



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 9195015

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

ג' בשבט תשע"ט

כתיבה: מתן שחק

אישור: אורי טל-ספירו, ראש תחום שירותי מידע 9 בינואר 2019

תוכן

<u>2</u>	<u>תמצית</u>
<u>5</u>	<u>1. רקע</u>
6	1.1. הביקורות על מנגנון ההסדרה והפיקוח וההמלצות לשינויו
8	1.2. תמונת מצב חקיקת משנה
9	1.3. הערכת סיכונים בתחום הלבנת הון וקשרים אפשריים עם גורמים עברייניים
<u>10</u>	<u>2. רישוי נותני שירותים פיננסיים</u>
12	2.1. הליך רישוי שירותים פיננסיים מוסדרים
14	2.2. נתונים על רישוי נותני שירותים פיננסיים
<u>16</u>	<u>3. הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים - תמונת מצב</u>
16	3.1. סמכויות הפיקוח
17	3.2. מחלקת הפיקוח על שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון
19	3.3. נתונים על אכיפה וביצוע ביקורות
<u>22</u>	<u>4. נקודות לדיון: קשיים ובעיות בתהליך בניית מנגנון הרגולציה</u>



מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת חנין זועבי, ומוצגת בו סקירה של מנגנוני הפיקוח על נותני שירותי מטבע ועל שירותים פיננסיים מוסדרים, תיאור הרפורמה במנגנוני הפיקוח עליהם, שנמצאת עדיין בתהליך יישום, ונתונים על פעולות פיקוח ואכיפה בתחום בשנים האחרונות.

שינוי המשטר הרגולטורי בתחום, כולל, בין היתר, שינוי של הקטגוריות המשפטיות שלפיהן מסווגים העיסוקים הפיננסיים השונים הכפופים לחוק. כך למשל, חלפני כספים (צ'ינג'ים) הוגדרו בעבר כנותני שירותי מטבע בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, וכיום הם מוגדרים כנותני שירותים פיננסיים לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016. נציין כי בקטגוריה "נותני שירותים פיננסיים" נכלל טווח רחב יותר של פעילויות פיננסיות מאשר אלו שהיו מנוטרות לפני כן תחת רישום נותני שירותי מטבע, וכי בחוק סוגי רישוי נוספים שאינם קשורים לנותני שירותי מטבע.

בפרק הרקע מוצג תהליך ההסדרה של נותני שירותי מטבע, ולאחר מכן של נותני שירותים פיננסיים, תמונת מצב של חקיקת המשנה לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, והערות על מעורבותם של נותני שירותי מטבע עם פעילות או גורמים עבריינים. בפרק השני מוצג תחום רישוי נותני שירותים פיננסיים, נתונים על מבקשי רישיונות, ובעיות בתחום הרישוי. בפרק השלישי מוצג תחום הפיקוח והאכיפה כלפי נותני שירותים פיננסיים, נתונים על ביקורות בשנים האחרונות ובעיות הקיימות בתחום. בפרק האחרון מרוכזות נקודות לדיון, העולות מפרקי המסמך השונים.

תמצית

משנת 2004 ועד לאחרונה, ההסדרה של פעילותם של חלפני כספים (צ'ינג'ים) והפיקוח עליהם נעשו לפי **חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000**, שקובע הוראות רגולטוריות לעניין איסור הלבנת הון, ובו הוגדרו כנותני שירותי מטבע (להלן: נש"מ או נש"מים). ככאלו, הם נדרשו להחזיק תעודת רישום מאת הרגולטור – רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן: רשות שוק ההון, או הרשות). כיום הסדרת פעילותם של חלפני כספים נעשית לפי **חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016** – שמסדיר את התחום וקובע בין היתר הוראות לעניין חובת רישוי, ממשל תאגידי והוראות שתכליתן הגנות צרכניות על הלווים – ולפיו הם מוגדרים כנותני שירותים פיננסיים (להלן: נש"פ) ונדרשים להחזיק ברישיון מאת הרגולטור בהתאם לאופי פעילותם והיקפה. נציין כי חוק שירותים פיננסיים מוסדרים אינו עוסק רק ב"חלפני כספים" או נותני שירותי מטבע, כפי שנקראו עד לאחרונה לפי חוק איסור הלבנת הון, אלא כולל טווח רחב יותר של פעילויות פיננסיות מאשר אלו שהיו מנוטרות לפני כן תחת רישום נותני שירותי מטבע, וכי בחוק סוגי רישוי נוספים שאינם קשורים לנותני שירותי מטבע.

כיום החל תהליך הרישוי לפי חוק זה, והחוק לעניין הפיקוח עליהם נכנס לתוקף על כל חלקיו, אך טרם החל הפיקוח בפועל מתוקף חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים. הפיקוח על שירותי מטבע/שירותים פיננסיים נעשה עדיין מתוקף חוק איסור הלבנת הון בלבד. ככל הנראה, משנת 2019 ייערך פיקוח מתוקף החוק החדש, לאחר השלמת חקיקת משנה, ותגבור כוח אדם במחלקת הפיקוח ברשות שוק ההון.

אחת ממטרות הרגולציה על נש"מ היא לנתק את הקשר שיש לחלקם עם פעילות פלילית בכלל והלבנת הון בפרט, ולהסדיר את התחום כלגיטימי ואף תחרותי בתחום השירותים הפיננסיים. עם זאת, **דוח הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון**, שפרסמה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים בנובמבר 2017, **קבע כי** לאור מעורבותם של נש"מים בפעילות עבריינית, והשימוש בהם כתשתית להלבנת הון, **האיום הנשקף מפעילותם הוא גבוה**. הדוח מציין כי הסדרת הפעילות בתחום באמצעות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים טיפלה בחלק מנקודות התורפה בתחום, ומביאה את דירוג **יכולת ההתמודדות עם האיומים בתחום לבינוני**. למרות זאת, **הדוח מסכם, לאור היקף**

הפעילות הפיננסית בתחום, אפשרות ניצולו לרעה לצורכי פשיעה, והעובדה שלמרות השיפור המשמעותי בהסדרה, המצב הנוכחי עדיין מאפשר ניצול פעילותם של נותני שירותי מטבע לצורכי הלבנת הון, הסיכון הכולל להלבנת הון באמצעות נותני שירותי מטבע דורג כגבוה.

רישוי

- כיום, יש כ-1,200 בתי עסק פעילים, שהוגדרו עד לאחרונה כנותני שירותי מטבע. נכון ל-16 בדצמבר 2018 כ-1,800 בתי עסק הגישו למחלקת רישוי והסדרה ברשות שוק ההון 2,444 בקשות לרישוי שירותים פיננסיים, מהן, אושרו 134 בקשות (כ-5% מכלל הבקשות שהוגשו), נדחו 32 בקשות (כ-1% מכלל הבקשות שהוגשו) והיתר בטיפול.
- מתוך כלל הבקשות שהוגשו, 709 בקשות (כ-29% מכלל הבקשות) הוגשו על ידי בתי עסק שלא היו רשומים כנותני שירותי מטבע, (כלומר בקשות מגופים חדשים בתחום). כ-1,735 בקשות לרישיון הוגשו על ידי עוסקים פעילים שבינתיים מחזיקים בהיתר המשך עיסוק (כ-71% מכלל הבקשות).
- כמחצית מבקשות הרישיון הוגשו על ידי עסקים הנמצאים ביישובים מעורבים, וכ-16% הוגשו על ידי עסקים הנמצאים ביישובים ערביים.
- עד כה ניתנו רישיונות ל-134 בקשות שהוגשו לרשות, כ-57% מהם לעסקים הנמצאים ביישובים יהודיים, כשליש לעסקים מעורבים, וכ-10% לעסקים ביישובים ערביים.
- באשר למספר נותני שירותי מטבע/שירותים פיננסיים שאינם מורשים כיום בישראל, נמסר מהרשות כי אין בידיה מידע על מספר העסקים הפועלים ללא רישיון, אך להערכתם יש כ-250 גופים הפועלים ללא רישיון מאת המפקח. עם זאת, לרשות אין הערכה המבוססת על מקורות מידע חיצוניים, והיא אינה פועלת כדי לאתר נותני שירותי מטבע/פיננסיים שאינם רשומים או שפועלים ללא רישיון.
- אישור בקשות הרישיון לנותני שירותים פיננסיים כרוך בבדיקה של המסמכים והנתונים שהוגשו, ובנוסף לכך כרוך בבדיקה של עברו הפלילי של המבקש ובדיקת מידע מודיעיני משטרתי בנוגע לפעילותו, במידה שמידע כזה קיים. מהמסמך עולה כי יש כיום כמה חסמים לעניין שיתוף פעולה והעברת המידע בין הגופים לעניין רישוי שירותים פיננסיים: בניית המנגנון המשטרתי שמופקד על הטיפול בבקשות של רשות שוק ההון ובכלל זה בדיקה והעברה של מידע לרשות, דבר המצריך הקצאת משאבים ובכלל זה תוספת כוח אדם משמעותית ומקצועית; מיסוד תשתית בירוקרטית וטכנולוגית יעילה להעברת מידע בין הגופים, שלמטרה זו נערכת עבודת מטה בין שני הגופים; ובניית מנגנון להעברת מידע מודיעיני חסוי מהמשטרה לרשות לגבי מבקשי רישיונות.

פיקוח ואכיפה

- כאמור, נכון לזמן סיום כתיבת המסמך, טרם החלה פעילות הפיקוח והאכיפה מתוקף חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, בין היתר, עקב הצורך בהשלמת חקיקת המשנה לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, הצורך בסיום הליך הרישוי, והצורך בעיבוי כוח האדם שבמחלקת הפיקוח על שירותים פיננסיים ברשות.
- מערך הפיקוח והאכיפה נמצא עדיין בהקמה, וכנכון לזמן כתיבת מסמך זה, מחלקת אכיפה וביקורת על נותני שירותים פיננסיים מורכבת מחמישה עובדים: מנהל מחלקת ביקורת, שני רפרנטים ושני סטודנטים. המנהל ושני הרפרנטים מבצעים ביקורות בבתי עסק, ואילו הסטודנטים מסייעים בעבודה משרדית. נציין כי ביצוע הביקורת במשרד וניתוח נתוני בתי העסק המבוקרים נעשה בסיוע של משרדי ר"ח פרטיים. לאחרונה החלו הליכי גיוס והוצאו מכרזים לחלק מהתפקידים, אך ההליך טרם הושלם ועדיין לא נקלטו עובדים חדשים במחלקה.

