



מדינת ישראל

הערכת סיכונים לאומית בנושא ישויות והסדרים משפטיים

דצמבר 2025



**Shape the future
with confidence**

תוכן עניינים

3	הקדמה
6	תמצית מנהלים
7	מתודולוגיה
10	1. הערכת רמת האיום
10	1.1 דירוג רמת האיום
19	1.2 צורת הניצול
20	1.3 טיפולוגיות
22	1.4 מקרי בוחן
27	2. הערכת סיכונים לפי סוגי ישויות והסדרים משפטיים
27	2.1 מתודולוגיה
30	2.2 סקירה והערכת סיכון של הישויות וההסדרים המשפטיים
32	2.3 חברות
46	2.4 שותפויות
49	2.5 עמותות
53	2.6 אגודות
58	2.7 ישויות משפטיות אחרות
63	2.8 נאמנויות
68	2.9 סיכום הערכת הסיכון לפי סוג ישות והסדר משפטיים
70	3. רמת הפגיעות הלאומית
70	3.1 מדד האטרקטיביות של ישראל לישויות ואזרחים זרים (ANRI)
80	3.2 יכולת ההתמודדות
90	3.3 מדד הפגיעות הלאומית

הקדמה

בשנת 2017 פורסמה הערכת הסיכונים הלאומית הראשונה של מדינת ישראל בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור (National Risk Assessment) בתום תהליך מקיף שנמשך כשנתיים, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים, נדרשות מדינות העולם לתקף באופן עיתי, אחת לכמה שנים, את הערכת הסיכונים הלאומית. לפיכך, בחלוף שלוש שנים הנחה היועץ המשפטי לממשלה לתקפה בהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. הערכות סיכונים אלו נועדו למפות את סיכוני הלבנת הון הקיימים בישראל, לתרום להבנת נקודות התורפה והפרצות המאפשרות את קיומם ולבחון אמצעי בקרה והתמודדות הולמים עם סיכונים אלה, בחנו את הסיכונים הנובעים מישויות והסדרים משפטיים.

ארגון ה-FATF עדכן את המלצה 24, בנושא ישויות משפטיות, והמלצה 25, בנושא הסדרים משפטיים, במרץ 2022 ופברואר 2023 בהתאמה. במסגרת זו נקבעו הוראות חדשות ובכלל זה: מדינות נדרשות להעריך את סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הנובעים מישויות והסדרים משפטיים ולפעול להפחית את הסיכונים.

מסמכי הערכת הסיכונים הלאומית משנת 2017 ומשנת 2021 כללו פרק בנושא ישויות והסדרים משפטיים. הדירוג שניתן לדפוס הלבנת הון באמצעות ישויות והסדרים משפטיים, בשתי הערכות סיכונים אלו נקבע על **בינוני-גבוה (3.7)**.

הערכת הסיכונים הנוכחית היא הערכת הסיכונים הייעודית בנושא ישויות והסדרים משפטיים הראשונה של ישראל. הערכת הסיכונים נערכה בהתאם לדרישת הסטנדרטים הבין-לאומיים של ארגון ה-FATF, כמו גם הצורך הלאומי בהרחבה ומיקוד בביצוע הערכת הסיכונים בנושא ישויות והסדרים משפטיים בהיבטי הלבנת הון ומימון טרור.

ישויות והסדרים משפטיים מהווים מנגנונים חוקיים להסדרת הפעילות הכלכלית והחברתית במדינה מתוקנת, במובן של ארגון, פיתוח וניהול לגיטימי של עסקים ונושאים חברתיים, כמו גם גופים או מסגרות משפטיות שיכולים להחזיק בנכסים, לנהל עסקים, לחתום על חוזים ולהיות צד להליך משפטי. ככאלו, השימוש בהם הינו נדבך מרכזי במבנה של הכלכלה הישראלית והם בעלי חשיבות בפיתוח הכלכלה. מאידך, אלו המבקשים לבצע הלבנת הון או מימון טרור, עשויים להשתמש בישויות והסדרים משפטיים כתשתית, תוך ניצול החולשות המובנות בהם. היבט האנונימיות וההסתתרות מאחרי מסך התאגדות הוא הגורם המרכזי שמאפשר לעבריינים לנצל את הישויות וההסדרים המשפטיים לצורך ביצוע עבירות הלבנת הון ומימון טרור, שכן באמצעות מסך ההתאגדות ניתן להסוות פעילות בלתי חוקית מרשויות

האכיפה, מהגופים הרגולטוריים ומהמוסדות הפיננסיים ולהקשות עליהם לבצע פעולות פיקוח או אכיפה.

מנקודת המבט של הלבנת הון ומימון טרור, ישויות והסדרים משפטיים פגיעים יותר כאשר המאפיינים שלהם או המבנה המשפטי שלהם מאפשרים הסתרה של בעל השליטה הסופי או מטרת פעילותם. מחקרים שבוצעו על ידי ארגון ה-FATF, קבעו כי כאשר אין מידע עדכני, מהימן ומקיף אודות בעל השליטה הסופי בתאגיד, לרבות נגישות יעילה למידע זה, עולה הסיכון לביצוע של הלבנת הון ומימון טרור בצורה משמעותית. כפועל יוצא,¹ ישויות והסדרים משפטיים נמצאים באופן אינהרנטי בסיכון גבוה לניצול לרעה לצורך ביצוע הלבנת הון ומימון טרור. ההסבר לכך נובע מהקשיים המתוארים לעיל, כאשר לרשויות הבטחון, האכיפה והחקירה אין גישה מלאה למידע על בעל השליטה הסופי, מבנה הישות המשפטית או ההסדר המשפטי.

ההערכה המובאת במסמך זה, נועדה לסייע לרשויות האכיפה, לרגולטורים ולגורמים במגזר הציבורי והפרטי להכיר ולהבין טוב יותר את הנושאים הבאים:

- ▶ רמת האיום העולה מסיכוני הלבנת ההון ומימון הטרור הרלוונטיים לישויות והסדרים משפטיים, תוך התייחסות לטיפולוגיות הנפוצות;
- ▶ הסיכונים הפוטנציאליים הטמונים בכל סוג ישות והסדר משפטי, לאור הרגולציה החלה עליהם ופוטנציאל הניצול שלהם להלבנת ההון ומימון הטרור;
- ▶ רמת יעילות האמצעים בהם נוקטת מדינת ישראל על מנת להתמודד עם סיכונים אלו וזיהוי ומיפוי הפערים המרכזיים ברגולציה ובחקיקה בתחום זה.

הערכת הסיכונים ביחס לסיכוני הלבנת הון של ישויות והסדרים משפטיים המובאת במסמך זה, גובשה במטרה להוות בסיס מקצועי לשינויים בחקיקה, התווית מדיניות וקביעת סדרי עדיפויות בתחום איסור הלבנת ההון ומימון הטרור, להחלת גישה מבוססת סיכון ולהקצאת משאבים בצורה יעילה. הליך בחינת הנתונים בוצע תוך שיתוף פעולה של כל רשויות המדינה הרלוונטיות ובתכלול של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. גורמים מכלל הרשויות והמשרדים הרלוונטיים זומנו לקבוצת עבודה משותפת, ובין היתר, משטרת ישראל, פרקליטות המדינה, רשות המסים, רשות התאגידים, רשות האגודות השיתופיות, רשות ניירות ערך, רשות התחרות והרשות לאיסור הלבנת הון

¹ FATF (2024), Guidance on Beneficial Ownership and Transparency of Legal Arrangements, FATF, Paris,

[https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-](https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-BeneficialOwnership-Transparency-Legal-Arrangements.htm)

[BeneficialOwnership-Transparency-Legal-Arrangements.htm](https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-BeneficialOwnership-Transparency-Legal-Arrangements.htm) (עמ' 15)

ומימון טרור. בפני קבוצת העבודה המשותפת נפרסו כל הנתונים, הן הכמותיים והן האיכותיים ומסקנותיה של קבוצת העבודה המשותפת משתקפות בדוח זה.

בהערכות הסיכונים הלאומיות שפורסמו בשנת 2017 ובשנת 2021 סווג הסיכון להלבנת הון באמצעות ניצול ישויות והסדרים משפטיים ברמת סיכון "בינוני-גבוה" (ציון 3.7 מתוך 5). בהתאם להמלצות של ארגון ה-FATF, לצורך קידום הקמת מרשם בעלי שליטה סופיים בתאגידים והחלת חובות דיווח מבוססות סיכון על ישויות והסדרים משפטיים, הוחלט לבצע הערכת סיכונים ממוקדת ביחס לסיכוני הלבנת הון של ישויות והסדרים משפטיים. ההנחה היא כי המדינה תבחן בהמשך את סוגיית הרחבת המרשם גם ביחס לבעלי שליטה בהסדרים משפטיים.

במסמך זה מובאים הממצאים של הערכת הסיכונים שבוצעה על ידי קבוצת העבודה ביחס לסיכוני הלבנת הון של ישויות משפטיות והסדרים משפטיים.

תמצית מנהלים

בהתאם לדרישה שנקבעה בהמלצות מספר 24 ו-25 של ארגון ה-FATF (שעודכנו במסגרת פרסומים ממרץ 2022 ופברואר 2023 בהתאמה), הוערכו במסמך זה הסיכונים הנובעים מישויות והסדרים משפטיים בהיבטי הלבנת הון ומימון טרור. הערכת הסיכונים ביחס לסיכוני הלבנת הון של ישויות והסדרים משפטיים (להלן: "הערכת הסיכונים") המובאת במסמך זה, גובשה במטרה להוות בסיס מקצועי לשינויים בחקיקה, התווית מדיניות וקביעת סדרי עדיפויות בתחום איסור הלבנת ההון ומימון הטרור, להחלת גישה מבוססת סיכון ולהקצאת משאבים בצורה יעילה. הערכת הסיכונים בנויה מארבעה חלקים: מיפוי הישויות וההסדרים המשפטיים; הערכת רמת האיום על ישראל בתחום הלבנת הון ומימון טרור בשל ניצול לרעה של ישויות והסדרים משפטיים מקומיים וזרים. הערכת רמת האיום מתייחסת למספר היבטים: רמת האיום על ישראל מבחינת הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור על ידי שימוש בישויות ובהסדרים משפטיים ככלי לביצוע הלבנת הון, אופן השימוש בישויות והסדרים משפטיים ככלי לביצוע הלבנת הון, טיפולוגיות נפוצות ומקרי בוחן; ניתוח והערכה של כל סוג ישות והסדר משפטי; בחינה של מדד הפגיעות הלאומית.

במסמך זה מוצגת בפירוט הערכת הסיכונים ודירוג רמת הסיכון של כל סוג ישות והסדר משפטי. רמת הסיכון נעה בין 1.00 ל-5.00, כאשר 1.00 היא דרגת הסיכון הנמוכה ביותר ו-5.00 היא דרגת הסיכון הגבוהה ביותר.

הטבלה מטה מפרטת את רמת הסיכון והדירוג שנקבע עבור סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים:

ישות משפטית	רמת הסיכון
שותפות פרטית	בינונית-גבוהה (3.84)
שותפות חוץ	בינונית-גבוהה (3.80)
עמותה	בינונית-גבוהה (3.65)
חברה פרטית	בינונית-גבוהה (3.60)
חברת חוץ	בינונית-גבוהה (3.60)
אגודה שיתופית	בינונית (2.69)
אגודה עותמאנית	בינונית (2.64)
חברה לתועלת הציבור	בינונית-נמוכה (2.20)
חברה ממשלתית	בינונית-נמוכה (2.16)
תאגיד מדווח ²	בינונית-נמוכה (1.96)
מפלגה	נמוכה (1.19)

² הכוונה לחברה ציבורית וחברות שהנפיקו אג"ח לפי חוק ניירות ערך.

תאגיד שהוקם על פי חוק	נמוכה (1.10)
הסדר משפטי	רמת הסיכון
נאמנות פרטית	גבוהה (4.86)
נאמנות חוץ	גבוהה (4.86)
הקדש ציבורי	בינונית (3.12)

מתודולוגיה

הערכת הסיכונים הלאומית ביחס לישויות והסדרים משפטיים מבוססת על המדריך Legal Persons and Arrangements ML Risk Assessment Tool שפורסם על ידי ה- World Bank בחודש יוני 2022 (להלן: "המדריך"). המדריך מחולק לארבעה חלקים, במטרה לבחון היבטים שונים של סיכונים העולים מניצול ישויות והסדרים משפטיים להלבנת הון ומימון טרור:

1. החלק הראשון במדריך מנחה לבצע מיפוי וסקירה של כלל הישויות וההסדרים המשפטיים המוכרים על פי דין. לאחר מיפוי הישויות וההסדרים המשפטיים, המדריך מנחה לבצע סקירה מלאה של נקודות החוזקה והתורפה ביחס להלבנת הון ומימון טרור של כלל הישויות וההסדרים המשפטיים הקיימים, על בסיס שאלון סדור, המפרט את כלל הסוגיות העשויות להצביע על ניצול פוטנציאלי של ישות משפטית או הסדר משפטי להלבנת הון ומימון טרור.
2. החלק השני של המדריך מגדיר תהליך סדור לביצוע הערכת דירוג האיום של ישויות והסדרים משפטיים מקומיים וזרים, בהתבסס על נתונים מרשויות האכיפה והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור וכן על בסיס מקורות פתוחים ותפיסת האיום על פי מומחים, צורת הניצול של ישויות והסדרים משפטיים, טיפולוגיות ומקרי בוחן.
3. החלק השלישי של המדריך עוסק בניתוח והערכה של כל סוג ישות והסדר משפטי, כפי שמופו בחלק הראשון. הערכת הסיכון שבוצעה בחלק זה מבוססת על מאפייניהם הפרטניים של כל סוג ישות והסדר משפטי, על היקפם (מספר הישויות וההסדרים המשפטיים, ככל שידוע), המבנה המשפטי שלהם, ועל מבנה האחזקה שלהם.
4. החלק הרביעי של המדריך מגדיר את האופן בו יש לבחון את מדד הפגיעות הלאומית. לצורך כך, נשען המדריך על שני מדדים שונים: האחד, מדד שבוחן את מידת האטרקטיביות של מדינת ישראל לתושבים זרים לצורך הקמת ישויות והסדרים משפטיים בישראל; השני, מדד הבוחן את האמצעים החוקיים להפחתת הסיכון לביצוע הלבנת הון או מימון טרור.

בהתאם להנחיות המדריך, הערכת הסיכונים הלאומית ביחס לישויות והסדרים משפטיים מובאת במסמך זה בחלוקה הבאה:

▶ **הערכת זירוג האיום, צורת הניצול של ישויות והסדרים משפטיים, הטיפולוגיות ומקרי בוחן** - שלב זה כלל איסוף נתונים מרשויות האכיפה, מקורות פומביים ומומחים בשוק הפרטי; הערכת זירוג האיום על בסיס מודל מובנה כפי שנקבע במדריך; סיווג השכיחות של הטיפולוגיות הרלוונטיות בהלבנת הון בישראל והצגת מקרי בוחן רלוונטיים. הרחבה מובאת בסעיף 1 להלן.

▶ **הערכת הסיכונים ברמת סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים** - שלב זה כלל את זיהוי ומיפוי הישויות וההסדרים המשפטיים; איסוף מידע מרשות התאגידים, רשם האגודות השיתופיות, מקורות פומביים ומהוראות הדין; בהתבסס על מידע זה, ביצוע הערכת הסיכונים לכל אחד מהם ודירוג הסיכון ברמת סוגי ישויות והסדרים משפטיים על בסיס מודל מובנה כפי שנקבע במדריך. הרחבה ביחס לכל סוג ישות והסדר משפטי מובאת בסעיף 2 להלן.

▶ **הערכת רמת הפגיעות הלאומית** - שלב זה כלל את הערכת רמת הפגיעות הלאומית, בהתבסס על שני המדדים הבאים: הראשון, מדד האטרקטיביות של ישראל לישויות ואזרחים זרים (ANRI – Attractiveness for Non-Resident Incorporation), אשר בוחן את מידת האטרקטיביות של מדינת ישראל בעיניהם של ישויות ואזרחים זרים, כמרכז בינלאומי לרישום או התאגדות במטרה להלבין הון. השני, הערכת אפקטיביות האמצעים שננקטו על ידי המדינה כמענה לסיכון לניצול ישויות והסדרים משפטיים בהלבנת הון. הרחבה מובאת בסעיף 3 להלן.

דירוג רמת הסיכון

במסגרת תהליך הערכת הסיכונים, נעשה שימוש במתודולוגיה המבוססת על המדריך, הכולל דירוג סובייקטיבי של מספר פרמטרים רלוונטיים. כל פרמטר מדורג באופן איכותי בהתאם למידע שהיה נגיש לנו והתוצאה שהתקבלה בדיון בפורום המומחים ובפורומים מצומצמים יותר לעיתים. הדירוגים משוקללים על בסיס קובץ אקסל שפותח על ידי המדריך, לכדי תוצאה מספרית. התוצאה הסופית נעה לרוב על סולם בין 0 ל-1 (לעיתים התוצאה המינימלית או המקסימלית מביאות לטווח תוצאות אפשריות שאינן בין 0 ל-1, אלא בין תוצאה הגבוהה יותר מ-0 או נמוכה יותר מ-1) ומשקפת את רמת הסיכון הכוללת כפי שנגזרה משקלול הפרמטרים.

לצורך הצגת תוצאות הדירוג באופן נגיש וברור, בוצעה התאמה ("נירמול") של התוצאה המספרית לסולם של 1 עד 5, כאשר 5 מייצג את רמת הסיכון

הגבוהה ביותר, על בסיס אינטרוולים של 0.8 (בהתאם ל-5 רמות סיכון) באופן הבא:

טווח התוצאה		דירוג הסיכון האיכותי
1.80	1.00	נמוכה
2.60	1.81	נמוכה-בינונית
3.40	2.61	בינונית
4.20	3.41	בינונית גבוהה
5.00	4.21	גבוהה

שיטה זו מאפשרת שמירה על עקרונות מתודולוגיים של שקיפות, עקביות והשוואתיות, תוך התאמה של התוצר הסופי לצרכי ניתוח והצגה עבור מקבלי החלטות. חריגה לעניין זה היא הערכת שכיחות מקרי הטיפולוגיות במסגרתה סולם הדירוג הינו בין נמוכה מאוד לגבוהה מאוד, וכן פרמטרים שבהם המענה שניתן על בסיס השאלון מביא לתשובה שאינה הערכת סיכון, דוגמת "קיים", "נפוץ", או "משמעותי".

במהלך הדיונים, התנהל שיח פורה שבו חברי קבוצת העבודה הביעו את כל קשת העמדות. לבסוף חברי קבוצת העבודה הגיעו להסכמות כפי שיפורטו בפרקים הבאים.

1. הערכת רמת האיום

הערכת רמת האיום מתבססת בעיקר על מידע כמותי וחיווי איכותי של רשויות האכיפה, הרגולטורים, רשות התאגידים ורשמת האגודות השיתופיות. הערכת רמת האיום כוללת את חומרת האיום על ישראל מבחינת הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור על ידי שימוש בישויות ובהסדרים משפטיים ככלי לביצוע הלבנת הון, צורת הניצול שבוחנת באיזה אופן ישויות והסדרים משפטיים משמשים ככלים לביצוע הלבנת הון וכן טיפולוגיות נפוצות ומקרי בוחן. במקרים בהם לא עמדו כל הנתונים בפני קבוצת העבודה, קבוצת העבודה הסתמכה על חיווי איכותי של מומחים בתחום.

1.1. דירוג רמת האיום

הערכת רמת האיום מבוססת על נתונים שהתקבלו מרשויות האכיפה והרגולטורים, בין היתר, משטרת ישראל, רשות המסים, רשות ניירות ערך, פרקליטות המדינה, הרשות לאיסור הלבנת הון, רשות התאגידים (המונה את רשם החברות, רשם העמותות והחל"צ, רשם השותפויות, רשם המפלגות ורשם ההקדשות הציבוריים) במשרד המשפטים, רשמת האגודות השיתופיות במשרד הכלכלה והתעשייה, בנק ישראל, רשות שוק ההון, המפקח על היהלומנים, המפקח על נותני שירות עסקי והמפקח על בנק הדואר. רשויות האכיפה סיפקו לקבוצת המומחים נתונים כמותיים ואיכותיים ששימשו בניתוח וקביעת דירוג רמת האיום. בהתאם להוראות המדריך, הנתונים והמידע שנאסף סייעו בדירוג רמת האיום, על בסיס שני מדדים שמרכיבים ביחד את דירוג רמת האיום. המדד הראשון מבוסס על נתוני אכיפה (והיכן שלא ניתן היה להשיגם, בהתבסס על הערכת מומחים) והמדד השני מבוסס על תפיסת האיום על ידי מומחים. להלן התוצאות שהתקבלו בכל אחד מהמדדים והציון המשוקלל:

רמת האיום	דירוג	מדד / משתנה
בינונית (3)		מדד 1: רמת האיום להלבנת הון בהתבסס על נתוני אכיפה
		המדד מבוסס על 8 פרמטרים כמפורט להלן:
משמעותית (4)		1. האם קיימים דיווחים בגין פעילות בלתי רגילה בקשר עם מעורבות ישויות והסדרים משפטיים בהלבנת הון?
אך מוגבלת (2)	קיימת, אך מוגבלת (2)	2. האם נשלחו בקשות מידע בנוגע למעורבות ישויות והסדרים משפטיים בהלבנת הון?
אך מוגבלת (2)	קיימת, אך מוגבלת (2)	3. האם התקבלו בקשות מידע בנוגע למעורבות ישויות והסדרים משפטיים בהלבנת הון?
בינונית (3)		4. מהו היקף החקירות הפליליות בתחום הלבנת הון בהן מעורבים ישויות והסדרים משפטיים?

בינונית-גבוהה (4)	5. מהו ההיקף של הליכי האכיפה האזרחית והמינהלית שנקטו בהתייחס להלבנת הון הכוללים מעורבות ישויות והסדרים משפטיים?
בינונית (3)	6. מהו סכום הכספים שנכללו בחקירות הלבנת הון באמצעות ישויות והסדרים משפטיים?
בינונית (3)	7. מהו היקף כתבי האישום שהוגשו וכללו מעורבות של ישויות והסדרים משפטיים?
בינונית (3)	8. היקף הרשעות פליליות

בינונית-גבוהה (4)	מדד 2: דירוג רמת האיום בהתבסס על תפיסת האיום על ידי מומחים
המדד מבוסס על 3 פרמטרים כמפורט להלן:	
בינונית-גבוהה (4)	9. תפיסת האיום על ידי מומחים מהחברה האזרחית
בינונית-גבוהה (4)	10. תפיסת האיום על ידי מומחים מהמגזר הציבורי
בינונית-גבוהה (4)	11. תפיסת האיום על ידי מומחים מהמגזר הפרטי
בינונית-גבוהה (3.55)	דירוג רמת האיום מישויות והסדרים משפטיים

התוצאה שהתקבלה משקלול שני המדדים יחד הינה כי דירוג רמת האיום הינה **בינונית-גבוהה (3.55)**.³

כחלק מסדרי העבודה של קבוצת המומחים, קבוצת המומחים הייתה חשופה לכלל הנתונים והאנליזה שבוצעה על בסיסה, אשר היוותה הבסיס להסקת המסקנות וביצוע הערכת הדירוג לכל רכיב המרכיב את המדדים, כפי שיפורט להלן. פירוט והרחבה מובאים בהמשך פרק זה.

להלן פירוט הטעמים המרכזיים לקביעת רמת האיום שזוהו בתהליך:

³ שקלול שני המדדים מבוצע תוך יישום מודל לפיו רמת הדירוג שתקבע תהיה הגבוהה מבין שתי חלופות למשקולת שניתנה לכל אחד מהמדדים (חישוב אחד מבוצע בדרך של ממוצע פשוט בין שני המדדים; חישוב שני מבוצע בדרך של חישוב "שורש ממוצע הריבועים" תוך שנלקח שורש של סכום המדד הראשון בריבוע ומחצית המדד השני בריבוע).

- כאשר מעורבת חברה זרה קיים קושי להתחקות אחר בעל השליטה הסופי בתאגיד, שכן המידע אודות חברה זרה מוגבל ודל וקיימת תלות במידת הנגישות למידע במדינה שבה התאגד ו/או במידת שיתוף פעולה עם המדינה הרלוונטית;
- העדר מרשם המאגד מידע מלא ונגיש על נאמנויות שכן המידע הקיים ברשות המסים בנוגע לנאמנויות אינו נגיש בצורה קלה ומהירה לגופי האכיפה;
- בוטלה החובה לאמת תקנון לרישום חברה על ידי עורך דין, דבר שהפחית את הפיקוח של שומר סף מסוג זה על תקנון החברה במסגרת הקמת חברות; מנגד, הוספה חובת מקוונות ברישום וזיהוי דרך מערכת ההזדהות הממשלתית.
- קיים קושי באיתור מידע עדכני לגבי נכסי הקדשות דתיים בכל הנוגע להיקף הנכסים המוחזקים בהם, הנובע ממחלוקת בין הרגולטורים האחראים עליהם (בתי הדין הרבניים ורשם ההקדשות הציבוריים, המחלוקת נמצאת כיום במרכזו של הליך משפטי בבג"צ⁴);
- היעדר משטר איסור הלבנת הון על נותני שירותים לנאמנויות וחברות (TCSPs);
- כיום, רשות התאגידים מחזיקה בסמכויות לאכיפת חובות הדיווח הקבועות בדין בחברות לתועלת הציבור בלבד ואילו ביחס ליתר הארגונים ללא כוונות רווח, סמכויותיה לוקות בחסר. יצוין כי בחודש אוקטובר 2025 אושרה בוועדת שרים תיקון לחוק העמותות (עיצומים כספיים) (תיקון), התשפ"ה-2025 המסמיכה את רשם העמותות להטיל עיצומים כספיים על עמותות בגין הפרות; לעניין חברות בחודש ינואר 2025 נכנס לתוקפו תיקון לחוק החברות, תשנ"ט-1999 (להלן: "חוק החברות") (תיקון מספר 37) במסגרתו נוספו לרשם החברות סמכויות למחיקה מינהלית של חברות מפרות חוק שאינן פעילות כלכלית ובכך תמנע ניצול לרעה של חברות אלה לפעילויות בלתי חוקיות, כגון עבירות מס, הלבנת הון.
- יחידת אכיפה ובקרה ברשות התאגידים מוסמכת להגיש בקשה לבית המשפט לפירוק תאגיד במקרה שבו מתקיימות עילות מסוימות, כגון פעילות בניגוד לחוק, למטרות או לתקנון (עמותה), עמותה או מטרותיה מכוונות לשלילת קיומה של מדינת ישראל או אופייה הדמוקרטי (סעיף 49 לחוק העמותות, תש"ס-1980 (להלן: "חוק העמותות")) או כאשר יש סיבה לפירוק מן הצדק, למשל אם קורה אירוע נקודתי המהווה מרכיב דומיננטי בעשייה השוטפת למשל תמיכה בארגון טרור, או כאשר העמותה חדלה מכל פעילות מהותית והמשיכה להתקיים רק "על

⁴ בג"ץ 11-53439-24, היועצת המשפטית לממשלה נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים.

הנייר", ולכן שימושה במסגרת החוקית היה חסר תוכן מהותי ונעשה בניגוד לרוח החוק – מה שמהווה עילה עצמאית ומספקת לפירוק.⁵

- אין כיום חובת דיווח לרשות התאגידיים לגבי בעל השליטה הסופי. יצוין כי ביום 10.11.2025 פורסמה ברשומות הצעת חוק מרשם בעלי שליטה בתאגידיים, התשפ"ה- 2025.

א. רמת האיום להלבנת הון בהתבסס על נתוני אכיפה – בינונית (3)

המדד הראשון, רמת הלבנת הון בהתבסס על ניתוח נתוני האכיפה מורכבת משמונה משתנים. המידע שנותח לצורך קביעת המשתנים הגיע מרשויות שונות, ובין היתר, מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות התאגידיים (יחידת אכיפה ובקרה), רשות ניירות ערך, רשות המסים, המשטרה והפרקליטות (פלילי ואזרחי). המשתנים שמרכיבים את המדד הם: היקף הדיווחים על פעולות בלתי רגילות, רמת בקשות שיתופי הפעולה שנשלחו מרשויות אכיפה בחו"ל, רמת בקשות שיתופי הפעולה שהתקבלו מרשויות האכיפה בישראל מרשויות האכיפה בחו"ל, היקף החקירות הפליליות, היקף צעדי אכיפה אזרחית, היקף הכספים שהולבנו באמצעות ישויות והסדרים משפטיים, היקף תביעות פליליות שבהן היו מעורבים ישויות והסדרים משפטיים, היקף ההרשעות בתביעות פליליות שבהן היו מעורבים ישויות והסדרים משפטיים. להלן פירוט ביחס לכל אחד משמונת המשתנים:

1. האם קיימים דיווחים בגין פעילות בלתי רגילה בקשר עם מעורבות ישויות והסדרים משפטיים בהלבנת הון?

בשנים 2022-2023, כ- 8% מהדיווחים הבלתי רגילים שהתקבלו מהבנקים היו אודות חברות כנשוא הידיעה (כ- 8,000 דיווחים) ו- 11% כללו חברות שלא בהכרח כנשוא הידיעה. בהתייחס לעמותות, שיעור הדיווחים עמד על פחות מ- 1%. בהתאם, שיעור של כ- 16.5% (כ- 25,000 דיווחים) ו- 23% מנותני השירותים הפיננסיים (להלן: "נש"פים") (ביחס לעמותות – כ- 0.2%). בהשוואה לכלל הדיווחים בגין פעילות בלתי רגילה, מדובר על היקף משמעותי, על כן, נקבע כי דירוג רמת האיום היא **משמעותית (4)**.⁶

2. האם נשלחו בקשות מידע בנוגע למעורבות ישויות והסדרים משפטיים בהלבנת הון?

⁵ ע"א 1775/10, עמותת קריית נדבורנה – בני ברק נ' רשם העמותות ואח', שניתן בבית המשפט העליון ביום 11.05.2011.

⁶ הנתונים התקבלו מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

במסגרת מידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון, מידע שנאסף לצורך ביקורת בינלאומית כלל נתונים ממוצעים לתקופה שבין 2018-2022, לפיו נשלחו כ- 94 בקשות לעזרה משפטית בתחום הלבנת הון או מימון טרור במוצע שנתי, אך לא קיים פילוח לישויות והסדרים משפטיים. בהתאם למידע שהתקבל מרשות ניירות ערך, מתוך 16 בקשות סיוע שנשלחו לרשויות בחו"ל משנת 2020, 7 בקשות כללו עבירות של הלבנת הון. אף על פי כן, המידע אינו מנוהל בפילוח לפי סוג ישות או הסדר משפטיים. מהשיחות שקיימנו עולה כי ככל הנראה מידע זה כלל התייחסות לישויות והסדרים משפטיים. בשיחות שהתקיימו עם הגורמים, עלה כי רמת האיום קיימת, אך מוגבלת (2).

3. האם התקבלו בקשות מידע בנוגע למעורבות ישויות והסדרים משפטיים בהלבנת הון?

במסגרת מידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון, מידע שנאסף לצורך ביקורת בינלאומית כלל נתונים ממוצעים לתקופה שבין 2018-2022, לפיו התקבלו כ- 148 בקשות לעזרה משפטית בתחום הלבנת הון או מימון טרור במוצע שנתי, אך לא קיים פילוח לישויות והסדרים משפטיים. בשיחות שהתקיימו עם הגורמים, עלה כי רמת האיום קיימת, אך מוגבלת (2).

