



19.12.2017

עמדת בנק ישראל בנושא ביטול עמלת פירעון מוקדם בהלוואות לדיוור

הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – ביטול עמלת פירעון מוקדם והגדלת התחרות), (התשע"ז-2017) (להלן: הצעת החוק) מבקשת לקבוע כי בפירעון מוקדם של משכנתא לרכישת דירת מגורים ראשונה או יחידה, לא תשולם עמלת פירעון מוקדם, אלא אם בוצע הפרעון המוקדם במהלך השנה הראשונה מיום נטילת ההלוואה.

בנק ישראל מתנגד להצעת החוק כפי שהונחה על שולחן הכנסת ביום 22.3.2017, וסבור כי יש להותיר את העמלה על כנה וכי לא קיימת הצדקה להתערבות כלשהי במנגנון קביעתה. נציין כי בנק ישראל לא יתנגד להצעה חליפית שעלתה בשיח עם ח"כ קיש: חובת הצעת 2 מסלולים עבור כל הלוואת משכנתא-עם וללא זכות לפירעון מוקדם ללא עמלה. יתרונותיה המרכזיים של הצעה זו ביחס להצעת החוק בגרסתה הנוכחית הוא מתן זכות בחירה ללווים וצמצום השפעות סבסוד צולב בין הלווים.

- המחוקק הקנה ללווה זכות חד צדדית לפירעון מוקדם של ההלוואה. במקביל לזכות זו של הלווה, ניתנה לבנק זכות לגביית עמלה כפיצוי על נזקיו.
- עמלת הפירעון המוקדם לא נועדה להוות קנס, אלא חישוב כלכלי שמטרתו לפצות את הבנק בעקבות נזקים שנוצרו בשל הפרת החוזה שנכרת מראש בינו לבין הלווה.
- מנגנון חישוב העמלה בהתאם לצו כולל פטורים והפחתות, המיטיבים עם הלווה. כתוצאה מכך, הפיצוי הכלכלי לבנק הוא חלקי.
- יישום הצעת החוק עלול להוביל להעלאת הריבית על המשכנתאות לכלל הלווים- בשל הכללת עלות אופציה לפירעון מוקדם ללא עמלה כחלק מתמחור כל הלוואה.
- עליית הריבית האמורה צפויה להשפיע על כלל הלווים, בעוד רק חלקם ייבחרו לממש את האופציה ולבצע בפועל פירעון מוקדם.
- משמעות הצעת החוק היא הטלת חובת "רכישה אוטומטית" של אופציה לפירעון מוקדם ללא עמלה, על ידי הלווים, גם אם הם אינם מעוניינים בה.
- עמלת הפירעון המוקדם מהווה מנגנון ויסות לפירעונות ומיחזורים המוניים בעת אירוע קיצון של ירידת ריבית משמעותית, המגן בסופו של דבר על כלל הציבור.
- המלצת בנק ישראל מתחזקת נוכח הירידה בהיקפי הגביה של עמלת הפירעון המוקדם בשנים האחרונות, לאור סביבת הריבית הנמוכה במשק. במצב דברים זה גוברים החסרונות של התערבות כלשהיא בעמלה בעת הזאת.

1. רקע

עמלת הפירעון המוקדם להלוואות לדיור מוסדרת כיום בסעיף 13 לפקודת הבנקאות, 1941 ובצו הבנקאות (עמלת פירעון מוקדם), התשס"ב-2002 (להלן - 'הצו'), הקובע, בין השאר, את גובה הסכומים שרשאים הבנקים לגבות בגין פירעון מוקדם. הסדרה זו משקפת את הוראת סעיף 42 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, לפיה חייב רשאי להקדים את מועד החיוב המוסכם ובלבד שהודיע על כך לנושה זמן סביר מראש וכי אין בהקדמת החיוב כדי לפגוע בנושה (ראו גם סעיף 13(ב) לחוק המשכון, התשכ"ז-1967 וסעיף 88 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969). בשנת 2002 נערך עדכון נרחב לצו הבנקאות בעקבות עבודת צוות מקיפה שנעשתה בבנק ישראל ובשנת 2014 נערכה בחינה מחודשת ומעמיקה של הצו, שהביאה לתיקון משמעותי נוסף בצו, שבא לידי ביטוי בפרט באופן חישוב העמלה.

2. חד-צדדיות בזכות לפירעון מוקדם

החוק מעניק מחד זכות חד-צדדית ללווה לפרוע את ההלוואה בפירעון מוקדם, ומנגד מעניק לבנק זכות לפיצוי על כך.