- בביקורות קודמות על מנגנון הרגולציה עלתה סוגיית כוח האדם המצומצם של הרגולטור – שמנה כשישה עובדים – ויכולתו המצומצמת לפקח באופן אפקטיבי על בתי העסק הרבים הפועלים בתחום. ככל הנראה, ביקורת זו תקפה גם במצב העניינים כיום, כאשר היקף כוח האדם של הרגולטור ומספר הביקורות השנתי שביכולתו להוציא דומה מאוד להיקפם בעבר, בעוד מספר בתי העסק הולך וגדל.
- יש שני סוגי ביקורות: ביקורות עומק הן ביקורות על בית עסק שנערכות על ידי מחלקת האכיפה ברשות; וביקורות צח"מ (צוות חקירה משולב), הן ביקורות עומק שנערכות בשיתוף פעולה של מפקחי הרשות עם גורמי אכיפה אחרים, בדרך כלל המשטרה ורשות המיסים. עקב מחסור בכוח אדם ומשאבים במחלקת אכיפה, יש מקרים שבהם אין למחלקה אפשרות לקחת חלק בביקורות משותפות עם גופי אכיפה אחרים.
- כל ביקורת בתחום הלבנת הון אורכת בממוצע בין שלושה לחמישה חודשים מתחילתה ועד סיומה, בכפוף להיקף הנתונים ולתחומי העיסוק של בית העסק המבוקר. העבודה הרבה והזמן הממושך הכרוכים בביצוע הביקורות הוא אחד הגורמים למספר הביקורות הנמוך שביכולת המחלקה להוציא לפועל.
- בשנים 2015–2017 ירד מספר ביקורות העומק ב-60%, מ-25 בשנת 2015 ל-10 בלבד בשנת 2017. בשנת 2018 (כל הנתונים במסמך על שנת 2018 נכונים לאמצע דצמבר) מספר הביקורות שנערכו היה הגבוה ביותר (26 ביקורות) בשנים 2013–2018. עם זאת, מספר הביקורות נותר נמוך ביחס למספר בתי העסק שעליהם רשות שוק ההון נדרשת לפקח. נזכיר כי בדוח הביקורת משנת 2010 העיר מבקר המדינה כי מספר הביקורות שעושה המחלקה בקרב נותני שירותי מטבע רשומים זניח לנוכח היקף פעילותם, אז היו כ-1,500 נותני שירותי מטבע רשומים ונערכו 10–22 ביקורות בשנה. בעוד מספר העסקים בתחום גדל, מספר הביקורות עלה במעט בלבד.
- בשנים 2013–2016 נערכו 10 ביקורות צח"מ או יותר בכל שנה (ביקורות משותפות עם גופי אכיפה נוספים, בדרך כלל משטרת ישראל ו/או רשות המיסים) והן היו כמחצית מסך הביקורות שנערכו. בשנים 2017–2018 ירד מספר ביקורות הצח"מ לשלוש ביקורות בלבד בכל שנה, שהיו 11%–30% מסך הביקורות בכל שנה משנים אלו. כאמור, היו פניות לרשות ממשטרת ישראל להשתתפות בביקורות צח"מ שאיתן לא יכולה הייתה הרשות לשתף פעולה עקב מחסור בכוח אדם במחלקת אכיפה.
- בשנים 2013–2018 שיעור ביקורות העומק במגזר הערבי היו כ-12% מכלל ביקורות העומק, בעוד שיעור בתי העסק הנמצאים ביישובים ערביים הוא כ-16%. יש שונות גדולה במספר הביקורות במגזר הערבי ובשיעורן בכלל הביקורות, והוא בין 3%–30% בכל שנה, מלבד שנת 2014 בה לא התקיימו כלל ביקורות בעסקים במגזר הערבי. נציין כי מאז הערותיו של המבקר בשנת 2010, בדבר אי-ביצוע ביקורות בעסקים במגזר הערבי, חלה עלייה במספר הביקורות בעסקים במגזר הערבי, אף שבשנתיים האחרונות מספרן היה מצומצם – ביקורת אחת בכל שנה.
- בשנים 2013–2018 הותלו או נמחקו 21 תעודות רישום,¹ שהן כ-16% מסך בתי העסק שבהם נערכו ביקורות בשנים אלו (ראו טבלה 3 לעיל).
- הסכום הכולל של הסנקציות בשנים 2013–2017 היה כ-6.5 מיליון שקלים, כ-1.3 מיליון בממוצע בשנה. נזכיר כי לפי הערכות, היקף הפעילות הכלכלית של נותני שירותי מטבע היה כ-120 מיליארד שקלים בשנה, נכון לשנת 2015.

¹ בעבר לא היה צורך ברישוי אלא ברישום בלבד. להרחבה ראו פרק 2.



- לפי נתוני רשות שוק ההון, נכון לאמצע דצמבר 2018, כ-33% מסך העיצומים שהוטלו על נש"מים בשנים 2015–2017 נגבו בפועל: כ-1.3 מיליון שקלים נגבו, מתוך כ-4 מיליון שקלים שהוטלו כעיצומים בתקופה זו. באשר ליתרת העיצומים, חלקם הועברו לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, וחלקם נמצאים בהליכים משפטיים לאחר שהוגש ערער על החלטת הרשות.
- **באשר להגשת כתבי אישום כנגד נש"מים והליכים משפטיים נגדם**, אין במסגרת ישראל, בפרקליטות המדינה או ברשות שוק ההון נתונים מסודרים באשר להליכים המשפטיים כלפי נש"מים/נש"פים, ותוצאותיהם. **ממשורת ישראל נמסר כי בשנים 2013–2017 התקיימו חקירות של כ-70 נותני שירותי מטבע בחשד לביצוע עבירות פליליות. להערכת הפרקליטות, משנת 2014 הוגשו עשרות כתבי אישום כאלו.**

1. רקע

תחום השירותים הפיננסיים המוסדרים, ובהם גם חלפני כספים (צ'ינגים), מוסדר באמצעות [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\)](#), [תשע"ו-2016](#) (להלן: החוק או חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים), שנכנס לתוקף באופן מדורג החל מיום 1 ביוני 2017. טרם תחילתו של החוק, הוסדרה חלקית פעילותם של חלפני כספים באמצעות [חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#) (להלן: חוק איסור הלבנת הון), שבמסגרתו הוגדרו כ"נותני שירותי מטבע". נכון לזמן סיום כתיבת מסמך זה, הליך הרישוי של נותני שירותים פיננסיים (להלן: נש"פ) נמצא בעיצומו, והחוק לעניין הפיקוח עליהם נכנס לתוקף, אך טרם החל הפיקוח בפועל מתוקף חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, והפיקוח על שירותי מטבע/שירותים פיננסיים נעשה עדיין מתוקף חוק איסור הלבנת הון.

במסמך זה מוצג תהליך התמסדות ההסדרה והפיקוח על נותני שירותי מטבע, ולאחר מכן על שירותים פיננסיים מוסדרים, כפי שנקבעו בחוקים השונים. נציין כי תהליך הקמת מנגנון ההסדרה של השירותים הפיננסיים המוסדרים טרם הסתיים, וכי מסמך זה נועד לסקור את מצבו ופעילותו נכון להיום. נציין עוד כי חוק שירותים פיננסיים מוסדרים אינו עוסק רק ב"חלפני כספים" או נותני שירותי מטבע, כפי שנקראו לפי חוק איסור הלבנת הון, אלא כולל טווח רחב יותר של פעילויות פיננסיות מאשר אלו שהיו מנוטרות לפני כן תחת רישום נותני שירותי מטבע, וכי בחוק סוגי רישוי נוספים שאינם קשורים לנותני שירותי מטבע.

עד יוני 2017 הוסדרה הפעילות בתחום שירותי מטבע במסגרת חוק איסור הלבנת הון והתמקדה, מטבע הדברים, בהיבטים של הלבנת הון. חוק איסור הלבנת הון קבע כי מי שעיסוקו במתן אחד מהשירותים הבאים, גם אם אין זה עיסוקו היחיד, חייב ברישום במרשם כ"נותן שירותי מטבע": המרת מטבע של מדינה אחת במטבע של מדינה אחרת; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים בכל סוג של מטבע; קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים פיננסיים במדינה אחרת וניכיון שקים, שוברי אשראי, שטרי חליפין ושטרי חוב.²

בשנת 2002 מינה שר האוצר את הממונה על אגף שוק ההון במשרד האוצר, על פי סעיף 11 [לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#), לרשם של נותני שירותי מטבע, ובאגף הוקמה היחידה לנותני שירותי מטבע (להלן: היחידה), שתפקידה לפקח על עמידתם בחובות המוטלות עליהם על פי חוק איסור הלבנת הון.

² [חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#), סעיף 11ג. הסעיף בוטל בתיקון מס' 17 משנת 2016, לאחר חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים. ביטולו של הסעיף נעשה בהדרגה, תחילה בוטלו באופן מיידי כל העיסוקים שעניינם ניכיונות, וב-1 באוקטובר 2018 בוטל כל הסעיף ולמעשה כל הפרק.



ביחידה היו שתי מחלקות: מחלקת הרישום ומחלקת הביקורת. מחלקת הרישום ניהלה את מרשם נותני שירותי המטבע וטיפול בבקשות רישום, עדכוני פרטים, תשלומי אגרות, הנפקת תעודות רישום וכדומה. מחלקת הביקורת, בסיוע רואי חשבון חיצוניים,³ ביצעה ביקורות בקרב נותני שירותי מטבע לבחינת עמידתם בהוראות החוק.⁴ היחידה החלה את פעילותה ברשות שוק ההון בשנת 2004. ב-1 במאי 2016 עברה היחידה לרשות המיסים בכפופות לסמנכ"ל חקירות ומודיעין, וב-1 בינואר 2018 חזרה יחידת נותני שירותי מטבע לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר (להלן: רשות שוק ההון או הרשות).⁵ יודגש כי כיום היחידה הוטמעה ברשות שוק ההון, ואינה פועלת כיחידה עצמאית: מחלקת פיקוח נמצאת תחת סגן בכיר לממונה על שוק ההון שבאחריותו פיקוח על גופים מוסדיים, ומחלקת רישוי והסדרה נמצאת תחת סגן בכיר לממונה על שוק ההון שבאחריותו רישוי ופיננסיים.⁶

1.1. הביקורת על מנגנון ההסדרה והפיקוח וההמלצות לשינוי

בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה ביקורת בנושא הפיקוח על נותני שירותי מטבע. מהביקורת עלו כמה נושאים מרכזיים, ובהם: יחידת הפיקוח על נותני שירותי מטבע לא נקטה שום אמצעי לאיתור נותני שירותי מטבע לא רשומים ואף לא היה בידיה הערכות בדבר מספרם והיקף פעילותם; על אף שנתנית שירותי מטבע על ידי גורמים שאינם רשומים כחוק נחשבת עבירה פלילית, המשטרה עשתה מעט נגד נותני שירותי מטבע לא רשומים, והיחידה לא הייתה מוסמכת להטיל קנס מנהלי על היעדר רישום; מספר הביקורות שעשתה היחידה בקרב נותני שירותי מטבע רשומים היה זניח לנוכח היקף פעילותם, ואילו על נותני שירותי מטבע לא רשומים כמעט שלא נעשתה בקרה כלל; כמעט שלא ננקטו פעולות ביקורת ואכיפה בקרב המגזר הערבי והמגזר החרדי למרות ההיקף הנרחב של פעילות שירותי המטבע הניתנים במגזרים אלו; נמצא כי לא מעטים מבין נותני שירותי המטבע העניקו גם הלואאות חוץ-בנקאיות. נוכח המגבלות שבהפעלת סנקציות פליליות על פי הדינים שהיו קיימים לא היה פיקוח מתאים על תחום זה.⁷ בדוח המבקר משנת 2015 בנושא דומה, חודדה הביקורת בהיבט זה וצוין כי לא הייתה הסדרה של שוק ההלוואות החוץ בנקאיות ולא היה פיקוח עליו, למרות הסכמת הרגולטורים שיש להסדירו בהקדם.⁸

ב-27 במרס 2014 הורה היועץ המשפטי לממשלה על הקמת צוות בין משרדי שימליץ בפניו ובפני שר האוצר על הסדרת הרגולציה לטווח ארוך בענף שירותי המטבע (להלן: "צוות ליכט"). צוות ליכט הגיש את מסקנותיו והמלצותיו בחודש פברואר 2015.⁹ הצוות מצא כי בתחום השירותים הפיננסיים הניתנים בידי מי שאינם בנקים או גופים מוסדיים (להלן: "שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים") קיימים גופים שפועלים כמוסדות פיננסיים לכל דבר ועניין, ומספקים מגוון רחב של שירותים בהיקף של למעלה מ-150 מיליארד שקלים בשנה, שהם יותר מ-10% מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל. שירותים אלו כוללים את שירותי המטבע שחייבו את העוסקים בהם ברישום כ"נותני שירותי מטבע" לפי חוק איסור הלבנת הון, אך חלק מנותני השירותים עוסקים, מלבד מתן שירותי מטבע, גם במתן הלוואות חוץ בנקאיות למשקי

³ המחלקה מעסיקה משרדי רואי חשבון במיקור חוץ לביצוע ביקורות אצל נותני שירותי מטבע/שירותים פיננסיים.
⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 66א, הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע, 2015, עמ' 87; משרד המשפטים, דו"ח מסקנות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, פברואר 2015, עמ' 15.

