

בחינה ביקורתית של החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018 במלאת חמש שנים להפעלתו

מיכל עופר צפוני, רות פלאטו-שנער*

המאמר בוחן את החוק לצמצום השימוש במזומן על רקע מגמות השימוש במזומן בארץ ובעולם. סקירת מגמות אלו מצביעה, מחד גיסא, על ירידה בשימוש במזומן, הנובעת מהתפתחות אמצעי התשלום הדיגיטליים. אך מאידך גיסא, המזומן נותר אמצעי תשלום חשוב בקרב אוכלוסיות מסוימות כמו האוכלוסייה החרדית והערבית בישראל וכן במצבי משבר כגון מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. המאמר בוחן האם יש מקום להגביל את השימוש במזומן ומהי הדרך הנכונה לעשות זאת. מזומן מהווה כר נרחב להעלמות מס, הלבנת הון ופשעה חמורה. אך בה בעת הוא כלי חיוני לאוכלוסיות מוחלשות, מספק תחושת ביטחון כלכלי בתקופות משבר ומאפשר שליטה בהוצאות. מכאן המסקנה שאין לאסור לגמרי על השימוש במזומן, אך יש למצוא את מנגנון ההגבלה הראוי. לאחר סקירת מנגנוני הגבלה שונים, מסקנת המאמר היא שהגבלת סכום התשלום במזומן, בדומה למנגנון שננקט בחוק לצמצום השימוש במזומן, היא המנגנון הרצוי. עם זאת, ניתוח מפורט של הוראות החוק לצמצום השימוש במזומן מצביע על מורכבותו הרבה. ראשית, מנגנון ההגבלה על השימוש במזומן הוא סבוך למדי: החוק קובע מגבלות שונות על השימוש במזומן בהתאם לסוג התשלום, לזהות הצדדים לעסקה ולכמה חריגים. שנית, במקום לקבוע תקרה אחידה לסכום המותר במזומן, החוק קובע שתי חלופות לפי הנמוכה מבין השתיים באופן הקשה להבנה ויישום. שלישית, מונחי יסוד רבים אינם ברורים. ולבסוף, חלק מהסדרים – לרבות הסדרי האכיפה והענישה – מעוררים תהיות ואף עלולים לסכל את השגת מטרות החוק. לאור זאת, המאמר קורא להכניס שינויים מהותיים בחוק, לרבות הבהרת מונחים, פישוט ושינוי מנגנון ההגבלה ושקילת האפשרות להפחית בעתיד את תקרת הסכום המותר במזומן.

א. מבוא. ב. כסף מזומן כאמצעי תשלום. 1. נתונים על השימוש בכסף מזומן; 2. העדפות הציבור. **ג. האם יש להגביל את השימוש במזומן בישראל, ואם כן – כיצד?** 1. האם יש להגביל את השימוש במזומן?.

* **רות פלאטו-שנער**, פרופסור מן המניין, ראש המרכז לדיני בנקאות ורגולציה פיננסית, המכללה האקדמית נתניה. מכהנת כחברה בוועדה המייעצת לנגיד בנק ישראל בענייני בנקאות ובוועדת הרישיונות של הפיקוח על הבנקים. הדעות המובאות במאמר זה הן דעותיה הפרטיות, והן אינן מייצגות את מי מהגופים האמורים. **ד"ר מיכל עופר צפוני**, מנהלת המרכז לקליניקות משפטיות ואחריות חברתית, המכללה האקדמית נתניה.

(א) חסרונות השימוש במזומן. (ב) יתרונות השימוש במזומן. 2. דרכים להגבלת השימוש במזומן. ד. ההגבלה על שימוש במזומן בחוק לצמצום השימוש במזומן. 1. תקרת הסכום המותר לתשלום במזומן. 2. הגבלות על תשלום במזומן כשמדובר ב"עסקה". (א) תשלום בעבור עסקה כאשר המשלם ו/או המוטב הוא עוסק. (ב) תשלום עבור עסקה בין שני אנשים פרטיים. 3. הגבלות על תשלום במזומן כאשר מדובר בשכר עבודה. 4. הלוואה. 5. תרומה. 6. מתנה. 7. עורכי דין ורואי חשבון המעניקים שירות עסקי ללקוח. 8. חריגים. 9. אכיפת החוק. ה. ביקורת על חוק לצמצום השימוש במזומן והצעת מודל חלופי. ו. סיכום.

א. מבוא

בשנים האחרונות אנו עדים למהפכה בתחום אמצעי התשלום בעקבות פיתוח מגוון אמצעי תשלום חדשניים המאפשרים לבצע תשלומים מרחוק מבלי למסור או להציג אמצעי תשלום מוחשי, באמצעות מגוון ערוצים ממוחשבים ופלטפורמות דיגיטליות. פיתוחים חדשניים בתחום כוח המחשוב, דיגיטציה של נתונים, אחסון מידע ועיבוד אלגוריתמי של נתוני עתק (ביג דאטה) באמצעות בינה מלאכותית אפשרו לשכלל ולהרחיב את מערך אמצעי התשלום הקיימים.¹ ואכן במקביל, בשנים האחרונות ניכרת בעולם ובישראל ירידה בתשלום בכסף מזומן, בצד עלייה בפופולריות של אמצעי התשלום הדיגיטליים.² על רקע זה עולה השאלה מהו עתידו של התשלום בכסף מזומן? האם שטרי כסף ומטבעות עתידים לעבור מהעולם ולהפוך למוצג מוזאוני?

לתשלום בכסף מזומן יש יתרונות ברורים: זהו אמצעי תשלום פשוט ונוח לשימוש, מוכר לכל סוגי האוכלוסייה, מאפשר שליטה על רמת ההוצאות ומבטיח את סופיות התשלום. מצד שני, האנונימיות של הכסף המזומן והעובדה שהשימוש בו אינו מותיר כל תיעוד הפכו את המזומן לנדבך מרכזי בפעילות עבריינית לרבות הלבנת הון ומימון טרור. השימוש במזומן גם מסייע להעלמות מס ויצירת "כלכלת צללים", המכונה גם "כלכלה שחורה", שאינה מדווחת לרשויות.

לאור זאת, מתנהל בעולם ויכוח ער באשר לשאלה האם ראוי להגביל את השימוש במזומן. חלק מהמדינות, לרבות ישראל, חוקקו חוקים המגבילים את השימוש בו. בישראל, בשנת 2013 הקימה הממשלה את הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי. זאת, מאחר שלפי אומדנים, כחמישית מהפעילות הכלכלית בישראל אינה מדווחת לרשויות המס ומהווה כלכלה שחורה, וכפועל יוצא מכך נגרם אובדן הכנסות ממסים בהיקף של 40 עד 50 מיליארדי ש"ח מדי שנה.³ הוועדה הוסמכה לגבש מתווה לצמצום הדרגתי של

1 Emilios Avgouleas & William Blair, *The Concept of Money in the 4th Industrial Revolution* – A Legal and Economic Analysis, SINGAPORE J. OF LEGAL STUDIES 4 (2020).

2 ראו הנתונים להלן בפרק ב.1.

3 ראו פירוט נתונים על היקף הכלכלה השחורה בישראל ובמדינות נוספות להלן בפרק ג.1(א).

השימוש במזומן ובאמצעי תשלום מבוססי נייר אחרים (צ'קים) מחד גיסא, ולהציע דרכים לעודד שימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מאידך גיסא. ביולי 2014 הגישה הוועדה את המלצותיה,⁴ אשר הובילו בסופו של דבר לחקיקת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018.⁵ חוק זה מטיל מגבלות הן על תשלום במזומן והן על תשלום באמצעות צ'קים, שכן צ'קים סחירים עשויים אף הם לעבור מיד ליד ללא תיעוד, בהיעדר הגבלה בחוק על כך. מאמר זה יעסוק בצמצום השימוש במזומן בלבד, להבדיל מהגבלות על השימוש בצ'קים. נבקש להעמיד בו לבחינה ביקורתית את החוק הישראלי לצמצום השימוש במזומן, במלאת חמש שנים לכניסתו לתוקף. בפרט, נבחן את המנגנון שאומץ בחוק וקובע תקרה כספית לתשלומים במזומן, וזאת תוך התייחסות לשלוש סוגיות: ראשית, עצם ההחלטה על הגבלת השימוש במזומן. שנית, הבחירה בהגבלה מסוג קביעת תקרה לסכום התשלום במזומן, על רקע קיומם של מנגנונים מגבילים נוספים. ושלישית, האופן שבו יושמה בחוק המגבלה בדבר תקרת התשלום במזומן, תוך התייחסות למטרת התשלום, הצדדים לו וחריגים אפשריים. מבנה המאמר יהיה כך: הפרק השני יהווה רקע לדיון בנושא צמצום השימוש במזומן בישראל. הוא יסקור את מגמות השימוש במזומן בישראל ובעולם ואת העדפות הציבור לגביו. הפרק השלישי יעסוק בשאלה האם וכיצד יש להגביל את השימוש במזומן בישראל. הפרק יפתח ויבחן את חסרונות השימוש במזומן מול יתרונותיו. המסקנה מדיון זה תהיה שאין לאסור לגמרי על השימוש במזומן, אך ראוי להגביל את השימוש בו. בהתאם, הפרק יבחן מנגנונים שונים לשם הגבלת המזומן. המסקנה מחלק זה היא שהגבלת סכום התשלום במזומן, בדומה למנגנון שנקט בחוק לצמצום השימוש במזומן, היא המנגנון הרצוי. הפרק הרביעי יתמקד בחוק לצמצום השימוש במזומן בישראל. הפרק יתאר את ההגבלה שנקבעה בחוק הישראלי על השימוש במזומן, תוך התייחסות מפורטת לכל אחד מסוגי התשלומים שהחוק מתייחס אליהם וניתוח הקשיים המתעוררים ביישומם. כן יתייחס הפרק לסוגיית האכיפה של הוראות החוק. על סמך דיונים אלו, הפרק החמישי יציע את המודל הראוי להגבלת השימוש במזומן בישראל, תוך ביקורת על החוק הקיים. הפרק השישי יסכם.

ב. כסף מזומן כאמצעי תשלום

1. נתונים על השימוש בכסף מזומן

השימוש במזומן אינו מתועד כפי שמתועדות פעולות באמצעי התשלום האחרים, לכן אין נתונים ישירים על הרגלי השימוש בו. כתוצאה מכך, הדרך לאמוד את השימוש בו היא באמצעות סקרים הנעשים הן בקרב הציבור הכללי והן בקרב בעלי עסקים קטנים. דרך נוספת היא באמצעות נתונים על הנפקת המטבע ומחזור המטבע, המפורסמים על ידי בנק ישראל.

4 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי דו"ח סופי 7 (17.7.2014) <https://www.gov.il/he/pages/ceomezuman> (להלן: דו"ח הוועדה לצמצום השימוש במזומן).

5 חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018.

ככלל, הנתונים מצביעים מחד גיסא על כך שבשנים האחרונות חלה ירידה בתשלום במזומן, אך מאידך גיסא על כך שהשימוש בו עדיין נרחב, וכי הוא גובר בעיתות משבר. כך למשל, סקר שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2020 מצא כי 43% מעסקאות התשלום בישראל שולמו במזומן, וכי המזומן היווה 27% מהסכום הכולל של העסקאות.⁶ מסקירת מחלקת המטבע בבנק ישראל עולה כי לאור כניסת אמצעי התשלום הדיגיטליים והגדלת היקף הרכישות המקוונות, ואולי גם חקיקת חוק המזומן, ניתן לראות בשנים האחרונות ירידה בשימוש במזומן בישראל: בשנת 2017, 82% מהנסקרים דיווחו על שימוש במזומן לפחות פעם בשבוע, מתוכם 40% השתמשו בו מדי יום; בעוד בשנת 2022 רק 59% מהנסקרים דיווחו על היקף שימוש שבועי דומה ורק 21% דיווחו על שימוש יומי במזומן.⁷ עם זאת, השימוש במזומן עדיין נפוץ: לאחר כרטיס האשראי, המזומן הוא אמצעי התשלום השני שנעשה בו השימוש הרב ביותר.⁸

סקר נוסף שערך בנק ישראל מצא כי חלקו של המזומן מסך ההוצאות היומיות נמצא בירידה. בנובמבר 2022 נמצא כי 21% מסך ההוצאות שולמו בכסף מזומן, בעוד בדצמבר 2019 חלקו של המזומן עמד על כ-9.31%.⁹ יש לציין כי הפחתת השימוש במזומן נובעת, בין היתר, גם מכך ששירותים מסוימים אינם מאפשרים עוד תשלום במזומן, כגון נסיעה בתחבורה הציבורית.¹⁰ האוכלוסיות העיקריות בישראל המשתמשות במזומן הן האוכלוסיות הערבית והחרדית.¹¹

המשך השימוש המשמעותי במזומן בישראל ניכר גם במחזור המטבע. מחזור המטבע במדינה מורכב מהכסף המזומן שבידי הציבור (שטרות ומטבעות) והכסף המזומן שנמצא בכספות הבנקים. מתברר שמחזור המטבע גדל בהתמדה מדי שנה.¹² באפריל 2023 הוא הגיע ל-122.6 מיליארד. עם זאת, החל משנת 2016 (למעט שנת 2020 שהייתה חריגה) שיעור הגידול השנתי התמתן.¹³ בנק ישראל סבור כי ההאטה בקצב הגידול נובעת מהתגברות הרכישות

6 "סקר לבחינת העדפות ומאפייני השימוש של הציבור באמצעי התשלום השונים, לקראת כנס בנושא 'הצצה לעולם התשלומים העתידי: מגמות, השוק והרגולציה'" **בנק ישראל** (20.6.2022) <https://tinyurl.com/e4nj759w>.

7 "סקירת מחלקת המטבע לשנים 2020–2022" **בנק ישראל** – **מחלקת המטבע** 15 (אוגוסט 2023) <https://tinyurl.com/44yhd3y2>. ראו גם סקר לבחינת העדפות הציבור, לעיל ה"ש 6, בעמ' 2–5.

8 סקר לבחינת העדפות הציבור, שם, בעמ' 3.

9 סקירת מחלקת המטבע לשנים 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 16.

10 שם.

11 "טיפול בבעיית המזומן" **משרד האוצר** – **אגף התקציבים** 5, 6 (מצגת בישיבה 5 של הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי) (נובמבר 2021) <https://tinyurl.com/355j58p7>; ניצה (קלינר) קסיר "הכלכלה הייחודית של החברה החרדית והשימוש במזומן" **המכון החרדי למחקרי מדיניות** (פברואר 2018) <https://tinyurl.com/2rhrvz3b>.

12 סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 6.

13 נעם בוטוש "ניתוח ההצעה לצמצום השימוש במזומן במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024" 7 **מרכז המידע והמחקר של הכנסת** (3.5.2023) <https://tinyurl.com/yh2v984f> (להלן: **דו"ח הכנסת**).

המקוונות, המגוון הרחב יותר של אמצעי התשלום הדיגיטליים, התייעלות סניפי הבנק וכן כניסתו לתוקף של חוק המזומן.¹⁴

לשם השוואה, במדינות אירופה ניכרת שונות רבה בין המדינות השונות מבחינת היקף השימוש במזומן. נתונים לשנת 2022 מעלים כי באוסטריה שיעור העסקאות שנעשו במזומן היה גבוה מאוד ומוערך בכ-70% מתוך כלל העסקאות, בגרמניה הוא הוערך בכ-62%, בדנמרק 12% בלבד, ובשוודיה פחות מ-10%.¹⁵ לפי נתוני הבנק המרכזי האירופי, כמות הכסף הנמשכת מדי שנה באוסטריה מכספומטים עומדת על 47 מיליארד אירו, וכל אוסטרי נושא איתו בארנק בממוצע 121 אירו בתחילת יום העסקים. זהו שיעור גבוה מהממוצע האירופי (83 אירו), אבל דומה לזה שבגרמניה ובלוקסמבורג. בצרפת ובפורטוגל כמות המזומן בארנק ממוצע עומדת על כ-50–60 אירו בלבד.¹⁶ ככלל, המדינות הנורדיות מובילות את מהפכת העידן ללא מזומן: בשנת 2020 96% מאוכלוסיית איסלנד השתמשה בבנקאות מקוונת, לעומת 9% בלבד ברומניה.¹⁷ אם נרחיק לסיין, שם כבר ב-2018 כמות משתמשי המזומן צנחה לאחוזי חד-ספרתיים במקומות מסוימים במדינה, ומגמת צמצום המזומן נתמכת על ידי הממשל.¹⁸

סוגיה מעניינת היא השפעתם של משברים על השימוש במזומן. בתקופת מגפת הקורונה, הגבלות התנועה וסגירת החנויות הביאו לכך שעסקאות רבות אשר בוצעו בעבר בנקודות המכירה עברו לזירה המקוונת והפחיתו את האפשרות לשלם במזומן.¹⁹ הירידה בעסקאות במזומן נבעה גם מפחד מהדבקות באמצעות מגע בכסף המזומן.²⁰ תופעה

- 14 סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 6.
- 15 אסף אוני "ללא הגבלת זמן: אוסטריה תעגן בחוקה את הזכות לשימוש במזומן" גלובס (14.8.2023). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001455008>. דיור סטברו "שוודיה היתה אמורה להפוך לחברה לא מזומן. האם משנים שם כיוון?" הארץ (29.9.2022). <https://tinyurl.com/38t2kzmr>. ראו לגבי גרמניה Anchal Vohra, *Germany Is Hopelessly Addicted to Cash*, Foreign Policy (30.8.2023), <https://foreignpolicy.com/2023/08/30/germany-is-hopelessly-addicted-to-cash>.
- 16 אוני, שם.
- 17 אדר פרימור "המדינות הנורדיות מובילות את מהפכת העידן ללא מזומן כבר ב-2023" כלכליסט (1.11.2021). https://www.calcalist.co.il/world_news/article/hjuwqwtwt.
- 18 אופיר דור "מצטערים, אנחנו לא מקבלים מזומן: בסין מסתמכים רק על תשלום באפליקציות" כלכליסט (8.9.2018). <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3745777,00.html>.
- 19 סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 11.
- 20 Sebastien Kraenzlin, Christoph Meyer & Thomas Nellen, *COVID-19 and Regional Shifts in Swiss Retail Payments*, Swiss J. Econ. Stat. 156 (2020), <https://sjes.springeropen.com/articles/10.1186/s41937-020-00061-x>; G.uerino Ardizzi, Andrea Nobili & Giorgia Rocco, *A Game Changer in Payment Habits: Evidence from Daily Data During a Pandemic* (Banca d'Italia Occasional Papers No. 591, 2020), https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0591/QEF_591_20.pdf; David Bounie, Youssef Camara & Jhon W. Galbraith, *Consumers' Mobility, Expenditure and Online-Offline Substitution Response to Covid-19: Evidence From French Transaction Data*, CIRANO Working Papers No. 2020S-28 (2020), <https://cirano.qc.ca/files/publications/2020s-28.pdf>.

