

המאמר עוסק במוסד רווחה קהילתי שקיים, ככל הנראה, רק בקהילה החרדית בישראל (להלן: גמ"ח). הגמ"ח מקנה הלוואות ללא ריבית הממומנות באמצעות פיקדונות ללא ריבית שהגמ"ח מקבל ממפקידים. לעיתים הגמ"ח מקבל גם תרומות לשם מימון הוצאותיו התפעוליות או לצורך מימון הלוואות ללא ריבית, אך ייחודו של המוסד שהמאמר עוסק בו הוא היותו מבוסס בעיקר על פיקדונות. תרומתו של הגמ"ח לרווחת חברי הקהילה החרדית בישראל משמעותית מאוד, והיא מהווה דוגמה חשובה ליתרונות כלכלה משתפת. חלקו הראשון של המאמר עוסק בתיאור הגמ"חים, אופן פעילותם וההיגיון הכלכלי שבבסיסם, וזאת על בסיס ראיונות עם מנהלי גמ"חים מתת-סוגים שונים. חלקו השני של המאמר עוסק בתיאור ובניתוח תהליך האסדרה שעבר מוסד הגמ"ח החל בשנת 2015, והיה מעשה החקיקה האחרון של הכנסת העשרים בטרם נקלעה המדינה לארבע מערכות בחירות רצופות. מטרתו של חלק זה במאמר היא הסקת מסקנות ביחס לדרך שבה ראוי לעצב בחקיקה מדיניות חברתית-כלכלית המתמקדת בעיקר במגזר מסוים בחברה בישראל.

מבוא

הגמ"חים – ראשי תיבות של גמילות חסדים – הם גופי צדקה, נפוצים מאוד במגזר החרדי, המסייעים לאחת האוכלוסיות העניות ביותר בישראל לשרוד. מדובר בגופים ללא מטרת רווח שמבוססים על תרומות או על השאלות לגמ"ח, והעובדים בהם על פי רוב מתנדבים. הציבור הרחב מכיר את "יד שרה", שמשאילה ציוד רפואי, אולם בקהילה החרדית יש גמ"חים לכול: ציוד לתינוקות, בגדים, נעליים, מזון, שמלות כלה, תשמישי קדושה, כלים למטבח, מכשירי חשמל, חלב אם, ציוד לבתי אבלים כמו כיסאות נמוכים וסידורי תפילה, ואפילו תרופות ומשקפי ראייה. את כולם, ללא יוצא מהכלל, אפשר לקבל בחינם או במחיר סמלי באחד מאלפי הגמ"חים הפועלים בשכונות העולם החרדי.

גמ"חים למוצרים מתכלים, כמו תרופות או מזון, נועדו לפתור מצוקה זמנית, כמו צורך דחוף בתרופה בשעה שביית המרקחת סגור או מזון בשעה שאי אפשר לקנותו. בדרך כלל על המקבל להחזיר לגמ"ח תרופה חדשה או מזון, להבדיל ממקרים שמדובר בהם בחלוקת

* פרופ' מן המניין, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב. עמית בכיר במכון החרדי למחקרי מדיניות. תודה למאיר הירשמן על הערותיו המועילות לטיסה קודמת. תודה רבה לשופט האנונימי, לעורכים, ליצחק בומבך ולשאר חברי המערכת על הערותיהם המועילות. כמו כן, תודה רבה לעוזרי המחקר ישראל רוזנברג ועומר יוסיבאש.

** מרצה, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב.

מזון בתרומה, שאז אין צורך להחזירו. מוצרים בני קיימא, כגון עגלות ילדים או רהיטים, ממומנים לעיתים מתרומות, אך לעיתים בעליהם נותנים אותם בהשאלה לגמ"ח כדי שישאיל אותם לנזקקים להם. לעיתים מתבקש תשלום קטן כדי לאפשר לגמ"ח לממן בלאי סביר. ההשאלה אינה מוגבלת בזמן. הבעלים דורשים את הנכס בחזרה רק אם הם נזקקים לו. הגמ"חים מספקים לא רק מוצרים, אלא גם מגוון רחב של שירותים. הציבור הרחב מכיר את "עזר מציון" ואת "איחוד הצלה", ולא בהכרח יודע שגמ"חים מספקים שירותים בכל תחומי החיים. כך למשל חרדים שנוסעים לשבת מחוץ לעיר או שיש להם חדר פנוי מעמידים את ביתם לרשות אנשים שגרים באותה עיר ואורחים שבאו לבקר אותם באותה שבת זקוקים למקום ללון בו. מי שמתווך בין הצדדים, ללא עמלה, הוא גמ"ח שזהו תחום התמחותו. סוג אחד של גמ"חים הוא ככל הנראה החשוב ביותר מבחינת כלכלת משקי הבית, העסקים הזעירים ומוסדות הקהילה החרדית. מדובר בגמ"חים שנותנים הלוואות ללא ריבית וללא בטוחות, למעט דרישת ערבים.¹ מוסדות צדקה שמעניקים הלוואות ללא ריבית אינם ייחודיים לקהילה החרדית בישראל. יש כמה מוסדות כאלה בארץ שאינם חרדיים, והידוע מהם הוא "עוגן", ששמו היה עד שנת 2018 "האגודה הישראלית להלוואות ללא ריבית".² יש גם מוסדות כאלה בקהילות החרדיות בחוץ לארץ, ומוסדות דומים בקרב לא־יהודים ברחבי העולם. כידוע, גם הנצרות והאסלאם מעודדות צדקה ומוצאות פסול בגביית ריבית על הלוואה. לפי האסלאם, הריבית אסורה. מלבד זה, פילנתרופיה קיימת כמובן גם בלא השתייכות דתית או קהילתית.

במאמר זה נתמקד בסוג של גמ"ח הלוואות שקיים רק בקהילה החרדית בישראל. מדובר בגמ"ח שממומן מכספי פיקדונות ללא ריבית, כלומר המממנים אינם תורמים למוסד הצדקה את הקרן אלא רק מפקידים (מלווים) לו את הסכום, משל היה כספם נכס בר קיימא, כדי שילווח אותם ללא ריבית לנזקקים, כל עוד אינם מושכים בחזרה את הפקדתם. הגמ"חים הגדולים בישראל, מבחינת היקף כספי, הם גמ"חים שמבוססים על פיקדונות. כמה מהם נהנים גם מתרומות, אבל פעילותם ממומנת בעיקר באמצעות פיקדונות ללא ריבית.

1 נשאלת השאלה איזו תועלת האדם מפיק מתן הלוואה ללא ריבית. בהמשך המאמר נתאר כי התועלת יכולה להיות מההרגשה הטובה של קיום מצווה או מעשה טוב, אולם יכולה להיות להלוואה ללא ריבית גם תועלת כלכלית לנותן הלוואה – היא מאפשרת לו להעביר יכולת צריכה מתקופה שיש לו בה עודף אמצעים לתקופה עתידית שהוא עלול לסבול בה ממחסור. אחת ממטרותיה של מדיניות רווחה היא לאפשר "החלקת צריכה" על פני החיים בדרך של העברת יכולת צריכה בין תקופות שונות, למשל באמצעות הלוואות. ראו למשל: NICHOLAS BARR, *THE WELFARE STATE AS PIGGY BANK: INFORMATION, RISK, UNCERTAINTY, AND THE ROLE OF THE STATE* (2001); על הצורך שבהחלקת יכולת צריכה על פני כל משך שנות החיים ראו Jonathan Gruber, *The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance*, 87 *Am. Econ. Rev.* 192 (1997); Raj Chetty & Adam Looney, *Consumption Smoothing and the Welfare Consequences of Social Insurance in Developing Countries*, 90 *J. Pub. Econ.* 2351 (2006).

2 ראו אתר קבוצת "עוגן" <https://tinyurl.com/v5rkv9ap>. גוף זה לא הוסדר כחלק מן האסדרה שהמאמר עוסק בה, שכן האסדרה חלה רק על גמ"חים אשר מבוססים על פיקדונות. "עוגן" נותן הלוואות ללא ריבית על בסיס תרומות שהוא מקבל.

נוסף על ייחודיותו זו של הגמ"ח המבוסס על פיקדונות, בחירתנו להתמקד בו דווקא נובעת משתי סיבות אחרות. הסיבה האחת היא תפקידו וחשיבותו לא רק בחיי הלווים אלא גם בחיי המפקידים, מלבד מרכיב הפילנתרופיה או המצווה, הן כאמצעי חיסכון בעל תכונות ייחודיות שמקטינות את הפיתוי לצרוך כסף אשר מן הראוי כי ייחסך, והן כדרך להימנע מאי-נעימות ביחסים עם קרובים שמבקשים הלוואה. הסיבה האחרת היא האפשרות ללמוד בנוגע ליחסי המדינה והמגזר החרדי מניתוח תהליך האסדרה בגמ"חים מסוג זה בלבד; תהליך זה הסתיים בחקיקה ראשית בינואר 2019.

בפרק א נתאר את מוסד הגמ"ח ואת הגורמים הקשורים בו ונפרט את תת-הסוגים השונים הנהוגים בקהילות השונות.³ נסביר את ההיגיון הכלכלי בבסיס מוסד הגמ"ח ואת חשיבותו לפרטים ולקהילה. מטרתו של חלק זה במאמר היא להאיר את יתרונות הקהילתיות ולהבהיר מה החברה הכללית יכולה ללמוד מהחרדים בתחום זה. החברה הכללית מבינה את יתרונות הכלכלה המשתפת, אך עד כה לא יישמה אותה יישום משמעותי.⁴ החרדים, לעומת זאת, נוהגים בשיתוף כלכלי מימים ימימה, ובעיניהם הדבר מובן מאליו, אך החברה הרחבה יותר אינה מכירה את המוסדות שלהם או את חשיבותם.⁵ המידע, שנפרט בעניינו בפרק א, נאסף בשנים 2015 עד 2020, בעיקר בראיונות פתוחים עם שלושים מנהלי גמ"חים. חלק גדול

3 תיאור הגמ"חים, אופן פעילותם וההיגיון הכלכלי שבבסיסם נעשה על בסיס ראיונות שקיימנו עם מנהלי גמ"חים מתת-סוגים שונים. בניית הראיונות הושפעה מהמאמרים ומהספרים האלה: DVORA YANOW & PEREGRINE SCHWARTZ-SHEA, INTERPRETIVE RESEARCH DESIGN (2012); QUALITATIVE RESEARCH PRACTICE (Clive Seale & Giampietro Gobo & Jaber F. Gubrium & David Silverman eds., 2004). לכתובה שעוסקת במגמה העכשווית של בחינה ביקורתית של פוליטיקה, חברה ומשפט ראו Lisa Herzog & Bernardo Zacka, *Fieldwork in Political Theory: Five Arguments for an Ethnographic Sensibility*, 49 BRIT. J. POL. SCI. 763 (2019); Nick Cheesman, *Rule-of-Law-Ethnography*, 14 AN. REV. L. & SOC. SCI. 167 (2018); Peregrine Schwartz-Shea & Samantha Majic, *Ethnography and Participant Observation: Political Science Research in this "Late Methodological Moment"*, 50 POL. SCI. & POL. 97 (2017).

4 ראו למשל יאיר פרידמן, צפיר בלוך-דוד ואיל בלוך הכלכלה המשתפת וחלון ההודמנויות בישראל (2016).

5 אין ספרות אקדמית גדולה על תופעת הגמ"חים בכלל, ובישראל בפרט. לדוגמאות המעטות הקיימות ראו Hadas Weiss, *Israeli Ultra-Orthodoxy: Credit and Credibility*, 58(2) SOC. ANALYSIS 1 (2014); Donna Shai, *Borrow and Lend: Social Exchange and the Gemach*, 10 J. RELIGION & SOC. 9 (2008); אליעזר יפה וצוות מחקר "קרנות גמילות חסד – מערכת סוציאלית-כלכלית להשלמת הכנסה" חברה ורווחה יב 74 (1991). לדיונים נוספים ראו מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2014 David Godinger, *The World of Chesed Will be Built: 66-74 (דן בן דוד עורך, 2014); Gemachim for Interest-Free Loans – A Unique Model of Charity in the Israeli Landscape (2017) (thesis, Hebrew University of Jerusalem); Chaya Rapaport, Israeli Financial Gemachs: Interest-Free Loan Associations (2008) (Ph.D dissertation, Union Institute Shelly Tenenbaum, A CREDIT TO THEIR COMMUNITY: ראו UNIVERSITY & JEWISH LOAN SOCIETIES IN THE UNITED STATES, 1880-1945 (1995).*

נאסף אגב עבודה משותפת של אחד מכותבי המאמר עם מנהלי גמ"חים כחלק מן הניסיון לחוקק רגולציה הולמת של גמ"חים. בתהליך זה נעסוק בחציו השני של המאמר. מקור כמה מהעובדות הוא שאלונים שהופצו בין כמאתיים מנהלי גמ"ח שחברים באיגוד מנהלי הגמ"חים, וזאת לצורך הבנה טובה יותר של פעילות הגמ"חים לשם התאמה מיטבית של הרגולציה.⁶ רובם ענו על השאלונים, אך התשובות היו הטרוגניות; מקצתם פירטו מעט מאוד, ואחרים ענו מענה מלא. שני כותבי המאמר ביצעו יחדיו שישה ראיונות, מובנים למחצה, עם מנהלי גמ"חים מסוגים שונים.⁷ הראיונות נעשו בגמ"חים עצמם, תוך כדי עיון במסמכים ובתוכנה המשמשת את הגמ"ח, וכללו לעיתים תצפיות על הפעילות המתרחשת בהם.⁸ את רוב המידע אי אפשר לאמת באמצעים אחרים, מכאן שמהימנותו תלויה בהערכת כותבי המאמר וקוראיו את מהימנות המרואיינים. התרשמותנו כמראיינים ממנהלי הגמ"חים שראיינו הייתה, ללא יוצא מן הכלל, חיובית מאוד.

בפרק ב נתאר כרונולוגית את תהליך האסדרה הממושך של מוסד הגמ"ח, ונציג את הכוחות שפעלו ברקע ואת השותפים בתהליך. בפרק ג ננתח מהותית את תהליך אסדרת הגמ"חים. בפרק זה נעמוד על הפער בין הראוי למצוי בחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן: חוק הגמ"חים).⁹ בפרק ד נציג מסקנה שהוסקה בתהליך האסדרה, והיא נוגעת לעיצוב מדיניות בכלל. התוכנה היא שקשה מאוד לגשר על החשדנות ועל הבורות ההדדיים השוררים בין אנשי המקצוע הפועלים בשירות המדינה, ערכיים ומעולים ככל שיהיו, ובין החרדים. הדברים נכונים בנוגע לכל תת-אוכלוסייה בחברה אם בני המגזר אינם עובדים במשרדי הממשלה במשרות שאחראיות לעיצוב המדיניות. לדעתנו, ראוי שאסדרה של מוסד קהילתי תיעשה בשיתוף פעולה מלא עם הנציגים המתאימים של המוסד והקהילה עוד בשלב התכנון ולכל אורך הדרך. לא די בזימון לשיחות ובשימוע. נציגי הקהילה חייבים להיות שותפים לתהליך מראשיתו ובמשך כל שלביו כדי שתושגנה מטרת האסדרה.

א. מוסד הגמ"ח

1. המקור ההלכתי

מצוות נתינת צדקה נמנית עם רמ"ח מצוות עשה שבתורה. בספר דברים טו פסוקים ז-ח נכתב: "כִּי יְהִיָּה כֶּךָ אֲבִיוֹן מֵאֶחָד אֶחִיךָ בְּאֶחָד שְׁעָרֶיךָ בְּאֶרֶץ אֲשֶׁר ה' אֱלֹהֶיךָ נָתַן לָךְ לֵאמֹר

6 ראו פרק ב להלן.
 7 ריאיון מובנה למחצה הוא ריאיון אשר נשאלות בו שאלות שהוכנו מראש ונשאלות בכל ריאיון וריאיון, ונוסף עליהן נשאלות שאלות שנובעות מהתפתחות השיחה.
 8 ראיונות אלו כוללים את שלושת הראיונות המפורטים בפרק א.6 להלן.
 9 בהגדרת הראוי נניח שמעצב המדיניות מבקש להשיא פונקציית רווחה תועלתנית, כמקובל בספרות של מדיניות ציבורית. ראו JOSEPH E. STIGLITZ & JAY K. ROSENGARD, ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR, 63, 97 (4th ed. 2015).

תִּאֲמַץ אֶת לְבַבְךָ וְלֹא תִקְפֹּץ אֶת יָדְךָ מֵאַחֲרֵי הָאֲבִיוֹן: כִּי פִתַּח תִּפְתָּח אֶת יָדְךָ לֹו וְהֵעֵבַט תֵּעֲבִיטְנוּ דֵי מַחְסְרוֹ אֲשֶׁר יִחְסַר לוֹ.¹⁰

בתקופת המשנה והתלמוד החלו חכמים (חו"ל) לעצב את המדיניות החברתית-כלכלית של הקהילה היהודית באמצעות ההלכה וקבעו: "צדקה וגמילות חסדים שקולות כנגד כל מצוותיה של תורה".¹¹

גמילות חסדים היא מתן הלוואה ללא ריבית, ונקבע שהיא חשובה אף יותר מן הצדקה, כמאמר האמורא רבי שמעון בן לקיש: "גדול המלווה יותר מן העושה צדקה",¹² מכיוון שצדקה עונה על נזקקות מיידית, אולם הלוואה היא עזרה אסטרטגית שעשויה לגרום לאדם לפתור את מצוקותיו לא רק עתה אלא גם בטווח הארוך. עיקרון זה כבר נזכר במקרא: "וְכִי יִמְוָךְ אַחֲרֶיךָ וּמָטָה יָדוֹ עִמָּךְ וְהִחֲזַקְתָּ בוֹ [...] אֶל תִּקַּח מֵאִתּוֹ נֶשֶׁף וְתִרְבִּית",¹³ ו"לֹא תִשְׁיֶף לְאַחֲרֶיךָ נֶשֶׁף כְּפֹף נֶשֶׁף אֲכַל נֶשֶׁף כָּל דָּבָר אֲשֶׁר יִשָּׂךְ".¹⁴

מאות שנים מאוחר יותר קבע הרמב"ם שמונה דרגות של מצוות הצדקה והכתיר בראשן את המצווה הזאת: "מעלה גדולה שאין למעלה הימנה, זה המחזיק ביד ישראל שְׂמֵךְ (שנעשה עני) ונותן לו מתנה או הלוואה, או עושה עמו שותפות, או ממציא לו מלאכה, כדי לחזק את ידו, עד שלא יצטרך לבריות לשאול".¹⁵

הרמב"ם אף ציין ב"ספר המצוות" מעלה נוספת להלוואה, והיא: "שצונו האל להלוות לעני כדי להקל לו מעונו ולהרחיב לו, וזו מצווה יותר חזקה ויותר מחויבת מכל מצוות צדקה, כי מי שנתגלה כבר עונוי ברבים והוא פושט ידו לצדקה אין צרתו ובושתו כמו צרת העני המסתתר, שרוצה להיעזר קודם שיתגלה עונוי ברבים ויתבזה. ולכן מצוות ההלוואה קודמת ועדיפה על מצוות הצדקה, באשר יש בה התחשבות יתירה בסכלו של הזולת".¹⁶

לבסוף חשוב לציין את רבי ישראל מאיר הכהן, מחשובי הרבנים בתקופה שלפני השואה, הידוע בכינויו "החפץ חיים" על שם ספר שכתב, ונחשב הפוסק הרלוונטי ביותר בנושא הגמ"חים. בספר "אהבת חסד" הרבה לבאר את גודל מעלת מצוות ההלוואה ונתן מענה לרבות מהסוגיות העקרוניות והמעשיות המתעוררות בעולם הגמ"חים.

