

- נוסח להפצה פומבית -

עיקרי הממצאים של הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון



תוכן עניינים

3.....	הקדמה
4.....	מתודולוגיה
7.....	מאפיינים של המדינה המשליכים על הסיכונים
9.....	סיכוני הלבנת הון - עבירות מקור
9.....	(א) עבירות מס
10.....	(ב) ארגוני פשיעה
12.....	(ג) חשבוניות פיקטיביות
13.....	(ד) סחר בסמים
14.....	(ה) הימורים
15.....	(ו) עבירות הונאה ומרמה
16.....	(ז) שוחד ושחיתות
18.....	(ח) סרסרות ותעשיית המין
19.....	עבירות ניירות ערך
21.....	(י) עבירות רכוש
22.....	סיכוני הלבנת הון – דפוסים, שיטות ואמצעים
22.....	(א) נותני שירותי מטבע
23.....	(ב) שימוש במזומן
24.....	(ג) פשיעה בינלאומית
26.....	(ד) מסחר ביהלומים
27.....	(ה) נכסי מקרקעין
29.....	(ו) ישויות והסדרים משפטיים
30.....	(ז) ארגונים ללא כוונת רווח
31.....	(ח) אמצעי תשלום מתקדמים
32.....	(ט) נותני שירות עסקי (עורכי דין ורואי חשבון)
33.....	(י) מסחר בזהב
34.....	(יא) העברת כספים במעברי גבול
34.....	(יב) פעילות מסחר (UNDER/OVER INVOICING) והברחת טובין
35.....	(יג) רכישת זכויות

הקדמה

מסמך זה מרכז את עיקר ממצאי סקר הסיכונים הלאומי בתחום סיכוני הלבנת הון בישראל אשר נועד לזהות ולהעריך את הסיכונים בתחום הלבנת הון במדינת ישראל.

סקר הסיכונים נועד לסייע למגזר הציבורי והפרטי לזהות את סיכוני הלבנת ההון במדינה, להבין את הסיכון הפוטנציאלי של תופעות אלה למערכת הפיננסית ולביטחון הלאומי ולהכיר את הפעולות הננקטות על ידי המדינה כדי להתמודד עם סיכונים אלה. בנוסף, הערכת הסיכונים נועדה לשמש כבסיס לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, להחלת גישה מבוססת סיכון ולהקצאת משאבים בצורה יעילה.

סקר הסיכונים בוצע בהוראת היועץ המשפטי לממשלה, לאורך תקופה של כשנתיים, על ידי מכלול גופי הממשל המעורבים במאבק בהלבנת הון בישראל, ובהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. השותפים העיקריים שלקחו חלק בתהליך הם:

א. רשויות אכיפה, לרבות משטרת ישראל, פרקליטות המדינה, רשות המסים, רשות ניירות ערך, יחידת החילוט באפוטרופוס הכללי, רשות הגבלים עסקיים, רשות התאגידים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הרשות הלאומית למלחמה בסמים, ומשרד המשפטים.

ב. רגולטורים, לרבות בנק ישראל, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשם נותני שירותי מטבע, המפקח על בנק הדואר, המפקח על היהלומים, הממונה על נותני שירותי עסקי, והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

ג. סקטור פרטי, לרבות נציגי גופים פיננסיים וגופים עסקיים (וכן מידע והערכות סיכון של לשכת עורכי הדין, לשכת רואי חשבון, והבורסה ליהלומים).

הערכת הסיכונים הלאומית כוללת שלושה מסמכים עיקריים:

1) **הערכת סיכונים לאומית בתחום הלבנת הון** – כוללת ניתוח סיכונים הנובעים משני היבטים שונים: עבירות מקור, ודפוסים, שיטות ואמצעי הלבנת הון, המשולבים עם מידע ותובנות של גופי האכיפה, הערכות הסיכון הסקטוראליות של המערכת הפיננסית.

2) **הערכת סיכון של המערכת הפיננסית** – מקבץ הערכות סיכון סקטוראליות בהן הרגולטורים הפיננסיים העריכו את סיכוני הלבנת הון הספציפיים אשר רלבנטיים בכל אחד מהסקטורים הפיננסיים.

3) **הערכת סיכונים לאומית בתחום מימון טרור** – הערכת סיכון שבוצעה על ידי גופי מודיעין וביטחון, יחד עם שותפים רלבנטיים נוספים, וכוללת הערכה של סיכוני טרור ומימון טרור (נוסח פומבי יפורסם בנפרד).

יש לציין, כי במהלך השנים האחרונות, מגוון הערכות סיכון, לרבות הערכות של סקטורים או תחומים מסוימים, וכן הערכות ברמה הלאומית של נושאים הנוגעים להלבנת הון ומימון טרור, בוצעו בישראל במסגרת ועדות בין-משרדיות. הערכות אלה מתייחסות לסיכוני פשיעה חמורה ומאורגנת, עבירות מס, הימורים, נותני שירותי מטבע, ואמצעי תשלום אלטרנטיביים. הערכות סיכון אלה עודכנו ונכללו בהערכת הסיכונים הלאומית.

מתודולוגיה

הערכת סיכוני הלבנת הון

מסמך הערכת הסיכונים זה כולל ניתוח סיכוני הלבנת הון הנובעים משני היבטים:

(א) עבירות מקור.

(ב) דפוסים, שיטות ואמצעי הלבנת הון.

התהליך בוצע במספר שלבים:

- 1. זיהוי** – איסוף מידע: מגוון רחב של מידע כמותי ואיכותי נאסף ממקורות שונים ונעשה בו שימוש במסגרת הערכת הסיכונים. המידע נאסף מכל הגורמים הרלוונטיים, לרבות רשויות אכיפת החוק, רגולטורים ומאגרי מידע ממשלתיים. כמו כן, הסקטור הפרטי נטל חלק חשוב במסגרת תהליך הערכת הסיכונים, על ידי מתן מידע סטטיסטי מהותי ומידע על הסיכונים השונים הגלומים בפעילותם, בשירותים המסופקים על ידם ובסוגים מסוימים של לקוחות, וכן על ביחס להיקף הסיכונים והבקורות שנקבעו כדי להתמודד עמם. המידע שנאסף הנו מסווג, ולכן לא מפורט במסמך זה, אולם הוא זמין לרשויות הרלבנטיות.
- 2. ניתוח** – דיונים בין הרשויות השונות: הנתונים שנאספו נותחו ונדונו בין הרשויות במטרה לזהות איומים (שווי כלכלי, סבירות), אמצעי התמודדות להפחתת הסיכון (נקודות תורפה, אמצעי בקרה) ותוצאה (הפסד כספי, השלכות חברתיות), אפיונם ודירוגם בהתבסס על שקילת הקריטריונים השונים. יש לציין כי הסיכונים שזוהו בהערכת הסיכונים הסקטוריאלית (הערכת הסיכון של המערכת הפיננסית) נלקחו בחשבון במסגרת הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון (ולהיפך), אם כי הם עשויים להיות שונים זה מזה בשל מאפיינים ספציפיים של הסקטור המוערך.
- 3. הערכה** - בוצע תהליך ניתוח שיטתי ואחיד, וכל גורם סיכון הוערך באמצעות מודל הערכת הסיכון, המסביר את הבסיס לכל דירוג. בהתאם להערכה זו, הדירוג הסופי לכל סיכון נשקל. להלן מודל הערכת הסיכון.

קריטריון סיכון		סיכון נמוך (1)	סיכון בינוני-נמוך (2)	סיכון בינוני (3)	סיכון בינוני-גבוה (4)	סיכון גבוה (5)
איום	היקף ושכיחות	היקף הרכוש המולבן נמוך \ מספר המקרים הידועים בהם קיים קשר לעבירת המקור או לשימוש באמצעי הלבנת ההון הוא נמוך	היקף הרכוש המולבן בינוני-נמוך \ מספר המקרים הידועים בהם קיים קשר לעבירת המקור או לשימוש באמצעי הלבנת ההון הוא בינוני-נמוך	היקף הרכוש המולבן בינוניים \ מספר המקרים הידועים בהם קיים קשר לעבירת המקור או לשימוש באמצעי הלבנת ההון בינוני	היקף הרכוש המולבן בינוני-גבוה \ מספר המקרים הידועים בהם קיים קשר לעבירת המקור או לשימוש באמצעי הלבנת ההון הוא נמוך	היקף הרכוש המולבן גבוה \ מספר המקרים הידועים בהם קיים קשר לעבירת המקור או לשימוש באמצעי הלבנת ההון גבוה
	סבירות התגברות	נמוכה מאוד עד כמה שידוע, הסבירות לשימוש באמצעי הלבנת הון או שילבן רכוש הקשור בעבירת המקור נמוכה מאוד	נמוכה מבעבר עד כמה שידוע, הסבירות לשימוש באמצעי הלבנת הון או שילבן רכוש הקשור בעבירת המקור נמוכה מבעבר	כפי שהיתה בעבר עד כמה שידוע, אין שינוי בסבירות לשימוש באמצעי הלבנת הון או שילבן רכוש הקשור בעבירת המקור	יותר מבעבר עד כמה שידוע, הסבירות לשימוש באמצעי הלבנת הון או שילבן רכוש הקשור בעבירת המקור גבוהה מבעבר	קיים ברמה גבוהה מאוד עד כמה שידוע, הסבירות לשימוש באמצעי הלבנת הון או שילבן רכוש הקשור בעבירת המקור גבוהה מאוד
אמצעי התמודדות	נקודות תורפה (בחקיקה, רגולציה)	לא קיימות אין כלל ליקויים בחקיקה או ברגולציה.	קיימות ברמה נמוכה יש מעט ליקויים בחקיקה או ברגולציה.	קיימות ברמה בינונית החקיקה ברמה הרגולציה ברמה בינונית.	קיימות ברמה גבוהה יש ליקויים רבים בחקיקה או ברגולציה.	קיימות ברמה גבוהה מאוד יש ליקויים רבים בחקיקה או ברגולציה.
	אמצעי בקרה (זיהוי, חקירה, אישום, הרשעה)	קיימים ברמה גבוהה אמצעי הפיקוח והאכיפה מספקים, ניסיונות הלבנת הון יזוהו. לא נדרשים שיפורים (או נדרשים שיפורים זניחים).	משמעותיים אמצעי הפיקוח והאכיפה מספקים סבירות גבוהה שניסיונות הלבנת הון יזוהו. נדרשים שיפורים קלים.	בינוניים אמצעי הפיקוח והאכיפה מספקים סבירות בינונית שניסיונות הלבנת הון יזוהו. נדרשים שיפורים מתונים.	מוגבלים אמצעי הפיקוח והאכיפה מוגבלים, ניסיונות הלבנת הון לא בהכרח יזוהו. נדרשים שיפורים משמעותיים.	לא קיימים קושי בזיהוי פעילות הלבנת הון. אמצעי הפיקוח והאכיפה חלשים או לא קיימים. קיימות אינדיקציות מעטות להתנהגות פיננסית חשודה. נדרשים שיפורים מהותיים.

תוצאה	הפסד כלכלי	הפסד קל הסכום שהולבן נמוך מאוד, אין השפעה על המערכת הפיננסית או על כלכלת המדינה (פעילות סחר, אשראי וכד')	הפסד בינוני-נמוך הסכום שהולבן וההשפעה על המערכת הפיננסית או על כלכלת המדינה ברמה בינונית-נמוכה	הפסד בינוני הסכום שהולבן בינוני, או שיש השפעה בינונית על המערכת הפיננסית וכלכלת המדינה	הפסד בינוני-גבוה הסכום שהולבן בינוני-גבוה, או שיש השפעה משמעותית על המערכת הפיננסית וכלכלת המדינה	הפסד כבד הסכום שהולבן גבוה מאוד, או שיש השלכות כבדות על המערכת הפיננסית וכלכלת המדינה
	השפעה על המדינה והחברה	אין השפעה או זניחה אין יחידים בחברה מחוץ למעגל הפשע שסופגים סבל או הפסד, או שאין השפעה על המדינה (רמת שחיתות, מעמד בינ"ל וכד')	השפעה בינונית-נמוכה מספר נמוך של יחידים בחברה מחוץ למעגל הפשע סופגים סבל או הפסד, או שההשפעה על המדינה בינונית-נמוכה	השפעה בינונית כמות בינונית של יחידים בחברה מחוץ למעגל הפשע סופגים סבל או הפסד, או שההשפעה על המדינה בינונית	השפעה משמעותית כמות משמעותית של יחידים בחברה מחוץ למעגל הפשע סופגים סבל או הפסד, או שההשפעה על המדינה משמעותית	השפעה כבדה החברה כולה או יחידים רבים מאוד בחברה מחוץ למעגל הפשע סופגים סבל או הפסד, או שקיימת השפעה כבדה על המדינה

הערכת הסיכון נעשתה באמצעות נוסחה סטטיסטית, בהתבסס על הדירוגים שניתנו לאיומים ולאמצעי ההתמודדות.

הנוסחה ששימשה לדירוג הסיכונים היא זו :

$$R = T - e * M$$

הקבוע R מייצג את הסיכון הממשי; הקבוע T מייצג את האיום כפי שנקבע על ידי קבוצות העבודה; הקבוע e מייצג את שיעור ההפחתה של האיום (הסבר להלן); והקבוע M מייצג את יכולת ההתמודדות.

שיעור הפחתת האיום (e) נקבע בהתאם לדירוגה של יכולת ההתמודדות, כדלקמן :

- ✓ מקום בו דורגה יכולת ההתמודדות בדירוג של 1-2 : לא בוצעה הפחתה כלל.
- ✓ מקום בו דורגה יכולת ההתמודדות בדירוג של 3 : שיעור ההפחתה הועמד על 10%.
- ✓ מקום בו דורגה יכולת ההתמודדות בדירוג של 4-5 : מקדם ההפחתה הועמד על 20%.

מאפיינים של המדינה המשליכים על הסיכונים

להלן מספר מאפיינים של המדינה המאפשרים הפחתה אפקטיבית של פעילות פלילית והלבנת הון, ולכן משפיעים על סוגם והיקפם של הסיכונים..

