

הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית

ועל נותני שירותי מטבע

תקציר

רקע כללי

לצד שוק האשראי הבנקאי בישראל קיים שוק אשראי חוץ-בנקאי אשר פעילים בו חברות כרטיסי האשראי¹, הגופים המוסדיים - חברות ביטוח וחברות מנהלות של קופות גמל ושל קרנות פנסיה - וגורמים נוספים העוסקים במתן הלוואות, למשל חברות פרטיות, אנשים פרטיים ונותני שירותי מטבע (להלן גם - נש"ם). בסוף שנת 2014 היה היקף האשראי הבנקאי למשקי בית (ללא משכנתאות) כ-113 מיליארדי ש"ח; היקף האשראי החוץ-בנקאי למשקי בית היה כ-20 מיליארדי ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2014 - מאי 2015 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 60ב, "הפיקוח על נותני שירותי מטבע"², וכן בדק את הפיקוח על שוק האשראי החוץ-בנקאי. הבדיקה נעשתה באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון), בבנק ישראל וברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות המסים, במשטרת ישראל, ברשות האכיפה והגבייה, במועצה הישראלית לצרכנות (להלן - המועצה לצרכנות), במועצה הלאומית לכלכלה, ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות להגנת הצרכן) ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס).

- 1 על פי בנק ישראל, האשראי שנותנות חברות כרטיסי האשראי הוא אשראי בנקאי; אולם דוח זה מחשיב אותו כאשראי חוץ-בנקאי, מאחר שבדרך כלל אינו ניתן ישירות על ידי הבנקים.
- 2 מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2009).

הליקויים העיקריים

אין הסדרה הולמת של שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות ואין פיקוח עליו

חרף החינויות שבהסדרת הפיקוח על שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות והסכמת הרגולטורים כי יש להסדירו בהקדם, לא קידמו בנק ישראל ומשרד האוצר את הטיפול בתחום זה. המצב הקיים מותיר פתח לפעילויות של הלבנת הון, פשיעה ופגיעה בצרכנים.

אין ריכוז של מידע על חובות משקי הבית בישראל

1. על אף ההשפעה המאקרו-כלכלית שיש לחובות משקי הבית, וחרף חשיבות ריכוזם של מכלול הנתונים על נושא זה וניתוחם בהתאם למאפייני משקי הבית, אף לא אחד מהגורמים הרלוונטיים - בנק ישראל, משרד האוצר והלמ"ס - מטפל בכך. זו אחת הסיבות לכך שהמעקב של בנק ישראל אחר התפתחות מגמות בחובות משקי הבית העלולות לסכן את יציבות המשק אינו מעקב מלא.
2. הסקירה והניתוח של מגזר משקי הבית שפרסם בנק ישראל בדוח היציבות הפיננסית מיוני 2014 אינם נותנים תמונה מפורטת דייה של חובות משקי הבית שלא לדור, התפתחותם בשנים האחרונות ורמת הסיכון הנגזרת מהם. מלבד נתונים על היקף האשראי למשקי הבית מהמערכת הבנקאית, בחלוקה לפי תאגיד בנקאי ולפי ייעוד (דיר או שלא לדיר), אין לבנק ישראל מידע על האשראי למשקי בית שאיננו למטרות דיר.
3. לבד מנתונים על היקף ההלוואות לעמיתים מהגופים המוסדיים, בחלוקה לפי הגוף המוסדי, אין באגף שוק ההון מידע מעמיק דיו על הלוואות מטעם גופים אלו.
4. אף שהלמ"ס ביצעה מבחן מקדים לסקר ייעודי לאיסוף נתונים על חיסכון ועושר (וחובות) של משקי הבית, העניין לא קודם, וכיום הלמ"ס אינה אוספת נתונים על חובות משקי הבית.

טרם יושמו חלק מהמלצות הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות

טרם הושלם הליך תיקון החקיקה שיאפשר ליישם את המלצת ועדת זקן בדבר חובת התאגידים הבנקאיים לפרסם את שיעורי הריבית בפועל על אשראי. המלצה זו נועדה להגביר את יכולתו של הלקוח להשוות בין הצעות האשראי של התאגידים הבנקאיים.

בנק ישראל ומשרד המשפטים טרם גיבשו את הצעדים המשלימים שיבטיחו הגנה על המידע של הלקוחות. טרם ניתנה הוראת המפקח על הבנקים שתאפשר ללקוחות לקבל את דירוג האשראי הפנימי שלהם בתאגיד הבנקאי כחלק מתעודת הזהות הבנקאית. המלצות ועדת זקן בנוגע להרחבת המידע על לווים בלשכות האשראי לא קודמו מאז פרסומו במרץ 2013.

תחום הפרסום והשיווק של מוצרי אשראי למשקי בית אינו מוסדר

אין בבנק ישראל הנחיות לתאגידים הבנקאיים³ בדבר פרסום אשראי למשקי בית - לא בנוגע לתוכן הפרסום של הלוואות ולא בנוגע לאופן פרסומן בערוצי התקשורת.

אין גם הנחיות בנוגע למניעת הטעיה בפרסום ושיווק של הלוואות חוץ-בנקאיות מטעם חברות פרטיות, ובכלל זה הלוואות של נש"ם. נמצא כי בפרסומים רבים מציינות החברות לצד הצעת ההלוואה את הביטויים "בריטיון משרד האוצר" או "באישור משרד האוצר", בדרך שעלול להשתמע ממנה כי המשרד מפקח על תהליך מתן ההלוואות.

חסרות הוראות הנוגעות לגילוי נאות ללקוח בעת לקיחת הלוואה מהבנק

בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל אין הוראה המחייבת את התאגידים הבנקאיים לתת ללקוח, בעת מתן האשראי, תחזיות של הרמה שאליה עלול להגיע ההחזר החודשי בהלוואות בריבית משתנה במקרה של עלייה בריבית - בפרט לגבי הלוואות בסכומים גבוהים - וכן מידע בדבר ריבית פיגורים שיגבו.

טרם יושמו חלק מהמלצות שהועלו בדוח 60

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2009 נמצאו ליקויים רבים בפיקוח על נש"ם. נמצא שחלק ניכר מהליקויים שהועלו טרם תוקנו.

אין הנחיות המדגישות את ההבחנה בין הלוואות לפעולות ניכיון צ'קים

חרף המלצת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מאפריל 2013, טרם גיבשה יחידת נש"ם באגף שוק ההון הנחיות ברורות המדגישות את ההבחנה בין ניכיון צ'ק, המחויב ברישום ודיווח על פי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, ובין הלוואה, הפטורה מכך. מצב זה יוצר פרצה המאפשרת לגורמים שאינם חפצים בפקוח לחמוק מחובותיהם הרגולטוריות.

טרם הושלם מעבר יחידת נש"ם לרשות המסים

משרד האוצר גיבש נוהל המאפשר הסמכה זמנית של מנהל רשות המסים כרשם נותני שירותי מטבע והעבירו לאישור משרד המשפטים. אולם עד מועד סיום הביקורת - מאי 2015 - טרם התקבל אישור זה.

ההמלצות העיקריות

1. נוכח האינטרס הציבורי בהגנה על לוויים ונוכח חשיבות המלחמה בהלבנת הון ובפשיעה המאורגנת, על משרד המשפטים ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את שוק הלוואות החוץ-בנקאיות. עליהם לפעול לאימוץ וליישום המלצות הצוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ובתוך כך לקדם חקיקה אשר לא תאפשר עיסוק במתן הלוואות חוץ-בנקאיות ללא קבלת רישיון לכך. עליהם לפעול גם להסדרת שוק נותני שירותי המטבע, ולהשלים כשלב ביניים את מעבר יחידת נותני שירותי המטבע לרשות המסים.
2. הלמ"ס, משרד האוצר ובנק ישראל צריכים לקדם איסוף נתונים מפורטים על חובות משקי הבית, כדי לסייע לממשלה לעצב מדיניות המביאה בחשבון את מלוא ההשפעות האפשריות של צעדים מאקרו-כלכליים ואת יציבות המערכת הפיננסית. המשבר הפיננסי בשנת 2008 והלקחים שנלמדו ממנו, תחזיות הצמיחה של המשק הישראלי לשנים הקרובות והגידול בחובות משקי הבית בשנים האחרונות - כל אלה מדגישים את הצורך במעקב אחר התפתחות חובות משקי הבית, הן ברמת המשק והן ברמת הפרט.
3. על משרד המשפטים, בשיתוף בנק ישראל, להמשיך לפעול להשלמת הליכי החקיקה הנדרשים ליישום המלצות ועדת זקן, שמטרתם להגביר את התחרות בתחום האשראי למשקי הבית. בין היתר, עליהם לפעול ליישום ההמלצות הבאות: פרסום שיעורי הריבית בפועל והגברת הנגישות לאתרי המידע לצורך השוואה; מתן מידע ללקוח באמצעות יצירת תעודת זהות בנקאית; שכלול המידע על לוויים (Credit Bureau); עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על המערכת הבנקאית.

4. מן הראוי שמשרד האוצר יגבש, בשיתוף בנק ישראל, תכנית עבודה בתחום החינוך הפיננסי שתכלול יעדים ומשימות ברורים ומדידים ולוחות זמנים ליישומם. על רקע הגידול המתמשך באשראי למשקי בית, החינוך הפיננסי מצריך תשומת לב ייחודית ויש לשקול את העמקתו. זאת כדי לעודד את הצרכנים להפחית חובות, לקחת אשראי בצורה מבוקרת יותר ולהימנע מהלוואות שאינן תואמות את מצבם הכלכלי.

סיכום

נותני שירותי מטבע מנהלים פעילות פיננסית ענפה, אשר כרוכה בביצוע עסקאות רבות במזומנים. היקף פעילותם, הכוללת גם מתן הלוואות חוץ-בנקאיות, והרגולציה הנמוכה יחסית מעלים את הסיכון לשימוש בסקטור זה לצורך הלבנת הון ומימון טרור. הממצאים שהועלו בדוח זה ממחישים את נחיצות הסדרתה של חקיקה ייעודית לנותני שירותי מטבע והסדרת הפיקוח על הלוואות חוץ-בנקאיות.

למרות התרעות משרד מבקר המדינה בדוח משנת 2009, משרד האוצר טרם תיקן את הליקויים, והמערכת הפיננסית עודנה פרוצה בכל הנוגע למתן שירותי מטבע ולמתן אשראי חוץ-בנקאי. נוכח הסיכונים המאפיינים תחום זה, מוסכם כי יש להסדיר חקיקה ייעודית לנש"ם ולהסדיר את הפיקוח על הלוואות חוץ-בנקאיות. אולם אף שנושא זה עלה על שולחנם של המאסדרים - בנק ישראל ומשרד האוצר - ואלה הסכימו שראוי להסדיר את שוק הלוואות החוץ-בנקאיות, התחום נותר ללא פיקוח והסדרה נאותים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האינטרס הציבורי להגן על לווים ונוכח חשיבות המלחמה בהלבנת הון ובפשעה המאורגנת, על משרד המשפטים, בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר את שוק הלוואות החוץ-בנקאיות בהקדם. על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד האוצר ובנק ישראל לדאוג לאיסוף נתונים מפורטים ואמינים יותר על היקף חובות משקי הבית. זאת כדי שתהיה לממשלה יכולת לאמוד את הסיכונים המשקיים והחברתיים הטמונים בחובות אלה, וכדי שתוכל לנקוט מדיניות מתאימה המביאה בחשבון את מלוא ההשפעות האפשריות של צעדים מאקרו-כלכליים.



מבוא

שוק האשראי למשקי בית בישראל מאופיין ברמת ריכוזיות גבוהה: כ-90% מהאשראי הניתן למשקי בית הוא אשראי בנקאי. לצד שוק האשראי הבנקאי קיים שוק אשראי חוץ-בנקאי, אשר פעילים בו חברות כרטיסי האשראי, הגופים המוסדיים - חברות ביטוח וחברות מנהלות של קופות גמל ושל קרנות פנסיה - וגורמים נוספים העוסקים במתן הלוואות, למשל חברות פרטיות, אנשים פרטיים ונותני שירותי מטבע (המכונים לעתים צ'יינג'ים).

על פי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), נותן שירותי מטבע הוא מי שמספק אחד או יותר מן השירותים האלה: המרת מטבע של מדינה אחת במטבע של מדינה אחרת; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים בכל סוג של מטבע; קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים במדינה אחרת; החלפת מטבע; ניכיון צ'קים, שטרי חליפין ושטרי חוב; שירותי ניכיון כהגדרתם בסעיף 7א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן - חוק הבנקאות (שירות ללקוח)); מסירת נכסים פיננסיים כנגד מטבע; מסירת נכסים פיננסיים לאדם כנגד המחאת זכותו של אותו אדם לקבל נכסים פיננסיים מאחר. תחומי פעילותם של נש"ם משיקים לתחומי פעילותם של נותני הלוואות חוץ-בנקאיות ולעתים אף משלימים אותם. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2009 נמצאו ליקויים רבים בפקוח על נותני שירותי המטבע.

פעולות הביקורת

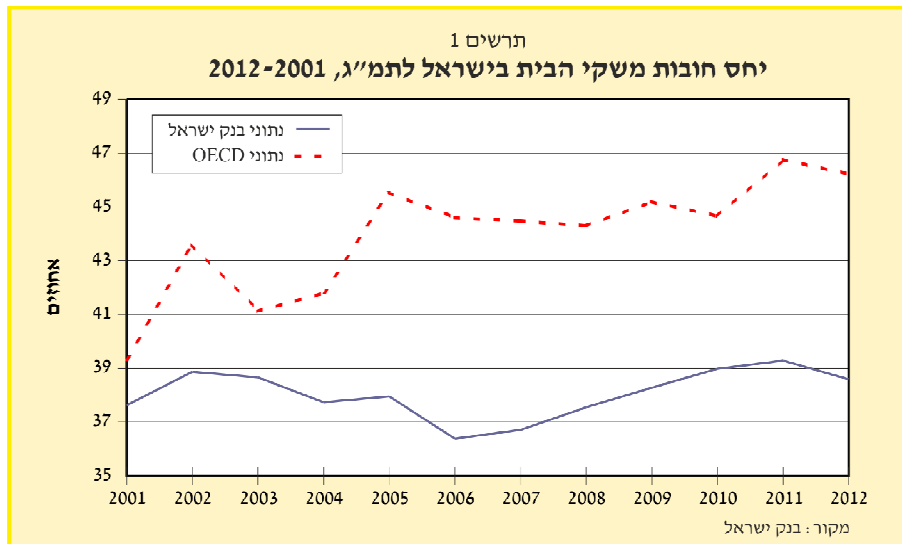
בחודשים אפריל 2014 - מאי 2015 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח 66ב וכן בדק את הפיקוח על שוק האשראי החוץ-בנקאי. הבדיקה נעשתה באגף שוק ההון, בבנק ישראל וברשות לאיסור הלבנת הון. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות המסים, במשטרת ישראל, ברשות האכיפה והגבייה, במועצה לצרכנות, במועצה הלאומית לכלכלה, ברשות להגנת הצרכן ובלמ"ס.

במהלך הביקורת הגיש צוות בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), עו"ד אבי ליכט, ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, את המלצותיו בנושא הסדרת הרגולציה בתחום נותני שירותי המטבע ושוק ההלוואות החוץ-בנקאיות. בפברואר 2015 קיבל היועץ המשפטי לממשלה את המלצות הצוות בהיבט העקרוני, אישר אותן והודיע כי בכוונתו לזמן ישיבה עם כלל הגורמים הרלוונטיים, כדי להתחיל מיד ביישום⁴.

4 משרד מבקר המדינה מעיר כי אימוץ ההמלצות ויישומן - אם ייעשו במלואם - עשויים להביא לתיקון חלק ניכר מהליקויים המנויים בדוח זה. להרחבה בעניין זה ראו תת-פרק "מעבר היחידה לרשות המסים" להלן.

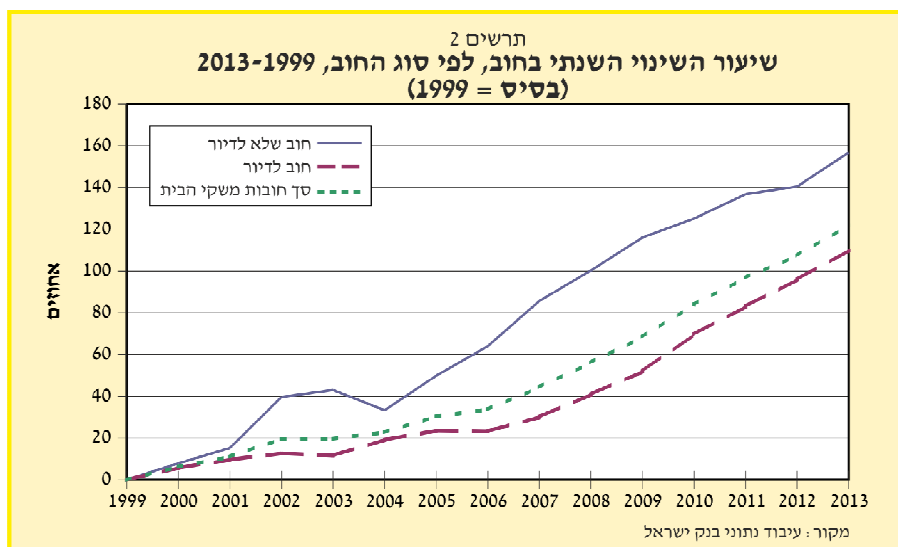
ההשלכות המאקרו-כלכליות של הגידול בחובות משקי הבית

בשנים האחרונות הואץ קצב הגידול הנומינלי של חובות משקי הבית בישראל (ובכלל זה אשראי לדיור)⁵. בשנים 2008-2014 גדלו חובות אלו בכ-60% והגיעו לכ-433 מיליארד ש"ח. קצב הגידול השנתי עלה ממוצע של כ-4.4% בשנים 2000-2006 לממוצע של כ-7.2% בשנים 2007-2013. עם זאת יחס החוב של משקי הבית לתוצר⁶ נותר נמוך בהשוואה לרוב המדינות המפותחות, וב-2013 עמד, על פי נתוני בנק ישראל, על כ-39% לעומת 71% בגוש האירו ו-83% בארצות הברית. מתרשים 1 להלן עולה כי יחס חובות משקי הבית בישראל לתמ"ג עלה בהדרגתיות משנת 2001 ועד 2011 ולאחר מכן ירד מעט.