לדברי החפץ חיים, יתרונו הגדול של קיום מצווה באמצעות הלוואה ללא ריבית לעומת מתן צדקה מסוג מתנה הוא שמתנה היא חד-פעמית, ואילו מתן הלוואה מזכה את המפקיד במצווה אין-סוף פעמים, כל עוד לא משך המפקיד את הפקדתו, שכן כאשר הלווה מחזיר את הכסף הגמ"ח מלווה אותו מייד לנזקק אחר, וכך המפקיד זוכה לקיים מצווה נוספת בזכות אותה הפקדה יחידה.

גישה זו גם מתיישבת עם ניתוח כלכלי. עלותה של מתנה (צדקה רגילה, תרומה) שווה לעלותה של הלוואה ללא ריבית בסכום גדול יותר או לתקופת זמן ממושכת, שכן העלות

10 פסוק 9 אף מגנה את מי שנמנע מלקיים מצוה זו, בשל החשש שמא יפסיד את מעותיו, ומכנה אותו "בליעל".

11 ירושלמי, פאה א, א, טו ע"ג.

12 בבלי, שבת סג ע"א.

13 ויקרא כה 35-36.

14 דברים כג 20.

15 משנה תורה, מתנות עניים, פרק י הלכה ז.

16 ספר המצוות, סימן קכו.

מבחינת המלווה היא הוויתור על הריבית ולא על הקרן עצמה, שאותה הוא יכול למשוך כשירצה בכך. לפי ההנחה המקובלת בקרב כלכלנים תועלת שולית פוחתת מצריכה, זאת אומרת מכסף (שכן הצריכה ממומנת מהכנסה), ולכן התועלת החברתית מכך שתוענקנה כמה תמיכות קטנות תהא בדרך כלל גדולה מן התועלת החברתית מתמיכה אחת גדולה.¹⁷ כאשר המפקיד משאיר את הפיקדון לתקופה ארוכה בגמ"ח הוא נותן בכך מתנות קטנות רבות. הלווה מחזיר את ההלוואה לגמ"ח בהחזרים חודשיים, ואלה משמשים מייד לווה נוסף. סביר להניח כי בממוצע התועלת השולית שהלווה החדש מפיק מכך גבוהה מהתועלת השולית שהיה מפיק מי שהיה מקבל את כל הסכום במתנה.

השפעה גדולה במיוחד על חרדים שמכוונים לקיומן של מצוות רבות ככל שניתן יש לקביעתו של החפץ חיים בספרו "אהבת חסד" שלפיה יש למפקיד את כספו בגמ"ח חלק בכל ההלוואות של הגמ"ח, ולא רק בהלוואות שניתנו מהכסף שהוא הפקיד, ובלשון המיוחסת לחפץ חיים: "ונראה לי פשוט שהקב"ה יחשוב לכל אחד ואחד כאילו הוא לברו הגומל חסד".¹⁸

2. מוסד הגמ"ח – רקע כללי

הערה מקדמית: אפשר לחלק את הגמ"חים לפי גודל ההלוואות שהם מעניקים, לפי סך כל הפיקדונות שיש להם או לפי סך כל סכום ההלוואות שהם מלווים בכל רגע נתון. מכיוון שהגמ"חים מלווים כמעט את כל הפיקדונות שלהם – הם מעין צינור בין המפקידים ללווים – סך כל הפיקדונות דומה מאוד לסך כל ההלוואות. ככלל, אפשר לומר כי ככל שהגמ"ח גדול יותר כן סכומי ההלוואות שהוא נותן גדולים יותר.

יש מאות רבות של גמ"חים זעירים. בדרך כלל מדובר באנשים שמייסדים גמ"ח לזכר יקיר שנפטר ומלווים סכומים קטנים, בסדר גודל של אלף עד אלפיים דולר בשקלים. מטבע הדברים, אין מבנה ארגוני של ממש. במקום לקחת ערבים ניטל מהלווה צ'ק פיקדון כנגד ההלוואה. לגמ"חים מסוג זה אין קשר עם רשויות רגולטוריות ולכן קשה לדעת כמה כאלה קיימים, אולם כל מי שמכיר את התחום יודע שיש רבים מאוד.

יש בישראל כשלוש מאות גמ"חים קטנים. גמ"ח קטן הוא גמ"ח שסך כל ההלוואות שהוא נותן הוא בין מיליון לחמישה מיליון ש"ח. בדרך כלל גמ"ח כזה התחיל מיוזמה אישית של אדם שהיה לו מעט כסף פנוי ורצה לקיים באמצעותו מצווה. הוא הלווה את הכסף, ללא ריבית, בכמה הלוואות קטנות לאנשים שונים, וגבה מהם את החזרי החוב בתשלומים חודשיים. עם הזמן הוא צבר מוניטין ואנשים באים אליו, לגמ"ח שברוך כלל מנוהל בהתחלה מביתו, ומבקשים להפקיד אצלו את כספם כדי שילווה אותו, ללא ריבית, לנזקקים. רוב הגמ"חים הגדולים החלו כך לפני שנים רבות. גמ"חים אלו מעניקים הלוואות בסדר גודל שבין עשרת אלפים לעשרים אלף ש"ח. לגמ"חים בסדר גודל זה (דהיינו שאינם זעירים) יש חשבון בנק נפרד משל מנהל הגמ"ח, וכמעט כל פעילותם נעשית באמצעות הוראות קבע.

17 Lara Marie Buchak, RISK AND RATIONALITY (2013); Kenneth J. Arrow, *Alternative Approaches to the Theory of Choice in Risk-Taking Situations*, 19 *ECONOMETRICA* 404 (1951).

18 ראו למשל את דבריו המובאים בתוך הלל קופרמן "על החסד ושכרו" דרשו ט"ז בטבת התש"ף.

יש בישראל כמאה גמ"חים גדולים, אשר יש להם יותר מחמישה מיליון ש"ח. יש כמובן הברלים גדולים בתוך קבוצה זו. רבים מהם בתחום של עשרה עד עשרים מיליון ש"ח, אולם יש גם גמ"חים שהיקף ההלוואות של כל אחד מהם הוא מאות מיליוני ש"ח.¹⁹

אפשר גם לחלק את הגמ"חים לשלושה סוגים. גמ"ח רגיל מקבל פיקדונות ותרומות ומעניק הלוואות, למטרות מגוונות, לפי יכולתו באותה עת. הגמ"ח נותן הלוואות לכולם, אולם מכיוון שנדרש תמיד אמוץ בין מנהל הגמ"ח ללווה ולערכים שלו קל יותר להגיע לרמה זו של אמוץ כאשר מדובר בהלוואות בקהילה שמנהלי הגמ"ח משתייכים אליה או שנמצאת באזור הגאוגרפי של הגמ"ח. כשמדובר בגמ"ח גדול, האזור הגאוגרפי שלו כולל גם את היישובים שסביב לעיר אשר הוא נמצא בה, ונדיר שייתן הלוואות למי שבא ממרחקים.²⁰

מנהלי גמ"חים אמרו שכעיקרון גם מי שאינם חרדים יכולים לקבל הלוואה ללא ריבית בגמ"ח, אולם למעט בגמ"ח "שערי חסד" שבירושלים לא נאמר לנו שהדבר גם קרה בפועל. גמ"ח חברים (גמ"ח ללא תכנון): קבוצה מוגדרת, כגון שכונה, קהילת המתפללים בבית כנסת מסוים או חסידות, אוספת דמי חבר; אלה נקראים לרוב "תרומה". שיעורי התרומה החודשיים הם בסדר גודל של חמישים עד מאה ש"ח בחודש. הזכאים לקבלת הלוואה מהגמ"ח הם חברי הקבוצה. כדי להתמודד עם האיסור ההלכתי על גביית ריבית, חייב להיות נתק בין תשלום דמי החבר – בשל כך הם נקראים תרומה – ובין הזכות לקבלת הלוואה. שאם לא כן, היה אפשר לראות בדמי החבר מעין ריבית ששולמה מראש. לכן אין התניה מפורשת, כלומר התרומה ניתנת ללא התחייבות מצד הגמ"ח להעמיד הלוואה בשעה שיוזקק לה התורם, אולם למעשה קיימת הבנה שכך ייעשה. אפשרות נפוצה אחרת לפתרון הבעיה ההלכתית היא מתן הלוואה גם למי שאינם חברים. במקרים אלו החברים נהנים מקדימות בקבלת הלוואה ומהלוואות בסכומים גבוהים יותר.

גמ"ח תוכנית (חיסכון) הוא מקרה פרטי של גמ"ח חברים – כל גמ"ח תוכנית הוא גמ"ח חברים. מדובר בתרומה או בפיקדון חודשי. חבר שמשלים את תנאי התוכנית זכאי להלוואה לצורך מימון מקרה מסוים, כמו אירוע החתונה של ילדיו, או לצורך רכישת דירה לילדיו שנישאו.²¹ גמ"ח תוכנית הוא כמעט תמיד קהילתי.²² המצב דומה למדינה, שזו בהגדרה מעין קהילה סגורה המסתמכת על רעיון ה־pay as you go שבבסיס תוכניות מסוימות של ביטוח לאומי. דמי הביטוח הלאומי המשולמים, ולא תשואה על קרן, הם שממנים את התשלומים השוטפים למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. בחישוב אקטוארי קופת הביטוח הלאומי נמצאת בגירעון; המצטרפים המאוחרים לתוכנית מממנים את ההלוואות של המצטרפים המוקדמים.²³ ההנחה היא שיהיו תמיד מצטרפים חדשים בשיעורים שיוכלו לממן את התשלומים היוצאים לזכאים.

19 גמ"חים גדולים במיוחד הם "אהבת חסד" (קופרמן) בירושלים; סלונים בירושלים; נויבירט בבני ברק.

20 ראו למשל את גמ"ח "אהבת חסד", שנתאר בפירוט בהמשך הדברים. הגמ"ח נמצא בירושלים ומלווה גם לפרטים ולמוסדות בסביבתה, אך לא לכל קצווי הארץ.

21 למשל הגמ"ח המרכזי, גמ"ח בעלז, גמ"ח בוואן, ועוד.

22 תיאור הקהילות החרדיות המרכזיות מובא בפסקה הבאה.

23 ראו Oxford, A DICTIONARY OF ECONOMICS (Nigar Hashimzade & Gareth D. Myles & John Black eds., Oxford Univ. press. 4th. ed. 2013).

כדי להבין את משמעות המונח "קהילה" בהקשר החרדי, להלן תיאור תמציתי, על קצה המזלג, של החלוקה של החברה החרדית לזרמים ולתת-קהילות.²⁴ הציבור החרדי מורכב משלושה זרמים מרכזיים, דומים בגודלם: ליטאים, חסידים ויוצאי עדות המזרח (אלה נקראים לעיתים גם "מזרחיים" או "ספרדים"). לכל זרם מוסדות חינוך נפרדים משלו (בעיקר לאוכלוסיית הבנים); הם גרים ביישובים שונים, ובערים מעורבות הם גרים לעיתים בשכונות נפרדות; מוסדות הציבור שלהם נפרדים; נוסחי התפילה שונים; ונישואים בין בני הזרמים השונים נדירים.

כל זרם נחלק לקהילות. הליטאים נחלקים מסורתית לקהילה הירושלמית ולקהילה בבני ברק. החסידים מפוצלים לקהילות רבות שנקראות "חצרות". בראש כל חצר עומד אדמו"ר (אדונונו, מורנו ורבנו) שמנהיג את הקהילה ומשמש מושא להערצה. הוא נחשב בעל כוח שמימי שעובר בתוך המשפחה, והחסידים נוהגים בו כמו במלך. עם פטירת האדמו"ר הכתר עובר בתוך המשפחה, בדרך כלל לבנו בכורו. לכל חצר חסידית מוסדות חינוך וקהילה שונים, והן נבדלות זו מזו באופן ההתנהגות, לעיתים באופן התפילה והאמונה ובלבוש.²⁵ החצרות הגדולות בישראל הן גור, בעלזא, ויז'ניץ וחב"ד. לצידן יש כמה עשרות חצרות חסידיות קטנות יותר; אלה פזורות בכל רחבי הארץ, בשכונות משל עצמן. לכמה חסידויות יש "קריות", ורוב חברי הקהילה גרים בהן.²⁶ בני עדות המזרח נחלקים לקהילות שונות, בדרך כלל על פי ארצות מוצאם, אך כולם מזוהים כיום בעיקר עם תנועת ש"ס.²⁷ בהכללה אפשר לומר שלכל חסידות יש גמ"ח משל עצמה; שהגמ"ח הם הליטאים בבני ברק נוטים להיות קטנים ורבים מהגמ"ח בירושלים; ושלחרדים בני עדות המזרח אין גמ"ח.²⁸ זוהי תופעה אשכנזית.

גמ"ח זעיר מנוהל בידי אדם אחד, והוא עושה זאת בהתנדבות. הוא אינו מאוגד, והוא פועל באמצעות חשבון בנק פרטי רגיל. גמ"ח גדול יותר מאוגד בדרך כלל כעמותה או כחברה לתועלת הציבור, אולם קיים גמ"ח אחד לפחות גדול מאוד שאינו מאוגד.²⁹ הגמ"ח הם הקטנים והגדולים מנוהלים בידי כמה אנשים, לרוב שניים-שלושה; אלה פועלים בהתנדבות או שמקבלים משכורת צנועה מאוד. מנהלי הגמ"ח עושים זאת תמיד ממניעים

24 להרחבה בנושא החברה החרדית בישראל ראו בנימין בראון מדין ל"חברה החרדית: אמונות וזרמים (2017) (להלן: בראון); חיים זיכרמן שחור כחול-לבן: מסע אל תוך החברה החרדית בישראל (2014) (להלן: זיכרמן).

25 החרדים בכלל, והחסידים בפרט, מקפידים מאוד על לבושם. מטרת ההקפדה על הלבוש השונה מהלבוש המקובל בחברה בישראל היא יצירת מחסום ראשוני מפני התבוללות והיטמעות בהמון החילוני. הלבוש השונה יוצר רתיעה וניכור, ומקשה את ההתערות בחברה. הבחירה בלבוש אירופי מלפני כמאה שנה הוא דוגמה מרכזית לשימוש מכוון של החרדים באנכרוניזם כדי להתברל מהחברה הכללית. תודה ליצחק פינדרוס על שהאיר את עינינו בנושא.

26 קיימות חסידויות גדולות מחוץ לישראל, בארצות הברית, באנגליה ובבלגיה. שתי החסידויות הגדולות בעולם הן סאטמר וחב"ד. ראו זיכרמן, לעיל ה"ש 24, בעמ' 30.

27 ראו בראון, לעיל ה"ש 24, בעמ' 108.

28 לחרדים בני עדות המזרח יש כמובן קופות חסד וצדקה, והביטוי "גמילות חסדים" משמש בהקשרים רבים בעולם הצדקה החרדי, אולם אין להם גמ"ח מהסוג הנדון במאמר זה.

29 גמ"ח "אהבת חסד". ראו הרחבה בנוגע אליו בפרק א.6 להלן.

שאינם כלכליים, אלא משיקולי קיום מצווה או מרצון לזכות במעמד חברתי בקהילה. בכך הם דומים לפילנתרופים בחברה הכללית, שאף הם מונעים ממה שמוכר בספרות כ־warm glow, כלומר הרגשה אישית טובה; או מתוך רצון לקבל הכרה והוקרה חברתית.³⁰ מובן שהתורמים לגמ"ח – לרבות המפקידים, שכן הם מוותרים על ריבית שהיו יכולים לקבל אילו השקיעו את כספיהם; ובוודאי גם הערבים המקבלים עליהם את הסיכון שייאלצו לשלם את חובו של הלווה – הם פילנתרופים. בהקשר החרדי, המניע העיקרי הוא הרצון לקיים מצווה.³¹ לעיתים קרובות המנהלים מעסיקים רשת של מתנדבים או כמה פקידים בשכר שמתחת לשכר מינימום; אלה מסייעים בפעילות הגמ"ח.

כתוצאה מהמתואר לעיל, עלויות התפעול של גמ"ח הן עזומות. הדבר הכרחי במקרה של גמ"ח מהסוג שהמאמר עוסק בו, דהיינו גמ"ח שמבוסס על הפקדות, שהרי אין לו הון עצמי.³² כל הוננו שייך למפקידים, אלה רשאים למשוך את כספם בכל עת, וכמעט כל הכסף נמצא בכל עת בידי הלווים מאחר שהגמ"ח משמש "צינור" להעברת הכסף מהמפקידים לידי הלווים, וכסף שחוזר לגמ"ח כהחזר הלוואה יוצא ממנו מייד כהלוואה חדשה לנוקק נוסף. העלויות הזעומות ממומנות בדרכים שונות, כגון דמי חבר נמוכים בקהילות מסוימות; תרומות, עיזבונות וירושות של נפטרים שהורו בצוואתם לתת מרכושם לטובת הגמ"ח; והנצחת יקירים שנפטרו בידי מוקירי זכרם באמצעות פתיחת קרן הלוואות על שםם, בתוך גמ"ח קיים. חשוב להדגיש שאסור לגמ"ח להשקיע את הכסף המופקד בו. אילו רצה המפקיד לקבל תשואה על כספו הוא היה משקיע אותו בעצמו או באמצעות מוסד כספי שיש לו היתר עסקה.³³ המפקיד בחר להפקיד את כספו בגמ"ח מתוך אמון בכישוריהם של מנהלי הגמ"ח

30 ראו למשל James Andreoni, *Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence*, 97 J. Pol. Econ. 1447 (1989); James Andreoni, *Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving*, 100 Econ. J. 464 (1990).