1. שלטון החוק היא עקרון יסוד במדינת ישראל. ישראל מנהלת את ענייניה הציבוריים בצורה שקופה ושוויונית. ישראל נהנית ממערכת משפטית עצמאית ונגישה המבטיחה לכל האזרחים גישה בסיסית לערכאות משפטיות.
2. לישראל יש מסורת חזקה של עצמאות משפטית ומקצועית וחוסר פניות, המאפשרת לכל הרשויות הרלוונטיות (משטרה, פרקליטות המדינה וכו') לחקור כל חשד. למוסדות אלה יש גם מערכות המבטיחות התנהגות אתית ומקצועית גבוהה של עובדיהן, כמו גם של אנשי המקצוע, כגון רואי חשבון ועורכי דין.
3. ישראל מנהלת כלכלת שוק חופשי, מתוחכמת, טכנולוגית, מגוונת ופתוחה. ההתפתחות לסביבה עסקית מודרנית ופתוחה בישראל התחזקה על ידי הסרת הפיקוח הכולל על כל ענפי המשק.
4. ישראל מוכרת כמדינה כמפותחת במדדים מרכזיים רבים. ישראל ידועה גם ברוח היזמית והחדשנית הייחודית שלה.
5. כפי שעולה מהסקירה הסטטיסטית של ארגון הסחר העולמי, ישראל אינה מופיעה ברשימות היצואנים ויבואני השירותים הפיננסיים הגדולים בשנים 2015 ו-2016. זאת, בשילוב עם ההשתתפות הזרה הנמוכה בסקטור הפיננסי והנתונים הנ"ל, מצביע על כך שישראל אינה מהווה מרכז פיננסי גלובלי או אזורי.
6. ממשלת ישראל שמה לה כמטרה עיקרית להיאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת ובתוצריה. בעקבות החלטת ממשלה מס' 4618 (2006), כל הרשויות הרלוונטיות נדרשות לפעול בשיתוף פעולה להשגת מטרה זו, וכפופות ליעדי תכנית הפעולה המותווה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, יחד עם כל ראשי רשויות אכיפת החוק הרלוונטיות.
7. יצוין, כי על פי מדד "באזל" (Basel AML Index, Aug. 2017) ישראל מדורגת במקום ה-137 מתוך 146 מדינות ברמת הסיכון להלבנת הון, והנה אחת מתוך 10 המדינות בעלות הסיכון הנמוך ביותר, והשלישית מבין 10 המדינות ששיפרו דירוגן במדד. מבחינה גיאוגרפית, ישראל מדורגת בסיכון הנמוך ביותר באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה אליו היא משויכת במדד (והיא גם בסיכון הנמוך ביותר בהשוואה למדינות בכל האזורים הגיאוגרפים למעט מדינות האיחוד האירופי וניו זילנד). ישראל גם הוסרה השנה מרשימת ה-INCR האמריקאית בה מנויות מדינות שיש לגביהן חשש להלבנת הון. נתונים אלה מהווים עדות לאפקטיביות של מגוון הצעדים הננקטים והמחויבות בישראל למאבק בהלבנת הון ולהשפעותיו השליליות על הכלכלה המקומית, כמו גם על הכלכלה העולמית.
8. על פי דוחות בינלאומיים, ישראל אינה מדורגת כמדינה בעלת רמת שחיתות גבוהה. למרות זאת, נקיטת צעדים למניעת שחיתות מקומית וזרה קיבלו עדיפות גבוהה על ידי כל רשויות אכיפת החוק. הממשלה מממנת ומעודדת מאמצים משותפים נגד שחיתות ובפרט במערכות ציבוריות, ופועלת לצמצום הפעילות הפיננסית הבלתי חוקית. כחלק ממחויבותה הבלתי

מתפשרת של ישראל למאבק בשחיתות, היא גם חברה פעילה באמנות בינלאומיות בתחום השחיתות והשחד.

סיכוני הלבנת הון - עבירות מקור

(א) עבירות מס

פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א-1961 (להלן: "הפקודה" או "פקודת מס הכנסה"), עוסקת בעבירות של התחמקות מתשלום מס באמצעות מעשים רצוניים או מכוונים של אדם, המיועדים להשיג מטרה של הקטנת נטל המס החל על אותו אדם, או על אחר לו הוא מבקש לסייע. המשותף לכלל העבירות הוא קיומה של מטרה מיוחדת להתחמק ממס או לעזור לאחר להתחמק ממס. בתיקון לחוק איסור הלבנת הון, הוספו עבירות אלה לרשימת עבירות המקור בכפוף לתנאים הקבועים בחוק.

חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963 (להלן: "חוק מיסוי מקרקעין") קובע שורה של עבירות פליליות שגם הוספו לרשימת עבירות המקור, שעיקרן אי-דיווח או הצהרות כוזבות אודות פעולות במקרקעין.

ניתוח הנתונים שהועברו מגורמי האכיפה השונים העלה, כי היקף ההון הבלתי מדווח בישראל מגיע לעשרות מיליארדי ש"ח וכי ישנו קשר ישיר בין עבירות מס לעבירות הלבנת הון בהיקפים כספיים נרחבים. עם זאת, לאור צעדי האכיפה שננקטים במישור הפלילי ונוכח ההכרה בעבירות מס חמורות כעבירות מקור, נראה כי אנו נמצאים בתחילתה של מגמת בלימה ולא צפויה התגברות משמעותית של התופעה. לפיכך, **האיום** הנשקף מהלבנת הון כתוצאה מעבירות מיסוי ישיר דורג כגבוה (5).

נקודות התורפה הנוגעות לאופן המיסוי בישראל נובעות מכך שביקורות המס נעשות רק ביחס לאחוז קטן מהנישומים וברוב המקרים מסתמכים על דיווחו העצמי של הנישום. בנוסף, העדר קיומו של משטר דיווח כללי לרשות המסים, מקשה על יכולת רשות המסים לקבל את מכלול הנתונים ולאמתם. יחד עם זאת, אורח חיים אשר אינו תואם את רמת ההכנסות המדווחות עשוי לשמש כבסיס לחשד לביצוע עבירות מס ומשמש בסיס לעיקול רכוש שנתפס לפי סעיף 194 לפקודת מס הכנסה. קושי זה מתעצם על רקע קיומם של תכנוני מס אגרסיביים המבוצעים במטרה להקטין את נטל המס. כשרותן וחוקיותן של פעולות אלה, מוטלת לא פעם בספק ומעלה קשיים באשר לדרך הטובה ביותר להתמודד עמן. בהקשר זה, יש לציין את תקנות מס הכנסה הקובעות רשימת תכנוני מס החייבים בדיווח, כאשר אי דיווח בדו"ח השנתי על תכנון מס כאמור מהווה עבירה פלילית, אולם לא תמיד ניתן לאמת את הנתונים ולהגיע לכל המקרים בהם ננקט תכנון מס אגרסיבי שלא דווח. בנוסף, לאור שיטת המס הנהוגה בישראל, לפיה חבות המס נקבעת על פי מבחן תושבות, קיים קושי באכיפת חוקי המס על הכנסות ישראלים מחוץ לישראל, בין היתר, בשל הקושי בקביעת תושבות במקרים מסוימים וכן, הקושי באיתור ישראלים המתגוררים בחוץ-לארץ וקביעת המיקום המדויק של מרכז חייהם. נקודת תורפה נוספת בהקשר זה מתייחסת לפטור למהגרים לישראל מדיווח לרשות המסים על ההון שברשותם.

אמצעי הבקרה הננקטים במטרה לצמצם את היקפן של עבירות המס החמורות והלבנת הון המופק באמצעותן, כוללים בין היתר פיקוח ודיווח לרשות המיסים על עסקאות במקרקעין הכוללות מידע על נהנים; הפעלת מאגר מידע לשם התחקות אחרי אורח חיים שאינו הולם את

ההכנסות המדווחות (הון בלתי מוסבר); ופנייה יזומה לתושבים בבקשה להגיש דו"חות (על יסוד הצלבות הנערכות במערכי המחשוב של רשות המסים); יוזמות ושיתופי פעולה בינלאומיים של רשות המסים לאיתור נכסים של ישראלים בחו"ל, לרבות במסגרת ה-FATCA וה-CRS. אמצעי בקרה נוסף, הוחל עם תיקון חוק איסור הלבנת הון אשר קבע עבירות מס חמורות תוכרנה כעבירות מקור, וכן קבע מנגנון המסמיך את הרשות לאיסור הלבנת הון להעביר מידע לרשות המיסים לצורך חקירת עבירות מס כאמור. יצוין, כי כבר כיום מבוצעת פעילות משולבת של גופי האכיפה בתחומי עבירות המס, על ידי רשות המיסים וכן על-ידי המשטרה במסגרת צוותי חקירה משותפים. נוכח קיומם של מנגנונים אלו, הצפייה היא כי כעת, לאחר תיקון חוק איסור הלבנת הון, תגבר יכולת הזיהוי והחקירה של עבירות הלבנת הון שמקורן בעבירות מיסוי ישיר.

לפיכך, בשקלול נקודות התורפה ואמצעי הבקרה, דירוג **אמצעי ההתמודדות הוא בינוני (3)**.

מבחינת **התוצאה**, פוטנציאל הלבנת ההון ביחס לכספים שהופקו מעבירות מס הוא גבוה ביותר, וכמוהו גם הנזק הכלכלי וההשפעה על החברה, נוכח הפגיעה בקופה הציבורית ובשוויון בחלוקת הנטל במס.

לסיכום, שכיחותן והיקפן הכספי של עבירות מס בישראל הוא ניכר ונאמד בעשרות מיליארדים. ההערכה המקצועית היא כי אין סבירות מיוחדת להתגברות העבירות בתחום זה, אם כי רכיבים רבים מיכולת ההתמודדות והאכיפה, טרם יושמו בפועל. לאור כל האמור, הסיכון הנובע מעבירות מיסוי ישיר דורג כגבוה (4.7).

(ב) ארגוני פשיעה

ארגון פשיעה הוא חבר בני אדם, מאוגד או בלתי מאוגד, הפועל במדינה או מחוה לה, בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת, לביצוע עבירות מסוג פשע או עבירות נוספות המנויות בחוק למאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003 (להלן: "חוק למאבק בארגוני פשיעה"). ארגוני פשיעה עוסקים בתחומי עבריינות שונים ומגוונים. פעילותם פוגעת בסדר הציבורי, בביטחון האישי, בחוסן החברתי, בדמוקרטיה וגלום בה גם נזק כלכלי משמעותי למשק. העבירות הקבועות בחוק למאבק בארגוני פשיעה הן עבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון. בנוסף, עבירות פליליות המבוצעות פעמים רבות אגב פעילותו של ארגון פשיעה, דוגמת סחר בסמים, הימורים וסחיטת דמי חסות, מהוות אף הן עבירות מקור בחוק איסור הלבנת הון.

הפשיעה המאורגנת מתפרשת על פני תחומי עבריינות מגוונים ומבוצעת בהיקפים כספיים גדולים, עובדה המגבירה אף היא את הסבירות לביצוען של פעולות הלבנה.

ארגוני הפשיעה בישראל פעילים בתחומי עשייה פלילית "קלאסיים" דוגמת סחר מקומי ובינלאומי בסמים, סחר באמל"ח ושימוש בו, אלימות לסוגיה, הימורים, סחיטת דמי חסות, הנפקת חשבוניות פיקטיביות, מתן אשראי חוץ-בנקאי וגביית חובות באלימות, הונאה והלבנת הון. זאת ועוד, קיימת מגמה מצד ארגוני פשיעה לחדור גם לתחומים לגיטימיים דוגמת נדל"ן, השקעות בחברות, השתלטות על מקרקעין ועוד.

בשנים האחרונות הונחה תשתית מקיפה ונרחבת של שיתופי פעולה בינלאומיים בין משטרת ישראל ורשויות אכיפה בחו"ל לצורך מאבק בפשיעה המאורגנת. שיתוף פעולה זה אפשר פעילות מבצעית נגד ארגוני פשיעה, יירוט, חקירה והסגרה של ראשי ארגוני פשיעה שפעלו בישראל והוביל למעצרים וכתבי אישום רבים של ראשי ארגוני פשיעה ולפגיעה אנושה בתשתית הפשע המאורגן בישראל.

שנת 2016 הייתה נקודת ציון במאבק בפשיעה המאורגנת לאור הפתיחה בחקירה גלויה ומורכבת נגד ארגון פשיעה מוכר בישראל. חקירה זו הובילה להגשת כתבי אישום משמעותיים נגד חברים בארגוני פשיעה בולטים ונגד עבריינים אחרים, וגרמה לפגיעה ממשית במבנים הארגוניים של ארגוני הפשיעה בישראל ולשיבוש הסדר ההירארכי ששרר בהם.

באשר להערכות עתידיות, הנתונים מצביעים על כך שקיומם של תנאים כלכליים וחברתיים מסוימים, מהווים גורם סיכון להתחזקות הפשיעה המאורגנת. עוד עולה, כי הפוטנציאל ליצירת בריתות בינלאומיות בין ארגוני פשיעה ישראליים למקביליהם בעולם ילך ויגבר, כתוצאה מהגלובליזציה של הפשיעה המאורגנת והעובדה שארגוני פשיעה רבים מזהים את היתרונות הטמונים בפעילות בינלאומית. סכומי כסף בהיקפים משמעותיים מולבנים דרך הזרמתם לחו"ל והסתרתם שם. הכספים עוברים בעיקר דרך נותני שירותי מטבע, אנשי קש, רכישות נדל"ן והלבנה דרך עסקים עתירי מזומן. תחום נוסף בו תיתכן עלייה במעורבותם של ארגוני פשיעה הוא ביצוע הונאות מתוחכמות, תוך ביצוע מעשי מרמה כלפי מוסדות פיננסיים בחו"ל.

לאור האמור, ועל רקע מכלול נתונים זה, דורג **האיום** להלבנת הון כתוצאה מפעילותם של ארגוני פשיעה **גבוה (5)**.

נקודת התורפה המרכזית שזוהתה היא כי השימוש שנעשה בחוק מאבק בארגוני פשיעה במסגרת הלחימה בהלבנת הון מצומצם ביותר, עובדה שעשויה להעיד על שימוש מוגבל בכלים שהעמיד המחוקק לטובת רשויות האכיפה במסגרת המלחמה בפשיעה המאורגנת.

אמצעי הבקרה שיושמו כחלק מהמאבק בפשיעה המאורגנת כוללים הקמה של כוחות משימה ייעודיים למאבק בארגוני פשיעה ומלביני ההון שלהם, ופעילות אכיפה אפקטיבית לזיהוי, חקירה והעמדה לדין של עבירות הלבנת הון שביצעו במסגרת פעילותם. חלק מהתיקים הסתיימו בהרשעות ובהשתת עונשי מאסר בפועל, כמו גם חילוט בסכומים גבוהים. שקלול הנתונים מעלה, כי נקודות התורפה ביחס לפעילותם של ארגוני פשיעה אינן משמעותיות, כי האמצעים הממוקדים בהם נוקטות רשויות האכיפה נושאים פרי, וכי הטיפול העקבי והבלתי מתפשר בתופעה של הלבנת הון במסגרת ארגוני פשיעה מוביל לתוצאות אפקטיביות. לפיכך, דורגו **אמצעי ההתמודדות** בציון **בינוני-גבוה (4)**.

תוצאה - תופעה זו היא בעלת השלכות רוחב משמעותיות על המשק הישראלי והמערכת הפיננסית, על השלטון המקומי, על המרקם החברתי ועל רמת הפשיעה והביטחון האישי בישראל.

לסיכום, על אף פעולות האכיפה שננקטו וחרף הפגיעה האנושה בתשתית של ארגוני הפשיעה בישראל, האיום הנשקף מהם עודנו משמעותי. לאור המגמה של העתקת פעילותם של גורמים אלה לחו"ל, צפויה עלייה במעורבותם בסחר בינלאומי בסמים ובביצוע הונאות בינלאומיות

מתוחכמות. בשקלול נתונים אלה, דורג הסיכון להלבנת הון כתוצאה מפעילותם של ארגוני פשיעה כבינוני-גבוה (4.2).

