



הצוות הבין-משרדי

לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי

תוכן עניינים

5	1. תקציר מנהלים
5	א. רקע כללי לפעילות הצוות
7	ב. תמצית עיקרי המלצות הצוות
9	2. רקע ותיאור הבעיות המרכזיות שהועלו בידי הצוות
9	א. תיאור תופעת השוק השחור
10	א2. בעיית המזומנים והשלכותיה
15	ב. פעילות הנש"פים וחלקם בכלכלה השחורה
17	ג. חשבוניות פיקטיביות ותפקידן בכלכלה השחורה
17	ד. סוגיית נגישות המערכת הבנקאית לחברה הערבית
23	3. פירוט המלצות הצוות
23	א. המלצות לצמצום תופעת ההחזקה והשימוש במזומן
29	ב. המלצות לחיזוק כלי האכיפה כנגד פעילות נותני שירותים פיננסיים מוסדרים
31	ג. המלצות למיגור תופעת החשבונות הפיקטיביות
33	ד. המלצות כלליות להידוק האכיפה וההתרעה כנגד פעילות השוק השחור
35	ה. הצעות לבחינה להמשך באמצעות צוותים ייעודיים

הנדון: המלצות הצוות למיגור הפשיעה הכלכלית בחברה הערבית - חלק ראשון

נכבד,

אני מתכבד להגיש לך את חלקו הראשון של המלצות הצוות הנ"ל אותו מיניתי בתאריך 1.11.21.

כזכור הצוות בראשותי הקים צוות משנה בראשות החשב הכללי מר יהלי חוטנברג אשר עליו הוטלה המשימה למצוא פתרונות לכשל השוק בתחום האשראי למגורים בחברה הערבית. צוות זה עתיד לסיים את עבודתו בעוד כחודשיים.

במהלך עבודת הצוות נחשפנו לתופעות נרחבות של הפשיעה ואף השתתפנו בכמה "מבצעים" משותפים לאנשי רשות המיסים והמשטרה על יחידותיה השונות. כמויות המזומן המשמשות את משפחות הפשע הינן בלתי נתפסות.

אשר לדוח המוגש לך כעת: בדוח שורה של המלצות, בדרך כלל יש לגביהן הסכמה רחבה להוציא המלצה אחת בנוגע אליה דעות חברי הצוות נחלקו כפי שמפורט בדוח, הנוגעת לשאלה מהו כלי המדיניות המתאים להתמודדות עם החזקת מלאי מזומנים גדול בידי גורמים עברייניים - תופעה שאין חולק כי הפסקתה נחוצה למלחמה בפשיעה בכלל ובזו המאורגנת בפרט.

החתום מטה סבור שיש להטיל מגבלות חריפות לרבות איסור מוחלט על החזקת מזומן בסך העולה על 200 אלף ש"ח למשק בית. עוד אני סבור וכמוני חברים נוספים, כי יש להטיל חובת דיווח על החזקת מזומנים בסך העולה על 50 אלף ש"ח.

המלצה משמעותית נוספת אשר אינה שנויה במחלוקת נוגעת לתופעת החשבוניות הפיקטיביות, והיא תחול בענפים הבעייתיים העיקריים: תחומי שירותי כח האדם לרבות שירותי ניקיון, שמירה ואבטחה, ושירותי עבודות בנייה. ההמלצה תוביל לכך שהמשלם הוא זה אשר יוציא את החשבונית. המלצה זאת נועדה להתמודד עם תופעה פסולה רחבה של חשבוניות פיקטיביות והיא תקפה לכל חלקי החברה הישראלית. יש לציין שהיא תהיה אפקטיבית עוד יותר עם השלמת הדיגיטציה של המהלך הזה.

מקור מרכזי לפעילות לא חוקית הוא נתני השירותים הפיננסיים (נש"פים) עליהם אנחנו ממליצים להדק את הפיקוח והבקרה תוך שימוש ביכולות של הרשות למניעת הלבנת הון (רשלא"ה).

המלצות נוספות מפורטות בעבודה המוגשת לך.

אני מציע כי תיזום בהקדם דיון עם הדרגים הבכירים אשר בו תוכרע בין היתר המחלוקת בעניין המזומן-נושא בו אנחנו מציעים לנקוט חקיקה חדשנית בבחינת אור לגויים.

אני מודה לך על האמון אותו קיבלתי ממך ועל הסיוע המבורך בעבודת הועדה.

בברכה,
רם בלינקוב

דברי פתיחה מאת סגן השר לביטחון פנים, יואב סגלוביץ'

דו"ח זה מסכם עבודה אינטנסיבית ומקיפה, שנעשתה בלוחות זמנים קצרים, ללא ויתור על דיוני עומק שכללו את כלל הגורמים, בניצוחו של מנכ"ל משרד האוצר מר רם בלינקוב. המנכ"ל ניהל את עבודת הצוות ביעילות, באכפתיות ומתוך כוונה עמוקה להגיע למסקנות ישימות ואפקטיביות שיביאו לשינוי במצב הקשה של הפשיעה בחברה הערבית בישראל.

בנוסף, אני מבקש להודות לכל חברי הצוות על ההירתמות, המקצועיות והמחויבות להובלת שינוי חשוב זה למיגור תופעת השוק השחור בישראל.

בברכה,
יואב סגלוביץ'

1 תקציר מנהלים

א | רקע כללי לפעילות הצוות

1 החלטה 549 של הממשלה ה-36, "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות החברה הערבית" (2022-2026) (24.10.2021)

בשל התגברות מקרי הרצח והאלימות הנובעים כתוצאה מגורמי הפשיעה בחברה הערבית, ובמטרה להביא למיגורם, התקבלה החלטת ממשלה 549 מיום 24.10.2021 שעניינה תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026 (להלן - החלטה 549). בין היתר, החלטת 549 הטילה על רשות המסים להשתתף במאמצי האכיפה לטיפול בפשיעה בחברה הערבית, תוך ציון מפורש בין היתר של הצרכים הקיימים לצמצום החזקת מזומן ותופעת השימוש בחשבונות פיקטיביות.

בין הסעיפים שהתקבלו בהחלטה, צוין בסעיף 4 כי על סגן השר במשרד לביטחון פנים לתכלול מבצע חירום אשר בין היתר יכלול "קידום הליכי חקיקה נדרשים, וקידום מהלכים נוספים שיהיה בהם לסייע לצמצום הפשיעה, וביניהם צמצום תופעת החדירה של גורמי פשיעה למכרזים ברשויות המקומיות, תופעות הנוגעות לפשיעה בשוק האפור, שימוש במזומן ועוד".

בהמשך לכך בסעיף 5 צוין כי "בתקופת מבצע החירום, סגן השר במשרד לביטחון פנים יקים וינהל צוותי עבודה בין-משרדיים ייעודיים לטיפול חירום בסוגיות כאמור בסעיף 4 לעיל".

בהתאם להחלטת הממשלה, סגן השר לביטחון פנים יואב סגלוביץ מינה ב-1.11.21 את מנכ"ל משרד האוצר, רם בלינקוב, לעמוד בראש צוות בין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי (להלן - הצוות). במקביל, מינה סגן השר את חברי הצוות הבאים (לפי סדר הא-ב):

הצוות מבקש להודות לכל מי שהיה שותף וסייע במלאכת הכנת הדו"ח, על כל העבודה הרבה הכרוכה בכך, ותוך עבודה מאומצת לעיתים גם עד השעות הקטנות של הלילה.

בכלל זה:

משרד האוצר:	משרד המשפטים:	רשות המסים:	בנק ישראל:
אסי מסינג	רוני טלמור	ניר מקלר	רוגן ניסים
יובל צפירי	נעמי אברהם	אפרת ריץ קופמן	יואב סופר
נתנאל אשרי	טובי הריס	הילה גרטי	ואורלי הר ציון
אפרת תבור-שני	לילך ווגנר	שי דותן	
רוני מר	אוראל שריקי בן צבי	אלישיב ממן	רשלא"ה:
מיכל עקביה	לירון נעים	מאיה לדרמן	
איתן ישראלי	אלעד סלומינסקי		
	רן בן-משה	משטרת ישראל:	
		אלישע קונן	
		לילך שמפר וינרב	

מר איתי טמקין

סגן הממונה על התקציבים

מר אלי טובול

סגן בכיר לממונה על שוק ההון, נותני שירותים פיננסיים

מר אנדרו אביר

המחנה לנגיד בנק ישראל

מר חסאן טאופרה

ראש הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית

מר יהלי רוטנברג

החשב הכללי

תני"צ יואב תלם

סגן ראש אגף המודיעין והחקירות במשטרת ישראל

עו"ד מאיר לוין

המחנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

מר ערן יעקב

ראש רשות המסים

ד"ר שלומית וגמן

ראשת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - רשלא"ה)

במקביל לכך, ומכוח החלטת ממשלה 550 מיום 24.10.2021 שעניינה התוכנית הכלכלית לצמצום הפערים בחברה הערבית עד לשנת 2026,² הצוות החליט על הקמת צוות משנה בראשות החשב הכללי לבחינת שוק המשכנתאות בחברה הערבית, במטרה להגיש המלצות אשר יביאו לעמידה ביעד החלטת הממשלה של הכפלת שיעור נוטלי המשכנתאות בחברה הערבית בחמש השנים הקרובות. מלבד החשב הכללי, צוות המשנה כולל גם את ראש הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, נציג מבנק ישראל ונציג מאגף התקציבים. המלצות צוות המשנה לעניין המשכנתאות יובאו תוך 60 יום לאישור הצוות הראשי ודווחו לממשלה כמתחייב מהחלטת הממשלה. נציין כי קיים ממשק בין עבודת שני הצוותים, שכן הרחבת הפעילות מול השוק הפיננסי על מגוון המוצרים שיש באמתחתו היא אחת מהכלים הבולטים להעברת הפעילות הכלכלית שמקיימים חלקים בחברה הערבית בשוק השחור אל תוך המערכת הפיננסית המוסדרת. בהתאם לכך, חלק מהמלצות דו"ח זה ייגעו גם להיבטים אלו.

מראשית הקמת הצוות ולאורך פעילותו, סגן השר סגלוביץ חזר והדגיש כי הממשלה מעוניינת להוביל שינוי משמעותי באכיפה ובמיגור הפשיעה, ועל כן סגן השר מצפה מהצוות להמליץ על פתרונות שיש באפשרותם לשנות את כללי המשחק ולהוביל מהלכים שוברי שוויון שיעזרו במיגור התשתית הפיננסית של ארגוני הפשיעה ומיגור השוק השחור המזין אותה.

ל"שוק השחור" שני חלקים: תופעת הפשיעה והכספים העומדים מאחוריה, בין אם באמצעות מימון הפשיעה ובין אם במסגרת תקבולי הפשיעה, ותופעת העלמת המס. לכל אחת מתופעות אלו מאפיינים משלה אך חשוב מכך - כל אחת מהן מזינה את השנייה ומסייעת בהסוואה של השני, בכך שנוצרת מערכת כלכלית אשר פועלת מתחת לפני השטח. משכך, ההתייחסות בדו"ח זה תהיה לשוק השחור על שני היבטיו וההמלצות שבו ייגעו למיגור שתי התופעות.

לאורך פעילות הצוות התגבשה ההבנה כי ניתן לזהות שלושה גורמים שלהם תרומה משמעותית לפעילות השוק השחור:

צורת ההתנהלות של חלק מנותני השירותים הפיננסיים (להלן - נש"פים) המזינה את תופעת המזומנים ואת השוק השחור הרוכב על גבה	התופעה הרווחת של הוצאות החשבונות הפיקטיביות	השימוש במזומן והיקפו הנרחב הקיים אצל שחקנים בשוק

נוסף על כל אלו עלה הצורך לייעל את שיתופי הפעולה בין גורמי האכיפה כנגד הפשיעה הכלכלית ואת העברות המידע ביניהם, וכן להעשיר ולהעמיק את ארגז הכלים הנמצא ברשותם, כך שיוכלו לתת מענה מיטבי לצורך מניעת התופעות שצוינו כמזינות את השוק השחור.

עוד עלה במסגרת פעילות הצוות, כי תנועת מזומנים ושווי מזומנים מוחץ לגבולות מדינת ישראל אל עבר ישויות בהן משטר הלבנת ההון רופף מקהה את המגבלות הקיימות כיום על מזומן ומאפשרת לעבריינים לממש את ההון הנצבר בידם בדרכים שאינן חוקיות.

על סמך הבנה זו, הצוות גיבש מספר המלצות במטרה להוביל לשינוי משמעותי באכיפה ולמיגור הפשיעה, בדרך של חתירה תחת התשתית הפיננסית של ארגוני הפשיעה והשוק השחור המשמש בסיס לפריחתם.

2 החלטה 550 של הממשלה ה-36, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.2021)

ב | תמצית עיקרי המלצות הצוות

ניתן לחלק את המלצות הצוות לשתי קטגוריות עיקריות: המלצות שעניינן צמצום תופעת ההחזקה והשימוש במזומנים והמלצות שעניינן חיזוק כלי האכיפה כנגד פעילות בשוק השחור. יובהר כי המלצות אמנם ניתנות על רקע התגברות תופעת הפשיעה בחברה הערבית, אך הן נכונות ותקפות לכלל האוכלוסייה ויובילו לחיזוק משטר מניעת הלבנת ההון ואכיפת הפשיעה במדינת ישראל.



המלצות לצמצום תופעת ההחזקה והשימוש במזומן

- **צמצום תופעת החזקת מלאי מזומנים בסכומים גבוהים**
הצוות הסכים על הצורך בעניין זה, אך נחלק בנוגע לפתרון הרצוי, כפי שמפורט בהמשך הדו"ח.
- **קידום מתווה לקליטת מזומנים במערכת הפיננסית**
מתווה לקליטת מזומנים במערכת הפיננסית תוך חידוד האיסור על סירוב בלתי סביר למתן שירותים בסיסיים ודרישה לניהול סיכונים מאוזן במערכת הפיננסית.
- **איסור על מוסד פיננסי לתת הלוואה במזומן בסכום העולה על 6,000 ש"ח**
ביטול החריג שנקבע בסעיף 2(ז) לחוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 (להלן - חוק צמצום השימוש במזומן), כך שגם על מוסדות פיננסיים מפוקחים יחול האיסור על מתן הלוואות במזומן, הקבוע בחוק לצמצום השימוש במזומן, וזאת בסכום העולה על 6,000 ש"ח ללקוח.



המלצות לחיזוק כלי האכיפה כנגד פעילות נותני שירותים פיננסיים מוסדרים

- **חיזוק חובות הדיווח של נותני שירותים פיננסיים מוסדרים (להלן - נש"פים):**
כיום סעיף 141א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] התשכ"א-1961 והתקנות מכוחו (להלן - פקודת מס הכנסה) מחייבים מי שחייב ברישיון לפי חוק שירותים פיננסיים מוסדרים להעביר דיווחים על לקוחות שמבצעים פעולות שונות בסכום של 50 אלף ש"ח ומעלה, לרבות פעולות בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה במהלך 30 ימים ופעולות בסכום של 120,000 ש"ח ומעלה במהלך רבעון. אולם הוראה זאת נקבעה כהוראת שעה שתסתיים בנובמבר 2022. הצוות מציע להאריך את הוראת השעה, ולבחון קביעתה כחובה קבועה וכן לתקן מספר נושאים בתחום זה בהתאם למטרות המפורטות בדו"ח.
- בכלל זאת, לצורך הגברת ההרתעה והענישה בנוגע להפרת חובת הדיווח האמורה - מוצע לבחון חיזוק של כלי האכיפה המינהלית בגין אי דיווח וכן לבחון קביעת עבירה פלילית, באמצעות תיקוני חקיקה.



המלצות למיגור תופעת החשבונות הפיקטיביות

- **טיפול בתופעת החשבונות הפיקטיביות:**
הצוות ממליץ על מענה הוליסטי בטווח הקצר ובטווח הארוך לתופעת חשבונות פיקטיביות בענפים השונים, אשר כיום מהווה סיכון ניכר לביצוע עבירות מס.



המלצות כלליות להידוק האכיפה וההרתעה כנגד פעילות השוק השחור

- **הרחבת קבלת המידע שבידי גורמי האכיפה:**
הצוות ממליץ על תיקונים מיידיים הנדרשים לצורך ייעול האכיפה, כמפורט בהמשך הדו"ח.
- **הגברת האכיפה וההרתעה בגין עבירות מס:**
מוצע לבחון התאמות ושינויים בקנסות ועיצומים כספיים שונים בתחום המס, כמפורט בהמשך הדוח, באופן שסייע בשיפור יכולת ההרתעה והאכיפה של רשות המסים, ויסייע במלחמה בהון השחור.

2

רקע ותיאור הבעיות המרכזיות שהועלו בידי הצוות

כפי שהוזכר, לדאבון לבנו בשנים האחרונות אנחנו עדים למספר הולך וגובר של מקרי רצח ואלימות בחברה הערבית שמקורם בגורמי פשיעה, אשר התחזקו במרוצת השנים. בין הגורמים לכך, ניתן להצביע גם על גורמים כלכליים שמקורם בשוק הפיננסי השחור, המשולב בפשיעה ואשר מזין אותה. עבודת הצוות הצביעה על שלושה גורמים מרכזיים שעומדים ביסוד שוק שחור זה: השימוש במזומן והיקפו הנרחב הקיים אצל שחקנים בשוק, צורת ההתנהלות של חלק מהנש"פים והתופעה הרווחת של הוצאת החשבונות הפיקטיביות. סביב שלושת אלה עלתה ההבנה כי כלי האכיפה והענישה הקיימים בידי גורמי האכיפה אינם מספקים, וצורת אכיפתם לוקה בהעדר יעילות והרתעה.