סעיף 13(א) לפקודת הבנקאות, שהוא המקור לסמכות הנגיד להתקנת צו עמלת פירעון מוקדם, קובע כלל חריג בנוף דיני הפירעונות המוקדמים של הלוואות, המקנה זכות בלתי מותנית למי שקיבל מתאגיד בנקאי הלוואה לשם רכישת דירת מגורים או במישכון של דירת מגורים, לפרוע את ההלוואה המובטחת בפירעון מוקדם¹. במקביל, מקנה הסעיף האמור לתאגיד הבנקאי זכות לגביית עמלה בגין אותו פירעון מוקדם, וזאת בתנאים ובשיעור שקבע הנגיד בצו.

3. עמלת הפירעון המוקדם לא נועדה להוות קנס, אלא היא חישוב כלכלי שמטרתו לפצות את הבנק בגין הנזק שנוצר לו בשל הפרת החוזה שנכרת מראש בינו לבין הלווה

מראש התחייבו שני הצדדים לחוזה לתנאי ריבית מסוימים למשך כל תקופת ההלוואה. הכללים שנקבעו בצו מבוססים על העיקרון לפיו עמלת הפירעון המוקדם לא נועדה להוות קנס, אלא חישוב כלכלי שמטרתו לפצות את הבנק בעקבות הפרת החוזה שנכרת מראש בינו לבין הלווה. חישוב זה מתבסס על הערך הנוכחי של התשלומים העתידיים שהיה אמור הלקוח לשלם בהתאם לחוזה המקורי, לעומת הערך הנוכחי של התשלומים העתידיים שיוכל הבנק להפיק מקרן ההלוואה בהתאם לריבית הממוצעת החדשה בשוק על משכנתאות. כלומר, הזכות לגבות עמלת פירעון מוקדם ניתנה לבנק על מנת להעניק לו פיצוי על הפסד כלכלי. פיצוי זה מורכב מהתשואה שהייתה צפויה לבנק מהשקעתו בהעמדת הלוואה זו בניכוי התשואה שיוכל להפיק ממנה בתנאי השוק הקיימים.

4. העמלה מהווה פיצוי כלכלי חלקי בלבד לבנק, וזאת בשל מספר היבטים מהותיים באופן חישוב העמלה כנקבע בצו, ובפרט לאחר התיקון שבוצע בצו בשנת 2014²:

¹ זכות בלתי מותנית לפירעון מוקדם של משכנתה נקבעה כבר קודם לכן בסעיף 88 לחוק המקרקעין, אולם גם היא מהווה חריג להסדר הכללי המעוגן בחוק המשכון, לפיו ניתן להתנות על עצם הפירעון המוקדם ותנאיו, בהסכם ההלוואה. זאת ועוד, הזכות הבלתי מותנית לפירעון מוקדם של הלוואה "לשם רכישת דירת מגורים", גם אם איננה הלוואת משכנתה, היא ייחודית לפקודת הבנקאות.

² מנגנון חישוב העמלה נבחן מחדש לפני כשלוש שנים במסגרת וועדת הכספים של הכנסת. לאחר בדיקה מעמיקה הוחלט שלא לבטל כליל את העמלה מתוך הכרה בנחיצותה. יחד עם זאת, הוחלט לשנות את "נוסחת ההיוון" הקבועה

א. הפיצוי מחושב בצורה מיטבית ללקוח, כנמוך מבין 2 שיטות חישוב -

• חישוב פרטני - חישוב המתבסס על הפרשי הריביות בין הריבית התקופתית החלה על ההלוואה במועד הפירעון המוקדם לבין הריבית הממוצעת במועד הפירעון המוקדם.

• חישוב לפי ממוצעים - חישוב המתבסס על הפרשי הריביות בין הריבית הממוצעת במועד העמדת ההלוואה לבין הריבית הממוצעת במועד הפירעון המוקדם.

ב. **הלווה לא נדרש לשלם בגין המרווח בהלוואות בריבית משתנה (עד לשנה)³** - בקבוצה זו כלולות בעיקר הלוואות על בסיס ה"פריים", בגין הלווה אינו משלם על שינויים במרווח (הקבוע), אף על פי שאלו עלולים לגרור נזק לבנק, לדוגמא כאשר המרווח הממוצע שיוכל להפיק הבנק במועד הפירעון המוקדם נשחק לעומת המרווח שהיה קבוע בחוזה ההלוואה המקורי⁴. שחיקת המרווחים עשויה להתרחש מסיבות שונות, אשר הבנק אינו יכול לצפות או להיערך אליהן בצורה מלאה.