(ג) חשבוניות פיקטיביות

העבירה של הפקת חשבוניות מס פיקטיביות קבועה בחוק מס ערך מוסף, תשל"ה-1975 (להלן: "חוק מע"מ").

ניתוח הנתונים שהועברו מגורמי האכיפה השונים העלה, כי מדובר בתופעה נפוצה מאד ובעלת היקף כספי נרחב ביותר אשר לפי ההערכות מסתכמת בכמה מיליארדי ש"ח בשנה. לפיכך, **האיום** הנשקף מעבירה זו הוא **גבוה (5)**.

נקודות התורפה שאותרו כוללות הפקת חשבוניות מס פיקטיביות בקלות (בין השאר לאור העדר מגבלות צורניות על חשבוניות המס), דבר שמקטין את היכולת לפקח על כמות חשבוניות המס המונפקות; וקלות הקמת חברות קש או השתלטות על חברות, כך שמוכר חשבוניות מס פיקטיביות יכול להזדהות במרמה כבעלים של חברה ולהוציא בשמה חשבוניות מס מזויפות.

אמצעי בקרה ננקטים באמצעות חטיבת החקירות של רשות המסים, המטפלת בחקירת תופעת ההפצה והקיזוז של חשבוניות המס הפיקטיביות, ובמידת הצורך משתפת פעולה עם גורמי אכיפה נוספים. במקביל, מתנהלים הליכי ביקורת ושומה אזרחיים, בנוסף להליך השומה הרגיל, המבוסס על החזרת המצב לקדמותו בגין קיזוז לא חוקי של חשבונית מס שנתקבלה שלא כדין. בנוסף, החל משנת 2010 רשות המסים מחייבת חלק מהעוסקים בהגשת דו"ח חודשי באופן מקוון למע"מ. הדוח כולל פירוט של כל חשבוניות המס שהוציא הנישום ומאפשר לרשות המסים לערוך אנליזות מורכבות ולזהות פעילות של חשבוניות מס פיקטיביות. בנוסף מבצעת פעולות מניעה וסיכול במטרה לזהות ישויות החשודות בהפצת חשבוניות מס פיקטיביות. אמצעי בקרה נוסף מצוי בתיקון לחוק איסור הלבנת הון אשר קבע עבירות מס כעבירות מקור, וכן הסדיר מנגנון העברת מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון לרשות המיסים לשם חקירת עבירות אלו. עוד יצוין, כי לאור שכחותה של עבירה זו, הוקצו בשנים האחרונות משאבים רבים לטיפול בתופעה, לרבות פעילות משולבת של גופי האכיפה המובילות לחקירות והגשת כתבי אישום.

לאור האמור, נראה כי קיימת יכולת לזהות, לחקור ולהעמיד לדין בגין ביצוע עבירות הלבנת הון באמצעות שימוש בחשבוניות מס פיקטיביות. בנוסף, ההכרה בעבירות המס החמורות כעבירות מקור בחוק, ופיתוח מנגנון העברת מידע בין הרשויות, צפוי להגביר את יכולת המאבק בפשיעה הכלכלית. בהתאם לכך, **דירוג אמצעי ההתמודדות הוא בינוני-גבוה (4)**.

התוצאה של תופעת ההפצה והשימוש בחשבוניות מס פיקטיביות היא רחבת היקף ועלולה להוביל להפסדים של מיליארדי ש"ח בשנה ולפגיעה במערכת הפיננסית של מדינת ישראל. עיון בפסיקה העוסקת בעבירות אלה מעלה, כי עסקינן בתופעה המהווה פתח לביצוע הונאות מס בהיקפים עצומים וכתוצאה מכך, לפגיעה קשה בקופה הציבורית.

לסיכום, לאור שכיחותן והיקפן הכספי של עבירות אלה, מחד, ויכולת ההתמודדות של הרשויות מאידך, כמו גם השלכותיהן הכלכליות והחברתיות, דורג הסיכון להלבנת הון כתוצאה מחשבוניות פיקטיביות כבינוני-גבוה (4.2).

(ד) סחר בסמים

פקודת הסמים המסוכנים קובעת שורה של עבירות שעניינן שימוש וסחר בסמים ביניהן עבירות ייצוא, ייבוא סחר והספקה, תיווך והובלה במעברי גבול. הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, אשר נוהגת לבצע הערכה של שווי שוק הסמים בישראל, העריכה בשנים האחרונות את שווי השוק בסכום העולה על 4 מיליארד ש"ח. גורמי האכיפה מציינים מספר דרכי הברחת סמים דרך גבולות ישראל, בעיקר דרך הגבול עם מצרים וירדן, כאשר תפיסות סמים בנמל התעופה בן-גוריון מצביעות על שימוש בבלדרים וחבילות דואר. בנוסף, ההערכות המודיעיניות לשנת 2017, מצביעות על מעבר גובר לסחר בסמים באמצעות האינטרנט.

נוכח היקפה הרחב של התופעה והמגוון הרחב של הדרכים בהן ניתן להלבין הון המופק על-ידי סחר בסמים, החל מהטמעה במערכת הפיננסית, וכלה בקניית נכסי נדל"ן, דורג האיום להלבנת הון הנובע מעבירות של סחר בסמים כבינוני-גבוה (4).

נקודות התורפה בהקשר של סחר בסמים כוללות את הקלות היחסית בה ניתן לייצר הון שמקורו בהברחת סמים דרך הגבולות היבשתיים, וכן את הסחר המקוון שיוצר גם הוא קושי אכיפתי.

אמצעי הבקרה כוללים מסגרת נורמטיבית מקיפה בפקודת הסמים המסוכנים, אשר קובעת רף ענישה משמעותי בעבירות סחר בסמים (שאף מהוות עבירות מקור), מעניקה סמכויות אכיפה נרחבות, לרבות חילוט מכוח ל"חזקת סוחר סמים". בנוסף, מתקיימת פעילות משולבת של גופי האכיפה להתמודדות עם תוצרי עבירות סמים, אשר מאפשרת אכיפה אפקטיבית ויעילה, לרבות איתור וחקירה על-ידי הרשויות המוסמכות, הגשת כתבי אישום וחילוט רכוש. כן מתקיימים שיתופי-פעולה בינ"ל להתמודדות עם תופעות גלובליות של עבירת סחר בסמים והלבנת תוצריה. לאור האמור, הדירוג של **אמצעי ההתמודדות** הוא ברמה **בינונית (3)**.

מבחינת **התוצאה**, מאחר והיקפי הלבנת ההון ביחס לכספים שהופקו מעבירות סחר בסמים הוא גבוה ביותר, הרי שפוטנציאל הנזק הכלכלי משמעותי, וכך גם ההשפעה על החברה.

לסיכום, עסקינן בעבירה שנאמדת במיליארדים ושכיחותה גבוהה. שיטות הסחר הופכות למתקדמות יותר וקשות לאיתור, ולכן ההערכה היא כי אפיקים אלה נמצאים במגמת עלייה. יחד עם זאת, בשנים האחרונות ניכר גידול משמעותי בהיקפי התפיסות של המשטרה, דבר שיש בו כדי להצביע על יעילותם של אמצעי הבקרה, והנתונים מעידים כי ניסיונות להלבנת הון של רכוש שמקורו בעבירות סמים, אכן מזוהים ומטופלים כנדרש. לאור האמור, דירוג הסיכון להלבנת הון כתוצאה מעבירות סמים הוא, בינוני-גבוה (3.7).

(ה) הימורים

ארגון הימורים אינו חוקי בישראל. חוק העונשין אוסר על ארגון או השתתפות במשחקים אסורים, הגרלות והימורים, שעשויים לזכות את המשתתפים בכסף, שווה כסף או טובת הנאה לפי תוצאות התלויות בגורל או בניחוש יותר מאשר בהבנה או ביכולת. חרף האיסור בחוק, קיימת בישראל תופעה של הימורים בלתי חוקיים. נוסף לכך, הנתונים שנאספו מגורמי האכיפה מצביעים על פעילות של עבריינים בכירים וארגוני פשיעה בהפעלת בתי קזינו במדינות שונות בעולם ובשליטה על בתי קזינו המתנהלים על גבי ספינות היוצאות מנמלים בישראל. ממצאים אלה מצביעים על בסיס פעולה עברייני המנוצל לאופרציות פליליות נרחבות יותר. כך, לפי הערכותיהם של גורמי האכיפה, הפעלת בתי עסק לצורכי הימורים מהווה פלטפורמה לניצול המהמרים לצורכי בלדרות והברחת הון. בנוסף, עבריינים העוסקים בתחום מבצעים עבירות מיסוי בהיקפים משמעותיים, לרבות העלמת מס במדינות בהן פועלים בתי הקזינו, הלבנת הון באמצעות דיווח על כספי פשיעה כרווח מהימורים ואי-דיווח על הכנסות המוברחות לישראל בדרכים שונות. ענף ההימורים מהווה מקור הכנסה משמעותי לארגוני הפשיעה שכן היקף ההכנסות בתחום נאמד במיליארדי ₪. אין ספק כי נתונים אלה מגבירים את המוטיבציה של גורמים עברייניים להמשיך ולפעול בתחום.

המגמות הבולטות בשוק ההימורים בישראל כוללות הימורים באמצעות הפעלה והשכרה של דירות מגורים, נדל"ן מסחרי ובתי עסק לצורכי הימורים, לרוב, תוך סחיטת דמי חסות על-ידי ארגוני פשיעה; עריכת הימורים באינטרנט; שליחתם של גורמים עבריינים לנהל עסקי הימורים בחו"ל; והתרחבות של שוק ההימורים המקוונים.

נוכח ההיקפים הכספיים של שוק ההימורים הבלתי חוקיים בישראל הנאמדים במיליארדים ונוכח התפתחותם של אפיקי הימורים חדשים, נראה כי קיימת סבירות להתגברות התופעה. לאור שקלול נתונים אלה דירוג **האיום** בתחום זה הוא **בינוני-גבוה (4)**.

נקודות התורפה שאותרו כוללות את המעבר להימורים מקוונים תוך שימוש באמצעי תשלום חלופיים ומתקדמים לצורכי העברת הכספים. יש לציין כי תחום זה צפוי לעבור הסדרה מקיפה, הכוללת רישוי, פיקוח והטלת משטר איסור הלבנת הון על מי שעוסק במתן שירותים באמצעי תשלום אלה. הסדרה זו, אשר מצויה בשלבי חקיקה שונים (קיימת הסדרה שונה לגבי אמצעי תשלום מסוגים שונים), צפויה להשפיע גם על האפשרות לעשות שימוש באמצעי תשלום אלה לצורך פעילות הימורים בלתי חוקית.

נקודת תורפה נוספת היא היעדר אמצעי אכיפה מספקים נגד מפעילי אתרי הימורים. החוק להגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, אינו כולל התייחסות לאתרי הימורים באינטרנט, והשפעת פעילות האכיפה נגד אתרי הימורים מקוונים הינה מצומצמת יחסית עקב הפגיעה המינורית במפעילי האתרים והיעדר טיפול מערכתי כולל בתחום. חלק מהקושי טמון באפשרות הצבת שרתים המשמשים לפעילות הימורים בלתי חוקית באינטרנט במדינות זרות בהן פעילות ההימורים היא חוקית. בכך נוצר קושי בחקירתן של עבירות אלה בעוד הכספים המופקים מהן מועברים לישראל במסווה של תשלומי זכויות עבור הימורים. בהקשר זה יצוין כי בהתאם לפסיקת בית-המשפט, חברה המפעילה אתר הימורים המופנה לציבור ישראלי, מפרה את הוראות

החוק גם אם היא רשומה במדינה בה ההימורים מותרים ושרת האינטרנט שלה נמצא מחוץ לגבולות ישראל. עם זאת, ניהול הליך פלילי נגד מפעילי האתר והשגת ראיות מספיקות להוכחת היקף העבירה, מצריכים השקעה של משאבים רבים, ביניהם הצורך בחוקרים מיומנים הבקיאים בעולם המחשוב וטיפול בבקשות לחיקורי דין אשר לרוב אורכות זמן רב.

אמצעי הבקרה כוללים כוח משימה ייעודי שמטרתו להיאבק בתופעה זו, אשר הוביל לחקירות שהסתיימו בהגשת כתבי אישום, הרשעות והשתת עונשי מאסר בפועל, כמו גם פסיקת סכומים גבוהים לחלוט; ניטור פעילות הימורים באמצעות מעקב אחר דיווחים של גופים פיננסיים לרשות לאיסור הלבנת הון בהתאם לחובות המוטלות עליהם מכוח חוק איסור הלבנת הון; פרסום רשימה של מספרי חשבונות השייכים לאתרי הימורים בלתי חוקיים; ופרסומי טיפולוגיות ודגלים אדומים על-ידי הרשות לאיסור הלבנת הון.

לאור האמור, **דירוג יכולת ההתמודדות הוא בינוני (3).**

בבחינת **התוצאה** של עבירת ההימורים, ניתן להצביע על נזק כלכלי לאור היקפם המשמעותי של תוצרי העבירה המולבנים, וכן על נזק חברתי משמעותי שכן מדובר בתופעה שהשלכותיה קשות ובלתי רצויות.

לסיכום, הסכומים המולבנים באמצעות עבירות ההימורים הם רחבי היקף והפשעה בתחום אף צפויה להתרחב נוכח התפתחותו המואצת של שוק ההימורים המקוונים ואמצעי התשלום המתקדמים. אמצעי ההתמודדות והאכיפה בתחום ההימורים נותנים מענה חלקי בלבד לליקויים שאותרו, בעוד תוצאת התופעה הנה משמעותית. לפיכך, דורג הסיכון כבינוני-גבוה (3.7).

(ו) עבירות הונאה ומרמה

עבירות מרמה סחיטה ועושיק, הקבועות בסימן ו' לפרק י"א של חלק ב' לחוק העונשין, הן עבירות מקור לפי פריט 11 לתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון. מגמות הפשיעה בתחום המרמה וההונאה ה"קלאסיות" כוללות, הונאות תשלום למפרע; התחזות וגניבת זהות; זיוף כסף, מסמכים ותעודות; הונאת זרים; הונאה ומרמה כלפי המדינה (כספי תמיכות); והונאה ומרמה בתחום הקניין הרוחני. בתחום של הונאה ומרמה באמצעות האינטרנט ובאמצעים טכנולוגיים ומקוונים נסקרו תופעות פשיעה הכוללות הונאה באמצעות מסחר באופציות בינאריות.

מהנתונים שבידי גורמי האכיפה עולה, כי היקפן של תופעות הונאה ומרמה בישראל הוא משמעותי ביותר. בשנת 2016 הגיע היקפה הכספי של התופעה ליותר ממיליארד ₪. פרט לכך, התפתחותם של אפיקי הונאה ומרמה חדשים והשימוש באמצעים טכנולוגיים ומקוונים לשם ביצוע העבירות, מעלה את הסבירות כי היקף ביצוען ילך ויגבר. שקלול גורמים אלה, הוביל לדירוג **האיום** להלבנת הון הנובע מעבירות הונאה ומרמה **כבינוני-גבוה (4).**

נקודת התורפה הבולטת ביותר סובבת סביב עבירות מרמה והונאה "קלאסיות", המבוצעות בסכומים נמוכים יחסית, ולכן מטופלות לרוב על ידי התביעה המשטרתית, כאשר מרבית המקרים

מסתיימים בפיצוי הקורבנות. תיקי הונאה משמעותיים ובהיקפים גדולים מנוהלים על ידי יחידות המשטרה הארציות, ובהם יטופלו גם עבירות הלבנת הון.