1.א | תיאור תופעת השוק השחור

רקע לתופעת המזומן

3 המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, יולי 2020

4 בש"פ 333/21 אבו ג'אבר נ' מדינת ישראל (18.4.2021)

5 בעבירה של העלמת מס לפי סעיף 220 לפקודת מס הכנסה, שאינה קשורה בעבירת הלבנת הון

בעיית היקף המזומן בחברה הישראלית בכלל והחברה הערבית בפרט, הוזכרה במספר צוותים ומחקרים לאורך השנים ולאחרונה השיח בנושא זה גובר בהקשר לגידול המשמעותי בפשיעה בחברה הערבית. ביולי 2020 ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (להלן - ועדת המנכ"לים)³, הגישה את המלצותיה להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, ובה צוין כי "פעילותם של גורמי הפשיעה בחברה הערבית היא בראש ובראשונה מפעל כלכלי אדיר ממדים... השמן בגלגלי המפעל הינו הכסף המזומן אשר מאפשר לקיים את הפעילות הרחוק מעיני הרשויות". בהמלצות ועדת המנכ"לים נקבע כי קיים קשר חזק בין פעילות של השוק השחור בחברה הערבית, שמבוסס מן הסתם על כסף מזומן, לבין תופעות של אלימות ופשיעה, וכי על מנת להפחית את ממדי הפשיעה והאלימות יש לצמצם את מלאי המזומנים בשוק עד כמה שניתן.

כחלק מהמאמצים לצמצום השימוש במזומן נעשו בשנים האחרונות מספר מהלכים, ביניהם הגבלת סכומי העסקאות במזומן, ניסיון להסדרת שוק הנש"פים, מבצעי אכיפה שונים ועידוד מעבר לאמצעי תשלום מתקדמים. בכלל זה, החוק לצמצום השימוש במזומן אוסר על יחידים ועוסקים לתת או לקבל תשלומים במזומן מעל לרפים הקבועים בחוק (החל מאוגוסט 2022 - 6,000 ש"ח בעסקאות עם עוסקים ו-15,000 ש"ח בעסקאות בין יחידים, למעט רכישת רכב ע"י יחיד שאינו עוסק שיוותר 50 אש"ח), בכפוף לחריגים מצומצמים.

עם זאת, חשוב לציין כי אין היום כל מגבלה על החזקת מזומן ולמרות שהשימוש מוגבל, אדם יכול להחזיק במלאי סכומי כסף גדולים גם אם דגל אדום מתנוסס עליהם. בנוסף, המצב החוקי כיום, אשר אינו מאפשר לתפוס כסף מזומן שנמצא בביתו של חשוד בעבירת מס⁴, פוגע ביכולת גורמי האכיפה לבצע את עבודתם למיגור הפשיעה.

לשם הדגומא, במצב בו למשטרה יש מידע על החזקת נשק שלא כדין ובמהלך הפשיטה נמצא סכום כסף מזומן בהיקף משמעותי באופן שמעורר חשד כי הכסף לא דווח ולא שולם בגינו מס⁵ - לא ניתן לתפוס את סכום הכסף כיום בחשד לעבירת המס, אלא ניתן לתפוס את הכסף רק אם יש יסוד סביר להניח, למשל, כי הכסף שימש לביצוע העבירה הקשורה בנשק שנמצא.

הצעות לבחינה להמשך באמצעות צוותים ייעודיים

במסגרת פעילות הצוות עלו מספר סוגיות והצעות שהצוות ראה בהן חשיבות, אך מתוקף אופיו של הצוות ופרק הזמן הקצר שעמד לרשותו לא קודמו במסגרת פעילותו. על כן, הצוות מצוין הצעות אלו וממליץ לקדם את בחינתן, כפי שיצוין בנוגע לכל אחד מהצעדים.

- הקמת ועדה בנושא דיגיטציה של מערך העברות המידע שנואספ בידי רשויות האכיפה לצורך מלחמה בהון השחור ובהלבנת הון: מומלץ להקים וועדה אשר תבחן את הנושא מבחינה אופרטיבית ומבחינה משפטית, לרבות אפשרות להקמת מאגר נתונים (Data lake), ואשר תגיש המלצות עם דרכי יישום מפורטות כמפורט בהמשך הדו"ח.
- הסדרת אכיפה ומניעת זליגת הון שחור לשטחי איו"ש: כחלק מההבנה כי קיימות תנועות הון ערות בין הכלכלה הישראלית לזו הפלסטינית, נוצר מצב בו העברת הון לשטחי איו"ש מקלה על עבריינים לחמוק מהדין הישראלי. הצוות ממליץ על הקמת צוות ייעודי לבחינת הנושא ולמציאת דרכים אשר יסתמו את הפרצות הקיימות כיום.



הצעות שהועלו במהלך פעילות הצוות ובשלב זה הוחלט שלא לקדם

- החלפת השטרות בפרק זמן קצר, וביטול שטר ה-200: בהתאם לסעיף 42(א) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010, הסמכות לקבוע את ערכם של שטרי הכסף שיוצאו נתונה בידי נגיד בנק ישראל, באישור המועצה המנהלית של הבנק ושל הממשלה. בהתאם לסעיף 45(א) לחוק זה, לנגיד בנק ישראל ישנה סמכות לקבוע בצו, באישור ועדת הכספים של הכנסת, בין השאר כי שטרי כסף מסוימים יחדלו מלהיות הילך חוקי בישראל. במסגרת דיוני הצוות הועלתה הצעה זו ככלי למחיקת ערכם של שטרות שהושגו שלא בדין ומוחזקים בידי גורמים עברייניים אך הוחלט שלא להתקדם עם הצעה זו, בעיקר עקב ההבנה כי המלצות הצוות יתמקדו בצמצום החזקת המזומן, צעד שלהערכת הצוות יוביל לתוצאה זהה עם עלות תקציבית, לוגיסטית וחברתית מצומצמת יותר.
- הנגשה לשונית בשפה הערבית במערכת הפיננסית: בשל קידום נושא זה במסגרת פעילות הוועדה הבין-משרדית להכלה פיננסית, בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד כרמית יוליס, והמשנה לנגיד בנק ישראל, אנדרו אביר, העוסקת בין היתר בקביעת המלצות מדיניות לפתרון האתגרים הקשורים בגישה לשיירות הפיננסיות בישראל, הוחלט שאין מקום לקבוע המלצה בעניין בשלב זה. וזאת על אף שחברי הצוות ראו חשיבות בנושא.



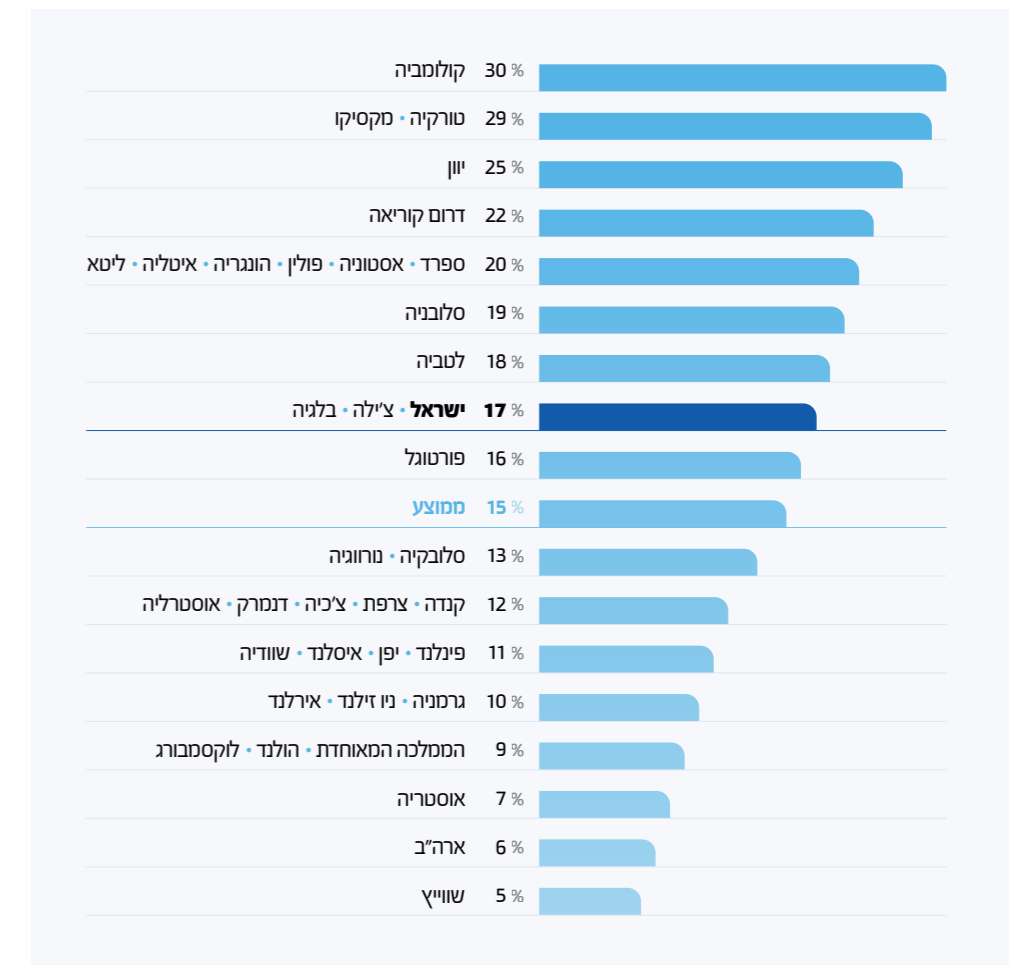
2.א | בעיית המזומנים והשלכותיה

1. היקף ההון השחור בישראל

"שוק שחור", "כלכלה שחורה" ו"כלכלת צל" (Shadow economy) הינם מונחים נרדפים שכפי שוועדת לוקר ציינה⁶, מציינים את אותו נתח בפעילות הכלכלית שאינו מופיע בנתונים על התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). מקובל להגדיר כלכלה שחורה כפעילות כלכלית המתבצעת מחוץ למסגרת החוקית של המדינה. ניתן לחלק את הכלכלה השחורה לשני סוגים עיקריים: סוג אחד, כספים שמקורם בפעילות בלתי-חוקית (בין שמדווחים לרשויות המס ובין אם לאו) וסוג שני, כספים שמקורם בפעילות חוקית אך שאינה מדווחת לרשויות המס. מטבע הגדרתה, קיים קושי להשיג מידע מדויק על היקפה של הכלכלה השחורה, וכל הנתונים על אודותיה מוגדרים כאומדן בלבד, משום שמעצם טבעה היא מתנהלת הרחק מעין הציבור וללא קיום נהלים סדורים אשר מאפשרים מעקב אחר פעילותה, משום שהעוסקים בה אינם מעוניינים לחשוף אותה ואת עצמם. על כן, קיימות רק השערות גנורות במגוון רחב של מספרים בנוגע להיקפה בהתאם לשיטות המדידה השונות שפותחו.

היקף ההון השחור בישראל מוערך לכל הפחות בעשרות מיליארדי שקלים בשנה. המודלים השונים להערכת ההיקף מציעים אומדנים בטווח רחב הנעים בין 6.6% ל-19% תוצר כולל בשנה ובשיטת האמידה.

בתרשים להלן, המציג את היקף התופעה בהשוואה בינלאומית סטנדרטית לפי שיטת MIMIC⁷, ניתן לראות כי בשנת 2015 מתוך 37 מדינות ההשוואה ישראל מדורגת במקום ה-14 מבין המדינות בעלות ההיקף ההון השחור הגבוה ביותר.



6 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי, 2014, עמ' 7

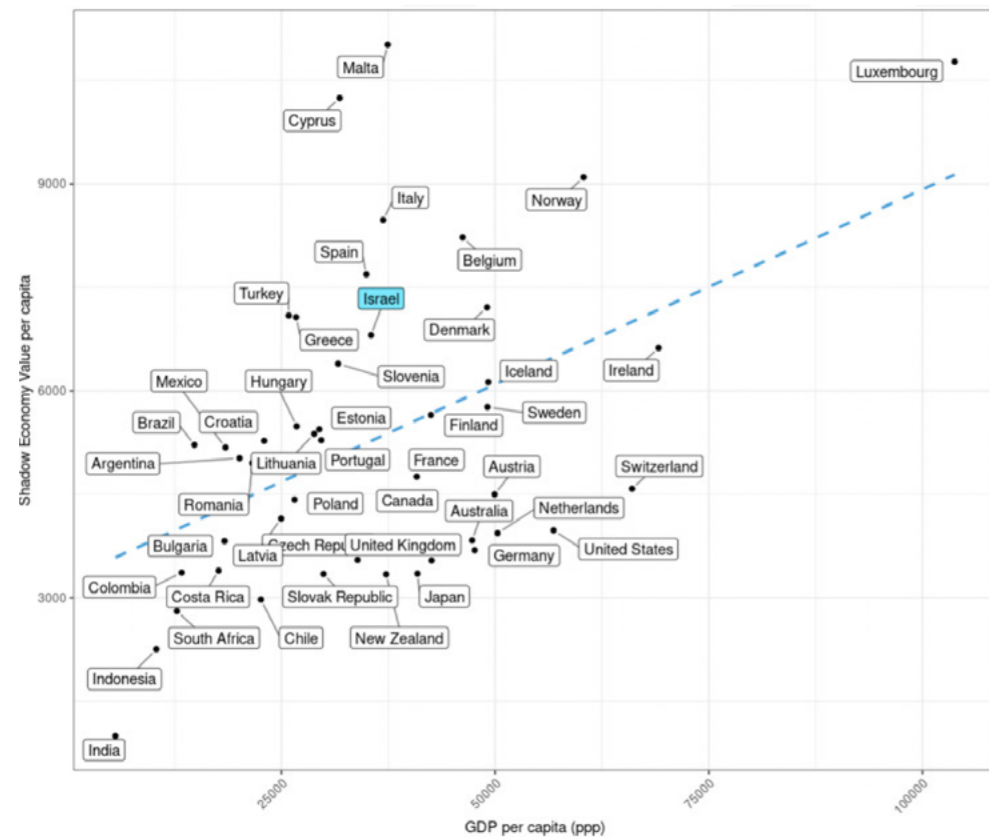
7 2019, Schneider and Medina. Shedding Light on the shadow economy: A global database and the interaction with the official one

תרשים 1

אחוז הכלכלה הנסתרת מתוך התמ"ג במדינות ה-OECD, 2015

בנוסף, בנייתו הקשר בין התמ"ג לנפש⁸ להיקף ההון השחור במדינה נראה כי ישראל נמצאת מעל קו המגמה. המשמעות היא שביחס לתוצר לנפש שלה, היקף ההון השחור גדול מהמגמה. ככל שהתמ"ג לנפש של מדינה גדול יותר והיקף ההון השחור נמוך יותר כך זה מטיב עם המדינה, דוגמאות לכך ניתן למצוא בשווייץ, הולנד, ארה"ב ועוד.

המחקרים והמודלים בעולם המנסים לבצע הערכה בנוגע להיקף תופעת ההון השחור נשענים על פרמטרים שונים, אך אחד הפרמטרים המשמעותיים שנבדק הוא השינויים בכמות ובפעילות במזומן וזאת בשל העובדה כי מזומן מקל על האפשרות להעלים הכנסות ולהתנהל מ"תחת לרדאר", "There are several versions of this model but the basic idea is that transactions in the "shadow economy" are entirely in cash". העובדה שהמזומן הוא אינדיקטור לגודל הכלכלה השחורה נובעת מההכרה המחקרית הקונצנזואלית לפיה המזומן הוא הכוח המשמעותי ביותר המניע את גלגליה. גם כאן, אין בדו"ח זה בכדי לחדש על מה שכבר צוין בדו"חות קודמים בנושא, ורק נביא כדוגמה את שצוין במפורש בדו"ח ועדת לוקר¹⁰: "השימוש במזומן הוכר בארץ ובעולם כגורם משמעותי המשפיע על הכלכלה השחורה, והוא מהווה את "הדלק" המניע את הכלכלה השחורה".



