

הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי



י"ט תמוז תשע"ד

17 יולי 2014

	דברי פתיחה של יו"ר הוועדה	
I.	תמצית מנהלים ועיקרי ההמלצות	
II.	הקמת הוועדה, העקרונות שהנחו אותה והמלצותיה	
	א. הקמת הוועדה	
	ב. העקרונות המנחים	
	ג. המלצות הוועדה	
III.	כלכלה שחורה	
IV.	ההיבט העסקי	
א.	מזומן	
ב.	צ'קים	
ג.	כרטיסי חיוב	
V.	מילון מונחים	
VI.	נספח סטטיסטי	
א.	הצ'קים שהופקדו בבנקים – לפי טווחי סכום צ'ק בודד	
ב.	שיעור השימוש בכרטיסי חיוב – השוואה בין-לאומית	
ג.	השוואה בין-לאומית של השימוש בצ'קים, 2012	
VII.	נספחים	
א.	החלטת הממשלה	
ב.	קובץ שאלות ותשובות	
ג.	סקירה בין-לאומית	
ד.	שיתוף הציבור	
ה.	סוגיות שהובאו בפני הוועדה במסגרת השימוע	
ו.	דין משווה – הגבלות על השימוש במזומן	
ז.	דין משווה – הגבלת עבירות בצ'קים	
ח.	נציגי הוועדה לצמצום ההון השחור	

הראל לוקר - מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יו"ר הוועדה

משה אשר - מנהל רשות המסים, חבר

פול לנדס - ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, חבר

ניצב מני יצחקי - ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, חבר

עירית מנדלסון - מנהלת מחלקת חשבות ומערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל, חברה

אור סופר - סגן המפקח על הבנקים בנק ישראל, חבר

רז נזרי - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), חבר

יהודה שפר- המשנה לפרקליט המדינה לאכיפה כלכלית, חבר

אמיר ברקן – סמנכ"ל כלכלה ותשתיות משרד ראש הממשלה, מרכז הוועדה

פתח דבר

הנני מתכבד בזאת להגיש את דו"ח הוועדה לצמצום השימוש במזומן במשק הישראלי.

על פי אומדני רשות המיסים, כחמישית מהפעילות הכלכלית במדינת ישראל אינה מדווחת, קרי מדובר בכלכלה שחורה!

משמעותה של הכלכלה השחורה בישראל הינה אובדן הכנסות ממסים בהיקף של כ-40-50 מיליארדי שקלים מדי שנה, סכום השקול כמעט לכל התקציב השקלי של משרד הביטחון, לתקציב משרד הבריאות או לתקציב משרד החינוך של מדינת ישראל. בסכום זה ניתן היה להפחית דרמטית את שיעור המע"מ, על כל המשתמע מכך לגבי יוקר המחיה, או לחילופין, להוריד את שיעור המס על ההכנסות מעבודה. להמחשה נוספת, סך תקבולי מס ההכנסה מהשכירים במשק מסתכם בכ-40 מיליארדי שקלים - סכום דומה להפסד ממיסים בשל הכלכלה השחורה. היינו, על כל שקל מס הכנסה שנגבה משכיר - אזרח אחר מעלים שקל מקופת המדינה.

אולם, הנזק למשק ולחברה בישראל מקיומה של כלכלה שחורה בהיקף כה נכבד אינו מסתכם בהפסד הכלכלי לבדו. כלכלה שחורה פוגעת בלכידות החברתית ובחוסן הלאומי ומערערת את לגיטימיות שלטון החוק וסדרי הממשל. היא פוגעת בשוויון בכלל, ובשוויון בנשיאה בנטל האזרחי בפרט. נשיאה בחובות האזרחיים של כל אחת ואחד היא קריטית לקיומה של מערכת מדינתית. מדינה כמו ישראל אינה יכולה לקבל פגיעות כאמור. על כן המאבק בכלכלה השחורה הינו יעד אסטרטגי.

ומעבר לכורח האמור, העולם כולו מתקדם לעבר מציאות של Cashless Society. בעידן הדיגיטלי לא תהא משמעות למזומן. ראוי כי גם בנושא זה, מדינת ישראל תוביל מהלך ותיכנס לעידן החדש בצורה מתוכננת וחדשנית.

מנדט הצוות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה (החלטה מס' 749 מיום 17.9.13) היה לבחון את הבעיות הנובעות משימוש במזומן, את הנעשה בתחום זה במדינות אחרות ואת מאפייניו הייחודיים של המשק הישראלי.

על בסיס בחינה זו גיבש הצוות מתווה פעולה ודרכים ליישום מדיניות להגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי עבור מוצרים ושירותים. זאת במטרה לצמצם את תופעת ההון השחור בישראל, להילחם בפשיעה ובהלבנת ההון ולאפשר שימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים.

הצוות גם שקד על קידום אלטרנטיבות לשימוש במזומן עבור כלל שכבות האוכלוסייה. בכלל זה תוכנן מתווה להטמעת השימוש בכרטיסי דביט (חיוב מידי) במשק הישראלי וניתן מענה עבור מגזרים שונים נטולי חשבונות בנק.

כמו כן, הוצע יישום הדרגתי של המלצות הוועדה על מנת לאפשר למשק ולציבור להתרגל לשינויים. במהלך החודשים בהם פעלה הוועדה, התקיים הליך שיתוף ציבור נרחב והדוח המונח לפניכם הוצג להערות הציבור לפני שהובא לאישור הממשלה.

אנו מאמינים כי יישום המלצות הוועדה יניח תשתית ראויה לצמצום היקפה של הכלכלה השחורה והלבנת ההון, לצמצום הפשיעה, להגברת תחושת השוויון בנטל, להפחתת יוקר המחיה ולשיפור רווחת הציבור.

ברצוני להודות בהזדמנות זו לכל האנשים אשר הופיעו בפני הוועדה ותרמו מניסיונם, בכלל זה לממונה על הגבלים עסקיים ואנשיו. תודה מיוחדת לעמיתיי, חברי הוועדה, מרשות המיסים, מנהל הכנסות המדינה, בנק ישראל, הרשות להלבנת הון ומימון טרור, משטרת ישראל, משרד המשפטים, ומשרד האוצר שהשקיעו זמן ניכר ומאמצים מרובים על מנת לגבש דו"ח זה.

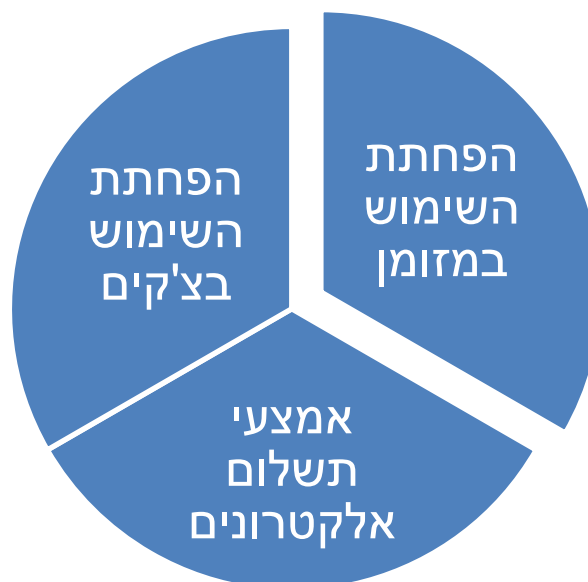
בברכה,

הראל לוקר

כללי:

הביטוי "כלכלה שחורה" או "כלכלת צל" (shadow economy) מציין את אותו נתח בפעילות הכלכלית שאינו מופיע בנתונים על התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). מקובל להגדיר כלכלה שחורה כפעילות כלכלית המתבצעת מחוץ למסגרת החוקית של המדינה, וככזו, מרביתה אינה מדווחת לרשויות המס או רשויות אחרות. הכלכלה השחורה כוללת את הפעילויות ואת ההכנסות אשר באופן מכוון מוסתרים מהרשויות הציבוריות במטרה להימנע מקיום החובות המוטלות על כל אזרח ועסק. מקובל להתייחס לשני סוגים של פעילות כאשר מסווגים את המקורות של ההון השחור: לפעילות כלכלית חוקית ולפעילות בלתי-חוקית. קיים קושי להשיג מידע מדויק על היקפה של הכלכלה השחורה – וכלל הנתונים על אודותיה מוגדר כאומדן – משום שמעצם טבעה היא מתנהלת הרחק מעין הציבור, משום שהעוסקים בה אינם מעוניינים לחשוף אותה ואת עצמם, ומשום שאמצעים טכנולוגיים שונים מאפשרים להעלים כלכלה שחורה זו בשיטות מתוחכמות. לכן חוקרים פיתחו מודלים כדי לאמוד את היקפה של הכלכלה השחורה, כשחלקם שנויים במחלוקת. כל המודלים אם כן רואים בנתונייהם אומדן בלבד. אחד האומדנים לגבי ישראל מופיע במחקר של הבנק העולמי¹. לפי מחקר זה, המשווה 151 מדינות מתפתחות ומפותחות, בשנים 1999-2007 עמד שיעורה הממוצע של הכלכלה השחורה בישראל על כ- 22 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג).

עבודת הצוות מהווה את העבודה הממשלתית המקיפה ביותר שנעשתה עד כה בנושא, והמלצות הצוות כוללות סדרה של פעולות משלימות להפחתת הכלכלה השחורה. אבני היסוד של הרפורמה המוצעת הם הפחתת השימוש במזומן, הפחתת השימוש בצ'קים מוסבים והגדלת השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים.



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.

המלצות בנושא השימוש במזומן:

השימוש במזומן הוכר בארץ ובעולם כגורם משמעותי המשפיע על הכלכלה השחורה, והוא מהווה את "הדלק" המניע את הכלכלה השחורה.

המזומן מקל על העלמות מס, הלבנת הון, ביצוע עבירות שונות ומימון טרור, מפני שהוא אנונימי וקל להסתירו מעין הרשויות, ומפני שקל לבצע באמצעותו פעילות מסחרית ופיננסית. השימוש במזומן אף מאפשר לעקוף את המערכת הפיננסית המהווה שומר סף בכל הקשור למניעה ולמאבק בהלבנת הון ובמימון טרור באמצעות יישום חובות שונות (כדוגמת זיהוי והכרת הלקוח, דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ועוד). לבסוף, המזומן דורש מבתי העסק טיפול שוטף הכרוך בספירה, אחזקה, שינוע, אבטחה, אחסון וכיו"ב. עם זאת, המזומן מהווה אמצעי תשלום מרכזי בישראל, ולאורך השנים חלקו של המזומן בתמ"ג מתאפיין במגמה של עלייה מתונה, בדומה למצב במדינות רבות. המחזור הממוצע לנפש (היינו היחס בין מחזור המטבע הממוצע² לבין האוכלוסייה החודשית הממוצעת) עולה משנה לשנה על רקע עלייה בתוצר הנומינלי לנפש³, ובשנים האחרונות הוא עולה גם על רקע הירידה שחלה בריבית בעקבות המשבר העולמי⁴. במונחים ריאליים עמד גידולו של מחזור המטבע בעשור האחרון על 10 אחוזים בממוצע.

הוועדה מכירה אפוא בכך שהמזומן הוא אמצעי תשלום בסיסי במשק ומשמש אמצעי נפוץ ומקובל בידי אוכלוסיות שומרות חוק, המהוות את חלק הארי של הציבור. על כן, הוועדה ממליצה על דרכים לצמצם את השימוש במזומן, אך לא לבטל את השימוש בו -

א. הגבלת סכום עסקה במזומן באופן מיידי ל-10,000 ש"ח, בתנאי שיתקיימו כל התנאים הקבועים בסעיפים 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לעניין פרסום ההנחיה), 6.11 ו-6.12 בעיקרי ההמלצות לעיל, ולאחר מכן ל-5,000 ש"ח.

עמדתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ביחס לסכום ההתחלתי של המגבלה תובא בסוף פרק עיקרי ההמלצות.

ב. הגבלת סכום העסקה בין צדדים פרטיים לסכומים של עד 15,000 ש"ח.

ג. כן לקבוע כי הפרת האיסור על ביצוע עסקאות במזומן מעל לסף שהוגדר תיקבע כעבירה פלילית שבגינה יוטל קנס מנהלי או עיצום כמפורט בהמשך. לעניין זה, עסקאות בתשלומים ייחשבו כעסקה אחת, לעומת שירותים מתמשכים שייחשבו כעסקאות נפרדות.

² ערך המחזור כולל, מלבד המזומנים שהציבור מחזיק, גם מזומנים שהתאגידים הבנקאיים מחזיקים בכספות. כן נכללים במחזור המזומנים שבידי תושבי חוץ (תופעה זו אופיינית יותר לגוש האירו ולארה"ב, היות שמטבעותיהם משמשים גם מחוץ לגבולותיהם).
³ בדרך כלל המחזור גדל גם כתוצאה מגידול באוכלוסייה ומאינפלציה. ב-2012 עמד הגידול באוכלוסייה הישראלית על 1.8 אחוז, והאינפלציה בישראל עמדה על 1.6 אחוז.

⁴ על רקע סביבת הריבית הנמוכה בארץ ובעולם – כמו גם על רקע נתוני הצמיחה במשק (3.1 אחוז) וההאטה העולמית – הציבור העדיף כנראה להחזיק בידיו יותר מזומן במקום להשקיע את כספו בפיקדונות נושאי ריבית.

המלצות לנושא השימוש בצ'קים:

השימוש בצ'קים בישראל גדול יחסית למקובל בעולם, ובמיוחד השימוש בצ'קים מוסבים, דבר התומך בכלכלה השחורה.

בישראל ניתן להסב צ'קים ללא הגבלה על הסכום ועל מספר ההסבות וללא תיעוד של המסב ושל הנסב. ההסבה מאפשרת אפוא להעביר צ'קים מיד ליד ללא דיווח. צ'קים שניתן להסב כך נקראים "סחירים". 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. זאת ועוד, השימוש בצ'קים חושף את הלקוח (המוטב), את בית העסק, את הבנק ואת המערכת כולה לסיכונים, ביניהם: סיכונים תפעוליים, סיכונים נזילות, סיכונים אשראי וסיכונים אחרים. הצ'קים הסחירים כרוכים בסיכונים נוספים: בתנאים מסוימים הנסב יכול לדרוש את התשלום מבלי שהמושך יוכל להעלות טענות הגנה לגבי עסקת היסוד (למשל: אם מושך הצ'ק לא קיבל את התמורה שהוא שילם עליה); השימוש בצ'ק סחיר טומן בחובו סיכונים הלבנת הון ומימון טרור; וצ'ק סחיר עלול להגיע לגורמים פליליים. למרות זאת, בישראל נעשה שימוש נרחב יחסית בצ'קים, בין השאר משום שהם מעניקים מענה לצרכים עסקיים, לרבות תשלומים דחויים מחוץ למסגרת האשראי של הלקוח, פריסת תשלומים לחלקים בלתי שווים במרווחי זמן בלתי שווים, מתן ביטחונות כנגד אשראי וניכיון צ'קים. סך התנועות שנשלחו במסלוקת הצ'קים עמד ב-2012 על כ-964 מיליארדי ש"ח (גידול של כשני אחוז לעומת אשתקד), וזאת בשעה שמספר התנועות ירד בכאחוז, מ-149 מיליוני תנועות ב-2011 לכ-147 מיליון ב-2012. גם ערכו הממוצע של צ'ק הלך ועלה בשנים האחרונות, וב-2012 הוא הגיע ל-6,537 ש"ח, עלייה של כ-3 אחוזים בהשוואה לאשתקד. יתר על כן, לאחרונה ירד שיעור הנפקתם של הצ'קים שנתינים להסבה (לא מוטבע עליהם "למוטב בלבד") בעקבות תיקון שנוסף ב-2011 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981: תיקון זה קובע כי הצ'קים שתאגידים בנקאיים מנפיקים יהיו משורטטים (crossed) ויופיעו עליהם מילים שאוסרות להעבירם ("למוטב בלבד") אלא אם הלקוח ביקש אחרת.

לכן הוועדה ממליצה על הגבלת ההסבות ועל הטמעת שינויים שיפחיתו את הסיכונים הקיימים בשימוש בצ'ק:

א. הגבלת האפשרות לפרוע צ'קים אשר סוחרו יותר מפעם אחת, בשלב הראשון עד לסכום של 10,000 ₪, בתנאי שיתקיימו כל התנאים הקבועים בסעיפים 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לענין פרסום ההנחיה), 6.11 ו-6.12 בעיקרי ההמלצות לעיל, ובשלב שני עד לסכום של 5,000 ש"ח. כמו כן, הוועדה ממליצה, לאסור סיחור צ'קים בטווח העתידי בכל סכום;

עמדתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ביחס לסכום ההתחלתי של המגבלה תובא בסוף פרק עיקרי ההמלצות.

ב. איסור הוצאת וקבלת צ'קים שלא מצוין עליהם שם המוטב ("צ'ק על החלק" / "צ'ק פתוח");

ג. הגבלת סכום העסקה בצ'ק (סחיר ובלתי סחיר) בסכום שיקבע ולא יפחת ממיליון ש"ח.

יודגש כי אין כוונה לבטל את השימוש בצ'קים

קידום השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים:

הוועדה ממליצה לצמצם את השימוש במזומן ובצ'קים סחירים באמצעות קידום השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים (המאופיינים בעמלות נמוכות בהתאם לסוג אמצעי התשלום)

אמצעי תשלום אלקטרוניים שונים כבר נטמעו בישראל, ובשנים האחרונות חל בה גידול בהיקף השימוש בהם. ביולי 2007 נכנסה לשימוש מערכת זה"ב (זיכויים והעברות בזמן אמת), מערכת שמאפשרת להעביר תשלומים, לרוב בסכומים גבוהים, בזמן אמת ובאופן סופי (כלומר אי אפשר לבטל את הפעולות). בנק ישראל נקט במרוצת השנים מספר מהלכים על מנת להרחיב את השימוש במערכת. כמו כן התבסס בישראל השימוש בכרטיסי חיוב. הכרטיסים מתקבלים בכל העסקים הגדולים והבינוניים, וגם במרבית העסקים הקטנים. לבתי העסק נוח להשתמש בכרטיסים היות שהתשלום מהווה פדיון ברמת ביטחון גבוהה; הטיפול בתשלום פשוט יחסית לטיפול במזומן ובצ'קים שכן הוא אינו כרוך בספירה, הפקדה, אבטחה, טעויות וכיו"ב; וקל להטמיע את המנגנון המאפשר לקבל תשלום באמצעותם. בשנים האחרונות גדל מספרם של כרטיסי החיוב הפעילים, ובשנת 2012 הוא עמד על 6.3 מיליון, גידול של כ-6 אחוזים מאשתקד. לגידול תרמו כמה התפתחויות, לרבות גידול במגוון הכרטיסים המונפקים (הוא כולל כעת כרטיסי חיוב חוץ-בנקאיים, ואלה קשורים בדרך כלל למועדוני לקוחות), הרחבה של מגוון השירותים שמספקות החברות בתחום האשראי והמימון, התרחבות של המסחר האלקטרוני וגידול בכמותן של עמדות המכירה⁵ (117 אלף עמדות בשנת 2012, גידול של כ-5 אחוזים מאשתקד). מספר הפעולות שבוצעו באמצעות כרטיסי חיוב עמד ב-2012 על כ-880 מיליון (לעומת 122 מיליון פעולות בצ'קים ו-120 מיליון פעולות בהוראות אלקטרוניות), גידול של 10 אחוזים בהשוואה לאשתקד.

הוועדה ממליצה לקדם אפוא שימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים, בין היתר באמצעים הבאים:

- א. **הרחבת השימוש בכרטיס חיוב מיידי ובכרטיס נטען מזהה.** הוועדה גיבשה מתווה להרחבת השימוש בכרטיס חיוב מיידי ובכרטיס נטען מזהה ולהפחתת העמלות הכרוכות בהן, לרבות קביעת זמן מקסימום של 3 ימים לזיכוי בית העסק ע"י חברות האשראי והסמכה בחקיקה של הממונה על ההגבלים העסקיים לקבוע באופן מיידי עמלות צולבות נפרדות לעסקאות המבוצעות בכרטיס חיוב מיידי;
- ב. **האצת מעבר המערכת הבנקאית לשימוש ב"כרטיסים חכמים" תוך הטמעת דרישות המתקדמות EMV;**
- ג. **הוועדה ממליצה לקדם את השימוש בארנק וירטואלי חכם, אשר יהווה אכסניה לכספים ממקורות שונים ואפשר להשתמש באמצעי התשלום הקיימים והעתידיים וכן על קידום צ'ק דיגיטלי;**
- ד. **קידום מיידי של חוק הסליקה האלקטרונית, אשר יאפשר לקדם את השימוש באמצעים אלקטרוניים מתקדמים ולייעל את תהליך הסליקה של צ'קים;**
- ה. **האצת השימוש הממשלתי באמצעי תשלום אלקטרוניים במערכות התשלום מול הציבור;**
- ו. **התנעת תהליך של חינוך פיננסי לציבור הרחב.**

⁵ Point Of Sale, POS. זהו מכשיר עצמאי או מסוף של מערכת, ודרכו נמכרים טובין או שירותים בתמורה לתשלום בכרטיס חיוב.

כרטיס חיוב מיידי וכרטיס נטען מזהה: כרטיס החיוב השכיח בישראל הוא כרטיס חיוב דחוי (deferred debit card), והוא מהווה תחליף חלקי למזומן, משום ש-(א) בתי העסק מממנים את ימי האשראי עד למועד הזיכוי שלהם (בחודש העוקב למועד ביצוע העסקה), ו-(ב) הכרטיס נגיש רק ללקוחות שיש להם מסגרת אשראי בחשבון הבנק. כרטיס החיוב המיידי (debit card) והכרטיס הנטען (pre-paid card) מהווים בעולם תחליף הולם יותר למזומן משום שזיכוי בית העסק מתבצע לרוב בתוך שלושה ימים. יש להדגיש כי הכרטיס הנטען מהווה תחליף מזומן גם ללקוחות ללא חשבון בנק והוא נגיש ללקוחות ללא מסגרת אשראי. בישראל, לעומת זאת, כרטיסים אלה אינם מהווים תחליף הולם למזומן הן מכיוון שבית העסק מזוכה בגינם בדיוק באותם מועדים שבהם הוא מזוכה בגין עסקאות שנעשו בכרטיס חיוב דחוי, והן מכיוון שאין כרטיסים נטענים מזהים בסכומים גבוהים במטבע השקל (עסקאות כאלה מתבצעות במזומן בסכומים גבוהים וללא הגבלה).

לסיכום, חשיבותה של הרפורמה, המיועדת להפחית את הכלכלה השחורה, מחייבת צעדים רוחביים, מבניים, אשר דורשים שינויי תשתית – עסקית, משפטית וטכנולוגית. מתחייב מכך ששלבי ההטמעה של הצעדים, בכל תחום, ייעשו באופן הדרגתי ומחושב, תוך תשומת לב להשפעה על כל חלקי האוכלוסייה, ובניהם לאוכלוסייה שפחות נגישה לאמצעים אלקטרוניים מתקדמים או לחשבונות בנק. שוב יודגש, כי הכוונה הינה להפחית את השימוש במזומן ובצ'קים (בדגש על ריבוי ההסבות), ולא לבטל את השימוש בהם.

הוועדה תמשיך להתקיים כוועדת קבע למעקב אחר יישום המלצות הדוח.

II. הקמת הוועדה, העקרונות שהנחו אותה והמלצותיה

א. הקמת הוועדה

ב-17 בספטמבר 2013 החליטה הממשלה פה אחד להקים ועדה לבחינת צמצום ההון השחור והלבנת ההון באמצעות הגבלה וצמצום השימוש במזומן ובאמצעי תשלום אחרים, מתוך מטרה להרחיב את בסיס המס (החלטת הממשלה מופיעה בנספח א'). הוועדה קמה בהנחייתו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ולראשותה מונה מנכ"ל משרדו. על חברי הוועדה נמנים נציגים של כמה גופי רגולציה ואכיפה במשק, ובהם משרד רה"מ, משרד האוצר, רשות המסים, פרקליטות המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, הרשות לאיסור הלבנת הון ולמימון טרור, בנק ישראל ומשטרת ישראל.

הוועדה הוסמכה לגבש מתווה למדיניות שתצמצם בהדרגה את השימוש במזומן ובאמצעי תשלום מבוססי נייר אחרים, כולל הגבלה על סחירות צ'קים, וכן להציע הצעה בעניין הענקת תמריצים והסרת חסמים כדי לעודד את השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים. ביתר פירוט, הוטל על הוועדה לגבש הצעה למהלך הדרגתי בעל שני רכיבים משלימים: מצד אחד המהלך יפחית את כדאיותו של השימוש בכסף מזומן ובאמצעי תשלום מבוססי נייר אחרים, ובמקביל לכך הוא יעלה את כדאיותו של השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים בעזרת תמריצים והסרת חסמים.

במסגרת הוועדה קמו שני צוותי משנה: האחד – צוות לקביעת נורמות התשלום במזומן, בראשות ראש רשות המסים וראש הרשות לאיסור הלבנת הון ולמימון טרור; השני – צוות לגיבוש מתווה הדרגתי להפחתת השימוש במזומן, בראשות נציגה של בנק ישראל.

ב. העקרונות המנחים

אחת מנקודות המוצא של הוועדה היא שמרבית האוכלוסייה שומרת חוק, ולכן מן הראוי למזער את הפגיעה במהלך העסקים הרגיל ולהגבילה להיבטים הנחוצים להשגת המטרה. זאת ועוד, הוועדה בחנה את הסוגיות מנקודות המבט של הצרכנים ובתי העסק ושקלה את הקשיים שיוצרים אמצעי התשלום החלופיים למגוון אוכלוסיות, ביניהן חסרי חשבון בנק, בעלי חשבונות מוגבלים ובעלי עסקים; בהתאם לכך היא מציעה לאוכלוסיות אלה אמצעי תשלום שפותרים את הקשיים תוך שהם משרתים את מטרת הוועדה, היינו להפחית את ההון השחור ואת הלבנת ההון.

נוסף על עקרונות אלה פעלה הוועדה לאורה של שורת העקרונות הבאה:

- (1) יש לגבש את הרפורמה מתוך הבנה שהיא נועדה בראש ובראשונה לצמצם את היקפה של הכלכלה השחורה ואת הלבנת ההון.
- (2) נדרש שינוי תפיסה ביחס לאמצעי התשלום והעלאת המודעות בציבור לקשר שבין אמצעי תשלום אנונימיים והכלכלה השחורה.
- (3) חשוב לגבש את הרפורמה מפרספקטיבה מערכתית: להקיף את כלל אמצעי התשלום במשק ואת כלל המגזרים – העסקי, הציבורי והממשלתי. הוועדה ממליצה כי השינויים שיוטמעו על מזומן, יותאמו גם לתחליפו: צ'ק המאפשר ריבוי הסבות, מזומן במטבע חוץ וכרטיס נטען אנונימי.

- (4) יש להטמיע את ההמלצות תוך מתן תשומת לב להשפעתה על כל פלחי האוכלוסייה, בכלל זה האוכלוסייה שאין לה גישה מספקת לאמצעים אלקטרוניים מתקדמים.
- (5) מן הראוי להטמיע את הרפורמה באופן הדרגתי ומדוד זאת משום שהרפורמה כרוכה בצעדים כבדי משקל ויש לאפשר לציבור להסתגל אליהם, כמו גם להותיר זמן לפיתוחם של אמצעי תשלום מתקדמים נוספים.
- (6) מן הראוי לגבש המלצות פשוטות ואחידות כדי לסייע בהטמעת השינוי.

ג. המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה להיערך לכך שהמועד הקובע ליישום ההמלצות לטווח הזמן המיידי יהיה 1/6/2015, בכפוף לעיגון ההסדרים בחקיקה היכן שנדרש, ובכל הנוגע לאיסור על שימוש במזומן ולהגבלת השימוש בצ'קים סחירים, בתנאי שיתקיימו כל התנאים הקבועים בסעיפים 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לעניין פרסום ההנחיה האמורה בסעיף זה), 6.11 ו-6.12 בעיקרי ההמלצות.

ביישום ההמלצות, הוועדה הבחינה בין המלצות ליישום מיידי (ממועד אישור הממשלה, עובר לאישור החקיקה בכנסת היכן שנדרש, ועד למועד הקובע), המלצות לטווח הבינוני (שנה ממועד כניסת האיסורים וההגבלות לתוקף) והמלצות על יעדים עתידיים (עד 3 שנים ממועד כניסת האיסורים וההגבלות לתוקף). שר האוצר, בהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל, יהיה מוסמך לאשר את המעבר בין השלבים, בכל הנוגע למגבלות על שימוש במזומן ועל צ'קים סחירים, זאת בהתאם להערכת מצב ובהמלצה של ועדת הקבע (המשך עבודת הוועדה הקיימת לצורך מעקב אחר יישום המלצותיה). הערכת המצב תביא בחשבון את זמינותם של אמצעי תשלום חלופיים, את המידה שבה הרפורמה מתקדמת בהתאם לתכנון הראשוני ואת השפעתה על הציבור והמשק.

