

אימוץ המלצות הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 749 מיום 17.9.2013, במסגרתה הוחלט על הקמת צוות שיבחן את הבעיות הנובעות משימוש במזומן ובאמצעי תשלום למוכ"ז, ויגבש מתווה פעולה ודרכים ליישום המדיניות להגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי, במטרה לצמצם את תופעת ההון השחור בישראל, להיאבק בפשיעה ובהלבנת הון ולאפשר שימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים (להלן – הוועדה):

1. לאמץ את המלצות דו"ח הוועדה, המצ"ב, אשר עיקרן:

א. **הגבלת סכום העסקאות שבהן ניתן להשתמש במזומן:** (1) בשלב ראשון, תיקבע המגבלה ביחס לעסקאות, שלפחות אחד מהצדדים להן הוא עוסק, שסכומן עולה על 10,000 ₪, ובשלב שני, יופחת סכום המגבלה כך שתחול על עסקאות כאמור שסכומן עולה על 5,000 ₪; (2) בעסקאות שבין צדדים פרטיים, המגבלה תחול על עסקאות שסכומן עולה על 50,000 ₪, ובתום שנה מיום אישור החקיקה בכנסת, יעמוד סכום המגבלה על 15,000 ₪. עסקה למכירת כלי רכב משומשים בין גורמים פרטיים, תוגבל ביחס לעסקאות שסכומן עולה על 50,000 ₪; (3) בעלי חשבונות מוגבלים יוכלו לבצע, בתנאים מסוימים, תשלומים במזומן בסכום של עד 20,000 ₪; (4) לקבוע כי הפרת האיסור על ביצוע עסקאות במזומן תיקבע כעבירה פלילית, שבגינה יוטל קנס מנהלי (על גורמים פרטיים) או עיצום כספי (על עוסקים) בשיעור של 25% מערך העסקה על קונה ו-35% מערך העסקה על מוכר; (5) לקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע הקלות על הגבלת סכום העסקאות כאמור, בסוגי מקרים מיוחדים.

בנוסף להמלצות דו"ח הוועדה, לקבוע איסור על עורכי דין ורואי חשבון לקבל במזומן סכום של 50,000 ₪ ומעלה במסגרת שירות מקצועי ללקוח.

ב. **הגבלת השימוש בשיקים:** (1) הגבלת האפשרות לפרוע שיק שסוחר יותר מפעם אחת. בשלב ראשון, תיקבע המגבלה ביחס לשיק שסכומו עולה על 10,000 ₪; בשלב ראשון זה, מומלץ להתיר פרעון של שיק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, בתנאי שהנסב יכתוב על גב השיק את שמו ומספר זהותו. בשלב שני, יופחת סכום המגבלה כך שיחול על עסקאות שסכומן עולה על 5,000 ₪; בשלב שני זה, בכפוף לרגולציה על נותני שירותי מטבע, ובכלל זה על נותני שירותי אשראי, מומלץ להתיר פרעון של שיק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד לגוף פיננסי מפקח, בכפוף להסדרה ברגולציה כאמור, ורק לצורך קבלת אשראי. עד להחלת רגולציה כאמור, מומלץ להתיר פרעון של שיק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, בתנאי שהנסב יכתוב על גב השיק את שמו ומספר זהותו. בשלב העתידי יופחת סכום המגבלה כך שיחול על עסקאות בכל סכום. בשלב העתידי, מומלץ להתיר פרעון של שיק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד לגוף פיננסי מפקח, ורק לצורך קבלת אשראי, וזאת בכפוף להסדרת

הרגולציה על נש"מים ובכלל זה על נותני שירותי אשראי. (2) קביעת איסור להוציא ולקבל שיקים שלא מצוין בהם שם המוטב. (3) הגבלת סכום העסקה בשיק (סחיר ובלתי סחיר כאחד) בסכום שייקבע, אשר לא יפחת ממיליון ₪.

ג. **מעבר בין שלבים:** שר האוצר, בהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל, יהיה מוסמך לאשר את המעבר בין השלבים המפורטים לעיל, בכל הנוגע למגבלות על שימוש במזומן ובשיקים סחירים המפורטות בפסקאות א(1), א(2) ו-ב(1) לעיל, וזאת בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטה זו.

ד. **כניסה לתוקף של המגבלות:** כניסתן לתוקף של המגבלות המפורטות לעיל בנוגע לשימוש במזומן ובשיקים סחירים, והסנקציות בצדן, מותנית בקיומם של כל התנאים המפורטים בדו"ח הוועדה, כמפורט בדברי ההסבר להחלטה זאת.

ה. **קידום השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים:** הרחבת השימוש בכרטיס חיוב מיידי וכרטיס נטען מזהה; קביעת עמלות צולבות מופחתות לעסקאות המבוצעות בכרטיס חיוב מיידי ולעסקאות בכרטיס נטען מזהה; קידום השימוש בדרישות האבטחה המתקדמות (EMV) בכרטיסי חיוב; קידום ארנק וירטואלי חכם ושיק דיגיטלי; קידום חוק הסליקה האלקטרונית; הגברת השימוש הממשלתי באמצעי תשלום אלקטרוניים; התנעת תהליך של חינוך פיננסי לציבור הרחב.