זו לא הייתה ייחודית לישראל, המגפה הביאה לעלייה עולמית בשימוש בתשלומים דיגיטליים.²¹

בה בעת, השנים 2020–2021 אופיינו בגידול חריג במחזור המטבע. גידול חריג מאפיין תקופות משבר, על רקע ביקוש גבוה למזומן המספק לציבור תחושת ביטחון.²² בישראל, במהלך משבר הקורונה גדל מחזור המטבע משמעותית והגיע לרמתו הגבוהה בכל הזמנים. בסוף שנת 2022 עמד המחזור על 119.4 מיליארד ש"ח, שינוי של 37% ביחס לשנת 2019.²³ מגמת גידול זו לא הייתה ייחודית לישראל, במדינות נוספות בעולם עלה הביקוש למזומן במהלך משבר הקורונה עלייה חדה.²⁴ כך למשל, על פי סקירה של דויטשה בנק, כמות המזומן באירו זינקה בשנת 2020 ב-12%.²⁵

אחד המחקרים ביקש לבחון כיצד אופן השימוש במזומן טרם המגפה השפיע על שיטות התשלום במהלך המגפה. נמצא כי צרכנים שביצעו תשלומים דיגיטליים לפני המגפה הגבירו את השימוש באמצעי תשלום אלה וצמצמו עוד יותר את השימוש במזומן. לעומת זאת, צרכנים שהעדיפו לפני המגפה לשלם במזומן המשיכו ברובם לעשות זאת.²⁶ מסקרים שונים שנערכו במהלך המשבר עלה כי בישראל 44% מהנסקרים השתמשו במזומן כפי שנהגו לפני המשבר, 30% השתמשו בו פחות ו-20% השתמשו בו יותר. זאת בעוד בגוש האירו 49% השתמשו במזומן כפי שנהגו לפני המשבר, 39% השתמשו בו פחות ו-10% השתמשו בו יותר.²⁷ השפעתם של משברים על השימוש במזומן ניכרה בישראל גם לקראת סוף שנת 2023. על פי הערכת בנק ישראל, כמות המזומן שבידי הציבור הגיעה בתקופה זו לסכום שיא של כ-120 מיליארד ש"ח, עלייה שמיוחסת לחששות מהמהפכה המשטרית וממלחמת חרבות ברזל. בין השאר יש להזכיר את הנחיית פיקוד העורף מאוקטובר 2023, שלצד קריאה להצטיידות במים ומזון קרא גם להצטייד במזומנים.²⁸ סיבה נוספת שעשויה לתרום לעלייה בכמות המזומן

The World Bank, *Covid-19 Drives Global Surge in Use of Digital Payments* (29.6.2022), <https://tinyurl.com/bdzcpdv3>, 21

סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 9. 22

העלייה הגדולה ביותר התרחשה בשנת 2020, שבה גדל המחזור ב-21%. אך המחזור המשיך לגדול, בשנת 2021 ב-7% ובשנת 2022 ב-6%, קצב מעט גבוה יותר מאשר בשנים שלפני הקורונה. ראו שם. 23

עלייה כזו ניתן לראות למשל בארצות הברית, אוסטרליה, גוש האירו, בריטניה ומדינות נוספות. סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 9. 24

סמי פרץ "המזומן עשה קאמבק בקורונה – עד מתי הוא יישאר איתנו?" **דה מרקר** (26.4.2021) <https://tinyurl.com/mu4derkr>, 25

Radoslaw Kotkowski & Michal polasik, *COVID-19 Pademic Increases the Divide Between Cash and Cashless Payment Users in Europe*, *ECONOMIC LETTERS* 209 (2021) 110139, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S016517652100416X>, 26

סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 12–13. 27

אפרת נוימן "למרות ההגבלות – המדינה לא מצליחה לצמצם את הדלק של הכלכלה השחורה" **דה מרקר** (15.1.2024), <https://tinyurl.com/3ajnex64>, 28

בעיתות משבר היא התנאת מענקים שהובטחו לעסקים בהוכחת ירידת המחזור העסקי, דרישה שייתכן שגרמה לעוסקים לא מעטים להעדיף תקבולים במזומן.²⁹

2. העדפות הציבור

מסקרים שבוצעו במדינות שונות עולה כי שיעור גדול באוכלוסייה רואה חשיבות בשימוש במזומן וסבור כי חשוב לאפשר שימוש בו גם בעתיד. כך למשל בקפריסין 83% מהנסקרים הצביעו על חשיבות זו, בקנדה ובגרמניה 74%, הממוצע בגוש האירו הוא 54% ובצרפת 30.44%³⁰. שליש מהאמריקאים והאירופאים במדינות גרמניה, צרפת ואיטליה דירגו את המזומן כאופציית התשלום המועדפת עליהם. יותר ממחצית הציבור במדינות המפותחות מאמין שהתשלום במזומן לא ייכחד ויישאר כאופצייה זמינה, כאשר נקודת מבט זו הייתה גם לפני משבר הקורונה וגם במהלכו.³¹

בישראל, בסקר שבוצע בחודש יוני 2020 בקרב האוכלוסייה ובקרב עסקים קטנים, נמצא כי 70% ממשקי הבית ו-59% מבעלי העסקים הקטנים מעוניינים להמשיך ולהשתמש במזומן בשנים הקרובות. בקרב תושבי הפריפריה והאוכלוסייה החרדית שיעור המעוניינים להמשיך ולהשתמש במזומן אף גבוה יותר.³²

בחודש יוני 2022 פרסם בנק ישראל תוצאות של סקר נרחב לבחינת העדפות ומאפייני השימוש של הציבור באמצעי התשלום השונים. נמצא כי 55% מהציבור מסתובבים עם פחות מ-200 ש"ח במזומן בארנק. לשאלה "מהו אמצעי התשלום המועדף עליך" השיבו 21% כי הם מעדיפים לשלם במזומן, בעוד הרוב הגדול – 65%, מעדיפים לשלם בכרטיס אשראי ואילו 10% מעדיפים לשלם באפליקציית תשלומים. לשאלה "עם איזה אמצעי תשלום את/ה מעביר/ה כסף לחברים, ועד הבית, מורה פרטי וכדומה" השיבו 22% כי הם מעבירים במזומן, 43% השיבו כי הם משתמשים באפליקציית תשלומים ו-20% בהעברה בנקאית.³³

עוד עולה מנתוני בנק ישראל כי 71% מהציבור מעוניינים להמשיך ולהשתמש במזומן, וכך גם 54% מבעלי העסקים הקטנים מעוניינים להמשיך ולקבל מזומן. הרצון להמשיך ולהשתמש במזומן קיים גם אצל משלמים המשתמשים באמצעי תשלום דיגיטליים.³⁴ השימוש במזומן הוא פרקטיקה מקובלת על כלל הגילים והמגזרים, אך שימוש גבוה במיוחד בולט בקרב החברה החרדית, החברה הערבית, גילי 16–18, תושבי פריפריה ובעלי הכנסה נמוכה.

29 שם; דו"ח הכנסת, לעיל ה"ש 13, בעמ' 5.

30 סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 11–12.

31 פרץ, לעיל ה"ש 25.

32 "סקירה שנתית 2019" בנק ישראל – מחלקת המטבע 23 (ספטמבר 2020) <https://tinyurl.com/muhr22vc> (להלן: סקירת מחלקת המטבע 2019).

33 סקר העדפות הציבור, לעיל ה"ש 6.

34 שם, בעמ' 14.

ג. האם יש להגביל את השימוש במזומן בישראל, ואם כן – כיצד ?

1. האם יש להגביל את השימוש במזומן ?

ישראל היא אך אחת ממדינות רבות שבחרו להטיל הגבלות על השימוש במזומן.³⁵ עם זאת, לא כל המדינות סבורות כי ראוי להגביל את השימוש במזומן. בין מדינות האיחוד האירופי שלא הגבילו תשלום במזומן נמצאות גרמניה, אוסטריה, קפריסין, פינלנד, אירלנד, איסלנד, לוקסמבורג ושוודיה.³⁶ בשוודיה, למרות שאין מגבלה של שימוש במזומן, מתקיים תהליך מעבר ל"חברה ללא מזומנים", הנובע בין היתר מהתפיסה כי לתושבים אין סיבה להעלים כספים.³⁷ יותר מכך, בכמה מדינות ננקטים מהלכים מיוחדים לשם ביצור מעמדו של המזומן. באוגוסט 2023 הודיע קנצלר אוסטריה כי בכוונתו להקים ועדת מומחים שתעגן בחוקה את הזכות לשימוש במזומן באוסטריה. מטרת המהלך היא ליצור בסיס חוקי לשימוש במזומן ללא הגבלת זמן ולהבטיח כי למרות הפופולריות הגוברת של תשלומים אלקטרוניים, מעמדו של המזומן לא ייפגע. בסלובקיה, השכנה לאוסטריה, כבר קבע הפרלמנט ביוני 2023 כי הזכות להשתמש במזומן היא חלק מהחוקה, כשמטרת המהלך הייתה לנטרל התערבות מצד הבנק המרכזי האירופי בנוגע לעתיד השימוש באירו.³⁸

בבריטניה אין מגבלה על תשלומים במזומן.³⁹ יותר מכך, חוק חדש משנת 2023 הכולל שורה של חידושים בתחום הרגולציה הפיננסית בבריטניה הסמיך את הרגולטור הפיננסי הצרכני, ה-Financial Conduct Authority (FCA), לוודא שהבנקים יעניקו שירותי מזומן במרחק סביר לכל האוכלוסייה.⁴⁰ גם בארצות הברית אין מגבלה על השימוש במזומן. בשנת 2021 אף ניסו לקדם שם חקיקה שתעגן את זכות הציבור לשלם במזומן ללא כל הגבלה.⁴¹ אחת הסיבות להצעת החוק הייתה השיעור הגדול של אזרחים שאינם בעלי חשבון בנק, ומזומן הוא אמצעי התשלום היחיד שבו הם משתמשים.⁴² גם בסינגפור והונג קונג לא קיימת מגבלה על שימוש

35 ראו פירוט לגבי המדינות השונות באתר המרכז האירופי לצרכנות בלוקסמבורג: European Consumer Center Luxembourg: In-store purchasing and cash payments, <https://www.cecluxembourg.lu/en/help-with/shopping/in-store-purchasing-and-cash-payments> (last retrieved 17.3.24); וכן באתר המרכז האירופי לצרכנות בגרמניה: European Consumer Center Germany: Cash payment: Cash limits in Europe <https://tinyurl.com/vcdbee3s> (last retrieved 17.3.24).

36 שם.

37 סטברו, לעיל ה"ש 15.

38 אוני, לעיל ה"ש 15.

39 אתר המרכז האירופי לצרכנות בגרמניה, לעיל ה"ש 35.

40 Financial Conduct Authority, *FCA Sets Out New Rules to Maintain Access to Cash in Increasingly Digital World* (last updated 7.12.2023), <https://tinyurl.com/4mxx5sur>

41 H.R.4395 – Payment Choice Act of 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4395/text?r=5&s=1>

42 Cash Matters: Bipartisan Support for U.S. Payment Choice Act (last updated 17.1.2022), <https://www.cashmatters.org/blog/bipartisan-support-for-us-payment-choice-act>

במזומן, על אף העובדה שמדינות אלה שואפות למצב את עצמן כמרכזים פיננסים מודרניים בין-לאומיים.

על מנת להכריע בשאלה אם ראוי לאסור את השימוש במזומן או להגביל אותו, יש לשאול תחילה האם מניעת השימוש במזומן או הגבלתו אכן תשרת את האינטרס הציבורי. לשם כך נציג את החסרונות והיתרונות של השימוש במזומן.

(א) חסרונות השימוש במזומן

בעידן המודרני, השימוש בכסף מזומן מוצג לעיתים קרובות כמובן מאליו, אך בחינה מעמיקה מגלה מגוון חסרונות אשר עלולים להשפיע לרעה על הכלכלה, החברה והסביבה. החיסרון העיקרי של כסף מזומן הוא האנונימיות שלו: היכולת להעביר אותו מאדם לאדם ללא תיעוד וללא יכולת מעקב והתחקות אחר נתיב הכסף, מאפיין המקשה על רשויות החוק. אכן, המניע העיקרי לצמצום השימוש במזומן בישראל, כמו במדינות נוספות, הוא הצורך להילחם בתופעת העלמות המס.⁴³ היקף הכלכלה השחורה במדינות רבות בעולם הוא עצום, ומדינות רבות מאבדות הכנסה ממיסים עקב עסקאות שנערכות במזומן ואינן מדווחות. בישראל, היקף ההון השחור מוערך לכל הפחות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. המודלים השונים להערכת ההיקף מציעים אומדנים בטווח רחב הנעים בין 6.6% ל-19% מהתוצר כתלות בשנה ובשיטת האמידה. בהשוואה בין-לאומית, ישראל נמצאה בשנת 2015 בין המדינות בעלות היקף ההון השחור הגבוה ביותר.⁴⁴ על פי דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת 2021 אומדן משקל הכלכלה השחורה בישראל היה 20.8%, גבוה מהממוצע במדינות הרבות שנסקרו באותו דו"ח – 15.1%, ומהממוצע במדינות האיחוד האירופי – 17.4%.⁴⁵ באירופה ישנו פער מאוד גדול בין המדינות שלהן כלכלות מפותחות לבין הכלכלות המתפתחות. כך למשל, בשנת 2022 היקף הכלכלה השחורה בשווייץ עמד על 5.6% מהתמ"ג, ובאוסטריה על 7.1%; זאת לעומת פורטוגל שבה היקף הכלכלה השחורה עמד על 15.7% מהתמ"ג, יוון שבה הוא עמד על 20.93%, איטליה – 20.3%, בולגריה – 33.1% וטורקיה – 32.9%. הממוצע של היקף הכלכלה השחורה באירופה הוא 17.2%.⁴⁶ באיחוד האירופי אובדן

43 דו"ח הוועדה לצמצום השימוש במזומן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 5. למחקר המצביע על קשר ישיר בין תשלום באמצעי תשלום דיגיטליים לבין הפחתת העלמות תשלומי מע"מ מצד עוסקים, ראו Albrecht Bohne, Antonios M. Koumpias & Annalisa Tassi, *Cashless Payments and Tax Evasion: Evidence from VAT Gaps in the EU*, ZEW (Discussion Paper No. 23-060 December 2023), <https://tinyurl.com/yhjsjemm>. ראו גם Piotr Dybka et al., *Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments* (6.11.2015), <https://tinyurl.com/ycxs863s>.
44 הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בשוק הפיננסי דו"ח סופי 10–11 (מאי 2022) <https://tinyurl.com/3za2fm6e>.

45 דו"ח הכנסת, לעיל ה"ש 13, בעמ' 5.

46 European Parliament, *Taxation of the Informal Economy in the UN* 14–18 (November 2022), <https://tinyurl.com/4x9888xn> (להלן: דו"ח הפרלמנט האירופי).

ההכנסות עקב זאת מסתכם בכמעט 160 מיליארד אירו בשנה.⁴⁷ יחד עם זאת, היקפה של הכלכלה השחורה באירופה נמצא בירידה מתמדת, למעט עלייה שהתרחשה בתקופת משבר הקורונה.⁴⁸

העלמות מס מטילות עלויות אדירות על החברה. השלכותיה של הכלכלה השחורה הן חמורות. סכומי עתק שהיו יכולים לממן חינוך, רווחה ושירותי בריאות – אינם מגיעים ליעדם. הציבור כולו נפגע מכך, והציבור החלש יותר הזקוק במיוחד לשירותי הרווחה והבריאות המוצעים על ידי המדינה נפגע מכך במיוחד.⁴⁹ גם התחרויות העסקיות נפגעת בשל התמודדות של עסקים שומרי חוק עם עסקים מעלימי מס היכולים להציע מחירים אטרקטיביים יותר, ולכן העלמת מס על ידי עסק אחד יוצרת תמריץ לעסקים אחרים לפעול בהתאם על מנת להמשיך ולהתקיים.⁵⁰ העלמות מס רבות מביאות למיסוי גבוה יותר על אלו שאינם פועלים בתחומי הכלכלה השחורה, על מנת לממן את הוצאות המדינה, והנטל אינו מתחלק באופן שוויוני והוגן. השימוש במזומן הוכר כגורם משמעותי המהווה את "הדלק" המניע את הכלכלה השחורה.⁵¹ מחקרים שונים שבדקו את הקשר בין מזומן לפשיעה מצאו כי במדינות שבהן יחס המזומן הוא הגבוה ביותר – היקף הכלכלה השחורה גבוה אף הוא.⁵² רשויות האכיפה במדינות שנקטו הגבלות על מזומן סבורות כי הדבר אכן הביא לשינוי לטובה.⁵³

כסף מזומן הוא נדבך מרכזי גם בפעילות הלבנת הון ומימון טרור. עסקאות בכסף מזומן מאפשרות, כאמור, אנונימיות מלאה, דבר המקשה על איתור מקור הכסף. בנוסף, השימוש במזומן מאפשר העברת סכומים גדולים של כסף בין גורמים שונים ללא צורך במערכות בנקאיות רשמיות, עניין המקשה על חקירת נתיב העברת הכסף ואיתור עסקאות חשודות. בהיעדר הגבלות על השימוש בכסף מזומן, יכולים עבריינים להטמיע כסף שמקורו בפעילות עבריינית במערכת הלגיטימית בקלות יחסית, באמצעות רכישת סחורות ושירותים שונים.⁵⁴ כמו כן, השימוש בכסף מזומן מאפשר לארגוני פשע ולארגוני טרור להשיג מימון הנדרש

Peter Sands et al., *Limiting the Use of Cash Thresholds*, RUSI Occasional Paper, M-RCBG Associate Working Paper No. 80, 3 (September 2017), https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/80_limiting.cash.pdf

דו"ח הפרלמנט האירופי, לעיל ה"ש 46, בעמ' 14–15.

שם, בעמ' 35.

שם, בעמ' 54.

דו"ח הוועדה לצמצום המזומן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 8. Sands et al., לעיל ה"ש 47, שם.

ראו למשל דו"ח הפשיעה בחברה הערבית, לעיל ה"ש 44, בעמ' 12, וההפניות שם; Sands et al., לעיל ה"ש 47, שם; Michele Riccardi & Michael Levi, *Cash, Crime and Anti-Money Laundering*, in *THE PALGRAVE HANDBOOK OF CRIMINAL AND TERRORISM FINANCING LAW* 135 (Colin King, Clive Walker & Jimmy Gurule, eds., (2018), <https://tinyurl.com/293mv5ym>; Richard Wright et al., *Less Cash, less Crime: Evidence from the Electronic Benefit Transfer Program*, 60 J.L. & ECON. 361 (2017).

