישיונות, והצו המגזרי במגזר הנש"פים נכנס לתוקף בנובמבר 2021, מציאות אשר בראיה מבוססת סיכון, מותירה את האחריות לניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור רק על המערכת הבנקאית. בשל החשיבות שהפיקוח רואה בקידום חדשנות פיננסית, נקט המפקח כמה צעדים בשנים האחרונות כדי להקל את האתגרים העומדים בפני חברות הפינטק ולהסיר חסמי

145 עמדת המפקח: סעיף 65 לעמדת המדינה בתיק רועי ערב ("על בסיס הערכת סיכון שיבצע התאגיד הבנקאי, הערכה של יכולת ניהול הסיכון והעלויות הכרוכות בכך, יהיה רשאי התאגיד הבנקאי לקבוע "תיאבון סיכון אפס" [היינו סירוב גורף למתן שירותים כאמור], ובלבד שהערכות ומדיניות כאמור הוצגו לפיקוח על הבנקים והוא לא הודיע על התנגדותו למדיניות שקבע התאגיד הבנקאי" [ההדגשה במקור]).

146 היועמ"ש לממשלה הדגיש כי "הרצון לאפשר ללקוחות פרטיים לממש את הרווחים מההשקעות הליטימיות שביצעו הוא שיקול שיש לו משקל מהותי, שכן, מדינת ישראל לא אסרה על השקעה בנכסים אלו, והציבור... מבקש לממש את הנכסים הללו" (תיק רועי ערב, עמדת המדינה, סעיף 40).

147 בהשתתפות נציגים ממשרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה), מבנק ישראל - המפקח על הבנקים, מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, מרשות המיסים ומרשות שוק ההון.

148 עמדת היועמ"ש, סעיף 67 לעמדת המדינה.

149 סעיפים 21 ו-32 לפסק הדין.

150 בלוקצ'יין היא אחת מטכנולוגיות ההצפנה המבוצרות.



תחרות, ובהם פרסום הנחיה למערכת הבנקאית לקבוע מדיניות ונהלים לפתיחת וניהול חשבונות עבור נותני שירותים פיננסיים מוסדרים, ובכלל זה קביעת חובת פתיחת החשבון אלא אם קיימים טעמים סבירים לסירוב וקביעת פרק הזמן המקסימלי לטיפול בבקשות לפתיחת חשבון; דרישה כי המערכת הבנקאית תבחן את השינויים הנדרשים במסמכי המדיניות בתחום על רקע התקנת הצו המגזרי שיחול על פעילות נותני שירות בנקסי; פתיחת מוקד סיוע ייעודי לחברות הפינטק כדי לסייע לחברות הנתקלות בקשיים בתהליכי פתיחת חשבון וניהולו; מתן הקלות רגולטוריות לבנקים מחלק מדרשות צו איסור הלבנת הון בניהול החשבונות של גופים פיננסיים מוסדרים בעלי רישיון; אימוץ יישום והטמעה של התקן לבנקאות פתוחה בישראל; הקמת פורום פינטקים שמטרתו לייצר תקשורת פתוחה ולהבין את הצרכים העסקיים של הפינטקים ועוד.

בדוח רשות התחרות על "חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית" תוארו הקשיים של חברות הפינטק לפתוח חשבון בבנק בישראל ולנהל¹⁵¹. בדוח תוארו קשיים הנובעים מגיבוש מדיניות ונהלים מחמירים; ביצוע בדיקות על ידי הבנקים בנוגע לחברות פינטק כמעין רגולטור לחברות פינטק ולעיתים אף מעבר לחובות חברות הפינטק מכוח הצו המגזרי; וכן טענות ולפיהן חלק מדרשות הבנקים כרוכות במעורבות הבנקים בפעילותן השוטפת של חברות פינטק, המתחרות בהם, ובדרישת "מידע תחרותי" רגיש מהן.

למרות הנחיות ה-FATF כי משטר הלבנת ההון יבוסס על הכלה פיננסית, על גישה מבוססת סיכון ועל אי-נקיטת פעולות שיסודן בהימנעות מסיכון - עולות טענות כי קיימת במערכת הבנקאית הדרה פיננסית, ולו חלקית, של פעילות של נש"פים, של חברות פינטק ושל חברות למסחר במטבעות קריפטוגרפיים. הדרה זו, אם היא אכן ננקטת, עלולה לגרום להעברת מגזרים המבצעים פעילות פיננסית במטבעות קריפטוגרפיים או חברות פינטק לפעילות מחוץ לגבולות ישראל, על כל המשתמע מכך, או לפעילות לא מדווחת של מגזרים אלו באופן שיגדיל את היקפי הלבנת ההון וההון השחור בישראל. כמו כן, ממחקר שפרסם בנק ישראל באוקטובר 2021 עלה כי יש מתאם חיובי בין הקלות רגולטוריות בתחום הפינטק ובין נטייה של בנקים מסחריים לחדשנות, להסתגלותם לתחרות הגוברת בעקבות ההשפעות הטכנולוגיות ולשיפור שירותיהם לציבור¹⁵².

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, כי לא מן הנמנע כי הדרה פיננסית של פעילות של נש"פים, של חברות פינטק ושל חברות למסחר במטבעות קריפטוגרפיים עלולה לגרום לפעילות לא מדווחת של מגזרים אלה. היעדר או צמצום של הדיווח לרשל"ה בעקבות זאת עשוי לצמצם את המידע המתקבל מרשל"ה ועלול לפגוע באיתור ובחקירה של תיקי הלבנת הון ובצמצום התופעה.

151 רשות התחרות, **חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית** (מאי 2021), עמ' 12 - 17.

152 בנק ישראל, הודעה לעיתונות, "מחקר חדש: מילים יוצרות מציאות התפתחות דיגיטציה וחדשנות בבנקים כפי שמתבטאת בנוסח הדוחות הכספיים", 12/10/21
(<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/12-10-21.aspx>)



נוכח היקף הפעילות העולמי של תחום המטבעות הדיגיטליים (קריפטוגרפיים) שהוערך ביולי 2021 בכ-2.5 עד 3 טריליון דולר אמריקאי, הקשיים שהועלו בדוח רשות התחרות, ומשהוחל בנובמבר 2021 צו איסור הלבנת הון על נותני שירות בנקסי (הכולל נותני שירותים במטבעות דיגיטליים), מוצע כי המפקח על הבנקים יבחן את ביצועה של ביקורת ספציפית בנושא ויודא כי המערכת הבנקאית מפעילה מדיניות של הכלה פיננסית ונוקטת גישה מבוססת סיכון גם כלפי המגזרים האמורים.

עוד מוצע, כי המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון, כל אחד בתחום סמכותו, יקדמו בחינה של מוקדי הסיכון בפעילות זו ויגבשו מדיניות כוללת שתאפשר העברת כספים שמקורם בעסקאות בנקסיות פיננסיות כגון מטבעות דיגיטליים למערכת הבנקאית, בין היתר על בסיס מחקר מלווה והליך שיתוף ציבור, שבו יאפשרו הן לציבור והן לגופים הנתונים לפיקוחם להשמיע את טענותיהם.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי הוא בחן את מוקדי הסיכון העיקריים הכרוכים בפעילות בנקסיות וירטואליים, וכי הוא נמצא בשלבי עדכון ההוראה אשר תסדיר את הדרישות מהמערכת הבנקאית, לעניין ניהול סיכונים הלבנת הון במסגרת פעילות לקוחות פרטיים בנקסיות וירטואליים. הליכי ההסדרה של הפיקוח כוללים התייעצות עם המערכת הבנקאית, עם הוועדה המייעצת לענייני בנקאות (שבה חברים, בין היתר, הרגולטורים הפיננסיים) ועם הציבור. לאחר השלמת הליך ההסדרה, המפקח יבחן את הצורך בביצוע הליכי אכיפה, ובכלל זה בביצוע ביקורות בתחום.

מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות רשות שוק ההון

בשנת 2016 חוקק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים שהסמיק את רשות שוק ההון להיות המפקחת על הנש"פים לצורך אסדרת המגזר באופן כללי, וקבע כי במקום משטר הרישום שהיה קיים בעבר יתבצע מעבר למשטר רישיונות. בהגדרת "נותני שירותים פיננסיים" (נש"פים) נכללים כמה מגזרים: מתווכים באשראי, נותני שירות בנקסי, נותני שירותי פיקדון ונותני שירותי אשראי.

(להלן - נש"אים). מגזרים אלה כוללים גם את נותני שירותי המטבע (להלן - נש"מים). כמו כן, רשות שוק ההון הוסמכה מכוח חוק איסור הלבנת הון¹⁵³ לפעול כרגולטור בתחום איסור הלבנת הון, בין היתר על נש"פים ומבטחים, סוכני ביטוח וסוכנויות ביטוח.

הפיקוח על נש"פים: היקף פעילותם הכלכלית של נש"פים נכון לשנת 2015 נאמד בכ-150 מיליארד ש"ח בשנה¹⁵⁴, ובשנה זו. הוא יותר מ-10% מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל¹⁵⁵. בשנת 2021 היקף פעילותם הכלכלית של נש"פים נאמד בכ-230 מיליארד ש"ח בשנה. להלן יפורטו ליקויים שעלו ביחס לפיקוח על הנש"פים.

153 סעיף 11ג.

154 תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון גופי האכיפה לשנת 2021, עמ' 34.

155 דוח הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע (פברואר 2015).



1. בדצמבר 2020 כתב היועמ"ש לממשלה לראש רשות שוק ההון, לממלא מקום הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ולנציב שירות המדינה - בעקבות דיוני מעקב בצוות-העל בגין דאגת ראשי רשויות האכיפה מאופן הפיקוח על מגזר הנש"פים. היועמ"ש ציין כי המגזר משמעותי וחשוב, ופיתוחו יכול לאפשר יצירת תחרות בינו ובין המגזר הבנקאי, אימוץ וקידום של חדשנות טכנולוגית פיננסית וכן הכלה פיננסית של מגזרים רבים ככל הניתן. לצד זאת, המגזר בעל סיכוני פשיעה והלבנת הון גבוהים במיוחד בכלכלה הישראלית, שעמים יש להתמודד בין היתר בהתאם לדרישות הבין-לאומיות. היועמ"ש הוסיף כי היעדר אסדרה אפקטיבית במגזר הנש"פים מאפשר חדירה של ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים שפועלים באמצעות הנש"פים לקידום פעילותם העבריינית, להלבנת הון והעלמת מס וה-FATF מתח ביקורת על היעדר האכיפה האפקטיבית מבוססת הסיכון בתחום זה. עוד כתב, כי פעילות רשות שוק ההון בפיקוח על המגזר, מורכבת ממערך הרישוי וכן ממערך פיקוח ובקרה על העוסקים בתחום זה, וכי "ישנה חשיבות עליונה במעלה", שלצד מערך הרישוי, הרשות תבצע "גם את תפקידה החשוב של פיקוח, בקרה ואכיפה" בהיבטי הלבנת הון ובהיבטי אסדרה נוספים. היועמ"ש ביקש כי אם יימצא שחסר תקציב למימוש תפקיד זה, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה יסייעו בקידום פתרון שיאפשר את הפעלת מערך האכיפה והביקורת בהקדם. גם בדוח השנתי של רשות שוק ההון לשנת 2019 צוין כי לא התקבלה תוספת תקציב לצורך טיפול במגזר הנש"פים שהועבר לאחריותה, וכי פעילות הפיקוח והביקורת על בעלי רישיון קיימים, נאלצת להתקיים במשאבים מזעריים¹⁵⁶.

מסיכום דיון הצוות המכין, הפועל תחת צוות-העל, מאפריל 2021 עולה כי המצב עומד בעינו וכי נציגי פרקליטות המדינה שבמשרד המשפטים, המשטרה ורשות איסור הלבנת הון הדגישו כי קיים צורך דחוף לפעול להשתתפות פעילה של רשות שוק ההון, בהיותה הרגולטור הרלוונטי, לצורך אכיפה ופיקוח יעילים. תפקידה של רשות שוק ההון אותו היא נדרשת למלא וליישם כולל הן את היבט הרישוי והן את היבט הפיקוח. הודגש במסגרת הדיון כי המצב במועד הדיון מביא להרתעת חסר ופוגע באופן מהותי במאבק בפשיעה בתחום זה¹⁵⁷.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה בהקשר זה, כי קיים שיתוף פעולה מלא בינה ובין משטרת ישראל במסגרת ביצוע פעולות אכיפה משולבות. כמו כן מסרה הרשות כי במהלך שנת 2020 התקיימו עשרות ביקורות בגופים מפוקחים ומבקשי רישיון, וכן הוטלו עיצומים בהיקף של מאות אלפי ש"ח. הביקורות נעשו תוך בחינת עמידתם של גופים אלה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, בחוזרים שנקבעו מכוחו, בחוק איסור הלבנת הון ובצווים שנקבעו לפיו. עוד מסרה הרשות כי היא עובדת באופן שוטף ובשיתוף פעולה מתמיד עם רשל"ה, בנושאים שונים. רשות שוק ההון הוסיפה כי החל מהמחצית הראשונה של 2019 ואילך, פנתה לגורמים שונים, בבקשה לבחון את אופן מתן סמכות הפיקוח על הנש"פים לרשות, ואת תקצובו, ועל מנת להזהיר מראש על התוצאות המסתברות של תת-התקצוב של פעילות הנש"פים על ידי משרד האוצר.

הסיכון הכרוך בהיעדר ביקורת ואכיפה במגזר הועלה גם בסקר הסיכונים הלאומי, שנערך על ידי משרדי ממשלה רבים ותאגידים ציבוריים ואשר סוכם ממציאו באופן מתכלל בשנת

156 רשות שוק ההון, **דוח לשנת 2019** (פורסם בשנת 2020), עמ' 4.

157 סיכום ישיבת הצוות המכין מיום 26.4.21.



1582017 (להלן - סקר הסיכונים). לפי ממצאי הסקר, הסיכון הכולל מפעילותם של הנש"פים, לאחר נקיטת אמצעי הפחתה, הוא סיכון גבוה (4.7 מתוך 5), כי הנש"פים עשויים לשמש תשתית פיננסית להלבנת הון, להיות מעורבים בהלוואות ב"שוק האפור", ובמקרים קיצוניים עשויות להתרחש בהם גבייה אלימה, סחיטה והשתלטות על בתי עסק. לפי ממצאי סקר הסיכונים העדכני שפורסם בנובמבר 2021, מדובר בסקטור פגיע במיוחד לפעילות עבריינית ולהלבנת הון וכי במספר רב של פרשיות עדיין מעורבת פעילות הקשורה במתן שירותים פיננסיים. לצד זאת, צוין כי בשנים האחרונות בוצעה פעילות הסדרה משמעותית הנמצאת בעיצומה בימים אלו, ואשר מקלה את ההבחנה בין פעילות לגיטימית ולא לגיטימית ובין גורמים מורשים לאלה שאינם מורשים. עוד עלה בסקר זה, כי לאור האמור, דירוג האיום הנשקף ירד מעט לגבי נש"פים שהשלימו הליך קבלת הרישיון מרשות שוק ההון והוא עומד כעת על 4.5 מתוך 5, בעוד שלגבי נש"פים ללא רישיון נותר האיום ברמה של 5 מתוך 5. כמו כן, עבור נש"פים העוסקים בתחומים בסיכון מוגבר להלבנת הון, דוגמת מטבעות דיגיטליים, האיום נותר 5. בסקר הוצג כי דירוג הסיכון (שהינו שקלול של דירוג האיום ואמצעי ההתמודדות), הינו כמפורט להלן: הסיכון כלפי נותני שירותי מטבע בעלי רישיון יפחת ויסתכם ב-4 מתוך 5. הסיכון של נותני שירות פיננסי שאינם בעלי רישיון יישאר 5. דירוג הסיכון של נותני שירותי מטבע הפועלים בתחומי סיכון, דוגמת קריפטו, יסתכם ב-4.5 מתוך 5.¹⁵⁹

גם בדוח מבקר המדינה משנת 2016¹⁶⁰, שהסב את תשומת הלב גם לביקורות קודמות מהשנים 2010 ו-2015, נכתב כי להערכת רשויות האכיפה השונים ארגוני הפשיעה מבצעים חלק ניכר מפעילותם הפיננסית באמצעות מגזר זה. תחום נותני שירותי המטבע מאופיין בחוסר רגולטורי, והוא משמש מצע נוח לחדירת גורמי פשיעה בהיקף נרחב ולביצוע עבירות הלבנת הון ועבירות מס. הבעיה העיקרית שמקורה בהיעדר האסדרה היא חדירת גורמים עברייניים לענף ויצירת תשתית להעלמת מיסים ולהלבנת הון בהיקף נרחב. לעיתים משמש מגזר זה צינור החמצן הכלכלי של ארגוני הפשע.

בדוח האמור גם הועלו, בין היתר ליקויים מתמשכים בכל הנוגע לפיקוח ובקרה של המדינה על מגזר זה: (א) יחידת הפיקוח על נש"מים (תת-מגזר במגזר הנש"פים) ממעטת לבצע ביקורות, והדבר יוצר פרצה המקלה על ארגוני פשיעה ועברייני פשיעה חמורה לחדור לתחום; (ב) הגוף האמון על פיקוח ובקרה על מגזר זה אינו הגוף שמקבל מהם את הדיווחים הדרושים לצורך ביצוע פיקוח ובקרה אלה, ובשל כך אין זרימת מידע יעילה ומהירה בין הגופים; (ג) ההיקף והחומרה של פעילות מגזר זה בקרב גורמי פשיעה, והיותם גורם מרכזי להלבנת הון של ארגוני הפשיעה, היו ידועים היטב. עלה כי במועד סיום הביקורת בשנת 2016 עדיין לא ניתן מענה מערכתי לטיפול באיום זה.

כמו כן, בדוח צוות המנכ"לים לטיפול באתגר הפשיעה והאלימות בחברה הערבית מפברואר 2021¹⁶¹ צוין כי בהיעדר יכולת (ורצון) של האזרחים הערבים לקחת הלוואות ומשכנתאות

158 סקר הסיכונים הלאומי (2017), עמ' 22 ו-23.

159 תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון גופי האכיפה לשנת 2021, עמ' 34 - 36.

160 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת", עמ' 57.

161 צוות המנכ"לים לטיפול באתגר הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, **דוח המלצות צוות המנכ"לים לטיפול באתגר הפשיעה והאלימות בחברה הערבית** (9.2.21), עמ' 33.



מהבנק, ולנוכח הנורמות של עבודה בעד תשלום מזומן ואי-דיווח על הכנסות, מתפתח שוק מקביל ("אפור"), שמגלגל לפי ההערכות יותר ממיליארד ש"ח בשנה. הכסף הזה משמש להלוואות פרטיות, ששיעורי הריבית עליהן גבוהים בהרבה מהריבית הבנקאית ומגיעים לכדי עשרות אחוזים לחודש. ארגוני הפשיעה גוברים את ההחזרים הללו באגרסיביות רבה, ותכופות באלימות; רבים מאירועי הירי בחברה הערבית בשנים האחרונות התרחשו בגין חוב שלא הוחזר.

כאמור, מגזרי הנש"פים המנויים בחוק הפיקוח טעונים רישוי. רשות שוק ההון מפקדת על הליכי הרישוי ועל ניהול מרשם מעודכן של בעלי הרישיונות, באופן שהציבור יוכל לדעת לגבי כל נותן שירות פיננסי אם הוא נותן שירותים מורשה ואם הוא פועל בהתאם לתנאי הרישיון. רשות שוק ההון מסרה לצוות הביקורת את הנתונים המפורטים בלוח 7 בנוגע לבקשות שהוגשו לחטיבת הנש"פים.

לוח 7: סטטוס בקשות שהוגשו לחטיבת הנש"פים נכון לאוגוסט 2021

השיעור מסך הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות	
28%	836	בקשות שסורבו
11%	334	בקשות בשלבי דחייה
41%	1,215	בקשות שאושרו
19%	552	בקשות בשלבי טיפול שונים
1%	36	אחר
100%	2,973	סך הבקשות שהוגשו ¹⁶²

על פי נתוני רשות שוק ההון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי נכון למועד האמור 39% מהבקשות לקבלת רישיון נש"ף סורבו או נמצאו בשלבי דחייה, ולפיכך המשך פעילותם - אם הם אכן ימשיכו לפעול - תהיה ללא רישיון וללא פיקוח מכוח צו איסור הלבנת הון מגזרי.

רשות שוק ההון מסרה לצוות הביקורת נתונים על היקף הביקורות המבוצעות בסקטור הנש"פים בתחום איסור הלבנת הון, על מספר העיצומים ועל סכום העיצומים הכולל, בין ינואר 2018 לאוגוסט 2021, כמפורט בלוח 8 להלן.

162 לא כולל בקשות שבטלו, עדכוני רישיון, חידושי רישיון ופיקוח.