1. הוועדה ממליצה להגביל את השימוש במזומן (בש"ח ובמט"ח), אך לא לבטל את השימוש בו. בעולם ובארץ

הכירו בכך שהמזומן נמנה בין הגורמים שמקלים על העלמות מסים, מפני שהוא אנונימי וקל להסתירו מעין הרשויות, ומפני שקל לבצע באמצעותו פעילות מסחרית ופיננסית. יתר על כן, השימוש במזומן מאפשר לחתור תחת המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור כי הוא מאפשר לעקוף את המערכת הפיננסית, ומערכת זו מהווה שומר סף בכל הנוגע למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, מכיוון שהיא מצייתת לחובות שונות (כדוגמת החובה לזהות את הלקוח, החובה לדווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, ועוד). לשני נימוקים אלה נגד המזומן מצטרפת העובדה שהוא גוזל משאבים, היות שהוא דורש מבתי העסק טיפול שוטף, לרבות ספירה, אחזקה, שינוע, אבטחה ואחסון. עם זאת, הוועדה מכירה בכך שהמזומן משמש אמצעי תשלום בסיסי במשק ומשרת את האוכלוסיות שומרות החוק, המהוות את חלק הארי בציבור. על כן הוועדה ממליצה לצמצם את השימוש במזומן, אך לא לבטל את השימוש בו. כמו כן, כדי למנוע מצב שבו הפעילות בסכומים שחורגים מהמגבלה עוברת ממזומן לתחליפים אנונימיים אחרים, הוועדה ממליצה להחיל את השינויים גם על תחליפי המזומן: צ'ק המאפשר ריבוי הסבות, מטבע חוץ במזומן וכרטיס נטען אנונימי.

2.1 סכום ההגבלה בעסקה במזומן עליו ממליצה הוועדה בטווח המיידי⁶ הוא 10,000 ש"ח.

2.2 סכום ההגבלה בעסקה במזומן עליו ממליצה הוועדה בטווח הבינוני⁷ הוא 5,000 ש"ח. עסקאות בסכומים גבוהים מסכום ההגבלה יבוצעו אך ורק באמצעי תשלום הניתנים לזיהוי ולשיוך למבצעי העסקה. בבואה לקבוע את הרף הראוי, הוועדה בחנה את הסכומים הנהוגים במדינות שונות בעולם,

⁶ כאמור, המלצה לטווח מיידי תיושם ביום 1.6.2015 או ממועד אישור החקיקה בכנסת, היכן שנדרש.
⁷ כאמור, המלצה לטווח בינוני תיושם עד שנה ממועד אישור החקיקה בכנסת.

אשר מצויות במצב דומה של שיעורי הון שחור, והסתייעה גם בקביעה בחוק מע"מ לעניין החובה לפרט במסגרת הדוח המפורט למע"מ חשבוניות שסכומן עולה על 5,000 ש"ח.⁸ זאת ועוד - מנתוני רשות המסים נמצא כי כמות העסקאות הלא מזוהות שסכומן עלה על 5,000 ש"ח עמד בשנת 2012 על 3 מיליון עסקאות ששיווין הסתכם ל-273 מיליארד ש"ח. באותה תקופה היו 11 מיליון עסקאות לא מזוהות בסכומים הנמוכים מ-5,000 ש"ח ששווין הסתכם ל-6 מיליארד ש"ח. הוועדה ממליצה כי תינתן סמכות לשר האוצר, השר הממונה על רשות המסים לקבוע בצו הקלות על מגבלה זו במקרים מיוחדים.

2.3. עסקאות בין פרטיים - מאחר ועסקאות בין פרטיים מתאפיינות ביכולת מוגבלת של תשלום באמצעים אלקטרוניים, כמו גם בצורך של המוכר להבטיח את קבלת התשלום, הוועדה מצאה מקום להקל בעסקאות שכאלה: הוועדה ממליצה להתיר ביצוע תשלומים במזומן בעסקאות בהן מעורבים רק צדדים פרטיים, בסכומים של עד 15,000 ש"ח. על מנת להקל על ההסתגלות, הוועדה ממליצה להתיר כי במשך שנה מיום אישור החקיקה בכנסת, יעמוד סכום המגבלה לפרטיים על 50,000 ש"ח.

2.4. רכישת כלי רכב משומשים - מאחר ועסקאות של מכירת כלי רכב משומשים בין פרטיים, מתאפיינות ביכולת מוגבלת של תשלום באמצעים אלקטרוניים, בצורך של המוכר להבטיח את קבלת התשלום וכן כיוון שמדובר לרוב בעסקאות העשויות להתבצע בזמנים שבהם אין פעילות במוסדות הבנקאיים, הוועדה מצאה מקום להקל עוד יותר בעסקאות שכאלה. על כן, הוועדה ממליצה להתיר ביצוע תשלומים במזומן בעסקה למכירת כלי רכב משומשים בין גורמים פרטיים, בסכום של עד 50,000 ש"ח.

2.5. בעלי חשבונות מוגבלים יוכלו לבצע תשלומים במזומן, בסכום של עד 20,000 ש"ח, כאשר על הלקוח מוטלת חובה לשמור את החשבונית לתקופה של שלוש שנים לפחות. על החשבונית יירשם כי השימוש במזומן נערך מכיוון שהלקוח מצהיר כי הינו בעל חשבון מוגבל, ופרטיו (על פי תעודה מזהה) ירשמו על החשבונית. הקלה זו תהיה בתוקף עד החלת כרטיס החיוב המידי כמפורט בסעיפים 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לעניין פרסום ההנחיה האמורה בסעיף זה), 6.11 ו- 6.12 בעיקרי ההמלצות.

2.6. הפרת האיסור על ביצוע עסקאות במזומן מעל לסף שהוגדר תיקבע כעבירה פלילית שבגין הפרתה יוטל קנס מנהלי (על גורמים פרטיים) או עיצום כספי (על עוסקים) בשיעור של 25 אחוז מערך העסקה על הקונה ו-35 אחוז מערך העסקה על המוכר. שיעורים אלה יושתו על כל מוכר או קונה באשר הם עוסק או אדם פרטי.

זאת ועוד, הוועדה ממליצה לקבוע עבירה פלילית של מרמה בהקשר של ניסיון להתחמק מהאיסור על ביצוע תשלום במזומן מעל לסף שנקבע, וכן לקבוע כי עבירת המרמה תיקבע כעבירת מקור בהתאם לתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, וזאת כהוראת שעה למשך שנתיים.

האיסורים המפורטים והסנקציות ייכנסו לתוקף בתנאי שיתקיימו כל התנאים הקבועים בסעיפים 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לעניין פרסום ההנחיה האמורה בסעיף זה), 6.11 ו- 6.12 בעיקרי ההמלצות לעיל.

⁸ סעיף 69א(ג) בחוק מע"מ.

2.7. הוועדה ממליצה כי עסקאות בתשלומים ייחשבו כעסקה אחת, וכי שירותים מתמשכים ייחשבו כעסקאות נפרדות. בסמכות שר האוצר לקבוע כיצד ייחשבו עסקאות מיוחדות, כדוגמת תשלום שכר דירה.

2.8. הוועדה ממליצה לאפשר עשיית שימוש במידע שהועבר מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, לצורך אכיפת העבירה של איסור השימוש במזומן על קונה ו/או מוכר בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה. לשם כך יבוצעו תיקוני החקיקה הנדרשים.

2.9. הוועדה ממליצה להגדיר כי רשות המסים תהיה הרגולטור בכל הנוגע לאיסור השימוש במזומן בכפוף למתן המשאבים המתאימים במונחי תקציב וכוח אדם.

2.10. הוועדה ממליצה לתקן את סעיף 47א' לחוק המע"מ, הדן באיסור תשלום במזומן בין עוסקים, על פי ההמלצות שלהלן.

2. **הוועדה ממליצה להגביל את האפשרות לפרוע צ'קים אשר סוחרו יותר מפעם אחת.** צ'קים סחירים – צ'קים שניתן להסב ללא הגבלה וללא תיעוד של המסב והנסב – מהווים תחליף למזומן מבחינות שונות (למשל: אנונימיות, יכולת לשלם ללא חשבון בנק), ולכן הם מעלים את הסיכון לשימוש בהם לצורך פעילות הלבנת הון או מימון טרור, ועשויים ליצור כר פורה לפעילות כלכלית שהעוסקים בה אינם מדווחים עליה לשלטונות המס. נוסף על כך הם עלולים להוות סיכון למושך הצ'ק (הגורם המשלם) מפני שהם יכולים להגיע לגורמים בלתי רצויים – גורמים פליליים או נסבים אחרים, שהמושך אינו מכיר, אך הם עשויים בתנאים מסוימים להיות בגדר "אוחז כשורה" בצ'ק וככאלו – בעלי זכות ישירה לפירעון הצ'ק מול המושך.

על מנת להתמודד עם בעיות אלה, הוועדה ממליצה לקבוע בחקיקה מגבלות על תאגידים בנקאיים לקבל לשם פירעון או לשם גבייה בתאגיד בנקאי אחר, צ'קים אשר על-פניהם נראה שסוחרו יותר מפעם אחת (תותר קבלת צ'ק שהוסב על-ידי המוטב והוצג על-ידי הנסב), וזאת באופן הדרגתי ובמקביל למגבלות שיוטלו על השימוש במזומן:

בטווח המיידי⁹ – לקבוע את המגבלה ביחס לצ'קים שסכומם גבוה מ-10,000 ש"ח. מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, בתנאי שהנסב יכתוב על גב הצ'ק את שמו ומספר זהותו;

בטווח הבינוני¹⁰ – לקבוע את המגבלה ביחס לצ'קים שסכומם גבוה מ-5,000 ש"ח. אף על פי כן, יש חשיבות לכך שבתי עסק יוכלו לקבל אשראי כנגד צ'קים, ולכן מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר יוסב פעם אחת בלבד לגוף פיננסי מפקח (על פי החלטה שהוועדה תגבש), ורק לצורך קבלת אשראי, וזאת בכפוף להסדרת הרגולציה על נותני שירותי מטבע ובכלל זה נותני שירותי אשראי. עד החלת הרגולציה כאמור, מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, בתנאי שהנסב יכתוב על גב הצ'ק את שמו ומספר זהותו;

בעתיד¹¹ – לקבוע את המגבלה ביחס לצ'קים בכל סכום וכן מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר יוסב פעם אחת בלבד לגוף פיננסי מפקח, ורק לצורך קבלת אשראי, וזאת בכפוף להסדרת הרגולציה על נש"מים ובכלל זה נותני שירותי אשראי.

9 כאמור, טווח מיידי – ממועד אישור החקיקה בכנסת
10 כאמור, טווח בינוני עד שנה ממועד אישור החקיקה בכנסת
11 כאמור, עד שלוש שנים ממועד אישור החקיקה בכנסת

נוסף על האמור לעיל, צ'קים סחירים שסכומם נמוך מסכום המגבלה, ניתן לסחר פעם אחת או יותר, ובתנאי שבגב הצ'ק ימולאו הפרטים הבאים עבור כל סיחור: "הריני מסב את הצ'ק (שם) , _____ ת"ז _____ . על החתום (שם) _____ , תאריך _____ , חתימה _____ .". סיחור צ'ק ללא מילוי הפרטים הללו יהווה עבירה פלילית.

ראו להלן טבלה המרכזת את ההמלצות בנוגע להגבלות על צ'קים :

טווח	סוג הצ'ק	סכום הצ'ק המותר	הסבות
מיידי (ממועד אישור החקיקה בכנסת)	צ'ק פתוח	אסור	---
	צ'ק למוטב בלבד	כל סכום	לא ניתן להסבה
	צ'ק סחיר	עד 10,000 ש"ח	ניתן להסבה ובתנאי שבגב הצ'ק ימולאו פרטים
		מעל 10,000 ש"ח	מותרת הסבה אחת, בתנאי שהנסב יכתוב על גב הצ'ק את שמו ומספר זהותו
בינוני (עד שנה ממועד אישור החקיקה בכנסת)	צ'ק פתוח	אסור	---
	צ'ק למוטב בלבד	יוגבל בסכום שיקבע שלא יפחת ממיליון ₪	לא ניתן להסבה
	צ'ק סחיר	עד 5,000 ש"ח	ניתן להסבה ובתנאי שבגב הצ'ק ימולאו פרטים
		מעל 5,000	מותרת הסבה אחת לגוף פיננסי ורק לצורך קבלת אשראי*
עתידי (עד שלוש שנים ממועד אישור החקיקה בכנסת)	צ'ק פתוח	אסור	---
	צ'ק למוטב בלבד	יוגבל בסכום שיקבע שלא יפחת ממיליון ₪	לא ניתן להסבה
	צ'ק סחיר	אסור	מותרת הסבה אחת לגוף פיננסי (על פי החלטה שהוועדה תגבש) ורק לצורך קבלת אשראי*

* בכפוף להחלטת רגולציה בנושא נש"מים.

- הוועדה ממליצה לקבוע איסור על הוצאת וקבלת צ'קים שלא מצוין עליהם שם המוטב ("צ'ק על החלק") / "צ'ק פתוח". מעבר על איסור זה מהווה עבירה פלילית שבגין הפרתה (מצד מוציא הצ'ק או מקבלו) יוטל קנס מנהלי (על גורמים פרטיים) בשיעור של 25 אחוז מסכום הצ'ק או עיצום כספי (על עוסקים) בשיעור של 35 אחוז מערך הצ'ק.
- הוועדה ממליצה להגביל את סכום העסקה בצ'קים לסכום שיקבע ולא יפחת ממיליון ש"ח. השימוש בצ'קים כרוך בשורה של סיכונים, ואלה כוללים (1) סיכונים תפעוליים: תהליך הסליקה של הצ'קים כולל כמה שלבים, וכשל בכל אחד מהם – עקב תקלה טכנית, טעות אנוש וכיו"ב – ישבש אותו, (2) סיכונים נזילות:

למוטב אין ביטחון שהצ'ק אכן ייפרע, (3) סיכוני אשראי: למוטב אין ביטחון שהצ'ק ייפרע במועד, (4) סיכונים כתוצאה מעבירות: את הצ'ק עלולים לגנוב, לזייף או לנצל כדי לבצע הונאה, ו-(5) סיכון להלבנת הון: אפשר להפקיד צ'קים ולהסתיר את מקור ההכנסה. הגבלתו של סכום העסקה בצ'קים תפחית את הסיכונים הנשקפים מהם לגורמים השונים במשק, ביניהם הציבור הרחב, בתי העסק והבנקים. קביעת התקרה תעודד את השימוש במערכות יעילות ובטוחות יותר, כגון מערכת זה"ב¹².

5. **הוועדה ממליצה לשים דגש על ההיבט הציבורי.** אין זה פשוט להטמיע אמצעי תשלום מתקדמים בציבור הרחב, שכן למגזרים שונים יש צרכים שונים. לכן הוועדה ממליצה לפעול לטיפול בהיבט הציבורי: להתניע תהליך של חינוך פיננסי לציבור הרחב, לשתף את הציבור בשינויים המתוכננים, להעלות את המודעות לסכנות הטמונות בשימוש בצ'קים פתוחים וסחירים, להציג את היתרונות הגלומים באמצעי תשלום אלקטרוניים חלופיים (המאופיינים בעמלות נמוכות בהתאם לסוג אמצעי התשלום), ולערוך סקר תקופתי כדי לבחון מהם אמצעי תשלום שהמגזרים השונים משתמשים בהם. כדי להבהיר את ההמלצות לציבור יפורסם קובץ שאלות ותשובות, שיציג את ההמלצות בעזרת דוגמאות מחיי היומיום (ר'נספח ב'). האחריות על הסברת והטמעת השינויים בקרב הציבור תהיה על רשות המסים ובנק ישראל במשותף ועל פי המדיניות שתתווה ועדת הקבע.

6. **הוועדה ממליצה לקדם את השימוש בכרטיס חיוב מיידי ובכרטיס נטען מזהה.** כדי לספק תחליף הולם למזומן ובתוך כך לשרת את מטרותיה של הוועדה, יש לקדם אמצעי תשלום שניחנים הן ביתרונות המזומן – כלומר הם נגישים לכלל האוכלוסייה ומספקים למוטב תקבול מיידי וסופי – והן ביתרונות של כרטיסי החיוב – הם מזהים, מבטחים ומתועדים. להלכה, כרטיס החיוב המיידי (debit card) מתאפיין ברוב היתרונות הנידונים (נגיש לבעלי חשבון בנק ודרך בנק הדואר) והכרטיס הנטען (pre-paid) גם הוא נגיש. **תיאור המצב הקיים:** כיום, כרטיס החיוב המיידי והכרטיס הנטען המזוהה הקיימים בישראל אינם מהווים תחליף מזומן לבעל העסק, היות שהם אינם מספקים תקבול מיידי וסופי: בישראל מזכים את בית העסק אחת לחודש, בחודש העוקב לחודש התשלום, ולכן אין לבתי עסק תמריץ לבקש תשלום באמצעותם. הכרטיסים הקיימים היום בישראל סובלים מחסרונות נוספים: (1) הם כרוכים בעמלות גבוהות (גם בעתיד תהיינה עמלות, אך נמוכות), הן ללקוח והן לבית העסק, (2) הם מונפקים בנפרד, פיזית, מכל כרטיס אחר, (3) את כרטיס החיוב המיידי נהוג להנפיק רק ללקוחות שאין להם מסגרת אשראי, (4) הכרטיס הנטען הלא מזוהה בש"ח מוגבל לסכום נמוך – 1,000 ש"ח הוא מהווה אמצעי תשלום אנונימי ולכן בעל חסרונות כמו מזומן והמגבלות על מזומן יחולו גם עליו, (5) כרטיס נטען מזוהה מונפק היום רק במט"ח. עקב הסיכונים הגלומים בכרטיס בודד שטעון בסכום גבוה – סכום הטעינה המרבי של כרטיס מסוג זה הוא שווה ערך ל-10,000 ש"ח.

המלצות הוועדה למתווה: בהתאם לאמור לעיל, הוועדה גיבשה מתווה להרחבת השימוש בכרטיס חיוב מיידי ובכרטיס נטען מזוהה ולהפחתת העמלות הכרוכות בהן באמצעים הבאים:

1. להבטיח שבית העסק יזוכה לא יאוחר מ-3 ימים לאחר ביצוע העסקה, באמצעות הסדרת האופן שבו מעבירים כספים מהמנפיק לסולק ומהסולק לבית העסק;
2. להסמיך בחקיקה את הממונה על ההגבלים העסקיים לקבוע באופן מיידי עמלות צולבות נפרדות לעסקאות המבוצעות בכרטיס חיוב מיידי ולסווגים שונים של עסקאות, אשר משקפות את הסיכונים והעלויות למנפיק מתוך מטרה להבטיח כי עמלות אלו יהלמו את הסיכונים המופחתים שבכרטיס

¹² מערכת זה"ב (זיכויים והעברות בזמן אמת) – מסלקה המאפשרת ביצוע תשלומים סופיים באופן בטוח ומיידי.

- זה. עמלות אלו יחולו גם על כרטיס נטען מזוהה הוועדה סבורה שיש להפחית את העמלות על השימוש בכרטיסים אלה ;
3. לקבוע כי אין לגבות עמלת פעולה בערוץ ישיר ("עמלת שורה") בגין כל עסקת חיוב מיידית בפני עצמה ; מותר לגבות רק דמי שימוש חודשיים (תפורסם הנחיה בנושא על ידי המפקח על הבנקים) ;
4. להוציא למערכת הבנקאית הנחיה כי כרטיס חיוב מיידית המשלב גם פונקציית למשיכת מזומן, יהיה מוצר מדף אותו יציע הבנק ללקוחות כאמצעי לביצוע פעולות בחשבוניותיהם, במחיר מופקח (תפורסם הנחיה בנושא על ידי המפקח על הבנקים) ;
5. להגדיל זמינות של האפשרות לבצע עסקאות בחיוב מידי באמצעות קביעת אחת משתי החלופות : (1) מתן הנחייה במסגרתו יהיה ניתן לבצע את כל סוגי החיובים (משיכת מזומן, חיוב מידי, חיוב נדחה וחיוב באשראי) בכרטיס חיוב אחד (קיים וחדש), באופן הדרגתי, במהלך תקופה של שנתיים ; (2) מתן הנחייה להנפקת כרטיס חיוב מידי, ללא עלות, ככרטיס צל לכל כרטיס חיוב שיונפק. יודגש כי אין כוונה למנוע ממנפיקים להנפיק כרטיס למשיכת מזומן בלבד, במידה שלקוחות מבקשים זאת (יקודם על ידי בנק ישראל) ;
6. לפעול להסדרת הגילוי הנאות לבתי העסק ולמחזיקי כרטיס החיוב המיידית אודות ביצוע עסקאות בכרטיס חיוב מיידית ;
7. לפנות אל הממונה על ההגבלים העסקיים על מנת שיבחן איסור על יצירת מגבלות חוזיות בהתקשרות בין סולק ובית עסק, אשר ימנעו התפתחות של שימוש בעסקאות חיוב מיידית ;
8. לפעול להסדרת הגישה למתג כרטיסי האשראי, גם לסולק כהגדרתו בסעיף 36 לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981 ;
9. לקדם מול בנק הדואר, כמו גם מול גופים נוספים, את האפשרות להנפיק כרטיס נטען מזוהה בש"ח, בסכומים שמגיעים עד 10,000 ש"ח ; בנק ישראל יבחן את האפשרות שגופים פיננסיים יעמידו לשימוש כרטיס נטען מראש מזוהה במטבע ישראלי, עד לסכום של 10,000 ₪ לכרטיס לכל דורש.
10. להמשיך לקדם את התחרות בתחום הפעילות של כרטיסי חיוב וכרטיסים נטענים : בנק ישראל כבר פועל להסדרת פעילותם של הגופים הסולקים עסקאות בכרטיסי חיוב, בהתאם למסגרת הפיקוחית שהמפקח על הבנקים קבע לסולקים ; פעולה זו תעודד סולקים שאינם תאגידי עזר בנקאיים להיכנס לשוק. נוסף על כך ייבחן הצורך לקדם הקמת מתג נוסף לביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב. כן ייבחן הצורך להסדיר את תהליך הסליקה של העסקאות בכרטיסי חיוב ואת פעילותם של הגופים השונים המעורבים בתהליך (מנפיקים, סולקים, ועוד) ;
11. לקבוע כי בנק הדואר יעמיד לשימוש כרטיס חיוב מיידית לכל בעל חשבון סילוקין בבנק הדואר. באשר לתאגידים הבנקאיים - לקדם את האפשרות להוצאת הוראה אשר תחייבם להנפיק, בכפוף לתנאים מסויימים, כרטיס דביט לכל דורש, ולאפשר פתיחת חשבון בנק מתאים לשם כך ;
12. להבטיח כי המגבלות החלות היום בנוגע לשימוש בכרטיסי חיוב על חייב בעל יכולת המשתמט מתשלום חובותיו ועל חייב מוגבל באמצעים, בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ובהתאם לחוק המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות, לא יחולו על כרטיסי חיוב מיידית.

7. **הוועדה ממליצה לקדם את הטמעת דרישות האבטחה המתקדמות EMV¹³.** בנק ישראל מצא ב-2013 כי יש

חשיבות לכך שהמערכת הבנקאית בישראל תעבור לשימוש בכרטיסים חכמים. הכרטיס החכם יאפשר ללקוחות לבצע את כל סוגי העסקאות שכרטיס החיוב הקיים מאפשר להם לבצע – חיוב מיידי, חיוב דחוי, עסקאות אשראי ומשיכת מזומן – אך הוא גם יעניק להם יתרונות חדשים. ראשית, כדי להשתמש בכרטיס חכם יש להקיש קוד במסוף שנמצא בבית העסק, והדבר מפחית את השימוש בכרטיסים גנובים או אבודים. המעבר יצמצם אפוא את פוטנציאל ההונאות ויגביר את אמון הלקוחות וחברות הכרטיסים. שנית, המעבר ייצור התאמה בין המשק לבין העולם, וזו מצדה תאפשר להרחיב את היכולת לשלם באמצעות כרטיסים בחו"ל.

המעבר לכרטיסים חכמים (כרטיסים משולבים לחיוב נדחה ולחיוב מיידי ובעלי טכנולוגיית אבטחה מתקדמת) מחייב להתאים מערכות שונות, ביניהן מערכת שב"א ועמדות מכירה. לפי התוכנית שהתווה המפקח על הבנקים, בשיתוף עם רשות ההגבלים העסקיים, חברת שב"א צפויה להשלים את ההיערכות בתוך כשנתיים, והבנקים וחברות כרטיסי האשראי יגבשו תכנית שתאפשר לכל כרטיסי האשראי בישראל, כמו גם לתשתיות הנלוות, לעבור לכרטיסים חכמים בתוך 3.5 שנים, לא יאוחר מ-31/12/2016. במסגרת יישומה של המלצה זו אפוא ינפיקו ללקוחות כרטיסים חכמים (תומכי EMV); ייבחן איסור על חיבור מסופים (POS) חדשים שאינם עומדים בתקן לחברת שירותי בנקאות אוטומטיים (שב"א), וכן תיבחן בבנק ישראל האפשרות ליצור תמריצים כלכליים להסבת המסופים הקיימים שאינם עומדים בתקן; יאפיינו ויפתחו מערכת תומכת EMV לאישור עסקאות ולסליקתן; ויטמיעו את הפיתוח במסופים, באמצעות תיאום ועבודה עם יצרנים ומפיצים. עד למועד המעבר לכרטיסים חכמים, יחייב בנק ישראל את הבנקים להציע ללקוחות שמבקשים כרטיס אשראי הן כרטיס חיוב דחוי והן כרטיס לחיוב מיידי. כמובן שלקוח המחזיק בכרטיס אשראי לחיוב דחוי יוכל לבקש מהבנק להנפיק עבורו גם כרטיס חיוב מיידי.

8. **הוועדה ממליצה לקדם את השימוש בארנק וירטואלי חכם, אשר יהווה אכסניה לכספים ממקורות שונים**

ויאפשר להשתמש באמצעי התשלום הקיימים והעתידיים (כולם או חלקם), לרבות כרטיס אשראי, כרטיס חיוב דחוי, כרטיס חיוב מיידי, כרטיס נטען, חשבון אינטרנטי, תשלום סלולארי, ועוד. את הארנק הווירטואלי יקדם הצוות לקידום אמצעי התשלום המתקדמים (כאמור בהמלצה 14 להלן), וזאת כדי להבטיח שלפיתוחו יתלווה מאמץ לצמצם את הסיכונים הכרוכים בתשלומים דיגיטליים, במיוחד הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור והסיכונים לפשיעה קיברנטית. במסגרת זו יוסדרו גם פתרונות לגבי סוגיות צרכניות כגון שימוש לרעה וכדומה.

9. **הוועדה ממליצה לקדם צ'ק דיגיטלי.** הצ'ק הדיגיטלי יכלול את מאפייניו העסקיים והמשפטיים בדומה לאלו

של הצ'ק הפיזי הקיים ולכן ישמר את השימושים הייחודיים לצ'קים: הוא יאפשר לבצע תשלומים עתידיים, לבצע סדרת תשלומים ולהעניק אותו כבטוחה. אך במקביל לכך הוא ימנע את הסיכונים הטמונים בצ'ק הקיים, משום שכל הגורמים המעורבים בעסקה יתועדו; כלומר הצ'ק הדיגיטלי יתמודד עם אחד החסרונות המשמעותיים של השימוש בצ'קים – הסבה שאינה מתועדת במערכות. נוסף על כך יתרום הצ'ק הדיגיטלי ליעול משמעותי של תהליך הסליקה. קידומו של הצ'ק הדיגיטלי יחייב הסדרה מבחינה משפטית ורגולטורית.

10. **הוועדה ממליצה לקדם מיידי את חוק הסליקה האלקטרונית, מפני שהוא יאפשר לקדם את השימוש**

באמצעים אלקטרוניים מתקדמים ולייעל את תהליך הסליקה של צ'קים. חוק הסליקה האלקטרונית

¹³ EMV (Europay, MasterCard and Visa) - תקן בין-לאומי לכרטיסים בעלי טכנולוגיית שבב. טכנולוגיה זו מגבירה את רמת האבטחה של כרטיסי חיוב ושל המידע של מחזיק הכרטיס.

מסדיר את המעבר מסליקה פיזית של צ'קים לסליקה אלקטרונית וכן את הסוגיה של ביעור צ'קים. להלן מופיע פירוט של העקרונות שהוא צפוי לכלול:

א. החוק נועד להסדיר את המעבר מסליקה פיזית של צ'קים לסליקה אלקטרונית באמצעות תקשורת מחשבים – סריקה ממוחשבת של צ'קים והעברתה בין הבנקים לצורך סליקה.

ב. הסליקה האלקטרונית של צ'קים צפויה להועיל למשק כולו, הן משום שהיא צפויה לקצר את משך הסליקה וכך להעניק ודאות לגבי התשלום תוך פרק זמן קצר, והן משום שהיא צפויה לחסוך בעלויות.

