

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

---

# משטר איסור הלבנת הון בישראל





## משטר איסור הלבנת הון בישראל

### רקע

משטר איסור הלבנת הון (המשטר או האסדרה), הוא שם כולל למכלול של חקיקה והנחיות מנהליות שנוצרו בישראל, כתוצאה מהירתמותה של ישראל לפעילות הבינלאומית למלחמה בהון שחור, בפשיעה המאורגנת ובשחיתות. המשטר מיושם על ידי הגופים הפיננסיים והחוץ-פיננסיים<sup>1</sup>, המפוקחים על ידי רגולטורים (המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון (רשות שוק ההון), משרד התקשורת, המפקח על היהלומים, הממונה על נותני שירות עסקי (כלל הרגולטורים) והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה) האחראית לניהול מאגר המידע של הדיווחים המתקבלים מהגופים הפיננסיים<sup>2</sup>. בדוח זה נבחן תפקודם של הרגולטורים ומשרדי ממשלה נוספים הקשורים לפעילות בתחום זה, וכן נבחנו השפעות הרגולציה על הלוקחות, תוך שיתוף הציבור.

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



**נתוני מפתח**

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

**פעולות הביקורת**

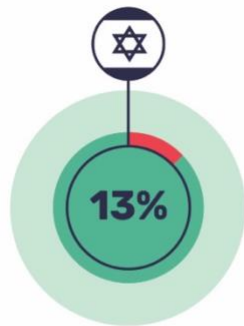
בחדשים דצמבר 2020 עד ספטמבר 2021 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה היבטים רוחביים הנוגעים למשטר איסור הלבנת הון בישראל, ובפרט את ההיבט האזרחי של המשטר - הרגולציה שמפעילים הרגולטורים השונים ואופן יישומו של משטר איסור הלבנת הון בגופים ממשלתיים. הביקורת בוצעה ברשל"ה; במשטרה; ברשות המיסים; במינהל יהלומים, אבני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

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

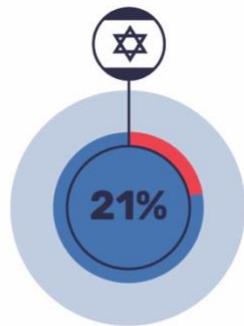


במסגרת הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך שיתוף ציבור עם גופים מרכזיים במשק, כדי לשמוע את עמדתם בנושאים שנבחנו בדוח זה: לשכת עורכי הדין, איגוד הבנקים וכן בנק לאומי לישראל, איגוד חברות הביטוח, לשכת סוכני הביטוח בישראל, פורום חברות כרטיסי האשראי, לשכת האי חשבון בישראל, בורסת היהלומים הישראלית, איגוד הביטקוין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

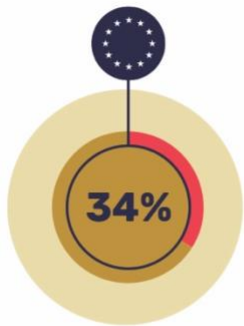
**נתונים על אומדני שיעור השימוש במזומנים בכלכלה השחורה בכלל ובהלבנת הון בפרט בישראל ובעולם**



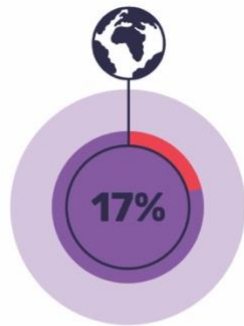
ממקרי הלבנת ההון בישראל התבצעו במזומן



שיעור הכלכלה השחורה מהתמ"ג ישראל



מהדיווחים הבלתי רגילים באיחוד האירופי נוגעים למזומן



שיעור הכלכלה השחורה מהתמ"ג של מדינות ה-OECD

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



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### משטר איסור הלבנת הון - היבטי רגולציה

