

בעניין:

1. ישראל קרויזר, ת.ז. 051151405
 2. אור רפל-קרויזר, ת.ז. 036491322
- על-ידי ב"כ עוה"ד ברק גליקמן (מ.ר. 45877) ו/או דורון קול (מ.ר. 60488)
ו/או רונן שביט (מ.ר. 102688) ואח' ממושרד פישר ושות' (FBC&Co)
מזרד מנחם בגין 146, תל-אביב
טלפון: 03-6944131; פקסימיליה: 03-6944157
כתובת דוא"ל: dkol@fbclawyers.com

העותרים

- נגד -

1. המפקח על מוסדות לגמילות חסדים
 2. שר האוצר
- על-ידי פרקליטות המדינה
משדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן גוריון, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקסימיליה: 02-6467011
כתובת דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לקיום דיון בעתירה בהקדם האפשרי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי, כלפי המשיבים, המורה להם להתייצב וליתן טעם:

(1) מדוע המשיב 1, המפקח על מוסדות לגמילות חסדים לפי חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן: "החוק" או "חוק הגמ"חים") (להלן גם: "המפקח"), לא יקבע ויפרסם, בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים, כללים, הוראות והנחיות בעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק ובעניין הפיקוח על בעלי רישיונות לפי החוק;

(2) מדוע המפקח לא יקבע ויפרסם בהקדם האפשרי, ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים, אמות מידה לשם מתן רישיונות לפי החוק, ועל בסיסם יכריע בבקשות הרישיון שהוגשו לו בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים;

(3) מדוע המשיב 2, שר האוצר (להלן גם: "השר"), לא יעשה שימוש בסמכותו לפי סעיף 7 לחוק וימנה לאחר וועדה מייעצת;

(4) מדוע השר לא יתקין תקנות ויקבע הוראות מכוח הסמכויות שנמסרו לו בחוק, בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים ;

(5) מדוע המפקח לא ידחה לאלתר בקשות רישיון שהוגשו לו, אשר כבר נבחנו על ידי המפקח ולאחר בחינתו נמצא כי הן אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון; וככל שמדובר במוסדות לגמילות חסדים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק, מדוע המפקח לא ידחה לאלתר את בקשות הרישיון ויורה למוסדות אלה לחדול מפעילותם לאלתר.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי.

בית המשפט הנכבד מתבקש גם לחייב את המשיבים בהוצאותיהם של העותרים ובשכר טרחת עורכי דינם. הנספחים המצורפים לעתירה מהווים חלק בלתי נפרד הימנה; כל ההדגשות בעתירה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם כן צוין במפורש אחרת.

ואלה נימוקי העתירה :

א. פתח דבר

1. עניינה של העתירה דנא פשוט בתכלית – מזה, ומזה – חמור ובעל חשיבות ציבורית מאין כמותו: העתירה יוצאת כנגד **הימנעותם הממושכת** של המשיבים מאסדרת פעילותם של מוסדות לגמילות חסדים (להלן גם: "גמ"חים"), אשר עוסקים ב**זמנית** בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית, ובגיבוש הפיקוח על מוסדות אלה.
2. מוסדות לגמילות חסדים הם גופי צדקה וחסד הנפוצים בעיקר בחברה החרדית, המעניקים שירותים ומספקים מוצרים למי שנצרך להם (על פי רוב למעוטי יכולת או לחסרי אמצעים), לרוב בחינם או במחיר סמלי. גמ"חים שונים עוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית ב**זמנית**, כאשר חלקם עוסקים בהלוואות לדיור. כפי שיפורט, מדובר בפיקדונות שיש בצדם זכות לקבלם חזרה.
3. ואולם, סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "**חוק הבנקאות רישוי**") אוסר על מי שאינו תאגיד בנקאי לעסוק ב**זמנית** בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, שכן פעילות זו היא בליבת העיסוק של תאגידים בנקאיים.
4. על רקע זה, בחודש **ינואר 2019** נחקק חוק הגמ"חים, המתיר, כחריג לחוק הבנקאות רישוי, לגמ"חים המחזיקים ברישיונות לפי החוק לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית ב**זמנית**, בכפוף ובהתאם לתנאים הקבועים בחוק. החוק נכנס לתוקף, לאחר תקופת היערכות ממושכת ביותר, בחודש **יולי 2022**.
5. כפי שיפורט לקמן, החוק קובע מסגרת אסדרתית כללית לפעילותם של בעלי רישיונות ולפיקוח עליהם, ומעניק למשיבים – המפקח והשר – סמכויות נרחבות לצורך אסדרת פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק ולצורך הפיקוח עליהם. יש לציין, כי האופן שבו עוצב החוק דומה לאופן שבו מעוצבת החקיקה הפיננסית בעשור האחרון. ועוד יצוין, כי קיימת זיקה בין הסמכויות שהוענקו למפקח לבין הסמכויות שהוענקו לשר; כך, למשל, החוק קובע כי על השר למנות ועדה מייעצת, שהיועצות בה היא תנאי להפעלת חלק מסמכויותיו של המפקח לפי החוק.

6. ודוק: במהלך חקיקתו של החוק הובהר, על-ידי נציגי הממשלה, כי פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו-זמנית עלולה לעורר קשיים – תזרימיים ומאזניים כאחד – **עד כדי קריסתם של גמ"חים**, ולפיכך החוק והאסדרה שתיקבע בגדרו ומכוחו מיועדים וצריכים להגן על לקוחותיהם של הגמ"חים ועל יציבותם של הגמ"חים.
7. סעיף 110 לחוק קובע הוראת מעבר, לפיה גמ"חים שעסקו בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית ואשר הגישו בקשת רישיון עד יום תחילתו של החוק – יהיו רשאים להמשיך בעיסוקם אף אם אין בידם רישיון, כל עוד לא ניתנה החלטתו של המפקח בבקשת הרישיון.
8. **אלא שלמרות שחלפו קרוב לשבע שנים ממועד חקיקתו של החוק ולמעלה משלוש שנים ממועד כניסתו לתוקף – דבר כמעט לא נעשה, אסדרת פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק והפיקוח עליהם עודנה מצויה בחיתוליה (ובין היתר, השר טרם מינה את הוועדה המייעצת) ולא ניתן ולו רישיון אחד.** למעשה, המצב כיום זהה כמעט לחלוטין למצב ששרר קודם לחקיקתו של החוק ולכניסתו לתוקף, בבחינת 'מה שהיה הוא שיהיה'.
9. תוצאת שילובן של הוראת המעבר – מזה, ומזה – של אי-גיבוש האסדרה והיעדר הפיקוח על פעילותם של הגמ"חים, הנה למעשה **היתר** לכל גמ"ח שעסק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי קודם לכניסתו של החוק לתוקף ואשר הגיש בקשת רישיון, להמשיך ולפעול **ללא אסדרה, בניגוד גמור להוראות החוק ולתכליותיו**. אכן, בכל יום שחולף בהיעדר יישום של החוק וללא גיבוש אסדרה – הוראת המעבר הופכת דה-פקטו לרישיון, **ללא אסדרה, ללא פיקוח וללא בדיקה**; באופן זה מרוקן החוק מתוכנו, ולמעשה – מתקיים מסלול עוקף לפעילותם של בנקים לא מופקחים. אכן, הוראת המעבר שמעיקרא נועדה לאפשר למפקח פרק זמן לבחון בקשות רישיון, הפכה למסלול המאפשר פעילות בנקאית ללא פיקוח וללא אסדרה.
10. ואל יקל הדבר בעיניו של בית המשפט הנכבד: פיקוח אפקטיבי על פעילותם של הגמ"חים, על שלל היבטיה – הוא חיוני על-מנת שלא יומט אסון על עשרות אלפי לקוחותיהם ולמנוע מצב שבו לקוחותיהם של הגמ"חים לא יזכו לקבל את הכספים שהפקידו ו/או לא יזכו לקבל את ההלוואות שהובטחו להם. מדובר בתוצאה חמורה שהדין והדעת אינם יכולים לסבול; מדובר **בעשרות רבות של אלפי לקוחות**, בהיקפים מצטברים של **מיליארדי שקלים**. במקרים רבים, כפי שיפורט, מדובר בחיסכון המשמעותי ביותר – אם לא היחיד – של לקוחות הגמ"חים, לרוב בתי אב שהפרוטה אינה מצויה בכיסם החוסכים שקל לשקל, המיועד להבטיח את עתידם (ועתיד משפחתם) הכלכלי. ודוק: לא מדובר בעניין תאורטי; בדיאלוג שקיימו העותרים עם המפקח קודם להגשת העתירה הם הבהירו, על-יסוד חוות דעת (כלכלית וחשבונאית), כי קיים **חשש כבד ליציבותו** של אחד הגמ"חים המשמעותיים, אם לא המשמעותי ביותר, העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, וכי קיים חשש ממשי שבמוקדם או במאוחר אותו גמ"ח לא יוכל להעמיד את ההלוואות שהבטיח ללקוחותיו, וכל השקעותיהם בו ירדו לטמיון. אכן, קריסתו של גמ"ח העוסק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי תותיר את לקוחותיו של אותו גמ"ח (לרוב, כאמור, משפחות עניות) מול שוקת שבורה; מדובר באירוע בעל השלכות רחבות, השקול להתמוטטות בנק.
11. ועוד: מספר חודשים לאחר כניסתו של החוק לתוקף פרסם המפקח נהלי רישוי, המסדירים את המידע והמסמכים שעל מבקש רישיון לצרף לבקשתו; **אלא שנהלים אלה אינם קובעים אמות מידה וקריטריונים כלשהם לבחינת בקשת הרישיון ולהכרעה בה, ולמעשה – לפי נהלי הרישוי לא ניתן לדעת איזו בקשת רישיון תזכה את מגישה ברישיון ואיזו לא**. כך, למשל, לפי נהלי הרישוי מבקש רישיון

נדרש להגיש מסמכים שיפרטו, בין היתר, את מדיניות האשראי, את סיכוני האשראי, את מדיניות הפיקדונות, את מדיניות הנזילות ואת אופן שמירת הפיקדונות אצלו; ברם, נהלי הרישוי אינם מפרטים מהם הקריטריונים ואמות המידה שעל בסיסם ייבחנו מסמכים אלה ושעל יסודם תוכרע בקשת הרישוי – **הגם שלפי הדין המפקח חייב לקבוע ולפרסם את אמות המידה והקריטריונים כאמור** – באופן שלמצער מעורר חשש לשרירותיות ולהיעדר שוויוניות בהכרעה בבקשות הרישוי.

12. על רקע זה, פנו העותרים למשיבים בבקשה להפעיל את סמכויותיהם לפי החוק באופן מידי. כפי שיפורט בהמשך, **בפיהם של המשיבים לא היה מענה, לא כל שכן מענה ראוי, שיש בו כדי להצדיק, ולו בדוחק, את הימנעותם הממושכת מהפעלת סמכויותיהם לפי החוק**: כך, המענה העיקרי שבפי המפקח היה כי נדרש זמן על-מנת ללמוד את שוק הגמ"חים לצורך גיבוש האסדרה. ואולם, נוכח פרק הזמן הממושך ביותר שחלף ממועד חקיקתו של החוק וממועד כניסתו לתוקף (7 שנים ו-3 שנים, בהתאמה) – ברי כי מענה זה אינו יכול לשמש, אף לא בקושי, צידוק לאי-הפעלת סמכויותיו של המפקח לפי החוק. שר האוצר כלל לא השיב לפניויותיהם של העותרים.

13. כאמור, הימנעותם של המפקח ושל השר מגיבושה של האסדרה על פעילותם של הגמ"חים, בפרט בשעה שגמ"חים רבים עוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי מכוח הוראת המעבר, משמעה, למעשה, ריקונו של החוק מתוכן והפיכתו לאות מתה ופגיעה חמורה בתכליות העיקריות שלשמן נחקק החוק מעיקרא – הגנה על עניינם של המפקידים והלווים ושמירה על יציבותם הפיננסית של בעלי הרישיונות. יש לציין, כי **הימנעותו של המפקח מהפעלת סמכויותיו לפי החוק אינה מאפיינת את התנהלותו של המפקח (בכובעים אחרים) בתחומים מאוסדרים אחרים**. כך, למשל, היקף החוזרים, ההוראות וההנחיות שפרסם המפקח (בכובעו כמפקח על נותני שירותים פיננסיים) מכוח סמכויותיו לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016 (להלן: "**חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים**") הוא רחב מני ים.

14. אלא שבאי-הפעלת סמכויותיהם של המשיבים לפי החוק לא סגי, ומדבריהם של נציגיו של המפקח בדיון בוועדת הכנסת ומהדיאלוג שקיימו העותרים עם המפקח הסתבר, להוותם של העותרים, כי התמונה חמורה אף יותר: התברר, מפי נציגי המפקח, כי כבר עכשיו ידוע שבקשות רישיון רבות אשר נבחנו על-ידי המפקח **אינן עומדות בתנאים ובדרישות הבסיסיים הנדרשים לצורך קבלת רישיון, וכי נמצאו בהן פגמים מהותיים** ובכלל זה אי-עמידה בדרישות הון עצמי, אי-הגשת דוחות כספיים, היעדר מערכת טכנולוגית נאותה, חשיפה לסיכונים שער חליפין, סיכונים נזילות וסיכונים אקטואריים. עוד התברר, כי כעניין שבמדיניות – המפקח אינו דוחה את בקשות הרישיון שהוגשו לו שבבחינתן נמצא כי הן אינן עומדות בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון, **לרבות בקשות רישיון שהוגשו על-ידי גמ"חים המספקים כיום שירותי קבלת פיקדונות ומתן אשראי מכוח הוראת המעבר**.

פנייתם של העותרים למפקח בבקשה כי ידחה את בקשות הרישיון שאינן עומדות בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון, וככל שמדובר במוסד לגמילות חסדים הפועל מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק אף יורה לו לחדול לאלתר מפעילותו – נדחתה בנימוקים שלא נימוקים הם. ויודגש: מעבר לכך שמתן אפשרות לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון להמשיך ולפעול משמעו התנערות מהסמכות הבסיסית שניתנה למפקח ומהחובה הבסיסית שהוטלה עליו – הסמכות והחובה לדחות בקשות רישיון שאינן עומדות בתנאים הנדרשים (שנקבעו על-ידי המפקח עצמו), הוא גם פוגע בתכליתן – הגנה ושמירה על ענייניהם של לקוחות הגמ"חים, ועלול להמיט אסון על האחרונים. נזכיר, כי פעמים רבות מדובר בחיסכון המשמעותי ביותר – אם לא היחיד – של לקוחות

הגמ"חים, לרוב בתי אב שהפרוטה אינה מצויה בכיסם, המיועד להבטיח את עתידם (ועתיד משפחתם) הכלכלי.

15. בנסיבות אלו, לא נותרה בידיהם של העותרים ברירה זולת הגשתה של העתירה דנא, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למפקח ולשר להפעיל את סמכויותיהם לפי החוק בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים. כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למפקח לדחות בקשות רישיון שהוגשו לו אשר כבר נבחנו (כפי שאישר נציג המפקח בכנסת) ואשר לאחר בחינתן (על-ידי המפקח) נמצא כי הן אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון; וככל שמדובר במוסדות לגמילות חסדים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק – לדחות את בקשות הרישיון ולהורות למוסדות אלה לחדול מפעילותם.

16. בית המשפט הנכבד מתבקש גם להורות על קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי, באופן שיחיש את בירורן וליבוןן של הסוגיות המועלות בעתירה ואת גיבושם של האסדרה של פעילות הגמ"חים והפיקוח על פעילותם ויצמצם את הנוקים הנגרמים ללקוחותיהם של הגמ"חים במצב הדברים הנוכחי.

17. זהו, אפוא, תורף הדברים, ועתה – לפירוטם.

ב. הצדדים לעתירה

18. העותרים, אב ובנו, הם אזרחי ותושבי מדינת ישראל. העותר 1, מר ישראל קרויזר, הוא יזם ותיק ומוערך בתחום האנרגיה הסולארית, ובמהלך השנים יסד וניהל חברות אנרגיה מובילות. העותר 2, מר אור רפל-קרויזר, הוא פוסט דוקטורנט להיסטוריה באוניברסיטה העברית, ומשמש כמדען הראשי של המרכז האינטרדיסציפלינרי לחקר הנתונים באוניברסיטה העברית בירושלים. העותרים משקיעים כיום משאבים ניכרים, לרבות זמן, מאמץ וכספים, לשם שמירה על האינטרס הציבורי, בעניינים ובסוגיות שונות.

19. המשיב 1, המפקח על מוסדות לגמילות חסדים, הוא הגורם האמון על-פי החוק על אסדרת פעילותם של מוסדות לגמילות חסדים העוסקים במתן אשראי ובקבלת פיקדונות ללא ריבית בו-זמנית ועל הפיקוח על מוסדות אלה, ולשם כך נמסרו לו – בחוק – סמכויות נרחבות, שונות ומגוונות, ובין היתר הסמכות להכריע בבקשות רישיון. החוק קובע, כי הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ישמש כמפקח לצורך החוק¹.

20. המשיב 2, שר האוצר, הוא השר הממונה על ביצועו של החוק. גם לשר נמסרו סמכויות שונות הנוגעות לאסדרת פעילותם של מוסדות לגמילות חסדים העוסקים במתן אשראי ובקבלת פיקדונות ללא ריבית בו-זמנית, ובין היתר הוא הגורם האמון על מינויה של הוועדה המייעצת, כאמור בסעיף 7 לחוק.

¹ לפי סעיף 2 לחוק, 'המפקח' הוא הממונה כהגדרתו בחוק הפיקוח על קופות גמל. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005 קובע כי 'הממונה' הוא הממונה על רשות שוק הון, ביטוח וחיסכון כמשמעותו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

ג. פעילותם של מוסדות לגמילות חסדים והרקע לחקיקת החוק, בקצירת האומר²

21. גמ"חים הם גופי צדקה וחסד הנפוצים בעיקר בחברה החרדית, המעניקים שירותים ומספקים מוצרים לנצרכים (על פי רוב למעוטי יכולת או לחסרי אמצעים), לרוב בחינם או במחיר סמלי. בין היתר, התפתחה בחברה החרדית תופעה של גמ"חים העוסקים במתן הלוואות ללא ריבית (לאור האיסור ההלכתי על הלוואה בריבית).
22. גמ"חים מסוימים עוסקים במתן הלוואות (ללא ריבית) ובקבלת פיקדונות (ללא ריבית), **בו-זמנית**. יצוין, כי בניגוד, אולי, למודלים המסורתיים של הגמ"חים, מדובר בפיקדונות שיש בצדם זכות לקבלם בחזרה (וראו הגדרת המונח 'פיקדון' בחוק).
23. חלק מגמ"חים אלה עוסקים בהלוואות לדיר, דוגמת העמותה 'גמ"ח לבית בישראל' המכונה "הגמ"ח המרכזי" (להלן: "**הגמ"ח המרכזי**") שהוא הגמ"ח המשמעותי ביותר בעניין הלוואות לדיר, אשר פועל מזה למעלה מ-20 שנים ואשר למיטב ידיעת העותרים נכון למועד הגשת העתירה הצטרפו אליו למעלה מ-50 אלף בתי אב. מתכונת הפעילות בהקשר זה משתנה בין גמ"ח לגמ"ח. עם זאת, המתכונת המקובלת והרווחת היא כדלקמן: כל תא משפחתי שמצטרף לגמ"ח מפקיד לקופת הגמ"ח באופן חודשי סכום בהיקף של כמה עשרות או מאות שקלים, במשך מספר שנים. סכום הפיקדון משתנה בין גמ"ח לגמ"ח וכך גם מדיניות הגבייה (למשל, גבייה עבור כל ילד בנפרד או עבור כל התא המשפחתי).
24. הפיקדונות מיועדים לשמש את ילדי המפקידים לצורך רכישת דירה: עם נישואי הילד שעבורו הופקדו הכספים בקופת הגמ"ח, פונה הזוג הטרי לגמ"ח לקבלת הלוואה. היקפה של הלוואה זו תלוי בהיקף ההפקדות החודשיות, אולם בכל מקרה הוא גדול – בשיעור ניכר – מהיקפי הפיקדונות. ההלוואה תוחזר ללא ריבית במשך תקופה ארוכה, ולעיתים הגמ"ח ימחל למפקידים על חלק מהסכומים שלוו.
25. עשרות אלפי יחידים מהמגזר החרדי הצטרפו לתוכניות ההלוואה לדיר המוצעות על-ידי גמ"חים שונים, בהיקף כולל של **מיליארדי שקלים**. לא יחא זה מופרז לומר, כי אצל חלקים משמעותיים ביותר במגזר החרדי, הצטרפות לאחת מהתוכניות שמציעים הגמ"חים העוסקים בהלוואות לדיר מהווה תנאי כמעט הכרחי לרכישת דירה. משפחה ממוצעת במגזר החרדי "חוסכת" בדרך זו סכומים מצטברים של מאות אלפי שקלים, כאשר עבור חלק מהמשפחות מדובר בחיסכון המשמעותי ביותר שלהן, המיועד להבטיח את עתידן הכלכלי.
26. ואולם, סעיף 21 לחוק הבנקאות רישוי, שכותרתו "ייחוד פעולות לתאגידים בנקאיים", תוחם את גבולות הפעילות הפיננסית של גופים שאינם תאגידים בנקאיים. סעיף זה **אוסר** על מי שאינו תאגיד בנקאי לעסוק **בו-זמנית** בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי. הגיונה של הוראה זו ברור: נוכח החשיבות הציבורית של יציבותה של המערכת הבנקאית, פעילות בנקאית מחייבת פיקוח, ולא ניתן לאפשר פעילות של בנקים דה-פקטו שאינם מפוקחים.
27. נקל להיווכח, כי פעילותם של גמ"חים אשר עוסקים בו-זמנית בקבלת פיקדונות ובמתן הלוואות אינה מתיישבת, על פני הדברים, עם הוראת סעיף 21 לחוק הבנקאות רישוי.

² להרחבה על מוסדות לגמילות חסדים ראו למשל יורם מרגליות ורחל פרידמן "מוסד הגמ"ח בישראל ותהליך אסדרתו" **משפט חברה ותרבות** ה' 325 (2022).

28. על רקע זה, בשנת 2010 הוגשה הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון – קופת גמילות חסדים), התשי"ע-2010. בהצעת חוק זו הוצע לתקן את חוק הבנקאות רישוי באופן שלסעיף 21 לחוק זה תתווסף הוראה לפיה "לעניין סעיף זה לא ייחשב פיקדון גמילות חסדים כקבלת פיקדונות כספיים, והלוואת גמילות חסדים לא תיחשב כמתן אשראי".

29. בדברי ההסבר להצעת חוק זו נאמר כי:

"במהלך כל הדורות ואף בימינו התפתח מוסד הערבות ההדדית והסיוע לנמצאים במצוקה. במסגרת זו קיים מוסד המכונה גמילות חסדים (גמ"ח), אשר במסגרתו תורמים או מפקידים כספים בקופה משותפת אשר מלווה לאלו הנזקקים לכך ונמצאים במצוקה, הלוואות כספיות אשר מוחזרות על ידי הלווה לאחר תקופה הקבועה במסגרת הגמ"ח.

על פי דין תורה ישנו איסור להלוות בריבית. ההלוואה שנותן הגמ"ח מאפשרת סיוע כספי ללא ריבית, ומסייעת מאד ללווה אשר נדרש להשיב את הקרן בלבד. למטרה זו מקבלות קופות הגמ"ח תרומות או פיקדונות. הכספים נמסרים מתוך אמון מלא של המפקידים בגבאי הקופות.

לאחרונה התברר כי הפעילות האמורה עומדת בניגוד לסעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. הצעת חוק זה באה לאפשר המשך פעילות הגמ"ח.

בהצעת החוק מוצע לקבוע כי אין איסור על קבלת פיקדונות כספיים על ידי הגמ"ח ומתן הלוואות לגמילות חסדים על ידיו, ובלבד שהלוואות אלה אינן נושאות ריבית והכספים משמשים למתן גמילות חסדים בלבד. לפי ההצעה, מוסד לגמילות חסדים הוא רק עמותה או חברה לתועלת הציבור שמנהלות את חשבוניתיהם בתאגיד בנקאי".

"1" העתק הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון – קופת גמילות חסדים), התשי"ע-2010 (פ/2148/18) מצורף לעתירה **בנספח 1**.

30. הצעת חוק זו לא קודמה, לפי הספרות המשפטית – בשל התנגדותם של מנהלי הגמ"חים³.
31. חלפו מספר שנים, ובהמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע מפברואר 2015, בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פסיקלי) (דאז)⁴, נדונה שוב סוגיית הגמ"חים.
32. בהמלצות אלה נאמר, כי **"פעילותם של חלק מהגמ"חים מהווה הפרה לכאורה של סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי)"**⁵. בהמלצות הוצע להסדיר את פעילותם של הגמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן הלוואות **"בראש ובראשונה על מנת להגן על האינטרסים של המפקידים ולהבטיח את יציבותם של הגמ"חים מקבלי הפיקדונות"**⁶, ולצד זאת נאמר כי "קיימים אינטרסים נוספים עליהם יש להגן ובהם החשש **מהלבנת הזון והעלמות מס**"⁷; בהקשר זה צוין בהמלצות, כי "המשך פעילותם של הגמ"חים במתווה הנוכחי ואי הסדרת פעילותם **מנוגדת לסטנדרטים הבינלאומיים להם מחויבת מדינת ישראל**"⁸. בהמלצות הוצע להגביל את סכום ההלוואות שרשאי גמ"ח לתת לגורם יחיד, מגבלה

³ שם, בעמ' 344-345.

⁴ משרד המשפטים המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע (2015).

⁵ שם, בעמ' 28.

⁶ שם, בעמ' 29.

⁷ שם.

⁸ שם.

שתתייחס לסכום ולשיעור מההון העצמי של הגמ"ח⁹; לקבוע דרישת נזילות, לפיה גמ"ח יידרש להחזיק נכסים נזילים בשיעור שייקבע מסך הפיקדונות המופקדים בידיו¹⁰; וכן לקבוע כי היחס בין ההון העצמי של קופת הגמ"ח ליתרת ההלוואות לא יפחת משיעור שייקבע¹¹.

"2" העמודים הרלוונטיים מהמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע מצורפים לעתירה

כנספח 2.

33. בסופו של יום, ולאחר גלגולים שונים, בשנת 2019 נחקק חוק הגמ"חים, אשר נכנס לתוקף, לאחר תקופת היערכות ממושכת, שלוש שנים וחצי לאחר מכן, בשנת 2022. עיון בחוק מלמד, כי הוא דומה באופיו ובמאפייניו לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים¹².

34. במסגרת סעיף 104 לחוק הגמ"חים תוקן חוק הבנקאות רישוי (תיקון מס' 27 לחוק הבנקאות רישוי). במסגרת התיקון האמור, הוסף לחוק הבנקאות רישוי, לאחר סעיף 21(א) שהוזכר לעיל (ייחוד פעילות לתאגידים בנקאיים), הסעיף הבא:

"1א) על אף הוראות סעיף קטן (א), יחיד, עמותה או חברה לתועלת הציבור שהם בעלי רישיון לפי חוק הסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על-ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019, או מי שנותן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית ולא חלה לגביו חובת רישוי לפי החוק האמור, רשאים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית אף אם אינם תאגיד בנקאי, ובלבד שהיקף פעילותם לא יעלה על היקף פעילות בנקאי כהגדרתו בחוק האמור."

35. אם כן, חוק הבנקאות רישוי כולל עתה חריג לכלל שבסעיף 21, וכיום הוא מאפשר לגמ"חים המחזיקים ברישיונות לפי החוק לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית בו-זמנית, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק הגמ"חים. מכאן, חשיבות הרישוי והפיקוח לפי החוק, שנועדו להיות שקולים, בשינויים המחויבים, לרישוי ופיקוח שאליהם כפופים תאגידים בנקאיים.

36. עתה נעמוד על עיקריו של חוק הגמ"חים.

ד. חוק הגמ"חים

ד.1. מטרת החוק

37. חוק הגמ"חים נועד לאפשר לגמ"חים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית כאחת, "אפשרות אשר אינה קיימת כיום על פי חוק אלא לתאגיד בנקאי על פי סעיף 21(א) לחוק הבנקאות (רישוי)"¹³.

⁹ שם, בעמ' 42.

¹⁰ שם.

¹¹ שם.

¹² מלכתחילה, אסדרת פעילותם של הגמ"חים תוכננה להיעשות במסגרת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים.

¹³ דברי ההסבר להצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים מוסדרים) (תיקון) (שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית), התשע"ז-2016 (ה"ח הממשלה 1090 (תשע"ז) 624, 624).

38. לצד זאת, חוק הגמ"חים נועד להגן על מפקידי הכספים, על הלווים ועל יציבותם הפיננסית של הגמ"חים:

יצורך חיוני נוסף בהסדרת תחום האשראי הקמעונאי הוא הגנה על לקוחות שמפקידי את כספם אצל גופים אלה, מתוך מטרה לקבלם בעתיד, לצד הגנה על לקוחות שמקבלים הלוואות מהגופים האמורים. כמו כן, נדרשת אסדרה כאמור כדי להבטיח את יציבותם של נותני שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, לאור פעילותם המתוארת וכדי למנוע ניצול לרעה של עיסוקם לצורכי הלבנת הון¹⁴.

39. וראו גם:

יחצעת החוק הממשלתית עברה לגישה שונה. התכליות שעליהן מבוסס הפיקוח, גם על הגמ"חים כמוסד כספי שמנהל כספי ציבור, גם פיקדונות וגם נותן אשראי, הוא לא רק נושא של הלבנת הון והעלמת מס. בהצעת החוק הממשלתית הממשלה הולכת על עוד תכליות, למשל שצריך לדאוג ליציבות של הגופים האלה, צריך לדאוג להגנת הצרכן, הצרכנים של הגופים האלה¹⁵.

40. בדיונים בהצעת החוק בוועדת הכספים של הכנסת הובהר, כי פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו-זמנית עלולה לעורר קשיים – תזרימיים ומאזניים כאחד – עד כדי קריסתם של גמ"חים; וכי לפיכך החוק והאסדרה שתיקבע בגדרו ומכוחו צריכים להגן על המפקידים ולהבטיח כי הללו יקבלו את הכספים שיפקידו:

יש גופים שמקבלים פיקדונות ונותנים אשראי. זאת בדיוק ההגדרה של בנק. ולמה יש רגולציה על בנק? למה יש מפקח על הבנקים? למה הוא נדרש? כי ברגע שיש לך אדם אחד שנותן פיקדון והכסף הזה עצמו משמש כאשראי לאחרים, יש כאן בעיה שיכולה להתפתח גם מבחינת התזרים. עכשיו אני צריך את הכסף כי אני הפקדתי פיקדונות ועכשיו אני צריך את הכסף כי יש לי הוצאה חריגה ...

...

יש בעיה של תזרים ויכולה להיות בעיה שהיא לא רק בעיה של תזרים אלא בעיה מהותית. אם, חלילה, ברגע נתון יש קבוצה של הלוואות רעות, שלא חוזרות, מסיבה כזאת או אחרת, ואני יודע שיש לגמ"חים, לפי הנתונים שלהם – אין נתונים רשמיים – יש להם שיעור גבייה חריג, גבוה במיוחד, אבל ברמה העקרונית למה צריך פיקוח על בנקים? כדי למנוע מצב שבו הכסף לא נמצא באותו רגע, או שהכסף לא נמצא בכלל ואז בעל הפיקדונות, מי שהפקיד את הכסף, יצא ואין לו כלום ...

...

גם אם אין לנו כרגע, על השולחן, גמ"ח שקרס, זה משהו שלא נוכל להתעלם ממנו ולהגיד: יהיה מה שיהיה. אגב, אם גמ"ח אחד יקרוס, זה יכול בהחלט לגרום להדבקה לגמ"חים אחרים. הגמ"ח בנוי על זה שכל הזמן יהיו עוד פיקדונות כדי שהוא יוכל להמשיך ולהתגלגל. אם ברגע אחד תהיה התייבשות של פיקדונות חדשים או, חלילה, איזשהו זרם של משיכת פיקדונות קיימים, אנחנו נהיה בבעיה רצינית¹⁶.

¹⁴ שם.

¹⁵ דברי היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פרוטוקול ישיבה 866 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 14.11.2017.

¹⁶ דברי היועץ המשפטי של משרד האוצר, פרוטוקול ישיבה 639 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 4-3 (7.2.2017).

ילמעשה המקבילה לכאורה הטבעית ביותר לחוק מן הסוג הזה, זה חוק הבנקאות (רישוי). לכאורה. אני מדגיש את המילה לכאורה. מדוע? מכיוון שאם אנחנו מנסים לדון במסגרת המטרות והתכליות של חקיקה מן הסוג הזה, שהיא פיננסית בעיקרה, היא חקיקה שמטפלת בגופים – ואני מדגיש לכאורה, הסיפה חשובה לפחות כמו הרישה – בקבלת פיקדונות מן הצד האחד ומתן אשראי מן הצד האחר. ניסיון בעולם הבנקאות הוא שגופים כאלה יכולים להתמוטט מכיוון שכאשר אנשים באים למשוך את הפיקדונות שלהם – שוב אנחנו עסקינן בעולם הבנקאות – אין מספיק נזילות, אין הלימות הון כפי שצריך. זה עולם פיננסי¹⁷.

41. את התפיסה המנחה של החוק סיכם היועץ המשפטי של משרד האוצר:

ילסיכום, התפיסה שלנו את החוק היא זו: אנחנו אומרים שהגמ"חים שמקבלים פיקדונות ונותנים אשראי חשובים ביותר. הם פעילות קהילתית מבורכת של ערבות הדדית והם חייבים להמשיך ולהתקיים. לצד זה, העובדה שהם גם מקבלים פיקדונות וגם נותנים אשראי, ברמה הפורמלית מכניסה אותם לחוק הבנקאות. מעבר לכך, זה מעורר איזשהו סיכון גם ברמה התזרימית וגם בחדלות הפירעון, שמחייב שמישהו ישים עין על הדבר הזה, לראות שהאנשים שמקיימים את הגמ"חים האלה מודעים לנושא הזה ומטפלים בו כדבעי¹⁸.

42. בדיונים בהצעת החוק הובהר, כי עולם האסדרה הרלוונטי לפעילותם של הגמ"חים הוא עולם הבנקאות:

יהחקיקה היא חקיקה של רגולציה פיננסית לכל דבר ועניין. הממונה יהיה הרגולטור אשר יהיה ואנחנו כרשות שוק ההון, אם התכליות הן כפי שהן כתובות בחקיקה כעת – ואני מזכיר שמה שכתוב זה שהמטרה היא יציבותית, היא צרכנית, היא של שקיפות וכולי – את הכלים שאנחנו מכירים ויודעים להפעיל במסגרת הזאת, שהיא שייכת לעולמות אחרים – אני לא יודע לומר כמה היא רלוונטית לעולמות האלה אבל אנחנו בהחלט נצטרך לבחון את זה – נצטרך להפעיל. להבנתנו, לפחות במובן הבסיסי ביותר, המוסד הזה שנקרא גמ"ח הוא מוסד בנקאי במובן הזה שהוא מקבל פיקדונות ונותן אשראי ולכן ההוראות, כפי שאנחנו מכירים אותן לפחות מהעולם הפיננסי, הן הוראות של בנקאות, הוראות של נוהל בנקאי תקין ואלה הוראות שאנחנו סבורים בעת הזאת שהן הוראות שנצטרך – אם נראה צורך – להחיל¹⁹.

43. מן האמור עולה, אפוא, באופן ברור וחד-משמעי כי מוסדות לגמילות חסדים העוסקים במתן הלוואות ובקבלת פיקדונות בו-זמנית הם מוסדות פיננסיים – מעין בנקאיים – לכל דבר ועניין, ופעילותם טומנת בחובה סיכונים אופייניים לפעילותם של מוסדות פיננסיים. עובדה זו מחדדת את הצורך – הכרח – בפיקוח הדוק ואפקטיבי על מוסדות אלו ועל פעילותם, ובהגנה על לקוחותיהם.

¹⁷ דברי סגן בכיר לממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פרוטוקול ישיבה 1168 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 11.11.2018.

¹⁸ דברי היועץ המשפטי של משרד האוצר, פרוטוקול ישיבה 639 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 8.2.2017.

¹⁹ דברי סגן בכיר לממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פרוטוקול ישיבה 1155 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 3.11.2018.

ד.2. הוראות מרכזיות בחוק הגמ"חים

ד.2.א. חובת רישוי

44. חוק הגמ"חים קובע כי יחיד, וכן עמותה או חברה לתועלת הציבור שאינן תאגיד בנקאי לא יעסקו במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית בהיקף פעילות העולה על היקף הפעילות המזערי²⁰ ואינו עולה על היקף פעילות בנקאי²¹, אלא אם כן יש בידם רישיון – בסיסי או מורחב²² (סעיפים 13(א) ו-15 לחוק).
45. החוק קובע, אפוא, כי שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית בהיקף העולה על מיליון שקלים חדשים – **טעונים רישיון**, בסיסי או מורחב (כתלות בהיקף הפעילות).
46. סעיף 19 לחוק קובע, כי המפקח יכריע בבקשות רישיון בתוך 70 ימים מיום הגשת הבקשה.

ד.2.ב. הון עצמי

47. סעיף 36 לחוק הגמ"חים קובע כי **"למוסד לגמילות חסדים יהיה הון עצמי מזערי בסכום המפורט בתוספת, לפי העניין, כשהוא חופשי מכל שעבוד או עיקול"**.
48. לפי התוספת לחוק הגמ"חים, ההון העצמי הנדרש **"לענין מוסד לגמילות חסדים שהיקף הפעילות שלו אינו עולה על מיליון שקלים חדשים"** הוא 0 שקלים חדשים; וההון העצמי הנדרש **"לענין מוסד לגמילות חסדים שהיקף הפעילות שלו עולה על מיליון שקלים חדשים – 5% מצבר הפיקדונות, אך לא יותר מ-5 מיליון שקלים חדשים, ובלבד שאם צבר האשראי שלו עולה על פי שניים מצבר הפיקדונות, יחושבו 5% מהממוצע של צבר האשראי וצבר הפיקדונות של המוסד לגמילות חסדים, אך לא יותר מ-5 מיליון שקלים חדשים"**.

ד.2.ג. מינוי מפקח

49. החוק קובע, כי שר האוצר ימנה מפקח האחראי על מתן רישיונות ועל פיקוח על פעילותם של גמ"חים. לפי סעיף 3 לחוק, בביצוע תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו על-פי החוק על המפקח להביא בחשבון, בין היתר, את השיקולים הבאים: **יצירת סביבה בטוחה, הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות הגמ"חים וקידום עניינם**, הגברת נגישות וסקיפות, המדיניות הכלכלית של הממשלה וקידום מטרות חברתיות ועזרה הדדית.

ד.2.ד. ועדה מייעצת

50. לצד מינויו של המפקח, קובע החוק (סעיף 7) כי על שר האוצר למנות ועדה מייעצת. הוועדה תורכב מחמישה חברים מקרב הציבור ומקרב עובדי המדינה אשר ימונו על-ידי שר האוצר, כאשר שניים או שלושה מחבריה ייבחרו מקרב הציבור, ואחד מחבריה יהיה משפטן אשר מינויו ייעשה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. החוק קובע כי על המפקח להיוועץ בוועדה המייעצת לצורך הפעלת סמכויותיו בעניינים מסוימים, ובכלל זה בעניין קביעת הוראות בנוגע לדרכי פעילותם וניהולם של גמ"חים (למשל,

²⁰ **היקף פעילות מזערי**, לפי סעיף 1 לחוק, הוא צבר פיקדונות או צבר אשראי שאינו עולה על מיליון שקלים חדשים או על סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת.

²¹ **היקף פעילות בנקאי**, לפי סעיף 1 לחוק, הוא צבר פיקדונות או צבר אשראי העולה על שלושה מיליארד שקלים חדשים או על סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר בהסכמת נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

²² **היקף פעילות נרחב**, לפי סעיף 1 לחוק, הוא צבר פיקדונות או צבר אשראי העולה על 8 מיליון שקלים חדשים או על סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת.

בנוגע למתן הוראות המתייחסות להון עצמי נוסף, נזילות, השקעות, מגבלות אשראי ופיקדונות, ובעניין דו"חות, הודעות ודיווחים שעל גמ"חים להגיש למפקח.

ד.2.ה. שמירה על ענייני הלקוחות – גילוי נאות ושקיפות

51. חוק הגמ"חים מייחס חשיבות רבה לשמירה על ענייניהם של לקוחות הגמ"חים.
52. כך, למשל, החוק (סעיף 42) אוסר על גמ"ח לעשות דבר העלול להטעות לקוח בכל עניין מהותי בעסקה, ובין היתר לעניין "מצבו הכספי והיקף עסקיו של המוסד לגמילות חסדים" ולעניין "מהותה של העסקה, היקפה, הסייגים לה והתנאים המוקדים לקיומה".
53. וכך, למשל, החוק (סעיף 46) קובע כי מוסד גמ"ח חייב לגלות ללקוח "כל פרט מהותי לגבי תוכנו, היקפו, תנאיו ומחירו של שירות שהוא נותן והסיכונים הכרוכים בו", וכי השר רשאי לקבוע חובות שיחולו על גמ"חים לשם הבטחת גילוי נאות ללקוחותיהם, ובין השאר חובה לתת ללקוחותיהם דוחות על השירותים הניתנים להם ולציין בהם פרטים מסוימים.
54. וכך, למשל, קובע החוק (סעיף 47) כי השר רשאי להסמיך את המפקח לתת הוראות בדבר תוכנו של חוזה למתן שירותים או מידע אחר המיועד ללקוח.

ד.2.ו. הוראות מעבר

55. סעיף 110 לחוק קובע, כי עד ליום תחילתו של החוק מי שעיסוקו במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית יגיש בקשה לקבלת רישיון, והוא יהיה רשאי להמשיך בעיסוקו אף אם אין בידו רישיון, **כל עוד לא ניתנה החלטתו של המפקח בבקשתו**. כאמור לעיל, תוצאת שילובן של הוראות המעבר – מזה, ומזה של אי-גיבוש אסדרה והיעדר פיקוח על פעילותם של הגמ"חים, הנה **היתר** לכל גמ"ח שעסק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי קודם לכניסתו של החוק לתוקף ואשר הגיש בקשת רישיון להמשיך ולפעול **ללא אסדרה, בניגוד גמור להוראות החוק ולתכליותיו**. אכן, בכל יום שחולף בהיעדר יישום של החוק וללא גיבוש אסדרה – הוראת המעבר הופכת דה-פקטו לרישיון, **ללא אסדרה, ללא פיקוח וללא בדיקה**; באופן זה מרוקן החוק מתוכנו, ולמעשה – מתקיים מסלול עוקף לפעילותם של בנקים לא מפקחים. מכאן חשיבותם של **גיבוש האסדרה על פעילותם של גמ"חים** ושל **ההכרעה בבקשות רישיון, מוקדם ככל הניתן**.

ד.3. מבנה החוק – קביעת מסגרת אסדרתית תוך מתן סמכויות נרחבות למפקח ולשר ליישום החוק

ולגיבוש האסדרה

56. עיון בחוק הגמ"חים מלמד, כי הוא קובע **מסגרת אסדרתית כללית** לפעילותם של בעלי רישיונות ולפיקוח עליהם. החוק כמעט ואינו קובע הוראות **קונקרטיות** בנוגע לפעילותם של בעלי רישיונות ולפיקוח עליהם, לרבות בעניינים ובסוגיות שצוינו בהמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, כמפורט לעיל.
57. בנוסף, החוק מעניק למפקח **סמכויות נרחבות** לעצב ולקבוע הסדרים מפורטים אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח עליהם. גם לשר האוצר הוענקו סמכויות שונות בחוק לצורך גיבושה של האסדרה בעניין.

58. כך, לדוגמה, סעיף 4(א) לחוק קובע כי המפקח רשאי י'לשם ביצוע תפקידו ולאחר התייעצות עם הוועדה, לתת הוראות הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם של מוסדות לגמילות חסדים, של נושאי משרה בהם ושל כל מי שמועסק על ידם, והכול כדי להבטיח את ניהולם התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיהם, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו של מוסד לגמילות חסדים לקיים את התחייבויותיו; הוראות כאמור יכול שיינתנו לכלל המוסדות לגמילות חסדים או לסוג מסוים מהם".

59. וכך, לדוגמה, סעיף 17(ב) לחוק קובע כי בבואו להכריע בבקשה למתן רישיון מורחב, יביא המפקח בחשבון, בין היתר, את "האמצעים הכספיים ומקורות המימון של מבקש הרישיון".

60. וכך, למשל, סעיף 18(ב) לחוק קובע כי י'לבקשה לרישיון יצורפו מסמכים המעידים על קיום התנאים לקבלת רישיון, כאמור בסעיפים 16 או 17, וכן הצהרה ומסמכים כמפורט להלן, לפי העניין, ורשאי המפקח לדרוש ממבקש הרישיון נתונים ומסמכים נוספים הדרושים לדעתו לשם בחינת הבקשה ...".

61. וכך, לדוגמה, סעיף 32 לחוק מסמיך את המפקח לתת הוראות בעניינים הנוגעים לדירקטוריון של בעל רישיון, ובכלל זה בנוגע להרכב הדירקטוריון וועדותיו, להגבלות על מינוי דירקטור או חבר ועדת דירקטוריון, לדרך מינוי דירקטור, ועוד.

62. וכך, למשל, סעיף 37 לחוק קובע כי המפקח, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, רשאי לתת הוראות למוסדות לגמילות חסדים, דרך כלל או לסוג מסוים מהם, בעניינים הבאים:

י'1) הון עצמי נוסף על ההון הנדרש לפי סעיף 36, הנדרש לשם מתן שירות פיננסי מסוג מסוים או פעילות מסוג מסוים;

י'2) דרישות לעניין החזקת נכסים, לרבות דרישות לעניין נזילות, ולעניין החזקה וניהול של כספים בנאמנות;

י'3) דרישות לעניין השקעות בנכסים, ובכלל זה דרכי השקעה, תנאים לביצועה והגבלות על השקעה;

י'4) דרישות נוספות לעניין ניהול עסקיהם של מוסדות לגמילות חסדים לשם מניעת סיכון למערכת הפיננסית בשל סוג פעילות מסוים או היקף פעילות של מוסדות לגמילות חסדים מסוג מסוים;

י'5) לעניין בעל רישיון מורחב למתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית –

י'א) מגבלות לעניין היקף האשראי שרשאי בעל הרישיון לתת ללקוח מסוים, ומגבלות לעניין גובה הפיקדון שרשאי בעל הרישיון לקבל מלקוח מסוים, והכול כפי שקבע השר, באישור ועדת הכספים של הכנסת;

י'ב) הוצאות הנהלה והוצאות כלליות, לרבות שכר נושאי המשרה והעובדים;

י'ג) העסקת יועצים ונותני שירותים".

סמכותו של המפקח לפי סעיף 37 לחוק מתווספת לסמכות הרחבה שהוענקה לו בסעיף 4 לחוק, ואינה גורעת הימנה²³.

²³ ראו דברי ההסבר לסעיף 38 להצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים (הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ-מוסדיים), התשע"ו-2015 (ה"ח הממשלה 975 (תשע"ו) 202, 223)). סעיף 38 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים הוא 'תאומי' של סעיף 37 לחוק.

63. וכך, לדוגמה, סעיף 40 לחוק קובע כי המפקח ייתן הוראות בדבר הגשת דוחות והודעות שהגשתם נדרשת לפי סעיף זה – דוחות כספיים, מיידיים ואחרים – לרבות לעניין פרסומם לציבור, מתכונתם, תוכנם, מידת פירוטם וכללים לעריכת דוח כספי.

64. כאמור לעיל, האופן שבו עוצב החוק – קביעת מסגרת אסדרה כללית, לצד מתן סמכויות נרחבות למפקח שנועדו ליצוק תוכן לאותה מסגרת – דומה מאוד לאופן שבו מעוצבת החקיקה הפיננסית בעשור האחרון בכלל, ובפרט דומה לאופן שבו עוצב חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים (השוו למשל: סעיף 4 לחוק מול סעיף 4 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים; סעיף 37 לחוק מול סעיף 38 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים; סעיף 46 לחוק מול סעיף 47 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים). האופן שבו עוצב החוק דומה גם לאופן שבו מעוצב הפיקוח בעולם הבנקאות: קביעת מסגרת אסדרה כללית – בחוק, ומתן סמכויות נרחבות ליציקת תוכן לאותה מסגרת – לפיקוח על הבנקים.

65. תבנית זו מותירה את קביעת הוראות האסדרה המפורטות בידי המפקח – הגורם המקצועי – ובכך מעניקה לו גמישות ודינמיות בקביעת האסדרה המפורטת, ואלו בתורן יאפשרו לו להתאים את האסדרה לנסיבות המשתנות.

66. כאמור, לצד הסמכויות הרחבות שנמסרו למפקח, החוק מעניק גם לשר האוצר סמכויות שונות. בין היתר, השר הוסמך למנות את הוועדה המייעצת (שהיועצות בה היא תנאי להפעלת חלק מסמכויותיו של המפקח) (סעיף 7 לחוק); לקבוע תנאי כשירות נוספים לנושאי משרה (סעיף 30(4) לחוק); לקבוע הוראות שמטרתן למנוע ניגוד עניינים אפשרי של נושא משרה ובעל תפקיד אחר במוסד לגמילות חסדים (סעיף 34(ב) לחוק); לקבוע כללים בדבר הנוסח והדרך שבה על המפרסם מוסד לגמילות חסדים לציין כי מדובר בפרסומת (סעיף 43(ג) לחוק); ולקבוע חובות שיחולו על מוסדות לגמילות חסדים לשם הבטחת גילוי נאות ללקוחות (סעיף 46(ב) לחוק).

ה. לאחר חקיקת החוק

67. כפי שיפורט עתה, למרות שחלפו כמעט שבע שנים ממועד חקיקתו של החוק ולמעלה משלוש שנים ממועד כניסתו לתוקף, דבר כמעט לא נעשה והמצב בפועל היום זהה כמעט לחלוטין למצב ששרר קודם לחקיקת החוק ולכניסתו לתוקף. כך, בין היתר, לא ניתן ולו רישיון אחד לפי החוק; לא מונתה ועדה מייעצת; וכמעט ולא נקבעו כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות ולעניין הפיקוח עליהם. לא יחא זה מופרז לומר, ששוק הגמ"חים ממשיך להתנהל כאילו אין חוק.

1. ההוראות והנהלים שנקבעו על-ידי המפקח

68. ביום 22.9.2022 פרסם המפקח, מכוח סמכותו לפי סעיף 4(ב) לחוק, את חוזר "יושר ויושרה למוסדות גמילות חסדים", שבו פורטו "ההוראות לעניין אמות המידה, השיקולים והנסיבות, שיובאו בחשבון בבחינת יושר ויושרתו של אדם".

"3" העתק חוזר "יושר ויושרה" למוסדות לגמילות חסדים מיום 22.9.2022 מצורף לעתירה **כנספת 3**.

69. ביום 22.9.2022 פרסם המפקח גם 'נוהל רישוי מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים כהגדרתם בחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 למבקש רישיון תאגיד', ונוהל רישוי למבקש רישיון יחיד. נהלים אלה עודכנו ביום 17.5.2023.

"4" העתק נהלי הרישוי מיום 17.5.2023 מצורף לעתירה **כנספח 4**.

70. עם זאת, עיון בנהלי הרישוי מלמד כי הם מסדירים את המידע והמסמכים שעל מבקש רישיון לצרף לבקשתו, **אולם הם אינם קובעים אמות מידה וקריטריונים כלשהם לבחינת בקשת הרישיון ולהכרעה בה**. למעשה, לפי נהלי הרישוי לא ניתן לדעת איזו בקשת רישיון תזכה את מגישה ברישיון ואיזו לא.

71. כך, למשל, לפי נהלי הרישוי נדרש תאגיד המבקש רישיון להגיש מסמכים שיפרטו, בין היתר, את מדיניות האשראי, את סיכוני האשראי, את מדיניות הפיקדונות, את מדיניות הנזילות ואת אופן שמירת הפיקדונות אצלו. ברם, נוהל הרישוי **אינו מפרט** מהם הקריטריונים ואמות המידה שעל בסיסם ייבחנו מסמכים אלה ושעל יסודם תוכרע הבקשה. לשם הדוגמה, מנוהל הרישוי לא ניתן ללמוד מהי מדיניות אשראי או מדיניות פיקדון שיהיו מקובלות על המפקח ויאפשרו מתן רישיון. זאת, הגם שלפי הדין, כפי שיפורט בהמשך, המפקח חייב לקבוע ולפרסם את אמות המידה והקריטריונים כאמור.

72. ביום 28.10.2025 פרסם המפקח טיוטת חוזר להערות הציבור שכותרתה **הוראות לבעלי רישיון למתן שירותי אשראי בלא ריבית – דיווחים למפקח**, הנסבה על היבטי דיווח של בעלי רישיונות (כיום – קבוצה ריקה) למפקח. עם שהיבטי דיווח אינם מחויבי השלבים הראשונים באבולוציה של גיבוש האסדרה, העותרים מברכים כמובן על כל התקדמות, ותהא זו ההתקדמות המינורית והמדודה ביותר, בגיבוש האסדרה; מכל מקום ברי, כי מדובר בטיפה בים האסדרה שאותה מחויבים המשיבים לקדם ולגבש.

"5" העתק טיוטת חוזר **הוראות לבעלי רישיון למתן שירותי אשראי בלא ריבית – דיווחים למפקח** מיום 17.5.2023 מצורף לעתירה **כנספח 5**.

ה.2. מה חסר: חלפו כמעט שבע שנים ממועד חקיקתו של החוק והאסדרה עודנה בחיתוליה

ה.2.א. עד כה, המפקח כמעט ולא הפעיל את סמכויותיו הנרחבות לפי החוק

73. על אף שחלפו כמעט שבע שנים ממועד חקיקתו של החוק ולמעלה משלוש שנים ממועד כניסתו לתוקף, למעט החוזר בעניין יושר ויושרה ונהלי הרישוי (שחסרים ולוקים גם הם כפי שצוין לעיל) – המפקח טרם עשה שימוש בסמכויות הנרחבות שהוענקו לו בחוק, וטרם קבע הוראות או נתן הנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות ובעניין הפיקוח עליהם.

74. כך, בין היתר, לא נקבעו עדיין הוראות לעניין הון עצמי נוסף; לעניין החזקת נכסים; לעניין נזילות; לעניין החזקה וניהול של כספים בנאמנות; לעניין השקעות בנכסים; לעניין היקף האשראי שניתן לתת ללקוח מסוים ולעניין גובה הפיקדון שניתן לקבל מלקוח מסוים; לעניין הוצאות הנהלה וכלליות, לרבות שכר נושאי משרה ועובדים; לעניין סיכוני סייבר; לעניין סיכוני הלבנת הון ומימון טרור; ולעניין ניהול עסקיהם של מוסדות לגמילות חסדים לשם מניעת סיכון למערכת הפיננסית.

75. מדובר בנושאים מהותיים העומדים בליבת פעילותם של מוסדות לגמילות חסדים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית בו-זמנית, שנמנו בהמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע (נספח 2 לעיל), ואשר משליכים במישורן על יציבותם של בעלי רישיונות ועל ההגנה והשמירה על כספי לקוחותיהם ועל עניינם (ועל-כן אין להיפלא כי בנושאים אלה נקבעו הוראות וכללים בקשר עם חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים):

75.1. כך, למשל, הוראות לעניין הון עצמי נוסף נועדו להבטיח את יציבותו ואת התנהלותו התקינה של בעל רישיון לצורך קיום החובות המוטלות עליו מכוח החוק והתחייבויותיו כלפי לקוחותיו, גם במקרי קיצון, וכן לשמש כרית ביטחון ממנה ניתן יהיה להיפרע במקרה של התממשות הסיכונים הנלווים לפעילותו²⁴.

75.2. וכך, למשל, הוראות לעניין סיכוני סייבר נועדו לקבוע עקרונות להגנה מפני סיכוני סייבר אצל בעלי רישיונות כדי להבטיח את קיום התהליכים העסקיים והפעילות התקינה של בעל הרישיון, וכן להבטיח שמירה על סודיות, שלמות וזמינות של מערכות המידע ונכסי המידע של בעל הרישיון ושל לקוחותיו²⁵.

75.3. וכך, למשל, הוראות לעניין ניהול סיכונים נועדו להנחות בעלי רישיונות באימוץ הליכי ניהול סיכונים שיסייעו לו להתמודד באפקטיביות עם הסיכונים השונים שאליהם הוא חשוף²⁶.

75.4. וכך, למשל, הוראות לעניין סיכוני הלבנת הון ומימון טרור נועדו לאפשר לבעלי רישיונות להתמודד באפקטיביות עם סיכוני הלבנת הון ומימון טרור – סיכונים משפטיים, סיכונים תפעוליים וסיכוני מוניטין²⁷.

75.5. וכך, למשל, הוראות לעניין דיווחים למפקח נועדו לשם הגנה ושמירה על עניינם של לקוחותיהם של בעלי הרישיונות, ולשם יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן השירותים²⁸.

75.6. וכך, למשל, הוראות לעניין הבטחת גילוי נאות ללקוחות ולעניין תוכנם של ההסכמים בין הגמ"חים ללקוחותיהם נועדו במובהק להגן ולשמור על עניינם של הלקוחות.

76. עד הנה, המפקח גם לא העניק רישיון כלשהו ולא דחה בקשת רישיון כלשהי. למעשה, מכוח הוראת המעבר שוק הגמ"חים ממשיך להתנהל (למצער ככל שהדברים אמורים בגמ"חים הפועלים מכוח הוראת המעבר) כאילו אין חוק.

²⁴ ראו חוזר נותני שירותים פיננסיים 2023-1-3 "הון עצמי נוסף ודרישת נזילות לנותני שירותים פיננסיים" 2 (28.8.2023) <https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-2023-014/he/2023-10-3-pdf.pdf>.

²⁵ ראו חוזר נותני שירותים פיננסיים 2022-10-9 "ניהול סיכוני סייבר בנותני שירותים פיננסיים" 1 (29.5.2022) https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-2022-10-9/he/regulation_n_2022-10-9_p.pdf.

²⁶ ראו חוזר נותני שירותים פיננסיים 2022-10-7 "ניהול סיכונים אצל נותן שירותים פיננסיים מוסדרים" 1 מיום (29.5.2022) https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-2022-10-7/he/regulation_h_2022-10-7_word.docx.

²⁷ ראו חוזר נותני שירותים פיננסיים 2021-10-3 "ניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור אצל נותני שירותים פיננסיים מוסדרים" 1 (9.12.2021) https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-2021-10-3-1/he/regulation_h_2021-10-3-1-3.pdf.pdf.

²⁸ ראו חוזר נותני שירותים פיננסיים 2022-10-14 "הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי – דיווחי אשראי למפקח" 1 (17.11.2022) https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/2022-10-14/he/Regulation%20_2022-10-14_P.pdf.

77. הימנעותו של המפקח מלעשות שימוש ברובן המכריע של סמכויותיו אינה מאפיינת את התנהלותו של המפקח (בכובעים אחרים) בתחומים מאוסדרים אחרים. כך, למשל, היקף החוזרים, ההוראות וההנחיות שפרסם המפקח (בכובעו כמפקח על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים) מכוח סמכויותיו לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים הוא רחב מני ים; בין היתר, נקבעו הוראות והנחיות לעניין הון עצמי נוסף ונזילות; לעניין ניהול סיכונים סייבר; לעניין ניהול סיכונים; לעניין ניהול סיכונים הלבנת הון ומימון טרור; ולעניין דיווחים למפקח. כך גם לעניין סמכויותיו של המפקח (בכובעו כמפקח על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים) בנוגע למתן רישיונות ולדחיית בקשות רישיון לפי חוק שירותים פיננסיים מוסדרים, שבהן נעשה שימוש נרחב.

ה.2.ב. עד כה, גם השר לא הפעיל את סמכויותיו לפי החוק, ובין היתר לא מינה וועדה מייעצת

78. כמפורט מעלה, גם לשר האוצר נמסרו סמכויות שונות בחוק.

79. ברם, השר לא הפעיל אף לא אחת מהסמכויות שנמסרו לו בחוק. בין היתר, עד הנה לא עשה השר שימוש בסמכותו לפי סעיף 7 לחוק ולא מינה את הוועדה המייעצת (ועל-כן למעשה לא ניתן להפעיל סמכויות שונות בחוק שהפעלתן טעונה היוועצות בוועדה המייעצת).

ה.2.ג. לא הותקן צו הלבנת הון

80. במסגרת חקיקתו של החוק, תוקן גם חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (תיקון מס' 31), ונקבע כי הוראות חוק איסור הלבנת הון יחולו גם על בעלי רישיון לפי החוק וכן על מי שעוסקו בשירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית ואינו בעל רישיון, וכי לשם אכיפתו של החוק יקבע שר האוצר בצו חובות זיהוי, דיווח, רישום ושמירה.

81. ביום 6.3.2024 פורסמה טיוטת צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשפ"ד-2024.

82. עד למועד הגשת עתירה זו, והגם שפעילותם של מוסדות לגמילות חסדים עלולה להוות כר פורה להלבנת הון ולסיכונים טרור, והגם שחלפו קרוב לשבע שנים ממועד חקיקתו של החוק ולמעלה משלוש שנים ממועד כניסתו של החוק לתוקף – טיוטה זו טרם הבשילה לכדי צו מחייב.

83. במהלך השיח עם המפקח שקדם להגשת העתירה ומדיונים בכנסת שנסבו על יישומו של החוק ושהתקיימו בחודשים מאי ויולי 2025 למדו העותרים, כי לפני מספר חודשים הונחה טיוטת הצו על שולחנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

ה.3. עד היום לא ניתן ולו רישיון אחד

84. לפי אתר רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, נכון ליום 5.11.2025 תלויות ועומדות 72 בקשות לקבלת רישיון בסיסי ו-30 בקשות לקבלת רישיון מורחב. ואולם, ועד למועד זה טרם ניתן ולו רישיון אחד לפי החוק (בסיסי או מורחב), ולמיטב ידיעתם של העותרים לא נדחתה אף בקשת רישיון.

85. מעיקרא סברו העותרים, כי גורמי הפיקוח משתהים בבדיקתן ובבחינתן של בקשות הרישיון שהוגשו.

86. אלא שבמרוצת הזמן התגלתה תמונה שונה, חמורה ומקוממת יותר מ'סתם עומס': בדיון שהתקיים בוועדת הכספים של הכנסת ביום 1.7.2025 בעניין יישומו של החוק הבהיר נציגו של המפקח, סגן הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, כי בקשות רישיון רבות אשר כבר נבחנו על-ידי המפקח והרשות אינן עומדות בתנאים ובדרישות הבסיסיים הנדרשים לקבלת רישיון. נציג המפקח הדגיש מספר פעמים במהלך הדיון כי בבדיקות שנערכו נמצאו פגמים מהותיים, ובכלל זה: אי-עמידה בדרישת הון עצמי, אי-הגשת דוחות כספיים, היעדר מערכת טכנולוגית נאותה, חשיפה לסיכונים שער חליפין, סיכונים נזילות וסיכונים אקטואריים:

י"ש לא מעט סוגיות מקצועיות שעולות תוך כדי הבדיקות שלנו בבקשות הרישיון. אלה סוגיות מהותיות שחלקן עוסקות בנושא של אי עמידה בהון עצמי, גופים שלא מגישים דוחות כספיים ואנחנו מנסים להתמודד גם עם אתגרים וסיכונים פיננסיים שהגופים חשופים אליהם בלי לדעת שהם חשופים אליהם. האחריות שלנו היא לייצר רגולציה ולייצר פיקוח אמיתי. לא לייצר עכשיו סתם רישיונות שיהיו ריקים מתוכן. אם יש לי גמ'חים שחשופים בפעילות שלהם בלי להבין סיכונים שער חליפין, סיכונים נזילות, אפילו סיכונים אקטואריים – אתה מצפה שאנחנו נתעלם מזה? ²⁹

י"הי קל לנו לקבל החלטות במצב הנוכחי. אני אומר י"הי קל במירכאות כי אז זה אומר שכל גוף שלא עומד בפרמטרים הבסיסיים של נוהל הרישוי שאותו עשינו ביחד, קל לי לקבל החלטה וההחלטה היא לא לטובה אלא החלטה של דחייה. אני נמצא שלוש שנים עם גופים שלפעמים מנהלים מיליוני שקלים בלי מערכת טכנולוגית ראויה. יש גופים שמנהלים מיליוני שקלים עם בן אדם אחד ³⁰

יאנחנו בתהליכי הפיקוח שלנו לא הולכים כל כך מהר ל-לא. אנחנו מנסים בשיח להסביר, להגיד שהנוהל לא מתאים, שהוא חייב מערכת מידע טובה יותר, יהיה לך צורך להביא עוד אנשים וכולי. אחרת באמת הכי קל לי – במירכאות קל לי כי זה לא באמת קל כי זה לא התהליך שאנחנו רוצים לעשות וזה לא התפקיד שלנו, לא זה עיקר תפקידנו – ואני לא רוצה לדחות את הבקשות באופן מיידי ³¹

נציגו של המפקח הבהיר, כי כעניין שבמדיניות המפקח והרשות לא דוחים בקשות רישיון שאינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון:

י"ש כאן מורכבות שעמד עליה אלי ואני לא אחזור על הדברים. כמובן שאם היינו הולכים בשיטת ייקוב הדין את ההר, לכאורה כל בקשת רישיון שלא עומדת בפרמטרים לכאורה הייתה צריכה לקבל החלטת דחייה. זו לא המדיניות שלנו ³²

"6" העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים מיום 1.7.2025 מצורף לעתירה כנסת 6.

²⁹ דברי סגן בכיר לממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פרוטוקול ישיבה 684 של ועדת הכספים, הכנסת ה-25, 12 (01.07.2025).

³⁰ שם, בעמ' 13.

³¹ שם, בעמ' 16.

³² שם, בעמ' 21.

87. יודגש, כי לעותרים אין מידע קונקרטי או פרטני בנוגע למוסד גמ"ח מסוים שבבחינת בקשתו נמצאו פגמים מהותיים, והמידע בעניין מצוי אצל המפקח בלבד.

88. כפי שיפורט בהמשך, שילובה של עובדה זו יחד עם הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק משמיע לנו כי **גמ"חים רבים פועלים כיום – מקבלים פיקדונות ומעמידים אשראי בו-זמנית – הגם שהם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון.**

ה. 4. סיכום ביניים

89. במשך שנים ארוכות עסקו גמ"חים שונים במתן שירותי פיקדון ואשראי, בו זמנית, וזאת בניגוד להוראותיו של סעיף 21(א) לחוק הבנקאות רישוי. על רקע זה, ובהמשך להמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, נחקק חוק הגמ"חים המאפשר לגמ"חים לתת שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית, בו זמנית, בכפוף לקבלת רישיון לפי החוק. כמפורט מעלה, החוק נועד להגן על מפיקי הכספים, על הלווים ועל יציבותם הפיננסית של הגמ"חים.

90. דא עקא, הואיל וטרם נקבעו הוראות והנחיות בעניינים ובסוגיות העומדים בליבת פעילותם של הגמ"חים ושהם חיוניים וקריטיים להגשמת מטרותיו של החוק (ובכלל זאת אמות מידה למתן רישיונות); והואיל וגמ"חים רבים פועלים כיום (מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק) הגם שאינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון – למעשה מונצח המצב ששרר קודם לחקיקתו של החוק ולכניסתו לתוקף, בבחינת 'גמ"ח הישר (או העקום) בעיניו יעשה'. באופן זה מרוקן החוק מתוכנו, והוראת המעבר הופכת למסלול לפעילותם של בנקים לא מפוקחים.

91. אכן, היעדרן של הנחיות והוראות המסדירות את פעילותם של בעלי הרישיונות ואת הפיקוח על פעילותם והיעדר הכרעה בבקשות הרישיון מוביל דה-פקטו לסיטואציה של 'מה שהיה הוא שהוה, והוא גם מה שיהיה'.

92. ואל יקל הדבר בעיניו של בית המשפט הנכבד: **הדברים עלולים להגיע לסיטואציה שבה מפיקדים לא יזכו לקבל את הכספים שהפקידו ו/או לא יזכו לקבל את ההלוואות שהובטחו להם. מדובר בתוצאה חמורה, שהדעת והדין אינם יכולים לסבול. נזכיר, כי מדובר בעשרות אלפי לקוחות, בהיקפים מצטברים של מיליארדי שקלים.** במקרים רבים, כאמור, מדובר בחיסכון המשמעותי ביותר – אם לא היחיד – של לקוחות הגמ"חים, לרוב בתי אב שהפרוטה אינה מצויה בכיסם החוסכים שקל לשקל, המיועד להבטיח את עתידם (ועתיד משפחתם) הכלכלי. כאמור, בדיאלוג שקיימו העותרים עם המפקח קודם להגשת העתירה הם הבהירו, על-יסוד חוות דעת (כלכלית וחשבונאית), כי קיים חשש כבד ליציבותו של אחד הגמ"חים המשמעותיים, אם לא המשמעותי ביותר, העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, וכי קיים חשש ממשי שבמוקדם או במאוחר אותו גמ"ח לא יוכל להעמיד את ההלוואות שהבטיח ללקוחותיו.

93. אכן, היעדרם של כללים, הוראות והנחיות אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק ואת הפיקוח עליהם והיעדר הכרעה בבקשות הרישיון עלול להוביל לסיטואציה שבה כספיהם של המפקידים בגמ"חים, בהיקפים של מיליארדי שקלים, **ירדו לטימיון.** נדגיש, שוב: קריסתו של גמ"ח העוסק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי תותיר את לקוחותיו של אותו גמ"ח (לרוב, כאמור, משפחות עניות) מול שוקת שבורה; מדובר באירוע בעל השלכות רחבות, השקול להתמוטטות בנק.

94. בטרם נעמוד על הטעמים המצדיקים לעמדת העותרים היעדרות לסעדים המבוקשים בעתירה, נעמוד בתמצית על השתלשלות העניינים שקדמה להגשתה של העתירה.

ו. השתלשלות העניינים שקדמה להגשת העתירה

1.1. השיח עם המפקח

95. ביום 19.5.2025 פנו העותרים למפקח בבקשה כי יעשה שימוש בסמכויותיו על פי החוק, ובתוך כך יקבע ויפרסם כללים, הוראות, הנחיות ואמות מידה למתן רישיונות ועל-בסיסם יכריע בבקשות הרישיון התלויות ועומדות; יקבע ויפרסם כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק; יגבש, יחד עם שר האוצר, את החובות שיוטלו על הגמ"חים בהיבטי הגילוי הנאות והשקיפות; ויבחן האם קיימים גמ"חים הפועלים ללא רישיון ויאכוף עליהם את הוראות החוק.

96. בפנייתם המחישו העותרים את הצורך – כורח – בקביעתם של כללים והנחיות באמצעות מקרה בוחן – הגמ"ח המרכזי, שהוא כאמור מוסד הגמ"ח המרכזי והמשמעותי ביותר בעניין הלוואות לדיר. בחוות דעתו של פרופ' עודד שריג, לשעבר הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, שצורפה לפנייתם של העותרים, הוסבר כי קיים חשש כבד ליציבותו של הגמ"ח המרכזי וכי במקדם או במאוחר הוא לא יוכל להעמיד את הלוואות שהבטיח ללקוחותיו. בחוות דעתו של רו"ח עופר אלקלעי, שאף היא צורפה לפנייתם של העותרים, הוסבר כי קיים לכאורה פער משמעותי בין המצגים המוצגים למצטרפים לגמ"ח המרכזי לבין דוחותיו הכספיים, וכי מעיון בדוחותיו הכספיים של הגמ"ח המרכזי עולה חשש לפיו הגמ"ח המרכזי מטעה את ציבור לקוחותיו ומנסה להסתיר את מצבה האמיתי של פעילותו. כאמור מעלה, במקרים רבים, מדובר בחיסכון המשמעותי ביותר – ולעיתים היחיד – של לקוחות הגמ"חים, המיועד להבטיח את עתידם הכלכלי. בפנייתם של העותרים מיום 19.5.2025 התבקש המפקח גם לבחון לאלתר את מצבו של הגמ"ח המרכזי, לנקוט פעולות לייצובו ובתוך כך לשקול לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 53 לחוק. יצוין, כי לנגד עיניהם של עורכי חוות הדעת שצורפו לפנייתם של העותרים עמדו דוחותיו של הגמ"ח המרכזי עד ליום 31.12.2023; אין לדעת באיזו מידה החמיר מצבם של הגמ"ח המרכזי ושל לקוחותיו בתקופה הממושכת, כמעט שנתיים, שחלפה מאז.

"7" העתק פנייתם של העותרים למפקח מיום 19.5.2025, על נספחיה, מצורף לעתירה **כנספח 7**.

