

30 באפריל 2017

חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה (תיקון - פיצול דירות), בהצ"ח בעניין תקופת לידה והורות ובהצ"ח התכנון והבנייה (תיקון-דיון בהישג יד)

חברי הכנסת הנכבדים,

תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (תיקון מס' 4) (הפעלת מערכת לתיווך באשראי), התשע"ז-2017 ("הצעת החוק")

אנו בבלנדר הלוואות בין אנשים, מברכים על הסדרת תחום הפלטפורמות המקוונות להלוואות בין עמיתים (P2P) בחקיקה. אנו סבורים כי ישנה חשיבות עליונה לכך שהחקיקה תאפשר את המשך פיתוחו של הענף בישראל, במקביל להתפתחויות בעולם ולא תדכא פעילות זו שיש בה כדי להוות אלטרנטיבה אמיתית לאשראי הממוסד.

בהקשר זה, יש להדגיש כי בתחום הפלטפורמות המקוונות לתיווך באשראי ("הפלטפורמה" או "הפלטפורמות") קיימות גישות שונות לניהול הפלטפורמה ובכלל זה - ניהול הסיכונים ויצירת המפגש בין הלווים למלווים. לכן חשוב שהאסדרה ובמיוחד זו המבוצעת בחקיקה ראשית, תקבע עקרונות לפעולה ואולם לא תכוון לדפוס הפעלה מסוים. אחרת, יכולת הפלטפורמות להציע תחרות וחדשנות עשויה להצטמצם עד כדי ביטול. נזכיר כי הפלטפורמות הפועלות כיום בישראל נבדלות בקהל היעד שלהן, באופן ניהול הסיכונים, מנגנון העמדת ההלוואות מכספי המלווים ועוד.

יודגש כי לפלטפורמות פוטנציאל לשמש כחלופה נגישה ולא יקרה לאשראי לאוכלוסיות חלשות שכיום מודרות מהמערכת הבנקאית ומופנות לשוק האשראי הלא-חוקי, בו הם נדרשים לשלם ריביות של מאות אחוזים. על מנת שהדבר יקרה יש צורך בהשוואת תנאים בין הבנקים לבין הפלטפורמות, הן לעניין גובה הריבית המקסימלית אותה ניתן לגבות והן לעניין עלויות נוספות בהן נדרשות הפלטפורמות לשאת – למשל בכל הנוגע לעמלות אותן הבנקים גובים עבור גישה למערכת המס"ב אליה לא ניתנת כיום לפלטפורמות גישה ישירה.

בהקשר זה יש להדגיש מספר סוגיות מרכזיות העוברות כחוט השני בהצעת החוק ואשר על כולן יש לתת את הדעת כמכלול.

1. התאמת הגדרות ונוסח ההוראות כך שיתאימו למגוון אופני פעולה אפשריים לפלטפורמה ולא לדפוס הפעלה אחד ובודד.
2. הסדרת מקורות ההון להלוואות המועמדות בפלטפורמות ומתן אפשרות למפעיל הפלטפורמה וגופים קשורים אליו להעמיד הלוואות בפלטפורמה.
3. התאמת משטר הפיקוח בתחום איסור הלבנת הון לאופי הטכנולוגי של הפלטפורמות.
4. מניעת כפל פיקוח בין הרגולטורים השונים, על מנת ליצור מסגרת רגולטורית ופיקוחית אחידה שתאפשר את פעילות הפלטפורמות מבלי ליצור חסמים רגולטוריים ותחרותיים למעלה מן הצורך.
5. השלמת הליכי החקיקה הנוגעים לגובה הריבית המקסימלית בהלוואות במשק על מנת להפסיק הדרה של אוכלוסיות מהאשראי החוץ בנקאי המוסדר ודחיפתם להלוואות בשוק השחור, לצד ביטול העדיפות הקיימת לבנקים בתחום זה על פני הגופים החוץ בנקאים.

6. טיפול בנושא המיסוי של הפלטפורמות.