Sands et al., לעיל ה"ש 47, בעמ' 25–26.

שם, בעמ' 3.

לפעילותם. היכולת להעביר כסף מזומן באופן חסר תיעוד מאפשרת לארגונים אלו להסתיר את מקורות המימון ולחמוק מפיקוח וענישה.⁵⁵

לאור העדויות הרבות שמציגות רשויות האכיפה לכך שפושעים משתמשים במזומנים בסכומים גבוהים להלבנת כספים, הגיוני להסיק כי הגבלת המזומן תקשה על פעילות זו.⁵⁶ מלבד הפשיעה הכלכלית, המזומן מתדלק גם פשיעה שאינה כלכלית ובעיקר פשיעה חמורה. מחקרים רבים מציגים קשר בין מזומן לפשיעה: באיטליה נמצאה התאמה בין יחס המזומן הגבוה לבין הפשיעה המאורגנת.⁵⁷ במחקר שנערך בארצות הברית נמצא כי ירידה במחזור המזומן הפחיתה את היקף הפשיעה במדינה.⁵⁸ מחקר שנעשה בישראל הצביע גם הוא על קשר הדוק בין פשיעה חמורה למזומן. עוד קבע המחקר כי בעוד אחוז העלמות המס מתוך ההון השחור יורד במשך השנים, אחוז הפשיעה מתוך ההון השחור דווקא עלה.⁵⁹ מניתוח שמרני עולה כי היקף פעילות המזומן המשמשת לפשיעה בישראל מוערך ב־54%–68% מהיקף ההון הלא מדווח, כלומר 8%–10% מהתל"ג.⁶⁰ הטלת הגבלות על המזומן עשויה לסייע גם בהפחתת רמת הפשיעה במדינה.

חיסרון נוסף של המזומן הוא עלויות ההפקה שלו והטיפול בו. התהליך הלוגיסטי הכולל הדפסה, ניקוי והחלפת שטרות ומטבעות דורש שימוש במשאבים רבים וגורר הוצאות ניכרות. הוא הדין לגבי נקיטת אמצעי זהירות שיקשו על זיוף השטרות והמטבעות. עלות תהליכים אלה, המבוצעים על ידי המדינה או הבנק המרכזי, מוטלת בסופו של דבר על הציבור דרך מיסים והוצאות נלוות. למזומן יש עלויות נוספות הנובעות מהצורך לנקוט אמצעי אבטחה למניעת גנבתו, הפצתו לשימוש האזרחים ברחבי הארץ באמצעות סניפי הבנק ועמדות כספומט ועוד.⁶¹ השימוש במזומן כרוך בעלויות גם למגזר הפרטי: הוא מחייב את בתי העסק לדאוג לאמצעי אחסון ושינוע, דבר שעשוי גם להיות כרוך בהוצאות אבטחה שונות. הכסף המזומן עלול להינזק למשל בשעת שריפה, ניתן לאבד אותו והוא עלול להיות מושא לגנבות. בנוסף ישנן עלויות להפקדתו בבנק.⁶² בצד העלות הכספית, השימוש במזומן כרוך גם בעלויות סביבתיות הנובעות מתהליך הנפקת המטבעות והשטרות.⁶³

- 55 שם, בעמ' 5.
- 56 שם, בעמ' 25–26.
- 57 דו"ח הפשיעה בחברה הערבית, לעיל ה"ש 44, בעמ' 12.
- 58 שם בעמ' 12–13.
- 59 לביב שאמי "הכלכלה הנסתרת בישראל" 13 מכון טאוב (2020) <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2021/01/thenonobservedeconomyinIsrael13.pdf>
- 60 דו"ח הפשיעה בחברה הערבית, לעיל ה"ש 44, בעמ' 13.
- 61 כך למשל, בסקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, מתוארות פעולות שנעשות למניעת זיופים ולאתור כסף מזומן (בעמ' 30–31), היקף הפריסה והמשיכות במכשירי המשיכה האוטומטיים (עמ' 32), פעילות החלפת שטרות מסדרות קודמות והחלפת שטרות פגומים (בעמ' 33–40), פיקוח על איכות המטבע במחזור, הספקת מזומנים למחזור וטיפול בזיופי מטבע (בעמ' 68).
- 62 Sands et al., לעיל ה"ש 47, בעמ' 32–33.
- 63 Ursula Dalinghaus, *Keeping Cash: Assessing the Arguments about Cash and Crime*, IMTFI (1.9.2017), <https://escholarship.org/uc/item/8tj0678b>.

גם מבחינת הפרט, למזומן יש חסרונות, ובראשם העובדה שהוא מהווה יעד פופולרי לגנבות ומעשי שוד, תופעה המסכנת את ביטחונם ורווחתם של האזרחים והעסקים כאחד. להבדיל מאמצעי תשלום אחרים המאפשרים למשל, בתנאים מסוימים, לבטל באופן חד-צדדי את פעולת התשלום,⁶⁴ תשלום במזומן אינו מאפשר זאת.

החסרונות האמורים מצביעים לכאורה על הצורך בביטול המזומן. מה גם שלמזומן קיימים כיום תחליפים דיגיטליים רבים ונוחים. במיוחד ראוי לציין בהקשר זה את כרטיס החיוב המידי (debit card) המאפשר לשלם באמצעותו בבתי עסק והכולל כמה מאפיינים המזכירים תשלום במזומן: הכרטיס מקושר לחשבון הבנק של הלקוח, כך שניתן לשלם בו רק אם קיימת יתרה מספקת בחשבון. בנוסף, חיוב החשבון נעשה באופן מיידי במועד ביצוע העסקה.⁶⁵ אמצעי תשלום אחר הוא השקל הדיגיטלי. מדינות רבות בעולם, ובכלל זה ישראל, בוחנות את האפשרות להנפיק מטבע דיגיטלי של הבנק המרכזי (Central Bank Digital Currency – CBDC) שיהווה הילך חוקי ומעין גרסה דיגיטלית למזומן.⁶⁶ אם ישראל אכן תנפיק שקל דיגיטלי, יפחת משמעותית הצורך במזומן.

מצד שני, לא ניתן להתעלם מכך שלמזומן יש גם יתרונות וחשיבות לשכבות רבות באוכלוסייה. ראינו בפרק ב' את תפיסות הציבור לגבי המזומן, המשקפות את הצורך להמשיך ולאפשר אותו. להלן נדון ביתרונותיו.

(ב) יתרונות השימוש במזומן

המזומן הוא אמצעי התשלום הנגיש ביותר, בו יכול להשתמש כל אדם: מי שאין לו חשבון בנק או שחשבונו עוקל;⁶⁷ מי שמתקשה להשתמש באמצעי תשלום דיגיטליים וחווה קשיים טכנולוגיים (כגון אוכלוסיית הקשישים, המאותגרת יותר בהקשר זה);⁶⁸ ומי שאינו מעוניין להשתמש באמצעי תשלום המחייבים גישה לאינטרנט – מטעמי עלות, שמרנות, מסורת וסיבות נוספות. בנוסף, ניתן לעשות בו שימוש גם במקרים שבהם השתיות החשמל או התקשורת אינן מתפקדות.⁶⁹

כסף מזומן מעניק לציבור המחזיק בו תחושת ביטחון, במיוחד בתקופות של משברים ואי-ודאות, זאת הן בהיבט הלאומי, כמי שסומכים על הבנק המרכזי וצעדיו, והן בהיבט הפרטי, כאמצעי המאפשר רכישת מוצרים בעת משבר ללא תנאי.⁷⁰ בסקר שערך בנק ישראל בתקופת

64 ראו למשל את ס' 17 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019, או ס' 75 לפקודת השטרות [נוסח חדש].

65 בנק ישראל "כרטיס לחיוב מידי – כרטיס דביט", <https://tinyurl.com/3yvrprzr>.

66 בנק ישראל "שקל דיגיטלי – תועלות אפשריות, טיוטת מודל וסוגיות לבחינה" <https://tinyurl.com/3zp27tfw>.

67 Dalinghaus, לעיל ה"ש 63, בעמ' 18.

68 רות פלאטו-שנער ומיכל עופר צפוני "פרשת עוקץ הקשישים: אחריותם של נותני שירותי תשלום במקרי עוקץ לקוחות על ידי בתי עסק" ספר סיני דויטש 313, 351–355 (משה גלברד ורות פלאטו-שנער עורכים, התשפ"ד).

69 סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 5.

70 סקירת מחלקת המטבע 2019, לעיל ה"ש 32, בעמ' 24–25.

הקורונה, 60% מהציבור העידו שכסף מזומן בארנק מקנה להם תחושת ביטחון.⁷¹ תחושת הביטחון שמעניק המזומן בולטת במיוחד בקבוצות אוכלוסייה הנוטות להשתמש בו יותר, כגון ערבים וחרדים, וכן אצל אנשים שפוטרו או הוצאו לחל"ת, הנדרשים להתנהלות כלכלית זהירה במיוחד.⁷² מדובר בתופעה אוניברסלית שקיימת זמן רב ושבאה לידי ביטוי גם במשברי עבר.⁷³ המזומן מסייע לשליטה בהוצאות. מסקרים שערך בנק ישראל בשנים 2020–2022 עלה כי זהו אחד היתרונות המרכזיים שהציבור רואה בכסף המזומן.⁷⁴ בזכות מוחשיותו, המזומן מאפשר התנהגות כלכלית שקולה וזהירה, ללא חשש להיקלע להתחייבויות נטולות כיסוי.⁷⁵ מומחים לכלכלה התנהגותית אף טוענים כי אנשים מתייחסים אחרת לכסף מזומן מאשר לכרטיס אשראי, וכי התגובה האמוציונלית שלהם שונה כאשר הם מוציאים סכום כסף באמצעות מזומן, שאז התחושה כואבת ומוחשית יותר מאשר כשהם משלמים בכרטיס אשראי או באפליקציה. כך שתשלום במזומן מסייע גם אמוציונלית לשליטה בהוצאות.⁷⁶ בבריטניה למשל ניכרת מגמה מסוימת של חזרה לתשלום במזומן גם על ידי מי שזנחו דרך תשלום זו, וישנו טרנד המכונה "הקצבת מזומנים" המאפשר שליטה רבה יותר בהוצאות ובניהול אורח חיים על פי תקציב מזומן קבוע מראש. ישנם המדווחים על כך שדרך זו מסייעת להם בכיסוי חובות ואף ביצירת חסכוניות.⁷⁷ עם התגברות המשבר הכלכלי בתקופת הקורונה גברה, כאמור, חשיבות המזומן ככלי התורם לשליטה בהוצאות ומבטיח את סופיות התשלום.⁷⁸

השימוש במזומן מאפשר למשלם לשמור על פרטיותו, בניגוד לתשלום המתבצע באמצעי תשלום דיגיטליים ומשאיר אחריו שובל של מידע, החשוף לעיני הגורמים השונים המעורבים בפעולת התשלום. תשלום באמצעי תשלום דיגיטלי מחייב את המשלם לחלוק מידע פרטי עם אחרים ועלול במצבים מסוימים להוות עבורו מקור לבושה, מבוכה ופגיעה בוטה בפרטיותו. יש מי שמגדירים את המאמצים שנעשים על מנת לצמצם את השימוש בתשלום במזומן כמלחמה על הפרטיות הפיננסית ופגיעה בחירות של אדם לבחור את אמצעי התשלום שבאמצעותו הוא מעוניין לשלם.⁷⁹ המבקשים להגביל או למגר את השימוש במזומן רוצים שכל תשלום ישאיר אחריו שובל ביקורת עבור רשויות אכיפת החוק ורשויות המס, אך יש

71 סקירת מחלקת המטבע 2022–2020, לעיל ה"ש 7, בעמ' 14. ראו גם בעמ' 9, 26.

72 שם, בעמ' 15.

73 גיא בן סימון "7,000 שקל למשפחה במוצא: השימוש במזומן מזנק" **גלובס** (22.4.2021) <https://tinyurl.com/bdeytcx6>. על המונח "כאב תשלום" בתחום הכלכלה ההתנהגותית ראו: בנק ישראל – מחלקת מערכות תשלומים וסליקה "העדפות השימוש ביישומני התשלום וסקרי יומן הוצאות בשימוש ביישומני התשלום" 35 וההפניות שם (ינואר 2024) <https://tinyurl.com/9p2mv2vd> (להלן: סקר יישומני התשלום).

74 סקר יישומני התשלום, שם, בעמ' 34. בסקירת מחלקת המטבע 2022–2020, לעיל ה"ש 7, בעמ' 14, נימוק זה אף צויין כיתרון העיקרי מבחינת הציבור.

75 סקירת מחלקת המטבע 2022–2020, שם, בעמ' 5.

76 בן סימון, לעיל ה"ש 73.

77 אנה איררה, עיישה גאני וטום ריס "המזומן עושה קאמבק בבריטניה וארה"ב – בגלל האינפלציה הגבוהה" **דה מרקר** (28.4.2023) <https://tinyurl.com/mry8cf2e>.

78 ראו לעיל הטקסט ליד הערות שוליים 22–31.

79 Lawrence H. White, *The Curse of the War on Cash*, 38 CATO J. 477, 477–478, 485 (2018).

להביא בחשבון כי לא רק האחרונים יהיו חשופים למידע. כך למשל, מידע המתגלה בעקבות תשלום דיגיטלי עשוי להיות מנוצל לרעה להפעלת אלימות כלכלית על ידי בן זוג אלים המבקש לעקוב אחר כל הוצאותיה של בת זוגו וכך להדק את הפיקוח עליה.

התשלום במזומן אינו דורש את שירותיו של צד או צדדים שלישיים על מנת לבצע או לקבל את התשלום, ולכן הוא אמצעי התשלום הזול ביותר עבור המשלם והמוטב. בתי עסק המקבלים תשלום במזומן אינם נאלצים לשאת בעלויות הגבוהות של עמלות הכרזות בשימוש באמצעי תשלום דיגיטליים וסליקתם, וכן בעלות יצירת הפלטפורמה המתאימה לביצוע התשלום, דבר החשוב במיוחד עבור בתי העסק הקטנים.⁸⁰ בעלי עסקים מציינים כי היתרונות הבולטים של התשלום במזומן הם הנזילות, המיידיות וסופיות התשלום.⁸¹ אין הם צריכים להמתין לקבלת הכסף מנותן שירותי התשלום שלהם, העלול לעכב את התשלום, והם אינם צריכים לחשוש מביטול עתידי של הוראת התשלום.

ישנם גם עסקים קטנים (למשל רוכלות רחוב) שנסמכים על מכירות במזומן ופרנסתם נפגעת מהגבלת השימוש במזומן,⁸² כגון מקבצי נדבות, אומני רחוב, שליחים ונותני שירותים דומים. כל אלה נהנים מכך שלציבור יש כסף מזומן בכיסו, שבאמצעותו הוא יכול לתת טיפ או נדבה, ונפגעים קשות מהמעבר לחברה נטולת מזומן.

אמצעי תשלום והחזקת כספים דיגיטליים נתונים בסכנה למתקפת סייבר, כפי שכבר אירע לא אחת בישראל,⁸³ בין אם בעקבות חדירה מכוונת של האקרים פרטיים ובין אם של ממשלות זרות ועוינות. הסיכון עלול להיות דליפת מידע, אך גם גנבת כספים. תופעה זו מתגברת בימי מלחמה, כאשר גורמים עוינים מבקשים למנוע גישה למערכת הסחר והכספים, לאסוף מידע, להגביל אפשרות למשוך כספים ולפגוע בתשתיות הכלכליות של המדינה המותקפת. כך למשל, מאז שפרצה מלחמת רוסיה-אוקראינה, דווח על לא מעט מתקפות על שירותי הכלכליים של אוקראינה.⁸⁴ גם תקלה או פגיעה בתשתיות החשמל, למשל בעת מלחמה, עלולות להביא לחוסר יכולת שימוש באמצעי תשלום דיגיטליים, לתקופות שונות. כל אלו לא קורים ביחס למזומן המוחזק בידי הציבור.

נוסף לכל היתרונות המפורטים לעיל, המתנגדים להגבלת השימוש במזומן טוענים כי לא ניתן לקבוע בצורה חד-משמעית את הקשר בין הגבלת השימוש במזומן לבין צמצומה של הכלכלה השחורה. הגבלת התשלום במזומן תביא, לגישתם, לפיתוח פרקטיקות אחרות על מנת

80 סקר יישומי התשלום, לעיל ה"ש 73, בעמ' 37.

81 סקירת מחלקת המטבע 2020–2022, לעיל ה"ש 7, בעמ' 14. סקר יישומי התשלום, שם, שם.

82 White, לעיל ה"ש 79, בעמ' 482.

83 ראו לדוגמה ניצן כהן "מתקפת סייבר פגעה בספק של אפליקציית התשלומים פייבוקס" ice (24.3.2023) <https://www.ice.co.il/digital-140/news/article/951999>; רון שטיין "כדאי להתקדם: אירועי סייבר ימשיכו לקרות בגלל ההכרח להתקדם" גלובס (29.2.2020) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001316641>.

84 נדב אביטל "המטרה: הרס הכלכלה: כך יכולות מתקפות סייבר להכריע מלחמות" כלכליסט (16.3.2022) <https://www.calcalist.co.il/calcalistech/article/rkux5inz5>; 4,000 מתקפות סייבר נגד אוקראינה "אנשים ומחשבים" (19.11.2023) <https://www.pc.co.il/featured/398130>.