⁵ אלעד כהן, רוי"ח מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון החיסכון והביטוח, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.

⁶ אלעד כהן, רוי"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2018.

⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב' לשנת 2010, הפיקוח על נותני שירותי מטבע, עמ' 133–134.

⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 66א, הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע, 2015.

⁹ משרד המשפטים, דו"ח מסקנות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, פברואר 2015.



בית ולעסקים קטנים ובינוניים, וחלקם גם במתן שירותים מעין-בנקאיים דוגמת ניהול פיקדונות כספיים וביצוע הוראות תשלום, כאשר שילוב מסוים של פעילויות אלו נגד את הוראות הדין (כאשר העוסק ניהל פיקדונות ליותר משלושים לקוחות ונתן אשראי במקביל).¹⁰

ואולם, למרות היקפו וחשיבותו, הפעילות בתחום השירותים הפיננסיים החוץ מוסדיים, נכון למועד הגשת המלצות צוות ליכט, כמעט שלא הייתה מוסדרת ומפוקחת, מלבד, כאמור לעיל, חובת הרישום של נותני שירותי מטבע לפי חוק איסור הלבנת הון. כמו כן, הנורמות להעמדת הלוואות בידי גופים שאינם תאגידיים בנקאיים נקבעו במסגרת [חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993](#), שכלל הסדרים חלקיים בלבד לעניין חובות גילוי של מלווים ולעניין שיעור ריבית מרבית בהלוואות ליחידים, ולא כלל סנקציות מנהליות ופליליות.¹¹ נוסף על כך, צוות ליכט ציין כי יחידת הפיקוח על נותני שירותי מטבע, שמנתה בזמנו שישה עובדים בלבד, וערכה כ-30 ביקורות בשנה, קטנה מדי כדי לפקח באופן אפקטיבי על יותר מאלפיים נותני שירותי מטבע רשומים.¹²

העדר ההסדרה והפיקוח בתחום השירותים הפיננסיים החוץ מוסדיים, וההסדרה המצומצמת כלפי נתוני שירותי מטבע רשומים, הביא לדעת הצוות להשלכות בלתי רצויות, בפרט, מעורבות ארגוני פשע וגורמים עבריינים בתחום, העלמת מיסים והלבנת הון ופגיעה של ממש בציבור לקוחותיהם של אותם גופים. בנוסף, העדר הסדרה ופיקוח שיתרמו לפעילות עסקית תקינה, הגונה, שקופה ומאוזנת בתחום, מנעו לדעת הצוות התפתחות שוק אשראי שיוכל לשמש חלופה ראויה לשירותי המערכת הבנקאית והמוסדית המאופיינת בריכוזיות גבוהה.¹³ הצוות סבר שבחינת המשטר הרגולטורי הראוי ביחס לתחום השירותים הפיננסיים החוץ מוסדיים במשקפי האכיפה ומניעת הפשיעה בלבד אינה מספיקה, ויש לבנות משטר רגולציה שיביא גם לפיתוחו של התחום כתחום פיננסי יעיל, לגיטימי ומפותח. ההנחה הייתה כי רגולציה אפקטיבית תצמצם ממילא גם את בעיית העבריינות בתחום. המלצות הצוות שהוגשו נגעו אפוא לשלושה מישורים: הקמת רגולטור ייעודי, הרחבת היקף תחומי הרגולציה ומתן סמכויות משמעותיות יותר לרגולטור.

סמוך לאחר קבלת המלצות צוות ליכט, ב-1 במרס 2015 מינתה מנכ"לית משרד האוצר צוות בין-משרדי בראשותו של היועץ המשפטי של משרד האוצר שמטרתו ליישם את המלצות צוות ליכט ולהכין את החקיקה הנדרשת ליישומן (להלן: צוות בריס). בצוות בריס לקחו חלק חברים מגופי הממשלה הנוגעים לעניין, ובהם, נציגי האגפים הרלבנטיים במשרד האוצר, בנק ישראל, משרד המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות המיסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הרשות לניירות ערך ורשות ההגבלים העסקיים. בהמשך לדיונים שבוצעו בצוות בריס הוגשה הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, וביום 1 באוגוסט 2016 נחקק החוק.

השירותים הפיננסיים המוסדרים המוגדרים בחוק נחלקים לחמישה סוגי רישיונות: רישיון למתן אשראי, רישיון למתן שירות בנכס פיננסי, רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי, רישיון לשירותי פיקדון ואשראי ורישיון הנפקה.¹⁴ ניתן לתאר בתמצית את סוגי הרישיונות כדלהלן:¹⁵

¹⁰ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, מכתב מענה לבקשת מידע, 13 ביוני 2018; יאירה פרנקל, עו"ד, סגנית בכירה ליועץ המשפטי ברשות שוק ההון, מכתב, 3 בינואר 2019.

¹¹ משרד המשפטים, [דו"ח מסקנות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע](#), פברואר 2015.

¹² משרד המשפטים, [דו"ח מסקנות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע](#), פברואר 2015, עמ' 14-15.

¹³ שם.

¹⁴ [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), תשע"ו-2016](#).

¹⁵ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, מכתב מענה לבקשת מידע, 13 ביוני 2018; הנ"ל, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018.



- **רישיון למתן אשראי** שעניינו כל מי שעיסוקו במתן אשראי, ובתוך כך, מנכי שיקים ונותני הלוואות. החוק עבור נותני שירות זה נכנס לתוקף החל ביום 1 ביוני 2017, כאשר ממועד זה גורמים שעסקו במתן אשראי והגישו בקשה למפקח לפני יום תחילת החוק, והמפקח אישר את הגשת הבקשה, קיבלו אישור המשך עיסוק מרשות שוק ההון ויכלו להמשיך לעסוק בתחום. נכון למועד סיום כתיבת מסמך זה הוגשו לרשות שוק ההון כ- 1,300 בקשות רישיון מסוג זה של יחידים ותאגידים, ובהם גם חברות ציבוריות.
 - **רישיון למתן שירות בנכס פיננסי** שעניינו נש"מים שעסקו בהמרה והעברת כספים ("צינגיים") וכן גורמים המבצעים העברה, המרה או שמירה של נכסים פיננסיים (כדוגמת ארנק דיגיטלי). החוק עבור נותני שירות זה נכנס לתוקף ביום 1 באוקטובר 2018. טיוטת צו נותני שירות בנכס פיננסי (בדרך של תיקון צו נותני שירותי אשראי) פורסמה להערות הציבור ב-23 במאי 2018. נכון להיום הושלמה היועצות עם שרת המשפטים והשר לביטחון הפנים, שר האוצר חתם על הטיוטה, והיא הועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט לשם דיון בה.¹⁶ נכון למועד סיום כתיבת מסמך זה הוגשו לרשות שוק ההון כ- 1,100 בקשות רישיון מסוג זה של יחידים, תאגידים ובהם גם חברות ציבוריות.
 - **רישיון הפעלת מערכת לתיווך באשראי** נוגע לגורמים המציעים לציבור להשקיע את כספם במתן הלוואות או ללוות כספים באמצעות פלטפורמה מקוונת, כדוגמת "טריא" או "eLoan". החוק עבור מערכות אלו הוחל ביום 1 בפברואר 2018. נכון למועד סיום כתיבת מסמך זה הוגשו לרשות שוק ההון 18 בקשות לרישיון מסוג זה.
 - **רישיון לשירותי פיקדון ואשראי** נוגע לאגודות שיתופיות המעוניינות לפעול כבנקים זעירים. נכון למועד סיום כתיבת מסמך זה הוגשו לרשות שוק ההון 6 בקשות לרישיון מסוג זה.
 - **רישיון הנפקה** נוגע לבעלי רישיון למתן אשראי או בעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי שהם בעלי רישיון מורחב, המעוניינים להציע לציבור תשלום באמצעות כרטיסי אשראי חוץ-בנקאיים. נכון למועד זה הוראות החוק בפרק המתייחס לרישיון הנפקה צפויות להימחק במסגרת תיקון שיסדיר, בין היתר, את פעילות ההנפקה בצורה אחרת ורחבה יותר, בהתאם לדירקטיבה האירופית העוסקת במתן שירותי תשלום (**Payment Services Directive**). נכון למועד סיום כתיבת מסמך זה הוגשו לרשות שוק ההון 6 בקשות לרישיון מסוג זה.¹⁷
- נציין כי חלפני כספים (צינגיים) שהוגדרו בעבר כנותני שירותי מטבע עשויים לקבל שני סוגי רישיונות: רישיון למתן אשראי ומתן שירות בנכס פיננסי.

1.2 תמונת מצב חקיקת משנה

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, כולל סעיפי הסמכה רבים הן לשר האוצר לקביעת הוראות בתקנות והן למפקח לקביעת הוראות בחוזרים. חקיקת המשנה טרם הושלמה; להלן רשימת הסדרות שבוצעו מאז כניסתו של החוק לתוקף ביוני 2017:¹⁸

¹⁶ יאירה פרנקל, עו"ד, סגנית בכירה ליועץ המשפטי ברשות שוק ההון, מכתב, 3 בינואר 2019.

¹⁷ European Commission, [Payment services \(PSD 2\) - Directive \(EU\) 2015/2366](#), accessed: December 24th, 2018.

¹⁸ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.



- תקנות פטור מחובת רישוי – סעיף 13(ב) לחוק מסמיך את שר האוצר באישור ועדת הכספים, לקבוע כי גופים מסוימים, העוסקים במתן אשראי או במתן שירות בנכס פיננסי, יהיו פטורים מחובת הרישוי הקיימת בסעיף 12 לחוק. **נוסח התקנות פורסם ב-3 באוקטובר 2018.**¹⁹
- חוזר יושר ויושרה – מטרת החוזר לפרט את העילות והשיקולים שבעטיים רשאי המפקח לקבוע כי קיים פגם ביושרו ויושרתו של אדם, פגם המונע ממנו לקבל רישיון או לשמש כנושא משרה/בעל שליטה או בעל עניין בבעל רישיון. **נוסח סופי של החוזר פורסם ב-9 ביולי 2018.**²⁰
- חוזר גילוי בחוזה הלוואה – מטרת החוזר להסדיר את אופן הצגת הפרטים שאותם חייב מלווה לגלות ללווה באופן מלא במסגרת חוזה הלוואה, בין היתר בהתאם להוראות סעיף 3(ב) [לחוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993](#). זאת על מנת להבטיח כי בפני לווה המתקשר עם מלווה בחוזה הלוואה, יהיו מוצגים באופן ברור מלוא הפרטים הנדרשים לצורך הבנת מלוא התחייבויותיו וזכויותיו לפי החוזה. **נוסח סופי של החוזר פורסם ב-24 ביולי 2018.**²¹
- טיטות תקנות אגרות – סעיף 100 לחוק מסמיך את שר האוצר לקבוע סכומי אגרות לעניין הגשות בקשה לקבלת רישיון והיתרים. נוסח התקנות קיבל את אישור שר האוצר גם מכוח סמכותו לפי חוק יסודות התקציב, וזאת לאחר שוועדת האגרות במשרד האוצר אישרה את הנוסח. **בימים אלה הועבר הנוסח לוועדת כספים לדיון** (לאחר שעבר גם את מחלקת נוסח חוק במשרד המשפטים ואת הערות הציבור).²²
- טיטות תקנות נותן שירותי השוואת עלויות (רישום) – פרק י"א לחוק מסמיך את שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים, לקבוע תקנות לעניין אופן ניהול מרשם של נותני שירותי השוואת עלויות וכן תקנות לעניין הפעילות והשימוש במידע שרשאי לקבל אותו נותן שירות ודרכי השמירה שלו. **נוסח התקנות נמצא בימים אלה בדיונים בין רשות שוק ההון, משרד האוצר, משרד המשפטים ובנק ישראל.**
- טיטות חוזר שמירת מסמכים – נותן שירותים פיננסיים נדרש לשמור מסמכים הקשורים לעסקאות מול לקוחות, לרבות מסמכים דיגיטליים, לתקופה קצובה של 7 שנים, לצורך התנהלות תקינה של נותן השירותים הפיננסיים ולצורך הפעלה של בקרה אפקטיבית וקיום ביקורת יעילה. **נוסח להערוץ הציבור פורסם במאי 2018.**²³