97. ביום 29.6.2025 השיב סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון לפניית העותרים מיום 19.5.2025. בתשובתו הודה למעשה המפקח כי למעט חוזר "יושר ויושרה" ונהלי הרישוי – לא נקבעו כללים והוראות בעניין פעילותם של מוסדות לגמילות חסדים ובעניין הפיקוח עליהם, אולם נאמר כי ***הרשות עמלה בימים אלו גם על עריכת סדרת טיוטות אסדרה נוספת***. עוד נאמר בכתב, כי מעבר לחוזר "יושר ויושרה" ונהלי הרישוי – נעשו פעולות לקידום טיוטת צו איסור הלבנת הון ייעודי, קוימו הליכי רישוי מורכבים מול מבקשי רישיון, פורסם מרשם בדבר גמ"חים המחזיקים באישור מוסד קיים ואותרו מועמדים לכהונה בוועדה המייעצת. **המענה של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון תלה את העיכוב הממושך בגיבוש האסדרה בצורך הנטען ללמוד את השוק (החדש, לפי הטענה) ובצורך הנטען בבחינה זהירה של שוק זה.**

"8" העתק המענה של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון מיום 29.6.2025 מצורף לעתירה **כנספח 8**.

98. ביום 13.7.2025 השיבו העותרים למכתבו של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 29.6.2025. העותרים הבהירו, כי הפעולות הספורות שעשה המפקח עד כה אינן ממלאות, ולו בקירוב, אחר חובתו של המפקח להפעיל את הסמכויות הנרחבות שהוקנו לו בחוק ואינן מגשימות, ולו בדיוק, את התכליות שלשמן הוענקו לו סמכויות אלו. העותרים הדגישו כי הימנעותו של המפקח מהפעלת סמכויותיו במשך למעלה משש שנים ממועד חקיקת החוק ושלש שנים ממועד כניסתו לתוקף, מהווה הפרה של חובתו לפעול במהירות הראויה. העותרים הבהירו – בזיקה לטענתו של המפקח בעניין הצורך הנטען בלימוד השוק – כי פרק הזמן הארוך, של **שלוש שנים**, שבין מועד פרסומו של החוק למועד כניסתו לתוקף נועד לאפשר לרשות ולמפקח ללמוד את השוק ואת אופי פעילותם של הגמ"חים. על-כן שב והתבקש המפקח לעשות שימוש בסמכויותיו כמפורט בפנייתם של העותרים מיום 19.5.2025.

עוד הבהירו העותרים, בהמשך לדבריו של סגן הממונה בוועדת הכספים ביום 1.7.2025 (נספח 6 לעיל) לפיהם בקשות רישיון רבות שנבדקו **אינן עומדות בתנאים ובדרישות** לצורך קבלת רישיון **ולוקות בפגמים מהותיים**, כי על המפקח לדחות באופן מיידי את בקשות הרישיון שהוגשו לו אשר אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון. הובהר, כי משעה שהמפקח מצא שגמ"ח פלוני אינו עומד בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון – הוא מחויב לדחות את בקשתו ולהורות לו לחדול מפעילותו, וכי המפקח רשאי לאפשר לאותם גמ"חים לשפר את התנהלותם ודרכיהם ולהגיש בקשות רישיון מעודכנות – אולם הוא אינו רשאי להורות כי מקצה שיפורים זה ייעשה כאשר אותם גמ"חים ממשיכים לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי תוך סיכון כבד של כספי לקוחותיהם.

"9" העתק מכתבם של העותרים מיום 13.7.2025 מצורף לעתירה **כנספח 9**.

99. ביום 4.9.2025 השיב סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון לעותרים. בתשובה נטען, כי לא ניתן להתחייב ללוחות זמנים לגיבושה של האסדרה בשל העובדה שהפעלת חלק מסמכויותיו של המפקח טעונה היועצות בוועדה המייעצת שטרם מונתה. כן נדרש המפקח לטיטוט צו הלבנת הון וטען כי עם השלמת הליך התקנתו של הצו – תושלם לעמדת המפקח התשתית האסדרתית המינימלית לצורך מתן רישיונות וקיום פיקוח אפקטיבי על שוק הגמ"חים. עוד נטען בתשובה, כי בדיון בוועדת הכספים צוין שיקיימים מודלים מגוונים לפעילות של מוסדות לגמילות חסדים, הטומנים בחובם סיכונים שונים ולעיתים גם ייחודיים. כפועל יוצא, הוסבר כי ישנן סוגיות שנבחנות אגב הבקשות ועודן מצויות בתהליך בחינה ועל כן אין המשמעות שהבקשה בהכרח אינה עומדת בדרישות הרישוי הנדרשות, וכי המחוקק יצר הוראת מעבר מידתית שנועדה לאפשר את המשך עיסוקם של מוסדות שפעלו ערב יום תחילת החוק (והגישו בקשת רישיון) ועד להכרעה בבקשות הרישיון, וזאת מבלי שאותם גופים יידרשו באופן מיידי לעצור את עיסוקם רק בשל הדרישה החדשה שהטיל המחוקק בדבר חובת רישיון. עוד נטען בתשובה זו, כי נוהל הרישוי מונה מגוון רחב של פרמטרים מקצועיים וענייניים הנשקלים במסגרת ההכרעה בבקשות הרישיון, באופן שמלמד על בחינה סדורה, מקצועית ועניינית של בקשות הרישיון.

"10" העתק מכתבו של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון מיום 4.9.2025 מצורף לעתירה **כנספח 10**.

100. ביום 10.9.2025 השיבו העותרים למכתבו של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 4.9.2025. בתשובתם הבהירו העותרים כי הגם שאי-מינויה של הוועדה המייעצת הוא פגם חמור – פגם זה אינו יכול להצדיק את העיכוב הניכר בגיבוש האסדרה; הובהר, כי למפקח מסורות סמכויות רבות ומגוונות שהפעלתן אינה תלויה בוועדה המייעצת, לרבות הסמכות להכריע בבקשות הרישיון (למעט במקרים של דחיית בקשת רישיון בשל טעמים שבטובת הציבור). עוד הובהר, כי גם אי-התקנתו של צו איסור הלבנת

הון ייעודי אינו יכול להצדיק את העיכוב הניכר בגיבוש האסדרה; הצו, כך הובהר, הוא נדבך חשוב באסדרה, אך גיבושה של האסדרה והכרעה בבקשות הרישיון אינם תלויים בו. אשר לנוהל הרישוי, הובהר כי הוא אינו מפרט את אמות המידה והקריטריונים לפיהם ייחרץ גורלה של בקשת רישיון – לחסד או לשבט. ולבסוף הובהר, כי האמור בכתב מיום 4.9.2025 אינו משקף את הדברים שנאמרו בוועדת הכספים ביום 1.7.2025, והובהר כי מתן אפשרות לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון להמשיך ולפעול משמעו התנערות מהסמכות הבסיסית שניתנה למפקח ומהחובה הבסיסית שהוטלה עליו – הסמכות והחובה לדחות בקשות רישיון שאינן עומדות בתנאים הנדרשים, והוא גם פוגע בתכליתו. על-כן התבקש המפקח, זו הפעם השלישית, להפעיל את סמכויותיו כמפורט בפנייתם של העותרים מיום 19.5.2025. כן התבקש המפקח, שוב, להורות לגמ"חים לגביהם נמצא כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון – לחדול מפעילותם.

"11" העתק מכתבם של העותרים מיום 10.9.2025 מצורף לעתירה **כנספח 11**.

2.1 הפניות לשר האוצר

101. ביום 21.5.2025 פנו העותרים לשר האוצר וביקשו כי יפעיל את סמכויותיו על פי החוק, ובראש ובראשונה ימנה את הוועדה המייעצת. העותרים הדגישו כי אי-מינויה של הוועדה המייעצת ואי-הפעלת הסמכויות הנוספות טומנים בחובם סיכון כלכלי לעשרות אלפי לקוחות הגמ"חים ולמשק הישראלי בכללותו. פנייה זו לא נענתה.

"12" העתק פנייתם של העותרים לשר האוצר מיום 21.5.2025 מצורף לעתירה **כנספח 12**.

102. ביום 10.9.2025 שבו העותרים ופנו לשר האוצר. העותרים חזרו על בקשתם למינוי הוועדה המייעצת ולהפעלת סמכויותיו הנוספות של השר לפי החוק. גם פנייה זו לא נענתה.

"13" העתק פנייתם של העותרים לשר האוצר מיום 10.9.2025 מצורף לעתירה **כנספח 13**.

3.1 הפנייה ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט

103. ביום 10.9.2025 פנו העותרים ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, בבקשה כי יקדם את צו איסור הלבנת הון ייעודי לגמ"חים. העותרים נענו (על-ידי מזכירות הוועדה) כי פנייתם הועברה ליו"ר הוועדה ולמנהלה. נכון למועד הגשת עתירה זו, על פי אתר הכנסת, דיון בוועדת החוקה בעניין הצו קבוע ליום 18.11.2025.

"14" העתק פנייתם של העותרים ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 10.9.2025 מצורף לעתירה **כנספח 14**.

104. זוהי, אפוא, השתלשלות העניינים שקדמה להגשתה של העתירה. עתה נעמוד על הטעמים המצדיקים, לעמדת העותרים, היעדרות לסעדים המבוקשים בעתירה.

ז. המפקח חייב לקבוע ולפרסם כללים, הוראות והנחיות בנוגע לפעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק ובנוגע לפיקוח עליהם, וכן לקבוע ולפרסם אמות מידה למתן רישיונות

ז.1. על סמכות חובה וסמכות רשות

105. במשפט המנהלי ידועה האבחנה בין סמכות חובה לסמכות רשות המוטלות על רשות מנהלית.
106. בסיטואציה של סמכות חובה, החוק המסמיך מטיל על הרשות, בנסיבות מסוימות, חובה לעשות מעשה מסוים; לעומת זאת, בסיטואציה של סמכות רשות החוק המסמיך מקנה לרשות שיקול דעת רחב להחליט באלו תנאים להפעיל את סמכותה³³.
107. עם זאת, לעיתים סמכות המנוסחת כסמכות רשות תתפרש כסמכות חובה³⁴. עמד על כך בית משפט נכבד זה בשורה ארוכה של פסקי דין:

י"נ... נפסק כי 'סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה, באופן היורד לשורשו של עניין'³⁵.

108. ובעניין אחר נקבע כי סמכות רשות הופכת לסמכות חובה, בין היתר כאשר:

יבגדר הפעלת סמכות רשות קיימת רק חלופה אחת סבירה כך שלא נותר למעשה מקום להפעיל שיקול דעת בעניינה [...] יוצא אפוא כי ... ניסוח מרשה עשוי להתפרש כמחייב את הרשות להפעיל את הסמכות בהתקיים נסיבות או תנאים מסוימים³⁶.

109. אם כן, אפשר שחוק מסוים ינקוט בלשון 'רשאי', אך מונח זה יתפרש כסמכות חובה; זאת, בין אם בנסיבות מסוימות ובין אם בדרך כלל³⁷. פרשנות זו נגזרת, בעיקרה, מתכלית החוק ומאופי הסמכות.
110. בכל מקרה, מקום בו ניתנה לרשות פלוגית סמכות בחוק – מוטלת עליה לכל הפחות החובה לשקול את הצורך בהפעלתה; ואם הרשות נמנעת מלעשות כן – אזי היא חוטאת לחובתה:

יקביעת הסדרים ראשוניים בחוק, המקנים לנושא תפקיד פלוני את הכוח להפעיל סמכות מוגדרת בנסיבות נתונות, אינה רק בגדר הענקת כוח ושררה, אלא נגזרות ממנה משמעויות עיקריות, הלוברשות גם לבוש של הטלת חובה. כך טמונה בהענקת הסמכות, בין היתר, החובה לשקול את הצורך בהפעלתה ואת הדרכים הראויות, שיש לנקוט בהקשר זה ... הקניית סמכות, כגון זו שלפנינו, מחייבת, כאמור, מיניה וביה, גם נקיטת עמדה פעילה מצד מי שהסמכות הוענקה לו. נקיטת עמדה עניינה בדיקתו של הצורך בהפעלת הסמכות, ואם בעל הסמכות מחליט להשיב על שאלה זו בחיוב, צריכה גם להישקל דרך הפעלתה של הסמכות. בעל הסמכות עלול להיחשב למי שחוטא לחובתו, אם הוא מותיר את הסמכות, שהוקנתה לו, כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה משוב ועד רע, בין לחיוב ובין לשלילה, ואינו שוקל כלל, אם ואימתי יפעילנה .. נטילת סמכות על-מנת לא להשתמש

³³ ראו יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך א 319-322 (מהדורה שנייה מורחבת 2010).

³⁴ שם, בעמ' 322.

³⁵ בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה, פסי' 38 לפסק דינה של השופטת ארבל (נבו 22.6.2014); ראו גם בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 22-21 (1996); בג"ץ 1067/08 עמותת 'נוער כהלכה' נ' משרד החינוך, פסי' 25 (נבו 6.8.2009); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ב 120-121 (1993).

³⁶ ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסי' 40 (נבו 14.5.2012).

³⁷ זמיר הסמכות המנהלית, לעיל ה"ש 33, בעמ' 323.

**בה לעולם היא פסולה מעיקרה ... והוא הדין באשר להזנחת
התחום, אשר הקניית הסמכות נועדה לשרתו**³⁸.

111. עתה נראה, כי הסמכויות הנרחבות שהוענקו לממונה בחוק הן סמכויות חובה, וכי עליו לקבוע בהקדם האפשרי כללים, הוראות והנחיות אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח עליהם.

2.ז. הסמכויות שהוקנו למפקח בחוק הן סמכויות חובה

112. כאמור לעיל, במסגרת החוק קבע המחוקק **מסגרת אסדרה כללית, שלד אסדרתי**, והותיר את התפקיד להעלות עור וגידים על שלד זה – למפקח ולשר. לצורך כך, כאמור, הוענקו למפקח ולשר סמכויות נרחבות.

113. אין – ולא יכולים להיות – עוררין, כי בנסיבות ענייננו הסמכויות שהוענקו למפקח בחוק שעניין קביעת כללים, הנחיות והוראות אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח על בעלי רישיונות – הן **סמכויות חובה**. למעשה, קביעתם של כללים, הנחיות והוראות כאמור היא **החלופה הסבירה היחידה** העומדת בפני המפקח, שכן **הימנעות מקביעתם משמעה ריקונו של החוק מתוכן ופגיעה חמורה בתכליות העיקריות שלשמן נחקק החוק מעיקרא – הגנה על עניינם של המפקידים והלוויים ושמירה על יציבותם הפיננסית של בעלי הרישיונות**.

114. אכן, בסיטואציה שבה סמכות מסוימת שניתנה לרשות המנהלית נועדה ליצוק תוכן למסגרת כללית שנקבעה בחוק לצורך הגשמת תכליותיו, והימנעות מהפעלתה של אותה סמכות תרוקן את החוק המסמך מתוכן ותפגע באפשרות להגשים את תכליתו – מדובר בסמכות חובה.

115. לעניין זה יפים דבריו של בית משפט זה בעניין **אופנהימר**³⁹; באותו עניין חויבו שרי הפנים והבריאות להתקין תקנות לפי סמכות שניתנה להם בחוק למניעת מפגעים:

י"א ייתכן למצוא שיטה ומדיניות בכך, שחוק אשר נתקבל בכנסת (למעשה על דעת כל המפלגות) בשנת 1961, וחויבו בו שני שרים להתקין לו תקנות ידועות כדי להצמיח לו ידיים ורגליים שיאפשרו את הילוכו ומימושו בעולם המעשה – חוק כזה יוחזק במקרה קרוב לחמש שנים, בחינת ירעה עד שיסתאב, עד שימות מיתת נשיקה. ההימנעות מלממש ולהגשים חוק קיים ומחייב, אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות, מכל בחינה שהיא...⁴⁰

116. ובעניין אחר⁴¹ חייב בית משפט זה את שרי הבריאות והרווחה להתקין תקנות לפי חוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס-2000; באותו עניין נקבע כי:

י"החוק קובע את המסגרת הכללית לזכאותו של פעוט בעל מוגבלות להיקלט במעון יום שיקומי, אך אין הוא יורד לפרטיה של זכאות זו. אלה דורשים השלמה בחקיקת משנה, שהחובה להתקנה מוטלת על שרי הבריאות והרווחה ... הנה כי כן, על המשיבים הוטלה החובה לצקת תוכן בהסדר הכללי הקבוע בחוק. הם לא עמדו עד כה בחובתם זו, ובארבע השנים שחלפו מאז נכנס החוק לתוקפו לא הושלמה התקנתן של התקנות הדרושות לביצועו⁴².

³⁸ בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו(3) 29, 46-47 (1983).

³⁹ בג"ץ 295/65 אופנהימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ(1) 309 (1966).

⁴⁰ שם, בעמ' 328.

⁴¹ בג"ץ 7974/04 פלוני נ' שר הבריאות, פ"ד ס(1) 238 (2005).

⁴² שם, בעמ' 245-247.

117. ואם כך כאשר עסקינן בהתקנות תקנות על-ידי שרים – מקל וחומר בענייננו, כאשר מדובר בקביעת הוראות והנחיות על-ידי המפקח.

118. פועל יוצא של האמור הנו, כי הסמכויות הנרחבות שהוענקו למפקח בחוק לקביעת כללים, הוראות והנחיות מפורטים אשר יסדירו את פעילותם של הגמ"חים ואת הפיקוח עליהם – היא סמכות חובה. הפעלתה של סמכות זו מתחייבת באופן מיידי.

119. הימנעותו של המפקח מלעשות שימוש ברובן המכריע של סמכויותיו הופכת למעשה את החוק (הקובע כאמור מסגרת אסדרה כללית) לקליפה ריקה. מעבר לכך, לא ברור – ובתשובותיו של המפקח לא נעשה אפילו ניסיון להסביר – מה מותר הפיקוח והאסדרה לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, שבו נקבעו הוראות, כללים והנחיות למכביר, מהפיקוח והאסדרה לפי החוק. ואדרבא – פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו-זמנית יוצרת סיכונים גדולים – הן ליציבותם של הגופים העוסקים בפעילות זו והן ללקוחותיהם, סיכונים אשר עשויים להיות משמעותיים וגדולים מאלה שנוצרים בפעילות מפורקת תחת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים (נזכיר, כי ככלל פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו-זמנית מותרת לבנקים בלבד).

120. המסקנה לפיה על המפקח להפעיל את סמכויותיו לפי החוק באופן מיידי נושאת משנה תוקף נוכח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק: המשך פעילותם של גמ"חים 'ותיקים' מכוח הוראת המעבר, ללא פיקוח וללא אסדרה, מייצר סיכונים עצומים, מיידיים ומוחשיים ליציבותם של הגמ"חים ולכספי לקוחותיהם.

121. מכל מקום דומה, כי בסוגיה זו – חובתו של המפקח להפעיל את סמכויותיו לפי החוק – אין מחלוקת בין העותרים לבין המפקח. כך, במכתבו של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 29.6.2025 (נספח 8 לעיל) נאמר כי *הרשות עמלה בימים אלו גם על עריכת סדרת טיטות אסדרה נוספת, כי המפקח אף ממשיך בימים אלו לפתח ולהרחיב את היקף האסדרה וכי המפקח הפעיל זה מכבר את סמכויותיו בהתאם לחוק ופועל להפעלת סמכויות נוספות גם בימים אלו*. גם במכתבו של סגן היועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 4.9.2025 (נספח 10 לעיל) נאמר (סעיף 3), כי בכוונתו של המפקח לקדם פעולות בתקופה הקרובה, לרבות טיטות אסדרה הנמצאות בעבודה כבר היום.

122. אלא שלהוותם של העותרים (ושל האינטרס הציבורי), גם בחלוף קרוב לשבע שנים ממועד חקיקתו של החוק ולמעלה משלוש שנים ממועד כניסתו של החוק לתוקף – דרכו של המפקח לא אצה לו.

123. עתה נראה, כי בענייננו נחצה, מזמן, הרף של 'במהירות הראויה' שבה היה על המפקח להפעיל את סמכויותיו לפי החוק, ולפיכך על המפקח לעשות כן בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים תחומים ומוגדרים. כן נראה, כי נימוקיו של המפקח באשר לאי-הפעלתן של סמכויותיו עד הנה – אינם יכולים לעמוד.

3.ז. על המפקח להפעיל את סמכויותיו לפי החוק בהקדם האפשרי, ובלוחות זמנים מוגדרים תחומים

124. כידוע, החובה לפעול מקפלת בתוכה את החובה לפעול במהירות הראויה. החובה לפעול במהירות הראויה היא אחד מעקרונות היסוד של המשפט המנהלי ומעוגנת, בין היתר, בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 הקובע כי *'הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות'*; עוד על חובתה של הרשות לפעול במהירות הראויה ראו גם ע"מ 3440/12 עיריית אשדוד נ' מכשירי תנועה

בע"מ, פסי' 4 (נבו 2.6.2014); בג"ץ 6733/21 עמותת 'צדק לילדים' נ' שר הבריאות, פסי' 41 (נבו 8.5.2024); דפנה ברק-ארז משפט מנהלי כרך א 407 (2010).

125. בענייננו, לא יכול להיות חולק כי רף 'המהירות הראויה' נחצה מזמן, וזאת גם אם בוחנים את הדברים במשקפיים מקלים במיוחד (הגם שנוכח חשיבותן של הסמכויות שנמסרו למפקח ושל התכליות שאותן הן נועדו להגשים – יש לבחון את הדברים במשקפיים מחמירים דווקא).

126. **בניסיון להתמודד עם הימנעותו מהפעלת סמכויותיו לפי החוק העלה המפקח שלל נימוקים. העותרים סבורים, בכל הכבוד, כי מדובר בניסיון לא מוצלח ובלתי צליח, וכי נימוקיו של המפקח – אינם יכולים לעמוד:**

127. המפקח טען (סעיף 7 למכתב מיום 29.6.2025, נספח 8 לעיל), כי הציפיה שתוך פרק זמן קצר ילמד המפקח את כל מאפייני ורזי הפעילות של מוסדות הגמ"חים ויטיל רגולציה חדשה ומהירה על שוק פעיל – אינה ריאלית, וכי לשם גיבוש האסדרה נדרש הליך בירור מעמיק שדורש מטבע הדברים שהות מספקת (סעיף 6 למכתב מיום 29.6.2025, נספח 8 לעיל).

128. דא עקא, שהחוק פורסם ביום 13.1.2019 ונכנס לתוקף ביום 13.7.2022, קרי – חלפו שלוש שנים ומחצה ממועד פרסומו של החוק עד מועד כניסתו לתוקף (פרק זמן שנועד להתארגנות, הן של הרשות והמפקח והן של הגמ"חים⁴³, והוא משקף, בעיני המחוקק, את זמן ההיערכות הדרוש למפקח) ולמעלה משלוש שנים ממועד כניסתו של החוק ועד הנה, ובסך הכל כמעט שבע שנים; מדובר בפרק זמן ממושך וארוך עד מאוד, החוצה – בכל אמת מידה שהיא – את רף 'המהירות הראויה', ולמעשה מנפץ אותו.

129. אכן, לא נדרשת בקיאות יתירה במשפט מנהלי על-מנת להיווכח כי הימנעותו של המפקח מלהפעיל את סמכויותיו לפי החוק במשך זמן כה ממושך מפרה את חובתו לפעול במהירות הראויה (במבט צופה פני עבר), ומחייבת עתה את הפעלת סמכויותיו בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים.

130. גם טענתו של המפקח (סעיף 4 למכתב מיום 29.6.2025, נספח 8 לעיל) כי מדובר בשוק פיננסי ייחודי וכי לפעילותם של הגמ"חים אופי ותכליות מיוחדות, כמו גם הטענה (סעיף 6 למכתב מיום 29.6.2025, נספח 8 לעיל) כי במשך שנים לא הוטלה על פעילותם של הגמ"חים כל מגבלה או הוראות רישוי – אינן יכולות להצדיק, ולו בדוחק, את העיכוב הממושך בגיבושה של האסדרה ובהטלת פיקוח אפקטיבי על מוסדות לגמילות חסדים. ואדרבא: מאפייניהם של הגמ"חים והעובדה כי במשך שנים הם פעלו ללא כל פיקוח ומגבלות – דווקא חייבו, ועודן מחייבות, גיבושה של אסדרה והטלת פיקוח אפקטיבי מוקדם **בכל הניתן**.

131. במכתבו של סגן היועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 4.9.2025 (נספח 10 לעיל) נטען, כי חלק מהפעלת סמכויותיו של המפקח צומתנה בכינונה של הוועדה המייעצת (סעיף 3). ואולם, וכפי שהבהירו העותרים (נספח 11 לעיל), אי-מינויה של הוועדה המייעצת חרף הזמן הממושך והארוך שחלף ממועד חקיקתו של החוק וממועד כניסתו של החוק לתוקף הוא אכן פגם חמור, אך פגם זה אינו יכול להצדיק את העיכוב הניכר בגיבושה של האסדרה. למפקח סמכויות שונות ומגוונות שהפעלתן אינה תלויה בוועדה המייעצת, ובכללן הסמכות להכריע בבקשות רישיון (למעט במקרים של דחיית בקשת רישיון בשל טעמים שבטובת הציבור). מעבר לכך – ניתן היה לצפות כי המפקח – האחראי על יישום החוק, על

⁴³ פרוטוקול ישיבה 1158 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 28 (12.11.2018); פרוטוקול ישיבה 1161 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 66 (13.11.2018); פרוטוקול ישיבה 1206-1209 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 6, 51-52 (31.12.2018).

הפיקוח על הגמ"חים ועל ההגנה על ענייני לקוחותיהם של הגמ"חים – יפעל מול שר האוצר לקידום כינונה של הועדה המייעצת, אולם ממכתביו של המפקח **לא עולה** כי זהו המצב.

132. כפי שהבהירו העותרים משכבר, בזיקה לטענתו של המפקח בעניין (סעיף 4 למכתב מיום 4.9.2025, נספח 10 לעיל), גם אי-התקנתו של צו איסור הלבנת הון ייעודי **אינו יכול** להצדיק את העיכוב הממושך בגיבושה של האסדרה. אין חולק כי צו איסור הלבנת הון הנו נדבך חשוב באסדרה, אך גיבושה של האסדרה והכרעה בבקשות הרישיון אינם תלויים בצו או כפופים לו; ואדרבא – העובדה כי צו איסור הלבנת הון ייעודי טרם הותקן מחדדת את הצורך המידי בגיבוש האסדרה על-ידי המפקח. מעבר לכך, עמדתו של המפקח בנוגע לצו איסור הלבנת הון ייעודי אינה מתיישבת עם העובדה כי טיוטת הצו הונחה על שולחנה של ועדת החוקה בחלוף שש שנים ומחצה ממועד חקיקתו של החוק. אכן, מי שרוממות הצו בגרונו – אינו יכול להסכין עם עיכוב כה ניכר בהליך התקנתו.

133. **מסקנת הדברים הנה, כי על המפקח לעשות שימוש בסמכויות הנרחבות שנמסרו לו בחוק בהקדם האפשרי, ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים.**

4.ז. על המפקח לקבוע ולפרסם אמות מידה למתן רישיונות בהקדם האפשרי, ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים, ולאחר מכן להכריע בבקשות הרישיון

134. כפי שפורט מעלה, המפקח פרסם נהלי רישוי, ליחיד ולתאגיד (נספח 4 לעיל).

135. נהלים אלה מפרטים את המידע והמסמכים שעל מבקש רישיון לצרף לבקשתו, אולם הם אינם מפרטים, ולו ברמז, מהם אמות המידה והקריטריונים שעל-בסיסם יבחן המפקח את בקשות הרישיון ויכריע בהן.

136. כך, למשל, בהתאם לנוהל הרישוי מבקש רישיון (תאגיד) נדרש להגיש מסמכים המפרטים, בין היתר, את מדיניות האשראי ומדיניות הפיקדונות שלו. ואולם, מנוהל הרישוי לא ניתן ללמוד, ולו בדוחק, מהי מדיניות האשראי או מדיניות הפיקדונות אשר יאפשרו לעמדת המפקח קבלת רישיון, ומהי המדיניות שלא תאפשר קבלת רישיון.

137. ואולם, על המפקח **מוטלת החובה לקבוע אמות מידה וקריטריונים** שעל בסיסם הוא יבחן את בקשות הרישיון ויכריע בהן:

"רשות מנהלית אינה יכולה להפעיל את סמכותה ללא אמות מידה ברורות, ענייניות ושוות ... דברים אלו יפים המה מקום בו מדובר בהענקת היתר או רישיון כלשהו"⁴⁴.

138. אכן, לפי פסיקתו של בית משפט זה – משעה שחוק פלוני מעניק לרשות מנהלית סמכות לתת רישיון, הרי שהוטלה על אותה הרשות החובה לקבוע את קווי המדיניות למתן הרישיונות, את אמות המידה לנתינתם ואת האופן שבו על בעלי הרישיונות לפעול⁴⁵.

⁴⁴ רע"פ 3676/08 זנו ג' מדינת ישראל, פסי' 35 (נבו 27.7.2009).

⁴⁵ בג"ץ 4497/00 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' שר האוצר, פ"ד נו(3) 608, 618 (2002).

139. יתר על כן: לא זו בלבד שהמפקח חייב לקבוע אמות מידה וקריטריונים לשם הפעלת הסמכות למתן רישיונות, הוא מחויב **לתת להם פומבי** :

ייתנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת. מדברים אנו, כמובן, בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט, כמו בענייננו כאן⁴⁶.

140. ודוק: אמות מידה לעניין מתן רישיונות והיתרים הן דוגמה מובהקת להנחיות שחובת הפומביות מוטלת עליהן⁴⁷.

141. העדרם של אמות מידה וקריטריונים לבחינתן של בקשות הרישיון ולהכרעה בהן עלול לשמש פתח לקבלת החלטות שרירותיות ובלתי שוויוניות, ולהתנהלות שבגדרה ינהג המפקח בבקשות הרישיון 'כתומר ביד היוצר, ברצותו ידחה וברצותו יאשר'. החובה לקבוע ולפרסם אמות מידה נועדה להפיג חשש זה.

142. העדרם של אמות מידה וקריטריונים לבחינתן של בקשות הרישיון גם פוגע בהתנהלותם של מוסדות לגמילות חסדים, שאינם יודעים היאך לכלכל את צעדיהם ולבנות את פעילותם.

143. במכתבו של סגן היועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 4.9.2025 (נספח 10 לעיל) נאמר, כי נוהל הרישוי מונה מספר רחב של פרמטרים מקצועיים וענייניים הנשקלים במסגרת ההכרעה בבקשת הרישיון ... באופן שמלמד על בחינה סדורה, מקצועית ועניינית של בקשות הרישיון (סעיף 6).

144. ניהול הרישוי אכן מונה נושאים מקצועיים שונים, אולם העיקר חסר הימנו – כיצד ולפי אלו אמות מידה נשקלים – ומוכרעים – נושאים אלה. את החסר מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למפקח להשלים בהקדם האפשרי ועל בסיס השלמה להכריע בבקשות הרישיון, ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים.

145. ועוד: חרף טענותיו של המפקח בנוגע לנוהל הרישוי, וכמפורט מעלה, עד הנה לא ניתן ולו רישיון אחד ולמיטב ידיעתם של העותרים גם לא נדחתה אף בקשת רישיון; הימנעותו של המפקח מהכרעה בבקשות הרישיון מנציחה אף היא את המצב ששרר קודם לחקיקתו של החוק ולכניסתו של החוק לתוקף.

5.ז. סיכום ביניים

146. מן האמור והמקובץ בפרק זה עולה, אפוא, כי על המפקח לקבוע ולפרסם, בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים, כללים, הוראות והנחיות בעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק ובעניין הפיקוח עליהם, כמו גם אמות מידה וקריטריונים לשם הכרעה בבקשות רישיון המוגשות לו ועל בסיסם להכריע בבקשות הרישיון, ושוב – בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים מוגדרים ותחומים.

147. מכאן הצווים על תנאי 1 ו-2 המבוקשים ברישת העתירה.

⁴⁶ בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 514 (1992).

⁴⁷ דפנה ברק-ארז משפט מנהלי כרך א 237-238 (2010).

ח. על שר האוצר להפעיל את סמכויותיו מכוח החוק, ובפרט למנות את הוועדה המייעצת,

בהקדם האפשרי ובלוחות זמנים ברורים ותחומים

148. האמור לעיל יפה גם לעניין סמכויותיו של שר האוצר; החוק מעניק לשר האוצר סמכויות שונות, ומוטלת עליו חובה להפעילן במהירות הראויה. הדברים יפים ביתר שאת לגבי סמכותו של השר למנות את הוועדה המייעצת, שכבר לפי לשונה (*השר ימנה*) מדובר בסמכות **חובה**.

149. הימנעותו של השר מהפעלת סמכויותיו על פי החוק במשך תקופה כה ארוכה מהווה הפרה של חובתו לפעול, לא כל שכן לפעול במהירות הראויה, והיא מחייבת עתה הפעלה של סמכויותיו לאלתר.

150. הדברים אמורים בפרט בסמכותו של השר למנות את הוועדה המייעצת (סעיף 7 לחוק), שהיועצות בה היא תנאי להפעלת חלק מסמכויותיו של המפקח.

151. בהקשר סמכויותיו של שר האוצר נזכיר, כי פניותיהם של העותרים לשר (נספחים 12-13 לעיל) בדרישה להפעיל את סמכויותיו לפי החוק בכלל ולמנות את הוועדה המייעצת בפרט – נענו בשתיקה רועמת.

152. מכאן הצווים על תנאי 3 ו-4 המבוקשים ברישת העתירה.

ט. המפקח מחויב לדחות בקשות רישיון שהוגשו לו שאינן עומדות בתנאים ובדרישות

לקבלת רישיון

153. כמפורט מעלה, בדיון שהתקיים בוועדת הכספים בכנסת ביום 1.7.2025 הבהיר נציג המפקח כי **רבות מבקשות הרישיון שכבר נבדקו על-ידי המפקח והרשות אינן עומדות בתנאים ובדרישות הבסיסיות לקבלת רישיון**. נציג המפקח הדגיש בדיון מספר פעמים כי בבדיקות שנערכו נמצאו **פגמים מהותיים**, לרבות **אי-עמידה בדרישת הון עצמי, אי-הגשת דוחות כספיים, היעדר מערכת טכנולוגית ראויה, חשיפה לסיכונים שער חליפין, סיכונים נזילות וסיכונים אקטואריים** (וראו בפרק Error! Reference source not found. לעיל).

154. יודגש, שוב, כי לעותרים אין מידע ספציפי או פרטני לגבי מוסד גמ"ח מסוים שנמצא כי הוא אינו עומד בדרישות ובתנאים לקבלת רישיון, והמידע בעניין מצוי אצל המפקח בלבד.

155. העותרים סבורים, כי משעה שמוסד גמ"ח פלוני נבדק על-ידי המפקח ונמצא כי הוא אינו עומד בדרישות ובתנאים הבסיסיים לקבלת רישיון – **על המפקח לדחות את בקשתו; וככל שמדובר במוסד גמ"ח הפועל מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק – על המפקח לדחות את בקשתו ולהורות לו לחדול מפעילותו, והמוסד אינו רשאי להמשיך בעיסוקו**.

156. אכן, שילובן של העובדה כי בקשות רישיון רבות שנבדקו על-ידי המפקח והרשות אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון – מזה, ומזה – של העובדה כי גמ"חים רבים פועלים כיום מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק, משמיע לנו כי **גמ"חים רבים עוסקים כיום בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, כאשר כבר ידוע כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון, תוך סיכון ממשי לכספי לקוחותיהם**. במילים אחרות, לא מדובר בסיטואציה (החמורה כשלעצמה) שבה גמ"חים פועלים מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק מכיוון שהמפקח משתהה בבדיקת בקשות הרישיון, אלא **בסיטואציה שבה גמ"חים פועלים למרות שהמפקח יודע כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון**. ויודגש: לא מדובר בהשערה של העותרים, אלא בדבריו המפורשים של נציג המפקח, קבל עם וחברי כנסת.

157. לפיכך, במכתבם של העותרים מיום 13.7.2025 (נספח 9 לעיל) התבקש המפקח לדחות באופן מיידי בקשות רישיון שהוגשו לו, אשר אינן עומדות בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון, ולהורות לגמ"חים שהגישו אותם לחדול מיד מפעילותם.

158. במכתבו של סגן היועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 4.9.2025 (נספח 10 לעיל) נטען, כי בדיון בוועדת הכנסת צוין שיקיימים מודלים מגוונים לפעילות של מוסדות לגמילות חסדים, הטומנים בחובם סיכונים שונים ולעיתים גם ייחודיים. כפועל יוצא, הוסבר כי ישנן סוגיות שנבחנות אגב הבקשות ועודן מצויות בתהליך בחינה ועל כן אין המשמעות שהבקשה בהכרח אינה עומדת בדרישות הרישוי הנדרשות, וכי 'המחוקק יצר הוראת מעבר מידתית שנועדה לאפשר את המשך עיסוקם של מוסדות שפעלו ערב יום תחילת החוק (והגישו בקשת רישיון) ועד להכרעה בבקשות הרישיון, וזאת מבלי שאותם גופים יידרשו באופן מיידי לעצור את עיסוקם רק בשל הדרישה החדשה שהטיל המחוקק בדבר חובת רישיון'. עוד נטען, כי מטרתו של המפקח בהפעלת סמכויותיו היא, בין היתר, לאפשר את קיומו של שוק המוסדות לגמילות חסדים ולא 'לשפוך את התינוק עם המים' ולסכל את התכלית החברתית העומדת בבסיס פעילותם, ולפיכך – כך נטען – החלופה בדבר נקיטת בירור נוסף של בקשות הרישיון על פני דחייה אוטומטית של הבקשות היא העדיפה והמידתית בנסיבות העניין. לבסוף נטען, כי המחוקק יצר הוראת מעבר מידתית שנועדה לאפשר את המשך עיסוקם של מוסדות שפעלו ערב תחילת החוק (והגישו בקשת רישיון) עד להכרעה בבקשת הרישיון, וזאת מבלי שאותם גורמים יידרשו באופן מיידי לעצור את עיסוקם רק בשל הדרישה החדשה שהטיל המחוקק בדבר חובת הרישיון.

159. מדובר, בכל הכבוד, בתשובה מקוממת וחסרת בסיס, שאינה יכולה לעמוד:

160. ראשית, האמור במכתבו של סגן היועץ המשפטי לרשות שוק ההון מיום 4.9.2025 אינו משקף את הדברים שנאמרו בוועדת הכספים ביום 1.7.2025. עיון בפרוטוקול הדיון (נספח 6 לעיל) מלמד, שנציגי המפקח הבהירו בדיון כי בקשות רישיון רבות שנבדקו **לוקות בפגמים מהותיים** ואינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון, כי המפקח אינו מעוניין לדחות את הבקשות באופן מיידי, וכי מדובר בעניין שבמדיניות. הניסיון להפחית מחומרת הדברים באמצעות הצגתם כסוגיות שנבחנות אגב בקשת הרישיון – אינו יכול לעמוד.

161. שנית, מתן אפשרות לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון להמשיך ולפעול משמעו, דה-פקטו, התנערות מהסמכות הבסיסית שניתנה למפקח ומהחובה הבסיסית שהוטלה עליו – הסמכות והחובה לדחות בקשות רישיון שאינן עומדות בתנאים הנדרשים (שנקבעו על-ידי המפקח עצמו), והוא גם פוגע בתכליתן – הגנה ושמירה על ענייניהם של לקוחות הגמ"חים. אכן, המפקח רשאי לאפשר לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון להגיש בקשות מעודכנות, אולם הוא אינו רשאי לאפשר להם לעשות כן כאשר הם **ממשיכים לעסוק** בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, בחינת עולם כמנהגו נוהג, תוך סיכון ממשי של כספי לקוחותיהם.

162. שלישית, הוראת המעבר **שנקבעה בסעיף 110 לחוק** נועדה לאפשר לגמ"חים שעסקו בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי קודם לכניסתו של החוק לתוקף ושהגישו בקשת רישיון להמשיך בעיסוקם **עד להכרעתו של המפקח בבקשת הרישיון**; היא **לא נועדה לאפשר לגמ"חים, שבקשת הרישיון שהגישו נבדקה ונמצא כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון, להמשיך ולפעול תוך סיכון כבד לכספי לקוחותיהם.**

163. ודוק: הוראת המעבר גם לא נועדה לאפשר למפקח להתנער מחובתו ולא להפעיל את סמכותו להכריע בבקשות הרישיון שהוגשו; אכן, המפקח אינו יכול להחליט שלא להכריע בבקשות הרישיון⁴⁸, קל וחומר כאשר ישנם גמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי מכוח הוראת המעבר; בוודאי שהוא אינו יכול לעשות כן לאחר שהוא נוכח כי בקשות הרישיון אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון. במצב דברים זה, ניצבת בפניו ברירה אחת: **דחייתן** של בקשות הרישיון⁴⁹; שאם תמצי לומר אחרת – המפקח יוכל להמשיך שלא להכריע בבקשות הרישיון והגמ"חים הוותיקים ימשיכו בעיסוקם למרות שאינם עומדים בדרישות לקבלת רישיון, באופן תאורטי עד קץ הדורות; התנהלות כזו שמה למרמס את החוק ואת תכליתו, והיא פוגעת באופן חמור בלקוחותיהם של אותם גמ"חים.

164. במילים אחרות, **קו פרשת המים לעניין אפשרותם של גמ"חים ותיקים להמשיך בעיסוקם הוא תוצאת הבדיקה של בקשת הרישיון שהגישו, שבעקבותיהן ולפיהן חייב המפקח להפעיל את סמכותו ולהכריע בבקשות – לחסד או לשבט**. אכן, קבלת בקשת רישיון או דחייתה היא אקט טכני-פורמאלי המתחייב מהבחינה המהותית של הבקשה; לא ניתן להפוך את הטכניקה למהות.

165. בהקשר זה חשוב לציין, כי חוק הגמ"חים לא נועד רק למנוע מגמ"חים חדשים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון מלהיכנס לתחום; הוא נועד גם לסנן גמ"חים ותיקים שכבר עוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, שאינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון, מלהמשיך בעיסוקם (השוו ע"ס 4599/21 **סולטאן נ' משרד האוצר – הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון**, פס' 37 (נבו 20.2.2022) (להלן: **"עניין סולטאן"**)). משאלה פני הדברים, אין תימה כי יש לראות גם בגמ"חים הוותיקים כמבקשי רישיון **חדש (עניין סולטאן, בפס' 37)**.

166. **רביעית**, בניגוד לנטען במכתב מיום 4.9.2025, על המפקח לעצור את פעילותם של הגמ"חים הוותיקים לא בשל דרישת הרישוי כשלעצמה אלא בשל העובדה כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון. הצגת הדברים באופן שבו הם הוצגו במכתבו של סגן היועץ המשפטי לרשות שוק ההון היא, שוב, ניסיון לברוח מהמהות לטכניקה.

167. **חמישית**, האמירה במכתב מיום 4.9.2025, לפיה מטרתו של המפקח בהפעלת סמכויותיו היא לאפשר את קיומו של שוק המוסדות לגמילות חסדים, לוקה בתפישת תפקידו של המפקח. **חוק הגמ"חים נועד להגן על מפקדי הכספים, על הלווים ועל יציבותם הפיננסית של הגמ"חים, וכך גם סמכויותיו של המפקח לפי חוק זה**. ברי, אפוא, כי התכלית החברתית העומדת בבסיס פעילותם של הגמ"חים, חשובה ככל שתהא, אינה יכולה לאפשר פעילות של גמ"חים בניגוד להוראות הדין ולכללי האסדרה, ואינה יכולה לאפשר פעילות של גמ"חים שאינם עומדים בתנאים הבסיסיים שנקבעו לצורך קבלת רישיון.

168. **שישית**, חופש העיסוק של הגמ"חים אינו כולל את החופש לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי בניגוד להוראות הדין ולכללי האסדרה. אכן, כללי האסדרה והתנאים לקבלת רישיון משקפים, בראייתו של המחוקק, את האיזון בין חופש העיסוק של הגמ"חים לבין הצורך בפיקוח על פעילותם ובהגשמת תכליותיו של החוק. לא ניתן להפר איזון זה תוך מתן בכורה א-פריורית וגורפת לחופש העיסוק של הגמ"חים.

⁴⁸ יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** כרך ה 3338-3339, 3445 (2020).

⁴⁹ ברק-ארז **המשפט המנהלי**, לעיל ה"ש 47, בעמ' 210.

169. לא נעלמה מעיניהם של העותרים העובדה, כי דחיית בקשותיהם של גמ"חים הפועלים כיום מכוח הוראת המעבר (מחמת שאינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון) עלולה להערים קשיים על פעילותם ועל יכולתם לעמוד בהתחייבויותיהם ללקוחותיהם; ואולם, העותרים סבורים כי קשיים אלה בטלים מול הנזק שייגרם מהמשך פעילותם של אותם גמ"חים ומהרחבת מעגל לקוחותיהם (שתוצאתה היא שלקוחות רבים יותר יינזקו בעתיד).

170. מן האמור עולה, אפוא, כי משעה שמוסד גמ"ח פלוני נבדק על-ידי המפקח ונמצא כי הוא אינו עומד בדרישות ובתנאים הבסיסיים לקבלת רישיון – על המפקח לדחות את בקשתו; וככל שמדובר במוסד גמ"ח הפועל מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק – על המפקח לדחות את בקשתו ולהורות לו לחדול מפעילותו, והמוסד אינו רשאי להמשיך בעיסוקו.

171. מכאן הצו על תנאי 5 המבוקש ברישת העתירה.

י. הצורך בקיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי

172. כמפורט ברישת העתירה, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות גם על קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי. העותרים סבורים כי קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי מתחייב בנסיבות העניין.

173. קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי יחיש את בירורן וליבוןן של הסוגיות שהועלו בגדרה, ואת גיבושם של האסדרה של פעילות הגמ"חים והפיקוח על פעילותם.

174. ודוק: האסדרה של פעילות הגמ"חים והפיקוח על פעילותם נועדו להגן על לקוחותיהם ולהבטיח את יציבותם הפיננסית. ואולם, מצב הדברים דהאינדא הוא שגמ"חים רבים פועלים כיום בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית בו-זמנית ללא כל אסדרה וחלקם נבדקו על-ידי המפקח ונמצא כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון, באופן החותר תחת תכליותיו של החוק ואשר מסב נזקים ללקוחותיהם של הגמ"חים, נזקים אשר הולכים וגדלים מידי יום. נזכיר בהקשר זה את עניינו של הגמ"ח המרכזי, לגביו הבהירו העותרים (במסגרת הדיאלוג שקיימו עם המפקח קודם להגשת העתירה), על-יסוד חוות דעת (כלכלית וחשבונאית), כי קיים חשש כבד ליציבותו וכי במוקדם או במאוחר אותו גמ"ח לא יוכל להעמיד את ההלוואות שהבטיח ללקוחותיו. כפי שצוין מעלה, לנגד עיניהם של עורכי חוות הדעת עמדו דוחותיו הכספיים של הגמ"ח המרכזי עד ליום 31.12.2023, ולא ניתן לדעת באיזו מידה החמיר מצבם של הגמ"ח המרכזי ושל לקוחותיו בתקופה הממושכת, כמעט שנתיים, שחלפה מאז. אם כן, כספיהם של עשרות אלפי לקוחות הגמ"חים העוסקים כיום בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי ללא ריבית בו-זמנית, בהיקף של מיליארדי שקלים, מצויים בסיכון ממשי.

175. קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי נדרש, אפוא, לצורך צמצום הנזקים הנגרמים ללקוחותיהם של הגמ"חים במצב הדברים הנוכחי.

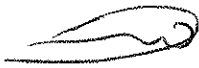
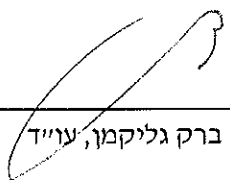
176. העותרים סבורים, לפיכך, כי יש להורות על קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי.

יא. כללם של דברים

177. על יסוד האמור והמפורט לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צווים על תנאי כמבוקש ברישת העתירה, וכן להורות על קיומו של דיון בעתירה בהקדם האפשרי.

178. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאותיהם של העותרים ובשכר טרחת עורכי דינם.

179. עתירה זו נתמכת בתצהירו של העותר 1, מר ישראל קרויזר.


רונן שביט, עו"ד
דורון קול, עו"ד
פישר ושות', עורכי דין
באי כוח העותרים
ברק גליקמן, עו"ד

תל אביב, היום, 9 בנובמבר 2025.

תצהיר

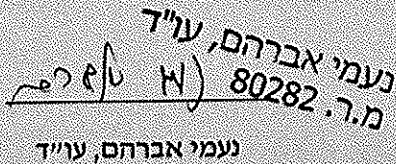
אני הח"מ, ישראל קרויזר, נושא תעודת זהות שמספרה 051151405, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת בכתב, כדלקמן:

1. אני אחד מהעותרים בעתירה המוגשת כנגד המפקח על מוסדות לגמילות חסדים וכנגד שר האוצר בבית המשפט הגבוה לצדק (להלן: "העתירה").
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בעתירה.
3. העובדות המפורטות בעתירה ידועות לי מידיעתי האישית ו/או ממסכים שבהם עינתי, והן נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. אני מצהיר כי זהו שמי, זוהי חתימתי וכי תוכן תצהירי אמת.


ישראל קרויזר

אישור

אני הח"מ, נעמי אברהם, עו"ד (מ.ר. 80282) מאשרת כי ביום 5.11.25 הופיע בפני מר ישראל קרויזר, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר אמת ואם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אישר בפני אמיתות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.

נעמי אברהם, עו"ד
מ.ר. 80282

נעמי אברהם, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון - קופת גמילות חסדים), התש"ע-2010 (פ/18/2148)	3
2	העמודים הרלוונטיים מהמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע	6
3	העתק חוזר 'יושר ויושרה' למוסדות לגמילות חסדים מיום 22.9.2022	13
4	העתק נהלי הרישוי מיום 17.5.2023	20
5	העתק טיוטת חוזר 'הוראות לבעלי רישיון למתן שירותי אשראי בלא ריבית - דיווחים למפקח'	43
6	העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים מיום 1.7.2025	57
7	העתק פנייתם של העותרים למפקח מיום 19.5.2025, על נספחיה	79
8	העתק המענה של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון מיום 29.6.2025	132
9	העתק מכתבם של העותרים מיום 13.7.2025	137
10	העתק מכתבו של סגן בכיר ליועץ המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון מיום 4.9.2025	145
11	העתק מכתבם של העותרים מיום 10.9.2025	149
12	העתק פנייתם של העותרים לשר האוצר מיום 21.5.2025	155
13	העתק פנייתם של העותרים לשר האוצר מיום 10.9.2025	158
14	העתק פנייתם של העותרים ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 10.9.2025	161

נספח 1

העתק הצעת חוק הבנקאות (רישוי)
(תיקון - קופת גמילות חסדים),
התש"ע-2010 (פ/18/2148)

עמ' 3

הכנסת השמונה-עשרה

משה גפני
אורי מקלב

הצעת חוק של חברי הכנסת

פ/2148/18

הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון – קופת גמילות חסדים), התש"ע-2010

1. תיקון סעיף 21. בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981,¹ בסעיף 21, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) לעניין סעיף זה לא ייחשב פיקדון גמילות חסדים כקבלת פיקדונות כספיים, והלוואת גמילות חסדים לא תחשב כמתן אשראי;
לעניין זה –

"הלוואת גמילות חסדים" – הלוואה שנותנת קופת גמילות חסדים לפירעון בתשלום אחד או לשיעורין, שאינה נושאת ריבית ואיננה צמודה, או הלוואה שאיננה נושאת ריבית וצמודה למדד המחירים לצרכן כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – צמוד מדד) או לשערו היציג של מטבע חוץ, ממועד נטילת ההלוואה עד למועד פרעונה, או לפירעון כל תשלום מתשלומי ההלוואה;

"פיקדון גמילות חסדים" – לרבות הלוואות, ובלבד שמתקיימים בו אלה:

- (1) פיקדון של יחיד שאיננו תאגיד;
 - (2) מופקד בידי קופת גמילות חסדים;
 - (3) הוא אינו נושא ריבית ואינו צמוד, או אינו נושא ריבית וצמוד מדד או צמוד לשערו היציג של מטבע חוץ, ממועד נטילת ההלוואה עד למועד פרעונה;
- "קופת גמילות חסדים" – עמותה כמשמעותה בחוק העמותות, התש"ס-1980² או חברה לתועלת הציבור כמשמעותה בחוק החברות, התשנ"ט-1999³, שהוגדר בתקנונה שבין מטרותיה קבלת פיקדונות גמילות חסדים, שמופקדים אצלה פיקדונות גמילות חסדים, ובלבד שהפיקדונות ינוהלו במסגרת חשבון בתאגיד בנקאי."

¹ ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

² ס"ח התש"ס, עמ' 210.

³ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189.

דברי הסבר

במהלך כל הדורות ואף בימינו התפתח מוסד הערבות ההדדית והסיוע לנמצאים במצוקה. במסגרת זו קיים מוסד המכונה גמילות חסדים (גמ"ח), אשר במסגרתו תורמים או מפקידים כספים בקופה משותפת אשר מלווה לאלו הנזקקים לכך ונמצאים במצוקה, הלוואות כספיות אשר מוחזרות על ידי הלווה לאחר תקופה הקבועה במסגרת הגמ"ח.

על פי דין תורה ישנו איסור להלוות בריבית. ההלוואה שנותן הגמ"ח מאפשרת סיוע כספי ללא ריבית, ומסייעת מאד ללווה אשר נדרש להשיב את הקרן בלבד. למטרה זו מקבלות קופות הגמ"ח תרומות או פיקדונות. הכספים נמסרים מתוך אמון מלא של המפקידים בגבאי הקופות.

לאחרונה התברר כי הפעילות האמורה עומדת בניגוד לסעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981. הצעת חוק זה באה לאפשר המשך פעילות הגמ"ח.

בהצעת החוק מוצע לקבוע כי אין איסור על קבלת פיקדונות כספיים על ידי הגמ"ח ומתן הלוואות לגמילות חסדים על ידיו, ובלבד שהלוואות אלה אינן נושאות ריבית והכספים משמשים למתן גמילות חסדים בלבד. לפי ההצעה, מוסד לגמילות חסדים הוא רק עמותה או חברה לתועלת הציבור שמנהלות את חשבונותיהם בתאגיד בנקאי.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

ח' באדר התשי"ע – 22.2.10

נספח 2

העמודים הרלוונטיים מהמלצות
הצוות לבחינת הרגולציה על נותני
שירותי מטבע

עמ' 6



**המלצות הצוות לבחינת
הרגולציה על נותני
שירותי המטבע**

פברואר 2015

פרק ד' - פעילות מוסדות גמילות החסדים

כללי

131. נותני שירותי אשראי ללא ריבית והצמדה פועלים לרוב במסגרת עמותות שלא למטרת רווח. מדובר בעיקר בפעילות מוסדות גמילות החסדים הפועלים במגזר החרדי (להלן: "גמ"חים"). בחלק מהמקרים מתן ההלוואות נעשה במקביל לקבלת פיקדונות וניהולם.

132. פעילות גמילות חסדים מצויה בבסיס התרבותי והדתי של החברה החרדית, אך אינה ייחודית לחברה זו בלבד. גמ"חים בהיקפי פעילות שונים פועלים בקהילות יהודיות בעולם ובישראל. מדובר בפעילות מבורכת שנועדה לתת מענה בעיקר לצרכים הכלכליים של החברה החרדית. לצד מענה על צורך כלכלי, הגמ"חים מהווים פתרון לאיסור ההלכתי על הלוואה בריבית.

133. ככל שהחברה החרדית הלכה וגדלה כך התעצמו צרכיה, אשר אינם מקבלים מענה על ידי מערכת הבנקאות הרגילה. לכן, חלק מהגמ"חים התפתחו למעין בנקים. לגמ"חים מספר מודלים כלכליים וקשה למצוא מודל אחיד לפעילותם.

134. על פי ההערכה, היקף פעילותם של הגמ"חים מגיע למאות מיליוני ₪ בשנה וייתכן שאף מעבר לכך.

135. פעילותם של חלק מהגמ"חים מהווה הפרת לכאורה של סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי),⁵⁷ המייחד פעילות של קבלת פיקדונות מ-30 מפקידים ומעלה כשלצידה מתן הלוואות למי שהוא בעל רישיון של תאגיד בנקאי. מיחזור הכספים הקיים בגמ"חים עלול להביא להלבנת הון.

⁵⁷ סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) קובע:

"ייחוד פעולות לתאגידים בנקאיים

21. (א) מי שאינו תאגיד בנקאי לא יעסוק -

(1) בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת;

(2) ...

(ב) לענין סעיף זה -

"קבלת פיקדונות כספיים" - משלושים בני אדם או יותר בעת ובעונה אחת, למעט -

(1) קבלת אשראי מתאגיד בנקאי;

(2) קבלת אשראי מספקים;

(3) קבלת דמי קדימה מקונים;

(4) קבלת פקדון כספי כערובה לחיוב;

[...]

"מתן אשראי" - למעט -

(1) הפקדת פקדון כספי בתאגיד בנקאי;

(2) מתן אשראי לספקים או לקונים כפעולה נלווית לעיסוקיו האחרים של נותן האשראי;

(3) מתן אשראי לעובדים של נותן האשראי;

(4) השקעות בניירות ערך נסחרים בבורסה;

(5) מתן אשראי לתאגיד השולט בנותן האשראי או לתאגיד אשר יותר מעשרים וחמישה

אחוזים מסוג מסוים של אמצעי השליטה בו מוחזקים בידי נותן האשראי או בידי אדם השולט

בנותן האשראי;"

הקשיים בפעילות הגמ"חים

136. הסדרת פעילותם של הגמ"חים, כמו גם של גופים אחרים שמקבלים פקדונות ונותנים הלוואות לא צמודות, חשובה בראש ובראשונה על מנת להגן על האינטרסים של המפקידים ולהבטיח את יציבותם של הגמ"חים מקבלי הפקדונות.

137. הקושי המשפטי בפעילותם של הגמ"חים משקף קושי מהותי. חוק הבנקאות (רישוי) נועד להבטיח את האינטרסים של המפקידים. משטר הרישוי מאפשר למנוע עיסוק כאמור בידי גופים שאינם כפופים לפיקוח על יציבותם ועל יכולתם לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי הלקוחות. המפקיד כספו בגמ"ח אינו זוכה להגנה דומה, והוא חשוף לסיכון של קריסת הגמ"ח.

138. לצד ההגנה על המפקידים קיימים אינטרסים נוספים עליהם יש להגן ובהם החשש מהלבנת הון והעלמות מס. על פי נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, היקף הפעילות החרגה, המעלה חשדות לניצול לרעה של מוסדות אלו לצורך פעילות הלבנת הון, עלה בצורה משמעותית בשנים האחרונות.

139. המשך פעילותם של הגמ"חים במתווה הנוכחי ואי הסדרת פעילותם מנוגדת לסטנדרטים הבינלאומיים להם מחויבת מדינת ישראל, ובכלל זה המלצות ה-FATF.⁵⁸

140. כמו כן אי הסדרת התחום התעוררה בביקורת MONEYVAL והינה בעלת השלכה שלילית העשויה להוביל לקביעת הארגון כי ישראל אינה פועלת בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים בנושא זה.⁵⁹

141. בתקופה האחרונה החל להתגבש מתווה הסדרה לתחום. בפרק ההמלצות נרחיב לגבי מתווה זה.

⁵⁸ ר' לעיל בהע"ש 27, המלצה 8 להמלצות ה-FATF המתייחסת באופן ספציפי לארגונים שלא למטרות רווח.
⁵⁹ בנייר עמדה שנתקבל מרש"א"ה מיום 24.02.10 נמסר כי על פי המידע הקיים בידיהם קיימים מקרים בהם נעשה שימוש בגמ"חים לצורך פעילות של העברת כספים שמקורם בעבירות מקור. מניסיונם ומהניסיון הבינ"ל שנצבר בנושא, ארגוני צדקה זוהו כגופים בעלי סיכון גבוה בהיבט של הלבנת הון, יודגש כי מבחינת הרשות לאיסור הלבנת הון יש צורך בפיקוח גם על גמ"ח שאינם מקבל פיקדונות.

הסדרת פעילות הגמ"חים

214. הסדרת הגמ"חים נידונה עם כל הגורמים הממשלתיים אשר היו מעורבים בנושא, ובכלל זה בנק ישראל, משרד האוצר, הרשות לאיסור הלבנת הון ורשות התאגידים.

215. מתווה הפתרון עליו הוסכם הוא יצירתו של מודל רישוי דומה למודל הקיים לגבי מוסדות פיננסיים אחרים. מדובר בהסדרה רכה יותר שתאפשר ליצור פיקוח יעיל מבלי לפגוע ביכולתם של גמ"חים להמשיך ולהתקיים.

216. בעת קביעת ההסדרה יש לפעול בצורה מדודה תוך הדברות עם הגורמים הפועלים בתחום על מנת שלא לפגוע בתחום ייחודי זה. יש להתאים את ההסדרה לצורת הפעילות הייחודית שאינה דומה לזו הקיימת ביתר ענפי הפעילות הפיננסיים.

מתווה הפיקוח המוצע

217. לאחרונה הסכים בנק ישראל להיות הרגולטור האחראי על גמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי ללא ריבית והצמדה במקביל שלהם היקף פעילות גדול. זאת מפני שמאפייני הפעילות וההצדקה לפיקוח על גמ"חים גדולים דומים לאלו המתקיימים לגבי בנקים. סוכם כי שר האוצר ונגידת בנק ישראל יקבעו תנאים, לרבות מחזור פעילות, בגינם יוכפף גמ"ח לפיקוח של בנק ישראל.

218. הצוות ממליץ כי הרגולטור על גמ"חים שלא יפוקחו על ידי בנק ישראל יהיה הממונה. פעילותם של גמ"חים אלה תהיה כפופה לקבלת רישיון. שר האוצר יהיה רשאי לקבוע רף פעילות מינימאלי ואופי פעילות אשר מי שפעילותו לא עומדת ברף זה לא יהיה כפוף לפיקוח של הממונה. זאת כדי למנוע פיקוח מיותר על גמ"חים זעירים רבים הפועלים במסגרת של בית כנסת, משפחה או קהילה קטנה. אין כוונה להסדיר את פעילותם של גמ"חים זעירים אלו.

219. רישוי הגמ"חים והפיקוח על פעילותם יתייחסו להיבטים הבאים:

א. צורת התאגדות - רישיון גמ"ח ינתן רק לגוף המאוגד כעמותה או כחברה לתועלת הציבור.

ב. הפעילות המותרת - בעל רישיון יוכל לקיים רק את הפעילויות המפורטות להלן:

(1) מתן הלוואות ליחידים או לגמ"חים אחרים שקיבלו רישיון לפי החוק, בתשלום אחד או לשיעורין. ההלוואות לא יישאו ריבית או עמלה כלשהן. ניתן יהיה להצמיד את ההלוואות למדד המחירים לצרכן או לשערו היציג של מטבע חוץ; לעניין זה יראו כריבית או כעמלה גם כל תשלום לקופת הגמ"ח שמתן ההלוואה מותנה בו.

(2) קבלת פיקדונות מיחידים או מגמ"חים אחרים שקיבלו רישיון לפי החוק, בתשלום אחד או לשיעורין. הפיקדונות לא יישאו ריבית או עמלה כלשהן. ניתן יהיה להצמיד את הפיקדונות למדד המחירים לצרכן או לשערו היציג של מטבע חוץ; לעניין זה יראו כפיקדון גם תרומה שעשויה ליזכות את הנותן או

את בני משפחתו במענק בגובה התרומה, כולה או חלקה או בזכות לקבלת הלוואה, לו או לבני משפחתו.

(3) מתן תרומות כספיות ליחידים.

(4) קבלת תרומות; הממונה יהיה רשאי לתת לגמ"ח הוראות לגבי תרומה בשווה כסף שניתנה לו.

ג. הסדרת הפעילות –

(1) מגבלות על מתן הלוואות – על מנת לשמור על היציבות הפיננסית של הגמ"חים מוצע להגביל את סכום ההלוואות שרשאי גמ"ח ליתן לגורם יחיד. המגבלה תתייחס לסכום ולשיעור מההון העצמי של הגמ"ח.

(2) היקף הפקדונות שרשאי גמ"ח לקבל לא יעלה על סכום שיקבעו שר האוצר ונגידת בנק ישראל. גמ"ח שהיקף הפקדונות בו יהיה גבוה מזה שנקבע, יהיה כפוף לרישיון ולפיקוח של בנק ישראל.

(3) דרישות הון עצמי - גמ"ח ידרש להעמיד הון עצמי מינימאלי בסכום שייקבע. בנוסף, היחס בין ההון העצמי של קופת הגמ"ח ליתרת ההלוואות לא יפחת, בכל עת, משיעור שייקבע.

(4) דרישת נזילות - גמ"ח ידרש להחזיק נכסים נזילים בשיעור שיקבע מסד הפיקדונות המופקדים בידיו. הממונה יגדיר מהם נכסים נזילים העונים על דרישת הנזילות.

(5) אישור נושאי משרה ובעלי שליטה - נושא משרה לא יכהן בגמ"ח אלא באישור הממונה, בהתאם לדרישות Fit and Proper.⁶⁷ לענין זה, "נושא משרה" – מייסד הגמ"ח, מנהל הגמ"ח וחברי ועד או דירקטוריון בגמ"ח.

(6) שליטה בגמ"ח תותנה בקבלת היתר מהממונה.

(7) מגבלות על הוצאות – הוצאות הנהלה וכלליות של גמ"ח לא יעלו על שיעורים שייקבעו ביחס להיקפי פעילות שנתיים של הגמ"ח. בנוסף, ייקבעו מגבלות על שכר עובדי גמ"ח ועל שכר יועצים, נותני שירותים ונושאי משרה.

(8) עריכת דו"חות כספיים ודיווח - גמ"ח יגיש דו"חות כספיים ומילוליים, שיעמדו, ככלל, לעיון הציבור.

ד. הגנת הלקוחות - הממונה יקבע הוראות צרכניות להגנת הלקוחות, כגון חובה לערוך הסכם בכתב, כללי גילוי ללקוח, וכיו"ב. בנוסף, תהיה סמכות לבירור תלונות הציבור בדבר פעולה של גמ"ח בעניינים הקשורים ללקוחותיו.

ה. סמכויות פיקוח ובירור מינהלי והטלת עיצומים כספיים לממונה - לממונה יהיו סמכויות דרישת מידע וכניסה לחצרים של גמ"ח לצורך בירור קיומן של הפרות על ההסדר המוצע. כן תהיה לממונה סמכות להטיל עיצומים כספיים על גמ"ח שפעל בניגוד לחוק. העיצומים ייקבעו בהתאם לאופי הגופים וזהותם כפי שתסדיר הרגולציה שתקבע.

⁶⁷ ר' לעיל בהע"ש 62.

ו. איסור הלבנת הון - תחול הסדרה דומה לזו שחלה על נותני שירותי מטבע.

השלמת תיקוני חקיקה רלוונטיים

220. הצוות ממליץ להשלים בהקדם האפשרי את הליכי החקיקה הראשית ואת התקנת חקיקת המשנה הנוגעים לסמכויות רשות המסים ביחס לנותני שירותי מטבע ואשראי.

221. פעילות פיננסית שאינה מפוקחת מהווה פרצה להעלמות מס ועל כן רשות המסים מהווה שחקן מרכזי בכל הנוגע להסדרת פעילות נותני שירותי מטבע ואשראי. כיום נמצאים בהליכי חקיקה כמה תיקוני חקיקה אשר יעניקו לרשות המסים כלים וסמכויות לשם אכיפתם של דיני המס בפעילות נותני שירותי המטבע והאשראי.

222. מדובר בעיקר בשני תיקוני חקיקה. הראשון עניינו קביעתן של עבירות המס החמורות כעבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון והסדרת האפשרות להעברת מידע בין הרשות לאיסור הלבנת הון לבין רשות המסים. תכליתו של מהלך זה רחבה יותר מהסדרת תחום נותני שירותי מטבע ואשראי אולם יש לה חשיבות רבה גם לעניין זה.⁶⁸

223. קביעתן של עבירות המס כעבירות מקור תקנה לרשות המסים את הסמכות לחקור עבירות הלבנת הון אשר מקורן בעבירות מס ותאפשר העברת מידע בין שתי הרשויות, בכפוף למגבלות בחוק איסור הלבנת הון.

224. הליך נוסף שנמצא כיום לקראת השלמתו הוא החלת חובת דיווח מיוחדת על נותני שירותי מטבע לרשות המסים.⁶⁹

225. הצוות ממליץ להשלים באופן מידי את התקנת התקנות האמורות. למהלך זה חשיבות רבה לאכיפה של ההיבטים האזרחיים הכרוכים בפעילות הפיננסית המתרחשת בקרב נותני שירותי מטבע ולמניעת השימוש במוסדות אלו להעלמות מס.

⁶⁸ ר' הצעת חוק להעמקת גביית המסים והגברת האכיפה (תיקוני חקיקה), תשע"ד-2014.

⁶⁹ ר' לעיל בהע"ש 22.

נספח 3

**העתק חוזר יושר ויושרה' למוסדות
לגמילות חסדים מיום 22.9.2022**

עמ' 13



מדינת ישראל
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ד' בתשרי התשפ"ג
29 בספטמבר 2022
חוזר נותני שירותים פיננסיים 13-10-2022
סיווג: כללי

יושר ויושרה למוסדות גמילות חסדים

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4(ב) לחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן – "**החוק**"), להלן הוראותיי:

1. כללי

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, אשר בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק, משמש גם כמפקח על מוסדות לגמילות חסדים (להלן – "**המפקח**"), רשאי להעניק רישיונות לגופים המבקשים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית כהגדרתם בחוק וכן להעניק היתרי שליטה או החזקה לגורמים הנדרשים לקבל היתרים כאמור ובהתאם להוראות החוק. כמו כן רשאי המפקח להתנגד למינויו של נושא משרה או להורות על הפסקת כהונתו. בהתאם להוראות החוק במסגרת בחינת הבקשות כאמור על המפקח לבחון בין השאר את יושרו ויושרתו של המבקש וזאת לפי אמות המידה שעליהן הורה לפי סעיף 4(ב).

בחוזר זה יפורטו ההוראות לעניין אמות המידה, השיקולים והנסיבות, שיובאו בחשבון בבחינת יושרו ויושרתו של אדם, בהתאם להוראות סעיף 4(ב). יודגש כי האמור אינו מהווה רשימה סגורה, וכי אין באמור בחוזר זה כדי לפגוע בשיקול דעת המפקח בעת בחינת היושר והיושרה של גורם מפוקח.

הוראות אלו נקבעו בין היתר נוכח הרציונל העומד בבסיסו של החוק כפי שבא לידי ביטוי גם בדברי ההסבר להצעת החוק, לפיו מטרת החוק להבטיח כי מי שעוסק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, הוא גורם אשר אינו מעורב או היה מעורב בפעילות פלילית, שאינה מתיישבת עם פעילות שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית.

2. תחולה

חוזר זה יחול על כל גורם מפוקח כהגדרתו בחוזר זה.

3. תחילה

תחילתן של הוראות חוזר זה ביום פרסומן.

ד"ר משה ברקת
המפקח על מוסדות לגמילות חסדים

יושר ויושרה

1. הגדרות

"גורם מפוקח" – כל מי שבהתאם להוראות החוק, נדרשת בחינה של יושרו ויושרתו, לרבות כל אחד מאלה: מבקש הרישיון, בעל שליטה במוסד לגמילות חסדים, בעל עניין בו או בעל השפעה בו, וכן נושא משרה בו או מי שמבקש לכהן בכל אחד מאלה.

"הוראות החוק הרלבנטיות" – הוראות החוק שבעניין נדרשת בחינת יושרו ויושרתו של אדם.

"הליך מנהלי" – הליך אשר ננקט נגד גורם מפוקח או נגד תאגיד שבשליטתו על ידי רשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל, שאינו הליך פלילי.

"הליך משמעת" – הליך אשר ננקט על ידי מעבידו של גורם מפוקח בנוגע למעשה או מחדל הקשור בעבודתו, במקצועו או בתפקידו, וכן הליך שנקט על ידי האיגוד המקצועי שבו הוא חבר.

"הליך פלילי" – הליך שתחילתו בחקירה על פי דין המתנהלת על ידי המשטרה או הפרקליטות, או על ידי כל גורם המוסמך לכך בישראל, או על ידי גופים מקבילים מחוץ לישראל.

"הפרה" – הפרת כלל שנקבע על ידי איגוד מקצועי אשר יוחסה לאדם בהליך מנהלי או בהליך משמעת.

"הרשעה" – בבית משפט בין בישראל ובין בחו"ל, בין בהליך פלילי ובין בהליך משמעת.

"כללי אתיקה מקצועיים" – כללים של איגוד מקצועי שבו חבר אדם, המחייבים אותו מעצם עבודתו, מקצועו או תפקידו.