31 יובהר שלא ראינו מפקידים או ערבים. המידע שיש לנו בנוגע אליהם נובע ממה שאמרו לנו מנהלי הגמ"חים, וכן משיחות רבות שהיו לאחד מכותבי המאמר עם חרדים בפעילותו במכון החרדי למחקרי מדיניות, ובהן הם סיפרו לו באריכות על ניסיונם האישי כמפקידים וכערבים. קיימות סיבות רבות לנכונות לשמש ערב, בין היתר: אי-נעימות, רצון בקבלת מעמד חברתי גבוה, ועוד. אולם אין בכל אלה כדי לשלול את הצביון הפילנתרופי של מעשה הערבות. גם פילנתרופים שתורמים כסף מונעים לעיתים קרובות ממניעים אלה. אין בכך כדי לשלול את האופי הפילנתרופי של מעשיהם. להרחבה בדבר מניעיהם של פילנתרופים ראו, Yoram Margalioth, *How Charitable is the Charitable Contribution Deduction?*, 18 THEORETICAL INQ. L. 37 (2017).

32 לעיתים יש לגמ"ח מעט הון עצמי שמקורו בתרומות של כסף או נכסים, אולם לרוב מדובר בהיקפים קטנים או זניחים.

33 חיוב בריבית על הלוואה אסור על פי ההלכה. הבנקים מחזיקים בידיהם הסכמים המכונים בשם "היתר עסקה", שהוא אמצעי הלכתי אשר מאפשר ללקוחותיהם שומרי המצוות ללוות מהם או להפקיד אצלם פיקדונות נושאי ריבית. יש חרדים אשר מערערים על תוקפו ההלכתי של האמצעי שנקרא "היתר עסקה" ונמנעים מכל הלוואה שיש בה מרכיב שעשוי להיחשב ריבית, גם אם קיים "היתר עסקה".

להלוות את הכסף לנזקקים באופן שישיא את ערך המצווה, והדבר מחייב כי הכספים שהפקיד ישמשו בפועל את הלווים הנזקקים.

3. אופן פעולת הגמ"ח

אדם חרדי שיש לו כסף פנוי, דהיינו כסף שאינו זקוק לו לצריכה מיידית, מפקיד את הכסף בגמ"ח. אין הוא מקבל על כך ריבית. שכרו הוא שכר מצווה. הגמ"ח אינו משקיע את הכסף, אלא מלווה אותו לפוננים לקבלת הלוואה, ללא ריבית. כשמפקיד הכסף זקוק לכספו הוא פונה לגמ"ח בבקשה למשוך אותו. לאחר פרק זמן מסוים – מידי כשמדובר בסכומים קטנים יחסית, ארוך יותר כשמדובר בסכומים גדולים, ובדרך כלל עד שבועיים ימים – הוא מקבל את כספו בחזרה, ללא ריבית. בעבר, בתקופות אינפלציה גבוהה בישראל, הופקד הכסף במזומן במטבע חוץ (לרוב דולר) או בש"ח, לאו דווקא במזומן, הנקוב בערכים של מטבע חוץ. הדבר דומה לנוהג שהיה מקובל בישראל עד לפני כמה שנים לנקוב את מחיריהן של דירות בדולרים. כיום ההפקדות נעשות בש"ח, ורק במקרים נדירים במזומן. רוב ההפקדות נעשות בהעברה בנקאית, מחשבוננו של המפקיד לחשבון הגמ"ח. רבים מפקידים הפקדה שוטפת, באמצעות הוראת קבע.

הלווים מחזירים את ההלוואה שקיבלו בתשלומים חודשיים, על פני תקופות זמן ארוכות. כמעט תמיד החזרי ההלוואה נעשים באמצעות הוראת קבע בכנק לזכות חשבון הבנק של הגמ"ח. בסופו של דבר הסכום כולו מוחזר, נומינלית. שיעור החובות האבודים כמעט אפס, מסיבות שתפורטנה בהמשך הדברים. כאמור לעיל, כסף שחוזר לגמ"ח יוצא מייד בהלוואה חדשה ללווה אחר.

מנהלי הגמ"ח אחראים לבחירת הלווים. נזקקים מגיעים לגמ"ח בשעות הקבלה, או פונים בטלפון לתאם פגישה. בכמה מהגמ"חים יש להירשם ולהיכנס לרשימת המתנה, וזו נמשכת ימים, שבועות ואף חודשים, עד אשר מגיעה ההזמנה להגיע לגמ"ח לקבל את ההלוואה. בסכומים גדולים ההמתנה ממושכת יותר.

לפני שההלוואה ניתנת, על מבקש ההלוואה לקבל את אישור מנהל הגמ"ח. אמות המידה למתן האישור אינן תוכנית עסקית, קיומן של בטוחות או בדיקת יכולת העמידה של הלווה בהחזרי החוב. מנהלי הגמ"ח מניחים כי הנזקק פונה מסיבה ראויה, וכי הוא מבין שעליו להחזיר את החוב. מנהל הגמ"ח בודק אך ורק את ניסיון העבר שיש לו עם מבקש ההלוואה, אם עמד בהחזרי חוב בהלוואות קודמות שלקח או בערכות שנתן ושהתבקש מימושה; או במקרים שיש תשלום דמי חבר, אם שילם אותם במועדם. הוא דורש מהלווה שמות של שניים או שלושה ערבים, ועל פי התרשמותנו, מקצועיותו של מנהל הגמ"ח באה לידי ביטוי בעיקר בבחירת הערבים המתאימים ביותר. הערבים נבחרים לא על פי עומק כיסם, אלא על פי המידה שבה יחוש הלווה אי-נעימות כלפיהם אם לא ישלם את חובו. ערב אידיאלי לדוגמה יהיה החותן של מבקש ההלוואה. מנהל הגמ"ח מוודא שמדובר בערבים אמינים, שהוא מכיר אישית, לרוב בזכות היותם חלק מאותה קהילה שהלווה ומנהל הגמ"ח חברים בה. אם אינם מאותה קהילה, יחפש מנהל הגמ"ח אנשים שהוא סומך עליהם ומכירים אישית את הערבים כדי שיאשרו אותם עבורו.

בעת מתן ההלוואה הלווה והערכים חותמים על שטר חוב. כאמור לעיל, ההלוואה מוחזרת בדרך כלל בתשלומים חודשיים, נומינליים.³⁴ סכום הלוואה שכיח הוא חמישים אלף ש"ח, ומספר התשלומים החודשיים להחזרתה הוא בדרך כלל ארבעים תשלומים, כלומר כמעט שלוש שנים וחצי. לעיתים מספר התשלומים גדול יותר ומגיע גם עד מאה תשלומים חודשיים. הלווה חותם על הוראת קבע בבנק, והתשלומים נכנסים כסדרם לחשבון הגמ"ח. במקרים שחשבון הבנק של הלווה נחסם או מעוקל יגיע בדרך כלל הלווה לגמ"ח וישלם את החזר החוב החודשי במזומן, מאחר שהרגשת המחויבות שלו כלפי הגמ"ח וכלפי הערכים לחובו בגמ"ח גדולה לאין שיעור מהרגשת המחויבות שלו כלפי נושים אחרים, בעיקר אם הם מוסדות פיננסיים.

במקרים קשים במיוחד הוא יבקש פריסה ארוכה יותר של החזר החוב, ובדרך כלל יקבל. מאחר שאין ריבית, יש בכך הקלה של ממש מבחינתו של החייב. גם מבחינתו של הגמ"ח אין בכך קושי או סיכון כלכלי מהסוג הרגיל בהקשרים של מלווה פיננסי. המשמעות היחידה של פריסת ההחזרים על פני תקופה ארוכה מזו שסוכם עליה מלכתחילה היא שבמקום שלווה נוסף, חדש, ייהנה מכספי הקרן, הלווה הקיים ממשיך ליהנות מהם תקופת זמן נוספת. כל עוד ההלוואה מוחזרת בתוך פרק זמן סביר, אף אם התארכה מעט, מטרת הגמ"ח מתקיימת, שהרי גם פריסה נוספת לחייב שנמצא בקשיים יוצאי דופן מקדמת ככל הנראה רווחה חברתית – כמובן כל עוד ביכולתו של הגמ"ח לעמוד בהבטחתו למפקידים לקבל את כספם בחזרה בעת דרישה. מאחר שהגמ"ח מקבל הפקדות ממלווים רבים, בתקופות שונות ולמשכי זמן שונים, ומלווה ללווים רבים, הסיכון מתפזר, והיכולת שלו להחזיר פיקדונות על פי דרישה מתקיימת, שכן הגמ"ח אינו מחויב להחזיר למפקיד דווקא את הכסף שקיבל הלווה המסוים שלווה את כספו. לכסף אין סימני היכר.

4. היתרונות הכלכליים הייחודיים של גמ"ח

להבדיל מאדם שנותן תרומה כמתנה, אדם שמבקש לקיים מצוות הלוואה ללא ריבית מצפה לקבל את קרן ההלוואה בחזרה, והוא חשוף לסיכון שההלוואה לא תוחזר. הגמ"ח מאפשר למלווה להקטין את הסיכון בזכות שתי התכונות האלה: ראשית, הגמ"ח מקטין את הסיכון בכך שהוא מאגם הלוואות.³⁵ אם חייב אחד אינו עומד בהחזר ההלוואה, המפקיד יכול להיפרע מהחזרי החוב של לוויים אחרים או מפיקדונות חדשים שמופקדים בגמ"ח בשעה

34 נציין שהיעדרה של הצמדה לאינפלציה גורמת לפיקדון להיות, למעשה, תרומה, בתקופות של אינפלציה גבוהה או במקרים של הלוואות לתקופות ארוכות גם אם האינפלציה נמוכה. תאורטית, יכולה להיות גם דפלציה שתפעל בכיוון האחר, אולם זו תופעה נדירה וזניחה בעשרות השנים האחרונות. כדי להתגבר על החשש מפני אינפלציה בישראל יש הלוואות שניתנות במטבע זר, כגון דולר או אירו, אולם חשוב לשים לב שגם מטבעות אלו חשופים לאינפלציה, ואף עלולים לעבור פחות לעומת השקל.

35 להסבר מעמיק על אודות היתרונות הרבים שיש לשיטת פועלה מהסוג הקהילתי שגמ"ח הוא דוגמה מובהקת להם ראו Joseph Heath, *The Benefits of Cooperation*, 34 PHIL. & PUB. AFF. 313 (2006).

שהוא מבקש למשוך את הפיקדון שלו; שנית, מנהלי הגמ"ח מנוסים מאוד, ויש להם מנגנון שמפחית מאוד את הסיכוי לאי־תשלום חוב, והדבר נובע מכמה סיבות; אלה תפורטנה להלן.

(א) הסיבות לכך ששיעור החובות האבודים שואף לאפס

שיעור החובות האבודים של בנקים מהלוואות למשקי בית הוא כשני אחוזים, ושל חברות כרטיסי אשראי – כחמישה אחוזים.³⁶ שיעור החובות האבודים של גמ"ח נמוך הרבה יותר משני אחוזים, ובגמ"ח חים רבים הוא אפס גם לאחר שנים ארוכות של פעילות בהיקפים גדולים. כמה סיבות לכך. ראשית, ללווה קל יותר לעמוד בהחזר הלוואה שאינה נושאת ריבית מלהחזיר הלוואה עם ריבית. מה עוד שבעת קושי ניתנת לו לעיתים קרובות אפשרות לפרוס את החזר הלוואה על פני תקופה ארוכה יותר משנקבעה מלכתחילה. שנית, רמת המחויבות המוסרית של לווה כלפי מוסד חסד שנתן לו הלוואה מתוך אמון גבוהה מרמת המחויבות המוסרית שלו כלפי בנק שנתן לו הלוואה כדי להפיק רווח, ושגבה ממנו ריבית אשר משקללת את הסיכון שלא יחזיר את הלוואה. אפשר להיווכח בכך גם כשבוחנים את אחוז החובות האבודים של מוסדות שנותנים הלוואות ללא ריבית שאינם גמ"ח חים חרדיים, למשל "עוגן" (לשעבר האגודה הישראלית להלוואות ללא ריבית), ורואים שהוא נמוך משיעור החובות האבודים של בנקים.³⁷ זהו גם הניסיון העולמי בנושא.³⁸

בספרות העוסקת בניסיון העולמי מדגישים סיבה שלישית, שאפשר לכנותה תועלתנית. לא רק שיקולי מוסר מביאים את הלווה להתאמץ במיוחד להחזיר את החוב למוסד החסד שנתן לו אשראי. קיימת עוד סיבה, והיא ידיעתו של הלווה שלא יהיו לו מקורות אשראי בעתיד אם לא יעמוד בהחזרי החוב הפעם. מציאות חיייהם של נזקקים אשר פונים לעזרתם של מוסדות חסד היא שקשה להם מאוד לקבל הלוואות מגורמים פיננסיים עסקיים. גורמים שמתמחים בהם דווקא, ושבררך כלל יש להם רצון שנובע מאידאולוגיה חברתית לעזור לנזקקים, הם היחידים המוכנים להלוות להם – בזכות נכונותם להדור מבעד לדעות הקדומות ולראות את הפוטנציאל העסקי של עסקים קטנים שבעליהם נזקקים. מלווים שמתמקדים בהלוואות לעסקים קטנים ונזקקים, בדרך כלל ארגוני החברה האזרחית, גובים לרוב ריבית גבוהה, אולם הם בכל זאת מסייעים לנזקקים, שכן המלווים הרגילים אינם מוכנים להלוות להם כלל. הלווים יודעים שאם יאכזבו גם את מוסד החסד המלווה להם, ייחרץ דינם ולא יימצא להם עוד מקור אשראי לעולם.

36 ראו בנק ישראל דו"ח היציבות הפיננסית (2019).

37 ראו "עוגן – קרן הלוואות ללא ריבית" עוגן (להלוואות שניתנו עד כה יש חובות אבודים [דיפולט] בשיעור של 0.7% בלבד) <https://tinyurl.com/4dtyex3x>.

38 ראו למשל מה כתבו שלושה כלכלנים חתני פרס נובל (לשלום ולכלכלה) בנושא התפיסה השגויה בנוגע לסיכון שבהלוואות לעניים, וכי דווקא הלוואות קבוצתיות (שהיו ההשראה להקמתו של בנק גרמין הבנגלדשי), המזכירות מאוד את פעילות הגמ"ח חים, בטוחות ביותר: MUHAMMAD YUNUS & JOLIS ALAN, BANKER TO THE POOR: MICRO-LENDING AND THE BATTLE AGAINST WORLD POVERTY (2007); ABHIJIT V. BANERJEE & ESTHER DUFLO, POOR ECONOMICS: A RADICAL RETHINKING OF THE WAY TO FIGHT GLOBAL POVERTY (2011).

סיבה רביעית, ככל הנראה המרכזית בחשיבותה, היא שלרשות הגמ"ח עומדות סנקציות חברתיות יוצאות דופן בעוצמתן. הגמ"ח, כמו שנזכר במבוא וכפי שנפרט בהמשך המאמר, הוא מוסד קהילתי. ההלוואות ניתנות בתוך הקהילה. הלווים, הערבים והמפקידים חברים כולם באותה קהילה. הקהילה החרדית בנויה במידה רבה על מוסדות הציבור שלה, ובראש ובראשונה בית הכנסת. מספר האנשים שכל אדם בקהילה פוגש בכל יום הרבה יותר גדול ממספר האנשים שאדם שאינו חרדי פוגש מדי יום, מכיוון שהוא הולך לבית הכנסת פעם ביום לפחות, התפילה במניין נחשבת מצווה, רבים מהגברים לומדים בכולל יום תמים או באים לזמן קצר יותר כמה שהם מכנים "עושים עיתים לתורה", הצפיפות ברחוב החרדי גדולה מאוד, הדירות קטנות יחסית, ולכן השימוש במרחב הציבורי תכוף יותר, ועוד. רמת החשיפה של הפרט לעין הציבורית עצומה. לווה שאינו מחזיר במועד הלוואה שלקח נחשף מייד לביקורת ציבורית יום-יומית. כשהוא הולך לבית הכנסת הוא פוגש שם את הערב שחתם לו. כשידוע שאדם מסרב לשלם את חובו, כל חברי הקהילה יגנו אותו ויפעילו עליו לחץ לשלם או יתגייסו לעזור לו לשלם את חובו – עוד לפני שנוצר הצורך לפנות לערבים. בדרך כלל הלחץ על החייב מגיע מהערבים, ומאירצונו להיכנס ל"רשימה שחורה" שעוברת לעיתים בין הגמ"חים.

מנהלי הגמ"ח מקפידים מאוד על גביית החוב, שכן המוניטין שלהם מושגת על כך. אם לא יחמירו בגביית חובות הדבר יתפרסם בקהילה, וחברי הקהילה יימנעו מלהפקיד אצלם את כספם. לכן במקרים הנדירים שהלווה אינו משלם את חובו לאחר שתיים או שלוש התראות, מנהלי הגמ"ח פונים לערבים. נדיר מאוד שהחוב אינו משולם בשלב זה. במקרים אלה ייקחו מנהלי הגמ"ח את הלווה ואת הערבים לדין תורה, שהוא דיון משפטי בפני בית דין רבני פנימי. ואם גם בכך אין די (והדבר נדיר מאוד), מנהלי הגמ"ח אינם מהססים לפנות לבית המשפט ולהוצאה לפועל, אף שככלל חרדים נמנעים מלפנות לבתי המשפט בענייניהם המשפטיים. בכל הנוגע לגביית חובות לגמ"ח אין כל מניעה או הסתייגות מצד ההלכה או המנהג שמגבילה זאת.

