

בנק ישראל

מחלקת המטבע וייצור השטרות החדשים

תקציר

רקע כללי

על פי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל או החוק), אחד מתפקידיו של בנק ישראל הוא טיפול במערכת המזומנים במשק הישראלי - להנפיק מטבע, להסדיר את מערכת המזומנים ולכוונה. בהתאם לחוק, הסמכות הבלעדית להנפיק מטבע (שם כולל לשטרות, מעות, מטבעות זיכרון¹ ומטבעות מיוחדים) שהוא הילך חוקי² בישראל נתונה לבנק ישראל. פעילותו של בנק ישראל נועדה להבטיח למשק אספקת מזומנים סדירה בהתאם לעודפי הביקוש וההיצע ובאיכות מטבע נאותה.

בשנת 2006 החליט בנק ישראל על החלפת סדרת השטרות בישראל. הניסיון בארץ ובעולם מלמד שתהליך ההיערכות לקראת השקה של סדרה חדשה של שטרות נמשך למעלה מחמש שנים, ותהליך ההחלפה עצמו מתבצע באופן הדרגתי במשך כמה שנים נוספות, לעתים במרווח של שנתיים בין החלפת כל עריך³. המשמעות היא שאין מדובר בפרויקט חד-פעמי, אלא בפעולה ארוכה הנפרסת על פני שנים, זאת כדי לשמר את ביטחון המטבע ואת אמון הציבור בו.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2016 - מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מחלקת המטבע בבנק ישראל. הבדיקה כללה, בין היתר, היבטים בייצור השטרות, את אופן הטיפול במניעת זיופי שטרות ואת תהליך בחירת האישים שדיוקניהם יופיעו על גבי השטרות החדשים. בדיקות השלמה נעשו במשטרת ישראל (להלן - המשטרה) ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים).

- 1 לפי החוק בנק ישראל מנפיק בכל שנה ולרגל אירועים מיוחדים גם מטבעות זיכרון שהם הילך חוקי. המטבעות עשויים כסף או זהב ומשווקים לאספנים ולציבור.
- 2 "הילך חוקי" הוא מונח משפטי שמשמעו אמצעי תשלום אשר לא ניתן לסרב לקבלו על פי דין.
- 3 עריך הוא מונח מקצועי לשטרות או מעות.

הליקויים העיקריים

ההתקשרות עם מדפיס השטרות

לא נמצאו אסמכתאות לכך שבנק ישראל פנה לכמה ספקים על מנת לבחון את האפשרות להתקשר עמם לצורך הדפסת השטרות. למעשה, משנת 1997 מתקשר הבנק עם ספק אחד מסוים לצורך הדפסת השטרות.

בנק ישראל לא ביצע ניתוחי עלות-תועלת ובחינה של הכדאיות הכלכלית שבהדפסת השטרות בישראל לעומת הדפסתם בחו"ל. יתרה מזאת, נמצא כי הנושא כלל לא עלה לדיון בבנק ישראל.

היעדר נוהל בעניין שמירת סודיות

נושא הסודיות מוגדר בהסכם שבין מחלקת המטבע לבין מדפיס השטרות בלבד. על אף החשיבות שבנק ישראל רואה בנושא שמירת הסודיות, אין בבנק נוהל מסודר וברור בעניין שמירת הסודיות בתחום המטבע, אשר מפרט איזה מידע אסור בפרסום וכיצד על הבנק לפעול במקרה שמידע זה דולף.

ליקויים בטיפול בזיופי מטבע

לא קיים במשטרה גורם ייעודי המתמחה בתחום האכיפה נגד זיופי מטבע, אשר יכול לשמש גורם המתכלל את פעילות כלל יחידות המשטרה העוסקות בתחום ומקדם שיתוף פעולה יעיל ואפקטיבי ביניהן. נוסף על כך, אין במשטרה הנחיות אחידות וברורות בעניין אופן הטיפול בכסף מזויף ביחידות המשטרה השונות.

השטרות והמעות המזויפים שמקורם אינו ידוע שמעביר בנק ישראל למשטרה אינם מגיעים עם מידע מספק לבניית תמונה מדויקת.

אין למשטרה מאגר המרכז ומסווג מידע על זיופים אשר יכול לסייע לבנות תמונת מודיעין רחבה. נוסף על כך, המשרה של ראש חוליית הונאה במחלקת המודיעין, אשר אחראי לבניית תמונת המודיעין בנושא הזיופים, אינה מאוישת, וראש חוליית רכוש ממלא בפועל גם תפקיד זה.



על בנק ישראל
לשוב ולבחון את
הסיכונים הקיימים
בהסתמכות על
מדפיס אחד, לעומת
הסיכונים שבחיפוש
אחר מדפיס חלופי

היערכות בנק ישראל למקרה של זיוף מטבע בהיקף נרחב

נמצא כי הנוהל בנושא "היערכות בנק ישראל למקרה של זיוף מטבע בהיקף נרחב" הוא כללי מאוד, וחסר בו תיאור ברור ומפורט של הצעדים שעל בנק ישראל לנקוט במקרי חירום ותרחישים שונים הקשורים לזיוף מטבע.

בחירת הדמויות שיופיעו על השטרות

מעיון בפרוטוקולים של הוועדה לתכנון שטרי כסף, מעות ומטבעות זיכרון עולה כי לאחר דיונים רבים הגיעה הוועדה להסכמה שאנשי רוח יחליפו את המדינאים ודיוקניהם יופיעו על השטרות. אחד מחברי הוועדה הציע את שמות ארבעת המשוררים שלדעתו דיוקניהם צריכים להופיע על השטרות, והצעתו התקבלה ללא דיון מעמיק בחלופות אחרות.

ההמלצות העיקריות

על בנק ישראל לשוב ולבחון את הסיכונים הקיימים בהסתמכות על מדפיס אחד לעומת הסיכונים שבחיפוש אחר מדפיס חלופי. יצוין כי על פי תקנה 1ב(א) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, גם במקום שהותר לבצע התקשרות ללא מכרז יש להעדיף את דרך המכרז, וכי יש מקום לבחון קיום הליך תחרותי מתאים.

על בנק ישראל לבצע עבודת מטה מעמיקה שתתייחס לתרחישים שונים. בהתבסס על עבודה זו יכין בנק ישראל נוהל מפורט ומסודר המציע דרכי פעולה להתמודדות עם תרחישים אלו.

על בנק ישראל לגבש נוהל מפורט וברור בעניין שמירת הסודיות בנוגע לפעילות מחלקת המטבע בכלל ולתהליך ייצור השטרות בפרט. מן הראוי כי בנוהל יוגדר ויסווג המידע אשר בנק ישראל יחליט להגדירו כסודי ויפורטו הצעדים שיש לנקוט במקרה של דליפת מידע זה, ויפה שעה אחת קודם.

נוכח מגמת העלייה בהיקף תופעת זיופי המטבע ובאיכותם, יש צורך בהגדרת גורם ייעודי אכיפתי במטרה אשר לרשותו הכלים המודיעיניים, החקירתיים והמבצעיים וכן הידע והמשאבים הנדרשים להתמודדות עם תופעת הזיופים.



על בנק ישראל
לבצע פעולות בעוד
מועד על מנת
להבטיח את
הפצתם הסדירה
של השטרות וכן
לגבש נוהל מפורט
וברור בעניין שמירת
הסודיות בנוגע
לפעילות מחלקת
המטבע בכלל
ולתהליך ייצור
השטרות בפרט

בשל החשיבות הציבורית והחברתית שיש לבחירת הדמויות הציבוריות שדיוקניהם יופיעו על השטרות, יש מקום שבנק ישראל ישקול לקיים גם הליך המאפשר לציבור להתייחס להצעות שעל הפרק.

