

דוח ריכוז ממצאי ביקורת רוחב בנושא חשבונות נאמנות

מרץ 2024

מיועד לחברי בורסה שאינם בנקים (להלן: "חש"בים")

רקע

חשבונות נאמנות מהווים כר נוח להסוואת הזהות האמיתית של הנהנים בחשבון, בין היתר, משום שבישראל לא קיים מרשם המאגד את כלל הנאמנויות ולפיכך לא ניתן לאמת את המידע בנוגע לנהנים בהן. גורמים עבריינים עשויים לנצל חשבונות מסוג זה לצורך פעילות של הלבנת הון או מימון טרור. תחום הנאמנויות אינו כפוף למשטר דיווח לעניין הלבנת הון, וזאת פרט למצבים בהם הפעילות נופלת לתחומים המוסדרים במסגרת החוק, דוגמת עורכי דין ורואי חשבון.

חשבונות הנאמנות מתחלקים לשניים: חשבונות נאמנות לפי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה, שהפעילות בהם נועדה, בעיקר, לטיפול באופציות לעובדים והיא מפקחת על ידי רשויות המס, עובדה המקלה את סיווג הסיכון בפעילות בחשבון להלבנת הון ומימון טרור, כנמוך. חשבונות אחרים הינם נאמנות "כללית", שיכולה לאגד מגוון של פעילויות ומקורות כספים, עובדה שמציבה את הפעילות בחשבונות אלו בסיכון גבוה יותר להלבנת הון ומימון טרור. בהערכת הסיכונים הלאומית לשנת 2017 דורג הסיכון של הסדרים וישויות משפטיות כבינוני, כאשר צוין כי בשל העדר מידע מקיף ונגיש ביחס לנאמנויות פרטיות, הסדרים משפטיים אלה הם הרגישים ביותר להלבנת הון, לעומת יתר סוגי הישויות המשפטיות. כנקודות התורפה העיקריות צוינו מאפיינים של קושי להתחקות אחרי הנהנה הסופי, אפשרות לעשות שימוש ב"ממונים" שפועלים עבור עבריינים בחשבון נאמנות, ומתווכים פיננסיים המעורבים בהלבנת הון דרך נאמנויות.

בתהליך הערכת הסיכונים בנושא הלבנת הון ומימון טרור שבוצעה ברשות בשנת 2021 במסגרת הערכת הסיכון הלאומית, סווגה הפעילות בחשבונות נאמנות ברמת סיכון בינונית – נמוכה (2), בעיקר לאור העובדה שעיקר חשבונות הנאמנות הינם מהסוג שנועד לטפל באופציות לעובדים, כאמור לעיל. עוד גורם שהשפיע על סיווג נמוך זה הוא פעולות מפחיתות סיכון שאמורות להתבצע על ידי המפוקחים לאור הדרישה לבצע תהליכים להערכת הסיכון של הפעילות בחשבונות. יצוין כי טיב הביצוע לא נבחן על ידי הרשות במסגרת הערכת הסיכון הלאומית.

במסמך שפרסם ארגון ה-FATF, שעודכן באוקטובר 2019, בנוגע להערכת הציות ליישום הדרישות הטכניות של המלצות הארגון ויעילות מערכות למניעת הלבנת הון ומימון טרור¹, קיימת התייחסות ספציפית לחשבונות נאמנות. המלצה 10 במסמך זה מתייחסת להסדרים משפטיים וקובעת שגופים פיננסיים צריכים להידרש לזהות ולנקוט

¹ <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>

אמצעים סבירים לאמת את הזהות של נהנים בהסדרים משפטיים בכלל, ובנאמנויות בפרט.² לעניין זה אף הודגש ביחס לנהנים, שעל הגופים הפיננסיים להחזיק במידע מספק ביחס לנהנה, על מנת שיניחו את דעתם בעת שיתבקשו לזהות את הנהנה במועד בו יבקש לממש זכויות המוקנות לו, לרבות קבלת תשלומים.³ המלצה 25⁴ במסמך זה מתייחסת לשקיפות בזכויות נהנים בהסדרים משפטיים, כך שנקבע שעל נאמנות להשיג ולהחזיק מידע הולם, מדויק ועדכני על הזהות של נהנים.⁵

ביוני 2019 פורסם מדריך FATF בנושא Trust and company service providers.⁶ מטרתו של המדריך היא לבסס את הערכת הסיכון בהתייחס לפעילות של חשבונות הנאמנות ולהדגיש את פעילות זיהוי ואימות הזיהוי של הנאמן והנהנים בחשבונות אלו.