להמשיך ולקיים את הכלכלה השחורה ולהסטה השימוש במזומן מעסקאות גדולות לתחומים אחרים שבהם סכומי העסקאות קטנים יותר ואינם נכללים בהגבלות.⁸⁵ אכן, מעיון בדו"ח של הפרלמנט האירופי מנובמבר 2022 עולה כי במרבית המדינות החברות בו הייתה בשנים האחרונות ירידה בהיקף הכלכלה השחורה, בין אם נהוגה במדינות אלו מדיניות של הגבלה על השימוש במזומן ובין אם לאו, דבר המצביע על כך שאין קורלציה מוכחת בין הטלת המגבלות דווקא על התשלום במזומן לצמצום ההון השחור. כך למשל בצרפת, בה ישנה תקרת תשלום במזומן, בשנת 2003 היקף הכלכלה השחורה עמד על 14.7% מהתמ"ג ובשנת 2020 הוא עמד על 14.2%. מנגד, בשוודיה, בה אין מגבלת מזומן, ניכרת ירידה מ-18.6% ל-10% בין אותן שנים, בגרמניה היקף הכלכלה השחורה ירד מ-16.7% ל-8.8% ללא הגבלות דומות, וגם באוסטריה, אירלנד ומדינות נוספות ללא כל הגבלה על השימוש במזומן ניכרת ירידה משמעותית בהיקף הכלכלה השחורה.⁸⁶ בנוסף, אין זה סוד שמרוויחים עיקריים מהמהלך של הגבלת המזומן הם נותני שירותי התשלום הדיגיטליים, לרבות חברות הביטק שונכנסות לפעילות פיננסית בישראל (גוגל, אפל, אמזון וכו'), שעסקיהם ישגשגו אף יותר עם צמצום השימוש במזומן, מה שמעלה שוב את השאלה את מי משרתת הגבלת המזומן. מהדיון לעיל עולה כי בצד החסרונות של המזומן, קיימים לו גם יתרונות לא מעטים. מכאן עולה המסקנה כי אין לאסור לגמרי על שימוש במזומן, אך מצד שני גם אין לאפשר שימוש בלתי מוגבל בו. יש אפוא להטיל מגבלה מסוימת על השימוש במזומן, באופן שיצמצם את הקשיים והסיכונים שהוא יוצר, אך במקביל יאפשר לציבור ליהנות מהיתרונות שלו. נעבור כעת לבחון דרכים אפשריות להגבלת השימוש במזומן.

2. דרכים להגבלת השימוש במזומן

ישנן דרכים שונות שבאמצעותן ניתן להביא לצמצום השימוש במזומן: **הגבלה על החזקת מזומן**: דרך אחת להגביל את השימוש במזומן היא להגביל את סכום המזומן המותר בהחזקה. מבדיקה שערך הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית בשנת 2022, לא נמצאו מדינות המטילות הגבלה כזו.⁸⁷ בהודו הוצע בשנת 2018

85 ראו למשל Dalinghaus, לעיל ה"ש 63, בעיקר בעמ' 18–19; Sands et al., לעיל ה"ש 47, בעמ' Christian Beer, Urs W. Birchler & Ernest Gnan, *Cash Without Future? Future Without Cash? A Wider View* SUERF (Policy Note 3, December 2015), <https://www.suerf.org/policynotes/365/cash-without-future-future-without-cash-a-wider-view>. כן ראו דבריו של עו"ד אורי גולדמן המשמש כיו"ר (משותף) של ועדת איסור הלבנת הון בלשכת עורכי הדין, כפי שהובאו בכתבתו של גלעד צוויק "עורכי דין: תכנית ליברמן ל'מלחמה במזומן' עלולה לסייע להון השחור" **ישראל היום** (22.7.2021) <https://www.israelhayom.co.il/business/article/3558647>.

86 דו"ח הפרלמנט האירופי, לעיל ה"ש 46, בעמ' 14–18.

87 דו"ח הפשיעה בחברה הערבית, לעיל ה"ש 44, בעמ' 27.

לאסור על החזקת מזומן בסכום העולה על 10 מיליון רופי (כ-427,000 ש"ח),⁸⁸ אולם המלצה זו בסופו של דבר לא יצאה אל הפועל.⁸⁹ מדינה שהחליטה להגביל החזקת מזומן היא אתיופיה, שם נקבע בשנת 2020 איסור להחזיק מעל 1.5 מיליון ביר (כ-43,000 ש"ח).⁹⁰

דיווח על החזקת מזומן: דרך נוספת הקשורה להחזקת המזומן נוגעת לדיווח: הטלת חובת דיווח לרשויות המס על הסכומים המוחזקים במזומן. ניתן אף לחייב בנקים ומפעילי כספומטים לדווח על משיכות מזומן מעל סכום מסוים ואף להטיל מס על הפקדה ועל משיכה של מזומן מעל סכום מסוים, מדיניות שבה נוקטת ניגריה.⁹¹

הקטנת הזמינות של שטרות ומטבעות: במדינות שונות הפסיקו להדפיס שטרות או מטבעות בסכומים מסוימים. הדוגמה המוכרת בהקשר זה היא הודו, אשר במהלך פתאומי בשנת 2016 ביטלה את השטרות של 1,000 ו-500 רופי.⁹² האיחוד האירופי ביטל את השטר של 500 אירו.⁹³ סינגפור הפסיקה להנפיק שטרות של 10,000 דולר סינגפורי בשנת 2014 ובשנת 2021 אף הפסיקה להנפיק שטרות של 1,000 דולר סינגפורי (כ-2,700 ש"ח).⁹⁴ בארצות הברית ערכו של השטר הגבוה ביותר הוא 100 דולר. לעומת זאת, בשווייץ הונפק בשנת 2019 שטר של 1,000 פרנק שווייצריים (כ-4,020 ש"ח).⁹⁵

דרך אפשרית אחרת היא הגבלה על כמות המזומן שניתן למשוך בסניפי הבנק ומכספומטים. בישראל בעניין זה דווקא ניכרת מגמה הפוכה: החל משנת 2006 שולבו שטרות של 200 ש"ח בכספומטים.⁹⁶

במדינות אחרות אסרו את השימוש בשטרות או מטבעות מסוימים. למשל בדנמרק, נאסר להשתמש בשטרות של 500 אירו, כן נאסר להשתמש ביותר מ-25 מטבעות בעסקה אחת, כשהסכום במטבעות מוגבל לכ-960 קרונות (כ-485 ש"ח) בעסקה. בדומה, באסטוניה ניתן לשלם עבור עסקה בכמות של עד 50 שטרות ומטבעות. בצרפת ובפינלנד מותר לעוסק לסרב

SIT on Black Money Revises Cap on Cash Holding From Rs 2 Mn to Rs 10 Mn, BUSINESS 88

88. על פי שער המרה נכון ליום 8.1.2025. STANDARD (19.7.2018), <https://tinyurl.com/2p8rsr7h>
Explained: How Much Cash You Can Keep At Home, What Are The Income Tax Rules In 89
This Regard?, ZEE NEWS (16.12.2023), <https://tinyurl.com/2xsymmbe>
ליום 8.1.2025.

90. NBE Sets Cash Holding Limit (18.8.2020), <https://tinyurl.com/3btldxcx>
J. P. Koning, Nigeria's Cash Tax Is a Bad Idea, AIER (22.10.2019), <https://aiier.org/article/nigerias-tax-cash-is-a-bad-idea>

92. Juston Rowlatt, Why India Wiped Out 86% of its Cash Overnight, BBC News (14.11.2016), <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-37974423>

93. European Central Bank, Press Release: ECB Ends Production and Issuance of €500 Banknote (4.5.2016), <https://tinyurl.com/wzc9uz75>

94. Monetary Authority of Singapore, Currency FAQs: Are \$1,000 or \$10,000 Notes Still Legal Tender?, <https://tinyurl.com/s9kmarks>
8.1.2025. על פי שער המרה נכון ליום 8.1.2025.

95. אסף אוני "סוף עידן: שטרות 500 אירו לא יסופקו יותר ע"י הבנקים בגוש האירו" גלובס 24.4.2019) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001283330>. להשוואת השטרות בעלי הערך הגבוה ביותר במדינות השונות ראו "טיפול בבעיית המזומן", לעיל ה"ש 11, בעמ' 13-15. על פי שער המרה נכון ליום 8.1.2025.

96. שם בעמ' 10, 11.

לקבל בעסקה מעל 50 מטבעות, או שטרות יקרים, בתנאי שציין מדיניות זו בפני הלקוח עובר לעסקה.⁹⁷ מגבלה דומה קיימת גם בסינגפור.⁹⁸

חובת דיווח בעת תשלום במזומן:⁹⁹ ישנן מדינות שבהן אין מגבלה על האפשרות לשלם במזומן, אך על תשלום החל מסכום כלשהו במזומן קיימת חובת דיווח. כך למשל בארצות הברית אין מגבלה על תשלום במזומן, אך עוסק המקבל מלקוח סכום במזומן העולה על 10,000 דולר חייב לדווח על כך לשלטונות המס תוך 15 ימים.¹⁰⁰

היתר לעסקים שלא לקבל תשלומים במזומן: ישנן מדינות, למשל בריטניה, המתירות לעסקים מסוימים שלא לקבל תשלום במזומן מלקוחות (Cashless Businesses). המגמה של עסקים שאינם מעוניינים לקבל תשלומים במזומן גוברת בשנים האחרונות.¹⁰¹ בישראל הגישה הפוכה: סעיף 489 לחוק העונשין, התשל"ז–1977 קובע כי דינו של בעל עסק שיסרב לקבל מזומן – מאסר שלושה חודשים.

הגבלה על תשלום במזומן: נדמה כי מרבית המדינות שבחרו להגביל את השימוש במזומן עשו זאת באמצעות קביעת סכום מקסימלי לתשלום במזומן. באירופה ניתן להצביע על שורה של מדינות שעשו כך, כולל ספרד, צרפת, איטליה, יוון, פולין, פורטוגל, בלגיה, רומניה, בולגריה וצ'כוסלובקיה. הסכומים המקסימליים המותרים לתשלום במזומן משתנים ממדינה למדינה: החל מ-500 אירו (יוון), 1,000 אירו (ספרד, צרפת), 3,000 אירו (בלגיה, דנמרק), 5,000 אירו (איטליה, בולגריה) ועד 10,000 אירו (מלטה) ואף 15,000 אירו (קרואטיה). בשווייץ אומנם נקבעה תקרה לתשלום במזומן, אך היא גבוהה מאוד ועומדת על 100,000 פרנק שווייצרי (כ-106,000 אירו).¹⁰²

שונות ניכרת גם בפרטי ההסדר. כך למשל בהונגריה המגבלה חלה רק על עוסקים, ולא על צרכנים. בבלגיה ובדנמרק ההגבלה אינה חלה על עסקאות בין אנשים פרטיים. בדנמרק חלים דינים שונים על עסקאות לרכישת מוצרים ועל עסקאות לרכישת שירותים. בבלגיה, בעסקאות מקרקעין אין להשתמש במזומן כלל.

97 אתר המרכז האירופי לצרכנות בלוקסמבורג, לעיל ה"ש 35; אתר המרכז האירופי לצרכנות בגרמניה, לעיל ה"ש 35. על פי שער המרה נכון ליום 8.1.2025.

98 ניתן להשתמש בעסקה אחת ב-25 מטבעות לכל היותר. אין מגבלה על כמות השטרות. ראו Monetary Authority of Singapore, *Currency Legal Tender*, <https://tinyurl.com/s9kmrks>.

99 עניין אחר, החורג מתחומי מאמר זה, הוא חובות דיווח וזיהוי בנוגע לפעולות מסוימות במזומן, הנובעות ממשטר איסור הלבנת הון. כך, יש מדינות שבהן בית העסק נדרש לזהות את הלקוח, ולעיתים אף לבצע חקירה של ממש לגבי זהותו (customer due diligence) בעסקאות מעל סכום מסוים, וכן לדווח על העסקה.

100 E-File Form 8300: Reporting of Large Cash Transactions, IRS, <https://tinyurl.com/yc6v6ahz>.

101 ראו למשל ליאת רון "בעל בית הקפה שלא רוצה לקבל מזומן: נשבר מהכסף המלוכלך הזה" וואלה (11.3.2024) <https://finance.walla.co.il/item/3649762>; Hanna Horvath, *Cashless*; <https://www.nextavenue.org/cashless-businesses-make-change>, NEXTAVENUE (2.2.2024).

102 אתר המרכז האירופי לצרכנות בלוקסמבורג, לעיל ה"ש 35; אתר המרכז האירופי לצרכנות בגרמניה, לעיל ה"ש 35. על פי שער המרה נכון ליום 8.1.2025.

ישנן מדינות הקובעות הקלה – או שכלל אינן מחילות הגבלת מזומן – על מכירת מכוניות בין אנשים פרטיים. חלק מהמדינות קובעות תקרת תשלום במזומן גבוהה יותר כשמדובר במי שאינו תושב במדינה. הבדלים קיימים גם בנוגע לסנקציות המוטלות במקרה של הפרת האיסור.¹⁰³

ישנן גם כמה מדינות מחוץ לאיחוד האירופי שקבעו תקרה לתשלום במזומן, למשל אוסטרליה, בה תקרת התשלום היא 10,000 דולר אוסטרלי.¹⁰⁴ ומה בישראל? הדרך שנבחרה בישראל בחוק לצמצום השימוש במזומן היא הגבלת הסכום המותר לתשלום במזומן, כפי שיפורט להלן בפרק ד.

עם זאת, מאז נשקלים צעדים נוספים: במאי 2022 פורסם דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי.¹⁰⁵ בדו"ח נסקרת תופעת השימוש במזומן בחברה הערבית והקשר שלה להתגברות הפשיעה בחברה זו. הדו"ח כולל שלוש המלצות בנוגע לשימוש במזומן, לגבי כלל האוכלוסייה בישראל:¹⁰⁶ ההמלצה הראשונה נוגעת לצמצום החזקת כסף מזומן בסכומים גבוהים. בעניין זה העלו חברי הצוות שתי הצעות. על פי ההצעה הראשונה יוחל הליך מדורג, שבתחילתו תתאפשר קליטה של סכומים גבוהים במזומן במערכת הבנקאית, לצד תהליך של דיווח על הכנסות ורכוש ללא הליכים פליליים, ולבסוף יוטלו הגבלות על החזקה וחובת דיווח על סכומים גבוהים במזומן. לפי ההצעה, יוטל איסור על החזקה של יותר מ-200,000 ש"ח במזומן, והחזקה של סכום גבוה מכך תוגדר כעבירה פלילית. בנוסף לכך, תוטל חובת דיווח על סכומים של יותר מ-50,000 ש"ח, ואי-דיווח על כך ייחשב כעבירה מנהלית. בהצעה אחרת דגלו חלק מחברי הצוות – לגישתם, אין הצדקה לאסור על החזקת מזומן, ולכן הדרך המידתית לצמצום המזומן בסכומים גבוהים היא קביעת חובת דיווח. לפי האמור בדו"ח, לא נמצאו מדינות אחרות שיש בהן הגבלות על החזקת מזומן, ועל כן, על פי הצעה זו, תוטל חובת דיווח בלבד על החזקת מזומן בסכומים הגבוהים מ-200,000 ש"ח. סכום זה של 200,000 ש"ח מבוסס על נתוני ההוצאה השנתית הממוצעת לצריכה בישראל, שנכון לשנת 2019 הייתה 191,880 ש"ח. ההמלצה השנייה של הצוות הייתה לקדם מתווה לקליטת מזומנים במערכת הפיננסית תוך חידוד האיסור על סירוב בלתי סביר למתן שירותים בסיסיים ודרישה לניהול סיכונים מאוזן במערכת הפיננסית. זאת לאור הסירוב של בנקים וגופים פיננסיים לקבל מזומנים שלא ניתן להוכיח את מקורם.

ההמלצה השלישית של הצוות היא לאסור על מוסד פיננסי לתת הלוואה במזומן בסכום העולה על 6,000 ש"ח.

103 לביקורת על השונויות הגדולה בין מדינות הגוש האירופי ראו Sands et al., לעיל ה"ש 47. הכותבים מציעים לקבוע תקרה אחידה של כ-3,000 עד 4,000 אירו ומפרטים את השיקולים השונים לקביעת סכום זה.

104 Currency (Restrictions on the Use of Cash) Bill 2019 sec. 8, COMMONWEALTH OF AUSTRALIA BILLS, <https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/bill/cotuocb2019432>

105 דו"ח הפשיעה בחברה הערבית, לעיל ה"ש 44.

106 שם, בעמ' 23–28.

במסגרת דיוני הצוות, משרד האוצר הציע דרכי התמודדות נוספות עם בעיית המזומן: לבצע החלפה של סדרת השטרות מדי תקופה קצרה יחסית; ולצמצם את היצע השטר של 200 ש"ח.¹⁰⁷ אולם הצוות החליט שלא לקדם הצעות אלה.¹⁰⁸

בעקבות הדו"ח האמור, ולמרות חילוקי הדעות בנושא, נכלל בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2023 תיקון עקיף לחוק צמצום השימוש במזומן. על פי ההצעה, ייקבע איסור על החזקת מזומן בסכום העולה על 200,000 ש"ח, ותיקבע חובת דיווח על החזקה מעל 100,000 ש"ח (כאשר לאחר שנתיים ניתן יהיה להקטין סכום זה ל-50,000 ש"ח). הפרת הוראות אלו תהווה עבירה פלילית.¹⁰⁹ כן הוצע לאסור על מוסד פיננסי ליתן הלוואות במזומן כאמור. אולם בשל התנגדות גורמים שונים בממשלה, בסופו של דבר תיקון זה לא נכלל בנוסח הסופי של חוק ההסדרים. בינואר 2024, כחלק מהצעות הנדרשים לביצוע התוכנית המאזנת לכיסוי הפרש הגירעון, התקבלה החלטת ממשלה לקדם חקיקה שתאסור על מוסדות פיננסיים לתת הלוואות בסכום העולה על 6,000 ש"ח.¹¹⁰ במקביל, ועדת הכספים של הכנסת החלה בדיונים בנושא מאבק בהון השחור בישראל לצורך הגדלת הכנסות המדינה.¹¹¹

אנו מתנגדות להצעות להגביל את הסכום המותר להחזקה במזומן או להטיל חובת דיווח על החזקתו, וסבורות כי מדובר באמצעים הפוגעים באופן בלתי מידתי בזכויות יסוד חשובות של הציבור הנורמטיבי – זכות הקניין והזכות לפרטיות, שתיהן זכויות המוגנות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹¹² המזומן הוא הילך חוקי, ולא ניתן במסגרת מלחמה במעלימי מס להטיל הגבלות כה מרחיקות לכת על כלל הציבור. על המדינה לפעול להגברת האכיפה האפקטיבית כנגד מעלימי המס, במקום להטיל מגבלות כה נרחבות על הציבור כולו.¹¹³ אין להתפלא על כך שחלק מהביקורת נגד הצעות אלו עלה מצד נציגי החברה הערבית והחברה החרדית, שלהם נגישות נמוכה יותר לחשבונות בנק וכרטיסי אשראי, ומכאן שהחזקת סכומי מזומן חשובה אצלם במיוחד.¹¹⁴ יש להזכיר כי גם בצוות הביין-משרדי שהמליץ על צעדים אלו

107 "טיפול בבעיית המזומן", לעיל ה"ש 11.

108 דו"ח הפשיעה בחברה הערבית, לעיל ה"ש 44, בעמ' 8.

109 הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג–2023, ק"ת 354, 956–963.

110 משרד ראש הממשלה, החלטה 1269 הגבלות על מתן הלוואות במזומן על ידי גופים פיננסיים (14.1.2024) <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1269-2024>.