4. מהו היקף החקירות הפליליות בתחום הלבנת הון בהן מעורבים ישויות והסדרים משפטיים?

במסגרת מידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון, מידע שנאסף לצורך ביקורת בינלאומית כלל נתונים ממוצעים לתקופה שבין 2018-2022, לפיו מתוך כ- 300 חקירות הלבנת הון בשנה, כ- 34 מעורבות ישויות משפטיות, דהיינו, היו בחקירה ישויות משפטיות, אך לא בהכרח היה ניצול לרעה של התאגיד (ייתכן שהייתה בחקירה מעורבות של יותר מישות משפטיות אחת). בהתאם לנתונים שהתקבלו מהמשרה, בשנים 2022-2024 עולה כי בסך הכול מספר תיקי החקירה בהם תאגידים נמצאו כמעורבים (חשודים או מעורבים) בתיקי הלבנת הון, עמד על 260 (בחלוקה הבאה: 2022 – 103 תיקי חקירה; 2023 – 76 תיקי חקירה; 2024 – 81 תיקי חקירה). בתיקים אלה מספר המעורבים עמד במצטבר על 1,610 תאגידים מעורבים (מהם, 199 תאגידים שסווגו כחשודים, 391 סווגו כנילונים ו- 1,020 סווגו כמעורבים ("מעורב כללי").

בנוסף, על פי נתונים שהתקבלו מרשות ניירות ערך, משנת 2020 נפתחו 17 תיקי חקירה פליליים בהם נחקרו גם עבירות הלבנת הון כעבירות נלוות לעבירות ניירות ערך, מתוכם, 11 תיקי חקירה כללו שימוש בישויות משפטיות בעת ביצוע עבירות הלבנת הון. רשות ניירות ערך מסרה בנוסף כי נתונה לה גם סמכות אכיפה מינהלית, אך במסגרת האכיפה המנהלית אין לה סמכות טיפול בעבירות הלבנת הון אשר מטופלת במישור הפלילי בלבד.

בהתאם לנתונים שהתקבלו מרשות המסים, בתקופה שבין 2020 ועד 2024 (אוגוסט), 101 חקירות בנושא הלבנת הון כללו מעורבות של חברה פרטית (בהתאם למספר זיהוי תאגיד המתחיל ב- "51") ותיק אחד שכלל מעורבות של חברה זרה (מספר הזיהוי המתחיל ב- "56").

בהתאם לנתונים ובמסגרת דיונים שהתקיימו בעניין, רמת האיום שנקבעה היא **בינונית (3)**.

5. מהו ההיקף של הליכי האכיפה האזרחית והמינהלית שננקטו בהתייחס להלבנת הון הכוללים מעורבות ישויות והסדרים משפטיים?

במסגרת מידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון, בשנת 2023 נפתחו 217 תיקים בהליכי אכיפה אזרחית על ידי הפרקליטות, אך לא קיים פילוח לישויות משפטיות. בשיחה שהתקיימה עלה כי מדובר בשיעור גבוה בו קיימת מעורבות של ישויות משפטיות, אך לא בהכרח ניצול לרעה של הישות המשפטית. מהנתונים שהתקבלו מרשות ניירות ערך עולה כי בהליכי אכיפה מינהלית או אזרחית טופלו 17 תיקים מנהליים ו- 31 תיקי עיצומים כספיים שבהם היו מעורבים ישויות והסדרים משפטיים (מתוכם 2 בתחום הלבנת הון).

במסגרת המידע שהתקבל מרשות התאגידיים עולה כי יחידת אכיפה ובקרה הפועלת לפירוק תאגידיים, נקטה מספר צעדים: בשנת 2024 הוגשו 97 תיקי פירוק (בשנת 2023 הוגשו 48 תיקי פירוק, עלייה של 102%); בשנת 2022 המספר עמד על 45), מרביתם מסיבות הקשורות בהסתרת מידע שמקורו בעבירות הקשורות ברישום כוזב במסמכי תאגיד ולהלבנת הון (על פי ניסיון היחידה, אף שלא קיים מידע מוחלט בחלק מן המקרים). בנוסף, נשלחה התראה טרם הכרזה על חברה מפרה ל- 49,615 חברות (בשנת 2023 הוגשו 43,692 התראות; בשנת 2022 הוגשו 27,892 חברות כמפירות חוק (בשנת 2023 הוכרזו 27,892 חברות כמפירות חוק; בשנת 2022 המספר עמד על 30,315). במהלך השנה נשלחה התראה לפני הטלת עיצום כספי ל- 4,200 חברות (בשנת 2023 – שנת השיא, נשלחו 6,000 התראות; בשנת 2022 נשלחו 3,000 התראות) והוטל עיצום כספי בפועל על 2,099 חברות (בשנת 2023 הוטל עיצום כספי על 2,800 חברות ובשנת 2022 על 977 חברות). סך הגבייה מחברות מפרות הסתכמה ב- 73 מיליוני ₪ בשנת 2024 (בשנים 2023 ו- 2022 עמדה הגבייה מחברות מפרות על 75 מיליוני ₪ ו- 66 מיליוני ₪, בהתאמה).

לאור האמור, רמת האיום היא **בינונית-גבוהה (4)**.

6. מהו סכום הכספים שנכללו בחקירות הלבנת הון באמצעות ישויות והסדרים משפטיים?

מנתוני רשות ניירות ערך עולה כי סכום ההכנסות הכולל שנחשד שהולבן באמצעות ישויות והסדרים משפטיים בין השנים 2020 עד 2024 עמד על כ- 2.4 מיליארד ₪. לאור ההיקף הכספי דירוג רמת האיום היא **בינונית (3)**.

7. מהו היקף כתבי האישום שהוגשו וכללו מעורבות של ישויות והסדרים משפטיים?

במסגרת מידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון, מידע שנאסף לצורך ביקורת בינלאומית כלל נתונים ממוצעים לתקופה שבין 2018-2022, לפיו מתוך כ- 50 כתבי אישום בהלבנת הון בשנה, כ- 47 מערבות ישויות משפטיות, דהיינו, היו בחקירה ישויות משפטיות, אך לא בהכרח היה ניצול לרעה של הישות המשפטית (ייתכן שהייתה בחקירה מעורבות של יותר מישות משפטיות אחת). מבדיקה מדגמית עלה כי ב- 31% מכתבי האישום נעשה שימוש בטיפולוגיה של ניצול ישויות משפטיות להלבנת הון. מנתוני פרקליטות המדינה עולה כי בשנת 2023, הוגשו 13 כתבי אישום כנגד 35 ישויות משפטיות והסדרים משפטיים, מתוך סך הכל 54 כתבי אישום (24%) שהוגשו (41 כתבי האישום הנוספים הינם כנגד 87 נאשמים) וכללו אחד מהסעיפים הכלולים בחוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000 (להלן: "**חוק איסור הלבנת הון**"), לרבות הצווים והתקנות.

בהתאם לנתונים שהתקבלו מרשות המסים, בתקופה שבין 2020 ועד 2024 (אוגוסט), הוגשו 32 כתבי אישום בנושא הלבנת הון כללו מעורבות של חברה פרטית (בהתאם למספר זיהוי תאגיד המתחיל ב- "51") וכתב אישום אחד כנגד חברה זרה (מספר הזיהוי המתחיל ב- "56").

מניתוח הנתונים שהתקבלו מרשויות האכיפה עולה כי היקף התביעות הפליליות שהוגשו וכללו מעורבותם של ישויות והסדרים משפטיים מביא את דירוג האיום לרמה **בינונית (3)**.

8. היקף הרשעות פליליות

במסגרת מידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון, מידע שנאסף לצורך ביקורת בינלאומית כלל נתונים ממוצעים לתקופה שבין 2018-2022, לפיו מתוך כ- 33 הרשעות בהלבנת הון בשנה, כ- 13 מערבות ישויות משפטיות, דהיינו, בכתב האישום היו ישויות משפטיות, אך לא בהכרח היה ניצול לרעה של התאגיד (ייתכן שהייתה בחקירה מעורבות של יותר מישות משפטיות אחת). מהנתונים שנמסרו על ידי רשות ניירות ערך עולה כי יש שני תיקים בהם היו הרשעות בעבירות הלבנת הון שנפתחו החל משנת 2020. מניתוח הנתונים שהתקבלו מרשויות האכיפה עולה כי היקף ההרשעות הפליליות שכללו ישויות והסדרים משפטיים מביא את דירוג האיום לרמה **בינונית (3)**.

ב. דירוג רמת האיום בהתבסס על תפיסת האיום על ידי מומחים – בינונית-

גבוהה (4)

המדד השני שמרכיב את דירוג רמת האיום הוא תפיסות ביחס לרמת הלבנת ההון. המדד מבוסס בעיקרו על תפיסות ומקורות פתוחים. שלושת המשתנים שבאמצעותם מורכב המדד הם רמת האיום בהתבסס על מקורות מידע ציבוריים (אמינים) ומומחים מהחברה האזרחית ומהאקדמיה, רמת האיום כפי שנתפסת על ידי מומחים מהמגזר הציבורי, רמת האיום כפי שנתפסת על ידי מומחים מהמגזר הפרטי.

להלן יפורטו שלושת המשתנים:

9. תפיסת האיום על ידי מומחים מהחברה האזרחית

מבחינת החיווי האיכותי כפי שעלה בפרסומים של החברה האזרחית והאקדמיה ביחס לתפיסת האיום בתחום הלבנת הון באמצעות ישויות והסדרים משפטיים נקבע כי תפיסת האיום בינונית-גבוהה (4). קביעה זו מתבססת על פרסומים שנחלת הכלל אודות היקף פשיעה כלכלית ושימוש בישויות והסדרים משפטיים בין היתר להפקת חשבונות פיקטיביות בהיקפים גדולים.⁷

מחקר של מרכז טאוב בנושא הכלכלה הנסתרת בישראל מציין כי במחקרים שבוצעו בעבר היקף הכלכלה הנסתרת בישראל מהותית בהשוואה ל-OECD במדידות בשיטות שונות. כמו כן מציג המחקר כי חלקה של הפשיעה בכלכלה הנסתרת בישראל מתוך התמ"ג נמצא במגמת עליה בין השנים 1996 ועד 2018 (2% עד 9% בהתאמה).⁸

מאמר שפורסם על ידי ד"ר עידו באום בשנת 2016 בנושא "איסור הלבנת הון: חידושים מקומיים ומגמות גלובליות" (יצא לאור על ידי הפקולטה למשפטים,

⁷ גלובס, "אישום: ניהל ארגון פשיעה ישראלי מספרד והפיץ חשבונות פיקטיביות בהיקף עתק",

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001314430>

כלכליסט: כך הפכו חברות כוח האדם לכר פורה להפצת חשבונות פיקטיביות

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3691520,00.html>

כלכליסט: חשבונות פיקטיביות בהיקף 3.5 מיליארד שקל

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bkhy03x00a

YNET: השתלטו על עסקים כדי להלבין כסף לפשיעה: מקורב לאישיות פוליטית בכירה לשעבר חשוד בקשירת קשר

לארגון פשע

<https://www.ynet.co.il/news/article/rkqlwo8u5>

⁸ הכלכלה הנסתרת בישראל, לביב שאמי, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מאי 2020.

אוניברסיטת חיפה), עוסק באתגר שבאכיפה אפקטיבית של רגולציית איסור הלבנת הון והחשש לניצול ישויות והסדרים משפטיים, דוגמת עמותות ומוסדות נוספים, לטובת הסתרת זהות בעל השליטה הסופי ומקורות הכספים. המאמר אף נוגע בדוגמה של גופי מחקר, היוצר מתח בין הצורך בשקיפות והגנה על סודיות ופרטיות של תורמים וקרנות, המהווה קרקע פורייה להלבנת הון או מימון טרור באופן שאינו לגיטימי.⁹

10. תפיסת האיום על ידי מומחים מהמגזר הציבורי

הערכת המגזר הציבורי ביחס לתפיסת האיום בתחום הלבנת הון של ישויות והסדרים משפטיים התבססה על התפיסה כי דירוג האיום הינו ברמה **בינונית-גבוהה (4)**, בהתאם לדירוג שהוצג במסמך הערכת הסיכונים הלאומית לשנת 2021. הדירוג והסיבות שהובילו לקביעתו הוצגו בפני קבוצת המומחים, תוך התייחסות לכך שלא בוצעו שינויים מהותיים בסיבות שהביאו לקביעת הדירוג באותה עת. בהתאם, הערכת קבוצת המומחים נותרה ללא שינוי. בין היתר, הסיבות שהביאו לדירוג הן: שימוש בישויות והסדרים משפטיים כחלק מהליך הלבנת הון הינו תופעה נפוצה מאוד. שימוש בישויות משפטיות מקשה על היכולת להתחקות אחר בעל השליטה הסופי. תחום הנאמנויות אינו כפוף למשטר דיווח לעניין הלבנת הון, ולכן קיים קושי לרשויות האכיפה לבצע בקרה ופיקוח. ביטול החובה לאימות תקנון לרישום חברה על ידי עורך דין הפחית את היכולת של שומרי סף מסוג זה על תקנון החברה במסגרת הקמתה. מנגד, נוספה חובה מקוונת ברישום וזיהוי דרך מערכת ההזדהות הממשלתית. חוסר במידע עדכני ואמין ביחס להקדשות שכן המידע שמספקים נאמנים לעיתים אינו אמין ועדכני. הסמכויות הנתונות בידי רשות התאגידים לאכיפת התקנות וחובות הדיווח לוקות בחסר ואינן מאפשרות לרשות התאגידים להטיל עיצומים על ארגונים ללא כוונת רווח, לקבל מידע מרשויות רלוונטיות כגון רשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון, גופים פיננסיים וכו'. אין חובת דיווח לרשות התאגידים על בעל השליטה הסופי, דבר שאינו מאפשר ניהול יעיל של נתונים אלה. יצוין כי במסגרת תיקון לחוק החברות שנכנס לתוקפו בינואר 2025, לרשם החברות ניתנה סמכות למחוק חברות מפרות חוק שאינן פעילות כלכלית.¹⁰

האמור מקבל משנה תוקף גם בדוח מבקר המדינה לפיו בשנת 2023 שימוש בישויות והסדרים משפטיים לצורך הפקת חשבוניות פיקטיביות הסב לקופת המדינה נזק המוערך ב- 2.5 מיליארד ₪.¹¹ בנוסף, על פי הערכות בישראל,

⁹ https://law.haifa.ac.il/wp-content/uploads/2021/11/j1_6.pdf

¹⁰ תיקון מספר 37 בחוק החברות, תשנ"ט-1999 שנכנס לתוקפו בינואר 2025, סעיפים 351ב-351ח.

¹¹ טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות, מבקר המדינה, ינואר 2024, עמ' 100.

מאות מיליוני ₪ עוברים הלבנה באמצעות תשלום פרוטקשן לגורמים עברייניים, כאשר תשלומים אלה מבוצעים על ידי ישויות משפטיות.¹²

בנוסף, במחקר שצפוי להתפרסם בקרוב בנושא ("חשבוניות פיקטיביות – רעה חולה והרשות נתונה: מקורות, מגמות, אמצעי אכיפה ומניעה ומחשבות לעתיד") שנכתב על ידי עורכי דין מהמחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה עולה כי התופעה רחבת היקף, פוגעת באופן משמעותי במשק הישראלי וגורמת נזק המוערך בעשרות מיליארד ₪ בשנה.¹³

11. תפיסת האיום על ידי מומחים מהמגזר הפרטי

הערכת הדירוג לרמת הסיכון כפי שנתפסת בידי המגזר הפרטי ביחס לתפיסת האיום בתחום הלבנת הון בהתייחס לישויות והסדרים משפטיים נקבעה ברמה **בינונית-גבוהה (4)**. קביעה זו בוצעה בשיתוף עם מומחי מס מהשוק הפרטי ומומחי איסור הלבנת הון, אשר אף סייעו בהכנת מסמך זה.

בהתאם לניסיון המצטבר בקרב מומחי מס מהשוק הפרטי ומומחי איסור הלבנת הון, השימוש בישויות והסדרים משפטיים, לרבות מבנה בעלות מורכב, שימוש בישויות מעבר לים ופיצול חברות, מבוצע לעיתים קרובות בשל תכנוני מס לגיטימיים. יתר על כן, במקרים שונים ישנו קושי מובנה וייחודי לישראל, הנובע מהרצון להציג בעלות שאינה ישראלית בשל החשש מחרמות ומסיבות לגיטימיות נוספות. מאידך, קיימת הבנה כי השימוש המבוצע לרוב על ידי גורמים לגיטימיים בישויות והסדרים משפטיים, עשוי להיות מנוצל לרעה על ידי גורמים עברייניים, מעלימי מס וכיוצא בזה. היישום הקפדני של הליכי הכר את הלקוח על ידי הגופים הפיננסיים, מביא למגמת שיפור חיובית וירידה בדירוג רמת האיום מחד, ומאידך, כניסתם של שחקנים חדשים לשוק הפיננסי המגבירים את הסיכון.

1.2. צורת הניצול

צורת הניצול מאופיינת באופן שבו עבריינים מנסים לנצל את המערכת הפיננסית במטרה להלבין הכנסות בלתי חוקיות. בין היתר חלק זה של הדוח עוסק בניתוח המידע הכמותי שמצוי בידי רשויות האכיפה ובין היתר רמת האכיפה, האתגרים העיקריים של רשויות האכיפה, סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים שנוצלו לרעה לצורך ביצוע הלבנת הון, סוגי מבני הבעלות של ישויות והסדרים משפטיים שנוצלו לרעה לצורך ביצוע הלבנת הון וכו'. לרוב, הישויות המשפטיות שמשמשות ככלי להלבנת הון הן חברות בע"מ ושותפויות.

¹² דוח שנתי של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, 2021, עמ' 60 (דוח שנתי 2021 של הרשות לאיסור הלבנת הון)

(www.gov.il) ומימון טרור

¹³ המחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה: מחקר פורץ דרך על החשבוניות הפיקטיביות, 10.8.2024, בית המשפט!

ניתן להבחין במעורבות של עורכי דין ורואי חשבון בשימוש אקטיבי וביודעין בישויות ובהסדרים משפטיים ככלי לביצוע עבירות של הלבנת הון. סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים שמנוצלים בתכיפות להלבנת הון הם בין היתר, חברות (אבטחה, כוח אדם, נותני שירותים פיננסיים, בניה, יבואנים, עמילי מכס, קנביס רפואי, ספקיות שירותים טכנולוגיים וטלמרקטינג, בנקים, חברות בתחום הפינטק). לעניין סוג הישויות הזרות המנוצלות לרעה בשכיחות גבוהה יחסית, לרוב מדובר על ישויות בתחום השירותים הטכנולוגיים והטלמרקטינג. ככלל, תאגידיים זרים לא באים לידי ביטוי בכמות גבוהה בתיקים שמתנהלים ביחס לניצול לרעה של ישויות והסדרים משפטיים בעבירות של הלבנת הון. לפי רשויות המדינה בתיקים של עבירות מימון טרור, סוג הישות המשפטית השכיח ביותר הוא עמותות. בתיקים של עבירות הלבנת הון, סוג הישות הנפוץ ביותר הוא חברות פרטיות מסוג חברה בע"מ. נאמנויות כמעט ואינן מעורבות בתיקים שנוגעים לעבירות של הלבנת הון או מימון טרור, הסיבה לכך נעוצה ככל הנראה בעובדה כי אין לרשויות המדינה את הכלים לבצע חקירות בנושא זה.

1.3. טיפולוגיות

כחלק מהליך הערכת דירוג האיום, בוצעה סקירה של רשימת טיפולוגיות שנוגעות לאופן הניצול של ישויות והסדרים משפטיים בתחום הלבנת ההון, המהוות רשימת טיפולוגיות בינלאומיות, המותאמות למגוון רחב של מדינות. במסגרת הדיון שהתקיים בשיתוף עם קבוצת המומחים, סווגו הטיפולוגיות לקטגוריות, בהתאם לשכיחות השימוש בטיפולוגיות להלבנת הון ומימון טרור באמצעות ישויות והסדרים משפטיים.

ניתוח נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מציגים תמונה לפיה שיעור הדיווחים הבלתי רגילים בהם נכלל מידע על חברות כנשואת הידיעה עומד בכל אחת מהשנים 2017-2023 בדיווחים שהתקבלו מהבנקים על כ- 9.3% במוצע ובדיווחים שהתקבלו מנותני שירותים פיננסיים על כ- 16.42% במוצע. בהתייחס לעמותות, השיעור של הדיווחים הבלתי רגילים אודות עמותות כנשואת הידיעה, עמד בכל אחת מהשנים 2017-2023 בדיווחים שהתקבלו מהבנקים על כ- 0.8% במוצע ופחות מ- 0.3% בדיווחים שהתקבלו מנותני שירותים פיננסיים.

מהנתונים שהתקבלו מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (המונחים המוצגים בהתייחס לנתונים הינם כפי שהתקבלו במקור) עולה כי הטיפולוגיות בהן חברות מעורבות בכתבות בהיקף הנרחב ביותר הן אלו הקשורות בפעילות בינלאומית, כך שלוש הטיפולוגיות שסווגו כגבוהות ביותר, קרי כקיים

והשימוש בהן נפוץ, הן טיפולוגיות מסוג זה. ישויות קש מופיעות ברשימת הטיפולוגיות המובילות גם כן, ואחריהן ארגונים ללא כוונת רווח.

מנתוני הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ביחס למעורבות חברות בכתבות מודיעיניות לפי סוג טיפולוגיה עולה כי חברות מופיעות יותר בכתבות מהסוגים הבאים: הסתרת פעילות (חברות מופיעות ב- 60.5% מהכתבות), ישויות קש (חברות מופיעות ב- 59.3% מהכתבות), ניצול נש"פים (חברות מופיעות ב- 53.4% מכתבות) ופעילות סחר (חברות מופיעות ב- 51.4% מהכתבות).

מבחינת נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ביחס למעורבות חברות רשומות בדיווחים בלתי רגילים לפי סוג טיפולוגיה ניתן לראות כי חברות רשומות מופיעות יותר בטיפולוגיות מהסוגים הבאים: ניכיון צ'קים (40.26% מהדיווחים נוגעים לחברות רשומות, בהשוואה ל- 12.91% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 27.34%), צ'קים (52.09% מהדיווחים נוגעים לחברות רשומות, בהשוואה ל- 25.71% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 26.38%), ציינג'ים ושירותי המרה (9.97% מהדיווחים נוגעים לחברות רשומות, בהשוואה ל- 6.01% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 3.96%) ורואי חשבון (5.59% מהדיווחים נוגעים לחברות רשומות, בהשוואה ל- 3.22% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 2.37%).

מנתוני הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ביחס למעורבות עמותות רשומות בדיווחים בלתי רגילים לפי סוג טיפולוגיה עולה כי עמותות רשומות מופיעות יותר בטיפולוגיות מהסוגים הבאים: פעילות במט"ח (42.38% מהדיווחים נוגעים לעמותות רשומות), מקלטי מס (OFFSHORE) (18.9% מהדיווחים נוגעים לעמותות רשומות, בהשוואה ל- 16.93% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 25.45%), רואי חשבון (11.52% מהדיווחים נוגעים לעמותות רשומות, בהשוואה ל- 3.22% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 8.31%), הכרת הלקוח ובדיקת נאותות (35.25% מהדיווחים נוגעים לעמותות רשומות, בהשוואה ל- 28.49% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 6.75%), עורכי דין (8.05% מהדיווחים נוגעים לעמותות רשומות, בהשוואה ל- 4.45% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 3.6%), אנשי קש והסתרת פעילות (11.39% מהדיווחים נוגעים לעמותות רשומות, בהשוואה ל- 8.01% בכלל הדיווחים הבלתי רגילים, פער של 3.38%).

להלן רשימת הטיפולוגיות והשכיחות של השימוש בהן בישראל, כפי שסווגו על ידי קבוצת המומחים:

שכיחות בטיפולוגיה	השימוש	הטיפולוגיות שסווגו תחת קטגוריה זו
קיים והשימוש נפוץ	<ul style="list-style-type: none"> ▶ פיצול למספר רב של מדינות; ▶ שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות; ▶ שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס¹⁴; ▶ בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש. 	
קיים	<ul style="list-style-type: none"> ▶ מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות; ▶ ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון. 	
קיים, אך מוגבל	<ul style="list-style-type: none"> ▶ שימוש בקרנות או נאמנויות בשליטה או בעלות על ישויות והסדרים משפטיים; ▶ שימוש בנאמן כדירקטור או כבעל מניות או כמייצג; ▶ שימוש בפירמות מקצועיות גדולות. 	
חסר מידע	<ul style="list-style-type: none"> ▶ שימוש בקרנות השקעה פרטיות או קרנות גידור 	
לא קיים	<ul style="list-style-type: none"> ▶ שליטה באמצעות ייפוי כוח; ▶ שימוש בתאגידים פיקטיביים; ▶ שימוש במסמכי זיהוי פיקטיביים לצורך רישום או הקמה של ישויות או הסדרים משפטיים; ▶ שימוש בשמות מטעים לישויות והסדרים משפטיים; ▶ שימוש במניות למוכ"ז; ▶ שימוש בישות משפטיות כדירקטור. 	

1.4. מקרי בוחן

במסגרת הליך הערכת הסיכונים, זוהו עשרה מקרי בוחן, במטרה להמחיש את האופן בו מנצלים גורמים עבריינים את המבנה של הישויות או ההסדרים המשפטיים, כפי שעלה בטיפולוגיות מרכזיות, לצורך הלבנת הון ומימון טרור.

1. מקרה בוחן ראשון מגולל מקרה של עורך דין שנרשם כאורגן בעשרות תאגידיים. תקופת זמן קצרה לאחר רישומו, העביר עורך הדין את הבעלות בתאגידיים לאנשים אחרים, אשר רובם היו לקוחותיו. בסמיכות להעברת

¹⁴ טיפולוגיה זו נוספה לרשימת הטיפולוגיות אותן הציע המדריך כטיפולוגיות המקובלות לניצול ישויות והסדרים משפטיים להלבנת הון ומימון טרור.

הבעלות ולפעמים גם לפני העברת הבעלות בוצעו פעולות באמצעות נותני שירותים פיננסיים עבור אותם התאגידים בסכומים של מאות מיליוני ₪. תקופת הפעילות של התאגידים הייתה קצרה ונמשכה לרוב בממוצע בין שלושה לארבעה חודשים. לרוב עורך הדין העביר ללקוחותיו החוזרים את הבעלות בתאגידים, והם אלה שביצעו את הפעולות. הלקוחות החוזרים של עורך הדין אף נרשמו לעיתים במקביל כבעלים של מספר תאגידים ואף החליפו ביניהם בעלות ותפקידים בתאגידים השונים. סכום הכספים הכולל שהולבן במקרה בוחן זה באמצעות ישויות והסדרים משפטיים מוערך בחמש מאות מיליוני ₪. מספר הגורמים המעורבים בביצוע הלבנת ההון באמצעות ישויות והסדרים משפטיים במקרה זה מוערך בעשרות.

2. מקרה בוחן שני, בו חברה שהייתה בבעלות קודמת של חברת עורכי דין הועברה לבעלות של אדם אחר. הבעלים החדשים של החברה שינה את שמה של החברה כך שנחזתה להיות תאגיד או גוף ממשלתי ללא מטרות רווח. ניתוח הפעילות הפיננסית של החברה לא התאים לשמה או לתחום עיסוקה. סכום הכספים שהולבן במסגרת מקרה בוחן זה מוערך במאה שבעים וחמישה מיליון שקלים חדשים. במקרה זה היו מעורבים שלושה גורמים, שלושתם הם תאגידים. מבנה האחזקה בחברה זו הוא אחזקה ישירה באמצעות נציג.

3. מקרה בוחן שלישי עוסק בתאגיד בבעלות אחים בעלי מעורבות בארגון פשע. היעדר דיווחים על החברה מעיד שהייתה רדומה. החברה הועברה לבעלות של גברת שנחזית להיות בעלת שם של יוצאת ברית המועצות (להלן: "הגברת") שבינה לבין העיסוק של החברה אין כל קשר. שם החברה שונה לשם המשלב את שמה של הגברת ושם נוסף של אדם שאף הוא נחזה להיות יוצא ברית המועצות. בחינת הפעילות של החברה חשפה כי האדם הנוסף הינו אדם שעיברת את זהותו הערבית. אף אחד מבני משפחתו של אותו אדם, לא ביצע שינוי שם דומה, ולכן נראה כי המטרה היחידה מאחורי שינוי השם הייתה לצורך ביצוע פעולות בלתי חוקיות. סכום הכספים הכולל שמוערך כי הולבן באמצעות החברה עומד על סך של כ- 37 מיליוני ₪. בהלבנת ההון מעורבים ארבעה באופן ישיר, לרבות התאגיד. במבנה האחזקה הוא כפי שהוסבר לעיל, בעלות מוצהרת על ידי אשת הקש, ניהול מוסתר על ידי אחר וככל הנראה הסתרה של בעלי השליטה הסופיים האמיתיים.

4. מקרה הבוחן הרביעי נוגע להונאת משקיעים בהיקף של כחצי מיליארד ₪ שבוצעה בידי איש עסקים ישראלי. איש העסקים גייס ממשקיעים ישראלים כספים לצורך ביצוע השקעות פיננסיות בחו"ל. גיוס ההשקעות הפיננסיות בוצע תוך הצגת מצגי שווא כאשר בפועל חלק מהכספים נלקחו לכיסו באופן ישיר וחלק מההשקעות הושקעו באפיקי השקעה מסוכנים אשר היו שונים בתכלית מאלו שהוצגו למשקיעים בטרם הסכימו להשקיע

את כספם. סכום הכספים הכולל שהולבן באמצעות הישויות המשפטיות מוערך בכ- 140 מיליון דולר אמריקאי. הגורמים המעורבים הם בין היתר, איש העסקים, שהינו החשוד המרכזי בהקמת חברות ושותפויות בארה"ב ובמדינות שונות במזרח אירופה אליהן הזרים את כספי המשקיעים אותם הונה. הישויות הללו והכספים בחשבונות נשלטו על ידי איש העסקים באופן בלעדי. מבני האחזקה והבעלות של הישויות וההסדרים המשפטיים שנוצלו שונים ומגוונים. החברות והשותפויות בחו"ל אשר חלקן היו בבעלות של "אנשי קש", קרי נציגים מטעמו של איש העסקים אשר היו קשורים פורמלית לחברות או שותפויות, אך בפועל השליטה הייתה בידיו של אותו איש עסקים. מדינת מקור גיוס המשאבים הכלכליים הייתה ישראל, אך הכספים הועברו למדינות רבות ובין היתר ארה"ב, מונטנגרו, סרביה והונגריה. במדינות אלה התאגדות ופעלו החברות או השותפויות ששימשו לצורך הלבנת הכספים. חקירת המקרה הסתיימה והועברה לטיפול הפרקליטות לאחר שהחשוד המרכזי ברח מהארץ מיד עם תחילת החקירה הגלויה והוסגר לישראל בחזרה. הוגש נגד איש העסקים כתב אישום. לאחר מכן נערך עם איש העסקים הסדר טיעון ועונשו המיועד נע בין 5 ל- 9 וחצי שנות מאסר בפועל.

