



תקנות הסנקציות למול תכנית הציות הארגונית

המעורבות של מדינות ברחבי העולם כנגד רוסיה מתמקדת בעיקר בהטלת סנקציות כלכליות ומסחריות חסרות תקדים באופיין, היקפן ופריסתן. בסקירה זו נתמקד במאפייני הסנקציות השונות, תהליך האיתור והאכיפה של סנקציות, ההשפעה האפשרית של הסנקציות (והפרתן) על חברות עסקיות וארגונים פיננסיים וכיצד ניתן להיערך באופן אפקטיבי.

עם כל יום שעובר וכל חלקת אדמה נוספת שנכבשת, מגלים האירופאים והעולם כולו שאנו נמצאים בעיצומו של המשבר הגיאופוליטי החמור ביותר שחוה עולמנו מזה שנים רבות.

כחלק ממגמה עולמית לקחת חלק פעיל במאבק למען אוקראינה, נוקטות מדינות רבות בפעילות משמעותית של הטלת סנקציות כלכליות ומסחריות כנגד רוסיה, מנהיגיה, הגופים הפיננסיים וגופים עסקיים, ומייצרות גל הדף עסקי מסחרי חסר תקדים המייצר חשיפות עסקיות ומסחריות למדינות, חברות וגופים פיננסיים ברחבי העולם.

כמות הישויות העסקיות ששולבו לתכנית הסנקציות של מדינות שונות בעולם (נכון ל 02/03/2022)



מהי תכנית סנקציות ומהו היקף הסנקציות?

פעילות הסנקציות של מדינות שונות בעולם כוללות סנקציות מסוגים שונים כשבמרכזן הסנקציות הכלכליות - הגבלת הגישה למערכת ה-SWIFT (עליה נרחיב בהמשך), הגבלת בנקים וגופים פיננסיים, הגבלת נכסים פיננסיים סחירים (מגבלות שהטילה OFAC), הגבלות על בכירים במשטר, בממשל ובמגזר העסקי הרוסי, מגבלות על היכולת לבצע עסקאות פיננסיות ומסחריות, מגבלות על נמלים וכלי שיט, וכן מגבלות על חברות וארגונים רוסיים ברחבי העולם.

סכמה כללית של מנועי סינון וסריקה לעניין סנקציות (EBA)



לסנקציות רחבות ההיקף יכולה להיות השפעה משמעותית על המגזר הפיננסי והעסקי ברחבי העולם הן בשל ההשפעות האפשריות על השווקים הפיננסיים, שוק מטבע חוץ, שוק האנרגיה המסורתית והמתחדשת, מחירי הסחורות והאטה נוספת בשרשראות אספקה גלובליות, והן לאור האימוץ המהיר, מידי ונרחב ברמה הגלובאלית של הסנקציות הכלכליות הנדרשות ליישום ואכיפה על ידי גופים פיננסיים וחברות עסקיות כאחד.

האתגר המרכזי של גופים פיננסיים וחברות עסקיות הוא ביישום אפקטיבי של תכנית הסנקציות וצמצום החשיפה האפשרית בהפרה של תכנית הסנקציות. בעוד שבימי שגרה תכנית הסנקציות מתעדכנת מעת לעת ואיננה מקיפה ורחבה כמו הסנקציות שאנו רואים כיום, הרי שכיום קיימת חשיפה מוגברת לשימוש בגישות ושיטות מתקדמות בניסיון של גופי ממשל וחברות רוסיים לעקוף את הסנקציות הכלכליות.

סנקציות כלכליות (או בעברית שלנו - עיצומים כלכליים), הן בעצם עונשים ו/או מגבלות שיכולים להיות מוטלים על מדינה מסוימת, או לחילופין, על פקידה או אזרחיה הפרטיים של מדינה מסוימת וכן על גופים פיננסיים וחברות מסחריות של אותה המדינה. תכניות הסנקציות מוכרות מזה שנים רבות ונעשה בהם שימוש נפוץ בעיקר בניסיון להילחם בהון השחור ובפעילות טרור, הפרת זכויות אדם, סחר בסמים, הפצת כלי נשק והפרה של חוקים בינלאומיים.