1.3. הערכת סיכונים בתחום הלבנת הון וקשרים אפשריים עם גורמים עברייניים

הסיכון למעורבותם של נותני שירותי מטבע (חלפני כספים) עם גורמי פשיעה או בפעילות פלילית, הוא מהסיבות לחקיקה המגדירה את הפיקוח והאכיפה בתחום, ומהסיבות לחשש הקיים בגופי האכיפה ביחס לעסקים אלו. **בדוח הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון, שפרסמה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים בנובמבר 2017 נכתב כי לצד תרומתו וחיבתו של סקטור נותני שירותי**

¹⁹ רשות שוק ההון, שירותים פיננסיים מוסדרים, [חוקים ותקנות](#), [תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\)](#) (פטור מחובת רישוי) (הוראת שעה), התשע"ט – 2018

²⁰ רשות שוק ההון, הסדרה - שירותים פיננסיים מוסדרים, [חוזר יושר ויושרה](#), כניסה: 2 בדצמבר 2018.

²¹ רשות שוק ההון, הסדרה - שירותים פיננסיים מוסדרים, [חוזר גילוי בחוזה הלוואה](#), כניסה: 2 בדצמבר 2018.

²² יאירה פרנקל, עו"ד, סגנית בכירה ליועץ המשפטי ברשות שוק ההון, מכתב, 3 בינואר 2019.

²³ רשות שוק ההון, הסדרה, טיטות: [שמירת מסמכים](#), כניסה: 24 בדצמבר 2018.



מטבע כספק שירותים לאוכלוסיות שמסיבות שונות אינן מקבלות מענה מספק מהסקטור הבנקאי, מדובר בסקטור שבפעילותו טמון סיכון משמעותי לניצול הענף לרעה למטרות הלבנת הון. הדוח טוען כי "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 ב-150 מיליארד שקלים 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)".

הדוח מציין כי הסדרת הפעילות בתחום באמצעות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, טיפלה בחלק מנקודות התורפה בתחום, ומביאה את דירוג יכולת ההתמודדות עם האיומים בתחום לבינוני (3).²⁴ למרות זאת, הדוח מסכם, "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)".²⁵

ממדור אכיפה כלכלית במשטרת ישראל נמסר בתשובה על פנייתנו כי בנוסף לחשש לעבירות בתחום הלבנת הון, בשל מעורבות של בעלי עסק לחלפנות כספים עם עבריינים או בפעילות פלילית, מוכרים מקרים של שימוש באמצעי לחימה כלפי עסקים כאלו, לרבות זריקת רימוני יד ומטענים.²⁶

2. רישוי נותני שירותים פיננסיים

כאמור, רשות שוק ההון ביטוח וחסכון היא הגוף האחראי על רישוי נותני שירותים פיננסיים, ובעבר הייתה אחראית על רישום נותני שירותי מטבע, באמצעות מחלקת רישוי והסדרה, הנמצאת תחת סגן בכיר לממונה על שוק ההון שבאחריותו רישוי ופיננסיים.²⁷

רישום נותני שירותי מטבע, כהגדרתם בחוק,²⁸ נעשה בעבר לפי [חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#), משנת 2004 ועד לאוקטובר 2018. לפי החוק, כל בית עסק שעסק במתן השירותים שהיו מנויים בחוק היה חייב ברישום אצל הרגולטור. רישוי נותני שירותים פיננסיים נעשה כיום לפי [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), תשע"ו-2016](#), בהדרגה מיוני 2017, לפי תחומי העיסוק של בתי העסק וסוג הרישיון המבוקש. כאמור, ב-1 ביוני 2017 נכנסה לתוקף חובת רישוי למי שעיסוקו במתן

²⁴ הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים, [עיקרי הממצאים של הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון](#), נובמבר 2017, עמ' 22.

²⁵ שם.

²⁶ ולדה חברמן, פקד, קצין הלבנת הון ומימון טרור, מדור אכיפה כלכלית במשטרת ישראל, מכתב, 11 ביוני 2018 (התקבל ב-13 באוגוסט 2018).

²⁷ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2018.

²⁸ לפי סעיף 11ג' לחוק, העוסק במתן השירותים המנויים בו, גם אם אין זה עיסוקו היחיד, חייב ברישום. השירותים המנויים בסעיף הם: המרת מטבע של מדינה אחת במטבע של מדינה אחרת; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים בכל סוג של מטבע; קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים פיננסיים במדינה אחרת; החלפת שטרות כסף; ניכיון שקים, שטרי חליפין ושטרי חוב. ראו: [חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#), סעיף 11ג. נציין כי תוקף סעיף זה, יחד עם יתר הסעיפים בחלק ד', פקע ב-1 באוקטובר 2018, עם כניסתו לתוקף של חלק נוסף בחוק [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), תשע"ו-2016](#).



אשראי, במתן שירותי פיקדון ואשראי, ושירותי הנפקה; ב-1 בפברואר 2018 נכנסה לתוקף חובת רישוי למי שעיסוקו הפעלת מערכת לתיווך באשראי; וב-1 ביוני 2018 אמורה הייתה להיכנס לתוקף חובת רישוי למי שעיסוקו מתן שירות בנכס פיננסי, אך מועד זה נדחה והחוק לעניין זה נכנס לתוקף ביום 1 באוקטובר 2018. כל רישיון עומד בפני עצמו, ונוגע לתחום פעילות מסוים.

בעל עסק שעוסק ביותר מתחום אחד צריך רישיון לכל אחד מעיסוקיו. כך למשל, מי שהוגדר בעבר כנותן שירותי מטבע עשוי לקבל שני רישיונות: רישיון למתן אשראי ומתן שירות בנכס פיננסי.²⁹ לאחר הגשת בקשת הרישיון, מנפיקה רשות שוק ההון לעוסקים שכבר פעלו בשוק, שבחלקם הגדול אף החזיקו בתעודת רישום כנותני שירותי מטבע, אישור הגשת בקשה (אישור המשך עיסוק) המאפשר להם להמשיך לפעול בתחומי העיסוק שבהם עסקו ערב כניסת החוק לתוקף עד שתתקבל החלטה בעניין בקשת הרישיון שלהם.³⁰ נציין כי בעוד רישום נש"מים היה הליך פשוט יחסית, רישוי נש"מים הוא הליך מורכב יותר, שכרוך בבדיקות מעמיקות יותר בנוגע למגיש הבקשה, ואורך זמן רב יותר, כפי שיפורט להלן.

נכון ל-16 בדצמבר 2018 כ-1,800 בתי עסק הגישו למחלקת רישוי והסדרה ברשות שוק ההון 2,444 בקשות לרישוי שירותים פיננסיים, מהן, אושרו 134 בקשות (כ-5% מכלל הבקשות שהוגשו), נדחו 32 בקשות (כ-1% מכלל הבקשות שהוגשו) והיתר בטיפול. נזכיר כי כל בית עסק יכול לבקש יותר מסוג רישיון אחד. מתוך כלל הבקשות שהוגשו, 709 בקשות (כ-29% מכלל הבקשות) הוגשו על ידי בתי עסק שלא היו רשומים כנותני שירותי מטבע, (כלומר בקשות מגופים חדשים בתחום). כ-1,735 בקשות לרישיון הוגשו על ידי עוסקים פעילים שבינתיים מחזיקים בהיתר המשך עיסוק (כ-71% מכלל הבקשות). חלק מבתי עסק פעילים אלו הוגדרו בעבר כנותני שירותי מטבע לפי חוק איסור הלבנת הון, אך הגדרה זו כבר אינה בתוקף ותעודות הרישום של נותני שירותי המטבע פקעו ביום 1 באוקטובר 2018. חלק אחר מבתי העסק הפעילים שבידם אישור המשך עיסוק, הם כאלו שעסקו במתן הלוואות חוץ בנקאיות (ולא היו רשומים כנותן שירותי מטבע כיוון שלא נדרשו לכך), הוכיחו זאת, וקיבלו אישור הגשת בקשה.³¹ כאמור, עד הטיפול בבקשות הרישיון שהגישו, יכולים עסקים אלו להמשיך בפעילותם באמצעות היתר המשך עיסוק.³²

באשר להערכת הרשות למספר הנש"מים/נש"מים שאינם מורשים כיום בישראל, נמסר כי **אין בידי הרשות מידע על מספר נותני שירותים פיננסיים הפועלים ללא רישיון, אך להערכתם יש כ-250 גופים הפועלים ללא רישיון מאת המפקח.**³³ הערכה זו התקבלה מבדיקת מספר הנש"מים שהיו רשומים בעבר, כמה מהם נסגרו וכמה לא הגישו בקשה לרישיון, כאשר ההנחה היא שמספר הנש"מים שלא נסגרו ולא הגישו בקשה לרישיון – פועלים ללא רישיון.³⁴ למחלקה אין הערכה המבוססת על מקורות מידע אחרים, **והיא אינה פועלת כדי לאתר נותני שירותי מטבע שאינם רשומים או שפועלים ללא רישיון.**³⁵

²⁹ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, שיחת טלפון, 9 ביולי 2018.

³⁰ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע, 13 ביוני 2018.

³¹ אייל בן-ישעיה, עו"ד, הלשכה המשפטית ברשות שוק ההון, מכתב, 3 בינואר 2019.

³² אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018.

³³ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.

³⁴ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, שיחת טלפון, 9 ביולי 2018.

³⁵ סוגיה זו הועלתה על ידי מבקר המדינה בשנת 2010, וכיום היא נותרה בעינה. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, 60 לשנת 2010, [הפיקוח על נותני שירותי מטבע](#), עמ' 133.