5. מקרה בוחרן חמישי דן בעבודה של הרשות להשקעות אשר מתגמלת חברות שקולטות עובדים חדשים מאוכלוסיות מוחלשות. אחד הקריטריונים המוגדרים שנקבעו על ידי משרד הכלכלה לצורך קבלת מענקים הוא שמדובר בעובדים חדשים שנקלטים לעבודה באמצעות חברות אלה. על פי החשד שלוש החברות אשר נפתחו זו לאחר זו, העסיקו הלכה למעשה את אותם העובדים, תוך שהעובדים עוברים בין החברות לסירוגין. למרות זאת, שלוש החברות הגדירו את העובדים כעובדים חדשים וזאת במטרה על פי החשד לזכות במענקים שלא כדין.

6. מקרה הבוחרן השישי הציג צמד עורכי דין שעל פי החשד ביצעו רישום של חברות מדף, קרי חברות רשומות שאינן פעילות, על שם "אנשי קש". כל חודש בחרו צמד עורכי הדין חברה אחרת והפיצו על שמה חשבונות פיקטיביות בשווי של עשרות מיליוני ₪. החשבונות נפרעו באמצעות נותני שירותים פיננסיים (צ'יינג'ים) על שם "אנשי הקש" והכסף נמשך במזומן. הפרשה עוסקת בעבירות מע"מ, הלבנת הון, רישום כוזב ועבירות מרמה שונות.

7. מקרה הבוחרן השביעי מתייחס לחברה לתועלת הציבור בעלת היקף נכסים משמעותי. רשם ההקדשות מצא כי בוצעו העברות כספים בסכומים משמעותיים באופן בלתי תקין ותוך שנמצאו פגמים חמורים לשם ביצוע פעולות, אשר אינן מגשימות את המטרות לשמן הוקמה. הכספים הועברו שלא בהתאם לנהלים וקריטריונים ברורים וללא פיקוח ובקרה, בניגוד להוראות חוק החברות, תוך מעורבות הדרג הנבחר ולעיתים אף כללו

- ההעברות שיקולים זרים. הרשם החליט על מינוי מלווה לתיקון הליקויים שעלו בביקורת.
8. מקרה הבוחן השמיני מתייחס לעמותה שנוצלה לביצוע עבירות מרמה, עושק, הלבנת הון ועבירות מס. העמותה הוקמה על ידי רב מוכר וחסידיו, אשר גבו כספים ממאמינים תמורת הבטחות לריפוי ולפתרון מצוקות, תוך ניצול מעמדו הדתי והאמון שניתן בו. הכספים שהתקבלו, בסכומים של מיליוני שקלים, לא דווחו לרשויות המס, והועברו לעמותות ששימשו כפלטפורמה להלבנת כספים, לפי החשד. הרב הורשע בעבירות של קבלת דבר במרמה, עושק, ניסיון לאיום, עבירות מס והלבנת הון, במסגרת הסדר טיעון בו נגזרו עליו 18 חודשי מאסר וקנס. רשם העמותות הגיש בקשה לפירוק העמותה, אשר הודתה שהייתה כלי לעבירות מרמה והלבנת הון. בית המשפט קיבל את בקשתו של רשם העמותות שטען שהסתירה את העובדה שפעלה למענו של הרב.
9. מקרה הבוחן התשיעי עוסק בסחר בזהב שהתבצע על ידי חברה פרטית שנרשמה כעוסק מורשה, אשר נוהלה על ידי בני זוג. כחלק מהפעילות, רכשו בני הזוג תכשיטים במזומן, ללא תיעוד ושימוש בחשבונות, לרבות מהרשות הפלסטינית. הרכישה בוצעה ללא דיווח לרשות המסים. הכיסוי לרכישה התבצע באמצעות חשבונות פיקטיביות שנוכו בספרי החברות, שהתקבלו מאדם נוסף שקיבל שיעור מהעסקאות בגין מעורבותו. הזהב נמכר בפחות ממחירו שוק, לרבות ליצואני זהב. לצורך הטמעת התמורה, ביצע הנאשם סליקה באמצעות נש"פים ולעיתים בהעברה בנקאית. הנאשם קיבל שיעור מתמורת המכירה של היצואנים לחו"ל ובכך הושלמה הונאת המע"מ. היקף הפעילות עמד על כ- 503 מיליוני ₪ והעלמת מע"מ בהיקף של כ- 73 מיליוני ₪. הוגש כתב אישור וגזר הדין של הנאשם נקבע על 4.5 שנות מאסר, במסגרת הסדר טיעון בהליך של גישור נקבע מאסר על תנאי, חולטו כספי הנאשם והחברה בהיקף של כ- 770 אלפי ₪ ותכשיטים בהיקף של כ- 1.3 מיליוני ₪. בנוסף, שילם הנאשם קנס בסך של כ- 280 אלפי ₪.
10. מקרה הבוחן העשירי נוגע לבני זוג בתחום התכשיטנות אשר ביצעו עבירות בהתאם לפקודת המכס שהינה עבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון. בני הזוג הקימו שתי חברות נפרדות, כל אחת בתחנת מע"מ אחרת. באמצעות אחת החברות הסתייעו בבלדרים להברה ויבוא אישי של שעוני יוקרה, על מנת להתחמק מדיווח פעילות של חברה באופן מסחרי. הכספים מהמכירה בארץ של שעוני היוקרה בוצעה ללא תיעוד והופקדו בכספת של חברה שלישית, הנותנת שירותי אחסון כספות, שם הוחזקו גם השעונים שהוברחו במכס ויועדו למכירה בארץ. בסך הכול הסחורה שהוברחה ונתפסה הינה בסך של כ- 7.7 מיליוני ₪ בגינה לא שולם מע"מ במסגרת היבוא וסחורה שהוברחה ולא נתפסה בסך של כ- 4 מיליוני ₪. כנגד

המעורבים הוגשו כתבי אישום ובוצע חילוט של הטובין ורכבים. נגד חלק מהבלדרים ניתן גזר דין שכלל מאסר וקנס כספי.

2. הערכת סיכונים לפי סוגי ישויות והסדרים משפטיים

2.1. מתודולוגיה

המתודולוגיה של הערכת הסיכונים לפי סוגי ישויות והסדרים משפטיים מחולקת לארבעה שלבים מרכזיים: מיפוי הישויות וההסדרים המשפטיים, איסוף מידע, ניתוח המידע ולבסוף, דירוג רמת הסיכון ברמת ישות משפטית או הסדר משפטי. להלן פירוט שלבי העבודה והמתודולוגיה שיושמה בכל שלב.

2.1.1. שלב ראשון: מיפוי

במסגרת הליך המיפוי, זוהו סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים הבאים:

ישויות משפטיות	
1. חברה פרטית	חברות
2. חברת חוץ	
3. תאגיד מדווח	
4. חברה לתועלת הציבור	
5. עמותה	עמותות
6. שותפות	שותפויות
7. שותפות חוץ	
8. אגודות שיתופיות	אגודות
9. אגודות עותמאניות	
10. מפלגה	ישויות משפטיות אחרות
11. חברה ממשלתית	
תאגיד שהוקם על פי חוק	
הסדרים משפטיים	
12. נאמנות פרטית	נאמנויות
13. נאמנות חוץ	
14. הקדש ציבורי	

2.1.2. שלב שני: איסוף מידע

שלב זה כלל איסוף מידע ביחס לכל סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים, לרבות:

- ▶ נתונים כמותיים שהתקבלו מרשות התאגידיים ורשם האגודות השיתופיות;
- ▶ מידע שנאסף ממקורות מידע פומביים;
- ▶ מידע שנאסף מהוראות הדין;
- ▶ מקורות נוספים.

2.1.3. שלב שלישי: ניתוח המידע

ניתוח המידע ודירוג רמת הסיכון על בסיס שאלון מובנה שהורכב מעשרים פרמטרים המהווים גורמי סיכון פוטנציאליים, המסווגים לשמונה קטגוריות. להלן פירוט הקטגוריות וגורמי הסיכון.

גורמי סיכון	משקל הקטגוריה במודל	קטגוריות
<p>1. מספר הישויות המשפטיות הרשומות. 2. אומדן היקף הנכסים והכספים המוחזקים או מועברים דרך ישראל.</p>	נמוך (1)	1. גודל
<p>3. היקף החזקה או שליטה על ידי זרים. 4. היקף החזקה או שליטה המקושרים לטריטוריות בהן רגולציה חלשה בהיבטי שקיפות. 5. היקף החשיפה למדינות שזוהו בשלב קודם ככאלו בעלות חשיפה להלבנת הון ומימון טרור. 6. מקום הפעילות העסקית המרכזית.</p>	גבוה (3)	2. חשיפה לסיכונים חוצי גבולות
<p>7. עלות רישום והקמה (אגרות, הון עצמי מזערי, עלויות שנתיות). 8. נוחות ומהירות הליכי רישום והקמה הישות המשפטית או ההסדר המשפטי.</p>	נמוך (1)	3. זמינות, מהירות ועלות הקמה או רישום של צורת ההתאגדות
<p>9. דרישת תושבות מדירקטורים, נושאי משרה, או בעלי תפקידים מרכזיים אחרים. 10. הערכת אטרקטיביות בהיבטי המיסוי. 11. דרישה כי דירקטור, נושא משרה, או בעלי תפקידים מרכזיים אחרים יהיו אדם טבעי. 12. רמת הגמישות בהיבטי ממשל תאגידי או הסכם הפעלה וכדומה.</p>	בינוני (2)	4. אטרקטיביות לשימוש עבור מי שאינו תושב
<p>13. היקף המידע הבסיסי הזמין במרשם הרלוונטי. 14. דיוק ואיכות המידע הבסיסי. 15. גישה ציבורית למידע בסיסי.</p>	בינוני (2)	5. איכות נגישות של מידע בסיסי

<p>16. דרישות גילוי ביחס לבעל השליטה הסופי.</p> <p>17. דיוק ואיכות המידע אודות בעל השליטה הסופי.</p> <p>18. גישה למידע אודות בעל השליטה הסופי.</p>	<p>גבוה (3)</p>	<p>6. איכות ונגישות של מידע הנוגע לבעל השליטה הסופי</p>
<p>19. תדירות המקרים בהם נמצא מעורבות באירועי הלבנת הון או מימון טרור שנותחו.</p>	<p>גבוה (3)</p>	<p>7. שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור</p>
<p>20. תדירות המקרים בהם נמצאה מעורבות בטיפולוגיות הלבנת הון ומימון טרור שזוהו כרלוונטיות, כפי שמופו בסעיף 1.3 לעיל.</p>	<p>גבוה (3)</p>	<p>8. טיפולוגיות</p>

2.1.4. שלב רביעי: דירוג הסיכון

דירוג הסיכון בוצע ביחס לכל אחת מהישויות וההסדרים המשפטיים שמופו בשלב 2.1.1 לעיל. הדירוג בוצע על בסיס מודל סדור, כך שכל אחד מ- 20 הפרמטרים המפורטים בטבלה מעלה בסעיף 2.1.3 דורג, בהתאם למידע שנאסף, כמפורט בסעיף 2.1.2.

המודל שיושם כולל דירוג פשוט של רמת הסיכון העולה מכל אחד מ- 20 הפרמטרים, על בסיס המידע שנאסף כאמור. כל קטגוריה קיבלה ציון על בסיס הפרמטרים הכלולים בה בהתאם לממוצע פשוט של הציונים שניתנו. התוצאה הסופית של רמת הסיכון נקבעה על בסיס שקלול הציונים של כל 8 הקטגוריות, כאשר משקל שונה ניתן לכל קטגוריה, כמפורט בטבלה מעלה בסעיף 2.1.3.

2.2. סקירה והערכת סיכון של הישויות וההסדרים המשפטיים

בהערכת סיכונים זו, בוצעה הערכת סיכונים לכל סוגי הישויות וההסדרים המשפטיים הפועלים בישראל מכוח דין מקומי או מכוח דין זר, בעיקר בהיבטים שנוגעים לשקיפות ובעל שליטה סופי, אמצעים להפחתת הסיכון לניצול לרעה של ישויות והסדרים משפטיים ככלים להלבנת הון וכיוצא בזה. ישויות והסדרים משפטיים אשר התאגדו מכוח הדין המקומי יקראו "מקומיים", בעוד ישויות והסדרים משפטיים שהתאגדו מכוח דין זר יקראו "זרים" או "חוץ".

הדין בישראל מכיר באופן מצומצם בזכותן של ישויות והסדרים משפטיים זרים לפעול בישראל. במקרים מסוימים מחייב הדין בישראל חברות זרות, שותפויות זרות וישויות והסדרים משפטיים זרים נוספים להירשם במרשם כחברות חוץ או שותפות חוץ, כנאמנויות חוץ וכדומה. אמצעי זה של רישום ישויות והסדרים משפטיים זרים מעניק למדינת ישראל יכולת מסוימת לפקח על ישויות אלה, על המבנה המשפטי שלהן ועל מבנה הבעלות שלהן. ישויות והסדרים משפטיים אלה פועלים בהתאם לחוקים ולרגולציה במדינת ההתאגדות ולהם הם כפופים במרבית ההיבטים.

בהערכת הסיכונים הלאומית משנת 2021 נקבע כי שימוש בישויות והסדרים משפטיים ככלי לביצוע הלבנת הון הינו תופעה נפוצה מאוד. במקרים רבים בהם נחקרו עבירות הלבנת הון, הן בישראל והן במדינות אחרות, התגלה כי נעשה שימוש בישויות והסדרים משפטיים ככלי לצורך ביצוע עבירות הלבנת הון.

אחד הקשיים המרכזיים בפיקוח ומניעה של ניצול לרעה של ישויות והסדרים משפטיים לביצוע עבירות הלבנת הון, הוא הקושי להתחקות אחר בעל השליטה הסופי. סוגי ישויות והסדרים משפטיים מסוימים מאפשרים לבני אדם ליצור מבנה בעלות מורכב, המקל על השימוש בנאמנים, ובכך מאפשרים להסתיר את בעל השליטה הסופי. השימוש בנאמנים עשוי לנבוע מהרצון של עבריינים להסתיר את פעילותם העבריינית, כך לדוגמה, נאמנים שפועלים בחשבון בנק (לרבות חשבון נאמנות) או נאמנים שפועלים כאורגנים בתאגיד (בתור בעלי מניות או דירקטורים), וכן מעורבות של בעלי מקצוע ומתווכים פיננסיים בהקמת תאגידים ונאמנויות לצורך הלבנת הון (לדוגמה, על ידי מציאת הזדמנויות לנצל לרעה פרצות רגולטוריות במדינות זרות המאפשרות את הסתרת זהותו של בעל השליטה הסופי). פעילות של נאמנים באופן הזה, יכולה להיות עבריינית שמטרתה היא ביצוע הלבנת הון, אך יכולה לנבוע גם מצרכים או סיבות חוקיים ולגיטימיים.

תחום הנאמנויות אינו כפוף למשטר דיווח לעניין הלבנת הון, כך גם חברות למתן שירותי נאמנות והקמת חברות, וזאת למעט מצבים בהם הפעילות מבוצעת על ידי עורכי דין ורואי חשבון, עליהן הוחל משטר איסור הלבנת הון ייעודי (אשר אינו כולל חובות דיווח אלא חובת הימנעות מביצוע פעולה בסיכון גבוה). חשבונות נאמנות מהווים גם כיום כר נוח להסוואת הזהות האמיתית של בעלי השליטה הסופיים. רשות המסים מנהלת מרשם נאמנויות שבו נמצאים כל פרטיהם של הגורמים שנוגעים לנאמנויות. גורמים עבריינים עשויים לנצל מצב זה ולהשתמש בנאמנויות לצורך פעילות של הלבנת הון או מימון טרור. בדומה להערכת הסיכונים הקודמת ומכיוון שטרם הוקם מרשם כאמור, אין נתונים מדויקים בדבר היקף הנכסים המחוזקים בידי הנאמנויות,

ואף אין הערכה לטיבם או גובהם של נכסים אלה. היכרות גופי האכיפה עם תחום ההקדשים נמוכה, גורם שאף מעלה את הסיכונים בתחום זה.

יצוין כי לפי חוק השליחות, התשכ"ה-1965 שליחות היא הסדר משפטי שבו השולח מייפה את כוחו של השלוח (שאינו מוגדר נאמן) לעשות בשמו פעולה משפטית ולשמש כזרועו הארוכה, ואינו כולל בהכרח הקנייה של נכס או העברת שליטה בנכס, וזאת לעומת נאמנות שהיא זיקה לנכס כאמור. לנוכח האמור, שליחות היא הסדר משפטי נפרד שאינו זהה להגדרה של "נאמנות" כמשמעותה בסטנדרטים הבין-לאומיים, המתבססים על ההגדרה בסעיף 2 לאמנת האג.

ראוי לציין, כי מדינת ישראל לא מנהלת סיכוני חוצי גבולות ביחס לפעילות של ישויות והסדרים משפטיים, ולכן המידע אינו מנוהל ואינו נגיש לרשויות המדינה או לציבור.

2.3. חברות

הקמה וחיסול של חברות

בסעיף זה נתייחס לארבע סוגי חברות: חברות פרטיות (סעיף 4.3.1), תאגידים מדווחים (סעיף 4.3.2), חברות חוץ (סעיף 4.3.3) וחברות לתועלת הציבור (סעיף 4.3.4). חופש ההתאגדות מהווה זכות חוקתית. חוק החברות קובע בסעיפים 2 עד 5 את ההוראות בדבר אופן ההקמה של חברה. סעיף 2 לחוק החברות קובע כי "כל אדם רשאי לייסד חברה, ובלבד שמטרה ממטרות החברה אינה נוגדת את החוק, אינה בלתי מוסרית או אינה נוגדת את תקנת הציבור". בנוסף, בעלי המניות של חברה אינם יכולים להיות בעלי אזרחות של מדינת אויב¹⁵ או להיות מוכרזים כמוגבלים באמצעים או פושטי רגל על ידי הוצאה לפועל או רשומים כדירקטורים או בעלי מניות בחברה מפרת חוק (סעיף 362א(ג) לחוק החברות). בכך מתירות הוראות החוק לכל אדם או ישות משפטית לייסד חברה ככל שהיא עומדת בתנאים האמורים לעיל. בסעיף 4 לחוק החברות נקבע כי חברה היא אישיות משפטית הכשרה לכל זכות, חובה ופעולה המתיישבת עם אופייה וטבעה. סעיף 5 לחוק החברות קובע כי קיומה של חברה מתחיל ביום ההתאגדות כפי שצוין בתעודת ההתאגדות, ועד לפקיעת התאגדות כתוצאה מחיסול החברה. סעיף 10(ב) לחוק החברות קובע כי הרשם ייתן לחברה מספר זהות. סעיף 38(ג) לחוק החברות קובע כי רשם החברות ינהל מרשם שבו ירשום כל חברה. רשם החברות ברשות התאגידים הוא הגוף שאמון על מרשם החברות, והוא אחראי על מתן מספרי הזהות לחברות. כמו

¹⁵ לפי פקודת המסחר עם האויב-1939.

כן, על פי סעיף 52 בחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 חייבת חברה להירשם ברשות המסים.

מינוי דירקטורים ורישומם

סעיף 236 לחוק החברות קובע כי תאגיד המכהן כדירקטור בחברה פרטית, ימנה יחיד הכשיר להתמנות לדירקטור בחברה לכהן מטעמו ורשאי הוא להחליפו. שמו של היחיד המכהן כדירקטור מטעם התאגיד יירשם במרשם הדירקטורים כמי שמכהן מטעם התאגיד. על היחיד המכהן כדירקטור מטעם התאגיד ועל התאגיד, יחולו כל החובות החלות על דירקטור יחיד, ביחד ולחוד. חוק החברות מתיר לאנשים לכהן כדירקטורים או להחזיק במניות החברה כבעלי מניות, גם אם הם אינם תושבי ישראל. סייג לכך, הוא המקרה של דירקטור חיצוני (שלפי החוק יש למנות בחברה ציבורית ובחברה פרטית שהיא חברת אג"ח בלבד) אשר חייב על פי דין להיות תושב ישראל (למעט חריגים מסוימים). זאת ועוד, חוק הנאמנות, תשל"ט-1979 (להלן: "חוק הנאמנות") אינו מכיר באפשרות של מינוי נאמן כדירקטור בחברה. סעיף 131 לחוק החברות קובע כי נאמן שפועל כבעל מניה ידווח על כך לחברה, והחברה תרשום אותו במרשם בעלי המניות, תוך ציון היותו נאמן ויראו אותו כבעל מניות לכל עניין ודבר. אף על פי כן, על הנאמן לא מוטלת חובה להצהיר על פרטיו של הממנה. סעיף 106 לחוק החברות קובע כי לא למלא אדם תפקיד של דירקטור אלא אם כן מונה כדין לתפקיד דירקטור ולא יפגע אדם בשיקול הדעת העצמאי של דירקטור, ובכך אוסר על מצב שבו אדם מהווה "דירקטור צללים" או "דירקטור דה פקטו" בחברה.

סעיף 226 לחוק החברות קובע כי דירקטור שהורשע בעבירות פליליות מסוימות מנוע מלכהן כדירקטור בחברה ציבורית או בחברה פרטית שהיא חברת אגרות חוב. סעיפים 141 ו-142 לחוק החברות ותקנות החברות¹⁶ קובעים כי חברה מחויבת בדיווח לרשם בתוך 14 ימים במקרים הבאים: העברת מניות והקצאת מניות בחברה שאינה תאגיד מדווח, הודעה על הפסקת כהונתו של רואה חשבון מבקר ומינוי רואה חשבון מבקר, דין וחשבון שנתי אחת לשנה, שינויים בהרכב הדירקטוריון, הגדלת הון המניות הרשום, שינוי בתקנון החברה, שינוי במען המשרד הרשות, חברה פרטית שהפכה לציבורית, דיווח לרשם על פרטי משכנתאות ושעבודים.

איסור הקצאת או הנפקת מניות למוכ"ז

חוק החברות קובע בסעיף 289א כי על אף הוראות החוק הקבועות בסעיפים 288 ו-289, חברות מנועות מלהקצות או להנפיק ניירות ערך או מניות למוכ"ז.

¹⁶ תקנות החברות (דיווח, פרטי רישום וטפסים), תש"ס-1999.

בשנת 2016, התקבל תיקון לחוק החברות שקבע כי מניה או נייר ערך למוכ"ז חייבים בהמרה למניה רגילה, לרבות רישום בעל המניה או נייר הערך במרשם בעלי המניות של החברה. זאת ועוד, בתיקון נקבע כי עד למועד הפניה של בעל המניה לצורך ביצוע המרת המניה או נייר הערך למוכ"ז לנייר ערך או מניה רגילים, תיחשב המניה או נייר הערך למוכ"ז לרדומים. אדם אשר מחזיק מניה או נייר ערך למוכ"ז רשאי לפנות לחברה בבקשה לרשום אותו כבעל המניה או כבעל נייר ערך שאיננו למוכ"ז, באופן שתבוצע המרה לנייר ערך או מניה רגילים שירשמו על שמו. לפי נתוני רשות התאגידים, כיום יש רק כארבע חברות אשר בעלי מניותיהן עדיין מחזיקים בניירות ערך או מניות למוכ"ז, ולכן מדובר בתופעה נדירה שאינה מהווה איום.

סמכויות רשם החברות

רשם החברות ברשות התאגידים מוסמך להטיל עיצומים כספיים על חברות לא מדווחות, להכריז על חברה כ"חברה מפרה" ולקיים שיתופי פעולה עם רגולטורים רלוונטיים וגורמי אכיפה וביטחון לקידום אכיפה משולבת. כמו כן, רשם החברות פועל בהתאם להוראות חוק החברות מכוח יפוי כח שניתן לו על ידי היועץ המשפטי לממשלה לנהל הליכי פירוק חברות שהוכרזו כהתאחדות בלתי מותרת. לעניין הטלת עיצום כספי, לרשם החברות יש סמכות להטיל עיצום כספי על חברה בסך 9,160 ש"ח ליום או עד לגובה של 250,000 ש"ח כל עוד ההפרה לא תוקנה (נכון לשנת 2025), מכוח סעיפים 354 – 364 לחוק החברות. חברה מפרה אשר הוטל עליה עיצום כספי, ולאחר תקופה לא פעלה החברה לשלמו, רשאי רשם החברות להטיל עיצום כספי באופן ישיר גם כנגד הדירקטורים בחברה.

במקרה של דיווח כוזב, שגוי או לא עדכני רשאית המדינה לפעול במישור הפלילי כנגד נושאי משרה או עובדים בחברה מכוח סעיף 423 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 - "מייסד, מנהל, חבר או פקיד של תאגיד, הרשום או גורם לרישום, פרט כוזב במסמך של התאגיד, בכוונה לרמות, או נמנע מלרשום בו פרט אשר היה עליו לרשמו, בכוונה לרמות, דינו – מאסר חמש שנים".

מרשם בעל שליטה סופי

חוק איסור הלבנת הון קובע הגדרה לבעל שליטה בתאגיד, כלהלן, וזאת בהתאם לסטנדרט הבין-לאומי של ארגון ה-FATF:

(1) יחיד בעל היכולת לכוון את פעילותו של תאגיד, בין לבד ובין יחד עם אחרים או באמצעותם, בין במישרין ובין בעקיפין, לרבות יכולת הנובעת מתקנון התאגיד, מכוח חוזה בכתב, בעל פה או באופן אחר, או יכולת הנובעת מכל מקור אחר, ולמעט יכולת הנובעת רק ממילוי של תפקיד של נושא משרה בתאגיד;

(2) בלי לגרוע מכלליות האמור בפסקה (1), יראו יחיד כבעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק 25% או יותר מסוג כלשהו של אמצעי שליטה, ואין אדם אחר המחזיק אמצעי שליטה מאותו הסוג בשיעור העולה על שיעור החזקותיו; לעניין זה, "החזקה" – לרבות החזקה יחד עם אחרים כמשמעותה בחוק ניירות ערך;

(3) בלי לגרוע מכלליות האמור בפסקאות (1) ו-(2), בתאגיד שבו אין יחיד כאמור בהן, יראו כבעל שליטה את יושב ראש הדירקטוריון בחברה ונושא משרה מקביל וכן את המנהל הכללי, ואם אין כאלה – את נושא המשרה שיש לו שליטה אפקטיבית בתאגיד.

בישראל אין מרשם מדינתי של בעלי שליטה בתאגידיים ולא מוטלת חובה חוקית על חברה או מי מטעמה לדווח על פרטי בעל השליטה הסופי למרשם. בהתאם להוראות חוק איסור הלבנת הון והצווים שהותקנו מכוחו, חלה חובה על תאגידיים להצהיר בנוגע לפרטי הזיהוי של בעל שליטה בתאגיד בכל פתיחת חשבון בנק או מתן שירות בפעם הראשונה וכן בכל פעם שחל שינוי בפרטי בעל השליטה שנמסרו בהצהרה קודמת.

פעילות עסקית בחו"ל

הדין בישראל מקנה לחברה שמיוסדת לפי חוק החברות אישיות משפטית מלאה לפעול מבלי להגביל את פעילותה מבחינה טריטוריאלית, בדומה להקמת חברה במדינות אחרות. כלומר, הדין בישראל אינו מגביל חברה מפעילות עסקית בחו"ל, וכפועל יוצא חברה אינה זקוקה לאישור או רישיון לכך מבחינה תאגידית.

2.3.1. חברה פרטית

לפי נתוני רשם החברות (נכון לפברואר 2025), בישראל רשומות כ- 419,000 חברות פרטיות, מתוכן מספר החברות הפרטיות שאינן פעילות נכון למועד כתיבת הדוח מוערך בכ- 174,000. קרי מספר החברות הפרטיות שהינן מפרות (כ- 143,000) ו/או שאינן פעילות כלכלית (כ- 30,000), מהוות יחד כ- 42% מכלל החברות הפרטיות. מספר החברות הפרטיות שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הינו 17.93,491¹⁷.

המעבר לדיווחים מקוונים הביא לשיפור בדיווחים. כמו כן, נפתחה האפשרות להירשם לשירות "תאגידיים על בטוח"¹⁸, המאפשר לקבל חייווי על כל דיווח

¹⁷ להלן פירוט אודות הקמת חברות פרטיות בחלוקה לשנים: בשנת 2020 הוקמו 17,059 חברות פרטיות; בשנת 2021 הוקמו 20,417; בשנת 2022 הוקמו 20,542; בשנת 2023 הוקמו 17,657; ובשנת 2024 הוקמו 17,816 חברות פרטיות.

¹⁸ <https://govextra.gov.il/justice/havarot/havarot-home-page/>

שהוגש ביחס לחברה שאדם קשור אליה (בעל מניות, דירקטור) - רפורמות אלה מקשות על זיוף מסמכים והשתלטות במרמה על חברות. נוסף על כך, מתקיים שיתוף במידע בין רשם החברות לרשויות האכיפה, המפחית את הסיכון לניצול לרעה של חברות פרטיות לצורך ביצוע הלבנת הון. מנגד, בעלי מניות ודירקטורים של חברה פרטית יכולים לרשום את החברה הפרטית באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית כאשר מדובר באזרחי ישראל או בישויות משפטיות ישראליות, ללא צורך בשירותיו של עורך דין. יצוין כי במקרים בהם יש בעל מניות זר ו/או דירקטור זר, חלה חובת לאמת את זהותם באמצעות שירותיו של עורך דין. אפשרות הרישום של חברות פרטיות ללא שירותיו של עורך דין מפחית עוד מנגנון פיקוח ובקרה מכיוון שעורך הדין היווה שומר סף נוסף וכעת השימוש בו אינו חובה אלא וולונטרי.

חברה פרטית עם נקסוס זר

חברות פרטיות שלהן נקסוס זר, כלומר, חברות שבבעלות או בשליטה של יחיד זר, ישות משפטית זרה או הסדר משפטי זר, מאופיינות במבנה בעלות מורכב יותר ובאתגרים משמעותיים בזיהוי בעלי השליטה הסופיים. במקרים אלה, המידע על זהות בעלי המניות, בעלי השליטה או הנהנים עשוי שלא להיות נגיש במלואו, שכן ברשם החברות מצוי מידע לגבי המחזיקים הישירים במניות החברה בלבד. סעיף 131 לחוק החברות קובע כי בעל מניה שהוא נאמן ידווח על כך לחברה, והיא נדרשת לרשום אותו במרשם המניות שהיא מנהלת, תוך ציון היותו מחזיק במניות בנאמנות עבור אחר. עם זאת, החברה אינה מקבלת את פרטי הנהנה מבעל המניות המחזיק בנאמנות ואינה נדרשת לדווח פרט זה אלא על עצם היות המניות מוחזקות בהחזקה רגילה או בנאמנות. כאמור לעיל, לפי חוק איסור הלבנת הון והצווים שהותקנו מכוחו, חלה חובה על תאגידי להצהיר למוסד הפיננסי בנוגע לפרטי הזיהוי של בעל שליטה בתאגיד בכל פתיחת חשבון בנק או מתן שירות בפעם הראשונה. מידע זה יהיה זמין לרשויות האכיפה בעת דרישה, אך אינו מצוי ברשם החברות.

כאשר מדובר במבני בעלות מרובי שכבות או בשרשור של חברות, שלפחות אחת מהן אינה רשומה בישראל, ובוודאי כאשר הן רשומות במספר תחומי שיפוט, לעיתים באזורים בעלי שקיפות נמוכה, נוצר קושי ממשי לזהות את בעל השליטה הסופי ולבחון את מקור השליטה. מורכבות זו מאפשרת פוטנציאל לשימוש בחברות פרטיות בעלות נקסוס זר לצורך הסתרת זהותם של בעלי עניין אמיתיים, ישראלים או זרים, ניתוב כספים בין מדינות, או שימוש בחברה לצורך הסוואת פעילות בלתי לגיטימית.