במהלך השנים 2021-2022, ערך סגל הרשות ביקורת רוחב בנושא חשבונות נאמנות, במדגם של מספר חש"בים. הביקורת התמקדה בבדיקת ציות לחוק איסור הלבנת הון תש"ס-2000 (להלן: "**חוק איסור הלבנת הון**"), לרבות צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חבר בורסה למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"א-2010 (להלן: "**הצו**") וחוזר לחברי בורסה שאינם בנקים - ניהול סיכונים לצורך מניעת הלבנת הון ומימון טרור (1.1.2018) (להלן: "**החוזר**").⁷ והכל בהתייחס לפעילות חשבונות נאמנות. במסגרת הביקורת נשלח שאלון ביקורת למיפוי חשבונות הנאמנות בחש"בים, נסקרו מסמכים ונתונים שהתקבלו מהחש"בים, בוצע תחקור של נתונים לאיתור חריגים ביחס למדגם של חשבונות נאמנות, ונערכו ראיונות עם האחראים על מילוי חובות התאגיד בחש"בים.⁸

כ- 90% ממספר חשבונות הנאמנות בחש"בים (כ- 85% ממספר הנהנים), הם חשבונות שסווגו על ידי החש"בים כחשבונות נאמנות לפי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה.⁹ כ- 9% מחשבונות הנאמנות הנותרים נפתחו בחברות נאמנות הקשורות לחש"בים, וכ- 1% מהחשבונות נפתחו אצל עו"ד או רו"ח. **הביקורת התמקדה בחשבונות נאמנות שאינם חשבונות נאמנות לפי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה.**

² RECOMMENDATION 10.11 : For customers that are legal arrangements, the financial institution should be required to identify and take reasonable measures to verify the identity of beneficial owners through the following information... (a) for trusts, the identity of the settlor, the trustee(s), the protector (if any), the beneficiaries or class of beneficiaries...

³ financial institutions should obtain sufficient information concerning the beneficiary to satisfy the financial institution that it will be able to establish the identity of the beneficiary at the time of the payout or when the beneficiary intends to exercise vested rights

⁴ יצוין כי במליאת ארגון ה-FATF אשר התכנסה באוקטובר 2023, אומצו ואושרו לפרסום להערות הציבור, המדריך ותיקונים להמלצה 25, כפי שהוחלט במליאת הארגון בפברואר 2023. מצ"ב לינק לפרסום מיום 31.10.2021 – [לינק](#)

⁵ RECOMMENDATION 25.1 : Countries should require... (a) trustees of any express trust governed under their law to obtain and hold adequate, accurate, and current information on the identity of... the beneficiaries or class of beneficiaries

⁶ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rba-trust-company-service-providers.html>

⁷ ביום 5.3.2023 פורסמה הוראה לחברי בורסה שאינם בנקים בדבר ניהול סיכונים לצורך מניעת הלבנת הון ומימון טרור המחליפה את הוראות החוזר. ראה: [הוראת ניהול סיכונים](#)

