

על הקשר בין שימוש במזומן לכלכלה שחורה – חוק המזומן בישראל כמקרה בוחן

קרנית מלכא טיב ודניאלה אסרף*

מדינות רבות, ביניהן ישראל, מנסות במשך השנים להילחם בקיומה של כלכלה שחורה, הנאמדת בישראל בהיקף של מיליארדי ש"ח בשנה. דווקא בתקופות של משבר כלכלי שבמסגרתו נודעת החשיבות של גביית מיסים לשם סגירת "הבור" בתקציב המדינה, עולה אף החשיבות בצורך לטיפול בכלכלה השחורה באופן שיאפשר להימנע מעליית מיסים ופגיעה בציבור משלמי המיסים. בשנת 2019 נכנס לתוקפו החוק לצמצום השימוש במזומן אשר היווה בשורה שנועדה להילחם בתופעת התשלומים במזומן, מתוך תפיסה כי המזומן מהווה "מנוע" לכלכלה שחורה. מאמר זה בוחן את הקשר שבין השימוש במזומן לבין היקף התופעה של כלכלה שחורה, וזאת, בין היתר, באמצעות בחינת יישומו, מידת אכיפתו וקשייו של החוק לצמצום השימוש במזומן מאז חקיקתו ועד היום. בכלל זה, ננסה להתחקות אחר הגורמים אשר משפיעים על הרגלי השימוש במזומן ועל הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן על מנת שנוכל לגבש מסקנות ליישומו המקסימלי כפי מטרתו המקורית – צמצום כלכלה שחורה. המאמר כולל ניתוח נתונים כפי שפורסמו, בין היתר, ברשות המיסים וכן מחקר כמותי שנערך בקרב 239 משיבים, אשר מטרתו לבחון את הגורמים שיש בהם כדי להשפיע על הרגלי השימוש במזומן והפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן. מהמחקר עולה תמונה מעורבת באשר להשפעת השימוש במזומן על הכלכלה השחורה. ספק אם יש בחוק לצמצום השימוש במזומן כדי להגשים את מטרתו בדבר מיגור תופעת הכלכלה השחורה, הן בשל קשייו ובמיוחד בשל העובדה כי עיקר הכלכלה השחורה מקורה בפשיעה שאינה מטופלת במסגרת חוק לצמצום השימוש במזומן.

א. מבוא. ב. כלכלה שחורה/כלכלת צללים. 1. מהי כלכלה שחורה.
2. הקשר בין כלכלה שחורה לבין השימוש במזומן. ג. החוק לצמצום השימוש במזומן. 1. עיקרי החוק. 2. מבט על החוק ונתוני יישום. 3. קשיי

* ד"ר קרנית מלכא טיב היא מרצה בתחום המיסים והתאגידים כסגל עמית בבית הספר למשפטים במכללה האקדמית צפת, מרצה מן החוץ בבית הספר למשפטים במכללה האקדמית נתניה ובבית הספר לניהול במכללה האקדמית גליל מערבי וסגל עמית במכללה האקדמית כנרת. כמרצן, חברה בוועדות מטעם משרד המשפטים במחוז הצפון.
ד"ר דניאלה אסרף היא סגנית דיקן במכללה האקדמית נתניה ומרצה בתחום המשפט הכלכלי והמסחרי-אזרחי. חברה בוועדה הבוחנת של לשכת עורכי הדין ודיינת בבית הדין המשמעתי הארצי של לשכת עורכי הדין.

חוק לצמצום השימוש במזומן. ד. **המחקר הכמותי**. 1. מטרות המחקר.
2. שאלות המחקר. 3. מתודולוגיה. 4. ממצאי המחקר. ה. **דיון ומסקנות**.

א. מבוא

המלחמה בכלכלה שחורה מהווה את אחד האתגרים המשמעותיים של כלל מדינות העולם. הצורך להילחם בכלכלה השחורה נדרש בשגרה וכחלק מתרבות נאורה. צורך זה נדרש מקל וחומר בתקופות של משבר כלכלי כדוגמת המשבר הכלכלי בשנת 2008, המשבר הכלכלי בתקופת הקורונה ואף כיום לנוכח מלחמת "חרבות ברזל" הנותנת את אותותיה הכלכליים במשק הישראלי.

בהתאם לדו"ח מטעם מכון טאוב, 90% מהכלכלה השחורה מקורם בפשיעה ו-10% מהעלמת מס של פעילות חוקית.¹ קיומה של כלכלה שחורה (או כלכלת צללים) מהווה רעה חולה במדינות שונות בעולם. בשנת 2020 נאמדה הכלכלה השחורה בישראל בכ-19% מהתמ"ג, כאשר כל 1% שיצומצם צפוי להניב למדינה 3.5 מיליארד ש"ח הכנסות ממסים.² בהתאם לפרסומי בנק ישראל, בתקופת משבר הקורונה (2020) זינק אחוז המזומן בכ-17.5% לכ-105 מיליארד ש"ח, בעוד בשנים 2018–2019 היה מדובר על עלייה של 2% בלבד.³ בשנת 2021 עמד היקף הכלכלה השחורה בישראל על 20.8% מהתמ"ג ונאמד בכ-108 מיליארד דולר בשנה.⁴ בשנים לב שתקציב המדינה לשנת 2021 עמד על כ-609 מיליארד ש"ח.

מחקרים רבים ברחבי העולם הצביעו על קשר בין גידול השימוש במזומן לבין קיומה של כלכלה שחורה. מסיבה זו חוקרים רבים אף ביקשו להגביל את השימוש במזומן או להפסיקו במטרה לצמצם את הכלכלה השחורה.⁵

המדינה נוקטת כמה אמצעים על מנת להילחם בתופעה של כלכלה שחורה, בין היתר באמצעות הסכמי העברת מידע וחקיקה פנימית כדוגמת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018.

החוק לצמצום השימוש במזומן, אשר נכנס לתוקפו בשנת 2019, ביקש להילחם בתופעת הכלכלה השחורה על דרך מגבלות הנוגעות הן לשימוש במזומן והן לאופן הסיחור של הצ'קים.

- 1 לביב שאמי "הכלכלה הנסתרת בישראל" דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020 147 (אבי וייס עורך, 2020) <https://tinyurl.com/4caf2uss>.
- 2 OECD, Economic Surveys: Israel 2020, <https://did.li/Eqa6q>.
- 3 בנק ישראל סקירת מערך התשלומים בישראל עמ' 58–62 (דצמבר 2021) <https://tinyurl.com/mtxzhtrr>.
- 4 Friedrich Schneider, *Development of the Shadow Economy of 36 OECD Countries* ISJ (Aug. 2021), WORLD ECONOMIES, <https://did.li/kwTTY> (last visited Oct. 10, 2023).
- 5 KENNETH S. ROGOFF, THE CURSE OF CASH (2016); Peter Sands, *Making It Harder for the Bad Guys: The Case for Eliminating High Denomination Notes* (M-RCBG Assoc., Working Paper No. 52, 2016); Peter Sands, B Weisman, H Campbell & T Keatinge, *Limiting the Use of Cash for Big Purchases: Assessing the Case for Uniform Cash Thresholds*, in WAR ON CASH: IS THERE A FUTURE FOR CASH? 686 (Deutsche Bundesbank ed., 2017).

ודוק, במסגרת מאמר זה נבקש לבחון האם קיים קשר בין כלכלה שחורה לבין השימוש במזומן, ובכלל זה האם החוק לצמצום השימוש במזומן מהווה כלי לצמצום הכלכלה השחורה. בחינה זו תיעשה הן באמצעות סקירה ספרותית, הן באמצעות נתונים מטעם רשות המיסים ובנק ישראל והן באמצעות מחקר כמותי. כמו כן, ננסה להתחקות אחר משתנים אשר עשויים להשפיע על הפנמת החוק ועל הרגלי התשלום של הציבור בישראל.

במאמר זה נמצא כי ככל שקיים קשר בין שימוש במזומן לבין כלכלה שחורה, הרי שעסקינן בקשר זניח, שכן החוק לצמצום השימוש במזומן מכוון לצמצום עבירות מס הנובעות מפעילות חוקית, המהוות 10% בלבד מהכלכלה השחורה. זאת בעוד החוק אינו מונע פשיעה, המהווה כ-90% מהכלכלה השחורה. טול לדוגמה גורם העוסק במימון טרור, היעלה על הדעת שהאחרון יחשוש מתשלום ו/או קבלת מזומן בשל "החשש" מאימת העיצום הכספי שבחוק? ! זו אחת הסיבות שחוק לצמצום השימוש במזומן אינו מגשים את מטרתו בדבר צמצום הכלכלה השחורה באמצעות הפחתת השימוש במזומן. לכל זאת יש להוסיף את קשיי החוק, שאף הם מסכלים את מטרתו: האחד, סף המזומן שבחוק הוא גבוה לעומת מקביליו ברחבי העולם. השני, החוק עלול להוביל לעלויות אשראי גבוהות ולהתנהלות כלכלית מסוכנת ובלתי זהירה עת גובר השימוש בכרטיסי אשראי. השלישי, החוק אינו נותן מענה למי שאין לו אפשרות להתנהל באמצעות חשבון בנק, כגון קשישים, חדלי פירעון וכולי. כמו כן, השימוש במזומן מושרש בתרבויות מסוימות, ולא דווקא כחלק מכלכלה שחורה. שינוי תרבות הוא אתגר מורכב במיוחד ודומה כי נדרש לייצר מנגנון לפתרון במצבים אלו – הגם שמדובר על פתרון מורכב במיוחד.⁶ הרביעי, אכיפת החוק על ידי רשות המיסים אינה מהווה פקטור משמעותי לצמצום השימוש במזומן. החמישי, החוק אינו חל על גוף פיננסי מפקח לרבות בעל רישיון למתן אשראי או עוסק בניכיון צ'קים, כך שמתאפשר לעקוף את החוק באמצעות גופים אלו. שישית, החוק אינו חל על מטבעות קריפטוגרפיים שחלקם אנונימיים ומובילים לשימוש בלתי חוקי והלבנת הון.

בנוסף, וכדי להתחקות אחר נתונים אמפיריים שיסייעו בגיבוש מסקנות, ערכנו מחקר כמותי. בממצאי המחקר הכמותי נמצא כי מרבית הנשאלים מפנימים ומודעים להוראות חוק לצמצום השימוש במזומן. יש שיגידו שממצא זה, לכאורה, מגשים את מטרת חוק לצמצום השימוש במזומן שהיא הפחתת השימוש במזומן כדי להילחם בכלכלה השחורה. אולם, תוצאות נוספות של המחקר הכמותי מערערות תוצאה זו. נמצא כי על אף הפנמת החוק, נשאלים העובדים כ"עצמאים" נוטים לעשות שימוש גבוה במזומן לעומת נשאלים העובדים כשכירים. בנוסף, הרגלי התשלום במזומן כשלעצמם משפיעים בצורה שלילית על הפנמת החוק. הוזה אומר, מי שמלכתחילה נוטה לעשות שימוש במזומן ממילא לא מפנים את החוק. מבנה המאמר הוא כדלקמן: הפרק הראשון של המאמר (פרק א) יציג את בעיית הכלכלה השחורה בעולם ובמדינת ישראל, בפרט, ונעמוד על הקשר האפשרי בין שימוש במזומן לבין כלכלה שחורה. הפרק השני (פרק ב) יסקור את מהותו, מטרתו וקשייו של חוק לצמצום

Bruno S. Frey & Benno Torgler, *Tax Morale and Conditional Cooperation*, 35 J. Comp. Econ. 136 (2007). 6

השימוש במזומן תוך מתן "מבט על" על יעילותו בחמשת השנים האחרונות והקשיים שבשימושו. הפרק השלישי (פרק ג) הוא יישומי ויתבסס על המחקר הכמותי. המטרה היא לבחון את מידת ההפנמה של החוק לצמצום השימוש במזומן ואת הקשר שבין ההפנמה לבין הרגלי השימוש במזומן. כמו כן, ננסה להתחקות אחר הגורמים המשפיעים על הפנמה ויישום של חוק לצמצום השימוש במזומן. הפרק הבא (פרק ד) הוא סיכום ומסקנות המאמר.

ב. כלכלה שחורה/כלכלת צללים

1. מהי כלכלה שחורה

כלכלה שחורה היא תופעה הידועה אף בשמות נוספים: כלכלת צללים או כלכלה נסתרת. כלכלה שחורה יכולה להתהוות באמצעות סוגים שונים של עסקאות: הן עסקאות חוקיות במהותן, אם כי לא מדווחות, וכפועל יוצא אף אינן ממוסות, והן עסקאות בלתי חוקיות, ביניהן: סמים, סחר בבני אדם, סחר בכלי נשק וכיוצא בזה.⁷ סמית הגדיר את הכלכלה השחורה כ"שוק המבוסס על ייצור סחורות או שירותים, חוקיים או בלתי חוקיים, אשר מתחמקים מגילוי במסגרת האומדנים הרשמיים של התוצר הלאומי".⁸ קיים קושי במדידה של כלכלה שחורה. אומנם קיימים מודלים שונים כדי לאמוד את הכלכלה השחורה, אם כי אין עסקינן במדע מדויק, כי אם באומדן בלבד.⁹ הצורך בגילוי כלכלה שחורה ובאכיפה הולך ומתעצם בתקופות מיתון. כך למשל, ממחקר שהתקיים בשנת 2010 והשווה 151 מדינות מתפתחות ומפותחות עלה כי היקף הכלכלה השחורה ביוון היווה גורם מרכזי למשבר הכלכלי שאירע בה ואי-יכולתה להחזיר חובות.¹⁰ הטיפול בכלכלה השחורה צריך להיעשות כדבר שבשגרה, בין היתר כאמצעי חוסן לקראת תקופות משבר בלתי צפויות (כגון מלחמת חרבות ברזל). כך, ככל שבשגרה תצומצם הכלכלה השחורה, ייתכן שיימנע החוסר התקציבי בתקופות משבר המוביל לצעדים אגרסיביים, כגון העלאת מיסים. OECD העריכו כי בשנת 2009 יותר ממחצית מאוכלוסיית העובדים העולמית, המהווה 1.8 מיליארד אנשים, פועלת במסגרת כלכלה שחורה וכי הדבר יכול לעלות לשני שלישים מכלל אוכלוסיית העובדים עד שנת 2020.¹¹ המשבר הכלכלי לנוכח משבר הקורונה תרם אף הוא לקיומה של כלכלה שחורה משמעותית. צא ולמד, כי כפי שהובהר במבוא למאמר זה,

Dennis D. Draeger, *Fade to Black? Get the Gist on the Informal, Grey, Black, and Terrorist Economies*, DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA (Jan. 19, 2023), <https://did.li/AwTTY>

Philip Smith, *Assessing the Size of the Underground Economy*, 11–010 THE CANADIAN STATISTICAL PERSPECTIVES CAN. ECON. OBS. 16 (1994)

Friedrich Schneider et al., *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, WORLD BANK DEV. RESEARCH GROUP ON POVERTY AND INEQUALITY, WORKING PAPER NO. 5356 (2010) <https://tinyurl.com/3reb76v3>

Schneider et al. שם.

