



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## הלוואות חוץ-בנקאיות – הסדרה ואמצעי פיקוח

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אליעזר שוורץ**

אישור: אדוארד קורצנשטיין, ראש הצוות הכלכלי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ו בשבט תשס"ז

14 בפברואר 2007

## תמצית

בישראל, כמו במדינות מפותחות רבות בעולם, פועל לצד שוק האשראי הבנקאי שוק הלוואות חוץ-בנקאיות. שוק זה הוא שוק חוקי ביסודו, וכולל בתוכו חברות וגורמים לגיטימיים רבים, ועם זאת הוא מכונה לא פעם "השוק האפור", שכן ולצד הגורמים הלגיטימיים פועלים בו לעתים גם גורמים עבריינים.

הפיקוח על שוק הלוואות החוץ-בנקאיות בישראל הוא כיום מצומצם ביותר, והפעילות בו מוסדרת בעיקר באמצעות חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993. חוק זה נחקק ביוזמת הממשלה, לנוכח בעיות שנוצרו בשוק הלוואות החוץ-בנקאיות, בעיקר שיעורי ריבית גבוהים, מתוך הבנה שיש צורך בהסדרה נוספת של שוק זה. החוק הוא חוק אזרחי, כלומר לא קבועה בו כל סנקציה פלילית נגד מי שעובר עליו.

בחוק מוגדרת צורת ההתקשרות הנדרשת בין מלווה ללווה וקבועים חובת הגילוי, תנאי הלוואה ועוד. כמו כן מוגדרים בחוק שיעורי הריבית המרביים שמותר לדרוש בגין הלוואות שסכומן אינו גדול מ-25,000 ש"ח (במחירי 1993) – הן ריבית על הלוואה והן ריבית פיגורים. בחוק לא מוגדר מנגנון פיקוח מוסדי על הנעשה בשוק הלוואות החוץ-בנקאיות, וגם לא מנגנון אכיפה, אך מוגדרים בו כמה גופים שיש להם תפקידים וסמכויות מצומצמים בהסדרת שוק זה. בין השאר נקבע בחוק שהריבית הבסיסית על הלוואה חוץ-בנקאית תיקבע על בסיס שיעור הריבית שיפרסם בנק ישראל ומצוינת סמכותם של בתי-המשפט ושל ההוצאה לפועל להתערב בתנאי חוזה הלוואה אם הם סבורים שהוא אינו תואם את הוראות החוק.

נוסף על האמור בחוק יש גופים שמעורבים בהיבטים שונים של שוק הלוואות החוץ-בנקאיות במסגרת תפקידים: משטרת ישראל, במאבקה בפשיעה המאורגנת, פועלת לא פעם נגד גורמים עברייניים הפעילים בשוק זה, אך לא בהיבט האזרחי שלו, וגם הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור שבמשרד המשפטים שותפה למשטרת ישראל ולפרקליטות המדינה במאבק בהלבנת הון, שהיא אחד המקורות לכספים שבשוק הלוואות החוץ-בנקאיות.

יש כמה חוקים נוספים על חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993, המקנים כלים משפטיים להתערבות בשוק הלוואות החוץ-בנקאיות, ובהם חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, וחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, ואף נעשה בהם שימוש בכמה פסקי-דין.

בשנים שעברו מאז החלת חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993, התגלו כמה בעיות באפקטיביות שלו. אחת הבעיות היא הסכום המרבי שכל ההגבלות האמורות בחוק חלות עליו. לדעת רבים הסכום 25,000 ש"ח אינו מספיק לצורך הסדרת הלוואות של משקי בית, שכן הלוואות רבות של משקי בית הן בסכומים גדולים יותר.

מבירור שערכנו עולה כי במשרד המשפטים מודעים לבעיות ומקיימים דיונים על התיקונים הנדרשים בחוק כדי להבטיח את האפקטיביות שלו – בעיקר בכל הקשור להלוואות של משקי בית.

## 1. מבוא

מסמך זה מוגש לחה"כ מרינה סולודקין ובו סקירה בנושא שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל. שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל, הקיים עוד מלפני קום המדינה, הוא חוקי ביסודו, ופועלים בו חברות וגורמים לגיטימיים רבים, המעניקים הלוואות ושירותי אשראי מחוץ למערכת הבנקאית הממוסדת. תופעה זו, שבה לצד הבנקים קיימות מסגרות נוספות המעניקות הלוואות ושירותי אשראי, מקובלת במדינות מפותחות רבות בעולם. עם זאת, שוק זה מכונה לא פעם "השוק האפור", שכן לצד הגורמים הלגיטימיים פועלים בו גורמים עברייניים שעוסקים בין השאר במתן הלוואות בתנאים בלתי סבירים, בגבייה באמצעות סחיטה ואיומים ובהלבנת הון.

הפיקוח על שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל הוא כיום מצומצם ביותר, והפעילות בו מוסדרת בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993. שאלת גבולות הפיקוח והאכיפה של הממשלה נגד פעולות ושווקים שונים היא שאלה מרכזית בשיח הכלכלי המודרני, ולצד היתרונות של הגברת ההסדרה והאכיפה יש למדיניות כזאת גם מחיר חברתי וכלכלי.<sup>1</sup>

יש לציין כי פעילותו של שוק הלוואות חוץ-בנקאיות עשויה לתרום לתקינותה של הפעילות הכלכלית במשק. ההנחה היא כי כל עוד יש ביקוש למוצר מסוים יש לאפשר את אספקתו – במידה שאינה מנוגדת לחוק. קבלת אשראי מהבנקים מותנית בדרך כלל בעמידה בתנאים כלכליים מסוימים ובהצגת ערבויות מתאימות, ולא כל מי שזקוק לאשראי יכול לקבלו בדרך זו. קיומו של שוק הלוואות חוץ-בנקאי מאפשר קבלת אשראי גם למי שאינו יכול לקבלו בבנק, ואשראי זה עשוי בסופו של דבר להביא להתפתחות כלכלית של הגוף המקבל שטייב עם כלל המשק, ולכן יש לעודד שוק אשראי מפותח. לדוגמה, רבים מהעסקים הקטנים מתקשים במקרים מסוימים לעמוד בדרישות הבנקים, ושוק ההלוואות החוץ-בנקאיות מאפשר את פעילותם ואת התייצבותם הכלכלית. דוגמה נוספת היא גוף כלכלי העומד בפני קריסה וקבלת אשראי תאפשר את הישרדותו ואולי אף את הצלחתו בטווח הרחוק יותר.

מטרת מסמך זה היא להציג הן את המצב החוקי והן את הנעשה בפועל בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל, בלי לקיים דיון עקרוני בשאלת הנחיצות הכלכלית והמעמד החוקי הראוי של שוק זה. עם זאת יוצעו במסמך כמה רעיונות לבחינת הנושא, מתוך התמקדות בפעילות של חברות ושל גופים עסקיים הפועלים בשוק, ולא בהלוואות הניתנות בין בני אדם פרטיים.

במסמך יוצגו אלה:

- תמונת מצב של שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל כיום, בהדגשת ההיבטים החוקיים שלו;
- הסדרת שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בחקיקה;
- סקירת התפקידים והפעילות של הגופים הממשלתיים בכל הקשור לשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות.

<sup>1</sup> הרחבה בשאלת הפיקוח והאכיפה הנדרשים מצד הממשלה ראו בפרק "מתן רשיונות לעיסוק במקצועי", בספרו של מילטון פרידמן קפיטליזם וחירות, תרגמה מזל כהן, הוצאת שלם, ירושלים 2002, עמ' 127-147.

## 2. שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל – תמונת מצב

בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993, נקבע כי כל גוף או אדם שאינו תאגיד בנקאי נחשב מלווה לעניין חוק זה. משמעות הדבר היא שכל הלוואה הניתנת שלא מידי בנק או חברה-בת של בנק נכללת בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות. ההגדרה הרחבה של שוק זה מקשה לאמוד את היקף הפעילות בו, הן מבחינת מספר הגורמים הפעילים (לווים ומלווים) והן מבחינת המחזור הכספי השנתי ששוק זה מגלגל. עקב כך אין כיום מחקר או נתונים רשמיים על היקף הפעילות בשוק זה, וקשה לאמוד את חלקם של הגורמים העברייניים בנפח הפעילות בו. כדי לקבל תמונת מצב – ואף חלקית ביותר – של הפעילות בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל, נציג להלן כמה נתונים, שחלקם מבוססים על מקורות לא רשמיים, בעיקר עיתונאיים.<sup>2</sup>

אצל רשם החברות שבמשרד המשפטים רשומות כיום 118 חברות שעיסוקן המוצהר הוא מתן הלוואות, ולפיכך, גם אם לא כל החברות האלה פעילות, אפשר להניח שכמה עשרות חברות נותנות הלוואות במסגרת שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות.<sup>3</sup> על-פי פרסומים שונים, היקף ההלוואות הניתנות שלא במסגרת הבנקים והחברות-הבנות שלהם נאמד ביותר ממיליארד ש"ח בשנה, והרווח השנתי מהלוואות אלה מסתכם בכמה מאות מיליוני ש"ח לפחות.<sup>4</sup> על-פי הערכת אחד מבעלי החברות העוסקות במתן הלוואות, סך האשראי הניתן במסגרת החוץ-בנקאית הוא פחות מ-10% מסך האשראי הניתן במשק מדי שנה, ואת עיקר האשראי נותנים הבנקים.<sup>5</sup>

חברות וגופים רבים נותנים כיום שירותי אשראי והלוואות במסגרת חוץ-בנקאית בישראל, ובכל שנה אלפי לקוחות נוטלים הלוואות ומקבלים שירותי אשראי במסגרת זו. בין נותני ההלוואות בשוק החוץ-בנקאי חברות המתמחות במתן הלוואות ושירותי אשראי וחברות שתחום האשראי אינו תחום עיסוקן העיקרי (חברות אשראי, חברות ביטוח,<sup>6</sup> קופות גמל וכו'). כאמור, לצד גופים כלכליים לגיטימיים

<sup>2</sup> הנתונים בחלק זה של המסמך מבוססים בעיקר על כתבות אלה: נופר סיני, "צ'ק בנקאי או מזומן? המדריך לשוק האפור", **walla-עסקים**, 12 באוגוסט 2005, באתר האינטרנט, <http://finance.walla.co.il/?w=3/761647>, כניסה: 27 ביוני 2006; תני גולדשטיין, "השוק האפור: כך זה פועל", **ynet-עסקים**, 1 באוקטובר 2004, באתר האינטרנט, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2976168,00.html>, כניסה: 27 ביוני 2006; יעל וינר, "בנק צללים – איך באמת פועל השוק האפור ומיהם השחקנים העיקריים בו – מדריך", **nrg**, כתבת ארכיון, 3 במאי 2002, באתר האינטרנט, <http://www.nrg.co.il/online/archive/ART/284/582.html>, כניסה: 27 ביוני 2006, ועל-פי אתר האינטרנט [http://www.bambili.com/bambili\\_news/katava\\_main.asp?news\\_id=8756&sivug\\_id=3](http://www.bambili.com/bambili_news/katava_main.asp?news_id=8756&sivug_id=3), כניסה: 27 ביוני 2006.