כתוצאה מכך, **חברות פרטיות בעלות נקסוס זר נחשבות לבעלות רמת סיכון גבוהה יותר** בהיבטי הלבנת הון ומימון טרור בהשוואה לחברות פרטיות בבעלות ישראלית ישירה או עקיפה, ובפרט כאשר מתקיימים אחד או יותר מן

המאפיינים הבאים : שרשור של מספר ישויות משפטיות בין החברה לבין הנהנה הסופי ; מעורבות של תחומי שיפוט בעלי שקיפות נמוכה או שאינם משתפים פעולה עם רשויות אכיפה בישראל ; שימוש בישות משפטית זרה לצורך החזקת מניות ללא פעילות כלכלית ממשית בישראל של החברה ; או קיומו של נאמן זר או הסדר משפטי שאינו מדווח בישראל .

גבוהה

שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך¹⁹

שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות :

שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש	פיצול למספר רב של מדינות
ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות

מקרא לפי רמת

שכיחות :

נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד
------------	-------	---------	-------	------------

מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לחברות פרטיות. הקמת חברה פרטית כרוכה בעלות נמוכה, אדם יחיד או תאגיד יחיד יכולים להקים חברה פרטית וניתן להקים חברה פרטית ללא צורך בשירותיו של עורך דין, למעט כאשר אחד מבעלי המניות או מהדירקטורים הינו אזרח או תושב זר. בחברה פרטית, דירקטורים ובעלי מניות אינם חייבים להיות תושבי ישראל, למעט דירקטורים חיצוניים אשר חייבים על פי דין להיות תושבי מדינת ישראל. תאגיד יכול למנות מטעמו דירקטור בחברה פרטית, הדירקטור יירשם במרשם הדירקטורים בחברה כדירקטור מן המניין, כאשר פרטיו של התאגיד כממנה של הדירקטור יירשמו בתיק החברה במסגרת טופס הדיווח. כפי שתואר מעלה, כ- 42% מהחברות הפרטיות הן "חברות מפרות", קרי לא הגישו דוחות או שילמו אגרות, ולכן לא ניתן לקבוע האם המידע הבסיסי לגביהן עדכני ונכון. ראוי לציין כי המעבר לדיווחים מקוונים מפחית את היכולת לזייף מסמכים ולהשתלט במרמה על חברות פרטיות. בין רשם החברות לרשויות האכיפה מתקיים שיתוף פעולה של העברת מידע, ככל שהדבר נדרש ביחס לחברה פרטית, לא קיים מרשם בעלי

¹⁹ בהתאם למתודולוגיה המבוססת על המדריך, שכיחות המקרים להלבנת הון מתבצעת על בסיס הערכה של סולם בין נמוכה מאוד לגבוהה מאוד, בסולם של 1 עד 5 (בניגוד לדירוגים אחרים במסמך לפיהם הסולם נע בין נמוך לגבוה).

שליטה סופיים ואין חובה חוקית לדווח על בעל השליטה הסופי לרשות מדינתית. ביחס לנאמנות אין חובה לדווח על שם הממנה, לרבות במקרה של נאמן שפועל כבעל מניות. שכיחותן של חברות פרטיות במקרי הלבנת הון ומימון טרור גבוהה. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של חברות פרטיות היא **בינונית-גבוהה (3.60)**.

2.3.2. תאגיד מדווח

לפי נתוני רשות ניירות ערך,²⁰ בישראל רשומים 631 תאגידי מדווחים (533 חברות ציבוריות, 89 חברות פרטיות שהנפיקו אג"ח בלבד ו- 9 חברות אג"ח מובנות). מספר התאגידי המדווחים שגייסו בהנפקה לראשונה (IPO) בחמש השנים אחרונות (2020-2024) הינו 184 (142 חברות שהנפיקו לראשונה מניות או יחידות השתתפות, 40 חברות שהנפיקו לראשונה אג"ח ושתי חברות שהנפיקו לראשונה אג"ח מובנות)²¹.

חוק החברות מגדיר בסעיף 1 מהי חברה ציבורית: *"חברה שמניותיה רשומות למסחר בבורסה או שהוצעו לציבור על פי תשקיף כמשמעותו בחוק ניירות ערך, או שהוצעו לציבור מחוץ לישראל על פי מסמך הצעה לציבור הנדרש לפי הדין מחוץ לישראל, ומוחזקות בידי הציבור"*. הגדרת חברה ציבורית חלה גם על חברות שהתאגדו בישראל, אך אינן נחשבות ל"תאגידי מדווחים" לפי חוק ניירות ערך, כגון חברות שהנפיקו ני"ע בחו"ל בלבד – ישנן כמה עשרות חברות כאלה.

תאגיד מדווח מוגדר בחוק החברות: *"תאגיד מדווח כהגדרתו בחוק ניירות ערך או תאגיד שהוראות פרק ה'3 לחוק האמור חלות עליו"*. תאגיד מדווח מוגדר בחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 (להלן: *"חוק ניירות ערך"*) בסעיף 36: *"תאגיד שניירות ערך שלו הוצעו לציבור על פי תשקיף חייב להגיש לרשות דו"חות או הודעות לפי פרק זה כל עוד ניירות הערך שלו נמצאים בידי הציבור; תאגיד שניירות ערך שלו נסחרים בבורסה או רשומים בה למסחר חייב להגיש דו"חות או הודעות לפי פרק זה לרשות ולבורסה"*. פרק ה'3 בחוק עוסק בניירות ערך הרשומים למסחר בבורסה בחו"ל. תאגיד מדווח שאינו חברה ציבורית הינו למעשה חברה אשר לא רשמה למסחר את מניותיה, אלא רק גייסה מהציבור הון בדרך של הנפקת אגרות חוב. לשם הנוחות בחלק נשתמש במושג "תאגיד מדווח" אשר כולל בתוכו גם את המושג "חברה ציבורית".

²⁰ דוח שנתי של רשות ניירות ערך לשנת 2024.

²¹ מרבית השינוי נובע מ- 97 חברות שהנפיקו לראשונה ניירות ערך לציבור בשנת 2021.

תאגיד מדווח הוא על-פי רוב חברה שהתאגדה לפי חוק החברות. עם הצעת ניירות ערך שלה בבורסה בישראל, מוחלות על החברה חובות דיווח ופיקוח של רשות ניירות ערך, מכח חוק ניירות ערך. סעיף 15(א) לחוק ניירות ערך קובע כי תאגיד מדווח לא יציע את ניירות הערך שלו לציבור, אלא לאחר שקיבל היתר לפרסמו או על פי טיוטת תשקיף שאושרה ונחתמה על ידי הרשות. כיוצא מכך, המניות של חברה ציבורית שהיא תאגיד מדווח מוחזקות בידי בעלי מניות רבים. תאגיד אינו כשיר לכהן כדירקטור חיצוני או דירקטור בלתי תלוי בחברה שהיא תאגיד מדווח. אין מניעה שיכהן כדירקטור "רגיל". בנוסף, סעיף 240 לחוק החברות קובע כי בנסיבות מסוימות שבהן קיימת לחברה זיקה לחו"ל, חברה ציבורית תהיה רשאית למנות דירקטור חיצוני שאינו תושב ישראל. הדין לא קובע מגבלה לפיה בעל מניות או דירקטור בחברה ציבורית יהיה תושב ישראל.

לשם הצעת ניירות ערך לציבור לפי חוק ניירות ערך, חברה נדרשת לצרף לתשקיף חוות דעת של עורך דין המאשרת שהזכויות הנלוות לניירות הערך תוארו נכונה ושהחברה היא בעלת הסמכות להנפיק את ניירות ערך בצורה המוצעת, וכן שהדירקטורים ששמותיהם נכללים בתשקיף נתמנו כדין. בדומה לחברה פרטית, שחייבת במינוי רואה חשבון מבקר לאישור הדוחות הכספיים שלה, טרם ההנפקה, תאגיד מדווח חייב גם בסיוע של משרד רואי חשבון מלווה אשר אמון על ביצוע ביקורת לדוחות הכספיים שיצורפו לתשקיף ההנפקה.²² תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), תש"ל-1970 קובעות הוראות מפורטות על אופן ביצוע הדיווחים התקופתיים והמיידיים תאגידיים מדווחים חבים בהם. תאגידיים מדווחים חייבים בהגשת דוחות מיידיים בקרות האירועים הבאים: דוח מידי בדבר טעות מהותית בדוחות כספיים או בדוחות כספיים ביניים, שינוי בהון, במניות רדומות ובניירות ערך אחרים, שינוי שם, שינוי בפרטי התאגיד, שינויים בתקנות, שינויים בשטר הנאמנות או בנאמן, שינויים במרשם בעלי המניות, הפיכתה של חברה ציבורית לפרטית, פשרה או הסדר, הגשת בקשה לאישור חלוקה, בקשה לפירוק תאגיד או מינוי בעל תפקיד, מיזוג, דוח מידי בדבר אישור תכנית רכישה, זכויות לרכישת מניות, החזקה בידי בעל עניין ונושא משרה בכירה, שינויים ביחס לנושאי משרה בכירה, מינוי וחילופין של רואה חשבון מבקר, פרטים לעניין תעודות התחייבות, אירוע או עניין החורגים מעסקי התאגיד הרגילים, אי השגת יעד בשימוש בתמורת ניירות הערך, הצבעה בכתב והודעות עמדה, תוצאות אסיפה, דיווחים מיידיים הנוגעים להערכת עתודות או משאבים מותנים, דיווח מידי עקב פרסום נתונים בידי צדדים קשורים.

²² רשות ניירות ערך והבורסה לניירות ערך תל אביב, מדריך תהליך הנפקה ראשונה בישראל, עמ' 6 – 11.

([ipo_guide_heb.pdf](#)); תקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיטות תשקיף – מבנה וצורה), התשכ"ט-1969.

מלבד המוזכר לעיל, חברה ציבורית חייבת בהגשת דוחות תקופתיים לרשות לניירות ערך, אשר יכללו בין היתר: תיאור עסקי התאגיד, הערכת שווי, דוחות כספיים, דוח פרפורמה, דוח בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ועל הגילוי, דוח כספי נפרד של התאגיד, דוח מצבת התחייבויות לפי מועדי פירעון, דוח הדירקטוריון על מצב עניני התאגיד, תמצית דוחות על הרווח הכולל הרבעוניים, שימוש בתמורה לניירות ערך ודוחות נוספים. סעיף 33 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970 מטיל חובה על החברה לציין את שמו של בעל השליטה בתאגיד, ואם הועברה השליטה בתקופה המתוארת בדוח המצבה - גם שמו של מי שהיה בעל השליטה בתאגיד בתקופה האמורה.

לפי סעיף 343 לחוק החברות, חברה פרטית שהפכה לחברה ציבורית או להפך, יודיעו על כך לרשם החברות בתוך 14 ימים מאותו מועד. לאחר שינוי הסיווג של החברה, חובת הדיווח של חברה ציבורית היא לרשות ניירות ערך ולא רשם החברות. בדומה לנדרש בחברות פרטיות, גם בתאגידיס מדווחים נאמן אינו מחויב בדיווח שמו של הממנה, לרבות במקרה שבו נאמן נרשם כבעל מניות בתאגיד מדווח.

נמוכה מאוד

שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:

שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:

שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש	פיצול למספר רב של מדינות
ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות

מקרא לפי רמת

שכיחות:

נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד
------------	-------	---------	-------	------------

לסיכום, תאגידיס מדווחים אינם ישות משפטית נפוצה, ובניגוד לחברות פרטיות רובם פעילים כלכלית. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לתאגידיס מדווחים. לאור המורכבות הרבה והדרישה בשילוב גורמים חיצוניים, התהליך להקמת תאגיד מדווח כרוך בעלות גבוהה, בייחוד בהשוואה להקמת חברות פרטיות (או ישויות משפטיות אחרות, כפי שיפורטו בהמשך). כמו כן, גם ההכנות של התאגיד

המדוווח בטרם מוגשת הבקשה להנפקה כרוכות בעלויות. שכיחותם של תאגידי מדווחים במקרי הלבנת הון ומימון טרור נמוכה. סיבות לכך הן שקיפות המידע אודות החברה, ובכלל זאת, מידע בנוגע לבעלי שליטה ואף בעלי עניין. המידע פומבי וחייב בעדכון באופן שוטף, ובנוסף העובדה שבעל שליטה בתאגיד מדווח הוא גם גורם מפוקח לפי הגדרת "גורם מפוקח" בחוק ניירות ערך. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של תאגידי מדווחים היא **בינונית-נמוכה (1.96)**.

2.3.3. חברת חוץ

לפי נתוני רשם החברות, נכון לחודש יולי 2025 בישראל רשומות 3,200 חברות חוץ, כולן פעילות. מספר חברות החוץ שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2019-2023) הינו 463.

חברת חוץ היא חברה זרה, אשר התאגדה בהתאם לדין זר במדינת ההתאגדות והוא זה שמסדיר וקובע את דיני החברות החלים עליה, לרבות בכל הנוגע לבעלות במניות, זכויות בעלי מניות, מינוי דירקטורים, חובותיהם וזכויותיהם. סעיף 346 לחוק החברות מטיל חברת חוץ המקיימת מקום עסקים בישראל, להירשם גם כחברת חוץ, בתוך חודש מרגע שהחלה להפעיל מקום עסקים בישראל.²³ רישום זה אינו משפיע על האישיות המשפטית של החברה, שנוסדה לפי דין זר, אולם נועד להבטיח כי פרטים מסוימים אודותיה יהיו נגישים בישראל.

חוק החברות קובע כי חברת חוץ אשר נרשמת בישראל כחברת חוץ חייבת להגיש לרשם החברות את המידע הבא: עותק של מסמכי ההתאגדות (באנגלית או בתרגום לעברית), פרטי הדירקטורים, וכן שם, מען ומען הדיגיטלי של אדם היושב בישראל המורשה לקבל בעבור החברה כתבי בית דין והודעות לחברה. חברת חוץ חבה בדיווח ועדכון לרשם בתוך 14 ימים במקרים הבאים: שינוי במסמך ההתאגדות ו/או בדירקטורים ו/או שינוי בשם, מענם של כל המוזכרים לעיל.

כיוון שהדין בישראל אינו מסדיר את מינוי וכהונת הדירקטורים בחברת חוץ אלא רק דיווח על זהותם, ככל שהדין הזר שמכוחו התאגדה חברת החוץ מתיר לנאמן לפעול כדירקטור, הרי שחוק החברות אינו מונע זאת.

מלבד הדיווחים לרשם החברות ככל שלחברת חוץ פעילות כלכלית בישראל היא חייבת בדיווחים לרשות המיסים. לגבי בעלי מניותיה, חברת חוץ אינה נדרשת לדווח עליהם והדין הישראלי אינו עוסק בזהותם או במגבלות על

²³ עת"מ (כלכלית 18-08-25344) בני לילוב נ' משרד המשפטים, 5.9.2019.

בעלות במניות (למשל הנפקת מניות למוכ"ז שכאמור אינה אפשרית עוד לפי חוק החברות לגבי חברה שהתאגדה בישראל). כידוע הדרישות בעניין זה, לרבות לגבי דיווח למרשם הרלבנטי אודות בעלי מניות, משתנה בין מדינות.

סעיף 349 לחוק החברות קובע כי חברת חוץ שהפרה את הוראות סעיף 346(א) דינה ודין כל נושא משרה או שלוח שלה, שהיה שותף להפרה – קנס בשיעור הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ובהפרה נמשכת, קנס נוסף כאמור בסעיף 61(ג) לחוק האמור לכל יום שבו נמשכת ההפרה, מהיום שהחברה קיבלה הודעה מאת רשם החברות. סעיף 354 מאפשר לרשם החברות להטיל עיצום כספי על חברת חוץ בסך 9,160 ש"ח.

במידה וחברת החוץ לא שילמה את העיצום הכספי רשאי הרשם מכוח סעיף 360 לחוק החברות להעביר את החיוב בגין העיצום על אחד הדירקטורים הרשומים באופן אישי. כמו כן, גם חברת חוץ תירשם כחברה מפרה בדומה לחברה פרטית וחברה ציבורית.

לצד חברות החוץ אשר מחויבות ברישום אם הן מקיימות מקום עסקים במדינת ישראל, חברות זרות אחרות עשויות שלא יהיה להן מקום עסקים בישראל ולקיים בישראל פעילות מבלי שהן חייבות ברישום כחברות חוץ במרשם החברות. כך לדוגמה, חברה זרה רשאית לרכוש נכס (לרבות נדל"ן). חברות כאלה שיש להן פעילות כלכלית החייבת דיווח לרשות המיסים נרשמות במרשם חסרי ישויות המנוהל על ידי רשות המיסים, לצורך זיהוין לצרכי מס. בעת רישומן במרשם זה, מוענק לחברת חוץ מספר זהות ייחודי לצורכי תשלום מס או הגשת דוחות מס. חברות זרות שאין להן מקום עסקים בישראל, ואין להן הכנסה חייבת בישראל, אינן חייבות ברישום, ולכן לרשויות האכיפה אין כל אפשרות לדעת על קיומן. מספר החברות הזרות העומדות בהגדרה זו כאמור אינו מנוהל ואינו ידוע.

גבוהה מאוד

שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:

שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:

שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש	פיצול למספר רב של מדינות
ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות

מקרא לפי רמת שכיחות:

לסיכום, בנוגע לחברות חוץ (לרבות חברות זרות), השימוש בחברות כאמור מקשה על היכולת של רשויות האכיפה להתחקות אחר בעל השליטה הסופי. יתר על כן, אין בידי הרשויות מידע לגבי חברות חוץ שאין להן מקום עסקים בישראל ("חברה זרה") ולכן אינן מחויבות ברישום לפי חוק החברות או לפי פקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה-1975, או שאינן נרשמות ברשות המיסים מאחר שלא ביצעו בישראל פעולות שנחשבות לאירועי מס. חברות חוץ מהוות קבוצה של חברות זרות שאינה נפוצה יחסית לחברות שהתאגדו בישראל. מדינת ישראל אינה מנהלת מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לחברות חוץ. אופן ועלויות הקמתן של חברות חוץ כפופות לדין הזר במדינת ההתאגדות של חברות החוץ. הדין הזר הוא שמסדיר האם דירקטורים ובעלי מניות חייבים להיות תושבי מדינה מסוימת, ולכן דין מדינת ההתאגדות הוא הדין הקובע. אין חברות חוץ מפרות, ולכן המידע הבסיסי מעודכן. ראוי לציין כי יכולת הפיקוח של רשות התאגידים על חברות חוץ שנרשמות היא נמוכה יחסית, שכן מדובר בחברות שמתנהלות על פי דין זר, ומחויבות בדיווח על פרטים מוגבלים שאינם נוגעים למרשם התאגידי שמתקיים במדינת הרישום של כל חברה. בפרט, אין לרשות התאגידים מידע על חברות זרות שפועלות בישראל אם לא נרשמו כחברות חוץ, להבדיל מהמידע שבידי רשות המיסים, שכאמור קיים בנוגע לחברות חוץ, רק אם יש להן הכנסה חייבת בישראל. השימוש בחברות זרות וחברות חוץ בשרשרת השליטה בחברה מקשה על היכולת של רשויות האכיפה להתחקות אחר בעל השליטה הסופי, על אף שקיימת חובה לפי חוק איסור הלבנת הון ודיני המס לדווח עליו לפי אותם דינים, אולם כידוע טרם הוקם מרשם מרכזי לעניין זה. יתר על כן, לא קיים מידע באשר לחברות זרות שאינן רשומות להן מקום עסקים בישראל ואינן מחויבות ברישום ברשות המיסים, מאחר ולא ביצעו פעולות הנחשבות לאירועי מס. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של חברות חוץ היא **בינונית-גבוהה (3.60)**.

2.3.4. חברה לתועלת הציבור

לפי נתוני רשם החברות, בישראל רשומות כ- 1,700 חברות לתועלת הציבור, מתוכן מספר החברות לתועלת הציבור שאינן מדווחות נכון למועד כתיבת הדוח מוערך בכ- 50% מכלל החברות לתועלת הציבור. מספר החברות לתועלת הציבור שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הינו 328. נציין כי בישראל ישנן 46 חברות חוץ שהן לתועלת הציבור, כלומר חברות זרות שהתאגדו בחו"ל (מספר זניח ועל כן לא בוצעה הערכה נפרדת).

סעיף 345א(א) לחוק החברות קובע כי חברה לתועלת הציבור היא חברה שהתאגדה לפי חוק החברות, שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד (לפי רשימה של מטרות ציבוריות המפורטות בתוספת לחוק החברות) וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה. בסעיף 345ב(ד) לחוק החברות נקבע כי חברה לתועלת הציבור שנרשמה או לאחר שנרשם השינוי בתקנונה שהפך אותה מחברה רגילה לחברת לתועלת הציבור, תימסר לחברה תעודת ההתאגדות או תעודת ההתאגדות המעודכנת, לפי העניין, שבה יצוין כי היא חברה לתועלת הציבור וכי התקבל על כך אישור רשם ההקדשות. סעיף קטן (ב) קובע כי רשם החברות לא ירשום את החברה או את שינוי התקנון אלא אם כן אישר רשם ההקדשות כי לאחר רישומה או לאחר שינוי התקנון יתקיימו בה התנאים האמורים בסעיף 345א(א) לחוק החברות ותקנונה תואם את הוראות החוק. רשם ההקדשות ינהל פנקס של חברות לתועלת הציבור שיהיה פתוח לעיון הציבור.

בדומה לייסוד של חברה רגילה, גם חברה לתועלת הציבור יכול שיהיה לה בעל מניות אחד.

לצורך רישומה של חברה לתועלת הציבור יש צורך באימות מסמכים על ידי עורך דין ובהגשת המסמכים בצורה אלקטרונית באמצעות כרטיס חכם של עורך דין. חברה לתועלת הציבור מקבלת מספר ארגון בפנקס החברות לתועלת הציבור, ומספר תיק משלם במס הכנסה. סעיף 131 לפקודת מס הכנסה קובע כי חברות לתועלת הציבור חייבות בדיווחי מס.

רשם ההקדשות ברשות התאגידיים הוא הרגולטור האחראי, בין היתר, על פיקוח, אכיפה והסדרה של הממשל התאגידי בחברות לתועלת הציבור (חל"צ), בהתאם להוראות חוק החברות והתקנות הנלוות לו, בדומה לפיקוח על עמותות. תפקידו של הרשם כולל בחינה ואישור של הקמת חברות לתועלת הציבור, פיקוח על ניהולם התקין, קבלת דיווחים שוטפים, ובחינת עמידתם במטרות הציבוריות שלשמן הוקמו. בין יתר תפקידיו, על רשם ההקדשות לוודא כי לא מתבצעת בחברות לתועלת הציבור חלוקת רווחים אסורה, וכי המשאבים וההכנסות של החברה משמשים אך ורק לקידום מטרותיה הציבוריות, ולא למטרות פרטיות, מסחריות או בלתי חוקיות. לרשם סמכויות לפעול מול חברות לתועלת הציבור שאינן עומדות בדרישות החוק, לרבות באמצעות דרישה להמצאת מסמכים, מינוי בודק, הטלת עיצומים על החברה או פנייה לבית המשפט במקרים של חשש להתנהלות פסולה. בכך הוא ממלא תפקיד מרכזי בשמירה על אמון הציבור ובחיזוק השקיפות והאחריות במגזר החברתי-ציבורי.

חברות לתועלת הציבור חייבות בהגשת דוחות שנתיים ודיווחים אחרים מכוח סעיפים 140 ו-141 לחוק החברות, על חברה לתועלת הציבור להגיש את

הדוחות גם לרשם ההקדשות. כמו כן, חברה לתועלת הציבור מחויבת לפי סעיף 345כד לחוק החברות בהגשת דוחות שבהגשתם מחויבת עמותה לפי סעיפים 36, 36א, 38, 38א, 38ב והתוספת השנייה לחוק העמותות. הדיווחים יוגשו לרשם ההקדשות. לרשם ההקדשות סמכות פיקוח על חברות לתועלת הציבור, בהתאם לסעיף 345כד1 הכוללת סמכות דרישת מידע ומסמכים, סמכות כניסה למקום פעילות החברה לתועלת הציבור וסמכות דרישת הזדהות ממי שנמצא במקום הפעילות. כמו כן, רשם ההקדשות רשאי למנות בודק חיצוני לשם בדיקת עמידתה של חברה לתועלת הציבור בהוראות לפי חוק החברות וכל זאת בהתאם לרשימת עניינים שיפרסם הרשם, ובהתאם להוראותיו והנחיותיו. הבודק החיצוני רשאי לדרוש מהחברה לתועלת הציבור כל מידע, מסמך והתכתבות הנוגעים להתנהלותה, לרבות דרישות כאמור מבעלי המניות. סעיף 345כד3 קובע תנאים לאישור הרשם למי שיכול לשמש בודק חיצוני. רק אדם או תאגיד שהתנאים הבאים התמלאו לגביהם רשאי להיות בודק חיצוני: תושב ישראל בן 25 או תאגיד שהתאגד ונרשם בישראל, לא הורשע בעבירות פליליות מסוימות, התאגיד או כל אדם מטעמו לא עשוי להימצא בניגוד עניינים. יצוין כי לרשם החברות ולרשם ההקדשות סמכויות פיקוח ואכיפה ביחס לחברה לתועלת הציבור שלא הגישה דוחות ודיווחים ולאחרונה אף הוטלו עיצומים על 600 חברות לתועלת הציבור שלא העבירו דיווחים כנדרש.²⁴

נמוכה מאוד

שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:

שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:

שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש	פיצול למספר רב של מדינות
ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות

מקרא לפי רמת

שכיחות:

נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד
------------	-------	---------	-------	------------

²⁴ מתוך מידע שנמסר במסגרת דיון ועדת החוקה ביום 28.5.2025.

<https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press28052025m.aspx>

חברות לתועלת הציבור מהוות סוג ישות משפטית שאינה נפוצה בהשוואה לישויות משפטיות אחרות, מכל מקום כ- 50% מכל החברות לתועלת הציבור אינן מדווחות. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לחברות לתועלת הציבור. ניתן להקים חברה לתועלת הציבור בקלות יחסית, שכן מספיק רק אדם אחד והעלויות אינן גבוהות (בהשוואה לעמותה למשל, המחייבת שני אנשים), אולם הניהול השוטף של חברה לתועלת ציבור מחייב הגשת דיווחים שחלים על חברה פרטית וכן דיווחים נוספים החלים על עמותות בהתאם לסעיף 345כד(ב) לחוק החברות. כמו כן, רשם ההקדשות מבצע פיקוח ובקרה שוטפים בדומה לפיקוח רשם העמותות על עמותות, בין היתר על מנת להבטיח כי נכסי החברה והכנסותיה משמשים למטרות הציבוריות המנויות בתקנונה ולא מבוצעת חלוקת רווחים אסורה. כמו כן, רק עורך דין יכול להגיש את הבקשה לרישום והקמה של חברה לתועלת הציבור. לא זוהו היבטים שמקנים לחברות לתועלת הציבור אטרקטיביות לשימוש עבור מי שאינו תושב. סמכויות הפיקוח העומדות לרשות רשות התאגידים הן נרחבות וכוללות סמכויות למינוי מפקחים, בודקים חיצוניים, דרישה לקבלת כל מידע ומסמכים ועוד. עם זאת, הסמכויות הקיימות אינן כוללות סמכות מחיקה, ולכן ישנן חברות לתועלת הציבור שאינן פעילות אך טרם נמחקו. רשות התאגידים ורשויות האכיפה מנהלות ביניהן חילופי מידע בעת הצורך. כמו בשאר סוגי החברות, גם בחברות לתועלת הציבור אין חובה לדווח על בעל השליטה הסופי, וכמו כן, לא קיים מרשם של בעלי שליטה סופיים. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של חברות לתועלת הציבור הינה **בינונית-נמוכה (2.20)**.

2.4. שותפויות

2.4.1. שותפות פרטית

לפי נתוני רשם השותפויות, בישראל רשומות כ- 39,000 שותפויות פרטיות (כ- 13,000 רשומות ברשם השותפויות וכ- 26,000 נוספות רשומות ברשות המסים לצרכי מס אולם לא נרשמו לפי פקודת השותפויות במרשם השותפויות), מתוכן מספר השותפויות הפרטיות שאינן פעילות כלכלית נכון למועד כתיבת הדוח מוערך בכ- 6,000. מספר השותפויות הפרטיות שנרשמו ברשם השותפויות בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הינו 4,325.

פקודת השותפויות [נוסח חדש], תשל"ה-1975 סעיף 4 קובע: "שותפות שנתכוננה לשם ניהול עסק, חייבת ברישום לפי הוראות פקודה זו תוך חודש מן היום שנתכוננה; להוציא שותפות בין חקלאים לשם מיזם משותף בקשר עם עיבוד אדמה." החוק מחייב שותפות שנתכוננה לשם ניהול עסק להירשם במרשם השותפויות, אף על פי כן, הרישום עצמו אינו תנאי קונסטטיטויבי,

שכן המסמך המכונן את השותפות הוא הסכם השותפות. לכן שותפות שחייבת ברישום ולא נרשמה כדין, נחשבת גם היא לשותפות לכל דבר ועניין, ואולם בשותפות כזו האחריות של כל השותפים היא בלתי מוגבלת. שותפות מוגבלת חייבת לכלול לפחות שותף אחד כללי ואף היא חייבת ברישום לפי הפקודה לאחר כינונה (סעיף 58). שותפות מוגבלת עשויה להפוך לשותפות מוגבלת ציבורית, אם הציעה יחידות השתתפות בה לציבור. הפקודה מחילה על שותפות מוגבלת ציבורית דרישות ממשל תאגידי דומות לזו שחלות על חברה ציבורית בחוק החברות. מספר השותפויות המוגבלות הציבוריות הוא קטן מאד.

רשם השותפויות אמון על רישום וניהול מרשם השותפויות.

הדין בישראל מכיר בזכותם של שני בני אדם או תאגידיים ויותר לייסד שותפות. אף על פי כן, מספר השותפים הכלליים לא יהיה גדול מעשרים, למעט במקרה של שותפות רואי חשבון ועורכי דין שאינה מוגבלת במספר. הדין בישראל מכיר בזכותם של תאגידיים להיות חלק משותפות, ולכן הם רשאים להיות שותפים מן המניין ואף להקים שותפות. לצורך הקמת שותפות אין צורך בשירותיו של עורך דין או בעל מקצוע אחר, וניתן להקים את השותפות באופן מקוון ועצמאי.

תקנות השותפויות (רישום ואגרות) קובעות הוראות חוק שונות לגבי שותפויות ובין היתר, בהקשר של תשלום מיסים, קבלת הסכם השותפות בשפה האנגלית, אופן הרישום בידי הרשם, חובת אימות מסמכים לגבי תאגיד זר או יחיד זר.