111 "חדשות הכנסת: ועדת הכספים קיימה דיון מהיר בנושא 'מאבק בהון השחור בישראל לצורך הגדלת הכנסות המדינה' הכנסת (9.1.2024) <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press09.01.24j.aspx>.

112 ס' 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". ס' 7(א) לחוק היסוד קובע כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו".

113 ראו גם אלה לוי-וינריב "התוכנית של האוצר למאבק בהון השחור: הגבלות חדשות על החזקת מזומן וחלפני כספים" גלובס (25.5.2022), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001413004>.

114 נכון לשנת 2018, ל-0.8% ממשקי הבית היהודיים לא היה חשבון בנק, לעומת 12.7% ממשקי הבית הערביים. בחמישון ההכנסה התחתון ל-2.1% ממשקי הבית היהודיים אין חשבון בנק, לעומת 19.9% ממשקי הבית הערביים. ראו דו"ח הכנסת, לעיל ה"ש 13, בעמ' 13. ראו גם אפרת

היו חילוקי דעות בין מי שסברו כי יש להגביל את החזקת המזומן לבין מי שסברו כי יש להסתפק בהצהרה לגביה. המסתפקים בהצהרה סברו כי אין הצדקה לאסור על החזקת מזומן כשלעצמה וכי יש לאזן כראוי בין צורכי האכיפה ומיגור הפשיעה לבין זכויות חוקתיות ואי-הכבדה למעלה מהמידה על הציבור שומר החוק.¹¹⁵ אכן, כבר נפסק כי עקרון המידתיות "מחייב איזון בין המטרה לבין האמצעי המשמש להשגתה".¹¹⁶ "עיקרון המידתיות נועד להגן על הפרט מידי השלטון. הוא נועד למנוע פגיעה יתרה בחירותו של היחיד. הוא קובע כי האמצעי השלטוני צריך להיגזר בקפידה כדי להלום את הגשמתה של התכלית".¹¹⁷ עוד נפסק כי יש לוודא ש"האמצעי שהמנהל בוחר בו צריך לפגוע בפרט במידה הקטנה ביותר",¹¹⁸ וכי הפגיעה בפרט עומדת ביחס סביר לתועלת שתתקבל כתוצאה מהפגיעה.¹¹⁹ אנו סבורות שהדרך שנבחרה בחוק הישראלי – קביעת תקרה לתשלומים במזומן – היא דרך מידתית המאזנת כראוי בין הבעיות שיוצר המזומן לבין היתרונות שהוא מקנה. עתירה שהוגשה לבג"ץ נגד החוק, ואשר לשכת עורכי הדין ביקשה להצטרף אליה כידיד בית המשפט, נמחקה לאחר שבית המשפט הבהיר לעותרים כי אין להם עילה משפטית.¹²⁰ הרוב המכריע של העסקאות במזומן נערכות במקרים שבהם ערך העסקה הוא נמוך, כך שקביעת תקרה לתשלום במזומן שאינה נמוכה מדי כמעט שלא תשפיע על השימוש היום יומי של אנשים בכסף מזומן. סקרים שונים מוכיחים כי ההעדפה למזומן פוחתת ככל שעולה שווי העסקה (אפילו בגרמניה ואוסטריה, מדינות שבהן ישנה העדפה ברורה לתשלום במזומן והתנגדות להגבלתו). מיעוט של צרכנים לגיטימיים בוחרים לשלם עבור עסקאות בעלות שווי גבוה במזומן, ויש התולים את הסיבה לשימוש במזומן בעסקאות אלה במגבלה של תקרת מסגרת האשראי בכרטיס החיוב המהווה אמצעי תשלום נפוץ בקרב קהלים אלו. כלומר: עסקאות בערך גבוה הן חלק זעיר מהפעילות הכלכלית הכוללת, אנשים מעטים משתמשים במזומן לצורך עסקאות אלה, וקיימות חלופות אלקטרוניות זמינות.¹²¹

- נוימן "לא כל מי שמחזיק במזומן הוא פושע: האיסור על החזקת מזומן בסכומים גבוהים בדרך החוצה מחוק ההסדרים" **דה מרקר** (15.5.2023) <https://tinyurl.com/2ze37j6a>.
- 115 **דו"ח הפשיעה בחברה הערבית**, לעיל ה"ש 44, בעמ' 27.
- 116 **עמ"מ 1775/20 התנועה לאיכות השלטון נ' עיריית ירושלים** (נבו 9.3.2020) בו נקבע כי "על הרשות לבחור באמצעי שפגיעתו בזכויות אדם היא מצומצמת יחסית". ראו פס' 28 לפסק דינו של המשנה לנשיאה דאז, השופט מלצר.
- 117 **דברי המשנה לנשיא (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 3477/95 בן עטיה נ' שר החינוך, התרבות והספורט**, פ"ד מט(5) 1, 11–12 (1996).
- 118 **שם בעמ' 12**.
- 119 **עניין התנועה לאיכות השלטון**, לעיל ה"ש 116, שם.
- 120 **בג"ץ 9199/18, 8902/18 (ההחלטה לא פורסמה)**. ראו על כך אפרת נוימן "בג"ץ טירפד את העתירה נגד החוק לצמצום השימוש במזומן" **דה מרקר** (23.9.2019) <https://tinyurl.com/3mykd8j8>.
- 121 KENNETH S. ROGOFF, THE CURSE OF CASH (2016); John Bagnall et al., *Consumer Cash Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data*, EUROPEAN Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data, SANDS et al.; CENTRAL BANK (Working Paper Series No. 1685, 2014), לעיל ה"ש 47, בעמ' 25–23.

תקרת מזומן המאפשרת להשתמש במזומן במרבית העסקאות היום יומיות השגרתיות: שומרת על הפרטיות הפיננסית של המשלם; מאפשרת מעקב אחר ההוצאות השוטפות במזומן וניהול תקציב יעיל למי שמעוניין בכך; קביעת תקרה סבירה לתשלום במזומן גם אינה פוגעת יתר על המידה בבתי עסק הנסמכים על תשלומים במזומן, שמעצם טיבם של עסקיהם גובים סכומים נמוכים.

לסיכום, קביעת תקרה לתשלומי מזומן היא כלי מדיניות בסיכון נמוך יחסית שחסרונותיו מועטים, והוא מהווה מדיניות רצויה לריסון השימוש במזומן. עם זאת, יש לנו ביקורת באשר לאופן שבו חוק לצמצום השימוש במזומן מיישם את ההגבלה האמורה, ובכך נעסוק בפרק הבא.

ד. ההגבלה על שימוש במזומן בחוק לצמצום השימוש במזומן

בשנת 2019 נכנס כאמור לתוקף חוק לצמצום השימוש במזומן המטיל מגבלות על תשלום במזומן. ההגבלות על תשלום במזומן אינן חלות על כל פעולה בכסף מזומן, אלא רק על הפעולות הבאות: ביצוע עסקה, תשלום שכר עבודה, מתן הלוואה, מתן מתנה ומתן תרומה.¹²² תשלום מיסים, למשל, יכול להתבצע במזומן, ללא כל מגבלות. כך גם העמדת ערבויות לבית המשפט ותשלומי חובה שונים לרשויות המדינה. עם זאת, החוק מכסה כמעט את כל פעולות התשלום. ההגבלות חלות על "מזומן" הכולל הן שקל חדש והן מטבע חוץ.¹²³ המנגנון שאימץ החוק לשם צמצום השימוש בכסף מזומן הוא כאמור קביעת תקרה מותרת לתשלום באמצעות מזומן. עם זאת, הכללים שנקבעו בחוק לגבי יישום התקרה האמורה מסובכים למדי, שכן הם מושפעים מהשאלות מהי מטרת התשלום (עסקה, שכר עבודה, הלוואה, מתנה, תרומה) ומיהם הצדדים לפעולת התשלום (עוסק או אדם שאינו עוסק). כמו כן, חלק מהגדרות אינן ברורות. נדון בכל אלה במפורט להלן.

1. תקרת הסכום המותר לתשלום במזומן

התוספת הראשונה לחוק קובעת שני סכומי תקרה שונים, שיישמו לגבי כל תשלום ותשלום בהתאם לשאלה מיהם הצדדים לפעולת התשלום ומהי מטרת התשלום, כאמור. עם פרסום החוק היה הסכום האחד 11,000 ש"ח והשני 50,000 ש"ח. עם זאת, מנסחי החוק סברו כי מדובר ב"פעילה ראשונה" בלבד וכי יש לקבוע תקרה נמוכה יותר. לכן סעיף 33 לחוק מחייב את שר האוצר לבחון מדי שנה את הסכומים הקבועים בתוספת ולקבוע במידת הצורך "פעילה שנייה" הכוללת סכומים נמוכים משמעותית – 6,000 ש"ח ו-15,000 ש"ח בהתאמה. ואכן, ביום 1.8.2022 נכנס לתוקפו צו הקובע כי בתוספת הראשונה לחוק, במקום 11,000 ש"ח

122 ס' 2 לחוק צמצום המזומן.

123 שם, ס' 1, הגדרת המונח "מזומן".

יבוא 6,000 ש"ח, ובמקום 50,000 ש"ח יבוא 15,000 ש"ח, למעט לעניין סכום שמשלם אדם פרטי בעד רכישת כלי רכב שיווטר 50,000 ש"ח.¹²⁴

אולם, התקרה המותרת לתשלום במזומן אינה מוגבלת אך לשני הסכומים האמורים. החוק מגדיר את המונח "תשלום במזומן" תוך שימוש בשתי חלופות וקובע כי הסכום המותר לתשלום במזומן יהיה הנמוך מבין השתיים. חלופה אחת היא הסכום הנקוב בתוספת לחוק כמוסבר לעיל. ואילו חלופה שנייה היא סכום בשיעור של 10% ממחיר העסקה, המתנה, התרומה או ההלוואה, לפי העניין.¹²⁵ לשכר עבודה אין התייחסות במסגרת חלופה זו. בהמשך הפרק נדגים את אופן השימוש בשתי חלופות אלו ואת הקושי שהן יוצרות.

2. הגבלות על תשלום במזומן כשמדובר ב"עסקה"

צירוף של כמה הגדרות מבהיר מה כולל המונח "עסקה". "עסקה" מוגדרת כ"מכירה או קנייה של נכס או מתן שירות או קבלתו".¹²⁶ "מכר" מוגדר "לרבות הקניה בתמורה של זכות בעלות, זכות שכירות או כל זכות אחרת".¹²⁷ "נכס" מוגדר כ"מיטלטלין, מקרקעין וזכויות, לרבות נכסים בלתי מוחשיים".¹²⁸ "שירות" מוגדר כ"כל עשייה בתמורה למען הזולת שאינה מכר, למעט תמורה הניתנת כשכר עבודה".¹²⁹

המונח "מחיר העסקה" הוא מונח הדורש הגדרה מדויקת, בלעדיה עולות שאלות רבות, ביניהן: מה הדין כאשר נרכשים כמה מוצרים במשותף – היש להתייחס לכל אחד לחוד או לכולם יחד? מה דין עסקה שמשלמים עבורה בתשלומים? האם סכום העסקה הוא הסכום הכולל מס? ועוד.

אכן, החוק מגדיר מהו "מחיר העסקה" בצורה מאוד מפורטת.¹³⁰ מובהר בהגדרה כי הכוונה לתמורה שעליה סוכם בין הצדדים, לרבות תשלומי המיסים (מס ערך מוסף, מס קנייה ובלו), ולרבות ההוצאות הנלוות לעסקה שסוכם בין הצדדים. כך למשל, אם אדם מזמין בחנות ספה שמחירה 5,000 ש"ח והובלה שמחירה 300 ש"ח, מחיר העסקה יהא 5,300 ש"ח. בהגדרה נקבע עוד כי גם אם חלק מהתמורה בוצע שלא במזומן, אלא בשווה כסף, עדיין "מחיר העסקה" יעמוד בעינו. כן החוק מבהיר כי במכירת כמה נכסים, לא יראו את המחיר המצטבר של כולם כעסקה אחת, אלא אם כן הוסכם בין הצדדים על מכירתם בו זמנית.¹³¹ עוד נקבע כי כאשר מדובר בעסקה מתמשכת לקבלת שירות, יש לראות כל תשלום תקופתי המשולם מעת לעת כ"מחיר העסקה". לכן אם אדם מתקשר בעסקה לקבלת שירות כלשהו

124 צו לצמצום השימוש במזומן (תיקון התוספת הראשונה לחוק), התשפ"ב–2021, שהוצא על ידי שר האוצר ביום 8.11.2021.

125 ראו הגדרת המונח "תשלום במזומן" ס' 1 לחוק צמצום המזומן.

126 שם.

127 שם.

128 שם.

129 שם.

130 שם.

131 פיצול מלאכותי של עסקה מהווה מרמה, שדין מבצעה מאסר שלוש שנים. ראו ס' 22 לחוק.

ומשלם עבורו 500 ש"ח מדי חודש, הרי ש"מחיר העסקה" ייחשב לצורך חוק זה כ-500 ש"ח, היינו כל תשלום חודשי יחושב בנפרד. אולם אם הסכם השירות קובע כי יש לשלם עבורו מדי שלושה חודשים, הרי ש"מחיר העסקה" ייחשב לצורך חוק זה כ-1,500 ש"ח.

גם במכר של זכות שכירות שהתמורה עבורה משולמת מעת לעת, ולא לשיעורין, יראו כל תשלום שיש לשלם כמחיר העסקה. לכן "מחיר העסקה" בהשכרת דירה תמורת דמי שכירות חודשיים בסך 5,000 ש"ח שישולמו מדי חודש יהא 5,000 ש"ח, ואילו השכרת אותה דירה בגובה אותם דמי שכירות חודשיים, אך שישולמו מדי 3 חודשים, תביא ל"מחיר עסקה" של 15,000 ש"ח.

מנוי לחדר כושר למשל, אם נעשה ללא תאריך סיום, אלא כמנוי מתמשך בסך של 400 ש"ח לחודש, הרי ש"מחיר העסקה" יהיה 400 ש"ח. לעומת זאת, אם נעשה מנוי לתקופה של שנתיים שבמסגרתן ישלם הלקוח 400 ש"ח מדי חודש, הרי שמחיר העסקה הוא 9,600 ש"ח.¹³² הגדרת "מחיר העסקה" מוסיפה ומבהירה כי בעסקה שנושאה הוא מזומן, כגון הפקדת מזומן בבנק, משיכת מזומן, העברת מזומן (להבדיל מהשימוש בו במסגרת עסקה כאמור), או המרתו, לא יראו את סכום המזומן כחלק מ"מחיר העסקה". לכן, מבחינת החוק, אין הגבלה על סכום המזומן בפעולות אלו.

אחרי שראינו את המורכבות בקביעת "מחיר העסקה", נעבור לראות כיצד מיושמת מגבלת התקרה שנקבעה בחוק בנוגע ל"עסקה". ככל שמדובר בתשלום בקשר לעסקה, ישנה הבחנה בין תשלום המתבצע כאשר המשלם ו/או המוטב הוא עוסק, לבין תשלום המתבצע בין אנשים שאינם עוסקים. "עוסק" מוגדר בחוק כ"מי שמוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו, לרבות מלכ"ר.¹³³ ואילו "אדם שאינו עוסק" מוגדר "לרבות עוסק שלא במסגרת עסקו".¹³⁴ לצורך הנוחיות נקרא להלן למי שאינו עוסק – "אדם פרטי".

(א) תשלום בעבור עסקה כאשר המשלם ו/או המוטב הוא עוסק

החוק נוקט שפה מסורבלת למדי בקובעו את הגבלת המזומן החלה במקרה כזה. סעיף 2(א) לחוק קובע: "לא ייתן עוסק ולא יקבל תשלום במזומן בעבור עסקה במסגרת עסקו, אם מחיר העסקה עולה על הסכום הנקוב בפרק (1) לתוספת הראשונה". בדומה קובע סעיף 2(ג) לחוק: "לא ייתן אדם שאינו עוסק תשלום במזומן לעוסק בעבור עסקה במסגרת עסקו של העוסק, אם מחיר העסקה עולה על הסכום הנקוב בפרק (1) לתוספת הראשונה". משילוב הוראות אלו עם הגדרת המונח "תשלום במזומן" עולה כי הסכום הניתן לתשלום במזומן בכל אחד ממצבים אלה הוא 6,000 ש"ח או 10% ממחיר העסקה, לפי הנמוך מביניהם.

כך למשל, כשאדם פרטי משלם לעוסק עבור עסקה שמחירה עד 6,000 ש"ח, ניתן לשלם את מלוא סכום העסקה במזומן. אך מה לגבי עסקה שמחירה הוא 20,000 ש"ח? טעות נפוצה

132 ראו בהסברי רשות המיסים: רשות המסים בישראל "דע את זכויותיך 2020: נספח ב' – מדריך לחוק לצמצום השימוש במזומן" <http://taxes2020.mag.calltext.co.il/magazine/135/pages/67> (נבדק לאחרונה ביום 21.3.24).

133 ס' 1 לחוק צמצום השימוש במזומן.

134 שם.

היא לחשוב שמותר לשלם במזומן 6,000 ש"ח מתוך מחיר העסקה, וכי רק יתרת המחיר בסך 14,000 ש"ח צריכה להשתלם שלא במזומן. אולם, על פי הגדרת המונח "תשלום במזומן", הכוללת כאמור את הסכום הנמוך מבין שתי החלופות, במקרה כזה מותר לשלם במזומן עד 10% ממחיר העסקה, המהווים 2,000 ש"ח בסך הכול. לעומת זאת, אם ניקח לדוגמה עסקה שמחירה 200,000 ש"ח, הרי שעל פי הגדרת המונח "תשלום במזומן" ושתי החלופות שבו, יהיה מותר לשלם בה במזומן סך של 6,000 ש"ח, סכום הנמוך יותר מ-20,000 ש"ח המהווים 10% ממחיר העסקה. ספק אם אדם פרטי או בעל עסק קטן שאינו נעזר באיש מקצוע יוכלו להבין ולהפנים את המגבלה האמורה. התקרה החלופית של 10% אף יוצרת אבסורד: כאשר מדובר למשל בעסקה בסך 6,000 ש"ח, ניתן לשלם את כולה במזומן. אך כשסכום העסקה יהיה 6,001 ש"ח, ניתן יהיה לשלם רק 600.1 ש"ח במזומן. ספק אם יש הצדקה עניינית לכך. כאשר מדובר בעסקה שבה עוסק מוכר נכס או שירות כלשהו לתייר, הרי שמחיר העסקה הקובע הוא 40,000 ש"ח.¹³⁵ היינו, עוסק רשאי לקבל במזומן מתייר סכום של 40,000 ש"ח או 10% מסכום העסקה, לפי הנמוך מביניהם.