תרשים 2

היקף ההון השחור ביחס לתמ"ג לנפש

8 ניתוח אגף התקציבים במשרד האוצר בהתבסס על נתוני OECD

9 Measuring the non-observed economy, OECD

10 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי, 2014, עמ' 8

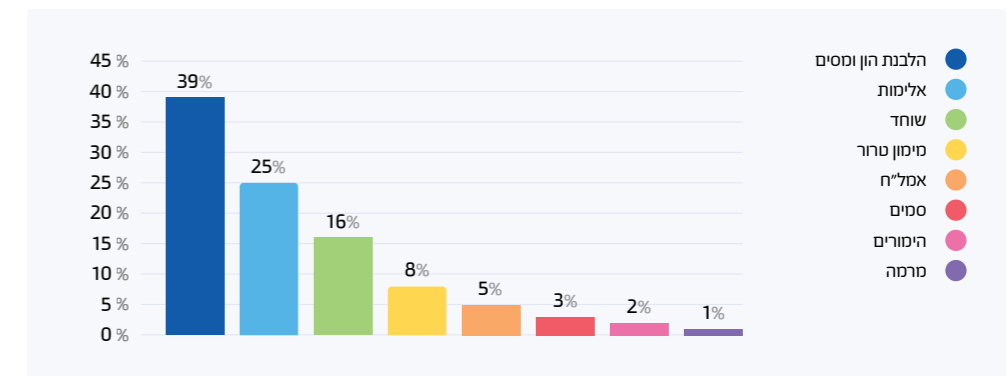
2. הקשר בין מזומן לפשיעה

מחקרים רבים מציגים קשר בין מזומן לפשיעה, מסקרים שנעשו באירופה עולה כי רק כ-33% מהמזומן משמש לפעילות לגיטימית¹¹, כאשר ההערכה היא ששאר המזומן מוחזק בבית או על ידי תושבי חו"ל, אך חלק מהותי כנראה משמש לפשיעה. ואכן בשילוב עם מחקר נוסף נמצא כי המדינות בעלות יחס המזומנים הגבוה ביותר (יוון, רומניה ובלגיה) הינן גם בעלות שיעור הון שחור גבוה ביחס לעולם¹². באיטליה, נמצאה התאמה בין יחס המזומן הגבוה לפשיעה מאורגנת, ובמחקר במיזורי, ארה"ב, נמצא כי ירידה במחזור המזומן הפחיתה את אחוזי הפשיעה במדינה¹³. נתון נוסף שנמצא הוא שהמסחר הלא חוקי בארה"ב וגם באירופה, מתבצע באופן שבו הכספים נאספים למקום מרכזי אחד, שם הכסף מומר לשטרות בסכומים גבוהים יותר (100,500 דולר) ומשם מועברים לסוחרים או מוחזקים במסתור¹⁴.

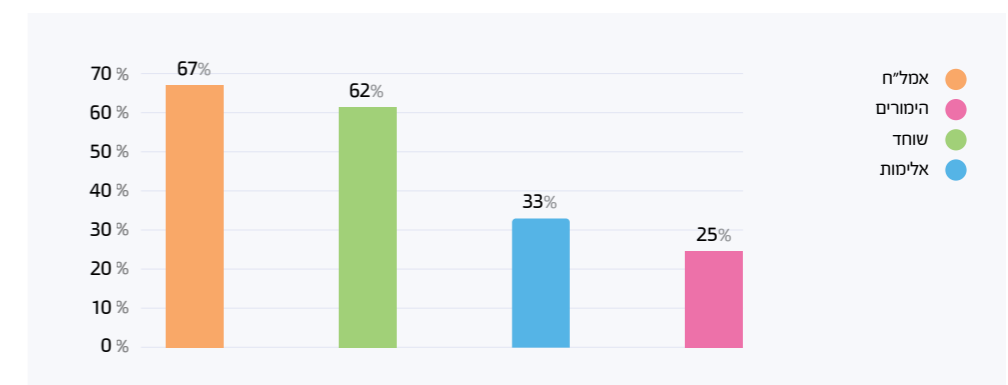
ממחקר ישראלי שנעשה בנושא עולה כי יש קשר הדוק בין פשיעה חמורה למזומן וכי בעוד אחוז העלמות המס מתוך ההון השחור יורד, אחוז הפשיעה מתוך ההון השחור בישראל עולה בשנים האחרונות. מנתוני המחקר, בשנים 2013-2016 נע שיעור הפשיעה מההון השחור בישראלי בין 54%-68%, ובשנים 2018-2019 האמיר ל-90%¹⁵.

3. פשיעה חמורה המתבצעת במזומן

בהמשך למחקרים והקשר שצוין לעיל בין מזומן לפשיעה, ניתן לראות כי שיעור ניכר מהמזומן שנתפס¹⁶ מיוחס לעבירות אלימות (סחיטה באיומים, הצתה ותקיפה), שוחד, ומימון טרור. כמו כן ברור כי למרות שבאופן יחסי שיעור המזומנים שנתפסו בהימורים ומרמה קטן לעומת עבירות אחרות, אין ספק כי מזומן הינו חלק אינהרנטי מעבירות אלו.



בנוסף, ניתן לראות כי בתיקי פשיעה חמורה סכומי התפיסות גבוהים יותר, כלומר - במסגרת ביצוען של עבירות אלו מעורב, באופן אופייני, מלאי מזומנים גדול יותר.



11 Cash, crime and anti-laundering, Riccardi and Levi, 2018

12 'Shadow Economy and Tax Evasion in the EU' (2015)

13 Less Cash, Less Crime, 2014

14 Drugs and Money: Managing the Drug Trade and Crime-Money in Europe (Routledge 2005)

15 הכלכלה הנסתרת בישראל, לביב שאמי, מכון טאוב, 2020 ראו הרחבה על אודות ממצאי מחקר זה בסעיף ד' להלן.

16 נתוני משטרת ישראל, תיקים שנפתחו בחברה הערבית, 2021

תרשים 3 תפיסות מזומן לפי סוג עבירה

תרשים 4 מסך התפיסות לפי סוג העבירה

4. היקף פעילות המזומן המשמש לפשיעה

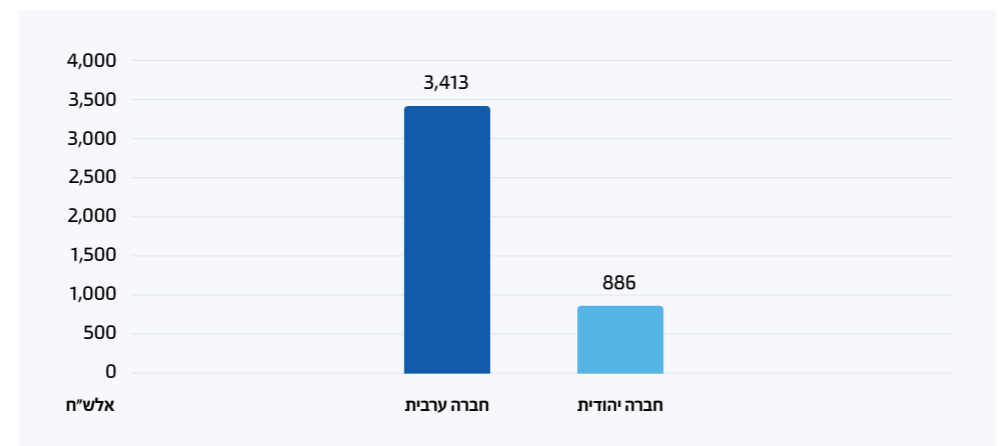
מזומן הינו אמצעי קשה לאיתור ובפרט בעודו משמש לפעילות פשיעה. עם זאת, מניתוח שמרני המתבסס על המחקר שהוצג בסעיף ב' לעיל עולה כי היקף פעילות המזומן המשמשת לפשיעה מוערך בכ-54%-68% מההון השחור בישראל, כלומר בין 8% ל-10% תוצר¹⁷. הניתוח מתבסס על מודל הביקוש למזומן המוצג במחקר ושיעור עבירות המוסר, המזהות יותר עם פעילות מזומן, מסך העבירות ועל הערכת היקפי ההון השחור במזרחי תוצר.

הערכה דומה עולה מניתוח נתוני תפיסת המזומן¹⁸ לפי סוג העבירה (תרשים 5), כאשר 61% מהמזומן נתפס בעבירות פשיעה שאינן קשורות במסים או הלבנת הון.¹⁹

5. שיעור ההון השחור והפשיעה בחברה הערבית גבוה משיעורו באוכלוסייה הכללית

מבחינת נתוני הפשיעה כפי שפורסמו על ידי משטרת ישראל²⁰ ובפרט העבירות בהן נתפס רכוש או מזומן, ובחיבור עם הנתונים שהוצגו לעיל, ניתן להעריך ששיעור מעורבות החברה הערבית בהון השחור בישראל נע בין 40%-50%, יותר מכפול מחלקה של אוכלוסייה זו בקרב האוכלוסייה הכללית.

בנוסף, ניתן לראות כי שווי התפיסות של מזומן ורכבים (המייצגים שווי מזומן) גבוה משמעותית בחברה הערבית, בהשוואה לחברה הכללית.



6. השפעת המזומן על העלמות מסים ופגיעה בהכנסות המדינה

אומנם עיקר עבודת הצוות מתמקדת בתופעת הפשיעה בחברה הערבית, אך עם זאת חשוב לציין שהעלמת המס באמצעות מזומן מתבצעת לא רק בעסקאות לא לגיטימיות ולצורכי פשיעה, אלא גם בעסקאות "לגיטימיות" במטרתן, אך עברייניות באופן ביצוען (אנשי מקצוע, קניות וכד'). נדגיש כי עבירות אלה אינן ייחודיות לחברה הערבית, וקיימות בקרב כלל האוכלוסייה בישראל. להעלמת מסים השפעות פסקאליות משמעותיות המוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. חשוב להדגיש כי עצם קיומה של כלכלה שחורה שנועדה להעלמת מס, הגם שאינה משמשת למטרות פשיעה חמורה, פוגע פגיעה קשה בכלכלה הישראלית ובעקרון השוויון בנטל המס בין האזרחים הנושאים בו.

17 על בסיס הערכה של 15% הון שחור מהתוצר

18 נתוני משטרת ישראל, תיקים שנפתחו בחברה הערבית, 2021

19 מתוך הנהגה מאוד שמרנית שעבירות אלה אינן קשורות לפשיעה

20 משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי, 2020

תרשים 5 שווי תפיסות מזומן ורכבים ל-100,000 איש

7. השלכות בנוגע לסוגיית החזקת מזומן בסכומים גבוהים

לאור העובדה שהחזקת המזומן בסכומים גבוהים עשויה לחזק הן פעילות פשיעה חמורה, והן פגיעה בשוויון בנטל המס, נמצא כי קיומם של סכומי מזומן גבוהים מהווה פוטנציאל לביצוע פעולות לא חוקיות באמצעותו ועשוי להיות אינדיקציה לביצוע בעבר, ובפרט פשיעה חמורה, כאמור. עם זאת, מזומן מהווה אמצעי תשלום לגיטימי ועליו להידרש לשאלת סכום החזקת המזומן הסביר והנורמטיבי.

מאחר והחוק לצמצום השימוש במזומן מגביל משמעותית את סכומי העסקאות הלגיטימיות באמצעי תשלום זה, אין אפשרות לגיטימית וחוקית לביצוע עסקאות בסכומים גדולים במזומן. משכך, צומצם באופן משמעותי השימוש הלגיטימי במזומן לשימוש שוטף לצריכה.

ההוצאה השנתית לצריכה החיצונית בישראל²¹ הינה כ-170,509 ש"ח למשק בית (ראו תרשים 3), על כן, גורמי מקצוע מעריכים כי סכום זה הינו "כרית בטחון" המאפשרת לאדם נורמטיבי להחזיק למשך תקופת זמן של שנה בעת משבר וללא כל הכנסה נוספת. נציין עוד, כי ההוצאה השנתית של האוכלוסייה הערבית והחרדית (הנטות יותר להשתמש במזומן) נמוכה בכ-5% כמו גם החיסכון השנתי (השלילי) (ראו תרשים 4), נתונים המעידים כי הסכום הנדרש נמוך מהאומדן המצויין.

משכך, סכום זה הינו אומדן שמרני לסכום המוחזק לצורך שימוש שוטף ולעת צורך, ולכן, מחד החזקה של סכום גבוה יותר עשויה להיות פוטנציאל לפעילות פשיעה ויתכן והיא מצביעה על שימוש לא לגיטימי במזומן זה, ומאידך הגבלות על החזקה של סכום גבוה מזה לא צפויה לפגוע במי שכוונתו להשתמש במזומן בצורה נורמטיבית. נוסף על כך, לצורך קבלת התייחסויות ועמדות הציבור בעניין הטלת הגבלות על החזקת מזומן, כפי שנשקלו לאורך פעילות הצוות, משרד האוצר הוציא קול קורא לציבור. הקול הקורא ביקש לשמוע מהציבור על היקף תופעת החזקת המזומן בידי הציבור, היקף תופעת החזקה של שווי מזומנים (כפי שפורטה בקול הקורא) ועל הקשיים בהפקדת מזומנים במערכת הבנקאית.²²

הקול הקורא פורסם בעברית ובערבית באתר משרד האוצר והופץ למגוון גופים ואנשים בידי חברי הצוות. לסיכום ההתייחסויות לקול הקורא, התקבלו שש התייחסויות כאשר רק אחת מהן הייתה ממוקדת בצורה ברורה לתוכן הקול הקורא, והיא התנגדה להטלת צעדים שנועדו להגביל החזקת מזומנים. ההתייחסות מטילה ספק במסקנת הצוות כי השימוש במזומן הוא בעל זיקה ברורה לפשיעה ומזין אותה. ההתייחסות²³ הועלתה לאתר הצוות.

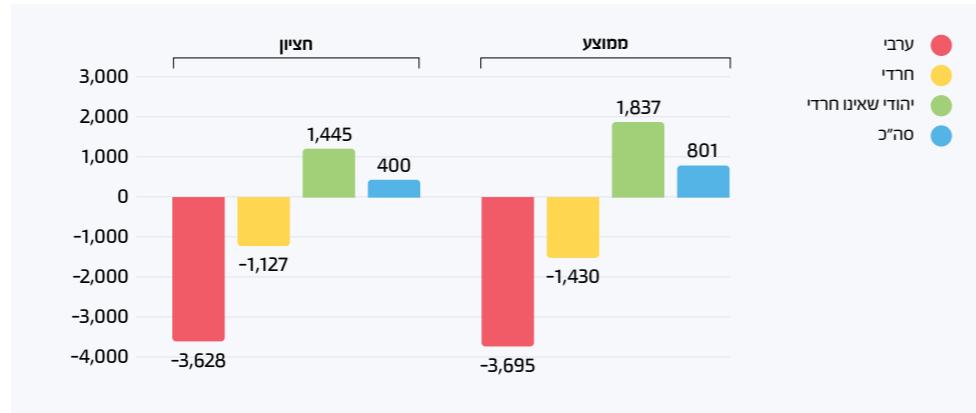
21 סקר הוצאות משק הבית, למ"ס, 2018

22 קול קורא לקבלת התייחסויות ועמדות הציבור בעניין הטלת הגבלות על החזקת מזומן הצוות הבין-משרדי לביטחון תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי:

https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/kol-kore-cache-holding

23 https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/inter_ministerial_examine_black_market

תרשים 7
חסכון חודשי למשק בית
לפי מגזר



ב | פעילות הנש"פים וחלקם בכלכלה השחורה

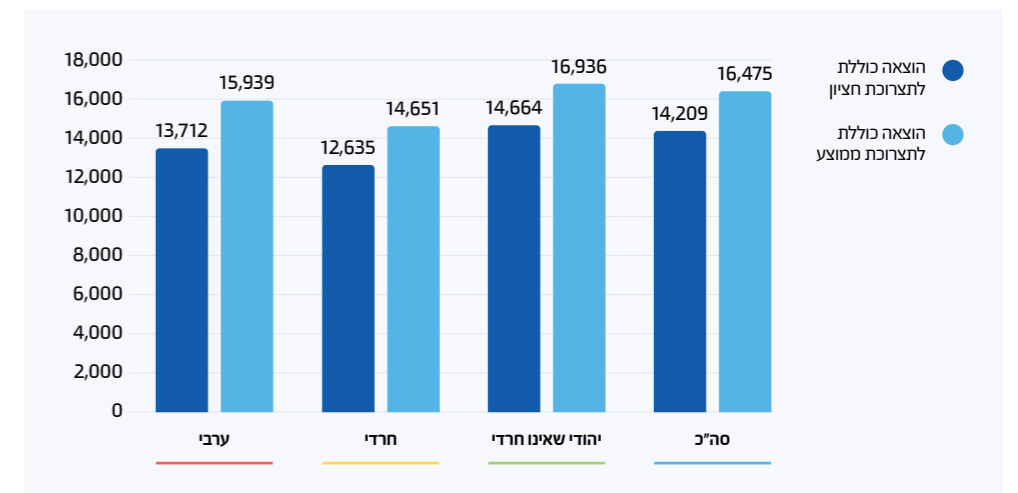
נותני שירותים פיננסיים (להלן - "נש"פים") מספקים לציבור מגוון רחב של שירותים, חלקם חוצי גבולות, לרבות שירותי המרה, העברות כספים בינלאומיות, ניכיון שיקים, מתן אשראי ומימון. פעילות זו מבוצעת לרוב במזומן, שיקים, העברות אלקטרוניות, העמדת נכסים פיננסיים (חואלה), ניהול פיקדונות ובנקסים וירטואליים.

