

לכבוד: חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט
מאת: הייעוץ המשפטי לוועדה

הצעת חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 3), התשע"ה-2015

1. כללי

ביום י"א בכסלו התשל"ו (7 בדצמבר 2011) מונה צוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית, בראשות המפקח על הבנקים, מר דודו זקן. הצוות נדרש לבחון ולהמליץ על אמצעים ומהלכים שונים להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי. במסגרת מסקנותיו מצא הצוות שמערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת בריכוזיות גבוהה הפוגעת בתחרות וכן כי שוק האשראי החוץ בנקאי קטן משמעותית מהמערכת הבנקאית, בפרט ביחס למתן אשראי למשקי הבית ולעסקים קטנים (במחזור שנתי של עד 5 מיליון ₪) ולא מייצר תחרות מספקת. נוכח האמור הציע הצוות מספר הצעות ובהן תיקונים לחוק הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993.

2. הצעת חוק הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 3), התשע"ה-2015

חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות נחקק בניסיון לצמצם תופעות של עושק וחוסר תום לב מצד מלווים, וזאת על ידי הגבלת הריבית הנגבית בשוק החוץ-בנקאי ומתן סמכויות לביהמ"ש ולמערכת ההוצל"פ להגן על לווים. עם זאת, החוק הסדיר את שוק הלוואות החוץ בנקאיות באופן מצומצם, בשל הרצון להימנע מפטרנליזם ומתוך רצון שלא למנוע עסקאות יעילות. בנוסף, החוק לא הוחל על מי שנותן הלוואות שלא בדרך של עיסוק, או על בנקים ותאגידי העזר שלהם. החוק לא חל גם על הלוואות הניתנות לתאגיד או שותפות (אך הוא חל על עוסקים מורשים). כמו כן, הוראות סעיפים 4 ו-5 (עלות האשראי המירבי וההגבלה על ריבית הפיגורים) לא הוחלו על הלוואה בסכום העולה על 1,197,707 ₪ או על הלוואה שחל עליה צו לענין שיעור הריבית המרבי לפי חוק הריבית, תשי"ז-1957.

3. עיקרי הצעת חוק הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 3), התשע"ה-2015

הצעת החוק הועברה לוועדת החוקה לפני כשנתיים. נוכח קשיים שהועלו בדיוני הוועדה באשר לנוסח הצעת החוק, ולאור שינויים שחלו בחלק מן הדין הרלוונטי (ובין היתר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016), העבירו נציגי הממשלה נוסח מעודכן של הצעת החוק הכולל הוראות חדשות וכן תיקונים לחלק מהוראות החוק המוצעות. נוכח האמור, מובא להלן תקציר של הצעת החוק עם התיקונים המוצעים הנוספים (להלן – הצעת החוק המתוקנת). יוער כי חומר רקע נוסף ומפורט יותר ניתן למצוא במסמכי ההכנה שפורסמו לקראת הדיונים הקודמים בוועדה.

א. **שינויים הנוגעים לריבית המרבית** – לרבות שינוי מנגנון קביעת הריבית המירבית המותרת וגובהה, ושינוי הגדרת המונח "ריבית" כך שיכלול, בין היתר, גם "ריבית פיגורים". בהצעת החוק המקורית הוצע שהריבית המרבית תהיה הריבית שבה מלווה בנק ישראל לתאגידי הבנקאיים ובתוספת 20% או ריבית הלייבור² + 20%³, לפי העניין. עוד הוצע שהריבית תיקבע בתוספת.

¹ כל הלוואות הצמודות למדד יוקר המחיה או למטבע חוץ. חוק זה קובע, בין היתר, ריבית מירבית, הקבועה בצו הריבית ועומדת נכון להיום על 13% לשנה, וריבית פיגורים מירבית העומדת נכון להיום על 17% לשנה.
² ריבית הלייבור – ריבית סמן יומית דולרית להלוואות בין בנקאיות לפרק זמן של שנה בין הבנקים בלונדון, המתפרסמת באמצעות מפיץ המידע רויטרס.

בהצעת החוק המתוקנת מוצע :

1. מוצע להבחין בין שיעור הריבית המרבית המותרת לריבית "אזרחית" אשר הפרתה מובילה לעיצומים כספיים בלבד, ובין ריבית "פלילית" שהפרתה מהווה עבירה פלילית. שיעור הריבית "האזרחית" המירבית יעמוד על הריבית שקובע בנק ישראל במסגרת ההחלטות המוניטריות התקופתיות שלו והמשתנה מעת לעת, לצורך מתן הלוואות לתאגידים הבנקאיים או לצורך קבלת הלוואות מתאגידים בנקאיים, **בתוספת 15 נקודות האחוז** (התוספת הראשונה); וריבית "פלילית" ששיעורה הריבית האמורה של בנק ישראל **בתוספת 30 נקודות האחוז** (התוספת השלישית).

2. החרגת ריבית הפיגורים משיעור הריבית המרבי בחוק והגדרת שיעור ריבית פיגורים מרבי על 120% משיעור הריבית המרבי (התוספת השנייה).

3. החרגת הלוואות קצרות מועד מהגבלת שיעור הריבית המרבי והותרת האפשרות לרגולטורים לקבוע את תקרת הריבית להלוואות אלו.

כמו כן, נשקלת האפשרות לקבוע את ההסדר כהוראת שעה כדי לתת מענה לחשש שקביעת תקרת הריבית תוביל לעלייה בשיעורי הריבית הממוצעים במשק בשל "היצמדות" לתקרת הריבית החדשה. בנוסף, יש לתת את הדעת לחשש שההסדר יוצר "מסלול" לעקיפת התקרות שנקבעו בו באמצעות הצגתן של הלוואות רגילות כהלוואות קצרות מועד הפטורות מן התקרה האמורה.

