

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



דוחות מערכתיים

**הרשות לאיסור
הלבנת הון ומימון
טרור - הטיפול
במידע המגלם
חשש להלבנת הון
ומימון טרור**



הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור - הטיפול במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור

רקע

הלבנת הון היא פעולה שמטרתה להטמיע רכוש שקשור לפעילות עבריינית ברכוש בעל אופי חוקי ותמים, באופן שלא ניתן יהיה להתחקות אחר מקורו הבלתי חוקי. במסגרת הצטרפותה של מדינת ישראל למאבק הבינלאומי בהלבנת הון ומימון טרור, הוקמה בשנת 2002 הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה).

תפקידה של רשל"ה הוא לקבל דיווחים (בכל שנה - מאות אלפי **דיווחים רגילים** ועשרות אלפי **דיווחים בלתי רגילים**¹) **מגופים מדווחים** (ובהם תאגידים בנקאיים, נותני שירותים פיננסיים ועוד), המחויבים להעביר לה דיווחים לפי חוק איסור הלבנת הון, להזין אותם למאגר המידע שתחת אחריותה, לנתחם ולהעביר מודיעין פיננסי (**כתבות מידע**) לרשויות אכיפה וביטחון, ובכללן, המשטרה, שירות הביטחון הכללי, רשות המיסים, אגף המודיעין בצה"ל ורשות ניירות ערך (**לקוחות המידע**).

בדוח משטר איסור הלבנת הון בישראל, שפרסם מבקר המדינה במאי 2022, נבחן תפקודם של המאסדרים ומשרדי ממשלה נוספים הקשורים לפעילות בתחום זה וכן נבחנו השפעות הרגולציה על לקוחות הגופים המפוקחים.

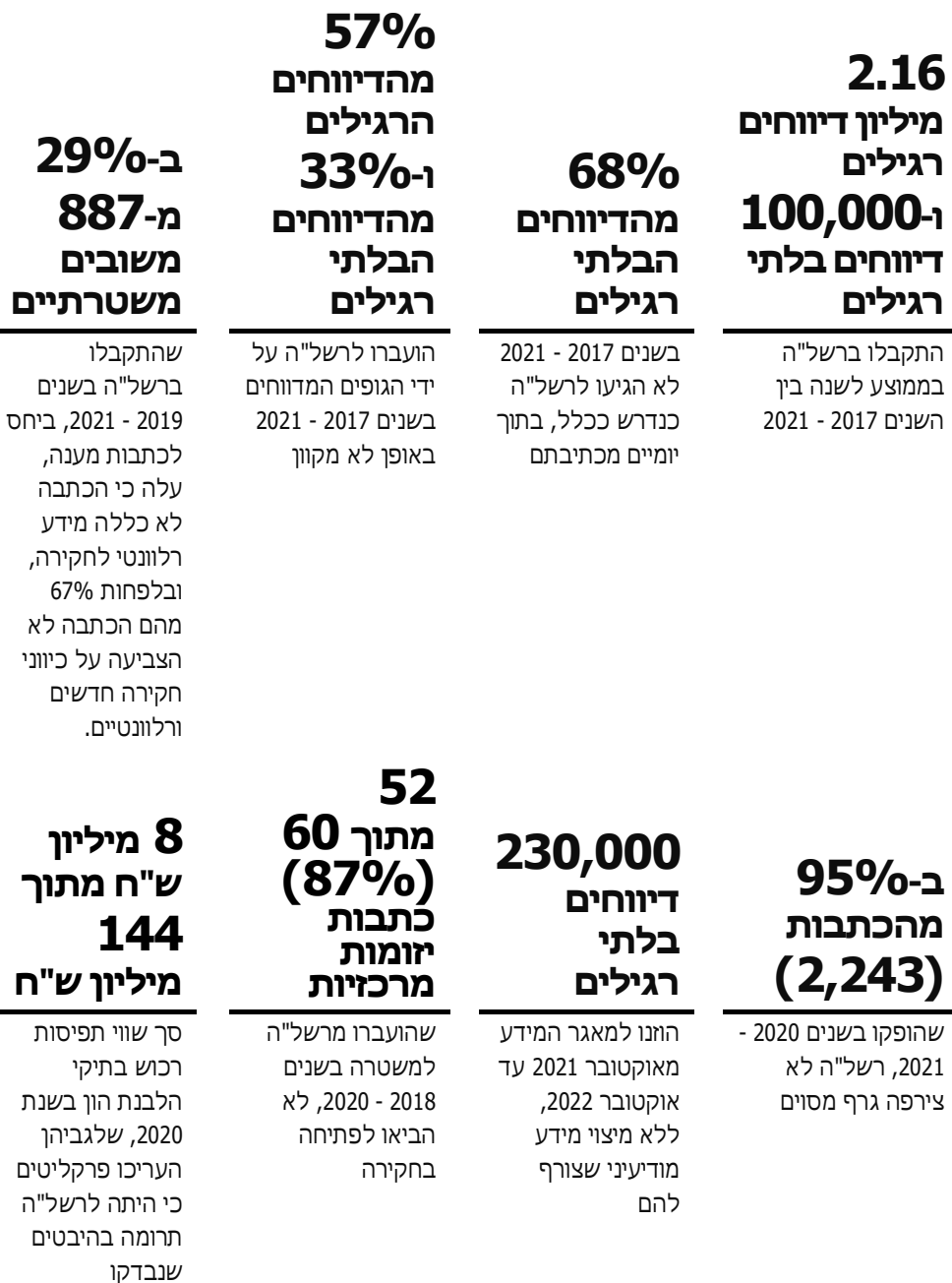
בדוח הנוכחי נבחנה אפקטיביות פעילותה של רשל"ה, בהיבטים של קליטת הדיווחים מהגופים המדווחים, הזנתם למאגר המידע והעברת מידע ללקוחות המידע, ואפקטיביות מערך האכיפה והבקורת על תפקוד רשל"ה.

רשימת קיצורים של מונחים מקצועיים המשמשים בדוח זה מופיעה בסיומו של התקציר.

1 על אודות פעולות שעל פי המידע שבידי הגוף המדווח והיכרותו עם הלקוח הן חריגות, בלא סיבה נראית לעין, או שמתעורר חשש כי הן קשורות לפעילות האסורה לפי חוק איסור הלבנת הון.



נתוני מפתח





פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2020 עד יוני 2022 בדק משרד מבקר המדינה היבטים רחביים הנוגעים לליבת פעילות הרשות לאיסור הלבנת הון. הביקורת בוצעה ברשל"ה; במשטרת ישראל (להלן - המשטרה); ברשות המיסים; בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח על הבנקים); 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 ראש הממשלה ובמערך הסייבר הלאומי. ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו. זאת לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ ובקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

במסגרת הביקורת נותחו נתונים מתוך בסיסי הנתונים של רשל"ה. יצוין כי פעילותה של רשל"ה נבחנה בדוחות בין-לאומיים של ארגון ה-MONEYVAL² בשנת 2008³ (ודוחות מעקב בשנים 2009 ו-2011) ובשנת 2013⁴, וכן על ידי ארגון ה-FATF בשנת 2018⁵.

דוח זה משלים סדרה של שלושה דוחות מרכזיים שעוסקים בפעילות המדינה כנגד ארגוני פשיעה ופשיעה חמורה, אשר הצביעו על ליקויים בתפקוד הרשויות בהיבטי רגולציה, מודיעין וחילוט: דוח מבקר המדינה בנושא המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט⁶ (2020)⁶ וכן דוח מבקר המדינה בנושא המשטר למניעת הלבנת הון ומימון טרור (2022)⁷ - דוח רגולציה מערכתית.

2 משמש ארגון אזורי עצמאי של מועצת אירופה, בדומה ל-FATF.

3 ראו:

Moneyval, Mutual evaluation of Israel (2008).

4 ראו:

Moneyval, Mutual evaluation of Israel (2013).

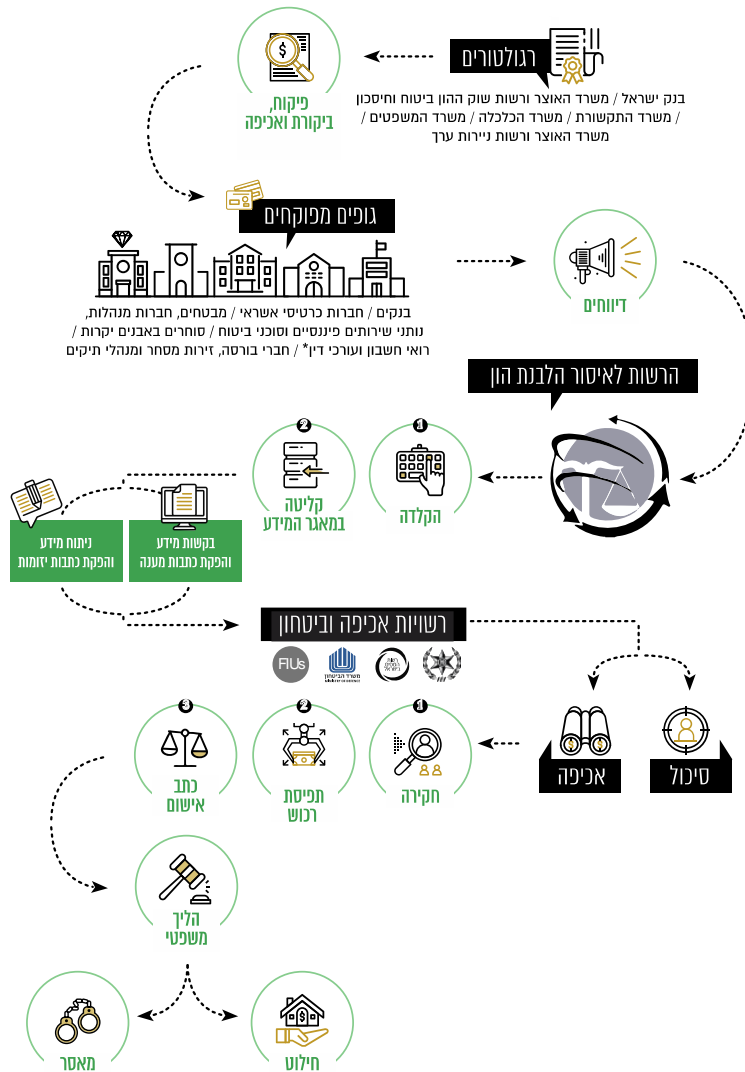
5 ראו:

FATF, 4th round of mutual evaluations – joint Fatf/Moneyval mutual evaluation of Israel (October 2018).

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2020), "המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט", עמ' 1730-1731.

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 72 (2022), "משטר איסור הלבנת הון בישראל".

תרשים 1: תהליך זרימת המידע המודיעיני מהגופים המדווחים לרשל"ה וממנה ללקוחות המידע**



על פי נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * כל סקטור בהתאם לחובות הדיווח שלו המוגדרות בצו החל עליו. יצוין כי על פי האסדרה הקיימת, מגזר נותני שירות עסקי⁸ אינו מחויב להעביר לרשל"ה דיווחים. המאגר כולל גם דיווחי מכס, דיווחים מאזרחים על פעילות במזומן מול תושב הרשות הפלסטינית ומידע שמקורו בפניות ציבור.
 ** בתרשים זה לא הוצג נתיב עקוף של העברת מידע לרגולטורים ולרשויות אכיפה נוספות, הפועל, בין היתר,

8 נותני שירות עסקי הינם עורכי דין ורואי חשבון, העוסקים בפעולות המנויות בסעיף 8 לחוק איסור הלבנת הון.



באמצעות המשטרה ובכפוף לשיקול דעתה, מכוח תקנות ייעודיות⁹. פירוט בנוגע לנתיבי זה יובא להלן בדוח.

איסוף הדיווחים על ידי רשל"ה וקליטתם במאגר המידע

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקפי פעילות קליטת מידע והפקת מידע של רשל"ה - בשנים 2017 - 2021 קיבלה רשל"ה 85,517 מקבצי דיווחים רגילים על 10.8 מיליוני פעולות, ו-500,013 דיווחים בלתי רגילים (על אודות פעולות חריגות, או כאלה המעלות חשש שהן קשורות לפעילות אסורה לפי חוק איסור הלבנת הון), והפיקה 5,381 כתבות (70% מהן הועברו למשטרה), שכללו מידע מ-24,278 דיווחים בלתי רגילים שקיבלה.



בקורת רשל"ה על מיצוי וקליטה של מידע מדיווחים בלתי רגילים - 27% מהדיווחים שנבדקו על ידי רשל"ה לא הוזנו כלל למאגר המידע בסופו של התהליך המחשובי בשל ליקוי בו, וב-27% נוספים מהדיווחים נמצאו ליקויים במיצוי המידע כנדרש או בהזנתו. למרות קיומם של ליקויים בהזנת הדיווחים שנבדקו בשיעור חריג (כ-37%), שיעור הבקורת של רשל"ה בתקופה שבין אפריל 2020 לדצמבר 2021 היה 0.3% (325 מתוך 113,651 הדיווחים הבלתי רגילים), ובחודש מסוים אף לא בוצעו בקורת כלל.



הצטברות עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למאגר המידע - בשנים 2017 - 2022 הצטברו ברשל"ה עשרות אלפי דיווחים בלתי רגילים שלא הוזנו למאגר המידע. בשנים 2020 - 2021, בין היתר בעקבות מגפת הקורונה, מלאי הדיווחים שלא הוזנו גדל לכ-50,000, שהם כ-50% ממלאי הדיווחים השנתי שהתקבל בשנת 2020.



תצורת הדיווחים ואופן העברתם לרשל"ה - בחלוף למעלה מ-15 שנים לאחר הקמת רשל"ה, בין השנים 2017 - 2021 מרבית מקבצי הדיווחים הרגילים (49,029; 57%) וכ-33% מהדיווחים הבלתי רגילים (162,228) התקבלו ברשל"ה באופן לא מקוון (באמצעות דואר ישראל, דואר שליחים, מסירה ידנית או שיגורו באמצעות מכשיר פקסימיליה), ו-69% מהדיווחים (346,166) הבלתי רגילים בתקופה האמורה אינם מובנים (unstructured), ו-31% (153,847) מובנים חלקית. יצוין כי מסתמנת מגמת שיפור בעניין זה, שכן בשנים 2020 - 2021 12,267 (37%) מ-33,085 מקבצי הדיווחים הרגילים הועברו באופן לא מקוון ו-51,072 (21.5%) מ-234,658 דיווחים בלתי רגילים, הועברו באופן לא מקוון. כמו כן, מניתוח פרטני של דיווחים בלתי רגילים שנקלטו בשנת 2021 בלבד עלה כי 52,317 (35.6%) מתוך 146,759 דיווחים בלתי רגילים היו מובנים באופן חלקי ו-94,442 (64.4%) לא היו מובנים.



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



קבלת דיווחים רגילים באיחור - רשל"ה לא נקטה בפעולות בקרה שיבטיחו קבלת הדיווחים הרגילים, בכלל או באופן תקין, במועד. בשנים 2017-2021 חלק ממקבצי הדיווחים הרגילים של התאגידים הבנקאיים לא הועברו אליה בתוך תשעה ימים מתחילת תקופת הדיווח, כפי שנקבע בתקנות הדיווח לרשל"ה ובהנחיותיה.

קבלת דיווחים בלתי רגילים באיחור - 68% מהדיווחים על אירוע בלתי רגיל שהועברו לרשל"ה בשנים 2017 - 2021 ושהוזנו למאגר בתקופה זו (320,173 מתוך 472,110 דיווחים בלתי רגילים שנבדקו), הועברו לאחר מעל יומיים מיום כתיבת הדיווח.

איחורים בהזנת דיווחים רגילים למאגר המידע - 95% ממקבצי הדיווחים הרגילים שהוזנו ידנית בשנים 2017 - 2021 (4,823 מתוך 5,131 מקבצי דיווחי פעולות רגילות), הוזנו שלא כנדרש, בתוך פרק זמן ארוך באופן משמעותי מיום אחד, המועד הנדרש לפי נוהלי רשל"ה (עד 270 ימים).

איחורים בהזנת דיווחים בלתי רגילים למאגר המידע - למרות שבנוהלי רשל"ה נקבע כי דיווח בלתי רגיל חייב להיות מוזן למאגר המידע בתוך 48 שעות עבודה מרגע קבלתו ברשות, בשנים 2017 - 2021 מרבית הדיווחים הבלתי רגילים שאינם מובנים (unstructured) (כ-76%; 263,085 מתוך 346,165) הוזנו 10 ימים ומעלה לאחר מועד קבלתם ברשל"ה, מתוכם - כ-44% (152,312 מתוך 346,165) הוזנו לאחר חודשים.

מיצוי פוטנציאל המידע המודיעיני המתקבל ברשל"ה - עלו ליקויים בנוגע למיצוי ולקידוד של מידע מודיעיני¹⁰ הנכלל בדיווחים לצורך הזנתו למאגר המידע.

מיצוי מידע מודיעיני אשר מתקבל מגופים מסוימים - מידע רב המגיע מגופים מסוימים בנושאי הלבנת הון ומימון טרור, שמסתכם לכל הפחות ב-3,567 מידעים בשנים 2017-2021 - אינו ממוצה ומקודד לצורך הזנתו למאגר המידע או ממוצה באופן חלקי בלבד ובכך נפגעת שלמותו ועדכניותו של מאגר המידע.

מודל ההתחשבות עם ספק להקלדת המידע - התשלום של רשל"ה לספק שזכה במכרז למתן שירותים של הזנת הדיווחים ניתן לפי תפוקות, ללא מדידה של איכות החומר שהוקלד ושלמותו. מצב דברים זה, אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המודיעיני של רשל"ה למיצוי ולקידוד של מידע באופן איכותי.

הצטברות עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למאגר המידע במועד וצמצום מיצוי המידע על ידי רשל"ה - במסגרת התמודדותה של רשל"ה עם הצטברות עשרות אלפי דיווחים בלתי רגילים שלא הוזנו למאגר המידע סמוך לקבלתם, היא החליטה באוקטובר 2021 לגבי 230,000 דיווחים, שלא להקליד באופן מובנה למאגר המידע את המידע שיכול שקיים בנספחים לדיווחים בלתי רגילים ובכך נפגע המאגר. התנהלותה של רשל"ה בתחום זה בעייתית במיוחד בכל הנוגע למגזר הנש"פים¹¹. כמו כן, צמצום ההזנה נעשה ללא היועצות בלקוחות המידע של הרשות ובגופים הממשלתיים האמונים על אכיפת החוק



ובלא לעדכנם במצב הדברים האמור. כמו כן, נכון ליולי 2022, לא הוזנו למאגר המידע, בשל קושי טכנולוגי שלא נמצא לו פתרון, כ-6,237 דיווחים בלתי רגילים.

מסירת מידע מהציבור על חשד להלבנת הון - לרשל"ה אין ערוץ תקשורת ישיר וייעודי לקבלת דיווחים מהציבור בעניין הלבנת הון ומימון טרור וכן אין לה תוכנית תמריצים למסירת מידע בעל ערך, באופן וולונטרי. לעומת זאת בארה"ב קיים ערוץ תקשורת ייעודי וכן תוכנית תמריצים.



כלל הדיווחים הרגילים המתקבלים ברשל"ה מתקבלים בתצורה מובנית, דבר המקצר חלק מתהליך הזנת המידע למאגר המידע של רשל"ה.

עיקרי המלצות הביקורת

תצורת הדיווחים ואופן העברתם לרשל"ה וקבלת דיווחים באיחור - מוצע כי רשל"ה תמשיך לאמץ שיטות עבודה מתקדמות וכי תשלים את הטמעתן באופן סדור ומיטבי, לשם קבלתם והזנתם של דיווחים רגילים ובלתי רגילים באופן מקוון ובתצורה מובנית ככל האפשר, תוך שילקחו בחשבון העלויות הרגולטוריות של המהלך זה, ויבחנו דרכים כדי לסייע לגופים המדווחים לדווח באופן מקוון ומובנה. בהליך ההסבה של מערך הדיווחים מוצע לתת עדיפות גבוהה לביצוע השדרוגים הטכנולוגיים הנחוצים, לשם קליטת הדיווחים של המגזרים שנשקף להם סיכון מוגבר להלבנת הון.

קבלת דיווחים רגילים ובלתי רגילים באיחור - על המפקח על הבנקים, רשות שוק ההון, משרד התקשורת, ורשות ניירות ערך, לבחון את הנתונים בנוגע למועדי העברת הדיווחים לרשל"ה המובאים בדוח זה ולפעול בהתאם לסמכויות המוקנות להם בדין על מנת לוודא כי הגופים הנתונים לפיקוחם יעבירו לרשל"ה דיווח תקין במועד. לצורך כך, מוצע כי רשל"ה תעביר לכלל הרגולטורים עדכון עיתי על רמת הציות של הגופים המדווחים להנחיות בדבר מועדי העברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים לרשל"ה. עוד מוצע כי הרגולטורים ורשל"ה יפעלו בהתאם לסמכותם על מנת שהגופים המדווחים ידווחו בשדה ייעודי במסגרת טופס הדיווח שיוכן על ידי רשל"ה, על המועד שבו התעורר החשש לפעילות בלתי רגילה והמועד הראשון שבו הגוף המדווח בחן את המידע. כן מומלץ כי הרגולטורים ורשל"ה, כל אחד בתחום סמכותו, יבחנו את תהליכי הדיווח לרשל"ה והיקפם, לרבות העלויות הרגולטוריות הכרוכות בכך, ובכלל זה האפשרות למיקודם במגזרים בהם נשקף סיכון רב יותר, בהתבסס על סקר הסיכונים הלאומי כגון מגזר הנש"פים, ובדרך שתייעל את פעילות רשל"ה.

משכי זמן הטיפול להזנת דיווחים על ידי רשל"ה למאגר המידע - מוצע כי מנכ"ל משרד המשפטים יקבע מתווה פעולה לתיקון ליקויים שהועלו בדוח זה, באופן שיבטיח הזנה שלמה ומלאה של דיווחים בלוחות זמנים כמתחייב מנהלי רשל"ה. כמו כן מוצע למנכ"ל לבחון קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה עיתיים, על מנת לוודא כי רשל"ה מקבלת



ומזינה את מכלול הדיווחים בלוחות זמנים נאותים כדי שרשל"ה תמלא את ייעודה לפי חוק - קליטה, עיבוד והעברת מידע שלם ואיכותי לרשויות האכיפה והביטחון.

מיצוי פוטנציאל המידע המודיעיני המתקבל ברשל"ה - מומלץ כי רשל"ה תפעל למלא את תפקידה למצות מידע באופן שיאפשר להפיק את מרב התועלת מהדיווחים המועברים, וזאת באמצעות טיוב יכולותיה בתחום הקידוד¹², הריכוז והארגון של המידע שמועבר אליה, ובין היתר באמצעות שדרוג מערכות המידע שלה.

בקרות רשל"ה על מיצוי וקליטה של מידע מדיווחים בלתי רגילים - מוצע כי רשל"ה תבחן את הגדלת מספר הבקרות שהיא מבצעת על קליטת הנתונים ועל מיצוי המידע, תאתר דפוסים שגורמים לשיעור ליקויים גבוה ותפיק לקחים שיאפשרו הקטנת שיעור הטעויות והליקויים. עוד מוצע כי רשל"ה תציג ללקוחות המידע את הליקויים שהועלו בבקרות, את המשתמע מהם מהבחינה המבצעית ואת התהליכים שהיא נוקטת לשיפור הזנת המידע למאגר.

מיצוי מידע מודיעיני אשר מתקבל מגופים מסוימים - מוצע כי רשל"ה תכלול בכתבות התייחסות באשר למיצוי מלא של מידע מגופים מסוימים שנכלל בכתבה, על מנת לאפשר היזון חוזר מצד לקוחות המידע על ניהול הסיכונים ביחס למיצוי מידע באותו הקשר, ותשקול את החלטותיה בעניין מיצוי המידע הספציפי וסוג מידע זה בכלל, בהתאם למשוב זה. עוד מומלץ, כי רשל"ה תבחן שימוש בכלים טכנולוגיים שימירו את תוכן הכתבות למידע מובנה שיוזן למאגר המידע.

מודל ההתחשבות עם ספק להקלדת המידע - מוצע כי רשל"ה תשלב במודל ההתקשרות עם ספק, דרכי מדידה ותמריצים לביצוע הקלדה איכותית של דיווחים בלתי רגילים, ובייחוד למניעת טעויות או הקלדה חסרה.

הצטברות עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למאגר המידע במועד וצמצום מיצוי המידע על ידי רשל"ה - על רשל"ה למלא תפקידה, ולהזין במועד למאגר המידע את כל הדיווחים הבלתי רגילים שהועברו לה על ידי הגופים המדווחים, לרבות, כ-6,237 דיווחים בלתי רגילים (נכון ליולי 2022) שלא הוזנו בהיעדר פתרון טכנולוגי. על רשל"ה לקבל החלטות בעלות השלכות על לקוחות המידע ופעילותם, רק לאחר היוועצות עמם לצורך שמיעת עמדתם.

מתן תמורה לציבור בגין מסירת מידע על חשד להלבנת הון - מומלץ כי לאחר ביצוע בחינה בינ"ל השוואתית, ובהתאם לתוצאותיה, רשל"ה, משרד המשפטים, המשטרה ורשות המיסים יבחנו פתיחת ערוץ תקשורת ייעודי עם הציבור, שיאפשר לאזרחים לדווח להם על חשדות לביצוע הלבנת הון ולמימון טרור, כדי לסייע לגורמי האכיפה במאבקם בעבירות אלו. כמו כן, מוצע כי משרד המשפטים יבחן כיצד ניתן לפעול לעידוד מסירת הדיווחים, בין היתר, באמצעות תמריצים כספיים המותנים בכך שדיווחים שהתקבלו הובילו להטלת סנקציות או חילוט כספים על ידי גורמים שיפוטניים או מעין שיפוטניים, כדוגמת תוכנית מתן התמריצים בארה"ב.

12 קידוד הינו תיוג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח.



הפקת כתבות (מידע מודיעיני) ממאגר הדיווחים עבור גופי האכיפה והביטחון

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הפקת כתבות בהתבסס על מאגר המידע - בשנים 2017 - 2021 הפיק אגף המחקר ברשל"ה 5,381 כתבות, (70% מהן הועברו למשטרה, 16% לרשויות מקבילות בחו"ל (FIUs), 7% לרשויות ביטחון בישראל ו-7% לרשות המיסים), בעוד שבתקופה זו הוזנו למאגר המידע 500,013 דיווחים על פעולות בלתי רגילות ו-10.8 מיליון דיווחים על פעולות רגילות.



כתבות מענה - זמני טיפול - כתבת מענה מופקת כמענה לבקשת מידע קונקרטי של רשויות אכיפה וביטחון. הפקת כתבה במהירות תורמת לאפקטיביות של החקירה ושל תפישת הנכסים. 839 מתוך 2,923 כתבות מענה מהשנים 2017-2021 שנבדקו (כ-29%) הופקו לאחר פרק זמן העולה על חודש ימים מאז מועד בקשת המידע. בייחוד בלט הפיגור במענה של רשל"ה על הבקשות של רשות המיסים לקבלת מידע, שביחס אליה מרבית הבקשות (כ-80% מתוך 194 כתבות) נענו לאחר 30 יום ומעלה. רשות המיסים מסרה כי בשל איחור זה, לא מתאפשר לה שימוש אפקטיבי במידע ומשכך הפחיתה את מספר בקשות המידע שלה מרשל"ה וכן צמצמה אותן לבקשת מידע לא מעובד.



התאמת כתבות מענה לצורכי לקוחות המידע - רשל"ה פעלה לקבלת משוב סטטיסטי מחוקרי משטרה לכתבות מענה, כדי שיתייחסו לאיכות הכתבות ויציעו הצעות לשיפור. רשל"ה קיבלה מענים פרטניים ביחס ל-887 כתבות מענה בין ינואר 2019 ועד נובמבר 2021. מניתוח המשובים עולה כי ביחס לשאלה כללית שנשאלה במשוב הסטטיסטי ביחס לכתבות מענה, ב-59% מהכתבות לפחות, הכתבה כללה מידע רלוונטי לחקירה. עם זאת, לפחות ב-29% מהכתבות הכתבה לא כללה מידע רלוונטי לחקירה, וכי במרבית הכתבות (לפחות 67% מהם) הכתבה לא הצביעה על כיווני חקירה חדשים ורלוונטיים לחקירה, כלומר, לא סיפקו למשטרה מידע חדש על נכסים, עבירות, דפוסי הלבנת הון או ישויות. מהמשובים הסטטיסטיים ומ-32 משובים איכותניים של חוקרי משטרה מיחידות מסוימות, מעמדות פרקליטות המדינה ורשות המיסים, ומבדיקת 12 כתבות של רשל"ה לרשות המיסים, עלה כי אין התאמה מלאה בין צורכי לקוחות המידע לבין כתבות המענה. כתוצאה מהאמור, רשויות האכיפה נדרשות להשקיע תשומות רבות כדי לעבד מידע ולנתחו לכדי תרשים בחתכים הרלוונטיים עבורן ולהגיש בקשות נוספות לרשל"ה כדי לקבל מידע שלא פורט בכתבה.



שיתוף לקוחות המידע בחשדות שהועלו בכתבות מענה וכתבות יוזמות - הגם שכתבות יוזמות מסוימות או דיווחים בלתי רגילים שכלולים בכתבות מענה עשויים להיות רלוונטיים ליותר מרשות אחיפה וביטחון אחת, אין אסדרה לגבי אופן הפצת הכתבות או הדיווחים, במקביל לכמה גופים, ורשל"ה מחליטה, ללא תיאום עם כלל הרשויות, מי מלקוחות המידע יקבל את הכתבה היוזמה. כמו כן, רשל"ה מעבירה את הדיווחים שכללה בכתבת מענה, רק למבקש המידע, אף שייתכן שהמידע בדיווחים רלוונטי ללקוחות נוספים. כך, אף שלמרבית עבירות המקור¹³ יש זיקה לרשות המיסים, מרבית הכתבות היוזמות (69% מהן) הופקו עבור המשטרה, ולעומת זאת אחוזים בודדים (5.5%) מהכתבות הופקו עבור רשות המיסים. כמו כן, מאחר שמרבית כתבות המענה (68% מהן) מועברות למשטרה, יתר לקוחות המידע אינם חשופים למרבית החשדות העולים מדיווחים בלתי רגילים שאושרה העברתם בכתבה ללקוח מידע.

התאמת הכתבות היוזמות¹⁴ לצרכי לקוחות המידע - הרוב המוחלט (87% - 100%) של הכתבות היוזמות שהועברו למשטרה, לרשות המיסים או לרשות ניירות ערך, ואשר נבדקו בביקורת, לא הוביל לפתיחת חקירה. האמור מעלה חשש כי המשאבים הרבים שמשקיעה רשל"ה יורדים לטמיון. הדבר עלול לנבוע מתפיסת לקוחות המידע את רשל"ה כמקור למודיעין שאינו מוביל בהכרח לחקירה, מאיכות נמוכה של כתבות רשל"ה, מאי-התאמה של החשדות למדרג החומרה של החקירות שמטופלות ומתועדפות אצל כל אחד מהגופים או מהיעדר רצון של גופים אלו לקדם חקירות בעקבות מידע שהתקבל מרשל"ה.

הכנת כתבה יוזמה בעקבות הצטברות דיווחים בלתי רגילים על ישויות מסוימות או פעילויות מסוימות - אף שב-32 מקרים שנבדקו בביקורת התקבלו ברשל"ה עשרות דיווחים בלתי רגילים בגין בני אדם וחברות שחשודים בעבירות הלבנת הון ועבירות מקור, היא לא שלחה כתבות יוזמות בעניינם. מידע זה הגיע ללקוחות המידע רק כעבור חודשים ארוכים ואף כעבור שנים, וזאת רק בעקבות פנייה שלהם לקבלת מידע על ישויות אלו.

שיעור העברת דיווחים בלתי רגילים ללקוחות המידע - בשנים 2017 - 2021 הוזנו למאגר המידע 500,013 דיווחים בלתי רגילים אך 95% מהמידע שבדיווחים אלה לא הועבר ללקוחות המידע. נתונים שהתקבלו מרשל"ה על תקופה מורחבת, בשנים 2015 - 2021, העלו ממצא דומה. לפיכך, מתעורר חשש כי מיצוי לא מיטבי של המידע משפיע על כך שדיווחים בלתי רגילים שעשויים לכלול חשדות, לא מאותרים במסגרת תחקור מאגר המידע, וכתוצאה מכך פריטי מידע רלוונטיים לא יכללו במענה לבקשות מידע או כתבות יוזמות ולא יועברו לרשויות האכיפה. כמו כן, לא נמצא כי רשל"ה דירגה את הדיווחים הבלתי רגילים, לאחר ביצוע בחינה, באופן שמצדיק את אי העברת החלק הארי שלהם לרשויות האכיפה בשל ערך מודיעיני נמוך עד אפסי.

היבטים בפעילות רשל"ה במוקד המודיעיני המשולב (המשותף לרשל"ה, המשטרה ורשות המיסים) - (א) שיתוף המידע בין רשל"ה למוקד המשולב לצורך מלחמה בפשיעה מאורגנת והפשיעה החמורה ותוצריהן, אינו מיטבי, בשל קשיים משפטיים. כפועל יוצא מכך, שיתוף מלוא המידע לא מתאפשר בכל המקרים; (ב) אף שרשל"ה

13 העבירות המפורטות בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, הן בין היתר של סחר בסמים מסוכנים, סחר בלתי חוקי בנשק, הימורים, שוחד ועבירות מס שונות.

14 ניתוח מידע והעברתו ללקוח המידע בפורמט מוגדר (כתבה) ביוזמתה של רשל"ה ולא כמענה לבקשה שקיבלה.



נדרשה להציב שני נציגים באופן קבוע ובלעדי במוקד המשולב (במימון מועצת קרן החילוט) - נמצא כי היא איישה רק אחת מהמשרות בדרך קבע על ידי הצבת עובד שזה גם עיסוקו היחיד. כמו כן, רשל"ה לא דיווחה למועצת קרן החילוט על הסטת משרה אחת, אלא העבירה לה דיווח שאינו תואם את מצב הדברים לאשורו.

עיקרי המלצות הביקורת

כתבות מענה - זמני טיפול - על רשל"ה לפעול למתן מענה ללקוחות המידע במועד רלוונטי ולהשלים נוהלי עבודה בין רשל"ה לרשות המיסים, וביחס לכל לקוח מידע שיתווסף לגבש נוהל שיחייב עמידה ביעדי טיפול. כמו כן, על מנכ"ל משרד המשפטים לבחון את הסיבות שהובילו לפיגורים המשמעותיים בהעברת מידע מרשל"ה ללקוחות המידע, ובפרט לרשות המיסים. מוצע כי רשל"ה תקבע משכי זמן מירביים לטיפול במענה לבקשות מידע של לקוחות המידע, בין היתר בהתאם למידת מורכבותן ודחיפותן של הבקשות, ותיישם מנגנוני בקרה עיתיים על מנת לנטר את פעילותה ולזהות פיגורים מבעוד מועד.

שיתוף פעולה בין רשל"ה לרשות המיסים - מומלץ כי רשות המיסים ורשל"ה ישלימו יחדיו נוהל לשיתוף פעולה. כן מוצע כי מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד האוצר יבטיחו את שיתוף הפעולה בין רשות המיסים ורשל"ה, וכן ממשקי עבודה תקינים ואפקטיביים בין הגופים.

התאמת כתבות מענה לצורכי לקוחות המידע - מומלץ כי רשל"ה תמשיך לקיים שיח מתמשך עם לקוחות המידע ותמשיך לשפר את המתאם שבין צורכי לקוחות המידע לבין אופן הבניית הכתבות, עיצובן והמידע הכלול בהן.

שיתוף לקוחות מידע נוספים בחשדות שהועלו בכתבות מענה - מוצע כי לטובת שיפור המאבק בפשיעה המאורגנת ותוצריה ולהפקת מרב התועלת הפוטנציאלית מהמידע הנמצא בידי רשל"ה בהתאם למטרת החוק ותקנות העבירות הנוספות, צוות-העל יקים מנגנון לקביעת מתכונת שבאמצעותה יובא לידיעת לקוחות המידע מידע מתוך דיווחים בלתי רגילים כשלעצמם בדבר עבירות מקור הרלוונטיות להם. זאת תוך תיאום מלא בין לקוחות המידע באופן ששיתוף המידע יהיה מידתי בהתחשב בזכות לפרטיות ולא יביא לשיבוש חקירה קיימת או לכפל חקירות.

התאמת הכתבות היוזמות לצורכי לקוחות המידע ושיתוף כלל הלקוחות הרלוונטיים בחשדות שעלו בכתבות יוזמות - כדי לממש את הפוטנציאל הגלום ביכולת המחקר של רשל"ה להפקת ערך מוסף עבור לקוחות המידע במסגרת כתבות יוזמות, מומלץ כי רשל"ה תבחן בגישה מבוססת סיכון בשיתוף לקוחות המידע ופרקליטים המיומנים בתיקי הלבנת הון שימונו לעניין זה על ידי פרקליט המדינה, את הצרכים המבצעיים והחקירתיים של כל אחד מהם, ובהתאם לכך תתאים את פעילות אגף המחקר לצרכים האמורים. כמו כן, מומלץ כי רשל"ה תגבש בשיתוף לקוחות המידע מתכונת לשיתוף מידע הרלוונטי ליותר מלקוח אחד. כך למשל, מוצע לשקול עדכון של כל אחד מלקוחות המידע הרלוונטיים בדבר הלקוחות האחרים שאליהם הועבר מידע או להקים



פורום לקוחות מידע שבו יתקיים שיח שוטף בזמן אמת, ורשל"ה תוכל להיוועץ בו בלוח זמנים קצר לקביעת סדרי עדיפויות בניתוב מידע, בלי לשבש חקירה קיימת, תוך התאמה לסקר הסיכונים הלאומי. מומלץ כי צוות העל יעקוב אחר ביצוע המלצה זו. עוד מומלץ, כי רשל"ה תבחן את הצעת המשטרה להסטת משאבים המנותבים לכתבות יזומות שאינן מניבות פתיחה בחקירה, לצורך סיוע אפקטיבי בתחום כתבות המענה.

הכנת כתבה יזומה בעקבות הצטברות דיווחים בלתי רגילים על ישויות מסוימות



או פעילויות מסוימות - מוצע כי רשל"ה תטמיע כלי ממוכן לניטור ולזיהוי של מצבורי דיווחים איכותיים, בלתי רגילים ורגילים, על ישויות או ישויות קשורות, על מנת שכמות הדיווחים ואיכותם ישמשו אותה בהתאם לגישה מבוססת סיכון בקבלת החלטותיה והם יועברו במקרים המתאימים ללקוחות המידע באופן יזום, בסמוך להצטברות המידע. מומלץ כי רשל"ה תתאם מול כל רשות אכיפה וביטחון מה המודל הרצוי של העברת כתבות יזומות מסוג זה.

שיעור העברת דיווחים בלתי רגילים ללקוחות המידע - כדי לטייב את הפעילות



היזומה של רשל"ה ולנוכח היקף הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים (500,013) לעומת היקף הדיווחים הבלתי רגילים המועברים ללקוחות המידע (24,278; 5%), מוצע, כי רשל"ה תפעל לזיהוי ראשוני של דיווחים בלתי רגילים שעולה מהם חשד לפעילות אסורה לצד קביעת קריטריונים בהיוועצות עם לקוחות המידע באשר לאיכות דיווח בלתי רגיל, כדי להביא למירב את מספר הדיווחים הבלתי רגילים על פעילות בסיכון גבוה המועברים ללקוחות המידע, תוך הפחתת מספר הדיווחים הבלתי רגילים שלטעמה אינם איכותיים דיים ושאינן הצדקה להעבירם אליה או לרשויות אכיפה וביטחון. כמו כן, על הרגולטורים ורשל"ה, כל אחד בתחום סמכותו, לבחון את האמור לעיל, לצורך הדרכה ומניעה של דיווחי יתר או דיווחים חסרים, שאין בהם פוטנציאל לתרומה לפעילותה של רשל"ה בניהול מאגר המידע ובניתוחו.

היבטים בפעילות רשל"ה במוקד המודיעיני המשולב - (א) לנוכח חשיבותם של תוצרי



המידע של המוקד המשולב המופקים עבור גורמי האכיפה והביטחון לשם מאבק בפשיעה המאורגנת והחמורה וכן למלחמה בטרור - מוצע כי צוות-העל, בתיאום עם משרד המשפטים, ישלימו את הדיון בסוגיות העברת המידע - על סוגי השונים - מרשל"ה למוקד המשולב, וכי יפעלו לפתרון הקשיים המשפטיים, תוך איון ראוי בין תכליות החוק וביניהן מניעת הלבנת הון, מניעת מימון טרור לבין הזכות לפרטיות, והעדפת השימוש בכלים מסוימים כדי לאפשר למוקד למלא את ייעודו באופן המיטבי בהתאם להחלטת הממשלה. (ב) על רשל"ה לאייש את שתי המשרות שהוקצו לה לצורך נציגותה במוקד המשולב על ידי הצבת עובדים דרך קבע שזה יהיה עיסוקם היחיד, וכן עליה להקפיד על דיווחים מדויקים. על מועצת קרן החילוט לקיים מעקב כדי לוודא שההנחיה מיושמת ומשרות אלו מאוישות בהתאם להקצאות שאושרו ומומנו על ידה.




נושאים נוספים

תמונת המצב העולה מן הביקורת




קביעת סיווג ביטחוני לכתבות והשפעות הסיווג הגורף על לקוחות המידע - רשל"ה  מסווגת באופן גורף את כלל הכתבות המיועדות ללקוחות המידע - לרבות הכתבות הנוגעות לגופים שאינם שב"כ ומשטרה העוסקים בעניינים פליליים בעלי גוון אזרחי - בסיווג הביטחוני הגורף "סודי ביותר", גם כשהמידע שבהן אינו מסווג בסיווג ביטחוני. זאת בעוד שבנוגע לכתבות שמועברות לרשויות מקבילות בחו"ל המבוססות על מידע זה (מדיווחים רגילים ובלתי רגילים), שעובד כדי להנגיש את המידע, היא קובעת את הסיווג הגורף "חסוי ביותר". הדבר פוגע בתרומה של רשל"ה לרשויות האכיפה.

בקרה על תפקודה של רשל"ה - למרות היקף הפעילות הנרחב של רשל"ה, הקולטת  מיליוני דיווחים רגילים ומאות אלפי דיווחים בלתי רגילים ומפיקה אלפי כתבות ללקוחות המידע לצורך המאבק בהלבנת הון ומימון טרור, ולצד החשיבות בשמירה על עצמאותה, משרד המשפטים לא מבצע תהליכי בקרה סדורים על פעילותה הליבתית של רשל"ה, שאינה נוגעת לעצמאות שיקול הדעת בהחלטות ראש רשל"ה על העברת מידע.

דיווחיה של רשל"ה לכנסת ולציבור - הדיווחים שרשל"ה מעבירה לכנסת ולציבור על  פעילותה אינם משקפים את אפקטיביות הפעילות שלה (הדיווחים הכמותיים על תפוקת פעילותה מתבססים על שיעור השינוי השנתי בפעילותה ביחס לתקופה הקודמת ולא על בסיס מדדים של עמידה בלוחות זמנים; החל משנת 2019 קיים פער מהותי בין הדיווח של רשל"ה לציבור במסגרת הדוח השנתי על שיעור הכתבות היוזמות לבין שיעור בפועל). לדוגמה, בדוח השנתי לשנת 2020 דיווחה רשל"ה לציבור כי שיעור הכתבות היוזמות מסתכם ב- 30%, אף שלפי ניתוח בסיס הנתונים של רשל"ה שיעור הכתבות היוזמות היה 11.54%. מצב דברים זה אינו מאפשר בקרה ציבורית או פרלמנטרית על פעילותה.

עמדות פרקליטים העוסקים בתיקי הלבנת הון ומימון טרור בדבר אפקטיביות  **תרומתה של רשל"ה - לצורך בחינת התרומה של רשל"ה למאבק בפשיעה ובטרור ביצע** משרד מבקר המדינה סקר בין פרקליטים, באמצעות פרקליטות המדינה (להלן - סקר הפרקליטים), לגבי 26 תיקים פליליים שטופלו בפרקליטות, שכללו תפישות נכסים מכוח חוק הלבנת הון בשנת 2020, וכך 3 תיקים פליליים שטופלו בפרקליטות בנושא טרור שכללו תפישות נכסים מכוח חוק המאבק בטרור בשנים 2018 - 2021. שבעה (27%) מ-26 התיקים שנבדקו בסקר הפרקליטים, שבוצעה בהם תפיסת רכוש מכוח חוק איסור הלבנת הון בסך כולל של כ-20 מיליון ש"ח, לא כללו שום כתבה שהפיקה רשל"ה, ולפיכך רשל"ה או משטר הדיווחים לרשל"ה לא תרמו, באמצעות תיקים אלה, שום תרומה למלחמה הכלכלית בפשיעה.

על פי נתוני סקר הפרקליטים שערך משרד מבקר המדינה, לגבי תיקים שבהם נתפס בשנת  2020 רכוש בסך כולל של 124 מיליון ש"ח מכוח חוק איסור הלבנת הון, ההערכת



המתוכללות של הפרקליטים בנוגע למידת התרומה של כתבות רשל"ה לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה בטווח של 0 עד 5 הן כדלהלן: ב-12 (63%) מ-19 התיקים שכללו כתבות הוערכה מידת התרומה ב-0, והנכסים שנתפסו במסגרת תיקים אלו שיעורם 60% מכלל הנכסים שנתפסו בתיקים שכללו כתבות בתקופה הנבדקת. כמו כן ב-2 (11%) מ-19 התיקים האמורים, אשר עוסקים ב-20% מכלל הנכסים שנתפסו בתקופה הנבדקת הוערכה מידת התרומה ב-1. הערכת הפרקליטים בדבר אפקטיביות האכיפה טעונה בחינה. במיעוט התיקים שבהם עלה כי התרומה של כתבות רשל"ה לביסוס תשתית עובדתית חדשה ולאיתור רכוש חדש הייתה רבה יחסית, נתפסו 20 מיליון ש"ח אך בפועל 12 מיליון ש"ח (60%) מתוכם הוחזרו לגורמים שמהם נתפסו, ולגבי יתרת הסכום - 8 מיליון ש"ח - טרם הוגשה בקשת חילוט או טרם התקבלה החלטה בעניינה. יובהר כי בעניין זה לא נבדק אם התרומה הנמוכה כאמור נעוצה בהתנהלות של רשל"ה או של יתר הגורמים הרלוונטיים במערך האכיפה.

מניתוח מענה הפרקליטות עלה כי עבודת רשל"ה תרמה תרומה נמוכה לביסוס הראיות או לאיתור רכוש בשלושה תיקי הטרור שנבדקו, שעסקו ברכוש שנתפס בשנים 2018 – 2021, מכוח חוק המאבק בטרור. יצוין כי בשנים 2014 - 2016 מספר הכתבות בנושאי טרור שמסרה רשל"ה ללקוחות המידע (אשר הוכנו ביוזמת רשל"ה או לבקשת לקוחות המידע) היוו כ-10% מכלל הכתבות שנמסרו בתקופה זו לכלל לקוחות המידע.



עיקרי המלצות הביקורת

קביעת סיווג ביטחוני לכתבות - מוצע כי רשל"ה בשיתוף שב"כ, מערך הסייבר הלאומי ולקוחות המידע, כל אחד בתחום סמכותו, יגבשו מתווה להעברת מידע שאינו מסווג ביטחוני ללקוחות המידע, בסיווג שתואם את רגישות המידע בפועל.



בקרה על תפקודה של רשל"ה - מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה העומדת בראש התביעה הכללית והמכהנת כיו"ר צוות העל בשיתוף מנכ"ל משרד המשפטים, ישקלו לקדם פעולות לקביעת יעדים בפעילות האיסוף והמחקר של רשל"ה ולמדידה של האפקטיביות של פעילותה למול היעדים שקבעה, בדומה להתערבות צוות העל בעניין הפיקוח על הנש"פים על ידי רשות שוק ההון. עוד מומלץ כי הליך הגדרת היעדים ותהליכי העבודה הנדרשים להשגתם, ייעשה על ידי רשל"ה בשיתוף גורמי החקירה והתביעה וכי במסגרת זו ינתן דגש לפעילות עבריינית ותחומים בסיכון גבוה, כגון באמצעות נש"פים שהם נותני שירותי מטבע (ציינג'ים) ולגופים שעוסקים במטבעות קריפטוגרפיים, בהתאם לסקר הסיכונים הלאומי משנת 2021.



דיווחיה של רשל"ה לכנסת ולציבור - על מנת לשקף את אפקטיביות פעולתה של רשל"ה ולאפשר בקרה ציבורית ופרלמנטרית עליה, מוצע לבחון דרכים לשיפור הדיווחים של רשל"ה לכנסת ולציבור. מומלץ כי רשל"ה תבהיר את אופן חישוב הנתונים המוצגים, על מנת שישקפו במדויק את טיבה וסוגה של הפעילות שביצעה.



עמדות פרקליטים העוסקים בתיקי הלבנת הון ומימון טרור בדבר אפקטיביות תרומתה של רשל"ה - רשל"ה היא הגורם הממשלתי היחיד שיש לו גישה מלאה למאגר





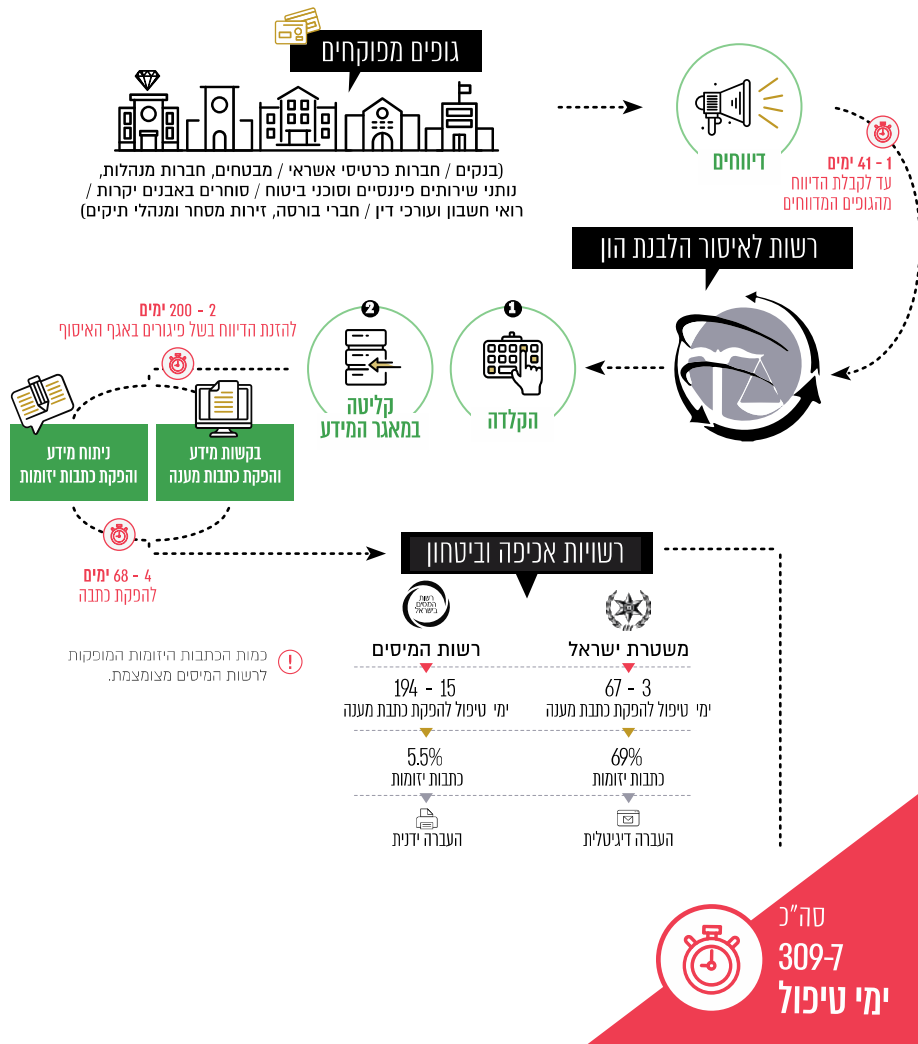
המידע, והוא היחיד שהוסמך להפיק עבור לקוחות המידע כתבות בנושא הלבנת הון ומימון טרור המתבססות על המידע שבמאגר. נוכח זאת מוצע כי תרומת הכתבות שמפיקה רשל"ה לגיבוש הראיות בתיקים בנושאים אלה, תיבחן על ידי הגורמים המוסמכים.

אפקטיביות משטר הדיווחים ופעולות רשל"ה - מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תניע מהלך לבחינת האפקטיביות של משטר הדיווחים ופעילות רשל"ה בהיבטים מהותיים ותפעוליים, ולבחינת תרומתם למערך האכיפה הכלכלית ולמאבק בטרור וכי תבחן גם את הנתונים שהועלו בדבר היקפם של הרכוש שנתפס והחילוטים, כל זאת בשיתוף מנכ"ל משרד המשפטים. זאת כדי לבדוק באיזו מידה התשומות שהשקיעו המערך הממשלתי והמגזר הפרטי ביישום החובות במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות העלויות שאינן ניתנות לכימות, הולמות את מידת האפקטיביות של מערך האכיפה במימוש עקרון יסוד של האכיפה הכלכלית - חילוט רכוש הכולל את פירות העבירה או רכוש בשויים.

בהתאם לממצאים שיועלו, מומלץ לבחון אילו פעולות יש לנקוט על מנת לשפר במידה ניכרת את תרומת המידע שמעבירה רשל"ה לגופי האכיפה והביטחון, לצורך העצמת האכיפה הכלכלית למאבק בפשיעה ובתוצריה ובפרט לצורך מאבק בטרור. זאת, בין שהשיפור נדרש בפעילות הגופים המדווחים, רשל"ה, רשויות האכיפה או הפרקליטות. עוד מומלץ לבחון קביעת חובת דיווח בלתי רגיל לכלל המגזרים המדווחים, בדומה לתאגידים הבנקאיים, כך שתהיה חובת דיווח בלתי רגיל, רק כשיש חשש לפעילות אסורה ולא בכל מקרה של פעילות הנחזית כבלתי רגילה, זאת לצד הקפדה כי הדיווחים יועברו רק במקרים אלו. זאת כדי שהדבר יביא לקבלת דיווחים איכותיים, יאפשר לרשל"ה למצותם במלואם, לנתחם באופן מיטבי ולהעביר מידע ללקוחות המידע במועד רלוונטי כך שיתרום לחקירה.



תרשימים 2א ו-2ב: מעגלי הליקויים בדוח בנושא טווחי זמני הטיפול*, התאמת המידע ללקוח המידע, היקף המידע וטיב השירות הניתן לרשות המיסים לעומת אלו שניתנים למשטרה



* טווח זמני טיפול חושב לגבי כ-80% מסוגי הפעילות, ללא התייחסות לכל אחד מ-10% שנמצאו בקצוות הפעילות, העליונים והתחתונים, למניעת הטיה.

