



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות

מוגש לוועדת הכלכלה

כ"ה בתמוז תשע"ה

12 ביולי 2015

כתיבה: איתמר מילרד, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 8240 640 - 02

פקס: 6103 649 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	תמצית
2	1. שוק הלוואות חוץ-בנקאיות
2	1.1. גופים הנותנים הלוואות חוץ-בנקאיות
2	1.2. החוב של הציבור ומקורות אשראי
4	2. נותני הלוואות
4	2.1. מוסדיים
5	2.2. עסקים וחברות בע"מ
6	2.2.1. חברות ציבוריות
7	2.2.2. נותני שירותי מטבע
9	2.3. גופים נוספים המספקים אשראי
9	2.4. היקף האשראי והשוואת הריביות
11	3. הרגולציה (אסדרה) בענף
11	3.1. רקע - חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות
12	3.2. המלצות הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות
13	3.3. תזכיר חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות
14	3.4. הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה לקראת דיון ב-15 ביולי 2015 בנושא שוק הלוואות החוץ-בנקאיות (השוק האפור). במסמך תיאור מבנה שוק הלוואות החוץ-בנקאיות, תיאור יתרת החוב ומקורות האשראי, סקירת הגופים השונים הנותנים אשראי, השוואות גובה הריביות בין הגופים השונים ותיאור הרגולציה בנושא.

שוק הלוואות החוץ-בנקאיות מורכב מכמה גופים, לרבות משקיעים מוסדיים (קרנות פנסיה, חברות ביטוח וקופות גמל), חברות ציבוריות, עסקים כגון נותני שירותי מטבע ("השוק האפור"), ומלכ"רים וארגונים למתן אשראי (בעיקר גמ"חים). בלוח להלן **אומדן היקף האשראי** (במיליארדי ₪, ללא אג"ח והלוואות לדיור).

גופים	עסקי	משקי בית	סך המגזר הפרטי	ב- % מסך האשראי למגזר הפרטי
בנקים (ללא דיור, ללא אג"ח)	385	110	495	83.7%
מוסדיים (הלוואות)	48	9	57	9.6%
נותני שירותי מטבע			20-30	4.2%
חברות כרטיסי אשראי	2	12	14	2.4%
גמ"חים			מאות מיליונים	0.1%
סך-הכול			586-597	100.0%

מהנתונים עולה כי רוב יתרת האשראי למגזר הפרטי (ללא דיור וללא אג"ח), מקורו בבנקים (כ-495 מיליארד ש"ח). שאר יתרת האשראי מתחלקת בין הגופים המוסדיים (57 מיליארד ש"ח), נותני שירותי מטבע (בין כ-20 לכ-30 מיליארד ₪) חברות כרטיסי אשראי (14 מיליארד ₪) וגמ"חים (מאות מיליוני ש"ח).

חלק מנותני שירותי מטבע פועלים בצורה לא לגיטימית, ומשמשים כמקור להלבנת כספים ומימון פעילות פלילית. כך, לדברי משטרת ישראל פועלים בתחום גורמים עבריינים רבים בדרכים שונות. במקביל, חלקם גובים ריבית גבוהה משמעותית מהריבית המותרת על פי **חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993**, ולפי הערכות נע בין 5% לבין 20% **בחודש**. בלוח להלן שיעורי ריבית שונים במשק (ריבית שנתית, ללא ריביות על הלוואות לדיור).

סוג האשראי	12/2014	03/2015
אשראי זמן קצוב (בנקים)	3.4%	3.3%
הלוואות עמיתית קרנות פנסיה (שנת 2014)	0.81% - 3.75%	
אשראי מוסדר בחשבון העו"ש (אוברדרפט)	7.9%	7.6%
כרטיסי אשראי	8.4%	8.2%
תקרת הלוואות על פי החוק	8.1%	7.8%
שוק הלוואות הלא לגיטימי	31.2% - 791.6%	

מהנתונים עולה כי בחודש מרס 2015 הריבית עבור אשראי בנקאי קצוב עמדה על כ-3.3%, ריבית האשראי המוסדר בחשבון עו"ש (אוברדרפט) על 7.6% והריבית של תקרת הלוואות בשוק האפור על 7.8%. הריבית בשוק הלוואות הלא לגיטימי נעה לפי הערכות בין 31.2%

ל-791.6%. כמו כן, עולה כי הריבית להלוואות של חברות כרטיסי האשראי, גבוהה מהריבית על האשראי המוסדר בחשבון הבנק (אוברדרפט) ומהתקרה הקיימת כיום בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993.

כיום מתבצעים שני תהליכים לתיקון הרגולציה: תיקון **חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993**, אשר אושר לאחרונה בוועדת שרים לחקיקה וצפוי להתגבש להצעת חוק שתפורסם בשבועות הקרובים. על פי הצעה זו גובה הריבית המרבית יגדל מרמה של כ-7.8% לכ-20.1% לשנה, הבנקים וחברות כרטיסי האשראי יהיו כפופים לריבית מרבית זו ויוטלו עונשים פלילים על מי שגובה ריבית גבוהה מהריבית המרבית; יישום המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע שכללו הקמת רגולטור חדש שיפקח על פעילותם של נותני שירותי מטבע ונותני שירותי אשראי אחרים שבנק ישראל אינו מפקח עליה וצעדים נוספים להסדרת השוק.

1. שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות

1.1. גופים הנותנים הלוואות חוץ-בנקאיות

שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל מורכב משלושה גופים מרכזיים:

- **גופים מוסדיים:** עשויים להעניק הלוואות לעמיתים, כאשר חסכוניות העמית (קרן השתלמות לדוגמה) משמשים כבטוחה להחזר הלוואה. חלק מהגופים המוסדיים וחברות הביטוח הקימו זרועות מימון המתמחות באשראי קמעונאי.
- **עסקים אחרים:** חברות ועסקים העוסקים במתן הלוואות, לרבות חברות ציבוריות הנסחרות בבורסה לני"ע (בפיקוח הרשות לניירות ערך) ונותני שירותי מטבע העוסקים גם במתן הלוואות ("השוק אפור").
- **גופים אחרים:** ביניהם גמ"חים (גמילות חסדים) הפועלים למתן הלוואות ללא ריבית, בעיקר בשוק החרדי, עמותת ללא מטרת רווח המספקות הלוואות או ערבויות לפלחי אוכלוסייה שונים ומוסדות למתן אשראי זעיר (MFI's)¹.

שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות מוסדר באמצעות **חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993**. החוק קובע דינים לגבי קביעת חוזי הלוואה וקובע ריבית עבור הלוואות עד לכ-1,200,000 ש"ח. החוק פוטר תאגידי עזר בנקאים, ובכללם חברות כרטיסי אשראי, מהוראותיו. פירוט התהליכים לקביעת הרגולציה בתחום נידון בסעיף 3 להלן.

1.2. החוב של הציבור ומקורות אשראי

בלוח 1 שלהלן, מוצג סך יתרת החוב של המגזר העסקי ומגזר משקי הבית לגופים הפיננסיים השונים על סמך נתוני בנק ישראל, נתונים אלו אינם כוללים את החוב של משקי הבית לשוק ההלוואות החוץ-בנקאי שאינו מוסדי.