2. להורות על ביצוע פעולות הנדרשות לשם יישום ההמלצות, כמפורט בדו"ח:

א. להטיל על ראש הממשלה, שר האוצר ושרת המשפטים להפיץ תזכיר חוק, תוך 60 יום, שיישם את המלצות דו"ח הוועדה הטעונות הסדרה באמצעות חקיקה.

עיקרי החוק יהיו, בין היתר, קביעת המגבלות על שימוש במזומן ובשיקים סחירים כמפורט לעיל, וכן קביעת הסנקציות בצדן; הסמכת שר האוצר לקבוע רגולציה בענין נותני שירותי מטבע (נש"מים); הסמכת מנהל רשות המסים לקבוע כללים והוראות לצורך אכיפת איסור השימוש במזומן על ידי רשות המסים, לרבות חיוב כל עוסק (למעט עוסק פטור) בהחזקת מסופון; הסמכת הממונה על ההגבלים העסקיים לקבוע עמלות צולבות נפרדות לעסקאות המבוצעות בכרטיס חיוב מיידי ולסוגים שונים של עסקאות; הסמכת שר האוצר בהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל לאשר את המעבר בין השלבים, בכל הנוגע למגבלות על שימוש במזומן ועל שיקים סחירים, בהתאם להערכת המצב ובהמלצה של ועדת הקבע, כמפורט בסעיף 3 להלן, הסדרת האפשרות לחייבים בעלי יכולת המשתמטים מתשלום חובותיהם ולחייבים מוגבלים באמצעים לעשות שימוש בכרטיסי חיוב מיידי והסדרת האפשרות לעשיית שימוש בידי רשות המיסים במידע שהועבר מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, לצורך אכיפת העבירה של איסור השימוש במזומן על קונה או מוכר בסכום של 50,000 ₪ ומעלה.

ב. להטיל על שרת המשפטים להפיץ, תוך 60 יום, תזכיר חוק סליקה אלקטרונית, שייסדיר את המעבר מסליקה פיזית של שיקים לסליקה אלקטרונית ויקדם את השימוש באמצעים אלקטרוניים מתקדמים.

ג. בטווח המייד – עד ליום 1.6.2015

1. בנק ישראל ישתמש בסמכותו להגביל את סכום העסקה בשיק (סחיר ובלתי סחיר כאחד) בסכום שייקבע, אשר לא יפחת ממליון ₪.

2. בנק ישראל והמפקח על הבנקים יפעלו לקידום השימוש בכרטיס חיוב מייד, ובין השאר תוך התייחסות לאלה –

א. הסדרת הגישה למתג כרטיסי האשראי, גם לסולק, כהגדרתו בסעיף 36ט לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

ב. הסדרת אופן העברת הכספים מהמנפיק לסולק ומהסולק לבית העסק, כך שבעסקאות חיוב מייד זיכוי בית העסק יתבצע במועד הקרוב ככל הניתן למועד ביצוע העסקה ולא יאוחר מ-3 ימי עסקים ממועד ביצוע העסקה.

ג. קביעה כי אין לגבות עמלת פעולה בערוץ ישיר ("עמלת שורה") בגין כל עסקת חיוב מייד בפני עצמה.

ד. הנחיית המערכת הבנקאית כי כרטיס חיוב מייד המשלב גם פונקציה למשיכת מזומן, יהא מוצר מדף, שהתאגיד הבנקאי יציע ללקוח כאמצעי לביצוע פעולות בחשבונו, במחיר מפוקח. בנוסף, מתן הוראה לתאגידים בנקאיים להנפיק כרטיס חיוב מייד לכל דורש, ולאפשר פתיחת חשבון בנק מתאים לשם כך, בכפוף לתנאים.

ה. קביעת אחת משתי החלופות שלהלן, שמטרתן להגדיל את הזמינות של האפשרות לבצע עסקאות בחיוב מייד:

1. מתן הנחייה שלפיה ניתן יהא לבצע את כל סוגי החיובים (משיכת מזומן, חיוב מייד, חיוב נדחה וחיוב באשראי) בכרטיס חיוב אחד (קיים וחדש). ההנחיה תיושם באופן הדרגתי, במהלך תקופה של שנתיים;

2. מתן הנחייה להנפקת כרטיס חיוב מייד, ללא עלות, כ"כרטיס צל" (מקביל) לכל כרטיס חיוב (קיים וחדש) שיונפק.

ו. הסדרת הגילוי הנאות לבתי העסק ולמחזיקי כרטיס החיוב המייד אודות ביצוע עסקאות בכרטיס חיוב מייד.

3. בנק ישראל יבחן את האפשרות שגופים פיננסיים יעמידו לשימוש כרטיס נטען מראש מזוהה במטבע ישראלי, עד לסכום של 10,000 ₪ לכרטיס לכל דורש.

4. הממונה על ההגבלים העסקיים יבחן קביעת איסור על יצירת מגבלות חוזיות בהתקשרות בין סולק ובית עסק, אשר ימנעו התפתחות של שימוש בעסקאות חיוב מייד.

5. להטיל על שר התקשורת לקדם את האפשרות שבנק הדואר יעמיד לשימוש כרטיס נטען מראש מזוהה במטבע ישראלי, עד לסכום של 10,000 ₪ לכרטיס.