בשנים האחרונות בוצעה רפורמה מקיפה אשר הסדירה באופן מעמיק את הפעילות בסקטור הנש"פים, והעניקה את סמכות הפיקוח לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. נקבעו תנאים בהם גורם הפעיל בענף נדרש לעמוד על מנת לקבל רישיון, וזאת לעומת רישום בסיסי בלבד שהיה קיים בעבר, אשר כמעט ולא הציב תנאי סף לכניסה לפעילות בתחום. הליך האסדרה הנוכחי אותו מיישמת רשות שוק ההון, מוסדר בנוהל רישוי וקובע תנאים מהותיים ומחמירים לפעילות בתחום, לרבות בדיקה מעמיקה בהיבטי ממשל תאגידי, מבדקי סייבה עמידה בדרישות הון עצמי, נהלי עבודה ועמידה במבחני יושר. בנוסף, על סקטור השירותים הפיננסיים חלות חובות צרכניות, חובות ממשל תאגידי וניהול סיכונים לצד חובות דיווח שנקבעו במסגרת חקיקה ואסדרה (חוק אשראי הוגן, חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, חוק איסור הלבנת הון ואסדרות נוספות שיצאו מכוח חוקים אלו).

בשל רף הכניסה הנמוך שהיה נהוג טרם כניסת החוק לתוקף, נמצא כי מסך של כ-3,500 בקשות רישוי, קרוב ל-50% מהגורמים, לא עמדו בקריטריונים לקבלת הרישיון, כאשר במבקשי הרישיון בחברה הערבית מדובר בשיעור גבוה אף יותר. נכון להיום, לצד כ-1,300 רישיונות שהוענקו, נדחו כ-900 בקשות ובוטלו כ-800 נוספות, כאשר ברוב מקריה של המקרים הנימוקים לכך היו פגמים ביושר ויושרה של מבקש הרישיון, הון עצמי לא מספק ואי עמידה בדרישות אחרות שבנהלי הרישוי. ממוצע הדחיות בגין אינדיקציות פליליות של גופים המשתייכים לחברה הערבית גבוה באופן משמעותי מן הממוצע של דחיות בגין עילה זהה בשאר האוכלוסייה.

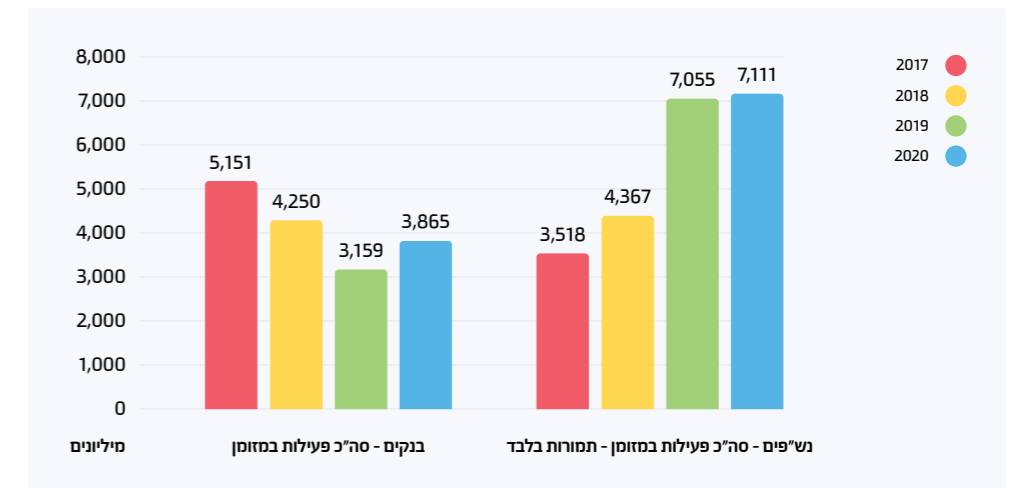
היקף הפעילות הפיננסית בסקטור זה גבוה מאוד ועומד על כ-230 מיליארד שקלים בשנה, כאשר היקף הפעילות נמצא במגמת צמיחה בשנים האחרונות. גם מנתוני רש"א"ה עולה כי ישנו גידול של עשרות אחוזים בהיקפי הפעילות המדווחים על ידי נש"פים, ובכמות הגופים המדווחים. בחברה הערבית, המונה כ-20% מאוכלוסיית מדינת ישראל, פועלים 325 בעלי רישיון לשירותים פיננסיים, 25% מכלל בעלי רישיון נש"פ בישראל, ע"פ החלוקה הבאה: 166 בעלי רישיון בסיסי למתן אשראי, 2 בעלי רישיון מורחב למתן אשראי, 157 בעלי רישיון בסיסי לשירות בנקס פיננסי כאשר חלק גדול מהגופים מחזיקים בשני סוגי רישיון במקביל. היקף פעילות האשראי של הנש"פים נאמד בכ-6 מיליארד שקלים והיקף הפעילות בשירות בנקס פיננסי נאמד בכ-5 מיליארד שקלים. מרבית הפעילות היא פעילות של אשראי לעסקים לכל מטרה במסגרת שירות של ניכיון שיקים, כאשר התמורה ניתנת לרוב ללקוח במזומן.

תרשים 6
הוצאה חודשית כוללת
לתצרוכת לפי מגזר



מניתוח פריסתם ופעילותם של נותני השירותים הפיננסיים עולה כי יחס מספר נותני שירותים לגודל האוכלוסייה בחברה הערבית גבוה מהיחס בחברה הכללית, וזאת בין היתר נוכח סינוף בנקאי חסר ביישובים הערביים (רק 7.5% מהסניפים הבנקאיים בארץ נמצאים ביישובים ערבים) לצד שיעור גבוה בחברה הערבית של לקוחות חסרי חשבון או בעלי חשבון מוגבל לעומת האוכלוסייה הכללית.

כפי שניתן לראות בתרשים 8, בשנים האחרונות ישנו גידול בפעילות המזומן בנש"פים ובמקביל ישנה ירידה באותן השנים בפעילות המזומן בבנקים. יתכנו מספר סיבות המסבירות את התופעה המתוארת, אך בבסיסה ניתן לראות בצורה בהירה יותר את מקומם ההולך וגובר של הנש"פים בפעילות הקשורה במזומן.



תרשים 8
(איור 2.2 א') פעילות מזומן בחברה הערבית: בנקים מול נש"פים²⁴
השוואת פעילות כוללת במזומן - סכומים במיליוני ₪ לפי שנים וסקטור במגזר הערבי

24 • לפי דיווחים רגילים של נש"פים, בעיקר על פעולות מעל 50,000 ₪ במזומן
• מ-2018 צו איסור ה"ה לנש"פים אינו בתוקף
חברה ערבית: לא נכללו יישובים מעורבים

25 www.gov.il/blobFolder/dynamiccollectorresultitem/nra-enforcement-bodies-2021/he/periodic-docs_nra_enforcement_bodies_2021.pdf

התחום זוהה כבעל סיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרוח, הן בהערכת הסיכונים הלאומית לשנת 2021²⁵, והן בביקורת הבינלאומית שביצע ארגון ה-FATF במדינה ישראל.

הנתונים שבידי גופי האכיפה מצביעים על מעורבות רבה של נש"פים, מורשים ובלתי מורשים, בפעילות המשמשת כתשתית להלבנת הון. פעילות זו עשויה לכלול הלבנת כספי עבירה באמצעות מתן הלוואות ב"שוק האפור", אשר עלולה להוביל לעתים לגבייה אלימה, סחיטה והשתלטות על בתי עסק. ישנם מקרים בהם נש"פים משמשים להעברת הון שהופק בפשיעה בתוך ישראל ומחוצה לה. בחלק מן המקרים מדובר במקרים בהם הנש"פ מודע לפעילות הפלילית ובחלקם מדובר בגורמי פשיעה המנצלים לרעה את השירותים הניתנים על ידי הנש"פ.

על אף פעילות האסדרה המשמעותית שבוצעה בשנים האחרונות ואשר מקלה על הבחנה בין פעילות לגיטימית ולא לגיטימית ובין גורמים מורשים לאלה שאינם מורשים, מאחר והאסדרה טרם הושלמה, ולאור היקף הפעילות המשמעותי ומאפייני השוק כפי שפורטו, נראה כי מדובר בסקטור פגיע במיוחד לפעילות עבריינית ולהלבנת הון וכי במספר רב של פרשיות פליליות עדיין מעורבת פעילות הקשורה במתן שירותים פיננסיים.

ג | חשבוניות פיקטיביות ותפקידן בכלכלה השחורה

בישראל קיימת תופעה רווחת של העלמת מס באמצעות שימוש בחשבוניות פיקטיביות, הגורמת נזק של מיליארדי שקלים בשנה לקופת המדינה, ומזינה את ארגוני הפשיעה הנשענים על פרקטיקה זו.

חשבונית פיקטיבית היא חשבונית שמתארת עסקה אשר אינה תואמת את העסקה שהתבצעה, בין אם מדובר בעסקה שכלל לא התקיימה ובין אם מדובר בעסקה שהתקיימה אך סכומה אינו תואם את הסכום ה"מנופח" המופיע בחשבונית המס.

חשבוניות אלו משמשות להעלמת מס בשתי דרכים עיקריות:

העלמת מע"מ: שיטת תשלום מס ערך מוסף (מע"מ) במדינה מתבססת על קיזוז של חשבוניות בגין עסקאות של העוסק. עוסק המחזיק חשבונית מס, יכול להזדכות על המע"מ המופיע בחשבונית המס ולקבל את המע"מ ששילם. כאשר עוסק (כביכול הספק) מגיש חשבונית פיקטיבית, הוא מקבל החזר מע"מ שלא כדין (על מע"מ שלא שולם בפועל), בעוד שהצד השני ל"עסקה" המדומה (כביכול הלקוח) אינו מדווח עליה או מקזז כנגדה על פי חשבונית פיקטיבית אחרת וחוזר חלילה, כך שבסופו של דבר המע"מ בגין אותו מוצר או שירות אינו מגיע לקופת המדינה.

העלמת מס הכנסה: ה"לקוח" בעסקה המדומה שעליה החשבונית הפיקטיבית רשומה, רושם את העסקה בספרי הנהלת החשבונות שלו כהוצאה מוכרת אשר תנוכה מהכנסותיו, במטרה להקטין שלא כדין את תשלומי מס הכנסה שהוא מחויב בהם.

על פי רשות המסים, תופעת החשבוניות הפיקטיביות רווחת במיוחד בענפים כגון שירותי כוח אדם, בנייה, שמירה וניקיון. זאת מכיוון שמדובר בענפים שיש בהם ערך מוסף גבוה ושימוש רב בעובדים המועסקים שלא כדין, ועל כן יש צורך בכיסוי העלויות הכרוכות בהעסקתם באמצעות ניכוי חשבוניות פיקטיביות.

ד | סוגיית נגישות המערכת הבנקאית לחברה הערבית

שאלת נגישות המערכת הבנקאית לחברה הערבית צפה ועלתה לאורך פעילות הצוות, מתוך הבנה כי קושי בקליטת מזומנים עשוי לפגוע שלא לצורך באזרחים נורמטיביים מהחברה הערבית המנסים להפקיד את הכספים שברשותם במערכת הפיננסית. העדר נגישות זה יכול לנבוע מהעדר סניף בקרבת מקום, הבדלים תרבותיים המובילים לכך שהמערכת הבנקאית פחות מוכרת וידידותית לחברה הערבית וכן מחוסר אמון במערכת הבנקאית. טיעונים בדבר העדר נגישות מערכת הבנקאות נשענים בין היתר על אומדן קודם לפיו כ-13% ממשקי הבית בחברה הערבית מחוסרי חשבון בנק (להלן - סקר הלמ"ס)²⁶.

נתונים חדשים שנאספו לאחרונה, אשר יוצגו להלן, מציינים תמונה ברורה ומהימנה יותר על היקף התופעה. הנתונים מעמידים את אתגר קליטת המזומנים בהיקף מצומצם בהרבה מההיקף שדובר בו עד כה, ועשויים להפיג או לכל הפחות לצמצם במידה ניכרת את החשש לפגיעה כאמור. את הנתונים ניתן לחלק לשניים: החלק הראשון כולל נתונים מרשלא"ה לגבי כמות הדיווחים בהם נעשה ניסיון לביצוע פעולת הפקדת מזומן, באופן שיש ביכולתו להצביע כי לרוב, ניסיונות להפקדת מזומנים במערכת הבנקאית אינם נתקלים בקשיים ובסירובים. החלק השני כולל נתונים חדשים שהגיעו מהביטוח הלאומי, המצביעים על מספר התושבים להם פרטי חשבון עדכניים בביטוח הלאומי, מספר הנמוך באופן משמעותי מההערכות המוקדמות.

26 www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2019/בעלות-על-נכסים-פיננסיים-של-משקי-בית-ממצאים-מתוך-סקר-אורך-טווח-2018.aspx

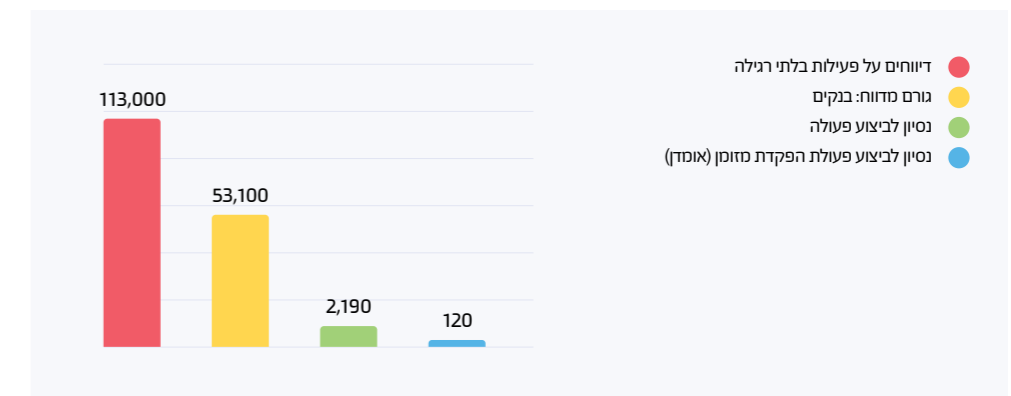
סירובים בפועל לביצוע הפקדות מזומן

בהתאם להוראות צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס"א-2001, על תאגיד בנקאי לדווח לרש"א על פעילות בלתי רגילה (פעילות שעל פי המידע המצוי ברשות התאגיד הבנקאי, התעורר אצלו חשש שהיא קשורה לפעילות האסורה לפי חוק איסור הלבנת הון או חוק איסור מימון טרור) של מקבל השירות, לרבות ניסיון לביצוע פעולה, וניסיון לקבל שירות. במסגרת הדיווחים לרשות, מונחים הגופים המדווחים לציין מספר ביטויי מפתח בעת העברת הדיווח הבלתי רגיל לרשות, בין הביטויים קיים גם הביטוי "ניסיון לביצוע פעולה".

במהלך שנת 2020, התקבלו 113,000 דיווחים על פעילות בלתי רגילה, כאשר זהות הגורם המדווח, ב-47% מהדיווחים, הינה תאגיד בנקאי. בכ-2,190 מהדיווחים, הבנק המדווח ציין ביטוי מפתח 'ניסיון לביצוע פעולה'. מתוכם, אומדן דיווחים בהם הפעולה הפיננסית שדווחה היא הפקדת מזומנים: כ-120. יש לציין כי זהו נתון על כלל האוכלוסייה, וכי גם אם כל הדיווחים על הפקדת מזומנים היו מתרכזים מקרב החברה הערבית (ולא כך הדבר), הרי שמדובר על כמות זעומה של דיווחים.

יובהר, כי ייתכן שאזרחים רבים כלל לא פונים למערכת הבנקאית מתוך חשש או הבנה כי ידחו, כך שאין במספר זה בכדי לספור סיפור שלם, אך עדיין יש בו כדי להעמיד בפרופורציה מסוימת את היקף הבעיה.

תרשים 9
דיווחים לרש"א



האתגר המשמעותי - לקוחות חדשים, שאינם מוכרים כלל למערכת הבנקאית

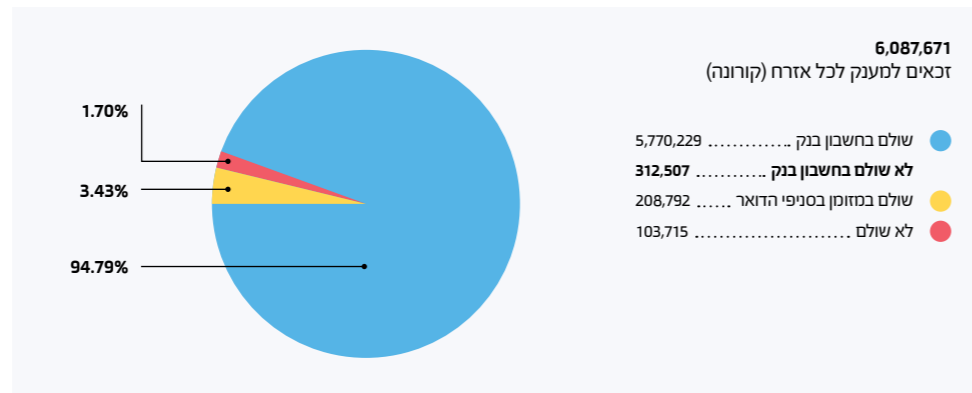
במהלך עבודת הצוות, קיימו חברי הצוות מספר שיחות עם קציני צוות של בנקים שונים, מהן עלה כי ניהול סיכונים הלבנת הון ומימון טרור בעת בקשה לביצוע פעולת הפקדת מזומנים מורכב יותר באופן משמעותי ככל ומדובר במתן שירות זה ("הפקדת מזומנים") ללקוח חדש, שאינו מוכר לבנק.