5. תפקידי הגמ"ח בחברה החרדית

הגמ"ח הוא מוסד קהילתי. חלק גדול מההלוואות ניתן למשקי בית שנקלעו למצוקה כספית. לעיתים קרובות ההלוואה מצילה את המשפחה מפני התמוטטות כלכלית. לעיתים מטרת ההלוואה היא הצלה רפואית דחופה, כגון במקרה שאדם נזקק לניתוח פרטי או להשתלה עבור עצמו או עבור בן משפחתו. יש גמ"חים שמסייעים בהחזקת תלמידי חכמים, ויש גמ"חים שמסייעים בגישור כספי על קשיי תורים בתקציבם של מוסדות ציבור חרדיים, כגון תלמודי תורה, ישיבות, סמינרים לבנות, כוללים, בתי כנסת ומקוואות, שנובעים מהפרשי זמנים בין הצורך בהוצאה – למשל לצורך בניין או שיפוץ, לפתיחת שנת הלימודים או למימון מענקים מיוחדים או סלי מזון או בגדים שכוללים נותנים לאברכים שלומדים בהם לפני החגים – ובין השגת הכסף, למשל מתרומות או משכר לימוד. התרומות לבניין מוסדות ציבור נאספות לעיתים קרובות בהוראות קבע בסכומים קטנים מכלל חברי הקהילה. הגמ"ח מלווה סכום נכבד כדי שיהיה אפשר להתחיל לבנות עוד לפני שנאסף רוב הכסף. יש גמ"חים שמלווים לעסקים זעירים. על פי רוב הם אינם מתמחים בהלוואה לעסקים זעירים, אלא

מלווים ללווה כאדם פרטי, כדי לתת לו את היכולת לעזור לעצמו, מתוך ידיעה שהוא יקם בהון עסק זעיר שיפרנס אותו.

הגמ"ח נתן שירות כלכלי רב-ערך לא רק ללווים אלא גם למפקידים, אף שהם אינם מקבלים ריבית על הפקדתם. השירות מתבטא בעיקר בשני האופנים האלה: ראשית, משקי בית עניים מתקשים מאוד לחסוך. כסף מזומן שנמצא בבית, מעין קופה קטנה, ייעלם במהירות, שכן הוא ישמש למטרות דוחקות. כסף שיופקד בחשבון בנק יימשך במהירות באמצעות כרטיס בנקאי. לרוב משקי הבית החרדיים יש כיום שני כרטיסי אשראי. כידוע, כרטיסי אשראי מקילים על ההחלטה לצרוך וגורמים לכך שמשקי בית עניים צורכים יותר משהיה ראוי כי יצרכו בהתחשב במגבלת התקציב שלהם, שכן הכרטיסים מאפשרים קנייה באופן שהשתמש מפנים חלקית את משמעות הצריכה לעומת ההפנמה שהוא חווה בעת שימוש במזומן. בשל כך משקי בית נקלעים לגירעונות שהיו יכולים להימנע אילו לא הפיתוי שבקנייה באשראי.³⁹ כמו כן, הכרטיסים מאפשרים משיכה קלה של מזומן מחשבון הבנק באמצעות מכשירי כספומט או בנקט ודומיהם.

שנית, קשה יותר לצרוך כסף שמופקד בגמ"ח. על המפקיד להגיע לגמ"ח כדי לקבל אותו. לעיתים קרובות המפקיד אומר למנהל הגמ"ח, בעת ביצוע ההפקדה, לאיזו מטרה הוא חוסך את הכסף. מטרות שכיחות הן מימון רכישת דירה לילדים, חתונת הילדים, בר מצווה, בת מצווה, קניות לפסח ולסוכות. כשהמפקיד מבקש למשוך את הכסף למטרה מזדמנת אחרת, מנהל הגמ"ח עשוי לעמת אותו מפורשות או במשתמע עם השאלה כיצד הוא מתכוון לעמוד ביעד שבעברו הוא חסך. הצורך להגיע לגמ"ח, תקופת ההמתנה עד קבלת הכסף והצורך בשיחה עם מנהל הגמ"ח מקילים על המפקידים עמידה בהתחייבותם העצמית לחסוך למטרות שהגדירו לעצמם.

הגמ"ח משרת את המפקידים גם במניעת אי-נעימות גדולה בעת מתן הלוואות לקרובים. כאשר קרובי משפחה או חברים קרובים מבקשים מאדם הלוואה, לעיתים קרובות הוא רוצה מאוד לעזור להם אבל חושש שהכסף לא יוחזר, בחלקו או במלואו.

אפילו אנשים שאינם חרדים מכירים תרחישים כאלו מניסיון חייהם. קל וחומר שתרחישים אלו קורים לעיתים קרובות בחברה החרדית, בשל שכיחות המשפחות מרובות הילדים, אינטנסיביות הקשרים החברתיים ומצוקת האשראי החריפה של החיים בחברה ענייה.

בהיעדר גמ"ח, האדם שממנו ביקשו הלוואה יסתכן וילווה את הכסף בשל אי-נעימות, אף שהיה מעדיף לא לעשות זאת מחשש שהלוואה לא תוחזר; וגם אם יתגבר על אי-הנעימות ויסרב לתת את הלוואה המבוקשת, הוא ירגיש לא נוח, שכן סירב בשל החשש שהלוואה לא תוחזר. בקהילה שיש בה גמ"ח הבעיה נפתרת. הנורמה הקהילתית היא שהמלווה מפקיד כסף בגמ"ח, וזה מלווה אותו מייד ללא ריבית לקרובו של המפקיד (לעיתים בעילום שם, אם כך המלווה רוצה). הגמ"ח דואג להחתמה של הלווה ושל ערבים על שטר חוב, ולמעשה מבטיח את החזר החוב ברמה קרובה מאוד לוודאות. לעיתים, האדם שרוצה לתת הלוואה לקרוב משפחה או לחבר קרוב פונה לגמ"ח ללא ידיעתו של הנזקק להלוואה ומעמיד שם את הכסף לרשותו של הנזקק. לאחר מכן הוא פונה לנזקק ואומר לו כי שמע שיש עתה אפשרות לקבל הלוואה ללא ריבית בגמ"ח זה. הנזקק להלוואה פונה לשם, והגמ"ח נעתר

39 להרחבה ראו Oren Bar-Gill, *Seduction by Plastic*, 98 Nw. U. L. Rev. 1373 (2004).

מיידי לבקשתו. כך הוא מלווה לקרובו בלי ליצור אי-נעימות כלשהי ומספק להלוואה את ההגנה שהגמ"ח נותן למלווה. הגנה זו מבטיחה כי החוב ייגבה במלואו.

6. תיאור של גמ"ח טיפוסיים או חשובים במיוחד בישראל

(א) גמ"ח "אהבת חסד" – מוסד גמ"ח בצורתו הטהורה ביותר

זהו ככל הנראה הגמ"ח הגדול ביותר מסוגו. הגמ"ח פתוח בפני כלל הציבור החרדי; ממומן חלקית באמצעות תרומות (כך למשל המבנה שהוא מצוי בו התקבל בתרומה בעילום שם, וכך גם משכורתה של אחת מחמש הפקידות), אולם הפקדות הן המקור העיקרי של הון. את הגמ"ח הקים הרב הלל קופרמן בשנות השבעים. אביו של הרב נתן לו אלפיים דולר והורה לו לפתוח גמ"ח. הוא נתן ארבע הלוואות של חמש מאות דולר כל אחת, וכך זה התחיל. כיום הגמ"ח נותן הלוואות בסכום כולל של מאות מיליוני ש"ח. את הגמ"ח מנהלים הרבנים הלל קופרמן, מרדכי יפה ויוסף שימל. גם הרבנית יפה פעילה מאוד בניהול, אף שאינה שותפה רשמית בהחלטות.

מנהלי הגמ"ח עובדים בהתנדבות ומקדישים לעבודה בגמ"ח רק כמה שעות ביום, אך עונים לשיחות טלפון בנושאי הגמ"ח בכל שעות היום עד שעה מאוחרת בלילה. בבקרים הם לומדים תורה. ב-12:45 הם נפגשים בגמ"ח. קבלת קהל מתקיימת עד השעה 14:30 או 14:45. המנהלים נשארים עוד כשעה וחצי כדי לדבר עם אנשים ולשמוע מקרים. ביתרת היום הם לומדים תורה או מתפרנסים, ובו בזמן ממשיכים לטפל בענייני הגמ"ח, בעיקר בשיחות טלפון ובפגישות אישיות, לעיתים עד שעה מאוחרת בלילה עם אנשים שבאים במיוחד לצורך כך לביתם.

נוסף על מנהלי הגמ"ח יש חמש פקידות; שלוש מהן בשכר מינימום ושתיים בהתנדבות. הן עובדות שעות מעטות ביום, בעיקר בזמן קבלת הקהל, שנקבעה לשעת הפסקת הצהריים בלימודים בישיבה ובכולל.

הגמ"ח נמצא מול ישיבת מיר בירושלים (מהישיבות הגדולות בעולם), בשכונת בית ישראל, הגובלת בשכונת מאה שערים. המבנה הוא בניין דירות דו-קומתי, קטן ומוזנח למראה. בגמ"ח עצמו יש חדר קבלה בגודל סלון דירתי צנוע, ועוד חדר קטן, במעלה גרם מדרגות צר, שמשמש משרד של מנהל הגמ"ח, ובו מיטה סתורה, ארון עם כמה ספרי קודש, שולחן מט ליפול ומחשב. גם בחדר הקבלה יש מחשבים, ושלא כמו הרושם הצנוע – או העלוב, ליתר דיוק – של המבנה והרהיטים בתוכו, רמת המחשוב של הגמ"ח דווקא גבוהה מאוד. בתוכנה ובאבטחה שלה הושקעו מאות אלפי שקלים שהתקבלו כתרומה ייעודית. בלחיצת כפתור העובדים בגמ"ח יכולים לראות כל מידע רלוונטי על אודות התורמים, המפקידים, הלווים והעורכים ולפלח אותו על פי כל צורך אפשרי, בזמן אמת. פרוטוקול השימוש במחשב אינו נופל ברמתו מנהלי העבודה בבנקים המתקדמים ביותר. המידע מוגן היטב מפני פריצה או אובדן, בתמיכת חברת מחשבים ידועה במגזר החרדי, ויכולת הפיקוח של המערכת על העובדים ועל המנהלים מיטבית.

מבקש הלוואה צריך להתקשר לגמ"ח ולתת שם של ממליץ או ממליצים. מנהלי הגמ"ח מבררים, בדרך כלל בטלפון, עם אנשים שהם סומכים עליהם בקהילה של מבקש ההלוואה. הם גם בודקים את מטרת ההלוואה. מנהל הגמ"ח לא ייתן הלוואה למטרות שאינן ראויות.

למשל, אם המנהל שומע, בעת בירור מטרת ההלוואה, שמבקש ההלוואה מסוכך בהלוואות בשוק השחור, לא ייתנו לו הלוואה אם נראה שהוא אינו יכול להיחלץ מכך, שכן הלוואה רק תגרום לו להסתבך עוד. הכסף ירד לטמיון, הערבים ישלמו, אך מצבו לא ישתפר. עדיף שיתמודד עם הבעיה כבר עכשיו. בהלוואות בסכומים שגבוהים משלושים אלף דולר נדרשת החלטה משותפת של כל צוות המנהלים.

בשלב השני מבקש ההלוואה מתבקש לתת שמות של ערבים שמקובלים על מנהלי הגמ"ח. לבסוף, משאושרה הבקשה, מבקש ההלוואה מוזמן להגיע לגמ"ח, לחתום על שטר חוב ולקבל אותה. ההמתנה להלוואה נמשכת חודשים מספר.

כשלושים אחוזים מההלוואות למשקי בית הן הלוואות לחצי שנה, בסכומים קטנים יחסית, שמוחזרים בתשלום אחד בסוף התקופה. כשבעים אחוזים מההלוואות למשקי בית הם בסכומים גבוהים, בדרך כלל כשניים עשר אלף דולר בשקלים. ההלוואה מוחזרת בתשלומים חודשיים קבועים, בהוראת קבע, בדרך כלל במשך ארבעים חודשים.

כמעט כל מוסדות הקהילה, כגון תלמודי תורה, בתי כנסת ומקוואות, נעזרים בגמ"ח. כך למשל קופת צדקה מחתימה תורמים על הוראות קבע כדי לסייע לאלמנה, ובינתיים פונה לגמ"ח בבקשה לקבל סכום נכבד כדי לסייע לאלמנה מייד, עוד לפני שהכסף נצבר בהוראות הקבע. הגמ"ח מסייע גם במימון התחלתי לבנייתו של בית כנסת או מקווה שהתרומות לבנייתם מתעכבות לבוא. לקראת החגים, הכוללים – שהלומדים בהם הם אברכים, כלומר אנשים נשואים בעלי משפחות – נוהגים לתת לאברכים מתנות חג יפות, ואם יש לכוללים קושי תזרימי לממן זאת הגמ"ח מסייע באמצעות הלוואת גישור.

גמ"ח "אהבת חסד", בהיותו גדול ומבוסס, אף עוזר בהקמתם של גמ"חים קטנים יותר ומעמיד לרשותם הון ראשוני, או ערבות למימון משיכות של מפקידים שהגמ"ח הקטן טרם מסוגל לעמוד בהן.

כשלושה אינו עומד בהחזר החוב הגמ"ח שולח לו מכתב התראה ומיידע את הערבים. לעיתים מנהל הגמ"ח מסכים לפריסה נוספת של תשלומים. אם הבעיות נמשכות, המנהל פונה לערבים שישלמו את החוב. שיטה מקובלת בגמ"ח "אהבת חסד" היא שלא לחייב את הערבים בתשלום החוב במקומו של הלווה, אלא לקחת פיקדון מהערבים כנגד סכום החוב שלא סולק ולשלוח מכתבים לחייב שכספם של הערבים מעוכב בידי הגמ"ח עד שהוא – החייב – ישלם. בדרך כלל הלחץ עושה את שלו, והלווה משלם את חובו כדי שלא ליפול למעמסה על הערבים.

(ב) גמ"ח של חסידות בויאן בבית"ר עילית בהנהלת הרב גוטליב

זהו גמ"ח חברים עם תוכנית לדיור, ויש לו גם מרכיב של גמ"ח רגיל שמקבל מאנשים הפקדות ונותן הלוואות לצרכים מזדמנים, כגון טיפול רפואי הכרחי ויקר שאינו ממומן על ידי קופת החולים או הלוואת גישור לעסק קטן שמחכה שהבנק יאשר את המשכנתא שביקש. בבית"ר עילית יש קהילה של שמונה מאות משפחות ששייכות לחסידות בויאן. לקהילה יש גמ"ח תוכנית עבור חבריה. מטרתו היא מימון רכישת דירות לזוגות צעירים. בקהילה החרדית מקובל שהורי החתן נושאים בשליש מהעלות, הורי הכלה בשליש וגם הזוג הצעיר

נושא בשליש מעלות הדירה. כולם מממנים את חלקם, בין השאר באמצעות לקיחת הלוואות מגמ"חיים, והם מחזירים אותן, ללא ריבית, בתשלומים חודשיים במשך שנים רבות. כל משפחה מצטרפת לתוכנית עם הולדת הילד הראשון, עוד לפני שההורים יודעים כמה ילדים יהיו להם, ומתחילה לשלם דמי חברות חודשיים, בסך 300 ש"ח למשפחה. התשלום קבוע למשפחה, בלא תלות במספר הילדים שיהיו בה. התוכנית שוויונית מראש (ex ante), שכן כל הזוגות הצעירים אינם יודעים בשלב שהם מצטרפים לתוכנית ומתחילים לשלם כמה ילדים יהיו להם. בדיעבד (ex post) מי שיש לו ילדים מעטים יחסית מסבסד את מי שיש לו ילדים רבים, שכן כולם מקבלים הלוואות ללא ריבית מהגמ"ח, ההלוואות ניתנות על פי מספר הילדים שההורים מחתנים, והתשלום קבוע למשפחה.

280 ש"ח מכל תשלום יוחזרו בכוא היום, כשיסימו ההורים לחתן את ילדיהם, ולכן הם בגדר פיקדון. 20 ש"ח מתוך כל תשלום חודשי, כלומר כ-16,000 ש"ח בחודש, שכן יש שמונה מאות משפחות שמשלמות דמי חבר, משמשים את הגמ"ח למימון הוצאותיו. הוצאות אלו כוללות משכורת צנועה מאוד למנהל הגמ"ח, עלות החזקת משרד צנוע בקומת הקרקע של בניין מגורים, שירותי מחשב, הדפסת חוברת הסברים ועלונים לחלוקה, ועוד. רוב הסכום החודשי המתקבל אינו מוצא אלא משמש הון עצמי של הגמ"ח למקרה שיתעורר צורך.

בחלוף כשמונה עשרה שנים מיום תחילת תשלום דמי החבר, ההורים מחתנים את ילדם הבכור. הם מקבלים מהגמ"ח הלוואה על סך 100,000 ש"ח, והם צריכים להחזיר אותה במאה תשלומים חודשיים של אלף ש"ח. כשהם מחתנים את ילדם השני הם מקבלים הלוואה נוספת של 100,000 ש"ח, וגם אותה הם צריכים להחזיר במאה תשלומים חודשיים של אלף ש"ח. משמע, עם חתונת הילד השני ההורים צריכים לשלם לגמ"ח אלפיים ש"ח מדי חודש בחודשו עד תום תקופת החזר. כשהם מחתנים ילד שלישי הם נדרשים לשלם רק 2,400 ש"ח אם הם עוד משלמים תשלומי החזר חודשיים בגין שני הילדים הראשונים, וכשהם מחתנים את ילדם הרביעי הם אינם נדרשים לשלם כלל, עד אשר תסתיים תקופת החזר בגין ההלוואה הראשונה שלקחו. כלומר הסכום המרבי שההורים צריכים לשלם מדי חודש לגמ"ח הוא 2,400 ש"ח, והתשלומים על ההלוואות נפרשים למעשה על פני תקופה ארוכה יותר ממאה חודשים לכל הלוואה.