ישנם אמצעים שונים של סנקציות, כמו למשל חרם כלכלי (אמברגו סחר) האוסר על כל סחר עם מדינה מסוימת או סנקציות סחר הכוללות בקרות על יבוא למדינה / אזור / תעשייה מסוימת; בקרות ייצוא החוסמות ומגבילות אספקת מוצרים או שירותים למדינה מסוימת (למשל ייצוא נשק); בקרות הון להגבלת השקעות במדינות או תעשיות מסוימות; תפיסה / הקפאה של נכסים באופן שמונע את מכירתם / משיכתם או הגבלת נסיעות ותנועה של גורמים רשמיים או אזרחים פרטיים מסוימים. הגוף המרכזי מולו מסתכמות מרבית המדינות על תכניות הסנקציות שלהם הוא ארגון ("OFAC") The Office of Foreign Assets Control.

מבחינת סוגי סנקציות - יש סנקציות האוסרות על פעילות מסחרית ביחס למדינה מסוימת כולה ('סנקציות מקיפות'), או כאלו האוסרות על פעילות מסחרית ועסקאות המבוצעות על ידי או למול יחידים / עסקים / גורמים מסוימים ('סנקציות ממוקדות'); למשל כנגד אנשי ציבור או בנק ממדינה מסוימת). כיום יש יותר התמקדות בסנקציות ממוקדות, במטרה למזער את הפגיעה והסבל של אזרחים חפים מפשע במדינת היעד.

יצוין בנוסף, כי אפשר שהסנקציות יוטלו באופן חד צדדי (ע"י מדינה אחת); למשל, הסנקציות שהטילה ארה"ב כנגד גורמי משמרות המהפכה בתחום תכנית הגרעין, הטילים והטרור בשנת 2017) או שיוטלו באופן רב צדדי (ע"י קבוצת מדינות או ארגון בינ"ל); למשל הסנקציות שהטיל האיחוד האירופי על איראן בשנת 2012 ואסר העברות פיננסיות למדינה).

מה זה SWIFT ואיך זה קשור לתכנית הסנקציות על רוסיה?

SWIFT היא בעצם האגודה העולמית לתקשורת פיננסית בין-בנקאית (ראשי התיבות של Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), שהוקמה בשנות ה-70 במטרה לפתח סטנדרט תשלומים בינ"ל משותף, ולהסדיר עסקאות בינ"ל במניות ובאג"ח. בסיס האגודה בבלגיה, והיא מנוהלת ע"י חברי האגודה, הבנקים הגדולים בעולם.

כיום האגודה היא מערכת בנקאות גלובלית המספקת מערכת מסרים בינ"ל מאובטחת שמחברת עשרות אלפי מוסדות פיננסיים בכל רחבי העולם. SWIFT היא מעין שפה דיגיטלית באמצעותה הבנקים מתקשרים ומאשרים בצורה מהירה עשרות-מיליוני עסקאות יומיות – לכל מדינה קוד SWIFT ייחודי משלה המשמש להעברת כספים ממדינה למדינה. בפועל, SWIFT היא הליבה באמצעותה פועלים כספי מסחר וניירות ערך בינ"ל, וכ-80% מהתשלומים הבינ"ל עוברים באמצעותה.

הניתוק מה-SWIFT והסנקציות הכלכליות שננקטו נגד רוסיה

בשבועות האחרונים, על רקע התוקפנות של רוסיה על אוקראינה, ננקטות כאמור סנקציות כלכליות יוצאות דופן מצד מנהיגים ממדינות ארה"ב, קנדה, בריטניה והאיחוד האירופי ('מדינות המערב'). סנקציה מרכזית ומשמעותית בה החלו לנקוט מספר מדינות, שהשפעותיה יכולות להיות ארוכות טווח ורחבות היקף, הרבה מעבר לרוסיה, היא ניתוק בנקים רוסיים מרשת ה-SWIFT ('כבוד' לו זכתה עד כה איראן בלבד).