2.1. הליך רישוי שירותים פיננסיים מוסדרים

הליך הגשת בקשה לרישיון לשירותים פיננסיים נקבע בנהלי הרישוי של רשות שוק ההון, המפורסמים באתר האינטרנט של הרשות.³⁶ הגשת בקשה לרישיון לשירותים פיננסיים נעשית באמצעות מערכת מקוונת.³⁷ במסגרת הגשת בקשה לרישיון, נדרש מבקש הרישיון להגיש נתונים ומסמכים שונים, שהרכבם נקבע בהתאם לסוג הרישיון המבוקש, אך באופן כללי הם דומים, וכוללים את הטפסים והנתונים שלהלן: פרטי זיהוי והתקשרות; מידע על המצב הכספי של מבקש הרישיון; מידע על גורמים הפועלים במבקש הרישיון; גורמים המכווינים את פעילות מבקש הרישיון ונושאי משרה; תשובות לשאלונים על אודות הרקע העסקי של מבקש הרישיון; מצב חשבון הכולל יתרת חוב ממס הכנסה ויתרת חוב ממס ערך מוסף; כתב הסכמה למתן הרשאה למפקח או למי מטעמו לקבל מידע אודות המבקש מן המרשם, לפי נספח א' בנוהל; תצהירים הנוגעים ליושרו ויושרתו של מבקש הרישיון; הצהרת הון על גבי טופס 1219 של רשות המיסים מאושרת על ידי רו"ח; ודוח כספי.³⁸

חלק משמעותי מבחינת בקשות הרישיון מתייחס לבדיקת יושרו ויושרתו של מבקש הרישיון, וזאת כאמור בסעיף 15 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים. **הצורך בבדיקה מקיפה ומעמיקה ככל הניתן בהקשר זה עולה מהערכת הסיכון למעורבות בפעילות פלילית כפי שתיארנו לעיל, דבר המקבל ביטוי גם בדברי ההסבר להצעת החוק, ולפיהם בדיקה כזו חיונית כדי למנוע פעילות של גורמים עברייניים בתחום, ולאפשר התפתחות של שוק אשראי חוץ בנקאי לגיטימי.**³⁹

אישור בקשות הרישיון לנותני שירותים פיננסיים כרוך בבדיקה של המסמכים והנתונים שהוגשו, אך בנוסף לכך כרוך בבדיקה של עברו הפלילי של המבקש ובדיקת מידע מודיעיני משטרתי בנוגע לפעילותו, במידה שמידע כזה קיים. לצורך כך נדרש מנגנון מנהלי וטכנולוגי להעברת בקשות למידע מהרשות למשטרה, והעברת מידע מהמשטרה לרשות. מיולי 2017, מיד לאחר תחילת הליך מתן רישיונות לשירותים פיננסיים, החלו מגעים בין מחלקת הפיקוח על שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון לבין המשטרה, במטרה לבנות תשתית מנהלית וטכנולוגית להעברת נתונים ומידע על מבקשי הרישיונות כחלק מהליך אישור בקשות הרישיון. כחלק מתהליכי עבודה אלו **נוסחה במהלך 2018 טיוטה של נוהל לשיתוף מידע בין הגופים לעניין רישוי, אך טרם גובשו הסכמות מול המשטרה לעניין תהליכי העברת המידע וטרם פורסם נוסח רשמי של נהלים אלו.**⁴⁰ כמו כן, ביולי השנה פרסמה המחלקה באתר "חוזר יושר ויושרה" המציג את התנאים למתן רישיון בתחום זה, ומשפורסם, ניתן לאכוף את הכללים המנחים המוצגים בו.⁴¹ מהרשות נמסר כי כיום היא נמצאת בשלב למידת הנושא ויצירת פתרונות לבעיות הקיימות בהעברת המידע. **תהליכי העבודה הקיימים עם המשטרה הניבו כבר רשימה ראשונית של מבקשי רישיונות שיש לגביהם בעיה במתן רישיונות.**⁴² לאחרונה נדחו שתי בקשות רישיון על בסיס מידע מודיעיני שהועבר

³⁶ רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הסדרה – שירותים פיננסיים מוסדרים, [נוהל רישוי נותני שירות בנקס פיננסי או במתן אשראי](#), כניסה: 14 בנובמבר 2018.

³⁷ רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הסדרה – שירותים פיננסיים מוסדרים, [פורטל רישוי שירותים פיננסיים](#), כניסה: 25 בנובמבר 2018.

³⁸ רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הסדרה – שירותים פיננסיים מוסדרים, [נוהל רישוי נותני שירות בנקס פיננסי או במתן אשראי](#), כניסה: 14 בנובמבר 2018.

³⁹ אלעד כהן, רו"ח מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון וביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע, 13 ביוני 2018.

⁴⁰ לילך קמפר-וינרב, רפ"ק, ראש חולית הלבנת הון ומימון טרור במדור אכיפה כלכלית במשטרת ישראל, מכתב מענה לבקשת מידע, 23 באוגוסט 2018; אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון וביטוח וחיסכון, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018.

⁴¹ רשות שוק ההון, הסדרה - שירותים פיננסיים מוסדרים, [חוזר יושר ויושרה](#), כניסה: 2 בדצמבר 2018.

⁴² אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון וביטוח וחיסכון, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018.



מהמטרה, ואף הוגשו עתירות מנהליות כנגד דחיית הבקשות.⁴³ נכון לזמן סיום כתיבת מסמך זה, בית המשפט לא פסל החלטה של הרשות לדחיית בקשות רישיון, ודחה את העתירות נגד החלטות הרשות בעניין. עם זאת, היו מקרים שבהם הרשות הודיעה למבקש רישיון שהיא שוקלת לדחות את בקשת הרישיון שלו, אולם לאחר קיום שימוע למבקש הרישיון כמתחייב בחוק, הוחלט להעניק לו את הרישיון המבוקש.⁴⁴ מתשובות רשות שוק ההון והמטרה עולה כי יש כיום כמה חסמים לעניין שיתוף פעולה והעברת המידע בין הגופים לעניין רישוי שירותים פיננסיים:

- **בניית המנגנון המשטירתי שמופקד על הטיפול בבקשות של רשות שוק ההון**: עד יוני 2018 לא הוגדר הגורם במטרה המופקד על קבלת בקשות המידע של הרשות לצורך בדיקת מידע על מגישי בקשות לרישוי שירותים פיננסיים, והבקשות הועברו מאגף מודיעין לאגף חקירות וחוזר חלילה. ביוני 2018 הוגדרה היחידה למענה אזרחי בחטיבת החקירות כגורם המשטירתי שאחראי על קבלת הבקשות מהרשות והעברת המידע המבוקש אליה. עם זאת, מהרשות נמסר כי קצב העבודה איטי, ככל הנראה עקב חוסר בכוח אדם, ולעיתים איכות המידע אינה מספקת לצורך בחינת בקשות הרישיון.⁴⁵ ממדור אכיפה כלכלית במטרת ישראל נמסר כי כדי לספק מענה הולם לדרישת הרגולטור, המטרה פועלת להקמת מנגנון בדיקה והעברה של מידע לרשות, דבר המצריך הקצאת משאבים ובכלל זה תוספת כוח אדם משמעותית ומקצועית, סוגיה לגביה לא ניתנה הדעת בעת חקיקת החוק.⁴⁶ עוד נמסר כי כדי לעמוד בבדיקת כלל הבקשות שיוגשו לרשות שוק ההון, לפי הצפי של הרשות עצמה ולפי הקריטריונים של אגף תכנון במטרה, יש צורך ב-6 שוטרים לבדיקות שוטפות, ובנוסף יש צורך בשני שוטרים למחקר, קצין (מפקד חולייה) ושלושה שוטרים נוספים לחוליית ערערים – בסך הכול יש צורך ב-12 שוטרים לעניין זה.⁴⁷
- **מיסוד תשתית בירוקרטית וטכנולוגית יעילה להעברת מידע בין המשטרה לרשות**: בדיקת מידע בהיקף נרחב, הנדרש לצורך בדיקת בקשות הרישיון מצריך צוות בגודל מתאים שיעסוק בכך במטרה, ותיאום לגבי אופן הבדיקה, סוגי המידע הנדרש ולוחות הזמנים לקבלת המידע. בעבר הועבר לרשות מידע מודיעיני מלא על מבקשי הרישיונות במסגרת שיתוף המידע עם המשטרה, אך כעת, כאשר מדובר באלפי בקשות לגביהן נדרש מידע, לא ניתן להעביר את המידע כולו באותו אופן, ומועבר מידע כללי בלבד. עם זאת, מידע כללי לא תמיד מאפשר לבסס שלילת רישיון או דחיית בקשת רישיון. כיום, עדיין לא התמסדה תשתית בירוקרטית וטכנולוגית יעילה להעברת מידע בין הגופים, ונערכת עבודת מטה בין שני הגופים כדי למצוא לכך פתרון ולמסד תהליכי עבודה משותפים.⁴⁸

⁴³ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, שיחת טלפון, 15 ביולי 2018.

⁴⁴ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2018.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ ולדה חברמן, פקד, קצין הלבנת הון ומימון טרור, מדור אכיפה כלכלית במטרת ישראל, מכתב, 11 ביוני 2018 (התקבל ב-13 באוגוסט 2018).

⁴⁷ לילך קמפר-וינרב, רפ"ק, ראש חולית הלבנת הון ומימון טרור במדור אכיפה כלכלית במטרת ישראל, מכתב מענה לבקשת מידע, 23 באוגוסט 2018.

⁴⁸ לילך קמפר-וינרב, רפ"ק, ראש חולית הלבנת הון ומימון טרור במדור אכיפה כלכלית במטרת ישראל, מכתב מענה לבקשת מידע, 23 באוגוסט 2018; אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, שיחת טלפון, 15 ביולי 2018.



- בניית מנגנון להעברת מידע מודיעיני חסוי מהמשטרה לרשות: טרם נקבע מנגנון טכנולוגי ומנהלי להעברת מידע מודיעיני חסוי מהמשטרה לרשות.⁴⁹ ממדור אכיפה כלכלית במשטרה נמסר כי נערכה ישיבה עם אחראי המחשוב ברשות שוק ההון במטרה למצוא פתרונות מחשוביים להעברת המידע, וכי לאחר תיאום סופי של מתווה העברת המידע יותאם הפתרון המחשובי.⁵⁰

2.2. נתונים על רישוי נתוני שירותים פיננסיים

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני רשות שוק ההון על בקשות רישיון להפעלת שירותים פיננסיים שהוגשו לרשות בשנים 2017–2018, לפי סוג הרישיון, סטטוס הטיפול בבקשה, וקבלת אישור המשך עיסוק. נציין כי חלק ממבקשי הרישיונות לא היו רשומים לפני כן כנותני שירותי מטבע, וחלק היו רשומים כך. אלו שהיו רשומים, ובקשתם טרם סיימה את הליך הרישוי, קיבלו אישור המשך עיסוק עד לסיום הטיפול בבקשתם. אישור המשך עיסוק ניתן גם לאלו שעסקו במתן הלוואות חוץ בנקאיות (ולא היו רשומים כנותני שירותי מטבע כיוון שלא נדרשו לכך), הוכיחו זאת, וקיבלו אישור הגשת בקשה. נציין כי הנתונים מציגים את מספר בקשות הרישיון, ולא את מספר בתי העסק שביקשו רישיונות. כאמור, 2,444 בקשות לרישיונות הוגשו על ידי כ-1,800 בתי עסק, שכן בית עסק יכול לבקש יותר מרישיון אחד, בהתאם לאופי הפעילויות שלו. חלפני כספים (צ'ינג'ים), שהוגדרו בעבר כנותני שירותי מטבע, עשויים לקבל שני סוגי רישיונות: רישיון למתן אשראי ומתן שירות בנכס פיננסי.

טבלה מס' 1: בקשות רישיון להפעלת שירותים פיננסיים לפי סוג הרישיון, סטטוס הטיפול בבקשה, וקבלת אישור המשך עיסוק, 2017–2018

סוג הרישיון המבוקש	סך הבקשות שהוגשו	בטיפול רשות שוק ההון	בקשות שנדחו	מקבלי רישיון	מקבלי אישור המשך עיסוק
רישיון הנפקה	2	2	-	-	-
רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי	18	17	-	1	7
רישיון למתן אשראי	1,322	1,185	31	106	895
רישיון למתן שירות בנכס פיננסי	1,095	1,067	1	27	831
רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי	6	6	-	-	2
רישיון מוסדות תשלום	1	1	-	-	-
סך הכול	2,444	2,278	32	134	1,735

מנתוני הטבלה עולה כי:

- מתוך סך בקשות הרישיון שהוגשו לרשות, כ-54% הן למתן אשראי, כ-45% הן למתן שירות בנכס פיננסי וכ-1% ליתר סוגי הרישיונות.
- כ-93% מבקשות הרישיון נמצאות עדיין בטיפול הרשות (2,278 בקשות), 1% מהבקשות נדחו (32 בקשות), וכ-5% מהבקשות אושרו (134 בקשות), וניתנו להם רישיונות.