ג. **הלווה משלם באופן חלקי בהלוואות בריבית משתנה (מעל שנה)** - מכיוון שהמחוקק מתייחס אל מועד שינוי הריבית כאל מועד תחנת יציאה ללא עמלה. כך הלקוח אינו משלם תשלום מלא עבור חלק מתקופת ההלוואה על שינויים מסוימים במרווח (הקבוע) בהלוואות בריבית משתנה, אף על פי שאלו מתקיימים. בהתאם לחישוב, התשלומים החודשיים שהיו צפויים בתקופה לאחר מועד שינוי הריבית הקרוב – ייחשבו כאילו שולמו בבת אחת בפירעון מוקדם במועד שינוי הריבית הקרוב. כך הפרשי הריביות גם ביחס לתשלומים אלו מחושבים רק עד למועד שינוי הריבית הקרוב.

ד. **סעיף ההפחתות בצו** - בהתאם לסעיף 8 לצו הבנקאות, הבנק נדרש להקטין את עמלת הפירעון המוקדם בהתאם לסוג ההלוואה (משלימה ושאינה משלימה) והזמן שחלף ממתן ההלוואה (הפחתות המגיעות עד לכדי 40%), וזאת מבלי להתחשב בשיעורי התשואות.

בצו, באופן שרכיב הסיכון הגלום בריבית על הלוואה לא מובא בחשון בעת חישוב העמלה – התוצאה היתה הוזלה נוספת של העמלה.

³ מדובר בחלק משמעותי מסך תיק ההלוואות. בחודש מרץ 2017, לשם דוגמא, נכללו בקבוצה זו כ-27% מביצועי ההלוואות למטרת מגורים

⁴ לדוגמה: במועד פירעון הלוואה בריבית משתנה על בסיס פריים המרווח הממוצע הוא (-0.9%), ואילו בחוזה ההלוואה המקורי המרווח היה (-0.5%).

דוגמה מספרית:

בדוגמאות הבאות ניתן לראות כי הסכום שמשולם בפועל, מסתכם לסך הנמוך מההפסד הכלכלי שנגרם לבנק בפירעון המוקדם:

משכנתא א'	משכנתא ב'	
11/2013	02/2000	מועד נטילת ההלוואה
רגילה	משלימה	סוג ההלוואה
560,000	201,414	סכום ההלוואה
481,956	134,899	סכום שנפרע (במועד הפירעון המוקדם)
07/2017	08/2017	מועד ביצוע סילוק
216	360	תקופה מקורית (בחודשים)
173	152	התקופה שנותרה עד מועד הפירעון המקורי (בחודשים)
4.5 (נמוכה מהממוצע)	7.1 (גבוהה מהממוצע)	שיעור ריבית בהלוואה (ריבית קבועה לא צמודה)
4.89	6.47	ריבית ממוצעת בשוק במועד נטילת ההלוואה
3.87	3.45	ריבית ממוצעת בשוק במועד פירעון ההלוואה
20,149	26,305	סכום עמלת פירעון מוקדם לפני הפחתה
16,119	15,783	סכום עמלת פירעון מוקדם בפועל לאחר הפחתה
20,149	31,037	ההפסד הכלכלי שנגרם לבנק
4,030	15,254	ההפסד בפועל לבנק (ההפסד הכלכלי בניכוי עמלת פירעון מוקדם)

משכנתא א' - המשכנתא נלקחה במקור לתקופה של 18 שנים, ולאחר כארבע שנים נפרעה. עד מועד הפירעון המוקדם הוחזרו כ-14% מתשלומי המשכנתא, ובמועד זה הוחזר לבנק סכום הקרן במלואו בתוספת עמלה. בהנחה שהבנק יכול להלוות את הסכום שהוחזר (באותם תנאים), כתוצאה מירידת הריבית הבנק מפסיד את ההפרש בין תשלומי הריבית המקורית (4.5%) לתשלומי הריבית החדשה (3.87%). חישוב הנזק הכלכלי הוא 20,149 ₪, אולם בהתאם לסעיף 8 של צו הבנקאות עומדת העמלה בפועל על 16,119 ₪ בלבד. לפיכך, אם נחשב את הערך הנוכחי של פער זה נקבל כי העמלה (לאחר ההפחתה) **מפצה על כ-80% מהנזק הכלכלי שנגרם לבנק.**