Friedrich Schneider, *The Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know?*, 15, 5769 IZA, DISCUSSION PAPER (2011)

בשנת 2020 עמד אחוז הכלכלה השחורה בישראל על כ-19% וב-2021 עלה אחוז הכלכלה השחורה ל-20.8%.

כלכלה שחורה מקטינה את המקורות למימון תקציב המדינה ומקשה על המדינה לתכנן את הכנסותיה. גם בעיתות משבר, מדינה אשר תקציבה ממומן באמצעות גביית מיסים תתקשה במתן סיוע כספי.¹² בימים אלו מדינת ישראל משקיעה כספים רבים במתן סיוע כספי לאנשי מילואים, לעסקים ולמפונים מיישובי הדרום והצפון, והעלות הכוללת של המלחמה טרם ידועה ונאמדת בכ-200 מיליארד ש"ח.¹³ ברי כי לו תופעת הכלכלה השחורה הייתה מטופלת כבשגרה, המחסור התקציבי בעיתות משבר היה נמוך ולא היה מצריך צעדים קיצוניים. כלכלה שחורה מגדילה את נטל המס על ציבור משלמי המס, וקיים חשש ממדרון חלקלק שבמסגרתו היעדר טיפול באי-הציות לחוקי מס עלול להוביל לאי-ציות גם במסגרת חוקים אחרים.¹⁴

אומנם אין חפיפה מלאה בין התחמקות ממס לבין כלכלה שחורה, אם כי הגורמים אשר משפיעים על העלמת מס משפיעים אף הם על כלכלה שחורה. ממחקר אשר ביקש לנטר את המשתנים המשפיעים על קיומה של כלכלה שחורה עולה כי המשתנים העיקריים הם נטל המס, המוסר ותפיסת הציבור כלפי תשלום המס ועוצמת אכיפת חוקי המדינה באמצעות מוסדותיה.¹⁵ בהקשר לסוגיית האכיפה, חשוב לציין כי אפקט ההרתעה והסיכוי להיתפס אינם חד-משמעיים וכי קיימים מחקרים רבים המעידים כי הן הסיכוי להיתפס והן הענישה אינם מפחיתים את אי-הציות, וכפועל יוצא, אף אינם מפחיתים כלכלה שחורה שמקורה בעבירות מס.¹⁶

מחקרים רבים הצביעו על שלושה גורמים עיקריים לגידול בכלכלה שחורה ובעבירות מס: האחד, נטל המס, קרי, ככל שנטל המס על הציבור גדול יותר, כך זוהתה נכונות גבוהה יותר מצד הציבור להעלמת מס, בייחוד במקום שבו הסיכוי להיתפס הוא נמוך. שנית, פרצות בחקיקה המאפשרות את ביצוע עבירות המס וקיומה של כלכלה שחורה, ושלישית, אי-הצלחה

12 נעם גרובר "הכלכלה השחורה בישראל" דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2014, 229, 232 (דן בן דוד עורך, 2014) <https://did.li/g35lC>.

13 יובל שדה "אין מתמודדים עם עלויות מלחמה של 200 מיליארד ש"ח" כלכליסט (3.12.2013) <https://did.li/YHlx5>.

14 גרובר, לעיל ה"ש 12, בעמ' 232.

15 Schneider, לעיל ה"ש 11. חשוב לציין, כי כותב המאמר מתייחס במאמרו רק לכלכלת צללים (כלכלה שחורה) שנעוצה בפעילות חוקית, אך בהיעדר דיווח, כדוגמת העלמת מס, ולא לכלכלת צללים אשר מקורה בפעילות בלתי חוקית.

16 Dmitri Romanov, *An Econometric Analysis of Audit Policy and Income Tax Evasion in Israel*, 99.03 MAURICE FALK INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH IN ISRAEL, DISCUSSION PAPER (1999). שם הוצגו מחקרים שלפיהם אין קשר חיובי בין ציות נישום לחוקי מס לבין ניסיון שומה קודם, וכן, הפרט תופס את הסתברות קיומה של ביקורת של הרשות כמושפעת אף מהודמנויות של הפרט להתחמק וכן משמועות על אחר שהתחמק ממס או עבר ביקורת.

של הרשויות השונות לאכוף את החקיקה ולמנוע עבירות מס במובן זה, שככל שהציבור מזהה סיכוי קטן יותר להיתפס, כך קיימת עלייה בעבירות מס ובקיומה של כלכלה שחורה.¹⁷ קיימים מחקרים אשר ביקשו לאתר את שיעור המס האידיאלי שבו קיימת גביית מס אופטימלית בהתבסס על עקומת לאפר. לא אחת נטען כי באשר למס ההכנסה המס האופטימלי נע בין 50%–18.80%¹⁸ מנגד, מחקר שבוצע בשנת 2008 ואשר ביקש ללמוד משינוי שבוצע ברוסיה שבו המס המדורג הפך למס אחיד הראה יעילות גבוהה באחוז מס אחיד של עד 12%.¹⁹ יחד עם זאת, מחקר זה העיד כי יש לבצע מחקרים נוספים כדי לבחון את אחוז המס האופטימלי. חשוב לציין, כי הקושי באיתור אחוז מס אופטימלי אף נובע מן העובד כי כפי שהובהר לעיל, הציות למס מושפע מכמה גורמים, ולא אך משיעור המס.

2. הקשר בין כלכלה שחורה לבין השימוש במזומן

מנקודת מבט פלילית, למזומן יש תכונות אשר הופכות אותו לאטרקטיבי, בין היתר, אפשרות השימוש בו בצורה אוניברסלית, האנונימיות בשימוש במזומן והיותו תשלום בלתי חוזר.²⁰ קיימת הנחה שלפיה עיקר השימוש בתשלום אנונימי הוא במסגרת פעילות בלתי חוקית ועיקר הפעילות הבלתי חוקית נעשית במזומן.²¹ לפי תפיסה זו, שימוש במזומן, בייחוד בסכומים גדולים, עלול להתקשר לפעילות בלתי חוקית, ועל כן, יש הקוראים לצמצום השימוש במזומן בהדרגה.²² יחד עם זאת, קיים מחסור במחקרים כמותיים המוכיחים הלכה למעשה את ההנחה האמורה.²³ ראש חטיבת ניהול מטבעות בבנק האירופי המרכזי (ECB) הבהיר בהקשר

17 Milojko Arsić, Mihail Arandarenko, Branko Radulović, Saša Randelović & Irena Janković, *Causes of the Shadow Economy*, in *FORMALIZING THE SHADOW ECONOMY IN SERBIA: POLICY MEASURES AND GROWTH EFFECTS*, in *CONTRIBUTIONS TO ECONOMICS* 123 (Gorana Krstić & Friedrich Schneider eds., 2015).

18 Arthur Laffer, *The Laffer Curve: Past, Present and Future*, THE HERITAGE FOUNDATION (June 1, 2004) <https://did.li/ZYwZH>; Peter Diamond & Emmanuel Saez, *The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendation*, 25 J. ECON. PERSP. 165 (2011) <https://did.li/haZCN>.

19 Tamás K. Papp & Előd Takáts, *Tax Rate Cuts and Tax Compliance – The Laffer Curve Revisited*, IMF, WORKING PAPER NO. 08/7 (2008) <https://did.li/E5fOf>.

20 Europol, *Why is Cash Still King?*; FATF: THE FATF RECOMMENDATIONS 17 (2015) <https://tinyurl.com/jp2wskf9>.

21 Willem H. Buiter, *Negative Nominal Interest Rates: Three Ways to Overcome the Zero Lower Bound*, NBER (Working Paper No. 15118, 2009).

22 ROGOFF, לעיל ה"ש 5.

23 Franz Seitz, Hans-Eggert Reimers & Friedrich Schneider, *Cash in Circulation and the Shadow Economy: An Empirical Investigation for Euro Area Countries and Beyond*, 7143 CESifo (Working Paper 2018) <https://did.li/aZwZH>. בין המחקרים הבודדים אשר פורטו על ידי הכותבים: Helmut Herwartz, Jordi Sardà & Bernd Theilen, *Money Demand and the Shadow Economy: Empirical Evidence from OECD Countries*, 50 EMPIRICAL ECON. 1627 (2016); Friedrich Schneider, *Restricting or Abolishing Cash: An Effective Instrument for Fighting the Shadow Economy, Crime and Terrorism?*, in *WAR ON CASH: IS THERE A*

זה כי לא קיים קשר מוכח סטטיסטית בין פעילות פלילית לשימוש במזומן וכן לא קיים קשר כאמור בין גידול השימוש במזומן לכלכלה שחורה.²⁴

מעט המחקרים אשר בחנו כמותית את ההשפעה של מזומן על פשיעה או כלכלה שחורה הראו כי מזומן משמש בפעילויות פשיעה רבות, ולכן קיים פוטנציאל כי הגבלות על שימוש במזומן יפחיתו, אם כי בצורה מתונה, את הפשיעה שעה שהדבר יוביל לעלייה בעלות ביצוע הפשע.²⁵

יחד עם זאת, מחקרים רבים מתקשים להצביע על קשר ישיר בין מזומן לפשיעה וגורסים כי גם בהתקיים השפעה מוגבלת של השימוש במזומן על כלכלה שחורה, הרי שמניעת השימוש במזומן או הגבלת השימוש במזומנים לא יובילו לתוצאה המיוחלת של צמצום הפשיעה.²⁶ מחקר מאוחר יותר אשר נעשה במהלך משבר הקורונה, בתקופה שבה השימוש במזומן עלה, הצביע כי גם אם קיים שימוש במזומן באופן המשפיע על כלכלה שחורה, הרי שמדובר בהשפעה מועטה בלבד.²⁷

יחד עם זאת, נראה כי קיימת לתשלום במזומן השפעה מסוימת על קיומה של כלכלה שחורה.²⁸ כך למשל, ממחקר שביצע Schneider²⁹ עולה כי הרחבת השימוש בתשלומים באמצעים טכנולוגיים ב-10% מובילה לירידה בכלכלה שחורה בגובה 5%. ניכר כי רבים בארצות הברית, באירופה ובמדינות מתפתחות משלמים במזומן עבור שירותים ונכסים במטרה להימנע מתשלום מיסים.³⁰ גם מעסיקים נוטים לשלם במזומן לעובדיהם כדי שהמעסיק יימנע מתשלום ביטוח לאומי והעובד יימנע מתשלום מס על הכנסתו.³¹

FUTURE FOR CASH? 44 (Deutsche Bundesbank ed. 2017); Gabriela Guibourg & Björn Segendorf, *The Use of Cash and the Size of the Shadow Economy in Sweden*, 204 SVERIGES RIKSBANK (2007).

FAZ, Experten zweifeln an Draghis Bargeldbehauptung (2016) at Seitz, Reimers, 24 Schneider, לעיל ה"ש 23.

Friedrich Schneider, *The Financial Flows of Transnational Crime and Tax Fraud: How Much Cash Is Used and What Do We (Not) Know?* 41 PUBLIC FINANCE REV. 677 (2011).

Heike Mai, *Cash, Freedom and Crime: Use and Impact of Cash in a World Going Digital*, 26 Deutsche Bank Research, EU MONITOR GLOBAL FINANCIAL MARKETS (2016) <https://did.li/U8Naa>. לתוצאה דומה אף הגיעו במסגרת מחקר כמותי אשר בחן את השפעת המזומן על כלכלה שחורה במדינות האיחוד האירופי Seitz, Reimers & Schneide, לעיל ה"ש 23.

Hans-Eggert Reimers, Friedrich G. Schneider & Franz Seitz, *Payment Innovations, the Shadow Economy and Cash Demand of Households in Euro Area Countries*, CESIFO working paper 8547 (2020) <https://did.li/fxTTY>.

FRIEDRICH SCHNEIDER, *THE SHADOW ECONOMY IN EUROPE – USING PAYMENT SYSTEMS TO COMBAT THE SHADOW ECONOMY* (2011) <https://did.li/xllx5>.

שם. 29

Susan Cleary Morse, Stewart Karlinsky & Joseph Bankman, *Cash Businesses and Tax Evasion*, 20 STANFORD L. & POL'Y REV. 37 (2009).

Abbi M. Kadir, Meryem Duygun Fethi & Colin C. Williams, *Evaluating Tax Evasion in the European Union: A Case Study of the Prevalence and Character of "Envelope Wage" Payments*, 11/33 UNIV. OF LEICESTER DEP'T OF ECON. (2011).

מחקר שבוצע בשנת 2018 בקרב מדינות אירופיות מצא כי תשלום באמצעי שאינו מזומן מעכב ביצוע העלמות מס במסגרת עבירות מע"מ.³² מחקר חדש שבוצע ב-37 מדינות הצביע על קשר אפשרי בין הרגלי התשלום לכלכלה שחורה.³³ יחד עם זאת, חשוב לציין, בהירות המתבקשת, כי לאוכלוסיות שונות קיימים הרגלי תשלום שונים, מוסר מיסוי שונה ודרכי אכיפה שונות על ידי מוסדות המדינה הספציפית. על כן, ייתכן כי לא ניתן ללמוד ממדינות אלו בהכרח באשר להשלכת השימוש במזומן על הכלכלה השחורה בישראל.