סיכום

הביקורת מעלה כי משנת 1997 מתקשר בנק ישראל עם ספק אחד מסוים לצורך הדפסת השטרות, וכי הבנק לא תיעד פניות לספקים נוספים לשם קיום הליך תחרותי להדפסת השטרות. עוד נמצא כי אין בבנק ישראל נוהל בעניין שמירת הסודיות של תהליך זה. בעניין זיופי המטבע נמצא כי אין במשטרה גורם ייעודי אכיפתי אשר לרשותו הכלים, הידע והמשאבים הנדרשים להתמודדות עם תופעת זיופי מטבע, אף שלתופעה זו יש פוטנציאל לערעור הציבות הכלכלית והיא גם עלולה לשמש לצורך מימון פעולות טרור. מעבר לנזק הכלכלי, זיוף מטבע הוא גם פגיעה חמורה בציבור, באמונו במטבע וכן פגיעה במוניטין הלאומיים. קיימת אפוא חשיבות חברתית מהמעלה הראשונה לצמצום תופעת זיופי מטבע, ולכן על המשטרה לפעול להקמת מערך ייעודי לטיפול בתופעה זו ולהמשיך לעבוד בשיתוף פעולה עם בנק ישראל בהתמודדות עם התופעה. ככל שיגברו האכיפה וההרתעה, כך יקטן התמריץ של גורמים עברייניים לפעול בתחום זה.

על בנק ישראל לבצע פעולות מבעוד מועד על מנת להבטיח את הפצתם הסדירה של השטרות וכן לגבש נוהל מפורט וברור בעניין שמירת הסודיות בנוגע לפעילות מחלקת המטבע בכלל ולתהליך ייצור השטרות בפרט.

מבוא

על פי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל או החוק), אחד מתפקידיו של בנק ישראל הוא טיפול במערכת המזומנים במשק הישראלי - להנפיק מטבע, להסדיר את מערכת המזומנים ולכוונה. בהתאם לחוק, הסמכות הבלעדית להנפיק מטבע (שם כולל לשטרות, מעות, מטבעות זיכרון⁴ ומטבעות מיוחדים) שהוא הילך חוקי⁵ בישראל נתונה לבנק ישראל. פעילותו של בנק ישראל נועדה להבטיח למשק אספקת מזומנים סדירה בהתאם לעודפי הביקוש וההיצע ובאיכות מטבע נאותה.

לפעילות הנפקת המטבע אחראית מחלקת המטבע בבנק ישראל (להלן - מחלקת המטבע או המחלקה), ונכללים בה כמה תחומים: (א) הנפקה - תכנון סולם הערכים של השטרות והמעות, עיצוב השטרות והמעות⁶, הדפסת השטרות והטבעת המעות, הנפקת מטבעות זיכרון ואחסון מלאי המזומנים; (ב) תכנון וניהול מלאי המטבע - תכנון זמני אספקה, בהתאם לביקוש החזוי, ובהתחשב בחיסכון בהוצאות החזקת המלאי ובהוצאות הכרוכות בכל הזמנה; (ג) פיקוח על איכות המטבע שבמחזור, ובכלל זה מניעת הפצה של מטבע מזויף; (ד) הפצת מידע לציבור - המחלקה מפיצה מידע על סימני הביטחון בשטרות הכסף ונותנת מענה על פניות הציבור לקבלת מידע בנושא מטבע.

על מנת לשמור על אמון הציבור במערכת המטבע, מקובל במדינות מפותחות להחליף את סדרת השטרות שבמחזור אחת ל-10-15 שנים, גם כאשר לא מתרחשים אירועים חריגים. זאת, בין היתר, עקב התיישנותם של סימני הביטחון המשמשים את הבנק והציבור בהתמודדות עם זייפני מטבע והשיפור המתמיד ביכולת החיקוי והזיוף של הזייפנים. סימני ביטחון חדשים, מתוחכמים יותר, המפותחים במשך השנים, מסייעים בצמצום תופעת הזיופים ומונעים החלפה בהולה ולא מתוכננת של השטרות.

בשנת 2006 החליט בנק ישראל על החלפת סדרת השטרות בישראל; ההחלפה הקודמת הייתה בשנת 1999. הניסיון בארץ ובעולם מלמד שתהליך ההיערכות לקראת השקה של סדרה חדשה של שטרות נמשך למעלה מחמש שנים, ותהליך ההחלפה עצמו מתבצע באופן הדרגתי במשך כמה שנים נוספות,

4 לפי החוק בנק ישראל מנפיק בכל שנה ולרגל אירועים מיוחדים גם מטבעות זיכרון. המטבעות עשויים כסף או זהב ומשוקים לאספנים ולציבור.

5 "הילך חוקי" הוא מונח משפטי שמשמעו אמצעי תשלום אשר לא ניתן לסרב לקבלו על פי דין.

6 לפי חוק בנק ישראל, נגיד הבנק קובע את צורתם של השטרות והמעות באישור המועצה המינהלית של בנק ישראל והממשלה. לשם כך בנק ישראל נעזר בוועדה לתכנון שטרי כסף, מעות ומטבעות זיכרון. ועדה זו, שהוקמה בשנת 1958, ממונה בידי הנגיד באופן וולונטרי ומייעצת לו בכל הקשור לבחירת הנושאים, המוטיבים, המידות, התכונות הפיזיות, סימני הביטחון והעיצוב של שטרי הכסף, המעות ומטבעות הזיכרון. עם חבריה נמנים מומחים בתחומי המשפט, הארכיאולוגיה, הנומיסמטיקה, האמנות, החינוך, המקרא ועוד, וכן עיתונאים, אדריכלים ומעצבים. הוועדה פועלת בהתנדבות ובראשה עומד כיום שופט בית המשפט העליון בדימוס מר יעקב טירקל.

לעיתים במרווח של שנתיים בין החלפת כל עריך. המשמעות היא שאין מדובר בפרויקט חד-פעמי, אלא בפעולה ארוכה הנפרסת על פני שנים, זאת כדי לשמר את ביטחון המטבע ואת אמון הציבור בו.

למרות קיומם של אמצעי תשלום מתקדמים לצד קריאות לצמצום השימוש במזומן, בעשור האחרון חל גידול משמעותי בהיקפי המזומן בישראל והוא גדל בכ-10% בממוצע בשנה. מחזור הכסף המזומן⁷ עומד כיום על כ-73 מיליארד ש"ח בשנה, מהם 97% שטרות והיתר מעות.

בספטמבר 2013 החליטה הממשלה להקים ועדה לבחינת צמצום ההון השחור והלבנת ההון במשק הישראלי. יו"ר הוועדה היה מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז מר הראל לוקר, ועם חבריה נמנו נציגים של כמה גופי אסדרה ואכיפה במשק. ביולי 2014 הגישה הוועדה את המלצותיה הסופיות, באוקטובר 2014 החליטה הממשלה לאמץ, ובפברואר 2015 אישרה הממשלה את טיוטת חוק צמצום השימוש במזומן, התשע"ה-2015. נוכח הדברים האלה, נערך בנק ישראל להתאים לכך פעילותו בתחום המטבע לצמצום השימוש במזומנים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2016 - מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מחלקת המטבע בבנק ישראל. הבדיקה כללה, בין היתר, היבטים בייצור השטרות, את אופן הטיפול במניעת זיופי שטרות ואת תהליך בחירת האישים שדיוקניהם יופיעו על גבי השטרות החדשים. בדיקות השלמה נעשו במשטרת ישראל (להלן - המשטרה) ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים).

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ההתקשרות עם מדפיס השטרות

בנק ישראל מדפיס את השטרות באמצעות מדפיס מסוים, ולשם כך הוא חתום (משנת 1997) על חוזה אספקת השטרות עם חברה א' (להלן - החברה או מדפיס א'). החברה מתמחה בהדפסת שטרות כסף, תעודות זהות, דרכונים ומסמכים מסווגים אחרים.

7 היקף הכסף במשק.



משנת 1997 מתקשר
הבנק עם ספק אחד
מסוים לצורך הדפסת
השטרות. על פי תקנה
1ב(א) לתקנות חובת
המכרזים, גם במקום
שהותר לבצע
התקשרות ללא מכרז
יש להעדיף את דרך
המכרז, ויש אפוא
מקום לבחון קיום
הליך תחרותי מתאים

בספטמבר 2012 הוארך ההסכם עם החברה לתקופה של 10 שנים, ובתחילת שנת 2016 עודכן ההסכם על פי מפרט שטרות הסדרה החדשה על מנת להבטיח את קיומם של התנאים לאספקת הסדרה החדשה כולה.