לגמ"ח יש יכולת להעניק הלוואות של 100,000 ש"ח לכל חבר בתוכנית שמחתן את ילדו כי הקהילה גדלה כל הזמן, ומצטרפים חדשים לתוכנית מתחילים לשלם 300 ש"ח דמי חבר מדי חודש. מלבד זה, הלווים מחזירים 1,000 ש"ח בחודש בגין כל הלוואה, או סכום נמוך יותר אם יש להם יותר משתי הלוואות פתוחות בו בזמן. גם כספים אלו משמשים למימון ההלוואות החדשות. נוסף על כך, הגמ"ח מקבל הפקדות שלא כחלק מן התוכנית, כמו גמ"ח רגיל. הפקדות אלו משמשות אותו למתן הלוואות לדיור וגם לצרכים אחרים, כמו הוצאות רפואיות.

הגמ"ח אינו מקבל תרומות. אפילו במקרים שאדם בא לגמ"ח ומבקש לתרום נאמר לו שיפקיד את הכסף כפיקדון. יש בגמ"ח מפקידים שלא משכו את פיקדונותיהם שנים רבות. אחד מהם הוא חסיד בויאן שגר בניו יורק. כשהוקם הגמ"ח הוא תרם סכום של חצי מיליון דולר וטרם ביקש אותו בחזרה, אולם הוא יודע שמדובר בפיקדון ומזכיר זאת מדי פעם למנהל הגמ"ח.

הגמ"ח רשום כעמותה, והרב גוטליב מדווח לחברי הוועד. כן הוא מעסיק כמה עובדים למשך שתיים ביום בעבודה שדומה לעבודת לבלרות. הרב גוטליב משתדל שמתוך שלושה ערכים להלוואה, שניים יהיו חברי הקהילה. הדבר מגדיל את המחויבות של הערכים לעמוד בהתחייבותם, שכן גם הם יודעים שילוו כסף מהגמ"ח כשיחננו את ילדיהם. הערכים מפעילים לחץ על הלווה שישלם את חובו.

לשם השלמת התמונה, וכדי להמחיש את המחויבות העצומה של מנהלי הגמ"חים לפעילותם ואת הרגשת השליחות אשר מכוחה הם פועלים, נתאר את סדר יומו של הרב גוטליב. נביא את הדברים בלשונו, כדי שהקורא יוכל להתרשם בעצמו מרוח הדברים בעולם הגמ"חים, וכי אכן מדובר במפעל חסד ולא במוסד פיננסי.

כל בוקר ב-05:00 בבוקר אני יוצא למודיעין עילית, שם הישיבה שלנו. עד 14:00 אני משגיח שם, על הישיבה. מורה בישיבה, עד 14:00. מ-18:00 בערב עד 21:00 אני מורה בישיבה פה בבית"ר. אני נמצא בגמ"ח בערך מ-15:00 עד 18:00, כי ב-18:00 זה פה בישיבה בבית"ר אז זה קרוב. ופירוש הדבר הוא שמ-05:00 ועד 21:00 אני לא בבית, וב-21:00 בדרך כלל גם כן אני נכנס לפה קודם, לפני הבית, לעוד איזה שעה-שעתיים.
שאלה: אז מתי אתה בבית? מתי אתה ישן?
תשובה: אני כמעט לא בבית, ואני ישן בכל לילה בין שעה לחמש שעות. לפעמים פתאום מגיע איזה יום ש... משלימים. אבל בעיקרון אלו שעות השינה שלנו.

יצוין כי לרב גוטליב חמישה עשר ילדים.

7. הגמ"ח המרכזי – גמ"ח תוכנית (חיסכון) לדויר

אנו מפרטים בנוגע לגמ"ח זה בשל היותו הגדול ביותר בישראל, אולם מדובר במוסד יוצא דופן בעולם הגמ"חים. זהו גמ"ח תוכנית, כלומר גמ"ח חברים, בלא שתהא לו קהילה. הוא פונה אל כל האוכלוסייה החרדית, ללא חלוקה לאזורים גאוגרפיים (שכונות, יישובים), זרמים (ליטאים, חסידים, מזרחיים) או תת-קהילות (חסידויות). הגמ"ח נועד לסייע למשק הבית החרדי לעמוד בהוצאה הגדולה ביותר שלו, והיא הוצאות אירוע חתונת הילדים, ובעיקר סיוע ברכישת דירה לזוג הצעיר.

הגמ"ח הוקם בסוף 2012. היזם ונשיא הגמ"ח הוא הרב גבריאל יוסף לוי, ראש ישיבת באר התורה בבית שמש, שהקים אותו עם הרב עזריאל אורבך, עם הרב אריה דביר ועם רבנים אחרים מהזרם הליטאי. יושב ראש הוועד המנהל הוא יוסף קריינדלר, מנהל ישיבת באר התורה. מנכ"ל הגמ"ח הוא משה מונטג, חבר מועצת עיריית בית שמש מטעם דגל התורה. החשב ומנהל הכספים הוא רואה החשבון צביקה זאבי. כמו כן מנהלים את הגמ"ח דוד מורנגבסר, רבנים ואנשי ציבור.

אופן פעולת הגמ"ח שונה מגמ"ח התוכנית של בויאן בהיבטים אחדים: ראשית, "דמי החבר", הנקראים "תרומה", משולמים לא בגין המשפחה אלא בגין כל ילד, ואת הסכומים המשולמים כהחזרי הלוואה מחזיר כל ילד, ולא ההורים, ולכן אין הם קטנים כאשר ילדי המשפחה מחזירים במקביל כמה הלוואות. מלבד זה, רק מחצית מרמי החבר מוחזרים,

והם מוחזרים לא להורים ששילמו את התרומות, אלא בדרך של ויתור על החזרים בששת החודשים האחרונים של החזר ההלוואה.

הדגם הנוכחי שהגמ"ח עובד לפיו הוא מודל שגיבשו רואה החשבון צביקה זאבי ומשרד רואי חשבון BDO זיו האפט ושות', המלווה את הגמ"ח,⁴⁰ והוא כדלהלן: הורים יכולים לתרום לגמ"ח סכום שנקרא יחידה; הם יכולים לתרום לכל היותר ארבע יחידות בגין כל ילד, ומתחילים לעשות זאת כאשר הילד מגיע לגיל שלוש. יחידה היא 40 ש"ח בחודש, במשך עשר שנים, כלומר 120 תשלומים חודשיים, שהם 4,800 ש"ח ליחידה. ארבע יחידות מעמידות את סכום התרומה המשולמת על פני עשר שנים על סך של 19,200 ש"ח בגין כל ילד.

סך ההלוואה שיוכל הילד לקבל כשיתחתן וירצה לרכוש דירה הוא 40,000 ש"ח ליחידה, שהם 160,000 ש"ח עבור ארבע יחידות. את ההלוואה הזאת עליו להחזיר במאה תשלומים חודשיים של 100 ש"ח ליחידה, שהם 400 ש"ח לארבע יחידות.

אם כל התהליך התנהל כמצופה, אין הלווה פורע את ששת התשלומים האחרונים, אלא רק 37,600 ש"ח ליחידה, שהם 150,400 ש"ח לארבע יחידות. הסיבה לכך היא שהגמ"ח מחזיר חצי מסכום התרומה.

לסיכום, ההורים תורמים 19,200 ש"ח בהפקדות חודשיות של 400 ש"ח במשך עשר שנים. הילד מקבל הלוואה של 160,000 ש"ח ונדרש להחזיר 150,400 בלבד. הוא עושה זאת ב-94 תשלומים חודשיים של 1,600 ש"ח.

בזמן הקמת הגמ"ח התחשיב היה שאם החתן מקבל הלוואה של 160,000 ש"ח והכלה מקבלת הלוואה דומה נוספת עומדים לרשותם 320 אלף ש"ח. דירה באזורים החרדיים כמו קריית ספר או מודיעין עילית עלתה אז כ-400,000 ש"ח, ולכן בתוספת הון עצמי סביר יכול היה הזוג לרכוש דירה. מאז עלו המחירים, ובשל כך אין די בהלוואות מהגמ"ח המרכזי כדי לממן רכישת דירה.

יש קרנות נוספות בתוך הגמ"ח שמעניקות הלוואות לחברים, לדוגמה "גמ"ח ישיר" שניתנות בו הלוואות מיידיות – עד 4,000 ש"ח לכל מטרה. הגמ"ח מעמיד שלושה ייעודיים, וניתן להתקשר אליה עד 10:30 בכל יום, ועוד באותו יום מבוצעת העברה לחשבון הבנק של הלווה. ההלוואה ניתנת רק לחברים, ורק אם הסכום שהוא תרם או הפקיד גבוה מהסכום שהוא מבקש, ולפיכך התרומה או ההפקדה משמשות בטוחה תמורת ההלוואה.

נוסף על כך, הקרן "חסדי לאה" – שגויסו בה פיקדונות בסך כמה עשרות מיליוני שקלים, ואלה מממנים את ההלוואות לטווח קצר – מאפשרת מתן הלוואות בסכומים גבוהים יותר, למשל 30 אלף ש"ח. הלוואות אלה מוחזרות בתשלומים אשר נפרשים על פני שלוש שנים, שהם 833 ש"ח בחודש. גם כאן ההלוואות ניתנות רק למי שתרום או הפקיד סכום גבוה מן הסכום שהוא מבקש לקבל בהלוואה. בדרך כלל ההלוואות האלה דרושות לצרכים רפואיים או לשיפוץ דירה. מבקשי ההלוואות הללו שומרים על זכותם בתוכנית החברים, והם לווים מחדש את הכסף שהם תרמו או הפקידו.

40 רואה החשבון זאבי הוא עובד פנימי של הגמ"ח המרכזי. המודל פותח עבור גמ"ח זה במיוחד, והוא משמש רק אותו.

הממוצע הוא עשר יחידות למשפחה. יותר מכך, מדובר בנטל חודשי כבד, וכל זוג הורים מחשב את התחשיב שלו. מחד גיסא מדובר בנטל תשלומים ממשי, ומאידך גיסא עליהם לחתן את כל צאצאיהם. נעבור עתה לתאר את הליך האסדרה של הגמ"חים בשנים האחרונות, שהסתיים בחקיקה בינואר 2019.

ב. תהליך אסדרת הגמ"חים: כרונולוגיה והכוחות הפועלים

1. האירועים שהובילו לאסדרה

שנים רבות פעלו הגמ"חים כיחידים או כעמותות, ושאלת מעמדן המשפטי לא קיבלה כל תשומת לב ציבורית או רגולטורית. מצב זה השתנה בשל שני אירועים שהתרחשו בשנים האחרונות. האירוע הראשון היה גילוי מקרי, בשנת 2008, שרוב הגמ"חים פועלים, בלא ידיעתם, אגב הפרה של סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981, האוסר מתן אשראי בידי מי שמקבל פיקדונות משלושים בני אדם או יותר, אלא אם הוא תאגיד בנקאי. האירוע השני היה חקיקתו, במרץ 2010, של חוק אמריקני בשם (בתרגומו לעברית) "חוק ציות חשבונות חוץ לענייני מס"⁴¹, שמטיל על בנקים מחוץ לארצות הברית, לרבות בישראל, חובת דיווח לרשויות המס בארצות הברית על בעלי אזרחות או תושבות אמריקנים (שיכולים גם להיות אזרחי ישראל או תושביה) שהם בעלי חשבון בבנק בישראל. נפרט להלן כיצד הביאו שני האירועים הללו לצורך באסדרה של מעמד הגמ"חים בישראל ושל פעילותם.

(א) הפרתו של סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981

בשנת 2008, לצורך קבלת אישור ניהול תקין, נערכה ביקורת בעמותה של חסידות צאנז בשם "מפעל החסד שפע חיים ורחמים", שפעלה – ועדיין פועלת – בעיר נתניה ומשמשת בין השאר גמ"ח. בבדיקה שם לב הפקיד ברשם העמותות, כפעם הראשונה, שסעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981 אוסר מתן אשראי בידי מי שמקבל פיקדונות משלושים בני אדם או יותר, אלא אם הוא תאגיד בנקאי. העמותה שביקשה את האישור מימנה את ההלוואות ללא ריבית שנתנה בעיקר באמצעות תרומות, אבל היו לה גם פיקדונות, שהיא קיבלה מיותר משלושים אנשים. זה המצב בנוגע לרוב המוחלט של הגמ"חים בישראל, שכן גם לגמ"חים שמבוססים על תרומות יש בדרך כלל פיקדונות. נזכיר שרוב הגמ"חים בישראל, וודאי הגדולים שבהם, מבוססים על פיקדונות, ומכאן שבשנת 2008, אגב בדיקה של גמ"ח אחד, התגלתה בעיה כללית של פעולה אגב הפרה של סעיף החוק הזה.

יושב ראש ועדת הכספים, חבר הכנסת משה גפני, וחבר הכנסת אורי מקלב ניסו לפתור את הבעיה, וביום 22 באוקטובר 2010 הגישו את הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון – קופת גמילות חסדים), התש"ע-2010.⁴² לפי הצעת החוק יהא מותר לגמ"ח לקבל פיקדונות כספיים ולתת הלוואות, ובלבד שההלוואות אינן נושאות ריבית והכספים משמשים לגמילות

41 ראו Foreign Account Tax Compliance Act, Pub. L. No. 111-147, §§501-562, 124 Stat. 71, 97-118 (2010) (codified in scattered sections of 26 U.S.C.)

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

חסדים בלבד. ההצעה הגדירה מוסד לגמילות חסדים כעמותה או כחברה לתועלת הציבור שמנהלות את חשבונותיהן בתאגיד בנקאי. זו הייתה הצעת חקיקה נוחה מאוד מבחינה אובייקטיבית עבור הגמ"חים,⁴³ אולם לאחר שאושרה בהליך מזורז בוועדת השרים לענייני חקיקה שינה גפני את דעתו והפסיק לקדם אותה.⁴⁴ הסיבה לאי-קידומה הייתה ככל הנראה התנגדותם של מנהלי הגמ"חים.⁴⁵

בנקודה זו נעבור לדון באירוע השני, שהוא חקיקתו של החוק האמריקני, שכן החוק האמריקני הוא אחד ההסברים המרכזיים לשינוי שחל בסביבות שנת 2015 בגישתם של מנהלי הגמ"חים לנושא האסדרה. לאחר מכן נשוב לתאר את תהליך האסדרה בחקיקה.

(ב) חוק ציות חשבונות חוץ לענייני מס (FATCA)

בעקבות המשבר הפיננסי בשנת 2008 החמירה ארצות הברית את אכיפת חוקי המס שלה ופתחה באיתור כספים לא מרווחים של אזרחי ארצות הברית ותושביה (מחזיקי גרין קארד) בחשבונות בנק מחוץ לארצות הברית. בשנת 2010 חוקקו חוק שילפיו הם יכולים להטיל סנקציות כלכליות על בנקים זרים שמסרבים להעביר להם מידע בנוגע לחשבונות פיננסיים מחוץ לארצות הברית שהם כבעלות אזרחי ארצות הברית, תושבי ארצות הברית או בעלי גרין קארד, וכן בנוגע לחשבונות פיננסיים אשר מוחזקים בידי גופים שיש לאזרחי ארצות הברית ותושביה החזקה מהותית בהם.

כדי להקל על הבנקים בישראל את ההתמודדות עם דרישותיה של ארצות הברית חתמה ממשלת ישראל בשנת 2014 על הסכם בנוגע לאופן החלת החוק האמריקני הזה בישראל. על פי ההסכם, היקף העברת המידע בנושאי מס שבין ישראל לארצות הברית הורחב, נקבע שהבנקים הישראליים יעבירו את המידע לרשות המסים בישראל, והיא תעביר אותו אוטומטית לרשות המס האמריקנית.⁴⁶ נקבע שהעברת המידע לארצות הברית תבצע לראשונה ביום 30 בספטמבר 2016.

בשל כך פנו הבנקים בישראל לגמ"חים בדרישה להסדיר את חשבונות הבנק שהם מנהלים אצלם באופן שיאפשר עמידה בדרישות ארצות הברית. הבנקים עשו זאת לא רק כדי לעמוד בדרישת החוק בישראל, אלא גם מתוך חשש מפני הסנקציות (ניכוי מס במקור) שאיימו האמריקנים להטיל על הבנקים הישראליים שלא ישתפו עימם פעולה. סנקציות אלו קבועות בחוק האמריקני. הדבר גרם ללחץ גדול על הגמ"חים, וזה הוקל בזכותו של חבר הכנסת גפני, שהביא להשגתו של הסדר מעבר.⁴⁷

43 יחסית לחוק שאושר בסופו של דבר בינואר 2019, ונתייחס אליו בהמשך הדברים. ההצעה לא כללה דרישות להון עצמי, לרזרבה, והטילה פחות חובות דיווח מהחקיקה המפורטת שעברה בינואר 2019.

44 ראו לילך ויסמן "גפני התקפל: דוחה העלאת חוק הגמ"חים לקריאה טרומית עד אישור חוק בנק ישראל" גלובס (3.3.2010).

45 יעקב אמסלם "חוק הגמ"חים: כך זה ישפיע עליכם" כל הזמן "עד עכשיו הכל היה בסדר, אז למה צריך פתאום לשנות את הדברים?" אמר אחד מבעלי הגמ"חים לכלי התקשורת בזמן הדיון בנושא" (29.5.2016).

46 ראו תקנות מס הכנסה (יישום הסכם פטקא), התשע"ו-2016, ק"ת 7700.

47 ראו פרוטוקול ישיבה 392 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (22.6.2016).

על פי ההסדר, גמ"ח שאין לו לקוח אחד שפיקדונותיו עולים על 50,000 דולר וששך כל ההלוואות שלו אינו עולה על 50 מיליון דולר יצהיר על כך לבנק, וימשיך את פעילותו כרגיל. גמ"חים גדולים יותר נדרשו לבחור בין פעילות כעמותה או כחברה לתועלת הציבור ובין רישום כמוסד פיננסי ישראלי אשר מדווח לרשות המס האמריקנית.⁴⁸ גמ"חים שבחרו להירשם כמוסד פיננסי ישראלי אשר מדווח לרשות המס האמריקנית לא נדרשו להתאגד. עליהם לדווח לרשות המסים בישראל, והיא מעבירה את המידע לרשות המס האמריקנית על כל הפקדה של אזרח או תושב ארצות הברית בסכום של 50,000 דולר או יותר; כמו כן, אם מדובר בפיקדונות בסכום גבוה מזה עליהם לבדוק אם יש בקרב בעלי הפיקדונות הקיימים אזרחים או תושבים אמריקנים; עליהם לוודא את זהותו של כל בעל פיקדון של יותר ממיליון דולר, ולדווח אם מדובר באמריקני.