לוח 8: ביקורות שבוצעות על ידי רשות שוק ההון, ינואר 2018 -
אוגוסט 2021

2021	2020	2019	2018	
10	8	63	25	מספר הביקורות
6	6	12	4	מספר העיצומים
122,000 ש"ח	212,000 ש"ח	130,000 ש"ח	200,000 ש"ח	סך כל כספי העיצומים שהוטלו בשנה

על פי נתוני רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בין ינואר 2018 לאוגוסט 2021, בוצעו על ידי רשות שוק ההון, כ-27 ביקורות לשנה בממוצע על כל הגופים המפוקחים, וכי שיעורן הממוצע האמור של הביקורות בתחום איסור הלבנת הון הוא כ-0.9% משיעור הבקשות שהוגשו לקבלת רישיון. שיעורן הממוצע של הביקורות שבוצעו בכל שנה הוא כ-2.2% משיעור הרישיונות שניתנו. נתון זה עולה בקנה אחד עם דיווח רשות שוק ההון על המשאבים המוגבלים שהיא מקצה לביצוע הביקורות, ובהיעדר ביקורת אפקטיבית כאמור ניתן להעריך כי נשקף סיכון מוגבר מפעילות הנש"פים.

יצוין, כי על פי דוח מרכז מחקר ומידע של הכנסת משנת 2019¹⁶³, ולפי מידע שהתקבל מרשות שוק ההון, בשנים 2013 - 2018 שיעור ביקורות העומק על מפוקחיה במגזר הערבי היה כ-12% מכלל ביקורות העומק, ואילו שיעור בתי העסק הנמצאים ביישובים ערביים הוא כ-16%. יש שונות גדולה במספר הביקורות במגזר הערבי ובשיעורן מכלל הביקורות והוא בין 3% ל-30% בכל שנה, מלבד שנת 2014, שבה לא התקיימו כלל ביקורות בעסקים במגזר הערבי.

2. נוסף על היעדרו של פיקוח משמעותי על הפעילות למניעת הלבנת הון במגזר הנש"פים, לא היה צו תקף שהחיל את משטר איסור הלבנת הון על מגזר הנש"פים (שהוא תת-מגזר של מגזר נש"פים), במשך כשלוש שנים (החל מאוקטובר 2018¹⁶⁴ ועד לכניסתו לתוקף של התיקון לצו נותני שירותי אשראי, שהחיל את הצו גם עליהם החל מנובמבר 2021), למעט לגבי עיסוק בניכיון צ'קים. בהתאמה, רשות שוק ההון לא הייתה מוסמכת לבדוק את מידת ציות מגזר הנש"פים להוראות הלבנת הון (בהיעדר הוראות בתוקף), ועקב כך לא ניתן היה לבדוק אם המגזר משמש כר להלבנת הון ולמנוע זאת.

עלה כי בעניין זה ציין היועץ המשפטי לממשלה בעמדה שהגיש לבית המשפט, כי לאור פקיעתו של צו איסור הלבנת הון שחל על נש"פים החל מאוקטובר 2018, איז כפועל יוצא

163 מרכז מחקר ומידע - הכנסת, **פיקוח על נותני שירותים פיננסיים** (ינואר 2019).

164 במועד האמור הפסיק לחול עליהם צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ד-2014.



מכך לא הייתה ביקורת על יישום משטר איסור הלבנת הון מצד אף גורם ממשלתי בתחום זה.¹⁶⁵

רשל"ה מסרה לצוות הביקורת כי היא מעוניינת להפעיל את סמכויות הביקורת שרשות שוק ההון אינה מפעילה בשל מצוקה תקציבית, והציגה מסמכי עבודה בנושא זה. משימה זו נכללת בתוכנית העבודה של שנת 2021 של רשל"ה, ומצוין בצידה כי היא כפופה לקיומם של תקציב ותקנים.

יצוין כי בהחלטת הממשלה בנושא התוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית מאוקטובר 2021¹⁶⁶ הורתה הממשלה כי "שר המשפטים ושר האוצר יגבשו בתוך 21 יום מתווה להסמכת רשל"ה לצורך פיקוח ואכיפה מנהלית על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים בהיבטי הלבנת הון. לאחר גיבוש המתווה יפורסם תזכיר חוק בתוך 60 ימים. במסגרת גיבוש המתווה תיבחן גם הסטת משאבים מרשות שוק ההון לרשות לאיסור הלבנת הון וככל שיהיה צורך במשאבים נוספים בשל ההסמכה, הללו מובאים במסגרת החלטה זו".

בדיון בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים ומשרד האוצר, בדצמבר 2021, לצורך יישום החלטת הממשלה, העלה כל משרד את עמדותיו בנוגע לנושא זה. משרד המשפטים טען כי יש להקנות לרשל"ה סמכות פיקוח וביקורת בהיבטי איסור הלבנת הון ומימון טרור על נש"פים, וכי סמכות זו, שתופעל בתיאום עם הרשות, תהיה סמכות מקבילה לסמכות הנתונה לרשות שוק ההון לפיקוח על כל הגופים בסקטור ללא הבדלי גודל. לרשות שוק ההון תהיה הבכורה לבחירת הגופים שעליהם היא מעוניינת לבצע ביקורת באותה שנה. משרד המשפטים הדגיש כי מנגנון זה אינו אידיאלי, והיה עדיף אם רשות שוק ההון הייתה מבצעת את כלל היבטי הפיקוח בעצמה, אך נוכח הסיכון המשמעותי שנוצר בגין הנש"פים בכלל ובחברה והערבית בפרט, משרד המשפטים נכון להציע עזרה בנושא הפיקוח, בד בבד עם הפיקוח שתבצע רשות שוק ההון, נוכח המומחיות של רשל"ה בהיבטי הלבנת הון. רשות שוק ההון טענה, כי יש להשאיר את סמכות הפיקוח בידיה ולהעניק לרשל"ה סמכות פיקוח רק לגבי נש"פים קטנים (ברישיון בסיסי)¹⁶⁷ ולגבי גמ"חים. מנכ"ל משרד האוצר טען כי הפתרון של משרד המשפטים עלול לייצר כפל רגולציה, וכי הוא מבקש לקיים עבודת מטה נוספת ולהביא את העניין לפני שר האוצר. בסיכום דיון זה נכתב כי מנכ"ל משרד האוצר יבצע עבודת מטה ויעדכן את מנכ"ל משרד המשפטים כחודש לפני המועד הקבוע בהחלטת הממשלה, דהיינו עוד במהלך דצמבר 2021.

רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2021, בנוגע לניהול משאבי הרשות, כי בסמוך לסוף תקופת המעבר בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, אשר חל ביוני 2019, נוכח הממונה על רשות שוק ההון כי יידרשו עשרות רבות של עובדים לסיום מלאכת האישור או הדחייה של בקשות הרישיון, וזאת מעבר למשאבים הנדרשים לביצוע ביקורות וכתובת אסדרה בתחום (הערכת המנהלים שניהנו אז ברשות הייתה כי בהינתן הקצאת כוח אדם זהה, וקצב הרישוי הנתון דאז, יידרשו כ-10 שנים לסיום הטיפול במלאי הרישיונות

165 כתב תשובה בתיק ה"פ (ת"א) 17-02-32389 קלירשיפט נ' לאומי (10.12.20).

166 החלטת הממשלה 549, "התוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית" (24.10.21).

167 בתשובה הסבירה רשות שוק ההון כי לשיטתה, בשל פרופיל הסיכונים הרגולטורי, בנש"פים קטנים עיקר הביקורות יהיה בנושאי הלבנת הון, להבדיל מנש"פים אחרים, בהם הביקורות יכללו גם בחינת ציות לחוק שירותים פיננסיים מוסדרים, וגם לצו המגזרי.



הקיים). בפועל לא התקבל תגבור משמעותי של עובדים או נותני שירותים חיצוניים לעניין זה והוחלט כי עיקר משאבי החטיבה יופנו לתהליך הרישוי תוך הקצאה מינימלית של משאבים לביקורת על גופים שסיימו את תהליך הרישוי. בשל ריכוז המאמץ בתהליך הטיפול במלאי הרישיונות הממתינים להכרעה, הקצתה הרשות לביקורת תקן של מנהל אחד, שני עובדים ושני סטודנטים. תפיסת הרשות היא כי בהתחשב במשאבים המוגבלים שהועמדו לרשותה תהליך הרישוי הוא אמצעי יעיל ביותר להפסקת הפעילות של נותני שירותים פיננסיים שנמצאו בפעילותם ליקויים מהותיים בהווה ובעבר, לרבות בתחומי הלבנת ההון, העדיף על השתת עיצום עליהם או דרישת תיקון ליקויים בביקורת. הרשות הוסיפה כי במועד המענה (נובמבר 2021), שבו היא עומדת בפני סיום הטיפול ברובו המכריע של מלאי הרישיונות האמור, פועלת הרשות להגביר את פעולות הפיקוח השוטף והביקורת על הגופים אשר צלחו את הליך הרישוי.

נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה בדצמבר 2021, כי היא אינה הגוף שמקצה את התקנים בפועל אלא מאשרת את הצורך, את הנחיצות, את התקינה וכמובן את המבנה הארגוני של היחידות הממשלתיות. הקצאת תקציבים היא באחריות ובסמכות של אגף התקציבים.

נמצא, כי הלכה למעשה, בתקופה שבין אוקטובר 2018 לנובמבר 2021 רשות שוק ההון לא הייתה מוסמכת לפקח על פעילות מגזר הנש"פים (שהוא כאמור תת-מגזר במגזר הנש"פים) בהיבט הלבנת הון¹⁶⁸, משום שבהעדר צו איסור הלבנת הון בתוקף, לא חלו עליו חובות איסור הלבנת הון ואלו הוחלו רק מנובמבר 2021.

כמו כן, במועד הביקורת (ספטמבר 2021) אין למשטר איסור הלבנת הון האפקטיביות הנדרשת בכלל מגזר הנש"פים, משום שקבלת ההחלטות בנושא רישיונות טרם הושלמה ביחס ל-802 (22%) מתוך 2,973 בקשות לרישוי. זאת ועוד, במשך כשלוש שנים רשות שוק ההון ביצעה רק כמאה ביקורות על ענפי מגזר הנש"פים שהיה לגביהם צו תקף.

לטענת רשות שוק ההון הסיבה לכך היא שעיקר המשאבים שהוקצו לנושא זה, הוסטו לתהליך הרישוי של נש"פים (והופנו משאבים מינימאליים לביקורת על גופים שקיבלו רישיון), הואיל ולדעת רשות שוק ההון, בהתחשב במשאבים המוגבלים שהועמדו לרשותה, תהליך הרישוי הוא אמצעי יעיל יותר לעמידת השוק בפעילות בהתאם לסטנדרט החוקי המקובל, לעומת השתת עיצום או דרישת תיקון ליקויים שיועלו לביקורת.

בהיעדר משטר אפקטיבי, הכולל ביקורת ואכיפה בתחום הנש"פים אשר היקף פעילותם השנתי מוערך בכ-230 מיליארד ש"ח, נכון לשנת 2021, המטפל בסיכונים הנשקפים ממגזר הנש"פים, נשקף סיכון של ממש להתבססות ארגוני פשיעה במגזר זה ולהלבנת הון ומימון טרור באמצעותו.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2022, כי משנת 2017, בעקבות חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים ובהמשך להקמת רשות שוק ההון, לפי חוק הפיקוח

168 למעט לגבי עיסוק בניכיון צ'קים.



על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, הוקצו לרשות משאבים רבים, וזאת במסגרת סיכום תקציבי שנחתם בין הרשות לבין אגף התקציבים במשרד האוצר. בשנים האמורות הוקצו לרשות עשרות תקנים לצורך תחומי הפיקוח המפורטים והצפויים בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים. לצד הגדלת תקני כוח האדם במהלך השנים, תקציב הפעילות של הרשות גדל מאז הקמתה ביותר מ-50%.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, כי היא מקבלת את המלצות מבקר המדינה, וכי נכון למועד הביקורת הרגולטור מבצע בקורות בהיקף מצומצם יחסית. המדיניות המשטרתית היא לבצע פעילות אכיפה כנגד נש"פים שהם מחוללי פשיעה, אגב חקירות הלבנת הון. היעדר פיקוח הדוק ובקורות על הנש"פים, בדגש על הנש"פים ללא רישיון, גורמים לפערי ידע ולתת-אכיפה. בימים אלו נעשים במשטרה ניסיונות התמודדות עם הפער, כדלקמן: (א) הקמת מאגר נש"פים - ככלי לצמצום פערי ידע, ולצורך קבלת החלטות לביצוע אכיפה מינהלית (אם מדובר בתחום סמכותו של הרגולטור) או פלילית (אם מדובר בתחומי סמכותה של המשטרה). (ב) במסגרת מבצע "מסלול בטוח" (התמודדות עם הפשיעה במגזר הערבי) - נעשתה פעילות אכיפה כלפי נש"פים המשפיעים על המגזר. (ג) הוקם צוות בין-משרדי לצורך יצירת תורה סדורה לחקירת נש"פים. משטרת ישראל הוסיפה בתשובתה כי לצד פעולותיה, עדיין הרגולטור הוא שאמון על התחום ומחובתו להפעיל את סמכותו ולטפל בצמצום הפערים בכלל ההיבטים.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי החל משנת 2017 היא מפקחת על סקטור נותני שירותים פיננסיים מוסדרים, שבו פעילים אלפי גופים בעלי מודלים עסקיים משתנים. במסגרת זו היא נדרשת להעניק רישיונות והיתרים, לפקח על פעילותם השוטפת של הגופים, לקבוע אסדרות מתאימות לפעילויות השונות, לאשר מינויים ועוד. הרשות מסרה כי היערכותה וטיפוליה לאורך השנים בנושא מהבחינה המקצועית והניהולית נסובה על כמה צירים - קביעת אסטרטגיה ארוכת טווח, ייצוב מבנה ארגוני תומך ונקיטת פעולות להמשך פיתוח שוק זה. עוד מסרה, כי במהלך השנתיים האחרונות הושקע הרוב המכריע של משאבי הרשות בתחום זה ברישוי הגופים השונים, ובתקופה זו השלימה החטיבה את הטיפול ברובן המכריע של בקשות הרישוי שעמדו לפניה. הרשות מסרה כי לאור האמור, לעמדתה היא ממלאת את תפקידה בכך שהיא מפקחת באופן אפקטיבי על נותני שירותים פיננסיים, במסגרת פיקוח זה מבוצעות פעולות רישוי, פיקוח, אכיפה והטלת עיצומים לצד קיום כנסים העוסקים בציות לגופים הפעילים בסקטור בהיבטי איסור הלבנת הון ומימון טרור וכי קיימים פערי תקציב וחוסר בכוח אדם ברשות, ואלה משפיעים על תפקודה. הרשות מסרה כי למרות פניותיה והתרעותיה, העברת הפיקוח על הנש"פים לרשות לא לוותה בתקצוב הנדרש לשם ביצוע פעולות פיקוח וביקורת מספקות. עוד מסרה הרשות בתשובתה, כי במאי 2021 היא ביצעה ביקורת היערכות ליישום צו איסור הלבנת הון שהוחל על הענף. הביקורת התבצעה ב-42 גופים מפוקחים.

בפברואר 2022 החליט מנכ"ל משרד האוצר, כי רשל"ה תוסמך במקביל לרשות שוק ההון לבצע ביקורת ואכיפה לגבי נותני שירותים פיננסיים. יחד עם זאת, רשות שוק ההון תהיה רשאית ליזום ביקורת על נש"פים בתחומי הלבנת הון בהתאם לתכנית עבודה שנתיית לגביה תעודכן רשל"ה מראש, ובמקרים אלו הביקורת תתבצע באותה השנה על ידי רשות שוק ההון בלבד. עוד החליט, כי ככל שרשות שוק ההון לא תבצע ביקורת מהותית על גורם מסוים בהתאם לתכנית העבודה, רשל"ה תהא רשאית לבצע ביקורת על גורם זה.



על רשות שוק ההון למלא את תפקידה בהחלה בפועל של משטר מניעת הלבנת הון אפקטיבי על מגזר נותני שירותים פיננסיים. פעולה זו המתבקשת מכוח חובתה לפי חוק, עשויה בין היתר להוציא ממגזר הנש"פים גורמים עבריינים ששירות ההלוואות שלהם לאזרח כרוך גם באלימות, במגזר הכללי בכלל, ובחברה הערבית בפרט, ולהחליש את יכולת ארגוני הפשיעה להלבין הון לצורך מימון פעילותם. נוכח חשיבות הנושא, והפעילות הרחבה של מגזר הנש"פים, בכלל זה במטבעות דיגיטליים, על רשות שוק ההון בהתאם לסמכותה כיום, ובעתיד גם על רשל"ה, ככל שהדבר יוסדר בחקיקה, כל אחת בהתאם לסמכותה, למלא את תפקידן באופן אפקטיבי¹⁶⁹.

הפיקוח על סוכני ביטוח וסוכנויות ביטוח: סוכני הביטוח, יחידים וכן תאגידים שהם סוכנויות ביטוח (להלן - סוכן הביטוח), שהם בעלי רישיון לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, כפופים לרגולציה של חטיבת המוסדיים ברשות שוק ההון מכוח הסמכויות שהקנה לה חוק זה, וכן מכוח חוק איסור הלבנת הון. חובות המגזר בעניין מניעת הלבנת הון נקבעו בצו מבטחים, סוכני ביטוח וחברות מנהלות. ההוראות בצו מופנות בייחוד אל הגופים המוסדיים (חברות ביטוח, קופות גמל, קרנות פנסיה וכו') ולא אל סוכני הביטוח. עם זאת, בפועל, סוכני הביטוח מעורבים בהתקשרות עם הגופים המוסדיים, והם עשויים אף לפעול מטעמם במסגרת מכירת מוצרים. לפיכך הוטלו עליהם חובות מצומצמות, חלקן כשלוחיו של הגוף המוסדי, הנושא העיקרי בחובות אלה לפי הצו, למשל בעת ביצוע פעילות "הכר את הלקוח". במסגרת זו סוכן הביטוח אינו נדרש להעביר דיווחים רגילים לרשל"ה, אלא לגוף המוסדי בלבד, וגם זאת רק בנסיבות מסוימות, והגוף המוסדי הוא המעביר את הדיווחים לרשל"ה¹⁷⁰. עם זאת, סוכן הביטוח מחויב, כמו הגופים המוסדיים, להעביר דיווחים בלתי רגילים לרשל"ה. בצו נקבעו פעולות שיכול שיראו כפעולות בלתי רגילות, שבגינן יש לשקול העברת דיווח בלתי רגיל לרשל"ה¹⁷¹, ובהן כאלה שיכולות להיות בידעת סוכן הביטוח בלבד. במסמך מטעם רשל"ה לענף סוכני וסוכנויות ביטוח בעניין דפוסים שעשויים להביא לדיווח בלתי רגיל, נכתב כי לסוכני הביטוח חשיבות במסגרת המאבק בהלבנת הון ומימון טרור בהיותם בעלי המאפיינים האלה:

1. בעלי ידע רחב בתחום הביטוח והפיננסים שיש בו כדי לסייע באיתור מקרים בעלי דפוסים ומאפיינים דומים, לצורך העברת דיווחים בלתי רגילים לרשל"ה.
2. מבצעים התאמה בין צורכי הלקוח למאפייני המוצר, באמצעות קשר ישיר עם הלקוח, ולכן עשויים להחזיק במידע על מקור הכספים, על אופי הלקוחות, ועל המטרה שלשמה נרכשים מוצרי הביטוח.
3. בעלי ידע ומיומנויות של תקשורת בין-אישית, אשר יאפשרו להם לגבש פרופיל לקוח מלא, הכולל פרטים ונתונים אישיים על הלקוח ועל הגורמים הקשורים אליו (למשל, על בני משפחתו).

יוצא אפוא כי קיימות נסיבות שבהן סוכן הביטוח יכול לנהל את הסיכונים הנוגעים ללקוח, משום שייתכן כי עומדת לרשותו תמונת מצב נרחבת יחסית בנוגע לשימוש במוצרים שמוכרות חברות

169 בהמשך להחלטת הממשלה וסיכום מנכ"ל משרד האוצר מפרברואר 2022.

170 סעיף 10 לצו זה.

171 סעיף 11(א) ו-ב).



ביטוח שונות שאינן יכולות להבחין בפעילות החשודה. כמו כן, הוא עשוי להבחין בשינוי בפעילות הכוללת והמצטברת של הלקוח, ואילו השינוי שבו יכולה להבחין חברת ביטוח מסוימת הוא מינורי ואינו מעורר חשד.

רשות שוק ההון מסרה לצוות הביקורת כי נכון לדצמבר 2020, היו נתונים לפיקוחה 13,631 סוכני ביטוח יחידים (מתוכם כ-10,000 שעליהם חל צו איסור הלבנת הון) ו-1,796 סוכני תאגידי ביטוח. רשל"ה מסרה באפריל 2021 לצוות הביקורת כי מדי שנה מתקבל מספר דיווחים אפסי ממגזר סוכני הביטוח וסוכנויות הביטוח - בשנת 2017 לא הועברו דיווחים, ובכל אחת מהשנים 2018 - 2020 הועברו בממוצע שבעה דיווחים.