לוח 1 - סך יתרת החוב של המגזר הפרטי על פי נתוני בנק ישראל (מיליארד ש"ח, דצמבר 2014)²

סך-הכול מגזר פרטי		המגזר העסקי		מגזר משקי הבית		הגוף הפיננסי
ב-%	בש"ח	ב-%	בש"ח	ב-%	בש"ח	
63.1%	786.2	48.4%	393.2	90.8%	393.0	בנקים
1.1%	13.7	0.2%	1.7	2.8%	12.0	חברות כרטיסי אשראי
2.0%	24.3	0.6%	5.2	4.4%	19.1	מקורות ממשלתיים
14.4%	179.3	22.1%	179.3	0.0%	0.0	תושבי חוץ
12.6%	157.3	18.3%	148.8	2.0%	8.6	מוסדיים
6.8%	84.8	10.4%	84.8	0.0%	-	משקי בית וחברות עסקיות ופיננסיות
100.0%	1,245.6	100.0%	813.0	100.0%	432.6	סך-הכול

מהנתונים בלוח עולה כי סך יתרת החוב של המגזר העסקי ומגזר משקי הבית הוא כ-1,245.6 מיליארד ש"ח, כאשר יתרת החוב של מגזר משקי הבית היא כ-432.6 מיליארד ש"ח (כ-35% מסך החוב) ויתרת החוב של המגזר

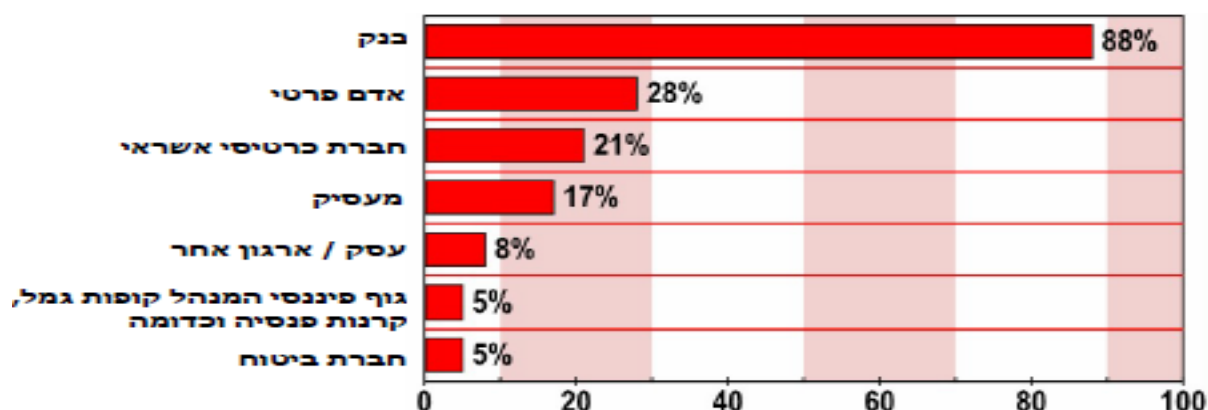
¹ מוסדות למתן אשראי זעיר (Micro Finance institutions) הינם גופים, לעיתים עסקיים, שמספקים אשראי בסכומים קטנים ללווים קטנים מאוד, תוך ערבות קהילתית. חלק מגופים אלו מציעים במקביל לאשראי גם הדרכות ותוכניות העצמה.

² בנק ישראל, [לוח יתרת החוב במשק](#), גישה: 6 ביולי 2015.

העסקי 813 מיליארד ש"ח (כ-65% מסך החוב). רוב יתרת החוב של מגזר משקי הבית הוא לבנקים (90.8%), כאשר יתרת החוב מתחלקת בין מקורות ממשלתיים (4.4%), חברות כרטיסי אשראי (2.8%) והגופים המוסדיים (2.0%). כמחצית מיתרת החוב של המגזר העסקי היא לבנקים (48.4%) וכמחצית מתחלקת בין הגופים המוסדיים (18.3%), תושבי חוץ (22.1%), משקי בית וחברות עסקיות ופיננסיות (10.4%), מקורות ממשלתיים (0.9%) וחברות כרטיסי אשראי (0.2%). כאמור, בנתוני בנק ישראל חסרים נתונים לגבי הלוואות למשקי בית שהתקבלו ממשקי בית אחרים ומחברות עסקיות ופיננסים.

ניתן לבחון את מקורות משקי בית ועסקים קטנים לקבלת הלוואות, באמצעות שני סקרים. על פי **סקר אוריינות פיננסית** שערכה הלמ"ס, עולה כי 45% מבני ה-20 ומעלה דיווחו כי קיימת להם הלוואה אחת או יותר. בתרשים 1 שלהלן המקורות הנפוצים ללקיחת הלוואה.

תרשים 1 – המקורות הנפוצים ללקיחת הלוואות (2012)³



ממצאי הסקר בתרשים עולה כי כ-88% מאלו שלקחו הלוואה אחת או יותר לקחו את אחת ההלוואות מהבנק. כ-21% לקחו הלוואה מחברות כרטיסי אשראי. מספר רב של ישראלים נוהגים לקחת הלוואה חוץ-בנקאית. בין האנשים שלקחו הלוואה, כ-28% לקחו מאדם פרטי (הכולל גם בני משפחה), כ-17% מהמעסיק, כ-8% מעסק או ארגון אחר, כ-5% מהגופים המוסדיים וכ-5% מחברת ביטוח.

הסקר השני שבדקנו הוא סקר שנערך על-ידי **הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים**. בלוח 2 שלהלן, מקורות המימון

לוח 2 – סקר מקורות המימון של עסקים קטנים ובינוניים (2014, רבעון ראשון)⁴

מקור מימון	שיעור העונים
הלוואות מהבנק	57%
אשראי בנקאי שוטף	18%
הלוואות ממכרים / ממקורות מימון עצמאיים	17%
ניכיון שיקים / פקטורינג ⁵	8%
סך-הכול	100%

של עסקים קטנים ובינוניים, כפי שעולה מסקר שערכה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. מהנתונים בלוח עולה כי כ-57% מהעסקים מקבלים הלוואות מהבנק וכ-18% מאשראי בנקאי המבוסס על האשראי המוסדר בחשבון הפרטי של בעלי העסק. כ-25% מהעסקים פנו למקורות חוץ-בנקאיים למימון פעילותם, כאשר כ-8% מהעסקים פנו לשירותי ניכיון שיקים / פקטורינג. לסיכום **מנתוני שני הסקרים עולה כי חלק ממשקי הבית וחלק מהעסקים הקטנים והבינוניים פונים לעסקים וארגונים אחרים לקבלת אשראי.**

של עסקים קטנים ובינוניים, כפי שעולה מסקר שערכה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. מהנתונים בלוח עולה כי כ-57% מהעסקים מקבלים הלוואות מהבנק וכ-18% מאשראי בנקאי המבוסס על האשראי המוסדר בחשבון הפרטי של בעלי העסק. כ-25% מהעסקים פנו למקורות חוץ-בנקאיים למימון פעילותם, כאשר כ-8% מהעסקים פנו לשירותי ניכיון שיקים / פקטורינג. לסיכום מנתוני שני הסקרים עולה כי חלק ממשקי הבית וחלק מהעסקים הקטנים והבינוניים פונים לעסקים וארגונים אחרים לקבלת אשראי.

³ הלמ"ס, **סקר אוריינות פיננסית: מהו מצבם הפיננסי של הישראלים וכיצד הם מתנהלים**; 11 בספטמבר 2012.

⁴ הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, **דוח תקופתי: מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל 2013-2014**, ספטמבר 2014.

⁵ **פקטורינג**: מסירת נכסים פיננסיים לאדם כנגד המחאת זכותו של אותו אדם לקבל נכסים פיננסיים מאחר.

2. נותני ההלוואות

2.1. מוסדיים

הגופים המוסדיים כוללים את חברות הפנסיה והביטוח. גופים אלה מפוקחים על-ידי אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר. בלוח 3 שלהלן יתרת החוב של המגזר הפרטי (עסקיים ומשקי הבית) למוסדיים.

לוח 3 - יתרת החוב של המגזר הפרטי למוסדיים, (דצמבר, שנים שונות, מיליוני ש"ח)⁶

שינוי כולל 2014 - 2010	שינוי שנתי ממוצע	2014	2013	2012	2011	2010	מגזר
67.0%	13.7%	8,558	7,324	6,539	5,887	5,125	משקי בית
180.5%	29.4%	48,451	42,677	33,399	24,399	17,270	עסקיים (ללא אג"ח)
154.6%	26.3%	57,008	50,001	39,938	30,286	22,395	המגזר הפרטי (ללא אג"ח)

מהנתונים בלוח עולה כי יתרת החוב של המגזר הפרטי למוסדיים, ללא אג"ח, היא כ-57.0 מיליארד ש"ח, כאשר יתרת החוב של משקי הבית היא כ-8.6 מיליארד ש"ח (כ-15% מסך החוב של המגזר הפרטי) ושל המגזר העסקי כ-48.5 מיליארד ש"ח (85%). עוד עולה מהלוח כי יתרת החוב של המגזר הפרטי לגופים המוסדיים צמחה בין דצמבר 2010 לדצמבר 2014, בשיעור מצטבר של כ-154.6% ובשיעור שנתי ממוצע של כ-26.3%. כלומר, היקפי ההלוואות הניתנות על ידי גופים מוסדיים צמחו בקצב מהיר בשנים האחרונות.