צעד זה עתיד לגרום לנזק עצום לכלכלה הרוסית, לבודד אותה ולפגוע ביכולתה לעשות עסקים בינלאומיים. מעבר לכך וכסנקציה נוספת, הכריזו מדינות המערב כי בכוונתן למנוע מהבנק המרכזי ברוסיה לממש את יתרות המט"ח והזהב שלו בשוק הבינ"ל. מימוש יתרות המט"ח והזהב של רוסיה בשוק הבינ"ל היא חלק מתכנון ארוך שנים של הרוסים, שמטרתו להפחית משמעותית את אפקטיביות הסנקציות, במקרה ויוטלו. האיחוד האירופי הכריז כי המערב יקפיא את העברות הכספים של הבנק המרכזי הרוסי, ובפועל יאסור על הבנק המרכזי להמיר את יתרות המט"ח והזהב שברשותו ולהשתמש בו, ובכך לנטרל את מערכת החימוש הרוסית, שהתכוננה היטב לקראת הסנקציות.

התגברות הסנקציות הכלכליות הוביל חברות ויחידים ברוסיה לתור אחר אפיקים חלופיים למטבע הרובל. מגמה מדאיגה שמזוהה לאחרונה מצביע על גידול חד בנפחי המסחר בין רובל למטבעות קריפטוגרפים אשר הגיע להיקף של כ-150 מיליון דולר (02/03/2022) – מה שמצביע על גידול של פי 3 מהיקפי המסחר בהשוואה לשבוע קודם לכן (זוה עוד לפני שחלק גדול מהסנקציות נכנסו לפעולה אקטיבית).

מעבר לכך, הנציבות האירופית פרסמה לאחרונה (סוף פברואר) את רשימת הסנקציות שתנקוט הקהילה האירופית נגד רוסיה בעקבות מאורעות השבוע האחרון: הצעדים יכללו סנקציות אישיות על 654 אזרחים ואנשי ציבור ועל 52 גופים רוסיים, שיכללו איסור תנועה באיחוד, הקפאת נכסים ואיסור על מתן כספים. במסגרת צעד זה, בין היתר, הוקפאו נכסיהם האישיים של נשיא רוסיה ולדימיר פוטין, ושר החוץ הרוסי, סרגיי לברוב.

מבחינת סנקציות בסקטור הפיננסי, הנציבות האירופית מודיעה שבכוונתה לנתק כל גישה של רוסיה לשווקי ההון של האיחוד האירופי ולטלטל את בסיס התעשייה הרוסית. השגת טלטול שכזה תהא באמצעות איסור על הלוואות וקניית ביטחונות מהממשלה והבנקים הרוסיים, הקפאת נכסים ואיסור עסקים עם מספר בנקים רוסיים משמעותיים. בנוסף לכך, החלת הסנקציות על עוד חברות רוסיות בבעלות ממשלתית עתידה לכאוב אף היא, בהתחשב בכך שכ-70% מהנכסים במערכת הבנקאית הרוסית שייכים אנשלים ע"י הממשלה בצורה זו או אחרת.

בנוסף, יאסרו על רוסיה כל יבוא \ אספקה \ מכירה \ ושינוע של כלי תעופה מכל הסוגים, חלקים וציוד לכלי תעופה, וכן כל שירותי התיקון והתחזוקה של כלים אלו. צעד זה יפגע ביכולות האוויר של רוסיה, שכן שלושה רבעים מכל צי האוויר המסחרי שלה יוצר באיחוד האירופי, ארה"ב וקנדה. בין היתר, יהודקו גם הסנקציות על גישתה של רוסיה לטכנולוגיות מתקדמות משמעותיות כמו רחפנים ותוכנות להפעלת רחפנים, תוכנות הצפנה ואלקטרוניקה מתקדמת.

בנוסף הציעה הנציבות להשעות את הויזות לתנועה חופשית באיחוד האירופי שניתנו לדיפלומטים הרוסיים, מחזיקי דרכון דיפלומטי, בכירי ממשל ואנשי עסקים מסוימים. צעד זה לא עתיד לפגוע באזרחים הרוסיים בכללותם אלא יכוון למקורבי ובכירי ממשל.

SWIFT אינה מערכת תשלומים והיא אינה מעבירה כסף בפועל – SWIFT היא מערכת הודעות, באמצעותה הבנקים מעבירים הודעות מיידיות האומרות מי צריך לקבל תשלום וכמה, והבנקים הם שמזיזים את הכסף בפועל, על כן הם מהווים סוג של 'משטרת הכסף'.