סעיף 9(א) לפקודת השותפויות קובע כי אם תוך תקופת קיום השותפות חל שינוי באחד הפרטים שחובה לרשם לפי הוראות סעיף 7 לפקודת, יש להודיע לרשם תוך שבעה ימים, בהודעה חתומה עם פרטי השינוי. במידה ולא בוצע הדיווח, עונשו של כל שותף יהיה תשלום קנס כספי. בהקשר זה ראוי לציין כי גם צו מס הכנסה (סוגי שותפויות שיש לראותן כחברה), תשע"ז-2017 קובע הוראות מיוחדות לשותפויות תושבות ישראל שמתקיימים בהן התנאים הבאים: (1) עיסוקה, חלקו או כולו, הוא חיפוש, פיתוח או הפקה של נפט, הן במישרין והן בעקיפין, הן בארץ והן מחוץ לארץ; (2) היא אינה שותפות כהגדרתה בתקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפוש נפט), התשמ"ט-1988. סוג נוסף של שותפויות שיש למסותן כמו חברה, הן שותפויות תושבות ישראל אשר עיסוקן הוא מחקר או פיתוח, כהגדרתם בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, במישרין או בעקיפין.

לא קיים מספיק מידע ביחס לשכיחות של שותפויות במקרי הלבנת הון או מימון טרור והטיפולוגיות המשמשות לכך.

שותפויות מהוות סוג ישות משפטית נפוץ יחסית. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לשותפויות. עלות הקמתן של שותפויות זולה, שני בני אדם יכולים להקים שותפות. אין צורך בשירותיו של עורך דין כדי להקים שותפות. תאגיד יכול להיות שותף בשותפות. שותפות נדרשת לדווח לרשות המסים וכן כל שותף במסגרת הדיווח השנתי שלו. פקודת השותפויות אינה מקנה לרשות התאגידי סמכויות פיקוח ואכיפה, דרישת מסמכים והטלת סנקציות במקרה של דיווחים כוזבים, שגויים או לא עדכניים. מאז המעבר לדיווחים מקוונים לרשות התאגידיים קיים שיפור שהפחית את היכולת לזייף מסמכים ולהשתלט במרמה על שותפויות. אין חובה חוקית לדווח על בעל השליטה הסופי, זאת ועוד, לא קיים מרשם בעלי שליטה סופיים. המידע על כלל השותפים הכלליים בשותפויות נמצא ברשות התאגידיים, אף על פי כן עשוי להיות לא עדכני ביחס לשותפויות שאינן מדווחות. אין נתונים ביחס לשכיחות של שותפויות במקרי הלבנת הון או מימון טרור. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של שותפויות הינה **בינונית-גבוהה (3.84)**.

2.4.2. שותפות חוץ

לפי נתוני רשם השותפויות, בישראל רשומות כ- 490 שותפויות חוץ, מבניהן אין שותפויות חוץ שאינן פעילות נכון למועד כתיבת הדוח. מספר השותפויות חוץ שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הינו 35.

סעיף 75 לפקודת השותפויות קובע כי חלה חובה חוקית על שותפות שהתכוננה בחו"ל להירשם ברשם השותפויות ככל והיא עתידה לנהל מקום עסקים בישראל. במידה והשותפות היא שותפות מוגבלת עליה לבקש אישור משר המשפטים בטרם היא נרשמת. שותפות חוץ המנהלת עסקים בישראל מבלי להירשם כדין עוברת עבירה פלילית שדינה קנס.

כלומר, שותפות רשאית לקיים פעילות עסקית בישראל ללא רישום במרשם השותפויות במידה שאינה מקיימת מקום עסקים בישראל.

שותפות חוץ שרוצה להירשם חייבת לדווח לרשם השותפויות את כל הפרטים הבאים: שם השותפות, מהות העסק בכלל, שמו המלא, מענו, הגדרו ואזרחותו של כל אחד משותפיה, שמותיהם של כל השותפים המורשים לנהל את ענייני השותפות, ולחתום בשמה, זולת אם כולם מורשים לכך; תקופת קיומה של השותפות, אם נקבעה לה תקופה, ויום תחילתה; השם והמען של תושב ישראל המורשה לקבל בשביל השותפות כתבי בי-דין והודעות שיש להמציא לשותפות. לעניין שותפות מוגבלת, גם הודעה שהשותפות היא מוגבלת ופרטים על כל שותף מוגבל, הסכום שהכניס לשותפות ואם שולם במזומנים או בדרך אחרת, ואם שולם במלואו. הודעה על שותפות מוגבלת יגיש הרשם לשר המשפטים

(שאצל את סמכותו לרשם השותפויות), והוא רשאי לפי שיקול דעתו המוחלט להתיר את רישום השותפות או לסרב. שותפות חוץ רשומה המנהלת עסקים בישראל, שחל שינוי באחד העניינים שהיא חייבת ברישום פרטים עליו לפי הוראות הדיווח הרלוונטיות, תודיע לרשם בתוך 14 ימים מהיום השינוי.

לא קיים מספיק מידע ביחס לשכיחות של שותפויות חוץ במקרי הלבנת הון או מימון טרור והטיפולוגיות המשמשות לכך בישראל.

שותפויות חוץ שנרשמו במרשם השותפויות אינן מהוות סוג ישות משפטית נפוץ. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לשותפויות חוץ. שותפות חוץ קמה בהתאם לדין מדינת ההתאגדות, ומרבית ההסדרים החוקיים שמסדירים את פעילותה נקבעים על פי דין מדינת ההתאגדות והוא משתנה בהתאם למדינה. נושאי משרה, חלוקת הון וכיוצא בכך מוסדרים על פי דין מדינת ההתאגדות. מאז המעבר לדיווחים מקוונים לרשות התאגידיים קיים שיפור שהפחית את היכולת לזייף מסמכים ולהשתלט במרמה על שותפויות חוץ. אין מרשם בעלי שליטה סופיים ביחס לשותפויות חוץ. השימוש בשותפויות חוץ מקשה על היכולת להתחקות אחר בעלי השליטה הסופיים. לאחר בחינה של קבוצת המומחים נקבע כי לא קיים מספיק מידע באשר למקרים בהם הופיעו שותפויות חוץ במקרי הלבנת הון ומימון טרור. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של שותפויות חוץ תהיה **בינונית-גבוהה (3.80)**.

2.5. עמותות

לפי נתוני רשם העמותות, בישראל רשומות כ- 37,000 עמותות, מתוכן מספר העמותות שאינן מדווחות נכון למועד כתיבת הדוח מוערך בכ- 10,700 עמותות. קרי מספר העמותות שהינן מפרות ו/או שאינן מדווחות מהוות כ- 29% מכלל העמותות. מספר העמותות שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הינו 10,255.

במסמך הנחיות של ה-FATF²⁵ וכן בהערכת הסיכונים הלאומית משנת 2021 נקבע כי מגזר המלכ"רים חשוף לסיכוני הלבנת הון. מידת הסיכון הנשקפת מכל אחד מסוגי הארגונים משתנה בהתאם למאפייניהם, וכן בהתאם להבדלים במנגנוני הפיקוח והבקרה החלים עליהם. תחום זה מאופיין בפעילות עתירת מזומנים, יכולת להסוות את העברת הכספים כתרומות, לעיתים אנונימיות, גיוס המונים לכאורה, וכן פעילות בינלאומית, המקשים לעקוב אחר נתיב הכספים ומאפשרים להטמיע רכוש אסור בפעילות הגופים.

BEST PRACTICES PAPER ON COMBATING THE TERRORIST FINANCING ABUSE OF NON-PROFIT²⁵ ORGANISATIONS (RECOMMENDATION 8), November 2023

רמת הביקורת על מלכ"רים פעמים רבות נמוכה ו/או רמת ניהול החשבונות נמוכה. גם במקרים בהם מבוצעת ביקורת קיים קושי לזהות מהם מקורות המימון ומה השימוש הסופי בכספים. הטיפול בעמותות אינו מיטבי, נוכח העדר תקנות המאפשרות העברת מידע לרשות התאגידיים ומקשה על הפיקוח, החקירה והאכיפה על עמותות מצד רשות התאגידיים. דירוג האיום נקבע בינוני-גבוה (4).

חוק העמותות מגדיר בסעיף 1 את המסגרת החוקית שמסדירה את אופן הקמתה של עמותה. עמותה היא תאגיד עם מטרה חוקית שאינה מכוונת לעשיית רווחים או חלוקתם. סעיף 8 לחוק העמותות קובע כי העמותה היא ישות משפטית רק לאחר רישומה בפנקס העמותות שמנוהל על ידי רשם העמותות ברשות התאגידיים. עמותה מתנהלת על בסיס חברות אישית של חברי העמותה, שאינה ניתנת להורשה כאמור בחוק.

רשם העמותות ברשות התאגידיים הוא הרגולטור האחראי על פיקוח, אכיפה והסדרה של פעילות העמותות בישראל, בהתאם להוראות חוק העמותות. במסגרת תפקידו, הרשם מופקד על רישום עמותות חדשות, קבלת דיווחים שוטפים מהעמותות – הן דיווחים שנתיים כגון דוח כספי, חמשת מקבלי השכר הגבוה, דוח מילולי מפורט ועוד והן דוחים על שינויים בעמותה; אחראי על בדיקת הדיווחים ומתן אישור ניהול תקין; ביצוע פיקוח לרבות פיקוחי שטח, ביקורות עומק וחקירות מינהליות - תוך בחינת עמידתן בהוראות הדין ובמטרות שלשמן הוקמו. תפקידו כולל, בין היתר, לוודא שלא מתבצעת בעמותה חלוקת רווחים אסורה וכי הכספים הנכנסים אליה משמשים לקידום המטרות החוקיות שלה בלבד, ולא למטרות פרטיות, חורגות או בלתי חוקיות. נוסף על כך, לרשם סמכויות להפעיל אמצעי אכיפה כגון הגשת בקשה לפירוק נגד עמותה ומינוי מפרק במקרה של חשש להתנהלות בלתי תקינה או הפרת החוק. בכך תפקידו להבטיח את תקינות ההתנהלות הכספית והניהולית של העמותות, להגן על האינטרס הציבורי, ולשמור על אמון הציבור בפעילות המגזר השלישי. גורמי הפיקוח והאכיפה פועלים לאכיפה משולבת, תוך שיתוף פעולה בין רשם העמותות ובין רגולטורים אחרים, גופי האכיפה ובטחון. זאת, על מנת לאתר ולבלום פעילות תאגידיית החורגת מהמסגרת החוקית המותרת, וכדי למנוע ניצול לרעה של הישות התאגידיית למטרות עברייניות.

לצורך רישום עמותה אין צורך בשירותיו של עורך דין, או רואה חשבון, וניתן להקים עמותה באופן עצמאי בצורה מקוונת. לעמותה ניתן מספר עמותה ברשם העמותות ומספר תיק במס הכנסה. עם זאת רישום עמותה יכול להיעשות רק לאחר אישור רשם העמותות לתקנונה ולקיום הדרישות בחוק ביחס לייסודה. בין היתר, קובע החוק כי לא תירשם עמותה אם מטרה ממטרותיה שוללת את קיומה של מדינת ישראל או את אופייה הדמוקרטי, או אם יש יסוד סביר למסקנה כי העמותה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.

בעמותה חייב שיכהנו לפחות שני חברי ועד (מקביל לדירקטורים). סעיף 38 לחוק העמותות קובע חובה להגיש מסמכים בצורה מקוונת לאחר שנחתמו בידי שניים מחברי הוועד: הודעה על שינוי מענה או מענה הדיגיטלי של העמותה, על בחירת חבר או מינוי חבר של הוועד, של ועדת הביקורת או של הגוף המבקר, או על פקיעת כהונתם ועל מינוי רואה חשבון; פרוטוקול החלטת האספה הכללית לשנות את תקנונה או החלטת האספה הכללית או הוועד בדבר מורשי חתימה; פרוטוקול החלטת האספה הכללית לאשר את הדוח הכספי שהובא בפניה, בצירוף הדוח הכספי והמלצת ועדת הביקורת או הגוף המבקר ו/או רואה חשבון; הודעה על הגשת תובענה נגד העמותה או כנגד חבר הוועד בתוקף תפקידו כחבר ועד; פרוטוקול בדבר החלטת האספה הכללית על פירוק מרצון ועל מינוי מפרק לפי סעיף 43(א); הדוח הכספי, הדוח המילולי.

סעיף 59 לחוק העמותות קובע תנאים לפיהם הרשם רשאי לקבוע כי עמותה חדלה מלפעול במקרים הבאים: עמותה שלא שילמה אגרה שחובה עליה לשלם לפי חוק זה, תוך תשעים ימים מהיום האחרון שנקבע לתשלום; לא הגישה לרשם את הדו"ח הכספי תוך תשעים ימים מהיום האחרון שנקבע לכך בסעיף 36 לחוק. לא מילאה אחר פסק דין או החלטה של בית משפט בעניין חוק זה, בתקופה שנקבעה לכך, או תוך תשעים ימים מיום מתן ההחלטה או פסק הדין, המאוחר מבניהם.

לרשם העמותות הסמכויות הבאות לפעול מול עמותה שחדלה מלפעול, ובין היתר, הרשם רשאי למחוק את העמותה לפי הוראות סעיף 368 לפקודת החברות והתקנות שהותקנו מכוחו, בשינויים המחוייבים.

סעיף 64 לחוק קובע כי חבר בעמותה, עובד בה או אדם שנמנה עם גוף מבקר, שמשיב תשובה כוזבת על שאלה שנשאל או מוסר מידע כוזב כשנדרש על פי חוק זה לעשות כן, או במטרה לרמות ממשיך לפעול בשם עמותה שנמצאת בפירוק – דינו שלוש שנות מאסר. בנוסף לכך, החוק קובע גם עונשים פליליים פחותים לעבירות של אחריות קפידה, כך לדוגמה נקבע בחוק כי עמותה שהפרה אחת מהחובות הבאות, דינה ודין כל אדם שהיה אחראי להפרת החובה קנס כקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977: ניהול פנקס חברים, ועד וחשבונות קבועים, קיום אסיפה כללית, רישום פרוטוקול מתן אפשרות לחבר הוועד, ועדת הביקורת או הגוף המבקר לעיין בפנקסים ובמסמכים האמורים; הגשת המסמכים הקבועים בסעיף 38 לחוק; מתן אפשרות לחבר עמותה לעיין בפנקסים ובמסמכים האמורים בסעיף 39(א); הימנעות מפעולה בשם העמותה כשהיא נמצאת בפירוק; הגשת דוחות רבעוניים כמאור בסעיף 2 לחוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי מדינה זרה. יצוין כי בפועל, עד עתה נעשה שימוש מועט אם בכלל בענישה באמצעות סעיף זה. סעיף 50(א) לחוק העמותות קובע כי רשם העמותות יוכל להגיש בקשה לפירוק העמותה (כמו גם היועץ המשפטי לממשלה) ובית המשפט

המחוזי רשאי לצוות על פירוק עמותה (סעיף 49 לחוק), בהתאם למספר עילות, בין היתר, ככל ופעולות העמותה מתנהלות בניגוד לחוק, למטרותיה או לתקנונה, או שהעמותה או מטרותיה מכוונות לשלילת קיומה של מדינת ישראל או אופייה הדמוקרטי.

גבוהה		שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:		
שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:				
שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש	פיצול למספר רב של מדינות		
ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון ²⁶	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות		
מקרא לפי רמת שכיחות:				
נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד

עמותות מהוות סוג ישות משפטית יחסית נפוצה. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לעמותות. עלות ההקמה של עמותות אינה גבוהה, אין צורך בשירותיו של עורך דין לצורך רישום עמותות, כך ששני בני אדם בגירים יכולים להקים עמותה. נושאי משרה בעמותות אינם חייבים להיות תושבי ישראל. כ- 30% מכלל העמותות אינן פעילות כלכלית. מאז המעבר לדיווחים מקוונים לרשות התאגידיים קיים שיפור שהפחית את היכולת לזייף מסמכים ולהשתלט במרמה על עמותות.

סמכויות האכיפה הנתונות בידי רשם העמותות בייחוד בנוגע להטלת עיצום כספי בגין הפרות של עמותות, לוקה בחסר. אין מרשם בעלי שליטה סופיים

²⁶ בעמותות זוהתה טיפולוגיה ייעודית במסגרתה מנוצל המבנה המשפטי של העמותה, כך שמבוצע שימוש בכסות התאגידי של פעילות שאינה לגיטימית תחת העמותה, שלא למטרות הפעילות שעליה הצהירה העמותה.

ביחס לעמותות. השימוש בעמותות מקשה על היכולת להתחקות אחר בעלי השליטה הסופיים. השכיחות של עמותות במקרי הלבנת הון ומימון טרור דורגה כגבוהה. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של עמותות היא **בינונית-גבוהה (3.65)**.

2.6. אגודות

2.6.1. אגודה שיתופית

לפי נתוני רשם האגודות השיתופיות, בישראל רשומות כ- 4,300 אגודות שיתופיות, בנוסף לכ- 300 אגודות שיתופיות בהליכי פירוק. מספר האגודות השיתופיות שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הינו 567.

סעיף 4 לפקודת האגודות השיתופיות מגדיר את התנאים להקים אגודה שיתופית. הפקודה קובעת כי אגודה שיתופית תוכל לקום כשמטרתה הן *"[...] טיפוח החיסכון, עזרה עצמית ועזרת גומלין בין אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים, כדי להביא לידי שיפור תנאי חייהם, עסקיהם ושיטות הייצור שלהם, או אגודה שנתכוננה כדי להקל על פעולותיהן של אגודות [...]"*. סעיף 6 לפקודה מגבילה את מידת ההשתתפות של החברים, כך לדוגמה כשיש לאגודה שיתופית הון מניות אסור לשום חבר, פרט לאגודה רשומה או לגוף מאוגד שנתקבלו כחבר עפ"י סעיף 6(1), להחזיק יותר מחמישית הון המניות. כשאינן לאגודה הון מניות אסור לשום חבר, פרט לאגודה רשומה או לגוף מאוגד שנתקבלו כחבר זה סעיף 6(1), לרכוש או לתבוע מידת ההשתתפות בהון האגודה כדי יותר מחמישית ההון.

סעיפים 8 ו-9 לפקודת האגודות השיתופיות קובעים את אופן הגשת הבקשה לרישום האגודה ואופן רישום האגודה במרשם האגודות השיתופיות. הרשם רשאי לרשום את האגודה, אך הוא רשאי גם לסרב לרשום אותה מבלי לתת סיבה לכך. סעיף 11 לפקודת האגודות השיתופיות קובע כי תעודת רישום חתומה על ידי הרשם תהא עדות מכרעת שהאגודה רשומה כהלכה, אלא אם יוכח כי הרישום בוטל. רישום אגודה הוא אקט קונסטטיטויבי, שכן רישומה הוא שמכונן את האישיות המשפטית המכונה "אגודה שיתופית", כך נקבע בעמ"נ (מחוז י-ם) 47951-03-10.

סעיף 6 לפקודת האגודות השיתופיות קובע כי רק יחידים שמלאו להם 18 שנים ואגודות רשומות אחרות רשאים להיות חברים באגודה רשומה. כמו כן, החוק מחייב כי המספר המינימלי של חברי האגודה בעת הקמתה יהיה שבעה בגירים. חריג לכך מתקיים כאשר מתמלאים כל התנאים המצטברים הבאים: (1) אחד מחברי האגודה הינו אגודה רשומה ומטרתה של האגודה היא ליצור קרנות להלוואות כספים לחברי האגודה; (2) מטרת האגודה היא ליצור קרנות

להלוואות כספים לחברי האגודה, רק במקרה שבו: חברי האגודה יושבים באותה עיר או בסביבה הסמוכה לה או יושבים או יש בדעתם לשבת באותו הכפר או באותו גוש כפרים בישראל, או הם שייכים לאותו המעמד או משלח היד, אלא אם יורה הרשם אחרת. במידה ותכליתה העיקרית של האגודה השיתופית היא להלוות כספים לחברים, רשאי שר העבודה לקבוע שאף אדם לא יהא חבר ביותר מאגודה שיתופית אחת.

הוראות חוק מיוחדות חלות על אגודות שיתופיות שמטרתן היא מתן שירותי פיקדון ואשראי כהגדרתם בסעיף 25 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016. חברי האגודות רשאים להיות: יחיד שמלאו לו שמונה עשרה שנים; מי שבמועד קבלתו כחבר האגודה הוא תאגיד המעסיק עד 50 עובדים, וסך הכנסותיו מפעילות שוטפת בשנת המס שקדמה למועד האמור נמוך מ- 25 מיליון ש"ח (שר האוצר רשאי לקבוע לעניין סעיף קטן זה מספר עובדים אחר או סך הכנסות שונה, דרך כלל או לסוג מסוים של תאגידים) מי שבמועד קבלתו לאגודה הוא עמותה, חברה לתועלת הציבור או אגודה אף אם אינו עומד בתנאים האמורים לעיל. אין לרשום לפי פקודת האגודות השיתופיות אגודת פיקדון ואשראי אלא אם כן היא מורכבת משבעה חברים בגירים לפחות או שאחד מחבריה אגודה רשומה. החברות באגודה לא תפקע בשל מתן צו פשיטת רגל לגבי חבר האגודה, ולגבי חבר שהוא תאגיד – בשל צו לפירוקו, אלא אם כן נקבע אחרת בתקנות האגודה ובאישור הרשם.

פקודת האגודות השיתופיות קובעת בסעיף 7 כי במידה והרשם סיווג אגודה שיתופית כמושב עובדים או ככפר שיתופי, אף בן זוג של חבר באגודה שיתופית יהא חבר באגודה שיתופית, במידה והתקיימו כל התנאים הבאים: בן הזוג הגיש לאגודה הודעה בטופס שנקבע בתקנות על רצונו להיות חבר באגודה; בן הזוג כשיר לפי תקנות האגודה להיות חברה בה; בני הזוג גרים דרך קבע בישוב השיתופי; בני הזוג מחזיקים כדין במשק חקלאי בתחום הישוב השיתופי כבעלים, חוכרים, חוכרי-משנה או כבני רשות של האגודה או של מוסד מיישב כמשמעותו בחוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג-1953. מי שנתקיימו בו כל התנאים האמורים לעיל, על אף האמור בתקנות האגודה, יהא לחבר האגודה מעת הגשת ההודעה באמצעות הטופס כאמור לעיל, ויחולו עליו כל הזכויות והחובות של חבר באגודה לפי פקודה זו ולפי תקנות האגודה.

נושאי משרה באגודה שיתופית עלולים לשאת באחריות אישית, בדומה לתאגידים אחרים. באגודה שיתופית קיימים אורגנים אשר תפקידם לנהל את האגודה. האורגן העליון באגודה הוא האספה הכללית של חבר האגודה, אשר קובעת את מדיניות האגודה, וכן, האסיפה הכללית, כמו תאגידים דומים, מאשרת דוחות כספיים ותקציב, וממנה את הוועד שהוא בעל הסמכות השיורית באגודה ומקביל לדירקטוריון או ועד עמותה, לרבות קביעת מדיניות

התאגיד. בנוסף לאכיפה הכללית של חברי האגודה, מכהן ועד ההנהלה אשר נבחר על ידי חברי האספה כללית ותפקידו לנהל את עסקי האגודה. לרוב, לצד ועד ההנהלה מכהנת גם וועדת ביקורת שמבקרת את פעילות ועד ההנהלה. לאורגנים שפועלים מטעם האגודה אין חסינות מוחלטת והם עשוי לחוב בחבות אישית בשל פעולות שנעשו במסגרת תפקידם.

צורת ההתאגדות באגודה שיתופית מושתתת על עקרונות הקואופרציה תוך שימת דגש על השוויון בין החברים. כפועל יוצא, זכות ההצבעה באגודה שיתופית וכן הזכות לחלק יחסי מרווחי האגודה מבוססים באופן דומה על עקרון השוויון. רק יחידים יכולים להיות חברים באגודה, וכתוצאה מכך לא ניתן לייצר מבני החזקה מורכבים או לא שקופים, כפי שניתן לעשות בתאגידים אחרים. באגודה שיתופית נאסר על חבר להחזיק מעל חמישית מהון האגודה, ועל פי רוב אין אפשרות להימצאות של בעל שליטה באגודה שיתופית במובן של החזקת רוב אמצעי השליטה בה. חריגה לכך, הינה אגודה שיתופית אשר אחד מחבריה הינו אגודה שיתופית בעצמו, שכן אז רשאית היא להירשם כאגודה שיתופית הכוללת שני חברים בלבד. במקרה זה, מחזיק חבר במחצית מסוג מסוים של אמצעי השליטה בתאגיד בלבד. זכות ההצבעה של כל חבר במקרה ספציפי זה מאפשר לו להחזיק ב- 50% מכוחה של האסיפה הכללית. באגודה שיתופית לא תתכן יצירת סוגים של מניות.

פיקוח של הרשם מכוח פקודת האגודות השיתופיות מעניק לו סמכויות רבות לפיקוח ומעורבות במהלך חייה של האגודה, רחבות בהרבה מהסמכויות שניתנו לרשם בחוק החברות. לרשם ניתנו סמכויות חקירה, תיקון תקנון, בוררות, קביעת פנקס החברים, מינוי ועד ממנה ועוד.

פקודת האגודות השיתופיות ממעטת בהסדרת הסמכויות של האספה הכללית, ועד האגודה ויתר הרשויות, כפי שנקבע בבג"צ 6432/02 "מעטות הן ההוראות המסדירות את הסמכויות של האורגנים הפועלים בתאגיד". לאגודה שיתופית שתי רשויות עיקריות, האספה הכללית וועד המנהלה. רשויות אלה מקורן בהוראות סטטוטוריות, אך הן אינן הרשויות היחידות באגודה. תקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), תשל"ה-1975 מסדירות את רשויות האגודה. כך לדוגמה בתקנה 1 נקבע כי רשויות האגודה הן ההנהלה, המנהלה, המזכירות, ועדת הביקורת, ועדת הפיקוח, משפט חברים וכל רשות אחרת של האגודה הנבחרת בידי חברה בדרך שקבעה התקנון. הוראות אלה פותחות פתח לאגודה להגדיר אורגנים נוספים מבין חברה שיכהנו בהם.

בניגוד לחברה, על פי סעיף 16(1)(ה) לפקודת האגודות השיתופיות, אין חבר יכול למנות מורשה (ב"כ להצבעה) מטעמו אלא אם אותו חברה אינו יושב בארץ, ובתנאי שהמורשה לא יוכל לייצג יותר משני חברים. בן זוג רשאי

להצביע באספה הכללית ובקלפי מכוח ייפוי כוח של בן זוגו. בית המשפט קבע כי ייפוי כוח למי שאינו בן זוג ו/או העתיק מגוריו לחו"ל, אינו חוקי.

נמוכה מאוד

שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:

שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות: לא קיים מספיק מידע.

אגודות שיתופיות מהוות סוג ישות משפטית יחסית נפוצה. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לאגודות שיתופיות. עלות ההקמה של אגודות שיתופיות אינה גבוהה, אבל רשם האגודות השיתופיות מצריך שירותים של עורך דין לצורך רישום והקמת אגודות שיתופיות. חברים באגודות שיתופיות חייבים להיות תושבי ישראל. הנגישות למידע הבסיסי ביחס לאגודות שיתופיות הוא טוב, למרות זאת לא כל המידע שנוגע למבנה המשפטי של האגודות השיתופיות נמצא ברשות רשם האגודות השיתופיות. אין הגדרה חוקית לבעל שליטה סופי וכמו כן אין חובה לדווח עליו. לא קיים מרשם של בעלי שליטה סופיים ביחס לאגודות שיתופיות. להערכת המומחים השכיחות של אגודות שיתופיות במקרי הלבנת הון ומימון טרור נמוכה. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של אגודות שיתופיות היא **בינונית (2.69)**.

2.6.2. אגודה עותמאנית

לפי נתוני רשם האגודות העותמאניות, בישראל רשומות כ- 2,700 אגודות עותמאניות (נכון ליוני 2025), מתוכן מספר האגודות העותמאניות שאינן פעילות נכון למועד כתיבת הדוח מוערך ב- 2,000 אגודות עותמאניות (הערכה של הרשם שבוחן בימים אלו כמה מהאגודות הרשומות נותרו פעילות), לכל הפחות. קרי מספר האגודות העותמאניות שאינן פעילות כלכלית מהוות כ- 64% מכלל האגודות העותמאניות. לא הוקמו אגודות עותמאניות בארבעים ושלוש השנים האחרונות.

עד לחקיקת חוק העמותות, הקמת תאגיד ללא מטרות רווח המקדם מטרות ציבוריות התבצעה על פי החוק העותומני על האגודות משנת 1909 (להלן: "החוק העותומני"). בהתאם לכך משנת 1909 ועד 1980 עמותות הוקמו כאגודות עותמאניות. משנת 1980 לא התאפשר להקים עוד אגודות עותמאניות ותחת זאת החלו להקים עמותות, אולם האגודות הרשומות לא פעלו כולן להירשם כעמותות ונכון לעת הזו רשומות 2700 אגודות. חוק העמותות קובע כי אגודה עותמאנית רשאית להגיש בקשה להירשם כעמותה, וכי הרשם רשאי למחוק אגודה קיימת שלא ביקשה להירשם כעמותה. בכך, המחוקק שאף

לעודד אגודות עותמאניות להפוך לעמותות. חוק העמותות נכנס לתוקפו בחודש אפריל 1981 ובכך הסתיימה האפשרות להקים אגודות עותמאניות. למרות זאת, מאפשר המחוקק את המשך פעילותן של האגודות העותמאניות, כך שהחוק העותומני ימשיך לחול עליהן. סמכות הפיקוח על האגודות העותמאניות נתונה לשר הפנים באמצעות הממונה בכל מחוז.

בשנת 2016, מבקר המדינה בחן את הפיקוח על האגודות העותמאניות ומצא כי אין רישום מדויק של כל האגודות העותמאניות הפעילות, אך הערכה היא כי פועלות אלפי אגודות עותמאניות בישראל.

ביום 03.09.2021 נכנסו לתוקפן תקנות החוק העותומני על אגודות (דיווח ושקיפות), התשפ"א-2021 (להלן: "התקנות"). התקנות הותקנו מכוח סעיף 19 לחוק העותומני ומטרתן היא להחיל על אגודות עותמאניות חובות דיווח ושקיפות ולחייבן בהגשת דיווחים שוטפים. כמו כן, התקנות שאפו להשוות את מעמדן החוקי של האגודות העותמאניות למעמדן של תאגידים אחרים ללא כוונת רווח בישראל, וליצור מרשם אגודות עותמאניות שינוהל על ידי רשם העמותות. המרשם, לרבות מסמכים ודיווחים שהוגשו בהתאם לתקנות יעמוד לעיון הציבור, למעט מסמכים שגילויים אסור לפי דין. כמו כן, אגודה עותמאנית חייבת בהגשת דיווח מידי בתוך 14 יום בדבר שינויים בתקנות האגודה (תקנון), הרכב חברי הוועד המנהל או מקום מושבה (כתובתה הרשמית). זאת ועוד, מוטלת חובה על אגודה עותמאנית להגיש דיווח שנתי – דוח מילולי וכספי. הדוח השנתי יוגש החל משנת הכספים 2022, ויותאם ביחס לאגודות שהינן ארגוני עובדים או מעבידים. לבסוף קובעות האגודות כי לרשם העמותות יש סמכות לדרוש כל מסמך או מידע כפי שימצא לנכון ולדרוש, לצורך הבהרת פרטים שצוינו או שהיה צריך לצייןם או להגישם במסגרת הדיווחים כאמור לעיל.