נקודת תורפה נוספת מתייחסת לזירות סוחר המנוהלות בישראל אך פונות ללקוחות בחו"ל בלבד, ולכן אינן כפופות לרגולציה מכוח חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968. עובדה זו הביאה לכך שבמקרים מסוימים, במיוחד בקשר לשיווק אופציות בינאריות, שימשה פעילות זו ככר נוח לפעילות מרמה. חשש זה נתמך בעלייה במספר הבקשות מחו"ל לגורמי האכיפה בישראל בנוגע למעורבותם של ישראלים בהונאות משקיעים בחו"ל. תופעה זו הובילה לנזק תדמיתי משמעותי לישראל בכלל ולשוק ההון בישראל בפרט. יצוין כי הצעת חוק ממשלתית שהוגשה לאחרונה לאישור הכנסת, מבקשת לאסור באופן מלא מסחר באופציות בינאריות.

אמצעי הבקרה הננקטים על-ידי גורמי האכיפה כוללים בין היתר, פעילות משטרתית ממוקדת בטיפול וחקירת עבירות הונאה ומרמה, בפרט עבירות המבוצעות באמצעים מתוחכמים המחייבות מומחיות מיוחדת ועבירות הונאה המבוצעות מחוץ לתחומי המדינה וכן פעולות שונות של רשות המסים, לרבות אכיפת דיני המס האזרחיים על עבריינים.

אמצעי בקרה נוסף הוא אימוץ אמצעים טכנולוגים שונים למניעת גניבת זהות, לרבות החוק להכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשי"ע-2009 (להלן: "חוק זיהוי ביומטרי"), לפיו יונפקו לתושבי מדינת ישראל מסמכי זיהוי בעלי שבב אלקטרוני שיאפשרו לאמת את זהות המחזיקים באמצעות מידע ביומטרי שישמר גם במאגר מידע מרכזי. בנוסף, לצורך הגנה על פרטי אשתי, הורה בנק ישראל על הנפקת כרטיסי חיוב בעלי מתכונת אחידה ומאובטחת לעסקאות תשלום בכרטיס חיוב בעל שבב.

אמצעי נוסף הוא ההסדרה, לרבות החלת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, על זירות סוחר.

נוכח האמור, דירוג **אמצעי ההתמודדות** הוא **בינוני (3)**.

התוצאה הכרוכה בסיכון זה כוללת נזק חברתי לא משמעותי, שכן ברוב המקרים הנפגע מעבירת ההונאה הוא יחיד או מספר מסוים של יחידים, אולם בהתייחס להונאות הנדסה חברתית או אופציות בינאריות, קיים נזק כלכלי והשלכה משמעותית על המוניטין של המדינה ומעמדה הבינ"ל.

לסיכום, עבירות מרמה והונאה הן נפוצות ביותר ומהוות מחולל תוצרי פשיעה משמעותיים, כאשר היקפן הכספי של עבירות המרמה הקלאסיות נאמד במיליארדים והיקפן של עבירות המרמה ה"מתוחכמות" יותר הוא אף גבוה יותר. עבירות הללו הופכות לרווחיות, נגישות וקלות יותר לתפעול בשל השימוש בבלטפורמות מקוונות ובכלים אינטרנטיים שמרחיבים ומשכללים את דפוסי המרמה הקלאסיים. בנוסף, נראה כי קיימת הסתברות לעלייה בהיקפן של עבירות אלה וקיימת כל העת התפתחות של שיטות מרמה והונאה חדשות. לאור ממצאים אלו, הסיכון להלבנת הון הנובע מעבירות הונאה ומרמה דורג ברמה בינונית-גבוהה (3.7).

(ז) שוחד ושחיתות

חוק העונשין קובע איסור פלילי רחב היקף בקשר לעבירות של קבלת שוחד, מתן שוחד ושוחד עובדי ציבור זרים. עבירות שוחד נכללות ברשימת עבירות המקור בחוק איסור הלבנת הון. ההגדרה הרחבה שניתנה לעבירה זו במסגרת החוק יוצרת רשת פלילית שנועדה לתפוס את כלל ההתנהגויות ודפוסי הפעולה שמטרתם להשפיע בדרכים פסולות על טוהר המידות של המנהל הציבורי. הגם שההיקף הכספי של השחיתות אינו משמעותי (בהשוואה לעבירות מקור אחרות), הממשלה מממנת ומעודדת מאבק משולב נגד שחיתות, שכן ההשלכות הכלכליות והחברתיות של השחיתות הינן משמעותיות. כלל הרשויות מייחסות חשיבות רבה לנקיטת אמצעים למניעת שחיתות מקומית וזרה. מסורת חזקה של עצמאות משפטית ומקצועית וחוסר פניות, מאפשרת לכל הרשויות הרלוונטיות לחקור כל חשד.

מפרסומים פומביים בינלאומיים שונים בעניין זה עולה כי ניכר שיפור משמעותי ברמת האכיפה של האיסורים הפליליים על מעשי שוחד ושחיתות ציבורית. כך, צוין לאחרונה בדו"ח אמנת האו"ם נגד שחיתות, כי ישראל מיישמת מערך חקיקה רחב שנועד לטפל בנגע השחיתות הכולל חקיקה ראשית, הנחיות פרקליט מדינה והסדרים שונים בעניין חילוט נכסים. עוד צוין, כי רשויות האכיפה בישראל מפעילות מדיניות של "אפס סובלנות" ביחס לעבירות של שחיתות שלטונית, אשר הובילה להעמדתם לדין של מספר אישי ציבור בכירים בישראל.

תופעת השחיתות ברשויות המקומיות נבחנה גם היא על ידי גורמים שונים, לרבות מבקר המדינה וכן בדו"ח שפרסם לאחרונה הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי. חרף קיומה של שחיתות ברשויות המקומיות, היקפיה המדויקים טרם התבררו. הערכות גורמי האכיפה הן כי סכומי הכסף המתקבלים במסגרת עבירות השוחד אינם גבוהים משמעותית בהשוואה לעבירות מקור אחרות, אולם הם מולבנים לרוב בדרכים מתוחכמות המקשות על איתור העבירה וחילוט תוצריה. עוד העריכו גורמי האכיפה שהיקפיה של תופעה זו אינם צפויים לגדול וכי לאור התגברות האכיפה בתחום, הסבירות היא שתופעה זו תלך ותצטמצם. לאור שכיחות התופעה והחוסר במידע בנוגע להיקפה, **האיום** להלבנת הון הנשקף מעבירות שוחד ושחיתות דורג **כבינוני-גבוה (4)**.

נקודות התורפה כוללות את העובדה שצווי איסור הלבנת הון החלים על מוסדות פיננסיים אינם כוללים הגדרה של איש ציבור מקומי, ולפיכך המוסדות הפיננסיים אינם מחויבים לבחון האם יש סיכון גבוה בביצוע פעילות פיננסית עבור איש ציבור מקומי, על כל הכרוך בכך.

נקודה נוספת המצריכה בדיקה, היא אופן יישומה של החובה של אנשי ציבור מסוימים להגיש הצהרת הון. בחינת ההצהרות בישראל מבוצעת באופן טכני ונעדרת בחינה מעמיקה ומהותית של הפערים בין ההצהרות השונות המוגשות במהלך השנים ושל סבירות ההצהרה והצלבה עם מידע אחר, דוגמת מאגרי מידע של רשות המיסים.

אמצעי הבקרה כוללים שימוש משטרתי באמצעים מודיעיניים וחקירתיים מתוחכמים, תוך שילוב כוחות עם כלל רשויות האכיפה, ובכלל זה רשות המיסים, רשות ההגבלים העסקיים, הרשות לאיסור הלבנת הון ועוד. בשנים האחרונות עברה יאח"ה שינוי מבני שהביא לעלייה במספר

התיקים המטופלים על ידה. היחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית (להלן: "היאלי"כ") פועלת לקידום הנושא של שחיתות בחברות ממשלתיות. כמו כן, הוקם במשטרה כוח משימה ייעודי המתמקד בממשק העברייני בין שחיתות שלטונית לארגוני פשיעה או עבריינים בכירים, וזאת, בנוסף לטיפול בשחיתות השלטונית הקלאסית.

אמצעי בקרה נוסף הוא חיובם של אנשי ציבור בכירים, לרבות שרים, סגני שרים, חברי כנסת, ראשי ערים וסגניהם בהגשת הצהרת הון. במסגרת חוק שירות הציבור (הצהרת הון), תשע"ז-2016, הורחב מעגל עובדי הציבור המחויב בהגשת הצהרת הון והוא כולל את כלל אישי הציבור המנויים בתוספת הראשונה לחוק זה, וביניהם שוטר בדרגת תת-ניצב ומעלה; סוהר בדרגת תת-גונדר ומעלה; קצין בדרגת אלוף ומעלה וקצינים בכירים נוספים; ושורה של עובדי רשויות מקומיות.

אמצעי בקרה נוסף כולל את מערכת המשפט הישראלית המאופיינת בעצמאות והיעדר תלות. תיקי השחיתות הציבורית שנדונו בשנים האחרונות במסגרתם נאשמו והורשעו אישי ציבור בכירים ביותר, מעידים על רצון עז למגר את התופעה ולהקיע אותה.

גופים פיננסיים מפגינים אף הם יכולת טובה לזהות פעילות בלתי רגילה הקשורה לאנשי ציבור, כלי המהווה אמצעי בקרה משמעותי.

עיון בנתונים המתייחסים לחקירות, העמדות לדין והרשעות של אישי ציבור מעלה, כי הן המסגרת המשפטית והן הטיפול של רשויות האכיפה בתחום של שוחד ושחיתות הם משמעותיים ומקיפים. לאור האמור, הדירוג הכללי שניתן **לאמצעי ההתמודדות הוא בינוני-גבוה (4)**.

תוצאה - שחיתות שלטונית היא תופעה פסולה הפוגעת באמון הציבור ברשויות ואף עלולה לגרום לנזק כלכלי וחברתי משמעותיים, נוכח הפגיעה בצמיחה, ביעילות הכלכלית ובשוויון.

לסיכום, על אף שהיקפיה המדויקים של עבירות השוחד אינם ידועים, ובהינתן שמדינת ישראל אינה מדינה עם היקפי שחיתות משמעותיים, ההערכות מצביעות על קיומה, במיוחד בקרב השלטון המקומי. הנתונים שהוצגו לעיל, לרבות מספר החקירות והתיקים שנפתחו נגד אישי ציבור בגין עבירות אלה, מהווים אף הם אינדיקציה להיקף התופעה ולהימצאותה בדרגים הבכירים ביותר, אולם גם משקף את העובדה שהמדינה נאבקה בשחיתות בתקיפות. גורמי האכיפה העריכו כי נוכח מאמצי האכיפה המשמעותיים בתחום זה, הסבירות להתגברותה של התופעה הוא נמוך. לאור האמור, דורג הסיכון להלבנת הון כתוצאה מעבירות שוחד ושחיתות כבינוני (3.2).

(ח) סרסרות ותעשיית המין

חוק העונשין כולל שורה של עבירות הקשורות בזנות ותועבה, שחלקן אף מהוות עבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון. עם עבירות אלה נמנות למשל, עבירות של סרסרות למעשי זנות; הבאת אדם לידי מעשה זנות או לידי עיסוק בזנות; ניצול קטינים לזנות; והחזקת מקום לשם זנות. עבירות רלוונטיות נוספות מתוך חוק העונשין, המהוות עבירות מקור בחוק איסור הלבנת הון, הן

חטיפה למטרות עיסוק בזנות; החזקת אדם בתנאי עבדות לצורכי עבודה או שירותים, לרבות שירותי מין; הנעת אדם לעזוב את מדינתו לשם עיסוק בזנות; וסחר בבני אדם.

בהתאם לממצאי ההערכה, היקף הזנות בישראל הינו כ-1.3 מיליארד שקלים. המידע שסופק על-ידי גורמי האכיפה, מעלה תמונת מצב מעודדת ביחס לממדיה של תופעה זו. התופעה של סחר בנשים למטרות זנות הצטמצמה במידה ניכרת בשנים האחרונות וכיום, ישראל אינה משמשת עוד כמדינת יעד לסחר בזנות. באשר לעבירות של סחר בבני אדם, מצביעים הנתונים גם כן על מגמת ירידה ניכרת, ולראייה, בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2016, דורגה ישראל כמחזיקה ברמת האפקטיביות הגבוהה ביותר למניעת סחר בבני אדם. עוד מצביעים הנתונים על יכולת זיהוי ואכיפה של עבירות אלה, אך במקביל, מעלים תמונה בעייתית באשר לרמת הענישה. יתרה מכך, למרות המאבק הנחוש בסחר בנשים למטרות זנות, תופעת הסרסרות לזנות כשלעצמה עודנה רווחת ובעלת היקפים כספיים לא מבוטלים. לפיכך, **האיום** הנשקף מעבירות של סרסרות והבאה למעשה זנות דורג **כבינוני (3)**.

נקודות תורפה – במקרים מסוימים קיים קושי להעמיד לדין בגין עבירות סחר בנשים, לאור העובדה שהקורבנות מעדיפות לשוב למדינות המקור שלהן ולא להישאר בתחומי מדינת ישראל למטרות סיוע בתיקים הפליליים ומתן עדות בבית המשפט.

אמצעי בקרה - עבירות של סרסרות וסחר בבני אדם למטרת זנות מזוהות ומטופלות, ובמקרים המתאימים מגיעות לכדי הגשת כתבי אישום, הרשעות, השתת עונשי מאסר בפועל ואף לחילוט רכוש. עוד מצביעות רשויות האכיפה על קיומה של פעילות ענפה לצמצום היקף הפעילות בבתי בושת ולהתחקות אחר מפרסמי מודעות מין בתשלום. עם זאת, כפי שעולה מעיון בנתונים, דפוסי הפעילות של סחר בבני אדם למטרות זנות משתנים באופן תדיר, דבר המצריך ערנות ומעקב בלתי פוסקים מצד הרשויות. על רקע האמור, הדירוג שניתן **לאמצעי ההתמודדות הוא בינוני-גבוה (4)**.

תוצאה – לתופעת הסרסרות וסחר בנשים השלכות שליליות משמעותיות בעיקר בהיבט החברתי, ואף בהיבטים הבינלאומיים.

סיכום, הסיכון הנשקף מעבירות אלה לפעילות של הלבנת הון מצוי במגמת הצטמצמות נמשכת. הגם שהיקפי התופעה ושכיחותה אינם מבוטלים, אמצעי ההתמודדות מקיפים ויעילים. לפיכך, בשקלול הנתונים, דורג הסיכון להלבנת הון הנובע מעבירות סרסרות וסחר בבני אדם ברמה בינונית-נמוכה (2.2).