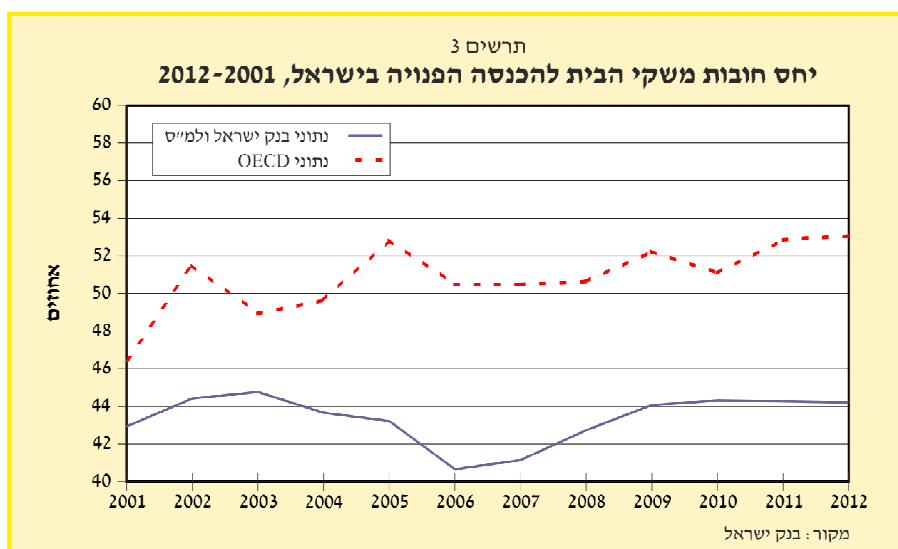


עיקר הגידול בחובות משקי הבית נבע מהעלייה בהיקף האשראי לדיור, שהוא כ-70% מהאשראי הניתן למשקי בית. עם זאת בשנת 2013 חלה עלייה של כ-7% באשראי שאינו לדיור (להלן - האשראי הצרכני⁷), בין היתר בשל סביבת הריבית הנמוכה⁸ במשק בשנים האחרונות. תרשים 2 להלן מראה כי החוב הצרכני (החוב שלא לדיור) של משקי הבית גדל בעשור האחרון בקצב מהיר יותר מהחוב לדיור ומסך היקף החובות של משקי הבית בישראל.

- 5 נתוני בנק ישראל, הכוללים חובות לבנקים, לחברות כרטיסי אשראי, לגופים מוסדיים, למגזר הפיננסי ותושבי חוץ ולמקורות ממשלה.
- 6 יחס זה מבטא את הרמה הכוללת של חובות משקי הבית ביחס לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג).
- 7 אשראי צרכני מוגדר כאשראי הניתן למשקי בית למגוון מטרות אך לא למטרות דיור.
- 8 זו נועדה בין השאר לעודד את הפעילות במשק על ידי עידוד הצריכה הפרטית.



מתרשים 3 להלן עולה כי יחס חובות משקי הבית להכנסה הפנויה⁹ עמד בשנת 2012 על כ-44%, ומשנת 2001 עלה בכ-14% על פי נתוני ה-OECD ובכ-3% על פי נתוני בנק ישראל.



מהתרשימים 1 ו-3 לעיל עולה כי יש פער בין נתוני בנק ישראל לנתוני ה-OECD. על פי נתוני ה-OECD ב-2012 עמד יחס חובות משקי הבית לתמ"ג על כ-46%, ואילו על פי נתוני בנק ישראל עמד יחס זה על כ-38%. כמו כן, על פי נתוני ה-OECD עמד יחס חובות משקי הבית להכנסה הפנויה על כ-53% בשנת 2012, ואילו על פי נתוני בנק ישראל עמד על כ-44%.

9 יחס זה מבטא את נטל החוב על משקי הבית.

נמצא כי המקור לפער האמור הוא הבדלים בהגדרת הנתון "אשראי למשקי בית".

בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי רוב הפער בין סדרת האשראי למשקי בית של בנק ישראל לנתוני ה-OECD מוסבר באשראי ליחידים שאינם פרטיים. ממרץ 2014 אין בדיווחים לבנק ישראל קטגוריה של יחידים שאינם פרטיים, וכל האשראי שניתן להם מסווג כחלק מהאשראי המסחרי. משום כך, וכדי לסדרת האשראי תהיה עקבית על פני שנים, החליט בנק ישראל לכלול לאורך כל התקופה את האשראי ליחידים שאינם פרטיים באשראי העסקי ולא באשראי למשקי בית.

על אף השוני בין שיטות החישוב של בנק ישראל ושל ה-OECD, מציג בנק ישראל בדוח שפרסם ביוני 2014 על היציבות הפיננסית¹⁰ השוואה בין יחס חובות משקי הבית בישראל להכנסה הפנויה לבין יחס זה במדינות ה-OECD, ללא ביאור או הערה בדבר השוני בין שיטות החישוב. יצוין כי נתוני בנק ישראל מציגים את מצבה של ישראל כחיובי יותר ממצבה לפי אותם נתונים המחושבים לפי שיטת ה-OECD, כפי שעולה מתרשים 3 לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, בגלל השוני בין שיטת החישוב של בנק ישראל לבין שיטת ה-OECD אין מקום להציג השוואה בין נתונים אלו - שהם נתונים שונים בהרכבם - בלי לציין את דבר השוני בשיטות החישוב.

מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל פרופ' נתן זוסמן והמפקח על הבנקים מר דוד זקן מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2015 (להלן - תשובת בנק ישראל) כי הבנק מסכים כי היה מקום לכלול בדוח היציבות הפיננסית הערה על הפער בין נתוניו לנתוני ה-OECD, "אף שאין הדבר משנה כלל את התמונה הכוללת ביחס למצב בישראל שהינו, כאמור טוב בהרבה בהשוואה למדינות מפותחות בעולם".

אשראי, ובכללו אשראי צרכני, חיוני לכלכלה ומאפשר למשקי הבית לנהל את תזרימיהם המזומנים שלהם לאורך זמן. למינוף גבוה של משקי בית עלולות להיות השפעות על הפעילות הכלכלית, שכן משקי בית ממונפים חשופים ורגישים יותר לזעזועים במשק, לתנודות בשיעורי הריבית, לתנודות במחירי הדיוור ולשינויים בהכנסות או לציפיות לשינויים בהן. צבירת חובות על ידי משקי בית בתקופות של גאות כלכלית מגדילה את הסיכון לקשיים ביציאה ממיתון, בשל שינויים פתאומיים בצריכה הפרטית - למשל כתגובה לעלייה בריבית במשק, לירידה במחירי הדיוור או למצב הגאופוליטי. לצריכה הפרטית יש השפעה ישירה על התוצר; שינוי בצריכה הפרטית בדרך כלל ישפיע באותו כיוון גם על התוצר.

בשנת 2012 פרסמה קרן המטבע הבין-לאומית (International Monetary Fund)¹¹ דוח המתאר את השלכות הגידול בחובות משקי הבית על הפעילות הכלכלית. לפי הדוח, מיתונים במשק נוטים להיות חמורים יותר כאשר קדמו להם עליות גדולות יותר בחובות משקי הבית. למינוף גבוה של משקי הבית יש אפוא השפעה המרחיפה ועוזעת שליליים במשק. לפי מחקרים אחרים, יש חשיבות בניתוח אופן חלוקת החוב בין העשירונים שאליהם משתייכים משקי הבית.¹²

10 ראו תת-פרק "יציבות פיננסית" בדוח זה.

11 ראו: **World Economic Outlook, Growth Resuming, Dangers Remain**, April 2012.

12 משקי בית המשתייכים לעשירונים הכנסה נמוכים ממונפים יותר, ונטייתם השולית לצרוך מתוך הכנסתם גדולה באופן יחסי. על כן שינויים בהכנסה של אותם משקי בית עלולים להגדיל את התנודתיות של הצריכה הפרטית במשק ובכך להשפיע על הפעילות הכלכלית המצרפית.

Has the Rise in Debt Made Households More Vulnerable? OECD 2006; Aldo Barba and Massimo Pivetti, "Rising Household Debt: Its Causes and Macroeconomic Implications, A Long-Period Analysis", **Cambridge Journal of Economics**, 2009, 33, 113-137.

מסקירה של הבנק המרכזי האירופי¹³ עולה כי מדדים המעידים על מצבם של משקי הבית, כגון שיעור החזר החוב מהכנסה הפנויה, עשויים לסייע בבחינה שוטפת של התפתחות חובות משקי הבית, כדי לעקוב אחר השפעות צעדי המדיניות המוניטרית וכדי לזהות סיכונים ליציבות הפיננסית. לפי הסקירה, ניתוח השפעות המדיניות הכלכלית וניתוח רגישות משקי הבית צריכים להתבצע בהתאם לסוגים של משקי בית, כדי לעמוד על ההשפעות של צעדי מדיניות ספציפיים.

המשבר הפיננסי בשנת 2008 והלקחים שנלמדו ממנו, תחזיות הצמיחה של המשק הישראלי לשנים הקרובות והגידול בחובות משקי הבית בשנים האחרונות - כל אלה מדגישים את הצורך במעקב אחר התפתחות חובות משקי הבית ברמת המאקרו אך גם ברמת המיקרו.

נמצא כי על אף ההשפעה המאקרו-כלכלית שיש לחובות משקי הבית וחרף חשיבות ריכוזם של מכלול הנתונים בנושא זה וניתוחם בהתאם למאפייני משקי הבית, אף אחד מהגורמים הרלוונטיים - בנק ישראל, משרד האוצר והלמ"ס - אינו עושה כן. זו אחת הסיבות לכך שהמעקב של בנק ישראל אחר התפתחות מגמות בחובות משקי הבית העלולות לסכן את יציבות המשק אינו מעקב מלא.

הלמ"ס מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי "בחשבוונות הלאומית בלמ"ס מרכזים את הנתונים ברמה שנתיית רק ברמה כוללת... מהימנות הנתונים לגבי האשראי מהחברות במשק מוגבלת ומידע על אשראי שמקורו בכלכלה הלא מדווחת חסר". הלמ"ס הוסיפה כי היא רואה חשיבות רבה בחקירת נושא החובות והאשראי של משקי הבית בישראל; כי אין ספק שאנשיה מומחים לכינון והנעה של סקר שכזה; וכי סטטיסטיקה על מצבת הנכסים והחסכונות (חובות) של משקי הבית ראוייה להיות חלק מסטטיסטיקת הליבה של המשק. עם זאת, ציינה, "יציאה לנושא של סקר חיסכון כרוכה בעלות תקציבית הכוללת שעות סוקרים, פיתוח סקר ומערך טכנולוגי מתאים. לצורך כך, נדרשת ללמ"ס תוספת תקציב ישיר לבסיס תקציבה... כרגע אין ללמ"ס כל מימון לנושא".

בנק ישראל מסר בתשובתו כי הוא עוקב אחר התפתחויות בתחום האשראי למשקי הבית וכי ביצע "פעולות להידוק ושיפור המעקב והניתוח ביחס אליו, בכלל זה... הרחבת בסיס הנתונים המתייחס לאשראי משקי הבית, אשר בא לידי ביטוי, בין השאר, בהוראת דיווח חדשה בנושא זה שנמצאת בשלבי עבודה מתקדמים וגובשה על ידי הפיקוח על הבנקים... האגף הפיננסי מתכנן להסתייע במידע זה בניתוח הסיכונים למערכת הפיננסית". הבנק הוסיף כי יש צורך בשיפור בסיס הנתונים על האשראי למשקי בית - בנקאי וחורף-בנקאי - וכי ימשיך לפעול לקידום הנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על בנק ישראל, הלמ"ס ומשרד האוצר לשפר ולהרחיב את בסיס הנתונים שלהם בנוגע לחובות משקי הבית כדי לאפשר מעקב אחר נתונים אלו וניתוחם.

יציבות פיננסית

המושג "יציבות פיננסית" מתאר מצב שבו המערכת הפיננסית מתפקדת באופן תקין ויעיל ללא משברים ושיבושים פיננסיים, דבר המאפשר למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק. רכיביה

13 ראו:

European Central Bank, **Household Sector Borrowing in the Euro Area, A Micro Data Perspective**, April 2011.

העיקריים של המערכת הפיננסית הם המוסדות הפיננסיים¹⁴, השווקים הפיננסיים¹⁵ ומערך התשלומים והסליקה¹⁶.

סעיף 3(א)(3) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010, קובע כי אחת ממטרות הבנק היא "לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה". בשנת 2014 הקים בנק ישראל בחטיבת המחקר שלו אגף פיננסי (להלן - האגף). בהקדמה לדוח הראשון על יציבות המערכת הפיננסית בישראל שפרסם האגף ביוני 2014 נכתב: "אף על פי שהמערכת הפיננסית המקומית הפגינה עמידות מרשימה הן בתקופת המשבר הפיננסי העולמי של 2008 והן לאחריו, גם בישראל יש צורך לזהות את הסיכונים המערכתיים הנשקפים לה ולהתריע מפניהם, ודוח היציבות נועד לשרת מטרה זו"¹⁷.

עוד נכתב בדוח היציבות: "מאחר שבישראל קיים אי-שוויון גדול בחלוקת ההכנסות, אין די בהסתכלות על משק הבית הממוצע כדי לבחון את יציבותו של מגזר משקי הבית. יש לבחון גם את עשיריוני ההכנסה השונים, ובפרט את אלו שחשופים במידה רבה יותר לסיכון של מיתון ואבטלה. אין ברשותנו כיום נתונים על משקי הבית ברמת הפרט, אולם סקר ההכנסות וההוצאות של משקי הבית, סקר שהלמ"ס עורכת, מספק מידע על חוב המשכנתה של משקי הבית בעשיריונים השונים".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הדוח שפרסם האגף הפיננסי בבנק ישראל אמנם מציג ניתוח של חובות משקי הבית לפי עשיריוני הכנסה - לרבות חישוב יחס שיעור ההחזר מההכנסה הפנויה של משקי הבית בעשיריונים השונים וניתוח סיכון הלווים בתרחישים שונים - אולם הניתוח מתבסס אך ורק על החוב לדיוור של משקי הבית (כ-70% מן החוב), ולא על כל חובותיהם. כלומר, הדוח מציג ניתוח חלקי ואינו מציג ניתוח של כלל הסיכון של משקי הבית.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי "בהעדר מידע זמין על כלל החוב של משקי הבית בחלוקה לפי עשיריונים, לא ניתן היה לבצע את הניתוח האמור, וממילא לא ניתן היה להציגו בדוח היציבות הפיננסית שפורסם לראשונה בחודש יוני 2014... נוכח העובדה כי יתרת החוב של משקי הבית נמוכה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות ושהחוב לדיוור מהווה את החלק המשמעותי יותר בסך חובות משקי הבית, בשיעור של 70%, ושזהו החוב שגדל בשיעורים גבוהים יותר בשנים שלפני פרסום הדוח, הרי שהניתוח שבוצע בדוח היציבות הפיננסית ענה לצרכי מטרת הדוח - ניתוח היציבות הפיננסית".

עוד עולה כי הדוח מערבב בין מושגים שונים ועלול להטעות את הקורא. למשל, בהערת שוליים בדוח מוסבר כי יחס מינוף (Debt-Service Ratio, DSR) מסוכן של מגזר משקי הבית הוא יחס העולה על 40%. ההערה מובאת בהקשר לניתוחים שהדוח מציג על יחס ההחזר מההכנסה הפנויה של משקי הבית (Payment to Income, PTI). אולם ה-PTI שהדוח בוחן מתייחס רק ליחס החזר

14 מערכת הבנקאות, המשקיעים המוסדיים (קרנות הפנסיה, חברות הביטוח וקופות הגמל) וגופים פיננסיים אחרים (חברות להשקעה, חברות אשראי, קרנות נאמנות, מנהלי תיקים, חתמים, יועצים וכו').

15 שוקי הכספים, מטבע החוץ וניירות הערך.

16 המערכות לשינוע מזומנים ולסליקה של צ'קים, הוראות תשלום, חיובים וזיכויים, שטרות וניירות ערך - בין בנקים ומוסדות פיננסיים אחרים לבין עצמם, ובין לבין הבנק המרכזי.

17 בשנים האחרונות בולטת בעולם המגמה של הפקדת הטיפול ביציבות הפיננסית בידי הבנקים המרכזיים. על פי נייר הסוקר את מגמת הוצאתם של דוחות יציבות פיננסית בעולם, שפרסמה קרן המטבע הבין-לאומית, יותר ממחצית דוחות היציבות משתמשים במבחני קיצון, ובחלק מהמדינות הכנת דוחות היציבות אף מעוגנת בחוק. Martin Čihák, Sònia Muñoz, Shakira Teh, Sharifuddin and Kalin Tintchev, **Financial Stability Reports: What Are They Good For?** January 2012.

חובות המשכנתה להכנסה, ואילו בספרות המקצועית יחס המינוף מוגדר כהחזר כל החובות (לדירור ושלא לדירור) של משקי הבית להכנסה.

מהאמור לעיל עולה כי הסקירה והניתוח של מגזר משקי הבית שפרסם בנק ישראל בדוח היציבות הפיננסית חלקיים בלבד, ואינם משקפים את התמונה הכוללת של חובות משקי הבית בישראל, את התפתחותם בשנים האחרונות ואת רמת הסיכון של מגזר זה.

ראש האגף מסר למשרד מבקר המדינה בפגישות שהתקיימו בחודשים אפריל ונובמבר 2014 כי תחום האשראי למשקי בית ויציבות מגזר זה הם נושאים שהאגף רואה בהם חשיבות. הוא ציין שהאגף מתכוון להגביר את עבודתו בתחום זה ולבצע בהמשך מעקב שוטף אחר הסיכון ליציבות הפיננסית העולה מסקטור משקי הבית. עם זאת, לעת עתה חסרים נתונים כדי לבחון נושא זה לעומק, ולכן האגף נמצא בתהליך בחינה של מיפוי הנתונים שעליו להתחיל לאסוף.

מתברר כי לבד מנתונים על היקף האשראי למשקי בית מהמערכת הבנקאית, בחלוקה לפי תאגיד בנקאי ולפי ייעוד (דירור או שלא לדירור), אין בבנק ישראל מידע מפורט דיו על האשראי במשק. למשל, אין בידיו נתונים על מטרת האשראי (כגון הלוואות לרכישת כלי רכב או כיסוי משיכת יתר) ונתונים על הריבית הממוצעת. מידע חיוני זה נמצא בידי הבנקים ולבנק ישראל הסמכות לדרוש אותו מהם, אולם אין הוא עושה זאת.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי למיטב הבנתו יש בידיו המידע הנדרש לצורך הערכת הסיכונים של המערכת הפיננסית, וכי הוא פועל לשיפור בסיס הנתונים שבידיו כדי לאפשר ניתוח מעמיק יותר של המגמות באשראי למשקי בית. עוד צוין: "החל מינואר מדווחים לפיקוח על הבנקים יתרות עו"ש החובה של משקי הבית בנפרד מהמגזרים העסקיים. כמו כן, במסגרת הוראת דיווח חדשה לפיקוח על הבנקים, הנמצאת בשלבי עבודה, נוספה דרישה לקבל מידע על הלוואות שנועדו למטרת רכישת רכב".

בנוגע למידע המצוי בתאגידים הבנקאיים ציין בנק ישראל בתשובתו: "איסוף מידע לצורך ניתוח מערכתי, דורש הגדרות אחידות. כחלק מגיבוש הוראת הדיווח החדשה, נבחנו ההגדרות המשמשות [את] הבנקים לאפיון האשראי הצרכני, ונמצאה חוסר אחידות בתחום. לאור זאת, ועל רקע שיקולי עלות-תועלת ביצירת קטגוריות דיווח אחידות, הוחלט לקבל דיווח בפורמט אחיד ביחס ליתרות עו"ש והלוואות רכב. מעבר לנתונים המדווחים בפורמט אחיד כאמור לעיל, הפיקוח על הבנקים בוחן, במסגרת הליכי המעקב השוטפים ועל בסיס הערכות ממוקדות סיכון, מידע נוסף שקיים בכל תאגיד בנקאי ביחס לפעילות הנבחנת. ככל שהליכי המעקב הפיקוחיים מעלים חשש לסיכון משמעותי בעל השלכות מערכתיות, הנושא מוצג בפורומים המתאימים בבנק ישראל".