11. הוועדה ממליצה ליצור בהקדם האפשרי רגולציה עבור נותני שירותי מטבע (להלן: נש"מים). במסגרת זו

יוסדר תחום "נותני שירותי אשראי". הוועדה מכירה בחשיבות הפעילות של 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. על הנש"מים תחול חובת קבלת רישיון (להבדיל מחובת הרישום הקיימת היום). במסגרת הרגולציה יוגדר מושג חדש בתחום: נותן שירותי אשראי, שהוא נש"מ העוסק בפעילות המחייבת מתן אשראי כולל ניכיון צ'קים, פקטורינג והלוואות חוץ בנקאיות.

על נותן שירותי אשראי יחולו דרישות רישוי ופיקוח מוגברות ביחס לדרישות החלות על נש"מ, מתוך תפיסה כי הפעילות שהוא מבצע היא פעילות בעלת מקדם סיכון גבוה יותר בהיבטי הלבנת הון ומימון טרור ובהיבטים צרכניים, המחייבת רגולציה מוגברת. בתוך כך, במסגרת החלת חובת קבלת רישיון על נותני שירותי אשראי, יישקל הצורך בקביעת דרישות פיננסיות כדוגמת דרישות להעמדת הון ראשוני (או ערבות בנקאית), הצהרת הון שנתית, עמידה במבחנים מקצועיים, הכשרה ייעודית ותוכנת מחשב ייעודית ותוכנה לאיתור מוכרי טרור בנוסף, תיבחן האפשרות להטיל מגבלות על נותני שירותי אשראי באפשרות לבצע עסקאות במזומן בתנאים ובהיקפים שייקבעו במסגרת דוח זה. מעבר לסכום שייקבע יוכל נותן שירותי האשראי לשלם באמצעות תשלום הניתן לזיהוי ולשיוך למבצע העסקה. המחאה אשר מוציא נותן שירותי אשראי אינה ניתנת להסבה כלל. עם זאת, הלקוח יוכל לבקש לקבל את המחאה על שם גורם אחר, כך שיתאפשר, בין היתר, תשלום לספקים של הלקוח.

כמו כן, נוכח העובדה כי פעילות פיננסית הכרוכה במתן אשראי, שהיא כאמור, בעלת מקדם סיכון גבוה יותר להלבנת הון, תנותב אל נש"מים שהם נותני שירותי אשראי, יהיה צורך להבטיח בקרה הולמת על פעילותם ובתוך כך תישקל האפשרות להרחיב את חובת הדיווח של נותני שירותי אשראי לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מעבר לחובות הקבועות כיום בחקיקה, לרבות הורדת סף הדיווח בגין פעולות מסוימות. הוועדה ממליצה להסדיר את זהות הרגולטור על נותני שירותי מטבע בכלל, ועל נותני שירותי אשראי בפרט, תוך שימת לב לכך שייקבע רגולטור מתאים בעל סמכויות, משאבים וכוח אדם שיאפשרו לו לבצע פיקוח הולם.

12. הוועדה ממליצה לבחון את נושא ההלוואות החוץ בנקאיות במסגרת ועדת הקבע. בישראל פועל לצד שוק

האשראי הבנקאי, שוק ההלוואות חוץ בנקאיות. שוק זה חוקי ביסודו וכולל חברות וגורמים לגיטימיים. עם זאת הוא מכונה לא פעם "השוק האפור", שכן לצד הגורמים הלגיטימיים פועלים בו גם גורמים עברייניים. לאור האמור, ובייחוד כיוון שמדובר בענף עתיר מזומן, מדובר בשוק המהווה כר פורה לפעילות עבריינית, כולל עבירות מיסוי ועבירות הלבנת הון. החקיקה הקיימת כיום בתחום זה כוללת היבטים צרכניים בלבד וחסרים בה היבטי פיקוח, הסדרה ואכיפה. בנוסף, עיסוק במתן הלוואות חוץ בנקאיות אינו נמנה על אחד מהשירותים המחייבים רישום כנותן שירותי מטבע לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 ועל כן לא חל

עליו משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. לצד הצורך לתמוך בשוק זה על מנת שיהווה תחרות למערכת הבנקאית ולגופים המוסדיים המעניקים הלוואות, קיים צורך להתמודד עם הסיכונים הנובעים מפעילות זו, ובפרט סיכונים פשיעה, הלבנת הון וכלכלה שחורה. לאור האמור, הוועדה ממליצה לבחון במסגרת ועדת הקבע את תחום ההלוואות החוץ בנקאיות, ובכלל זה לבחון את ההסדרים החוקיים הקיימים ולהציע הסדר כולל ומפרט בתחום זה.

13. **הוועדה ממליצה לחייב כל עוסק בהחזקת מסופון (POS) או אמצעי אחר לקבלת תשלומים בכרטיסי חיוב -** ההוצאה על המסופון תוכר כהוצאה שוטפת, חובה זו לא תחול על עוסקים פטורים. הוועדה ממליצה כי השינוי המוצע יעודכן בסעיף 2 בהוראות ניהול הספרים וייכנס לתוקף החל מאישור המלצות הוועדה. זאת על מנת לעודד את המשק לעבור לשימוש בתחליפי מזומן.

14. **הוועדה ממליצה שהממשלה תפעל לקידום השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים** על ידי הרחבת השימוש בהם לשם ביצוע תשלומים וקבלתם: כלומר, גופי ממשלתיים המקיימים קשר של תקבולים ותשלומים עם האזרח יקדמו שימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים. הממשלה תשתמש בכרטיס נטען או בהעברות אלקטרוניות כדי לשלם ליחידים שאינם מחזיקים חשבון בנק, ותעודד את הציבור לשלם מסים באמצעים אלקטרוניים במקום באמצעים מבוססי נייר. כמו כן, כדי לאפשר לכלל הציבור גישה למערכות המתקדמות, הוועדה ממליצה לפעול לשיפור התשתית הטכנולוגית הנוגעת לאמצעי תשלום אלקטרוניים (אינטרנט, עמדות תשלום בנקודות מכירה) בכל מקום שבו הדבר נחוץ.

15. **הוועדה ממליצה להקים צוות – בראשות בנק ישראל, ובשיתוף המטה הקיברנטי הלאומי, מטה ישראל דיגיטלית וגורמים נוספים – שתפקידו לקדם את אמצעי התשלום האלקטרוניים המתקדמים.** חשוב ביותר לפתח את מערך אמצעי התשלום ומערכות התשלומים והסליקה בישראל באופן שיעודד את הציבור להרחיב את השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים, יעילים ובטוחים. מסיבה זו חשוב ליצור את התשתית האלקטרונית המתקדמת ובד בבד לפעול לאבטחה שלה ושל אמצעי התשלום מפני סכנות כגון גניבת מידע, זיוף, הונאות ותקיפות קיברנטיות. בהתאם לכך הוועדה מציעה להקים צוות – בראשות בנק ישראל ובשיתוף המטה הקיברנטי, מטה ישראל דיגיטלית וגורמים נוספים – שיפעל לחיזוק האבטחה של אמצעי התשלום המתקדמים. הצוות יקבע כללים לאמצעי הבטיחות שילוו את התשלומים האלקטרוניים.

להלן עיקרי המלצות הוועדה:

טווח ¹⁴	עיקרי המלצות	
-	<p>לוח זמנים - הוועדה ממליצה להיערך לכך שהמועד הקובע ליישום ההמלצות לטווח הזמן המיידי יהיה 1/6/2015, בכפוף לעיגון ההסדרים בחקיקה היכן שנדרש, ובכל הנוגע לאיסור על שימוש במזומן ולהגבלת השימוש בציקים סחירים, בתנאי שיתקיימו כל התנאים הקבועים בסעיפים 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לעניין פרסום ההנחיה האמורה בסעיף זה), 6.11 ו- 6.12 בעיקרי ההמלצות.</p> <p>שר האוצר, בהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל, יהיה מוסמך לאשר את המעבר בין השלבים, בכל הנוגע למגבלות על שימוש במזומן ועל צ'קים סחירים, זאת בהתאם להערכת מצב ובהמלצה של ועדת הקבע (המשך עבודת הוועדה הקיימת לצורך מעקב אחר יישום המלצותיה). הערכת המצב תביא בחשבון את זמינותם של אמצעי תשלום חלופיים, את המידה שבה הרפורמה מתקדמת בהתאם לתכנון הראשוני ואת השפעתה על הציבור והמשק.</p>	
	1. להגביל את השימוש במזומן בש"ח ובמט"ח	
מיידי	לקבוע את המגבלה ביחס לעסקאות שסכומן עולה על 10,000 ש"ח	1.1
בינוני	להפחית את סכום המגבלה כך שיחול על עסקאות שסכומן עולה על 5,000 ש"ח	1.2
מיידי	בעסקאות בהן מעורבים רק צדדים פרטיים – המגבלה תחול על עסקאות שסכומן עולה על 50,000 ש"ח. בתום שנה ממועד כניסת המגבלה לתוקף, הסכום יעמוד על 15,000 ש"ח	1.3
מיידי	בעסקאות למכירת כלי רכב משומשים בין צדדים פרטיים - המגבלה תחול על עסקאות שסכומן עולה על 50,000 ש"ח	1.4
מיידי	לאפשר לבעלי חשבוניות מוגבלים לבצע תשלומים במזומן, בסכום של עד 20,000 ש"ח, כאשר על הלקוח מוטלת חובה לשמור את החשבונית לתקופה של שלוש שנים לפחות. על החשבונית יירשם כי השימוש במזומן נערך מכיוון שהלקוח מצהיר כי הינו בעל חשבון מוגבל, ופרטיו (על פי תעודה מזהה) ירשמו על החשבונית. הקלה זו תהיה בתוקף עד לקיום על התנאים המפורטים בהמלצה 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לעניין פרסום ההנחיה), 6.11 ו- 6.12.	1.5
מיידי	<p>לקבוע סנקציות כר"מ:</p> <p>1.6.1. הפרת האיסור על ביצוע עסקאות במזומן מעל לסף שהוגדר תיקבע כעבירה פלילית שבגין הפרתה יוטל קנס מנהלי (על גורמים פרטיים) או עיצום כספי (על עוסקים) בשיעור של 25 אחוז מערך העסקה על קונה ו-35 אחוז מערך העסקה על המוכר.</p> <p>1.6.2. עבירה פלילית של מרמה בהקשר של ניסיון להתחמק מהאיסור על ביצוע תשלום במזומן מעל לסף שנקבע. עבירת המרמה תיקבע כעבירת מקור בהתאם לתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, וזאת כהוראת שעה לשנתיים.</p> <p>1.6.3. האיסורים המפורטים והסנקציות מותנים ביישומן של ההמלצות הבאות: 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 (לעניין פרסום ההנחיה), 6.11 ו- 6.12 בעיקרי ההמלצות</p>	1.6
מיידי	לקבוע כי עסקאות בתשלומים ייחשבו כעסקה אחת, וכי שירותים מתמשכים ייחשבו כעסקאות נפרדות	1.7
מיידי	לאפשר עשיית שימוש במידע שהועבר מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, לצורך אכיפת העבירה של איסור השימוש במזומן על קונה ו/או מוכר בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה. לשם כך יבוצעו תיקוני החקיקה הנדרשים.	1.8
מיידי	לקבוע כי רשות המסים תהיה הרגולטור בכל הנוגע לאיסור השימוש במזומן בכפוף למתן המשאבים המתאימים במונחי תקציב וכח אדם	1.9

¹⁴ טווח מיידי – מיום אישור הממשלה ועד למועד הקובע, טווח בינוני – עד שנה ממועד אישור החקיקה בכנסת, טווח עתידי – עד שלוש שנים ממועד האישור.

1.10.	לתקן את סעיף 47א' לחוק המע"מ, הדן באיסור תשלום במזומן בין עוסקים	
2.	להגביל את האפשרות לפרוע צ'קים אשר סוחרו יותר מפעם אחת	
2.1.	לקבוע את המגבלה ביחס לצ'ק שסכמו עולה על 10,000 ש"ח (בהתאם למגבלה על השימוש במזומן, ובתנאי שיקוימו כל התנאים המנויים בסעיף 1.6.3 בעיקרי ההמלצות). בשלב המיידית מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, בתנאי שהנסב יכתוב על גב הצ'ק את שמו ומספר זהותו	מיידית
2.2.	להפחית את סכום המגבלה כך שיחול על צ'ק שסכמו עולה על 5,000 ש"ח (בהתאם למגבלה על השימוש במזומן). בכפוף לרגולציה על נותני שירותי מטבע ובכלל זה על נותני שירותי אשראי, מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד לגוף פיננסי מפקח, ורק לצורך קבלת אשראי. עד להחלת הרגולציה כאמור, מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, בתנאי שהנסב יכתוב על גב הצ'ק את שמו ומספר זהותו. הרגולציה על נותני שירותי מטבע לא תחוקק במסגרת חוק איסור הלבנת הון ומימון טרור.	בינוני
2.3.	קביעת מגבלה על הבנקים לפרוע צ'ק סחיר בכל סכום שהוא. מומלץ להתיר פירעון של צ'ק בסכום גבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד לגוף פיננסי מפקח (על פי החלטה שהוועדה תגבש), ורק לצורך קבלת אשראי וזאת בכפוף להסדרת הרגולציה על נש"מים ובכלל זה נותני שירותי אשראי	עתידי
2.4.	צ'קים סחירים שסכומם נמוך מסכום המגבלה, ניתן לסחר פעם אחת או יותר, ובתנאי שבגב הצ'ק ימולאו הפרטים הבאים עבור כל סיחור: "הריני מסב את הצ'ק (לשם) _____, ת"ז _____, על החתום (שם) _____, תאריך _____, חתימה _____". סיחור צ'ק ללא מילוי הפרטים הללו יהווה עבירה פלילית.	מיידית
3.	לקבוע איסור על הוצאת וקבלת צ'קים שלא מצוין עליהם שם המוטב ("צ'ק על החלק"/"צ'ק פתוח")	מיידית
4.	להגביל את סכום העסקה בצ'ק (סחיר ובלתי סחיר כאחד) לסכום שיקבע ולא יפחת ממיליון ש"ח	בינוני
5.	למקד את תשומת הלב בהיבט הציבורי ובהסברה לציבור – באחריות רשות המסים ובנק ישראל ובהתאם למדיניות שתקבע על ידי ועדת הקבע	
5.1.	להתניע תהליך של חינוך פיננסי לציבור בכלל ולאוכלוסיות ספציפיות בפרט	מיידית
5.2.	לערוך סקר תקופתי כדי לבחון מהם צורכי האוכלוסייה בתחום אמצעי התשלום	בינוני
6.	לקדם את השימוש בכרטיס חיוב מיידית ובכרטיס נטען מזהה	
6.1.	להסדיר את אופן העברת הכספים ממנפיק לסולק ומסולק לבית העסק, כך שבעסקאות חיוב מיידית - זיכוי בית העסק יתבצע במועד קרוב ככל הניתן למועד ביצוע העסקה ולא יאוחר מ-3 ימי עסקים ממועד ביצוע העסקה	מיידית
6.2.	להסמיך את הממונה על ההגבלים העסקיים בחקיקה לקבוע באופן מיידית עמלות צולבות נפרדות לעסקאות המבוצעות בכרטיס חיוב מיידית ולסוגים שונים של עסקאות, אשר משקפות את הסיכונים והעלויות למנפיק, מתוך מטרה להבטיח כי העמלות הללו יהלמו את הסיכונים המופחתים שבכרטיס זה. עמלה זו תחול גם על כרטיס נטען מזהה/הוועדה גיבשה מתווה להפחתת העמלות על השימוש בכרטיס חיוב מיידית/כרטיסים נטענים	מיידית
6.3.	לקבוע כי אין לגבות עמלת פעולה בערוץ ישיר ("עמלת שורה") בגין כל עסקת חיוב מיידית בפני עצמה; מותר לגבות רק דמי שימוש חודשיים	מיידית
6.4.	להוציא למערכת הבנקאית הנחיה כי כרטיס חיוב מיידית המשלב גם פונקציית למשיכת מזומן, יהיה מוצר מדף אותו התאגיד הבנקאי יציע ללקוח כאמצעי לביצוע פעולות בחשבונו, במחיר מפקח	מיידית
6.5.	להגדיל זמינות של האפשרות לבצע עסקאות בחיוב מיידית באמצעות קביעת אחת משתי החלופות: (1) מתן הנחייה במסגרתו יהיה ניתן 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, ככרטיס צל לכל כרטיס חיוב שיונפק.	מיידית
6.6.	לפעול להסדרת הגילוי הנאות לבתי העסק ולמחזיקי כרטיס החיוב המיידית אודות ביצוע עסקאות בכרטיס חיוב מיידית	מיידית
6.7.	לפנות אל הממונה על ההגבלים העסקיים על מנת שיבחן איסור על יצירת מגבלות חוזיות בהתקשרות	מיידית

	בין סולק ובית עסק, אשר ימנעו התפתחות של שימוש בעסקאות חיוב מידי	
6.8.	לפעול להסדרת הגישה למתג כרטיסי האשראי, גם לסולק כהגדרתו בסעיף 36 לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981	מידי
6.9.	לאפשר לבנק הדואר, להנפיק כרטיס נטען מראש מזוהה במטבע ישראלי, בסכומים שמגיעים עד 10,000 לכרטיס בודד. בנק ישראל יבחן את האפשרות שגופים פיננסיים יעמידו לשימוש כרטיס נטען מראש מזוהה במטבע ישראלי, עד לסכום של 10,000 ₪ לכרטיס לכל דורש.	מידי
6.10.	לקדם את התחרות בתחום הפעילות של סליקת כרטיסי החיוב והכרטיסים הנטענים המזוהים	בינוני
6.11.	לקבוע כי בנק הדואר יעמיד לשימוש כרטיס חיוב מידי לבעל חשבון סילוקין בבנק הדואר. באשר לתאגידים הבנקאיים - לקדם את האפשרות להוצאת הוראה אשר תחייבם להנפיק, בכפוף לתנאים מסויימים, כרטיס דביט לכל דורש, ולאפשר פתיחת חשבון בנק מתאים לשם כך	מידי
6.12.	להבטיח כי המגבלות החלות היום בנוגע לשימוש בכרטיסי חיוב על חייב בעל יכולת המשתמט מתשלום חובותיו ועל חייב מוגבל באמצעים - בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 ובהתאם לחוק המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות התשנ"ה-1995 - לא יחולו על כרטיסי חיוב מידי	מידי
7.	לקדם את השימוש בדרישות אבטחה מתקדמות (טכנולוגיית EMV)	
7.1.	לבחון לאסור על חיבור מסופים (POS) חדשים שאינם עומדים בתקן לחברת שירותי בנקאות אוטומטיים (שב"א), בנק ישראל יבחן את האפשרות ליצור תמריצים כלכליים להסבת המסופים הקיימים שאינם עומדים בתקן האמור	מידי
7.2.	להטמיע את האפיון החדש במסופים באמצעות תיאום ועבודה עם יצרנים ומפיצים	עתידי
7.3.	להנפיק כרטיסים חכמים (תומכי EMV) ללקוחות, בהתאם לתוכנית שהתווה המפקח על הבנקים	עתידי
8.	לקדם את השימוש ארנק וירטואלי חכם, אשר יהווה אכסניה לכספים ממקורות שונים	
9.	לקדם צ'ק דיגיטלי בעל מאפיינים דומים למאפייני הצ'ק הפיזי, ובכלל זה לטפל בהיבטים משפטיים ורגולטורים	
10.	לקדם את חוק הסליקה האלקטרונית כדי לקדם את השימוש באמצעים אלקטרוניים מתקדמים	
11.	להסדיר את תחום נותני שירותי המטבע (נש"מים)	
11.1.	לגבש רגולציה עבור נותני שירותי מטבע (נש"מים) ולהסדיר תחום פעילות חדש של נותני שירותי אשראי	בינוני
11.2.	להסדיר רגולטור מתאים לנש"מים בכלל, ונותני שירותי אשראי בפרט, תוך שימת לב לכך שייקבע רגולטור מתאים בעל סמכויות, משאבים וכח אדם שיאפשרו לו לבצע פיקוח הולם	בינוני
12.		
13.	לחייב כל עוסק בהחזקת מסופון (POS) או אמצעי אחר לקבלת תשלומים בכרטיסי חיוב. ההוצאה על המסופון תוכר כהוצאה שוטפת, חובה זו לא תחול על עוסקים פטורים. הוועדה ממליצה כי השינויים המוצעים יעודכנו בהוראות ניהול הספרים	
14.	להגדיל את חלקם של משרדי הממשלה בעידוד המעבר לאמצעי תשלום אלקטרוניים	
14.1.	לספק פתרונות לבעיות תקשורת היכן שהדבר נחוץ	מידי
14.2.	להרחיב את השימוש שהממשלה עושה באמצעים אלקטרוניים לצורך תקבולים ותשלומים	מידי
14.3.	להשתמש בכרטיסים נטענים מזוהים במקום במזומן	מידי
15.	להקים צוות בראשות בנק ישראל, ובשיתוף המטה הקיברנטי הלאומי, מטה ישראל דיגיטלית וגורמים נוספים, ובאמצעותו:	
15.1.	לקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, יעילים ובטוחים	עתידי
15.2.	לחזק את אבטחת המידע, להסדיר ולקבוע כללים אחידים בנוגע לאמצעי תשלום מתקדמים	עתידי

הערות ודגשים מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

הקדמה:

1. ביום 17.09.13 (י"ג בתשרי התשע"ד) החליטה ממשלת ישראל על הקמת צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן – **הצוות**), שיבחן את הבעיות הנובעות משימוש במזומן ובאמצעי תשלום למוכ"ז אחרים, ויגבש - ככל שיימצא צורך - מתווה פעולה ודרכים אפשריות 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.
2. בהתאם להגדרה המקובלת בעולם, כלכלה שחורה הינה פעילות כלכלית המתבצעת מחוץ למסגרת החוקית של המדינה, והכוללת את הפעילויות וההכנסות אשר מוסתרות מרשויות המדינה, במטרה להימנע מקיום החובות המוטלות על כלל אזרחיה. על פי מחקר שערך הבנק העולמי בקרב 151 מדינות, ישראל נמנית עם המדינות בהן היקף הכלכלה השחורה ביחס לתוצר המקומי הגולמי הוא מהגבוהים בעולם המערבי.
3. תופעת הכלכלה השחורה מהווה חסם לתחרות חופשית ולצמיחה כלכלית, וגורמת, בין היתר, להעדר שוויון בנטל תשלום המסים, אשר מעבר לאי הצדק הטמון בו, מטיל עול כבד יותר על אזרחים שומרי חוק.
4. במהלך דיוני הצוות עלה, כי קיים קשר בין תופעות הכלכלה השחורה והלבנת ההון, לבין היקף סיחור השיקים והשימוש במזומן. קשר זה נובע מהקלות הרבה שבשימוש באמצעי תשלום אלו "מתחת לרדאר" של רשויות המס, והרחק מעיני המערכת הפיננסית המהווה שומר סף בכל הנוגע למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור.
5. נוכח האמור, ממליץ הצוות על מספר צעדים שתכליתם להביא לצמצום השימוש באמצעי תשלום אלו, לרבות קביעת איסור פלילי על ביצוע עסקאות במזומן והגבלת פירעונם של שיקים אשר הוסבו יותר מפעם אחת, בתנאים המפורטים בדו"ח הצוות.

הערות ודגשים לדו"ח:

6. למותר לציין, כי כסף מזומן ושיקים סחירים אינם אמצעים פסולים כשלעצמם, וכי נעשה בהם גם שימוש חוקי שאין מאחוריו כוונה לבצע או להסוות ביצוע של עבירות פליליות. עם זאת, הסיכונים הכרוכים בשימוש באמצעי תשלום אלו ונזקיה של תופעת הכלכלה השחורה כאמור לעיל, מצדיקים מהלך כולל, רחב ומקיף לצמצום השימוש בהם, שיעשה גם תוך רתימת כלל הציבור למאבק בהון השחור.
7. במקרה זה, רתימת הציבור באה לידי ביטוי בהטלת איסור פלילי גורף על שימוש במזומן מעל לרף מסוים, ובהגבלת האפשרות לפרוע שיקים שסוחרו יותר מפעם אחת בתנאים המוצעים בדו"ח - גם על מי שאינם חבים במס לגבי אותה פעולה ושאינן לגביהם סיכון כלשהו להלבנת הון.
8. ואולם, אף שאני מסכים כי נוכח הנתונים שהוצגו בפנינו, יש אכן מקום לרתימת כלל הציבור לכדי מהלך רחב כאמור, לא ניתן להתעלם מכך שהטלת מגבלות ואיסורים פליליים גורפים, הגם שנמצאה לה תכלית ראויה כבענייננו, עלולה לעורר, מטבע הדברים, גם קשיים משפטיים וכן קשיים בהיבטים אחרים.

9. לטעמי, קשיים אלו, כמו גם ההכרה ביתרונותיהם הכלכליים של אמצעי התשלום שאת השימוש בהם מוצע להגביל, שכיחותם במשק, זמינות ולגיטימיות השימוש בהם, והפגיעה שעלולה להיגרם לפחות לחלקים מהציבור כתוצאה מהמהלך - מחייבים לנקוט זהירות רבה בבחינת האמצעים הנקטים, ולוודא כי המגבלות והאיסורים המוצעים יוחלו בצורה הדרגתית, מידתית ומושכלת, תוך בחינת השלכות הצעדים שנקטו בכל שלב ושלב.

10. נוכח האמור, הרי שאף שלאחר ליבון משותף ואינטנסיבי של הדברים יחד עם חברי הצוות אני שותף לתובנות ולמסקנות העיקריות ותומך בהמלצות הצוות, סברתי שנוכח יהיה לעמוד על מספר נקודות, כפי שיוסבר להלן, שקיומן יאפשר להצדיק, בין היתר בהיבט המשפטי, את הצעדים המשמעותיים אותם ממליץ הצוות לנקוט.

א. אופן שינוי רף המגבלות - עלתה אפשרות בדיוני הצוות לקבוע, כי שינוי רף האיסור בהמלצות הנוגעות להגבלת השימוש במזומן, וכן שינוי רף המגבלה על פירעון שיקים אשר סוחרו יותר מפעם אחת, יתבצע באופן אוטומטי, ביום 1.06.15.

נוכח שכיחות השימוש במזומן ובשיקים מוסבים במשק הישראלי, חדשנותה של הרפורמה המוצעת כמו גם פגיעתה האפשרית במשק ובחלקים גדולים בציבור - סברתי כי יש לוודא שינוי רף האיסורים והמגבלות לא ייעשה באופן אוטומטי וללא הפעלת שיקול דעת נוסף, שיאפשר בחינת השלכות הצעדים שנקטו עד אותו שלב. עוד סברנו, כי בטרם כניסתו לתוקף של הרף החדש יש לקיים הערכת מצב אשר 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 בחשגת התכליות שהצדיקו את קביעתה. בחינה זו צריכה להיעשות על ידי הגורמים הרלבנטיים הנוגעים בדבר ולכן עמדנו על כך כי שינוי הרף ייעשה באישור שר האוצר, ובהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל.

מובן, כי הערכת מצב אפקטיבית כאמור תהיה אפשרית רק תקופה מסוימת [שנה או יותר] לאחר כניסת המגבלות המוצעות לתוקף, ולפיכך אין כל משמעות, בהקשר זה, למועד אימוץ דו"ח הצוות על ידי הממשלה או לתאריך קבוע מראש כפי שהוצע (1.06.15), שכן, מטבע הדברים, בחינת השפעתן של המגבלות תהא אפשרית רק לאחר כניסתן לתוקף בחקיקה.

בהתאם לעמדה זו, הסכימו חברי הצוות כי שינוי רף המגבלות והאיסורים יהיה שנה לאחר כניסתן לתוקף בחקיקה, ולא ייעשה בצורה אוטומטית, אלא באישור שר האוצר ובהסכמת שרת המשפטים ונגידת בנק ישראל, כאמור.

ב. קביעת חלופות כתנאי לכניסת המגבלות לתוקף - עוד סברתי, 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 שאת השימוש בהם מבקש הצוות להגביל. מפאת חשיבותם, להלן בתמצית התנאים לכניסת האיסורים והמגבלות לתוקף, כפי שהוסכמו בסופו של דבר על כלל חברי הצוות:

i. 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 יאוחר משלושה ימי עסקים.

- ii. הסמכת הממונה על ההגבלים העסקיים בחקיקה לקבוע עמלה צולבת נפרדת לעסקאות המבוצעות בכרטיס חיוב מידי.
- iii. קביעה כי אין לגבות עמלת פעולה בערוץ ישיר בגין כל עסקת חיוב מידי.
- iv. הוצאת הנחיה למערכת הבנקאית לפיה כרטיס חיוב מידי המשלב גם פונקציה למשיכת מזומן יהיה מוצר מדף אותו יציע התאגיד הבנקאי ללקוחותיו.
- v. הגדלת זמינות האפשרות לבצע עסקאות בחיוב מידי באחת משתי הדרכים המפורטות בדו"ח.
- vi. חיוב בנק הדואר בהנפקת כרטיס חיוב מידי לכל דורש, ומתן אפשרות פתיחת חשבון מתאים לשם כך, וכן קידום האפשרות להחלת האמור, בתנאים מסוימים, גם על תאגידים בנקאיים.
- vii. ביטול המגבלות החלות כיום על חייבים בעלי יכולת המשתמטים מתשלום חובותיהם ועל חייבים מוגבלים באמצעים, בכל הנוגע לשימוש בכרטיסי חיוב, על כרטיסי חיוב מידיים.