עבירות ניירות ערך

עבירות של שימוש במידע פנים בידי איש פנים, שימוש במידע פנים שמקורו באיש פנים ועבירת תרמית בקשר לניירות ערך לפי סעיפים 52ג, 52ד ו-54 (בהתאמה) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק ניירות ערך"), הן עבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון התש"ס-2000.

שוק ההון מהווה חלק מרכזי במערכת הפיננסית ובעל חשיבות מרכזית לכלל הפעילות הכלכלית במשק. שוק ההון מאופיין בהיותו שוק גלובאלי, פתוח ותחרותי. המסחר בשוק ההון הוא

אלקטרוני, מהיר ואנונימי, ומתאפיין בהיקפים משמעותיים ובחדשנות המוצרים והשירותים המוצעים למשקיעים. מאפיינים אלה, עשויים להגביר את החשש לניצולו של שוק ההון לביצוע עסקאות שאינן כשרות וכן, לחשיפתו לעבירות מתחום הלבנת הון.

לאור היותו של שוק ההון הישראלי חלק משוק ההון העולמי, קיים חשש לחדירת הון "שחור" זר לתוך המערכת הפיננסית הישראלית ולהזרמת הון "שחור" מקומי מתוכה לשווקים זרים בעולם. על מנת לצמצם את היקף החשש הנזכר לעיל, ועל מנת להרתיע עבריינים פוטנציאליים, נעזרת רשות ניירות ערך במערכות מתקדמות המשמשות לצורך ניטור המסחר בניירות ערך וחשיפת פעילות הנחזית כחריגה. אכיפת הדין בתחום ניירות הערך מסייעת לשמירת אמינותו של שוק ההון ותורמת ליכולתו של המשקיע הסביר לקבל החלטות מושכלות, בהתבסס על כל המידע הרלוונטי להערכת הסיכויים והסיכונים שבהשקעה.

חרף היקפו הנרחב של המסחר בניירות ערך, היקף הפעילות העבריינית מכלל פעילות המסחר בשוק ההון מצומצמת. זאת, בין היתר, הודות לאמצעי הבקרה המגוונים בהם נעזרת רשות ניירות ערך, לרבות העובדה שהשחקנים המרכזיים בשוק ההון (יועצים ומנהלי תיקי השקעות, משווקים, חברי בורסה ועוד), מפוקחים על-ידי רשות ניירות ערך; קיומם של אמצעי ניטור ובקרה אפקטיביים שמטרתם לחשוף פעילות הנחזית לחריגה; וביצוע פעילות מודיעינית ענפה ומתקדמת שנועדה גם היא לחשוף פעילות עבריינית. עוד עולה מהנתונים שנאספו, כי פעולות האכיפה, ובמיוחד בקשות להקפאת רכוש לצורכי חילוט, אכן תורמות להרתעה של עבריינים פוטנציאליים. לאור האמור, **האיום** להלבנת הון הנגזר מעבירות ניירות ערך דורג **כבינוני (3)**.

נקודות תורפה קיימות במסגרת המשפטית הקשורה למניעת הלבנת הון שמקורה בעבירות ניירות ערך, לרבות היעדר מנגנון חוקי להעברת מידע באופן ישיר בין הרשות לאיסור הלבנת הון לבין הרשות לניירות ערך; וכן העובדה שהסדרי החילוט בחוק ניירות ערך מאפשרים חילוט רכוש "בעין" בלבד, וזאת, בשונה מההסדר הקיים בחוק איסור הלבנת הון המאפשר לחלט רכוש "בשווי".

אמצעי בקרה - המסחר בניירות ערך מפוקח באמצעות דיווחי החברות הציבוריות לרשות ניירות ערך ובאמצעות מערכות ממוחשבות. קיימת רגולציה ענפה בתחום, כמו גם אכיפה רחבה ואפקטיבית, הן במישור הפלילי והן במישור המנהלי. התופעה של הלבנת הון באמצעות מסחר בניירות ערך נחקרת על ידי רשות ניירות ערך, ובמקרים המתאימים, מוגשים כתבי אישום אשר חלקם מובילים להרשעות, השתת עונש מאסר בפועל וסנקציות כלכליות משמעותיות.

על רקע האמור, הדירוג שניתן **לאמצעי ההתמודדות** הוא **בינוני-גבוה (4)**.

תוצאה – לעבירות ניירות ערך ופעילות הלבנת הון הקשורה בהן השלכות כלכליות משמעותיות על שוק ההון בישראל ועל יציבותה ומעמדה של המערכת הפיננסית בישראל.

לסיכום, לאור העובדה שהיקף הפעילות העבריינית מכלל פעילות המסחר בשוק ההון היא מצומצמת, ומנגד קיומה של פעילות אכיפה אפקטיבית על אף קיומם של ליקויים במסגרת המשפטית, דורג הסיכון להלבנת הון באמצעות שימוש בניירות ערך **כבינוני-נמוך (2.2)**.

(י) עבירות רכוש

דפוסי הפעילות ה"קלאסיים" המרכזיים בתחום עבירות הרכוש כוללים, בין היתר, גניבות של כלי רכב; התפרצויות לדירות, בתי עסק ומחסנים; פגיעה בתשתיות; ופשיעה חקלאית. בשנים האחרונות, ניכרת מגמת ירידה עולמית בענף פשיעה זה, בעיקר בשל נדידתם של ארגוני פשע לתחומי פשיעה אחרים ומתוחכמים יותר כגון הונאה ופשיעה טכנולוגית.

התמונה העולה מסקירת הנתונים בתחום היא כי האיום שנשקף לישראל בתחום הלבנת הון שמקורו בעבירות רכוש אינו גבוה. חרף היותו של תחום עבירות הרכוש רחב היקף ונפרס על פני מגוון רחב של פעולות עברייניות, הרי שמגמת הירידה ההדרגתית כמו גם הסכומים הנמוכים המאפיינים עבירות מסוג זה מובילים לדירוג **האיום כבינוני-נמוך (2)**.

לעניין אמצעי הבקרה, יש לציין את העובדה שמרבית עבירות הרכוש מהוות עבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון. הנתונים המתאייחסים לחקירות, העמדה לדין והרשעות בעבירות מסוג זה, לרבות הירידה המתמדת במספר התיקים שנפתחים בנושאים אלו, עשויים ללמד על אפקטיביות אמצעי האכיפה. לאור האמור, הדירוג הכללי שניתן **לאמצעי ההתמודדות** ביחס לעבירות רכוש הוא **בינוני (3)**.

תוצאה – עבריינות הרכוש אינה בעלת השלכות משמעותיות מבחינה כלכלית, אולם קיים נזק חברתי, במיוחד בשל תחושת הפגיעה בביטחון האישי.

לסיכום, לצורך דירוג הסיכון הנשקף כתוצאה מעבירות רכוש, נשקלו היקפיה של עבריינות הרכוש אשר נמצאים במגמת ירידה הדרגתית והעובדה שפוטנציאל הרווח מעבירות אלו לעומת עבירות מקור אחרות הוא קטן באופן יחסי. כן נבחנה המסגרת המשפטית בכל הנוגע לעבירות רכוש, אשר מובילה לתוצאות אפקטיביות גם בתחום של העמדה לדין וענישה בגין עבירות אלה בישראל. לאור האמור, הסיכון להלבנת הון כתוצאה מעבירות רכוש דורג בציון בינוני-נמוך (1.7).

סיכוני הלבנת הון – דפוסים, שיטות ואמצעים

(א) נותני שירותי מטבע

נותני שירותי מטבע (להלן: "נש"מים") הם מוסדות פיננסיים המספקים מגוון רחב של שירותים פיננסיים, החל מפעילות חלפנות כספים והעברות כספים בינלאומיות וכלה במתן שירותים פיננסיים מורכבים יותר הכוללים ניכיון שיקים, פקטורינג ומתן הלוואות. לענף נותני שירותי המטבע חשיבות וערך חברתי וכלכלי רב. הוא מהווה תחרות לתאגידים הבנקאיים ומספק שירותים לאוכלוסיות אשר מסיבות שונות אינן מקבלות מענה מספק דיו מהסקטור הבנקאי. יחד עם זאת, לצד תרומתו וחשיבותו, מדובר בסקטור שבפעילותו טמון סיכון משמעותי לניצול הענף לרעה למטרות הלבנת הון.

הנתונים שסופקו על ידי גורמי האכיפה מצביעים על מעורבותם של נש"מים, רשומים ובלתי רשומים, בפעילות המשמשת כתשתית להלבנת הון. פעילות זו עשויה לכלול הלוואות ב"שוק האפור" ובמקרי קצה גם גבייה אלימה, סחיטה והשתלטות על בתי עסק. שירותיהם של נש"מים מסוימים משמשים לצורכי הלבנת הון של כספי הימורים וכספי הונאה, וכן לצורכי העברתו של הון שהופק בפשיעה לתוך ישראל ומחוצה לה.

היקף פעילותם הכלכלית של נותני שירותי המטבע נאמד בכ-150 מיליארד ש"ח בשנה. לאור היקף פעילות משמעותי זה ולאור מאפייני השוק כפי שפורטו, נראה כי מדובר בסקטור פגיע במיוחד לפעילות עבריינית ולהלבנת הון. לאור האמור, דורג **האיום** הנשקף מסקטור נותני שירותי המטבע **כגבוה (5)**.

נקודות תורפה - עד לחקיקתו של חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים היו נקודות תורפה רבות שאפשרו הלבנת הון באמצעות נש"מים. ביניהן, הסדרה חלקית במסגרת חוק איסור הלבנת הון שכללה דרישות סף בלתי מספקות שלא מנעו את כניסתם לענף של גורמים עברייניים, לעיתים, באמצעות שימוש באנשי קש; העדר פיקוח על פעילות של מתן אשראי חוץ-בנקאי; העדר פעילות אכיפה לצורך הערכת היקף פעילותם של נש"מים לא רשומים ונקיטת אמצעים מתאימים, לרבות העמדה לדין; ופעילות פיקוח רגולטורית מועטה ולא מרתיעה. חלק מנקודות תורפה אלו זכו למענה מקיף במסגרת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים.

אמצעי בקרה - ההסדרה בתחום הנש"מים עברה שינוי משמעותי ומקיף אך לאחרונה, עם חקיקתו של חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים. החוק נועד להסמיך רגולטור פיננסי חדש אשר יפקח על ענף הנש"מים ויסדיר את כל הנושא של שירותים פיננסיים ושירותי אשראי חוץ בנקאיים במשק במטרה ליצור חלופה הולמת ונגישה, שתהווה תחרות לסקטור הבנקאי ותסייע במניעת כניסתם של גורמים עברייניים לשוק זה. החוק מרחיב את ההגדרה של נותן שירות בנכס פיננסי ומחיל אותה גם על פעולות שלא היו מוסדרות עד כה כגון פעילות בכרטיסי פריפייד ובמטבעות וירטואליים. בנוסף, החוק מבחין בין נותן שירות בנכס פיננסי לבין נותני שירותי אשראי ומרחיב את תחולת הרגולציה גם על גופים העוסקים במתן הלוואות חוץ בנקאיות. חוק

איסור הלבנת הון תוקן אף הוא כך שהחובות מכוחו יחולו גם על הגופים המפוקחים מכוח החוק החדש.

הצעת חוק נוספת שנועדה לצמצם משמעותית את הסיכון הגלום בפעילותם של נש"מים היא הצעת החוק לצמצום השימוש במזומן, המטילה מגבלות משמעותיות על היכולת לסחור בשיקים. הצעת החוק עברה קריאה ראשונה והיא מונחת על שולחנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

מעבר לכך, התופעה של שימוש לרעה בנותני שירותי מטבע לפעילות של הלבנת הון מזוהה ונחקרת על ידי רשויות האכיפה, בין היתר במסגרת כוחות משימה. זאת, יחד עם ההסדרה הכוללת בתחום שרובה טרם יושמה בפועל, מביאה את דירוג **יכולת ההתמודדות לבינוני (3)**.

תוצאה - נותני שירותי המטבע משמשים כחלופה חשובה למערכת הפיננסית המסורתית. יחד עם זאת קיימת תופעה של ניצול לרעה של הנש"מים למטרות פשיעה לרבות ביצוע עבירות מס והלבנת הון. בכך יש השפעה שלילית הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט החברתי. בנוסף יש בכך כדי לפגוע ביכולתם של הנש"מים להוות חלופה ראויה למערכת בנקאית המגינה על לקוחותיה.

לסיכום, לאור היקף הפעילות הפיננסית בתחום, וכן אפשרות ניצולו לרעה לצרכי פשיעה מחד, והעובדה שלמרות השיפור המשמעותי בהסדרה, המצב הנוכחי עדיין מאפשר ניצול פעילותם של נותני שירותי מטבע לצורכי הלבנת הון, הרי שהסיכון הכולל להלבנת הון באמצעות נותני שירותי מטבע דורג כגבוה (4.7).

(ב) שימוש במזומן

השימוש במזומן, בעיקר בעסקאות בהיקף משמעותי, הינו דפוס פעילות רווח בקרב עבריינים ומאפיין עבירות מקור רבות, מאחר והשימוש בו הוא אנונימי וקל להסתרה והטמעה כחלק מפעילות פיננסית לגיטימית.

נושא השימוש במזומן במשק הישראלי נדון בהרחבה במסגרת דיוני הוועדה הבין-משרדית לבחינת צמצום השימוש במזומן, אשר מסקנתו באו לידי ביטוי בהצעת חוק צמצום השימוש במזומן שמונחת בימים אלו על שולחנה של הכנסת.

התופעה של הלבנת הון באמצעות שימוש במזומן היא רחבת היקף, אולם אין בנמצא מדדים ונתונים סטטיסטיים אודות ממדיה המדויקים. מירב השימוש במזומן נעשה במסגרת ביצוע של עבירות מקור מתחום הסמים, הימורים והונאות. תופעה נוספת של הלבנת הון באמצעות שימוש במזומן, זוהתה בקרב עובדים זרים ומסתננים, המבקשים להעביר כספים למדינות המקור שלהם. בחינת האיום הנשקף מפעילות של שימוש במזומן מעלה כי מדובר בדפוס פעולה זמין ונפוץ המאפיין עבירות מקור רבות. לאור האמור, **האיום** להלבנת הון הנשקף משימוש במזומן דורג ברמה **גבוהה (5)**.

נקודות תורפה - היעדר הסדרה כוללת של אמצעי התשלום במשק שעשויים להוות חלופה לשימוש במזומן. בהקשר זה, יש לציין את הצעת החוק לצמצום השימוש במזומן שנמצאת בהליכי חקיקה, וכן את הדו"ח הסופי שפרסמה הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, אשר עד לעת זו, טרם גובש לכדי תזכיר חוק.

אמצעי הבקרה בתחום, כוללים את צווי איסור הלבנת הון המטילים חובות דיווח על גופים פיננסיים בנוגע לביצוע פעילות במזומן שביצעו לקוחותיהם. בנוסף, שימוש במזומן מזהה ונחקר על ידי רשויות האכיפה בכל תיקי הלבנת הון, לרבות במסגרת תיקים בהם מעורבים עסקים עתירי מזומן. אף פסיקת בתי המשפט רואה בשימוש במזומן ראייה לקיומה של מטרה להסוות את מקור הכספים. עם זאת, הצעת החוק לצמצום השימוש במזומן טרם אושרה ולא נעשו צעדים נוספים במטרה להגביל את היקף השימוש במזומן בכלכלה הישראלית. בשקלול נתונים אלה, **יכולת ההתמודדות** דורגה ברמה **בינונית (3)**.