"מידע מרשות ביטחון" – מידע שהתקבל ממשטרת ישראל, משירות הביטחון הכללי, מהמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, מהממונה על הביטחון במשרד הביטחון, וכן מרשויות מקבילות בחו"ל.

"עבירה" – עבירה על עבירות המנויות בחוק העונשין, התשל"ז-1977, או בכל חיקוק אחר; לרבות עבירה דומה מחוץ לישראל;

2. אמות המידה לבחינת יושר ויושרה

אמות המידה שיישקלו במסגרת בחינת יושרו ויושרתו של גורם מפוקח לעניין הוראות החוק הרלבנטיות, יהיו, בין היתר, אלה:

- א. הרשעה בעבירה של הגורם המפוקח או של תאגיד בשליטתו;
- ב. צו בית משפט ללא הרשעה שהוטל על הגורם המפוקח, או שאר עונשים שלא הסתיימו בהרשעה;
- ג. הגשת כתב אישום כנגד הגורם המפוקח;
- ד. עבירות אשר בוצע בגין סגירת תיק בהסדר כאמור בסימן א' לפרק ד' בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982;
- ה. כופר שהוטל על הגורם המפוקח, על ידי רשות המסים כהליך חליפי לקיום הליך פלילי;
- ו. עיצום כספי שהוטל על ידי המפקח או על ידי רשות מנהלית אחרת;
- ז. הצגת פרטים או מצגים כוזבים למפקח או למי מטעמו בעת הגשת הבקשה לפי החוק או חוקים נוספים שלפיהם היא פועלת, לרבות בעת השלמת מסמכים;
- ח. קיומו של הליך פלילי כנגד גורם מפוקח;
- ט. ממצאי ביקורת שנמצאו כחלק מהליכי ביקורת שהתקיימו על ידי המפקח או מי מטעמו;
- י. תלונות על הפרות דין שנמצאו מבוססות על ידי המפקח או מי מטעמו;

- יא. סירוב לבקשה לקבלת רישיון או היתר שהוגשה לרשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל;
- יב. ביטול, התליה, או התנית תנאים לעניין רישיון שניתן על ידי רשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל;
- יג. מידע מרשות ביטחון;
- יד. מידע שהתקבל מרשות מאסדרת או מפקחת בישראל, כגון: המפקח על הבנקים, רשות התחרות, רשות ניירות ערך, רשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור או הרשם, כהגדרתו בחוק, לפי העניין.
- טו. מידע מרשויות מאסדרות או מפקחות בחו"ל, לרבות מארגונים בינלאומיים;
- טז. ממצאי ביקורת של מבקר עצמאי או מבקר פנים של תאגיד שבשליטת הגורם המפוקח;
- יז. כהונה כנושא משרה או היות אדם בעל שליטה או בעל עניין בתאגיד, בעת חדלות פירעון או בעת פירוק, ובלבד שפירוק כאמור נעשה מבלי שהתאגיד קיים את כל ההתחייבויות כלפי לקוחותיו, או שנעשה שלא בהתאם להוראות הדין לעניין חיסול עסקים;
- יח. אי עמידה בהתחייבויות כלכליות אישיות לתמיכה בגוף פיננסי מפוקח, שניתנה על ידי אדם במסגרת היותו נושא משרה, בעל שליטה או בעל עניין בגוף פיננסי המפוקח על ידי רגולטור פיננסי. בפסקה זו "רגולטור פיננסי" –

- 1) הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון;
 - 2) המפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים, שמונה לפי סעיף 2 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016;
 - 3) המפקח על מוסדות לגמילות חסדים;
 - 4) הבנק כהגדרתו בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010;
 - 5) המפקח על הבנקים שמונה לפי סעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941;
 - 6) רשות ניירות ערך כמשמעותה בסעיף 2 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.
- ט. פיטורין בגסיבות מיוחדות, אשר יש בהן להשליך על תקינות התנהלותו של הגורם המפוקח.

3. שיקולים ונסיבות

במסגרת בחינת אמות המידה המנויות בסעיף 3, יובאו בחשבון השיקולים שלהלן, והכל בשים לב לחומרת הנסיבות שבבסיסה של כל אמת מידה כאמור:

- א. סוג העבירה או המעשה המיוחסים לגורם המפוקח וחומרתם; בהקשר זה יינתן דגש לתחומים אלה:
- 1) התחום הכלכלי-הפיננסי, לרבות עבירות הקשורות בהתנהלות של תאגיד ושל נושאי משרה בו;
 - 2) אלימות;
 - 3) דיני הלבנת הון ומימון טרור וכן עבירות הקשורות בדיני המס;
 - 4) טוהר המידות והשחיתות.
- יצוין כי העבירות המנויות בסעיף 16(א)(3)(א) לחוק, יוצרות חזקה, שלפיה מוטל דופי ביושרו וביושרתו של הגורם המפוקח, אלא אם מצא המפקח כי מתקיימים טעמים מיוחדים, הנוגעים לנסיבות ביצוע העבירה ומידת חומרתה. יודגש כי במסגרת העבירות האמורות נטל ההוכחה לעניין קיומם של טעמים מיוחדים כאמור, הוא על הגורם המפוקח.
- ב. משך הזמן שחלף ממועד המעשים המיוחסים לגורם המפוקח, כולם או מקצתם;
- ג. סמיכות מועד החלטת המפקח למועד ההתיישנות של המעשים המיוחסים לגורם המפוקח.

דברי הסבר

כללי

ביום 13 בינואר 2019 פורסם חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן – "**החוק**"). חוק זה מסדיר את פעילות מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים וממנה את הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – "**המפקח**") לשמש כמפקח על נותני השירותים.

במסגרת החוק נקבע כי המפקח רשאי להעניק רישיונות לגופים המבקשים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית כהגדרתם בחוק, וכן להעניק היתרי שליטה או החזקה לגורמים הנדרשים לקבל היתרים כאמור ובהתאם להוראות החוק. כמו כן רשאי המפקח להתנגד למינויו של נושא משרה או להורות על הפסקת כהונתו. במסגרת בחינת הבקשות כאמור על המפקח לבחון בין השאר את יושרו ויושרתו של המבקש וזאת לפי אמות המידה שעליהן הורה לפי סעיף 4(ב).

עוד קובע החוק בסעיף 3 כי השיקולים שאותם ישקול המפקח בביצוע תפקידו ובהפעלת סמכויותיו יהיו בין השאר יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן שירותים וכן הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות של מוסדות לגמילות חסדים וקידום עניינם. יודגש כי עיסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי, אף אם הוא נעשה ללא ריבית, הוא עיסוק בתחומים רגישים הדורשים עיסוק בכספי לקוחות ובצורך בקבלת אמונם, ולפיכך קיימת חשיבות רבה לזהות העוסקים בתחום לרבות היבטי מהימנות ואמינות, זאת בהתאם לרציונאליים שנקבעו בבסיס חקיקת החוק. לאור האמור, הרי שבמסגרת האסדרה המתגבשת מכוח החוק, והרציונאליים העומדים בבסיס, עולה צורך לתת דגש מיוחד לשאלת מהימנותו של אדם אשר מעוניין לעסוק בשירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, שטומן בחובו עיסוק עם כספי לקוחות ומגע יומיומי עם הציבור.

הוראות אלו נוסחו על בסיסו של מסמך לבחינת מהימנות בידי גופים מפקחים מיום 1 בדצמבר 2010 שנחתם על ידי אגף שוק ההון במשרד האוצר, בנק ישראל והרשות לניירות ערך, בתיאום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי). מסמך זה קובע רשימת תבחינים משותפים המשמשים כמתווה אחיד לבחינת מהימנותם של מי שפועל בשוקי הכספים וההון. החוזר נוסח על בסיסו של המסמך האמור תוך התאמתו להוראות החוק ולמאפיינים של פעילות מוסדות למתן שירותי פיקדון ואשראי, לרבות מאפייני הסיכון הגלומים בה.

לסעיף 2-

בעת בחינת בקשת הגורם המפוקח, כהגדרתו בחוזר זה, ייבחנו יושרו ויושרתו של הגורם המפוקח לאור אמות המידה המוצעות בסעיף זה. יצוין כי הסעיף מפרט אמנם את אמות המידה שבהן יוכל המפקח לעשות שימוש, אך אופן השימוש באמות המידה ייעשה בהתאם להוראות סעיף 3. דהיינו, יש לבחון כל מקרה על פי נסיבותיו, כאשר לחלק מאמות המידה כשלעצמן יהיו משקל סגולי גבוה בקבלת ההחלטה – כך למשל הרשעה בעבירות כלכליות או עבירות אלימות חמורות.

במסגרת זו יילקחו בחשבון הרשעותיו של הגורם המפוקח כמו גם כתבי אישום, כמפורט בהוראות החוק עצמו, וכן הליכים פליליים נוספים שתלויים ועומדים נגדו כגון חקירות גלויות אשר טרם הסתיימו, הליכים חליפיים להליכים פליליים כגון צו בית משפט ללא הרשעה, וכן החלטות להטלת עיצום או כופר. כמו כן יילקח בחשבון מידע נוסף, לרבות ממצאי ביקורת פנים או ביקורת יזומה של המפקח על מוסדות לגמילות חסדים, וכן תלויות

על הפרות דין ואף מילוי פרטים כוזבים או לא מדויקים על ידי הגורם המפוקח בעת הגשת בקשה לרשות מפקחת או מאסדרת, לרבות המפקח על מוסדות לגמילות חסדים. לבסוף יילקח בחשבון מידע הנוגע להתנהלות עסקית של הגורם המפוקח בעת כהונה כנושא משרה או כבעל שליטה בתאגיד, ואף פיטורין בנסיבות מיוחדות. אמות מידה אלו מתייחסות למידע שהעביר הגורם המפוקח בבקשתו וכן למידע שנמסר למפקח על ידי רשויות שונות, לרבות רשות מפקחת או מאסדרת אחרת בארץ או בחו"ל, וכן למידע שהתקבל מרשות ביטחון.

לסעיף 3 -

אמות המידה שנקבעו לבחינת יושרו ויושרתו של הגורם המפוקח יישקלו על ידי המפקח לאור השיקולים והנסיבות המפורטים בסעיף זה, וזאת מתוך ראייה כוללת של כל המידע שהובא לידיעת המפקח. מוצע לקבוע כי במקרים בהם הגורם המפוקח נתון בהליך פלילי תיבחן סוג העבירה או ההפרה וההקשר שלה לעיסוקו של נתון השירותים באמצעות סיווג העבירות או ההפרות לתחומים: כלכלי-פיננסי, אלימות, הלבנת הון ואיסור טרור, דיני מסים וכן טוהר המידות והשחיתות. לבסוף, מוצע לקבוע כי בחינת העבירה או ההפרה תיעשה מתוך הסתכלות רחבה על התנהלותו של הגורם המפוקח לרבות משך הזמן שחלף ממועד המעשים המיוחסים לגורם המפוקח, וכן סמיכות מועד החלטת המפקח למועד ההתיישנות של המעשים המיוחסים לגורם המפוקח.

נספח 4

העתק נהלי הרישוי מיום 17.5.2023

עמ' 20



מדינת ישראל
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

כ"ו באייר התשפ"ג
17 במאי 2023
שה. 1301-2023
תיקון

נוהל רישוי מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים
כהגדרתם בחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות
חסדים, התשע"ט-2019 למבקש רישיון תאגיד (עמותה או חברה לתועלת הציבור)

כללי

לפי הוראות חוק הסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019, לא יעסוק אדם בעיסוק המנוי בחוק כטעון רישיון אלא אם כן בידו רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית (להלן – **הרישיון**), ובהתאם לתנאי הרישיון.

נוהל רישוי זה (להלן – **נוהל הרישוי למבקש רישיון שהוא תאגיד**), קובע את אופן הגשת הבקשה לקבלת רישיון בסיסי או מורחב, למבקש רישיון שהוא תאגיד, וכן את הדרישות המינימליות, לרבות המסמכים הנדרשים, לצורך הגשת בקשה למפקח על מוסדות לגמילות חסדים, וזאת בשים לב לכך שהמפקח מוסמך לדרוש מסמכים נוספים הדרושים לדעתו לשם בחינת הבקשה.

נוהל זה מחליף את נוהל הרישוי שפורסם מיום 22.09.2022.

הגדרות

"בקשה" – בקשה שהוגשה למפקח, לשם קבלת רישיון לרבות כל המסמכים והנספחים הנדרשים לפי הוראות נוהל זה;

"החוק" או **"חוק מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית"** – חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019;

"חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט-1999;

"הרשם" – כהגדרתו בחוק, לפי העניין;

"המפקח" – המפקח על מוסדות לגמילות חסדים;

"מבקש רישיון" – מי שהגיש או מבקש להגיש בקשה לקבלת רישיון בהתאם לחוק, שהוא תאגיד;

"מערכת מקוונת" – מערכת רישוי מקוונת באתר האינטרנט של רשות שוק ההון¹;

"פיקדון" – כהגדרתו בחוק וכן תרומה מזכה, כהגדרתה בחוק;

"תיבת דוא"ל" – תיבה לקבלת פניות באמצעות דואר אלקטרוני שכתובתה hasadim@mof.gov.il;

"תעודת מזהה" – תעודת זהות או דרכון בתוקף.

כל מונח שלא הוגדר בנוהל זה, יפורש על פי משמעותו בחוק מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית.

¹ <https://mof.gov.il/hon/ArrangedFinancialServices/Pages/default.aspx>



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

הגשת הבקשה

מבקש רישיון יגיש את הבקשה באמצעות המערכת המקוונת וימלא את כל הפרטים הנדרשים במערכת, בתוספת כל המסמכים, טופסי האקסל והנספחים המצורפים לנוהל זה, בצורה ברורה, מפורטת ומלאה. בנוסף, מבקש רישיון יעלה למערכת המקוונת את כל המידע והמסמכים המפורטים להלן בהתאם לסוג הרישיון המבוקש, בסיסי או מורחב, וככל שהם רלוונטיים לבקשת הרישיון.

יובהר כי ככל ולעמוד מבקש הרישיון חלק מדרישות המסמכים אינם רלוונטיות לפעילותו מבקש הרישיון אינו נדרש לצרף את המסמכים כאמור ויצרף הסבר ומירוט מנומק מדוע דרישה כאמור אינה רלוונטית עבורו.

הבהרה - נהלים שיגיש מבקש רישיון לפי נוהל זה, יהיו תואמים את הוראות הדין החלות על המבקש. אין במתן רישיון על בסיס המידע שהתקבל לפי נוהל זה בבדי להכשיר פעילות או נהלים אשר אינם עומדים בהוראות הדין.

מניעת מידע, העברת מידע חלקי, מסירת מידע שלא על פי ההנחיות או העברת מידע כוזב, עלולים להשפיע על משך ההליך ועל קבלת הרישיון וכן על הרישיון בכללותו אף לאחר שניתן.

אופן הגשת המסמכים

1. הטפסים בקבצי ה-Excel המצורפים לנוהל, אקסל כללי, אקסל ייעודי לבעלי שליטה או לחבר הוועד ואקסל סקירת הפעילות ימולאו באופן ממוחשב ויועלו כקובץ באמצעות המערכת המקוונת תחת לשונית "מסמכי בקשה" במקום הייעודי.
2. נספחים א'1 – יב' המצורפים לנוהל, יועלו כקובץ באמצעות המערכת המקוונת תחת לשונית "מסמכי בקשה" במקום הייעודי, ככל שהם רלוונטיים לבקשה.
3. הוראות כלליות:

- א. המסמכים יוגשו בשפה העברית. מסמכים שאינם בעברית יידרשו לתרגום מאומת כדין;
- ב. מסמכים שקיים בעניינם שם מסמך במערכת המקוונת יועלו במקום הייעודי להם;
- ג. מסמכים נוספים אשר לא קיים בעניינם שם מסמך ייעודי במערכת המקוונת, יועלו למערכת המקוונת בלשונית "הוספת מסמך חדש", כך שכל סעיף שמוגדר בנוהל זה במספר יועלה כקובץ אחד למערכת המקוונת ויקרא בשם כותרת המסמך;
- ד. בכל מקום בנוהל זה בו מוזכרת דרישה לקבלת אישור או חוות דעת מאת רואה חשבון, יצורפו גם פרטי רישיונו של רואה החשבון (שם ומספר רישיון).

דרישת מסמכים

מבקש רישיון יגיש בנוסף לפרטים שהוגשו דרך המערכת המקוונת גם את המסמכים המפורטים להלן:

חלק א' - פרטים אודות מבקש הרישיון

1. פרטי מבקש רישיון – טופס 1 בקובץ ה-Excel הכללי, המצורף לנוהל זה.
2. תצהיר של מבקש הרישיון, מאומת על ידי עורך דין, כאמור בנספח י"ב, המצורף לנוהל זה.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

3. אישור ניהול חשבון בנק עם פרטי מורשי חתימה - עבור כל חשבון בנק.²
4. מבקש רישיון שמעביר את בקשת הרישיון באמצעות מיופה כוח, יעביר גם ייפוי כוח חתום על ידי מבקש הרישיון ובידי מיופה הכוח, והמאומת על ידי עורך דין או רואה חשבון.
5. כתב הסכמה כאמור בנספח א'1 המצורף לנוהל זה, של כל אחד מהגורמים המפורטים להלן, לעניין מתן הרשאה לקבלת מידע פלילי:
 - א. מבקש הרישיון;
 - ב. נושא משרה (לרבות חבר הוועד) במבקש הרישיון;
 - ג. בעל שליטה במבקש רישיון, אם קיים;
 - ד. בעל עניין במבקש רישיון, אם קיים.
6. תצהיר כאמור בנספח ב' המצורף לנוהל זה, חתום על ידי מבקש הרישיון ומאומת על ידי עורך דין.
7. מסמכי התאגדות של התאגיד.
8. תעודת התאגדות של התאגיד חתומה כדין על ידי הרשם, או העתק תעודה כאמור, מאושר כנאמן למקור על ידי עורך דין.
9. תרשים החזקות המפרט את מבנה השליטה במבקש הרישיון, אם קיים. תרשים השליטה כאמור יפרט את כלל בעלי המניות של מבקש הרישיון. ככל שאחד מבעלי המניות הינו תאגיד, יש לפרט את מבנה השליטה של אותו תאגיד עד למחזיק הסופי (קרי, אדם יחיד) באותו תאגיד.
10. תאגיד שהוא עמותה יצרף פירוט של מבנה ההנהלה של העמותה, לרבות חברי העמותה, חברי הוועד המנהל, חברי ועדת ביקורת, בעלי השפעה בה ובעלי התפקידים בה.
11. אם קיימים הסכמי שליטה במבקש הרישיון, יצורפו כל ההסכמים הרלוונטיים.
12. פרוטוקול עדכני של מורשי החתימה של מבקש הרישיון, מאומת בידי עורך דין.
13. נסח תאגיד עדכני ומלא מרשם התאגידים או נסח עמותה מפורט, הכולל את מרשם הדירקטורים ובעלי המניות או את מרשם האורגנים המתאים לפי העניין.

הון עצמי

14. על מנת להוכיח עמידה בדרישות ההון העצמי המפורטות בחוק, מבקש רישיון יגיש את הדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים לשנה האחרונה שקדמה לשנה שבה הוגשה בקשת הרישיון, או דוחות כספיים עדכניים יותר (בסעיף זה – "דוחות שנתיים"), והכל בהתאם לאמור להלן:
 - א. לדוחות השנתיים תצורף חוות דעתו של רואה החשבון המבקר;
 - ב. יתרת הנכסים נטו של המבקש על פי הדוחות הכספיים נדרשת לעמוד בהון העצמי המינימלי שנדרש על פי החוק לפי סוג הבקשה שהוגשה;
 - ג. הדוחות הכספיים יהיו ערוכים על פי תקן חשבונאי ישראלי 40 או תקינה בינלאומית מקבילה;
 - ד. תאגיד אשר התאגד לפני תום הרבעון האחרון שהסתיים עובר למועד הגשת בקשת הרישיון, יצרף את דוחות הביניים האחרונים כנדרש לעיל;

² ככל שלמבקש הרישיון אין חשבון בנק, יש לפרט מדוע אין חשבון כאמור וכיצד מבקש הרישיון מעניק שירות ללקוחותיו ללא חשבון בנק.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ה. דוחות כספיים פרופורמה - מבלי לגרוע מהוראות סעיפים א-ד לעיל, נחתם הסכם, או צפוי כי ייחתם הסכם לאחר מועד הגשת בקשת הרישיון, בדבר הכנסת פעילות מהותית כלשהי לתוך התאגיד (לרבות, אך לא רק, פעילות קיימת של צדדים קשורים למבקש, בתחום הרלוונטי לבקשת הרישיון, ולרבות פעילות מהותית בכל תחום אחר), ותוצאות הפעילות המוכנסת טרם באו לידי ביטוי במלואן במסגרת הדוחות הכספיים שצורפו, יצורפו לבקשת הרישיון גם דוחות כספיים פרופורמה (כהגדרתם בתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970) או יצורפו ביאור פרופורמה הכולל את התוצאות והמצב הכספי של הפעילות המוכנסת במסגרת הדוחות הכספיים שצורפו, וזאת לכל תקופות הדיווח הנדרשות.³

מסמכים לבעלי שליטה, בעלי עניין וחברי ועד בעמותה במבקש רישיון

היו במבקש הרישיון בעלי שליטה או בעלי עניין, יגיש מבקש הרישיון בעניינם גם את המסמכים הבאים. ככל ואין במבקש הרישיון בעלי שליטה כאמור, יצרף מבקש הרישיון הסבר ותצהיר של מבקש הרישיון על העדר שליטה.

בעל שליטה במבקש רישיון, יצרף את המסמכים המפורטים להלן

15. כתב הסכמה **בנספח א'1** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל השליטה, כאמור בסעיף 5.
16. תצהיר **בנספח ה'** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל השליטה במבקש הרישיון, מאומת על ידי עורך דין.
17. **טופס 4 בקובץ ה- Excel הכללי** המצורף לנוהל זה.
18. **קובץ ה- Excel הייעודי** לבעל השליטה או לחבר הוועד המצורף לנוהל זה.
19. פרטים אודות קרוביו של בעל השליטה (כהגדרת "קרוב" בחוק החברות) ככל שלמיטב הידיעה הם עוסקים או מחזיקים במישרין או בעקיפין, או מכהנים בגופים או בתפקידים הטעונים אישור של גורם מאסדר בארץ או בחו"ל, לרבות, החזקות עיסוקים או כחונות הטעונים אישור מאת רשות ניירות ערך, בנק ישראל, המפקח על שירותים פיננסים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. יצוינו, בין היתר, שמם, מספר זיהוי, ועיסוק.
20. תצהיר של בעל השליטה, מאומת על ידי עורך דין כאמור **בנספח י"ב**, המצורף לנוהל זה.
21. קורות חיים של בעל השליטה, שיכללו, לכל הפחות, את הפרטים הבאים: שם פרטי ושם משפחה, מספר ת"ז, מספר טלפון, כתובת דוא"ל וכן פרטים ותיאור אודות ניסיון רלוונטי בפעילות במוסדות גמ"ח לרבות במוסדות גמ"ח קודמים (ככל שישנו), תוך ציון מספר שנות פעילות בכל גמ"ח.
22. העתק תעודה מזהה של בעל השליטה.

בעל עניין במבקש רישיון שהוא תאגיד יצרף את המסמכים המפורטים להלן:

23. כתב הסכמה **בנספח א'1** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל העניין במבקש הרישיון, כאמור בסעיף 5.
24. תצהיר **בנספח ה'** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל העניין במבקש הרישיון, מאומת על ידי עורך דין.
25. **טופס 4 בקובץ ה- Excel הכללי**, המצורף לנוהל זה.

³ יובהר כי יחיד המעוניין לקבל רישיון עבור תאגיד בו הוא מחזיק ב-100% מאמצעי השליטה או לעמותה בה הוא יו"ר הוועד המנהל יגיש דו"ח פרופורמה לעניין פעילותו כתאגיד.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

26. פרטים אודות קרוביו של בעל העניין (כהגדרת "קרוב" בחוק החברות) ככל שלמיטב הידיעה הם עוסקים או מחזיקים במישרין או בעקיפין, או מכהנים בגופים או בתפקידים הטעונים אישור של גורם מאסדר בארץ או בחו"ל, לרבות, החזקות עיסוקים או כהונות הטעונים אישור מאת רשות ניירות ערך, בנק ישראל, המפקח על שירותים פיננסים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. יצוינו, בין היתר, שמם, מספר זיהוי, ועיסוק.

27. קורות חיים של בעל העניין, כמפורט בסעיף 21.

28. העתק תעודה מזהה של נושא משרה

נושא משרה במבקש רישיון, יצרף את המסמכים המפורטים להלן:

29. כתב הסכמה **בנספח א'1** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל העניין במבקש הרישיון, כאמור בסעיף 5.

30. תצהיר **בנספח ג'** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל העניין במבקש הרישיון, מאומת על ידי עורך דין.

31. **טופס 3 בקובץ ה- Excel הכללי** המצורף לנוהל זה.

32. פרטים אודות קרוביו של נושא המשרה (כהגדרת "קרוב" בחוק החברות) ככל שלמיטב הידיעה הם עוסקים או מחזיקים במישרין או בעקיפין, או מכהנים בגופים או בתפקידים הטעונים אישור של גורם מאסדר בארץ או בחו"ל, לרבות, החזקות עיסוקים או כהונות הטעונים אישור מאת רשות ניירות ערך, בנק ישראל, המפקח על שירותים פיננסים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. יצוינו, בין היתר, שמם, מספר זיהוי, ועיסוק.

33. קורות חיים של נושא משרה, כמפורט בסעיף 21.

34. העתק תעודה מזהה של נושא המשרה.

נושא משרה שהוא חבר ועד מנהל בעמותה, יצרף גם את המסמכים הבאים:

35. **קובץ ה- Excel הייעודי** לבעל השליטה או לחבר ועד המצורף לנוהל זה.

36. תצהיר של חבר הוועד, מאומת על ידי עורך דין כאמור **בנספח י"ב**, המצורף לנוהל זה.

חלק ב' – אישור על פעילות מבקש הרישיון

37. לסעיפים 38 - 53, יצורף אישור של הגורמים המפורטים להלן לפי העניין, אשר יכלול את אישורם כי הפרטים שנמסרו בסעיף זה תואמים את אופן עבודת המבקש בפועל. באישור כאמור יפורטו שמותיהם והגדרת תפקידם של כל הגורמים:

א. בקשת רישיון של עמותה – יו"ר הוועד מנהל. בנוסף, מנהל כללי או לחלופין, בבקשת רישיון מורחב, נושא משרה שמבקש הרישיון הודיע לגביו בעת הגשת הבקשה לרישיון, שהוא האחראי לעניין זה בהתאם להוראות סעיף 35 לחוק, ככל שקיים;

ב. בקשת רישיון של חברה לתועלת הציבור – יו"ר דירקטוריון. בנוסף, מנהל כללי או לחלופין, בבקשת רישיון מורחב, נושא משרה שמבקש הרישיון הודיע לגביו בעת הגשת הבקשה לרישיון, שהוא האחראי לעניין זה בהתאם להוראות סעיף 35 לחוק, ככל שקיים;



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

מבנה ארגוני

38. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את המבנה הארגוני של המוסד בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות לכל הפחות לכל אלה:

א. יצורף תרשים המבנה הארגוני. במסגרת התרשים הארגוני תובא התייחסות למספר העובדים (לרבות מתנדבים) במוסד לגמילות חסדים לפי תחומי פעילות, כפיפות, ובהתאם למבנה הארגוני; כן יצורף תיאור דירקטוריון או הוועד המנהל, הנהלה ואורגנים רלוונטיים אחרים;

ב. פירוט אודות כל אחד מנושאי המשרה ובעלי התפקידים הנדרשים לפי דין במבקש הרישיון, ככל שקיימים (כדוגמת מנהל סיכונים, קצין ציות, מבקר פנים ואחראי למילוי חובות המוסד לגמילות חסדים לעניין חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000), לרבות פירוט בדבר תפקידיו בחברה, אופן העסקתו בחברה (מיקור חוץ או עצמאי) ועיסוקיו הנוספים. בנוסף יצוינו קיומם של קשרי קרובים כאמור להלן:

1. קיומם של קשרי קרובים (כהגדרת "קרוב" בחוק להסדרת מתן פיקדון ואשראי בלא ריבית) בין נושאי משרה ובעלי תפקידים הנדרשים לפי דין במבקש הרישיון, לבין עובדים במבקש הרישיון, לרבות מי שמשמש במבקש הרישיון כנושא משרה אחר, בעל שליטה, בעל עניין, בעל השפעה, חבר וועד מנהל או חבר הנהלה;

2. קיומם של קשרי קרובים (כהגדרת "קרוב" בחוק החברות), בין נושא משרה ובעלי תפקידים הנדרשים לפי דין במבקש הרישיון, לבין מי שלמיטב הידיעה עוסק או מחזיק במישרין או בעקיפין, או מכהן בגוף או בתפקיד הטעון אישור של גורם מאסדר של פעילות פיננסית בארץ או בחו"ל, לרבות, החזקות, עיסוקים או כהונות הטעונים אישור מאת רשות ניירות ערך, בנק ישראל, המפקח על שירותים פיננסים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. יש לציין את שמו של הקרוב הרלבנטי, מספר תעודה מזהה ועיסוק.

ג. פירוט אודות עובדים ומתנדבים במבקש הרישיון:

1. האם קיימת תלות מהותית בעובד מסוים;
2. תיאור כמות העובדים והמתנדבים ואופן התגמול שלהם;
3. תיאור תכניות תגמול לעובדים.

סקירת פעילות מבקש הרישיון

39. מבקש הרישיון יגיש מסמך הסוקר את פעילותו בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

א. מודל הפעילות – פירוט כלל השירותים שיופקו על ידי מבקש הרישיון, לרבות שירותים שאינם שרתי פיקדון ואשראי בלא ריבית. בפירוט יש לציין את סוגי השירותים השונים, לתאר את מאפייני השירות המוצעים ללקוח (לרבות התייחסות לתנאים ולזכויות בגין הפקדת פיקדון), תנאים והתחייבויות במתן אשראי, התייחסות לתרומות ומזכות לרבות אופן גיוס התרומות וייעודן;

ב. קובץ EXCEL סקירת פעילות המצורף לנהל זה.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

מדיניות אשראי

40. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את פעילות האשראי בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

א. סיכוני אשראי – הצגת האסטרטגיה של מבקש הרישיון בנושא סיכוני האשראי, ופירוט האמצעים שיופעלו לזיהוי, מדידה והערכת הסיכון וכן אופן הבקרה והמעקב אחר הסיכון במתן אשראי ללקוח;

ב. מדיניות אשראי – הצגת מדיניות האשראי אשר תתייחס בין היתר לאופן חישוב תנאי ההלוואה; המקרים בהם מתן הלוואה ידרוש אישור של בעל תפקיד נוסף (אחד או יותר) אצל מבקש הרישיון; מדיניות בטחונות; אופן דירוגי אשראי; מדיניות הכרה ומדידה של חובות מסופקים ואבודים; ומדיניות גביה ואכיפה; מגבלות ונהלים של מבקש הרישיון למתן אשראי, לרבות מגבלה על היקף אשראי ללקוח מסוים או לקבוצת לקוחות.

מדיניות פיקדונות

41. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את פעילות הפיקדונות בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות לכל הפחות לכל אלה:

א. סוגי הפיקדונות הקיימים במבקש הרישיון – יש לפרט את כל סוגי הפיקדונות השונים (לרבות תרומות מזכות), ככל שקיימים במבקש הרישיון. עבור כל סוג פיקדון, יש לפרט האם מדובר בפיקדון או בתרומה מזכה, תקופת הפיקדון, מטבע הפיקדון וכן הסכום הכולל שמופקד בפיקדון נכון למועד הגשת הבקשה. ככל שיש תנאים מיוחדים לפיקדון, יש לפרט אודות התנאים.

ב. מדיניות פיקדונות – מדיניות שתתייחס, לכל הפחות, לאופן פתיחת חשבון לקוח, תנאי משיכה, ותנאים למשיכת פיקדונות שלא במועד;

ג. מדיניות נזילות – מדיניות מבקש הרישיון שתאפשר לו הנזלת כספים של פיקדונות על ידי לקוחות. לדוגמה יחס כיסוי מסוים והתאמת מח"מ בין פיקדונות שהתקבלו ובין אשראי שהועמד;

ד. אופן שמירת הפיקדונות אצל מבקש הרישיון. יש להתייחס, לכל הפחות, לכל אלה:

1. האופן בו נשמרים כספי לקוחות ובכלל זה התייחסות להפרדת כספי הלקוחות מכספי מבקש הרישיון ושמירת כספים בחשבון נאמנות, ככל שרלוונטי;

2. פירוט הגופים איתם יתקשר מבקש הרישיון לצורך שמירה על כספי הלקוחות ואמות המידה באמצעותן יבחרו;

3. הסיכונים הכרוכים בשמירה של כספי לקוחות;

4. המשכיות עסקית אשר תביא בחשבון קיומם של תרחישים ואילוצים תפעוליים שונים;

5. המקרים בהם ביצוע פעולה בכספי הלקוחות יחייב אישור של בעל תפקיד נוסף (אחד או יותר) אצל מבקש הרישיון בהתאם לאמות מידה שיקבע, שיתייחסו בין השאר לסוג הפעולה, היקפה הכספי וכדומה;



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

6. בקרות ותהליכי ניטור לצורך שמירת כספי לקוחות ובכלל זה בקרות לעניין מעילות והונאות;

7. שאלת קיום כיסוי ביטוחי לצורך הבטחת כספי הלקוחות הנשמרים על ידו.

מדיניות ניהול הנכסים

42. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את אופן ניהול הנכסים הפיננסיים, אשר יכלול התייחסות לכל הפחות לכל אלה:

- א. אופן קבלת התרומה או הפקדת הפיקדון מאת הלקוח ואופן החזרתם (באמצעות מזומן, המחאה, העברה בנקאית וכדומה);
- ב. אופן מתן ההלוואה ללקוח וכן אופן החזר ההלוואה מהלקוח למוסד (באמצעות מזומן, המחאה, העברה בנקאית וכדומה);
- ג. אופן החזקת הכספים, לרבות באמצעות בנקים, חברות נאמנות, חברי בורסה, נותני שירותים פיננסיים, כספות, מוסדות לגמילות חסדים ואחרים.

טיפול בלקוחות

43. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את אופן הטיפול בלקוחותיו בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. מדיניות התמיכה בלקוחות (לדוגמא – קיומו של מוקד טלפוני וכדומה);
- ב. פירוט האסטרטגיה השיווקית של מבקש הרישיון, ככל שישנה. בנוסף, צירוף תוכן שיווקי שהופץ ללקוחות באמצעים השונים, לרבות פליירים, פרסום בעיתונות וברדיו, עלונים, שלטי חוצות, פרסום באינטרנט וכדומה;
- ג. תיאור מנגנון המבקש לטיפול בתלונות לקוחותיו;
- ד. האם קבע מבקש הרישיון אמצעים נאותים להתמודדות עם ציות להוראות הדין שעניינן הגנה על צרכנים (לדוגמא: הדרכת עובדים, אחריות נושאי משרה במוסד לעניין זה והתאמת מערכות והסכמים), ואם כן מהם;
- ה. הסכמים מול לקוחות (מפקידים או לוויים) – צירוף דוגמאות של כל סוגי ההסכמים בין מבקש הרישיון לבין לקוחותיו, לרבות נספחים;

רישום ותיעוד פעילות לקוחות

44. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את אופן רישום ותיעוד של הפיקדונות, הפעולות, החובות והזכויות אצל מבקש הרישיון בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. אופן רישום ותיעוד הפיקדונות, הפעולות, החובות והזכויות של לקוחות, וכן הפרטים אשר יכללו ברישום כאמור (לרבות פרטי הלקוח, סך הפיקדונות, תאריך קבלת הפיקדונות וכן פעולות שנעשו ומועדן);
- ב. פירוט אודות דוחות והודעות אשר נשלחים ללקוח לעניין המידע כמפורט בסעיף א' לרבות מידע אודות יתרות ופעולות.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

שמירה מסמכים

45. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את האמצעים המשמשים אותו ליצירה, שמירה, ניהול וניטור המידע אודות פעילותו ולקוחותיו בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. סוגי המסמכים שיישמרו, פירוט אופן ומשך תיעודם ושמירתם של מסמכים בהתייחס, בין היתר, למסמכים הקשורים לביצוע עסקה והתקשרות עם לקוחות, למסמכים לפתיחת חשבון לקוח, למסמכים שהתקבלו בנייר, לשיחות והוראות טלפוניות ולהתקשרויות שהועברו באמצעים אלקטרוניים, ככל שרלוונטי;
- ב. פירוט מקום החזקת המערכת לשמירת מסמכים. ככל שמבקש הרישיון מסתמך על צד שלישי או תוכנת מחשב לשמירה ותיעוד המסמכים, עליו לציין זאת.

שמירה על פרטיות ואבטחת מידע

46. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את האמצעים המשמשים אותו לשמירה על פרטיות ואבטחת המידע אודות פעילותו ולקוחותיו בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. אופן מניעת העברת פרטי מידע אודות לקוחות לצדדים שלישיים;
- ב. תיאור המנגנונים לניטור ובקרה של פעולות חריגות;
- ג. תיאור המנגנונים למניעת פריצה או שימוש לא מורשה במערכות ובמידע אודות לקוחות;
- ד. תיאור המנגנונים המשמשים למניעת גישה של עובדים וגורמים אחרים שאינם מורשים למקורות המידע ללא הרשאה.

התמודדות עם מעילות והונאות

47. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את המנגנונים והאמצעים המשמשים להתמודדות עם מעילות והונאות בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות לכל הפחות למנגנונים ואמצעים למניעת מעילות של גורמים בתוך מבקש הרישיון או גורמי חוץ הקשורים למבקש הרישיון (כך לדוגמה - עקרון הפרדת סמכויות ובקרה פנימית, לפיו כל פעולה בכספי לקוחות או שיש בה כדי להשפיע על כספי לקוחות, אשר נעשית שלא בנוכחותם, תאושר על ידי לפחות שני גורמים מורשים בחברה; דוגמה נוספת - ערוץ פניות לעובדים שמעוניינים לדווח על מעילות).

רציפות עסקית

48. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את האמצעים המשמשים אותו לשם התאוששות מקריסה וזמינות שרות ראווה ללקוח בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. מבנה העבודה לניהול המשכיות עסקית, בדגש, בין היתר, להיעדר גישה למערכות מחשב, אובדן מידע, קריסת מערך התקשורת, שמירה על כספי הלקוחות, שמירה על מידע רגיש ואחזור מידע בעת הצורך;
- ב. נוהל רציפות במתן שירות – כללים בעניין אופן מתן השירות ללקוחות בתקופת ההתאוששות;



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ג. תכנית יציאה – התייחסות להתנהלות המוסד לגמילות חסדים אל מול לקוחותיו במקרה של ביטול הרישיון או הפסקת הפעילות במוסד לגמילות חסדים. התכנית תכלול פעולות שיבטיחו את סגירת מבקש הרישיון באופן שלא יפגע בלקוחות.

מיקור חוץ

49. מבקש הרישיון יגיש במסגרת בקשתו מסמך המפרט את ממשקי העבודה עם צדדים קשורים ועם גורמים עסקיים באמצעותם הוא פועל בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. תיאור תמציתי של עיקרי ההסכמים המהותיים שנעשו לעניין פעילות מבקש הרישיון במיקור חוץ;
- ב. התמודדות עם סיכונים הכרוכים בהתקשרות עם צדדים שלישיים, לרבות אבטחת מידע;
- ג. אופן הבקרה על עבודתו של צד שלישי והבטחת עמידתו בהוראות רגולטוריות החלות על המבקש⁴;
- ד. הסדר חלוקת הפעילות בין מבקש הרישיון לבין צד שלישי האחראי על מיקור חוץ;
- ה. המידע שהצד השלישי רשאי לעבד ולא לאו מטרות, וכיצד מתבצע העיבוד האמור.

מדיניות ניהול סיכונים

50. מבקש הרישיון יגיש במסגרת בקשתו מסמך המפרט את אופן ניהול הסיכונים המותאם לתחומי הפעילות והיעדים העסקיים של מבקש הרישיון ויצרף לה את כל המסמכים המפורטים, בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. מנהל סיכונים ויחידת ניהול סיכונים, ככל שקיים – דיווח על מנהל הסיכונים אצל מבקש הרישיון, תפקידיו, מעמדו וסמכויותיו וכן מבנה יחידת ניהול הסיכונים והמשאבים המוקצים לה;
- ב. תהליכי ניהול סיכונים – פירוט התהליכים לניהול כל אחד מהסיכונים המפורטים להלן, ובכלל זה האמצעים שנקטו להפחתתו וכן מגבלות כמותיות ככל שנקבעו:

1. סיכון אשראי;
2. סיכון נזילות;
3. סיכונים שוק;
4. סיכון משפטי;

5. כל סיכון אחר שמבקש הרישיון חשוף אליו או עלול להיות חשוף אליו, שאינו נמנה בסעיפים לעיל.

ג. מנגנוני דיווח – מדיניות הדיווח להנהלה ולוועד המנהל על הסיכונים, ואופן ניהולם.

⁴ למען הסר ספק, האחריות לעניין מילוי הוראות הדין תחול במלואה על בעל הרישיון, גם אם חלק מהפעילות מבוצע באמצעות מיקור חוץ.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ניהול סיכונים למניעת הלבנת הון ומימון טרור

51. מבקש הרישיון יגיש במסגרת בקשתו מסמך המפרט את אופן ניהול סיכונים למניעת הלבנת הון ומימון טרור, ככל שקיים, בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37. מסמך זה יכלול התייחסות לנקודות הבאות:

- א. מיפוי סיכוני הלבנת ההון ומימון הטרור אליהם חשוף מבקש הרישיון והערכת רמת הסיכון בקשר לכל אחד מהסיכונים בפעילות מבקש הרישיון;
- ב. אופן ניטורן של עסקאות חריגות או עסקאות בהיקפים משמעותיים ובקרתם בכפוף לזיהוי פרטני;
- ג. פירוט האמצעים וההליכים למניעת הלבנת הון ומימון טרור;
- ד. פרטיו של אחראי על מניעת הלבנת הון במבקש הרישיון, ככל שקיים.

מבקש רישיון אשר שרותיו, פעילותו, נערך התפעול שלו (לרבות שמירת המידע על לקוחות) או כל רכיב אחר בו מבוצע באמצעות מערכות דיגיטליות ומקוונות יגיש בנוסף את המסמכים הבאים:

ניהול סיכוני סייבר

52. מבקש הרישיון יגיש במסגרת בקשתו מסמך המפרט את ניהול סיכוני הסייבר במבקש בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. מיפוי והערכת סיכוני סייבר, ותכנית להתמודדות עם סיכונים אלה לשם הפחתתם, בשים לב לתורת ההגנה בסייבר לארגון של הרשות הלאומית להגנת הסייבר;
- ב. תיאור ההסדרים לאבטחת מידע של המערכות הממוחשבות תוך התייחסות לשימושים והגורמים להם תתאפשר הגישה מרחוק למערכות מבקש הרישיון ואמצעי בקרה על גישה ולאופן הצפנת המידע המועבר על גבי רשתות ציבוריות לרבות האינטרנט;
- ג. נהלים המגדירים את תהליכי הגנת הסייבר במבקש הרישיון ותכנית מבקש הרישיון ליישום;
- ד. פירוט בדבר מבדקי החדירה שבוצעו ושעתידיים להתבצע למערכות או לתשתיות של מבקש הרישיון, ותוצאותיהם;
- ה. פירוט שירותי הענן, ככל שישנם, שבהם משתמש מבקש הרישיון תוך התייחסות לבקורות ולאופן שמירה והצפנת נתוני לקוחות.

היערכות טכנולוגית

53. מבקש הרישיון יגיש במסגרת בקשתו מסמך המפרט את היערכותו הטכנולוגית של מבקש הרישיון בצירוף אישור כמפורט בסעיף 37, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. מסמכי מדיניות ונהלי IT;
- ב. תכנית עבודה טכנולוגית מפורטת, הכוללת תיאור ארכיטקטורה (מערכות, מודלים וממשקים) ואבני דרך.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

הוראות כלליות

שינוי בקשת רישיון מיחיד אל תאגיד

יחיד שקיבל אישור מאת המפקח כמוסד קיים, בהתאם לסעיף 110(א) לחוק, אשר מעוניין לקבל רישיון עבור תאגיד בו הוא מחזיק ב-100% מאמצעי השליטה או לעמותה בה הוא יו"ר הוועד המנהל (להלן – **התאגיד החדש**), חלף בקשת הרישיון שהגיש כעוסק שהוא יחיד (ושכנגדה קיבל את האישור להמשיך ולעסוק מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק), ובמקביל לחסל את עסקיו לעניין מתן שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית כיחיד – יגיש תצהיר המופיע בנספח ט' המצורף לנוהל זה שיצורף לשתי הבקשות, הבקשה שהוגשה כמוסד קיים והבקשה לתאגיד החדש. יובהר כי במקרה זה תיפסק בחינת בקשתו לרישיון בבקשה שהוגשה כמוסד קיים⁵.

יובהר – בקשת רישיון עבור התאגיד החדש תוגש בהתאם לנוהל הרישוי למבקש רישיון שהוא תאגיד ובהתבסס על הפעילות שמתקיימת במבקש הרישיון כיחיד, בשינויים המחויבים.

שינויים בבקשת רישיון שהוגשה

- מבקש רישיון שטרם קיבל רישיון, אשר המעוניין לחזור בו מהבקשה, יעשה זאת באמצעות האפשרות לביטול הבקשה שקבועה במערכת המקוונת;
- מבקש רישיון המעוניין לעדכן בקשה שהגיש, וטרם ניתן אישורו של המפקח לבקשה, יעדכן את בקשתו במערכת בצירוף תצהיר בנספח ז' או תצהיר בנספח ח', לפי העניין, לעניין נכונות פרטי הדיווח, המצורפים לנוהל זה, מאומת על ידי עורך דין.

⁵ יובהר כי האישור שניתן לו על ידי המפקח כמוסד קיים כוחו יפה אך ורק לעניין פעילותו כיחיד. כלומר, עד למתן הרישיון לתאגיד החדש, יוכל מבקש הרישיון לפעול רק ביחיד ולא תתאפשר פעילות של מבקש רישיון כאמור כמוסד קיים שהוא תאגיד עד לקבלת הרישיון.



מדינת ישראל
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

רשימת נספחים

שם	פירוט
נספח א'1	הסכמה לקבלת מידע מהמרשם הפלילי
נספח ב'	תצהיר מבקש רישיון
נספח ג'	תצהיר נושא משרה
נספח ה'	תצהיר להחזקת אמצעי שליטה עבור בעל שליטה או בעל עניין
נספח ז'	תצהיר בדבר נכונות פרטי הבקשה (יצורף כאשר מבקש רישיון מעוניין לעדכן בקשה שהגיש, וטרם ניתן אישורו של המפקח לבקשה)
נספח ח'	עדכון כתובת של בעל רישיון לבית מגורים (יצורף כאשר מבקש רישיון מעוניין לעדכן בקשה שהגיש, וטרם ניתן אישורו של המפקח לבקשה)
נספח ט'	תצהיר מוסד קיים יחיד שהגיש בקשה נוספת לרישיון חדש עבור תאגיד
נספח יב'	הצהרה בדבר תשלום חבות מס ודיווחים לרשויות המס וחוות דעת רואה חשבון על הצהרת מבקש הרישיון

רשימת טפסים בקובץ EXCEL - כללי

שם	פירוט
טופס 1	טופס פרטי מבקש רישיון
טופס 3	טופס נושא משרה
טופס 4	טופס החזקת אמצעי שליטה על ידי בעל שליטה ובעל עניין

רשימת טפסים בקובץ EXCEL - ייעודי לבעל שליטה או לחבר ועד

שם	פירוט
טופס 9	טופס פרטי בעל שליטה לכל בעל שליטה או לחבר ועד

רשימת טפסים בקובץ EXCEL - סקירת פעילות

שם	פירוט
טופס היקף פעילות	פירוט היקפי הפעילות במבקש הרישיון, טבלאות 1-2
טופס פיקדונות	פירוט הפיקדונות במבקש הרישיון, טבלאות 3-4
טופס תרומות	פירוט התרומות שאינן תרומות מזכות במבקש הרישיון, טבלה 5
טופס הלוואות	פירוט ההלוואות במבקש הרישיון, טבלאות 6-7
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 1	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - החזקת כספים או הפקדת פיקדונות (של המוסד), טבלאות 8-9
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 2	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - הלוואות, טבלאות 10-11
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 3	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - שמירת פיקדונות של לקוחות, טבלאות 12-13
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 4	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - תרומות, טבלאות 14-15



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

כ"ו באייר התשפ"ג
17 במאי 2023
שה. 1092-2023
תיקון

נוהל רישוי מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים

כהגדרתם בחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות

חסדים, התשע"ט-2019 למבקש רישיון יחיד

כללי

לפי הוראות חוק הסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019, לא יעסוק אדם בעיסוק המנוי בחוק כטעון רישיון אלא אם כן בידו רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית (להלן – **הרישיון**), ובהתאם לתנאי הרישיון.

נוהל רישוי זה (להלן – **נוהל רישוי למבקש רישיון שהוא יחיד**), קובע את אופן הגשת הבקשה לקבלת רישיון בסיסי למבקש רישיון שהוא יחיד, וכן את הדרישות המינימליות, לרבות המסמכים הנדרשים, לצורך הגשת בקשה למפקח על מוסדות לגמילות חסדים, וזאת בשים לב לכך שהמפקח מוסמך לדרוש מסמכים נוספים הדרושים לדעתו לשם בחינת הבקשה.

נוהל זה מחליף את נוהל הרישוי שפורסם מיום 22.09.2022.

הגדרות

"בקשה" – בקשה שהוגשה למפקח, לשם קבלת רישיון לרבות כל המסמכים והנספחים הנדרשים לפי הוראות נוהל זה;

"החוק" או **"חוק מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית"** – חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019;

"חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט-1999;

"הרשם" – כהגדרתו בחוק, לפי העניין;

"המפקח" – המפקח על מוסדות לגמילות חסדים;

"מבקש רישיון" – מי שהגיש או מבקש להגיש בקשה לקבלת רישיון בסיסי בהתאם לחוק, שהוא יחיד;

"מערכת מקוונת" – מערכת רישוי מקוונת באתר האינטרנט של רשות שוק ההון¹;

"פיקדון" – כהגדרתו בחוק וכן תרומה מזכה, כהגדרתה בחוק;

"תיבת דוא"ל" – תיבה לקבלת פניות באמצעות דואר אלקטרוני שכתובתה hasadim@mof.gov.il;

"תעודה מזהה" – תעודת זהות או דרכון בתוקף.

כל מונח שלא הוגדר בנוהל זה, יפורש על פי משמעותו בחוק מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית.

¹ <https://mof.gov.il/hon/ArrangedFinancialServices/Pages/default.aspx>



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

הגשת הבקשה

מבקש רישיון יגיש את הבקשה באמצעות המערכת המקוונת וימלא את כל הפרטים הנדרשים במערכת, בתוספת כל המסמכים, טופסי האקסל והנספחים המצורפים לנוהל זה, בצורה ברורה, מפורטת ומלאה. בנוסף, מבקש רישיון יעלה למערכת המקוונת את כל המידע והמסמכים המפורטים להלן, וככל שהם רלוונטיים לבקשת הרישיון.

יובהר כי ככל ולעמדת מבקש הרישיון חלק מדרישות המסמכים אינם רלוונטיים לפעילותו, מבקש הרישיון אינו נדרש לצרף את המסמכים כאמור ויצרף הסבר ופירוט מנומק מדוע דרישה כאמור אינה רלוונטית עבורו.

הבהרה - נהלים שיגיש מבקש רישיון לפי נוהל זה, יהיו תואמים את הוראות הדין החלות על המבקש. אין במתן רישיון על בסיס המידע שהתקבל לפי נוהל זה בכדי להכשיר פעילות או נהלים אשר אינם עומדים בהוראות הדין.

מניעת מידע, העברת מידע חלקי, מסירת מידע שלא על פי ההנחיות או העברת מידע כוזב, עלולים להשפיע על משך ההליך ועל קבלת הרישיון וכן על הרישיון בכללותו אף לאחר שניתן.

אופן הגשת המסמכים

1. הטפסים בקבצי ה-Excel המצורפים לנוהל, אקסל כללי ואקסל סקירת הפעילות, ימולאו באופן ממוחשב ויועלו כקובץ באמצעות המערכת המקוונת תחת לשונית "מסמכי בקשה" במקום הייעודי.
2. נספחים א'1 – י"ב המצורפים לנוהל, יועלו כקובץ באמצעות המערכת המקוונת תחת לשונית "מסמכי בקשה" במקום הייעודי, ככל שהם רלוונטיים לבקשה.
3. הוראות כלליות:

- א. המסמכים יוגשו בשפה העברית. מסמכים שאינם בעברית יידרשו לתרגום מאומת כדין;
- ב. מסמכים שקיים בעניינם שם מסמך במערכת המקוונת יועלו במקום הייעודי להם;
- ג. מסמכים נוספים אשר לא קיים בעניינם שם מסמך ייעודי במערכת המקוונת, יועלו למערכת המקוונת בלשונית "הוספת מסמך חדש", כך שכל סעיף שמוגדר בנוהל זה במספר יועלה כקובץ אחד למערכת המקוונת ויקרא בשם כותרת המסמך;
- ד. בכל מקום בנוהל זה בו מוזכרת דרישה לקבלת אישור או חוות דעת מאת רואה חשבון, יצורפו גם פרטי רישיונו של רואה החשבון (שם ומספר רישיון).

דרישת מסמכים

מבקש רישיון יגיש בנוסף לפרטים שהוגשו דרך המערכת המקוונת גם את המסמכים המפורטים להלן:

חלק א' – פרטים אודות מבקש הרישיון

1. פרטי מבקש רישיון – טופס 1 בקובץ ה-Excel הכללי, המצורף לנוהל זה.
2. תצהיר של מבקש הרישיון, מאומת על ידי עורך דין, כאמור בנספח י"ב, המצורף לנוהל זה.
3. אישור ניהול חשבון בנק עם פרטי מורשי חתימה - עבור כל חשבון בנק.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

4. מבקש רישיון שמעביר את בקשת הרישיון באמצעות מיופה כוח, יעביר גם ייפוי כוח חתום על ידי מבקש הרישיון ובידי מיופה הכוח, והמאומת על ידי עורך דין או רואה חשבון.
5. כתב הסכמה כאמור בנספח א'1 המצורף לנוהל זה, של כל אחד מהגורמים המפורטים להלן, לעניין מתן הרשאה לקבלת מידע פלילי:
 - א. מבקש הרישיון;
 - ב. נושא משרה במבקש הרישיון, ככל שקיים;
 - ג. בעל השפעה במבקש רישיון, ככל שקיים;
6. תצהיר כאמור בנספח ב' המצורף לנוהל זה, חתום על ידי מבקש הרישיון ומאומת על ידי עורך דין.
7. העתק טופס בקשה לרישום "מוסד פיננסי ישראלי שאינו מדווח" לצורך FATCA או העתק רישום גמ"ח לצורך דיווח FATCA/הסכם יישום (טופס 4450).
8. קורות חיים של מבקש הרישיון. קורות החיים יכללו, לכל הפחות, את הפרטים הבאים: שם פרטי ושם משפחה, מספר ת"ז, מספר טלפון, כתובת דוא"ל וכן פרטים ותיאור אודות ניסיון רלוונטי בפעילות במוסדות גמ"ח לרבות במוסדות גמ"ח קודמים (ככל שישנו), תוך ציון מספר שנות פעילות בכל גמ"ח.
9. העתק תעודה מזהה של מבקש הרישיון.
10. פירוט בעלי התפקידים בגמ"ח, אם קיימים, ציון שמם ותיאור תפקידם.
11. אישור מרשות המיסים על רישום ממרשם ישויות ללא רשם בחוק, ככל שקיים.

הון עצמי

12. הצהרה בדבר מקורות המימון להון העצמי של מבקש הרישיון, סוג המימון והיקפו.
13. אסמכתאות לקיום הון עצמי מינימלי הנדרש בסעיף 16(א)(2) כמפורט להלן: פיקדון נזיל או איגרות חוב שהנפיקה המדינה והנסחרות בבורסה, המופקדים בתאגיד בנקאי או אצל חבר בורסה בישראל, על שם מבקש הרישיון. נוסף לכך, ימציא מבקש הרישיון אישור של הבנק, או חבר הבורסה בישראל עדכני למועד הגשת הבקשה, על הפקדת הכספים בחשבון הבנק או בחבר הבורסה בישראל.

מסמכים לבעלי השפעה ונושאי משרה במבקש הרישיון

היה במבקש הרישיון **בעל השפעה**, כהגדרתו בחוק, יגיש מבקש הרישיון **בעניינים** גם את המסמכים הבאים:

14. כתב הסכמה **בנספח א'1** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל ההשפעה, כאמור בסעיף 5.
15. תצהיר **בנספח ד'** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל השפעה, מאומת על ידי עורך דין.
16. **טופס 5 בקובץ ה- Excel הכללי** המצורף לנוהל זה.
17. תצהיר של בעל השפעה במבקש הרישיון מאומת על ידי עורך דין כאמור **בנספח י"ב**, המצורף לנוהל זה.

בעל השפעה שהוא יחיד יצרף גם את המסמכים הבאים –

18. פרטים אודות קרוביו של בעל ההשפעה (כהגדרת "קרוב" בחוק החברות), ככל שלמיטב ידיעתו של בעל הרישיון הם עוסקים, מחזיקים במישרין או בעקיפין או מכהנים בגופים או בתפקידים הטעונים אישור של גורם מאסדר בארץ או בחו"ל, לרבות, החזקות עיסוקים או כהונות הטעונים אישור מאת רשות ניירות ערך, בנק ישראל, המפקח על שירותים פיננסיים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. יצוינו, בין היתר, שמם, מספר זיהוי, ועיסוק.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

19. קורות חיים של בעל השפעה.

20. העתק תעודה מזהה של בעל השפעה.

בעל השפעה שהוא תאגיד יצרף גם את המסמכים הבאים –

21. פרוטוקול עדכני של מורשי החתימה בבעל ההשפעה, מאומת בידי עורך דין.

22. תרשים החזקות המפרט את מבנה השליטה (ככל שקיים) מבעל ההשפעה ועד למחזיק הסופי (בעל השליטה בתאגיד שהוא בעל ההשפעה). יש לציין את כל המחזיקים באמצעי שליטה בתאגיד ומספרי הזיהוי שלהם (לרבות בעלי עניין), בסולם השרשור המשמשים כבעלי מניות תוך ציון אחוז המניות המקנות זכות בחון ואחוז המניות המקנות זכות הצבעה.

היה במבקש הרישיון נושא משרה, כהגדרתו בחוק, יגיש מבקש הרישיון בעניינו את המסמכים המפורטים להלן:

23. כתב הסכמה **בנספח א'1** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל העניין במבקש הרישיון, כאמור בסעיף 5.

24. תצהיר **בנספח ג'** המצורף לנוהל זה, חתום על ידי בעל העניין במבקש הרישיון, מאומת על ידי עורך דין.

25. **טופס 3 בקובץ ה- Excel הכללי** המצורף לנוהל זה.

26. פרטים אודות קרוביו של בעל העניין (כהגדרת "קרוב" בחוק החברות) ככל שלמיטב הידיעה הם עוסקים או מחזיקים במישרין או בעקיפין, או מכהנים בגופים או בתפקידים הטעונים אישור של גורם מאסדר בארץ או בחו"ל, לרבות, החזקות עיסוקים או כהונות הטעונים אישור מאת רשות ניירות ערך, בנק ישראל, המפקח על שירותים פיננסים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. יצוינו, בין היתר, שמם, מספר זיהוי, ועיסוק.

27. קורות חיים של נושא משרה כמפורט בסעיף 8.

28. העתק תעודה מזהה של נושא משרה.

חלק ב' – מסמכי פעילות ומדיניות

אישור על פעילות מבקש הרישיון

29. לסעיפים 30 - 40 בחלק ב' יצורף אישור של מבקש הרישיון של המוסד לגמילות חסדים, אשר יכלול את אישורו כי הפרטים שנמסרו בסעיף זה תואמים את אופן עבודת המבקש בפועל.

סקירת פעילות מבקש הרישיון

30. מבקש הרישיון יגיש מסמך הסוקר את פעילותו אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

א. מודל הפעילות – פירוט כלל השירותים שיוספקו על ידי מבקש הרישיון, לרבות שירותים שאינם שרותי פיקדון ואשראי בלא ריבית. בפירוט יש לציין את סוגי השירותים השונים, לתאר את מאפייני השירות המוצעים ללקוח (לרבות התייחסות לתנאים ולזכויות בגין הפקדת פיקדון), תנאים והתחייבויות במתן אשראי, התייחסות לתרומות ותרומות מזכות לרבות אופן גיוס התרומות וייעודן;

ב. קובץ Excel סקירת פעילות המצורף לנוהל זה.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

מדיניות אשראי

31. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את פעילות האשראי, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:
- סיכוני אשראי – הצגת האסטרטגיה של מבקש הרישיון בנושא סיכוני האשראי, ופירוט האמצעים שיופעלו לזיהוי, מדידה והערכת הסיכון וכן אופן הבקרה והמעקב אחר הסיכון במתן אשראי ללקוח;
 - מדיניות אשראי – הצגת מדיניות האשראי אשר תתייחס בין היתר לאופן חישוב תנאי ההלוואה; המקרים בהם מתן הלוואה ידרוש אישור של בעל תפקיד נוסף (אחד או יותר) אצל מבקש הרישיון; מדיניות בטחונות; אופן דירוגי אשראי; מדיניות הכרה ומדידה של חובות מסופקים ואבודים; ומדיניות גביה ואכיפה; מגבלות ונהלים של מבקש הרישיון למתן אשראי, לרבות מגבלה על היקף אשראי ללקוח מסוים או לקבוצת לקוחות.

מדיניות פיקדונות

32. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את פעילות הפיקדונות, אשר יכלול התייחסות לכל הפחות לכל אלה:
- סוגי הפיקדונות הקיימים במבקש הרישיון – יש לפרט את כל סוגי הפיקדונות השונים (לרבות תרומות מזכות), ככל שקיימים במבקש הרישיון. עבור כל סוג פיקדון, יש לפרט האם מדובר בפיקדון או בתרומה מזכה, תקופת הפיקדון, מטבע הפיקדון וכן הסכום הכולל שמופקד בפיקדון נכון למועד הגשת הבקשה. ככל שיש תנאים מיוחדים לפיקדון, יש לפרט אודות התנאים.
 - מדיניות פיקדונות – מדיניות שתתייחס, לכל הפחות, לאופן פתיחת חשבון לקוח, תנאי משיכה, ותנאים למשיכת פיקדונות שלא במועד;
 - מדיניות נזילות – מדיניות מבקש הרישיון שתאפשר לו הנזלת כספים של פיקדונות על ידי לקוחות. לדוגמה יחס כיסוי מסוים והתאמת מח"מ בין פיקדונות שהתקבלו ובין אשראי שהועמד;
 - אופן שמירת הפיקדונות אצל מבקש הרישיון. יש להתייחס, לכל הפחות, לכל אלה:
 - האופן בו נשמרים כספי לקוחות ובכלל זה התייחסות להפרדת כספי הלקוחות מכספי מבקש הרישיון ושמירת כספים בחשבון נאמנות, ככל שרלוונטי;
 - פירוט הגופים איתם יתקשר מבקש הרישיון לצורך שמירה על כספי הלקוחות ואמות המידה באמצעותן יבחרו;
 - הסיכונים הכרוכים בשמירה של כספי לקוחות;
 - המשכיות עסקית אשר תביא בחשבון קיומם של תרחישים ואילוצים תפעוליים שונים;
 - המקרים בהם ביצוע פעולה בכספי הלקוחות יחייב אישור של בעל תפקיד נוסף (אחד או יותר) אצל מבקש הרישיון בהתאם לאמות מידה שיקבע, שיתייחסו בין השאר לסוג הפעולה, היקפה הכספי וכדומה;
 - בקורות ותהליכי ניטור לצורך שמירת כספי לקוחות ובכלל זה בקורות לעניין מעילות והונאות;
 - שאלת קיום כיסוי ביטוחי לצורך הבטחת כספי הלקוחות הנשמרים על ידו.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

מדיניות ניהול הנכסים

33. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את אופן ניהול הנכסים הפיננסיים, אשר יכלול התייחסות לכל הפחות לכל אלה:

- א. אופן קבלת התרומה או הפקדת הפיקדון מאת הלקוח ואופן החזרתם (באמצעות מזומן, המחאה, העברה בנקאית וכדומה);
- ב. אופן מתן ההלוואה ללקוח וכן אופן החזר ההלוואה מהלקוח למוסד (באמצעות מזומן, המחאה, העברה בנקאית וכדומה);
- ג. אופן החזקת הכספים, לרבות באמצעות בנקים, חברות נאמנות, חברי בורסה, נותני שירותים פיננסיים, כספות, מוסדות לגמילות חסדים ואחרים.

טיפול בלקוחות

34. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את אופן הטיפול בלקוחותיו, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. מדיניות התמיכה בלקוחות;
- ב. הסכמים מול לקוחות (מפקידים או לוויים) – צירוף דוגמאות של כל סוגי ההסכמים בין מבקש הרישיון לבין לקוחותיו, לרבות נספחים.

רישום ותיעוד פעילות לקוחות

35. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את אופן רישום ותיעוד של הפיקדונות, הפעולות, החובות והזכויות אצל מבקש הרישיון, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. אופן רישום ותיעוד הפיקדונות, הפעולות, החובות והזכויות של לקוחות, וכן הפרטים אשר יכללו ברישום כאמור (לרבות פרטי הלקוח, סך הפיקדונות, תאריך קבלת הפיקדונות וכן פעולות שנעשו ומועדן);
- ב. פירוט אודות דוחות והודעות אשר נשלחים ללקוח לעניין המידע כמפורט בסעיף א' לרבות מידע אודות יתרות ופעולות.

שמירה מסמכים

36. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את האמצעים המשמשים אותו ליצירה, שמירה, ניהול וניטור המידע אודות פעילותו ולקוחותיו, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:

- א. סוגי המסמכים שיישמרו, פירוט אופן ומשך תיעודם ושמירתם של מסמכים בהתייחס, בין היתר, למסמכים הקשורים בביצוע עסקה והתקשרות עם לקוחות, למסמכים לפתיחת חשבון לקוח, למסמכים שהתקבלו בנייר, לשיחות והוראות טלפוניות ולהתקשרויות שהועברו באמצעים אלקטרוניים, ככל שרלוונטי;
- ב. פירוט מקום החזקת המערכת לשמירת מסמכים. ככל שמבקש הרישיון מסתמך על צד שלישי או תוכנת מחשב לשמירה ותיעוד המסמכים, עליו לציין זאת.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

שמירה על פרטיות ואבטחת מידע

37. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את האמצעים המשמשים אותו לשמירה על פרטיות ואבטחת המידע אודות פעילותו ולקוחותיו, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:
- א. אופן מניעת העברת פרטי מידע אודות לקוחות לצדדים שלישיים;
 - ב. תיאור המנגנונים לניטור ובקרה של פעולות חריגות;

התמודדות עם מעילות והונאות

38. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את המנגנונים והאמצעים המשמשים להתמודדות עם מעילות והונאות, אשר יכלול התייחסות לכל הפחות למנגנונים ואמצעים למניעת מעילות של גורמים בתוך מבקש הרישיון או גורמי חוץ הקשורים למבקש הרישיון.

רציפות עסקית

39. מבקש הרישיון יגיש מסמך המפרט את האמצעים המשמשים אותו לשם התאוששות מקריסה וזמינות שרות ראוייה ללקוח, אשר יכלול התייחסות, לכל הפחות, לכל אלה:
- א. מבנה העבודה לניהול המשכיות עסקית, בדגש, בין היתר, להיעדר גישה למערכות מחשב, אובדן מידע, קריסת מערך התקשורת, שמירה על כספי הלקוחות, שמירה על מידע רגיש ואחזור מידע בעת הצורך;
 - ב. תכנית יציאה – התייחסות להתנהלות המוסד לגמילות חסדים אל מול לקוחותיו במקרה של ביטול הרישיון או הפסקת הפעילות במוסד לגמילות חסדים. התכנית תכלול פעולות שיבטיחו את סגירת מבקש הרישיון באופן שלא יפגע בלקוחות.

ניהול סיכונים למניעת הלבנת הון ומימון טרור

40. מבקש הרישיון יגיש במסגרת בקשתו מסמך המפרט את אופן ניהול סיכונים למניעת הלבנת הון ומימון טרור, ככל שקיים. מסמך זה יכלול התייחסות לנקודות הבאות:
- א. מיפוי סיכוני הלבנת ההון ומימון הטרור אליהם חשוף מבקש הרישיון והערכת רמת הסיכון בקשר לכל אחד מהסיכונים בפעילות מבקש הרישיון;
 - ב. אופן ניטורן של עסקאות חריגות או עסקאות בהיקפים משמעותיים ובקרתם בכפוף לזיהוי פרטני;
 - ג. פירוט האמצעים וההליכים למניעת הלבנת הון ומימון טרור;
 - ד. פרטיו של אחראי על מניעת הלבנת הון במבקש הרישיון, ככל שקיים.

הוראות כלליות

שינוי בקשת רישיון מיחיד אל תאגיד

יחיד שקיבל אישור מאת המפקח כמוסד קיים, בהתאם לסעיף 110(א) לחוק, אשר מעוניין לקבל רישיון עבור תאגיד בו הוא מחזיק ב-100% מאמצעי השליטה או לעמותה בה הוא יו"ר הועד המנהל (להלן – "התאגיד החדש"), חלף בקשת הרישיון שהגיש כעוסק שהוא יחיד (ושכנגדה קיבל את האישור להמשיך ולעסוק מכוח הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק), ובמקביל לחסל את עסקיו לעניין מתן שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית כיחיד – יגיש תצהיר המופיע בנספח ט' המצורף לנוהל זה שיצורף לשתי הבקשות, הבקשה שהוגשה כמוסד קיים



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

והבקשה לתאגיד החדש. יובהר כי במקרה זה תיפסק בחינת בקשתו לרישיון בבקשה שהוגשה כמוסד קיים².

יובהר – בקשת רישיון עבור התאגיד החדש תוגש בהתאם לנוהל הרישוי למבקש רישיון שהוא תאגיד ובהתבסס על הפעילות שמתקיימת במבקש הרישיון כיחיד, בשינויים המחויבים.

שינויים בבקשת רישיון שהוגשה

- א. מבקש רישיון שטרם קיבל רישיון, אשר המעוניין לחזור בו מהבקשה, יעשה זאת באמצעות האפשרות לביטול הבקשה שקבועה במערכת המקוונת ;
- ב. מבקש רישיון המעוניין לעדכן בקשה שהגיש, וטרם ניתן אישורו של המפקח לבקשה, יעדכן את בקשתו במערכת בצירוף תצהיר בנספח ז' או תצהיר בנספח ח', לפי העניין, לעניין נכונות פרטי הדיווח, המצורפים לנוהל זה, מאומת על ידי עורך דין.

² יובהר כי האישור שניתן לו על ידי המפקח כמוסד קיים כוחו יפה אך ורק לעניין פעילותו כיחיד. כלומר, עד למתן הרישיון לתאגיד החדש, יוכל מבקש הרישיון לפעול רק ביחיד ולא תתאפשר פעילות של מבקש רישיון כאמור כמוסד ותיק שהוא תאגיד עד לקבלת הרישיון.

רשימת נספחים

שם	פירוט
נספח א'1	הסכמה לקבלת מידע מהמרשם הפלילי
נספח ב'	תצהיר מבקש רישיון
נספח ג'	תצהיר נושא משרה
נספח ד'	תצהיר בעל השפעה
נספח ז'	תצהיר בדבר נכונות פרטי הבקשה (יצורף כאשר מבקש רישיון מעוניין לעדכן בקשה שהגיש, וטרם ניתן אישורו של המפקח לבקשה).
נספח ח'	עדכון כתובת של בעל רישיון לבית מגורים (יצורף כאשר מבקש רישיון מעוניין לעדכן בקשה שהגיש, וטרם ניתן אישורו של המפקח לבקשה).
נספח ט'	תצהיר מוסד קיים יחיד שהגיש בקשה נוספת לרישיון חדש עבור תאגיד
נספח יב'	הצהרה בדבר תשלום חבות מס ודיווחים לרשויות המס וחווות דעת רואה חשבון על הצהרת מבקש הרישיון

רשימת טפסים בקובץ EXCEL כללי

שם	פירוט
טופס 1	טופס פרטי מבקש רישיון
טופס 3	טופס נושא משרה
טופס 5	טופס בעל השפעה

רשימת טפסים בקובץ EXCEL סקירת פעילות

שם	פירוט
טופס היקף פעילות	פירוט היקפי הפעילות במבקש הרישיון, טבלאות 1-2
טופס פיקדונות	פירוט הפיקדונות במבקש הרישיון, טבלאות 3-4
טופס תרומות	פירוט התרומות שאינן תרומות מזכות במבקש הרישיון, טבלה 5
טופס הלוואות	פירוט ההלוואות במבקש הרישיון, טבלאות 6-7
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 1	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - החזקת כספים או הפקדת פיקדונות (של המוסד), טבלאות 8-9
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 2	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - הלוואות, טבלאות 10-11
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 3	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - שמירת פיקדונות של לקוחות, טבלאות 12-13
טופס קשר מול מוסד גמ"ח אחר 4	פירוט קשר מול מוסד גמילות חסדים אחר - תרומות, טבלאות 14-15

נספח 5

העתק טיוטת חוזר 'הוראות לבעלי
רישיון למתן שירותי אשראי בלא
ריבית - דיווחים למפקח'

עמ' 43



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ה' חשוון התשפ"ו
27 באוקטובר 2025
שה. 2024-2889

הוראות לבעלי רישיון למתן שירותי אשראי בלא ריבית - דיווחים למפקח - טיוטה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 40(א)(3) ו-(ב) לחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן – "חוק הפיקוח על מוסדות לגמילות חסדים" או "החוק"), להלן הוראותיי:

1. כללי

חוק הפיקוח על מוסדות לגמילות חסדים נחקק במטרה לתת מענה למספר תכליות, ובכללן הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות מוסדות לגמילות חסדים וקידום עניינם, יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן השירותים, וכן הגברת הנגישות לשירותים, הגברת שקיפות המידע ונגישות המידע ללקוחות של מוסדות לגמילות חסדים, וכן קידום מטרות חברתיות ועזרה הדדית.