<p>נמוכה מאוד</p>	<p>שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:</p>	
<p>שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:</p>		
<p>שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס (לא נפוץ)</p>	<p>בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש</p>	<p>פיצול למספר רב של מדינות</p>
<p>ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון</p>	<p>שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות (לא נפוץ)</p>	<p>מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות (לא נפוץ)</p>

מקרא לפי רמת

שכיחות :

נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד
------------	-------	---------	-------	------------

לסיכום, מספר האגודות העותמאניות אינו נפוץ וכן לא ידוע כמה מהן עדיין פעילות. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לאגודות עותמאניות. החל ממועד הכניסה לתוקף של חוק העמותות בשנת 1980, אין אפשרות להקים אגודות עותמאניות חדשות. לא זוהו היבטים מוגדרים שעשויים לגרום לאגודות עותמאניות להיות אטרקטיביות עבור מי שאינו תושב ישראל. החל משנת 2022, חלה חובה חוקית לדווח על כל פרטיהן של אגודות עותמאניות קיימות, בדומה לשאר הישויות המשפטיות. לרשות התאגידיים אין סמכויות אכיפה במקרה של אי דיווח. השכיחות של אגודות עותמאניות במקרי הלבנת הון ומימון טרור דורגה כנמוכה מאוד. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של אגודות עותמאניות היא **בינונית (2.64)**.

2.7. ישויות משפטיות אחרות

2.7.1. מפלגה

לפי נתוני רשם המפלגות, בישראל רשומות 177 מפלגות. מספר המפלגות שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2019-2024) הינו 66 (בשנת 2025 נרשמו 4 מפלגות נוספות).

סעיף 2 לחוק המפלגות, תשנ"ב-1992 קובע כי מאה בני אדם ויותר, שהם אזרחי ישראל ובגירים, רשאים לייסד מפלגה על ידי רישומה בפנקס המפלגות. סעיף 4 לחוק המפלגות קובע כי בקשה לרישום מפלגה תוגש בידי מייסדיה לרשם, הבקשה תפרט את השם המוצע למפלגה, מטרותיה ומענה, וכן את השם, שנת הלידה, מספר הזהות, משלח היד והמען של כל חבר מייסד החתום על בקשת הרישום. לבקשת הרישום יש לצרף את התקנון המפלגה. סעיף 3 לחוק המפלגות קובע סייג לרישום מפלגה, במידה ואינה עומדת בתנאים הבאים: המפלגה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או ארגון טרור, נגד מדינת ישראל; יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות; לא תירשם מפלגה בשם שעלול להטעות או בשם העלול לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו; בשם של מפלגה רשומה או שהייתה רשומה; תאגיד שקיימת זיקו בינו לבין המפלגה המבקשת להירשם, אם טרם חלפו שישה חודשים מיום שחדל להתקיים.

סעיף 12 לחוק המפלגות קובע כי רשם המפלגות ברשות התאגידים ירשום מפלגה בפקס המפלגות שהינו המרשם הרשמי של המפלגות בישראל, ויודיע על כך ליושב ראש הכנסת וליושב ראש וועדת הבחירות המרכזית. סעיף 13 לחוק קובע כי מפלגה היא תאגיד כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית. סעיף 17 לחוק המפלגות קובע כי אזרח ישראלי שמלאו לו 17 שנים והוא תושב ישראל, המקיים את התנאים שנקבעו בתקנון לחברות במפלגה, רשאי להיות חבר מפלגה, ובלבד שאינו חבר במפלגה אחרת. החברות במפלגה היא אישית ולא ניתנת להעברה. מפלגה תקיים רישום של חבריה, לרבות חברי המפלגה בסניפיה.

סעיף 21 לחוק המפלגות קובע מפורשות כי חל איסור על מפלגה לעסוק במישרין או בעקיפין בפעילות כלכלית-עסקית. אף על פי כן, למפלגה מותר לרכוש, למכור, להשכיר או להחזיק בנכס מכל סוג. סעיף 25 לחוק המפלגות קובע כי מפלגה תגיש לרשם, בתוך 90 ימים מיום רישומה, הודעה כל נכסיה והתחייבויותיה. מפלגה שאינה מחויבת למסור למבקר המדינה את חשבונותיה לפי סעיף 10(ג) לחוק המימון, לגבי שנת כספים או חלק ממנה, תגיש לרשם בתוך עשרה שבועות מתום השנה, הודעה כאמור לעיל. מפלגה שמחויבת למסור למבקר המדינה את חשבונותיה לפי סעיף 10(ג) לחוק המימון לגבי שנת כספים או חלק ממנה, תגיש לרשם, במועד שבו עליה למסור את חשבונותיה למבקר המדינה לפי סעיף 10(ג), (1ג) ו- (ו): הודעה שתכלול מידע על זכויותיה במקרקעין, פעילות חינוך תנועתית, תאגידים מפלגתיים, לרבות זכויות במקרקעין של תאגידים כאמור. ההודעה תהיה בטופס שיקבע הרשם ותכלול כל מידע שידרוש מהם הרשם. דוחות כספיים מבוקרים הכוללים מאזן שנתי ודוחות הוצאות והכנסות שנתיים כפי שהיא מגישה למבקר המדינה.

נמוכה מאוד

שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:

שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:

שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש	פיצול למספר רב של מדינות
ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות

מקרא לפי רמת

שכיחות:

נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד
------------	-------	---------	-------	------------

מפלגות מהוות סוג ישות משפטית שאינה נפוצה. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס למפלגות. לצורך הקמת מפלגה יש צורך במאה בני אדם. לא נותח המידע ביחס לשכיחות של מפלגות במקרי הלבנת הון ומימון טרור. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של מפלגות היא **נמוכה (1.19)**.

2.7.2. חברה ממשלתית

לפי נתוני רשות החברות הממשלתיות, בישראל רשומות כ- 80 חברות ממשלתיות. מספר החברות הממשלתיות שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הינו 4.

סעיף 1 בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: **"חוק החברות הממשלתיות"**) מגדיר חברה ממשלתית באופן הבא: **"חברה ממשלתית" – חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית"**.²⁷

כלומר, חברות ממשלתיות הן לרוב חברות אשר התאגדו לפי חוק החברות (או לפי פקודת החברות שקדמה לו) ומתאפיינות בכך שהממשלה מחזיקה ביותר ממחצית הזכויות בהן. בנוסף, ישנן מספר עמותות ממשלתיות אשר החוק חל עליהן מכח סעיף 60 ומחיל עליהן את הוראותיו בשינויים המחויבים. החוק מסדיר את הממשל התאגידי בחברות הממשלתיות מעבר לזה שקבוע בחוק החברות, את הבקרה והפיקוח על התנהלותן, וכן מסדיר את הסמכויות של המדינה כבעלת מניות – אילו סמכויות יופעלו בידי הממשלה, בידי השרים או בידי הרשות. הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות מאוחדים בדוחות הכספיים של המדינה

סעיף 5 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי הקמת חברה ממשלתית טעונה החלטת ממשלה, ההחלטה תתקבל על פי הצעה של שר שהוגשה לממשלה עם חוות דעת הרשות. במידה והחליטה הממשלה על הקמת חברה ממשלתית, יביא שר האוצר את ההחלטה לידיעת הועדה בציון מקורות המימון להשקעות

²⁷ "חברת בת ממשלתית" – חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית, בידי חברת בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית יחד עם חברת בת ממשלתית;

"חברה מעורבת" – חברה שאינה חברה ממשלתית ואשר מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה;

"חברה בבעלות ממשלתית מלאה" – חברה שכל מניותיה הן בבעלות של אחד מאלה: המדינה; חברה שכל מניותיה הן בבעלות של המדינה; המדינה יחד עם חברה כאמור; המדינה או חברה כאמור יחד עם רשות מקומית.

בחברה ובצירוף חוות דעת הרשות. סעיף 6 קובעי כי בהחלטה להקים חברה ממשלתית ייקבעו הדברים הבאים: מטרת החברה, מבנה הון מניותיה, והזכויות הצמודות למניותיה לסוגיהן; המספר הכולל של דירקטורים ומספר הדירקטורים מטעם המדינה שביניהם; השר שיהיה אחראי לענייני החברה. סעיף 15 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי החלטה של חברה ממשלתית למכור מניות שהיא מחזיקה בחברת בת ממשלתית שלה טעונה אישור הממשלה ואישור הועדה.

סעיף 16 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי דירקטור בחברה ממשלתית כשיר להיות מי שמלאו לו 25 שנים והוא תושב ישראל, בעל תואר אקדמי שני או שלישי ובעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה, או שהוא בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מאלה: תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי, בכהונה ציבורי בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים, בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה.

סעיף 17 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי מספר בני אדם אינם כשירים להיות דירקטורים בחברה ממשלתית ובין היתר: שר, סגן שר וחבר כנסת; עובד החברה ומי שעוסק בשירותיה, למעט המנהל הכללי ונציג נבחר של עובדי החברה; יו"ר הדירקטוריון לא יחשב כעובד החברה לעניין זה. אדם מקרב הציבור שעיסוקיו עלולים ליצור ניגוד עניינים; מנהל הרשות ועובדיה, זולת אם החברה בפירוק; מי שהורשע בעבירה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עמה קלון או שהיא מחייבת את אי המינוי; מי שפסול לכהן כדירקטור בחברה על פי דין.

נמוכה		שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:		
שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:				
שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס (לא רלוונטי)	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש	פיצול למספר רב של מדינות		
	ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות	
מקרא לפי רמת שכיחות:				
נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד

לסיכום, חברות ממשלתיות מהוות סוג של ישות משפטית שאינה נפוצה. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לחברות ממשלתיות. חברות ממשלתיות קמות ברישום במרשם החברות, לאחר שהתקבלה בעניין זה החלטת ממשלה. שכיחות הופעתן של חברות ממשלתיות במקרי הלבנת הון ומימון טרור דוגמה גבוהה. הסיבות לכך מגוונות, בין היתר בחברות הממשלתיות סיכון לשוחד ושחיתות, מעצם היותן גוף הפועל מטעם המדינה. נוסף על כך, בכתבות הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מופיעות חברות ממשלתיות לעיתים תכופות. עם זאת, בהסתמך על הנתונים שהתקבלו מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ובהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של חברות ממשלתיות היא **בינונית-נמוכה (2.16)**.

2.7.3. תאגיד שהוקם על פי חוק

מספר התאגידיים שהוקמו על פי חוק הרשומים הוא 68. תאגיד שהוקם על פי חוק הוא גוף עצמאי שקם מכוח חוק (ובמספר מקרים חקיקת משנה) המגדיר אותו כתאגיד ומטיל עליו תפקידים וחובות הקבועות בחוק, וקובע הסדרים מהותיים ופרוצדורליים החלים עליו. מטרתו העיקרית של גוף סטטוטורי היא ביצוע התפקידים הציבוריים שמוטלים עליו החוק המקים אותו, וכמעט כל התאגידיים הציבוריים אינם פועלים למטרות מסחריות. בהיותו גוף שמוקם בחוק, חלות עליו חובות מתחום המשפט הציבורי. בישראל תאגידיים חקוקים פועלים במגוון תחומים ובין היתר: רשויות אסדרה, ניהול תחבורה, תרבות וספורט, סניטציה, ארכיאולוגיה, בטיחות, בריאות וכו'. בין התאגידיים הציבוריים נמנים רשות שדות התעופה, המועצה להסדר הימורים בספורט, מגן דוד אדום, רשות הטבע והגנים, מכון התקנים בישראל, המוסד לביטוח לאומי ועוד. הדוחות הכספיים של התאגידיים הציבוריים מאוחדים לרוב בדוחות הכספיים של המדינה.

הדין בישראל מגדיר תאגידיים ציבוריים לצורך מספר חוקים המחילים עליהם הוראות רוחביות, כגון: חוק יסודות התקציב וחוק החברות הממשלתיות. תאגידיים שקמים מכוח חוק זוכים לכינויים רבים ובין היתר: "תאגיד סטטוטורי", "תאגיד חקוק" "תאגיד ציבורי" ועשויים להיות מוכרים כרשות, מרכז, מכון וכיו"ב.

התאגידיים הציבוריים הם חלק מהמגזר הציבורי, כמו משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות. יש תאגידיים ציבוריים שהחוק המקים מקנה להם גם סמכויות שלטוניות, כגון אסדרה, פיקוח והטלת קנסות.

לתאגידיים שהוקמו על פי חוק אין הוראות אחידות או חוק מסגרת, למעט הוראות משותפות במספר חוקים, ר' לעיל. בהקשר זה ראוי לציין כי לתאגידיים הציבוריים אין בעלי מניות אלא אורגנים המתמנים לפי החוקים המקימים. על כל תאגיד אחראי שר או שרים שאחראי על ביצוע החוק המקימים, וברוב המכריע של התאגידיים הציבוריים גם ממנים את נושאי המשרה הבכירים בהם. גופים מפקחים נוספים הם החשב הכללי לעניין דיווח כספי, הממונה על השכר במשרד האוצר, הוועדה לבדיקת מינויים, וביקורת מטעם מבקר המדינה.

נמוכה מאוד	שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:			
שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:				
שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס (לא רלוונטי)	בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש (לא רלוונטי)	פיצול למספר רב של מדינות (לא רלוונטי)		
ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות (לא רלוונטי)	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות (לא רלוונטי)		
מקרא לפי רמת שכיחות:				
נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה	גבוהה מאוד

תאגידיים חקוקים מהווים סוג ישות משפטית שאינה נפוצה. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לתאגידיים חקוקים. תאגידיים חקוקים קמים מכוח חוק. לא נותח המידע ביחס לשכיחות של הקדשות ציבוריים במקרי הלבנת הון ומימון טרור. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של הקדשות ציבוריים היא **נמוכה (1.10)**.

2.8. נאמנויות

2.8.1. נאמנות פרטית

לפי נתוני רשות המסים, בישראל רשומות 4,276 נאמנויות, בהן: 3,688 נאמנויות הוקמו עבור תושבי ישראל, 273 נאמנויות קרובים, 102 נאמנויות עבור נהנה תושב ישראל ו- 97 עבור נהנה תושב חוץ. בנוסף הוקמו 115

נאמנויות על פי צוואה (בהן 2 על פי צוואה זרה). מתוך כלל הנאמנויות, 1,016 הוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024).

חוק הנאמנות הוא ההסדר החוקי שמכוחו מוקמות נאמנויות בישראל. סעיף 1 לחוק הנאמנות מגדיר מהי נאמנות: "[...] היא זיקה לנכס שעל פיה חייב נאמן להחזיק או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת". הדין בישראל מכיר במספר דרכים בהן יכולות נאמנויות להיווצר, בסעיף 2 לחוק הנאמנות נקבע כי נאמנות יכולה להיווצר על פי חוק, חוזה עם נאמן או על פי כתב הקדש, כמו כן, פסיקת בית המשפט הכירה גם בנאמנות מכוח הפסיקה. סעיף 3 לחוק הנאמנות קובע כי פירותיהם ותמורהם של נכסי הנאמנות, יחשבו גם הם לנכסי הנאמנות. סעיף 4 לחוק קובע כי במקרה ובו יש בנכסי הנאמנות נכס שפעולות בו טעונות רישום בפנקס המתנהל על פי דין, רשאי אך לא חייב הנאמן להודיע על קיום הנאמנות לממונה על הפנקס, והממונה ירשום בו הערה מתאימה. התוצאה של מתן רשות רישום, היא שככל שאדם אינו רוצה לדווח הוא לא חייב. סעיף 4 לחוק הנאמנות קובע כי נאמנות תקפה חוקית כלפי כל מי שיודע עליה או שהיה עליו לדעת עליה, ומשנרשמה הערה לפי סעיף 4, היא תקפה כלפי כל העולם. סעיף 7 לחוק הנאמנות קובע כי מוטלת חובה חוקית על הנאמן לנהל חשבונות בכל ענייני הנאמנות ולתת לנהנים דין וחשבון על ענייני הנאמנות אחת לשנה ובגמר כהונתו, ולמסור להם ידיעות נוספות לפי דרישתם הסבירה.

קרנות נאמנות הן מוצר פיננסי מפוקח. מצד הגורם המנהל אותו – מנהל הקרן, שהינו גוף המקבל היתר מרשות ניירות ערך, שכן כל חברה המבקשת לשמש כמנהל קרן נדרשת להגיש בקשה לקבלת אישור בהתאם, וכן בעלי השליטה בחברה נדרשים בקבלת היתר מאת הרשות לניירות ערך. כמן כן, מצד הנאמנים לקרן, שהם גורמים מפוקחים שפעילותם כפופה לפיקוח, אכיפה ואסדרה של הרשות ניירות ערך. מדובר בגורמים שחייבים בדיווח לרשות ניירות ערך והיכולת לנצלם להלבנת הון נמוכה עד בלתי אפשרית בשל הפיזור הגדול של מחזיקי החידות ביחד עם ניהול מקצועי ומפוקח.

נכון לשנת 2021, על סמך הנתונים של רשות ניירות ערך ניתן להבחין כי אצל חברי בורסה שאינם בנקים (להלן: "חש"בים") קיימת פעילות משמעותית של חשבונות נאמנות לפי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה. על פי הנתונים של רשות ניירות ערך משנת 2021, עלה כי בחלק מן החש"בים נעשה שימוש בחברות נאמנות נפרדות, שהינן חברות הקשורות לחש"בים ומשמשות לצורך מתן שירות בפעילות שכשלעצמה כרוכה בסיכון, יחד עם זאת, נראה כי היקף פעילותן אינה גבוהה.

לא קיים מספיק מידע ביחס לשכיחות של נאמנויות פרטיות במקרי הלבנת הון או מימון טרור והטיפולוגיות המשמשות לכך.

סעיף 75 רבתי לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] מחיל חובת דיווח לרשות על יצירת הנאמנות, ועל כל פעולה בנאמנות שנחשבת לאירוע מס, למעט נאמנויות שהוחרגו בסעיף 75ז. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לנאמנויות פרטיות. אין נתונים מדויקים בדבר הנכסים המוחזקים בנאמנויות פרטיות, שכן המידע הקיים בנושא זה ברשות המסים בנוגע לנאמנויות פרטיות אינו נגיש בצורה קלה ומהירה לגופי האכיפה. אין חובה חוקית לדווח על בעל השליטה הסופי בנאמנויות פרטיות, בנוסף טרם הוקם מרשם המאגד את כל הנאמנויות הפרטיות, ולפיכך לא ניתן לאמת מידע ביחס לבעל השליטה הסופי בהן. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של נאמנויות פרטיות היא גבוהה (4.86).

2.8.2. נאמנות חוץ

לפי נתוני רשות המסים, בישראל רשומות 99 נאמנויות תושבי חוץ, מתוכם 11 הוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024).

חוק הנאמנות הוא ההסדר החוקי שמכוחו מוקמות נאמנויות בישראל, למרות זאת אין כל אזכור ביחס לנאמנויות חוץ בחוק הנאמנות. בפקודת מס הכנסה בסעיף 75ט(א) נקבע: "נאמנות תושבי חוץ היא נאמנות שבשנת המס כל יוצריה וכל הנהנים בה הם תושבי חוץ או שכל יוצריה הם תושבי חוץ וכל הנהנים בה הם נהנים לצורכי ציבור או תושבי חוץ, ולא היו בה נהנים תושבי ישראל ממועד יצירתה, וכן נאמנות שכל יוצריה נפטרו וכל הנהנים בה בשנת המס הם תושבי חוץ, או שכל יוצריה נפטרו וכל הנהנים בה הם נהנים לצורכי ציבור או תושבי חוץ, ולא היו בה נהנים תושבי ישראל ממועד יצירתה". המשמעות הכללית של נאמנות תושבי חוץ היא שיש פטור ממס על הכנסות הנאמנות שמקורן בחו"ל, גם כאשר יוצר הנאמנות נפטר אם הוא נחשב במותו תושב חוץ.

לא קיים מספיק מידע ביחס לשכיחות של נאמנויות חוץ במקרי הלבנת הון או מימון טרור והטיפולוגיות המשמשות לכך.

אין חובה לרשום נאמנויות, ולכן אין מרשם של נאמנויות. רשות המסים מקבלת דיווח מנאמנויות חוץ, רק במקרים בהם לנאמנות נכסים בישראל או הכנסה חייבת בישראל, והחל מינואר 2026 תחול חובת דיווח על נאמנויות חוץ שיש להן נאמן תושב ישראל.²⁸ מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס לנאמנויות פרטיות. עלות ומהירות הקמתן של נאמנויות חוץ נקבעת בהתאם להסדרים החוקיים במדינת הקמת הנאמנות. תחום הנאמנויות אינו כפוף למשטר דיווח לעניין הלבנת הון, למעט

²⁸ תיקון 272 לפקודת מס הכנסה.

במקרים בהם מעורבים עורכי דין או רואי חשבון בהקמה, ולכן אין פיקוח או בקרה על נאמנויות חוץ באופן ישיר. אין נתונים בדבר הנכסים המוחזקים בנאמנויות חוץ, המידע הקיים ברשות המסים ביחס לנאמנויות חוץ אינו נגיש בצורה קלה לרשויות האכיפה. אין מרשם בעלי שליטה סופיים בנאמנויות חוץ ואין חובה חוקית לדווח על בעל השליטה הסופי. טרם הוקם מרשם המאגד את כלל הנאמנויות, לרבות נאמנויות חוץ. המידע נותח ביחס לשכיחות של נאמנויות חוץ במקרי הלבנת הון ומימון טרור. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של נאמנויות חוץ היא גבוהה (4.86).

2.8.3. הקדש ציבורי

לפי נתוני רשם ההקדשות, בישראל רשומות כ- 3,350 הקדשות ציבוריים, מתוכן מספר ההקדשות הציבוריים שאינם מדווחים נכון למועד כתיבת הדוח מוערך ב- 900 הקדשות ציבוריים. קרי מספר ההקדשות הציבוריים שהינם מפריס מהווים כ- 20% מכלל ההקדשות הציבוריות. מספר ההקדשות הציבוריות שהוקמו בחמש השנים האחרונות (2020-2024) הוא 349.

סעיף 25 לחוק הנאמנות קובע כי שר המשפטים ימנה עובד מדינה לתפקיד רשם ההקדשות. סעיף 26 לחוק הנאמנות קובע כי נאמן של נאמנות שמטרתה או אחת ממטרותיה היא קידום עניין ציבורי חייב, תוך שלושה חודשים מיום שהפך לנאמן, להודיע לרשם על קיומו של ההקדש הציבורי, ועל הפרטים המנויים להלן, וככל ומתקיים שינוי בפרטים אלה עליו לעדכן את הרשם בתוך שלושה חודשים: שמו ומענו של יוצר ההקדש, מועד תחילת ההקדש, מטרתו, נכסיו, שמו ומענו של כל נאמן ועוד.

סעיף 30 בחוק הנאמנות מעניק לרשם ההקדשות, מיוזמתו או לפי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, סמכויות חקירה נרחבות בכל הנוגע להקדש ציבורי, ובין היתר במקרים הבאים: קיים יסוד סביר לחשש שלגבי הקדש ציבורי לא קוימה הוראה מהוראות חוק הנאמנות, הוראות כתב ההקדש, פרטים או מסמכים שנמסרו לרשם אינם מלאים או אינם נכונים. סמכויות חקירה אלה רחבות ומבוססות על הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב). נאמן של הקדש ציבורי שהפר חובה המוטלת עליו לפי סעיפים 26 ו-27 לחוק הנאמנות, דינו מאסר שנה או קנס של 50,000 לירות, ואם עשה כן בכוונת מרמה – מאסר שנתיים. הקדש דתי שנוסד בפני בית דין דתי על פי הדין הדתי רשאי בית הדין הדתי להורות שהוראות חוק זה בעניין יצירת הקדש ובעניין ניהולו לא יחולו עליו.

סעיף 17(א) לחוק הנאמנות מגדיר מהי נאמנות על פי כתב הקדש: "הקדשת נכסים לטובת נהנה או למטרה אחרת [...] טעונה מסמך בכתב [...] שבו מביע יוצר ההקדש את כוונתו ליצור הקדש וקובע מטרתו, נכסיו ותנאיו, והמסמך

הוא אחד מאלה: כתב חתום בידי יוצר ההקדש בפני נוטריון; צוואה של יוצר ההקדש, למעט צוואה בעל-פה; הוראת תשלום לענין סעיף 147 לחוק הירושה, תשכ"ה-1965; תחילתו של הקדש היא עם העברת השליטה בנכסי ההקדש לידי הנאמן; נמצאו נכסים המשמשים הקדש, אלא שאין על כך כתב הקדש, רשאי בית המשפט להצהיר על קיום ההקדש ולהגדיר את מטרותיו, נכסיו, תנאיו ותחילתו". סעיף 20 לחוק הנאמנות קובע כי זכותו של הנהנה לפי הקדש אינה ניתנת להמחאה, לשעבוד או עיקול, אלא אם הותר במפורש בכתב ההקדש או שבית המשפט התירם. סעיף 21 רבתי לחוק הנאמנות קובע מהם התנאים למינוי נאמן להקדש, ובין היתר: נאמן יתמנה בכתב ההקדש או על פיו; לא יתמנה אדם נאמן של הקדש אלא בהסכמתו; קטין, פסול דין, פושט רגל ותאגיד שניתן עליו צו פירוק אינם כשרים להיות נאמן של הקדש, אך תאגיד רגיל כשיר להיות נאמן של הקדש; נהנה של הקדש אינו כשר להיות נאמן שלו, זולת אם כתב ההקדש קבע אחרת. סעיף 29 לחוק קובע כי נאמן של הקדש ציבורי חייב בהגשת דיווח על ענייני ההקדש במועד; הנאמן חייב למסור לרשם לפי דרישתו, מידע והעתקי מסמכים בכל הנוגע לענייני ההקדש. אף על פי כן, על נאמן של הקדש ציבורי לא חלה החובה לתת לנהנים דין וחשבון על ענייני הנאמנות אחת לשנה ובגמר כהונתו, ולמסור להם ידיעות נוספות לפי דרישתם הסבירה.

תקנות הנאמנות (דרכי השקעת כספי הקדש ציבורי), תשס"ד-2004 קובעות את ההוראות הבאות: נאמן חייב להשקיע את כספי ההקדש הציבורי, שאינם דרושים לצרכיו השוטפים של ההקדש הציבורי, בנפרד מנכסים או השקעות שאינם של ההקדש הציבורי. במידה וקבע יוצר ההקדש מנגנון השקעת כספים, מחויב הנאמן לפעול על פיו. במידה ולא נקבע מנגנון השקעה אמור לעיל, על הנאמן להשקיע את הכספים בהתאם להוראות התקנות. נאמן חייב למנות ועדת השקעות בכפוף לאמור בפרק ג' ולתנאים האמורים בו; מונתה ועדת השקעות, ישקיע הנאמן את הכספים באמצעותה ועל פי בחירתה. בית המשפט רשאי לאשר לנאמן להשקיע את הכספים בדרך אחרת שנראית לו נכון.

נמוכה מאוד

שכיחות במקרי הלבנת הון או מימון טרור כפי שנמצא בהליך:

שכיחות הטיפולוגיות הנפוצות:

שימוש במדינות בסיכון להלבנת הון ומקלטי מס (לא רלוונטי)

בעלות/שליטה באמצעות תאגידי קש (לא רלוונטי)

פיצול למספר רב של מדינות (לא רלוונטי)

ניצול לרעה של עורכי דין ורואי חשבון	שימוש בחברות עסקיות בינלאומיות (לא רלוונטי)	מבני חברות יוצא דופן של שליטה או בעלות (לא רלוונטי)	מקרא לפי רמת שכיחות:	
	נמוכה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה

הקדשות ציבוריים מהוות סוג ישות משפטית שאינה נפוצה. מדינת ישראל ורשויותיה אינן מנהלות מידע הנוגע לסיכונים חוצי-גבולות ביחס להקדשות ציבוריים. אין נתונים מדויקים בדבר הנכסים המוחזקים בהקדשות ציבוריים: ברשות התאגידים קיים רישום אך אינו שלם (מבוצעות השלמות זיהוי באמצעות חקירות) והמידע הקיים בנושא זה ברשות המסים בנוגע להקדשות ציבוריים אינו נגיש בצורה קלה ומהירה לגופי האכיפה. ביחס להקדשות דתיים קיים חוסר במידע עדכני ואמין שישקף את היקף הנכסים המוחזקים בהם, הנובע, בין היתר, ממחלוקת בין הרגולטורים של גופים אלה: בתי הדין הרבניים ליועץ המשפטי לממשלה ורשם ההקדשות הציבוריים (המחלוקת נמצאת כיום במרכזו של הליך משפטי בבג"צ, הליך מס' 53439-11-24).

קיימת חובת דיווח על נאמנים של הקדש ציבורי לרשום את ההקדשות הציבוריים במרשם תוך ציון הנכסים המוחזקים. אין חובה חוקית לדווח על בעל השליטה הסופי בהקדשות ציבוריים ולפיכך לא ניתן לאמת מידע ביחס לבעל השליטה הסופי בהן. המבנה המשפטי של הקדש ציבורי שבו נאמן מנהל נכסים לטובת מטרה ציבורית עלול להוות כר פורה לשימוש לרעה, במידה ואין פיקוח אפקטיבי. לא נותח המידע ביחס לשכיחות של הקדשות ציבוריים במקרי הלבנת הון ומימון טרור. בהתחשב בכל האמור לעיל, נקבע כי דרגת הסיכון של הקדשות ציבוריים היא **בינונית (3.12)**.

2.9. סיכום הערכת הסיכון לפי סוג ישות והסדר משפטיים

קבוצת המומחים ניתחה את הנתונים שהתקבלה מרשויות האכיפה וביצעה הערכת סיכונים לפי סוגי ישויות משפטיות והסדרים משפטיים. כל ישות והסדר משפטי קיבלה ציון שמצביע על דרגת הסיכון שנעה בין 1.00 ל- 5.00, כאשר 1.00 היא דרגת הסיכון הנמוכה ביותר, בעוד ש- 5.00 היא דרגת הסיכון הגבוהה ביותר. בטבלה מטה מוצגות תוצאות תהליך הערכת הסיכונים לפי סוג ישות והסדר משפטיים:

ישות משפטית	רמת הסיכון
שותפות פרטית	בינונית-גבוהה (3.84)
שותפות חוץ	בינונית-גבוהה (3.80)
עמותה	בינונית-גבוהה (3.65)
חברה פרטית	בינונית-גבוהה (3.60)
חברת חוץ	בינונית-גבוהה (3.60)
אגודה שיתופית	בינונית (2.69)
אגודה עותמאנית	בינונית (2.64)
חברה לתועלת הציבור	בינונית-נמוכה (2.20)
חברה ממשלתית	בינונית-נמוכה (2.16)
תאגיד מדווח	בינונית-נמוכה (1.96)
מפלגה	נמוכה (1.19)
תאגיד שהוקם על פי חוק	נמוכה (1.10)
הסדר משפטי	רמת הסיכון
נאמנות פרטית	גבוהה (4.86)
נאמנות חוץ	גבוהה (4.86)
הקדש ציבורי	בינונית (3.12)

מהנתונים שעמדו בפני קבוצת המומחים ובהתאם להערכת הסיכונים שביצעה קבוצת המומחים ניתן לראות כי יש הבדלים גדולים ברמת הסיכונים שסוגי ישויות והסדרים משפטיים שונים עלולים להוות בהקשר של ניצול לרעה לצורך ביצוע הלבנת הון. קבוצת המומחים ממליצה להתייחס לסוגי ישויות והסדרים משפטיים שונים באופן שונה ובהתאם לנהל את הסיכונים.