<sup>3</sup> על-פי: משטרת ישראל, חטיבת המודיעין, מחלקת מחקר – מדור מחקר פלילי, **הלוואות בשוק האפור**, כתב מפקח אבי בן-אל, ינואר 2007. סביר להניח שיש גם חברות שאינן רשומות כנותנות הלוואות, ולפיכך אפשר שהמספר גדול יותר. גם מנתוני רשות המסים על חברות הפעילות בתחום הפיננסי אפשר להסיק כי עשרות חברות עוסקות במתן הלוואות, אך ברשות המסים אין סיווג עסקים בחדת זה, ולכן אין נתונים רשמיים.

<sup>4</sup> על-פי נתונים העולים מניתוח מודיעיני שנעשה במשטרת ישראל, שם.

<sup>5</sup> מר אדם גרוסמן, הבעלים והיזם של חברת "מיסטר מאני", לפי הכתבה: נופר סיני, "צ'ק בנקאי או מזומן? המדריך לשוק האפור", **walla-עסקים**, 12 באוגוסט 2005, באתר האינטרנט, <http://finance.walla.co.il/?w=3/761647>, כניסה: 27 ביוני 2006. על-פי נתוני בנק ישראל, סך האשראי במשק (אשראי לממשלה, לסקטור העסקי ולמשקי הבית) מהמקורות השונים, בלי האשראי בשוק האפור, בנתוני חודש יוני 2006, הוא כ-1,400 מיליארד ש"ח, ולפיכך, גם אם מדובר על פחות מ-10% מדובר בכמה מיליארדי ש"ח בשנה. המקור: בנק ישראל, הודעה לעיתונות, 27 באוגוסט 2006, באתר האינטרנט, <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/060827/060827a.htm>.

<sup>6</sup> אומנם כיום הלוואות שחברות הביטוח נותנות נחשבות מבחינה חוקית הלוואות חוץ-בנקאיות, אך יש כוונה להחריג את חברות הביטוח משוק זה, כפי שיפורט להלן, בפרק 3.

**פועלים בשוק גם גופים המופעלים בידי ארגוני פשע.** ההון המשמש לצורך מתן ההלוואות עשוי להיות הון עצמי של נותן ההלוואה או להגיע מעודפי מזומנים של חברות שונות. במקרים מסוימים חברות אשר מעניקות שירותים בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות ממנות את פעילותן על-ידי נטילת הלוואות במערכת הבנקאית והלוואתן ללוויהן תמורת ריבית גבוהה יותר ולקיחת סיכון גבוה יותר מאלה המקובלים בבנקים. **מקור נוסף למימון פעילות החברות האלה הוא כסף המגיע ממקורות פליליים, כגון הלבנות הון, עסקאות סמים, סחר בנשים וכו'.** בשל אופי הפעילות ומקורות המימון העומדים לרשות החברות המלוות הפועלות בשוק הן נבדלות זו מזו בהיקף ובטווח ההלוואות הניתנות ללקוחותיהן, בבדיקות ובערבויות שהן דורשות לצורך קבלת הלוואה, בגובה הריבית הנגבית ובאמצעי הגבייה ואכיפתה. הבדלים אלה עשויים להיות בסיס להתמחותן של חברות שונות בסוגים שונים של הלוואות ומאפייניהן. בהגדרה הרחבה יותר של השוק האפור אפשר למצוא גם גופים עסקיים המספקים טובין ושירותים ומוכנים לדחות תשלומים שחייבים להם מעבר להתחשבות השוטפת תמורת ריבית גבוהה.

גם ציבור הלקוחות בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות הוא מגוון, ויש בו גופים עסקיים, בעיקר עסקים קטנים, ואנשים פרטיים שנקלעו למצוקת אשראי ואינם יכולים לקבלו מהבנקים.

חברות הפועלות בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות מפעילות מערך פרסום באמצעי תקשורת כגון העיתונות הכתובה והאלקטרונית, אתרי אינטרנט וכו'. השירותים הפיננסיים העיקריים שהן מציעות הם אלה:

- מתן הלוואה תמורת צ'ק (או סדרת צ'קים). בשיטה זו הלווה מקבל את סכום ההלוואה שהוא מבקש תמורת צ'ק דחוי (או כמה צ'קים דחויים) בסכום שנכללים בו תשלומי הקרן והריבית של ההלוואה.
  - מתן הלוואה תמורת חיוב מסגרת האשראי של הלווה, קרי חיוב כרטיס האשראי של הלווה תמורת עסקה, למשל תמורת חיוב בגין עסקה פיקטיבית של רכישת מוצר בסכום ההלוואה בתוספת הריבית הגלומה בעסקה. החזר ההלוואה במקרה זה ייעשה בחיוב כרטיס האשראי בידי חברת האשראי שהנפיקה את הכרטיס.
  - ניכוי צ'קים עם תאריך פירעון נדחה של הלקוח תמורת מזומן. הסכום שהלקוח יקבל יהיה קטן מסכום הצ'קים, והפער מבטא את מידת הסיכון הטמון באי-כיבוד הצ'קים המנוכים.
  - **בצדדים הפליליים יותר של השוק אפשר לקבל שירותי הלבנת הון ופריטת צ'קים. לדוגמה, אדם המחזיק ברשותו כסף שמקורו בפלילים, ואינו מעוניין להפקידו בבנק, יכול להפקיד את הכסף בחברה שפועלת בשוק האפור ולקבל תמורתו צ'קים על סכומים קטנים יותר (בניכוי עלויות העסקה), שאותם יוכל להפקיד בבנק בלי לעורר חשד.**
- אפשר כמובן לקבל הלוואה כנגד התחייבות בכתב להחזירה בתנאים שנקבעו, בד בבד עם בדיקות שונות ועם מתן ערבויות. כדי לצמצם את הסיכון שההלוואה לא תוחזר ולהקטין הפסד אפשרי בעתיד, החברות המלוות נוקטות כמה שיטות:
- הערכת יכולת החזר של הלווה על סמך תדפיסי חשבון הבנק שלו, או – במקרה שהלווה עובד – על סמך בדיקת תלושי שכר שלו;

- כפי שצוין לעיל, יש חברות שנותנות הלוואות רק תמורת חיוב מסגרת האשראי, לאחר בדיקת תקינות המסגרת. במקרה זה החזר ההלוואה מובטח על-ידי חברת האשראי, המשמשת, בלא ידיעתה, מתווך בין הלווה ובין המלווה;
- יש חברות המעניקות הלוואות תמורת שעבוד נכסי נדל"ן או כלי רכב. במקרים מסוימים ערך הנכס המשועבד גבוה בהרבה מסכום ההלוואה, כדי להבטיח את החזר ההלוואה והתשלומים הנלווים שהוסכם עליהם, וכך להבטיח את קבלת הכסף במקרה של מימוש מהיר של הנכס, ובתוך כך הורדת ערכו בשיעור ניכר.
- אפשרות נוספת היא משכון טובין תמורת ההלוואה. גם במקרים אלה ערכו של המשכון גבוה בדרך כלל מסכום ההלוואה, כדי להבטיח את תשלום החוב.

גם בסכומי הריבית ובפריסת התשלומים יש הבדלים בין מלווים שונים ובין סוגים שונים של הלוואות. בחלק מהמקרים מדובר בריבית גבוהה בעשרות אחוזים מהריבית הנהוגה בבנקים, ולעתים הריבית האפקטיבית היא בשיעורים שנתיים של 50% ואף של 100% ויותר. חברות הנחשבות לגיטימיות קובעות בדרך כלל שיעורי ריבית בהתאם לחוק,<sup>7</sup> אך גם אלה גבוהים במידה ניכרת משל הריבית הנהוגה בבנקים. יש לשער שככל שהחברה מתנהלת בתחום האפור יותר של השוק הריבית שתיגבה על הלוואות שהיא נותנת תהיה גבוהה יותר. מבחינת פריסת התשלומים, יש הלוואות שהחזרתן מתחילה מייד עם קבלתן; יש הלוואות שהקרן ותשלומי הריבית עליהן משולמים בתום תקופת ההלוואה, ויש כאלה שהריבית עליהן משולמת מייד והקרן מוחזרת מאוחר יותר.

שיטות הגבייה ואכיפתה משתנות מחברה לחברה ונגזרות הן מסוג השירות והן מהמעמד החוקי של נותן ההלוואה. כך, למשל, אי-תשלום הלוואה הניתנת תמורת משכון או שעבוד נדל"ן יביא למימוש הנכס שבידי המלווה. אפשרות נוספת שיש למלווים היא לפנות לבית-משפט לצורך נקיטת הליכי הוצאה לפועל. אפשרות זו מתאימה בעיקר למלווים שההלוואות שהם נותנים עולות בקנה אחד עם ההוראות בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993. הפנייה לבית-המשפט כשלעצמה אינה מבטיחה פירעון מהיר של החוב, ובמקרים מסוימים החוב אינו בר-פירעון כלל. הקושי הנוצר לעתים במימוש החוב מקשה על חברות לגיטימיות לפעול בשוק זה ומביא לגידול בפעילות הגופים הפחות-לגיטימיים. מעבר לצעדים החוקיים שאפשר לנקוט נגד בעלי חוב יש גורמים המפעילים אמצעי גבייה פליליים כגון שחיטה ואיומים.

### 3. ההסדרה החוקית של הלוואות חוץ-בנקאיות

החוק המרכזי המסדיר את תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות הוא חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993. יש חוקים רלוונטיים נוספים שמסדירים היבטים ספציפיים של פיקוח בשוק ההלוואות

<sup>7</sup> לפי סעיף 5א בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993, העלות המרבית של האשראי תהיה עד פי שניים ורבע מהשיעור שיפרסם בנק ישראל, כלומר – אם בחודש נובמבר 2007 היה השיעור שפרסם בנק ישראל 8.32%, העלות המרבית של האשראי לא תהיה גדולה מ-18.72%. המקור: אתר האינטרנט של בנק ישראל, <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/070204/070204a.htm>.