6. להטיל על שר התקשורת לקבוע כי בנק הדואר יעמיד לשימוש כרטיס חיוב מייד לבעל חשבון סילוקים בבנק הדואר.

7. להטיל על החשבת הכללית במשרד האוצר לבחון הרחבת השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים במשרדי הממשלה לצורך ביצוע תשלומים וקבלתם.

8. להקים צוות בראשות בנק ישראל, ובשיתוף משטרת ישראל, המטה הקיברנטי הלאומי, מטה ישראל דיגיטלית וגורמים נוספים, אשר יקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, יעילים ובטוחים ויחזק את אבטחת המידע, וכן יסדיר ויקבע כללים אחידים בנוגע לאמצעי תשלום מתקדמים.

ד. בטוח הבינוני – עד שנה ממועד אישור החקיקה בכנסת, כאמור בסעיף 2(א) לעיל –

להטיל על שר האוצר ושרת המשפטים להסדיר את תחום נותני שירותי המטבע (נש"מים), בכפוף לבחינת המלצות הוועדה על ידי הצוות שמינה היועמ"ש לממשלה בתיאום עם שר האוצר לבחינת הסדרת הרגולציה בתחום נותני שירותי המטבע.

ה. בטוח העתידי – עד 3 שנים ממועד אישור החקיקה בכנסת, כאמור בסעיף 2(א) לעיל –

1. בנק ישראל והמפקח על הבנקים –

א. יקדמו את השימוש בדרישות האבטחה המתקדמות (EMV) בכרטיסי חיוב.

ב. יקדמו, בשיתוף המטה הקיברנטי הלאומי, שימוש בארנק וירטואלי חכם, שיהווה אכסניה לכספים ממקורות שונים.

ג. יקדמו שימוש בשיק דיגיטלי בעל מאפיינים דומים למאפייני השיק הפיזי, ויטפל בהיבטים המשפטיים והרגולטוריים.

2. המפקח על הבנקים יתווה תכנית להנפקת כרטיסים חכמים (תומכי EMV) ללקוחות.

3. למנות את הוועדה כוועדת קבע לצורך מעקב אחר יישום המלצותיה. הוועדה תכין הערכת מצב, אשר תביא בחשבון את זמירותם של אמצעי תשלום חלופיים, את המידה שבה הרפורמה מתקדמת בהתאם לתכנון הראשוני ואת השפעתה על הציבור והמשק ותמליץ לשר האוצר, שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל אם לאשר את המעבר בין השלבים, בכל הנוגע למגבלות על שימוש במזומן ועל שיקים סחירים. כמו כן, הוועדה תבחן את נושא ההלוואות החוץ בנקאיות ("שוק אפור").

4. להטיל על שר האוצר לסכם עם היועץ המשפטי לממשלה אילו סמכויות נדרשות לשם פיקוח ואכיפה של איסור השימוש במזומן על ידי רשות המיסים.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 17.9.13 החליטה הממשלה, על פי הצעת ראש הממשלה, על הקמת צוות לבחינת הבעיות הנובעות מהשימוש במזומן ובאמצעי תשלום למוכ"ז אחרים. הצוות נדרש, ככל שימצא לנכון, לגבש מתווה פעולה להגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי, במטרה להביא לצמצום תופעת הכלכלה השחורה בישראל, להיאבק בפשיעה ובהלבנת ההון ולאפשר שימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים. הצוות, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כלל את מנהל רשות המיסים, יו"ר הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, מנהלת מחלקת החשבונות ומערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל, המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי), סגן המפקח על הבנקים, המשנה לפרקליט המדינה וראש אגף חקירות במשטרה. שותפים נוספים לעבודה היו המפקח על הבנקים, והממונה על ההגבלים העסקיים.

"כלכלה שחורה" או "כלכלת צל" (shadow economy) מוגדרת כנתח מהפעילות הכלכלית שאינו מופיע בנתוני התוצר המקומי הגולמי. היא כוללת פעילויות והכנסות אשר מתבצעות מחוץ למסגרת החוקית של המדינה, מרביתן אינן מדווחות לרשויות, במטרה להימנע מקיום החובות המוטלות על כלל האזרחים. השימוש במזומן הוכר בארץ ובעולם כ"דלק" המניע את הכלכלה השחורה.

אחד מהאומדנים להיקף הכלכלה השחורה בישראל מופיע במחקר של הבנק העולמי¹. מחקר זה, המשווה 151 מדינות, אומד את שיעור זה של הכלכלה השחורה בישראל בכ-22 אחוז מסך התוצר המקומי הגולמי – שיעור זה הינו מהגבוהים בעולם המערבי. משמעותה של הכלכלה השחורה בישראל הינה אובדן הכנסות ממסים בהיקף של כ-40-50 מיליארדי שקלים מדי שנה. כלכלה שחורה בהיקף כזה מהווה חסם לתחרות חופשית ולצמיחה כלכלית. בנוסף, היא יוצרת אי שוויון בנטל תשלום המסים, אשר מעבר לאי הצדק הכרוך בו, מכביד את נטל המסים על האזרחים שומרי חוק.