ניתן למנות מספר סיבות לצמיחת היקף האשראי המוסדי הניתן כהלוואות, ביניהם⁷:

- **סביבת ריבית נמוכה** – הריבית הנמוכה במשק הסיטה את הגופים המוסדיים למצוא אפיקים עם תשואה גבוהה יותר (וגם סיכון גבוה יותר). אחד מהאפיקים האלו הוא אפיק ההלוואות.
- **הוראות באזל 2** – יישום הוראות באזל 2 גרם לבנקים להקטין את היצע ההלוואות שלהם וכך פינה מקום לגופים מוסדיים בשוק האשראי.
- **התמקצעות גופים מוסדיים במתן אשראי** – עם הזמן פיתוחו הגופים המוסדיים התמקצעות במתן אשראי. כך גופים מוסדיים פיתחו מערכי אשראי, מודלים לדירוג פנימי, גייסו עובדים בעלי ניסיון והקימו מערכים תומכים.
- **פיזור** – העמדת הלוואות מאפשרת לגופים המוסדיים להרחיב את התיק שלהם לאפיקים נוספים ולבזר את סיכוניהם.

רוב ההלוואות הניתנות על-ידי גופים מוסדיים ניתנות לעסקים בינוניים וגדולים ולא לעסקים קטנים ומשקי בית. חלק מהסיבות לכך הן שלגופים מוסדיים אין מערכת סניפים וכוח אדם מוגבל לעיסוק באשראי.⁸ יחד עם זאת, חלק מהגופים מציעים למשקי הבית הלוואות, אם בדרך הלוואה רגילה ואם בדרך הלוואה עם ערבות על סמך החסכונות הפנסיוניים של הלווה. בלוח 4 שלהלן היקף ההלוואות לעמיתים בשנת 2014.

⁶ בנק ישראל, [יתרות החוב במשק](#), עדכון: 2 ביולי 2015. המגזר העסקי ללא בנקים וחברות ביטוח.

⁷ הוועדה לבחינת אופן השקעת גופים מוסדיים בהלוואות מותאמות (וועדת גולדשמידט), [דוח סופי](#), אפריל 2014.

⁸ הוועדה לבחינת אופן השקעת גופים מוסדיים בהלוואות מותאמות (וועדת גולדשמידט), [דוח סופי](#), אפריל 2014.

לוח 4 – היקף הלוואות לעמיתים (מיליוני ₪, 2014)⁹

אפיק	סך הלוואות לעמיתים	ב- % מסך-הכול
קרנות השתלמות	2,639.7	45.4%
קופת גמל	1,419.6	24.4%
ביטוח מנהלים	1,346.9	23.2%
קרנות פנסיה חדשות	402.4	6.9%
סך-הכול	5,808.5	100.0%

מהנתונים בלוח עולה כי היקף הלוואות לעמיתי אפיקי החיסכון לטווח ארוך הוא כ-5.8 מיליארד ₪. רוב הלוואות של העמיתים מקורן בקרנות השתלמות (45.4% מהסך הכול). יתרת הלוואות מתחלקת בין קופות הגמל (24.4%), ביטוח מנהלים (23.2%) וקרנות הפנסיה החדשות (6.9%). יש ציין כי ייתכן והסיבה לחלוקה זו היא התקופה הקצרה יחסית לפדיון הקופה באפיק קרנות השתלמות לעומת האפיקים האחרים.

בלוח 5 להן גובה הריבית באפיק קרנות הפנסיה החדשות בלבד. יש לציין כי היקף הלוואות באפיק זה הוא הנמוך ביותר.

לוח 5 – גובה הריבית באפיק קרנות הפנסיה החדשות בלבד (2014)¹⁰

אפיק הלוואה	גובה הריבית המזערית	גובה הריבית המרבית
הלוואות צמודות (בתוספת ההצמדה)	1.00%	6.50%
הלוואות לא צמודות	0.81%	3.75%

מהנתונים בלוח עולה כי קיים פער בין גובה הריבית המזערית לגובה הריבית המרבית. פער זה עשוי לנבוע מכמה סיבות, לרבות תקופות הלוואה ורמת הסיכון של הלוואה.

ב-7 ביולי 2015, פרסמה הממונה על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון טיטת חוזר בנושא הלוואות למבוטחים ועמיתים. מטרת החוזר הינה הסדרת אופן העמדת הלוואות הניתנות על ידי הגופים המוסדיים למבוטחים ולעמיתים כנגד כספי החיסכון הצבורים שלהם. החוזר מבקש להבטיח את התאמתן של הלוואות אלו למדיניות ההשקעה של המוסד, להבטיח כי תיבחן מידת הכדאיות, לייצור מנגנון לבחינת רמת הסיכון של הלוואה, ומנגנון לתמחור הלוואה. בנוסף החוזר מבקש להבטיח קיומם של מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה נאותים.¹¹

2.2. עסקים וחברות בע"מ

במקביל לבנקים, לחברות כרטיסי האשראי ולגופים מוסדיים פועלים עסקים נוספים חברות בע"מ אשר עוסקות בניכיון צ'קים, מתן אשראי לזמן קצר, הקדמת תשלומים בכרטיסי אשראי, פקטורינג ומתן הלוואות. חלק מהחברות האלו הינן חברות לגיטימיות וחלקן בעלות אופי לא לגיטימי (עברייני).¹²

⁹ אריאל לרמן, אגף שוק ההון הביטוח והחיסכון, מחלקת פנסיה, דוא"ל: 7 ביולי 2015.

¹⁰ אריאל לרמן, אגף שוק ההון הביטוח והחיסכון, מחלקת פנסיה, דוא"ל: 7 ביולי 2015. נתוני הריבית כוללים גם ריביות בגין חובות מעסיקים.

¹¹ משרד האוצר, אגף שוק ההון הביטוח והחיסכון, [טיטה - תיקון הוראות החוזר המאוחד - פרק 4 - ניהול נכסי השקעה \(הלוואות למבוטחים ולעמיתים\)](#), 7 ביולי 2015.

¹² משרד המשפטים, [המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע](#), פברואר 2015.



2.2.1. חברות ציבוריות

בין החברות הלגיטימיות, ניתן למצוא גם חברות אשר נסחרות בבורסה לניירות ערך וכך מפוקחות על-ידי הרשות לניירות ערך. בלוח 6 שלהלן החברות הפעילות בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות הנסחרות בבורסה.

לוח 6 – חברות ציבוריות הפעילות בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות¹³

שם החברה	תחום עיסוק	אשראי נושא ריבית (מיליונים, דצמבר 2014)
קבוצת אחים נאוי	נכיון צ'קים ובמימון חוץ-בנקאי	820.1
קבוצת פנינסולה	מתן אשראי לעסקים קטנים ובינוניים	248.8
אופל בלאנס השקעות	מתן שירותים פיננסיים: נכיון צ'קים, המרת מט"ח ושיווק כרטיסי אשראי נטענים	39.2
סך-הכול		1,108.1

מהנתונים בלוח עולה כי ישנן שלוש חברות אשר עיקר פעילותן היא בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות אשר נסחרות בבורסה (למעט חברות כרטיסי אשראי, חברות ביטוח ומוסדיים). מהנתונים עולה כי האשראי נושא הריבית שלהן עמד ביחד על כ-1.1 מיליארד ₪.

חברות אלו הינן חברות גדולות יחסית, אשר פועלות במסגרת החוק ופעילותן עשויה להעמיד תחרות למערכת הבנקאית. כך, חברת פנינסולה, לדוגמא, מציעה הלוואות לזמן קצר (מח"מ 75 ימים)¹⁴ בעיקר למגזר העסקים הקטנים והבינוניים. סך ההלוואות שחברה זו הציעה במהלך 2014, היה כ-1.25 מיליארד ₪,¹⁵ כאשר יתרת האשראי לסוף שנת 2014 עמדה כמפורט בלוח על כ-248.8 מיליון ₪.