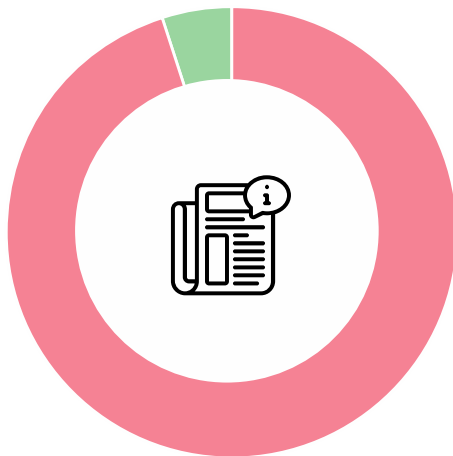


התאמת הפעילות לצורכי לקוחות המידע

| | | | |
|--|---|--|--|
| | סיווג גורף "סודי ביותר" לכתבות. | | אי מיצוי מידע מודיעיני באופן מיטבי מדיווחים בלתי רגילים, ובייחוד, מצרופות כ-230,000 דיווחים החל מאוקטובר 2021. |
| | ליקויים בשיתוף המידע עם המוקד המודיעיני המשולב. | | אחוזים בודדים משיעור הכתבות היזומות מובילים לחקירה. |
| | | | אי-שיתוף מידע מיטבי עם כלל לקוחות המידע הרלוונטיים. |

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

תרשים 3: שיעור הדיווחים הבלתי רגילים שנכללו בכתבות ללקוחות המידע לעומת מספרם הכולל של הדיווחים הבלתי רגילים שהתקבלו ברשל"ה, 2017 - 2021



95%
דיווחים שלא נכללו בכתבות

5%
דיווחים שנכללו בכתבות

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



סיכום

רשל"ה משמשת יחידת מודיעין פיננסי שיעודה לסייע לרשויות האכיפה והביטחון במילוי תפקידן במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור ובהעמדה לדין בגינן. לשם כך, הופקדו בידיה סמכויות לדרוש ולקבל מידע רב מגופים פיננסיים ועסקיים, לנתחו ולהעבירו בתוך זמן קצר כדיעות לרשויות האכיפה (כגון משטרת ישראל ורשות המיסים) ולרשויות הביטחון (כגון השב"כ), על מנת שאלו יפעלו למניעת פשיעה ולאכיפת הדין בתחומי הלבנת ההון ומניעת טרור.

דוח ביקורת זה חשף שורה ארוכה של ליקויים בתפקודה של רשל"ה וביכולתה למלא את תפקידה תוך יישום תהליכים ליבתיים בעבודתה באופן יעיל ומיטיבי, באופן שעשוי לפגוע ביכולתה לסייע לרשויות האכיפה והביטחון במילוי תפקידן במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור ובהעמדה לדין בגינן, כל זאת תוך איזון עם הזכות לפרטיות. אלו מחייבים את משרד המשפטים לקיים בחינות ולנקוט בפעולות בכמה תחומים עיקריים:

- 1. תוצריה של רשל"ה - תוצריה של רשל"ה צריכים להיבחן בראי הנטל הכבד שהוטל על הציבור והגופים הפיננסיים הנדרשים לקיים משטר דיווחים נרחב וסבך הכרוך בתשומות כספיות וביורוקרטיות רבות. כמו כן, ממצאי סקר הפרקליטים שנערך על ידי משרד מבקר המדינה, ביחס לתרומת כתבות רשל"ה לגיבוש תשתית ראייתית ואיתור נכסים לחילוט, מצריכים בחינה באיזו מידה התשומות שהשקיעו המערך הממשלתי והמגזר הפרטי ביישום החובות במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות העלויות שאינן ניתנות לכימות, הולמות את מידת האפקטיביות של מערך האכיפה במימוש עקרון יסוד של האכיפה הכלכלית - חילוט רכוש הכולל את פירות העבירה או רכוש בשויים.**
- 2. הערכת הביצועים של רשל"ה - הליקויים שהועלו מחייבים בחינה וניתוח של התהוותם ואופן הטיפול בהם.**
- 3. סטנדרט תפקודי מחייב - א. ביצוע שינוי משמעותי במערך התפקודי של רשל"ה בתחום הקליטה, הניתוח וההעברה של המידע הרב המגיע אליה, מחייב הטמעה של יעדים מדידים לתפקודה בכל הנוגע לפעילויות הליבה שהיא מקיימת; וכן מדידה ומעקב שוטף אחר הביצועים שלה והפקת לקחים מתוצאות המדידה. ב. נדרש לחדד את ההבנה ולהטמיע ברשל"ה דפוס תפקודי לפיו מידע משמעותי המתקבל אצלה או שנדרש ממנה על ידי גופי האכיפה והביטחון אשר אינו מטופל ומנותח בתוך פרק זמן קצר - עלול לפגוע ביכולת של גופים אלו למנוע עבירות ולאכוף את הדין ביחס לתחום הלבנת הון, מימון טרור ועבירות מקור, במסגרת המאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת והמלחמה כנגד הטרור.**
- 4. שקיפות עבודת רשל"ה - בדיווחים שמסרה רשל"ה במהלך השנים לוועדת חוקה חוק ומשפט, להנהלת משרד המשפטים, לרגולטורים, לגופים המדווחים ולציבור - לא היה כדי לשפוך אור על הפערים התפקודיים שבעבודתה או על מידת האפקטיביות שלה בהיבט של תרומה לפעילות לקוחות המידע. מוצע על כן לקבוע סטנדרט למסירת דיווחים אלו תוך הגדרת חולוציית המידע המועבר ותדירותו.**
- 5. הפיקוח על נש"פים - מוצע כי ככל שרשל"ה אכן תוסמך בעתיד, בהתאם להחלטת הממשלה, לפקח על מגזר הנש"פים, הרי שלאור הסיכון להלבנת הון הנשקף ממגזר זה ובפרט מנותני שירותי מטבע (צ'יינג'ים) ונותני שירותים במטבעות קריפטוגרפיים, היא תבצע**



פעולות פיקוח, ביקורת ואכיפה על מגזר זה, שיבטיחו העברת דיווחים איכותיים, אשר יהיה בהם כדי לתרום למאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת ובמימון טרור, שעושים שימוש במוסדות פיננסיים במגזר זה.

האחריות לפעולתה התקינה של רשל"ה מוטלת על שר המשפטים, מנכ"ל משרד המשפטים וראשת רשל"ה. על כן גורמים אלו מחויבים לנקוט בכל הפעולות הדרושות על מנת להבטיח את השיפור הנדרש בפעילות הליבה של רשל"ה, ולהמשך טיוב שיתוף הפעולה בינה ובין לקוחות המידע. פעולה זו דרושה כדי להצדיק את הטלת משטר הדיווחים ועלויותיו על הציבור, כדי לתרום באופן אפקטיבי לרשויות החקירה והביטחון, בפרט במלחמה כנגד פשיעה מאורגנת, פשיעה חמורה ומימון טרור, וכדי שרשל"ה תקיים את ייעודה לפי חוק, ביעילות ומועילות.

רשימת קיצורים

1. **חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, תקנות וצווים שהותקנו מכוחו** - החוק הביא להקמת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה), להקמת מאגר המידע, להסמכת רגולטורים לבצע פיקוח ביקורת ואכיפה על מגזרים מפוקחים ולהטלת חובה על מגזרים מפוקחים להעביר דיווחים לרשל"ה.
2. **רשל"ה** - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור היא יחידה במשרד המשפטים האחראית למאגר המידע.
3. **מאגר המידע או המאגר** - מאגר המידע שהוקם מכוח חוק, באחריות רשל"ה. המאגר כולל דיווחים שמתקבלים ברשל"ה מכוח חוק ומידע נוסף.
4. **דיווחים** - מידע פיננסי המגיע מגופים פיננסיים וחוף-פיננסיים לרשל"ה.
5. **רגולטורים** - חטיבת המפקח על הבנקים בבינק ישראל, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון (להלן - רשות שוק ההון), מינהל הדואר במשרד התקשורת, המפקח על היהלומים במשרד הכלכלה והתעשייה והמפקחת על נותני שירותים עסקיים במשרד המשפטים, אשר אחראים לבצע רגולציה על המגזרים המפוקחים.
6. **המגזרים המפוקחים** - מגזרים פיננסיים וחוף-פיננסיים שהוחל עליהם פיקוח מכוח החוק.
7. **המגזרים המדווחים** - המגזרים המפוקחים שמחויבים להעביר דיווחים לרשל"ה.
8. **לקוחות מידע או רשויות אכיפה וביטחון** - הגורמים הממשלתיים שמוסמכים לפי חוק איסור הלבנת הון ותקנותיו לבקש מרשל"ה מידע בתנאים מסוימים או שיכולים לקבל מידע מרשל"ה ביוזמתם בתנאים מסוימים. הגורמים הם: משטרת ישראל, רשות המיסים, רשות ניירות ערך, המחלקה לחקירת שוטרים במשטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, יחידה מסוימת בממונה על הביטחון במערכת הביטחון, אגף המודיעין בצה"ל וכן רשויות מקבילות בחו"ל (הדומות לרשל"ה) המכונות FIUs.
9. **ארגון FATF וארגון MONEYVAL** - ארגון FATF הוא ארגון בין-לאומי שקובע סטנדרטים והנחיות בנושא המאבק העולמי בהלבנת הון ומימון טרור, וארגון MONEYVAL הוא ארגון דומה, ברמה המקומית באירופה, שמיישם את הנחיות ה-FATF.



10. **EGMONT GROUP** - קבוצה המאגדת את כלל הרשויות הדומות לרשל"ה - FIUs.
11. **כתבות** - המסמך שבאמצעותו רשל"ה מעבירה מידע ללקוחות המידע.
12. **נותני שירותים פיננסיים** - 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), יכוננו להלן גם "נש"פים"¹⁵.

15 יצוין כי קודם ל-2021, הנש"פים (כגון חלפני הכספים (המכונים צייג'ים)) 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.



הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור - הטיפול במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור

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. עבירת הלבנת הון היא עבירה פלילית בישראל כאשר הרכוש בבסיסה קשור לאחת העבירות המפורטות בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון או החוק)¹⁶, 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). הליך הלבנת הון מתבצע באופן תלת-שלבי הכולל את השלבים האלה, כמפורט בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: שלבי הלבנת ההון



16 חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.



על פי נתוני אתר ה-FATF (Financial Action Task Force), בעיבוד משרד מבקר המדינה¹⁷.

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הוקמה על ידי שר המשפטים בשנת 2002 מכוח חוק איסור הלבנת הון, כחלק ממאמצי מדינת ישראל להילחם בהלבנת הון ומימון טרור, ובהתאם להמלצות ה-FATF¹⁸ להקים רשות לאומית למודיעין פיננסי בכל מדינה - Financial Intelligence Unit (להלן - FIU), והקמת משטר דיווחים מגופים פיננסיים וחץ-פיננסיים וכן דיווחים ממעברי גבול (להלן - גופים מדווחים), שיועברו למאגר המידע שמנהלת יחידת ה-FIU בכל מדינה. חוק איסור הלבנת הון קובע כי רשל"ה תנהל את מאגר המידע, תעבד את המידע שבמאגר ותאבטח אותו, תחליט בדבר העברת המידע לגורם המוסמך לקבלו לפי חוק זה ותעבירו לגורם כאמור, הכול לשם יישום חוק איסור הלבנת הון וחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן - חוק המאבק בטרור). מכוח חוק איסור הלבנת הון הותקנו תקנות וצווים ליישום חוק זה. לפי המלצות ה-FATF, משטר איסור הלבנת הון ייושם בגישה מבוססת סיכון (risk-based approach) (להלן - גישה מבוססת סיכון)¹⁹. רשל"ה ויתר יחידות ה-FIU ברחבי העולם, חברות בקבוצת EGMONT (להלן - אגמונט) ופועלת בהתאם לכללי הקבוצה.

תפקידה המרכזי של רשל"ה על פי חוק איסור הלבנת הון הוא קבלת דיווחים מהגופים המדווחים (להלן - קבלת דיווחים), הזנתם למאגר המידע (להלן - הזנת דיווחים) ניהול מאגר המידע (להלן - מאגר המידע)²⁰, ניתוח מידע והעברתו בפורמט מוגדר (להלן - כתבה), לצורך המטרות הקבועות בחוק, ביוזמת רשל"ה (להלן - כתבה יזומה) או כמענה לבקשת מידע (להלן - כתבת מענה), לרשויות אכיפה וביטחון, ובהן משטרת ישראל, רשות המיסים, יחידות ה-FIU מרחבי העולם וכן רשויות ביטחון בישראל (שירות הביטחון הכללי, אגף המודיעין בצה"ל, יחידה מסוימת באגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים) (להלן - לקוחות המידע או רשויות אכיפה וביטחון). לרגולטורים יש אפשרות לקבל מידע לצורך פיקוח על ביצוע הוראות חוק איסור הלבנת הון ולצורך הטלת עיצום כספי לפיו, וזאת להבדיל מיתר לקוחות המידע.

לפי חוק איסור הלבנת הון, גופים נוספים בעלי סמכויות למניעת הלבנת הון ומימון טרור נמנים עם לקוחות המידע של רשל"ה, אך הסמכות לקבל מידע מותנית בקביעת כללים בעניין במסגרת תקנות, וטרם נקבעו כללים כאמור לגבי כלל לקוחות המידע. בשנת 2022 אושרו התקנות שבעטיין גם מח"ש ורשות ניירות ערך הן לקוחות מידע שרשאיות לבקש מידע. לפיכך, ניתוחים בעניין המידע שמפיקה רשל"ה עבור רשויות אכיפה בוצעו בעיקר ביחס למשטרה ולרשות המיסים.

<http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/> 17

<https://www.fatf-gafi.org/about/> 18

19 בגישה מבוססת סיכון, ננקטים אמצעים להפחתת הסיכון ומבוצע תעדוף של הסיכונים שבטיפול, בין היתר, בהתאם לחומרת הסיכון והסתברות התרחשותו.

20 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 המפרץ.



בנוסף לאמור, תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברות לרשות אחרת), התשס"ו-2006 מאפשרות למשטרה ולשב"כ להעביר כתבות שהתקבלו מרשל"ה, בתנאים הנקובים בתקנות, לגופים הבאים: משטרה, שב"כ, משטרה צבאית חוקרת, יחידה לחקירות פנים של המשטרה הצבאית, מח"ש, רשות ניירות ערך, רשות הגבלים עסקיים, רשות המיסים, אמ"ן בצה"ל, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים, שר הביטחון, שירות בתי הסוהר, רגולטורים לפי חוק איסור הלבנת הון, ועדה להטלת עיצום כספי לפי חוק איסור הלבנת הון. קיימות תקנות נוספות שמאפשרות לרשות המיסים, לרשות ניירות ערך ומח"ש להעביר במודל דומה, כתבות לרשויות אחרות. רשימת הגופים בתקנות האחרות, שונה²¹.

יצוין כי על פי החוק, השימוש בסמכות להעביר ולקבל מידע ייעשה באופן שאין בו כדי לפגוע במידה העולה על הנדרש בפרטיותו של אדם, ולקוחות המידע אינם רשאים להשתמש בכתבות או במידע שבכתבות כראיות, אלא עליהן לאתר את המידע הפיננסי המוצג בכתבה על ידי הוצאת צווים שיפוטיים או על ידי בקשת עזרה משפטית ממדינות זרות.

כמו כן, רשל"ה אוגרת מידע נוסף ממקורות פומביים וחסויים, בהתאם לדרישות החוקיות החלות על כל סוג של מידע, לרבות דרישות אבטחת מידע והגנת הפרטיות, ומשתמשת בו במסגרת ניתוחים שמבוצעים במאגר המידע, על מנת להעשיר את מאגר המידע ותוצריו.

רשל"ה חברה בכמה מנגנונים בתחום האכיפה:

1. "צוות-העל" בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - צוות-העל והיועמ"ש לממשלה, בהתאמה) הוקם מכוח החלטת ממשלה (להלן - החלטה 4618) בינואר 2006²² על מנת להתוות את המדיניות למלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן.
2. "הוועדה המתמדת"²³ הוקמה 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 (להלן - הוועדה המתמדת).

21 תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר לפקיד מכס חוקר לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברות לרשות אחרת) (תשע"ז - 2017); תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר לחוקר ניירות ערך לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברות לרשות אחרת), תשפ"ב-2022; תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למח"ש לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברות לרשות אחרת), תשפ"ב-2022.

22 החלטת הממשלה 4618, "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן" (ינואר 2006). בהחלטה זו הוחלט על העצמת המאבק בארגוני הפשיעה החמורה והפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, על ידי אימוץ מדיניות ובה ישולבו היכולות של כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ולשם כך להקים את הפורומים המשותפים המפורטים בהחלטה, ובהם צוות-העל. כמו כן נקבע בהחלטה האמורה כי פורומים אלה יקבעו ויובילו את יעדי התוכנית למלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן. בכפוף לצוות-העל פועל הצוות המכי, שתפקידו לשמש מטה לצוות-העל, האחראי להכנת דיוני הצוות כדי להבטיח שהיא מתבצעת כנדרש, לרבות גיבוש סדר היום לשיבותיו ופיקוח על החלטותיו. הצוות המכי הוקם בשנת 2018, מכוח החלטת היועמ"ש לממשלה. החלטה 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).

23 הוועדה מגבשת תוכניות שנתיות ורב-שנתיות למימוש המדיניות בהתבסס על החלטות צוות-העל.



3. ה"מוקד המודיעיני המשולב" (להלן - המוקד המשולב), הוקם גם הוא מכוח החלטת ממשלה 4618, ובו משתתפים גם נציגים מהמשטרה ומרשות המיסים שלכל אחד מהם גישה למאגרי המידע של ארגונו. הרשויות שנציגיהן משתתפים במוקד מחליפות מידע מודיעיני ויוזמות חקירות משותפות, ואלה מובאות לאישור הוועדה המתמדת ונדונות בישיבותיה.

ליבת הפעילות ברשל"ה מחולקת בין שני אגפים: קבלת המידע והזנתו מבוצעים על ידי אגף האיסוף ברשל"ה (להלן - אגף האיסוף); ניתוח המידע וגיבושו לכתבה מבוצעים על ידי אגף המחקר (להלן - אגף המחקר). אגף המחקר היה אחראי לבצע גם מחקר אסטרטגי בנושא דפוסי הלבנת הון (להלן - דפוסי הלבנת הון או טיפולוגיות הלבנת הון), אשר מתפרסם לציבור במסגרת דוח שנתי ופרסומים עיתיים לגופים המדווחים במסגרת מפגשים או פרסומים ממוקדים וכן מועבר לגופי רגולציה ומדיניות שיפורטו להלן. במסגרת שינוי ארגוני בספטמבר 2021 הטיפול בניתוח האסטרטגי האמור, להבדיל מהכנת כתבות, הועבר לאגף חדש ברשות - אגף אסטרטגיה. כתבות לגופי FIU מטופלות, ככלל, על ידי האגף הבין-לאומי ברשל"ה (להלן - האגף הבינ"ל).

בישראל קיים משטר רגולציה בנושא הלבנת הון המסדיר את התנהלות הגופים המפוקחים בנושאים רבים, לרבות בנושא הדיווח²⁴. משטר זה מאוסדר על ידי רגולטורים ראשיים - שרים שהגופים המדווחים נמצאים באחריותם וכן נגיד בנק ישראל, שהוסמכו לאסדר בצווים את פעילות הגופים המדווחים לפי הוראות חוק איסור הלבנת הון (להלן - הרגולטורים הראשיים), וגורמים מטעם הרגולטורים הראשיים שמפקחים על הגופים המפוקחים - המפקח על הבנקים בבנק ישראל, מינהל הדואר במשרד התקשורת, המפקח על היהלומים, רשות שוק ההון רשות ניירות ערך והממונה על נותני שירות עסקי במשרד המשפטים (להלן - רגולטורים). המגזרים המפוקחים הם כמפורט בחוק איסור הלבנת הון ובצווים שהוצאו מכוחו: תאגידים בנקאיים, חברות מנהלות, נותני שירותים פיננסיים, חברות ביטוח וסוכני ביטוח, חברי בורסה שאינם בנקים, מנהלי תיקים, זירות סוחר, בנק הדואר, סוחרים באבנים יקרות ונותני שירות עסקי²⁵. מגזרים אלו נבדלים זה מזה מבחינת הצווים החלים עליהם, אשר נקבעים בהתאם לצורכי המגזר ולמאפייניו, אך יש חובות עקרוניות שחלות על כלל המגזרים או על רובם, כגון חובות דיווח מכוח החוק ובהתאם לקבוע בתקנות ובצווים. לרגולטורים סמכות לבצע פיקוח, ביקורת ואכיפה על יישום חוק איסור הלבנת הון, כגון על יישום חובת הדיווח.

בהחלטת הממשלה בנושא התוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית מאוקטובר 2021²⁶ הורתה הממשלה כי "שר המשפטים ושר האוצר יגבשו בתוך 21 יום מתווה להסמכת רשל"ה לצורך פיקוח ואכיפה מנהלית על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים²⁷ 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". בפברואר 2022 החליט

24 בעניין זה ראו בהרחבה דוח מבקר המדינה 72ג, **משטר איסור הלבנת הון בישראל** (2022) (להלן גם - דוח הביקורת הקודם).

25 להרחבה על מגזרים אלו ועל היבטי רגולציית הלבנת הון ראו הדוח האמור לעיל. נותני שירות עסקי, הינם עורכי דין ורואי חשבון, העוסקים בפעולות המנויות בסעיף 38 לחוק איסור הלבנת הון.

26 החלטת הממשלה 549, "התוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית" (אוקטובר 2021).

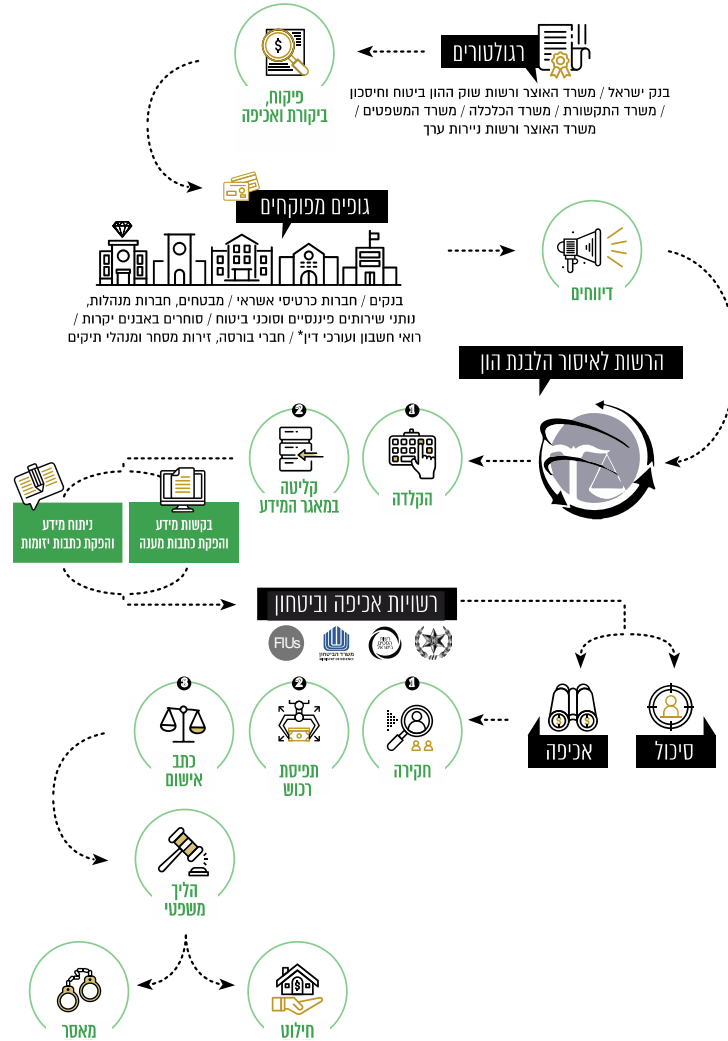
27 מוכרים גם כצ'יינג'ים.



מנכ"ל משרד האוצר להמליץ על מתווה כפי שהוצע על ידי מנכ"ל משרד המשפטים, לפיו רשל"ה תוסמך במקביל לרשות שוק ההון לבצע ביקורת ואכיפה לגבי נותני שירותים פיננסיים. עם זאת, רשות שוק ההון תהיה רשאית ליזום ביקורת על נותני שירותים פיננסיים (להלן - נש"פים) בתחומי הלבנת הון בהתאם לתוכנית העבודה השנתית אשר רשל"ה תעודכן מראש בעניינה, ובמקרים אלו הביקורת תבצע באותה השנה על ידי רשות שוק ההון בלבד. עוד החליט כי אם רשות שוק ההון לא תבצע ביקורת מהותית על גורם מסוים בהתאם לתוכנית העבודה, רשל"ה תהיה רשאית לבצע ביקורת על גורם זה. במועד הביקורת רשל"ה טרם הוסמכה בחקיקה ראשית לבצע ביקורת כאמור.

בתרשים 2 להלן יוצג תהליך זרימת המידע המודיעיני הפיננסי מכוח משטר איסור הלבנת הון, המועבר מהגופים המדווחים לרשל"ה, ומרשל"ה ללקוחות המידע:

תרשים 2: תהליך זרימת המידע מהגופים המדווחים לרשל"ה, וממנה ללקוחות המידע**



על פי נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * כל סקטור בהתאם לחובות הדיווח שלו המוגדרות בצו החל עליו. יצוין כי על פי האסדה הקיימת, מגזר נש"עים אינו מחויב להעביר לרשל"ה דיווחים. המאגר כולל גם דיווחי מכס, דיווחים מאזרחים על פעילות במזומן מול תושב הרשות הפלסטינית ומידע שמקורו בפניות ציבור.
 ** בתרשים זה לא הוצג נתיב עקיף של העברת מידע לרגולטורים ולרשויות אכיפה נוספות, הפועל, בין היתר, באמצעות המשטרה ובכפוף לשיקול דעתה, מכוח תקנות ייעודיות²⁸. פירוט בנוגע לנתיב זה יובא להלן בדוח.

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



פעילות הרגולטורים, משטר הדיווחים, פעילות רשויות האכיפה ותפקידה של רשל"ה בניהול מאגר המידע ובהפקת מידע ללקוחות המידע - כל אלה נכללים במסגרת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל (להלן - המשטר).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2020 עד יוני 2022 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה היבטים רוחביים הנוגעים לליבת פעילות הרשות לאיסור הלבנת הון. הביקורת בוצעה ברשל"ה; במשטרת ישראל (להלן - המשטרה); ברשות המיסים; בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח על הבנקים); 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 ראש הממשלה ובמערך הסייבר הלאומי. במסגרת הביקורת נותחו נתונים מתוך בסיסי הנתונים של רשל"ה. ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו. זאת לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ ובקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

יצוין כי פעילותה של רשל"ה נבחנה בדוחות בין-לאומיים של ארגון ה-MONEYVAL²⁹ בשנת 2008³⁰ (ודוחות מעקב בשנים 2009 ו-2011) ובשנת 2013³¹, וכן על ידי ארגון ה-FATF בשנת 2018³². בדוח הביקורת משנת 2018 רשל"ה זכתה לציון הגבוה ביותר האפשרי על פעילותה (HIGH EFFECTIVENESS) בכל הנוגע לפעילות הרשות ולשימוש במידע פיננסי לצורך חקירת הלבנת הון.

משרד מבקר המדינה מציין כי מתודולוגיית הביקורת של ה-FATF שונה מהותית ממתודולוגיית הביקורת בדוח זה.

משרד מבקר המדינה בחן בעבר היבטים שונים בפעילות הממשלה למניעת הלבנת ההון, וממצאי הביקורת פורסמו בכמה דוחות שנתיים כשלאחרונה פורסם דוח מערכתי בנושא משטר איסור הלבנת הון בישראל במאי 2022³³. הדוח הנוכחי משלים סדרה של שלושה דוחות מרכזיים שעוסקים בפעילות המדינה כנגד ארגוני פשיעה ופשיעה חמורה, כמוצג בתרשים 3, אשר הצביעו על ליקויים בתפקוד הרשויות:

29 משמש ארגון אזורי עצמאי של מועצת אירופה, בדומה ל-FATF.

30 Moneyval, Mutual evaluation of Israel (2008).

31 Moneyval, Mutual evaluation of Israel (2013).

32 FATF, 4th round of mutual evaluations - joint Fatf/Moneyval mutual evaluation of Israel (October 2018).

33 דוח שנתי 72, משטר איסור הלבנת הון בישראל (2022).



תרשים 3: פעולות הביקורת בנושא המלחמה בפשיעה המאורגנת והפשיעה החמורה, 2020 - 2022

פעולות הביקורת בנושא המלחמה בפשיעה המאורגנת והפשיעה החמורה בשנים 2020-2022



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.

ניהול מאגר הדיווחים על ידי אגף האיסוף ברשל"ה

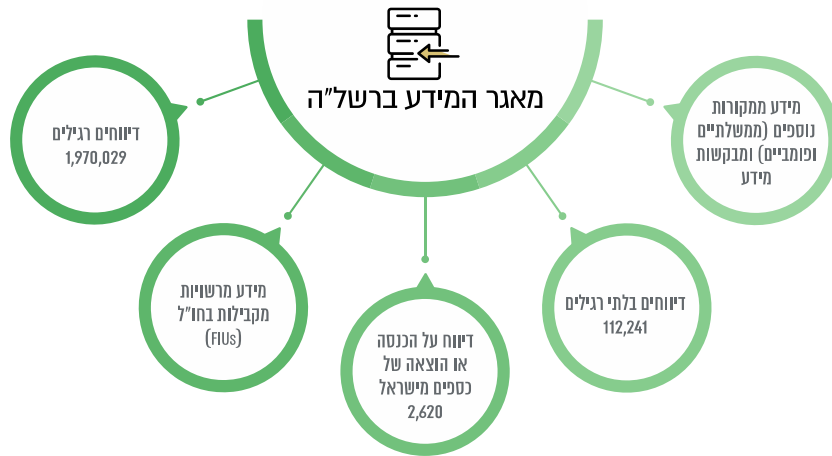
חוק איסור הלבנת הון והצווים המגזריים מחייבים את מרבית המגזרים המפוקחים לדווח לרשל"ה על פעולות רגילות ופעולות בלתי רגילות. פעולות רגילות הן פעולות שיש לדווח עליהן ללא שיקול דעת או קיומו של חשד או חשש לפעילות אסורה, אלא בשל מאפיין ספציפי-טכני³⁴, כגון סכום הפעולה וסוגה או פעולה שסכומה עולה על סף מסוים שבוצעה 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 חשש כי היא קשורה לפעילות האסורה לפי חוק איסור הלבנת הון או חוק המאבק בטרור (להלן - דיווח על פעולות בלתי רגילות או דיווחים בלתי רגילים, בהתאמה). למשל, דיווח בלתי רגיל עשוי לכלול תיאור של מפגש ממשי בין עובד גוף מדווח לבין לקוח, שבו העובד מקבל מידע שמעלה אצלו חשש לאירוע בעל פוטנציאל פלילי או לתיאור זיהוי פעולות פיננסיות על ידי עובד של גוף מדווח או מערכת ניטור בגוף מדווח שמזהה פעילות חריגה או דפוס, שעשויים להיות בעלי פוטנציאל פלילי. כאמור, החוק הסמיך את רשל"ה לנהל את מאגר הדיווחים המתקבלים מהגופים המדווחים. בתקנות איסור הלבנת הון (דרכים ומועדים להעברת דיווח של תאגידים בנקאיים והגופים המפורטים בתוספת השלישית לחוק, למאגר

34 אשר נקבע על סמך מחקר בנושא דפוסי הלבנת הון.



המידע), התשס"ב-2002, ובהנחיות שמפרסמת רש"ה ברשומות (להלן - נוהלי רש"ה) נקבע עבור כל מגזר אופן הדיווח לרש"ה ומועד הדיווח.

תרשים 4: מקורות המידע העיקריים של מאגר המידע ברש"ה³⁵ ומספר הדיווחים שהתקבלו בשנת 2020



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

אגף האיסוף אחראי לקבלת הדיווחים תוך ביצוע בקרה על איכותם וכמותם של הדיווחים, מיונם והזנתם למאגר המידע וביצוע ניתוח ודיווח סטטיסטי לגביהם. האגף אחראי לקבלת דיווחים משלימים ומתקנים, על מנת לטייב, לדייק ולהעשיר את הדיווחים המתקבלים ברשות. כמו כן האגף אחראי להנחיה ולהדרכה של הגופים המדווחים לשיפור פעולתם בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור וכן למתן היזון חוזר לגופים המדווחים בנוגע לדיווחים ואיכותם.

תרשים 5: תהליך קבלת המידע באגף האיסוף*



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

* הפעילות הפיננסית ויצירת הדיווח מתרחשים אצל הגוף המדווח.

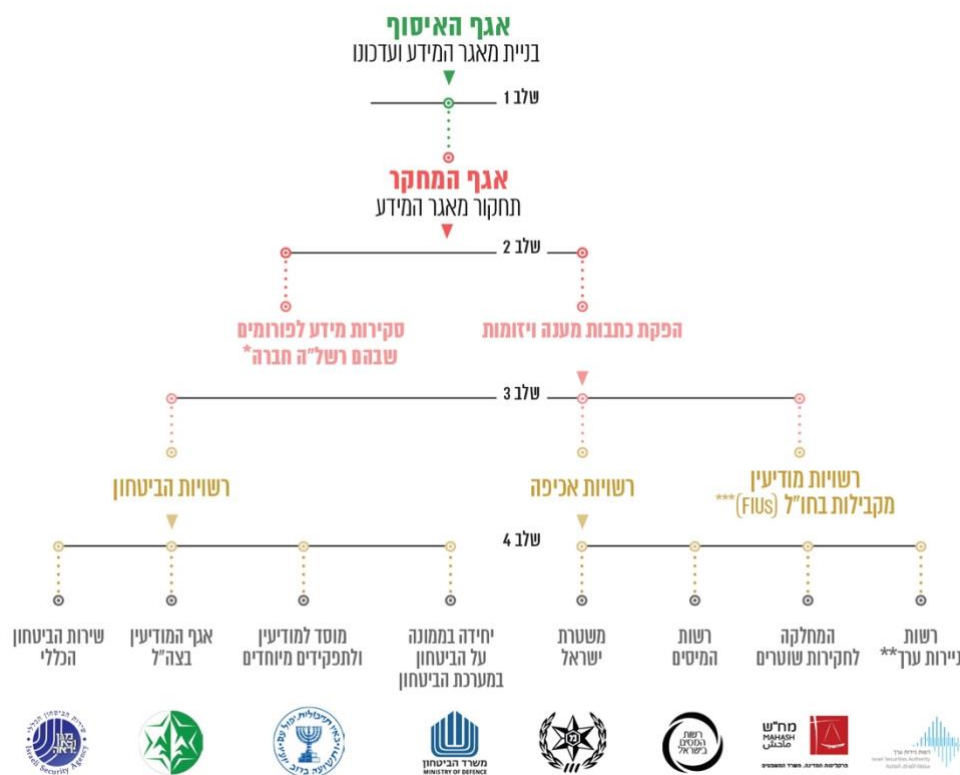
** בחלק מהדיווחים הרגילים קבלת הדיווח והזנתו נעשות באופן ממוחשב, ללא מעורבות אדם, כפי שיורחב להלן.

35 על פי דיווח רש"ה לכנסת לשנת 2020.



אגף המחקר אחראי לעיבוד, לניתוח ולהערכה של המידע הנצבר במאגר המידע תוך הצלבתו עם מקורות מידע נוספים, זיהוי תסמינים להלבנת הון ומימון טרור, ביצוע ניתוחים סטטיסטיים ושימוש בכלי תחקור מתקדמים. מידע מעובד זה מועבר, על פי החוק ומטרותיו, לרשויות האכיפה והביטחון שהן לקוחות המידע, הן במסגרת כתבות מענה והן בכתבות יזומות. הכתבות נועדו לסייע לגופים אלה באיתור ובביסוס של חשדות לפעולות הלבנת הון ומימון טרור ובאיתור נכסים לתפיסה וחילוט.

תרשים 6: ביצוע מחקר - מבנה כללי של רשל"ה, תהליכי העבודה הכלליים ולקוחות המידע הרלוונטיים



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

- * תחום פעילות שולי ביחס לפעילות המרכזית - הפקת כתבות. מאז הקמת אגף אסטרטגיה בספטמבר 2021, הוא הגורם המעביר סקירות מידע.
- ** הוסמכו לקבל מידע ישירות מרשל"ה בשנת 2022.
- *** מרבית הכתבות ל-FIUs נכתבות על ידי האגף הבין-לאומי.



תצורת הדיווחים ואופן העברתם לרשל"ה

בשנת 2020 קיבלה רשל"ה מהגופים המדווחים כ-2 מיליון דיווחים רגילים, שהועברו לה במסגרת 15,794 מקבצי דיווחים מהגופים המדווחים, וכך כ-113,000 דיווחים בלתי רגילים. ככל שהדיווחים יועברו לרשל"ה על ידי הגופים המדווחים סמוך למועד האירוע, יזונו למערכות המידע באופן מדויק ושלם סמוך לקבלתם, ינותחו על ידי אנשי המקצוע ברשל"ה והתובנות יועברו ללקוחות המידע בהקדם, ניתן יהיה להפיק תובנות מועילות ורלוונטיות, שיאפשרו לגורמי האכיפה והביטחון לנקוט בפעולות למניעת הלבנת הון ומימון טרור. כל עיכוב באחד השלבים האמורים, או ביצוע חלקי או באיכות ירודה שלו, עלול לסכל את יכולתם של גורמי האכיפה ורשויות הביטחון למנוע ולחקור עבירות כאמור, להגיע לכלל מבצעי העבירה ולחלט נכסים חשודים ולמעשה פוגעת בהרתעה ובאכיפת החוק.

משך הזמן ממועד שיגור הדיווח לרשל"ה ועד להזנתו המלאה במאגר המידע, לצורך הפקת מידע ללקוחות המידע, תלוי בין היתר באופן העברת הדיווח של הגוף המדווח לרשל"ה וכן בתצורת הדיווח.

קבלת דיווחים באופן לא מקוון או באופן לא מובנה או מובנה חלקית, המחייבת מעורבות אנושית בהליכי הקליטה של הדיווחים, ולעיתים אף מחייבת הקלדה מלאה של תוכן הדיווח, טומנת בחובה סיכון לשגיאות הקלדה והזנה כפי שידגם להלן. כמו כן, מטבע הדברים היא אינה יעילה, פוגעת בקצב הזנת המידע למאגר המידע ומשפיעה על מועד העברת המידע הכלול בדיווח לגופי האכיפה והביטחון כמפורט להלן. קבלת דיווחים באופן לא מקוון אף כרוכה בסיכון לאבטחת המידע בשל כך שהוא חשוף גם לגורמים לא מורשים, לסיכוני רשלנות, ולא ניתן לבצע תיעוד אוטומטי על העיון בו.

אופן העברת המידע לרשל"ה

על חשיבות הזנה אוטומטית ומובנית של דיווחים בלתי רגילים, ניתן ללמוד מכך שבתוכניות העבודה של רשל"ה לכל אחת מהשנים 2018 - 2021, נכללה משימה לצורך קידום קבלת דיווחים רגילים ובלתי רגילים באופן מקוון.

על פי המלצת ה-FATF, העוסקת בין היתר באבטחת מידע והגנת הפרטיות (CONFIDENTIALITY) במסגרת פעילות ה-FIU, ניהול הדיווחים המתקבלים, המעובדים, המוחזקים או המופצים, צריך להתבצע באופן סודי ומאובטח³⁶. ניתן ללמוד על פרקטיקות שאינן עומדות בסטנדרט האבטחה המצופה, מדוח ביקורת ה-FATF על אחת המדינות בשנת 2018. בדוח זה הוער על כך שהעברת מידע מגופים מדווחים ל-FIU בנייר, במדיה מגנטית, במעטפות חתומות או בשיחות טלפון, מעוררת חשש לפגיעה בסודיות המידע. דהיינו, שימוש באמצעים ידניים חושף את המידע לסיכון של אובדן פיזי או דלף מידע על ידי כך שגורמים לא מורשים, בארגון או מחוץ לארגון, יקבלו גישה אליו, וזאת להבדיל משימוש באמצעים מקוונים מוצפנים שמצמצמים את מספר הגורמים החשופים למידע, מתעדים את זהות המעיינים בו ומאפשרים בקרה בדיעבד. הומלץ כי המדינה

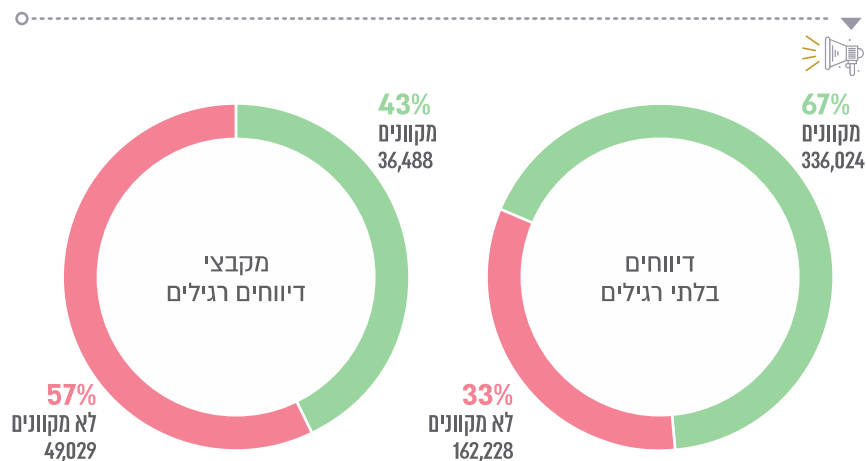
.INTERPRETIVE NOTE TO RECOMMENDATION 29 (INFORMATION SECURITY AND CONFIDENTIALITY) 36



תעבור להעברת דיווחים אלקטרונית, משום שדרך זו היא יעילה יותר, תבטיח הגנה נאותה על המידע תוך שיתבצע ניטור ממוחשב על הגורמים שנחשפו אליה³⁷.

על פי הנחיות הדיווח של ראש רשל"ה שפורסמו למגזרים השונים, לאורך השנים 2011 - 2021 (להלן - הנחיות רשל"ה על זמני דיווח או נוהלי הדיווח של רשל"ה), ניתן לדווח לרשל"ה באופן מקוון ובאופן לא מקוון (המגזר הראשון שדיווח באופן מקוון הוא מגזר הבנקים). האופנים המקוונים הם העברת קבצים ומידע באמצעות כספות מקוונות או באמצעות מערכת ממשלתית ממוחשבת - "אודם" (להלן - דיווח מקוון). האופנים הבלתי מקוונים הם, בין היתר, העברת המידע באמצעות דואר ישראל, דואר שליחים, מסירה ידנית או שיגורו באמצעות מכשיר פקסימיליה (להלן - דיווח לא מקוון). מטבע הדברים, דיווח לא מקוון מחייב מעורבות רבה יותר של גורם אנושי מזו שנדרשת כאשר מדובר בדיווח מקוון. נתון זה משפיע על מהירות קבלת המידע וקליטתו במאגר המידע. דהיינו, בדיווח לא מקוון, נדרש כי שליח מטעם הגורם המדווח יעביר אותו באופן פיזי למיקום גיאוגרפי ספציפי, הדיווח יתקבל על ידי אדם בשעות פעילות מוגדרות וימתין לשלב הטיפול הבא על ידי אדם. כל אחד משלבי הטיפול יכול להתארך בהתאם לצבר המשימות הממתינות לגורם המטפל ולאילווצים כגון מחלה, חופשה, עומס עבודה חריג או אירועים חריגים במדינה כגון מגבלות תנועה, וזאת, בשונה מדיווח מקוון שנשלח באופן מקוון ומתקבל באופן מקוון, ללא תלות בגורם אנושי שיטפל בו. בתרשים 7 להלן יוצג פילוח של 85,517 מקבצי הדיווחים הרגילים³⁸ שהועברו לרשל"ה ושנקלטו על ידה בשנים 2017 - 2021, ו- 498,252 מהדיווחים הבלתי רגילים שהועברו אליה בשנים 2017 - 2021, בהתאם לאופן שיגורם - באופן מקוון או לא מקוון.

תרשים 7: פילוח של כלל מקבצי הדיווחים הרגילים והבלתי רגילים, 2017 - 2021, בהתאם לאופן העברתם לרשל"ה



על פי נתוני רשל"ה בנייתוח משרד מבקר המדינה

³⁷ FATF, mutual evaluation report of Kingdom of Saudi Arabia, art.158,160 (September 2018)
³⁸ האחוזים מייצגים את מספר מקבצי הדיווחים הרגילים ולא את מספר הפעולות בתוך המקבצים.



מהתרשים עולה כי בין השנים 2017 - 2021 מרבית מקבצי הדיווחים הרגילים (49,029; 57%) וכשליש מהדיווחים הבלתי רגילים (162,228) הועברו לרשל"ה באופן לא מקוון. עם זאת, יצוין כי בעקבות פעילות רשל"ה לחיבור גורמים נוספים לערוצי דיווח מקוון, מסתמנת מגמת שיפור בעניין זה, שכן בשנים 2020 - 2021 12,267 (37%) מ-33,085 מקבצי הדיווחים הרגילים הועברו באופן לא מקוון ו-51,072 (22%) מ-234,658 דיווחים בלתי רגילים, הועברו באופן לא מקוון.

תצורת הדיווחים לרשל"ה

פרמטר נוסף המשפיע על מהירות כניסת המידע למאגר המידע של רשל"ה הוא תצורת הדיווח המגיע לרשל"ה. על חשיבות קבלת דיווחים בלתי רגילים בתצורה מובנית (המסייעת לאוטומציה של ההליך) ניתן ללמוד מכך שבתוכניות העבודה של רשל"ה לכל אחת מהשנים 2018 - 2021 נכללה משימה לצורך קידום קבלת דיווחים בלתי רגילים בתצורה מובנית.

במועד הביקורת הגורמים המדווחים מוסרים לרשל"ה דיווח בתצורה מובנית, מובנית חלקית או לא מובנית כלל, ללא קשר לאופן העברת המידע, כמפורט להלן:

- 1. דיווח מובנה (structured):** דיווח שהמידע בו מועבר בתצורה של שדות מידע בטופס אלקטרוני, העובר בקרה אוטומטית. אם הדיווח נמצא תקין, אגף האיסוף מזין את המידע באופן אוטומטי למאגר המידע, ללא צורך בהקלדה של תוכן הדיווח, לרבות ביטוי המפתח³⁹ לגבי מהות הפעולה, זאת ללא צורך בהכרח בבקרה אנושית מלאה על תוכנו (להלן - דיווח מובנה).
- 2. דיווח מובנה חלקית (partial structured):** המידע המדווח - חלקו מובנה וחלקו לא מובנה, ובשלב הזנתו נדרשת מעורבות של גורם אנושי מפני שהוא כולל תוכן לא מובנה או מפני שיש צורך בבקרת אנוש על התוכן המובנה שהעביר המדווח (להלן - דיווח מובנה חלקית).
- 3. דיווח לא מובנה (unstructured):** דיווח שהמידע בו מועבר בתצורה של טקסט שאינו מובנה, והוא עשוי להגיע כקובץ דיגיטלי (כגון סריקת מסמך שנכתב במעבד תמלילים) או כנייר קשיח מודפס אך אינו קובץ שמכיל שדות קבועים שמולאו על ידי הגופים המדווחים, ולכן אין אפשרות לקלוט ממנו מידע מלא באופן אוטומטי. (להלן - דיווח לא מובנה). לכן, אגף האיסוף נדרש להקליד את המידע לצורך הזנתו למאגר המידע.

39 ביטוי מפתח (key words): ביטוי מפתח הוא מילה או צירוף מילים שנועד לאפשר לקטלג את הנושא או האירוע העיקרי שבו עוסק דיווח בלתי רגיל (להלן - ביטוי מפתח).

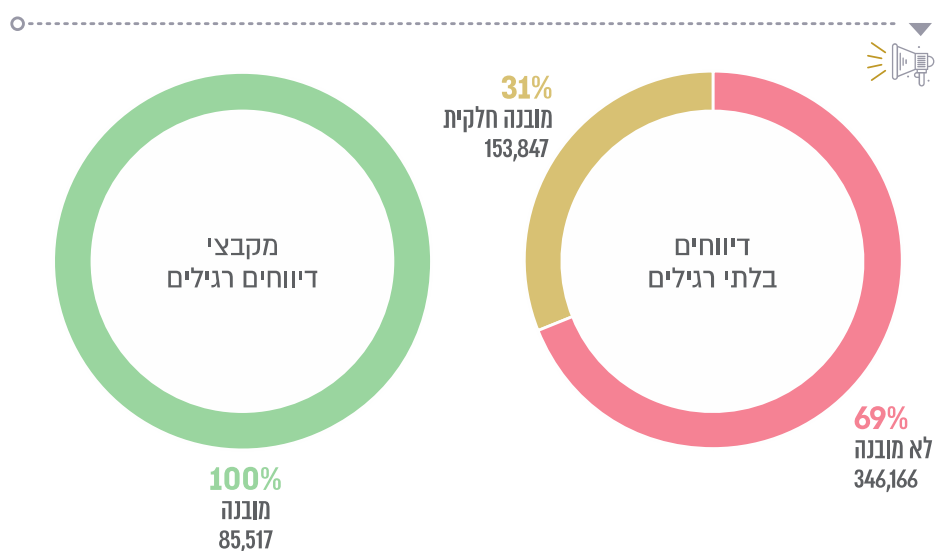
בהנחיות רשל"ה, קיימת רשימה סגורה של מילות מפתח וכן אפשרות להוספת ביטוי מפתח חופשי ("אחר"). מילות המפתח שנקבעו בהנחיה ממאי 2019 הינן: דחיפות מיוחדת, דיווח לרשות אכיפה, ניסיון לביצוע פעולה, עבירת מקור, איש ציבור, עבירות מס, מימון טרור, ארגון פשיעה, סחר בסמים, הימורים ותחום בסיכון אחר. בהגדרה האחרונה פורטה הרשימה הבאה וכן "אחר", כמפורט להלן: נדל"ן, נותני שירותים פיננסיים, ארגון ללא כוונת רווח, עבירות ניירות ערך, שימוש במומן, חשבונות פיקטיביות, הונאה ומרמה, שוחד ושחיתות, סרסרות ותעשיית המין, עבירות רכוש, סחר בנשק, חשבונות ביתר/בחסר, הברחת נכסים/טובין, תרופות מזויפות, אמצעי תשלום מתקדמים, רכישת זכויות, מסחר ביהלומים, מסחר בזהב, נאמנויות ונותני שירות עסקי.



בבדיקה של מספר העובדים ושעות העבודה בחודש פברואר בשנים 2019 - 2022⁴⁰, עלה כי היו 19 - 16 עובדים במרכז הקלט (שחלקם הארי עסק בהקלדת דיווחים בלתי רגילים וטיפול בהזנת דיווחים רגילים וחלקם האחר במשימות נוספות), וכי מספר שעות העבודה החודשי היה 1,783 - 2,434. מספר השעות הנמוך ביותר היה בתקופת הקורונה. אומדן השעות השנתי הממוצע לשנים 2019 - 2020, הינו 27,576 שעות עבודה לשנה.

להלן פילוח הדיווחים הרגילים שהוזנו למאגר בשנים 2017 - 2021, והדיווחים הבלתי רגילים שהוזנו למאגר בין ינואר 2017 למרץ 2021, לפי תצורת הדיווחים.

תרשים 8: פילוח הדיווחים הרגילים (בשנים 2017-2021) והבלתי רגילים (בשנים 2017-2021), לפי תצורת הדיווח



על פי נתוני רשל"ה בניתוח משרד מבקר המדינה

יצוין כי על פי הנתונים, כלל הדיווחים הרגילים הם מובנים. עם זאת, כאמור, לאורך התקופה שנבדקה 57% מהמקבצים אינם מקוונים (כלומר, לא התקבלו באופן מקוון), ולפיכך למרות היותם מובנים הם אינם מוזנים באופן אוטומטי למאגר המידע⁴¹. בדיווחים בלתי רגילים לא נכללים כלל דיווחים מובנים באופן מלא, ולכל היותר נכללים בהם דיווחים מובנים חלקית, ואף הם, שהם בבחינת מיעוט מכלל הדיווחים הבלתי רגילים (31% מהם), מחייבים מגע יד אדם לצורך הזנה או לצורך בקרה וביצוע השלמות על הזנתם.

40 חודש פברואר נדגם לאור התפרצות מגפת הקורונה בשנת 2020.

41 דיווחים אלו מוטענים באופן ידני למערכת א', הנושנה יותר ממערכת ב'.



מהאמור עולה, כי בין השנים 2017 - 2021, בחלוף יותר מ-15 שנים לאחר הקמת רשל"ה, מרבית מקבצי הדיווחים הרגילים (49,029; 57%) וכ-33% מהדיווחים הבלתי רגילים (162,228) הועברו לרשל"ה באופן לא מקוון, 69% מהדיווחים (346,166) הבלתי רגילים בתקופה האמורה אינם מובנים, ו-31% (153,847) מובנים חלקית. כמו כן, כאמור, גם לפי הנתונים לשנים 2020 - 2021 בלבד, 37% מהדיווחים הרגילים הועברו באופן לא מקוון, ו-22% מהדיווחים הבלתי רגילים הועברו באופן לא מקוון. עוד יצוין כי מניתוח פרטני של דיווחים בלתי רגילים שנקלטו בשנת 2021 בלבד עלה כי 52,317 (35.6%) מתוך 146,759 דיווחים בלתי רגילים היו מובנים באופן חלקי ו-94,442 (64.4%) לא היו מובנים.

רשל"ה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2022 כי כבר בשנת 2018 גיבשה אסטרטגיה מחשובית, שבמסגרתה הגדירה מעבר לאוטומציה מלאה של כל תהליך הדיווח: מהמדווח ועד לקליטת דיווחים איכותיים ותקינים ישירות למאגר המידע ללא מגע יד אדם. הרשות ביצעה פעולות רבות ומשמעותיות, ובין היתר פותח ערוץ דיווח מקוון, נגיש ומאובטח עבור הגורמים המדווחים (פורטל "אודם"). הפורטל זמין 24/7 ומאפשר צפייה ב"היסטוריית דיווחים", ביצוע סימולציה של תהליך הדיווח וכולל יכולות נוספות. מאמצי הרשות מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שהיא ביצעה חלקים ניכרים במהלך תקופת הקורונה חרף הקשיים והאילוצים שהיו כרוכים בה. תוכנית זו הושלמה בספטמבר 2022 [סמוך לאחר סיום ביקורת זו], ומכאן שנכון למועד זה, הושלם פיתוח טכנולוגי המאפשר קבלה וקליטה של דיווחים בלתי רגילים מובנים⁴² עבור סקטור הבנקים והנש"פים⁴³. תשתית גנרית זו תשמש בעתיד גם את הסקטורים הנוספים. הרשות הוסיפה כי באוגוסט 2022 שיעור הדיווחים הרגילים המתקבלים באופן מקוון הוא 91%, ושיעור הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים באופן מקוון היה 97%.