רשל"ה התריעה במכתב לרשות שוק ההון ביוני 2020, כי ממספרם המועט של הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים מסוכני ביטוח, לעומת עשרות אלפים מחברות ביטוח - עולה כי ייתכן שרמת המודעות של סוכני הביטוח לכללי איסור הלבנת הון היא נמוכה, וייתכן שהדבר גורם לרמת ציות נמוכה. כמו כן ציינה רשל"ה כי תהיות אלו הועלו לפני רשות שוק ההון בכמה הזדמנויות, ובכלל זה הובא לידיעתה כי חשוב לבצע בדיקה אקטיבית כדי לעמוד על מהות הפער, לכאורה, בין הקיים בפועל ובין היקף הדיווחים לרשל"ה. עוד נכתב כי יש צורך שרשות ההון תבצע פעולות אכיפה מהותיות, זאת בשם לב לכך כי משטר איסור הלבנת הון חל על הסקטור זה יותר מעשור.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה, כי בהתאם להוראות הדין סוכני ביטוח משמשים מתווכים בין מבוטחים לבין הגופים המוסדיים. לנוכח העובדה שמדובר במתווכים בעסקת ביטוח, גורמי המקצוע האחראים לאסדרה בתחום הלבנת הון בממשלה החליטו כי יש להטיל עליהם חובות מצומצמות בנושאים אלה. הסיבה העיקרית לכך היא שהגורם המבצע את העסקה ומצרף באופן סופי את המבוטח או העמית לפוליסת הביטוח או לקופת הגמל הוא הגוף המוסדי, ולכן עליו מוטלות מרב החובות. זאת, בדומה לבנקים או לגופים חוץ-בנקאיים אחרים. עוד ציינה כי יש אלפי גורמים הפעילים בתחום שלגבי חלקם אין צו בתוקף¹⁷². כמו כן, ציינה כי צו איסור הלבנת הון נוגע אך ורק לפוליסת ביטוח חיים או לקופת גמל, ולעומת זאת סוכני הביטוח משווקים מגוון רחב של פוליסות אחרות, ובין היתר מוצרי בריאות, מוצרי רכוש וחביונות אחרים. כמו כן הדגישה הרשות כי הצו עוסק במצבים שבהם המבוטח או העמית הפקידו במזומן יותר מ-50,000 ש"ח, מצבים שבפרקטיקה הקיימת אינם שכיחים כלל.

עלה כי הגם שרשות שוק ההון מפקחת, נכון לדצמבר 2020 על כ-10,000 סוכני ביטוח יחידים (שאינם עובדים בגוף מוסדי ושלגביהם יש צו בתוקף) ו-1,796 תאגידי שהם סוכני ביטוח, הרשות לא מינתה עובדים שתפקידם לבצע פיקוח, ביקורת ואכיפה באופן ייעודי על סוכני הביטוח, וכי היא בוחנת את פעילותם של סוכני הביטוח, בעקיפין, במהלך ביקורת פרטנית בגופים המוסדיים. עוד עלה כי החל משנת 2016 (מועד הקמת רשות שוק ההון) לא בוצעו ביקורות בנושא איסור הלבנת הון על סוכני וסוכנויות ביטוח. יצוין כי המשטר הוחל על מגזר זה משנת 2002.

172 יש כ-1,500 משווקים פנסיוניים שמעסקים בגופים המוסדיים ועוד כ-1,500 שאינם מחזיקים ברישיון בענף הפנסיוני, והצו אינו חל על כל אלה.



חשיבות הפיקוח על ענף סוכני הביטוח וסוכנויות הביטוח מתחדד לנוכח מספרם המועט של הדיווחים הבלתי רגילים (שבעה לשנה בממוצע בשנים 2018-2020) שהעביר מגזר זה לרשל"ה.

מומלץ כי רשות שוק ההון תכין תוכנית ביקורת על מגזר סוכני וסוכנויות הביטוח, שתבסס על ניתוח סיכוני הענף תוך הסתייעות ברשל"ה ובידע שיש לה על דיווחי הגופים המפוקחים ותממש את הפיקוח והבקרה הנדרשים על ענף זה. עוד מומלץ כי רשות שוק ההון תקיים הסברה שוטפת וישירה לסוכני הביטוח על אודות חובות הדיווח שלהם בהתאם לחוק איסור הלבנת הון.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה, כי היא נקטה במועד הביקורת צעדים להגברת המודעות לנושא בעזרת פרסום ייעודי בקרב סוכני הביטוח, בשיתוף פעולה עם רשל"ה.

מניעת הלבנת הון - הפיקוח על סוחרים באבנים יקרות

סוחרים אבנים יקרות (להלן - מגזר האבנים היקרות) מחויבים לפעול בהתאם לצו סוחר באבנים יקרות. יצוין כי ההגדרה "אבנים יקרות" חלה על אבן חן או יהלום המשובצות בתכשיט או שאינן משובצות, טבעיות או מעשה ידי אדם (יהלומי מעבדה) (להלן - אבנים יקרות). הצו נכנס לתוקף במלואו בספטמבר 2016¹⁷³, והוא חל על העוסקים באבני חן רבות, ולא דווקא ביהלומים¹⁷⁴. המפקח על היהלומים הוא שמפקח על המגזר.

בטיטות תזכיר חוק הפיקוח על ענף היהלומים ואבני חן, התשפ"ב-2021, המשמש הצעה לתשתית לאסדרה הכללית של הענף, צוין כי מאפייניו הייחודיים של היהלום, ובראשם - נדירותו, מחירו הגבוה (ובפרט שווי הכספי הרב יחסית לגודלו הפיזי) ודרכי הפקתו, הם כר פורה להיווצרות בעיות וסיכונים רבים הנוגעים למגוון אינטרסים ציבוריים. הדברים יפים גם לאבני חן אחרות. עוד צוין בתזכיר כי לפי עמדה המקובלת במדינות העולם אבנים יקרות הן מהמוצרים הקרובים ביותר למזומן. ניתן להמיר אותן, לטלטל אותן ממקום למקום בקלות ובמהירות ולהסליק אותן בכל מקום וללא קושי. עקב כך הן משמשות גורם משיכה למגוון גורמים עברייניים היכולים להפיק מכך תועלת. אבנים יקרות יכולות לשמש לצורך הלבנת הון, ניתן להעביר באמצעותן סכומי כסף גדולים החייבים בדיווח "מתחת לרדאר" של הרשויות, והן יכולות לשמש "מטבע עובר לסוחר" בין גורמים המבצעים עסקאות בשווי רב, בפרט בארגוני פשע מאורגן.

סמכות האסדרה והפיקוח של משרד הכלכלה והתעשייה בנושא העוסקים במגזר האבנים היקרות: מעיון בצו סוחר באבנים יקרות עולה כי הצו מקנה למפקח על היהלומים את הסמכות לאסדר, בהיבט הלבנת הון, ארבעה ענפים של סחר באבנים יקרות. לעומת זאת, המפקח הוסמך מכוח צו הפיקוח על יהלומים (יבוא ויצוא), התשל"ט-1979, לאסדר באופן שוטף רק אחד מאותם ענפים, ובו כ-2,300 מפוקחים¹⁷⁵ - ענף היהלומים שאינם משובצים (סוחרים וצורפים), שאינם מעשה ידי אדם. מצב דברים זה יתואר בתרשים 7 להלן.

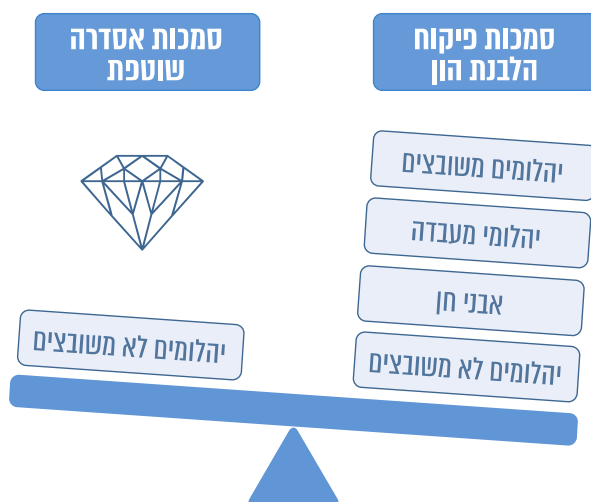
173 הצו פורסם בספטמבר 2014. הוראות המעבר הן כמפורט בסעיף 18(א) לצו.

174 כגון סוגי האבנים, קורנדום (למשל, רובי וספיר) ובריל (למשל, אמרלד ואקווה מרין).

175 דוח הביקורת של ה-FATF, עמ' 21. כיוון שהמפקח על היהלומים לא הוסמך לאסדר באופן שוטף (שלא בתחום הלבנת ההון) את יתר הענפים בתחום, אין בידו נתונים מדויקים עליהם.



תרשים 7: סמכות האסדרה השוטפת (לרבות סמכות הרישוי) של המפקח על היהלומים לעומת סמכות הפיקוח בנושא הלבנת הון בתחום האבנים היקרות



הועלה כי למפקח על היהלומים אין מידע על מספר העוסקים ועל זהותם בשלושה מארבעת הענפים הכפופים לסמכות הפיקוח שלו, לפי חוק איסור הלבנת הון, וכי הוא או גורם אחר אינם בעלי סמכות רישוי לגביהם.

להערכת המפקח על היהלומים, מספר סוחריה היהלומים או אבני החרן המשובצות, בכלל זה תכשיטנים, חנויות או דוכני תכשיטים, מסתכם במאות או באלפים. כמו כן, למפקח יש מידע חלקי על זהות הסוחרים באבני חן לא משובצות, אשר הגיע לידיעתו אגב הפעלת אחריותו הרגולטורית השוטפת.

המפקח על היהלומים מסר לצוות הביקורת כי עקב המשאבים המוגבלים העומדים לרשותו, הפיקוח מתמקד בתחום הסוחרים ביהלומים לא משובצים, שכן לפי עמדתו זהו התחום שבגיניו נשקף עיקר הסיכון. המפקח מסר כי הוא משתמש בשירותי מיקור חוץ של משרד רואי חשבון, המבצע ביקורות במשרדי המפוקחים, וכי גורם אחר במינהל היהלומים אמון על הקשר עם רואי החשבון, והוא הממונה על האכיפה. עוד מסר המפקח על היהלומים כי לפני חיקוק צו סוחר באבנים יקרות הובטח למשרד הכלכלה והתעשייה כי יתווסף לתקן שלו משרה של עובד שיבצע פיקוח בתחום זה, אך בפועל המשרה לא נוספה לתקן.

נמצא כי שלא בהתאם לצו המגזרי, אשר חל על כלל מגזר העוסקים באבנים היקרות וביהלומים, המפקח על היהלומים לא ביצע סקר סיכונים לגבי כלל סוגי העוסקים בתחום ואינו מפקח, כאמור על העוסקים ביהלומים משובצים, אבני חן ויהלומי מעבדה.

המפקח על היהלומים מסר בתשובתו כי נכון למועד הביקורת, על סמך הערכה שלו בדבר הסיכונים הגלומים בענפים השונים, ומאחר שהסחר ביהלומי מכרות (שאינם מעשי ידי אדם ואינם



משובצים) הוא המשמעותי ביותר ובעל הערך הגבוה ביותר (בהפרש ניכר), וכמו כן בהתבסס על דוח ה-FATF "Money Laundering and Terrorist Financing Through Trade in Diamonds" מאוקטובר 2013, שמציין כי עיקר הסיכון להלבנת הון גלום בענף היהלומים (יהלומי גלם או יהלומים מלוטשים) ולא בענף היהלומים המשובצים (תכשיטים), וכן עקב אילוצי משאבים וכוח אדם, הביקורות שהמשרד עושה בתחום מוגבלות לענף יהלומי המכרות. מפעם לפעם המפקח על היהלומים מבצע הערכות סיכונים חדשות בהתייעצות עם רשל"ה, ואם יעלו המלצות חדשות, אופן הדגימה יעודכן בהתאם לכך. המפקח הוסיף, כי מעבר לפיקוח בפועל בתחום משטר איסור הלבנת ההון על סוחרים באבני חן, הביקורת על יהלומי מעבדה ובייחוד תכשיטים משובצים תהיה תוספת משמעותית מאוד בכל הקשור להיקף הביקורת שיתבקש לבצע. לפיכך אם אכן יידרש המפקח על היהלומים לבצע זאת, יידרשו תקני כוח אדם ותקציבים נוספים.

מומלץ כי המפקח על היהלומים, במסגרת תפקידו כרגולטור לתחום מניעת הלבנת ההון, ביחס לכלל הענפים במגזר האבנים היקרות, יפעל לבצע ניתוח סיכונים לבחינת היקף הפעילות והסיכון הספציפי בכל ענף במגזר, ובהתאם לכך ימקד את הרגולציה בגישה מבוססת סיכון. כן מוצע כי משרד המשפטים יבחן את השפעות תת-הפיקוח במגזר, וכי תתקיים בחינה בין-משרדית של משרד הכלכלה והתעשייה, אגף התקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה כי הועמדו לרשות המפקח התקנים והתקציבים הנדרשים למילוי חובותיו.

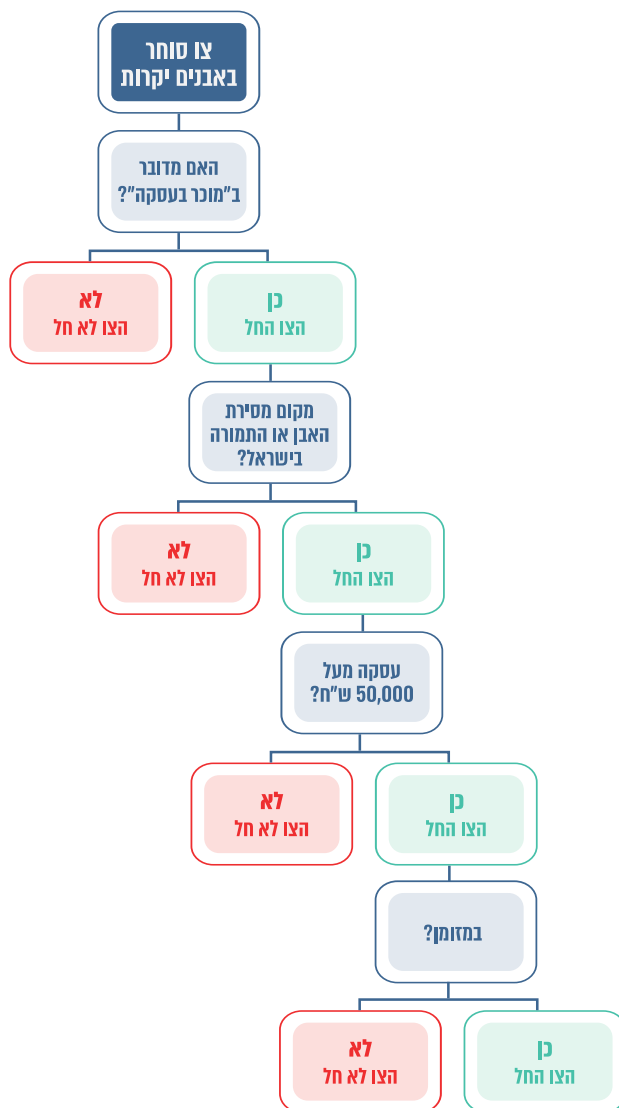
אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו, כי במהלך התקציב ההמשכי (עד לאישור תקציב המדינה בסוף שנת 2021) לא היה ניתן להגדיל את היקף כוח האדם. בעת אישור התקציב הוקצה תקן לנושא.

אפקטיביות הפיקוח על סוחרים ביהלומים לא משובצים: על פי בדיקה שביצע ארגון ה-FATF בשנת 2013¹⁷⁶ בנוגע למגזר האבנים היקרות והמתכות היקרות, מגזר הסוחרים באבנים יקרות מגלם סיכוני הלבנת הון, ובין היתר סיכונים של הלבנת הון של לקוח הקצה, במסגרת תשלום על ידי צד ג' ובהקשר של שימוש בצד ג'. בבדיקה זו עלה כי סיכון השימוש המזומן הלך ופחת נכון לשנת 2013, אך הוא עדיין קיים באזורים מסוימים בעולם, וצוינו דפוסי הלבנת הון. הבדיקה מצאה כי בחנויות תכשיטים וחנויות משכון מתבצעת פעילות נרחבת שבגינה עלולים להתעורר סיכוני הלבנת הון למשל, גנבת יהלומים והחזרתם לשוק היהלומים באמצעות חנויות משכון.

176 המסמך האמור הוא עדכון למסמך ההנחיות משנת 2008. FATF, RBA GUIDANCE FOR DEALERS IN PRECIOUS METAL AND STONES, 21 (June 2008)



תרשים 8: תנאים לתחולת הצו על עסקאות בענף האבנים היקרות



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* קיימים 2 חריגים שבהם הצו יחול: (א) עסקת מזומן של 5,000 ש"ח עם לקוח ממדינה המנויה בתוספת הראשונה לצו¹⁷⁷ (ב) מקרים שבהם הרף גבוה יותר - עסקה של 75,000 ש"ח עבור קמעונאי¹⁷⁸.

177 המדובר במדינה המנויה ברשימה שרש"ה מפצה מפעם לפעם, כעדכון מה-FATF. במועד הביקורת (11 יולי 2021) פרסמה רש"ה עדכון, ולפיו ברשימה נכללות בין היתר המדינות האלה: אירן, סנגל, זימבבואה, בוטסואנה וג'מייקה.

178 חנות תכשיטים.



יצוין כי לפי סעיף 2 לחוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 (להלן - חוק המזומן), חל על אדם או על בעל עסק איסור לשלם או לקבל סכום של יותר מ-11,000 ש"ח או 50,000 ש"ח במזומן (תלוי אם מדובר בעסקה במסגרת מהלך עסקים של אחד הצדדים או לא). לפיכך, בהתאם לתנאי הסעיף ולנוכח ההגדרות של עסקה בצו, יש סיכוי קלוש לתחולת הצו, וכי הסיכוי לדיווח בלתי רגיל קלוש גם הוא. אכן רשל"ה מסרה לצוות הביקורת כי בשנים 2017 - 2019 היא לא קיבלה כלל דיווחים ממגזר אבני החן, ואילו בשנת 2020 נמסר לה דיווח אחד בלבד. יצוין, כי ביום 27.10.21 אושר בוועדת חוקה חוק ומשפט צו שקבע שר האוצר, ולפיו החל מאוגוסט 2022, ככלל, הסכום המרבי של מזומן שמותר לשימוש במסגרת עסקאות, יהיה 6,000 ש"ח או 15,000 ש"ח, בהתאמה, לפי העניין.

בינואר 2021 מסר משרד הכלכלה והתעשייה לצוות הביקורת טיוטה של צו שירחיב את תחולת צו סוחר באבנים יקרות, באופן שהוא יוחל גם בעסקאות שמבוצעות באמצעים אחרים, כגון צ'ק, כרטיס אשראי והעברה בנקאית. המשרד מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2021 כי הצו עדיין בגדר טיוטה.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי הצו החל כיום נוסח לנוכח המלצת ה-FATF ולפיה החובות במגזר זה יחולו רק על פעולה במזומן בסכום של יותר מ-10,000 אירו.

נמצא כי על אף סיכוני הלבנת ההון הנשקפים במגזר היהלומים ואבני החן, תחולת צו סוחר באבנים יקרות מוגבלת לעסקאות ביהלומים ובאבני חן במזומן בסכום של יותר מ-50,000 ש"ח כאמור. הואיל ועל פי חוק צמצום השימוש במזומן אסור לבצע עסקאות במזומן בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, הצו כלל לא חל על רוב העסקאות ביהלומים ובאבני חן. כתוצאה מכך לא מתקבלים דיווחים שוטפים העלולים ללמד על דפוסי הלבנת הון בענף והמפקח אינו מבצע לגבי עסקאות אלו במגזר האבנים היקרות פעולות של מניעת הלבנת הון, כגון פעולות ביקורת ואכיפה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, כי היא מסכימה עם הערת משרד מבקר המדינה בעניין זה.

מומלץ כי משרד הכלכלה והתעשייה, המפקח על היהלומים, ומשרד המשפטים ישלימו קידום צו - ותיקוני חקיקה משלימים אם יידרשו - שיותאם לסיכונים הבין-לאומיים והמקומיים הנוגעים לסחר באבנים יקרות, תוך שיתוף הציבור ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו. מוצע כי צוות-העל יבחן את ההשפעות של היעדר האכיפה כיום על סיכוני הלבנת ההון במגזר זה, בהתאם לתחומי אחריותו לפי החלטת הממשלה שמכוחה הוא פועל.

משרד הכלכלה והתעשייה מסר בתשובתו, כי הוא מקדם טיוטת תיקון של הצו ומקווה כי היא תאושר בקרוב, באופן שתחול על עסקאות בסכומים קטנים יותר מהקיים. עם פרסום טיוטת הצו תתקיים התייעצות עם הציבור, ובייחוד עם הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו.



הממונה על נותני שירות עסקי

מגזר נותני שירות עסקי (להלן - נש"ע), הכולל עורכי דין ורואי חשבון, נתון לפיקוח של הממונה על נותני שירות עסקי שבמשרד המשפטים (להלן - הממונה או היחידה), מכוח חוק איסור הלבנת הון וצו הנש"עים. היחידה כפופה ללשכה המשפטית של משרד המשפטים והתקנים שלה מונים שתי משרות: משרה של ממונה ומשרה של מפקח. מגזר זה הוא חריג יחסית לכלל המגזרים בכך שהוא אינו מוסר לרשל"ה דיווחים רגילים ובלתי רגילים, וזאת שלא בהתאם להמלצות ה-FATF. כמו כן, מגזר נש"ע נבדל מכלל המגזרים בכך שהוא היחיד הנדרש לפעול לפי הוראה מחייבת בכללי המשמעת של עורכי הדין ורואי החשבון, ולפיה אם זיהה¹⁷⁹ נש"ע כי השירות העסקי המבוקש הוא עסקה "בסיכון גבוה" להלבנת הון, עליו להימנע מביצועה. אם רואה חשבון או עורך דין הפר את ההוראה, הממונה עשוי להמליץ להעמידו לדין משמעתי בלשכה המקצועית הרלוונטית.