בהתאם להוראות חוק הפיקוח על מוסדות לגמילות חסדים, נדרש המפקח על מוסדות לגמילות חסדים (להלן – "המפקח") לבקר ולפקח על פעילות מוסדות לגמילות חסדים שהם בעלי רישיונות למתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית (להלן – "מוסד לגמילות חסדים").

לשם מילוי תפקיד זה, נדרש המפקח בין היתר, לקבל דיווח הכולל מידע עיתי מאת מוסדות לגמילות חסדים. כך לדוגמה, נדרש מידע לעניין נתונים על תרומות המזכות בזכויות כלשהן ואופן ניהולן, או גובה העמלה הנגבית בקשר לאשראי מעבר לתשלום הקרן, זאת בין השאר, לצורך שמירה על עניינם של ציבור הלקוחות של מוסדות לגמילות חסדים; וכן דיווח בעניין נתוני הפעילות של מוסדות לגמילות חסדים לצורך אסדרה ויצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן השירותים, התורמת לקידום מטרות חברתיות ועזרה הדדית.

הוראות טיוטת חוזר זה, המפורטות בנספח, מסדירות את דיווח נתוני הפעילות שמוסד לגמילות חסדים נדרש להעביר למפקח באופן עיתי, וקובעות הוראות לעניין אופן העברת המידע כאמור וכן הוראות בדבר מינוי אחראי דיווח מטעם המוסד לגמילות החסדים. יודגש כי בבחינת שיקולי המפקח ניתנה חשיבות רבה לכך שמוסדות לגמילות חסדים פועלים ללא כוונות רווח, ומעניקים ללקוחותיהם עזרה הדדית לרווחה כלכלית, וכן נשקלו עלויות הציות אל מול הפקת תועלת מהמידע המדווח.

בטיטת חוזר זה מוצע לקבוע כי מוסד לגמילות חסדים יידרש להעביר למפקח דיווח תקופתי ממוכן באמצעות קובץ גיליונות אלקטרוניים (Excel) הכולל את נתוני פעילותו: נתונים כספיים, תזרים פיקדונות, תרומות, אשראי, לרבות אשראי בקשיי גבייה. כמו כן, מוצע לקבוע כי מוסד לגמילות חסדים המקבל תרומות מזכות, יצרף לדיווח גם מידע בדבר נתוני הפעילות בקובץ מסמך סגור (PDF) באמצעות חוות דעת אקטוארית, המאשרת שהמודל הכלכלי של הפעילות הינו בר-קיימא, מתוקף ויציב בהתבסס על נתוני הדיווח העדכניים לתקופת הדיווח. הדיווח יוגש עבור תקופת הדיווח בהתאם לסוג הרישיון ובתדירות המפורטת בטיטת החוזר, וזאת על גבי קובץ הדיווח המעודכן ביותר המפורסם באתר רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

2. בחינה תקופתית



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

בהתאם לסעיף 36 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, הוראות טיוטת חוזר זה ייבחנו בתום 10 שנים מיום כניסתן לתוקף.

3. תחולה

הוראות טיוטת חוזר זה יחולו על מוסדות לגמילות חסדים כהגדרתם בחוק.

4. תחילה

תחילתן של הוראות חוזר זה שישה חודשים מיום פרסומן.

עמית גל

המפקח על מוסדות לגמילות חסדים



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

נספח

הוראות לבעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית - דיווחים למפקח

1. הגדרות

"החוק" – חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019;

"תקופת הדיווח" – התקופה שביחס אליה מתבצע הדיווח, ולפי העניין כדלהלן:

א. דיווח שנתי – התקופה שבין 1 בינואר עד 31 (כולל) בדצמבר, בשנה הקלנדרית שקדמה לשנת הדיווח.

ב. דיווח חצי-שנתי – התקופה שבין 1 בינואר עד 30 ביוני (כולל) בשנה הקלנדרית של שנת הדיווח.

2. חובת הדיווח

מוסד לגמילות חסדים נדרש לדווח למפקח באופן ממוכן דיווח על פעילותו בהתאם לסוגי הדיווחים ולתדירות הדיווח הנדרשת כדלהלן:

(א) מוסד לגמילות חסדים ידווח למפקח באופן ממוכן דיווח על נתוני פעילותו – נתונים כספיים (מאזן - דוחות מאוחדים על המצב הכספי ודוח על הפעילות - דוח רווח והפסד); תזרים (אופן זרימת הכספים ליום הדיווח - תמונת מצב ליום הדיווח ואופן זרימת הכספים רק לתקופת הדיווח - תמונת מצב מצטברת); פיקדונות, תרומות ואשראי (סך פיקדונות ליום הדיווח - תמונת מצב מצטברת, סך פיקדונות לתקופת הדיווח - תמונת מצב לטווח תאריכי הדיווח; סך תרומות ליום הדיווח - תמונת מצב מצטברת, סך תרומות לתקופת הדיווח - תמונת מצב לטווח תאריכי הדיווח; וכן הלוואות - סך העמדת אשראי נכון ליום הדיווח); אשראי בקשיי גבייה (חוב בפיגור).

כל זאת כמפורט בסעיף 13(1) לנספח זה ובהתאם לקובץ הגיליונות האלקטרוניים (Excel) המצורף כתוספת לנספח זה (להלן – **"קובץ דיווחי נתוני הפעילות"**), אשר כולל את ארבעת הגיליונות האלקטרוניים (לשוניות) הדיווח המפורטים לעיל והמפורטים גם בטבלה בסעיף 13(ז) להלן.

(ב) מוסד לגמילות חסדים יגיש דיווח על גבי קובץ הדיווח המעודכן ביותר שיימצא במנע הסדרה וחקיקה באתר האינטרנט של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בכל מועד שנקצב להגשת הדיווח.

(ג) מוסד לגמילות חסדים שהוא יחיד, נדרש לדווח את הגיליון האלקטרוני 'נתונים כספיים' (לשונית FD) בהתבסס על נתוני האמת מהנהלת החשבונות הפנימית והבקורות שהוא מבצע לנתונים.

(ד) מוסד לגמילות חסדים אשר מקבל תרומה מזכה, כהגדרתה בחוק, נדרש לצרף לדיווח גם חוות דעת אקטוארית עם הנתונים העדכניים ושתעמוד בכללים המפורטים להלן:

(1) חוות הדעת תוגש מטעם אקטואר יחיד שמחזיק במעמד חבר (Fellow) באגוד אקטוארי מוכר שאישר המפקח, ובלבד שהוא חבר באגודת האקטוארים הבין-לאומית (IAA) ועומד בדרישות שקבעה, וכן הוא בעל ידע ומומחיות אקטוארית מוכחת ומובהקת המאפשרים לו לעסוק בעבודה אקטוארית מעשית שקשורה באופן ישיר או עקיף לתחום, ועסק בכך בישראל במשך חמש שנים מתוך שבע השנים שקדמו למתן חוות הדעת.

(2) חוות הדעת תתייחס לתקפותו, יציבותו וקיימותו ארוכת הטווח של מודל הפעילות של המוסד לגמילות חסדים בנוגע לנתונים מושא תקופת הדיווח. חוות הדעת תאשר ותתבסס על ניתוח המודל הכלכלי שהוכן על ידי המוסד לגמילות חסדים, ואשר תעמוד בכללי התקינה האקטוארית המקובלים, הרלוונטיים



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

לפעילות מחזוריות מתואמת של תזרים במיקרו-מימון קהילתי של הכנסות מתרומה מזכה והוצאה כנגד זכויות.

(3) חוות הדעת תכלול התייחסות לכל הפחות לנושאים והממצאים הבאים:

- (א) אימות תקפות המודל – אישור כי המודל בנוי באופן מקצועי, לוגי, מתועד ושלם, וכי הנחות היסוד ששימשו בחישובים סבירות ונתמכות בדירוג איכות הפרמטרים, ניתוח מקצועי נאות ובמחקרים ותרשימי ההסתברויות הרלוונטיים.
- (ב) הערכת סיכונים – ניתוח והערכה של הסיכונים המהותיים הטמונים במרכיבי נתוני המודל, ובפרט סיכונים: מפקידים קיימים וחדשים, אמון לקוחות, אשראי, נזילות ותפעול, וזאת תוך הצגת תוצאות ניתוחי רגישות ולחץ מותאמים.
- (ג) עמידה במדדי בסיס – אישור נאותות חישובי המדדים הפיננסיים הנדרשים (יחס קיימות, יחס נזילות, נקודת איזון ויחס כשל אשראי), תוך הצגת תחזית עתידית מפורטת לשלושים שנה קדימה.
- (ד) המלצות – הצגת דוח ניתוח והמלצות לשיפורים במודל או בבקורות, ככל שנדרש, והכל לשם הבטחת יציבותו התמידית של המוסד לגמילות חסדים.

(4) חוות הדעת תוגש בהתאם לאופן הדיווח המפורט בסעיף 3(2) לנספח זה.

(ה) תדירות הדיווח תהיה כמפורט להלן:

(1) מוסד לגמילות חסדים בעל רישיון בסיסי – תדירות שנתית.

(2) מוסד לגמילות חסדים בעל רישיון מורחב – תדירות חצי-שנתית.

יובהר שנתוני הפעילות הנדרשים ב-'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' הינם בהתאם למוגדר בכל טבלה בגיליונות האלקטרוניים בקובץ, כלומר הדיווח יועבר ביחס לפעילות המצטברת של בעל הרישיון בתקופת הדיווח (כך שדיווח המועבר על ידי בעל רישיון מורחב בתום שנת דיווח מלאה יכלול מידע בדבר פעילות בעל הרישיון בכל שנת הדיווח).

(ו) מועד הדיווח:

דיווח שנתי יועבר עד שישה חודשים מתום התקופה המסתיימת ב- 31 בדצמבר, קרי עד ל- 30 ביוני.

דיווח חצי-שנתי יועבר עד שלושה חודשים מתום התקופה המסתיימת ב- 30 ביוני, קרי עד ל- 30 בספטמבר.

(ז) שם קובץ הדיווח:

שם הקובץ יהיה לפי התבנית Gmach_XXXXXXXX_QYY.xlsx לפי המפורט כדלהלן:

Gmach – מילה קבועה הפותחת את שם הקובץ;

xxxxxxxx – מציין את מספר הזיהוי ע.ר/חל"צ עבור תאגיד ומספר תעודת זהות עבור יחיד;

Q – ציון מספר הרבעונים המדווחים (2 – עבור דיווח בגין ינואר-יוני, 4 – עבור דיווח בגין ינואר-דצמבר);

YY – ציון השנה המדווחת;

סיומת הקובץ תהיה xls. בלבד.

לדוגמה:

שם הקובץ בגין פעילות של שנת 2025, עבור בעל רישיון שמספר הרישיון שלו הוא 123456789 יהיה

Gmach_123456789_425.xlsx



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

3. אופן הדיווח

(1) קובץ דיווחי נתוני הפעילות:

(א) מוסד לגמילות חסדים יגיש דיווחים למפקח, באופן ממוכן, על גבי 'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' העדכני שיימצא במנוע הסדרה וחקיקה שבאתר האינטרנט של רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, המופיע בקישור הבא: <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/regulation-legislation?skip=0&limit=10>

(ב) על המוסד לגמילות חסדים למנות בעל תפקיד המורשה לדווח את הדיווחים (להלן – "אחראי הדיווח") באמצעות מערכת הרישוי המקוונת ולציין בה גם את פרטי ההתקשרות – מספר פלאפון וכתובת הדואר האלקטרוני של אחראי הדיווח. הדיווח על פי הוראות חוזר זה ידווח רק על ידי מי שמונה על ידי המוסד לגמילות חסדים כאחראי דיווח. הזיהוי הפרטני של אחראי הדיווח יבוצע באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית או בכל דרך אחרת שיוורה המפקח.

(ג) הדיווח יכלול מילוי של כל התאים בצבע צהוב ב-'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' בכל הגיליונות וטבלאות הדיווח המופיעים בקובץ בצורה מלאה. מילוי הטפסים כאמור יתבצע לפי ההוראות המפורטות בארבע הלשוניות הנתונים של קובץ דיווחי נתוני הפעילות בהתאמה. לא יתקבלו קבצים שנבנו באופן עצמאי, קובץ PDF או קובץ סרוק שלא באמצעות 'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' העדכני שיימצא במנוע הסדרה וחקיקה באתר האינטרנט של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. יובהר שאת מילוי הנתונים יש לבצע בהתאם לתוספת ל-'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' - הסבר והנחיות למילוי הנתונים בקובץ, המופיעים בסוף דברי ההסבר לטיוטת חוזר זה.

(ד) מוסד לגמילות חסדים יעביר את הדיווח ללא גיליונות, שורות או עמודות נסתרות. כל התאים בצבע אפור ב-'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' הם תאים מוגנים, אשר מתמלאים באופן אוטומטי.

(ה) מוסד לגמילות חסדים ידווח את קובץ דיווח נתוני הפעילות באמצעות פורטל הדיווח בכתובת <https://reportsportal.cma.gov.il/home>

(ו) מועד קבלת הדיווח ייחשב כמועד שבו התקבל אצל מוסד לגמילות חסדים אישור על קבלת דיווח תקין במערכת. למען הסר ספק, ככל שתתקבל הודעת שגיאה, יש לדווח שוב, כאשר מועד הדיווח ייחשב רק לאחר שיתקבל היזון בכתובת הדואר האלקטרוני (המעודכנת בבקשת הרישיון), עם אישור על קבלת דיווח תקין.

(ז) מוסד לגמילות חסדים ידווח את נתוני פעילותו באמצעות ארבעת טפסי הנתונים (גיליונות אלקטרוניים ב-'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' אחד) המפורטים בטבלה כדלהלן:



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

שם לשוניות הנתונים ב- 'קובץ דיווחי נתוני הפעילות'	סוג הטופס	מס"ד
FD (Financial Data)	נתונים כספיים (מאזן - דוחות מאוחדים על המצב הכספי ודוח על הפעילות - דוח רווח והפסד עבור יום הדיווח במצטבר)	1
F (Flow)	תזרים (אופן זרימת הכספים רק לתקופת הדיווח - תמונת מצב רק לטווח תאריכי הדיווח)	2
D.D.C (Deposits, Donations and Credit)	פיקדונות, תרומות ואשראי (סך פיקדונות, תרומות ואשראי עבור יום הדיווח ולטווח תאריכי הדיווח - תמונת מצב מצטברת וכן לטווח תאריכי הדיווח)	3
DA (Debts in Arrears)	אשראי בקשיי גבייה (חוב בפיגור ועומק קשיי הגבייה ליום הדיווח במצטבר)	4

(ח) כל הסכומים הכספיים ידווחו בשקלים חדשים.

(ט) דיווח של נתונים המהווים מספרים שאינם מבטאים ערכים כספיים (למשל כמות לווים או כמות הלוואות), יעשה במספרים שלמים.

(י) כל הסכומים הנקובים במטבע חוץ יתורגמו לשקלים חדשים. התרגום יתבצע בהתאם לשער היציג העדכני כפי שמפורסם על ידי בנק ישראל, במועד הרלוונטי לנושא הדיווח לפי העניין.

(יא) הזנת נתוני הדיווח יתבצעו בכל התאים הצבועים בצבע צהוב בלבד. במידה ואין נתון מספרי למילוי בתא בצבע צהוב - יש להזין בו את הספרה 0.

(יב) הנתונים בדיווח השנתי של התאגידים נדרשים להיות תואמים לנתוני הדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים. בדיווחים חצי-שנתיים הנתונים נדרשים להלימה מלאה לנתוני האמת בתאגיד טרם בקרת הרווח המבקר החיצוני. כל נתוני האמת ביחיד ובתאגיד נדרשים להיות נאותים לאחר בקרה פנימית וכן נדרש לוודא את נכונותם.

(2) חוות דעת אקטואר כנדרש בסעיף 2(ד) לעיל

הדיווח יוגש באמצעות מערכת הרישוי המקוונת של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בבקשת הרישיון הרלוונטית בקישור הבא: <https://fsl.cma.gov.il> בקובץ סגור (PDF) שניתן לערוך בו חיפוש טקסטואלי.

(1) שם הקובץ לדיווח יהיה: Actuary_XXXXXXXXXX_YYYY כאשר: XXXXXXXXXX - מציין את מספר הזיהוי של המוסד לגמילות חסדים YYYY - מציין את שנת הדיווח.

לדוגמה: שם קובץ של מוסד לגמילות חסדים מספר זיהוי 123456789, בגין הדיווח עבור שנת 2025 יהיה: Actuary_123456789_2025.pdf.

(2) מועד קבלת הדיווח ייחשב כמועד שבו התקבל אישור במייל של המוסד לגמילות חסדים (המועדכן במערכת הרישוי המקוונת) על כך ש-"בקשת הרישיון עודכנה".

כללי

ביום 13 בינואר 2019 פורסם חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 (להלן – "**החוק**") אשר ממנה את הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון לשמש כמפקח על מוסדות לגמילות חסדים (להלן – "**המפקח**").

החוק מורה כי השיקולים שאותם ישקול המפקח במסגרת ביצוע תפקידו והפעלת סמכויותיו בעולמות האסדרה, רישוי, ביקורות ואכיפה יהיו יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן שירותים וכן הגנה ושמירה על עניינם של הלקוחות וקידום עניינם, הגברת הנגישות לשירותים, הגברת שקיפות המידע ונגישות המידע ללקוחות מוסדות לגמילות חסדים, המדיניות הכלכלית של הממשלה וכן קידום מטרות חברתיות ועזרה הדדית.

החוק מטיל חובות ורישוי על היחידים והתאגידים הפועלים בשוק מוסדות לגמילות חסדים אשר הינם גמ"חים כספיים וזאת במטרה לוודא כי הם פועלים באופן סדור ותקין.

מוסד לגמילות חסדים הינו גמ"ח כספי המעניק שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, והמשמש כמוסד פיננסי-חברתי שפועל לפי עקרון גמילות החסדים של חיזוק ערכות הדדית, שיתוף משאבים קהילתי ועזרה לזולת. בשונה ממוסד לגמילות חסדים רגיל, המספק לצרכן סיוע בדמות מוצר, מזון, שירות וכדומה (בדרך כלל ללא כל תמורה או בעד תמורה סמלית) ואשר מקורות המימון לכך הם מתרומות טהורות (ללא זכויות לקבלת אשראי או החזרת חלק מהתרומה או מענק), מוסד לגמילות חסדים המעניק שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, מבצע פעילות פיננסית הדומה לפעילות בנקאית - המוסד מקבל פיקדונות מהציבור וכנגדם מעניק הלוואות, כל אלו ללא ריבית ולרוב גם ללא הצמדה כלשהיא. לרוב המוסד מקבל גם תרומות טהורות לשם מימון הוצאותיו התפעוליות או לצורך מימון הלוואות בלא ריבית. בשונה ממוסדות פיננסיים המציעים פעילות דומה, מדובר במוסד לרווחה קהילתית הפועל ללא כוונת רווח.

במסגרת האסדרה המתגבשת מכוח החוק, הרציונאליים העומדים בבסיסו ואמצעי הפיקוח עליהם, עולה צורך לתת דגש על קבלת תמונת מצב השוק והעוסקים בו על ידי דיווח נתוני פעילות המוסד לגמילות חסדים כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו – תורמים, מפקידים ולווים.

נתוני ותקופות דיווח המידע נבנו כאסדרה מאפשרת ברמה הבסיסית בהשוואה לגופים פיננסיים האחרים, זאת משום שמדובר בגופים ללא כוונת רווח אשר מעניקים ללקוחותיהם עזרה הדדית לרווחה כלכלית, ובשים לב לשיקולי עלות ציות אל מול הפקת תועלת מהמידע המדווח.

לסעיף 1

להגדרה "**תקופת הדיווח**" – מדובר בתקופה שביחס אליה נדרש הדיווח. כל הגופים נדרשים לדיווח שנתי, גופים בעלי רישיון מורחב נדרשים לדיווח גם דיווח חצי-שנתי.

לסעיף 2

בסעיף זה מוצע לקבוע דרישת חובת דיווח שנתית לכל המוסדות לגמילות חסדים בעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית בתקופת הדיווח שבין 1 בינואר עד 31 בדצמבר לכל שנה קלנדרית שקדמה לשנת הדיווח, ובנוסף לכך גם דרישת דיווח גם חצי-שנתית למוסדות לגמילות חסדים בעלי רישיון מורחב בשל סיכון משמעותי יותר הנובע מפעילות בהיקף גבוה יותר וממורכבות מקצועית גבוהה יותר בדבר אופן פעילותם.

מוסד לגמילות חסדים אשר מקבל תרומה מזכה הינו בעל סיכון ומורכבות מקצועית גבוהה הדורשת יכולות ומומחיות עמוקה יותר בעולם המימון וניהול הסיכונים, סיכוני הניהול והתפעול משמעותיים יותר מאשר פעילות של מוסד לגמילות חסדים המקבל פיקדונות ותרומות טהורות בלבד. התרומה המזכה מעניקה זכויות משמעותיות לתורם, כגון מענק או מתן אשראי עתידי, אשר משליכה על מחויבותו ארוכת הטווח של המוסד לגמילות חסדים



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ולהסתמכות ואמון משמעותי של התורמים למוסדות לגמילות חסדים מסוג זה. הפעילות במודל של מחזוריות מתואמת במיקרו-מימון קהילתי באמצעות תזרים מחושב וגמיש (שלרוב מבוסס על מחזוריות שונה במעגל פנימי בין שלוש קבוצות של זרמי הכנסה וזרם הוצאה, במסה גדולה של לקוחות המתפרסים על טווחי זמן ארוכים - מפקידים קיימים וחדשים, מחזירי הלוואה, ומקבלי הלוואה). הפעילות של הכנסות מהפקדות תרומה מזכה קטנה יחסית והוצאה גבוהה שכנגד עבור זכויות המפקידים, דורשת ניהול כספי מורכב ומעמיק באופן שמוביל לאי-וודאות גבוהה יותר בתכנונו וביצועו ועל כן, נדרשת עמידה בסטנדרט המקצועי הבסיסי של ניהול הפעילות במודל כלכלי מותאם לניהול הסיכונים בתנאי האי-וודאות, התזרים והמימון הנדרשים לטווחי זמן ארוכים ובכלים המותאמים לכך אשר הינם מהתחום המקצועי של האקטואריה. בשל זאת, נדרשת חוות דעת מקצועית של אקטואר שיש בידיו הכלים הנכונים לבחון מקצועית שהמודל הכלכלי הינו בר-קיימא מתוקף ויציב בנתונים העדכניים בתקופת הדיווח.

דרישת דיווח תקופתית מסייעת להבטחת ניהולם התקין של מוסדות לגמילות חסדים. בנוסף, דיווח תקופתי חצי-שנתי מאפשר קבלת תמונת מצב עדכנית למצב השוק באופן המאפשר גם איתור וטיפול מוקדם של נקודות תורפה והתממשות סיכונים בשלב מוקדם מבלי להמתין עד לאחר סוף השנה, וכן כדי להתאים את אסדרת השוק בהתבסס על נתונים אחידים ורוחביים. לאור זאת, מוצע שמוסדות לגמילות חסדים בעלי רישיון מורחב שפעילותם בעלת סיכונים גבוהים יותר, יידרשו לדווח בתדירות גבוהה יותר ממוסד לגמילות חסדים בעל רישיון בסיסי. יובהר כי הדיווח השנתי של מוסד לגמילות חסדים (בהלימה לנתוני דוח כספי שנתי מבוקר) אשר נדרש גם בדיווח חצי-שנתי, יכלול נתונים בדבר כל השנה החולפת, לרבות נתונים שנכללו בדיווח החצי-שנתי (לתקופה שבין 1 בינואר עד 30 ביוני לכל שנה קלנדרית שקדמה לשנת הדיווח. יצוין כי לגבי נתוני הפעילות בתקופה שבין 1 ביולי ועד 31 בדצמבר לאותה שנה קלנדרית - הם יכללו במסגרת הדיווח השנתי). כמו כן, תכלית הדיווחים מתחדדת לאור העובדה שמדובר בשוק מוסדר חדש ומתפתח, שהמידע הקיים ביחס אליו אצל המפקח מועט, ועל כן הדיווח נדרש גם לשם הכרת והבנת השוק, הסיכונים והמגמות הגלומים בו. בנוסף, מוצע לקבוע כי העברת הדיווח לידי המפקח תתקיים בתום שלושה חודשים מתום מועד תקופת הדיווח החצי-שנתי או שישה חודשים עבור הדיווח השנתי. וזאת כדי לאפשר למוסד לגמילות חסדים זמן היערכות משמעותי ומתאים לבקרה פנימית לאימות נאותות נתוני האמת ולשליחת הדיווח.

לסעיף 3

בסעיף זה מוצע לקבוע את האופן בו מוסד לגמילות חסדים ידווח את הנתונים הנדרשים, תדירותם, הכתובות וצורת הגשת קובץ דיווחי הפעילות, חוות דעת מקצועית עדכנית על כך שהמודל הכלכלי בר-קיימא מתוקף ויציב אקטוארית עם הנתונים העדכניים וכן קביעת מועדי הדיווח בהתאם לסוגי חובות הדיווח. למשל בכל קובץ דיווח הנתונים יש למלא את הנתונים במספרים שלמים, תוך השמטת שלוש הספרות האחרונות (לפני הנקודה העשרונית) ועיגול המספר כמקובל, לדוגמא: 85.12678 יעוגל ל- 85.127. מועד הדיווח בפועל נקבע כמועד בו תתקבל הודעה על היוון חוזר תקין, וזאת כדי למנוע אפשרות שמוסד לגמילות חסדים ישלח קובץ שאינו תקין במהלך המועד לדיווח. למען הסר ספק, יצוין שהדיווחים הנדרשים הם מצטברים (אגרגטיביים) או רק לתקופת הדיווח וזאת לפי הנתונים הנדרשים, ובהתאם לכל רמת פילוח ללא התייחסות פרטנית כלשהיא לכל תורם, מפקיד ולוה. כמו כן, קבוצות הוראות כלליות והערות לגבי מינוי אחראי דיווח, שיהיה אמון מטעם המוסד לגמילות חסדים על הגשת הדיווח מטעמו, וכן בדבר תוכן הדיווח ואופן מילוי הדיווח, שמתייחסות לכל ארבעת הטפסים (לשוניות) בגיליון האלקטרוני - הערות אלו נועדו למנוע מצב בו המוסד לגמילות חסדים יפרש וידווח נתונים באופן שונה ממה שנדרש, ובכדי ליצור אחידות בין אופן הדיווח בין כל המדווחים על מנת שניתן יהיה להשוות ביניהם. בנוסף, מפורטים סוגי ושמות ארבעת טפסי דיווח הנתונים (לשוניות) באמצעות גיליון אלקטרוני אחד. כמו כן, מובהר גם האופן הטכני של דיווח החוות דעת האקטוארית על הנתונים העדכניים של הפעילות בתרומה מזכה לצורך קליטה תקינה ואחידה שתשמש את ניתוח המידע שיוגש.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

תוספת ל-'קובץ דיווחי נתוני הפעילות' - הסבר והנחיות למילוי הנתונים בקובץ

לשונות "שער"

בטופס זה יש להגדיר את פרטי המוסד לגמילות חסדים בהתאם להוראות הבאות:

- א. שם המוסד לגמילות חסדים – יש להזין ידנית את שם העמותה, החברה לתועלת הציבור או היחיד לגבי מועבר הדיווח, כפי שמופיע ברישיון במדויק.
- ב. מספר זיהוי בעל הרישיון – הזנה מדויקת של מספר העמותה או החברה לתועלת הציבור או לחילופין מספר תעודת הזהות של היחיד שעל שמו מתנהל המוסד לגמילות חסדים. יש לוודא הזנה נכונה בשל כך שמספר זיהוי זה מוזן אוטומטית בשם הקובץ שקובץ הדיווח נדרש להיקרא לצורך העלאתו למערכת הדיווח המקוונת - הזנה שאינה מדויקת לא תוכל להיקלט במערכת הדיווח.
- ג. שנה – יש לבחור את השנה אליה הדיווח מתייחס.
- ד. תקופת הדיווח – תא קבוע. מוגדר כברירת מחדל כדיווח שנתי. יש לבחור מתוך רשימה סגורה ("Box Combo) דיווח חצי-שנתי או דיווח שנתי.
- ה. שם הקובץ לשמירה – שדה זה יעודכן באופן אוטומטי, לאחר מילוי כל הפרטים המפורטים לעיל. יש להעתיק את השם הנ"ל ולקרוא לקובץ הדיווח בהתאם לשדה זה באופן מדויק.
- ו. מועד החתימה על הדוח הכספי המבוקר - יש למלא את התאריך בו נחתם הדוח ע"י הרואה חשבון מבקר של התאגיד. עמותה ללא דוחות כספיים מבוקרים, תמלא בתא זה את תאריך מילוי הדוח, וכן יחיד שאינו נדרש בבקרה חיצונית של רואה חשבון.

לשונות FD – דוחות מאוחדים על המצב הכספי (מאזן)

בטופס FD – מאזן (דוחות מאוחדים על המצב הכספי) מבקש הרישיון נכון ליום 31 בדצמבר לשנת הדיווח ולשנה שקדמה לה.

- א. עבור מוסד לגמילות חסדים מסוג עמותה או חברה לתועלת הציבור - יש לדווח את הנתונים כפי שהם מופיעים בדוחות הכספיים המבוקרים או הסקורים על ידי רואה חשבון מבקר של בעל הרישיון.
- ב. עבור מוסד לגמילות חסדים מסוג יחיד - יש לדווח על נתוני האמת בהתאם לרישומים המתבצעים במערכות המחשוב של מבקש הרישיון לאחר אימות נאותותם בבקרה פנימית.
- ג. אם אופן הפירוט בדוח הכספי המבוקר של התאגיד שונה מזה המופיע בטופס, למען הסר ספק, במקרה כזה אין צורך לרשום את אותו סכום בכפילות. לדוגמה - אם הוצאה בגין משכורת נרשמת בהוצאות הנהלה וכלליות בלבד לא נדרש לדווח גם בעלות משכורות ונלוות.
- ד. יש לוודא שכלל הנתונים השונים של המאזן מגולמים והוזנו בפרמטרים השונים של הדוח. בנוסף, קיים היזון חוזר אוטומטי בסוף טבלה על תקינות האיוון בין הנכסים וההתחייבויות וכן היזון לעמידה בהון העצמי המזערי הנדרש בחוק – כחלק מבקרת קלט נדרש דיווח תקין בשני הבקורות הפנימית הללו של איוון בין ההכנסות להתחייבויות ולהון העצמי המזערי.



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

לשונית FD – דוח על הפעילות (דוח רווח והפסד)

בטופס **FD** – דוח על הפעילות (דוח רווח והפסד) במבקש הרישיון נכון ליום 31 בדצמבר לשנת הדיווח (לפי סוג הדיווח – שנתי/חצי-שנתי) ויום 31 בדצמבר לשנה שקדמה לה.

- א. עבור מוסד לגמילות חסדים מסוג עמותה או חברה לתועלת הציבור – יש לדווח על הנתונים כפי שהם מופיעים בדוחות הכספיים המבוקרים או הסקורים על ידי רואה חשבון של המוסד לגמילות חסדים.
- ב. עבור מוסד לגמילות חסדים מסוג יחיד – יש לדווח על נתוני האמת בהתאם לרישומים המתבצעים במערכות המחשוב של מבקש הרישיון לאחר אימות נאותותם בבקרה פנימית עצמית.

לשונית F – תזרים (אופן זרימת הכספים עבור תקופת הדיווח)

בטופס **F** – אופן זרימת הכספים – יש לדווח על כניסת ויציאת כל הכספים בקטגוריות השונות בתקופת הדיווח תוך התייחסות למספר הלוואות (כמות) וסכום כספי כולל בהתאם לאמצעי התשלום בו הכסף התקבל או הועבר.

- א. פרמטר מידע עבור "החזר פיקדונות" – בעמודה מספר הלוואת יש להזין את כמות תיקי הפיקדון הכוללת שבוצע בהם החזר ללקוח של כספים כלשהם מהפיקדון. בעמודת הסכום יש להזין את סכומי הפיקדון המצטברים שבפועל החזר ללקוח בתקופת הדיווח.
- ב. פרמטר מידע עבור "תמיכות" – מדובר בכל מתן סכום כספי כלשהוא על ידי המוסד לגמילות חסדים שאינו נדרש בהחזרה כמו בהלוואה ואינו נכלל כבר בפרמטרי המידע האחרים בטבלה.
- ג. פרמטר מידע עבור "תרומות" – מדובר בתרומות טהורות/רגילות (ללא זכויות לקבלת אשראי או החזרת חלק מהתרומה או מענק) ושאינו נחשב כמענק הקשור לתרומה שמזכה בזכויות או להחזר תקין של ההלוואה שקיבל הלקוח.
- ד. פרמטר מידע עבור "תרומה מזכה" – מהתרומה מעניקה זכויות לקבלת אשראי או החזרת חלק מהתרומה או מענק וכפי שכמוגדר בחוק. ויובהר שמידע זה הינו בפרמטר נפרד מפיקדונות רגילים.
- ה. פרמטר מידע עבור "עמלות ריבית – תפעול/כשל בגבייה" – תפעול הינו הסכום שמצטרף לקרן ההלוואה שהינו עבור תפעול המוסד לגמילות חסדים ותיק ההלוואה וכשל בגבייה הינו הסכום שמצטרף לקרן ההלוואה עבור הוצאות גבייה שהוצאו בגין גביית הלוואה שאינה מוחזרת בהתאם ללוח סילוקין העדכני בין המוסד לגמילות חסדים לבין הלקוח בלבד.
- ו. פרמטר מידע עבור "הכנסות משכירות" – כל סכום שנכנס מכל נכס שבבעלות המוסד לגמילות חסדים ללא כל קשר למקורו (כגון מעיזבון שקיבלה העמותה או הקדש כלשהוא). בעמודת כמות ההלוואות יש להזין את כמות הנכסים המניבים הכנסה כלשהיא.
- ז. פרמטרי מידע עבור "גיוס" או "ביטול תרומה מזכה" – גיוס נחשב לאחר ביצוע תשלום הפקדה ראשונה וכל גם לגבי ביטול.
- ח. בעמודת מספר הלוואות יש להזין את סך כמות ההלוואות (גם אם ללקוח אחד ישנם כמה הלוואות שונות, יש לספור כל הלוואה בפני עצמה).



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

לשונית D.D.C – סך פיקדונות ליום הדיווח ולתקופת הדיווח

בטופס D.D.C ישנם שני טבלאות דיווח עבור הפיקדונות – הראשונה, סך הפיקדונות נכון ליום הדיווח באופן מצטבר, והשנייה לתקופת הדיווח, קרי רק מה שהתקבל במהלך התקופה של הדיווח. מוסד לגמילות חסדים ידווח, על כלל הפיקדונות שהתקבלו אצל המוסד בהתאם לסוג המטבע (ש"ח או מטבע חוץ בטבלה הצמודה - לכן כל שורה הינה כפולה כדי שיהיה ניתן לדווח על שני סוגי מטבע חוץ שונים במקביל). כל הכמויות והסכומים ידווחו במספרים שלמים. כלל הסכומים הכספיים ידווחו בשקלים חדשים לרבות אלו שהתקבלו במטבע חוץ שיתורגמו ל-ש, וזאת בהתייחס לנתוני העמודות הבאים: כמות פיקדונות – מצטברת שנתית/חצי-שנתית בהתאם לסוג הדיווח ולא בספירה חודשית, מספר לקוחות וסכום כספי.

א. פרמטר מידע עבור "פיקדונות רגילים עם הגבלת זמן" – המונח "הגבלת זמן" הינו בהתאם למפורט בהסכם פיקדון עם הלקוח, כלומר האם ישנה הגבלה על משך הזמן שבו יופקד כספי הלקוח אצל המוסד לגמילות חסדים.

ב. פרמטר מידע עבור "פיקדונות משועבדים" – מדובר בפיקדונות אשר חל עליהם שיעבוד כלשהוא כמפורט בהסכם הפיקדון העדכני, זאת למשל כבטוחה להחזר אשראי שניתן ללווה כלשהו או כבטוחה אחרת כלשהיא.

ג. פרמטרי מידע עבור "תרומות מזכות" – התרומות המעניקות זכויות לתורם המפקיד מחולקות לשני סוגים שונים – הראשון, תרומות מזכות של פיקדון שוטף עם זכות החזרתו ללקוח כולו או חלקו, והסוג השני הינם תרומות מזכות רק עבור זכות לאשראי או מענק. כלומר, זכות להחזרת הפיקדון ולחילופין זכות לקבלת אשראי או מענק.

לשונית D.D.C – סך תרומות ליום הדיווח ולתקופת הדיווח

בטופס D.D.C ישנן שני טבלאות דיווח עבור תרומות (טהורות רגילות שאינם מעניקים זכויות כלשהם) – הראשונה, סך התרומות נכון ליום הדיווח באופן מצטבר, והשנייה לתקופת הדיווח, קרי רק הסכומים שהתקבלו במהלך התקופה של הדיווח. מוסד לגמילות חסדים ידווח על כלל התרומות הטהורות שהתקבלו אצל המוסד בהתאם לסוג המטבע (ש"ח או מטבע חוץ בטבלה הצמודה - כל פרמטר נמצא בשורה כפולה כדי שיהיה ניתן לדווח על שני סוגי מטבע חוץ שונים במקביל). כל הסכומים ידווחו במספרים שלמים מעוגלים, בשקלים חדשים, לרבות אלו שהתקבלו במטבע חוץ שיתורגמו ל-ש בהתאם לשער היציג העדכני כפי שמפורסם על ידי בנק ישראל, במועד הרלוונטי לנושא הדיווח לפי העניין.

א. בטבלת סך התרומות ליום הדיווח באופן מצטבר, יש להזין רק את נתוני כמות התורמים (כל תורם נספר פעם אחת בלבד) והסכום הכספי של התרומות שהתקבלו במצטבר עד כה במוסד לגמילות חסדים.

ב. בטבלת סך התרומות לתקופת הדיווח, יש להזין את נתוני כמות התורמים (כל תורם נספר פעם אחת בלבד בתקופת הדיווח) והסכום הכספי של סך התרומות שהתקבלו בחלוקה לשש טווחים של סכומי התרומה בכל תקופת הדיווח.

לשונית D.D.C – טופס הלוואות – סך העמדת אשראי בתקופת הדיווח וליום הדיווח

בטופס D.D.C סך העמדת אשראי - ישנן שני טבלאות דיווח עבור אשראי פעיל – הראשונה, סך האשראי נכון ליום הדיווח באופן מצטבר, והשנייה לתקופת הדיווח, קרי רק הסכומים שהתקבלו במהלך התקופה של הדיווח. מוסד לגמילות חסדים ידווח על כלל האשראי שנתן המוסד בהתאם לסוג המטבע (ש"ח או מטבע חוץ בטבלה הצמודה - כל פרמטר נמצא בשורה כפולה כדי שיהיה ניתן לדווח על שני סוגי מטבע חוץ שונים במקביל). כל הסכומים ידווחו



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

במספרים שלמים ועגולים, בשקלים חדשים לרבות אלו שהתקבלו במטבע חוץ שיתורגמו ל-₪ בהתאם לשער היציג העדכני כפי שמפורסם על ידי בנק ישראל, במועד הרלוונטי לנושא הדיווח לפי העניין. עמודות הדיווח הן: כמות הלוואות, מספר הלווים, מספר ערבים, עמלות שנגבו (סה"כ ב-₪) וסכום כל ההלוואות. יש לדווח על כל הלוואה בחלוקה לפי סוג ההלוואה כמפורט בעמודת הטבלה הראשונה (בעמודה C) (חתונה, אירוע משפחתי, הלוואה לכל מטרה, דיור, הקמת עסק ועבור אדם פרטי לצורך פעילות עסקית) כמו כן, על כל הלוואה יש לדווח בחלוקה לסוג הלוואה ותקופת ההלוואה נכון ליום הדיווח.

א. סוגי הלווים הינם לקוחות יחידים שהינם פרטיים או לקוחות למטרות עסקיות.

ב. בטבלת המידע הנדרש יש שמונה סוגי מטרות הלוואה מובחנות אחת מהשנייה, בחלוקה לטווחי לוח הסילוקין ובהתאם למטרת ההלוואה בהסכם ההלוואה בין המוסד לגמילות חסדים ללקוח - הוצאת לחתונה, שמחה משפחתית, הלוואה לכל מטרה, הון עצמי לדירה, "אחר" עבור הלוואות שאין עבורם כל סוג של אבחנה או אינדיקציה כלשהיא למטרתה, עבור עסק כלומר לשימוש בפעילות בעלת אופי מסחרי כלשהו שיש בו מטרת רווח, ועבור אדם פרטי לצורך פעילות עסקית כלומר לשימוש בפעילות בעלת אופי מסחרי שיטתי כלשהו שיש בו מטרת רווח.

ג. תקופת ההלוואה – בהתאם לטווחי הזמן בשורות השונות כמפורט בעמודה C.

ד. "הלוואה לכל מטרה" – לרבות הוצאות רפואיות, הוצאות לכלכלת הבית, כיסוי חובות, שיפוצים והלוואות לחגים.

ה. "אחר" – כל הלוואה שניתנה למטרה שאינה שייכת לאף אחת מקטגוריות ההלוואה האחרות המופיעות בטופס.

ו. יש לדווח רק על הלוואות פעילות נכון ליום הדיווח או לתקופת הדיווח, לפי העניין.

ז. יש לדווח על נתוני הלוואות פעילות בחלוקה למטבע שיקלי ומטבע חוץ. כל הסכומים ידווחו במספרים שלמים ועגולים, בשקלים חדשים לרבות אלו שהתקבלו במטבע חוץ אשר יתורגמו ל-₪ בהתאם לשער היציג העדכני כפי שמפורסם על ידי בנק ישראל, במועד הרלוונטי לנושא הדיווח לפי העניין.

לשונית DA – אשראי בקשיי גבייה

בטופס DA - הלוואות בקשיי גבייה מוסד לגמילות חסדים ידווח על כלל ההלוואות שלא נפרעו בהם כלל התשלומים ובהן היה פיגור בתשלום אחד או יותר של הלווים אצל המוסד לגמילות חסדים וזאת בהתאם ללוח הסילוקין שנקבע ביום העמדת ההלוואה, וזאת בחלוקה לשמונה סוגי מטרות ההלוואה ובשלושה טווחי זמן שונים של כמות ימי פיגור מתאריך התשלום האחרון שהתקבל בהלוואה, וכן בהתייחס לנתונים הבאים: כמות ההלוואות (כל הלוואה נספרת בנפרד גם אם יש ללקוח כמה סוגי הלוואות שונים), סכום כולל של ההלוואות שבהן היה פיגור.

א. חוב אבוד (דיפולט מוחלט) - יש לדווח על הלוואות אשר המוסד לגמילות חסדים סבור כי לא ניתן יהיה לגבות את התשלום בגין ההלוואה.

ב. אין לרשום את אותה הלוואה יותר מפעם אחת אלא רישומו בשלב הגבייה הכי מתאים לתמונת המצב העדכנית בהלוואה.

טופס DA – משך זמן האשראי בקשיי גבייה נכון ליום הדיווח

בטופס DA - משך זמן האשראי בקשיי גבייה נכון ליום הדיווח – עומק קשיי הגבייה, יש לדווח על כלל ההלוואות בהן היה פיגור בתשלום אחד או יותר של הלווים אצל המוסד לגמילות חסדים נכון ליום הדיווח באופן מצטבר רב שנתי עד 54 - הוראות לבעלי רישיון למתן שירותי אשראי בלא ריבית – דיווחים למפקח – טיוטה - עמוד 12 מתוך 13



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ליום זה, בהתייחס לנתונים הבאים: מספר ימי הפיגור של הלוואה, מספר הלוואות, סכום כולל של ההלוואות שבהן היה פיגור.

- א. חוב אבוד (דיפולט) - יש לדווח על הלוואות אשר המוסד לגמילות חסדים סבור כי לא ניתן יהיה לגבות את התשלום בגין הלוואה.
- ב. למען הסר ספק, אין צורך לרשום את אותה הלוואה יותר מפעם אחת. לדוגמא – חוב אבוד בפיגור לא יירשם גם בחוב בפיגור מעל 180 יום.

נספח 6

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת
הכספים מיום 1.7.2025

עמ' 57



**הכנסת העשרים וחמש
מושב שלישי**

**פרוטוקול מס' 684
מישיבת ועדת הכספים
יום שלישי, ה' בתמוז התשפ"ה (01 ביולי 2025), שעה 10:45**

סדר היום:

מעקב אחר יישום חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט–2019

נכחו:

חברי הוועדה:

משה גפני – היו"ר
ינון אזולאי
ולדימיר בליאק
נעמה לוימי
יצחק פינדרוס

מוזמנים:

– אלי טובול	– סגן בכיר למנהל רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, משרד האוצר
– יפית יונסוף	– מנהלת מחלקת גמ"חים, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, משרד האוצר
– אייל בן ישעיה	– עו"ד, סגן בכיר ליועץ המשפטי, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, משרד האוצר
– הילה צדף	– עו"ד, הלשכה המשפטית, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, משרד האוצר
– דמן מאיר	– הנהלת איגוד הגמ"חים, מנהל גמ"ח
– יוסף שימל	– איגוד הגמ"חים
– שלו זרקא	– מנכ"ל עמותת היו שלום
– יקותיאל אזרחי	– מנכ"ל עמותת היו שלום

ייעוץ משפטי:

שלומית ארליך

מנהל הוועדה:

טמיר כהן

רישום פרלמנטרי:

אהובה שרון, חבר תרגומים

רשימת הנוכחים על תואריהם מבוססת על המידע שהוזן במערכת המוזמנים הממוחשבת, יתכנו אי-דיוקים והשמטות.

מעקב אחר יישום חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019היו"ר משה גפני :

על סדר היום מעקב אחר יישום חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019.

אני רוצה לומר שבעניין הזה הוועדה ישבה 17 ישיבות עד שהחוק הזה קרס עור וגידים ואושר והיועצת המשפטית של הוועדה הייתה בעניין אבל אני שומע תלונות. אני דווקא רציתי להתגאות בזה ולומר שהנה הוועדה הכניסה את הגמ"חים לתוך המערכת המסודרת והחוקית עם רגולציה ופיקוח וזה פורח ומשגשג, אבל אני כל הזמן שומע תלונות.

דמון מאיר :

אני מהנהלת איגוד הבנקים. לא הייתי כאן בישיבה בקודמת אבל צפיתי בה ובהמשך אתייחס למה שנאמר שם.

אני רוצה להתחיל מהסוף. אנחנו כבר שלוש שנים אחרי תחילת החוק. החוק נכנס לתוקף ביולי 2022 ואנחנו היום ביולי 2025. בגלל כל מיני סיבות כאלה ואחרות, ואני לא נכנס עכשיו לסיבות אבל בהמשך אני אוכל להיכנס לזה, המציאות כיום היא שאין אפשרות לקבל רישיון לגמ"ח. אף גמ"ח לא קיבל רישיון. יש מוסדות גמ"חים שאמורים לקבל רישיונות מרשות שוק ההון, החוק נכנס לתוקף ביולי 2022 ומאז אנחנו בשיח עם רשות שוק ההון, שיח איטי אבל שיח שמתקיים אחת לה חודשים, ולמעשה עכשיו, שלוש שנים - -

נעמה לזימי (העבודה) :

זמן ההיערכות לא היה מספיק?

דמון מאיר :

את זה הממשלה תסביר. אני אקדים ואומר שהחוק נחקק בינואר 2019. היה זמן היערכות עד יולי 2022, עד תחילת החוק. כאשר החוק נכנס לתוקף חודשיים לפני כן, במאי 2022, רשות שוק ההון פרסמה הודעה לכל הגמ"חים לבוא ולהירשם. זו הייתה הודעה לבוא ולהירשם עם מינימום של מסמכים כדי לקבל אישור המשך ייצוג, כדי שיוכלו להמשיך ולפעול. למעשה כל אלה, 108 גמ"חים שנרשמו אז בזמן, קיבלו אישור המשך ייצוג. מאז עברו שלוש שנים. כל שבוע נפתח גמ"ח בישראל. זה מוסד שפורח. כל קהילה שמתפתחת פותחת גמ"ח. מאז אין אפשרות לקבל רישיונות וזאת כי הרשות עדיין לא מנפיקה רישיונות.

ולדימיר בליאק (יש עתיד) :

אם כן, זה פועל ללא רישיונות?

דמון מאיר :

כל הגמ"חים הקיימים פועלים עם אישור המשך ייצוג. בחוק הכניסו סעיף שעם אישור המשך ייצוג אפשר להמשיך לפעול אבל לא יכולים לפתוח גמ"חים חדשים.

נעמה לזימי (העבודה) :

אני רוצה הבהרה, ברשותך. יש את מי שקיבלו את האישור, את ה-108, ואם אני מבינה נכון לא עמדו בזמן ההיערכות או שהכול בסדר?

דמון מאיר :

מבחינתנו הכול בסדר.

נעמה לזימי (העבודה):

אתה אומר שה-108 הם כן בטווח שלוש השנים מבחינת הרשות.

דמן מאיר:

יש גמ"חים שצריכים להשלים מסמך כזה ואחר אבל כמובן שאין עבודה רציפה בדבר הזה היות ואין אף גוף שקיבל רישיון. זאת אומרת, גם ה-108 שכן פועלים, הם פועלים מכוח אישור המשך ייצוג ולא מכוח רישיון.

נעמה לזימי (העבודה):

לגבי הרישיון נבקש הבהרה ספציפית. זה על ה-108. אתה אומר שכל הגמ"חים שרוצים להתארגן מאז, לא יכולים.

דמן מאיר:

לא יכולים להיכנס לשוק. לא יכולים לפתוח חשבונות בנק. לא רק זה אלא יש גמ"חים שפטורים מהרישיון, גמ"חים עם פחות ממיליון שקלים, וגמ"ח שהיה עם פחות ממיליון שקלים ושלא באשמתו הוא פרח – זה דבר שקורה, גמ"ח מעצם טבעו גדל ועובר את מיליון השקלים – הוא נכנס למצב הזה שהוא צריך רישיון והוא לא יכול לקבל את הרישיון.

היו"ר משה גפני:

אם הוא עובר את מיליון השקלים, הוא חייב ברישיון.

דמן מאיר:

כן. למעשה אין רישיונות.

ברשותכם, אני רוצה להקריא סעיף מחוק הגמ"חים, סעיף 19, מתן רישיון: "המפקח ייתן החלטה בבקשה לרישיון שהוגשה לפי סעיף 18 בתוך 70 ימים מיום הגשת הבקשה. אם דרש המפקח נתונים ומסמכים נוספים לסעיף 18(ב), בתוך 70 ימים מיום שיומצאו לו הנתונים והמסמכים".

אנחנו כבר לא עם 70 ימים אלא אולי 700 ימים. יש הרבה גמ"חים שהמציאו את כל המסמכים ולא ביקשו מהם מסמכים נוספים, ולא ניתן להם רישיון. אין לי בעיה עם מי שעובר על החוק אבל במקביל יש גמ"חים שבתקופה הזאת עברו את מיליון השקלים ומקבלים מכתבים שהם פורעי חוק ודינם מאסר של 18 חודשים וכדומה. אלה גמ"חיים שפשוט רוצים להתארגן כחוק והם לא יכולים כי לא מנפיקים להם רישיונות. זאת המציאות היום.

אנחנו לא יכולים להיכנס ללוח הזמנים של רשות שוק ההון, כנראה שזו עבודה מאוד קשה ואני לא נכנס לעבודה שלהם. פגשתי כאן בחוץ את אלי והוא ביקש ללמד זכות ואני אומר שאני באמת לא מתערב.

היו"ר משה גפני:

אל תלמד זכות ואל תלמד חובה. תגיד את העובדות.

דמן מאיר:

אנחנו רוצים דבר אחד. בחוק יש את סעיף 20 והסעיף אומר ש"רישיון יינתן לתקופה בלתי קצובה ואולם המפקח רשאי להורות כי רישיון יינתן לתקופה קצובה שיוורה שלא תפחת משנה". אנחנו רוצים שאם לא מצליחים להתארגן, תביאו רישיונות זמניים. אנחנו נחכה בסבלנות אבל לפחות אלה שרוצים להיכנס לנושא הזה, שיקבלו רישיון זמני. הם ישתפו פעולה בכל הנדרש, כמו שעד היום שיתפנו פעולה בכל הנדרש. זו הבקשה שלנו ולזה אנחנו רוצים להגיע.

ביוני 2024 אנחנו ישבנו בפגישה עם יושב-ראש הוועדה ועם המפקח על רשות שוק ההון וכבר אז הועלה הדבר הזה והובטח לטפל בזה. זו למעשה הדרישה שלנו והבקשה מהציבור. המציאות של שלוש שנים שלא ניתן לפתוח גמ"חים – זה שהגמ"חים גדלים מעצמם ואוטומטית הם נכנסים להיות פורעי חוק, זו בעיה.

אני כן רוצה להתייחס למה שנאמר כאן בפגישה הקודמת. דיברו על הצו ואמרו שהצו מעכב. אני רוצה קודם כל להזכיר, ודיברנו על זה בפגישה אז, שהיו גופים שקיבלו רישיונות לפני חקיקת הצו. הציינתי קיבלו רישיונות לפני חקיקת הצו, גם אגודות אשראי למרות שאין הרבה קיבלו רישיונות לפני חקיקת הצו, יש כבר אגודות אשראי שיש לה רישיון.

היו"ר משה גפני:

הצו, הכוונה הצו לאיסור הלבנת הון.

דמון מאיר:

הצו לאיסור הלבנת הון. אנחנו צריכים שהגמ"חים האלה יקבלו רישיונות.

נעמה לזימי (העבודה):

איך מתמודדים עם הסיפור של הלבנת הון?

היו"ר משה גפני:

יש חוק במדינת ישראל.

נעמה לזימי (העבודה):

זה מנגנון מאוד נוח לשוק שחור ולהלבנת הון בגלל שזה נותן הכשר על אוטומט. אם רוצים לקבל עוד רישיונות, איפה אנחנו שמים גם את השיניים, את מנגנוני הפיקוח?

שלומית ארליך:

היו כאן דיונים ארוכים ונרחבים ובין היתר למדו את העולם הזה של הגמ"חים, את השונות של העולם הזה, גם את המנגנונים הפנים ארגוניים וגם את המנגנונים שחלו מטעם החוק.

נעמה לזימי (העבודה):

אני רוצה להבהיר משהו. אני לא קובלת על השיטה. מבחינתי זו שיטה לגיטימית לכל דבר ועניין. אני דווקא אומרת מה אנחנו עושים כדי לשמור על הוגנות, על מינהל תקין, על חוק ועל כל אותם דברים. מבחינתי יש הסדרה עכשיו למנוע הלבנת הון, שוק שחור ויישום כל מה שדיברו עליו. הסיפור כאן הוא לא גמ"ח כן או לא אלא הוא על מה שקורה. אם אנחנו רואים שיש כאן דיווחים על אמצעים לעקוף חוק על ממש, משהו שהמדינה מאפשרת לו, רשות שוק ההון נותנת היתר כשהיא יודעת שהמנגנון הוא מנגנון נטול כל יכולת סינון של מצבים כאלה, בואו, אנחנו מדינה.

שלומית ארליך:

אין כאן עניין של לעקוף הסדרים שנקבעו בחקיקה או לעשות משהו בניגוד להוראות החוק. להפך. הכנסת לא שלטה במועד שבו הובא צו איסור הלבנת הון ולהפך, גם דחפנו וביקשנו לקדם את זה לאורך שנים רבות מאז נחקק החוק ובעצם העבודה התעכבה במדינה ואולי כדאי להבין מה היו הגורמים והטעמים לכך. בכל מקרה בינתיים המצב בשוק הוא מצב בלתי אפשרי במובן הזה שהוא יוצר איזושהי תקיעות כיוון שלא ניתנים רישיונות, לא קמים גמ"חים חדשים ומוסד שקיים שנים רבות - - -

נעמה לזימי (העבודה):

בואו נחתור למינהל תקין ונעורר את התקיעות.

דמון מאיר:

אני רוצה להוסיף על כך. צו לאיסור הלבנת הון זה צו שנכתב בזמן חקיקת החוק. כאשר אנחנו מדברים על זמן חקיקת החוק, אנחנו מדברים על שנת 2018. יש לי כאן את הטיוטה של הצו מנובמבר 2018. מאז הצו השתנה מינורי. זאת אומרת, כבר אז עבדו על כל פסיק ועל כל סעיף, ישבו איתנו וניסו להתאים את

זה לגמ"חים ולמעשה מבחינתנו הצו היה יכול להיחקק כבר מזמן. לא יכול להיות שאנחנו נסבול, שהגמ"חים לא יוכלו להמשיך להתנהל בגלל שיש איזשהו עיכוב בחקיקת הצו.

אני רוצה להוסיף עוד מילה, לגבי מה שאמרתם שזה כאילו לעקוף את החוק. החוק נתן אישור המשך עיסוק לגמ"חים שהיו קיימים לפני חקיקת החוק כי המחוקקים הבינו שאי אפשר לתקוע גופים שמתפקדים וקיוו שמצד שני באמת יסגרו את הדבר הזה עם הצו. לא יכול להיות שעכשיו, שלוש שנים אחרי זה, אין לנו כבר את אישור המשך ייצוג, לגמ"חים חדשים אין אישור המשך ייצוג, אבל מצד שני הם לא יכולים להיכנס לשוק.

יוסף שימל:

איגוד הגמ"חים. אני רוצה להיות קצת יותר בוטה בנקודה אחת. כאשר אחד הגמ"חים איחר בשלושה-ארבעה ימים להגיש משהו - - -

היו"ר משה גפני:

בוטה זה לא רלוונטי. תגיד עובדות.

יוסף שימל:

זה מאוד רלוונטי.

היו"ר משה גפני:

העובדות הן מספיק בוטות.

יוסף שימל:

מי שאיחר בשלושה ימים בהגשת מסמך כלשהו, רק אחרי תחנונים נתנו לו להגיש את המסמך וזה כאשר להם מותר הכול, למשוך או לא למשוך. התחושה היא שהם שולטים עלינו, שהם לא אמורים לעזור לנו – כמו שדובר בחוק שהם יעזרו לנו – להיות לפי החוק אלא זאת צורה של שליטה. אם אתה איחרת, אתה פסול. לנו מותר לעשות מה שאנחנו רוצים.

נעמה לוימי (העבודה):

כאשר הכול מוסדר חוקית ומאפשר מנגנוני פיקוח ובקרה כמו כל בנק, כמו כל מוסד מבוקר, המתחים הללו לא יתקיימו. אני חושבת שאנחנו צריכים קודם כל לייצר מנגנון שלא מאפשר שוק שחור והלבנה.

ינון אזולאי (ש"ס):

איזה שוק שחור? על מה את מדברת? למה את סתם מוציאה לעז?

נעמה לוימי (העבודה):

לא הייתי כאן ב-2018.

ינון אזולאי (ש"ס):

אבל למה להוציא לעז על גמ"חים ולהגיד עליהם שוק שחור?

שלומית ארליך:

אין כאן שאלה של עבודה בשוק שחור.

נעמה לוימי (העבודה):

כשאני קוראת את החומר, יש כאן עניין.

שלומית ארליך :

הוועדה עשתה עבודה מאוד מאוד מורכבת ורגישה בנסיבות העניין ויצא תחת ידי הכנסת חוק שמסדיר כל היבט וסוגייה שעלתה כאן במשך דיונים שארכו שעות רבות וישיבות רבות. נשאר האלמנט הזה שהיה תלוי בסופו של דבר בהבאת צו על ידי המדינה והמדינה התעכבה שנים.

ינון אזולאי (ש"ס) :

הצו הזה בא לפקח.

נעמה לזימי (העבודה) :

זה מה שאני רוצה שיעשו.

ינון אזולאי (ש"ס) :

יש כאן צו שהוא בעצם יסדיר את הפיקוח.

נעמה לזימי (העבודה) :

ינון, בלי קוזק נגזל, עם כל הכבוד.

ינון אזולאי (ש"ס) :

לא, אני לא קוזק נגזל. את הנגזלת, אם כך את מרגישה.

נעמה לזימי (העבודה) :

מותר לי להגיד שהמנגנון בלי הצו המפקח מאפשר שחיתות.

ינון אזולאי (ש"ס) :

להשחיר כל דבר. תפסיקי עם הפופוליזם שלך.

נעמה לזימי (העבודה) :

עובדה. כל דבר במושחת.

קריאה :

אני רוצה להבין למה אין צו.

נעמה לזימי (העבודה) :

אני יכולה להגיד דברים לאשורם.

ינון אזולאי (ש"ס) :

את לא יכולה לשקר. לזרות חול בעיניים ולדבר שטויות. להטיל רפש על גמ"חים שעושים חסד. תעשי פעם אחת סיור בגמ"ח ויראו לך איזה חסד הם עושים.

נעמה לזימי (העבודה) :

אין לי בעיה עם הגמ"ח. אתה לא היית כאן. אמרתי את זה. הסיפור הוא לא לחסל את הגמ"ח. הגמ"ח צריך להתקיים ומצדי שישגשג תחת נוהל תקין.

היו"ר משה גפני:

אני רוצה להגיד משפט. יחד עם עוד חברים אני הייתי יוזם של החוק על הגמ"חים וזה היה די קשה כי כל הזמן אמרו שלא צריך שיהיה אפילו שבאמת הגמ"חים הם מפעילי חסד שעוזרים לאנשים ומי שמכיר את העבודה שלהם, לפחות את חלקם, זאת עבודה שמועילה מאוד לאנשים שנמצאים במצוקה. אני אמרתי שהגיע הזמן לעשות בעניין הזה סדר, שתהיה רגולציה כמו שצריך ושהיה חוק שיסדיר את הדברים האלה ושללא תהיה הלבנת הון. ישבנו על זה שעות רבות ולא זזנו בלי שהממשלה הייתה בעניין והמשרדים שעוסקים בזה והגענו להסכמות על החוק הזה.

אנחנו עכשיו כל כך הרבה שנים אחרי שהחוק הזה נחקק. אגף שוק ההון היה להביא מזמן איך זה פועל ועד היום הוא לא הביא. קיימתי אצלי פגישות יחד עם החברים, יחד עם היועצת המשפטית והגמ"חים וכל הזמן הם אמרו שיביאו. חוק איסור הלבנת הון הוא איננו חוק שנמצא כאן. זה היה בדיונים על החוק והם אמרו שהם מביאים את זה לוועדת החוקה. רק עכשיו הגיע – מה שאני יודע בדרך אגב – הצו של איסור הלבנת הון ובינתיים במשך שנים אנשים שעוסקים בעניין הזה, ואני עומד מולם ואני אומר להם שזה מה שצריך לעשות, מבקשים ממני שאסביר להם למה המדינה לא עושה את מה שהיא חייבת לעשות על פי החוק ואני שותק. היה צריך להביא צו איסור הלבנת הון כבר לפני ארבע שנים.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

מה צורת ההתאגדות הנפוצה בגמ"חים?

דמן מאיר:

בדרך כלל אלה עמותות. לפי החוק עד סכום מסוים זה יכול להיות יחיד.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

אם כן, גם יחיד יכול להיות.

דמן מאיר:

יש יחידים.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

עד איזה סכום?

דמן מאיר:

עד שמונה מיליון שקלים.

היו"ר משה גפני:

אני מצפה מהחברים שלי – ואני רואה את זה בדברים אחרים, ובצדק – שכאשר המדינה לא עושה את עבודתה וכתוצאה מזה שהיא לא עושה את עבודתה, אנשים סובלים, הם יעשו. אנשים סובלים בגלל שהכות לא בידים שלהם אלא הוא בידי משרדי הממשלה ובידי הממשלה. אני רואה איזה אמירות ואיזו ביקורת הוועדה הזאת על כל חברה מעבירה על משרדי ממשלה שלא עושים את עבודתם. כאן זאת נחמדות כזאת, הכול בסדר. אגף שוק ההון היה צריך להביא את זה כבר לפני חמש שנים וכאן שקט ודממה. אני לא מבין את הדבר הזה. אם אגף שוק ההון לא יכול להפעיל את זה, שיעבירו את זה לאגף אחר. אמרתי את זה בישיבה הקודמת. אני עומד מול הגמ"חים ואני לא יודע לענות להם. אני מייצג את המדינה.

בבקשה, רשות שוק ההון.

אלי טובול:

סגן הממונה על שוק ההון ומנהל את חטיבת שירותים פיננסיים שבין היתר מפקחת גם על הנושא של הגמ"חים. צריך לציין שאלה גמ"חים פיננסיים כי כמו שאתם יודעים יש כל מיני סוגים של גמ"חים.

קודם כל, אני רוצה להתחבר למה שאמרת אדוני היושב-ראש, ואמרת את זה גם בפגישה הקודמת ואני אומר את זה גם בפגישות עם השוק. אנחנו קיבלנו על עצמנו, הוטלה עלינו משימה מאוד חשובה והיא ליישם חוק שבעיניי הוא מאוד חשוב. תכף אני אתייחס גם לאתגרים שלו. החוק הוא מאוד חשוב ויש תועלות חברתיות לארגונים האלה ובשום צורה אנחנו לא רוצים שהם ייפגעו או חלילה שהשוק הזה ייפגע. זה הדבר הראשון. אני חושב שחשוב להגיד את זה כדי שזה יתחבר להחלטות מדיניות שלנו ובין היתר גם לנושא הזה שעולה כרגע. הוא מסעיר אותך באופן אישי ואני מבין את זה אבל אני רוצה להתייחס לזה.

צריך לציין שהגמ"ח הפיננסי הוא בנק לכל דבר. הוא לוקח כסף מאנשים, פיקדונות, תרומות מזכות, אנחנו מכירים את המטריה הזאת, אפילו במקרים מסוימים קוראים לזה סוג של חיסכון ומהצד השני הוא מתחייב לתת הלוואות. בסופו של דבר מדובר בפעילות בנקאית פיננסית. לא סתם ישבתם ב-17 דיונים על הנושא הזה, ואני חושב שאפילו מספר רב יותר של דיונים בכל מיני סוגיות כי זו סוגיה סבוכה מאוד. הסוגיה היא איך אתה עכשיו מייצר רגולציה פיננסית על שוק שהוא בסופו של דבר לא למטרות רווח, לא גובה ריבית, לתועלות חברתיות ויש לו את האתגרים שלו. אני מזכיר שחוץ מהעובדה שזה היה למעשה בנק - ואם אני רוצה לדייק אפילו היו ניסיונות לתקן את חוק בנקאות (רישוי) על מנת להסדיר את השוק הזה, ניסיונות שלא צלחו ואחר כך היה את הפתרון שאתה אדוני היושב-ראש עשית - אחת הסיבות או התכליות המרכזיות שהיו לנו, המניעים המרכזיים גם לצורך להסדיר את השוק הזה היה הנושא של הלבנת הון, נקרא לו כך, או סטנדרטים בינלאומיים שקשורים לעולמות המצוי - - -

היו"ר משה גפני:

על זה דיברנו.

אלי טובול:

נכון אבל אני חייב להכניס את זה לקונטקסט כי זה עלה כאן לא מעט. זאת היא המסגרת הכללית. בסופו של דבר יש כאן ניסיון להסדיר עמותות שעוסקות בפעילות פיננסית. אני שם רגע בצד את הנושא של המגזר כן חרדי או לא חרדי, זה כרגע לא מעניין. יש לנו כאן אוכלוסייה של ישויות מסוג מסוים שנכנסות תחת פיקוח שהמדינה החליטה, המחוקק רוצה שזה ייכנס ועלינו מוטלת האחריות והחובה לוודא שזה מתבצע בצורה מקצועית, נאותה, ראויה ולפי כל הכללים והסטנדרטים.

החוק, ואמר בצדק חברי על לוחות הזמנים של כניסת החוק לתוקף מ-2018, למעשה ינואר 2019, ואחר כך שלוש וחצי שנים עד כניסתו זה בגלל שהשוק הזה כלל לא היה מפותח. להכניס שוק לא מפותח לעולמות של פיקוח פיננסי, זה דורש זמן. גם אותה הודעה שאתה ציינת כלאחר יד נעשתה על ידינו כי הבנו שאם אנחנו לא נשקף את זה דרככם בהרבה עזרה לשוק עצמו, גם דרככם, שיש כניסה - - -

היו"ר משה גפני:

היה צריך להגיד את זה עם חקיקת החוק.

אלי טובול:

בוודאי. זה נאמר. אדוני היושב-ראש, זה נאמר בצורה מפורשת. אנחנו רק יישמנו.

היו"ר משה גפני:

הנושא הזה נדון.

אלי טובול:

חודשים לפני כן אנחנו הצפנו את הבעיה הזאת שאם לא יגישו במועד, לא נוכל לתת.

היו"ר משה גפני:

אנחנו כל הזמן מחוקקים כאן חוקים. כאשר מדברים על חוק ואנחנו מדברים עליו כל הזמן, אתה אומר שזה גוף לא מפותח, כל הסיבות שתגיד - אני מקבל אותן, תגיד מה שאתה רוצה, אבל היית צריך את זה בחקיקת החוק ולוחות הזמנים היו משתנים. הכול היה משתנה. היינו עושים משהו ביניים. לא אומרים את זה חמש שנים אחרי.

אלי טובול:

אדוני היושב-ראש, אני לא הייתי בדיונים האלה ואני לא יכול להעיד מה נאמר ומה לא נאמר. אני יודע שהיו דיונים והיו על הדבר הזה הערות מאוד משמעותיות מצד הממשלה אבל אני שם את זה לרגע בצד.

אני תכף אתייחס גם להסדרות הראשוניות ולהגשת הבקשות ולתהליכים מול הגופים וגם לנושא של הלבנת הון שעלה כאן, היה מוכן ועשו בו שינויים אבל משום מה זה מתעכב. תכף נדבר על הסיבות לעיכובים. כאשר פרסמנו את נוהל הרישוי, מיד עם כניסת החוק לתוקף, קיבלנו בקשה ממך, מהשוק, ונאמר שחייבים להבין שזה שוק אחר. נאמר שאנחנו לא מכירים אבל שנשב איתם ונתקן את הדברים. ישבנו ותיקנו. רק הדבר הזה ארך חודשים וכמעט שנה עיכוב בתהליך. אם כן, בואו נשים את הדברים על השולחן בכנות ובצורה ברורה.

צו הלבנת הון נדון, חוץ מהפרסומים הפורמליים של הערות הציבור, עם השוק עוד לפני שפרסמנו את זה להערות ציבור.

שלומית ארליך:

אם אנחנו הוגנים, תתייחס גם לדברים בצורה מדויקת כי אתם בסופו של דבר הבאתם את הטיוטות. אתה מדבר על החודשים האחרונים ואנחנו מדברים על שנים אחרות. להתייחס להפצת מועד להערות הציבור כאשר מדובר ב-21 ימים ואילו אנחנו מדברים על שנים.

אלי טובול:

לא. אני אומר שלפני שפרסמנו להערות ציבור ישבנו עם השוק וגם אחר כך.

שלומית ארליך:

נכון. בחודשים האחרונים. גם אנחנו בתמונה.

אלי טובול:

לא בחודשים האחרונים.

שלומית ארליך:

גם אנחנו היינו בשיח הזה. אנחנו מדברים כאן על שנים. אתם לא הבאתם מיד עם תום חקיקת החוק את טיוטת הצו.

דמן מאיר:

אני אדייק במועדים. ישבו איתנו.

אלי טובול:

מי שישב איתנו יודע מתי הוא ישב.

דמן מאיר:

ישבו איתנו מיולי 2023 עד יוני 2024. זה היה כבר לפני הפרסום, אחרי הפרסום, הכול היה בטווח הזמן הזה. עד יולי 2023 עברו ארבע שנים מאז חקיקת החוק ומיולי 2024 יש עוד שנה. החוק בהתחלה בכלל לא מותאם לגמ"ח.