⁸ מתוקף סעיף 8 לחוק איסור הלבנת הון

⁹ חברות מדגם הביקורת, יוני 2021

ממצאי הביקורת ועמדות סגל הרשות לגביהם

מדיניות, כלים וניהול סיכונים

1. בסעיף 7.1 להוראה לחברי הבורסה שאינם בנקים - ניהול סיכונים לצורך מניעת הלבנת הון ומימון טרור לפי סעיף 11(ג)(1) לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן: "הוראת ניהול סיכונים"), נקבע כי לצורך קיום חובותיו לפי סעיפים 2, 11 ו-18 לצו, נדרש חש"ב לקבוע בנהליו כללים לקביעת מידת הסיכון של הלקוח לעניין איסור הלבנת הון ומימון טרור ולהגדרת חשבונות בסיכון גבוה. לצורך כך ינתח החש"ב את מאפייני הסיכון הקשורים, בין היתר, בגורמים הבאים: סוגי לקוחותיו, סוגי העסקים של לקוחותיו, מקום הפעילות של לקוחותיו, סוגי הפעילויות המבוצעות, השירותים הנצרכים על ידי לקוחותיו ומאפייני סיכון הקשורים במורשי חתימה, נהנים או בעלי השליטה.
2. בסעיף 8.3 להוראת ניהול הסיכונים, העוסק בבדיקת נאותות מוגברת, נקבע כי על החש"ב לנקוט אמצעים לבירור מערכת היחסים בין הגורמים הקשורים לחשבונות המנוהלים על ידי נאמן (כגון: אפטרופוס, מפרק, מנהל עיזבון, כונס נכסים, עורך דין, רואה חשבון וכו'), לפי מידת הסיכון של הלקוח להלבנת הון ולמימון טרור. אצל חלק מהחש"בים נמצא כי מסמך מדיניות בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור והנהלים לא מפרטים מתודולוגיה ופעולות שעל בעלי התפקידים בחש"בים לבצע ביחס לכלל הישויות בחשבונות נאמנות, לרבות ביחס לנהנים, דבר שפוגע ביכולת להעריך סיכון לפעילות הלבנת הון ומימון טרור בחשבונות הנאמנות. העדר מידע מספק ביחס לנהנים מאיין את התהליך לביסוס הערכת הסיכון לפעילות בחשבונות הנאמנות.
4. בנהלים של חלק מהחש"בים לא נקבע אופן הטיפול בחשבונות נאמנות שיסווגו בסיכון גבוה, לרבות הנדרש ביחס להבנת מאפייני הסיכון הכרוכים בנהנים עצמם, זיהויים והבקרה על פעולותיהם בחשבונות אלו וכן ביצוע בדיקות נאותות מוגברת.

לעמדת סגל הרשות, על החש"בים לקבוע ולעדכן, במסמך המדיניות ובנהלים את האופן שבו יתבצעו הערכת הסיכון בחשבונות נאמנות וסיווג רמת הסיכון של החשבונות. תיאור האופן שבו יתבצעו הערכת הסיכון וסיווג הסיכון בחשבונות צריך לכלול פירוט של פעולות קונקרטיות שנועדו להתאים את רמת הסיכון לחשבונות נאמנות, כנדרש בסעיף 18 לצו; אנו מפנים את תשומת לב החש"בים לעובדה שעל מנת לבסס את הערכת הסיכון לפעילות בחשבונות הנאמנות, עליהם להחזיק במידע מספק ביחס לנהנים בחשבונות אלו ולפעילות המתבצעת בחשבונות. בנוסף, לדעת סגל הרשות, על החש"בים לקבוע ולעדכן, במסמך המדיניות ובנהלים, את הפעולות שיבוצעו בחשבונות נאמנות שיסווגו בסיכון גבוה, לרבות אופן הטיפול הנדרש להבנת מאפייני הסיכון הכרוכים בנהנים עצמם, זיהויים והבקרה על פעולותיהם בחשבונות, כנדרש בסעיף 18 לצו.

הכרת בעל חשבון

5. אצל חלק מהחש"בים נמצא כי הפעולות שנקבעו לביצוע תהליך הכרת בעל חשבון מבוצעות בפועל מול הנאמן בלבד ומתרכזות בו, ואינן לוקחות בחשבון את המאפיינים הייחודיים של חשבונות מסוג "חשבונות נאמנות", לרבות הנהנים בחשבונות נאמנות והצדדים הנוספים הרלוונטיים לחשבונות נאמנות. להלן דוגמאות:
- 5.1. השאלות בטופס "הכר את הלקוח" מתייחסות לנאמן בלבד ולא מתייחסות להבנת מאפייני הסיכון הכרוכים בנהנים עצמם בחשבונות אלו.
- 5.2. בירור קיומם של נהנים בחשבון וזיקתם לבעל החשבון נעשו רק ביחס ללקוח יחיד ולא נעשו ביחס ללקוח מסוג תאגיד.

5.3. פרמטרים שנועדו לאתר דגלים אדומים לסיווג רמת הסיכון בחשבון מתייחסים גם הם רק לבעל החשבון, שהוא הנאמן.

5.4. לא כל המידע שנאסף בתהליך הכרת בעל חשבון, שימש לאיתור דגלים אדומים שיעזרו בסיווג מהימן ומבוסס של רמת הסיכון בחשבוניות בכלל ובחשבוניות נאמנות בפרט, לרבות מידע מספק ביחס לנהנים בחשבוניות אלו. כך לדוגמא, תחומי העיסוק, עסקים קשורים ופעילות צפויה במזומן.