משכנתא ב' - המשכנתא נלקחה במקור לתקופה של 30 שנים, ולאחר שבע עשרה שנים נפרעה. עד מועד הפירעון המוקדם הוחזרו כ-33% מתשלומי המשכנתא, ובמועד זה הוחזר לבנק סכום הקרן במלואו בתוספת עמלה. בהנחה שהבנק יכול להלוות את הסכום שהוחזר (באותם תנאים), כתוצאה מירידת הריבית הבנק מפסיד את ההפרש בין תשלומי הריבית המקורית (7.1%) לתשלומי הריבית החדשה (3.45%). חישוב הנזק הכלכלי הוא 31,037 ₪, אולם בהתאם לסעיף 8 של צו הבנקאות עומדת העמלה בפועל על 15,783 ₪ בלבד. לפיכך, אם נחשב את הערך הנוכחי של פער זה נקבל כי העמלה (לאחר ההפחתה) **מפצה על כ-50% בלבד מהנזק הכלכלי שנגרם לבנק.**

בהתייחס לטיעון בהצעת החוק לפיו אין כיום הצדקה כלכלית אמיתית לגביית העמלה אשר הייתה נדרשת לנוכח התנאים הכלכליים בשנות השמונים של המאה שעברה- גם בימים אלו נגרם הפסד כלכלי לבנק בעת פירעון מוקדם של הלוואה בתקופת ירידת ריבית, והעמלה נועדה לפצותו כנגד הפסד זה. **מהדוגמאות ניתן להיווכח כי ככל שמטרת העמלה היא לפצות את הבנק בגין**

ביטול חוזה ההלוואה באופן חד צדדי על ידי הלקוח, היא אכן עושה זאת, אם כי באופן לא מלא (מצב המיטיב כמובן עם הלקוח).

5. **יישום הצעת החוק עלול לגרום להעלאת הריבית על המשכנתאות**, משמעות ביטול עמלת הפירעון המוקדם היא שהבנק יציע מכאן ואילך מכשיר פיננסי הכולל בתוכו גם הלוואה וגם אופציה לפירעונה המוקדם ללא עמלה. אופציה זו היא זכות כלכלית בעלת ערך, שהכללתה תייקר את תמחור ההלוואות. (נדייק ונאמר כי גם כיום כוללת ההלוואה למעשה אופציה לפירעון מוקדם - כמחויב בחוק - אך כיום תמחור שווי האופציה נמוך כי ישנה "תוספת מימוש" שהבנק גובה מהלווה בעת מימוש האופציה – הרי היא עמלת הפירעון המוקדם). הקושי של הבנק באמידת סיכון הפירעון המוקדם ואי היכולת לגדרו בצורה הולמת, כפי שיתואר להלן, יבוא לידי ביטוי בתמחורה של האופציה לפירעון מוקדם.

כך, בעוד שבדברי ההסבר להצעה נאמר כי "התיקון המוצע לחוק יעודד את התחרות בשוק המשכנתאות, יוביל להוזלה משמעותית בתשלומי הדיור ותסייע למעמד הביניים, לאוכלוסיות מוחלשות ולזוגות הצעירים להתמודד עם יוקר תשלומי הדיור" - **יישום ההצעה הנוכחית עלול לגרום לתוצאה ההפוכה ולגרור עליית ריבית לכלל הלווים**, תוצאה המנוגדת למטרת הצעת החוק.

6. **עליית הריבית על המשכנתאות תחול על כלל נוטלי המשכנתאות, בעוד רק חלקם יבצעו פירעון מוקדם ("סבסוד צולב")**. העלייה הצפויה בתשלומי הריבית החודשיים עלולה להכביד על אוכלוסיות מוחלשות (בהנחה שאלו נוטים פחות למחזר או לפרוע בפירעון מוקדם, בשל העדר ידע או בשל העדר מקורות פיננסיים – ועל כן הם יושפעו בעיקר מהחסרונות של הצעת החוק).

7. **החלה אוטומטית של עלות ה"אופציה לפירעון מוקדם" בלא זכות בחירה ללווים** - עליית הריבית כאמור צפויה להשפיע על כלל הלווים, שיאלצו למעשה לשאת בעלות אופציה זו - אף שיתכן שחלקם היו מעדיפים שלא לשלם עבור האופציה: מכיוון שאינם מתכננים כלל לפרוע בעתיד בפירעון מוקדם, או מכיוון שהם מעדיפים לקחת את הסיכון לתשלום עמלת פירעון מוקדם.

