

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת יעקב אשר

פ/25/3623

הצעת חוק לתיקון פקודת הבנקאות (הגבלת עמלת פירעון מוקדם בהלוואה לרכישת דירה), התשפ"ג – 2023

1. תיקון סעיף 13 בפקודת הבנקאות, 1941¹, בסעיף 13 –

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא :

”(א1) על אף האמור בסעיף קטן (א)(2) –

(1) לא יגבה תאגיד בנקאי עמלת פירעון מוקדם של הלוואה כאמור בסעיף קטן (א), אלא אם נקבע מראש בתנאי ההלוואה מועד נוסף על המועד האחרון להשלמת פירעון ההלוואה שבו, לבחירתו של הלווה, יוכל הלווה לפרוע את ההלוואה, כולה או חלקה, בתשלום עמלה תפעולית בלבד (בפסקה זו – מועד הפירעון הנוסף);

(2) פרע הלווה הלוואה לפני מועד הפירעון הנוסף, רשאי התאגיד הבנקאי לגבות עמלה תפעולית וכן עמלת היוון תשלומים עד למועד הפירעון הנוסף בלבד ;

(3) פרע הלווה כמה הלוואות בו-זמנית בפירעון מוקדם, ולגבי אחת מההלוואות או יותר חושבה עמלת היוון תשלומים בהפרש שלילי, יקוזז ההפרש כאמור מסך כל העמלות שהתאגיד הבנקאי רשאי לגבות בעד הפירעון המוקדם ;

(4) לא יגבה תאגיד בנקאי עמלת פירעון מוקדם של הלוואה, אם הפירעון המוקדם נעשה כדי שאותו לקוח יוכל לקחת הלוואה אחרת מאותו תאגיד בנקאי ;

¹ ע"ר מס' 1134, תוס' 1, עמ' (ע) 69, (א) 85.

(5) נפרעה הלוואה בפירעון מוקדם ונותרה שנה או פחות עד מועד הפירעון הנוסף או מועד פירעון ההלוואה האחרון, לא יגבה תאגיד בנקאי עמלת היוון תשלומים בעד הפירעון המוקדם." ;

(2) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא :

"(ד) הנגיד ידווח לוועדת הכלכלה של הכנסת, בתום כל שנת כספים, על סך עמלות הפירעון המוקדם שנגבו ועל סך הפרשי היוון שליליים שלא קוזזו על ידי תאגידים בנקאיים בשנה שחלפה.

(ה) בסעיף זה –

"עמלת היוון תשלומים" – עמלה הנגבית בשל ההפסד שנגרם לתאגיד בנקאי כתוצאה מההפרש בין שיעור הריבית בהלוואה במועד הפירעון המוקדם, לבין הריבית הממוצעת במועד הפירעון המוקדם או כתוצאה מההפרש בין שיעור הריבית הממוצעת במועד העמדת הלוואה לבין שיעור הריבית הממוצעת במועד הפירעון המוקדם, לפי הנמוך ;

"עמלה תפעולית" – עמלה חד פעמית הנגבית בשל העלות התפעולית שנושא בה תאגיד בנקאי בשל פעולת הפירעון המוקדם, בסכום המירבי שנקבע לפי סעיף קטן (א)(2)." .

ד ב ר י ה ס ב ר

במקרה של פירעון מוקדם של הלוואה לדיוור (משכנתה), נוהגים תאגידים בנקאיים לגבות עמלה בגין הקדמת מועד פירעון הלוואה. זכותו של תאגיד בנקאי לגבות עמלת פירעון מוקדם קבועה בסעיף 13 לפקודת הבנקאות, 1941. הכללים לפיהם רשאי תאגיד בנקאי לגבות עמלת פירעון מוקדם קבועים בצו הבנקאות (פירעון מוקדם של הלוואה לדיוור), התשס"ב–2002, שקבע נגיד בנק ישראל לפני למעלה מעשרים שנים ועודכן מאז פעם אחת בלבד בשנת 2004.

עמלת הפירעון המוקדם כוללת שני רכיבים : הראשון הוא עמלה תפעולית בגין עצם ביצוע פעולת הפירעון, והשני הוא עמלה שנגזרת מהיוון התשלומים שאמורים היו להיגבות במועד מאוחר יותר לפי תנאיה המקוריים של הלוואה. רכיב ההיוון הוא למעשה פיצוי התאגיד הבנקאי על ההפסד הכלכלי שנגרם לו, ככל שנגרם, עקב הפסד הריביות במצב בו הריבית הנוהגת נמוכה במועד הפירעון המוקדם מזו אשר נהגה במועד הצעת הלוואה ללווה.

מטרת הצעת חוק זו היא לתקן עיוותים בתחום המשכנתאות אשר נוגעים לעמלת הפירעון המוקדם וכן לקדם שקיפות ציבורית בכל הנוגע לרווחי תאגידים בנקאיים מעמלות אלו.