⁴⁹ ש.ם.

⁵⁰ לילך קמפר-וינרב, רפ"ק, ראש חולית הלבנת הון ומימון טרור במדור אכיפה כלכלית במשטרת ישראל, מכתב מענה לבקשת מידע, 23 באוגוסט 2018.



- הבקשות שנדחו, נדחו מסיבות שונות המפורטות בחוק, ובהן, עבר פלילי של מבקש הרישיון או מידע מודיעיני משטרתי רלוונטי לעניין, אי-מענה לבקשת פרטים נוספים, והיעדר הון עצמי מזערי כנדרש בחוק. אין בידינו פילוח של הבקשות שנדחו לפי עליות הדחייה.
- מתוך סך הרישיונות שנפקו, כ-79% הם למתן אשראי, וכ-20% למתן שירות בנכס פיננסי.
- כ-71% ממבקשי הרישיונות קיבלו אישור המשך עיסוק (1,735), כלומר, הם היו רשומים לפני כן כנותני שירותי מטבע או שעסקו במתן הלוואות חוץ בנקאיות (ולא היו רשומים כנותני שירותי מטבע כיוון שלא נדרשו לכך), הוכיחו זאת, וקיבלו אישור הגשת בקשה. כ-52% מאישורי העיסוק שניתנו הם למתן אשראי, וכ-48% הם למתן שירות בנכס פיננסי.

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני רשות שוק ההון על בקשות רישיון להפעלת שירותים פיננסיים, על מקבלי אישור המשך עיסוק (עסקים שהיו רשומים בעבר כנותני שירותי מטבע והגישו בקשה לרישוי, אך בקשתם טרם נענתה), ועל מקבלי רישיונות, לפי דת היישוב, בהתאם להגדרת הלמ"ס.⁵¹ נציין כי אופי היישוב מחולק לשלוש קטגוריות – יהודי, ערבי, ומעורב – וכי אין בידינו לומר מהי ההתפלגות המגזרית של העסקים ביישובים המעורבים (נזכיר כי שלוש הערים הגדולות בישראל – ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה הן ערים המוגדרות כמעורבות). נוסף על כך, מיקומו הפיזי של בית העסק אינו בהכרח מגדיר את השיוך המגזרי של בעל העסק או של קהל לקוחותיו, ולכן יש להבין את הנתונים בהקשר מוגבל זה.

טבלה מס' 2: בקשות רישיון להפעלת שירותים פיננסיים ומקבלי אישור המשך עיסוק, לפי מאפייני היישוב

מאפייני דת היישוב	מספר בקשות רישיון	שיעור בכלל הבקשות	מספר אישורי המשך עיסוק	שיעור בכלל אישורי המשך עיסוק	מספר מקבלי רישיון	שיעור בכלל מקבלי הרישיון
יהודי	1,264	51%	915	52%	76	57%
מעורב	785	33%	548	32%	44	33%
ערבי	394	16%	272	16%	14	10%
לא ידוע	1	0%	-	0%	-	-
סך הכול	2,444	100%	1,735	100%	134	100%

מנתוני הטבלה עולה כי:

- כמחצית מבקשות הרישיון הוגשו על ידי עסקים הנמצאים ביישובים יהודיים, כשליש הוגשו על ידי עסקים הנמצאים ביישובים מעורבים, וכ-16% הוגשו על ידי עסקים הנמצאים ביישובים ערביים. שיעור מקבלי אישור המשך עיסוק דומה לשיעורים אלו.
- באשר למקבלי הרישיונות, עד כה ניתנו רישיונות ל-134 בקשות שהוגשו לרשות, כ-57% מהם לעסקים הנמצאים ביישובים יהודיים, כשליש לעסקים ביישובים מעורבים, וכ-10% לעסקים ביישובים ערביים.

בפרק הבא מוצגת תמונת המצב הנוכחית בתחום הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים.

⁵¹ הלמ"ס מגדיר את דת היישוב לפי כמה קטגוריות, ובהן, יהודי, ערבי, ומעורב. ראו: למ"ס, [קובץ היישובים 2017](#); [מבוא הגדרות והסברים למערכת היישובים](#). כניסה: 19 בדצמבר 2018.



3. הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים - תמונת מצב

אכיפת החוק כלפי נש"פים נעשית על ידי כמה גופים המשתפים פעולה בנושא, ובהם, משטרת ישראל, רשות המיסים, רשות שוק ההון, הרשות למניעת הלבנת הון ופרקליטות המדינה. הסדרת תחום נותני שירותים פיננסיים והביקורת עליהם, נתונה בידי רשות שוק ההון, ומבוצעת על ידי מחלקת הפיקוח והאכיפה כלפי שירותים פיננסיים מוסדרים, הנמצאת תחת סגן בכיר לממונה על שוק ההון שבאחריותו פיקוח על גופים מוסדיים.⁵²

מנגנון הפיקוח על נותני שירותי מטבע פעל משנת 2004 מתוקף [חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#), ומיוני 2017, בהדרגה, הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים נעשה גם מתוקף [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), תשע"ו-2016](#). כאמור, כיום, הקטגוריה "נותני שירותי מטבע" אינה קיימת עוד, והעיסוקים שנכללו בקטגוריה זו נכללים בקטגוריה "נותני שירותים פיננסיים".

כאמור, מחלקת הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים יושבת כיום ברשות שוק ההון לאחר שבתקופה שבין 1 במאי 2016 ל-1 בינואר 2018 עברה יחידת הפיקוח על נש"פים לרשות המיסים בכפיפות לסמנכ"ל חקירות ומודיעין,⁵³ ומחלקותיה הוטמעו במבנה הרשות. מחלקת אכיפה על שירותים פיננסיים היא שמבצעת עד היום פעולות אכיפה בתחומי הלבנת הון, בהתאם להוראות [חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#). כאמור, [רישוי שירותים פיננסיים נעשה כבר לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, אך נכון לדצמבר 2018, טרם בוצעו פעולות ביקורת ואכיפה מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), התשע"ו-2016](#). ככל הנראה, משנת 2019 ייערך פיקוח מתוקף החוק החדש, לאחר השלמת חקיקת משנה, ותגבור כוח אדם במחלקת הפיקוח.⁵⁴

3.1. סמכויות הפיקוח

סמכויות הפיקוח של היחידה מוגדרות בשני חוקים: לפי סעיף 11 יד(ב) [לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000](#), בסמכותה, בין היתר, לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו מידע ומסמכים המתייחסים לפעולותיו של הגוף שבפיקוח לעניין מילוי חובותיו לפי חוק זה; בסעיף זה, "מסמכים" – לרבות חומר מחשב ופלט; להיכנס, לאחר שהזדהה, למקום שבו יש לו יסוד להניח פועל הגוף שבפיקוח, לדרוש שיוצגו לפניו כל המסמכים הקשורים לפעילותו של הגוף שבפיקוח לעניין מילוי חובותיו לפי חוק זה, ולערוך בדיקה במקום; ואולם לא ייכנס מפקח למקום המשמש למגורים בלבד, אלא על פי צו של בית משפט; להתלות או למחוק רישום של גופים שבפיקוח, ולהטיל עיצומים כספיים על הפרת הוראות החוק. הטלת עיצום כספי מותנה בכינוס ועדת עיצומים, בפניה מוצגים ממצאי יחידת הפיקוח, והיא אשר מטילה את העיצום הכספי.

לפי [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), התשע"ו-2016](#), בסמכות המפקח, בין היתר, לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו; לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך הנוגעים לעסקי אדם שחוק זה חל עליו, או הנוגעים להפרה לפי חוק זה; להיכנס למקום שיש לו יסוד להניח כי פועל בו נותן שירותים פיננסיים, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים בלבד, אלא על פי צו של בית משפט; במקרים בהם

⁵² אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2018.

⁵³ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.

⁵⁴ איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 12 בדצמבר 2018.



התעורר חשד לביצוע עבירה לפי חוק זה, לעניין עיסוק במתן שירות בנכס פיננסי או במתן אשראי, רשאי המפקח או מוסמך פיקוח לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה כאמור; במקרים בהם יש למפקח יסוד סביר להניח כי אדם ביצע הפרה של הוראה מההוראות לפי חוק, הוא רשאי לבקש משופט של בית משפט השלום לתת צו לאדם, שלפי ההנחה נמצא בחזקתו או ברשותו חפץ או מסמך הדרוש לצורך בירור ההפרה, להציג למוסמך פיקוח את החפץ או את המסמך, או לזמן את המפר ולשאול אותו שאלות בקשר לאותה הפרה; במקרים שבהם יש למפקח יסוד סביר להניח כי אדם שאינו בעל רישיון למתן שירותים פיננסיים עוסק או עומד לעסוק במתן שירותים פיננסיים, הוא רשאי לצוות על אותו אדם, בכתב, להפסיק את העיסוק כאמור או להימנע ממנו, לאחר שקיבל את אישור בית משפט השלום לכך.⁵⁵ נוסף על כך, בסמכות המפקח לבטל רישיון או להתלותו בהתקיים אחד מהתנאים המפורטים בחוק, ועליו לפרסם באתר האינטרנט של הרשות הודעה על ביטול או התליית רישיונות.⁵⁶ ממחלקת הפיקוח ברשות נמסר כי עד כה לא הותלו רישיונות ולא הוטלו עיצומים כספיים מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, ולכן כיום אין פרסומים בנושא.⁵⁷

כמו כן, בסמכותו של המפקח להטיל עיצומים כספיים על נותן שירותים פיננסיים המפר את הוראות החוק כמפורט בפרק י"ב לחוק. הסכומים משתנים בהתאם לאופי ההפרה, מאפייני בית העסק וסוג הרישיון שברשותו.⁵⁸ לפי סעיף 72(א), המפקח רשאי להטיל על המפר הוראה מהוראות החוק עיצום כספי בסכום של 100,000 שקלים ליחיד, ואם הוא תאגיד – 250,000 שקלים. סכומי העיצומים משתנים בהתאם לסוג ההפרה ולאופי בית העסק, כמפורט בחוק, ועשויים להיות גבוהים או נמוכים מהסכומים המוצגים לעיל.⁵⁹ נציין כי הטלת העיצומים אינה מותנית בכינוס ועדת עיצומים, כפי שנדרש כיום בחוק איסור הלבנת הון, אלא בעריכת שימוע לנותן השירותים הפיננסיים שאצלו נמצאו ההפרות.

נציין כי מחלקת הפיקוח אינה בעלת סמכויות תביעה פליליות ולכן אין לה סמכות להגיש כתבי אישום, והיא אף אינה מוסמכת להמליץ על הגשת כתבי אישום, אך בעקבות ביקורות משותפות עם רשויות אכיפה אחרות בצוות חקירה משולב (צח"מ) מוגשים לעיתים כתבי אישום על ידי הפרקליטות לאור המלצת המשטרה או רשות המיסים, והמחלקה לוקחת חלק בכך באמצעות דוחות הביקורת, הממצאים העולים מהביקורת ולפעמים אף בעדות בהליך המשפטי עצמו.⁶⁰

3.2 מחלקת הפיקוח על שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון

כאמור, מערך הפיקוח והאכיפה נמצא עדיין בהקמה, ונכון לזמן כתיבת מסמך זה, מחלקת אכיפה וביקורת על נותני שירותים פיננסיים מורכבת מחמישה עובדים כמפורט להלן:

- מנהל מחלקת ביקורת;
- שני רפרנטים;
- שני סטודנטים.