אלי טובול:

לא סיימתי את דבריי, אלא אם כן היושב-ראש יעצור אותי. לטובת הדיוק וההבנה היכן הדברים עומדים, אמרתי את זה גם בפגישה הקודמת שהייתה כאן לפני שבועיים-שלושה, הצו הונח על שולחן יושב-ראש ועדת החוקה. אני מניח שהיו עיכובים מסוימים בגלל שבועיים מלחמה וכולי אבל להבנתי זה אמור

להיכנס לסדר היום. מבחינתנו זה תנאי הכרחי לכך שנוכל לתת רישיונות לגופים שבסופו של דבר אלה גופים פיננסיים. אם לא תהיה הסדרת צו הלבנת הון, אנחנו שמים את עצמנו כמדינה במקום מאוד מאוד לא טוב.

נעמה לזימי (העבודה):

זה גם ברמת גופים בינלאומיים.

אלי טובול:

חד משמעית. אני אומר יותר מזה, שהבעיה שלי היא לא עם הישרים אלא עם אותם לא ישרים או פוטנציאלים ללא ישרים שיראו פרצה ואני לא מוכן לזה. ברמה המקצועית אנחנו לא מוכנים לתת רישיון לגוף פיננסי בלי שיש הסדרת הלבנת הון מסודרת שתחול עליהם, אנחנו חושבים שזו עמדה - - -

שלומית ארליך:

עד היום בכל השיחות שהיו לנו, גם הפנימיות וגם על שולחן הוועדה, מעולם לא אמרתם את הדברים בצורה כזאת.

נעמה לזימי (העבודה):

אבל גופים בינלאומיים דורשים את זה.

שלומית ארליך:

כל ההסדרה כאן נעשתה כדי להביא לסגירה הרמטית של פרצות וכדי להביא להסדרה את כל העולם הזה שהיה קיים מאוד שנים. היו כאן שלל ויכוחים על השולחן בהם בסופו של דבר הצלחנו להגיע לפשרות.

נעמה לזימי (העבודה):

עברנו זה ויכוח ראשון. את מבינה שלא היינו בכנסת בזמן הוויכוחים האלו.

שלומית ארליך:

הכול בסדר אבל התהליך היה מאוד מאוד ארוך וגם מייגע לנוכח הקשיים והדברים שעלו כאן. אני חושבת שלומר דבר כזה כשאתם לאורך כל הדרך אמרתם שאתם מבחינתכם מוכנים ומקבלים גם מצב שבו אתם כן משחררים רישיונות אבל ההעדפה היא כן להסדיר את הסוגייה גם בעולם צו הלבנת הון, בסופו של דבר היה תלוי בידיים שלכם להביא אותו.

אלי טובול:

לא. צו הלבנת הון הוא הליך יותר מורכב ממה שהם שנמצא רק בידיים שלנו. את מכירה את זה.

היו"ר משה גפני:

אבל זה בידי הממשלה. זה לא בידי הגמ"חים.

אלי טובול:

נכון. חד משמעית אתה צודק. זה בידי הממשלה.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה):

מהרגע שזה יצא אצלכם, הזמן היה קצר מאוד. אני קיבלתי את הבקשה שזה מונח במשרד לביטחון לאומי וכשהתקשרתי אמרו לי מזמן כבר לא אצלם אלא יצא. זאת הייתה תקופה מאד מאוד קצרה.

דמון מאיר :

אני רוצה להוסיף על דברי היועצת המשפטית לגבי התנאי ההכרחי. ב-6 בפברואר 2024 הוזמנו שישה או שמונה גמ"חים גדולים, לא בינוניים, לקבלת רישיון וזה היה עוד לפני חקיקת הצו וקבלת הצו. רק אז היו כל מיני תנאים לקבלת הרישיון ואז היושב-ראש התערב כי זה לא יכול להיות שמספר כזה קטן של גמ"חים יקבלו רישיון וכולם יהיו כאילו בלי רישיון.

היו"ר משה גפני :

נכון.

דמון מאיר :

זאת אומרת שהרשות יודעת לתת רישיונות גם בלי צו והם כבר שלחו הזמנות ואנחנו יכולים להביא את העתקי ההזמנות האלה.

אלי טובול :

ברשותך, עוד כמה מילים לגבי העבודה המקצועית. הפתרונות הם אצלנו ואתה יודע היכן זה נמצא.

היו"ר משה גפני :

אני לא יודע כלום. מה זה אני יודע היכן נמצא?

אלי טובול :

אמרתי לך בישיבה הקודמת שצו הלבנת הון נמצא בוועדת החוקה.

היו"ר משה גפני :

אתה אמרת שלא קיבלתם את זה ולכן ביקשתי לבדוק במשרד לביטחון לאומי.

אלי טובול :

מה זה לא קיבלנו?

היו"ר משה גפני :

הוא בדק והוא אמר שהם שלחו כבר מזמן.

אלי טובול :

הצו נמצא אחרי הליכי ההיועצות.

היו"ר משה גפני :

אמרתם שאין היועצות ושהם לא נותנים תשובות. אני לא מבין את זה.

אלי טובול :

זה היה מזמן. בלי אישורי היועצות לא היינו יכולים להגיע לוועדת החוקה. בוא נדבר על ההחלטה. בסופו של דבר אנחנו נמצאים בתהליך מול עשרות גופים ובתהליך הזה אנחנו בוחנים. לכל אחד יש מודל, היקף פעילות שונה, יש מודלים עסקיים שונים כפי שאני קורא להם, מאפיינים שונים, חלקם קהילתיים, חלקם לא קהילתיים, מוגבלים בפעילות, לא מוגבלים בפעילות. בישיבה הקודמת אמרתי שחוץ מצו הלבנת הון שעוצר אותי מלתת רישיון לאיקס גופים מאוד מצומצם שהם מסודרים ונמצאים בתהליך והם בערך סדר גודל של 15-20 גופים - - -

דמן מאיר :

איך זה שרק 20 גופים מסודרים?

אלי טובול :

אני אסביר לך. אל תעצור אותי בבקשה. יש לא מעט סוגיות מקצועיות שעולות תוך כדי הבדיקות שלנו בבקשות הרישיון. אלה סוגיות מהותיות שחלקן עוסקות בנושא של אי עמידה בהון עצמי, גופים שלא מגישים דוחות כספיים ואנחנו מנסים להתמודד גם עם אתגרים וסיכונים פיננסיים שהגופים חשופים אליהם בלי לדעת שהם חשופים אליהם. האחריות שלנו היא לייצר רגולציה ולייצר פיקוח אמיתי. לא לייצר עכשיו סתם רישיונות שיהיו ריקים מתוכן. אם יש לי גמייחים שחשופים בפעילות שלהם בלי להבין סיכוני שער חליפין, סיכוני נזילות, אפילו סיכונים אקטואריים – אתה מצפה שאנחנו נתעלם מזה?

שלומית ארליך :

לא. אף אחד לא מצפה לשום דבר מהסוג הזה אבל השאלה היא אחרת.

אלי טובול :

שלומית, אני לא מתריס.

שלומית ארליך :

כמה בקשות הוגשו אליכם? בסופו של דבר אתם קיבלתם מאות בקשות ומחר בבוקר יאושר צו. עשרות או מאות?

קריאה :

170.

קריאה :

108.

שלומית ארליך :

אם כן, עברנו את ה-100.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה) :

היום לא נותנים. כבר כמה שנים אי אפשר להגיש.

שלומית ארליך :

מתי הייתה הבקשה הראשונה שהוגשה אליכם?

אלי טובול :

החוק נכנס ב-13 ביולי ורק ב-12 ביולי התחילו להגיש בקשות.

שלומית ארליך :

אנחנו מדברים על שנת 2022. במשך שלוש שנים נמצאות אצלכם, הגענו למצב בו יש לכם 108 בקשות.

אלי טובול :

108 שהגישו לפני כניסת החוק. נכנסו לתוך המנגנון בתקופת המעבר. יש 170 בקשות.

שלומית ארליך:

אם כן, יש 170 בקשות ועברו שלוש שנים מהיום הראשון בו הוגשה אליכם הבקשה הראשונה. ביום שבו יאושר צו איסור הלבנת הון, אתם תדעו בבת אחת לתת תשובות לגבי כל הבקשות שנמצאות אצלכם? זאת אומרת, 170 בקשות יאושרו או לא יאושרו?

אלי טובול:

אם זאת שאלה כנה ואת מצפה לתשובה אמיתית, אני אענה. הכי קל לנו לקבל החלטות במצב הנוכחי. אני אומר "הכי קל" במירכאות כי אז זה אומר שכל גוף שלא עומד בפרמטרים הבסיסיים של נוהל הרישוי שאותו עשינו ביחד, קל לי לקבל החלטה וההחלטה היא לא לטובה אלא ההחלטה היא דחייה. אני נמצא שלוש שנים עם גופים שלפעמים מנהלים מיליוני שקלים בלי מערכת טכנולוגית ראויה. יש גופים שמנהלים מיליוני שקלים עם בן אדם אחד. יש לי את היכולת. אנחנו מבינים את ההשלכה של הדבר הזה. זה האתגר שלנו ביישום. אתם לא רוצים להיות ערים אליו, אבל זה האתגר שלנו.

אדוני היושב-ראש, אתה מכיר מכל השיחות שהיו לנו, מכל המפגשים ואולי גם מהיכרות אישית כמה השקענו. ירדנו לשטח, פגשנו את הגמ"חים במשרדים עצמם.

היו"ר משה גפני:

עכשיו אתה מכניס אותי לעניין?

אלי טובול:

לא. אני לא מכניס אותך. אני מציין את זה.

נעמה לזימי (העבודה):

אני מקבלת את הביקורת אבל בוא נגיע להסדרה.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

אני חושב שיש כאן שני דברים. קודם כל, יש כאן ביקורת שכנראה היא לגיטימית לנו והיא למה אנחנו לא מצליחים ליישם את החוק שהתקבל אחרי כל כך הרבה דיונים משמעותיים ואחרי זמן רב.

היו"ר משה גפני:

נכון.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

אבל לצד זה זאת לא סיבה לכופף את הכללים.

נעמה לזימי (העבודה):

כן. אני לא מבינה למה אנחנו מדברים על כיפוף כללים.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

לא. חס וחלילה. אני רק מחדד את זה.

היו"ר משה גפני:

היו כאן דיונים על סלייט וגם הם טענו שהם לא יכולים לכופף את הכללים. אני יודע מה אנחנו אמרנו להם על כל ההתנהלות הזאת. מישו מדבר על כיפוף כללים? עשינו חוק.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

אני אומר את זה רק למען הסר ספק.

נעמה לזימי (העבודה):

בסלייט הייתה רשלנות פושעת של רשות שוק ההון. אני רוצה לומר ששם היה כאן פשע. כאן אנחנו כועסים. כל מה שאתם אומרים, אני לא הייתי כאן ב-2019, אני מקבלת אבל מה שאומר ולדימיר ומה שאנחנו מנסים להגיד זאת לא עילה לכיפוף הכללים. אנחנו רוצים שהצו הזה יבוא ואז נאשר. אין כאן איזושהי ונדטה נגד הגמ"ח לכן בואו נגיע לזה.

היו"ר משה גפני:

אם אני יודע לתרגם נכון את אלי טובול הוא אומר דבר מאוד פשוט. הוא אומר שיש צו - שאני לא יודע למה הוא התעכב עד היום, הוא היה יכול להיות מזמן, הוא בכלל לא קשור לוועדה שלנו אלא הוא בוועדת החוקה - והתברר שסחבו זמן ואני לא יודע למה. אין תשובה לעניין הזה.

שואלת אותו היועצת המשפטית אחרי שיאשר והדברים יהיו ברורים, האם אז יוכלו לקבל לק מה-170 הבקשות האלה והוא אומר לנו שלא נלחץ עליו כי אם נלחץ עליו התשובות יהיו שליליות.

אלי טובול:

לא, לא, לא.

היו"ר משה גפני:

זה מה שאמרת.

אלי טובול:

אדוני היושב-ראש, תן לי להסביר.

היו"ר משה גפני:

תסביר. אמרת שלא נלחץ כי אם נלחץ התשובות יהיו שליליות. אנחנו מדברים על בקשות מלפני שנים.

אלי טובול:

לא. הפוך אדוני היושב-ראש. הפוך. אני מתנצל. אני יודע לדבר בשם עצמי.

היו"ר משה גפני:

שואלת שלומית האם אתה יכול לומר לנו כמה מתוך ה-107 יקבלו רישיונות ברגע שיאשר הצו.

אלי טובול:

זו שאלה אחת והפרשנות שלך, אני חייב לדייק אותה לפני שאנחנו מתקדמים. כחלק מתהליך בחינה של גוף שמגיע אלינו לקבל רישיון, אנחנו מסתכלים על שורה ארוכה של היבטים ואני לא אכנס לזה עכשיו.

היו"ר משה גפני:

זה אצלכם כבר כמה שנים.

אלי טובול:

בסדר. אמרתי את זה לא כאיום. אני לא מאיים. אתה יודע טוב מאוד שזה להפך, שאני ממש בגישה חיובית לדבר הזה. יש כאן שוק ואי אפשר להתעלם מהאתגרים שאנחנו מתמודדים איתם. אתם יכולים להגיד שזה לא מעניין אתכם וזה עדיין שלוש שנים אבל יש כאן הסדרה - - -

היו"ר משה גפני:

אמרתי שלא מעניין אותי? ועוד איך מעניין אותי.

אלי טובול:

אתה בצדק מחפש את השורה התחתונה. את התוצאות.

שלומית ארליך:

אתה כל פעם חוזר לאתגרים ובסוף אתה לא עונה על השאלה.

אלי טובול:

ברור שאני חוזר לאתגרים כי זו האחריות המקצועית שלי.

שלומית ארליך:

השאלה היא האם אתה יודע לתת תשובות לגבי הרישיונות ל-170.

אלי טובול:

לא על כולם.

שלומית ארליך:

על כמה? על איזה חלק? באחוזים.

קריאה:

20-10.

אלי טובול:

בערך 10 אחוזים ואולי קצת יותר.

שלומית ארליך:

יושבים אצלך רישיונות והמצב תקוע. הוא תקוע כיוון שאתם לא קידמתם את התהליכים כפי שהיה צריך לעשות.

היו"ר משה גפני:

אתם, הכוונה הממשלה.

שלומית ארליך:

אתם יכולים להתווכח על זה אבל זה לא משנה. הממשלה, לא אתם באופן אישי.

אלי טובול:

זה לא משנה. אני כאן.

שלומית ארליך :

בסופו של דבר 170 בקשות ואתה יודע לתת מענה לסדר גודל של 20 בקשות אחרי שלוש שנים.

אלי טובול :

לא. פספסת מה אמרתי. אני יודע לתת מענה להרבה יותר.

היו"ר משה גפני :

אבל זאת השאלה.

אלי טובול :

המענה יכול להיות גם שהוא לא מתאים ואנחנו לא עושים את זה בקלות. החלטה יכולה להיות כן והחלטה יכולה להיות לא.

שלומית ארליך :

מדובר בהחלטה של כן או לא. בכמה מדובר? במקרה של לא, אלה עדיין אותם 10 אחוזים או יותר?

אלי טובול :

יותר. אנחנו בתהליכי הפיקוח שלנו לא כל כך מהר הולכים ל-לא. אנחנו מנסים בשיח להסביר, להגיד שהנוהל לא מתאים, שהוא חייב מערכת מידע יותר טובה, יהיה לך צורך להביא עוד אנשים וכולי. אחרת באמת הכי "קל" לי – במירכאות קל לי כי זה לא באמת קל כי זה לא התהליך שאנחנו רוצים לעשות וזה לא התפקיד שלנו, לא זה עיקר תפקידנו - ואני לא רוצה לדחות את הבקשות באופן מיידי.

שלומית ארליך :

אני אומרת משהו אחר. הוא אומר שהוא יודע היום לתת מענה שככל הנראה הוא משתמע כמענה חיובי לסדר גודל של 10 אחוזים ביחס ליתר הבקשות שהוגשו ואנחנו לא יודעים כמה. לא בטוח ש-90 אבל עוד חלק נוסף מתוך ה-170 אחוזים. הוא אומר שהוא לא רוצה לבוא ולקבוע עכשיו אם יש איזשהם חוסרים או עוד מידע שצריך לעבור, הוא לא רוצה לתת תשובה מיידי שתיתן מענה שלילי אלא בעצם לבוא באיזשהו שיח כדי לנסות לקדם איזשהו תהליך שבו אם יש חוסרים או השלמות או מידע נוסף שנדרש, שיהיה בתוך השיח ויאפשר גם את הבאת הגורמים האלה למענה חיובי לרישיון.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה) :

כאן אנחנו מנסים להפוך את המערכת הזאת לנורמלית ואני אשאל שאלה הרבה יותר פשוטה ואולי אפשר את מה שהיועצת המשפטית אמרה. מתוך ה-170, אתם אומרים שיש לכם 20 להם אתם יכולים לתת. ל-17 אתם יכולים לתת. לאחר מכן נשארו עוד 153 לגביהם יש לנו שאלות כאלה ואחרות. האם אתם יכולים היום, לפני הצו, הרי בשביל זה לא צריך לחכות לצו, לכתוב לכולם, לכל ה-153, שחסר לך א' ו-ב' ולך חסר א', ב' ו-ג' וכולי. אז זה לא יחייב אותך.

אלי טובול :

אנחנו עושים את זה.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה) :

הגמ"ח לא קיבל מכתב מרשות שוק ההון שמודיע מה חסר לו. ברגע שהוא מקבל מכתב כזה, כשיצא הצו, או שתהיה לו אותה תוכנה או שלא תהיה לו אותה תוכנה, או שיהיה לו האיש או שלא יהיה לו האיש, אבל להודיע להם. להוציא להם היום מכתבים.

דבן מאיר:

כמה מתוך ה-153 הגופים האלה יודעים שחסר להם משהו? לדוגמה, אני אישית גם מנהל גמ"ח ולי לא ידוע שחסר לי משהו כי לא קיבלתי דרישת שלום מהרשות בערך כחצי שנה. האם הם יודעים שחסר להם משהו או שרק אחרי הצו הם יבואו לבקש ורק אז הם ידעו? אני רוצה לדעת האם מותר לנו להביא את הנתונים האלה לוועדה. זאת אומרת, לפנות לגופים, לשאול אותם האם הם במצב פתוח או לא.

היו"ר משה גפני:

הממשלה צריכה לעשות את זה. אלי, תשובה לשאלה הזאת.

אלי טובול:

אני אענה בעוד כמה סגמנטים. חלק גדול ממני שהגישו לנו בקשות, הם גם סוג של מנותקי קשר. הם לא עונים לנו. אחוזים מאוד גדולים, עשרות גופים שלא עונים לנו. יחידים ולא יחידים, פשוט לא עונים.

היו"ר משה גפני:

ואלה שעונים?

אלי טובול:

אלה שעונים, המחלקה המקצועית, מחלקת הרישוי נמצאת בקשר הדוק איתם. אם יש דברים שחסרים, הם מעדכנים אותם.

היו"ר משה גפני:

זאת אומרת, אלה שחסר להם או שלא חסר להם, ברגע שיאושר הצו אתם תדעו לתת להם רישיון.

אלי טובול:

למי שאין לנו אליו השלמות נוספות. זה מה שאמרת.

היו"ר משה גפני:

פניתם לאלה שחסר להם?

אלי טובול:

יש חוסרים מהותיים.

היו"ר משה גפני:

עזבו את אלה שהם מנותקי קשר.

אלי טובול:

ברור שפנינו. בוודאי.

היו"ר משה גפני:

פניתם וקיבלתם תשובות?

אלי טובול:

כנראה שלא מספיקות כי אם אנחנו נמצאים בסיטואציה שהיום יש לי חוסרים מהותיים בחלקים מסוימים - - -

היו"ר משה גפני :

אני מדבר על כאלה שאין להם בעיה או שהם עונים לכס.

דמן מאיר :

האם אנחנו יכולים לבשר לגמ"חים שבחצי השנה האחרונה לא קיבלו דרישת שלום מרשות שוק ההון, זאת אומרת, תוך 70 ימים שאתם אמורים מבחינת החוק להגיב, האם אנחנו יכולים להגיד לכל הגמ"חים שלא קיבלו דרישת שלום מרשות שוק ההון ב-70 הימים האחרונים שהם ברשימה שהולכת לקבל אישור?

אלי טובול :

לא. זה לא עובד כך.

דמן מאיר :

מה זה לא עובד כך? למה לא עובד? החוק לא מחייב אתכם? רק אותנו החוק מחייב?

נעמה לוימי (העבודה) :

מה זה רק אותנו החוק מחייב? בוודאי שהחוק שרשות שוק ההון צריכה לתת כאן תשובות אבל עם כל הכבוד זה שאם הם לא עושים, אז אנחנו פטורים מהחוק. זה לא טיעון.

דמן מאיר :

בוודאי שלא.

נעמה לוימי (העבודה) :

אני באמת לא נגדכם. אנחנו כאן בדיון חד משמעי.

דמן מאיר :

אנחנו רוצים פתרון.

נעמה לוימי (העבודה) :

כשאני נגד משהו, אני מאוד בוטה ואני מאוד ברורה.

דמן מאיר :

אנחנו רוצים פתרון. אנחנו לא רוצים שום דבר אלא פתרון ונתתי פתרון. יש סעיף בחוק.

ולדימיר בליאק (יש עתיד) :

אתה לא יכול לחלק ציונים לחבר כנסת.

היו"ר משה גפני :

רבותי, אנחנו מסתובבים סביב עצמנו. יש לי בקשה. אני מבקש שאתם תגידו לוועדה כמה זמן אתם רוצים, שבועיים, שלושה שבועות, כמה זמן אתם מבקשים כדי לתת לנו נתונים: כמה הגישו בקשות, לכמה פניתם ולא קיבלתם תשובה. תגידו לנו היכן אנחנו עומדים בעולם כדי שנוכל לומר לכולם שזאת עמדת רשות שוק ההון וזה מה שקורה. אתם פונים למי שאתם פונים ואתם קיבלתם תשובות כאלה ואחרות כאשר מתוך המספר הזה יש מספר כלשהו של מנותקי קשר. אנחנו נצטרך לעשות פעולה ולפרסם אותה כדי שהם ידעו שהם לא יכולים לקבל רישיון ומכיוון שהם לא עונים הם לא יקבלו. אני מבקש את כל הנתונים.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה):

להתחיל בתהליך לפני הצו ולא אחריו. להתחיל עכשיו.

היו"ר משה גפני:

אני מדבר על עכשיו. אתם צריכים שבועיים? כמה זמן אתם צריכים כדי לתת לנו את הנתונים האלה?

אלי טובול:

מה שתחליט.

היו"ר משה גפני:

אני לא מחליט. אתה מחליט. תגיד לי תוך כמה זמן אתה יכול לתת את הנתונים לוועדה.

נעמה לזימי (העבודה):

אם הוא אומר מה שתחליט, תגיד לו שבועיים. כאן אני איתך.

היו"ר משה גפני:

שבועיים. בקדנציה הזאת פעם ראשונה שאני הולך עם נעמה לזימי.

נעמה לזימי (העבודה):

לא פעם ראשונה אבל הייתה הסלמה.

אלי טובול:

בשמחה אני את הנתון.

היו"ר משה גפני:

לא ביקשתי כל נתון.

אלי טובול:

אני אתן את הפילוח.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה):

אני רוצה יותר מפילוח. אני רוצה עשייה אקטיבית מחר. קחו את ה-170 ופנו לכולם ותאמרו להם מה הסטטוס שלהם. תאמרו שחסר להם מחשב, חסר לכם חשב, חסר דוח כספי. אני רוצה להודיע להם היכן הם נמצאים.

אלי טובול:

ואם הם כבר יודעים? ואם הודעתי?

היו"ר משה גפני:

חבר הכנסת פינדרוס יותר טוב ממני אבל אני לא מבקש כמוהו בתקיפות. אני מבקש ברכות.

אלי טובול:

אני מקווה שאני אגיד לך שבמשך השבועיים האלה ועדת החוקה כבר מזמינה אותנו לדיונים על הצו אבל אין קשר.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה):

אין קשר.

אלי טובול:

לא קשור.

היו"ר משה גפני:

לא קשור. לא התנינו את זה בזה. אף פעם לא. ההתניה הזאת היא התנדבות שלנו אבל זה לא קשור למה שאנחנו אומרים עכשיו. המצב הוא נוראי והוא באמת מזכיר לי במידה מסוימת את סלייט. אני עומד מול משרד ממשלתי ואני חסר אונים. אי אפשר להתנהג בצורה כזאת. בנושא של הגמ"חים אני גם מרגיש באופן אישי שאני כשיתי לחלוטין. אני אמרתי לכולם שהכול בסדר, זה יתנהל נורמלי והכול יהיה בסדר והנה אנחנו אחרי כל כך הרבה זמן ואני עומד עם לשון בחוץ.

אני מבקש שתוך שבועיים לוועדה יהיו הנתונים לגבי אותם 170. כל ה-170 קיבלו מכתבים, בסדר, תגידו את זה. לא קיבלו - תשלחו להם.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה):

אני חייב לשמור על כבודו של יושב-ראש ועדת החוקה. הצו הגיע. שלושה או ארבעה ימים אחרי שהצו הגיע, תוך כדי המלחמה, אני חושב שביום השני להתקפה על איראן, הוא קבע פגישה עם ראש הרשות לשבת איתו על כך. אם אתה מכיר את לוחות הזמנים של הכנסת, הכנסת חזרה רק אתמול לפעילות. הוא ישב תוך כדי המלחמה כדי לקדם את זה.

דמן מאיר:

אם אפשר לבקש שבמסגרת השבועיים האלה אולי הייעוץ המשפטי של הוועדה וגם הייעוץ המשפטי של הרשות יבדקו את הדבר הזה. אם וכאשר תהיה בעיה בלוחות הזמנים של הרשות כי זאת עבודה מאוד מאוד קשה לתת רישיונות, לבדוק את הנושא הזה של רישיון זמני, אם זה אפשרי, רישיון זמני לחצי שנה, לשנה.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

החוק מאפשר?

דמן מאיר:

כן. החוק מאפשר.

היו"ר משה גפני:

אני מבקש לבדוק גם את זה. אני מבקש שהייעוץ המשפטי של הרשות יבדוק זאת יחד עם היועצת המשפטית של הוועדה, לראות אם אפשר לתת רישיון זמני.

שלומית ארליך:

אייל, לכם יש עמדה בעניין?

אייל בן ישעיה:

לא. הסעיף שהוקרא כאן לגבי רישיון זמני, צריך להבין שאין הבדל מבחינת המהות בין רישיון זמני לרישיון לתקופה בלתי קצובה למעט העובדה שהרישיון הזמני ניתן לתקופה קצובה. מבחינת המהות, הגושפנקה, תעודתה ההכשר שטמונה ברישיון עצמו, זה אותו הדבר.

היו"ר משה גפני :

אתה יועץ משפטי, אתה רואה את ה-170 בקשות, אתה רואה שיש חסר והוא חסר מהותי ויש חסר שהוא יכול להיות חסר טכני. לא לעכב את זה לפרק זמן קצוב.

אייל בן ישעיה :

אדוני היושב-ראש, אני אסביר. יש כאן מורכבות שעמד עליה אלי ואני לא אחזור על הדברים. כמוכן שאם היינו הולכים בשיטת ייקוב הדין את ההר, לכאורה כל בקשת רישיון שלא עומדת בפרמטרים לכאורה הייתה צריכה לקבל החלטת דחייה. זו לא המדיניות שלנו.

היו"ר משה גפני :

אני מבקש לבדוק את זה יחד עם היועצת המשפטית לוועדה. תבדקו במה אפשר להקל ולתת רישיון זמני. הרשות נמצאת במצב לא טוב. אני לא מדבר על הנושא אלא על העניין כי הזמן רץ. אם אני כאזרח הייתי מעכב דברים שהמדינה מבקשת ממני כל כך הרבה זמן, הייתי בבית סוהר.

אלי טובול :

אדוני, מבלי כמוכן להפחית ממשקל הדברים שלך ומהצדק שיש בהם, חשוב לי גם לומר שגם אנחנו כרגולטור פיננסי שרגיל להתנהל אל מול גופים מאוד מסוימים - - -

היו"ר משה גפני :

אל תתחיל להסביר לי.

אלי טובול :

יש לנו כאן עקומת למידה. אנחנו רוצים לבוא בגישה חיובית.

היו"ר משה גפני :

את זה אני מבקש.

תודה רבה.

הישיבה ננעלה בשעה 11:30.

נספח 7

העתק פנייתם של העותרים למפקח
מיום 19.5.2025, על נספחיה

עמ' 79

19 במאי 2025

לכבוד

מר עמית גל, המפקח על מוסדות לגמילות חסדים

שלום רב,

הנדון: חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים

בשם מרשינו, ה"ה ישראל קרויזר ואור רפל-קרויזר, אנו מתכבדים לפנות אליך בקשר לעניין שבנדון. פנייה זו נעשית אליך בתפקידך כמפקח על מוסדות לגמילות חסדים, לפי החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 (להלן: "החוק" או "חוק הגמ"חים").

מטרתה של פנייה זו היא להסב את תשומת לבך לסוגיות אחדות הנוגעות להתנהלותם של מוסדות גמ"ח ולבקשך להפעיל כלפיהם את הסמכויות המסורות לך על פי החוק בהקשר זה, על מנת למנוע פגיעה בציבור לקוחותיהם.

א. פתח דבר

1. חוק הגמ"חים מסדיר את פעילותם של מוסדות גמ"ח (ר"ת גמילות חסדים; להלן: "גמ"חים") אשר עוסקים בקבלת פיקדונות (ללא ריבית) ובמתן הלוואות (ללא ריבית) בו-זמנית; חלק מגמ"חים אלה עוסק בהלוואות לדיור. בראש ובראשונה החוק מטיל חובת רישוי על גמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן הלוואות בו-זמנית (בהיקפים שנקבעו בחוק).
2. חוק הגמ"חים בא לעולם כחריג לכלל הקבוע בסעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הבנקאות רישוי"), האוסר על מי שאינו תאגיד בנקאי לעסוק בו-זמנית בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי.
3. הסדרת פעילותם של הגמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי נועדה להגן על לקוחות הגמ"חים (שמפקידים כספים ונוטלים הלוואות); להבטיח את יציבותם הפיננסית של הגמ"חים; ולמנוע ניצול לרעה של פעילות הגמ"חים לצורכי הלבנת הון. בדיונים בכנסת שקדמו לחקיקתו של החוק הובהר, כי פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו-זמנית עלולה לעורר קשיים עבור מפקידי הכספים, עד כדי קריסתם של גמ"חים.
4. עיון בחוק הגמ"חים מלמד, כי הוא קובע **מסגרת אסדרתית כללית** לפעילותם של בעלי רישיונות ולפיקוח על בעלי רישיונות. החוק כמעט ואינו קובע הוראות **קונקרטיים** בנוגע לפעילותם של בעלי רישיונות ולפיקוח עליהם, לרבות בעניינים וסוגיות אשר עומדים בליבת פעילותם של הגמ"חים. לצד זאת, החוק מעניק למפקח **סמכויות נרחבות** לעצב ולקבוע הסדרים מפורטים אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח עליהם.
5. האופן שבו עוצב החוק – קביעתה של מסגרת אסדרה כללית, לצד מתן סמכויות נרחבות למפקח שנועדו ליצוק תוכן לאותה מסגרת כללית – דומה לאופן שבו מעוצבת החקיקה הפיננסית בעשור האחרון בכלל, ובפרט דומה לאופן שבו עוצב חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים),

התשע"ו-2016 (להלן: "חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים"). תבנית זו מותירה את קביעתן של הוראות האסדרה המפורטות בידי המפקח – הגורם המקצועי – ובין היתר משאירה בידי גמישות ודינמיות בקביעת האסדרה המפורטת, ואלו בתורן יאפשרו לו להתאים את האסדרה לנסיבות המשתנות.

6. **ברם, למעט חוזר אחד (בנוגע ליושר ויושרה) ולנהלי רישוי – המפקח לא עשה עד כה שימוש בסמכויות הנרחבות שהוענקו לו בחוק, ולא קבע הוראות ו/או נתן הנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות ובעניין הפיקוח עליהם.** כך, בין היתר, **טרם נקבעו הוראות לעניין הון עצמי נוסף; לעניין החזקת נכסים; לעניין נזילות; לעניין החזקה וניהול של כספים בנאמנות; לעניין השקעות בנכסים; לעניין היקף האשראי שניתן לתת ללקוח מסוים ולעניין גובה הפיקדון שניתן לקבל מלקוח מסוים; לעניין הוצאות הנהלה וכלליות, לרבות שכר נושאי משרה ועובדים; לעניין סיכונים סיכור; לעניין ניהול סיכונים; לעניין סיכונים הלבנת הון ומימון טרור; לעניין ניהול עסקיהם של מוסדות לגמילות חסדים לשם מניעת סיכון למערכת הפיננסית; ולעניין גילוי נאות ושקיפות.** **המפקח גם לא קבע עדיין אמות מידה וקריטריונים לפיהם יישקלו – ויוכרעו – בקשות לקבלת רישיונות לפי החוק.**

מדובר בנושאים מהותיים העומדים בליבת פעילותם של מוסדות גמ"ח, אשר משליכים במישרין על יציבותם של בעלי הרישיונות ועל ההגנה והשמירה על כספי לקוחותיהם ועל עניינם.

7. כל עוד לא נקבעו הוראות והנחיות בעניינים ובסוגיות העומדים בליבת פעילותם של הגמ"חים ושהן חיוניות וקריטיות להגשמת מטרתו של החוק (ובכלל זאת תוך הימנעות מקביעתן של אמות מידה למתן רישיונות) – מונצח המצב ששרר קודם לחקיקתו של החוק ולכניסתו לתוקף, בבחינת 'גמ"ח הישר (או העקום) בעיניו יעשה'. אכן, היעדרן של הנחיות והוראות המסדירות את פעילותם של בעלי הרישיונות ואת הפיקוח על פעילותם מוביל דה-פקטו לסיטואציה של 'מה שהיה הוא שהיה, והוא גם מה שיהיה'. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח הוראת המעבר הקבועה בחוק, לפיה גמ"ח שעסק בשירותי פיקדון ואשראי קודם לחקיקת החוק והגיש בקשה לרישיון – יוכל להמשיך בעיסוקו עד להכרעה בבקשתו; עד הנה, לא הוכרעה ולו בקשת רישיון אחת. מימושן הדחוף של הסמכויות שהוענקו למפקח בחוק חיוני על מנת להגשים את התכליות שאותן נועדו להגשים החוק והאסדרה שנקבעה בו.

8. **ואל יקל הדבר בעיניו של המפקח: פיקוח אפקטיבי על פעילותם של הגמ"חים, על שלל היבטיהם – חיוני על מנת שלא יומט חלילה אסון כלכלי על לקוחותיהם ולמנוע מצב בו הם לא יזכו לקבל את הכספים שהפקידו ו/או לא יזכו לקבל את ההלוואות שהובטחו להם, או שהמדינה תצטרך למלא אחר התחייבויותיהם של הגמ"חים ולשלם ללקוחותיהם.** כך, או כך, מדובר בתוצאה חמורה, שהדעת והדין – ובטוחנו שגם המפקח – אינם יכולים לסבול; מדובר בעשרות אלפי לקוחות, בהיקפים מצטברים של מיליארדי שקלים.

9. חשוב להדגיש: האמור אינו השערה בעלמא או תוצאה תיאורטית שתוחלת התממשותה היא נמוכה, ומדובר בסיכון מיידי ומוחשי. מעבר לכך שכפי שיפורט, התרחישים הללו נדונו בדיונים בכנסת שקדמו לחקיקת החוק, הרי שעניינו של הגוף המכונה הגמ"ח המרכזי – מוסד הגמ"ח המרכזי והמשמעותי ביותר בעניין הלוואות לדור – יוכיח.

10. לפנייתנו מצורפות חוות דעתו של פרופ' עודד שריג וחוות דעתו של רו"ח עופר אלקלעי.

11. כמפורט בחוות דעתו של פרופ' שריג, לפי נתוני הדו"חות הכספיים של הגמ"ח המרכזי – קיים חשש כבד ליציבותו, חשש אשר אינו מובא לידיעת המצטרפים לתוכנית. לפי חוות דעתו של פרופ' שריג, במוקדם או במאוחר הגמ"ח המרכזי, הפועל במודל של 'פירמידה' לא יוכל להעמיד את ההלוואות שהבטיח למצטרפים לגמ"ח. עוד לפי חוות הדעת, סביר ביותר שכבר כעת הגמ"ח המרכזי אינו יכול לעמוד בהתחייבות נוספת שנתן ללקוחותיו – האפשרות לפדות את הכספים. מסקנת חוות דעתו של פרופ' שריג הנה, כי קיים חשש מהותי שמספר רב של משקי בית חרדים יעמדו בשנים הקרובות בפני שוקת שבורה.
12. כמפורט בחוות דעתו של רו"ח אלקלעי, קיים חשש ממשי כי הגמ"ח המרכזי מטעה את ציבור לקוחותיו. בחוות הדעת מובהר, כי קיים לכאורה פער מהותי בין מצגי הגמ"ח לבין דו"חותיו הכספיים. עוד עולה מחוות דעתו של רו"ח אלקלעי, כי קיים חשש ממשי שדו"חותיו הכספיים של הגמ"ח המרכזי אינם מציגים את מצבו האמיתי (ומגדילים בצורה מלאכותית את ההון העצמי שלו), בין היתר באשר הם מכירים בנכסים הגם שטרם התגבשו התנאים החשבונאיים להכיר בהם ככאלה, ובנוסף – אינם מציגים את התחייבויותיו של הגמ"ח המרכזי כנגד אותם נכסים.
13. כפי שיפורט להלן, הסמכויות הנרחבות שהוענקו למפקח בחוק הן סמכויות חובה, המחייבות אותו לקבוע הוראות, הנחיות וכללים בנוגע לפעילותם של בעלי רישיונות ובנוגע לפיקוח עליהם, וכן לקבוע ולפרסם אמות מידה למתן רישיונות לפי החוק; והמצב העובדתי מחייב את הפעלתן בדחיפות.
14. לפיכך, מתבקש המפקח הנכבד לקבוע ולפרסם בהקדם כללים, הוראות, הנחיות ואמות מידה לשם מתן רישיונות לפי החוק, ועל-בסיסם להכריע בבקשות הרישיון שהוגשו; לקבוע כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק, לרבות בענייני הגילוי הנאות והשקיפות; וכן לבחון האם קיימים גמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי שלא הגישו בקשה לרישיון, ולאכוף עליהם את הוראות החוק. כן מתבקש המפקח לבחון בדחיפות את מצבו של הגמ"ח המרכזי, וככל הנדרש – לנקוט פעולות לייצובו, ובתוך כך לשקול לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 53 לחוק, לעצור את פעילות הפקדות הכספים והעמדת ההלוואות אצל הגמ"ח המרכזי עד לבירור יסודי ומעמיק של התנהלותו ומצבו הפיננסי; ובמידת הצורך – למנות לגמ"ח המרכזי מנהל מיוחד שינהל את עסקיו.
15. זהו תורף הדברים, ועתה – לפירוטם.

ב. פעילותם של מוסדות גמ"ח, בקצירת האומר¹, והרקע לחקיקת החוק

16. גמ"חים הם גופי צדקה וחסד הנפוצים בעיקר בחברה החרדית, המעניקים שירותים ומספקים מוצרים למעוטי יכולת או לחסרי אמצעים, לרוב בחינם או במחיר סמלי. בין היתר, התפתחו בחברה החרדית גמ"חים העוסקים במתן הלוואות אשר מועמדות ללא ריבית (לאור האיסור ההלכתי על הלוואה בריבית).
17. גמ"חים מסוימים עוסקים במתן הלוואות (ללא ריבית) ובקבלת פיקדונות (ללא ריבית), בו-זמנית. חלק מגמ"חים אלה עוסקים בהלוואות לדו"ר, דוגמת גמ"ח חסידות בויאן בבית"ר עילית, או "הגמ"ח המרכזי" שהוא מוסד הגמ"ח המרכזי והמשמעותי ביותר בעניין הלוואות לדו"ר, אשר פועל משנת 2003.

¹ להרחבה על מוסדות גמ"ח ראו למשל י' מרגליות ור' פרידמן "מוסד הגמ"ח בישראל ותהליך אסדרתו" משפט, חברה ותרבות ה 325 (2022) (להלן: "מרגליות ופרידמן").

18. מתכונת הפעילות משתנה בין גמ"ח לגמ"ח. עם זאת, המתכונת המקובלת והרווחת היא כדלקמן: כל תא משפחתי שהצטרף לגמ"ח מפקיד לקופת הגמ"ח באופן חודשי סכום בהיקף של כמה עשרות או מאות שקלים, במשך מספר שנים. סכום הפיקדון משתנה בין גמ"ח לגמ"ח וכך גם מדיניות הגבייה (גבייה עבור כל ילד בנפרד או עבור תא משפחתי, למשל).
19. הפיקדונות מיועדים לשמש את ילדי המפקידים לצורך רכישת דירה: לאחר נישואי הילד שעבורו הופקדו הכספים בקופת הגמ"ח, פונה הזוג הטרי לגמ"ח לקבלת הלוואה. היקפה של הלוואה זו תלוי בהיקף ההפקדות החודשיות, אולם בכל מקרה הוא גדול – בשיעור ניכר – מהיקפי הפיקדונות. ההלוואה תוחזר **ללא ריבית** במשך תקופה ארוכה, ולעיתים יחזיר הגמ"ח למפקידים חלק מהסכומים שהופקדו, על חשבון החזר ההלוואה.
20. עשרות אלפי אנשים מהמגזר החרדי הצטרפו לתוכניות ההלוואה כדיור שמציעים הגמ"חים השונים. לא יהא זה מופרז לומר, כי אצל חלקים משמעותיים ביותר במגזר החרדי, הצטרפות לאיזו מהתוכניות שמציעים הגמ"חים העוסקים בהלוואות כדיור היא תנאי כמעט הכרחי לצורך רכישת דירה.
21. ואולם, סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), שכותרתו "ייחוד פעולות לתאגידים בנקאיים", תוחם את גבולות הפעילות הפיננסית של גופים שאינם תאגידים בנקאיים. סעיף זה **אוסר** על מי שאינו תאגיד בנקאי לעסוק **בו-זמנית** בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי.
22. נקל להיווכח, כי פעילותם של גמ"חים אשר עוסקים בו-זמנית בקבלת פיקדונות ובמתן הלוואות **אינה מתיישבת**, על פני הדברים, עם הוראת סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי).
23. על רקע זה, בשנת 2010 הוגשה הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון – קופת גמילות חסדים), התשע"ה-2010². בהצעת חוק זו הוצע לתקן את חוק הבנקאות (רישוי) באופן שלסעיף 21 לחוק זה תתווסף הוראה לפיה **לעניין סעיף זה לא ייחשב פיקדון גמילות חסדים כקבלת פיקדונות כספיים, והלוואות גמילות חסדים לא ייחשב כמתן אשראי**.
24. בדברי ההסבר להצעת חוק זו נאמר כי:

"במהלך כל הדורות ואף בימינו התפתח מוסד הערבות ההדדית והסיוע לנמצאים במצוקה. במסגרת זו קיים מוסד המכונה גמילות חסדים (גמ"ח), אשר במסגרתו תורמים או מפקידים כספים בקופה משותפת אשר מלווה לאלו הנזקקים לכך ונמצאים במצוקה, הלוואות כספיות אשר מוחזרות על ידי הלווה לאחר תקופה הקבועה במסגרת הגמ"ח.

על פי דין תורה ישנו איסור להלוות בריבית. ההלוואה שנותן הגמ"ח מאפשרת סיוע כספי ללא ריבית, ומסייעת מאוד ללווה אשר נדרש להשיב את הקרן בלבד. למטרה זו מקבלות קופות הגמ"ח תרומות או פיקדונות. הכספים נמסרים מתוך אמון מלא של המפקידים בגבאי הקופות.

לאחרונה התברר כי הפעילות האמורה עומדת בניגוד לסעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. הצעת חוק זה באה לאפשר המשך פעילות הגמ"ח.

בהצעת החוק מוצע לקבוע כי אין איסור על קבלת פיקדונות כספיים על ידי הגמ"ח ומתן הלוואות לגמילות חסדים על ידיו, ובלבד שהלוואות אלה אינן

² הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון – קופת גמילות חסדים), התשע"ה-2010 (2148/18/9) <https://shorturl.at/rWmhu>

נושאות ריבית והכספים משמשים למתן גמילות חסדים בלבד. לפי ההצעה, מוסד לגמילות חסדים הוא רק עמותה או חברה לתועלת הציבור שמנהלות את חשבונותיהם בתאגיד בנקאי".

25. הצעת חוק זו לא קודמה, לפי הספרות המשפטית – בשל התנגדותם של מנהלי גמ"חים.³
26. חלפו מספר שנים, ובהמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע מפברואר 2015, בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) (דאז)⁴, נדונה שוב סוגיית הגמ"חים.
27. בהמלצות אלה נאמר כי **"פעילותם של חלק מהגמ"חים מהווה הפרה לכאורה של סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי)"**⁵. בהמלצות הוצע להסדיר את פעילותם של הגמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן הלוואות **"בראש ובראשונה על מנת להגן על האינטרסים של המפקידים ולהבטיח את יציבותם של הגמ"חים מקבלי הפקדונות"**⁶, ולצד זאת נאמר כי יקיימים אינטרסים נוספים עליהם יש להגן ובהם החשש מהלבנת הון והעלמות מס⁷; בהקשר זה צוין בהמלצות, כי **"המשך פעילותם של הגמ"חים כמתווה הנוכחי ואי הסדרת פעילותם מנוגדת לסטנדרטים הבינלאומיים להם מחויבת מדינת ישראל"**⁸.
- בהמלצות הוצע להגביל את סכום ההלוואות שרשאי גמ"ח לתת לגורם יחיד, מגבלה שתתייחס לסכום ולשיעור מההון העצמי של הגמ"ח⁹; לקבוע דרישת נזילות, לפיה גמ"ח יידרש להחזיק נכסים נוילים בשיעור שייקבע מסך הפיקדונות המופקדים בידיו¹⁰; וכן לקבוע כי היחס בין ההון העצמי של קופת הגמ"ח ליתרת ההלוואות לא יפחת משיעור שייקבע¹¹.
28. בסופו של יום, ולאחר גלגולים שונים, בשנת 2019 נחקק החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019, אשר נכנס לתוקף בשנת 2022. עיון בחוק מלמד, כי הוא דומה באופיו ובמאפייניו לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים¹².

³ מרגליות ופרידמן, בעמ' 344-345.

⁴ המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע (2015), זמין בקישור:

<https://www.nevo.co.il/files/%d7%9e%d7%95%d7%a1%d7%93%d7%95%d7%aa%20%d7%9e%d7%9e%d7%a9%d7%9c/%d7%9e%d7%a9%d7%a8%d7%93%20%d7%94%d7%9e%d7%a9%d7%a4%d7%98%d7%99%d7%9d/2015/%d7%94%d7%9e%d7%9c%d7%a6%d7%95%d7%aa%20%d7%94%d7%a6%d7%95%d7%95%d7%aa%20-%d7%9c%d7%91%d7%97%d7%99%d7%a0%d7%aa%20%d7%94%d7%a8%d7%92%d7%95%d7%9c%d7%a6%d7%99%d7%94%20%d7%a2%d7%9c%20%d7%a0%d7%95%d7%aa%20%d7%99%20%d7%a9%d7%99-%d7%a8%d7%95%d7%aa%d7%99%20%d7%9c%d7%98%d7%91%d7%a2%20-%d7%99%20%d7%a4%d7%91%d7%a8%d7%95%d7%90%d7%a8%202015.pdf>

⁵ שם, בעמ' 28.

⁶ שם, בעמ' 29.

⁷ שם.

⁸ שם.

⁹ שם, בעמ' 42.

¹⁰ שם.

¹¹ שם.

¹² מלכתחילה, אסדרת פעילותם של הגמ"חים נועדה להיעשות במסגרת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים.

29. במסגרת חוק הגמ"חים תוקן חוק הבנקאות (רישוי), במסגרת תיקון מס' 27 לחוק הבנקאות (סעיף 104 לחוק הגמ"חים). במסגרת התיקון האמור, הוסף לחוק הבנקאות, לאחר סעיף 21(א) שהוזכר לעיל, הסעיף הבא:

י"א1) על אף הוראות סעיף קטן (א), יחיד, עמותה או חברה לתועלת הציבור שהם בעלי רישיון לפי חוק הסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על-ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019, או מי שנותן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית ולא חלה לגביו חובת רישוי לפי החוק האמור, רשאים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית אף אם אינם תאגיד בנקאי, ובלבד שהיקף פעילותם לא יעלה על היקף פעילות בנקאי כהגדרתו בחוק האמור."

30. אם כן, חוק הבנקאות כולל עתה חריג לכלל שבסעיף 21, וכיום הוא מאפשר לגמ"חים המחזיקים ברישיונות לפי החוק לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי בו-זמנית, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק הגמ"חים.

31. נעמוד עתה על עיקריו של חוק הגמ"חים.

ג. חוק הגמ"חים

1. מטרת החוק

32. חוק הגמ"חים נועד לאפשר לגמ"חים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית כאחת, "אפשרות אשר אינה קיימת כיום על פי חוק אלא לתאגיד בנקאי על פי סעיף 21(א) לחוק הבנקאות (רישוי)"¹³.

33. לצד זאת, חוק הגמ"חים נועד להגן על מפקידי הכספים, על הלווים ועל יציבותם הפיננסית של הגמ"חים:

"צורך חיוני נוסף בהסדרת תחום האשראי הקמעונאי הוא הגנה על לקוחות שמפקידים את כספם אצל גופים אלה, מתוך מטרה לקבלם בעתיד, לצד הגנה על לקוחות שמקבלים הלוואות מהגופים האמורים. כמו כן, נדרשת אסדרה כאמור כדי להבטיח את יציבותם של נותני שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, לאור פעילותם המתוארת וכדי למנוע ניצול לרעה של עיסוקם לצורכי הלבנת הון"¹⁴.

"הצעת החוק הממשלתית עברה לגישה שונה. התכליות שעליהן מבוסס הפיקוח, גם על הגמ"חים כמוסד כספי שמנהל כספי ציבור, גם פיקדונות וגם נותן אשראי, הוא לא רק נושא של הלבנת הון והעלמת מס. בהצעת החוק הממשלתית הממשלה הולכת על עוד תכליות, למשל שצריך לדאוג ליציבות של הגופים האלה, צריך לדאוג להגנת הצרכן, הצרכנים של הגופים האלה"¹⁵.

¹³ דברי ההסבר להצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (תיקון) (שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית), התשע"ז-2016 (ה"ח הממשלה 1090 (תשע"ז) 624, 624).

¹⁴ שם.

¹⁵ דברי היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פרוטוקול מס' 866 של ועדת הכספים מיום 27.11.2017, בעמ' 14.

34. בדיונים בהצעת החוק בוועדת הכספים של הכנסת הובהר, כי פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו-זמנית עלולה לעורר קשיים – תזרימיים ומאזניים כאחד – עבור מפקידי הכספים, עד כדי קריסתם של גמ"חים; לפיכך, בדיונים הובהר כי החוק והאסדרה שתיקבע בגדרו צריכים להגן על המפקידים ולהבטיח כי הללו יקבלו את הכספים שיפקידו:

י"ש גופים שמקבלים פיקדונות ונותנים אשראי. זאת בדיוק ההגדרה של בנק. ולמה יש רגולציה על בנק? למה יש מפקח על הבנקים? למה הוא נדרש? כי ברגע שיש לך אדם אחד שנותן פיקדון והכסף הזה עצמו משמש כאשראי לאחרים, יש כאן בעיה שיכולה להתפתח גם מבחינת התזרים. עכשיו אני צריך את הכסף כי אני הפקדתי פיקדונות ועכשיו אני צריך את הכסף כי יש לי הוצאה חריגה ...

...

יש בעיה של תזרים ויכולה להיות בעיה שהיא לא רק בעיה של תזרים אלא בעיה מהותית. אם, חלילה, ברגע נתון יש קבוצה של הלוואות רעות, שלא חוזרות, מסיבה כזאת או אחרת, ואני יודע שיש לגמ"חים, לפי הנתונים שלהם – אין נתונים רשמיים – יש להם שיעור גבייה חריג, גבוה במיוחד, אבל ברמה העקרונית למה צריך פיקוח על בנקים? כדי למנוע מצב שבו הכסף לא נמצא באותו רגע, או שהכסף לא נמצא בכלל ואז בעל הפיקדונות, מי שהפקיד את הכסף, יצא ואין לו כלום ...

....

גם אם אין לנו כרגע, על השולחן, גמ"ח שקרס, זה משהו שלא נוכל להתעלם ממנו ולהגיד: יהיה מה שיהיה. אגב, אם גמ"ח אחד יקרוס, זה יכול בהחלט לגרום להדבקה לגמ"חים אחרים. הגמ"ח בנוי על זה שכל הזמן יהיו עוד פיקדונות כדי שהוא יוכל להמשיך ולהתגלגל. אם ברגע אחד תהיה התייבשות של פיקדונות חדשים או, חלילה, איזשהו זרם של משיכת פיקדונות קיימים, אנחנו נהיה בבעיה רצינית¹⁶.

י"למעשה המקבילה לכאורה הטבעית ביותר לחוק מן הסוג הזה, זה חוק הבנקאות (רישוי). לכאורה. אני מדגיש את המילה לכאורה. מדוע? מכיוון שאם אנחנו מנסים לדון במסגרת המטרות והתכליות של חקיקה מן הסוג הזה, שהיא פיננסית בעיקרה, היא חקיקה שמטפלת בגופים – ואני מדגיש לכאורה, הסיפה חשובה לפחות כמו הרישה – בקבלת פיקדונות מן הצד האחד ומתן אשראי מן הצד האחר. ניסיון בעולם הבנקאות הוא שגופים כאלה יכולים להתמוטט מכיוון שכאשר אנשים באים למשוך את הפיקדונות שלהם – שוב אנחנו עסקינן בעולם הבנקאות – אין מספיק נזילות, אין הלימות הון כפי שצריך. זה עולם פיננסי¹⁷.

35. את התפיסה המנחה של החוק סיכם היועץ המשפטי של משרד האוצר:

ילסיכום, התפיסה שלנו את החוק היא זו: אנחנו אומרים שהגמ"חים שמקבלים פיקדונות ונותנים אשראי חשובים ביותר. הם פעילות קהילתית מבורכת של ערבות הדדית והם חייבים להמשיך ולהתקיים. לצד זה, העובדה שהם גם מקבלים פיקדונות וגם נותנים אשראי, ברמה הפורמלית מכניסה אותם לחוק הבנקאות. מעבר לכך, זה מעורר איזשהו סיכון גם ברמה התזרימית וגם בחדלות הפירעון, שמחייב שמישהו ישים עין על הדבר הזה,

¹⁶ דברי היועץ המשפטי של משרד האוצר, פרוטוקול מס' 639 של ועדת הכספים מיום 7.2.2017, בעמ' 3-4.

¹⁷ דברי סגן בכיר לממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פרוטוקול מס' 1168 של ועדת הכספים מיום 26.11.2018, בעמ' 11.

לראות שהאנשים שמקיימים את הגמ"חים האלה מודעים לנושא הזה ומטפלים בו כדבעי¹⁸.

36. בדיונים בהצעת החוק הובהר, כי עולם האסדרה הרלוונטי לפעילותם של הגמ"חים הוא עולם הבנקאות:

"החקיקה היא חקיקה של רגולציה פיננסית לכל דבר ועניין. הממונה יהיה הרגולטור אשר יהיה ואנחנו כרשות שוק ההון, אם התכליות הן כפי שהן כתובות בחקיקה כעת – ואני מזכיר שמה שכתוב זה שהמטרה היא יציבותית, היא צרכנית, היא של שקיפות וכולי – את הכלים שאנחנו מכירים ויודעים להפעיל במסגרת הזאת, שהיא שייכת לעולמות אחרים – אני לא יודע לומר כמה היא רלוונטית לעולמות האלה אבל אנחנו בהחלט נצטרך לבחון את זה – נצטרך להפעיל. להבנתנו, לפחות במונח הבסיסי ביותר, המוסד הזה שנקרא גמ"ח הוא מוסד בנקאי במונח הזה שהוא מקבל פיקדונות ונותן אשראי ולכן ההוראות, כפי שאנחנו מכירים אותן לפחות מהעולם הפיננסי, הן הוראות של בנקאות, הוראות של נוהל בנקאי תקין ואלה הוראות שאנחנו סבורים בעת הזאת שהן הוראות שנצטרך – אם נראה צורך – להחיל¹⁹."

ג. הוראות מרכזיות בחוק הגמ"חים

ג.2.א. חובת רישוי

37. חוק הגמ"חים קובע כי יחיד, וכן עמותה או חברה לתועלת הציבור שאינן תאגיד בנקאי לא יעסקו במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית בהיקף פעילות העולה על היקף הפעילות המזערית²⁰ ואינו עולה על היקף פעילות בנקאית²¹, אלא אם כן יש בידם רישיון – בסיסי או מורחב²² (סעיפים 13(א) ו-15 לחוק).

38. החוק קובע, אפוא, כי שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית בהיקף העולה על מיליון שקלים חדשים – טעונים רישיון, בסיסי או מורחב (כתלות בהיקף הפעילות).

39. החוק (סעיף 16(א)) קובע, כי המפקח רשאי לתת רישיון בסיסי למבקש העומד בתנאים הבאים: (1) המבקש הוא אדם בגיר, אזרח או תושב ישראל, או עמותה/חברה לתועלת הציבור; (2) יש למבקש הון עצמי מזערי כנדרש מבעל רישיון בסיסי; (3) המבקש לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, וכן לא הוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור שטרם ניתן בעניינו פסק דין סופי, ולא מתקיימות לדעת המפקח נסיבות אחרות המטילות דופי ביושרו וביושרתו; (4) אם המבקש הוא תאגיד, הוא עומד בתנאים למינוי וכחונה של נושאי משרה בו ומתקיימים בבעל שליטה ובבעל עניין התנאים לקבלת היתר.

¹⁸ דברי היועץ המשפטי של משרד האוצר, פרוטוקול מס' 639 של ועדת הכספים מיום 7.2.2017, בעמ' 8.

¹⁹ דברי סגן בכיר לממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פרוטוקול מס' 1155 של ועדת הכספים מיום 6.11.2018, בעמ' 3.

²⁰ היקף פעילות מזערי הוא צבר פיקדונות או צבר אשראי שאינו עולה על מיליון שקלים חדשים או על סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת.

²¹ היקף פעילות בנקאית הוא צבר פיקדונות או צבר אשראי העולה על שלושה מיליארד שקלים חדשים או על סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר בהסכמת נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

²² היקף פעילות נרחב הוא צבר פיקדונות או צבר אשראי העולה על 8 מיליון שקלים חדשים או על סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת.

40. סעיף 16(ב) לחוק קובע, כי ימצא המפקח, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, כי בשל **טעמים שבטובת הציבור** מבקש הרישיון אינו ראוי לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, רשאי הוא שלא לתת רישיון למבקש, אף אם מתקיימים לגביו התנאים שבסעיף קטן (א), ובלבד שנתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו או לפני מי שהוא הסמיכו לכך מבין עובדיו, בדרך שהורה.

41. לפי סעיף 17(א) לחוק, המפקח רשאי לתת רישיון מורחב למבקש העומד בתנאים הבאים (נוסף על התנאים הנדרשים להתקיים בבעל רישיון בסיסי): (1) המבקש הוא עמותה או חל"צ; (2) יש למבקש הון עצמי מזערי כנדרש מבעל רישיון מורחב; (3) מבנה התאגיד תואם את הדרישות לפי פרק ה' לחוק.

42. סעיף 17(ב) לחוק קובע, כי בבואו להחליט בבקשה למתן רישיון מורחב יביא המפקח בחשבון, בין היתר, את **האמצעים הכספיים ומקורות המימון של מבקש הרישיון**.

43. סעיף 19 לחוק קובע, כי המפקח יכריע בבקשות רישיון בתוך 70 ימים מיום הגשת הבקשה.

ג.2.ב. הון עצמי

44. סעיף 36 לחוק הגמ"חים קובע כי **"מוסד לגמילות חסדים יהיה הון עצמי מזערי בסכום המפורט בתוספת, לפי העניין, כשהוא חופשי מכל שעבוד או עיקול"**.

45. לפי התוספת לחוק הגמ"חים, ההון העצמי הנדרש **"לעניין מוסד לגמילות חסדים שהיקף הפעילות שלו אינו עולה על מיליון שקלים חדשים"** הוא 0 שקלים חדשים; וההון העצמי הנדרש **"לעניין מוסד לגמילות חסדים שהיקף הפעילות שלו עולה על מיליון שקלים חדשים – 5% מצבר הפיקדונות, אך לא יותר מ-5 מיליון שקלים חדשים, ובלבד שאם צבר האשראי שלו עולה על פי שניים מצבר הפיקדונות, יחושבו 5% מהממוצע של צבר האשראי וצבר הפיקדונות של המוסד לגמילות חסדים, אך לא יותר מ-5 מיליון שקלים חדשים"**.

46. עוד נקבע בתוספת, כי **"מוסד קיים יהיה חייב לעמוד בדרישות ההון העצמי כאמור באותם פרטים, לפי העניין, בתום חמש שנים מיום פרסומו של חוק זה, ואולם ביום התחילה יהיה מוסד קיים חייב בשיעור של מחצית ההון העצמי הקבוע בתוספת"**.

ג.2.ג. מינוי מפקח

47. החוק קובע, כי שר האוצר ימנה מפקח האחראי על מתן רישיונות ועל פיקוח על פעילותם של גמ"חים. לפי סעיף 3 לחוק, **בביצוע תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו על-פי החוק על המפקח להביא בחשבון, בין היתר, את השיקולים הבאים: יצירת סביבה בטוחה, הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות הגמ"חים וקידום עניינם, הגברת נגישות וסקיפות, המדיניות הכלכלית של הממשלה וקידום מטרות חברתיות ועזרה הדדית**.

48. לצד מינויו של המפקח, מורה החוק (סעיף 7) על מינויה של **ועדה מייעצת** שתיעץ למפקח בעניינים שונים. הוועדה תמנה חמישה חברים שימונו על-ידי שר האוצר, כאשר 2-3 מחבריה ימונו מקרב הציבור ואחד מחבריה יהיה משפטן שימונה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

ג.2.ד. שמירה על ענייני הלקוחות – גילוי נאות ושקיפות

49. חוק הגמ"חים מייחס חשיבות רבה לשמירה על ענייניהם של לקוחות הגמ"חים.
50. כך, למשל, החוק (סעיף 42) אוסר על גמ"ח לעשות דבר העלול להטעות לקוח בכל עניין מהותי בעסקה, ובין היתר לעניין 'מצבו הכספי והיקף עסקיו של המוסד לגמילות חסדים' ולעניין 'מהותה של העסקה, היקפה, הסייגים לה והתנאים המוקדמים לקיומה'.
51. וכך, למשל, החוק (סעיף 46) קובע כי מוסד גמ"ח חייב לגלול ללקוח 'כל פרט מהותי לגבי תוכנו, היקפו, תנאיו ומחירו של שירות שהוא נותן והסיכונים הכרוכים בו', וכי השר רשאי לקבוע חובות שיחולו על גמ"חים לשם הבטחת גילוי נאות ללקוחותיהם, ובין השאר חובה לתת ללקוחותיהם דוחות על השירותים הניתנים להם ולציין בהם פרטים מסוימים.
52. וכך, למשל, קובע החוק (סעיף 47) כי השר רשאי להסמיך את המפקח לתת הוראות בדבר תוכנו של דוחות למתן שירותים או מידע אחר המיועד ללקוח.

ג.2.ה. הוראת מעבר

53. סעיף 110 לחוק קובע, כי עד יום תחילתו של החוק יגיש מי שעיסוקו במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית בקשה לקבלת רישיון, והוא יהיה רשאי להמשיך בעיסוקו אף אם אין בידו רישיון, כל עוד המפקח לא הכריע בבקשתו.

ג.3. מבנה החוק – קביעת 'מסגרת אסדרתית' תוך מתן סמכויות נרחבות למפקח

54. עיון בחוק הגמ"חים מלמד, כי הוא קובע **מסגרת אסדרתית כללית** לפעילותם של בעלי רישיונות ולפיקוח על בעלי רישיונות. החוק כמעט ואינו קובע הוראות **קונקרטיות** בנוגע לפעילותם של בעלי רישיונות ולפיקוח עליהם, לרבות בעניינים וסוגיות אשר נזכרו בהמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע, כמפורט מעלה.
55. לצד זאת, החוק מעניק למפקח **סמכויות נרחבות** לעצב ולקבוע הסדרים מפורטים אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח עליהם.
56. כך, למשל, סעיף 4(א) לחוק קובע כי המפקח רשאי 'לשם ביצוע תפקידו ולאחר התייעצות עם הוועדה, לתת הוראות הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם של מוסדות לגמילות חסדים, של נושאי משרה בהם ושל כל מי שמועסק על ידם, והכול כדי להבטיח את ניהולם התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיהם, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו של מוסד לגמילות חסדים לקיים את התחייבויותיו; הוראות כאמור יכול שיינתנו לכלל המוסדות לגמילות חסדים או לסוג מסוים מהם'.
57. וכך, למשל, סעיף 17(ב) לחוק קובע כי בבואו להכריע בבקשה למתן רישיון מורחב יביא המפקח בחשבון, בין היתר, את 'האמצעים הכספיים ומקורות המימון של מבקש הרישיון'.

58. וכך, למשל, סעיף 18(ב) לחוק קובע כי יילבשה לרישיון יצורפו מסמכים המעידים על קיום התנאים לקבלת רישיון, כאמור בסעיפים 16 או 17, וכן הצהרה ומסמכים כמפורט להלן, לפי העניין, ורשאי המפקח לדרוש ממבקש הרישיון נתונים ומסמכים נוספים הדרושים לדעתו לשם בחינת הבקשה ...".

59. וכך, למשל, לפי סעיף 32 לחוק המפקח רשאי לתת הוראות בעניינים הנוגעים לדירקטוריון של בעל רישיון, ובכלל זאת בנוגע להרכב הדירקטוריון וועדותיו, בנוגע להגבלות לעניין מינוי דירקטור או חבר ועדת דירקטוריון, בנוגע לדרך המינוי של דירקטור, ועוד.

60. וכך, למשל, סעיף 37 לחוק קובע כי המפקח, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, רשאי לתת הוראות למוסדות לגמילות חסדים, דרך כלל או סוג מסוים מהם, בעניינים הבאים:

- (1) הון עצמי נוסף על ההון הנדרש לפי סעיף 36, הנדרש לשם מתן שירות פיננסי מסוג מסוים או פעילות מסוג מסוים;
- (2) דרישות לעניין החזקת נכסים, לרבות דרישות לעניין נזילות, ולעניין החזקה וניהול של כספים בנאמנות;
- (3) דרישות לעניין השקעות בנכסים, ובכלל זה דרכי השקעה, תנאים לביצועה והגבלות על השקעה;
- (4) דרישות נוספות לעניין ניהול עסקיהם של מוסדות לגמילות חסדים לשם מניעת סיכון למערכת הפיננסית בשל סוג פעילות מסוים או היקף פעילות של מוסדות לגמילות חסדים מסוג מסוים;
- (5) לעניין בעל רישיון מורחב למתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית –
 - (א) מגבלות לעניין היקף האשראי שרשאי בעל הרישיון לתת ללקוח מסוים, ומגבלות לעניין גובה הפיקדון שרשאי בעל הרישיון לקבל מלקוח מסוים, והכול כפי שקבע השר, באישור ועדת הכספים של הכנסת;
 - (ב) הוצאות הנהלה והוצאות כלליות, לרבות שכר נושאי המשרה והעובדים;
 - (ג) העסקת יועצים ונותני שירותים."

סמכותו של המפקח לפי סעיף 37 לחוק מתווספת לסמכות הרחבה שהוענקה לו בסעיף 4 לחוק, ואינה גורעת הימנה²³.

61. וכך, למשל, סעיף 40 לחוק קובע כי המפקח ייתן הוראות בדבר הגשת דוחות והודעות שהגשתם נדרשת לפי סעיף זה – דוחות כספיים, מיידיים ואחרים – לרבות לעניין פרסומם לציבור, מתכונתם, תוכנם, מידת פירוטם וכללים לעריכת דוח כספי.

62. וכך, כאמור, החוק מסמיך את השר לקבוע הוראות לעניין חובות שיחולו על גמ"חים לשם הבטחת גילוי נאות ללקוחותיהם, והוא אף מאפשר לשר להסמיך את המפקח לתת הוראות בעניין תוכנו של ההסכם בין הגמ"ח ללקוחותיו.

63. כאמור מעלה, האופן שבו עוצב החוק – קביעתה של מסגרת אסדרה כללית, לצד מתן סמכויות נרחבות למפקח שנועדו ליצוק תוכן לאותה מסגרת כללית – דומה לאופן שבו מעוצבת החקיקה הפיננסית בעשור

²³ ראו דברי ההסבר לסעיף 38 להצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים (הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ-מוסדיים), התשע"ו-2015 (ה"ח הממשלה 975 (תשע"ו) 202, 223)). סעיף 38 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים הוא יתאומו של סעיף 37 לחוק.

האחרון בכלל, ובפרט דומה לאופן שבו עוצב חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים (השוו למשל: סעיף 4 לחוק מול סעיף 4 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים; סעיף 37 לחוק מול סעיף 38 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים; סעיף 46 לחוק מול סעיף 47 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים).

64. תבנית זו מותירה את קביעתן של הוראות האסדרה המפורטות בידי המפקח – הגורם המקצועי – ובין היתר משאירה בידיו גמישות ודינמיות בקביעת האסדרה המפורטת, ואלו בתורן יאפשרו לו להתאים את האסדרה לנסיבות המשתנות.

ד. לאחר חקיקת החוק

ד.1. ההוראות, ההנחיות והנהלים שנקבעו על-ידי המפקח

65. ביום 22.9.2022 פרסם המפקח, מכוח סמכותו לפי סעיף 4(ב) לחוק, את חוזר "יושר ויושרה למוסדות גמילות חסדים", שבו פורטו "ההוראות לעניין אמות המידה, השיקולים והנסיבות, שיובאו בחשבון בבחינת יושר ויושרתו של אדם".

66. ביום 22.9.2022 פרסם המפקח גם "נוהל רישוי מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים כהגדרתם בחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 למבקש רישיון תאגיד, ונוהל רישוי למבקש רישיון יחיד. נהלים אלה עודכנו ביום 17.5.2023.

67. **ברם, למעט החוזר האמור ונהלי הרישוי – המפקח טרם עשה שימוש בסמכויות הנרחבות שהוענקו לו בחוק, וטרם קבע הוראות ו/או נתן הנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות ובעניין הפיקוח עליהם.**

68. כך, בין היתר, לא נקבעו עדיין הוראות לעניין הון עצמי נוסף; לעניין החזקת נכסים; לעניין נזילות; לעניין החזקה וניהול של כספים בנאמנות; לעניין השקעות בנכסים; לעניין היקף האשראי שניתן לתת ללקוח מסוים ולעניין גובה הפיקדון שניתן לקבל מלקוח מסוים; לעניין הוצאות הנהלה וכלליות, לרבות שכר נושאי משרה ועובדים; לעניין סיכוני סייבר; לעניין ניהול סיכונים; לעניין סיכוני הלבנת הון ומימון טרור; ולעניין ניהול עסקיהם של מוסדות לגמילות חסדים לשם מניעת סיכון למערכת הפיננסית. בנוסף, השר לא עשה שימוש בסמכויותיו לפי סעיפים 46 ו-47 לחוק בעניין הבטחת גילוי נאות ללקוחות ותוכנם של ההסכמים של הגמ"חים עם לקוחותיהם.

69. מדובר בנושאים מהותיים העומדים בליבת פעילותם של מוסדות גמ"ח, אשר משליכים במישורין על יציבותם של בעלי הרישיונות ועל ההגנה והשמירה על כספי לקוחותיהם ועל עניינם:

69.1. כך, למשל, הוראות לעניין הון עצמי נוסף נועדו להבטיח את יציבותו ואת התנהלותו התקינה של בעל רישיון לצורך קיום החובות המוטלות עליו מכוח החוק והתחייבויותיו כלפי לקוחותיו, גם

במקרי קיצון, וכן לשמש כרית ביטחון ממנה ניתן יהיה להיפרע במקרה של התממשות הסיכונים הנלווים לפעילותו²⁴.

69.2. וכך, למשל, הוראות לעניין סיכוני סייבר נועדו לקבוע עקרונות להגנה מפני סיכוני סייבר אצל בעלי רישיונות כדי להבטיח את קיום התהליכים העסקיים והפעילות התקינה של בעל הרישיון, וכן להבטיח שמירה על סודיות, שלמות וזמינות של מערכות המידע ונכסי המידע של בעל הרישיון ושל לקוחותיו²⁵.