החוץ-בנקאיות, ובהם חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, וחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961.

### חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993<sup>8</sup>

עקב חוסר יציבות כלכלית במשק הישראלי בשנות ה-80 נקלעו אזרחים רבים לקשיים כלכליים ונזקקו לאשראי כדי להיחלץ ממצב זה. במקרים רבים לא הסכימו הבנקים להקצות אשראי, ורבים נאלצו לקחת הלוואות במסגרות חוץ-בנקאיות. התנאים של הלוואות אלה 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 בתביעות באמצעות חוקים קיימים (חוק החוזים, חוק הגנת הצרכן וכו'), אך ציינו **שלדעתם חסרה חקיקה מתאימה שתסדיר את נושא הלוואות החוץ-בנקאיות.**

כמענה לצורך המשפטי שנוצר נחקק בשנת 1993 חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות. הליך החקיקה, שהחל בשנת 1989, לוה בהתנגדויות הן מצד גורמים בשוק האשראי החוץ-בנקאי והן מצד פוליטיקאים ואנשי מקצוע<sup>9</sup> שראו בחוק התערבות והסדרה מיותרת הפוגעת בפעילות החופשית של שוק הלוואות. בחוק שנחקק בסופו של דבר לא היתה יומרה להביא לרגולציה מלאה של שוק הלוואות החוץ-בנקאיות, ולא להעניק סעד לנושים בתביעות נגד הלווים, אלא להגן על הלווים באמצעות בתי-המשפט וההוצאה לפועל בעיקר במקרים של בעיות בחוזה הלוואה או של ריבית גבוהה מדי, כפי שמשקף בהחלטות שיפוטיות שניתנו מאז.<sup>10</sup>

כדי שהחוק ייתן מענה מרבי לבעיות שנוצרו בלי שהדבר ייתפס כהתערבות בוטה מדי בפעילות השוק, נבדק קיומם של חוקים מקבילים במדינות אחרות.

---

<sup>8</sup> פרק זה מבוסס על שיחות טלפון עם עו"ד אלן זיסבלט, לשעבר ממונה בכיר על ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, 12 בספטמבר 2006, ועם עו"ד רוני נויבר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, 20 בספטמבר 2006, וכן על דברי ההסבר להצעת החוק (ה"ח תשנ"ג מס' 2172), עמ' 116.

<sup>9</sup> לדברי עו"ד זיסבלט, דן מרידור, שהיה שר המשפטים בעת הליך החקיקה, הביע הסתייגות מהתערבות הממשלה בפעילות השוק החופשי. אחד התומכים בחוק והמובילים בחקיקתו היה ח"כ פרופ' שמעון שטרית, שהיה שר הכלכלה בעת קבלת החוק.

<sup>10</sup> ראו בהמשך המסמך, בחלק העוסק בפסיקות בתי-המשפט (4.3.1).

על הפרק עמדו שתי גישות מרכזיות בנושא הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, כמפורט להלן:

1. במשפט המקובל (הבריטי) – גובה הריבית החוקית להלוואה חוץ-בנקאית אינו קבוע בחוק. במקרה של הלוואה בעייתית בית-המשפט רשאי להתערב ולשנות את תנאי ההלוואה בקובעו כי התנאים המקוריים היו בלתי סבירים ולא הוגנים.

2. במשפט הקונטיננטלי – הריבית המרבית המותרת בהלוואות חוץ-בנקאיות קבועה בחוק, מתוך תפיסה שאי-אפשר להיבנות על פסיקה של בית-משפט במקרה של עוול. שיעור הריבית המקובל במדינות המאמצות גישה זו הוא לרוב כפול משיעור הריבית המקובל בהלוואות בנקאיות.

הנוסח הסופי של חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, שהתקבל בשנת 1993, משקף פשרות שונות שנעשו עקב המחלוקות והלחצים שליוו את החקיקה. בהקשר של קביעת שיעור הריבית בגוף החוק אומצה בישראל הגישה הקונטיננטלית ולצדה אומצו כמה מאפיינים של הגישה הבריטית. פשרה נוספת שנעשתה היתה קשורה לרצון לעגן בחוק חובת רישום עסקים המעניקים הלוואות והגדרת הפיקוח עליהם. חלק מהגורמים המעורבים ראו בדרישה זו התערבות מיותרת, ואומנם בנוסח הסופי של החוק היא אינה מופיעה. פשרה מהותית נוספת המשתקפת בנוסח הסופי של החוק נעשתה בסעיף 15, המגדיר את סכום הלוואה המרבי שהגבלות המפורטות בחוק יחולו עליו. בנוסח המקורי של הצעת החוק היה הסכום 100,000 ש"ח,<sup>11</sup> אך בפשרה שהתקבלה הוחלט כי הסכום יהיה 25,000 ש"ח (במחירי 1993), שכן רוב הבעיות נוצרו בהקשר של הלוואות פרטיות בסכומים קטנים יחסית. בשל פשרות אלה **במקרים מסוימים החוק לוקה בחסר, או שאכיפתו בעייתית**, כפי שיפורט בהמשך.

במסגרת המעקב של משרד המשפטים אחר החוק התקין בשנת 1994 שר המשפטים דאז ארבע תקנות להסדרתו, ובמהלך השנים התקבלו שני תיקונים קלים לחוק (בשנים 1999 ו-2000). בעקבות פניות שהגיעו למשרד המשפטים, ולאור הניסיון שנצבר במהלך השנים לגבי האפקטיביות של החוק בהסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, נבחנים בימים אלה במשרד המשפטים כמה תיקונים אפשריים נוספים.

בבחינת האפשרויות לתיקון החוק הובא בחשבון הצורך בהגברת האפקטיביות של החוק בהסדרת הלוואות הניתנות למשקי בית (המטרה העיקרית שלשמה נחקק החוק) לנוכח הבעיות שהתגלו במהלך השנים לעומת הרצון להימנע מהתערבות ממשלתית שלא לצורך. בהקשר זה יש לציין כי העמדה המקובלת במשרד המשפטים<sup>12</sup> היא שהמדינה מתערבת בשווקים בעיקר כשיש בכך אינטרס ציבורי. משמעות הדבר היא שאם זעזוע בשוק מסוים עלול להשפיע לרעה על כלל המשק, יש אינטרס ציבורי בהתערבות ממשלתית מקיפה שתמנע זעזועים בשוק זה. מנגד, בשווקים שהשפעתם על כלל המשק מעטה יותר אין מקום להתערבות ממשלתית מקיפה, ולכן הפיקוח הממשלתי במערכת הבנקאית ובמערכות פיננסיות נוספות (כגון נותני שירותי מטבע) גדולה מזו שבשוק הלוואות חוץ-בנקאיות ובשוק הליסינג.

אחת מאפשרויות התיקון שנבחנות היא **הגדלת הסכום המרבי** המופיע בסעיף 15 מ-25,000 ש"ח ל-100,000 ש"ח. התיקון מוצע מתוך ההכרה שהסכום הנוכחי אינו מספק ויש להגדילו כך שייכללו בו

<sup>11</sup> ה"ח תשנ"ג מס' 2172 עמ' 116. שר הכלכלה דאז, פרופ' שמעון שטרית, הוא שביקש לקבוע כי הסכום יהיה 100,000 ש"ח, ולא 25,000 ש"ח כפי שהופיע בתזכיר החוק המקורי (על-פי הנאמר בהחלטת השופט א' רובינשטיין (ראו פרק 4.3.1 במסמך זה).

<sup>12</sup> עו"ד רוני נויבר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 20 בספטמבר 2006.



**הלוואות סטנדרטיות של משקי בית** ולא הלוואות עסקיות. במשרד המשפטים מעריכים כי הסכום המוצע הוא סביר ויאפשר עמידה ביעד זה וסבורים כי לא צפויה התנגדות הממשלה לתיקון זה.<sup>13</sup>

במשרד המשפטים בוחנים גם את **סוגיית הרישוי** בשוק, כלומר שוקלים אם לדרוש מהגופים הפועלים בו רישום מסודר או לחלופין קבלת רישיון לתת הלוואות. שינוי צפוי נוסף הוא הוצאת חברות הביטוח הנכללות כיום בחוק זה והכפפתן לפיקוח של בנק ישראל, בהתאם לחוקי הבנקאות, כפי שיפורט בהמשך.<sup>14</sup>

### **עיקרי חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993**

להלן הסוגיות המרכזיות הנדונות בחוק בכל הקשור להגבלות על הלוואות חוץ-בנקאיות ואמצעי הפיקוח על קיום החוק.

- מדובר **בחוק אזרחי**, שאינו קובע ענישה פלילית לעובר עליו. הסנקציה היחידה הקבועה בחוק היא הזכות של בית-המשפט או לשכת הוצאה לפועל לבטל או לשנות את הסכם ההלוואה.
- מטרת החוק היא **להגן על הלווה**, כלומר למנוע ניצול בלתי סביר של אנשים שנאלצו לקחת הלוואה במסגרת חוץ-בנקאית.
- לעניין האמור בחוק זה, מלווה מוגדר מי 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 הגדרות אלה היא שכל אדם פרטי או גוף שאינו תאגיד בנקאי או תאגיד עזר, ובכלל זה חברות ביטוח, חברות מימון וכו', רשאים לתת הלוואה ללווה (כלומר למי שאינו תאגיד), כפוף לתנאים ולהסתייגויות בחוק.
- 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 שהלווה רשאי לנקוט על-פי הדין והחוזה במקרה של אי-תשלום במועד, ובכלל זה פירעון מיידי, 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. **העלות הממשית של האשראי** היא היחס שבין כל התוספות שהלווה משלם למלווה ובין הסכום המקורי שקיבל, כלומר **הריבית האפקטיבית** על ההלוואה. לדוגמה, אם סכום ההלוואה היה 1,000 ש"ח, וסך התוספות (ריבית, הצמדה, עמלות וכו') הוא 300 ש"ח, הרי העלות הממשית של האשראי היא 30%. החוק מגדיר כי שיעור העלות הממשית לא יהיה גדול **משיעור עלות האשראי המרבי** המוגדר בחוק, שהוא פי שניים ורבע מהשיעור שבנק ישראל מפרסם מדי חודש.

<sup>13</sup> עו"ד רוני נויבר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 20 בספטמבר 2006.

<sup>14</sup> ראו בהמשך מסמך זה, בחלק העוסק באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון (4.2.2).