6. לחלק מהחש"בים לא היה מידע מספק ביחס לנהנים בחשבוניות שבאמצעותו יוכלו להבין האם קיימות אינדיקציות לסווג את החשבוניות בסיכון גבוה. כך לדוגמא, חלק מהנהנים בחשבוניות הנאמנות הם תושבים זרים, בחלק מהמקרים סוגי העסקים שלשמם נפתחו החשבוניות היו בתעשיות בסיכון גבוה ובמקרים אחרים מצאנו שתאגידים שהם נהנים בחשבוניות, רשומים במדינות Offshore. עם זאת, החש"בים לא פעלו לעבות את המידע המצוי בידם, לרבות בחינת זיקתם של נהנים אלו לישראל, על מנת לוודא שסיווג הסיכון הנמוך שנקבע לחשבוניות אלו, אכן תקף.

לעמדת סגל הרשות, ליקויים בתהליך הכרת הלקוח, כמתואר לעיל, מקשים על בקרה נאותה לאיתור פעולות שאינן תואמות את פרופיל הלקוח, את מהלך עסקיו הרגיל ואת המטרה שלשמה נפתח החשבון.

הליך הכרת הלקוח הוא הליך מבוסס סיכון. ולכן, בכל הנוגע לפעילות בחשבוניות הנאמנות, ובפרט, בחשבוניות הנאמנות שבהם יש אינדיקציה לסיכון גבוה (לדוגמא בחשבוניות נאמנות שבהם לנהנה יש שיקול דעת ויכולת להשפיע על הפעילות בחשבון והנאמנות פועלת במהותה בדומה למתווך פיננסי העוסק בקבלה ובהעברה של הוראות מהנהנה לביצוע בחבר הבורסה, או כשמתקיימים "דגלים אדומים" כדוגמת האינדיקציות המפורטות בסעיף 7 להוראת ניהול סיכונים), על החש"ב לפעול לעבות עוד יותר את המידע אודות הנהנה ולקבל מידע מפורט לגבי מאפייני הסיכון הכרוכים בנהנה. הדבר נדרש הן לצורך רמת סיכון בחשבוניות אלו והן לצורך ביצוע הבקרה השוטפת על הפעילות בחשבון.

סגל הרשות מדגיש שהסיכון להלבנת הון בחשבוניות נאמנות, גבוה יותר כאשר החשבון הוא לטובת נהנים שהמידע לגביהם מוגבל וכאשר תהליך "הכר את הלקוח" מתבצע מול בעל החשבון, קרי הנאמן בלבד, ומתרכז בו.

הסכם הנאמנות בהחלט יכול וצריך לשמש את החש"בים כאמצעי להבין את הזיקה של הנהנה לחשבון, אולם ככל שיש אינדיקציות נוספות לכך שמדובר בחשבוניות נאמנות במידת סיכון גבוהה על החש"בים לעבות את המידע המצוי בידיהם כמפורט לעיל.

רישום פרטי הזיהוי, אימות הפרטים ודרישת מסמכים, הצהרה על נהנה ועל בעל שליטה

7. בהתאם לסעיף 4 לצו חבר בורסה נדרש לנקוט אמצעים סבירים בהתייחס לסיכון להלבנת הון ולמימון טרור לאימות פרטי הזיהוי של נהנה ובעל שליטה בחשבון, תוך שימוש במידע רלוונטי או בנתונים שהתקבלו ממקור מהימן המניחים את דעתו; לצורך כך רשאי חבר הבורסה לאמת את פרטי הזיהוי כאמור עם מרשם האוכלוסין.

8. בהתאם לסעיף 17(1) לצו חבר הבורסה נדרש לבדוק אל מול הרשימה¹⁰ אם מצוי בה שם או מספר זהות של בעל החשבון, מורשה חתימה, נהנה ובעל שליטה, בחשבונות המנוהלים אצלו. בדיקה כאמור תיערך כל אימת שהוסף ארגון או אדם לרשימה או הוסף לחשבון בעלים, מורשה חתימה, נהנה או בעל שליטה.
9. נמצא שחלק מהחש"בים לא הקפידו על ביצוע בדיקה של הנהלים אל מול הרשימה **טרם** ביצע פעולות בחשבון.
10. בחשבונות שהוגדרו בסיכון גבוה, לא בוצעה בחלק מהמקרים בחינה של הצורך בביצוע הליכי זיהוי ואימות מחמירים ביחס לנהלים בחשבונות אלו.
11. במספר מקרים החלטות לבצע הליכי זיהוי ואימות מחמירים יותר בחשבונות שהוגדרו בסיכון גבוה, בוצעו לאחר פרק זמן לא סביר.