הסדרת סוגיות אלה באופן מקיף וממצה תאפשר את פיתוח הפלטפורמות כחלופה לשוק האשראי הממוסד והריכוזי באופן שיביא מחד, תועלת לציבור המחפש אשראי זמין וזול, ומאידך, לציבור המלווים המחפש אלטרנטיבות לשוק ההון והחיסכון במערכת הבנקאית, והכל בלי לפגוע בעקרונות של יציבות ושקיפות.

עקרון מרכזי נוסף באסדרה הוא יצירת שוויון בין הגופים הבנקאים והגופים המוסדיים לבין הפלטפורמות, שכן, הטלת רגולציה עודפת דווקא על הגופים החדשים והקטנים תשמר את המעמד הריכוזי של הגופים הקיימים ובכך תחטא למטרות החקיקה ותשמר את המצב הבעייתי בו דווקא אוכלוסיות חלשות ממשיכות להיות מודרות משוק האשראי המוסדר והמפוקח.

1. הערות לסעיפי הצעת החוק:

לעניין זה, אף כי המונח "תיווך מקוון באשראי", מוגדר בתזכיר באופן רחב, הרי שהסעיפים האופרטיביים שלו עודם מכוונים לדפוס פעולה אחד ויחיד מבין כל האפשריים כבר היום במסגרת הפלטפורמות השונות וסביר כי עוד ייפתחו מודלים חדשים בעתיד. ניסוח מצמצם מידי של החוק ימנע את יישומם ובכך ייפגע בצרכן, ובתחרות.

א. סעיף ההגדרות – סעיף 4 להצעת החוק - הגדרת המונח "צבר אשראי" – נבקש לחדד את הניסוח ולקבוע כי מדובר ביתרות חוב של לוויים כלפי המלווים ולכן מוצע הנוסח הבא: "סך חובות הלוויים שטרם נפרעו כלפי המלווים בפלטפורמה". הניסוח הנוכחי אינו תואם את המונחים המקצועיים המקובלים בענף ועשוי ליצור אי-הבנות בהיבטים התפעוליים.

ב. תחולת סעיף 26 לחוק על רישיון מורחב להפעלת פלטפורמה – במסגרת השיקולים המפורטים בסעיף 26, אותם יש לשקול בבחינת כשירות לקבלת הרישיון, כתנאי למתן רישיון פלטפורמה, יש מקום להתייחס לא רק לתכנית העסקית והניסיון העסקי בתחום הפיננסי אלא גם לניסיון בתחום הטכנולוגי ואבטחת המידע נוכח ריבוי היבטים אלה בתפעול הפלטפורמה.

ג. סעיף 138 – הגבלת העיסוק במתן אשראי - בתקופה האחרונה, המגמה העולמית בתחום ה-P2P היא כי לצד פעולת התיווך באשראי, מציעים מפעילי הפלטפורמות, באמצעות הפלטפורמה, הלוואות לצד מלווים אחרים. הדבר נחוץ כדי לקדם את הפלטפורמות כחלופה לשוק הממוסד בתחום העמדת הלוואות.

בעניין זה, הענקת סמכות פרטנית למפקח לאשר פעילות של העמדת הלוואות על-ידי הפלטפורמה כמוצע בסעיף 138(ב) עשויה להיות מסורבלת ולייצר חסמים שלא לצורך. על כן, מוצע כי כבר בשלב זה ייקבעו בחוק מנגנונים אשר ייחשבו ככאלה העומדים בדרישת מניעת ניגוד העניינים והמפקח יוכל להתיר מנגנונים נוספים.

כך למשל, בעל רישיון המשתתף בכל הלוואות המועמדות בפלטפורמה בפרק זמן מסוים בשיעור השתתפות אחיד לא יידרש להתיר פרטני מהמפקח.

ד. סעיף 50 להצעת החוק – השימוש במונח "מודל להערכת סיכויי הפירעון" מכוון לשיטות הערכת סיכון סיכויי הפירעון. עם זאת, קיימות שיטות אחרות לניהול סיכונים בפלטפורמה מנקודת מבטם של המלווים; כך למשל, בלנדר רואה במוצר המוצע על-ידה עבור המלווים מוצר חיסכון וכך היא מנהלת את הסיכון עבורם.