11. **רף המגבלה ההתחלתי** – עמדת הצוות כפי שהובעה בדו"ח הביניים הייתה כי רף המגבלה על ביצוע עסקאות במזומן ובשיקים סחירים יעמוד בשלב ראשון על 7,500 ₪. על כך הערתי בהערות והדגשים מטעמי שנכללו בדו"ח הביניים, כי לטעמי יש מקום לקבוע כי רף המגבלה בשלב הראשון יעמוד על 10,000 ₪. ציינתי כי עמדה זו עולה בקנה אחד עם גישתי העקרונית ביחס לתהליך כולו, לפיה את המגבלות והאיסורים יש להחיל באופן מידתי ומושכל, זאת הן על מנת לאפשר לציבור להסתגל באופן הדרגתי למצב החדש ולהיערך לו, והן על מנת לאפשר בחינה מספקת של המהלך על תועלתו והשלכותיו טרם החלתו על עסקאות בסכומים נמוכים יחסית. כן ציינתי, כי הגבלת האיסור בשלב הראשון לעסקאות בסכומים של 10,000 ₪ ומעלה אף עולה בקנה אחד עם המדיניות הנוהגת במדינות אחרות הנאבקות בתופעת הכלכלה השחורה, בהן קיימת מגבלה על השימוש במזומן.

לאחר ישיבות השימוע והערות של גורמים שונים [ארגון איגוד לשכות המסחר, התאחדות התעשיינים ולשכת רו"ח] שתמכו בקביעת רף גבוה יותר מזה שהוצע בהמלצות הראשוניות, החליט הצוות לקבוע כי הרף יעמוד על 10,000 ₪, בהתאם לעמדתי האמורה.

סוף דבר :

12. אני שותף מלא להכרה בחשיבות הרבה במאבק בתופעת ההון השחור והלבנת ההון ולצורך להעלות הילוך במאבק זה, נוכח נזקיה הכלכליים והחברתיים הרבים של התופעה. משרד המשפטים מוביל - באופנים שונים - צעדים רבים הננקטים בשנים האחרונות לשם הגברת אפקטיביות הכלים הנתונים בידי רשויות האכיפה בהקשר זה. יחד עם זאת, ההבנה כי שיקים סחירים וכסף מזומן מהווים אמצעי תשלום שכיחים המשמשים חלקים נרחבים באוכלוסייה למגוון צרכים לגיטימיים, כמו גם ההכרה ביתרונותיהם השונים של אמצעי תשלום אלו על פני אמצעי תשלום אחרים - מחייבות את העושים במלאכה לפעול באופן מדוד והדרגתי ביישום ההגבלות והאיסורים המוצעים בדו"ח; זאת תוך בחינה מתמדת, כמסביר לעיל, של התועלות שהמהלך מצמיח, וכן השלכותיו על הציבור והמשק, לרבות הפגיעה העלולה להיגרם בעטייו לציבור הרחב בכלל, ולאוכלוסיות ספציפיות בפרט.

13. כאמור, כתנאי להחלת המגבלות והאיסורים המוצעים, יש להבטיח כי לכלל הציבור תהיה חלופה אפשרית וזמינה [בהתאם למפורט בפסקה 10(ב) לעיל], אשר תהיה שקולה מבחינת השימוש והמחיר לאמצעי

התשלום שאת השימוש בהם מבקש הצוות להגביל. כן יש להבטיח כי המגבלות יוטלו באופן הדרגתי, וכי יחלו מסכום סביר ולא נמוך מידי, תוך ש"שינוי הרף" לאחר אישור השרים והנגידה יהיה בהתאם לבחינה עדכנית של מכלול השיקולים הנוגעים לעניין כמוסבר לעיל.

14. דומני, כי בעיגון האמור בהמלצות הצוות, יש כדי להביא לאיזון הנדרש בין האינטרסים הציבוריים החשובים שבבסיס עבודת הצוות, ובכך להצדיק ברמה המשפטית והציבורית את המהלך המשמעותי שמוצע לנקוט. המלצות הצוות הדורשות חקיקה יפורסמו לציבור בתזכיר חוק וייבחנו כנהוג, במסגרת המשך הליך גיבוש החקיקה.

רז נזרי, עו"ד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

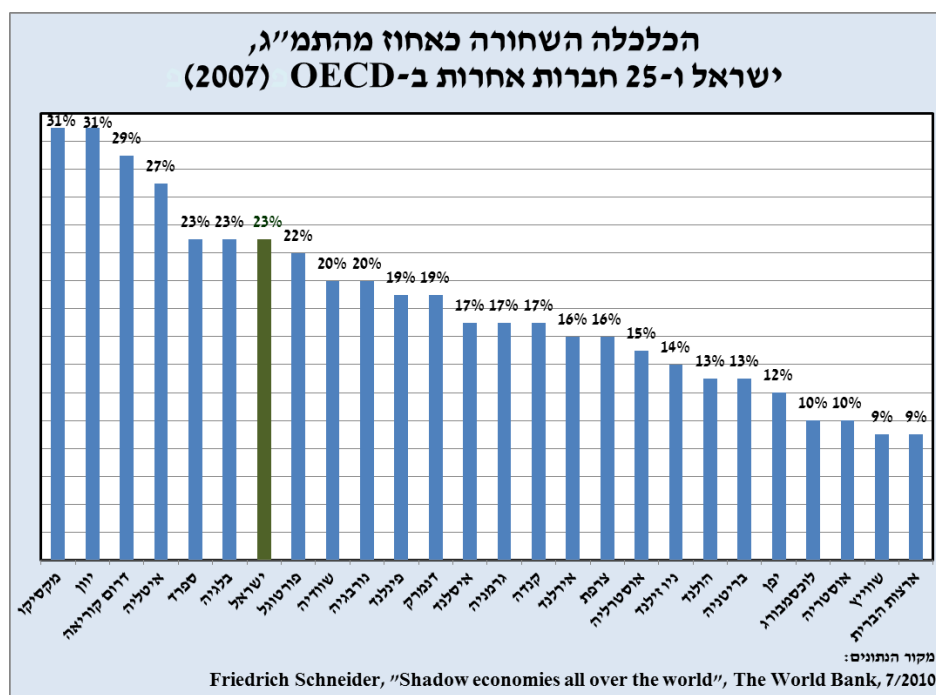
III. הכלכלה השחורה

הביטוי "כלכלה שחורה" או "כלכלת צל" (shadow economy) מתייחס לאותו נתח בפעילות הכלכלית שאינו מופיע בנתוני התמ"ג. קיים קושי אינהרנטי להשיג מידע מדויק על היקפה של הכלכלה השחורה, ולכן חוקרים פיתחו מודלים כדי לאמוד את היקפה של הכלכלה השחורה, חלקם שנויים במחלוקת. כל המודלים אם כן רואים בנתונייהם אומדן בלבד.

אחד האומדנים מופיע במחקר שהשווה 151 מדינות מתפתחות ומפותחות ונערך בידי הבנק העולמי¹⁵. לפי מחקר זה, בשנים 1999–2007 עמד שיעורה הממוצע של הכלכלה השחורה בישראל על כ-22 אחוז מהתמ"ג. השיעור הנמוך ביותר נמצא בשווייץ ובארה"ב (8.5 ו-8.6 אחוזים, בהתאמה), ואילו השיעורים הגבוהים ביותר נמצאו בפרו, בפנמה ובבוליביה (59, 64, ו-67 אחוז, בהתאמה). עוד עולה מנתוני המחקר כי בהשוואה ל-25 חברות ב-OECD, היקף הכלכלה השחורה בישראל הוא מהגבוהים בעולם המפותח (תרשים 1). היקף הכלכלה השחורה ביוון, כפי שהוא מוצג בתרשים, היה גורם מרכזי להגעתה למשבר ואי-יכולתה להחזיר חובות. אותו דוח מציין כי היקף הפעילות של ארגוני הפשיעה בישראל נאמד במיליארדי ש"ח ומוערך על ידי ארגון ה-OECD בין 3 ל-5 אחוזי תוצר. הדוח מפרט את הנזקים העצומים למשק ולחברה בישראל ומסביר כי ההון השחור שמקורו בפשיעה הוא לא רק מקור להכנסות נוספות, כי אם גם חסם לתחרות החופשית ולצמיחה הכלכלית. הדוח מציין כי התעשרות שלא כדין תורמת לתחושת אי-השוויון ואי-הצדק ומכרסמת בערך של שלטון החוק.

צמצום הכלכלה השחורה יתורגם לגידול ההכנסות ממסים, שיאפשר הגדלה של ההוצאה הממשלתית ו/או הפחתת מסים. מהלכים מסוג זה יתרמו לתחושת השוויון בנטל כמו גם לשיפור רווחת הציבור.

תרשים 1



המחקר הנדון בחן גם מהם הגורמים המתמרצים את הכלכלה השחורה, ואלה ממצאיו העיקריים:

¹⁵ Friedrich Schneider, "Shadow economies all over the World", The World Bank, 7/2010.

1. שיעור המס – נמצא מתאם חיובי גבוה בין שיעור המס להיקפה של הכלכלה השחורה, מה שיוצר מעגל שוטה. היקפים נרחבים של כלכלה שחורה מגדילים את שיעור המס, משום שהם מצמצמים את בסיס המס ולכן מקשים על הממשלה להפחית את שיעורי המסים.
2. רגולציה – היקף ההון השחור נגזר במידה רבה ממשקלם של האיסורים וההגבלות שהמדינה מטילה, המכסות שהיא קובעת והרישיונות שהיא דורשת בתחומים הכלכליים השונים. צמצום הרגולציה מקטין את היקף הכלכלה השחורה במדינה.
3. צמיחת הכלכלה (גידול בהזדמנויות לעבוד, בצמיחה וברווחה) – המחקרים האמפיריים בארץ ובעולם מראים שהיקף הפעילות הבלתי מדווחת מותאם שלילית עם רמת הצמיחה.
4. נורמות חברתיות – הכלכלה השחורה משגשגת כאשר תרבות של העלמת מס נחשבת להתנהגות לגיטימית ומקובלת.
5. הסיכון להיתפס בידי הרשויות – מידת האכיפה ועוצמת הענישה משפיעים על הסיכון של האזרח ובתי העסק. ככל שהסיכון להיתפס ולהיענש פוחת, הכלכלה השחורה צומחת.
6. פשטות ההשתתפות – ככל שההשתתפות בכלכלה השחורה פשוטה יותר, כך עולה שיעורם של האזרחים ובתי העסק המשתתפים בה. אמצעי תשלום אנונימיים מאפשרים להשתתף בכלכלה השחורה באופן פשוט יחסית. בהתאם לממצאים אלה ולתחום סמכותה המליצה ועדת לוקר לצמצם את השימוש באמצעי תשלום אנונימיים ולהתניע תהליך של חינוך פיננסי לציבור הרחב כדי להבהיר כיצד היקפים גדולים של כלכלה שחורה פוגעים במשק וכיצד הם קשורים לאמצעי תשלום אנונימיים, וזאת מתוך מטרה לערב את הציבור בהטמעת השינוי.

IV. ההיבט העסקי – אמצעי התשלום

א. הכסף המזומן

תיאור מצב

מחזור המטבע והמחזור הממוצע לנפש

בסוף שנת 2012 הסתכם מחזור המטבע ב-55 מיליארדי ש"ח, לעומת 49 מיליארדים בסוף שנת 2011 (גידול של 12 אחוז, בהשוואה לגידול של 9 אחוזים בשנה הקודמת)¹⁶. במונחים ריאליים עמד הגידול בשנת 2012 על 10 אחוזים, ובשנת 2011 – על 7 אחוזים. במהלך העשור האחרון עמד הגידול הממוצע במחזור על 10 אחוזים, להוציא את השנים 2008–2009, שבהן המשבר הכלכלי העולמי הגיע לשיא והגידול היה רב יותר¹⁷. בשנת 2012 עמד המחזור הממוצע לנפש (היינו היחס בין מחזור המטבע הממוצע לבין האוכלוסייה החודשית הממוצעת) על 6,711 ש"ח¹⁸. המחזור הממוצע לנפש עולה משנה לשנה, הן במונחים שוטפים והן במונחים ריאליים, על רקע עלייה בתוצר הנומינלי לנפש, תוצר שמורכב מהשינוי במחירים ובתוצר הריאלי לנפש. אך בשנים האחרונות תרמה לעלייה בביקוש למזומן (וכן

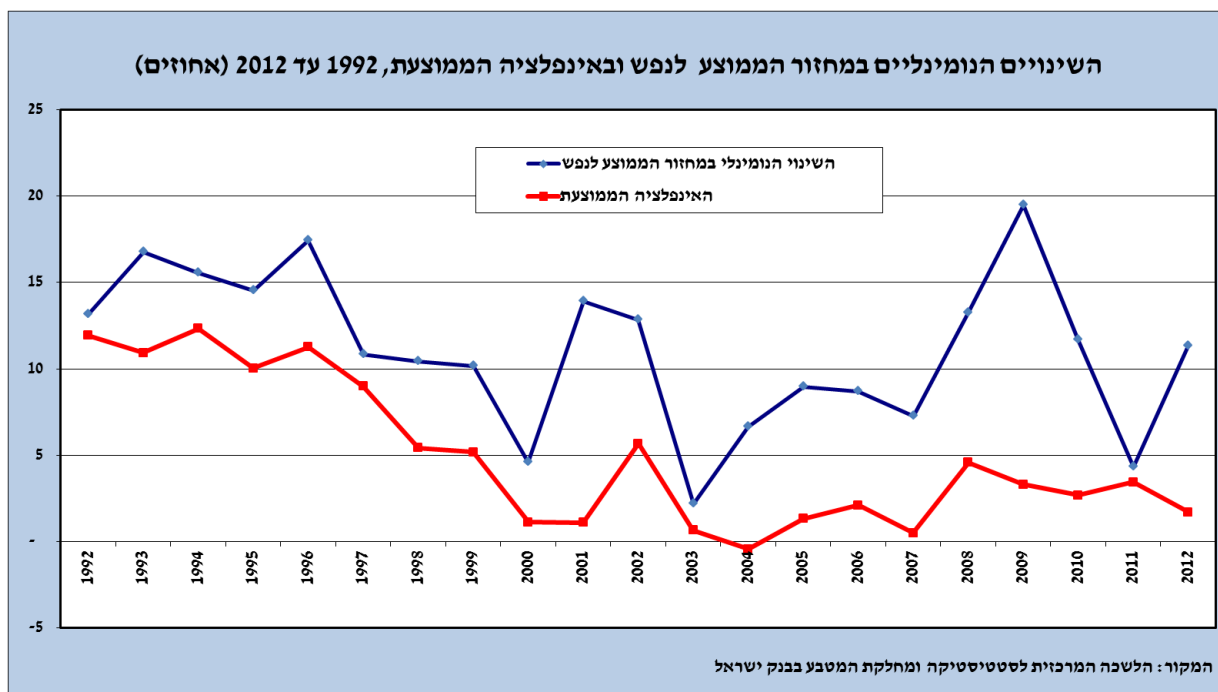
¹⁶ ערך המחזור כולל, מלבד המזומנים שהציבור מחזיק, גם מזומנים שהתאגידים הבנקאיים מחזיקים בכספות. כן נכללים במחזור המזומנים שבידי תושבי חוץ (תופעה זו אופיינית יותר לגוש האירו וארה"ב, היות שמטבעותיהם משמשים גם מחוץ לגבולותיהם).

¹⁷ על רקע נתוני הצמיחה במשק (3.1 אחוזים), ההאטה העולמית, וכן סביבת הריבית הנמוכה בארץ ובעולם, נראה שהציבור העדיף להחזיק בידיו יותר מזומן במקום להשקיע את כספו בפקדונות נושאי ריבית. נוסף על כך הובילו לגידול במחזור גם הגידול באוכלוסייה (1.8 אחוזים) והאינפלציה (1.6 אחוזים).

¹⁸ יש לזכור עם זאת כי בפועל ערך המחזור לנפש בישראל נמוך יותר, משום שמטבע השקל משמש אמצעי תשלום גם ברשות הפלסטינית אך חישובו של הערך מתבסס על אוכלוסיית ישראל בלבד.

לעלייה ב-M1, המצרף המוניטרי הכולל גם את פיקדונות העו"ש של הציבור) גם הירידה שחלה בריבית בעקבות המשבר העולמי.

תרשים 2



המזומן שבידי הציבור ביחס לתמ"ג

המזומן מוסיף להיות אמצעי תשלום מרכזי בישראל, ולאורך השנים חלקו בתמ"ג מתאפיין במגמה של עלייה מתונה, בדומה למצב במדינות רבות (אוסטרליה, גוש האירו ואחרות). בשנת 2012 עמד היחס בין המזומן שבידי הציבור לתמ"ג על 5.2 אחוזים, בהשוואה ל-4.9 אחוזים בשנת 2011. ניתן לייחס את העלייה שחלה בשנים האחרונות בכמות המזומן שבידי הציבור גם לריביות הנמוכות שנשאו הנכסים הפיננסיים מאז תחילת המשבר של 2008. לעלייה זו התלווה גם גידול בביקוש לסך אמצעי התשלום M1, הכוללים גם את פיקדונות העו"ש של הציבור. עם זאת, שיעור זה עדיין נמוך בהשוואה לשיעור הממוצע במדינות האיחוד האירופי – 6.8 אחוזים בשנת 2011.

המזומן שבידי הציבור כאחוז מהתמ"ג – השוואה למדינות האיחוד האירופי¹⁹

המדינה	המזומן שבידי הציבור כאחוז מהתמ"ג
שבדיה	2.7
דנמרק	3.0
אנגליה	3.7
ישראל, 2012	4.9 (5.2)
רומניה	5.2
פולין	6.2
לטביה	7.4
הונגריה	8.2
ליטא	9.1
סך גוש האירו	9.1
צ'כיה	9.5

מקור: ישראל – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומחלקת המטבע.
מדינות האיחוד האירופי – Statistical Data Warehouse, European Central Bank.

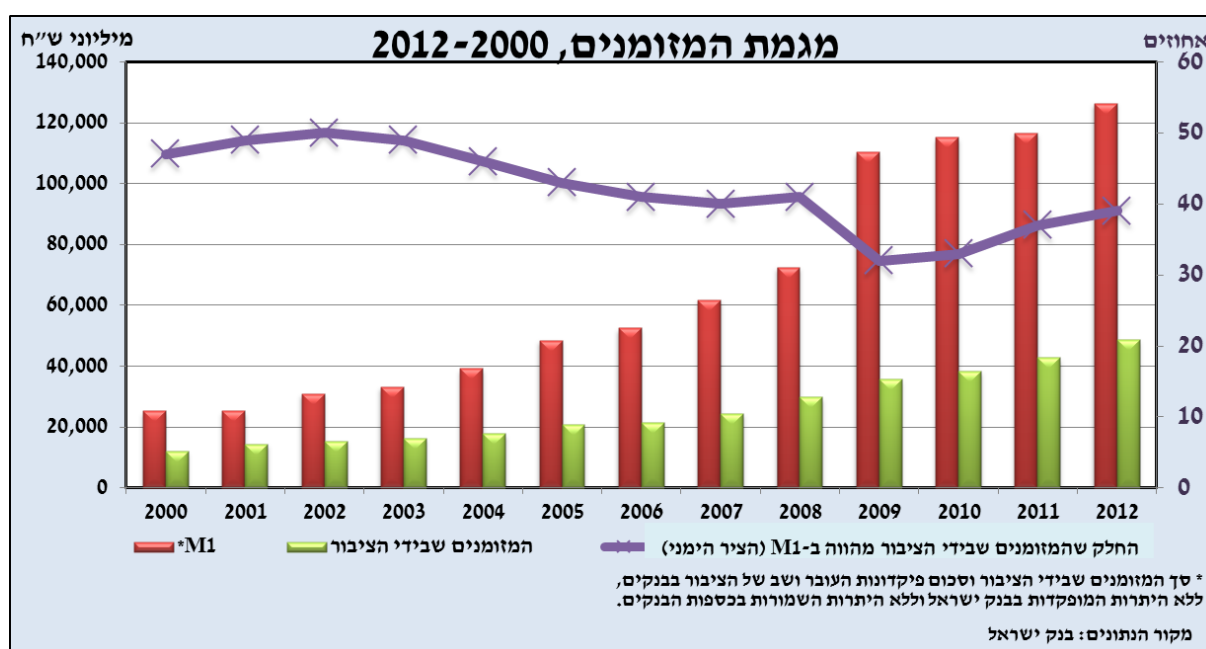
משיכות המזומן בישראל

מנתוני בנק ישראל עולה כי בשנים האחרונות קיימת מגמת ירידה במספרן של משיכות המזומן (מ-140 מיליון תנועות ב-2007, ל-130 מיליון תנועות ב-2012), בשעה שסכום המשיכות עולה בעקביות. בשנת 2007 נמשכו 158 מיליארדי ש"ח וב-2012 נמשכו 205 מיליארדי ש"ח²⁰. ב-2012 עמד סכום המשיכות לתושב על ממוצע של 9,305 ש"ח, ומספר המשיכות עמד על ממוצע של 14 לשנה.

אף על פי שסכום המזומנים שבידי הציבור עולה בהתמדה (25 מיליארדי ש"ח ב-2007, ו-49 מיליארדי ש"ח ב-2012), שיעור המזומנים שבידי הציבור מתוך כלל הכסף (סך המזומנים שבידי הציבור וסכום פיקדונות העו"ש של הציבור בבנקים) נמצא במגמת ירידה (תרשים 3).

¹⁹ Statistical Data Warehouse, ECB. הנתונים זמינים לסוף 2011.

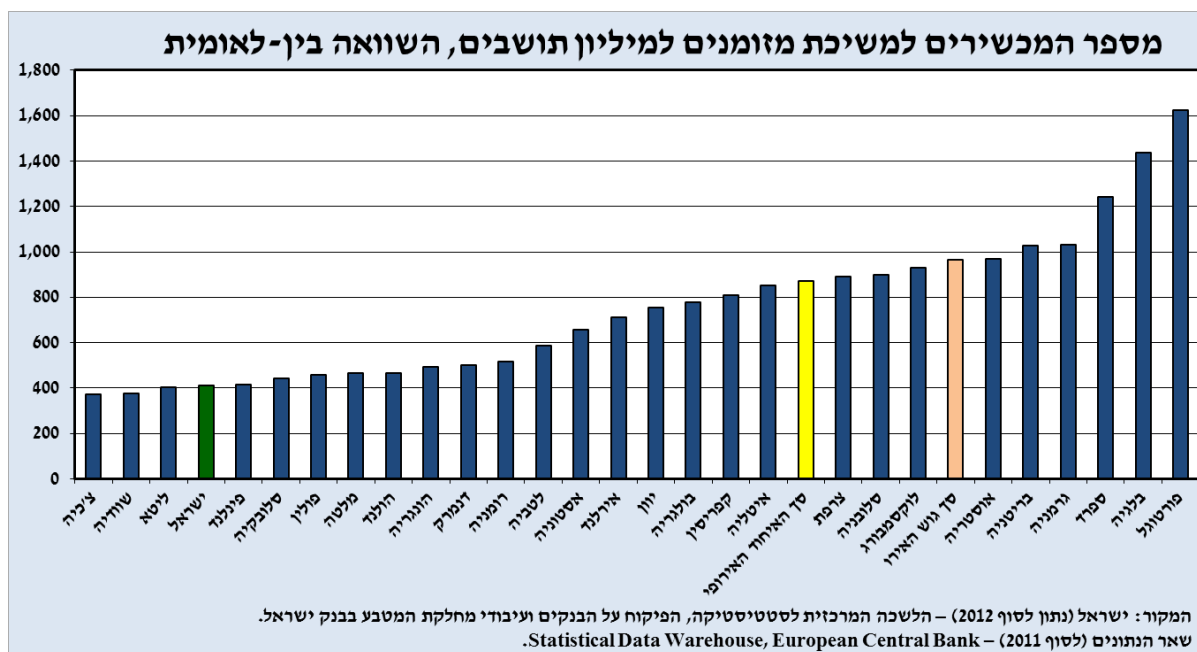
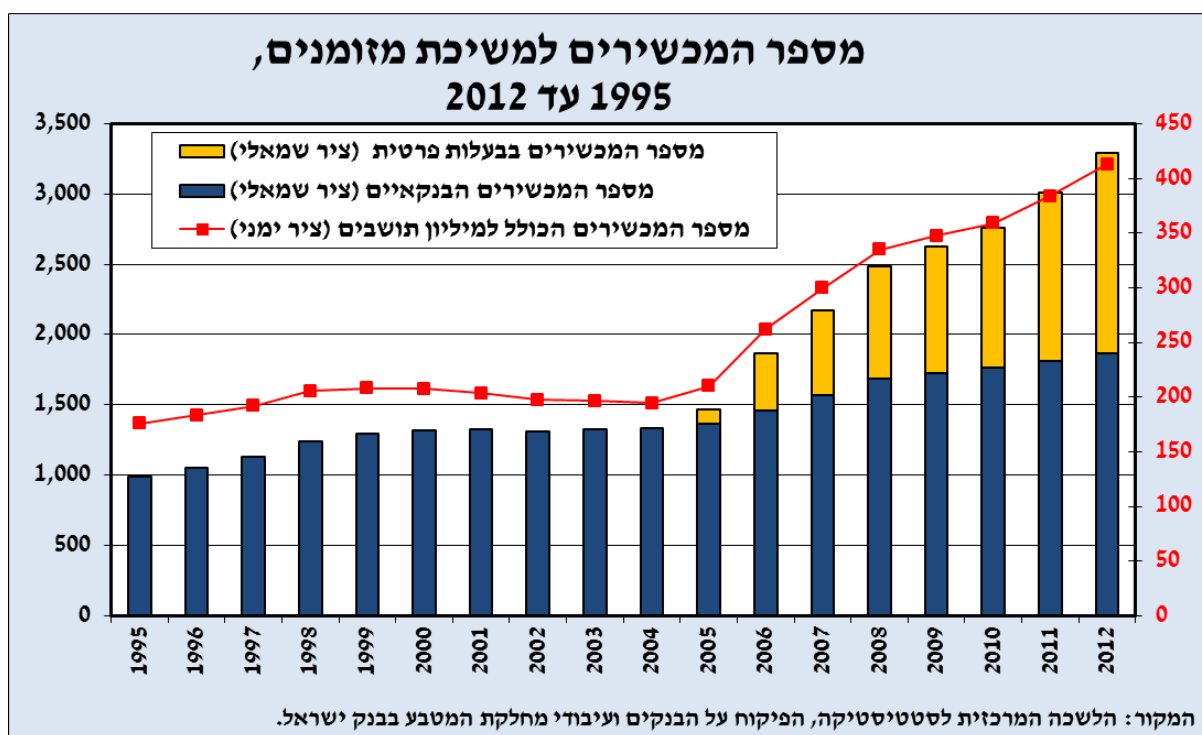
²⁰ מקור הנתונים: בנק ישראל, מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים; לוח י"א 5 - החיובים לחשבון העו"ש של הציבור. נתונים כספיים נומינליים.



מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים (ATM – Automated Teller Machine)

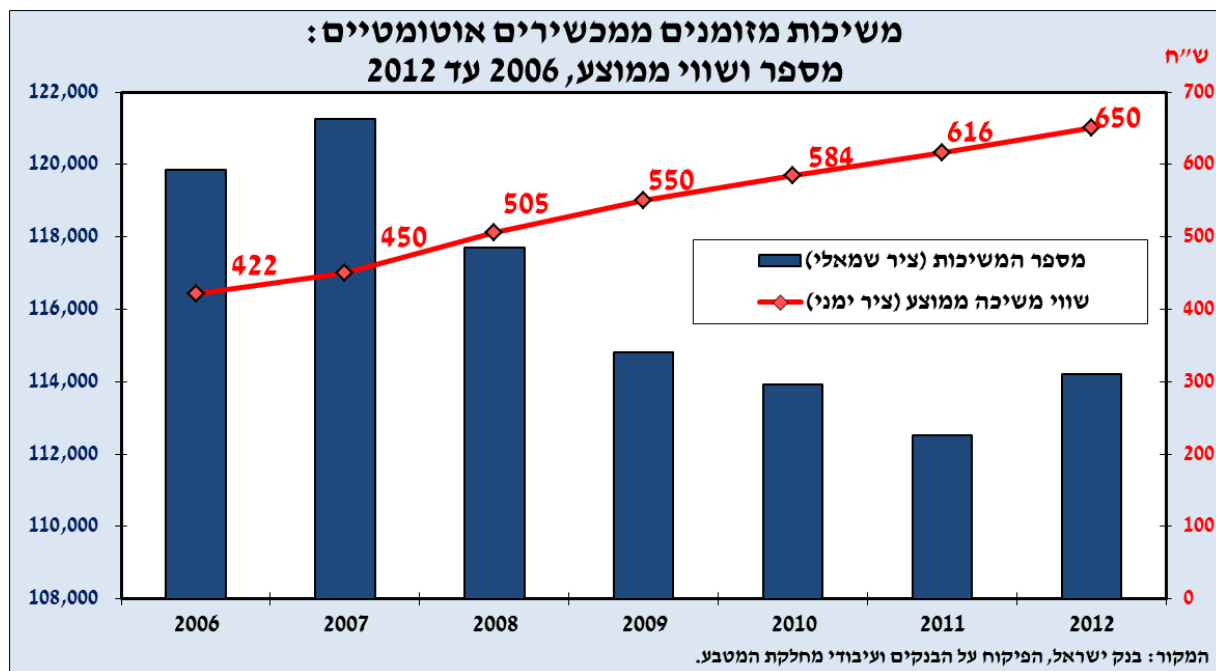
מספרם של מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים בישראל עמד בסוף 2012 על 1,863 (כולל המכשירים בבעלות שבי"א). זהו גידול של 3 אחוזים ביחס לשנת 2011, והוא דומה לגידול אשתקד. נוסף על אלה היו בסוף 2012 1,430 מכשירים להפצת מזומנים. מכונות אלו, כולן בבעלות פרטית, נכנסו לשוק בשנת 2005, ובתי העסק שבהם הן מוצבות מתפעלים אותן באמצעות השטרות המתגלגלים במחזוריים שלהם, כנהוג בחו"ל. על אף מספרם הגדול של מכשירים אלה, היקף המשיכות והתנועות בהם זניח יחסית להיקפן במכשירי הבנק האוטומטיים, הן משום שעלות השירות גבוהה והן משום שבעלי העסק מגבילים את סכום המשיכה המקסימלי לכמה מאות ש"ח, בשעה שהמשיכות ממכשירי ה-ATM מוגבלות בהתאם לסוג הכרטיס של הלקוח.