תוצאה - השימוש במזומן לצרכי פשיעה מייצר נזק כלכלי משמעותי לאור היקף השימוש הנרחב בו בכלכלה הישראלית.

סיכומו של דבר, דפוס הפעולה של שימוש במזומן בעיקר בעסקאות בהיקף משמעותי מאפיין עבירות מקור רבות ומגלם סיכון משמעותי להלבנת הון. נקודת התורפה העיקרית בתחום זה טמונה בהיעדרו של הסדר חקיקה מקיף לצמצום השימוש במזומן. אמצעי הבקרה לניטור השימוש במזומן מצויים בין היתר, בצווי איסור הלבנת הון המכפיפים את המערכת הפיננסית למשטר דיווחים על פעילות במזומן לרשות לאיסור הלבנת הון. נוכח ההיקף הנרחב של השימוש במזומן בכלכלה הישראלית והשימוש שנעשה בדפוס פעילות זה לצרכי הלבנת הון, נראה כי אמצעי הבקרה הקיימים אינם מספקים את המענה הנדרש. לפיכך, דורג הסיכון להלבנת הון באמצעות שימוש במזומן בדירוג גבוה (4.7).

(ג) פשיעה בינלאומית

קשה להעריך את היקף הלבנת ההון בישראל המבוצעת על ידי יחידים החיים בחו"ל או על ידי ארגוני פשיעה הפועלים מחוץ לישראל. הרשויות סבורות שגופים פיננסיים חשופים להלבנת הון מצד יחידים וארגונים בארה"ב, אירופה ומדינות ברית המועצות לשעבר. הרשויות מודעות באותה מידה לסיכונים הפוטנציאליים של העברת רכוש לא חוקי למערכת הפיננסית הישראלית, כתוצר בלתי מכוון של מדיניות ההגירה.

מידע שנאסף בשנים האחרונות מצביע על מעורבותם של ישראלים במעשי הונאה בהיקפים גדולים בחו"ל, עם נזק כלכלי שנאמד במיליארדי אירו. בין מעשי ההונאה ניתן למנות הונאות באופציות בינאריות והונאות הנדסה חברתית. הנתונים מצביעים על פעילות הלבנת הון חוצת גבולות, הן ביחס לתוצרי עבירות בישראל המולבנים בחו"ל, והן ביחס לתוצרי עבירות בחו"ל המולבנים בישראל. לאור האמור, דורג **האיום** להלבנת הון כתוצאה מפשיעה בינלאומית ברמה **בינונית-גבוהה (4)**.

נקודות תורפה – כמדינת משפט מקובל, קיימים אתגרים מובנים בהוכחת עבירות מקור שבוצעו בחו"ל, שכן בתי המשפט אינם יכולים להסתמך על ראיות שנאספו במסגרת חקירה שנוהלה בחו"ל. בית המשפט רשאי להתיר הגשת פרוטוקול עדות שניתנה בחו"ל כראיה במשפט רק מקום בו הוצגו ראיות מספקות להצדקת היעדרותו של העד והוכח, שלנאשם או לעורך דינו ניתנה הזדמנות ראויה לחקור את העד.

בנוסף, קיימות מגבלות קלות במנגנון החילוט בחוק עזרה משפטית. בעייתיות נוספת בהקשר של חילוט רכוש, נובעת מהעובדה כי הליכי חקירה שמעורבים בהם רכיבים בינלאומיים הם איטיים וממושכים. אחת התוצאות של התמשכות ההליכים המתוארת היא שחרור של כספים ורכוש שנתפסו בישראל בשל סד הזמנים הקבוע בחקיקה לתפיסה וחילוט זמניים של רכוש.

עוד עולה מהמידע שנמסר מרשויות האכיפה כי הפעילות הפלילית מבוצעת אמנם מתוך מדינת ישראל אך אינה מבוצעת תמיד כנגד קרבנות ישראלים ולכן לא מוגשות בהכרח תלונות למשטרה. על כן, המידע המודיעיני המתקבל אינו תואם את כמות הבקשות לעזרה משפטית הנכנסות מהמדינות השונות, דבר המדגיש את פערי המידע בנוגע להיקף התופעה והמעורבים בה.

לעניין אמצעי הבקרה יש לציין את המסגרת המשפטית האפקטיבית בישראל המאפשרת עזרה משפטית והסגרה. בנוסף, חובות הדיווח על העברות כספים במעברי גבול, כמו גם חובות הדיווח המוטלות על המערכת הפיננסית בקשר לפעילות חוצת-גבולות, אשר מצמצמות אף הן את האיום להלבנת הון בהיבט הבינ"ל.

האיום להלבנת הון שהופק בפשיעה בינלאומית מזוהה על ידי רשויות האכיפה אשר חוקרות ומעמידות לדין מקרים אלה בשיתוף פעולה עם הרשויות המקבילות אליהן בחו"ל. במקרים המתאימים, ועל מנת להתמודד עם נקודות התורפה שצוינו לעיל, נפתחות חקירות בישראל משכך, **יכולת ההתמודדות דורגה כבינונית-גבוהה (4).**

תוצאה – לפשיעה בינלאומית יש השפעה שלילית משמעותית על יציבות המערכת הפיננסית, והיא בעלת פוטנציאל לפגיעה כלכלית משמעותית. בנוסף, יש לתופעה זו השלכות על מעמדה הבינלאומי של ישראל.

לסיכום, היקף הפעילות העבריינית הישראלית במדינות זרות הוא רחב ומונה מגוון דפוסי הלבנת הון נפוצים. נקודות התורפה שאותרו כוללות מגבלות בשימוש חומרי חקירה שנערכה בחו"ל, ועוד. אמצעי הבקרה כוללים מסגרת חקיקתית המאפשרת עזרה משפטית והסגרה, חובת דיווח של גופים פיננסיים על העברות כספים, שיתוף פעולה בינלאומי תדיר ומקיף עם רשויות אכיפה בחו"ל בחקירות הלבנת הון. לאור האמור, הסיכון להלבנת הון באמצעות פשיעה בינלאומית דורג בציון בינוני-גבוה (3.7).

(ד) מסחר ביהלומים

המסחר ביהלומים משמש כענף מסחר מרכזי וחשוב בכלכלה הישראלית וישראל מהווה מרכז מסחר ביהלומים משמעותי. לענף היהלומים מסורת ארוכת שנים וחלק חשוב בפיתוח הייצוא הישראלי.

יחד עם זאת המאפיינים הייחודיים של ענף המסחר ביהלומים הופכים אותו בהיבט הבינלאומי לכלי בעל סיכון גבוה לעבירות הלבנת הון. דוחות בינלאומיים מצביעים על כך שעסקאות ביהלומים מתבצעות לעיתים רבות באופן אנונימי, בלחיצת יד ובתיעוד מינימלי, עובדה המקשה על התחקות אחר נתיב הכסף. תכונותיהם הפיזיות של היהלומים, גודלם הזעיר, הקושי באיתורם, והקלות בה ניתן להעביר סכומים משמעותיים באמצעות ניוד היהלומים, מהווים כולם כר פעילות נוח להלבנת הון. כמו כן, במקרים רבים, משמשים היהלומים כתחליף לאמצעי תשלום אחרים, בשל הקושי להעריך את שוויים באופן אובייקטיבי ומוחלט.

ענף המסחר ביהלומים מפוקח על-ידי מנהל היהלומים, אבני חן ותכשיטים במשרד הכלכלה (להלן: "מנהל היהלומים"). מנהל היהלומים אחראי על הנפקת רישיונות לעוסקים ביהלומים ומפעיל תחנת מכס ליבוא ויצוא של יהלומים. תחנה זו היא הגורם היחיד בארץ המוסמך לשחרר יהלומים כמשלוחי יבוא יצוא, והיא אחראית לרישומים הסטטיסטיים של הסחר בענף.

בורסת היהלומים הישראלית בע"מ היא חברה פרטית, שחבריה עוסקים במסחר, ייצור, שיווק, רכישה, תיווך, ייבוא וייצוא של יהלומים. חרף הירידה שחלה בפעילותה בשנים האחרונות, נחשבת הבורסה הישראלית לאחת מבורסות היהלומים הגדולות בעולם. הבורסה מנהלת מוסדות שיפוט וענישה פנימיים המופעלים במקרה של חריגה מכללי התנהגות ומהנורמות המסחריות המקובלות בענף וכן אימצה רגולציה עצמית לצורך מניעת מסחר ביהלומים דמים ("הליך קימברלי"). במסגרת מוסדותיה, מסייעת הבורסה לחבריה במציאת פתרונות ובירור מחלוקות עסקיות באמצעות מוסד הבוררות.

התופעה של הלבנת הון באמצעות מסחר ביהלומים מזוהה ונחקרת על-ידי רשויות האכיפה. הנתונים מצביעים על מעורבותם של גורמים נוספים בענף היהלומים ביניהם נותני שירותי מטבע וארגוני פשיעה הפועלים במסווה של מסחר ביהלומים. היקף המסחר בענף היהלומים ומאפייניו הייחודיים הופכים אותו לענף בעל סיכון גבוה להלבנת הון. בשקלול הנתונים, דורג **האיום** בתחום זה **ברמה בינונית-גבוהה (4)**.

נקודות התורפה בענף היהלומים מצויות בהקלות בניהול פנקסי חשבונות שניתנות למי שעוסק ביהלומים, במסגרתן, יכול היהלומן לקבוע את עלות המלאי שלו. הקלות נוספות נוגעות לספר העסקאות וחובות התיעוד הנוסף שנדרש היהלומן לשמור. בעקבות המלצותיה של וועדת המיסוי שהוקמה לבחינת העניין ברשות המיסים, מתוכננים מספר תיקוני חקיקה, בין היתר, להוראות ניהול פנקסים לפיהם יבוטלו ההקלות הניתנות ליהלומנים. תיקוני חקיקה אלה, ככל שיבוצעו, יפחיתו משמעותית את עוצמתה של נקודת תורפה זו.

נקודת תורפה נוספת גלומה באוטונומיה של מתחם הבורסה וחוסר השקיפות כלפי הרשויות אשר מקשים על ביצוען של בדיקות שגרתיות ובדיקות פתע אפקטיביות; וכן מנגנון הדיווח במעברי

גבול על הכנסת יהלומים לישראל, אשר מגביל את יכולת ההתחקות אחר פעילות של הלבנת הון בענף זה לקשה הרבה יותר.

אמצעי הבקרה כוללים את צו איסור הלבנת הון המחיל חובות מכוח חוק איסור הלבנת הון על ענף היהלומים, ואת צו הפיקוח על יהלומים, יבואם ויצואם, התשל"ט-1979, הקובע תנאים לקבלת רישיון עיסוק והוראות לעניין יבוא ויצוא של יהלומים. עוד כוללים אמצעי הבקרה פעילות ייעודית וממוקדת של כוחות משימה לאיתור מלביני הון מקצועיים; הסדרת המיסוי בענף; תקנון בורסת היהלומים המגדיר כללי התנהגות ומסחר נאותים ומאפשר להעמיד לדין משמעותי ולהתלות חברותו של חבר בורסה; קוד אתי לחברי הבורסה שמטרתו ליצור שכבה נוספת של כללי התנהלות המצופים מחברי הבורסה ליהלומים; פעילות הסברה בבורסה; והחמרת תנאי הכניסה לבורסה באמצעות הנפקה מחודשת של כרטיסי החבר בהיקף מצומצם ומבוקר יותר.

התופעה של הלבנת הון באמצעות מסחר ביהלומים נחקרת על ידי רשויות האכיפה. ההכרה באיומים הנשקפים מתחום המסחר ביהלומים תורמת לקידום פעולות יעילות יותר למיגור התופעה. עם זאת טרם הרגולציה הקיימת טרם יושמה במלואה במסגרת פעילות פיקוח והיא אף אינה כוללת את תחומי הפעילות הבעייתיים במלואם. לפיכך, הדירוג שניתן **ליכולת ההתמודדות** בתחום הוא **בינוני (3)**.

תוצאה – פעילות הלבנת הון במגזר היהלומים הנה בעלת השלכות כלכליות משמעותיות לאור היקפו בכלכלה הישראלית, אם כי השלכה חברתית זניחה.

סקירה של כלל הנתונים מעלה כי ננקטים מאמצים רבים להפחתת הסיכון להלבנת הון ולהגברת השקיפות בענף זה. לצד זאת, ההיקף הנרחב של התופעה מחייב המשך פעילות אכיפה, לרבות כנגד גורמים עבריינים הפועלים במסווה של מסחר ביהלומים. לאור האמור, ובשקלול כלל הנתונים דורג הסיכון להלבנת הון באמצעות יהלומים ברמה בינונית-גבוהה (3.7).

(ה) נכסי מקרקעין

שוק הנדל"ן בישראל הוא שוק משמעותי מבחינת מספר העסקאות המבוצעות בו והיקפן הכספי. הגידול בהיקפי השוק וברמת המחירים בו מאפשר הטמעת רכוש שהופק בפשיעה ביתר קלות. בשנים האחרונות נרשמת עלייה הדרגתית בהיקף עסקאות הנדל"ן, כמו גם במחירי הדירות בישראל. לכך יש להוסיף את הירידה החדה שחלה במספרן של הדירות הקטנות בישראל מאז שנות ה-90, ואת התפתחותו של שוק משני למגורי יוקרה. תופעות אלה גורמות לעלייה במחירי הדירות בשוק וכתוצאה מכך גם לעלייה בפוטנציאל הרווח מהלבנת הון באמצעות רכישת נכסי נדל"ן.

מידת האטרקטיביות המיוחסת להשקעה בנדל"ן נובעת מכמה גורמים, בין היתר מכך שהתשואה על השקעה בנכסים סולידיים היא נמוכה ביותר, ומהווה תמריץ לחיפוש אחר אפיקים אחרים בהם התשואה גבוהה יותר, דוגמת שוק הנדל"ן. ביחס לאיומי הלבנת הון, הרי שהיעדרו של שוק שכירות מפותח בישראל במקביל לעליית מחירי השכירות, יוצר אפיק נוסף להלבנת הון באמצעות

השכרת נדל"ן לטווח ארוך, תוך השגת תשואה משמעותית ו"הלבנה כפולה" של הכספים שהושגו בעבירה - בשלב הראשון, באמצעות רכישת נכס, ובשלב השני, באמצעות קבלת דמי שכירות עבור השימוש בו.