69.3. וכך, למשל, הוראות לעניין ניהול סיכונים נועדו להנחות בעלי רישיונות באימוץ הליכי ניהול סיכונים שיסייעו לו להתמודד באפקטיביות עם הסיכונים השונים שאליהם הוא חשוף²⁶.

69.4. וכך, למשל, הוראות לעניין סיכוני הלבנת הון ומימון טרור נועדו לאפשר לבעלי רישיונות להתמודד באפקטיביות עם סיכוני הלבנת הון ומימון טרור – סיכונים משפטיים, סיכונים תפעוליים וסיכוני מוניטין²⁷.

69.5. וכך, למשל, הוראות לעניין דיווחים למפקח נועדו לשם הגנה ושמירה על עניינם של לקוחותיהם של בעלי הרישיונות, ולשם יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן השירותים²⁸.

69.6. וכך, למשל, הוראות לעניין שמירה על נכסי הלקוחות נועדו להפחית את הסיכונים שאליהם חשוף בעל הרישיון, כגון מעילות והונאות, רשלנות של בעל הרישיון, פריצה פיזית או במרחב הסייבר, וכן לעניין המעמד המשפטי של נכסי הלקוחות במקרה של חדלות פירעון של בעל הרישיון²⁹.

69.7. וכך, למשל, הוראות לעניין הבטחת גילוי נאות ללקוחות ולעניין תוכנם של ההסכמים בין הגמ"חים ללקוחותיהם נועדו במובהק להגן ולשמור על עניינם של הלקוחות.

70. גם נהלי הרישוי, שבהם נקבעו הוראות בנוגע למידע שעל מבקש רישיון למסור, אינם קובעים פרמטרים וקריטריונים כלשהם לבחינת הבקשה ולהכרעה בה.

71. כך, למשל, לפי נוהל הרישוי נדרש מבקש רישיון (תאגיד) להגיש מסמכים שיפרטו, בין היתר, את מדיניות האשראי, את סיכוני האשראי, את מדיניות הפיקדונות, את מדיניות הנזילות ואת אופן שמירת הפיקדונות אצלו. ברם, נוהל הרישוי אינו מפרט מהם הקריטריונים שעל בסיסם יבחנו מסמכים אלה ושעל יסודם תוכרע הבקשה. לשם הדוגמה, מנוהל הרישוי לא ניתן ללמוד מהי מדיניות אשראי או מדיניות פיקדון שיהיו מקובלות על המפקח ואפשרו מתן רישיון. זאת, הגם שלפי הדין, כפי שיפורט, המפקח חייב לקבוע ולפרסם את אמות המידה והקריטריונים כאמור.

²⁴ ראו חוזר מס' 3-1-2023 בעניין הון עצמי נוסף ודרישת נזילות לנותני שירותים פיננסיים, מיום 28.8.2023, בעמ' 2.

²⁵ ראו חוזר מס' 9-10-2022 בעניין ניהול סיכוני סייבר בנותני שירותים פיננסיים, מיום 29.5.2022, בעמ' 1.

²⁶ ראו חוזר מס' 7-10-2022 בעניין ניהול סיכונים אצל נותן שירותים פיננסיים מוסדרים, מיום 29.5.2022, בעמ' 1.

²⁷ ראו חוזר מס' 3-10-2021 בעניין ניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור אצל נותני שירותים פיננסיים מוסדרים, מיום 9.12.2021, בעמ' 1.

²⁸ ראו חוזר מס' 14-10-2022 בעניין הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי – דיווחי אשראי למפקח, מיום 17.11.2022, בעמ' 1.

²⁹ ראו טיוטת חוזר מס' 293-2022 בעניין שמירת נכס פיננסי, מיום 9.11.2023.

72. למיטב הידיעה, עד הנה גם לא מינה שר האוצר ועדה מייעצת (שהיוועצות בה היא תנאי לשם הפעלת חלק מסמכויותיו של המפקח).

73. ועוד: במסגרת חקיקתו של חוק הגמ"חים, תוקן גם חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (תיקון מס' 31). בתיקון זה נקבע כי חוק הלבנת הון יחול גם על בעלי רישיון לפי החוק, וכן מי שעוסקו בשירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית ואינו בעל רישיון, וכי לשם אכיפתו של החוק יקבע שר האוצר פָּצו חובות זיהוי, דיווח, רישום ושמירה.

74. בחודש מרץ 2024 פורסמה טיוטת צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשפ"ד-2024. **למיטב הידיעה**, טיוטה זו **טרם הבשילה לכדי צו מחייב**. זאת, הגם שפעילותם של הגמ"חים עלולה להוות כר פורה להלבנת הון ולסיכונים מימון טרור; כזכור – האסדרה של פעילות הגמ"חים נועדה למנוע את ניצול פעילותם לצרכי הלבנת הון (וראו הציטוט בסעיף 33 מעלה).

75. סיכומה של נקודה זו: המחוקק העניק למפקח סמכות נרחבת לצורך קביעת הסדרים מפורטים בעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק והפיקוח עליהם, אולם המפקח עשה שימוש מועט בסמכויות אלו, ובסוגיות מהותיות רבות הנוגעות לליבת פעילותם של מוסדות גמ"ח המעניקים שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית – טרם נקבעו הנחיות או הוראות על-ידי המפקח.

76. החוק, כאמור, קבע רק את 'קליפת' האסדרה – ההסדרים הכלליים – והותיר את מלאכת יציקת התוכן וקביעת ההסדרים המפורטים בידי של המפקח. הפעלת הסמכות על ידי המפקח **חיונית על מנת להביא למימוש החוק, דה-פקטו, ובלעדיה – לא ניתן להשיג את מטרותיו**.

77. בכל הכבוד, הימנעותו של המפקח מלעשות שימוש בסמכויותיו אינה מאפיינת את התנהלותו של המפקח (בכובעים אחרים) בתחומים מאוסדרים אחרים. כך, למשל, היקף החוזרים, ההוראות וההנחיות שפרסם המפקח (בכובעו כמפקח על נותני שירותים פיננסיים) מכוח סמכויותיו לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים הוא רחב מני ים; בין היתר, נקבעו הוראות והנחיות לעניין הון עצמי נוסף וגזילות; לעניין ניהול סיכונים סייבר; לעניין ניהול סיכונים; לעניין ניהול סיכונים הלבנת הון ומימון טרור; ולעניין דיווחים למפקח.

78. לא ברור מה מותר הפיקוח והאסדרה לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים מהפיקוח והאסדרה לפי החוק. ואדרבא – פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו-זמנית יוצרת סיכונים גדולים – הן ליציבותם של הגופים העוסקים בכך והן ללקוחותיהם (ראו למשל המובאות בפרק ג.1 לעיל), סיכונים אשר עשויים להיות משמעותיים וגדולים יותר מאלה שנוצרים בפעילות המפוקחת תחת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים. הסיכונים שיוצרת הפעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי מחייבים, כפי שיפורט, קביעתן של הוראות מפורטות לאלתר.

2. בקשות רישיון שהוגשו

79. לפי אתר רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, נכון ליום 6.5.2025 תלויות ועומדות **73 בקשות** לקבלת רישיון בסיסי ו-**30 בקשות** לקבלת רישיון מורחב, ועד למועד זה **טרם ניתן ולו רישיון אחד לפי החוק** (בסיסי או

- מורחב). יש לציין, כי הגם שהחוק קובע שבקשות רישיון יוכרעו בתוך 70 יום ממועד הגשתן – המצב האמור, שבו עשרות בקשות תלויות ועומדות להכרעה, נמשך תקופה ארוכה מהסביר בנסיבות העניין.
80. ודוק: אף אם הגורם לכך הוא עומס המוטל על גורמי הפיקוח, לא ניתן להלוים הימנעות מוחלטת מטיפול; ניתן לתעדף את הטיפול בבקשות הרישיון, למשל על-יסוד היקפי הפעילות של מבקשי הרישיונות.
81. בהקשר זה יש להזכיר גם, כי מכוח הוראת סעיף 110 לחוק – גופים שעסקו במתן שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית קודם לכניסתו של החוק לתוקף והגישו בקשה לקבלת רישיון, רשאים להמשיך ולתת שירותים אלה.
82. **שילובן של הוראת המעבר הקבועה בסעיף 110 לחוק – מזה, ומזה – העובדה כי בקשות רישיון תלויות ועומדות במשך תקופה ארוכה ללא הכרעה, מנציח למעשה את המצב ששרר קודם לכניסתו של החוק לתוקף, ומאפשר למוסדות גמ"ח העוסקים במתן שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית לפעול ללא פיקוח וללא אסדרה. מדובר בתוצאה חמורה אשר אינה מתיישבת עם התכלית העיקרית שביסוד החוק – ההכרח לפקח על פעילותם של גמ"חים, ורוב מילים אך למותר.**
83. מעבר לאמור, קיים חשש כבד כי ישנם מוסדות גמ"ח העוסקים במתן שירותי פיקדון ואשראי אשר ממשיכים לפעול גם ללא הגשת בקשה לרישיון, תוך הפרה בוטה של הוראות החוק.

ד.3. סיכום ביניים

84. במשך שנים ארוכות עסקו מוסדות גמ"ח שונים במתן שירותי פיקדון ואשראי, בו זמנית, וזאת בניגוד להוראותיו של סעיף 21(א) לחוק הבנקאות (רישוי). על רקע זה, ובהמשך להמלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע, נחקק חוק הגמ"חים המאפשר לגמ"חים לתת שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית, בכפוף לקבלת רישיון לפי החוק. כמפורט מעלה, החוק נועד להגן על מפקידי הכספים, על הלווים ועל יציבותם הפיננסית של הגמ"חים.
85. דא עקא, הואיל וטרם נקבעו הוראות והנחיות בעניינים ובסוגיות העומדים בליבת פעילותם של הגמ"חים ושהם חיוניים וקריטיים להגשמת מטרתו של החוק (ובכלל זאת אמות מידה למתן רישיונות); והואיל וטרם הוכרעו בקשות הרישיון התלויות ועומדות במשך תקופה ארוכה – למעשה מונצח המצב ששרר קודם לחקיקתו של החוק ולכניסתו לתוקף, בבחינת 'גמ"ח הישר (או העקום) בעיניו יעשה'.
- אכן, היעדרן של הנחיות והוראות המסדירות את פעילותם של בעלי הרישיונות ואת הפיקוח על פעילותם מוביל דה-פקטו לסיטואציה של 'מה שהיה הוא שהוה, והוא גם מה שיהיה'.
86. ואל יקל הדבר בעיניו של המפקח: הדברים עלולים להגיע לסיטואציה שבה מפקידים לא יזכו לקבל את הכספים שהפקידו ו/או לא יזכו לקבל את ההלוואות שהובטחו להם; או שהמדינה היא שתצטרך למלא אחר התחייבויותיהם של הגמ"חים ולשלם ללקוחותיהם (ומטעם זה מכותבים למכתבנו גם הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר). כך, או כך, מדובר בתוצאה חמורה, שהדעת והדין – ובטוחנו שגם המפקח – אינם יכולים לסבול. נזכיר, כי מדובר בעשרות אלפי לקוחות, בהיקפים מצטברים של מיליארדי שקלים.

87. אכן, העדרם של כללים, הוראות והנחיות אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח עליהם עלול להוביל לסיטואציה שבה כספיהם של המפקידים בגמ"חים, בהיקפים של מיליארדי שקלים, ירדו לטמיון.

88. חשוב להדגיש: האמור אינו השערה בעלמא או תוצאה תיאורטית שתוחלת התממשותה היא נמוכה, ומדובר בסיכון מיידי ומוחשי. מעבר לעובדה כי התרחישים הללו נדונו בדיונים בהצעת החוק, הרי שעניינו של הגמ"ח המרכזי – כאמור, מוסד הגמ"ח המרכזי והמשמעותי ביותר בעניין הלוואות לדיוור – יוכיח. על כך נעמוד עתה.

ה. מקרה בוחן והמחשת צורך – הגמ"ח המרכזי

ה.1. על הגמ"ח המרכזי

89. "הגמ"ח המרכזי" הוא כינויה של העמותה 'גמ"ח לבית בישראל' (ע.ר. 580403533), והוא פועל החל משנת 2003.

90. לפי אתר האינטרנט שלו, הגמ"ח המרכזי "הוקם ע"י גדולי ישראל כדי לפתור את מצוקת נישואי הילדים במגזר החרדי". פעילותו העיקרית של הגמ"ח המרכזי, הן לפי אתר האינטרנט שלו והן לפי הדוח הכספי שלו³⁰, היא "במסגרת 'תכנית הורים', תכנית המסייעת בנישואי צאצאים באמצעות מתן הלוואות לטווח ארוך ללא ריבית וללא הצמדה".

91. הגמ"ח המרכזי מציע מספר תוכניות ומסלולי הצטרפות, כשהרעיון המשותף לכל המסלולים הוא כדלקמן: הפקדה חודשית של סכום כסף מסוים עבור ילדו של המפקיד בעבור "יחידת תשלום", וכשמגיע הילד לפרקו ומתחתן – הוא מקבל הלוואה, ללא ריבית, מהגמ"ח לשם רכישת דירה, כאשר היקף ההלוואה תלוי במספרן של יחידות התשלום שהופקדו עבורו; וחלק מהכספים שהופקדו על-ידי הורי הילד מושבים כמענק (על דרך של קיזוז הסכום מיתרת ההלוואה).

92. לפי אתר האינטרנט של הגמ"ח המרכזי, עד כה הצטרפו אליו קרוב ל-53,000 חברים, והוא העמיד עד הנה הלוואות בהיקף של 3.2855 מיליארד ש"ח. לפי האתר, בגמ"ח הופקדו 520,122 יחידות תשלום.

93. נעמוד עתה על התוכנית המרכזית שמציע הגמ"ח המרכזי.

ה.2. התוכנית המרכזית

94. לפי אתר האינטרנט של הגמ"ח המרכזי, המסלול הקלאסי בתוכנית המרכזית הוא כזה:

- 94.1 גיל ההצטרפות (של הילד שבעתיד יקבל הלוואה) לתוכנית הוא בין חצי שנה לשלוש שנים;
- 94.2 בעד כל ילד יש להפקיד, באופן חודשי, לכל הפחות יחידת תשלום אחת בהיקף של 40 ש"ח, במשך עשר שנים (ובסה"כ מופקד עבור יחידה אחת סכום של 4,800 ש"ח);

³⁰ למשל ביאור 1 עמ' 8 לדוח הכספי ליום 31.12.2023.

- 94.3. ניתן לצרף עד שמונה יחידות לכל ילד ;
- 94.4. כל יחידת תשלום מזכה בהלוואה של 40,000 ש"ח (נוכח מגבלת היחידות לכל הילד – ההלוואות מוגבלות עד לסכום של 320,000 ש"ח) ;
- 94.5. ההלוואה מוחזרת, ללא ריבית, במאה תשלומים שווים ;
- 94.6. מחצית מסכום הפיקדון מוחזר ללווה (באמצעות קיזוז מיתרת ההלוואה).
95. לצד המסלול הקלאסי, התוכנית המרכזית מציעה גם **מסלול פריסה מורחבת** : במסלול זה, התשלום החודשי עבור כל יחידה הוא 50 ש"ח, והחזר ההלוואה נעשה ב- 154 תשלומים חודשיים שווים, ללא ריבית. יתר התנאים דומים לתנאי המסלול הקלאסי.
- ה.3. חוות דעתו של פרופ' שריג – קיים חשש כבד ליציבותו של הגמ"ח המרכזי**
96. כמפורט בחוות דעתו של פרופ' שריג, לפי נתוני הדו"חות הכספיים של הגמ"ח המרכזי – קיים חשש כבד ליציבותו.
97. לפי חוות דעתו של פרופ' שריג, התוכנית המרכזית שמציע הגמ"ח המרכזי ללקוחותיו היא למעשה מודל 'פירמידה'. מודל זה מבוסס על תקבולים ממצטרפים מאוחרים על-מנת לממן תשלומים למצטרפים קודמים.
98. לפי חוות דעתו של פרופ' שריג, על-מנת לעמוד בהתחייבויות הגמ"ח המרכזי הרי שנוכח היחס הגבוה בין ההפקדות בתוכנית לבין ההלוואות הצפויות – מספר היחידות והיקף ההפקדות בתוכנית המרכזית צריכים לצמוח במהירות ובהיקף **בלתי אפשריים**. בחוות הדעת הובהר, כי הקצב (הבלתי אפשרי) שיאפשר את שימור הפעילות של הגמ"ח צריך להימשך **לעולמי עד**.
99. **על-כן, כך לפי חוות הדעת, במוקדם או במאוחר הגמ"ח המרכזי לא יוכל להעמיד את ההלוואות שהבטיח ללקוחותיו.**
100. עוד עולה מחוות דעתו של פרופ' שריג, כי סביר ביותר שכבר כעת הגמ"ח המרכזי אינו יכול לעמוד בהתחייבות נוספת שנתן ללקוחותיו – האפשרות לפדות את ההפקדות. בהקשר זה יצוין שבכתבה שפורסמה באמצעי התקשורת ביום 16.5.2025 עולה, כי לאחרונה לא התאפשר למפקדי כספים בגמ"ח המרכזי לקבל את כספם בחזרה (לאחר שביקשו זאת)³¹.
101. **מסקנת חוות הדעת היא, כי קיים חשש מהותי שמספר רב של משקי בית חרדים יעמדו בשנים הקרובות בפני שוקת שבורה, חשש שאינו מובא לידיעתם של המצטרפים לגמ"ח.**

³¹ סימי ספולטר "ההבטחה הגדולה של הגמ"ח, לרכוש דירה לילדים – התנפצה" **זה מרקר** (16.5.2025); זמין בקישור: <https://www.themarker.com/realestate/2025-05-16/ty-article-magazine/premium/00000196-d2a2-dab2-a5f6-f3b2b98d0000>

ה.4. דוחותיו הכספיים של הגמ"ח המרכזי – חוות דעתו של רו"ח אלקלעי

102. מחוות דעתו של רו"ח אלקלעי עולה, כי לכאורה קיים פער מהותי בין המצגים המוצגים למצטרפים לגמ"ח לבין דוחותיו הכספיים של הגמ"ח.

103. עוד עולה מחוות דעתו של רו"ח אלקלעי, כי קיים חשש ממשי לפיו הגמ"ח המרכזי מטעה את ציבור לקוחותיו.

104. מחוות דעתו של רו"ח אלקלעי עולה גם, כי מניתוח הדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי עולה חשש משמעותי שהגמ"ח המרכזי מנסה להסתיר את מצבה האמיתי של פעילותו (בין היתר בעניין שיטת ההכרה בהכנסות של הגמ"ח).

105. לפי חוות דעתו של רו"ח אלקלעי, קיים גם חשש ממשי כי הדוח הכספי של הגמ"ח המרכזי שגוי ואינו מציג מבחינה חשבונאית את מצבו האמיתי, את התחייבויותיו, את הכנסותיו הצבורות ועוד.

106. יצוין, כי ככל שניתוח המצב החשבונאי האמיתי של הגמ"ח המרכזי יראה שיש כבר היום גרעון בהון – אזי הגמ"ח המרכזי אינו עומד בתנאים לקבלת רישיון. בהקשר זה נשוב ונזכיר את הוראתה של התוספת לחוק, לפיה מוסד גמ"ח קיים 'יהיה חייב לעמוד בדרישות ההון העצמי כאמור באותם פרטים, לפי העניין, בתום חמש שנים מיום פרסומו של חוק זה, ואולם ביום התחילה יהיה מוסד קיים חייב בשיעור של מחצית ההון העצמי הקבוע בתוספת".

ה.5. הגמ"ח המרכזי פועל תוך אלמנט משמעותי של הטעיה

107. כאמור, פעילותו העיקרית של הגמ"ח המרכזי היא במסגרת יתכנית הורים', המסייעת בנישואי ילדים שהגיעו לפרקם באמצעות העמדת הלוואות לטווח ארוך, ללא ריבית. תוכנית זו כוללת מספר מסלולים, שכולם מפקידים ההורים סכום כסף מסוים עבור ילדם, וכשמגיע הילד לפרקו ומתחתן – הוא מקבל הלוואה, ללא ריבית, מהגמ"ח לשם רכישת דירה; ושיעור מסוים מהכספים שהופקדו על-ידי ההורים מושבים לילד כמענק. זהו האופן שבו משווק הגמ"ח המרכזי את פעילותו לציבור.

108. ואולם, לצד המסר השיווקי המוצג לציבור באותיות של קידוש לבנה – קיימות גם אותיות קטנות, המוצגות בפרסומי הגמ"ח באופן מוצנע ובאותיות של טל ומטר. עיון באותן אותיות קטנות מלמד, כי הן מנסות לרכז ולעדן את התחייבויותיו של הגמ"ח, באופן שמערער לחלוטין את האופן שבו מוצגת ומשווקת פעילותו של הגמ"ח לציבור.

109. כך, באותן אותיות קטנות נאמר כי *התרומות הנתרמות* [הכוונה לפיקדונות – הח"מ] *הינן תרומות גמורות ומוחלטות*, וכי הגמ"ח *אינו מתחייב לתת הלוואה, אולם בהחלט מיעד לעצמו כמטרה לפעול למתן הלוואה לכל הזוגות שהוריהם תרמו לגמ"ח*. עוד נאמר, באותן אותיות קטנות, כי התרומה לגמ"ח אינה מוחזרת ואינה מותנית בקבלת הלוואה; כי הגמ"ח מתכנן לתת את ההלוואות אך אינו מתחייב על כך; וכי הגמ"ח מתכנן לתת מענק בסיום ההלוואה, אך המענק אינו החזר של התרומה אלא תמיכה הניתנת לראויים לכך.

110. ניתן לומר, אפוא, כי לפי האותיות הקטנות – הפיקדונות אינם פיקדונות, ולא קיימת מחויבות של הגמ"ח – בוודאי לא קשיחה – להעמיד הלוואות לילדיהם של המפקידים.
111. אין צורך בחכמת שלמה על-מנת להיווכח, כי **תהום פעורה** בין המסר השיווקי שעל-בסיסו מגייס הגמ"ח כסף מהציבור לבין האותיות הקטנות. למעשה, **האמור באותיות הקטנות שומט את הבסיס תחת המסר השיווקי ומאין אותו**. אם נקרא לילד בשמו, מדובר ב**ישראלולף**.
112. לולא דמסתפינא, היינו משערים כי הסיבה לאותו ניסיון ריכוך ועידון באותיות הקטנות היא העובדה שגם הגמ"ח המרכזי יודע היטב שבמצב עולם של פיקדונות ומחויבות להעמדת הלוואות לילדי המפקידים – אין היתכנות למודל הכלכלי שלפיו הוא פועל.
113. מכל מקום, ותהא הסיבה להסתייגויות באותיות הקטנות אשר תהא, **יש לבחון את פעילותו של הגמ"ח המרכזי לאור המצגים השיווקיים שעל-בסיסם הוא מגייס כספים, היינו – יש להתייחס לפיקדונות כאל פיקדונות ולא כתרומות, והגמ"ח מחויב להעמיד הלוואות לילדי המפקידים (בהתאם לתנאי התוכנית שאליה הם הצטרפו)**. זאת, משתי סיבות עיקריות:
114. ראשית, חוק הגמ"חים מייחס חשיבות רבה – ובדין הוא עושה כן – לכך שהלקוח יקבל החלטה מושכלת על-יסוד **מלוא המידע** הרלוונטי.
115. כך, כאמור, החוק (סעיף 42) אוסר על גמ"חים לעשות **דבר העלול להטעות לקוח ככל עניין מהותי בעסקה למתן שירותים**, לרבות לעניין **מהותה של העסקה, היקפה, הסייגים לה והתנאים המוקדמים לקיומה**; החוק (סעיף 43) אוסר על הטעיה בפרסומות; החוק (סעיף 44) אוסר על גמ"חים להפעיל השפעה בלתי הוגנת על לקוחותיהם, קרי – לעשות דבר העלול לפגוע ביכולתו של לקוח לקבל החלטה אם להתקשר בעסקה עימו; והחוק (סעיף 46) מחייב גמ"חים לגלות ללקוחותיהם כל פרט מהותי לגבי תוכנו, היקפו, תנאיו ומחירו של השירות שהם נותנים.
116. החשיבות הרבה שמייחס המחוקק לסעיפים הללו משתקפת, בין היתר, בעובדה כי הפרתם מקימה עילה להטלת עיצומים כספיים ואף לסנקציות פליליות.
117. הדעת נותנת, כי עשרות אלפי לקוחות הגמ"ח המרכזי ומאות מיליוני השקלים שהופקדו בקופת הגמ"ח המרכזי – הם תוצר ישיר של המצגים שמציג הגמ"ח לציבור וללקוחותיו הפוטנציאליים, ושל הנרטיב השיווקי שלו, לפיהם מדובר בפיקדונות וקיימת התחייבות להעמדת הלוואה. ואם קיים ספק בעניין (ולגישתנו לא קיים ספק כזה) – **ימוק חזי מאי עמא דבר' (ברכות מה, א)**, צא וראה כיצד נוהג העם, כך שנו לנו חכמים; וניתן לברר את הדברים בנקל עם לקוחותיו של הגמ"ח המרכזי.
118. שנית, הגמ"ח המרכזי הגיש בקשה לקבלת רישיון לפי החוק³².
119. עובדה זו מעידה כמאה עדים, כי גם בראייתו של הגמ"ח המרכזי עצמו – הוא עוסק הן בקבלת **פיקדונות** והן **במתן אשראי** (הלוואות); שאלמלא כן – על שום מה ולמה הוא סבר שפעילותו טעונה רישיון לפי

³² יצוין, כי לפי הגמ"ח הוא הגיש בקשה לקבלת רישיון מורחב (ראו ביאור 1 עמ' 8 לדוח הכספי של הגמ"ח המרכזי מיום 31.12.2023), בעוד שלפי אתר האינטרנט של רשות שוק ההון הוא הגיש בקשה לקבלת רישיון בסיסי.

החוק, שהרי אם מדובר בתרומות ולא בפיקדונות, פעילותו של הגמ"ח לכאורה לא הייתה כוללת את שני הנדבכים – פיקדונות ואשראי – אשר טעונה רישוי לפי החוק.

120. בהקשר זה יצוין, כי בדו"ח הכספי של הגמ"ח המרכזי לשנת 2023 נאמר שדערכת הנהלת העמותה בהתבסס על חוות דעתם של יועציה המשפטיים הינה שפעילות העמותה אכן תיחשב לפעילות של מוסד לגמילות חסדים, בהתאם לחוק הגמ"חים".

121. אכן, הנרטיב השיווקי של הגמ"ח והגשת בקשה לקבלת רישיון לפי החוק – מזה, ומזה – ההסתייגויות באותיות הקטנות, כמפורט מעלה, הם ניסיון – לא מוצלח ובלתי צלית – של הגמ"ח המרכזי לאחוז את המקל בשני קצותיו; בנסיבות אלו, הגמ"ח המרכזי הריהו אפוא כאותו אדם הבא לשכור דירה ברחוב הירקון בתל-אביב ושואל את המשכיר, היש בדירה משב רוח בקיץ מהים? והמשכיר אומר בוודאי, הנה הבית והנה הים, ואז שואל השוכר, היש טחב בחורף מהים? והמשכיר משיב: חלילה, איפה הבית ואיפה הים?³³ בסופו של יום, במהות, הגמ"ח המרכזי עוסק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי (הלוואות) בו-זמנית.

ה. הגמ"ח המרכזי – סיכום

122. מן האמור עולה, אפוא, כי קיים חשש מהותי ליציבותו של הגמ"ח המרכזי, חשש אשר אינו מובא ולו ברמז לידיעתם של המצטרפים לגמ"ח.

123. חשש מהותי זה מקים בתורו חשש מהותי לפיו מספר רב של משקי בית במגזר החרדי יעמדו בשנים הקרובות בפני שוקת שבורה וכספם ירד לטימיון, או – לחלופין – כי המדינה היא שתצטרך לשאת בהתחייבויותיו (בסכומים של מאות מיליוני שקלים) ללקוחותיו.

ו. המפקח חייב לקבוע הוראות והנחיות בנוגע לפעילותם של בעלי רישיונות ובנוגע לפיקוח עליהם, וכן לקבוע ולפרסם אמות מידה למתן רישיונות

1.1. על סמכות רשות וסמכות חובה

124. במשפט המנהלי ידועה האבחנה בין סמכות חובה לסמכות רשות המוטלות על רשות מנהלית.

125. בסיטואציה של סמכות חובה, החוק המסמך מטיל על הרשות, בנסיבות מסוימות, חובה לעשות מעשה מסוים; לעומת זאת, בסיטואציה של סמכות רשות החוק המסמך מקנה לרשות שיקול דעת רחב להחליט באלו תנאים להפעיל את סמכותה³⁴.

126. עם זאת, לעיתים סמכות המנוסחת כסמכות רשות תתפרש כסמכות חובה³⁵. עמד על כך בית המשפט העליון בשורה ארוכה של פסקי דין:

³³ ראו ע"א 8301/04 פקיד השומה למפעלים גדולים נ' פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ (פורסם בנבו, 28.10.2007), בחוות דעתו של השופט רובינשטיין.

³⁴ ראו י"זמיר הסמכות המנהלית כרך א' – המינהל הציבורי (מהדורה שנייה, 2010) 319-322 (להלן: "זמיר").

³⁵ זמיר, בעמ' 322.

י'... נפסק כי 'סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה, באופן היורד לשורשו של עניין³⁶.

127. ובעניין אחר נקבע כי סמכות רשות הופכת לסמכות חובה, בין היתר כאשר:

"בגדר הפעלת סמכות רשות קיימת רק חלופה אחת סבירה כך שלא נותר למעשה מקום להפעיל שיקול דעת בעניינה [...] יוצא אפוא כי ... ניסוח מרשה עשוי להתפרש כמחייב את הרשות להפעיל את הסמכות בהתקיים נסיבות או תנאים מסוימים"³⁷.

128. אם כן, אפשר שחוק מסוים ינקוט בלשון 'רשאי', אך מונח זה יתפרש כסמכות חובה; זאת, בין אם בנסיבות מסוימות ובין אם בדרך כלל³⁸. פרשנות זו נגזרת, בעיקרה, מתכלית החוק ומאופי הסמכות.

129. בכל מקרה, מקום בו ניתנה לרשות פלונית סמכות בחוק – מוטלת עליה לכל הפחות החובה לשקול את הצורך בהפעלתה; ואם הרשות נמנעת מלעשות כן – אזי היא חוטאת לחובתה:

"קביעת הסדרים ראשוניים בחוק, המקנים לנושא תפקיד פלוני את הכוח להפעיל סמכות מוגדרת בנסיבות נתונות, אינה רק בגדר הענקת כוח ושררה, אלא נגזרות ממנה משמעויות עיקריות, הלו בשות גם לבוש של הטלת חובה. כך טמונה בהענקת הסמכות, בין היתר, החובה לשקול את הצורך בהפעלתה ואת הדרכים הראויות, שיש לנקוט בהקשר זה ... הקניית סמכות, כגון זו שלפנינו, מחייבת, כאמור, מינה וביה, גם נקיטת עמדה פעילה מצד מי שהסמכות הוענקה לו. נקיטת עמדה עניינה בדיקתו של הצורך בהפעלת הסמכות, ואם בעל הסמכות מחליט להשיב על שאלה זו בחיוב, צריכה גם להישקל דרך הפעלתה של הסמכות. בעל הסמכות עלול להיחשב למי שחוטא לחובתו, אם הוא מותיר את הסמכות, שהוקנתה לו, כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה מטוב ועד רע, בין לחיוב ובין לשלילה, ואינו שוקל כלל, אם ואימתי יפעילנה .. נטילת סמכות על-מנת לא להשתמש בה לעולם היא פסולה מעיקרה ... והוא הדין כאשר להזנחת התחום, אשר הקניית הסמכות נועדה לשרתו"³⁹.

130. עתה נראה, כי הסמכויות הנרחבות שהוענקו לממונה בחוק הן סמכויות חובה, וכי עליו לקבוע בדחיפות כללים, הוראות והנחיות אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח עליהם.

2. הסמכויות הרחבות שהוקנו לממונה בחוק הן סמכויות חובה

131. כאמור לעיל, במסגרת החוק קבע המחוקק מסגרת אסדרה כללית, שלד אסדרתי, והותיר את התפקיד להעלות עור וגידים על שלד זה – למפקח. לצורך כך, כאמור, הוענקו למפקח סמכויות נרחבות.

132. אין – ולא יכולים להיות – עוררין, כי בנסיבות ענייננו הסמכויות שהוענקו למפקח בחוק שעניין קביעת כללים, הנחיות והוראות אשר יסדירו את פעילותם של בעלי רישיונות ואת הפיקוח על בעלי רישיונות –

³⁶ בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם בנבו, 22.6.2014), בפסקה 38 לפסק דינה של השופטת ארבל. ראו גם בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד (2) 18, 22-21; בג"ץ 1067/08 עמותת 'נוער כהלכה' נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 6.8.2009), בפסקה 25; אי ררך פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה (1993) 120-121.

³⁷ ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 14.5.2012), בפסקה 40.

³⁸ זמיר, בעמ' 323 ה"ש 11.

³⁹ בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד (3) 29, 46-47.

הן **סמכויות חובה**. למעשה, קביעתם של כללים, הנחיות והוראות כאמור היא החלופה הסבירה היחידה העומדת בפני המפקח, שכן **הימנעות מקביעתם משמעה ריקונו של החוק מתוכן** ופגיעה חמורה בתכליות שלשמן נחקק החוק מעיקרא – ובפרט הגנה על עניינם של המפקידים והלווים ושמירה על יציבותם הפיננסית של בעלי הרישיונות.

133. אכן, בסיטואציה שבה סמכות שניתנה לרשות המנהלית נועדה ליצוק תוכן למסגרת כללית שנקבעה בחוק לצורך הגשמת תכליותיו, והימנעות מהפעלתה של אותה סמכות תרוקן את החוק המסמך מתוכן ותפגע באפשרות להגשים את תכליתו – מדובר בסמכות חובה.

134. לעניין זה יפים דבריו של בית המשפט העליון בעניין **אופנהימר**⁴⁰; באותו עניין חויבו שרי הפנים והבריאות להתקין תקנות לפי סמכות שניתנה להם בחוק למניעת מפגעים:

י"א ייתכן למצוא שיטה ומדיניות בכך, שחוק אשר נתקבל בכנסת (למעשה על דעת כל המפלגות) בשנת 1961, וחויבו בו שני שרים להתקין לו תקנות ידועות כדי להצמיח לו ידיים ורגליים שיאפשרו את הילוכו ומימושו בעולם המעשה – חוק כזה יוחזק במקרה קרוב לחמש שנים, בחינת ירעה עד שיסתאב, עד שימות מיתת נשיקה. ההימנעות מלממש ולהגשים חוק קיים ומחייב, אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות, מכל בחינה שהיא...⁴¹

135. ובעניין אחר⁴² חייב בית המשפט העליון את שרי הבריאות והרווחה להתקין תקנות לפי חוק מעונות יום שיקומיים, תשי"ס-2000; באותו עניין נקבע כי:

"החוק קובע את המסגרת הכללית לזכאותו של פועל בעל מוגבלות להיקלט במעון יום שיקומי, אך אין הוא יורד לפרטיה של זכאות זו. אלה דורשים השלמה בחקיקת משנה, שהחובה להתקנה מוטלת על שרי הבריאות והרווחה... הנה כי כן, על המשיבים הוטלה החובה לצקת תוכן בהסדר הכללי הקבוע בחוק. הם לא עמדו עד כה בחובתם זו, ובארבע השנים שחלפו מאז נכנס החוק לתוקפו לא הושלמה התקנתן של התקנות הדרושות לביצועו"⁴³.

136. ואם כך כאשר עסקין **בהתקנות תקנות על-ידי שרים** – מקל וחומר בענייננו, כאשר מדובר בקביעת **הוראות והנחיות על-ידי המפקח**.

137. בהקשר זה חשוב לציין גם, כי לפי פסיקתו של בית המשפט העליון – משעה שחוק פלוני מעניק לרשות מנהלית סמכות לתת רישיון, הרי שהוטלה על אותה הרשות החובה לקבוע את קווי המדיניות למתן הרישיונות, את אמות המידה לנתינתם ואת האופן שבו על בעלי הרישיונות לפעול⁴⁴.

138. פועל יוצא של האמור הנו, כי **הסמכויות הנרחבות שהוענקו למפקח לקביעת כללים, הוראות והנחיות מפורטים אשר יסדירו את פעילותם של הגמ"חים ואת הפיקוח עליהם – היא סמכות חובה**. הפעלתה

⁴⁰ בג"צ 295/65 אופנהימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ(1) 309.

⁴¹ שם, בעמ' 328.

⁴² בג"צ 7974/04 פלוני נ' שר הבריאות, פ"ד ס(1) 238.

⁴³ שם, בעמ' 245-247.

⁴⁴ בג"צ 4497/00 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' שר האוצר, פ"ד נו(3) 608, 618.

של סמכות זו מתחייבת בדחיפות, בוודאי על רקע הסיכונים העצומים, המידיים והמוחשיים הטמונים בהמשך פעילותם של הגמ"חים במתכונת הנוכחית (קרי – למעשה בהעדר אסדרה). הוא הדין גם בסמכויות שהוענקו לשר לפי החוק, לשם שמירה על עניינם של לקוחות הגמ"חים.

139. אכן, העדרו של פיקוח אפקטיבי על פעילותם של הגמ"חים, על שלל היבטיהם – עלול להמיט אסון כלכלי על לקוחותיהם ולהוביל לכך שהם לא יזכו לקבל את הכספים שהפקידו ו/או לא יזכו לקבל את ההלוואות שהובטחו להם, או שהמדינה תצטרך למלא אחר התחייבויותיהם של הגמ"חים ולשלם ללקוחותיהם (ומטעם זה, כאמור, מכותבים למכתבנו גם הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר); וכמפורט מעלה – עניינו של הגמ"ח המרכזי יוכיח. חשוב לציין בהקשר זה כי פרופ' שריג ור"ח אלקלעי בחנו את פעילותו של הגמ"ח המרכזי בלבד, אולם הדעת נותנת כי הדברים שפורטו בחוות דעתם יפים (גם אם בשינויים מסוימים) לכלל הגמ"חים העובדים בשיטה שבה פועל הגמ"ח המרכזי. נוסף על כך, העדר פיקוח על פעילותם של הגמ"חים עלול להוביל לכך כי זו תהווה כר פורה להלבנת הון ולסיכונים מימון טרור.

ו. על המפקח לקבוע ולפרסם אמות מידה למתן רישיונות

140. מעבר לחובתו של המפקח לקבוע כללים, הנחיות והוראות אשר יסדירו את פעילותם של הגמ"חים, מוטל עליו לקבוע אמות מידה וקריטריונים לפיהם הוא יבחן את בקשות הרישיון ויכריע בהן:

"רשות מנהלית אינה יכולה להפעיל את סמכותה ללא אמות מידה ברורות, ענייניות ושוות... דברים אלו יפים המה מקום בו מדובר בהענקת היתר או רישיון כלשהו"⁴⁵.

141. יתר על כן: לא זו בלבד שהמפקח חייב לקבוע אמות מידה וקריטריונים לשם הפעלת הסמכות למתן רישיונות, הוא מחויב לתת להם פומבי:

"יתנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות הוא בחבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת. מדברים אנו, כמובן, בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט, כמו בענייננו כאן"⁴⁶.

142. ודוק: אמות מידה לעניין מתן רישיונות והיתרים הן דוגמה מובהקת להנחיות שחובת הפומביות מוטלת עליהן⁴⁷.

ז. כללם של דברים

143. על-יסוד המקובץ מתבקש המפקח כדלקמן:

143.1. לקבוע ולפרסם כללים, הוראות, הנחיות ואמות מידה לשם מתן רישיונות לפי החוק, ועל-בסיסם להכריע בבקשות הרישיון שהוגשו;

143.2. לקבוע כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק;

⁴⁵ רע"ב 3676/08 זנו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 27.7.2009), בפסקה 35.

⁴⁶ בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 514.

⁴⁷ ד"ר ברק ארז משפט מנהלי (כרך א', 2010) 237-238, והאסמכתאות שם.

143.3. לגבש, יחד עם שר האוצר, את החובות שיוטלו על הגמ"חים בהיבטי הגילוי הנאות והשקיפות;

143.4. לבחון האם קיימים גמ"חים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי שלא הגישו בקשה לרישיון, ולאכוף עליהם את הוראות החוק.

144. נוכח החשש הכבד לכאורה ליציבותם של גמ"חים ולכספי לקוחותיהם, העולים בין היתר מפעילותו וממצבו של הגמ"ח המרכזי כמפורט מעלה ובחוות הדעת המצורפות לפנייתנו, ונוכח העובדה כי חלוף הזמן מגביר את החשש האמור, על המפקח לעשות כן בדחיפות.

145. כן מתבקש המפקח לבחון לאלתר את מצבו של הגמ"ח המרכזי וכל הנדרש – לנקוט פעולות לייצובו, ובתוך כך לשקול לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 53 לחוק, לעצור את פעילות הפקדות הכספים והעמדת ההלוואות אצל הגמ"ח המרכזי עד לביורר יסודי ומעמיק של התנהלותו ומצבו הפיננסי; ובמידת הצורך – למנות לגמ"ח המרכזי מנהל מיוחד שינהל את עסקיו.

146. מרשינו ערים לכך כי חלק מסמכויותיו של המפקח, שהפעלתן התבקשה – בדחיפות – במכתב זה, כרוכות בהיועצות בוועדה המייעצת. לפיכך, בכוונתם של מרשינו לפנות במקביל לשר האוצר (המכותב למכתב זה) בבקשה כי יפעיל בדחיפות את סמכותו לפי סעיף 7 לחוק וימנה ועדה מייעצת; מרשינו מניחים, כי גם המפקח הנכבד יפנה לשר בבקשה ברוח זו.

147. מפאת חשיבותם ודחיפותם של הדברים, נודה להתייחסותו של המפקח לפנייתנו בהקדם האפשרי.

148. יצוין, למען הסדר הטוב, כי אין באמור כדי לגרוע מכל זכות או טענה העומדת למרשינו.

בכבוד רב ובברכה,

גילת בן שחר, עו"ד

דורון קול, עו"ד

ברק גליקמן, עו"ד

פישר ושות', עורכי דין

העתיקים:

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי-פיסקלי)

רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי, משרד האוצר

מר יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים, משרד האוצר

עו"ד ברוך לוברט, היועץ המשפטי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

חוות דעת מומחה

אני החתום מטה, פרופ' עודד שריג, נותן בזאת חוות דעת, לבקשתם של מר ישראל קרויזר ומר אור רפל-קרויזר, לגבי מאפיינים שונים בפעילותה של העמותה "גמ"ח לבית בישראל" (ע.ר. 580403533; להלן: "הגמ"ח המרכזי").

ואלו פרטי השכלתי:

1979	B. A., אוניברסיטת תל אביב, כלכלה וחשבונאות
1981	M. B. A., אוניברסיטת קליפורניה, ברקלי, התמחות מימון
1983	Ph. D., אוניברסיטת קליפורניה, ברקלי, מנהל עסקים בהתמחות מימון

ואלו פרטי ניסיוני:

1987-1983	פרופסור חבר, אוניברסיטת קולומביה, ניו יורק
1991-1987	מרצה, ביה"ס למנהל עסקים, אוניברסיטת תל אביב
1993-1991	פרופסור אורח, ביה"ס למנהל עסקים Wharton, אוניברסיטת פנסילבניה
1997-1993	מרצה בכיר, ביה"ס למנהל עסקים, אוניברסיטת תל אביב
2009-1994	פרופסור נילווה, ביה"ס למנהל עסקים Wharton, אוניברסיטת פנסילבניה
1997-1995	ראש המחלקה למימון וחשבונאות, אוניברסיטת תל אביב
2000-1997	פרופסור חבר, ביה"ס למנהל עסקים, אוניברסיטת תל אביב
2009-2001	פרופסור למימון, המרכז הבינתחומי, הרצליה
2006-2002	דיקן, ביי"ס אריסון למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי, הרצליה
2013-2010	הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר
2014	פרופסור נילווה, ביה"ס למנהל עסקים Wharton, אוניברסיטת פנסילבניה
2021 - 2014	פרופסור למימון, המרכז הבינתחומי, הרצליה (משרה חלקית)
2015	יו"ר מגדל אחזקות ביטוח בע"מ
2018	יו"ר מגדל חברה לביטוח בע"מ
2019 ואילך	יועץ כלכלי - פיננסי

במסגרת עבודתי האקדמית פרסמתי פרסומים וספרים מקצועיים בתחום הכלכלה ככלל ובתחום המימון בפרט.

במקביל לתפקידי האקדמיים, ייעצתי לחברות וגופים אחרים בנושאי ניהול השקעות, ניהול פיננסי והערכת שווי נכסים וחברות, והייתי חבר מועצות מנהלים של מספר חברות ושל הבורסה לניירות

ערך בתל אביב. בכלל זה, הערכתי את שוויין של חברות פרטיות וציבוריות ונתוני חוות דעת של מומחה בנושאי מומחיותי.

א. רקע תמציתי

1. היות שהרקע לחוות דעתי מתואר בהרחבה במכתבם של עוה"ד ברק גליקמן, דורון קול וגילת בן שחר, בשם ה"ה קרויזר, למר עמית גל, המפקח על מוסדות לגמילות חסדים, אסקור להלן בתמצית רק את העובדות הרלוונטיות לניתוחים שבחוות דעתי.

2. כאמור בדוח הכספי של הגמ"ח המרכזי ל-2023,¹ פעילותו העיקרית היא "במסגרת תוכנית הורים", תוכנית המסייעת בנשואי צאצאים באמצעות מתן הלוואות לטווח ארוך ללא ריבית וללא הצמדה" (באור 1 סעי' ד'; הטעות במקור; להלן: "תוכנית ההורים"). כעולה מהדוח המשולב על הפעילויות והשינויים בנכסים נטו ל-2023, התרומות המוגבלות (לפי הדוח הכספי), שהן ככל הנראה הפקדות במסגרת תוכנית ההורים, מהוות כ- 93% מכלל התרומות (לפי הדוח הכספי) לגמ"ח המרכזי. כעולה מביאור 6 לדוחות הכספיים ל-2023, הלוואות שנתנו במסגרת תוכנית זו מהוות כ- 90% מנכסי הגמ"ח המרכזי.

3. כמוסבר באתר האינטרנט של הגמ"ח המרכזי, תוכנית ההורים כוללת מספר תוכניות משנה, במסגרתן הורים מפקידים הפקדות חודשיות עבור ילדיהם, עד גיל מסוים, ובהגיע הילדים לפרקם הם מקבלים מהגמ"ח המרכזי הלוואות ללא ריבית למימון רכישת דירה. מאפייני תוכנית המשנה העיקרית של תוכנית ההורים, המכונה במסמכי הגמ"ח המרכזי "התוכנית המרכזית", מתוארים באתר האינטרנט שלו.²

כמוסבר שם, ניתן להצטרף ל- "יחידה" בתוכנית המרכזית עד גיל שלוש של הצאצא של משק הבית המצטרף. הצטרפות למסלול הקלאסי של התוכנית המרכזית משמעה הפקדה חודשית של 40 ש"ח במשך עשר שנים לכל יחידה (כאשר ניתן להצטרף עד לשמונה יחידות לצאצא).³ בהגיעו לפרקו, הצאצא זכאי לקבל הלוואה ללא ריבית של 40,000 ש"ח כנגד כל יחידה, הנפרעת במאה תשלומים שווים.

בנוסף, ששת תשלומי פירעון ההלוואה האחרונים מקוזזים (לפי הגמ"ח המרכזי – ככל שניתן) מהסכום שנצבר בהפקדות הראשוניות: מתוך ה- 4,800 ש"ח שהופקדו בעשר השנים הראשונות של המסלול הקלאסי, 2,400 ש"ח יממנו את ששת התשלומים האחרונים של פירעון ההלוואה. יתרת ההפקדות נותרת בגמ"ח המרכזי.

4. התבקשתי על ידי ה"ה קרויזר להתייחס ליציבות הגמ"ח המרכזי לאור מאפייני תוכנית ההורים.

¹ ראו דוח כספי 2023 - גמ"ח לבית בישראל (ע"ר)אגף.

² ראו התוכנית המרכזית - הגמ"ח המרכזי.

³ בתוכנית המרכזית יש גם מסלול כפריסה מורחבת, בו התשלום החודשי הוא 50 ש"ח ומירעון ההלוואה הוא כ- 154 תשלומים חודשיים.

ב. לפי נתוני הדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי – קיים חשש כבד ליציבותו

5. מודל הפעילות המוצהר של הגמ"ח המרכזי הוא של מימון עצמי של הלוואות שנותן הגמ"ח. כמוסבר באתר הגמ"ח המרכזי, "המודל הכלכלי של הגמ"ח מבוסס על תרומות הורים לטווח ארוך. כספים אלו משמשים את הגמ"ח לנתינת הלוואות להורים אחרים המשיאים את ילדיהם".⁴ במילים אחרות, תשלומי משקי בית המצטרפים לגמ"ח המרכזי בשנים מאוחרות מממנים את הלוואות הניתנות למשקי בית שהצטרפו בשנים מוקדמות.
6. דא עקא, שההלוואות שמעמיד הגמ"ח המרכזי הן בסכומים גבוהים בהרבה מסכומי ההפקדות. כך, משק בית הזכאי ליחידת הלוואה אחת בתוכנית המרכזית הקלאסית צובר בעשר שנות הפקדה 4,800 ש"ח, אך זכאי לקבל הלוואה בסך 40,000 ש"ח. כלומר, משק הבית זכאי לקבל הלוואה הגדולה פי 8.33 מהסכום שנצבר בגמ"ח המרכזי.⁵
7. לגמ"ח המרכזי אין מקורות עצמיים למימון הלוואות בסדרי הגודל הנדרשים.⁶ לפיכך, כמוסבר במסמכי הגמ"ח המרכזי, המקור למימון ההלוואות העתידיות הן הפקדות ליחידות שירכשו בעתיד. דא עקא, שהיחס הגבוה בין סכומי הצבירות לסכומי ההלוואות מחייב צמיחה מהירה של מספר היחידות כדי שההפקדות השוטפות יוכלו לממן את ההלוואות אותן משקי הבית שהצטרפו לתוכנית המרכזית מצפים לקבל.
8. במונחים כלכליים, תוכנית מסוג התוכנית המרכזית מכונה "פירמידה" או "Ponzi Scheme". ה- Securities and Exchange Commission בארה"ב (להלן: "ה-SEC") הגדירה פירמידה באופן הבא:⁷

"A Ponzi scheme is an investment fraud that pays existing investors with funds collected from new investors."

ה-SEC הדגיש בהתייחסותו לפירמידות את העובדה, שבהעדר מקורות הכנסה משלו (ובמקרה דנא - העדר הכנסות ריבית בגמ"ח המרכזי), מארגן פירמידה נסמך על תקבולים ממצטרפים מאוחרים כדי לממן תשלומים למצטרפים מוקדמים. במקרה דנא, כמוסבר במסמכי הגמ"ח המרכזי, הפקדות משקי בית המצטרפים מאוחר לתוכנית ההורים אמורות לממן את ההלוואות למצטרפים המוקדמים לתוכנית.

9. בעיית יציבות ועמידות הפירמידה חמורה במיוחד בתוכנית המרכזית, שכן משק בית שהצטרף לתוכנית מצפה לקבל הלוואה בגובה של למעלה מפי שמונה מהיקף הפקדותיו לתוכנית. המשמעות של יחס כה גבוה בין ההפקדה לתוכנית לבין ההלוואה הצפויה היא, כי כדי שניתן

⁴ ר' <https://gib.org.il/qg>.

⁵ מלבד המסלול הקלאסי, לתוכנית המרכזית יש גם מסלול מיוחד למשקי בית הזקוקים לפריסה מורחבת של החזר ההלוואה, בו ההפקדה התודשית היא 50 ש"ח במשך 20 שנים, החזר ההלוואה הוא ב- 154 תשלומים חודשיים והנענק הוא בשיעור של שני שליש מסך ההפקדות.

⁶ לדוגמה, על פי הדוח הכספי של הגמ"ח המרכזי ל-2023, סך הנכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה (השקול להון העצמי של הגמ"ח המרכזי) היה 114.7 מיליארד ש"ח ב-31.12.2023 (ר' עמ' 4 שם). בעוד ההפקדות בשנה זו בלבד היו 147.4 מיליארד ש"ח (ר' עמ' 5 שם), המשקפות צפי להלוואות בסך של כ-1,228 מיליארד ש"ח – למעלה מפי 10 מסך הנכסים הלא מוגבלים נטו.

⁷ <https://www.investor.gov/protect-your-investments/fraud/types-fraud/ponzi-scheme>

יהיה להעמיד הלוואות בהיקף המוצג במסמכי התוכנית, מספר היחידות והיקף ההפקדות בתוכנית המרכזית צריכים לצמוח במהירות רבה ביותר.

10. החישוב להלן ממחיש את חוסר הסבירות של קצב הצמיחה הדרוש כדי שהגמ"ח המרכזי יוכל לעמוד בציפיות המשתתפים בתוכנית המרכזית.

11. לשם הפשטות, בהמחשה להלן אתעלם מהוצאות התפעול של הגמ"ח המרכזי, המקשות אף הן על מימוש הציפיות. עם זאת אציין, כי על פי הדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי, הוצאות אלו אינן זניחות:

מוצע	2023	2022	2021	2020	2019	
עלות פעילות	20,288	16,517	17,497	16,759	15,477	
הוצאות נהלה וכליות	10,680	4,932	3,901	4,550	3,740	
סה"כ	30,968	21,449	21,398	21,309	19,217	
נכסים תחילת שנה	1,183,702	1,068,409	961,239	863,571	764,056	
נכסים סוף שנה	1,304,741	1,183,702	1,068,409	961,239	863,571	
נכסים ממוצעים	1,244,222	1,126,056	1,014,824	912,405	813,814	
שיעור הוצאות תפעול	2.49%	1.90%	2.11%	2.34%	2.36%	2.24%

בעולה מהטבלה, הוצאות התפעול של הגמ"ח המרכזי הן למעלה מ- 2% לשנה משווי נכסיו. היות שכספי בעלי יחידות נמצאים בגמ"ח המרכזי שנים רבות, מדובר בשחיקה מצטברת מהותית ביותר של שווי היחידות, שאף היא פוגעת ביכולת הגמ"ח המרכזי להעמיד הלוואות כמובטח וכמצופה.

12. כאמור, כדי שהגמ"ח המרכזי יוכל לממן הלוואות השקולות ל- 8.33 פעמים סכומי ההפקדה, מספר היחידות והיקף ההפקדות צריכים לצמוח בקצב שנתי מהיר. החישוב להלן ממחיש זאת.

השקל הראשון המופקד ליחידה נמצא בגמ"ח המרכזי כעשרים שנים לפני שהוא מומר להלוואה, והשקל המופקד האחרון נמצא בגמ"ח המרכזי כעשר שנים לפני שהוא מומר להלוואה. לפיכך, קצבי הצמיחה המזעריים הנדרשים כדי שהגמ"ח המרכזי יוכל לעמוד בהבטחתו להעמיד הלוואה שהיא פי 8.33 מההפקדות הם:

- לשקל הראשון שהופקד - $11.2\% = \sqrt[20]{\left(\frac{8.33}{1}\right)} - 1$;
- לשקל האחרון שהופקד - $23.6\% = \sqrt[10]{\left(\frac{8.33}{1}\right)} - 1$.

בקצב צמיחה נמוך יותר, ההפקדות העתידיות לא יוכלו לממן את הסכומים הנדרשים להעמדת הלוואות, והפירמידה לא תוכל להמשיך להתקיים.

13. קצב הצמיחה הנדרש לשימור התוכנית המרכזית אינו אפשרי. שני נתונים מבהירים זאת. ראשית, מהדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי עולה, כי קצב צמיחת ההפקדות (תרומות, לפי הדוחות הכספיים) בשנותיו הראשונות של הגמ"ח המרכזי היה כ- 6% בלבד:

שנה	תרומות	שעור צמיחת התרומות
2013	82,563	
2014	86,200	4.41%
2015	89,111	3.38%
2016	93,636	5.08%
2017	97,700	4.34%
2018	101,516	3.91%
2019	108,312	6.69%
2020	115,988	7.09%
2021	123,875	6.80%
2022	135,551	9.43%
2023	147,414	8.75%
ממוצע		5.99%

שנית, על פי שנתון החברה החרדית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, קצב הגידול של החברה החרדית הוא כ- 4% לשנה בלבד.⁸

לאור נתונים אלו, ולמיטב שיפוטי המקצועי, קיים חשש כבד כי במוקדם או במאוחר, הגמ"ח המרכזי לא יוכל להעמיד את ההלוואות שהבטיח למשתתפי התוכנית.

במילים אחרות, בדומה לתוכניות פירמידה אחרות, סופה של התוכנית המרכזית צפוי: חוסר אפשרות לעמוד בציפיות משקי הבית המשתתפים. כפי שהסבירה זאת ה- SEC:

“With little or no legitimate earnings, Ponzi schemes require a constant flow of new money to survive. When it becomes hard to recruit new investors, or when large numbers of existing investors cash out, these schemes tend to collapse.”

14. עד כה שאלת היציבות של הגמ"ח המרכזי לא עלתה במלוא חומרתה משום שביחס ללוח הזמנים של התוכניות המוצעות, הגמ"ח המרכזי הוא מוסד צעיר. ואסביר. הגמ"ח המרכזי נוסד ב- 2002 והחל לפעול ב- 2003. התוכניות השונות למימון רכישת דירות שמציע הגמ"ח המרכזי מבשילות בעיקרן לאחר כעשרים שנים: עשר השנים הראשונות מוקדשות להפקדות ולאחר כעשר שנים נוספות, כשצאצאי המפקידים הזכאים להלוואות מגיעים לפרקס, הגמ"ח המרכזי מעמיד הלוואות למימון רכישת דירות. לפיכך, רק ב- 2023 החלה העמדת הלוואות לצאצאי המפקידים להוות רכיב מרכזי בפעילות הגמ"ח המרכזי; עד אז פעילות הגמ"ח המרכזי הייתה בעיקרה צבירת הפקדות, שיתרתן הלכה ותפחה. כעת הגיע מועד מימוש ההבטחות להלוואות, ולכן כעת תחל יכולת המודל העסקי של הגמ"ח המרכזי לקיים את המובטח להיבחן בפועל.

15. העובדה שהמודל העסקי של הגמ"ח המרכזי הגיע כעת לנקודה בה נבחנת יכולת קיומו עולה אף מהדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי. על אף שהדוחות הכספיים השנתיים של הגמ"ח המרכזי עד 2022 לא כללו דוח תזרים מזומנים, ניתן ללמוד מהדוחות כפי שהם את היקף ההפקדות השנתי שהגמ"ח המרכזי קיבל ואת היקף ההלוואות השנתי שהגמ"ח המרכזי העמיד לבעלי יחידות:

⁸ ראו פרק אי ב- שנתון החברה החרדית בישראל 2024 - המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- הדוח המשולב על הפעילויות והשינויים בנכסים נטו מפרט את סך התרומות (לפי הדוח) השנתי;
- באור 6 לדוחות הכספיים מראה את יתרת ההלוואות בתוכנית ההורים, כך שהשוואת היתרות בסוף ובתחילת כל שנה מלמד על היקף ההלוואות שהועמדו נטו מפירעונות הלוואות באותה שנה.

כפי שהטבלה להלן מראה, עד 2022 היקף ההלוואות שהגמ"ח המרכזי העמיד מדי שנה היה נמוך מהיקף התקבולים השנתי:

שנה	תרומות	הלוואות שהועמדו (נטו)	עודף (גרעון) תזרימי
2013	82,563	75,116	7,447
2014	86,200	75,070	11,130
2015	89,111	83,849	5,262
2016	93,636	77,780	15,856
2017	97,700	81,281	16,419
2018	101,516	70,883	30,633
2019	108,312	91,927	16,385
2020	115,988	40,024	75,964
2021	123,875	25,633	98,242
2022	135,551	71,322	64,229
2023	147,414	242,167	-94,753

התמונה השתנתה לחלוטין ב- 2023: ב- 2023, לראשונה בתולדות הגמ"ח המרכזי, היקף ההלוואות שהועמדו היה גבוה מהיקף תקבולי הגמ"ח.⁹ זאת משום, שכעבור כעשרים שנים ממועד הקמת הגמ"ח המרכזי, כשרבים מצאצאי בעלי היחידות הגיעו לפרקם, ב- 2023 הפער הגדול בין היקף התשלומים ליחידות לבין היקף ההלוואות שהיחידות מקנות החל לתת את אותותיו בתזרים המזומן. במילים אחרות, ב- 2023 עיקר פעילות הגמ"ח המרכזי הפסיקה להיות צבירת כספים והחלה להיות העמדת הלוואות, והמשך ההליך צפוי ובעייתי.

16. שני נתונים בדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי ל- 2023 חשובים לעניין עמידת המודל העסקי של הגמ"ח המרכזי למבחן לראשונה כעת:

- היות שרק ב- 2023 החלו מרבית הזכאים להלוואות לדיור להגיע לפרקם, סך ההלוואות שהעמיד הגמ"ח המרכזי ב- 2023 גדל לערך פי ארבעה מהיקף ההלוואות שהועמדו ב- 2022;
- עם הגידול החד בהיקף ההלוואות שהועמדו, יתרת המזומנים של הגמ"ח המרכזי צנחה מ- 182.4 משי"ח בסוף 2022 ל- 35.9 משי"ח בלבד בסוף 2023.

שני נתונים אלו הם אינדיקציות ברורות לכך, שמאפייני הפעילות של הגמ"ח המרכזי עד 2022 לא יהיו מאפייני פעילותו החל מ- 2023. בפרט, למיטב הבנתי המקצועית, בשל הפער העצום בין סכום ההלוואות המובטחות לבין סך התשלומים בתוכנית ההורים, בהסתברות גבוהה הגמ"ח המרכזי לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו לאורך זמן.

⁹ אציין, כי ב- 2023 הגמ"ח המרכזי כלל לראשונה בדוחותיו גם "דוחות על תזרימי מזומן". על פי דוחות אלו, בשנה זו העמיד הגמ"ח המרכזי "הלוואות לזמן ארוך, נטו" בהיקף של 191.9 משי"ח בלבד, כך שיתכן שהגרעון התזרימי היה קטן יותר - 44.5 משי"ח. עם זאת, היות שבשנים קודמות הדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי לא כללו דוח תזרימי מזומן, הטבלה חושבה באופן עקבי בכל השנים על פי באור 6 לדוחות.

17. כדי להמחיש עד כמה ציפיות משקי הבית שהצטרפו לתוכנית המרכזית אינן אפשריות בהינתן נתוני הגמ"ח המרכזי בפועל, סכמתי את ההפקדות שקיבל הגמ"ח המרכזי בעשר השנים האחרונות לגביהן קיימים דוחות כספיים (זמינים): 2014 - 2023.

אציין, כי ההתייחסות רק לכספים שקיבל הגמ"ח המרכזי בעשר השנים האחרונות היא מטעמי שמרנות. זאת משום, שהתייחסות זו מניחה שיחידות שהחלו לצבור כספים לפני יותר מעשור כבר הומרו להלוואות, על אף שבדרך כלל המרת יחידות להלוואות לא נעשית מיד עם סיום ההפקדות להן. לכן, סביר שסך ההפקדות הרלוונטיות לחישוב דלהלן אמור לכלול גם הפקדות משנים קודמות יותר (לדוגמה, הפקדות של כ- 156 מיליוני ש"ח ב- 2012 - 2013).

18. בעשור האחרון הופקד בגמ"ח המרכזי סך כולל של 1,099.3 מיליוני ש"ח. כאמור, כנגד הפקדות אלו על הגמ"ח המרכזי להעמיד הלוואות לרכישת דירה בסכומים גדולים בהרבה: פי שמונה לערך בתוכנית הקלאסית ופי ארבע לערך בתוכנית לאלו הזקוקים לפריסה מורחבת. לפיכך, משקי הבית שהפקידו כספים בעשר השנים האחרונות במסגרת תוכנית ההורים, ליחידות שעדיין לא הומרו להלוואות, מצפים לקבל הלוואות לדיוור בסך של לפחות ארבעה וחצי מיליארד ש"ח.

דא עקא, שנכון ל- 31.12.2023, הדוח הכספי של הגמ"ח המרכזי מראה, כי סך הנכסים המנוהלים על ידי גמ"ח המרכזי היה כ- 1.3 מיליארד ש"ח בלבד. כלומר, משקי הבית שהפקידו במסגרת תוכנית ההורים מצפים לקבל מהגמ"ח המרכזי הלוואות בסכום שהוא פי ארבע לפחות מכלל הנכסים שמנהל הגמ"ח המרכזי.

לגמ"ח המרכזי יש אמנם כעשר שנים לגייס כספים נוספים כדי שיוכל לתת את ההלוואות להן מצפים משקי הבית שהפקידו במסגרת תוכנית ההורים, אך כדי שזה יקרה מספר המפקידים חייב לצמוח בקצב בלתי אפשרי בעשור הקרוב. לא זו אף זו: גם משקי בית שיצטרפו לתוכנית ההורים וכספיהם יממנו הלוואות לקודמיהם יצפו לקבל הלוואות לרכישת דירות בבוא היום, כך שצמיחת הנכסים צריכה להימשך בקצב גבוה מהאפשרי לעולמי עד. וזו הבעיה הקלסית של פירמידות, כפי שהסבירה ה- SEC:

"When it becomes hard to recruit new investors, or when large numbers of existing investors cash out, these schemes tend to collapse."

בענייננו, בשל הפער הגדול בין סכום ההפקדות לבין סכום ההלוואות, סביר ביותר שבמוקדם או במאוחר, משקי בית שהפקידו כספים במסגרת תוכנית ההורים כדי לממן רכישת דירה לצאצאם עלולים לעמוד בפני שוקת שבורה.

19. חמור מכך: לא רק שלגמ"ח המרכזי צפויה בעיה מהותית ביותר עת יידרש לקיים את הבטחתו להעמיד הלוואות לבעלי היחידות, אף סביר ביותר, שהגמ"ח המרכזי כבר כעת אינו יכול לקיים הבטחה מהותית נוספת שנתן: אפשרות לפדות יחידות. כפי שאסביר להלן, על פי דוחותיו הכספיים ל- 2023, למיטב הבנתי המקצועית, כבר כעת הגמ"ח המרכזי אינו יכול לאפשר לבעלי יחידות קיימות לפדותן, בניגוד לאמור במסמכי ההצטרפות לתוכנית המרכזית ובמסמכים נוספים של הגמ"ח המרכזי. יצוין בהקשר זה, כי למיטב ידיעתי, הגמ"ח המרכזי טרם הגיש את דוחותיו הכספיים לשנת 2024, כך שהניתוח להלן מתייחס למצב הגמ"ח המרכזי בסוף 2023.

20. בטופס ההצטרפות לתוכנית המרכזית מוסבר, כי יציתן לצאת מהתוכנית בכל רגע נתון בכפוף לתשלום סכום סמלי שגובהו נקבע מעת לעת ע"י הנהלת הגמ"ח וכי יעל כל ביטול חלקי או מלא של יחידות תקווה עמלה לכל יחידה מבטלת וכן עלויות גבייה". במילים אחרות, הגמ"ח המרכזי הצהיר בטופס ההצטרפות לתוכנית המרכזית, כי הוא מאפשר ביטול (חלקי או מלא) של יחידות. משכך, הפקדות משקי הבית ליחידות שעדיין לא הומרו להלוואות מהוות התחייבות קיימת של הגמ"ח המרכזי למשקי הבית שהצטרפו לתוכנית המרכזית. דבר זה עולה בקנה אחד עם סיווג הפקדות אלו בדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי כ- "נכסים נטו שקיימת לגביהם הגבלה".¹⁰

21. בנוסף להתחייבות הגמ"ח המרכזי ביחס ליחידות פעילות, לגמ"ח המרכזי ישנה גם התחייבות למענק לבעלי יחידות שהומרו להלוואות. הגמ"ח המרכזי מציין בטופס ההצטרפות, כי "הגמ"ח מתכנן לתת מענק בסיום ההלוואה, אך יודגש כי המענק אינו החזר התרומה, אלא תמיכה שהגמ"ח נותן לראויים לכך, ואין התחייבות על כך כמפורט בפרוספקט ההצטרפות".

על אף השפה המסויגת, פרוספקט ההצטרפות מציג בטבלת התשלומים גם "מענק" בגובה של 50% מסך ההפקדות (במסלול הקלאסי בתוכנית המרכזית), עם הדגשה, שהמענק יהיה 100% מסך ההפקדות ליחידה הראשונה של מצטרפים חדשים. לפיכך, סביר שמשק בית שהצטרף לתוכנית המרכזית ציפה שהמענק יהיה חלק מתנאי ההלוואה, שיאפשר לו לפרוע אותה.

22. לאור מצגי הגמ"ח המרכזי בטופס ההצטרפות לתוכנית המרכזית, ניתן לאמוד את סך התחייבות הגמ"ח המרכזי למשקי בית שהצטרפו לתוכנית בכל מועד. ודוק: מדובר בהתחייבויות נוכחיות, בשל כספים ששולמו לגמ"ח המרכזי, ולא בהתחייבויות להעמיד הלוואות בעתיד. להלן אערוך חישוב כזה על בסיס דוחות הגמ"ח המרכזי ל-31.12.2023.

23. כאמור, משקי בית שעדיין מפקידים ליחידות פעילות יכולים לפדות את הפקדותיהם המצטברות (חלף המתנה להלוואה בעתיד). על פי הדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי לשנים 2014 - 2023, סך הפקדות משקי הבית בעשר השנים שקדמו למועד המאזן, קרי – הפקדות ליחידות שעדיין לא הומרו להלוואות, היה כ- 1,099.3 מיליוני ש"ח.¹¹ על פי תנאי טופס ההצטרפות לתוכנית המרכזית, משקי הבית שתרמו סכום זה רשאים לבקש לקבלו חזרה.¹²

24. בנוסף, מביאור 6 לדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי ל-2023 עולה, כי יתרת ההלוואות להורים שהעמיד הגמ"ח המרכזי נכון ל-31.12.2023 הייתה 1,174.9 מ"ח. היות שהלוואות אלו נפרעות בתשלומים חודשיים שווים, יתרת ההלוואות שטרם נפרעו היא בממוצע כמחצית סכום ההלוואה המקורית. לפיכך, אומדן סביר לסכום ההלוואות המקורי שיתרה זו מייצגת הוא לערך פי שניים מהיתרה למועד המאזן קרי – כ- 2,349.8 מ"ח. היות שמשקי הבית שהצטרפו לתוכנית הורים מצפים למענק של 2,400 ש"ח כנגד הלוואה של 40,000 ש"ח, קרי –

¹⁰ ראו, לדוגמה, עמ' 4 ב- דוח כספי 2023 - גמ"ח לבית בישראל (pdf), וכן את הניתוח בחייד ר"ח אלקלעי של מהות הצהרות הגמ"ח המרכזי.

¹¹ ר' סעיף 15 לעיל.

¹² אזכור, כי גם בחישוב דלחן ההתייחסות להפקדות רק בעשור האחרון היא מטעמי שמרנות, כך שסביר שהפער בין התחייבויות הגמ"ח המרכזי לבין סך נכסיו יותר גבוה מהמוצג בחישוב להלן.

מענק בשיעור של 6% מקרן ההלוואה המקורית, משקי הבית שנטלו הלוואות שעדיין לא נפרעו במלואן מצפים למענקים מהגמ"ח המרכזי בסך של כ- 141.0 מ"ח.

25. שני סכומים אלו מייצגים התחייבויות קיימות של הגמ"ח המרכזי: הפקדות שטרם הומרו להלוואות – 1,099.3 מ"ח – ומענק למשקי הבית שכבר נטלו הלוואות שעדיין לא נפרעו במלואן – 141.0 מ"ח. משכך, נכון ל- 31.12.2023 לגמ"ח המרכזי היו התחייבויות למשקי הבית המשתתפים בתוכנית להורים בסכום כולל של כ- 1,226.2 מ"ח.

26. הדוח על המצב הכספי של הגמ"ח המרכזי ל- 31.12.2023 מראה, כי סך נכסי הגמ"ח המרכזי היה באותו מועד 1,304.4 מ"ח. אולם, לא כל נכסי הגמ"ח המרכזי זמינים לקיום התחייבויות הגמ"ח המרכזי למשקי הבית המשתתפים בתוכנית ההורים. בפרט, מסך נכסי הגמ"ח המרכזי יש לנכות את ההתחייבויות השוטפות של הגמ"ח המרכזי (בסך, 35.9 מ"ח), את התחייבויות הגמ"ח המרכזי בשל יחסי עובד-מעביד (בסך 0.7 מ"ח) ואת הכספים שהושקעו ברכוש קבוע הנדרש לפעילות הגמ"ח המרכזי (29.0 מ"ח).