יש לשים לב לכך שבמקרה שבו עוסק משלם לאדם פרטי במסגרת עסקה שביניהם, קיים פער בין תקרת המזומן החלה על כל אחד מהצדדים לעסקה. בעוד העוסק כפוף למגבלת מחיר עסקה של 6,000 ש"ח מכוח סעיף 2(א) לחוק, האדם הפרטי כפוף למגבלת מחיר עסקה של 15,000 ש"ח לפי סעיף 2(ב) לחוק, כפי שיפורט להלן. לטעמנו ראוי היה לקבוע כי כשמעורב עוסק בעסקה, גובה תקרת התשלום המותר במזומן יהא זהה עבור שני הצדדים לעסקה ויעמוד על 6,000 ש"ח, ובכך למנוע מצב זה בו באותה עסקה יכול צד אחד לקבל את מה שהאחר אינו רשאי לתת. דבר זה עשוי להכביד על עוסקים שלא לצורך, להקשות עליהם להתחרות עם מי שאינם עוסקים ומבצעים עסקאות מסוג דומה, ואף אולי לתמרץ אותם לפעול בניגוד להוראות החוק. מצב כזה גם מוסיף לסרבול, הקיים ממילא, ביישום כל הכללים וההוראות שבחוק.

(ב) תשלום עבור עסקה בין שני אנשים פרטיים

כאשר מדובר בעסקה בין אנשים פרטיים, גובה תקרת המזומן שונה מזו החלה כאשר עוסק מעורב בעסקה. אדם פרטי אינו רשאי לקבל ואינו רשאי ליתן תשלום במזומן לאדם פרטי אחר בעבור עסקה, אם מחירה עולה על 15,000 ש"ח.¹³⁶ שוב, עם שילוב הגדרת המונח "תשלום במזומן" יוצא שבעסקאות בין אנשים פרטיים ניתן לשלם במזומן עד 15,000 ש"ח או 10% ממחיר העסקה, לפי הנמוך מביניהם. אם למשל פלונית מוכרת את האופניים הפרטיים המשומשים שלה לאלמוני, שניהם אינם "עוסקים", ומחיר האופניים הוא 14,000 ש"ח, ניתן לשלם ולקבל את הסכום כולו בכסף מזומן. לעומת זאת, אם מחיר האופניים הוא 16,000 ש"ח,

¹³⁵ ראו ס' 2(ה) לחוק צמצום המזומן. סכום זה היה במקור 55,000 ₪ והוא הופחת במקביל להפחתת תקרת המזומן בפעימה השנייה, כפי שהוסבר לעיל.

¹³⁶ שם, ס' 2(ב) ו-2(ד). יש לשים לב לכך שהפחתת תקרת המזומן במקרה זה לאחר הפעימה השנייה משמעותית הרבה יותר מההפחתה על תשלום מזומן כאשר עוסק מעורב בעסקה, ההפחתה היא של 70% מתקרת המזומן שהייתה קיימת לפני כניסת הפעימה השנייה לתוקף.

הרי שהסכום המקסימלי שניתן לשלם במזומן בנסיבות כאלה הוא 1,600 ש"ח. את יתרת הסכום יש לשלם באמצעי תשלום אחר.

בנוגע לעסקה למכירת רכב על ידי מי שאינם עוסקים, תקרת המזומן גבוהה יותר וניתן לשלם את מלוא הסכום במזומן אם מחיר העסקה אינו עולה על 50,000 ש"ח.¹³⁷ בעסקה למכירת רכב בסכום גבוה יותר ניתן לשלם במזומן, כאמור, עד 10% ממחיר העסקה או 6,000 ש"ח, לפי הנמוך מבין הסכומים. כך שמכירת רכב בסכום של 51,000 ש"ח כבר תוביל לתקרת מזומן של 5,100 ש"ח בלבד.

3. הגבלות על תשלום במזומן כאשר מדובר בשכר עבודה

סעיף 2(ז) לחוק קובע כי כשמדובר בשכר עבודה, אין לתת ואין לקבל תשלום במזומן, כאשר סכום השכר עולה על 6,000 ש"ח. איסור זה חל במידה שווה על עוסק ועל אדם פרטי. ראינו קודם כי כשמדובר ב"עסקה" אשר לפחות אחד הצדדים לה הוא עוסק, כאשר סכום העסקה גבוה מ-6,000 ש"ח, ניתן לשלם במזומן עד 10% מסכום העסקה או 6,000 ש"ח – על פי הנמוך מבין השניים.¹³⁸ לעומת זאת, כשמדובר בשכר עבודה שעולה על 6,000 ש"ח, לא ניתן לשלם אפילו שקל אחד במזומן, זאת משום שהגדרת המונח "תשלום במזומן" בסעיף 1 לחוק, ההגדרה המאפשרת תשלום חלקי במזומן של עד 10%, חלה רק כאשר מדובר בעסקה, מתנה, תרומה או הלוואה, אך לא כאשר מדובר בשכר עבודה.

בדיון בוועדת הכנסת, כאשר היועץ המשפטי הציג לחברי הכנסת את הנוסח של הצעת החוק לאחר התיקונים, הוא התייחס במפורש לכך שניתן יהיה לשלם 10% כאמור בכל סוגי התשלומים הכפופים לתקרת המזומן, בכללם שכר עבודה.¹³⁹ לכן אפשר כי אירעה בהגדרה השמטה לא מכוונת. אולם עמדת רשות המיסים בעניין זה היא חד-משמעית, לפיה כאשר שכר העבודה עולה על 6,000 ש"ח, לא ניתן לשלם במזומן כלל.¹⁴⁰ ניתן היה לסבור שהסיבה לכך היא הגנה על העובד ומניעת מצב שבו תשלום שכר העבודה במזומן יאפשר למעביד להתחמק מתשלום מיסים והפרשות סוציאליות המגיעות לעובד. מצד שני, ייתכנו גם מצבים שבהם העובד עצמו יעדיף לקבל את שכר העבודה במזומן, למשל אם אין לו חשבון בנק או שהחשבון שלו מעוקל. כך שלא ברורה הסיבה לקביעה האמורה, והאם הוקדשה לה מחשבה מספקת. בכל מקרה, לאור לשונו המפורשת של החוק ועמדת רשות המיסים, אם אישה מבקשת לשלם למטפלת של ילדיה שכר עבודה בסך של 12,000 ש"ח, היא לא תוכל כלל לשלם

137 שם, פרט (2) בתוספת הראשונה.

138 לעיל ה"ש 125.

139 ראו פרוטוקול מס' 8, 9 של הוועדה המשותפת לוועדת חוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכספים, הכנסת ה-20, בעמ' 65–66 (8.3.2018), <https://tinyurl.com/2jkczyws>.

140 מודריך רשות המיסים, לעיל ה"ש 132. לגישה שונה, לפיה לא מדובר בהסדר שלילי, אלא בהשמטה או לקונה בחוק, ומכאן שהכלל בדבר 10% צריך לחול גם בנוגע לשכר עבודה, ראו מיכאל כשכאש "רשות המיסים: פרשנות דווקנית למונח 'שכר עבודה' בחוק המזומן – כך שבשכר עבודה של מעל 11,000 ש"ח לא ניתן לשלם כלל במזומן" **מס פקס** 759 (8.8.2019) <https://tinyurl.com/5n7teu4w>.

במזומן, אף לא 10% מהסכום. לעומת זאת, אם שכר העבודה אינו עולה על 6,000 ש"ח, הרי שניתן לשלם את כולו במזומן.

מהו "שכר עבודה"? החוק מפנה להגדרת המונח "שכר עבודה" בחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, הקובעת כי המדובר בשכר לרבות תשלום בעד חגים ותשלומים אחרים המגיעים לעובד עקב ובמשך עבודתו. ישנה פסיקה ענפה המתייחסת לשאלה אילו מהרכיבים המרכיבים את התשלומים לעובד מהווים "שכר עבודה", ואילו לא. מדובר בסוגיה מורכבת שכן ההגדרה בחוק הגנת השכר לא מונה רשימה סגורה של רכיבים שייחשבו כשכר עבודה, אלא מדובר ברשימה פתוחה, כאשר יש לבחון כל רכיב בפני עצמו.¹⁴¹ בנוסף, על פי ההלכה, רכיב כלשהו עשוי להיחשב כשכר עבודה לצורך אחד, למשל לשם חישוב פיצויי פיטורין, אך לא לצורך אחר, למשל כדי לחשב פיצויי הלנת שכר. כן ישנם רכיבים שביחס לעובד אחד עשויים להיחשב כשכר עבודה, בעוד ביחס לעובד אחר לא ייחשבו כחלק מהשכר, שכן יש לבחון גם מהו מקורו של הרכיב.¹⁴² החזר הוצאות, כגון החזר הוצאות נסיעה, אינו נחשב ככלל כשכר עבודה,¹⁴³ כך שיש לנכות אותו מסכום התשלום על מנת לקבוע את גובה "שכר העבודה". מכאן ברור כבר כי כלל לא פשוט לחשב מהו שכר העבודה של עובד כלשהו, במיוחד כשמדובר בהעסקה במסגרת קטנה או פרטית. התשובה מהו גובה שכר העבודה של אדם אינה משתקפת בקלות בתלוש השכר, אלא נדרשים חישובים לעיתים מורכבים, ובוודאי כאלה שדורשים בקיאות רבה בדיני העבודה.

לא זו אף זו, האם הכוונה היא לשכר ברוטו או נטו? זוהי נקודה חשובה ביותר שכן במקרים רבים שכר הברוטו יעלה על תקרת המזומן המותרת לעומת שכר הנטו שיפחת ממנה. החוק שותק בנקודה זו וכאמור מפנה לחוק הגנת השכר, אך הגדרת שכר עבודה בחוק זה אינה נותנת מענה לשאלה.¹⁴⁴ יחד עם זאת, הכלל שהפסיקה נוקטת אותו בדרך כלל הוא ששכר עבודה משמעו שכר הברוטו, אלא אם כן נאמר במפורש אחרת.¹⁴⁵ לא איתרנו הבהרה בנושא באתר רשות המיסים,¹⁴⁶ לכן פנינו לרשות בבקשה לקבל את עמדתם בנושא. נענינו כי שכר העבודה לצורך תקרת המזומן בחוק מחושב על בסיס שכר ברוטו. ההסבר שניתן הוא ההפניה להגדרת שכר בחוק הגנת השכר "שם מוגדר שכר עבודה כשכר לפני הניכויים דהיינו שכר ברוטו".¹⁴⁷

141 ראו למשל ע"ע (ארצי) 300303/97 מוצפי – עיריית אור יהודה, פ"ד לו(2001) 865 (2001); בר"ע (ארצי) 6678-04-14 אשטה – ידיעות אחרונות בע"מ (נבו) 27.5.2014. ראו גם מנחם גולדברג ונחום פינברג דיני עבודה פרק 14, בעמ' 4 (אפריל 2019).

142 ראו למשל ע"ע (ארצי) 631/06 אבראהים – עיריית מע'אד (נבו) 28.5.2007.
143 עניין מוצפי, לעיל ה"ש 141.

144 ההגדרה של שכר עבודה בחוק הגנת השכר באה לפרט תשלומים הנכללים בשכר עבודה, אך אין בה כדי להגדיר שכר עבודה. ראו גולדברג ופינברג, לעיל ה"ש 141, פרק 14, בעמ' 3 (אוקטובר 2014).

145 ראו למשל ע"ע (ארצי) 677/06 עמר – חברת אסיפון צפון (1990) בע"מ (נבו) 28.2.2008; ע"ע (ארצי) 272/06 אוחנן – קליניק שיוק מזון (1986) בע"מ (נבו) 23.7.2007; עב (אזורי חי') 3389-03 גולומבק – שפי 1972 בע"מ (נבו) 27.9.2006.

146 זאת למרות שישנם באתר ידיעונים, סימולטורים, שאלות ותשובות וחומר רב נוסף.

147 תשובת רשות המיסים שניתנה ביום 10.9.2020 באמצעות הדואר האלקטרוני שמורה אצל כותבות המאמר.

למסקנה כי החוק לצמצום השימוש במזומן מתייחס לשכר הברוטו ניתן להגיע גם תוך היקש להגדרת המונח "מחיר העסקה", הכולל בחובו גם תשלומי מס שונים כפי שתואר לעיל. אם כך, כאשר אדם מרוויח סכום ברוטו העולה על 6,000 ש"ח, אך הסכום נטו נמוך מ-6,000 ש"ח, הוא לא יוכל לקבל אפילו שקל אחד במזומן, תוצאה שספק אם תואמת את הרציונל שבחוק. ואכן, יש הסבורים כי התקרה חלה על השכר נטו.¹⁴⁸

גם אם החוק מתכוון לשכר נטו ישנם קשיים. למשל מקום שבו שני עובדים ירוויחו את אותו הסכום ברוטו, ואחד מהם יקבל סכום שונה נטו עקב מדרגות מס שונות וכיוצא באלה, כך שאחד יוכל לקבל את שכרו במזומן, והשני לא. שונות זו אינה נראית מוצדקת. לכל זאת יש להוסיף כי סעיף 2 לחוק הגנת השכר קובע כי על המעסיק לשלם את משכורות עובדיו במזומן. זו דרך המלך על פי החוק, כאשר ניתן להסכים אחרת. לאחר חקיקת החוק לצמצום השימוש במזומן הוספה לסעיף 2 האמור סיפא, הקובעת כי אין בהוראת הסעיף כדי לגרוע מהאיסורים שבחוק לצמצום השימוש במזומן.

שאלה נוספת המתעוררת כאן היא לגבי תשלום מקדמה. האם עובד שזקוק למקדמה למשל של 1,000 ש"ח רשאי לקבלה במזומן? לכאורה לא, אך היש לכך הצדקה? האם הוקדשה לכך מחשבה מספקת? המסקנה מכל האמור היא כי המונח "שכר עבודה" דורש הבהרה נוספת.

4. הלוואה

גם לגבי הלוואות קיימת מגבלת מזומן. לעניין זה, המונח "הלוואה" כולל עסקאות אשראי וכן ניכיון שטר.¹⁴⁹ תקרת המזומן חלה בהקשר זה במידה שווה על עוסק ועל אדם פרטי. סעיף 2(ז) לחוק קובע כי אין לתת ואין לקבל תשלום במזומן כהלוואה כאשר סכום ההלוואה עולה על 6,000 ש"ח. משילוב סעיף זה עם הגדרת המונח "תשלום במזומן" עולה כי הסכום הניתן לתשלום במזומן הוא 6,000 ש"ח או 10% מסכום ההלוואה, לפי הנמוך מביניהם. כך שאם למשל פלונית מבקשת ליתן הלוואה בסך של 12,000 ש"ח לחברתה, היא תוכל לתת לה במזומן סך של עד 1,200 ש"ח.

הגבלת החוק חלה על מתן או קבלה של מזומן "כהלוואה", היינו על עצם העמדת ההלוואה. החוק אינו מתייחס להחזר ההלוואה, חסר שמעורר את השאלה האם קיימת מגבלת מזומן גם על פירעון ההלוואה? בהיעדר הגבלה מפורשת בחוק ניתן להבין שפירעון ההלוואה אינו כפוף למגבלה כזו. אולם פרשנות רשות המיסים שונה. לשאלה שהפנינו לרשות נענינו כי

148 יוסי חכם "מגבלות על תשלום שכר עבודה במזומן" חכם את אורי-זך משרד עורכי דין <https://holaw.co.il/blog/1779/> (17.4.2019).

149 ס' 1 לחוק לצמצום המזומן. ניכיון שטר היא עסקה שבה אוחז בשטר שמועד פירעונו בדרך כלל דחוי, מוכר אותו לצד שלישי תמורת קבלת סכום כסף מייד, בעבור עמלה. העמלה היא המהווה את מחיר העסקה.

בהתאם לחוות דעת משפטית שניתנה להם, הגבלת המזומן חלה גם על החזר ההלוואה. כאמור אין לכך תימוכין בלשון החוק, אך ניתן אולי ללמוד על כך מתכליתו.¹⁵⁰ יש לציין כי תקרת המזומן אינה חלה על הלוואה הניתנת על ידי גוף פיננסי מפוקח,¹⁵¹ לרבות מלווים חוץ-בנקאיים או מוסדות גמילות חסדים.

5. תרומה

במטרה למנוע פרצות בחוק שיאפשרו את עקיפתו, גם תרומות כפופות להגבלת המזומן. סעיף 2(ז) לחוק קובע כי אין לתת ואין לקבל תשלום במזומן כשמדובר בתרומה כאשר סכום התרומה עולה על 6,000 ש"ח. גם כאן, משילוב סעיף זה עם הגדרת המונח "תשלום במזומן" עולה כי הסכום הניתן לתרומה במזומן הוא 6,000 ש"ח או 10% מסכום התרומה, לפי הנמוך מביניהם. כך, תרומה עד לסכום של 6,000 ש"ח ניתן ליתן במזומן. תרומה העולה על סכום זה, למשל בסך של 7,000 ש"ח, אסור לתיתה במזומן, מלבד סך של 10% ממנה: 700 ש"ח בלבד. הגבלת המזומן חלה בהקשר זה במידה שווה על עוסק ועל אדם פרטי. המונח "תרומה" אינו מוגדר בחוק והוא עשוי ליצור בלבול עם המונח "מתנה", לו מוקדש סעיף אחר בחוק. בחלק מהמילונים מוגדר המונח "תרומה" כ"מתנה",¹⁵² או כ"נתינה בחינם במטרה לעזור",¹⁵³ הגדרות שיכולות להתאים גם למונח "מתנה". האקדמיה ללשון עברית מגדירה "תרומה" כ"נדבה למטרה מסוימת".¹⁵⁴ סעיף 46 לפקודת מס הכנסה מתיר לבצע בתנאים מסוימים ניכוי מס כשמתבצעת תרומה למוסד ציבורי שהוכר בהתאם לסעיף. לטעמנו נדרש היה להבהיר טוב יותר מהי תרומה ומהי מתנה, שכן כפי שנראה מיד להלן, הכללים בנוגע לכל אחת מהן שונים.

6. מתנה

מתנת מזומן עלולה להיות דרך נוספת לעקיפת הוראות החוק. לכן סעיף 2(ח) לחוק קובע כי אין לתת ואין לקבל תשלום במזומן כשמדובר במתנה, כאשר סכום המתנה עולה על 15,000 ש"ח. משילוב סעיף זה עם הגדרת המונח "תשלום במזומן" עולה כי הסכום הניתן למתנה במזומן הוא 15,000 ש"ח או 10% מסכום המתנה, לפי הנמוך מביניהם. הגבלת המזומן חלה בהקשר זה במידה שווה על עוסק ועל אדם פרטי.

150 תשובת רשות המיסים שניתנה ביום 11.10.2020 באמצעות הדואר האלקטרוני שמורה אצל כותבות המאמר.