עם זאת, חברות אלו מתקשות להגדיל את נתח השוק שלהן בשל היעדר נגישות למקורות. לחברות למתן אשראי חוץ בנקאי קיימת גישה מוגבלת למקורות כספיים. כך, קיים איסור על גיוס פיקדונות מהציבור על פי **חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981**, ובנק ישראל אינו מספק הלוואות לגופים אלו כפי שהוא מספק למערכת הבנקאית. בנוסף, חברות אלו אינן יכולות להנפיק אג"ח כנגד ההלוואות אשר הן מספקות¹⁶ ואין אפשרות לגיוס כספים מהלוואות פרטיות מהגופים המוסדיים.¹⁷ על פי החברות ונציגותן באיגוד לשכות המסחר ניתן להסיר את החסמים במספר דרכים. להלן הדרכים העיקריות:¹⁸

- בנק ישראל יכול להוריד דרמטית את רף הדרישה לרישוי בנק, ואז יקומו בנקים קטנים חדשים ותתאפשר כניסת חברות אלו לשוק הבנקאות.
- תיקון חוק הבנקאות (רישוי) כדי לאפשר גיוס אג"ח מהציבור על-ידי חברות אשראי חוץ בנקאי. כיום חוק הבנקאות אוסר על חברות ציבוריות לגייס אג"ח למטרת מתן אשראי, גם כשזה נעשה בפיקוח הרשות לני"ע.

¹³ רשות לניירות ערך, מערכת מגנ"א, גישה: 5 ביולי 2015. נתונים מתמצית הדוחות הכספיים לשנת 2014, אשראי נושא ריבית – שוטפים.

¹⁴ מח"מ: משך חיים ממוצע. התקופה הממוצעת של החזר ההלוואה, תוך התייחסות לירידה בגובה הקרן.

¹⁵ מיכה אבני, מנכ"ל קבוצת פנינסולה, דוא"ל: 3 ביולי 2015.

¹⁶ במאי 2015, דחתה הרשות לניירות ערך את בקשתה של קבוצת האחים נאוי להנפיק אג"ח כנגד הלוואות בשל חוות דעת משפטית שהוגשה על-ידי בנק ישראל.

¹⁷ מיכה אבני, מנכ"ל קבוצת פנינסולה, דוא"ל: 3 ביולי 2015.

¹⁸ מיכה אבני, מנכ"ל קבוצת פנינסולה, דוא"ל: 3 ביולי 2015; רונן סלמון, מנהל תחום פיננסיים ושוק ההון, איגוד לשכות המסחר, שיחה: 5 ביולי 2015; דני מזרחי, מנכ"ל אופל בלאנס, דוא"ל: 8 ביולי 2015.

- תיקון ברגולציה הקשורה לתמחור אשראי על-ידי גופים מוסדיים ו/או מתן ערבות על-ידי המדינה כדאי להפוך את מחיר האשראי המוסדי לתחרותי.
- קידום נושא תעודות הזהות הבנקאיות.

2.2.2. נותני שירותי מטבע¹⁹

כיום רשומים בישראל כ-2,200 נותני שירותי מטבע, המעסיקים כ-4,000 עובדים. במקביל לאלו, ישנם בין עשרות למאות נותני שירותים שאינם רשומים כלל. שוק זה מתאפיין בתחלופה גבוהה, כאשר כ-300 נותני שירותי מטבע מתחלפים מדי שנה. היקף הפעילות הכלכלית בענף הוא כ-120 מיליארד ₪, המהווים כ-10% מהפעילות הפיננסית של המגזר הבנקאי. חלק מבין נותני שירותי המטבע פועלים בתחום ההלוואות החוץ-בנקאיות, **כאשר היקף פעילות זאת מוערך בכ-20 עד 30 מיליארד ₪.**

ענף נותני שירותי המטבע מוסדר **בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000**, ונותני שירותי מטבע מחויבים ברישום אצל רשם נותני שירותי המטבע באגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר. פעולות המוגדרות כמתן שירותי מטבע כוללות המרת מטבע, מכירה או פדיון של המחאות נוסעים, ניכיון שיקים ושטרי חוב, שירותי ניכיון, מסירת נכסים פיננסיים ופקטורינג. לענף חשיבות מיוחדת כמענה לאוכלוסיות מוחלשות שאינן נהנות כיום מאשראי בנקאי. כך, הענף יכול להציע אשראי לעסקים ולפרטים שמתקשים לקבל אשראי בנקאי, בין השאר בשל תהליכי פשיטת רגל, חשבונות מוגבלים, עסקים ופרטים שאינם יכולים להציג הכנסה קבועה, עסקים ופרטים שאינם מסוגלים לספק בטוחות לבנק, מובטלים או שאינם מסוגלים לעבוד, עסקים ופרטים בהסדר חובות ועוד.²⁰

ענף נותני שירותי מטבע מאופיין בהיעדר רגולציה מתאימה (לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, ראה בהרחבה בסעיף 3.5 להלן). בענף פועלים ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים רבים, בין היתר בגין היעדר רגולציה ואכיפה. גורמים אלה משתמשים בשירותי מטבע לקידום פעילות עבריינית, להלבנת הון ולהעלמת מס. היקפי עסקאות אלו עשויים להגיע להיקפים של עשרות ומאות מיליוני דולרים. יתרה מכך, לפי הערכה במשטרה, כמעט בכל תיק של ארגון פשע מופיע גם נותן שירותי מטבע המשרת את הפעילות הכלכלית של הארגון.

לפי משטרת ישראל "מרבית העוסקים בתחום שבנדון מוכרים כעבריינים בתחומים שונים כמו סמים, אמצעי לחימה, סכסוכי עבריינים, אלימות והימורים. חלקם משמשים גם כגובי חובות, לעיתים תוך שימוש באלימות כולל אמל"ח. לחלקם חברות העוסקות בגביית חובות עבורם. בין העוסקים בתחום קיימים סכסוכים על רקע החזר חובות, הגולשים לעיתים לאירועי אלימות קשים. בין עבריינים אלו ניתן למצוא בני מיעוטים ויהודים כאחד. מספר מועט של עבריינים בתחום זה הינה אסירים אשר מעורבים במתן הלוואות מבין כותלי הכלא תוך הסתייעות בחבריהם שבחוץ. מתן הלוואות מתבצע בפיצוציות, דירות הימורים, משרדים לפריטת צ'קים ובתי מגורים. סוגיה זו מטופלת כחלק מהתמודדות עם הפשיעה מצד עברייני פשיעה ועבריינים בכירים. לאור העובדה שבחוק העונשין לא קיים סעיף המתייחס למתן הלוואה חוץ בנקאית, לא ניתן לבודד עבירה זו ולתת נתונים של פתיחת תיקים ו/או מעצרים בגינה. התיקים הנפתחים הינם לרוב בעבירות נלוות כגון סחיטה, איומים ואלימות פיזית".²¹

על פי הערכת המשטרה, סכום ההלוואות נע בין עשרות אלפי ש"ח למאות אלפי ש"ח. גובה הריבית החודשית נע בין 5% ל-20%, כאשר הריבית הממוצעת החודשית היא בסביבות 10%.²² כלומר, הריבית השנתית נעה בין 79.6%

¹⁹ משרד המשפטים, המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, פברואר 2015.

²⁰ דני מזרחי, מנכ"ל אופל בלאנס, דוא"ל: 8 ביולי 2015.

²¹ משטרת ישראל, המטה הארצי, חטיבת המודיעין, חוליית מחקר והונאה, מכתב, 9 בדצמבר 2014.

²² שם.

ל-791.6%, והריבית השנתית הממוצעת היא 213.8%. נציין כי שיעורי ריבית אלו גבוהים משמעותית משיעור הריבית המרבי על פי **חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993**.

במקביל להערכות המשטרה, נערך סקר דו שנתי (לפני ראש השנה ולפני פסח) במרכז ללימודים אקדמאיים אור יהודה לגבי גובה הריבית בהלוואות בשוק האפור. הסקר מבוסס על הצעות הלוואות גלויות בעיתונות, בעיקר המקומית²³ ושיחות יזומות לקבלת הלוואה. בסקר של פסח 2015, נסקרו 19 הלוואות.²⁴ בלוח 7 שלהלן תוצאות מרכזיות מהסקר.

לוח 7 – סקר על הלוואות חוץ-בנקאיות²⁵

מקסימום	מינימום	ממוצע	פרמטר
20,000 ש"ח	2,500 ש"ח	8,974 ₪	סכום ההלוואה
5 שנים	4 חודשים	15 חודשים (השכיח שנה)	תקופה
229.5%	31.2%	126.7%	ריבית אפקטיבית שנתית

מנתוני הסקר עולה כי סכומי ההלוואה בהלוואות חוץ-בנקאיות נעים בין 2,500 ₪ ל-20,000 ₪, כאשר הממוצע הוא כ-8,974 ₪. תקופת ההלוואה נעה בין 4 חודשים ל-5 שנים כאשר רוב ההלוואות הן לתקופה של שנה. הריבית האפקטיבית נעה בין 31.2% ל-229.5%, כאשר בממוצע היא עומדת על 126.7%.