תוקף ההסדר נקבע לשנתיים בלבד, בנוגע לגמ"חים קטנים ובנוגע לגמ"חים שבחרו להתאגד כעמותה או כחברה לתועלת הציבור, מתוך הנחה שבפרק זמן זה יוסדר נושא הגמ"חים בחקיקה באופן שיעמוד בדרישות האמריקנים. עתה, לאחר שהבהרנו את הרקע לשינוי הגישה של רבים ממנהלי הגמ"חים בנוגע לאסדרת הגמ"חים בחקיקה, נשוב לתיאור הליך החקיקה.

2. תיאור הליך האסדרה

ביום 27 במרץ 2014 הורה היועץ המשפטי לממשלה על הקמת צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פסקלי), עו"ד אבי ליכט, לכתוב המלצות בנוגע להסדרת הרגולציה בענף שירותי המטבע והאשראי החוץ-בנקאי.⁴⁹ הדו"ח הוכן והוגש בחודש פברואר 2015 (להלן: דו"ח ליכט).⁵⁰ הגמ"חים היו רק חלק קטן מאוד מההיקף הכלכלי של הפעילות שהדו"ח עסק באסדרתה.⁵¹

ביום 1 במרץ 2015 מונה צוות בראשותו של היועץ המשפטי של משרד האוצר דאז, עו"ד יואל בריס, שמטרתו להכין את החקיקה הנדרשת ליישום ההמלצות שבדו"ח ליכט. בצוות היו חברים רבים מגופי הממשלה הנוגעים לעניין, ובכלל זה נציגי האגפים הרלוונטיים במשרד האוצר (אגף שוק ההון, אגף התקציבים ואגף הכלכלן הראשי), בנק ישראל, משרד

48 את האפשרות שלא להתאגד אך להירשם כמוסד פיננסי ישראלי המדווח לרשות המס האמריקנית הציע המחוקק האמריקני, אשר מסיבותיו העלומות היה מוכן להסתפק בכך. גמ"חים שלא רצו להתאגד בתור עמותה או חברה לתועלת הציבור בחרו במסלול זה, שמסיבות שאינן ידועות לנו של המחוקק האמריקני הציב רף נמוך של דרישות מהגמ"ח, בשלב הראשון לפחות. ייתכן שבעתיד יתברר כי גמ"חים שנרשמו כך נדרשים לעמוד בדרישות אמריקניות מחמירות.

49 ראו דברי ההסבר להצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ-מוסדיים), התשע"ו-2015, ה"ח 975.

50 ראו משרד האוצר המלצות הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע (2015) (להלן: דו"ח ליכט). בעמודים 28-29 וכן 41-42 הדו"ח מתייחס לגמ"חים.

51 על פי דו"ח ליכט, היקף הפעילות שבאסדרתה הוא עסק היה כ-150 מיליארד ש"ח בשנה, ואלה היו יותר מעשרה אחוזים מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל. ראו שם, פס' 3, בעמ' 4. לעומת זאת הוערך בדו"ח כי היקף פעילות הגמ"חים מגיע "למאות מיליוני ש"ח בשנה וייתכן שאף מעבר לכך". ראו שם, פס' 134, בעמ' 28.

המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ורשות ההגבלים העסקיים (להלן: צוות בריס).

ביוני 2015 יזם המכון החרדי למחקרי מדיניות (להלן: המכון החרדי) שולחן עגול של מנהלי הגמ"חים לרון בשאלת אסדרת הגמ"חים בחקיקה. לפגישה זו קדם מחקר של צוות חוקרים במכון, שעסק בנושא הגמ"חים בלא קשר לסוגיית האסדרה. פרופ' יורם מרגליות, מאוניברסיטת תל אביב, שהוא אחד משני כותבי מאמר זה, הצטרף בסוף שנת 2014 למכון החרדי כעמית בכיר ועסק בנושא כלכלת משק הבית החרדי. הוא מצא שמוסד הגמ"ח הוא אחד הגורמים החשובים ביותר ברווחת הקהילה החרדית, והחליט לייחד מחקר לנושא. עם שלמה טייטלבוים, שהיה אז סטודנט לכלכלה באוניברסיטת תל אביב וחוקר במכון החרדי, הוא החל לבקר בגמ"חים על סוגיהם השונים לצורך מחקר שטח ללימוד התופעה.

את המכון החרדי הקים הפילנתרופ החרדי אלי פלאי מתוך השקפת עולם שלפיה החברה החרדית גדלה מאוד דמוגרפית, ואף צפויה להמשיך לגדול, ועם הגודל באה האחראיות. יש צורך של החברה החרדית להתנהג באחריות חברתית-כלכלית כלפי עצמה וכלפי החברה בישראל, וחייבים לתת לה את הכלים לסיפוקו; ויש צורך לסייע למעצבי המדיניות בישראל להתאים את המדיניות שהם מעצבים למאפייני החברה החרדית. אפשר לעשות זאת רק בדרך של שיתוף פעולה, כבוד הדדי והיכרות אמיתית. המכון החרדי עצמו הוא דוגמה טובה לשיתוף פעולה מסוג זה, שכן פעילים בו חרדים, דתיים וחילוניים; הם מבצעים מחקרים משותפים שמטרתם לבחון את הנושאים מכל ההיבטים ולרדת לעומקם של דברים, מתוך מודעות לפרטים הייחודיים, והכול כדי להשיא את הרווחה החברתית.

נושא אסדרת הגמ"חים ענה היטב על הצורך שתיארנו לעיל, ולכן זומנו מנהלי הגמ"חים העיקריים, מכל הזרמים השונים, לישיבת עבודה בנוסח שולחן עגול במשרדי המכון החרדי בירושלים. לפגישה הגיעו מנהלי הגמ"חים, מקצתם מלווים בעורכי דין. בפגישה עלו מייד חילוקי הדעות והבדלי ההשקפות ביניהם, והיה ברור שקיים צורך דחוף להסיר את חומות החשדנות הטבעית בין חרדים שבאים מזרמים שונים ומנהלים גמ"חים מסוגים שונים, ולשתף פעולה לשם השגת המטרה החשובה – אסדרה מיטבית של מוסד הגמ"ח בחקיקה. באותה פגישה חשבו כמה ממנהלי הגמ"חים שאולי יהיה אפשר למסמס את תהליך האסדרה, כפי שנעשה בשנת 2010, אולם הדעה הרווחת – וזו התחזקה עם הזמן – הייתה שככל הנראה בשל החוק האמריקני הנזכר, וגם בשל רוח הזמנים שהשתנתה, אין מנוס מאסדרה. ואם זהו המצב, מן הראוי לנסות להבטיח שהאסדרה תיעשה כראוי.

החשש הגדול, והמוכן מאליו, היה כי ללא היכרות טובה עם מוסד הגמ"ח עלולים מעצבי החוק לפגוע בו ואף להביא לקריסתו. מה עוד שדובר ברגולציה כמעט אחידה של כלל הפעילות הפיננסית החוץ-בנקאית, שרובה ככולה מסחרית, ומה שעשוי היה להיות ראוי בהקשר של הגופים הרבים האחרים אשר הרגולציה נועדה להסדיר עלול היה לפגוע קשות במוסד הגמ"ח, שהוא גוף שונה הן במהותו והן במבנהו משאר הגופים שהוסדרו עימו. מדובר במוסד פילנתרופי, שלכאורה כל קיומו תלוי ברצון הטוב של התורמים (לרבות מפקידי הפיקדונות, שמוותרים כאמור על ריבית, והערכים, שמקבלים עליהם את הסיכון שיצטרכו לשלם במקום החייב) ומנהלי הגמ"ח המתנדבים. החשש היה שסביר מאוד כי יפגע הרצון הטוב של אלה, כאשר מדובר בהליכי הכנת חקיקה שנעשים ללא שיתוף חרדים, בידי אנשי מקצוע שאינם חרדים שמתיימרים להסדיר מוסד שנמצא בלב ליבה של ההווה החרדית.

ואכן, הצעת החוק שאושרה בקריאה ראשונה הייתה כזו שאילו חוקה סופית הייתה מביאה לקריסה של רוב הגמ"חים בישראל, ובכך גורמת נזק חברתי-כלכלי ניכר. בעקבות הפגישה הראשונה נערכו פגישות נוספות, ואליהן כבר הגיעו מנהלי הגמ"חים עם פחות עורכי דין והרבה פחות חשדנות. באותן פגישות התגבש בטבעיות צוות שכלל את האנשים שהתאימו ביותר מבחינת כישורים ומוטיבציה לייצג את הקבוצה.⁵² הרבנים יוסי שימל, מאיר דמן ואהרן ברגשטיין⁵³ הקימו בעקבות הפגישה הראשונה איגוד של יותר ממאתיים מנהלי גמ"חים. המנהלים, חברי האיגוד, ענו באופן שוטף על שאלונים, ואלה סייעו בידי צוות מנהלי הגמ"חים לקבל תשובות לשאלות שנגעו לעיצוב האסדרה. צוות בריס כתב תזכיר חוק וקיים שימוע. פרופ' מרגליות ושלמה טייטלבוים נפגשו עם יואל בריס וגם הגיעו לשימוע, אך לא ראו הצלחה בניסיונותיהם להשפיע על התוצאה.⁵⁴ על בסיס תזכיר החוק הגישה הממשלה לכנסת בתאריך 18 בנובמבר 2015 את הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ-מוסדיים), התשע"ו-2015. הצעת החוק, ששמה שונה בריונים בכנסת להצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדריים),⁵⁵ עסקה בהקמת רגולטור פיננסי חדש שיפקח על שוק השירותים הפיננסיים שלא היו נתונים אז לפיקוח ולאסדרה, לרבות גופים שאינם גופים מוסדיים, שפועלים בתחום מתן האשראי החוץ-בנקאי, ובתחום שירותי המטבע. כמו כן היא עסקה בהסדרת תחום "הבנקאות הזעירה", ובכלל (א) יחידים וכן עמותות או חברות לתועלת הציבור, שהן גופים ללא מטרות רווח, אשר מאפשרים הפקדת פיקדונות כספיים וקבלת הלוואות ללא ריבית (גמ"חים); (ב) אגודות שיתופיות שנותנות לחבריהן שירותי פיקודון ואשראי (אגודות אשראי), לצד שירותים אחרים שהם שירותי בנקאות בסיסיים. יו"ר ועדת הכספים, חבר הכנסת גפני, ושר האוצר, משה כחלון, הסכימו שיש להפריד בין נתני אשראי חוץ-בנקאי, שהם גופים ללא כוונת רווח ושאינם גובים ריבית, דהיינו גמ"חים, ובין נתני אשראי חוץ-בנקאי, לרבות אגודות אשראי, שגובים ריבית. בעקבות זאת אושר ביום 18 ביולי 2016 בקריאה שלישית חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדריים), התשע"ו-2016 (להלן: חוק הפיקוח), וביום 21 בנובמבר 2016 כבר אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדריים) (תיקון) (שירותי פיקודון ואשראי בלא ריבית), התשע"ז-2016, שעניינה הסדרת הגמ"חים. לאחר הקריאה הראשונה הגיעה הצעת החוק לוועדת הכספים לצורך הכנה לקריאה שנייה ושלישית, ואז התחילה העבודה על התאמתו של החוק למציאות עולם הגמ"חים.

52 צוות זה כלל נוסף על פרופ' מרגליות ושלמה טייטלבוים את הרב יוסי שימל, מנהל הגמ"ח "אהבת חסד"; הרב משה מונטג, רואה החשבון צביקה זאבי ורוד מורגנבסר מהגמ"ח המרכזי; הרב מאיר דמן, מנהל הגמ"ח של קהילת בעלזא; עורך הדין יהודה אנגלנדר, שמסייע לגמ"חים רבים; ועורך הדין יובל שלהבת ממשרד יגאל ארנון, ששכר טרחתו מומן על ידי הגמ"ח המרכזי (להלן: צוות מנהלי הגמ"חים).

53 שמנהל גמ"ח בבית שמש ביחד עם ישראל גוטמן.

54 הצעת החוק שהוגשה על בסיס התזכיר דמתה מאוד לתזכיר בנוסחו שלפני השימוע.

55 הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדריים) התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה התשע"ו 975 (להלן: הצעת חוק הפיקוח [שירותים פיננסיים מוסדריים]).

(א) הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית, או במילים אחרות: התאמתו לעולם המציאות

מטרת צוות מנהלי הגמ"ח היא להיפגש עם אנשי המקצוע משרדי הממשלה השונים שהתגבשו על בסיס צוות בריס ולהגיע איתם, באמצעות שכתוב ושיתוף פעולה, לנוסח מיטבי של החוק. גם יואל בריס, שעמד לסיים את תפקידו – היועץ המשפטי של משרד האוצר במשך שמונה שנים – רצה להספיק להביא את מעשה החקיקה שהוא קידם לסיומו המוצלח. יואל בריס כינס את הצוות שכתב את תזכיר החוק, ובכירים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא. הפגישה הראשונה התקיימה בבניין משרד האוצר בקריית הממשלה בירושלים. היו שם אנשים מהיועץ המשפטי של משרד האוצר, רשות שוק ההון (הרשות שהצעת החוק ייעדה להיות הרגולטורית של כל נתני האשראי החוץ-בנקאי, לרבות הגמ"ח), מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, רשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון, בנק ישראל, רשות התאגידים ועוד.

יואל בריס פתח ואמר שהוא מצפה כי בתוך שלוש פגישות תושלם העבודה על החוק. גם לוח הזמנים שהציע היה קצר ביותר. מובן שלא כך התפתחו הדברים במציאות. כבר אחרי הפגישה הראשונה היה ברור שהפערים בין אנשי משרדי הממשלה מצד אחד ובין אנשי הגמ"ח מצד האחר גדולים מאוד. גרוע מכך, אנשי משרדי הממשלה שנכחו בדיון נצמדו לפרשנות אדברסרית ודווקנית של הצעת החוק, על פי עקרונות שתאמו את אופן כתיבת הצעת החוק: רגולציה של מוסד פיננסי בישראל. בשל כך היה קשה מאוד להתאים את החוק למציאות העולם שהגמ"ח פועלים בו ולמהותם בתור מוסדות ללא כוונת רווח. הפגישה השנייה התקיימה רק בחלוף זמן רב, כי מועדים שנקבעו בוטלו בשל עומס העבודה של אנשי משרדי הממשלה. כך קרה גם בפגישות שאחרי כן. מששמע על כך יו"ר ועדת הכספים הוא זימן את כולם לישיבה של ועדת הכספים. שם החלה שגית אפיק, היועצת המשפטית של ועדת הכספים, בהקראה של סעיפי החוק לפי הסדר, ובתוך כך הכנסת שינויים בהם. הרי החוק נכתב כדי להחיל רגולציה על מוסדות פיננסיים חוץ-בנקאיים, והוצאת הגמ"ח מתחולתו בדרך של חקיקה נפרדת כתיקון לחוק נעשתה בלא התאמה ראויה למהות ולמציאות של גמ"ח. סעיפים חשובים ועקרוניים קיבלו זמן דיון כמו סעיפים קטנים ושוליים, והמשתתפים לא יכלו לשלוט בחלוקת הזמן שהוקצתה לדיון בכל סעיף. יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת משה גפני, הכריע במקום בכל עניין ועניין, לעיתים קרובות בניגוד לעמדת אנשי משרדי הממשלה. חברי הכנסת המעטים שהיו עימו בוועדה הסכימו איתו תמיד.

תכליתה האמיתית של ישיבת ועדת הכספים הייתה הפעלת לחץ על הצדדים, או ליתר דיוק על עובדי המדינה, כי אנשי צוות הגמ"ח היו מוכנים להיפגש מחוץ לכותלי ועדת הכספים בכל מועד שהוצע כדי לנסות להגיע להסכמות ולעבוד בשיתוף פעולה על שיפור הצעת החוק.

בסופו של דבר, בשנים 2017 ו-2018 התקיימו פגישות רבות בין הצוותים במשרד האוצר, במשרדי רשות שוק ההון ובמשרד המשפטים. בכל פעם שנתקעה ההתקדמות לתקופה של חודש או יותר, כי אנשי משרדי הממשלה לא הסכימו להיפגש כדי להמשיך לקדם את

החקיקה, זומנו כולם לישיבה של ועדת הכספים, ובה המשיכו בהקראת סעיפי החוק על פי סדר, והתקדמו בצורה הבעייתית שתוארה לעיל.

בסך הכול התקיימו 17 ישיבות של ועדת הכספים בשנתיים שבהן הוכן החוק לקריאות השנייה והשלישית, ואף היה בסופו של דבר לחוק ייעודי לאסדרת הגמ"חיים.⁵⁶ בשיחות שהתנהלו מאחורי הקלעים, בעיקר במסדרון שמחוץ לחדר הישיבות של הוועדה, התקרכו באמת עמדות הצדדים ונבנה אמוץ בין חלק מהאנשים שמשני צידי המתרס, כפי שקורה לעיתים קרובות כאשר אנשים נפגשים שוב ושוב על פני תקופה ארוכה ועובדים יחד על יצירתו של מסמך משותף. אולם אלמלא הלחץ שהפעיל יו"ר ועדת הכספים על הצדדים לא היו מצליחים לסכם את העבודה על מעשה החקיקה.