3. רמת הפגיעות הלאומית

הערכת רמת הפגיעות הלאומית מבוצעת במטרה לבחון את הבאים:

- ▶ הערכת רמת הפגיעות של מדינת ישראל לניצול ישויות והסדרים משפטיים להלבנת הון;
- ▶ סקירת האמצעים הננקטים להפחתת היכולת לנצל את הישויות וההסדרים המשפטיים לצרכי הלבנת הון;
- ▶ זיהוי פערים וחולשות באופן בו מנוהל התהליך לזיהוי וניהול מרשם בעלי שליטה סופיים;
- ▶ זיהוי פערים מהותיים נוספים אשר מחייבים נקיטת אמצעים מיידיים לניהול הסיכונים, מבלי לייצר נטל משמעותי נוסף על הגופים השונים המבקשים לעשות עסקים בישראל.

הערכת רמת הפגיעות הלאומית תלויה במשתנים רבים. הדרך באמצעותה בוצעה ההערכה, בהתבסס על המדריך, בוצעה באמצעות שימוש בשני המדדים הבאים: הראשון, מדד האטרקטיביות של ישראל לישויות ואזרחים זרים (ANRI – Attractiveness for Non-Resident Incorporation), אשר בוחן את מידת האטרקטיביות של מדינת ישראל בעיניהם של ישויות ואזרחים זרים, כמרכז בינלאומי לרישום או התאגדות במטרה להלבין הון. השני, הערכת אפקטיביות האמצעים שנקטו על ידי המדינה כמענה לסיכון לניצול ישויות והסדרים משפטיים להלבנת הון. מדד זה קיבל משקל כפול מזה של מדד האטרקטיביות, במסגרת המודל אשר שימש להערכת רמת הפגיעות הלאומית.

מדד האטרקטיביות של ישראל כולל בתוכו משתנים שונים מתחומי הכלכלה, פוליטיקה, מיסוי והחברה, ומטרתו המרכזית לקבוע כמה ישראל אטרקטיבית מנקודת המבט של זרים מבחינת האפשרות של הקמת ישויות והסדרים משפטיים להלבנת הון. יכולת ההתמודדות היא סך האמצעים להפחתת הסיכון, או יותר נכון, האופן שבו ישראל מפחיתה את הסיכון לביצוע הלבנת הון באמצעות ישויות והסדרים משפטיים בשטחה.

3.1 מדד האטרקטיביות של ישראל לישויות ואזרחים זרים (ANRI)

מדד האטרקטיביות של ישראל לישויות ואזרחים זרים (Attractiveness for Non-Resident Incorporation) בוחן שמונה משתנים מתחומים שונים, ובין היתר, כלכלה, פוליטיקה וחקיקה, במטרה לבחון כמה ישראל אטרקטיבית עבור ישויות ואזרחים זרים שמעוניינים להקים ישויות והסדרים משפטיים לצורך ביצוע הלבנת הון. להלן ריכוז תוצאות המשתנים שנבחנו, על בסיס סולם דירוג של נמוך (1) ועד גבוה (5) כשהתוצאה הגבוהה מעידה על

אטרקטיביות השקעה במדינה עבור זרים (בשים לב כי עבור חלק מהשאלות סולם התשובות שונה, בהתאם לנוסח השאלה).

בהתאם לדירוג התוצאות שהתקבלו, ממד האטרקטיביות של ישראל לזרים הינו **בינונית-נמוכה (2.08)**.

מס"ד	המידע שנאסף ביחס לנתוני האכיפה	ציון
1	גודל וחשיבות מגזר חברות ה- Offshore בישראל	בינונית-נמוכה (2.00)
2	פרסום נותני שירותי נאמנות והקמת חברות לתושבים זרים	קיים, אך מוגבל (2.33)
3	יציבות פוליטית וכלכלית	בינוני (2.50)
4	שלטון החוק	בינוני (2.50)
5	הגנה על קניין	חזק (4.00)
6	תפיסת רמת השחיתות	בינונית-נמוכה (2.00)
7	שקיפות בנושא בעל השליטה הסופי	גבוה (4.00)
8	אטרקטיביות בתחום המיסוי לתושבים זרים	בינונית-נמוכה (2.00)
מדד ANRI: האטרקטיביות של ישראל לזרים		בינונית-נמוכה (2.08)

בחלק זה יוצגו תחילה השאלות שקובעות את אופן בחינת המשתנים בכתב מוטה (*italic*), ולאחר מכן, יוצגו התשובות בכתב רגיל.

1. גודל וחשיבות של מגזר חברות ה- OFFSHORE בישראל

נבחנה האטרקטיביות של מדינת ישראל כמדינת OFFSHORE - מדינה שאזרחים או חברות זרות מעוניינים להקים בה ישויות. במסגרת הבחינה, נלקחים בחשבון היבטים שונים הנוגעים לאפשרות לרכוש שירותי הקמת חברות ושירותים נגזרים אחרים על ידי ישויות או תושבים זרים, ושכיחות היצע של חברות שמתמחות במתן שירותים לאזרחים או תושבים זרים המעוניינים להקים ישות משפטית במדינת ישראל. בין היתר, נבחנו הסוגיות הבאות: (1) רמת הרווחיות של מגזר החברות שמציעות שירותי הקמה של חברות עבור תושבים/ישויות זרות בהשוואה לתושבים/ישויות מקומיות; (2) מהי הרמה של השפעה פוליטית של מגזר החברות שמציעות שירותי הקמת חברות; (3) האמת קיימת רשת מפותחת של נותני שירותי נאמנות והקמת חברות עם קהל זר גדול של לקוחות.

הדירוג שניתן בגין משתנה זה התבסס על שני המדדים הבאים :

◀ **Financial Secrecy Index (FSI)** – מדד זה מהווה כלי מקובל לסיווג מדינות לפי רמת הסודיות הפיננסית שהן מספקות. המדד מתמקד בצורה שבה מדינות מציעות אפשרות להסוות פרטים או להסתיר נתונים פיננסיים כגון תזרים מזומנים, דיווחי מס ובעלות על חברות. בין היתר, הנושאים שנבחנים באמצעות המדד הם: הפרטות פיננסיות – כמה קל לפרטים להסתיר מידע פיננסי; אמינות דיווחי המידע – כמה המדינה מאשרת ומפרסמת את דיווחי המס והסודיות הפיננסית; התקן המשפטי – התקן המשפטי שנוגע ליישור בין מס ההכנסה הגלובלי ופליטות המס; המנגנון המיסוי – השיטות שהמדינה מציעה למניעת פליטות מס. המדד מדרג את ישראל במקום ה-32 עם ציון כולל של 59 מתוך 100. המדד קובע כי ככל שהציון גבוה יותר, כך רמת הסודיות הפיננסית גבוהה יותר. הציון של ישראל במדד מצביע על ציון **בינוני-נמוך** של סודיות פיננסית. מכך ניתן להסיק כי ישראל אינה נחשבת למדינה משמעותית או אטרקטיבית בתור מדינת OFFSHORE לצורך הקמת ישויות משפטיות על ידי תושבים או ישויות זרים ששואפים להקים חברות במדינות עם רמת סודיות פיננסית גבוהה.²⁹

◀ **Corporate Tax Haven Index (CTHI)** – מדד זה נקבע על ידי ארגון Tax Justice Network. המדד מתמקד בזיהוי ודירוג של מדינות שמספקות תנאים מיסים נוחים לחברות, דוגמת תעריפי מס נמוכים, כדי להפחית או למנוע תשלומי מס על הרווח שנוצר במדינות. דרך מתן הציון במדד היא שכלול של מגוון משתנים ובין היתר תנאים משפטיים, פיננסיים והמדיניות של המדינה המאפשרים לחברות להפחית את תשלום המס שלהן. ישראל אינה מדורגת במדד, וקיבלה ציון **נמוך מאוד** של 0% מתוך 100% כמקלט מס גלובלי. הציון במדד הזה מחזק את התפיסה כי מדינת ישראל אינה מהווה מדינה שבה כדאי לפתוח חברות לצורך העלמת מס, חיסכון במס או תכנון מס משתלם.³⁰

לסיכום, האטרקטיביות של ישראל כמדינת OFFSHORE לישויות או אזרחים זרים שמעוניינים להקים ישויות משפטיות נמוכה, כפי שמשתקף מהדירוג נמוך מאוד במדד ה- CTHI ומהדירוג הבינוני במדד ה- FSI. ההשפעה הפוליטית בתחום היא נמוכה, בהתחשב בכך שישראל לא מהווה מקלט מס גלובלי. זאת ועוד, גם הרווחיות נמוכה בהשוואה למדינות אחרות שמדורגות גבוה במדדים אלה. ככל הנראה קיימים נותני שירותים בתחום זה, אך

²⁹ [Financial Secrecy Index \(taxjustice.no\)](https://taxjustice.no/Financial-Secrecy-Index)

³⁰ [Corporate Tax Haven Index - 2021 Results \(taxjustice.net\)](https://taxjustice.net/Corporate-Tax-Haven-Index-2021-Results)

תפוצתם ועסקיהם קטנים ונמוכים בהשוואה למדינות אחרות. על כן, הסיווג שניתן למדינת ישראל בתחום זה הוא **בינוני-נמוך (2.00)**.

2. פרסום לתושבי חוץ

באיזו רמה נותני שירות חברות ונאמנויות מפרסמים את מדינת ישראל כמרכז בינלאומי להקמת ישויות משפטיות, והאם הם מפנים את הפרסומים של שירותים אלה לתושבי חוץ? לצורך מענה על קריטריון זה יש לבחון פרסומים שבהם מקדמים הקמה של ישויות והסדרים משפטיים במדינת ישראל ללקוחות שאינם תושבים. יש לבחון פרסומים באופן מקוון ובאמצעים אחרים כדי להעריך את רמת הפרסום לתושבים זרים. יש לקחת בחשבון היקף הפעילות והשירותים עבור הקמת הישויות המשפטיות באמצעות צד ג' שנעשה מחו"ל.

הדירוג שניתן בגין משתנה זה התבסס על הפרמטרים הבאים:

- ▶ **מיקוד בשוק פנימי:** כלכלת ישראל ממוקדת בעיקר בשוק הפנימי, למעט תעשיית ההייטק המובילה שממוקדת בעיקר בייצוא, אך ישראל אינה מהווה מרכז גלובלי כמרכז להקמת ישויות משפטיות.
- ▶ **פרסום מוגבל:** מספר משרדי עורכי הדין ומשרדי רואי חשבון בישראל מציעים שירותים ללקוחות בינלאומיים, אף על פי כן, פרסום בינלאומי בתחום נותני שירותי נאמנויות והקמת ישויות משפטיות לתושבי חוץ אינו נפוץ בנוף העסקי של ישראל.
- ▶ **מיקוד בתעשיית ההייטק:** התעניינות בינלאומית בישויות משפטיות בישראל מוגבלת בעיקרה לתעשיית ההייטק העוצמתית של מדינת ישראל. התעניינות זו מתבססת בעיקר על עסקאות ממשיות ופחות על הקמת ישויות משפטיות עבור תושבי חוץ.
- ▶ **סביבה רגולטורית:** מאז הצטרפותה של ישראל כחברה בארגון ה-FATF, בוצעו מספר תהליכים של טיוב רגולציה והתאמתה לסטנדרטים המחמירים ביותר, דבר שהוביל להגבלה על היכולת של חברות לפרסם מתן שירותי נאמנויות והקמת חברות לתושבי חוץ.
- ▶ **נוכחות באינטרנט:** אין חברות רבות שעוסקות במתן שירותי נאמנויות וחברות בישראל, וזאת בניגוד למדינות אשר מהוות מרכזים פיננסיים מוכרים לתושבי חוץ.
- ▶ **היכרות עם צדדים שלישיים:** בניגוד למדינות OFFSHORE, במדינת ישראל עסקים לרוב אינם מוקמים מכוח היכרויות עם צדדים שלישיים.

לסיכום, מדינת ישראל או עסקים בה אינם משווקים או מפרסמים באופן אינטנסיבי מתן שירותי נאמנויות וחברות לתושבי חוץ. כפועל יוצא, ניתן לקבוע כי רמת הפרסום לתושבי חוץ הינה קיימת, אך מוגבלת (2.33).

3. יציבות פוליטית וכלכלית

הערכה של הרמה הכוללת של יציבות פוליטית וכלכלית במדינת ישראל, באמצעות מקורות פתוחים, מדדים ועמדות של מומחים. יש לכלול את השיקולים הבאים: יציבות הממשלה, החלפת שלטון ללא אלימות, חוזר ויציבות המוסדות הציבוריים, יציבות כלכלית, יציבות מוניטרית, היעדר אלימות פוליטית או קונפליקטים חברתיים, היעדר קונפליקטים בין מדינותיים.

הדירוג שניתן בגין משתנה זה התבסס על הפרמטרים הבאים:

◀ The Economist Intelligence Unit's Democracy Index - המדד בוחן היבטים שונים של מצב הדמוקרטיה במדינה. המדד נשען על מגוון קריטריונים להערכת רמת הדמוקרטיה בכל מדינה, ובין היתר: תהליכי בחירות, תפקוד הממשלה, הגנה על זכויות אזרח, תרבות דמוקרטית ועוד. המדד קובע כי בשנת 2023 דורגה ישראל במקום 30 מתוך 167 מדינות עם ציון של 7.8, וסווגה "Flawed Democracy". הציון משקף את היות מדינת ישראל, מדינה בעלת מערכת דמוקרטית יציבה עם מוסדות מתפקדים. אף על פי כן, חשוב לציין כי דירוג זה ניתן לפני שפרצה מלחמת "חרבות ברזל".³¹

◀ **יציבות פוליטית ומוניטרית:** בהתאם להערכות של קרן המטבע העולמית לאפריל 2024, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" התוצר הלאומי גולמי של ישראל צנח מצפי צמיחה של 3.1% לפני המלחמה ל- 1.6%. פיחות משמעותי זה בצמיחה הכלכלית של ישראל מציב אתגרים כלכליים, ובין היתר: המלחמה הובילה להוצאות מוגברות על ביטחון והגנה, ומנגד פעילות כלכלית מצומצמת באזורים ובמגזרים מסוימים; המלחמה הארוכה הובילה לחוסר וודאות במגזר העסקי, שבאופן פוטנציאלי פגע בהשקעות; חשוב לומר, כי על אף האתגרים המוזכרים לעיל, הכלכלה הישראלית הציגה בסכסוכים קודמים איתנות, ומגזר ההייטק משמש כגורם מאזן.³²

◀ **היעדר סכסוכים בין מדינותיים ומצב גיאופוליטי כללי:** The Global Peace Index 2024 דירג את ישראל במקום ה- 155 מתוך 163 מדינות, עם

³¹ [Democracy Index 2023 | Economist Intelligence Unit \(eiu.com\)](https://www.eiu.com/en/indices/democracy/)

³² [IMF halves Israel's 2024 growth forecast - Globes](https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/01/15/imf-halves-israel-2024-growth-forecast)

ציון של 3.1, מדורגת בציון **נמוך מאוד**. הציון הנמוך בדירוג נובע מהשיקולים הבאים: המלחמה בעזה והמתיחות בצפון המדינה, לרבות עשרות אלפי פליטים ישראלים; לחצים גיאופוליטיים שמובילים למתחים ביחסים של ישראל עם המדינות השכנות; ההשפעה של המלחמה על הביטחון הפנימי והיציבות החברתית של ישראל. הדירוג הנמוך של ישראל במדד הזה משפיע בצורה משמעותית על חישוב הציון הכולל בדבר היציבות של מדינת ישראל.³³

לסיכום, בשנת 2024 מדינת ישראל התאפיינה בסביבה גיאו-פוליטית מורכבת ומצב מלחמתי מתמשך, לצד סכסוכים וסביבה פוליטית מקומית מורכבת. בזמן שבמדינת ישראל פועלים מוסדות דמוקרטיים וקיימת כלכלה איתנה, מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים לא פשוטים. המלחמה פגעה בצמיחה הכלכלית של המדינה ופגעה ביציבות האזורית. המתיחות הפוליטית הפנימית, שמשקפת בהפגנות גדולות, מוסיפים לאי היציבות במדינה. הציון הנמוך במיוחד במדד שבוחן את מצב אי הלחימה או השלום במדינה מפחית עוד יותר את סך הציון המשוקלל של מדינת ישראל. אף על פי כן, מדינת ישראל בבסיסה מושתתת על יסודות דמוקרטיים וכלכליים איתנים שמונעים דירוג נמוך יותר, ולכן הערכת רמת היציבות הפוליטית והכלכלית של מדינת ישראל נקבעה ברמת דירוג **בינוני (2.50)**.

4. שלטון החוק

הערכה של שלטון החוק במדינת ישראל. בין היתר נלקחים בחשבון השיקולים הבאים: קיומה של מערכת משפט חזקה ויציבה שאוכפת זכויות חוזיות וזכויות קניין; קיומה של תשתית מפותחת של בעלי מקצוע בתחום המשפט; קיומה של מסגרות משפטיות ואדמיניסטרטיביות לנותני שירותי הקמה/אדמיניסטרציה של החברה ללקוחות שהינם תושבים זרים.

הדירוג שניתן בגין משתנה זה התבסס על הפרמטרים הבאים:

- ◀ **World Bank's Doing Business Report 2020** דירג את ישראל במקום ה- 33 מתוך 190 מדינות, דבר שמעיד על מערכות משפט ואדמיניסטרציה יעילות לקיום עסקים.³⁴
- ◀ **Transparency International Corruption Perceptions Index 2023** – מדד זה מדרג את ישראל במקום ה- 31 מתוך 180 מדינות עם ציון של 62

³³ [GPI-2024-web.pdf \(economicsandpeace.org\)](https://www.economicandpeace.org/GPI-2024-web.pdf)

³⁴ הדו"ח האחרון פורסם בשנת 2020, מאז לא בוצע עדכון או פורסם דוח עדכני.

³⁵ [Doing Business in Israel - World Bank Group](https://www.worldbank.org/en/country/israel/doing-business)

מתוך 100, שמעריך כי רמת השחיתות בישראל נמוכה והיעילות של מוסדות החוק גבוהה.³⁶

◀ U.S. State Department Human Right מכיר בכך כי לישראל מערכת משפט עצמאית ויעילה³⁷

לסיכום, המקורות המוזכרים לעיל מצביעים על כך שלמדינת ישראל יש מערכת משפט שתומכת בעסקים ובהגנה על הקניין, רמות נמוכות של שחיתות ומערכת משפט עצמאית. בהתאם, הדירוג שניתן לישראל הינו **בינוני (2.50)**.

5. הגנה על הקניין

בהערכת עוצמת ההגנה על זכויות הקניין במדינת ישראל נלקחים בחשבון השיקולים הבאים: העוצמה של חקיקה בתחום הקניין הפרטי; פרסום של קרנות או נאמנויות שמעניקות הגנה בתחום הקניין לתושבים זרים; האם קיימת חקיקה של הלאמה או החרמה של רכוש והאם קיימת אכיפה של אמצעים אלה.

הדירוג שניתן בגין משתנה זה התבסס על המדדים המקובלים הבאים:

◀ International Property Rights Index (IPRI) מעניק לישראל ציון כולל של 6.388 מתוך 10. ישראל מדורגת במקום 25 בעולם, ובמקום הראשון במזרח התיכון ובאפריקה.³⁸

◀ Heritage Foundation's 2024 Index of Economic Freedom נותן לישראל ציון של 70.1 מתוך 100, ומסווג אותה "Mostly Free".³⁹

◀ World Bank's Doing Business Report 2020 מדרג את ישראל במקום 75 באכיפת חוזים, דבר שמעיד על מערכת משפט מתפקדת לצורך אכיפת חוזים. במדינת ישראל קיימת הגנה חזקה על זכויות הקניין, במיוחד בהשוואה למדינות האזור. ישראל מקבלת ציון גבוה בעצמאות מערכת המשפט (5.532) ושלטון החוק (6.884).⁴⁰

³⁶ [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](#)

³⁷ [Israel, West Bank and Gaza - United States Department of State](#)

³⁸ [International Property Rights Index](#)

³⁹ [Index of Economic Freedom: All Country Scores | The Heritage Foundation](#)

⁴⁰ [Doing Business in Israel - World Bank Group](#)

כמו כן, במדינת ישראל יש הגנה חזקה על זכויות קניין בתחום הקניין הרוחני. מדינת ישראל מסווגת ככלכלה מפותחת על ידי IMF וכמדינה בעלת הכנסה גבוהה על ידי הבנק העולמי.⁴¹

לסיכום, המקורות המוזכרים לעיל מצביעים על כך שבמדינת ישראל יש חקיקה, רגולציה ומערכת משפט שמגינות על הקניין, לרבות הקניין הרוחני בהתאם לסטנדרטים מערביים. בהתאם, הדירוג שניתן לישראל הינו חזק (4.00).

6. תפיסה של רמות השחיתות

הערכה של רמת השחיתות הנתפסת במדינת ישראל, תוך שקילת השחיתות במגזר הציבורי והפרטי. יש לבחון את המוניטין של מדינת ישראל, את התפיסות של מנהלי עסקים, נותני שירותים מקצועיים, עבריינים והציבור הרחב. הציון לא מתבסס על רמות השחיתות בפועל, אלא על המוניטין והתחושות של הנשאלים. ניתן להתבסס על מקורות פתוחים, אינדקסים ועוד. יש לשקול את השיקולים הבאים: תפיסת השחיתות במדינת ישראל בהשוואה אזורית; תפיסת השחיתות במדינת ישראל בהשוואה לעולם.

הדירוג שניתן בגין משתנה זה התבסס על המדדים הבאים:

Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) ◀
2023 דירג את ישראל עם ציון של 62 מתוך 100, במקום ה-33 מתוך 180 מדינות ברחבי העולם. למרות שבהשוואה העולמית ישראל נמצאת ברבע העליון של המדינות שנתפסות הכי פחות מושחתות, בהשוואה למדינות ה-OECD ישראל נמצאת מעט מתחת לממוצע של הארגון. הציון של מדינת ישראל במדד נשאר יציב בשנים האחרונות, והציון של מדינת ישראל נע בין 59 ל-64.

מדד Control of Corruption של World Bank Group דירג את ישראל עם ציון של 78.77 מתוך 100. הציון מציב את ישראל ברבעון העליון של מדינות העולם מבחינת היכולת לשלוט ולמזער את השחיתות במדינה.

Global Corruption Barometer הינו מדד שעוסק באופן שהציבור תופס את רמת השחיתות במדינה. לפי המדד, הציבור בישראל תופס את רמת השחיתות במדינה כבינונית, אך הדבר אינו מפריע לחיי היומיום של האזרחים.

לסיכום, המקור המוזכר לעיל מצביע על כך שהתפיסה של השחיתות במדינת ישראל היא נמוכה יחסית בהשוואה ליתר מדינות העולם. אף על פי כן, ביחס

[IMF DataMapper](#) ⁴¹

למדינות המתועשות, ישראל מדורגת במקום גבוה יחסית. בהתאם, הדירוג שניתן לישראל הינו **בינוני-נמוך (2.00)**.

7. שקיפות בנושא בעל השליטה הסופי

בהתחשב במידע שנאסף בשאלות שלב 1, ביצוע הערכה כוללת של השקיפות בנושא בעל השליטה הסופי של ישויות משפטיות במדינת ישראל. יש לשקול בין היתר את השיקולים הבאים: האם קיימת איזושהי דרישה חוקית מישויות והסדרים משפטיים לגלות מי הוא בעל השליטה הסופי למרשם מרכזי (ציבורי או שאינו ציבורי); כמה יעילה המערכת שמתעדת את בעל השליטה הסופי, לרבות איסוף, תיעוד ועדכון המידע; האם ניתן להסתיר את המידע על בעל השליטה הסופי באמצעות מינוי נאמנים או שימוש במניות או בניירות ערך למוכ"ז; באיזו עוצמה מדינת ישראל אוכפת את החובה לגלות פרטים על בעל השליטה הסופי.

מדינת ישראל נקטה בצעדים שונים לצורך שיפור השקיפות במטרה להתאים את החקיקה הפנימית לסטנדרטים בינלאומיים בנושא של בעל השליטה הסופי. הדין במדינת ישראל לא מחייב ישויות והסדרים משפטיים לדווח למרשם מרכזי מי הוא בעל השליטה הסופי. צווי איסור הלבנת הון, מכוח חוק איסור הלבנת הון, החלים על גופים פיננסיים מחייבים תאגידים בנקאיים וגופים פיננסיים אחרים לדרוש מלקוחות פוטנציאליים למלא הצהרת נהנה ובעל שליטה, כך שהמידע אודות בעלי השליטה והנהנים גלוי בפני הגופים הפיננסיים. בדוח של ארגון ה-FATF על מדינת ישראל משנת 2018 נקבע כי השקיפות ביחס למידע בסיסי על ישויות משפטיות ובעלי שליטה סופי ברמה טובה.⁴² הדוח Transparency and exchange of information for tax purposes משנת 2024 של ה-Global Forum קבע כי ישראל עומדת לרוב (Largely compliant) בסטנדרטים הבינלאומיים של הארגון בנושא של שקיפות ודיווחים. מדינת ישראל פועלת בימים אלה לקדם חקיקה שתחייב ישויות והסדרים משפטיים לדווח על בעל השליטה הסופי, במטרה לעמוד בסטנדרטים הבינלאומיים בנושא זה. סעיף 75 רבתי לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] מחיל חובת דיווח לרשות על יצירת הנאמנות, ועל כל פעולה בנאמנות שנחשבת לאירוע מס, למעט נאמנויות שהוחרגו בסעיף 75. הנפקה ואחזקה

של מניות למוכ"ז אסורים על פי דין במדינת ישראל, דבר שמסייע למנוע הסתרת בעל השליטה הסופי.⁴³

לסיכום, נכון למועד כתיבת הדוח, במדינת ישראל ישויות והסדרים משפטיים אינם מחויבים לדווח למרשם מרכזי על בעל השליטה הסופי שלהם, אף על פי כן, בימים אלה מדינת ישראל מקדמת במקביל להוצאת מסמך זה הליכי חקיקה שתחייב ישויות והסדרים משפטיים לדווח על בעל השליטה הסופי, בהתאם לסטנדרטים הבין לאומיים. בהתאם, הדירוג שניתן לישראל הינו **גבוה (4.00)**.

8. האטרקטיביות של ישראל מבחינת מיסוי

הערכת האטרקטיביות הכוללת של מדינת ישראל מבחינת מיסוי, במיוחד ביחס ל-OFFSHORE לתושבים זרים. יש לשקול את השיקולים הבאים: גובה מס החברות על רווחים שצמחו בחו"ל; גובה מס החברות על רווחים שצמחו במדינת ישראל; הטבות מס מיוחדת או תמריצים לישויות שאינן תושבות; שקיפות בנושא מיסוי ישויות עסקיות; האם מדינת ישראל מייצרת תמריצים בתחום המיסוי לצורך משיכת תושבים זרים להפוך לתושבי מס במדינת ישראל; האם למדינת ישראל יש את המשאבים הנחוצים לשם מניעה וטיפול בהעלמות מס וגביית מס שלא שולם; האם למדינת ישראל יש את המנגנונים להבטיח גילויים בתחום מס החברות; האם מדינת ישראל מקדמת תחרות מס; האם מדינת ישראל מעניקה משטר מס מועדף לסוגי ישויות או אנשים מסוימים; האם מדינת ישראל מחייבת מוסדות פיננסיים לפקח על ציות המס של לקוחותיהם; האם חוקי המס במדינת ישראל חלים על ניכוי מס במקור על תשלומים שבוצעו לתושבים זרים; לכמה חברות פורצ'ן (Fortune) 500 יש עובדים מינימליים שמצהירים על רווחים משמעותיים במדינת ישראל.

הדירוג שניתן בגין משתנה זה התבסס על הפרמטרים הבאים:

◀ מדינת ישראל מדורגת מקום 32 מתוך 141 מדינות במדד Financial Secrecy לשנת 2022, עם ציון סודיות של 59 מתוך 100, ציון שמצביע על שקיפות בינונית.⁴⁴

OECD (2024), Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Israel 2024 (Second Round, Combined Review): Peer Review Report on the Exchange of Information on Request, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c06214b4-en>.

[Financial Secrecy Index \(taxjustice.no\)](https://taxjustice.no)⁴⁴

רשות המסים בישראל מדורגת במקום ה- 13 מתוך 180 כלכלות מבחינת הנוחות והקלות בתשלום מיסים בהתאם לדוח World Bank's Doing Business Report 2020⁴⁵

ארגון ה-OECD לא זיהה פרקטיקות מס מזיקות במדינת ישראל.⁴⁶

ישראל אינה מדורגת במדד של מדינת שמהות מקלט לחברות. לפי מדד ה-CTHI (Corporate Tax Heaven Index) מדינת ישראל מחזיקה בנתח של 0% ביחס לכלל מקלטי המס בעולם, דבר שמעיד כי אין מדובר במדינה שמשמשת כמקלט מס.⁴⁷

לסיכום, ניתן לסווג את ישראל מבחינת האטרקטיביות בתחום המיסוי בסיווג "בינוני" (Medium) שנובע מתעריפי מס תחרותיים ותמריצים למגזרי ההייטק והתעשייה, המאוזנים על ידי עמידה איתנה בתקני המס הבינלאומיים. מדינת ישראל מושכת פעילות עסקית אמיתית, במיוחד במגזרים עתירי ידע ורווחים, מבלי לעסוק בפרקטיקות מס מזיקות. מערכת המיסוי של מדינת ישראל מעודדת השקעות תוך שמירה על שקיפות איתנה יחסית ואמצעי ציות. היעדרה של מדינת ישראל במדד מקלטי מס החברות מדגיש כי מדינת ישראל היא יעד עסקי לגיטימי ולא מקלט מס, ועולה בקנה אחד עם מאמציה לקדם פעילות כלכלית אמיתית תוך הקפדה על נורמות המס הבינלאומיות. בהתאם, הדירוג שניתן לישראל הינו **בינוני-נמוך (2.00)**.

3.2. יכולת ההתמודדות

דירוג יכולת ההתמודדות של המדינה כוללת את הערכת הצעדים שנוקטת המדינה במטרה למנוע את האפשרות או להפחית את הסיכון לניצול ישויות והסדרים משפטיים להלבנת הון. המסקנות שנובעות מבחינת יכולת ההתמודדות לרבות הפערים שעולים עשויים לשמש כאינדיקציות לפערים החקיקתיים או הרגולטוריים הקיימים שעלולים להוביל להגברת הסיכון או האפשרות לביצוע הלבנת הון. המטרה של הערכת רמת יכולת ההתמודדות היא לבחון האם האמצעים לבקרה או מניעה של ניצול לרעה של ישויות והסדרים משפטיים לצורך הלבנת הון מספיקים, וככל שלא, להוות בסיס להמלצות לנקיטת אמצעים חדשים להפחתת הסיכון להלבנת הון.