במשך השנים עיקרי ההגבלות על מזומן כללו הצהרה על כניסה למדינה כאשר באמתחתך מזומנים העולים על הסכום שאותו הגבילה המדינה הנדונה. כך למשל, בישראל כניסה לישראל או יציאה מישראל עם סכום העולה על 50,000 ש"ח מחייבת בדיווח, כאשר אי-הדיווח מוביל לעבירה פלילית.³⁴ כמו כן, בנקים נדרשים לזהות עסקאות חשודות במזומן בין היתר כאשר עסקינן בהיקף גדול של הפקדות או משיכות כספים בבנק.³⁵

החל משנת 2016 נערכו צעדים להגבלת שימוש במזומן ברחבי אירופה: בין היתר, בוטל שטר 500 אירו כחלק מהניסיון לצמצום הון שחור וצמצום מימון טרור.³⁶ בד בבד, מדינות שונות החלו לאמץ חקיקה שמטרתה ליצור רף שימוש במזומן, מתוך תפיסה כי עסקאות בשווי משמעותי המבוצעות במזומן בדרך כלל קשורות לפעילות של הלבנת כספים, עבירות מס או פעילות בלתי חוקית אחרת.³⁷ בשלהי 2017 התפרסם מחקר שנערך בעבור הנציבות האירופית.³⁸ המחקר בחן את ההשפעות של ההגבלות על שימוש במזומן שהוטלו במדינות שונות באיחוד האירופי. בין היתר, מסקנות המחקר הצביעו על כך שרוב רובה של העלמת המס נעשה בתשלומים בסכומים קטנים, ועל כן הצבת רף גבוה לא תהיה אפקטיבית במאבק כנגד העלמות מס. בנוסף, המחקר הצביע על כך כי הטלת האחריות רק על מקבל התשלום אינה אפקטיבית שעה שכאשר עסקינן בעוסק אשר מתכוון להעלים מס, הרי שהגבלה זו כשלעצמה לא תהווה לרועץ עברו. לפיכך, המחקר המליץ להטיל את האחריות גם על הצד המשלם. תפיסה זו ניכרת גם בחוק בישראל ואכן, במסגרת צו לצמצום השימוש במזומן (תיקון התוספת

Giovanni Immordino & Francesco F. Russo, *Cashless Payments and Tax Evasion*, 55 EUR. J. POL. ECON. 36 (2018) 32

Paul Marmora & Brenden J. Mason, *Does the Shadow Economy Mitigate the Effect of Cashless Payment Technology on Currency Demand? Dynamic Panel Evidence*, 53 APPLIED ECON. 703 (2021) 33

להרחבה ראו, תקנות איסור הלבנת הון (דרכי דיווח על כספים בעת הכניסה לישראל או היציאה ממנה), התשס"א-2001; פרק ד' לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000. 34

שם, חוק איסור הלבנת הון. 35

CB Ends Production and Issuance of €500 Banknote, EUROPEAN CENTRAL BANK (May 4, 2016) <https://did.li/YIlx5> 36

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an Action Plan for Strengthening the Fight against Terrorist Financing, 50 COM (Feb. 2, 2016) 37

Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash: Final Report, ECORYS CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (December 15, 2017) <https://www.ecorys.com/case-studies/eu-initiative-for-a-restriction-on-payments-in-cash> 38

הראשונה לחוק)³⁹ הופחת רף העסקאות המותרות במזומן באופן שבו הוגבל זה האחרון לסך של 6,000 ש"ח בלבד וכן הוטלו האיסור והענישה על שני הצדדים, המשלם והמקבל.⁴⁰ ברחבי אירופה קיים שוני בהגבלות המזומן החלות במדינות שונות: כך למשל, תקרת השימוש במזומן ביוון היא 500 אירו, בקרואטיה 15,000 אירו, וכן קיימות מדינות שונות ברחבי אירופה שטרם אימצו חוק המגביל שימוש במזומן כדוגמת אירלנד ופינלנד. במרץ 2023 הצביע האיחוד על קיומו של חוק אירופי לצמצום שימוש במזומן.⁴¹ כפי שהובהר לעיל, קיימים מחקרים שונים המצביעים על משתנים נוספים שיש בהם כדי להשפיע על כלכלה שחורה במדינה:

א. נטל המס – ככל שהעלות למעסיק ולעובד גבוהה יותר, כך גדל התמריץ למעבר לכלכלה שחורה.⁴² חשוב לציין, כי עסקים קטנים אשר להם יכולת שרידות נמוכה יותר מתקשים לעמוד בנטל המס הגבוה החל עליהם לצד יוקר המחיה.⁴³

ב. הרתעה – ככל שהסיכוי להיתפס עולה והמחיר לצד האכיפה גבוה, ההתנהגות הבלתי חוקית מצטמצמת. קרי, ליכולת האכיפה של רשות המיסים ולאופן ביצוע האכיפה יש השפעה על ממדי תופעת העלמת המס.⁴⁴

ג. הרגלים תרבותיים – האמון במוסדות והסולידריות החברתית נצפו כגורמים אשר משפיעים על הנכונות לשלם מס.⁴⁵ כחלק מתפיסות הציבור אף ניתן לעמוד בהקשר זה על מורכבות המערכת ושקיפותה כמו גם על הביורוקרטיה במערכת כפקטורים המשפיעים על העלמת מס ועל כלכלה שחורה.⁴⁶

על כן, עולה התהייה האם יש בצמצום השימוש במזומן כשלעצמו, בין היתר לאור נוסח החוק לצמצום השימוש במזומן והמאפיינים הספציפיים של האוכלוסייה ומוסדות האכיפה בישראל, כדי להוות גורם המפחית הלכה למעשה את הכלכלה השחורה בישראל.

39 צו לצמצום השימוש במזומן (תיקון התוספת הראשונה לחוק), התשפ"ב–2021, ק"ת 873.

40 יש לציין, כי בעסקה בסכום שעובר את הרף הקבוע בחוק – 6,000 ש"ח (בעסקאות בין עוסקים או בין פרטיים לעוסקים) או 15,000 ש"ח (בעסקאות בין פרטיים), מותר לשלם או לקבל עד 10% מסכום העסקה במזומן, בתנאי שהסכום לא יעבור את הרף.

41 Ecorys Centre for European Policy Studies, לעיל ה"ש 38.

42 Friedrich Schneider & Dominik H. Enste, *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, 38 J. ECON. LIT. 77 (2000).

43 גרובר, לעיל ה"ש 12, בעמ' 248.

44 Calvin Blackwell, *A meta-analysis of tax compliance experiments*, paper presented at the Annual Meeting of the Public Choice Society and Economic Science Association, San Diego. Cited in Kirchler (2007); James Andreoni, Brian Erard & Jonathan Feinstein, *Tax Compliance*, 36 J. ECON. LIT. 818 (1998).

45 Frey & Torgler, לעיל ה"ש 6, בעמ' 136–159.

46 Yuriy Gorodnichenko, Jorge Martinez-Vazquez & Klara Sabirianova Peter, *Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, 18719 NBER (2008) <https://did.li/VgIrl>; Klara Sabirianova Peter, *Income Tax Flattening: Does It Help to Reduce the Shadow Economy?* 1, 8–9 GEORGIA STATE UNIVERSITY (2009) <https://did.li/dsa6q>.

ג. החוק לצמצום השימוש במזומן

1. עיקרי החוק

החוק לצמצום השימוש במזומן שאוב ממדינות שונות ברחבי אירופה, ארצות הברית וקנדה אשר כוללות אף הן סף לשימוש במזומן. יחד עם זאת, סף השימוש במזומן משתנה ממדינה למדינה, ואינו אחיד.⁴⁷

בשנת 2016 במסגרת הוויכוח על רף שימוש במזומן בגרמניה נטען כי הזכות לתשלום אנונימי במזומן צריכה להיות חלק מהפרטיות של אדם במדינה דמוקרטית.⁴⁸ יחד עם זאת, הרציונל לקיומו של רף שימוש במזומן ככלי לצמצום הון שחור ופעילות עבריינית נעוץ בכמה גורמים: בין היתר, העובדה כי רוב הציבור משתמש במזומנים בעסקאות בשווי נמוך ובהתקיים חלופת תשלום אלקטרונית שהוא נוטה להשתמש בה מקום שבו עסקינן בסכום גבוה (ובלבד שעסקינן בפעילות חוקית),⁴⁹ וכן העובדה כי רף לשימוש במזומן יכול להחליף או לצמצם את חובות הדיווח הקיימות כיום במדינות, וכן, הוא יגדיל את השימוש באמצעים אלקטרוניים על ידי הציבור באופן אשר יאפשר מעקב פשוט יותר על תשלומים אלו.⁵⁰

בשנת 2019 נכנס לתוקפו חוק לצמצום השימוש במזומן. חוק זה הוא תולדה של מסקנות ועדת לוקר, אשר פורסמו כבר בשנת 2014,⁵¹ שבמסגרתן הומלץ לצמצם את השימוש במזומן, אם כי לא לבטלו, להפחית את השימוש בצ'קים מוסבים ובה בעת להגדיל את השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים. זאת, מתוך התפיסה כי השימוש במזומן הוא "הדלק" של הכלכלה השחורה בישראל, באופן שבו צמצום השימוש במזומן יוליד צמצום בהון שחור בישראל. הוועדה אף הבהירה, כי יש צורך בהעלאת המודעות בקרב הציבור לקשר הקיים בין תשלומים אנונימיים לבין הכלכלה השחורה.⁵²

47 כך למשל, המגבלה לשימוש במזומן בצרפת היא בסך 1,000 אירו ובספרד היא בסך 2,500 אירו. בעניין זה ראו ECORYS CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES, לעיל ה"ש 38.

48 Brendan de Beer, *Portugal to Impose Cash Limit*, PORTUGAL NEWS ONLINE (2016) <https://did.li/UxTTY>.

49 John Bagnall et al., *Consumer Cash Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data*, 1685 EUROPEAN CENTRAL BANK (2014).

50 Europol, לעיל ה"ש 20, בעמ' 17.

51 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי דו"ח ביניים (2014) <https://did.li/QO5lC>. הוועדה המליצה על הגבלת סכום העסקה במזומן ל-7,500 ש"ח ושנה ממועד החקיקה להפחית את הסכום הנ"ל ל-5,000 ש"ח בלבד. בנוסף, הוצע לקבוע לכלל שתי הקלות: האחת, הגבלת סכום העסקה בין אנשים פרטיים ל-15,000 ש"ח, וכן, ברכישת רכבים משומשים להגבילה עד 50,000 ש"ח. הוצע, כי הפרת התקרה לתשלום במזומן תגרור עבירה פלילית אשר בגינה יושט קנס מנהלי. בסוגיית הצ'קים הוצע בין היתר לאסור את השימוש בצ'ק פתוח שבו לא מצוין המוטב, וכן יצירת מגבלות על סכום הפירעון של צ'ק שהוסב יותר מפעם אחת בהתאם לתקרה החלה על השימוש במזומן. כחלק מהמלצות הוועדה, הומלץ על שורת פעולות שמטרתה לקדם את השימוש באמצעים אלקטרוניים, בין היתר באמצעות ארנק דיגיטלי.

52 דו"ח הוועדה לצמצום השימוש במזומן, לעיל ה"ש 51, בעמ' 29.

הן הוועדה והן הצעת החוק אשר הוגשה בעקבותיה הבהירו כי השימוש במזומן מקל על ביצוע עבירות מס, עבירות הלבנת הון וכן ביצוע עבירות נוספות, כדוגמת מימון טרור.⁵³ הודגש כי האנונימיות הגלומה בשימוש במזומן והיעדר האפשרות להתחקות אחריו מאפשרים הלבנת הון ויצירת הון שחור ביתר קלות. יחד עם זאת, מתוך הכרה בחשיבות השימוש בצ'קים ובמזומן, בין היתר בשל זמינותם, הוצע להטיל את המגבלות בזהירות וכן להכניס את ההגבלות לתוקף רק לאחר הימצאותם וזמינותם של אמצעים חלופיים השקולים לאמצעים שאותם מבקשת המדינה להגביל.⁵⁴ הוועדה אף המליצה לקבוע כי הפרת האיסור על שימוש במזומן מעל הסף שנקבע תהווה עבירה פלילית אשר תחיל קנס מנהלי על הפרטיים ועיצום כספי על העוסקים.⁵⁵

החוק לצמצום השימוש במזומן קובע מגבלות הן על השימוש במזומן והן על השימוש בצ'קים סחירים.

באשר למגבלות על השימוש בצ'קים: בעניין זה משנה חוק צמצום השימוש במזומן את דרכי הסיחור הקלסיות של דיני השטרות. פקודת השטרות מאפשרת למשוך צ'ק "פתוח" שאינו שלם ובכלל זה למוסרו ללא שם נפרע.⁵⁶ כמו כן, פקודת השטרות מאפשרת דרכי סיחור אנונימיות. שטר למוכ"ז עביר במסירתו לנעבר ושטר לפקודה במסירה בתוספת חתימת המעביר "חתימה על החלק" בלא תיעוד פרטי הנסב והמסב.⁵⁷ חוק לצמצום השימוש במזומן מבקש להבטיח כי הצ'ק לא יישא אופי אנונימי.⁵⁸ החוק מטיל חובה שלא ליתן או לקבל צ'ק בלא ששם מקבל התשלום נקוב עליו.⁵⁹ בנוסף, החוק מגביל את האפשרות "להסב על החלק" וקובע כי בהסבה יש לתעד את שמו ופרטי זהותו של המסב.⁶⁰ העובר על הוראות אלו חשוף לאחריות פלילית.⁶¹ מגבלה נוספת נוגעת למספר ההיסבים האפשריים של הצ'ק. למעשה, הייחודיות של השטרות נובעת מאופיים המיוחד של השטרות כמסמכים סחירים, המהווים כשלעצמם אמצעי תשלום.⁶² כל עוד לא הוגבלה העבירות בדרכים הקבועות בפקודת השטרות,⁶³ נקודת המוצא בדיני שטרות היא כי השטר הוא שטר סחיר, ואין כל הגבלה על עבירות או על מספר ההיסבים האפשריים. חוק לצמצום השימוש במזומן מגביל את אפשרות הסיחור באמצעות הוראות עקיפות. כך החוק אוסר על תאגיד בנקאי לפרוע צ'ק שסכומו עולה על 10,000 ש"ח כאשר

- 53 הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה–2015, ה"ח 962.
- 54 שם, בעמ' 963. בשם לב לעובדה כי המונח מזומן הוגדר בחוק ככולל הן את המטבע המוכר בישראל והן שימוש במטבע חוץ.
- 55 ראו דו"ח הוועדה לצמצום השימוש במזומן, לעיל ה"ש 51, בעמ' 14.
- 56 ראו ס' 19 ו-3(א) לפקודת השטרות [נוסח חדש].
- 57 ראו שם, ס' 30 ו-33.
- 58 ראו ס' 4 והתוספת הראשונה לחוק צמצום השימוש במזומן.
- 59 למעט צ'ק שאינו עולה על 5,000 ש"ח ומקבל הצ'ק אינו עוסק. ראו ס' 4(ב) וס' 4(ד) לחוק לצמצום השימוש במזומן.
- 60 ראו שם, ס' 4(ה).
- 61 שם, ס' 6.
- 62 ראו בעניין זה סמדר אוטולנגי "בחנית דיני השטרות במשקפי דיני החוזים – מגמות חדשות בפסיקה" עיוני משפט כג 189, 190–191 (2000).
- 63 ס' 7 ו-81 לפקודת השטרות.