החוק אושר ביום 1 בינואר 2019. יו"ר ועדת הכספים, חה"כ גפני, הפעיל את מלוא כישורו הפוליטי והצליח להביא לאישורו ממש "ברקה התשעים". זה היה החוק האחרון שחוקקה הכנסת לפני שנכנסה לתקופה ארוכה של אייזיביות ומערכות בחירות תכופות. איש מבין השותפים לעבודה המאומצת על החוק בשנתיים שחלפו מאז הקריאה הראשונה לא רצה לקבל קריט על חקיקתו.⁵⁷ מנהלי הגמ"חיים חששו מתגובת הציבור החרדי, שיאשים אותם כי לא הגנו על האינטרסים שלו ואפשרו פיקוח של המדינה; אנשי משרדי הממשלה חששו מתגובתם של חברי קבוצת הייחוס שלהם, שיראו אותם כמי שנכנעו לסחטנות חרדית. מעשה החקיקה הסופי היה כזה ששני הצדדים הרגישו כי אפשר לחיות איתו, ולכן הסכימו לקבלו, אם כי בלא התלהבות. כמה סוגיות קריטיות לא נפתרו, אך המטרה החשובה ביותר הושגה, והיא עצם מעשה האסדרה בלי גרימת הרס. הגמ"חיים הוכפפו לפיקוח החוק, והדבר נעשה בדרך שאינה מביאה אותם לקריסה. בתוך כמה שנים, בהליך הדרגתי, תעלה

56 חוק להסדרת מתן שירותי פיקודן ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019, ס"ח 2782 (להלן: חוק הגמ"חיים).

57 ראו את דברי חבר הכנסת גפני בפרוטוקול ישיבה 730 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (14.6.2017) ("נכנסתי פה עם הראש לגוב האריות, עם הרבה מאוד סכנה מבחינה פוליטית עלי. אני רוצה לפתור את הבעיה. יכול להיות שאני הולך למאבק ציבורי קשה מאוד שאני לא יודע אם אני אעמוד בו [...] אני לא יודע מה יהיה בהמשך. אני לא רוצה שיירשם על שמי שאני גרמתי לסגירת גמ"חיים"); דברי חבר הכנסת גפני בפרוטוקול ישיבה 735 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (20.6.2017) ("אני לוקח על עצמי פי מיליון יותר ממה שאתה לוקח על עצמך, או מה שכולם לוקחים על עצמם... אני לוקח על עצמי חוק של גמ"חיים שכשתהיה תקלה בעוד עשר שנים, יגידו זה גפני); דברי חבר הכנסת גפני בפרוטוקול ישיבה 751 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (4.7.2017) ("אי אפשר, אי אפשר. החוק הזה ייקרא על שמי. יגידו שזה חוק של גפני. אני יוצא מבית הכנסת ואני רואה את מנהל הגמ"ח אומר לי – ישבת בכנסת והתקלקלת. המוסד היחידי במדינת ישראל שהוא בסדר ואין עליו שום סכנה, הלכת והכנסת בו"; דברי חבר הכנסת גפני בפרוטוקול ישיבה 744 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (27.6.2017) ("אני לוקח מכל הנוכחים פה סביב השולחן את הסיכון הכי גדול, אני אומר לכם את האמת. אני חי בחברה שאצלה הגמ"חיים הוא דבר בסיסי. הוא דבר שמציל משפחות, דבר שעוזר. במשך שנים אני יכול לקבל ביקורת קשה על החוק הזה"); לתיאור הליך האסדרה ולחידוד הטענה הזאת ראו דב פולק רגולציה פיננסית וחברתית בישראל: חוק הגמ"חיים – כמקרה מבחן (עבודה סמינריונית, האוניברסיטה הפתוחה).

רמת הפיקוח ותגיע למידה הראויה, בר בכר עם גידול בהיקף הפיקדונות ופריחה בעשייה הציבורית של הגמ"חים.⁵⁸

(ב) תהליך אסדרת הגמ"חים: ניתוח מהותי

חוק הגמ"חים מושתת על תבנית חוק הפיקוח. אם נשווה בין שני החוקים, נראה שההסדר הקבוע בחוק הגמ"חים בנוגע למוסד "גמ"ח" חופף את ההסדר הקבוע בחוק הפיקוח של מוסד "נותן שירותים פיננסיים". בשני החוקים החוק מגדיר את המוסד, קובע צורך בקבלת רישיון, מכפיף אותו לפיקוחה של רשות שוק ההון⁵⁹ ומחייב אותו בדיווחים לרשות לאיסור הלכנת הון. המוסדות ונושאי המשרה בהם נתונים לסנקציות מנהליות, לרבות הטלת עיצומים כספיים ושליטת רישיון או השהייתו. נוסף על כך, בשני החוקים מצוי גם פרק עונשי אשר מפרט עבירות שונות של פעילות ללא רישיון, הטעיית לקוח בעניין מהותי בעסקה וכדומה. ההבדל בין החוקים אינו במבנה שלהם, אלא רק בשינויים נקודתיים בהם. כפי שהראינו בפרק ב.2 לעיל, הדבר נובע מההיסטוריה של החקיקה. הצעת חוק הפיקוח הוחלה גם על גמ"חים. רק לאחר שחוק הפיקוח אושר בקריאה ראשונה הוא פוצל לחוק הפיקוח ולחקיקת חוק המתקן את חוק הפיקוח, שבסופו של דבר היה לחוק ייעודי לאסדרת הגמ"חים.

3. חוסר ההתאמה של תכלית החוק המקורית

מבנה חוק אמור לקדם את תכליתו, וסביר להניח שכך היה הדבר גם בנוגע לחוק הפיקוח. חוק הפיקוח הוא תוצאת עבודתם של צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי), שכתב את דו"ח ליכט בנוגע לאופן שיש להסדיר את ענף שירותי המטבע והאשראי החוץ-בנקאי, ושל צוות בראשותו של היועץ המשפטי של משרד האוצר, שמטרתו הייתה להכין את החקיקה הנדרשת ליישום ההמלצות שבדו"ח ליכט. תכליתו של חוק הפיקוח שנקבעה בדו"ח ליכט, המצוטט בדברי ההסבר להצעת חוק הפיקוח, הייתה מניעת פעילות עבריינית, הגנה על כספי מפקידים, הפקת הנאה מיתרונות הרגולציה בפיתוח השוק, הגנה על אוכלוסיות מוחלשות וחשש מריבית נשך.⁶⁰ בדו"ח ליכט נקבע כי היקף הפעילות הכלכלית בענף ובתחומים המשיקים לו מוערך ביותר מ-150 מיליארד ש"ח בשנה. סכום זה הוא יותר מעשרה אחוזים מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל. למרות חשיבותו של הענף, הוא כמעט אינו מוסדר ומפוקח. התוצאה הבולטת של היעדר ההסדרה היא כניסת גורמים עברייניים לענף ויצירת תשתית להעלמת מיסים ולהלכנת הון בהיקף נרחב. לעיתים נותני שירותי המטבע משמשים צינור החמצן הכלכלי של ארגוני הפשע. למעורבותם של ארגוני הפשע בענף נותני שירותי המטבע

58 ראו מירב ארלוזורוב "חוק הגמ"חים: גפני ניצח, אבל גם המדינה" TheMarker "השורה התחתונה היא שהגמ"חים בישראל נכנסים לפיקוח פיננסי, וזהו הישג גם למדינה וגם לגמ"חים עצמם" (2.2.2019).

59 אלא אם כן יש לגמ"ח היקף פעילות גבוה משלושה מיליארד ש"ח, שאז הוא כפוף לפיקוח ורגולציה על פי דיני הבנקאות.

60 דו"ח ליכט, לעיל ה"ש 51.

השלכה לא רק על מערכת אכיפת החוק אלא גם על הצרכנים של ענף זה. אלה נדרשים לא אחת להתחכך בגורמים עברייניים כדי לקבל אשראי או שירותים פיננסיים אחרים, בפרט בעת פעילות הגבייה. הזנחת הרגולציה היא בעיה שחורגת מאוד מהקושי שהגורמים העבריינים הפועלים בענף יוצרים. היעדר רגולציה מונע משוק חשוב להתפתח ומותיר את צרכני השירותים, רבים מהם מקרב אוכלוסיות מוחלשות ובעלי עסקים קטנים, ללא הגנה של המדינה. פיתוח אפיקי אשראי חוץ-בנקאיים הוא צורך כלכלי-חברתי מרכזי. אלא ששוק זה אינו יכול להתפתח ללא רגולציה מועילה. מדובר ברגולציה שתגן על הלקוחות. לקוחות אלו בדרך כלל חלשים, ואינם יכולים להשתמש במערכת הבנקאית. דווקא לקוחות אלו זקוקים להגנה כדי למנוע הטלת ריביות נשך בלתי סבירות ושימוש באמצעי גבייה בעייתיים. יש להבטיח כי לקוחות אלו מבינים את המשמעות הכלכלית של המוצר הפיננסי שהם רוכשים, וכי הם מסוגלים לעמוד בתנאיו. יש להבטיח כי מי שמספק שירותים אלו לציבור אכן כשיר לעשות כן ועומד בתנאי הרגולציה. מערך רגולטורי כזה אינו קיים כיום. בהיעדר פיקוח על הלוואות חוץ-בנקאיות התפתחו בענף פרקטיקות בעייתיות, ולכן ציבור רחב ומוחלש אינו זוכה להגנה וניצב לבדו מול תופעות פסולות אלו. בשל כך המדינה למעשה אינה מגינה על ציבור שההגנה עליו חיונית. את משטר הרגולציה יש לבנות כך שיביא גם לפיתוחו של ענף נותני שירותי המטבע כענף פיננסי יעיל, לגיטימי ומפותח. רגולציה אפקטיבית תצמצם אף את בעיית העבריינות בענף.

התיאור הזה זר לחלוטין למציאות עולם הגמ"חים. לא זו בלבד שאין ריבית נשך, אלא שאין ריבית כלל. המלווים הם מוסדות ללא כוונת רווח, אמצעי הגבייה אינם לקוחים מעולם הפשע, והיחסים בין הלווים למפקידים, לתורמים ולערכים מושתתים על הרצון לעשות חסד (לקיים מצווה).

כפי שציינו בפרק ב.2 לעיל, הגמ"חים היו רק חלק קטן מכלל המוסדות החוץ-בנקאיים שהחוק נועד להסדיר. היקף פעילותם הוערך במאות מיליוני ש"ח, והיקף הפעילות הכוללת בענף הוערך ב־150 מיליארד.⁶¹ לכן אך טבעי הוא שמבנה חוק הפיקוח – שהציעה ועדת ליכט, נוסח בידי צוות בריס, והתקבל בשינויים קטנים בלבד בכל שלוש הקריאות – הכפיף את המוסדות החוץ-בנקאיים לרגולציה פיננסית דומה מאוד לזו המקובלת בבנקים. רגולציה זו מקשה על עבריינים להשתלט על המוסד; מקשה את ניצול הלווים וגבייה באמצעים אלימים; ומאפשרת את פיתוחו של שוק האשראי ויצירת תחרות לבנקים באופן שמגדיל את היצע האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים ותורם בכך לצמיחה כלכלית ולרווחה. הגמ"חים מתקשים לעמוד ברגולציה כזו. אלה מבוססים על פי רוב על הפקדות, ללא הכנסות, ולכן ללא הון עצמי. בהיעדר הון עצמי אין באפשרותם לעמוד בדרישות להון עצמי שמקובל לדרוש ממוסד פיננסי, ואף קשה להם לעמוד בדרישות הנזילות שהוגדרו בחוק. מוסדות פיננסיים רגילים לרגולציה דורשת הון עצמי גבוה מאוד.⁶² אין ספק שהדבר

61 ראו את המסקנות הנוספות ברו"ח ליכט, לעיל ה"ש 52.

62 ראו למשל כתבה שלפיה בשנת 2018 הפחית בנק ישראל את הדרישה למינימום הון עצמי לשם הקמת בנק חדש ל־50 מיליון ש"ח לעומת 400 מיליון ש"ח בתקופה הקודמת: מיכאל רוכווגר "בנק ישראל הוריד את דרישת ההון העצמי להקמת בנק מכ־400 ל־50 מיליון שקל" *TheMarker* (3.6.2018).

תורם ליציבותו של המוסד הפיננסי, ובכך מגן על כספי המפקידים. אולם אם אין לגמ"ח הון עצמי ושום דרך להשיג תרומות כדי שיהיה לו הון עצמי, דרישת ההון העצמי תביא לחיסולו. כל זאת בשעה שגמ"חים ללא הון עצמי מתקיימים עשרות שנים, ללא כל תקלה, בזכות יתרונותיהם היחסיים בתחום ניהול הסיכונים, כפי שפירטנו לעיל.

נוסף על כך, הגמ"חים אינם יכולים לעמוד בעלות התפעול הגבוהה שקיום דרישות האסדרה מחייב. לגמ"ח אין כמעט עלויות תפעול, לעומת מוסדות פיננסיים רגילים, כגון בנקים, שידועים בעלויות התפעול הגבוהות שלהם. הסיבה לכך היא הרגולציה הכבדה של מוסדות פיננסיים, ובכלל זה דרישות להשכלה גבוהה, ובשל כך למשכורות גבוהות; קציני ציות; מבקרי פנים; משכורות שמשולמות לבעלי תפקידים שיש בהם צורך בשל הוראות של ממשל תאגידי; רואי חשבון; עורכי דין ועוד. כל אלו אינם קיימים בעולם הגמ"חים. מה שנדרש ממנהל גמ"ח מוצלח הוא מוטיבציה גבוהה, ניסיון, היכרות טובה עם אנשי הקהילה ומעמד (ברוך כלל תורני) בקהילה.

הדרישה הרגולטיבית להשכלה פורמלית, רצוי פיננסית או משפטית, של מנהל המוסד ממחישה היטב את הנתק בין הרגולציה למציאות. מנהלי הגמ"חים אינם בנקאים, אלא אנשים כריזמטיים בעלי מעמד בקהילה שפועלים מתוך הרגשת שליחות ורצון לקיים מצווה. הם אינם עובדים בשכר, והם מקצים לפעילותם בגמ"ח רק חלק משעות היום. הדרישה מהם להיות בעלי השכלה פורמלית אינה מעשית, ועלולה לגרום להם לזנוח את הגמ"ח או להימנע מלהקים גמ"ח רק בשל היעדרה של השכלה כזו. מובן שהשכלה פיננסית של מנהל יכולה לתרום ליציבות המוסד, אולם תרומה זו זניחה לעומת ערכו של ניסיון של מנהל גמ"ח שמתחיל מניהול גמ"ח קטן של אלפי ש"ח ומגיע לניהול גמ"חים בסכומים גבוהים יותר רק אחרי שנים של ניסיון והצלחה. סכומי הכסף שהמנהל אחראי להם מתואמים עם המוניטין שלו. על כל פנים, דרישת ההשכלה אינה בגדר דרישה מציאותית בטווח השנים הקרוב.

כמו כן יש לגמ"חים יתרונות רלוונטיים בתחום של ניהול סיכונים. הגמ"ח הוא מנגנון פשוט מאוד. הוא אינו מספק שירותים פיננסיים, למעט מתן הלוואות (ללא ריבית) וגביית החזרי הלוואות (ללא ריבית). אסור לגמ"חים להשקיע את הכסף, על פי הנורמה בנוגע למהות הגמ"ח ככלי לקיומה של מצווה, שהיא העמדת הלוואה ללא ריבית; אין לגמ"חים הכנסות, וכמובן גם לא רווחים; שיעור החובות האבודים שלהם נמוך במידה רבה מאלה של מלווים מסחריים, שכן הם נהנים מסנקציות חברתיות חזקות, מהיכרות עם הלווים ועם הערבים, מניסיון רב בבחירת ערבים, מצדדים שלישיים שרוצים לעיתים לפרוע חובות של אחרים כדרך לקיום מצווה, ומנכונות הקהילה להתגייס ולפתור בעיות נקודתיות.⁶³

לבסוף, ראוי לתת את הדעת לכך שהגמ"חים אינם רק מוסד חוץ-בנקאי למתן אשראי, אלא הם מוסד ללא כוונת רווח שמטרתו לסיוע לנזקקים ושמשמש כלי לביטוי מאוויים פילנתרופיים ודתיים. היותן של הלוואות ללא ריבית מהותית בהגדרת הגמ"ח, ולכן גם חשובה בעת הגדרת התכלית של אסדרתו. כך גם ראוי לתת את הדעת על העובדות שהוא

63 כך נעשה לדוגמה במקרה מסוים שהתגלה בו כי עלות בניית בית כנסת יקרה יותר משתוכנן, והקהילה קיבלה עליה את תשלום חובות היזם; או במקרה נדיר של מעילה, שאז התגייסה הקהילה כולה כדי להחזיר למפקידים את פיקדונותיהם.

מופעל ומנוהל בדרך כלל בהתנדבות,⁶⁴ ושמקור הונו הוא תרומות או פיקדונות שהופקדו מתוך הבנה שיוחזרו למפקידים ללא תשואה, משמע, תרומה של הריבית שלא נדרשה. מעצב המדיניות אמור להשיא את הרווחה החברתית. פעילות פילנתרופית (להלן: מתן מתנה) מייצרת "השפעה חיצונית" חיובית. נותן המתנה נהנה כי הוא אלטרואיסט, כי הוא חווה הרגשה נעימה מעצם הידיעה שעשה מעשה טוב (או קיים מצווה בהקשר הדתי), או כי הוא נהנה משיפור המעמד החברתי שלו, ומקבל המתנה נהנה מקבלת המתנה. גם אם נותן המתנה נהנה מעצם המחשבה שלו על כך שמקבל המתנה נהנה ממנה, רק ההנאה שלו מניעה אותו, ולכן יש "תתייצור" של פעילות פילנתרופית. מסיבה זו ישראל, כמו מדינות רבות בעולם, מעודדת פילנתרופיה. רוב התקציבים של ארגונים ללא כוונת רווח מגיעים מהממשלה או מחוזים מועדפים עם הממשלה. כמו כן, סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) התשכ"א-1961 (להלן: הפקודה) פוטר "מוסד ציבורי" ממס, וסעיף 46 לפקודה נותן זיכוי מס לתורמים לו.⁶⁵ הגמ"חים אינם מקבלים שקל מהממשלה, ואינם נהנים מהטבות מס.⁶⁶ היה ראוי שבעת אסדרתו של מוסד הגמ"ח בחקיקה ישקול מעצב המדיניות את תרומתם החיובית לרווחה החברתית, הן במובנים של יעילות – הגדלת האשראי במשק, והן במובנים של צדק חלוקתי – סיוע לנזקקים (מהותו של הגמ"ח). ראוי ששיקולים אלו יהיו חלק מתכלית החוק ויבואו ליד ביטוי בהסדרים הקבועים בו.