על בסיס הנתונים של משטרת ישראל ועל פי נתוני הסקר בנינו לוח ניתוח רגישות של הלוואות בשוק האפור. בלוח 8 שלהלן ניתוח רגישות של הלוואות בשוק האפור על הלוואה בסכום 5,000 ש"ח.

לוח 8 – רגישות של הלוואה בסכום של 5,000 ש"ח בריביות המיוחסות לשוק האפור²⁶

חוב לאחר (במקרה של כישלון בהחזרים במהלך התקופה)					ריבית	
שנתיים	שנה	חצי שנה	חודשיים	חודש	ריבית שנתית	ריבית חודשית
16,125	8,979	6,700	5,513	5,250	79.6%	5%
49,249	15,692	8,858	6,050	5,500	213.8%	10%
397,484	44,581	14,930	7,200	6,000	791.6%	20%

מהנתונים בתרשים עולה כי לקיחת הלוואה בסך של 5,000 ש"ח, עשויה להצטבר לסכומים גבוהים. הלוואה של 5,000 ש"ח שלונה כשל בהחזר התשלומים עבורה במשך חודשיים, בריבית של 10% צומחת לסכום של 7,200 ש"ח, לאחר חצי שנה לסכום של 8,858 ש"ח ולאחר שנה לסכום של 15,692 ש"ח. במקרה והלווה כשל בהחזר התשלומים במשך שנתיים, החוב צומח לכ-50,000 ש"ח (פי 10 מהסכום המקורי). המקרה חמור בהרבה, בהלוואה עם ריבית של 20%. הלוואה כזאת שהלווה שלה כשל בהחזר התשלומים עבורה במשך שנתיים צומחת לסכום של כ-400,000 ש"ח (פי 80 מהסכום המקורי).

על פי דוח מבקר המדינה²⁷, נותני שירותי מטבע לא מעטים עוסקים גם בהלוואות חוץ-בנקאיות. לעיתים העסקה מתבצעת באמצעות ניכיון צ'קים על-ידי הפקדת צ'ק דחוי אצל נותן שירותי המטבע ותמורתו ניתן סכום מזומן

²³ יש לציין כי גובה הריבית אינו מתואר בהצעות אלו, אלא, רק גובה התשלומים ומספרם. על בסיס זה חושבה הריבית האפקטיבית.
²⁴ שחף מזין, המרכז ללימודים אקדמאיים – אור יהודה, דוא"ל: 13 באפריל 2015.
²⁵ שחף מזין, המרכז ללימודים אקדמאיים – אור יהודה, דוא"ל: 13 באפריל 2015.
²⁶ עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת



נמוך מסכום הצ'ק הדחוי כאשר, שער הניכיון או הריבית מחושב על-פי ההפרש בניהם ותקופת פרעון הצ'ק. ללווים המשתמשים בשירותי נותני המטבע גם להלוואות, קיים קושי לפנות למערכת בתי המשפט, בשל זמן ומשאבים שאינם מצויים בידי הלווים החלשים ובשל גילויי האלימות והשמעת האיומים מצד המלווים.

מבקר המדינה גורס כי בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות אין פיקוח מתאים. היעדר הפיקוח בעייתי בשל:

- בשוק זה חשוב להגן על לוויים חלשים מפני מלוויים חזקים.
- אחד מדפוסי הפעולה של ארגוני פשע הוא מתן הלוואות בריבית גבוהה שלעיתים חורגות מהמותר בחוק. כמו כן, כדי לגבות את החוב, נוקטים ארגוני הפשיעה בפועלות לא חוקיים כמו איומים ואלימות.
- הלוואות חוץ-בנקאיות עלולות לשמש אמצעי נוח לפעילות של הלבנת הון.

עוד קובע המבקר כי לנוכח החשיבות של המלחמה בהלבנת הון ופשיעה מאורגנת ולנוכח הצורך להגן על הנוקדים להלוואות מסוג זה ולנוכח המגבלות על הפעלת סנקציות פליליות לעוסקים בפעילות של הלוואות חוץ-בנקאיות, מן הראוי שמשד האוצר והרשות להלבנת הון יבחנו את הצורך ליזום שינוי חקיקה בתחום זה.²⁸

לסיכום, הפעילות העבריינית בשוק, מקשה על שוק האשראי החוץ-בנקאי להתפתח כשוק לגיטימי. זאת בשל התדמית השלילית שמקשה על גורמים לגיטימיים לפעול בו, ובשל הפגיעה בחלק מהאזרחים אשר צורכים אשראי חוץ-בנקאי זה. כיום השוק מורכב בעיקר מלוויים שלא הצליחו לגייס אשראי בנקאי. רגולציה מתאימה, עשויה להביא לפיתוחו של שוק אשראי חוץ-בנקאי, כאשר נותני שירותי המטבע יכולים להוות מתחרים למערכת הבנקאית המציעים מוצרים פיננסיים חליפיים ומשלימים. בנוסף, אופי הענף, רמת הביזור של הענף והדינמיות שלו, עשויים להביא ליצירת שירותים פיננסיים מהירים וגמישים יותר מהמערכת הבנקאית.²⁹

כאמור, לענף חשיבות מיוחדת כמענה לאוכלוסיות מוחלשות שאינן נהנות כיום מאשראי בנקאי. שוק הפועל בצורה לגיטימית עשוי להגדיל את מקורות האשראי לאוכלוסיות אלו, לייצר הזדמנויות ולשפר את רווחתן.³⁰

2.3. גופים נוספים המספקים אשראי

כאמור, נותני שירותי אשראי נוספים כוללים גמ"חים, עמותת ללא מטרות רווח אחרות המספקות אשראי וארגונים למתן אשראי זעיר, כאשר הגופים הגדולים והמשמעותיים הינם הגמ"חים.

פעילות גמילות חסידים בנויה על בסיס תרבותי ודתני של החברה החרדית, אך אינה ייחודית לאוכלוסייה זו בלבד. עם הצמיחה בגודל האוכלוסייה החרדית פעילות הגמ"חים התרחבה משמעותית, והגמ"חים משמשים לעיתים גם כמקום להפקדת כספים. לפי הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, מדובר בהפרה לכאורה של חוק הבנקאות (רישוי), אשר אוסר על גוף שאינו בנק לקבל פיקדונות. בנוסף, לאחרונה עולה חשש כי מחזור הכספים בגמ"חים עלול להוביל להלבנת הון. על פי הערכות, שוק הגמ"חים מגיע להיקף פעילות של מאות מיליוני בשנה וייתכן אף שמעבר לכך.³¹

2.4. היקף האשראי והשוואת הריביות

בלוח 9 שלהלן אומדן היקף האשראי שאינו כולל אג"ח והלוואות לדיר.

²⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 60 ב' לשנת 2009 ולחשבונות הכספים 2008, עמ' 149-147, מאי 2010.

²⁸ כפי שהן אכן עושות במסגרת הצוות לבחינת הרגולציה על נותני מטבע וצוות היישום.

²⁹ משרד המשפטים, המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, פברואר 2015.

³⁰ משרד המשפטים, המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, פברואר 2015.

³¹ משרד המשפטים, המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, פברואר 2015.

לוח 9 – אומדן היקף האשראי למגזר הפרטי ללא לדיור וללא אג"ח (מיליארדי ₪)³²

גופים	עסקי	משקי בית	המגזר הפרטי	ב- % מסך האשראי למגזר הפרטי
בנקים (ללא דיור, ללא אג"ח)	385	110	495	83.7%
מוסדיים (הלוואות)	48	9	57	9.6%
נותני שירותי מטבע			20-30	4.2%
חברות כרטיסי אשראי	2	12	14	2.4%
גמ"חים			מאות מיליונים	0.1%
סך-הכול			586-597	100.0%

מהנתונים בלוח עולה כי רוב האשראי למגזר הפרטי (ללא דיור וללא אג"ח), מקורו בבנקים (כ-83.7%) שאר האשראי מתחלק בין הגופים המוסדיים (כ-9.6%), נותני שירותי מטבע (כ-4.2%) חברות כרטיסי אשראי (כ-2.4%) וגמ"חים (כ-0.1%).