מספר המכשירים הכולל למיליון תושבים (כלומר מספרם של מכשירי הבנק האוטומטיים והמכשירים הפרטיים לכל מיליון תושבים) עמד בשנת 2012 על כ-400. מספר זה נמוך בהשוואה למדינות האיחוד האירופי (966 בשנת 2011).



בשנת 2012 נמשכה מגמת הגידול של סכום המשיכה הממוצע ממכשירי הבנק האוטומטיים: הוא עלה ב-6 אחוזים והגיע ל-650 ש"ח (הגידול השנתי הממוצע בעשור האחרון עמד על 8 אחוזים). סכום המשיכות המצטבר לתושב עמד בשנת 2012 על כ-9,305 ש"ח, ומספרן לתושב עמד בשנת 2012 על 14, בדומה לשנת 2011.

תרשים 6



סיכויי הלבנת הון בשימוש במזומן

עבירות רבות מפיקות מזומן ובהן, סחר בסמים, סחר בבני אדם, הימורים, סחיטה, שוחד ועוד. השימוש במזומן מהווה כר נוח להלבנת כספים שמקורם בפשיעה, בין היתר, בשל היותו אנונימי וקל לניוד, בשל הקלות להסתיר מזומנים מן הרשויות ובשל הקלות שבה ניתן להחדיר כספים אלו למערכת הפיננסית הלגיטימית ולהשתמש בהם לפעילות פרטית ו/או עסקית.

קיימים דפוסי פעולה שונים, המשמשים עבריינים ומלביני הון מקצועיים, על מנת להחדיר למערכת הפיננסית מזומנים שמקורם בעבירת מקור, וזאת כחלק מתהליך הלבנת הון. להלן דפוסי פעולה עיקריים המשמשים לצורך הלבנת הון של מזומן שהופק בעבירה.

1. **הלבנת הון באמצעות רכישת נכסים במזומן**²¹ - הלבנת ההון באמצעות מזומנים יכולה להתבצע, בין היתר, באמצעות רכישת נכסים כגון נדל"ן, כלי רכב (לרבות רכבי יוקרה), יאכטות וכדומה, כאשר התשלום יבוצע

²¹ בינואר 2007 פרסם ה- FATF דו"ח טיפולוגיות העוסק בהלבנת הון ומימון טרור באמצעות סקטור הנדל"ן:

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20and%20TF%20through%20the%20Real%20Estate%20Sector.pdf>.

. במסגרת הדו"ח, בסעיף העוסק באמצעי התשלום המשמשים לרכישת נדל"ן, נכתב כי:

"The use of monetary instruments in real estate transactions has traditionally dealt primarily with the use of cash. Although methods of payment continue to evolve, cash continues to be one of the main ways of obtaining and handling funds at the early stages of the process in many of the cases that ultimately involve funds of illegal origin."

במזומן אשר מקורו בעבירה. מנגד, התמורה בגין מכירת הנכסים תוצג כמקור לגיטימי לכסף. לעיתים, כחלק מהליך ההלבנה תועבר הבעלות בנכס מספר פעמים עד למכירת הנכס. למשל, הלבנת הון באמצעות רכישת נדל"ן תבוצע באופן הבא: מזומנים שהופקו בעבירה יועברו לאיש קש, אשר יהיה הרוכש לכאורה, ויפקיד מזומנים לחשבון המוכר. לאחר מכן הבעלות בדירה תועבר לגורמים הקשורים לעברין (העברת הבעלות בדירה יכול שתבוצע בעלויות נמוכות משמעותית משווי הדירה), אשר ימכרו את הדירה לצד ג' בלתי קשור, והתמורה תועבר לחשבונם, אשר ינוהל עבור העברין. במקרים אחרים, רכישת הדירה תבוצע במזומן שמקורו בעבירה על ידי איש קש, אשר יחזיק את הדירה עבור העברין. בענף הרכב מוכרים דפוסי הלבנה בהם גורמים עבריינים מנהלים מגרשי רכב, ומשתמשים בפעילות שהנה עתירת מזומן להפקדת מזומנים שמקורם בעבירה, תוך הצגת הפעילות כרכישה של כלי רכב על ידי לקוחות מגרש הרכב.

2. **הלבנת הון באמצעות רכישת שירותים במזומן** - באופן דומה ניתן להלבין הון שמקורו במזומן באמצעות רכישת של שירותים (למשל, שירותי ייעוץ או תשלום לעורך דין/רואה חשבון). הסיכון בהלבנת הון הכרוך בשירותים נעוץ בכך שבמקרים רבים קיים קושי להעריך את שווי השירות הניתן. במצב זה יכולים גורמים עבריינים לרכוש שירותים במזומן שמקורו בעבירה ובסכומים משמעותיים, כאשר הגורם הנותן ייעוץ הנו גורם הפועל עבור העברין, ובאופן זה המזומנים המועברים לנותן השירותים, מוצגים כתמורה לשירות שניתן.

3. **הברחת מזומן** - ארגוני פשיעה וארגוני טרור עושים שימוש בהברחת כספים, על מנת להלבין כספים שהופקו בעבירה ולממן את פעילותם. הברחת הכספים אל מעבר לגבול או לתחום שיפוט אחר נעשית במקרים רבים באמצעות בלדרים, כשהפקדת הכספים או פעולה אחרת (למשל ניכיון) תתבצע בצדו האחר של הגבול תוך שיתוף פעולה של גורם פיננסי. כמו כן, מקום שמשטר איסור הלבנת ואיסור מימון טרור לוקה בחסר, יהווה יעד מועדף להברחה. אין הכרח כי הברחת כספים תבוצע על ידי העברה פיזית של מזומנים. ניתן להמיר את המזומנים שהופקו בעבירה לאמצעי תשלום או נכסים אחרים, כגון המחאות בנקאיות, יהלומים, מתכות יקרות, עתיקות וחפצי אומנות וכן לאמצעים חדשים יחסית, כגון, כרטיסים נטענים אנונימיים, ולהמירם בחזרה למזומנים בצדו האחר של הגבול. בהתאם, כספים שהופקו מעבירה בחו"ל יוברחו לישראל ויוטמעו במערכת העסקית ו/או הפיננסית, וזאת כחלק מהליך הלבנתם.

4. **נותני שירותי מטבע** - נותני שירותי מטבע בין אם הם רשומים במשרד האוצר כנותני שירותי מטבע ובין אם לאו, מנהלים פעילות פיננסית, אשר מעצם טבעה כרוכה בביצוע עסקאות רבות במזומנים. היקף פעולותיהם, לרבות נפח המזומנים הרב בצירוף רגולציה נמוכה יחסית, מעלים את הסיכון לשימוש בסקטור זה לצורך הלבנת הון ו/או מימון טרור. ארגוני פשיעה רבים "מחזיקים" בבעלותם עסקים בתחום חלפנות כספים, ניכיונות צ'קים, מתן הלוואות בשוק האפור, וזאת בין היתר, לצורך הלבנת כספם. האופן בו עושים שימוש בנש"מים כחלק מתהליכי הלבנת הון המערבים מזומן הנו, בין היתר, כדלקמן -

א. המרה של מזומנים ממטבע אחד למטבע שבאמצעותו ניתן להרחיק את מקור הכספים מן העבירה.

ב. ביצוע פעולות שונות בתמורה למזומן, וזאת לצורך ניתוק שרשרת ההלבנה ממקור הכספים, על ידי הפיכת הכספים לאמצעי תשלום אנונימי בדמות המזומן, כך שלא ניתן להמשיך ולהתחקות אחר מסלול הכספים. ניתוק מסלול הכספים באמצעות פעולות שהתמורה ניתנת במזומן אף מסייע בסיכול האפשרות לאיתור נכסים אשר נרכשו בכספים, ולכן מצמצם את היכולת לחלט נכסים.

ג. דרך נוספת לנתק את כספי הפשיעה ממקורם היא לבצע אצל נש"מ החלפת שטרות קטנים, אשר מקורם למשל מסחר בסמים, בשטרות גדולים.

5. **נותני שירות מטבע שעוסקים בפעילות שכרוכה במתן אשראי** - טיפולוגיות הלבנה מוכרות מצביעות על כך, כי בפועל נעשה שימוש תדיר בניכיון צ'קים, על מנת להסתיר את מקורם של כספים שמקורם אסור. כך למשל, צ'קים שהתקבלו ממהמרים, או בתמורה למכירה של חשבונות פיקטיביות, ינוכו על ידי העברייני בתמורה למזומן או צ'ק המשוך על חשבון נותן שירותי המטבע (בין בשיתוף פעולה של הנש"מ או בלעדיו), וזאת לצורך טשטוש והסתרה של מקור הכספים.

שוק הפקטורינג מאפשר לגורמים פליליים, להציג מקור חוקי לכספים שהופקו בעבירה בדמות המימון המועמד על ידי חברת הפקטורינג, כאשר החוב הנרכש על ידי חברת הפקטורינג בפועל הינו רכוש אסור שהופק בעבירה. ככל שחברת הפקטורינג תאפשר כי תשלום החוב יבוצע באמצעי תשלום בעלי סיכון גבוה יותר להלבנת הון (מזומן, העברה מחו"ל, תשלום מצד ג' וכיו"ב), כך הסיכון לשימוש בדפוס פעולה זה על ידי גורמים פליליים הנו גבוה יותר. העדר פיקוח מספק של הלבנת הון ומימון טרור על שוק הפקטורינג מעלה אף הוא את הסיכון לפעילות הלבנת הון ומימון טרור על ידי גורמים עברייניים.

6. **עסקים עתירי מזומן** - אחת הדרכים הנפוצות ביותר להלבין הון שמקורו בעבירה היא ערבוב כספים ממקורות לא לגיטימיים בפעילות עסקית לגיטימית, וזאת על מנת לטשטש את מקור הכספים ולשוות להם מקור לגיטימי של פעילות עסקית. דפוס הלבנה זה נכון גם למזומן שהופק בעבירה, אשר מולבן על ידי הפקדתו לחשבונות הבנק של עסקים עתירי מזומן, אשר מוצג כחלק ממחזור ההכנסות של העסק. על כן, בתי עסק אשר פעילותם עתירה במזומנים נמצאים בסיכון גבוה יותר מהיבטי הלבנת הון. ארגוני פשע מקימים עסקים לגיטימיים לכאורה (חניונים, קיוסקים, מסעדות, חנויות מכולת, מגרשי רכב, נותני שירותי מטבע ועוד) אשר מגלגלים כספים רבים במזומן, ומהווים תשתית עסקית המאפשרת החדרה של מזומנים שמקורם אינו חוקי לתוך המערכת הלגיטימית של העסקים. ככל שמחזור הפעילות של העסק גדול יותר, כן יהיה קל יותר להלבין מזומנים שמקורם בעבירה, כיוון שהפקדתם בחשבון לא תעורר את חשדם של עובדי הבנק.

7. **הבניה** - דרך נוספת למנוע דיווח על פעילות במזומן, היא פיזור הפקדות או משיכות מזומן במוסדות פיננסיים שונים, ובסכומים נמוכים (structuring). באופן זה, בכל מוסד פיננסי מבוצעת רק חלק קטן מן הפעילות, ובכך נמנעת ההתמונה הכללית קיימת בפני המוסד הפיננסי, קשה יותר להעריך כי מדובר בחלק מפעילות של הלבנת הון.

8. **סיכוני הלבנת הון בשוק ההלוואות החוץ בנקאיות** – את סיכוני הלבנת ההון בהלוואות חוץ בנקאיות ניתן לחלק לשניים: (א) סיכוני הלבנה המבוצעת על ידי הלווה (ב) סיכוני הלבנה המבוצעת על ידי המלווה. במקרה הראשון הלווה יכול לשלם בגין ההלוואה ברכוש שמקורו בעבירה. במקרה השני, המלווה יכול להלוות כספים שמקורם בעבירה או לייצר מצג שווא בו לכאורה ניתנה הלוואה, כאשר בפועל הפעילות הנה פיקטיבית ומבוצעת לצורך רישום ויצירת מקור לגיטימי (כביכול) לכספים.

ככלל, שוק ההלוואות החוץ בנקאיות הנו ענף עתיר מזומן. עסקים עתירי מזומן מהווים קרקע נוחה להלבנת הון שהופק במזומן מעבירות מקור. כמו כן, במקרים רבים הנכס הפיננסי הניתן עבור ההלוואה הנו צ'ק/ים²², לרבות

²² לעיתים ניתנים מספר צ'קים בהתאם לתנאי ההלוואה ומספר תשלומי ההחזר שנקבעו במסגרתה.

צ'קים סחירים כאשר התמורה ניתנת במזומן. באופן זה, הגורם המלווה יכול להמשיך ולגלגל את הצ'ק שניתן בתמורה או כתשלומי חזר בגין ההלוואה, וזאת בלא רישום הפרטים. כמו כן, התמורה הניתנת במזומן מעלה מחד את הסיכון להלבנת תוצרי עבירה שהופקו במזומן ומאידך, מאפשרת לגורם הלווה לקבל מזומן ולנתק את שרשרת ההלבנה, כאשר מדובר בצ'קים שמקורם בעבירות מקור.

הסוגיות הנוגעות לעבודת הוועדה

יתרונות המזומן

המזומן מהווה בישראל אמצעי תשלום שכח, ויש לכך כמה סיבות מרכזיות:

1. המזומן הוא אמצעי תשלום זמין ומקובל בכל מקום, הודות למספרם ולפריסתם של סניפי הבנקים ושל המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומן²³.
2. התשלום במזומן נוח, מהיר וזול במובן זה שהוא אינו תלוי בעזרים טכנולוגיים ובמערכות מחשב, חשמל ותקשורת.
3. להבדיל משיטות תשלום אלקטרוניות, התשלום במזומן אינו כרוך בזיהוי המשלם; האנונימיות צוברת חשיבות כאשר המשלמים מעוניינים להסתיר את הפעילות, בין שהיא לגיטימית ובין שהיא בלתי לגיטימית.
4. התשלום במזומן בטוח מזיופים באופן יחסי.
5. התשלום במזומן סופי ומיידי ולכן מאפשר לבתי עסק לשמור על רמת נזילות גבוהה.

חסרונות המזומן

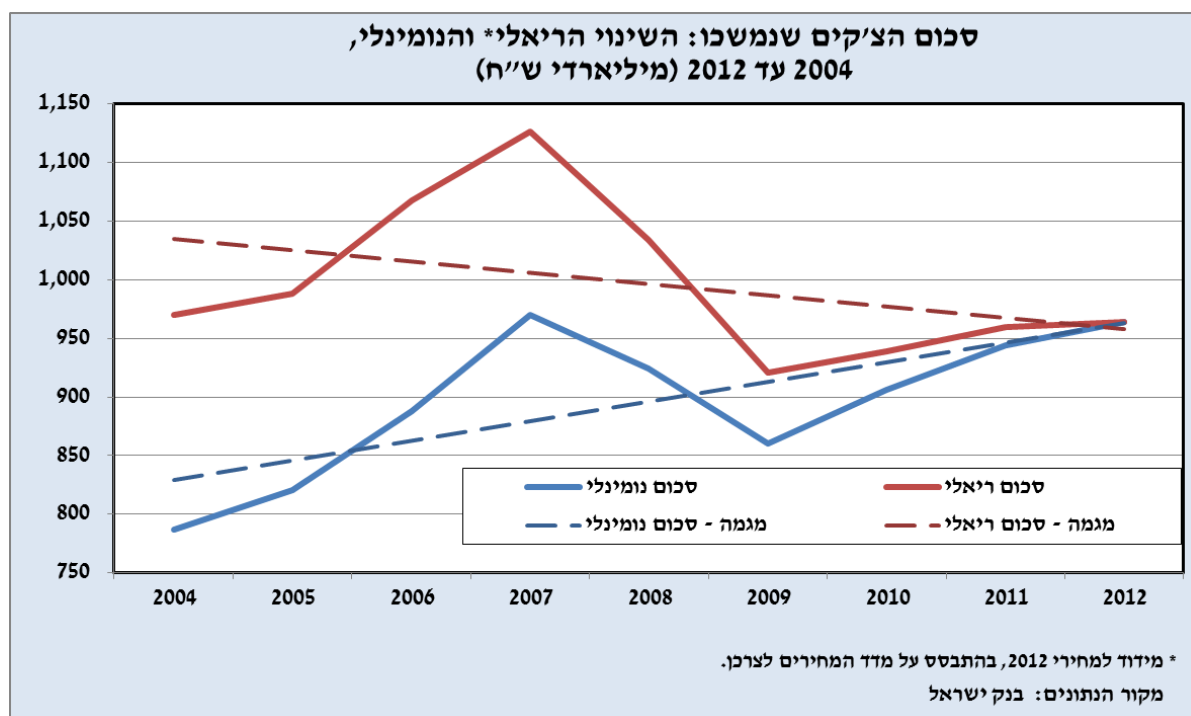
1. חשיפה לסיכונים העלמת מס, הלבנת הון ומימון טרור.
2. השימוש במזומן כרוך בעלות גבוהה כתוצאה מהטיפול השוטף במעות ובשטרות: שינוע מאובטח של הכסף, הפקדתו בחשבון הבנק, אבטחת המזומן בבית העסק וטיפול במתן עודף (החזקת "כסף קטן" וספירה).
3. קיימות עלויות שנובעות מטעויות ומהונאות.
4. השימוש במזומן חשוף לסכנות של אובדן, בלאי וגניבה (אי אפשר לבטח).
5. השימוש במזומן כרוך בתיעוד לקוי של עסקאות.
6. עלות לצרכן – כרוך בנגישות למכשירי בנק אוטומטיים או סניפי בנק, ריבית ועמלת משיכה.

²³ בהמשך מופיע פירוט לגבי מספרם של מכשירי הבנק האוטומטיים (ATM) בישראל ובעולם.

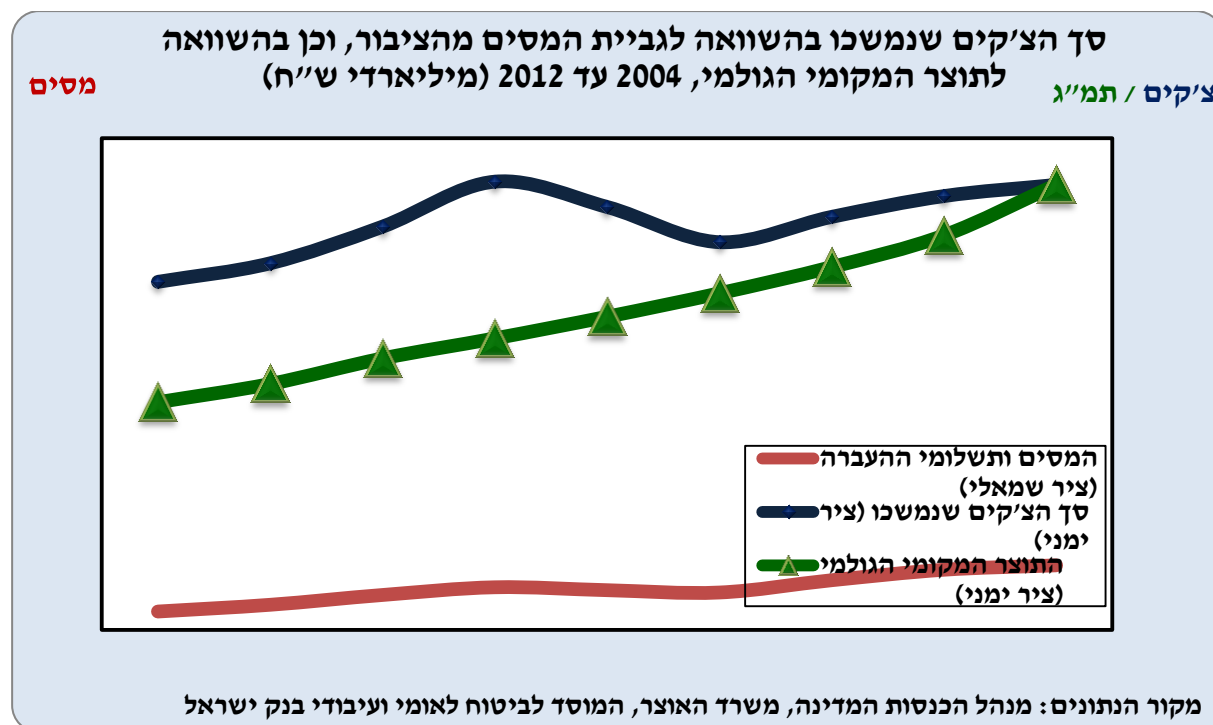
המגמות

במהלך שנת 2012 נמשכו בישראל כ-147 מיליון צ'קים, ירידה של כאחוז יחסית לאשתקד. מגמת הירידה החלה ב-2004, ועד 2012 הגיע שיעור ל-11.4 אחוזים. בסכומי הצ'קים, לעומת זאת, רואים מגמת עלייה: מ-787 מיליארדי ש"ח ב-2004 לכ-964 מיליארדים ב-2012, עלייה נומינלית של 22.5 אחוזים; אולם חשוב לציין כי השינוי הריאלי מסתכם בירידה של 0.6 אחוז. שווי הממוצע של צ'ק בשנת 2004 עמד על 4,740 ש"ח, ובשנת 2012 על 6,558 ש"ח – עלייה נומינלית של כ-38 אחוזים; העלייה הריאלית בשנים אלה מסתכמת ב-12.3 אחוזים.

תרשים 7



השווי הממוצע הגבוה של עסקאות בצ'קים מעיד כי במגזר העסקי בישראל מקובל להשתמש באמצעי תשלום זה כדי לשלם מסים ולבצע עסקאות בסכומים גבוהים. כדי לבסס מסקנה זו נבדק המתאם בין סכום הצ'קים השנתי לבין סך תשלומי המס בישראל (תרשים 8 להלן). בתרשים, מוצג התמ"ג, אל מול תשלומי המסים וסך הצ'קים שנמשכו. מתוך הנתונים עולה, ראשית כל, כי יש מתאם חיובי גבוה בין השינוי בתמ"ג לבין תשלומי מסים וסך הצ'קים. שנית, עולה כי קיים מתאם גבוה בין תשלומי מסים לבין שימוש בצ'קים, ומכאן ניתן להסיק כי חלק ניכר מהמסים בישראל משולמים באמצעות צ'קים.



משקי הבית בישראל הפחיתו את השימוש בצ'קים משתי סיבות עיקריות. ראשית, הם הרחיבו את השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים, בעיקר כרטיסי חיוב והעברות אלקטרוניות. תחום התשלומים האלקטרוניים מתפתח במהירות ובהתמדה מאז שנות ה-90, והתפתחותו באה לידי ביטוי בגידול בזמינותם של מכשירי הבנק האוטומטיים ושל עמדות המכירה – points of sale – המאפשרות לבצע עסקאות באמצעות כרטיסי חיוב; כתוצאה מכך אמצעי התשלום האלקטרוניים נעשו תחליפים יעילים וידידותיים יותר למשתמשים. שנית, יותר ויותר בתי עסק אינם מכבדים צ'קים כדי להימנע מהסיכונים הכרוכים בכך.

עמלות צ'קים - הדפסתם של פנקסי צ'קים כרוכה בעמלה. זו כפופה לפיקוחו של המפקח על הבנקים ועומדת לכל היותר על 0.36 ש"ח לצ'ק. הפקדת צ'ק כרוכה בעמלת ערוץ ישיר או בעמלת פקיד – בהתאם לערוץ שבו הלקוח בחר להפקיד את הצ'ק – והיא חלה על הפקדת צ'ק בודד עד לקבוצה של 20 צ'קים.

סוגיות הנוגעות לעבודת הוועדה

1. תשלום בצ'ק כנגד סחורה חושף את המוכר לסיכון ולסיכון אשראי, משום שאין העברה בו-זמנית של הסחורה והתשלום.²⁴ בשעה שהסחורה נמסרת במועד קבלת הצ'ק, התשלום אינו מתקבל במועד זה, היות שהצ'ק מופקד בחשבונו של המוטב בסטטוס "על תנאי" למשך שלושה ימים שבמהלכם הוא עלול לחזור.²⁵

²⁴ DVP (Delivery Versus Payment) – תהליך שבו מעבירים בו-זמנית את הסחורה ואת התשלום כנגדה.

²⁵ בנסיבות מיוחדות ניתן להחזיר צ'ק גם כעבור למעלה מ-3 ימי עסקים, ובמקרים חריגים – כעבור תקופה שאורכה מגיע עד 60 יום.

2. השימוש בצ'קים חושף גם את הבנק לסיכון נזילות ולסיכון אשראי. סיכון הנזילות נובע, בין היתר, מהעובדה שהבנקים מזכים את הלקוחות ביום T, ואילו הסליקה הבין-בנקאית מתבצעת ביום T+1. סיכון האשראי נובע בין השאר מכך שהשימוש בצ'קים מקשה על הבנק לנהל בקרה מלאה על המידה שבה הלקוח עומד במגבלת האשראי שלו: הלקוח יכול לפזר צ'קים ללא הגבלה ומבלי שהבנק יוכל לעקוב אחריו. צ'קים שיוצגו לגבייה לאחר שלקוח מיצה את מסגרת האשראי שלו, יוחזרו מסיבה של אי כיסוי מספיק. במקרה זה (בתנאים מסוימים שקבע המפקח על הבנקים), עלולים לסווג את הלקוח כ"מושך צ'קים ללא כיסוי" ואף להגביל את חשבונו.
3. הצ'קים חושפים את המערכת כולה לסיכונים תפעוליים. אלה עלולים להיווצר מכשלים בתפעול המערכות הסולקות את הצ'קים.
4. השימוש בצ'קים חשוף לזיופים ולהונאות מסוגים שונים. לפי הערכות, הנזק הכספי שנגרם מהונאות בצ'קים עמד במחצית הראשונה של 2010 על כשני מיליוני ש"ח, והנזק הכספי שהבנקים הצליחו למנוע עמד על כ-25 מיליון ש"ח.²⁶
5. בישראל ניתן להסב צ'קים ללא הגבלה על הסכום או על מספר ההסבות וללא תיעוד של הגורם המסב. הסבת צ'ק מאפשרת אפוא למוטב להעביר את הצ'ק לצד שלישי (נסב), כלומר להעביר צ'קים מיד ליד ללא כל רישום או דיווח.²⁷ צ'קים שניתן להסב כך נקראים "סחירים". השימוש בצ'קים סחירים דורש מהמשק להתמודד עם מספר קשיים. ראשית, בדומה לכסף מזומן הם מהווים אמצעי תשלום אנונימי ולכן מאפשרים להסתיר עסקאות, להעלים מס ולהלבין הון. שנית, הצגה מלאכותית של מחזורי פעילות גדולים לצורך קבלת אשראי מבנקים ו"ייפוי" הדוחות הכספיים על ידי הקטנת יתרות החייבים, דבר הגורם לבנקים נזקי אשראי. שלישית, צ'ק סחיר עלול להגיע לגורמים פליליים או לשוק האפור ללא ידיעתו של מושך הצ'ק. לבסוף, בתנאים מסוימים הנסב יכול לדרוש את התשלום מבלי שהמושך יוכל להעלות טענות הגנה הקשורות לעסקת היסוד.
- כדי להפחית את מספר ההסבות – וכך להפחית את הסיכונים הנדונים – נוסף ב-2011 תיקון לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. תיקון זה קובע כי פנקסי הצ'קים שתאגידים בנקאיים מנפיקים יהיו משורטטים (crossed) ויופיעו עליהם מילים שאוסרות להעבירם ("למוטב בלבד") אלא אם הלקוח ביקש אחרת.²⁸
- על מנת לבחון את השלכות התיקון נערכה השוואה בין מספרם של פנקסי הצ'קים וסוגם בשנה שקדמה לתיקון ובין מספרם וסוגם בשנה שבאה בעקבותיו.²⁹ הבדיקה העלתה כי אף על פי שכמותם הכוללת של הפנקסים ירדה בין שתי התקופות ב-3 אחוזים בלבד, שיעור הפנקסים המוגבלים עלה ב-50 אחוזים ושיעורם של הפנקסים הבלתי מוגבלים ירד בשיעור דומה. הנתח שפנקסי הצ'קים המוגבלים מהווים בסך כל הפנקסים עלה מ-45 ל-70 אחוזים. בקרב התאגידים שיעור השינוי נמוך יותר: עלייה של 10 אחוזים בפנקסים המוגבלים וירידה של כ-19 אחוזים בפנקסים הבלתי מוגבלים.