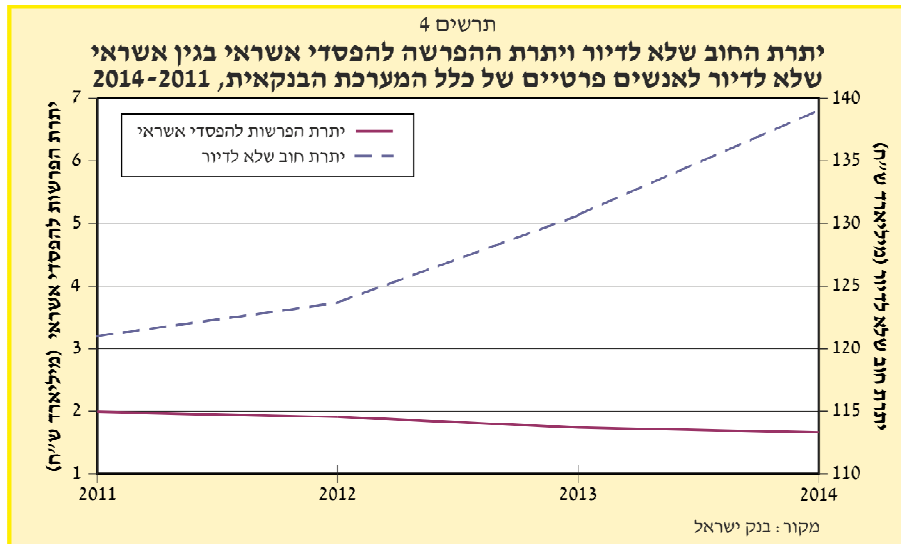
לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך קבלת תמונה ברורה ומקיפה של חובות מגזר משקי הבית בישראל והסיכונים העלולים להתפתח בגינם ולהשפיע על יציבות המשק, מן הראוי כי בנק ישראל יבצע מיפוי של חובות משקי הבית לפי פילוחים ומאפיינים שונים, ניתוחי רגישויות ומעקב מדויק יותר אחר מגמות, ויבחן את היקף משקי בית הנמצאים במצב של מינוף מסוכן¹⁸.

18 כאמור, יחס המינוף מוגדר כמסוכן כאשר הוא עולה על 40%. ראו: European Central Bank, *Financial Stability Review*, November 2013.

הפרשות להפסדי אשראי במערכת הבנקאית

הפרשות להפסדי אשראי נועדו לכסות באופן נאות את כל הפסדי האשראי הצפויים מתיק האשראי של תאגיד בנקאי, גם אם אלו טרם זוהו; זאת, בין היתר, באמצעות הפרשה קבוצתית להפסדי אשראי בגין קבוצות גדולות של חובות קטנים והומוגניים, והפרשה פרטנית (הפרשה הנדרשת לכיסוי הפסדי אשראי צפויים בגין חובות שנבדקו על בסיס פרטני וזוהו כפגומים). את ההפרשות להפסדי אשראי מחשבים הבנקים בהתאם להנחיות הפיקוח על הבנקים¹⁹.

תרשים 4 להלן מציג את סכומי ההלוואות למשקי בית שלא לדוור, ואת יתרת ההפרשה להפסדי אשראי של המערכת הבנקאית בגין הלוואות אלו בשנים 2011-2014 (במיליארדי ש"ח):



מהתרשים עולה כי בשנים 2011-2014 קטנה יתרת ההפרשות להפסדי אשראי בגין הלוואות שלא לדוור של כלל המערכת הבנקאית; זאת אף שבשנים אלו חל גידול ניכר בהיקף ההלוואות הניתנות למשקי בית.

בינואר 2015, במהלך הביקורת הנוכחית, פרסם הפיקוח על הבנקים חוזר²⁰ לתאגידים הבנקאיים בנושא "הפרשה קבוצתית בגין אשראי לאנשים פרטיים", הדורש מהם להגדיל את ההפרשה הקבוצתית להפסדי אשראי בגין אשראי צרכני. כרקע להוראה נכתב בחוזר: "בשנים האחרונות נרשם גידול מהיר בהיקף האשראי לאנשים פרטיים בכלל ובאשראי לאנשים פרטיים שאינו לדוור... בפרט, וכן נרשמה ירידה ביחס שבין יתרת ההפרשה להפסדי אשראי לבין יתרת האשראי לאנשים פרטיים. מנגד, הסיכון הגלום באשראי לאנשים פרטיים גדל, בין היתר לנוכח המגמות בפעילות המשקית. לנוכח האמור לעיל, נוצר הצורך לעדכן את הוראות הדיווח לציבור".

19 בדצמבר 2007 פרסם הפיקוח על הבנקים חוזר (חוזר מס' 06-ח-2220) בדבר מדידה וגילוי של חובות פגומים, סיכון אשראי והפרשה להפסדי אשראי, שנכנס לתוקף ביום 1.1.2011.

20 חוזר 06-ח-2453.

בנק ישראל מסר בתשובתו: "בחודש יולי 2014 נידונה הצעה לדרישה להגדלת ההפרשה בגין אשראי לאנשים פרטיים, אשר נקבעה כהוראה סופית בינואר 2015. נציין בהקשר לכך, שמעורבות רגולטורית בקביעת גובה ההפרשה הינה חריגה והשימוש בה נעשה, בארץ ובעולם, בזהירות ובמידתיות רבה... מעבר לדרישות כאמור, הפיקוח על הבנקים פעל בתקופה הנסקרת גם בכלים אחרים לצמצום הסיכון באשראי לאנשים פרטיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על בנק ישראל להמשיך ולעקוב אחר נתוני ההפרשות בגין אשראי לאנשים פרטיים שלא לדיור, כדי שההפרשה תהווה את הסיכון הגלום באשראי זה.

איסוף נתונים על חובות משקי הבית

איסוף נתונים הוא שלב מהותי ותשתית הכרחית בתהליך קבלת החלטה מושכלת ומבוססת. נתונים על חובות משקי הבית ברמת משק בית יחיד יכולים לספק מידע בעל ערך רב להבנת ההתנהגות הכלכלית של משקי בית בסביבה פיננסית מורכבת, ובכלל זה השפעת צעדי מדיניות ואירועים חיצוניים על התנהגות משקי הבית. המצב הגאופוליטי בישראל מוסיף נדבך של חוסר ודאות בעת קבלת ההחלטות ומחייב את קובעי המדיניות לנקוט מדיניות אחראית; זאת כדי לאפשר מרחב פעולה וגמישות במקרה של זעזוע שלילי²¹, לזהות סיכונים למשק מבעוד מועד ולתכנן אסטרטגיית פעולה להתמודדות עם מצבים משתנים.

כמה בנקים מרכזיים בגוש האירו הבינו את החשיבות שבאיסוף נתונים מסוג זה והחלו לבצע סקרים ברמת משק הבית היחיד. על רקע זה החליטה מועצת המנהלים של הבנק המרכזי של אירופה ב-2008 לבצע סקר משקי בית אחיד²² בכל גוש האירו, אשר יקיף בין השאר את הנושאים הבאים: התחייבויות; הרגלי צריכה וחסכון; נכסים רגילים ופיננסיים; הכנסה ותעסוקה; וגישות לסיכון.

מסמך שפרסם ה-OECD בינואר 2013²³ מציין שאינדיקטורים המורכבים מנתונים ברמת הארגון על חובות משקי הבית מספקים מידע רק על מיקומו של מגזר משקי הבית בכללותו. אינדיקטורים אלה מסווים פערים משמעותיים במדדים פיננסיים שונים בקרב האוכלוסייה בשל ההטרוגניות הרחבה במגזר משקי הבית. מהבחינה הזו ניתוח באמצעות אינדיקטורים הנשענים על נתונים ברמת המיקרו יסייע בזיהוי רגישויות בתוך המגזר²⁴.

מסקירת הנתונים והמידע על חובות משקי הבית והרגלי נטילת האשראי בישראל עולה, כי במאזן הלאומי²⁵ שמפרסמת הלמ"ס מפורטים כל הנכסים וההתחייבויות של מגזרים שונים במשק, לרבות משקי בית. אולם הנתונים כלליים מאוד ואינם מאפשרים ניתוח ברמת משק הבית היחיד. פרסום

21 ספר תקציב 2013-2014.

22 Household Finance and Consumption Survey (HFCS).

23 ראו:

OECD (2012), "Debt and Macroeconomic Stability", OECD Economics Department Policy Notes, No. 16, January 2013.

24 כדי להעריך את הסיכונים המאקרו-כלכליים הנובעים מנטל החזר החוב, יש לבצע ניתוחים לפי פילוחי הכנסה וגיל בעלי החוב. לדוגמה, עבור משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, זעזועי ריבית וזעזועי הכנסה עשויים להתבטא בלחץ כספי גדול יותר, כיוון שמשקי בית אלו נוטים להתאפיין ביחסי חיסכון נמוכים יותר, והם ככל הנראה גם בעלי ביטחונות ורזרבות כספיות מצומצמים.

25 המאזן הלאומי מפרט את הנכסים וההתחייבויות של כל סקטור מוסדי במשק ושל המשק כולו בנקודת זמן נתונה.

שנתי נוסף של הלמ"ס הוא סקר הוצאות משק בית, אך הנתונים הנאספים בו על אשראי וחובות משקי הבית חלקיים בלבד, ונאספים נתונים על ההלוואות לדיור בלבד.

מפגישה של עובדי הביקורת עם נציגי הלמ"ס ביולי 2014 עולה כי הוחלט שסקר הוצאות משק הבית אינו המסגרת המתאימה לחקירת חיסכון ועושר של משקי בית; זאת, בין היתר, מפני שסקר זה ארוך ומורכב, והוספת שאלות בנושא זה תכביד על המשפחה הנסקרת, דבר העלול להוביל לחוסר שיתוף פעולה מצדה²⁶. נוסף על כך, הוספת נושא החיסכון לסקר השוטף לא תאפשר ירידה לפרטים ותאלץ את הסוקרים לשאול שאלות גדולות ומקיפות.

בשנת 2004, בעקבות בקשה של בנק ישראל לבחינת הכנסות והוצאות ריבית של משק הבית, נעשה בלמ"ס מבחן מוקדם²⁷ בסקר הוצאות משק הבית, אשר שונתה בו שאלת ההלוואות ומשכנתאות לדיור, נוספו בו שאלות על הלוואות שאינן לדיור ועל משיכת יתר בחשבון העובר ושב, וכן נוסף פירוט בשאלה על הכנסות מריבית על פיקדונות. תוצאות המבחן הצביעו על נכונות הנשאלים לשתף פעולה בשאלות הקשורות לריבית ולחשבונות הבנק. אולם הבעיה המרכזית שעלתה הייתה שהנדגמים הפגינו הבנה מועטה, בלבול, חוסר ידע ואי-הכרה של המונחים, ובגינום התקשו לענות על שאלות הריבית.

הלמ"ס הכינה במרץ 2008 מסמך בנושא "סקירת החיסכון בלמ"ס והצעה לפיתוח הנושא בעתיד", והגישה אותו למשרד האוצר. המסמך הציג כמה אפשרויות העומדות בפני הלמ"ס לחקירת נושא החיסכון: 1. הוספת שאלות על חיסכון לסקר הוצאות משק הבית לאחר שאלות ההכנסות; 2. הוספת נושא החיסכון לפרק המתחלף בסקר החברתי; 3. סקר חיסכון/עושר נפרד. הלמ"ס נימקה את היתרונות והחסרונות של כל אפשרות.

נמצא כי משנת 2008 לא קידמו משרד האוצר והלמ"ס את נושא איסוף הנתונים בדבר החיסכון והחובות של משקי הבית, למרות החשיבות שבאיסופם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאז בוצע המבחן המוקדם עברו יותר מעשר שנים, שבהן חלו שינויים בסביבה הטכנולוגית ואולי אף באוריינות הפיננסית של הנסקרים. לכן מן הראוי שהלמ"ס תקדם הכנת תשתית לבניית סקר ייעודי לאיסוף נתונים על חיסכון ועושר (וחובות) של משקי הבית.

היבטים צרכניים בתחום ההלוואות למשקי בית

קיימים הבדלים ניכרים בין מדינות העולם במערכי הפיקוח והרגולציה שהקימו להגנת הצרכן בתחום הפיננסי. יש מדינות, כדוגמת אנגליה וארצות הברית, שבהן הגנה זו נמצאת באחריות רגולטור נפרד וייעודי, ובמדינות אחרות אין רגולטור ייעודי לתחום זה. בעקבות המשבר הכלכלי העולמי ולאחר תהליך הפקת לקחים שמסקנותיו הצביעו על היעדר הגנה מספקת לצרכן, חוקק בארצות הברית חוק²⁸ שמטרתו להעמיק את הפיקוח על הגופים הפיננסיים הפועלים בשוק הכספים וההון האמריקאי, ולהביא למצב שבו כל הגופים הפועלים בו יהיו מפקחים. מכוח החוק הוקמה

26 במשך השנים הוצאו מסקר הוצאות משק הבית שאלות בנושאי חיסכון בשל תחושת ההכבדה על המשפחות ובשל מיעוט המשיבים.

27 מטרת המבחן המוקדם הייתה בדיקת נוסח השאלות החדשות שייכנסו לסקר הוצאות משק הבית. המבחן התקיים במשך חודש וכלל 106 שאלונים.

28 Dodd Frank Act - החוק אושר על ידי הנשיא ביום 21.7.10.

רשות חדשה להגנת הצרכן בתחום הפיננסי²⁹ שתפקידה לפקח על שוק המשכנתאות, כרטיסי האשראי ומכשירים פיננסיים אחרים. באנגליה הוקמה באפריל 2013 רשות להתנהלות פיננסית³⁰ שתפקידה לפקח על פעילות חברות המספקות שירותים פיננסיים, ביניהם אשראי לצרכנים.

ה-OECD בשיתוף עם ה-Financial Stability Board³¹, פורום ה-G-20³² וארגונים בין-לאומיים נוספים מקדמים בשנים האחרונות יוזמות לשיפור ההגנה הפיננסית על צרכנים; זאת מתוך הבנה שיצירת אמון וחיוזוק ביטחונם של הצרכנים בשווקים הפיננסיים יקדמו יעילות ויציבות במשק. הגידול המהיר בשימוש של הציבור בשירותים פיננסיים בשנים האחרונות הצביע על הצורך בחיוזוק הרגולציה הפיננסית ובקידום החינוך הפיננסי כדי להגן על הצרכן³³.

בשנת 2008 קבע האיחוד האירופי דירקטיבה³⁴ בנושא האשראי הצרכני שמטרתה להביא להרמוניזציה ברגולציה בנוגע למתן אשראי צרכני בין חברות האיחוד ולהגביר את התחרותיות והשקיפות. באוקטובר 2011 פרסם פורום ה-G-20 עשרה עקרונות³⁵ בנושא ההגנה הפיננסית על הצרכן. גם הבנק העולמי תומך במגמת ההגנה על הצרכנים בתחום הפיננסי, ובשנת 2012 פרסם דוח המפרט שורה של שיטות עבודה האמורות לשמש את המדינות ככלי אבחון מקיפים שיסייעו לבחון את הרגולציה שלהן להגנת הצרכנים בתחום הפיננסי, להשוות את תפקודה ביחס לשאר מדינות העולם ולאתר בעיות בה.

בישראל חקיקה צרכנית הכוללת חוקים, תקנות וצווים. החוק הצרכני העיקרי הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן), העוסק בין השאר באיסור על הטעיה וניצול מצוקה של צרכנים, ונקבעו בו מדרג עונשין וקנסות לפי חומרת העברה וכן אמצעים מינהליים ועיצומים כספיים.

במבנה הרגולציה הקיים בישראל אין רגולטור אחד שההגנה על הצרכנים בהיבט הפיננסי היא באחריותו הבלעדית. הגופים הממשלתיים האמונים על הגנת הצרכן הם הרשות להגנת הצרכן - רשות אסדרה ממשלתית בעלת סמכויות מינהליות ופליליות, שתפקידה לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית; והמועצה לצרכנות - חברה ממשלתית שמטרתה הגנה על הצרכנים ושמירה על זכויותיהם. יוצא שגם הרשות להגנת הצרכן וגם המועצה לצרכנות אינן מטפלות בתחום הפיננסי, שבאחריות בנק ישראל ומשרד האוצר. בשנת 2014 הוחלט בישיבת דירקטוריון של המועצה לצרכנות כי לאור שיקולי תקציב ותעדוף בטיפול בתלונות, המועצה לא תטפל בנושאים שיש להם רגולטור מובהק. יצוין כי חוק הגנת הצרכן אינו חל על תאגידים בנקאיים או חברות ביטוח³⁶, מאחר שבבנק ישראל ובאגף שוק ההון יש מחלקות לפניות הציבור שאמונות על הטיפול בפניות לקוחות של גופים אלו.

-
- | | |
|--|----|
| Bureau of Consumer Financial Protection | 29 |
| Financial Conduct Authority | 30 |
| ארגון הכולל את ה-G20 כלכלות הגדולות, את חברי ארגון ה-FSF ואת ה-European Commission | 31 |
| פורום שחברים בו שרי האוצר ונגידי הבנקים המרכזיים של 20 כלכלות (19 מבין הכלכלות הגדולות בעולם, וכן האיחוד האירופי). | 32 |
| ראו: | 33 |
| The World Bank, Good Practices for Financial Consumer Protection , June 2012 . | 34 |
| ראו: | 34 |
| Directive 2008/48/Ec of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on Credit Agreements for Consumers and Repealing Council Directive 87/102/EEC. | 35 |
| ראו: | 35 |
| G20 High-level Principles on Financial Consumer Protection , October 2011. | 36 |
| סעיף 39 לחוק קובע כי הוראותיו לא יחולו על שירות הניתן בידי אחד מאלה: (1) תאגיד בנקאי כמשמעותו בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א-1981; (2) מבטח או סוכן ביטוח כמשמעותם בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, תשמ"א-1981. | 36 |

תחרויות שוק האשראי למשקי הבית

אחד התנאים ההכרחיים לקיומה של תחרות משוכללת בכל שוק היא שקיפות מלאה. כאשר יש א-סימטריה של מידע, לצד שבידיו המידע הרב יותר יש יכולת ותמריץ לגבות מחיר גבוה בעסקאות עם הצד בעל המידע המועט יותר, דבר העלול לגרום למצב של כשל שוק³⁷. למשל, כדי להעמיד אשראי צריך ספק האשראי להכיר את הלווה ולדעת מהי רמת הסיכון שבהעמדת ההלוואה. הגופים המחזיקים במידע הרב ביותר על משקי הבית הלווים הם הבנקים המצויים בקשר רציף איתם. עבור כל בנק או ספק אשראי אחר, העמדת אשראי בהיעדר מידע על הלווה היא צעד מסוכן, ולפיכך המלווה ידרוש ריבית גבוהה יחסית על ההלוואה.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), שהגישה את המלצותיה לממשלה באוקטובר 2011, ניתחה ענפים מרכזיים במשק שבהם סברה כי קיימים כשלים וחסמי תחרות, ביניהם ענף הבנקאות³⁸. הוועדה מצאה כי מערכת הבנקאות בישראל ריכוזית מאוד, וציינה כי "מורכבות המוצר הבנקאי, הקושי באיסוף מידע עבור הלקוחות והאינפורמציה הא-סימטרית בין הבנקים כאשר להיסטוריית האשראי של הלקוח פועלים כולם להפחתת עוצמת התחרות בין הבנקים". לצורך קידום התחרות בין הבנקים המליצה הוועדה "להקים ועדה שתציע פתרונות לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולהקמת Credit Bureaus³⁹, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים".