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

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

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

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



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

## ביצוע ביקורות של הרגולטור על דיווחי הגופים המדווחים

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


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

## השפעת הרגולציה על הגופים המפוקחים

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

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



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


## פעולתם של הרגולטורים המגזריים

מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות המפקח על הבנקים

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

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

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

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

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





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

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

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

## משטר איסור הלבנת הון במגזר הממשלתי

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

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

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



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



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

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

## עיקרי המלצות הביקורת

### משטר איסור הלבנת הון - היבטי רגולציה

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

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

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



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

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

## השפעת הרגולציה על הגופים המפוקחים

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

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

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



## פעולתם של הרגולטורים המגזריים

### המפקח על הבנקים

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

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

**פעילות נש"פים וחברות פינטק ופעולות במטבעות דיגיטליים-קריפטוגרפים במערכת הבנקאית** - נוכח היקף הפעילות העולמי של תחום המטבעות הדיגיטליים (קריפטוגרפיים) שהוערך ביולי 2021 בכ-2.5 עד 3 טריליון דולר אמריקאי, הקשיים שהועלו בדוח רשות התחרות<sup>7</sup>, ומשהוחל בנובמבר 2021 צו איסור הלבנת הון על נותני שירות בנכס פינטק (הכולל נותני שירותים במטבעות דיגיטליים), מוצע כי המפקח על הבנקים יבחן את ביצועה של ביקורת ספציפית בנושא ויודא כי המערכת הבנקאית מפעילה מדיניות של הכלה פינטק ונוקטת גישה מבוססת סיכון גם כלפי המגזרים האמורים. עוד מוצע, כי המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון, כל אחד בתחום סמכותו, יקדמו בחינה של מוקדי הסיכון בפעילות זו ויגבשו מדיניות כוללת שתאפשר העברת כספים שמקורם בעסקאות בנכסים פינטק כגון מטבעות דיגיטליים למערכת הבנקאית, בין היתר על בסיס מחקר מלווה והליך שיתוף ציבור, שבו יאפשרו הן לציבור והן לגופים הנתונים לפיקוחם להשמיע את טענותיהם.

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



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

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



### משטר איסור הלבנת הון במגזר הממשלתי

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

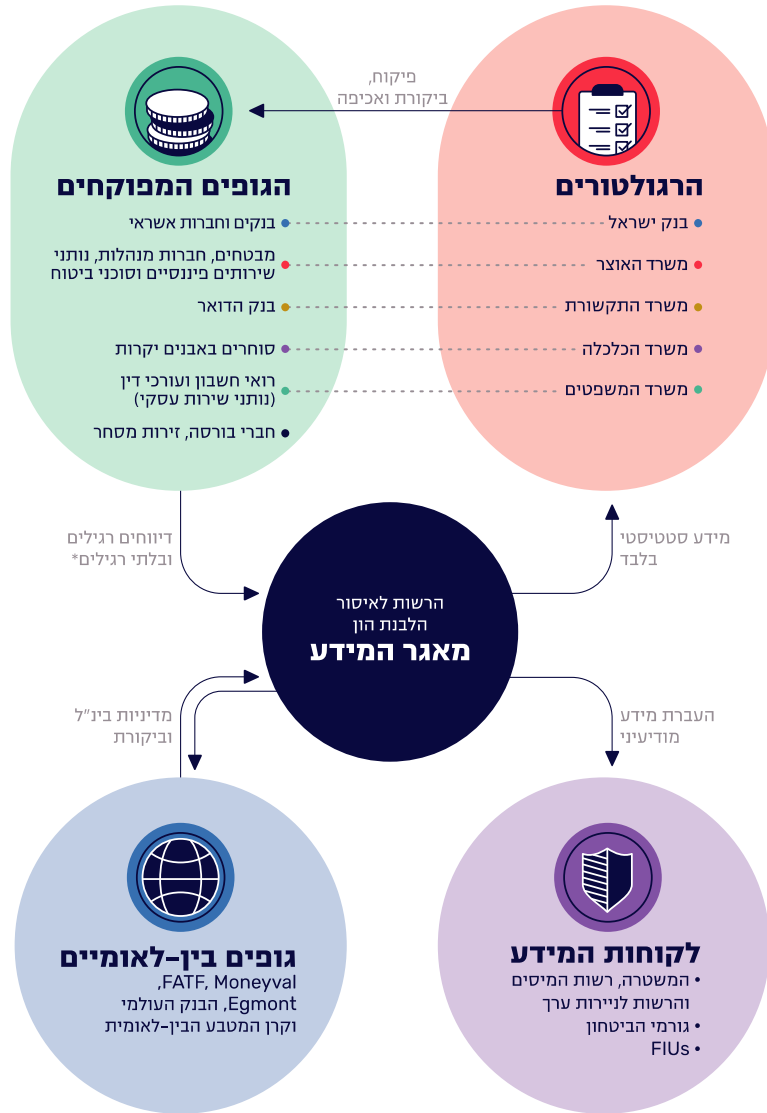


מוצע כי משרד המשפטים, האוצר וכלל גופי הרגולציה הרלוונטיים ימשיכו לבחון את הסיכון הכרוך בתשלומים במזומן המועברים לגופים הממשלתיים ובראשם ההוצאה לפועל, המרכז לגביית קנסות, רשות המיסים וביטוח לאומי. מומלץ כי במסגרת הבחינה ישקלו שיקולים רלוונטיים נוספים, כגון, היבטי חיסיון ועצמאות מקצועית של הגופים השונים.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





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



\* כל סקטור בהתאם לחובות הדיווח שלו המוגדרות בצו המגזרי.



## סיכום

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