לא זו אף זו: היות שמרבית נכסי הגמ"ח המרכזי הן הלוואות לרכישת דירות שהגמ"ח המרכזי העמיד לבעלי יחידות, מרבית נכסי הגמ"ח המרכזי אינם נזילים. לפיכך, אם הגמ"ח המרכזי יידרש להשיב את כספי בעלי היחידות הפעילות (בהתאם לאמור במסמך ההצטרפות), הגמ"ח המרכזי לא יוכל לעשות זאת גם בשל העדר נזילות בנכסיו העיקריים. אולם, היות שאין בדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי תיאור מלא של מבנה האשראי שהעמיד הגמ"ח המרכזי ותנאיו, לא לקחתי בחישובי את השפעת מגבלת נזילות מהותית זו על יכולת הגמ"ח המרכזי לעמוד בהתחייבויותיו הקיימות.

בהתעלם ממגבלת הנזילות של נכסי הגמ"ח המרכזי, נכון ל- 31.12.2023, לרשות הגמ"ח המרכזי עמדו 1,239.1 מ"ח מהם הוא יכול לממן את התחייבויותיו הקיימות למשקי הבית המשתתפים בתוכנית ההורים.

27. השוואת המחויבות קיימות של הגמ"ח המרכזי למשקי הבית המשתתפים בתוכנית ההורים (כ- 1,226.2 מיליוני ש"ח) למשאבי הגמ"ח המרכזי הזמינים למימון התחייבויות אלו (1,239.1 מיליוני ש"ח) מעלה, כי גם אם נתעלם ממגבלות נזילות, כבר ב- 31.12.2023 הגמ"ח המרכזי עמד על סיפה של חוסר יכולת לממן את מלוא התחייבויותיו הקיימות למשקי הבית שהצטרפו לתוכנית ההורים שלו.

28. לסיכום, כפי שהסברתי בחוות דעתי, מנתוני הדוחות הכספיים של הגמ"ח המרכזי עולה חשש מהותי, כי מספר רב של משקי בית חרדים יעמדו בשנים הקרובות בפני שוקת שבורה בבואם לרכוש דירות לצאצאיהם, חשש שלא הובא ואינו מובא לידיעת ציבור משקי הבית שהצטרפו ומצטרפים לתוכנית ההורים של הגמ"ח המרכזי. בנוסף, והיה אם משקי הבית שהצטרפו לגמ"ח המרכזי כדי לממן רכישת דור לצאצאיהם יחליטו לממש את יחידותיהם, סביר ביותר שהם לא יוכלו לקבל חזרה את הסכומים שחשכו עד כה.

משכך, למיטב שיפטי המקצועי, יש לפעול בהקדם לייצוב הגמ"ח המרכזי. למצער, אם לא יעשה בהקדם דבר לייצוב את הגמ"ח המרכזי, יש להביא לידיעת הציבור חששות מהותיים אלו,

כדי לאפשר למשקי הבית להתארגן למציאת מקור מימון חליפי לרכישת דירות לצאצאיהם
בעתיד.

ולראיה באתי על החתום, היום ה- 16 במאי, 2025,



פרופ' עודד שריג

חוות דעת מומחה

שם המומחה : עופר אלקלעי, רואה חשבון, כלכלן, משפטן, מבקר פנימי מוסמך (CIA)
מקום עבודתו : ע. אלקלעי ושות' - רואי חשבון
כתובתו : בית גיבור ספורט, מנחם בגין 7, ר"ג 5268102
טלפון : 074-7061030
דוא"ל : ofer@alk.co.il

אני, החתום מטה, רואה חשבון עופר אלקלעי, ת.ז. 024369340, שותף במשרד ע. אלקלעי ושות', התבקשתי על ידי מר ישראל קרויזר ומר אור רפל-קרויזר, לחוות דעתי לגבי מאפיינים שונים בפעילות העמותה "גמ"ח לבית ישראל" ע.ר. 580403533; (להלן: "העמותה" או "הגמ"ח").

אני נותן חוות דעתי זו במקום עדות בבית המשפט ואני מצהיר בזאת כי ידועות לי הוראות סעיף 25 לפקודת הראיות (נוסח חדש) התשל"א – 1971 וכן ידוע לי שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות בשבועה שנתתי בבית המשפט. עוד אציין, כי אין לי כל עניין בתוצאת התיק.

חוות דעת זו נערכה בסיוע צוות רואי חשבון בכירים ממשרדי, תוך מעורבות מלאה ופיקוח שלי על כל היבטי חוות הדעת.

19 במאי, 2025



בכבוד רב,

עופר אלקלעי, רו"ח וכלכלן

משפטן (LL.B, LL.M)

אלה פרטי השכלתי והכשרתי:

- ✓ בעל רישיון לראיית חשבון מטעם מועצת רואי חשבון בישראל.
- ✓ תואר B.A. במסלול דו חוגי חשבונאות וכלכלה, אוניברסיטת תל אביב.
- ✓ תואר בוגר במשפטים LL.B., מסלול למנהלים מכללת נתניה.
- ✓ תואר מוסמך במשפטים LL.M., אוניברסיטת בר אילן.
- ✓ בעל תעודת מבקר פנימי מוסמך CIA, מטעם ארגון ה.ח.
- ✓ מוסמך מטעם הרשות לניירות ערך לביצוע ביקורת עבור הרשות בתחומי הלבנת הון, ניהול תיקים, וחברות ציבוריות.
- ✓ מינוי למפקח על נותני שירותי מטבע לפי פרק ד' 2 לחוק איסור הלבנת הון, מטעם משרד האוצר, הרשם של נותני שירותי מטבע, אגף שוק ההון הביטוח והחיסכון.
- ✓ קורס חוקרים פלילים, מצ"ח.
- ✓ מומחה מטעם בית משפט, במסגרת רשימת מומחים בתחום ראיית חשבון של הנהלת בתי המשפט.

ואלה פרטי ניסיוני המקצועי:

שותף במשרד ע. אלקלעי ושות' המתמחה בתחום הביקורת החקירתית, ביקורת פנימית, בקרה וניהול סיכונים ועבודות כלכליות. עבודתי כוללת, בעיקר, את התחומים הבאים:

✓ מינוי כרואה חשבון מומחה/חוקר חשבונאי ובודק מטעם בתי משפט ובוררים, במגוון רחב של תביעות כספיות, בדיקות מיוחדות והערכות שווי בהם:

- מוטו ספורט נ"י איי דרייב – ת"א 9161-02-24
- סופר זול בן גוריון נ"י קמילי אירועים – ת"א 8122-12-23
- אשת טורס נ"י אביאל – ת"א 47940-02-22
- אשכנזי ואח' נ"י סויסה ואח' – ת"א 19186-03-22
- ברוך נ"י זיווד ומארוזי מתכת בע"מ – ת"א 66278-05-22
- וכטר נ"י גיל – ת"א 21064-01-21
- י.א.י סימפל בע"מ נ"י קליבר 5.56 ציוד לחייל בע"מ – ת"א 29438-02-21
- אשמדון נ"י שירותי הדברה – ת"א 47785-06-20
- ברקת נ"י מילאור – ת"א 61514-08-20
- ה.א.ל אחזקות בע"מ נ"י בלנדר – ת"א 72227-12-20
- בסטרייד בע"מ ואח' נ"י חשבשבת חומרה בע"מ ואח' – ת"א 35917-12-20
- אלמקייס נ"י דאל הדר השקעות וניהול בע"מ – ת"א 29661-11-20
- עמק שבע אחזקות ונדלן בע"מ נ"י רולידר בע"מ – ת"א 15248-03-20
- הירש נ"י שוורצבד ת"א 46197-03-19
- ליברמן נ"י אורן פז – ת"א 59740-11-19
- כדורי עזריאל ואח' נ"י כהן ואח' – ת"א 3912-10-19

- מורנה מעצבים נ' גליק – ת"א 17159-05-19
- ארוס נ' הדקה ה-90 בע"מ – ת"א 39191-04-19
- טלזר תשתיות תקשורת נ' רדיו ללא הפסקה – ת"א 1757-07-18
- שמיר נ' אלדן שרתי דרך בע"מ ואח' – ת"א 32757-05-17
- דורון נ' גרשוני – ת"א 23780-10-17
- בכר נ' גלנץ – ת"א 33524-08-17
- גילאי ואח' נ' לוינסקי ואח' – ת"א 28021-05-17
- אציל ואח' נ' דהן ואח' – ת"א 55846-10-17
- גליקסמן שיווק ביצים (1994) בע"מ נגד בית ישראל שיווק ביצים בע"מ – ת"א 21228-05-17
- דפוס אופסט ישראל ליצוא בע"מ נ' אל עד הפקות דפוס (2009) א.ב. בע"מ – ת"א 26987-05-17
- ניצן מי רו הפקות וקדמי (2012) נ' אנקונינה ואח' – ת"א 7857-12-16
- גיטיס נ' פידמן – ת"א 26284-07-16
- ✓ מינוי כמפרק, מנהל מיוחד וחוקר מטעם בית המשפט, במגוון תיקי פרוק, פשיטות רגל ובקשות פרוק, לדוגמא מהשנים האחרונות:
 - מ.א.מ.ס סחר בע"מ נ' דיספו-מד מתקלים בע"מ – חדל"ת 19926-07-21
 - קייטרינג שולץ 1998 בע"מ – חדל"ת 28790-11-21
 - ברונר ואח' נ' הסתדרות פועלי אגודת ישראל – פ"ק 62601-07-17
 - תרזליט בע"מ – פ"ק 3829-01-17
 - יובל בניה יזמות בע"מ – פ"ק 18532-12-16
 - אורתם סהר – פ"ק 22648-10-16
 - אהרון שיווק חלפים בע"מ נ' כונס הנכסים – פש"ר 46164-02-16
- ✓ הכנת חוות דעת מומחה במגוון רחב של סכסוכים עסקיים מטעם מגוון רחב של ארגונים.
- ✓ חקירת מעילות ואי סדרים, כימות נזקים, הכנת חוות דעת מומחה בנושא (פורסם בעיתונות):
 - האגודה למען החייל – בודק לעניין חלוקת רווחים בכוורת
 - החינוך העצמאי – בדיקה לעניין אי סדרים בעמותת חינוך הממומנת על ידי המדינה
 - סליס קופת גמל - בדיקה לגבי אי סדרים בפעילות IRA
 - איחוד הצלה - חקירה של מעילה בכספים
 - יונט קרדיט - מינוי כבודק לעניין אי סדרים כספיים
 - גיבוי אחזקות - מינוי כבודק לעניין אי סדרים כספיים
 - התאחדות הסטודנטים - מינוי כבודק לעניין מכירת מניות איסתא
 - רשות שדות התעופה - חקירה בנושא חשדות לאי סדרים
 - כנפי משק תור בע"מ - חקירה בנושא אי סדרים כספיים בדוחות החברה
 - נגב קרמיקה - חקירה לגבי אי סדרים בניהול המנכ"ל לשעבר

- ההתאחדות לכדורגל - חקירה מטעם משרד הספורט לעניין סיבות להיווצרות גרעון
- חברת עמידר - חקירת תלונות על אי סדרים בכספי הוועד
- רכבת ישראל - חקירת המעילה בנושא תשלומי עודפים לספק ניקיון הקרונות
- י.ג. פרץ ואקווה - חקירה בנושא אי סדרים כספיים מטעם קבוצת גאון
- ✓ מינוי כבודק ומפקח מטעם בית משפט בתביעות ייצוגיות, לדוגמא:
 - ישכיל נ' הפניקס - ת"צ 27469-09-20
 - ויסולי נ' בנק לאומי ת"צ 31563-05-19
 - לפינר נ' בנק לאומי - ת"צ 48848-01-17
 - כפיר נ' שרות פלוס - ת"צ 23705-09-14
 - לב נ' בנק לאומי - ת"צ 42517-10-14
 - רווח נ' מנורה מבטחים ביטוח בע"מ - ת"צ 18689-04-14
- ✓ מינוי כמגשר ובורר.
- ✓ מינוי כדירקטור.
- ✓ מינוי כמשקיף מטעם בית משפט.
- ✓ בקרה על פעילות משרדי גבייה בכל הקשור לשלמות ונאותות הכספים הנגבים, נאותות הטיפול המשפטי בתיק, חיוב הוצאות וכד' עבור בנקים, חברות ביטוח, חברות כרטיסי אשראי ועוד.
- ✓ ייעוץ לארגונים בנושאי מניעה של הונאות, בכלל זה בניית נוהלי עבודה ובקרה תקינים.
- ✓ מבקר פנימי רשום במגוון ארגונים, בהם: פרטנר, החברה לישראל, אמות, אוניברסיטת בר אילן, דנאל, שלמה ביטוח, קרסו נדלן, ברנד, ספנטק ועוד.
- שירות כחוקר פלילי במשטרה צבאית חוקרת (מצ"ח).
- שירות מילואים במחלקת הביקורת של משרד הביטחון.
- במהלך השנים יו"ר הפורום לביקורת חקירתית של לשכת רואי החשבון, יו"ר ועדת השתלמויות של לשכת המבקרים הפנימיים, חבר בוועדה של מכון התקנים לקביעת תקן בנושא התמודדות עם שחיתות ושחד.
- ריכוז אקדמי של קורסים שונים בהם "תשאול בירור וחקירה", "ביקורת חקירתית", "הליכי חדלות פירעון", "ניהול סיכונים מתקדם" של לשכת רואי החשבון ולשכת המבקרים הפנימיים.
- מרצה בפורומים שונים, בהם: משטרת ישראל-קורס חוקרים בכיר, מצ"ח - קורס חוקרי הונאה, משרד הביטחון, כונס הנכסים הרשמי, לשכת עורכי הדין, לשכת המבקרים הפנימיים, לשכת רואי החשבון, וכן באוניברסיטאות ומכללות שונות בנושאי ביקורת חקירתית, חקירות בפירוק ועוד.
- פרסומים מקצועיים:**
- ספר "המדריך השלם לביקורת חקירתית", הוצאת רונן, מהדורה ראשונה 2011, מהדורה שנייה 2021.
- ספר "הונאות ומעילות פיננסיות-חקירה איתור ומניעה", לשכת המבקרים הפנימיים, 2001.
- פרסום עשרות מאמרים בתחום הביקורת החקירתית, ביקורת פנימית, חדלות פירעון, במגוון רחב של ביטאונים מקצועיים.

א. מטרת חוות הדעת

מטרת חוות הדעת הינה לבחון את המצגים של העמותה כלפי ציבור החוסכים בה ובדיקה כיצד מצגים אלו משתקפים בדוחותיה הכספיים.

ב. הפעולות שבוצעו

במסגרת הכנת חוות הדעת ביצעתי את הפעולות הבאות :

✓ עיינתי במסמכים הבאים :

- דוחותיה הכספיים של העמותה לשנים 2011-2023 ;
 - דוחותיה המילוליים של העמותה לשנים 2011-2022 ;
 - דוחות חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר של העמותה לשנים 2011-2023 ;
 - טפסי המלצת הגוף המבקר לאישור דוחות העמותה לשנים 2011-2023 ;
 - פרוטוקולים שונים של ישיבות הוועד המנהל והאסיפה הכללית של העמותה ;
 - טפסי דיווח על החלטות האסיפה הכללית של העמותה ;
 - חוק העמותות תש"ס-1980 ;
 - החוק להסדרת מתן שירותי פקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 ;
 - חוברת ההנחיות להתנהלות בעמותות מחודש מרץ 2017 של רשות התאגידים.
- ✓ עיינתי במסמכים וחומרים הנוגעים לפעילות העמותה ולגורמים הקשורים אליה, אשר הופקו ממקורות מידע פומביים, ביניהם : אתר האינטרנט של העמותה, כתבות, וכן מסמכים המצויים בתיק העמותה המנוהל ברשם העמותות.

ג. רקע על העמותה

1. העמותה נוסדה כעמותה רשומה בשנת 2002 ומאז ועד היום רשומה כמלכ"ר ופועלת כמוסד ציבורי.
2. נכון לשנת 2023, העמותה מעסיקה 115 עובדים והצטרפו אליה למעלה מ-50 אלף חברים.
3. מטרותיה הרשמיות של העמותה, הינן :
"הקמת גמ"ח על מנת ליתן הלוואות לצורכי נישואין ושאר צרכים. גיוס תרומות, מתן מלגות ועזרה לנזקקים. לפתח מוסדות צדקה, חינוך וחסד".
4. כתובתה הרשמית של העמותה, הינה ברח' כנפי נשרים 68, גבעת שאול, בירושלים.
5. משנת היוסדה כעמותה ועד היום, מקורות המימון של העמותה מתבססים על גיוס כספים מהחברה החרדית. מבדיקתי עולה שמדובר באחת העמותות הגדולות ביותר, אם לא הגדולה שבהן, העוסקת בגיוס כספים ובמקביל במתן הלוואות במדינת ישראל.
6. לפי נתוני הדוח הכספי של העמותה לשנת 2023, מחזור העמותה עמד על כ-147.4 מיליון ₪.
7. על פי אתר העמותה, נכון לחודש אפריל 2024, העמותה נתנה הלוואות בהיקף של כ-3.28 מיליארד ₪.
8. על פי אתר העמותה, העמותה מציעה 3 תוכניות המיועדות לזוגות צעירים או הורים לילדים, במסגרתן מפקיד חבר הגמ"ח בכל חודש 30-190 ₪ ל"יחידה" ועד 8 יחידות עבור כל אחד מילדין במשך 59-240 חודשים.

9. בתמורה להפקדת הכספים זכאים ילדיו של חבר הגמ"ח לקבלת הלוואה בגובה 40,000-320,000 ₪ (כתלות במספר היחידות שהופקדו; כל יחידת הפקדה מקימה זכאות להלוואה בהיקף של 40,000 ₪) שתוחזר בפריסה של 100-154 תשלומים.
10. בנוסף לקבלת ההלוואה, ילדי חברי הגמ"ח זכאים לקבלת מענק בגובה 2,400-53,680 ₪, המהווים 50-67% מסך התשלומים שהפקיד חבר הגמ"ח לאורך השנים. מתן המענק מתבצע באמצעות אי חיוב החזרי ההלוואה בששת חודשי ההחזר האחרונים.

ד. ממצאים

ד1. מצגי העמותה

11. במסגרת סעיף זה, ביקשתי לבחון את המצגים שמשקפת העמותה לחבריה, בדבר מחויבותה למתן הלוואות לחברי הגמ"ח, בגין הכספים שהתקבלו לאורך השנים.
12. מסקירת אתר האינטרנט של העמותה וכתבות שונות שפורסמו, עולה כי בניגוד לדוחות הכספיים של העמותה, בהם מצוין כי הכספים המופקדים על ידי החברים הם תרומה ואין לעמותה כל מחויבות משפטית או הלכתית לתת בעתיד הלוואות ללא ריבית, או להשיב כספים שהופקדו, הרי שבפועל עולה תמונה ברורה לפיה קיימת התחייבות עתידית, ובוודאי ובוודאי קיימת ציפייה של החוסכים, לקבל תמורה עתידית בצורה של הלוואה ללא ריבית והפרשי הצמדה.
13. כך לדוגמא, בעמוד השאלות והתשובות באתר העמותה, פורטו מספר תשובות מהן משתמעת מחויבות ברורה שאינה מסויגת מצד העמותה, לתת הלוואות לחבריה בתמורה לכספים לחברותם ותרומתם, כמפורט להלן:

"ש: מדוע הציבור החרדי בחר לחתן את הילדים עם הגמ"ח המרכזי?

ת: 1. הידור: גדולי ישראל מכל החוגים סומכים את ידיהם על הגמ"ח המרכזי וקוראים לציבור הרחב להצטרף לתוכניות הגמ"ח.

2. ביטחון: כלכלנים ורואי חשבון מובילים מלווים את הגמ"ח וממליצים בחום להצטרף אליו.

3. עוצמה: 50,000 חברים, מאות אלפי יחידות ולמעלה מ-3 מיליארד ₪ להלוואות שכבר ניתנו.

4. חוסן פיננסי: ותק רב, יכולת כלכלית וניהול מקצועי לאורך שנים רבות, מבטיחים לגמ"ח יציבות כלכלית המאפשרת מתן הלוואות גדולות.

5. פתרון מושלם: תוכניות הגמ"ח מציעות פתרון מיטבי, נוח ומשתלם למימון חתונות הילדים."

"ש: "מדוע גדולי ישראל עודדו לדאוג לעתיד הילדים בתוכניות בגמ"ח ולא בפקדונות מניבים כדוגמת שוק ההון וכדו'?

ת: ... 4. תוכניות הגמ"ח מאפשרות וודאות שבבוא העת, סכומי הכסף האדירים שתצטרכו יהיו זמינים עבורכם. ובעיקר, הקמת הגמ"ח נועדה לייצר תוכנית של חסד ועזרה לזולת, כשכל מצטרף מאפשר לחבריו לחתן בנחת וללא דאגות.

”ש: איך הגמ”ח מבטח את כספי התורמים ואת התזרים באופן שיאפשר נתינת הלוואות?

ת: הגמ”ח מנטר ברמה יומית את כל התוכניות באמצעות תוכנות מתקדמות וצוות כלכלנים בכיר. הניטור והפיקוח הצמוד של הגמ”ח הם אלו שמאפשרים לגמ”ח לחזות את היכולות התזרימית והחוסן הפיננסי של הגמ”ח לעמוד במטרותיו ולהעמיד הלוואות גדולות עבור הציבור.

צוות הכלכלנים ורו”ח של הגמ”ח קבע שהגמ”ח יוכל לעמוד בהתחייבויותיו לפחות ל-50 שנה”.

14. בתשובה לשאלה נוספת בעמוד השאלות והתשובות באתר העמותה, מסבירה העמותה כי הסיבה בגינה העמותה אינה מצהירה שהיא מתחייבת להעניק את ההלוואות, מקורה, בין היתר, בחוקי ההלכה, כמפורט להלן:

”ש: מה הבסיס ההלכתי של הגמ”ח?

ת: הרעיון המרכזי שעומד בבסיס התוכנית ונותן את ההכשר מצד דיני ריבית, היא העובדה שההלוואה אינה ניתנת לתורמים אלא לילדיהם. בכך לא מגיעה ריבית מהלווה למלווה ואין חשש ריבית קצוצה, ומאותה סיבה גם אין חשש של ריבית מוקדמת. בנוסף, ע”פ תקנון הגמ”ח אין התחייבות מצד חוקי ההלכה וחוקי השלטון למתן ההלוואה, וגם מסיבה זו אין בתרומה כל חשש ריבית כי אם תרומה גמורה ככל תרומה למפעל חסד”.

15. גם במאמרו של רב הגמ”ח, יצחק וינברג, במענה לשאלה ”מדוע הגמ”ח המרכזי מקפיד שכספי ההצטרפות ייחשבו תרומות ולא פקדונות?” נכתב:

”צורת התנהלותו של הגמ”ח המרכזי כ’גמ”ח חברים’ כדי לפטור את חשש הרבית, הוא להפריד בין התורם ללווה, היינו שההורים נותנים תרומה לגמ”ח, ואילו את ההלוואה מקבלים הילדים בהגיע עת נישואיהם, וכך הריבית אינה מלווה למלווה, וק”ל (ב”מ סט:) לא אסרה תורה אלא רבית הבאה מלווה למלווה. רבים שואלים, האם ניתן לישים את אותו עיקרון של הפרדה בין הלווה למלווה גם בגמ”ח המבוסס על פקדונות ולא על תרומות, והיינו שההורים יתנו פקדונות לגמ”ח ובזכות זה הילדים יקבלו הלוואה מהגמ”ח.

עצה זו של הפרדה בין התורם ללווה מועילה רק בגמ”ח המבוסס על תרומות ולא בפקדונות, ומשום שפקדון לגמ”ח הוא בעצם הלוואה גמורה שהרי המעות ניתנו להוצאה, ואם אדם מלווה לגמ”ח כדי שבזכות זה הגמ”ח יתן הלוואה לבנו או לכל אדם אחר – זו רבית גמורה.

16. האדם הסביר המעיין באתר העמותה, ונחשף למצגיה ביחס לאיתנות הפיננסית, לאשרורה על ידי גדולי הרבנים, וכן להצהרת העמותה כי הסיבה בגינה היא אינה מצהירה כי היא מחויבת במתן הלוואה מקורה בהלכה, שכן לא יעברו עבירת חשש ריבית, יניח בביטחון ויסמוך על כך שבתמורה להפקדותיו מובטח לילדיו מתן ההלוואה עתידית.

17. בעמוד המפרט את תוכניות הגמ”ח ובטפסי ההצטרפות צוין כי:

”הגמ”ח מתכנן לתת מענק בסיום ההלוואה, אך יודגש כי המענק איננו החזר התרומה, אלא תמיכה שהגמ”ח נותן לראויים לכך, ואין התחייבות על כך”.

מסקירת אתר העמותה עולה כי גם במקרה זה הסיבה בגינה העמותה אינה מתחייבת למתן המענק מקורה בפתרון לסוגיה הלכתית.
18. במאמר נוסף של רב הגמ"ח במענה לשאלה ההלכתית "מדוע אין במענק הניתן לתורם משום ריבית?", המפורסם באתר העמותה, נכתב:

"...וצריך להבין מדוע אין במענק זה שאלה של ריבית, מפני שסכום המענק שהתורם מקבל מהגמ"ח יש לדנו כמזכר החזר הלוואה שהוא מלווה לגמ"ח, כיון שמתחילה התורם נותן סכום זה על דעת שיחזור אליו אח"כ, והוא כמו כל מעות שאדם נותן לחבירו על דעת שיחזירו לו לאחר זמן דהוי הלוואה, ואף אם הגמ"ח נותן את המענק ללווה ולא לתורם, הרי זה כמו שניתן לתורם בעצמו כיון שניתן ללווה ע"פ בקשתו ומכוח זכותו של התורם, והוא כותן מנה לפלוני דמדין ערב נחשב כמו שניתן לו בעצמו כמבואר בקידושין. ואם אכן נחשיב את חלק התרומה שכנגד סכום המענק כהלוואה, נמצא שהגמ"ח נותן הלוואה לבנו של התורם כנגד ההלוואה שהתורם נתן לגמ"ח, ויש בזה איסור הלוואה ואלוהיך [וכיון שסכום ההלוואה שהגמ"ח נותן גבוה יותר יהיה הדבר אסור לכו"ע מדאורייתא וכמו שכתב החכמת אדם.

ואע"פ שהמלווה לגמ"ח הוא האבא ואילו את ההלוואה הגמ"ח נותן לבן, וא"כ לכאורה הוי ריבית שאינה מלווה למלווה שמותרת, זה אינו דהיתר דריבית שאינה מלווה למלווה מהני רק לגבי מה שניתן בתורת תרומה כדי שיתנו הלוואה לאחר, אבל לגבי מה שניתן בתורת הלוואה כדי שיתנו הלוואה לאחר לא שייך ההיתר דריבית שאינה מלווה למלווה, דסוף סוף הגמ"ח נותן הלוואה למישהו ע"פ דרישתו של המלווה, והוא כאומר אלוהיך בתנאי שתתן מנה לפלוני דהוי ריבית קצוצה, דמדין ערב חשבינן כמו שנתן למלווה בעצמו כמבואר בשו"ע.

אמנם כל זה היה נכון, אילו הגמ"ח היה מתחייב לתת את המענק, דאז הסכום שהתורם נותן כנגד המענק היה נחשב כהלוואה ויש בו איסור ריבית, אלא שלאמיתו של דבר הגמ"ח איננו מתחייב כלל לתת את המענק, אלא נותן את זה בתורת מתנה בעלמא ורק למי שמבקש ונמצא ראוי לקבל, ולכן אין לראות את סכום המענק כהלוואה אלא כל סכום התרומה שנותן התורם היא תרומה גמורה, והמענק איננו החזר הלוואה אלא מתנה בעלמא ושוב לא שייך כאן איסור ריבית.

"...ומעתה נידון דין דומה ממש לדברי המרדכי הללו, דהתרומה ניתנת בפירוש בלי התחייבות להחזר ולמענק, ולכן אע"פ שרגילים לתת את המענק ומדברים על זה מראש, מ"מ אין זה נחשב להלוואה ולא שייך בו איסור ריבית".

19. גם ממאמר זה ניתן להסיק כי הסיבה בגינה צוין כי הגמ"ח אינו מתחייב להשבת המענק, אלא רק למבקשים שימצאו ראויים מקורו רק בפתרון סוגיה הלכתית. כך גם יבין האדם הסביר השוקל הצטרפותו לגמ"ח. במענה לשאלה נוספת באתר, ניתנה התייחסות העמותה לאפשרות למשוך את הכספים שהופקדו על ידי חבר העמותה לאורך השנים, כמפורט:

"ש: האם ניתן לצאת מהתוכנית מתי שרוצים ולמשוך את כספי התרומות?

ת: ניתן לצאת מהתוכנית בכל רגע נתון בכפוף לתשלום סכום סימלי שגובהו נקבע מעת לעת ע"י הנהלת הגמ"ח. סכום זה הוא עבור כיסוי הוצאות התפעול".

20. ככל שאכן מדובר בכספי תרומות, מצופה היה שהעמותה תענה בצורה ברורה, שבדומה לכל תרומה לא ניתן לקבלה חזרה.

21. תהייה זו סומכת ידיה בהתייחסויות נוספות באתר העמותה, דוגמת ההתייחסות הבאה שבעמוד "אודות העמותה":

הגמ"ח המרכזי – הסיפור שלנו:

הגמ"ח המרכזי הוקם ע"י גדולי ישראל כדי לפתור את מצוקת נישואי הילדים במגזר החרדי. מימון חתונה והוצאות הדיור מגיעים לכדי מאות אלפי שקלים - סכום בלתי אפשרי עבור רוב ההורים. הפתרון של הגמ"ח המרכזי מאפשר לכל משפחה להתכונן מראש ולחתן ברוגע ובכבוד.

22. באתר העמותה מוזכר גם פסק הלכה, כחלק מהסכמות גדולי ישראל שהובאו באתר, המאפשר הצטרפות לעמותה מכספי מעשרות, ובצדו קול קורא מגדולי ישראל בו נכתבה ההתייחסות הבאה:

"...ועתה לרגל מלאות 20 שנה ליסוד הגמ"ח הדברים מדברים בעד עצמם שבסיע"ד זכה הגמ"ח לתת הלוואות לאלפים והרבה מאוד בתים בישראל כמו גם ניצבו בסיועו, כאשר הכל מתנהל ביושר ועל צד היותר טוב ומפוקח וכראוי שלא יהי חשש ממשל ורבית".

23. מהשוואת האופן בו מציגה העמותה באתר שלה את תוכניות הגמ"ח לאופן בו חברות ביטוח ובתי השקעות המציעים ללקוחותיהן תוכניות חיסכון מציעים אותן באתריהם, עולה דמיון רב. לדוגמא, ראו השוואה בין אופן הצגת תוכניות הגמ"ח באתר העמותה, לבין האופן בו חברת אינפינטי ניהול תיקי השקעות (בישראל ובעולם) בע"מ (בית ההשקעות אינפינטי), מציגה באתרה, תוכניות חיסכון שהיא מציעה ללקוחותיה:

אתר העמותה:

התוכניות שלנו

תוכנית הצעירים	התוכנית המרכזית	חדש! תוכנית רב גילאית
תוכנית לזוגות צעירים ניד לאחר הנישואין ועד חצי שנה לאחר הלידה על שירותים מילדיים וטיפוליים עד 18 חודשים.	התוכנית המסובסלת של הגמ"ח לילדים עד גיל 3 שירותים מילדיים וטיפוליים עד 18 חודשים.	תוכנית ייעודית לילדים נולדים מגיל 5 ועד 4 שנים לפני החתונה על שירותים מילדיים וטיפוליים עד 18 חודשים.
מה תורמים?	מה תורמים?	מה תורמים?
30-60 ש"ח לחידה	50-60 ש"ח לחידה	50-190 ש"ח לחידה
1-8 יחידות לילד	1-8 יחידות לילד	1-8 יחידות לילד
למשך 746-160 חודשים	למשך 192-120 חודשים	למשך 192-59 חודשים
מה מקבלים?	מה מקבלים?	מה מקבלים?
הלוואה עד 320,000 ש"ח	הלוואה עד 320,000 ש"ח	הלוואה עד 320,000 ש"ח
סריגון החזר נחה 100-154 תשלומים	סריגון החזר נחה 100-154 תשלומים	סריגון החזר נחה 100-154 תשלומים
מענק עד 51,200 ₪	מענק עד 51,200 ₪	מענק עד 51,200 ₪
למי זה מתאים?	למי זה מתאים?	למי זה מתאים?
זוגות צעירים המתגוררים את עתידם מערסית	הורים אחראים שסומכים על קדימה ובחורים בסיקס בסיסי	הורים לילדים בגילאים שונים המתכננים לחתונתם לפני שיהיה מאוחר
לחוננות המלאה	לחוננות המלאה	לחוננות המלאה

חיסכון לילד - הלכה

נטי' המסלול "לילד ונשפיע" לנכדים
תהנית שנים כספי להוצאות הדין
אכסוף לעלי המלס: חיסודת כלד

לפרטים נוספים >>

חיסכון לילד - חוסכים המעדיפים סיכון מוגבר

מסלול זה מאים להפכים אסר
מעדיים לקחת סיכון מוגבר כדי
להשיג ענדות טון בכשפים אסר
הסדי

לפרטים נוספים >>

חיסכון לילד - חוסכים המעדיפים סיכון בינוני

מסלול זה מאים להפכים אסר
מעדיים לקחת סיכון בינוני כדי
להשיג ענדות לדין וסו על
השקשם, סוף חשיית לסיכון בינוני

לפרטים נוספים >>

חיסכון לילד - חוסכים המעדיפים סיכון תועס

מסלול זה מאים להפכים אסר
מעדיים לקחת סיכון תועס כדי
לשמוד כל טון השקשם

לפרטים נוספים >>

24. אופן הצגת תוכניות הגמ"ח באתר העמותה מחזק את המצג של העמותה לפיו תוכנית הגמ"ח מהווה תוכנית חיסכון, המבטיחה מתן הלוואה.
25. מסקירת כתבות העוסקות בעמותה, אותרו מספר התייחסויות המחזקות את מחויבותה של העמותה להעניק הלוואות לחבריה בתמורה לכספים המופקדים, ולהגדרת הכספים ככספי חיסכון חודשי.
26. ראו לדוגמא, התייחסות מתוך כתבה ממומנת באתר "כיכר השבת"¹, שפורסמה ביום 24 בפברואר 2025 בשיתוף העמותה:

"הגמ"ח המרכזי מציע להורים פתרון כלכלי ייחודי שמעניק שקט נפשי וביטחון במימון חתונות ילדיהם. בעזרת תכנון מוקדם, הורים יכולים להבטיח לעצמם הלוואה נוחה ללא ריבית ובפריסה ארוכה עבור חתונת כל אחד מילדיהם, ללא תלות במצב הכלכלי העתידי.

איך זה עובד? חיסכון חודשי קטן מאפשר ביטחון כלכלי גדול לחתונה..."

"ההורים בוחרים את כמות היחידות החודשית שהם מעוניינים לתרום, ובהתאם לכך את גובה התרומה, ובעזרת ה' לקראת החתונה יקבל הזוג הצעיר אפשרות להלוואה עד 320,000 שקלים, ללא ריבית ובפריסה נוחה של עד 154 תשלומים!"

"המנגנון של הגמ"ח המרכזי מבטיח שגם במקרים של טלטלות כלכליות, ההורים יוכלו לעמוד בהוצאות החתונה בצורה מכובדת וללא עול כלכלי כבד. "השקט הנפשי שהתוכנית מספקת להורים שווה כל השקעה", אומרים נציגי הגמ"ח המרכזי, "היכולת לדעת שהחתונה של הילד מובטחת, היא נכס שאין לו תחליף".

בכתבה ממומנת נוספת באתר "כיכר השבת" שפורסמה ביום 14 במרץ 2024 אף צוין:

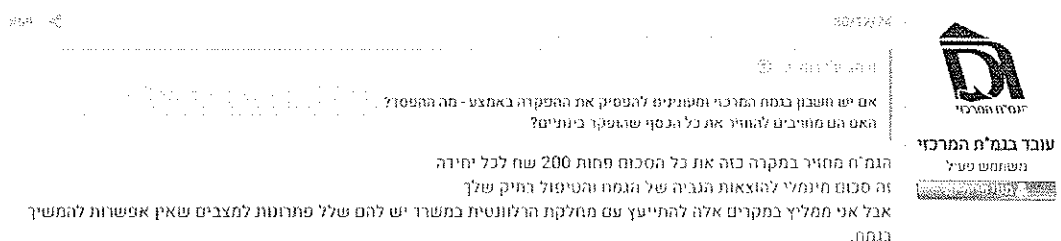
"חשוב לציין, כי לאחר שתקבלו את ההלוואה יתן לכם הגמ"ח מענק כספי בשווי חצי או רוב התרומה (תלוי במסלולים המדויקים).

¹ הכתבה זמינה בקישור: <https://www.kikar.co.il/haredim-news/ss6yrk>.

מוקדם = חכם. אל תחכו לרגע האחרון! הצטרפו לגמ"ח המרכזי עוד היום והבטיחו את

עתיד ילדיכם!"²

27. בטפסי ההצטרפות של הגמ"ח ובעמוד התוכניות שבאתר העמותה, צוין תחת תקנון הגמ"ח לענייני ריבית כי יעל כל ביטול חלקי או מלא של יחידות תקווה עמלה לכל יחידה מבוטלת וכן עלויות גבייה". כלומר הגמ"ח מאפשר קבלת החזר ההפקדות לחברי הגמ"ח שטרם המירו את הפקדותיהם להלוואה. 28. בנוסף, באתר 'פרוג', שהינו פורטל ציט חרדי, אותר מענה של אדם המציג עצמו כעובד הגמ"ח ואשר מציין כי העמותה תחזיר הפקדות. התשובה אינה מציינת כי מדובר בתרומה ואין הסתייגות מהשימוש במונחי הפקדה. יצוין כי לא מדובר באתר העמותה כך שאין ודאות כי מדובר בגורם רשמי. עם זאת, מדובר בפרסום המלמד על ציפיות חברי הגמ"ח.



29. מניתוח מכלול המצגים באתר העמותה ובכתבות ממומנות עולה חשש ממשי להטעיית החוסכים. המוטיבים החוזרים הינם: בטחון, שקט נפשי, תכנון לטווח ארוך, השקעה ופיקוח. מוטיבים אלו אינם עומדים עם מתן תרומה ללא התחייבות. ההפך הוא הנכון, באתר מוצגת מערכת יחסים הדדית של תן וקח, תשקיע ותקבל, תתכן היום ותהנה משקט בעתיד. 30. בעמוד שאלות ותשובות באתר העמותה במענה לשאלה "מהו המודל הכלכלי של הגמ"ח" נכתב:

"המודל הכלכלי של הגמ"ח מבוסס על תרומות הורים לטווח ארוך. כספים אלו

משמשים את הגמ"ח לנתינת הלוואות להורים אחרים המשיאים את ילדיהם.

כספי התורמים נמצאים כל הזמן בהלוואות אצל הציבור ואינם מושקעים בהשקעות

חיצוניות. חלק מזערי מהכספים משמשים עבור הוצאות התפעול, בהתאם להוראת

הכלכלנים המלווים את הגמ"ח.

31. מהאמור לעיל ניתן ללמוד כאמור כי המודל העסקי של העמותה, שלגישתה מאפשר לה עמידה בהתחייבויותיה, מבוסס על גיוס עוד ועוד חוסכים.

32. בכתבה באתר "גלובס" מיום 29 בספטמבר 2023³ ועסקה בגמ"ח המרכזי צוטטו איציק קרומבי – מנהל מרכזי תעסוקה וחדשנות לחרדים, וד"ר איתן רגב – סמנכ"ל מחקר ונתונים במכון החרדי למחקרי מדיניות:

"הגמ"ח חים מבוססים על אמון, ויש שוק שלם בתוך הקהילה. אבל השוק הזה לא

מנותק מהעולם", אומר קרומבי. "יש תורמים ששמים כסף בגמ"ח, ואם יש מיתון הם

יפסיקו לתת. בו זמנית, אנשים ימשכו את הפיקדונות, כמו כל בנק. אבל לגמ"ח חים אין

מחלקת ניהול סיכונים גדולה כמו של בנק, וגם אין את בנק ישראל כרגולטור"

"הבעיה מחריפה כשמבינים שאנשים 'מגלגלים' גמ"ח חים - לוקחים הלוואות מגמ"ח

אחד, וכשאי אפשר לשלם, ממחזרים עם הלוואה מגמ"ח אחר. כשיותר מדי אנשים לא

² הכתבה זמינה בקישור: <https://www.kikar.co.il/haredim-news/sacam4>
³ הכתבה זמינה בקישור: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001458304>

יהיו מסוגלים להחזיר, זה ייצור תגובת שרשרת. אם גמ"ח משמעותי נופל, כלומר כבר לא מסוגל לתת הלוואות והצ'קים שלו חוזרים - כל המערכת עלולה לקרוס.
 בעיניו, המשמעויות הכלכליות עבור החברה החרדית הן אדירות: "הרזרבות של משק בית חרדי הן קטנות. כשהמים עולים, מי שהכי נמוך נרטב ראשון. כשיש מיתון משמעותי, או כל צרה כלכלית אחרת, מעמד הביניים יאלץ להוריד את רמת החיים - אבל לרוב החרדים אין לאן לרדת."
 כרגע, מערכת הגמ"ח הפיננסיים עודנה עומדת, ועוד לא נרשמה קריסה כזאת. אבל לא מן הנמנע שאם הריבית תמשיך להיות גבוהה עוד זמן רב, ובמקביל תמשיך ההאטה הכלכלית - אנחנו עלולים לראות זאת. אם רוצים לשנות את המערכת ולרכך נפילה פוטנציאלית, הזמן לעשות זאת הוא כעת".

33. הסיכונים הטמונים בפעילותה של העמותה לאור היקף חבריה ואופי פעילותה, מחייבים לדעתי פיקוח הדוק של הרגולטורים. ראו בהקשר זה את דבריו של מוטי לב – מנכ"ל ארגון נתיבות המשפט ברדיו קול ברמה מחודש מרץ 2022, שקרא לפיקוח והסדרה מיידית של ההתנהלות הפיננסית בגמ"ח המרכזי:

"...העמותה בוועדת רבנים ורואי חשבון המלווים את הפעילות, כשבפועל הארגון מתנהל בדרך אשר עשויה לסכן ממש את הכספים המופקדים בגמ"ח, רשם העמותות כבר התריע כבר מספר פעמים בגין אי הגשת הדוחות, הגמח לא מקפיד במסגרת העמותה על אישור ניהול תקין, בין היתר מתבררים היקפי שכר גבוהים, לכאורה, של בני משפחה בדרך שאינה עומדת בכללי המנהל התקין, לכאורה".

"בכל פעילות פיננסית יש פיקוח ורגולציה שנועדה להגן על האזרח הקטן, כמו קופת גמל, שוק הבנקים, משכנתאות וכדו', אבל כאן נראה שכולם נרדמים בשמירה, ואין כמעט שום הגנה רצינית על הכספים. במקרה הזה מדובר בנושא שחשוב שבעתיים, מאחר ומדובר בארגון המתהדר במילה המקודשת 'גמח', בוועדת רבנים שגם מאשרת לתרום מכספי מעשר, וליווי מקצועי, אקטוארי וחשבונאי".

34. מהבדיקות שערכתי עולה כי לדעתי החוסכים מאמינים באמת ובתמים כי כספם מובטח על ידי פיקוח הדוק, רואי חשבון וכלכלנים, ובאישור רבני, וכי קיימת התחייבות של העמותה למתן התרומה או להחזר כספי התרומה במקרה של הפסקת ההפקדות. לדעתי המקצועית מצגים אלו הם אשר הביאו להצלחת העמותה ולגיוס כספים של למעלה ממיליארד ₪ מהציבור והם מבוססים על מצגים מטעים.

2ד. הדוחות הכספיים של העמותה

35. בהמשך לממצאים שעלו בתחילת חוות הדעת, לעניין חשש ממשי להצגת מצגים מטעים ולהטעיה של ציבור החוסכים בעמותה, ביקשתי לבחון את נאותות הצגת פעילות העמותה בדוחות הכספיים בכלל ואת נושא ההתחייבות של העמותה להעמיד הלוואות בעתיד ואת התזרים הפנוי בפרט.

בהירות הדוחות הכספיים

36. ראשית דבר, אציין כי הדוח הכספי נועד בראש ובראשונה לספק מידע איכותי ואמין לקוראי הדוח, בהם משקיעים, לקוחות, ספקים, עובדים ואחרים. לאור האמור החשבונאות מבוססת על הצגת הדוח הכספי בצורה ברורה כך שגם מי שאינו רואה חשבון יוכל להבין את המידע הכספי שנכלל בו. מניתוח הדוחות הכספיים של העמותה עולה שהדוח הינו דל בבאורים והסברים לגבי המדיניות החשבונאית

שעומדת מאחורי פעילות העמותה, ועולה חשש שהעמותה מנסה להסתיר יותר מאשר לגלות את מצב הפעילות. ויודגש כי מדובר בגוף שהיקף פעילותו הוא למעלה ממיליארד ₪ והצטרפו אליו למעלה מ-50 אלף חברים הרואים עצמם כבעלי זכויות להלוואה עתידית. כך לדוגמא הדוח אינו כולל דוח על תזרים המזומנים (מלבד הדוח הכספי לשנת 2023), באור על התחייבויות תלויות, המדיניות החשבונאית מצומצמת מאוד ולא ברורה וההסברים שניתנים הינם מבחינת המינימום הנדרש.

37. כך לדוגמא בסעיף ט' לביאור 2 – עיקרי המדיניות החשבונאית נרשם:

“במועד קבלת התרומה ליחידה: מוכרת הכנסה כסכום השווה לעלות מינימאלית ליחידה, אשר נזקפת לדוח על הפעילות. יתרת הסכום של התרומה נזקפת ישירות לנכסים נטו ומוצגת כתוספת לנכסים נטו שקיימת לגביהם הגבלה זמנית.”

מקריאת הבאור הנ"ל לא ניתן להבין מהי המדיניות של ההכרה בהכנסה. מה היא היחידה, מה ההיקף הכספי של היחידה, מהי העלות המינימאלית, אילו הגבלות קיימות ועוד. במהלך השנים נחשפתי לאלפי דוחות כספים של ארגונים שונים. עם זאת לאחר קריאת הבאור לעיל נשארתי באפלה לעניין הרציונל העומד מאחורי באור סתום זה.

38. בדוח הכספי לשנת 2023 בוצע שינוי של שיטת ההכרה בהכנסה:

מתוך באור 11 – מחזור הפעילות

“במהלך שנת 2024 בחנה העמותה יחד עם ועדת הכספים ורואי החשבון שלה את שיטת המדיניות החשבונאית המיושמת בדוחות הכספיים. לאחר בחינה מחודשת של הסכומים אותם העמותה מסווגת כהכנסה החל מדוחות 2011 ועד למועד עריכת הדוחות הכספיים, הוחלט לבצע עדכון במועדי ההכרה, בהתאם למצב הקיים בעמותה. ראה באור 2”.

לבאור 2 ט נוסף הסעיף הבא:

“במועד סיום תשלומי התרומה ליחידה: מוכרת הכנסה כסכום התרומה בניכוי המענק העתידי הצפוי ליחידה, ובניכוי ההכנסה שהוכרה במועד קבלתה – בהתאם לסעיף לעיל, ונרשמת כסכום ששוחזר מנכסים נטו שהוגבלו לפעילות ונזקפת לדוח על הפעילות.”

תוספת זו לבאור 2 סעיף ט' מוסיפה אף יותר אי בהירות להבנת מדיניות ההכרה בהכנסה.

39. כתוצאה מהשינוי בשיטת ההכרה בהכנסה, עודכן בדוחות הכספים של שנת 2023 נתונים שהוצגו בדוח הכספי של שנת 2022 (מספרי השוואה). השינוי הביא לשיפור מצבה הכספי של העמותה במיליוני ₪. כך לדוגמא מחזור הפעילות עבור שנת 2022 תוקן מכ-28.1 מיליון ₪ לכ-31.7 מיליון ₪ והיתרות לסוף שנת 2022 עודכנו מכ-42.7 מיליון ₪ לכ-101.8 מיליון ₪. מיותר לציין כי גם בשנת 2023 שינוי השיטה מציג הכנסות גבוהות יותר.

40. שינוי שיטת ההכרה בהכנסה תמוה לאור העובדה שלא חל שום שינוי בפעילות החברה, בכללים החשבונאיים או באירוע חיצוני שיש בו כדי להוביל לשינוי השיטה החשבונאית בה הוצגו הדוחות הכספיים עד כה על ידי שני רואי חשבון מבקרים שונים.

41. שינוי שיטת ההכרה מעלה חשש כי מטרתו היא שיפור מצג מצבה הכספי של העמותה על ידי הגדלת ההכנסות. יודגש, כי הבאור שהוצג בנושא זה מצומצם מאוד, לא מסביר באופן מעמיק את מהות השינוי, הסיבות שהובילו להחלטה לשנותו, השפעתו ומדוע הוחלט לבצעו כעת. יודגש כי שינוי שיטת ההכרה בהכנסות הינו נדיר.

התחייבויות העמותה על פי הדוחות הכספיים

42. כפי שאפרט בהמשך, לגופו של עניין לדעתי המקצועית קיים חשש כבד לפיו הדוח הכספי של העמותה אינו מציג מבחינה חשבונאית את מצבה האמיתי של העמותה, את ההתחייבות שלה לציבור, ההכנסות שנצברו, הנכסים נטו שלה ועוד.

43. נקודות המוצא של הדוחות הכספיים מופיע בסעיף 5 לביאור 1 כללי כמפורט להלן:

"לדעת הנהלת העמותה אין לה כל מחויבות הלכתית ו/או חוקית ו/או משפטית

למתן הלוואה או למתן מענק או להחזר כספי התרומה"

44. אמירה זאת הינה לא פחות ממדהימה, שכן מדובר בסתירה לציפיות החוסכים ולמצגיה של העמותה עצמה, בין היתר במסגרת הצגת התוכניות שלה, כפי שתואר בתחילת חוות דעתי. השימוש בניסוח "לדעת הנהלה" מעלה תהיות רבות. ככל שקיימת תשתית אובייקטיבית ובלתי מעורערת לקביעה לפיה "אין כל התחייבות", היה מקום לרשום בצורה ברורה שאין כל התחייבות למתן הלוואות או החזר ההפקדות, וכן להבהיר על מה מתבססת העמותה בקביעה זאת. הנוסח המסויג, לפיו מדובר רק "בדעת הנהלת העמותה" מלמד כי מנגד עומדות דעות אחרות לפיהן, כן קיימת מחויבות כאמור. יתרה מכך השימוש באמירות של "לדעת הנהלה" שמורות לרוב למצבים של אי וודאות בהם עורכי הדוחות מציינים את הערכות הנהלה. כך לדוגמה, בעמותת רשת החינוך העצמאי, נרשמה אמירה שלדעת העמותה המדינה תכסה את התחייבויותיה. מדובר במצבים של דעה או של הערכה שלא ניתן לבדוק או לאשר. בנסיבות העניין, כיצד ניתן להציג דוחות כספים אשר הבסיס העקרוני של קיום או אי קיום התחייבות למתן הלוואות והחזר הפקדות, המבוסס על דעה ולא על חוות דעת משפטית? ברור לכל, כי הדוחות הכספיים יהיו שונים בכל אחת מהאופציות הקיימות.

45. בנוסף לאמור לעיל, אמירה זאת עומדת גם בסתירה למטרות העמותה כפי שמפורט בסעיף ד' ביאור 1 – כללי.

"הקמת גמ"ח לצורך מתן הלוואות לצורכי נישואין ושאר צרכים ... הפעילות העיקרית

של העמותה הינה במסגרת "תכנית הורים" תוכנית המסייעת בנישואי צאצאים

באמצעות מתן הלוואות לטווח ארוך ללא ריבית וללא הצמדה."

46. מקריאת סעיף זה ניתן ללמוד שכל מטרת העמותה הינה מתן הלוואות לצורכי נישואין. ללא מתן הלוואות – אין לעמותה כל קיום.

47. כפי שתואר בחוות דעתי, העדר התחייבות למתן הלוואות בהתאם למצגים שניתנו לחברי העמותה, עלולים לעמוד בסתירה לציפיות הציבור כי העמותה תעמוד בהתחייבויותיה, להעמיד הלוואות בעתיד ללא ריבית והפרשי הצמדה, ובסתירה לכך כי העמותה משוקת במשך שנים תוכניות לצורך קבלת הלוואות עתידיות...

עקרונות החשבונאות

48. מבחינה חשבונאית רואה החשבון שמבקר את הדוחות, אינו יכול להסתמך על "דעת הנהלת העמותה" בשאלה כה מרכזית, העומדת בליבת פעילותה של העמותה, כגון קיומה או העדרה של התחייבות למתן הלוואות או החזר תרומות, אלא מחובתו לבחון את מצב הדברים בפועל ולהציג את הדברים כפי שהם. 49. בנוסף, על רואה החשבון המבקר להפנות את תשומת לב קוראי הדוח הכספי בחוות דעתו, לאפשרות שהציפיות העתידיות של החוסכים מבוססות על רצונה הטוב של העמותה ותו לא וכי קיים פער בין המצגים המוצגים לציבור לבין דעת העמותה.

50. יתרה מכך הדוחות הכספיים של העמותה לא עומדים לכאורה באחד מהעקרונות החשבונאיים החשובים ביותר – העדפת המהות הכלכלית על פני הצורה המשפטית (Substance over form).

בהתאם לעקרון זה כאשר יש התנגשות בין הצורה החשבונאית לבין המהות, החשבונאות מציגה את המהות הכלכלית. כך לדוגמא כאשר יש חברת בת שנשלטת בפועל על ידי חברת האם הרי שיוצג דוח מאוחד, למרות שמדובר בשתי ישויות משפטיות נפרדות.

51. לאור האמור לצורך הצגת הדוחות הכספיים של העמותה יש להבין את המהות הכלכלית של פעילות הגמ"ח ולא את ההסתייגות המשפטית. הציבור שהעניק את כספו לעמותה אינו רואה בכך תרומה ללא כל צפיה לקבלת דבר מה בתמורה אלא עסקה כלכלית עתידית של הלוואה ללא ריבית וללא הפרשי הצמדה. קיימות אלפי עמותות למטרות שונות וחשובות. ההחלטה של החוסכים להפקיד דווקא בגמ"ח המרכזי ולא לגופים אחרים, מבוססת על ציפייה אמיתית – המבוססת בתורה על המצגים שהוצגו לציבור – לקבלת תמורה עתידית בצורה של הלוואה ללא ריבית והפרשי הצמדה. יתרה מכך ברור לכל כי ציפייה זאת מתגשמת מידי יום ביומו, בצורה של מתן הלוואות ללא ריבית לכמות גדולה של חברים בעמותה. בפועל, העמותה עומדת במטרותיה ובהתחייבות שלה לציבור החוסכים, ללא קשר למה שנרשם ב"אותיות הקטנות".

הרישום חשבונאי של המהות הכלכלית של פעילות העמותה

52. מבחינה של המהות הכלכלית של הפעילות עולה כי מדובר למעשה בתשלומים מראש בגין ההטבה העתידית של מתן הלוואה ללא ריבית והפרשי הצמדה במועד החתונה של ילדי החוסך. קרי החוסך משלם היום כסף בתמורה לציפייה לקבלת הטבה עתידית לילדיו של הלוואה ללא ריבית והפרשי הצמדה. החוסך למעשה משלם היום על הזכות העתידית. על כן, בוודאי מבחינת המהות הכלכלית, אין מדובר בתרומה כפי שהעמותה רושמת בספריה ומדווחת בדוחותיה הכספיים, אלא בעסקה כלכלית שאינה משתקפת בדוחות הכספיים כלל, וכתוצאה מכך – עלולה להטעות את קוראי הדוחות הכספיים.

53. מדיניות חשבונאית זאת, הינה שגויה, שכן לדעתי המקצועית אין מקום לרישום הכנסה בדוחות העמותה במועד קבלת הכסף מהחוסך שכן מבחינה חשבונאית לא צמחה עדין במועד הנ"ל, לעמותה הטבה כלכלית ולא התגבש כל בסיס להכרה בהכנסה. זאת ועוד: ככל ולדעת העמותה אין כל מחויבות ואמנם מדובר בתרומה, הרי שיש מקום לרישום באופן מלא של כל הסכום שהתקבל, ולא להעביר חלקים עיקריים של הסכומים כהכנסות מוגבלות, אשר יזקפו לדוח רווח והפסד בהמשך, כאמור בביאור 2 - סעיף ט'. אם, לעומת זאת, ברור לכל כי העמותה אכן רוצה לממש את מטרותיה, הרי שהיה מקום לרשום עם קבלת הכסף התחייבות ולא לזקוף אותו כהכנסה מלאה או חלקית.

54. כאמור, לדעתי המקצועית, במועד קבלת הכסף יש לרשום התחייבות מלאה ואין להכיר כלל בהכנסה. רק במועד מתן ההלוואה צומחת לעמותה הטבה כלכלית, ומבחינה חשבונאית ניתן לזקוף הכנסה כנגד הקטנת ההתחייבות, לפי התקדמות החזר ההלוואה.

55. מהאמור לעיל עולה חשש כבד לפיו הדוחות של העמותה שגויים, ועלולים להטעות את ציבור המשתמשים בהם.

56. לדעתי המקצועית, המשמעות שעומדת מאחורי מסקנה זאת הינה, שהדוחות הכספיים של העמותה אינם משקפים בצורה מדויקת את מצבה הכספי של העמותה שכן למול הנכסים לא נרשמה התחייבות.

57. כפי שצינתי, ככל ולדעת העמותה אין כל התחייבות למתן הלוואות או החזר הפקדות, הרי שהיה מקום לרשום את כל הכספים שהתקבלו כהכנסות מתרומות במלואן כבר במועד קבלתן. עם זאת ברור כי רישום כאמור שהיה מלמד את קוראי הדוח שאכן מדובר בתרומה ולא בהלוואה היה חושף את מה שיתכן שהעמותה מנסה להסתיר: מצד אחד נוצר מצג של התחייבות לחוסכים, ומצד שני הדו"ח הכספי מסתתר מאחורי טענה של העדר התחייבות, בבחינת לרקוד על כל החתונות, תרתי משמע.

58. דוגמא נוספת לסתירה המופיעה בדוחות הכספיים ניתן לראות בביאור 16 – מכשירים פיננסיים:

"סיכוני נזילות נובעים מניהול ההון החוזר של העמותה, מהוצאות המימון והחזרי הקרן של התחייבויותיה וממתן הלוואות לנישואי צאצאים במסגרת תוכנית הורים וזאת בהתאם לפעילות העיקרית של העמותה".

59. מיותר לציין כי אין כל "סיכון לנזילות" בעמותה כאשר אין לה (לשיטתה, בחלק מהפעמים) כל התחייבות לתת הלוואות. יש תזרים פנוי – יש הלוואות, אין תזרים – אין הלוואות. ככל ואין התחייבות הרי שלא היה מקום לתת ביאור שאומר דבר והיפוכו.

60. וכן בהמשך:

"העמותה פועלת על פי תוכנית כלכלית הכוללת תחזית תזרים מזומנים לטווח הארוך. התוכנית הכלכלית הוכנה ע"י ועדת הכספים של העמותה ויועציה הכלכליים ותוקפה ע"י יועץ כלכלי נוסף. הנהלת העמותה בוחנת בכל עת את תחזית תזרים המזומנים שלה ופועלת בהתאם".

61. ככל ואין התחייבות, מדוע יש צורך בתחזית תזרים מזומנים עתידית? לדעתי המסקנה הינה כי העמותה חוששת ממנצב בו תהיה ירידה בכמות החוסכים החדשים, דבר שעלול להביא להעדר תזרים פנוי לתשלום לחוסכים ולקריסת יכולתה התזרימית של העמותה. ובכל מקרה, אם קיימת תחזית – מדוע לא מפורטת עקרונית התוכנית, המתודולוגיה שלה, הנחות הבסיס ומידע רלוונטי לגבי התוכנית.

62. יתרה מכך, הדוח הכספי לא כולל כל ביאור לעניין "התחייבויות תלויות". מבחינה תזרימית וכלכלית יש ציפייה של ציבור גדול, לקבל בעתיד הלוואה ללא ריבית וללא הפרשי הצמדה. מדובר, לכל הפחות, בהתחייבות חוץ מאזנית שמקומה בביאור מפורט. על העמותה היה לפרט את כל המידע המהותי לעניין זה שכן קיים חשש שהעמותה לא תוכל לתת לכל החוסכים הלוואות בעתיד בהעדר תזרים פנוי ואף לא להחזיר להם את כספם שכן חלק נלקח להוצאות ניהול הפעילות ותזרימית כבר ניתן לאחרים. כפי שצינתי לעיל, היכולת לתת הלוואות בעתיד מבוססת על עיקרון לפיו חוסכים חדשים למעשה מאפשרים לחוסכים ישנים לקבל הלוואה (לעניין זה יודגש כי לעמותה אין כל "פירות" שנצברים על ההפקדות (הכספים לא מושקעים) ויתרה מכך חלק מכספי החוסכים משולם להוצאות ניהול הפעילות).

63. ברור לכל כי גידול תמידי של החוסכים בהיקפים הנדרשים הוא מורכב מאד (לכל הפחות), ובשלב מסוים קיים ספק האם העמותה תוכל לתת עוד הלוואות ללא ריבית והפרשי הצמדה. בנסיבות העניין לכל הפחות היה מקום להציג באור "התחייבויות תלויות" שיענה על חשש זה ויפרט את העיקרון הכלכלי שעומד מאחורי "תוכנית ההורים", ובכלל זה ינתן מידע מלא ומקיף למספר רב של נקודות קריטיות לקוראי הדוחות הכספיים, ובהן:

- ✓ כמה תוכניות קיימות במועד הדוח
- ✓ חלוקה בין סוגי התוכניות
- ✓ מה היקף הכספים שהתקבלו בתוכניות אלו
- ✓ מה היקף הכספים שהעמותה צריכה לתת כנגד כל הכספים שהתקבלו
- ✓ כמה תוכניות כבר הושלמו
- ✓ מה תזרים המזומנים הפנוי למתן הלוואות אלו
- ✓ מה המועד או התרחיש בו מבחינה תזרימית העמותה לא תוכל לתת עוד הלוואות
- ✓ מה אחוז הגידול הנדרש כדי להמשיך לתת הלוואות.

64. כל המידע המפורט לעיל, הינו מידע מהותי לקוראי הדוח הכספי. מידע חלקי ומטריד ניתן למצוא בבאור 15 מכשירים פיננסיים לשנת 2022. במסגרת הבאור מצוין כי צפי העמותה באשר למתן הלוואות לשנת 2022 עומד על 274 מיליון ₪ בעוד צפי העמותה באשר לתקבולי תרומות והחזרי הלוואות הינו 335 מיליון ₪, קרי עודף תזרימי של 61 מיליון ₪. עם זאת צפי העמותה באשר למתן הלוואות לשנת 2023 עומד על 465 מיליון ₪ בעוד צפי העמותה באשר לתקבולי תרומות והחזרי הלוואות הינו 367 מיליון ₪, קרי – העמותה צופה חוסר תזרימי של 98 מיליון ₪ דבר המהווה דגל אדום למצבה התזרימי של העמותה. יצוין כי לפי הדוח לשנת 2023, בשנת 2024 הצפי הינו גרוע של 6 מיליון ₪. עם זאת הדבר נובע מגידול בגיוס כספים מחד וירידה במתן הלוואות מאידך. בהעדר מידע מלא ומקיף לעשור הקרוב של הפער בין התקבולים והתשלומים של העמותה, הרי שקוראי הדוחות הכספיים אינם יכולים לדעת האם ומתי תזרים המזומנים הפנוי לא יאפשר מתן הלוואות חדשות וציבור החוסכים יעמוד בפני שוקת שבורה.

3ד. הוצאות והעסקת מקורבים לנושאי משרה בעמותה

65. מניתוח דוחותיה הכספיים של העמותה עולה כי היקף הוצאות העמותה הולך וגדל עם השנים וכי היקף הוצאות השכר הולך וגדל אף הוא. להלן היקף הוצאות העמותה והוצאות השכר:

שנת דיווח	הוצאות (אלפי ₪)	הוצאות שכר ונלוות (אלפי ₪)	אחוז הוצאות שכר ונלוות מתוך סך ההוצאות (אלפי ₪)
2011	6,671	4,150	62%
2012	6,741	4,225	63%
2013	8,538	4,593	54%
2014	10,664	5,104	48%
2015	12,065	5,891	49%
2016	12,640	6,117	48%
2017	18,732	7,442	40%
2018	17,501	7,503	43%
2019	19,720	8,576	43%
2020	21,674	9,042	42%
2021	21,297	9,273	44%
2022	21,449	8,077	38%
2023	30,968	11,605	37%

66. מעיון בדוחות הכספיים של העמותה לשנים 2022-2023, עולה שעלות הוצאות שכר ונלוות, גדלה מ-8,077 אלפי ₪ בשנת 2022, ל-11,605 אלפי ₪, דהיינו – עלות זו גדלה בכ-44% בתוך שנה.

67. בסעיף קרבה משפחתית וניגוד עניינים בעמ' 55 לחוברת ההנחיות להתנהלות עמותות שפורסמה ע"י רשות התאגידים בחודש מרץ 2017, נכתב כי:

“בכל הנוגע להעסקת קרוב משפחה של המנכ"ל, יש להבטיח שההחלטה תהיה סבירה בנסיבות העניין ולטובת העמותה, נוכח ניגוד העניינים האפשרי. לכן הוועד הוא שיחליט בעניין ההעסקה ותנאיה, לאחר מכן יש מקום להביא את ההחלטה לאישור ועדת

הביקורת, כדי לבחון את סבירותה. ככל שהמנכ"ל היה אחד ממייסדי העמותה, או חבר עמותה, יש לבחון את נושא ההעסקה גם בהקשר של חלוקת רווחים אסורה. יצוין כי העסקת מספר קרובי משפחה בעמותה, גם כאשר לא מדובר בקרובי משפחה של חברי ועד, חברי ועדת ביקורת או מנכ"ל יש בה כדי להצביע על התנהלות בניגוד למנהל תקין המחייב, כאמור, העסקת עובדים או רכישת שירותים על פי אמות מידה אובייקטיביות ותוך התחשבות בטובת העמותה ולא על פי שיקולים של קירבה משפחתית.

"על עמותות להימנע גם מהעסקת מספר קרובי משפחה בתפקידים בכירים או מהעסקת קרובי משפחה בתפקידים ביניהם קיימים יחסי כפיפות וזאת לאור ניגודי העניינים הטמונים בהעסקה כאמור.

ככל שיש לעמותה מאפיינים ציבוריים רבים יותר, כך יגבר הצורך להימנע ממצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים".

68. מסקירת רשימת עובדי העמותה המקורבים לנושאי משרה בשילוב רשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה ע"פ הדוח המילולי לשנת 2022 עולה כי מנכ"ל החברה ומנהל השיווק הינם גיסים, שני נושאי משרה אלו נמצאים בראשית טבלת מקבלי השכר הגבוה.
69. ע"פ הדוחות הכספיים עלות המשכורות לצדדים קשורים, כלומר תשלום משכורות למקורבים, הינה 1,521 אלפי ₪ בשנת 2021 ובשנת 2022 2,292 אלפי ₪, גידול של כ-51%.
70. מניתוח הדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2023, עולה שהוצאות הפרסום של העמותה זינקו מ-446 אלפי ₪ בשנת 2022 ל-4,746 אלפי ₪ בשנת 2023 – גידול של פי 10.6 מהשנה הקודמת.
71. הוצאת פרסום בסכום גבוה כל כך מחזקת את החשש כי העמותה מצויה במצוקה תזרימית ומשכך נדרשת להשקעה מסיבית בפרסום לצורך גיוס נרחב של חברים חדשים.

ה. סיכום

72. מהניתוח שערכתי, עולה לכאורה חשש ממשי לפיו העמותה מטעה את ציבור החוסכים ומציגה מצגים ברורים של השקעה לטווח ארוך, המזכה את ילדי החוסך בקבלת הלוואה גדולה ללא ריבית והפרשי הצמדה בעתיד. מנגד, בסתירה למצגים של העמותה שפורטו בחוות דעתי, העמותה מציגה כספים אלו בדוחותיה הכספיים, כתרומות ואף מציגת בבאור כי לדעת הנהלת העמותה אין כל התחייבות משפטית או הלכתית לתת הלוואות בעתיד.
73. לדעתי המקצועית עולה חשש ממשי כי דוחותיה הכספיים של העמותה מטעים. הדוחות מציגים נכס בשווי של מיליארד ₪ מבלי שמוצגת ההתחייבות של העמותה בגין הכספים שהתקבלו וטרם ניתן להכיר בהם כהכנסה. בנוסף העמותה לא מציגה בצורה ברורה ופשוטה, כפי שראוי לעשות את הסיכונים הכרוכים בפעילות העמותה.

נספח 8

העתק המענה של סגן בכיר ליועץ
המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח
וחיסכון מיום 29.6.2025

עמ' 132



מדינת ישראל

רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון

ג' בתמוז התשפ"ה
29 ביוני 2025
שהמ. 2025-135

אל:

עו"ד דורון קול
עו"ד גילת בן שחר
עו"ד ברק גליקמן
פישר בכר חן ושות' – עורכי דין

באמצעות: דוא"ל

הנדון: חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילותחסדים

(סימוכין: מכתבכם מיום 19 במאי 2025)

קיבלנו בתודה את מכתבכם שבסימוכין, ונבקש להתייחס לאמור בו כדלקמן:

1. בפתח הדברים יודגש כי במכתבכם צוין שהפניה נעשתה בשם הפונים, ה"ה ישראל קרויזר ואור-רפל קרויזר, ואולם לא צוין עניינם של הפונים ומיה זיקתם לתחום פעילותם של מוסדות לגמילות חסדים (להלן – "**מוסדות גמ"ח**") בכלל, ובפרט לפעילותו של מוסד הגמ"ח המרכזי (שכלפיו מופנות עיקר טענותיהם, שאינן פשוטות כלל ועיקר). לאור הנטען במכתבכם, מן הראוי היה לציין את העניין והסיבה שבטעניים נשלחת פניה מעין זו למפקח על מוסדות לגמילות חסדים (להלן – "**המפקח**"), בכדי שעניינם של כלל הנוגעים בדבר יהיה גלוי וידוע במסגרת הדיון.
2. כמו כן, יצוין כבר עתה כי אין בכוונתנו להתייחס באופן פרטני לנטען כלפי מוסד גמ"ח כזה או אחר, הן משום שפעילותו של הרגולטור בעניין גוף מפקח ספציפי אינה נעשית בהיוועצות עם הציבור, והן בשל חובת הסודיות המוטלת על המפקח מכוח הוראות סעיף 94 לחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן – "**החוק**").
3. לגופם של דברים. בין התכליות המרכזיות שעמדו בבסיס חקיקת החוק, היו בין היתר, הצורך בהגנה על ציבור המפקידים והלווים של מוסדות אלו, וכן קביעת אסדרה שנועדה למנוע ניצול לרעה של עיסוקם של מוסדות אלו לצרכי הלבנת הון.¹
4. בהתאם להוראות סעיף 109(א) לחוק, מועד תחילתו של החוק נקבע ל- 3.5 שנים מיום פרסומו (13 ביולי 2022). למעלה מן הצורך יצוין כי עד למועד פרסום החוק, מוסדות הגמ"ח שפעלו בישראל כלל לא היו מצויים תחת פיקוחה של רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן – "**הרשות**").
4. עם פרסום החוק, נדרשה הרשות לקבל לידיה תחום אסדרה ופיקוח חדש ולהתמודד עם מספר מורכבויות בתחום. כך, נדרשה הרשות לפקח על שוק קיים שהיה פעיל במשך שנים רבות ללא פיקוח - והועמד עתה

¹ דברי ההסבר להצעת החוק (מס' 1090, מיום 14 בנובמבר 2016).

תחת רגולציה ופיקוח חדשים. יתרה מכך, מדובר בשוק פיננסי ייחודי, שבו מוסדות הגמ"חים משמשים כמוסדות פיננסיים לצורך מטרות חברתיות הפועלים ללא מטרות רווח. ודוק, לאורך כל שלבי החקיקה עלו באופן תדיר שיקולי מדיניות בדבר האיזון הראוי בין הצורך בפיקוח הפיננסי לבין הגנה על התכליות החברתיות של המוסדות הללו. כן עלה החשש מפני הטלת רגולציה מכבידה, באופן שעלול "לשפוך את התינוק עם המים" ולסכל את התכליות החברתיות שלשמן פועלים מוסדות אלו ולפגוע בציבור שלא לצורך. משכך, חייב המחוקק את המפקח לקחת בחשבון במסגרת פעולותיו, את אופיים של מוסדות לגמילות חסדים כגופים ללא מטרות רווח, כפי שיפורט בהמשך. מורכבות נוספת נעוצה היתה בעובדה שמוסדות הגמ"חים פועלים בהיקפים שונים ובאופנים מגוונים, ואין מוסד גמ"ח אחד דומה למשנהו, ועל כן יש לקבוע אפוא רגולציה שמתחשבת בהבדלים הללו. כך, למשל, מוסד גמ"ח יכול להתנהל כיחיד, כעמותה או כחברה לתועלת הציבור; המוסד יכול להתנהל לפי מודל כלכלי של הפקדת פיקדונות בעוד שאחר יתנהל לפי מודל כלכלי של קבלת תרומות (והמוסד עצמו, במהלך חיי פעילותו, אף יכול לשנות את המודל הכלכלי שלפיו הוא פועל); המוסדות נותנים שירותים לקהלי יעד שונים, ומנהלים כספים במנעד רחב מאוד, שיכול לנוע בהיקפים שבין 1 מיליון ש"ח ועד ל-3 מיליארד ש"ח.