אומנם לקוח יכול להיות לקוח חדש עבור הבנק, בשעה שיש לו גישה לחשבון בבנק אחר, אך מקרים כאלו לא אמורים להיות בעיה מכיוון שבמקרה כזה ללקוח יש בנק אליו הוא יכול לפנות להפקדת מזומנים, ואשר בו הוא לא מסומן כלקוח חדש. מתוך הבנה כי מחוסרי חשבון בנק המשתייכים לקבוצה זו מהווים אתגר משמעותי עבור המערכת הבנקאית בעת קליטת מזומנים, הובא בפני הועדה אומדן לגבי היקף התופעה מתוך סקר הלמ"ס שצוין, לפיו כ-13% ממשקי הבית בחברה הערבית מחוסרי חשבון בנק. הנתונים שברשותנו מצביעים על מספר נמוך באופן משמעותי.

נתוני הביטוח הלאומי

במהלך שנת 2020, במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה, קמה זכאות לכל תושבי ישראל מעל גיל 18, לקבלת "מענק לכל אזרח" בסך 750 שקלים, אשר הועבר באופן אוטומטי לחשבון הבנק של הזכאי לו - כ-95% מהזכאים למענק קיבלו אותו באמצעות חשבון בנק על שמם. אם בידי הביטוח הלאומי לא היו פרטי חשבון הבנק העדכניים, נשלחו הזכאים לדואר ישראל, לקבלת סכום המענק במזומן.

תרשים 10



יובהר, כי ברשות הביטוח הלאומי נתונים על אודות חשבון הבנק של תושב רק במקרה בו אותו תושב דיווח את פרטיו לביטוח הלאומי. ככלל, תושבים מדווחים לביטוח הלאומי את פרטי חשבון הבנק שלהם בעת זכאות לקבלת קצבאות שונות, ביניהן: זכאות לקצבת ילדים, זכאות לדמי לידה, זכאות לדמי אבטלה, זכאות למענק עבודה, וכן זכאות לקבלת "מענק לכל אזרח" כאמור. ניתן להסיק אם כן כי בידי הביטוח הלאומי אחוזים נמוכים יותר של פרטי חשבונות הבנק של תושבים (חרף עובדת קיומם). ככל והם משתייכים, בין היתר, לקבוצות האוכלוסיות הבאות: תושבים גברים שהם הורים לילדים (מתוך הנחה שבידי הביטוח הלאומי פרטי חשבון הבנק של בת הזוג לצורך העברת קצבת לידה, ילדים וכו'), תושבים רווקים או תושבים שמעולם לא היו זכאים לדמי אבטלה (בין היתר, עצמאיים).

התפלגות הזכאים למענק שלא קיבלו דרך הבנק לפי אוכלוסייה מוצגת להלן (תרשים 11):

תרשים 11
התפלגות הזכאים למענק שלא קיבלו דרך הבנק לפי אוכלוסייה



בנוסף, יש להדגיש את העניינים הבאים:

- נכון לסוף שנת 2020, כלל בסיס הנתונים של הפיקוח על הבנקים 263,356 לקוחות שעליהם הוטלה הגבלה, מתוכם 14,603 הגבלות "בנקאיות" (שנובעות משיקים ללא כיסוי) וכ-249,153 לקוחות שהוטלה עליהם הגבלה "מיוחדת" (מטעם גופים חוץ-בנקאיים שכוללים את הרשות לאכיפה ולגבייה, את כונס הנכסים הרשמי ואת מרכז הקנסות ובתי הדין הרבניים). נתון זה עשוי להסביר את הבחירה של חלק מהפרטים שלא לדווח את מספר החשבון שלהם לביטוח הלאומי, ולקבל את המענק באמצעות דואר ישראל, אף כי ברשותם חשבון בנק.

- לפי הערכות הביטוח הלאומי, כ-15,000 איש שלא קיבלו את המענק כלל משתייכים לקהילות לא ציוניות, אשר ממוניעים אידיאולוגיים אינן נתמכות באופן ישיר על ידי המדינה. על כן אין בכך שאין בידי הביטוח הלאומי פרטי חשבון של חבר בקהילה כזו בכדי להצביע על אי קיומו של חשבון כאמור.

- יתכן וישנם תושבים להם בעלות בחשבון בנק, אשר משיקולי פרטיות לא דיווחו לביטוח הלאומי על פרטי חשבון הבנק שלהם, ובחרו לאסוף את דמי המענק בדואר ישראל.

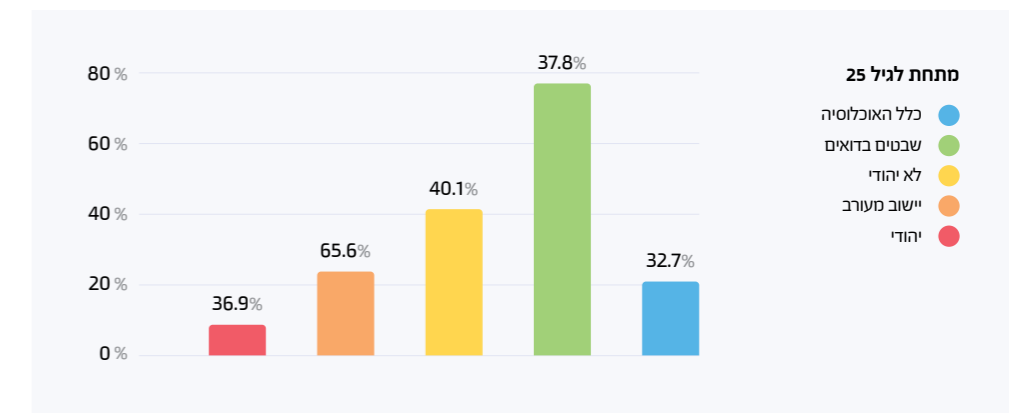
- יתכן וישנם תושבים להם בעלות בחשבון בנק, אשר בשל חוסר מודעות לזכויות המגיעות להם, לא דיווחו לביטוח הלאומי על פרטי חשבון הבנק שלהם, ולא אספו את דמי המענק מעולם.

- על פי הנתונים שבידינו, חלק מהתושבים שלא דיווחו לביטוח הלאומי את מספר חשבון הבנק שלהם ולא אספו את דמי המענק מעולם מתגוררים ביישובים מבוססים (המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים 8-10). תושבים אלו ללא ספק אינם נעדרים גישה למערכת הבנקאות.

- למעלה מ-35% מחברי הקבוצה הזכאית למענק ואשר לא קיבלה אותו באמצעות חשבון בנק על שמה (להלן - חסרי החשבון) הינם צעירים עד גיל 25 (כפי שיפורט בהמשך, להלן תרשים 4). לנתון זה חשיבות רבה. ראשית, צעירים עד גיל 25 לרוב נמנים על הקבוצות שנעדרות תמריץ לדווח על פרטי חשבון הבנק שלהם לביטוח לאומי (צעירים חסרי ילדים, סטודנטים שמעולם לא היו זכאים לדמי אבטלה וכו'). שנית, אף אם צעירים אלו אכן חסרי חשבון בנק, אנו סבורים שאין לראות בהם אזרחים בעלי גישה מוגבלת למערכת הפיננסית, שכן לרוב הם עדיין חיים בחסות משפחתם ופתיחת חשבון בנק מצדם פחות תצריך הליך "הכרת לקוח" מורכב מצד המערכת הבנקאית ולא תעורר חשד במערכת הבנקאית. יש להדגיש שבחברה הערבית נתון זה אף צפוי להיות גבוה יותר מאשר בחברה היהודית שכן בחברה היהודית צעיר בגיל זה מחויב לפתוח חשבון עבור שירות צבאי או שירות לאומי, שאחוזי הצעירים מהחברה הערבית במסלולים אלו נמוך יותר. על כן, לדעתנו ניתן לצמצם את תחולת אתגר ההכלה הפיננסית כך שיתרכז באזרחים מגיל 25 ומעלה.

תרשים 12

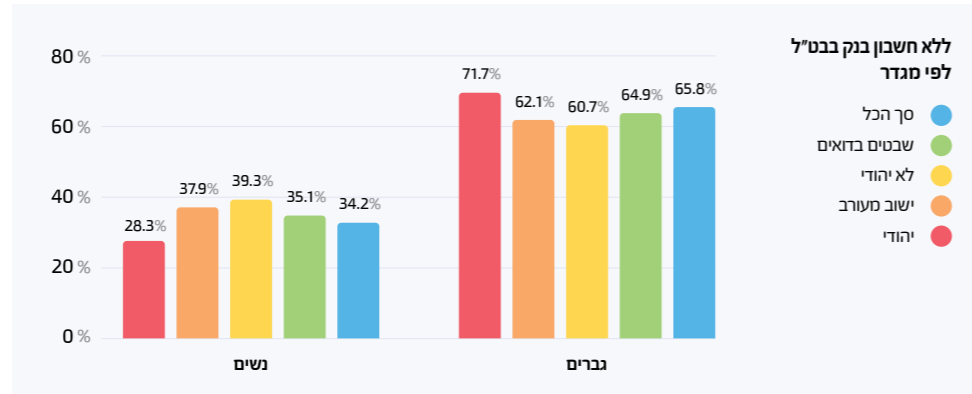
חלקם של בני עד 25 שלא קיבלו את המענק דרך הבנק



- חלוקה מתבקשת נוספת בהקשר זה, היא ההתפלגות בין נשים וגברים (להלן תרשים 13). עיון בהתפלגות המגדרית של חסרי החשבון בקרב כלל הסקטורים בחברה הישראלית מעלה כי כ-65% מחסרי החשבון הינם גברים, ואילו כ-35% בלבד הינם נשים. יש בעקביות בהתפלגות זו בקרב כלל הסקטורים, בכדי לאשש את ההנחה כי חובת קבלת קצבת הילדים בחשבון בנק על שם האם, מהווה תמריץ חיובי משמעותי לנשים לדיווח לביטוח לאומי על פרטי החשבון. מה שיכול להצביע (אך לא הכרחי) כי חלק ניכר מהעדר הנתונים בקרב גברים נובע מהעדר תמריץ ולא דווקא מהעדר בעלות על חשבון בנק.

תרשים 13

חלוקה לפי מגדר של קבוצת האנשים שלא קיבלו את המענק דרך הבנק



- נבקש לחדד נקודה מהותית, כי בעוד סקר הלמ"ס מעריך כי לכ-13% ממשקי הבית בחברה הערבית אין גישה לחשבונות בנק, הנתונים שבידינו מתייחסים לפרטים, ולפיהם ל-10.13% מהפרטים בחברה הערבית אין חשבון בנק בבעלותם כאמור. כך שבמונחי משקי בית בחברה הערבית מדובר על מספר נמוך באופן משמעותי של משקי בית ממה שנטען עד כה.

- אזרחי הפזורה הבדואית: הנתונים שבידינו מתייחסים לשבטים בדואים המתגוררים ביישובים לא מוכרים בנגב (ולא לכלל החברה הבדואית, כך שיש להימנע מהסקת מסקנות מנתון זה בנוגע לכלל החברה הבדואית). קבוצת אוכלוסייה זו, לה מאפיינים ייחודיים, מונה פחות מ-40,000 איש.

לסיכום

על פי הנתונים שברשותנו, מספר חסרי חשבונות הבנק בחברה הישראלית בכלל ובקרב החברה הערבית בפרט, נמוך משמעותית מההערכות המוקדמות עליהן התבסס הצוות. כאשר גם מספר זה, הינו הסמן הקיצוני שיש בו בכדי להעיד על המספר המקסימלי והמחמיר ביותר של תושבים להם אין בעלות בחשבון בנק.

3 פירוט המלצות הצוות

א | המלצות לצמצום תופעת החזקה והשימוש במזומן

צמצום תופעת החזקת מלאי מזומנים בסכומים גבוהים

תיאור הבעיה

כפי שפורט לעיל, מחקרים מלמדים על הקשר שבין מזומן לבין פשיעה. קיומם של מזומנים בסכומים גבוהים בשוק - משרת את גורמי הפשיעה. בהמלצות ועדת המנכ"לים נקבע כי קיים קשר חזק בין פעילות של השוק השחור בחברה הערבית, שמבוסס מטבע הדברים על כסף מזומן, לבין תופעות של אלימות ופשיעה, וכי על מנת להפחית את ממדי הפשיעה והאלימות יש לצמצם את מלאי המזומנים בשוק עד כמה שניתן.

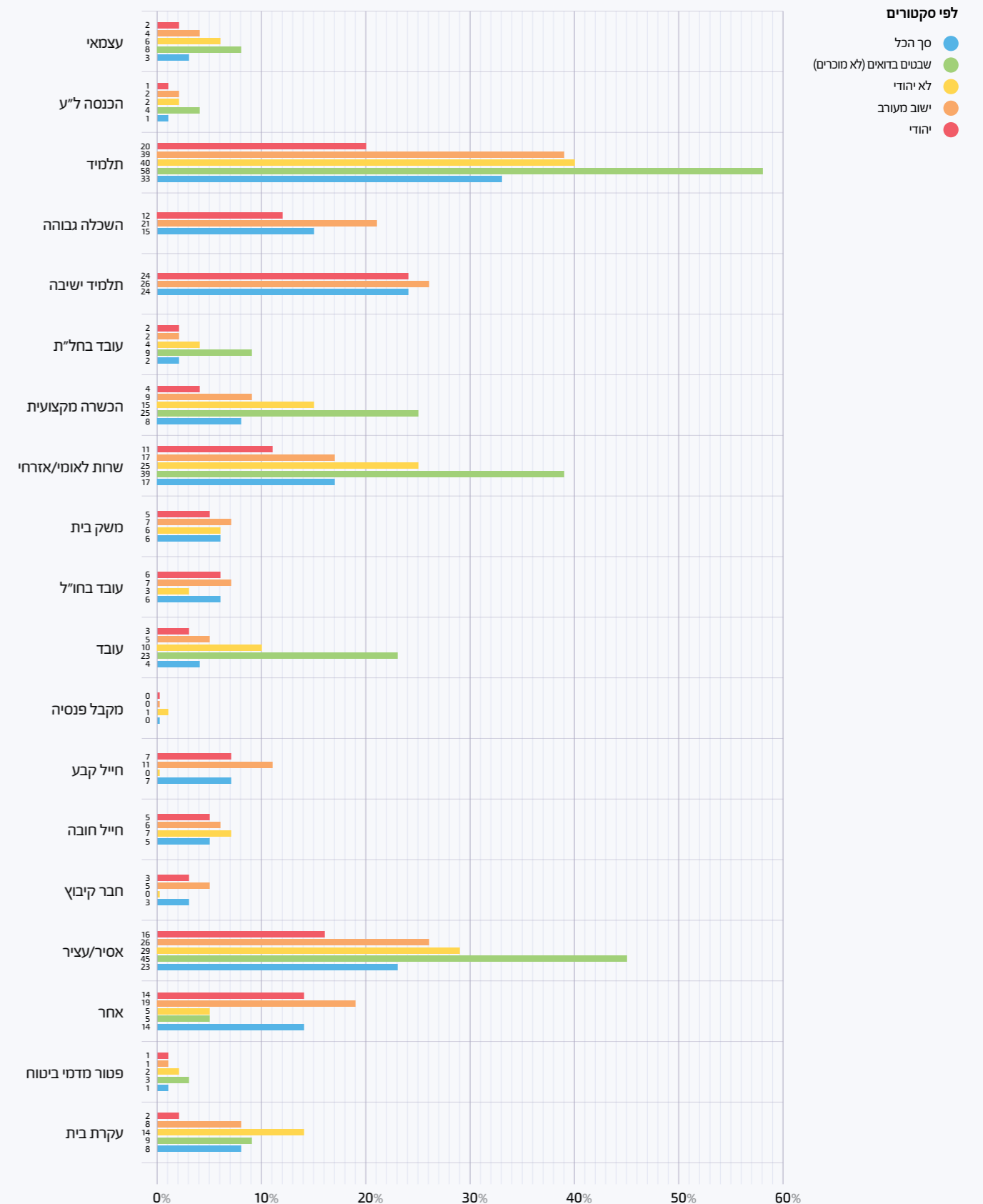
לפיכך, הצוות עומד על כך שתיוקני החקיקה שהביאו למגבלה על השימוש במזומן, ללא הסדר משלים אשר יצמצם את החזקת המזומן בסכומים גבוהים, מותירים פתח המאפשר לכלכלה השחורה להמשיך ולהתנהל בקלות.

נוכח האמור, חברי הצוות הסכימו שיש להוסיף הסדר נוסף להסדרים הקיימים בחוק לצמצום השימוש במזומן, תוך התמודדות גם עם עצם החזקת המזומן בסכומים גבוהים. בנוגע ליישום סוגיה זו, הדעות בין חברי הצוות חלוקות. לגישת משרד האוצר, רשות המסים, רשות שוק ההון, הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית²⁷ ומשטרת ישראל יש לקבוע איסור החזקה על סכומי מזומן מעל 200 אלש"ח, באופן שיהווה עבירה פלילית ולצדה קנס, וזאת על מנת לבסס בין היתר קביעה נורמטיבית בקרב הציבור הרחב כי החזקת מזומנים בסכומים גבוהים אינה ראויה ועל כן אסורה, ולהעניק כלי אכיפה אפקטיביים במלחמה בהון השחור ובפשיעה בפרט (להלן - הצעה א').