הצ'ק הוסב יותר מפעם אחת (למעט חריגים).⁶⁴ לא זו אף זו, חוק ההוצאה לפועל מגביל את האפשרות להגיש לביצוע צ'ק שאסור לפורעו לפי ס' 5 לחוק צמצום השימוש במזומן.⁶⁵ **באשר למגבלות השימוש במזומן:** על פי החוק לא ייתן עוסק ולא יקבל "תשלום במזומן" (הן מעוסק והן ממי שאינו עוסק) בעבור עסקה אם מחיר העסקה עולה על 6,000 ש"ח.⁶⁶ כאשר מדובר על אדם פרטי – החוק אוסר לקבל או לתת (לאדם פרטי) "תשלום במזומן" בעבור עסקה, אם מחיר העסקה עולה על 15,000 ש"ח.⁶⁷ "תשלום במזומן" מוגדר בסעיף 1:

סכום המשולם או הניתן במזומן, לפי העניין, למעט סכום הנמוך מבין אלה:

(1) סכום בשיעור של 10% ממחיר העסקה, מסכום המתנה, מסכום התרומה או מסכום ההלוואה, לפי העניין;

(2) הסכום הנקוב בפרט (1) או (2) לתוספת הראשונה, לפי העניין

הוזה אומר, כאשר מדובר על עוסק וסכום העסקה עולה על 6,000 ש"ח, לא יכול העוסק לתת או לקבל סכום במזומן העולה על 10% מסכום העסקה. ככל שסכום העסקה נמוך מ-6,000 ש"ח – יכול העוסק לתת או לקבל את מלוא סכום העסקה במזומן. כאשר מדובר על מי שאינו עוסק, שעה שסכום העסקה עולה על 15,000 ש"ח, לא יכול מי שאינו עוסק לתת או לקבל סכום במזומן העולה על 10% מסכום העסקה. ככל שסכום העסקה נמוך מ-15,000 ש"ח – יכול מי שאינו עוסק לתת (לפרטי) או לקבל את מלוא הסכום במזומן. החוק מחריג ומשנה את מגבלות השימוש במזומן במקרים ספציפיים. כך, ככל שמדובר על עסקת רכישת רכב על ידי אדם פרטי, גבול סכום העסקה אינו 15,000 ש"ח, אלא 50,000 ש"ח.⁶⁸ כך, החוק מגדיל את סכום השימוש במזומן ככל שמדובר על תייר.⁶⁹ כך, החוק כולל הגבלות ספציפיות החלות על עורכי דין ורואי חשבון במסגרת מתן שירות עסקי ללקוח.⁷⁰ כך, ככל שמדובר על עסקת מתנה, אין נפקא מנה אם מדובר בעוסק או במי שאינו עוסק כאשר גבול העסקה בכל מקרה עומד על 15,000 ש"ח.⁷¹ כך, ההגבלות על השימוש במזומן אינן חלות במקום שבו עסקינן בקרובי משפחה כהגדרתם בחוק,⁷² וזאת למעט במקום שבו התשלום מהווה שכר עבודה.⁷³

64 ראו ס' 5 והתוספת השנייה לחוק לצמצום השימוש במזומן.

65 ס' 81א(ז)(1) לחוק ההוצאה לפועל התשכ"ז–1967, ס"ח 116.

66 ראו ס' 2(א), 2(ג) והתוספת הראשונה לחוק צמצום שימוש במזומן.

67 ראו ס' 2(ב), 2(ד) והתוספת הראשונה לחוק צמצום שימוש במזומן.

68 ראו פרט 2 לתוספת הראשונה בחוק צמצום השימוש במזומן.

69 ראו ס' 2(ה) לחוק צמצום השימוש במזומן.

70 ראו ס' 2(ו) לחוק צמצום השימוש במזומן.

71 ראו ס' 2(ח) לחוק צמצום השימוש במזומן.

72 "קרוב משפחה" מוגדר בס' 3(1) לחוק לצמצום השימוש במזומן כ: "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".

73 ראו ס' 2(ה) לחוק צמצום השימוש במזומן.

עוסק המפר את החוק כפוף לעיצום כספי.⁷⁴ כמו כן, הסנקציה בגין הפרת החוק על ידי מי שאינו עוסק היא קנס מנהלי.⁷⁵ כמו כן, מי שמפצל עסקה, תרומה, שכר עבודה, הלוואה או מתנה או רושם פרטים כוזבים במסמך במטרה להתחמק מההגבלות המנויות בחוק מבצע עבירת מרמה שבצידה מאסר 3 שנים.⁷⁶ מכל מקום, החוק מטיל חובת תיעוד על העוסק לגבי אמצעי התשלום שבהם שילם תשלום או קיבל תקבול.⁷⁷

2. מבט על החוק ונתוני יישום

קיימות עדויות מסוימות כי הגבלת השימוש במזומן תורמת להתמודדות עם ההתחמקות ממס.⁷⁸ יחד עם זאת, בחלוף כ-5 שנים מתחילת תוקפו של החוק קשה לקבוע האם הלכה למעשה החוק הגשים את תכליתו.

בתחילת 2020 פרסמה רשות המיסים כי לפי נתוניה, כ-84% מהציבור מצייתים לחוק המזומן.⁷⁹ יחד עם זאת, היות שרשות המיסים, בשל מגבלות כוח אדם, בודקת מדגמית עסקים, ובדרך כלל "עוסקים", הרי שאין בנתונים אלו כדי להציג את התמונה המלאה של השפעת החוק לצמצום השימוש במזומן, ככל שקיימת. מה גם, שמדור"ח מבקר המדינה לשנת 2022 עולה כי הרשות כלל אינה מפרסמת הלכה למעשה נתונים בדבר תפועול עבודת הרשות מול הנישום ואף אינה מפרסמת אומדנים בדבר פעילות הרשות בענפי הכלכלה הלא חוקיים.⁸⁰ ואומנם, נתונים חלקיים כאמור פורסמו על ידי המחלקה לפיקוח תקציבי בכנסת במסגרת נייר עמדה שהופץ ביום 3 במאי 2023.⁸¹ מנייר העמדה עולים הנתונים הבאים על פי הטבלה מס' 1 להלן.

- 74 סכום העיצום תלוי בסכום ההפרה: עד 25,000 ש"ח סכום העיצום הוא 15% מהעסקה, ב-25,000–50,000 ש"ח סכום העיצום הוא 20% ובעסקה מעל 50,000 ש"ח סכום העיצום הוא בגובה 30%.
- 75 ס' 40 לחוק לצמצום השימוש במזומן כולל הוראת מעבר שלפיה עד ליום 30/9/2019 לא יוטל עיצום כספי או קנס מנהלי בשל הפרה לפי החוק, אלא אם כן המפר קיבל התראה בכתב על ההפרה וחזר והפר את אותה הוראה.
- 76 ראו ס' 22 לחוק צמצום השימוש במזומן.
- 77 ראו ס' 29 לחוק צמצום השימוש במזומן.
- 78 Francesco Flaviano Russo, *Cash Thresholds, Cash Expenditure and Tax Evasion*, 579 CSEF (2020).
- 79 קרן מרדכי "מסכמים שנה ראשונה של אכיפת החוק לצמצום השימוש במזומן: כ-84% ממלאים אחר הוראות החוק" **רשות המיסים בישראל** (4.3.2020) <https://did.li/74wZH>. מהנתונים עולה כי מתוך 20,654 ביקורות שביצעה הרשות מפברואר 2019 ועד סוף ינואר 2020, נמצאו 3,392 הפרות של החוק.
- 80 מבקר המדינה דו"ח היבטי מועילות של מערכת המס 441–442 (23.11.2022) <https://did.li/FqrgT>.
- 81 הכנסת – מרכז המחקר והמידע המחלקה לפיקוח תקציבי ניתוח ההצעה לצמצום השימוש במזומן במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 (2023) <https://did.li/AdxZH> (להלן: הכנסת – ניתוח הצעת חוק התקציב).

טבלה מס 1: הפרות של החוק

שנת ההפרה	סכום ההפרה (באלפי ש"ח)	מספר ההפרות	סכום הפרה ממוצעת (באלפי ש"ח)
2019	1,517	78	19,444
2020	364,962	840	434,479
2021	71,044	2,263	31,394
2022	21,581	870	24,805
2023	11	3	3,560
סה"כ	459,114	4,054	113,250

הווה אומר, בהתאם לנתונים שלעיל, מרבית ההפרות נצפו בשנת 2021, כאשר המחלקה לפיקוח תקציבי תולה זאת בעלייה בשימוש במזומן בתקופת משבר הקורונה. חשוב לשים לב שמבחינת סכום ההפרות, שנת 2020 היא השנה המשמעותית ביותר.

נתונים מעודכנים המפורסמים באתר רשות המיסים בהתאם לסעיף 18 לחוק לצמצום השימוש במזומן מעידים כי בשנת 2023 (עד לאמצע אוקטובר – מועד עריכת הבדיקה) הוטלו 394 עיצומים בסכום כולל של 1,210,360 ש"ח בגין עסקאות שבוצעו במזומן ו-651 עיצומים בסכום כולל של 3,990,491 ש"ח בגין שימוש אסור בצ'קים.⁸² דהיינו, בשנת 2023 היקף ההפרות נמוך יותר מבשנת 2021 ו-2022. יחד עם זאת, אין בנתון זה כשלעצמו כדי להעיד על הפנמת החוק או ירידה הלכה למעשה בשימוש במזומן, כי אם שיקוף של נתוני אכיפה, שהרי ידוע כי אחד הנתונים שבאמצעותם ניתן לבחון היקף של כלכלה שחורה הוא היקף המזומנים. צא ולמד, כי בתחילת 2019 היקף המזומנים עמד על 86 מיליארד ש"ח ובאפריל 2023 עמד על סך של 123 מיליארד ש"ח. הווה אומר, לצד שימוש בחוק המזומן מזה כ-5 שנים ובחלוף כשנה מאז צומצם סכום השימוש במזומן, כמות המזומן גדלה בכ-43%.⁸³

זאת ועוד, היקף ההפרות הוא נמוך בהשוואה להיקף הכלכלה השחורה בישראל ואומדנה, כאשר סביר להניח שהדבר נובע, בין היתר, מהיעדר יכולת אכיפה מלאה של החוק. לטעמנו, כפי שיובהר להלן, היכולת להפחית משמעותית את הכלכלה השחורה בישראל באמצעות החוק לצמצום השימוש במזומן היא נמוכה, בין היתר בשל הבעיות הגלומות בחוק ובשל מקורות הכלכלה השחורה בישראל. בהתאם לדו"ח מטעם מכון טאוב, 90% מהכלכלה השחורה מקורם בפשיעה ו-10% מהעלמת מס של פעילות חוקית.⁸⁴ מה גם שהדו"ח האמור סקר נתונים בדבר הכלכלה השחורה בישראל לשנים 1996–2018 והעיד על ירידה בחלקה של הכלכלה השחורה שמקורה בהעלמת מס במשך השנים, וזאת עוד לפני כניסתו של החוק לצמצום השימוש

82 ראו אתר רשות המיסים בישראל חוק צמצום שימוש במזומן – פרסום עיצומים (2023) <https://did.li/9zrgT>.

83 בנק ישראל, סקירת מחלקת המטבע לשנים 2020–2022 <https://did.li/pLTTY>.

84 שאמי, לעיל ה"ש 1.

במזומן לתוקף. לפיכך, גם אם לחוק קיימת השפעה על הפחתת העלמת המס בישראל, הרי שקשה לבודד את אחוז הירידה המיוחסת לחוק ואחוז הירידה שהיא תולדה טבעית של ירידה מתמשכת לאורך השנים. זאת בין היתר בשל שימוש הולך וגובר באמצעי דיווח מקוונים המאפשרים בדיקת דיווחים בקלות.

ממחקר שבוצע באיטליה בסוגיית העלמת מס, נצפה קשר בין שימוש במזומן להעלמת מס באופן שבו ככל שהגבלות על השימוש במזומן הן מחמירות יותר, כך הן מהוות כלי יעיל לטיפול בהעלמות מס.⁸⁵ יחד עם זאת, ממחקר נוסף באיטליה אשר בחן את השפעת הגבלת השימוש במזומן על קיומה של כלכלה שחורה עולה כי להגבלת השימוש במזומן אין השפעה גבוהה באזורים שבהם קיימות עבירות מס מרובות.⁸⁶ כמו כן, לא נצפה גידול בהכנסות ממסים בעקבות הגבלת השימוש במזומן.⁸⁷ נקודה מעניינת בהקשר זה היא כי סף השימוש במזומן באיטליה השתנה לאורך השנים: בשנת 2010 הוא עמד על 5,000 אירו וב-2011 הוא ירד בהדרגה ל-2,500 אירו ולאחר מכן ל-1,000 אירו. ב-2016 הוא עודכן ל-3,000 אירו וב-2023 הוא עודכן שוב ל-5,000 אירו.⁸⁸ צא ולמד, כי הפחתת השימוש במזומן ואף יצירת מגבלות משמעותיות על רף השימוש לא בהכרח הובילו לגידול בגביית מס, גידול שכמובן היה מתבקש לו צמצום השימוש במזומן היה משפיע בצורה משמעותית על צמצום עבירות מס לכל הפחות (גם אם חלקן בכלכלה השחורה בכללה אינו גדול).

כאמור, בהתאם למחקרים עיקר הכלכלה השחורה בישראל מקורו בפשיעה, והלכה למעשה צומצמה תופעת העלמת המס במשך השנים גם ללא החוק לצמצום השימוש במזומן. לפיכך, קיים קושי לעמוד על צמצום הכלכלה השחורה בישראל לנוכח החוק לצמצום במזומן בהתבסס על נתונים אלו כמו גם בניסיון להשוות את נתוני הכלכלה על הנעשה במדינות אחרות. חשוב לציין, כי מסקר שבוצע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחודש דצמבר 2020 עולה כי חל גידול בשימוש בכרטיסי אשראי ובאפליקציות להעברת תשלומים בסמרטפון. יחד עם זאת, במסגרת חלק בלתי מבוטל מהתקופה הנבדקת חלו כללי ריחוק חברתי באופן אשר כשלעצמו השפיע על השינוי בשימוש באמצעי התשלום,⁸⁹ כך שקשה לייחס גם נתון זה לחוק לצמצום השימוש במזומן.

בה בעת, בתקופת משבר הקורונה ניכר כי חלה עלייה של 30% בכמות המזומן שבידי הציבור. נתונים אלו מובנים היות שבעיות משבר הצורך לכסף נזיל עולה כחלק מהצורך בוודאות ובביטחון. כך, בתחילת משבר הקורונה עלה חשש שיאזול המזומן במשק – מה

85 Michele Giammatteo, Stefano Iezzi & Roberta Zizza, *Pecunia Olet: Cash Usage and the Underground Economy*, 204 J. ECON. BEHAV. & ORG. 107 (2022).

86 Edoardo Rainone, *Tax Evasion Policies and the Demand for Cash*, SSRN (Aug. 5, 2021) <https://did.li/RqrgT> or <https://did.li/elIrl>.

87 Rainone, שם. יובהר, כי בנוסף לא נצפה גידול בהכנסות ממסים במסגרת מחקר זה בעקבות גישה לנתונים בנקאיים של הפרט ככלי למניעת עבירות מס.