151 כהגדרת המונח בס' 1 לחוק צמצום המזומן. להצעת שינוי בעניין זה, ראו הטקסט ליד ה"ש 109–110.

152 "תרומה" איתן אבניאון מילון אבניאון – מילון עברי עברי, https://www.milononline.net/do_.search.php?Q=%FA%F8%E5%EE%E4.

153 "תרומה" מילוג – המילון העברי החופשי ברשת <https://milog.co.il/%D7%AA%D7%A8%D7%95%D7%9E%D7%94>.

154 "תרומה" האקדמיה ללשון העברית <https://tinyurl.com/3y8yh5s>.

7. עורכי דין ורואי חשבון המעניקים שירות עסקי ללקוח

לא אחת, עורכי דין ורואי חשבון מעניקים ללקוחותיהם שירותים עסקיים. בהתייחסו למונח "שירות עסקי", חוק לצמצום השימוש במזומן מפנה להגדרת מונח זה בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס–2000. הגדרה זו כוללת מגוון שירותים כגון קנייה או מכירה של נכסים או עסקים, הקמת עסקים, תאגידים ונאמנויות וניהול נכסי הלקוח.¹⁵⁵

סעיף 2(ו) לחוק לצמצום השימוש במזומן קובע כי עורך דין או רואה חשבון המעניקים שירות עסקי ללקוח, כפופים אף הם למגבלת התשלום במזומן. המגבלה חלה על קבלת כספים כחלק מממתן השירות העסקי, ולא על קבלת שכר הטרחה, שלגביה חלות המגבלות הכלליות החלות על עוסק כאמור לעיל.¹⁵⁶

תקרת המזומן אינה קבועה בצורה ברורה בסעיף. בעוד בהצעת החוק נקבע סכום אחד של 50,000 ש"ח, החוק עצמו מפנה לשני הסכומים המצוינים בתוספת הראשונה לחוק. מכיוון שמטרת הסעיף היא למנוע את עקיפת הוראות החוק על ידי שימוש בעורך דין או רואה חשבון כשלוח,¹⁵⁷ נראה שכוונת הסעיף היא לתקרה שהייתה חלה על העסקה אילו הלקוח היה מבצע אותה בעצמו. כך, אם עורך דין רוכש נכס עבור לקוחו מעוסק, או שלקוחו הוא עוסק, הרי שמחיר העסקה המקסימלי המאפשר תשלום מלוא התמורה במזומן הוא 6,000 ש"ח. ואילו אם הוא רוכש נכס עבור לקוחו כאדם פרטי מאדם פרטי אחר, הרי שמחיר העסקה המקסימלי המאפשר תשלום מלוא התמורה במזומן הוא 15,000 ש"ח. כשם שתקרת המזומן מחייבת את הלקוח, כך היא מחייבת את שלוחיו הפועלים בשמו.

8. חריגים

סעיף 3 לחוק קובע כי תקרת התשלום המותר במזומן כמפורט לעיל לא תחול על תשלום במזומן בין קרובי משפחה,¹⁵⁸ למעט לעניין שכר עבודה. מעניין לציין כי בהצעת החוק, תשלומי מזומן בין קרובי משפחה כן הוכפפו לתקרת המזומן, אלא שהיא הייתה גבוהה יותר מאשר התקרה בתשלומים שבהם לא מעורבים בני משפחה.¹⁵⁹ אולם לאור התנגדות עזה מצד חלק מחברי הכנסת בוועדה שדנה בהצעת החוק, הוחלט להחריג בני משפחה מתחולת המגבלה באופן מלא, למעט לעניין שכר עבודה.¹⁶⁰

155 ס' 8ב לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס–2000.

156 הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה–2015, ה"ח 962, 966.

157 סעיף זה עולה בקנה אחד עם התפיסה שיש להטיל חובות שונות על עורכי דין ורואי חשבון כחלק ממשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בכל הנוגע למתן שירות עסקי על ידיהם. בהתאם גם הוטלו עליהם חובות מכוח חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 13), התשע"ד–2014, ס"ח 742. ראו הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, שם.

158 קרוב משפחה מוגדר בס' 3(1) לחוק צמצום השימוש במזומן כך: "בן זוג, הורה, הורה הורה, בן, בת, אח או אחות וילדיהם, נכד או נכדה ובני זוג של כל אחד מאלה, וכן אדם אחר הסמוך על שולחנו".

159 ראו ס' 2(1)(2) להצעת החוק לצמצום השימוש במזומן, לעיל ה"ש 156, בעמ' 966.

160 ראו למשל את דבריו של משה גפני בפרוטוקול ישיבה 4 של הוועדה המשותפת לוועדת חוקה, חק ומשפט ולוועדת הכספים, הכנסת ה-20, 49 (6.3.2018).

תקרת התשלום המותר במזומן גם לא תחול על רשויות המדינה ששר האוצר, בהסכמת השר הממונה על אותה רשות, קבע בצו.¹⁶¹

9. אכיפת החוק

חלק הארי של חוק לצמצום השימוש במזומן עוסק בנושא אכיפת החוק והסנקציות שניתן להטיל על מי שיפר את הוראותיו.

פרק ה בחוק מעניק סמכויות פיקוח ואכיפה נרחבות לרשות המיסים. כך רשאי ממונה לדרוש מכל אדם להזדהות בפניו וכן לדרוש מסירת כל ידיעה או מסמך הדרושים לו למילוי תפקידו. בנוסף הוא רשאי להיכנס למקום שהכניסה אליו דרושה לצורך מילוי תפקידו.¹⁶² בהתעורר חשד לביצוע עבירה לפי החוק, רשאי מפקח לחקור כל אדם הקשור לעבירה או שעשוי לדעת פרטים בנוגע לעבירה, לתפוס חפצים הקשורים לעבירה ולבקש מבית המשפט צו חיפוש.¹⁶³

במקביל מטיל החוק על עוסק חובת תיעוד של אמצעי התשלום שבאמצעותו שילם או קיבל תקבול,¹⁶⁴ וכן מטיל חובה על כל מי שרוכש זכויות במקרקעין להצהיר פרטים לעניין אמצעי התשלום בעסקה.¹⁶⁵

פרק ג לחוק עוסק באפשרות להטלת עיצום כספי על עוסק שהפר את הוראות החוק, על ידי רשות המיסים. הפרק מתייחס בצורה מפורטת מאוד לגובה העיצום הכספי ושלבי ההליך השונים, לרבות מתן הודעה על כוונת חיוב, זכות טיעון למפר, החלטת המנהל, ערעור, פרסום ועוד.

התייחסנו לעיל לאי־הבהירות הקיימת ביחס להגבלת תשלומי המזומן שבחוק. אי־בהירות קיימת גם ביחס לסוגיית האכיפה והענישה כנגד עוסקים. סעיף 19 (א) לחוק קובע כי תשלום עיצום כספי "לא יגרע מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 6, המהווה עבירה". אלא שסעיף 6 לחוק מפרט רשימת הפרות מבלי לקבוע שהן מהוות עבירה פלילית. לא מצינו בחוק כל סעיף המטיל אחריות פלילית על עוסק, למעט סעיף 22 הקובע עבירת מרמה.¹⁶⁶ נציין גם כי החוק אינו קובע מהו העונש בגין עבירה שמקורה בהפרת הוראות סעיף 6, להבדיל מעבירת המרמה שהעונש בגינה הוא מאסר שלוש

161 עד עתה הוצאו שני צווים להחרגת רשויות: צו לצמצום השימוש במזומן (החרגת רשויות), התשע"ט–2019 מיום 17.3.2019, המחריג תשלום במזומן שניתן או התקבל על ידי שירות הביטחון הכללי; וצו לצמצום השימוש במזומן (החרגת רשויות) (מס' 2), התשע"ט–2019 מיום 17.3.2019, המחריג תשלומים במזומן שניתנו או התקבלו על ידי חטיבת המודיעין בשירות בתי הסוהר, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל והרשות להגנת עדים.

162 למעט למקום מגורים, אשר לשם כך נדרש צו של בית המשפט, ראו ס' 25 לחוק לצמצום המזומן.

163 ראו פירוט שם, ס' 26–27 לחוק.

164 שם, ס' 29.

165 שם, ס' 30.

166 ס' 22 קובע כי מי שמבצע מרמה במטרה להתחמק מהאיסורים הקבועים בחוק בנוגע להגבלות המוטלות על תשלום במזומן, דינו מאסר שלוש שנים. דוגמאות למרמה בסעיף הן פיצול עסקה, שכר עבודה, תרומה, הלוואה או מתנה, וכן רישום פרטים כוזבים במסמך.

שנים.¹⁶⁷ כך או כך, אם הוחלט להטיל עיצום כספי על המפר, לא יוגש כנגדו כתב אישום בגין אותה הפרה, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות המצדיקות זאת. וההפך, אם הוגש כתב אישום כנגד מפר, עניין שכאמור מקור הסמכות לו אינו ברור לנו, לא יוטל עליו עיצום כספי, ואם שילם המפר את העיצום ורק לאחר מכן הוחלט להעמידו לדין פלילי, הסכום יוחזר לו.¹⁶⁸ לסיכום, על עוסק המפר את החוק בכל הנוגע למגבלות החלות על תשלום במזומן – ניתן להטיל עיצום כספי בלבד. אך אם מדובר במרמה – ניתן להעמידו לדין פלילי.

אדם פרטי שאינו עוסק אינו חשוף להטלת עיצום כספי על ידי רשות המיסים. אם הפר את הוראות החוק, הדבר עלול להיחשב עבירה פלילית. העונש בגין עבירה כזו הוא קנס כקבוע בסעיף 20 רישא לחוק (להלן: הקנס הפלילי). אולם, אם מדובר במרמה, הרי שלפי סעיף 22 לחוק, העונש המקסימלי הוא שלוש שנות מאסר.

הסיבה לכך שלרשות המיסים אין סמכות להטיל עיצום כספי על אנשים פרטיים מצויה בדברי ההסבר להצעת החוק. ההבחנה בין אמצעי האכיפה המופעלים כלפי עוסק לבין אלה המופעלים כלפי אנשים פרטיים נובעת מכך שעוסקים נתונים בכל מקרה לפיקוח הדוק של רשות המיסים, לכן הם בקיאים בסדרי עבודת המנהל, מגישים בכל מקרה דיווחים ומיומנים בניהול פנקסי חשבונות. האפשרות להטיל עיצום כספי על אדם פרטי נראתה למנסחי החוק מחמירה מדי, ונקבע כי נכון להותיר בפני אדם כזה את האפשרות לפרוס את טענותיו לפני בית המשפט.

אולם, כוונת המחוקק לא הייתה להעמיד לדין פלילי כל אדם פרטי שהפר את הוראות החוק. במסגרת חקיקת החוק לצמצום השימוש במזומן בוצע תיקון עקיף בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו–1985. תיקון זה הוסיף את החוק לצמצום השימוש במזומן לרשימת החוקים שלגביהם מוסמך שר המשפטים¹⁶⁹ לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראה שנקבעה בהם היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מנהלית ולקצוב את סכומו (להלן – הקנס המנהלי).¹⁷⁰ ביום 4.11.2021 נכנסו לתוקפן תקנות העבירות המינהליות (קנס מנהלי – צמצום השימוש במזומן), התשפ"ב–2021, הקוצבות את גובה הקנס המנהלי. סכומי הקנס המנהלי נמוכים מעט מסכומי הקנס הפלילי, על מנת ליצור תמריץ לתשלום הקנס המנהלי, ולא לעודד בקשות להישפט במסגרת ההליך הפלילי. אחרת, בקשות להישפט היו יכולות רק להיטיב עם המפר בדרך של הפחתת שיעור הקנס הפלילי, אך לא להרע לו, שכן שיעור הקנס הפלילי הוא השיעור המקסימלי. מפר שבכל זאת אינו מעוניין לשלם את הקנס המנהלי רשאי להודיע על כך שברצונו להישפט על העבירה. במקרה כזה קובע סעיף 14 לחוק העבירות המינהליות, כי אם יורשע, לא יפחת הקנס הפלילי משיעור הקנס המנהלי, על מנת, שוב, שלא לעודד בקשות להישפט תוך ציפייה להפחתת הקנס.

167 שם, ס' 20.

168 שם, ס' 19.

169 בהסכמת השר הממונה על ביצוע החוק – שבמקרה זה הוא שר האוצר, ואישורה של ועדת חוקה, חוק ומשפט.

170 ס' 37 לחוק צמצום השימוש במזומן, אשר ביצע תיקון עקיף בחוק העבירות המינהליות.

כעיקרון, גובה הסנקציה המוטלת על אדם פרטי (קנס פלילי לפי סעיף 20 לחוק צמצום השימוש במזומן) זהה לגובה הסנקציה המוטלת על עוסק (עיצום כספי לפי סעיף 6(ג) לחוק).¹⁷¹ עמדת משרד האוצר הייתה כי יש ליצור זהות מקסימלית בין הסנקציה המופעלת על עוסק לבין אדם פרטי, שכן מדובר בפעולה אחת ששניהם שותפים לה.

איננו סבורות שהסדר זה מוצדק, שכן אין להשוות בין הפרת חוק על ידי עוסק בקיא ומנוסה לבין הפרה המתבצעת על ידי אדם פרטי שאינו בהכרח בקיא בהוראות ובניואנסים של החוק, אשר כפי שהראינו לעיל הוא מסובך וקשה להבנה. בנסיבות כמעט זהות עשוי תשלום במזומן של 1,000 ש"ח לחודש לעלות בקנה אחד עם הוראות החוק, ובמקרה האחר להוות הפרה של החוק. האם סביר כי אדם פרטי יעמוד על דקדוקי ההבחנה המשפטית הלא ברורה?

בנוסף, למרות הרצון ליצור דין זהה לעוסק ולאדם פרטי, קיים ביניהם הבדל לעניין היכולת להפחית את סכום הסנקציה. לגבי אדם פרטי, הקנס הפלילי הקבוע בחוק הוא קנס בסכומים קצובים, שגם בהתקיים נסיבות מיוחדות אין אפשרות להפחית אותם, אלא באמצעות הגשת בקשה להישפט וקיום הליך משפטי פלילי, דבר הכרוך בעלויות רבות. לעומת זאת לגבי עוסק, המחוקק היה מוכן להכיר בנסיבות ושיקולים שיאפשרו את הפחתת העיצומים הכספיים, והוא הסמיך את שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, לקבוע כך.¹⁷² יותר מכך, באוגוסט 2023 פורסמה טיוטת תקנות חוק לצמצום השימוש במזומן (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשפ"ג-2023. הטיוטה מכירה במגוון מצבים המאפשרים להפחית את סכום העיצום הכספי, כאשר ההפחתה המקסימלית עשויה להגיע ל-75% מסכום העיצום הכספי. עניין זה מעמיק משמעותית את הפער בין עוסק לאדם פרטי וספק אם הוא מוצדק.

ביקורת נוספת נוגעת לסנקציה המוטלת על עורכי דין ורואי חשבון המפירים את החוק במסגרת הענקת שירות עסקי ללקוח. מכיוון שהם מעניקים את השירות העסקי במסגרת תפקידם כעוסקים, ראוי היה להטיל עליהם את הסנקציה המוטלת על עוסק. אולם החוק מדמה אותם לאנשים פרטיים ומנתב אותם למישור הפלילי. לפי סעיף 21 לחוק, הפרה כזו תיחשב עבירה שהעונש בגינה הוא קנס פלילי, כאשר את הקנס הפלילי ניתן להמיר בקנס מנהלי במסגרת חוק העבירות המנהליות כמפורט לעיל, אלא אם פעלו במרמה כאמור בסעיף 22 לחוק שאז העונש הוא מאסר שלוש שנים.

מרבית הוראות החוק נכנסו לתוקפן בתחילת שנת 2019. עם זאת, בהתחלה ניתנו תקופות חסד להפנמתו שבהן לא הוטלו עיצומים וקנסות, אלא אזהרות בלבד. לקראת כניסת החוק לתוקף ובמהלך החודשים הראשונים לאחר כניסתו לתוקף, נקטה רשות המיסים צעדים להטמעת החוק על ידי סרטוני הסברה ומדריכים שונים, פעילויות הסברה, עריכת פאנלים,

¹⁷¹ בכפוף לכך שאם יוטל על אדם פרטי קנס מנהלי, הוא יהא מעט נמוך יותר מהקנס הפלילי, כמוסבר לעיל. וגם בכפוף לכך שגובה הקנס הפלילי לאדם פרטי מוגבל עד פי 20 מגובה הקנס שניתן להטיל על עבירות פליליות מכוח ס' 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. ראו על כך את ס' 20 רישא לחוק צמצום השימוש במזומן. נכון למועד כתיבת שורות אלו, גובה הקנס הקבוע בס' 61(א)(4) הוא 226,000 ש"ח.

¹⁷² ס' 11 לחוק צמצום השימוש במזומן. נכון למועד כתיבת שורות אלו, קיימת טיוטת תקנות שטרם הבשילה לכדי נוסח מחייב. ראו טיוטת תקנות החוק לצמצום השימוש במזומן (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשפ"ג-2023, זמין באתר <https://tinyurl.com/ywseswd7>.

קמפיינים פרסומיים, השקת סימולטור ועוד. עם זאת, מתברר כי חלק מהקמפיינים הפרסומיים כללו מידע מטעה, הוכחה נוספת לטענתנו בדבר המורכבות שבחוק.¹⁷³ בשנת 2020, עם פרוץ מגפת הקורונה, צומצמה האכיפה בצורה משמעותית, אך היא חזרה לפעול בשנת 2021. באתר של רשות המיסים מתפרסמים העיצומים הכספיים שהוטלו מכוח החוק. בשנת 2021 הוטלו על עסקאות במזומן בניגוד לחוק 283 עיצומים בסכום כולל של כ-104 מיליון ש"ח. 283 עסקאות מפירות אותו, חלקן בסכומים קטנים שגררו עיצום כספי בסכום נמוך, אך חלקן בסכומים גבוהים. עם זאת, שנת 2021 הייתה שנה חריגה, שכן בשנים 2022 ו-2023 הוטלו עיצומים בסכום כולל נמוך משמעותית: בשנת 2022 סך העיצומים שהוטלו היה כשני מיליון ושלוש מאות אלף ש"ח, ובשנת 2023 סך העיצומים שהוטלו עמד על כמיליון ומאתיים אלף ש"ח.¹⁷⁴

באשר לקנסות המנהליים, לא הצלחנו לאתר נתונים שיעידו על היקף הטלת קנסות כאלה, אם אכן הוטלו. חיפוש במאגר נבו בחודש פברואר 2024 לא העלה אף לא פסק דין אחד שעניינו הפרת הוראות החוק לצמצום השימוש במזומן. לסיכום, אף שהחוק לצמצום השימוש במזומן בחר במנגנון ראוי של הטלת מגבלה על הסכום המותר לתשלום במזומן, הדרך בה בחר ליישם מנגנון זה היא סבוכה ומעוררת קשיים לא מעטים.