8. **סיכון הפירעון המוקדם קשה לאמידה ולגידור - מודל פירעונות מוקדמים הינו מורכב** בשל מספר רב של משתנים שעשויים להיכלל בו: ריביות השוק, משתנים מקרו כלכליים שונים (מדדי מחירי דיור, מדדי מניות, אבטלה, תמ"ג, אינפלציה), מאפייני הלווה וההלוואה כגון: גיל ההלוואה, יחס ההלוואה לשווי הנכס (LTV), מטרת ההלוואה (מגורים או השקעה) ועוד. בכדי להתמודד עם הבעייתיות שבאמידה, ייאלץ הבנק להגדיל את שולי הביטחון שלו בהלוואה. הקושי לאמוד את סיכון הפירעון המוקדם מוביל לידי כך שקשה גם לגדרו. בארה"ב, בשונה מישראל, יש שוק משני למשכנתאות, שבאמצעותו מועבר הסיכון שקיים בפירעון המוקדם מהבנקים ומפוזר בין כלל המשקיעים (באמצעות איגוח).

מהאמור נובע כי הערכות הבנק מראש בדרך של גיוס מקורות קצרי טווח, או בדרך של גידורי ריבית - מוגבלת ומורכבת במידה רבה (זאת בשונה מהאמור בדברי ההסבר להצעת החוק). כמו כן, ככל שההלוואות יתומחרו בתנאים של חוסר וודאות בנוגע לאפשרות הפירעון

המוקדם, קיים סיכון שהתמחור בעת מתן ההלוואה יפעל לרעת הלווה, מעבר לנדרש, לעומת מצב שבו התמחור היה מתבצע בזמן אמת, קרי במועד ביצוע הפירעון בפועל.

9. **עמלת הפירעון המוקדם מהווה מנגנון ויסות לפירעונות ומיחזורים המוניים בעת ירידת**

ריבית. הצעת החוק לא מטפלת בחשש מאירוע קיצון. קביעת עמלה בשיעור 0%, עלולה להביא, בהתקיים נסיבות מסוימות, לריבוי של פירעונות מוקדמים בנקודת זמן אחת, ולאובדן ערך כלכלי מהותי בצורה מהירה במערכת הבנקאית. בישראל, בניגוד למרבית הארצות המפותחות, לא התפתח משבר פיננסי שמקורו בשוק הנדל"ן והמשכנתאות וזאת בזכות האיזון הכלכלי הקיים בשוק, לרבות באמצעות עמלת הפירעון המוקדם.

10. **ירידה בהיקפי הגביה של עמלת הפירעון המוקדם בשנים האחרונות, לאור סביבת הריבית**

הנמוכה במשק. בעוד מיחזורים רבים בוצעו בתקופה שבה ירדו בחדות שיעורי הריביות ("תחלופת התיק בסביבת ריבית פוחתת") – בשנים האחרונות עם התייצבות הריביות על רמתן הנמוכה פחתו ההיקפים, ומגמה זו צפויה להמשיך בשנים הקרובות ביתר שאת עד להשלמת מחזור כלכלי נוסף. (כלומר, תקופת עלייה משמעותית של ריביות ולאחריה תקופה של ירידת ריבית). במצב דברים זה, פוחת הצורך בהתערבות כלשהי בעמלה.

לסיכום,

מטרתה של עמלת פירעון מוקדם היא לפצות את הבנק בגין ביטול חוזה ההלוואה באופן חד צדדי על ידי הלקוח. מנגנון העמלה תואם לחישוב הפיצוי הכלכלי, אך פטורים והפחתות הכלולים בצו באופן חיצוני למנגנון החישוב אף מיטיבים עם הלווים, ומובילים לכך שהפיצוי לבנק הינו בפועל חלקי בלבד. משכך, אנו סבורים כי יש להותיר את העמלה על כנה, וכי לא קיימת הצדקה כלכלית להתערבות כלשהי במנגנון קביעתה. זאת ועוד, אנו סבורים כי יישום הצעת החוק צפוי לגרום להעלאת הריבית על המשכנתאות, בשל הכללה אוטומטית של עלות אופציה לפירעון המוקדם, ללא עמלה, בתימחור ההלוואה. השלכה זו צפויה להקיף את כלל הלווים, בעוד שהם אינם בהכרח מעוניינים בכך, ובעוד שרק חלקם יממשו את האופציה ויבצעו בפועל פירעון מוקדם. תמחור האופציה האמורה עלול לפעול לרעה עבור הלווים גם נוכח קושי אמיתי באומדן ובגידור סיכון הפירעון המוקדם. לבסוף, המלצת בנק ישראל שלא להתערב בעמלה מתחזקת בתקופה זו נוכח הירידה בהיקפי הגביה של עמלת הפירעון המוקדם בשנים האחרונות, לאור סביבת הריבית הנמוכה במשק.