מודל ניהול הסיכונים של בלנדר, בשונה מפלטפורמות אחרות הפועלות בישראל (אך מוכר מאוד בעולם), מתבסס על קיומה של קרן ביטחון. קרן הביטחון פועלת עבור כלל המלווים וכלל ההלוואות, ונועדה להשיב למלווה את כספו במקרה שבו הלווה הפסיק לפרוע את תשלומי החזר ההלוואה. כך, במקרה של כשל פירעון, המלווה אולי לא מרוויח, אולם הוא גם לא מפסיד. בהתאם, הנתון הרלוונטי לקבלת החלטה למלווה בבלנדר הוא לא סיכון של לווה בודד או קבוצת לוויים, אלא סטטוס קרן הביטחון.

גובה ההפרשה לקרן הביטחון נקבע בהתאם למודלים סטטיסטיים לסיכוי אי-פירעון. המידע אודות ההפרשה לקרן הביטחון נמסר למלווים וכן יש בידיהם מידע אודות הסטטוס של קרן הביטחון והעלות של הפחתת הסיכון המוטלת עליהם.

לבסוף, נוכח מנגנוני הפיזור המופעלים בבלנדר, הנתון הנוסף החשוב למלווה הוא התשואה המשוקללת על התיק ולא סיכון או תשואה על הלוואה פרטנית. נזכיר כי מרבית המלווים משתמשים במנגנונים אוטומטיים לפיזור הסיכון המוצעים על-ידי הפלטפורמות.

נוכח האמור לעיל נבקש לתקן את סעיף 50ד(א)-(ב) כך שהגילוי שידרש יהיה על הנתונים הרלוונטיים להערכת הסיכון והסיכוי בהלוואות מוצעות בפלטפורמה או בפעילות בפלטפורמה ופרטי המידע המפורטים בסעיף זה יהיו פירוט והדגמה ולא רשימה סגורה.

ה. סעיף 50ב(ו) – הסעיף מחייב את הפלטפורמה "לדווח" למלווה בנסיבות מסוימות. בעניין זה אין להתעלם מכך שמדובר בפלטפורמה אינטרנטית שאחד מיתרונותיה (הרבים) הוא זמינות המידע והנגישות אליו. יש להבחין בין מידע גלוי ונגיש בנקל למשתמש בתוך הפלטפורמה לבין מידע שנמסר באופן אקטיבי בהודעת אי-מייל או בדרך אחרת. בעניין זה, דומה כי ניסוח סעיף זה עשוי ליצור עומס תפעולי על בעל הרישיון מחד, ועומס מידע אצל המלווה, מאידך. בהתאם, מוצע כי חובת הודעה מיוחדת (שלא באמצעות הדף האישי בפלטפורמה) תחול רק באותם מקרים בהם לא הועמד כהלוואה סכום משמעותי מכספי המלווה המצוי בחשבון נאמנות של הפלטפורמה פרק זמן משמעותי.

ו. סעיף 50ב(ח)(4) – ההוראה מסמיכה את המפקח לתת הוראות לעניין רישום שעבודים לטובת המלווים. בהקשר זה יודגש כי חלק מהמודל של הפלטפורמות הוא כי ההלוואות הן לא מובטחות, אבל בפיזור גבוה. בהקשר זה, יצירת חובה לרישום שעבודים לטובת המלווים עשויה להוות מכשלה משמעותית לפיתוח השוק. אין לשלול מודלים עתידיים שיציעו למלווים להעמיד הלוואות מובטחות, אולם מדובר בבידול שצריך להיעשות ברמה העסקית ולא כהוראה פיקוחית.

2. הלבנת הון

ההוראות הנוגעות לנהלים למניעת הלבנת הון שיחולו על הפלטפורמות לא נכללו בהצעת החוק. אולם, טרם פורסמה טיוטת צו איסור הלבנת הון שיחול על הפלטפורמות. צו זה הוא חלק מרכזי מהמערך הרגולטורי והוראתי עשויות להוות מחסום של ממש לפעילות הפלטפורמות בנושאים הבאים: (א) חובה לקיים זיהוי פנים מול פנים ללא חלופות טכנולוגיות המתאימות לטכנולוגיות הקיימות כיום והאופי הטכנולוגי של הפלטפורמות; (ב) חובה להתנהל בחשבונות במערכת סגורה הן מצד הלווה והן מצד המלווה.