רשל"ה נדרשת לקלוט דיווחים מאלפי גופים מדווחים, חלקם גופים מדווחים בעלי פעילות עסקית קטנה, שמשאביהם הכלכליים מצומצמים וחלקם מדווחים בעלי פעילות עניפה והם עתירי משאבים, כגון הבנקים.

42 משרד מבקר המדינה מציין כי מדובר בדיווחים מובנים חלקית.

43 שהם כ-90% מכלל הדיווחים.



מוצע כי רשל"ה תמשיך לאמץ שיטות עבודה מתקדמות, ותשלם הטמעתן באופן סדור ומיטבי, לשם קבלתם והזנתם של הדיווחים באופן מקוון ובתצורה מובנית ככל האפשר, תוך שילקחו בחשבון העלויות הרגולטוריות של מהלך זה ויבחנו דרכים כדי לסייע לגופים המדווחים לדווח באופן מקוון ומובנה. בהמשך לפעילות רשל"ה לשיפור המקוונות, על משרד המשפטים ורשל"ה לפעול להשלמת הסבת פעילות רשל"ה לקליטת דיווחים מובנית ומקוונת באופן מלא. זאת על מנת לשפר את איכות הקבלה וההזנה של המידע ולהאיץ את תהליך קבלתו והזנתו וכן על מנת לצמצם את הסיכונים של הקלדה על ידי אדם (הקלדה חסרה, שגויה, באיחור) או של דיווח לא מקוון (התארכות פרק הזמן בין כתיבת המידע להזנתו למאגר בשל שימוש באמצעי העברה ידניים ואנושיים, אובדן מידע, חשיפה לבלתי מורשים ברשלנות או בזדון ללא תיעוד אוטומטי לצורכי בקרה). בהליך ההסבה של מערך הדיווחים מוצע לתת עדיפות גבוהה לביצוע השדרוגים הטכנולוגיים הנחוצים, לשם קליטת הדיווחים של המגזרים שנשקף להם סיכון מוגבר להלבנת הון⁴⁴, וכי במסגרת דיווחים מובנים, ייעשה שימוש בכלי של בחירת תוכן מתוך שדות מובנים מרשימה סגורה.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי היא אכן נותנת עדיפות גבוהה לביצוע השדרוגים הטכנולוגיים הנחוצים, לשם קליטת הדיווחים של המגזרים שנשקף להם סיכון מוגבר להלבנת הון.

קבלת דיווחים באיחור

עדכניות מאגר המידע ויכולת רשל"ה להפיק ממנו במהירות מידע עדכני ושלם בעבור לקוחות המידע תלויות בין היתר בכך שהגופים המדווחים ימלאו את חובת הדיווח לרשל"ה במועד, לפי הוראות הדין. הפרת חובת הדיווח במועד עשויה להביא להחלטת רגולטור - כל רגולטור כלפי המגזר כלפיו הוא אחראי, לדוגמה, המפקח על הבנקים כלפי התאגידים הבנקאיים - לכינוס ועדה לעיצום כספי, שבסמכותה בין היתר להטיל עיצום כספי בסכום מרבי של 2.26 מיליון ש"ח בגין ההפרה. הסמכות להטיל סנקציות בגין איחור בהעברת דיווחים רגילים או בלתי רגילים לרשל"ה הוקנתה לרגולטור בלבד, ואין לרשל"ה סמכות בעניין זה.

קבלת דיווחים רגילים באיחור

תאגידים בנקאיים: על פי תקנות איסור הלבנת הון (דרכים ומועדים להעברת דיווח של תאגידים בנקאיים והגופים המפורטים בתוספת השלישית לחוק למאגר המידע), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות הדיווח לרשל"ה), המגזר הבנקאי, הכולל גם את חברות כרטיסי האשראי (להלן - התאגידים הבנקאיים), מחויב להעביר דיווח על פעילות רגילה לגבי תקופה שיקבע ראש רשל"ה, שלא תפחת מיום עבודה אחד ולא תעלה על שני ימי עבודה נוספים לאחר תום תקופת הדיווח. בהנחיות רשל"ה לגבי זמני דיווח, נקבע כי תקופת הדיווח היא שבוע.

כמו כן, התאגידים הבנקאיים מפוקחים על ידי המפקח על הבנקים על פי סמכויותיו לפי חוק איסור הלבנת הון ומכוח פקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות). במסגרת סמכותו

44 בעניין סקר הסיכונים ומגזרים בסיכון, ראו דוח קודם, בעמ' 117 - 119.



הרגולטורית, המפקח על הבנקים מוסמך לבצע הליכי אסדרה, פיקוח, ביקורת ואכיפה כלפי הגופים המפוקחים⁴⁵.

העברת מידע בעל אופי סטטיסטי מרשל"ה לרגולטור, הייתה יכולה להקנות לו תמונת מצב מלאה, ועדכנית, 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 רגילים⁴⁶, התדירות שבה מתעוררים סיכונים כאמור ועוד⁴⁷. יצוין, כי בהתאמה, ארגון ה-FATF המליץ לרגולטורים ולרשויות המודיעין (FIU's) לשתף זה את זה במידע רלוונטי⁴⁸.

משרד מבקר המדינה בדק את המועדים שבהם העבירו כל התאגידים הבנקאיים את מקבצי הדיווחים הרגילים שהוזנו למאגר המידע בשנים 2017 - 2021 (36,047 מקבצים הכוללים פעולות פיננסיות מחויבות דיווח שאוחדו למקבצים והועברו באופן זה לרשל"ה) ביחס למועדים שבהנחיות רשל"ה על זמני דיווח, ובהתאם לכך את הטיפול שביצעה רשל"ה בעניין זה⁴⁹. בנתונים שרשל"ה מסרה לצוות הביקורת כלולים כל מקבצי הדיווחים הרגילים שהועברו לה, בין שדווחו לה באופן תקין בהזדמנות הראשונה (להלן - דיווח רגיל שוטף) ובין שדווחו לה באופן תקין רק בדיווח נוסף מאוחר יותר, לאחר שנמצאה טעות בגוף הדיווח השוטף שחייבה דיווח חוזר לפי התקנות ונוהלי רשל"ה, כדי לבצע דיווח תקין (להלן - דיווח מתקן). הנתונים נותחו ללא הבחנה בין דיווח רגיל שוטף לדיווח רגיל מתקן, ולפיכך לעיתים מקבצים נותחו פעמיים. במקרה שכזה, חושב לגבי כל אחד מהמקבצים פער הזמנים בין המועד שבו היה הדיווח אמור להיות מועבר באופן תקין מלכתחילה לבין הזמן שבו הועבר בפועל (שהרי עד לקבלת הדיווח הרגיל המתקן - אין למעשה דיווח תקין במאגר המידע של רשל"ה).

יצוין כי עצם השיגור של דיווח מתקן מעיד כי הדיווח השוטף היה שגוי ולא בהתאם להנחיות הדיווח של רשל"ה.

בכל מקום להלן בו יוזכר דיווח רגיל תקין או מקבץ דיווחים רגילים תקינים, הכוונה היא הן לדיווח שוטף והן לדיווח מתקן אלא אם כן יצוין אחרת.

45 להרחבה בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה 72ג, **משטר איסור הלבנת הון בישראל** (2022).

46 כגון פעילות שמדווחת על ידי הגוף הפיננסי ומבוצעת, על אף הסיכון הגבוה הכרוך בה, ומעלה חשש לפעילות אסורה.

47 להרחבה בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה 72ג, **משטר איסור הלבנת הון בישראל**, עמ' 65 - 67 (2022).

48 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).

49 יוסבר, כי כל מקבץ מכיל פעולות בודדות עד אלפי פעולות. הניתוח בוצע לפי מקבצים הואיל ותקופת הדיווח נבחנת לפי מקבץ. משקלם היחסי של המגזרים נשמר, הן בניתוח לפי מגזרים והן לפי מספר הפעולות. למשל, בשנים 2017 - 2021 מגזר הבנקים העביר 30.2% מכלל המקבצים שנקלטו ברשל"ה באותה תקופה, שהם 29.75% מכלל הפעולות הרגילות שנקלטו ברשל"ה באותה תקופה. הדבר נכון גם ביחס למגזר הנש"פים, שבאותה תקופה העביר 54.99% מסך מהמקבצים שנקלטו ברשל"ה באותה תקופה, שהן 56.09% מהפעולות הרגילות שנקלטו ברשל"ה באותה תקופה.



מנתוני רשל"ה עולה כי חלק ממקבצי הדיווחים הרגילים של התאגידים הבנקאיים לא הועברו לרשל"ה בתוך תשעה ימים מתחילת תקופת הדיווח, כפי שנקבע בתקנות הדיווח לרשל"ה ובהנחיות רשל"ה. עוד צוין כי מהנתונים עלה, כי האיחור בהעברת הדיווח השוטף או הימצאותו של דיווח לא תקין במאגר נמשך ימים ספורים עד כשנה. כלומר, ייתכן שגוף מדווח העביר דיווח רגיל תקין לאחר כשנה לאחר המועד שבו היה עליו להעביר מלכתחילה דיווח תקין.

בביקורת עלה, כי מהמחצית השנייה של שנת 2016 ועד מרץ 2022 המפקח על הבנקים לא קיבל מרשל"ה מידע על עיכוב בהעברת דיווחים רגילים מצד תאגידים בנקאיים, הגם שהמידע יכול לשמש במילוי תפקידו הרגולטורי בפיקוח על האופן שבו ממלאים התאגידים הבנקאיים את החובות שהוטלו עליהם בדיווח. כתוצאה מכך תמונת המצב המובאת בדוח זה לא עמדה בפני המפקח על הבנקים ומשכך הוא גם לא יכול היה לשקול הפעלת סנקציות על הגופים המדווחים בהתאם לסמכויות שניתנו לו בדיווח.

נמצא כי ביחס לדיווחים רגילים תקינים של תאגידים בנקאיים, בשנים 2017 - 2020 משך הזמן הנדרש להעברת הדיווח מהגופים המדווחים לרשל"ה היה ארוך ממשך הזמן המיטבי והאפשרי.

רשל"ה אחראית להבטיח כי מאגר המידע יהיה איכותי ומעודכן, וכי המידע הנחוץ יועבר לגופי האכיפה והביטחון במועד. דיווח תקין מאוחר, עלול לפגוע באיכות וברלוונטיות של מאגר המידע שמנהלת רשל"ה, שהמידע שבו חיוני לסיוע לרשויות האכיפה והביטחון בביצוע חקירות של עבירות מקור, הלבנת הון ומימון טרור. התאגידים הבנקאיים אחראים להעברת כ-39% ממקבצי הדיווחים הרגילים שנקלטו ברשל"ה בשנים 2017 - 2021. לכן לבקרה של רשל"ה על מועד הדיווח של התאגידים ותקינותו יש השפעה ניכרת על איכות המאגר כולו ועל מכלול הפעילות האופרטיבית של רשל"ה והמידע המועבר ללקוחות המידע. לקוחות המידע מסתמכים על המידע המתקבל מרשל"ה במסגרת חקירות ומניחים כי המידע שנכלל בכתבת רשל"ה עדכני. ממצאיו של פרק זה מלמדים כי חלק מהדיווחים הרגילים של התאגידים הבנקאיים, הגיעו אליה באופן תקין כעבור כמה ימים עד שנה לאחר המועד שנקבע, ולפיכך המידע המועבר לרשויות האכיפה והביטחון על בסיס הדיווחים הרגילים אינו עדכני.

מוצע כי רשל"ה תדווח באופן עיתי למפקח על הבנקים בבנק ישראל על מידת העמידה של כל אחד מהתאגידים הבנקאיים בכללי הדיווח על מנת שהוא יוכל לפעול בהתאם לסמכויותיו שבדין, לאחר בחינת נתוני כלל המערכת הבנקאית, כדי להבטיח באמצעות פעולות אכיפה - קיום הוראות הדין בכל הנוגע לדיווח תקין ובמועד.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי בעת ביצוע ביקורת, הרגולטורים חשופים לכל המידע שקיים אצל המפקח - כל הפעולות שבוצעו וכל הפעולות שדווחו לרשות, לרבות מועדי הדיווח. גם אם מידע זה אינו מועבר להם על ידי רשל"ה.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2022 כי הוא מקבל את המלצת המבקר בדבר העברת דיווחים עיתיים אליו ומייחס חשיבות ליישומה. הוא ציין כי המידע המשתקף בדוח ביקורת זה לא היה ידוע לחטיבת הפיקוח על הבנקים. קבלת מידע תקופתי מהרשות לאיסור הלבנת הון על עיכוב בהעברת דיווחים רגילים מצד המערכת הבנקאית ברמת המערכת הבנקאית בכללותה וברמת הבנק היחיד היא חיונית לדעתו, כדי שיהיה אפשר למלא



את תפקיד המפקח כרגולטור האמון על יישום חובות משטר איסור הלבנת הון על ידי המערכת הבנקאית. כמו כן, קבלת המידע האמור הייתה מאפשרת לחטיבת הפיקוח על הבנקים להחיל את סמכויותיה כדי לוודא כי התאגידים הבנקאיים מדווחים במועד הנדרש ובכך להגביר את אפקטיביות משטר איסור הלבנת הון בישראל. עוד מסר בתשובתו הנוספת מדצמבר 2022, כי בחינה פרטנית במסגרת ביקורת בבנק בודד אין בה כדי להחליף דיווח תקופת סדור מטעם רשל"ה, ברמת כלל המערכת הבנקאית, כי טרם קיבל מרשל"ה מידע על איחור של הגופים המפוקחים ביחס לדיווחים רגילים, וכי המידע אודות מועד העברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים ואודות מועד ביצוע הפעולה אינו מצוי בידי המפקח על הבנקים ברמת הבנק הבודד או ברמת המערכת הבנקאית, ובוודאי לא באופן שוטף.

משרד מבקר המדינה מציין כי עמדת המפקח על הבנקים, מחדדת את הצורך כי רשל"ה תדווח באופן עיתי למפקח על מידת העמידה של כל אחד מהתאגידים הבנקאיים בכללי הדיווח על מנת שהוא יוכל לפעול בהתאם לסמכויותיו שבדין.

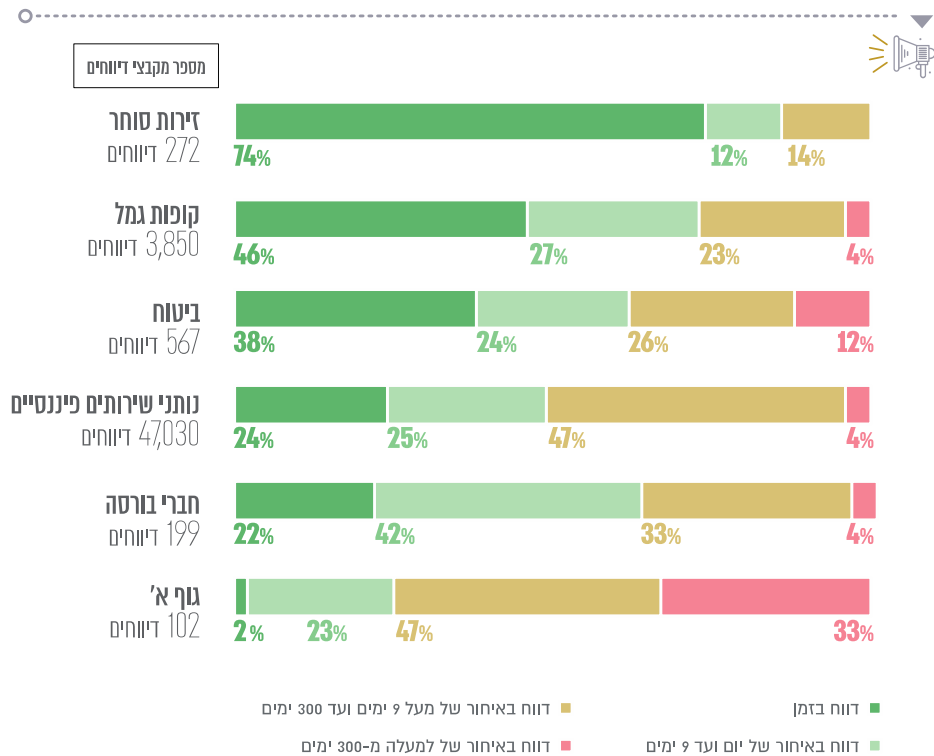
עוד מסרה רשל"ה בתשובתה הנוספת מדצמבר 2022, כי תבחן העברת דיווחים עיתיים לרגולטורים בנוגע לאיחורים בהעברת דיווחים על ידי הגופים המפוקחים.

גופים מדווחים שאינם תאגידים בנקאיים: על פי תקנות הדיווח לרשל"ה, כל הגופים שאינם תאגידים בנקאיים ידווחו לה דיווחים רגילים לגבי תקופה שיקבע ראש רשל"ה, שלא תפחת מחודש אחד, ובמועד שרשל"ה תקבע. בהנחיות רשל"ה על זמני הדיווח נקבע כי אומנם יש למלא את חובת הדיווח בתום תקופת הדיווח, אך לגופים המדווחים ניתנה ארכה של עד יומיים או שבעה ימים, תלוי בסוג הגוף המדווח.

בהתאם לכך בדק משרד מבקר המדינה את הבקרה שמבצעת רשל"ה על מידת העמידה של הגופים האמורים בלוחות הזמנים לדיווח בכל חודש, אשר נקבעו בהנחיות רשל"ה. הבדיקה התבצעה באמצעות ניתוח מקבצי דיווחים רגילים הכוללים פעולות פיננסיות רגילות מחויבות דיווח של גופים מדווחים אלו, שהוזנו למאגר המידע בשנים 2017 - 2021 (52,021 מקבצי דיווחים). בתרשים 9 שלהלן מצוינים דיווחים במועד, שהועברו בתוך 38 ימים מתחילת תקופת הדיווח (להלן - דיווח במועד), וכאלה שהגיעו לרשות שלא במועד לפי נוהלי רשל"ה, תוך ציון משך הזמן שחלף מהמועד שהיה צריך להעביר בו את הדיווח.



תרשים 9: פילוח משכי הזמן להעברת מקבצי דיווחים רגילים תקינים לרשל"ה, מגופים מדווחים שאינם תאגידיים בנקאיים, 2017 – 2021



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

מנתוני רשל"ה עולה כי רק כ-25% ממקבצי הדיווחים הרגילים של הגופים המדווחים שאינם תאגידיים בנקאיים (13,525 מתוך 52,020) הועברו לרשל"ה תקינים במועד שנקבע בהנחיות הדיווח של רשל"ה. כ-61% ממקבצי הדיווחים (31,732 מתוך 52,020) הועברו תקינים בפרק זמן של עד 90 ימים לאחר המועד האמור, ו-13% (6,762) כעבור 90 ימים ועד כ-365 ימים ולעיתים אף יותר מכך. 3.5% מהמקבצים (1,820 מתוך 52,020) הועברו תקינים כעבור יותר משנה. משך החוסר בדיווחים תקינים מעודכנים של מגזר הביטוח בהעברת מקבצי הדיווחים היה מהגדולים ביותר - 10% (56 מתוך 567) ממקבצי הדיווחים של מגזר הביטוח נמסרו לרשל"ה תקינים, שנה לאחר מועד הדיווח המחויב.

נמצא כי הנתונים על מועדי הדיווחים הרגילים התקינים, שמסרו לרשל"ה כלל המגזרים למעט מגזר התאגידיים הבנקאיים בשנים 2017 - 2021 ארוכים משמעותית ביחס לזמן הדיווח המיטבי והאפשרי.



בביקורת עלה עוד כי רשל"ה לא העבירה לרשות שוק ההון (ביחס לגופים המוסדיים או לנש"פים), למשרד ממשלתי א' ולרשות ניירות ערך מידע בדבר אי עמידת המגזרים המדווחים בכללי הדיווח לרשל"ה. עקב כך תמונת המצב המובאת בדוח זה לא עמדה לרשות הרגולטורים, והם לא יכלו לשקול הפעלת סנקציות בהתאם לסמכויות שניתנו להם בדין.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי בעת ביצוע ביקורת, הרגולטורים חשופים לכל המידע שקיים אצל המפוקח - כל הפעולות שבוצעו וכל הפעולות שדווחו לרשות, לרבות מועדי הדיווח. המידע נמצא ברשותם גם אם לא הועבר להם על ידי רשל"ה. הרגולטורים היו יכולים לזהות את ההפרה ולהטיל עיצום כספי גם ללא העדכון מרשל"ה.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה מאוקטובר 2022, כי יש חשש שקביעת סנקציה של עיצום כספי על אי-דיווח במועד עשויה לתמרץ את הגוף המדווח שלא לדווח כלל (כדי להימנע מעיצום כספי ודאי) ובכך לפגוע במשטר הדיווחים. עוד הבהירה כי מועדי הגשת הדיווח צריכים להיקבע בצווי איסור הלבנת הון, וההוראה בעניינים צריכה להיות ברורה דייה, כדי שניתן יהיה לאכוף אותה באמצעות הטלת עיצומים כספיים.

גוף א' מסר בתשובתו מספטמבר 2022, כי סוכם מול רשל"ה החל משנת 2002 כי הוא ידווח בכל 17 לחודש על פעולות שבוצעו בחודש הקודם, ללא קשר לתאריך הפעולה באותו חודש, וכי אינו מאחר בהגשת דיווחים. עוד מסר, כי ביולי 2020 התקבלה פנייה מרשל"ה לגבי שגיאות שנמצאו בדיווחים הרגילים שלו בין יוני 2018 לאפריל 2020 שהועברו במועד, והוא פעל מייד לתיקון הליקויים, והאיחור המצוין בדוח נוגע לתאריך קליטת התיקונים.

משרד ממשלתי א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2022, כי הוא מייחס חשיבות עצומה להקפדה על ציות לחובות הדיווח ולהעברת דיווח שלם במועדים הקבועים בצו. בשנים 2012 - 2022 ביצע המשרד 11 הליכי ביקורת off-site וכן עשרות הליכי ביקורת on-site אשר בחנו את טיב הציות של גוף א' להוראות הצו, ולעיתים אף הטיל עיצומים כספיים עליו בגין הפרות של הוראות הצו, לרבות ביחס לחובות הדיווח לרשות. עוד מסר, כי גוף א' מסר לו כי בהתאם לסיכום עם רשל"ה ולהנחיות רשל"ה, הוא מדווח על פעולות רגילות עד ל-17 בכל חודש עוקב, וכי לא ידוע לו על דיווחים רגילים שהגיעו באיחור (לאחר היום ה-17) בלא שהתקבל אישור מיוחד מרשל"ה (כגון בימי חג, חול המועד וכיוב'). כמו כן ציין משרד ממשלתי א' את המפורט בתשובת גוף א' בנוגע להעברת תיקון לדיווחים שכללו שגיאות.

בניגוד לאמור בתשובות משרד ממשלתי א' וגוף א', מסרה רשל"ה בתשובה נוספת מנובמבר 2022, כי לא קיים סיכום עם גוף א' שחורג מהנחיות הדיווח הן ביחס לדיווחים רגילים והן ביחס לדיווחים בלתי רגילים.

בתשובה נוספת של משרד ממשלתי א' מדצמבר 2022 הובהר כי הוא לא ידע שרשל"ה חולקת על דבר קיומו של סיכום כאמור.



לנוכח הממצאים בנוגע לדיווחים רגילים של גופים מדווחים שאינם תאגידיים בנקאיים, בנוגע למועד שבו היה נדרש להעביר דיווח שוטף תקין, מצטיירת תמונת מצב המעידה על היעדר ציות חוצה-מגזרים לחובה להעביר מידע לרשל"ה במועד הדיווח שנקבע. מוצע כי רשל"ה תמסור לכלל הרגולטורים דיווח סטטיסטי תקופתי על מידת העמידה של הגופים המפוקחים במועדי העברת הדיווח הרגיל שנקבעו בתקנות רשל"ה ובנהליה, ובפרט בנוגע לסקטורים שבהם יש פערים בתחום זה, כמתואר לעיל. על המפקח על הבנקים, רשות שוק ההון, רשות ניירות ערך ומשרד ממשלתי א' לפעול בהתאם לסמכויות המוקנות להם בדין על מנת לוודא כי הגופים הנתונים לפיקוחם ידווחו לרשל"ה במועד. מומלץ כי רשל"ה תוודא כי לקוחות המידע יהיו ערים לפערי המידע האפשריים בכתבות, עקב האיחורים של הגופים המדווחים. כמו כן, על המפקח על הבנקים, רשות שוק ההון, משרד ממשלתי א', ורשות ניירות ערך לקבוע יעדים לצמצום האיחורים של הגופים המדווחים בהעברת דיווחים רגילים. עוד מומלץ כי הרגולטורים בתיאום עם רשל"ה, יוציאו הבהרות לגופים המדווחים, בדבר המועדים המחייבים לדיווח וחשיבות העמידה בהם.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצות המבקר. עם זאת, ציינה כי שגיאות בדיווח מתגלות לעיתים חודשים לאחר מועד הדיווח המקורי. בהיעדר נתונים לגבי קליטת דיווח רגיל בלבד (בלא שיובאו בחשבון מועדי הגשת דיווחים מתקנים), לא ניתן לחשב ולהציג את זמני הקליטה, לא כל שכן להסיק מהם מסקנות גורפות בהיבט זה.

עוד מסרה רשל"ה בתשובתה הנוספת מדצמבר 2022, כי תבחן העברת דיווחים עיתיים לרגולטורים בנוגע לאיחורים בהעברת דיווחים על ידי הגופים המפוקחים.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה מספטמבר 2022 כי היא מייחסת חשיבות רבה לקבלת הדיווחים במועדים הנקובים בתקנות, בין היתר לצורך עדכניות מאגר המידע ויכולתה של רשל"ה להפיק ממנו במהירות מידע עדכני ושלם בעבור לקוחות המידע ובהם רשות ניירות ערך. עוד מסרה רשות ניירות ערך כי בחירת נושאי הביקורת וניהולה נעשים בגישה מבוססת סיכון. במסגרת הביקורות על הגופים המפוקחים, שעושה רשות ניירות ערך באופן תדיר, נבחנות חובות רבות ומהותיות החלות עליהם, ובהן החובה להגיש את הדיווח במועד. הרשות אף יוזמת הליכי אכיפה כאשר פרקי הזמן שאותרו בביקורת לא היו סבירים. כמו כן מסרה רשות ניירות ערך כי פרסמה חוזר לניהול סיכונים שתכליתו להבהיר כיצד הגופים שהיא מפקחת עליהם נדרשים ליישם את חובתם לקבוע מדיניות, כלים וניהול סיכונים, ובין היתר להבהיר את החשיבות שבמילוי חובתם למסור דיווחים וכן מתקיימות הדרכות בנושא.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2022, כי אילו מידע בדבר איחור בדיווח היה מועבר מרשל"ה לרשות, הייתה נבחנת האפשרות להפעלת סנקציה אפשרית באמצעות הטלת עיצום כספי על גופים אלה או ביצוע ביקורת עומק בעניינם. רשות שוק ההון אף הציעה למסד מנגנון קבלת מידע רבעוני בנוגע לגופים המדווחים באיחור, וזאת על מנת לייעל ולשפר את תהליכי האכיפה והעלאת רמת הציות של הגופים. עוד ציינה, כי בלא מעט מקרים הסיבה בגינה מועבר דיווח באיחור, באופן רטרואקטיבי, היא בשל פעילות ביקורת שבוצעה על ידי רשות שוק ההון ובשל הליך תיקון ליקויים שמבוצע על ידי הגופים המבוקרים (הכולל דיווח רטרואקטיבי).



משרד מבקר המדינה מציין כי עמדות רשות שוק ההון ורשות ניירות ערך, מחדדות את הצורך כי רשל"ה תדווח באופן עיתי לרגולטורים על מידת העמידה של כל אחד מהגופים המפוקחים בכללי הדיווח על מנת שהם יוכלו לפעול בהתאם לסמכויותיהם שבדין.

עוד מוצע, נוכח מצב הדברים העולה מן הביקורת, כי משרד המשפטים יבחן אם יש מקום להקנות לרשל"ה סמכויות להטיל בעצמה סנקציות על גופים שאינם מדווחים במועד כמחויב בדין, לרבות סמכויות להטלת עיצומים כספיים על גופים אלה.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה כי בהתאם למודל הקבוע בחוק איסור הלבנת הון, רשל"ה הוקמה כגוף מודיעיני, ולא כגוף אכיפה או פיקוח. אומנם קיימת יוזמת חקיקה להענקת סמכויות פיקוח לרשל"ה, אך יוזמה זו נוגעת אך ורק למגזר הנש"פים (נותני שירותים פיננסיים) ונועדה להתמודד עם קושי משמעותי בפיקוח על מגזר זה. לפי עמדתה, יוזמת חקיקה זו אינה משקפת מודל מיטבי, ולפיכך גם אם תקודם, אין מקום להרחיב את סמכויות הפיקוח של רשל"ה על ידי מתן סמכויות פיקוח נוספות כמוצע. לעומת זאת, רשל"ה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצות מבקר המדינה בעניין זה.

מוצע כי משרד המשפטים יבחן, נוכח עמדת רשל"ה, את הרחבת סמכויותיה בהיבט הדיווחים.

קבלת דיווחים בלתי רגילים באיחור

על פי תקנות הדיווח לרשל"ה, כלל הגופים המדווחים נדרשים לדווח לרשל"ה על פעילות בלתי רגילה, "סמוך ככל האפשר בנסיבות העניין לאחר עשיית הפעולה או רישומה לפי העניין". ה-FATF קובע בהמלצותיו כי יש להעביר דיווח ל-FIU מיד (Promptly) על הפעילות הבלתי רגילה⁵⁰. יצוין כי בהוראות המפקח על הבנקים, המחייבת תאגידים בנקאיים, נקבע כי דיווח על פעילות בלתי רגילה יתבצע בפרק הזמן הקצר ביותר בנסיבות העניין, וכי אם מדובר בנסיבות מיוחדות או בעיכוב בלתי נמנע או מוצדק, יש לתעד את הסיבות לעיכוב.

בדוח ביקורת בין-לאומי של ה-FATF על אחת ממדינות אירופה משנת 2016 הוער כי העברת מידע במהירות הופכת אותו לשימושי יותר מהבחינה המודיעינית, ובפרט במבצעים ממושכים, והיא מאפשרת מעקב נרחב יותר אחרי נתיבי העברת כספים ורשתות פעילות פיננסית⁵¹.

בדוח ביקורת בין-לאומי של ה-MONEYVAL על ישראל בשנת 2008 (להלן - דוח ביקורת בין-לאומית משנת 2008), הביקורת המליצה לרשל"ה להפעיל מאמץ נוסף להגביר את מהירות הדיווח מהגופים המדווחים אליה, וממנה אל רשויות האכיפה, באמצעות פרוצדורה וכלים, כגון תקנות הדיווח שבסמכות רשל"ה. עוד העירה הביקורת בדוח האמור כי מתעוררים חששות בנוגע למידת האפקטיביות הכוללת של לוחות הזמנים של הדיווחים לרשל"ה. יצוין כי בדוח מעקב בין-לאומי משנת 2011 נכתב כי קוצר זמן העברת דיווחים בלתי רגילים מהגופים המדווחים לרשל"ה, וכי זמן העברת דיווח בלתי רגיל מהגופים המדווחים פחת מ-18 ימים (בינואר 2008) ליומיים (ביולי

50 המלצה 20 להמלצות ה-FATF.

51 Mutual evaluation report of Austria, art. 3.5-3.6 (September 2016)



2009). כמו כן, בשנת 2017 מסרה רשל"ה ל-FATF כי "כל המוסדות הפיננסיים מחוייבים לדווח דיווחים בלתי רגילים מיידית (Promptly)".

משרד מבקר המדינה בחן את יכולתה של רשל"ה לבדוק כמה זמן חלף בין מועד האירוע שבעניינו הועבר הדיווח הבלתי רגיל ובין מועד הדיווח הבלתי רגיל לרשל"ה. לעניין זה התייחסה הביקורת לדיווח שהועבר בתוך יומיים, כדיווח שהועבר מיידית. הבדיקה בוצעה באמצעות בחינת בסיס הנתונים של רשל"ה.

מניתוח בסיס הנתונים של רשל"ה בנוגע לדיווחים שהוגשו למאגר המידע בשנים 2017 - 2021, שבהם יש מידע על מועד קרות האירוע המדווח, עלה כי רק ב-129,114 (כ-27%) מתוך 475,328 הדיווחים שבמערכת הזינה רשל"ה למאגר המידע שלה שדה נתונים אלקטרוני על תאריך האירוע שבגיניו העביר גוף מדווח דיווח בלתי רגיל. דהיינו, הגם שככלל דיווחים בלתי רגילים של הגופים המדווחים כללו ציון של מועד האירוע באמצעות מלל חופשי, במרבית (73%) הדיווחים הבלתי רגילים שהזינה רשל"ה, היא לא הזינה לשדה מובנה במאגר המידע את המידע על מועד האירוע שבגיניו נשלח הדיווח הבלתי רגיל. לנוכח האמור לעיל, חסר לרשל"ה מידע מובנה שלפיו תוכל להסיק מהי איכות הדיווח, מהי מידת הרלוונטיות שלו וכן מהי מידת עמידתם של הגופים המדווחים במועדי הדיווח, כנדרש בתקנות הדיווח. כמו כן, אין ביכולתה של רשל"ה להעביר להנהלת הגוף המדווח ולרגולטור דיווח סטטיסטי מלא על איחורים בהעברת דיווחיהם של הגופים המדווחים, לצורך צמצום מספרם של איחורים אלה.

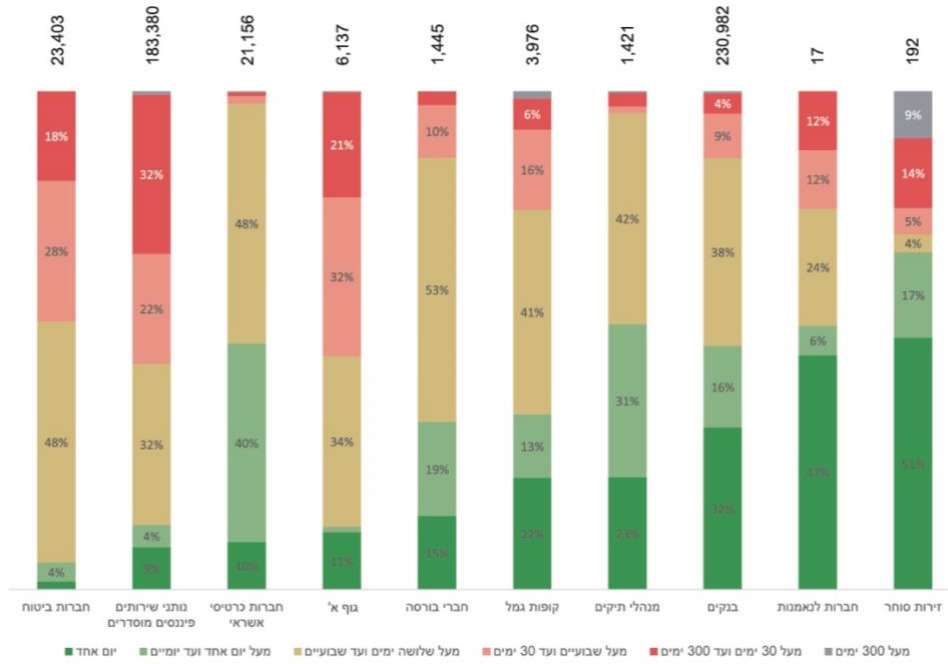
אשר לכ-27% מהדיווחים הבלתי רגילים שלגביהם דווח מועד האירוע, משרד מבקר המדינה ניתח את משך הזמן שחלף ממועד האירוע המדווח ועד מועד קבלת הדיווח ברשל"ה (להלן - יום קבלת הדיווח). מדובר ב-129,114 דיווחים והוגשו בין ינואר 2017 לדצמבר 2021.

מניתוח נתוני רשל"ה עלה כי 86% מהדיווחים לרשל"ה שנבדקו ביחס ליום האירוע (111,038 מתוך 129,114), הועברו יותר מיומיים לאחר יום האירוע. כמו כן, עלה מנתוני רשל"ה כי גופים אינם מחוייבים לדווח מתי התעורר החשד או החשש שהביא לדיווח הבלתי רגיל, ומתי לראשונה העביר האדם שזיהה את הפעילות הבלתי רגילה את המידע לבחינת הגורמים הרלוונטיים לקראת דיווח. במצב דברים זה, רשל"ה, הרגולטורים ורשויות האכיפה אינם יכולים לבצע ניתוח מבוסס נתונים כדי לחשב כמה זמן חלף בין זיהוי הפעילות הבלתי רגילה ובחינתה להעברת המידע בעניינה, במסגרת דיווח בלתי רגיל.

בתרשים 10, יוצגו ממצאי הניתוח של כלל הדיווחים הבלתי רגילים בתקופה האמורה שנתונים תקינים (399,765 דיווחים), מכלל המגזרים, לפי משך הזמן בין יום כתיבת הדיווח הבלתי רגיל בגוף המדווח (שעשוי להיות כמה ימים, שבועות או כמה חודשים לאחר יום האירוע עצמו) לבין יום קבלת הדיווח ברשל"ה, בפילוח לפי מקבצי ימים. לצורך הניתוח, נבחר מועד כתיבת הדיווח הבלתי רגיל, על מנת להציג תמונה אחידה ומתכללת של כלל הדיווחים לנוכח הממצא כי רשל"ה אינה מזינה בכל דיווח את יום האירוע.



תרשים 10: מספר הימים שחלפו מיום כתיבת דיווח בלתי רגיל על ידי הגוף המדווח ועד יום קבלת המידע ברשל"ה, בכלל המגזרים המדווחים, 2017 - 2021⁵²



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

52 בניתוח לא נכלל מגזר היהלומים, מאחר שכלל המגזר מסר דיווח אחד בלבד בתקופה זו.



מניתוח נתוני רשל"ה עלה כי 68% מהדיווחים לרשל"ה שנבדקו ביחס ליום כתיבת הדיווח על האירוע הבלתי רגיל (320,173 מתוך 472,110 דיווחים בלתי רגילים שנבדקו), הועברו לאחר מעל יומיים מיום כתיבת הדיווח. מהתרשים ומנתוני רשל"ה עולה כי על אף שחלה על גופים מדווחים החובה להעביר לרשל"ה דיווחים בלתי רגילים באופן מיידי לאחר אירוע בלתי רגיל⁵³ - בתקופה זו 35,827 מתוך 472,110 (7.6%) הדיווחים הבלתי רגילים של המגזרים המדווחים נמסרו לרשל"ה בתום תקופה של 60 ימים עד שנה מיום כתיבתם ובמגזרים מסוימים אף יותר משנה לאחר כתיבתם. כמו כן, בשלושה מ-10 מגזרים מדווחים שיעור הדוחות שנמסרו לרשל"ה בתוך יומיים מיום כתיבת הדיווח היה 6% עד 13% בלבד. עוד עלה כי במגזר נותני השירותים הפיננסיים 87% מהדיווחים (159,623 מתוך 183,380) נמסרו לרשל"ה לאחר יותר מיומיים ממועד כתיבתם. לעומת זאת, חמישה (50%) מ-10 המגזרים המדווחים מוסרים לרשל"ה כ-50% מדיווחיהם בתוך יומיים מיום כתיבתם.

קבלה שוטפת של הדיווחים הבלתי רגילים של הגופים המדווחים על חשש לפעילות אסורה או חריגה לפי חוק איסור הלבנת הון במועד סמוך ככל האפשר למועד ביצוע הפעולה הבלתי רגילה הם תנאי להבטחת עדכניות מאגר המידע של רשל"ה ואיכותו ומימוש תפקיד רשל"ה להעברת מידע איכותי לגופי האכיפה והביטחון לצורך מימוש פעולות אכיפה אפקטיביות, לרבות לנקיטת פעולה מהירה לתפיסת נכסים, ובכלל זה כספים במידת הצורך. ממצאי הביקורת מלמדים שקיימת העברה מאוחרת של חלק ניכר מהדיווחים הבלתי רגילים שנבדקו (68%; 320,173 מתוך 472,110), אשר הועברו יותר מיומיים לאחר שהגוף המדווח הכין את הדיווחים האמורים. ממצא זה מקבל משנה תוקף שעה שרשל"ה אינה מביאה לידיעתם של לקוחות המידע מתי נמסרו לה דיווחיהם של הסקטורים השונים ואילו פערי מידע ודאיים נוצרו עקב כך.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי העבירה למפקח על הבנקים, במועדים מסוימים שעד לינואר 2019, מידע בדבר איחורים בדיווחים הבלתי רגילים. כל זאת נוסף על השיח שוטף המתקיים עם כלל הרגולטורים.

חברה א' מסרה בתשובתה כי גוף א' מעביר באופן מיידי וללא דיחוי דיווחים בלתי רגילים בנושא מימון טרור באמצעות הפקס למשטרת ישראל ולרשל"ה. החברה הוסיפה כי לא אחת בשיחות המשוב השנתיות עם רשל"ה עלה כי דיווחי גוף א' סייעו רבות באיתור חריגים אשר הובילו לפתיחה בחקירות, וכי גוף א' משלים הקמה של ממשק מקוון למערך הדיווחים לרשל"ה.

משרד ממשלתי א' מסר בתשובתו, כי נמסר לו מחברה א', כי בהתאם להסדר שנקבע בין רשל"ה לגוף א' עוד משנת 2002, הדיווח הבלתי רגיל מועבר עם הדיווח הרגיל⁵⁴. במקרים חריגים, למשל כאשר נמסר דיווח בלתי רגיל בנושא מימון טרור, מעביר גוף א' דיווח מיידי באמצעות פקס למשטרת ישראל ולרשות. כמו כן, לאחר שנשלח דיווח בלתי רגיל, גוף א' מנטר בקפידה יתרה את פעילות הגורם שבעניינו התקבל הדיווח הבלתי רגיל, ולעיתים לאחר חקירה ובירור נוסף מתקבל אצלו מידע חדש ונוסף שלא היה ידוע בעת שליחת הדיווח הבלתי רגיל הראשון, ולפיכך

53 כפי שהוצהר על ידי מדינת ישראל כלפי ביקורת FATF בשנת 2018 כי "כל המוסדות הפיננסיים מחוייבים לדווח דיווחים בלתי רגילים מיידי (Promptly)".

54 דהיינו, מדי 17 לחודש, מועברים דיווחים בלתי רגילים של החודש הקודם, יחד עם העברת הדיווחים הרגילים של החודש הקודם.



גוף א' מעדכן את הדיווח הראשון. גוף א' ציין כי במקרה שכזה לעמדתו אין מדובר באיחור בדיווח.

בניגוד לאמור בתשובות משרד ממשלתי א' וחברה א', מסרה רשל"ה בתשובה נוספת מנובמבר 2022, כי לא קיים סיכום עם גוף א' שחורג מהנחיות הדיווח, הן ביחס לדיווחים רגילים והן ביחס לדיווחים בלתי רגילים.

בתשובה נוספת של משרד ממשלתי א' מדצמבר 2022 הובהר כי הוא לא ידע שרשל"ה חולקת על דבר קיומו של סיכום כאמור.

מוצע כי רשל"ה תעביר לכלל הרגולטורים עדכון עיתי על רמת הצייות של הגופים המדווחים להנחיות בדבר מועדי העברת דיווחים בלתי רגילים לרשל"ה, זאת לצורך אכיפת הוראות תקנות הדיווח לרשל"ה עליהם. על המפקח על הבנקים, רשות שוק ההון, משרד ממשלתי א', ורשות ניירות ערך, לבחון את הנתונים האמורים בנוגע למועדי העברת הדיווחים לרשל"ה ולפעול בהתאם לסמכויות המוקנות להם בדין על מנת לוודא כי הגופים הנתונים לפיקוחם ידווחו לרשל"ה במועד וכי הרגולטורים יהיו מודעים למועדים המחייבים. עוד מוצע כי הרגולטורים ורשל"ה יפעלו בהתאם לסמכותם על מנת שהגופים המדווחים ידווחו בשדה ייעודי במסגרת טופס הדיווח שיוכן על ידי רשל"ה, על המועד שבו התעורר החשש לפעילות בלתי רגילה והמועד הראשון שבו הגוף המדווח בחן את המידע, כדי לאפשר לרשל"ה ניתוח עתידי של משך הזמן שבו הגוף המדווח טיפל בנושא לפני שמסר לרשל"ה דיווח בעניינו.

יצוין, כי איחורים אפשריים של גופים מדווחים בהעברת דיווחים בלתי רגילים מאריכים עוד יותר את פרקי הזמן הנדרשים להעברת דיווח לא מקוון מגוף מדווח לרשל"ה.

רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022, כי היא תשלים ככל הנראה במהלך 2022, מהלך טכנולוגי מורכב ביותר שיאפשר קליטת דיווחים באופן מובנה. עם זאת, העברת דיווחים באופן זה ישית עלויות משמעותיות על הגופים המדווחים, ובהעדר סמכות פיקוח, אין לרשל"ה יכולת אפקטיבית להבטיח כי הגופים המדווחים אכן ידווחו באופן מובנה ונדרשת חשיבה מערכתית אסטרטגית כמו גם סיוע פרואקטיבי של הרגולטורים הרלוונטיים.

מומלץ כי הרגולטורים ורשל"ה, כל אחד בתחום סמכותו, יבחנו את תהליכי הדיווח לרשל"ה והיקפם, לרבות העלויות הרגולטוריות הכרוכות בכך, ובכלל זה-האפשרות למיקודם במגזרים בהם נשקף סיכון רב יותר, בהתבסס על סקר הסיכונים הלאומי, ובדרך שתיעל את פעילות רשל"ה.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה מספטמבר 2022, בדומה לתשובתה האמורה בנוגע לדיווחים הרגילים, כי היא מייחסת חשיבות רבה לקבלת הדיווחים במועדים הנקובים בתקנות, בין היתר לצורך הבטחת העדכניות של מאגר המידע. היא ציינה כי בביקורת שרשות ניירות ערך מבצעת על הגופים המפוקחים, נבחן גם יישום החובה להגיש את הדיווח במועד. רשות ניירות ערך אף יוזמת הליכי אכיפה כל אימת שפרקי הזמן שאותרו בביקורת לא היו סבירים. כמו כן מסרה, כי פרסמה חוזר לניהול סיכונים שתכליתו להבהיר את האופן שבו על הגופים המפוקחים למלא את חובתם לקבוע מדיניות, כלים וניהול סיכונים, ובין היתר להבהיר להם את החשיבות שבמילוי



חובתם למסור לה את דיווחיהם, וכן מתקיימות הדרכות בנושא. היא ציינה כי באתר רשות ניירות ערך אף מפורסמות התקנות הקובעות את מועדי הדיווח.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי דיווחי הסקטור הפרטי לרשות לאיסור הלבנת הון הם רכיב משמעותי במשטר איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בישראל. המערכת הבנקאית משקיעה מאמצים רבים ותשומות נכבדות במימוש חובתה בהעברת הדיווחים הרגילים והבלתי רגילים לרשות לאיסור הלבנת הון. לפיכך חטיבת הפיקוח על הבנקים מייחסת חשיבות רבה לאיסוף הדיווחים מהסקטור הפרטי, לקליטתם ולמיצוי המידע הגלום בהם - כל זאת באופן אמין, אפקטיבי מהימן ובלוחות זמנים סבירים. המידע על העיכוב בהעברת הדיווחים מהמערכת הבנקאית חיוני לעבודת חטיבת הפיקוח על הבנקים כרגולטור האמון על יישום דרישות משטר איסור הלבנת הון במערכת הבנקאית, ואין ספק כי העברת הדיווחים לחטיבת הפיקוח על הבנקים באופן סדור ותקופתי תסייע בשיפור אפקטיביות המשטר בישראל.

עוד מסר המפקח על הבנקים בתשובתו, כי לשיטתו, קודם להגדלת הנטל הרגולטורי על הסקטור הפרטי באמצעות הרחבת חובת הדיווח (הוספת פרטי דיווח ומילות מפתח), יש להשלים את הטיפול בליקויים שעלו בדוח זה, הנוגעים לשימוש במידע המדווח כיום.

כמו כן מסר המפקח על הבנקים בתשובתו, כי המסגרת החוקית והרגולטורית אינה קובעת את פרק הזמן המירבי להעברת דיווח בלתי רגיל מהתאגידים הבנקאיים לרשות לאיסור הלבנת הון ויתרה מכך, אף מכירה בעובדה כי ייתכן עיכוב בהעברת הדיווח. עוד צוין בתשובה, כי קבלת החלטה על העברת דיווח בלתי רגיל דורשת הפעלת שיקול דעת ובחינה של נסיבות העניין תוך בירור פרטים מול הלקוח במידת הצורך, וכי לעיתים האירוע הראשוני לא העלה חשד לפעילות בלתי רגילה, אך אירועים נוספים שהתרחשו לאחר מכן העלו את החשד בדיעבד גם לגבי האירוע הקודם.

עוד מסר המפקח על הבנקים, כי המידע המוצג בדוח זה על מועד העברת הדיווחים הבלתי רגילים ביחס למועד האירוע וביחס למועד שבו התעורר לראשונה חשד להלבנת הון, הוא מידע חשוב ורב ערך, וכי חשוב שחטיבת הפיקוח תקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון דיווח בעניין זה הן ברמת המערכת והן ברמת הבנק הבודד, זאת לצורך המשך בחינה וטיפול אל מול הגופים המפוקחים, כדי שיוכל למלא את תפקידו כרגולטור האמון על יישום משטר איסור הלבנת הון במערכת הבנקאית וכדי לשפר את אפקטיביות המשטר. עוד הוסיף כי המידע אודות מועד העברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים ואודות מועד ביצוע הפעולה אינו מצוי בידיו ברמת הבנק הבודד או ברמת המערכת הבנקאית, ובוודאי לא באופן שוטף. כמו כן, לפי תפיסת חטיבת הפיקוח על הבנקים, העברת דיווח בלתי רגיל המועבר לאחר פרק זמן ממושך של שבועות ולעיתים חודשים, כפי שמוצג בדוח, אינה תקינה במרבית המקרים, והדבר דורש בחינה וטיפול של חטיבת הפיקוח על הבנקים אל מול המערכת הבנקאית. עוד הוסיף המפקח על הבנקים בתשובתו הנוספת מדצמבר 2022, כי בעבר, בעקבות קבלת מידע ספציפי מרשל"ה ביחס לפרקי זמן שחלפו עד להעברת דיווח בלתי רגיל (כשהאחרון שבהם הועבר בינואר 2019, לבקשת הפיקוח), חטיבת הפיקוח על הבנקים פעלה מול הבנקים הרלוונטיים תוך שיקוף הפעולות שננקטו לרשל"ה ותוך בקשה כי רשל"ה תמשיך ותעדכן את המפקח ככל שהנשאים לא יטופלו על ידי הבנקים.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה, כי נכון למועד תשובתה, היא אינה מקבלת באופן שוטף מידע בנוגע למועדי הדיווח של הגופים המפוקחים ולא יאחזרים בהם לעניין דיווחים בלתי רגילים. רשות



שוק ההון סבורה כי למידע זה יש חשיבות רבה בקביעת סדרי העדיפויות של חטיבת הפיקוח וליכולת הפעלת סמכויות האכיפה במקרים הרלוונטיים. רשות שוק ההון הציעה להעביר מידע זה אליה בתדירות רבעונית, תוך מתן דגש על איכות הדיווח ועל איחורים, על מנת שתוכל לטפל בהפרות, אם אכן היו הפרות, ביעילות ובמהירות. עוד מסרה הרשות, כי היא מאמצת בחום את ההמלצה בדבר דיווח עיתי על רמת הציות של הגופים המדווחים ובדבר מועד הדיווח, בדגש על דיווחים בלתי רגילים, שכן מידע זה עשוי לשמש כלי עזר יעיל בבחינת הקצאת משאבים לאכיפה ממוקדת ויעילה. עוד מסרה הרשות בתשובתה הנוספת מדצמבר 2022, כי היא מנוסה ומיומנת בפיקוח בתחום הלבנת הון ותוכל להכניס מידע זה למערך השיקולים הרחב בקביעת אופן הטיפול הנכון במפוקחים בהקשר זה, על מנת לייעל ולשפר את תהליכי האכיפה להעלות את רמת הציות של הגופים.

משרד מבקר המדינה מציין כי עמדות המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון, מחדדות את הצורך כי רשל"ה תדווח באופן עיתי לרגולטורים על מידת העמידה של כל אחד מהגופים המפוקחים בכללי הדיווח על מנת שהם יוכלו לפעול בהתאם לסמכויותיהם שבדין.

רשל"ה מסרה בתשובתה הנוספת מדצמבר 2022, כי תבחן העברת דיווחים עיתיים לרגולטורים בנוגע לאיחורים בהעברת דיווחים על ידי הגופים המפוקחים.

משכי זמן הטיפול להזנת דיווחים על ידי רשל"ה למאגר המידע

מאז הקמת רשל"ה בשנת 2002, היא קיבלה מאלפי גופים מדווחים מאות אלפי דיווחים בלתי רגילים ועשרות מיליוני דיווחים רגילים. בדברי הסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון נקבע כי נדרש לנהל את מאגר המידע באופן שיובטח שימוש יעיל במאגר לצורך המלחמה בהלבנת הון ובמימון טרור⁵⁵.

רשל"ה קבעה בנהליה הפנימיים את משך הזמן שיידרש להשלמת הזנת דיווחים רגילים ובלתי רגילים למאגר המידע מרגע קבלתם.

55 דברי הסבר לסעיף 24 להצעת חוק איסור הלבנת הון (ה"ח תשנ"ט מס' 2809 עמ' 420).



תרשים 11: משך זמני השלמת ההזנה של דיווחים רגילים ובלתי רגילים למאגר המידע לפי נוהלי רשל"ה



על פי נתוני רשל"ה בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* שעות העבודה המחושבות לצורך חישוב זמני טיפול הן ימי א' עד ה' בשעות 7:30 עד 19:30.