²⁶ הנתונים המוצגים הינם אומדנים המבוססים על מידע שהתקבל מחלק מהבנקים המסחריים והם מעודכנים לשנת 2010.

²⁷ הצ'ק יירשם רק בחשבון שממנו הכסף נמשך ובחשבון שבו הוא מופקד. בדרך יכולות להיות תחנות רבות.

²⁸ ביסוד התיקון ניצבת כמובן ההנחה שהפחתה במספר הצ'קים הסחירים תפחית גם את מספר ההסבות. חשוב לזכור כי מאחר שההסבות אינן מתועדות אין אפשרות לבדוק את ההנחה: אין דרך לדעת כמה צ'קים סחירים אכן עברו הסבה וכמה הסבות עבר כל צ'ק.

²⁹ הנתונים מבוססים על מידע שהתקבל ממדגם משמעותי של בנקים מסחריים.

שיעור השינוי הכמותי בין שתי התקופות	סך פנקסי הצ'קים באחוזים		מוגבלים
	בשנה שלאחר התיקון	בשנה שקדמה לתיקון	
50%	70%	45%	בלתי מוגבלים
-47%	30%	55%	סה"כ
-3%			

6. עלות השימוש בצ'ק גבוהה מעלות השימוש באמצעים אלקטרוניים. בראש ובראשונה מדובר בעלות חברתית: מאחר שהצ'קים הסחירים מהווים כר פורה להעלמת מס, הם מובילים לקיטון בהכנסות המדינה ולגידול במס לאזרחים שומרי החוק. עוד מדובר, בין היתר, בעלות סביבתית – השימוש בצ'קים צורך נייר, חלל (כדי לאחסן את הצ'קים) ואנרגיה (כדי להדפיס את הצ'קים, למיין ולשנע אותם ולתפעל את המסלקות). עלותו המשוערת של צ'ק לבנק בישראל עומדת על 6–12 שקלים³⁰, בשעה שהעברה באמצעים אלקטרוניים עולה אגורות בודדות בלבד. זהו המצב גם במדינות אחרות. באוסטרליה למשל עלותו של צ'ק עומדת על כ-6.5 ש"ח, בפורטוגל – על כ-7 ש"ח ובשבדיה – על כ-11 ש"ח³¹, בשעה שהעברה באמצעים אלקטרוניים עולה הרבה פחות.

7. בישראל נעשה שימוש נרחב יחסית בצ'קים דחויים, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי. הצ'קים הדחויים משמשים למתן ביטחונות כנגד קבלת אשראי, לתשלומי מסים תקופתיים, למתן תשלומים שנמצאים מחוץ למסגרת האשראי של הלקוח, ולפריסת תשלומים לחלקים בלתי שווים במרווחי זמן בלתי שווים. השימוש הנרחב בצ'קים דחויים הביא לפריחה של ניכיון הצ'קים, שירות שבמסגרתו הלקוח מקבל מייד את ערכם הכספי של צ'קים דחויים בתמורה לעמלה. בניכיון צ'קים עוסקים אלפי העסקים שנותנים שירותי מטבע (נש"מים)³², וניתן לראות בפעולה זו הלוואה חוץ-בנקאית: הסכום שהנש"מ נותן במזומן הוא ההלוואה, הסכום הרשום בצ'ק הדחוי הוא ההחזר, וההפרש בין הסכומים הוא העמלה, הכוללת בתוכה גם את הסיכון שבמועד הפירעון לא יהיה כיסוי להתחייבות בצ'ק. נוסף על ניכיון צ'קים החלו הנש"מים להעניק גם שירות של פדיון צ'קים: אדם מפקיד אצל הנש"מ צ'ק שמועד פירעונו חל באותו יום (בניכיון צ'ק מועד הפירעון הוא עתידי), ובתמורה הוא מקבל את סכום הצ'ק במזומן ובניכוי עמלה. לקוחות יבחרו לפרוע צ'ק בדרך זו במצב שבו יש עיקולים על חשבון המשלם, אך הם יכולים לעשות זאת גם במטרה להעלים מס או להלבין הון (אחרת הלקוח היה מפקיד את הצ'ק ישירות בחשבון הבנק, משום שפעולה זו כרוכה בעמלה פחותה).

8. סליקת הצ'קים יעילה פחות מהסליקה באמצעים אלקטרוניים. מדובר בהוראת תשלום מבוססת נייר שהלקוח צריך להפקידה בבנק, פעולה שלא ניתן לבצע מרחוק³³.

³⁰ הערכת העלות לבנק כוללת עלויות משתנות ועלויות קבועות, ביניהן הפעלת המסלקה, אחזקת מערכות מחשב, אחסון הצ'קים ושינועם.

³¹ מבוסס על מידע שהתקבל מהבנקים המרכזיים במדינות אלה.

³² נכון לינואר 2014 רשומים במאגר "נותני שירותי מטבע" כ-1,700 תאגידים ואנשים פרטיים הרשאים לספק שירותי ניכיון המחאות.

הנש"מים רשומים במאגר מידע של יחידת הנש"מים באגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר.

³³ למעט חידושים אחרונים בצ'קים תוך-בנקאיים בלבד, מוגבלים בסכום.

9. לצרכן יש זכות לבטל צ'ק במקרה שלא קיבל תמורה עבור התשלום, וזאת באמצעות הוראת ביטול בבנק. אולם זכות הביטול מוגבלת כאשר מקבל הצ'ק מסב אותו לצד שלישי. אותו צד שלישי זכאי לפרוע את הצ'ק גם אם הצרכן לא קיבל את התמורה מבית העסק המקורי, זה שהוא שילם לו.
10. קיים שימוש בצ'קים פתוחים, כאמצעי תחליפי למזומן. חסרונותיו של צ'ק פתוח: למעט חשבון המקור וחשבון היעד – הצ'ק יכול לעבור ידיים ללא דיווח ובכך הוא מהווה אמצעי תשלום אנונימי בדומה למזומן. לכן, חסרונות של מזומן תקפים גם לגבי צ'ק פתוח – גניבות ואובדן, אי יכולת לבטח, חושף את שני צידי העסקה לסיכונים.

סיכוני הלבנת הון בשימוש בצ'קים מוסבים

בדומה לפעילות במזומן, כאשר קיימים אמצעי תשלום בעלי מאפיינים דומים למזומן, הרי שכרוכים באמצעים אלו סיכוני הלבנת הון. כאמור, בישראל ניתן להסב צ'קים ללא הגבלת סכום או מספר הסבות וכן ללא תיעוד הגורם המסב. הסבת צ'ק היא פעולה המאפשרת למוטב להעביר את הצ'ק לצד שלישי (נסב), ובכך מאפשרת העברת צ'קים מיד ליד ללא כל רישום או דיווח. המאפיינים של צ'ק סחיר, בהיותו תחליף לשימוש במזומן עקב האנונימיות הנוצרת עם ההסבה של הצ'ק, והיכולת להעביר ערך מיד ליד בלא צורך ברישום ובלא יכולת להתחקות אחר נתיב הכספים והגורמים המעורבים, מעלים את הסיכון לשימוש בצ'קים סחירים לצורך פעילות הלבנת הון ו/או מימון טרור.

שוק ניכיון הצ'קים המבוצע באמצעות נש"מים³⁴ טומן בחובו סיכוני הלבנת הון משמעותיים. ככלל ניתן לחלק את השימוש הנעשה על ידי גורמים פליליים בנש"מ לשניים: (א) שימוש של גורמים פליליים בשירותים הניתנים על ידי נש"מ לגיטימי בלא ידיעתו ו/או מעורבותו. (ב) כאשר הנש"מ מעורב בפעילות הפלילית, ולעיתים אף נמצא בבעלות סמויה של העבריין. ניתן למנות מספר סיכוני הלבנת הון ומימון טרור בפעילות זו, המביאים גורמים פליליים לעשות שימוש בנש"מים לצורך פעילות ניכיון: היקף דרישות הרגולציה והפיקוח אשר חלים על סקטור זה מתוקף חוק איסור הלבנת הון נמוך מן הרגולציה והפיקוח החלים על המגזר הבנקאי. הליך "הכר את הלקוח" המבוצע על ידי בנק, לרבות אימות³⁵ פרטי הזיהוי הנמסרים על ידי הלקוח המבצע את הפעולה מעמיק יותר מאשר על ידי נש"מ, וזאת לאור טיב היחסים בין בנק ללקוח המנהל חשבון לבין לקוח (שהוא על פי רוב לקוח מזדמן). גורם עבריין אשר מבקש לפדות צ'ק שמקורו אסור, יעדיף לנכות את הצ'ק אצל נש"מ ולא להפקיד את הצ'ק בחשבון הבנק שאותו הוא מנהל. כאשר נש"מ מפקיד צ'קים שמקורם אסור בחשבונו, הצ'קים יופקדו יחד עם צ'קים רבים נוספים שהתקבלו מלקוחות אחרים, ולכן הפקדה זו לא תהיה חריגה עבור הבנק, וזאת לעומת הפקדה או ניכיון של צ'ק ישירות על ידי הלקוח בחשבון הבנק שלו. טיפולוגיות הלבנה מוכרות מצביעות על כך, כי בפועל נעשה שימוש תדיר בניכיון צ'קים במטרה להסתיר את מקורם האסור של כספים. כך למשל, צ'קים שהתקבלו ממהמרים, או בתמורה למכירה של חשבונות פיקטיביים, ינוכו על ידי העבריין בתמורה למזומן או צ'ק המשוך על חשבון הנש"מ (בין בשיתוף פעולה של הנש"מ או בלעדיו) וזאת לצורך טשטוש והסתרה של מקור הכספים. קיימים נש"מים אשר פועלים מול נש"מים בשטחי הרשות הפלשתינית (שטחי יהודה ושומרון). פעילות זו מציבה סיכונים להלבנת הון ולמימון טרור, כיוון שניתן להפקיד צ'קים שנמשכו בחשבונות בארץ באמצעות חשבונות המנוהלים בשטחי הרשות.

³⁴ ניתן לבצע ניכיון צ'קים גם באמצעות המערכת הבנקאית.

³⁵ בניגוד למגזר הבנקאי, על נותני שירותי מטבע לא חלה חובת אימות של מסמכי הזיהוי מול מרשם האוכלוסין, ולכן קל יותר לעשות שימוש במסמכים מזויפים לצורך ביצוע הפעולה תוך הסתרה של מקבל השירות.

הכרטיס השכיח ביותר בישראל כיום הוא כרטיס החיוב הדחוי (deferred debit card); "כרטיס אשראי" בלשון הדיבור). כרטיס זה מאפשר ללקוחות לשלם עבור סחורות ושירותים, וכן למשוך מזומנים במכשירי בנק אוטומטיים, סכומים המגיעים עד למסגרת האשראי שמנפיק הכרטיס הקצה להם. חיוב חשבוניתיהם של הלקוחות – וזיכויים של בתי העסק – מתבצע אחת לחודש, בחודש העוקב, ובתי העסק מממנים את ימי האשראי הללו. זוהי סיבה אחת שבגללה כרטיס החיוב הדחוי אינו יכול להוות תחליף מלא למזומן. סיבה אחרת נוגעת לכך שהוא נגיש רק לצרכנים בעלי חשבון בנק אשר לו מסגרת אשראי.

השימוש השכיח ביותר בכרטיסי התשלום בישראל הוא השימוש ב**כרטיס חיוב נדחה**. כרטיס זה קשור ישירות לחשבון הבנק של הלקוח, והוא מאפשר ללקוח למשוך מזומנים במכשירים אוטומטיים – ו/או לשלם עבור סחורות ושירותים בבתי עסק – עד למסגרת האשראי שהקצה לו מנפיק הכרטיס. סכום העסקאות שביצע הלקוח מחושב אחת לחודש – בחודש העוקב למועד התשלום, ובסכום זה מחייבים את חשבונו בבנק – בחיוב אחד מרוכז. **כרטיס חיוב מיידי** דומה לכרטיס חיוב נדחה, בהבדל אחד: החיוב מחשבון הלקוח מתבצע מייד עם ביצוע העסקה, ולא במרוכז אחת לחודש, והוא דומה במאפייניו לתשלום כסף מזומן. לעומת אלה, המחזיק ב**כרטיס אשראי (אשראי "מתגלגל")** יכול לבחור בסוף כל חודש אם לשלם את כל היתרה או לפרוס אותה לתשלומים. במקרה של פריסה, הלקוח משלם ריבית לחברת כרטיסי התשלום. **כרטיס נטען (pre-paid)** הוא כרטיס תשלום שהלקוח טוען מראש בסכום המרבי לחיוב, וכל תשלום מופחת מיתרת הכרטיס עד לאיפוס. עם סוג זה נמנים כרטיס מתנה, כרטיס חיוג, ועוד. חלק מכרטיסים אלה מאפשרים טעינה חוזרת וחלקם נועדו לשימוש חד-פעמי.

היום, כרטיסי חיוב מתקבלים בכל העסקים הגדולים והבינוניים ובמרבית העסקים הקטנים. קבלת תשלום באמצעות כרטיסי חיוב הוא קל להטמעה בבתי העסק, נפוץ ומהווה פדיון בטוח יחסית לבית העסק. קיימים עסקים זעירים אשר לא מקבלים כרטיסי חיוב מאחר ובחרו לא להתקשר עם סולק מסיבות שונות, בין היתר, בשל העלות הגבוהה יחסית של השירות. אמצעי תשלום זה יקר יחסית עבור העוסק הזעיר והתקבול אינו מיידי (מתקבל בחודש העוקב בתאריך שנקבע מול הסולק). בעסקאות תשלומים המבוצעות בכרטיסי חיוב, בתי עסק מעבירים לניכיון את שוברי כרטיסי החיוב על מנת לקצר את ימי המימון, בתמורה לעמלה.

היום כרטיס חיוב מיידי והכרטיס הנטען מראש מוטמעים בקלות בכל בתי העסק המקבלים כרטיסי חיוב. מבחינת בעל העסק אין הבדל בין כרטיס חיוב נדחה לכרטיס חיוב מיידי וכרטיס נטען מראש מאחר ובשני המקרים הוא מקבל את כספו באותו המועד בחודש העוקב, וזאת למרות שבחלק מאמצעי תשלום אלו הלקוח מחויב יום למחרת ביצוע העסקה. כרטיסי החיוב נועדו בעיקר לצרכנים אשר הבנק לא מאשר להם מסגרת אשראי. כרטיסי החיוב הנטענים מראש עשויים לשמש כתחליף למזומן ללקוחות שלא מנהלים חשבון בבנק.

בשנים האחרונות חל גידול במספר הכרטיסים הפעילים בישראל, ובשנת 2012 מספרם גדל בשיעור של כ-6 אחוזים.

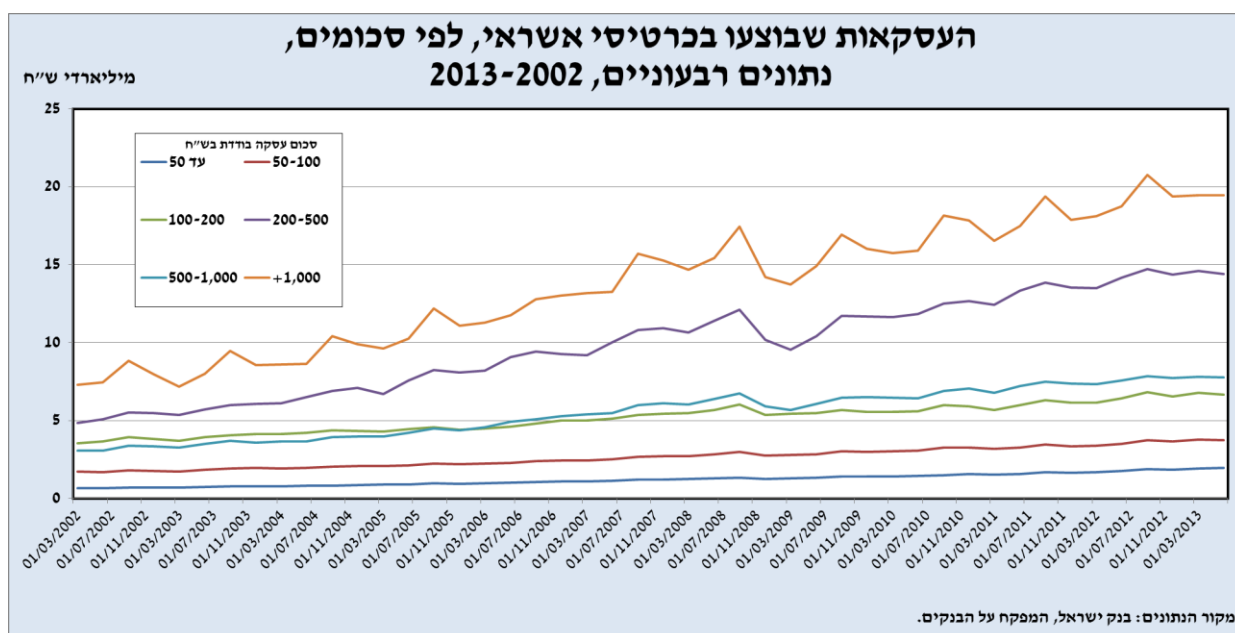
בישראל פועלות שלוש חברות כרטיסי אשראי: "קבוצת ישראלכרט", "לאומי-קארד" ו"כ.א.ל". החברות מנפיקות וסולקות כרטיסי חיוב במותג מקומי על פי רישיונות שקיבלו מהארגונים הבין-לאומיים הרלוונטיים.

הפעילות בתחום התרחבה בשנים האחרונות בקצב ניכר, וזאת בהשפעת מספר גורמים: הנפקת כרטיסי חיוב חוץ-בנקאיים (הקשורים בדרך כלל למועדוני לקוחות); הרחבת מגוון השירותים שמספקות החברות בתחום האשראי והמימון, באמצעות כלים המאפשרים למחזיק הכרטיס לקבוע את גובהם של סכומי החיוב ואת מועדי החיוב,

בהתאם לצרכיו וליכולתו; וגידול מתמשך בשימוש בכרטיסים כתוצאה מכך שהשימוש בהם בבתי עסק זמין ונוח ומכך שההיצע של אתרי מסחר אלקטרוניים עלה.

בעשור האחרון מספר הכרטיסים גדל ב-73 אחוז ובסוף 2012 עמד על 6.35 מיליון³⁶. גם היקף העסקאות בכרטיסי חיוב הולך ועולה, ובבתי העסק ניכרת נטייה להחדיר את כרטיסי החיוב לשימוש גם בעסקאות קטנות (micropayments) – למשל במכונות לממכר משקאות ובמכונות צילום (תרשים 9). בשנת 2012 עמד היקף העסקאות בכרטיסי חיוב על כ-202 מיליארדי ש"ח. שוויה הממוצע של עסקה בכרטיס אשראי עמד השנה על 238 ש"ח, ומרבית העסקאות (70 אחוז) היו בסכומים נמוכים מ-200 ש"ח; נתון זה עשוי להצביע על כך שאמצעי התשלום הנידון משמש תחליף למזומן בעסקאות רכישה של מוצרים ושירותים במגזר הקמעונאי.

תרשים 9



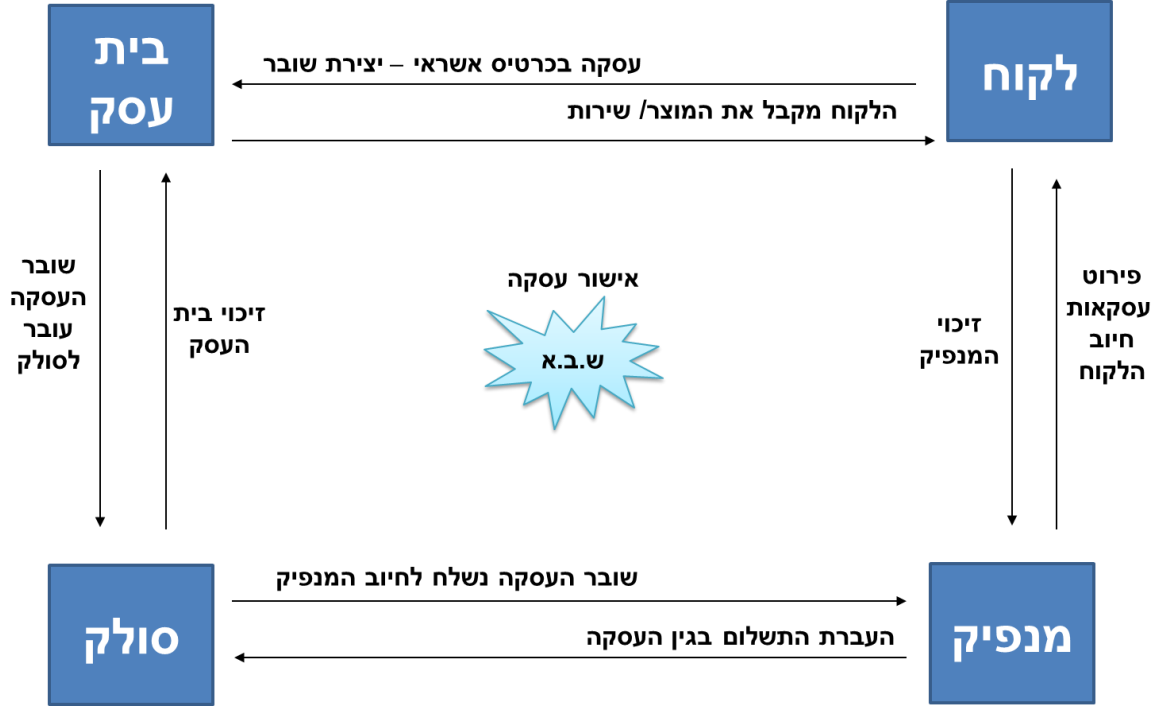
על מנת שעסקה בכרטיסי חיוב תתבצע, נדרש בין היתר כי המנפיק והסולק יתקשרו בניהם חוזית וטכנולוגית. ההתקשרות החוזית מסדירה את מועדי העברת התשלום והאחריות שבה נושא כל צד במצבים שונים. הממשק הטכנולוגי מאפשר את איסוף העסקה מבית העסק, העברה אלקטרונית של בקשת אישור לסולק ולמנפיק וסליקת העסקה במועד המוסכם.

בישראל, קיים הסכם המסדיר את מערכת היחסים החוזית בין שלוש חברות כרטיסי האשראי³⁷. ההתקשרות הטכנולוגית נעשית באמצעות הממשק הטכנולוגי היחידי בישראל עבור עסקאות בכרטיסי חיוב, ממשק המתופעל על ידי חברת שירותי בנק אוטומטיים (שב"א) בע"מ. כפי שמתואר בתרשים להלן, שב"א אוספת את כל עסקאות

³⁶ כרטיסים שהייתה בהם לפחות עסקה אחת במהלך הרבע האחרון של השנה.

³⁷ מהווה הסדר כובל כמשמעו בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח 1988 וכפוף לאישור מערך הפיקוח על ההגבלים העסקיים.

כרטיסי החיוב המבוצעות בבתי עסק בישראל, מעבירה אותן אל הסולק והמנפיק הרלוונטיים, מקבלת מהם הודעת אישור (או דחייה) על ביצוע העסקה ומבצעת את ההתחשבויות בין המנפיקים והסולקים.



V. מילון מונחים

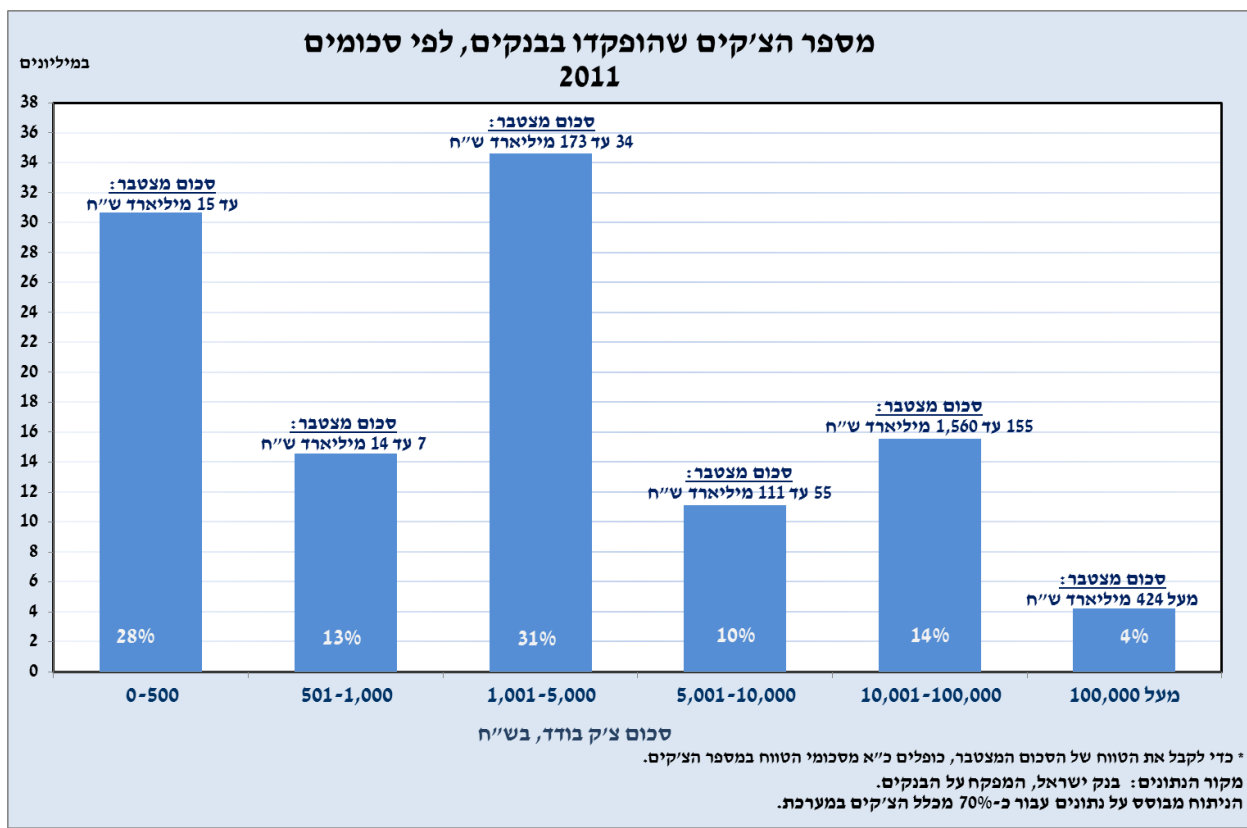
1.	ATM	מכשיר בנק אוטומטי	Automated Teller Machine – מסוף אוטומטי שמספק שירותי בנקאות ללא מעורבות של פקיד. ניתן לבצע באמצעותו פעולות בנקאיות שונות, לרבות בירור יתרה בחשבון הבנק, משיכת מזומנים (במטבע מקומי וזר), הפקדת מזומנים והפקדת צ'קים. ניתן להשתמש במכשיר בכל זמן ובכל מקום – כשהסניף סגור, בבנק שהלקוח אינו מחזיק בו חשבון ואף במדינות אחרות.
2.	POS		Point Of Sale – עמדת מכירה באמצעות כרטיסי חיוב. זהו מכשיר עצמאי או מסוף של מערכת, ודרכו נמכרים טובין או שירותים בתמורה לתשלום בכרטיס חיוב. הדוגמאות כוללות בין השאר עמדות במרכולים (קופות), בחנויות ובבתי קולנוע.
3.	EMV		Europay, MasterCard and Visa – תקן בין-לאומי לכרטיסים בעלי טכנולוגיית שבב. טכנולוגיה זו נועדה להגביר את רמת האבטחה של כרטיסי חיוב ושל המידע של מחזיק הכרטיס.
4.	אמצעי תשלום (M1)		סך המזומנים שבידי הציבור וסכום פיקדונות העובר ושב של הציבור בבנקים. הגדרה זו אינה כוללת את היתרות המופקדות בבנק ישראל ואת היתרות השמורות בכספות הבנקים.
5.	עמלות כרטיסי חיוב		במסגרת קשר חוזי עם בית העסק, הסולק מתחייב לזכות את בית העסק תמורת עמלת בית עסק. הסולק מצדו משלם למנפיק עמלת מנפיק – אם אין זהות בין המנפיק לסולק היא קרויה "עמלה צולבת" – והיא מגולמת בעמלת בית העסק שהסולק גובה. לפיכך, עמלת בית העסק מורכבת מעמלת סליקה ומעמלה צולבת.
6.	חברות כרטיסי אשראי		החברות לכרטיסי אשראי בישראל מנפיקות ללקוחות כרטיסי חיוב, בכללם כרטיסי חיוב, בנק ואשראי. מחזיק הכרטיס משתמש בו כאמצעי תשלום בבתי עסק. נוסף על כך החברות פועלות גם כסולקות, ומספקות לבתי עסק שירותי סליקה של עסקאות שבוצעו בכרטיסי החיוב. בישראל פועלות בתחום זה שלוש חברות גדולות: "ישראכרט", "לאומי-קארד" ו"כ.א.ל". החברות מנפיקות וסולקות כרטיסי חיוב במותג מקומי או על פי רישיונות שקיבלו מהארגונים הבין-לאומיים הרלוונטיים.
7.	כרטיס אשראי (credit card)		כרטיס אשראי מאפשר לבעל הכרטיס לבצע רכישות ו/ או משיכות מזומן עד לגובה תקרת האשראי שהוסדרה מראש. ניתן לשלם את סכום האשראי המוענק ללקוח במלואו, בתום תקופה שהוגדרה מראש. לחילופין ניתן לפרוס את הסכום לתשלומים תקופתיים.