בנק ישראל התקשר עם החברה בהליך של פטור ממכרז בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

מנתונים שהעבירה מחלקת המטבע למשרד מבקר המדינה עולה כי עלות ייצור סדרת השטרות החדשה (כולל עלויות הנייר, ההדפסה, והשינוע) תהיה כ-319 מיליון ש"ח. זאת לעומת סכום של כ-228 מיליון ש"ח שהיה משולם בגין הנפקת אותה כמות מהסדרה הישנה, ובסך הכול פער של כ-91 מיליון ש"ח המגלם את השדרוגים שנעשו בשטרות.

מנהל מחלקת המטבע בבנק ישראל ד"ר אילן שטיינר, שנכנס לתפקידו בשנת 2014 (להלן - מנהל מחלקת המטבע), מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי למיטב ידיעתו בשנת 2006 פנה מנהל מחלקת המטבע דאז למדפיס נוסף, אולם הפנייה נענתה בשלילה. אי לכך, הוארך ההסכם עם החברה באותה שנה תוך התייחסות מפורשת לפיתוח והדפסה של סדרת השטרות החדשה.

בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת את הרקע והסיבות להתקשרות עם החברה וציון, בין היתר, את העליונות והייחודיות הטכנולוגית שלה על פני מדפיסים אחרים; את שביעות הרצון של הבנק מאיכות העבודה לאורך השנים; את אי-היכולת לבצע מהלך של פיתוח סדרה אצל שני מדפיסים בעת ובעונה אחת. כמו כן מסר הבנק: "לא נעשו מאז פניות נוספות למפעלים נוספים להדפסת שטרות לצורך הנפקת סדרת השטרות החדשה. יש לתת את הדעת להערכתנו כי נוכח מיעוט המדפיסים הביטחוניים, קוטנו היחסי של השוק הישראלי, דרישות בנק ישראל בהיבט המקצועי והאבטחתי, פנייה למספר ספקים פוטנציאליים במהלך ההתקשרות עם המדפיס... מצדנו עלולה, בסבירות גבוהה, להקטין מנגד משמעותית את המחויבות מצדו של המדפיס... כלפי בנק ישראל, ובכך לסכן את האינטרס של בנק ישראל להבטיח אספקה רציפה של מטבע למדינה".

לא נמצאו אסמכתאות לכך שבנק ישראל פנה לכמה ספקים על מנת לבחון את האפשרות להתקשר עמם לצורך הדפסת השטרות. למעשה, משנת 1997 מתקשר הבנק עם ספק אחד מסוים לצורך הדפסת השטרות. משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי תקנה 1ב(א) לתקנות חובת המכרזים, גם במקום שהותר לבצע התקשרות ללא מכרז יש להעדיף את דרך המכרז, וכי יש מקום לבחון קיום הליך תחרותי מתאים.

בסקר סיכונים שביצעה חברה חיצונית עבור בנק ישראל בשנת 2013 (להלן - סקר הסיכונים) הוגדר כגבוה הסיכון שטמון ברכישת נייר והדפסת השטרות על

ידי ספק אחד מסוים, החושף את הבנק למחסור במזומנים בשוק כתוצאה מסגירת בית הדפוס, להפרת הסכם הייצור, לסיום ההתקשרות באופן חד-צדדי על ידי היצרן וכד'.

גם דוח ביקורת פנים של בנק ישראל מאפריל 2012, אשר בחן את יחידת ההנפקה, ובין היתר את חברה א', מצא כי "קיים סיכון אסטרטגי במסירת כל עבודות הדפסת השטרות למדפיס אחד". בדוח הוזכרו הביצועים הכספיים של החברה אשר נמצאים במגמת ירידה רב-שנתית, והובאה עמדתה של מחלקת המטבע ולפיה מגמת הירידה בביצועיה הכספיים של החברה היא זמנית.

בדיון שקיימה ועדת הביקורת של בנק ישראל במרץ 2013 ציין העוזר ליועצת המשפטית כי "הוחלט שאחרי שתיכנס הסדרה החדשה, תיערך בדיקה נוספת של אופציה להוספת מדפיסים נוספים. הסיבה להוספת ספק היא לשרידות במקרה שיש בעיה עם ספק מסוים". מנהל מחלקת המטבע דאז השיב לו כי "הבדיקה הזו תבוצע רק בעוד 10 שנים".

הסיכונים של תקלה במכונות הדפוס או השבתה שלהן, אשר עלולות לגרום לעיכובים בהדפסת השטרות, עלו בדוח ביקורת פנים אחר של הבנק ממרץ 2014. הדוח העלה כי "בשנת 2013 התממש סיכון זה עת התרחשו תקלות בשתי מכונות המהוות צוואר בקבוק בתהליך ההדפסה... תיקון המכונות ארך זמן רב מהמתוכנן ולמעשה תהליך ההדפסה הושבת לכארבעה שבועות. החברה אומנם התגברה על התקלה אך הודיעה שתחזוקת המכונה תהיה בתדירות גבוהה יותר שיכול ותביא להפסקות נוספות בהדפסה".

הצורך בחיפוש אלטרנטיבה נוספת לחברה עלה גם בדיונים שקיימה ועדת הביקורת של בנק ישראל (להלן - ועדת הביקורת) בחודשים מרץ⁸ וספטמבר⁹ 2014. בדיון ממרץ אמר אחד מחברי הוועדה כי "יש להמליץ למועצה המינהלית¹⁰] לבחון במהרה אלטרנטיבה נוספת... לבית דפוס נוסף או חלופי". אחת מהחלטות הוועדה הייתה כי "מחלקת המטבע מתבקשת להעביר לוועדת הביקורת לוחות זמנים לבחינת אלטרנטיבות נוספות להדפסת השטרות". יו"ר ועדת הביקורת ציין בדיון מספטמבר כי נוכח ממצאי הביקורת, "נדרשת בחינה נוספת של האפשרות להחליף את מדפיס השטרות. הרעיון למצוא מדפיס חלופי עלה בעבר והוא מקבל משנה תוקף לאור הממצאים".

אחד השיקולים בבסיס החלטתו של בנק ישראל להתקשר עם מדפיס א' הוא סימני הביטחון. מנהל מחלקת המטבע מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי "סימני הביטחון והגלאים הטכניים המשולבים בשטרות מיוצרים על ידי מספר מצומצם של ספקים ולא בהכרח ניתנים לשילוב על ידי כל מדפיס".

8 בעניין דוח ביקורת פנים בנושא תהליך הדפסת השטרות.

9 בעניין דוח ביקורת פנים בנושא אימות וביעור שטרות פגומים במדפיס השטרות.

10 על פי סעיף 20 לחוק בנק ישראל תהיה בבנק מועצה מינהלית שיהיה בה רוב של חברים מקרב הציבור. תפקידיה הם, בין השאר, לפקח על ההתנהלות התקינה והיעילה של הבנק, לדון בתכנית העבודה השנתית של הבנק ולאשר את התקציב השנתי לפעילות המינהלית של הבנק.

קיים סיכון של ממש בתלות בספק אחד מסוים להדפסת השטרות; תלות כאמור עלולה לחשוף את מדינת ישראל לפגיעה באספקתם הסדירה של השטרות. על בנק ישראל לשוב ולבחון את הסיכונים הקיימים בהסתמכות על מדפיס אחד לעומת הסיכונים שבחיפוש אחר מדפיס נוסף. זאת ועוד, העובדה כי יצרני סימני הביטחון והגלאים אינם מסכימים לספק לישראל מוצרים חיוניים אלו מחדדת את הצורך שבמציאת מדפיסים חלופיים ובהכנת תכנית למקרה חירום שבו קיים חשש לפגיעה באספקה הרציפה של שטרות למשק הישראלי.