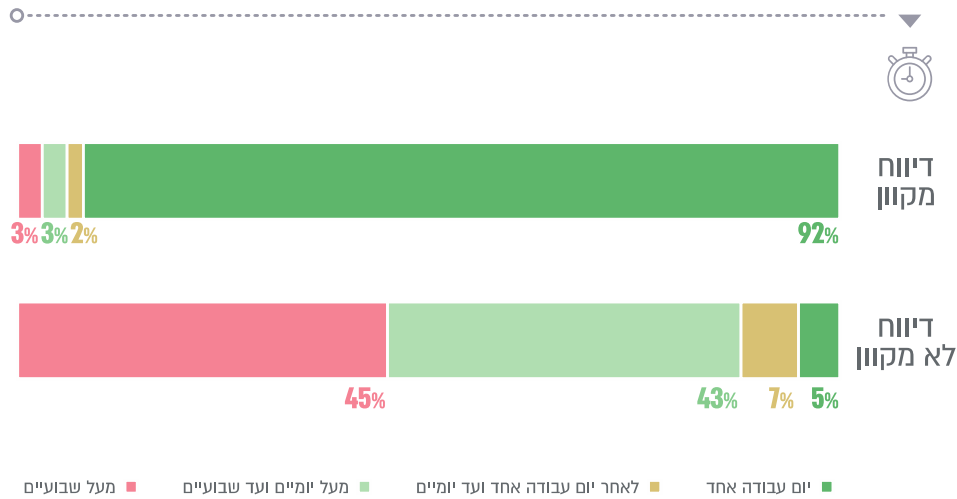
איחורים בהזנת דיווחים רגילים למאגר המידע

מנתוני רשל"ה עלה, כי מאוגוסט 2009 ועד אוקטובר 2011, נמשך הטיפול בדיווחים רגילים פחות מיום אחד במרבית החודשים, למעט כמה חודשים חריגים.

בביקורת נבחן משך זמן הטיפול של רשל"ה בקליטת מקבצי דיווחים רגילים למאגר המידע בשנים 2017 - 2021 (85,517 מקבצי דיווחים רגילים על 10.8 מיליון פעולות), לפי פרק הזמן שחלף ממועד קבלתם ברשל"ה ועד להזנתם למאגר המידע (להלן - זמן הקליטה או ההזנה). כאמור, דיווח רגיל הוא מובנה בלבד. להלן בתרשים 12 תוצג השוואה בין דיווחים רגילים שהתקבלו ברשל"ה באמצעות מערכת מקוונת והוזנו באופן אוטומטי למאגר ובין דיווחים רגילים שהתקבלו באמצעים ידניים והוזנו למאגר באופן ידני מבחינת משך הטיפול שצוין בדיווחים אלה:



תרשים 12: השוואה בין זמני טיפול במקבצי דיווחים רגילים שהתקבלו באמצעים מקוונים ולא מקוונים בשנים 2017 - 2021



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

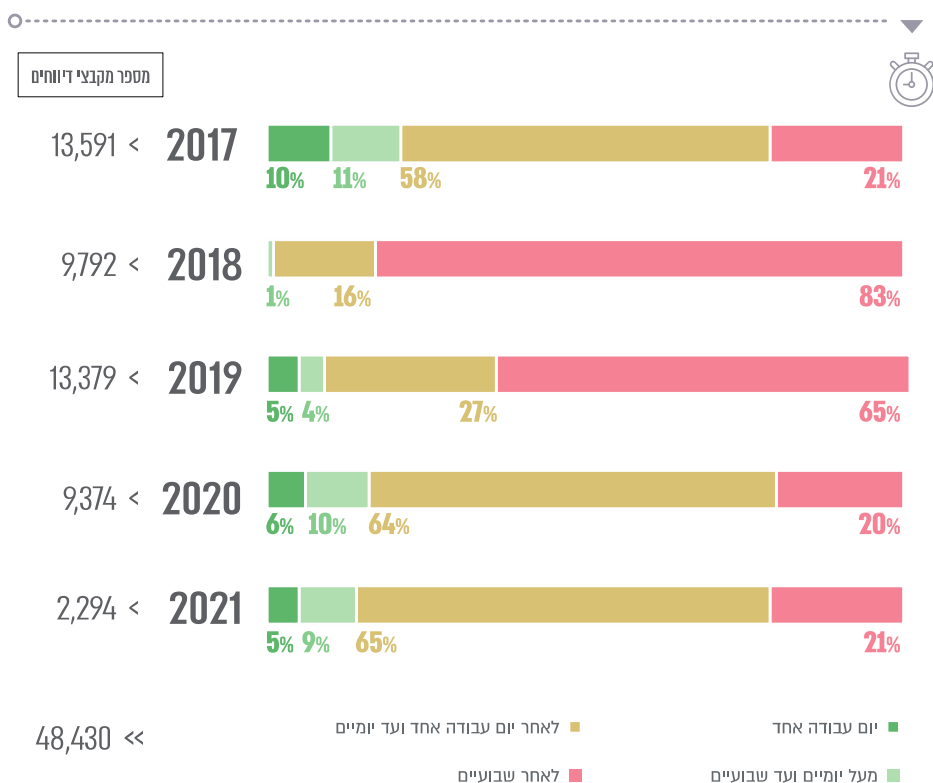
בביקורת עלה כי בשנים 2017 - 2021 הועברו 57% מהדיווחים הרגילים לרשל"ה באופן לא מקוון. עוד עלה כי 95% ממקבצי הדיווחים הרגילים שהתקבלו באופן לא מקוון הוזנו למערכת שלא על פי נהליה הפנימיים של הרשות המחייבים הזנה בתוך ארבע שעות. 45% מהדיווחים הרגילים שהועברו באופן לא מקוון הוזנו לאחר יותר משבועיים, ו-43% מהדיווחים הוזנו לאחר יותר מיום אחד עד 14 יום. בבדיקה ביחס לשנים 2020 - 2021 בלבד עלה כי צומצמו מספר ימי הטיפול בהזנת דיווחים רגילים לא מקוונים אך עדיין קיימת חריגה מנהלי רשל"ה המחייבים הזנה בתוך 4 שעות: שיעור מקבצי הדיווחים המקוונים שהוזנו בתוך יומיים (ועד בכלל) היה 92.3% (מתוך 20,818 מקבצים). לעומת זאת, שיעור מקבצי הדיווחים הרגילים הלא מקוונים שהוזנו בתוך יומיים (ועד בכלל), מתוך 12,267 מקבצים בסך הכול היה 16%, שיעור המקבצים האמורים שהוזן בתוך יומיים ועד שבועיים - 64%, ושיעורם שהוזן לאחר 14 ימים - 20%.

בניתוח נוסף של מקבצי הדיווחים הרגילים שהוזנו באופן ידני, בפילוח לפי שנים זמני טיפול - הכוללים בין היתר דיווחי נש"פים, שבסקר הסיכונים הלאומי משנת 2021 הוער בדבר הסיכון הגבוה שעשוי להיות כרוך בפעילותם⁵⁶ - עלה כי משך הטיפול בהזנה למאגר, הוא כמפורט בתרשים 13 להלן:

56 להרחבה בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה 72, משטר איסור הלבנת הון בישראל (2022).



תרשים 13: זמני הזנה של מקבצי דיווחים רגילים, שנקלטו באופן ידני ברשל"ה, 2017 - 2021



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

נמצא כי 6% ממקבצי הדיווחים הרגילים (שהם כ-337,370 פעולות שדווחו) הוזנו ידנית בתקופה האמורה, וכי זמן הקליטה היה 90 - 270 ימים מקבלתם.

נמצא כי בשנים 2017 - 2021 מצב הדברים בכל הנוגע להזנה של דיווחים רגילים, לפיו כמעט כל הדיווחים הידניים הוזנו באיחור, אינו בהלימה לנוהלי רשל"ה המחייבים הזנה תוך 4 שעות. הואיל ו-94% ממקבצי הדיווחים הרגילים שהוזנו ידנית בשנים 2017 - 2021 (4823 מתוך 5,131 מקבצי דיווחי פעולות רגילות), הוזנו בתוך פרק זמן ארוך באופן משמעותי מיום אחד.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי זיהתה ליקוי זה ונתנה לו מענה עוד קודם שהחלה הביקורת, וכי חל שיפור במצב הדברים לעומת התקופה שנסקרה בביקורת. לדבריה, נכון לאוגוסט 2022 כ-91% מן הדיווחים הרגילים מתקבלים ומזונים באופן אוטומטי למאגר. הרשות ציינה כי היא ממשיכה



לפעול להרחבת היקף הדיווחים הרגילים המתקבלים באופן אוטומטי ובד בבד לקיצור זמני ההזנה של דיווחים שהתקבלו ידנית.

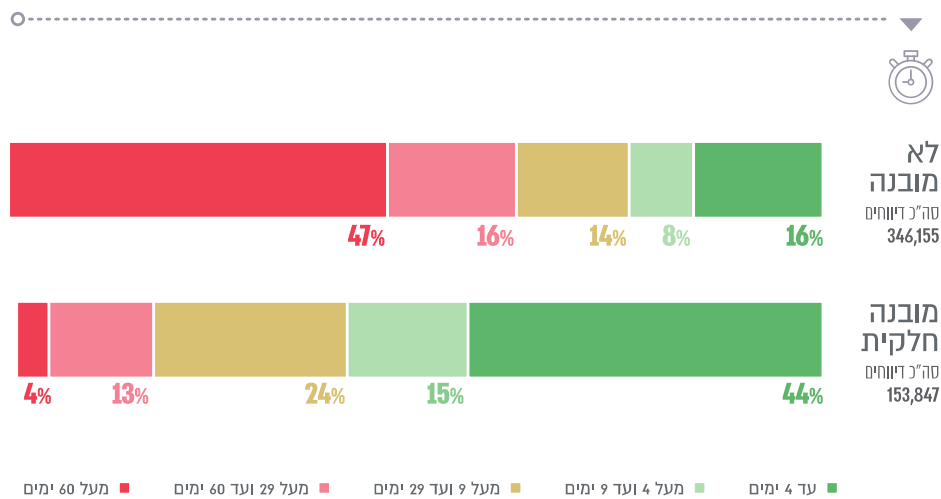
משרד מבקר המדינה ממליץ להמשיך במגמת השיפור בהיבט המקוונות של קליטת דיווחים רגילים והזנתם לעומת התקופה הנבדקת, על מנת לתת מענה שלם לפער.

איחורים בהזנת דיווחים בלתי רגילים למאגר המידע

כאמור, בנוהלי רשל"ה נקבע כי דיווח בלתי רגיל "חייב להיקלט" (למאגר המידע) בתוך 48 שעות עבודה מרגע קבלתו ברשות" (ההדגשה איננה במקור). בביקורת נבחן משך הטיפול בדיווחים בלתי רגילים מרגע קבלתם ברשל"ה מהגוף המדווח, אם באופן מקוון (אלקטרוני) אם באופן ידני - בין ינואר 2017 לדצמבר 2021 (500,012 דיווחים), ועד מועד הזנתם למאגר המידע של רשל"ה. נכון למועד סיום הביקורת, כלל הדיווחים הבלתי רגילים נקלטים במאגר המידע באופן ידני לאחר בחינה פרטנית של כל דיווח בלתי רגיל.

בביקורת נבדקו זמני הקליטה של דיווחים בלתי רגילים מובנים חלקית, וכן נבדקו זמני הקליטה של דיווחים בלתי רגילים מובנים, כמוצג להלן בתרשים 14. הנתונים נוגעים לשנים 2017 - 2021.

תרשים 14: מספר הדיווחים הבלתי רגילים הלא מובנים והמובנים חלקית שהוזנו ברשל"ה, 2017 - 2021, לפי מספר הימים שחלפו עד להזנתם במאגר המידע ולפי תצורת הדיווח



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



ממצאי הביקורת מעידים על פיגורים בהזנת דיווחים בלתי רגילים. מהתרחשים ומנתונים נוספים של רשל"ה שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי חלק ניכר (41%; 63,077 מתוך 153,847) מהדיווחים הבלתי רגילים המובנים חלקית בשנים 2017 - 2021 הוזנו על ידי רשל"ה 10 - 60 ימים לאחר שהיא קיבלה אותם. לעומת זאת, מרבית הדיווחים הבלתי רגילים שאינם מובנים (כ-76%; 263,085 מתוך 346,165) הוזנו 10 ימים לאחר מועד קבלתם ברשל"ה, וכ-44% (152,312 מתוך 346,165) הוזנו בתוך חודשיים עד שנה ממועד קבלתם ברשל"ה. גם מבדיקה ממוקדת של זמני ההזנה בשנים 2020 - 2021 לבדן עלה כי אין שינוי מהותי בין זמני ההזנה בשנים אלו לבין הנתונים שהוצגו לעיל.

בכשני שלישים מהדיווחים הבלתי רגילים (65.2%; 326,007 מתוך 500,012) שהוזנו למאגר המידע בשנים 2017 - 2021, משך הזמן להזנתם היה ארוך בהרבה מאשר בעבר, והדברים אמורים במיוחד בדיווחים בלתי רגילים שאינם מובנים, ש-44% (152,312 מתוך 346,165) מהם הוזנו בתוך חודשיים ועד שנה ממועד קבלתם ברשל"ה. פרקי הזמן הממושכים נובעים, ככל הנראה, גם מכך שתצורת הדיווח איננה מובנית באופן מלא, ולכן מצריכה עבודה ידנית ממושכת, וכן מריבוי דיווחים בלתי רגילים שמועברים בכל פעם שהגוף המדווח מזהה פעילות בלתי רגילה, ולא רק כשיש חשד לפעילות פלילית (כ-100,000 דיווחים לשנה).

ההשפעה של מועד הזנת דיווחים למאגר המידע על איכות ורלוונטיות הכתובות המועברות ללקוחות המידע, באה לידי ביטוי במכתב של ראש רשל"ה דאז באפריל 2020 לממלא מקום מנכ"ל משרד המשפטים דאז, ולפיו "החוליה הראשונה והחשובה בשרשרת המודיעין הפיננסי" היא "הזנת המידע והדיווחים הפיננסיים המתקבלים מהגורמים המדווחים על פי חוק לתוך המערכות הפנימיות של הרשות", וכי חוליה זו "מהווה נדבך מרכזי במאגר המידע הפיננסי הייחודי שעליו מתבססת עבודת הליבה של הרשות". ראש הרשות דאז כתבה כי "כל עיכוב ולו הקטן ביותר בעשייה זו משפיע באופן ישיר על עבודת הרשות, איכותה, יעילותה ובזמן אמת". ראש הרשות הוסיפה כי דיווחים בלתי רגילים הם בעלי "ערך מוסף משמעותי עד קריטי לשלמות ואיכות מאגר המידע כאמור".

רשל"ה מסרה בתשובתה כי בשנת 2011 מספר הדיווחים היה נמוך באופן משמעותי ממספר הדיווחים שנקלטו בשנת 2021. כמו כן מסרה כי היא פעלה לשיפור ולטיוב של תהליך קליטת הדיווחים הבלתי רגילים מהגופים המדווחים - הן בהיבט הבניית המידע בדיווחים והן בהיבט של הנגשת תהליכי העברת הדיווחים מהגורמים המדווחים ושל קליטתם באופן מקוון ואוטומטי, כמפורט לעיל. עוד מסרה, כי עיקר העיכוב בקליטת הדיווחים הבלתי רגילים נוצר במהלך 2020 - כאשר הרשות (ככל העולם) התמודדה עם השפעותיה ותוצאותיה של מגפת הקורונה, בין השאר עם סגרים, צמצום נוכחות פיזית ותקופות מחלה ארוכות של עובדים - באופן שהשפיע ישירות על היקף המשאבים שעמדו לרשות הפעילות השוטפת. הרשות ציינה כי נקטה כמה אמצעים ותהליכים משולבים כדי למזער את השפעת העיכוב בקליטת והזנת דיווחים בלתי רגילים על פעילותה האופרטיבית.



משטר איסור הלבנת הון הטיל מאז שנת 2002 על רשל"ה לקבל ולהזין דיווחים רגילים ובלתי רגילים למאגר המידע, על מנת שתוכל לתת מענה אפקטיבי, ועדכני לבקשות מידע של לקוחות המידע ולהזרמת מידע איכותי אליהם גם ביוזמתה. אולם העיכוב בהזנת כשני שלישים מהדיווחים הבלתי רגילים (65.2%; 326,007 מתוך 500,012) שהוזנו למאגר המידע בשנים 2017 - 2021, בחריגה מלוחות הזמנים של 48 שעות עבודה שקבעה בנהליה, פוגע בשלמות ובאיכות של מאגר המידע, אף פרק הזמן לצורך הזנת דיווח בלתי רגיל - 48 שעות עבודה, שעשוי להתפרס על פני כמה ימים ברוטו הינו משך זמן ארוך באופן יחסי, שעשוי לפגוע בסיכוי תפיסת נכסים שמדווחים במסגרת דיווח בלתי רגיל, זאת לעומת דיווח רגיל, שתכניו אינם בלתי רגילים, ותכניו מוזנים תוך 4 שעות עבודה לפי הנוהל. הפיגורים בהזנת הדיווחים נמשכים כאמור שבועות רבים, חודשים ואף שנה, כך לדוגמה, 152,312 מתוך 346,165 מדיווחים בלתי רגילים שאינם מובנים (44%), הוזנו בתוך חודשיים ועד שנה ממועד קבלתם ברשל"ה.

הפיגורים של רשל"ה בהזנת הדיווחים שמועברים אליה אף אינם עולים בקנה אחד עם הוראות התקנות ועם דרישתה של רשל"ה מהגופים המדווחים לעמוד בסד זמנים קשיח של דיווח מיידי, שהפרתו עלולה להביא לעיצום כספי מצד הוועדה לעיצום כספי שליד הרגולטור.

מוצע כי רשל"ה תפעל לתיקון ממצאי הביקורת באופן שיבטיח הזנה של דיווחים בלוחות זמנים כמתחייב מנהלי רשל"ה וכן לקיצור משך זמן הטיפול בדיווח בלתי רגיל. כמו כן, מוצע כי מנכ"ל משרד המשפטים יבחן את ממצאי הביקורת ואת התנהלות רשל"ה בעניין זה ויקבע מתווה פעולה לתיקון הליקויים באופן שיבטיח הזנה של דיווחים בלוחות זמנים כמתחייב מנהלי רשל"ה. כמו כן מוצע למנכ"ל לבחון קביעת מנגנון פיקוח ובקרה עיתיים, על מנת לוודא כי רשל"ה מקבלת ומזינה את מכלול הדיווחים בלוחות זמנים שיבטיחו את אפקטיביות פעולתה. עוד מוצע כי רשל"ה תבחן לחייב במסגרת נוהליה כי כל המידע המועבר לרשל"ה, שניתוחו עשוי לתרום לחקירת עבירות ומניעתן, לרבות מידע מהותי, כגון, מועד התעוררות החשש לפעילות בלתי רגילה, היקפה הכספי של הפעולה הבלתי רגילה שבגינה הפעולה החלה להיבחן, היקף הנכסים החשודים או המעורבים בפעילות בלתי רגילה עוצמת החשש לפעילות בלתי רגילה - יוזן למאגר באמצעות דיווחים מובנים, וזאת על מנת לצמצם את משך הטיפול הידני של רשל"ה בדיווחים בלתי רגילים.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי המתואר בדוח ביחס לזמני טיפול ממושכים בקליטת דיווחים רגילים ובלתי רגילים פוגע במידה ניכרת ביכולת לקיים את תכליות הוראות הדין. היא הוסיפה כי קליטה מאוחרת של דיווחים בלתי רגילים, או אי-קליטתם כלל, יכולים ליצור מצג מוטעה של רמת הציות של הסקטור שאינו עולה בקנה אחד עם המציאות בפועל ולהשפיע על סקר הסיכונים.

מיצוי פוטנציאל המידע המודיעיני המתקבל ברשל"ה

מיצוי פוטנציאל המידע המודיעיני הגולמי המגיע לגוף מודיעיני כדוגמת רשל"ה (להלן - מיצוי המידע) מבוצע בהתאם לצרכים הנוכחיים והעתידיים של לקוחות הגוף המודיעיני. מיצוי זה נעשה



בין היתר באמצעות קידוד מידע, כגון תיוג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח (להלן - קידוד מידע)⁵⁷ באופן שיאפשר ניתוחים ועיבודים על תוצרי מיצוי המידע, ולבסוף, יצירת מוצר מודיעיני שיהיה נגיש ללקוח המידע בזמן שבו מתעורר הצורך המבצעי⁵⁸.

מיצוי המידע יכול להתבצע באמצעים אנושיים (על ידי אדם שמנתח מידע בלתי מובנה ומקודד אותו לשדות מידע דיגיטליים) או באמצעים מיכוניים שמבצעים מיצוי וקידוד של מידע. בתרשים 15 שלהלן יוצגו שלבי מיצוי מידע, מקבלתו ועד הנגשתו למנתח המידע⁵⁹ כמאגר מידע, כפי שצוינו בספרות מקצועית בנושא מודיעין.

תרשים 15: תהליך מיצוי מידע לכדי מאגר מידע



על פי "מודיעין - הלכה ומעשה" - ביג דאטה ומודיעין, גיליון 3 (מאי 2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדומה לתהליך בתרשים לעיל, אגף האיסוף ברשל"ה אחראי לקבלת הנתונים מהגופים המדווחים, לבקרה על תקינותם, למיצוי המידע ולקידודו על מנת להעשיר את מאגר המידע העומד לרשותם של חוקרי אגף מחקר לצורך הפקת מידע ללקוחות המידע של רשל"ה באמצעות כתבות. כמו כן, אגף האיסוף עם האגף הבין-לאומי ברשל"ה (להלן - האגף הבין-לאומי), אחראים לקבלת מידע מרשויות מקבילות בחו"ל (FIUs) (להלן - רשות מקבילה בחו"ל), לבחינתו, למיצוי המידע, להזנתו למאגר המידע ולהנגשתו לחוקרי אגף מחקר והאגף הבין-לאומי. המידע שמתקבל מרשויות מקבילות בחו"ל מוגש במסגרת כתבות המתקבלות ביוזמת הרשויות המקבילות או במענה על בקשת מידע מצד רשל"ה.

בהינתן ההיקף העצום של המידע שנאגר במאגר המידע, הפעלת כלים לריכוז, לארגון ולקידוד של המידע חיונית ליצירת קשרים אוטומטיים בתוך מאגר המידע וליצירת כתבות איכותיות, ובכך למצות את מלוא הפוטנציאל מהמידע המתקבל למאגר ולממש באופן המיטבי את ייעודה של רשל"ה על פי החוק. ואכן, בתקנות איסור הלבנת הון (כללים לניהול המאגר ולאבטחת המידע (שבו), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות ניהול מאגר המידע), נקבע כי לרשל"ה מותר לבצע

57 קידוד הוא הבניית מידע לא מובנה למידע מובנה. ראו בעניין זה את הדברים שציין ד"ר אסא במאמרו בעניין זה, "מידע טקסטואלי נחשב כמידע לא מובנה. כלומר, טקסט חופשי שנכתב על ידי אנליסט או תצפיתן או קמ"ן. מידע דיגיטלי הוא מובנה. כלומר, כל חלקיק מידע דיגיטלי ניתן לאחסון באופן סדור וקבוע - זמן, תדר, מיקום המקור וכיוצא באלה. כדי ליצור שילוב בין שני סוגי המידע נדרש תהליך 'הבניה'. כלומר, מיצוי כל משפט לליבת המשפט ושליפת הליבה הזאת באופן סדור בתוספת שני נתונים: זמן ומקום". ד"ר חיים אסא, "אחזור מידע מתקדם בעידן הביג דאטה", עמ' 37 - 38, בתוך "מודיעין - הלכה ומעשה" - ביג דאטה ומודיעין גיליון 3 (כתב עת מודיעיני מתודולוגי) (מאי 2018).

58 הרחבה בנושא ראו שם, שם.

59 רס"ן א' וד"ר קרן ששון, "שימוש במאגרים ממוכנים ככלי מחקרי משלים, הדוגמא של מחקר לצרכים אופרטיביים", איון 28, בתוך "מודיעין - הלכה ומעשה" - ביג דאטה ומודיעין גיליון 3 (כתב עת מודיעיני מתודולוגי) (מאי 2018).



עיבודים של מידע (רישום הערות, שינויים או הוספות, לרבות ביטול וכו') ובלבד שישמר גם המידע המקורי כפי שהתקבל, לנוכח עקרון האמינות, השלמות והתקינות⁶⁰. מתן אפשרות כאמור לשמור את המידע המקורי ובד בבד לבצע מיצוי מידע ועיבודו עולה בקנה אחד עם תפקידה של רשל"ה לנהל מאגר דיווחים אמין ושלם, לצורך ניתוחו.

בביקורת עלה כי כלי הניתוח האוטומטיים של רשל"ה מאפשרים לאתר רק מידע שהזין אגף האיסוף באופן מסוים. עם זאת, עובדי רשל"ה יכולים לאתר מידע חלקי נוסף, באמצעות חיפוש מסוג אחר, ובתנאים מסוימים.

עוד העלתה הביקורת כי על אף שתקנות ניהול מאגר המידע מתירות לרשל"ה לבצע עיבודים של מידע בעת קליטתו תוך שמירת המידע המקורי שהתקבל, לא ניתן לכך ביטוי בנהליה והדבר לא נעשה בפועל. מצב דברים זה, לא מתיישב עם גישה מבוססת סיכון ומגביל את יכולתה של רשל"ה למצות מידע מדיווחים המתקבלים אצלה.

נוכח זאת, בביקורת נבדק מיצוי המידע מדיווחים בלתי רגילים ומכתבות מידע המתקבלות מגופים מסוימים, להלן יפורטו ממצאי הבדיקה האמורה.

מיצוי מידע מדיווחים בלתי רגילים

בביקורת נבדקו היבטים שונים במיצוי המידע מדיווחים בלתי רגילים, כפי שהוזנו במאגר המידע בשנים 2017 - 2021 (500,013 דיווחים). כמו כן, נבחנו בביקורת 22 דיווחים בלתי רגילים באופן פרטני. צוות הביקורת אף ביצע מספר ימי תצפית על פעילות רשל"ה באגף האיסוף במסגרת הזנת דיווחים רגילים ובלתי רגילים (להלן - התצפיות). רשל"ה מזינה דיווחים למאגר המידע באמצעות שתי מערכות: מערכת א', שמשמשת את רשל"ה מהקמתה, ובה הוזנו בתקופה האמורה 49.5% מהדיווחים הבלתי רגילים שהוזנו ברשל"ה (להלן - מערכת א'), ומערכת ב', חדשה יותר ממערכת א', ובה הוזנו בשנים האמורות 50.5% מהדיווחים הבלתי רגילים (להלן - מערכת ב')⁶¹. בתקופה האמורה הוזנו במערכת ב' בעיקר דיווחים של המגזר הבנקאי.

בביקורת עלו ממצאים בנוגע למיצוי ולקידוד של מידע מודיעיני⁶² הנכלל בדיווחים לצורך הזנתו למאגר המידע, כמפורט להלן:

1. **נתונים מסוימים שמתקבלים כצרופה במסגרת דיווח בלתי רגיל:** לעיתים לדיווחים בלתי רגילים של בנקים מצורפים קבצים מסוימים עם תכנים מסוימים.

60 תקנה 6 לתקנות ("כל מידע מקורי לרבות רשומות מחשב המכילות מידע מקורי שהועבר לרשות המוסמכת על ידי גוף מדווח, יישמרו ברשות או במחשבי הרשות בלא שינוי; רישום הערות, שינויים או הוספות לרבות ביטול, גניזה או ביעור של רשומות מחשב ממאגר המידע ייעשו מבלי לפגוע בשלמותן, אמינותן ותקינותן של רשומות מחשב המכילות מידע מקורי").

61 יצוין כי בשנים 2020 - 2021 שיעור הקליטה של דיווחים בלתי רגילים במערכת א' היה 53.5%, ובמערכת ב' - 46.5% (מספרם הכולל של הדיווחים בתקופה היה 234,658).

62 תיג אירוע ומאפיניו באמצעות מילות מפתח.



נמצא כי בשל מגבלה טכנולוגית רשל"ה אינה מבצעת מיצוי וקידוד של נתונים מסוימים המתקבלים מבנקים במסגרת דיווחים בלתי רגילים. כתוצאה מכך אין ביכולתה של רשל"ה לבצע ניתוח מורכב ונרחב על המידע, באופן אוטומטי. על כן ניתוח המידע נעשה על ידי חיפושים ידניים.

אי-הזנת מידע מקודד פוגע בתרומתם הפוטנציאלית של הדיווחים למאגר המידע ולאיכות המידע במאגר, ובכך עלול לפגוע באיכות התוצרים המועברים לרשויות האכיפה והביטחון. נוכח האמור, מוצע כי רשל"ה תבחן את האפשרות לשדרג את מערכת א' על מנת להתאימה לצרכים.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי נושא מיצוי המידע מקובץ מסוים נכלל בתוכנית העבודה שלה, וכי ניתנה לו עדיפות יחסית לכלל הפיתוחים הנדרשים במערכות המידע והתשתיות של הרשות. עוד מסרה בתשובתה כי היא שמה דגש על הפיתוח והשדרוג של מערכת קליטה מתקדמת (מערכת ב') התומכת באוטומציה ובהבניית הדיווחים וכוללת שיפורים טכנולוגיים רבים, לשם ביסוסה כמערכת הקליטה הראשית ולצורך החלפה מלאה של המערכת הישנה (מערכת א'). היא הוסיפה כי בספטמבר 2022 הושלם מהלך מורכב במיוחד להוספת סקטור הנש"פים למערכת ב', ועד לסוף שנת 2022 יתווסף אליה גם סקטור חברות כרטיסי האשראי. בכך יושלם מהלך חיבור כלל הסקטורים למערכת ב'.

2. **מידע מסוים שנכלל בדיווח בלתי רגיל:** בביקורת עלה כי בשל מגבלה טכנולוגית ידועה וקבועה של מערכת א' - המשמשת את רשל"ה מאז הקמתה בשנת 2002 ואשר טיפלה בשנים 2017 - 2021 בכ-50% מהדיווחים שהוזנו באותן שנים - לא ניתן להזין באמצעותה מידע מסוים המגבלה הזו לא קיימת במערכת ב', שהיא חדשה יותר.

מנתוני רשל"ה עולה עוד כי נכון למועד הביקורת, במחצית מהדיווחים הבלתי רגילים שהוזנו בשנים 2017 - 2021 רשל"ה לא הזינה מידע מסוים, הגם שהוא קיים בגוף הדיווח הבלתי רגיל. זאת, בין היתר, בשל מגבלות מערכת המידע הממוחשבת (מערכת א'), שמשמשת אותה מאז הקמתה, במשך כ-20 שנים.

3. **הזנת מידע מסוים המופיע בתוכן דיווח בלתי רגיל וכן מידע מסוים נוסף על אודות הפעילות שלגביה יש חשש לפעילות אסורה:**

מידע מסוים שבדיווח בלתי רגיל עשוי להיות כלי בידי רשל"ה לפעילות מבוססת סיכון ולתיעודף תחקור של פעולות חשודות בהלבנת הון ובחינת העברת כתבות יזומות ללקוחות המידע.

א. בביקורת עלה כאמור, כי ב-100% מהדיווחים הבלתי רגילים שהוזנו באמצעות מערכת א' (247,436) וב-24% מהדיווחים שהוזנו באמצעות מערכת ב' (61,080), בשנים 2017 - 2021, לא הוזן מידע מסוים.

ב. בדיווח בלתי רגיל עשוי להיות תיאור של מידע מסוים. מבחינת דוחות הנתונים עלה כי בכל הדיווחים הבלתי רגילים רשל"ה אינה מבצעת עיבוד מסוים למידע מסוים זה שקיים בדיווח ואינה מזינה אותו למאגר המידע.



נמצא כי רשל"ה לא הזינה מידע מסוים, ביותר ממחצית הדיווחים הבלתי רגילים שהוזנו למאגר המידע בשנים 2017 - 2021.

רשות המיסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2022, כי היא מסכימה עם מסקנת משרד מבקר המדינה בעניין זה.

4. **הזנת מידע המופיע בתצורה מסוימת בדיווח:** בנוהלי רשל"ה נכתב כי מהבחינה הטכנולוגית לא ניתן לקלוט מידע בתצורה מסוימת אלא נדרש "להקליד את המלל בצורה מאורגנת ומלאה".

בבדיקה פרטנית של 22 דיווחים בלתי רגילים עלה כי המידע בתצורה המסוימת שהופיע בדיווח מוזן למערכת בתצורה אחרת.

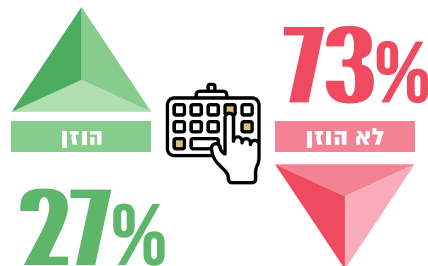
נמצא כי עקב מגבלות טכניות של מערכת המידע של רשל"ה מידע רב הנכלל בדיווחים בלתי רגילים אינו ממוצה ואינו מקודד במאגר המידע.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי כל הפרטים מוזנים אך לא באותה תצורה שבה היו בדיווח.

מידעים מסוימים המוצגים באופן מסוים בדיווח בלתי רגיל, אינם מקודדים למאגר המידע, כך שהדבר מקשה על רשל"ה לבצע באופן יעיל ומלא איתור, חיפוש והצלבה של נתונים במסגרת תהליכי המחקר האוטומטיים שהיא מבצעת. במצב זה יכולתה של רשל"ה למצות את מלוא הפוטנציאל המודיעיני מהמידע המדווח לה, באמצעות כלים ממוחשבים ויעילים - מוגבלת.

5. **הזנת תאריך מסוים:** רשל"ה כללה בטופס הדיווח שעל גביו הגורמים המדווחים נדרשים לדווח, שדה למילוי מידע על מועד מסוים. במאגר המידע נכלל שדה אלקטרוני מקודד של מועד זה.

תרשים 16: **מידת הזנת המידע על ידי רשל"ה על תאריך מסוים, בדיווחים שהועברו בשנים 2017 - 2021**



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



נמצא כי ב-346,214 מתוך 475,328 (73%) הדיווחים הבלתי רגילים שהוזנו בשנים 2017 - 2021, רשל"ה לא הזינה למאגר המידע שלה מידע על תאריך מסוים אף שמידע זה קיים בדיווחים. אי-הזנת המידע האמור פוגע באיכות המידע במאגר המידע ואינו מאפשר לבחון את איכות הדיווח בהיבט מסוים. כמו כן, נפגעת האפשרות לשלוף מידע מהמאגר, בחתך של תאריכים למשל, לצורכי חישוב מסוים, וכן לצורכי ביצוע של עיבודים מתקדמים יותר תוך שימוש בשדה המסוים.

6. **מידע איכותי שנכלל בדיווח בלתי רגיל:** בחלק מהדיווחים הגורם המדווח מעשיר את המידע במידע איכותי נוסף.

בביקורת עלה כי אף שנקבע בתקנות כי רשל"ה רשאית להעשיר את מאגר המידע ובלבד שיישמר המידע המקורי, אגף האיסוף שהוא הגורם היחיד ברשל"ה שקורא את כל הדיווחים הבלתי רגילים אינו ממצה ומעשיר את מאגר המידע באמצעות קידוד המידע (תיג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח). בהעדרן של פעולות אלו מוגבלת יכולתו של אגף המחקר ברשל"ה, לעשות שימוש בכלים ממוחשבים או באמצעים אחרים, לצורך ניטור ותיעודן של דיווחים בלתי רגילים בהתאם לקריטריונים מסוימים.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי לנוכח היקפי הדיווחים לרשות, תפיסת העבודה הנכונה היא שיש להשתמש בכלים טכנולוגיים לביצוע תיג וניטור של המידע המתקבל ולא לבצע עבודה ידנית, אשר כרוכה בהעסקת עובדים רבים, חשופה לטעויות ויעילותה נמוכה.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי רשל"ה תבחן את התאמת הכלים הטכנולוגיים שבידיה לתיג שוטף של מידע שמופיע בתוכן הדיווח הבלתי רגיל.

7. **מידע מסוים המופיע בדיווח:** בדיווחים בלתי רגילים מצוי בין היתר מידע מסוים.

בביקורת עלה כי אף שבסמכות רשל"ה כאמור להעשיר את מאגר המידע, היא אינה ממצה מידע מסוים שמובא בדיווח ואינה מקודדת⁶³ את המידע למאגר המידע, אף שהיה בכך כדי לאפשר פעולות מתקדמות בעת ביצוע ניתוחי מידע באגף המחקר במסגרת הפקת כתבות מידע. במצב דברים זה, קיים מידע מינימאלי במאגר, שיחייב עיון ידני בתוכן הדיווח כדי לברר פרטים נוספים.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי מערכות המידע של הרשות מבצעות פעולות אוטומטיות של העשרת המידע באמצעות מידע ממאגר הרשות וכן על בסיס מאגרי המידע הנוספים הזמינים לרשות. כמו כן, מבוצעים תהליכי העשרת מידע ידניים במהלך טיפולם של עובדי הרשות בתיקי חקירה.

63 כאמור, קידוד הינו תיג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח.



הואיל ויש מידע מסוים שאינו מצוי במאגרים שזמינים לרשל"ה, מוצע לרשל"ה לבחון מיצוי של המידע האמור.

8. **ביטוי מפתח (key word):** ביטוי מפתח הוא מילה או צירוף מילים שנועד לאפשר לקטלג את הנושא או האירוע העיקרי שבו עוסק דיווח בלתי רגיל (להלן - ביטוי מפתח). החל מיולי 2017 קבעה רשל"ה בטופסי הדיווח של הגורמים המדווחים את האפשרות לציין ביטוי מפתח בכל דיווח בלתי רגיל וביקשה מהם, כרשות, למלא ביטויי מפתח בדיווח. ביטוי המפתח מאפשר לרשל"ה לבצע חיפוש נושאי, לבצע ניתוחים מבוססי סוג אירוע לבצע בחינה של סיכוני הלבנת הון ומימון טרור בחתך מגזרי או רב מגזרי, ולדרג את הדיווחים לפי אופי האירוע וחומרתו בגישה מבוססת סיכון. להלן כמה דוגמאות לביטויי מפתח, שכאמור, אינו שדה חובה בטופס הדיווח: דחיפות מיוחדת, איש ציבור, עבירות מס, מימון טרור, ארגון פשיעה, סחר בסמים והימורים.

נמצא כי ב-426,332 (85%) מתוך 500,013 דיווחים בלתי רגילים שהוגשו בשנים 2017 - 2021 לא מציין כי התקבל מהגוף המדווח ביטוי מפתח. בניתוח נוסף עולה, כי 95% מהדיווחים הלא מובנים לא כללו ביטוי מפתח, וכי 63% מהדיווחים המובנים חלקית כללו ביטוי מפתח.

רשל"ה מסרה בתשובתה כי שינוי הנחיות הדיווח מצריך התייעצות עם הרגולטורים, ואפשר שגם יידרש תיקון חקיקה. עוד מסרה כי לפי עמדתה, לא בכל דיווח חייב להיכלל ביטוי מפתח, ולכן מוטב שלא להגדיר שדה זה כשדה חובה.

מוצע כי רשל"ה תבחן דרכים להגברת השימוש בביטויי מפתח על ידי הגופים המדווחים, ובכלל זה שהרגולטורים ורשל"ה, כל אחד בהתאם לסמכותו, יחייבו את המגזרים השונים לציין ביטויים אלה בטופסי הדיווח, תוך בחירה בשדה חובה מתוך רשימה סגורה עם אפשרות לציין מלל חופשי.

עוד נמצא כי במקרים שבהם המדווח לא הזין ביטוי מפתח, רשל"ה לא הזינה מצידה ביטוי מפתח בשלב קליטת הדיווח בהתאם לתוכן הדיווח. כמו כן, במקרים שבהם לא היה מתאם מיטבי בין ביטוי המפתח שהזין המדווח לבין תוכן הדיווח במלואו, רשל"ה לא תיקנה את שדות ביטויי המפתח שהזין הגורם המדווח.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי פיתחה מגוון כלים על מנת לתייג ולנתח את המידע הקיים בדיווחים מתוך הכרה בחשיבות התייג של הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים ברשות. הכלים כוללים הטמעה של ביטויי מפתח בדיווח עצמו ותהליכים של ניתוח בדיעבד. הרשות הוסיפה כי הזנה ידנית של ביטוי מפתח בשלב קליטת הדיווח, כפי שמומלץ, תחייב כוח אדם נוסף או תסיט כוח אדם קיים באופן שיעכב קליטה של דיווחים.



נוכח הממצאים בנוגע לביטויי מפתח, ובהינתן הכלים הקיימים כיום ברשל"ה וסטטוס הפיתוח של כלים חלופיים, מוצע כי רשל"ה תמשיך לפעול כדי להשלים ביטויי מפתח חסרים וכן לדייק ולטייב ביטויי מפתח קיימים, על מנת שניתן יהיה לבצע ניתוחים והצלבות המבוססים על ביטויי מפתח. כמו כן מוצע לעגן את הטיפול הדרוש בנושא בנהלים.

בביקורת נבחנה גם מידת מיצוי המידע מדיווחים בלתי רגילים באמצעות בדיקה פרטנית של 22 דיווחים בלתי רגילים שהועברו לרשל"ה בשנים 2020 - 2021 והוזנו למאגר לפני אוקטובר 2021. הדיווחים אותרו לאחר ניתוח דוחות מידע, לפי המידע המועט שהוזן בהם. במסגרת הבחינה בדק משרד מבקר המדינה את פעולות ההזנה וכן טיוב, תיקון והעשרה של נתונים מהותיים בדיווחים בלתי רגילים. הבחינה העלתה 10 סוגי ליקויים של אי מיצוי מידע, כך שלא הוזנו פרטי מידע חשובים בשיעור שבין 5% ל-45% מהמקרים.

בביקורת עלה כי גופי האכיפה והביטחון שאליהם מועבר המידע אינם מודעים לחולשות בתהליך מיצוי המידע המופק מהדיווחים, ולהשלכות של חולשות אלו על איכות והיקף המידע המועבר במסגרת כתבה.

גם בדיקת 22 דיווחים פרטניים העלתה כי רשל"ה לא מיצתה את המידע הפוטנציאלי מהדיווחים הבלתי רגילים, וכי חלק מהליקויים נובעים משימוש רשל"ה במערכת מידע בת 20 שנים, שנמצאת בשימוש מאז הקמתה. מהנתונים עולה כי ב-21 מ-22 דיווחים נמצאו ליקוי או חוסר במיצוי המידע המודיעיני בנושאים שבבדקו.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי מידע שהוזן בתצורה שונה מזו שבה הופיע בדיווח, נגיש לחוקר בתצורתו המקורית באופן ידני בלבד, במסגרת טיפולו בתיק. עוד מסרה, כי בשל מגבלה טכנולוגית במערכות הקליטה לא ניתן להזין מידע מסוג מסוים בתצורה מסוימת אך הוא מופיע באופן אחר במאגר. בתשובתה הנוספת מדצמבר 2022 הוסיפה רשל"ה כי היא רואה ערך רב בצרופות לצורך העשרת המידע המדווח והבנת מכלול נסיבות הדיווח הבלתי רגיל, והיא עושה בו שימוש רב ומגוון.

איכות המידע במאגר, יכולת תחקור וקישור פריטי המידע זה לזה, וכפועל יוצא מכך איכות המידע המועבר ללקוחות המידע, תלויות באיכות מיצוי המידע מהדיווחים המתקבלים ברשל"ה. הסקטורים המדווחים נדרשים לשאת בעלויות גבוהות כדי לעמוד בחובת הדיווח ולספק לרשל"ה מידע מלא ומפורט או להיחשף לסנקציות כספיות בגין הפרת חובה זו. מומלץ כי רשל"ה תפעל למלא את תפקידה למצות את המידע באופן שיאפשר להפיק את מרב התועלת מהדיווחים המועברים, וזאת באמצעות טיוב יכולותיה בתחום הקידוד⁶⁴, הריכוז והארגון של המידע שמועבר אליה, ובין היתר באמצעות שדרוג מערכות המידע לקליטת המידע ושימוש במערכות שיאפשרו מיצוי וקידוד מידע מכל מקור מידע, תוך תיעודף המיצוי של דיווחים לפי פרמטרים שייקבעו.

64 קידוד הינו תיוג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח.



רשות שוק ההון מסרה בתשובתה, בנוגע לאי-קליטת צרופות של דיווחים בלתי רגילים, שלדבריה בלא מעט מהן יש ערך רב ומהותי להשלמת הבנת הדיווח, כי הגופים המדווחים עושים מאמצים רבים ליצירת הדיווח בהתאם להנחיות רשל"ה. מאמצים אלו כרוכים בעלויות פיתוח גבוהות, ורשות שוק ההון אף טורחת לחדד ולהסביר להם, בכל כנסי הציות שהיא מקיימת מדי שנה, את הצורך ביצירת דיווחים תקינים. אם רשל"ה אינה מוצאת ערך בצרופות אלו, יש להקל את הנטל הרגולטורי המוטל על הגופים באמצעות צמצום המבנה של דיווח בלתי רגיל. כמו כן, בנוגע לאי-קליטת מידע מסוים מדיווחים בלתי רגילים מסרה רשות שוק ההון כי סקרי הסיכונים הלאומיים שבוצעו דירגו את סקטור הנש"פים בסיכון גבוה, בין היתר בהתבסס על רמת הציות של הסקטור, הנקבעת לפי הדיווחים שהוא מוסר. אי-קליטת מידע מסוים עלול ליצור מצג לא מדויק של רמת הציות של הסקטור, שאפשר שאינה עולה בקנה אחד עם המציאות בפועל.

רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי בהיעדר הזנה מלאה ועדכנית של כלל הדיווחים הרגילים והבלתי רגילים המגיעים לרשל"ה, נוצר פער מידע משמעותי, שעלול להשפיע על מסקנות המוקד המודיעיני המשולב⁶⁵, בנוגע ליעדים שנבדקים על ידי המוקד.

נוכח תשובות רשות שוק ההון ורשות המיסים, מומלץ כי רשל"ה תבחן את תהליכי העבודה במיזמי המידע לאור צרכי לקוחות המידע, ובפרט תוך תיאום עם רשות שוק ההון ורשות המיסים וכי תפעל בהתאם למסקנות בחינה זו. בחינה זו ראוי שתבוצע בגישה מבוססת סיכון, ותוך מתן הדעת לנטל הרגולטורי המוטל על הגופים המפוקחים, ולצורך בהגברת האפקטיביות של השימוש במידע המתקבל ברשל"ה.

בקרות רשל"ה על מיצוי וקליטה של מידע מדיווחים בלתי רגילים

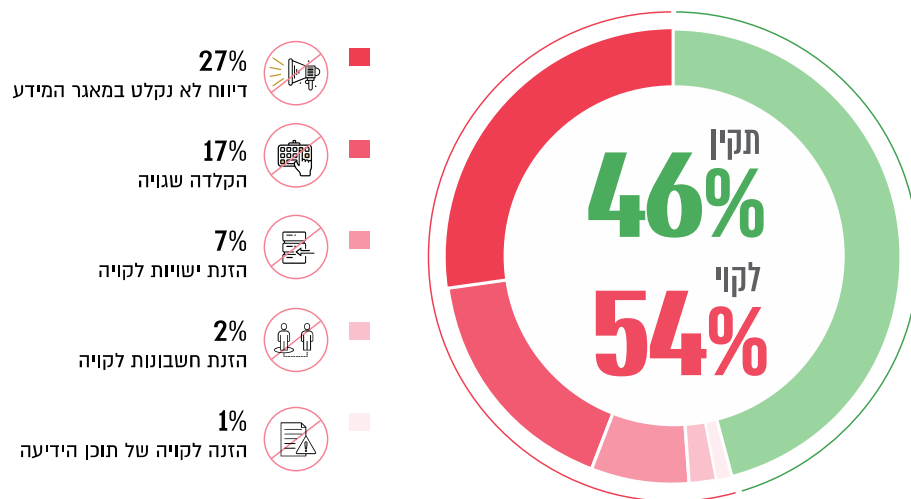
נוסף על הבדיקות שביצע משרד מבקר המדינה, נבחנו בביקורת הבקורות שביצעה רשל"ה על קליטה ומיצוי של דיווחים בלתי רגילים וכן דיווחים של אגף המחקר על ליקויים בדיווחים.

בתקופה שבין אפריל 2020 ועד דצמבר 2021 רשל"ה ביצעה בקרה יזומה על הזנה או הקלדת 325 דיווחים (0.3%) מכלל 113,651 הדיווחים הבלתי רגילים שהיא הזינה בתקופה זו. מניתוח נתוני הבקורות שביצעה רשל"ה עלה כי היא מצאה ליקויים בהזנה או בהקלדה של 172 מתוך 325 הדיווחים שנבדקו (53%). בתרשים 17 יוצג פילוח של הליקויים שעלו בבקורות רשל"ה.

65 בעניין פעילות המוקד המודיעיני המשולב הפועל מכוח החלטות הממשלה יורחב בהמשך הדוח.



תרשים 17: פילוח הליקויים שהועלו בבקורות רשל"ה בין ינואר 2020 לדצמבר 2021

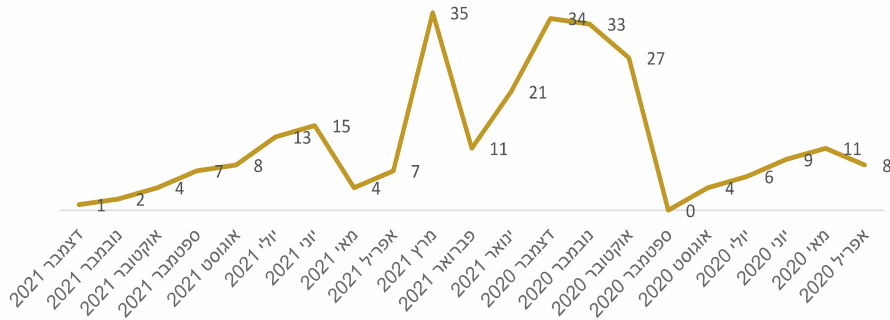


על פי נתוני רשל"ה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בבקורות של רשל"ה על תקינות ההזנה והקליטה של דיווחים בלתי רגילים עלה כי כרבע מהדיווחים שנבדקה הקלדתם לא נקלטו כלל במאגר המידע בשל כשל מחשובי בטעינתם למאגר (ולכן לא ניתן היה לבצע בקרה על אופן ההקלדה), וכי ברבע נוסף מהדיווחים נמצאו ליקויים במימון המידע כנדרש או בהזנתו. בבקורות עלה כי אין בידי רשל"ה כלי ניתוח שאפשר ללמוד ממנו על מספר הדיווחים הבלתי רגילים שהוקלדו ותהליך העברתם בין סביבות מערכות מידע (סביבת הקלדת המידע וסביבת מאגר המידע) לא צלח, וכי בכל פעם נדרשה התערבות יזומה לזיהוי הכשל והתערבות מצד אגף מערכות מידע. כמו כן, אין נוהל סדור לעניין זה.



תרשים 18: מספר הבקורות שביצע אגף איסוף ברשל"ה על הקלדת דיווחים, אפריל 2020 - דצמבר 2021*



על פי נתוני רשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * במסגרת הבקורות לא נספרו מקרים שבהם הדיווח כלל לא נקלט במאגר ולפיכך לא ניתן היה לבדוק את איכות ההקלדה. במסגרת הנתונים המוצגים בתרשים נכללים גם 23 מקרים (מתוך 260) שבהם **עובדי אגף מחקר** הם שדיווחו לאגף איסוף על ליקויים בהקלדת דיווח, הגם שזו אינה בקרה של אגף איסוף (שביצע בסך הכול 237 בקורות בתקופה, ובחודשים מסוימים אף לא ביצע בקורות כלל).

מתרשימים 17 ו-18 וכן מהנתונים שהובאו לעיל עולה, כי למרות קיומם של ליקויים בשיעור חריג ב-87 מתוך 236 דיווחים שנבדקה בהם ההקלדה (37%), שיעור הביקורות יחסית למספר ההזנות בתקופה שבין אפריל 2020 לדצמבר 2021 היה נמוך מ-0.3% ובחודש מסוים אף לא בוצעו בקורות כלל.

ביצוע בקורות שוטפות הוא כלי חיוני לטיוב ולשיפור תהליכי עבודה. בקרות כאמור נדרשות ביתר שאת כאשר חלק ניכר מהפעולות מבוצעות על ידי אגף האיסוף באופן ידני ולא באמצעות כלים אוטומטיים-מיחשביים ותוצריהן הן הבסיס לפעולות הניתוח שמבצע אגף המחקר.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי הבדיקות שהיא מבצעת אינן אקראיות, וכי היא נותנת עדיפות לבקורות כל אימת שיש סבירות גבוהה להימצאות ליקויים. רשל"ה הוסיפה כי בקורות ידניות פרטניות אלו לגבי הזנת הדיווחים הבלתי רגילים הן רק חלק ממערך מלא של בקורות רוחביות ואוטומטיות, לגבי האיכות, המהימנות והשלמות של הנתונים על כלל הדיווחים במאגר.



מוצע כי רשל"ה תבחן את האפשרות להגדלת מספר הבקורות שהיא מבצעת על קליטת הנתונים ועל מיצוי המידע, ולא רק במקרים בהם יש חשש לליקויים, שבוודאי קיים הכרח לבדוקם. כמו כן מוצע שרשל"ה תאתר במהלך הליכי הבקרה שהיא מקיימת דפוסים שגורמים לשיעור ליקויים גבוה ותפיק לקחים שיאפשרו את הקטנת שיעור הטעויות והליקויים. עוד מוצע כי רשל"ה תציג ללקוחות המידע שנעזרים בכתבות במסגרת חקירות את הליקויים שהועלו בבקורות, את המשתמע מהם מהבחינה המבצעית ואת התהליכים שהיא נוקטת לשיפור הזנת המידע למאגר.

מיצוי מידע מודיעיני אשר מתקבל מגופים מסוימים

בביקורת נבחן מיצוי המידע המתקבל מגופים מסוימים והזנתו למאגר המידע. להלן הפרטים:

1. **מידע מסוג א':** נמצא כי רשל"ה מזינה למערכותיה רק את המידע הספציפי הרלוונטי ואילו כל יתר המידע אינו מוזן למאגר המידע. רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בשנים 2017 - 2021, מדובר בכ-1,000 מידעים מסוג זה, לפחות.

2. **מידע מסוג ב' ומסוג ג':** מספרם הכולל של המידעים מסוג ב' ו-ג' שהתקבלו בשנים 2017 - 2021 הוא 2,600, ובכלל זה 600 מידעים מסוג ב', ונוסף על כך 2,000 מידעים מסוג ג' שהוכנו במסגרת פרויקט מיוחד. נמצא, כי 2,000 המידעים האמורים, נשמרו כקבצים בארכיב ממוחשב אך לא בוצע מיצוי וקידוד⁶⁶ לגביהן לצורך הזנה למאגר המידע. לפיכך לא ניתן לבצע על מידעים אלו את הניתוחים האלקטרוניים שניתן לבצע במידע מקודד ומובנה שהוזן למאגר המידע.

רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי אפשר לבצע חיפוש ידני טקסטואלי בארכיב הממוחשב, וכי היא אינה מבצעת מיצוי וקידוד של המידע משיקולי עלות לעומת תועלת, משום שברובם המוחלט של המידעים לא נכלל מידע שיש לו זיקה לישראל או לפעילות במערכת הפיננסית בישראל. עוד מסרה רשל"ה כי בהתאם למתווה שסוכם, היא מעבירה את המידעים, במלואן, כפי שהן, באופן עיתי, ללקוחות מידע מסוימים בישראל, כדי שינתחו אותן, ואכן נמסר לרשל"ה שהיו כמה מקרים שבהם המידע היה רלוונטי. בעניין זה יודגש כי לקוחות המידע אינם מנהלים מאגר מידע מקביל לזה שמנהלת רשל"ה.