לעומתם, משרד המשפטים, בנק ישראל ורשלא"ה סברו כי אין להטיל איסור על עצם החזקת מזומנים מעל סכום מסוים, וחלף זאת ניתן להטיל חובת דיווח שהפרתה תהיה מלווה בסנקציות דומות. די בחובת דיווח בכדי להעניק את כלי האכיפה הנדרשים לגורמים הרלוונטיים (להלן - הצעה ב'), וזאת תוך הותרת אפשרות להחזיק במזומן גם בסכומים גבוהים ולדווח עליו לרשויות. חברי הצוות לא הצליחו להגיע להסכמה ביניהם בדבר הפתרון הרצוי לבעיה שתוארה, ועל כן יוצגו להלן שתי החלופות.

²⁷ הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית תומכת בהמלצה זו בתנאי שיופעל באופן מלא המודל של קליטת מזומנים במערכת הבנקאית המפורט בדו"ח זה.

תרשים 14
חלוקה לפי סקטורים של אלו שלא קיבלו את המענק דרך הבנק



הפתרון המוצע

הצעה א':

מומלץ לקדם הצעת חקיקה שתגביל תא משפחתי בהחזקת מזומן בסכום הגבוה מ-200,000 ש"ח ותחיל חובת דיווח בתא משפחתי על מזומן ושווי מזומן בסכומים משתנים החל מ-50,000 ש"ח. בבסיס ההצדקה להצעה זו עומד הקשר החזק בין פשיעה למזומן כמו גם הפגיעה בהכנסות המדינה וחלוקת נטל המס בישראל, זאת בנוסף לעובדה כי החזקת מזומן בסכומים גבוהים מהווה פוטנציאל לביצוע עבירה. כל אלו מהווים תכלית ראויה לפגיעה מידתית בזכות הקניין (הזכות להחזקת כסף במזומן) אשר תיגזר מגובה הסכום עליו תוטל חובת הדיווח ואיסור החזקת המזומן. יש לציין כי פגיעה זו מצומצמת לסוג מסוים של החזקת רכוש, באמצעות מזומן, ועל כן הפגיעה היחידה בזכות הקניין תצומצם לכך שלא ניתן יהיה לצבור הון בסכומים גבוהים דווקא במזומן, ובכל מקרה לא מתוכננת פגיעה בערך הכסף בידי מי שמחזיק בו בצורה לגיטימית. לאור תיאור הבעיה והיקפה במדינת ישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט התועלת עולה לאין ערוך על פגיעה מידתית זו. עם זאת, ועל מנת לאזן בין הצורך האקוטי בצמצום מלאי המזומנים שמתדלק את מנגנוני הפשיעה לבין הימנעות מפגיעה ברכושם של מי שמחזיק מזומן בסכומים גבוהים בצורה לגיטימית מוצעים שלשה מנגנונים מרכזיים:

א. קליטת מזומן בבנקים וקיום מבצע גילוי מרצון של מזומנים המוחזקים בסכומים גבוהים בציבור.

ב. תקופת מעבר לצורך קליטה מסודרת של המזומן והסתגלות הציבור להגבלות.

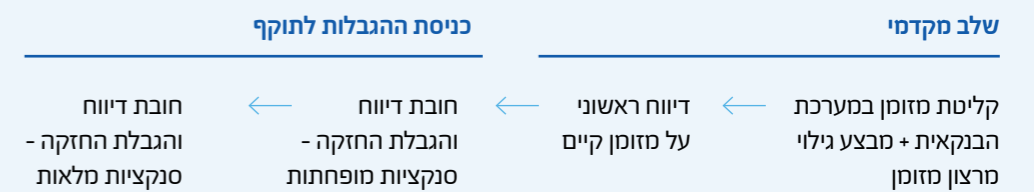
ג. מתן אפשרות להמשך החזקת המזומן שלא נקלט במערכת הבנקאית, בצורה לגיטימית באמצעות קבלת אישור מרשות המיסים.

נדגיש כי מטרת הגבלה זו הינה לתת מענה לכלי האכיפה הכלכליים החסרים היום במלחמה בהון השחור ובפשיעה בפרט תוך פגיעה מצומצמת, אם בכלל, בציבור הנורמטיבי, וזאת בד בבד עם השרשת נורמה חברתית לפיה החזקת מזומן בסכומים גדולים אינה לגיטימית.

1. חובת דיווח והגבלת מזומן בסכומים גבוהים:

המתווה המוצע

למתווה המוצע 4 שלבים שיאפשרו לציבור להתארגן ולהתרגל למצב המשפטי החדש.



1. קליטת מזומן במערכת הבנקאית + מבצע גילוי מרצון מזומן

א. כניסה לתוקף במועד פרסום החוק למשך שנה עד כניסת ההגבלות לתוקף (הוראות מעבר).

ב. יציאה בקמפיין לציבור במטרה לעדכן על ההגבלות הצפויות ועידוד הפקדת מלאי המזומנים הקיים אצל הציבור, במערכת הבנקאית.

ג. חיידוד הנהלים לבנקים בנוגע לסירוב קליטת מזומנים באופן גורף והדגשת חשיבות קליטת המזומנים בעת הזו. בנוסף, הנחיה לבנק שסירב להפקיד את המזומן להנפיק לבעל החשבון אסמכתא הכוללת את הסכום שסורב, תאריך וסיבת הסירוב.

ד. מבצע גילוי מרצון - מתן אפשרות דיווח על הכנסות ורכוש ללא הליכים פליליים (מתווה והקלות יקבעו באופן נפרד על ידי רשות המיסים).

2. דיווח ראשוני על מזומן קיים

תינתן תקופה מוגבלת לדיווח על המלאי הקיים לפני כניסת ההגבלות לתוקף:

- סכום בין 200-50 אלש"ח - כולם ראשים להחזיק ולדווח.
- סכום מעל 200 אלש"ח - לא ניתן לדווח על החזקת סכום זה למעט אם יתקבל אישור מהבנק על סירוב הפקדה.

3. כניסת ההגבלות מכח החוק לתוקף - חובת דיווח והגבלת החזקה

- חובת דיווח על סכומים בין 200-50 אלש"ח תהיה אחת לשנה באמצעות אתר האינטרנט לרשות המיסים, ללא צורך לפתוח תיק.
- הגבלת החזקה תהיה על סכומים הגבוהים מ-200 אלש"ח או על סכומים הגבוהים מהסכום שדווח במועד כניסת החוק ושאינו ניתן להפקדה. בחלק זה תיוספף חזקה לפיה עד שיוכח אחרת, סכום המזומן המוחזק בידי המפר הינו הכנסה שאינה מדווחת לפי סעיף 2(1) או 2(2) לפקודת מס הכנסה. חזקה זו למעשה הופכת את נטל ההוכחה בדבר מקור הכסף, והיא ניתנת לסתירה על ידי המחזיק.
- סוגי המחדלים והסנקציות בניגים

סכום	המגבלה	סוג המחדל	סנקציה
50,000-200,000	חובת דיווח	אי דיווח - עבירה מנהלית	עיצום כספי 15% + תקנות הפחתה
+ 200,000	איסור החזקה	החזקה שלא כדין - עבירה פלילית	קנס מנהלי בגובה 30%

שומת רשות המיסים על המזומן

לאחר גילוי ביצוע המחדל המינהלי או הפלילי, תערוך רשות המיסים שומה ותקבע מהו תשלום המס בגין המזומן. במתווה הנוכחי, כאשר נמצא סכום הגבוה מ-200 אלש"ח, מוצע לשנות את חלוקת נטל ההוכחה בדבר מקור המזומן ולקבוע חזקה לפיה מדובר בהכנסה שלא דווחה ולא שולם עליה המס, אלא הם הוכיח המחזיק אחרת.

במידה ובסוף התהליך נותר לאדם סכום מזומן הגבוה מ-200 אלש"ח, הסכום יפקד בבנק. במקרה בו סורבה הפקדתו, יוכל המחזיק לדווח לרשות המיסים על הסירוב ולקבל אישור להמשיך להחזיקו

2. חובת דיווח על שווי מזומן

בשל העובדה כי הגבלה על החזקת מזומן צפויה ליצור מעבר לנכסים אחרים, יש לכלל הפחות לקבל דיווח שנתי עבור החזקת נכסים אשר על פי גורמי האכיפה השונים נרשמים במזומן, ואשר עלולים להוות אמצעים תחליפיים למזומן, כאשר חלקם כבר כיום מועדים להלבנת הון, עבירות מס ופשעיה.

יש להחיל חובת דיווח בגין בעלות או החזקת מזומנים ושווה מזומנים של תא משפחתי לרבות עבור אחרים (תחליפי מזומנים לא רשומים) החל מסכום מצטבר של 1 מיליון ש"ח (בדומה לנכסים בחו"ל).

רשימת הנכסים בגינם תחול חובת דיווח (ניתן לעדכן בהחלטת מנהל רשות המסים):

- נכסים וירטואליים²⁸
- מטילי ומטבעות זהב²⁹
- רכבים (בעלות, החזקה או רכישה בליסינג)³⁰

בגין נכסים וירטואליים חובת הדיווח תהיה החל מ-200,000 ש"ח גם אם סך הנכסים לא מגיע ל-1 מיליון ש"ח, וסוג המחדל והסנקציה בשל הפרת חובה זו יהיו זהים להפרת חובת הדיווח על מזומן המצוינת לעיל. כמו כן, מומלץ לבחון הגדלת שיעור הקנס אשר יוטל בגין הפרת חובה זו. יצוין כי במקביל רשות המסים בוחנת חובת הגשת דוחות בגין החזקת נכסים וירטואליים מסכום שיוגד.

28 "התפתחות הטכנולוגיה וכניסתם של אמצעי תשלום מתקדמים לשוק יחד עם נכסים וירטואליים מהווים כיום כר פורה לפעילות הלבנת הון ומיסון טרו: מגמה הצפויה להתגבר הן במערכת הבנקאית והן מחוץ לה".

מחוק: הרשות לאיסור הלבנת הון ומיסון טרו, ד"ח שנתי לשנת 2020, עמ' 64

29 אמצעים תחליפיים למזומנים אשר סומנו בד"ח הרשות לאיסור הלבנת הון ומיסון טרו שצוין לעיל כחלק מרשימת הלבנת הון שזהו.

30 גורמי פשיעה רבים מוציאים סכומי כסף גדולים על שוק הרכבים. נקודה זו זוהתה בידי גורמי האכיפה שפעמים רבות מנסים להכות את ארעני הפשיעה דרך שוק זה.

הצעה ב':

כאמור, לעמדת חלק מחברי הצוות קביעת חובת דיווח על החזקת מזומן בסכומים גבוהים, היא הדרך הנאותה והמידתית להשיג את התכליות אותן מבקש הצוות להגשים בעניין חיזוק האכיפה ומיגור הפעילות הבלתי-לגיטימית במזומן, ולכן אין הצדקה לאסור על החזקת מזומן כשלעצמה. יתרה מכך, בעוד שמגבלות על עסקאות במזומן נוהגות במדינות אחרות בעולם, ועל רקע זה נקבעו הגבלות על תשלומים ועסקאות במזומן במסגרת החוק לצמצום השימוש במזומן התשע"ח-2018, לא נמצא במדינות אחרות בעולם הגבלות על החזקת מזומן כשלעצמו. על רקע זה, נדרשת משנה זהירות בקביעת מגבלות הנוגעות למזומן, באופן אשר מאזן כראוי בין צורכי האכיפה ומיגור הפשיעה לבין זכויות חוקתיות ואי הכבדה למעלה מהצורך על ציבור שומר חוק.

הטלת חובת דיווח על החזקת מזומנים, בסכום שייקבע, תספק לרשויות האכיפה אמצעים הולמים לצורך ניטור כספים שמקורם בפשיעה או שלא שולם עליהם מס כדין. מבחינת הרף הכספי שלגביו תחול חובת דיווח, על מנת לתת מענה לכלי האכיפה הכלכליים החסרים היום במלחמה בהון השחור ובפשיעה, וכן לשרש את הנוהג, ככל שקיים, להחזיק מזומנים בסכומים גבוהים, די בקביעת חובת דיווח על החזקת מזומן מעל לסכום שייקבע, שלא יפחת מ-200,000 ₪ (סכום נמוך יותר, כמו סכום הדיווח שהוצע במסגרת הצעה האחרת, אינו עולה בקנה אחד עם הסכומים הקבועים בחוק לצמצום השימוש במזומן, המאפשר כיום ביצוע עסקאות מסוימות במזומן בסכום של 50,000₪). הנחת המוצא שהוצגה בפני הצוות היא שהחזקת מזומן בסכומים גבוהים, משיעור מסויים, היא חריגה ואינה מאפיינת את הציבור הנורמטיבי, ואף יש בה כדי להקל על פעילות עבריינית וכן על העלמת מס. גם אם ניתן לקבל הנחת מוצא זו במישור העקרוני, קיים קושי מתודולוגי לקבוע את הסכום הספציפי שהחזקתו היא "בלתי נורמטיבית" כמו גם בנוגע לתרומה שתהיה למתווה למאמצי האכיפה במישור המעשי. לפיכך, הפתרון המוצע הינו כי ההסדר יחול מסכום מספיק גבוה שימנע פגיעה בציבור נורמטיבי.

רף שלא יפחת מ-200,000 ש"ח מבוסס על אומדן הסכום שהוצג בפני הצוות שהחזקתו אינו נפוצה בידי הציבור הנורמטיבי, כך שסביר שהנטל בחובת הדיווח פחות מכביד מבחינת הציבור הנורמטיבי ויתקבלו דיווחים מעטים יחסית. יתרה מכך, ניתן להניח כי הציבור הנורמטיבי המחזיק במזומן ידווח כנדרש, ואולם נוכח הנטל שיוצר הדיווח - יתכן שיעדיף להפקיד מזומנים במערכת הבנקאית, ולהותיר בידי סכומים שאינם טעונים דיווח. לעומת זאת, גורמים עברייניים יימנעו מלדווח לרשויות על החזקת מזומן בסכומים גבוהים. לפיכך, דיווחים שיתקבלו על החזקת מזומן ישרתו טיוב האכיפה כלפי מי שדיווח על החזקת מזומן, ובעיקר כלפי מי שלא דיווח ונמצאו ברשותו מזומנים בהיקף גבוה: גורמים עברייניים שיחזיקו במזומן בלי לדווח על כך יחשפו את עצמם לסנקציות המשמעותיות שייקבעו בגין הפרת חובת הדיווח.

מבחינת כלי פיקוח ואכיפה, ניתן לקבוע בגין הפרת חובת הדיווח סנקציות משמעותיות דיין, אשר אף הן יחזקו את המסר שנשלח לציבור הנורמטיבי ובה בעת את ההרתעה שתיווצר לציבור שאינו

נורמטיבי. בכלל זה, ניתן לבחון קביעת קנסות מנהליים בטווח הקנסות שנקבעו ביחס לחוק לצמצום השימוש במזומן (בין 10% ל-25% מהסכום שמוחזק ללא דיווח כדין, כאשר הדירוג יתבצע בהתאם לסכום המוחזק ללא דיווח).

לעניין היפוך נטל הראיה באשר לתשלום מס לגבי כספים שהוחזקו ללא דיווח - עניין זה טעון ליבון משפטי בהתבסס על העמדה המשפטית של רשות המיסים. בהתאם לבחינה המשפטית בסוגיית היפוך הנטל, תיערך גם בחינה משפטית ביחס לאפשרות לתפיסה מינהלית של חלק מהסכום שלא דווח, לתקופה מוגבלת מידתית, לשם בירור ותשלום המס (אך לא תפיסת כל הסכום לצורך חילוט). כאמור, שני ההיבטים האחרונים עדיין דורשים שיח וליבון פרטני. עם זאת, חשוב לציין שעל פני הדברים, משרד המשפטים אינו רואה פער בין הסנקציות העומדות על הפרק לעניין חובת דיווח, והשאלות המתעוררות ביחס אליהן, לבין הסנקציות לעניין איסור החזקה. כלומר, בכל הנוגע למישור האכיפה, אין לאיסור ההחזקה תועלת משמעותית בהשוואה לחובת הדיווח.

נוכח האמור, הצעה זו מבוססת על הדעה שחובת הדיווח משיגה בצורה ראויה את שתי התכליות העיקריות של הוועדה - מחד גיסא, עידוד הציבור הנורמטיבי לצמצום החזקת מזומן בסכומים גבוהים, ומאידך גיסא, מתן כלים משמעותיים לרשויות האכיפה להתמודד עם סכומים גבוהים של מזומנים שיימצאו בידי גורמים עבריינים.