⁵⁵ [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), התשע"ו-2016](#), פרק י"א: סמכויות פיקוח, אכיפה ובירור מינהלי.

⁵⁶ שם, סעיף 23.

⁵⁷ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, 13 ביוני 2018.

⁵⁸ [חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים \(שירותים פיננסיים מוסדרים\), התשע"ו-2016](#), פרק י"ב: עיצום כספי.

⁵⁹ שם.

⁶⁰ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018; איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 10 ביולי 2018.



מהמחלקה נמסר כי בהתאם לסיכום תקציבי בין רשות שוק ההון לאגף תקציבים במשרד האוצר מינואר 2017, **יוקצו לרשות תקני כוח-אדם נוספים לצורך פעולות האכיפה והפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים. לפי הסיכום האמור תקלוט הרשות, בין היתר, 41 כלכלנים, שחלקם מיועדים למחלקת אכיפה וביקורת על שירותים פיננסיים.**⁶¹ עוד נמסר כי לאחרונה החלו הליכי גיוס והוצאו מכרזים לחלק מהתפקידים, אך ההליך טרם הושלם ועדיין לא נקלטו עובדים חדשים במחלקה.⁶² לדברי מנהל מחלקת ביקורת, כל עובדי המחלקה (למעט הסטודנטים) הם בעלי הסמכה כרואי-חשבון ו/או כלכלנים, בעלי יכולת ניתוח נתונים בסביבה ממוחשבת ובעלי היכרות עם תוכנות בתחום השירותים הפיננסיים. מנהל מחלקת האכיפה על נותני שירותים פיננסיים, ושני העובדים שלו, הרפרנטים, הם אלו שעורכים את הביקורות על נותני שירותים פיננסיים, בשטח ובמשרד, והסטודנטים מסייעים בעבודות המשרדיות הכרוכות בביקורות.

נציין כי חלק מהביקורת של מבקר המדינה ושל ועדת ליכט⁶³ כלפי מנגנון הפיקוח והאכיפה על נותני שירותים מטבע, טרם חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, הופנתה לסוגיית כוח האדם המצומצם של הרגולטור – שמנה כשישה עובדים – ויכולתו המצומצמת לפקח באופן אפקטיבי על בתי העסק הפועלים בתחום. ככל הנראה, ביקורת זו תקפה גם במצב העניינים כיום, כאשר היקף כוח האדם של הרגולטור ומספר הביקורות השנתי שביכולתו להוציא דומה מאוד להיקפם בעבר.

כל ביקורת בתחום הלבנת הון אורכת בממוצע בין שלושה לחמישה חודשים מתחילתה ועד סיומה, בכפוף להיקף הנתונים ולתחומי העיסוק של בית העסק המבוקר. במהלך הביקורת נבחנת עמידתו של בית העסק בהוראות חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 וצו איסור הלבנת הון הרלוונטי מכוחו, לרבות אופן ניהול רישומים, זיהוי לקוחות, דיווחים רגילים ובלתי רגילים, וכן היבטים נוספים של ממשל תאגידי ורישוי.⁶⁴

הביקורת מתחילה באיסוף חומרים ונתונים בבית העסק (יום ביקורת כזה בבית עסק אורך כשלוש עד חמש שעות). המשך הביקורת נערך במשרדי המחלקה, ובו בונים בסיס נתונים על העסק, בודקים ומנתחים את הנתונים, בוחנים את עמידתו בחוק, ולבסוף מוציאים דוח ביקורת. משך זמן הביקורת תלוי בהיקף העיסוקים של העסק ובכמות הנתונים שיש לנתח ולבדוק, אך כאמור להערכת מחלקת אכיפה מדובר בכשלושה עד חמישה חודשים לכל בית עסק.⁶⁵

ביצוע הביקורת במשרד וניתוח נתוני בתי העסק המבוקרים נעשה בסיוע של משרדי רו"ח פרטיים, שאיתם יש לרשות התקשרות חיצונית לעניין זה, בהיקף של כמיליון שקלים בשנה. משרדים אלו מסייעים למחלקה בניתוח הנתונים הנאספים מבתי העסק בכל הביקורות שעורכת המחלקה. רואי-החשבון של משרדים אלו, המשמשים כמפקחים חיצוניים, עוברים הדרכה של 16 שעות בתחום העיסוק של מחלקת הפיקוח ובמאפייני עבודתה לצורך הכשרתם כמפקחים חיצוניים.⁶⁶ נציין כי בימים אלו הוציאה הרשות מכרז להתקשרות חדשה עם משרדי רו"ח נוספים למטרת פיקוח על שירותים פיננסיים.⁶⁷

⁶¹ ש.ם.

⁶² איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 12 בדצמבר 2018.

⁶³ ראו לעיל, [רקע](#), עמ' 6.

⁶⁴ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.

⁶⁵ איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 10 ביולי 2018.

⁶⁶ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.

⁶⁷ עבד חסדיה, סגן בכיר לממונה על שוק ההון ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 24 בדצמבר 2018.



מהמחלקה נמסר כי אין בידיה נתונים על היקף הפעילות הפיננסית והיקף האשראי של נותני שירותי מטבע בשנת 2017. כיום מפורסמת באתר רשות שוק ההון רשימה של נותני שירותים פיננסיים, ובה פירוט של מקבלי רישיון, מקבלי אישור המשך עיסוק, וכאלו שבקשתם לרישיון נדחתה.⁶⁸

3.3. נתונים על אכיפה וביצוע ביקורות

כאמור, נכון לזמן כתיבת מסמך זה, חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים נכנס לתוקף במלואו, אך טרם החלה אכיפתו על נש"פים, והאכיפה מתקיימת מכוח חוק איסור הלבנת הון. להלן מוצגים נתוני רשות שוק ההון על ביצוע אכיפה וביקורות כלפי נותני שירותים פיננסיים, מתוקף חוק איסור הלבנת הון. ממחלקת האכיפה נמסר כי **בביקורות כיום עדיין לא בודקים את העמידה של המבוקרים בחוק נותני שירותים פיננסיים מפני שטרם הושלמה חקיקת המשנה לפיו.**⁶⁹

ביקורות עומק הן ביקורות על בית עסק שנערכות על ידי מחלקת האכיפה ברשות, וביקורות צח"מ (צוות חקירה משולב), הן ביקורות עומק שנערכות בשיתוף פעולה של מפקחי הרשות עם גורמי אכיפה אחרים, בדרך כלל המשטרה ורשות המיסים. הביקורות נערכות על ידי מחלקת האכיפה לפי תוכנית עבודה, או לפי מידע מודיעיני בשיתוף פעולה עם רשויות אכיפה אחרות בביקורות צח"מ (צוות חקירה משולב). המחלקה עובדת בשיתוף פעולה עם רשות המיסים (יחידת יהל"ם וחקירות מע"מ/מס הכנסה), הרשות לאיסור הלבנת הון במשרד המשפטים ומשטרת ישראל, לרבות כלל כוחות המשימה בלהב 433 (יחידת האכיפה הכלכלית במשטרה) וכן עם היחידות הארציות. כל הביקורות הן ביקורות פתע.⁷⁰ נציין כי **לדברי מנהל מחלקת אכיפה יש מקרים שבהם אין למחלקה אפשרות לקחת חלק בביקורות צח"מ מחוסר כוח אדם ומשאבים.**⁷¹ ממדור אכיפה כלכלית במשטרה נמסר באותו עניין כי לעיתים מתעורר קושי בעבודה מהירה ורציפה מול גורם האכיפה והביקורת ברשות שוק ההון, הנובע בעיקר מעומס העבודה וכוח האדם המצומצם המוקצה לביקורות, המונה שלושה מפקחים בלבד, וכי גיוס כוח אדם מתאים לתחום האכיפה והפיקוח ברשות עשוי לשפר את יכולת האכיפה ולקדם פעילות חקירתית יעילה ומהירה יותר.⁷²

מהרשות נמסר כי לשנת 2018 תוכננו כ-30 ביקורות בשירותים פיננסיים בפריסה ארצית,⁷³ ונכון לאמצע דצמבר 2018 נערכו 26 ביקורות כאלו.⁷⁴ 16 מהן היו ביקורות on-site – כלומר ביקורות שכוללות ביקור פיזי בבתי העסק, איסוף נתונים ומידע, ובדיקתו וניתוחו במשרד לאחר מכן; ו-10 מהן היו ביקורות off-site – כלומר ניתוח נתונים שהועברו מהעסק או מרגולטורים אחרים למשרד, ללא ביקור פיזי בבית העסק. נציין כי הרשות מקבלת לעיתים את נתוני בתי העסק עליהן היא מפקחת מגורמי אכיפה אחרים, ובהם, משטרת ישראל ורשות המיסים.⁷⁵ **בכל הביקורות שנערכו השנה נמצאו ליקויים ברמות שונות המצביעים**

⁶⁸ רשות שוק ההון ביטוח וחסכון, [הסדרה - שירותים פיננסיים מוסדרים](#); [מאגר רישיונות נותני שירותים פיננסיים](#)

⁶⁹ איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 12 בדצמבר 2018.

⁷⁰ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון וחסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.

⁷¹ איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 10 ביולי 2018.

⁷² ולדה חברמן, פקד, קצין הלבנת הון ומימון טרור, מדור אכיפה כלכלית במשטרת ישראל, מכתב, 11 ביוני 2018 (התקבל ב-13 באוגוסט 2018).

⁷³ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון וחסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.

⁷⁴ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון וחסכון, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018.

⁷⁵ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון וחסכון, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018; איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 12 בדצמבר 2018.



על אי-עמידה בהוראות החוק והצו, אך כפי שמוצג בהמשך,⁷⁶ טרם הושלם הליך הטלת הסנקציות על הפרות אלו.

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני רשות שוק ההון על הביקורות שבוצעו בשנים 2013–2018 על נותני שירותי מטבע. כל הנתונים המוצגים להלן על שנת 2018 נכונים לאמצע דצמבר. כאמור, ביקורות עומק הן ביקורות על בית עסק שנערכות על ידי מחלקת האכיפה ברשות, וביקורות צח"מ (צוות חקירה משולב), הן ביקורות עומק שנערכות בשיתוף פעולה של מפקחי הרשות עם גורמי אכיפה אחרים, בדרך כלל המשטרה ורשות המיסים. מספר הביקורות מציין את מספר בתי העסק בהם נערכו ביקורות. ביקורות העומק במגזר הערבי הן מתוך סך ביקורות העומק בכל שנה, ואין בידינו נתונים על מספר ביקורות הצח"מ במגזר הערבי.⁷⁷

טבלה מס' 3: ביקורות על נותני שירותי מטבע, 2013–2018

שנה	ביקורות עומק	מהן: ביקורות צח"מ	ביקורות עומק מגזר ערבי	מיקום
2013	25	12	2	טייבה, טירה, בני ברק, חדרה, ר"ג, י-ם, ת"א, רעננה, פ"ת, כרמיאל, גבעתיים, כפר שמריהו
2014	23	15	-	באר שבע, אשדוד, קריית גת, לוד, ירושלים, ת"א, אשקלון, אלעד, ני ברק, נתניה, חיפה, עוספיה
2015	25	10	8	נצרת, ירושלים, רמת גן, טבריה, ת"א, בת ים, רמלה, ביתר עילית, ראש העין
2016	20	13	3	נהריה, ירושלים, חיפה, ת"א, חדרה, צפת, שפרעם, נצרת
2017	10	3	1	ראשלי"צ, פ"ת, ראש העין, ירושלים, בני ברק, חדרה, כרמיאל
2018	26	3	1	ת"א, בני ברק, ר"ג, ירושלים

בנתוני הטבלה ניתן לראות כי:

- בשנים 2015–2017 ירד מספר ביקורות העומק ב-60%, מ-25 בשנת 2015 ל-10 בלבד בשנת 2017. בשנת 2018 מספר הביקורות שנערכו היה הגבוה ביותר. עם זאת, מספר הביקורות נותר נמוך ביחס למספר בתי העסק שעליהם רשות שוק ההון נדרשת לפקח. נזכיר כי בדוח הביקורת משנת 2010 העיר מבקר המדינה כי מספר הביקורות שעושה המחלקה בקרב נותני שירותי מטבע רשומים זניח לנוכח היקף פעילותם, אז היו כ-1,500 נותני שירותי מטבע רשומים ונערכו 14–30 ביקורות בשנה.⁷⁸ בעוד מספר העסקים בתחום במגמת גידול, מספר ביקורות העומק נותר באותו סדר גודל.
- בשנים 2013–2016 ביקורות הצח"מ היו כמחצית מסך ביקורות העומק שנערכו, ומספרן היה 10 ומעלה בכל שנה משנים אלו. בשנים 2017–2018 ירד מספר ביקורות הצח"מ לשלוש ביקורות בלבד בכל שנה, שהיו 11%–30% מסך ביקורות העומק בכל שנה משנים אלו. כאמור, היו פניות

⁷⁶ אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018.