במהלך דיוני הוועדה עלה הקשר בין תופעת הכלכלה השחורה והלבנת הון לבין היקף השימוש במזומן וסיחור השיקים. קשר זה נגזר מהקלות בה מאפשר השימוש באמצעי תשלום אלו לבצע עסקאות "מתחת לרדאר" של רשויות המדינה ומחוץ למערכת הפיננסית - המהווה שומר סף למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. על רקע זה הנעשה בתחום זה במדינות אחרות ואת מאפייני המשק הישראלי, גיבש הצוות מתווה לצמצום השימוש במזומן ובאמצעי תשלום למוכ"ז אחרים ולעידוד השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים.

הוועדה הכירה בכך שהמזומן אינו אמצעי פסול כשלעצמו וכי הוא מהווה אמצעי תשלום בסיסי, נפוץ ומקובל, בידי אוכלוסיות שומרות חוק המהוות את חלק הארי של הציבור. עם זאת, סברה הועדה שהסיכונים הכרוכים בשימוש במזומן ונזקיה של הכלכלה השחורה מצדיקים מהלך נרחב וכולל, שמטרתו לצמצם את השימוש בו.

גם צ'קים, בדומה למזומן, הינם בעלי פוטנציאל לסיכון של כלכלה שחורה. צ'קים סחירים (כלומר, צ'קים שהמוטב רשאי להסב לאדם שלישי) משמשים תחליף למזומן ועל כן יחולו

¹ Friedrich Schneider, "Shadow economies all over the world", The World Bank, 7/2010. המחקר בוחן את הכלכלה השחורה ב-151 מדינות, חלקן מתפתחות וחלקן מפותחות.

עליהם מגבלות דומות. בישראל ניתן להסב צ'קים (כלומר, לחתום מאחורי הצ'ק ולהעבירו למקבל אחר) ללא הגבלה על הסכום ועל מספר ההסבות

וללא תיעוד של המסב ושל הנסב. ההסבה מאפשרת להעביר צ'קים מיד ליד ללא דיווח. צ'קים סחירים משמשים תחליף למזומן מבחינות שונות ובהן האנונימיות, היכולת לבצע תשלומים ללא חשבון בנק, והנוחות והזמינות למשלם ולמקבל – ובכך הם תומכים בכלכלה השחורה בדיוק כמו מזומן.

- על מנת להפחית את השימוש במזומן, הרפורמה קידמה שימוש באמצעי תשלום מתקדמים הכרוכים בעמלות נמוכות. על מנת לתת מענה לכלל האזרחים, ובכלל זה עבור אזרחים בעלי חשבונות מוגבלים ואזרחים ללא חשבון בנק, החליט הצוות על קידום אמצעי תשלום אלקטרוניים, כגון כרטיסי חיוב מידי וכרטיסים נטענים מזוהים, אשר יהיו זמינים לשימוש עבור כל אזרחי ישראל.
- בעולם ובישראל הציבור עובר משימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר לשימוש באמצעי תשלום דיגיטליים מתקדמים. זהו תהליך חשוב שתורם לעילות ולבטיחות מערכות התשלומים בישראל. הרפורמה המוצעת מעודדת תהליך חיובי זה.
- הוועדה ממליצה לאפשר שימוש במגוון כרטיסי חיוב, לדאוג לזמינותם לפלחי אוכלוסייה שונים, לעילותם ובטיחותם. כרטיס הדביט (חיוב מידי) וכרטיס נטען מזוהה הם אמצעי תשלום נוסף לכרטיסים הקיימים ומשופר בהיבטים של: עלות הכרטיס, עלויות נלוות, זיכוי מהיר של בית העסק, זמינות דרך בנק הדואר והבנקים לאוכלוסיות שונות ועוד.
- נקודת המוצא של הוועדה היא שמרבית האוכלוסייה שומרת חוק ולכן המלצות הוועדה מוקדו ככל הניתן בצמצום הכלכלה השחורה תוך מאמץ לשמר מהלך עסקים רגיל.
- הרפורמה אותה גיבשה הוועדה נועדה לצמצם את היקף הכלכלה השחורה והיא מחייבת צעדים רוחביים ומבניים, הכוללים שינויים בתשתית העסקית, המשפטית והטכנולוגית. היא תתבצע באופן הדרגתי ומחושב, תוך הקדשת תשומת לב להשפעתה על כל חלקי האוכלוסייה ובפרט על אלה שפחות נגישים לאמצעי תשלום אלקטרוניים או לחשבונות בנק.
-

המלצות על הגבלת השימוש במזומן:

הוועדה ממליצה להגביל את סכום העסקאות שבהן ניתן להשתמש במזומן בשלב הראשון, ביחס לעסקאות שסכומן עולה על 10,000 ₪, ובשלב שני, להפחית את סכום המגבלה, כך שיחול על עסקאות שסכומן עולה על 5,000 ₪; בעקבות תהליך שמיעת הציבור הוחלט להעלות את רף המגבלה הראשוני, שנקבע בדוח הביניים על 7,500 ₪ ולקבוע אותו על 10,000 ₪. זאת על מנת לוודא שהמגבלות והאיסורים יוחלו בצורה הדרגתית ובאופן שיאפשר לציבור זמן הסתגלות נאות למצב החדש ולאפשר לו להיערך בהתאם. בעסקאות בהן מעורבים צדדים פרטיים, המגבלה תחול על עסקאות שסכומן עולה על 50,000 ₪, ובתום שנה מיום אישור החקיקה בכנסת, יעמוד סכום המגבלה על 15,000 ₪. בעסקה למכירת כלי רכב משומשים, בין גורמים פרטיים, תיקבע המגבלה ביחס לעסקאות שסכומן עולה על 50,000 ₪; בעלי חשבונות מוגבלים יוכלו לבצע, בתנאים מסוימים, תשלומים במזומן בסכום של עד 20,000 ₪. כמו כן, הוועדה ממליצה שהפרת האיסור על ביצוע עסקאות במזומן תיקבע כעבירה פלילית,