איסור על החזקת מזומנים כאמור מעורר קשיים משפטיים ויישומיים לא פשוטים, לרבות בכל הנוגע להגבלת חופש הקניין של הציבור ולצד קשיים אלו - לא ברור מה הערך המוסף שיש לאיסור החזקה כאמור מבחינת תכליות הוועדה על פני הטלת חובת דיווח, כפי שהוסבר לעיל. בנוסף, בדיוני הצוות עלה כי קיים קושי להפקיד את המזומן בבנק, זאת מאחר שהבנק דורש אסמכתאות למקור המזומן, אסמכתאות שלא תמיד קיימות בידי מחזיקי המזומן. אולם הסייג שהוצע לפיו יינתן היתר החזקת מזומן לאדם שניסה להפקיד את המזומן בבנק וסורב פותח פתח דווקא לגורמים עברייניים לקבל גושפנקא להחזקת מזומן באמצעות ניסיון פיקטיבי להפקדתם בבנק. זאת ועוד, על פי הצעה זו דווקא גורמים שהבנק יסרב לקבל את הפקדותיהם בשל חשש להלבנת הון, יזכו בהכשר להמשך ההחזקה בסכומים גבוהים של מזומן, תוצאה שקשה להלום עם תכלית המהלך שנועד להילחם בתופעת ההון השחור. על כן נראה נכון יותר לקבוע חובת דיווח אשר כאמור גם תאפשר לרשויות מידע בדבר המזומן המצוי בידי הציבור.

בכל הנוגע להמלצה בדבר חובת דיווח על החזקת נכסים מסוימים שהם שווי מזומנים - קרי, נכסים וירטואליים, מטילי ומטבעות זהב ורכבים (הוצע כי ניתן יהיה לעדכן את רשימת הנכסים בהחלטת מנהל רשות המסים) - דיווח כאמור מעלה שאלות שחסרה לגביהם תשתית עובדתית, כגון אופן קביעת הנכסים שעליהם תוטל החובה; הנטל שצפוי להיות מוטל על הציבור הנורמטיבי, לרבות בעניין הערכת שווי הנכסים שבידיהם; הסנקציות שראוי וניתן להטיל בגין הפרת החובה ועוד. משכך, אנחנו מציעים שסוגיה זו תעמוד לבחינה ולליבון בהמשך.

קידום מתווה לקליטת מזומנים במערכת הפיננסית

תיאור הבעיה

במטרה להכווין את החברה הערבית למעבר מפעילות במזומן לפעילות במסגרת המערכת הפיננסית המוסדרת, בשל הזנת המזומן באופן ישיר או עקיף את השוק השחור, הצוות רואה צורך בקיום מתווה אשר יסייע בקליטת כספים במערכת הפיננסית. זאת כמובן, במקרים בהם מדובר בכספים שמקורם לגיטימי. עם זאת, הצוות מכיר בכך שיתכנו מקרים בהם פרטים (לרבות מהחברה הערבית) מחזיקים במלאי מזומנים שמקורו בפעילות כשרה, אך הם מתקשים להוכיח בפני המערכת הפיננסית את מקור הכספים באופן שיאפשר את קליטתם. הצוות מאמין כי מתן אפשרות להכנסת המזומנים שמקורם לגיטימי למערכת הפיננסית המוסדרת יסייע לחברה הערבית לשנות את דפוסי פעילותה הפיננסיים ולעמוד בחובות שנקבעו בחוק איסור השימוש במזומן. מציאת מתווה אף מהווה תנאי הכרחי להחלת המגבלות המוצעות על החזקת מזומנים בהתאם להמלצת הצוות, והיא עשויה להגדיל את הרצון של החברה הערבית לפנות למערכת הפיננסית לצורך קליטת המזומנים.

משכך, יש להבטיח שהבנקים לא יסרבו לקבל הפקדות של מזומנים מגורמים המחזיקים בהם כדין כתוצאה ממדיניות שלהם לניהול סיכונים הלבנת הון ומימון טרוה. בכלל זה, נדרש להבטיח שהבנקים המסחריים אינם נוקטים באסטרטגיה של "איון סיכונים" וכי הם פועלים בהתאם להוראה הקבועה בסעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"ה-1981, האוסרת על תאגידים בנקאיים לסרב סירוב בלתי סביר לתת שירות מהסוגים המנויים באותו הסעיף.

הפתרון המוצע

1. המפקח על הבנקים יוציא מכתב מטעמו אשר ידגיש באופן תקיף את המסר הפיקוחי: סירוב גורף אינו מקובל וייעשה רק בכפוף לבחינה פרטנית, לרבות זיהוי המפקיד ובחינה של מקור הכספים.
2. המטרה: להבטיח כי הבנקים פועלים בהתאם להוראות הנב"ת, ולוודא כי ההחלטה לסירוב להפקדת מזומן ניתנה לאחר הפעלת שיקול דעת פרטני, בהתאם לכללי איסור הלבנת הון.
3. מיסוד חובת דיווח אגרגטיבית לפיקוח על הבנקים על סירוב לביצוע הפקדת מזומן בכל סכום שהוא אחת לרבעון ועל ניסיונות לבצע פעולה שלא הושלמו.
4. פירוט המודל: במקרה של סירוב לבצע פעולת הפקדת מזומנים, תוטל חובה על בנק להנפיק אסמכתא למבקש השירות המעידה על הסירוב, ובה תפורט העילה לסירוב, ככל שאין מניעה לכך והאפשרות להשיג על ההחלטה בפני הגורמים המוסמכים לכך.
4. הגברת אכיפה וביקורת ע"י הפיקוח על הבנקים - הגברת האכיפה בהתאם לתכנית עבודה שתגובש בפיקוח על הבנקים.

במסגרת המלצה זו, אך ללא תלות בקיומו של המתווה, יש לפעול לבחינת נושא תשלום כספי גביית מסים, לרבות כספים המשולמים באמצעות מזומן, לחשבונות רשות המסים במערכת הבנקאית ובבנק ישראל, זאת באמצעות מנגנון שיבטיח קבלת תשלומי מס (גם מפעילות לא חוקית) מחד גיסא, מבלי לאפשר ניצול לרעה של המערכת הבנקאית או של בנק ישראל לפעולות של הלבנת הון או של מימון טרוה, מאידך גיסא. זאת, מתוך הבנה כי הימנעות מקליטת כספי מסים תעודד עבריינות שכן התוצאה תהיה שעבריינים לא משלמים מס.

איסור על מוסדות פיננסיים לתת הלוואות במזומן בסכום העולה על 6,000 ₪

תיאור הבעיה

החוק לצמצום השימוש במזומן מגביל את הסכומים בהם ניתן לשלם במזומן בעסקאות. בין היתר, סעיף 2(ז) לחוק אוסר על מתן או קבלה של הלוואה במזומנים בהיקף שעולה על הרף שנקבע בחוק (6,000 ש"ח). אולם, הסעיף מחריג מתחולת האיסור הלוואה שנותן גוף פיננסי מפוקח. משמעות הדבר היא כי גופים פיננסיים רשאים לתת הלוואות במזומנים ללא מגבלה על הסכום. בחינת הצוות העלתה כי בנקים כבר כיום אינם נוהגים לתת הלוואות גדולות במזומנים, הודות לפעילות קציני הציות בגופים אלו, אך יחסית נפוץ כי נש"פים אשר עוסקים בניכיון צ'קים יתנו הלוואות במזומנים בסכומים גדולים, מכוח חריג זה בחוק. כך למשל ניתן לפרוט צ'ק למזומן או לקבל הלוואה במזומן ללא הגבלת סכום. דבר זה מהווה גורם סיכון במיוחד לאור זאת שנתגלו מקרים של הלבנת הון שמקורו בפעילות עבריינית באמצעות גורמים אלו ושניכיון הצ'קים בגוף פיננסי מפוקח נפוץ מצד מי שמוציא חשבוניות פיקטיביות.

הפתרון המוצע

מוצע לבטל את החריג שבסעיף 2(ז) לחוק ולהכפיף גם את ההלוואות הניתנות על ידי גופים פיננסיים מפוקחים למגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן (6,000 ש"ח).

יחד עם זאת, מוצע שבמסגרת הכנת תיקון החקיקה יבחן הצורך בחריגים לאיסור במקרים בהם ההלוואה היא למי שמוגבלת גישתו למערכת הבנקאית.

ב | המלצות לחיזוק כלי האכיפה כנגד פעילות נותני שירותים פיננסיים מוסדרים

חיזוק חובות הדיווח של נותני שירותים פיננסיים מוסדרים (נש"פים)

תיאור הבעיה

כפי שהורחב לעיל, תחום הנש"פים מועד לפעילות של הלבנת הון, סיוע לעריכת חשבוניות פיקטיביות ועוד. משכך, קיימת חשיבות בפיקוח עליהם ועל הפעילות שנעשית באמצעותם, הן בהיבטים של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרוה והן בהיבטים של משטר המס.

תחום הרישוי לנש"פים מבוצע באמצעות רשות שוק ההון. בנוסף, על הנש"פים חלות חובות דיווח לרשלא"ה מכוח חוק איסור הלבנת הון וצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנכס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרוה), התשע"ח-2018.

בנוסף לכך, מכוח סעיף 141א לפקודת מס הכנסה שנחקק בשנת 2013, והתקנות שהותקנו מכוחו בשנת 2018, הוחלו חובות דיווח לרשות המסים כהוראת שעה למשך 3 שנים על פעולות העומדות בתנאי החקיקה. יישום החקיקה החל בנובמבר 2019, דיווחים אלה משמשים ככלי חשוב לזיהוי של העלמת מס באמצעות נש"פים ולטיפול בהם בכלים פליליים או שומתיים.

בפועל, כמות הנש"פים המדווחים לרשות המסים קטנה באופן ניכר מכמות הנש"פים בעלי הרישיון או היתר זמני. משכך עולה חשש כי יתכן שחלק מהנש"פים אינם מקיימים את חובת הדיווח שחלה עליהם. בנוסף לכך, לא קיימים כלי בקרה על הדיווחים ואמינותם וכן חסרים כלי האכיפה והסנקציות שניתן להטיל בגין הפרת החובות.

חולשה נוספת במשטר הדיווח הנוכחי היא שסעיף 141א מטיל מגבלות שונות על השימושים שניתן לעשות בדיווחים שמתקבלים.

הפתרון המוצע
תיקון סעיף 141א לפקודת מס הכנסה (להלן: "הפקודה") - חובת דיווח של חלפני כספים:

א. הפיכת הוראת השעה להוראת חוק קבועה - הוראת השעה הקבועה בסעיף 141א לפקודה עתידה לפקוע בנובמבר 2022. עיבוד המידע ממאגר המידע בעניין הפעולות המתבצעות אצל נש"פים, המדוחות לרשות המסים לפי סעיף 141א לפקודה, מהווה כלי לאכיפת עבירות פליליות בהן יש חשד שהעלמת הכנסות מתבצעת באמצעות שימוש בנש"פים, וכן כלי לביקורת ולטיפול שומתי כאשר התיק מתאים לטיפול אזרחי, בהתאם להוראות הסעיף. בהקמת יחידת הנש"פים ברשות המסים וכן בהקמת המערכות התפעוליות הרלוונטיות, הושקעו ומושקעים משאבים רבים, ועיבוד המידע בהתאם להוראות הסעיף החל בעקבות כך. בנוסף, הטיפול בשומת מס הכנסה מתחיל לכל הפחות כשנה וחצי לאחר מועד ביצוע הפעולה הרלוונטית בנייה התקבל המידע, היות שהדוחות השנתיים במס הכנסה מוגשים לכל המוקדם מספר חודשים לאחר תום שנת המס. מתחילת הפעלת מאגר המידע ועד כה נעשו למעלה מ-130 העברות מידע מהמאגר לעובדי רשות המסים המורשים לכך.

לאור כל האמור, מומלץ לקבוע כי הוראת השעה תוארך, ותבחן קביעתה כהוראת קבע, בשים לב לשיקולים שלעיל, לאפקטיביות ההסדר ולשיקולים המשפטיים המתעוררים.

ב. הארכת תקופת שמירת המידע - משך תקופת שמירת המידע המתקבל במסגרת דיווחי הנש"פים נקבעה ל-3 שנים. מגבלה זו מקשה על אכיפת עבירות מס, אשר תקופת ההתיישנות שלהן בפלילים היא עשר שנים (במקרה של עבירה לפי סעיף 220 לפקודה). משכך, מוצע לבחון את תקופת הזמן של שמירת המידע לצורך שימוש יעיל במידע המתקבל ובשים לב לתקופת ההתיישנות בפלילים כאמור.

ג. הצלבת המידע המתקבל מכת פקודת מס הכנסה עם המידע שבמאגר לצורך פיקוח על נכונות הדיווחים - במסגרת סמכויות מורשי הגישה, כהגדרתם בסעיף, הובהר כי קיימת הסמכות לפקח על נכונות הדיווחים המתקבלים, היות ורק להם יש גישה למידע המתקבל במאגר המידע, וכי פעולה זו היא במסגרת מילוי תפקידם (מאחר שהם אינם ממלאים כל תפקיד אחר) עוד הובהר כי מורשה הגישה ראשי להצליב מידע המתקבל לפי פקודת מס הכנסה עם המידע הקיים במאגר, דוגמת מידע המתקבל על ידי מבקרי ניהול ספרים העורכים ביקורת בעסק לפי סעיף 135(2) לפקודה. ככל שיעלה צורך בתיקון חקיקה מבהיר בעניין זה הוא יבוצע.

ד. שיתוף המידע עם גורמי אכיפה נוספים במסגרת עבודת אכיפה משותפת - מוצע לאפשר העברת מידע מהמאגר לצורך חקירות שעורכת רשות המסים בשיתוף עם גופי אכיפה נוספים (בעיקר משטרת ישראל), באמצעות המנגנון הקיים כיום בעניין העברות מידע לפי חוקי המס, קרי הוצאת היתר ספציפי עבור כל בקשת מידע כזו על ידי מנהל רשות המסים. מדובר בשיתוף המידע לצורך חקירת עבירות (שלא על ידי רשות המסים), במסגרת צוותי חקירה משותפים (להלן - צח"מ), החוקרים עבירות מס ועבירות שאינן עבירות מס. רשות המסים חוקרת בשגרה, בצח"מ עם המשטרה, באותם חדרי חקירות, עם אותם חומרים וכו'. משמעות אי היכולת להעביר את המידע היא אי יכולת לבצע חקירה יעילה, באופן אבסורדי. מובן שהמשטרה לא תפנה לבית המשפט להוציא צו כנגד רשות המסים על מנת שיתאפשר לה להשתמש במידע במסגרת המאגר, כפי שהוא נוסח הסעיף היום. משכך מוצע כי תבחן האפשרות להעברת המידע כאמור.

ה. לצורך הגברת ההרתעה והענישה בנוגע להפרת סעיף זה:

- מוצע לבחון הגדלת סכום העיצום הכספי המוטל על הפרת חובת הדיווח לפי סעיף 141א לפקודה באמצעות תיקון סעיף 195ב לפקודה, על מנת להגביר את הציות לחובה זו ולהרתיע מפני הפרתה.
- לצורך הגברת ההרתעה בגין אי הגשת דו"ח לפי סעיף 141א מוצע לבחון לתקן את סעיף 216 לפקודה, על מנת שיקבע כי אי הגשת דוח לפי סעיף 141א במועד תהיה עבירה פלילית, בדומה לעבירות הקבועות בסעיף זה בעניין אי הגשת דוח במועד לפי סעיפים 132 או 133 וכן אי הגשת דוח מנכה או דוח מעביד מקוונים במועד לפי סעיף 166, וכן בדומה לעבירה הקבועה בסעיף 117(א)(6) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975. כל זאת בכפוף לקביעת נוהל ניתוב אכיפה לגבי השימוש באמצעי האכיפה השונים (עיצום כספי ועבירות פליליות).

ג | המלצות למיגור תופעת החשבוניות הפיקטיביות

תיאור הבעיה

בישראל קיימת תופעה רחבת היקף של הפצת חשבוניות מס שהוצאו שלא כדין וניכוי מס תשומות בהסתמך עליהן. תופעה זו גורמת נזק משמעותי לקופת אוצר המדינה. כדי לצמצם את התופעה ולפעול לסיכול של הוצאת חשבוניות מס שלא כדין, מוצעים פתרונות בטווח הארוך ובטווח הקצר.

הפתרון המוצע

בטווח הארוך, מוצע להקים מערכת טכנולוגית שתשדר בזמן אמת על כל חשבונית בסכום הגבוה מ-5000 ש"ח. לשם כך, מוצע לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 ולקבוע כי לא ניתן יהיה לנכות את המע"מ הגלום בחשבוניות שסכומן עולה על 5,000 ש"ח, אשר לא הוקצה להן מספר על ידי רשות המסים בעת הוצאתן. מודל טכנולוגי כזה יסייע למעקב ובקרה של עסקאות בזמן אמת. במסגרת מודל זה כל חשבונית שמוציא עוסק בישראל תשוטר לרשות המסים ותקבל מספר הקצאה. מודל זה מקובל במדינות רבות בעולם וניתן ליישום בישראל. למודל שלושה יתרונות משמעותיים ביחס למצב הקיים: ראשית, הוא מאפשר לרשות המסים מעקב, פיקוח והצלבת מידע. שנית, הוא מאפשר למערכת לזהות את העוסקים, ובכך הוא מונע הוצאת חשבוניות על ידי עוסקים פיקטיביים ("חברות קש" או "מתחזים"). שלישית, הוא מייצר הרתעה, שכן השוק יודע שרשות המסים מפקחת ועוקבת, ויש בידיה מידע שיאפשר לחשוף את העבירה ולהוכיח את ביצועה. מוצע להמשיך לבחון את המצבים בהם לא יוקצו מספרי חשבוניות כאמור.