כחלק מתפקידם כ'משטרת הכסף', על הבנקים לפעול בהתאם לכללים, ביניהם הסנקציות – ממשלות מוסיפות גופים לרשימות הסנקציות השונות, ואילו הבנק צריך לחסום עסקאות לגופים אלה בהתאם. יישום הסנקציות אף מסובך יותר משנדמה לנו – כחלק מתהליך 'הכר את הלקוח' על הבנקים להבין האם יש ללקוח קשר כלשהו לגופים ברשימות הסנקציות, וזה לא תמיד קל כשמדובר בחברות בנות וחברות אחזקות ממדינות שונות, הדורשות עבודת בילוש רצינית וידינית שמטרתה גלות מי הלקוח באמת ומה מהות הפעולה.

עבודת הבילוש הזו דורשת הרבה מאמץ אנושי וידיני בעבור כל העברה ותשלום כדי לעלות על כל ההסוואות, שכן בכל מקרה של טעות או פספוס יהיו הבנקים חשופים להשלכות, כמו קנסות ענק. לדוגמא, בשנת 2015 נקנסה קבוצת הבנקאות BNP Paribas בסכום עתק של 8.9 מיליארד דולרים, לאחר שאפשרה והקלה על העברות ועסקאות עם גופים איראנים, סודנים וקובניים שהיו תחת סנקציות. באופן זה עבודת הבילוש גם מאטה את ההעברות הבינלאומיות, וגם מייקרת אותה, בהתאם למורכבות העסקה והבדיקה הכרוכה בה.

איך ישפיעו הסנקציות והניתוק של רוסיה מה-SWIFT?

ניתוק של בנקים רוסיים מה-SWIFT עלול לגרום נזק עצום לכלכלה הרוסית, שכן הדבר יפגע מאוד ביכולתה של רוסיה לעשות עסקים בחו"ל. רוסיה היא יצואנית גדולה של אנרגיה, כמו גם טבעי ופחם, וניתוקה מה-SWIFT עלול לשבש מידית כל אפשרות של יצוא אנרגיה רוסית וסחר רוסי ככלל. הדבר יפגע משמעותית בגרמניה שחצי מהגז הטבעי והפחם המשמשים אותה מיובאים מרוסיה. עם זאת, ישנה הסתברות גבוהה שהצעד לא יהיה אפקטיבי כפי שהעולם חושב, זאת משום שהבנקים הרוסיים שלא נותקו כחלק מהסנקציות כנראה ישמשו לביצוע עסקאות בעבור הבנקים שכן נותקו, וכך הניתוק כולו כמו יתרוקן מתוכו.

צעדים כלכליים אלו מהווים צעדים תקדימיים, שכן צעד שכזה לא הוטל מעולם על כלכלה מהגדולות והמשמעותיות בעולם, דוגמת כלכלת רוסיה. עם זאת, יש לזכור כי הודות לפשרה בין מדינות אירופה, לא כלל המערכת הבנקאית הרוסית תנותק מה-SWIFT אלא רק מספר בנקים מרכזיים שהוכרוזו עליהם סנקציות. מכאן שככל הנראה, לא כל האפשרויות להעברת כספים מואל רוסיה יהיו חסומות, ואנשים פרטיים וחברות יוכלו להשתמש בבנקים הרוסיים שלא נותקו לשם העברות בינ"ל, והדבר לא יהווה הקפאה טוטאלית של אפשרות המסחר עם גורמים רוסיים.

סנקציות אלו יכולות להשפיע משמעותית על כלכלת ישראל והגורמים השונים בה הפועלים מחוץ לארץ. מבחינת הכלכלה הישראלית, היקף הסחר הישראלי עם אוקראינה בשנתיים האחרונות (יבוא ויצוא) עומד

על 955 מיליוני דולרים, סכום שנראה אסטרונומי, אך שווה לרבע בלבד מהיקף הסחר הישראלי מול ריבתה רוסיה, שעומד על 3,841 מיליוני דולרים (!).