בדצמבר 2011 מינו נגיד בנק ישראל דאז ושר האוצר דאז צוות בין-משרדי בראשות המפקח על הבנקים, מר דוד זקן, לבחינת הגברת התחרויות במערכת הבנקאית⁴⁰ (להלן - הצוות או ועדת זקן). מטרת הצוות הייתה להמליץ על אמצעים ומהלכים להגברת התחרויות בשוק הבנקאות הישראלי במגזרי משקי הבית והעסקים הקטנים. להלן מקצת הצעדים שהצוות המליץ עליהם בתחום האשראי למשקי הבית:

פרסום שיעורי הריבית בפועל והגברת הנגישות למידע לצורך השוואה: הצוות מצא כי התאגידים הבנקאיים אינם נוהגים לפרסם טבלאות המפרטות את שיעור הריבית התעריפית למתן אשראי, כדוגמת אלו הקיימות עבור פיקדונות⁴¹. הצעות התאגידים הבנקאיים למתן אשראי הן פרטניות ונגזרות ממאפייניו הייחודיים של הלקוח. כדי להגביר את יכולת ההשוואה של הלקוח המליץ הצוות לחייב את התאגידים הבנקאיים לפרסם מידע על שיעורי הריבית על אשראי ועל פיקדונות הנהוגים בפועל, בכל אחד מהתאגידים הבנקאיים, עבור מוצרים סטנדרטיים של אשראי ופיקדון. המידע יפורסם באופן שיאפשר ללקוח להשוות בין התאגידים. כדי ליישם המלצה זו התבקשו תיקון של הוראות חקיקה ראשית ומתן סמכות למפקח על הבנקים לפרסם מידע כאמור, ולכן נוסחה הצעה לתיקון חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 19), התשע"ג-2013.

37 כשל שוק הוא מונח בכלכלה המתאר מצבים שבהם אין מתקיימת הנחת היסוד של כלכלת שוק, שלפיה כוחות השוק עצמם ומנגנוני ההיצע והביקוש יובילו בהכרח להקצאת המשאבים היעילה ביותר ולאספקה המיטבית של מוצרים ושירותים. פעמים רבות כשל השוק נובע מיתרון מסוים של פרטים בעלי אמצעים על שאר הפרטים בשוק.

38 ראו דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, עמ' 188.

39 על Credit Bureaus ראו להלן.

40 הצוות פרסם דוח ביניים ביום 16.7.12 ואת המלצותיו הסופיות הגיש לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל ביום 19.3.13.

41 בהתאם להוראות הרגולציה הקיימת, נדרשים התאגידים לפרסם על גבי לוח בסניף מידע בנושא שיעורי הריבית המזעריים על פיקדונות שהתקופה לפירעונם אינה עולה על שנה. ביחס למסגרת אשראי בחשבונות עו"ש מחויבים התאגידים להודיע על כל שינוי במרכיבי עלות האשראי, כדוגמת שינוי הריבית הבסיסית והשיעור המרבי על תוספת סיכון. ראו סעיפים 14 ו-19 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרץ 2015 (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי החקיקה היא בתחום אחריותו של משרד האוצר.

נמצא שעד מועד סיום הביקורת - מאי 2015 - טרם הושלם הליך תיקון החקיקה ולכן לא יושמה המלצת הצוות ממרץ 2013. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, בשיתוף בנק ישראל ומשרד המשפטים, לפעול להשלמת החקיקה בהקדם, שכן היא תגביר את שקיפות התאגידים הבנקאיים כלפי לקוחותיהם, תתרום להגברת התחרות בתחום האשראי ותשפר את כוח המיקוח של הלקוחות מול הבנקים.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת וציין כי "קידום הנושא יימשך והוא נכלל בתכניות העבודה של הפיקוח על הבנקים". עוד מסר כי טיטוט התיקון לחוק "עברה את הליכי ההתייעצות הנדרשים לפי פקודת הבנקאות. קידום הנושא מתעכב עקב פיזור הכנסת. במקביל לקבלת ההסכמה בחוק, הוראת דיווח מתאימה נמצאת בשלבי הכנה".

מתן מידע בידי הלקוח באמצעות יצירת "תעודת זהות בנקאית": תעודת הזהות הבנקאית היא דוח המפרט את כלל הנכסים וההתחייבויות של הלקוח, את סך ההכנסות וההוצאות שלו ואת דירוג האשראי שנתן לו הבנק. הצוות המליץ כי תאגידים בנקאיים ישלחו ללקוחות דיווח מרוכז תקופתי כאמור, באופן יזום.⁴²

בנובמבר 2014 פרסם המפקח על הבנקים חוזר⁴³ המחייב את התאגידים הבנקאיים להציג בחשבון המקוון של כל לקוח דוח על כלל נכסיו והתחייבויותיו בתאגיד. הדוח יפורסם בהתאם לנוסח ולמבנה שקובעת ההוראה, יוצג עד 28 בפברואר כל שנה ויפרט את נתוני השנה הקלנדרית החולפת. בחוזר צוין כי לאחר גיבוש צעדים משלימים שיבטיחו את ההגנה על המידע של הלקוחות, בכוונת המפקח להורות לתאגידים הבנקאיים לשלוח ללקוחותיהם גם את דירוג האשראי הפנימי שנתנו להם.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת - מאי 2015 - טרם גיבשו הפיקוח על הבנקים ומשרד המשפטים את הצעדים המשלימים שיבטיחו הגנה על המידע של הלקוחות. לכן טרם ניתנה הוראת המפקח שתאפשר ללקוחות לקבל את דירוג האשראי הפנימי שלהם בתאגיד הבנקאי, כחלק מתעודת הזהות הבנקאית.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי בחוזר לא נכללה דרישה לפירוט דירוג האשראי הפנימי, "נוכח ביקורת חריפה מצד ארגונים חברתיים ומצד ועדת הכלכלה של הכנסת. יחד עם זאת, הבנקים נדרשו להיערך מיכונית להכללתו של הדירוג הפנימי בעתיד... עמדת הפיקוח על הבנקים היא שיש מקום לגלות ללקוח מהו דירוגו הפנימי בבנק, אולם כאמור, קיימת מחלוקת עקרונית על התועלת שבו לעומת החששות לפגיעה באוכלוסיות חלשות - מחלוקת שלא נפתרה עדיין".

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי בהמשך לדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה ב-18.11.13 ובו הוצגה תעודת הזהות הבנקאית, פנה בנק ישראל למשרד בבקשה לאסור על מסירת ציון הדירוג שמופיע בתעודת הזהות הבנקאית לצדדים שלישיים שאינם גורמים פיננסיים רלוונטיים. עוד נמסר: "איסור על מסירה בהסכמה של מידע מלקוח לאדם שביקש את המידע מעלה סוגיות מורכבות [ההדגשה במקור]. חוק הגנת הפרטיות כולל איסור על פגיעה בפרטיותו של אדם שלא בהסכמתו, ובכלל זה איסור על מסירת מידע ושימוש בו שלא למטרה שלשמה נמסר... לאור הוראות רחבות

42 דוח ועדת זקן, עמ' 93-94.

43 חוזר מס' ח-06 - 2440 מיום 19.11.14.

אלה, נמצא כי אין מקום ליצור הוראה ספציפית בחוק הגנת הפרטיות שתחול דווקא על מידע מסוג זה, לעומת מידע פיננסי אחר או סוגי מידע אחרים שיש על הלקוח. בהתאם להוראות החוק, המידע האמור כלול בהגדרת 'מידע רגיש' המוגן על פי חוק".

משרד המשפטים מסר כי הציע לבנק ישראל כמה אפשרויות: להגדיר באופן מפורש את תכליות השימוש בתעודת הזהות הבנקאית ומיהם המורשים להשתמש בה (על התעודה עצמה או בחקיקה חדשה של משרד האוצר); לקבוע באמצעות חקיקה חדשה (של משרד האוצר) כי אין להשתמש בתעודת הזהות הבנקאית אלא לצרכים שיוגדרו בחוק; לבחון שימוש בתשתית טכנולוגית שתצמצם את החשש מפני שימוש לרעה בתעודת הזהות הבנקאית. משרד המשפטים הוסיף: "מכל האמור לעיל עולה כי עוד ביולי 2014 משרד המשפטים מיצה מבחינתו את הטיפול בנושא מול בנק ישראל, והעביר לבחירתו מספר אפשרויות פעילות לצמצום השימוש לרעה בתעודת הזהות הבנקאית ולהבטחת ההגנה על המידע של הלקוחות. המשרד הבחיר כי יהיה מוכן לבחון אפשרויות נוספות לבקשת בנק ישראל, אלא שבנק ישראל לא ביקש לבחון אפשרויות נוספות עד למועד זה".

בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי לנוכח החששות הנוגעים להגנת הפרטיות שהועלו בוועדת הכלכלה של הכנסת, החליט הפיקוח על הבנקים שעד שיינקטו צעדים משלימים לא יפורסם נתון דירוג האשראי הפנימי של הלווה בדוח השנתי. הבנק הוסיף כי "לאור חשיבות משלוח מידע מרוכז ללקוח, ובכלל זה מתן אפשרות ללקוח לשפר את תנאי האשראי שלו... שלא לעכב את פרסום הדוח השנתי (לא כולל נתון הדירוג), ולהמשיך בקידום הצעדים המשלימים במקביל... בין הצעדים המשלימים אשר נבחנו, היה ביצוע תיקוני חקיקה אשר יתנו מענה לחשש מפני שימוש לרעה במידע. כמו כן, פעל יו"ר ועדת הכלכלה לקידום יוזמה להקמת קרן סיוע לאוכלוסיות חלשות, אולם הטיפול בנושא זה התעכב בשל פיזור הכנסת... לנוכח הערת המבקר ותגובת משרד המשפטים נבחן מחדש את אופן יישום ההמלצה בדבר מסירת דירוג האשראי הפנימי ללקוח במסגרת הדו"ח השנתי המרוכז".

על משרד המשפטים ובנק ישראל לפעול ללא דיחוי לגיבוש הצעדים המשלימים שיבטיחו הגנה על המידע של הלקוחות ויאפשרו ללקוחות לקבל את דירוג האשראי הפנימי שלהם בתאגיד הבנקאי כחלק מתעודת הזהות הבנקאית.

שכלול המידע על לווים (Credit Bureau): בשנת 2002 חוקק לראשונה חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002 (להלן - חוק נתוני אשראי), המאפשר שיתוף של נתוני אשראי מסוימים בין גופים באמצעות יצירת מסגרת משפטית שלפיה חברות פרטיות ("לשכות האשראי") רשאיות לאסוף נתוני אשראי על יחידים ולמסור אותם. החוק נמצא בתחום אחריותו של שר המשפטים, ומטרתו לאפשר למלווים לזהות טוב יותר את איכות הלווים הפוטנציאליים, לתמחר באופן מדויק יותר את האשראי הניתן ולשפר את ניהול סיכוני האשראי⁴⁴.

הצוות מצא כי קיים הסדר שיתוף בנתוני אשראי צרכני בישראל, אולם יעילותו מוגבלת, בפרט לעניין משקי הבית ומגזר העסקים הקטנים⁴⁵. המידע שנמסר על פי חוק נתוני אשראי מצומצם, כך שלא מתקבלת תמונה אמיתית של מצב הלקוח. המידע גם אינו עדכני, בשל מגבלות בחוק לגבי התנאים או המועדים למסירתו.

44 יצוין כי לצד התועלת החברתית והכלכלית שבשיפור תחום שיתוף נתוני אשראי, ישנן גם השלכות שליליות אפשריות, כמו פגיעה בפרטיות הלווים, שימוש במידע שלא למטרות שלשמן נמסר, בעיה באבטחת המידע והדרת אשראי מקבוצות אשראי מסוימות.

45 לפי ההסדר הקיים בחוק, נתונים שליליים על פרט נאספים (ונמסרים) ללא הסכמתו, ואילו נתונים חיוביים נאספים (ונמסרים) רק אם הסכים לכך או אם נאספו עליו נתונים שליליים אגב מסירתם. הסדר זה משפיע על היקף הפרטים וסוג הפרטים שלגביהם קיים שיתוף בנתוני אשראי - מספר הפרטים שלגביהם נאסף ונמסר מידע חיובי הוא מוגבל, וברובם הם מי שנאספו לגביהם נתונים שליליים.

בדוח ועדת זקן צוין כי כדי לקדם שינויים הניתנים ליישום בוודאות ובפרק זמן קצר יחסית, הצוות ממליץ להתרכז בהרחבה ושיפור של המידע הנכלל בהסדר השיתוף בנתוני אשראי במתכונת הנוכחית. בין המלצות הצוות בדבר הרחבת המידע הקיים בלשכות האשראי: הפיכת המידע לעדכני יותר; הוספת נתונים שליליים - למשל מידע על הרשאות לחיוב חשבון שלא כדברו בשל אי-כיסוי מספיק; והרחבת הנתונים החיוביים המותרים לאיסוף ומסירה - למשל מתן מידע על סוגים נוספים של הלוואות ועדכון המידע כאשר הלקוח תיקן את המעוות (שילם את חובו, נסגר תיק ההוצאה לפועל כנגדו וכדומה).

באוגוסט 2014 הוקמה ועדה נוספת⁴⁶ לבדיקת נושא נתוני האשראי - "הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי". מטרת הוועדה, על פי כתב המינוי, "לפעול לשיפור השיתוף בנתוני אשראי במשק במטרה להגביר את התחרות ולהגדיל את היצע האשראי הקמעונאי, לצמצם אפליה במתן אשראי ולהקטין עלויות אשראי, לקדם התנהלות פיננסית נכונה יותר של הציבור וכן להגביר את היציבות הפיננסית של המערכת הבנקאית". במאי 2015 פרסמה הוועדה דוח ביניים להערכות הציבור.

הרחבת בסיס המידע בלבד אין די בה לאפשר ללשכות האשראי לפתח מודל דירוג אשראי ללקוח, ונדרש בסיס נתונים רחב (תוך שמירה על פרטיות הלקוח). לכן המליץ הצוות על: 1. חיוב התאגידים הבנקאיים להעביר ללשכות האשראי מידע על פעילות לקוחותיהן במבנה נתונים אחיד, ללא פרטי הלקוחות ובאופן שלא יאפשר לזהות אותם. 2. העברת מידע על לקוחות לפי דרישתם באמצעי טכנולוגי. 3. העברת מידע על דירוג (פנימי) של לוויים למלווים פוטנציאליים.

ועדת זקן ציינה כי לצורך יישום ההמלצות בנושא שכלול המידע על לוויים החל לפעול צוות בין-משרדי בראשות משרד המשפטים, שבמסגרת פעילותו "ייבחנו פרטי ההמלצות ויישומן ובין השאר, ייקבע הצורך ביישום כל אחת מהן וזאת תוך תיקון חוק שירות נתוני אשראי... משרד המשפטים יגבש את המתווה ליישום התיקון הנדרש עד לסוף שנת 2013".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי טרם יושמו ההמלצות המתוארות לעיל. המידע הנמסר ללשכות האשראי נותר מצומצם, אינו מאפשר להן לפתח מודל סטטיסטי לדירוג אשראי ללקוח ולכן גם אינו מאפשר למלווים פוטנציאליים לקבל תמונה מהימנה על מצבו של הלווה.

המועצה הלאומית לכלכלה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממרץ 2015 כי לאחר עבודת מטה שביצעו משרד המשפטים והמועצה הלאומית לכלכלה החליטו ראש הממשלה ושרת המשפטים דאז לאמץ את המלצת ועדת זקן והקימו צוות בין-משרדי שיבחן את מכלול הסוגיות. מאחר שסוגיות כלכליות רבות עומדות להכרעת הצוות, הוחלט כי בראשו תעמוד המועצה הלאומית לכלכלה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "מטרת הצוות היא לבחון בצורה רוחבית ומעמיקה את האופן המיטבי בו יש לפעול לשיפור השיתוף בנתוני אשראי, באופן החורג מההמלצות הנקודתיות שהועלו בצוות התחרותיות". המשרד הוסיף כי לא היה נכון לפעול ליישום המלצות ועדת זקן כלשונן, שכן הצוות שהוקם בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד המשפטים מבקש לבחון במבט רחב יותר את השינויים הנדרשים בתחום זה.

46 את הוועדה מינו ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ושרת המשפטים דאז גב' ציפי לבני.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים ובנק ישראל לפעול ללא דיחוי לשיפור השיתוף בנתוני אשראי.

עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על המערכת הבנקאית: כיום, חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות), חל רק על מלווים שאינם בנקים או תאגידי עזר בנקאיים כמשמכם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. אחת מהמלצות ועדת זקן היא תיקון מנגנון קביעת תקרת הריבית בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, והחלתו גם על התאגידים הבנקאיים⁴⁷.

סעיף 5 לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות קובע את תקרת הריבית שניתן לגבות מלווים, אשר נגזרת מהריבית הממוצעת על האשראי הלא צמוד שנותנים הבנקים. אולם מאז חקיקת החוק בשנת 1993, צומצם מאוד חלקו של האשראי הניתן באמצעות יתרת חובה בחשבון עובר ושב מסך כל האשראי הלא צמוד. בתזכיר התיקון לחוק, שהופץ בפברואר 2014⁴⁸, נכתב כי "צמצום זה יחד עם ירידת ריבית בנק ישראל בשנים האחרונות, הביא לכך שריבית הבסיס לפיה מחושבת התקרה ירדה עם השנים... כך, ביולי 1993, שנת חקיקת החוק, עמדה התקרה על 39.6% ואילו בדצמבר 2012, עמדה התקרה על 11.76% בלבד... יתר על כן, כיוון שחוק זה חל רק על מלווים בשוק החוץ-בנקאי, נוצר מצב שבו המלווים במערכת הבנקאית וחברות האשראי אינם מוגבלים בריבית מרבית לפי החוק; כלומר נוצרת אנומליה משהריבית ללווים במערכת הבנקאית ובחברות כרטיסי האשראי הינה לעתים גבוהה יותר מהריבית המרבית המותרת בשוק החוץ-בנקאי ללווים מסוכנים יותר, וזאת כאשר עלויות גיוס ההון של המלווים החוץ-בנקאיים הינן גבוהות יותר והמידע המצוי בידם באשר למאפייני הלווים קטן יותר".