בטווח הקצר, מוצע לתקן את תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 ולקבוע כי בעסקאות שעניינן מתן שירותי כוח אדם, לרבות שירותי ניקיון, שמירה ואבטחה, ובשירותי עבודות בנייה, החבות בתשלום המע"מ תחול על מקבל השירות, אם מקבל השירות הוא עוסק, וזאת בשונה מהמצב הרגיל בו נותן השירות הוא החייב במס.

הצורך בתיקון נובע מכך שבענפים האמורים נמצא שקיימת תופעה מוגברת של הוצאת חשבוניות מס שלא כדין. מדובר בענפים בהם מועסקים עובדים רבים שלא כדין ולעיתים אף ללא תיעוד, וכדי להצטייד בתיעוד על הוצאות השכר מוצאות חשבוניות מס שלא כדין. כדי להיאבק בתופעה זו, מוצע לקבוע כי במתן שירותים כאמור לעוסק, יהיה מקבל השירות החייב בתשלום המס. יצוין כי קיימים היום בתקנות מע"מ מקרים בהם ישנו היפוך של החבות במע"מ בענפים בהם אותרה בעיה נרחבת של הפצת חשבוניות מס שהוצאו שלא כדין וניכוי מס תשומות בהסתמך עליהן, כך שהתיקון המוצע למעשה מהווה הרחבה של מנגנון קיים.

עוד יצוין, כי היפוך החבות בתשלום המע"מ, כך שהוא חל על מקבל שירות או רוכש טובין, נהוג באיחוד האירופי כאמצעי למאבק בתופעה של הוצאת חשבוניות שלא כדין.

הקצאת מספר מזהה לעובדים חסרי תעודת זהות ישראלית:

כאמור, תופעת החשבוניות הפיקטיביות נפוצה בעיקר בענפים עתירי כח אדם. באימוץ הפתרון לטווח הקצר, תצומצם תופעת החשבוניות הפיקטיביות בענפים אלה, אך מתוך הרצון להגדיל את ההוצאות המוכרות ולהקטין את חבות המס, סביר להניח כי מעסיקים ינסו "לנפח" את הוצאות השכר ולדרוש הוצאות שכר פיקטיביות.

במצב הנוכחי, כל עובד ממלא טופס 101 בתחילת שנת העבודה אצל המעסיק, והמעסיק מגיש בסוף השנה טופס 126 בו מדווחים פרטי העובדים וריכוז התשלומים ששולמו לכל עובד במהלך השנה. כאשר עובד מועסק אצל יותר ממעסיק אחד, ניתן לבצע הצלבה על פי מספר תעודת הזהות ולראות אם אכן הכנסתו משכר מדווחת וכן האם נדרשו נקודות הזיכוי כדון. לעומת זאת, כאשר מדובר על עובד שאין לו תעודת זהות, הוא אינו רשום במאגרים של רשות המסים ואין אפשרות לזהות אותו או לעשות הצלבה בין דיווחים שונים. נוצרת אפוא פרצה שבמסגרתה מעביד עלול לדווח על הוצאות שכר לעובדים שכלל אינם קיימים או שלא הועסקו כלל.

יצוין כי הקושי בזיהוי חד חד ערכי של עובדים זרים עלה בהקשרים אחרים, למשל בנוגע לסחר בהיתרי עבודה של עובדים זרים, הנדונה בוועדות הכנסת, וזאת, בין היתר, בהיעדר הצלבה בין מעסיק ישראלי למועסק חסר תעודת זהות.

כבר היום רשות המסים מנפיקה מספר מזהה למי שאין לו תעודת זהות, למשל כאשר תושב חוץ רוכש נכס בישראל או בעל תיק ברשות המסים. כן ידוע על גופים נוספים שמנפיקים מספר זיהוי משלהם למי שאין לו מספר תעודת זהות, כגון ביטוח לאומי. אולם, לא מדובר בפתרון כולל לכל העובדים שאין להם תעודות זהות ואין בהכרח תיאום או אחידות בין הגופים השונים.

על כן, מוצע לבצע את התיקונים הבאים:

- הקצאת מספר מזהה לעובדים שאינם בעלי תעודת זהות ישראלית- נדרש עדכון טפסי 126/101 (מקורם בתקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993.
- אי התרת הוצאה - הוצאות השכר בגין עובדים שאינם בעלי תעודת זהות ישראלית שלא דווח עליהם לפי הפרט המזהה שיקבע, ויוטמע בסעיף 32א, לא יותרו בניכוי (הקטנת ההכנסה החייבת לצרכי מס). יש צורך בתיקון סעיף 32א לפקודת מס הכנסה.

ד | המלצות כלליות להידוק האכיפה וההתרעה כנגד פעילות השוק השחור

הרחבת קבלת המידע שבידי גורמי האכיפה**תיאור הבעיה**

עם צמצום היקף השימוש במזומן, שיעור הולך וגדל של הפעילות העסקית מתבצע באמצעות מוסדות פיננסיים ומכשירים פיננסיים, בין אם מדובר בנש"פים או בגופים בנקאיים הכוללים גם ניהול ארנקים דיגיטליים וסליקות אשראי. נכון להיום אין לרשות המסים יכולת לבצע אכיפה אפקטיבית על דיווחי העוסקים ביחס לפעולות הפיננסיות שבוצעו בפועל.

בנוסף, להערכת רשויות האכיפה, במהלך הליכים משפטיים עשוי להיחשף מידע שיש בו כדי לתרום לגילוי עבירות - למשל, הליך שמתנהל לגביית חובות שמהווה כסות לפעילות שוק שחור. בהתאם ביקשו לבחון את המנגנונים הקיימים להעברת מידע מבתי המשפט לרשויות האכיפה, על מנת לראות אם ניתן לשפר ולייעל אותם ובכך להרחיב את המידע העומד לרשות הרשויות.

הפתרון המוצע

העברת מידע ממוסדות פיננסיים לרשות המסים לצורך ביצוע אכיפה אפקטיבית - מומלץ לקבוע בחוק חובה על גופים פיננסיים וסולקים, בכלל זה נותני שירותי תשלום וכן סולקים למסור דיווחים לרשות המסים; דיווחים אלה יוגשו כל חצי שנה ויכללו את פרטי הזיהוי של לקוחות עסקיים וריכוז ההכנסות וההוצאות בנוגע לכל חשבון עסקי המנוהל על ידם. המידע שיתקבל ישמש לצרכי ביקורת, שומות ואכיפה פלילית. כמו כן, המנהל יהיה מוסמך לבקש מידע תמציתי על קבוצת לקוחות בעלת מאפיינים ספציפיים כאשר קיים יסוד סביר להניח כי הלקוחות הפרו הוראה מחוקי המס.

הצעה זו קודמה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2021-2022, וקיבלה את אישור ועדת השרים לחקיקה. מוצע להמשיך בקידום הצעת החוק.

עוד מוצע לקבוע כי גוף פיננסי וסולק יהיו חייבים ליידיע את כלל בעלי החשבונות העסקיים בדבר חובת הדיווח החלה על חשבונות אלו ומשמעותה.

המידע שיתקבל במסגרת חובת הדיווח ישמש לצרכי עריכת ביקורת ועריכת שומות לפי חוקי המס, וכן לצורך אכיפה פלילית של עבירות לפי חוקי המס בהתאם לסייגים הקבועים בסעיף, ולצרכים אלה בלבד.

העברת מידע מהנהלת בתי משפט לגופי האכיפה במקום בו שופטים סבורים כי מתבצעת פעילות של שוק שחור או הלבנת הון - לאור האמור בתיאור הבעיה, מומלץ לבחון את המנגנונים המסדירים העברת מידע מבתי המשפט לרשויות האכיפה.

הגברת האכיפה וההרתעה בגין עבירות מס

תיאור הבעיה

לאורך השנים לא נבחנו מחדש חלק מסכומי קנסות והעיצומים הכספיים שמוטלים בגין עבירות והפרות שונות בתחום המס, וזאת למרות שינויים בצרכי האכיפה ובמציאות בשטח. על כן מוצע לבחון התאמות ושינויים בסכומי קנסות ועיצומים כספיים שונים בתחום המס, באופן שיסייע בשיפור יכולת ההרתעה והאכיפה של רשות המסים, וכן יסייע במלחמה בהון השחור.

הפתרון המוצע

להלן יובאו מספר המלצות פרטניות בהקשר זה:

א. התאמות בקנס גירעון במס הכנסה - סעיף 191 לפקודת מס הכנסה: תיבחן הורדה של גובה הגירעון הדרוש לצורך הטלת "קנס גירעון", במקרים המנויים בסעיף 191 לפקודת מס הכנסה, דוגמת התרשלות הנישום, גרעון שנוצר במזיד או בכוונה להתחמק מתשלום מס, או נסיבות אחרות המנויות בסעיף. ברקע לכך, עמדת רשות המסים לפיה הדרישה הקבועה כיום בסעיף - של גירעון בגובה 50% מהמס - אינה מאפשרת במקרים מסויימים שימוש אפקטיבי דיו בכלי זה.

ב. התאמות בקנס גירעון במע"מ: סעיף 296 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מע"מ**) כולל כיום קנס על גירעון ברשימת תנאים פרטניים כמפורט בסעיף. בפועל, מקרים שונים בהם מאותר פער משמעותי מאוד בין סכום המע"מ בו חויב הנישום לפי שומה לבין סכום המע"מ שדווח בדוחות שלו - אינם נכללים בגדר רשימת המקרים בסעיף זה.

על כן מוצע לבחון אפשרות לקבוע נתיב חלופי נוסף שיאפשר הטלת קנס גרעון במע"מ במקרים בהם קיים פער משמעותי בין המס בו חויב אדם לפי שומה לבין סכום המס שדווח בדוחותיו בשנת מס מסוימת, וזאת בתנאים כלליים יותר, בדומה למתווה הקיים כיום בפקודת מס הכנסה (כאמור בסעיף א לעיל), שפרטיו יעוצבו וייבחנו בהמשך.

ג. עדכון קנסות מינהליים בגין הובלת טובין ללא חשבונית: הובלה של טובין ללא תיעוד מתאים היא עבירה שכיחה הקשורה באופן הדוק בכלכלה השחורה. קיים חשש ממשי כי טובין שהובלו ללא תיעוד מתאים גם לא ידווחו לצרכי מס ובהתאם יש צורך ביצירת הרתעה בנושא. חוק מע"מ קובע בסעיף 129(א) כי "טובין של אדם לשימוש בעסקו לא יובלו בכלי הובלה אלא אם כן יש עמם חשבונית או תעודת משלוח, או אם אותו אדם הופטר מקיום חובה זו בתקנות או על פי הוראות המנהל, בתנאים שקבע". הפרת החובה מהווה עבירה פלילית מכוח סעיף 117(א)(10) לחוק, והקנס המינהלי שהוטל בגין הפרתה במסגרת התוספת לתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי מסים), התשמ"ז-1987 עומד על 2,000 ש"ח.

על מנת לאפשר אכיפה אפקטיבית יותר בעבירה זו, תיבחן האפשרות לקביעת מדרג של קנסות מינהליים בהתאם לערך הטובין שהובלו, וכן העלאת גובה הקנסות. זאת בהתאם להצעה שתגובש על ידי רשות המסים ושתיבחן, בכפוף לנתונים שיוצגו על ידי הרשות.

ד. עיצומים כספיים מכוח חוק הבלו, התשי"ח-1958: תחום המסחר בדלק ומיסויו הוא תחום בו ישנה פשיעה כלכלית מרחבה. על מנת לשפר את האכיפה וההרתעה בתחום, ויש צורך לעדכן רכיבים שונים במנגנון העיצום הכספי הקבוע כיום בחוק הבלו, התשי"ח-1958 לרבות הפרות שונות הקבועות בו. זאת על מנת לאפשר שימוש נרחב ואפקטיבי יותר בכלי אכיפה מינהלי זה.

על כן, מוצע לבחון תיקונים שונים במנגנון העיצומים הכספיים בחוק הבלו, דוגמת עדכון סכום העיצום הכספי בחוק בהפרות שונות, קביעת אפשרות להפחתת סכומי העיצום הכספי, וכן קביעת הפרות נוספות בחוק - דוגמת ייצור דלק והפעלת אתר אחסון ללא קבלת רישיון בניגוד לסעיף 15 לחוק.

ה | הצעות לבחינה להמשך באמצעות צוותים ייעודיים

הקמת ועדה בנושא דיגיטציה של מערך העברות המידע למלחמה בהון השחור ובהלבנת הון

הצוות ממליץ למנות ועדה שמטרתה לבחון הקמת מאגר נתונים משותף אשר יכלול בין היתר מנגנון להצלבת מידע וקבלת אינדיקציה אודות התאמה, בין כל הגופים הרלוונטיים למלחמה בהון השחור ובהלבנת הון לרבות כל הנושאים שעלו בצוות שוק שחור (ובפרט לייעול מנגנון טופס א). מאגר הנתונים ומנגנון הצלבת המידע יכלול את הנתונים הרלוונטיים מכל אחד מהגופים - רשות שוק ההון, רשלא"ה, הרשות לניירות ערך, רשות המסים, משטרת ישראל ובנק ישראל, וזאת תוך הטמעת טכנולוגיות להגנה על הפרטיות והיקף המידע המשותף בין הגופים, לרבות בדרך של הצפנה טכנולוגית.

לצורך שימוש במידע, מוצע כי כל גוף יוכל לקבל את הנתונים הרלוונטיים באמצעות שאילתה ישירה והרשאות לצפייה במידע. זאת, בניגוד למצב הנוכחי בו מתקיים שיתוף פעולה ושיתוף מידע ידני אשר מצריך זמן רב ומקשה על התהליך.

על הצוות לדון במהלך דיוניו בנושאים הבאים:

- מיפוי המידע הנדרש להיכלל במסגרת הפרויקט, בהתאם לצרכי הגופים הרלוונטיים.
- חלופות טכנולוגיות אפשריות לצורך שיתוף והצלבת המידע בצורה מסווגת, יעילה ותוך מתן פתרון מהיר ככל האפשר.
- ההסדרה המשפטית הנחוצה לצורך הקמת המאגר.
- כינון מנגנוני אבטחת מידע ההולמים את רגישותו של המידע האמור.
- כינון הסדרים אשר יבטיחו הגנה על הפרטיות, מניעת גישה למידע שלא לצורך, השימושים המורשים, מנגנוני הקניית הרשאות, הליכי בקרה על הגישה למידע, מנגנוני מחיקת המידע לאחר תקופה מסויימת ועוד, וכל זאת בהתייעצות עם הרשות להגנת הפרטיות.
- התקציב הנדרש להקצאה לצורך הקמת המאגר.

המלצת הצוות היא כי בוועדה לצורך בחינת הנושא יהיו חברים בין היתר נציגים ממערך הסייבר הלאומי, משרד המשפטים, רשלא"ה, בנק ישראל, הרשות לניירות ערך, רשות שוק ההון, רשות המסים, משטרת ישראל החשב הכללי, אגף התקציבים והרשות להגנת הפרטיות. הוועדה תאפיין הצרכים הנדרשים והמענים המיטיבים הנדרשים לסיפוקם. כמו כן, תמליץ הוועדה על אופן הפעלתו, ותשרטט את ההליך הטכני הכרוך בכך ואת ההסדרה המשפטית הנחוצה לצורך העניין.

על הוועדה יהיה לגבש המלצותיה תוך 90 יום מיום מינויה.

הסדרת אכיפה ומניעת זליגת הון שחור לשטחי איו"ש

במסגרת חקירות כלכליות המתנהלות במשטרת ישראל מתבצעות פעולות שעניינן תפיסת רכוש המיועד לחילוט. חלק מהחקירות עוסקות בתפיסת רכוש מחשודים אשר יש להם זיקה לתחומי איו"ש, בין שמדובר בפלסטינים שחיים שם ובין שמדובר באזרחים ישראלים שמחזיקים נכסים באיו"ש. נוכח הנסיבות הייחודיות באיו"ש, חקירות אלו מעוררות מורכבות ייחודית, משפטית ומעשית, אשר מקשה על משטרת ישראל לבצע פעולות המאפשרות תפיסת רכוש.

כחלק מההבנה כי קיימות תנועות הון ערות בין הכלכלה הישראלית לזו הפלסטינית, נוצר מצב בו העברת הון לשטחי איו"ש מקלה על עבריינים לחמוק מהדין הישראלי.

לצורך טיפול בסוגיות האמורות, הצוות ממליץ על הקמת צוות ייעודי שיעסוק בנושא יתן המלצות למתן מענה לפערים ולקשיים האמורים. מוצע כי הצוות יורכב בין היתר מהגורמים הבאים: משטרת ישראל, רשות המסים, רשות שוק ההון, רשלא"ה, פרקליטות צבאית, מתאם פעולות הממשלה בשטחים ומשרד המשפטים. בנוסף, הצוות יכלול גורמים מדיניים הנוגעים ברגישות הסוגיה.

על הצוות יהיה לגבש המלצותיו תוך 90 יום מיום מינויו.



משרד האוצר