ככלל, מודל הביקורת הוא דו-שלבי, מכוח תקנות ייחודיות והסכם עם הלשכות המקצועיות, כמפורט להלן: תחילה תבוצע ביקורת מרחוק באמצעות דרישה מנש"עים למסור מידע ומסמכים, לרבות חומר מחשב ופלט, הנוגעים לפעולותיהם לעניין מילוי חובותיהם לפי חוק איסור הלבנת הון (להלן - דרישת מסמכים בביקורת מרחוק). לאחר מכן תבוצע ביקורת במשרדי הנש"ע (להלן - ביקורת שטח), וזו תתאפשר בהתקיים אחד משני התנאים האלה: אם הנש"ע לא נענה לדרישה למסור מסמכים בהליך הביקורת מרחוק או אם מהתעורר אצל הממונה חשש שהוא הפר את חוק איסור הלבנת הון או את צו הנש"עים. יצוין, כי במקרה שבו התעורר אצל הממונה חשש שנש"ע הפר את חוק איסור הלבנת הון או את צו הנש"עים, תיתכן ביקורת שטח במשרדי הנש"ע ללא ביקורת מרחוק.

בפברואר 2016 החלה היחידה לבצע ביקורת מרחוק בענף הנש"עים, ובספטמבר 2017 החלה לבצע ביקורות שטח. משנת 2021 היא מבצעת ביקורות שטח באמצעות שתי מפקחות במיקור חוץ.

זיהוי עורכי דין ורואי חשבון שבתחולת צו הנש"עים: לפי החוק, כדי שהצו יוחל על עורכי דין או רואי חשבון וכדי שהם יהיו נתונים לפיקוח של הרגולטור, עליהם לבצע אחת מהפעולות האמורות להלן, והמפקח על הנש"עים מוסמך לעשות ביקורת רק על פעולה זו: קנייה, מכירה או חכירה לדורות של נדל"ן; קנייה או מכירה של עסק; ניהול נכסי הלקוח, ובכלל זה ניהול כספים, ניירות ערך ונכסי דלא נידי, וכן ניהול חשבונות של לקוח בתאגיד בנקאי או בגוף פיננסי מוגדר אחר; קבלה, החזקה או העברה של כספים לצורך הקמה או ניהול של תאגיד; הקמה או ניהול של תאגיד, עסק או נאמנות לאחר. פעולות אחרות שיבצעו עורכי דין או רואי חשבון אינן נתונות לפיקוח, ביקורת ואכיפה מצד הממונה. מנגנון התחולה מחייב לאתר באופן יזום עורכי דין ורואי חשבון המבצעים פעולות כאמור.

179 סעיף 44 לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986; איסור דומה קבוע בתקנה 1א(15) לתקנות רואי חשבון (התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע), התשכ"ה-1965.

בביקורת עלה כי מספר המפוקחים הפוטנציאליים הוא כ-85,000 עורכי דין ורואי חשבון¹⁸⁰. כדי לזהות כי הצו חל על נש"ע ספציפי, הממונה זקוקה למידע קונקרטי על פעולות ספציפיות שמבצעים נש"עים.

לוח 9: המידע הנמצא בידי הממונה בנוגע לתחומי פעילות הנש"עים והמידע שאינו נמצא בידיה

תחום פעילות נש"ע	האם המידע קיים	מידע קיים	מידע חסר
קנייה, מכירה או חכירה לדורות של נכסי דלא נידי	חלקי	מידע ממרשם המקרקעין.	מידע מרשות מקרקעי ישראל, ומידע ממיסוי מקרקעין ברשות המיסים, וכן מידע ממדור מקרקעין במתאם פעולות הממשלה בשטחים במשרד הביטחון.
קנייה או מכירה של עסק	אין		
ניהול נכסי הלקוח, ובכלל זה ניהול כספים, ניירות ערך ונכסי דלא נידי, וכן ניהול חשבונות של לקוח בתאגיד בנקאי או באחד הגופים המנויים בסעיפים 1 עד 4 ו-6 לתוספת השלישית לחוק איסור הלבנת הון	אין		
קבלה, החזקה או העברה של כספים לצורך הקמה או ניהול של תאגיד	אין		
הקמה או ניהול של תאגיד, עסק או נאמנות לאחר	חלקי	מידע מרשם החברות על עורך דין או רואה חשבון שהקימו חברה.	מידע הנוגע לפעולות שוטפות בתאגיד, בעסק או בנאמנות לאחר.

על פי החוק ונתונים מהממונה על הנש"עים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

180 25,000 רואי חשבון פעילים ו-60,000 עורכי דין פעילים. לא כולם מבצעים את הפעולות המתוארות בצו, ולכן לא כל 85,000 עורכי הדין ורואי החשבון מצויים תחת תחולתו.



הממונה מסרה לביקורת כי ביקשה מידע בנוגע לפעולות בנדל"ן מרשות מקרקעי ישראל ומאגף מיסוי מקרקעין ברשות המיסים, אך לא נענתה. הממונה גם בוחנת את האפשרות לקבל מידע רלוונטי ממדור מקרקעין במתאם פעולות הממשלה בשטחים¹⁸¹.

עוד עלה בביקורת כי הממונה עשויה לאסוף מידע פומבי מהמרשתת, וכן לקבל אינדיקציות מסוימות מהמטרה או מידע מודיעיני מרשל"ה שיועבר אליה באמצעות המטרה, במסגרת שיתוף פעולה עם חקירת מטרה מתנהלת. כמו כן עלה כי מאז ייסוד היחידה בשנת 2016 העבירה לה המטרה שלוש פעמים מידע מודיעיני שמקורו ברשל"ה, וכן העבירה לה שבע אינדיקציות שרשל"ה אינה מקורן.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, כי קיים נוהל לשיתוף פעולה בינה לממונה על נותני שירות עסקי ולהעברת מידע ביניהם, המוחל כאשר מתעורר חשד ולפיו נותן שירות עסקי מעורב בפלילים, אך המטרה מצאה כי אין מקום לנהל הליך פלילי נגדו בגין שירותיו.

מתאם פעולות הממשלה בשטחים מסר בתשובתו מינואר 2022, כי עדיין לא בוצעו פניות למשרדי רישום המקרקעין באזור בבקשה לקבלת מידע מתוך מרשמי מקרקעין לצרכים אלו, וכי אם תוגש בקשה שכזאת, היא תיבחן לגופה, בהתאם לנסיבותיה, בין היתר בשים לב לשאלה אם המידע דרוש לרשות לצורך מילוי תפקידה בזיקה לאזור יהודה ושומרון, ובשים לב לחסיון העיון במרשמי המקרקעין באזור. עוד מסר בתשובתו, כי לצורך בחינת בקשות כאמור, ומטעמים מעשיים, על הרשויות לבקש מידע קונקרטי בנוגע לעסקת מקרקעין ספציפית במקרקעין הנמצאים באזור - שכן ברישומי המקרקעין מצוינות חלקות מקרקעין, ולא מצוינת זהותם של הצדדים לעסקאות.

נמצא, כי לממונה האחראית לפיקוח על נש"עים אין את המידע הנדרש לה כדי לזהות על אלו עורכי דין ורואי חשבון חל הצו. זאת מכיוון שהן בתחום הנדל"ן והן לגבי הקמת תאגיד יש בידיה מידע חלקי בלבד, ואילו לגבי פעילויות של קנייה או מכירה של עסק, ניהול נכסי לקוח וקבלה, החזקה או העברה של כספים לצורך הקמה או ניהול של תאגיד - אין לה מידע כלל. הדבר נובע מכך שאין בידיה רישום מלא וגם משום שחלק מהמידע נמצא אצל רשויות שאינן משתפות אותה במידע זה. בהיעדר מידע כאמור, נפגעת יכולתה לבצע ביקורת מבוססת סיכון באופן אפקטיבי על המגזר שהיא ממונה עליו.

מוצע כי צוות-העל בהתאם לתחומי אחריותו לפי החלטת הממשלה שמכוחה הוא פועל, יבחן את ההשלכות בתחום סיכוני הלבנת הון במגזר הנש"עים כתוצאה מהיעדר מידע רלוונטי בידי הרגולטור והשפעת הדבר על אפקטיביות הפיקוח במגזר זה, וימליץ בהתאם על הסדרת העברת המידע הנדרש לממונה על נותני שירות עסקי לצורך טיוב פעילותה.

הממונה על נותני שירות עסקי מסרה בתשובתה בינואר 2022 למשרד מבקר המדינה, כי אפקטיביות פעילות הביקורת אשר מבוצעת אצל נותני שירות עסקי תלויה רבות בשיתוף הפעולה בינה ובנים ובקבלת המידע מרשויות אחרות, והציעה כי הנושא יבחן על ידי צוות-העל ובכלל זה

181 למשל, בפנייתו של הממונה לרמ"ב-19.1.21 בבקשה לקבלת מידע. יצוין כי מדור מקרקעין באי"ש אינו רושם את שם המייצג או את מספר הרישיון בכל עסקה.



תיבחן מתן המלצה של צוות-העל על העברת המידע הנדרש לה, אף באמצעות ייזום שינויי חקיקה, אם אלה יידרשו.

ביקורות הממונה על נש"עים: הממונה מסרה לצוות הביקורת את הנתונים שלהלן לשנים 2016 - 2020, הנוגעים למספר דרישותיה לקבלת מסמכים מנש"עים, למספר הדרישות שנענו, למספר הביקורות שבוצעו ולמספר העיצומים שהטילה וכן את מספר ההמלצות להעמדה לדין משמעתי, כמפורט בלוח 10¹⁸².

**לוח 10: נתונים על הביקורות והליכי הפיקוח שבוצעו במגזר הנש"עים
2016 - 2020**

מספר התיקים	מדדים
5,508	מספר התיקים שנפתחו בביקורת מרחוק
3,723	מספר התיקים שהתקבל בהם מכתב תשובה
954	מספר התיקים שנסגרו
25	מספר הנש"עים שנבדקו בביקורת שטח*
8	מספר ועדות עיצומים שכונסו לדון בעניינו של נש"ע
7	מספר הנש"עים שהוטלו עליהם עיצומים
77,000 ש"ח**	סך העיצומים (בש"ח)
***16	הדרכות למפוקחים
****1	המלצות להעמדה לדין משמעתי

על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מדובר ב-23 ביקורות שטח, שבמסגרתן בוצעה ביקורת על 24 עורכי דין ורואה חשבון אחד.

** משנת 2018.

*** משנת 2017.

**** ההמלצה הועברה בתחילת שנת 2021.

182 הממונה מסרה לצוות הביקורת, כי אין בידה המספר המדויק של תיקים פתוחים שבהם המסמכים טרם נבחנו, מכיוון שחלק מהתיקים כבר נבחנו וממתנים להחלטה. לדבריה, על מנת להבחין בין תיקים שטרם נבחנו לתיקים שנבחנו ולא התקבלה החלטה בעניינם (להבדיל מתיקים שטרם הוגשו בהם מסמכים), נדרש לבחון כ-6,000 תיקים, והדבר אינו מעשי.



נמצא כי נכון ליוני 2021 קיבלה הממונה מנש"עים מסמכים שדרשה במסגרת טיפולה בכ- 68% מהתיקים שפתחה, וכי טרם נענו לדרישותיה לקבל מנש"עים מסמכים הנוגעים ל- 1,785 תיקים שבטיפול. במקרים אלו מוקנית לממונה הסמכות לקיים ביקורת שטח אצל הנש"עים. כמו כן, נמצא כי מאז הקמת היחידה והוועדה לעיצום כספי בשנת 2016 בוצעו רק כ-23 ביקורות שטח, אצל 25 נש"עים - שהם 1.4% מהתיקים שטרם התקבלה בהם תשובה ו-0.45% מהתיקים שנפתחו בביקורת מרחוק.

הממונה מסרה בהקשר זה כי עד ספטמבר 2017 לא ניתן היה לבצע ביקורות שטח בשל בעיה חקיקתית. כמו כן מסרה כי חלק מהתיקים נסגרים גם ללא קבלת מסמכים, בעיקר כשמתברר שעורך הדין או רואה החשבון לא נתן שירות עסקי במועד הפנייה אליו. עוד מסרה כי לא בוצע סקר סיכונים על ידי היחידה לצורך ניהול הביקורות, אך החלה עבודה ראשונית בעניין זה.

עוד מסרה הממונה לצוות הביקורת מידע על הביקורות שתכננה לבצע מרחוק ובשטח במגזר הנש"עים לעומת הביקורות שביצעה בפועל בשנים 2019 - 2020, כמפורט להלן בלוח 11:

לוח 11: שיעור הביקורות שתוכנן כי יבוצעו מרחוק ובשטח במגזר הנש"עים לעומת הביקורות שבוצעו בפועל בשנים 2019 ו-2020

השנה	תכנון ביקורות מרחוק	ביצוע ביקורות מרחוק	תכנון ביקורות בשטח	ביצוע ביקורות בשטח
2019	1,200	860 (71.6%)	36	9 (25%)
2020	800	869 (108%)	12	4* (33%)

על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הביקורות בשטח הופסקו בשל התפשטות נגיף הקורונה.

נמצא כי בשנת 2019 מספר ביקורות השטח היה מועט יחסית למספר המפוקחים הפוטנציאליים (כ-85,000), ובפועל בוצעו תשע (25%) מהביקורות המתוכננות בשטח. בשנת 2020 בוצעו בפועל ארבע ביקורות - וזאת, מטבע הדברים, בהשפעת התפרצותה של מגפת הקורונה. עוד נמצא כי הממונה על הנש"עים לא ביצעה סקר סיכונים לניטור ולמיקוד של הביקורות בגישה מבוססת סיכון, בין היתר מאחר שחסר למפקחת מידע רב על המבוקרים הפוטנציאליים.

הממונה על הנש"עים מסרה בתשובתה, כי במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2022 יתקיים תהליך של חשיבה אסטרטגית מחודשת, ותגובש תוכנית אסטרטגית העוסקת בפעילותה של היחידה. במסגרת הדברים תיבחן גם האפשרות לביצוע סקר סיכונים שיאפשר ליחידה לפעול במתכונת מבוססת סיכון. עוד מסרה, כי כוח האדם ביחידה אכן מצומצם ונדרשת הגדלתו וכי היא נערכת להוצאת ביצוע מרבית הביקורות למיקור חוץ וביצוען באמצעות עורכי דין מתאימים לשמש מפקחים מטעם הממונה.



נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה כי היא אינה הגוף שמקצה את התקנים בפועל אלא מאשרת את הצורך בתקנים, את נחיצותם, את התקינה ואת המבנה הארגוני של היחידות הממשלתיות. הקצאת תקציבים היא באחריותו ובסמכותו של אגף התקציבים. במקרה דנן מדובר ביחידה של משרד המשפטים - משרד מרכזי ומוביל ובעל משאבים. לשיטתה, הקצאת משאבים ליחידות פנימיות צריכה להתבצע במסגרת סדרי העדיפויות של משרד המשפטים להקצאת התקנים בין יחידותיו.

מומלץ כי הממונה על הנש"עים תפעל להגברת האפקטיביות של פעולותיה על המפוקחים על ידיה, לרבות ביצוע סקר סיכונים למיקוד הביקורת בסיכונים המהותיים במגזר זה. כמו כן מוצע למנכ"ל משרד המשפטים לבחון את המשאבים המוקצים לפיקוח על נש"עים ואת התפוקות הנדרשות מהם. עוד מוצע כי גם צוות-העל יבחן את הסיכונים הדורשים מענה נוכח מגבלות הפיקוח במגזר זה, בהתאם לתחומי אחריותו לפי החלטה הממשלה שמכוחה הוא פועל.

אסדרת דיווח וולונטרי על ידי נש"עים: כאמור, לא מוטלת על נש"עים מכוח החוק או מכוח צו הנש"עים חובת דיווח לרשל"ה אך לפי אחד מכללי האתיקה עליהם **להימנע** מביצוע עסקה אם להערכתם רמת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור גבוהה¹⁸³. בביקורת ה-FATF משנת 2018 הומלץ להרחיב את תחולתה של חובת הדיווח באופן שהיא תוחל גם על דיווחים בלתי רגילים של נש"עים. הממונה על הנש"עים מסרה לצוות הביקורת כי נדרש לאפשר לנש"עים למסור דיווח וולונטרי על עסקאות הכרוכות בסיכון גבוה לנוכח הקושי המובנה של משרדי עורך דין קטנים לדחות לקוח שבא לקבל שירות משפטי ובכך לוותר על הכנסה, וכן מאחר שהיעדר דיווח לרשל"ה עלול לפגוע בשלמות בסיס הנתונים ברשל"ה.

אשר לדיווחים וולונטריים, צוות הביקורת מצא כי דיווחים אלה, מגורמים שאינם מחויבים לדווח, אינם מוסדרים בהנחיות דיווח של רשל"ה, ולפיכך הם לא מכילים את כלל המידע הרלוונטי לרשל"ה (מעבר לפרטי זיהוי), כפי שמופיע בהנחיות דיווח לגופים מדווחים ולכן גם לא מופקת מהם מירב התועלת.

משרד המשפטים מסר בתשובתו, כי נושא הדיווח נבחן ונדון בהרחבה במהלך קביעת ההסדר בחוק ובצו שחל על נותני שירות עסקי. המחוקק נמנע מלקבוע חובות דיווח אף שידע שאלה נדרשות לפי ההנחיות הבין-לאומיות והיה ער לכך שתהיה ביקורת בעניין זה, וזאת משיקולי חיסיון שבין עורך דין ללקוח. החוק שהתקבל הוא פרי של איזון בין אמון בין בעלי מקצוע ללקוחותיהם לבין הצורך בחיזוק משטר איסור הלבנת הון, ולא ניתן היה להחיל את החובות ללא הפשרה האמורה. לדעת המשרד לא בשלה העת לבחון את הנושא שנית, שכן הטעמים שעליהם התבססה הימנעות המחוקק מהטלת חובות דיווח על עורכי דין ורואי חשבון בעינם עומדים.

183 סעיף 44 לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986: "לא יבצע עורך דין פעולה מחייבת שהתבקשה בשביל לקוח אם הוא מעריך, לפי סעיף 2(ג) לצו, שרמת הסיכון להלבנת הון או מימון טרור גבוהה." איסור דומה קבוע בתקנה 1א(15) לתקנות רואי חשבון (התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע) התשכ"ה-1965.



משטר הלבנת ההון בישראל מחייב את כלל המגזרים לדווח על פעולות בלתי רגילות, אך אין חובה להימנע מלבצע את הפעולות האמורות¹⁸⁴ בהתאם לניהול הסיכונים הספציפי של כל פעולה. לעומת זאת, מגזר הנש"עים אינו מחויב לדווח על פעולות בלתי רגילות, שלא בהתאם לכללי ה-FATF, אך אסור לו לבצע עסקה שכרוכה בסיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרור. יצוין כי האיסור לבצע עסקה אינו מופיע בהמלצות ה-FATF אלא זו חובה שמקורה בכללי האתיקה של הנש"עים, אף שלא חלה עליהם חובת דיווח לרשל"ה. מוצע כי לאחר יותר משש שנים לאחר כניסתו לתוקף של הצו החל על מגזר הנש"עים, משרד המשפטים ורשל"ה יבחנו מחדש את הפער בין מגזר הנש"עים ליתר המגזרים, וכן יבחנו כיצד העובדה שמגזר הנש"עים פטור מחובת דיווח לרשל"ה עשויה להשפיע על שלמותו של מאגר המידע ובהתאם יגבשו דרכי פעולה מומלצות בנושא. רצוי כי בחינה זו תבוצע תוך שיתוף הציבור, ובייחוד תוך שיתוף הנמנים עם מגזר הנש"עים, שיושפעו מסוגיה זו.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, כי היא תומכת בממצאים האמורים. רשל"ה מסרה בתשובתה בין היתר, כי אם יש פרטי זיהוי בדיווח וולונטרי, אין קושי להזין פרטים אלה במאגר המידע.



ממצאי פרק זה מלמדים על פערים במבנה משטר איסור הלבנת ההון בישראל. סמכויות ביקורת פיקוח ואכיפה מבזרות בין רגולטורים רבים (המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, משרד התקשורת, הממונה על הנש"עים, המפקח על היהלומים ובנושאי דיווח יש סמכויות גם לרשל"ה). אין גורם אחד, שיש לו סמכות עליונה להנחיה ולבקרה של כלל הגורמים המעורבים. ברשל"ה קיים מידע עדכני ועשיר אשר יכול היה לסייע לגופי הרגולציה לבצע את תפקידם ולשפר את אפקטיביות פעולתם, ומנגד בידי הרגולטורים קיים מידע אשר יש בו כדי להעשיר ולטייב את מאגר המידע של רשל"ה, אך בפועל רק חלק קטן מהמידע החיוני מועבר בין הגורמים השונים. ריבוי הרגולטורים יוצר לעיתים פערי רגולציה בלתי מוסברים לגבי אותו סוג פעולה, כפילות רגולטורית הנובעת מהוראות הדין, חוסר ודאות וטענות של מגזרים שונים על הכבדה בלתי מוצדקת עליהם. זאת ועוד, אין בידם של חלק מהרגולטורים למלא את התפקיד שהוטל עליהם באופן מלא בשל חסמים שונים - כדוגמת תחום הנש"פים המאופיין כתחום בסיכון גבוה. כמו כן, השפעותיו של משטר מורכב זה (אשר הוחל ביישומו לפני יותר מעשרים שנה, ואשר יש לו השפעה מהותית על הגופים המדווחים ועל לקוחות הקצה), טרם נבחנו בראי עיניו של הציבור - מה עלות המשטר המושתת עליו, כיצד הדבר ישפיע בפועל על שגרת העסקים השוטפת והאם הגופים מנהלים את הסיכון בהתאם להנחיות ה-FATF או נמנעים מהסיכון על ידי הימנעות מביצוע פעילות מחשש לסנקציות מצד הרגולטור. הדבר מעורר חשש לפגיעה באפקטיביות של המשטר, להדרה פיננסית ולניהול סיכונים לא מאוזן באופן העלול מחד גיסא לאפשר לגורמים עבריינים לנצל את הפרצות הקיימות לביצוע הלבנת הון, ומאידך גיסא להקשות על כלל הציבור ועל הגופים המדווחים ולהביא לדחיקת גורמים לגיטימיים ולהכבדה עליהם שלא לצורך, ובכך לפגוע בכלכלה הישראלית.