רשל"ה מסרה עוד בתשובתה כי מידע מסוג ב' הוכנס למאגר הרשות באופן "מקודד". יתר על כן, החל משנת 2021 עוברים עובדי רשל"ה באופן פרטני על כל מידע שזכה, בוחנים את המידע ונותנים המלצות לגבי המשך הטיפול בו. שונה בתכלית הוא המידע מסוג ג' שהרלוונטיות שלו נמוכה עד לא קיימת, ו"קידודו" לתוך המערכת יגזול זמן רב ללא כל אפקטיביות נראית לעין.

עם זאת רשל"ה מסרה כי נבחרה דרך יעילה לטיפול בעניין: (א) המידע נשמר במאגר הרשות כפי שהוא מגיע, באופן המאפשר חיפוש טקסטואלי, לרבות חיפושים מסוימים; (ב) המידע מועבר במלואו ללקוחות מידע מסוימים ואלה מעבדים אותם כפי שהם רואים לנכון. כמו כן מסרה הרשות, כי אין בידיה להשפיע על אופן העברת המידע מסוג א', ב' ו-ג', וכי זה כמה שנים היא מובילה פרויקט למעבר לדיווח מובנה.

66 קידוד הוא תיוג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח.



בביקורת עלה כי מידע רב המגיע מגורמים מסוימים, אשר נוגע להלבנת הון ולמימון טרור שהסתכם בשנים 2017 - 2021 לכל הפחות ב-3,567 מידעים אינו ממוצה ומקודד לצורך הזנתו למאגר המידע או ממוצה באופן חלקי בלבד. ביחס ל-2,000 מידעים היה מידע רלוונטי והם לא מוצו וקודדו על ידי רשל"ה, והיא העבירה אותם בהעברה גורפת ללקוחות מידע מסוימים. עוד עלה, כי רשל"ה אינה מיידעת את לקוחות המידע בכל מקרה ומקרה, האם ומה היקף המידע שמוצה מהמידע המסוים, כדי לאפשר היזון חוזר לרשל"ה על חשיבות המיצוי של מידע זה ועל ניהול הסיכונים בהקשר זה.

מידע זה, שלא קודד, והועבר כפי שהוא, תרם ללקוחות מידע מסוימים, ולפיכך ייתכן שמיצוי וניתוחו על ידי רשל"ה היה מאפשר לה להפיק מהם עבור הלקוחות ערך נוסף באמצעות הכלים והמידע הייחודי שבידיה, שכאמור, אינו מצוי בידי הלקוחות. בכך רשל"ה מאבדת מידע פיננסי ומודיעיני, שיכול היה להעשיר את מאגר המידע ולהביא תועלת ללקוחות המידע במקרים הרלוונטיים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי היא עלולה להיות במצב של חסר מידע משמעותי בהיעדר הקלדה והעשרה של מידע מהסוג האמור.

על מנת לשמור על האיכות, הרלוונטיות ועדכניות מאגר המידע, באופן שיכלול גם את המידע מסוג א', ב' ו-ג' מוצע כי רשל"ה תכלול בכתבות התייחסות באשר למיצוי מלא של מידע מסוג זה, על מנת לאפשר היזון חוזר מצד לקוחות המידע על ניהול הסיכונים ביחס למיצוי מידע באותו הקשר, ותשקול את החלטותיה בעניין מיצוי המידע הספציפי וסוג מידע זה בכלל, בהתאם למשוב זה. עוד מומלץ, כי רשל"ה תבחן שימוש בכלים טכנולוגיים שימירו מידע מסוג א', ב' ו-ג' למידע מובנה שיוזן למאגר המידע.

מודל ההתחשבות עם ספק להקלדת המידע

אגף האיסוף מבצע את קליטת הדיווחים באמצעות עובדים המועסקים במיקור חוץ ובין היתר מקלידים את המידע למערכות המידע של רשל"ה.

נמצא, כי התשלום של רשל"ה לספק שזכה במכרז למתן שירותים של הזנת הדיווחים ניתן לפי תפוקות, כלומר, היקף התשלום מותאם למספר יחידות המידע שהוקלדו ולמידת עמידתו בזמני ההקלדה הנדרשים ממנו בהתקשרות, ללא מדידה של איכות החומר שהוקלד, של מידת התאמתו למידע הגולמי, להיעדר שגיאות, להקלדה של מלוא הפרטים וכו'. מצב דברים זה, אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המודיעיני של רשל"ה למיצוי ולקידוד של מידע באופן איכותי.

מוצע כי רשל"ה תשלב במודל ההתקשרות עם ספק, דרכי מדידה ותמריצים לביצוע הקלדה איכותית של דיווחים בלתי רגילים, ובייחוד למניעת טעויות או הקלדה חסרה.





תפקיד הליבה של רשל"ה הוא ניהול מאגר המידע, לרבות מיצוי, קידוד והזנת המידע באופן מיטבי, לצורך שמירה על רלוונטיות ואיכות של המאגר, ואכן רשל"ה ציינה כי אף אם הזנתם של דיווחים מועטים לא הייתה מלאה, באופן שגרם לפגיעה באיכות המידע, יש לכך השפעות מהותיות על פעילותה. מיצוי חלקי או חסר של פריטי המידע שנכללים בדיווחים יש בו כדי לפגוע ברלוונטיות, באיכות ובהיקף של המידע בכתבות המענה והכתבות היוזמות.

מומלץ כי רשל"ה תבחן את 11 התחומים בהם הועלו ליקויים בפרק זה ותפעל לשיפור במיצוי המידע מהדיווחים הבלתי רגילים ולהזנתו למאגר באופן נגיש, שיאפשר גם אחזור וניתוח עתידיים, לשם הפקת מרב התועלת מהדיווחים שמוסרים הגופים המדווחים ולשדרוג איכות הכתבות שהיא מוסרת ללקוחות המידע.

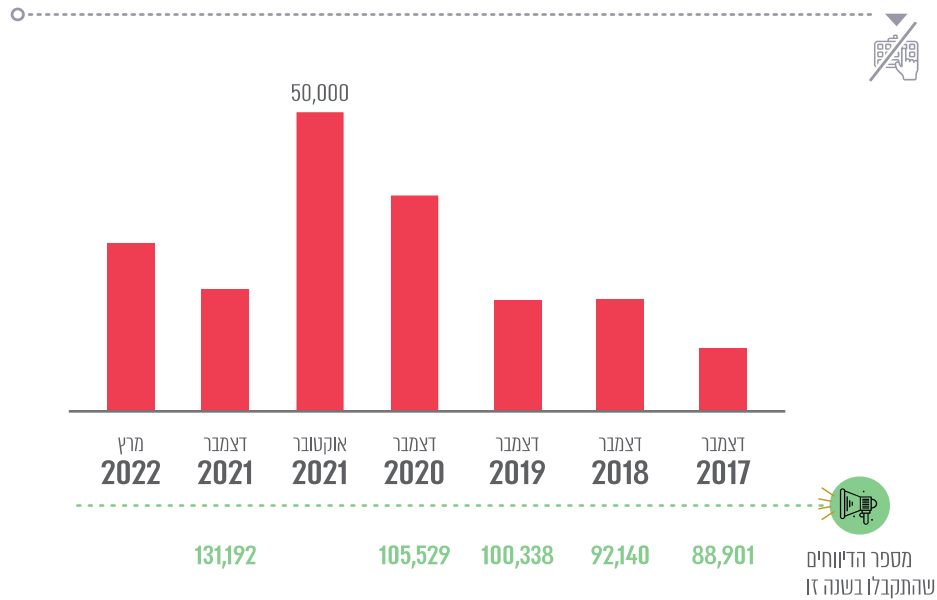
הצטברות עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למאגר המידע בסמוך לקבלתם

1. בביקורת נמצא כי בשנים 2017 - 2022 הצטברו ברשל"ה עשרות אלפי דיווחים בלתי רגילים, ממוגזרים מדווחים שונים, שלא הוזנו למאגר המידע בסמוך לקבלתם. בשנים 2020 - 2021, בין היתר בעקבות מגפת הקורונה, מלאי הדיווחים שלא הוזנו בסמוך לקבלתם גדל לכ-50,000, שהם כ-50% ממלאי הדיווחים השנתי שהתקבל ברשל"ה בשנת 2020.

בתרשים 19 שלהלן יוצג פירוט של הצטברות עשרות אלפי דיווחים לשנים 2017 - 2022 הממתינים להזנתם למאגר המידע, בנקודות הזמן שצוינו. הניתוח מתעד את מספר הדיווחים שהתקבלו ברשל"ה בכל שנה, החל מתחילת השנה עד ליום האחרון באותה שנה, והוזנו בשנים העוקבות לאותה שנה.



תרשים 19: מספר הדיווחים שהצטברו בסוף כל אחת מהשנים 2017 – 2022



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

2. בביקורת עלה כי נוסף על עשרות אלפי הדיווחים שהצטברו, העבירו הגופים המדווחים 5,644 דיווחים נוספים, אך אלה כלל לא התקבלו במערכות הממוחשבות של רשל"ה הקולטות מידע מחוץ לרשל"ה (משנת 2002 ועד יולי 2022), וכן 593 דיווחים שהתקבלו במערכות רשל"ה, הוקלדו אך לא נקלטו במאגר המידע עקב תקלות מחשוביות שונות שרשל"ה לא זיהתה או לא פתרה. לאור האמור, לכל כימות הצטברות דיווחים שטרם הוקלדו והוזנו למאגר המידע (כמתואר בתרשים), יש להוסיף, נכון ליולי 2022, כ-6,237 דיווחים בלתי רגילים נוספים שהועברו מגופים אך לא הוזנו באופן תקין למאגר המידע ושלא נמצא פתרון לצורך הזנתם למאגר המידע.

על רשל"ה למלא תפקידה על פי חוק, ולהזין למאגר המידע את כל הדיווחים הבלתי רגילים שהועברו לה על ידי הגופים המדווחים במועד, הואיל ומידע זה עשוי לסייע לרשויות אכיפה וביטחון וכן לרגולטורים במילוי תפקידם. האמור נכון ביחס לעשרות אלפי דיווחים שהוזנו באיחור, ובפרט ביחס ל-6,237 דיווחים שלא הוזנו ולא יוזנו בהיעדר פתרון טכנולוגי.



צמצום מיצוי המידע על ידי אגף האיסוף

בביקורת עלה כי עד לשנת 2018 רשל"ה התמודדה עם הצטברות אלפי הדיווחים שלא הוזנו, באמצעות הטלת קנסות על ספק א', שנבחר להזין את הדיווחים. בשנת 2018 הוחלף ספק א' בספק ב' לתת שירות זה, ומלאי הדיווחים שלא הוזנו הלך וגדל.

כמו כן נמצא כי רשל"ה לא מימשה את זכותה ההסכמית להטיל קנסות על ספק ב' בתקופה ינואר 2018 ועד מרץ 2022 למרות הצטברות של עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו על ידו בתקופתה זו.

בביקורת עלה כי בעקבות הצטברות של עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למערכת המידע החליטה רשל"ה בשנים 2018 - 2021 במסגרת מספר החלטות לצמצם את המידע שהיא מזינה באופן מובנה למאגר המידע מתוך הדיווחים הבלתי רגילים, וזאת על מנת להתמודד עם הפיגור בהזנת המידע.

ההוראה איפשרה צמצום של הזנת מידע מהנספחים לדיווחים בלתי רגילים מסוימים של בנק או נותן שירותים פיננסיים, הכוללים פרטים על עשרות ישויות, חשבונות או נהנים בחשבון. ההוראה סווגה בקבלת אישור מראש של הנהלת אגף האיסוף ובסייגים ספציפיים נוספים שנקבעו בה.

ביולי 2021 החליטה רשל"ה על הקלה נוספת לצמצום היקף מיצוי המידע מהנספחים לדיווחים בלתי רגילים. בהחלטה נקבעו הקלות על הזנת פריטי מידע מדיווחי בנקים ומדיווחי חברות כרטיסי אשראי.

בספטמבר 2021, החליטה רשל"ה על צמצום נוסף, ולפיו בכל הדיווחים הבלתי רגילים שאינם של בנקים, שהתקבלו ברשל"ה לפני מרץ 2021, לא יוזן באופן מובנה כלל מידע מנספחים בדיווחים, אשר רק יקלטו כפי שהם.

באוקטובר 2021, לנוכח זאת שהצטברו 50,000 דיווחים שלא הוזנו, החליטה רשל"ה על הקלה ניכרת נוספת, ולפיה בכל הדיווחים הבלתי רגילים, בכל המגזרים, לא יוזן כלל מידע מנספחים, בכפוף להקמת "בריכת (מאגר) מידע" ייעודי, שבה יישמרו כלל הדיווחים, כדי לאפשר ביצוע אחזור של מידע. באופן זה יהיה ניתן לבצע חיפוש ידני במאגר זה באופן פרטני בכל פעם. עם זאת, החיפוש יבוצע רק במסמכים שנכלל בהם מידע בתצורה מסוימת ולא בכלל המסמכים.

רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה, כי לא עודכנה שרשל"ה הפסיקה להזין למאגר המידע, מידע מובנה שמקורו בצרופות לדיווחים. רשות המיסים סבורה כי המידע המופיע בצרופות חיוני ביותר.

בביקורת עלה כי בעקבות כמה הוראות הקלה במיצוי המידע ובהזנתו, קצב הקלדתו והזנתו של המידע ברשל"ה עלה, ובזכות זאת גדל מספר הדיווחים המוקלד למאגר המידע מדי חודש מכ-6,000 לכ-20,000 דיווחים ואף יותר. בעקבות כך, מאוקטובר 2021 ועד אוקטובר 2022 הוזן מידע חלקי בלבד מ-230,000 דיווחים בלתי רגילים, כשכמות זו כמעט כפולה מסך כל הדיווחים שהתקבלו ברשל"ה בשנת 2021 מכלל המגזרים המדווחים.



רשל"ה מסרה בתשובתה, כי עיקר העיכוב בקליטת הדיווחים הבלתי רגילים נוצר בשנת 2020 - כאשר הרשות (ככל העולם) התמודדה עם השפעות מגפת הקורונה ונקטה צעדים רבים כדי למזער את הנזקים, כאמור לעיל. הפיגור ההיסטורי שנוצר עקב אילוצי הקורונה טופל (צומצם בכ-95%) וצפוי להסתיים בנובמבר 2022 [בעניין זה יצוין כי הפיגור טופל, בין היתר, באמצעות מתן הקלות ואי הזנת מלוא המידע למאגר כאמור לעיל]. עוד מסרה רשל"ה בתשובתה, כי לא לכל הדיווחים הבלתי רגילים מלכתחילה יש צרופות, וכאשר יש צרופות לא תמיד יש מידע רלוונטי שיש בו להעשיר את הדיווח הבלתי רגיל. כמו כן מסרה, כי ההקלות הרחבות בהזנת מידע יוסרו בנובמבר 2022. עוד מסרה בתשובתה מדצמבר 2022, כי צרופות מתוירות במאגר המידע [בעניין זה יצוין, כי תיוק במאגר המידע אין משמעו מיצוי המידע לצורך הזנתו בצורה מובנית במאגר המידע].

רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי נגרמה פגיעה עקב קבלת מידע חסר ולא ממוקד סיכון, וכן עקב אי-התאמת פעולותיה של רשל"ה לממצאי סקר הסיכונים הלאומי.

המפקח על הבנקים מסר בתשובתו, כי רשל"ה לא עדכנה אותו כי הפסיקה להזין למאגר המידע מידע מובנה שמקורו בצרופות לדיווחים הבלתי רגילים. לפי תפיסת חטיבת הפיקוח על הבנקים, המידע הנכלל בצרופות משמעותי ומאפשר לקבל תמונה רחבה ושלמה על הדיווח. עוד צוין כי אין מקום להטלת נטל רגולטורי על הסקטור הפרטי בבקשה להעברת הצרופות כאשר אלו אינן מזונות למאגר המידע ולא נעשה בהן שימוש.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי אי-קליטת דיווחים בלתי רגילים שדווחו על ידי מגזר הנש"פים גורם לפגיעה במגזר זה, בין היתר בכך שמושגות על גופים קטנים עלויות תפעול ורגולציה גבוהות שלא לצורך וכן הדבר עלול ליצור חסמים בממשקים עם המערכת הבנקאית במסגרת פעילות שוטפת [בשל דיווחים שהועברו לרשל"ה, ושתוכנם הזן באיחור או שהזן באופן חלקי].

דרך ההתמודדות של רשל"ה עם פיגור נרחב בהזנת דיווחים למאגר המידע פוגעת באיכות ושלמות המידע המוזן למאגר המידע באופן מובנה. במצב דברים זה, המידע אינו זמין לאגף המחקר, באופן מלא ויעיל, לצורך הפקת כתבות מלאות ועדכניות לרשויות האכיפה והביטחון. על רשל"ה לפעול למיצוי המידע מדיווחים בלתי רגילים, כך שתופק מהם מירב התועלת, שתתרום לאפקטיביות תרומתה לרשויות האכיפה והביטחון.

צמצום מיצוי המידע מדיווחים של נותני שירותים פיננסיים

כאמור, המלצות ה-FATF קובעות כי משטר איסור הלבנת הון יוחל בגישה מבוססת סיכון (risk based approach) ובהתאם לממצאי סקר סיכונים לאומי. המלצה זו חלה גם על רשל"ה, ה-FIU של מדינת ישראל, הפועלת בהתאם להמלצות הארגון. בשנת 2017, בהתאם להמלצות אלו, מדינת ישראל ביצעה סקר סיכונים לאומי בתחום הלבנת הון ומימון טרור, והוא משמש לה כלי לפעולה מבוססת סיכון (להלן - NRA או סקר הסיכונים הלאומי). סקר נוסף בוצע בשנת 2021.



הסיכון הכרוך בפעילות מגזר נותני שירותים פיננסיים נבחן בסקר הסיכונים הלאומי בשנים 2017 ובשנת 2021. לפי ממצאי הסקר משנת 2017⁶⁷, הסיכון הכולל מפעילותם של הנש"פים, לאחר נקיטת אמצעים להפחתת הסיכון, הוא סיכון גבוה (4.7 מתוך 5), כי הנש"פים עשויים לשמש תשתית פיננסית להלבנת הון, להיות מעורבים בהלוואות ב"שוק האפור", ובמקרים קיצוניים עלולות 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, ובפרשיות רבות עדיין מעורבת פעילות הקשורה במתן שירותים פיננסיים⁶⁸. יצוין כי בעקבות נקיטת פעולות אסדרה, דירוג האיום ירד מ-4.7 ל-4 לגבי נש"פים שהשלימו הליך קבלת רישיון מרשות שוק ההון, ושאינם עוסקים בתחום בסיכון מוגבר להלבנת הון, כגון, מטבעות דיגיטליים-קריפטוגרפיים⁶⁹. לגבי גופים העוסקים במטבעות קריפטוגרפיים, לאחר קבלת רישיון, דירוג הסיכון הוא 4.5.

בסיכום דיון מאוקטובר 2021, כתבה רשל"ה כי מרביתם של 50,000 הדיווחים הבלתי רגילים שלא הוזנו הם דיווחי נש"פים, שמספרם עלה באופן דרמטי, וכי ככל הנראה רוב הדיווחים הם לא איכותיים, שכן ידוע (לרשל"ה) שהנתון כולל מספר רב של דיווחים חסרי ערך מודיעיני, שהועברו בעקבות ביקורות או אי-הבנה של המדווחים. בין היתר בהתאם לנימוקים אלו ניתנה הקלה המתירה אי-הזנה של מידע מנספחים המצורפים לדיווחים בלתי רגילים של נש"פים.

יצוין כי במסמך המסכם את תקופת כהונתה של ראש רשל"ה דאז, במרץ 2022, נכתב כי מספר ואיכות הדיווחים (של הגופים המדווחים) גדל משמעותית, לרבות גידול של 1,400% במספר דיווחי נש"פים (מ-5,000 ל-71,000 בשנה), המספקים מידע מודיעיני יקר ערך המפצח פרשיות פשיעה.

נמצא כי רשל"ה נתנה לעצמה הקלות בעניין מיצוי המידע מעשרות אלפי דיווחים שמקורם במגזר נותני שירותים פיננסיים, וכי מהקלות אלה משתמע כי כלל המידע הנכלל בנספחים לא יוזן למאגר המידע כשדות מידע מובנים. זאת על אף שרשל"ה ערה לסיכון הגבוה הכרוך בפעילות מגזר הנש"פים, כפי שעלה בסקר הסיכונים הלאומי בשנים 2017 ו-2021, לערך המודיעיני המעשי שהיו לדיווחים אלו, ועל אף הצורך לפעול בהתאם לממצאי סקר הסיכונים הלאומי ובגישה מבוססת סיכון.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי עיקר העיכוב נוצר במהלך שנת 2020, בשל השפעות מגפת הקורונה, כמפורט לעיל.

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

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

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

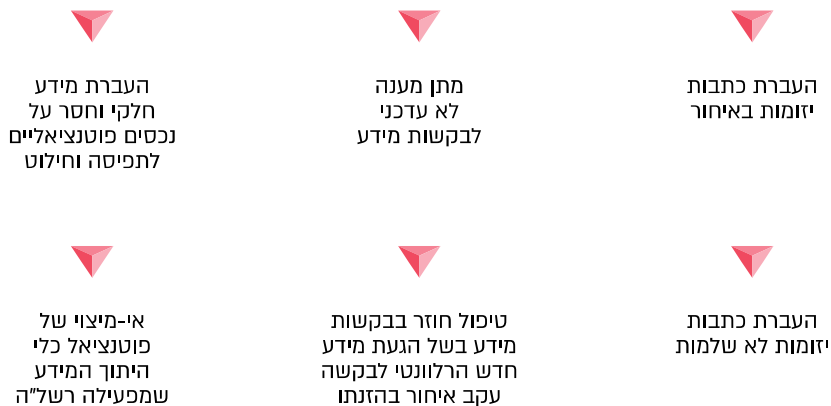


מומלץ כי רשל"ה תפעל למיצוי מידע ביחס לדיווחים של מגזרים שבסיכון גבוה או פעילויות בסיכון גבוה במגזרים אחרים, תוך היוועצות ברשויות האכיפה והביטחון שמסתייעות במידע המופק על ידה, כמו גם בצוות-העל והוועדה המתמדת. כמו כן, מומלץ לרשל"ה לקיים מערך בקרות פנימית לצורך עמידה ביעדי הזנת דיווחים. עוד על רשל"ה לפעול למיקוד והדרכת הגופים המדווחים, בייחוד במגזרים בסיכון כגון מגזר הנש"פים.

המשמעות המבצעית של הזנה מאוחרת של דיווחים בלתי רגילים וכן צמצום מיצוי המידע המובנה מדיווחים בלתי רגילים

אלפי הדיווחים הבלתי רגילים שהוגשו באיחורים ממושכים של שבועות, חודשים ואף יותר מכך למאגר המידע כוללים מידע על חשש לפעילות אסורה או בלתי רגילה, והם לדברי רשל"ה בעלי ערך מוסף משמעותי עד קריטי לשלמותו ואיכותו של מאגר המידע. לנוכח זאת, להצטברות הדיווחים הללו יש השפעה מרחיקת לכת מהבחינה המבצעית, בין היתר כמפורט להלן בתרשים 20:

תרשים 20: הנזק המודיעיני בשל הזנה מאוחרת של דיווחים בלתי רגילים



כפועל יוצא מכל האמור נפגעות האיכות והרלוונטיות של המידע המועבר ללקוחות המידע.

להלן יתוארו התחומים בהם התהווה נזק מודיעיני פוטנציאלי לאור צמצום מיצוי המידע מ-230,000 דיווחים בלתי רגילים, נכון לאוקטובר 2022, באופן שהם מוזנים ללא תוכן המידע המודיעיני שבנספחים, על ידי השוואה בין התוצאות של הזנה מלאה של דיווח בלתי רגיל ובין התוצאות של הזנה חלקית⁷⁰:

70 מטבע הדברים, לא בהכרח שכל הדיווחים כללו נספחים או נספחים בעלי תוכן מודיעיני.



1. הפעלת יכולות התחקור של רשל"ה על מלוא המידע שנכלל בדיווח.
2. שיקוף מלוא המידע המודיעיני שבמאגר המידע ללקוחות המידע, בכתבות מענה ובכתבות יזומות.
3. איתור מידע שנזכר בנספח על ידי עיבוד נתונים והעברתו ללקוח המידע.
4. עיבוד מסוים של מידע על ישות.
5. יעילות באיתור מידע הקשור לישות חשודה, לצורך העברתו ללקוח המידע.
6. שימוש במידע מסוים כפרמטר לדירוג סיכון בבחירת ישות לחקירה יזומה.
7. יעילות בהוספת מידע מסוים שנכלל בצרופה לכתבת מידע.

דרך התמודדותה של רשל"ה עם פיגור נרחב בהזנת דיווחים למערכת באופן של אי-מיצוי מידע מובנה מנספחים של 230,000 דיווחים, פגע באופן שבו לקוחות המידע והרגולטורים העריכו את הכתבות שהכינה, בפרט במקרים שבהם הסתמכו עליהן באופן משמעותי. הדבר נעשה בלי שרשל"ה נועצה או מסרה על כך עדכון ללקוחות המידע - משטרת ישראל, רשות המיסים, רשות ניירות ערך, גופי הביטחון והגופים הממשלתיים האמונים על מערכת האכיפה - צוות-העל, הוועדה המתמדת ופרקליטות המדינה, וכן הרגולטורים.

רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2022, כי אף שפעלה לשיפור קצב קליטת הדיווחים, הרי שמגוון אתגרים - ובייחוד אתגרי הקורונה - גרמו לרגרסיה חדה בפעילות ולעיכוב משמעותי בקליטת הדיווחים. רשל"ה עשתה כל שביכולתה לשפר את המצב הקיים, בליווי ממלאת מקומה של מנכ"לית המשרד דאז ומטה המשרד, אך המהלכים לא צלחו בשל אילוצים. נכון למרץ 2022, הרשות קולטת את כלל הדיווחים המגיעים אליה בפרק זמן קצר, ובד בבד משלימה את קליטת הדיווחים שהגיעו בתקופת הקורונה, לצד שימוש בכלים מחשוביים, אשר מאפשרים למידע, בכלל זה מידע שטרם הוזן, להיות זמין לאגף המחקר.

על אף תפקיד הליבה של רשל"ה בניהול מאגר המידע לטובת לקוחות המידע, נמצא כי החל משנת 2018, לפני פרוץ מגפת הקורונה, ועד לשנת 2021, הצטברו ברשל"ה כ-20,000 עד 50,000 דיווחים בלתי רגילים שלא הוזנו למאגר המידע. עוד נמצא כי במסגרת התמודדותה עם הצטברות זו, רשל"ה הפחיתה במידה ניכרת את היקף המידע הממוצה מדיווחים בלתי רגילים שהתקבלו מכלל המגזרים המדווחים, ובכך פגעה בשלמות, באיכות ובכמות של המידע המודיעיני במאגר. כמו כן, רשל"ה לא הזינה במועד עשרות אלפי דיווחים שמסר לה מגזר הנש"פים, ללא היועצות בלקוחות המידע של הרשות ובגופים הממשלתיים האמונים על אכיפת החוק ובלא לעדכנם במצב הדברים האמור.

המשטרה מסרה בתשובתה מאוקטובר 2022, כי קיימת חשיבות להזנת הדיווחים תוך זמן סביר כדי לוודא שהמידע המופיע בכתבת הרשות מעודכן. ייתכן כי אבד מידע רלוונטי שלא הועבר למשטרה באמצעות כתבות המענה מאחר שלא הוזן ברשל"ה. עוד מסרה כי לסוגיית הזנת המידע השפעה ישירה על כתבות המוקד המודיעיני המשולב, שכן המידע שהתקבל מרשל"ה היה חסר, לקוי או חלקי.



רשות שוק ההון מסרה בתשובתה, ביחס למכלול הליקויים, כי בין ההשפעות הפוטנציאליות של ממצאי הביקורת על עבודת הרשות והגופים המפוקחים ניתן למנות, פגיעה ביעילות הקצאת משאבי הפיקוח על הגופים המפוקחים, פגיעה באיכות הביקורת של רשות שוק ההון, פגיעה באיכות החלטות ועדת העיצומים במסגרת אכיפה מנהלית והכבדה נוספת על עלויות הציות הגבוהות ממילא המושתות על המפוקחים.

על רשל"ה לפעול על מנת שליקויים שהועלו בפרק זה לא יישנו, ולהבא עליה לקבל החלטות בעלות השלכות רוחביות על לקוחות המידע רק לאחר היוועצות עימם לשמיעת עמדתם. כמו כן, על מנכ"ל משרד המשפטים לבחון את תופעת הצטברות עשרות אלפי דיווחים הבלתי רגילים, לקבוע מתווה להשלמת הפערים בהזנת הדיווחים לרבות מתווה אשר יבטיח כי רשל"ה מזינה באופן שוטף ובזמן אמת את כלל המידע המודיעיני הנדרש המופיע בדיווחים בלתי רגילים. כמו כן מומלץ כי המנכ"ל יקבע מנגנון בקרות סדור למניעת הישנות התופעה, וזאת כדי שרשל"ה תמלא את ייעודה לפי חוק - קליטה, עיבוד והעברה של מידע שלם ואיכותי לרשויות האכיפה והביטחון.

מתן תמורה לציבור בגין מסירת מידע על חשד להלבנת הון

אחד ממקורות המידע שרשויות אכיפה משתמשות בהם לחשיפת עבירות הוא פתיחת ערוץ ישיר בין ובין הציבור, שבאמצעותו יוכל הציבור להעביר מידע לרשויות האכיפה. למשל, רשות המיסים הקימה את "קו הצדק" באמצעות אתר המרשתת של רשות המיסים, ובאמצעות הציבור יכול לדווח על עסקים אשר הוא חושד שאינם מדווחים על הכנסות כחוק.

במדינות שונות אף קיים מנגנון תימרוץ כספי המעודד את האזרחים למסור דיווחים כאמור. למשל, בארצות הברית הונהגה מינואר 2021 תוכנית תמריצים כספיים לאזרחים המוסרים מידע בנוגע להלבנת הון ומימון טרור למשרד האוצר, למעסיק ולתובע הכללי⁷¹. יצוין כי ה-FIU של ארה"ב (FINCEN) היא יחידה במשרד האוצר האמריקאי. התוכנית מעניקה תמריץ כספי למוסר מידע מקורי, שרשויות האכיפה לא קיבלו ממקור אחר, אם הביא להטלת סנקציות כספיות בסכום של יותר ממיליון דולר. סכום הפרס עשוי להגיע עד ל-30% מסכום הסנקציה⁷². תוכנית דומה קיימת גם ברשות המיסים בארה"ב (IRS)⁷³, שהעניקה פרסים בשווי של כ-520 מיליון דולר, שהם כ-19.8% מסך הכספים שהתקבלו ברשות המיסים בעקבות קבלת מידעים אלו.

U.S. Code § 5323 - Whistleblower incentives and protections 31 U.S. Code § 5323; 31 71
(<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/5323>)

AMLA Expands Treasury's Ability to Fight Money Laundering, Wick Sollers, Dan Sale, Christina Kung, and Kelli Gulite 72
Laundering, 12.4.21 (<https://www.americanbar.org/groups/litigation/committees/criminal/practice/2021/amla-expands-treasurys-ability-to-fight-money-laundering/>)

Fiscal Year 2020 annual report IRS whistleblower office (<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5241.pdf>) 73



נמצא כי לרשל"ה אין ערוץ תקשורת ישיר ויעודי לקבלת דיווחים מהציבור בעניין הלבנת הון ומימון טרור וכן אין לה תוכנית תמריצים למסירת מידע בעל ערך, באופן וולונטרי. בעניין הדיווחים לרשל"ה מפנה את הציבור להגשת תלונה במשטרה. לעומת זאת, בארה"ב, קיים ערוץ תקשורת ייעודי וכן תוכנית תמריצים.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה, כי למיטב ידיעתה, לא קיימת דרישה כזו בסטנדרטים הבין-לאומיים; מידע אשר מגיע מהציבור - להבדיל ממידע המגיע מהגורמים המדווחים - חשוב שיגיע לגופי חקירה שלהם המומחיות והיכולת להעריך את המידע; כי יש לרשל"ה תיבה לקבלת פניות מהציבור, וכי היא מקבלת מגוון רחב של פניות (בירורים, שאלות, ותלונות). כאשר מגיעות פניות מהציבור המעלות חשש לביצוע עבירה, לרשל"ה מפנה את הפונה להגיש תלונה במשטרה. לצד זאת, במקרים מסוימים, לרשל"ה מבצעת בדיקות אל מול מאגר המידע, ואם עולה חשד להלבנת הון או מימון טרור על בסיס המידע הקיים במאגר, לרשל"ה מעבירה כתבה יזומה בעניין למשטרה; יצירת תמריצים לדיווח לרשויות באמצעות מתן מענקים כספיים למוסר הדיווח הוא מנגנון בעייתי, שכן הדבר עשוי לתמרץ אדם לדווח דיווח שקרי על מנת לזכות בתגמול כספי.

לרשל"ה מסרה בתשובתה, כי אין חובה ליצירת תמריץ כלכלי כסטנדרט בפעילות גופי מודיעין מקבילים. עוד מסרה, כי היחידה המקבילה בארה"ב היא גם בעלת סמכויות רגולטוריות, ולכן יש קושי להשוותה לרשויות אחרות שיש להן אופי אחר, סמכויות אחרות וגישה למידע שונה. כמו כן מסרה, כי לציבור יש ערוץ תקשורת ישיר עם לרשל"ה באמצעות אתר הרשות. עוד מסרה, כי ערוץ ייעודי עימה עלול להטעות את מי שמבקש לדווח לפי סעיף 6 לחוק איסור הלבנת הון, כך שהוא ידווח לה במקום למשטרה, ובמצב זה לא יקבל את ההגנה על פי החוק.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי קיים ציר דיווח אליה בנושא הלבנת הון באמצעות פניות ציבור באתר משטרת ישראל, שבו מופיעה כתובת הדוא"ל הרלוונטית, והפניות מגיעות ישירות לחוליה לתיאום הלבנת הון לצורך טיפול בהן. כמו כן, גם באתר לרשל"ה יש לציבור אפשרות להגיש פניות, ואת חלקן מעבירה לרשל"ה לטיפול המשטרה.

מומלץ כי לאחר ביצוע בחינה בין-לאומית השוואתית, ובהתאם לתוצאותיה לרשל"ה, משרד המשפטים, המשטרה ורשות המיסים יבחנו פתיחת ערוץ תקשורת ייעודי עם הציבור, שיאפשר לאזרחים לדווח להם על חשדות לביצוע הלבנת הון ולמימון טרור, כדי לסייע לגורמי האכיפה במאבקם בעבירות אלו. כמו כן, מוצע כי משרד המשפטים יבחן כיצד ניתן לפעול לעידוד מסירת הדיווחים, בין היתר, באמצעות תמריצים כספיים המותנים בכך שדיווחים שהתקבלו הובילו להטלת סנקציות או לחילוט כספים על ידי גורמים שיפוטיים או מעין שיפוטיים, כדוגמת תוכנית מתן התמריצים בארה"ב.

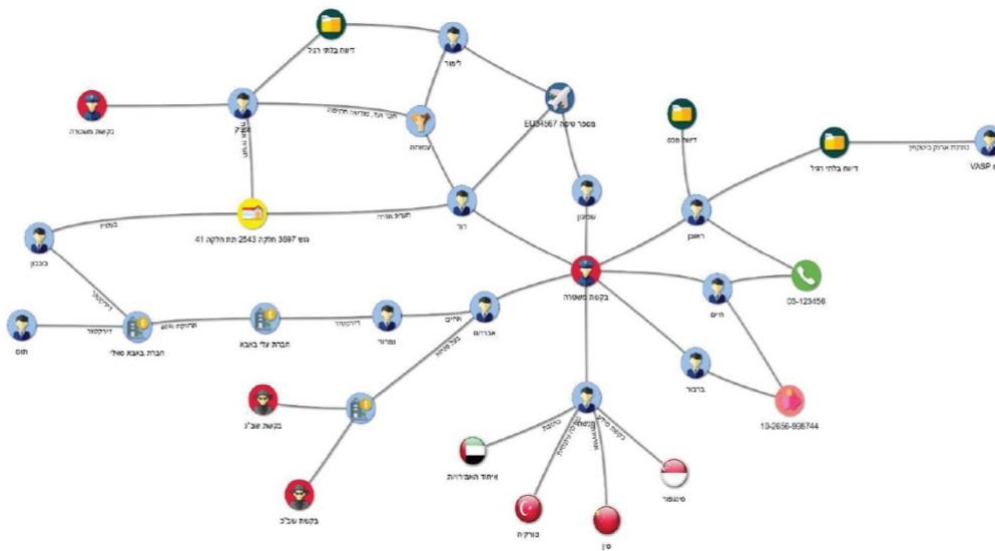
הפקת כתבות ממאגר הדיווחים על ידי אגף המחקר ברשל"ה

בעוד שהכנסת מידע למאגר המידע מבוצעת על ידי אגף האיסוף ברשל"ה, הפקת כתבות ללקוחות המידע על בסיס מאגר המידע ושיגורן ללקוחות המידע מבוצעות על ידי אגף המחקר



והאגף הבין-לאומי ברשל"ה. ככלל, אגף המחקר מכין כתבות עבור רשויות האכיפה והביטחון בישראל, ואילו האגף הבין-לאומי ברשל"ה מכין כתבות עבור רשויות מקבילות לרשל"ה בחו"ל (FIU's). פעולות אגף המחקר והאגף הבין-לאומי מבוססות על שימוש במאגר המידע שכולל דיווחים רגילים ובלתי רגילים, דיווחי מכס, וכן על שימוש במאגרי מידע נוספים, ממשלתיים ופרטיים, שבשימוש הרשות. כל זאת לשם סיוע לגופי האכיפה והביטחון בחקירות פליליות וביטחוניות בתחומי הלבנת הון ומימון טרור ובתחומים נוספים שהוגדרו בחוק איסור הלבנת הון. כמו כן, במסגרת העיבוד וההנגשה של המידע ללקוחות המידע הרשות משתמשת בכלי תחקור נתונים ממוחשב כמתואר בתרשים 21 שלהלן:

תרשים 21: דוגמה לתחקור נתונים ממוחשב מבוסס קשרים שביצעה רשל"ה

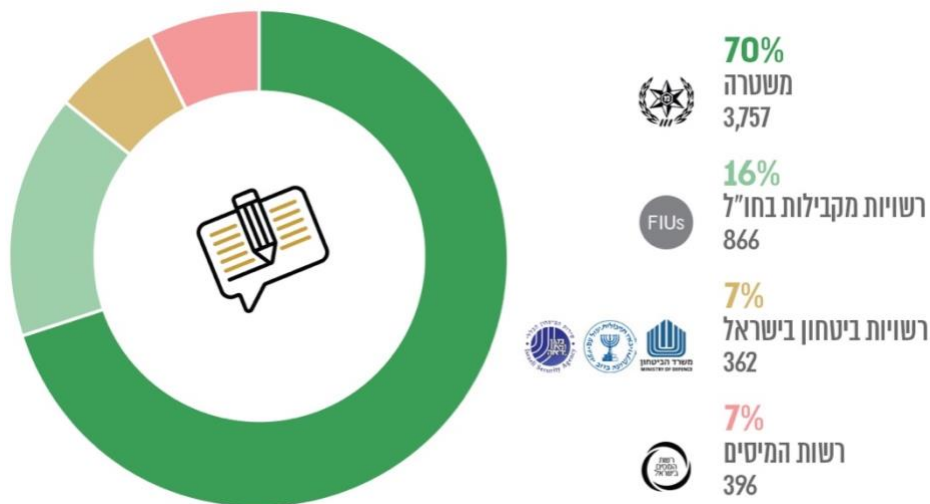


המקור: רשל"ה.

להלן בתרשים 22 יוצג פילוח של כלל הכתבות שהעבירה רשל"ה ללקוחות המידע בשנים 2017 - 2020.



תרשים 22: כלל הכתבות שרשל"ה הפיקה עבור לקוחות המידע, 2017 - 2021



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

מנתוני רשל"ה עולה כי בשנים 2017 - 2021 היא הפיקה 5,381 כתבות, וכי מרביתן (70%) מהן) הועברו למשטרה. יצוין כי הכתבות כללו מידע מ-24,278 דיווחים בלתי רגילים מתוך 500,013 דיווחים בלתי רגילים שבתקופה זו הוזנו למאגר המידע.

תרשים 23: סוגי כתבות שמופקות על ידי רשל"ה

כתבות רשל"ה



מבנה כתבות המענה כולל בתחילה את תוכן הבקשה של לקוח המידע. לאחר מכן, רשל"ה מציגה במסמך באופן מובנה את המענה. במקרים מסוימים רשל"ה מצרפת תרשימים או מוסיפה הערכה או מסקנה העולה מסך הדיווחים. לעיתים כאשר כתבת מענה כוללת מידע שהתקבל



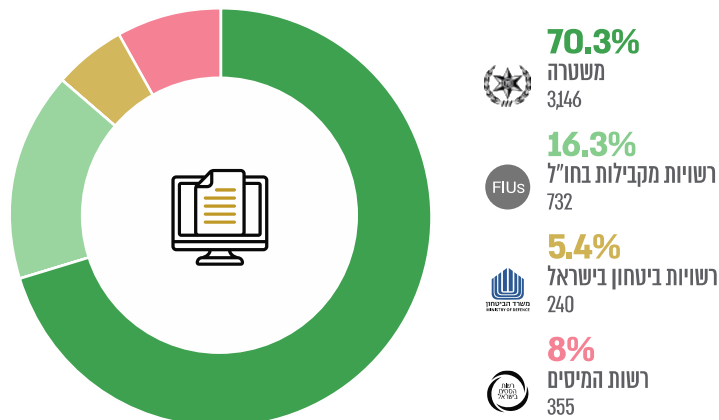
מחול"ל, נכללת בכתבת המענה העתקה של תוכן התשובה שהתקבלה מחול"ל ללא תוכן נוסף. לעומת זאת, כתבה יזומה מכילה את המידע האמור ללא מבוא המתייחס למידע שהציג המבקש לרשל"ה. כתבת המשך מענה, היא ככלל כתבת מענה קצרה יותר המכילה בעיקר דיווחים חדשים המוסיפים על המענה הראשון (להלן - כתבת המשך מענה).

כתבות מענה

מטרת כתבת מענה היא לספק מידע מודיעיני פיננסי שיש במאגר המידע של רשל"ה, לבקשת לקוח מידע, לשם זיהוי ישויות ונכסים הקשורים לפעילות חשודה, הן לשם אישוש חשדות קיימים וחיזוק תשתית ראייתית והן לשם סיוע בזיהוי ובאיתור של נכסים לצורכי חילוט.

בכתבות מענה, רשל"ה היא גורם מגיב, והיקף פעילותה מוכתב על ידי בקשות כלל לקוחות המידע. שיעורן של כתבות המענה וכתבות המשך מענה, שהופקו בשנים 2017 - 2021 בגין תיקים שנפתחו בשנים אלו, היו 85% מכלל הכתבות שהפיקה רשל"ה.

תרשים 24: מספר כתבות המענה וכתבות המשך, לפי גופים, שהופקו בעקבות בקשות שהוגשו בשנים 2017 - 2021 ואשר בגינן הופצו כתבות באותן השנים



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

מהנתונים האמורים עולה גם כי רוב כתבות המענה (70% מהן) הועברו למשטרה.



זמני טיפול בבקשות מידע במסגרת כתבות מענה

על פי מתודולוגיית ה-FATF, כתבות רשל"ה נדרשות להכיל מידע אמין, מדויק ומעודכן (up-do date). חשיבות העברת מענה ללקוח מידע במועד שבו הוא אפקטיבי מבחינת רשויות האכיפה באה לידי ביטוי בדוח הביקורת של ה-FATF על מדינת שווייץ משנת 2016, שבמסגרתו מסרו רשויות האכיפה השוויצריות למעריכים כי דיווחים שמגיעים מאוחר מדי מגופים מדווחים ל-FIU, וממנו אל רשויות האכיפה, מפחיתים את האפקטיביות של החקירה ושל תפיסת הנכסים והחרמתם⁷⁴.

המשטרה, פרקליטות המדינה ורשות המיסים, עמדו על החשיבות שנודעת לקבלת כתבות מרשל"ה תוך זמן קצר:

פרקליטות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה כי מידע שיגיע לרשויות האכיפה באיחור, לאחר הברחת נכס או לאחר פרוץ החקירה הגלויה, כבר אינו רלוונטי משום שהרכוש הרלוונטי כבר הוברח או הועלם, ולכן לא יהיה ניתן לחלטו במסגרת הליכים פליליים.

רשות המיסים מסרה בעניין זה כי יש חשיבות למשך החקירה הפיננסית, וכי כתבות המגיעות באיחור מעכבות את החקירה, משום שעם הגעתה של כתבה נדרש לבקש צו שיפוטי לאיסוף המידע שקשור למידע שמתואר בכתבה, ולאחר מכן נדרש לחקור את החשודים. מידע שהגעתו התעכבה עלול שלא להועיל לחקירה.

יצוין כי רשל"ה מקיימת שיח עם המשטרה לבחינת היבטים הקשורים לכתבות מענה (להלן - משוברים). מעיון בתוצרי משוברים אלו עלה כי גם המשטרה רואה חשיבות בקבלת מענה מהיר על פניותיה, וכי כאשר כתבות מענה מועברות במהירות, הדבר מאפשר פיתוח מהיר של החקירה ומיצויה.

על פי נוהלי רשל"ה, יש להשיב על בקשות מידע, "סמוך ככל הניתן לקבלתן ברשות". במקרים חריגים, אם הבקשה מוגדרת "בהולה", היא תיענה בתוך שני ימי עבודה ממועד קבלתה ברשות.

יצוין כי כתבות המענה שמפיק אגף המחקר נחלקות לכתבות "ללא עיבוד", הכוללות מידע גולמי על הישגיות שלגביהן לקוח המידע ביקש מידע (להלן - כתבת מענה ללא עיבוד), ולכתבות "עם עיבוד", שבהן אגף המחקר מבצע עבודה נוספת על מנת לאתר ישויות נוספות שנקשרו לחשדות, ולהכין סיכום והערכה לנתונים אלו (להלן - כתבת מענה עם עיבוד). מטבע הדברים, אגף המחקר נדרש להקדיש פרק זמן ממושך יותר להפקת המידע הנדרש ולעיבודו, במענה עם עיבוד.

רשל"ה מסרה בתשובתה הנוספת מדצמבר 2022, כי לפי חישוביה, ב-90% מכתבות הרשות נכלל מידע מהמאגר.

74 .FATF, mutual evaluation report of Switzerland, art. 145 (December 2016)



יצוין, כי בבדיקת משרד מבקר המדינה ביחס למספר כתבות רשל"ה שכללו הוצאת מידע מהמאגר, עלה כי שדות הנתונים שמייצגים את הוצאת המידע ממאגר המידע, הינם שדות המוזנים ידנית, ומכילים מידע שגוי. במצב דברים זה, לא ניתן היה להעריך באופן מדויק בכמה מקרים נשלח מענה לרשות האכיפה ללא מידע מהמאגר בין אם בשל היעדר דיווח על ידי גוף מדווח ובין אם בשל כך שליקוי במיציא לא אפשר איתור מידע זה אף שמידע כזה היה מצוי במאגר.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי המלצות ארגון ה-FATF בהקשר של פעילות הרשות לא עסקו בקיצור משך הזמן הנדרש להפצת כתבות, אף שצוות הביקורת היה ער כמובן לדוח MONEYVAL.

משרד מבקר המדינה מציין בעניין זה כי לא הוצג בדוח ה-FATF ניתוח של זמני הטיפול בכתבות.

בנוהל עבודה של רשל"ה והמשטרה נקבע כי זמן הטיפול בכתבות מענה "רגילות" למשטרה ללא עיבוד והערכה ימשך עד 10 ימי עבודה, וכי זמן הטיפול בכתבות עם עיבוד והערכה יסוכם בין נציג המשטרה לנציג רשל"ה. עוד נקבע בנוהל כי העברת מידע נוספת או העשרה או עיבוד של מידע (לאחר המענה הראשון למשטרה) אינם כפופים ללוחות זמנים אלו. בקשות דחופות, ללא בקשת עיבוד, תענינה בתוך 3 ימי עבודה. במקרה של בקשות בהולות ייעשה מאמץ להעביר מענה באופן מיידי. כמו כן נקבע בנוהל כי אם רשל"ה לא תוכל לעמוד בזמנים המוגדרים בנוהל, היא תודיע על כך למשטרה ותנקוב בזמן המענה הצפוי, שיחייב את רשל"ה.

לפי כללי קבוצת אגמונט⁷⁵ בה רשל"ה חברה, הרשויות המקבילות בחו"ל ורשל"ה מחויבות להשיב זו לבקשות המידע של זו, בתוך 30 ימים. רשל"ה החילה נורמה זו בנהליה לגבי מענה לרשויות מקבילות בחו"ל. אשר לבקשות דחופות מחו"ל, לפי כללי קבוצת האגמונט, יש להשיב עליהן עד המועד הנקוב בבקשה, ואם הדבר אינו אפשרי יש ליצור קשר טלפוני עם ה-FIU הפונה. עוד נקבע כי ככלל, יש להשתדל לענות על בקשות דחופות בהקדם האפשרי. בביקורת ה-FATF על ישראל בשנת 2018 עלה כי שש מתוך 10 יחידות ה-FIU שהיו הלקוחות העיקריים של רשל"ה בשנים 2013 - 2017 (מבין כלל יחידות ה-FIU) מסרו פידבק חיובי על זמני התגובה של רשל"ה על בקשות מידע, וציינו כי זמני התגובה האמורים נמשכו בין חודש לחודשיים, ובמקרים מסוימים ארבעה עד שבעה חודשים, וכי היה שיפור בזמני המענה של רשל"ה⁷⁶.

החל משנת 2017 קיימו רשות המיסים ורשל"ה מגעים בדבר קביעת נוהל עבודה להעברת מידע מרשל"ה לרשות המיסים. בטיוטה נכתב כי כתבה בהולה תועבר תוך שלושה ימי עבודה. לא נקבעו זמני טיפול לכתבות מסוגים אחרים. להלן תכלול זמני הטיפול בתרשים 25:

75 קבוצה המאחדת את כלל ה-FIUs של מדינות מרחבי העולם.

76 ה-FATF, דוח ביקורת (2018), פסקה 508.



תרשים 25: זמני טיפול בבקשות מידע של לקוחות מידע שונים

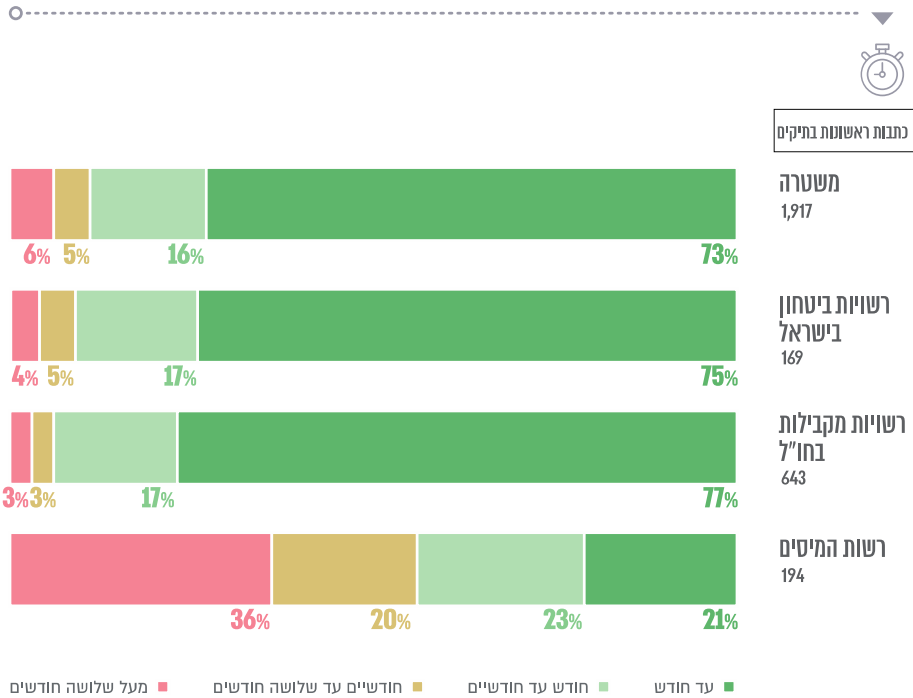
| בקשה רגילה | בקשה דחופה | בקשה בהולה | |
|---|-------------------------------------|--|--|
| עם עיבוד: יסוכם בין הגופים. ללא עיבוד: 10 ימי עבודה. | מענה ללא עיבוד: שלושה ימי עבודה. | ייעשה מאמץ להעביר מידע באופן מיידי. | משטרה (נוהל) |
| - | - | שלושה ימי עבודה. | רשות המיסים (טיזט נוהל) |
| 30 ימים | בהקדם האפשרי | בהקדם האפשרי | רשויות מקבילות בחול"ל (FIUs) (כללי קבוצת אגמונט) |

על פי כללי קבוצת אגמונט, נוהל עבודה למשטרה ורשל"ה, טיזט נוהל עבודה לרשות המיסים ורשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה בחן את זמני הטיפול של רשל"ה בבקשות מידע של רשויות האכיפה והביטחון, על ידי ניתוח כתבות המענה שהפיקה רשל"ה בשנים 2017 - 2021 והבקשות בעניינן הוגשו מתחילת שנת 2017. אם התקבלו כמה מענים בתגובה על בקשה של לקוח מידע, הרי שנבחן המועד הראשון שבו נשלחה כתבה. בסך הכול נבחנו 2,923 כתבות.



תרשים 26: זמני הפקת כתבת המענה הראשונה על ידי רש"ה בשנים 2017 - 2021 במענה לבקשות שהוגשו לה בשנים אלו



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

1. מנתוני רש"ה ומהתרשים עולה כי 839 מתוך 2923 כתבות מענה שנבדקו (כ-29%) הופקו לאחר פרק זמן העולה על חודש ימים מאז מועד בקשת המידע.
2. **זמני הפקת כתבת מענה ראשונה לרשות המיסים:** להבדיל מהנתונים הכלליים, מרבית בקשות המידע של רשות המיסים (כ-80% מהן) נענו לאחר 30 יום ומעלה. כמו כן, כ-25% (47) מבקשות המידע של רשות המיסים שנתחו, נענו לאחר 120 עד 454 ימים ממועד בקשת המידע.

יצוין כי בכ-40% מכתבות המענה לרשות המיסים (לרבות כאלו שאינן מענה ראשון בתיק ולרבות מענה המשך), בתיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2021 ושהופקו בשנים אלו, הזמן שחלף בין מועד חתימת ראש הרשות על הכתבה ואישורה למועד השיגור - דהיינו הזמן שנדרש מהשלמת הכתבה עד לשיגורה בפועל לרשות המיסים - פעולה שהיא טכנית ואמורה להימשך פרק זמן קצר ביותר, היה בין 5 ל-200 ימים.