88 <https://did.li/X8Naa>, לרף המעודכן, ראו

89 בנק ישראל סקירת מערך התשלומים, לעיל ה"ש 3, בעמ' 43.

שהוביל למשיכה עודפת של מזומנים.⁹⁰ עובדה זו הובילה לתיקון החוק לצמצום השימוש במזומן ולצמצום הרף המותר לשימוש בתשלום לעוסקים ל-6,000 ש"ח חלף 11,000 ש"ח שנקבעו בחוק המקורי.⁹¹ לפי דברי ההסבר של טיוטת צו לצמצום השימוש במזומן (תיקון התוספת הראשונה לחוק), התשפ"ב–2021, מגמת הירידה בשימוש במזומן אשר חלה לאחר כניסת החוק לתוקף נעצרה עם פרוץ משבר הקורונה⁹² כאשר ייתכן שהדבר נבע מן הצורך של עסקים להפחית את מחזוריהם בשל מנגנון הפיצוי שנקבע בתקופת משבר הקורונה.⁹³ נתון מעניין בהקשר זה הוא באשר להיקף מעורבות החברה הערבית בהון השחור בישראל. בחודש מאי 2022 פורסם על ידי משרד האוצר דו"ח שעניינו פשיעה והון שחור בחברה הערבית. בהתאם לדו"ח עולה כי נכון לשנת 2022 מידת המעורבות של החברה הערבית בהון השחור בישראל מגיעה ל-50%, הרבה יותר משיעורה באוכלוסייה, קרי, גם אם קיימת השפעה לחוק לצמצום השימוש במזומן, הרי שהשפעה זו אינה ניכרת ככל הנראה בחברה הערבית.⁹⁴ בשלושת החודשים האחרונים מדינת ישראל מצויה במשבר חדש עקב מלחמת "חרבות ברזל". גם כעת עוגנו הוראות באשר למתווה פיצויים לעוסקים ולמפונים, באופן שיש בו כדי לעודד שימוש במזומנים וייתכן שאף לעודד העלמות מס ולהגדיל את הכלכלה השחורה.⁹⁵ לפיכך, נודעת החשיבות לנקיטת צעדים משמעותיים לצמצום כלכלה שחורה שיש בהם כדי להוות פקטור משמעותי גם בעיתות משבר.

3. קשיי חוק לצמצום השימוש במזומן

לכאורה, נתוני רשות המיסים מעידים על הצלחת החוק, אם כי מחקרים מצביעים על כי דווקא במדינות אשר אימצו חוקים המגבילים שימוש במזומן ישנם נתונים על כלכלה שחורה גדולה יותר.⁹⁶ מה גם שהגברת המעקב על הציבור וצמצום החירויות כשלעצמם מובילים לחוסר אמן של הציבור שיש בו כדי להפחית את הציות לחוקי מס.⁹⁷ לצד הבעיות האמורות לעיל, אשר בעיקרן נשענות על תפיסות סוציולוגיות, בחוק לצמצום השימוש במזומן קיימות בעיות לא מעטות אשר יש בהן כדי לפגום באפשרות אכיפת החוק בצורה רחבה כמו גם ביעילות החוק באשר לצמצום השימוש במזומן וצמצום ההון השחור. להלן נמנה את עיקרן:

- 90 אלה לוי-וינריב "רשות המיסים הצליחה לצמצם את השימוש במזומן, ואז הקערה התהפכה" **גלובס** (24.08.2021) <https://did.li/OHCIw>.
- 91 צו לצמצום השימוש במזומן (תיקון התוספת הראשונה).
- 92 טיוטת צו לצמצום השימוש במזומן (תיקון התוספת הראשונה לחוק), התשפ"ב–2021.
- 93 הכנסת – ניתוח הצעת חוק התקציב, לעיל ה"ש 81, בעמ' 5.
- 94 משרד האוצר דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי (2022) <https://did.li/sNlx5>.
- 95 חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2023.
- 96 Koenig Stiftung Marktwirtschaft, Bares bleibt Wahres: Bargeld als Garant für Freiheit und Eigentum Cash Remains True, Cash as a Guarantee for Freedom and Property, 136 ARGUMENTE ZU MARKTWIRTSCHAFT UND POLITIK (2016) <https://did.li/RHCIw>
- 97 שם, שם.

בעיה אחת: סף המזומן בחוק גבוה בהתחשב במחקרים הבוחנים את השפעת צמצום השימוש במזומן, הלכה למעשה. מרבית התושבים אשר משתמשים באופן לגיטימי במזומן נוטים לעשות זאת עד לתשלום בגובה של כ-1,000 אירו בלבד ומעבר לסכום זה נוטים להשתמש באמצעי תשלום חלופי.⁹⁸ נתוני מחקר שנערך באירופה העידו כי יש צורך בסף נמוך בחוק כדי להילחם בעבירות מס.⁹⁹ כמו כן, אופן השפעת רף השימוש במזומן מוטל בספק. כך למשל, חוקרים מתחום הכלכלה בגרמניה הצביעו על כך בהתקיים רף של תשלום במזומן, הדבר יוביל לירידה של 2%–3% בלבד משוק העבודה הבלתי חוקי.¹⁰⁰ כמו כן, יש הגורסים כי ביטול המזומנים לחלוטין הוא בעל פוטנציאל להפחית את הפעילות הפלילית ב-5%–10% בלבד.¹⁰¹ אומנם קיימות עדויות על הפחתת עבירות מס והלבנת הון במדינות המשתמשות ברף לתשלום במזומן.¹⁰² יחד עם זאת, קיימים מעט נתונים על היעילות של רף תשלום במזומן הלכה למעשה, כאשר המחקרים הקיימים בנמצא מעידים כי גם אם הגבלות אלו יצמצמו את הרווחים הבלתי חוקיים ויפחיתו פשיעה, הן בוודאי לא יבטלו אותם כאשר לצד היתרונות הגלומים במגבלה על שימוש במזומן יש פגיעה באמון הציבור בשלטון.¹⁰³ משבר הקורונה יצר אתגר משמעותי עוד יותר, עת המשבר הכלכלי יצר עלייה בשימוש במזומן בקרב הציבור בישראל והעלה תהייה בדבר השפעת החוק לצמצום השימוש במזומן בפועל. גם מלחמת "חרבות ברזל" עתידה להביא למשבר כלכלי חמור במדינת ישראל בשל עלויות המלחמה הגבוהות, ולפיכך אין ספק כי גם בתקופה זו תחול עלייה בשימוש במזומנים.

בעיה שנייה: בעיה נוספת קשורה לעלויות אשראי ולהגברת כיסוי של משפחות בישראל. הצורך בהחזקת כמה כרטיסי אשראי והגדלת התחייבויות ללא תשלום במזומן מאפשרים לאוכלוסייה להתנהל בצורה כלכלית מתונה יותר במסגרת תקציב ידוע, כאשר ככל שאנו מגבילים את השימוש במזומן אנו יוצרים כלכלה "מסוכנת" יותר ובעייתית במישור המשק המשפחתי. לפי נתוני הלמ"ס, ליותר מ-85% מהישראלים מעל גיל 20 יש כרטיס אשראי אחד לפחות, ולכ-63% יש שניים לפחות. ל-2% יש יותר מחמישה כרטיסים. לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2020, בשנה זו התרחשה עלייה של 3.8% בסך הרכישות בכרטיסי אשראי בישראל, וכמו כן בשנת 2019 נרשמה עלייה של 7.9%.¹⁰⁴ מפרסומי בנק ישראל עולה כי בשנת 2019 עלות

98 Bagnall et al., לעיל ה"ש 49.

99 Ecorys Centre for European Policy Studies, לעיל ה"ש 38.

100 Philip Oltermann, *German Plan to Impose Limit on Cash Transactions Met with Fierce Resistance*, THE GUARDIAN (Feb. 8, 2016) <https://did.li/Cwa6q>.101 Friedrich Schneider, *Restricting or Abolishing Cash: An Effective Instrument for Fighting the Shadow Economy, Crime and Terrorism?*, INT'L CASH CONFERENCE (2017) <https://did.li/ZqrgT>.

102 Kedir, Fethi & Williams ; לעיל ה"ש 30, Morse, Karlinsky & Bankman, לעיל ה"ש 31.

103 Schneider, לעיל ה"ש 101 ; Sands, Campbell, Keatinge & Weisman, לעיל ה"ש 5.

104 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דו"ח רכישה בכרטיסי אשראי על ידי צרכנים פרטיים בשנת 2020 <https://did.li/FNlx5> (2020). חשוב לציין, כי אין עסקינן בעלייה חריגה וכי בהתאם לסקר לשנתון הסטטיסטי מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2020 (מס' 71), בעשור האחרון נמדדת עלייה דומה מדי שנה בשימוש בכרטיסי אשראי.

כרטיסי אשראי עלתה בכ- 4%, עלייה אשר יוחסה לעליית דמי כרטיס, עלייה בשימוש באשראי ועלייה במספר כרטיסי האשראי המוחזקים בידי אותו בעל חשבון.¹⁰⁵

בעיה שלישית: אי-מתן מענה ללקוחות שאין להם אפשרות להתנהל במסגרת חשבון בנק. לקבוצה זו משתייכים, בין היתר, חברות ויחידים בחדלות פירעון, קטינים, מבוגרים או בעלי השכלה נמוכה שיש להם גישה מוגבלת או נמוכה לשירותים דיגיטליים.¹⁰⁶ מסקר שנערך מטעם הלמ"ס עולה כי נכון לשנת 2018, ל-0.8% ממשקי הבית היהודיים אין חשבון בנק, ול-12.7% ממשקי הבית הערביים אין חשבון בנק.¹⁰⁷ נתונים ממרץ 2022 מעידים על תמונה בעייתית שלפיה ל-27% מהאוכלוסייה בחברה הערבית אין חשבון בנק.¹⁰⁸ בהתאם למפקח על הבנקים, שיעור החשבונות המוגבלים בהגבלה בנקאית בחברה הערבית היה 0.4% נכון למרץ 2022 ו-0.1% בחברה היהודית, ושיעור החשבונות המוגבלים בהגבלה מיוחדת בחברה הערבית היה 9.6% ו-3.5% בחברה היהודית.¹⁰⁹ מה גם, שבעיתות משבר כמו מלחמות או מגפות (כפי שאירע בתקופת משבר הקורונה וקיים כעת במסגרת מלחמת "חברות ברזל"), הגבלות מזומן מקשות על כלל האוכלוסייה ובייחוד על גורמים אלו להתנהל.

בעיה רביעית נוגעת לסוגיית האכיפה. רשות המיסים לוקה בחסר באכיפת החוק, ונראה כי המקרים שנמצאים על ידי הרשות אינם מהווים אכיפה משמעותית, כי אם, ככל הנראה, הפרות חוק אשר מאותרות במסגרת ביקורות ניהול ספרים בלבד. גם נוהל 1/2021, שעניינו איתור הפרות בהתאם לחוק לצמצום השימוש במזומן, מנחה לאתר את ההפרות במסגרת ביקורות המתבצעות בעסק ואף כולל נספח למילוי על ידי מבקרי ניהול ספרים.¹¹⁰

חלופה לאכיפת החוק יכולה להתבצע באמצעות מעקב אחר הכנסות הפרט בהתקיים העברת מידע שוטף בין הבנקים בדבר יתרות הפרט לבין רשות המיסים, באופן שבו תוכל הרשות להצליח את ההכנסות אל מול יתרות החשבון.¹¹¹ כך, תלויה ועומדת הצעת חוק אשר פוצלה מחוק התקציב לשנת 2024 שעניינה העברת מידע לרשות המיסים ישירות מגופים

- 105 בנק ישראל הדיווח החצי שנתי אודות מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי הבית – שנת 2019 <https://did.li/jT5lC> (2020).
- 106 Malte Krueger & Franz Seitz, *Pros and Cons of Cash: The State of the Debate*, 51 CREDIT & CAP. MKTS. 15 (2018).
- 107 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **בעלות על נכסים פיננסיים של משקי בית – ממצאים מתוך סקר ארוך טווח 2018** <https://did.li/pCTTY> (2019).
- 108 בנק ישראל **סקירת המפקח על הבנקים בדיון בוועדת הכלכלה בנושא בנקאות במשקי הבית בחברה הערבית** <https://did.li/TfZCN> (2022).
- 109 שם.
- 110 נוהל רשות המיסים 1/2021 "החוק לצמצום השימוש במזומן – איתור הפרה על ידי בעלי סמכות כ'ממונה'" <https://did.li/UfZCN> (21.1.2021).
- 111 Paul Carrillo, Dina Pomeranz & Monica Singhal, *Dodging the Taxman: Firm Misreporting and Limits to Tax Enforcement*, 9 AM. ECON. J.: APPLIED ECON. 144 (2017); Nikolaos Artavanis, Adair Morse & Margarita Tsoutsoura, *Measuring Income Tax Evasion Using Bank Credit: Evidence from Greece*, 131 Q.J. ECON. 739 (2016).

פיננסיים בקריטריונים ובתנאים מסוימים.¹¹² ואולם, לא מן הנמנע להעיר כי חלופה זו בעייתית בעיקר בשל הפגיעה בפרטיות.

בעיה חמישית: ההגבלות שבחוק לצמצום השימוש במזומן אינן חלות על גוף פיננסי מפותח לרבות בעל רישיון למתן אשראי או העוסק בניכיון צ'קים.¹¹³ הוזה אומר, גם עסקים פרטיים העוסקים במתן הלוואות או בניכיון צ'קים יכולים ליתן הלוואות במזומן מבלי שיוטלו עליהם מגבלות החוק. ואומנם, רק לאחרונה (בחדש פברואר 2024) הוגשה הצעת חוק אשר מכירה בבעייתיות האמורה ומבקשת לבטל את ההחרגה האמורה.¹¹⁴

האמור חשוב לגבי גופים פיננסיים ממוסדים שאינם בנקים, שכן בנקים אינם נותנים הלוואות במזומן. לעומת זאת, חברות פרטיות כדוגמת חברת GMT משתמשות בפרצה הקיימת בחוק. כך, החברה מציעה לעוסקים להירשם לשירות המאפשר לקבל מזומן באמצעות "מעקף" ההגבלות שבחוק: החברה תקבל עבור העסק את ההעברה מהלקוח ותעביר זאת לעסק באמצעי תשלום לבחירתו, כאשר אחד מאמצעי התשלום באתר הוא מזומן.¹¹⁵

בעיה שישית: נוגעת לאי-תחולת החוק באשר לתשלום במטבעות קריפטוגרפיים. בשנים האחרונות הולך וגובר השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מוצפנים המאפשרים, באמצעות שימוש ברשת האינטרנט, העברת תשלום ממשמש אחד למשנהו. התשלום האלקטרוני אשר מבוסס חתימה קריפטוגרפית זכה לכינוי "מטבע קריפטוגרפי" ובקרב אחרים הועדף דווקא השימוש במונח "מטבע דיגיטלי".¹¹⁶ המטבעות הקריפטוגרפיים מאפשרים העברת כספים בין פרטים במדינה ומחוצה לה ללא כל גורם אמצע (peer to peer). העברה זו במקרים רבים מהווה הלכה למעשה העברה דומה לכסף מזומן באופן אנונימי.¹¹⁷ ככל שהידע על המטבעות

112 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023. הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הממשלה – 1612, התשפ"ג-2023, בעמ' 866. מובהר כי אומנם החלק אשר עוסק בהעברת המידע פוצל מהחוק הסופי שהתקבל, אם כי הוא הועלה מחדש במסגרת המלצות לתיקוני תקציב לשנת 2024.