בלוח 10 מתוארים שיעורי הריבית במשק, המרכיבים את שיעורי הריבית אותם הצרכן משלם על הלוואות שאינן לדיור.

לוח 10 – שיעורי ריבית לא צמודה³³

סוג האשראי	12/2011	12/2012	12/2013	12/2014	03/2015
ריבית פריים	4.3%	3.5%	2.5%	1.8%	1.6%
אשראי זמן קצוב (בנקים)	5.5%	4.9%	4.0%	3.4%	3.3%
הלוואות עמיתי קרנות פנסיה (שנת 2014)				3.75% - 0.81%	
אשראי מוסדר בחשבון העו"ש (אוברדרפט)	10.4%	9.5%	8.3%	7.9%	7.6%
כרטיסי אשראי	11.5%	10.9%	9.7%	8.4%	8.2%
תקרת הלוואות על פי החוק	13.3%	11.8%	9.0%	8.1%	7.8%
שוק ההלוואות הלא לגיטימי					791.6% - 31.2%

מהנתונים בלוח עולה כי הריבית בעבור אשראי קצוב עמדה במרס 2015 על כ-3.3% (ריבית על הלוואות בבנק), ריבית האשראי המוסדר בחשבון עו"ש (אוברדרפט) עמדה בחודש מרס 2015 על 7.6% והריבית של תקרת ההלוואות בשוק האפור עמדה על 7.8%. מעל ריביות אלו מוצגת בלוח, הריבית בשוק ההלוואות הלא לגיטימי שנעה (כמפורט בסעיף 2.2.2 לעיל) בין 31.2% ל-791.6%. מהנתונים עולה כי הריבית למחזיקי כרטיס של חברות כרטיסי האשראי, גבוהה מהריבית על האשראי המוסדר בחשבון הבנק ומהתקרה הקיימת כיום בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993.

³² בנק ישראל, [לוח יתרות החוב במשק](#), גישה: 6 ביולי 2015; משרד המשפטים, [המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע](#), פברואר 2015.

³³ **ריבית פריים**: בנק ישראל, [ריבית ממוצעת בסיסית בחו"ד \(פריים\)](#), גישה: 2 ביולי 2015; **אשראי זמן קצוב ואשראי מוסדר בחשבון העו"ש**: בנק ישראל, [מידע שוטף על התאגידים הבנקאיים – לוח ז'1](#), גישה: 14 באוקטובר 2013; **כרטיסי אשראי**: חברות כרטיסי האשראי, דוחות כספיים – שנים שונות. **תקרת הלוואות**: בנק ישראל, [העלות הכוללת הממוצעת לאשראי לא-צמוד](#), גישה: 14 באוקטובר 2013. על-פי **חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993**, העלות המרבית הכוללת של האשראי בהלוואות מסוג זה נקבעת על-ידי בנק ישראל והיא פי שתיים ורבע מהעלות הכוללת הממוצעת לאשראי לא-צמוד. **שוק ההלוואות הלא לגיטימי**: שחף מזין, המרכז ללימודים אקדמאיים – אור יהודה, דוא"ל: 13 באפריל 2015; משטרת ישאל, המטה הארצי, חטיבת המודיעין, חוליית מחקר והונאה, תשובה לפנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל: 9 בדצמבר 2014.

3. הרגולציה (אסדרה) בענף

שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות מוסדר באמצעות חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993 וחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000. בין הגופים המפקחים על פעילות זו אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר (להלן: אגף שוק ההון). אגף שוק ההון מפקח על הלוואות מהגופים המוסדיים, על פי תקנות שונות ועל נותני שירותי מטבע, באופן חלקי בלבד³⁴, באמצעות רשם שירותי נותני מטבע.

במרס 2013 פרסם הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות (ועדת זקן) דוח עם המלצות. בין המלצותיו, תיקון **חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993**. ההמלצה עוצבה לכדי תזכיר חוק, שלאחרונה אושר בוועדת שרים לחקיקה. במקביל, הוקם צוות בראשות עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע. הצוות פרסם את המלצותיו בפברואר 2015. בסעיפים להלן, נסקור את התפתחות הרגולציה בענף, לרבות חוק הסדרת הלוואות החוץ-בנקאיות, המלצות ועדת זקן ותזכיר החוק והמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע.

3.1. רקע - חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות³⁵

אזרחים רבים נקלעו לקשיים כלכליים ונוקדו לאשראי, עקב חוסר יציבות כלכלית במשק הישראלי בשנות ה-80. במקרים רבים לא הסכימו הבנקים להקצות אשראי, ורבים נאלצו לקחת הלוואות במסגרות חוץ-בנקאיות. התנאים של הלוואות אלו היו במקרים רבים קשים בעבור הלווים, והדבר בא לידי ביטוי בין השאר בריבית התחלתית ובריבית פיגורים בשיעורים גבוהים מאוד.

בתי-המשפט אשר נאלצו להתמודד עם תביעות בגין תיקים שעניינם מתן הלוואות בתנאים בעייתיים בשוק האפור ניסו לטפל בבעיות באמצעות חוקים קיימים (חוק החוזים, חוק הגנת הצרכן וכו'), אך ציינו **שלדעתם חסרה חקיקה מתאימה שתסדיר את נושא הלוואות החוץ-בנקאיות**.

בשנת 1993 נחקק חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, כמענה לצורך המשפטי שנוצר. הליך החקיקה, שהחל בשנת 1989, לווה בהתנגדויות הן מצד גורמים בשוק האשראי החוץ-בנקאי והן מצד אנשי מקצוע³⁶ שראו בחוק התערבות והסדרה מיותרת המקשה על הפעילות החופשית של שוק הלוואות. בחוק שנחקק בסופו של דבר לא הייתה יומרה להביא לרגולציה מלאה של שוק הלוואות החוץ-בנקאיות, ולא להעניק סעד לנושים בתביעות נגד הלווים, אלא להגן על הלווים באמצעות בתי-המשפט והוצאה לפועל בעיקר במקרים של בעיות בחוזה הלוואה או של ריבית גבוהה מדי, כפי שמשקף בהחלטות שיפוטיות שניתנו מאז³⁷.

להלן הסוגיות העיקריות בחוק בכל הקשור להגבלות על הלוואות חוץ-בנקאיות ואמצעי הפיקוח על קיום החוק:

- מטרת החוק היא בין השאר **להגן על הלווה**, כלומר למנוע ניצול בלתי סביר של אנשים שנאלצו לקחת הלוואה במסגרת חוץ-בנקאית.
- לעניין האמור בחוק זה, מלווה מוגדר כמי שנותן הלוואה, למעט תאגיד בנקאי ותאגיד עזר כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (חברה-בת של תאגיד בנקאי). לווה מוגדר מי שאינו תאגיד. משמעות

³⁴ משרד המשפטים, **המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע**, פברואר 2015.

³⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הלוואות חוץ-בנקאיות – הסדרה ואמצעי פיקוח**, אליעזר שוורץ, 17 בפברואר 2007.

³⁶ לדברי עו"ד זיסבלט, דן מרידור, שהיה שר המשפטים בעת הליך החקיקה, הביע הסתייגות מהתערבות הממשלה בפעילות השוק החופשי. בין המובילים בחקיקתו היה חה"כ פרופ' שמעון שטרית, שהיה שר הכלכלה בעת קבלת החוק.

³⁷ ראו בהמשך המסמך, בחלק העוסק בפסיקות בתי-המשפט (4.3.1).

הגדרות אלה היא שכל אדם פרטי או גוף שאינו תאגיד בנקאי או תאגיד עזר, ובכלל זה חברות ביטוח, חברות מימון וכדומה, רשאים לתת הלוואה ללווה (כלומר למי שאינו תאגיד), בכפוף לתנאים ולסייגים בחוק.

