



רשומות

# הצעות חוק

22 במרץ 1993

2172

כ"ט באדר התשנ"ג

עמוד

116

חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993

מבוא

עניינו העיקרי של החוק המוצע הוא ריבית הנשך הנגבית בהלוואות שאינן בנקאיות והניתנות במה שקרוי "השוק האפור". עד כה היתה הימנעות מלהתערב בדרך החקיקה, בפעילות כלכלית זו מחמת שחי סיבות עיקריות: האחת, שבדרך זו מוענקות הלוואות לאנשים שהמערכת הבנקאית אינה מוכנה לתת להם אשראי בשל העדר בטחונות מספיקים, וכן שתנאי האשראי בשוק זה משקפים את רמת הסיכון הגבוהה: הסיבה השנייה היתה, שקביעת שיעור מרבי של ריבית יש בה התערבות יתר בחופש ההתקשרות, ושניתן להסתפק בקביעה של חובת גילוי נאות של תנאי ההלוואה, לפי דיני החוזים. בנוסף לכך, נראה היה כי ניתן למצוא סעד בבתי המשפט על פי הנורמות הכלליות של דיני החוזים בענין עושק והעדר תום לב. המציאות ראתה מקרים קשים שלא מצאו פתרון נאות במסגרת המשפטית הקיימת, ובתי המשפט וראשי ההוצאה לפועל מצאו עצמם חסרים כלים משפטיים מתאימים למניעת תופעות קשות.

מוצע לקבוע בחוק שיעור מרבי לריבית בהלוואות שאינן בנקאיות ובדרך זו, למנוע ממלווים, שאינם תאגיד בנקאי מורשה ומפוקח, לנצל את מצוקתם של צרכנים שאינם בעלי כוח מיקוח, ועקב כך מסכימים ללוות כספים בתנאים בלתי סבירים. כן מוצע לקבוע הגבלה על העלות הממשית של האשראי, על הריבית הנגבית במקרה של פיגורים בתשלומים לפרעון ההלוואה, ועל זכות המלווה להקדים את מועד הפרעון של יתרת סכום ההלוואה כתוצאה של פיגורים כאמור. כמו-כן מוצע לתת בידי בתי המשפט סמכויות מתאימות להגנה על הלווה, כאשר הוא אינו מתגונן כראוי בהליך השיפוטי.

הגדרות

1. בחוק זה -

"לווה" - למעט תאגיד;

"מלווה" - מי שנותן הלוואות, למעט תאגיד בנקאי ותאגיד עזר כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981<sup>1</sup>;

"סכום ההלוואה" - הסכום שקיבל הלווה בפועל בתוספת כל ההוצאות שהיו למלווה בקשר למתן ההלוואה ושבהן מחוייב הלווה לפי חוזה ההלוואה;

"העלות הממשית של האשראי" - סך כל התוספות על הסכום שקיבל הלווה בפועל ושהוא מחוייב בהן לפי חוזה ההלוואה, לרבות ריבית, ריבית דריבית בהתאם למועדי פרעון ההלוואה, הפרשי הצמדה, הפרשי שער, הוצאות, עמלות הקצאה, ביטוח, שמאות, ושירותים מקצועיים, ולמעט ריבית פיגורים;

"ריבית פיגורים" - כל תוספת שהלווה מחוייב בה לפי חוזה ההלוואה בשל פיגור בתשלום החזר ההלוואה, במלואה או בחלקה, במועד המוסכם.

עריכת חוזה בכתב

2. חוזה הלוואה בין מלווה ללווה טעון כתב.

חובת גילוי

3. (א) מלווה, העומד לחתום על חוזה הלוואה עם לווה, יתן לו עותק ממנו זמן סביר לפני חתימתו, וכן ימסור לו עותק ממנו לאחר החתימה.

(ב) חוזה הלוואה יכלול גילוי מלא של הפרטים האלה, לפי טופס שייקבע בתקנות:

(1) סכום ההלוואה;

(2) הסכום שקיבל הלווה בפועל;

(3) שיעור הריבית בחישוב שנתי המביא בחשבון גם ריבית דריבית, בהתאם למועדי פרעון ההלוואה;

(4) בהלוואה בריבית משתנה - מרכיבי הריבית המשתנה, העקרונות לשינוי מועד הריבית, מועד השינוי או האירועים שבעקבותיהם ישונו השיעורים;

## דברי הסבר

מלא של כל הפרטים הקבועים בחוק, לרבות סכום ההלוואה, הסכום שקיבל הלווה בפועל, וכן לוח סילוקים ובו פירוט התשלומים להחזר ההלוואה ומועדיהם. העלות הממשית של האשראי ושיעור ריבית הפיגורים יפורטו בחוזה במונחים שנתיים המביאים בחשבון גם ריבית דריבית.