שבגינה יוטל קנס מנהלי (על גורמים פרטיים) או עיצום כספי (על עוסקים). בשנת 2012 התבצעו בין עסקים כ-3 מיליון עסקאות בסכומים גבוהים מ-5,000 ₪ ללא זיהוי של מבצעי העסקה. עסקאות אלו הגיעו לשווי של כ-273 מיליארד ₪.

בנוסף להמלצות דו"ח הועדה, מוצע לקבוע איסור על עורכי דין ורואי חשבון לקבל במזומן 50,000 ₪ ומעלה במסגרת שירות מקצועי הניתן ללקוח. הצורך בהחלת האיסור על נותני שירותים אלה נובע מפרקטיקות הקשורות בשירות המקצועי שהם מספקים, והוא עולה בקנה אחד עם התפיסה שבבסיס הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 11)(נותני שירות עסקי), התשע"ב-2012, בה מוצע להטיל חובות על בעלי מקצוע אלה בהקשר למתן שירות עסקי ועם כוונה לקבוע כללים אתיים משלימים בהקשר זה.

האיסור האמור נכלל בעבר בהצעה הנ"ל לתיקון חוק איסור הלבנת הון, שאושרה לקריאה שניה ושלישית בועדת חוק, חוקה ומשפט ביום 21.7.14. במסגרת הצעת החוק המקורית, הוצע לאסור על עורכי דין, רואי חשבון וגורמים נוספים שמבצעים פעולות פיננסיות מסויימות, לקבל תשלום במזומן בסכום של 50,000 ₪ ומעלה, והוא נועד לחול הן על שכר טרחה והן על קבלת כספים מהלקוח במסגרת השירות העסקי.

בדיונים על הצעת החוק בועדת חוק, חוקה ומשפט הציע יו"ר הועדה להסדיר נושא זה במסגרת החקיקה הכוללת בתחום צמצום השימוש במזומן, שתקודם בעקבות המלצות הועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן, ועל כן האיסור לא נכלל בהצעת החוק שתונח לאישור מליאת הכנסת בקריאה שניה ושלישית, ומוצע לכלול איסור זה כאן. בהמשך הליכי החקיקה בעניין זה יישקל הצורך להחיל את האיסור גם על תחליפי מזומן וכן תיבחן השאלה, האם יש הצדקה להחיל את האיסור גם על גורמים אחרים.

המלצות בנושא השימוש בשיקים:

בישראל ניתן כיום להסב שיקים ללא הגבלת הסכום או מספר ההסבות, וזאת ללא תיעוד פרטי המסב והנסב. שיקים אלה משמשים תחליף למזומן מבחינות שונות ובהן האנונימיות, היכולת לבצע תשלומים ללא חשבון בנק והנוחות והזמינות למשלם ולמקבל. בכך הם תומכים בכלכלה השחורה בדומה למזומן. זאת ועוד, השימוש בשיקים חושף את הלקוח (המוטב), את בית העסק, את הבנק ואת המערכת בכללה לסיכונים, ביניהם: סיכונים תפעוליים, סיכונים נזילות, סיכונים אשראי וסיכונים אחרים. השימוש בשיק סחיר טומן בחובו גם סיכונים הלבנת הון ומימון טרור; וכן שיק סחיר עלול להגיע לגורמים פליליים. למרות זאת, בישראל השימוש בשיקים סחירים נרחב יחסית.

הועדה ממליצה להגביל את האפשרות לפרוע שיק שסוחר יותר מפעם אחת. בשלב הראשון, תיקבע המגבלה ביחס לשיק שסכמו עולה על 10,000 ₪; בשלב השני, יופחת סכום המגבלה, כך שיחול על עסקאות שסכומן עולה על 5,000 ₪; בשלב העתידי יופחת סכום המגבלה, כך שיחול על עסקאות מכל סכום.

בנוסף, ממליצה הועדה לקבוע איסור על הוצאת וקבלת שיקים שלא מצוין בהם שם המוטב. וכן כי בנק ישראל ישתמש בסמכותו להגביל את סכום העסקה בשיק (סחיר ובלתי סחיר כאחד) בסכום שיקבע, ואשר לא יפחת ממיליון ₪.

אופן שינוי רף המגבלות:

שנה לאחר כניסתה לתוקף של החקיקה וטרם כניסתו לתוקף של הרף החדש, תקיים הועדה, שתמונה כוועדת קבע למעקב אחר יישום ההמלצות, הערכת מצב ותמליץ לשר האוצר, שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל אם לאשר את המעבר בין השלבים. במסגרת הערכת מצב זו תביא בחשבון, בין היתר, את זמינותם של אמצעי תשלום חלופיים, את המידה שבה הרפורמה מתקדמת בהתאם לתכנון הראשוני ואת השפעתה על הציבור והמשק, לרבות הצלחתה בהשגת התכליות שלשמן נועדה.