**ריבית פיגורים** היא הסכום המשולם בגין פיגור בהחזר ההלוואה. ריבית זו משולמת נוסף על התשלומים שהוגדרו בעת מתן ההלוואה, כלומר נוסף על העלות הממשית של האשראי. החוק מגדיר כי ריבית זו, בחישוב שנתי, לא תהיה גדולה מחמישית משיעור העלות הממשית, כלומר – אם העלות הממשית היא 30%, שיעור ריבית הפיגורים לא יהיה גדול מ-6% בחישוב שנתי.

- הריבית המוגדרת בחוק היא רק על הלוואות בסכום שעד 25,000 ש"ח (במחירי שנת 1993), ורק על הלוואות שלא חל עליהן צו לעניין שיעור הריבית מתוקף חוק הריבית, התשי"ז-1957 (חוק זה מסמיך את שר האוצר לקבוע שיעורי ריבית מרביים להלוואות שונות). כלומר, אין בחוק זה הגבלה על ריבית המשולמת על הלוואות בסכומים גבוהים מ-25,000 ש"ח.

- **החוק אינו מגדיר מנגנוני אכיפה ופיקוח** אבל מגדיר כמה סמכויות:

1. בנק ישראל מוסמך לקבוע את שיעור הריבית שיהיה בסיס לחישובי הריבית שבחוק.
2. בתי-המשפט וראש ההוצאה לפועל מוסמכים לבטל או לשנות את תנאי ההלוואה אם נמצא כי הם אינם תואמים את האמור בחוק.
3. שר המשפטים מוסמך להתקין תקנות, ובידיו סמכויות נוספות המוגדרות בסעיפי החוק.

- החוק קובע כי שיעורי הריבית המרביים הקבועים בחוק יחולו רטרואקטיבית, כלומר גם על הלוואות שניתנו טרם חקיקת חוק זה, אם שיעור העלות הממשית של האשראי או של ריבית הפיגורים עליהן גבוה פי-שניים מהשיעורים המותרים על-פי.

#### 4. פעילות הגופים הממשלתיים בהקשר של שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות

כאמור, החוק להסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות נועד בעיקר לסייע לנוטלים הלוואות לקבל אותן בתנאים סבירים ולקבל מידע מלא על זכויותיהם ועל חובותיהם. החוק נועד לפתור בעיות שנוצרו בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות, ואינו מכוון ליצור מנגנון אכיפה ופיקוח מסודרים כמו זה שפועל במערכת הבנקאית ובמערכות כלכליות אחרות. למרות זאת העניק החוק סמכויות לכמה גורמים כדי לאפשר את קיום הוראות החוק.

בחלק זה של המסמך יוצגו תפקידם ותפקודם של הגורמים השונים במערכת המשפטית והכלכלית בישראל בביצוע הוראות החוק להסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות ובבחינת התאמתו למשק הישראלי כיום.

##### 4.1. בנק ישראל<sup>15</sup>

כפי שהוזכר לעיל, הסמכות היחידה שבידי בנק ישראל בכל הקשור לשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות היא **קביעת הריבית** שתשמש בסיס לחישובי הריבית בהלוואות חוץ-בנקאיות, כאמור בסעיף 5(א) לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993. הבנק מפרסם מדי חודש את "העלויות והמרווחים במגזר

<sup>15</sup> הגבי אופירה ריבלין, המחלקה לפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, שיחת טלפון, יולי 2006, וחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993.

השקלי הלא-צמוד והריבית הממוצעת המשמשת בסיס לריבית 'השוק האפור'". הנתון הרלוונטי הוא עלות האשראי הלא-צמוד לצורך חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות. סכום זה מחושב כממוצע של כמה ריביות הנהוגות בשבעת הבנקים המפוקחים, למשל ריבית על חריגת עו"ש.

## 4.2. משרד האוצר

### 4.2.1. רשות המסים<sup>16</sup>

**חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות אינו מעניק לרשות המסים כל סמכות.** עם זאת, בין הגופים שהרשות מפקחת עליהם, במסגרת פעילותה בכל הקשור לגביית מסים, יש גופים המעניקים הלוואות חוץ-בנקאיות. מכל מקום, הפיקוח של רשות המסים על גופים אלה הוא בתחום המיסוי בלבד, ולא בהיבטים אחרים של הלוואות החוץ-בנקאיות כגון גובה הריבית וחובת הגילוי.

הגופים הרשומים והמפוקחים מסווגים ברשות המסים בהתאם לתחום העיסוק, והגופים המעניקים שירותים רלוונטיים לשוק הלוואות החוץ-בנקאיות מסווגים בדרך כלל בסיווג ענפי מספר 6278 או 6279.<sup>17</sup> לא כל הגופים המסווגים בענפים אלו פעילים בשוק הלוואות החוץ-בנקאיות, והסיווג הקיים אינו מאפשר הבחנה, לכן אין ברשות המסים רשימה של חברות הנותנות הלוואות חוץ-בנקאיות. נוסף על כך, לא כל גוף העוסק במתן הלוואות חוץ-בנקאיות רשום בהכרח ברשות המסים ככזה, כך שאין אפשרות לקבל תמונת מצב מדויקת על מספר הגורמים הפעילים בשוק זה, וגם לא על תשלומי המסים שלהם – מטבע הדברים בעיית חוסר המידע גוברת בעיקר בהקשר של הצדדים העברייניים של השוק.

למרות האמור, להלן נתונים על מספר התיקים ותשלומי המס של הענפים האמורים:<sup>18</sup>

הענף	מספר התיקים	סך כל ההכנסה העסקית (בש"ח)	סך כל המס (בש"ח)
<b>6278</b>			
עצמאים	513	26,595,127	23,184,986
סך הכול	7,547	3,472,506,357	1,035,531,552
חברות			
מהן מפסידות	3,509	17,483,816	6,754,536
<b>6279</b>			
עצמאים	52	2,230,158	326,817
סך הכול	14	152,653	715,135
חברות			
מהן מפסידות	7	0	12,831

<sup>16</sup> עו"ד אילן צור, מנהל תחום בכיר – פניות הציבור ויישום חוק חופש המידע, רשות המסים, מכתב, 19 ביולי 2006, ועו"ד גילה בן-זאב, מנהלת המחלקה הכלכלית, רשות המסים, שיחת טלפון, 2 באוגוסט 2006.

<sup>17</sup> בסיווג 6278 נכללים בין השאר גופים העוסקים בתיווך פיננסי, בהחלפת כספים, בניכיון צ'קים, בייעוץ פיננסי, בתיווך אשראי ובמתן הלוואות. בסיווג 6279 נכללים מפעלים העוסקים בביטוח (לא חברות הביטוח הגדולות – הסיווג הענפי של אלה הוא 6800), קופות גמל וחלפנים.

<sup>18</sup> את הנתונים מסרו עו"ד אילן צור, מנהל תחום בכיר, פניות הציבור ויישום חוק חופש המידע ברשות המסים, מכתב, 19 ביולי 2006, ועו"ד גילה בן-זאב, מנהלת המחלקה הכלכלית ברשות המסים, שיחת טלפון, 2 באוגוסט 2006. הנתונים על עצמאים הם לשנת 2004 והנתונים על חברות הם לשנת 2003.

אף שהנתונים אינם רק על הגורמים הפעילים בשוק הלוואות החוץ-הבנקאיות, אפשר לראות בטבלה כי נפח הפעילות והיקף תשלומי המס בענפים אלה מסתכם ביותר ממיליארד ש"ח בשנה.

#### 4.2.2. אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון<sup>19</sup>

השינויים המבניים בשוק הבנקאות והביטוח בשנים האחרונות הגבירו את פעילות חברות הביטוח בשוק האשראי. במצב החוקי הקיים כיום הלוואות ושירותי אשראי שחברות הביטוח נותנות שייכים לשוק החוץ-בנקאי; בפועל מעמדן של חברות הביטוח שונה, שכן פעילותן היא בפיקוח אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר, וחברת ביטוח המבקשת לתת שירותי אשראי חייבת לעבור את בדיקת האגף לפני קבלת אישור לעסוק בכך. עד היום נתקבלה באגף רק תלויה אחת על הלוואה שניתנה מידי חברת ביטוח.

כיום נעשות פעולות במישורים שונים כדי להכפיף את הלוואות והאשראי שחברות ביטוח נותנות לתנאים ולהגבלות החלים על הלוואות ואשראי שמוסדות בנקאיים נותנים. בין השאר מדובר בהחלת כללי הקצאת האשראי של אמנת "באזל 2"<sup>20</sup> לא רק על הבנקים אלא גם על חברות הביטוח בישראל.

במסמך עמדה של אגף שוק ההון<sup>21</sup> נכתב:

"... במהלך השנה האחרונה החיל הפיקוח על חברות הביטוח כללים החלים על בנקים בישראל בכל הנוגע להגנת הלווה ולהוגנות ביחסים שבין מבטח ללווה בעת מתן הלוואות לדיור. **מוצע להשלים את מסגרת כללי הגילוי והסדרת יחסי מבטח-לווה גם בנוגע להלוואות שאינן הלוואות לדיור.** עם השלמת תהליך אימוץ הכללים, מוצע כי הפיקוח יפעל להחרגת חברות הביטוח מתחולת חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות".

מבירור שערכנו במשרד המשפטים עולה כי ברגע שחברות הביטוח יאמצו את הנורמות של בנק ישראל החלות על הבנקים הם יפנו למשרד המשפטים וזה יפעל להחרגתן מחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות.<sup>22</sup>

#### 4.3. מערכת בתי-המשפט

כאמור, סעיפים 9–14 בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות דנים סמכות בתי-המשפט ולשכות הוצאה לפועל להתערב במקרים של מתן הלוואות בתנאים המנוגדים לחוק זה. במסגרת סמכות זו התקבלו כמה החלטות של בתי-משפט ולשכות הוצאה לפועל בהקשר של הלוואות שניתנו בניגוד לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות.

נוסף על פסקי-הדין בהיבט האזרחי של הלוואות חוץ-בנקאיות יש גם פסקי-דין על עבירות פליליות שנעשו בשוק האפור, אך במסמך זה יוצגו רק החלטות בהיבטים אזרחיים. להלן כמה פסקי-דין

<sup>19</sup> הגבי מגי בראום, מנהלת מחלקת ניהול סיכונים, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, שיחת טלפון, יולי 2006.