אם המלווה אינו מקיים את חובת הגילוי, יעמדו ללווה הסעדים של דיני החוזים הכלליים ביחס להטעיה או להפרת החובה לנהל משא ומתן בדרך מקובלת וכתום לב.

חובת הגילוי לפי סעיף זה לא תחול על מי שאין עסקו במתן הלוואות (סעיף 12(א)), משום שאין זה סביר לצפות מאדם הנותן הלוואה שלא דרך עיסוק למלא אחר כל הדרישות הטכניות של החוק המוצע בנושא זה.

סעיף 1 מוצע שהחוק יחול לגבי הלוואות הניתנות ליחידים, להבדיל מלתאגידים, על ידי גורמים שאינם מוסדות בנקאיים בפקוח.

סעיף 2 מוצע שחוזה למתן הלוואה חייב להיות בכתב. דרישת הכתב היא מהותית, כלומר, הסכם בעל־פה לא יהיה תקף.

סעיף 3 מוצע להטיל על המלווה חובה לגלות ללווה גילוי מלא של כל פרטי ההלוואה. עליו למסור ללווה עותק מחוזה ההלוואה לפני חתימתו, כדי לתת לו הזדמנות סבירה לעיין בתנאיו. בחוזה ההלוואה יהיה גילוי

<sup>1</sup> ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

(5) בהלוואה צמודה למדד או לבסיס אחר -

- (א) סוג ההצמדה ושיעורה, ובסיס ההצמדה ומועדו;
- (ב) הרכיבים בהלוואה שעליהם חלה ההצמדה;
- (6) תקופת ההלוואה, וסכומי הפרעון של סכום ההלוואה ושל הריבית ומועדיהם, בפירוט סכום ההלוואה והריבית בכל תשלום לפי הידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה;
- (7) העלות הממשית של האשראי, שתחושב על פי התוספות שסכומן ידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה, ופירוט של כל תוספת אחרת והעקרונות לחישובה;
- (8) הצעדים, על פי הדין ועל פי החוזה, שרשאי המלווה לנקוט בשל אי-תשלום במועד, לרבות העמדת ההלוואה לפרעון מיידי;
- (9) שיעור ריבית הפיגורים בחישוב שנתי המביא בחשבון גם ריבית דריבית, לפי הידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה;
- (10) כל פרט אחר שיקבע שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.
- (ג) שר המשפטים רשאי, בהתייעצות עם שר האוצר, לקבוע את העקרונות או השיטות לחישוב הפרטים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) לא קיים המלווה את חובת הגילוי לפי סעיף זה, יהיה זכאי הלווה לפיצויים לפי סעיף 12(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973<sup>2</sup>, וכן יהיה רשאי לבטל את החוזה לפי סעיף 15 לאותו חוק, לפי הענין.
4. העלות הממשית של האשראי לא תעלה בחישוב השנתי על כפליים העלות הכוללת הממוצעת של אשראי לא צמוד הניתן לציבור על ידי הבנקים, כפי שיפרסם בנק ישראל מדי חודש בחודשו, לפי הידוע בעת חתימת חוזה ההלוואה, או, אם נקבעה בחוזה ההלוואה ריבית משתנה או הצמדה - במועד כל תשלום.
5. שיעור ריבית הפיגורים לא יעלה על רבע העלות הממשית של האשראי.
6. (א) מלווה לא יהיה זכאי להקדים את מועד הפרעון של ההלוואה, כולה או חלקה, בשל כך בלבד שעבר המועד המוסכם לתשלום שיעור אחד מן השיעורים להחזר ההלוואה והלווה לא פרע את התשלום.

קביעת עלות  
אשראי מריבית

הגבלה על  
ריבית פיגורים

הקדמת מועד  
הפרעון

דברי הסבר

סעיף 6 מוצע לקבוע הגבלות על זכות המלווה להקדים את מועד הפרעון של יתרת ההלוואה, במקרה של פיגורים בהחזר ההלוואה. למלווה יש אומנם אינטרס לגיטימי להגן על כספו במקרה של לווה אשר אינו עומד בהתחייבויותיו. יחד עם זאת, יש לתת ללווה אפשרות סבירה להדביק את הפיגור ולעמוד בהמשך התחייבותו על פי החוזה. לפיכך מוצע לקבוע שהמלווה לא יהיה זכאי להקדים את מועד הפרעון של יתרת סכום ההלוואה, אלא אם כן פיגור הלווה ביותר מתשלום אחד במשך תקופה מצטברת העולה על חודש ימים, ברוח ההוראה של סעיף 12 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. ואם נתמלאו תנאים אלה, והמלווה מבקש

סעיף 4 מוצע לקבוע בחוק גג לעלות הממשית של האשראי, כך שהיא לא תעלה על כפל העלות הכוללת הממוצעת של אשראי לא צמוד בבנקים, ככל שהיא ידועה בעת מתן ההלוואה. במקרים של הלוואה בריבית משתנה או בהצמדה, ייבדק הגג במועד כל תשלום.