תנאים לכניסתו לתוקף של המגבלות המפורטות לעיל בנוגע לשימוש במזומן ובשיקים סחירים והסנקציות בצדן:

כניסתו לתוקף של המגבלות בנוגע לשימוש במזומן ובשיקים סחירים ושל הסנקציות, תהא מותנית בקיומם של כל התנאים הבאים:

- (1) הסדרת אופן העברת הכספים ממנפיק לסולק ומסולק לבית העסק, כך שבעסקאות חיוב מיידיות, זיכוי בית העסק יתבצע במועד קרוב ככל הניתן למועד ביצוע העסקה ולא מאוחר משלושה ימי עסקים.
- (2) הסמכת הממונה על ההגבלים העסקיים בחקיקה לקבוע עמלה צולבת נפרדת לעסקאות המבוצעות בכרטיס חיוב מיידית.
- (3) קביעה כי אין לגבות עמלת פעולה בערוץ ישיר בגין כל עסקת חיוב מיידית.
- (4) הוצאת הנחיה למערכת הבנקאית לפיה כרטיס חיוב מיידית המשלב גם פונקציה למשיכת מזומן יהיה מוצר מדף אותו יציע התאגיד הבנקאי ללקוחותיו.
- (5) המפקח על הבנקים יקבע אחת משתי החלופות שלהלן, שמטרתן להגדיל את הזמינות של האפשרות לבצע עסקאות בחיוב מיידית:

1. מתן הנחייה שלפיה ניתן יהא לבצע את כל סוגי החיובים (משיכת מזומן, חיוב מיידית, חיוב נדחה וחיוב באשראי) בכרטיס חיוב אחד (קיים וחדש), באופן הדרגתי, במהלך תקופה של שנתיים;
2. מתן הנחייה להנפקת כרטיס חיוב מיידית, ללא עלות, כ"כרטיס צל" (מקביל) לכל כרטיס חיוב שיונפק.

(6) חיוב בנק הדואר בהנפקת כרטיס חיוב מיידית לכל דורש, ומתן אפשרות פתיחת חשבון מתאים לשם כך, וכן קידום האפשרות להחלת האמור, בתנאים מסוימים, גם על תאגידים בנקאיים.

(7) ביטול המגבלות החלות כיום על חייבים בעלי יכולת המשתמטים מתשלום חובותיהם, ועל חייבים מוגבלים באמצעים, בכל הנוגע לשימוש בכרטיסי חיוב, על כרטיסי חיוב מיידיים.

קידום השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים:

בעולם ובישראל עובר הציבור משימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר לשימוש באמצעי תשלום דיגיטליים מתקדמים. זהו תהליך חשוב שתורם להגברת יעילות השימוש באמצעי התשלום ולשיפור הבטיחות של מערכות התשלומים. הוועדה ממליצה לעודד את המעבר לשימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים, המאופיינים בעמלות נמוכות בהתאם לסוג אמצעי התשלום. זאת, בין היתר, על ידי הרחבת השימוש בכרטיס חיוב מיידי ובכרטיס נטען מזוהה; האצת מעבר המערכת הבנקאית לשימוש ב"כרטיסים חכמים", תוך הטמעת דרישות EMV; קידום השימוש בארנק וירטואלי חכם ובצ'ק דיגיטלי; קידום מיידי של חוק הסליקה האלקטרונית; האצת הטמעת אמצעי תשלום אלקטרוניים במערכות התשלומים של הממשלה מול האזרח והתנעת תהליך של חינוך פיננסי לציבור הרחב.

נותני שירותי מטבע:

הוועדה מכירה בחשיבות פעילותם של נותני שירותי מטבע (להלן נש"מים) ואין זו מטרתה להביא לפגיעה בסקטור זה, או להציב חסמים שיקשו באופן בלתי מידתי על פעילותו. עם זאת, נוכח הסיכון הקיים בפעילותם, ובכלל זה סיכונים להלבנת הון, העלמות מס ומימון טרור, הוועדה ממליצה להחיל רגולציה ייעודית, שתכלול היבטים שונים מעבר להיבטים המוסדרים כיום בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

שיתוף הציבור בעבודת הוועדה:

במסגרת עבודתה ערכה הוועדה שני הליכים שעניינם מתן אפשרות ליחידים ולתאגידים להציג את עמדותיהם בפניה. השלב הראשון התקיים כשלב מקדים לעבודת הוועדה. השלב השני התקיים בעקבות פרסום דוח הבניינים ובמהלכו התבקש הציבור להתייחס להמלצות הדוח. בעקבות תהליך הוחלט להעלות את רף המגבלה הראשוני, שנקבע בדוח הביניים על 7,500 ₪ ולהעמידו על 10,000 ₪. זאת על מנת לוודא שהמגבלות והאיסורים יוחלו על הציבור בצורה הדרגתית ובאופן שיאפשר זמן הסתגלות והערכות נאות. בנוסף, המליצה הוועדה שבנק ישראל ישתמש בסמכותו להגביל את סכום העסקה בשיק (סחיר ובלתי סחיר כאחד) בסכום שיקבע, ואשר לא יפחת ממיליון ₪.