מהמתואר לעיל עולה החשיבות שבהיערכות בנק ישראל למצבי חירום שבהם קיים חשש לפגיעה באספקה הסדירה של שטרות למשק. בהקשר זה, בהסכם שחתם הבנק עם מדפיס א' הוכנס סעיף¹¹ הקובע כי במקרה שמדפיס א' לא יוכל לספק את השטרות עבור בנק ישראל, יעשה זאת "מדפיס גיבוי", שהוסכם ומונה על ידי בנק ישראל. הבנק גם גיבש ביולי 2016 "נוהל עבודה מול ספקים ונותני שירותים של המטבע בארץ ובחו"ל", אשר מטרתו להגדיר כללים לגבי סדר הפעולות שיש לבצע מול הספקים החיצוניים בארץ ובחו"ל כדי להבטיח את קבלת השירותים והמוצרים שעליהם מתבססת מחלקת המטבע. הקושי במציאת מדפיס שיסכים לספק למדינת ישראל שטרות מחייב חשיבה ובחינת חלופות שיאפשרו אספקה סדירה של שטרות למשק.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בנק ישראל לא ביצע ניתוחי עלות-תועלת ובחינה של הכדאיות הכלכלית שבהדפסת השטרות בישראל לעומת הדפסתם בחו"ל. יתרה מזאת, נמצא כי הנושא כלל לא עלה לדיון בבנק ישראל.

היערכות מחלקת המטבע למצב חירום

ביולי 2014 הגיש מנהל מחלקת המטבע למנכ"ל בנק ישראל מסמך שכותרתו "מתווה מוצע לשינוי ארגוני מדורג רב-שנתי במחלקת המטבע", ובו הוא ביקש להקים יחידה ייעודית להיערכות לחירום שתפקידה להכין תכניות פעולה לחירום, לקיים בקורות שוטפות על כלל הגורמים הפעילים במערך המזומנים הארצי בהיבט של מוכנותם לחירום והמשכיות עסקית, ולתדרך אותם בנושאים אלה. המסמך מפרט כי היחידה "תהיה אחראית על ניהולם, תחזוקתם ובקרתם של אתרי כספות החירום של בנק ישראל, בתיאום עם גורמי ביטחון, לוגיסטיקה והנדסה בבנק ומחוץ לבנק, ועל צוותי הכוננות השונים. יודגש כי בעתות חירום, למערכת המטבע יש חשיבות קריטית להתנהלות סדירה של המשק ולאיתנות.



נוכח מצבה הביטחוני של מדינת ישראל והתרחישים הרבים העלולים לגרום לפגיעה במערכת המטבע ולמק לכלכלה, על בנק ישראל לבחון אפשרות להקים יחידה ייעודית להתמודדות עם מצבי חירום ולגבש נהלים ברורים ומפורטים להתמודדות עם תרחישים העלולים לאיים על אספקתם הסדירה והתקינה של שטרות למשק

לפיכך, ומאחר שמדובר במערך לוגיסטי, ואבטחתי מורכב, יש חשיבות לכך שיהיה במסגרת היחידה גורם מקצועי בעל כישורים וניסיון מתאימים שיופקד באופן קבוע ורציף על הערכות המטבע לחירום". לצורך כך ביקש מנהל מחלקת המטבע להוסיף משרה לתקן ולאישה בשנת 2015.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה לעניין תוספת המשרה לתקן ההיערכות לחירום.

נוכח מצבה הביטחוני של מדינת ישראל והתרחישים הרבים האפשריים העלולים לגרום לפגיעה במערכת המטבע ולמק לכלכלה, על בנק ישראל לבחון אפשרות הקמתה של יחידה ייעודית להתמודדות עם מצבי חירום כאמור לעיל ולגבש נהלים ברורים ומפורטים להתמודדות עם תרחישים האפשריים העלולים לאיים על אספקתם הסדירה והתקינה של שטרות למשק.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי "מחלקת המטבע אחראית על אספקת מטבע בצורה סדירה לציבור בשגרה ובחירום. בהתאם לזאת, לצורך הכנת מערכת המטבע למצבי חירום הוקמה במחלקת המטבע יחידה האחראית על היערכות מערכת המטבע לשעת חירום. בנק ישראל מקיים פעילות שוטפת לשיפור היערכות מערכת המטבע לאספקת מזומנים בחירום, בין היתר, הפעלת אתרי חירום לאספקת מזומנים ותרגול פעילות שרשרת האספקה של מטבע בשעת חירום".

בתשובה נוספת שהתקבלה מבנק ישראל ביוני 2017 הובהר כי לא הוקמה יחידה ייעודית להתמודדות עם מצבי חירום, אלא כי אחת ממטרות היחידה לתפעול מזומנים¹² במחלקת המטבע היא "אחריות על הערכות בנק ישראל והתאגידים הבנקאיים לחירום בתחום ניהול המזומנים", וכי אין גורם ייעודי האחראי על נושא זה.



על בנק ישראל לבצע פעולות מבעוד מועד על מנת להבטיח את הפצתם הסדירה של השטרות וככל הניתן ללא תקלות. על בנק ישראל לבצע עבודת מטה מעמיקה שתתייחס לתרחישים שונים שבהם עלולה להיגרם פגיעה באספקתם הרציפה של שטרות. נוסף על כך, בהתבסס על עבודה זו על בנק ישראל לגבש נוהל מפורט ומסודר המציע דרכי פעולה להתמודדות עם תרחישים אלו.

על אף החשיבות שבנק ישראל רואה בשמירת הסודיות, אין בבנק נוהל מסודר וברור בעניין שמירת הסודיות בתחום המטבע

היעדר נוהל בעניין שמירת סודיות

החשיפות הטמונות בתהליך ייצור השטרות והסיכונים למשק במקרה של דליפת מידע מחייבים גיבושם של נוהלי עבודה והוראות כתובות אשר ינחו את העובדים השותפים לתהליך כיצד לשמור על סודיות בעבודתם.

במהלך הביקורת, בנובמבר 2016, מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי "רמת הסודיות בעניין ייצור השטרות הוגדרה ומוגדרת לאורך השנים על ידי המחלקה המקצועית - מחלקת המטבע בשיתוף עם מדפיס השטרות שלו הידע והמומחיות בנושא בהיותו מדפיס ביטחוני להבדיל ממדפיס מסחרי. נושא הסודיות קיבל ביטוי חד משמעי בהסכמים שנחתמו עם המדפיס הן בשנת 1997 והן בשנת 2016". הבנק הוסיף כי עובדי הבנק וספקיו מחויבים בחתימתם לשמור על סודיות במסגרת תפקידם.

בסקר הסיכונים (מ-2013) הוגדר הסיכון שבדליפת מידע על יצרנים וספקים, וצוין כי היא עלולה לגרום לשיבוש פעילות ולהפסד תדמיתי. בין היתר, המליצה החברה שביצעה את הסקר לסווג את פעילות המחלקה שנוגעת לספקי המטבע ולתהליכים הפנימיים כפעילות סודית שאין לפרסמה לגורמים שאינם מורשים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי נושא הסודיות מוגדר בהסכם שבין מחלקת המטבע לבין מדפיס השטרות בלבד, וכי על אף החשיבות שבנק ישראל רואה בנושא שמירת הסודיות אין בבנק נוהל מסודר וברור בעניין שמירת הסודיות בתחום המטבע, אשר מפרט איזה מידע אסור בפרסום וכיצד על הבנק לפעול במקרה שמידע זה דולף.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי הוא "מייחס חשיבות רבה לסודיות הנדרשת במסגרת תהליך ייצור השטרות ואכן מצא לנכון להסדיר זאת גם, ולא רק, במסגרת ההתקשרות עם מדפיס השטרות... על עובד בנק ישראל, ובכלל זה עובד מחלקת המטבע, חלים נורמות ואיסורים בתחום הסודיות ומסירת מידע המעוגנים בחוק בנק ישראל בחוק העונשין ובחוק הגנת הפרטיות. יתר על כן, בבנק קיים נוהל שמירת סודיות המפורסם בפורטל הבנק, ובנוסף כל מי שמתקבל לעבודה בבנק מחויב לחתום על מסמך בדבר שמירת סודיות" (ההדגשה במקור). בנק ישראל הוסיף כי "מחלקת המטבע אינה אחראית על מידע המתפרסם באינטרנט, בתקשורת ובפורומים שונים על ידי אחרים. מידע כאמור אינו זוכה לתגובת המחלקה, לתיקוף או הכחשה".

