

## צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם ,

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 מעל סכום שייקבע, בין ביחס לכלל העסקאות במשק ובין ביחס למוצרים ושירותים מסוימים.

2. קביעת 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, בתכליות החקיקה הקיימת, ובפרט בזכות ההגנה על הפרטיות.

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

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

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

ו. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה בתוך 90 יום.

## דברי הסבר

### רקע כללי

על מנת לצמצם את היקף העלמות המסים ולהגביר את המאבק בהון השחור, בתופעת הלבנת ההון ובפשיעה החמורה והמאורגנת בישראל, ולעודד את המעבר לשימוש באמצעי תשלום מקדמים ויעילים, מוצע להקים צוות שיגבש מתווה מדיניות לצמצום והגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי עבור מצרכים ושירותים. צמצום כאמור ילווה במעבר לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים.

החלטה זו מהווה נדבך נוסף להצעת חוק להעמקת גביית המסים והגברת האכיפה (ייעול אמצעי הגבייה ודיווח), התשע"ג-2013 ולהצעת חוק להעמקת גביית המסים והגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ג-2013.

השימוש במזומן הוכר בארץ ובעולם כגורם משמעותי ביצירה של "כלכלה שחורה" המאפשרת, בין היתר, העלמות מסים ישירים ועקיפים ויצירת פער בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית האמיתית. כיוון שגביית המיסים בישראל היא האמצעי העיקרי להכנסות המדינה, קיימת חשיבות בפעילות שמטרתה להגדיל את בסיס המס בישראל ולפיכך גם להגדיל את המקורות שבידי הממשלה, כמו גם ליצור מערכת מס צודקת ושוויונית יותר, שכן בכך יצטמצם היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק.

בנוסף, השימוש במזומן מוכר כאחת הדרכים השכיחות להלבנת הון שמקורו בפשיעה, בין היתר, בשל היותו אנונימי, בשל הקלות להסתיר כספים אלו מעין הרשויות ובשל הקלות שבה ניתן להשתמש בכספים אלו לפעילות מסחרית ופיננסית. הלבנת ההון מתבצעת, בין היתר, באמצעות רכישת מוצרים ושירותים במזומן (למשל נדל"ן, רכבי יוקרה, שירותי ייעוץ, שירותי שמירה וכו').

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).

הגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי, בדרכים שונות שייקבעו, תוביל במישרין לצמצום היקף העלמות המיסים בישראל ולהעמקת גביית מס אמת ממגוון רחב של עסקים ובעלי מקצוע. כמו כן, הגבלת השימוש במזומן תוביל במישרין לצמצום אפשרויות לעשות שימוש בתוצרי פשיעה, תפגע בתמריץ הכלכלי ותוביל להפחתת תופעות של פשיעה חמורה והלבנת הון.

בהתאם לכך, מדינות שונות בעולם נקטו בצעדים שונים על מנת לצמצם ולהגביל את השימוש במזומן. מדינות שונות הגבילו את האפשרות לשלם במזומן מעל סף מסוים, בין אם ביחס לכלל העסקאות במשק ובין אם ביחס למוצרים ושירותים שונים (למשל צרפת, איטליה, ספרד, בולגריה ובלגיה). מדינות אחרות החילו חובת דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור על עסקאות במזומן מעל סף מסוים. כך למשל, בארה"ב קיימת חובת דיווח על עסקאות במזומן מעל 10,000 דולר בתוך זמן מוגדר. החובה מוטלת על מקבל התשלום, כאשר מזומן מוגדר כמטבע מקומי או מט"ח וכן אמצעי תשלום נוספים כגון שיק בנקאי והמחאת נוסעים. בדירקטיבה השלישית של האיחוד האירופי למניעת השימוש במערכת

הפיננסית למטרות של הלבנת הון ומימון טרור משנת 2005, הוחל משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור על סוחרים בסחורות מסוימות המקבלים תשלום מזומן מעל סך של 15,000 יורו. בהצעה לדירקטיבה הרביעית של האיחוד האירופי, שפורסמה בחודש פברואר 2013, מוצע להוריד את הסף לסך של 7,500 יורו. בדברי ההסבר נכתב כי תשלום במזומן בסכומים גבוהים מהווה סכנה להלבנת הון ולמימון טרור וכי המדינות באיחוד טענו כי הסף הקיים גבוה מדי ומאפשר ניצול לרעה על ידי עבריינים למטרות של הלבנת הון. לאור האמור, מוצע להקים צוות שיגבש, ככל שימצא צורך, מתווה מדיניות לצמצום והגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי עבור מצרכים ושירותים. הצוות יבחן את הסיכונים הנובעים משימוש במזומן, את הנעשה בתחום זה במדינות אחרות ואת מאפייני המשק הישראלי, ועל בסיס אלה יגבש, ככל הנדרש, המלצות לדרכי פעולה אפשריות ליישום מדיניות של הגבלת השימוש במזומן.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

להמלצות הצוות ככל שיושמו תהיינה השלכות חיוביות על ההתמודדות עם ההון השחור. צמצום הפער בין הפעילות הכלכלית המדווחת לפעילות הכלכלית האמתית תתרום להרחבת בסיס המס ולהגדלת ההכנסות ממסים ותסייע במלחמה לצמצום הפשיעה.

#### **תקציב**

לא רלוונטי.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

טרם התקבלה עמדתם.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעת של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה מצורפת להצעה להחלטה.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: 03 תהליך.

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה

ח' בתשרי התשע"ד  
12 בספטמבר 2013



## היועצת המשפטית

ירושלים, ח' תשרי תשע"ג

12 ספטמבר 2013

תיק: 07 – החלטות ממשלה

מזהה מלי: 341660D

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה:** הקמת צוות לעניין צמצום השימוש במזומן

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

על מנת לצמצם את תופעת ההון השחור בישראל ולהיאבק בפשיעה ובהלבנת ההון במדינה, ונוכח זאת שנמצא כי השימוש במזומן מהווה גורם משמעותי המאפשר את קיומן של התופעות השליליות האמורות, כמו גם כדי לעודד את המעבר לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים, מוצע להקים צוות, בהרכב המפורט בהצעת ההחלטה, שתפקידו בחון את הנושא, ולגבש, במידת הצורך, המלצות למתווה פעולה ולדרכים אפשריות ליישום מדיניות בדבר הגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי.

ההצעה מפרטת נושאים שעל הצוות להידרש אליהם ולגבש בעניינם המלצות במסגרת עבודתו, כאשר נושאים המצויים על פי חוק בסמכות בנק ישראל ידונו בוועדת משנה שבראשה ישב נציג בנק ישראל החבר בצוות. המלצות הצוות יוגשו לממשלה.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

הצעת ההחלטה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

ההצעה הועברה להתייחסות היועצים המשפטיים של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות המיסים, משטרת ישראל ובנק ישראל, וכן להתייחסות המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי).

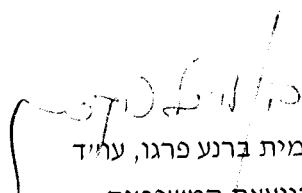


היועצת המשפטית

עמדת היועצת המשפטית של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הלשכות המשפטיות של רשות המיסים ושל בנק ישראל, המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית) והמשנה ליועץ המשפטי של משטרת ישראל היא שאין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

  
שלומית ברנע פרגו, עוזיד  
היועצת המשפטית