המלצות הצוות המפורטות בהצעת ההחלטה ודורשות חקיקה יפורסמו לציבור בתזכיר חוק ויבחנו כנהוג, במסגרת המשך הליך גיבוש החקיקה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

יישום המלצות הוועדה יסייע להרחבת בסיס המס, להגדלת הכנסות המדינה ממסים ו/או הפחתת נטל המס על כלל האוכלוסיה.

השפעה על תקציב המדינה

ייתכן צורך בהקצאת משאבים לרשות המסים לצורך אכיפת האיסור על שימוש במזומן לפי החלטה זו. מנגד, יישום המלצות הוועדה עשוי להגדיל את הכנסות המדינה ממסים.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

ייתכן צורך בהגדלת כח האדם ברשות המסים, לצורך אכיפת האיסור על שימוש במזומן לפי החלטה זו.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר, שרת משפטים והשר לביטחון פנים שותפים להגשת הצעת ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 749 מיום 17.9.2013

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית.

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי; 03תהליך;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה;

מוגש על-ידי ראש הממשלה
ועל-ידי שר האוצר
ועל-ידי השר לביטחון הפנים
ועל-ידי שרת המשפטים

י' אב תשע"ד
06 אוגוסט 2014



התביעה הממשלתית

ירושלים, י"ח בתמוז התשע"ד

16 ביולי 2014

מזהה מלי: ID346267

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אימוץ המלצות הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. ביום 17.9.2013 החליטה הממשלה להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שיבחן את הבעיות הנובעות משימוש במזומן ובאמצעי תשלום למוכ"ז אחרים, ויגבש, ככל שיימצא צורך, מתווה פעולה ודרכים אפשריות ליישום המדיניות להגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי עבור מצרכים ושירותים. זאת, במטרה להביא לצמצום תופעת הכלכלה השחורה בישראל, להיאבק בפשיעה ובהלבנת הון, ולאפשר שימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים (להלן – הוועדה).
2. הוועדה גיבשה טיוטת המלצות, לאחר שקיימה הליך ראשוני של שמיעת הערות הציבור, שבמסגרתו הופיעו בפניה גורמים שונים והציגו את עמדותיהם. ביום 29.5.2014 פרסמה הוועדה את טיוטת המלצותיה בדוח ביניים, וערכה ביחס אליו הליך נוסף של שימוע בכתב ובעל-פה. כעת מוצע לאמץ את המלצות הוועדה, כפי שמובאות בדוח שצורף להצעת ההחלטה, תוך התייחסות להערות שהועלו בהליך השימוע.
3. עיקרי המלצות הדוח הם: הגבלת סכום העסקאות שבהן ניתן להשתמש במזומן, וכן הגבלת האפשרות לפרוע שיקים מעל סכום מסוים שסוחרו יותר מפעם אחת. מוצע כי המגבלות יוחלו באופן הדרגתי וכי שינוי רף המגבלות יבוצע שנה לאחר כניסתן לתוקף בחקיקה, ולא ייעשה באופן אוטומטי, אלא באישור שר האוצר ובהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל. הגבלת סכום עסקאות בשיק (סחיר ובלתי סחיר כאחד), בסכום שייקבע, אשר לא יפחת ממליון ש"ח; קביעת איסור להוציא ולקבל שיקים שלא מצוין בהם שם המוטב; קביעה כי הפרת האיסורים על ביצוע עסקאות במזומן ועל הוצאת שיקים שלא מצוין בהם שם המוטב וקבלתם, תיקבע כעבירה פלילית, שבגינה יוטל קנס מנהלי (על גורמים פרטיים) או עיצום כספי (על עוסקים); התניית כניסתן לתוקף של המגבלות המפורטות לעיל בנוגע לשימוש במזומן ובשיקים סחירים, והטנקציות בצדן, בקיומם של כל התנאים המפורטים בדוח. תנאים אלה באים להבטיח הימצאותם של

אמצעי תשלום חלופיים, שיהיו שקולים מבחינת השימוש והמחיר לאמצעי תשלום שהוועדה ממליצה להגבילם.

4. בהצעת ההחלטה מוצע לנקוט בפעולות אופרטיביות שונות, ובהן הפצת תזכירי חוק שיישמו את המלצות הוועדה הטעונות הסדרה באמצעות חקיקה. מוצע כי חלק מהפעולות יבוצעו בטווח המיידי – עד ליום 1.6.2015, וחלקן יבוצעו בשני שלבים מאוחרים יותר, בהתאם למועד אישור החקיקה בכנסת, ולאישור שיינתן על ידי שר האוצר, בהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל, לאחר קבלת הערכת המצב שתכין הוועדה, שמוצע למנותה כוועדת קבע. זאת, על מנת לאפשר הפעלת שיקול דעת נוסף, שיאפשר בחינת השלכות הצעדים שננקטו עד אותו שלב.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לדוח הוועדה צורפו הערות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), עו"ד רוז נורי, שהיה גם חבר הוועדה. הערות אלה עודכנו לאחר הליך השימוע שערכה הוועדה, שבעקבותיו הוועדה העלתה את רף המגבלה ההתחלתי ביחס לביצוע עסקאות במזומן ובשיקים סחירים ל- 10,000 ₪. בהערותיו ציין המשנה ליועמי"ש כי נוכח הנתונים שהוצגו בפני חברי הוועדה יש אכן מקום לרתימת כלל הציבור למהלך רחב שהוועדה המליצה עליו, וכי בענייננו נמצאה תכלית ראויה להטלת מגבלות ואיסורים פליליים. עם זאת, הטלת המגבלות והאיסורים מחייבת נקיטת זהירות רבה בבחינת האמצעים הננקטים ובדיקה כי המגבלות והאיסורים המוצעים יוחלו בצורה הדרגתית, מידתית ומושכלת, תוך בחינת השלכות הצעדים שננקטו בכל שלב ושלב.