113 ראו ס' 2(ז) לחוק צמצום השימוש במזומן.

114 הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן (תיקון מס' 2) (הגבלה על מתן הלוואות במזומן על ידי גופים פיננסיים מפותחים), התשפ"ד-2024, ה"ח 1716, ס' 1.

115 "חוק המזומן – בעיה או הזדמנות חדשה?" GMT, <https://did.li/8fZCN>.

116 ניקי קוצנקו וד"ר גיתית גור גרשגורן "מטבעות דיגיטליים – סקירה ראשונית, ביטקוין כמקרה בוחן" **המחלקה הכלכלית, הרשות לניירות ערך** (אוגוסט 2014) <https://did.li/YNlx5>.

117 כפועל יוצא, יש המבקשים להגביר את הדיווח על העברת הכספים הקריפטוגרפיים מן החשש כי הללו יהיו פלטפורמה לצרכים פליליים ולהלבנת הון. ראו למשל, עידו באום "איסור הלבנת הון: חידושים מקומיים ומגמות גלובליות" **דין ודברים** י 289, 297-298 (התשע"ז). יחד עם זאת, בכל הנוגע לביטקוין למשל, טענת האנונימיות אינה חד-משמעית היות שבמסגרת המפתח הציבורי נשמרת היסטוריית העסקאות, זאת להבדיל ממטבעות מתחרים כדוגמת מונרו וזיקאש. האחרונים פועלים בטכנולוגיה דומה, אם כי שומרים על אנונימיות המשתמשים ומשכך במקרים רבים מהווים קרקע פורה יותר לעבריינות (להרחבה ראו, בלומברג "העולם התחתון נוטש את הביטקוין לטובת מטבע דיגיטלי אחר" **TheMarker** (2.1.2018) <https://did.li/mIClw>).

הקריפטוגרפיים מתרחב, אנשים נוטים לסחור בהם יותר, וכאשר קיימת אי-יציבות במטבע החוקי, יש גידול בשימוש במטבעות קריפטוגרפיים.¹¹⁸ למרות החשש ההולך וגובר של בנקים מרכזיים ומדינות שונות, נדמה כי דווקא בקרב הציבור זוכים המטבעות הקריפטוגרפיים לאהדה ולאמון רב, כאשר, בין היתר, סממנים לאמון הולך וגובר במטבע הביטקוין ודומיו נובעים מאימוץ טכנולוגיית הבלוקצ'יין שעליה נסחר הביטקוין על ידי כמה בנקים במאמץ ליצור מטבע דומה משלהם. וכן, קרנות הון סיכון החלו להגדיל את השקעתם בחברות המתעסקות עם ביטקוין או הבלוקצ'יין.¹¹⁹ נראה, כי גם המטבעות הקריפטוגרפיים, על אף היעדר גוף מפקח ממוסד העומד מאחורי ערכם, מצליחים ליהנות משווי משמעותי ומאמון משקיעים רבים באופן שהם הופכים להיות גורמים משמעותיים בכלכלה המודרנית.

בפגישת שרי האוצר של G20 ומושלי הבנק המרכזי בשנת 2018, חודדה ההכרה כי חדשנות טכנולוגית, בין היתר באמצעות מטבעות קריפטוגרפיים, היא בעלת פוטנציאל לשיפור היעילות של המערכת הפיננסית. עם זאת, הם הזהירו מפני הסיכונים הנובעים מקרנות הון סיכון בנוגע להגנה על הצרכן ועל המשקיעים, שלמות השוק, התחמקות ממס, הלבנת הון ומימון טרור. כדי להיאבק בבעיות הטמונות במטבעות הקריפטוגרפיים, הללו קראו לסטנדרטים בין-לאומיים לשם פיקוח צמוד על מטבעות קריפטוגרפיים, בין היתר באמצעות תגובה רב-מערכתית במקרי הצורך.¹²⁰

קיימים מחקרים המצביעים על כי הביטקוין שימש בפעילות בלתי חוקית בהיקף של כ-76 מיליארד דולר.¹²¹ בהתאם למחקר משנת 2019, למטבעות הקריפטוגרפיים יש השפעה מהותית בפעילות בלתי חוקית בסחר במוצרים בלתי חוקיים ושירותים בלתי חוקיים.¹²² כמו כן, ממחקר שבוצע בשנת 2013 עולה כי במדינות שבהן קיימת כלכלה שחורה גדולה יותר ניכר שימוש נרחב יותר בביטקוין.¹²³ חשוב לציין כי כיום, עת רכישת הביטקוין היא זמינה ופשוטה יותר וכן כאשר הביטקוין אף אומץ על ידי PAY-PAL כאמצעי תשלום, קיים חשש רב יותר משימוש

Hadar Yoana Jabotinsky, *The Regulation of Cryptocurrencies - Between a Currency and a Financial Product*, 10 HEBREW UNIV. OF JERUSALEM (2018) <https://did.li/yagOf> or <https://did.li/KCTTY> 118

זאת ועוד, במשך שנת 2017 גדלה ההשקעה במטבעות קריפטוגרפיים ברחבי העולם. יחד עם זאת, היעדר יציבות המטבעות כדוגמת הביטקוין נתן את אותותיו כאשר מחודש דצמבר 2017 ועד לחודש פברואר 2018 ירד מחיר הביטקוין מ-20,000\$ לביטקוין ל-7,000\$ לביטקוין ונכון לנובמבר 2018 הגיע אף לשער של 6,533\$ לביטקוין (Yves Mersch, *The 39th meeting of the Governor's Club Bodrum* (May. 14, 2018) <https://did.li/0wa6q>) 119

Mersch, שם, 120

Sean Foley, Jonathan R. Karlsen & Tālis J. Putniņš, *Sex, Drugs, and Bitcoin: How Much Illegal Activity Is Financed Through Cryptocurrencies?*, 32 REV. FIN. STUD. 1798 (2019) 121

Foley, שם, בעמ' 1802. 122

Michal Polasik, Anna Iwona Piotrowska, Tomasz Piotr Wisniewski, Radosław Kotkowski & Geoffrey Lightfoot, *Price Fluctuations and the Use of Bitcoin: An Empirical Inquiry*, 20 INT'L J. ELEC. COMMERCE 9 (2015) 123

בביטקוין ככלי אשר יגדיל את כלכלת הצדדים, בין אם באמצעות פעילויות בלתי חוקיות ובין אם לצורך העלמת מס.

בהקשר של מטבעות קריפטוגרפיים ניתן בזהירות המתבקשת לגרוס כי דווקא בבואנו להגביל את השימוש במזומן ובצ'קים סחירים עלינו להכיר את הדינמיות בעולם הכלכלי שהביאה להוצאתם של מטבעות קריפטוגרפיים ולשימוש הולך וגובר בהם. הרציונל הקיים בבסיס החלטת הוועדה בבואה להמליץ על צמצום השימוש במזומן ובצ'קים מוסבים חל, בשינויים המחויבים, גם באשר למטבעות קריפטוגרפיים, אשר חלקם אומנם אינם אנונימיים לחלוטין (כדוגמת הביטקוין), אם כי היכולת לאתר את משתמשי המטבעות מאתגרת לא אחת. לשם הבהרת התמונה, כחלק מהגורמים אשר הובילו להמלצת ועדת לוקר הובהר כי במזומן קיים פוטנציאל להלבנת הון במסגרת רכישת נכסים וצריכת שירותים, הברחת מזומן שמקורו בפעילות בלתי חוקית מעבר לגבול וכיוצא בזה.¹²⁴ פוטנציאל כאמור קיים גם במסחר במטבעות קריפטוגרפיים כאשר במקרים רבים קשה ואף בלתי אפשרי לזהות את הגורמים המעבירים והנעברים (כדוגמת מונרו שהוא אנונימי לחלוטין ואף בביטקוין לעיתים קיים קושי באיתור המשתמשים).¹²⁵

הגדרת מזומן בחוק הגבלת השימוש במזומן כוללת רק את המטבע החוקי ומטבע חוץ, קרי, הגבלות אלו אינן חלות כיום על השימוש במטבעות קריפטוגרפיים אשר הוגדרו על ידי רשות המיסים כנכס.¹²⁶ כאשר רשות המיסים הכירה במטבעות קריפטוגרפיים כנכס חלף כמטבע, היא הותירה את השוק פרוץ באופן שבו לא קיימת הגבלה על גובה העסקאות במטבעות קריפטוגרפיים על אף היותם של חלק מהמטבעות, כדוגמת הביטקוין, דומים במהותם למזומן. גם בהיעדר הגדרת המטבעות הקריפטוגרפיים כמטבע היה מקום ליתן התייחסות ספציפית למגבלות על השימוש בהם כחלק בלתי נפרד מהחוק לצמצום השימוש במזומן, שעה שקיים פוטנציאל לקיומה של כלכלה שחורה בשיעור גבוה במסגרת עסקאות במטבעות קריפטוגרפיים. בשנת 2021 בנק ישראל פרסם נוהל האוסר על הבנקים לסרב באופן גורף

124 ראו דו"ח הוועדה לצמצום השימוש במזומן, לעיל ה"ש 51, בעמ' 14.

125 Angela S.M. Irwin & George Milad, *The Use of Crypto-Currencies in Funding Violent Jihad*, 19 J. MONEY LAUNDERING CONTROL 407 (2016) <https://did.li/85wZH>; In the context of financial cybercrime, see Matthew Leising, *The Ether Thief*, BLOOMBERG (June 13, 2017) <https://did.li/WCTTY>.

126 במסגרת חוזר מס הכנסה 5/2018 "מיסוי פעילות באמצעי תשלום מבוזר (המכונים: 'מטבעות וירטואליים')" <https://did.li/AIClw> (17.1.2018) נקבע, כי היות שהמטבעות הקריפטוגרפיים אינם בגדר מטבע או בגדר מטבע חוץ בהתאם לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010, ס"ח 452, הרי שלצורך פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], ס"ח התשכ"א, 122 בהיותו של המטבע הקריפטוגרפי רכוש של האדם המחזיק בו, ייחשב המטבע הקריפטוגרפי כנכס לצורך ס' 88 לפקודת מס הכנסה. עמדה זו אומצה על ידי בית המשפט המחוזי בתיק ע"מ 11503-05-16 קופל נ' פקיד שומה רחובות (נבו 19.5.2019) שבמסגרתו דחה בית המשפט את עמדתו של המערער שלפיה יש לסווג את הביטקוין כמטבע חוץ וקבע כי עמדת רשות המיסים כי הביטקוין מהווה נכס היא מתאימה יותר.

לבקשות להפקדת כספים שמקורם במטבעות קריפטוגרפיים.¹²⁷ בהתאם לנוהל, לשם הפחתת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור באמצעות מטבעות קריפטוגרפיים, על הבנקים לבחון את אופן הרכישה במקור של הנכסים הקריפטוגרפיים, הנתיב המלא שבו עברו נכסים אלו וכן את המהות הכלכלית של פעילות הלקוח. כדי לקבל את אישור הבנק על הלקוח להציג בין היתר אסמכתאות הרלוונטיות באשר לפעולות הקנייה והמכירה של המטבעות הקריפטוגרפיים, ובמקרים מסוימים יהא עליו להראות את נתיב הכסף ממועד הפקדתו בארנק הדיגיטלי ועד למועד משיכתו והפקדתו לבנק, אישור על תשלום מס וכן אסמכתא כי הכספים הופקדו באמצעות גוף מפקח בעל רישיון במדינה שבה הושקעו. נראה, כי לאור הקושי להכניס מטבעות אלה למערכת הבנקאית ככל שעסקת הבסיס מופקפקת, עלול להתפתח שוק המייצג כלכלה שחורה.

ד. המחקר הכמותי

1. מטרות המחקר

כאמור בסקירה שנעשתה בפרק ב' לעיל, קיימים חילוקי דעות באשר לקשר שבין השימוש במזומן לבין הכלכלה השחורה. מחד גיסא, מחקרים הראו כי אכן קיים קשר בין צמצום השימוש במזומן לבין מיגורה של תופעת הכלכלה השחורה. מאידך גיסא, הובאו מחקרים אחרים שלפיהם השפעת צמצום השימוש במזומן היא זניחה, וממילא סוגיית הכלכלה השחורה מושפעת ממאפיינים תרבותיים.

לכל זאת מתווספת העובדה בדבר חוסר קוהרנטיות בנתונים שפורסמו על ידי רשות המיסים מול נתונים שפורסמו על ידי בנק ישראל. על פי רשות המיסים נמצא כי אכיפת החוק לצמצום השימוש במזומן מובילה לצמצום המזומן. לעומת זאת, במקביל ובאותה התקופה, פורסמו נתונים על ידי בנק ישראל שעל פיהם "זינוק" אחוז השימוש במזומן. מה שלכאורה מעיד על היעדר השפעתו על הרגלי השימוש של הציבור ומאשש את טענותינו על אודות הקשיים הגלומים בו כפי שפורט בפרק הקודם.

תמונה מעורפלת זו הובילה אותנו לערוך מחקר כמותי אשר מטרתו היא לבחון את מידת ההפנמה של החוק לצמצום השימוש במזומן והשפעתו על הרגלי התשלום. בנוסף, ניסינו להתחקות אחר מאפיינים שונים שיש בהם כדי להשפיע הלכה למעשה על הרגלי התשלום.

2. שאלות המחקר

במסגרת המחקר הכמותי תיבחנה השאלות הבאות:

¹²⁷ הוראת ניהול בנקאי תקין 411 "ניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור" בנק ישראל <https://did.li/BICIw> (5.12.2022).

- א. באיזו מידה קיים קשר בין השכלת הפרט לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן והפעולה לפיו.
- ב. באיזו מידה קיים קשר בין הרגלי התשלום של הפרט (בדגש על שימוש ניכר במזומן ובמטבעות קריפטוגרפיים כדוגמת ביטקוין) לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן.
- ג. האם המשתנים: הרגלי תשלום, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה משפיעים על הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן.
- ד. האם המשתנים: הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה משפיעים על הרגלי התשלום של הפרט.