184 נושא מימון טרור לא נבחן במסגרת דוח זה. מכל מקום, על מנת להסיר ספק בנושא מימון טרור, בנסיבות מסוימות, חובה להימנע מביצוע פעולה.



נוכח האמור לעיל, מומלץ כי הרגולטורים השונים, כל אחד בתחום סמכותו, בתיאום עם משרד המשפטים - ובשיתוף רשל"ה בנושאים שבסמכותה על פי חוק - יפעלו במסגרת השיח הבין-משרדי השוטף לקידום מיפוי הפערים, תוך שיתוף הציבור, ובפרט הגופים העשויים להיות מושפעים מהשינויים בתחום, ויבחנו כיצד ניתן להמשיך לקדם את התיקונים הדרושים בהוראות הדין. כמו כן יפעלו כדי שיוקצו המשאבים באופן שיבטיח כי המשטר יפעל באופן אפקטיבי ויעיל למניעת הלבנת הון בישראל, זאת בדגש על הסדרת תחומי הפעילות הפיננסית הדיגיטלית המתפתחת בקצב מהיר, כדוגמת מגזר חברות הפינטק והמטבעות הקריפטוגרפיים.



משטר איסור הלבנת הון במגזר הממשלתי

הרציונל העומד בבסיס משטר איסור הלבנת ההון המקומי והעולמי מתבסס בין היתר על העובדה כי שיטות להלבנת הון נעשות מתוחכמות יותר ויותר, ועקב כך גובר הקושי להתמודד עימן. זאת בייחוד משום שמלביני ההון מנצלים מדינות, מגזרים או ענפים שאפקטיביות הפיקוח עליהם נמוכה או שאינם מפוקחים כלל. מסיבה זו צריכות מדינות להנהיג משטר איסור הלבנת הון המערב את כלל הרשויות שעשויות להיות רלוונטיות למאבק¹⁸⁵.

לדברי הבנק העולמי, על מנת להיאבק ביעילות בעבירות פיננסיות ובפרט בהלבנת הון חייבים בעלי העניין במדינה - ה-FIU, הרשויות הנאבקות בשחיתות וכל ישות ממשלתית אחרת המחזיקה במידע שיכול לסייע לאתר את מסלול הכסף ולהרכיב את פאזל השחיתות והלבנת ההון - לשתף פעולה זה עם זה ולנקוט צעדים משותפים ומתואמים. עם רשויות אלה נמנות, בין היתר, רשויות אכיפת החוק, רשות המיסים והמכס. הבנק העולמי הדגיש כי לא ניתן להיאבק ביעילות בפשיעה הפיננסית ללא מעורבות של **הגופים הממשלתיים הרלוונטיים בכללותם, אפילו אלה המעורבים במידה המועטה ביותר**. מסיבה זו צריכה הממשלה להנהיג משטר איסור הלבנת הון המערב את כלל הרשויות שעשויות להיות רלוונטיות למאבק, תוך הקצאת משאבים אנושיים, טכנולוגיים ופיננסיים ראויים לקידום מאבק זה¹⁸⁶. זאת ועוד, ה-FATF קובע כי משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור ייושם בגישה מונחית סיכון, ובהתאם לכך קבע במסמך מתודולוגיה לביקורת אפקטיביות כי הערכת הסיכון וקביעת המשטר שיש להנהיג בגוף פיננסי ספציפי, יסתמכו על מהות פעילותו ולא רק על מגזר פעילותו ועל שמו הרשמי¹⁸⁷. עוד קובע ה-FATF כי משטר איסור הלבנת ההון צריך להיות גמיש דיו על מנת שיוכל לזהות תחומים שנשקף בגינם סיכון להלבנת הון ועל מנת שיוכל להתאים את עצמו לסיכונים חדשים¹⁸⁸.

כך, כאמור, המליץ ה-FATF להכפיף למשטר איסור הלבנת הון גופים שאינם פיננסיים (DNFBPs)¹⁸⁹ כדוגמת: עורכי דין, רואי חשבון, סוכני נדל"ן סוחרים באבנים ומתכות יקרות (להלן - גופים חוץ-פיננסיים). המלצה זו התבססה על כך שבגופים אלה מתבצעות עסקאות פיננסיות שאינן בתחולת משטר הלבנת הון ולכן יש חשש ממשי לניצולם, ללא ידיעתם או תוך מעורבותם האקטיבית, ככסות לגיטימית לביצוע עבירות של הלבנת הון. ההמלצה התבססה גם על היותם גופים אלו "שומרי סף" שביכולתם למנוע את ביצוע העבירות על ידי הלקוחות עוד לפני ביצוען, וכן על כך שגורמים עברייניים עשויים להשתמש לרעה בשירותיהם של גורמים שאינם פיננסיים לצורך הלבנת הון¹⁹⁰. בהתאם לכך, הוחל בישראל כאמור משטר איסור הלבנת הון על הגופים הבנקאיים, המוסדיים וחברות הביטוח וכן על כמה גופים שאינם פיננסיים, לרבות נותני שירות

185 דברי ההסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ט-1999.

186 The World Bank group, *Module 3 - Enhancing Inter Agency Domestic and International Cooperation in Corruption Cases (incorporating peer reviewer comments)* (2020)

187 FATF, *Methodology* (2013)

188 <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>

189 Designated Non-Financial Business and Professions

190 <https://www.justice.gov.il/Publications/ArticlesOld/Pages/TakirIsurHalbanatHon.aspx>



עסקי¹⁹¹. כמו כן, משרד המשפטים מקדם תיקוני חקיקה להחלת המשטר על מגזרי הנדל"ן, על נותני שירותים לחברות ולנאמנויות ועל עוסקים בסחר במתכות יקרות.

משטר איסור הלבנת הון בישראל מחייב כאמור את הגופים לפעול בהתאם לכללים שנקבעו בצווים, לרבות: (א) כינון מדיניות וקביעת כלים לניהול סיכונים הלבנת הון; (ב) מינוי קצין ציות שתפקידו לוודא כי הגוף ממלא את החובות שהוטלו עליו ונועדו למנוע הלבנת הון; (ג) ביצוע תהליך "הכר את הלקוח" בהתאם למידת הסיכון שמקבל השירות יבצע הלבנת הון ובהתאם לזהות הלקוח, למשל להיותו איש ציבור זר או מקומי; (ד) זיהוי הלקוח בעת פתיחת חשבון או ביצוע פעולה ושמירת מסמכיו במערכת הממוחשבת; (ה) אימות פרטים של מקבל השירות בפועל ודרישה להצגת מסמכים רלוונטיים; (ו) העברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים לרשל"ה¹⁹².

פעילות פיננסית במגזר הממשלתי

במסגרת מילוי תפקידים של גופים שונים במגזר הממשלתי ובשלטון המקומי, וכדבר שבשגרה, הם מקבלים תשלומים ומעבירים כספים לאזרחים ולגורמים אחרים, במישרין ובעקיפין. להלן יפורטו הגופים הממשלתיים שהמחזור הכספי השנתי והיקף הפעולות הפיננסיות שלהם הם המשמעותיים ביותר:

- 1. רשות המיסים:** רשות המיסים אמונה על גביית מיסוי ישיר: מס הכנסה, מיסי מקרקעין (שבח ורכישה) והיטלים מיוחדים; וכן על גביית מיסוי עקיף המוטל על צריכת סחורות ושירותים: מס ערך מוסף, מכס - המוטל על יבוא סחורות, מס קנייה - המוטל הן על הייצור המקומי והן על היבוא, ובלו על דלק - מס קצוב המוטל על כל סוגי הדלק.
- 2. שירות התשלומים הממשלתי:** מערכת תשלומים ממשלתית לביצוע תשלומים מקוונים באמצעים דיגיטליים עבור שירותי הממשלה. במועד הביקורת הפעילה את השירות יחידת ממשל זמין במערך הדיגיטל הלאומי, והוא איפשר תשלומים דיגיטליים לכ- 45 גופים ממשלתיים.
- 3. מערכת ההוצאה לפועל (להלן - הוצל"פ):** ההוצל"פ היא יחידה ברשות האכיפה והגבייה אשר פועלת לאכיפת החלטות שיפוטיות וגביית חובות על פי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, והתקנות שהותקנו מכוחו. בהוצל"פ נפתחים, לבקשת זוכים, תיקים לגביית חובות מכוח פסקי דין בעניינים אזרחיים, תיקים לגביית חיובים שדינם כדין פסק דין - כגון שטרי חובות וצ'קים, וכן תיקי תביעות שסכומן המרבי 75,000 ש"ח. בהוצל"פ נפתחים גם תיקי פסק דין מסוג "צו עשה", תיקי תביעת חובות מזונות ומוגשות בקשות לביצוע משכון או משכנתה.
- 4. המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן - מג"ק):** הוקם בשנת 1995 מכוח חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995. המג"ק, בדומה להוצל"פ, הוא יחידה

191 עורכי דין ורואי חשבון בנותנם שירותים מסוימים המפורטים בחוק וסוחרים באבנים יקרות.

192 יצוין כי עבור חלק מהסקטורים נקבעו כללי דיווח ייחודיים בהמלצות FATF או בחוק הישראלי, כגון כללי סקטור נותני שירות עסקי.



ברשות האכיפה והגבייה, ותפקידו לגבות קנסות, אגרות, הוצאות ותשלומי חובה על פי דין שהטילו גופי מדינה כדוגמת המשטרה, בתי המשפט ומשרדי ממשלה.

5. **המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל):** פועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. הבט"ל גובה דמי ביטוח לאומי מכל התושבים בהתאם להכנסותיהם ולמעמדם ומשלם קצבאות לזכאים.

המחזור הכספי הכולל של התשלומים לגופים הממשלתיים המפורטים לעיל הוא מאות מיליארדי ש"ח לשנה, ומדי שנה מתבצעות במגזר הממשלתי ובשלטון המקומי עשרות מיליוני פעולות פיננסיות.



תרשים 9: המחזור הכספי השנתי של חמשת הגופים הממשלתיים המרכזיים ומספר הפעולות הפיננסיות שבוצעו בשנה עבור כל גוף, 2020¹⁹³



על פי נתונים של שירות התשלומים הממשלתי, רשות המיסים, הבט"ל, ההוצל"פ והמג"ק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁹³ בלוח זה מפורטים סך התשלומים שקיבל כל אחד מהגופים בשנת 2020, הגם שלעיתים **אותו תשלום ממשלתי יועבר באמצעות שני גופים ממשלתיים**, כדוגמת תשלום מס לרשות המיסים, שישולם באמצעות שירות התשלומים הממשלתי ויועבר לרשות המיסים, יחושב כחלק מהתקבולים של רשות המיסים וכחלק מהתקבולים של שירות התשלומים הממשלתי. נוכח זאת סך התשלומים בפועל לכלל הגופים קטן מהסכום המצרפי הכולל של כלל התשלומים.



בביקורת נמצא כי על אף היקף שנתי של תשלומים למגזר הממשלתי המסתכם במאות מיליארדי ש"ח (בשנת 2020), מגזר זה הוחרג ממשטר איסור הלבנת הון הלאומי, ולא הוחלו עליו החובות שנקבע כי יוחלו על כלל המגזרים המדווחים: הפיננסיים, המוסדיים והעסקיים, או למצער חלק מחובות אלה; ובכלל זה: מינוי קציני ציות, הבניית מנגנונים פנימיים ומדיניות ניהול סיכונים הלבנת ההון בגוף, מימוש תהליכי "הכר את הלקוח", חובות זיהוי ואימות של פרטי המשלם והמקבל, בדיקת מקור הכספים וחוקיותם. מלבד זאת, לא הוקם במגזר הממשלתי מנגנון מובנה וסדור למסירת דיווחים רגילים ובלתי רגילים לרשות לאיסור הלבנת הון.

לשכת עורכי הדין מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 בעניין זה כי יש צורך להסדיר בהקדם "פרצה עצומה" זו בפעילות הגופים הממשלתיים, שכן התחום בכללותו נותר ללא מענה פיקוחי ומשטרי נאות. לדוגמה, הלשכה ציינה כי בשנת 2017 תוקן החוק להסדר הימורים בספורט, התשכ"ז-1967, באופן שנקבע בו כי המועצה הלאומית לספורט חייבת למנות אחראי איסור הלבנת הון (קצין ציות), שיתווה מדיניות וכלים לניהול סיכונים בתחום זה. לשיטתה, כדי שמהלך מסוג זה יהיה אפקטיבי, יש צורך למנות רגולטור שיפקח על אופן תפקודו של קצין הציות.

סקר הסיכונים הלאומי (NRA): בשנת 2017 פרסם משרד המשפטים את סקר הסיכונים הלאומי, המרכז את סיכונים הלבנת ההון בישראל הכרוכים בפעילותם של כלל הרגולטורים, רשויות האכיפה וגופים ממשלתיים נוספים, כדי לזהות ולהעריך את כלל הסיכונים בתחום הלבנת ההון במדינת ישראל. סקר הסיכונים, שבוצע בהוראת היועמ"ש לממשלה במשך כשנתיים, רוכז על ידי משרד המשפטים ורשל"ה ובוצע בהובלת קבוצות עבודה נושאיות (רשויות האכיפה, הרגולטורים הפיננסיים וגופי הביטחון) שאותן הובילו משטרת ישראל, בנק ישראל והמטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור. הסקר נועד לסייע למגזר הציבורי והפרטי לזהות את סיכונים הלבנת ההון במדינה, להבין את הנזק הפוטנציאלי שתופעות אלה עלולות לגרום למערכת הפיננסית ולביטחון הלאומי ולמפות את הפעולות שנוקטת המדינה כדי להתמודד עם סיכונים אלה. כמו כן, סקר הסיכונים נועד לשמש בסיס לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, להחלת גישה מבוססת סיכון ולהקצאת משאבים ביעילות למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. בשנת 2021 פרסם משרד המשפטים עדכון לסקר הסיכונים.

בביקורת נמצא כי בסקר הסיכונים הלאומי לשנת 2017 לא נאספו נתונים על הפעילות הפיננסית של המגזר הממשלתי ועל הסיכון להלבנת הון הכרוך בפעילות זו, וכי בדוח המציג את נתוני הסקר לא הוצגו נתונים בנושא. עוד נמצא כי גם בסקר הסיכונים הלאומי לשנת 2021 לא נבחנו הסיכונים בתחום הלבנת ההון בפעילות התשלומים של מאות מיליארדי שקלים בשנה למגזר הממשלתי. זאת למעט סיכון ספציפי בבנק הדואר לפעולות במזומן המבוצעות על ידי לקוחות מזדמנים, בעיקר לגופים ממשלתיים. בעניין זה נקבע בסקר כי הסיכון הוא בינוני לאור הליך "הכר את הלקוח" וקבלת מסמכים תומכים שמבוצעים על ידי בנק הדואר.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הגורמים שהיו מעורבים בריכוז והובלת סקר הסיכונים הלאומי בשנים 2017 ו-2021. לנוכח היקף הפעילות הפיננסית של המגזר הממשלתי, מומלץ כי משרד המשפטים יכלול בסקר הסיכונים הלאומי גם בחינה של הסיכון הנשקף מפעילותו הפיננסית של המגזר הממשלתי. כמו כן, מוצע כי משרד התקשורת בהתייעצות עם משרד המשפטים, יבחן מחדש את הסיכון הקיים בתשלומי חשבונות בבנק הדואר נוכח היקף התשלומים ונוכח העובדה כי בנק הדואר נדרש לבצע לפי הצו המגזרי הליך "הכר את הלקוח" חלקי ורק מעל לסכומים מסוימים.

אסדרת משטר איסור הלבנת הון בהוצאה לפועל במסגרת תזכיר חוק: בשנת 2021 יזמו רשל"ה ורשות האכיפה והגבייה טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק איסור הלבנת הון¹⁹⁴ (להלן - תזכיר החוק), באופן שגופים ציבוריים שצינו בתזכיר החוק יוסמכו למסור לרשל"ה דיווחים הנוגעים לפעולות פיננסיות אשר בוצעו באמצעותם ומעוררות חשד להלבנת הון. במסגרת תזכיר חוק זה הוצע להסמיק את שר המשפטים לקבוע תקנות לעניין העברת המידע, שיקבעו, בין היתר, אילו פעולות מעוררות חשד לאיסור הלבנת הון וכיצד יועבר המידע: הנתונים שיימסרו, דרכי מסירתם ובעלי התפקידים בגוף הציבורי שיהיו רשאים למסורם. יצוין כי הצעת החוק אושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה בדצמבר 2021 והונחה על ידי הממשלה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה בינואר 2022¹⁹⁵.

בתזכיר החוק צוין משרד המשפטים כי ביצוע פעולות הלבנת הון באמצעות מנגנונים ממשלתיים אלו הוא דפוס פעילות מוכר במדינות העולם. כמו כן צוין כי רשות האכיפה והגבייה זיהתה פעילות של חייבים זוכים שלכאורה מעוררת חשד להלבנת הון. למשל, זוהו חייבים אשר שילמו סכומים גדולים במיוחד במזומן במסגרת עסקאות החשדות כפיקטיביות, וכן זוהו זוכים שאינם בעלי החוב, ששילמו אותו במקום החייבים, דבר המעורר חשש משמעותי לשימוש במערכת ההוצאה לפועל כ"צינור" להכשרתם של כספים אלו. עוד נכתב בתזכיר החוק כי במג"ק זוהו אירועים שבהם חייבים העלימו נכסים והכנסות, וכן זוהו תשלומים במזומן בסכומים גדולים ביותר אשר מעוררים חשש להלבנת הון. עם זאת, צוין כי במצב החוקי הקיים, בהיעדר חשד קונקרטי לביצוע עבירה שניתן לפנות בגינו למשטרה, לא ניתן להשתמש במידע האמור או למסור לרשל"ה, בשל חובות הסודיות המוטלות על הגופים.

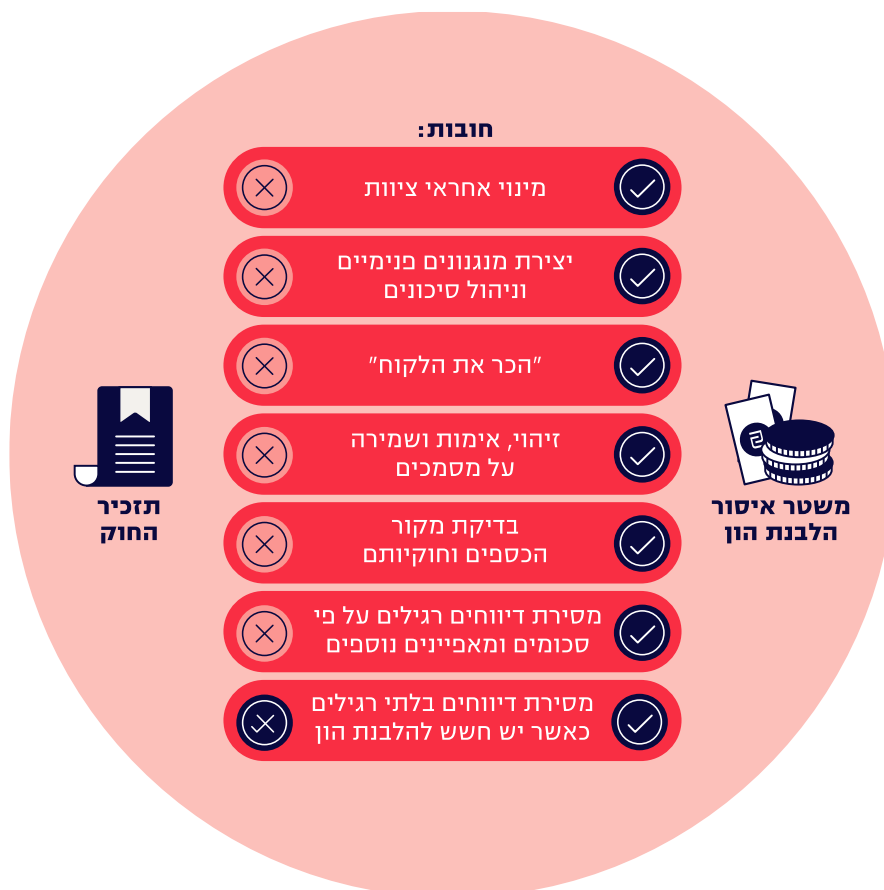
יצוין כי תזכיר החוק אינו מציע פתרון כולל לאסדרת משטר הלבנת ההון במגזר הממשלתי היות שהחוק המוצע בניסוחו הנוכחי מוחל על שני גופים ממשלתיים: ההוצל"פ והמג"ק. כמו כן, לא צוינו בו כל החובות שעל הגופים המדווחים לעמוד בהן במסגרת משטר זה, ולמעשה הוא רק מאפשר לשני הגופים האמורים למסור דיווחים לרשל"ה. אך הם לא יהיו חייבים לדווח לרשל"ה, ולא נקבע גורם שתפקידו לפקח על מימוש הסמכות למסור דיווחים אלה.