בהתאם לזאת, המשנה ליועמי"ש, אשר ציין כי הוא תומך בהמלצות הצוות, עמד בהערותיו על מספר נקודות, שלדבריו קיומן יאפשר להצדיק, בין היתר בהיבט המשפטי, את הצעדים המשמעותיים שהוועדה המליצה לנקוט בהם. ראשית, ציין המשנה ליועמי"ש כי יש לוודא ששינוי רף האיסורים והמגבלות לא ייעשה באופן אוטומטי וללא הפעלת שיקול דעת נוסף של שר האוצר, שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל שיאפשר בחינת השלכות הצעדים שננקטו עד אותו שלב. עמדה זו התקבלה, כאמור, ועוגנה בדוח הוועדה. שנית, סבר המשנה ליועמי"ש כי בטרם קביעת איסור פלילי, וכתנאי לכניסתם לתוקף של האיסורים והמגבלות המוצעים, יש להבטיח הימצאותם של אמצעי תשלום חלופיים, שיהיו שקולים מבחינת השימוש והמחיר לאמצעי התשלום שהוועדה המליצה להגבילם. גם עמדה זו התקבלה, כאמור, ועוגנה בדוח הוועדה.

עוד ציין המשנה ליועמי"ש כי המלצות הצוות הדורשות חקיקה יפורסמו לציבור בתזכיר חוק וייבחנו כנהוג, במסגרת המשך הליך גיבוש החקיקה.

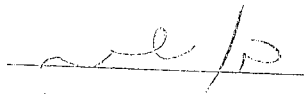
עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של הגורמים הרלוונטיים ביום 22.6.2014. מרבית ההערות שהתקבלו הוטמעו בנוסח ההצעה.

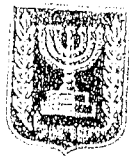
עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:

חוות דעת זו היא על דעתם של היועצים המשפטיים של משרד המשפטים, של משרד האוצר ושל המשרד לביטחון פנים.

בהתייחס לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעות ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 749 של הממשלה מיום 17.09.2013

צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי

749.

מחליטים :

- א. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובהשתתפות מנהל רשות המסים, מפכ"ל משטרת ישראל, המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), יו"ר הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, מנהלת מחלקת החשבות ומערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל וסגן המפקח על הבנקים.
- ב. הצוות יבחן את הבעיות הנובעות משימוש במזומן ובאמצעי תשלום למוכ"ז (למוסר כתב זה) אחרים (להלן יחדיו: "מזומן"), את הנעשה בתחום זה במדינות אחרות ואת מאפייני המשק הישראלי. על בסיס בחינה זו, וככל שימצא צורך, יגבש הצוות מתווה פעולה ודרכים אפשריות ליישום מדיניות להגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי עבור מצרכים ושירותים, וזאת במטרה לצמצם את תופעת ההון השחור בישראל, להיאבק בפשיעה ובהלבנת הון, ולאפשר שימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים.
- ג. בסיום עבודתו יגיש הצוות לממשלה המלצות, ככל הנדרש, בין היתר, בנושאים הבאים:
 1. הגבלת מתן או קבלת תשלום במזומן ו/או קביעת חובת דיווח לגורמים רלוונטיים כגון: הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור על קבלת תשלום במזומן והכל מעל סכום שייקבע, בין ביחס לכלל העסקאות במשק ובין ביחס למוצרים ולשירותים מסוימים.
 2. סנקציות בגין הפרת החובות והמגבלות שייקבעו.
 3. התאמות נדרשות בדין הקיים, ובכלל זה הענקת סמכויות

מזכירות הממשלה

לרשות המסים ואז לגורמים נוספים, כדוגמת סמכויות חקירה ואכיפה, והעברת מידע בין הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לבין רשות המסים לצורך אכיפה פלילית ומנהלית של החובות והמגבלות, וזאת בהתחשב בתכליות החקיקה הקיימת, ובפרט בזכות ההגנה על הפרטיות.

4. ועדת משנה של הצוות בראשות נציג בנק ישראל ובהשתתפות נציג משרד האוצר, תבחן ותציג לצוות הצעה למהלך הדרגתי להפחתת כדאיות השימוש בכסף מזומן או מבוסס נייר אחר, כולל הגבלת סחירות שיקים, וכן הצעה בעניין הענקת תמריצים והסרת חסמים במטרה לעודד שימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים.

ד. הצוות רשאי להציע תיקוני חקיקה ראשית, חקיקת משנה ונהלים לפי הצורך.

ה. יו"ר הצוות רשאי להזמין גורמים נוספים לחוות את דעתם בפני הצוות.

ו. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה בתוך 90 יום.