8.	כרטיס אשראי מתגלגל (revolving credit card)	בעל הכרטיס קובע מראש את סכום החיוב התקופתי, ויתר החוב נדחה – "מתגלגל" – לחודש הבא וצובר ריבית. רוב הכרטיסים מסוג זה נמצאים באחריות החברות לכרטיסי אשראי, ולא באחריות הבנקים. זהו למעשה מסלול אשראי גמיש, המהווה תחליף למשיכת היתר הבנקאית (over draft).
9.	כרטיס בנקאי	כרטיס שחברת כרטיסי אשראי מנפיקה ללקוח דרך הבנק שבו מתנהל חשבון העו"ש שלו.
10.	כרטיס חוץ-בנקאי	כרטיס שחברת כרטיסי אשראי מנפיקה ישירות ללקוחות, והחיובים בו נפרעים מחשבון הבנק של הלקוח באמצעות הוראה לחיוב חשבון. כרטיסים אלו קשורים, על פי רוב, למועדוני לקוחות ולגופים צרכניים גדולים.
11.	כרטיס חיוב מיידי (debit card)	במקרה זה מחייבים את חשבונו של בעל הכרטיס מייד עם ביצוע העסקה, ומזכים את העסק באופן מיידי במקביל, ולא אחת לחודש במרוכז.
12.	כרטיס חיוב דחוי (deferred debit card)	כרטיס חיוב דחוי הוא כרטיס החיוב השכיח ביותר בישראל. הוא קשור ישירות לחשבון הבנק של הלקוח ומאפשר לבעל הכרטיס לשלם עבור סחורות ושירותים בבתי עסק עד למסגרת האשראי שהקצה לו מנפיק הכרטיס. סכום העסקאות שביצע הלקוח מחושב אחת לחודש, בתאריך שהלקוח בוחר מתוך כמה אפשרויות (בדרך כלל ה-2, ה-10 או ה-15 בחודש שלאחר ביצוע העסקה), ובסכום זה מחייבים את חשבונו בבנק. בדרך כלל ניתן גם למשוך מזומנים באותו כרטיס וכן לקבל באמצעותו אשראי – זהו אשראי בתמורה לריבית כשהמנפיק נותן אותו (מכונה בישראל "תשלום בקרדיט"), ואשראי ללא ריבית כשבעל העסק נותן אותו.
13.	כרטיס חיוב	"כרטיס אשראי, כרטיס בנק, כרטיס חיוב מיידי או לוחית או חפצים אחרים המיועדים לרכישת נכסים" (מתוך חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו – 1986).
14.	כרטיס נטען (pre-paid)	הלקוח טוען את הכרטיס מראש בסכום המרבי לחיוב, וכל תשלום מופחת מיתרת הכרטיס עד לאיפוס. חיוב הכרטיס מתבצע מייד עם ביצוע העסקה. חלק מהכרטיסים מאפשרים טעינה חוזרת ואילו אחרים נועדו לשימוש חד-פעמי. כרטיס נטען עשוי להיות כרטיס חיוב אנונימי, או לחילופין כרטיס נטען מזוהה.
15.	מזומן	שטרות ומטבעות.
16.	מסלקה	מקום מרכזי או מנגנון עיבוד מרכזי שבאמצעותו הצדדים מסכימים להחליף ביניהם הוראות חיוב, הוראות תשלום או התחייבויות פיננסיות אחרות. המסלקה סולקת ביניהם את הפריטים בהתאם לכללי המסלקה.

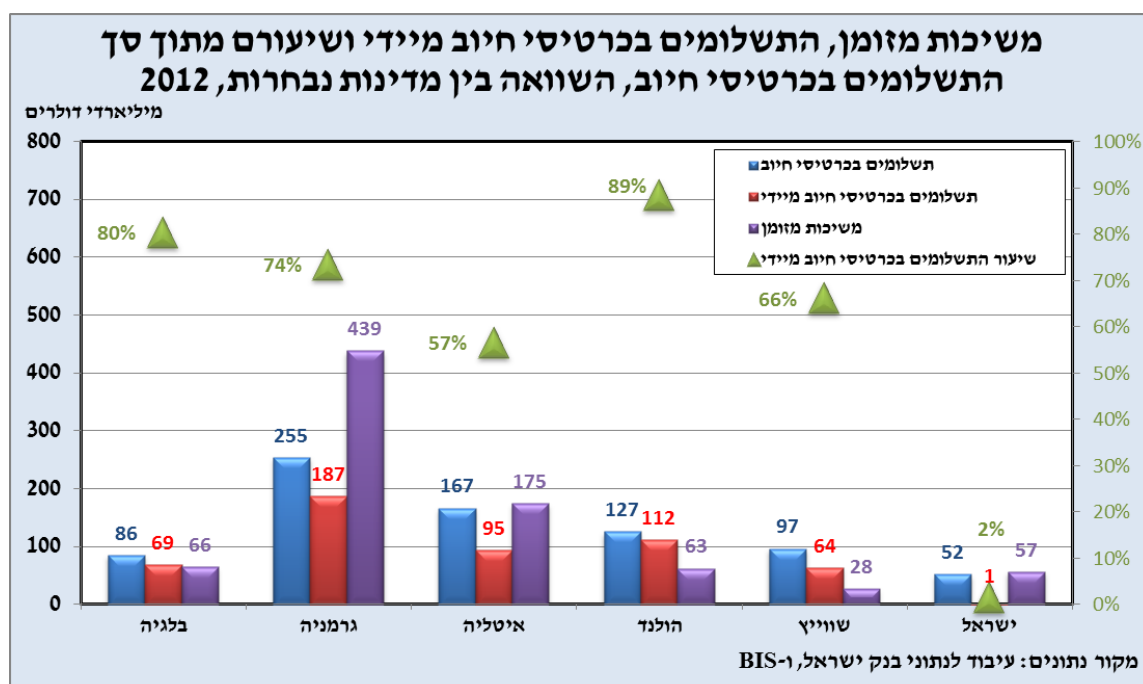
17.	סליקה	פעולה שמשחררת את ההתחייבויות בין שני צדדים או יותר, הנוגעות להעברות כספים, ניירות ערך או נכסים פיננסיים אחרים.
18.	עוסק	מי שמוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו, ובלבד שאינו מלכ"ר או מוסד כספי, וכן מי שעושה עסקת אקראי (על פי סעיף 1 לחוק מע"מ התשל"ו-1975).
19.	עוסק פטור	עוסק שמחזור העסקאות שלו בכל עסקיו אינו עולה על 77,993 ש"ח לשנה או על סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר (על פי סעיף 1 לחוק מע"מ התשל"ו-1975).
20.	שב"א	שירותי בנק אוטומטיים – חברת שירותים משותפת, כפופה לפיקוח של המפקח על הבנקים בבנק ישראל. החברה נמצאת בבעלותם של חמשת הבנקים הגדולים בישראל, והיא מתמקדת במספר תחומים: ניהול רשת התקשורת לפעילות בכרטיסי חיוב; ניהול רשת תקשורת של מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים; ומתן שירותי תקשורת נוספים.
21.	צ'ק	שטר חליפין שבו הנמשך הוא תאגיד בנקאי. בצ'ק נותן המושך הוראה לבנק לשלם לנפרע את הסכום המצוין בצ'ק מחשבונו. הצ'ק הוא אמצעי תשלום שניתן לסחר אותו וניתן באמצעות מילים האוסרות על עבירותו, להגביל את סחרותו. צ'ק בנקאי הוא צ'ק שהבנק מנפיק, בשמו של הצד המושך, במטרה להעניק לתשלום התחייבות בנקאית לפירעון.

VI. נספח סטטיסטי

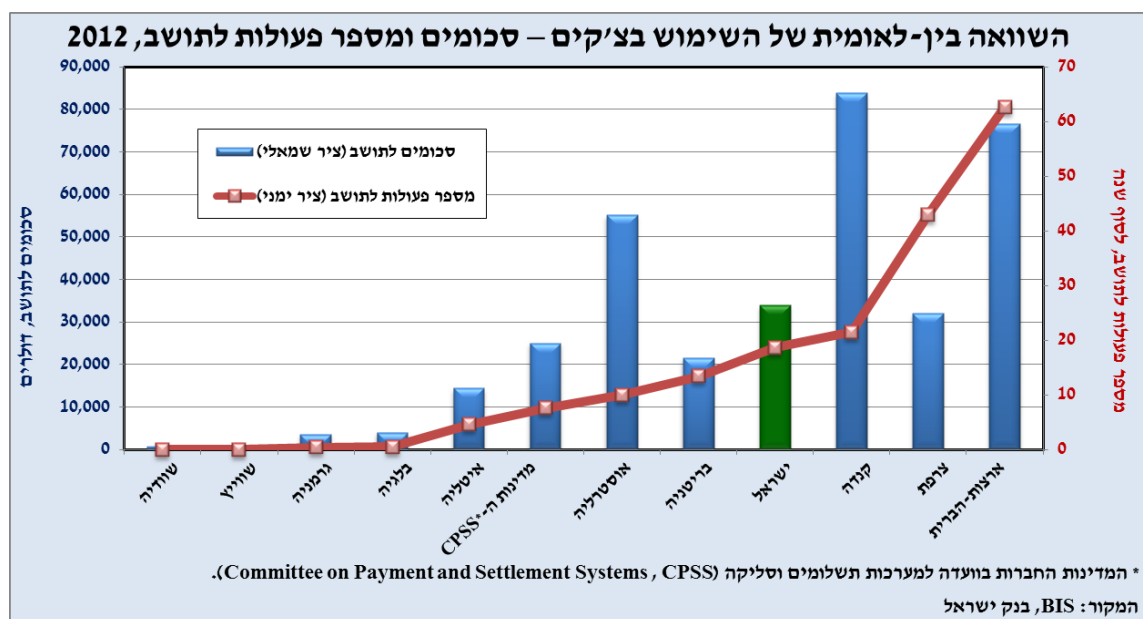
א. הצ'קים שהופקדו בבנקים, בחלוקה לפי טווחי הסכום של צ'ק בודד



ב. שיעור השימוש בכרטיסי חיוב – השוואה בין-לאומית



ג. השוואה בין-לאומית של השימוש בצ'קים, 2012



החלטה מספר 749 של הממשלה מיום 17.09.2013

הממשלה ה - 33 בנימין נתניהו

צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי

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 לרשות המסים ו/או 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 צ'קים, 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.

ב. קובץ שאלות ותשובות

ש: האם מגבלת המזומן תחול גם על חיסכון שאני מחזיק בביתי בסך של 13,000 שקל במזומן. מה לעשות במזומן?

ת: **הוועדה לא המליצה להטיל מגבלה על משיכת מזומן או על החזקתו.** אולם בהקשר זה כדאי לציין שלא ניתן לפצות אדם בגין אובדן או גניבה של מטבעות ושטרות, היות שהם אינם מזוהים. אמצעי תשלום אלקטרוניים כוללים פתרונות שונים למקרה של אובדן או גניבה.

ש: איך אתן כסף לילדים כשהם יוצאים מהבית?

ת: **אין כוונה לבטל את המזומן.** סכום המגבלה שנקבע אינו מונע מאתנו להוסיף לשלם במזומן סכומים נמוכים מהמגבלה. אשר לסכומים גבוהים ממנה, הוועדה מציעה להשתמש בתחליפים, כפי שיפורט בהמשך.

ש: מדוע אין מפחיתים מסים כדי לסלק את התמריץ להעלים מס?

ת: **הצעדים שהוועדה מציעה צפויים להעמיק את גביית המסים,** היות שיותר עסקאות יירשמו וימוסו. העמקת הגבייה עשויה לאפשר להפחית מסים, אך יש לזכור שהיא לא תוביל לכך בהכרח, משום שמדיניות המסים נגזרת גם משיקולים אחרים – תקציביים, מקרו-כלכליים וחברתיים.

ש: איך אשלם עבור מוצרים שמחירם גבוה מהמגבלה (רכב, רהיטים, מכשירי חשמל, וכו')?

ת: **ניתן יהיה לשלם במגוון אמצעי תשלום:** צ'קים למוטב בלבד, כרטיסי תשלום נטענים, כרטיסי חיוב מידי ודחוי, העברה בנקאית דרך מס"ב או העברה בזמן אמת דרך מערכת זה"ב (מסלקה המאפשרת תשלום בטוח באופן מידי וסופי).

ש: מאחר שלעסקים קטנים לא משתלם לקבל כרטיסים, האם ההגבלות על השימוש במזומן לא יעלו להם ביוקר?

ת: **הוועדה ממליצה על שורת צעדים שיוזילו את השימוש בכרטיסים,** כמו כרטיסי חיוב מידי וכרטיסים נטענים. המתווה שגיבשה הוועדה לשימוש בכרטיסי חיוב מידי וכרטיסים נטענים ייטיב עם בעלי העסקים והצרכנים משום שהוא יקצר את מספר ימי האשראי (בעל העסק יקבל את התגמול כ-3 ימים לאחר ביצוע העסקה לעומת כ-20 ימים היום). בנוסף, יש לזכור כי גם לשימוש במזומן יש עלות...

ש: מהן המגבלות שיחולו על השימוש בכסף מזומן ובצ'קים? מהם הסכומים?

ת: המגבלה על השימוש **בכסף מזומן מתחילה ב-10,000 ש"ח ויורדת ל-5,000 ש"ח.** אשר לצ'קים סחירים, ההגבלה מתחילה ב-10,000 ש"ח, יורדת ל-5,000 ש"ח ובסוף התהליך תיבחן האפשרות להורדת הרף לאפס (כלומר ניתן יהיה להסב צ'קים רק לפי הכללים שייקבעו, לא תהיה אפשרות להסב אותם ללא הגבלה).

ש: נתתי צ'ק דחוי בסכום שעולה על המגבלה, מה יקרה לו?

ת: **בהוראות המעבר יינתן מענה לכך, וניתן יהיה להפקיד צ'ק דחוי.** חשוב להדגיש כי **הרפורמה אינה מבטלת את המזומן והצ'קים,** מפני שיש להם שימושים חשובים.

ש: אפשר לרכוש בתשלומים ובמצטבר לחרוג מהמגבלה?

ת: לא ניתן לפצל עסקה באופן מלאכותי על מנת לשלם עבורה במזומן. כאשר המחיר גבוה מהמגבלה **ניתן לשלם באמצעים הבאים:** צ'קים למוטב בלבד, צ'קים שניתן להסב פעם אחת, לפי התנאים שייקבעו, כרטיס אשראי והוראת קבע.

ש: מהו כרטיס חיוב מידי (דביט קארד)?

ת: **כרטיס שמחייבים מייד עם ביצוע העסקה** (בכפוף ליתרה בחשבון ולמסגרת האשראי), ולא פעם בחודש, בתאריך קבוע.

ש: מדוע כדאי לי להשתמש בכרטיס חיוב מיידי ולא בכרטיס אשראי?

ת: כרטיס החיוב המיידי מאפשר לנהל מעקב צמוד אחר ההוצאות הפרטיות. יתר על כן, **הוועדה גיבשה שורת צעדים שיוזילו את השימוש בכרטיסי חיוב מיידי**. יש לזכור כי גם לשימוש במזומן יש עלות.

ש: כיצד ניתן יהיה לשלם לספקי שירות בסוג עסקאות שאי אפשר לבצע באמצעות כרטיס חיוב מיידי/ כרטיס נטען? כיצד ניתן יהיה לשלם בהוראת קבע לספקי אינטרנט, חשמל, שירותי טלוויזיה, וכיבוי?

ת: השימוש בכרטיסי חיוב מיידי ובכרטיסים נטענים לא יחליף את השימוש בכרטיסי חיוב דחוי ובכרטיס אשראי. **הכרטיסים החדשים יוכלו לשמש כחלופה למזומן ויאפשרו תחרות והוזלת עמלות בשוק כרטיסי החיוב**, אולם ניתן יהיה להמשיך לבצע תשלומים בכרטיסי אשראי או בהוראות קבע.

ש: כיצד אפשר לקבל מידע נוסף על אמצעי התשלום בישראל?

ת: מידע נוסף על אמצעי התשלום בישראל מופיע **באתר האינטרנט של בנק ישראל**³⁸.

ש: האם המגבלה חלה רק על רכישת מוצרים ושירותים מעסק/ עוסק או גם על עסקאות יד שנייה (רכישה מאדם פרטי)?

ת: **המגבלה על עסקאות בין פרטיים, כולל עסקאות יד שנייה, עומדת על 50,000 ש"ח ובהמשך צפויה לרדת ל-15,000 ש"ח**. עבור קניית רכב משומש מגבלת המזומן עומדת על 50,000 ש"ח.

ש: יש לי עסק קטן ובו שלושה עובדים, וחשבון הבנק שלי מוגבל כבר כמה חודשים. עד כה שילמתי לעובדים במזומן. איך אשלם משכורות לעובדים?

ת: אשר לסכומים שמגיעים עד גובה המגבלה, תוכלי להמשיך לשלם לעובדייך במזומן. אשר לסכומים גבוהים מהמגבלה, תוכלי להשתמש בכרטיסים נטענים מזוהים (כל אחד בסכום שמגיע עד 10,000 ש"ח). את הכרטיסים האלה ניתן לרכוש במזומן.

ש: אני בעלת מכולת ותמיד נהגתי לשלם לספקים באמצעות הצ'קים שקיבלתי מלקוחות. האם אוכל להמשיך לעשות כן?

ת: **מגבלת שימוש בצ'קים מוסבים ללא הגבלה תתחיל 10,000 ש"ח, תרד ל-5,000 ש"ח ובסוף התהליך תיבחן האפשרות להורדת הרף לאפס** (כלומר, מתחת למגבלה ניתן להסב צ'קים ללא הגבלה כמו שקיים היום, מעל המגבלה ניתן להסב צ'קים לפי הכללים שיקבעו).

ש: איזה אמצעים המדינה תוכל לנקוט על מנת שהמגבלות החדשות יאכפו? מה ימנע מאנשים לשלם במזומן מעבר למגבלה? האם הוועדה מציעה סנקציה כלשהיא?

ת: תשלום במזומן מעל המגבלה יהיה עבירה פלילית ויגרוור קנסות בגובה שיקבע. צ'ק שלא יעמוד במגבלה לא יפדה בבנק הנמשך.

³⁸ <http://www.boi.org.il/he/PaymentSystem/Reports/Documents/redb2012h.pdf>
<http://www.boi.org.il/he/PaymentSystem/Pages/Default.aspx>

ג. סקירה בין-לאומית

סוגיית ההפחתה של השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר (מזומן/ צ'קים) וקידום השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים הינה סוגיה שמעסיקה בשנים האחרונות מדינות רבות בעולם, ביניהן ארה"ב, אוסטרליה, ניו-זילנד, אנגליה, הונג קונג, שבדיה, קנדה ועוד.

העולם צועד בכיוון של ההתפתחות הטכנולוגית, ומציע ללקוחות אפשרויות תשלום אלקטרוניות מתקדמות, אשר ברובן פשוטות יותר וזולות יותר ללקוח. לכן, רק טבעי שהתשלומים האלקטרוניים המתקדמים יצברו תאוצה ושהציבור יאמץ אותם. מהלך כזה הוא מהלך שמתפתח במשק באופן טבעי. על אף ההתפתחויות, מדינות שונות מבקשות להפחית באופן אקטיבי את השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר, ולכן מבצעות מהלכים שונים שיקדמו את המטרה; הטלת מגבלה על השימוש במזומן (כמפורט בטבלה שבנספח VII ד "דין משווה – הגבלות על השימוש במזומן"); הפחתה יזומה בשימוש בצ'קים; והסדרה של היעילות והבטיחות של אמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים. להלן מספר דוגמאות למהלכים שבוצעו בעולם בתחומים הללו:

אוסטרליה, למשל, מבצעת שלושה מהלכים עיקריים שהתוצאות הצפויות שלהם יכולות להביא הפחתה בשימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר; צעד ראשון שננקט הוא הפחתת השימוש בצ'קים על ידי שיתופי פעולה עם גורמים בתעשייה, הצעד השני הינו פיתוח תשלומים בזמן אמת והצעד השלישי הינו פיתוח טכנולוגיות אל-מגע לצורך ביצוע תשלומים.

בעקבות ירידה מתמשכת בשימוש בצ'קים, בשנת 2009 מועצת התשלומים באנגליה ניסתה לבטלם כליל - המועצה המליצה על קביעת תאריך יעד לסגירת מסלוקת הצ'קים בשנת 2016, אך חזרה בה מכוונת הביטול לאור התנגדות גורמים שונים. המועצה הודיעה שהצ'קים ימשיכו להתקיים כל עוד יהיה מי שיצטרך אותם.

בארה"ב חוקק חוק עיצור צ'קים ("Check 21") אשר עוסק בתהליך סליקה אלקטרונית של צ'קים במטרה לייעל את תהליך הסליקה של הצ'קים ומטיל חובות דיווח נרחבות לגבי מזומן.

באוקטובר 2004 נכנס לתוקפו בארה"ב חוק פדראלי בשם "Check clearing for the 21th century Act" ("חוק סליקת צ'קים למאה ה-21"), אשר מחייב את הבנקים לקבל הדמיה דיגיטלית של צ'קים. חוק זה בא להסדיר את מערכת התשלומים בארה"ב כך שסליקת השקים בין הבנקים תהיה באמצעות החלפת קבצים אלקטרוניים, ואילו השקים יושמדו בבנק שבו בוצעה ההפקדה. החוק החדש, אשר זכה לכינוי "Check 21", נועד לייעל את תהליך הסליקה של הצ'קים ומטיל חובות דיווח נרחבות לגבי מזומן.

הבנק המרכזי של הונג קונג משתף פעולה עם הבנקים המסחריים, לצורך פיתוח אמצעי תשלום אלקטרוניים - צ'ק אלקטרוני – צ'ק שמאפייניו יהיו דומים למאפיינים של הצ'ק הפיזי, אך כל הפעולות שנעשות בצ'ק ייעשו באמצעים אלקטרוניים; ופיתוח מערכת תשלומים סולרית המבוססת על טכנולוגיית אל-מגע.

בפולין, הוחלט על תיקון חקיקה אשר נועד להפחית את העמלות הצולבות על עסקאות בכרטיסים מקומיים וכן לקבוע את השיעור המקסימאלי על עמלות צולבות.

ד. שיתוף הציבור

הוועדה ערכה הליך סדור של שיתוף הציבור, תוך פרסום נרחב באמצעי המדיה השונים ובכלל זה בעיתונות הכלכלית ובאתרי האינטרנט של הגופים השותפים לעשיית הוועדה. הוועדה קראה לכל מי שמעוניין להעביר את עמדתו ובתוך כך חלק מהפונים הוזמנו להופיע בפני הוועדה ולהציג את עמדתם. בנוסף, הוועדה מצאה לנכון לפנות באופן יזום לגורמים נוספים לקראת גיבוש מסקנותיה.

במסגרת הליך זה הופיעו בפני הוועדה הגורמים הבאים:

רשות ההגבלים העסקיים, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה, משרד התיירות, התאחדות המלאכה והתעשייה הזעירה, איגוד לשכות המסחר והמשרד לאזרחים ותיקים.

העמדות שהובאו בפני הוועדה הוטמעו בתהליך העבודה וקיבלו התייחסות.

לאחר פרסום דוח הביניים של הוועדה וטרם הבאתו לאישור הממשלה, התבצע תהליך נוסף של שמיעת הציבור. בשלב זה התבקש הציבור להעביר את התייחסותו להמלצות דוח הביניים. גורמים שונים העבירו את הערותיהם והתייחסותם להמלצות, חלקם אף זומנו להופיע בפני הוועדה כדי להציג את עמדתם. בעקבות הליך זה והערות שהועלו במהלכו, הוכנסו שינויים בהמלצות הוועדה.

ה. סוגיות שהובאו בפני הוועדה במהלך השימוע

כסף מזומן מהווה אמצעי תשלום מרכזי, לגיטימי ושכיח במשק הישראלי, המשמש גם קבוצות אוכלוסייה שומרות חוק המהוות את חלק הארי של הציבור, וזאת, בין היתר, בשל היותו אמצעי זמין, נגיש ונוח, המסייע בניהול קפדני של התקציב המשפחתי ומאפשר לבתי עסק נזילות גבוהה ושימוש מיידי בכסף.

במהלך דיוני הצוות עלה, כי שכיחות השימוש בכסף מזומן לצורך ביצוע עסקאות, קיימת בהיקף רחב בקרב קבוצות אוכלוסייה מסוימות. על מנת לסייע לאותם פלחים באוכלוסייה (כפי שעלו בינתיים), ממליץ הצוות על הנגשת שירותי בנקאות ואמצעי תשלום שקולי-מזומן, לצד הסברה וחינוך פיננסי. להלן מספר דוגמאות של פלחי אוכלוסייה אשר עשויים להיות מושפעים במיוחד מיישום המלצות הוועדה, חלקם הובאו בפני הוועדה במסגרת השימוע:

א. **אוכלוסיית המיעוטים:** על-פי נתונים שהובאו לעיוננו על ידי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה, כסף מזומן הוא אמצעי התשלום הנפוץ ביותר בקרב האוכלוסייה הערבית. לשם דוגמא, אחוז מחזיקי כרטיסי האשראי במגזר הערבי מגיע לכ- 30 אחוז, לעומת יותר מ- 85 אחוז במגזר היהודי. הטעמים לכך הם מגוונים (תרבותיים, ניהול משק בית ושליטה בהוצאות, סחר מול הרשות הפלסטינאית ועוד). המענים שהוועדה ממליצה לתת לאוכלוסייה זו הינם התנעת תהליך של חינוך פיננסי והסברה, בצד יישום הדרגתי של המגבלות - כדי לאפשר זמן הערכות מתאים.

ב. **חייבים מוגבלים באמצעים:** חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 וחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תשנ"ה-1995, מאפשרים במקרים מסוימים לאסור על חייבים מוגבלים באמצעים (שמספרם קרוב ל- 300,000) לעשות שימוש בצ'קים ובכרטיסי חיוב. בהעדר תחליף למזומן, לא תהיה לקבוצה זו האפשרות לבצע עסקאות מעל לרף האיסור. הוועדה סברה שיש לאפשר לאוכלוסייה זו תשלום במזומן בסכום של עד 20,000 ש"ח, כאשר על הלקוח מוטלת חובה לשמור את החשבונית לתקופה של שלוש שנים לפחות. כמו כן, הוועדה קובעת שיש לחייב את בנק הדואר להנפיק כרטיס דביט לכל דורש ולאפשר פתיחת חשבון מתאים לשם כך. באשר לתאגידים הבנקאיים - לקדם את האפשרות להוצאת הוראה אשר תחייבם להנפיק, בכפוף לתנאים מסוימים, כרטיס דביט לכל דורש, ולאפשר פתיחת חשבון בנק מתאים לשם כך. בנוסף, הוועדה ממליצה שההגבלות החלות כיום בנוגע לשימוש בכרטיסי חיוב על חייב בעל יכולת המשתמט מתשלום חובותיו ועל חייב מוגבל באמצעים - בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 ובהתאם לחוק המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות תשנ"ה-1995 - לא יחולו על כרטיסי חיוב מידי.