3. ריבוי רגולטורים ונטל רגולטורי

א. הפלטפורמות יהיו כפופות למפקח ואולם הממשק מול הבנקים הכפופים לפיקוח של בנק ישראל הוא חיוני ליכולת הפלטפורמות להציע שירותים. ככל שהבנקים ימשיכו להערים קשיים תפעוליים ורגולטוריים על הפלטפורמות על-ידי סיווג החשבונות המשמשים את הפלטפורמות כחשבונות בסיכון גבוה וככל שהבנקים יקיימו משטר פיקוח הדוק בהיבטים

של איסור הלבנת הון, המחליף למעשה את שיקול הדעת של הפלטפורמה, הדבר יהווה מכשול ממשית לפיתוח שוק זה.

בהתאם, נדרשות הוראות ברורות המסדירות את הממשק בין המפקח לבין הפיקוח על הבנקים וחלוקת אחריות ברורה בין הפלטפורמה לבין הבנק המעניק שירותים לפלטפורמה.

ב. נדרשת התערבות רגולטורית שתאפשר לפלטפורמות גישה למערכות התשלומים, כמו מערכת המס"ב, מבלי לשאת בעמלות הכרוכות בעבודה דרך המערכת הבנקאית.

4. מיסוי

לעניין המיסוי, היום הפלטפורמות ממוסות כ'עוסק' וראוי שיישאר כך. לאחרונה ישנה יוזמה מצד רשות המיסים לסווג את הפלטפורמות כ'מוסד כספי'. ראוי להבין ששינוי הסיווג ייצור נטל מס מיידי גבוה מאוד על הפלטפורמות ויעכב את התפתחותן. מוסד כספי במהותו מתאים לחברות רווחיות שנהנות מהפרשי ריבית, אך לא מתאים לפלטפורמות הנהנות מעמלות ואינן רווחיות בעקבות הוצאות השיווק הגבוהות הדרושות לצורך הרחבתן והוספת קהלים חדשים. אנו קוראים למנוע את שינוי הסיווג לצרכי מס ולאפשר לפלטפורמות לגדול ולהפוך לגורם משמעותי בשוק האשראי היום. זהו נושא מהותי שלא מטופל במסגרת הצעת החוק.

5. ריבית על הלוואות חוץ בנקאיות

במסגרת התזכיר לא נכללה כל הוראה המשווה את מעמד בעלי הרישיון לבנקים לעניין גובה הריבית אותו הם רשאים לגבות. על כן, נבקש כי במסגרת התזכיר ייכלל תיקון עקיף לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, תשנ"ג-1993 ("חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות"), לפיו בעל רישיון לא יהיה כפוף להוראות חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות. דחיית הטיפול בנושא זה משמרת את האפליה בין הבנקים לפלטפורמות וממשיכה לדחוק את רגלי קבוצת האוכלוסייה החלשות הזקוקות לאשראי זמין ובמחיר סביר מהאשראי החוץ בנקאי ושולחת אותם לשוק הלא-חוקי בו נגבות ריביות נשך. לחילופין, נדרשת העלאת הריבית המקסימלית לפי חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות והאחדת התנאים לבנקים והפלטפורמות, שתאפשר לפלטפורמות להציע אשראי לאותן אוכלוסיות חלשות, אשר אינן יכולות לקבל אשראי כיום בפלטפורמות, הואיל והסיכון בהלוואות אלה עולה על הריבית המקסימלית מכוח חוק הלוואות חוץ בנקאיות. יודגש שאין מדובר בריביות של עשרות או מאות אחוזים כמו שקיים בשוק הלא-חוקי. הבנקים (אשר אינם כפופים למגבלת ריבית) גובים ריביות אלה כבר היום, והריביות שהפלטפורמות יכולות להציע, בהעדר מגבלה דומה, יתחרו בריביות אלה ויציעו חלופה הולמת והוגנת לבנקים.

אנו לרשותכם בכל שאלה.

בברכה,

ד"ר גל אביב, מנכ"ל

העתקים:

גבי קירו-זילברמן, עו"ד, היועצת המשפטית לועדה