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי קיבל הערות רבות בנוגע לתזכיר החוק שפרסם בפברואר 2014 וכי הגיע לשלב סופיים ביותר של הכנת טיוטת החוק, אלא שבסמוך לסיום העבודה פוטרה שרת המשפטים דאז ופוזרה הכנסת נוכח ההחלטה על הקדמת הבחירות. הוא הוסיף כי בכוונת הדרג המקצועי במשרד להעלות את הנושא בפני שרת המשפטים הנכנסת כדי להעלות את טיוטת החוק לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה לאחר שתכונן הממשלה ה-34, ומיד אחר כך, אם תאושר, להניחה על שולחן הכנסת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים ובנק ישראל לפעול לקידום תיקון תקרת הריבית בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות ולהחלתה גם על התאגידים הבנקאיים.

חינוך פיננסי

חינוך פיננסי הוא מרכיב מרכזי ביכולתו של משק בית לקבל החלטות פיננסיות שמתאמות לצרכיו וליכולתו, והוא כלי משלים לרגולציה להגנת הצרכן. ה-OECD מגדיר חינוך פיננסי כתהליך שבו צרכנים משפרים את הבנתם לגבי מוצרים פיננסיים ולגבי עקרונות שלפיהם מתנהלים שווקים פיננסיים, באמצעות מידע, הדרכה או ייעוץ אובייקטיבי, ומפתחים מודעות להזדמנויות ולסיכונים פיננסיים; כל זאת כדי לפתח מיומנות וביטחון עצמי לקבל החלטות מושכלות, להכיר בצורך בסיוע

47 חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (תיקון מס' 3) (מלווים מוסדיים, ריבית מרבית ועונשין), התשע"ד-2014.

48 בתזכיר הוצע כי בסעיף 7א לחוק תיקבע הריבית המרבית על פי שיעור ריבית הפיגורים שקובע החשב הכללי בתוספת 12%. נכון לדצמבר 2014 ריבית זו היא 8.25%, ובתוספת 12% שתזכיר החוק מציע, הריבית המרבית בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות עומדת על 20.25%.

מקצועי ולדעת לאן לפנות לשם כך, ולנקוט פעולות אפקטיביות לשיפור הרווחה הפיננסית האישית של כל צרכן. התפיסה כי אוריינות פיננסית עשויה להביא להגברת הרווחה החברתית הובילה מדינות רבות לקדם פעילות של חינוך פיננסי, ואת ה-OECD לפרסם הוראות והנחיות שמטרתן קידום הנושא.

בדצמבר 2011 החליטה הממשלה⁴⁹ להקים מחלקה לחינוך פיננסי באגף שוק ההון במשרד האוצר, שתפקידה לרכז את נושא החינוך הפיננסי בישראל ולהכין תכנית מדיניות לאומית מקיפה לקידום החינוך הפיננסי ולהגברת האוריינות הפיננסית. האגף פרסם באוקטובר 2012 מסמך לדיון בנושא "אסטרטגיה לאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל" (להלן - המסמך), ובו תיאור מיומנויות ליבה⁵⁰ לחינוך פיננסי, ובהן "הפחתת חובות ושימוש מבוקר באשראי". בהקשר זה נאמר במסמך כי "בהמשך ישיר להכרת כלי חיסכון והשקעה ומאפייניהם, צמצום חובות ואשראי הם צעדים משלימים להתנהלות פיננסית מושכלת... 30.6% מהלווים שלקחו הלוואה בשלוש השנים האחרונות העידו כי מטרת ההלוואה הייתה כיסוי חריגה ממסגרת אשראי בחשבונם. ממצא זה מדאיג במיוחד מאחר שרבים אינם מבינים שחריגה ממסגרת האשראי הינה הלוואה לכל דבר, ולכן אינם עומדים על תנאיה".

על פי המסמך, האסטרטגיה הלאומית שהכין האגף גובשה לאחר עבודת מטה מקיפה, על בסיס ניסיון בין-לאומי ומיפוי המצב הקיים בישראל. נכתב כי אסטרטגיה זו תהיה "בסיס לתכניות עבודה מפורטות ומפת דרכים לקידום חינוך פיננסי בחמש שנים הבאות, הן של גורמי ממשלה שונים והן של גורמים פעילים בחינוך פיננסי במגזרים הפרטי והשלישי". עוד נכתב כי מסמך האסטרטגיה יועבר לאימוץ על ידי הממשלה.

נמצא כי מסמך האסטרטגיה הלאומית לקידום החינוך הפיננסי בישראל טרם נידון וטרם אומץ על ידי הממשלה, וכי חלק ניכר מהיעדים שתוארו בו לא מומשו.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בקידום החינוך הפיננסי בישראל. על משרד האוצר לפעול לכך שהמלצות המחלקה לחינוך פיננסי באגף שוק ההון יתפכו להחלטת ממשלה, שתקבע בין השאר תכנית עבודה מפורטת, לרבות יעדים ומשימות ברורים ומדידים ולוחות זמנים ליישומה.

זאת ועוד, על רקע הגידול המתמשך באשראי למשקי הבית, החינוך הפיננסי מצריך תשומת לב ייחודית. על הממשלה לשקול להעמיק את החינוך הפיננסי לצרכנים בנושאי הפחתת חובות, לקחת אשראי מבוקר והימנעות מהלוואות שלא יוכלו לפרוע נוכח מצבם הכלכלי.

משרד האוצר מסר בתשובתו ממרץ 2015 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד האוצר): "מחלקת חינוך פיננסי עוסקת בקשת רחבה של נושאים כגון: ניהול תקציב, ניהול חיסכון פנסיוני, שימוש באמצעי תשלום וכיו"ב. יש להדגיש כי יישום מדיניות לקידום חינוך פיננסי דורש הירתמות של כלל הגורמים העוסקים בנושאים הקשורים להתנהלות הפיננסית של הציבור והקצאת משאבים על-ידם למטרה זו. המחלקה טרם טיפלה בנושא אשראי וחובות באופן מעמיק ובכוונתה לבחון יחד עם בנק ישראל שיתוף פעולה בנושא".

עוד מסר המשרד כי מאז פורסם מסמך האסטרטגיה פעלה המחלקה לחינוך פיננסי במגוון אפיקים לקידום נושא זה, ומאז הקמתה הקימה אתר לחינוך פיננסי לציבור הרחב, פרסמה קמפיין שנתי להעלאת מודעות הציבור לערכי החינוך הפיננסי, עודדה מחקרי כלכלה התנהגותית ופרסמה רשימה של מיומנויות ליבה בחינוך פיננסי לילדים ונוער. המשרד הוסיף: "יחד עם זאת, האסטרטגיה לא

49 החלטה 3926.

50 במסמך צוין כי "התנהלות פיננסית מושכלת מחייבת יכולות בסיסיות, המוגדרות כמיומנויות ליבה".

הוטמעה מספיק בעבודת הממשלה ולא קיבלה עדיפות בעבודת המשרדים בנושא וכן בתקצוב מתאים על-ידם".

בנק ישראל מסר בתשובתו כי לאור חשיבות קידום החינוך הפיננסי בישראל, יקדם בברכה שיתוף פעולה בתחום זה, תוך הגדרת נושאים לקידום וסדרי עדיפות לגביהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שהממשלה החליטה כי תפקיד המחלקה לחינוך פיננסי לרכז את נושא החינוך הפיננסי בישראל, וכי עליה להכין תכנית מדיניות לאומית מקיפה לקידום החינוך הפיננסי ולהגברת האוריינות הפיננסית - מן הראוי שמשרד האוצר יפעל לכך שהאסטרטגיה תובא לדיון בממשלה.

פרסום ושיווק של הלוואות קמעונאיות והגילוי הנאות ללקוחות

בשנים האחרונות משקי הבית חשופים יותר ויותר לפרסומות להלוואות בערוצי התקשורת השונים - רדיו, טלוויזיה, מסרונים טלפון הנייד, דואר אלקטרוני ועוד. בעקבות זאת צרכנים רבים מתפתים לקחת הלוואות שאינן מותאמות ליכולתם הכלכלית.

האיחוד האירופי פרסם כמה הוראות המסדירות את אחריותם של מוסדות פיננסיים לתוכן הפרסומים שלהם⁵¹. יש מדינות, כדוגמת אנגליה, שקבעו הוראות מפורטות ומחייבות לעניין פרסום אשראי צרכני⁵², לרבות הנחיות בנוגע לביטויים שאין לכלול בפרסומי אשראי.

1. סעיף 3 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע: "לא יעשה תאגיד בנקאי - במעשה או במחדל, בכתב או בעל-פה או בכל דרך אחרת - דבר העלול להטעות לקוח בכל ענין מהותי למתן שירות ללקוח (להלן - הטעיה)"⁵³. סעיף 2 לחוק הגנת הצרכן גם הוא קובע איסור על הטעיית הצרכן, וסעיף 2(ג) קובע כי האיסור יחול גם על פרסומת; אולם, כאמור, חוק זה אינו חל על תאגידים בנקאיים וגופים מוסדיים. בחוק הבנקאות (שירות ללקוח) סוגיית הפרסום אינה מוזכרת.

סעיף 33 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, קובע כי "תאגיד בנקאי המפרסם הצעה לקבלת פיקדונות או למתן אשראי, יכלול בפרסום את תנאי הפיקדון או האשראי, לרבות שיעור הריבית השנתית המתואמת הממוצעת, סוג ההצמדה ובסיסה, ותקופת הפיקדון או האשראי".

51 ראו:

EU Directive on the Distance Marketing of Financial Services 2002/65/EC; EU Directive on Misleading and Comparative Advertising 2006/114/EEC; Unfair Commercial Practices Directive 2005/29/EEC.

52 ראו:

The Consumer Credit (Advertisements) Regulations 2010 No. 1970.

53 הסעיף קובע כי "בלי לגרוע מכלליות האמור יראו עניינים אלה כמהותיים: (1) המהות והטיב של השירות; (2) מועד מתן השירות; (3) התשואה והתועלת שניתן להפיק מהשירות; (4) זהות נותן השירות; (5) החסות, העידוד או ההרשאה שניתנו למתן השירות; (6) המחיר הרגיל או המקובל או המחיר שנדרש בעבר בעד השירות; (7) חוות דעת מקצועית שניתנה לגבי טיב השירות או מהותו; (8) תנאי אחריות לשירות; (9) תקופת מתן השירות ודרכי חידושו.

פרט לסעיפים המתוארים לעיל אין בבנק ישראל הנחיות לתאגידים הבנקאיים (הבנקים וחברות כרטיסי האשראי) בדבר פרסום אשראי קמעונאי - לא בנוגע לתוכן הפרסום של הלוואות ולא בנוגע לאופן פרסומן בערוצי התקשורת. משרד מבקר המדינה מעיר כי על בנק ישראל להסדיר את נושא הפרסום והשיווק של מוצרי אשראי למשקי בית על ידי התאגידים הבנקאיים.

סגן המפקח על הבנקים מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי בתחום שיווק האשראי הקמעונאי, בתכנית העבודה לשנת 2015 תיבחן הסדרת הליך העמדת האשראי ללקוחות הבנקים, "תוך בחינת ההוגנות והשקיפות בתהליך, ובדגש על השיווק האגרסיבי במתן אשראי בערוצי התקשורת השונים... במסגרת הטיפול בנושא ייעשה שימוש במידע שיתקבל בתהליכי ביקורת הצפויים להתבצע במהלך שנת 2015".

2. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין הנחיות בנוגע להטעיה בפרסום ושיווק של הלוואות חוץ-בנקאיות שנותנות חברות פרטיות, לרבות הלוואות של נותני שירותי מטבע. נמצא כי אף שמשרד האוצר איננו מפקח על תהליך מתן הלוואות, בפרסומים רבים מציינות החברות לצד הצעת הלוואה את הביטויים "ברישיון משרד האוצר" או "באישור משרד האוצר", בדרך שעלול להשתמע ממנה כי המשרד מפקח על התהליך.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי האישור שניתן לנש"ם על גבי תעודת הרישום נוגע לתחומי העיסוק המפורטים בחוק איסור הלבנת הון, אשר לגביהם קיימת חובה להירשם במרשם נותני שירותי המטבע. הלוואות חוץ-בנקאיות אינן נכללות במסגרת תחומי עיסוק אלו, ועל כן לא ניתן אישור למי שנרשם כנש"ם לפעול בעניין זה. המשרד הוסיף כי היחידה לנותני שירותי מטבע פועלת להסרת שילוט מטעה אצל נש"ם, פעילות הבאה לידי ביטוי הן במשלוח מכתבים והן בהדרכות המועברות לנש"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הגידול המתמשך בהלוואות למשקי בית בשנים האחרונות, על משרד המשפטים ומשרד האוצר לפעול בהקדם להסדרת הפיקוח על תחום הלוואות החוץ-בנקאיות הפרטיות, ובתוך כך להסדיר את נושא הפרסום והשיווק של הלוואות לצרכנים.

3. בהוראה 4(א)(3)⁵⁴ לנוהל בנקאי תקין - "נהלים למתן הלוואות דיור", מחייב המפקח על הבנקים את התאגידים הבנקאיים לתת לכל אדם המבקש לברר בסניף תנאים לקבלת הלוואה דפי הסבר, שבהם יפורטו "אופן חישוב הריבית ודוגמאות של לוחות תשלומים לכל 10,000 ש"ח בשיעורי ריבית שכיחים, עבור טווחי זמן שונים".

נמצא כי אין כל הוראה דומה בנוגע להלוואות שאינן לדיור.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי אינו בטוח בחיוניותו של מידע זה על רקע כלל המידע שבנק נדרש לספק ללווה בעת מתן אשראי, בפרט אם מדובר בהלוואות קצרות ובסכומים נמוכים.

54 נוהל בנקאי תקין [16](5/13), עמ' 1-451.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הגידול בהיקף ההלוואות למשקי הבית, מן הראוי שבנק ישראל ישקול להוציא הוראה שתחייב את התאגידים הבנקאיים ליידע את הלקוח, בעת מתן האשראי, על הסיכונים שהוא עלול להיחשף להם במהלך חיי ההלוואה.

4. סעיף 3(ב)(11) לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות קובע כי חוזה הלוואה יכלול את "שיעור ריבית הפיגורים בחישוב שנתי המביא בחשבון גם ריבית דריבית, לפי הידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה".

נמצא כי אין הנחיה דומה המחייבת תאגידים בנקאיים ליידע את הלקוח, בעת מתן הלוואה, בדבר שיעור ריבית הפיגורים שהוא צפוי לשלם במקרה של אי-עמידה בהחזר ההלוואה.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי סעיף 17ב לכללי הבנקאות מחייב את התאגיד הבנקאי למסור ללקוח מידע על ריבית הפיגורים בשלב שבו הלקוח נכנס לפיגור בהלוואה, וכי לאור ממצאי הביקורת יבחן אם יש מקום לחייב את הבנקים למסור מידע זה כבר בעת מתן האשראי.

הפיקוח על הבנקים גיבש טיוטת חוזר מיום 18.5.15 בנושא "הליכי גביית חובות" שמטרתו להבטיח הוגנות ושקיפות בהליכי גביית חובות שנוקט בנקאי כלפי משקי בית ועסקים קטנים שאינם פורעים את הלוואותיהם כסדרן. בין השאר קובע החוזר כי על התאגיד הבנקאי לציין בהסכם ההלוואה את הנוסחה לחישוב שיעור ריבית הפיגורים.

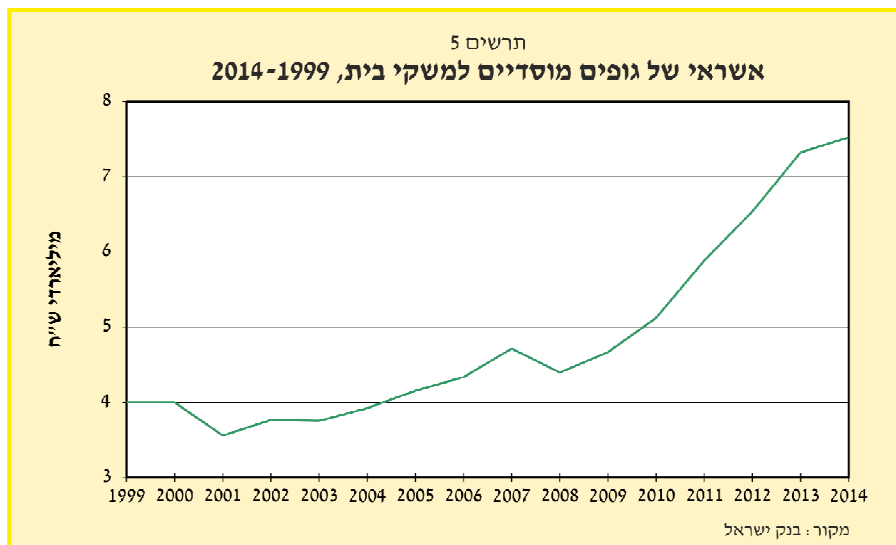
לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על קידום הטיפול בעניין ריבית הפיגורים, על בנק ישראל לשקול לחייב את התאגידים הבנקאיים להציג בפני לקוחותיהם - לא רק בהלוואות לדיור - תחזיות של הרמה שאליה עלול להגיע ההחזר החודשי בהלוואות בריבית משתנה, במקרה של עלייה בריבית. כך יוכלו הלקוחות לנהל את סיכוניהם בצורה טובה יותר, ואולי אף להימנע מלקיחת הלוואות שלא יעמדו בהחזריהן לאורך זמן ובסביבה כלכלית משתנה.

שוק האשראי החוץ-בנקאי

הפיקוח על הלוואות שנותנים גופים מוסדיים למשקי בית

קרנות הפנסיה, חברות הביטוח וקופות הגמל הם גופים פיננסיים מרכזיים בשוק ההון הישראלי, הן בשל פעילותם והן בשל משקלם בתיק נכסי הציבור (להלן - גופים מוסדיים). בשנים האחרונות מתחילים הגופים המוסדיים להיות פעילים מאוד בתחום ההלוואות לעמיתים, הניתנות כנגד שעבוד כספי הפנסיה, הגמל או קרן השתלמות. האשראי שמקצים גופים אלה למשקי בית⁵⁵ הוא אפיק אשראי חלופי להלוואות שמציעים התאגידים הבנקאיים, והיקפו נמצא בעשור האחרון בעליה מתמדת. כך, ב-2014 עמד היקף האשראי על כ-8 מיליארד ש"ח. ראו תרשים 5 להלן.

55. אגף שוק ההון מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 כי "על פי הכללים הקיימים אין מניעה שהגופים יתנו הלוואות לאנשים פרטיים אולם בפועל לא קיימת פעילות של הלוואות אישיות (לא לתאגידים) למי שאינו עמית".



להקצאת אשראי למשקי בית ממקורות החיסכון הפנסיוני יתרונות מהותיים ללווים: אלה נהנים ממקורות אשראי חלופיים לבנקים, המתחרים בהם בהיקף האשראי, בתנאיו ובשיעור הריבית הנדרשת עליו. גיוון מקורות האשראי והעלייה בהיצע האשראי צפויים להביא להגברת התחרות על משקי הבית, ולהוביל להקצאה נכונה יותר מהבחינה הכלכלית של האשראי במשק. עם זאת, המורכבות שבהקצאת האשראי מהגופים המוסדיים לעמיתים ובניהול אשראי זה מחייבת היערכות של אגף שוק ההון, בהיותו הגוף המאסדר שלהם.