מוצע לקבוע בחוק גג לשיעור ריבית הפיגורים, כך ששיעור התוספת בשל פיגור בתשלום לא יעלה על רבע העלות האפקטיבית של האשראי.

<sup>2</sup> ס"ח התשל"ג, עמ' 118.

(ב) פיגור הלווה בתשלום של יותר משיעור אחד מן השיעורים להתור ההלוואה במשך תקופה מצטברת העולה על 31 ימים, רשאי המלווה להקדים את מועד הפרעון של יתרת ההלוואה במלואה או בחלקה, לאחר ששלח ללווה דרישה לשלם את התשלומים שבפיגור תוך 14 ימים מיום משלוח הדרישה, והלווה לא שילם כנדרש.

(ג) המלווה ישלח את הדרישה בדרך שיקבע שר המשפטים, ויפרט בה את סכום התשלומים שבפיגור, את סכום ריבית הפיגורים שנצבר עד ליום משלוח הדרישה, כל סכום מיתרת ההלוואה שיוקדם מועד פרעונו, וכן כל פרט אחר שיקבע שר המשפטים.

(ד) לענין זה, "יתרת ההלוואה" – יתרת סכום ההלוואה בצירוף הריבית שנצברה עד ליום משלוח הדרישה.

7. (א) הגיש מלווה תובענה בבית משפט נגד לווה בקשר לביצוע חוזה הלוואה, או ביקש נקיטת הליכים של הוצאה לפועל נגדו, בין בדרך של ביצוע פסק דין ובין בדרך של ביצוע שטר, יצרף, לכתב התביעה או לבקשה, העתק של פסק הדין או של החוזה, לפי הענין.

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

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

(2) התשלומים ששילם הלווה להתור ההלוואה ומועדיהם, בפירוט סכומי ההלוואה והריבית בכל תשלום;

(3) הסכום של יתרת ההלוואה שטרם נפרעה, וסכום הריבית ביחס אליה שנצברה עד למועד הגשת התובענה;

(4) התשלומים שבפיגור, וסכומי הריבית וריבית הפיגורים ביחס אליהם שנצברו עד למועד הגשת התובענה;

(5) כל סכום שמועד פרעונו הוקדם, וסכום הריבית ביחס אליו שנצבר עד למועד הגשת התובענה;

(6) כל פרט אחר שיקבע שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר.

8. (א) ראה בית המשפט בתובענה בקשר לביצוע חוזה הלוואה, כי החוזה או תנאי בו אינם מתאימים להוראות סעיפים 2, 4, 5 או 6, או כי המלווה לא גילה גילוי מלא של הפרטים המהותיים לחוזה ההלוואה, יורה בית המשפט, ביוזמתו או על פי בקשה, ולאחר שנתן הזדמנות לצדדים

ביטול או שינוי תנאי בבית משפט

#### דברי הסבר

מחוזה ההלוואה ולציין בפירוט מלא את אופן החישוב של הסכום הנתבע. הכוונה, בין היתר, היא למנוע ביצוע של שטרות שתתם הלווה בקשר לחוזה ההלוואה מבלי להבחין בין סכום ההלוואה וסכום הריבית.

סעיף 8 מוצע להסמיך את בית המשפט כיוזמתו לבטל או לשנות את החוזה או תנאי מתנאיו כדי להתאימו לדרישות המהותיות של החוק, בהתאם לעקרון שבית המשפט לא יתן יד לאכיפה של הסכם בלתי-חוקי. אם השיעור המוסכם של העלות הממשית של האשראי או של ריבית הפיגורים הוא גבוה מן המותר על פי החוק המוצע,

להקדים את מועד הפרעון, עליו לשלוח ללווה דרישה לשלם את הסכום שבפיגור תוך התקופה הקבועה בחוק ובדרך שתיקבע בתקנות. אם לאחר כל זאת לא שילם הלווה כנדרש, יהיה המלווה זכאי להקדים את מועד הפרעון ולדרוש תשלום מיידי של יתרת סכום ההלוואה ושל הריבית שנצברה עד ליום משלוח הדרישה.