<sup>20</sup> לפי אתר האינטרנט של בנק ישראל, "ב-26 ביוני 2004 פרסמה ועדת-באזל לפיקוח על הבנקים את ההמלצות החדשות בנוגע למדידה והקצאה של הון בתאגידים בנקאיים ('באזל 2'). הפיקוח על הבנקים בישראל נקט שורה של צעדים שמטרתם להחיל, בסופו של תהליך, מסגרת להלימות הון העולה בקנה אחד עם העקרונות הני"ל". הרחבה ראו באתר, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/basel2/basel2.htm>

<sup>21</sup> אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, הצעת הסדרה: ניהול סיכונים אשראי, אפריל 2005.

<sup>22</sup> עו"ד רוני נויבר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 20 בספטמבר 2006.

והחלטות של לשכות ההוצאה לפועל בכל הקשור להלוואות ולעסקאות שהוראות חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, חוק הריבית וחוקים נוספים חלים עליהן.

#### 4.3.1. פסיקות בתי-משפט

לא פעם נדרשים בתי-המשפט, בערכאות שונות, לדון בסוגיות הקשורות להלוואות בשוק האפור, ובדיונים נבחנים לעתים הן ההיבט האזרחי, כלומר שיעורי ריבית, תנאי ההלוואה וכדומה, **והן ההיבט הפלילי של פעילות השוק האפור**. לצורך בחינת פעילות בתי-המשפט בתחום ההלוואות החוץ-בנקאיות נזכיר במסמך זה כמה פסקי-דין שעניינם ההיבט האזרחי של שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות.

בפסקי-דין שונים בסוגיות הקשורות להלוואות חוץ-בנקאיות דנו השופטים בכמה היבטים עקרוניים של הסדרת החוקית של התחום, ובהם :

- (1) השאלה אם הסכום המרבי הנקוב בחוק (25,000 ש"ח) הוא אפקטיבי להשגת יעדי החוק, דהיינו הגנה על הלוויים הפרטיים הפונים לשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות מתנאי תשלום לא סבירים. לדעת השופטים יש מקום לשקול את הגדלת הסכום כדי לאפשר להם לפעול ברוח החוק, שכן המצב הקיים מגביל את יכולתם להכריע בנושא.
- (2) השאלה באילו מקרים התערבות בתי-המשפט בתנאי הלוואות חוץ-בנקאיות מוצדקת. סוגיה זו עניינה בעיקר הלוואות בסכומים גדולים מ-25,000 ש"ח, שהריבית עליהן אינה מוגבלת בחוק.
- (3) חוזה שאינו נהיר דיו ללווה יוצר בעיית שקיפות.
- (4) הגדרת העסקאות שייחשבו הלוואה חוץ-בנקאית או עסקת אשראי לצורך החלת החוקים המגבילים את הריבית על עסקאות אלה.

להלן ניתוח של כמה פסקי-דין :

#### החלטת השופט א' רובינשטיין בבית-המשפט העליון (30 באוגוסט 2004)<sup>23</sup>

בדחיית בקשת ערעור אזרחי שהוגשה לבית-המשפט העליון, דן השופט א' רובינשטיין בכמה היבטים של תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות.

ההיבט הראשון שנדון היה סכום ההלוואה המרבי שהחוק חל עליו בכל הקשור לשיעורי הריבית. בדבריו סקר השופט רובינשטיין את הרציונל שמאחורי קביעת הסכום ואת ההשתלשלות ההיסטורית של קביעת סכום זה. מפסק-הדין עולה כי **אם מטרת החוק היא להגן על הלוויים הקטנים הרי שצריך לבחון האם הסכום של 25,000 ש"ח אכן מספק הגנה זו או שמא יש להגדילו**.

היבט אחר שהשופט רובינשטיין דן בו הוא סמכותו של בית-המשפט להתערב בכל הקשור לשיעורי הריבית על ההלוואות, בעיקר כשמדובר בהלוואות שאינן מוגבלות על-ידי חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (הלוואות בסכומים גדולים מ-25,000 ש"ח). ההלוואה שהחלטה נסבה עליה היתה במטבע

<sup>23</sup> רע"א 5777/04 – מרנץ נגד רודריגז, פ"ד נט (1) 420.

חוץ, בשווי מאות אלפי ש"ח ובריבית של 24%. אשר לדיון בסמכותו של בית-המשפט ציין השופט רובינשטיין כמה פסקי-דין קודמים שדנו בשאלה זו.

מדברי השופט רובינשטיין עולה כי הוא סבור שיש מקום להתערבות בית-המשפט בשיעורי ריבית רק במקרים של ריבית "רצחנית", כלומר בשיעור גבוה במיוחד, כמו בדוגמה שהובאה – הלוואה ששיעור הריבית עליה היה 84% לשנה. במקרה שעמד לפניו דובר על ריבית של 24%, והשופט לא מצא מקום להתערב, בעיקר לנוכח הסכמת הלווים לקבל תנאי זה בעת החתימה על ההסכם ובכמה מקרים לאחר מכן.

#### החלטת השופטת חנה לפין-הראל בבית-משפט השלום בעכו (17 באוקטובר 2004)<sup>24</sup>

במקרה הנדון נטלו הלווים הלוואה בסך 70,000 ש"ח ומשכנו כנגדה את ביתם. בהסכם הלוואה נקבעו שיעורי הריבית האלה:

1. שיעור הריבית על סכום הלוואה, בחישוב שנתי שמובאת בו בחשבון גם ריבית דריבית בהתאם למועדי פירעון הלוואה, יהיה 28.0732%. ריבית זו תוצמד לשיעור ריבית הליבור הנקבעת בין הבנקים.
2. שיעור ריבית הפיגורים, בחישוב שנתי שמובאת בו בחשבון גם ריבית דריבית, יהיה 49.37% מיתרת החוב החל ממועד הפיגור. ריבית הפיגורים תתרבה ותצטבר מדי יום, על סכום כל חוב או חלק ממנו, מהיום שבו היה על הלווה לשלמו ועד יום התשלום בפועל.

נוסף על האמור הוצמדו הריבית ההסכמית וריבית הפיגורים למחירי הדולר האמריקני.

הלווים פנו אל בית-המשפט וביקשו שישנה את שיעורי הריבית בטענה שהריבית ההסכמית וריבית הפיגורים בהסכם הלוואה הן בגדר ריבית נשך וראוי כי בית-המשפט יתערב. הצדדים הציגו לפני בית-המשפט החלטות שיפוטיות קודמות, ובהן החלטת השופט רובינשטיין שהובאה לעיל. לאחר בחינת הטיעונים קיבל בית-המשפט את הבקשה ופסק<sup>25</sup> כי "בית-המשפט יתערב בגובה הריבית כאשר זו תהיה ריבית נשך רצחנית הגורמת לעושק ומנוגדת לחוקי הריבית, חוקי החוזים ועקרונות יסוד של המשפט הישראלי המגולמים בהם וחוסים על הכול". כמו כן נאמר בפסק-הדין כי "עצם העובדה שיש צורך במומחה לפיננסים או מומחה כלכלי אחר על מנת שהלווה יתמצא בעסקי הריביות והצמדות וידע ביום החתימה כמה תעלה לו הלוואה בבירור מעידה כי מדובר בתניה מקפחת".

מעבר לעצם ההחלטה של בית-המשפט להתערב בשיעורי הריבית ולהתאימם לשיעורים המותרים על-פי חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (אף שמדובר בהלוואה בסכום גבוה מ-25,000 ש"ח), קבעה השופטת לפין-הראל כי בהסכם שיש צורך ביעוץ של מומחה כדי להבין את משמעות הריביות הקבועות בו יש הפרה של חובת הגילוי הקבועה בחוק.

אשר לסכום הקבוע בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (שכאמור, כיום הוא 25,000 ש"ח), לדעת השופטת לפין-הראל הסכום שנקבע בנוסח הצעת החוק שעברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת – 100,000 ש"ח – הלם אז את תכלית חקיקת החוק והולם אותה גם היום.

<sup>24</sup> הפ (עכו) 158/03 – אליאס נגד "מיסטר מאני ישראל בע"מ" (שלום; חנה לפין-הראל; 17 באוקטובר 2004).

<sup>25</sup> על-פי תמצית פסק-הדין המתפרסמת באתר האינטרנט [http://www.nevo.co.il/Psika\\_word/shalom/s03000158-287.doc](http://www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s03000158-287.doc), כניסה: 20 בספטמבר 2006.

## החלטת השופטת ד"ר דפנה אבניאלי, בית-משפט השלום בתל אביב-יפו (8 באוגוסט 2006)<sup>26</sup>

לדעת השופטת אבניאלי יש לראות בחוקים בתחום ההלוואות חוץ-בנקאיות הגנה על הלווה, והדבר בא לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות. על-פי גישה זו קבעה השופטת כי במקרה שעמד לפנייה היתה הפרה של חובת הגילוי הנדרשת בסעיף 3 של החוק, ולכן קיבלה את התביעה באופן חלקי.

מפסק-דין זה ומפסקי-דין אחרים עולה כי **אחת הבעיות העיקריות בהלוואות חוץ-בנקאיות היא הגילוי הנאות**. לא פעם הריביות הנקובות בשטרי ההסכם נראות סבירות יחסית לשוק, אך בבחינה משפטית וכלכלית עולה כי הן חריגות למדי, כלומר הבעיה העיקרית היא **שהלווים אינם מבינים את משמעות ההסכם** בכל הקשור לשיעורי הריבית האפקטיבית, ובכך יש הפרה של חובת הגילוי.

לדברי השופטת בהמשך פסק-הדין, אין מדובר בהפרה חד-פעמית של הוראת סעיף זה, אלא בהפרות שונות שצוינו בתביעות רבות שהוגשו נגד הנתבעת, ולדעת השופטת, הנתבעת, העוסקת במתן הלוואות במסגרת חוץ-בנקאית, טרם הפנימה עד תום את החובות המוטלות עליה כמלווה בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות.

### **4.3.2. אגף ההוצאה לפועל בהנהלת בתי-המשפט**<sup>27</sup>

#### תפקידים וסמכויות

בסעיף 10 של חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות מוגדרות סמכויות ההוצאה לפועל בכל הקשור להלוואות חוץ-בנקאיות. על-פי סעיף זה, אם מדובר בבקשה של מלווה נגד לווה בדרך של ביצוע פסק-דין שניתן במעמד צד אחד, ראש ההוצאה לפועל רשאי, על-פי בקשת הלווה, לסרב לנקוט את ההליכים המבוקשים אם יש לו יסוד להניח כי ההלוואה המדוברת נוגדת את החוק. יודגש כי ראש ההוצאה לפועל אינו נחשב סמכות לערעור על פסקי-דין של בתי-המשפט, אלא מוציא לפועל של פסקי-דין אלו, למעט במקרים שבהם החליט לסרב לנקוט ההליכים.