נכון לסוף שנת 2013 הושקעו באפיק ההלוואות לעמיתים כ-0.6% מהכספים המנוהלים בגמל וכ-0.2% מהכספים המנוהלים בפנסיה. על פי נתוני אגף שוק ההון, בגופי הפנסיה והביטוח קטן היקף ההלוואות שניתנו לעמיתים משנת 2011 (פנסיה - ירידה של כ-1%, ביטוח - ירידה של כ-26%), ואילו ההלוואות שנתנו קופות הגמל לעמיתים זינקו בשנים 2011-2014 בכ-124%. ראו לוח 1 להלן:

לוח 1

הלוואות לעמיתים מגופים מוסדיים, אלפי ש"ח

				שינוי 2014 לעומת 2011	
30.06.2014	31.12.2013	31.12.2012	31.12.2011		
1,448,518	1,580,828	1,903,360	1,945,719	-26%	ביטוח
3,131,805	2,446,700	1,631,199	1,397,421	124%	גמל
410,627	414,317	414,118	414,339	-1%	פנסיה

מקור: אגף שוק ההון

1. בדוח ועדת זקן נכתב כי "לאחר התייעצות עם הממונה על שוק ההון... הוחלט במשותף על הקמת צוות אשראי קמעונאי⁵⁶ בראשות אגף שוק ההון... צוות זה יבחן את הצעדים שיש לנקוט להסרת החסמים שעומדים בפני הגופים המוסדיים כדי להשקיע באפיק זה ובכלל זה את הסוגיות השונות הנוגעות להעמדת אשראי קמעונאי ממקורות החיסכון הפנסיוני. צוות האשראי הקמעונאי מוקם עם פרסום דוח זה; ובהתאם לסיכום עם הממונה על שוק ההון... בכוונת הצוות לסיים את עבודתו עד סוף השנה".

באוקטובר 2013 הוקם הצוות האמור, ובו נציגי אגף שוק ההון, החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר. ביוני 2014 הגיש הצוות את המלצותיו לחשבת הכללית ולממונה על שוק ההון. בין המלצות היו קידום חוק איגוח⁵⁷ ועידוד שיתוף הפעולה בין בנקים לגופים מוסדיים. בדוח המסכם של הצוות נכתב כי מאחר שהצוות הוא פנים-משרדי, הפתרונות שהציע הם כאלו שניתן לספק ברמת משרד האוצר; אך נדרשים כמה צעדים משלימים כדי שהפתרונות יהיו בני-קיימא וכדי לקדם את כניסת הגופים המוסדיים אל שוק האשראי הקמעונאי.

2. תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללי השקעה החלים על גופים מוסדיים), התשע"ב-2012 וחוזר גופים מוסדיים 2013-9-13⁵⁸ עוסקים בהסדרת דרכי ההשקעה של נכסים המנוהלים על ידי גופים מוסדיים, וקובעים, בין היתר, הוראות בעניין מתן הלוואות לעמיתים מגופים אלו. יצוין כי הלוואות לעמיתים הן אפיק השקעה מבחינת הגופים המוסדיים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הוראות אגף שוק ההון האמורות בדבר הלוואות לעמיתים הן כלליות מאוד, וכי חסרות בהן, בין היתר, הנחיות לדרכי הפעולה של הגופים המוסדיים במצבים כגון אי-החזר ההלוואה על ידי העמית, והגבלות על מתן הלוואות לעמית הקרוב לגיל פרישה.

אגף שוק ההון מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי האגף עובר לשיטה של פיקוח מונחה עקרונית, וכי ריבוי כללים ותקנות עלול "להרוג את המוצר", שהוא חלופה לאשראי שנותנים הבנקים למשקי הבית. עוד מסר האגף⁵⁹ כי הגופים המוסדיים מחויבים לדווח לו על הלוואות, בדומה לאפיקי השקעה אחרים, וכי "הפיקוח על הנושא הינו חלק מהפיקוח הכולל על כלל מערכי ההשקעות בחבות וכולל ביקורות במידת הצורך וכן בדיקות נקודתיות". במהלך שנת 2014 ביצע האגף ביקורות בנושא הלוואות לעמיתים בגוף פנסיה ובגוף גמל. כמו כן, האגף מסר כי בתכנית העבודה הרב-שנתית שלו מתוכננות ביקורות בכל גופי הגמל הגדולים וגופי הפנסיה הגדולים במהלך 2015 ו-2016.

בחינת המידע הקיים באגף שוק ההון מעלה כי לבד מנתונים על סך היקף ההלוואות לעמיתים מכל אחד מהגופים המוסדיים, אין בידיו מידע מפורט דיו על אפיק השקעה זה: נתונים על הריבית הממוצעת על הלוואה לעמית, היקף ההלוואה הממוצעת לעמית, שיעור ההלוואות הלא מכובדות, מספר הלוואות החדשים המצטרפים למעגל ההלוואות בתקופה מסוימת, הגיל הממוצע של הלוואות, הביטחונות וכדומה.

- 56 אשראי קמעונאי: אשראי למשקי בית ולעסקים קטנים.
57 איגוח: אריזה של הלוואות רבות לנייר ערך המבטיח תשלום הקרן והריבית בגינו. ניירות ערך אלו נמכרים למשקיעים - באופן פרטי למוסדיים או בצורת אג"ח סחירות לציבור.
58 "כללי השקעה החלים על גופים מוסדיים", מיום 14.8.2013.
59 בספטמבר 2014.

אגף שוק ההון מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי אין לו היכולת (הטכנית) לאסוף נתונים מעמיקים יותר על ההלוואות לעמיתים ולהשתמש בהם באופן מושכל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר נתונים מקשה לקיים פיקוח והגנה הולמים על העמיתים ועל יציבות הגופים המוסדיים. לאור הגידול בהיקף ההלוואות שנותנים גופים אלה לעמיתים בשנים האחרונות, על אגף שוק ההון לפעול לאיסוף מידע מפורט יותר על אפיק זה, לצורכי פיקוח ובקרה, ולהתנהל בתחום זה בדומה להתנהלות באסדרת המערכת הבנקאית. על האגף לרכוש את היכולת הטכנית לאיסוף הנתונים המפורטים על אפיק זה.

הסדרת הפיקוח על הלוואות שנותנים גורמים פרטיים

שוק האשראי החוץ-בנקאי שאיננו מוסדי מכונה "השוק האפור"⁶⁰, ולצד הגורמים הלגיטימיים פועלים בו גם גורמים עברייניים. בשנת 2012 פרסמה הלמ"ס נתוני סקר אוריינות פיננסית⁶¹ ולפיהם מבין אלו שנטלו הלוואות 28% דיווחו על נטילת הלוואה מאדם פרטי, ומבין אלו שיש להם חוב כ-31% שגורמים פרטיים הפעילו עליהם לחצים להסדרת החוב. הנפגעים העיקריים מאי-הסדרתו של שוק האשראי החוץ-בנקאי הן אוכלוסיות שנגישותן לאשראי בנקאי נמוכה יותר, כגון בעלי ההכנסות הנמוכות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין כיום בישראל נתונים רשמיים על היקף הפעילות בשוק ההלוואות שנותנים גורמים פרטיים למשקי בית, לרבות מספר הגורמים הפעילים, המחזור הכספי השנתי שהשוק מגלגל והריביות שנגבות בגין הלוואות.

לאי-הסדרת הפיקוח על שוק זה השלכות בשני מישורים: 1. הגנת הצרכן: יש צורך להגן על לווים חלשים ולעודד כניסה של גורמים לגיטימיים. 2. הלבנת הון: הלוואות חוץ-בנקאיות עלולות לשמש אמצעי נוח לפעילות של הלבנת הון. עיסוק במתן הלוואות חוץ-בנקאיות אינו נמנה עם השירותים המחייבים רישום כנש"ם לפי חוק איסור הלבנת הון, ועל כן לא חל עליו משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור.

הסדרת הפיקוח על שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות מגורמים פרטיים עשויה לייצר הגנה על לווים ולסייע בהתמודדות עם הסיכונים הנובעים מהפעילות בשוק זה, בפרט סיכוני פשיעה, הלבנת הון וכלכלה שחורה⁶²; וכן עשויה לעודד כניסת גורמים לגיטימיים לשוק, ובכך לתרום לתחרותיות בשוק האשראי למשקי הבית.

כיום הפיקוח על שוק האשראי החוץ-בנקאי שנותנים גורמים פרטיים מצומצם ביותר ומוסדר באופן חלקי באמצעות חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות⁶³. ההסדרה נועדה, בין היתר, למנוע ניצול לרעה של הבדלי כוח ופערים ביכולת המיקוח בין המלווה והלווה, ולפיכך יש בה דגש על הגנת

60 השוק השחור: כינוי לפעילות כלכלית הכוללת עסקאות ופעולות שאינן חוקיות. השוק האפור: כינוי למערכת מימון הפועלת מחוץ למערכת הפיננסית הממוסדת.

61 הלמ"ס ביצעה את הסקר בהזמנת המועצה הלאומית לכלכלה ובשיתוף משרד האוצר ובנק ישראל, בחודשים ינואר 2012 - מאי 2012.

62 כלכלה שחורה - כלכלה שאינה מדווחת לרשויות, שבה עסקאות נעשות כולן או חלקן בהון שחור.

63 חוקים נוספים המסדירים היבטים מסוימים של תחום זה: חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000; חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; חוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982; חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961; חוק הריבית, התשי"ז-1957.

הלווה. החוק מבוסס על אכיפה אזרחית ומקנה סמכויות מיוחדות לבתי משפט ולראש ההוצאה לפועל, שעניינן הגנה מפני תביעות של מלווים, אולם אינו מקנה לרגולטור כלשהו סמכות אכיפה ואפשרות לקוט הליכים פליליים או מינהליים. החוק אף חסר הוראות בעניין הסדרת העיסוק במתן הלוואות חוץ-בנקאיות. בהיעדר חובת רישוי למתן הלוואות, קשה מאוד להבחין בין גופים לגיטימיים הפועלים בשוק האשראי החוץ-בנקאי לבין גופים הפועלים בשיטות השייכות לשוק האפור או השחור.

בשנת 2008 פרסם האיחוד האירופי דירקטיבה בדבר הסכמי אשראי צרכניים⁶⁴ אשר מטרתה להגדיל את סמכויות הפיקוח של רשויות הממשלה ואת חובות הגילוי המוטלות על המלווים בשוק. סעיף 20⁶⁵ לדירקטיבה קובע כי המדינות החברות באיחוד יבטיחו שגופים או אנשים פרטיים המעניקים או מבטיחים להעניק אשראי יהיו מוסדרים או מפקחים על ידי גוף שאינו תלוי במסודות הפיננסיים. גם הבנק העולמי קבע כי על רשויות הממשלה להקים מנגנונים להבטחת זיהויה של כל חברה העוסקת במתן אשראי⁶⁶. חשיבות הסדרת שוק זה מהיבטי איסור הלבנת הון ומימון טרור באה לידי ביטוי בהמלצות⁶⁷ ארגוני המאניבל (Moneyval)⁶⁸ וה-FATF⁶⁹.

1. בסוף 2010 ותחילת 2011 פנה שר המשפטים דאז לגורמים אשר ראה לנכון שישקלו לקבל אחריות לפיקוח על שוק האשראי החוץ-בנקאי. ראשית פנה לנגיד בנק ישראל דאז, לאחר מכן לשר האוצר דאז ולבסוף לשר התמ"ת⁷⁰ דאז ולממונה על הרשות להגנת הצרכן.

א. במכתבו לנגיד מדצמבר 2010 כתב שר המשפטים כי "המצב הקיים כיום, אשר מושפע מהעדרו של רגולטור בתחום, אינו ראוי", וביקש ממנו לשקול למנות את המפקח על הבנקים בבנק ישראל כאחראי לשוק הלוואות החוץ-בנקאיות, בשל היותה של חטיבת הפיקוח על הבנקים בעלת הכלים המקצועיים והמינהליים הנדרשים כדי לבצע פיקוח אפקטיבי על שוק זה. השר הוסיף: "עד כה, טרם נמצא הגוף אשר יטול על עצמו את

64 ראו:

Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on Credit Agreements for Consumers and Repealing Council Directive 87/102/EEC.

65 ראו:

Article 20: Member States shall ensure that creditors are supervised by a body or authority independent from financial institutions, or regulated.

66 ראו:

The World Bank, **Good Practices for Financial Consumer Protection**, June 2012, p. 55.

67 ראו:

International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, the FATF Recommendations, February 2012; Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Report on Fourth Assessment of Israel, 12 December 2013, p. 211.

68 במאניבל חברות מדינות באירופה שאינן חברות ב-FATF. ארגון זה מקיים ביקורות הדדיות בין המדינות החברות בו בנוגע לעמידה בסטנדרטים בתחום הלבנת ההון, וכן מפגשים מקצועיים ללימוד טיפולוגיות של הלבנת הון ומימון טרור.

69 ארגון בין-ממשלתי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות עולמית למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. המלצות הארגון משמשות כסטנדרט המינימלי המחייב את כלל המדינות השותפות למאבק, ומדינות אשר אינן מאמצות את הנחיות הארגון עלולות להיכלל ברשימותיו כ"מדינות שאינן משתפות פעולה במאבק הבין-לאומי". משמעות הדבר היא פגיעה במוניטין של המדינה ושל מוסדותיה הפיננסיים, פגיעה בהשקעות גורמים זרים בה וכן הגבלה ניכרת של יכולת פעילות מוסדותיה במישור הפיננסי הבין-לאומי.

70 באפריל 2013 החליטה הממשלה על שינוי שם משרד התמ"ת למשרד הכלכלה (החלטת ממשלה 29).

האחריות לכונן רגולציה בתחום. בשל כך גם לא קודמה עד כה החקיקה שחיונית כל כך להסדרתו של תחום פרוץ זה".

הנגיד חלק על דעת השר שלפיה בנק ישראל הוא הגוף המתאים לפיקוח על שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות ולהסדרתו. במכתבו לשר בפברואר 2011 נימק את התנגדותו, בין היתר, באופי פעילות חטיבת הפיקוח על הבנקים, המתרכזת ביציבות הפיננסית של המלווים, ובחוסר המיומנות והכלים לפיקוח על יחידים ולניהול תקשורת מתמדת עם רשויות אכיפת החוק הפלילי.

בסיכום מכתבו לשר הציע הנגיד כי גורמים מתאימים יותר יסדירו את תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות ויפקחו עליו, ונתן כדוגמה את משרד האוצר ואת הרשות להגנת הצרכן. לגבי משרד האוצר ציין הנגיד כי המשרד הוא "הגורם אשר מפקח כיום על נותני שירותי מטבע... אין ספק, כי תחומי פעילותם של נותני שירותי מטבע משיקים לתחומי פעילותם של נותני הלוואות חוץ-בנקאיות ולעתים אף משלימים אותם... הלוואות ושירותי אשראי הניתנים על ידי תאגידי ביטוח, אשר מפקחים על ידי משרד האוצר, נחשבים אף הם, מבחינה משפטית, כהלוואות חוץ-בנקאיות. לפיכך... אין מקום או טעם בפיצול סמכות הפיקוח על שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות, אלא יש מקום לאחדה תחת גוף אחד". לגבי הרשות להגנת הצרכן ציין הנגיד כי "תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות הינו תחום המאופיין רובו ככולו בהיבט הצרכני. ככל שייקבע כי גם משרד האוצר אינו הגוף הראוי לטיפול בתחום זה, הרי שהרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הפועלת כרשות אכיפה, חוקרת, ותובעת בענייני הגנת הצרכן והסחר ההוגן במשק, עשויה להוות חלופה ראויה להסדרה ולפיקוח גם על תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות בישראל".

ב. בעקבות תגובת הנגיד פנה שר המשפטים דאז לשר האוצר דאז במרץ 2011, בבקשה שישקול למנות את הממונה על שוק ההון כאחראי גם לשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות. שר האוצר השיב לו ביולי 2011 כי איננו סבור שהממונה על שוק ההון מתאים לפיקוח על התחום. על פי שר האוצר, "הלוואות חוץ-בנקאיות, כשמן הן - הלוואות. לעומת זאת, אגף שוק ההון מפקח על ביטוח או חיסכון פנסיוני. בהתאם, האגף פיתח מיומנות בשמירה על יציבות גופים המנהלים ביטוחים או חסכונות פנסיוניים... היות שהלוואות חוץ-בנקאיות אינן ביטוח או חסכונות פנסיוניים, לאגף אין מומחיות בפיקוח על הלוואות אלו... פיקוח על הלוואות חוץ-בנקאיות חייב להיעשות על ידי מי שמומחיותו בפיקוח על הלוואות, שכן מדובר בתחום מורכב לפיקוח, שבו חשוב לבנות מומחיות ומיומנות". השר המשיך וציין כי הוא סבור שבנק ישראל הוא מפקח אפשרי וראוי על התחום, שכן אחד מתחומי מומחיותו המרכזיים הוא תחום ההלוואות הניתנות על ידי תאגיד בנקאי, וניתן לנצל ידע ומומחיות אלו כדי לפקח גם על הלוואות חוץ-בנקאיות, בהתאמות הנדרשות.

ג. ביולי 2011 פנה שר המשפטים דאז לשר התמ"ת דאז ולממונה על הרשות להגנת הצרכן בבקשה לבחון את נושא הסדרת הפיקוח על תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות, ובנובמבר 2011 מסרה הרשות את חוות דעתה.

בחוות הדעת ציינה הרשות כי "לנוכח אינטרס הציבור בהגנה על לווים וכן לשם עידוד כניסה של גורמים לגיטימיים לשוק ההלוואות החוץ-בנקאיות יש צורך להסדיר את העיסוק ברישיון", וסיכמה כי יש מקום שהרשות להגנת הצרכן תפקח על תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות.

נמצא כי אף שנושא הסדרת שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות עלה על שולחנם של הרגולטורים, ואלה הסכימו כי הוא חיוני וחשוב, בנק ישראל ומשרד האוצר לא קידמו את הטיפול בתחום זה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "המשרד היחיד שפעל לאורך השנים בניסיון להביא לאסדרה של תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות הוא משרד המשפטים. בין אם בחקיקה של חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות... ובין אם בפניה לגורמים הרלוונטיים שהמשרד סבר שיש באפשרותם לאסדר תחום זה בבקשה שיעשו זאת... ביום 9.2.15 פורסם דו"ח הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע בו הומלץ על הקמתו של רגולטור ייעודי לתחום ההלוואות החוץ-בנקאיות ונותני שירותי המטבע". המשרד הוסיף כי האופן הנכון לאסדרה של תחום זה הוא מינוי רגולטור ייעודי אשר יטפל בשלל ההיבטים הנוגעים לתחום.