- החוק חל רק על הלוואות עד סכום מסוים. זאת, בשל התפיסה שלווים בסכומים גדולים, הם בעלי אמצעים רבים יותר ועל כן פערי הכוחות בין המלווה ללווה קטנים יותר. כאשר חוקק החוק נקבע כי הוא יחול על הלוואות עד לסכום של 25,000 ש"ח. בשנת 2007, במסגרת תיקון לחוק, הוגדלה תקרת ההלוואה למיליון ש"ח. מאז עודכן סכום הלוואה מפעם לפעם. כיום החוק חל על הלוואות עד לסכום של 1,197,707 ש"ח.³⁸
- החוק קובע כי מלווה שנותן הלוואות כדרך עיסוק מחויב בעריכת חוזה בכתב עם הלווה, ובו גילוי כל פרטי ההלוואה – אופן התשלום, גובה הריבית והתשלומים השונים (ריבית סטנדרטית, הצמדה, ריבית פיגורים, מועדי תשלום וכו'), הצעדים שהמלווה רשאי לנקוט על-פי הדין והחוזה במקרה של אי-תשלום במועד, ובכלל זה פירעון מידי, והתנאים לנקיטת צעדים אלו. החוק מחייב את המלווה גם להודיע ללווה על כל צעד שיחליט לנקוט נגדו.
- החוק מגדיר את השיעורים המרביים של הריבית והתשלומים בגין ההלוואה, וקובע כי העלות הממשית של האשראי לא תעלה על שיעור העלות המרבי של האשראי המותר לפי חוק זה. שיעור עלות האשראי המרבי שרשאי מלווה לגבות לפי החוק הוא פי שתיים ורבע מן העלות הכוללת הממוצעת לאשראי הלא-צמוד הניתן לציבור על-ידי הבנקים. **העלות הממשית של האשראי** היא היחס שבין כל התוספות שהלווה משלם למלווה לבין הסכום המקורי שקיבל, כלומר הריבית האפקטיבית על ההלוואה. לדוגמה, אם סכום ההלוואה היה 1,000 ש"ח, וסך התוספות (ריבית, הצמדה, עמלות וכו') הן 300 ש"ח, הרי העלות הממשית של האשראי היא 30%.
- בחוק אין ענישה פלילית. הסנקציה היחידה הקבועה בחוק היא הזכות של בית-המשפט או לשכת הוצאה לפועל לבטל או לשנות את הסכם ההלוואה.

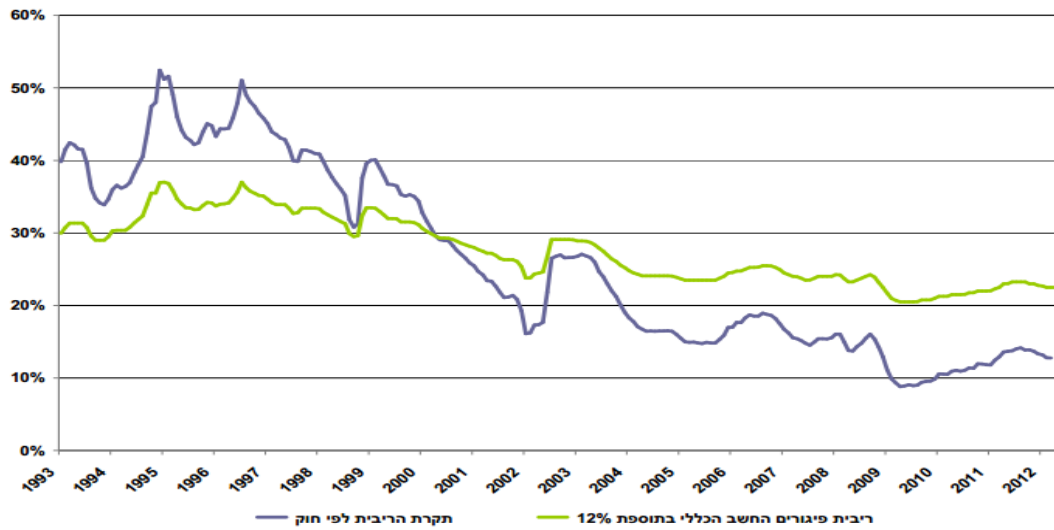
3.2. המלצות הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות³⁹

- בשל השינויים בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות ובשל שינויים בגובה הריבית המרבית, הנקבעת על-פי המנגנון הקבוע בחוק ואשר הובילו לשחיקתה, הציגה ועדת זקן המלצות בנושא תיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993. המלצות הוועדה היו:
- תיקון מנגנון קביעת הריבית המרבית, כך שיבטיח תקרת ריבית סבירה גם במקרה של שינויים בשוק וביחס לריביות אחרות. הצוות המליץ לקבוע את תקרת הריבית על פי שיעור ריבית תקרת הפיגורים הנקבעת על פי החשב הכללי, בתוספת 12%. יש לציין כי המנגנון שאושר בוועדת שרים לחקיקה, שונה ממנגנון זה (ראו סעיף 3.3. להלן).
 - החלת תקרת הריבית גם על התאגידים הבנקאיים.
 - קביעה כי מתן הלוואה הנושאת ריבית הגבוהה מהריבית המרבית מהווה עבירה פלילית.
- בתרשים 2 שלהלן השוואת הריבית המרבית בחוק הסדרת ההלוואות החוץ-בנקאיות והמנגנון החדש כפי שהציע צוות זקן.

³⁸ עו"ד מרב זוהרי, משרד המשפטים, דואל, 12 ביולי 2015.

³⁹ הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות (ועדת זקן), דוח מסכם, מרס 2013.

תרשים 2 – השוואת הריבית המרבית בחוק להמלצת צוות זקן (1993-2012)⁴⁰



מהתרשים עולה כי כאשר נחקק החוק, הריבית המרבית עמדה על 39.6%. נכון לדצמבר 2012, התקרה עמדה על 11.76%. יש לציין כי אף כי חלה ירידה ניכרת בריבית בנק ישראל במהלך התקופה הנסקרת (מ-11% ל-2% בנובמבר 2012, ול-0.1% ביוני 2015) היא אינה מסבירה את מלוא הירידה בתקרת הריבית בהלוואות חוץ-בנקאיות. שאר הירידה, נובעת משינויים בהרכב סל ההלוואות הלא צמודות, ובעיקר עלייה בחלקן של המשכנתאות הלא צמודות. מהתרשים עולה גם כי במקרה והריבית הייתה נקבעת על פי המנגנון החדש הריבית בתחילת התקופה היא הייתה עומדת על כ-30% (נמוכה מהתקרה בעת חקיקת החוק) ובדצמבר 2012 היא הייתה 21.75% (גבוהה מהתקרה בדצמבר 2012). עוד עולה מהתרשים כי השוונות בתקרת הריבית במנגנון המוצע נמוכה מהשוונות של תקרת הריבית (השוונות הנמוכה עשויה לתרום ליציבות בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות).⁴¹

3.3. תזכיר חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות

בעקבות המלצות הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות פרסם משרד המשפטים **תזכיר לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (תיקון מס' 3) (מלווים מוסדיים, ריבית מרבית ועונשין), התשע"ד – 2014**. לאחרונה אושר תזכיר החוק בוועדת שרים לחקיקה. להלן עיקרי תזכיר החוק והטיוטה להצעת החוק (הצעת החוק צפויה להתפרסם בשבועות הקרובים):⁴²

- תנאי החוק, לרבות תקרת הריבית, יחולו על כלל המלווים בשוק האשראי הקמעונאי- תאגידיים בנקאיים (כולל חברות כרטיסי אשראי) ונתני אשראי חוץ בנקאיים (לדוגמא: מוסדיים, חברות בע"מ, ויחידים הנותנים הלוואה). לצד זאת, החוק אינו גורע מחובותיהם של המלווים גם לפי חוקים אחרים.
- שיעור עלות האשראי המרבי, בעבור הלוואות הניתנות בשקלים, יהיה ריבית בנק ישראל + 20% (נכון ל-6 ביולי 2015, מדובר על תקרה של 20.1%); שיעור עלות האשראי המרבי, בעבור הלוואות הניתנות במטבע חוץ, יהיה ריבית הליבור⁴³ + 20% (נכון ל-6 ביולי 2015, מדובר על תקרה של 20.76% להלוואות צמודות לדולר⁴⁴).

⁴⁰ הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות (ועדת זקן), [דוח מסכם](#), מרס 2013.

⁴¹ הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות (ועדת זקן), [דוח מסכם](#), מרס 2013.

⁴² עו"ד רוני נויבריר, משרד המשפטים – תחום ייעוץ וחקיקה, שיחה: 2 ביולי 2015.

⁴³ ריבית ליבור (London Inter-Bank Offered Rate) – ריבית בסיסית להלוואות בין בנקאיות על בסיס דולרי. נקבעת לפי הריבית להלוואות בין בנקאיות לשנה בין הבנקים בלונדון.