על בנק ישראל לגבש
נוהל מפורט וברור
בעניין שמירת
הסודיות בנוגע
לפעילות מחלקת
המטבע בכלל
ותהליך ייצור השטרות
בפרט

על בנק ישראל לגבש ניהול מפורט וברור בעניין שמירת הסודיות בנוגע לפעילות מחלקת המטבע בכלל ותהליך ייצור השטרות בפרט, ויפה שעה אחת קודם. בנוהל יוגדר ויסווג המידע אשר בנק ישראל יחליט להגדירו כסודי, וכמו כן יפורטו הצעדים שיש לנקוט במקרה של דליפת מידע זה. על בנק ישראל לבדוק כיצד הגיע מידע שלטענתו הוא סודי ורגיש למי שאינו מוסמך לכך, ולבחון דרכי התמודדות עם הופעת מידע זה.

זיופי מטבע

זיוף מטבע (שטרות ומעות) הוא עבירה על סעיף 477 לחוק העונשין¹³, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), שבצידה עונש של שבע שנות מאסר. סעיפים 44(א) ו-44(ב) לחוק בנק ישראל קובעים כי "שום אדם זולת הבנק לא יוציא ולא יפיץ שטרי כסף, מעות, מסמך או כל דבר אחר, אשר הנגיד קבע כי הם עשויים להיות תחליף מטבע. תחליף מטבע שהוצא בניגוד להוראות סעיף קטן (א), רשאי הנגיד להחרימו".

בישראל, כמו בשאר העולם, עבירות זיוף מטבע (שטרות ומעות) נעשות על ידי גורמי פשיעה שונים ואף יכולות להתבצע בידי ארגונים עוינים ולשמש למימון פעולות טרור. מעבר לנזק הכלכלי המשמעותי במישור הלאומי, קיומם של מטבעות מזויפים מביא לפגיעה חמורה בציבור ובאמונו במטבע וכן לפגיעה במוניטין הלאומי. זיופים בהיקפים נרחבים עלולים להוביל לאובדן אמונו של הציבור במטבע ולהפסקת השימוש בחלק מהעריכים.

בשנים האחרונות התרבו זיופי המטבע בישראל וקיימת עלייה באיכותם, בין היתר בשל ההתפתחות הטכנולוגית של הדפוס וההטבעה ושל הנגישות של התפתחויות אלו לציבור הרחב. בכל שנה נתפסים עשרות אלפי שטרות ומטבעות מזויפים בשווי כולל של מיליוני שקלים. מרבית הזיופים מתגלים בעריכים הגבוהים - בשטרות של 100 ו-200 ש"ח, אבל קיימים זיופים גם במעות של 5 ו-10 ש"ח.

בתקופות של החלפת שטרות קיימת עלייה בזיופי שטרות על רקע העובדה שבתקופת מעבר סימני הביטחון של עריך זה עדיין לא הוטמעו כראוי בקרב הציבור, ויש גורמים עברייניים שמנצלים מצב זה.

פעולות בנק ישראל ומשטרת ישראל למניעת זיופי מטבע

ההתמודדות עם זיופים בישראל נעשית בשני מישורים עיקריים השלובים זה בזה - המישור המניעתי והמישור האכיפתי. בהיבט המניעתי פועל בנק ישראל לגילוי של כסף מזויף ולמניעת הפצתו במגוון צעדים, ובכלל זה הטמעת סימני ביטחון על השטרות לזיהוי על ידי מכונות וכן סימני ביטחון שנועדו לסייע לציבור להבחין בין מטבע מקורי למטבע מזויף ובד בבד להקשות על עבריינים את ייצור הזיופים. ההיבט המניעתי כולל גם הסברה לשם הגברת המודעות בציבור לסימני הביטחון וכן פעולות להסדרתה של מערכת המטבע באופן שמחייב את הבנקים ומרכזי המזומנים לדאוג לכך ששטרות ומעות שיוצאים לציבור יהיו באיכות ראויה וללא זיופים. בנק ישראל אף מכנס פעם בחצי שנה פורום מקצועי בנושא זיופים, בשיתוף משטרת ישראל והמערכת הבנקאית, אשר נועד להגביר את התיאום ושיתוף הידע בין כל הגורמים הרלוונטיים (להלן - הפורום)¹⁴.

ההיבט האכיפתי בהתמודדות עם זיופי מטבע כולל פעולות מודיעין וחקירה שמבצעת משטרת ישראל במטרה לסכל את פעולות הזיוף ולהביא את העבריינים לדין. עבירות זיופי הכספים מטופלות ביחידות המשטרה השונות - היחידות המרכזיות (ימ"רים), מפלגי ההונאה, היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ), תחנות המשטרה, המחלקה לזיהוי פלילי (מז"פ), אגף חקירות ומודיעין (אח"מ).

בתחילת 2016 קיים מנכ"ל בנק ישראל דיונים עם משטרת ישראל, המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר, ובהם עמד על הצורך להקים מערך ייעודי במשטרה לטיפול אכיפתי בזיופי מטבע וליצירת ממשקי עבודה סדורים עם בנק ישראל. בדיון שהתקיים במאי 2016 אצל ראש אח"מ ניצב מני יצחקי בשיתוף מנכ"ל בנק ישראל וסגן ראש אגף התקציבים דאז מר נח הקר, סוכם כי בנק ישראל והמשטרה יגבשו מתווה משותף בנושא היערכות לטיפול בזיופי מטבע. על פי מתווה זה יקים בנק ישראל מערכת מתקדמת לניהול מידע וידע על זיופי מטבע¹⁵ אשר תעביר מידע הנוגע לזיופים מהבנקים לבנק ישראל ולגורמי האכיפה, והמשטרה תקים מערך ייעודי לטיפול אכיפתי בתופעה ביחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ/להב 433). מתווה זה הוצג בישיבה שהתקיימה בבנק ישראל ביוני 2016 בהשתתפות נציגי המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ואגף התקציבים. נציגי משטרת ישראל מסרו בדיון כי תוספת המשאבים הנדרשת למשטרה לצורך יישום המתווה היא 13 תקנים, והעלות התקציבית מוערכת בכ-10 מיליון ש"ח.

14 הפורום כולל את נציגי מחלקת המטבע, משטרת ישראל, התאגידים הבנקאיים ואיגוד הבנקים.
15 אפיון המערכת על ידי בנק ישראל התבצע בשיתוף המשטרה והבנקים. מערכות מסוג זה נמצאות גם באיחוד האירופי.

משטרת ישראל טרם הקימה מערך אכיפה מתכלל בנוגע לזיופים

מפכ"ל המשטרה רנ"צ רוני אלשיך כתב למנכ"ל בנק ישראל באוקטובר 2016 כי "התמודדות אפקטיבית עם אתגר הזיופים מחייבת הקצאת משאבים, ומשטרת ישראל פועלת תחת האילוצים המשאביים הקיימים". עוד ציין מפכ"ל המשטרה כי משטרת ישראל ממשיכה "במגעים עם האוצר, כדי לנסות לממש הצעתך".

אגף התקציבים הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2017 כי במסגרת דיוני התקציב לשנים 2017-2018 לא העלתה המשטרה את הצורך בתוספת תקנים להקמת מערך לטיפול אכיפתי באתגר הזיופים. בדיונים אלו סוכם כי המשטרה תתקצב בתוספת בסך 1.2 מיליארד ש"ח וכי יתווספו לה 2,000 משרות לתקן אשר יוקצו בהתאם לסדרי העדיפויות שלה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בעוד בנק ישראל נמצא בשלבים מתקדמים של הקמת המערכת לניהול מידע וידע על זיופי מטבע, משטרת ישראל טרם הקימה מערך לטיפול אכיפתי בתופעת הזיופים באופן מתכלל.

עוד עולה כי אין במשטרת ישראל הנחיות אחידות וברורות בעניין אופן טיפול יחידות המשטרה בכסף מזויף המגיע אליהן.