ראשית, מוצע לחייב תאגידים בנקאיים המעניקים הלוואות לדיוור להעניק ללקוח בתנאי הלוואה, מועד אחד לפחות, "מועד פירעון נוסף" לפירעון מוקדם של הלוואה בתשלום עמלה תפעולית בלבד. תיקון זה מוצע במטרה לאפשר לציבור הלווים פתרון מובנה למצב שכיח, בו הלווה נאלץ ליטול משכנתה לשנים ארוכות על מנת שסכום החוזר החודשי יהיה נמוך באופן שעומד בקריטריונים של בנק ישראל (שאינם מתירים מתן הלוואה לדיוור שבה סכום החוזר החודשי עולה על סכום מסוים, בשים לב לכושר ההשתכרות של הלווה), אולם בפועל, קיים צפי סביר מראש מצד התאגידים הבנקאיים, כי הלווה יוכל

לפרוע את המשכנתה במועד מוקדם יותר.

שנית, מוצע לקבוע כי במקרה של פירעון מוקדם לפני מועד הפירעון הנוסף, עמלת היוון התשלומים תחושב לפי מועד זה ולא לפי מועד הפירעון האחרון של ההלוואה, שהרי במועד הפירעון הנוסף הלווה ממילא זכאי לפרוע את ההלוואה בעלות של עמלה תפעולית בלבד.

שלישית, מוצע לתקן עיוות שנגרם לא אחת בפירעון מוקדם של הלוואה לדיור המורכבת ממספר מסלולים או מספר הלוואות, ובמסגרתו נהנים תאגידי בנקאיים מעמלה שאינה מוצדקת. בהלוואה לדיור שבה מספר מסלולים, כאשר ישנם הפרשי היוון שליליים במסלול אחד מבין אלה שמרכיבים את ההלוואה, (כלומר החישוב הכלכלי מעלה שבגין אותו מסלול הלוואה מגיע ללווה זיכוי מהתאגיד הבנקאי, שכן הריבית כעת גבוהה יותר), התאגיד הבנקאי אינו מקזז את ההפרש השלילי מעמלת היוון התשלומים שהלווה נדרש לשלם בגין הפרשי היוון חיוביים במסלול אחר. בפועל הלווה משלם לתאגיד הבנקאי עמלה מופרזת בגין מכלול ההלוואות שנפרעות בפירעון מוקדם, באופן שאינו מייצג נאמנה את ההפסד הכלכלי שנגרם לתאגיד הבנקאי (אם בכלל).

רביעית, מוצע שלא תיגבה עמלת פירעון מוקדם במקרה בו הלווה מבקש לבצע "מיחזור משכנתה" – קרי החלפת הלוואה אחת באחרת – אצל אותו תאגיד בנקאי. "מיחזור משכנתה" מבוצע פעמים רבות כדי לשנות את אופן הפריסה של ההלוואה (ובהתאם את גובה החזר החודשי) או כדי להתאים את הסדר המשכנתה לשינויים בתא המשפחתי (לדוגמה במקרה של גירושין). במקרים כגון אלו אין הצדקה כלכלית לגביית עמלת פירעון מוקדם ככל שהריבית אינה שונה או אפילו לעתים גבוהה יותר. ככל שיש הצדקה כלכלית, יכול התאגיד הבנקאי לגלם את העמלה בתנאי ההלוואה החלופית שהוא מציע ללווה; כך תהיה בפועל פריסה של תשלום העמלה על-פני התשלומים התקופתיים של המשך פירעון המשכנתה, כמו גם יקל על הלווה להשוות את הצעת התאגיד הבנקאי למיחזור המשכנתה אל מול הצעות מתחרות (מה שישפר את התחרותיות בשוק המשכנתאות).

חמישית, מוצע כי במקרה בו נפרעת ההלוואה ונותרה שנה או פחות עד מועד הפירעון הנוסף או מועד הפירעון האחרון, לא יגבה התאגיד הבנקאי עמלת היוון תשלומים. הוראה זו נדרשת לאור המצב השכיח בו משכנתאות ניטלות לשיעורין (בהתאם למועדי התשלום לקבלן או למוכר). כמו כן, חישוב עמלת היוון תשלומים לתקופה כה קצרה לוקה בעיוותים קשים. כתוצאה מכך קיים קושי גדול למלווים לתכנן ולהסדיר פירעון מוקדם של מלוא סכום ההלוואה (לדוגמה לצורך מיחזור המשכנתה) ודרישות לתשלום עמלה שבפועל אינה מוצדקת כלכלית.

בנוסף על הוראות מהותיות אלה, מוצע לחייב את נגיד בנק ישראל לדווח באופן שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת על סך עמלות הפירעון המוקדם שנגבו ועל סך הפרשי ההיוון השליליים שלא קוזזו על ידי תאגידי בנקאיים בשנה שחלפה, זאת במטרה להגביר את השקיפות בנוגע לתחרותיות בשוק הבנקאות וכן לקדם בחינה עתית של המודל הקיים.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

י"ד בתמוז התשפ"ג (03.07.2023)