רש"ה מסרה בתשובתה, כי על פי נתונה, כתבות של רשות המיסים נלקחות על ידי נציגי רשות המיסים בתוך 10 ימים במוצע ממועד חתימת הכתבה על ידי ראש הרשות, וכי זהו



פרק זמן סביר בהתחשב בצורך בהמתנה לשליח של רשות המיסים שאוסף את הכתבה, ובכך שפרק זמן זה כולל סופי שבוע וחגים. עוד מסרה, כי רק ב-10% מהמקרים נמשך התהליך האמור יותר מ-20 ימים. כמו כן מסרה, כי בחלק לא קטן מהמקרים (ואפילו ברובם) העיכוב נובע מהמתנה לאיסוף של נציגי רשות המיסים.

עוד נמצא כי בקשות המידע של רשות המיסים נענו בממוצע בחלוף 95 ימים ממועד בקשת המידע, ולגבי יתר לקוחות המידע, זמן המענה הממוצע הוא בין 28 ל-35 ימים. יוצא אפוא כי זמן המענה הממוצע לרשות המיסים היה ארוך פי שלושה מזמן המענה ליתר לקוחות המידע.

יצוין, כי משרד מבקר המדינה העיר בשנת 2017⁷⁷ על שיתוף פעולה לוקה בחסר בין רשות המיסים לרשל"ה וציין כי המידע המודיעיני הנמצא בידי רשל"ה יכול לשדרג במידה ניכרת את יכולותיה של רשות המיסים במלחמתה בהון השחור בישראל ויש לפעול למקסם את השימוש במידע זה.

1. **השפעת הצורך בעיבוד על משך המענה:** נמצא כי מכ-2,923 כתבות המענה הראשונות בכל תיק חקירה לכלל לקוחות המידע שהפיקה רשל"ה בשנים 2017 - 2021⁷⁸ שיעור כתבות המענה שכללו עיבוד או שבוצעה בהן בדיקה מקיפה, לפי סימון ידני לכך של עובד של רשל"ה בשדה מסוים במערכת המידע, היה 17%. עוד נמצא כי בכתבות המענה לרשות המיסים, שזמן המענה בהן חרג מ-30 ימים, שיעור כתבות המענה שכללו בקשה לעיבוד, הסתכם ב-30%, 4.6% מהם היו מוגדרים בהולים, ו-52% לא היו בעלי מאפיינים של בדיקה מקיפה או של עיבוד והערכה. יוצא אפוא כי הפיגור במענה לרשות המיסים לא נבע בהכרח מביצוע עיבוד או בדיקות מקיפות במסגרת כתבות המענה.

2. **השפעת הצורך בפניות ל-FIU זרים על משך המענה:** על פי נוהלי רשל"ה, למעט במקרה חריג מסוים, אם בבקשת מידע של רשות אכיפה כלולה בקשה מרשל"ה לפנות ל-FIU, על החוקר ברשל"ה לבצע את הפנייה לחו"ל "עם קבלת" בקשת המידע לטיפולו, ורק לאחר מכן תוכן כתבת המענה הכוללת את המידע הקיים ברשל"ה.

בתרשים 27 להלן יוצגו דוגמאות לפיגורים ניכרים במתן מענה, שלא כלל עיבוד, על בקשות מידע של רשות המיסים, שחלקם קשורים לבקשות מרשל"ה לפנות ל-FIU. דוגמאות אלו הועלו מתוך בדיקה שבוצעה ביחס ל-11 כתבות מענה שנבחרו לפי הקריטריון שזמן המענה בהן היה בין 133 ימים ועד 462 ימים:

77 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "איסוף מידע ושיתוף פעולה בין יחידות המודיעין ברשות המיסים", עמ' 254 - 256.

78 ואשר הבקשות בעניינם הוגשו בשנים אלו.



תרשים 27: דוגמאות לפיגורים ניכרים במתן מענה, שלא כלל עיבוד, על בקשות מידע של רשות המיסים*

| פרטים | זמן טיפול | |
|--|-----------------|---------------|
| <ul style="list-style-type: none"> בקשת מענה 15.10.17. מועד כתבת המענה 4.11.18. כתבת המענה ללא עיבוד. | 385 ימים | כתבה א |
| <ul style="list-style-type: none"> כתבת המענה ללא עיבוד, אף שרשות המיסים ביקשה לבצע עיבוד. בקשת המידע כללה בקשה לקבלת מידע משלוש יחידות FIU במדינות אחרות. הבקשה התקבלה ב-19.12.18 והועברה למדינות האמורות ב-10.1.19, בחלוף 22 ימים. מענה FIU של מדינה א' הגיע ב-15.1.19 והמענה של מדינה ב' הגיע ב-6.2.19. למרות האמור, רש"ה העבירה את כתבת המענה לרשות המיסים ב-28.8.19, בחלוף 203 ימים מקבלת המענה של מדינה ב'. לא בוצע עיבוד של המידע שהתקבל מ-FIU במדינות א' ו-ב', אלא הוא הודבק בשפת המקור, כך שלא הטיפול במידע הוא שהביא לעיכוב במענה. | 252 ימים | כתבה ב |
| <ul style="list-style-type: none"> כתבת המענה ללא עיבוד. בקשת המידע התקבלה ב-15.7.19 והועברה ל-FIU במדינה זרה ב-26.2.20, 226 ימים לאחר בקשת המידע. מענה FIU של מדינה זרה התקבלה ב-22.5.20. למרות זאת, רש"ה העבירה כתבת מענה לרשות המיסים ב-19.8.20, בחלוף 89 ימים ממועד קבלת המידע מ-FIU. לא בוצע עיבוד למידע שהתקבל מ-FIU, אלא הוא הודבק בשפת המקור, כך שאין בכך כדי להצדיק את העיכוב במענה. | 401 ימים | כתבה ג |
| <ul style="list-style-type: none"> בקשת המידע התקבלה ב-28.10.19. מועד כתבת המענה - 24.5.20. כתבת המענה ללא עיבוד, אף שרשות המיסים ביקשה ביצוע עיבוד. | 209 ימים | כתבה ד |

* זמן הטיפול הוא משך הזמן בין קבלת הבקשה ועד חתימת כתבת המענה.

מהלוח ומהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2020 רש"ה העבירה 150 מתוך 194 מכתבות המענה (79%) לאחר חודש ימים לרשות המיסים. ב-5 מתוך 5 בקשות רשות המיסים, שבהן נדרשה פנייה של רש"ה ל-FIU בחו"ל, רש"ה התעכבה במשך עשרות עד מאות ימים בהעברת בקשת מידע ל-FIU בחו"ל או בהעברת מענה שהתקבל מ-FIU בחו"ל לרשות המיסים, זאת גם כאשר לא בוצע עיבוד והמידע הכלול בהן לא תורגם.

רש"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בנוגע לליקויים שהועלו בממשק העבודה עם רשות המיסים, כי משאבי רש"ה מוגבלים ביותר וקיימים פערים בין צרכני המידע השונים, כגון העובדה כי מרבית חקירות עבירת הלבנת הון בפרשיות מס התבצעו במטרה, ולפיכך לגביהם התבצע תערוף מושכל בנוגע להקצאת המשאבים בהתאם לשימוש שנעשה במידע, תוך תערוף



של הקצאת משאבים לטובת חקירות בעבירות הלבנת הון. רשל"ה הדגישה כי בעקבות שיפור משמעותי בשיח המקצועי בין הגופים בדרג השטח ובחקירות עבירות הלבנת הון עצמאיות התבצעה בחינה מחודשת של ההחלטה שלא לתת עדיפות להעברת המידע לרשות המיסים, בהיבט לוחות הזמנים והיקף המידע המועבר. עוד הוסיפה רשל"ה כי היא מתכוונת להגדיל את צוות האנליסטים שמטפל בבקשות רשות המיסים ולשם כך פרסמה מכרזי כוח אדם רלוונטיים. רשל"ה שבה ומסרה בתשובתה הנוספת בדצמבר 2022, כי בוצעה בחינה מחודשת של הקצאת המשאבים בפעילות עם רשות המיסים.

רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה את הדברים הבאים ביחס לכתבות מענה וכן ביחס לחקירת עבירת הלבנת הון:

1. בקשת עיבוד: בשל עיכובים בהעברת מענה לבקשות למידע עם עיבוד, חוקרי רשות המיסים הפסיקו לבקש עיבוד בכתבות מענה, על אף חשיבות העיבוד, זאת בכדי לקבל את המידע החיוני לתהליך החקירה בזמן הרלוונטי לחקירה.
2. כמות בקשות המידע: לנוכח אופן העברת הכתבות ואי-היכולת לנתחן, היקף המידע הכלול בהן והעיכובים המשמעותיים בזמני קבלת המענה מרשל"ה, מתחילת שנת 2018 רשות המיסים צמצמה את מספר בקשות המידע מרשל"ה והעבירה בקשות רק בחלק מתיקי החקירה. רשות המיסים ציינה כי במקרים של עבודה עם המשטרה בצח"ם, שבהם נדרש לקבל מידע מהיר ומעובד, היא מבקשת את הכתבות באמצעות המשטרה.
3. מידע מרשויות בחו"ל: רשל"ה מקשה על בקשות של רשות המיסים לקבלת מידע מחו"ל (FIU) ומבקשת לצמצמן בטענה כי המידע מתבקש בכל בקשה, וכי הדבר לא מתאפשר בכל פעם מבחינת היחסים עם הגופים המקבילים בחו"ל. לדוגמה, רשות המיסים ביקשה בתחילת נובמבר 2021 בבקשה בהולה לקבל מידע ממאגר המידע וכן בירור בחו"ל (מול FIU) בתיק מסוים. רשות המיסים קיבלה מענה על המידע הקיים ממאגר המידע בתוך ימים ספורים, אך לא קיבלה את המידע שביקשה מחו"ל. ביולי 2022 התברר לרשות כי רשל"ה סגרה את התיק ולא העבירה את הבקשה ל-FIU בחו"ל.
4. חקירת עבירת הלבנת הון: הגשת כתב אישום בעבירת הלבנת הון מתרחשת בתיקים משמעותיים היכן שמזהים טיפולוגיה של הלבנה ולא רק היכן שיש עבירת מקור. בחלק ניכר מתיקים אלו מפאת גודלם, מורכבותם, ריבוי העבירות הקשורות, החקירה מבוצעת בצוות חקירה משולב (להלן - צח"ם) עם גורמי אכיפה נוספים כדוגמת המשטרה זאת בכדי להגיע למכפיל כוח בחקירה. רשות המיסים הוסיפה כי היא מעודדת את החוקרים לשלב חקירת עבירת הלבנת הון בין היתר באמצעות תוכנית תמריצים במסגרת תוכנית העבודה, הקובעת כי תיק הכולל חקירת הלבנת הון, בשל חשיבותו ומורכבותו, יחשב לחוקר וליחידה החוקרת, כתפוקה של שני תיקי חקירה.



על פי חוק איסור הלבנת הון, תפקיד הליבה של רשל"ה הוא קבלת מידע, ניהולו, ניתוחו והפצתו, והכל לצרכי לקוחות רשויות האכיפה והביטחון למילוי תפקידם במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון. הגופים המדווחים משקיעים משאבים רבים, כדי לעמוד בדרישות הרגולציה בתחום מניעת הלבנת ההון, ובפרט כדי להעביר לרשל"ה דיווחים כנדרש ובמועדים שנקבעו כאמור. בהתאם לכך, בנוהלי רשל"ה נקבע כי המענה יועבר ללקוחות המידע, סמוך ככל הניתן לקבלת בקשות המידע ברשות. ממצאי הביקורת מעלים התנהלות לקויה ופיגורים של ממש בהעברת מידע מרשל"ה לרשויות האכיפה והביטחון, כך ש-839 מתוך 2923 כתבות מענה שנבדקו (כ-29%) הופקו לאחר פרק זמן העולה על חודש ימים מאז מועד בקשת המידע. בייחוד בלט הפיגור במענה של רשל"ה על הבקשות של רשות המיסים לקבלת מידע, שביחס אליה מרבית הבקשות (כ-80% מתוך 194 כתבות) נענו לאחר 30 יום ומעלה, ואשר לפי דברי רשות המיסים בשל איחור זה, לא מתאפשר לה שימוש אפקטיבי במידע ומשכך הפחיתה את מספר בקשות המידע שלה מרשל"ה וכן צמצמה אותן לבקשת מידע לא מעובד.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי לזמן המענה חשיבות יתרה וכי מידע פיננסי המתקבל בזמן אמת יוביל לחקירה בהיבט הפיננסי ויאפשר תפיסה ואף חילוט יעילים. המשטרה הוסיפה כי לרוב המענה מתקבל בזמן סביר. רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי רשל"ה אמורה לתכלל את המידע המתקבל, לעסוק במיטובו ובהקלדתו למאגר המידע, וכי מידע זה צריך לשמש את כלל הצרכנים.

על רשל"ה לפעול למתן מענה ללקוחות המידע במועד רלוונטי ולהשלים נוהלי עבודה בין רשל"ה לרשות המיסים, וכי ביחס לכל לקוח מידע שיתווסף יגובש נוהל שיחייב עמידה ביעדי טיפול. כמו כן, על מנכ"ל משרד המשפטים לבחון את הסיבות שהובילו לפיגורים המשמעותיים בהעברת מידע מרשל"ה ללקוחות המידע, ובפרט לרשות המיסים. מוצע כי רשל"ה תקבע משכי זמן מירביים לטיפול במענה לבקשות מידע של לקוחות המידע, בין היתר בהתאם למידת מורכבותן ודחיפותן של הבקשות, ותיישם מנגנוני בקרה עיתיים על מנת לנטר את פעילותה ולזהות פיגורים מבעוד מועד. מוצע כי מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד האוצר יבטיחו את שיתוף הפעולה בין רשות המיסים ורשל"ה, וכן ממשקי עבודה תקינים ואפקטיביים בין הגופים.

עוד עלה בביקורת, כי יש רשויות מקבילות בחו"ל (FIU) שנוקטות גישה יוזמת, באופן שה-FIU בוחן את כלל הדיווחים הבלתי רגילים שמתקבלים ומעביר את הדיווחים הרלוונטיים לגורמי האכיפה בתוך כמה שעות ועד 30 ימים⁷⁹. בכמה מדינות אחרות⁸⁰ לקוחות המידע יכולים לבצע באופן עצמאי שאילתות מוגבלות על מאגר המידע על מנת לקבל מידע בסיסי הנדרש להם לצורך מילוי תפקידם, אך הדבר אינו משמש תחליף לעבודה ניתוח שמבצע ה-FIU.

79 FATF, mutual evaluation report of Kingdom of Saudi Arabia, art. 128-131, 150 (September 2018); FATF, mutual evaluation report of Switzerland, art 146 (December 2016); FATF, mutual evaluation report of Austria, art. 3.12-3.12 (September 2016); FATF, mutual evaluation report of Australia, art. 114 (April 2015); FATF, mutual evaluation report of Iceland, art. 122 (September 2019)

80 ארה"ב, אוסטרליה, מקסיקו ואירלנד.



רשל"ה מסרה בתשובתה, כי כמו כל רשות מינהלית, היא פועלת בסביבה של משאבים מוגבלים מאוד וכפופה לאילוצים של כוח אדם, תקציב, טכנולוגיה ועוד, ולפיכך היא מחויבת להפעיל שיקול דעת ולקבל החלטות בנוגע לתיעדוף המשאבים. הרוב המוחלט של חקירות מס חמורות והלבנת הון בתקופה הנבדקת – 180 חקירות - בוצעו בצח"ם (צוות חקירה משותף) של רשות המיסים ומשטרת ישראל. על פי הנתונים שרשות המיסים עצמה העבירה לרשל"ה במסגרת ההיערכות להכנת דוח התקדמות ל-FATF, רשות המיסים ביצעה שש חקירות הלבנת הון עצמאיות בלבד בין השנים 2018 - 2022. בתקופה זו, העבירה רשל"ה לרשות המיסים כ-400 כתבות על 1,560 ישויות. בכל פעם שפרשיות הלבנת הון טופלו בצח"ם, ניתנה עדיפות לטיפול בפרשייה וכתבות הרשות הועברו למשטרת ישראל תוך עמידה בלוחות זמנים קצרים ביותר. רשל"ה הוסיפה וציינה כי העברת מידע גורפת ללקוחות המידע ללא בדיקה אם הוא מעורר חשד להלבנת הון ומימון טרור מנוגדת לתפיסת המחוקק העומדת בבסיס משטר איסור הלבנת הון בישראל וסותרת את הוראות החוק. כמו כן ציינה כי ביצעה שינוי ארגוני שנועד לשפר את אפקטיביות הרשות ולהתאים את פעילותה לצורכי לקוחות המידע, ואף הוסיפה כי זכתה בשנת 2019 באות הצטיינות של נציב שירות המדינה בתחום ההתייעלות וצמצום הבירוקרטיה.

רשות המיסים הציגה בתשובתה שיקולים לפיהם היה על רשל"ה מלכתחילה לתת עדיפות גבוהה יותר להעברת מידע אליה ובהם: רשות המיסים רואה חשיבות רבה בחקירת עבירות הלבנת הון שמקורן בעבירות מס; הוכחת עבירת הלבנת הון בגין עבירת מס כעבירת מקור כרוכה ברף ראייתי גבוה במיוחד בהשוואה לרף הנדרש בקשר לעבירת מקור אחרת; הנתונים המספריים בנוגע לכתבות, ישויות ותיקי חקירה עליהם רשל"ה מסתמכת אינם משקפים את מידת השימוש במידע המועבר בחקירות רשות המיסים. כל הכתבות שמתקבלות מרשל"ה מהוות חלק מחומר המודיעין בתיקים השונים ולפיכך כולן נבדקות או נחקרות תוך ביצוע פעולות חקירה שונות, במידת הצורך. איכות הבדיקה תלויה בין היתר בכך שהכתבה לא מתקבלת באיחור, יחסית לשלב בו נתבקשה ולשלב בו נמצאת החקירה בפועל.

מוצע כי רשל"ה, בשיתוף לקוחות המידע, יבחנו שיטות נוספות המקובלות בעולם להנגשת מידע ולהעברתו באופן מהיר ללקוחות המידע (למשל העברתו בצורה יזומה כמקשה אחת או במספר שלבים), תוך התאמת תוכן המידע המועבר, אופן העברתו ועיתוי העברתו לדרישות לקוחות המידע, ואם ניתן ליישמן בשינויים המחוייבים נוכח מגבלות החוק, או אם הן מצדיקות קידום שינוי חקיקה לשם אימוצן, והכול כדי לשפר את יכולתן לעשות בו שימוש אפקטיבי. בנוגע למחלוקת בדבר אפקטיביות הפעולה למול רשות המיסים, מוצע כי שתי הרשויות ימשיכו בשיח בו החלו וזאת עד לפתרון המחלוקת ביניהן למען מיסוד שיתוף פעולה מיטבי.

התאמת כתבות מענה לצורכי לקוחות המידע

בהתאם למתודולוגיית הביקורת של ה-FATF⁸¹, על FIU לפעול באופן אפקטיבי לכך שהמידע שיועבר ללקוחות המידע יותאם לצורכיהם ויתרום לפעילותם למניעת הלבנת הון, מימון טרור ופעולות אסורות נוספות שהוגדרו בחוק איסור הלבנת הון. גישה זו באה לידי ביטוי בביקורות FATF על מדינות שונות. למשל בביקורת של FATF על מדינת איסלנד משנת 2019 עלה כי רשויות

FATF Methodology, IO.6, pp.113-115. 81

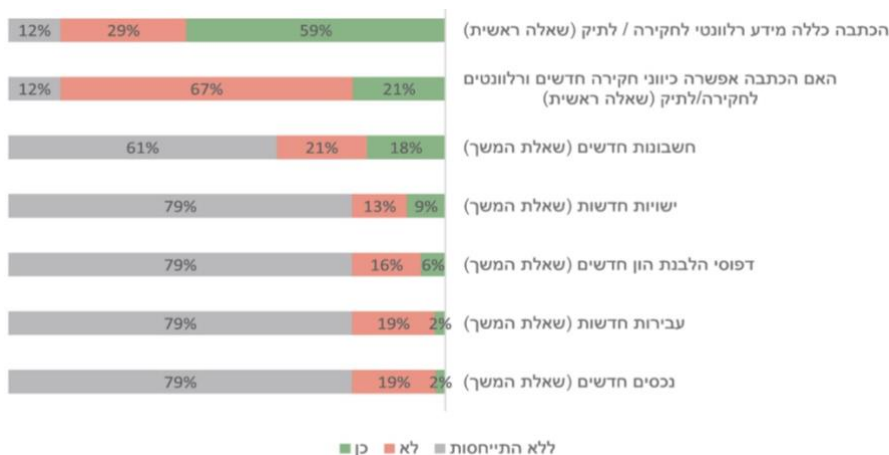


האכיפה במדינה טענו כי ה-FIU לא עיבד את הדיווחים טרם העברתם, ולכן אינן משתמשים בדיווחים אלה⁸². כמו כן הוער בביקורת FATF על מדינת מקסיקו משנת 2018 כי רשויות האכיפה לא היו שבעות רצון מהמידע שקיבלו מה-FIU משום שמאגר המידע שלו לא התעדכן באופן יום-יומי או משום שעקב טיבו של המידע הוא לא מוביל בהכרח לחקירה⁸³.

בביקורת נבחנו תגובותיהן של רשויות האכיפה ופרקליטות המדינה בעניין הצורך בהתאמת כתבות המענה שהפיקה רשל"ה לצורכי לקוחות המידע:

1. **המשטרה:** רשל"ה פעלה לקבלת משוב סטטיסטי מחוקרי משטרה לכתבות מענה, כדי שיתייחסו לאיכות הכתבות ויציעו הצעות לשיפור. רשל"ה קיבלה מענים פרטניים ביחס ל-887 כתבות מענה בין ינואר 2019 ועד נובמבר 2021⁸⁴, בניקוד כמותי לשאלות שציינה, לרבות הערות מילוליות, מכלל יחידות המשטרה. מניתוח בסיס נתונים הגולמי שכולל את כל המענים האמורים, עלו נתונים בנוגע למידת הרלוונטיות של כתבת המענה ולמידע על כיווני חקירה חדשים וכן למידע חדש בנוגע לתיק החקירה, כמפורט בתרשים 28 להלן:

תרשים 28: תכלול מענים למשוב סטטיסטי על תרומת כתבות המענה לחקירה, שהתקבל מנציגי המשטרה, ינואר 2019 עד נובמבר 2021*



על פי נתוני רשל"ה והמשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * שאלת המשך מסתעפת משאלה ראשית במקרה שהמשיב השיב "כן", אזי הוא נדרש לפרט במה הכתבה אפשרה כיווני חקירה חדשים. סיווג "ללא התייחסות", משמע, כי בשאלה הראשית לא השיב באופן חיובי.

82 דוח FATF על מדינת איסלנד לשנת 2019, פסקה 122.
 83 FATF, mutual evaluation report of Mexico, art. 129-131 (January 2018).
 84 סך כל המשובים שהתקבלו בתקופה היה 1,201, כשלפחות 150 מהם היו כפולים (כלומר התייחסו לאותה הכתבה). כמו כן, המשובים כללו התייחסות לכתבות מענה ולכתבות יזומות. ביחס ל-1,167 משובים ניתן היה לזהות את היחידה המשטרית שמסרה את המשוב. בניתוח המידע עלה, כי היחידות הארציות (יאחב"ל, יאח"ה ויאל"כ) העבירו יחדיו כ-600 משובים, וימ"רים מהמחוזות השונים העבירו עשרות משובים כל אחד. בניתוח שבדוח, לא נכללו משובים בנוגע לכתבות עם מרכיב יזום.



מהתרשים עולה כי ביחס לשאלה כללית שנשאלה במשוב הסטטיסטי ביחס לכתבות מענה, ב-59% מהכתבות לפחות, הכתבה כללה מידע רלוונטי לחקירה. עם זאת, לפחות ב-29% מהכתבות הכתבה לא כללה מידע רלוונטי לחקירה, וכי במרבית הכתבות (לפחות 67% מהם) הכתבה לא הצביעה על כיווני חקירה חדשים ורלוונטיים לחקירה, כלומר, לא סיפקו למשטרה מידע חדש על נכסים, עבירות, דפוסי הלבנת הון או ישויות.

בתגובותיהם הפרטניות של נציגי המשטרה על הכתבות האמורות לעיל נכללו בקשות לשינויים במבנה הכתבות, באופן הצגת המידע, מהבחינה החזותית והתוכנית, וכן הערות לשיפור הכתבות. להלן דוגמאות מההערות וההצעות שנכללו במשוב בין ינואר לנובמבר 2021: מוצע להציג את טבלת נתונים באופן ברור יותר מהבחינה החזותית; המענה מ-FIU שמובא בכתבה דהוי ולא קריא; זמני המענה מ-FIU קריטיים להתקדמות החקירה, ולכן מתן מענה בזמן קצר יגביר את האפקטיביות והרלוונטיות של החקירה; לעיתים הזמן הנדרש למילוי בקשה אינו מצדיק את התוצרים שמתקבלים, אם הם אכן מתקבלים; כדאי לבחון אפשרות לבדיקה ראשונית אם יש מידע בנושא, ואם כן - יש להעביר בקשה בהתאם לכך; ככלל, הכתבות נראות שטחיות למדי; נתונים על רכוש מוצגים על ידי צילום מסך והדבקתו בגופן קטן בכתבה, ולפיכך אינם ברורים; מוצע לפרט ולבאר יותר את דוחות הבנקים; מוצע כי מידע יוצג באמצעות המחשה של תרשים ופחות באמצעות מלל.

מעיון בסיכום⁸⁵ שהכינה רשל"ה בדצמבר 2020, הכולל עיבוד של 32 משובים איכותניים⁸⁶ שהעבירה המשטרה לרשל"ה בפגישות פרונטאליות, מינואר 2019 ועד נובמבר 2020, עלה כי תוכן הכתבות אינו תואם את צורכי המשטרה, ובין היתר בהיבטים האלה: קושי בהבנה של הכתבות והמסרים בהן והקושי במעקב רציף אחר תיאור הדברים (סדר וארגון של הכתבה); בקשות כי נספחים יוצגו בצמוד לתיאורם בכתבה ולא בסוף הכתבה כקבוצת נספחים רציפה; ציון מקורות המידע הגלוי הכלולים בכתבה כדי שהמשטרה תוכל לאתרם לצורך שימוש בהם כחומר חקירה; בקשה להצגת דיווחים רגילים מרובים כטבלת נתונים; בקשות לשיפור בנראות ובעיצוב של הכתבות לשיפור נוחות הקריאה; בכתבות שבהן היקפי המידע גדולים המשטרה ביקשה לקבל את המידע במקטעים בהתאם לצורך ובתיאום עם היחידה המבקשת; הוצע שאם מדובר בבקשות דחופות או בבקשות העוסקות בתיקים עם מידע רב, תישקל האפשרות להעביר תחילה כתבות תמציתיות (פראפרוזות), ואם היחידה תבקש להרחיב בנושא מסוים, תועבר כתבה נוספת, מפורטת וממוקדת יותר.

בסיכום האמור שהכינה רשל"ה צוינה הבקשה לשלב בכתבות, ככל הניתן, גרפים מסוימים.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי היא מכירה בחשיבותם של תהליכי משוב ולפיכך יזמה ופעלה לבסס שגרה של משובים סטטיסטיים על כל הכתבות המועברות לצרכנים העיקריים. על מנת לקבע תהליכי משוב איכותניים. הרשות מנתחת את המשובים באופן שוטף, מייצרת

85 רשל"ה, ניתוח משוּבֵי צרכנים - אגף מחקר והערכה (28.12.20).

86 משוב איכותני הוא מפגש פרונטלי בין נציגי רשל"ה לנציגי המשטרה, לרבות מקבל הכתבה ביחידה החוקרת, ובו משוחחים בהרחבה על נושאים לשיפור ושימור.



תהליכי הפקות לקחים פנימיים ומטמיעה תובנות העולות מן הניתוח לשם התייעלות ושיפור האפקטיביות. עוד מסרה בתשובתה, כי בשנים האחרונות יזמה מתווה משוב איכותי שבמסגרתו מתקיים דיון נרחב ומעמיק בפרשיות נבחרות, שאליו מוזמנים כל הגורמים המעורבים בחקירה, בכלל זה הפרקליט המלווה. כמו כן מסרה הרשות כי ניתחה את המשובים על השנים 2019 - 2020, וכי על סמך שאלות אחרות במשוב, הנתונים משופרים יותר.

נמצא בביקורת, כי רשל"ה שילבה רכיב גרפי מסוים רק ב-113 (5%) מכלל הכתבות שהועברו ללקוחות המידע (2,243 כתבות) בשנים 2020 - 2021 (הכלי נכנס לשימוש מבצעי מלא ביוני 2019), וכי הדבר עולה בקנה אחד עם המשובים הסטטיסטיים והאיכותניים מול המשטרה, שבמסגרתם ביקשו חוקרי המשטרה כי יתווספו לכתבות גרפים מסוימים.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי מטרת הגרף היא לסייע לחוקר ולכן הוא מוסף במקרים שבהם הוא נותן ערך מוסף לכתבה, ולא בכל מקרה באופן אוטומטי. למשל, יש בקשות שבהן נדרש לפנות לגורמים מחו"ל בלבד, או לתת מענה על שאלה מסוימת.

2. **פרקליטות המדינה:** פרקליטות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה כי הכתבות ארוכות ומרובות מידע ואינן מוגשות לחוקר המיומן במסגרת פגישה שבה מוסבר לו תוכן הכתבות, הגם שהדבר היה תורם להבנתן. אין לכל כתבה תקציר מנהלים המרכז את המידע.

3. **רשות המיסים:** רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה את הפרטים הבאים, ביחס להיבטים שלעמדתה נדרש לבצע בהם התאמה בכתבות רשל"ה או בממשק בין הגופים על מנת שהכתבות יסייעו לרשות המיסים למלא את ייעודה ולסייע לחקירות המס שהיא מבצעת:

א. הצגת מידע בצורה מסוימת: לעמדתה נדרש כי הנתונים הפיננסיים בכתבות לרשות המיסים יוצגו בצורה מסוימת. כמו כן על מנת להנגיש לחוקרי המס את המידע ממאגר המידע רצוי לחלק את הנתונים לפי המגזרים שמהם הגיעו הדיווחים (בנקים, נש"פים ועוד).

ב. גרף מסוים: רשות המיסים רואה בגרף המסוים שיש באפשרות רשל"ה להפיק לגבי בקשת מענה, כלי פוטנציאלי משמעותי והיא מעוניינת לקבל גרף זה במענה לכל בקשת מידע. בפועל בשנים האחרונות, רשות המיסים קיבלת גרף זה רק במקרים בודדים, וגם אלו הועברו בנייר קשיח ובהדפסה ללא צבע, ובאופן לא קריא כך שהמידע לא היה בר שימוש במסגרת החקירה.

ג. טיפולוגיה: בנוסף לזהות הישויות הקשורות, חשוב לרשות המיסים לקבל מרשל"ה את הטיפולוגיה הספציפית בכל כתבה לגבי החשש הספציפי ושיטת ההלבנה בכל מקרה.

ד. העברת מידע לרבות נספחים: בחלק מכתבות המענה רשל"ה העבירה לרשות המיסים כתבות ללא נספחים, כגון, צרופות שצרפו לדיווחים בלתי רגילים ושהועברו



לרשל"ה על ידי הגופים המדווחים. אי העברת צרופות הקשה על החוקרים להעמיק בניתוח דיווחים בלתי רגילים ולהשתמש בהם לצורך חקירות וכן לשם הצלבת המידע שבהם לצורך איסוף ותפיסת ראיות ורכוש מכוח חוק. במקרה בו הועברו נספחים ניכרה התרומה בין אם הדבר סייע להפללה ובין אם הדבר ניקה חשוד מחשד.

ה. צירוף גיליונות אלקטרוניים, העברת מידע מובנה וסיווג המידע: נדרש כי רשל"ה תעביר לרשות המיסים, גיליונות אלקטרוניים ומידע מובנה באופן דיגיטלי, על מנת שרשות המיסים תוכל לבצע עיבוד של המידע עצמו, וכן הצלבה עם מידע הקיים במאגרי רשות המיסים. סוגייה זו קשורה לעניין סיווג כתבות רשל"ה⁸⁷.

ו. הכרת מלוא יכולות ומגבלות תהליכי העבודה ומערכות המידע של רשל"ה כדי שיהיה ניתן לדעת מה המידע שניתן לבקש מרשל"ה: רשות המיסים אינה מכירה באופן מלא את מערכות רשל"ה, את צורת קבלת הדיווחים, אופן הזנתם, מבנה הנתונים ברשל"ה, יכולת המערכות והכלים לקרוא את המידע ולהציגו לחוקר, ובהתאם אינה יכולה לשפר את בקשותיה בהתאם ליכולות רשל"ה. רשות המיסים מעוניינת לקבל הדרכה מעמיקה בהיבט זה.

ז. ערוצי תקשורת בין רשל"ה לרשות המיסים: במקרים שבהם הדבר נדרש רשות המיסים אפשרה לרשל"ה ליצור קשר עם החוקרים שהגישו את הבקשה במטרה לקבל הבהרות על הבקשה. בנוסף הרשות מינתה שתי נציגות שמטרתן לתווך את הצרכים של החוקרים בשטח לבין הרפרנטים ברשל"ה. לעמדת רשות המיסים אין מקום לפגישות בכל תיק חקירה. בתיקים המתאימים נערכות פגישות לפני מועד הפרוץ.

ח. נציג רשות המיסים במטה רשל"ה: רשות המיסים ציינה כי פעלה רבות על מנת לקדם גישה ועמדה לעובד מטעם רשות המיסים ברשל"ה אשר תופעל על פי הצורך ובתדירות שתיקבע זאת בכדי לשפר את התקשורת ומהירות ואיכות העברת המידע בין הגופים ואף ניסתה לקדם טיוטת נוהל עבודה לשם כך מול רשל"ה אך נענתה כי הנושא עדיין נבדק משפטית על ידה. הרשות ציינה כי קיים תקן מאויש הממתיין לשיבוץ לרבות הציוד הרלוונטי, אך לאור אי אישור הנוהל על ידי רשל"ה ההצבה לא בוצעה.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי היא מקיימת עשרות הדרכות בשנה, בכלל זה בקרב עובדי רשות המיסים, וכי רשות המיסים לא פנתה אליה לקבלת הדרכה על יכולות הרשות.

משרד מבקר המדינה בדק 12 כתבות מידע שרשל"ה העבירה לרשות המיסים בשנים 2018 - 2020, כמענה על בקשת מידע. הבדיקה העלתה כלהלן:

1. בשלוש מארבע כתבות שנבדקו ואשר רשות המיסים ביקשה מרשל"ה לבצע עיבוד מידע בעניינן, רשל"ה לא ביצעה עיבוד מידע. בכתבה הרביעית שנבדקה בוצע עיבוד חלקי. בשמונה מ-12 כתבות שנבדקו רשות המיסים לא ביקשה עיבוד של המידע. כמו כן, בתשע מתוך 12 כתבות שנבדקו רשל"ה לא כללה בכתבה מידע מסוים, אלא ציינה כי הדבר מחייב בקשה נפרדת. בשלוש הכתבות הנוספות מדובר היה בהעברת מידע מ-FIU זר כפי שהוא.

87 עליה יורחב בהמשך בדוח.



2. בכל חמש הכתבות שנבדקו אשר בעניינן ביקשה רשות המיסים מרשל"ה שתקבל עבודה מידע מרשויות מקבילות בחו"ל, המידע הועבר בשפה האנגלית, באמצעות העתקה והדבקה, כגורם מתווך בלבד, ללא ערך מוסף, ובכלל זה הודבקו בכתבות טבלאות, ללא עיבוד מידע וללא הסברה לחוקר ביחידת השטח בדבר המשתמע מהמידע.

מ-887 משובים סטטיסטיים משטרתיים, מ-32 משובים משטרתיים איכותניים מיחידות מסוימות, מעמדות פרקליטות המדינה ורשות המיסים ומבדיקת 12 כתבות של רשל"ה לרשות המיסים עלה כי אין התאמה מלאה בין צורכי לקוחות המידע לבין כתבות המענה. עקב כך רשויות האכיפה נדרשות להשקיע תשומות רבות בקריאת עשרות עד מאות עמודי מלל של דיווחים בלתי רגילים, כדי לעבד מידע ולנתחו ולהעביר בקשות נוספות לרשל"ה כדי לקבל מידע שלא פורט בכתבה.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי פיתחה ומפתחת כלים ופועלת להנגשת המידע הרלוונטי ליחידות החקירה, כדי לשפר את אפקטיביות השימוש במידע על ידי גופי החקירה. למשל, הרשות פיתחה כלי בעל יכולות מתקדמות מתוך הבנת החשיבות הקיימת בנייתוח מסוים, שהפך להיות מבצעי רק במהלך שנת 2019 ויכולותיו פותחו במידה ניכרת בשנים שלאחר מכן. עוד ציינה כי הרשות משתמשת באופן מושכל בכלי, בהתאם לצורך ולמהות החקירה.

בכל הנוגע לפעילות מול רשות המיסים, רשל"ה חזרה על תשובתה שהובאה לעיל ואף ציינה כי לאחרונה חל שיפור ניכר בשיתוף הפעולה בינה לרשות המיסים. עוד מסרה כי בשנים האחרונות שינתה את תוצריה והשקיעה רבות בהדרכות ובהסברת יכולות הרשות ואופן השימוש במידע, הן ברמה הכללית והן ברמה הפרטנית בתהליך ליווי החקירות.

רשות המיסים הציגה בתשובתה שיקולים לפיהם היה על רשל"ה מלכתחילה לתת עדיפות גבוהה יותר להעברות מידע אליה ובהם: רשות המיסים רואה חשיבות רבה בחקירת עבירות הלבנת הון שמקורן בעבירות מס; הוכחת עבירת הלבנת הון בגין עבירת מס כעבירת מקור כרוכה ברף ראייתי גבוה במיוחד בהשוואה לרף הנדרש בקשר לעבירת מקור אחרת; הנתונים המספריים בנוגע לכתבות, ישויות ותיקי חקירה עליהם רשל"ה מסתמכת אינם משקפים את מידת השימוש במידע המועבר בחקירות רשות המיסים. כל הכתבות שמתקבלות מרשל"ה מהוות חלק מחומר המודיעין בתיקים השונים ולפיכך כולן נבדקות או נחקרות תוך ביצוע פעולות חקירה שונות, במידת הצורך. איכות הבדיקה תלויה בין היתר בכך שהכתבה לא מתקבלת באיחור, יחסית לשלב בו נתבקשה ולשלב בו נמצאת החקירה בפועל. רשות המיסים מסרה עוד בתשובתה, כי בשל היעדר פרשנויות ענייניות לנתונים בכתבות רשל"ה, במוקד המודיעיני המשולב מתקשים להבין את הכתוב בהן. כמו כן, היא מסכימה עם מסקנת הביקורת.

מומלץ כי רשל"ה תמשיך לקיים שיח מתמשך עם לקוחות המידע ותמשיך לשפר את המתאם שבין צורכי לקוחות המידע לבין אופן הבניית הכתבות, עיצובן והמידע הכלול בהן. כן מומלץ כי רשות המיסים ורשל"ה ישלימו יחדיו, נוהל לשיתוף פעולה. עוד מוצע כי משרד המשפטים יקיים בקרה עיתית סדורה על רשל"ה בנושא זה ויוודא כי הכתבות אכן תורמות לטיוב פעילותם של לקוחות המידע.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה, כי לאחרונה נדון בצוות המכין לצוות-העל נושא ההיוון החוזר על מידע בין כל הגופים המעורבים בוועדה המתמדת, והוסכם על מתווה להליך קבוע



ושוטף של היוון חוזר בין הגופים. המחלקה הציעה להמליץ לרשל"ה לוודא שהמתווה האמור יכול התייחסות למבנה הכתבות ולמידע הכלול בהן.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי הוקם צוות משותף שלה ושל רשל"ה שמטרתו לטייב את התוכן של כתבות רשל"ה ואת הנגשתן לחוקר.

שיתוף לקוחות מידע נוספים בחשדות שהועלו בכתבות מענה

דיווחים בלתי רגילים כוללים פריטי מידע רבים על פעילות בלתי רגילה או פעילות שיש חשש או חשד כי היא אסורה לפי חוק איסור הלבנת הון או חוק המאבק בטרור. בביקורת עלה כי ככלל כתבות המענה שהפיקה רשל"ה כללו חשדות שעלו מדיווחים בלתי רגילים, שהיו עשויים להיות רלוונטיים לרשויות אכיפה נוספות.

בביקורת עלה כי אף שהמידע המודיעיני שבדיווח בלתי רגיל על ישות פלוגנית עשוי להיות רלוונטי ליותר מרשות אכיפה אחת; מידע כאמור שאותר במסגרת הפקת כתבת מענה יועבר ככלל רק לרשות האכיפה שביקשה את המידע ולא יועבר בד בבד לרשות אכיפה נוספת כדי שתוכל לטפל בו בהיבטים שרלוונטיים לה. לדוגמה, אם כתבת המענה הופקה עבור משטרה על בסיס דיווחים בלתי רגילים ומידע נוסף, הרי שהחשדות שבדיווחים הבלתי רגילים לא יועברו לרשות המיסים, גם אם דיווחים אלו מעלים חשדות לביצוע עבירות הלבנת הון או לכוונה לבצע עבירות כאמור בקשר לעבירות מס כעבירות מקור. בביקורת הועלה, כי רשל"ה המליצה למשטרה להעביר לרשויות אחרות, חשדות שבדיווחים בלתי רגילים, שנכללו בכתבות מענה אליה, רק ב-13 מתוך 1917 (0.68%) כתבות מענה שנבדקו בשנים 2017 - 2021.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי בקשת מידע מרשות חוקרת פירושה שהישויות מטופלות על ידי הגוף המבקש. במקרה זה רשל"ה סמוכה ובטוחה כי אם פעילות החקירה תעלה חשדות לעבירות נוספות - המידע יועבר לרשות הרלוונטית (בין באמצעות צח"ם או בדרך אחרת) ולשם כך עוגנו תקנות העבירות הנוספות⁸⁸. עוד ציינה רשל"ה כי אם במסגרת הכנת כתבות יזומות עולה חשד לביצוע עבירות שעשויות להיות רלוונטיות לכמה גופים - המידע מועבר בעת ובעונה אחת לכל הגופים הרלוונטיים.

88 משרד מבקר המדינה מציין כי במקרים מסוימים מוסמכים המשטרה ולקוחות מידע נוספים, מכוח תקנות ייעודיות (להלן - תקנות העבירות הנוספות), למסור מידע שמקורו ברשל"ה לגופי אכיפה וביטחון אחרים, שחלקם אינם יכולים לקבל מידע זה במישורין משום שאינם מנויים בחוק כלקוחות המידע, משום שהם מנויים בחוק אך לא הותקנו לגביהם תקנות ספציפיות לקבלת המידע או מסיבה אחרת. למשל, התקנות הייעודיות הנוגעות למשטרה הן - תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרה ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתן לרשות אחרת), התשס"ו-2006.



יצוין כי דיווח בלתי רגיל כשלעצמו, גם קודם שבוצעו פעולות חקירה נוספות שמבצעת רשות אכיפה אחת שקיבלה את המידע, עשוי להעלות חשש לעבירות נוספות שרלוונטיות לרשות אכיפה אחרת. לכן רצוי כי דיווח זה יועבר באופן יזום לכלל הרשויות שעשוי להיות להן עניין במידע נוכח עבירות המקור הרלוונטיות להן, וכי הוא לא יועבר רק לרשות שבקשת מידע מטעמה מתקשרת לדיווח זה, כפי שנעשה כיום.

עוד יצוין כי בחוק איסור הלבנת הון⁸⁹ נקבע כי רשל"ה תמסור למשטרה הודעה בדבר "העברת מידע" לרשות המיסים, וכי שר המשפטים יקבע בכללים את נוסח ההודעה ואת פרטיה. בתקנות איסור הלבנת הון (כללים להודעה למשטרה ופרטיה בדבר העברת מידע מן הרשות המוסמכת לפקיד מכס חוקר), התשע"ז-2017, נקבע⁹⁰ כי הודעה כאמור תימסר עם העברת כתבה יזומה או כתבת מענה לרשות המיסים או בהקדם האפשרי בניסבות העניין. טופס ההודעה המועבר למשטרה בגין כל כתבה שנמסרת לרשות המיסים כולל מידע על ישויות שלגביהן הועבר המידע, ציון אם בעבר הועבר למשטרה מידע לגבי מי מאותן ישויות, פירוט או תיאור כללי של החשדות שבגינם הועבר מידע וכן ציון אם מדובר במידע יזום. יצוין כי לא מועבר טופס כאמור למשטרה, כשמועברות כתבות ללקוחות מידע אחרים, כגון רשויות ביטחון או FIU.

אף שדיווח בלתי רגיל עשוי לכלול חשדות שרלוונטיים ליותר מרשות אכיפה אחת, נמצא כי רשל"ה משתפת רשות אכיפה נוספת על זו שביקשה את המידע בחשדות כאמור, שעלו במסגרת הפקת כתבת מענה, רק כשמחובתה לעשות זאת על פי חוק - דהיינו, עדכון המשטרה בנוגע לכתבות רשות המיסים - אף שבסמכותה לעשות כן לגבי רשויות אחרות, גם אם אינה מחויבת בכך. למשל, רשל"ה מביאה לידיעת המשטרה חשדות העולים מהכתבות שהועברו לרשות המיסים, ואינה מביאה באותו האופן לידיעתם של רשות המיסים ויתר לקוחות המידע מידע על החשדות שעלו מדיווחים בלתי רגילים, שנכללו בכתבות המענה למשטרה. מאחר שמרבית כתבות המענה (68% מהן) מועברות למשטרה, יתר לקוחות המידע אינם חשופים למרבית החשדות העולים מדיווחים בלתי רגילים.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי היא מביאה לידיעת המשטרה רק את הגורם שלגביו הועבר המידע, כפי שהיא מחויבת בחוק, וכי המידע שמועבר בטופס למשטרה אינו כולל את טיב החשדות ואת תוכן המידע שהועבר. כמו כן מסרה, כי אינה רשאית להעביר לרשות אחרת מידע מתוך כתבת מענה למשטרה בלי אישור של המשטרה להעברת המידע. אם יש בכך צורך, למשטרה יש סמכות להעביר את המידע לכל מי שהיא מוצאת לנכון. עוד מסרה הרשות, כי המנגנונים לשיתוף הפעולה ולשיתופי המידע בין הגופים כבר קיימים.

89 סעיף 30(ב1)(4) ביחס לכתבת מענה וסעיף 30(ה)(2) ביחס לכתבה יזומה.

90 תקנה 4.



מוצע כי לטובת שיפור המאבק בפשיעה המאורגנת ותוצריה ולהפקת מרב התועלת הפוטנציאלית מהמידע הנמצא בידי רשל"ה בהתאם למטרת החוק ותקנות העבירות הנוספות, צוות-העל יקים מנגנון לקביעת מתכונת שבאמצעותה יובא לידיעת לקוחות המידע מידע מתוך דיווחים בלתי רגילים כשלעצמם בדבר עבירות מקור הרלוונטיות להם. זאת תוך תיאום מלא בין לקוחות המידע באופן ששיתוף המידע יהיה מידתי בהתחשב בזכות הפרטיות ולא יביא לשיבוש חקירה קיימת או לכפל חקירות, כיוון שתקנות העבירות הנוספות אינן יוצרות, כשלעצמן, מנגנון שיתוף פעולה בין הגופים.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי העברת הדיווח לה ולרשות המיסים בעת ובעונה אחת עשויה ליצור כפילות חקירתית, וכי ההמלצה בנוגע להקמת מנגנון ליידוע ולתיאום מקובלת עליה.

כתבות יזומות

נוסף על הפקת כתבות מענה, רשל"ה יוזמת איתור ישויות חשודות, לנוכח דיווחים בלתי רגילים ומידע נוסף שהוזנו למאגר המידע, והן מובחנות מכתבות המשך מענה שמועברות אשר עוסקות בישויות שלגביהן רשויות חקירה כבר הודיעו שיש חשד שבגינן הן מבקשות מידע. בפעילות זו היא עשויה לחשוף לפני לקוחות המידע ישויות, פעילויות פיננסיות או חשדות לא מוכרים ולא ידועים. רשויות האכיפה מוסמכות לבחון את המידע כמידע מודיעיני ולהחליט אם הוא מצדיק פתיחה בחקירה, בהתאם להוראות חוק איסור הלבנת הון.

התאמת הכתבות היזומות לצורכי לקוחות המידע

הפקת כתבות יזומות בדבר חשד לביצוע עבירות הלבנת הון ומימון טרור היא נדבך מרכזי במימוש ייעודה של הרשות⁹¹. חשיבות הפעילות היזומה מקבלת משנה תוקף בהמלצות ארגון ה-FATF, אשר קבע כי אחד התפקידים של גופי FIU הוא הפצה יזומה של מידע, וזאת כחלק ממימוש תכליתו של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור שהוא איתור מלביני הון שאינם ידועים לרשויות האכיפה והביטחון. העברה יזומה של מידע מבוצעת לאחר תהליך ניתוח המידע הקיים במאגר המידע הייחודי ברשות, ואם זוהו דפוסי הלבנת הון מימון טרור או עלה חשש להלבנת הון, מימון טרור ועבירות מקור בפעילותן של ישויות שלגביהן הועבר דיווח לרשל"ה. המידע היזום מועבר ללקוחות המידע לשם בחינת פתיחה בחקירה וכן בהתאם לצורך ולעניין גם לרשויות מקבילות בחו"ל. רשל"ה מקצה כוח אדם במסגרת צוות יזום וצוות התראות לאיתור יעדים וניתוחם, לצורך מימוש הייעוד האמור. ברשל"ה פועל החל משנת 2017 מרכז התרעות אשר מנטר את הדיווחים הבלתי רגילים⁹². בדוח שנתי של רשל"ה משנת 2020 צוין כי ההתקדמות הטכנולוגית במרכז ההתרעות נובעת, בין היתר, מהצורך בניטור מספר הולך וגדל של דיווחים, אשר יכול להתבצע באופן יעיל ואפקטיבי רק באמצעים טכנולוגיים.

הביקורת בדקה את פעילותה של רשל"ה בהפקת כתבות יזומות, וכן את היקף החקירות שנפתחו בעקבות הכתבות היזומות.

91 רשל"ה, דוח שנתי לשנת 2020 (פורסם בשנת 2021), עמ' 20.

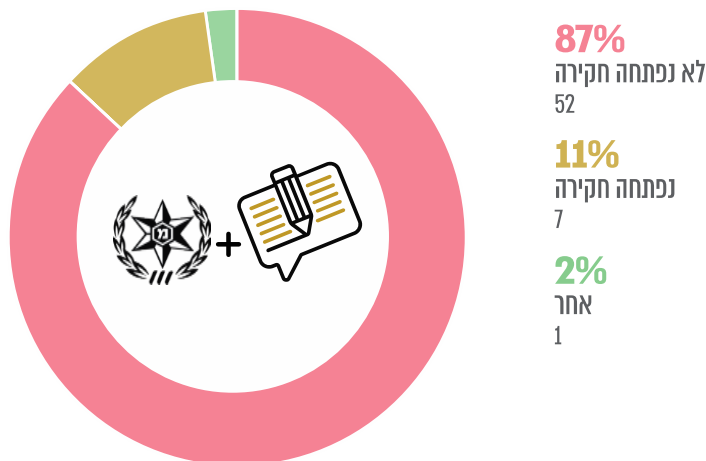
92 מערכת התראות פעלה גם לפני שנת 2017.



1. **משטרה:** בהנחיה מקצועית של המשטרה בנושא חקירת הלבנת הון נקבע כי "רק אם יש בסיס לחשד כי מדובר בהיקפי עבירה מסוימים, יש הצדקה לפתוח בחקירה של עבירת הלבנת הון". יוצא אפוא כי המשטרה תפתח בחקירה רק בהתעורר חשד לביצוע עבירות בהיקף כספי שקבעה.

בביקורת עלה כי בשנים 2017 - 2021 העבירה רשל"ה למשטרה 486 כתבות יזומות. רשל"ה פנתה למשטרה בנוגע ל-60 כתבות יזומות שהעבירה⁹³ בשנים 2018 - 2020 וביקשה שהמשטרה תמסור לה אילו מהן הובילו לפתיחה בחקירה. יצוין כי לעמדת רשל"ה 60 הכתבות נבחרו כדי לקבל היזון חוזר על היעדים שהיא מצאה שהם מרכזיים יותר, וכי נבחרו רק כתבות יזומות שלא הועברו למשטרה בעקבות בקשות לקבלת מידע. מתשובת המשטרה ומניתוח תגובות המשטרה⁹⁴, עלו הנתונים האלה כמפורט בתרשים 29:

תרשים 29: פילוח 60 הכתבות היזומות שהועברו למשטרה בשנים 2018 - 2020, שרשל"ה ביקשה לבדוק מהו סטטוס הטיפול בהן, לרבות אם נפתחה חקירה בעניינן (גם אם לא בעקבות העברתן)⁹⁵



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

93 שלוש כתבות לא היו רלוונטיות לניתוח הואיל והן כתבות מענה.

94 בעיבוד משרד מבקר המדינה, לנוכח מספרם הרב של הנוסחים.

95 הגדרת אחר בתרשים הינה לטיפול משטרתי אחר, שאינו חקירה, לאחד המעורבים בתיק.



מהתרשים עולה, כי לא נפתחה חקירה בנוגע ל-87% מ-60 הכתבות היוזמות למשטרה שנבדקו. המדובר בבדיקה שבוצעה ביחס ל-60 כתבות יוזמות על יעדים מרכזיים מתוך כלל 403 כתבות יוזמות שהופקו למשטרה בשנים 2018 - 2021. לגבי מרבית הכתבות היוזמות (85%) רשל"ה לא ביצעה בדיקה לאפקטיביות הכתבות. לנוכח האמור לעיל, רשל"ה תיעדפה מתוך הרשימה שש כתבות יוזמות (מתוך 52 שבעניין לא נפתחה חקירה) שייחסה להן חשיבות כדי שהמשטרה תבדוק לגביהן היתכנות לפתוח בחקירה. המשטרה החליטה לבסוף לבחור שתיים משש הכתבות שהציעה רשל"ה (שהן 3% מהרשימה של כלל הכתבות היוזמות) כדי לנסות לפתח אותן לכדי חקירה.