ב. **הרחבת תחולת החוק** – לרבות החלת החוק על מלווים נוספים דוגמת בנקים ותאגידי עזר; צמצום הפטורים להלוואה שנותן מי שזה אינו עיסוקו, ומתן סמכות לשר המשפטים להוספת גופים נוספים שיחשבו ל"לווים", דוגמת תאגידים שמחזורם קטן.

בהצעת החוק המתוקנת מוצע :

1. שלא לקבוע כי הגנות החוק יחולו על תאגידים קטנים (בניגוד לרוח דוח זקן) אך להותיר לשר המשפטים סמכות להוסיף סוגי תאגידים ולאפשר לשר לקבוע כי על תאגידים אלו יחולו חלק מההוראות, כך שניתן יהיה להחיל לגביהם רק את ההגנות לעניין חובות גילוי והריבית הפלילית, אך לא את הריבית האזרחית.

2. להחיל את חובות הצעת החוק ביחס לאתרים המספקים שירותי תיווך למתן אשראי, דוגמת "בלנדר". בנוסף, להחיל מקצת מההוראות גם על מלווים המלווים באמצעות אתרים אלו, בעיקר ההוראות הנוגעות לסדרי דין, בין היתר, בהליכי הוצאה לפועל, ולהוראות לעניין ראיות.

3. להחיל את החובות הכלולות בהצעת החוק גם על גופים שנותנים אשראי וגופים בעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי המוסדרים בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדיים.

4. להחיל את חובות הגילוי באופן חלקי בעת מתן מסגרת אשראי.

ג. **שינויים הנוגעים לקביעת הריבית הממשית** – לרבות קביעה שתקרת הריבית הממשית תיעשה תוך שימוש בבסיס ריבית או בסיס הצמדה שאין ללווה ולמלווה השפעה עליהן.

בהצעת החוק המתוקנת מוצע: גם ריבית הפיגורים תיקבע על ידי שימוש בבסיס הצמדה או ריבית שאין ללווה ולמלווה השפעה עליהן.

ד. **הרחבת חובות הגילוי וההגנות ללווים** – לרבות קביעה שאמצעי הגביה וההוצאות שניתן להוציא לגביה צריכים להיות סבירים; הרחבת סמכות ביהמ"ש ומערכת ההוצ"פ שלא לפעול בהליכים המתנהלים כנגד לווה;

³ יוער, שבדוח הצוות הוצעה ריבית השווה לריבית הפיגורים שקובע החשב הכללי (העומדת החל מפברואר 2015 על 8.10%) ובתוספת של 12%, בסך הכל 20.1%; עמ' 104 לדוח הצוות.

צמצום הגנות המלווים במערכת ההוצל"פ; וקביעת ריבית מסוימת כ"ברירת מחדל" כשיש חוסר בחוזה.

בהצעת החוק המתוקנת מוצע:

1. להוסיף הוראות לעניין תיעוד של הסכמת לווה לתנאי ההלוואה ומסירת תיעוד זה לידיו.
 2. להוסיף חובות גילוי לעניין פירעון מוקדם של ההלוואה.
 3. להימנע מהחלת חובות גילוי על הרחבת מסגרת אשראי.
- ה. **תיקון סדרי דין בהוצאה לפועל ובבתי המשפט** – בין היתר, במטרה להקשות על מלווים לזכות לסיוע ממערכת הגבייה, כאשר הם פעלו שלא על פי חוק.

ו. **קביעת סנקציות פליליות והוספת מנגנון עיצומים כספיים** – מוצע להוסיף מספר עבירות פליליות שדינן 3 שנות מאסר ועבירות קנס, וכן לקבוע עיצומים כספיים ביחס למלווה מוסדי. כמו כן, מוצע לקבוע חזקה של הלוואה על דרך של עיסוק, כל אימת שההלוואה ניתנת שלא על ידי קרוב משפחה ולקבוע חלק מהעבירות כ"עבירות מקור" בחוק איסור הלבנת הון ולצרפן לתוספת הראשונה לחוק המאבק בארגוני פשיעה.

בהצעת החוק המתוקנת מוצע:

1. להרחיב את הגדרת העבירות הפליליות, ובכלל זה לקבוע כי הפרת חובת הגילוי עשויה להוות עבירה פלילית גם אם הכוונה לא הייתה להתחמק מהאיסורים הקבועים בחוק.
2. לקבוע עיצומים כספיים גם על גופים בעלי רישיון לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדיים.
3. לקבוע כי סכום העיצום הכספי יהיה כפול במקרה של הפרת הריבית ה"פלילית".

4. נושאים שנשקלו אך טרם קיבלו התייחסות בהצעת החוק:

1. קביעת תקרת הריבית כהוראת שעה וקביעת ברירת מחדל למקרה שהוראת השעה לא תוארך. כמו כן קביעת מנגנון של בחינה מחודשת מספר חודשים לפני תום הוראת השעה.
2. סעיפי דיווח לוועדה ביחס לריביות הממוצעת בגופים הנכללים במסגרת החוק, בעקבות כניסת החוק לתוקף.
3. מתן התייחסות ספציפית לגמ"חים ולהלוואות צמודות ללא ריבית.
4. במסגרת הרחבת חובות הגילוי – קביעת טופס ריכוז פרטים וכן מחשבון לחישוב עלות הריבית הצפויה.