גם הוראה זו לא תחול לגבי מלווה שאינו נתן הלוואות דרך עיסוק.

סעיף 7 מלווה המבקש לתבוע לווה או לנקוט הליכי הוצאה לפועל נגדו יהיה חייב לצרף העתק

להשמיע טענותיהם, לבטל את החוזה או את התנאי או לשנותו במידה הנדרשת כדי להתאימו לדרישות החוק, הכל לפי הענין.

(ב) מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א) או מכל תרופה אחרת שבדין, רשאי בית המשפט להתאים את שיעור העלות הממשית של האשראי ואת שיעור ריבית הפיגורים לשיעורים המרביים המותרים על פי סעיפים 4 ו-5, או לקבוע שיעור נמוך יותר, לצוות על השבה של כל סכום שקיבל המלווה מן הלווה שלא בהתאם להוראות חוק זה, לחייב את המלווה בהוצאות שנגרמו ללווה, וליתן כל הוראה אחרת שתיראה צודקת בנסיבות הענין.

9. (א) ביקש מלווה נקיטת הליכים של הוצאה לפועל נגד לווה בדרך של ביצוע פסק-דין שניתן במעמד צד אחד, רשאי ראש ההוצאה לפועל, על פי בקשה, לסרב לנקוט את ההליכים המבוקשים, אם היה לו יסוד לחשוש כי חוזה ההלוואה או תנאי בו אינם מתאימים לדרישות חוק זה.

אי נקיטה של הליכי הוצאה לפועל

(ב) ביקש מלווה נקיטת הליכים של הוצאה לפועל נגד לווה בדרך של ביצוע שטר שחתם הלווה בקשר לחוזה הלוואה, רשאי ראש ההוצאה לפועל בכל עת, ביוזמתו או על פי בקשה, לסרב לנקוט את ההליכים המבוקשים, אם היה לו יסוד לחשוש כי חוזה ההלוואה או תנאי בו אינם מתאימים להוראות סעיפים 2, 4, 5 או 6, או כי המלווה לא גילה גילוי מלא של הפרטים המהותיים לחוזה ההלוואה, או אם השהה המלווה את הליכי ההוצאה לפועל ללא טעם סביר.

(ג) סירב ראש ההוצאה לפועל לנקוט הליכים כאמור, יעביר את הענין לבית המשפט המוסמך, ובית המשפט ידון בענין כאילו הגיש הלווה בקשה לבית המשפט לביטול חוזה ההלוואה או תנאי בו, או לשינויים, כאמור בסעיף 8.

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

10. נפתח נגד הלווה הליך בבית משפט או בהוצאה לפועל לביצוע שטר שחתם הלווה בקשר לחוזה הלוואה, יהיו זכויות האוחז בשטר כפופות להוראות חוק זה כאילו היה המלווה, אלא אם כן

הגנה נגד אוחז בשטר

## דברי הסבר

מקרים שבהם מלווה מגיש בקשה לביצוע שטר אך אינו יוזם נקיטת הליכים מיד, כך שריבית הפיגורים מוסיפה להצטבר. אם סירב ראש ההוצאה לפועל לנקוט הליך נגד הלווה, הוא יעביר את הענין לדיון בבית המשפט. עם זאת, מוצע להסמיך את ראש ההוצאה לפועל לאשר הסכם בין הצדדים, לפיו ישונו התנאים של חוזה הלוואה כדי להתאימו לדרישות החוק, ולתת להסכם זה תוקף של פסק-דין.

יוסמך בית המשפט להתאים את השיעור המוסכם לשיעור המרבי המותר, או אף לקבוע שיעור נמוך יותר. כמו כן מוצע להסמיך את בית המשפט לצוות על השבה של כל סכום שקיבל המלווה מן הלווה בניגוד לחוק המוצע, לחייב את המלווה בהוצאות שנגרמו ללווה, ולתת כל הוראה אחרת שתיראה צודקת בנסיבות הענין.

סעיף 9 מוצע להסמיך את ראש ההוצאה לפועל לסרב לנקוט הליך נגד הלווה לביצוע פסק-דין שניתן במעמד צד אחד, או לביצוע שטר שמקורו בעסקת הלוואה, אם היה לו יסוד לחשוש כי חוזה ההלוואה אינו מתאים לדרישות המהותיות של החוק המוצע; הוא יוסמך לסרב לנקוט הליכים אם המלווה השהה את ההליכים ללא טעם סביר. זאת משום שהנסיון בהוצאה לפועל מראה שישנם

הוכיח האוחז בשטר כי הוא אוחז בשטר בתום לב ובעד תמורה, ולא ידע שמקור השטר בחוזה הלוואה כאמור.