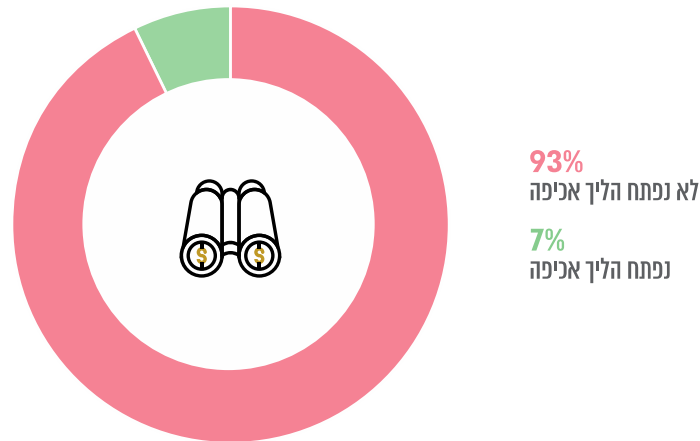
2. **רשות המיסים:** נמצא, כי בשנים 2017 - 2021 הפיקה רשל"ה עבור רשות המיסים 40 כתבות יוזמות. רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה כי לא פתחה בחקירה לגבי שום כתבה מ-40 הכתבות היוזמות שקיבלה מרשל"ה.

3. **רשות ניירות ערך:** נמצא, כי בין ינואר 2017 ליולי 2020, קיבלה רשות ניירות ערך 22 כתבות יוזמות⁹⁶ מרשל"ה באמצעות משטרת ישראל, לנוכח המלצת רשל"ה להעביר אליה כתבות מכוח תקנות העבירות הנוספות. רשות ניירות ערך פתחה בהליך אכיפה אחד, בעקבות אחת (4.5%) מ-22 הכתבות היוזמות שהועברו אליה, כמתואר בתרשים 30:

96 אשר בהתאם לדין שחל באותו מועד, הועברו אליה באמצעות המשטרה, בהמלצת רשל"ה למשטרה להעברת הכתבות לרשות ניירות ערך.



תרשים 30: פילוח הכתבות היוזמות שהתקבלו בהמלצת רשל"ה ברשות ניירות ערך, באמצעות המשטרה, בין ינואר 2017 ליולי 2020, לפי השפעתן על פתיחת הליך אכיפה



על פי נתוני רשות ניירות ערך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרומתה האפקטיבית של רשל"ה למלחמה בפשיעה המאורגנת ותוצריה ולמימוש ייעודה לסיוע אפקטיבי ללקוחות המידע תלויה, בין היתר, בהתאמת פעולתה לפעילות המבצעית של לקוחותיה ולדרישותיהם המבצעיות, זאת בייחוד בתחום הפקת הכתבות היוזמות שבו רשל"ה משקיעה משאבים משמעותיים כאמור לעיל. למרות הצורך בהתאמת פעולתה כאמור ללקוחות המידע, מממצאי הביקורת עולה כי הרוב המוחלט (87% - 100%) של הכתבות היוזמות שהועברו למשטרה, לרשות המיסים או לרשות ניירות ערך, ואשר נבדקו בביקורת, לא הוביל לפתיחת חקירה. האמור מעלה חשש כי המשאבים הרבים שמשקיעה רשל"ה יורדים לטמיון. לא הוברר אם הדבר נובע מתפיסת לקוחות המידע את רשל"ה כמקור למודיעין שאינו מוביל בהכרח לחקירה, מאיכות נמוכה של כתבות רשל"ה, מאי-התאמה של החשדות למדרג החומרה של החקירות שמטופלות ומתועדפות אצל כל אחד מהגופים, או מהיעדר רצון של גופים אלו לקדם חקירות בעקבות מידע שהתקבל מרשל"ה.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה, כי לעמדתה, יש מקום להמשך קידום מנגנון של היוון חוזר בין הגופים במסגרת צוות-העל או הוועדה המתמדת, וניתן לקבוע במסגרתו עדכון עיתי לצוות על יישום המנגנון.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה, כי תשמח להמשיך לשתף פעולה עם רשל"ה בבחינת הצרכים המבצעיים והחקירתיים שלה לצורך התאמת פעילות אגף מחקר ברשל"ה לצרכים אלה, ולמימוש הפוטנציאל הגלום ביכולת המחקר של רשל"ה להפקת ערך מוסף עבור הרשות



במסגרת כתבות יזומות. עוד מסרה, כי בשנת 2018 יזמה רשות ניירות ערך בתיאום עם רשל"ה הקמת פרויקט לחיזוק ממשק העבודה בין רשל"ה ובינה, הפועל נכון למועד תשובתה, והוא תרם לשיפור איכות הכתבות היוזמות ולהעמקת שיתוף הפעולה והסיוע בנוגע לניהול תיקי חקירה ולתפיסת נכסים בחו"ל. כמו כן ציינה רשות ניירות ערך כי התקנות שאושרו לאחרונה, המסמיכות את רשות ניירות ערך לבקש מידע מרשל"ה במישרין, הן בעלות ערך רב ובכוחן לייעל מאוד את מנגנון שיתוף המידע השמור ברשל"ה לצורכי אכיפה פלילית, וכי נוהל העברת מידע מרשל"ה לרשות ניירות ערך נחתם ביולי 2022.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי הכתבות היוזמות המועברות מרשל"ה נבחנות כמידע מודיעיני על ידי חוליית תיאום הלבנת הון, מוזנות למערכת המודיעין ומופצות ליחידות הרלוונטיות, אם המידע רלוונטי ליחידה המטפלת. ההחלטה לפתוח בחקירה בעקבות המידע המתקבל מושפעת מכמה גורמים ותלויה בהם. בין הגורמים האמורים: איכותו והיקפו של המידע אך גם ובעיקר תיעודו משימות היחידה המטפלת. עוד מסרה המשטרה כי לדעתה יש מקום להפחית את מספר הכתבות היוזמות למשטרה ולהעביר כתבות יזומות שבהן מידע משמעותי, וכי יש מקום לנהל ישיבה עם המשטרה בנוגע לכתבות אלה על מנת לקדם פתיחה בחקירה. כמו כן מסרה, כי מספר כתבות משמעותיות שהועברו עד כה, כללו יעדים מוכרים למשטרה, שטופלו בעבר ואף נחקרו בתחום הלבנת ההון ואף הוגשו כתבי אישום בעניינם. המשטרה אף הוסיפה וציינה כי ראוי לשקול את האפשרות שמשאבים המוקצים ברשל"ה לכתבות יזומות שלרוב אינן מניבות פתיחה בחקירה יוקצו למחלקת מחקר, לצורך סיוע אפקטיבי בתחום כתבות המענה.

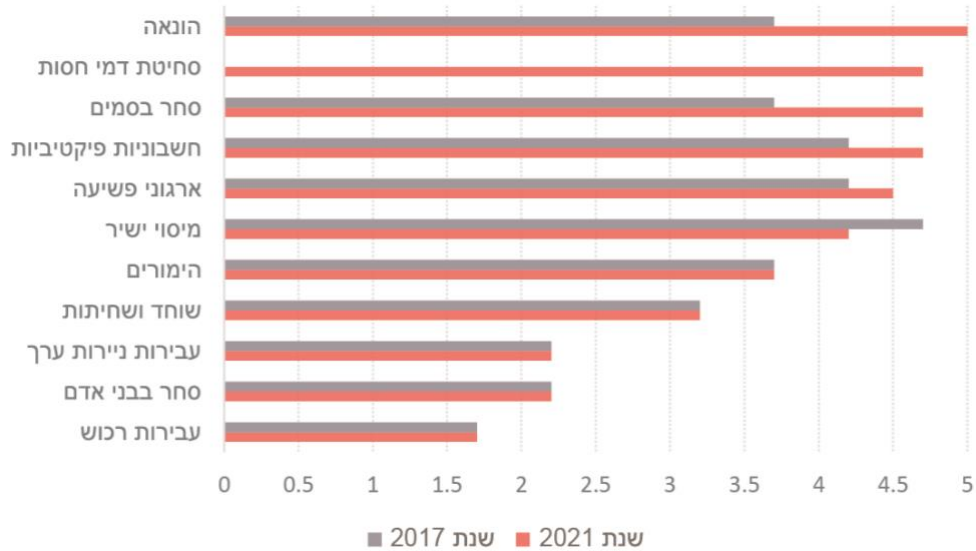
כדי לממש את הפוטנציאל הגלום ביכולת המחקר של רשל"ה להפקת ערך מוסף עבור לקוחות המידע במסגרת כתבות יזומות, מומלץ כי רשל"ה תבחן בגישה מבוססת סיכון בשיתוף לקוחות המידע ופרקליטים המיומנים בתיקי הלבנת הון, שימונו לעניין זה על ידי פרקליט המדינה, את הצרכים המבצעיים והחקירתיים של כל אחד מהם, ובהתאם לכך תתאים את פעילות אגף המחקר לצרכים האמורים. נוכח השפעת עניין זה על מערך האכיפה הכלכלית בישראל, מוצע כי משרד המשפטים יבצע בקרה תקופתית כדי לוודא שחל שיפור משמעותי בתחום זה. עוד מומלץ, כי רשל"ה תבחן את הצעת המשטרה להסטת משאבים המנותבים לכתבות יזומות שאינן מניבות פתיחה בחקירה, לצורך סיוע אפקטיבי בתחום כתבות המענה.

שיתוף לקוחות המידע בחשדות שהועלו בכתבות יזומות

כאמור, בשנת 2017 ביצעה מדינת ישראל סקר סיכונים לאומי בתחום הלבנת הון ומימון טרור. בסקר עדכני שפורסם בנובמבר 2021 הוצגה טבלת דירוג הסיכונים בנוגע לעבירות המנויות בחוק איסור הלבנת הון (להלן - עבירות המקור), ויחסית לסקר הסיכונים משנת 2017, להלן בתרשים 31 יוצג דירוג של עבירות המקור, על פי רמת הסיכון בשנים 2017 ו-2021:



תרשים 31: דירוג עבירות המקור על פי רמת הסיכון, 2017 ו-2021⁹⁷



על פי נתוני סקר הסיכונים הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רשות המיסים מסרה לביקורת כי מאחר שעומד לרשותה המידע הפיסקלי הנדרש לביסוס הראיות כשיש חשד לעבירות חשבונות פיקטיביות ומיסוי ישיר, ומאחר שזהו תחום המומחיות של חטיבת החקירות ברשות המיסים, אזי מתאים כי חשדות אלו ייחקרו ברשות המיסים. עוד מסרה כי גם ביחס ליתר העבירות קיימת היתכנות לביצוע עבירת מס נלווית, מאחר שהתוצאה של כולן היא רווח כספי.

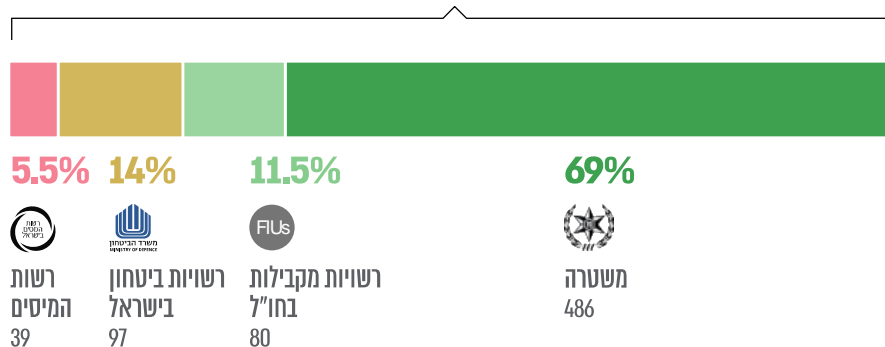
מהאמור לעיל ומנתוני התרשים עולה כי לרשות המיסים עניין גם בעבירות מקור בסיכון גבוה שאינן עבירות מס (בשל ההיתכנות למשל, שההכנסות בגינן אינן מדווחות), וכי שתיים משש עבירות המקור שמצויות בסיכון הגבוה ביותר הן בתחום מומחיותה של רשות המיסים ובטיפולן בפועל (חשבונות פיקטיביות ומיסוי ישיר).

משרד מבקר המדינה בדק את התאמת פעילותה של רשל"ה בהפקת כתבות יזומות לדירוג הסיכונים של עבירות המקור שבסקר הסיכונים הלאומי, בהתאם למספר הכתבות שהופקו ללקוחות המידע, וממצאי בדיקתו יפורטו בתרשים 32 להלן:

97 בסקר משנת 2018 אין נתונים על עבירת סחיטת דמי חסות.



תרשים 32: מספר הכתבות היומות אשר הופצו בשנים 2017 - 2021, בחלוקה לגופים



נתוני רשל"ה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אף שלמרבית עבירות המקור יש זיקה לרשות המיסים, מרבית הכתבות היומות (69% מהן) הופקו עבור המשטרה, ולעומת זאת אחוזים בודדים (5.5%) מהכתבות הופקו עבור רשות המיסים.

כמו כן עלה בביקורת כי הגם שכתבות יזומות מסוימות עשויות להיות רלוונטיות ליותר מרשות אחיפה וביטחון אחת, אין אסדרה לגבי אופן הפצת הכתבות לכמה גופים, ורשל"ה מחליטה, ללא תיאום עם כלל הרשויות, מי מלקוחות המידע יקבל את הכתבה היוזמה.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי חלק משמעותי מהכתבות היוזמות מועברות כיעדים לכוחות המשימה, אשר רשות המיסים חברה בהם, וכי ההחלטה על אימוץ היעדים מתקבלת במשותף על ידי פורום אישור ופיקוח הכפוף לוועדה המתמדת, שבו חברים נציגי כל הגופים.

רשות המיסים מסרה, ביחס לכתבות יזומות, כי התקיימו שש פגישות כדי לשפר את המתאם של הכתבות היוזמות למיקוד החקירתי של רשות המיסים. הרשות ציינה כי יש שיפור בהתאמת הכתבות של רשל"ה (מאז תיקון החקיקה שאפשר לרשל"ה להעביר לרשות המיסים כתבות במישרין), אך עדיין נדרש לשפר את המענה. הרשות ציינה כי מעולם לא סירבה לקבל כתבות יזומות.



לכתבות היוזמות פוטנציאל להעלות מידע על פעילויות, ישויות, נכסים, חשדות וקשרים בין כל אלה, שלא היה ידוע ללקוחות המידע מתכונת לשיתוף מידע הרלבנטי ליותר מלקוח אחד. כך רשל"ה, בשיתוף לקוחות המידע מתכונת לשיתוף מידע הרלבנטי ליותר מלקוח אחד. כך למשל, מוצע לשקול עדכון של כל אחד מלקוחות המידע הרלבנטיים בדבר הלקוחות האחרים שאליהם הועבר מידע, או להקים פרום שבו יתקיים שיח שוטף בזמן אמת בין לקוחות המידע ורשל"ה תוכל להיועץ בלוח זמנים קצר בלקוחות אלה בנושא קביעת סדרי עדיפויות בניתוב מידע ללקוחות המידע, לשם הפקת מרב התועלת מהמידע מבלי לשבש חקירה קיימת והכל, תוך התאמה לסקר הסיכונים הלאומי. מומלץ כי צוות העל יעקוב אחר ביצוע ההמלצה האמורה.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה בעניין זה, כי לדעתה, העברת מידע מרשל"ה לכמה גופים בעת ובעונה אחת, ועדכונם כי המידע הועבר אליהם בעת ובעונה אחת לצורך סנכרון, יהיו פתרון פרקטי ואפקטיבי יותר. לעומת זאת, הקמת פרום להתייעצות בין הגופים בזמן אמת לא יהיה אפקטיבי מבחינת יכולתו לספק מענה מיידי, בהתחשב בסדרי העדיפויות השונים של כל גוף ושיקולי זמינות.

הכנת כתבה יזומה בעקבות הצטברות דיווחים בלתי רגילים אודות ישויות מסוימות או פעילויות מסוימות

רשל"ה מפיקה כתבה יזומה בעקבות עבודת מחקר על ישות, תחום, פעילות או חשבון מסוים, או לחלופין בעקבות דיווח או דיווחים בלתי רגילים שהכילו מידע מהותי על ישות המצדיקים העברת מידע מיידי ללקוח המידע, אף שלא הגיש בקשה לקבלת מידע זה.

בביקורת נבחנו כתבות מענה שלהן צורף מספר רב של דיווחים בלתי רגילים או רגילים בנוגע לישות מסוימת או לכמה ישויות שקשורות זו לזו, וכמו כן נבחן אם רשל"ה העבירה בזמן אמת, במועד הגעת דיווחים אלו, כתבה יזומה ללקוח המידע כדי לעדכנו בדבר החששות שהעלה הגוף המדווח.

בביקורת נמצא כי אף שבמקרים מסוימים התקבלו ברשל"ה עשרות דיווחים בלתי רגילים בגין בני אדם וחברות שחשודים בעבירות הלבנת הון ועבירות מקור, היא לא שלחה ללקוחות המידע כתבות יזומות בעניינם. מידע זה הגיע ללקוחות המידע רק כעבור חודשים ארוכים ואף כעבור שנים, וזאת בעקבות פנייה של לקוח המידע לקבלת מידע על ישויות אלו.

כמו כן נמצא כי בכל אחת (100%) מכתבות המענה (32) אשר התבססו על עשרות דיווחים בלתי רגילים שקיבלה רשות המיסים ביחס לישויות מסוימות שלגביהן ביקשה מידע - לא הופקו כתבות יזומות לרשות המיסים ביחס לאותם הדיווחים לפני פנייתה לרשל"ה בבקשת מידע. למשל, בכתבה א' ממאי 2020 לישות המרכזית היה קשר ל-27 דיווחים בלתי רגילים וכן ל-20 דיווחים רגילים, שחלקם היו בידי רשל"ה כבר בשנת 2018. בכתבה ב' מיולי 2020, לשתי הישויות הקשורות זו לזו שלגביהן התבקש מידע, היה קשר ל-30 דיווחים בלתי רגילים, שחלקם היה בידי רשל"ה עוד בשנים 2017 - 2018.



רשות המיסים מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 בעניין זה כי אם מידע על הישגיות המוזכרות בבקשות המידע היה מתקבל מרשל"ה בכתבה יזומה במועד מוקדם לפנייתה, הוא היה מצורף לתיק האיסוף הקיים כנגד המעורבים או התופעה, ומסייע לקבלת החלטה מיטבית יותר בנוגע לשאלה אם לפתח אותו כדי לפתוח בחקירה גלויה. כמו כן, כתבה יזומה של רשל"ה עשויה לחסוך מרשות המיסים חיפוש נרחב לאיתור מידע שכבר נכלל במאגר המידע של רשל"ה.

נמצא כי רשל"ה לא מיצתה את פוטנציאל המידע הקיים ברשותה לטיוב המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור על ידי העברת מידע רלוונטי באופן יזום ללקוחות המידע.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי היא פועלת בגישה מבוססת סיכון, לנוכח מגבלות במשאביה ועל בסיס תוכנית עבודה שנתית לבחינת יעדים העונים על יעדי צוות-העל בהיבט המגיב והיזום. הפעילות היזומה ברשות מבוצעת על סמך תפיסה סדורה של מודלים להחשדה המתבססים על תוכן מקצועי רחב יותר מן המוצע בדוח זה, ואשר היקף הדיווחים הבלתי רגילים הוא רק אחד מהפרמטרים במודל ההחשדה. התבססות על קריטריון כמותי בלבד כקריטריון מחייב, תוביל להעברת היקף כתבות בלתי סביר שגופי האכיפה אינם מסוגלים לטפל בו ולניצול לא יעיל של משאבי הרשות. בהקשר זה, ציינה כי היא פועלת על מנת לאתר חשדות מהותיים באופן מדויק יותר ואפקטיבי יותר, ואף העבירה כתבות יזומות על בסיס זה למשטרת ישראל.

כמות הדיווחים על פעולות בלתי רגילות הקשורות לאותה ישות עשויה לכשעצמה או בצירוף אינדיקציות נוספות לבסס חשד לביצוע עבירות הלבנת הון ולכן מוצע כי רשל"ה תטמיע כלי ממוכן לניטור ולזיהוי של מצבורי דיווחים איכותיים, בלתי רגילים ורגילים, על ישויות או ישויות קשורות, על מנת שכמות הדיווחים ואיכותם ישמשו אותה בהתאם לגישה מבוססת סיכון בקבלת החלטותיה. כן מומלץ כי דיווחים אלה יעברו במקרים המתאימים ללקוחות המידע באופן יזום, בסמוך להצטברות המידע, וכי רשל"ה תתאם מול כל רשות אכיפה וביטחון מה המודל הרצוי של העברת כתבות יזומות מסוג זה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה, כי יש לה עניין רב בקבלת כתבות יזומות איכותיות בעקבות דיווחים בלתי רגילים משמעותיים.

שיעור העברת דיווחים בלתי רגילים ללקוחות המידע

הגשמת תכלית הקמת מאגר המידע וניהולו על ידי רשל"ה, מחייבת לא רק את העברתו של מידע איכותי ובהקדם האפשרי, אלא גם את העברתו של כל המידע הרלוונטי, שלקוח המידע מוסמך לקבל. בהתאם לכך, משטר הלבנת ההון בישראל מחייב את הגופים המדווחים להקים מערכי דיווח לרשל"ה. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001, שחל על מגזר התאגידים הבנקאיים, מגדיר כי פעילות בלתי רגילה שלגביה נדרש לדווח היא פעילות שעל פי המידע שמצוי ברשות התאגיד הבנקאי, "התעורר אצלו חשש שהיא קשורה לפעילות האסורה לפי חוק איסור הלבנת הון או חוק איסור מימון טרור". לעומת זאת, צווי איסור הלבנת הון החלים על מגזרים



אחרים, מגדירים פעולה בלתי רגילה, כפעולה שלאור המידע המצוי ברשות הגוף הפיננסי, "נחזית כבלתי רגילה". דהיינו, רף הדיווח במגזר הבנקאי גבוה יותר, ומצריך כי יהיה לתאגיד הבנקאי המדווח חשש לכך שהפעולה קשורה לפעילות אסורה, ואין די בהיותה בלתי רגילה. יצוין, כי בחלק מהמדינות החברות ב-FATF רף הדיווח גבוה עוד יותר, ונדרש לדווח רק בהתקיים **חשד לפעולה אסורה** הקשורה להלבנת הון או מימון טרור ואין די בכך שהיא נחזית כבלתי רגילה.

מהמענה של גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה המסגרת הדוח בנושא משטר איסור הלבנת הון בישראל ואשר בחן בין היתר את עלות רגולציית הלבנת הון, 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 מהגופים 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 חיצוני⁹⁸.

מטבע הדברים תוצרי הדיווח של מערך זה, הכוללים לא פעם מידע חשוב ומשמעותי לגורמי הביטחון והאכיפה, אמורים להיבחן ולהישלח ללקוחות המידע כדי שישתמשו בו ולא ירדו לטמיון התשומות שהשקיעו הגופים המדווחים.

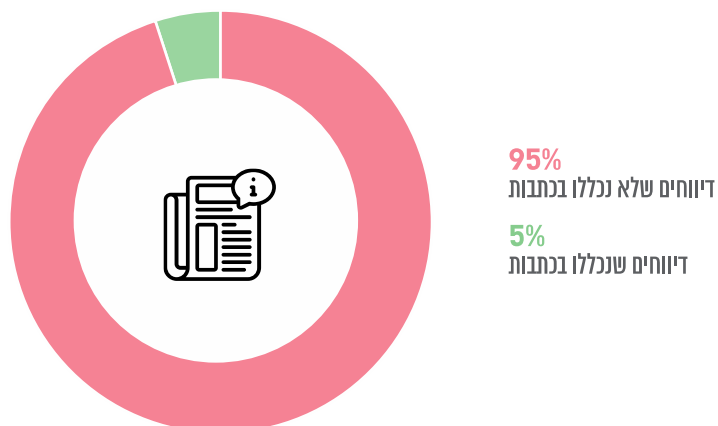
בביקורת נבדק שיעור הדיווחים הבלתי רגילים שרשל"ה השתמשה בהם לצורך הכנת כתבות ללקוחות המידע בשנים 2017 - 2021.

נמצא כי בשנים 2017 - 2021 הוזנו למאגר המידע 500,013 דיווחים בלתי רגילים. לעומת זאת, בתקופה זו היא העבירה ללקוחות המידע, או כללה בכתבות, מידע מ-24,278 מתוך דיווחים בלתי רגילים. דהיינו, 95% מהמידע שבדיווחים הבלתי רגילים שהועברו לרשל"ה לא הועבר ללקוחות המידע. נתונים שהתקבלו מרשל"ה על תקופה מורחבת, בשנים 2015 - 2021, העלו ממצא דומה (כ-95% מכמות הדיווחים שהוזנו בתקופה לא הועברה ללקוחות המידע).

98 בעניין זה ראו: משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 172** "משטר איסור הלבנת הון בישראל", עמ' 82 - 88 (מאי 2022).



תרשים 33: שיעור הדיווחים הבלתי רגילים שנכללו בכתבות ללקוחות המידע לעומת מספרם הכולל של הדיווחים הבלתי רגילים שהתקבלו ברשל"ה, 2017 - 2021



משטר הלבנת הון ומימון טרור, ובכללו חובת העברת דיווח בלתי רגיל לרשל"ה, מטיל על הגופים המדווחים לשאת בעלויות משמעותיות לצורך עמידה בהוראות הדין, וכן לצורך ניטור פעולות, בדיקתן ודיווח לגביהן. דיווח בלתי רגיל שמועבר לרשל"ה, מעצם הגדרתו, כרוך בחשש לפעילות אסורה שקשורה לעבירות מקור, להלבנת הון ולמימון טרור.

כאשר שיעור הדיווחים הבלתי רגילים המועברים ללקוחות המידע מסתכם ב-5% מכלל הדיווחים הבלתי רגילים הרבים שהגיעו לרשל"ה, מתעורר חשש כי מיצוי לא מיטבי של המידע משפיע על כך שדיווחים בלתי רגילים שעשויים לכלול חשדות לא מאותרים במסגרת תחקור מאגר המידע, וכתוצאה מכך פריטי מידע רלוונטיים לא יכללו במענה לבקשות מידע או כתבות יזומות ולא יועברו לרשויות האכיפה. כמו כן, לא נמצא בביקורת, כי רשל"ה דירגה את הדיווחים הבלתי רגילים, לאחר ביצוע בחינה, באופן שמצדיק את אי העברת החלק הארי שלהם לרשויות האכיפה בשל ערך מודיעיני נמוך עד אפסי.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי היא הוקמה כיחידה עצמאית במשרד המשפטים על מנת לסנן ולהעביר לרשויות האכיפה מידע רק אם התעורר חשד לביצוע עבירות הלבנת הון או מימון טרור, ומתוך הנחה שמשטר הדיווחים בישראל, הכולל דיווחים על פעולות בלתי רגילות (בשונה מפעולות חשודות כמקובל בעולם) ודיווחים רגילים מביא להצטברות של מידע לגיטימי על אזרחי ישראל.



כדי לטייב את הפעילות הזומה של רשל"ה ולנוכח היקף הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים (500,013) לעומת היקף הדיווחים הבלתי רגילים המועברים ללקוחות המידע (24,278; 5%), מוצע, כי רשל"ה תפעל לזיהוי ראשוני של דיווחים בלתי רגילים שעולה מהם חשד לפעילות אסורה לצד קביעת קריטריונים בהיוועצות עם לקוחות המידע באשר לאיכות דיווח בלתי רגיל כדי להביא למירב את מספר הדיווחים הבלתי רגילים על פעילות בסיכון גבוה המועברים ללקוחות המידע, תוך הפחתת מספר הדיווחים הבלתי רגילים שלטעמה אינם איכותיים דיים ושאינן הצדקה להעבירם אליה או לרשויות אכיפה וביטחון. כמו כן, על הרגולטורים ורשל"ה, כל אחד בתחום סמכותו, לבחון את האמור לעיל, לצורך הדרכה ומניעה של דיווחי יתר או דיווחים חסרים, שאין בהם פוטנציאל לתרומה לפעילותה של רשל"ה בניהול מאגר המידע ובניתוחו.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה, כאמור, כי בשנים 2021 - 2022, התקיימו בתיאום עם רשל"ה שני כנסים לקציני צוות של בנקים ושל חברי בורסה שאינם בנקים, ובהם הושמו דגשים על הדיווחים לרשל"ה, על תוכנם, על מועד הדיווח ועל "דגלים אדומים" (סימנים חריגים) וטיפולוגיות (דפוסים) שיסייעו לזיהוי מקרים הדורשים דיווחים בלתי רגילים בהתאם להוראות הדין החלות עליהם.

היבטים בפעילות רשל"ה במוקד המודיעיני המשולב

המוקד המודיעיני המשולב הוקם מכוח החלטת הממשלה 4618 מינואר 2006. כאמור, המוקד משמש צוות מודיעין משולב למאבק בעבירות כלכליות הקשורות לפשיעה החמורה ולפשיעה המאורגנת ולתוצריהן, וכולל נציגים מקצועיים קבועים של המשטרה, רשות המיסים ורשל"ה (להלן - שלושת הגופים). על פי ההחלטה, הצוות יחליף מידע מודיעיני ויזום חקירות שזבאו לאישור בפני הוועדה המתמדת. כמו כן, לנציגי שלושת הגופים החברים בצוות תהיה גישה ישירה למאגרי המידע של הגופים אשר שלחו אותם, והם יחלקו במידע שלהם עם יתר חברי הצוות, זאת בכפוף לכל דין, ובכפוף לאפשרות של כל אחד מחברי הצוות לקבל, להעביר ולמסור מידע על בסיס מאגרי המידע שבהם הוא רשאי להשתמש.

על פי הדוח השנתי של רשל"ה לשנת 2020⁹⁹, המוקד המשולב פועל בשיתוף פעולה מלא ויוזם יומי בין שלושת הגופים החברים בו ומבוצעת בו החלפת מידע מודיעיני למתן סיוע לחקירות הלבנת הון ומימון טרור קיימות וכן על מנת ליזום חקירות בתחומי הפשיעה הכלכלית באישור הוועדה המתמדת. רשל"ה ציינה כי נקבעו נהלים המבטיחים הפרדה בין המידע שמקורו במאגר המידע של הרשות ליתר המידע במוקד ומניעת העברתו של המידע שמקורו במאגר הרשות לידי מי שלא הוסמך לקבלו כדין.

שיתוף המידע בין רשל"ה למוקד המשולב: לפי החלטת הממשלה 4618, אחת לשישה חודשים ימסור צוות-העל דיווח לממשלה או לוועדת השרים למאבק באליומות על המדיניות המשולבת ועל הישגי המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן. כמו כן, הוחלט לקדם תיקוני חקיקה נדרשים בנושא המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן,

99 רשל"ה, דוח שנתי לשנת 2020 (פורסם בשנת 2021), עמ' 27.



שייבחנו במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים, כפי שיועלו על ידי גופים שפורטו בהחלטת הממשלה, ובהם המוקד המשולב.

לפי נוהל העבודה שהוגדר בין שלושת הגופים בשנת 2007, כל נציג מהרשויות החברות במוקד ראשי להעביר מידע מהגוף שהוא מייצג למוקד המשולב, והמידע מהמוקד המשולב מועבר ליחידת חקירה מסוימת, רק לאחר מתן אישור משולש - של ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה, סמנכ"ל חקירות ומודיעין ברשות המיסים וראש רשל"ה.

הביקורת העלתה ליקויים בשיטת שיתוף המידע בין הגופים בתוך המוקד המשולב.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי שיטת העבודה עתידה להשתנות.

עוד עלה בביקורת כי החל משנת 2017 התקיימו דיונים של שלושת הגופים, ואליהם הצטרפה בשלב מאוחר יותר מחלקת ייעוץ וחקיקה - ובהם ביקשו השותפים במוקד לשדרג את יכולות המוקד המשולב ותוצריו.

בביקורת עלו ליקויים באשר לאופן שיתוף המידע של רשל"ה במוקד.

כמו כן עלה בביקורת, כי רשל"ה מוצאת קושי משפטי באופן נוסף של שיתוף פעולה במסגרת המוקד. נכון למאי 2022, עקב אי מציאת פתרונות לקשיים המשפטיים שהועלו, לא שודרגה יכולת המוקד המשולב.

נמצא, כי שיתוף המידע במוקד המשולב המתחייב מהחלטת הממשלה, לצורך מלחמה בפשיעה מאורגנת והפשעה החמורה ותוצריה, אינו מיטבי. הקשיים המשפטיים שהעלתה רשל"ה נדונו בדיונים בנוכחות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה, ולא הושלמה בחינה של פתרון אפשרי שהוצע בדיונים, כצעד מקדים לתיקון החקיקה. כל זאת למרות שמשנת 2017 ועד מועד סיום הביקורת התקיימו דיונים בין השותפים במוקד המשולב (המשטרה, רשות המיסים ורשל"ה) ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לגבי הסוגיות המשפטיות שהעלתה רשל"ה.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי בנושא אחד הנוגע להעברת מידע המשנה ליועמ"ש (פלילי) סבורה כי לפי הדין כיום יש מגבלה משפטית מסוימת. עוד צוין, כי לאחרונה הוסכם על תהליך מסוים. רשל"ה הוסיפה בתשובתה מנובמבר 2022, כי תיקים בנושא זה הם עיקר פעילות המוקד ובהם מועבר כלל המידע הרלוונטי. עוד מסרה, כי ראש אגף חקירות במשטרה, כיו"ר הוועדה המתמדת, הכריע לאחר דיונים ובדיקות של פתרונות, כי יקודם מהלך לתיקון חקיקתי, ובד בבד יקודם מהלך למציאת פתרון לטווח הזמן הקרוב. עוד מסרה, כי בדיון בצוות-העל באוקטובר 2022, הוחלט על קידום תיקון חקיקה שיאפשר את המבוקש.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה, כי יש לשקול גם היבטים משפטיים מסויימים. לדבריה, חריגה מהמותר בחוק מחייבת תיקון חקיקה. המחלקה טענה כי נבחנות דרכים להסדרת הפעילות וכן נבחנות דרכים נוספות שעשויות לתת מענה הולם יותר לבעייתיות הקיימת.



המשטרה מסרה בתשובתה, כי לגבי הנושא הראשון, שיתוף הפעולה הוא חלקי. לגבי נושאים אחרים, לא מתאפשר שיתוף הפעולה כלל. לכן נבצר מהמוקד למלא את ייעודו במלואו.

לנוכח חשיבותם של תוצרי המידע של המוקד המשולב המופקים עבור גורמי האכיפה והביטחון לשם מאבק בפשיעה המאורגנת והחמורה וכן למלחמה בטרור - מוצע כי צוות-העל, בתיאום עם משרד המשפטים, ישלימו את הדיון בסוגיות העברת המידע וכי יפעלו לפתרון הקשיים המשפטיים, תוך איוון ראוי בין תכליות החוק וביניהן מניעת הלבנת הון, מניעת מימון טרור לבין הזכות לפרטיות, כדי לאפשר למוקד למלא את ייעודו באופן המיטבי בהתאם להחלטה 4618.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי לנוכח המחלוקות מומלץ ליזום תיקון חקיקה.

הצבת שני נציגי רשל"ה באופן קבוע ובלעדי במוקד המשולב במימון מועצת קרן החילוט: בהחלטת הממשלה 4618 נקבע כי הנציגים שיהיו חברים במוקד המשולב "ושאלו מגופי האכיפה והמודיעין השונים ויוצבו למטרה זו דרך קבע ויהיה זה עיסוקם היחיד". בנוהל המוקד המשולב, המתאם בין המשטרה, רשות המיסים ורשל"ה, נקבע כי לרשל"ה יהיו שני נציגים במוקד המשולב.

מועצת קרן החילוט ממונה על הקצאת תקציב קרן החילוט¹⁰⁰, ובתוקף כך היא מממנת מדי שנה איוש של שתי משרות של נציגי רשל"ה, המשתתפים בשני צוותים במוקד. נציגת מועצת קרן החילוט מסרה למשרד מבקר המדינה כי בהתאם לנוהל עבודת המועצה, המועצה מקבלת החלטות לגבי אופן חלוקת כספי קרן החילוט לכל אחד מהגופים על סמך בקשות המפרטות את הפרויקטים השונים שעבורם מתבקש תקצוב מן הקרן. כמו כן, בהתאם לנוהל, העברות בין סעיפי תקציב לא מנוצלים יבוצעו אך ורק באישור המועצה. בהתאם לכך, מסרה נציגת מועצת קרן החילוט, כי כל אחד מהגופים אינו רשאי להשתמש בתקציבים שהוקצו לו אלא לשם ביצוע פרויקטים מאושרים. עוד מסרה כי אם קיבלה רשל"ה תקציב למימון התקנים במוקד המשולב, היא אינה רשאית להסיט את התקציב לצורך מימון פעילות אחרת שלה, אלא אם כן פנתה למועצה וקיבלה את אישורה לכך.

נמצא כי רשל"ה הגישה את דוחות הביצוע למועצת קרן החילוט בשנים 2018 - 2020, ובהם דיווחה כי השתמשה בתקציב קרן החילוט עבור שתי משרות במוקד המשולב, האחת בדרגת מנהל הנציגות במוקד והשנייה בדרגת חוקר בכיר (בעלות של כ-300,000 ש"ח לשנה לכל משרה).

בביקורת עלה כי לא בהתאם להצהרות השנתיות של רשל"ה לחשבות משרד המשפטים ולמועצת קרן החילוט, מיולי 2016 ועד למועד הביקורת בשנת 2022, ובהתאם להחלטת ראש רשל"ה, אחת משתי המשרות שהוקצו ותוקצבו לרשל"ה עבור המוקד המשולב הועברה למטה רשל"ה ולא למוקד המשולב.

100 להרחבה בעניין זה ראו דוח שנתי 70ב המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטים, עמ' 1730 - 1731 (2020).



עוד עלה בביקורת כי המוקד אמור לפעול בד בבד בשני צוותים לצורך השגת יעדים שונים, אך מאחר שהוא אויש בנציג אחד בלבד של רשל"ה, פועל רק צוות אחד.

יצוין כי ביוני 2018 העלה מפקד המוקד המשולב את הקושי שבאי-איוש המשרה, אשר מצמצם את יכולת המוקד. גם במסמך פנים-משטרתי מספטמבר 2018 עסק מפקד המוקד המשולב דאז בנושא זה וצוין כי רשל"ה הציעה שעובד המוצב ברשל"ה ייתן מענה על בקשות המוקד, אך בפועל פנייה אחת זכתה להתעלמות, במענה על פנייה שנייה התקבלו חומרים שלא לפי המבוקש, ולגבי הפנייה השלישית - רשל"ה דרשה לתעדף את הטיפול בה לעומת שאר בקשות המידע מיחידות המשטרה.

המשטרה פנתה בינואר 2019 לראש רשל"ה ומסרה כי תת-איוש המשרה הנוספת גורם "לפגיעה משמעותית ומתמשכת ביכולת המוקד לעמוד ביעדיו", כי "פניות חוזרות ונשנות לא הביאו לשינוי במצב", וכי לנוכח קיומו של "צוואר בקבוק בדסק רשל"ה במוקד" התבקשה ראש רשל"ה לשקול מחדש את עמדתה ולהחזיר לעבודה במוקד את העובד המועסק ברשל"ה וממומן מתקן המוקד המשולב. עם זאת, מצב הדברים לא השתנה בעקבות הפנייה.

נמצא כי שלא בהתאם להחלטת הממשלה 4618, נוהל המוקד המשולב ונוהל מועצת קרן החילוט, שממנת את עלותן של שתי משרות לנציגי רשל"ה במוקד המשולב, רשל"ה איישה רק אחת מהן בדרך קבע על ידי הצבת עובד שזה גם עיסוקו היחיד. כמו כן, רשל"ה לא דיווחה למועצת קרן החילוט על הסטת משרה אחת על מנת לקבל את אישורה, אלא העבירה לה דיווח שאינו תואם את מצב הדברים לאשורו.

על רשל"ה לפעול בהתאם להחלטת הממשלה, נוהל מועצת קרן החילוט והחלטת קרן החילוט ולאייש את שתי המשרות שהוקצו לה לצורך נציגותה במוקד המשולב על ידי הצבת עובדים דרך קבע שזה יהיה עיסוקם היחיד, וכן עליה להקפיד על דיווחים מדויקים. על מועצת קרן החילוט לקיים מעקב כדי לוודא שההנחיה מיושמת ומשרות אלו מאוישות בהתאם להקצאות שאושרו ומומנו על ידה.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי פרסמה מכרז לתפקיד חוקר נוסף במוקד המשולב וכי נכון לאוקטובר 2022 היא נמצאת בעיצומו של הליך גיוס עובד עבור המוקד.

מועצת קרן החילוט מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2022, כי תבחן את המלצות הדוח הנוגעות לה, תוך התייחסות לכך שקיימות מערכות ביקורת מהותית בכל משרדי הממשלה שאליהם שייכים הגופים המתוקצבים מקרן החילוט.

קביעת סיווג ביטחוני לכתבות

בחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, נקבע כי שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ או משרד רוה"ם), ימלא בין היתר תפקיד של "אבטחת מידע... שקבעה הממשלה"¹⁰¹, וכי "המחזיק



במידע אשר לגביו נקבע סיווג ביטחוני... יטפל בו בהתאם להוראות שנקבעו בכללים¹⁰². הכללים הנוגעים לסיווג ביטחוני של מידע מצויים במסמך מסווג (להלן - הכללים).

בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון), נקבע כי "קצין מוסמך" רשאי לתת הנחיות מקצועיות לגוף ציבורי, לרבות לגבי אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות בכל הנוגע לפעולות אבטחה. עוד נקבע בחוק כי הגוף הציבורי ימלא אחר הנחיות מקצועיות שנתן הקצין המוסמך.

קצין מוסמך, לעניין פעולות לאבטחת מידע, לעניין גופים מסוימים, כגון משרד המשפטים ויחידות הסמך, הוא נציג שב"כ, ולעניין גופים אחרים, כגון רשות המיסים, הוא נציג מערך הסייבר הלאומי¹⁰³. בהתאם לחוק, רשל"ה מפוקחת על ידי שב"כ, כפי שיפורט להלן, רק בהיבטים של מידע ביטחוני ולא בכל הנוגע למידע חסוי או רגיש.

בכללים נקבע כי חל איסור לסווג מידע בסיווג יתר¹⁰⁴; כי בעל המידע הוא שיקבע את סיווג המידע הביטחוני של כל מסמך או קובץ; וכי סיווג מאגר מידע ייקבע לפי הסיווג של המידע בעל הסיווג הגבוה ביותר במאגר המידע.

חוק איסור הלבנת הון מחייב את רשל"ה לאבטח את מאגר המידע השמור ברשל"ה¹⁰⁵. תקנות ניהול מאגר המידע ברשל"ה קובעות כי שב"כ יקבע כללים ונהלים ביחס למידע מסווג, כהגדרתו בתקנות כמידע שחשיפתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה - יהיו בהתאם להנחיות שב"כ. עוד נקבע בתקנות אלו כי מידע שמתקבל מהמשטרה ומהשב"כ יסווג כברירת מחדל בסיווג "סודי ביותר". בלי לגרוע מסמכות שב"כ לקבוע כללים בעניין סיווג, התקנות מחייבות בין היתר את ראש הרשות לקבוע נהלים לאבטחת הרשות, מאגר המידע וסיווג המידע.

השב"כ מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא מנחה את רשל"ה רק בהיבטים מסווגים ביטחונית בפעילות רשל"ה, וכי אינו מנחה את רשל"ה ביחס למידע אזרחי רגיש או חסוי שאינו מסווג ביטחונית. כמו כן, מסר כי על פי הכללים לעניין סיווג ביטחוני של מידע, קובץ או מסמך שהוצא ממאגר סודי ביותר יסווג בהתאם לסיווג המידע הספציפי הכלול בו ולא לפי סיווג המאגר בכללותו.

עוד מסר שב"כ, כי מידע רגיש או חסוי שאין לו זיקה לביטחון המדינה או שאינו מתאים להגדרות בכללים שלפיהן מסווג מידע כביטחוני, לא יסווג בסיווג ביטחוני אלא בסיווג אחר הנוגע למידע רגיש. כמו כן מסר כי גם כתבת רשל"ה שאינה כוללת מידע ביטחוני או שאינה מתאימה להגדרות שנקבעו בכללים לסיווג מידע כמידע ביטחוני לא תסווג בסיווג ביטחוני, אלא בסיווג התואם את מידת רגישותו של המידע.

102 סעיף 16 לחוק.

103 הגדרת "קצין מוסמך" בסעיף ההגדרות בחוק זה (סעיף 1).

104 "חל איסור לסווג סיווג יתר כלומר, להגדיר מידע שאינו בעל ערך ביטחוני ככזה או ברמת סיווג נמוכה לרמת סיווג גבוהה יותר"; עבור מידע בלתי מסווג הגוף המנחה רשאי לקבוע רמות סיווג אחרות כגון, חסוי, רגיש, אישי, וליישם את המענה האבטחתי הנדרש עבור מידע מסווג לצורך אבטחת מידע שאינו מסווג.

105 סעיף 29(ב) לחוק.



כתבת רשל"ה מכילה מידע ממקורות שונים, שחלקו מסווג, חלקו רגיש ואינו מסווג וחלקו מידע שאינו רגיש ואינו מסווג. להלן יפורטו פריטי המידע שעשויים להיכלל בכתבות רשל"ה או לשמש בסיס לניתוח מידע ולקבלת החלטה בדבר העברת מידע ממאגר המידע:

1. מידע מלקוח המידע - בהתאם לסיווג המידע שקבע הלקוח שהעביר את המידע - חסוי, חסוי ביותר, בלתי מסווג, שמור, סודי או סודי ביותר.
2. דיווחים רגילים ובלתי רגילים, לרבות צרופות - עשויים לכלול מידע עסקי רגיש אך אינם מסווגים בסיווג ביטחוני.
3. מידע מרשם החברות, רשם המקרקעין ומאגרי מידע נוספים - אינם מסווגים בסיווג ביטחוני אלא לכל היותר בסיווג "חסוי ביותר", בשל היותם נתונים אישיים. פעמים מדובר במידע שהוא למעשה פומבי, כגון נתונים שבנסח רשם החברות שכל אדם יכול להכשו באתר רשם החברות.
4. מידע מהמרשם הפלילי - המשטרה מסרה כי המידע הוא לכל היותר בסיווג שמור - אישי ולא ביטחוני, אך ייתכן כי חלקים מסוימים ממנו יהיו בסיווג נמוך יותר. הוסבר כי הסיווג אינו בשל סודות מדינה אלא סיווג מטעמי פרטיות, כל זאת כדי לשמור על צנעת הפרט, תקנת השבים ומניעת ניצול המרשם לרעה והוא אינו שונה מסיווג הניתן לתיק רפואי או כל מסמך פרטי אחר.
5. גרף מסוים - לפי סיווג המידע המקורי של מידע זה.
6. מידע ממקורות גלויים - כדוגמת מידע מאתרים מסחריים לאחזור מידע פיננסי, פסקי דין וקטעי עיתונות - אינם מסווגים בסיווג ביטחוני.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם לכללים שקבע שב"כ ועמדת שב"כ בעניין, רשל"ה מסווגת את כלל הכתבות ללקוחות המידע בישראל, לרבות הכתבות הנוגעות לגופים שאינם שב"כ ומשטרה העוסקים בעניינים פליליים שאין להם היבטים ביטחוניים, בסיווג הביטחוני הגורף "סודי ביותר", וללא התאמה לסיווג המידע הכלול בכתבה הספציפית.

יצוין כי בשנת 2008, בעקבות אירוע שבו נשלחה כתבה בסיווג "סודי ביותר" ל-FIU של מדינה זרה במקום ללקוח המידע המסוים בישראל¹⁰⁶, מונתה ועדה לבדיקת האירוע (להלן - ועדת הבדיקה), ובה השתתפו בין היתר נציגים מהשב"כ וממשטרת ישראל וכן היועץ המשפטי של משרד המשפטים. מסקנותיה של הוועדה היו כי מאחר שלא מיושמים ברשל"ה סולמות סיווג למידע ביטחוני ורגיש, נוצר טשטוש אצל העובד בנוגע למהות הרגישות של המידע עצמו ובנוגע ליחס בין לקוח המידע לסיווג המידע שאליו הוא רשאי להיחשף. הוועדה העירה כי "גם במשרד המשפטים אין התמודדות מעמיקה עם סיווג מידע שלא מסיבות ביטחוניות (כגון: מידע רגיש מטעמי צנעת הפרט, מידע עסקי רגיש וכו') וכי זהו עניין מערכתי הטעון טיפול... ההתמקדות בסיווג ביטחוני בלבד היא חסרה ועלולה להביא לזניחת תחום חשוב מאוד כשלעצמו". הוועדה המליצה בין היתר על אימוץ "סולם סיווג למידע רגיש (שאינו ביטחוני) והחלתו על תהליכי עבודה ברשות", וכן על קביעת סיווג לכתבות המופקות ברשות על פי סיווג המידע בפועל.

106 דוח צוות הבדיקה, נוסח לוועדת חוקה, אירוע העברת מידע ל-FIU של מדינה זרה, בלמ"ס (מרץ 2008).



מבדיקה אקראית של 11 כתבות שהועברו לרשות המיסים בשנים 2018 - 2020 עלה כי כולן התבססו על מידע ממקורות מידע שסיווגם לכל היותר "חסוי ביותר", ולמרות האמור בכללים ובהנחיות שב"כ, הכתבות סווגו באופן גורף בסיווג הביטחוני "סודי ביותר".

מערך הסייבר הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2022, כי אם המידע אשר משוגר לרשות המיסים הוא ברמת סיווג "סודי" ומעלה, בהתאמה נקבעת על ידו רמת ההגנה עליו ואופן אבטחתו. המערך ציין כי הוא אינו אחראי לקביעת רמת סיווג המידע המועבר לרשות המיסים, ואם המידע מסווג בסיווג יתר, יש להסדיר זאת עם הגורם המסווג, ובמקרה זה, רשל"ה.

בביקורת עלה עוד כי מדי שנה רשל"ה מעבירה לרשויות מקבילות בחו"ל (FIU) מאות כתבות, המבוססות על מידע גולמי מדיווחים רגילים ובלתי רגילים, בדומה לכתבות שמועברות לחלק מלקוחות המידע. מידע זה תורגם לאנגלית תוך עיבודו. על אף זאת, רשל"ה לא סיווגה כתבות אלו בסיווג "סודי ביותר" אלא באופן גורף כ"חסוי ביותר". רשל"ה שולחת כתבות אלו לרשויות המקבילות בחו"ל, באמצעות המרשתת (אינטרנט) הפתוחה, במכתב אלקטרוני מוצפן בהתאם לכללי קבוצת ה-EGMONT.

מהאמור עולה כי על אף ההוראות המפורטות בכללים ובהנחיות של שב"כ, ובכלל זאת האיסור על סיווג יתר, ועל אף המלצת ועדת הבדיקה משנת 2008, רשל"ה מבצעת סיווג גורף "סודי ביותר" שהוא סיווג ביטחוני לכלל הכתבות המיועדות ללקוחות המידע בישראל, גם כשהמידע אינו מסווג בסיווג ביטחוני. זאת אף שבנוגע לכתבות שמועברות לרשויות מקבילות בחו"ל, המבוססות על מידע זהה (מדיווחים רגילים ובלתי רגילים), שעובד כדי להנגיש את המידע ללקוח המידע, היא קובעת את הסיווג הגורף "חסוי ביותר". התנהלות זו של רשל"ה משפיעה על השימוש של לקוחות המידע במידע ועל אופן העברתו.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי המידע המועבר בכתבות לחו"ל אינו זהה למידע המועבר בכתבות לצרכני המידע הישראלים, אלא הוא מתומצת ומתורגם.

משרד מבקר המדינה מציין, כי אם כתבות לרשות מקבילה בחו"ל ולרשות אכיפה בישראל, מבוססות על אותם דיווחים בלתי רגילים שאינם מסווגים ביטחונית מלכתחילה, מומלץ כי סיווג הכתבות ייעשה באופן פרטני ולא באופן גורף.

השפעות הסיווג הגורף על לקוחות המידע

בביקורת נבדקו השפעות הסיווג הגורף על לקוחות המידע והועלו פערים בנושא.

מוצע כי רשל"ה בשיתוף שב"כ, מערך הסייבר הלאומי ולקוחות המידע, כל אחד בתחום סמכותו, יגבשו מתווה להעברת מידע שאינו מסווג ביטחונית ללקוחות המידע, בסיווג שתואם את רגישות המידע בפועל. על המתווה שייקבע להבטיח שלא ייפגעו סיווג ושמירתו של מידע מסווג בסיווג ביטחוני.



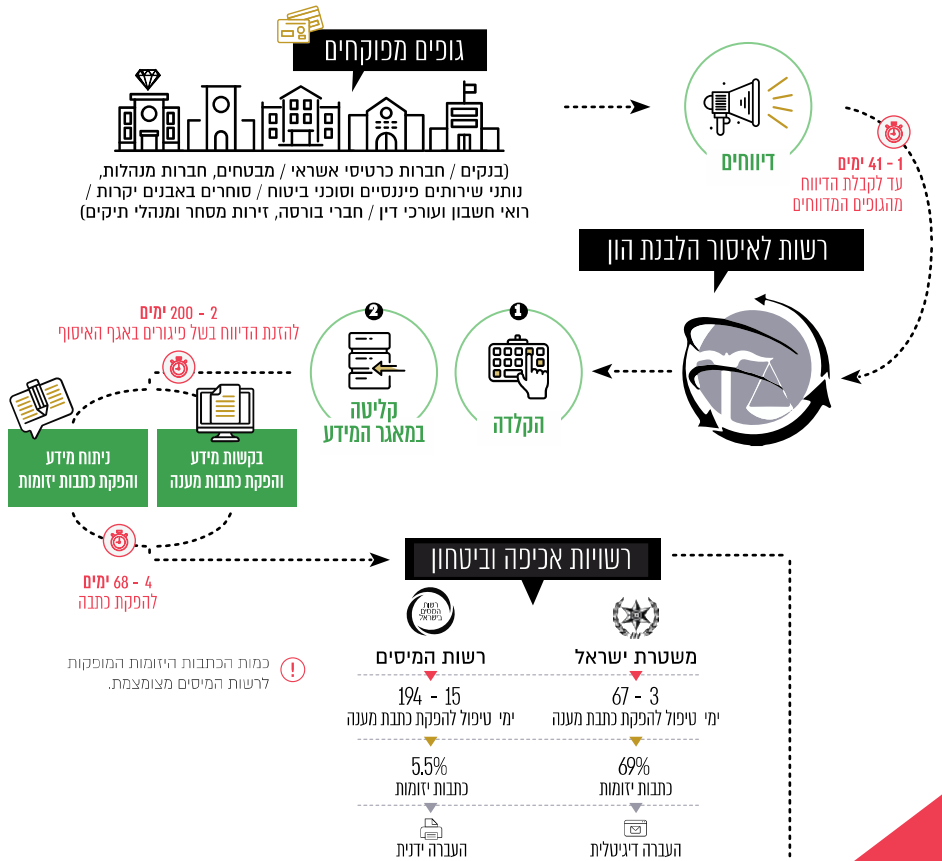
מערך הסייבר מסר בתשובתו, כי נוכח רגישות המידע וחשיבות הנושא הוא רואה בחיוב את הצורך בהסדרת הנושא.