יצוין כי בשנת 2009 גיבשו משטרת ישראל ובנק ישראל נוהל¹⁶ משותף למשטרה, לבנק ישראל ולמערכת הבנקאית, אשר קובע קווים מנחים לטיפול באירוע של זיוף כסף. מטרת הנוהל היא לחזק את ממשקי העבודה בין התאגידים הבנקאיים ובנק ישראל ובין תחנות המשטרה. בשנת 2016, בעקבות הדיונים על שינוי אופי ההתמודדות עם מטבעות מזויפים, עודכן הנוהל.

בתשובה שמסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת המשטרה) נכתב כי "שילוב זרועות רב מערכתי הוא המפתח לטיוב הטיפול בכסף מזויף. מתוך הבנת חשיבות הטיפול בכסף מזויף והידוק שיתוף הפעולה בין בנק ישראל ומשטרת ישראל, נערכת עבודת מטה להקמת יחידה ייעודית ביאל"כ אשר תעסוק בטיפול ממוקד בתופעה משלב איסוף המודיעין, ההיבט המז"פי, ועד החקירה וההעמדה לדין. בנוסף היחידה תרכז את תמונת המודיעין והטיפול ברמה הארצית על ידי חטיבות המודיעין הזיהוי והחקירות בשיתוף להב 433 תוך יצירת מומחיות לטיפול בנושא זה... לעניין הנחיות אחידות וברורות בעניין אופן הטיפול בכסף מזויף ביחידות המשטרה השונות - קיים נוהל והופקו חוזרים ליחידות השטח. בימים אלה מעודכן הנוהל לשם הסדרת הטיפול בזיוף שטרות ומעות ולהבטחת טיפול אחיד".

המשטרה הוסיפה בתשובתה כי "מרבית מפרשות זיופי כסף שנתגלו לאחרונה טופלו על ידי היאל"כ, כולל תפיסה של מעבדות זיוף... קיימים ממשקי עבודה שוטפים בין חטיבת הזיהוי ובנק ישראל. בחטיבת החקירות רפרנט ארצי המסייע


 חשוב לקבוע גורם
 אכיפה ייעודי
 במשטרה אשר
 לרשותו יעמדו הידע
 והמשאבים הנדרשים
 להתמודדות עם
 תופעת הזיופים

במשקל העבודה בין משטרת ישראל והמוסדות הפיננסיים (בנק ישראל בעיקר). גורם זה אמון על בדיקת ליקויים ומתן מענה נוכח שאלות לצד ניסוח חוזרים עיתיים ועדכון נהלי עבודה לפי העניין".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את כלל הפעולות והיזומות של בנק ישראל בהתמודדות עם תופעת זיופי המטבע. אולם נוכח מגמת העלייה בהיקפם ובאיכותם של הזיופים - אין די בכך. יש צורך חשוב בהגדרת גורם ייעודי אכיפתי במשטרה אשר לרשותו יעמדו הידע והמשאבים הנדרשים להתמודדות עם תופעת הזיופים. ככל שיגברו האכיפה וההרתעה, כך יקטן התמריץ של גורמים עברייניים לפעול בתחום זה. על המשטרה להשלים את הקמת המערך הייעודי ביאל"כ בהקדם.

תהליך הטיפול במטבע מזויף

הטיפול במטבע מזויף משתנה בהתאם להגדרתו. מטבע מזויף שמקורו ידוע - כאשר ניתן לכאורה לקשר בין עבירת הזיוף לחשוד - מדווח ונשלח לתחנת המשטרה הקרובה. במקרה זה תוגש תלונה על ידי התאגיד הבנקאי ותיפתח חקירה פלילית בגין העבירה המיוחסת לחשוד. על פי חוק העונשין, עובד מדינה, עובד בנק ישראל או עובד בנק מסחרי המקבל שטר או מטבע שיש לו יסוד סביר להניח כי הוא מזויף, חייב למסור אותו מיד למשטרה לשם חקירה.

מסקרים שביצעה מחלקת המטבע בעניין זיופי מטבע בשנת 2016 עולה כי כ-20% מהנשאלים ציינו שבשנה האחרונה קיבלו כסף מזומן החשוד כמזויף, וכי רק כ-27% מהם היו מודעים לכך שההתנהגות האזרחית הרצויה בעת קבלת מזומנים החשודים כמזויפים היא לדווח על כך למשטרה.

מרכזי המזומנים (להלן - ממ"זים) הם גופים שהוקמו על ידי התאגידים הבנקאיים ודואר ישראל והם היחידים הרשאים למשוך מבנק ישראל מזומנים או להפקידם בו והם מווסתים את עודפי ההיצע והביקוש של השטרות והמעות בינם לבין עצמם ובין לקוחותיהם, מושכים מבנק ישראל רק את עודפי הביקוש, ומפקידים בו את המזומנים שאיכותם ירודה. בנק ישראל מאשר את הממ"זים ומסדיר את פעילותם.

חוזר שהוציאה מחלקת המטבע ב-2009 בנושא תפעול המזומנים בתאגידים בנקאיים¹⁷ מגדיר מטבע מזויף ממקור לא ידוע כ"מזויף אשר נתגלה בתאגיד בנקאי ולא ניתן לזהות את פרטי הלקוח שהפקיד אותו". החוזר קובע כי "משנמצא בסניף של תאגיד מטבע מזויף ושמקורו לא ידוע, יעביר אותו הסניף במהירות האפשרית לממ"ז המספק לו שירותי מזומנים...".

בעקבות יישום מדיניות חדשה לניהול מזומנים הורה בנק ישראל לתאגידי הבנקאיים לרכוש מכוונות משוכללות לספירה ומיון אשר בנק ישראל אישר כי הן מסוגלות לזהות מזויפים. התאגידי הבנקאיים נדרשים לבדוק את המעות והשטרות לשם גילוי מטבעות מזויפים עוד בטרם הוצאתם למחזור, ובכלל זה השטרות שהם מטעינים במכשירים האוטומטיים למשיכת מזומנים. בנק ישראל מרכז את כל המזויפים שמקורם לא ידוע מהמערכת הבנקאית, ומעביר למחלקה לזיהוי פלילי (מז"פ), על פי שיקול דעתו, מידע על מקרים חדשים של זיופים שהוא חושב שהמחלקה טרם נתקלה בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי על פי סעיף 484 לחוק העונשין, על כל שטר מזויף שמתגלה בתאגידי הבנקאיים להימסר למשטרת ישראל. ואם הדבר אינו נחוץ ואף מפריע לפעילות המשטרה, עליה לפעול לשינוי החוק ולעדכונו.

בכינוסים של הפורום המקצועי בנושא זיופים¹⁸ שהתקיימו בשנתיים האחרונות העלו נציגי המערכת הבנקאית את נקודת מבטם בנוגע לטיפול בכסף מזויף. למשל, בכינוס שהתקיים ביולי 2015 טענו נציגי הבנקים כי התחושה שעולה מהשטח היא שהסניפים מתעסקים רבות עם שטרות מזויפים, אך למשטרה אין פתרון לבעיה ברמת הלקוח הבודד, והציעו לשקול העברה מרוכזת של מספר מסוים של שטרות מזויפים למשטרה. בכינוס שהתקיים ביוני 2016 אמרו נציגי הבנקים כי קיימת תחושה של חוסר תקשורת מצד המשטרה וקצב טיפול איטי בתלונות.

במסמך שהציג אח"מ בכינוס של הפורום מפברואר 2017 נכתב כי "לאור טענות של נציגי הבנקים השונים על העדר טיפול של תחנות המשטרה בשטרות מזויפים הנתפסים על ידי סניפי הבנקים השונים, סירוב לקבל תלונות והעדר היזון חוזר בנוגע לתוצאות הטיפול... הוחלט על ידי רח"ט חקירות לתקף את הנוהל הקיים [אשר גובש עם בנק ישראל בשנת 2016] ולהכניס בו סעיפים במטרה לייעל את אופן הטיפול של משטרת ישראל בתלונות המתקבלות על ידי הבנקים השונים".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במצב הקיים, השטרות והמעות המזויפים שמקורם אינו ידוע שמעביר בנק ישראל למשטרה אינם מגיעים עם מידע מספק.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי הוא סבור ש"פעילות המערכת הבנקאית ובנק ישראל בתחום הטיפול במטבעות מזויפים אינה מצמצמת, אלא משפרת את

הכיסוי המודיעיני של המשטרה בנוגע לזיופים לוקה בחסר

היכולת לקבלת מידע מודיעיני בנושא, וזאת בין היתר לנוכח ריכוז המידע בבנק ישראל".