2. בספטמבר 2013 החליטה הממשלה⁷¹ להקים ועדה לבחינת צמצום ההון השחור והלבנת ההון באמצעות הגבלה וצמצום של השימוש במזומן ובאמצעי תשלום אחרים, כדי להרחיב את בסיס המס (להלן - ועדת לוקר)⁷². הוועדה המליצה לבחון במסגרת ועדת הקבע את תחום ההלוואות החוץ-בנקאיות, ובכלל זה לבחון את ההסדרים החוקיים הקיימים ולהציע הסדר כולל ומפרט בתחום זה. באוקטובר 2014 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות ועדת לוקר⁷³.
3. ביוני 2014 הוקם צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) שמטרתו להמליץ על המתווה הנכון להסדרת הרגולציה בתחום נותני שירותי המטבע⁷⁴. הצוות הוקם במקביל להעברת יחידת נש"ם לרשות המסים, ועוסק גם בהסדרת שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות (להרחבה בעניין זה ראו תת-פרק "מעבר היחידה לרשות המסים" להלן).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד האוצר, משרד המשפטים ובנק ישראל, אשר כשלו במציאת פתרון הולם להסדרת שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות, ואת התופעה הנפסדת של העברת הטיפול בנושא חשוב זה ממגרשו של מאסדר אחד למגרשו של מאסדר אחר. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אינטרס הציבור בהגנה על לווים וחשיבות המלחמה בהלבנת הון ובפשע המאורגן, ולאור היבטי המאקרו הנלווים לתחום ההלוואות החוץ-בנקאיות, על הממשלה להסדיר שוק זה ללא דיחוי נוסף.

בפברואר 2015, קיבל היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, את המלצות הצוות בהיבט העקרוני, אישר אותן והודיע כי ככוונתו לזמן ישיבה עם כלל הגורמים הרלוונטיים, כדי להתחיל מיד ביישום. הצוות ממליץ על הקמת גוף מאסדר ייעודי לכלל השירותים המיקרו-פיננסיים, לרבות בתחום ההלוואות החוץ-בנקאיות. למאסדר יוענקו סמכויות פיקוח ואכיפה, תקציב ותקני כוח אדם מתאימים. חוק נפרד וייעודי יסדיר את סמכויות הממונה ותחומי אחריותו ואת עיקר החובות המוטלות על נותני השירותים המיקרו-פיננסיים.

השירותים המיקרו-פיננסיים, על פי הגדרת הצוות, מתחלקים לשלוש קטגוריות: 1. נותני שירותי מטבע; 2. נותני שירותי אשראי - כל הגורמים המספקים אשראי חוץ-בנקאי אשר אינם מפקחים על ידי המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך או הממונה על שוק ההון; 3. נותני שירותי אשראי ללא ריבית - מי שעוסקים במתן אשראי ללא ריבית והצמדה, שלא למטרות רווח.

- 71 החלטת ממשלה 749.
- 72 יו"ר הוועדה היה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר הראל לוקר, ועם חבריה נמנו נציגים של כמה גופי רגולציה ואכיפה במשק, ובהם משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, רשות המסים, פרקליטות המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, הרשות לאיסור הלבנת הון, בנק ישראל ומשטרת ישראל. ביום 17.7.14 הגישה ועדת לוקר את המלצותיה הסופיות.
- 73 החלטת ממשלה 2115.
- 74 בצוות נציגים של רשות המסים, אגף שוק ההון, משטרת ישראל, המשרד לביטחון פנים, הרשות לאיסור הלבנת הון, פרקליטות המדינה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה להמשיך ולפעול לכך שתחום ההלוואות החוץ-בנקאיות יוסדר בהקדם. על משרד האוצר ומשרד המשפטים לפעול לכך שהמלצות הצוות לא יישארו בבחינת "אות מתה".

פעילות נותני שירותי מטבע והפיקוח עליהם

לפי חוק איסור הלבנת הון, נותן שירותי מטבע הוא "מי שחלה עליו חובת רישום כאמור בסעיף 11ג⁷⁵". הסעיף קובע כי העוסק במתן השירותים המנויים בו, גם אם אין זה עיסוקו היחיד, חייב ברישום. השירותים הם: המרת מטבע של מדינה אחת במטבע של מדינה אחרת; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים בכל סוג של מטבע; קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים במדינה אחרת; החלפת מטבע; ניכיון צ'קים, שטרי חליפין ושטרי חוב; שירותי ניכיון כהגדרתם בסעיף 7א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח); מסירת נכסים פיננסיים כנגד מטבע; מסירת נכסים פיננסיים לאדם כנגד המחאת זכותו של אותו אדם לקבל נכסים פיננסיים מאחר.

בסוף שנת 2002 מינה שר האוצר את הממונה על אגף שוק ההון⁷⁶ לרשם של נש"ם (להלן גם - הרשם), ובאגף הוקמה יחידה לנותני שירותי מטבע (להלן - היחידה), שתפקידה לפקח על עמידתם בחובות המוטלות עליהם על פי חוק איסור הלבנת הון. ביחידה שתי מחלקות - מחלקת הרישום ומחלקת הביקורת. מחלקת הרישום מנהלת את מרשם נותני שירותי המטבע ומטפלת בבקשות רישום, עדכוני פרטים, תשלומי אגרות, הנפקת תעודות רישום וכדומה. מחלקת הביקורת, בסיוע רואי חשבון חיצוניים⁷⁷, מבצעת ביקורות בקרב נש"ם לבחינת עמידתם בהוראות החוק.

במועד הביקורת היו רשומים במרשם נותני שירותי המטבע כ-2,200 נש"ם. היחידה מעריכה את מחזור העסקאות בתחום זה בכ-150 מיליארד ש"ח בשנה, ואת היקף ההלוואות החוץ-בנקאיות בכ-20 מיליארד ש"ח נוספים.

כפי שיפורט להלן, טרם יושמו חלק מההמלצות שהעלה מבקר המדינה בדוח 60ב משנת 2009 בנושא הפיקוח על נש"ם (להלן - הדוח הקודם), וחלק מהליקויים טרם תוקנו:

א-י-ה כרת הוראות החוק: בדוח הקודם נמצא כי אין כל דרישת סף מנש"ם אשר להכרת חובותיהם על פי החוק. אי-ידיעת החובות הביאה לעתים להפרת החוק מצד נש"ם.

המלצת משרד מבקר המדינה הייתה שהרשם יפעל לכך שנותני שירותי המטבע יכירו באורח מספק את דרישות החוק כדי שיקפידו לפעול לפיו. לדוגמה, היה על היחידה לבחון אם להציב תנאי סף נוספים שעל נותני השירות לעמוד בהם, לפחות בכל הנוגע לידיעת חובותיהם על פי החוק, כדי לקדם את מילוי הוראות החוק. כמו כן, היה על היחידה לשקול אם לחייב נש"ם להשתתף בפעולות ההדרכה שהיא מקיימת מפעם לפעם.

75 סעיף 1 לחוק.

76 על פי סעיף 11 לחוק איסור הלבנת הון.

77 היחידה מעסיקה משרדי רואי חשבון במיקור חוץ לביצוע ביקורות אצל נש"ם.

בבדיקה שעשה ארגון המאניבל בישראל בשנת 2013 נמצא כי נש"ם רבים הפגינו חוסר ידע בנוגע לדרישות החלות עליהם על פי חוק איסור הלבנת הון, לרבות המסמכים והמידע על לקוחות שעליהם לשמור. הארגון המליץ להגביר את ההדרכות בקרב נש"ם.⁷⁸

היחידה מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי אחת לרבעון היא מקיימת הדרכות לנש"ם בדבר הוראות הדין החלות עליהם, בשיתוף פעולה עם הרשות לאיסור הלבנת הון. עוד צוין כי בתחילת כל שנה היחידה שולחת לנש"ם חוברת הסבר המפרטת את הוראות הדין לעניין חובותיהם וזכויותיהם, חוברת המפורסמת גם באתר האינטרנט של אגף שוק ההון.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי חוברת המפרטת את חובות וזכויות נותן שירותי המטבע מופצת בכל שנה בעת חידוש האישור או התעודה ובכל רישום חדש. עוד נמסר כי היחידה הגדילה את מספר ההדרכות לנש"ם, ובשנת 2015 מתוכננות שתי הדרכות בחודש לכ-100 איש בכנס.

נמצא כי על אף ההדרכות שמקיימת היחידה, נש"ם רבים עדיין אינם מכירים באורח מספק את דרישות החוק החלות עליהם.

שימוש מטעה בתעודת הרישום: בדוח הקודם נמצא כי נש"ם שנרשמו כחוק מקבלים ממשרד האוצר תעודה הנדמית בעיני המתבונן כ"תעודת כשרות". הם מרבים לפרסם כי הם פועלים "באישור משרד האוצר", אף שייתכן שהם מבצעים פעולות נוספות שאינן נתונות כלל לפיקוח ועשויות אף להגיע לכדי עבירה פלילית.

המלצת מבקר המדינה הייתה כי הרשם ישקול לפעול לאיסור השימוש בתעודה באופן העלול להטעות לקוחות פוטנציאליים, ובתוך כך ישקול אפשרות לציין בתעודה מפורשות כי אינה מאשרת פעולות שאינן בגדר נתינת שירותי מטבע.

נמצא כי הליקוי לא תוקן. כאמור לעיל, נש"ם רבים מפרסמים מתן הלוואות ולצד הצעת ההלוואה מוסיפים את הביטויים "ברישיון משרד האוצר" או "באישור משרד האוצר", בדרך שעלול להשתמע ממנה כי המשרד מפקח על תהליך מתן הלוואות.

היחידה מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי "בתעודת הרישום מפורטים תחומי העיסוק המותרים לנותני שירותי מטבע. לפיכך, ללקוח מוצגת באופן ברור רשימת הפעולות שהינן בגדר נתינת שירותי מטבע. מובן מאליו, כי כל מה שאינו מופיע ברשימת פעולות אלו, לא נכלל בה. עוד ברור כי רשימת הפעולות שאינן נכללות בתעודה מהווה רשימה אינסופית".

משרד האוצר מסר בתשובתו: "היחידה פועלת ליישום המלצה זו באמצעות שליחת מכתבים ופניות אל נש"מים העושים פרסום זה, אנו מתואמים בנושא עם בנק ישראל ומבצעים אכיפה משולבת הכוללת שליחת מכתב דרישה להסרת הליקוי. אין יכולות אכיפה וענישה מנהלית על ביצוע הפרה זו".

78 ראו:

Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Report on Fourth Assessment of Israel, 12 December 2013, pp. 88, 109, 150.

משרד מבקר המדינה מעיר⁷⁹ כי פעילותם של נש"ם משתרעת על טווח רחב של שירותים פיננסיים, שחלקם אינם מוגדרים בחוק איסור הלבנת הון ושהעיסוק בהם אינו נכלל ברשימת הפעולות הנכללות בתעודת הרישום - למשל מתן הלוואות. לפיכך על הרשם לאסור על נש"ם את השימוש בתעודה שניתנת להם באופן העלול להטעות לקוחות.

א-י אכיפת החוק על ידי המשרד : בדוח הקודם נמצא כי שיעור לא מבוטל של נש"ם פועלים בלא רישום. על פי הערכות היחידה, פועלים כ-300 נש"ם לא רשומים.

המלצת משרד מבקר המדינה הייתה שהמשרד תפעל לאכיפת החוק ולמניעת פעילות של נש"ם לא רשומים. נוסף על כך, כדי לייעל את האכיפה ומאחר שהרישום הוא טכני בעיקרו, הומלץ לשקול לאפשר ליחידה להטיל קנסות מינהליים על נש"ם שאינם רשומים.

היחידה מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי "עיסוק במתן שירותי מטבע ללא רישום במרשם הינה עבירה פלילית".⁸⁰ סמכות האכיפה במקרה זה היא של משרד ישראל, בדומה לתחומים אחרים בהם נדרש רישוי או רישום.

המשרד מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2015 כי אינה מתמקדת בטיפול בנש"ם לא רשומים, אלא בנש"ם הקשורים לעבירות משמעותיות יותר, ועם זאת היא פועלת בשנים האחרונות להגברת האכיפה בתחום זה. מנתונים שמסרה למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים האחרונות יש עלייה מתמדת במספר התיקים שנפתחו בגין מניעת דיווח לפי סעיף 3(ב) לחוק איסור הלבנת הון⁸¹. עוד מסרה המשרד כי במסגרת יום אימון תחנות, שבו עוברים כל השוטרים ריענון בנושאים שונים, העביר האגף לחקירות ומודיעין הדרכה בנושא נש"ם. בהדרכה הוסבר, בין היתר, כיצד לזהות נש"ם, מהי פעילותם ומהן החובות המוטלות עליהם על פי חוק איסור הלבנת הון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגביר את האכיפה כנגד נש"ם שאינם רשומים כחוק.

משרד ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2015 (להלן - תשובת המשרד): "מעורבותם של נותני שירותי מטבע (בין כאלו שנרשמו במרשם ובין שאינם רשומים) בפעילות פלילית מעסיקה רבות את משרד ישראל, וכיום במרבית החקירות כנגד גורמי פשיעה חמורה נכללים גם נותני שירותי מטבע... אנו שותפים לדעת משרד המבקר כי יש להגביר את האכיפה כנגד נותני שירותי מטבע לא רשומים, אולם לתפיסתנו, אכיפה כאמור צריכה להתבסס על המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע".

ביקורות מעטות מאוד : בדוח הקודם נמצא כי מספר הביקורות שעושה היחידה בקרב נש"ם זניח בהשוואה להיקף פעילותם, בייחוד נוכח היעדר הבקרה על נותני שירותים לא רשומים. נוסף על כך, יש מגזרים שבהם מתקיימת פעילות של המרת כספים באופן מובנה - המגזר החרידי ומגזר המיעוטים - ושם מתקשה הרשם לחדור ולחשוף פעילות שאינה מדווחת. הביקורת הקודמת העלתה גם כי אף שהיחידה יכולה לעשות מיקור חוץ, אין היא יכולה לעכל כמות גדולה יותר של ביקורות משרדי רואי החשבון.

79 ראו ביקורת בתת-פרק "פרסום ושיווק של הלוואות קמעונאיות והגילוי הנאות ללקוחות" בדוח זה.

80 סעיף 11 לחוק איסור הלבנת הון.

81 סעיף 11 לחוק איסור הלבנת הון קובע כי היעדר רישום של נש"ם הוא עברה פלילית. אך מאחר שנש"ם לא רשום ממילא אינו מדווח, המשרד מעדיפה להאשים בעברה חמורה יותר של היעדר דיווח (סעיף 3(ב)).

המלצת משרד מבקר המדינה הייתה להרחיב את פעולות היחידה במגזר המיעוטים ובמגזר החרדי, לנוכח היקף הפעילות בהם. יתרה מזאת, ארגון המאגיל העיר לישראל בדצמבר 2013 כי לנוכח היקף נותני שירותי המטבע הפועלים והסיכון להלבנת הון ומימון טרור שקיים בפעילויותיהם, יש לבצע יותר ביקורות שנתיות על נש"ם.⁸²

סעיף 13 לחוק איסור הלבנת הון והתוספת השלישית קובעים כי שר האוצר נדרש להקים ועדה שתהיה מוסמכת להטיל עיצום כספי (להלן - ועדת העיצומים).⁸³ הוועדה⁸³ מתכנסת כמה פעמים בשנה ודנה בדוחות הביקורות שעושה מחלקת האכיפה ביחידה, הבוחנים את עמידתו של נש"ם בהוראות החוק והצו. בסמכותה להטיל עיצומים כספיים על נש"ם בגין הפרות של החוק והצווים והתקנות שהוצאו מכוחו. גובה העיצום הכספי קבוע בחוק ובתקנות ומושפע מכמה קריטריונים: היות ההפרה הפרה ראשונה או הפרה חוזרת, היקפה הכספי של ההפרה, חומרתה ותוצאותיה, שיתוף הפעולה בגילוייה ועוד.

לוח 2 להלן מציגה את היקף העיצומים הכספיים שהוטלו על נש"ם בשנים 2010-2014 ואת מספר הביקורות שביצעה היחידה באותן שנים.

לוח 2

מספר הביקורות שביצעה היחידה לנש"ם וסכומי העיצומים שהוטלו, 2010-2014

עיצומים כספיים (בש"ח)	מספר ביקורות	
368,000	14	2010
2,586,000	43	2011
1,299,000	32	2012
266,500	26	2013
262,500	25	*2014

מקור: היחידה לנותני שירותי מטבע, משרד האוצר

* נכון לספטמבר 2014

מלוח 2 עולה כי בשנים 2010-2014 ביצעה היחידה מספר ביקורות זעום על נש"ם, והיקף העיצומים הכספיים שהוטלו עליהם צומצם באופן משמעותי.

היחידה מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי היקף ביקורותיה מוגבל בשל כוח האדם והאמצעים העומדים לרשותה, ועם זאת בתקופה האחרונה היא שמה דגש על ביצוע ביקורות במגזרים האמורים. עוד ענתה כי משרד האוצר פועל להעתיק את מיקומה של היחידה אל רשות המסים, וזאת "במגמה לחזק את יכולות האכיפה באמצעים וכוח אדם ולהחיל אכיפה אפקטיבית

82 ראו:

Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Report on Fourth Assessment of Israel, 12 December 2013, p. 157.

83 הוועדה מורכבת משני נציגים של הגוף המפקח וממשפטן שמינה שר המשפטים (מינוי שר המשפטים כולל נציג מהרשות לאיסור הלבנת הון).

וכוללנית יותר⁸⁴. מנהל היחידה מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 כי במצבת כוח האדם הנוכחית, תוכל היחידה לבצע ביקורת אצל נש"ם מסוים אחת ל-30 שנה לערך⁸⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על היחידה לפעול בהקדם לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת בעניין נותני שירותי מטבע.

הלבנת הון ומימון טרור בקרב נותני שירותי מטבע

הלבנת הון היא תהליך שבו רכוש שמקורו בפשיעה מוטמע בתוך המערכת הפיננסית הלגיטימית כדי שאפשר יהיה להשתמש בו בלא חשש מרשויות האכיפה. נש"ם משתתפים במקרים רבים בהלבנת הון - בין אם כנותני שירות לצורך ביצוע פעולה פיננסית ובין אם כשותפים לדבר עברה. במקרים רבים משתמשים בנש"ם בפעילות העברה של כספים - למשל המרות מטבע וניכיון צ'קים - אשר מיועדים בסופו של תהליך למימון פעילות טרור. במתווה יעד מפכ"ל משטרת ישראל משנת 2004 הוגדרו נש"ם לא רשומים כ"מחוללי פשיעה"⁸⁶.

כחלק מהמאבק הבין-לאומי בפשיעה החמורה ובהלבנת הון, נחקק בישראל בשנת 2000 חוק איסור הלבנת הון. החקיקה קודמה על רקע הדרישות הבין-לאומיות שקבע ארגון ה-Financial Action Task Force (FATF) ולאור רצונה של מדינת ישראל לעמוד בהן ולהצטרף למאמץ הבין-לאומי במאבק בהלבנת הון. במאי 2012 הגישה ישראל בקשה רשמית להצטרף ל-FATF, ובאוגוסט 2014 החליט הארגון כי היא תוכל להצטרף כחברה מן המניין בכפוף לעמידתה בהצלחה בביקורת בין-לאומית שלו בישראל בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור.

בפברואר 2012 פרסם FATF 40 המלצות הנוגעות למלחמה בהון השחור, וכדי לוודא כי המדינות עומדות בהמלצותיו נעשות בהן ביקורות תקופתיות על ידי כמה ארגונים, בהם מאניבל. ישראל משמשת בארגון המאניבל כמשקיפה פעילה מאז שנת 2006, ונתונה לביקורת הארגון. בשנת 2013 הוענקו לישראל זכויות הצבעה, ולמעשה מעמדה שווה למעמד המדינות החברות בארגון.