אם מדובר בבקשה של מלווה לבצע שטר שחתם עם הלווה (ולא במימוש פסק-דין), ראש ההוצאה לפועל רשאי – מיוזמתו או על-פי בקשת הלווה – לסרב לנקוט את ההליכים המבוקשים אם יש לו יסוד להניח כי ההסכם נוגד את האמור בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות. מכיוון שאין מדובר בפסק-דין שניתן בבית-משפט, סמכותו של ראש ההוצאה לפועל נרחבת יותר במקרה כזה. סמכות זו קיימת גם במקרה של השעיית ההליכים מצד המלווה, כלומר – ברגע שנפתח התיק בגין שטר חוב, יש לראש ההוצאה לפועל סמכות התערבות והוא רשאי לקבוע שיעורי ריבית וריבית פיגורים נמוכים מאלה שנקבעו בחוזה ההלוואה. הריבית החדשה תיקבע בהתאם לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, על-פי חוק פסיקת ריבית והצמדה או על-פי חוקים אחרים שיש להם זיקה להלוואה שמדובר בה.

במקרה של סירוב ראש ההוצאה לפועל לנקוט ההליכים, עליו להעביר את העניין לבית-המשפט, וזה ידון בעניין כאילו הגיש הלווה בקשה לבטל את החוזה או תנאי בו או לשנות פרטים מסוימים בחוזה

<sup>26</sup> א (ת"א) 042876/03, **עאדל נגד "מיסטר מאני ישראל בע"מ"**, (שלום; דפנה אבניאלי; 8 באוגוסט 2006).

<sup>27</sup> מר אריה כהן, מנהל אגף ההוצאה לפועל בהנהלת בתי-המשפט, ומר שלומי כהן, מרכז בכיר – תיאום מחשוב והדרכה, אגף ההוצאה לפועל בהנהלת בתי-המשפט, פגישה, 17 ביולי 2006.



ההלוואה המקורי. עם זה, ראש הוצאה לפועל רשאי לאשר הסכם הלוואה עם הכנסת שינויים כדי להתאים את פרטי ההסכם לדרישות החוק וליתן להסכם המתוקן תוקף של פסק-דין.

### נתונים ודוגמאות

להלן, לשם הדגמה, פרטי כמה תיקים שהתנהלו בלשכות הוצאה לפועל בנושא ריבית גבוהה וחריגה.<sup>28</sup>

1. ב-11 בספטמבר 2001 נפתח תיק על שטר בסך **1,980 ש"ח** מחודש נובמבר 1991. התיק התנהל בריבית בנקאית נצברת של 168% לחודש (כלומר ביחס ליתרת החוב ולא ביחס לסכום המקורי). סכום החוב הגיע ליותר מ-**830 מיליון ש"ח**.

2. ב-23 בנובמבר 2001 נפתח תיק על שטר בסך **4,980 ש"ח** מחודש ספטמבר 1991. התיק התנהל בריבית בנקאית מצטרפת של 168% לחודש (כלומר ביחס ליתרת החוב ולא ביחס לסכום המקורי). סכום החוב הגיע ליותר מ-**60 מיליארד ש"ח**.

יש לציין כי תיקים אלה נפתחו לפני חקיקת חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות המגביל את שיעורי הריבית. כאמור, החוק קבע שחלק מהוראותיו יחולו למפרע, כלומר גם על הלוואות שניתנו לפני חקיקת החוק, כך שבידי הוצאה לפועל סמכות לטפל גם בתיקים אלה.

בשנת 2001 פנה המשנה למנהל בתי-המשפט אל נשיאי בתי-משפט השלום כדי שינחו את לשכות הוצאה לפועל לבדוק כל תיק שנפתח בגין הלוואה בריבית חריגה.<sup>29</sup> בעקבות פנייה זו העביר מנהל אגף הוצאה לפועל לכל ראש לשכה את רשימת התיקים שיש בהם יתרת חוב חריגה או **שמתנהלים בריבית מעל 70% בשנה. בתהליך מיון זה נמצאו כ-10,000 תיקים פעילים והועברו לטיפול ראשי הלשכות.**

לדברי מר אריה כהן, מנהל אגף הוצאה לפועל,<sup>30</sup> עד שנת 2006 נבדקו רוב התיקים הללו ובהתאם לצורך טופלו לפי החוק. במסגרת הטיפול צומצמו סך יתרות החוב מיותר מ-930 מיליארד ש"ח בשנת 2001 לכ-56 מיליארד ש"ח בשנת 2005. לדוגמה, בשנת 2001 היתה יתרת החוב בגין שטרות כ-873 מיליארד ש"ח, ועד שנת 2005 היא פחתה כדי 18 מיליארד ש"ח בלבד.<sup>31</sup>

כדי למנוע צבירת חובות מתנהלת מדי שנה ביקורת של מנהל אגף הוצאה לפועל בלשכות המקומיות. במסגרת זו הלשכות נדרשות לטפל בתיקים המתנהלים בגין ריבית גבוהה או כאלה שיתרת החוב בהם היא יותר מ-10,000 ש"ח. ההמלצה של הנהלת הוצאה לפועל ללשכות היא לערוך בדיקה חודשית של התיקים החריגים, ובחלק מהלשכות אומנם נעשית בדיקה כזאת. כיום נבדקים התיקים שהריבית בהם גבוהה מ-40% ויש כוונה לבדוק כל תיק המתנהל בריבית של יותר מ-30%.

ראשי לשכות הוצאה לפועל מפעילים את סמכותם ומתערבים בתנאי הלוואה שמצאו כי תנאיה אינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות. עם זה, במקרים מסוימים ראש הוצאה לפועל מאשר מימוש חוב למרות הריבית הגבוהה, אם לדעתו חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות או חוקים אחרים אינם חלים עליו.

<sup>28</sup> על-פי נתונים שמסר מר אריה כהן, מנהל אגף הוצאה לפועל בהנהלת בתי-המשפט, פגישה, 17 ביולי 2006.

<sup>29</sup> על-פי: משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 53** לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001.

<sup>30</sup> מר אריה כהן, מנהל אגף הוצאה לפועל בהנהלת בתי-המשפט, ומר שלומי כהן, מרכז בכיר – תיאום מחשוב והדרכה, אגף הוצאה לפועל בהנהלת בתי-המשפט, פגישה, 17 ביולי 2006.

<sup>31</sup> יתרות חוב ללא נתוני פסק-דין משכון ומזונות בלשכת הוצאה לפועל בתל-אביב.



כפי שצוין, בשנים האחרונות ננקטו במערכת ההוצאה לפועל כמה פעולות שנועדו לאכוף את הוראות החוק בדבר שיעורי הריבית וחובת הגילוי הנאות בין הצדדים בכל הקשור להלוואות חוץ-בנקאיות. לדברי מר אריה כהן, מנהל אגף ההוצאה לפועל בהנהלת בתי-המשפט, רוב התיקים שנפתחים כיום בלשכות ההוצאה לפועל אומנם תואמים את הוראות החוק, והריבית נקבעת בהתאם לריבית שבנק ישראל מפרסם. עם זאת, אפשר שהלוואות שניתנות בניגוד לחוק אינן מגיעות למימוש דרך ההוצאה לפועל אלא בדרכים אחרות (לא בהכרח חוקיות), ולכן אין להסיק מנתוני ההוצאה לפועל על חוקיות כלל ההלוואות בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות.

#### 4.4. משטרת ישראל<sup>32</sup>

משטרת ישראל, בהיותה הגוף המרכזי האמון על אכיפת החוק בישראל, נדרשת לא פעם לעסוק גם בחקירות הקשורות לשוק האפור, בעיקר בהיבטים הפליליים שלו, הן ביוזמתה והן במענה לתלונות שהוגשו.

בשנים האחרונות נדרשות יחידות החשיפה של המשטרה לטיפול בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות (השוק האפור) בשני הקשרים עיקריים:

1. **רוב ארגוני הפשיעה בישראל פעילים כיום גם בשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות.** פעילות זו באה לידי ביטוי בהלוואות בתנאי ריבית גבוהים מאוד ולעתים בשעבוד רכוש הלווה שערכו גדול במידה ניכרת משווי ההלוואה.

2. שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות הוא **הבסיס הפיננסי העיקרי** לביצוע עברות הדורשות מימון, דוגמת שוק ההימורים הבלתי-חוקיים ועסקות סמים למיניהן.

מתחילת שנת 2004 הוגשו 14 כתבי אישום נגד דמויות מרכזיות בשוק האפור. כתבי אישום אלה הם פרי חקירה משטרתית בשיתוף עם רשות המסים ו/או עם יחידת נותני שירותי מטבע במשרד האוצר. כתבי האישום נסבו על עבירות הלבנות הון,<sup>33</sup> על עבירות מס ועל עבירות נלוות אחרות, ובשלושה מקרים מדובר אף בעבירות לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה.

אשר לעבירות הקשורות לגבייה באמצעים בלתי חוקיים (סחיטה, איומים ועוד), אין בידי המשטרה נתונים על תלונות שנובעות מהפעילות בשוק האפור בכלל התלונות המוגשות לפי סעיפים אלה. כמו כן סביר להניח שאזרחים רבים נמנעים מלהגיש תלונות בנושא זה מסיבות שונות (ובהן פחד מהמלווה, הסכמת הלווה לתנאים הבלתי-חוקיים וחשש מחשיפת ההסתבכות לקרובים, לחברים, לשותפים ולנושים), כך שאין לראות במספר התלונות למשטרה מדד להיקף התופעה.

בהיבטים האזרחיים של השוק האפור (שיעור הריבית, חובת הגילוי וכדומה) **החקיקה מוגבלת מאוד בתחולתה הפלילית**, ולכן לא נערכות חקירות משטרתיות על בסיס חקיקה זו. הכוונה היא בעיקר לחוקים אלה:

1. חוק הריבית, התשי"ז-1957, **שאינו קובע עונש מאסר** בגין הלוואה בריבית מופרזת, אלא קנס בלבד;

<sup>32</sup> רפ"ק יהודה סבירסקי, ראש חוליית תקיפה כלכלית – המחלקה לתפקידים מיוחדים במשטרת ישראל, מכתב, 18 ביולי 2006.

<sup>33</sup> לפי סעיף 3(ב) בחוק איסור הלבנת הון, התשי"ס-2001.

2. חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשס"ג-1993, שכאמור, לא קבועה בו כל עבירה פלילית ייעודית בגין פגיעה בזכויות הלווה;

3. **סעיף העושק** (סעיף 431)<sup>34</sup> בחוק העונשין, התשל"ז-1977 – בחוות דעת של פרקליטות מחוז תל-אביב – מיסוי וכלכלה נקבע שסעיף זה אינו ישים בהקשר של הלוואות כיוון שקיים קושי בפרשנות המונחים "מצוקה" ו"תמורה העולה במידה בלתי סבירה על התמורה המקובלת" המופיעים בחוק.

#### 4.5. משרד המשפטים

מלבד מחלקת הייעוץ והחקיקה, האחראית לניסוח החוקים, כמה גופים נוספים במשרד המשפטים נדרשים במסגרת פעילותם לסוגיות הקשורות לשוק האפור.

##### 4.5.1. פרקליטות מחוז תל-אביב – מיסוי וכלכלה<sup>35</sup>

פרקליטות מחוז תל-אביב – מיסוי וכלכלה אחראית להגשת כתבי אישום בתחום עבירות המס והפשיעה הכלכלית, ובכלל זה כתבי אישום נגד דמויות מרכזיות בשוק האפור. כתבי האישום מוגשים בסיוע חקירות שעורכים גופי חקירה כגון משטרת ישראל ורשות המסים.

כפי שצוין לעיל, בשנים האחרונות הוגשו 14 כתבי אישום נגד דמויות מרכזיות בשוק האפור. כתבי אישום אלה הוגשו על מגוון עבירות, אך לא עבירות על החוקים האזרחיים הקשורים לשוק האפור שאינם קובעים עבירה פלילית כגון חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות.

##### 4.5.2. הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור<sup>36</sup>

הרשות לאיסור הלבנת הון הוקמה בחודש ינואר 2002. רשות זו היא גוף מודיעיני בעיקרו שהוקם כדי לסייע במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ושל מימון פעילות טרור כשלב בתהליך הצטרפותה של מדינת ישראל למאבק הבין-לאומי בתופעות אלה. ב-1 באוגוסט 2005 נכנס לתוקפו חוק איסור מימון טרור, שנכללו בו הוראות נוספות למלחמה בהלבנת הון, ושם הרשות שונה ל"רשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור".

כפי שצוין, בפעילות העבריינית בשוק האפור נכללת בין השאר הלבנת הון. הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור פועלת בין השאר לאיתור הלבנת הון ולמניעת כניסת כספים שמקורם בעבירה על החוק למערכת הפיננסית בישראל, בין השאר דרך השוק האפור.

#### 4.6. משרד מבקר המדינה<sup>37</sup>

<sup>34</sup> בסעיף זה נאמר " המנצל את המצוקה, החולשה הגופנית או השכלית, חוסר הניסיון או קלות הדעת של הזולת לאחת מאלה, דינו - מאסר שנה: (1) דורש או מקבל דבר שאינו מגיע לו כדין; (2) דורש או מקבל בעד מצרך או בעד שירות תמורה העולה במידה בלתי סבירה על התמורה המקובלת; (3) נותן בעד מצרך או בעד שירות תמורה הנופלת במידה בלתי סבירה מן התמורה המקובלת.

<sup>35</sup> עו"ד אלה רובינק, פרקליטת מחוז תל-אביב – מיסוי וכלכלה, שיחת טלפון, 27 באוגוסט 2006.

<sup>36</sup> על-פי אתר האינטרנט של משרד המשפטים, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/HalbantHon>

<sup>37</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב', לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001.

בדוח שנתי 53ב' של מבקר המדינה, לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, במסגרת ביקורת שנערכה בהוצאה לפועל, נבדק היישום של חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות. על-פי ממצאי הביקורת, שנערכה בשנת 2002, התנהלו בלשכות ההוצאה לפועל תיקים רבים שעניינם ריבית חריגה. בדוח נקבע כי ראשי ההוצאה לפועל יבדקו את התיקים המתנהלים בעניין ריבית חריגה בהתאם להנחיית המשנה למנהל בתי-המשפט, כדי לקדם את מטרות חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות.

**כפי שצוין לעיל, אגף הוצאה לפועל פועל לאיתור תיקים בעייתיים ולטיפול בהם, ומאז בדיקת המבקר הצטמצם היקף הבעיה במידה ניכרת.**

ההיבט הפלילי של השוק האפור נדון בדוח השנתי 55ב' של מבקר המדינה, לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003.<sup>38</sup> בדוח זה נמתחת ביקורת על פעילותה של רשות המסים במאבק בפשיעה חמורה. בהחלטת הממשלה בנושא המאבק בפשיעה המאורגנת ובמשפחות הפשע בישראל<sup>39</sup> נקבע כי רשויות המס ייתנו עדיפות גבוהה לטיפול בנישומים שיש להם הכנסות שמקורן בפעילות לא חוקית. הגברת המאבק בארגוני הפשיעה עשויה לסייע בהקטנת היקף הפשיעה הכלכלית, וצפוי שצעד זה יביא גם להקטנת היקף ההלוואות הניתנות בשוק האפור. **בדוח מוצגים ליקויים בפעילות רשות המסים ביישום החלטה זו, בעיקר בכל הקשור לגיבוש תוכנית פעולה מסודרת ושיתוף פעולה מודיעיני עם גורמי החקירה ובהם משטרת ישראל, פרקליטות המדינה והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.**

לאחר פרסום דוח זה הקימו מפכ"ל המשטרה ומנהל רשות המסים<sup>40</sup> צוות שיבחן את הדרכים לשפר את שיתוף הפעולה בין המשטרה ובין אגף מס הכנסה במאבק בפשיעה. צוות זה בחן הצעות שונות וגיבש מודל כולל ובו פירוט הדרכים לשיפור שיתוף הפעולה בין הגופים. בהמלצות הצוות מפורטים אמצעי הביטחון שיש לנקוט בהעברת המידע על גורמים פליליים המנהלים עסקים בלתי חוקיים שמפיקים הכנסות החייבות במס.

---

<sup>38</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב', לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003.

<sup>39</sup> מס' 1150, שהתקבלה ב-14 בדצמבר 2003.

<sup>40</sup> על-פי הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 55ב'.

## נספח א' – חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993

1. הגדרות –

"לווה" – למעט תאגיד ;

"מלווה" – מי שנותן הלוואה, למעט תאגיד בנקאי ותאגיד עזר כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 ;

"סכום ההלוואה" – הסכום שבו מחויב הלווה לפי חוזה ההלוואה, או כל חלק ממנו, לפי העניין, למעט ריבית וריבית פיגורים ;

"ריבית" – ריבית או הפרשי הצמדה, לפי העניין ;

"ריבית פיגורים" – ריבית נוספת שלווה נדרש לשלם בשל פיגור בתשלום לפי חוזה ההלוואה, בין שנקראת ריבית פיגורים ובין שנקראת בשם אחר ; לעניין זה לא יובאו בחשבון הוצאות סבירות ממשיות שהוציא המלווה לגביית התשלום שבפיגור ;

"שיעור העלות הממשית של האשראי" – היחס שבין סך כל התוספות לבין הסכום שקיבל הלווה בפועל, בחישוב שנתי ;

"תוספת" – כל סכום שלווה נדרש לשלם בהקשר של חוזה ההלוואה, מעבר לסכום שקיבל בפועל מהמלווה, למעט ריבית פיגורים ;

"יתרת החוב" – הסכום שהלווה חייב למלווה בנקודת זמן מסוימת, כשהוא מורכב מסכום ההלוואה, מהתוספת ומריבית הפיגורים, בהפחתת הסכומים ששילם הלווה למלווה בפועל, הכול כפי שהוא עד לאותה נקודת זמן.

2. עריכת חוזה בכתב

חוזה הלוואה בין מלווה ללווה טעון מסמך בכתב.

3. חובת גילוי

(א) מלווה העומד לחתום על חוזה הלוואה עם לווה ייתן לו עותק ממנו והזדמנות סבירה לעיין בו לפני חתימתו, וימסור לו עותק חתום ממנו לאחר החתימה ;

(ב) בחוזה ההלוואה ייכלל גילוי מלא של הפרטים האלה :

(1) שמות המלווה והלווה ומעניהם המלאים ;

(2) סכום ההלוואה ;

(3) הסכום שקיבל הלווה בפועל ;

(4) שיעור הריבית, ביחס לסכום ההלוואה, בחישוב שנתי שמובאת בו בחשבון גם ריבית דריבית, בהתאם למועדי פירעון ההלוואה ;

- (5) בהלוואה בריבית משתנה – מרכיבי הריבית המשתנה, העקרונות לשינוי שיעור הריבית, מועד השינוי או האירועים שבעקבותיהם ישונה השיעור ;
- (6) בהלוואה צמודה למדד או לבסיס אחר –
- (א) סוג ההצמדה ושיעורה ובסיס ההצמדה ומועדו ;
- (ב) הרכיבים שעליהם חלה ההצמדה ;
- (7) ציון כל התוספות שאינן מנויות בפסקאות (4) עד (6), בפירוט סכומיהן ;
- (8) שיעור העלות הממשית של האשראי ;
- (9) תקופת ההלוואה, סכומי התשלומים לפירעון ההלוואה ומועדיהם, בפירוט סכום ההלוואה והריבית בכל תשלום לפי הידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה ;
- (10) הצעדים, על-פי הדין ועל-פי החוזה, שהמלווה רשאי לנקוט בשל אי-תשלום במועד, לרבות העמדת הלוואה לפירעון מיידי, והתנאים לנקיטת צעדים אלה ;
- (11) שיעור ריבית הפיגורים בחישוב שנתי שמובאת בו בחשבון גם ריבית דריבית, לפי הידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה ;
- (12) כל פרט אחר שיקבע שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
- (ג) שר המשפטים רשאי, בהתייעצות עם שר האוצר, לקבוע את העקרונות או את השיטות לחישוב הפרטים האמורים בסעיף קטן (ב) ;
- (ד) שר המשפטים רשאי לקבוע טפסים לגילוי הפרטים לפי סעיף קטן (ב).

#### 4. אי-קיום חובת הגילוי

מבלי לגרוע מזכותו של הלווה לסעדים לפי חוק זה או לפי כל דין אחר, יחולו הוראות סעיפים 12(ב) ו-15 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, לפי העניין, אם לא קיים המלווה את חובת הגילוי לפי סעיף 3.