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא "מקבלת מידע ממוסדות פיננסיים".

נמצא כי במקרים בהם אין מוביל אין למשטרה מאגר המרכז ומסווג מידע על זיופים אשר יכול לסייע לבניית תמונת מודיעין רחבה. נוסף על כך, המשטרה של ראש חוליית הונאה במחלקת המודיעין, אשר אחראי לבניית תמונת המודיעין בנושא הזיופים, אינה מאוישת, וראש חוליית רכוש ממלא בפועל גם תפקיד זה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "חטיבת המודיעין מגבשת את תמונת המודיעין בתחום הזיופים. כל חציון מוצגים כלל הנתונים החקירתיים והמודיעיניים, תובנות מודיעיניות העולות מהמידע ברמה הארצית, תופעות ושיטות חדשות, וכן המלצות אופרטיביות אשר מופצות לדרג הפיקוד במ"י וכלל מערך המודיעין".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הכיסוי המודיעיני של המשטרה בנוגע לזיופים לוקה בחסר. על המשטרה לאייש את משרת ראש חוליית הונאה וכן לפעול להקמת מאגר שירכו את המידע על זיוף מטבעות מכלל יחידות המשטרה ובכך יסייע לבניית תמונת מודיעין ברורה שבעזרתה תוכל המשטרה לגבש תכניות פעולה אפקטיביות להתמודדות עם תופעת הזיופים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בימים אלה התווסף למחלקה עובד נוסף שתפקידו לרכז את תמונת המודיעין בתחום ההונאה. כמו כן על פי המבנה החדש במדור תוקם חוליה מאוחדת אשר תעסוק במחקר הונאה סייבר ואכ"ל (אכיפה כלכלית). הקמת יחידה ייעודית ברמה הארצית לטיפול בנושא כסף מזויף תשפר את הכיסוי המודיעיני ברמה הארצית שתהווה בסיס טוב יותר ליצירת תמונת מודיעין רחבה, ברורה ומקיפה".

היערכות בנק ישראל למקרה של זיוף מטבע בהיקף נרחב

זיוף מטבע בהיקף נרחב עלול לחייב את החלפתו של עריך מסוים, כפי שהתרחש בכמה מדינות בשנים האחרונות¹⁹. למצב זה יש התייחסות בנוהל של

מחלקת המטבע מ-2013²⁰. מטרת הנוהל היא לקבוע את הפעולות שיש לבצע במחלקת המטבע במצבי חירום כדי למנוע מצב של זיוף מטבע ואת הפעולות שיש לבצע אם התגלה מטבע מזויף.

הנוהל קובע את הפעולות שיש לבצע "במצב חירום במקרה וימצא זיוף בהיקף נרחב": במקרה של התרחשות אירוע מסוג זה, תנחה מחלקת המטבע את הבנקים שלא למחזר מזומנים; המחזור יבוצע אך ורק על ידי בנק ישראל לאחר שהבנק ישקול את הצעדים להתמודד עם התופעה; המחלקה תיערך לקליטת העריכים החשודים בזיוף מהמחזור; במקרה של גילוי זיוף - יתקיים מסע הסברתי בקרב הציבור לצורך שמירת אמונו במטבע; חזרה לשגרה תוגדר על ידי מנהל מחלקת המטבע בהתאם לשיקול דעת. כמו כן, על כל אנשי הצוות לערוך סיכום של הנתונים ולשמרם בהישג יד, כך שניתן יהיה לשלוף אותם להמשך פעילות.

נמצא כי הנוהל כללי מאוד, וחסר בו תיאור ברור ומפורט של הצעדים שעל בנק ישראל לנקוט במקרי חירום ותרחישים שונים הקשורים לזיוף מטבע.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי "מחלקת המטבע תעבה את הנוהל הקיים ככל שניתן, תוך התחשבות בשיקולי סודיות, וניהול סיכונים אשר מטבעם מוגדרים כגבוהים בתחום פעילות זה".

בחירת הדמויות שיופיעו על השטרות

סעיף 42(א) לחוק בנק ישראל קובע כי "הנגיד, באישור המועצה²¹ והממשלה, יקבע את ערכם הנקוב של שטרי הכסף שיוצאו, צורתם, תוכנם, ושאר פרטיהם"²².

20 "בדיקת זיוף מטבע והפצת המידע אודותיו למערכת הבנקאית ולמשטרה במצבי חירום", 18.12.15.

21 על פי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, "הממשלה תמנה ועדה מייעצת של לא יותר מאחד-עשר חברים... הוועדה תיעץ לנגיד בכל ענין שעליו להיוועץ איתה לפי חוק זה, ובכל ענין אחר הנוגע לתפקידי הבנק".

22 עד יוני 2010, המועד שבו נכנס חוק בנק ישראל לתוקף, היה בתוקף חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, שקובע כי "הבנק רשאי להוציא ולחזור ולהוציא מטבע בסכום שלא יעלה על הסכום שקבע הנגיד בהתייעצות עם הוועדה ובאישור הממשלה", וכי "הנגיד, בהתייעצות עם המועצה ובאישור שר האוצר, יקבע את ערכם הנקוב, צורתם, תכנם ושאר הפרטים של שטרי-הכסף שיוצאו [כאמור]; שטרי-הכסף ישאו את חותם חתימותיהם של הנגיד ושל יושב-ראש המועצה".

בספטמבר 2006 המליצה מחלקת המטבע על הנפקת סדרה חדשה של שטרות. לאחר קיומם של דיונים פנימיים בבנק ישראל, שבהם התקבלו החלטות עקרוניות בנושאים כגון שם המטבע, מוטיבים עיצוביים, צבעים, גודל השטרות וכד', החל תהליך עיצוב השטרות החדשים. התהליך כלל קיומה של תחרות ארצית פומבית לבחירת עיצוב השטרות; בחירת העיצוב והמעצב בסיוע הוועדה לתכנון שטרי כסף, מעות ומטבעות זיכרון (להלן - ועדת טירקל או הוועדה); אישור השטרות על ידי נגיד בנק ישראל (להלן - הנגיד) והמועצה המייעצת של בנק ישראל (להלן - המועצה המייעצת); אישור השטרות על ידי הממשלה, והכרזה ופרסום ברשומות על ידי משרד המשפטים.

בישיבתה ממאי 2009 המליצה ועדת טירקל כי השטרות החדשים יישאו את דמויותיהם של הרצל, בן גוריון, בגין ורבין שהוצעו על ידי הנגיד דאז. יו"ר הוועדה ציין בישיבה כי "שנה חשיבות עליונה להיותם של האישים מבין אבות המדינה והחותמים על הסכמי השלום", ולאחר ההמלצה קוימה התייעצות במועצה המייעצת, והיא אישרה את הדמויות.

שר האוצר דאז התנגד לדמויות שנבחרו וגם בציבור נשמעו קולות המתנגדים להחלטה. נוסף על כך משפחת בגין התנגדה להופעת דמותו של ראש הממשלה המנוח על השטר. לאור זאת, פנה שר האוצר דאז בבקשה לכלול בסדרה דמויות של נשים וכן לשקול שיקולים נוספים, ובכלל זה האפשרות שהסדרה תוקדש להנצחת זכרם ופועלם של אנשי תרבות ורוח. בעקבות כך החליט הנגיד להחזיר את רשימת הדמויות לדיון נוסף בוועדת טירקל. בפתיחת ישיבת הוועדה מנובמבר 2011 אמר יו"ר הוועדה כי איננו נוהג להביע את דעתו בתחילתו של דיון, אולם הציע לאשר מחדש את ההחלטה הקודמת של הוועדה ממאי 2009, והוועדה אישרה אפוא בשנית את אותן הדמויות שאושרו באותו מועד. הוועדה ציינה כי היא "חוזרת וסומכת את ידיה על הנימוקים לבחירת דמויות אלה... ומוסיפה כי בחירת דמויות מתחום השירה ו/או הספרות, כפי שהציע שר האוצר, עלולה לעורר מחלוקות וקשיים ביתר שאת". יו"ר הוועדה הוסיף כי "בבחירתנו את הדמויות האמורות דובר על דמויות שבקונצנזוס. הרשימה של אנשי רוח היא ארוכה וודאי תעורר מחלוקות רבות מאלו שהתעוררו כאן".