ג. **לקוחות שחשבונוס מוגבל:** כ- 500,000 לקוחות שחשבונוס הוגבל לפי חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, (הכוללים גם חייבים שהוטלה עליהם הגבלה בנסיבות מיוחדות) אינם מורשים למשוך צ'קים, כאשר על חלקם ישנה מגבלה בחוק או במסגרת ניהול סיכונים האשראי של הבנקים, על השימוש בכרטיסי החיוב הקיימים כיום בשוק. בדומה לאוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים, הוועדה סברה שיש לאפשר ללקוחות שחשבונוס הוגבל לבצע תשלומים במזומן, בסכום של עד 20,000 ש"ח, כאשר על הלקוח מוטלת חובה לשמור את החשבונית לתקופה של שלוש שנים לפחות. כמו כן, הוועדה קובעת שיש לחייב את בנק הדואר להנפיק כרטיס דביט לכל דורש ולאפשר פתיחת חשבון מתאים לשם כך. באשר לתאגידים הבנקאיים - לקדם את האפשרות להוצאת הוראה אשר תחייבם להנפיק, בכפוף לתנאים מסוימים, כרטיס דביט לכל דורש, ולאפשר פתיחת חשבון בנק מתאים לשם כך. כמו כן, הוועדה ממליצה להבטיח כי המגבלות החלות היום בנוגע לשימוש בכרטיסי חיוב על חייב בעל יכולת המשתמט מתשלום חובותיו ועל חייב מוגבל באמצעים

- בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 ובהתאם לחוק המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות התשנ"ה-1995 - לא יחולו על כרטיסי חיוב מידי

ד. **אנשים ללא חשבונות בנק:** מספר האנשים שאין להם חשבונות בנק אינו ידוע, אם כי במהלך דיוני הצוות עלה כי מספרם מסתכם בכ- 200,000-300,000. מדובר על אנשים שאינם מעוניינים בפתיחת חשבון בנק (מסיבות מגוונות), או כאלה שעד כה נמנעה מהם האפשרות לפתוח חשבון כאמור (ביניהם אנשים שהוטלו עליהם מגבלות שונות, כאמור לעיל, אנשים שפשטו רגל בעבר, ועוד). בהקשר זה יצוין, כי הגבלת השימוש במזומן תחייב, דה-פקטו, פתיחת חשבונות בבנקים מסחריים או בבנק הדואר, לכל מי שמבקש לעשות עסקאות מעל לרף האיסור שנקבע. לקוחות אלו יוכלו לפתוח גם חשבון דביט בלבד. על מנת לסייע ללקוחות אשר נמנעה מהם האפשרות לפתוח חשבון, הוועדה ממליצה לחייב את בנק הדואר להנפיק כרטיס דביט לכל דורש, ולאפשר פתיחת חשבון מתאים לשם כך. באשר לתאגידים הבנקאיים - לקדם את האפשרות להוצאת הוראה אשר תחייבם להנפיק, בכפוף לתנאים מסויימים, כרטיס דביט לכל דורש, ולאפשר פתיחת חשבון בנק מתאים לשם כך.

ה. **עוסקים:** שימוש במזומן מאפשר לעוסק נזילות גבוהה יותר החיונית לעסקים הקטנים והבינוניים בפרט בשל קשיי אשראי. בנוסף, שימוש במזומן מאפשר לבתי עסק וודאות ביחס לתשלום, שכן צ'קים נושאים בתוכם מרכיב של חוסר וודאות. זאת ועוד, לשימוש בכרטיסי אשראי עלות גבוהה על בית העסק, וזאת לנוכח התנאים המסחריים הנוהגים כיום בין חברות האשראי לבתי העסק, המעמיסים את עלות כרטיסי האשראי על בתי העסק (עלות מערך הסליקה ועלות הבטחת האשראי). יצוין כי לצוות יש המלצות גם ביחס לצ'קים מוסבים אשר עלולות להשפיע על עוסקים (כדוגמת המלצת הצוות המגבילה פירעון של צ'קים שהוסבו, ופגיעה אפשרית ביכולת לקבל אשראי ספקים (מלאי תמורת צ'קים דחויים שקיבל בית העסק מלקוחותיו). לצורך מתן מענה לאוכלוסייה זו הוועדה ממליצה לקדם את השימוש בכרטיס נטען מידי ובכרטיס חיוב מזוהה ולהבטיח שבית העסק יזוכה לא יאוחר מ-3 ימים לאחר ביצוע העסקה, באמצעות הסדרת האופן שבו מעבירים כספים מהמנפיק לסולק ומהסולק לבית העסק. יודגש, כי השימוש בכרטיס החיוב המידי טומן בחובו הקלה משמעותית לבתי העסק, שעל פי אומדן הרשות להגבלים עסקיים מסתכמת במאות מיליוני שקלים לשנה. ההקלה נובעת הן מהפחתת העמלה הצולבת והן מקיצור ימי האשראי, זאת נוסף על איון הסיכון העסקי הכרוך בשימוש בצ'קים. בנוסף, בכפוף לרגולציה על נותני שירותי מטבע ובכלל זה על נותני שירותי אשראי, ממליצה הוועדה להתיר פירעון של צ'ק בסכום הגבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, לגוף פיננסי מפקח, לצורך קבלת אשראי. עד להחלת הרגולציה כאמור, יותר פירעון של צ'ק בסכום הגבוה מהמגבלה, אשר הוסב פעם אחת בלבד, בתנאי שהנסב יכתוב על גב הצ'ק את שמו ומספר זהותו.

כללי

בשנים האחרונות החלו מדינות שונות באירופה לאמץ חוקים המגבילים את הסף המקסימלי לביצוע עסקאות במזומן. מטרת הטלת המגבלות האלו היא צמצום הגירעון התקציבי ומאבק בהונאות מס ובהלבנת הון. בין המדינות האירופאיות בהן הוחלו מגבלות על שימוש במזומן, ניתן לציין את המדינות הבאות:⁴⁰ איטליה, בה הסף המקסימלי המותר לביצוע עסקאות במזומן הוא 1,000 יורו (לאחר שהופחת ל-5,000 יורו ולאחר מכן ל-2,500 יורו);⁴¹ יוון, בה הסף המקסימלי המותר לביצוע עסקאות במזומן הוא 1,500 יורו (הסף עבור עסקאות בין שני עוסקים עומד על 3,000 יורו); ספרד, בה הסף המקסימלי המותר לביצוע עסקאות במזומן הוא 2,500 יורו; צרפת, בה הסף המקסימלי המותר לביצוע עסקאות במזומן הוא 3,000 יורו, ועבור תושבים זרים 15,000 יורו, ואשר הומלץ בה לאחרונה במסגרת התוכנית הלאומית לתיאום המאבק בהונאת כספי ציבור שאושרה על ידי ראש הממשלה בפברואר 2013, כי עד סוף שנת 2013 יורד הסף המקסימלי ל-1,000 יורו, ועבור עסקאות מזומן של זרים לסף של 10,000 יורו;⁴² ובלגיה, בה הסף המקסימלי המותר לביצוע עסקאות במזומן הוא 5,000 יורו, אך ניתן לשלם במזומן 10 אחוזים מסכום העסקה, בתנאי שסכום זה נמוך מסך של 5,000 יורו. החוק הבלגי קובע כי החל מיום 1.1.2014 הסף יופחת לסכום של 3,000 יורו.⁴³

הדירקטיבה האירופית השלישית למניעת הניצול של המערכת הפיננסית למטרות של הלבנת הון ומימון טרור (2005) מציינת מפורשות כי שימוש במזומן בסכומים גבוהים מהווה נקודת תורפה המאפשרת הלבנת הון ומימון טרור. לפיכך, נקבע כי ההוראות הקבועות בדירקטיבה יחולו גם על סוחרים המבצעים עסקאות בטובין מסוימים בערך של 15,000 יורו ומעלה.⁴⁴ יצוין, כי הדירקטיבה אינה אוסרת על ביצוע עסקאות מזומן מעל סף של 15,000 יורו, אלא מטילה חובות במסגרת משטר איסור הלבנת הון על הסוחרים בעסקאות אלו, כדוגמת חובות זיהוי, אימות, שמירת מסמכים ודיווח לרשויות במקרים מסוימים.

הנציבות של האיחוד האירופי פרסמה ביום 5.2.2013 את ההצעה לדירקטיבה הרביעית (שנועדה להחליף את הדירקטיבה השלישית) במטרה לחזק ולהבהיר למדינות את הוראות האיחוד בנוגע למאבק בהלבנת הון ומימון טרור. במסגרת ההצעות לשיפור המשטר החל באיחוד האירופי, הוצע להרחיב את תחולת ההוראות הקבועות בדירקטיבה לסוחרים הסוחרים בטובין מסוימים מעל לסכום של 7,500 יורו במזומן (במקום סכום של 15,000 יורו הקיים כיום). בדברי ההסבר להצעה נכתב כי תשלום במזומן בסכומים גבוהים מהווה סכנה להלבנת הון ולמימון

³⁹ הסקירה מעודכנת למועד ינואר 2014.

⁴⁰ http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/Limit_for_cash_payments_in_EU.pdf.

⁴¹ http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Second_Biennial_Update_Feb2013_Italy.pdf (page 3).

Article 49, AML Law n. 231/2007, Decreto-legge del 6 Dicembre 2011 n. 201

⁴² http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/conseil_national_de_lutte_contre_la_fraude_dp.pdf.

⁴³ http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf.

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0060:EN:NOT>

סעיף 18 למבוא קובע כי: The use of large cash payments has repeatedly proven to be very vulnerable to money laundering and terrorist financing. Therefore, in those Member States that allow cash payments above the established threshold, all natural or legal persons trading in goods by way of business should be covered by this Directive when accepting such cash payments. Dealers in high-value goods, such as precious stones or metals, or works of art, and auctioneers are in any event covered by this Directive to the extent that payments to them are made in cash in an amount of EUR 15000 or more

טרור וכי לדעת המדינות החברות באיחוד הסף הנוכחי הינו גבוה מדי ומאפשר ניצול לרעה על ידי עבריינים למטרות של הלבנת הון.

פירוט המגבלות על השימוש במזומן במדינות שונות באירופה

1. תחולה טריטוריאלית - החוק במדינות רבות אינו מבחין בין תושבים מקומיים לבין תושבי חוץ כך שהחוק מטיל איסור אחיד על ביצוע עסקאות במזומן בסף מסוים, הן על תושבים מקומיים והן על תושבי חוץ. חריגים לכך נמצאו בחוקים הקיימים בספרד,⁴⁵ באיטליה⁴⁶ ובצרפת.⁴⁷ במדינות אלו ניתנה הקלה המאפשרת לתושבי חוץ לבצע עסקאות במזומן בסף של 15,000 יורו (כאשר הסף הכללי הוא 2,500 יורו בספרד, 1,000 יורו באיטליה ו-3,000 יורו בצרפת). בצרפת ובספרד קיימת אבחנה נוספת בין תושבי חוץ המבצעים עסקת מזומן כצרכנים לבין תושבי חוץ המבצעים עסקת מזומן כעוסקים. ההקלה אינה חלה על תושבי חוץ המבצעים עסקאות במזומן כעוסקים, אלא רק על תושבי חוץ המבצעים עסקה כצרכנים באופן שאלו רשאים לבצע עסקה במזומן עד לסף של 15,000 יורו. באיטליה, הסף הוא 15,000 יורו עבור תיירים מחוץ לאירופה הרוכשים מוצרים ושירותים הקשורים לענף התיירות.
2. תחולת החוק על עסקאות מסוימות - בחלק מהמדינות שנבדקו האיסור על ביצוע עסקאות במזומן חל הן על מוצרים והן על שירותים (לדוגמה בבלגיה, ויוון ופורטוגל).⁴⁸ החוק הרלבנטי בבלגיה מטיל איסור גורף על ביצוע עסקאות במזומן לצורך רכישת נדל"ן, כך שקניית נדל"ן מתאפשרת בהעברה בנקאית או בתשלום צ'קים בלבד.⁴⁹ החוק הבלגי מחמיר עם סוחרי מתכות יקרות בנוגע לאיחוד סכום הרכישה במספר עסקאות לצורך תקרת הסכום המותר לתשלום במזומן.⁵⁰
3. הצדדים לעסקה - בחלק מהמדינות שנבדקו, החוק מטיל איסור על ביצוע פעולות במזומן מעל הסף שנקבע, הן על הקונה והן על המוכר (למשל בבולגריה⁵¹, צרפת⁵², ובלגיה⁵³). המשמעות היא שבעקבות ביצוע עסקת מזומן מעל הסף החוקי, שני הצדדים לעסקה חשופים לסנקציה המוטלת בגין הפרת האיסור. בספרד, נקבע כלל לפיו צד לעסקה שבוצעה במזומן מעבר לסף שנקבע המדווח לרשויות המס על ביצוע העסקה בתוך שלושה חודשים מיום ביצועה, יהיה פטור מעיצום כספי.⁵⁴
4. סוגי העסקאות - ניתן להבחין בהקשר זה בין ארבעה סוגי עסקאות: עסקה בין שני לקוחות (C2C), עסקה בין שני עסקים (B2B), עסקה בין לקוח ועסק (C2B) ועסקה בין עסק ולקוח (B2C). בספרד, בלגיה ויוון, לדוגמה, האיסור על ביצוע עסקאות במזומן אינו חל על עסקה בין שני לקוחות. באיטליה, המגבלה חלה גם על עסקאות

⁴⁵ [http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30/ \(BOE-A-2012-13416](http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30/ (BOE-A-2012-13416)

⁴⁶ [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Second_Biennial_Update_Feb2013_Italy.pdf \(page 3\).](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Second_Biennial_Update_Feb2013_Italy.pdf (page 3).)

⁴⁷ http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/Limit_for_cash_payments_in_EU.pdf

⁴⁸ http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/Limit_for_cash_payments_in_EU.pdf

⁴⁹ [http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf \(article 20\).](http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf (article 20).)

⁵⁰ ECB, CON/2012/37

⁵¹ <http://www.minfin.bg./document/12079:1>

סעיף 5 קובע כי:

"Any person, who violates or allows the violation of Article 3 shall be liable to a fine in the amount of 25 percent of the payment made in the event that the person is a natural person, or to a pecuniary penalty in the amount of 50 percent of the payment made in the event that the person is a legal entity".

⁵² [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072026 \(in French\) \(article L112-7\) \("the debtor and the creditor are jointly and severally liable for payment of the fine\) unofficial translation\).](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072026 (in French) (article L112-7) (\)

⁵³ [http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf \(article 41\).](http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf (article 41).)

⁵⁴ [http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30 article 7, section 6\) \(page 7\) \(in Spanish\).](http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30 article 7, section 6) (page 7) (in Spanish).)

בין שני לקוחות.⁵⁵ בסלובקיה, החוק מאפשר ביצוע עסקאות במזומן בסף שונה וזאת בהתאם לסוג העסקה. עסקה בין שני אנשים פרטיים מותרת עד סכום של 15,000 יורו, אך עסקה בין עסקים או בין לקוח ועסק או עסק ולקוח מותרת רק עד סכום של 5,000 יורו.⁵⁶

5. הרגולטור האוכף את החוק :

א. בספרד, רשויות המס אוכפות את החוק, אולם הגדרת המונח "מזומן" נשאבת מחוק איסור הלבנת ההון הספרדי.⁵⁷

ב. בבלגיה, האיסור על שימוש במזומן מוסדר במסגרת "חוק איסור הלבנת הון".⁵⁸ החוק קובע כי במקרה שבו הופר החוק, המוכר או נותן השירותים ידווח באופן מיידי ליחידת המודיעין הפיננסית הבלגית (היחידה המקבילה לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור בארץ) (CTIF-CFI).⁵⁹

6. סוג וגובה הסנקציה :

א. בצרפת, מוטל עיצום כספי בסך של 5 אחוזים מסכום העסקה. העיצום מוטל על המוכר ועל הקונה, ביחד ולחוד.⁶⁰

ב. בספרד מוטל עיצום במסגרת הליך מנהלי בסך מקסימלי של 25 אחוז מסכום העסקה על המוכר ועל הקונה, ביחד ולחוד.⁶¹

ג. בבולגריה קיימת אבחנה לעניין זהות הצדדים לעסקת מזומן. במקרה וצד לעסקה הוא אדם פרטי, יוטל עליו עיצום מנהלי בגובה של 25 אחוז מסכום העסקה. אם מדובר בחברה, יוטל קנס בגובה של 50 אחוז. במקרה של הפרה חוזרת, יגדל העיצום המנהלי ל- 50 אחוז ו- 100 אחוז בהתאמה (הפרה חוזרת מוגדרת כהפרה נוספת בטווח של שנה).⁶²

ד. בסלובקיה מוטל עיצום כספי מנהלי בסך מקסימלי של 150,000 יורו.⁶³

ה. בבלגיה מוטל קנס, במסגרת הליך פלילי, בסך של בין 250 ל- 225,000 יורו, אך לא יותר מ- 10 אחוזים מסכום העסקה. הקנס חל על המוכר והקונה ביחד ולחוד.⁶⁴

⁵⁵ http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Second_Biennial_Update_Feb2013_Italy.pdf (page 3).

⁵⁶ http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/Limit_for_cash_payments_in_EU.pdf.

⁵⁷ <http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30/> (page 27, article 7, section 4 (in Spanish) "The term cash means of payment as defined in Article 34.2 of the Law 10/2010, of April 28, the prevention of money laundering and financing of terrorism" (unofficial translation).

⁵⁸ http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf.

⁵⁹ http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf (article 21).

⁶⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072026> (in French) (article L112-7 ("violations of the provisions of articles L.112-6 and L. 112-6-1 are recognized by bodies designated by the minister in charge of the budget officers. The debtor has made a payment in violation of the provisions of that section is liable to a fine in an amount to be determined, given the seriousness of the misconduct, and may not exceed 5% of the amount paid in violation of the above provisions. The debtor and the creditor are jointly and severally liable for payment of the fine" (unofficial translation).

⁶¹ <http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30/> (in Spanish).

⁶² <http://www.minfin.bg/document/12079:1> (sections 6-5).

⁶³ http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2012_83_f.pdf (section 1.4)

המסמך מתאר הצעת החוק. לפי הטבלה המופיעה באתר האיחוד האירופי, החוק נכנס לתוקפו ביום 1.1.2013 : http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/Limit_for_cash_payments_in_EU.pdf (בסלובקית) ראו : http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/jaspiw_direct_search_fr0.asp.

7. שמירת מסמכים - החוק הספרדי מחייב את המוכר ואת הקונה בעסקאות מזומן לשמור קבלות לתקופה של 5 שנים מיום ביצוע העסקה.⁶⁵

8. הגבלות נוספות - ניתן להצביע על מגבלות נוספות שהוטלו באיטליה לצד איסור השימוש במזומן. כך למשל, הוטל איסור על שימוש בצ'קים סחירים או צ'קים ללא ציון המוטב מעל 5000 יורו, נקבעו סוגי שטרות שיונפקו אך ורק לשם נקוב בציון שאינם להעברה ונקבע מנגנון תיעוד לשטרות אחרים שיונפקו ללא מגבלה, נאסרו חשבונות ומכשירים לא מזוהים.⁶⁶ כמו כן, החקיקה באיטליה כללה התייחסות ליצירת חשבון בנק בסיסי לציבור, ומתן שירותים מסוימים ללא עלות.

חובת דיווח על עסקאות במזומן בארצות הברית :

בארצות הברית אין איסור על ביצוע עסקאות במזומן, אולם קיימת חובת דיווח על עסקאות מעל סכום של 10,000 דולר במזומן, וזאת בתוך פרק זמן מוגדר ממועד ביצוע העסקה. החובה מוטלת על מקבל התשלום. הגדרת "מזומן" לעניין זה הינה: מטבע מקומי, מט"ח וכן אמצעי תשלום נוספים כגון צ'ק בנקאי והמחאת נוסעים.⁶⁷ את טופס הדיווח יש להגיש לרשות המסים האמריקאית או ליחידת המודיעין הפיננסי בארצות הברית (FinCEN). לשתיהן הרשויות גישה למידע שהועבר.

⁶⁴ http://www.ctif-cfi.be/website/images/EN/law_be/law1101199326juli2013.pdf (article 41).

⁶⁵ <http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30/> (in Spanish) (article 7 section 4 page 27) "For the purposes of the provisions of this Act, and in respect of transactions not may be paid in cash, the participants in the operations shall keep the justify payment, during the period of five years from the date thereof, for credit was made through one of the means of payment other than cash. They are also required to provide these documents at the request of the Agency State Tax Administration" (unofficial translation).

⁶⁶ Decreto-legge del 6 Dicembre 2011, in Italian

⁶⁷ http://www.fincen.gov/forms/files/fin8300_cashover10k.pdf.

סיכום:

מדינות רבות באירופה חוקקו בשנים האחרונות חוקים המחילים מגבלות שונות על השימוש במזומן מעל לסף מסוים, וזאת במטרה להילחם בהעלמות מס, הון שחור והלבנת הון. לשם הנוחות, להלן טבלה המסכמת את ההסדרים העיקריים במדינות שונות באירופה:

מדינה	סכום המגבלה ביורו	גובה הסנקציה (גובה הקנס ביורו)
צרפת	3,000 לתושבי צרפת ו-15,000 לתיירים	5 אחוזים מסכום העסקה
בלגיה	3,000	250-225,000
איטליה	1,000 לתושבי איטליה ו-15,000 לתיירים	--
סלובקיה	15,000 בעסקה בין יחידים, ו-5,000 בשאר העסקאות	רף מקסימלי של 150,000
ספרד	2,500 לתושבי ספרד ו-15,000 לתיירים	25 אחוז מסכום העסקה. דיווח לרשויות המס תוך 3 חודשים מיום ביצוע העסקה פוטר את הצד המדווח מסנקציה
בולגריה	כ-5,000 (10,000 לב בולגרי)	25 אחוז מסכום העסקה לאדם פרטי ו-50 אחוז מסכום העסקה לחברה. עיצום כפול בהפרה חוזרת
יוון	1,500 בין צרכנים לסוחרים ו-3,000 יורו בין סוחרים	
הונגריה	5,000 - רלוונטי רק לגופים עסקיים	
פורטוגל	1,000	
צ'כיה	עד 14,000 ביום	
אוקראינה	1,000 לעסקים ו-15,000 לפרטיים - כל יום	
דנמרק	עבירה על אי תשלום מס בעסקאות במזומן מסכום העולה על 1,400 יורו היא של שני צדדי העסקה	
פינלנד	ניתן לסרב לקבל תשלום הכולל שימוש ביותר מ-50 מטבעות	

בהתאם לסעיף 3 לפקודת השטרות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת השטרות"), שטר חליפין הוא פקודה ללא תנאי ערוכה בכתב מאת אדם אל חברו, חתומה בידי נותנה, שבה נדרש האדם שאליו ערוכה הפקודה לשלם לאדם פלוני או לפקודתו או למוכ"ז, סכום מסוים בכסף עם דרישה או בזמן עתיד. סעיף 73(א) לפקודת השטרות מגדיר צ'ק כ"שטר חליפין משודך על בנקאי ובר-פירעון עם דרישה". סעיף 13 לחוק הבנקאות (רישוי) קובע, כי "מי שאיננו בנק או בנק חוץ לא יעסוק בקבלת פיקדונות כספיים בחשבונות עובר ושב על מנת לשלם מהם לפי דרישה בשיק".

צ'ק, כאמור, הוא סוג של שטר, שהוא למעשה התחייבות חוזית לתשלום כסף וככזה חלים עליו הדינים הכלליים הרלוונטיים כגון דיני החוזים, זאת מעבר לדיני השטרות. בצ'ק גלומים שני יתרונות משמעותיים למקבלו אשר נועדו לחזק את מעמדו כאמצעי תשלום בטוח ואמין (לעניין חיזוק מעמדו של הצ'ק כאמצעי תשלום ראו גם חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 והתקנות שהותקנו מכוחו וכן סעיף 432 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 וסעיף 81א' לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, לפיו צ'ק ניתן לביצוע כמו פסק-דין של בית-משפט): האחד, עיקרון עצמאות העילה – ככלל, לא ניתן להעלות נגד פירעון הצ'ק טענות הנובעות מעסקת היסוד כגון כישלון תמורה. לפי סעיף 28 לפקודת השטרות, רואים אדם המחזיק שטר, שאותו קיבל לידיו בתום לב ובתמורה והעומד בתנאים המפורטים בסעיף, כמי שרשאי לפרוע או להסב את הצ'ק (להלן: אוחז כשורה). סעיף 37 לפקודת השטרות קובע כי לאוחז כשורה מוקנות זכויות משמעותיות לגבי תביעה על פי השטר ואכיפת תשלומו והגנה מפני תביעות של אחרים הטוענים לפגיעה בזכות הקניין שלהם.

השני, צ'ק הוא מסמך סחיר אשר ניתן להעבירו לצדדים שלישיים שאינם קשורים לעסקת היסוד, אלא אם המושך הגביל את סחירותו (בהתאם לסעיף 30ג) לפקודת השטרות סיחור שטר בר-פירעון לפקודה הוא בהיסב של האוחז שהוגמר במסירה). מושגית מקובל להבחין בין הגבלה על עבירותו של הצ'ק, כלומר הגבלת האפשרות להעבירו לצד שלישי, ובין הגבלת סחירותו במובן שהעברה לצד שלישי תהיה אפשרית אמנם, אך ללא ההגנות המוקנות למי שהוא אוחז כשורה. סעיף 7א) לפקודת השטרות קובע כי "שטר שיש בו מלים האוסרות העברתו, או המורות על כוונה שהשטר לא יהיה עביר, השטר כשר בין הצדדים שבו לבין עצמם, אך אין הוא סחיר". סעיף 81 לפקודת השטרות קובע, כי "מי שנטל שיק משורטט שכתוב עליו "לא סחיר", אין לו ואין בכוחו ליתן זכות קנין בשיק טובה מן הזכות שהייתה לאדם שממנו נטלו" (סעיפים 76-80 לפקודת השטרות קובעים את ההוראות לעניין שרטוט שיקים ובין השאר דרכי השרטוט וחובותיו של בנקאי). בע"א 1560/90 ציטיאט נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, פ"ד מח(4) 498 (1994) נקבע, כי צ'ק המשורטט "למוטב בלבד" אינו ניתן להעברה קניינית וממילא אינו טהיר במובן שהאוחז בו, שאינו הנפרע, אינו בעל זכאות שטרית עצמאית. כוונת המושך ברורה והיא שרק הנפרע, והנפרע בלבד, יבוא וידרוש ממנו את פירעון הצ'ק.

סעיף 5ג) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 קובע, כי "בטופסי שיקים שתאגיד בנקאי מנפיק ללקוחו, יהיו השיקים משורטטים והיו מודפסות עליהם מילים האוסרות את העברתם, אלא אם כן ביקש הלקוח שיונפקו לו טופסי שיקים בלא השרטוט והמילים כאמור" (ראו בהתאמה גם הוראת ניהול בנקאי תקן 431 של המפקח על הבנקים). ברירת המחדל בהנפקת פנקסי שיקים שבנקאי מנפיק ללקוח יחיד היא שהשיקים יהיו משורטטים "למוטב בלבד". זאת, על מנת להגביל עבירותם של צ'קים במקרה של כישלון תמורה בעסקת יסוד בין צרכן ועוסק שהעביר את הצ'ק לצד שלישי שעשוי להיות בגדר "אוחז כשורה" בצ'ק. זאת ועוד, סעיף 2א) (1) להוראת ניהול בנקאי תקן 431 קובעת כי "בנק לא יקבל שיק שהודפסו עליו מראש מילים האוסרות על עבירותו והערה כמפורט בפסקה (ג) (2)

להלן [הערה בדבר האיסור לבצע שינוי בשיק לאחר שנכתב, למעט שינוי תאריך או סכום], אם נחזה על פניו שינוי בפרט כל שהוא המופיע על פני השיק, למעט שינוי בתאריך או בסכום. שיק כאמור לא יופקד לחשבון הנפרע, ואם הופקד, יוחזר על ידי הבנק הנמשך."

דין משווה

מבחינת סוגיית הגבלת עבירות צ'קים עולה כי הדין הקיים במדינות כמו ארה"ב, אנגליה, קנדה, סינגפור, ניו-זילנד ואוסטרליה, בהן דיני השטרות דומים לדין בישראל, אין הגבלה על עבירות צ'קים, זאת בדומה לדין הישראלי.

הראל לוקר – מנכ"ל משרד ראש הממשלה (ראש הוועדה)

משה אשר – מנהל רשות המסים

עירית מנדלסון – מנהלת מחלקת החשבות ומערכות התשלומים והסליקה, בנק ישראל

אור סופר – סגן המפקח על הבנקים, בנק ישראל

יהודה שפר – המשנה לפרקליט המדינה לאכיפה כלכלית

רז נזרי – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

פול לנדס – ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ולמימון טרור

מני יצחקי – ראש אגף חקירות ומודיעין, משטרת ישראל

מיכאל שראל – הכלכלן הראשי וממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר

אמיר ברקן – סמנכ"ל כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה – מרכז הוועדה

הוועדה מבקשת להודות לכל מי שהיה שותף וסייע במלאכת הכנת הדו"ח, בכלל זה לערן יעקב ואיילת מינסטר-שר מרשות המסים, לגיל ברקת, ד"ר שלומית ווגמן ותמר ולדמן מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, לעמית מררי, רני נויבאור, ספי זינגר, לירון מאוטנר ונדים עבוד ממשד המשפטים, לרונית ציטיאט, יעל רשתי, רונן ניסים, דרור גולדשטיין, תמר שטרצר פישר, ניר לוי, איילון בנימין, אורי אלטלט, סיגל ריבון, רן אפלכאום, צורי תמם, נועה ששינסקי, אילנית מדמוני, דורון סלובטיצקי, טלעת אבו-ליל, בוריס לויט, עידו יד-שלום מבנק ישראל ולמיטל יסלוביץ', גילי מאי ובתיה הררי ממשד ראש הממשלה.