194 תזכיר חוק איסור הלבנת הון (העברת מידע מגופים ציבוריים) (תיקון מס'...), התש"ף-2021.

195 הצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 32) (העברת מידע מגופים ציבוריים מוסמכים), התשפ"ב-2022.



תרשים 10: השוואה בין החובות שהוטלו על הגופים המדווחים במשטר איסור הלבנת הון בישראל לבין חובותיהם לפי ההסדר המוצע בטיטת תזכיר החוק



על פי תזכיר החוק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו, כי לא ידוע לו על סטנדרטים של ה-FATF לגבי הטלת חובות דיווח על גופים ממשלתיים.

רשות האכיפה והגבייה מסרה בתשובתה, כי היא אינה קובעת את משטר הלבנת ההון שיש להחיל לגביה, וכי בעניין הזה היא מונחית על ידי משרד המשפטים ורשל"ה, ולכן בנוסח התיקון המוצע היא לא דנה בצורך במינוי קצין ציות הלבנת הון, למשל, הואיל ואין זה מתפקידה לעשות כן.



פעילות פיננסית שנתית של עשרות מיליוני תשלומים בהיקף כספי של מאות מיליארדי ש"ח, שלא נבחנה במסגרת סקר הסיכונים הלאומי ולא הוחל עליה משטר איסור הלבנת הון אפקטיבי כמקובל בכל יתר המגזרים, עשויה להיות בבחינת "חוליה חלשה" במשטר איסור הלבנת ההון בישראל. בהיעדר משטר איסור הלבנת הון בגופים הממשלתיים לא מתאפשרת מסירת דיווחים לרשל"ה על פעילות שוטפת וחריגה, וכן עלולה להיווצר פרצה שתאפשר לגורמים עבריינים להשתמש במנגנון התשלומים לגופים הממשלתיים כאמצעי להסתרת מקור הכספים, לריבודם ולהלבנתם.

מוצע כי משרד המשפטים יבחן לעומק את הפעילות הפיננסית בכלל גופי המגזר הממשלתי, יזהה את מוקדי הסיכון האפשריים, יאסוף מידע לגביהם ויעריך את הסיכון הכרוך בהם, ובהתאם לכך יבחן את האפשרות לקידום החלת משטר איסור הלבנת הון גם במגזר הממשלתי. מוצע שמשטר זה יכלול, בין היתר, החלת גישה מבוססת סיכון בהתאם לסטנדרטים של ה-FATF.

מוקדי סיכון בפעילות התשלומים לגופים הממשלתיים

מדי שנה מפרסמים ארגונים בין-לאומיים ו-FIUs במדינות שונות חוות דעת מקצועיות בדבר שיטות ודפוסים של הלבנת ההון הרווחות במגזרים השונים, כדי להגביר את המודעות לתופעות הרלוונטיות ולפעול למיגורן. החשיבות של פרסום הדפוסים נובעת מהצורך ללמוד את השיטות השונות לביצוע הלבנת הון, את המאפיינים של הלבנת ההון ואת האמצעים שנוקטים מלביני הון, אשר משתנים באופן דינמי, בהתאם להתקדמות הטכנולוגיה, האכיפה והחקיקה בתחום. מאחר שמלביני הון פועלים לעיתים קרובות בכמה מדינות בעת ובעונה אחת, נדרש להתעדכן גם בדפוסים שזיהו מדינות אחרות, על מנת ללמוד על מגמות קיימות בעולם. בפרק זה יפורטו כמה דפוסים הלבנת הון שעלול להיות בהם סיכון ספציפי להלבנת הון בגופים ממשלתיים ואופן התמודדותם של הגופים הממשלתיים הישראליים עם דפוסים אלו.

תשלום במזומן

בשנת 2015 פרסמה הסוכנות לשיתוף פעולה לאכיפת החוק הפלילי באיחוד האירופי (להלן - היורופול)¹⁹⁶ דוח העוסק בשימוש של ארגוני פשע באיחוד האירופי במזומן. על פי הדוח, שיטת הלבנת הון המועדפת על עבריינים היא עדיין השימוש במזומן, ומרבית הדיווחים באיחוד האירופי של המוסדות הפיננסיים ל-FIUs על עסקות חשודות בהלבנת הון נשלחים בעקבות השימוש במזומן. עוד צוין בדוח כי עבריינים משתמשים במזומן משום שהוא מסייע להם לבצע עסקאות שאינן חוקיות בלא שניתן לזהות את מקור הכספים ואת יעדן ובאופן אנונימי, וכי הדבר מאפשר להם לבצע פעילות פלילית בלא לחשוף את זהותם. בדוח צוין כי החסם העיקרי שעליו דיווחו רשויות האכיפה בנוגע לשימוש במזומן הוא הקושי בקשירת המזומנים לפעילות פלילית, וכי עקב כך קשה מאוד להעריך את אופי הפעילות או את היקפה. למרות זאת, לפי הערכת

196 היורופול הוא ארגון המשמש כסוכנות אכיפת החוק והמודיעין הפלילי עבור כל המדינות החברות בארגון, ומטרתו לקדם שיתופי פעולה בין גופי משטרה ולספק לחברי הארגון שירותי איסוף וניתוח של מודיעין.



היורופול, הרשויות תופסות בכל שנה יותר מ-1.5 מיליארד אירו במזומן הקשורים לפעילות פלילית¹⁹⁷.

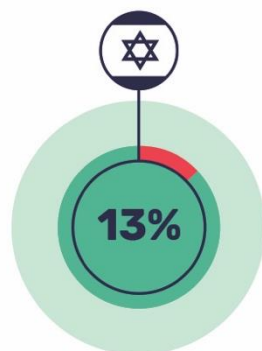
גם בישראל זוהה הסיכון של השימוש במזומן בתור "הדלק" המניע את הכלכלה השחורה ומאפשר לעבריינים לפעול הרחק מעיניהן של רשויות המס ואכיפת החוק, והרחק מעיני המערכת הפיננסית המשמשת שומר סף בכל הנוגע למאבק בהלבנת הון¹⁹⁸.

197 Europol, why is cash still king? (2015)

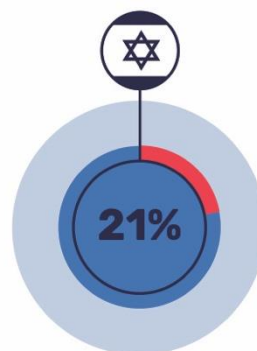
198 הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה-2015, ה"ח הממשלה 945



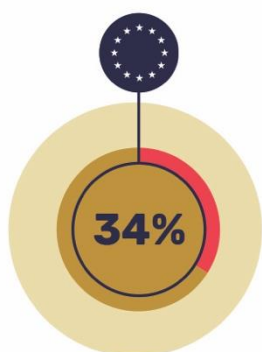
תרשים 11: נתונים על אומדני שיעור השימוש במזומנים בכלכלה השחורה בכלל ובהלבנת הון בפרט בישראל ובעולם



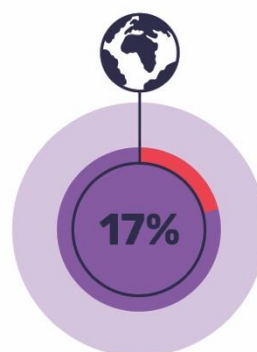
**ממקרי הלבנת ההון
בישראל התבצעו
במזומן**



**שיעור הכלכלה
השחורה מהתמ"ג
בישראל**



**מהדיווחים הבלתי
רגילים באיחוד האירופי
נוגעים למזומן**



**שיעור הכלכלה
השחורה מהתמ"ג של
מדינות ה-OECD**

נתונים ממקורות שונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה¹⁹⁹.

199 שיעורי הכלכלה השחורה מהתמ"ג של מדינות ה-OECD וישראל מבוססים על נתונים מהשנים 2004 - 2015 שהתפרסמו בדוח של קרן המטבע הבין-לאומית בשנת 2018:

<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx>

שיעור מקרי הלבנת ההון שהתבצעו במזומן מתבסס על הדוח השנתי של הרשות לאיסור הלבנת הון שהתפרסם בשנת

2019 ושיעור הדיווחים הבלתי רגילים באיחוד האירופי הנוגעים למזומן לקוח מדוח היוורפול שהתפרסם בשנת 2015:

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europolcik%20%281%29.pdf>



במסגרת פעילות הממשלה להפחתת הסיכונים הגלומים בשימוש במזומן, היא החליטה בשנת 2013 על הקמת ועדה ממשלתית לבחינת צמצום ההון השחור והלבנת ההון. מטרת הוועדה הייתה להתקין רפורמה מקיפה לאמצעי תשלום מסוימים במשק, כדוגמת מזומן וצ'קים סחירים, ולהסדיר את כלל המגזרים - עסקי, פרטי וממשלתי - כדי למגר את הסיכון הקיים בשימוש במזומן²⁰⁰. המלצות הוועדה הוגשו לממשלה בשנת 2014, הממשלה אישרה אותן²⁰¹, והן יושמו במסגרת החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018. בהצעת החוק הומלץ להטיל מגבלה על סכום התשלום במזומן הניתן לרשות ציבורית בעד מיסים, קנסות, אגרות ותשלומי חובה נוספים ובד בבד להאיץ את השימוש הממשלתי באמצעי תשלום אלקטרוניים²⁰². המלצה זו לא נכללה בחוק המזומן שאושר²⁰³.

לנוכח הסיכון להלבנת הון באמצעות שימוש במזומן נקבעו במרבית הצווים המגזריים או בהוראות הרגולטוריים, חובות ספציפיות מחמירות לעניין זיהוי המשלם ואימות זהותו, הדיווח לרשל"ה ובחינת מקור הכספים המתקבלים במזומן, לעומת החובות שנקבעו לגבי אמצעי תשלום אחרים.

בביקורת נמצא כי מרבית הגופים הממשלתיים מקבלים תשלומים במזומן רק באמצעות בנק הדואר למעט ההוצל"פ, להלן פרטים על האופן שבו הגופים הממשלתיים המרכזיים מקבלים תשלומים במזומן:

1. **הוצל"פ:** ההוצל"פ מאפשרת לחייבים ולזוכים לשלם אגרות ותשלומים במזומן הן בקופות שהיא מנהלת בסניפיה ברחבי הארץ והן בסניפי בנק הדואר.

200 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי (2014).

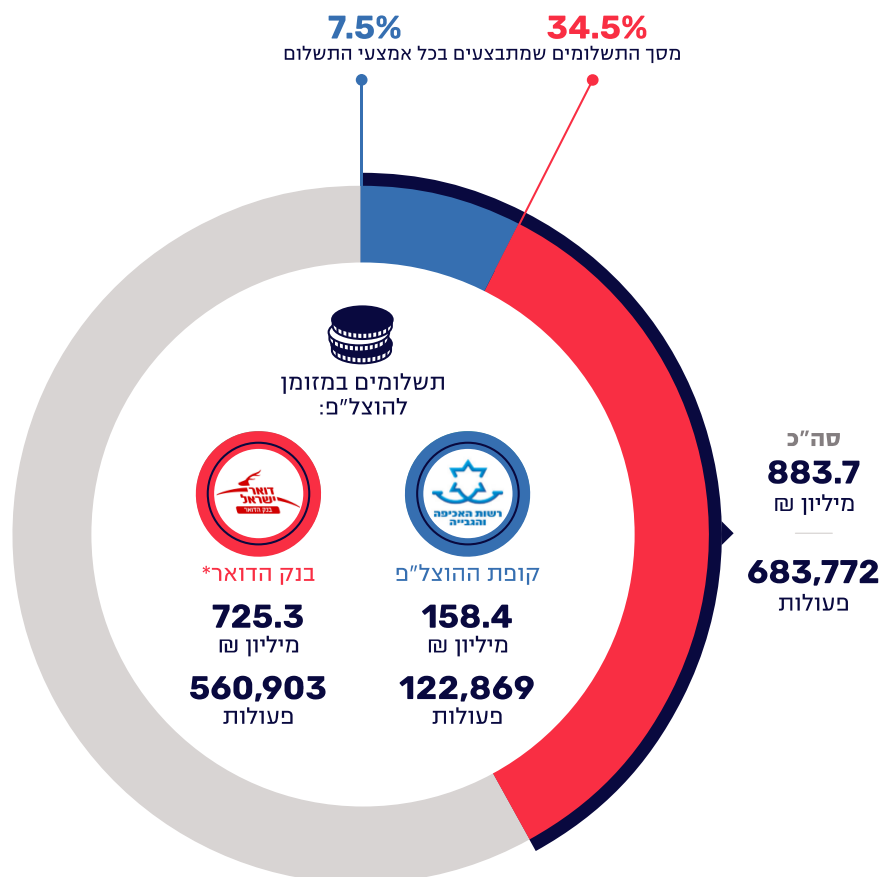
201 החלטה 3396 של הממשלה מיום 11.01.18 בעניין צמצום ההון השחור ואי השוויון והגברת התחרותיות במשק באמצעות צמצום השימוש במזומן ועידוד אמצעי תשלום דיגיטליים.

202 הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה-2015; ה"ח הממשלה.

203 החוק מחריג רשויות ממשלתיות מסוימות, בהחלטת שר האוצר והשר הממונה, ומאפשר להן לקבל תשלומים במזומן. הרציונל לכך הועלה בדיוני הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים בעניין צמצום השימוש במזומן, שהתקיימו במרץ 2018. בדיונים אלה נאמר כי ההחרגה האמורה נועדה לאפשר לרשויות ממשלתיות אלה לגבות כספים במזומן מפרטים בעלי חשבונות מוגבלים, או מפרטים ללא חשבון בנק.



תרשים 12: פירוט התשלומים להוצל"פ שהתקבלו במזומן (בקופות הוצל"פ או באמצעות בנק הדואר), בשנת 2019²⁰⁴



על פי נתוני ההוצאה לפועל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * יצוין כי לפי צו בנק הדואר "תשלום חשבונות" במזומנים בסכום של 75,000 ש"ח או יותר מחייב זיהוי של המשלם וביצוע דיווח רגיל לרשל"ה. כמו כן, בהתאם להוראת המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת, מקור כספי תשלומים המועברים בפעולות מזומן נבדק אם סכומם הוא 40,000 ש"ח ומעלה. יובהר, כי אף שקיים משטר הלבנת הון כמתואר לעיל בבנק הדואר, הואיל וכל גורם רשאי להעביר כספים לחשבון ההוצל"פ לזכות חייב מסוים הרי שרק להוצל"פ (ולא למוסד פיננסי שבאמצעותו מועבר התשלום, לרבות בנק הדואר) היכולת לנטר ביחס לחייב מסוים את כלל התשלומים במזומן ששלמו לזכותו ואת מקורם.

על פי נוהלי ההוצל"פ, זיהוי האדם המשלם בפועל בקופה יבוצע רק אם הוא ביצע תשלום במזומן בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, וזאת באמצעות סריקת תעודת הזהות שלו. בביקורת

²⁰⁴ בשנת 2020, עקב מגפת הקורונה וסגירת סניפי ההוצאה לפועל לסירוגין לקבלת קהל, פחת סך התשלומים במזומן לשנה זו לכ-672 מיליון ש"ח לעומת סך של כ-884 מיליון ש"ח שהתקבלו בשנת 2019. נוכח זאת יעסוק פרק זה בשנת 2019.



עלה כי פרטי הזיהוי של המשלם בפועל נשמרים כקובץ תמונה (למשל כתצלום תעודת זהות שלו) בתיק החייב המסוים, אך אינם מוזנים למאגר הנתונים של ההוצל"פ כנתון הניתן לאחזור ולשליפה.

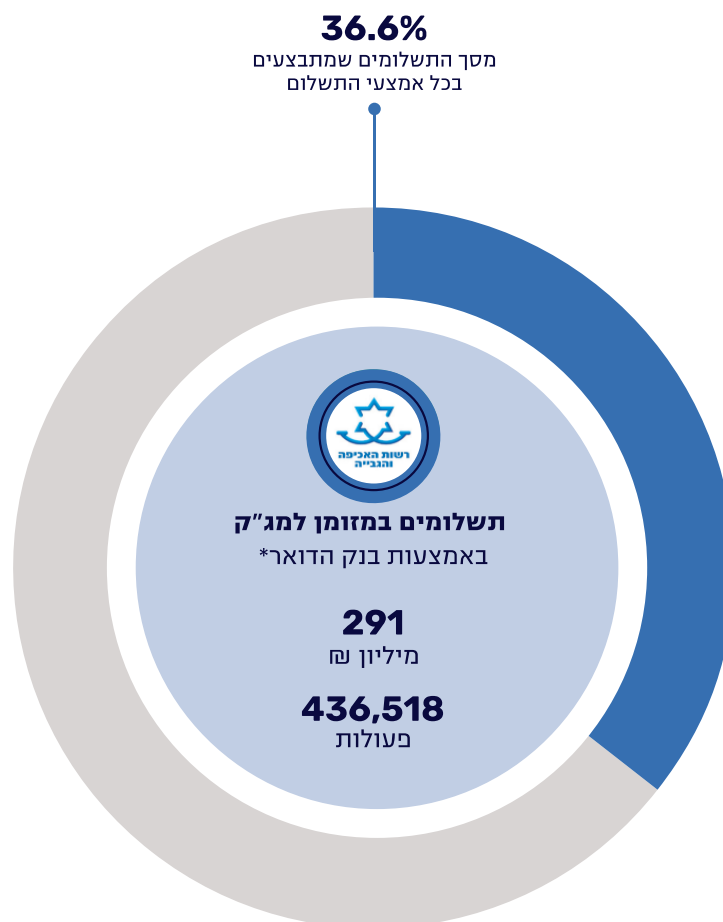
רשות האכיפה והגבייה מסרה בתשובתה בדצמבר 2021 כי במרץ 2020, עם פרוץ משבר הקורונה, הוחלט לאסור שימוש במזומנים בקופות הרשות כדי לצמצם את ההדבקה בקרב עובדי הלשכות, והחלטה אושרה על ידי שר המשפטים. בהתאם להנחיה שהועברה ללשכות, ככלל חל איסור על תשלומים במזומן בקופות בלשכות, מלבד מקרים חריגים, בהתאם לשיקול הדעת של מנהלי הלשכות. בד בבד התקבלה החלטה ולפיה שירות פרונטלי בלשכות הוצאה לפועל יינתן בכפוף לזימון תור מראש בלבד. ההודעה על כך פורסמה לציבור בכלל ערוצי הקשר. כמו כן מסרה הרשות כי בעקבות יישום ההחלטה והסדרת נוהל זימון תורים, היקף השימוש במזומנים בלשכות הוצאה לפועל פחת במידה ניכרת. עוד נמסר, כי לצד פתיחת ערוצי קשר נוספים לתשלום, לחלק מהחייבים יש הגבלות שאינן מאפשרות להם תשלום בכרטיס אשראי או בצ'קים, ולכן המזומן הוא אמצעי התשלום היחיד שיש להם. זאת ועוד, לעמדת הרשות, בעת שחייבים מובאים במסגרת פקודות מאסר בתיקי מזונות או בצווי הבאה, אם הם רוצים לשלם במזומן כדי להשתחרר, יש לאפשר להם זאת. על פי רוב, התשלומים הנדרשים לשם ביצוע צווי מאסר או צווי הבאה אינם גבוהים, והיקפם מכלל התשלומים שבוצעו בשנת 2019 היה קטן. כמו כן מסרה הרשות, כי סביר להניח כי גם אם לאחר תקופת הקורונה, יוחלט להמשיך לקבל תשלומים במזומן, הרי שפתיחתם של ערוצי הקשר בין הרשות לציבור, והצורך בזימון תור לקבלת שירות פרונטלי בקופות שבלשכות ימשיכו להביא לצמצום השימוש במזומן. לבסוף ציינה הרשות כי במועד תשובתה עדיין לא התקבלה עמדה סופית בעניין מדיניותה בנוגע לצמצום קבלת המזומן, והיא תתקבל רק לאחר תום תקופת מגפת הקורונה. לעניין זה ציינה הרשות, כי לנוכח מגפת הקורונה, בשנת 2021 היקף התשלומים במזומן שבוצעו בקופותיה פחת בכ-99%, ואילו היקף התשלומים במזומן שבוצעו באמצעות בנק הדואר גדל בכ-17%.

בביקורת נמצא כי 42% מסך התשלומים שקיבלה ההוצל"פ בשנת 2019 היו במזומן, כי הם התקבלו במסגרת 683,000 פעולות והסתכמו בכ-884 מיליון ש"ח. נוכח העובדה שקבלת התשלומים בהוצל"פ אינה כפופה לכללי משטר איסור הלבנת ההון, היא לא החילה על תשלומים אלו שהתקבלו עבור התיקים שהיא מנהלת את כלליו של משטר איסור הלבנת הון. עקב כך לא נוטרו תשלומי המזומן לשם בחינת זהות המשלם ומקור הכספים וחוקיותם ולא נמסרים לרשל"ה דיווחים על תשלומים במזומן בנסיבות שבהן מתעורר חשש להלבנת הון.