#### 5. שיעור עלות אשראי מרבי

(א) בחוק זה, "שיעור עלות האשראי המרבי" – פי שניים ורבע מהשיעור שיפרסם בנק ישראל מדי חודש בחודשו, של העלות הכוללת הממוצעת לאשראי הלא-צמוד הניתן לציבור על-ידי הבנקים שנקבעו על-ידי בנק ישראל.

(ב) שיעור העלות הממשית של האשראי לא יעלה – בחישוב שנתי – על שיעור עלות האשראי המרבי לפי הידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה ; נקבעה בחוזה ההלוואה ריבית משתנה או הצמדה, לא יעלה שיעור העלות הממשית של האשראי – בחישוב שנתי – על שיעור עלות האשראי המרבי לפי הידוע במועד שבו שיעור הריבית משתנה, לעניין ריבית משתנה, או במועד כל תשלום, לעניין הצמדה.

(ג) השיעור המרבי של העלות הממשית של האשראי, כאמור בסעיף קטן (ב), יחושב ביחס ליתרת החוב בתחילת כל שנה ממועד ההלוואה.

#### 6. הגבלה על ריבית פיגורים

שיעור ריבית הפיגורים לא יעלה – בחישוב שנתי – על חמישית שיעור העלות הממשית של האשראי.

#### 7. הקדמת מועד הפירעון

(א) מלווה לא יהיה זכאי להקדים את מועד הפירעון של ההלוואה, כולה או חלקה, בשל כך בלבד שעבר המועד המוסכם לתשלום שיעור אחד מן השיעורים להחזר ההלוואה והלווה לא פרע את התשלום.

(ב) פיגר הלווה בתשלום של יותר משיעור אחד מן השיעורים להחזר ההלוואה ברציפות ובמשך תקופה מצטברת העולה על 31 ימים, רשאי המלווה לדרוש את הקדמת מועד הפירעון של יתרת ההלוואה; פרע הלווה את התשלום שבפיגור בתוספת ריבית פיגורים, לא ייחשב הדבר לעניין הקדמת מועד הפירעון בשל פיגור בתשלומים לאחר מכן.

(ג) ביקש המלווה להקדים את מועד הפירעון של יתרת ההלוואה, ישלח ללווה התראה כי עליו לשלם את התשלומים שבפיגור בתוך תקופה שלא תפחת מ-14 ימים מיום משלוח הדרישה, וכי אם לא יעשה כן תעמוד יתרת ההלוואה לפירעון מיידי ותיוסף עליה ריבית פיגורים ממועד ההעמדה לפירעון מיידי ועד למועד התשלום בפועל.

(ד) המלווה יפרט בהתראה את הסכום של כל תשלום שבפיגור, את סכום ריבית הפיגורים שנצבר עד ליום משלוח הדרישה, וכל סכום מיתרת ההלוואה שיוקדם מועד פירעונו; שר המשפטים רשאי לקבוע דרך למשלוח ההתראה ופרטים נוספים שייכללו בה.

(ה) לא שילם הלווה כנדרש, רשאי המלווה להעמיד לפירעון מיידי כל סכום מיתרת ההלוואה כפי שפורט בהתראה, ותיוסף עליה ריבית פיגורים ממועד ההעמדה לפירעון מיידי ועד למועד התשלום בפועל.

(ו) לעניין זה, "יתרת ההלוואה" היא יתרת סכום ההלוואה, במלואה או בחלקה, בצירוף הריבית שנצברה עד למועד ההעמדה לפירעון מיידי.

#### 8. סדרי דין

(א) הגיש מלווה תובענה בבית-משפט נגד לווה, או הגיש נגדו בקשה ללשכת הוצאה לפועל לביצוע פסק-דין או לביצוע שטר, והכול בהקשר של חוזה הלוואה, יצרף לכתב התביעה או לבקשה העתק של פסקי-הדין או של החוזה, לפי העניין;

(ב) בתובענה או בבקשה כאמור בסעיף קטן (א) יציין המלווה את הסכום שתשלומו נדרש ואת אופן חישובו, וכן פרטים אלה:

(1) כל הפרטים שיש לגלותם לפי סעיף 3(ב);

- (2) התשלומים ששילם הלווה לפירעון ההלוואה ומועדיהם, בפירוט סכום ההלוואה והריבית בכל תשלום ;
- (3) יתרת החוב במועד הגשת התובענה ;
- (4) התשלומים שבפיגור, וסכומי הריבית וריבית הפיגורים ביחס אליהם שנצברו עד למועד הגשת התובענה ;
- (5) כל סכום שמועד פירעונו הוקדם, וסכום הריבית ביחס אליו שנצבר עד למועד הגשת התובענה ;
- (6) כל פרט אחר שיקבע שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר.

#### 9. ביטול או שינוי תנאי בבית-משפט

- (א) ראה בית-המשפט בתובענה בהקשר של חוזה הלוואה כי החוזה או תנאי בו אינם מתאימים להוראות סעיפים 6,5 או 7, או כי המלווה לא גילה גילוי מלא של הפרטים המהותיים לחוזה ההלוואה, יורה בית-המשפט, ביוזמתו או על-פי בקשה, ולאחר שנתן הזדמנות לצדדים להשמיע טענותיהם, לבטל את החוזה או את התנאי או לשנותו, הכול במידה הנדרשת כדי להתאימו לדרישות החוק, ולפי העניין ;
- (ב) מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א) או מכל תרופה אחרת שבדין, רשאי בית-המשפט להתאים את שיעור העלות הממשית של האשראי ואת שיעור ריבית הפיגורים לשיעורים המרביים המותרים על-פי סעיפים 5 ו-6, או לקבוע שיעור נמוך יותר, לצוות על השבה של כל סכום שקיבל המלווה מן הלווה שלא בהתאם להוראות חוק זה, לחייב את המלווה בהוצאות שנגרמו ללווה וליתן כל הוראה אחרת שתיראה צודקת בנסיבות העניין.

#### 10. אי-נקיטת הליכי הוצאה לפועל

- (א) ביקש מלווה נקיטת הליכים של הוצאה לפועל נגד לווה בדרך של ביצוע פסק-דין שניתן במעמד צד אחד, רשאי ראש ההוצאה לפועל, על-פי בקשה, לסרב לנקוט את ההליכים המבוקשים, מטעמים שיירשמו, אם היה לו יסוד להניח כי חוזה ההלוואה או תנאי בו אינם מתאימים לדרישות חוק זה ;
- (ב) ביקש מלווה נקיטת הליכים של הוצאה לפועל נגד לווה בדרך של ביצוע שטר שחתם הלווה בקשר לחוזה הלוואה, רשאי ראש ההוצאה לפועל בכל עת, ביוזמתו או על-פי בקשה, לסרב לנקוט את ההליכים המבוקשים, אם היה לו יסוד להניח כי חוזה ההלוואה או תנאי בו אינם מתאימים להוראות סעיפים 2, 5, 6 או 7, או כי המלווה לא גילה גילוי מלא של הפרטים המהותיים לחוזה ההלוואה.
- (ג) ביקש מלווה נקיטת הליכים כאמור בסעיף קטן (ב), והשהה את ההליכים ללא טעם סביר, רשאי ראש ההוצאה לפועל, ביוזמתו או על-פי בקשה, לסרב לנקוט את ההליכים המבוקשים, וכן רשאי הוא לקבוע ריבית וריבית פיגורים בשיעור נמוך מהשיעור של חוזה ההלוואה.
- (ד) סירב ראש ההוצאה לפועל לנקוט הליכים כאמור, יעביר את העניין לבית-המשפט המוסמך, ובית-המשפט ידון בעניין כאילו הגיש הלווה בקשה לבית-המשפט לביטול חוזה ההלוואה או תנאי בו, או לשינויים, כאמור בסעיף 9.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (ד), רשאי ראש ההוצאה לפועל לאשר הסכם בין מלווה ללווה לפיו ישונו התנאים של חוזה הלוואה כדי להתאימו לדרישות חוק זה, וליתן להסכם תוקף של פסק-דין.

11. הגנה נגד אוחז בשטר

נפתח נגד הלווה הליך בבית-משפט או בהוצאה לפועל לביצוע שטר שחתם הלווה בקשר לחוזה הלוואה, יהיו זכויות האוחז בשטר כפופות להוראות חוק זה כאילו היה המלווה, אלא אם כן הוכיח האוחז בשטר כי הוא אוחז בו בתום לב ובעד תמורה, וכי הוא לא ידע שמקור השטר בחוזה הלוואה כאמור.

12. הגנה על ערב להלוואה

כל טענה העומדת ללווה לפי חוק זה, תעמוד גם לערב להלוואה.

13. ראיות

על אף האמור בכל דין, רשאי בית-המשפט בהליכים לפי סעיף 9 לקבל כראיה עדות בעל-פה.

14. ערעור על החלטת ראש ההוצאה לפועל

החלטת ראש ההוצאה לפועל לפי חוק זה ניתנת לערעור בזכות לפני בית-המשפט המחוזי.

15. סייג לתחולה

(א) הוראות סעיפים 2, 3 ו-7 לא יחולו על מלווה שנותן הלוואה שלא דרך עיסוק.

(ב) הוראות סעיפים 5 ו-6 לא יחולו על –

(1) הלוואה שבה הסכום שקיבל הלווה בפועל עולה על 25,000 שקלים חדשים או על כל סכום אחר שקבע שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת;

(2) הלוואה שחל עליה צו לעניין שיעור הריבית המרבי לפי חוק הריבית, התשי"ז-1957.

(ג) הסכום האמור בפסקה (ב)(1) ישתנה פעמיים בשנה, ב-1 בינואר של כל שנה, לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הודעה על השינוי תפורסם ברשומות.

16. שמירת דינים

חוק זה בא להוסיף על זכויות הלווה על-פי כל דין, ולא לגרוע מהן.



17. החוק מחייב

הוראות חוק זה יחולו על אף כל ויתור או הסכם נוגד, אלא אם כן הותנה עליהן לטובת הלווה.

18. ביצוע ותקנות

שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה ורשאי להתקין תקנות לביצועו.

19. תחילה ותחולה

(א) תחילתו של חוק זה ארבעה חודשים מיום פרסומו ;

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הוראות סעיפים 7 עד 14 יחולו גם על חוזה הלוואה שנחתם לפני תחילתו של חוק זה ושלא חלות לגביו הוראות סעיף 15, ושעל-פיו עולה שיעור העלות הממשית של האשראי או שיעור ריבית הפיגורים על כפליים השיעור המרבי המותר על-פי סעיפים 5 או 6.