לדעת סגל הרשות, על החש"בים להתאים את האמצעים הננקטים על ידם לאימות פרטי הזיהוי של נהנה בחשבון לרמת הסיכון בחשבון. במקרים המתאימים יידרש זיהוי פנים אל פנים (לרבות זיהוי בהתאם להוראה ליישום חובות באמצעות טכנולוגיות זיהוי מקוון) גם לנהלים. נדגיש כי זיהוי פנים אל פנים כאמור של נהנה הוא חריג, ונדרש במקרים מיוחדים. כך, לדוגמא בחשבונות נאמנות שבהם לנהנה יש שיקול דעת ויכולת להשפיע על הפעילות בחשבון והנאמנות פועלת במהותה בדומה למתווך פיננסי העוסק בקבלה ובהעברה של הוראות מהנהנה לביצוע בחבר הבורסה, או למשל כאשר החש"ב מעניק שירות ברמת סיכון גבוהה באמצעות חברת נאמנות באופן שעשוי להוריד את סטנדרט הזיהוי, האימות והכרת הלקוח, והוראות הביצוע בחשבון מתקבלות מהנהנה ומועברות דרך הנאמן לחשבון הנאמנות בחבר הבורסה. ראו לדוגמא החלטת ועדת עיצום כספי בעניין שירותי בורסה והשקעות בישראל - איי בי איי בע"מ מיום 26.2.2024 המפורסמת באתר הרשות¹¹. על החש"בים לאפיין באילו נסיבות, בחשבונות בעלי סיכון גבוה להלבנת הון, ידרשו אמצעים נוספים ומחמירים יותר לאימות פרטי הזיהוי של הנהלים. כמו כן, על החש"בים להקפיד על ביצוע הבדיקה אל מול הרשימה במועד שנקבע לכך וכנדרש, וכן על החש"בים לוודא את יישום החלטותיהם בעניין האמצעים לאימות פרטי הזיהוי של נהנה ובעל השליטה בהתייחס לסיכון להלבנת הון ולמימון טרור. במקרה של חוסר יכולת ליישם את ההחלטה, עליהם לנקוט במהירות אמצעים חלופיים, כגון חסימת הפעילות בחשבון.

בקרה על פעילות בחשבון ודיווחים נוספים

12. נמצא שחלק מהחש"בים איתרו אינדיקציות לסיכון גבוה להלבנת הון ולמימון טרור ולכן דיווחו על חשבונות אלו. עם זאת, לא מצאנו שהחש"בים בחנו את האפשרות לנקוט אמצעים לקבלת מידע נוסף בנוגע לנהלים בחשבונות אלו ו/או לאימות זהותם.
13. נמצאו מקרים בהם למרות שהחש"בים איתרו פעילות הנחזית להיות בלתי רגילה ודיווחו עליה לרשות איסור הלבנת הון, הם לא השכילו להדק בקרה על הפעילות ו/או לבצע זיהוי פנים מול פנים הן לבעל החשבון והן לנהלים בו.

¹⁰ סעיף 1 לצו ("הגדרות"): "הרשימה" – רשימה מרוכזת של ארגוני טרור מוכרזים ושל מי שהוכרזו אדם שהוא פעיל טרור, שפורסמה מכוח תקנות לפי סעיף 47(ב)(1)(ג) לחוק איסור מימון טרור; וכן ארגון או אדם כאמור, שהודעה על הכרזתו כארגון טרור או כאדם שהוא פעיל טרור הומצאה לתאגיד הבנקאי בדרך שנקבעה לפי סעיף 47(ב)(1)(ב) לחוק איסור מימון טרור והתאגיד הבנקאי לא קיבל הודעה על ביטולה

¹¹ החלטת ועדת עיצום כספי בעניין שירותי בורסה והשקעות בישראל - איי בי איי בע"מ מיום 26.2.2024 – [לינק](#)

14. נמצאו מקרים בהם למרות החלטת חש"ב לחסום פעילות בחשבון, בהיותה פעילות הנחזית להיות בלתי רגילה, החסימה בוצעה בפועל באיחור משמעותי ממועד ההחלטה על החסימה, כאשר בתקופה זו המשיך הנאמן לבצע פעולות בחשבון.

סגל הרשות סבור שעל החש"בים לקבוע האם בחשבונות מסוימים, בהם אותרה פעילות הנחזית להיות בלתי רגילה, נדרש להדק בקרה על הפעילות ו/או לאמת את זהותו של הנהנה באמצעים נוספים לרבות זיהוי פנים אל פנים. בנוסף, על החש"בים להקפיד על יישום מהיר של החלטותיהם בדבר חסימת פעילות בחשבונות, בהם אותרה פעילות הנחזית להיות בלתי רגילה.