חברות ומוסדות פיננסיים ישראלים כפופים לחוק הבינ"ל ולחוקי המדינות בשטחן הם פועלים או מולם הם עובדים, ולכן ישנו סיכוי סביר שגם הם יושפעו מהסנקציות הכלכליות שהוטלו על רוסיה, ויאלצו לוודא כי הם עומדים בחוקי הסנקציות החדשות. לשם כך חשוב לפני כל עסקה לבחון האם היא תכלול יחידים \ מוצרים הנמצאים תחת סנקציות והאם העסקה מושפעת מהסנקציות, וכן לנסות לנתח את הסנקציות והעסקה מנקודת מבטה של מדינות המיישמות את הסנקציות.

בהקשר של תפקיד הבנקים כ'משטרת הכסף', הוספת הסנקציות על רוסיה בהחלט עתידה להיות סיוט אופרטיבי בעבור הבנקים שכאמור אחראיים על יישום הסנקציות - בעוד סחר נפט וגז עם רוסיה עדיין מותר ונותרו הרבה עסקאות עתידיות שנרשמו בחודשים הקודמים, נראה שתהיה כמות אדירה של עסקאות אחריהן מצופה מהבנקים לבלוש ולבחון בדקדוק.

מנגנוני היישום ואכיפה של תכנית ותקנות הסנקציות

חוקים ודינים בתחומי איסור הלבנת הון ומניעת מימון טרור מגדירים חובות והנחיות לגופים פיננסיים וגופים עסקיים לנקוט בפעולות יזומות שמטרתן בחינה האם לקוחות, ובנסיבות מסוימות אף צדדים נגדיים/שלישיים, מצויים ברשימות המוגדרות כרשימות "שחורות" – רשימות של ארגונים מוסמכים הממפים מדינות / ארגונים / חברות / אנשים וכדומה תחת רשימות טרור / סנקציות כלכליות.

הוראות הצווים שנקבעו מכוח חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000, חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016, חוק המאבק בתוכנית הגרעין של איראן, תשע"ב-2012, וחוק למניעת הפצה ומימון של נשק להשמדה המונית, התשע"ח-2018, מטילים חובות מסוימות על תאגידים בנקאיים בישראל בנושא מניעת מימון טרור ופרוליפרציה, כמפורט להלן:

- בדיקה למול רשימות שחורות / סנקציות – שם לקוח / נהנה / מורשה חתימה / בעל שליטה / צדדים נגדיים אחרים בעסקה ;
- בעת פתיחת חשבון ו/או שינוי פרטי בעלים / מיופי כוח / נהנים בחשבון ;
- בעת ביצוע פעולה כספית שאינה נרשמת בחשבון, כשהמבצע כאמור הינו בעלים או נהנה ;
- בדיקות פרטניות (לכל הצדדים) ומקיפות - העברה אלקטרונית מישראל לחו"ל או להיפך, באמצעות SWIFT והעברות (נכנסות / יוצאות) למדינות המנויות בתוספת הרביעית ;
- עיכוב הפעולה ;
- קבלת הנחיות מהמשטרה ;
- דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון.



לסיכום, לאור המורכבות ההולכת וגוברת של דרישות הרגולציה, העלייה בהיקפי הסנקציות וההשפעה המיידית שלהם על גופים פיננסיים וחברות עסקיות, קיימת חשיבות לבחינה מחודשת של תכניות הציות ותכניות הניטור של הארגון אל מול פרקטיקה עולמית מקובלת.

על ארגונים להתכונן לתהליך בחינה ואתגור מחדש של תכנית הציות, הכולל סקירה של הממשל התאגידי - מדיניות, נהלים סמכויות ואחריות, תהליכי עבודה ותשתיות הטכנולוגיות הקיימות לשם אכיפת סנקציות, וכן לבחינת נאותות תהליכי הניטור ובדיקת התאמה לאמות מידה וסטנדרטים בינ"ל מקובלים בתחום, בראשם הנחיות משרד האוצר האמריקאי, עקרונות קבוצת Wolfsberg, FATF, OFAC ורשויות מוסמכות נוספות ברחבי העולם.



ליעד טף פרדר, עו"ד
מנהלת תחום ציות ורגולציה
050-8722256
liad@eba.co.il



רו"ח אייל בן אבי
שותף מנהל
054-6660203
eyal@eba.co.il