5. בשל שיקולי המדיניות שמחייבים כאמור איזון בין הצורך בפיקוח הפיננסי לבין הגנה על התכליות החברתיות של מוסדות הגמ"ח, המחוקק הבהיר לאורך כל הליך החקיקה את הצורך לנקוט משנה זהירות במסגרת הטלת פיקוח ואסדה על מוסדות גמ"חים.² יתרה מכך, במסגרת הוראות החוק הקנה המחוקק הקלות שונות למוסדות גמ"חים, בהשוואה לפיקוח והאסדה שחלים על גופים פיננסיים מקבילים (ראו למשל את הוראות סעיף 110(ב) לחוק, לפיו לא יוטל עיצום כספי על מפר במשך שנתיים מיום התחילה, וכן פריט 2 לתוספת לעניין המועד בו נדרש מוסד הגמ"ח לעמוד בדרישות ההון העצמי המזער). המחוקק אף הורה למפקח במסגרת הפעלת סמכויותיו לשקול, בין היתר, שיקולי קידום מטרות חברתיות ועזרה חדדית [סעיף 3(6) לחוק] וכן שיקולים שעשויים להשפיע על יכולתם של מוסדות גמ"חים לתת שירותים (בשים לב לעלויות הכרוכות בביצוע ההוראות) ובהתחשב באופיים כגופים הפועלים ללא מטרות רווח [סעיף 4(ג) לחוק].

6. לאור כל המורכבויות ושיקולי המדיניות שפורטו לעיל, הרי שעם פרסום החוק, נדרשה הרשות להיפגש עם גורמים בשוק, לבחון את אופני הפעילות המגוונים של מוסדות אלו, לקבל נתונים שונים לידיה - והכל כדי ללמוד על אודות פעילותם של מוסדות הגמ"חים לשם ניתוח מיטבי של השוק והתאמת הרגולציה הנדרשת בתחום. מדובר אפוא בהליך בירור מעמיק שדורש מטבע הדברים שהות מספקת. ודוק - כפי שאף עולה ממכתבכם שבסימוכין, פעילות מוסדות אלו עולה כדי פעילות של קבלת פיקדונות ומתן אשראי, אשר סווגה במשך שנים כפעילות החוסה תחת הוראות חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; ואולם חרף האמור ולמרות התפתחות השוק, לא הוטלו על פעילות זו כל מגבלה או הוראות רישוי במשך שנים רבות.

² ראו למשל את דברי סגן שר האוצר ד"ר, מר יצחק כהן בישיבת הקריאה הראשונה על הצעת החוק: "פיתוח אפיקי אשראי חוץ-בנקאיים בכלל ואפיקי אשראי הנותנים מענה לאוכלוסיות מודרות אשראי בפרט הוא צורך כלכלי-חברתי מרכזי. לפיכך, קיימת חשיבות רבה להקמתן של אסדרה אפקטיבית ומאוזנת של אפיקים אלה על כל הגורמים הפועלים בהם. על אסדרה זו לאפשר פעילות עסקית הגונה, בטוחה, שקופה ומאוזנת של הגופים המוספקים שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית מוז' גיטא, ומאיו'ן גיטא, לא לפגוע במרקם העדין שבו מתנהלים כיום הגופים האמורים" (עמ' 76 לפרוטוקול ישיבה מס' 167 מיום 21.11.16). וכן את דברי יו"ר ועדת כספים, ח"כ משה גפני: "אני בעד להסדיר את הנושא של הגמ"חים, אבל להסדיר את זה עם רגישות... הגמ"חים זה מפעל מבורך שצריך למצוא את הדרך... צריך למצוא את הדרך שתהיה רגולציה נפרדת לגמ"חים ושהם יוכלו לפעול. ושחם וחלילה לא יפול הענין הזה" (עמ' 3 לפרוטוקול ישיבה מס' 639 של ועדת כספים מיום 7.2.17).

7. בנסיבות האמורות, הרי שהציפיה שתוך פרק זמן קצר ילמד המפקח את כל מאפייני ורזי הפעילות של מוסדות הגמ"חים ויטיל רגולציה חדשה ומהירה על שוק פעיל – אינה ריאלית.
8. לצד האמור, יודגש כי הרשות לא שקטה על שמריה וקידמה סדרת פעולות של אסדרה ופיקוח מול מוסדות הגמ"חים החוסים תחת סמכותה, בהתחשב במאפייניהם הייחודיים, ובכלל זה –
 - פרסום חוזר יושר ויושרה למוסדות גמילות חסדים מיום 29 בספטמבר 2022 (שמספרו 10-13-2022);³
 - פרסום נוהל רישוי למבקשי רישיון עבור מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית⁴ – וזאת בשים לב לגיוון הגורמים הפועלים בשוק. נהלי הרישוי שפורסמו משקפים גם את מדיניות המפקח בנוגע לפרמטרים הנדרשים לצורך קבלת רישיון. בהקשר זה יצוין כי הנוהל פורסם לראשונה בספטמבר 2022, ואולם בחלוף הזמן והעמקת הלמידה של השוק, עלה צורך לתקן את הנוהל במאי 2023 בשל הצורך להתאים את הליכי הרישוי למוסדות הגמ"חים (מוסדות שאינם מורגלים כאמור בציות לרגולציה פיננסית). ודוק – הצורך בתיקון הנוהל ממחיש את חלק מהמורכבויות עמן נדרש המפקח להתמודד במסגרת קביעת האסדרה החדשה בתחום;
 - קידום טיטוט צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשפ"ד-2024 מול הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, משרד האוצר והכנסת. יצוין שהליך חקיקת הצו ארך זמן ממושך לאור הערות הציבור שהתקבלו, והצורך בקיום שני סבבי היועצות לצורך דיון בהערות. לאחר קבלת הערות הציבור על טיטוט הצו, נערכו מספר התאמות ובימים אלו מונחת טיטוט הצו על שולחנה של ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת וממתינה לאישורה. נבקש להדגיש כי בשל חשיבותו של תחום זה, הן לעניין שוק הגמ"חים והן לעניין כלל השוק הפיננסי בישראל אשר עלול להיות מושפע מפעילות מוסדות הגמ"חים, והן בשים לב לכך שאחת מתכליות החוק היא קידום אסדרה בתחום על מנת למנוע הלבנת הון בשוק – ברי כי לא ניתן לקדם באופן יעיל הליכי רישוי כלשהם בטרם יחוקק צו איסור הלבנת הון המסדיר את פעילותם של מוסדות הגמ"חים.
 - קיום הליכי רישוי מורכבים מול מבקשי רישיון ובחינת מסמכי הבקשה, דרישת השלמות מידע וכיו"ב. ודוק. סד הזמנים הקבוע בהוראות סעיף 19 לחוק מונה את מניין הימים למתן החלטה בבקשת הרישיון מיום השלמת כל המסמכים שנדרשו ע"י המפקח במסגרת דרישת נתונים נוספים;
 - פרסום מרשם בדבר מוסדות גמ"חים שמחזיקים באישור מוסד קיים [בהתאם להוראות סעיף 110(א) לחוק];
 - איתור מועמדים מתאימים לכהונה בוועדה המייעצת, שכינונה נדרש לצורך הפעלת סמכויותיו השונות של המפקח, וכן קידום מינויים מול שר האוצר שאמון על מינוי הוועדה [בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק];

³ חוזר יושר ויושרה למוסדות גמילות חסדים רשות שוק החון, ביטוח וחיסכון

⁴ נוהל רישוי מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית רשות שוק החון, ביטוח וחיסכון

- מלבד האמור, הרשות עמלה בימים אלו גם על עריכת סדרות טיוטות אסדרה נוספת, ובכלל זה – טיוטת חוזר דיווחים של מוסדות גמ"חים; טיוטת תקנות עמלות שרשאים מוסדות גמ"חים לגבות; טיוטת תקנות בדבר חובת גילוי נאות שתחול על מוסדות גמ"חים וכיו"ב.

9. הנה כי כן, עם כניסת החוק לתוקף החל המפקח להפעיל את סמכויותיו השונות והחל באסדרה ופיקוח על מוסדות גמ"חים החוסים תחת פיקוחו. המפקח אף ממשיך בימים אלו לפתח ולהרחיב את היקף האסדרה, תוך למידת עומק על פעילות השוק וטיוב הנתונים המתקבלים במסגרת תהליך הבירור, לצורך קביעת אסדרה מקיפה, אופטימלית ומותאמת - בשים לב לכלל השיקולים והמורכבויות שפורטו לעיל בהרחבה. כן יוזכר בהקשר זה, וכפי שגם ציינתם במכתבכם, כי לא ניתן להפעיל חלק מסמכויות המפקח עד אשר תמונה ועדה מיעצת ע"י שר האוצר (בהקשר זה יצוין כי הליכי המינוי נמצאים בישורת האחרונה).

10. סיכומם של דברים, המפקח הפעיל זה מכבר את סמכויותיו בהתאם להוראות החוק, ופועל להפעלת סמכויות נוספות גם בימים אלו. לאור כל הנסיבות שפורטו בהרחבה לעיל, הרי שלא ניתן להתעלם מהצורך בבחינה זהירה של השוק והאסדרה הנדרשת בו, וכן בפרק הזמן הנדרש לצורך השלמת עריכת כלל האסדרה הנדרשת וטיובה. כך לדוגמה, אחת התכליות המרכזיות שבבסיס החוק היא הצורך בהתמודדות עם חשש לפעילות של הלבנת הון. משכך, החשיבות בדבר השלמת חקיקתו בכנסת של צו איסור הלבנת הון המתאים לפעילותם של מוסדות הגמ"חים ופרסומו, היא מכרעת באשר ליכולת להעניק רישיונות למוסדות גמ"ח ולפיקוח על פעילותם. יש לזכור כי עסקינן בהליכי רישוי ואסדרה פיננסיים על כל המורכבויות הנגזרות מהם ובשים לב לתכליות החקיקה הנסקרות לעיל. משכך, המפקח אינו בבחינת "רשם" אשר נדרש לעקוב אחר קיומם של תנאים טכניים לצורך רישוי, אסדרה ופיקוח, אלא עליו למלא תפקיד אפקטיבי באופן שבו הפעלת סמכויותיו ישרתו את תכליות החוק ומטרותיו.

11. לבסוף, נבקש לציין כי כמובן שאין בכוונתנו להתעלם מחוות הדעת של פרופ' עודד שריג ושל רו"ח עופר אלקלעי אשר צורפו למכתבכם שבסימוכין, ואלו ייבחנו על ידינו באופן ענייני ומעמיק, כראוי למסמכים מקצועיים אשר נכתבו בידי שני אנשי מקצוע מובילים בתחומם. כמובן שכל תובנה או מסקנה שתעלה מתן בהמשך ואשר תעמוד בהלימה לתכליות הפיקוח כפי שאלו תוארו לעיל, תקבל את המשקל הראוי לה בכל צעד אסדרתי שהמפקח ישקול בהמשך הדרך.

בברכה,
עו"ד אייל בן-ישעיה
סגן בכיר ליועץ המשפטי

העתק:

מר בצלאל סמוטריץ' – שר האוצר
מר עמית גל – הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
מר יוגב גרדוס – הממונה על התקציבים, משרד האוצר
רו"ח יהלי רוטנברג – החשב הכללי, משרד האוצר
עו"ד רוני טלמור – ראש אשכול תאגידים ושוק ההון, משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה)
מר אלי טובול – סגן בכיר לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
עו"ד ברוך לוברט – היועץ המשפטי, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון

נספח 9

העתק מכתבם של העותרים מיום

13.7.2025

עמ' 137

13 ביולי 2025

לכבוד
עו"ד אייל בן-ישעיה
סגן בכיר ליועץ המשפטי
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

שלום רב,

הנדון: חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים

סימוכין: פנייתנו מיום 19.5.2025; מכתבכם מיום 29.6.2025

בשם מרשינו, ה"ה ישראל קרויזר ואור רפל-קרויזר, אנו מתכבדים להשיב למכתבכם מיום 29.6.2025, כדלקמן:

1. בפתח הדברים, ולבקשתכם, נבהיר כי מרשינו, אב ובנו, אזרחי ותושבי ישראל, פנו למפקח בשם האינטרס הציבורי. מר ישראל קרויזר הוא יזם ותיק בתחום האנרגיה הסולארית, ובעברו יסד וניהל חברות אנרגיה מובילות. מר אור רפל-קרויזר הוא דוקטורנט להיסטוריה באוניברסיטת תל אביב, ומכהן כמדען הראשי של המרכז האינטרדיסציפלינרי לחקר הנתונים באוניברסיטה העברית. ה"ה קרויזר מקדישים כיום חלק ניכר מזמנם, ממרצם ומממונם למען האינטרס הציבורי. ועתה – לגופם של דברים.

2. בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025 התבקש המפקח על מוסדות גמילות חסדים לקבוע ולפרסם בהקדם כללים, הוראות, הנחיות ואמות מידה לשם מתן רישיונות לפי החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 (להלן: "החוק"), ועל בסיסם להכריע בבקשות הרישיון שהוגשו; לקבוע כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק, לרבות בענייני הגילוי הנאות והשקיפות; וכן לבחון האם קיימים מוסדות גמילות חסדים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי שלא הגישו בקשה לרישיון, ולאכוף עליהם את הוראות החוק.

נוסף על כך, התבקש המפקח לבחון בדחיפות את מצבה של העמותה 'גמ"ח לבית בישראל' (להלן: 'הגמ"ח המרכזי') – מוסד הגמ"ח המרכזי והמשמעותי ביותר בעניין הלוואות לדיר – וככל הנדרש לנקוט פעולות לייצובו, ובתוך כך לשקול לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 53 לחוק, לעצור את פעילות הפקדות הכספים והעמדת הלוואות אצל הגמ"ח המרכזי עד לבירור יסודי ומעמיק של התנהלותו ומצבו הפיננסי; ובמידת הצורך – למנות לגמ"ח המרכזי מנהל מיוחד שינהל את עסקיו.

3. כמפורט בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025, עד הנה המפקח כמעט ולא עשה שימוש בסמכויות הורחבות שהוקנו לו בחוק. הפנייה זו הובהר, כי הפעלת סמכויותיו של המפקח, כפי שהתבקשה, היא חיונית ודחופה, על-מנת שלא יומט אסון כלכלי על לקוחותיהם של מוסדות לגמילות חסדים ולמנוע מצב שבו הם לא יזכו לקבל את הכספים שהפקידו ואו לא יזכו לקבל את הלוואות שהובטחו להם, או שהמדינה תצטרך למלא אחר התחייבויותיהם של מוסדות לגמילות חסדים ולשלם ללקוחותיהם;

הובהר, כי מדובר בעשרות אלפי לקוחות ובהיקפים מצטברים של מיליארדי שקלים. בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025 הובהר, כי כך או כך – מדובר בתוצאה חמורה, שהדעת והדין אינם יכולים לסבול.

4. ביום 29.6.2025 התקבלה התייחסותו של המפקח לפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025. עיון בהתייחסות זו מלמד, כי היא אינה מניחה מענה מספק לטענותיהם כבדות המשקל של מרשינו, וכי היא מנסה לצייר מציאות שונה מזו השוררת בפועל בעניין הסדרת פעילותם של מוסדות גמילות חסדים; ניסיון זה אינו יכול לעמוד ולו נוכח העובדה הפשוטה, כי הגם שחלפו **שנים ארוכות** ממועד פרסומו של החוק וממועד כניסתו לתוקף, אסדרה של פעילות הגמ"חים והטלת פיקוח אפקטיבי על פעילותם – אין.

5. **אלא שלאחרונה התחוויר למרשינו, להוותם, כי בפועל המצב חמור יותר, הרבה יותר, מסיטואציה של עיכוב ממושך בגיבושה של האסדרה. כך, לאחרונה התברר, מפי נציגי הרשות והמפקח בכנסת, כי רובן המכריע של בקשות הרישיון שכבר נבדקו על-ידי המפקח ועל-ידי הרשות – אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון¹.**

6. שילובן של העובדה כי מרבית מבקשי הרישיון שנבדקו אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון – מזה, ומזה – של העובדה כי מוסדות גמ"חים רבים פועלים כיום ללא רישיון ורק מכוח הוראת המעבר שנקבעה בסעיף 110 לחוק, משמיע לנו כי מוסדות גמ"חים רבים עוסקים כיום בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי מבלי שהם עומדים בדרישות לקבלת רישיון. לשון אחר: **לא מדובר רק בסיטואציה שבה גמ"חים פועלים ללא בדיקה תוך השתהות ממושכת בבדיקת בקשות הרישיון, אלא בסיטואציה שבה גמ"חים רבים פועלים על אף שהמפקח יודע כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון.**

7. מרשינו סבורים, כי סיטואציה זו מחייבת את המפקח **לדחות – על אתר – את כל הבקשות שהוגשו ונבדקו שאינן עומדות בדרישות ובתנאים לקבלת רישיון, ולהורות לגמ"חים שהגישו אותם לחדול לאלתר מפעילותם.**

8. בכל הכבוד, מתן אפשרות לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון להמשיך ולפעול משמעה, דה-פקטו, התנערות מהסמכות הבסיסית שניתנה למפקח ומהחובה הבסיסית שהוטלה עליו – הסמכות והחובה לדחות בקשות רישיון אשר אינן עומדות בתנאים הנדרשים לקבלת רישיון, ופגיעה חמורה בתכלית העיקרית העומדת בבסיסן – הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות הגמ"חים, עד כדי איונה.

נסביר בתמצית במה דברים אמורים.

9. ממכתבכם מיום 29.6.2025 עולה, כי המפקח אינו חולק על חובתו לגבש אסדרה בנוגע לפעילותם של מוסדות לגמילות חסדים, ועל חובתו לפקח על מוסדות אלה.

¹ מדובר בתנאים בסיסיים, שכן כמפורט במכתבנו מיום 19.5.2025 וכפי שיוסבר גם להלן – טרם נקבעו מלוא התנאים והדרישות לקבלת רישיון.

10. אלא, וכפי שהובהר בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025, עד הנה המפקח (כמעט ו) לא עשה שימוש בסמכויות (החובה) הנרחבות שהוענקו לו בחוק.
11. כידוע לרשות ולמפקח היטב, החובה לפעול מקפלת בתוכה את החובה לפעול במהירות הראויה. החובה לפעול במהירות הראויה היא אחד מעקרונות היסוד של המשפט המנהלי ומעוגנת, בין היתר, בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשס"א-1981 הקובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות"; עוד על חובתה של הרשות לפעול במהירות הראויה ראו גם ע"מ 3440/12 עיריית אשדוד נ' מכשירי תנועה בע"מ (פורסם בנבו, 2.6.2014), בפסקה 4; בג"צ 6733/21 עמותת 'צדק לילדים' נ' שר הבריאות (פורסם בנבו, 8.5.2024), בפסקה 41; ד' ברק-ארו משפט מנהלי (כרך א, 2010) 407.
12. לפי הנטען במכתבכם [סי' 7], הציגה שתוך פרק זמן קצר ילמד המפקח את כל מאפייני ורזי הפעילות של מוסדות הגמ"חים ויטיל רגולציה חדשה ומהירה על שוק פעיל – אינה ריאלית (הדגשה הוספה).
13. דא עקא, שהחוק פורסם ביום 13.1.2019 ונכנס לתוקף ביום 13.7.2022, קרי – חלפו שלוש שנים ומחצה ממועד פרסומו של החוק עד מועד כניסתו לתוקף (פרק זמן שנועד להתארגנות, הן של הרשות והמפקח והן של הגמ"חים) וכשלוש שנים נוספות ממועד כניסתו לתוקף ועד הנה, ובסך הכל כשש שנים ומחצה; מדובר בפרק זמן ממושך וארוך, והניסיון להכתירו כפרק זמן קצר הוא ניסיון לא מוצלח ובלתי צליל. אכן, לא נדרשת בקיאות יתירה במשפט מנהלי על-מנת להיווכח כי הימנעותו של המפקח מלהפעיל את סמכויותיו לפי החוק במשך זמן כה ממושך מפרה את חובתו לפעול במהירות הראויה (במבט צופה פני עבר), ומחייבת עתה את הפעלת סמכויותיו בדחיפות.
14. ודוק: הטענה [סי' 4 למכתבכם] כי מדובר בשוק פיננסי ייחודי וכי לפעילותם של הגמ"חים אופי ותכליות מיוחדות, כמו גם הטענה [סי' 6 למכתבכם] כי במשך שנים לא הוטלה על פעילותם של הגמ"חים יכל מגבלה או הוראות רישוי – אינן יכולות להצדיק, ולו בדוחק, את העיכוב הממושך בגיבושה של האסדרה ובהטלת פיקוח אפקטיבי על מוסדות לגמילות חסדים. ואדרבא: מאפייניהם של הגמ"חים והעובדה כי במשך שנים הם פעלו ללא כל פיקוח ומגבלות – דווקא חייבו, ועודם מחייבים, גיבושה של הסדרה והטלת פיקוח אפקטיבי מוקדם ככל הניתן.
15. נשוב ונזכיר, כי פרק הזמן הארוך שבין מועד פרסומו של החוק למועד כניסתו לתוקף נועד לאפשר לרשות ולמפקח ללמוד את השוק ואת אופי פעילותם של הגמ"חים (וראו ההפניות בה"ש 2 לעיל).
16. כפי שהובהר בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025, העיכוב הממושך בגיבושה של האסדרה ובהטלת פיקוח אפקטיבי על הגמ"חים משמעה הנצחתו של המצב – האבסורדי והמקומם – ששרר קודם לחקיקתו של החוק (שעליו גם עמדתם במכתבכם) שבו פעלו הגמ"חים באין מפריע, מסדיר ומפקח (בבחינת No Man's Land).

² פרוטוקול מס' 1158 משיבת ועדת הכספים מיום 12.11.2018, בעמ' 28; פרוטוקול מס' 1161 משיבת ועדת הכספים מיום 13.11.2018, בעמ' 66; פרוטוקול מס' 1206, 1207, 1208, 1209 משיבת ועדת הכספים מיום 31.12.2018, בעמ' 6, 51-52.

17. בהקשר זה יש להזכיר, כי החוק (ס' 110) מאפשר לגמ"חים שעסקו במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית קודם לכניסתו של החוק לתוקף ואשר הגישו בקשה לרישיון – להמשיך ולפעול כל עוד לא הוכרעה בקשתם. דומה, כי המחוקק לא שיווה בנפשו שנוכח הוראה זו (בשילוב השתתות ממושכת בגיבוש האסדרה) גמ"חים שונים ימשיכו לפעול ללא פיקוח וללא הסדרה במשך תקופה כה ארוכה (בת, נכון למועד מכתבנו, שלוש שנים).

18. במכתבכם [ס' 8] נטען גם, כי הרשות לא שקטה על שמריה וקידמה סדרת פעולות של אסדרה ופיקוח מול מוסדות הגמ"חים החוסים תחת סמכותה, בהתחשב במאפייניהם הייחודיים. ואולם, וכפי שהובהר בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025 – הפעולות הספורות שנעשו עד כה אינן ממלאות, ולו בקירוב, אחרי חובתו של המפקח להפעיל את הסמכויות הרחבות שהוקנו לו בחוק, ואינן מגשימות, ולו בדוחק, את התכליות שלשמן הוענקו לו סמכויות אלו – הגנה על לקוחות הגמ"חים; הבטחת יציבותם הפיננסית של הגמ"חים; ומניעת ניצול לרעה של הגמ"חים לצורכי הלבנת הון.

19. דוגמה מובהקת לדברים היא נוהל הרישוי למבקשי רישיון: במכתבכם [ס' 8] נטען, כי נהלי הרישוי שפורסמו משקפים גם את מדיניות המפקח בנוגע לפרמטרים הנדרשים לצורך קבלת רישיון. ואולם, וכפי שהובהר בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025, הגם שהמפקח חייב לקבוע ולפרסם את אמות המידה והקריטריונים שעל בסיסם הוא יכריע בבקשת הרישיון – אמות מידה וקריטריונים כאמור לא נקבעו (ולמצער לא פורסמו). עובדה זו גם מעלה חשש, לפיו ההכרעה בבקשות הרישיון תיעשה באופן שרירותי.

20. ועוד: מרשינו מצטרפים לכתרים שקושר מכתבכם [ס' 11] לפרופ' שריג ולרו"ח אלקלעי; לדידם של מרשינו, האמור בחוות דעתם של פרופ' ורו"ח אלקלעי באשר לפעילותו ולמצבו של הגמ"ח המרכזי הוא נודה אדומה בוחקת, ומחייב את המפקח לבחון בדחיפות ולאלתר את מצבו של הגמ"ח המרכזי. נשוב ונאמר: חלף הזמן מאפשר לגמ"ח המרכזי להגדיל את היקף לקוחותיו, והוא מתריף את מצבם (הן של הלקוחות הוותיקים, הן של הלקוחות החדשים) ומפחית את האפשרות כי הגמ"ח המרכזי יוכל לעמוד בהתחייבויותיו כלפיהם. יש להצר על כך שמכתבכם אינו מתחייב, לבטח לא מפורשות, לבחינה דחופה זו.

21. יצוין, בזיקה לנטען במכתבכם [ס' 2], כי מרשינו אינם מבקשים שהבחינה האמורה תיעשה 'בהיוועצות עימם' והם גם אינם מבקשים שהמפקח יפר את חובת הסודיות המוטלת עליו ויגלה להם מידע או מסמך שהגיע אליו תוך מילוי תפקידו. ברם, העובדה כי לא זו בקשתם של מרשינו אינה יכולה לאפשר למפקח להימנע מקיומה של הבחינה האמורה באופן מיידי, והיא אף אינה יכולה לאפשר לו לבצע את אותה בחינה במחשכים; זהו המקום להזכיר, כי למצבו הפיננסי של הגמ"ח המרכזי (כמו למצבו הפיננסי של כל גמ"ח) השלכות על עשרות אלפי החברים שהצטרפו אליו (שעלולים למצוא עצמם עומדים בפני שוקת שבורה) ועל המדינה (שיכול שתצטרך למלא אחר התחייבויותיו של הגמ"ח המרכזי ללקוחותיו).

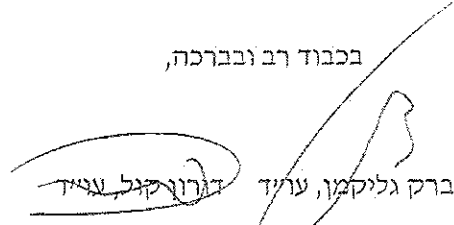
22. די באמור עד הנה על-מנת להיווכח, כי על המפקח להפעיל לאלתר את הסמכויות הרחבות שהוקנו לו בחוק.

23. אלא שכאמור בפתח הדברים, לאחרונה התחוויר למרשינו, להוותם, כי בפועל המצב חמור אף יותר; על כך נעמוד עתה.
24. במכתבכם [ס' 8], נאמר כי הרשות קיימה חליכי רישוי מורכבים מול מבקשי רישיון ובחינת מסמכי הבקשה, דרישות השלמות מידע וכיו"ב.
25. אלא שמדובר בתמונה חלקית; התמונה בפועל היא חמורה ומטרידה הרבה יותר: בימים 27.5.2025 ו-1.7.2025 קיימה ועדת הכספים של הכנסת דיוני מעקב אחר יישומו של החוק, בהשתתפותם של נציגים מטעם המפקח (סגן בכיר לממונה על שוק ההון, מר אלי טובול, וסגן בכיר ליועץ המשפטי של רשות שוק ההון, עו"ד אייל בן-ישעיה), והועלתה בהם בקשתם של חברי כנסת שונים לקדם את מתן הרישיונות (ככל הנראה על-מנת לקדם את פעילותם של גמ"חים שאינם חוסים תחת הוראת המעבר).
26. בדיון שהתקיים ביום 1.7.2025 הבהיר נציגו של המפקח, מר טובול, כי רוב רובם של הגמ"חים שהגישו בקשה לרישיון ואשר נבדקו על-ידי הרשות – אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון³.
27. שילובן של העובדה כי מרבית מבקשי הרישיון שנבדקו אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון – מזה, ומזה – של העובדה כי מוסדות גמ"חים רבים פועלים כיום ללא רישיון ורק מכוח הוראת המעבר שנקבעה בסעיף 110 לחוק, משמיע לנו כי מוסדות גמ"חים רבים עוסקים כיום בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי מבלי שהם עומדים בדרישות לקבלת רישיון. לשון אחר: לא מדובר רק בסיטואציה שבה גמ"חים פועלים ללא בדיקה תוך השתהות בבדיקת בקשות הרישיון, אלא בסיטואציה שבה גמ"חים רבים פועלים על אף שהמפקח יודע כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון. ויודגש: אין מדובר בהשערות של מרשינו, כי אם בדברים שנאמרו מפיו של נציג המפקח, קבל עם וחברי כנסת.
28. בהקשר זה יש לציין, כי הוראת המעבר שבסעיף 110 לחוק נועדה לאפשר לגמ"חים שהגישו בקשה לרישיון קודם לכניסתו של החוק לתוקף להמשיך בעיסוקם עד להכרעה של המפקח בבקשת הרישיון; סעיף 110 לחוק לא נועד לאפשר לגמ"חים, שנבדקו על-ידי המפקח ואינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון, להמשיך ולפעול, תוך סיכון כבד של כספי לקוחותיהם. אכן, סעיף 110 לחוק מאפשר לגמ"ח שעסק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי קודם ליום התחילה להמשיך בעיסוקו כל עוד לא ניתנה החלטת המפקח בבקשתו⁴; היא אינה מאפשרת לו להמשיך בעיסוקו לאחר שהמפקח דחה את בקשתו.
29. ודוק: העובדה כי המפקח נמנע מלדחות, פורמאלית, את בקשות הרישיון שהוגשו לו אינה מרפאת את הסיטואציה החמורה שתוארה מעלה. משעה שהמפקח מצא כי גמ"ח פלוני אינו עומד בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון – הוא מחויב לדחות את בקשתו ולהודות לו לחדול מפעילותו, והוא אינו רשאי לאפשר לו להמשיך בעיסוקו; שאם תמצי לומר אחרת – הוראות החוק ייעשו פלסטר, והמפקח ימצא חוטא לתפקידו, לסמכויותיו ולתכלית העיקרית העומדות בבסיסן – הגנה ושמירה על עניינם של לקוחותיו של אותו גמ"ח.

³ כאמור, מדובר בתנאים בסיסיים, שכן כמפורט מעלה ובמכתבנו מיום 19.5.2025 – טרם נקבעו מלוא התנאים והדרישות לקבלת רישיון.

30. המפקח רשאי כמובן לאפשר לאותם גמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון לשפר את התנהלותם ודרכיהם ולהגיש בקשות מעודכנות; ואולם, המפקח אינו רשאי להורות כי מקצה שיפורים זה ייעשה כאשר אותם גמ"חים ממשיכים, לאורך שנים, לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, בחינת עולם כמנהגו נוהג, תוך סיכון כבד של בספי לקוחותיהם. מדובר, כאמור, בהתנערות מהסמכות הבסיסית שניתנה למפקח ומהחובה הבסיסית שהוטלה עליו – הסמכות והחובה לדחות בקשות רישיון שאינן עומדות בתנאים ובדרישות, ופגיעה חמורה בתכלית העיקרית העומדת בבסיסן – הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות הגמ"חים, עד כדי איונה.
31. ויודגש: החוק (למשל סעיפים 51-56) מעניק למפקח – ובדין הוא מעניק – סמכויות רחבות בנוגע לגמ"חים המתנהלים באופן העלול לפגוע ביכולתם לקיים את התחייבויותיהם או בניהולם התקין של עסקיהם, לרבות מתן הוראות להימנע מפעילויות מסוימות, מינוי מנהל מיוחד ועוד; החוק (סעיף 68) גם מעניק למפקח סמכות להורות לאדם שאינו בעל רישיון העוסק במתן שירותי פיקדון ואשראי ללא ריבית לחדול מפעילותו (באישור בית המשפט). פשיטא, כי אם אותם מוסדות (שאינם עומדים בתנאים לקבלת רישיון) היו מחזיקים ברישיון משכבר והמפקח היה נוכח כי הם מתנהלים באופן שעלול לפגוע ביכולתם לעמוד בהתחייבויותיהם או לפגוע בניהול עסקיהם – המפקח היה מחויב, ובדין, למצער להקפיא את פעילותם; מקל וחומר שהמפקח מחויב לעשות כן שעה שאותם מוסדות פועלים רק מכוח הוראת מעבר שעניינה המתנה לרישיון, כאשר ברור כי במצב הדברים הנוכחי הם לא יקבלו אותו.
32. אשר על כן, מתבקש המפקח לדחות באופן מיידי את בקשות הרישיון שהוגשו לו, אשר אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון, ולהורות לגמ"חים שהגישו אותם לחדול לאלתר מפעילותם.
33. כמו כן, המפקח שב ומתבקש לקבוע ולפרסם בהקדם כללים, הוראות, הנחיות ואמות מידה לשם מתן רישיונות לפי החוק, ועל בסיסם להכריע בבקשות הרישיון שהוגשו (ואשר צולחות את הדרישות והתנאים הבסיסיים שלפיהם נבדקו בקשות הרישיון עד הנה); לקבוע כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק, לרבות בענייני הגילוי הנאות והשקיפות; וכן לבחון האם קיימים מוסדות גמילות חסדים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי שלא הגישו בקשה לרישיון, ולאכוף עליהם את הוראות החוק.
- נוכח הדעתכם [ס' 9] לפיה 'המפקח אף ממשיך בימים אלו לפתח ולהרחיב את היקף האסדרה' – מרשינו מבקשים להבין את לוחות הזמנים לגיבושה של האסדרה בכלל, ובפרט את המועד למינויה של הוועדה המייעצת (שלפי מכתבכם [ס' 9] מצוי בישורת האחרונה).
34. נוסף על כך, שב ומתבקש המפקח לבחון בדחיפות את מצבו של הגמ"ח המרכזי, וככל הנדרש לנקוט פעולות לייצובו, ובתוך כך לשקול לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 53 לחוק, לעצור את פעילות הפקדות הכספים והעמדת ההלוואות אצל הגמ"ח המרכזי עד לבירור יסודי ומעמיק של התנהלותו ומצבו הפיננסי; ובמידת הצורך – למנות לגמ"ח המרכזי מנהל מיוחד שינהל את עסקיו.
35. מפאת חשיבות הדברים ודחיפותם – נודה להתייחסותכם בהקדם האפשרי.

36. יצוין, למען הסדר הטוב, כי אין באמור כדי לגרוע מכל זכות או טענה העומדת למרשינו.

בכבוד רב ובברכה,

 ברק גליקסון, עו"ד
 פישר ושגם, עורכי דין
 ד"ר דורון קול, עו"ד

הערתקים:

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
 מר עמית גל, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון והמפקח על מוסדות לגמילות חסדים
 רו"ת יהלי רוטנברג, החשב הכללי, משרד האוצר
 מר יוגב גורדוס, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 עו"ד רוני טלמור, ראש אשכול תאגידים ושוק ההון, משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה)
 מר אלי טובול, סגן בכיר לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
 עו"ד ברוך לוברט, היועץ המשפטי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

נספח 10

העתק מכתבו של סגן בכיר ליועץ
המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח
וחיסכון מיום 4.9.2025

עמ' 145



י"א באלול התשפ"ה
4 בספטמבר 2025
שחמ. 2025-143

אל:
עו"ד דורון קול
עו"ד ברק גליקמן
פישר בכר חן ושות' – עורכי דין

באמצעות: דוא"ל

הנדון: החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות

חסדים

סימוכין: פנייתכם מיום 19.5.25, מכתבנו מיום 29.6.25, מכתבכם מיום 13 ביולי 2025

קיבלנו את מכתבכם מיום 13 ביולי שבסימוכין, ונבקש להתייחס לאמור בו כדלקמן:

1. בפתח הדברים נשוב ונדגיש כי אין בכוונתנו להתייחס במענה זה לגורם מפקח כלשהו באופן פרטני או להליכים המתנהלים בעניינו, וזאת, מהטעמים המנויים במכתבנו שבסימוכין, לרבות מפאת חובת הסודיות המוטלת על המפקח על מוסדות לגמילות חסדים (להלן – "המפקח"), מכח הוראות סעיף 94 לחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן – "החוק"). לפיכך, אין בידינו אלא לחזור על הנאמר במכתבנו שבסימוכין, כי פנייתכם מיום 19.5.25 וחוות הדעת שצורפו אליה יילקחו בחשבון במסגרת הליכי הפיקוח והבדיקות שיערוך המפקח, בהתאם לשיקול דעתו.
2. כן יודגש כי המפקח אמון על שמירת האינטרס הציבורי, תוך ראייה רוחבית ורגולטורית של כלל השיקולים הרלוונטיים. הפעלת סמכויות המפקח נעשית תוך הקפדה ללא פשרות על קיום הסטנדרטים והתנאים הקבועים בהוראות החוק ועל קיום התכליות העומדות בבסיסו תוך יצירת איזון בין כלל השיקולים הרלוונטיים. לפיכך ייאמר כבר בפתח הדברים, ולמען הסר כל ספק, כי אנו דוחים מכל וכל כל אמירה או רמיזה במכתבכם שממנה עולה כי המפקח נמנע מלקיים את חובותיו לפי החוק. הגם שאנו מוקירים ומעריכים פניות מטעם הציבור שנועדו לסייע לפעילות הפיקוח הפיננסי ולטייב את התהליך, אנו סבורים שקיים טעם לפגם באמירות וקביעות כה נחרצות כגון אלה הופיעו במכתבכם, שאינן מבוססות, או שמסתמכות על מידע חלקי שאינו משקף את כל הנסיבות והשיקולים הרלוונטיים העומדים בפני המאסדר. במכתבנו הקודם פורטו בהרחבה פעולות רבות שננקטו, וכן פעולות שבכוונת המפקח לקדם בתקופה הקרובה, לרבות טיטוט אסדרה הנמצאות בעבודה כבר כיום, ולכן אין בידינו לקבל את הטענה כי המפקח נמנע מלעשות שימוש בסמכויות האסדרה שניתנו לו מכוח החוק. יתרה מכך, כפי שגם צוין במכתבנו, חלק מהפעלת סמכויות המפקח מותנה בכינונה של ועדה מייעצת. ודוק. מדובר בוועדה שמינוי חבריה נעשה על ידי שר האוצר, ואשר הליך המינוי כרוך בחלקו בהתאם להוראות החוק באישורם של גורמים חיצוניים. לפיכך, ברי כי המפקח אינו יכול (או צריך) להתחייב כבקשתכם ללוחות זמנים לסיום הליכי מינוי חברי הוועדה.
- 3.

4. יתירה מכך, נבקש להדגיש כי רכיב מרכזי באסדרת שוק המוסדות לגמילות חסדים, הוא צו איסור הלבנת הון ייעודי לשוק זה, אשר טרם פורסם. לעמדת המפקח, מתן רישיונות ללא צו יוביל לפיקוח חסר אשר לא יוכל למלא אחר אחת מהתכליות היותר מרכזיות שבבסיס חקיקת החוק. בהקשר זה יצוין כי רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – "הרשות") עשתה ועושה מאמצים רבים לקדם את הצו, לרבות טיוטות שפורסמו להערות הציבור, הליכי התייעצות מקצועיים נרחבים שקוימו אל מול כלל הגורמים הרלוונטיים הנדרשים לשם הוצאת הצו. יצוין כי שר האוצר הניח זה מכבר נוסח סופי של טיוטת הצו, לאחר הטמעת הערות הציבור, על שולחנה של ועדת החוקה של הכנסת, ועם השלמת הליך החקיקה, תושלם לעמדת המפקח התשתית האסדרתית המינימלית לצורך מתן רישיונות וקיום פיקוח אפקטיבי על שוק זה.

5. אשר לנטען בנוגע לצורך בקביעת אסדרה הנוגעת לגילוי נאות, כפי שצוין במכתבנו, בימים אלו המפקח מקדם, בין היתר, גם אסדרה בנוגע לחובת הגילוי הנאות המוטלת על מוסדות לגמילות חסדים, זאת לצד טיוטות אסדרה נוספות המקודמות ברשות בקשר לשוק מוסדות לגמילות חסדים. כמובן שכל הליך אסדרתי המטיל הוראות בנות פועל תחקיקי נעשה בשום שכל, תוך בחינת מאפייני השוק, עלויות הרגולציה, השלכות הרוחב של האסדרה ומשמעות הטלת הרגולציה על יכולת המוסדות לפעול ולתת שירותים, כמצוות המחוקק.

6. כמו כן, אין בידינו לקבל את החשש שצוין במכתבתם שבסימוכין לעניין נוהל הרישוי ושרירותיות לכאורה המתקיימת בהכרעה בבקשות הרישיון. נוהל הרישוי מונה מספר רחב של פרמטרים מקצועיים וענייניים הנשקלים במסגרת ההכרעה בבקשות הרישיון - כגון שמירה על פרטיות ואבטחת מידע, התמודדות עם מעילות והונאות, שמירה על רציפות עסקית, רישום ותייעוד פעילות לקוחות, מדיניות ניהול נכסים, אופן מדיניות התמיכה בלקוחות, ניהול סיכונים למניעת הלבנת הון ומימון טרור וכו' – באופן שמלמד על בחינה סדורה, מקצועית ועניינית של בקשות הרישיון.

7. באשר לטענתכם בעניין דברי נציגי הרשות בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ביום 1 ביולי 2025.

א. בפתח הדברים, נבקש לחדד כי מה שנטען בפני חברי הוועדה בידי נציגי הרשות, הוא שככל שצו איסור הלבנת הון בעניין מוסדות לגמילות חסדים, היה נכנס לתוקף, אזי היו רק עשרות בודדות של בקשות רישיון שניתן היה להיעתר להן; לצד זאת, צוין כי קיימים מודלים מגוונים לפעילות של מוסדות לגמילות חסדים, הטומנים בחובם סיכונים שונים ולעיתים גם ייחודיים. כפועל יוצא, הוסבר כי ישנן סוגיות שנבחנות אגב הבקשות ועודן מצויות בתהליך בחינה ועל כן אין המשמעות היא שהבקשה בהכרח אינה עומדת בדרישות הרישוי הנדרשות. משמעות הדברים היא שאין מדובר אפוא בבקשות שדין דחייה אוטומטית, אלא שבמסגרת בחינתן מופעל שיקול דעת מקצועי, והן עודן נבחנות בידי המפקח. כל זאת לאור סמכותו של המפקח לדרוש נתונים ומסמכים נוספים לצורך הכרעה בבקשה (בהתאם לסעיף 19 לחוק), ולאור היותה של הסמכות סמכות שבשיקול דעת המחייבת לשקול גם את הפגיעה בחופש העיסוק של המוסד לגמילות חסדים והן את קיום תכליותיו החברתיות של החוק עליהן עמדנו בהרחבה במכתבנו הקודם, ושאותן חייב המחוקק את המפקח לשקול במסגרת הפעלת סמכויותיו.

ב. ודוק. כפי שצוין גם בדיון שנערך בוועדת הכספים, מטרתו של המפקח בהפעלת סמכויותיו היא, בין היתר, לקיים את תכלית החוק ולאפשר את קיומו של שוק המוסדות לגמילות חסדים בכדי "שלא לשפוך את התינוק עם המים" ולא לסכל את התכלית החברתית שעומדת בבסיס פעילותם באופן שיפגע

בציבור הנדרש לשירותיהם של מוסדות אלו (ובשים לב שמדובר בשוק פעיל מזה שנים רבות, עובר לכניסת החוק לתוקף, המשרת אוכלוסיה רחבה). לפיכך, החלופה בדבר נקיטת בירור נוסף של בקשות הרישיון על פני דחיה אוטומטית של הבקשות (בבחינת "יקוב הדין את ההר") היא העדיפה והמידתית בנסיבות הענין, ומתיישבת הן עם תכליות החקיקה, והן עם שיקול הדעת הנרחב אשר הוענק למפקח בחוק לשם הגשמתן של תכליות אלה.

העובדה שחלק ממגשי בקשות הרישיון המונחות לפתחו של המפקח (ואשר טרם התקבלה החלטה סופית בעניינן), מחזיקים גם באישור מוסד קיים (מכח הוראת המעבר הקבועה סעיף 110(א) לחוק) - אינה מובילה למסקנה אליה הגעתם במכתבכם לפיה על המפקח לדחות את הבקשה לאלתר אם נוכח לדעת שאין היא עומדת על אתר בתנאים לקבלת רישיון. המחוקק יצר הוראת מעבר מידתית שנועדה לאפשר את המשך עיסוקם של מוסדות שפעלו ערב יום תחילת החוק (והגישו בקשת רישיון) ועד להכרעה בבקשות הרישיון, וזאת מבלי שאותם גורמים יידרשו באופן מידי לעצור את עיסוקם רק בשל הדרישה החדשה שהטיל המחוקק בדבר חובת רישיון. ודוק - יצוין כי מדובר אפוא במנגנון שנועד לאפשר את חופש העיסוק של העוסקים בתחום ערב תחילתו של החוק ואת אינטרס ההסתמכות שלהם, כל עוד בקשתם נבחנת וטרם הוכרעה סופית ובאופן ממצה. עוד יצוין כי מנגנון זה אינו חריג לעניין חוק זה בלבד, כי אם קיים באופן דומה גם בתחומי פיקוח אחרים של המפקח ושל רגולטורים פיננסיים אחרים (השוו לעניין זה את הוראות המעבר הקבועות בסעיף 115(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, בסעיף 81 לחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021, ובסעיף 81 לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023).

8. סיכומם של דברים – כפי שנאמר בפתח הדברים, המפקח אמון על שמירת האינטרס הציבורי, תוך ראייה רוחבית רגולטורית של כלל השיקולים הרלבנטים, כל זאת בהתאם למסגרת החקיקתית, לעקרונות המשפט המנהלי ולהכוונת המחוקק בעניין הפעלת שיקול הדעת המסור לו. לאור האמור ימשיך המפקח בקיומו של הליך רישוי קפדני, ובמקביל להוציא הוראות אסדרה רלבנטיות אשר חלקן מקודם בימים אלה ממש. בד בבד יפעיל המפקח את סמכותו לעניין פיקוח והפעלת ביקורות על מוסדות לגמילות חסדים, והכל בהתאם להוראות הדין כמתואר לעיל.

בברכה,
עו"ד אייל בן-ישעיה
סגן בכיר ליועץ המשפטי

העתק:

מר בצלאל סמוטריץ' – שר האוצר

מר עמית גל – הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

רו"ח יחלי רוטנברג – החשב הכללי, משרד האוצר

גבי תמר לוי בונה – סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר

עו"ד רוני טלמור – ראש אשכול תאגידי ושוק ההון, משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה)

מר אלי טובול – סגן בכיר לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

עו"ד ברוך לוברט – היועץ המשפטי, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון

נספח 11

העתק מכתבם של העותרים מיום

10.9.2025

עמ' 149

10 בספטמבר 2025

לכבוד
עו"ד אייל בן-ישעיה
סגן בכיר ליועץ המשפטי
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

שלום רב,

הנדון: חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים

סימוכין: פנייתנו מיום 19.5.2025; מכתבכם מיום 29.6.2025; פנייתנו מיום 13.7.2025; מכתבכם מיום 4.9.2025

בשם מרשינו, ה"ה ישראל קרויזר ואור רפל-קרויזר, ובהמשך להתכתבות שבסימוכין, אנו מתכבדים להשיב למכתבכם מיום 4.9.2025 שבסימוכין, כדלקמן:

1. בפניותיהם של מרשינו מהימים 19.5.2025 ו-13.7.2025, התבקש המפקח הנכבד בין היתר **לקבוע ולפרסם** בהקדם כללים, הוראות, הנחיות ואמות מידה לשם מתן רישיונות לפי החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 (להלן: "**החוק**"), ולהכריע על בסיסם בבקשות הרישיון שהוגשו למפקח; **לקבוע** כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק, לרבות בענייני גילוי נאות ושקיפות; וכן **לבחון** האם קיימים מוסדות גמילות חסדים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי מבלי שהגישו בקשה לרישיון, ולאכופ עליהם את הוראות החוק.

כמו כן, התבקש המפקח **לדחות לאלתר** את בקשות הרישיון אשר הוגשו לפי החוק ואינן **עומדות בתנאים ובדרישות הקבועות לקבלת רישיון**, ולהורות לגמ"חים שהגישו בקשות כאמור **לחדול לאלתר מכל פעילותם**.

2. עיון במכתבכם מיום 4.9.2025 מגלה, כי הוא **מחדד את ההכרח לפעול בדחיפות** להסדרת פעילותם של הגמ"חים, כמפורט וכמבוקש בפניותיהם של מרשינו.

3. ראשית, ובזיקה לס' 3-4 למכתבכם: כפי שהובהר בפניותיהם של מרשינו, עד הנה המפקח **כמעט ולא עשה שימוש בסמכויותיו הנרחבות** מכוח החוק בקשר לאסדרת פעילותם של הגמ"חים והפיקוח עליהם (כך בכלל, וכך בפרט בהשוואה למקטעי פעילות מפוקחים אחרים). עובדה זו, כך הובהר, נושאת חומרה יתרה נוכח פרק הזמן הממושך ביותר שחלף ממועד חקיקתו של החוק (למעלה מ-6 שנים) וממועד כניסתו של החוק לתוקף (למעלה מ-3 שנים).

4. אי-מינויה של הוועדה המייעצת, חרף הזמן הממושך ביותר שחלף ממועד חקיקתו של החוק וממועד כניסתו לתוקף, הוא פגם חמור, אך פגם זה אינו יכול לבסס את העיכוב הניכר בגיבוש האסדרה. זאת, שכן למפקח סמכויות שונות ומגוונות שהפעלתן אינה תלויה בוועדה המייעצת, ובכללן הסמכות להכריע בבקשות הרישיון (למעט במקרים של דחיית בקשה בשל טעמים שבטובת הציבור). מעבר לכך, ניתן היה לצפות כי המפקח – האחראי על יישום החוק, על הפיקוח על הגמ"חים ועל ההגנה על ענייני לקוחותיהם

של הגמ"חים – יקדם את מינויה של הוועדה המייעצת (תוך פניות חוזרות ונשנות לשר האוצר), אולם ממכתבכם לא עולה כי זהו המצב. מכל מקום, מרשינו ישובו ויפנו לשר האוצר בעניין.

5. גם אי-התקנתו של צו איסור הלבנת הון ייעודי אינו יכול לשמש בסיס לעיכוב הניכר בגיבוש האסדרה. אין חולק כי מדובר בנדבך חשוב באסדרה, אך גיבושה של האסדרה והכרעה בבקשות הרישיון אינם תלויים בצו זה או כפופים לו; ואדרבא – העובדה כי צו הלבנת הון טרם הותקן מחדדת את הצורך המיידי בגיבוש האסדרה על-ידי המפקח. יתר על כן, נוכח עמדתכם בנוגע לחשיבותו של צו הלבנת הון, תמונה עוד יותר העובדה כי הוא הונח על שולחנה של ועדת החוקה בחלוף כמעט שש שנים ממועד חקיקתו של החוק (ושלוש שנים ממועד כניסתו של החוק לתוקף). מכל מקום, בכוונתם של מרשינו לפנות לוועדת החוקה בכנסת בבקשה לקדם את התקנת הצו.

6. שנית, ובנוגע להכרעה בבקשות הרישיון: בסעיף 6 למכתבכם נטען, כי נוהל הרישוי מונה מספר רב של פרמטרים מקצועיים וענייניים הנשקלים במסגרת בקשת הרישיון, ולפיכך אין לקבל את החשש לשרירותיות בהכרעה בבקשות הרישיון. ואולם, וכפי שהובהר בפנייתם של מרשינו מיום 19.5.2025, נוהל הרישוי אינו מפרט מהם הפרמטרים והקריטריונים לפיהם ייחרץ גורלה של בקשת רישיון – לחסד או לשבט. העובדה כי פרמטרים וקריטריונים אלה (ככל שקיימים) לא פורסמו – היא שמקימה את החשש לשרירותיות.

7. כך, למשל, בהתאם לנוהל הרישוי מבקש רישיון (תאגיד) נדרש להגיש מסמכים המפרטים, בין היתר, את מדיניות האשראי ומדיניות הפיקדונות שלו. ואולם, מנוהל הרישוי לא ניתן ללמוד, ולו בדוחק, מהי מדיניות אשראי או מדיניות פיקדון אשר יאפשרו לעמדת המפקח מתן רישיון. זאת, על אף שלפי הדין המפקח מחויב **לקבוע ולפרסם** אמות מידה וקריטריונים כאמור.

8. שלישית, ובזיקה לס' 7 למכתבכם ולנטען בעניין הדיון בוועדת הכספים מיום 1.7.2025: עיון במכתבכם מלמד, כי מדובר בניסיון לייפות **בדיעבד** את המציאות המקוממת שהתגלתה בדיון ולהפחית מחומרתה.

9. כפי שהובהר **על-ידי נציגי המפקח** בדיון, בקשות רישיון רבות שנבדקו על-ידי המפקח והרשות – אינן עומדות בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון. נציג המפקח הבהיר בדיון האמור, מספר פעמים, כי בבדיקות שנערכו נמצאו **פגמים מהותיים**, לרבות אי-עמידה בהון עצמי, אי-הגשת דוחות כספיים, היעדר מערכת טכנולוגית ראויה, חשיפה לסיכונים שער חליפין, סיכונים נזילות וסיכונים אקטואריים¹.

10. בכל הכבוד, הניסיון בס' 7 למכתבכם להפחית מחומרת הדברים שהשמיעו נציגי המפקח בדיון בכנסת – אינו יכול לעמוד.

11. בדיון בוועדת הכספים שאל נציג המפקח האם מצופה שהרשות תתעלם מממצאי בדיקותיה? פשיטא, כי מדובר בשאלה שהתשובה לה היא **לאו רבתי** (שכן כל תשובה אחרת מעמידה בסיכון את לקוחותיהם של הגמ"חים). אלא שבאותו דיון הבהיר נציג המפקח, כי גם כאשר נמצא שבקשת רישיון אינה עומדת

¹ פרוטוקול מס' 684 מישיבת ועדת הכספים מיום 1.7.2025, בעמ' 12.

בדרישות ובתנאים הבסיסיים לקבלת רישיון – המפקח אינו מעוניין לדחות את הבקשות באופן מיידי², והוא אינו מקבל החלטת דחייה באותו מקרה **כעניין שבמדיניות**³.

ברי, כי החובה המוטלת על המפקח לפעול בעקבות ממצאי הבדיקות (להורות לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון להפסיק לפעול) והמדיניות שעליה הצהירו נציגי המפקח הן בבחינת תרתי דסתרי ואינן יכולות לדור בכפיפה אחת.

12. כפי שהובהר בפנייתם של מרשינו מיום 13.7.2025, מתן אפשרות לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים לקבלת רישיון להמשיך ולפעול משמעו, דה-פקטו, **התנערות** מהסמכות הבסיסית שניתנה למפקח ומהחובה הבסיסית שהוטלה עליו – הסמכות והחובה **לדחות** בקשות רישיון שאינן עומדות בתנאים הנדרשים (שנקבעו על ידי המפקח עצמו), והוא גם **פוגע** בתכליתן – הגנה ושמירה על ענייניהם של לקוחות הגמ"חים. כפי שהבהירו מרשינו, המפקח רשאי לאפשר לגמ"חים שאינם עומדים בתנאים ובדרישות הבסיסיים להגיש בקשות מעודכנות, אולם הוא **אינו רשאי** לאפשר להם לעשות כן כאשר הם **ממשיכים לעסוק** בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי, בחינת עולם כמנהגו נוהג. פועל יוצא של הדברים הנו, כי מדיניותו של המפקח, שעליה הוצהר בישיבת ועדת הכספים, המעמידה בסיכון כבד את כספי לקוחותיהם של הגמ"חים – אינה יכולה להיות על כנה.

13. בהקשר זה נוסיף שלוש הערות:

ראשית, חופש העיסוק של הגמ"חים (הנוזכר בס' 7(א) למכתבכם) אינו כולל את החופש לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי בניגוד להוראות הדין וכללי האסדרה.

שנית, בניגוד למשתמע ממכתבכם, מרשינו אינם מבקשים 'לשפוך את התינוק עם מי האמבטי'; ואולם, תהא חשיבותה של התכלית הנטענת לפעילותם של הגמ"חים אשר תהא – היא אינה יכולה לאפשר את פעילותם בניגוד להוראות הדין וכללי האסדרה, ובוודאי שאינה יכולה לאפשר את פעילותם של גמ"חים שאינם עומדים בתנאים המינימליים שנקבעו על ידי המפקח. בהקשר זה נזכיר, כי החוק אינו חל על כל הגמ"חים באשר הם, אלא על גמ"חים העוסקים במתן אשראי ובקבלת פיקדונות.

שלישית, הוראת המעבר שנקבעה בחוק – בדיוק כמו הוראות המעבר שנקבעו בדברי חקיקה אחרים – נועדה לאפשר לגמ"חים שהגישו בקשה קודם למועד כניסתו של החוק לתוקף להמשיך בעיסוקם עד להחלטה של המפקח בבקשת הרישיון (וכאמור – הכרעה בבקשות הרישיון היא חובה בסיסית המוטלת על המפקח); הוראת המעבר **לא נועדה** לאפשר לגמ"חים, שנבדקו על-ידי המפקח ונמצא כי הם אינם עומדים בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון, להמשיך ולפעול, תוך סיכון כבד של כספי לקוחותיהם (ובוודאי שהיא לא מאפשרת לגמ"חים כאלה לצרף לקוחות חדשים); היא גם **לא נועדה** לאפשר למפקח שלא לממש את חובתו ושלא להפעיל את סמכותו להכריע בבקשות הרישיון. במילים אחרות, **קו פרשת המים לעניין אפשרותם של גמ"חים ותיקים להמשיך בעיסוקם הוא תוצאת הבדיקה שקיימו המפקח והרשות (שלאחריה מחויב המפקח להפעיל את סמכותו לפי תוצאת הבדיקה).**

² שם, בעמ' 16.

³ שם, בעמ' 21.

14. וטרם תתימה, לעניין הגמ"ח המרכזי: מרשינו מברכים על הבהרתכם לפיה פנייתם מיום 19.5.2025 וחוות הדעת שצורפו לה יובאו בחשבון במסגרת הליך הבדיקה של המפקח. מרשינו סבורים, כי האמור בחוות הדעת שצורפו לפנייתם מיום 19.5.2025 הוא, לכל הפחות, דגל אדום, המחייב בחינה מעמיקה ומהירה של הגמ"ח המרכזי. בהקשר זה יצוין, כי ביום 19.8.2025 פורסמה באמצעי התקשורת כתבה הנסבה על פעילותו של הגמ"ח המרכזי⁴. בתגובה, שצוטטה בכתבה זו, טען הגמ"ח המרכזי כי 'אין לגמ"ח התחייבות לתת הלוואות אם אין מקורות למתן הלוואות'. מדובר באמירה שלמצער מעלה חשש בדבר הכנתה של הקרקע לאי-עמידה של הגמ"ח המרכזי בהתחייבויותיו ללקוחותיו, ואשר מעידה, כשלעצמה, על הכורח בבחינה מעמיקה ומהירה של פעילותו של הגמ"ח המרכזי, של מצבו הפיננסי, של יכולתו לעמוד במחויבויותיו ללקוחותיו ושל המצגים שהוא מציג ללקוחותיו.
15. נוכח האמור, המפקח שב ומתבקש לדחות באופן מיידי את בקשות הרישיון שהוגשו לו, אשר אינן עומדות בתנאים ובדרישות לקבלת רישיון, ולהורות לגמ"חים שהגישו אותם לחדול לאלתר מפעילותם.
- כמו כן, המפקח שב ומתבקש לקבוע ולפרסם בהקדם כללים, הוראות, הנחיות ואמות מידה לשם מתן רישיונות לפי החוק, ועל בסיסם להכריע בבקשות הרישיון שהוגשו (ואשר צולחות את הדרישות והתנאים הבסיסיים שלפיהם נבדקו בקשות הרישיון עד הנה); לקבוע כללים, הוראות והנחיות לעניין פעילותם של בעלי רישיונות לפי החוק, לרבות בענייני הגילוי הנאות והשקיפות; וכן לבחון האם קיימים מוסדות גמילות חסדים העוסקים בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי שלא הגישו בקשה לרישיון, ולאכוף עליהם את הוראות החוק.
- נוסף על כך, שב ומתבקש המפקח לבחון בדחיפות את מצבו של הגמ"ח המרכזי, וככל הנדרש לנקוט פעולות לייצובו, ובתוך כך לשקול לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 53 לחוק, לעצור את פעילות הפקדות הכספים והעמדת ההלוואות אצל הגמ"ח המרכזי עד לבירור יסודי ומעמיק של התנהלותו ומצבו הפיננסי; ובמידת הצורך – למנות לגמ"ח המרכזי מנהל מיוחד שינהל את עסקיו.
16. הפעלת סמכויותיו של המפקח הנכבד, כמפורט מעלה ובפניותיהם של מרשינו, היא חיונית ודחופה, על-מנת שלא יומט אסון כלכלי על לקוחותיהם של מוסדות לגמילות חסדים ולמנוע מצב שבו הם לא יזכו לקבל את הכספים שהפקידו ו/או לא יזכו לקבל את ההלוואות שהובטחו להם, או שהמדינה תצטרך למלא אחר התחייבויותיהם של מוסדות לגמילות חסדים ולשלם ללקוחותיהם.
17. מבלי לגרוע מן האמור מעלה, מרשינו שבים ופונים במקביל לשר האוצר בבקשה דחופה למינויה של הוועדה המייעצת ולוועדת החוקה בבקשה לקדם את התקנתו של צו הלבנת הון ייעודי לשוק הגמ"חים.
18. מפאת חשיבות הדברים ודחיפותם – נודה להתייחסותכם בהקדם האפשרי. למותר לציין, כי אם פנייה זו תושב ריקם – מרשינו שומרים על זכותם לברר את הדברים באכסניות שנועדו לשם כך.

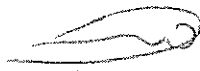
⁴ https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sf1mrlyll

19. יצוין, למען הסדר הטוב, כי אין באמור כדי לגרוע מכל זכות או טענה העומדת למרשינו.

בכבוד רב ובברכה,



רונן שביט, עו"ד



דורון קול, עו"ד



ברק גליקמן, עו"ד

פישר ושות', עורכי דין

העתיקים:

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

מר עמית גל, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון והמפקח על מוסדות לגמילות חסדים

רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי, משרד האוצר

גב' תמר לוי בונה – סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר

עו"ד רוני טלמור, ראש אשכול תאגידים ושוק ההון, משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה)

מר אלי טובול, סגן בכיר לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

עו"ד ברוך לוברט, היועץ המשפטי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

נספח 12

העתק פנייתם של העותרים לשר
האוצר מיום 21.5.2025

עמ' 155

21 במאי 2025

לכבוד
מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

שלום רב,

הנדון: חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים

בשם מרשינו, ה"ה ישראל קרויזר ואור רפל-קרויזר, אנו מתכבדים לפנות אליך בקשר לעניין שבנדון, כדלקמן:

1. החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 (להלן: "**החוק**") קובע, בין היתר, כי שר האוצר **ימנה ועדה שתפקידה לייעץ למפקח בכל עניין כנדרש לפי חוק זה** (סעיף 7(א) לחוק). המפקח הוא המפקח על מוסדות לגמילות חסדים, לפי החוק.
2. נוסף על הסמכות למנות את הוועדה המייעצת, החוק מקנה לשר האוצר סמכויות נוספות הנוגעות להתנהלותם של מוסדות לגמילות חסדים (למשל: סמכות לקבוע תנאי כשירות לכהונה כנושא משרה במוסד לגמילות חסדים (סעיף 30(4)); סמכות לקבוע תנאי כשירות של דירקטור ושל חבר בוועדת דירקטוריון במוסד לגמילות חסדים שהוא תאגיד (סעיף 32(ב)(2)); וסמכות לקבוע מגבלות לעניין היקף האשראי שרשאי בעל רישיון מורחב לתת ללקוח מסוים, וכן מגבלות לעניין גובה הפיקדון שהוא רשאי לקבל מלקוח מסוים (סעיף 37(5)(א)).
3. ביום 19.5.2025 פנו מרשינו למפקח. בפנייה זו – לה כותב גם השר הנכבד, ואשר מדברת בעד עצמה – התבקש המפקח לעשות שימוש בסמכויות שונות המסורות לו בחוק בנוגע להתנהלותם של מוסדות לגמילות חסדים, וזאת על-מנת למנוע פגיעה בלקוחותיהם ובאינטרס הציבורי, הכל כמפורט בפנייה זו. למען הסדר הטוב, פנייתנו למפקח מיום 19.5.2025 מצורפת **כנספח** למכתבנו זה.
4. חלק מסמכויותיו של המפקח, שהפעלתן התבקשה, טעון התייעצות עם הוועדה המייעצת, שמינויה מתחייב לפי סעיף 7 לחוק.
5. ואולם, עד כה, והגם שחלפו כשלוש שנים ממועד כניסתו של החוק לתוקף – **טרם מונתה ועדה מייעצת**.
6. **לפיכך, ובהמשך לאמור מעלה ולאמור בפנייתנו למפקח מיום 19.5.2025 – מתבקש השר הנכבד לעשות – בדחיפות – שימוש בסמכותו לפי סעיף 7 לחוק ולמנות את הוועדה המייעצת**. מעבר לכך שמינויה של הוועדה המייעצת מתחייב לפי החוק, הרי שנוכח האמור והמפורט בפנייתנו למפקח מיום 19.5.2025 – הצורך במינויה של הוועדה – **בהול**.
7. **כן מתבקש השר הנכבד להפעיל את הסמכויות הנוספות המוקנות לו בחוק, שטרם הופעלו עד הנה**. כמפורט בהרחבה במכתבנו מיום 19.5.2025, אי-מינויה של הוועדה המייעצת ואי-הפעלת סמכויותיהם של השר ושל המפקח לפי החוק טומנים בחובם סיכון כלכלי לעשרות אלפי לקוחותיהם של מוסדות

לגמילות חסדים (העוסקים במתן אשראי וקבלת פיקדונות בו-זמנית), כמו גם למשק כולו. מרשינו סבורים, כי שומה (גם) על השר הנכבד למנוע את התממשותו של סיכון זה, והפעלת סמכויותיו של השר לפי החוק – בראש ובראשונה מינויה של הוועדה המייעצת – היא יסוד מוסד של חובה זו.

8. מפאת חשיבות הדברים ודחיפותם, נודה להתייחסותו של השר הנכבד בהקדם האפשרי.

9. יצוין, למען הסדר הטוב, כי אין באמור כדי לגרוע מכל זכות או טענה העומדת למרשינו.

בכבוד רב ובברכה,

גילת בן שחר, עו"ד

דודי קופל, עו"ד

ברק גליקמן, עו"ד

פישר ושות', עורכי דין

העתקים:

מר עמית גל, המפקח על מוסדות לגמילות חסדים

מר אילן רוס, המנהל הכללי, משרד האוצר

עו"ד דודי קופל, היועץ המשפטי, משרד האוצר

נספח 13

העתק פנייתם של העותרים לשר
האוצר מיום 10.9.2025

עמ' 158

FISCHER

F|B|C|&|Co

www.fischlawyers.com

דרך מנחם בגין 146, תל אביב 6492103 | טל. 972.3.694.4111, פקס. 972.3.609.1116

10 בספטמבר 2025

לכבוד

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

שלום רב,

הנדון: חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים

סימוכין : פנייתנו מיום 21.5.2025

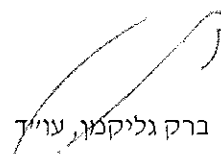
בשם מרשינו, ה"ה ישראל קרויזר ואור רפל-קרויזר, אנו מתכבדים לשוב ולפנות לשר הנכבד בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. בפנייתם הקודמת של מרשינו, מיום 21.5.2025, התבקש השר הנכבד להפעיל את סמכויותיו לפי חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 (להלן: "החוק"), ובפרט למנות את הוועדה המייעצת בהתאם לסעיף 7(א) לחוק.
2. כפי שהובהר בפנייתם של מרשינו, הימנעות ממינוי הוועדה המייעצת ואי-הפעלת הסמכויות המוקנות לשר מכוח החוק, טומנים בחובם סיכון כלכלי לעשרות אלפי לקוחות מוסדות לגמילות חסדים (העוסקים במתן אשראי ובקבלת פיקדונות בו-זמנית), וכן למשק הישראלי בכללותו. עוד הובהר, כי אין חולק שעל כבוד השר לפעול למניעת התממשותו של סיכון זה, והפעלת הסמכויות המוקנות לשר בחוק, ובראשן מינויה של הוועדה המייעצת, מהווה נדבך מרכזי בכך.
3. ואולם, על אף חשיבותו ודחיפותו של הנושא, והגם שחלפו כמעט ארבעה חודשים ממועד פנייתם של מרשינו, טרם התקבלה התייחסות לפנייה זו.
4. מרשינו שבים ומבקשים, כי השר הנכבד יפעיל, בהקדם האפשרי, את סמכויותיו לפי החוק, ובראש ובראשונה ימנה את הוועדה המייעצת.
5. יובהר, כי אין באמור לעיל כדי לגרוע מכל זכות או טענה העומדת למרשינו על פי דין.

בכבוד רב ובברכה,


רון שביט, עו"ד


דורון קול, עו"ד


ברק גליקמן, עו"ד

פישר ושות', עורכי דין

העתקים:

מר עמית גל, המפקח על מוסדות לגמילות חסדים

מר אילן רוס, המנהל הכללי, משרד האוצר

עו"ד דודי קופל, היועץ המשפטי, משרד האוצר

נספח 14

העתק פנייתם של העותרים ליו"ר
ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום

10.9.2025

עמ' 161

10 בספטמבר 2025

לכבוד

חבר הכנסת שמחה רוטמן, יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט

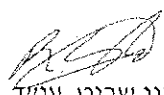
שלום רב,

הנדון: צו איסור הלבנת הון ייעודי למוסדות גמילות חסדים

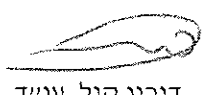
בשם מרשינו, ה"ה ישראל קרויזר ואור רפל-קרויזר, אנו מתכבדים לפנות אליך בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. במסגרת חקיקתו של החוק להסדרת מתן פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019 (להלן: "החוק" או "חוק הגמ"חים"), תוקן גם חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (תיקון מס' 31). בתיקון זה נקבע, כי הוראות חוק איסור הלבנת הון יחולו אף על מוסדות לגמילות חסדים (כהגדרתם בחוק איסור הלבנת הון). יצוין, כי חקיקתו של החוק הושלמה לפני למעלה משש שנים (ביולי 2019) והוא נכנס לתוקף לפני למעלה משלוש שנים (ביולי 2022). ועוד יצוין, כי החוק קובע הוראת מעבר לפיה מוסדות גמילות חסדים שעסקו במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית קודם לכניסתו של החוק לתוקף והגישו בקשה לרישיון קודם למועד זה – יוכלו להמשיך בעיסוקם עד להכרעה בבקשת הרישיון.
2. במהלך החודשים האחרונים פנו מרשינו למפקח על מוסדות גמילות חסדים, כהגדרתו בחוק, בבקשה להפעיל את סמכויותיו על פי החוק.
3. חלופת המכתבים בין מרשינו לבין המפקח מצורפת בזאת כנספח למכתבנו זה.
4. במסגרת חלופת מכתבים זו הבהיר המפקח, כי לגישתו צו איסור הלבנת הון ייעודי למוסדות גמילות חסדים הנו נדבך מרכזי באסדרת פעילותם. עוד הבהיר המפקח, כי ללא התקנתו של צו כאמור – הפיקוח על מוסדות גמילות חסדים הוא חסר.
5. במסגרת דיון שנערך בוועדת הכספים ביום 1.7.2025, אשר עסק ביישומו של חוק הגמ"חים, ציין נציג המפקח כי הצו הונח על שולחנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט (ראו עמ' 9–10 לפרוטוקול הדיון).
6. נוכח האמור, נוכח פרק הזמן הממושך שחלף ממועד חקיקת החוק וממועד כניסתו לתוקף, ונוכח הצורך הדחוף בגיבוש אסדרה מקיפה ואפקטיבית בנוגע למוסדות גמילות חסדים, מתבקש בזאת יושב ראש הוועדה הנכבד לפעול לקידום אישורו של הצו בהקדם האפשרי.

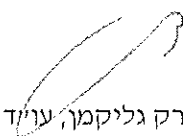
בכבוד רב ובברכה,



רון שביט, עו"ד



דורון קול, עו"ד



ברק גליקמן, עו"ד

פישר ושות', עורכי דין

העתק: מר עמית גל, הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון