

אגף שוק ההון, הביטוח וחסכון

הפיקוח על נותני שירותי מטבע

תקציר

נותן שירותי מטבע הוא מי שנותן אחד או יותר מן השירותים האלה: שירות המרת מטבע; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים; קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים במדינה אחרת; החלפת שטרות; ניכיון צ'קים ושטרי חליפין. הגוף שמטפל בנותני שירותי מטבע ומפקח עליהם הוא יחידת נותני שירותי מטבע (להלן - היחידה) באגף שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון). ההסדרה בנושא נותני שירותי מטבע והפיקוח עליהם נקבעו בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - החוק).

פעולות הביקורת

בחודשים מרס 2009-אוגוסט 2009 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על דרכי הרישום, הפיקוח, הבקרה והדיווח של נותני שירותי המטבע. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרדי היחידה. בדיקות השלמה נעשו ברשות לאיסור הלבנת הון שבמשרד המשפטים (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון או הרשות), במשטרת ישראל, בבנק ישראל וברשות ניירות ערך.

עיקרי הממצאים

1. היחידה אינה נוקטת כיום שום אמצעי לאיתור נותני שירותי מטבע לא רשומים ואף אין בידיה הערכות בדבר מספרם והיקף פעילותם.
2. אף על פי שנתנית שירותי מטבע על ידי גורמים שאינם רשומים כחוק נחשבת עברה פלילית המשטרה עושה מעט נגד נותני שירותי מטבע לא רשומים. היחידה אינה מוסמכת להטיל קנס מינהלי על היעדר רישום.
3. מספר הביקורות שעושה היחידה בקרב נותני שירותי מטבע רשומים זניח לנוכח היקף פעילותם, ואילו על נותני שירותי מטבע לא רשומים כמעט לא נעשית בקרה כלל. כמעט שלא ננקטות פעולות ביקורת ואכיפה בקרב המגזר הערבי והמגזר החרדי למרות ההיקף הנרחב של פעילות שירותי המטבע הניתנים במגזרים אלו.
4. על פי החוק והתקנות שהותקנו מכוחו הרשות לאיסור הלבנת הון היא שמקבלת דיווחים מנותני שירותי מטבע, אך הגוף שבידיו האמצעים והסמכות לבצע בשטח פיקוח ובקרה על נותני השירותים הוא היחידה. כתוצאה מכך נוצר עיוות שבו היחידה אינה מקבלת את הדיווחים הדרושים לה לצורך ביצוע פיקוח ובקרה יעילים ומועילים על נותני שירותי המטבע.

5. נמצא כי לא מעטים מבין נותני שירותי המטבע מעניקים גם הלוואות חוץ-בנקאיות. נוכח המגבלות שבהפעלת סנקציות פליליות על פי הדינים הקיימים לא היה פיקוח מתאים על תחום זה. עוד נמצא כי יש כיום בישראל כ-20 זירות מסחר שאינן מפוקחות המאפשרות למשקיעים לסחור מול מפעילי הזירה במוצרים פיננסיים שונים ובהם מטבע חוץ. הפעולות שנעשות בזירות אלה יכולות להביא את בעלי הזירה להיכנס לגדר של נותן שירותי מטבע.

סיכום והמלצות

יש חשיבות רבה לפיקוח על נותני שירותי מטבע הרשומים והלא רשומים כאחד הן מפאת החשש שסכומי הכסף הגדולים המעורבים בתחום זה ובתחומים משקים נוספים עלולים לשמש להלבנת הון ולמימון פעולות טרור, והן מפאת הקשרים הקיימים לעתים בין כספים אלה ובין עולם הפשע. הממצאים שמעלה דוח זה מלמדים כי תחום זה אינו מפוקח ומוסדר דיו, וכי אמצעי האכיפה הקיימים אינם אפקטיביים. לדעת משרד מבקר המדינה על רשויות הפיקוח והאכיפה לתת לנושא זה את העדיפות הראויה ולשתף פעולה ביניהן כדי להבטיח פיקוח ואכיפה נאותים.



מבוא

הלבנת הון היא תהליך שבו מוטמע רכוש שמקורו בפשיעה בתוך המערכת הפיננסית הלגיטימית כדי שאפשר יהיה להשתמש בו בלא חשש מרשויות האכיפה. הלבנת ההון אף עלולה לגרום נזקים כלכליים כבדים בשל פגיעה בשוק החופשי על ידי הקצאת משאבים לא יעילה ולא משוכללת¹, וכן בשל הגברת הסיכון למוסדות פיננסיים, איבוד שליטה על המדיניות הכלכלית, גרימת נזקים לרפורמות כלכליות ופגיעה בתדמית המדינה².

הלבנת הון בארץ ובעולם מתבצעת במקרים רבים על ידי נותני שירותי מטבע במגוון דרכים שמטרתן כולן להסוות את מקור הכסף: העברות בין-לאומיות מחוץ למערכת הבנקאית, המרות מטבע וניכיון שיקים³. נותני שירותי המטבע נעשים אטרקטיביים יותר מבחינת הלבנת הון ככל שהפיקוח על המערכת הבנקאית הממוסדת הולך וגדל⁴. במתווה יעד מפכ"ל משטרת ישראל משנת 2004 הוגדרו נותני שירותי מטבע לא רשומים כ"מחוללי פשיעה"⁵.

- 1 השקעת כספים מולבנים נעשית באפיקים שאינם דווקא רווחיים ואינם מועילים לכלכלה. כך לדוגמה במדינות מסוימות מגזרים שלמים כגון חברות בנייה ומלונות מומנו מכספים מולבנים בלא הצדקה כלכלית.
- 2 יאיר דגן, המדריך למניעת הלבנת הון ומימון טרור (2006), עמ' 95-97 (להלן - דגן); יהודה שפר, "העבירות שבחוק איסור הלבנת הון, המאבק הבינלאומי בהלבנת הון במציאות הישראלית", המשפט (מרס 2005), עמ' 2 (להלן - שפר).
- 3 שפר, הערה 2, עמ' 7.
- 4 דגן, הערה 2, עמ' 78.
- 5 בעניין זה ראו בהרחבה מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, פרק המאבק בארגוני הפשיעה, עמ' 21.

לפי ההגדרה שבחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - החוק) נותן שירותי מטבע הוא "מי שחלה עליו חובת רישום כאמור בסעיף 11ג⁶. הסעיף קובע כי העוסק במתן השירותים המנויים בו, גם אם אין זה עיסוקו היחיד, חייב ברישום. השירותים המנויים בסעיף הם: המרת מטבע של מדינה אחת במטבע של מדינה אחרת; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים בכל סוג של מטבע; קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים פיננסיים במדינה אחרת; החלפת שטרות כסף; ניכיון שקים, שטרי חליפין ושטרי חוב.

שר האוצר מינה את הממונה על אגף שוק ההון במשרד האוצר, על פי סעיף 11 לחוק, לרשם של נותני שירותי מטבע (להלן - הממונה על שוק ההון או הרשם). כדי לאפשר פיקוח נאות על נותני שירותי המטבע ועל עמידתם בחובות המוטלות עליהם על פי החוק הקים הרשם את היחידה לנותני שירותי מטבע בתוך אגף שוק ההון (להלן - היחידה). במועד הביקורת היו רשומים במרשם נותני שירותי מטבע כ-1,500 נותני שירותי מטבע.

בחוברת הסבר שפרסמה היחידה בסמוך לאחר הקמתה, היא הגדירה את מטרותיה כך: "פיתוח שוק חוץ-בנקאי אמין, מקצועי ויעיל לטובת הצרכן; מלחמה בפשיעה הכלכלית באמצעות ניתוק הקשר לעולם הנורמטיבי; השתתפות במלחמה העולמית בהלבנת הון באמצעות חסימת מקורות המימון". בחוברת נכתב כי השיטה להשגת המטרות היא רישום כל נותני שירותי המטבע בארץ והקמה, תפעול וניהול של המרשם; הטמעת הוראות החוק וצו נותני שירותי מטבע בנוהלי העבודה של הגופים המפקחים; ביצוע ביקורות פיקוח ואכיפת הוראות החוק על הגופים המפוקחים. היחידה מורכבת משתי מחלקות: האחת עוסקת בענייני רישום והאחרת - בפיקוח ובאכיפה.

בחודשים מרס 2009 - אוגוסט 2009 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על דרכי הרישום, הפיקוח, הבקרה והדיווח של נותני שירותי המטבע. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרדי היחידה. בדיקות השלמה נעשו ברשות לאיסור הלבנת הון שבמשרד המשפטים (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון), במשרתת ישראל, בבנק ישראל וברשות ניירות ערך.

רישום נותני שירותי מטבע והדרישה לעמוד בתנאי סף

על פי סעיף 11ד לחוק, כל בקשת רישום המוגשת לרשם תכלול בין היתר פרטים מזהים של המבקש ושל מעמדו בתאגיד ו/או את פרטי התאגיד ונושאי המשרה בו. כמו כן עליה לכלול את מעני הסניפים שברצונו להפעיל ואת שמות מנהליהם.

סעיף 11ה לחוק קובע כי על הרשם לרשום במרשם את מבקש הרישום המקיים את התנאים שנקבעו בחוק. לדוגמה, מבקש הרישום לא הורשע בעבירה לפי סעיפים 3 ו-4 או בעבירה שלדעת הרשם, מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי לשמש נותן שירותי מטבע; היה מבקש הרישום תאגיד, לא הורשע בעברה כאמור גם נושא משרה בתאגיד.

אין כל דרישות סף בנוגע לידע שנדרש מנותני שירותי מטבע בפן החוקי - הכרת חובותיו על פי החוק. מבירורים שנערכו עם אנשי היחידה עלה כי אי-ידיעת החובות הביאה לעתים להפרת החוק מצד נותני שירותי המטבע⁷.

6 סעיף 1 לחוק.

7 דגן מציין אף הוא כי "לעומת המערכת הבנקאית, הדואגת להדרכה ולאיומן המועסקים בה בכל הנוגע לחובות הדיווח, חלק ניכר מהעובדים אצל חלפני הכספים אינם עוברים הדרכה כזו ולכן אינם מקפידים על דיווח נאות לרשויות" (דגן, הערה 2, עמ' 78).

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהרשם יפעל לכך שנותני שירותי המטבע יכירו באורח מספק את דרישות החוק כדי שיקפידו לפעול לפיו. כך לדוגמה יש מקום לבחון אם להציב תנאי סף נוספים שעל נותני השירות לעמוד בהם, לפחות בכל הנוגע לידיעת חובותיהם על פי החוק, כדי להבטיח את מילוי הוראות החוק.⁸ כמו כן יש לשקול אם לחייב את נותני שירותי המטבע בפעולות ההדרכה שמקיימת היחידה מפעם לפעם,⁹ ולמצער לחייב את השתתפותו של ה"אחראי על מילוי החובות" בהדרכות אלו.¹⁰

נותני שירותי המטבע שנרשמו כחוק מקבלים ממשרד האוצר תעודה הנדמית בעיני המתבונן כ"תעודת כשרות". מתוקף כך הם מרבים לפרסם כי הם פועלים ב"אישור משרד האוצר", אף שייתכן שהם מבצעים פעולות נוספות שאינן נתונות כלל לפיקוח שעשויות אף להגיע לכדי עברה פלילית.¹¹

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשם לשקול לפעול לאסור את השימוש בתעודה שניתנה לנותן שירותי המטבע באופן העלול להטעות לקוחות פוטנציאליים של נותני שירותי המטבע, ובתוך כך לשקול לציין בתעודה מפורשות כי היא אינה מאשרת פעולות שאינן בגדר נתינת שירותי מטבע.

בתשובתו של אגף שוק ההון מ-8.11.09 נמסר כי "שימוש בתעודת הרישום של נותן שירותי מטבע כאישור למתן הלוואות נאסר ע"י המפקח ואנו פועלים להטמעתו ואכיפתו של נושא זה".

תשלום האגרה

מכוח סעיף 32(א1) לחוק קבע שר האוצר אגרות בעניין רישום נותן שירותי המטבע. האגרות הן: תיקון הרישום, הענקת תעודות רישום לסניפים, שינוי תעודות רישום ואגרה שנתית. בעוד שהרישום הראשוני תלוי בתשלום האגרה, תשלום האגרה השנתית אינו תנאי להמשך הרישום. כמו כן אי-תשלום אף אינו מביא לשלילת התעודה על ידי הרשם.¹² בירורים עם מנהל היחידה מעלים כי יש נותני שירותי מטבע שאינם משלמים את האגרה. על פי התקנות אין בידי הרשם סמכות לכפות על בעלי תעודת נותני שירותי מטבע שלא שילמו את האגרה לשלמה ואף לא להתלות את התעודה שבידם.

נותן שירותי מטבע המבקש להקים סניף נוסף נדרש לשלם מכוח התקנות סכום מופחת בעבור תעודת הרישום, אך הוא אינו חייב בתשלום אגרה שנתית נוספת בעבור סניף זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לבחון את האפשרות להקנות לרשם סמכות שתאפשר לו לשלול את תעודת הרישום מנותני שירותי המטבע שאינם משלמים את האגרה כדין, שאם לא כן לא יהיו בידי אמצעים לכפות את גביית האגרה.

- 8 בדומה לתנאים שנותני שירותים פיננסיים אחרים בתחום של הלבנת הון נדרשים לעמוד בהם. ראו למשל תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח)(בקשה לרישיון, הכשרה, התמחות ובחינות של סוכני ביטוח, יועצים פנסיוניים וסוכני שיווק פנסיוני), התשס"ו-2006, תוספת ראשונה, חלק ג, סעיף 8.
- 9 ראו דוח מוניבל (להלן פסקה 55), פסקה 645.
- 10 ראו להלן על החובה למנות אחראי למילוי החובות.
- 11 ראו להלן בעניין הלוואות חוץ-בנקאיות.
- 12 ראו תקנות איסור הלבנת הון (אגרות לעניין נותני שירותי מטבע), התשס"ג-2003.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו ב-8.11.09 כי "הנושא טופל וקיבל את ביטויו בתיקון לחקיקה מס' 7 סעיף 14(1)13. לפי התיקון האמור, הרשם יהיה רשאי להגביל את תוקף התעודה ולהנפיק תעודה רק אחרי ששולמה האגרה".

איתור נותני שירותי מטבע שאינם רשומים

החוק קובע כי נתן שירותי מטבע העוסק במתן שירותי מטבע בלא רישום דינו שנת מאסר או קנס. מבירורים שנעשו עם גורמים במשטרה, ביחידה ועם נתן שירותי מטבע עולה כי יש שיעור לא מבוטל של נותני שירותי מטבע הפועלים בלא רישום.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה מנובמבר 2009 כי "יחידות השטח מונחות לתת את הדעת על פעילות נותני שירותי מטבע, הן אגב חקירות המתנהלות והן לבחון דרכי אכיפה אפשריות מול נתן שירותי מטבע שאינם רשום הנותן שירותים באזור אחריותם. בתיקים רבים יחידות עושות שימוש בעבירה הפלילית של אי רישום, הן במקום שלא נמצאה עבירה אחרת, והן ביחד עם עבירות מהותיות של הלבנת הון או עבירות של אי דיווח לרשות להלבנת הון".

יודגש כי הגדרתו של נתן שירותי מטבע אינה נגזרת מהרישום אלא מתחומי פעילותו. לפיכך גם נתן שירותי מטבע שלא נרשם כפוף לפיקוח של היחידה, וועדת העיצומים¹⁴ יכולה להטיל עליו עיצומים בהתאם לסעיפים 7 ו-8(א) לחוק בגין אי-עמידה בהוראות הדיווח ושמירת המסמכים המנויות בחוק ובגין אי-מינוי אחראי על חובות בתאגיד, אך כאמור לא בגין אי-הרישום¹⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשטרה לפעול לאכיפת החוק ולמניעת פעילות של נותני שירותי מטבע לא רשומים. נוסף על כך כדי לייעל את האכיפה כנגד נותני שירותי מטבע לא רשומים ולנוכח העובדה שהרישום הוא טכני בעיקרו, יש לשקול לאפשר ליחידת נותני שירותי מטבע להטיל קנסות מינהליים על נתן שירותים שאינם רשום.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי היא תומכת במתן כלי אכיפה אזוריים, כגון עיצומים וקנסות מינהליים, ליחידת הפיקוח.

בשנים הראשונות של פעילות היחידה הושקעו מאמצים באיתור נותני שירותי המטבע הלא רשומים. פעילות זו הביאה לרישומם של יותר מ-1,000 נותני שירותי מטבע. אולם בשנים האחרונות היחידה אינה פועלת לאיתורם, אף על פי שעומדות לרשותה דרכים מגוונות לעשות כן¹⁶. בפגישה בין נציג משרד מבקר המדינה לבין נתן שירותי מטבע רשום עלה שכאשר הוא וחבריו מציינים לפני לקוח שבא לקבל שירות כי הוא חייב להזדהות לפי החוק, הלקוח פונה לנותן שירותי מטבע שאינו רשום, כדי שלא יידרש לעשות כן.

בתשובת אגף שוק ההון מ-15.11.09 נמסר כי "אין ביחידה יכולת לאיתור נותני שירותי מטבע לא רשומים. איתור זה יכול שיעשה על ידי גורמי אכיפה אחרים אשר להם קיימת נגישות למידע מודיעיני וכלכלי...".

13 מדובר בהצעת חוק מהכנסת הקודמת שעליה הוחלה רציפות דיון ביולי 2009.
 14 על תפקידה ועל סמכויותיה של הוועדה ראו להלן בתת הפרק העוסק בעיצום הכספי.
 15 על פעולות הביקורת המתבצעות בקרב נותני שירותי המטבע הלא רשומים ראו להלן.
 16 למשל, היחידה יכולה לדרוש ולקבל מידע מרשויות אחרות (ראו להלן), לעקוב בעצמה אחר פרסומים בעיתונים ובאינטרנט ולהקים "מלשינון" שאליו יוכלו הציבור להגיש פניות.

לדעת משרד מבקר המדינה על היחידה לפעול לרישומם של כל נותני שירותי המטבע על מנת להגשים את יעדיה. הנתונים מלמדים כי היחידה עשתה זאת בהצלחה בעבר. ראוי כי תעשה זאת גם בהווה באמצעות הכלים העומדים לרשותה, תוך שיתוף פעולה עם רשויות הפיקוח והאכיפה האחרות.

בשנת 2004 קבעה המשטרה כי עד מפכ"ל רב-שנתי מתווה לפירוק התשתיות הניהוליות, העסקיות והחומריות של ארגוני הפשיעה. לפי המתווה, על יחידות השטח המטפלות בנושא לצמצם ב-80% את העסקים הבלתי חוקיים של ארגוני הפשיעה שהוגדרו כ"מחוללי פשיעה". עם מחוללי הפשיעה נמנו, בין היתר, נותני שירותי מטבע זר שאינם רשומים¹⁷.

מבירורים עם היחידה ועם גורמים במשטרה עולה, כי אף שנותני שירותי המטבע הלא רשומים מוגדרים כמחוללי פשיעה לא בוצע מיפוי מלא של נותני שירותי המטבע. באחד המקרים הסבה המשטרה את תשומת לבה של היחידה לפעילות עבריינית שמבצע נותן שירותי מטבע שאינו רשום, אך מאחר שפעילות האכיפה נגדו הייתה כרוכה בסיכון חזרה היחידה אל המשטרה וביקשה סיוע באכיפה. מאחר שלא ניתן לה הסיוע המבוקש, לא ננקטה פעולת אכיפה נגד נותן שירותי מטבע זה. עם זאת, החל בשנת 2007 פעלה היחידה ב-16 מקרים בשילוב עם המשטרה. חלק מן המקרים הסתיימו בהטלת עיצומים כספיים, חלקם בהתליית הרישום וחלקם נמצאים עדיין בטיפול.

לטענת מנהל היחידה, ניתוח הנתונים שכבר נמצאים בידי גורמי האכיפה והפיקוח - הרשות לאיסור הלבנת הון, המשטרה ורשות המסים - עשוי להביא לאיתור חלק לא מבוטל מנותני שירותי המטבע הלא רשומים, אולם מידע זה אינו מגיע ליחידה¹⁸.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי במרס 2007 הועברה ליחידה רשימה של נותני שירותי מטבע שאינם רשומים לצורך נקיטת הליכים, וכי להבנתה ומניסיונה "לא הייתה עד היום בעיה משמעותית בעצם זרימת המידע ליחידת הפיקוח ממשטרת ישראל". המשטרה אף ציינה כי "פעילות המשטרה מול נותן שירותי מטבע שאינו רשום מתבצעת כמעט תמיד כחלק מחקירה פלילית גדולה יותר... מטבע הדברים בחקירות אלו, ממילא מתבצעת בדיקה מול יחידת פיקוח, על היות נותן שירותי המטבע רשום או לא, כך שיחידת נותן שירותי המטבע מודעת לאי הרישום". עוד מסרה המשטרה כי היא מעודדת את כל יחידותיה להחליף עם יחידת הפיקוח מידע רלוונטי על נותני שירותי מטבע שאינם רשומים או שאינם מדווחים, ולברוק היתכנות של שיתוף פעולה בנושא.

המשטרה הוסיפה כי "משטרת ישראל ויחידת הפיקוח ניסחו בעבר מסמך משותף למיסוד שיתוף הפעולה ביניהם, והגופים פועלים על פי עקרונותיו. תינתן עדיפות למיסוד שיתוף הפעולה גם באמצעות נוהל רשמי".

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שנותני שירותי המטבע הלא רשומים מוגדרים כמחוללי פשיעה, מן הראוי כי במסגרת המלחמה הנמשכת בפשיעה המאורגנת יגבירו הרשויות את שיתוף הפעולה ביניהן ובכלל זאת את התיאום ואת החלפת המידע ביניהן (ראו להלן).

בתשובת הרשות לאיסור הלבנת הון למשרד מבקר המדינה מ-22.11.09 נמסר כי "יש להאיץ את הליכי תיקון מס' 7 לחוק איסור הלבנת הון, אשר עבר קריאה ראשונה עוד בשנת 2007 וטרם נידון בוועדת החוקה חוק ומשפט... לצערנו, עד מועד זה, טרם נקבע בוועדת חוקה מועד לדיון בהצעת החוק. במסגרת תיקון זה, הוצע כי לצורך הליכי הפיקוח והעיצום הכספי, תהיה הרשות מוסמכת

17 ראו הערה 5.

18 בעניין שיתוף הפעולה של היחידה עם רשות המסים ראו בדוח זה את הפרק "מיסוי הכנסות לא חוקיות".

להעביר מידע ממאגר המידע ישירות [ההדגשה במקור] לרשם נותני שירותי המטבע. אין ספק כי מתן הרשאה להעביר מידע ישירות לרגולאטור, תאפשר לאכוף את החוק בצורה יעילה ומהירה, שכן בידי הרגולאטור יהיה המידע הרלוונטי לביצוע הליך הביקורת ולהסקת מסקנות בקשר לחוקיות פעילות נותן שירותי המטבע.

חובותיו של נותן שירותי מטבע

1. מתוקף סמכותו לפי סעיף 7 321(ג) לחוק קבע שר האוצר בצו¹⁹ את חובת הזיהוי, הדיווח ושמירת המסמכים של נותני שירותי מטבע. העסקאות החייבות בזיהוי ודיווח נחלקות לשתי קבוצות עיקריות: עסקאות מעל היקף מסוים, לרוב מעל 50 אלף ש"ח (תקנה 6(א) לצו); פעולות הנחזות בעיני נותן שירותי המטבע כ"בלתי רגילות" (תקנה 6(ב) לצו).

סעיף 8(א) לחוק קובע כי "תאגיד שחלות עליו חובות לפי הוראות סעיף 7 ימנה אחראי למילוי החובות". סעיף 8(ב) לחוק קובע כי "על האחראי למילוי החובות לפעול לקיום החובות המוטלות על התאגיד לפי הוראות סעיף 7, להדרכת עובדים לקיום החובות כאמור ולפיקוח על מילויין".

על פי המצב החוקי הקיים, החובה למנות אחראי למילוי החובות - קצין ציות - חלה רק על נותני שירותי מטבע מאוגדים ולא על בתי עסק שאינם מאוגדים. נותני שירותי מטבע שאינם פועלים כתאגיד אינם חייבים למנות אחראי למילוי החובות גם אם יש להם כמה סניפים.

בהצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 7), התשס"ז-2007, מוצעים כמה שינויים בחוק המשפיעים, בין היתר, על הרגולציה של נותני שירותי המטבע. בין היתר מוצע כי כל מי שחלות עליו חובות על פי סעיף 7 לחוק יהיה חייב להדריך את עובדיו בדבר דרך מילויין של החובות בהתאם לצו לפי אותו סעיף, ולפקח על מילויין. בכך למעשה מרחיבה הצעת החוק את הפיקוח וההדרכה גם על עסקים שאינם תאגידים.

הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בשנת 2007. ביולי 2009 אישרה הכנסת החלת רציפות על הצעת החוק. במועד סיום הביקורת טרם אושרה ההצעה.

2. באפריל 2008 הוגש לממונה על שוק ההון, מר ידין ענתבי, לבקשתו, דוח שערך השוואה בין-לאומית לרגולציה בתחום מתן שירותי המטבע²⁰. את הדוח הכינה חברת ייעוץ חיצונית ששכר הממונה לצורך כך. הדוח הצביע על כמה היבטים בהם הרגולציה בישראל מקלה בהשוואה לרגולציה במדינות אחרות (ארצות הברית, קנדה, אנגליה, בלגיה ואוסטרליה): ישראל אינה מאמצת את כל המלצות ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force)²¹ תוך עדכון החקיקה הנדרש. היא אינה מנהיגה תכנית אכיפה או מניעה פנימית. פירוט התקנות והחקיקה בישראל מועט בהשוואה לנהוג במדינות אחרות (דוגמה בולטת לכך המובאת בדוח היא תפקיד קצין הציות שחובה למנותו בהתאם לסעיף 8 לחוק, אך תפקידו כלל אינו מוגדר). בישראל אין כיום כל הנחיות לנותני

19 צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי דיווח ניהול רישומים של נותני שירותי מטבע), התשס"ב-2002.
20 "הפועל היוצא של האמור לעיל הוא כי כיום לא ניתן לבחון את פרשנותה של הוראה מתחום הלבנת הון מבלי להכיר את הסטנדרטים והמסמכים הבינלאומיים, גם אם לאלה אין תוקף משפטי כשלעצמו. פרשנותן של הוראות הדין בתחום הלבנת הון צריך שתיעשה בהתאם לפרשנות המקובלת של כללי ה-FATF ולנוכח התכלית הגלומה בהן, קביעתו של סטנדרט בינלאומי מחייב וכולל בתחום הלבנת הון" (שפר, הערה 2, עמ' 4).

21 הארגון הוא גוף בין-ממשלתי שמטרתו פיתוח וקידום מדיניות, במישור הלאומי והבין-לאומי, כדי להילחם בהלבנת כספים ובמימון טרור. הארגון פועל לגיבוש מדיניות שתיצור את הרצון הפוליטי לרפורמה חוקית ורגולטורית בתחום הלבנת הון ומימון הטרור. ראו עוד על הארגון, על מטרותיו, על דרכי פעולתו ועל החברים בו באתר האינטרנט www.fatf-gafi.org. בעניין המלצות הארגון ראו להלן.

שירותי המטבע לעניין הכרת הלקוח (Knowing Your Customer) שעליהם לבצע, וזאת גם על פני זמן (Ongoing Due Diligence), אלא מוטלת עליהן רק חובת הדיווח כאמור על פעילות חריגה²². במדינות אחרות לעומת זאת יש תכניות אכיפה פנימית של נותני השירותים הכוללות "מינוי קצין אכיפה והגדרת תפקידיו, כתיבת נהלים, הדרכה ומודעות של צוות העובדים, הערכת מסוכנות העובדים, monitoring של הלקוח וכן ביקורת בלתי תלויה של התוכנית"²³.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד האוצר ישקול דרכים, כנהוג במדינות אחרות, שיבססו את הנורמה של האכיפה הפנימית והפיקוח המתמשך של נותני השירותים על הלקוחות.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו כי "בימים אלה אנו עובדים על תיקון לצו. בתיקון הצו יובאו לידי ביטוי נושא הכרת הלקוח וביצוע והחלת חובות אכיפה פנימית על נותני שירותי מטבע. כמו כן, אנו שוקדים על יצירת תוכן לפעולת האחראי על חובות התאגיד, בכל הנוגע לפיקוח על קיום החובות לפי חוק איסור הלבנת הון, הדרכת עובדים וכו'. בתיקון מס' 7 הוחלה חובת מינוי אחראי על חובות התאגיד גם בנש"מים פרטיים, וזאת בנוסף לחובת המינוי הקיימת כיום בתאגידים".

פיקוח ואכיפה על נותני שירותי מטבע

על פי סעיף 11 לחוק, לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק על הרשם למנות מפקחים אשר יפעילו את סמכותם כלפי הגוף המפוקח בהתאם לחוק. בין היתר, רשאי המפקח לצורך מילוי תפקידו לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו מידע ומסמכים המתייחסים לגוף שבפיקוח; להיכנס למקום שבו פועל הגוף ולערוך בדיקה במקום ולתפוס מסמכים אם יש לו יסוד להניח כי הדבר דרוש כדי למנוע הפרות על פי פרקים ג וד 1 לחוק.

ארגון FATF פרסם 40 המלצות הנוגעות למלחמה בהלבנת הון ועוד תשע "המלצות מיוחדות" שאותן ראוי שהמדינות יישמו כדי להצליח בצמצום הלבנת הון השחור בעולם²⁴.

בינואר 2006 אישרו שרי מועצת אירופה (Council of Europe) את הצטרפותה של ישראל כמשקיפה פעילה בארגון Moneyval (להלן - מוניבל), שמטרתו קידום המלחמה בהלבנת הון ומימון טרור. בארגון חברות מדינות באירופה שאינן חברות ב-FATF. ארגון זה מקיים ביקורות הדדיות בין המדינות החברות בו בנוגע לעמידה בסטנדרטים בתחום הלבנת הון, וכן מפגשים מקצועיים ללימוד טיפולוגיות של הלבנת הון ומימון טרור.

באוגוסט 2008 פורסם דוח הערכה של מוניבל (להלן - דוח מוניבל) העוסק במלחמה בהלבנת הון ובמימון הטרור בישראל וכן בעמידת ישראל בהמלצות FATF. הדוח התבסס גם על ביקורם של נציגי הארגון בישראל בנובמבר 2007, שבמסגרתו נפגשו עם נציגי הרגולטורים, עם גופי האכיפה

22 ראו בעניין זה דוח מוניבל, פסקה 437.

23 עמוד 5 בדוח ההשוואה הבינלאומי.

24 ישראל שואפת לאמץ את המלצות הארגון כדי להימנע מהטלת סנקציות עליה וכן מתוך רצון להילחם בהלבנת הון. בעבר נכללה ישראל ב"רשימה השחורה" של מדינות שאינן משתפות פעולה עם המאמץ הבין-לאומי להילחם בהלבנת הון על פי הסטנדרטים שקבע ארגון FATF (כיום מוגדרת הרשימה "רשימת המדינות הנמצאות בסיכון גבוה"). על המדינות הנכללות ב"רשימה השחורה" מוטלות סנקציות. הגופים הפיננסיים מחויבים לנהוג משנה זהירות וליישם הליכי בקרה נוספים בכל הנוגע לקשריהם העסקיים ולפעילותם עם מדינות הנחשבות בעלות סיכון גבוה. יודגש כי "הסטנדרטים שה-FATF קובע משתנים מתקופה לתקופה, ועל ישראל להתמיד ביישומם בכדי להישאר מחוץ לרשימה" (שפר, הערה 2, עמ' 7).

ועם נציגים מן המגזר הפרטי. דוח ההערכה אף הסתמך על מסמכים משפטיים וכן על מסמכים ונתונים אחרים שסיפקה לו ישראל.

עיקרי ההערכה התייחסו לכך שההסדרה הנפרדת²⁵ והמורכבת שקיימת בישראל בעניין הלחימה בהלבנת הון מאפשרת אמנם גמישות, אך גורמת גם לאי-עקיבות בדבר הסטנדרטים המוחלים על המערכת הפיננסית²⁶.

מדוח מוניבל אפשר ללמוד על כך שיישום החוק והתקנות בתחום נותני שירותי המטבע (ותחומים נוספים) הוא אפקטיבי פחות מאשר בתחומים אחרים ובראשם המערכת הבנקאית. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בהוראות הניתנות על ידי הגופים המפקחים לגופים המפוקחים, בכמות המידע המועבר לרשות על עסקאות חריגות, במספר החקירות המתבצעות ובהיקף הסנקציות המוטלות על הגופים המפרים את הוראות החוק והתקנות²⁷. כך למשל נמצא כי בשנת 2006 הגיעו 92% מן הדיווחים על עסקאות חריגות מן המערכת הבנקאית²⁸. עוד נמצא כי אין די בכוח האדם במשרד האוצר העוסק בהלבנת הון וכי העובדים אינם מקבלים הכשרה מתאימה. עובדות אלה, נוסף על העובדה שמשרד האוצר עושה שימוש רב במיקור-חוץ, גורמות לכך שהפיקוח שמבצעים משרד האוצר והיחידה רופף ביותר²⁹.

מספר ביקורות מצומצם

מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהיחידה עולה כי בשנת 2007 עשתה היחידה ביקורת על עשרה נותני שירותי מטבע רשומים בלבד. לאחד מהם היו חמישה סניפים, ובכל הסניפים נעשתה ביקורת, ומכאן שמספרם הכולל של הסניפים שנבדקו היה 14³⁰. בשנת 2008 נעשתה ביקורת על 22 נותני שירותי מטבע שלאחד מהם יש שבעה סניפים ולאחר יש שניים. בכל הסניפים נערכה ביקורת, ומכאן שמספרם הכולל של הסניפים שנבדקו היה 30. רק שניים מנותני שירותי המטבע שעליהם נעשתה הביקורת בשנים 2007-2008 לא היו רשומים. עוד מתברר כי בכל המקרים שבהם עשתה היחידה ביקורת נמצא כי הופר החוק, ובגין רוב ההפרות האמורות הטילה ועדת העיצומים קנס כספי על נותני שירותי המטבע³¹.

בתשובתו של אגף שוק ההון מ-8.11.09 נמסר כי "אנו סבורים כי היחס בין מספר הביקורות למספר הנש"מים אינו חריג בהשוואה לרשויות אכיפה אחרות כשירות הציבורי"³².

לדעת משרד מבקר המדינה מספר הביקורות שעושה היחידה בקרב נותני שירותי המטבע זניח בהשוואה להיקף פעילותם, בייחוד לנוכח היעדר הבקרה על נותני שירותים לא רשומים. העובדה כי בכל הביקורות שעשתה היחידה נמצא כי נותני שירותי מטבע הפרו את החוק מלמדת על החשיבות הרבה שיש בקיום הביקורת.

25	מכוח החוק הוצאו שבעה צווים נפרדים ושונים החלים על תאגידים בנקאיים, מנהלי תיקים, חברי בורסה, בנק הדואר, מבטח וסוכני ביטוח, קופות גמל ונותני שירותי מטבע.
26	דוח מוניבל, פסקאות 5, 660.
27	שם, פסקה 17.
28	שם, פסקה 21.
29	שם, פסקאות 24, 36, 724.
30	בדוח השנתי של הממונה על אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון לשנת 2007 נכתב כי "בשנת 2007 הושם דגש על פעילות ביקורת ואכיפה".
31	ראו להלן על ועדת העיצומים.
32	בעניין השימוש שעושה היחידה במיקור חוץ והמחסור במשאבים ובכלים לביקורת ראו להלן בתתי-הפרקים הרלוונטיים.

היעדר פיקוח על המגזר הערבי והמגזר החרדי

מהנתונים שמסרה היחידה למשרד מבקר המדינה, וכן מברורים עם אנשי היחידה, עולה שכמעט לא מתבצעת פעולת אכיפה בקרב המגזר הערבי והמגזר החרדי בתחום נותני שירותי המטבע למרות ההיקף הנרחב של הפעילות במגזרים אלו. מנהל היחידה ועובדיו הסבירו למשרד מבקר המדינה כי היעדר הפיקוח והאכיפה מקורו במחסור בכוח אדם וכן בקושי לאבטח את המפקחים, שפעילותם נדרשת במסגרת הפיקוח והאכיפה במגזרים אלו.

בשלהי שנת 2006 הכינה הביקורת הפנימית של משרד האוצר דוח ביקורת על היחידה שהוגש לממונה על אגף שוק ההון ולמנכ"ל משרד האוצר. הדוח העלה בין היתר כי: "להערכת הביקורת מספר נותני שירות המטבע בפועל גבוה ממספר הרשומים אצל הרשם במשרד האוצר. קיימים מגזרים בהם מתקיימת פעילות של המרת כספים באופן מובנה - המגזר החרדי ומגזר המיעוטים/ערבי - מגזרים בהם לרשם קיים קושי אובייקטיבי לחדור ולחשוף פעילות שאינה מדווחת".

נמצא כי למרות הערת הביקורת הפנימית לא הגבירה היחידה את פעולות האכיפה בקרב מגזרים אלו.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו מ-8.11.09 כי "יחידת הביקורת אינה עושה הבחנה בין המגזרים השונים. נכון יהיה לומר כי היחידה ממעיטה בכיצוע ביקורות אצל נותני שירותי מטבע אשר מקום מושבם מצוי מעבר לקו הירוק ובמקומות בהם קיים חשש לבריאות/חיי המפקחים [ההדגשה במקור]". עוד מסר האגף כי "יש לציין כי בחלק ניכר מהביקורות הגוף המבוקר נבחר בהתאם למידע מודיעיני המגיע ממשטרת ישראל. מכיוון שלא קיים מידע מודיעיני רב הנוגע למגזר החרדי ולמגזר הדתי בתחום נותני שירותי המטבע, באופן טבעי מספר הביקורות הנערכות במגזר זה נמוך יותר" (ההדגשות במקור).

מנתונים שמסרה היחידה למשרד מבקר המדינה עולה שבמהלך השנים 2007-2008 נערכה ביקורת אצל נותן שירותי מטבע אחד במגזר החרדי (במספר סניפים), ואילו במגזר הערבי לא נעשתה ביקורת כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להרחיב את פעולות היחידה במגזר הערבי והחרדי, לנוכח ההיקף של פעילות נותני שירותי מטבע במגזרים אלו.

הצורך בבחינת דרכי פעולה נוספות

הרשות לאיסור הלבנת הון סקרה את פעילותה בשנים 2002-2005,³³ ובמסגרת הסקירה הציגה שלוש דוגמאות לטיפולוגיות של הלבנת הון ומימון טרור. הטיפולוגיה היא דפוס פעולה הנלמד מניתוח פעילות פיננסית, ואשר יש בו, על יסוד הניסיון המצטבר של רשויות חקירה ומודיעין בעולם, כדי ללמד על חשד להלבנת הון או מימון טרור. אחת הדוגמאות היא העברת כספים למימון טרור באמצעות נותן שירות מטבע וחשבון בנק קורספונדט (חשבון שמנהל תאגיד בנקאי עבור תאגיד בנקאי אחר). במסגרת הפעילות שמתארת הרשות מועברים צ'קים במספרים עוקבים

33 הסקירה מתפרסמת באתר האינטרנט של משרד המשפטים:

www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/3DAC2825-5A9F-46C2-94C26199EEDB20FA/7745/20022006.pdf

ובסכומים קבועים ונמוכים אך במעט מהסכומים החייבים מהדיווח בארצות הברית. הצ'קים מועברים מארה"ב באמצעות בלדר, לתושב הרשות הפלסטינית, חלפן ישראלי במזרח ירושלים, הידוע בקשריו עם ארגוני טרור, אשר מנכה את הצ'קים אצל חלפן פלסטיני בתמורה למזומן.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה כי אחת הטיפולוגיות למימון טרור שמציינת הרשות בסקירתה היא השימוש בנותן שירותי מטבע, יש מקום להגביר את פעילות האכיפה בקרב נותני שירותי מטבע.

דיווח על פעולות בלתי רגילות

דוח הרשות לאיסור הלבנת הון לשנת 2008, שהוגש ליו"ר ועדת חוק חוקה ומשפט של הכנסת במרס 2009, קובע בין היתר, כי בשנת 2008 דיווחו נותני שירותי המטבע על 18 דיווחים בלתי רגילים. מספר הדיווחים הרגילים עמד על יותר מ-100 אלף. דוח מוניבל מציין גם את מספר הדיווחים של נותני שירותי המטבע בגין פעולות בלתי רגילות: 20 בשנת 2006 ו-22 בשנת 2007.

לדעת משרד מבקר המדינה העובדה שנותני שירותי המטבע מדווחים רק על כ-20 פעולות בלתי רגילות בשנה למרות מספרם הרב של נותני שירותי המטבע ולמרות הכספים הרבים העוברים דרכם, מלמדת אף היא כי הפיקוח והאכיפה של היחידה אינם מביאים את נותני שירותי מטבע לרמת פעילות ראויה³⁴.

אגף שוק ההון ציין בתשובתו מ-8.11.09 כי "בימים אלה אנו שוקדים על תיקון לצו איסור הלבנת הון בו נוספה התוספת השלישית, אשר כוללת רשימה של פעולות אשר יכולות להחשב כפעולות בלתי רגילות המחייבות דיווח בלתי רגיל לרשות לאיסור הלבנת הון. בנוסף לכך, היחידה שמה דגש בביקורות אשר בוצעו בשנה האחרונה, עוד טרם ביקורת המבקר, על העמידה בחובת הדיווח של עסקאות בלתי רגילות, מתוך מטרה לשפר את רמת הציות בהקשר זה".

בתשובת הרשות לאיסור הלבנת הון מ-22.11.09 נמסר כי היא מקיימת אירועי הדרכה, כנסים והשתלמויות לקהל המדווחים, לרוב בשיתוף פעולה עם הרגולטור, כדי להעלות את המודעות בקרב נותני שירותי מטבע, בין היתר לפעולות הנחזות על פניהן כבלתי רגילות. כמו כן ציינה הרשות כי היא כותבת, מפיקה ומפיצה חוברות מידע תיאורטי עבור כל סקטור מדווח, לצורך שיפור כמותם ואיכותם של הדיווחים הבלתי רגילים. הרשות הוסיפה כי "ישנה חשיבות מרובה לאכיפת משטר הדיווחים, הן באמצעות הליך העיצום הכספי והן באמצעות ההליך הפלילי. במצב החוקי כיום, גם כאשר מתקיימות ביקורות אצל נותן שירותי מטבע, לא תמיד ניתן יהיה לאתר פעולות בלתי רגילות שהיו חייבות בדיווח ולא דווחו, שכן ברוב המקרים לא נמצא לכך תיעוד בנתוני מחשב או בניירת שנתפסה במקום. לפיכך, מומלץ להורות על הרחבת סמכויות למפקחים בהליך הביקורת כאמור בהצעת תיקון מס' 7".

34 ראו גם דוח מוניבל, פסקה 468.

השימוש במיקור חוץ

מנתונים שמסרה היחידה למשרד מבקר המדינה עולה כי היא משתמשת תדיר במיקור חוץ. רק חמש מבין 44 ביקורות שנעשו בשנים 2007-2008 בסניפים של נותני שירותי מטבע נעשו על ידי עובדי היחידה בלא שימוש בגורם חיצוני.

הבחירה בששת משרדי רואי החשבון המבצעים כיום את הביקורת במיקור חוץ נעשתה בדרך של קבלת הצעות למתן שירות ביקורת אצל נותני שירותי מטבע, לאחר שנעשה סינון ראשוני לאיתור משרדי רואי החשבון הרלוונטיים. במסגרת תנאי הסף שמשרדי רואי החשבון נדרשו לעמוד בהם נדרש ניסיון בביקורת פנימית על מוסדות ציבור מטעם המגזר הציבורי, אישור על היעדר עבר פלילי של העובדים שיהיו בצוות המקצועי וידע בתחום המחשוב. כמו כן נקבע כי על הזוכים במכרז לעבור הדרכה של עד 16 שעות אצל יחידת נותני שירותי מטבע. ההתקשרות נעשית לכמה שנים כדי להבטיח שמשרדי רואי החשבון יצברו ניסיון בתחום.

מנהל היחידה הסביר בשיחה עם נציגי משרד מבקר המדינה כי אין מרחיבים את היקף הביקורות על נותני שירותי מטבע באמצעות מיקור חוץ מפני שאין כיום ביחידה די תקנים לכך. אף על פי שגורמים חיצוניים הם שעושים את הביקורת וכותבים את הדוחות, נדרשת היחידה להשקיע משאבים רבים: אנשיה נדרשים בדרך כלל ללוות את עורכי הביקורת במהלך בדיקתם; אנשיה בודקים בקפידה כל דוח שכותב משרד חיצוני, ומנתחים אותו באופן שיכול להביא לשינוי חלק מן הממצאים ולדרישה מן המשרד החיצוני לערוך בדיקות נוספות אצל הגוף המבוקר; יש מידע מסווג שחשוף רק לפני אנשי היחידה; רק בידי אנשי היחידה מוחזק מידע מקצועי וניסיון מצטבר בתחום.

מהאמור לעיל עולה כי אף שהיחידה יכולה לעשות מיקור חוץ, היא אינה יכולה להרחיב את היקף השימוש בו, מפני שאינה מסוגלת לעכל כמות ביקורות גדולה יותר של משרדי רואי החשבון.

מחסור במשאבים ובכלים לביקורת

1. כאמור, היחידה פועלת במסגרת אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר. בסיכום התקציבי על הקמת היחידה מחודש מאי 2002 הוחלט כי ליחידה יהיו חמישה תקנים ועובד נוסף של חברת כוח אדם, שבשנת 2004 העסקתו תומר למשרת מסגרת על חשבון משרה שתפונה לזה על ידי משרד האוצר. כמו כן הוחלט על עובד נוסף אשר יועסק ביחידה באמצעות חברת כוח אדם, אך ורק במידת הצורך ובהתאם להתקדמות בהקמת היחידה. עוד הוחלט כי בשנת 2004, לאחר בחינת פעילות היחידה ויחידת הביקורת והאכיפה יתווספו לתקציב משרד האוצר ראשי שתי משרות שיוקצו ליחידות האמורות במידת הצורך. נמצא כי ביחידה לא מועסק עובד נוסף באמצעות חברת כוח אדם וכי לא הוקצתה ליחידה אף לא אחת משתי המשרות הנוספות.

בתשובתו של אגף שוק ההון מ-8.11.09 נמסר כי "ביחס למשימות השונות שלו ולצרכי הפיקוח השונים על מכלול הגופים הנתונים לפיקוחו של האגף, מצבה של היחידה ביחס ליחידות אחרות באגף מבחינת כוח אדם הינו סביר".

המשטרה מסרה בתשובתה כי ממעקב שקיימה אחר מה נעשה עם רשימת נותני המטבע הלא רשומים שמסרה המשטרה ליחידה עלה כי "לא היה סיפק בידי יחידת הפיקוח לטפל בכל הנמנים ברשימה זו, בהעדר משאבים וכוח אדם מתאים לכך".

בירורים עם אנשי היחידה מעלים כי מערכות המחשוב שברשותם אינן יעילות, כי טיפול בתקלות מחשוב עלול להימשך זמן רב וכי למרות דרישות חוזרות ונשנות מן הממונה לשיפור המערכות לא נעשה דבר. לטענתם, המערכות הקיימות אינן מצליחות למלא את הדרישות מהן ובמהלך העבודה

היומית מתגלות תקלות רבות המחייבות טיפול מעמיק ויסודי. לטענת אנשי היחידה העדיפות הנמוכה³⁵ שהיחידה זוכה לה מקורה בכך שעיקר פעילותה מכוון כלפי הלבנת הון ולא כלפי הפיקוח על שוק ההון ופיתוחו.³⁶

בתשובת אגף שוק ההון מ-15.11.09 נמסר כי "באגף שוק ההון יש כעשר מערכות תפעוליות וכעשרה אתרי אינטרנט אשר כולם מקבלים תמיכה שוטפת במהלך השנה, בהיקף דומה או אפילו נמוך ממערכת החלפנים. ביחס לגודל המחלקה והיקף המערכת, מוקצים לה משאבים גדולים לעומת מערכות אחרות".

לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח הרגישות והחשיבות של ניהול הבקרה והפיקוח על נותני שירותי מטבע מן הראוי שהממונה יבחן אם היחידה והמשאבים שעומדים לרשותה זוכים לעדיפות נאותה כך שיתאפשר ליחידה לממש את ייעודה.

2. גם בסיכום הביקורת הפנימית של משרד האוצר נכתב: "תחום שירותי המטבע הוכר בעולם כאמצעי עיקרי להלבנת הון ומימון כספי טרור, בהתאם לכך נודעת חשיבות רבה לרישומם של כל נותני שירותי המטבע הפעילים ופיקוח יעיל על עמידתם בחובות המוטלות עליהם על פי החוק. על פי ממצאי הביקורת לא הועמדו לרשות יחידת נותני שירותי המטבע האמצעים הנדרשים לפיקוח ולאכיפה יעילה, כך שעל פי ההערכה... קיימים עדיין גורמים בשוק הפעילים בתחום שירותי המטבע ללא רישום ופיקוח העוסקים בהלבנת הון ואף במימון טרור... להערכת הביקורת תחום שירותי המטבע בישראל לא זכה עד כה להתייחסות ולתשומת הלב הנדרשת זאת למרות העובדה שהתחום מהווה כלי עיקרי להלבנת הון, למימון טרור וזוכה להתייחסות וחשיבות רבה בקרב מדינות העולם המערבי. כנגזרת מכך אין באפשרות היחידה לנותני שירותי מטבע, באמצעים שעומדים לרשותה כיום, לפקח ולאכוף בצורה יעילה ונאותה את חוק איסור הלבנת הון בתחום שירותי המטבע".

אף על פי שמדוח הביקורת הפנימי עולה שנבצר מהיחידה לבצע את תפקידה כראוי, מתברר כי לא נעשה דבר בעניין זה.

בתשובת אגף שוק ההון מ-15.11.09 הובאה טענתו של מנהל היחידה כלהלן: "לאור נסיוני בתחום ולאור הבנתי את שוק נותני שירותי מטבע, אנו חייבים להחיל שינויים הן במבנה הארגוני, הן בחקיקה, והן בתפיסת הפיקוח והבקרה על נותני שירותי מטבע. התפתחותו של תחום זה הינה מהירה ורחבה הרבה יותר מההגדרה והתפיסה הראשונית של 'מיהו נותן שירותי מטבע' - היקפי פעילותם הכלכלי, הממשקים העסקיים, תחומי הפעילות, שימוש באמצעי תשלום שונים וההיבטים הצרכניים מחייבים התאמה למציאות הקיימת בשטח, כמו גם החקיקה והמבנה הארגוני. השינוי הכרחי שיהיה רוחבי, מתואם ומוסכם בין כל גופי האכיפה. ההנחה כי נותני שירותי מטבע הינם מחוללי הפשיעה וכי דרכם מולבן הון רב מחייבת מחשבה חדשה ורעננה". (ההדגשות במקור).

35 דוח מוניבל עמד על הקשר בין חוסר המקצועיות של הגוף המפקח ובין אי-הבנת חשיבות הפיקוח בידי המפקח, וההשלכות שיש לכך: בפסקה 671 לדוח צוין:

"Another important problem is the low level of AML/CFT expertise among the employees of the supervisory units within the Ministry of Finance [...] A lack of sufficient training, resulting in underestimation of the importance of AML/CFT issues can be an obstacle to the proper management of outsourced on-site inspections and effective implementation of AML/CFT requirements".

בדוח צוין גם שהפיקוח על נותני שירותי המטבע זקוק לדגש ולמיקוד רבים יותר (פסקה 735).

36 כאשר הוקמה היחידה שום משרד או רגולטור לא רצה שהיחידה תפעל במסגרתו.

קבלת מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון

לטענת מנהל היחידה, אחת הבעיות המרכזיות של האכיפה והפיקוח היא זרימת המידע בין הרשויות, ובייחוד בין הרשות ובין היחידה.³⁷ הרשות מספקת מידע רק לפי דרישה. כשמועבר מידע ליחידה מהרשות מדובר ב"מידע סטטיסטי" - מספר העסקאות המדווחות בכל חודש והיקפן המצטבר - אך לא מועברים נתונים בנוגע לעסקאות ספציפיות. אין נוהלי עבודה להעברת מידע בין הרשויות. לעתים המידע מגיע ליחידה רק חודשים לאחר שיצא מהרשות, מאחר שהוא עובר דרך המשטרה.

כמות המידע המועבר מהרשות ליחידה מועטת, והעובדה כי מתקבל מידע סטטיסטי בלבד אף היא פוגעת ביכולתה של היחידה לעשות בו שימוש שישירת את מטרותיה. מחד גיסא, הרשות מקבלת דיווחים מנותני שירותי מטבע. מאידך גיסא, היחידה היא הגוף שבידיו האמצעים והסמכות לבצע פיקוח ובקרה בשטח על נותני שירותי מטבע. בפועל נוצרה אנומליה בכך שהיחידה אינה מקבלת את הדיווחים הדרושים לה לצורך פיקוח ובקרה יעילים ומועילים על נותני שירותי המטבע.

לדעת משרד מבקר המדינה על הגורמים הרלוונטיים להסדר זרימה יעילה ומהירה של המידע בין הגופים המפקחים כדי לשפר את הפיקוח ואת האכיפה על נותני שירותי מטבע. יש לעגן הסדרים אלו בהוראות מחייבות.

האגף מסר בתשובתו מ-8.11.09 כי "ניתוח נושא זה הינו נכון ורלוונטי גם לעבודת הרשות מול שאר הרגולאטורים. כפי שנמסר למבקר, סוגיה זו מטופלת באופן של תיקון לחוק אשר אמור להסיר חסמים מסוימים בכל הנוגע להעברת מידע בין הרשות לרגולאטורים השונים ולאפשר זרימת מידע טובה יותר בין נותני שירותי מטבע והרשות לאיסור הלבנת הון".

העיצום הכספי

1. סעיף 13 לחוק והתוספת השלישית קובעים כי שר האוצר נדרש להקים ועדה שתהיה מוסמכת להטיל עיצום כספי (להלן - ועדת העיצומים). חברי הוועדה הם הרשם, עובד שמינה הרשם מבין עובדי משרדו וכן משפטאי שמינה שר המשפטים. בפועל, אחד מחברי ועדת העיצומים הוא נציג הרשות. על שר המשפטים הוטל לקבוע את סדרי עבודת הוועדה ואת אמות המידה להטלת העיצום הכספי.

הוועדה מוסמכת להטיל עיצום כספי על הפרות לפי סעיפים 7-9 לחוק, שעניינם הפרות זיהוי, דיווח, ניהול רישומים ושמירתם; מינוי אחראי למילוי חובות בתאגיד (קצין ציות); הפרת חובת דיווח על כספים בעת הכניסה לישראל או היציאה ממנה.

2. תקנות איסור הלבנת הון (עיצום כספי), התשס"ב-2001 (להלן - התקנות) קובעות את סדרי העבודה של ועדות העיצומים, את אמות המידה להטלת עיצום כספי ואת שיעורו.³⁸ ועדות עיצומים שונות מטילות סכומים שונים של עיצומים על מפרי החוק. באותם מקרים בודדים שבהם הטילה הוועדה עיצומים על נותני שירותי מטבע בגין הפרות החוק בשנים 2007-2008, היה סכום העיצום כ-50 אלף ש"ח במוצע. ועדת העיצומים של בנק ישראל מטילה עיצומים במאות אלפי ש"ח.

37 העברת מידע בין הרשויות מוסדרת באופן חלקי בתקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתו לרשות אחרת), התשס"ו-2006.

38 הביקורת בתת-פרק זה אינה דנה בסף של שיעור העיצום הכספי אלא במידת האפקטיביות של ועדות העיצומים והעקיבות ביניהן.

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה נראה כי הדבר נובע לא רק מכך שהבנקים הם גופים גדולים יותר מאשר נותני שירותי המטבע, אלא גם, בין היתר, מכך שבעוד שעל נותני שירותי מטבע לא ניתן עיצום כספי על כל הפרה בנפרד, ועדות עיצומים אחרות, כגון זו של המפקח על הבנקים מטילות עיצום כספי על כל הפרה בנפרד ובכך מגדילות את סכום העיצום.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו מ-8.11.09 כי "הצגת סכום ממוצע [ההדגשה במקור] של 50 אלף ש"ח, אינה מביאה בחשבון כלל את כל ההיבטים בהם מחויבת הוועדה להתחשב בעת קבלת ההחלטה... הוועדה, כבר בתחילת שנת 2009, שקלה להחמיר את הענישה בנושא ולנסות להשוות אותה לוועדת העיצומים האחרות, כל זאת מבלי לבטל את שיקול דעתם של חברי הוועדה. תוצאותיו של שינוי זה כבר הובאו לידי ביטוי בין היתר בהחלטות אותם קיבלה הוועדה בשנה האחרונה. כך למשל, הוטלו קנסות בסכומים של 500,000 ש"ח ו-900,000 ש"ח על נותני שירותי מטבע שהם תאגידים".

הרשות לאיסור הלבנת הון מסרה בתשובתה מ-22.11.09 כי "ניתן להטיל עיצום על כל הפרה בנפרד, ואין כל שוני בין הדין הנוהג ביחס להליך ועדות העיצומים כנגד התאגידים הבנקאיים או כל גוף פיננסי אחר לבין ההליך על נותני שירותי מטבע. מקור הסמכות להטלת עיצום כספי זהה לכל הסקטורים המדווחים ולפיכך בהכרח הדין זהה".

ועדות העיצומים סוברניות לשקול את גובה העיצומים בכל עבירה ועבירה בהתאם לנסיבותיה. יחד עם זאת מצב בו שתי ועדות עיצומים הפועלות מכח אותם דינים ודנות באותם סוגים של עבירות מטילות קנסות שונים, עלול להוביל גורמים עבריינים להעתיק את זירת פעולתם למגרשה של ועדת עיצומים שבה הענישה מקלה יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה על ועדת העיצומים לתת את דעתה בעניין זה ובכלל זה לבחון את האפשרות להטיל עיצום על כל עבירה בנפרד, בלי לפגוע בשיקול דעתה לקבוע את גובה העיצום בהתחשב בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה³⁹.

נותני שירותי מטבע ופעילויות נוספות

הפיקוח על שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות

נותני שירותי מטבע לא מעטים עוסקים גם בהלוואות חוץ-בנקאיות⁴⁰. לעתים מתבצע ניכיון צ'קים על ידי הפקדת צ'ק דחוי אצל נותני שירותי מטבע בסכום מסוים ותמורתו ניתן מיידית סכום נמוך יותר במזומן. ניתן לראות באותה פעולה אף הלוואה חוץ-בנקאית: הסכום שאותו מלווה נותן השירותים הוא הסכום הניתן במזומן, הסכום המוחזר הוא זה הרשום בצ'ק הדחוי, וההפרש ביניהם הוא הריבית.

יש שני חוקים האמורים להסדיר תחום זה: חוק הריבית, התשי"ז-1957 (להלן - חוק הריבית) וחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק הסדרת הלוואות).

39 בנושא היעדר אמות מידה עקיבות להטלת עיצומים כספיים בקרב המפקחים ראו דוח מוניבל, פסקה 468.

40 מדובר במתן הלוואות ישירות ולא בהלוואות המתבצעות באמצעות הנפקת איגרות חוב.

חוק הלוואות חוץ-בנקאיות מבוסס על אכיפה אזרחית (כלומר על הגשת תביעות מצד האזרחים לבתי המשפט), והרשויות אינן מוסמכות להתערב בעקבות הפרת החוק. פנייה לבתי המשפט מחייבת השקעת זמן ומשאבים שלרוב אינם מצויים בידי הלווים החלשים. יתרה מזו, הלווים מהססים לעתים לפנות לבית המשפט לנוכח גילויי האלימות והשמעת האיומים מצד המלווים. יצוין כי בעבר הוגבלו גובה עלות האשראי ושיעור ריבית הפיגורים הלוואות עד סכום של 25 אלף ש"ח בלבד, אך הסכום הועלה למיליון ש"ח בשנת 2007.⁴¹

אמנם לפי חוק הריבית אפשר להטיל סנקציות פליליות על מפרי החוק בגין חריגת ריבית, למשל להטיל קנס בסכום גדול פי חמישה מסכום הריבית המופרזת,⁴² אך הצו שקבע שר האוצר⁴³ בהתאם לסמכותו בחוק הריבית⁴⁴ אינו מגביל את שיעורי הריבית במלוות לא צמודים וכן במלוות צמודי מט"ח⁴⁵. כמו כן, כמעט שאינה מתבצעת אכיפה פלילית של חוק הריבית⁴⁶. עברות לפי חוק הריבית אינן מסוגלות כעברות מקור⁴⁷ לעניין חוק הלבנת הון ולחוק ארגוני פשיעה⁴⁸, ולפיכך אי-אפשר להשתמש בסנקציות הפליליות מכוח חוקים אלה.

עוד יצוין כי כיום אין כל תנאי סף לעוסקים בהלוואות חוץ-בנקאיות, ולכן גם גורמים שלהם עבר פלילי חמור יכולים לעסוק בתחום בלא הגבלה.

מן האמור לעיל עולה כי בתחום זה אין פיקוח מתאים⁴⁹. עניין זה בעייתי בשלושה מישורים⁵⁰: (1) במישור הצרכני: בשוק מסוג זה חשוב להגן על לווים חלשים מפני מלווים חזקים. (2) במישור של המלחמה במחוללי הפשיעה: דפוס פעולה של ארגוני הפשיעה הוא מתן הלוואות בריבית גבוהה, שלעיתים חורגת מן המותר בחוק. כדי לגבות את החוב המגיע להם נוקטים ארגוני הפשיעה פעולות לא חוקיות כגון איומים ואלימות⁵¹. (3) במישור של הלבנת הון: ההלוואות החוץ-בנקאיות עלולות לשמש אמצעי נוח לפעילות של הלבנת הון.