בכל הנוגע ליכולת ההתמודדות נקבע בהערכת הסיכונים בשנת 2021 כי דירוג האפקטיביות של יכולת ההתמודדות היא בינונית (3) מן הטעמים הבאים: קיים שיפור ביכולת הבקרה של הרשויות בעקבות המעבר לדיווחים מקוונים,

⁴⁵ [Doing Business in Israel - World Bank Group](#)

⁴⁶ [d8b425bb-en.pdf \(oecd-ilibrary.org\)](#)

⁴⁷ [Corporate Tax Haven Index - 2021 Results \(taxjustice.net\)](#)

שכן המעבר מפחית את יכולתו של הגורם שמקים את הישות המשפטית לזייף מסמכים וחתימות של עורכי דין וכך להשתלט במרמה על חברות. עוד היבט חשוב לצורך ביצוע פיקוח יעיל הוא שהדיווח על רישום חברה נשלח גם לעורך הדין החתום על המסמכים ובעל החברה יכול לראות בכל עת באופן מקוון אם החברה עדיין רשומה בבעלותו; ישנן חובות החלות על חברות פרטיות וציבוריות למסירת מידע לרשם התאגידי ולרשות ניירות ערך לרבות בנוגע לכלל בעלי המניות שלהן, בעלי השליטה ועוד; כאשר מניות מוחזקות בנאמנות, קיימת חובה לציין זאת במרשם החברות (אם כי אין חובה לציין בעבור מי, קרי מי הוא בעל השליטה הסופי), הנאמן לרשם כבעל המניות ונחשב לבעל המניות לכל דבר ועניין; קיימת חובה חוקית לדווח על נאמנים של הקדשים ציבוריים לרשם ההקדשות לרבות רישום של נכסי ההקדש; מתקיים שיתוף במידע בין רשם החברות לרשויות האכיפה; חובות המוטלות על גופים מפוקחים מכוח חוק איסור הלבנת הון הכוללות הוראות המחייבות זיהוי ואימות של נהנים ובעלי שליטה בישויות משפטיות והסדרים משפטיים.

מדינת ישראל חתמה, ואשררה מספר אמנות בינלאומיות, שמכוחן התחייבה ישראל לבצע שיתופי פעולה בינלאומיים בתחום איסור הלבנת הון, לרבות סיוע משפטי והעברת מידע. בין היתר, נחתמו ואושררו האמנות הבאות:

1. בשנת 2002 אשררה ישראל את אמנת האו"ם נגד סחר בלתי חוקיים בסמים נרקוטיים וחומרים פסיכותרפיים - האמנה דורשת ממדינות לשתף פעולה אחת עם השנייה ולהעניק סיוע משפטי (Mutual Legal Assistance) על מנת להילחם בתופעות אלו.
2. בשנת 2006 אשררה ישראל את אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן חוצה גבולות - האמנה קובעת את הצורך בשיתוף פעולה תוך החלפת מידע בין רשויות מקומיות לבין רשויות זרות. כמו כן, היא מצביעה על הצורך לפקח על העברות כספים במזומן ועל הצורך בדיווח על העברת כספים בין פרטים ובין עסקים במידה שמדובר בסכומים מהותיים.
3. בשנת 2009 אשררה ישראל את אמנת האו"ם נגד שחיתות - האמנה דורשת ממדינות לקדם שיתוף פעולה בינלאומי, כולל בעניין הסגרות והענקת סיוע משפטי.
4. אמנת מועצת אירופה בנושא הלבנה, חיפוש, תפיסה וחילוט של פירות העברה ומימון טרור - האמנה מציעה אלמנטים ואמצעים לשיפור שיתוף הפעולה הבינלאומי, וביניהם - צורות של סיוע בחקירה, שימוש באמצעים זמניים כולל הקפאת חשבונות בנק ותפיסת רכוש, חילוט רכוש באמצעות בקשות חילוט ממדינות זרות.

בטבלה הבאה מובאת רשימה של תשע קטגוריות, המבוססות על 27 פרמטרים, על בסיסם בוצעה הערכת יכולת ההתמודדת. רמת האפקטיביות חושבה על בסיס דירוג רמת האפקטיביות ביחס לפרמטרים השונים, כשבכל נושא דורגו

בין פרמטר אחד לבין שמונה פרמטרים ודירוג רמת האפקטיביות הינו שקלול הציונים.

מס"ד	מיטיגציות לפי נושא	רמת האפקטיביות
1	איכות הרגולציה והפיקוח על נותני שירותים לנאמנויות וחברות (TCSPs)	נמוכה (2.20)
2	אפקטיביות האכיפה באמצעות סנקציות ועיצומים כספיים	בינונית (2.50)
3	איכות מרשם התאגידים	בינונית (2.50)
4	איכות המידע שמתקבל באמצעות תהליך הזיהוי ואימות הזיהוי (CDD)	בינונית (2.50)
5	גישה למידע אודות בעל השליטה הסופי	בינונית (2.50)
6	קיומם של אמצעים לוודוא בעל השליטה הסופי והאפקטיביות שלהם	בינונית (3.11)
7	איכות הבקורות כנגד מבנים משפטיים שאינם שקופים	בינונית (3.31)
8	אפקטיביות של חילופי מידע בינלאומיים	גבוהה (4.00)
9	אפקטיביות של חילופי מידע בין גופים ורשויות בישראל	גבוהה (4.00)
	יכולת ההתמודדות ("אפקטיביות המיטיגציות")	
		בינונית (3.39)

להלן תובא הרחבה ביחס לכל אחת מהקטגוריות המפורטות בטבלה והנימוקים לדירוג שניתן ביחס לכל אחת מהן.

1. איכות הרגולציה והפיקוח על נותני שירותים לנאמנויות וחברות (TCSPs)

נותני שירותי נאמנות וחברות (TCSPs) אינם כפופים לחובות מתחום משטר איסור הלבנת הון, בהקשר זה ראוי לציין כי קיימת טיוטת חקיקה אך הנושא לא מקודם בשלב זה.

ככל שנותני שירותי הנאמנויות והחברות הם עורכי דין או רואי חשבון - הם כפופים לחובות ביצוע הליך של זיהוי והכרת הלקוח טרם מתן השירות, בהתאם לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, ניהול רישומים של נותן שירות עסקי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"ה-2014. אף על פי כן, הם אינם מחויבים בדיווח על פעילויות בלתי רגילות אבל מחויבים, לפי כללי האתיקה (כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), תשמ"ו-1986), להימנע מביצוע פעולות ככל שמדובר בפעולות שלהערכתם יש בהן סיכון גבוה להלבנת הון או

מימון טרור. הפיקוח על פעולות אלה של עורכי דין ורואי חשבון נעשה כחלק מהליכי הביקורת והפיקוח של הממונה על נותני השירות העסקי.

מבחינת אפקטיביות הפיקוח, נכון לסוף שנת 2025, צוות הממונה על נותני שירות עסקי כולל 7 מפקחים אשר אמונים על ביצוע ביקורות. הממונה על נותני השירות העסקי מבצע בממוצע 800 ביקורות בשנה. בשל היעדר תקציב מספק, מספר הביקורת לא צפוי לעלות בקרוב, ועשוי לפגוע ברמת האפקטיביות בתחום הפיקוח על נותני שירות עסקי. בעקבות הביקורות של הממונה על נותני שירות עסקי, נוהלו ועדות עיצומים והוטלו עיצומים כספיים על נותני שירות עסקי. הממונה על נותני שירות עסקי מבצע באמצעות עובדיו הדרכות יזומות שפתוחות למפוקחים.

כיום בישראל, אנשים יכולים להקים חברות באופן עצמאי וללא צורך בשירותי הקמה מעורכי דין או רואי חשבון, דבר שמפחית את יכולת הפיקוח של המדינה על הקמת החברות. עורכי הדין ורואי החשבון מפוקחים על ידי הממונה על נותני שירות עסקי, כך שקיים מנגנון חלקי של פיקוח על עורכי דין ורואי חשבון שמקימים חברות עבור לקוחות. בנוסף, בישראל חלה חובת דיווח חלקי על נאמנויות פרטיות, קרי חובת הדיווח חלה רק במקרים בהם מתקיים אירוע מס או כאשר הנאמן הוא תושב ישראל. לפיכך הפיקוח על נאמנויות בישראל הינו חלקי.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה **נמוכה (2.20)**.

2. אפקטיביות האכיפה באמצעות סנקציות ועיצומים כספיים

האכיפה בסעיף זה מתמקדת באפקטיביות האמצעים הננקטים במקרה של אי-ציות הנוגע לדרישות גילוי של מידע הנוגע לבעלי השליטה הסופי בתאגיד, לרבות בהתייחס להיקף העיצום בהשוואה לסוג העבירה, האם יש הבדלים במקרה של הפרה שהינה רשלנות לבין הפרה שבוצעה במטרה להסתיר מידע וכיוצא בזה.

בידי הרגולטורים השונים קיימות סמכויות אכיפה מול תאגידי מפרים כפי שתואר לעיל בתהליך הערכת הסיכון ביחס לישויות וההסדרים המשפטיים. עם זאת, כפי שצוין, ישנם פערים כמפורט להלן:

- **חברות** – לא קיימת סמכות לקבל מידע ומסמכים נדרשים בעניין בעל השליטה; לא קיימת סמכות פיקוח. באשר לעיצומים כספיים, הוטלו עיצומים כספיים כנגד כ- 7000 חברות שאינן מדווחות וכן ראו פירוט במסגרת התיאור מעלה לעניין הטלת עיצומים כספיים כנגד 349 חברות לתועלת הציבור שאינן מדווחות.

- **עמותות** – לא קיימת סמכות להטיל עיצומים כספיים במקרה של אי דיווח, אם כי מקודמת חקיקה בנושא, ואין סמכות בחוק לקבלת מידע ומסמכים מרשות איסור הלבנת הון, רשות המסים והבנקים.
- **שותפויות** – לא קיימת סמכות פיקוח ואכיפה.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה **בינונית (2.50)**.

3. איכות מרשם התאגידים

תאגידים אינם מחויבים כיום בדיווח על בעלי שליטה. הצעת חוק מרשם בעלי שליטה בתאגידים, התשפ"ו-2025 פורסמה ברשומות בנובמבר 2025. מטרת החוק הינה להגביר את השקיפות בפעילותם של תאגידים בישראל ולשכלל את הכלים הקיימים בידי רשויות האכיפה למניעת שימוש לרעה בתאגידים. החוק מקים מרשם מדינתי של בעלי שליטה בתאגידים ברשות התאגידים וצפוי להביא להסדרת מנגנון שמטרתו להבטיח כי מידע מלא, מהימן ועדכני בנוגע לבעלי שליטה בתאגידים יהיה נגיש באופן מהיר לרשויות האכיפה.

בהתייחס לדיווחים הקיימים כיום לרשות התאגידים, חלק מהותי מהישויות המשפטיות מפרות, קרי אינן מגישות את הדיווחים בזמן או אינן מגישות את הדיווחים לרשות התאגידים כלל. במצטבר מעל 40% מהישויות המשפטיות לא הגישו דיווחים או שלא הגישו דיווחים בכלל. כפועל יוצא ניתן להסיק כי רמת הדיוק והעדכניות של המידע משתנה מסוג ישות לאחרת בהתאם לאחוז הישויות המפרות בכל סוג של ישות משפטית.

נתון זה נובע ממחסור בסמכויות פעולה אפקטיביות המוקנות לרשות התאגידים, כגון סמכות להטיל עיצומים כספיים בעמותות, וסמכות לקבלת מידע תדיר מגופים פיננסיים, מרשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ועוד. בסמכויות שהוסדרו לאחרונה, כגון סמכות המחיקה, נמצאות בשלבים ראשוניים של שימוש לצד סמכויות אחרות בהן במהלך השנים לא נעשה די שימוש. תיקון 37 לחוק החברות, אשר עבר בקריאה שנייה ושלישית בתאריך 15 לספטמבר 2024, מעניק לרשות התאגידים סמכות מוגבלת למחוק חברות העומדות בתנאים הבאים: (1) אינן מנהלות פעילות עסקית (2) אינן מחזיקות תיק ברשות המסים (3) אין להן כספים או נכסים (4) הוכרזו כחברות מפרות במשך לפחות שנה אחת (5) במשך שלוש שנים הפרו את חובתן לשלם את האגרה השנתית ולהגיש את הדו"ח השנתי. בימים אלה רשות התאגידים נערכת ליישום סמכות זו, דבר שיביא להפחתה של כמות החברות שאינן מגישות דיווחים כנדרש בחוק ולצמצום "חברות המדף". כמו כן, רשות התאגידים ביצעה בשנתיים האחרונות פרויקט עידוד חברות לא פעילות כלכלית להתפרק מרצון ובמסגרת זו חוסלו כ-60,000 חברות. בנוסף, מוטלים עיצומים כספיים נגד חברות לא מדווחות.

ביחס לעמותות רשות התאגידיים ביצעה בשנתיים האחרונות פרויקט של מחיקת 6000 עמותות לא מדווחות, ופעלה לפירוק של כ-200 עמותות לא מדווחות שיש להן נכסים. בנוסף, הרשות הקימה את זרוע המודיעין וחקירות לצורך הגברת האכיפה וביצוע חקירות מינהליות כנגד עמותות והקדשות ציבוריים בהם עולה חשש לביצוע עבירות משמעותיות.

לגישת רשות התאגידיים, לרשות עומדים המשאבים לביצוע עבודת הרשות בצורה נאמנה, לרבות ציוד מחשוב, כוח אדם ומשאבים כלכליים. רשות התאגידיים מנפיקה התראות בצורה אוטומטית פעם בשנה לחברות ועמותות שבהם מתבקשות החברות והעמותות להגיש דוחות שנתיים, וכמו כן מציינת רשות התאגידיים כי על חברות ועמותות חלה חובה לשלם אגרות. ככל ולא הוגשו דוחות או לא שולמו אגרות, רשות התאגידיים מתריעה לפני הליכים של פיקוח ואכיפה בעמותות או אכיפה בחברות. רשות התאגידיים מעמידה בפני הציבור את האפשרות לקבל מידע אודות ישויות משפטיות באמצעות אתר גיידסטאר או אתר רשות תאגידיים, בהם מצוי מידע מגוון ביחס לרוב הישויות המשפטיות. כפי שפורט לעיל, המידע שמצוי באתר רשות התאגידיים וגיידסטאר רחב ומגוון. ישויות משפטיות אשר אינן מפרות צריכות לעדכן את המידע באופן תדיר כקבוע בדין.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה **בינונית (2.50)**.

4. איכות המידע שמתקבל באמצעות תהליך הזיהוי ואימות הזיהוי (CDD)

בישראל אין לישויות והסדרים משפטיים חובת דיווח למרשם מרכזי, על בעל השליטה הסופי. אף על פי כן, קיימות חובות דיווח שונות שמסייעות ביצירת שקיפות בנוגע למידע אודות בעל השליטה הסופי.

בנוסף למאגר המידע של רשות התאגידיים (מאגר דקלרטיבי, בדומה למצב במדינות מערביות רבות), קיים בידי הגופים הפיננסיים מידע איכותי אודות בעל השליטה הסופי, כך שבמקרה הצורך, רשויות האכיפה יכולות לפנות בדרישת מידע. ככלל ישויות והסדרים משפטיים החבים במס בישראל, נדרשים לנהל חשבון בנק בתאגידיים בנקאיים ישראלים, ולמסור לתאגיד הבנקאי הצהרה בנוגע לבעל השליטה ולנהנה בהם, בהתאם לחובות החלות על תאגידיים הבנקאיים לפי חוק איסור הלבנת הון והצו מכוחו, הכוללות דרישה לברר ולאמת את פרטי הנהנה הסופי בנאמנויות ובעל השליטה הסופי בישויות משפטיות. דו"ח הביקורת של ארגון ה-FATF על מדינות ישראל קבע כי איכות הליך הכר את הלקוח שמבצעים תאגידיים בנקאיים בישראל בפרט וגופים פיננסיים בכלל, מדורגת כגבוהה מאוד.

מבחינת איכות המידע שקיים אצל נותני שירות עסקי, הממונה על נותני שירות עסקי מעריך כי באופן כללי הידע של המפוקחים נמוך ולא מספק. נותני שירות עסקי, הינם ברובם עורכי דין שעוסקים בתחום האזרחי, לצד רואי חשבון. הדין בישראל מטיל חובה על נותני שירות עסקי לזהות ולאמת את זהות הנהנים, בעלי השליטה והלקוחות שלהם שמעוניינים להקים או פועלים מטעם הסדר או ישות משפטית. במסגרת ביקורות שבוצעו על ידי הממונה, עלה כי קיימים פערי מידע הנובעים מהיעדר היכרות עם כלל החובות, לרבות זיהוי ואימות הזיהוי. לאור האמור, איכות התהליך מדורגת כבינונית.

בנוסף, ישנם בעלי מקצועות אשר מקובל לראותם כשומרי סף לעניין איסור הלבנת הון ומימון טרור, אשר לא הותקנו צווים ייעודיים המחייבים אותם בזיהוי ואימות לקוחות, לרבות מתווכי נדל"ן, נותני שירותי נאמנות, סוחרים במתכות יקרות, פמילי אופיס ועוד.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו, לאחר שקלול של כלל הגורמים המשפיעים כאמור לעיל, נקבע ברמה **בינונית (2.50)**.

5. גישה למידע אודות בעל השליטה הסופי

לרשויות ולציבור קיימת גישה למידע אודות ישויות משפטיות בצורה מקוונת באתר של רשות התאגידים. לרשויות המוסמכות קיימת גישה נוחה וללא חסמים מרכזיים לקבלת מידע אודות בעלי שליטה סופיים מהגופים המפוקחים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ורשות התאגידים. הרשות לאיסור הלבנת הון מקבלת דיווחים מהגופים המדווחים לפי חוק איסור הלבנת הון אשר כוללים, במקרים הרלבנטיים, מידע על בעלי שליטה בתאגידים ונהנים בנאמנות. הרשות מוסמכת להעביר מידע זה לרשימה סגורה של רשויות וגופים המנויים בחוק איסור הלבנת הון במקרים של חשד לעבירות מקור או עבירות הלבנת הון. עם זאת, היעדר מרשם מרכזי של בעלי שליטה עשוי לפגום ביעילות ומהירות התהליך. בנוסף, מאגר הרשות לאיסור הלבנת הון אינו כולל פרטי בעלי שליטה שלא נכללו במסגרת דיווח שהועבר מהגופים המדווחים או מרשות מקבילה מחו"ל.

המידע במרשמי התאגידים הקיימים כולל מידע בסיסי על ישויות משפטיות, מידע על בעלי מניות ומקביליהם, אך לא מידע המזהה באופן ברור בעל שליטה סופי בהגדרתו על פי הסטנדרטים הבינלאומיים. המידע מאוחסן בצורה מאובטחת ואפשרויות החיפוש נוגעות בעיקר לשם הישות ומספר הארגון של הישות ופרטים נוספים בהתאם לסוג התאגיד. ישנם גם אתרים שמאפשרים לבצע חיפושים יותר מורכבים באמצעות קבצי אקסל.

הגישה למידע על בעלי השליטה הסופיים בישויות משפטיות בישראל הוא איכותי ומבוסס על מאגרי מידע הפתוחים לרשויות האכיפה וכן קבלת מידע מגופים פיננסיים במהירות. לרשויות המוסמכות קיימת גישה נוחה וללא

חסמים מרכזיים לקבלת מידע אודות בעלי שליטה סופיים מהגופים המפוקחים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ורשות התאגידים.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה **בינונית (2.50)**.

6. קיומם של אמצעים לאימות בעל השליטה הסופי והאפקטיביות שלהם

במקרה של חשד כי המידע שקיים אצל גוף פיננסי על זהות בעל השליטה הסופי בחשבון אינו אמין, רשויות האכיפה מוסמכות לבצע חקירה מעמיקה, לרבות פנייה לרשות לאיסור הלבנת הון, שימוש בכל המשאבים לאיתור תנועות כספים בחשבון, קשר של מעורבים נוספים בפעילות החשבון. אימות נתונים מתבצע מול מרשם האוכלוסין או אימות מידע באופן ידני מול מקורות מידע אחרים, כגון רשות המסים, מאסדרים, לגבי גופים בפיקוחם, מודיעין עסקי וכו'. כאמור, גופים פיננסיים מחזיקים בפרטי בעלי שליטה מכוח חובות איסור הלבנת הון ומידע זה דורג ברמה איכותית וגבוהה. עם זאת, בהעדר מרשם מרכזי, ייתכן מצב שבו בידי גופים שונים נמצא מידע שונה. הקמת מרשם בעלי שליטה סופיים בתאגידים תשפר את המידע על בעלי שליטה סופיים המצוי בידי רשויות האכיפה גופים פיננסיים ומאסדרים, תבטיח את הגברת השקיפות בתאגידים, תספק לרשויות האכיפה גישה מהירה ומדויקת למידע ותסייע למנוע שימוש לרעה בתאגידים למטרות פשיעה בכלל והלבנת הון ומימון טרור בפרט.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה **בינונית (3.11)**.

7. איכות הבקרה מול מבנים משפטיים שאינם שקופים

האפשרות להנפיק או להקצות מניות למוכ"ז בוטלה בישראל. נכון למועד כתיבת הדוח, על פי מידע שמצוי ברשות התאגידים, נותרו ארבע חברות שבהן הוקצו בעבר מניות למוכ"ז. מניות למוכ"ז שהוקצו בעבר, נחשבות לרדומות עד למועד בו יגיע בעל המניה ויבקש מהחברה להמיר אותם למניה רגילה.

לא קיימת הבחנה בנוגע לרמת השקיפות בקשר לבעל השליטה הסופי, בין שהוא איש ציבור ובין אם לאו. יתר על כן, כאשר בעל השליטה הסופי הוא איש ציבור, חלות חובות ניטור מוגבר על הגוף המפוקח. אין רגולציה על נאמנים מלבד דיני הנאמנות הכלליים, למעט ביחס להקדשות ציבוריים שם קיים הסדר חוקי ייעודי.

הדין בישראל מטיל חובה חוקית על נאמן לדווח לרשות המסים את זהותו של בעלי השליטה בנאמנות, יוצר הנאמנות ומגן הנאמנות. בהוראות איסור

הלבנת הון גוף פיננסי מחויב לדרוש הצהרה מהלקוח בנוגע לנהנה או בעל השליטה כאשר פותחים חשבון נאמנות, בכפוף לפטורים הקבועים בצווים.

לרשויות האכיפה קושי בזיהוי בעל השליטה הסופי בנאמנויות, הן מאחר ואין רישום והן מאחר שבדרך כלל נאמנים הם עורכי דין, ולכן חל חיסיון ביחס לנאמנות. עם זאת, אם נפתח חשבון נאמנות בגוף פיננסי, הגוף הפיננסי יקבל מידע על בעל השליטה הסופי מכוח חובות איסור הלבנת הון ורשויות האכיפה מוסמכות להוציא צו לקבלת המידע.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה **בינונית (3.31)**.

8. אפקטיביות של חילופי מידע בינלאומיים

רשויות במדינת ישראל מקיימות חילופי מידע בינלאומיים עם רשויות מקבילות בחו"ל ובין היתר, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות המסים ופרקליטות המדינה ומשטרת ישראל בהליכי עזרה משפטית.

ישראל משתתפת באופן פעיל ביוזמות הבינלאומיות לחילופי מידע פיננסי, לרבות במסגרת פרויקט CRS⁴⁸ ובמסגרת FATCA⁴⁹ מול מדינות עמן היא חתומה על אמנות מס בילטרליות (דו-צדדיות) או מולטילטרליות (רב-צדדיות).

במסגרת זו, לישראל קיימים ערוצי תקשורת ישירים עם מדינות רבות לצורך העברת מידע בנושאי מיסוי. הדבר מתבצע מתוקף אמנות למניעת כפל מס וכן מתוקף האמנה המולטילטרלית לחילופי מידע בתחום הפיסקלי. בנוסף, ישראל מחויבת לעמוד בסטנדרטים שנקבעו על ידי ה־Global Forum (הפורום העולמי לשקיפות וחילופי מידע למטרות מס) לרבות הדרישה להעביר מידע מבוקש למדינה זרה בתוך 90 יום מקבלת הבקשה. בהקשר זה, ראוי לציין כי ישראל עברה בהצלחה ביקורת של הגלובל פורום שבחנה את עמידתה בחילופי מידע ושקיפות בהיבטי מס. דוח הביקורת בחן, בין היתר, את האופן שבו ישראל מיישמת את החובה להחלפת מידע בין מדינות מהשנים 2019 - 2024 וקבע שישראל עומדת בדרישה ברמה טובה.⁵⁰

לפי דוח הביקורת של ארגון ה-FATF, ישראל מסתמכת על שיתוף פעולה בינלאומי שכן מרבית המקרים של הלבנת הון במדינה כוללים קשרים בינלאומיים (הלבנת הון שמקורה בעבירות זרות, פעילויות של קבוצות פשע

⁴⁸ Common Reporting Standard

⁴⁹ Foreign Account Tax Compliance Act.

⁵⁰ https://www.oecd.org/en/publications/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-israel-2024-second-round-combined-review_c06214b4-en.html

מאורגנות חוצות גבולות). נקבע כי ישראל מקיימת שיתופי פעולה בינלאומיים; איכות שיתופי הפעולה טובה מאוד ותומכת בחקירות הלבנת הון.

ישראל מבצעת חילופי מידע בינלאומיים, באמצעות מגוון רב של ערוצים רשמיים וערוצים בלתי רשמיים. לעניין ערוצים בלתי רשמיים, מתקיימים, בין היתר, חילופי מידע בין הרשות לאיסור הלבנת הון ליחידות למודיעין פיננסי מקבילות, בין פרקליטים לפרקליטים זרים בחו"ל, ובין משטרת ישראל לגופי אכיפה מקבילים במדינות אחרות. שיתופי פעולה אלו מאפשרים העברת מידע באופן מהיר ויעיל, ומושתתים במידה רבע על היכרות מקצועית ואמון הדדי בין הגורמים הרלבנטיים הנבנים לאורך השנים. בנוגע לבקשות לעזרה משפטית, מרבית הבקשות שמתקבלות בישראל מטופלות על ידי משטרת ישראל, למעט בקשות שיש צורך בהליך משפטי לצורך חשיפת מידע. בקשות יוצאות מטופלות על ידי המחלקה לעניינים בינלאומיים בפרקליטות המדינה. אופי ההליך, בדומה לזה הקיים בכל מדינות העולם, כרוך בפרוצדורות אשר עשויות להאריך את זמן הטיפול, ובהקשר זה קבע דו"ח ה-FATF כי יש לפעול לצמצם את זמן הטיפול בבקשות. יצוין כי ישראל נקטה בשנים האחרונות מגוון פעולות שהובילו לקיצור זמני התגובה לבקשות לעזרה משפטית.

רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה גבוהה (4.00).

9. אפקטיביות של חילופי מידע בין גופים ורשויות בישראל

הרשויות במדינת ישראל מקיימות שיתוף פעולה נרחב בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור. שיתוף הפעולה מתקיים בצורה מקיפה בין רשות המסים, משטרת ישראל, שב"כ, פרקליטות והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. בנוסף לכך, קיימים נהלים רשמיים לשיתופי פעולה בין הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ומשטרת ישראל, רשות המסים ומשטרת ישראל. למשטרת ישראל ורשות המסים יש צוותים ייעודיים שעוסקים באיסור הלבנת הון ומימון טרור שפועלים בכל אחת מן הפרקליטות המחוזיות. שיתופי פעולה אלה מאפשרים ביצוע פעולות של חקירות, הגשת כתבי אישום וחילוט בצורה מתואמת. הרשויות מבצעות ימי עיון והדרכה שנתיים במטרה לחזק את שיתוף הפעולה ולהפוך אותו ליותר יעיל. בנוסף למנגנון שיתוף הפעולה המוזכר לעיל, מתקיים שיתוף פעולה ברמה האופרטיבית של כל הרשויות הרלוונטיות ביחס למקרים ספציפיים הנוגעים לאיסור הלבנת הון או מימון טרור, ובעיקר בין הרשות לאיסור הלבנת הון, השב"כ, משטרת ישראל, פרקליטות המדינה ורשות המסים. כמו כן, הרשויות מקיימות מנגנוני שיתוף פעולה ובין היתר הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור עוזרת לרשויות לבצע דיווחים בצורה

נכונה וסדורה והיא גם מסייעת להן בשיפור איכות ונכונות הדיווחים. רמת דירוג האפקטיביות של קטגוריה זו נקבע ברמה גבוהה (4.00).

לסיכום, יכולת ההתמודדות של מדינת ישראל ("אפקטיביות המיטיגציות") סווגה ברמה **בינונית (3.39)**. מצד אחד, מדינת ישראל מבצעת באפקטיביות גבוהה חילופי מידע בינלאומיים, חילופי מידע אלה עונים לסטנדרטים בינלאומיים של מדינות שמנהלות משטר יעיל של איסור הלבנת הון ומימון טרור, כמו כן המדינה מבצעת חילופי מידע בין הרשויות בתוך המדינה בצורה אפקטיבית ברמה גבוהה. מהצד השני, יש כמה קשיים ביכולת ההתמודדות של מדינת ישראל עם הלבנת הון ומימון טרור, ובין היתר, אין רגולציה ופיקוח על נותני שירותי חברות ונאמנות (קבוצה זו כוללת את נותני השירות העסקי ומספר מצומצם של גופים פרטיים נוספים המציעים שירותים מסוג זה), איכות המידע שמתקבל באמצעות תהליך זיהוי ואימות הזיהוי (CDD) דורג כבינוני. כמו כן, גם שאר המדדים דורגו בדרגת אפקטיביות בינונית ובין השאר, אפקטיביות האכיפה באמצעות סנקציות ועיצומים כספיים, היעדר מרשם בעלי שליטה בתאגידים, גישה למידע אודות בעל השליטה הסופי, קיומם של אמצעים לוודוא בעל השליטה הסופי והאפקטיביות שלהם, איכות הבקורות כנגד מבנים משפטיים שאינם שקופים כולם סווגו כבינוניים.

3.3. מדד הפגיעות הלאומית

חישוב מדד הפגיעות הלאומית, כפי שתואר מעלה ומתבסס על תוצאות שני המדדים: מדד ANRI ואפקטיביות המיטיגציות, מחושב על פי המדריך כך שהמשקל של המדד השני הינו כפול ממשקל מדד ANRI, בהתאם לנוסחה הבאה (התוצאה שהתקבלה המקור הינה במונחים של בין 0-1 עליהן ביצענו התאמה באמצעות נירמול לדירוג של 1-5):

$$\frac{ANRI + 2 * (1 - National\ Combating\ Ability + 0.1)}{3} = National\ Vulnerability$$

מדד האטרקטיביות של ישראל לזרים (ANRI) דורג ברמה בינונית-נמוכה (2.08), יכולת ההתמודדות דורגה ברמה בינונית (3.39) ובהתאם, התוצאה שהתקבלה הינה כי מדד הפגיעות הלאומית הינו ברמה **בינונית (2.51)**.

הבהרה:

שירותי EY הינם שרותי ייעוץ מטבעם וכן לא כללו בדיקה לגילוי הונאה או מעשים בלתי חוקיים ולפיכך לא יהוו חוות דעת או ייעוץ משפטי. ביצענו את עבודתנו עבור הלקוח (מדינת ישראל) שמצוין במסמך זה בלבד ולא עבור צד שלישי אחר. תוצרי העבודה מתייחסים לנושאים שהוגדרו במסגרת תכנית העבודה, כאשר הם מבוססים על מידע שהושג על ידי EY במהלך תקופת הפרויקט ועד למועד שמצוין בתחילת מסמך זה. תוצר זה אושר על ידי הלקוח במהלך העבודה המשותפת, ול-EY לא תהיה כל אחריות לגבי שימושים עתידיים, לאחר מועד מסירת המסמך הסופי. במסגרת עבודתנו, התבססנו על חומרים, נתונים ומידע שהתקבלו מהלקוח או נאספו ממקורות גלויים ולא יכולנו לתת מענה לטעויות שיכלו לנבוע מרישום, עיבוד, תרגום או דיווח של הנתונים באופן בלתי מדויק ולכן לא נהיה אחראיים לפגם אשר יכול לנבוע מעיבוד הנתונים או המידע הקשור אליהם.