ניצול שוק הנדל"ן להלבנת הון הינה תופעה עולמית מוכרת ופשוטה יחסית לביצוע, וזאת בשל מאפייניו הייחודיים של ענף הנדל"ן, הכוללים עריכת עסקאות בסכומים גדולים עם אפשרות לתשלום במזומן, הטרוגניות בשווי נכסים המאפשרים ביצוע מניפולציות לגבי שוויים, העדר חובות לרישום מלוא שרשרת הבעלות בנכס (כלומר פרטי הנהנים הסופיים) ועוד. כמו כן, בעידן של ריבית נמוכה, ענף הנדל"ן, שהינו יציב יחסית ומניב תשואות קבועות, עשוי לספק אפיק מועדף גם עבור עבריינים להשקעת כספים שמקורם בעבירות המקור שבוצעו על ידם.

בחינת הנתונים אודות מצבם הכלכלי של רוכשי נדל"ן בישראל מעלה שרמת ההשתכרות של כחמישית מהם, אינה גבוהה ביחס לממוצע במשק. עובדה זו מעלה חשש לכך שחלק מהכספים ששימשו מקור למימון הרכישות מקורו בהכנסות לא מדווחות. יחד עם זאת, חלק משמעותי מעסקאות הנדל"ן מתבצע באמצעות לקיחת משכנתאות, ובמקרה זה העסקה תבוצע באמצעות המערכת הבנקאית, ובמסגרת זו תהיה כפופה לכלל הבקורות המופעלות על ידיה, לרבות בדיקת הצדדים לעסקה ומקור הכספים המשמש בעסקה, ובכך יש כדי להקטין באופן משמעותי את האיום.

כפי שעולה מן האמור, שוק הנדל"ן בישראל מצוי בשיא הן מבחינת היקף העסקאות המבוצעות בו והן מבחינת רמת המחירים השוררת בו. מאפיינים אלה מאפשרים פעילות הלבנת הון, אם כי בעיקר בעסקאות במזומן שאינן מבוצעות במערכת הפיננסית. לאור האמור, דורג **האיום להלבנת הון כתוצאה מרכישת נכסי מקרקעין כבינוני-גבוה (4)**.

נקודות התורפה כוללות בעיקר את המקרים בהם מדובר בעסקאות הנעשות במזומן, זאת משום שעסקאות אלו נעשות מחוץ למערכת הפיננסית המפעילה אמצעי בקרה למניעת הלבנת הון.

קושי נוסף קיים בעסקאות בהן יש קושי במעקב אחר שרשרת הבעלות בזכויות במקרקעין. זאת בעיקר במקום בו הבעלים הוא תאגיד, או כאשר רכישת הזכויות במקרקעין נעשית על ידי נאמן (נקודת תורפה זו רלוונטית בעיקר כאשר הרכישה מתבצעת במזומן או באמצעות שיק זר, שכן אם התשלום נעשה באמצעות גורם פיננסי מפקח קיימת חובה להצהיר מיהו הנהנה).

נקודת תורפה נוספת היא אי החלה של משטר איסור הלבנת הון על מתוכי נדל"ן. עם זאת, חשוב להדגיש שהסיכון הנשקף מפעילותם של מתוכי נדל"ן בישראל הוא נמוך, שכן הם חייבים ברישיון על פי חוק, הם לעיתים רחוקות מעורבים בפעולות פיננסיות, ותפקידם העיקרי מתמצא בהפגשת הצדדים לעסקה.

אמצעי בקרה - הרוב המכריע של עסקאות הנדל"ן בישראל מבוצעות באמצעות עורכי דין, עובדה שמצמצמת את הסיכון להלבנת הון באמצעות עסקאות נדל"ן, שכן עורכי דין המבצעים עסקאות במקרקעין כפופים להוראות חוק איסור הלבנת הון ונדרשים לבצע זיהוי והליך הכרת לקוח בעת ביצוע השירות. בנוסף, עורכי דין כפופים לכללים אתיים המחייבים אותם להימנע מביצוע עסקה, שלפי הערכתם קיים בה סיכון גבוה להלבנת הון. כמו כן, חובת הדיווח לרשות המסים על

עסקאות נדל"ן (לרבות מידע על נהנים) גם כן מצמצמת את האיום, שכן החובה חלה בכל העסקאות (לרבות במזומן). הסקטור הפיננסי מפעיל גם הוא אמצעי בקרה הכוללים בדיקה של מקור הכספים, בחינה של סבירות העסקה, ביצוע הליכי זיהוי ובדיקת נאותות (לרבות התחקות אחר הנהנים), וסירוב לבצע פעולות בהן נמצא סיכון להלבנת הון.

בנוסף, תיקון חוק איסור הלבנת הון במסגרתו הוכרו עבירות לפי חוק מיסוי מקרקעין כעבירות מקור, וכן מנגנון העברת המידע בין הרשות לאיסור הלבנת הון לרשות המיסים, יסייע באיתור וניטור של הלבנת הון באמצעות רכישת נכסי מקרקעין בישראל.

בהקשר זה יש לציין כי הצעת חוק ממשלתית שהוגשה בחודשים האחרונים מבקשת למנוע את השימוש במזומן בעסקאות גדולות, ובכללן עסקאות נדל"ן. הצעת החוק, אם תקודם, תסייע רבות למניעת היכולת לבצע הלבנת הון באמצעות רכישת נדל"ן.

לאור האמור ובשקלול נתוני רשויות האכיפה בנוגע לאפקטיביות פעילות האכיפה שנקטות, הדירוג שניתן **לאמצעי ההתמודדות** הוא **בינוני (3)**.

תוצאה – לפעילות הלבנת הון בשוק הנדל"ן קיימות השלכות כלכליות וחברתיות משמעותיות, בין היתר, מאחר ומשפיעה על העלאת מחירי הנדל"ן בשוק.

לסיכום, לאור היקפו הרחב של שוק זה בישראל מחד, ואמצעי ההתמודדות שפורטו מאידך, הסיכון להלבנת הון באמצעות רכישת נכסי נדל"ן דורג כבינוני-גבוה (3.7).

(ו) ישויות והסדרים משפטיים

הישויות המשפטיות וההסדרים המשפטיים שנדונו בהקשר של הסיכון להלבנת הון הן חברות (ציבוריות, פרטיות, זרות), שותפויות, נאמנויות (פרטיות, הקדשות ציבוריים והקדשות דתיים). בנוסף, נבחנה גם מעורבותם של נותני שירותי הקמה או ניהול של תאגיד, עסק, או נאמנות לאחר.

בצד ההבדלים בין סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים, מתקיימים בהם גם מאפיינים משותפים העשויים להפוך אותם לאמצעי אטרקטיבי להלבנת הון ובכלל כך - קושי בהתחקות אחרי הנהנה הסופי, אפשרות יצירת מבנה מורכב של תאגידים, אפשרות לעשות שימוש ב"ממונים" שפועלים עבור עבריינים בחשבון בנק (לרבות חשבון נאמנות) או בתאגיד (בתור בעלי מניות או דירקטורים), וכן מעורבות של בעלי מקצוע ומתווכים פיננסיים מעורבים בהלבנת הון דרך מבנים תאגידיים ונאמנויות (לדוגמא, על ידי מציאת הזדמנויות לנצל לרעה פרצות רגולטוריות במדינות זרות המאפשרות את הסתרת זהותו של הנהנה הסופי).

מהנתונים שבידי רשויות האכיפה עולה שקיימים הבדלים ברמת האיום שמשקפת מסוגים שונים של ישויות והסדרים משפטיים (למשל נאמנויות לעומת חברות ציבוריות). בנוסף, אין מידע ברור לגבי היקף הנכסים המוחזקים בנאמנויות.

בשקלול כלל הנתונים **דורג האיום כבינוני גבוה (4)**.

נקודות התורפה העיקריות כוללות קושי בהתחקות אחר הנהנה הסופי בחברות בנסיבות בהן מעורבת חברה זרה; העדר מאגר מידע מלא ונגיש על נאמנויות; ואי החלת משטר איסור הלבנת הון על נותני שירותים לתאגידים ונאמנויות.

כן קיים קושי לגבי ההקדשות הדתיים אשר נובע מחוסר במידע עדכני ואמין לגבי מספרם והיקף הנכסים המוחזקים בהם, ובעיקר מהיעדרו של רגולטור בעל יכולת פיקוח ובקרה אפקטיביים.

אמצעי הבקרה כוללים חובות החלות על חברות פרטיות וציבוריות למסירת מידע לרשם החברות ולרשות ני"ע לרבות בנוגע לכלל בעלי המניות שלהן, בעלי שליטה ועוד; חובת דיווח על נאמנים של הקדש ציבורי לרשם ההקדשות לרבות רישום של נכסי ההקדש; שיתוף במידע בין רשם החברות לרשויות האכיפה; חובות המוטלות על גופים מפוקחים מכוח חוק איסור הלבנת הון הכוללות הוראות המחייבות זיהוי ואימות של נהנים ובעלי שליטה בישויות והסדרים משפטיים; טיוטת הצעת חוק המציעה לייעל את מערך הפיקוח על הקדשות ציבוריים; ורישום מידע על נאמנויות ברשות המסים.

משקלול כל האמור לעיל עולה, כי דירוג **יכולת ההתמודדות** עומד על **בינוני (3)**.

לסיכום, בשל העדר מידע מקיף ונגיש ביחס לנאמנויות פרטיות, הסדרים משפטיים אלה הם הרגישים ביותר להלבנת הון, בעוד הסיכון הנשקף מיתר סוגי הישויות המשפטיות הוא נמוך יותר. שינויי חקיקה שאומצו לאחרונה שיפרו את המצב בכל הנוגע לזיהוי נהנים סופיים בישויות ובהסדרים משפטיים, ולפיכך הסיכון להלבנת הון הנובע מישויות והסדרים משפטיים **דורג כבינוני-גבוה (3.7)**.

(ז) ארגונים ללא כוונת רווח

מגזר האלכו"רים בישראל מורכב בעיקרו מעמותות, חברות לתועלת הציבור, מוסדות גמילות חסדים (גמ"חים) שאינם מאוגדים, הקדשות ציבוריים, והקדשות דתיים (שנדון בפרק "ישויות והסדרים משפטיים"). מדובר במגזר חשוב מאוד המשמש עוגן לפעילות החברה האזרחית והרוב המכריע בפעילותו לגיטימי.

יחד עם זאת גם מגזר חשוב זה חשוף לסיכונים הלבנת הון. מידת הסיכון הנשקפת מכל אחד מארגונים אלה משתנה בהתאם למאפיינים וכן בהתאם להבדלים במנגנוני הפיקוח והבקרה החלים עליהם; לדוגמא, ביחס לגמ"חים, קיימים פערים ברגולציה וחוסר במידע אמין ועדכני לגבי מספרם והיקפם, יחד עם זאת, פעילותם אינה מהווה חלק משמעותי בסקטור הפיננסי.

לאור כל זאת דורג האיום כבינוני-גבוה (4).

נקודות התורפה העיקריות שזוהו הן היעדר חובת רישום על גמ"חים וכן העובדה שלא חל עליהם משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, עובדה אשר נעשית רלבנטית במיוחד אם הפעילות הפיננסית לא מבוצעת באמצעות גופים פיננסיים.

אמצעי הבקרה משתנים לפי סוג האלכ"ר. מהנתונים שנמסרו עולה כי בכל הנוגע לעמותות וחל"צים קיים משטר פיקוח ובקרה מספק, הכולל חובות דיווח שונות, ניהול רישומים והטלת מגבלות על תרומות בעילום שם. לעומת זאת, בכל הנוגע לסוגי אלכ"רים מסוימים (כגון גמ"חים) הפיקוח הנוכחי אינו מספק, אך ישנן יוזמות לתיקוני חקיקה, לרבות הצעת חוק שמצויה בדיונים בכנסת שנועדה להסדיר את הרגולציה על הגמ"חים.

לאחר שקלול של אמצעי הבקרה החלים על מגזר האלכ"רים בכללותו ולאחר שניתן משקל ליוזמות החקיקה השונות שנועדו לתת מענה לנקודות התורפה המרכזיות שזוהו, דורגה **יכולת ההתמודדות בדירוג בינוני (3)**.

לסיכום, לאור גודלו של מגזר האלכ"רים וההערכות בדבר ההיקף הכספי שבו, יחד עם קיומם של הסדרים מקיפים ויעילים לפיקוח ובקרה לגבי רוב סוגי האלכ"רים, דורג הסיכון הסופי להלבנת הון מאלכ"רים ברמה של בינוני-גבוה (3.7).

(ח) אמצעי תשלום מתקדמים

השוק הגלובלי של אמצעי התשלום המתקדמים מצוי בהתפתחות מתמדת, והוא כולל, בין היתר, שירותי תשלום מקוונים, ארנקים אלקטרוניים, תשלומים באמצעות רשתות חברתיות, שיקים דיגיטליים, מטבעות וירטואליים ועוד. מערך התשלומים בישראל התפתח מאוד בשנים האחרונות באמצעות טכנולוגיות מגוונות המאפשרות תשלומים ללא מגע; מסופי תשלום ניידים; תשלומים אינטרנטיים; ושימוש בארנקים אלקטרוניים ובאפליקציות תשלום למחשבים ולטלפונים חכמים.

מנתוני רשויות האכיפה עולה כי בשלב זה אין בנמצא נתונים המעידים על קיומה בישראל של תופעת הלבנת הון באמצעות אמצעי תשלום מתקדמים, יחד עם זאת, האיום המובנה באמצעי תשלום מתקדמים, מביא לדירוג **האיום כבינוני (3)**.

נקודות התורפה שאותרו ביחס לאמצעי תשלום מתקדמים כוללות העדר פיקוח על העברת כרטיסים נטענים במעברי גבול; העדר פיקוח מספק על השימוש בארנקים אלקטרוניים המאפשרים ביצוע פעולות באנונימיות; והעדר פיקוח על שימוש במטבעות ווירטואליים, המאפשר ביצוע פעולות שונות באופן אנונימי לחלוטין, כך שלא יהא ניתן להתחקות אחר הכספים.

אמצעי הבקרה כוללים את צווי איסור הלבנת הון המחילים פיקוח על הנפקת כרטיסים נטענים בערך כספי מסוים; את צו נותני שירותי מטבע המתייחס לפעילות פיננסית באמצעות ארנק אלקטרוני כפעולה אשר יכול שתיראה כבלתי רגילה; ואת ההסדרה של תחום נותני שירותי מטבעות ווירטואליים וכרטיסים נטענים במסגרת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים. עוד יצוין, תזכיר החוק שמתגבש בעקבות דו"ח הוועדה להסדרת אמצעי תשלום מתקדמים שאמור להסדיר את תחום שירותי חשבונות תשלום.

התופעה של הלבנת הון תוך שימוש באמצעי תשלום מתקדמים אינה מזוהה על ידי רשויות האכיפה כגורם סיכון, אולם אין נתונים מספקים שבכוחם להצביע על תמונת מצב ברורה באשר

לשימוש באמצעים אלו לצורך ביצוע עבירות פליליות. אמצעי הבקרה חלקיים בשלב זה, אם כי נראה שיתוגברו בהמשך עם השלמת הליכי החקיקה השונים. על רקע זה דירוג **יכולת ההתמודדות** היא **בינוני-נמוך (2)**.

לסיכום, אין מידע רב ביחס להיקפי הלבנת ההון המבוצעת באמצעות אמצעי תשלום מתקדמים, אולם תחום זה מצוי בהתפתחות וטומן סיכון מובנה להלבנת הון, וההסדרה בתחום מצויה בראשיתה וצפויה להתפתח בעתיד הקרוב. לפיכך דורג הסיכון הנשקף ממנה כבינוני (3).