-
- 41 תקנות הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (קביעת סכום לענין סעיף 15(ב)(1) לחוק), התשס"ז-2007.
- 42 סעיף 7 לחוק הריבית.
- 43 צו הריבית (קביעת שיעור הריבית המכסימלי), התש"ל-1970.
- 44 סעיף 3 לחוק הריבית.
- 45 ראו רע"א 5777/04 מרנן נ' רודריגז, פ"ד נט(1), 420, בפסקה ג להחלטתו של השופט רובינשטיין.
- 46 ראו פרוטוקול של ועדת החוקה, חוק ומשפט מ-8.10.07, בו ציין ראש חוליית הלבנת הון במשרד לביטחון פנים: "עשיתי בדיקה לגבי השימוש בחוק הריבית. מצאתי שבמהלך עשרות השנים האחרונות היו 2 תיקים שהגיעו לבית המשפט". בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצאו רק שני מקרים בשנות השישים של המאה העשרים שבהם דן בית המשפט באישום שהתבסס על חוק הריבית.
- 47 חוק איסור הלבנת הון חל על פעולות בכספים או רכוש שהופקו במישרין או בעקיפין מעבירה שהוגדרה בחוק כעבירת מקור, או ששימשה לביצועה של אותה עבירת מקור או אפשרו אותה וכן על פעילות ברכוש או מסירת מידע כוזב במטרה שלא יהיה דיווח, או שיהיה דיווח בלתי נכון לרשות. רשימה סגורה של עבירות המקור מובאת בתוספת הראשונה לחוק. הרשימה כוללת עבירות רבות המאפיינות פשיעה חמורה לרבות אלימות, עבירות רכוש, סמים וטרור. נוסף על אלה כלולות ברשימת עבירות המקור גם עבירות על חוק ניירות ערך, עבירות המרמה, ועבירות רישום כוזב במסכמי תאגיד.
- 48 חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003.
- 49 דוח מוניבל אף הוא מצביע על לקונה בתחום זה בפסקאות 46, 363, 499.
- 50 "הקונטציה השלילית הנלווית לעתים למונח 'שוק אפור' מקורה, ככל הנראה, במערך הגביה הנוקשה המאפיין, לעתים, את השוק, ובעובדה שלעתים נמכר החוב, בניכיון, לגופים אחרים, שאינם מהווים חלק מהפעילות המקורית, והם שדואגים בסופו של דבר לפירעונו. לעתים מרחפת שאלה סביב מקורות המימון העומדים לרשות הגופים הנותנים לציבור הלוואות חוץ בנקאיות, ולעתים אפשר לתמוה מאין צברו גופים אלה את ההון הנדרש לשם פעילות פיננסית בהיקפים גדולים. מכל מקום, אין ספק כי פיקוח ורישוי של גופים אלה יכול לסייע באיתור עבירות של הלבנת הון" (יעל גרוסמן ורוני בלקין, איסור הלבנת הון הלכה למעשה [2006], עמ' 313-314).
- 51 ראו למשל את דפוס הפעולה המשתקף בבקשת הסגרתם של האחים אברגיל לארצות הברית ב"ש (ירושלים) 5368/08 היועץ המשפטי לממשלה נ' יצחק אברגיל ואח' (תקדין).

לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח חשיבות המלחמה בהלבנת הון ובפשיעה המאורגנת, לנוכח הצורך להגן על הנוקמים להלוואות מסוג זה ולנוכח המגבלות שבהפעלת סנקציות פליליות על פי הדינים שפורטו לעיל, מן הראוי שמשרד האוצר והרשות להלבנת הון יבחנו את הצורך לזום שינויי חקיקה בתחום ההלוואות החוץ-בנקאיות, לרבות פיקוח על אלה הניתנות באמצעות נותני שירותי מטבע. יודגש כי רק שילוב של פעולות בתחום החקיקה, הפיקוח והאכיפה, יש בו כדי לקדם את המאבק בהלבנת הון ובפשיעה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה: "אין ספק כי במצב הנורמטיבי אין מענה ראוי לתופעת 'שוק אפור', ובהחלט היה מן הראוי לתת מענה חקיקתי, שיכלול עבירות פליליות וסנקציות משמעותיות יותר מהמצב הקיים היום. הוחל במהלך לתיקוני החקיקה מתאימים דבר המצריך תיאום של כל הגורמים הרלוונטיים".

זירות מסחר חלופיות

במועד סיום הביקורת פעלו בישראל כ-20 זירות מסחר המאפשרות למשקיעים לסחור מול מפעילי הזירה במגוון מוצרים פיננסיים ובהם מטבע חוץ. הפעולות המתבצעות בזירות אלה בתחום המט"ח יכולות להביא את בעלי הזירה להיכנס לגדר של נותן שירותי מטבע.

באוגוסט 2004 מינה יו"ר רשות ניירות ערך דאז, מר משה טרי, ועדה שמטרתה לבחון את פעולתן של זירות חלופיות למסחר בניירות ערך בישראל. בפברואר 2006 פרסמה הוועדה את מסקנותיה. הוועדה התייחסה למציאות קיימת, שלפיה פעולות בישראל כמה זירות מסחר, שרק אחת מהן, הבורסה לניירות ערך בתל אביב, מוסדרת ומפוקחת באופן מלא. חלק מהזירות מפגישות ישירות קונים ומוכרים משני הצדדים, ואילו בזירות אחרות מתבצעות הפעולות מול הזירה.

הוועדה הציעה לאפשר את פעולתן של זירות מסחר חלופיות שיעמדו בתנאים מסוימים. רשות ניירות ערך הכינה הצעת חוק אשר הפנימה את עיקרי ההמלצות. ההצעה, שהתייחסה לשני סוגי זירות המסחר, אושרה על ידי מליאת הרשות בנובמבר 2007. הערות הציבור שהתקבלו לגבי ההצעה חידדו את הצורך בהסדרה שלמה ומיוחדת של תחום הברוקר-דילר, ולא באופן עקיף באמצעות הסדרת הזירות. לפיכך קידמה רשות ניירות ערך הצעת חוק שתסדיר רק את תחום הזירות שמבצעות פעילות ישירה מול הלקוחות⁵². הצעה זו הועברה להערות הציבור רק במאי 2009, כחמש שנים לאחר מינוי הוועדה ויותר משלוש שנים לאחר פרסום מסקנותיה.

רשות ניירות ערך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2009 כי הצעת החוק המחודשת של הרשות בנושא זירות מסחר הועברה למשרד האוצר אשר פרסם בסמוך למועד מסירת התשובה את הצעת התיקון כ"תזכיר". עוד ציינה הרשות כי אופן טיפולה בנושא זירות המסחר "ביטא יוזמה מיוחדת של הרשות והיה ועודנו אחראי וענייני. הרשות לא שקטה על שמריה בשום שלב ולא נרתעה מטיפול בנושא למרות מורכבותו ולמרות שמרכיבים עיקריים בתחום הפעילות אינם מצויים כלל בתחומי אחריותה".

במסגרת ההצעה מונה רשות ניירות ערך כמה בעיות המאפיינות את פעילותן של הזירות, ובהן: התאמת כשירות הלקוחות למסחר, השימוש בכספי הלקוחות אינו מפוקח, קיים חשש ליציבותן של הזירות, העדר קריטריונים לרישום נגזרים⁵³ למסחר בזירה. לנוכח הבעיות הציעה הרשות להסדיר את פעילותן של הזירות בשלושה היבטים עיקריים: הבטחת סטנדרטים של הגינות מסחרית וקיומם של עקרונות מסחר הוגנים; קביעת כללים לגבי תוכן והיקף המידע שזירות אלו יספקו ללקוחות;

52 בד בבד פועל סגל הרשות לגיבוש הצעה נפרדת אשר תעסוק בכלל המתווכים הפיננסיים.

53 נגזרים הם מכשירים פיננסיים שערכם נגזר מנכס אחר.

הבטחת יציבות הזירות. עוד נמצא כי מאחר שאין שום גוף המפקח על הפעילות בזירות אין שום נתונים בדבר היקף הכספים המושקע בהן.

לדעת משרד מבקר המדינה יש חשיבות רבה ביוזמת רשות ניירות ערך להסדרת המסחר בזירות החלופיות במהירות. על הרגולאטורים השונים לפעול במשותף להסדרת זירות המסחר בהן נסחרים מוצרים שאינם נכנסים לגדר ניירות ערך. במסגרת ההסדרה יש, בין היתר, לבחון גם את הפיקוח שיוטל למניעת הלבנת הון ומימון טרור באמצעות זירות אלה. בעניין הגופים המשמשים כזירות מסחר וכנותני שירותי מטבע כאחד יש צורך לקבוע כיצד ועל ידי מי ייעשה הפיקוח בתחומים אלה.

סיכום

יש חשיבות רבה לפיקוח על נותני שירותי מטבע הרשומים והלא רשומים כאחד. בין היתר, לנוכח החשש שהכספים הרבים המתגלגלים בתחום זה עלולים לשמש להלבנת הון או למימון טרור ולנוכח הקשרים שלעתים קיימים ביניהם לבין עולם הפשע. הממצאים שמעלה דוח זה מלמדים שתחום זה אינו מפקח ומוסדר דיו וכי אין די באמצעי האכיפה הקיימים, בייחוד ביחידה לנותני שירותי מטבע במשרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשויות הפיקוח והאכיפה לתת לנושא את העדיפות הראויה, ולפעול תוך שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגופים הנוגעים בדבר לרבות משרד האוצר והרשות לאיסור הלבנת הון - כדי להבטיח פיקוח נאות על נותני השירותים ואכיפה ראויה. כמו כן יש לפעול להסדרת שווקים נוספים שבהם אין פיקוח כלל, כגון תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות וזירות המסחר החלופיות, הפרוצים להלבנת הון ולפעילות גורמים עבריינים.