11. על אף האמור בכל דין, רשאי בית המשפט בהליכים לפי סעיף 8 לקבל כראיה עדות ראיות בעליפה.

12. (א) הוראות סעיפים 4, 5, 6, 8 ו-9 לא יחולו על מלווה שנתון הלוואה שלא דרך עיסוק. סייג לחחולה  
(ב) הוראות סעיפים 4 ו-5 לא יחולו על -

(1) הלוואה שהסכום שקיבל הלווה בפועל עולה על 100,000 שקלים חדשים, או על כל סכום אחר שקבע שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת:

(2) הלוואה צמודת ערך שחל עליה צו לענין שיעור הריבית המרבי לפי חוק הריבית, התשי"ז-1957.<sup>3</sup>

13. חוק זה בא להוסיף על זכויות הלווה על פי כל דין ולא לגרוע מהן. שמירת דינים

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

15. (א) שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו. ביצוע ותקנות  
(ב) שר המשפטים רשאי, בהתייעצות עם שר האוצר, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, לשנות בצו את השיעורים הקבועים בסעיפים 4 ו-5.

#### דברי הסבר

(סעיף 3 המוצע), וכן מן ההגבלה על הקדמת מועד הפרעון (סעיף 6 המוצע).

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע שהשיעורים המרביים לעלות הממשית של האשראי ולריבית הפיגורים יחולו רק לגבי הלוואות שבהן קיבל הלווה בפועל סכום שאינו עולה על 100,000 ש"ח. סכום זה ניתן לשינוי על ידי שר המשפטים, לאחר התייעצות עם שר האוצר, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. גם בארצות אחרות נעשית ההסדרה המשפטית של חווי אשראי במסגרת של חוקים בעלי אופי צרכני, הקובעים סכום מרבי לעיסוקת הלוואה.

בנוסף, הגגות שנקבעו בחוק לא יחולו על הלוואות צמודות שחל עליהן שיעור ריבית מקסימאלי מכוח צו של שר האוצר לפי חוק הריבית, התשי"ז-1957.

סעיף 14 מוצע לקבוע כי לא ניתן להתנות על חוק זה אלא לטובת הלווה.

חל עליה, יהיה נטל ההוכחה על האוחז בשטר כי הוא אוחז בו כשורה וכי הוא לא ידע שמקור השטר בעיסקה מעין זו. אם לא הרים האוחז בשטר את נטל ההוכחה, יהיה השטר כפוף להוראות החוק המגיינות על הלווה.

סעיף 11 מוצע להסמיך את בית המשפט בהליכים לפי החוק המוצע לקבל עדות בעליפה לסתור ראיה שבכתב, כחריג לדיני הראיות הכלליים. יחד עם זאת, אין בהוראה המוצעת לשנות דבר לענין נטל ההוכחה. הוראה דומה מצויה בסעיף 8 לחוק הריבית, התשי"ז-1957.

סעיף 12 בסעיף קטן (א) מוצע לפטור אדם שאין עסקו במתן הלוואות מן הדרישות שחווה הלוואה ייעשה בכתב (סעיף 2 המוצע) וכגילוי מלא של כל פרטיו

<sup>3</sup> ס"ח התשי"ז, עמ' 50.

16. (א) תחילתו של חוק זה 60 ימים מיום פרסומו.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הוראות סעיפים 6 עד 10 יחולו גם על חוזה הלוואה שנחתם לפני תחילתו של חוק זה, ושעל פיו עולה שיעור העלות הממשית של האשראי או שיעור ריבית הפיגורים על השיעורים המרביים המותרים על פי סעיפים 4 ו-5.

#### דברי הסבר

הנשך שנוצרו לפני הסדרת הענין בחוק המוצע. על תנאים אלה יחולו ההוראות בדבר הקדמת מועד הפרעון (סעיף 6 המוצע) ובדבר סמכויות בתי המשפט וראשי ההוצאה לפועל (סעיפים 7 עד 9), הן לגבי המלווה והן לגבי האוחז בשטר שמקורו בחוזה הלוואה כאמור (סעיף 10).

סעיף 16 מוצע לקבוע כי חלק מהוראות החוק המהותיות יחולו גם על תנאי הלוואה שנחתמו לפני תחילת החוק, והחורגים מן השיעורים המרביים המותרים על פי החוק לגבי העלות הממשית של האשראי וריבית הפיגורים, על מנת לתת מענה לבעיות של ריבית