⁷⁷ מקור נתוני 2013–2017: אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018; מקור נתוני 2018: אלעד כהן, רו"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, דוא"ל, 28 בנובמבר 2018.

⁷⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 60' לשנת 2010, הפיקוח על נותני שירותי מטבע, עמ' 133–134, 141.



ממשטרת ישראל לרשות לשם השתתפות בביקורות צח"מ שאיתן לא יכולה הייתה הרשות לשתף פעולה עקב מחסור בכוח אדם במחלקת אכיפה.

- בשנים 2013–2018 שיעור ביקורות העומק במגזר הערבי היה כ-12% מכלל ביקורות העומק, בעוד שמגזר הערבי ובשיעורן בכלל הביקורות, והוא בין 3%–30% בכל שנה, מלבד שנת 2014 שבה לא התקיימו כלל ביקורות בעסקים במגזר הערבי. נציין כי מאז הערותיו של המבקר בשנת 2010, בדבר אי-ביצוע ביקורות בעסקים במגזר הערבי, חלה עלייה במספר הביקורות בעסקים במגזר הערבי, אף שבשנתיים האחרונות מספרן היה מצומצם – ביקורות אחת בכל שנה.

כאמור, האכיפה כלפי נש"מים/נש"פים נעשית עדיין מתוקף חוק איסור הלבנת הון בלבד, שמקנה סמכות למפקח להטיל עיצומים כספיים, להתלות תעודת רישום, או למחוק תעודות רישום של בית עסק שבו נמצאו הפרות. בטבלה שלהלן מוצגות הסנקציות שנקטה מחלקת האכיפה כלפי נש"מ שבפעילותם נמצאה הפרה של חוק איסור הלבנת הון, בשנים 2013–2018 (עד אמצע דצמבר).

טבלה מס' 4: סנקציות כלפי נותני שירותי מטבע, שבפעילותם נמצאה הפרה של חוק איסור הלבנת הון, 2013–2018

שנה	התליה/ מחיקת רישום	סכום עיצומים כולל	מספר ועדות עיצומים	מספר התראות שניתנו
2013	3	1,575,500	15	2
2014	4	510,622	15	2
2015	6	1,038,000	10	1
2016	5	900,000	9	-
2017	3	2,475,000	11	-
2018	טרם נקבע	טרם נקבע	792	-

מנתוני הטבלה עולה כי:

- בשנים 2013–2018 הותלו או נמחקו 21 תעודות רישום, שהן כ-16% מסך בתי העסק שבהם נערכו ביקורות בשנים אלו (ראו טבלה 3 לעיל).
- הסכום הכולל של הסנקציות בשנים 2013–2017 היה כ-6.5 מיליון שקלים, כ-1.3 מיליון בממוצע בשנה (בין כחצי מיליון שקלים בשנת 2014 לבין כשניים וחצי מיליון שקלים בשנת 2017). נזכיר כי לפי הערכות, היקף הפעילות הכלכלי של נותני שירותי מטבע היה כ-120 מיליארד שקלים בשנה, נכון לשנת 2015.⁸⁰

⁷⁹ נכון ל-12 בדצמבר 2018, כונסה ועדת עיצומים אחת שאת החלטותיה טרם פרסמה, ואמורה להתכנס וועדת עיצומים נוספת, לקראת סוף החודש. איציק מלכה, מנהל מחלקת אכיפה על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, שיחת טלפון, 12 בדצמבר 2018.

⁸⁰ משרד המשפטים, [דו"ח מסקנות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע](#), פברואר 2015, עמ' 4, הערה 2.



לפי נתוני רשות שוק ההון, נכון לאמצע דצמבר 2018, כ-33% מסך העיצומים שהוטלו על נש"מים בשנים 2015–2017 נגבו בפועל: כ-1.3 מיליון שקלים נגבו, מתוך כ-4 מיליון שקלים שהוטלו כעיצומים בתקופה זו. באשר ליתרת העיצומים, חלקם הועברו לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, וחלקם נמצאים בהליכים משפטיים לאחר שהוגש ערעור על החלטת הרשות.⁸¹

נציין כי הגשת כתבי אישום אינה בסמכות רשות שוק ההון, ובמקרים שבהם הדבר נדרש, מוגשים כתבי אישום על ידי המשטרה או הפרקליטות, בין היתר, על סמך ממצאי הביקורות של רשות שוק ההון. פנינו למשטרה ולפרקליטות בבקשת נתונים על מספר כתבי האישום שהוגשו כנגד נש"מים/נש"פים בשנים האחרונות ועל תוצאות ההליכים המשפטיים כלפיהם. **בשני הגופים לא היו הנתונים המבוקשים. ממשטרת ישראל נמסר כי בשנים 2013–2017 התקיימו חקירות של כ-70 נותני שירותי מטבע בחשד לביצוע עבירות פליליות.** בנוסף, נמסר כי במהלך שנת 2017 הוקם כוח משימה ייעודי שמטרתו להילחם בפשיעה החמורה והמאורגנת המתבצעת על ידי נש"מים. הכוח מורכב מגורמי משטרה, רשות המיסים, הרשות לאיסור הלבנת הון והפרקליטות, שעובדים בשיתוף פעולה בתיקי חקירה ייעודיים.⁸² נציין כי למרות הקמתו של כוח פעולה כזה, עדיין אין נתונים מסודרים באשר להליכים המשפטיים כלפי נש"מים/נש"פים, ותוצאותיהם.

כאמור, פנינו לפרקליטות בבקשת נתונים על מספר כתבי האישום שהוגשו נגד נותני שירותי מטבע, בשנים האחרונות. זאת, לאחר שבדוח צוות ליכט מופיע נתון על מספר כתבי האישום הנמוך שהוגשו בשנים 2003–2014 נגד נש"מים. מהפרקליטות נמסר כי אין באפשרותם להפיק נתונים כאלו ממערכות המידע שלהם, וכדי להפיק מידע שכזה יש לעבור על כל כתבי האישום שהוגשו על הפרת חוק איסור הלבנת הון, ולברור מתוכם את אלו שבהם הנאשם הוא נש"מ. עם זאת, נמסר כי **להערכת הפרקליטות, משנת 2014 הוגשו עשרות כתבי אישום כאלו.**⁸³

אפיק אכיפה נוסף הוא תלונות ופניות ציבור כלפי נותני שירותים פיננסיים המוגשות לרשות. פנינו לרשות בבקשת נתונים על תלונות ציבור וחלקן בפעולות אכיפה על נותני שירותים פיננסיים. מהמחלקה נמסר כי "מאז כניסתו לתוקף של חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים **התקבלו מספר מועט של פניות ציבור והן טופלו במישור הפיקוחי כפי שמטופלות פניות ציבור בתחומי הסמכות האחרים של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.**"⁸⁴

4. נקודות לדיון: קשיים ובעיות בתהליך בניית מנגנון הרגולציה

כאמור, תהליך מיסוד הרגולציה על שירותים פיננסיים נמצא בעיצומו אך טרם הושלם, גם מבחינה משפטית וגם מבחינה ארגונית ומנהלית. בפרק זה נבקש להציג כמה נקודות לדיון, העולות מפרקי המסמך, הנוגעות לקשיים ובעיות הקיימים בתהליך בניית הרגולציה בתחום.

1. **השלמת חקיקת משנה** היא תנאי לפיקוח על יישום החוק ולאכיפתו, וכיום, אי השלמתה הוא כנראה אחד הגורמים לכך שטרם החל הפיקוח על יישום החוק.

⁸¹ אלעד כהן, רוי"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, קובץ נתונים שהועבר בדוא"ל, 17 בדצמבר 2018.

⁸² ולדה חברמן, פקד, קצין הלבנת הון ומימון טרור, מדור אכיפה כלכלית במשטרת ישראל, מכתב, 11 ביוני 2018 (התקבל ב-13 באוגוסט 2018).

⁸³ שרון פרידמן, ראש תחום אכיפה כלכלית בפרקליטות המדינה, שיחת טלפון, 9 ביולי 2018.

⁸⁴ אלעד כהן, רוי"ח, מנהל מערך הרישוי ברשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, מכתב מענה לבקשת מידע – חלק שני, 28 ביוני 2018.



2. **השלמת תהליך הרישוי של שירותים פיננסיים** גם היא תנאי לאפשרות לאכוף את החוק, ואחד הגורמים לכך שטרם החלו הפיקוח ואכיפה של החוק.
3. **מיסוד ממשקי עבודה והעברת מידע עם משטרת ישראל**: ממשקי העבודה והעברת המידע בין הרגולטור ברשות שוק ההון לבין גופי אכיפה אחרים, בדגש על משטרת ישראל, הם חלק מרכזי מהליך הרישוי ותנאי לפיקוח ואכיפה אפקטיביים בתחום. כיום, מתקיימים מגעים בין מחלקת הפיקוח על שירותים פיננסיים ברשות לבין המשטרה, במטרה לבנות תשתית מנהלית וטכנולוגית להעברת נתונים ומידע על מבקשי הרישיונות כחלק מהליך אישור בקשות הרישיון.
4. **גיוס כוח אדם למחלקת הפיקוח ולמחלקת הרישוי**: מצבת כוח האדם במחלקות הרישוי והפיקוח על נותני שירותים פיננסיים מצומצמת, ומקשה על ביצוע משימות הרישוי והאכיפה. החוק לא מגדיר מהי מצבת כוח האדם הרצויה או הנחוצה כדי לספק פיקוח ואכיפה אפקטיביים, והדבר אינו מוגדר מבחינה רשמית על ידי מקורות אחרים. יש סיכומים כלליים באשר לתוספת תקנים לעניין זה בין הרשות לבין אגף התקציבים באוצר, אך התקנים שעליהם הוסכם לא הוקצו לתפקידים ולמשימות, וגיוס כוח האדם הוא תהליך ממושך שאורך זמן רב. נראה כי יש מקום לדון בעניין מצבת כוח האדם הרצויה של מחלקת הפיקוח, או היקף כוח האדם הנחוץ כדי לעמוד ברמה סבירה של פיקוח ואכיפה. כדי לעמוד במשימה זו יש להגדיר מהם יעדי האכיפה הרצויים, וזאת כדי שניתן יהיה להתאים את תקני כוח האדם ואופן חלוקתם בין תפקידים שונים במחלקה, לאור יעדי הפיקוח והאכיפה.