3. מתודולוגיה

השאלון נבנה בהתבסס על שאלות המחקר והופץ באמצעות פלטפורמת ה-GOOGLE FORMS. במחקר השתתפו 239 משיבים אקראיים: 180 משיבים מהמגזר היהודי ו-59 משיבים מהמגזר הלא יהודי. מרבית המשיבים על המחקר (53.5%) הם שכירים בלבד, בעוד מרכיב העצמאים, לרבות מי שהוא גם עצמאי וגם שכיר, הוא 36.9% בלבד. 73.7% מהמשיבים הם בגילאים 20–50 שנים. 67.7% מהמשיבים אינם משלמים מס הכנסה או משלמים מס שאינו עולה על 14%.

יצוין, כי ייתכן שיש בהרכב הגבוה של שכירים כמו גם בהרכב הגדול יחסית של משיבים אשר אינם משלמים מס כלל או משלמים אחוז מס נמוך כדי להשפיע על תוצאות המחקר. שכן, הכלכלה השחורה שמקורה במזומן סביר להניח שמצויה בעיקר בקרב עצמאים, ולא בקרב שכירים. כמו כן, כחלק מהנחות המחקר אף הובא בחשבון שלאחוז המס החל על הפרט ישנה חשיבות בשאלת הפנמת החוק כמו גם בהרגלי התשלום כמפורט להלן.

טבלה מס 2: משתנים סוציו-דמוגרפיים

כללי		משתנים סוציו-דמוגרפיים	
אחוזים	משיבים		
53.6%	128	אישה	מגדר
46.4%	111	גבר	
26%	62	צפון	אזור מגורים
11.7%	28	חיפה והסביבה	
15.1%	36	השרון	

27.2%	65	תל אביב והסביבה	
7%	17	ירושלים והסביבה	
13%	31	דרום	
1.3%	3	מתחת ל־20	גיל
23.4%	56	20–30	
28.5%	68	30–40	
21.8%	52	40–50	
15%	36	50–60	
10%	24	מעל 60	
29.7%	71	תיכונית	השכלה
16.3%	39	תעודה	
33.5%	80	תואר ראשון BA	
18.4%	44	תואר שני MA	
2.1%	5	תואר שלישי PHD	
53.5%	128	שכיר	מקור הכנסה
28.5%	68	עצמאי	
8.4%	20	שכיר+עצמאי	
9.6%	23	מקבל גמלה/קצבה	
29.7%	71	לא משלם מס	מס שולי
18%	43	10%	
20%	48	14%	
10.9%	26	20%	

8%	19	31%	
11.3%	27	35%	
2.1%	5	47%	

4. ממצאי המחקר

ארבעת שאלות המחקר נבדקו באמצעות מבחנים סטטיסטיים תואמים שמטרתם לחלץ נתונים אמפיריים אשר יסייעו בידינו להגיע למסקנות מבוססות על אודות הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן והשפעתו על מידת השימוש במזומן. להלן יוצגו הנתונים.

(א) שאלת המחקר הראשונה: באיזו מידה קיים קשר בין השכלת הפרט לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן

טבלה מס 3 מטרתה לבחון את קיומו של קשר, אם לאו, בין השכלת הנשאל לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן. בחינת שאלה זו בוצעה באמצעות מתאם ספירמן הבודק קשרים בין משתנים.

טבלה 3: מתאם ספירמן לבחינת קשרים בין משתני מחקר

Correlations

			Internalizati on	Educatio n
Spearman's rho	Internalization	Correlation Coefficient	1.000	.129*
		Sig. (2-tailed)	.	.046
		N	239	239
	education	Correlation Coefficient	.129*	1.000
		Sig. (2-tailed)	.046	.
		N	239	239

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

עולה מטבלה 3 לעיל כי נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטית בין המשתנה השכלה לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן. קרי, ככל שאדם בעל השכלה גבוהה יותר, כך הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן היא טובה יותר.

(ב) שאלת המחקר השנייה: באיזו מידה קיים קשר בין הרגלי התשלום של הפרט (בדגש על שימוש ניכר במזומן ובמטבעות קריפטוגרפיים כדוגמת ביטקוין) לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן.

טבלה 4 מטרתה לבחון באיזו מידה קיים קשר בין הרגלי תשלום במזומן (לרבות השימוש במטבעות קריפטוגרפיים) לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן. בחינת שאלת מחקר זו (השאלה השנייה) בוצעה באמצעות מבחן פירסון המהווה מדד לקשר בין שני משתנים כמותיים.

טבלה 4: מבחן פירסון לבחינת הקשר בין הרגלי תשלום להפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן:

Correlations		internalizati on	Payhabit s
Internalization	Pearson Correlation	1	-.196**
	Sig. (2-tailed)		.002
	N	239	239
Payhabits	Pearson Correlation	-.196**	1
	Sig. (2-tailed)	.002	
	N	239	239

בהתאם לטבלה 4, נמצא קשר שלילי חזק בין הרגלי התשלום לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן. הווה אומר, ככל שהפרט מורגל להשתמש במזומן, כך הוא מפנים בצורה פחות טובה את החוק לצמצום השימוש במזומן. כמו כן נמצא קשר שלילי מובהק בין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן לבין הרגלי התשלום של הפרט. קרי, ככל שהפרט אינו מפנים ואינו מכיר את החוק לצמצום השימוש במזומן, כך הוא נוטה להשתמש יותר במזומן כאמצעי תשלום.

(ג) שאלת המחקר השלישית: האם המשתנים: הרגלי תשלום, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה משפיעים על הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן.

טבלה 5 מטרתה לבחון את השפעת המשתנים: הרגלי תשלום, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה על הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן. בחינת שאלת מחקר זו בוצעה באמצעות רגרסיה שמטרתה לחשב את הקשר בין כמה משתנים לא תלויים למשתנה תלוי אחד.

טבלה 5: רגרסיה לבחינת השפעת המשתנים כגון: הרגלי תשלום, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה על הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן.

Coefficients ^a						
\Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3.991	.328		12.163	<.001
	Payhabits	-.364	.098	-.239	-3.709	<.001
	Age	.106	.041	.170	2.587	.010
	Gender	-.284	.108	-.175	-2.646	.009
	Education	.070	.049	.100	1.431	.154
	Marginal tax rate	-.015	.033	-.033	-.451	.652
	residence_new	.163	.117	.088	1.389	.166
	income_new	-.158	.107	-.097	-1.470	.143

a. Dependent Variable: internalization

רמת המובהקות של הרגרסיה sig<0.01

מהממצאים עולה כי הרגרסיה היא מובהקת (<0.01), ובהתאם לטבלה 5, המשתנים הרגלי תשלום, גיל ומגדר הם המשתנים שמשפיעים בצורה משמעותית על הפנמת החוק לצמצום במזומן. ככל שגיל הנשאל עולה, כך הוא מפנים בצורה טובה יותר את החוק. גברים מפנים טוב יותר את החוק מנשים. והכי חשוב, נמצא כי ככל שהרגלי התשלום כוללים שימוש במזומן ובמטבעות קריפטוגרפיים כדוגמת ביטקוין, הדבר משפיע באופן שלילי על הפנמת החוק ויישומו.

(ד) שאלת מחקר רביעית: האם המשתנים: הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה משפיעים על הרגלי התשלום של הפרט.

טבלה 6 להלן מטרחה לבחון את השפעת המשתנים: הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה על הרגלי התשלום של הפרט. בחינת שאלת מחקר זו בוצעה באמצעות רגרסיה שמטרחה לחשב את הקשר בין כמה משתנים לא תלויים למשתנה תלוי אחד.

טבלה 6: רגרסיה לבחינת השפעת המשתנים כגון: הרגלי תשלום, גיל, מין, השכלה, מקום מגורים ומקור הכנסה על ההרגלי התשלום

Coefficients ^a						
	Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
		B	Std. Error			
1	(Constant)	2.451	.221		11.085	<.001
	Internalization	-.154	.042	-.235	-3.709	<.001
	Age	-.020	.027	-.049	-.737	.462
	Gender	-.270	.069	-.253	-3.920	<.001
	education	-.014	.032	-.029	-.422	.673
	Marginal tax rate	.005	.022	.018	.247	.805
	residence_new	.168	.076	.138	2.214	.028
	income_new	-.208	.069	-.195	-3.026	.003

a. Dependent Variable: payhabits

הרגרסיה היא מובהקת (<0.01), ובהתאם לטבלה 6, המשתנים הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן, גיל ומקור הכנסה משפיעים בצורה מובהקת על הרגלי התשלום של הפרט. אי-הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן (או הפנמתו בצורה פחות טובה) משפיעה על הרגל השימוש במזומן או במטבעות קריפטוגרפיים כאמצעי תשלום עיקרי. עוד נמצא כי כאשר הנשאל הוא עובד עצמאי, ולא עובד שכיר, השימוש במזומן הוא בתדירות גבוהה יותר.

ממצאי המחקר הכמותי איששו את ההנחה שלפיה הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן משפיעה על הרגלי התשלום של הפרט. ככל שהפרט מפנים ומבין את החוק, כך הוא ייטה להשתמש פחות במזומן. ממצא זה עולה בקנה אחד עם טענת רשות המיסים בדבר השפעתו החיובית של חוק לצמצום השימוש במזומן בדרך להגשמת מטרותיו.

ואולם, אנו סבורות שאין בממצא זה כדי לגבש מסקנות סופיות, והכול כפי שיפורט. ראשית, תמהיל הנשאלים במחקר הכמותי (ראו טבלה 2 לעיל) כולל 53.5% נשאלים העובדים כ"שכירים" שסביר להניח שאינם מחזיקים "הון שחור". רק 28.5% מהנשאלים עובדים כ"עצמאים" ו-8.4% מהנשאלים העידו כי הם עובדים הן כשכירים והן כעצמאים. בנוסף, 29.7% מהנשאלים במחקר העידו כי הם אינם משלמים מיסים היות שהם אינם מגיעים ל"הכנסה חייבת". לקבוצה זו ממילא אין כל תמריץ לשימוש במזומן לשם העלמת מס.

שנית, יש להביא בחשבון שגם אם החוק לצמצום השימוש במזומן מפחית את הרגלי השימוש במזומן, אין זה בהכרח מוביל לצמצום הכלכלה השחורה שכן עבירות המס שלשם צמצומן נחקק החוק מהוות רק כ־10% מהיקף הכלכלה השחורה בישראל, בעוד 90% מיוחסים לפשיעה (כגון מימון טרור, ארגוני פשע וכולי), וספק אם החוק משפיע על אוכלוסייה הנמנית בקרב אחוזים משמעותיים אלו.¹²⁸

שלישית, ממילא הנשאלים העידו שעיקר השימוש שהם מבצעים הוא באמצעות צ'קים (79.1% מהנשאלים) ובאמצעות כרטיסי אשראי (67.8% מהנשאלים) וכי המזומן אינו מהווה תשלום עיקרי בעבורם (ראו נספח א להלן). יחד עם זאת, ממחקר שבוצע על ידי בנק ישראל בדצמבר 2020 עולה כי 73% מהנשאלים השיבו כי הם מעוניינים להמשיך להשתמש במזומן ואף בתקופת הקורונה נאספו נתונים שהעידו על הגברת השימוש במזומן בישראל לצד השימוש ההולך וגובר באשראי במסגרת עסקאות מקוונות.¹²⁹ עם זאת, נתון זה צריך להילקח בזהירות המתבקשת היות שתקופת הקורונה התאפיינה בחוסר ודאות, שאז גובר הצורך בשימוש במזומן.

לכל זאת מתווספים הממצאים הבאים שנמצאו במחקר הכמותי שיש בהם כדי לערער את יעילות החוק בצמצום השימוש במזומן.

האחד, קיים קשר שלילי חזק בין הרגלי התשלום לבין הפנמת החוק לשימוש במזומן (טבלה 4 לעיל). ככל שהפרט מורגל להשתמש במזומן, כך הוא מפנים בצורה פחות טובה את החוק לצמצום השימוש במזומן. כמו כן, נמצא ממצא משמעותי וחשוב שלפיו ככל שהרגלי התשלום כוללים שימוש במזומן ובמטבעות קריפטוגרפיים כדוגמת ביטקוין, הדבר משפיע באופן שלילי על הפנמת החוק ויישומו (טבלה 5 לעיל). הווה אומר, דווקא קבוצת האוכלוסייה הנוטה לעשות שימוש במזומן פחות מפנימה את החוק לצמצום השימוש במזומן. ייתכן שקיים אלמנט תרבותי כמו גם אילוצים הנובעים מהצורך להשתמש במזומן, בין היתר בשל מגבלות לשימוש באמצעי חלופי אשר יש בהן כדי להביא לאי־הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן (או הפנמתו בצורה פחות טובה).

השני, נמצא כי המשתנים הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן, גיל ומקור הכנסה משפיעים בצורה מובהקת על הרגלי התשלום של הפרט (טבלה 6 לעיל). כאשר הנשאל הוא עובד "עצמאי", ולא עובד "שכיר", השימוש במזומן הוא בתדירות גבוהה יותר. נתון זה אף הוא מחזק את הסברה שלפיה המזומן משמש לעיתים לעבירות מס בקרב עוסקים. יחד עם זאת, הדבר נכון גם כאשר למטבעות קריפטוגרפיים כדוגמת הביטקוין אשר אינם מוצאים ביטוי בחוק לצמצום השימוש במזומן.

לסיכום, אומנם במחקר הכמותי מצאנו שהפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן מפחיתה את היקף השימוש במזומן. ואולם, נתונים אחרים מצביעים שמדובר על השפעה זניחה הן בשל קשיי החוק והן בשל העובדה שעיקר ההון השחור טמון בעבריינות, ולא רק בעבירות מס. ודוק, גם אם החוק לצמצום השימוש במזומן מקדם את מטרתו, יש בכך כדי להשפיע בצורה מעטה,

128 שאמי, לעיל ה"ש 1.

129 בנק ישראל סקירת מחלקת המטבע לשנים 2020–2022 (2023) <https://did.li/WT5lC>.

אם בכלל, על צמצום הכלכלה השחורה בישראל ויש לחשוב על פתרונות נוספים ומשמעותיים יותר.