2. **מג"ק:** למג"ק אין סניפים לקבלת קהל, ולכן התשלומים במזומן מתבצעים באמצעות בנק הדואר בלבד. בביקורת עלה כי לנוכח העובדה שאין צו המחיל חובות משטר איסור הלבנת הון על המג"ק, לא נוטרו תשלומי המזומן לבחינת זהות המשלם ומקור הכספים ואף לא נמסרים מהמג"ק לרשל"ה דיווחים על תשלומים במזומן. בתרשים 13 להלן פירוט התשלומים למג"ק שהתקבלו במזומן באמצעות בנק הדואר בשנת 2019 (לגבי הדיווחים של בנק הדואר, ראו להלן).



תרשים 13: פירוט התשלומים למג"ק שהתקבלו במזומן באמצעות בנק הדואר, בשנת 2019



על פי נתוני מג"ק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יצוין כי לפי צו בנק הדואר "תשלום חשבונות" במזומנים בסכום של 75,000 ש"ח או יותר מחייב זיהוי של המשלם וביצוע דיווח רגיל לרשל"ה. כמו כן, בהתאם להוראת המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת, בדיקת מקור הכספים בפעולות מזומן מבוצעת לגבי תשלומים בסך 40,000 ש"ח ומעלה. יובהר, כי אף שקיים משטר הלבנת הון כמתואר לעיל בבנק הדואר, הואיל וכל גורם רשאי להעביר כספים לחשבון המג"ק לזכות חייב מסוים - הרי שרק למג"ק (ולא למוסד פיננסי שבאמצעותו מועבר התשלום, לרבות בנק הדואר) היכולת לנטר ביחס לחייב מסוים את כלל התשלומים במזומן ששולמו לזכותו ואת מקורם.

3. **רשות המיסים:** רשות המיסים אינה מאפשרת לשלם במזומן בסניפיה, ותשלום במזומן מתאפשר באמצעות המערכת הבנקאית בלבד, לרבות באמצעות בנק הדואר. בביקורת



נמצא כי אף שרשות המיסים מקבלת מהגוף הגובה אינדיקציה על קבלת תשלום במזומן, מידע זה אינו נשמר במערכת וממילא אינו מנוטר באופן המאפשר את זיהוי אמצעי התשלום, את בחינת זהות המשלם ואת מקור הכספים וכי התשלומים האמורים אינם מדווחים על ידי רשות המיסים לרשל"ה. עלה כי, נכון למועד סיום הביקורת רשות המיסים אינה מסוגלת לזהות תשלומים ששולמו במזומן.

מנתוני רשות המיסים עולה כי התשלומים ששולמו בצ'קים או במזומן²⁰⁵ באמצעות המערכת הבנקאית ובנק הדואר בשנת 2019 הסתכמו בכ-160 מיליארד ש"ח במסגרת 4.7 מיליון פעולות, ושיעורם 56.6% מסך התשלומים לרשות המיסים באותה שנה²⁰⁶.

מנתונים שהועברו לביקורת מבנק הדואר עולה כי בשנת 2019 קיבל הבנק תשלומים במזומן עבור רשות המיסים בסך של כמיליארד ש"ח. אך יודגש כי נתון זה הוא חלקי בלבד, ובוודאות אינו משקף את כלל התשלומים במזומן ששולמו בשנה זו לרשות המיסים.

4. **ביטוח לאומי:** התשלומים במזומן לבט"ל מתבצעים בבנקים מסחריים ובבנק הדואר באמצעות שוברים. בביקורת עלה כי הבט"ל אינו מנטר את אמצעי התשלום המתקבלים בבנקים המסחריים, ולפיכך אינו יודע האם השובר שולם במזומן, בצ'ק או באשראי. לכן הבט"ל אינו יכול להעריך את סכום התשלומים ששולמו במזומן ואת מספר הפעולות שבוצעו באמצעות הבנקים המסחריים. כמו כן, ולנוכח העובדה שאין צו המחיל חובות משטר איסור הלבנת הון על הבט"ל (למעט צו בנק הדואר, החל על כלל התשלומים לגופים הממשלתיים באופן חלקי), עלה כי בבט"ל לא נוטרו תשלומי המזומן לשם איתור של זהות המשלם ומקור הכספים, ולא נמסרו לרשל"ה דיווחים על תשלומים במזומן.

205 לנוכח היעדר היכולת המחשובית של הרשות להציג נתון נפרד לכל אחד מאמצעי התשלום.

206 הסיכון שחל מתייחס לתשלומים במזומן ובצ'קים סחירים בלבד ולא לתשלומים שהתבצעו באמצעות צ'קים שאינם סחירים.



תרשים 14: פירוט התשלומים לבט"ל שהתקבלו במזומן באמצעות בנק הדואר, בשנת 2019



על פי נתוני הביטוח הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יצוין כי לפי צו בנק הדואר "תשלום חשבונות" במזומנים בסכום של 75,000 ש"ח או יותר מחייב זיהוי של המשלם וביצוע דיווח רגיל לרשל"ה. כמו כן, בהתאם להוראת המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת, בדיקת מקור הכספים בפעולות מזומן מבוצעת לגבי תשלומים בסך 40,000 ש"ח ומעלה. יובהר, כי אף שקיים משטר הלבנת הון כמתואר לעיל בבנק הדואר, הואיל וכל גורם רשאי להעביר כספים לחשבון הבט"ל לזכות חייב מסוים - הרי שרק לבט"ל (ולא למוסד פיננסי שבאמצעותו מועבר התשלום, לרבות בנק הדואר) היכולת לנטר ביחס לחייב מסוים את כלל התשלומים במזומן ששולמו לזכותו ואת מקורם.

5. **בנק הדואר:** בעקבות תיקון משנת 2006 לחוק הדואר, התשמ"ו-1986, הפכה רשות הדואר לחברה ממשלתית ושמה הוסב ל"חברת דואר ישראל בע"מ". בנק הדואר הפך לחברת בת שלה, אשר באמצעותה מספקת חברת הדואר שירותים כספיים. בנק הדואר מציע מגוון רחב של שירותים פיננסיים לבעלי חשבון בבנק הדואר, לרבות הוראות קבע, הרשאות

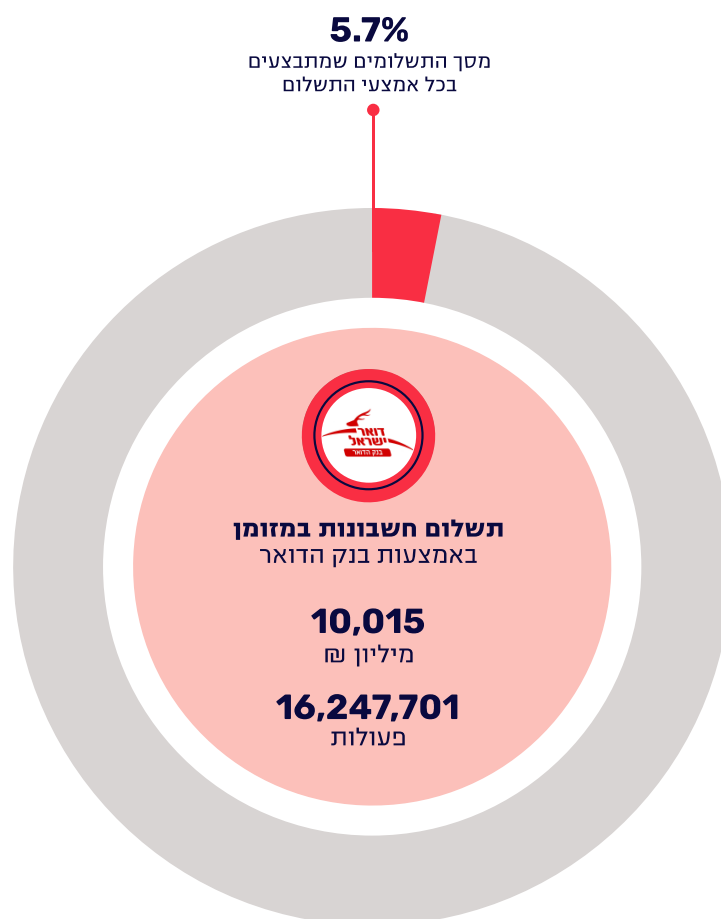


לחייב חשבון והפקדות ומשיכות של כספים אך גם שירותים פיננסיים לקהל הרחב שאינו בעל חשבון בבנק הדואר ("עובר אורח"), לרבות תשלומי שוברים למאות מוטבים, תשלומים ישירים לחברות עסקיות, העברות כספים בארץ ובעולם, שירותי מטבע חוץ (להלן - מט"ח), מכירת כרטיסים נטענים בשקלים ובמט"ח, העברות בנקאיות. השירותים ללקוחות ניתנים באמצעות 650 סניפים וסוכנויות הפזורים בכל רחבי הארץ, חלקם בבעלות חברת הדואר וחלקם בבעלות זכיינים או מופעלים על ידם.

על פי צו בנק הדואר, בדומה ליתר המגזרים, חייב בנק הדואר לפעול בהתאם לכללי משטר איסור הלבנת הון. כמו כן, נקבעו בצו כללים מיוחדים ומקלים בנוגע לתשלום חשבונות לגופים ולחברות ממשלתיים ולשלטון המקומי. חשבונות אלו כוללים תשלום בגין: (א) מיסים שמטילות רשויות המדינה, ובין השאר מס בולים, מס הכנסה, מס רכישה ומס ערך מוסף; (ב) אגרות וקנסות שמטילות רשויות המדינה; (ג) תשלומים לביטוח לאומי; (ד) מיסים וקנסות עירוניים; (ה) תשלומים לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - תשלום חשבונות).



תרשים 15: פירוט התשלומים לגופים ממשלתיים שהתבצעו במזומן בבנק הדואר, 2019



על פי נתוני בנק הדואר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

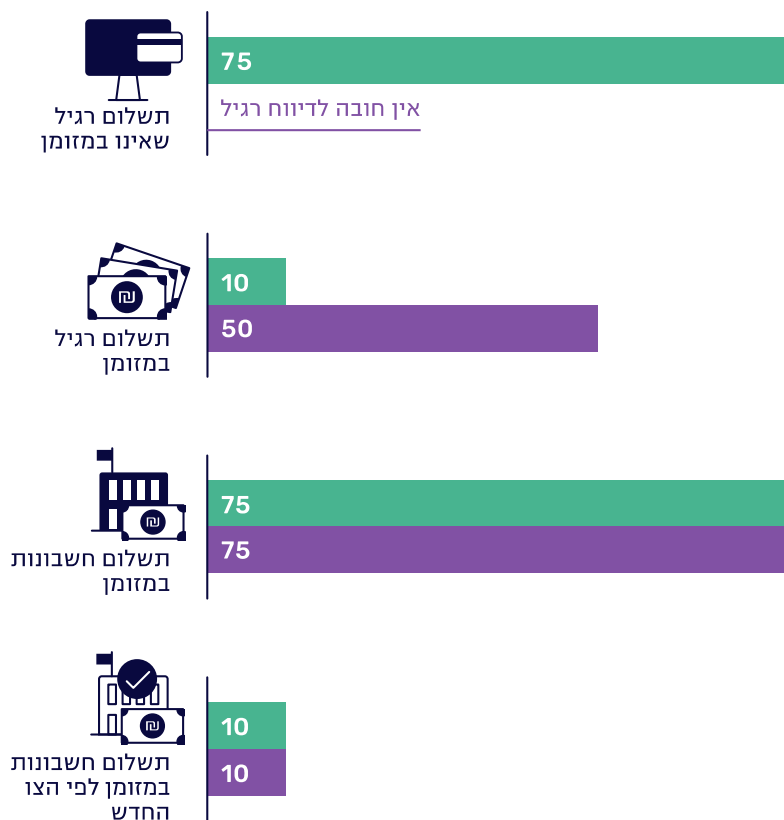
בשנת 2017 הונחה טיטוט צו בנק הדואר החדש²⁰⁷ (להלן - טיטוט הצו החדש) על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. במועד סיום הביקורת, פורסם נוסח חדש לטיטוט הצו, אך הוא טרם אושר. בתרשים 16 להלן מפורטים סכומי המינימום המחייבים את יישומם של כללים ממשטר איסור הלבנת הון בבנק הדואר, תוך השוואה בין תשלומים רגילים במזומן שאינם תשלום חשבונות (להלן - תשלום רגיל) לבין תשלומים במזומן המוגדרים בצו כתשלום חשבונות, ותוך השוואה לטיטוט הצו החדש. יובהר, כי בביקורת זו לא נבחנה

²⁰⁷ צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של בנק הדואר למניעת הלבנת הון ומימון טרור)(תיקון), התשפ"א-2021.



מידת הציות של בנק הדואר להוראות איסור הלבנת הון, אלא פעילותם של גופי הממשלה לקבלת תשלומים באופנים שונים, לרבות באמצעות בנק הדואר.

תרשים 16: השוואת ספי החובה לזיהוי, לאימות ולדיווח לרשל"ה כפי שנקבע בצו בנק הדואר, באמצעי תשלום שונים ולגופים שונים, ובהשוואה לספי החובה שנקבעו בטיטת הצו החדש (באלפי ש"ח)



ספי החובה לזיהוי ואימות (באלפי ש"ח) ■
ספי החובה לדיווח לרשל"ה (באלפי ש"ח) ■

על פי צו בנק הדואר וטיטת צו בנק הדואר החדש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהאמור עולה כי על אף הסיכון הניכר להלבנת הון בשימוש במזומן ואף שמדובר בשיעור ניכר ממחזורי התשלומים של הגופים הממשלתיים המסתכמים במיליארדי ש"ח בשנה, הם אינם פועלים על פי כללי משטר איסור הלבנת הון כמקובל במערכת הפיננסית ובהתאם לרוח ההמלצות של הגופים הבין-לאומיים.

נוכח היקף התשלומים במזומן המתקבלים באמצעות בנק הדואר לתשלום חשבונות, מוצע כי משרד התקשורת יקדם את טיוטת הצו החדש.

כמו כן, הואיל ולא הוחל משטר איסור הלבנת הון בגופים הממשלתיים וסך החובה לביצוע זיהוי המשלם בתשלומים במזומן לגופים ממשלתיים בבנק הדואר מסתכם ב-75,000 ש"ח, הרי שניתן לפצל תשלום חשבונות לסכומים הקרובים לסף הזיהוי, ובנק הדואר לא יוכל לנטרם, מאחר שאין לו נתוני זיהוי, וממילא לא יועבר בגין כך דיווח בלתי רגיל לרשל"ה. כמו כן, בהיעדר הדיווח לרשל"ה על תקבולי מזומן בהיקפים של מיליארדי ש"ח פוחת מספר הדיווחים במאגר המידע של רשל"ה ונפגעת איכותם, ועקב כך פוחת היקף המידע המועבר מרשל"ה ללקוחות המידע - רשויות האכיפה - ונפגעת איכותו של מידע זה.

פרצה זו במשטר איסור הלבנת ההון בישראל עלולה לשמש עבריינים לצורכי הלבנת הון, משום שלמעשה התשלומים במזומן למוסדות המדינה כמעט שאינם מנוטרים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי הטלת דרישה נוספת לביצוע הליך של זיהוי לקוח על פי כללי ה-FATF תהפוך את הרשות לגוף מדווח לרשל"ה, והדבר עלול לפגוע בעקרונות חיסיון המידע והעצמאות המקצועית של רשות המיסים, ועקב כך לפגוע בתפקידה העיקרי בגביית מס.

בנק הדואר מסר בתשובתו, כי כפועל יוצא מכך שהגופים הממשלתיים אינם פועלים על פי משטר איסור הלבנת הון, ובנק הדואר משמש "צינור" בלבד להעברת הכספים בהתאם למדיניות הממשלה והחקיקה המתאימה - ניתן לפצל תשלום חשבונות לסכומים הקרובים לסף הזיהוי, ובנק הדואר לא יוכל לנטרם. כמו כן מסר כי הפתרון אינו רק החלת מדיניות להורדת הרף לזיהוי ודיווח רגיל על בנק הדואר (באמצעות קידום הצו החדש), אלא על הממשלה והגופים שהוזכרו להגביל ולצמצם את התשלומים במזומן עד רף מסוים או להמירם לתשלום בצ'ק בנקאי.

מוצע כי משרדי המשפטים, האוצר וכלל גופי הרגולציה הרלוונטיים ימשיכו לבחון את הסיכון הכרוך בתשלומים במזומן המועברים לגופים הממשלתיים ובראשם ההוצל"פ, מג"ק, רשות המיסים ובט"ל. מומלץ כי במסגרת הבחינה ישקלו שיקולים רלוונטיים נוספים, כגון, היבטי חיסיון ועצמאות מקצועית של הגופים השונים. מוצע כי בהתאם לממצאי הבחינה הגופים האמורים יחליטו אם יש צורך להסדיר כללים וחובות לעניין קבלת מזומן, לרבות קביעת מדרג סכומים, ואם יש צורך לתעד את אמצעי התשלום, לבצע זיהוי של המשלם ושל מקור הכספים, על מנת לנהל את הסיכונים לשימוש במזומן בהיקפים אלו וכדי שמידע זה ייכלל במאגר המידע של רשל"ה. את הבחינה מוצע לבצע בגישה מבוססת סיכון, תוך שיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מכך.

משרד המשפטים ציין בתשובתו, כי ההמלצה מתאימה לתשלום בסכומים גבוהים, שמעוררים חשד להלבנת הון, ולא לכל סכום.



זהות המשלם

בדוח שפרסמה בשנת 2019 קבוצת Egmont²⁰⁸ בנושא כלים בחקירת הלבנת הון שמקורה בשחיתות נכתב כי ככלל המונח "שחיתות" נוגע לניצול לרעה של מעמד או של משאבים ציבוריים להפקת רווח אישי. ניתן להלבין את כספי השחיתות בדרכים שונות, ופעמים רבות נעזר מקבל כספי השחיתות בצדדים שלישיים כגון קרובי משפחה, שותפים עסקיים או חברות קש כדי להסתיר את מקור הכספים ואת זהותו של המשלם²⁰⁹. כאמור, גם ה-FATF הדגיש בהמלצותיו כי בעל שליטה או "נהנה" בחשבון הוא לאו דווקא בעל השליטה על פי חוק אלא בעל השליטה בפועל, אשר יכול לנצל לטובתו הון ונכסים של צדדים שלישיים²¹⁰. בעניין זה המליץ ה-FATF כי כאשר צד שלישי פועל מטעם נהנה, יש לוודא כי הוא מורשה לפעול מטעם הנהנה ויש לזהות הן אותו והן את הנהנה בחשבון, לאמת את זהותם ולבדוק את מקור הכספים ולוודא את חוקיותם²¹¹.

בישראל החוק לאיסור הלבנת הון קובע הגדרה רחבה של המונח "נהנה", ולפיה נהנה הוא - "אדם שבעבורו או לטובתו מוחזק הרכוש או נעשית פעולה ברכוש, או שביכולתו לכוון פעולה ברכוש, והכול במישרין או בעקיפין"²¹². בהתאם לכך, אחת מהוראות הנב"ת היא שאסור לבנקים לפתוח חשבון ללקוח הפועל עבור צד שלישי (נהנה) ואינו מוסר את המידע הנדרש לגבי אותו צד שלישי. זאת שכן רק באמצעות הכרת המשלם בפועל ופעילותו וכן וידוא זהות הנהנה בחשבון בפועל ופעילותו יכול הבנק לבחון כנדרש את מקור הכספים, את יעדם ואת תקינות העברתם.

יש משנה חשיבות לזיהוי הגורם המשלם לגופים ממשלתיים ולאומות זהות, לנוכח העובדה כי תשלומים אלו, שלעיתים סכומיהם משמעותיים, עשויים לשמש פתרון עברייני להזרמת כספים שמקורם בעבירה כתשלום לגיטימי למערכת הממשלתית או ל"קניית חוב" על ידי מלבין ההון כדי להלבין כספים שהושגו בעבירה, והכול תוך טשטוש זהות המשלם.