בשתי ישיבות נוספות שקיימה הוועדה ביוני וביולי 2010 המשיכו חברי הוועדה בדיונים לגבי סוג הדמויות שיופיעו על גבי השטרות - מדינאים או אנשי רוח. בישיבתה מחדש יולי 2010 הציע אחד מחברי הוועדה את דמותם של רחל המשוררת, שאול טשרניחובסקי, לאה גולדברג ונתן אלתרמן. חבר אחר בוועדה אמר בתגובה: "אני חושב שאם נבחר דמויות אלו תקום צעקה גדולה בציבור, חלק יאמרו מדוע רק משוררים אשכנזים ולא ספרדים ועוד... בדיון הקודם בחרנו דמויות ויש להשאיר את אותן דמויות". בישיבתה מאוגוסט 2010 המליצה הוועדה לשנות את הדמויות המקוריות ולבחור בדמויות האלה: רחל המשוררת, שאול טשרניחובסקי, לאה גולדברג ונתן אלתרמן.

אולם, למרות המלצת הוועדה החליט הנגיד על ארבע דמויות אחרות שבכוונתו להביא לאישור הממשלה והן: בגין, רבין, ש"י עגנון ורחל המשוררת. גם החלטה זו עוררה התנגדות נרחבת מצד הציבור, והנגיד החליט לבסוף לא להגיש הצעה זו לממשלה וחזר פעם נוספת לוועדת טירקל.

לבסוף קיבל הנגיד את המלצת הוועדה ובאפריל 2011 הביא לאישור הממשלה²³ את דמויותיהם של רחל המשוררת, שאול טשרניחובסקי, לאה גולדברג ונתן אלתרמן²⁴.

יצוין כי השטר הראשון בסדרה (בעריך של 50 ש"ח) הופץ לציבור בספטמבר 2012, והשטר השני (בעריך של 200 ש"ח) הופץ בדצמבר 2015.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת טירקל עולה כי לאחר דיונים רבים הגיעה הוועדה להסכמה שאנשי רוח יחליפו את המדינאים על גבי השטרות. אחד מחברי הוועדה הציע את שמות ארבעת המשוררים שלדעתו דיוקניהם צריכים להופיע על השטרות, והצעתו התקבלה ללא דיון מעמיק בחלופות אחרות.

עוד עולה כי לא נעשתה פנייה לציבור על מנת לשתפו בתהליך ולאפשר לו להציע רעיונות לדמויות שלדעתו ראוי שיופיעו על גבי השטרות.

בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי "בכל הנוגע לבחירת הדמויות, לא נעשתה פניה לציבור שכן זהו תפקידה ולשם כך בדיוק הוקמה וקיימת הוועדה לתכנון ועיצוב שטרי כסף, מעות ומטבעות זיכרון... המייעצת לנגיד. הדמויות שהומלצו על ידי הוועדה, נקבעו על ידי הנגיד סטנלי פיישר והובאו, בהתאם להוראות חוק בנק ישראל לאישור המועצה המנהלית ואישור ממשלת ישראל". בתשובה נוספת שמסר בנק ישראל במאי 2017 ציין כי "לאחר עבודה מסודרת ומאוזנת, אשר כללה, בין היתר, תהליך התייעצות רחב בבנק ישראל ודיונים מעמיקים עם הוועדה המייעצת לנגיד כאמור, מילא הנגיד דאז את תפקידו הקבוע בחוק לקבוע את המוטיב העיקרי של השטרות החדשים והדמויות שיופיעו עליהם, כשלב ראשון והכרחי בתהליך הנפקת הסדרה החדשה. במסגרת דיוני הוועדה המייעצת נבחן הנושא לעומק פעמים רבות לאורך תקופה של כשנתיים ואף הוחלפו הדמויות שהוצעו בראשונה. בעקבות

23 יצוין כי הדמויות אושרו פעמיים על ידי שתי ממשלות מכהנות בחודשים אפריל 2011 ואפריל 2013.

24 א) שלב בחירת העיצוב 15.5.11 - פתיחת תחרות העיצוב הארצית הפומבית (השתתפו 77 מציעים שהגישו 109 הצעות); מינוי ועדת מומחים מקצועית לבחינת העיצובים; הגשת עבודות עיצוב על ידי מעצבים גרפיים מקרב הציבור; שיפוט על ידי ועדת המומחים; בחירת שלוש העבודות הזוכות על ידי ועדת טירקל בהשתתפות מומחים; ב) דירוג ההצעות הזוכות - 8.12.11 - דירוג הנגיד את שלוש העיצובים הזוכים; ג) הפיכת העיצוב לשטר 11.09.12 - אישור העיצוב הדיגיטלי לשני העריכים הראשונים; ד) באפריל 2013 אישרה הממשלה את העיצוב, סימני הביטחון ויתר מרכיבי השטרות.



בשל החשיבות
הציבורית והחברתית
שיש לבחירת הדמויות
הציבוריות שדיוקניהם
יופיעו על השטרות,
יש מקום שבנק
ישראל ישקול לקיים
הליך המאפשר
לציבור להתייחס
להצעות בעניין זה
העומדות על הפרק

המלצת הוועדה, בחירת הדמויות על ידי הנגיד דאז נידונה גם במועצה המייעצת וגם במועצה המנהלית של בנק ישראל ובשתי ממשלות מכהנות. קביעת הנגיד אושרה על ידי המועצה המנהלית בבנק ישראל ובממשלה כנדרש".

בשל החשיבות הציבורית והחברתית שיש לבחירת הדמויות הציבוריות שדיוקניהם יופיעו על השטרות, יש מקום שבנק ישראל ישקול לקיים גם הליך המאפשר לציבור להתייחס להצעות שעל הפרק.

סיכום

הביקורת מעלה כי משנת 1997 מתקשר בנק ישראל עם ספק אחד מסוים לצורך הדפסת השטרות, וכי הבנק לא תיעד פניות לספקים נוספים לשם קיום הליך תחרותי להדפסת השטרות. עוד נמצא כי אין בבנק ישראל נוהל בעניין שמירת הסודיות של תהליך זה. בעניין זיופי מטבע נמצא כי אין במשטרה גורם ייעודי אכיפתי אשר לרשותו הכלים, הידע והמשאבים הנדרשים להתמודדות עם תופעת זיופי מטבע, אף שלתופעה זו יש פוטנציאל לערעור היציבות הכלכלית והיא גם עלולה לשמש לצורך מימון פעולות טרור. מעבר לנזק הכלכלי, זיוף מטבע הוא גם פגיעה חמורה בציבור, באמונו במטבע וכן פגיעה במוניטין הלאומיים. קיימת אפוא חשיבות חברתית מהמעלה הראשונה לצמצום תופעת זיופי מטבע, ולכן על המשטרה לפעול להקמת מערך ייעודי לטיפול בתופעה זו ולהמשיך לעבוד בשיתוף פעולה עם בנק ישראל בהתמודדות עם התופעה. ככל שיגברו האכיפה וההרתעה, כך יקטן התמריץ של גורמים עברייניים לפעול בתחום זה.

על בנק ישראל לבצע פעולות מבעוד מועד על מנת להבטיח את הפצת הסדירה של השטרות וכן לגבש נוהל מפורט וברור בעניין שמירת הסודיות בנוגע לפעילות מחלקת המטבע בכלל ולתהליך ייצור השטרות בפרט.