(ט) נותני שירות עסקי (עורכי דין ורואי חשבון)

נותני שירות עסקי הם חלק חשוב וחיוני במערכת המשפטית והפיננסית בישראל, ונוהגים על פי כללי אתיקה מחמירים החלים עליהם. יחד עם זאת, קיים סיכון לניצולם לרעה לצורך פעילות של הלבנת הון, זאת בעיקר במקרים בהם מבקשים גורמים עברייניים לנצל לרעה את הידע המקצועי של נותני השירות העסקי על מנת להסוות את פעילותם ולהלבין הון.

בחודש ספטמבר 2015 נכנס לתוקפו תיקון מספר 13 לחוק איסור הלבנת הון המטיל חובות שונות מכוח חוק איסור הלבנת הון, לרבות חובות זיהוי והכרת לקוח, על עורכי דין ורואי חשבון כאשר הם מבצעים פעילות פיננסית המוגדרת בחוק כ"שירות עסקי". פעולות אלה הן פעולות בתחום הנדל"ן, קנייה/מכירה של עסק, ניהול נכסים וכספים, קבלת החזקת או העברת כספים להקמה וניהול תאגידים, והקמה או ניהול של תאגיד, עסק או נאמנות לאחר. מרבית פעולות אלה מבוצעות באופן שכיח יותר על ידי עורכי-דין לעומת רואי-חשבון.

נותני שירות עסקי אינם נדרשים לדווח לרשות לאיסור הלבנת הון אודות פעילות של לקוחותיהם אלא מוטלת עליהם סנקציה משמעתית מקום בו העניקו שירות ללקוח חרף קיומו של סיכון גבוה להלבנת הון או מימון טרור. תוכנן הפרטני של החובות, ובכללן חובות זיהוי, אימות, הערכת הסיכון ושמירת מסמכים, נקבע בצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, ניהול רישומים של נותן שירות עסקי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ה-2014 (להלן: "צו נותני שירות עסקי") וכן בכללים האתיים שפרסמו הלשכות המקצועיות.

דפוס פעולה נפוץ בהקשר זה נוגע לפעילות הלבנת הון באמצעות הקמת מבנים משפטיים מורכבים ונאמנויות, כאשר גורמים עבריינים מבקשים לנצל את הידע המקצועי ואת יתרונות החיסיון המקצועי על מנת להסוות את פעילותם. יחד עם זאת, הצו החדש שנכנס לתוקף, במקביל לעובדה שלא מדובר בדפוס פעולה חדשים, מצביעים על כך שדפוס פעולה זה לא יגבר. משכך, **דורג האיום** להלבנת הון על-ידי **נותני שירות עסקי כבינוני (3)**.

נקודות התורפה כוללות את אי-הטלת חובת דיווח על עו"ד ורו"ח לרשות לאיסור הלבנת הון, וכן את המגבלות החוקיות על האזנת סתר לעו"ד.

אמצעי הבקרה בתחום כוללים הטלת חובות זיהוי והכרת לקוח על עו"ד ורו"ח המבצעים פעולה המוגדרת בחוק כ"שירות עסקי", והאיסור המשמעותי על נותן שירות עסקי להעניק שירות ללקוח

בעת קיומו של סיכון גבוה להלבנת הון או מימון טרור. בנוסף, מרבית השירותים העסקיים שניתנים על ידי עו"ד ורו"ח, מבוצעים באמצעות המערכת הפיננסית אשר מחילה אמצעי בקרה נוספים, ובכך מפחיתה את הסיכון.

תופעות של הלבנת הון באמצעות נותני שירות עסקי מזהות ונחקרות על ידי רשויות האכיפה. החלת משטר איסור הלבנת הון על עו"ד ורו"ח, מפחיתה משמעותית את הסיכון לניצולם לרעה למטרות הלבנת הון, חרף התאמתה החלקית בלבד לנדרש בהמלצות הבינלאומיות. לפיכך, דורגה יכולת ההתמודדות ברמה בינונית (3).

הגידול המתמיד במספרם של נותני השירות העסקי מאפשר קלות שימוש בשירותיהם המקצועיים, במגוון תחומים המהווים איום להלבנת הון. בשקלול נתונים אלה לעומת אמצעי ההתמודדות הקיימים, דורג הסיכון להלבנת הון במסגרת פעילותם של נותני שירות עסקי כבינוני (2.7).

י) מסחר בזהב

מאפייניו הפיסיים של הזהב הופכים אותו לקל יחסית להברחה ולשינוע ממקום למקום, ולכזה שקל להסתירו. בשל הערך הגלום בזהב והיכולת להמירו בקלות ברחבי העולם, הוא משמש פעמים רבות כתחליף למזומן וכאמצעי לתשלום חובות וחלוקת רווחים הנובעים מפעילות פלילית. דפוס הפעילות בקשר לזהב מתייחס לייבוא והברחת זהב, העברתו דרך מספר נקודות גיאוגרפיות עד הגעתו ליעד באופן המקשה התחקות אחר נתיו, והנפקת חשבוניות פיקטיביות על מנת להסוות את מקורו. דפוסי פעילות אלה מאפשרים לעבריינים המעורבים במסחר בו להרחיק עצמם משרשרת ההלבנה באמצעות מתווכים ובלדרים המשנעים את הזהב דרך מעברי הגבול היבשתיים השונים.

אין בנתונים שנאספו כדי להצביע על היקף פעילות משמעותי ביחס למסחר בזהב, ואין אינדיקציות משמעותיות לקיומה של פעילות עבריינית ענפה בישראל בתחום. שקלול נתונים אלה, הוביל לדירוג האיום להלבנת הון באמצעות זהב כבינוני-נמוך (2).

נקודות התורפה בתחום הזהב בישראל מתרכזות בעיקר במישור החקיקתי נוכח העובדה שסוחרים במתכות יקרות אינם כפופים למשטר החובות מתחום איסור הלבנת הון. דפוס השימוש במזומן בענף המתכות היקרות לצד שיטות מסחר מגוונות ומתוחכמות ברשת, מייצרים קושי לזהות את מקור הכספים. מנגד, אמצעי הבקרה כוללים את דרישות הרישום החלות על סוחר זהב כיעוסקים ברשות המיסים אשר מחייבות אותם לנהל את המלאי העסקי, להוציא חשבונית מס ולהגיש דוחות תקופתיים. אמצעי בקרה נוסף, הוא החובה החלה על מייבא הזהב לפתוח תיק ברשויות המכס והמע"מ. כמו כן, פרסומם של דגלים אדומים תרמו אף הם לזיהוי התופעה. לפיכך, בשקלול הנתונים, דורגה יכולת ההתמודדות בתחום כבינונית (3).

ענף המסחר ויבוא הזהב הוא בעל מאפיינים ייחודיים המאפשרים אנונימיות, אולם לא מדובר בהיקף שוק משמעותי בישראל. בחינת נקודות התורפה מעלה, כי היקף אמצעי ההתמודדות הינם ברמה מספקת לאור היקף האיום. משכך, דורג הסיכון להלבנת הון באמצעות מסחר בזהב כבינוני-נמוך (1.7).

יא) העברת כספים במעברי גבול

הברחת כספים במעברי הגבול היא דפוס עולמי מוכר של הלבנת הון, בין היתר לאור הקלות של העברת מזומנים או אמצעי תשלום למוכ"ז אחרים בין מדינות. הברחת כספים יכולה להיעשות על ידי העברייני עצמו או על ידי בלדר מטעמו, וכן יכולה להיעשות דרך מעברי גבול שונים ובאמצעות מטען או דואר. לאור האמור והיקפי התופעה, כפי שעולים מנתוני רשויות האכיפה, האיום הנובע מהתופעה הינו בינוני (3).

נקודות התורפה כוללות את סף הדיווח על הכנסה והוצאה של כספים מתחום המדינה שהינו גבוה מהסטנדרט הבינלאומי; ההקלות בדיווח לעולים חדשים; ההגדרה המצמצמת של המונח "כספים" בחוק איסור הלבנת הון שאינה כוללת כל אמצעי למוכ"ז.

אמצעי הבקרה כוללים הטלת חובות דיווח על הכנסת כספים לישראל שיש בגינה סנקציה (פלילית או מנהלית); והשקעת משאבים לזיהוי ותפיסה של העברות כספיות במעברי הגבול, לרבות תוך שיתוף פעולה עם גופי אכיפה בחו"ל. בנוסף, בימים אלו מונחת על שולחנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת הצעת חוק לתיקון חוק איסור הלבנת הון שבה מוצע להפחית את הסכום החייב בדיווח במעברי הגבול, לבטל את ההקלות לעולים חדשים וכן להרחיב את ההגדרה למונח "כספים" בחוק, באופן שייתן מענה לנקודות התורפה שצוינו לעיל.

לאור האמור, קיימת יכולת לזהות ולחקור פעולות של הלבנת הון באמצעות העברות כספים במעברי גבול. חרף נקודות התורפה ולאור אמצעי הבקרה ויוזמות החקיקה המתקדמות בעניין, דורגה יכולת ההתמודדות כבינונית- גבוהה (4).

לסיכום, הלבנת הון באמצעות הברחות כספים היא תופעה בינ"ל מוכרת, ולאור היקפה הנמוך בישראל, ההערכה היא כי לא ירשם גידול בתופעה זו. קיימות אמנם נקודות תורפה מסוימות אולם נראה כי חלקן הנוגע לחקיקה מטופל, ואילו היתר אינו נושא משקל רב מאוד. בשקלול נתונים אלה, הוחלט כי הסיכון להלבנת כספים באמצעות העברות כספים במעברי גבול הוא בינוני-נמוך (2.2).

יב) פעילות מסחר (Under/Over Invoicing) והברחת טובין

הלבנת כספים באמצעות פעילות מסחר הוכרה על-ידי ארגונים בינלאומיים כדפוס הלבנת הון שמבוסס על ניצול לרעה של פעולות עסקיות המתבצעות לצורכי מסחר בינלאומי. שיטות ההלבנה הפשוטות כוללות הפקת חשבוניות פיקטיביות, העברת כספים בין צדדים שונים באותו ארגון

עסקי לצורך ניצול לרעה של שיעורי מס שונים במדינות שונות ותמריצים ממשלתיים, והלבנת הון באמצעות סחר בשירותים.

הברחת טובין במעברי הגבול מהווה אף היא דפוס מוכר של הלבנת הון. חוק איסור הלבנת הון מגדיר עבירות הברחת טובין לישראל וממנה כעבירות מקור, ומסמך את חוקרי המכס לחקור אותה ואת הלבנת ההון הכרוכה בה. הכללתה של עבירה זו ברשימת עבירות המקור נבעה הן מחומרתה; הן מכך שהעברת טובין מאפשרת ומגלמת, הלכה למעשה, העברת כספים; והן מכך שעבירות הברחה קשורות, פעמים רבות, לפעילותם של ארגוני פשיעה המבקשים להוציא מגבולות המדינה נכסים או להכניסם אליה ללא דיווח ובקרה כלשהם. לאור האמור ועל סמך ניתוח נתוני העברות כספים אל מול נתוני הסחר, וכן מידע מודיעיני של רשויות האכיפה המצביעים כי היקף התופעה אינו משמעותי, **האיום** מהלבנת הון באמצעות פעילות מסחר והברחת טובין דורג **כבינוני** (3).

נקודות התורפה בתחום זה, נוגעות לקושי הפרקטי בזיהוי עסקאות פיקטיביות אשר מוסוות בפעילות יבוא/יצוא לגיטימית. מנגד, **אמצעי הבקרה** המשמשים את רשויות המכס במטרה למנוע ניצול לרעה של פעילות מסחר לצורך הלבנת הון מאפשרים זיהוי של הברחות טובין וחקירות הלבנת הון מקום בו עבירת המקור היא הברחה. בהקשר זה יצוין מרכז האבחון הלאומי למטען שמסייע למכס באיתור מטענים בעלי מאפייני סיכון המועברים דרך המעברים הבינלאומיים, וכן שיתופי פעולה ושיתופי מידע עם רשויות מקבילות בחו"ל. לאור האמור, דירוג **אמצעי ההתמודדות** הינו **בינוני-גבוה** (4).

לסיכום, על סמך המידע הקיים, נראה כי היקף התופעה המצומצם. בד בבד אותרו שורה של **אמצעי בקרה הננקטים על ידי רשויות המכס במטרה למנוע ניצול לרעה של פעילות מסחר לצורך פעילות עבריינית, לרבות הלבנת הון. לפיכך, הסיכון להלבנת הון באמצעות פעילות מסחר דורג כבינוני-נמוך (2.2).**

(יג) רכישת זכויות

פעילות ההימורים החוקיים בישראל כוללת הגרלות של מפעל הפיס והימורים הנערכים על ידי המועצה להסדר הימורים בספורט. על מפעל הפיס הוחלו, במסגרת ההיתר שניתן לו ממשדך האוצר, חובות מסוימות בתחום של הלבנת הון. גם על המועצה להסדר הימורים בספורט הוחלו לאחרונה חובות דומות, אשר ייכנסו לתוקף בתחילת שנת 2018.

הלבנת הון באמצעות הגרלות מותרות מתבצעת בדרך של רכישה של זכויות הימורים על ידי גורמים עברייניים, וזאת על מנת להלבין את ההון הקיים ברשותם ולשוות לו אצטלה חוקית.

הפעילות של רכישת זכויות על ידי גורמים עברייניים במטרה להלבין הון נאמדת בהיקף של עשרות מיליוני ₪ בלבד. לאור האמור דורג **האיום** להלבנת הון מרכישת זכויות **כנמוך (1)**.

נקודות התורפה שעולות ביחס לתופעה של רכישת זכיות הן העדר הסדרה מלאה ואחידה של תחום ההימורים החוקיים בישראל. כך למשל, חובות איסור הלבנת הון חלות על מפעל הפיס אך בשלב זה עדיין לא חלות על המועצה להסדר הימורים בספורט. נקודת תורפה נוספת נעוצה במנגנון דיווח לא אפקטיבי בין מפעל הפיס למשטרה בנוגע לחשדות להלבנת הון.

אמצעי הבקרה כוללים את החלת חובות מסוימות מתחום איסור הלבנת הון על מפעל הפיס, לרבות הורדת סף הזכיות המחייבת זיהוי המשתתפים בהיתר האחרון לסכום של 20,000 ש"ח, וכן כוללים את החלת החובות בחקיקה גם על המועצה להסדר הימורים בספורט כחלק מאימוץ המסקנות של הצוות להסדרת ההימורים החוקיים בישראל כפי שאכן עוגן לאחרונה בחקיקה, שתיכנס לתוקפה בקרוב. לאור האמור, דירוג **אמצעי ההתמודדות** הינו **בינוני-גבוה (4)**.

לסיכום, לאור ההיקפים הנמוכים של התופעה מחד, וקיומם של אמצעי התמודדות יעילים מאידך, דורג הסיכון להלבנת הון באמצעות רכישת זכיות כנמוך (0.8).