בשנת 2013 עשה מאניבל ביקורת מקיפה בישראל, ובדצמבר של אותה שנה פרסם דוח הערכה⁸⁷ הבודק את עמידתה בסטנדרטים הבין-לאומיים בנושא המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. בדוח נמתחה על ישראל ביקורת חריפה, בין היתר על תחום נותני שירותי המטבע, ועל כך שאף שבסקטור זה סיכון גבוה ביותר להלבנת הון ומימון טרור, הדרישות הבין-לאומיות אינן מיושמות ואינן נאכפות. בייחוד נמתחה ביקורת על התארכות בלתי-סבירה של הליך תיקוני החקיקה בתחום. בשל כך הורה הארגון באופן חריג לישראל לשוב ולדווח לו על התקדמות החקיקה בתחום בתוך שנה ממועד סיום הביקורת (במקום בתוך שנתיים, כנהוג בארגון).

במאי 2014 אישרה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת את נוסח התיקון לצו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי מטבע), התשס"ב-2002 (להלן - הצו)⁸⁸. בין

84 על מעבר היחידה לרשות המסים ראו להלן בפרק זה.

85 היחידה מונה 6 עובדים (מנהל היחידה, 3 עובדים במחלקת אכיפה וביקורת ועוד 2 עובדים במחלקת הרישום), והיא מפקחת על כ-2,200 נש"ם רשומים.

86 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב, בפרק "המאבק בארגוני הפשיעה", עמ' 21.

87 ראו:

Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Report on Fourth Assessment of Israel, 12 December 2013.

88 הצו ייכנס לתוקף במרץ 2015.

היתר, תיקון הצו מטיל על נש"ם חובה לבצע הליך של "הכרת הלקוח" ללקוחות קבועים ולאמת את פרטי הזיהוי של מקבלי השירות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי תיקון צו איסור הלבנת הון תיקן כמה מהליקויים שעליהם הצביע ארגון מאניבל, אולם חלק ניכר מהליקויים הנוגעים לנש"ם טרם תוקנו. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הממשלה והגופים הרלוונטיים - משרד המשפטים, היחידה והמשטרה - לפעול בהקדם לתיקון כל הליקויים שהועלו בדוח מאניבל משנת 2013.

המשטרה מסרה בתשובתה: "משטרת ישראל, יחד עם מחלקת ייעוץ וחקיקה, פרקליטות המדינה, הרשות לאיסור הלבנת הון וגורמים נוספים, משתתפת בכל דיוני וועדת חוקה חוק ומשפט במטרה לקדם הליכי חקיקה בתחום המאבק בהלבנת הון. למרות שעמדת המשטרה מתקבלת ברובם המכריע של המקרים בדיונים המקדימים הנערכים בפרקליטות המדינה, הרי שבועדת חוקה חוק ומשפט מתקבלות לעתים החלטות שאינן תואמות את עמדת גורמי האכיפה... המשטרה תמשיך ללוות ולתמוך במאמצים לתיקוני החקיקה הנדרשים".

ניכיון צ'קים והלוואות חוץ-בנקאיות

בדוח שנתי 60ב העלה מבקר המדינה את נושא העיסוק של נש"ם בהלוואות חוץ-בנקאיות, בין היתר על ידי פעולת ניכיון צ'קים⁸⁹, הדגיש את הבעייתיות שבחוסר הסדרה ופיקוח בתחום זה⁹⁰ ואף המליץ למשרד האוצר ולרשות לאיסור הלבנת הון לבחון את הצורך ליזום שינויי חקיקה בו.

טיפולוגיות⁹¹ הלבנת הון מוכרות מצביעות על שימוש תדיר בניכיון צ'קים כדי לטשטש ולהסתיר את עקבותיהם של כספים שמקורם בפשיעה. סעיף 11א(5) לחוק איסור הלבנת הון קובע כי "כל מי שעיסוקו במתן אחד מהשירותים המפורטים להלן, גם אם אין זה עיסוקו היחיד (בחוק זה - נותן שירותי מטבע), חייב ברישום במרשם: ניכיון שקים, שטרי חליפין ושטרי חוב".

באפריל 2013 התקיים דיון בנושא ניכיון צ'קים בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), ביזמת הרשות לאיסור הלבנת הון, שביקשה לדון בסוגיה האם הלוואות שעתידות להיות מוחזרות באמצעות צ'קים אישיים נכללות בהגדרת ניכיון צ'קים, כפי שהיא מופיעה בחוק איסור הלבנת הון. בדיון הסבירה הרשות כי בדיוני ועדות העיצומים עולות לא פעם טענות של נש"ם שלפיהן עסקאות מסוימות שהופיעו בדוחות הביקורת כעסקאות ניכיון, הן למעשה עסקאות הלוואה - שאינן דורשות רישום או דיווח - ובמסגרתן מסרו לקוחות צ'קים אישיים כפיקדון או כאמצעי להחזר חוב. כחיזוק לטענתם שמדובר בהלוואה ולא בניכיון צ'ק, מציגים נש"ם ניירות וחוזי הלוואות פיקטיביים. על פי הרשות, יש לפרש את המונח ניכיון ככולל הלוואה שניתנת תמורת צ'ק עצמי.

היחידה טענה בדיון כי הרחבת פרשנות המונח ניכיון צ'קים בחוק משמעה הרחבת חובת הפיקוח של משרד האוצר כך שתחול על כל שוק הלוואות החוץ-בנקאיות, זאת משום שנותן שירותי מטבע מוגדר בחוק לפי הפעולות שהוא מבצע.

89 ניכיון צ'קים היא שיטה לקבלה מוקדמת של כספי צ'קים דחויים, בתמורה לעמלה. ניתן לראות בניכיון הצ'קים הלוואה, שבה מקבלים כסף ובתמורה משלמים ריבית על ההפרש בין הזמן שבו נלקחה ההלוואה ליום ההחזר (התאריך הכתוב על הצ'ק). הריבית מנוכה מראש מהסכום הנקוב בצ'ק.

90 דוח שנתי 60ב, עמ' 147-149.

91 טיפולוגיה היא דפוס פעולה הנלמד מניתוח פעילות פיננסית, ואשר יש בו - על יסוד הניסיון המצטבר של רשויות חקירה ומודיעין בעולם - כדי ללמד על חשד להלבנת הון או מימון טרור.

את הדיון סיכם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה וקבע כי "בהיעדר הגדרה אחרת בחקיקה למונח 'ניכיון', ברי שיש קושי להחיל את המונח ניכיון על צ'ק עצמי... פרשנות מרחיבה למונח 'ניכיון' מעלה קושי מאחר שמשמעותה היא הרחבת התפרשותה של עבירה פלילית באופן המצומצם ביותר, וממילא נטל ההוכחה היסוד של הדין הפלילי, יש לפרש עבירה פלילית באופן המצומצם ביותר, וממילא נטל ההוכחה הוא על המבקש להרחיבה. נטל זה לא הורם לעת עתה וככל שיוצגו טעמים טובים ומשכנעים לתיקון החוק בעתיד על מנת שיכלול גם ניכיון צ'ק עצמי, ניתן יהיה לדון בכך שוב... בנוגע לניכיון צ'ק עצמי - אגף שוק ההון יקדם הנחיות שיבהירו את האבחנה בין ניכיון המקיים חובת רישום וחייב בדיווח ובין הלוואה הפטורה מכך".

נמצא כי חרף המלצת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מאפריל 2013, היחידה טרם גיבשה הנחיות ברורות המדגישות את ההבחנה בין ניכיון צ'ק, המצריך חובת רישום ודיווח, ובין הלוואה, הפטורה מכך. מצב זה יוצר פרצה המאפשרת לגורמים שאינם חפצים בפיקוח לחמוק מחובותיהם הרגולטוריות.

משרד האוצר מסר בתשובתו: "בחודש אפריל הכינה היחידה בתיאום עם הייעוץ המשפטי מסמך המגדיר את התסמינים המבדילים בין הלוואה לניכיון שיקים, ומבהיר את העקרונות המנחים להבחנה ביניהם". ביוני 2015 מסר מנהל היחידה למשרד מבקר המדינה כי המסמך המדובר זמני, עד גיבוש חקיקה בתחום נותני שירותי המטבע והאשראי החוץ-בנקאי, וכי היחידה גיבשה אותו על סמך הניסיון שצברה ובתיאום עם סגנית היועץ המשפטי של משרד האוצר. היחידה מסרה עוד כי המסמך משמש את ועדת העיצומים.

קידום חקיקה ייעודית להסדרת פעילותם של נותני שירותי מטבע

באוקטובר 2013 הגיש מנהל היחידה, מר יואב צבר, להנהלת משרד האוצר נייר עמדה המעלה הצעה לשינוי מבנה היחידה. הוא כתב: "המצב הנתון בו החקיקה היחידה המסדירה תחום נפרד בשוק הפיננסי הישראלי היא אך ורק אגב חוק איסור הלבנת הון, הינה ייחודית ויוצרת מספר בעיות אשר לטעמנו מחייבות התייחסות... רשם נותני שירותי מטבע הינו הרגולטור היחיד אשר לו נגיעה כלשהי לעיסוקם של נותני שירותי מטבע. יחד עם זאת, ועל אף בלעדיות זו, הרשם הוא רגולטור מוגבל ביותר". במסמך מסביר מנהל היחידה כי הרשם אינו יכול לתת הוראות מחייבות לגופים שבפיקוחו, אלא בהקשרים ספציפיים לחוק איסור הלבנת הון, וכי סמכות הענישה המינהלית שלו מצומצמת מאוד ומוגבלת להיבטים של חובת הדיווח, זיהוי לקוחות וכדומה. נוסף על כך, אין כל היבט צרכני בסמכות הרשם בכל הנוגע להתנהלות של נש"ם מול לקוחותיהם.

עוד עולה מנייר העמדה כי מעבר לרשימה המפורטת בחוק איסור הלבנת הון, שעל פיה מוגדרים ונדרשים כרישום נש"ם, בשטח פרוסה פעילותם על טווח רחב של פעולות פיננסיות הכוללות תחומי עיסוק נוספים, כדוגמת מתן הלוואות, ניכיון צ'קים, פקטורינג⁹² ופיקדונות. יש נש"ם המנהלים עם לקוחותיהם מערכת יחסים הזזה לניהול חשבון בבנק, ומנהלים ללקוחות יתרות חובה,

92 פקטורינג היא שיטת מימון חוץ-בנקאית אשר במסגרתה רוכשת חברת פקטורינג יתרות חוב פתוחות של עסק כלשהו בתמורה לתשלום מזומן של כ-80% מיתרות החוב הנרכשות. יתרות החוב הנותרות מועברות אל העסק במועד פירעון החשבונית ו/או מועד התשלום בפועל של בעל החוב לחברת הפקטורינג, בניכוי מקדמה וריבית שגובה החברה בתמורה למימון עסקת האשראי. בכך למעשה מסב מנגנון הפקטורינג עסקת אשראי לעסקת מזומן.

יתרות זכות והעברות לצד ג'. פעילות זו אינה עולה בקנה אחד עם חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, שלפיו חל איסור על מי שאינו בנק לפעול באמצעות מתן פיקדונות כספיים⁹³.

לאור האמור לעיל הציע מנהל היחידה לגבש חקיקה ייעודית אשר תסדיר באופן רחב יותר את פעילותם של נש"ם, את אופן הפיקוח עליהם ואת היקפו, בדומה לנעשה בסקטורים פיננסיים אחרים. הוא הציע שחקיקה זו תכלול גם את נושא ההלוואות החוץ-בנקאיות. נייר העמדה של מנהל היחידה שימש כאחת התשומות לצוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שכאמור, מסקנותיו אומצו בפברואר 2015 על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ומשרד המשפטים לפעול בהקדם ליישום מסקנות הצוות לעניין הסדרת פעילותם של נותני שירותי המטבע.

מעבר היחידה לרשות המסים

באוגוסט 2013 פנה משרד האוצר אל משרד המשפטים בבקשה להעביר למנהל רשות המסים את סמכותו של הממונה על שוק ההון לשמש כרשם נותני שירותי המטבע. במרץ 2014 התקיימה בפני היועץ המשפטי לממשלה ישיבה⁹⁴ בעניין. להלן הרקע לישיבה⁹⁵:

1. "בתאריך 9.1.14 הונחה בפני היועץ המשפטי לממשלה חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), לפיה בקשת שר האוצר מעוררת קשיים בכל הנוגע 'לתפיסת ההפרדה' העומדת בבסיס חוק איסור הלבנת הון. לפי תפיסה זו, קיים חיץ בין הגופים הפיננסיים עליהם מוטלות חובות מכוח איסור הלבנת הון - בהם נותני שירותי מטבע, ובין רשויות האכיפה במטרה למנוע העברה גורפת של מידע לידי רשויות האכיפה. בחוות הדעת הובהר כי ישנו צורך לשפר את תפעול רשם שירותי המטבע, אולם ראוי לעשות כן באמצעות רגולציה כללית למגזר נותני שירותי המטבע, אשר תיתן מענה גם להיבט הצרכני. ככל שיש רצון להעביר את סמכויות הרשם לנותני שירותי מטבע כפי שמבקש שר האוצר, נכון לעשות זאת בדרך של תיקון חקיקה ולא בדרך של פרשנות החוק הקיים".

2. בסוף ינואר 2014 החליט היועץ המשפטי לממשלה כי נוכח הקשיים המפורטים בחוות הדעת האמורה אין מקום להעברת הסמכות, אך הוא יהיה מוכן לשקול את הדבר בשנית אם שר האוצר יעלה בפניו טיעונים המצדיקים זאת.

3. בפברואר 2014 הגיש שר האוצר ליועץ המשפטי לממשלה בקשה חוזרת להסמיך את מנהל רשות המסים כאמור, וביקש להדגיש כי משרדו יהיה מחויב לפעול לנטרול כל חשש לניגוד עניינים מוסדי, וכי ידאג לקבוע נהלים להעברת מידע בין הגופים על פי הדין. בעקבות פנייה זו זימן היועץ המשפטי לממשלה את הישיבה במרץ 2014.

בישיבה קבע היועץ המשפטי לממשלה כי "עד לתאריך 1.5.14 תכין הלשכה המשפטית במשרד האוצר נוהל אשר יהיה בו לאפשר הסמכה זמנית של מנהל רשות המסים כרשם נותני שירותי המטבע. הנוהל יגובש בשים לב לניגוד העניינים המוסדי לשם הבטחת סודיות המידע המועבר לרשם נותני שירותי המטבע במסגרת הפיקוח על נותני שירותי מטבע, ושמירה על פרטיות

93 מאחר שמדובר בעברה פלילית, הוראה זו אינה נאכפת על ידי בנק ישראל.

94 בישיבה נכחו בין היתר שר האוצר דאז מר יאיר לפיד, משנים ליועץ המשפטי לממשלה, נציג רשות המסים והיועץ המשפטי למשרד האוצר.

95 סעיף 1 להלן מצוטט מסיכום הישיבה האמורה, שהפיץ משרד המשפטים.

הלקוחות. נוהל זה יוכן בתיאום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), ויובא לאישורם.

נמצא כי משרד האוצר גיבש נוהל כאמור והעבירו לקבלת אישורו של משרד המשפטים, אולם נכון למועד סיום הביקורת - מאי 2015 - לא התקבל אישור זה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי אי-השלמת מעבר היחידה לרשות המסים לא נבע מהיעדר קבלת אישור משרד המשפטים לנוהל, אלא ממחלוקות מקצועיות בין רשות המסים למשטרת ישראל וממחלוקות מינהליות פנימיות במשרד האוצר.

משרד האוצר מסר בתשובתו: "בפברואר 2015 גובשו מסקנות צוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, אשר אושרו גם על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם להמלצות צוות זה יוקם צוות יישום לגיבוש חקיקה, בין היתר בכל הנוגע לפעילות של נותני שירותי מטבע. במקביל לעבודות הצוות, החל תהליך של עבודת מטה להעברת היחידה מאגף שוק ההון לרשות המסים. תהליך זה הופסק בעקבות המלצת הצוות שלא להעביר את היחידה לרשות המסים למשך תקופת הביניים עד להקמת רגולטור ייעודי. יש לציין כי ביום 29 ינואר 2015 שלחנו לעו"ד אבי ליכט שעמד בראש הצוות ולשאר חברי הצוות את עמדתנו לפיה יש מקום לפעול להעברת היחידה לרשות המסים לתקופת הביניים האמורה... עמדה זו לא התקבלה כחלק ממסמך המלצות הצוות. נכון להיום לא חל שום שינוי במבנה וארגון יחידת נותני שירותי מטבע במשרד האוצר".

רשות המסים מסרה בתשובתה מאפריל 2015 למשרד מבקר המדינה כי "על פי המלצות הצוות, יחידת הנש"ם לא תועבר אל רשות המסים, גם לא לתקופת הביניים עד להקמת הרגולטור הייעודי... בתקופת הביניים תוקנה לרשות המסים הסמכות לסגור נש"ם הפועל ללא רישיון, או שהתבצע בו עבירות מס חמורות ושיטתיות, וכן לתפוס ולחלט כספים שיימצאו בו. סמכויות אלו תקבענה כהוראת שעה למשך 3 שנים, עם אפשרות להאריכה בשנתיים... עמדת רשות המסים, אשר הועברה לידי משרד המשפטים ולצוות בטרם פורסמה המלצתו, הייתה כי קיים אומנם צורך להסדרה פיננסית של תחום הנש"ם, אך יחד עם זאת הטיפול בגורמים העבריינים בתחום הנש"ם לא יוכל להתבצע רק על ידי רגולטור שכובד משקלו במישור האזרחי צרכני בלבד. לכן, ביקשה רשות המסים לשמש כרגולטור שיעקר כובד משקלו בפן האכיפה הפלילי, ולקבל בהתאם סמכויות אכיפה. רשות המסים אף הדגישה כי ככל שהצוות לא יראה בה כמועמדת מתאימה לביצוע רגולציה בתחום, תבקש, לכל הפחות, להרחיב את סמכויות האכיפה בתיקים אשר בטיפולם".

סיכום

נותני שירותי מטבע מנהלים פעילות פיננסית ענפה, אשר כרוכה בביצוע עסקאות רבות במזומנים. היקף פעילותם, הכוללת גם מתן הלוואות חוץ-בנקאיות, והרגולציה הנמוכה יחסית מעלים את הסיכון לשימוש בסקטור זה לצורך הלבנת הון ומימון פשיעה וטרור. הממצאים שהועלו בדוח זה ממחישים את נחיצות הסדרתה של חקיקה ייעודית לנותני שירותי מטבע והסדרת הפיקוח על הלוואות חוץ-בנקאיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האינטרס הציבורי להגן על לווים ונוכח חשיבות המלחמה בהלבנת הון ובפשיעה המאורגנת, על משרד המשפטים, בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר את שוק ההלוואות החוץ-בנקאיות בהקדם. על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד האוצר ובנק ישראל לאסוף נתונים מפורטים ואמינים יותר על היקף חובות משקי הבית. זאת כדי שתהיה לממשלה יכולת לאמוד את הסיכונים המשקיים והחברתיים הטמונים בחובות אלה, וכדי שתוכל לנקוט מדיניות מתאימה המביאה בחשבון את מלוא ההשפעות האפשריות של צעדים מאקרו-כלכליים.