להשלמת התמונה נציין שנמצאו במחקר הכמותי נתונים נוספים שעשויים לסייע בגיבוש משתנים המשפיעים על הרגלי התשלום, כדלקמן:

נמצא כי קיים קשר בין השכלת המשיבים לבין הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן (טבלה 3 לעיל). ככל שאדם הוא בעל השכלה גבוהה יותר, כך הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן היא טובה יותר. ממצא זה בהחלט יכול להעיד כי חוק לצמצום השימוש במזומן מסורבל בהוראותיו וכדאי להנגישו לאוכלוסייה הפשוטה, הן באמצעות פשוט הוראותיו והן באמצעות אמצעי פרסום אחרים. ממצא זה אף עולה בקנה אחד עם נתונים על אוריינות פיננסית נמוכה בקרב הציבור בישראל. זאת על אף העובדה שלמן שנת 2011 הוכנסה תוכנית לחינוך פיננסי למערכת החינוך בישראל.¹³⁰ קיימים הבדלים ברמת האוריינות הפיננסית של הציבור אשר תואמים אף מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ואשר מובילים להבדלים בקבלת ההחלטות של הציבור באופן שיכול להרחיב את אי-השוויון בקרב הציבור.¹³¹

בנוסף, נמצא כי המשתנים הרגלי תשלום, גיל ומגדר הם המשתנים המשפיעים בצורה משמעותית על הפנמת החוק לצמצום במזומן (טבלה 5 לעיל). ככל שגיל הנשאל עולה, כך הוא מפנים בצורה טובה יותר את החוק. גברים מפנים טוב יותר את החוק מנשים.

ה. דיון ומסקנות

מאמר זה נועד לשפוך אור על הקשר בין מזומן לכלכלה שחורה וכן על האפשרות לצמצם כלכלה שחורה באמצעות צמצום שימוש במזומן. המאמר מהווה מקור ראשוני לריכוז נתוני יישום החוק לצורך בחינת יעילותו בדרך להגשמת מטרתו.

עיקר המאמץ לצורך צמצום הכלכלה השחורה צריך להיות טמון בהגברת האכיפה. אוזלת היד של רשות המיסים באכיפת כלכלה שחורה, בייחוד עת עסקינן בכלכלה שחורה הנובעת מעבריינות, מביאה ליצירת תמונת מצב שגויה. רשות המיסים מציגה נתוני אכיפה של החוק לצמצום השימוש במזומן בתואנה כי הדבר מעיד על יעילותו של החוק לצמצום השימוש במזומן ככלי לצמצום כלכלה שחורה. ואולם, נתונים אחרים, כגון נתוני בנק ישראל ומחקרי מדיניות כדוגמת מכון טאוב שהובאו במאמר זה, מעידים על מצב שונה הלכה למעשה. מכל מקום, לטעמנו, כדי שהחוק לצמצום השימוש במזומן יהווה כלי למלחמה מסוימת בכלכלה שחורה (לפחות באשר לזו הנובעת מפעילות חוקית המהווה 10% מהכלכלה השחורה) יש להרחיב את תחולת החוק, זאת, בין היתר, על ידי החלתו על מטבעות קריפטוגרפיים. כמו כן יש לסייג מתחולת החוק בנקים בלבד, ולא מוסדות נוספים בעלי רישיון שיש בקיומם כדי להוות כלי לעקיפת החוק.

130 "חינוך פיננסי בישראל ובעולם פברואר – 2020" משרד החינוך לשכת המדען הראשי, <https://did.li/NrrgT>.

131 בנק ישראל דין וחשבון 2018 119–123 (2019) <https://did.li/amIrl>.

חשוב לציין כי כחלק מהבנת מגבלות החוק ככלי לצמצום הון שחור, במסגרת חוק ההסדרים להשגת יעדי התקציב לשנים 2023–2024 משרד האוצר ביקש לקדם מגבלות על החזקת מזומן, ולא רק על השימוש בו. בהתאם להוראה אשר הוצעה, החזקה של מעל 200,000 ש"ח ברשות הפרט מהווה עבירה פלילית וכן על החזקת סכום הגבוה מ-100,000 ש"ח תחול חובת דיווח. אם כי, בחוק הסופי שעבר נשארה בחוץ ההסדרה להחזקת מזומן.¹³²

נראה כי משרד האוצר משקיע מרץ רב בניסיון להטיל מגבלות על החזקתו של המזומן והשימוש בו, אם כי הוא מתעלם מהבעיות הגלומות בצעדים אלו כמו גם מהתרומה הנמוכה יחסית שיש לצמצום השימוש במזומן על היקף הכלכלה השחורה בישראל.

צא ולמד, כי על אף העובדה שהחוק חל מזה חמש שנים, בעיתות משבר נצפית עלייה בהחזקת מזומנים באופן שבו החוק אינו בהכרח משפיע על בחירות הפרט בתקופת משבר. החוק לצמצום השימוש במזומן אומנם מהווה חקיקה חדשה, שנכנסה לתוקפה בינואר 2019, אך היא אינה נותנת מענה לעידן הכלכלי החדש. החוק מותיר מחוץ לתחולתו את המטבעות הקריפטוגרפיים כדוגמת הביטקוין על אף שימוש הולך וגובר בהם ועל אף קיומם של אלמנטים דומים למזומן ופוטנציאל דומה לביצוע העלמות מס ופעולות בלתי חוקיות. נראה כי ההימנעות מהסדרת המטבעות הקריפטוגרפיים במסגרת החוק לצמצום השימוש במזומן אינה לקונה, כי אם תוצר של תפיסת רשות המיסים והמחוקק שלפיה מטבעות קריפטוגרפיים אינם בגדר מטבע. יחד עם זאת, גם אם לא מכירים במטבעות קריפטוגרפיים כ"מטבע", אין ספק כי הללו מהווים אמצעי תשלום שבו קיים פוטנציאל לקיומו של הון שחור בהיקפים גדולים. יחד עם זאת, בשל קשיי האכיפה של שימוש במטבעות קריפטוגרפיים יש לבחון את היקף השימוש בהם כאמצעי תשלום בישראל בד בבד עם הסדרתם לשם בחינת יעילות התהליך.

סגירת האפשרות לשימוש במזומן אינה בהכרח כלי יעיל למלחמה בכלכלה שחורה, אשר כאמור ברובה מורכבת מפשיעה (90%), שעה שצמצום השימוש במזומן יוביל לשימוש באמצעי תשלום חלופיים כדוגמת חברות צל, אמצעים קריפטוגרפיים וכולי בעבירות של מימון טרור, הלבנת הון ועבירות נוספות.¹³³

בנוסף, בהתקיים אוריינות פיננסית נמוכה בקרב הציבור בישראל, הרי שככל שהטכנולוגיה והמוצרים הפיננסיים הופכים להיות מורכבים יותר, כך חוסר האוריינות הפיננסית מקשה על השימוש באמצעים אלו. בשנת 2012 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר בנושא אוריינות פיננסית שלפיו שיעור הציבור הישראלי אשר ידע לענות על שלושת השאלות שהוצגו לו בנושאי ריבית, אינפלציה ופיזור סיכונים היה נמוך מהשיעור במדינות ה-OECD (59% בישראל לעומת 82% במדינות ה-OECD).¹³⁴ כמו כן, מסקר שערך בנק ישראל עולה כי 44%

132 הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023–2024) התשפ"ג–2023, ה"ח 1612.

133 Nikos Passas, *Report on the Debate Regarding EU Cash Payment Limitations*, 25 J. FIN. CRIME 5 (2018) <https://did.li/UagOf>.

134 "סקר אוריינות פיננסית: ידע, דעות והתנהלות בנושאים פיננסיים" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה <https://did.li/ygZCN>.

מהנשאלים היהודים (שאינם חרדים) משתמשים באפליקציה או באתר הבנק וכך 21% מהנשאלים הנמנים עם המגזר הערבי. אשר על כן, נראה כי קיימת חשיבות להגברת האוריינות הפיננסית של הציבור בישראל בשים לב לעובדה שקיים קשר בין אוריינות פיננסית להשכלה ולנתונים סוציו-דמוגרפיים.¹³⁵ לכן, יש לכלול חינוך פיננסי מותאם לאוכלוסיות שונות כחלק מהניסיון למגר את הכלכלה השחורה בישראל ככלי שייתכן שיעילותו אף גבוהה יותר מחקיקה כדוגמת החוק לצמצום השימוש במזומן.

לסיכום, מאמר זה תרומתו בשיקוף המצב הפרקטי-מעשי וערעור יעילותו של החוק לצמצום השימוש במזומן. נדרשת חשיבה מחדש באשר למיגור תופעת הכלכלה השחורה, ולא דווקא על ידי צמצום שימוש או החזקת מזומן. הגיעה העת להביא בחשבון מאפיינים ייחודיים לאוכלוסייה בישראל ככלי למיגור הכלכלה השחורה.

נספח א' – התפלגות נתוני המחקר:

טבלה מספר 1: הרגלי תשלום

אף פעם	לעיתים רחוקות	לפעמים	לעיתים קרובות	חמיד/בדרך כלל
1. אני מחזיק מזומן בסכום העולה על 6,000 ש"ח	64%	23.4%	7.5%	2.5%
2. אני מחזיק מזומן בסכום העולה על 11,000 ש"ח	82.4%	10.9%	3.3%	1.7%
3. אני משלם בגין רכישותיי בעיקר במזומן	17.6%	40.6%	29.3%	9.6%
4. אני משלם בגין רכישותיי בעיקר בכרטיס אשראי	5%	8.8%	18.4%	24.7%
				43.1%

¹³⁵ מאיה הרן רוזן ואורלי שדה "האם הרגולציה הפיננסית מתעלמת בלא כוונה מאוכלוסיות מוחלשות? בחינה של הקשר בין הטמעת רגולציה בעזרת כלים דיגיטליים לבין אוריינות פיננסית אוכייקטיבית וסובייקטיבית" דוח סופי (2023) <https://did.li/WagOf>.

5. אני משלם באמצעות מטבעות קריפטוגרפיים כדוגמת ביטקוין	89.1%	6.7%	1.3%	1.3%	1.7%
6. אני משלם בגין רכישותיי באמצעות צ'קים	1.3%	5%	14.6%	31.4%	47.7%
7. הצ'קים שלי הם למוטב בלבד	23.4%	7.5%	9.2%	12.6%	47.3%
8. אני מסב צ'קים שאני מקבל לצד ג'	84.5%	7.5%	4.2%	1.3%	2.5%
9. יש ברשותי מטבעות קריפטוגרפיים כדוגמת ביטקוין	86.6%	5%	4.2%	2.1%	2.1%
10. אני מקבל את המשכורת שלי במזומן	81.6%	8.8%	5.9%	1.3%	2.5%

טבלה מספר 2: הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן – כלל הציבור

	במידה מועטה מאוד	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
1. אני מכיר את הוראות חוק צמצום השימוש במזומן	14.2%	18%	27.6%	30.1%	10%
2. אני פועל בהתאם להוראות חוק צמצום השימוש במזומן	10%	9.6%	11.7%	32.2%	36.4%

3. איני משלם לעסקים סכום העולה על 11,000 ש"ח במזומן	13%	4.6%	7.1%	19.7%	55.6%
4. החל מאוגוסט 2022 איני משלם לעסקים סכום העולה על 6,000 ש"ח במזומן	12.1%	5.9%	5.4%	24.3%	52.3%
5. איני משלם לאנשים פרטיים סכום העולה על 50,000 ש"ח במזומן	15.9%	3.3%	4.6%	17.2%	59%
6. החל מאוגוסט 2022 ובהתאם לחוק איני משלם לאנשים פרטיים יותר מ-15,000 ש"ח במזומן	17.2%	3.3%	5.4%	17.2%	56.9%
7. שיניתי את הרגלי השימוש במזומן בעקבות חוק צמצום השימוש במזומן	38.5%	17.6%	13.8%	13.4%	16.7%
8. הסיבה העיקרית לצמצום השימוש במזומן היא החוק	38.5%	15.1%	14.6%	12.1%	19.7%
9. הסיבה העיקרית לצמצום השימוש במזומן היא הנוחות בתשלום באשראי	16.3%	12.6%	14.6%	19.7%	36.8%
10. החוק לצמצום שימוש במזומן הוא חוק הוגן	15.1%	11.7%	25.1%	23.8%	24.3%
11. אני מודע לכך שהחוק קובע מגבלה לתשלום	10.5%	13.4%	16.3%	25.9%	33.9%

					במזומן של 6,000 ש"ח או 10% לפי הנמוך בכל עסקה
32.6%	25.1%	15.1%	15.9%	11.3%	12. אני מודע לכך שהחוק קובע סנקצייה הן למשלם והן לעוסק המקבל את התשלום החורג ממגבלות החוק
54%	20.5%	9.2%	7.5%	8.8%	13. לא אשלם במזומן מעל התקרה הקבועה בחוק צמצום השימוש במזומן
5%	10.5%	13.8%	21.3%	49.4%	14. אשלם לעסק במזומן כדי לחסוך את רכיב המע"מ
26.3%	20.2%	20.6%	11.8%	21.1%	15. אני מכיר את המגבלה שלפיה אסור לשלם סכום העולה על 10% מגובה העסקה במזומן

טבלה מס' 3: הפנמת החוק לצמצום השימוש במזומן – עוסקים בלבד

במידה רבה מאוד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מועטה	במידה מועטה מאוד	
20%	23.2%	26.5%	12.9%	17.4%	1. אני מכיר את הוראות חוק צמצום השימוש במזומן
38.2%	28.9%	15.1%	10.5%	7.2%	2. אני פועל בהתאם להוראות חוק צמצום השימוש במזומן
43%	25.8%	9.3%	11.9%	9.9%	3. החל ממועד כניסת החוק לתוקף (2019) איני מקבל בעסק סכום העולה על 11,000

ש"ח במזומן					
4. החל מאוגוסט 2022 איני מקבל סכום העולה על 6,000 ש"ח במזומן	9.9%	11.2%	9.9%	22.4%	46.7%
5. החוק לצמצום שימוש במזומן הוא חוק הוגן	13.3%	9.3%	24.7%	22.7%	30%
6. הסיבה העיקרית לצמצום קבלת המזומן היא החוק	20.8%	14.1%	20.8%	22.1%	22.1%
7. הסיבה העיקרית לצמצום קבלת המזומן היא פעילות באמצעות אשראי	15.9%	15.9%	21.9%	23.8%	22.5%
8. אני מודע לכך שהחוק קובע מגבלה לתשלום במזומן של 6,000 ש"ח או 10% לפי הנמוך בכל עסקה	7.9%	13.9%	19.9%	21.2%	37.1%
9. אני מודע לכך שהחוק קובע סנקציה הן למשלם והן למקבל התשלום	8.7%	10.7%	19.3%	25.3%	36%
10. אני משלם שכר לעובדים במזומן	66.2%	14.2%	8.1%	7.4%	4.1%
11. לאחר משבר הקורונה אני מתקשה לגייס עובדים ונאלץ לשלם שכר במזומן	64.2%	12.2%	11.5%	6.8%	5.4%
12. אני מכיר את המגבלה שלפיה אסור לקבל סכום העולה על 10% מגובה העסקה במזומן	14.1%	14.8%	18.3%	21.8%	31%