ה. ביקורת על חוק לצמצום השימוש במזומן והצעת מודל חלופי

בפרק הקודם ראינו כי החוק לצמצום השימוש במזומן הוא מסובך, קשה מאוד להבנה ואינו ידידותי לציבור. אפילו תשדירי הסברה מטעם רשות המיסים התגלו כאמור כשגויים והוסיפו לבלבול בקרב הציבור.¹⁷⁵ לאור זאת, סיכויי הצלחתו של החוק בצמצום השימוש במזומן יורדים, שיתוף הפעולה האפשרי של הציבור מצטמצם, והקושי לאוכפו גובר. לדעתנו יש לפשט את החוק בצורה משמעותית ולקבוע בו כללים אחידים, פשוטים וברורים. בדרך זו החוק יהיה ברור לכלל הציבור, ההיענות לפעול בהתאם להוראותיו תגדל, ואכיפתו תהא קלה יותר ומוצדקת יותר. חוק צריך להיות ברור, על אחת כמה וכמה כשמדובר בחוק פלילי. ניסוח מעורפל של החוק מעמיד את הציבור המעוניין לציית לו בסיכון כי ייכשל בהתנהגותו ויפר את הוראותיו מבלי שכלל התכוון לכך.

173 אלה לוי-וינריב "עוד פנייה לאוצר ולרשות המסים לדחיית חוק המזומן: הקמפיין מטעה וחושף את הציבור לפלילים" גלובס (26.1.2018), https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001266477#google_vignette.

174 ראו באתר רשות המיסים בישראל: <https://secapp.taxes.gov.il/gmHatMzmn/main/hatalot/>. hitpalut. לנתונים על מספר ההפרות וסכומיהן הממוצעים ראו דו"ח הכנסות, לעיל ה"ש 13, בעמ' 6.

175 לעיל ה"ש 173.

לדעתנו, הדרך לפישוט החוק היא באמצעות קביעת תקרה אחידה לתשלום במזומן, כמפורט להלן:

* התקרה האחידה תחול על כלל התשלומים במזומן: עסקאות, תשלום שכר עבודה, הלוואה, מתנה או תרומה.

* התקרה האחידה תחול בלי קשר לסכום העסקה או התשלום. כך, בין אם מחיר העסקה הוא 5,000 ש"ח, 50,000 ש"ח או 500,000 ש"ח, הסכום המותר לתשלום במזומן יהא זהה בהתאם לתקרת המזומן האחידה שתיקבע (ללא החלופה הקיימת היום בדבר 10% מסכום התשלום). שאר הסכום ישולם באמצעי תשלום אחרים. קביעה פשוטה וברורה שכזו קיימת גם במדינות אחרות המטילות תקרה על התשלום במזומן.¹⁷⁶

* בנוגע לעסקאות, התקרה האחידה תחול על כל סוגי העסקאות. בעסקה בין עוסק לבין אדם פרטי, המגבלה תחול באופן זהה על שני הצדדים.

* התקרה האחידה תחול גם על עסקאות בין אנשים פרטיים (להבדיל מהמצב כיום שבו בעסקה בין אנשים פרטיים התקרה גבוהה יותר). הסיבה לתקרה הגבוהה יותר לגבי עסקאות בין אנשים פרטיים הוסברה בהצעת החוק כנובעת מכך שבעסקאות בין פרטיים הנגישות לאמצעי תשלום חלופיים מוגבלת יחסית, וכן "נוכח העובדה כי היחס בין הנזק הפוטנציאלי המוערך למדינה בשל השימוש במזומן בעסקאות מסוג זה, לבין הנטל אשר יושט על אנשים פרטיים בעסקאות אלה, קיימת הצדקה למגבלה מקלה יותר".¹⁷⁷

* אכן, לרשות אנשים פרטיים לא עומד כל מגוון אמצעי קבלת התשלום והסליקה העומד לרשות עסקים. אנשים פרטיים אינם יכולים לקבל תשלום בכרטיסי אשראי, וקבלת תשלום באמצעות אפליקציות התשלומים השונות מוגבלת בסכום.¹⁷⁸ העברות בנקאיות דורשות גישה לטכנולוגיה שעשויה להקשות על ציבורים מסוימים, והעברה המאפשרת ביצוע ואישור מיידי (העברת זה"ב) כרוכה בעלות גבוהה. לכן אנו סבורות כי במקביל להפחתת תקרת הסכום לעסקאות בין אנשים פרטיים יש להגביר את הזמינות והנגישות של אמצעי תשלום וסליקה מתאימים, כגון הגדלת סכום התשלומים שניתן לשלם באפליקציות התשלומים השונות, מתן אפשרות לאישור מיידי של העברה בנקאית באמצעות מנגנון פשוט וזול וכדומה. בנוסף, יש להקפיד על כך כי לשימוש באפשרויות אלו תהיה עלות זניחה, אם בכלל, על מנת שלא לפגוע

176 אתר הצרכנות האירופי בלוקסמבורג, לעיל ה"ש 35; אתר הצרכנות האירופי בגרמניה, לעיל ה"ש 35. לגבי איטליה ראו גם Vademecum Italia: Limits to the use of cash in Italy in 2023, <https://www.vademecumitalia.com/limits-to-the-use-of-cash-in-italy-in-2023>.

177 הצעת החוק לצמצום השימוש במזומן, לעיל ה"ש 156, בעמ' 965.

178 באפליקציית "ביט" למשל ניתן להעביר עד 3,600 ש"ח ביום, אך לא יותר מ-8,300 ש"ח בחודש. גם קבלת סכומי כסף מוגבלת – לסך של 100,000 ש"ח בשנה קלנדרית. ראו באתר היישומון <https://www.bitpay.co.il/he/private-faq>. השימוש באפליקציה זו הוא הנפוץ ביותר מבין אפליקציות התשלומים כאשר מדובר בתשלום בין יחידים. ראו מיכאל רוכוורגר וג'נייה וולנסקי "רשות התחרות מזהירה: ביט כמעט השתלטה על שוק אפליקציות התשלומים" דה **מרקר** (21.7.2021) <https://tinyurl.com/yrbvvtkj>. אמצעי תשלום אחר הוא כרטיסים נטענים שניתן לרכוש בדואר ולהטעינם בסכומי כסף שונים, בהתאם לסוג הכרטיס, גיל הרוכש ונתונים נוספים, עד לסך של 20,000 ש"ח. רכישתם עולה עשרות שקלים (בהתאם לסוג הכרטיס) והשימוש בהם כרוך בעמלות. ליתר פרטים ראו באתר דואר ישראל <https://tinyurl.com/2b8j7m6b>.

באוכלוסייה החלשה, ולהקפיד על מתן פתרונות גם למי שאינם מחזיקים בחשבון בנק. דנמרק למשל סיפקה חשבונות בנק חינם וכן כרטיסי חיוב על מנת להבטיח כי משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, ללא חשבונות בנק, יוכלו לשלם באמצעי תשלום אלקטרוניים.¹⁷⁹

* התקרה האחידה תחול גם על עסקה לרכישת כלי רכב המבוצעת בין אנשים פרטיים (להבדיל מהמצב כיום בו לעסקה כזו נקבעה תקרה גבוהה במיוחד של 50,000 ש"ח). תשלום במזומן, המתבצע במקביל להעברת הבעלות ברכב ומסירת ההחזקה בו, מגן על אינטרס הוודאות של הצדדים לעסקה: הוא מונע מצב שבו המוכר ימסור את הרכב לפני שקיבל לידי את מלוא סכום העסקה, ובמקביל הוא מאפשר לקונה לא לשלם כל עוד לא יקבל את הרכב. המזומן מבטיח את מיידיות וסופיות התשלום. מבין אמצעי התשלום הדיגיטליים הקיימים כיום, האמצעי היחיד המאפשר ביצוע תשלום באופן מיידי וסופי בסדרי גודל של עשרות אלפי שקלים הוא העברת זה"ב, הכרוכה כאמור בעלות גבוהה, מחייבת אוריינות דיגיטלית ודורשת שימוש בחשבון בנק – שגם הוא כרוך בעלויות. אם אכן יפותחו אמצעי תשלום וסליקה נוחים, זמינים וזולים כמוסבר לעיל גם לתשלומים בין אנשים פרטיים, ניתן יהיה להפחית את תקרת תשלום המזומן עבור מכירת מכוניות בעסקה בין פרטיים ולהחיל גם בעסקאות אלו את התקרה האחידה. משמעות הדבר עלולה להיות שמרבית הסכום יצטרך להשתלם באמצעי תשלום שאינו מזומן. עם זאת, מכיוון שמדובר בעסקה חריגה שאינה מתבצעת כדבר שבשגרה, הדבר מצדיק לדעתנו את ביצועה באמצעים דיגיטליים על אף הקושי שהדבר עלול לעורר בקשר לאוכלוסיות מסוימות. לסיכום, אנו ממליצים שלא להחריג עסקאות למכירת רכב בין אנשים פרטיים, ולהחיל גם על עסקה זו את תקרת המזומן האחידה.

* בנוגע להלוואות, התקרה האמורה תחול על כלל ההלוואות הניתנות במשק. בכך אנו תומכות בהצעה לבטל את החריג המאפשר כיום לגופים פיננסיים מפוקחים – לרבות מלווים חוץ-בנקאיים ומוסדות גמילות חסדים, להעניק הלוואות במזומן ולקבל את פירעונן במזומן ללא כל הגבלה.¹⁸⁰

* בנוגע למתנות, התקרה האמורה תחול גם על מתנות (להבדיל מהמצב כיום שבו למתנות קבועה תקרה מיוחדת). יש לציין כי בהצעת החוק לא נקבעה תקרת תשלום שונה למתנה, אך בנוסח הסופי, לאור התנגדות חלק מחברי ועדת הכנסת, הוחלט לקבוע תקרה גבוהה יותר כשמדובר במתנה.¹⁸¹ אנו מתנגדות להבחנה זו.

* באשר לחריג המאפשר תשלומים במזומן בתוך תחומי המשפחה: אנו סבורות כי חריג זה מוצדק, שכן התערבות בחיי המשפחה הפרטיים מהווה התערבות יתר שאינה מוצדקת, אין אפשרות מעשית לאוכפה, והנטל שיוטל על הציבור גדול מדי ביחס לתועלת שהמדינה תוכל להרוויח כתוצאה מהטלת מגבלה כזו גם בתחום חיי המשפחה.

* בהמשך להצעות המפורטות לעיל, תידרש חשיבה נוספת לגבי הגדרת "מחיר העסקה" בכל הנוגע לעסקאות אשר התשלום בגינן משולם מעת לעת, עסקאות המשולמות לשיעורין

179 Sands et al., לעיל ה"ש 47, בעמ' 9.

180 לעיל ה"ש 110.

181 כעולה מפרוטוקול 9,8, לעיל ה"ש 139, בעמ' 66.

ועסקאות למתן שירות מתמשך. ספק אם ההבחנות הדקות בין כל אלו נהירות דיין לציבור הרחב. כן תידרש הבהרה לגבי המונח "שכר עבודה" על רכיביו השונים. שאלה לא פשוטה היא מה יהיה גובה התקרה האחידה. בשלב זה היינו מציעות להיצמד לתקרה הקבועה כיום בחוק לגבי מרבית תשלומי המזומן – 6,000 ש"ח. תקרה זו תחול לשיטתנו על כל התשלומים במסגרת עסקאות, שכר עבודה, הלוואות, תרומות ומתנות. לגישתנו, תקרה זו תחול גם לגבי עסקאות בין אנשים פרטיים: אין לדעתנו הצדקה או צורך אמיתי לאפשר לשלם סך של 15,000 ש"ח במזומן בעסקה בין אנשים פרטיים, כפי שקבוע בחוק כיום. התקרה האחידה תחול גם על עסקאות רכישת רכב בין אנשים פרטיים. החריג היחיד בעניין זה ייקבע ביחס לתיירים, שכדי להקל עליהם תיקבע להם תקרה נפרדת הגבוהה יותר מהתקרה האחידה. בעניין זה נציין כי הסכום הקבוע כיום בחוק של 40,000 ש"ח¹⁸² דורש לטעמנו חשיבה נוספת ובחינת הפחתה.

עם זאת, היינו ממליצות לערוך מעת לעת סקרים ובדיקות על מנת לנסות ולאמוד את הסכום הממוצע שבו עדיין נפוצות עסקאות במזומן, את צורכי הציבור והעדפותיו ביחס למזומן, ולעדכן את גובה התקרה האחידה בהתאם. ייתכן כי עם חלוף השנים תשתפר רמת האוריינות הדיגיטלית בקרב הציבור, ייעשו פחות ופחות תשלומים במזומן וגם הסכום שלהם יפחת, דבר שיאפשר את הפחתת התקרה מעבר לקבוע כיום.

גם אם הצעתנו לא תפתור לחלוטין את כל הבעיות שעליהן הצבענו בחוק הקיים, יש בה כדי לצמצם באופן משמעותי את אי-הבהירות הקיימת כיום, להגדיל את סיכויי הטמעת החוק בקרב הציבור, להגביר את רמת הציות ולהקל על אכיפתו.

בנוסף, ראוי לציין שהגבלת התשלום במזומן היא אך אחד הצעדים למלחמה בכלכלה השחורה. במסגרת דו"ח הפרלמנט האירופי שערך מחקר מקיף בנושא הכלכלה השחורה נלמדו לעומק הצעדים שננקטו לצמצום הכלכלה השחורה בכמה מדינות,¹⁸³ ונמצא כי דרושה חבילה מקיפה של רפורמות כדי להילחם בהצלחה בכלכלה השחורה. האמצעים יכולים לנוע בין רפורמות רגולטוריות ומוסדיות למדיניות מס וניהול. בדו"ח הפרלמנט האירופי מתוארות דרכי מלחמה בכלכלה השחורה במדינות השונות, אותן ניתן לבצע מבלי להגביל את השימוש במזומן. למשל: חיזוק אמצעי ענישה על העסקת עובדים בצורה לא פורמלית ועל הונאות מס; סיוע לעסקים ומשקי בית שאיבדו הכנסות לגיטימיות בתקופת משבר, ומתן תמריצים שיעודדו את אלו המנהלים את ענייניהם במסגרת הכלכלה השחורה לצאת ממנה ולהיכנס לכלכלה הפורמלית; עקב עליית יוקר המחיה יש לעדכן את מדרגות המס ולסייע למשקי בית ועסקים עם העלויות המתגברות, בכדי למנוע תמריצים להעלמת מיסים וכניסה לכלכלה השחורה; הפחתת תשלומי הביטוח הלאומי על עבודות מעוטות הכנסה כדי לתמרץ דיווח ללא עלות משמעותית; הכרה בזכות לניכוי עלויות טיפול בילדים; הארכת תקופת ההתיישנות על העלמות מס חמורות; שיפור מנגנוני האכיפה על פשעים פיננסיים; שיפור איכות המוסדות והשירותים הציבוריים תוך חיזוק שלטון החוק והפחתת השחיתות – על מנת ליצור סביבה לצמיחת

182 לעיל ה"ש 135.

183 דו"ח הפרלמנט האירופי, לעיל ה"ש 46.

הכלכלה הרשמית; קידום התועלת בתפקוד על בסיס חוקי; ועוד.¹⁸⁴ בדו"ח האירופי הומלץ לשלב בין האמצעים השונים. יודגש כי אלו הן דוגמאות בלבד לאפשרויות הפעולה של המדינה בטרם נקיטת צעדים דרסטיים ודרקוניים הפוגעים בפרט יתר על המידה.

ו. סיכום

במאמר זה בחנו את המנגנון לצמצום השימוש במזומן הקבוע בחוק הישראלי. מטרת החוק הייתה להילחם בתופעת הכלכלה השחורה, תופעה המתאפשרת ביתר קלות כשתשלומים נעשים במזומן, ואשר האינטרס הציבורי הוא להביא לצמצומה – במיוחד לאור היקפה הנרחב בישראל. בנוסף, המזומן מאפשר הלבנת הון, מימון טרור ופשיעה חמורה, ולשימוש בו יש חסרונות רבים עבור המדינה והסקטור הפרטי כאחת. מצד שני, ראינו את החשיבות של המזומן עבור אוכלוסיות בעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה, ואת היתרונות שיש בו לכלל הציבור ובראשם שמירה על הפרטיות ותחושת ביטחון. מכאן מסקנתנו היא שאין לאסור לגמרי על השימוש במזומן, אך יש להגביל אותו. מבין השיטות השונות להגבלת השימוש במזומן, אנו מסכימות עם המנגנון שנקבע בחוק הישראלי של קביעת תקרה מקסימלית לתשלומים במזומן. עם זאת, הראינו כי האופן שבו החוק מיישם את מנגנון התקרה הוא מסובך ומסורבל. כדי ליצור מנגנון פשוט לביצוע, הצענו לקבוע תקרה אחידה לכל תשלומי המזומן, שבינתיים תעמוד על 6,000 ש"ח, אך השאיפה תהיה להפחית אותה בעתיד. התקרה תחול על כל עסקה, תשלום שכר עבודה, מתן הלוואה, מתנה או תרומה ותהווה את הסכום המרבי המותר לתשלום במזומן, בלא קשר למחיר העסקה או סכום התשלום. התקרה האחידה תחול הן על עוסקים והן על אנשים פרטיים ותחייב גם בעסקאות בין אנשים פרטיים – לרבות במכירת רכבים. החריג היחיד לתקרה האחידה יהיה בעסקאות עם תיירים, לגביהן תיקבע תקרה מיוחדת ונמוכה יותר מזו הקבועה כיום בחוק. ולבסוף, אנו מסכימות שאין להטיל מגבלה על תשלומי מזומן בתוך המשפחה. בצד הצעתנו לקביעת תקרה אחידה כאמור, קראנו לאמץ צעדים נוספים לשם צמצום השימוש במזומן. על מנת להקל על הציבור לציית לדרישות החוק יש להעמיד לרשותו אמצעי תשלום וסליקה חלופיים, נוחים וזמינים. בנוסף, ראוי לדעתנו ללמוד מהניסיון של מדינות אירופה שהצליחו לצמצם משמעותית את הכלכלה השחורה באמצעות נקיטת רפורמות רגולטוריות ומוסדיות, בחלק מהמקרים אף ללא הטלת הגבלות על תשלום במזומן. מוסדות יעילים יותר, שיפור מדיניות המס, הפחתת רגולציה מסרבלת והגברת השקיפות יפחיתו את התמריצים לכלכלה השחורה.