208 קבוצה המאחדת את כלל ה-FIUs של מדינות מרחבי העולם

209 Egmont, **כלים ושיטות לחקירת הלבנת הון שמקורו בשחיתות** (2019), תרגום ועיבוד: משרד המשפטים והרשות לאיסור הלבנת הון.

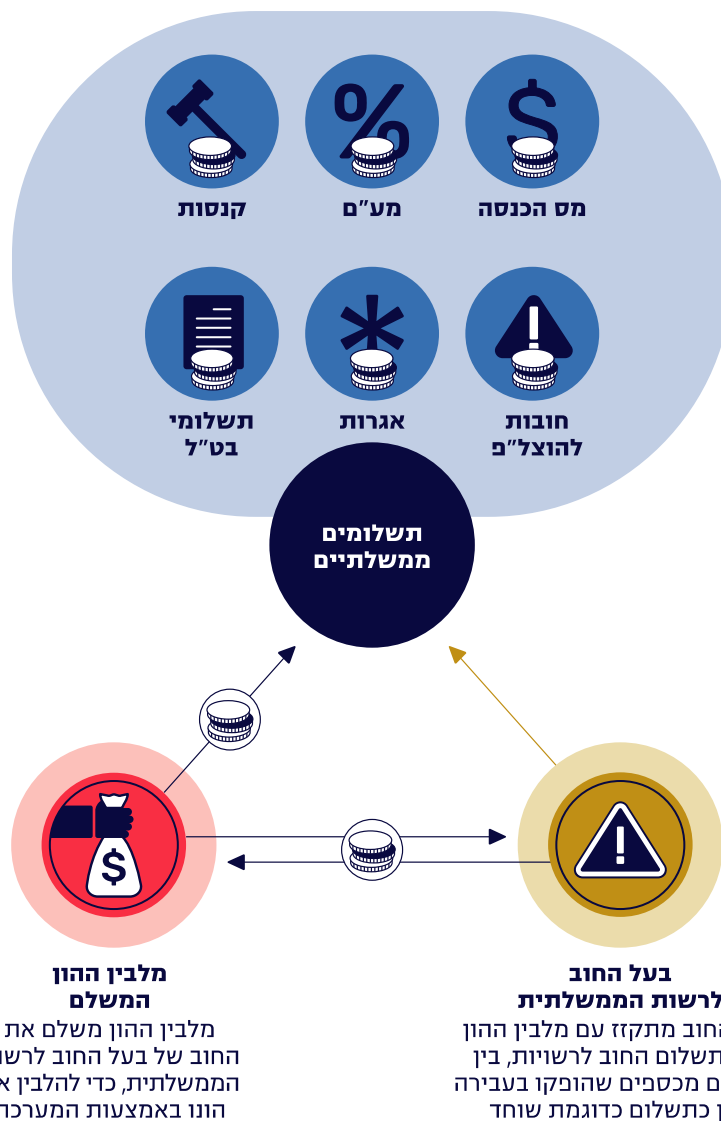
210 FATF, guidance Transparency and Beneficial Ownership. 2014.No 8.

211 FATF, **המלצה 10**, <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/documents/fatf-40r/376-fatf-recommendation-10-> customer-due-diligence

212 סעיף 7(א)(1) לחוק איסור הלבנת הון.



תרשים 17: דוגמה לאופן שבו מלבין ההון יכול להיעזר בתשלום הממשלתי להלבנת הון



על פי נתוני בנק הדואר, ההוצל"פ, המג"ק, רשות המיסים, הבט"ל, ושירות התשלומים הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת נסקרו אמצעי התשלום השונים בהוצל"פ, במג"ק, ברשות המיסים ובבט"ל בהתאם לגורם הגובה. בביקורת נבדק לגבי כל אחד מאמצעי התשלום אם הגוף הממשלתי מקבל את פרטי המשלם, ואם כן, האם הוא שומר את פרטי המשלם במערכות המידע שלו, בעיקר אם המשלם אינו בעל החוב.

לוח 12: סקירה של פרטי המשלם המתקבלים והנשמרים במערכות הגופים הממשלתיים באמצעי התשלום השונים, וסך התשלומים שהתקבלו בגופים אלו בשנים 2019 ו-2020*

הגורם הגובה	אמצעי התשלום	הוצל"פ	מג"ק	רשות המיסים	בט"ל
בנק הדואר	תשלום שובר במזומן	⊗	⊗	⊗	⊗
	תשלום שובר בצ"ק	—	—	⊗	⊗
	הפקדת מזומן	⊗	⊗	⊗	⊗
	הפקדת צ'קים	—	—	⊗	—
בנק מסחרי	תשלום שובר במזומן	⊗	—	⊗	⊗
	תשלום שובר בצ"ק	—	—	⊗	⊗
	תשלום שובר באשראי	—	—	—	⊗
	העברה בנקאית בין חשבונות	⊗	⊗	—	—
	הרשאה לחיוב חשבון	⊗	—	⊗	✓
הגוף הממשלתי	תשלום שובר במזומן	⊗	—	—	—
	תשלום שובר בצ"ק	⊗	—	⊗	✓
	תשלום שובר באשראי במשרדי הגוף	✓	—	✓	✓
	תשלום שובר באשראי במענה טלפוני	✓	⊗	—	✓
שירות התשלומים הממשלתי	תשלום שובר בהעברה בנקאית	—	⊗	⊗	⊗
	תשלום שובר באשראי דרך אתר האינטרנט	✓	⊗	—	—
שע"ם	תשלום שובר באשראי דרך אתר האינטרנט	—	—	✓	—
74,997 545,142.5 1,722.8 3,836.2 התשלומים שהתקבלו בשנים 2019–2020 ללא זיהוי ושמירת פרטי המשלם (במיליוני ₪)					

פרטי המשלם מתקבלים ונשמרים — לא ניתן לשלם לגוף באמצעי התשלום הנתון	פרטי המשלם אינם מתקבלים ואינם נשמרים פרטי המשלם מתקבלים ואינם נשמרים
--	--

על פי נתוני בנק הדואר, הוצל"פ, המג"ק, רשות המיסים, הבט"ל, ושירות התשלומים הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מערך המחשוב של רשות המסים מנוהל על ידי יחידת שירות עיבודים ממוכנים (להלן - שע"ם) הפועלת ברשות המיסים.



ממציא הביקורת והנתונים בטבלה עולה כי הגופים הממשלתיים אינם מחזיקים בפרטי זיהוי של המשלם לגבי מרבית אמצעי התשלום המאושרים לשימוש, וכי התשלומים שהתקבלו בשנים 2019 ו-2020 ללא זיהוי המשלם ושמירת פרטיו מסתכמים ביותר מ-550 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי בחלק מהמקרים גם כאשר התקבלו פרטי המשלם, הם לא הוזנו למערכות המידע של כל אחד מהגופים ולא נשמרו בהן. דהיינו, באופן רוחבי, אין לגופים האמורים מידע על זהות המשלם לצורך בחינת דפוסים וזיהוי פעולות שמעוררות חשש להלבנת הון.

רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי קיים בה מנגנון להעברת מידע חשוד לרשל"ה, ובהינתן מידע קונקרטי על חשד לביצוע הלבנת הון באמצעות "קניית חוב", הרי שמדובר בפעולה אסורה המוגדרת בסעיף 3 לחוק איסור הלבנת הון, ולגביה מוקנות למשטרת ישראל ולרשות המיסים סמכויות חקירה.

רשות התקשוב מסרה בתשובתה, כי פרטי המשלם, למעט בשירותים של הוצל"פ, אינם מועברים למשרד שבו בוצע התשלום, אך היא מעבירה את המידע אם המשרד מבקש זאת.

זיהוי המשלם בפועל באמצעות שירות התשלומים הממשלתי: שירות התשלומים הממשלתי משמש כאמור צינור להעברת תשלומים לכ-45 גופים ממשלתיים. בשנת 2020 התבצעו באמצעות שירות זה 915,500 פעולות בהעברה בנקאית בסכום של כ-91 מיליארד ש"ח, וכן התבצעו 9.4 מיליון פעולות באשראי בסכום של כ-6 מיליארד ש"ח. על מנת לשלם באשראי או בהעברה בנקאית לגופים הממשלתיים באמצעות שירות התשלומים הממשלתי, על האדם שמשלם בפועל להזין בשירות התשלומים את פרטי הזיהוי של בעל התיק כדי שהמערכת תוכל לאתר את דרישת התשלום הספציפית שבגינה ישולם.

בביקורת נמצא כי ניתן לשלם חובות בשירות התשלומים הממשלתי, באמצעות העברות בנקאיות ואשראי, תוך שימוש בחשבון בנק או בכרטיס אשראי שאינם של בעל החוב. כמו כן נמצא כי לעניין תשלום באמצעות העברות בנקאיות, שירות התשלומים הממשלתי אינו מקבל מהבנק את פרטי המשלם, ועקב כך פרטי המשלם אינם נשמרים במערכות המידע של שירות התשלומים הממשלתי ואינם מועברים לגוף הממשלתי, מקבל התשלום. לעומת זאת, בתשלום באמצעות כרטיס אשראי, שירות התשלומים הממשלתי מקבל מחברת האשראי את פרטי המשלם אך אינו מעביר מידע זה לגוף הממשלתי.

רשות התקשוב מסרה בתשובתה, כי ככלל ובשלב זה, אם התשלום מבוצע באמצעות חשבון הבנק, פרטי המשלם אינם מתקבלים ממרבית הבנקים ומובן שגם אינם נשמרים. בתשלומים מסוג זה נשמרות רק האסמכתאות על ביצוע התשלום. עם זאת, הממשק שמאפשר לרשות התקשוב לקבל מהבנקים את פרטי המשלם (מספר זהות) כבר פותח ועובד. חלק מהבנקים כבר משתפים פעולה עם הממשק ומעבירים לרשות התקשוב, נכון להיום, את פרטי המשלם. במקרה זה, נשמרים הפרטים הללו במערכות המידע של השירות. הרשות הדגישה כי שירות התשלומים הממשלתי ערוך להתחברות כל שאר הבנקים לממשק זה אם יתבקש לכך.



תרשים 18: הצגת החסם הכפול בהעברת מידע על המשלם בפועל בתשלומים לגופים ממשלתיים באמצעות שירות התשלומים הממשלתי



על פי נתוני שירות התשלומים הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד המשפטים מסר בתשובתו, כי לא הוחל משטר איסור הלבנת הון על גופים ממשלתיים, ולא ידוע לו שקיים משטר כזה בעולם. כמו כן לא ידוע לו על המלצות של ארגון ה-FATF בהקשר זה. לדעתו, אם גוף ממשלתי סבור שיש בעייתיות של הלבנת הון, הפתרון אינו בהחלת המשטר על הגוף הציבורי, אלא במתן אפשרות לדווח לרשל"ה בהתאם לפרמטרים שייקבעו. כמו כן, גופים ציבוריים שמזהים חשש יכולים לדווח לרשל"ה כבר כיום אם אין מניעה של חובות סודיות. אם יש מניעה כזאת, ניתן להעלות את הנושא לפני משרד המשפטים.

שימוש בצדדים שלישיים לטשטוש מקור הכספים ולהסתרת זהות המשלם הוא אחד הדפוסים המרכזיים של הלבנת הון, והוא עלול, בין היתר, לשמש לתשלום כספים שמקורם בעבירות שחיתות, להעלמת הכנסות או לתשלום סיבובי בעד פעילות פלילית אחרת. העובדה כי בשנים 2019 - 2020 שולמו למגזר הממשלתי כ-550 מיליארד ש"ח מבלי שהגופים שגבו את התשלום קיבלו לידיהם את פרטי הזיהוי של המשלם בפועל, או שקיבלו את המידע אך הוא לא נשמר במערכות המידע שלהם, חושפת פרצה המאפשרת ערוץ תשלום אנונימי אפשרי למלביני הון, המשמש נקודת תורפה במשטר איסור הלבנת ההון בישראל.

מוצע כי משרד המשפטים יבחן, בגישה מבוססת סיכון, את סוגיית קבלת מידע על זהות המשלם, שמירת המידע והעברתו לגוף מקבל התשלום, גם כשמדובר בתשלומים לגופים ממשלתיים. כמו כן מוצע כי משרד המשפטים יקבע בהתאם לכך, תוך שיתוף הציבור ובייחוד שיתוף של הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מכך, מנגנון לניטור תשלומים שזהות הגורם המשלם אותם שונה מזהות החייב. מוצע לקבוע באילו נסיבות יידרש הגוף הממשלתי לדווח לרשל"ה על פעולות רגילות ובלתי רגילות שביצע משלם שאינו בעל החוב, כדי שניתן יהיה לבחון את מקור הכספים וחוקיותם ולצמצם את החשש להלבנת ההון. הסתפקות במנגנון דיווח וולונטרי, ללא קביעת משטר מחייב הכולל זיהוי הלקוח, ניטור פעילות חריגה, מנגנוני דיווח אוטומטיים, מועדי דיווח סדורים ומחייבים - כל אלה עלולים לפגוע באיכות המידע שיועבר למאגר המידע ומשכך גם ביכולת להפיק ממנו מודיעין לצורך אכיפת משטר הלבנת הון.

אישי ציבור בכירים מקומיים זרים

כאמור, ישראל הצטרפה לאמנה הבין-לאומית למאבק בשוחד של עובדי ציבור, לנוכח חומרת התופעה אשר רווחת בקרב כלל שכבות החברה, החותרת תחת הממשל התקין, מנצלת לרעה את משאבי הציבור לתועלת אישית ונכללת בין הדפוסים להלבנת הון. ה-FATF המליץ לבצע פעולות זיהוי ובקרה מוגברות לאישי ציבור נוסף על הליכי הזיהוי הרגילים שעל המוסדות הפיננסיים לבצע ללקוחותיהם, ובהתאם לכך גם בצווים השונים נקבעו חובות לזיהוי הסיכון ולאופן הספציפי שבו יש לנהוג כלפי אישי ציבור בכירים, הן מקומיים והן זרים.

בביקורת נמצא כי על אף הסיכון המוגבר הכרוך בקבלת תשלומים עבור אישי ציבור, הגופים הממשלתיים העיקריים המקבלים תשלומים בהיקפים משמעותיים, ובהם ההוצל"פ, המג"ק, רשות המיסים ובט"ל, אינם מנטרים את פעילות אישי הציבור המקומיים והזרים הקשורים לתשלומים ולתקבולים שהם מקבלים ואינם מנהלים את הסיכונים הכרוכים בפעילות זו.



מוצע כי משרד המשפטים יבחן אם יש מקום להחיל על הגופים הממשלתיים את הנורמה הבין-לאומית בכל הנוגע לאישי ציבור. בכלל זאת מוצע שיקבע כללים לניהול הסיכונים, לניטור ולזיהוי של תשלומים ותקבולים הנוגעים לאישי ציבור בכירים מקומיים זרים וכן את הנסיבות שבהן יידרשו הגופים האמורים לדווח לרשל"ה על סיכונים בתחום זה, ואת מדרג הסכומים שיצדיק דיווח, תוך בחינה ושקילה של משמעויות הרגולציה הכרוכה בנושא ושיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיות אלו.



רשל"ה וגורמים בין-לאומיים מפרסמים את דפוסי הלבנת ההון האפשריים על מנת לזהותם, כדי לפעול לצמצום הסיכון לביצוע הלבנת הון. חזקו של משטר הלבנת ההון המדינתי נמדד בהתאם למידת הציות ב"חוליה החלשה" של המשטר. בפרק זה פורטו סיכונים הנוגעים להלבנת הון במסגרת תשלומי הציבור לגופים הממשלתיים בישראל, ולמרות העובדה כי התשלומים האמורים מסתכמים במאות מיליארדי ש"ח מדי שנה, משרד המשפטים לא החיל את משטר הלבנת ההון על מגזר זה, והוא אינו מנטר בעיתות שגרה את הסיכונים הכרוכים בו, על מנת להפחיתם. לפיכך, גם הפעולות הבלתי רגילות המתבצעות בו אינן מדווחות לרשל"ה, וכך נפגעת תכולתו ואיכותו של מאגר המידע הלאומי המנוהל על ידי רשל"ה. מוצע כי משרד המשפטים יבחן את הסיכונים הפוטנציאליים להלבנת הון הקיימים בכלל המגזר הציבורי, לרבות השלטון המקומי, ובהתאם לכך יקדם הסדרה של חובות, כללים ומנגנוני פיקוח, בגישה מבוססת סיכון תוך קביעת מדרג סכומים על מנת שתשלומים למגזר הציבורי לא ישמשו אפיק תשלום שבאמצעותו ניתן יהיה להלבין כספים שמקורם בפשיעה.



סיכום

משטר איסור הלבנת הון בישראל, שהוחל בישראל בהדרגה החל משנת 2001, מנחה את פעולתם של הגופים המפקחים מכוחם של חוק איסור הלבנת הון והצווים שהוצאו מכוחו. המשטר נתון לאחריותן של רשויות מינהליות ורשויות אכיפה: החל ברגולטורים - המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, מינהל הדואר במשרד התקשורת, הממונה על נותני שירות עסקי והמפקח על היהלומים; המשך ברשות לאיסור הלבנת הון, שמקבלת את הדיווחים מהגופים המפקחים; וכלה ברשויות האכיפה, ובהן משטרת ישראל, רשות המיסים וגופים ביטחוניים, המקבלים מידע ממאגר המידע של הרשות לאיסור הלבנת הון. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות גופי הממשלה ובכללם הרגולטורים לשיפור מעמדה של ישראל בתחום זה באמצעות החלת משטר איסור הלבנת הון, עמידה בביקורת בין-לאומית, תיקון הליקויים שהועלו בה וחברות בארגונים בין לאומיים בתחום איסור הלבנת הון, וכן את פעילות רשל"ה בריכוז הפעילות הממשלתית מול ארגון ה-FATF.

ממצאי דוח זה מעידים על פערים במבנה של משטר איסור הלבנת ההון בישראל, וזאת עקב ביזור הסמכויות, היעדר גורם מתכלל בעל סמכות מחייבת כלפי הרגולטורים ואי-הימצאות מידע עדכני, נרחב וחיוני בידי רגולטור אף שהוא נמצא בידי רשל"ה. לעיתים ריבוי הרגולטורים גורם להבדלים בלתי מוסברים ביניהם מבחינת הרגולציה של אותו סוג פעולה, להכבדה הנובעת מכפל רגולציה לחוסר ודאות, וכן לטענות של מגזרים שונים בדבר הכבדה בלתי מוצדקת עליהם. עוד נמצא כי אין בידם של חלק מהרגולטורים למלא את התפקיד שהוטל עליהם באופן מלא בשל חסמים שונים, כגון מגבלת משאבים או חוסר במידע מהותי שנחוץ למילוי תפקידם. חלק אחר של הרגולטורים ממלאים את תפקידם ולצד זאת הביקורת העלתה ליקויים נקודתיים בתפקודם. משטר זה אף טרם נבחן מנקודת מבט של הציבור, ובין היתר לא נבחנו עלות המשטר המושתת על הציבור והאופן שבו הוא עשוי להשפיע בפועל על שגרת העסקים השוטפת לנוכח הסיכונים שבתחום.

לצד הליקויים במבנה הרגולטורי ובתפקוד הרגולטורים נמצאו סיכונים בפעילות התשלומים לגופים ציבוריים בישראל, אשר לא הוחלו לגביהם משטר איסור הלבנת הון, וזאת אף שפעילות התשלומים האמורה מתאפיינת בכמה דפוסים שעלולים לחשוף את הגופים הציבוריים בישראל לסיכונים ספציפיים להלבנת הון, ואף שהיקפי התשלומים הללו מסתכמים במאות מיליארדי ש"ח מדי שנה. עלה כי במגזר זה לא מתבצע ניטור סיכונים על מנת להפחיתם, ולא מועברים לרשל"ה דיווחים בלתי רגילים, אף שבאמצעותם יכלה לקבל תמונת מצב מקיפה על מכלול הפעולות הפיננסיות בנוגע לאדם ספציפי.

לנוכח האמור לעיל מתעורר חשש לפגיעה באפקטיביות המשטר, להדרה פיננסית ולניהול סיכונים לא מאוזן באופן העלול מחד גיסא לאפשר לגורמים עבריינים לנצל את הפרצות הקיימות לביצוע הלבנת הון, ומאידך גיסא להכביד על כלל הציבור ועל הגופים המדווחים ולהביא לדחיקת גורמים לגיטימיים ולהכבדה מיותרת עליהם.



מומלץ כי כלל הרגולטורים יפעלו כל אחד במסגרת סמכותו, בתיאום עם משרד המשפטים ותוך היעזרות ברשל"ה לנוכח הידע הייחודי שהיא מחזיקה מתוקף ניהול מאגר המידע, למיפוי הליקויים בתחום של איסור הלבנת הון בישראל, תוך שיתוף הציבור בכך, ולהציע את מכלול התיקונים הדרושים בתחום זה בגישה מבוססת סיכון, תוך שקילת משמעויות הרגולציה הכרוכה בנושא בד בבד עם הצורך לעמוד בסטנדרטים הבין-לאומיים, וכן לפעול להקצאת המשאבים כנדרש באופן שיבטיח משטר אפקטיבי ויעיל למניעת הלבנת הון בישראל.

עוד מוצע כי משרד המשפטים יבחן בגישה מבוססת סיכון את החלת משטר איסור הלבנת הון על גופים ממשלתיים, לרבות החלת חובות, כללים ומנגנוני פיקוח שיצמצמו את הסיכונים להלבנת הון הכרוכים בתשלומים אלו. מוצע כי משרד המשפטים, רשות שוק ההון והמפקח על הבנקים, כל אחד בתחום סמכותו, יפעלו בדרך המתוארת לעיל ביחס למגזרים המתפתחים בשנים האחרונות באופן מואץ ובהם מגזר הנש"פים ובפרט מגזר המטבעות הדיגיטליים, המעוררים סיכונים ייחודיים ודורשים תשומת לב פרטנית.



נספח: צווי איסור הלבנת הון ומימון טרור

1. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של בנק הדואר למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"א-2011 (להלן - צו בנק הדואר).
2. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מנהל תיקים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"א-2010.
3. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של סוחר באבנים יקרות למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ד-2014 (להלן - צו סוחר באבנים יקרות).
4. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חבר בורסה למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"א-2010.
5. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של זירת סוחר לחשבוננו העצמי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ו-2015.
6. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, ניהול רישומים של נותן שירות עסקי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ה-2014 (להלן - צו הנש"עים).
7. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מפעיל מערכת לתיווך באשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ט-2019.
8. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנקסי פונדסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ח-2018 (להלן - צו נותני שירותי אשראי).
9. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מבטחים, סוכני ביטוח וחברות מנהלות, למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ז-2017 (להלן - צו מבטחים, סוכני ביטוח וחברות מנהלות).
10. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001 (להלן - צו התאגידים הבנקאיים).