בקרה על תפקודה של רשל"ה ותרומתה לביסוס אישומים ולתפיסות כספים במסגרת האכיפה הכלכלית

ממצאי הביקורת המפורטים בדוח זה בקשר לתפקודה של רשל"ה, עוסקים בעיקרם באפקטיביות וביעילות של מימוש תפקידה שבדין לקבלת דיווחים מגופים מדווחים, לקליטתם, לניהול מאגר המידע ולהפקת כתבות ללקוחות המידע. שלושה תחומים שבהם עוסקים הממצאים העיקריים הם: (א) טווח זמני הטיפול ממועד כתיבת הדיווח הבלתי רגיל על ידי הגופים המדווחים, עבור דרך מועד העברתו לרשל"ה וקליטתו במאגר המידע, וכלה במועד הפקתו ללקוח המידע; (ב) התאמת המידע המודיעיני לצורכי לקוחות המידע במענה על בקשת מידע; (ג) פער משמעותי בין היקף המידע וטיב השירות הניתן לרשות המיסים ובין היקף המידע וטיב השירות הניתן למשטרה. תמצית ליקויים אלו שהועלו לעיל, מפורטת בתרשימים 34 ו-35 להלן.



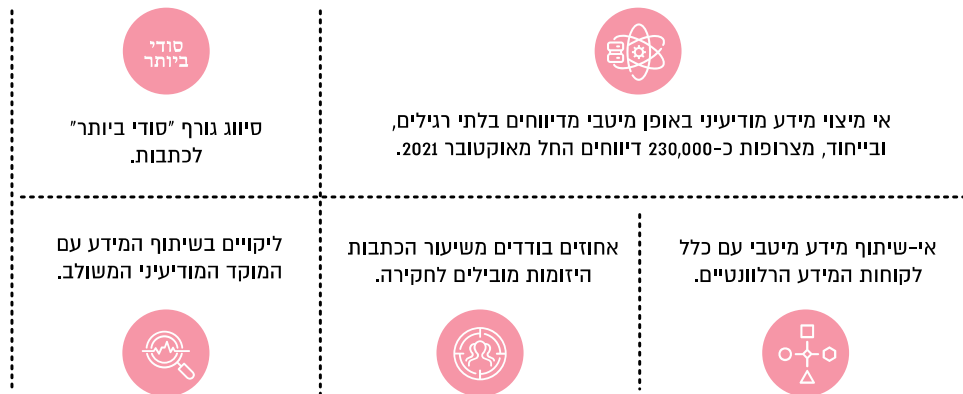
תרשימים 34 - 35: מעגלי הליקויים בדוח בנושא טווחי זמני הטיפול, התאמת המידע ללקוח המידע, היקף המידע וטיב השירות הניתן לרשות המיסים לעומת אלו שניתנים למשטרה



סה"כ
309-7
ימי טיפול



התאמת הפעילות לצורכי לקוחות המידע



על פי נתוני רשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * טווח זמני טיפול חושב לגבי כ-80% מסוגי הפעילות, ללא התייחסות לכל אחד מ-10% שנמצאו בקצוות הפעילות, העלוונים והתחתונים, למניעת הטיה.

רשל"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בעניין דוחות הנתונים שהופקו לצורך הביקורת על פעילויות הליבה שלה, כי מתכונת עריכת הדוחות כוללת נתונים ממקורות שונים שגובשו תוך גזירת נתונים וקיבוצם מחדש מכמה מערכות ומשדות שונים, וזאת למטרות השונות מאלה שלשמן יועדו שדות אלו במקור. עוד מסרה, כי מטרתן של חלק מהמערכות היא ביצוע מעקב ובקרה בעניין הליכי עבודה נקודתיים וכאלו הן אינן עוברות בקרות טיוב ותיעוד עקבי ואחיד וכן לא נבחן הממשק בין ובין מערכות אחרות, ועל כן הן אינן משקפות באופן עקבי וסדור את מתכונת הפעילות ברשות.

בביקורת אף עלה, כי רשל"ה אינה מבצעת מעקב ובקרה על בקשות שנדרש להעביר לחו"ל, כך שיהיה ניתן להבחין כי בקשה ממתינה זמן רב מדי לשליחתה ל-FIU. בדומה, היא אינה מבצעת מעקב ובקרה על מידע שהתקבל מחו"ל, כדי שיהיה ניתן להבחין כי תשובה ממתינה זמן רב מדי להעברתה ללקוח מידע בישראל. תוצאות אי הבקרה הובאו לעיל, בעניינה של רשות המיסים, שמידע בהקשר האמור (בקשות או מענים), המתין מספר שבועות ברשל"ה, טרם פנייה לחו"ל או לאחר קבלת מידע מחו"ל.



רשל"ה מטפלת מדי שנה בקליטת למעלה מ-100,000 דיווחים בלתי רגילים, שנוספים למאות אלפי הדיווחים הבלתי רגילים שבמאגר המידע, ולמיליוני הפעולות הרגילות שבמאגר המידע. הדוח מעלה פערים בהיבטים האמורים כמפורט להלן: אי-עמידה ביעדי זמני טיפול שנקבעו בנוהלי רשל"ה; אי-קביעת יעדים של זמני טיפול לגבי כתבות רשות המיסים; אי-איסוף נתונים באופן סדור כדי לבצע ניטור ומעקב בעניין פעילות אגף האיסוף ואגף המחקר כפי שהועלה בדוח זה; אי-מדידה עקבית של אפקטיביות כלל הכתבות; תיעודף חסר של הזנת דיווחים של נש"פים. מצב דברים זה מחייב כי רשל"ה תפעל באופן סדור לקביעת יעדים, מדידתם על ידי איסוף נתונים שיטתי, ניטור ומעקב אחר פעילות האגפים ולבסוף תבחן את אפקטיביות פעולתה כמכלול.

רשל"ה מסרה בתשובתה בנוגע לתרשים דלעיל, כי יש להביא בחשבון כתבות מסוגים שונים שבהן זמני הטיפול אינם תלויים אך ורק בזמן הטיפול ברשות. כמו כן, בנוגע לשיעור הכתבות היוזמות שמועברות למשטרה ולרשות המיסים, ציינה רשל"ה כי היקף העבירות הנחקר על ידי המשטרה וכן נושאי ההתעניינות רחבים הרבה יותר מאלה של רשות המיסים. כמו כן ציינה כי חלק מהיעדים מועבר לכוחות משימה ולצח"מים, אשר רשות המיסים חברה בהם.

נוכח ממצאים אלו, הנוגעים לליבת הפעילות ברשל"ה, בחן משרד מבקר המדינה את קיומם של הליכי פיקוח ובקרה של משרד המשפטים על רשל"ה מאז הקמתה בשנת 2002 ואת היקפם של הליכי פיקוח אלה, וכן את ההיקף והאיכות של הדיווחים של רשל"ה לכנסת ולציבור.

ביקורת פנימית: בביקורת עלה כי מאז הקמת רשל"ה בשנת 2002 ביצע משרד המשפטים שתי בקורות עליה; האחת, דוח ביקורת פנים נקודתי משנת 2021, בעניין התקשרות מסוימת לרכישת פיתוח תוכנת מחשוב; השנייה, ועדת בדיקה משנת 2008 שהוביל משרד המשפטים בעניין כתבה ספציפית שהועבר ל-FIU של מדינה זרה, במקום ללקוח המידע המסוים בישראל.

נמצא כי מעבר לשתי בקורות אלו, ועל אף ההיקף האופי והחשיבות של פעילותה של רשל"ה, משרד המשפטים לא ביצע במהלך 20 השנים האחרונות ביקורת בליבת הפעילות של רשל"ה. על כן גם לא נבדקו היבטים תפקודיים מרכזיים שלגביהם הועלו בדוח זה ממצאי ביקורת משמעותיים כגון קבלת דיווחים, קליטתם, ניהול מאגר המידע והפקת כתבות מענה וכתבות יזומות ללקוחות המידע.

יצוין כי בממצאיה ציינה ועדת הבדיקה האמורה משנת 2008 כי "מבחינת משרד המשפטים רשל"ה היא מעין 'אי בודד'... המנהל הכללי של משרד המשפטים אינו אחראי מקצועית על הרשות... פעילות הרשות **אופפת סודיות**; תוצריה די נסתרים. קבוצה קטנה של עובדים, מטבעם של דברים, תתקשה לפתח בתוכה 'שומרי סף'. **חסרה ה'עין החיצונית'**. הוועדה ציינה כי "מטעמי רגישות המידע המנוהל על ידה הוגדרו חסמים **המונעים כל בקרה תוכנית, תהליכית ומקצועית** מחוץ לרשות". עוד ציינה הוועדה כי במצב הקיים, "ישנו עודף עצמאיות שלו אין די פיקוח", וכי "יחס זה של 'כוח' מול חוסר בקרה איננו מאוזן בראיה ציבורית". הוועדה המליצה להנהלת משרד המשפטים לקבוע מנגנוני בקרה נאותים על פעולת הרשות וכן העירה כי "החסמים אשר הוגדרו בחוק... ובתקנות או שמא פרשנותם הנוקשה, דורשים בחינה מחודשת על מנת לאפשר לגוף בקרה שכזה לפעול כנדרש".



בביקורת עלה כי למרות המלצות ועדת הבדיקה משנת 2008, לא נקבעו מנגנוני בקרה נאותים על רשל"ה, ולא חל שינוי בהיקף הבקורות עליה.

דיווח לוועדת חוקה חוק ומשפט: חוק איסור הלבנת הון קובע כי ראש רשל"ה ידווח לכנסת מדי שנה על מספר הדיווחים שהתקבלו ברשל"ה (רגילים ובלתי רגילים), ועל מספר בקשות המידע והעברות המידע ללקוחות המידע, בפילוח לפי סוג הגוף¹⁰⁷. לפי החוק, הדיון בבקשות המידע ובהעברות המידע יתקיים בדלתיים סגורות.

נמצא, כי רשל"ה מחויבת לדווח לוועדת חוקה חוק ומשפט על מספר הדיווחים שהתקבלו ברשל"ה, מספר בקשות המידע שהתקבלו ומספר העברות המידע, אך אינה מחויבת לדווח לוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת מידע שיש בו כדי לשקף לאשורו את אפקטיביות פעילותה של רשל"ה בניהול מאגר המידע, הן בהיבט של לוחות הזמנים והן בהיבט של איכות הפעילות ביחס לכלל לקוחות המידע, כדוגמת שיעור הכתבות היוזמות ביחס לכתבות המענה ופילוחן בין לקוחות המידע.

עוד נמצא כי הדיווח השנתי של רשל"ה לוועדת חוקה חוקה בשנים 2016 - 2021 הופק על בסיס פרמטרים שונים שהתוצאות המתקבלות לפי כל אחד מהם שונות. למשל, דוחות מסוימים על קבלת דיווחים בלתי רגילים הופקו על סמך תאריך קבלה פיזית של הדיווח ברשל"ה, ודוחות אחרים על קבלת דיווחים בלתי רגילים הופקו על סמך תאריכי קליטה למאגר המידע, תאריכים הנבדלים זה מזה שייתכן ביניהם פער זמנים מהותי.

דיווח לציבור: רשל"ה מפרסמת מדי שנה דוח שנתי, ובו נתונים כלליים על פעילותה, במתכונת ובמדרים שהיא קבעה, לרבות הצגת תפוקות כלליות, בפילוח לכתבות יוזמות ולכתבות מענה.

נמצא כי הדיווחים הכמותיים של רשל"ה לציבור על תפוקות פעילותה מתבססים על שיעור השינוי השנתי בפעילותה ביחס לתקופה הקודמת ולא על בסיס מדדים של עמידה בלוחות זמנים בקליטת הדיווחים והפקת הכתבות. לפיכך לא ניתן להסיק מדוחות שנתיים אלו על מידת האפקטיביות של פעילות רשל"ה.

עוד נמצא כי החל משנת 2019 קיים פער מהותי בין הדיווח של רשל"ה לציבור במסגרת הדוח השנתי על שיעור הכתבות היוזמות לבין שיעורן בפועל. לדוגמה, בדוח השנתי לשנת 2020 דיווחה רשל"ה לציבור כי שיעור הכתבות היוזמות מסתכם ב-30%, אף שלפי ניתוח בסיס הנתונים של רשל"ה שיעור הכתבות היוזמות היה 11.54%¹⁰⁸.

רשל"ה מסרה בתשובתה, כי בעת ביקורת FATF בישראל, צוות הביקורת מסר לרשות בעל פה, כי יש להפריד בין מענה ישיר לבקשת צרכן, שיסווג ככתבת מענה, לבין כתבות נוספות, המועברות לאחר המענה הראשון על סמך מידע שהתקבל מאוחר יותר, שאותן יש לסווג ככתבות יוזמות. לפיכך, שונה אופן הצגת הנתונים בדוחות השנתיים, והנתונים בדוח FATF הוצגו בהתאם לכך. עוד מסרה רשל"ה כי אין מניעה חוקית או משפטית לבצע את הספירה באופן אחר, ועם זאת, מאחר שהרשות חייבת לדווח ל-FATF לפי הנחיותיו, ולנוכח הטעם המהותי

107 סעיף 331 לחוק איסור הלבנת הון.

108 להשוואה, ראו רשל"ה, דוח שנתי לשנת 2018, עמ' 68.



שהרשות מסכימה עימו, הוחלט ברשל"ה לבצע את הספירה באופן זה לכלל הצרכים הסטטיסטיים לרבות במסגרת הכנת הדוח השנתי.

נמצא כי למרות היקף הפעילות הנרחב של רשל"ה, הקולטת מיליוני דיווחים רגילים ומאות אלפי דיווחים בלתי רגילים ומפיקה אלפי כתבות ללקוחות המידע לצורך המאבק בהלבנת הון ומימון טרור - לצד החשיבות בשמירה על עצמאותה, משרד המשפטים לא מבצע תהליכי בקרה סדורים על פעילותה הליבתית שאינה נוגעת לעצמאות שיקול הדעת בהחלטותיה על העברת מידע, וכי הדיווחים שרשל"ה מעבירה לכנסת ולציבור על פעילותה אינם משקפים את אפקטיביות הפעילות שלה, באופן שיאפשר בקרה ציבורית או פרלמנטרית על פעילותה. הואיל והדוחות המפורסמים לציבור נדרשים להיבחן בעין הציבור ועל ידי הכנסת, מומלץ כי רשל"ה תבהיר את אופן חישוב הנתונים המוצגים, על מנת שישקפו במדויק את טיבה וסוגה של הפעילות שביצעה רשל"ה. למשל, הנתון על כתבות יזומות אינו מבהיר לציבור מהי מידת האפקטיביות של רשל"ה בגילוי יעדים חדשים שלא התגלו על ידי רשויות האכיפה ובייזום חקירות חדשות באמצעות העברת כתבות יזומות - לעומת העברת עדכונים על בקשות מידע שמועברים באופן יזום, הנוגעים לחקירות קיימות.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה, כי חובת הדיווח של רשל"ה לכנסת קבועה בחוק איסור הלבנת הון, וכי רשל"ה מדווחת בהתאם להוראות המפורטות בחוק.

נוכח הליקויים בהיבט הפיקוח והבקרה, על הנהלת משרד המשפטים לזיזם ביקורות עיתיות על פעילותה של רשל"ה, בדגש על תחומי הליבה שהועלו ליקויים בעניינם בדוח זה. כמו כן, על מנת לשקף את אפקטיביות פעולתה של רשל"ה ולאפשר בקרה ציבורית ופרלמנטרית עליה, מוצע לבחון דרכים לשיפור הדיווחים של רשל"ה לכנסת ולציבור.

עמדות פרקליטים העוסקים בתיקי הלבנת הון ומימון טרור בדבר אפקטיביות תרומתה של רשל"ה למאבק בפשיעה ובטרור

מאגר הדיווחים ברשל"ה כולל דיווחים שהתקבלו מכוחם של חוק איסור הלבנת הון ושל חוק המאבק בטרור. חוק איסור הלבנת הון קובע כי רשל"ה תנהל את מאגר המידע, תעבד את המידע שבמאגר ותקבל החלטות בדבר העברת המידע ללקוחות המידע, הכול לשם יישום חוק זה וחוק המאבק בטרור. הסדרי אכיפה כלכלית שנקבעו בחוק איסור הלבנת הון ובחוקים נוספים כגון חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, נועדו לתת בידי רשויות האכיפה כלי משופר ויעיל למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ולמאבק בטרור. עקרון יסוד שעליו מבוססת האכיפה הכלכלית הוא תפיסת רווחי הפעילות העבריינית, וזאת באמצעות חילוט רכוש, ובכלל זה חילוט פירות העבירה או חילוט רכוש אחר בשוויים, כדי לשלול את התמריץ לביצוע



העבירות, לפגוע במקורות המימון של העבריינים, וכמו כן, בין היתר, לפגוע בכיסו של העבריין מעבר לתפיסת הרווח שהפיק¹⁰⁹.

המלחמה הכלכלית בפשיעה ובטרור, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק איסור הלבנת הון, חוק המאבק בטרור ודברי חקיקה נוספים, מורכבת מפעולות רגולציה ואכיפה משולבות, שתחילתן בהשגת רגולציה של איסור הלבנת הון על הגופים המפוקחים (שכולם, למעט מגזר הנש"עים, הם גופים מדווחים)¹¹⁰, שיישומה מושת במידה רבה על הציבור, והמשכן - בטיפול רשל"ה בדיווחים שקיבלה והעברתם במקרים המתאימים לרשויות האכיפה והביטחון לצורך מניעת עבירות וחקירתן, וסיומן, אם החקירה העלתה שבוצעה עבירה - בהגשת כתב אישום על ידי הפרקליטות. ייתכן שכבר בשלב החקירה ייתפס רכוש לצורך חילוטו, כדי לשמור על מצבת הנכסים כמות שהיא. נוכח האמור לעיל, המידה שבה רשל"ה תורמת לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה¹¹¹ והמידה שבה כתבותיה תורמות לאיתור רכוש שקשור לעבירה לצורך תפיסתו וחילוטו הן מדדים חשובים לאפקטיביות הכוללת של משטר זה.

לצורך בחינת התרומה של המידע שמסרה רשל"ה לרשויות האכיפה והביטחון במסגרת כתבות, למאבק בפשיעה ובטרור בהיבט של ביסוס תשתית עובדתית חדשה לעבירות בכתבי אישום ולאיתור נכסים שהמטרה לא איתרה, ניתח משרד מבקר המדינה שני סוגי תיקים:

1. תיקים פליליים שטופלו בפרקליטות, שכללו תפיסות נכסים בשנת 1122020.
2. כלל התיקים הפליליים בנושא טרור שטופלו בפרקליטות שכללו תפיסות נכסים בשנים 2018 - 2021 (להלן - תיקי טרור).

הניתוח נעשה באמצעות איסוף מידע בנוגע לתיקים האמורים בקרב פרקליטים במחוזות ובמחלקות הארציות של הפרקליטות¹¹³ באוקטובר 2022 (להלן - סקר הפרקליטים או הסקר¹¹⁴). יצוין כי במחוזות או במחלקות שבהם מספר התפיסות בתיקים הפליליים היה 10 - 15 בלבד נבדקו בסקר כלל התפיסות (אם כמה תפיסות נגעו לאותה פרשה, מספר התיקים שנבדק בפועל היה קטן יותר ממספר התפיסות). אם בוצעו יותר מ-15 תפיסות באותה יחידה בפרקליטות, נבחרו באקראי עשרה תיקים. אשר לתפיסות רכוש בתיקי טרור, יצוין כי בשל מספרן הקטן נותחו בסקר כאמור כלל התפיסות מהשנים 2018 - 2021.

בסקר, שהתמקד בתיקים שבהם נתפס רכוש לפי חוק איסור הלבנת הון, להבדיל מתיקים שבהם נתפס רכוש לפי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, נבדקה

109 בש"פ 6817/07 **מדינת ישראל נ' סיטבון** (פורסם במאגר ממוחשב, 31.10.07), פסקאות 33 - 34, ע"פ 6339/18 **ירון בלווא נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 2020), פסקה 32 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

110 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72** (2022), "משטר איסור הלבנת הון בישראל", עמ' 82 - 88.

111 תרומה לתשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה הינה תרומה להשגת ראיות חדשות שלא היו בידי הרשות החוקרת לכך שבוצעה עבירה, אלא הושגו בעקבות מידע של רשל"ה שתרם לביסוס תשתית זו, כגון, מידע על ישות, חשבון, פעולה וכו'.

112 תיקים אלו התקבלו בפרקליטות בשנים 2019 - 2022.

113 המחוזות ירושלים, דרום, צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, המחלקה הכלכלית, מחלקת מיסוי וכלכלה ומחלקת סייבר.

114 תשובות הפרקליטים על הסקר נמסרו באמצעות ראשי צוותים בפרקליטות שתכללו את התשובות של כל יחידה והעבירו אותה לפרקליטות המדינה, שהעבירה תשובה אחודה מכלל המחוזות והמחלקות, ללא זיהוי של הגורמים המשיבים.



תרומת הכתבות לביסוס התשתית העובדתית שבתיקים הפליליים ותרומת הכתבות לאיתור נכסים לצורכי תפיסתם וחילוטם.

יצוין, כי בתיקים שנבדקו, היה פרקליט מלווה לחקירה, למעט בתיק אחד, אך גם בו בוצעה בדיקה על ידי הפרקליטות מול החוקרים בעניין כתבות רשל"ה. במסגרת תפקידו, הפרקליט המלווה מיעץ לצוות החקירה מתחילתה ועד סיומה, ביחס להתוויית תוכנית החקירה, גדרי חקירה, היבטים מודיעיניים וכלכליים, בחינת האזנות סתר, היבטי אכיפה כלכלית לשלילת תמריצים כלכליים, המעבר לחקירה גלויה, בחינת כיווני חקירה וראיות, ליבון סוגיות משפטיות, ולבסוף גיבוש כתב אישום. בהתאם לאמור, ונוכח מעורבותו העמוקה עם חומרי החקירה שבתיק, לפרקליט המלווה יכולת לחוות דעה מהימנה על תרומת כתבות רשל"ה בתיקים שנבדקו¹¹⁵.

תיקים פליליים משנת 2020 שכללו תפיסות נכסים מכוח חוק איסור הלבנת הון

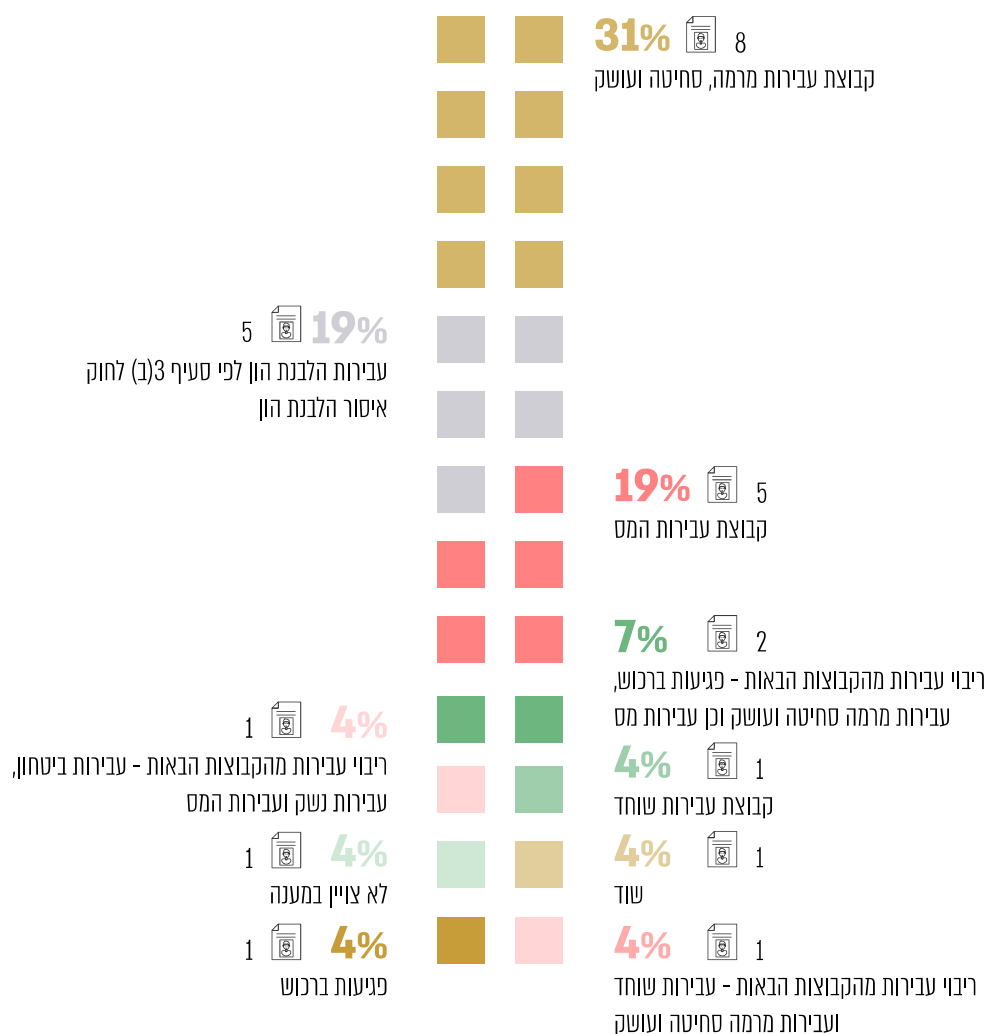
לבקשת משרד מבקר המדינה, הפרקליטות מסרה במסגרת הסקר נתונים בדבר 88 תפיסות נכסים בתיקים פליליים בשווי כולל של 193.59 מיליון ש"ח שבוצעו בשנת 2020, ובשש תפיסות בתיקי טרור בשווי כולל של 1.4 מיליון ש"ח, שבוצעו בשנים 2018 - 2021. הפרקליטים התבקשו להשיב לשאלות בסקר רק ביחס לתיקים שבהם תפיסת הרכוש בוצעה מכוח חוק איסור הלבנת הון או מכוח חוק המאבק בטרור. תשובות הפרקליטים תוכלו ונותחו ויוצגו כמענה מתוכלל מטעם הפרקליטות (להלן - מענה הפרקליטות).

מניתוח הנתונים שהתקבלו עלה כי 41 (47%) מ-88 התפיסות שנתוניהן נבדקו בסקר בוצעו מכוח חוק איסור הלבנת הון ו-144.6 מיליון ש"ח (74%) מ-193.58 מיליון ש"ח נתפסו מכוח חוק זה. 41 תפיסות אלו נעשו במסגרת 26 תיקים, ושלושה מהם עסקו בחשודים רבים ובתפיסות רבות.

115 לעניין תפקיד הפרקליט המלווה, ראו דוח מבקר המדינה 71ג, ליווי חקירות על ידי הפרקליטות - ליווי משפטי לחקירות משטרה ואישור תרגילי חקירה (2021).



תרשים 36: סוגי עבירות הלבנת ההון שכתבי האישום ב-26 התיקים שנבחנו בסקר הפרקליטים בשנת 2020 עסקו בהן, ואשר הרווחים שהופקו בגינן נתפסו, וכן שיעורו של כל אחד מסוגי העבירות מכלל עבירות הלבנת ההון¹¹⁶



על פי נתוני סקר הפרקליטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שיעור התיקים שבהם התקבלה כתבת רשל"ה: מניתוח מענה הפרקליטות עלה כי ב-19 (73%) מ-26 תיקים שכללו תפיסות רכוש בשנת 2020 היו כתבות רשל"ה ובהתאמה, ב-34 (83%)

116 בנוגע לחלק מהעבירות צוין כי נלוותה להן עבירת הלבנת הון.



מ-41 התפיסות שבוצעו. בתיקים האמורים, נתפסו 124 מיליון ש"ח (86%) מכלל הרכוש שנתפס בשנה זו מכח חוק איסור הלבנת הון אשר הסתכם ב-144 מיליון ש"ח.

עוד עלה כי בתיקים שבוצעה בהם תפיסת רכוש בסך כולל של כ-20 מיליון ש"ח לא היו כתבות רשל"ה. למותר לציין כי לא הייתה לרשל"ה כל תרומה לטיפול בתיקים אלו בשום היבט. לא ניתן לדעת מדוע לא הייתה כתבה בתיקים האמורים. דהיינו - לא ידוע אם היה ברשל"ה מידע שיכול היה לתרום לתיק אך הוא לא זוהה ככזה ולכן גורמי האכיפה לא קיבלו אותו או לא ביקשו לקבלו, או אם רשל"ה כלל לא קיבלה מידע שקשור לתיקים אלו.

נמצא כי שבעה (27%) מ-26 התיקים שנבדקו בסקר, שבוצעה בהם תפיסת רכוש מכוח חוק איסור הלבנת הון בסך כולל של כ-20 מיליון ש"ח, לא כללו שום כתבה שהפיקה רשל"ה, ולפיכך רשל"ה או משטר הדיווחים לרשל"ה לא תרמו, באמצעות תיקים אלה, שום תרומה למלחמה הכלכלית בפשיעה.

מידת התרומה של כתבות לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה: אשר לתיקים שבהם היו כתבות רשל"ה (19 תיקים), שבוצעה בהם תפיסת רכוש בסך של 124 מיליון ש"ח, התבקשה הפרקליטות להעריך את מידת התרומה של הכתבה לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה כאמור (מידת התרומה דורגה בין 0 ל-5; דרגה 0 משמעה - אין לכתבה כל תרומה, ודרגה 5 משמעה - הייתה לכתבה תרומה ניכרת)¹¹⁷.

תרשים 37: פילוח מספר התיקים שכללו כתבות, לפי מידת התרומה של הכתבות שנכללו בתיק, לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה

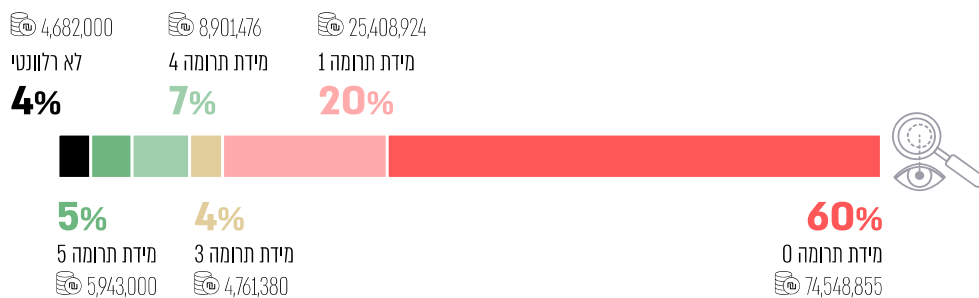


על פי נתוני סקר הפרקליטים בעיבוד משרד מבקר המדינה. *יצוין כי במענה על הסקר לא דווח על כתבות שמידת תרומתן 2.

117 במסגרת טיוב הנתונים, כשנכתב "לא" ו"כנראה לא" בשתי תפיסות רכוש, במענה על שאלה בדבר מידת התרומה, התשובה הומרה ל-0.



תרשים 38: פילוח סך שווי כספי של התפיסות (בש"ח) שבוצעו בתיקים לפי מידת התרומה של הכתובות שנכללו בתיק, לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה



על פי נתוני סקר הפרקליטים בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* יצוין כי במענה על הסקר לא דווח על כתובות שמידת תרומתן 2.

מהתרשימים האמורים עולה כי ההערכות המתוכללות של הפרקליטים בנוגע למידת התרומה של כתבות רשל"ה לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה בטווח של 0 עד 5 הן כדלהלן: ב-12 (63%) מ-19 התיקים שכללו כתבות הוערכה מידת התרומה ב-0, והנכסים שנתפסו במסגרת תיקים אלו שיעורם 60% מכלל הנכסים שנתפסו בתיקים שכללו כתבות, בתקופה הנבדקת. כמו כן, ב-2 (11%) מ-19 התיקים האמורים, אשר עוסקים ב-20% מכלל הנכסים שנתפסו בתקופה הנבדקת הוערכה מידת התרומה ב-1.

מידת התרומה של כתבות לאיתור רכוש נוסף על הרכוש שהמשרה איתרה: לגבי 19 תיקים שכללו כתבות רשל"ה ושבוצעה בהם תפיסת רכוש בסך 124 מיליון ש"ח נבדק אם היה בכתבה מידע שתרם לאיתור רכוש נוסף על הרכוש שהמשרה איתרה (מידת התרומה דורגה בין 0 ל-5, דרגה 0 משמעה - אין לכתבה כל תרומה, ודרגה 5 משמעה - הייתה לכתבה תרומה ניכרת). מניתוח מענה הפרקליטות בנוגע למידת התרומה כאמור, עלו הממצאים המוצגים להלן בתרשימים 39 ו-40 בנוגע ל-19 התיקים שנבחנו בסקר:



תרשים 39: פילוח מספר התיקים שכללו כתבות, לפי מידת התרומה של הכתבות שנכללו בתיק, לאיתור רכוש נוסף על הרכוש שהמטרה איתרה בתיקים*



על פי נתוני סקר הפרקליטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * צוין כי במענה על הסקר לא דווח על כתבות שמידת תרומתן 2, 3 ו-5. כשהמשיב לסקר לא ענה לשאלה בדבר מידת התרומה, התשובה תוייגה כ"ללא מענה". כשצוין, "לא רלוונטי", צוין כך בתרשים.

תרשים 40: פילוח סך שווי כספי של התפיסות (בש"ח) שבוצעו בתיקים לפי מידת התרומה של הכתבות שנכללו בתיק, לאיתור רכוש נוסף על הרכוש שהמטרה איתרה בתיקים*



על פי נתוני סקר הפרקליטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * צוין כי במענה על הסקר לא דווח על כתבות שמידת תרומתן 2, 3 ו-5. כשהמשיב לסקר לא ענה לשאלה בדבר מידת התרומה, התשובה תוייגה כ"ללא מענה". כשצוין, "לא רלוונטי", צוין כך בתרשים.

מהתרשימים האמורים עולה כי ההערכות המתוכללות של הפרקליטים בנוגע למידת התרומה של כתבות רשל"ה לאיתור רכוש נוסף על זה שאיתרה המטרה הן כדלהלן: ב-15 (79%) מ-19 התיקים שבהם היו כתבות, אשר עוסקים בתפיסת 79% מכלל הרכוש שנתפס בתיקים שנבדקו בתקופה הנבדקת, מידת התרומה היא 0. כמו כן, באחד (5%) מ-19 התיקים האמורים, אשר בו בוצעה תפיסת 12% מהרכוש שנתפס בתקופה הנבדקת, מידת התרומה היא 1.



בתיקים שבהם עלה ממענה הפרקליטות כי התרומה של כתבות רשל"ה לביסוס התשתית העובדתית ולאיתור רכוש הייתה רבה יחסית (כתבות אשר מידת תרומתן לביסוס תשתית עובדתית חדשה או לאיתור נכסים חדשים דורגה בדרגה 3 ומעלה), נתפסו 20 מיליון ש"ח כאמור. משרד מבקר המדינה העלה כי בפועל 12 מיליון ש"ח (60%) מתוך 20 מיליון ש"ח האמורים הוחזרו לגורמים שמהם נתפסו, וכי לגבי יתרת הסכום - 8 מיליון ש"ח - טרם הוגשה בקשת חילוט או טרם התקבלה החלטה בעניינה.

ממצאיו האמורים של משרד מבקר המדינה עולה כי רק במסגרת מספר מצומצם ביותר של תיקים שהתפסות בהם הסתכמו בכ-8 מיליון ש"ח מתוך כלל התפסות שהסתכמו בכ-144 מיליון ש"ח, המידע שהעבירה רשל"ה לרשויות האכיפה הביא לתוצאה אפקטיבית של ביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה או של איתור רכוש נוסף.

תיקים שכללו תפסות נכסים מכוח חוק המאבק בטרור בשנים 2018 - 2021

חוק איסור הלבנת הון הסמיך את רשל"ה למסור מידע לרשויות הביטחון, בין היתר, לצורך מניעה וחקירה של פעילות של ארגוני טרור וארגוני טרור מוכרזים; של מעשי טרור ושל מימון ארגונים או מעשים כאמור, מניעת סחר עם האויב, מניעת פעילות כלכלית עם גורם מוכרז או עם גורם קשור ומניעת פעילות כלכלית עם גורם זר מסייע; או של פגיעה בביטחון המדינה.

בדברי ההסבר לחוק המאבק בטרור צוין כי התפיסה והחילוט הם בין הכלים המשמעותיים למאבק בארגוני טרור, ומטרתם לשמוט את התשתית הכלכלית המאפשרת את המשך פעילותם ואת פעילותם בקרב האוכלוסייה, כמו גם את המניעים הכלכליים העומדים בבסיס חלק מעבירות הטרור. הליכי החילוט נועדו גם להרתיע עבריינים בכוח מלבצע עבירות טרור נוכח החשש מהאופן שבו עבירות אלו ישפיעו, מהבחינה הכלכלית, על הרכוש הקשור לעבירה¹¹⁸. על פי המלצות ה-FATF, מדינות נדרשות להבטיח שעבירות מימון טרור, לצורך מימון פעילות טרור, ארגוני טרור ופעילי טרור יוגדרו כעבירות מקור¹¹⁹. גם על פי המתודולוגיה של ה-FATF לביצוע ביקורת, הפחתת מימון טרור בפועל על ידי נקיטה בצעדים אפקטיביים, תמנע פעולות טרור¹²⁰.

מניתוח מענה הפרקליטות עלה כי הכתבות שהפיקה תרמו במידה נמוכה לביסוס הראיות או לאיתור רכוש בשלושה תיקי הטרור שנבדקו, שעסקו ברכוש שנתפס בשנים 2018 - 2021, מכוח חוק המאבק בטרור. יצוין כי בשנים 2014 - 2016 מספר הכתבות בנושאי טרור שמסרה רשל"ה ללקוחות המידע (אשר הוכנו ביוזמת רשל"ה או לבקשת לקוחות המידע) היוו כ-10% מכלל הכתבות שנמסרו בתקופה זו לכלל לקוחות המידע.

118 דברי ההסבר להצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011, עמ' 1456. בנוגע לתכלית ההרתעתית הורחב בעניין דיסקל (עע"מ 1851/18 דיסקל ואח' נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 29.1.19), פסקה 38 לפסק דינו של השופט סולברג).

119 המלצה 5 להמלצות FATF.

120 FATF METHODOLOGY FOR ASSESSING TECHNICAL COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS, IO.10.



רשל"ה היא הגורם הממשלתי היחיד שיש לו גישה מלאה למאגר המידע, והוא היחיד שהוסמך להפיק עבור לקוחות המידע כתבות בנושא מימון טרור המתבססות על המידע שבמאגר. נוכח זאת מוצע כי הגורמים המוסמכים יבחנו את תרומת הכתבות המופקות על ידי רשל"ה לגיבוש הראיות בתיקים בנושאי טרור וכן אם היחס בין הכתבות העוסקות בנושאי טרור לכלל הכתבות, שכאמור הסתכם בשנים 2014 - 2016 ב-10% מכלל הכתבות שהופקו בשנים האמורות הינו יחס הולם ואף יקבעו יעדים להגדלת תרומתה למאבק במימון הטרור.



נמצא אפוא כי ביחס ל-29 תיקים שבדק משרד מבקר המדינה הוערך שהמידע שהעבירה רשל"ה תרם תרומה נמוכה בהיבט של תפיסות נכסיהם חדשים ובהיבט של ביסוס תשתית עובדתית חדשה לעבירה. יובהר כי בעניין זה לא נבדק אם התרומה הנמוכה כאמור נעוצה בהתנהלותה של רשל"ה או של יתר הגורמים הרלוונטיים במערך האכיפה.

את ממצאי פרק זה ראוי לבחון בראי העובדות שלהלן: משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור משית הוצאות ניכרות על המגזר העסקי¹²¹, מסרבל את עבודתו, מכביד את ההתנהלות השוטפת של הציבור וכוך בפגיעה בזכות לפרטיות, וזאת כדי לקדם אינטרסים לאומיים חשובים שנקבעו בחוק איסור הלבנת הון ובחוק המאבק בטרור. כלי מרכזי שנקבע בחוקים אלו הוא חילוט כספים מעבריינים, מארגוני פשיעה וכן מארגוני טרור ומפעילי טרור, כדי לשלול מהם את פירות העבירה, לפגוע בתשתית הכלכלית של פעילותם ולהרתיע אחרים מלעסוק בכך.

רשל"ה מסרה בתשובתה מנובמבר 2022, כי היא תומכת בהמלצת משרד מבקר המדינה לפיה יש לבחון את אפקטיביות השימוש בכתבות רשל"ה ואת תרומת המידע המודיעיני הפיננסי שברשותה למערך האכיפה הכלכלית ולמאבק בטרור. רשל"ה הוסיפה כי היא מנסה במשך תקופה ארוכה לשפר את המשובים שהיא מקבלת מצרכני המידע על מנת שתוכל ליעיל את האופן שבו היא בודקת את אפקטיביות הפעילות שלה, הן לצרכי מעקב ובקרה עצמית והן לצרכי דיווח לארגון FATF. עם זאת טענה כי על פי מתודולוגיית הביקורת של ארגון ה-FATF, הבדיקה לגבי אפקטיביות השימוש במידע פיננסי שמפיקה רשל"ה נעשית אל מול גופי החקירה.

מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה מאוקטובר 2021, כי צוות העל אינו מהווה גורם מפקח על פעילות רשל"ה וכי היועצת המשפטית לממשלה אינה אחראית על קביעת יעדים כלליים ואפקטיביים לכל אחד מהגופים החברים בצוות העל ובוועדה המתמדת. תפקיד צוות העל הוא לקבוע יעדים משותפים לגופי האכיפה בגדר נושאי ההתעניינות הספציפיים אותם תיעדף באותה השנה. המחלקה הציעה כי רשל"ה תקבע לעצמה יעדים, בין היתר, בשים לב ליעדי צוות העל ולסקר הסיכונים, וכי יעדים אלה יובאו לעדכון צוות העל במסגרת פעילותו השוטפת.

121 דוח מבקר המדינה 72ג, משטר איסור הלבנת הון בישראל, 82 - 88 (2022).



משרד מבקר המדינה מבהיר כי הביקורת בפרק זה, התמקדה בתרומת משטר הדיווחים והמידע שרשל"ה מעבירה ללקוחות המידע, להשגת תוצאות האכיפה הכלכלית - ובהן הרשעות בעבירות, תפיסות וחילוסים שאף ישפרו את ההרתעה, ואינה מתמצה בבחינת אפקטיביות פעילות רשל"ה כשלעצמה ביחס לשלב החקירה. עוד עלה, כי לא נמצא בביקורת כי במסגרת מערך האכיפה הרחב אשר רשל"ה נמנית על חבריו, ואשר תוצרי עבודתה מועברים אליהם, מתבצעת הערכת אפקטיביות של מכלול הפעילות האכיפתית, בין היתר, במונחים של פתיחת חקירות, מיצוי חקירות, הגשת כתבי אישום ותרומה לאיתור נכסים שחולטו.

מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה, העומדת בראש התביעה הכללית והמכהנת כיו"ר צוות-העל, בשיתוף מנכ"ל משרד המשפטים אשר אחראי מבחינה המקצועית לרשות לאיסור הלבנת הון, ישקלו לקדם פעולות לקביעת יעדים בפעילות האיסוף והמחקר של רשל"ה ולמדידה של האפקטיביות של פעילותה למול היעדים שקבעה, בדומה להתערבות צוות העל בעניין הפיקוח על הנש"פים על ידי רשות שוק ההון. מומלץ כי הליך הגדרת היעדים ותהליכי העבודה הנדרשים להשגתם, ייעשה על ידי רשל"ה בשיתוף גורמי החקירה והתביעה וכי במסגרת זו יינתן דגש לפעילות עבריינית ותחומים בסיכון גבוה כגון נש"פים שהם נותני שירותי מטבע (צ'יינג'ים) לגופים שעוסקים במטבעות קריפטוגרפיים, זאת לנוכח סקר הסיכונים הלאומי משנת 2021.

עוד מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תניע מהלך לבחינת האפקטיביות של משטר הדיווחים ופעילות רשל"ה, בהיבטים מהותיים ותפעוליים, ולבחינת תרומתם למערך האכיפה הכלכלית ולמאבק בטרור. עוד מומלץ כי תבחן גם את הנתונים שהועלו בפרק זה בדבר היקפם של הרכוש שנתפס והחילוסים, כל זאת בשיתוף מנכ"ל משרד המשפטים. זאת כדי לבחון באיזו מידה התשומות שהשקיעו המערך הממשלתי והמגזר הפרטי ביישום החובות במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות העלויות שאינן ניתנות לכימות, הולמות את מידת האפקטיביות של מערך האכיפה במימוש עקרון יסוד של האכיפה הכלכלית - חילוט רכוש הכולל את פירות העבירה או רכוש בשוויים, כדי לשלול את התמריץ לביצוע העבירות, פגיעה בתשתית הכלכלית של ארגוני הפשיעה וארגוני ופעילי הטרור והרתעתם מהמשך הפרת החוק. מוצע לשקול כי בחינה זו תתבצע בפורום ייעודי בהשתתפות מנכ"ל משרד המשפטים, היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה, ראש רשל"ה וגורמים רלוונטיים נוספים שאותם יבחרו מנכ"ל משרד המשפטים והיועמ"שית לממשלה, וכי חברי הפורום האמור ינחו צוותי עבודה משותפים בגופים הרלוונטיים לצורך ביצוע בחינה זו.

בהתאם לממצאים שיועלו, מומלץ לבחון אלו פעולות יש לנקוט על מנת לשפר במידה ניכרת את תרומת המידע שמעבירה רשל"ה לגופי האכיפה והביטחון, לצורך העצמת האכיפה הכלכלית למאבק בפשיעה ובתוצריה ובפרט לצורך מאבק בטרור. זאת, בין שהשיפור נדרש בפעילות הגופים המדווחים, רשל"ה, רשויות האכיפה או הפרקליטות. עוד מומלץ לבחון קביעת חובת דיווח בלתי רגיל לכלל המגזרים המדווחים, בדומה לתאגידים הבנקאיים, כך שתהיה חובת דיווח בלתי רגיל, רק כשיש חשש לפעילות אסורה ולא בכל מקרה של פעילות הנחזית כבלתי רגילה, זאת לצד הקפדה כי הדיווחים יועברו רק במקרים אלו. זאת כדי שהדבר יביא לקבלת דיווחים איכותיים, יאפשר לרשל"ה למצותם במלואם, לנתחם באופן מיטבי ולהעביר מידע ללקוחות המידע במועד רלוונטי כך שיתרום לחקירה.



מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרה בתשובתה מנובמבר 2022, המקובלת על גורמים נוספים במשרד המשפטים, כי מאחר שהבדיקה עליה מומלץ בנוגע לאפקטיביות כתבות רשל"ה נוגעת להיבטים מקצועיים של רשויות אכיפת החוק והתיאום ביניהן, נכון שהיא תבוצע בהתוויית צוות העל בראשות היועצת המשפטית לממשלה ומטעמו וכי המסקנות הנוגעות להיבטים ניהוליים או תפעוליים של רשל"ה, יועברו למנכ"ל המשרד.



סיכום

רשל"ה משמשת כיחידת מודיעין פיננסי שייעודה לסייע לרשויות האכיפה והביטחון במילוי תפקידן במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור ובהעמדה לדין בגין. לשם כך, הופקדו בידיה סמכויות לדרוש ולקבל מידע רב מגופים פיננסיים ועסקיים, לנתח ולהעבירו בתוך זמן קצר כדיעות לרשויות האכיפה (כגון משטרת ישראל ורשות המיסים) ולרשויות הביטחון (כגון השב"כ), על מנת שאלו יפעלו למניעת פשיעה ולאכיפת הדין בתחומי הלבנת ההון ומניעת טרור.

דוח ביקורת זה חשף שורה ארוכה של ליקויים בתפקודה של רשל"ה וביכולתה למלא את תפקידה תוך יישום תהליכים ליבתיים בעבודתה באופן יעיל ומיטיבי, באופן שעשוי לפגוע ביכולתה לסייע לרשויות האכיפה והביטחון במילוי תפקידן במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור ובהעמדה לדין בגין, כל זאת תוך איזון עם הזכות לפרטיות.

בתרשימים 41 ו-42 שלהלן מוצגים עיקרי הפערים שעלו בדוח זה בתחומי העיסוק הליבתיים של רשל"ה - תחום איסוף המידע ותחום המחקר והניתוח של המידע.



תרשים 41: איסוף הדיווחים והזנתם למאגר המידע בשנים 2017 - 2021





תרשים 42: ניתוח מאגר המידע והפקת כתבות ללקוחות המידע



זמני טיפול בבקשות רשות המיסים

מרבית הבקשות של רשות המיסים (כ-80% מתוך 194 כתבות) נענו לאחר 30 יום ומעלה, ובשל כך, לא מתאפשר לה שימוש אפקטיבי במידע ומשכך הפחיתה את מספר בקשות המידע שלה מרשל"ה וכן צמצמה אותן לבקשות מידע לא מעובד.



התאמת כתבות לצרכי לקוחות המידע

מהמשובים המשטרתיים, עמדות פרקליטות המדינה ורשות המיסים, ובדיקת 12 כתבות של רשל"ה לרשות המיסים, עלה כי אין התאמה מלאה בין צרכי לקוחות המידע לבין כתבות המענה.



קביעת סיווג ביטחוני לכתבות והשפעתו על לקוחות המידע

רשל"ה מסווגת את כל הכתבות ללקוחות המידע בישראל בסיווג הביטחוני הגורף "סודי ביותר", וללא התאמה לסיווג המידע הכלול בכתבה הספיציפית. הדבר פוגע בפוטנציאל השימוש במידע לחקירת הלבנת הון, עבירות מקור ומימון טרור.



שינוף המידע בין רשל"ה למוקד המשולב

אחת משתי המשרות שהוקצו ותוקצבו לרשל"ה עבור המוקד המשולב הועברה לתטה רשל"ה ולא למוקד המשולב.



השפעת הצורך בכפיות ל-FIU ארים על משך המענה

ב-5 כתבות מענה לרשות המיסים שנבדקו, עלה כי המידע מרשויות בחו"ל (FIU) הועתק והודבק, בשפת המקור, ונשלח כמענה, ללא ערך מוסף של רשל"ה.



התאמת הכתבות היזומות לצורכי לקוחות המידע

הרב המוחלט (87% - 100%) של הכתבות היזומות שהועברו למשטרה, לרשות המיסים או לרשות ניירות ערך, ואשר נבדקו בביקורת, לא הוביל לפתיחת חקירה.



ניהול מאגר הדיווחים על ידי אגף האיסוף ברשל"ה

רשל"ה לא עדכנה את לקוחות המידע, בדבר הליקויים בפעילות קליטת הדיווחים הבלתי רגילים, המפורטים בדוח זה.



שינוף לקוחות מידע נוספים בחשדות שהועלו בכתבות מענה

אף שהמידע המודיעיני שבדיווח בלתי רגיל על ישות פלופית עשוי להיות רלוונטי ליותר מרשות אחת; מידע כאמור שאותר במסגרת הפקת כתבת מענה יועבר ככלל רק לרשות האכיפה שביקשה את המידע.



הממצאים המפורטים בדוח זה מחייבים את משרד המשפטים לקיים בחינות ולנקוט בפעולות בכמה תחומים עיקריים:

- 1. תוצריה של רשל"ה:** תוצריה של רשל"ה צריכים להיבחן בראי הנטל הכבד שהוטל על הציבור והגופים הפיננסיים הנדרשים לקיים משטר דיווחים נרחב וסבוכה הכרוך בתשומות כספיות וביורוקרטיות רבות. כמו כן, ממצאי סקר הפרקליטים שנערך על ידי משרד מבקר המדינה, ביחס לתרומת כתבות רשל"ה לגיבוש תשתית ראייתית ואיתור נכסים לחילוט, מצריכים בחינה באיזו מידה התשומות שהשקיעו המערך הממשלתי והמגזר הפרטי ביישום החובות במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות העלויות שאינן ניתנות לכימות, הולמות את מידת האפקטיביות של מערך האכיפה במימוש עקרון יסוד של האכיפה הכלכלית - חילוט רכוש הכולל את פירות העבירה או רכוש בשויים.
- 2. הערכת הביצועים של רשל"ה:** הליקויים שהועלו מחייבים בחינה וניתוח של התהוותם ושל אופן הטיפול בהם.
- 3. סטנדרט תפקודי מחייב:** (א) ביצוע השינוי המשמעותי במערך התפקודי של רשל"ה בתחום הקליטה, הניתוח וההעברה של המידע הרב המגיע אליה, מחייבים הטמעה של יעדים מדידים לתפקודה בכל הנוגע לפעילויות הליבה שהיא מקיימת; וכן מדידת הביצועים שלה, מעקב שוטף אחריהם והפקת לקחים מתוצאות המדידה. (ב) נדרש לחדד את ההבנה ולהטמיע ברשל"ה דפוס תפקודי שלפיו מידע משמעותי המתקבל ברשות או שנדרש מהרשות על ידי גופי האכיפה והביטחון אשר אינו מטופל ומנותח בתוך פרק זמן קצר - עלול לפגוע ביכולת של גופים אלו למנוע עבירות ולאכוף את הדין בתחום הלבנת הון, מימון הטרור ועבירות מקור, במסגרת המאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת והמלחמה בטרור.
- 4. שקיפות עבודת רשל"ה:** בדיווחים שמסרה רשל"ה במהלך השנים לוועדת חוקה חוק ומשפט, להנהלת משרד המשפטים, לרגולטורים, לגופים המדווחים ולציבור - לא היה כדי לשפוך אור על הפערים התפקודיים שבעבודתה. מוצע על כן לקבוע סטנדרט למסירת דיווחים אלו תוך הגדרה של חולוציית המידע המועבר ותדירותו.
- 5. הפיקוח על נש"פים:** מוצע כי אם רשל"ה אכן תוסמך בעתיד, בהתאם להחלטת הממשלה, לפקח על מגזר הנש"פים, הרי שלנוכח הסיכון הנשקף ממגזר זה ובפרט מנותני שירותי מטבע (צ'יינג'ים) וגופים שעוסקים במטבעות קריפטוגרפיים, עליה בין היתר, לבצע פעולות פיקוח, ביקורת ואכיפה בענייניו של מגזר זה, וזאת כדי להבטיח העברת דיווחים איכותיים, אשר יהיה בהם כדי לתרום למאבק בפעילויות פשיעה חמורה ומאורגנת ומימון טרור שבמסגרתם נעשה שימוש במוסדות פיננסיים במגזר זה.



האחריות לפעולתה התקינה של רשל"ה מוטלת על שר המשפטים, מנכ"ל משרד המשפטים וראש רשל"ה. על כן גורמים אלו מחויבים לנקוט את כל הפעולות הדרושות על מנת להבטיח את השיפור הנדרש בפעילות הליבה של רשל"ה ולטייב את שיתוף הפעולה בינה ובין לקוחות המידע. פעולה זו דרושה כדי להצדיק את הטלת משטר הדיווחים ואת השתת עלויותיו על הציבור, כדי לתרום באופן אפקטיבי לרשויות החקירה והביטחון, בפרט במלחמה בפשיעה מאורגנת, בפשיעה החמורה ובמימון טרור, וכדי שרשל"ה תמלא את ייעודה לפי חוק, ביעילות ומועילות.