- העלות הממשית של האשראי (הכוללת גם את ריבית הפיגורים) לא תעלה על שיעור עלות האשראי המרבי.
- מוצע להרחיב את ההגנה על הלווים ולקבוע שחלק מן הפעילויות מהוות עבירות פליליות. כך, מוצע לקבוע כי גביית ריבית גבוהה מהריבית המרבית על פי החוק וכי קבלת תשלום העולה על הריבית המרבית יהיו עבירות פליליות. העונש המוצע בגין עבירות אלו הוא 3 שנות מאסר.
- מוצע לקבוע כי עריכת חוזה הלוואה ללא מסמך בכתב או ללא קביעה כי שיעור הריבית לא יעלה על שיעור עלות האשראי המרבי תהיה עבירה פלילית. העונש המוצע בגין עבירה זו הוא קנס כספי. במקביל לעבירות הפליליות נקבעו עיצומים כספיים שיחולו על הגופים המוסדיים, במקרה של הפרת הוראות החוק. יש לציין כי ישנן עבירות פליליות נוספות במסגרת תזכיר החוק וטיוטת הצעת החוק.

3.4. הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע⁴⁵

כאמור, תחום נותני שירותי מטבע מוסדר **בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000**, ונותני שירותי מטבע מחויבים ברישום אצל רשם נותני שירותי המטבע במשרד האוצר. עם זאת, לפי הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, רגולציה זאת חסרה כמעט בכל היבט. הבעיות המרכזיות ברגולציה, הן בין השאר:

- הרגולציה בענף ממוקדת בעיקר בהיבטים של הלבנת הון.
- דרישת הסף למתן שירותי מטבע אינה מהווה חסם אפקטיבי למניעת כניסתם של גורמים עברייניים לתחום.
- תחומי הפעילות המוסדרים, חסרים את התחום של הלוואות חוץ-בנקאיות.
- התחום אינו ליבת פעילות של אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר, בו פועל הרשם לנותני שירותי מטבע.

לפי הצוות, הבעיות ברגולציה מביאות להיעדר פיקוח משמעותי בתחום. להלן דוגמאות להיעדר הפיקוח:

- יחידת הרשם לשירותי מטבע כוללת שישה עובדים בלבד, אשר אמורים לפקח על יותר מ-2,000 נותני שירותי מטבע.
- מספר הביקורות הממוצע בשנה הוא 30 בלבד, כאשר משנת 2003 בוצעו רק 265 ביקורות (המשמעות היא כי נותן שירותי מטבע צפוי לעמוד לביקורת פעם ב-70 שנה).
- מספר כתבי האישום שהוגשו בתחום משנת 2003 ועד סוף 2014, הם 21 בלבד, זאת אף שהמידע המודיעיני של גורמי האכיפה מצביע על מעורבות גדולה של נותני שירותי מטבע בפעילות עבריינית.
- הוועדה סבורה כי שוק מפותח עם רגולציה מתאימה, עשוי להביא לפיתוחו של שוק אשראי חוץ-בנקאי מפותח, כאשר נותני שירותי המטבע עשויים להוות מתחרים למערכת הבנקאית המציעים מוצרים פיננסיים חליפיים ומשלימים. בנוסף, אופי הענף, רמת הביזור של הענף והדינמיות שלו, עשויים להביא ליצירת שירותים פיננסיים מהירים וגמישים יותר מהמערכת הבנקאית. על כן הוועדה המליצה על הדברים הבאים:
- הסדרת הענף באמצעות רגולטור ייעודי אשר יהיה אחראי על נותני שירותי מטבע ונותני שירותי אשראי למיניהם. לרגולטור זה יינתנו סמכויות פיקוח נרחבות, ביניהן הענקת רישיון ושלילתו, סמכות לתת הוראות מחייבות וסמכות להטיל עיצומים כספיים.

⁴⁴ בנק לאומי, [שערי ריבית ליבור למטבעות עיקריים](#), גישה: 6 ביולי 2015. דולר אמריקאי לתקופה של 12 חודשים.

⁴⁵ משרד המשפטים, [המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע](#), פברואר 2015.

- הרגולטור הייעודי יפקח על השירותים הפיננסיים האלו: על שירותי מטבע, על מתן אשראי שאינו מפקח על-ידי המפקח על הבנקים, על-ידי רשות ניירות ערך או על-ידי הממונה על שוק ההון, ועל מתן אשראי ללא ריבית.
 - התאמת הדיווח לרשות לאיסור הלבנת ההון ומימון טרור לנהוג בעולם.
 - בשל חשיבות העניין, מומלץ להסדיר את פעילותו של הרגולטור בחקיקה ייעודית עוד בשנת 2015, ולהקים צוות יישום שיופקד על ניסוח החקיקה, שישלים את עבודתו 120 ימים לאחר פרסום הדוח. יש לציין כי היועץ המשפטי לממשלה אישר את המלצות הצוות באופן עקרוני ב-8 בפברואר 2015.⁴⁶
 - עד להתבססות הרגולטור הייעודי, תוקנה לרשות המיסים סמכות לסגור נותני שירותי מטבע הפועלים ללא רישיון ולחלט מהם כספים ולסגור נותני שירותי מטבע הפועלים ברישיון ולחלט כספים מהם בשל עבירות מס "חמורות ושיטתיות".
 - על היועץ המשפטי לממשלה להציב את המאבק בגורמים פליליים בענף נותני שירותי מטבע כיעד מרכזי לאכיפה בשנתיים הקרובות. מומלץ להקים צוותי משימה משותפים לכל גורמי האכיפה הרלוונטיים.
- כאמור, הצוות המליץ על הקמת צוות יישום שיופקד על ניסוח חקיקה, אשר ישלים את עבודתו תוך 120 ימים מרגע כינונו (הצוות הוקם ב-1 במרץ 2015, כך שאמור היה לסיים את עבודתו עד ה-1 ביולי). עבודת הצוות נכון לתחילת חודש יולי 2015 מתרכזת בהכנות של נוסח תזכיר חוק במקביל לשיבות הצוות מדי שבוע, בהן מלובנות סוגיות מהותיות. ההתמקדות כרגע היא על המבנה של הרגולטור החדש על נותני שירותי מטבע ועל נותני שירותי אשראי חוץ-בנקאי, כאשר בכוונת הצוות להפיץ תזכיר חוק לעניין הסדרת הרגולציה על נותני שירותי מטבע ועל נותני אשראי חוץ בנקאי. לפי משרד האוצר, הצוות יחל לעסוק בקרוב בשירותי תשלום, סליקה והנפקה והסדרת פעילות הגמ"חים. יש לציין כי במהלך עבודת הצוות התגלו נושאים נוספים ומשיקים הדורשים הסדרה כמו שירותי תשלום למיניהם, ועל כן לדברי משרד האוצר נדרשת הרחבה של לוח הזמנים שהוקצה לצוות מלכתחילה לשם גיבוש החקיקה.⁴⁷
- לפי משרד האוצר, נכון לתחילת חודש יולי 2015 אין עיכוב בעבודת הצוות המורכב מנציגים ממשרדים ומיחידות ממשלתיות רבות הכולל גם נציגים של בנק ישראל. היקף הנושאים שאמורים להיות מטופלים ומוסדרים נרחב, ובניית רגולציה אשר תהיה מקובלת על חברי הצוות לוקחת זמן. כמו כן, במהלך עבודת הצוות נוספו נושאים נוספים אשר גם להם דרושה התייחסות, ומשכך עבודת הצוות מתארכת.⁴⁸ יש לציין כי הצוות מתכוון לדון על ממשקי חפיפה בין המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע לתזכיר החוק אשר התקבל בוועדת שרים לחקיקה (כאמור התזכיר יבשיל בשבועות הקרובים להצעת חוק רשמית) בנושא תיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות.⁴⁹

⁴⁶ היועץ המשפטי לממשלה, מכתב לראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו בנושא: המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, 8 בפברואר 2015.

⁴⁷ עו"ד אייל בן ישעיה, משרד האוצר – הלשכה המשפטית, דוא"ל, 2 ביולי 2015.

⁴⁸ עו"ד אייל בן ישעיה, משרד האוצר – הלשכה המשפטית, דוא"ל, 12 ביולי 2015.

⁴⁹ עו"ד אייל בן ישעיה, משרד האוצר – הלשכה המשפטית, דוא"ל, 2 ביולי 2015.