4. שינוי ההגדרה של תכלית החוק

כפי שצינו בפרק 2. לעיל, הסכמה בין יושב ראש ועדת הכספים לשר האוצר הביאה לשינוי תהליך החקיקה בנוגע לגמ"חים – ההתייחסות אליהם הוצאה מחוק הפיקוח בנוסח שאושר בקריאה שלישית ביום 18 ביולי 2016, ונמצא לה מקום בהצעת חוק לתיקון חוק הפיקוח,⁶⁷ שנהייתה בסופו של תהליך חוק הגמ"חים.⁶⁸ הדבר אפשר החלה מיידית של חוק הפיקוח על רובו הגדול של שוק הספקים של שירותי המטבע והאשראי החוץ-בנקאי, והקצאת זמן ומאמץ נוספים לחשיבה על תכלית אסדרת הגמ"חים ועיצובה.

64 מרבית המנהלים ושאר העובדים במלכ"רים ובחברות לתועלת הציבור אינם מתנדבים. זה כמוכן ראוי, ואינו פוגע באופיו של הגוף כמלכ"ר. כדי לקדם מטרה ציבורית סביר בהחלט להעסיק אנשים מוכשרים ולשלם להם עבור כך, אולם היותם של מנהלי הגמ"ח ועובדי מתנדבים (או עובדים בשכר נמוך מאוד) מהגיש ביתר שאת את אופיו הפילנתרופי של הגמ"ח ואת מהותו כגוף ללא הכנסות הפועל במינימום עלות תפעולית, כשכל כסף שנתרם או מופקד משמש אך ורק לייעודו הסופי – מתן הלוואה ללא ריבית לנזקק.

65 "מוסד ציבורי" בס' 9 לפקודת מס הכנסה הוא גוף ללא כוונת רווח שמקיים מטרה המוכרת כמטרה ציבורית ועומד בדרישות רגולטוריות מסוימות. קיימות עוד הטבות מס, שלא צוינו בטקסט, וקיימים גם מענקים מקרנות פילנתרופיות.

66 קיימים גמ"חים אחדים, של חסידויות, שהתורמים להם נהנים מהטבת מס לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה.

67 הצעת חוק הפיקוח (שירותים פיננסיים מוסדרים), לעיל ה"ש 55. הצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה ביום 21.11.2016.

68 חוק הגמ"חים, לעיל ה"ש 56.

בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון חוק הפיקוח הושמטה ההתייחסות לעולם הפשע, ושני יעדים הוגדרו בתכלית אסדרת הגמ"חים: (א) הגנה על כספי המפקידים; (ב) מניעת הלכנת הון.⁶⁹

(א) הגנה על כספי המפקידים

תכלית זו מובנת מאליה. הרי הגמ"ח משמש את המפקיד להשגת שתי מטרות בעת ובעונה אחת: (א) קיום מצווה של מתן הלוואה ללא ריבית; (ב) חיסכון. אומנם מדובר בהלוואה ללא ריבית, אך למפקיד יש ציפייה לקבל בחזרה את הקרן. כפי שהזכרנו לעיל, אגב דיון בתהליכים שהניעו את תהליך האסדרה, סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981 קובע: "מי שאינו תאגיד בנקאי לא יעסוק בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת"; סעיף 21(ב) מגדיר מהי קבלת פיקדונות כספיים וקובע כי היא קבלת פיקדונות כספיים – משלושים בני אדם או יותר בעת ובעונה אחת. משמע, החוק אינו אוסר מתן אשראי מתוך הון עצמי או תרומות אלא רק מתוך פיקדונות. מכך אפשר ללמוד כי הסיכון אשר המחוקק מבקש להגן מפניו הוא פגיעה בהסתמכות המפקידים שכספם יוחזר להם. כדי להתמודד עם סיכון זה המחוקק דורש מנותן האשראי, אם יש לו שלושים מפקידים או יותר, לעמוד בתקן מחמיר מאוד של רישוי ופיקוח כמו תאגיד בנקאי. אסדרת הגמ"חים ביקשה לפטור את הגמ"ח מחובה זו, ולשם כך היה עליה להגן על כספי המפקידים בדרך אחרת.

מהי הדרך האחרת? אפשרות אחת ללמוד מהשטח. בספרות קוראים לכך best practice.⁷⁰ להקים צוות של מנהלי גמ"חים ואנשים שיש להם ניסיון של שנים בעבודה מקצועית עם גמ"חים, או כמתן שירותים להם כעצמאים, למשל כרואי חשבון או כאנשי מחשבים. יש לאתר גמ"חים שנחשבים לדעתם מוצלחים, ופועלים כבר שנים רבות, ללמוד בפרטי פרטים כיצד גמ"חים אלו מתנהלים, ואז להגיע עם הצוות הזה למודל המיטבי בנוגע לסוג הגמ"ח ולגודלו. לאחר מכן יש לבדוק אם קיימות דרישות נוספות ששיקולי רווחה חברתית של כלל החברה בישראל – מלבד שיקולי רווחה קהילתית, שהיא זו שהגמ"ח משיא – מצדיקות. אם יש דרישות כאלה, יש לדון בהן עם הצוות ולהחליט בנוגע למודל הראוי, דהיינו המודל ששיא את הרווחה החברתית הכוללת בישראל.

אפשרות שנייה היא להחיל על הגמ"חים רגולציה זהה לזו המוחלת על מוסדות פיננסיים. כך נעשה בחוק הפיקוח.⁷¹ דומה כי בשלב זה במאמר, לאחר שדנו באי-ההתאמה של אסדרה כזו למציאות עולם הגמ"חים ועסקנו בהתעלמות מארגניה מיתרונותיו המובנים של מוסד

69 ראו דברי הסבר להצעת חוק הפיקוח (שירותים פיננסיים מוסדרים), לעיל ה"ש 55.

70 השימוש בטכניקה זו רווח בקביעת סטנדרטים בתחומים עסקיים, ורווח במיוחד בתחומי מדיניות הגנת הסביבה. ראו: EUGENE BARDACH, A PRACTICAL GUIDE FOR POLICY ANALYSIS: THE EIGHTFOLD PATH TO MORE EFFECTIVE PROBLEM SOLVING (3rd ed. 2009).

71 תזכיר החוק והצעת חוק הפיקוח (שירותים פיננסיים מוסדרים), לעיל ה"ש 55, שהייתה כמעט זהה לתזכיר החוק, עברו תהליך בשלב ההכנה לקריאה שנייה ושלישית שהביא בסופו של דבר לחקיקתו של חוק הגמ"חים, שהוא ניסיון להתאים את הרגולציה למציאות עולם הגמ"חים, בדרך של התייעצות והתדיינות עם אנשי השטח. אולם זה נעשה בשלב שלא הייתה בו אפשרות לכתוב את החוק מחדש, ולכן חוק הגמ"חים הוא מעין ייצור כלאיים משילוב שתי האפשרויות שנזכרו בטקסט.

הגמ"ח, אין צורך לחזור ולהסביר מדוע אין זו דרך הפעולה המומלצת. נעבור עתה לדון בתכלית השנייה של אסדרת הגמ"חים בחקיקה.

(ב) מניעת הלבנת הון

ראשית, יש לציין שאין הכוונה להלבנת הון ישירות באמצעות מנגנון הגמ"ח, שכן הגמ"חים אינם מציעים דרך להלבנת הון. כדי שיהיה אפשר להלבין הון באמצעות גמ"ח יש צורך בשיתוף פעולה עברייני מצידו של מנהל הגמ"ח.

אם מנהל הגמ"ח אינו שותף למעשה העבירה, ההפקדה בגמ"ח אינה יכולה לסייע להלבין הון מאחר שאם יש לאדם הון שהוא רוצה להלבין והוא מפקיד אותו בגמ"ח, ההון אינו ברשותו עוד. הוא יכול למשוך אותו, אבל אז הכסף לא הולבן. במקרים מסוימים הוא יכול לגרום לגמ"ח להלוות את הכסף שהפקיד לאדם מסוים, אולם אותו אדם יצטרך להחזיר את הכסף לגמ"ח. לרוב, בארבעים תשלומים חודשיים. הוא לא יוכל לשמור את הכסף לעצמו.⁷² לכן, מן הראוי לדייק בהצגת תכלית החוק בהקשר של הלבנת הון. תכלית החוק היא הרצון להשתמש בגמ"חים כדי לקבל מידע על כספים שיש לאנשים אשר תורמים או מפקידים בגמ"ח. המדינה באה בדרישה כזו כלפי מוסדות פיננסיים רגילים, כגון בנקים, אך יש לזכור שבנקים הם עסקים למטרת רווח. הבנק נותן את השירות הזה למדינה, אך יש לו גם הכנסה מפעולתו כבנק. הגמ"ח, לעומת זאת, פועל בהתנדבות. אם תחייב אותו המדינה לדווח ("להלשין") על מפקידים, בהחלט ייתכן שמנהל הגמ"ח לא ירצה להמשיך בפעילותו. כמו כן, מפקידים עלולים להימנע מלהפקיד בגמ"ח אם ההפקדה תגרום להם להיתפס, בצדק או בטעות, בגין הלבנת הון.

אם כן, האם ראוי שהמדינה תטיל חובה על הגמ"חים לדווח על מקור כספם של מפקידים? זו שאלה קשה לתשובה. מצד אחד פעילותו של הגמ"ח מייצרת תועלת חברתית. היא מגדילה את הרווחה. מצד שני נגרם נזק לחברה מהלבנת הון. איך נשקלל בין הדברים? האם ראוי להקריב מקצת מהתועלת החברתית שהגמ"חים יוצרים כדי להקטין את ממדי הנזק שמלביני ההון יוצרים? בהינתן שהגמ"חים מקדמים מטרה ציבורית חשובה, והיא אספקת אשראי בלא ריבית ליחידים נזקקים באוכלוסייה מעוטת הכנסות, לעסקים זעירים ולמוסדות חינוך וקהילה, האם זה ראוי לסכן את המשך קיומם רק כדי לאסוף מידע על הכנסות מפקידים לצורך אכיפה של חוק איסור הלבנת הון? באיזה אופן הגמ"ח שונה מכל ארגון אחר ללא כוונת רווח שמלבין הון עשוי לתרום לו, ושאינו נדרש כמובן לדווח על התרומה לרשות לאיסור הלבנת הון? מה ההבדל בין הגמ"ח ובין הארגון הזה? האם התשובה מושפעת מכך שהגמ"ח נותן הלוואות ללא ריבית, ואילו הארגון הזה נותן מוצר או שירות אחר, למשל משאיל ציוד רפואי? ואם התשובה מושפעת מכך, מדוע?

בתהליך החקיקה הארוך (יותר משנתיים), שהשתתפו בו עשרות אנשי מקצוע מצד המדינה וכמה מעצבי מדיניות (פוליטיקאים), לא הייתה שום התייחסות לסוגיות הנוגעות

72 אלא אם כן מנהל הגמ"ח עצמו שותף לעבירה. למיטב ידיעתנו, לא נתגלה אפילו מקרה אחד כזה. הרשות לאיסור הלבנת הון הייתה מעורבת בכל שלבי תהליך האסדרה, וסביר להניח שאילו היה לה מידע על אודות אירוע שכזה היה הנושא עולה בדינים הממושכים בנושא.

לתכלית השנייה של החוק. כולן נותרו פתוחות, ובכל פעם שניסה פרופ' מרגליות לגרום למשתתפים בתהליך החקיקה לחשוב עליהן, הוא נתקל בחוסר רצון להתעמק בכך.

5. ההתאמות המרכזיות שבוצעו בחוק הגמ"חים ברגולציה לפי חוק הפיקוח

באין-ספור פגישות של צוות בריס עם צוות מנהלי הגמ"חים, וכישיבות רבות של ועדת הכספים בשנים 2017-2018, הוכנסו לחוק כמה התאמות שמטרתן לאפשר אסדרה של הגמ"חים בלי לגרום לקריסתם. להלן תיאור עיקרי ההתאמות.⁷³

גמ"חים שהיקף פעילותם "מזערי", עד מיליון ש"ח, יהיו פטורים מפיקוח ומחובות הוצאת רישיון, ולא יידרשו להחזיק הון עצמי; גמ"חים שהיקף פעילותם עד שמונה מיליון ש"ח יהיו מחויבים בקבלת רישיון "בסיסי"; גמ"חים שהיקף פעילותם יותר משמונה מיליון ש"ח יידרשו לקבל רישיון "מורחב" אשר בצידו סמכויות פיקוח נרחבות וחובות שונות, בין היתר החובה להיות מאוגד כעמותה או כחברה לתועלת הציבור; אם יהיו בעתיד גמ"חים שהיקף פעילותם יותר משלושה מיליארד ש"ח, הם יהיו כפופים לפיקוח ולרגולציה על פי דיני הבנקאות.

מאמץ רב הושקע בדיונים בדבר זהותו של המפקח על הגמ"חים. בסופו של דבר נקבע ש"הממונה", כך הגדרתו בחוק הפיקוח על קופות גמל, שהוא המפקח על כל המוסדות הפיננסיים, יהיה המפקח גם על מוסדות לגמילות חסדים, ואולם השר רשאי למנות במקומו עובד משרד האוצר למפקח על מוסדות לגמילות חסדים. משמעות הדברים היא שייתכן כי יהא מפקח ייחודי לגמ"חים, נפרד מהמפקח על כל המוסדות הפיננסיים.

בחוק נקבעה גם ועדה מייעצת למפקח; אומנם אין לה זכות וטו על החלטותיו, אך הוא חייב להתייעץ בה. משמעות הדבר היא שאם ירצה המפקח להחליט אחרת מהחלטת הוועדה המייעצת, והנושא יובא לביורר משפטי, חובת הנמקת החלטתו תהא מוטלת עליו. בוועדה יהיו חמישה חברים, שניים מהם בעלי ניסיון וידע הנובע מעבודה עם מוסדות לגמילות חסדים.

בחוק נקבע, מפורשות, שבמתן הוראות ייתן המפקח את הדעת לשיקולים שעשויים להשפיע על יכולתם של מוסדות לגמילות חסדים לתת שירותים, בשים לב לעלויות הכרוכות בכביצוע ההוראות ובהתחשב בצביונם של מוסדות לגמילות חסדים כגופים ללא מטרות רווח.

סכומי העיצומים הופחתו מאוד לעומת המקובל במוסדות פיננסיים רגילים. הסיבה לכך היא שרגולציה מעצם טבעה מכבידה על כל המשתתפים. אין קושי בהכבדה על לווים, שכן הם יעמדו בה כדי לקבל את ההלוואה, אולם קיים קושי בהכבדה על תורמים, על מפקידים ועל ערבים – שכולם פועלים מתוך מניע פילנתרופי (דתי) – בשל החשש שהכבדה תפחית את רצונם לתרום. במקרה של מנהלי הגמ"ח ההכבדה גבוהה במיוחד אם נקבעים עיצומים אישיים גבוהים. אם תטיל הרגולציה סיכון אישי גבוה על מנהלי גמ"ח לשאת בעיצומים בשל פעולה שנעשתה ברשלנות, הדבר עלול להרתיע אנשים מלהתנדב להקים או לנהל גמ"ח. מסיבות דומות נמחקה הדרישה להשכלה פורמלית של מנהל הגמ"ח.

גמ"ח שהיקף פעילותו גדול ממיליון ש"ח אך אינו עולה על חמישה מיליון ש"ח יחויב בהחזקת הון עצמי, חופשי מכל שעבוד או עיקול, בגובה חמישה אחוזים מצבר הפיקדונות,⁷⁴ אך

73 התיאור בטקסט אינו כולל התאמות רבות מובנות מאליהן, למשל מחמת היותו של הגמ"ח מלכ"ר, או שהן חשובות רק לסוג מסוים של גמ"חים (למשל הגמ"ח המרכזי) אך לא לאחרים.

74 צבר הפיקדונות הוא סכום כל הפיקדונות שהופקדו בגמ"ח בתקופת זמן נתונה.

לא יותר מחמישה מיליון ש"ח. אם צבר האשראי⁷⁵ שלו עולה על פי שניים מצבר הפיקדונות, יחושבו חמישה אחוזים מהמוצק של צבר האשראי וצבר הפיקדונות של המוסד לגמילות חסדים, אך לא יותר מחמישה מיליון ש"ח.

גמ"ח קיים יהיה חייב לעמוד בדרישות ההון העצמי בתום חמש שנים מיום פרסומו של החוק. החוק פורסם ביום 13 בינואר 2019, משמע – ביום 13 בינואר 2024.

אולם ביום תחילת החוק יהיה מוסד קיים חייב בהחזקת מחצית ההון העצמי שנקבע. יום תחילת החוק נקבע לשלוש שנים וחצי מיום פרסומו ברשומות, דהיינו ביום 13 ביולי 2022. עד יום התחילה יגיש כל גמ"ח שהיקף הפעילות שלו עולה על מיליון ש"ח בקשה לרישיון. הגמ"ח יהיה רשאי להמשיך לפעול עד קבלת החלטה בעניין בקשתו. כחלק מההיערכות לכניסת החוק לתוקף נקבע כי בשנתיים הראשונות לאחר כניסת החוק לתוקף לא יוטל עיצום כספי על גמ"ח המפר לראשונה הוראה מהוראות החוק, אלא יישלח לו מכתב התראה. לסיכום, היו מאמצים, שלא פירטנו בטקסט בשל המינוריות של כל אחד מהם בפני עצמו, לרכך מעט את הרגולציה באופן שימנע הגדלה ניכרת של עלויות התפעול של גמ"חים. קשה בשלב זה להעריך את גובה העלויות של הציות לחוק, שכן עדיין אנחנו בתקופת המעבר. כמו כן קשה להעריך בשלב זה עד כמה תרתיע הרגולציה תורמים, מפקידים, ערבים ומנהלי גמ"חים ותגרום להם להימנע מפעילותם הפילנתרופית. נדע זאת רק לאחר תקופת המעבר. דרישת ההון העצמי נותרה בחוק, על אף ההתנגדות הרבה מצד מנהלי הגמ"חים והדיינים הארוכים בנושא. בסופו של דבר התקבלה פשרה; זו הפחיתה מעט את הסכומים, אך הותירה את הדרישה להון עצמי. לא ברור בשלב זה מה יקרה לגמ"חים שלא יצליחו לגייס את ההון העצמי הנדרש על פי החוק. לכאורה הם אמורים להיסגר. קשה לנו מאוד להאמין שאכן זו תהיה התוצאה. ימים יגידו.

ג. תובנות ביחס ליחסי חרדים־מדינה וביחס לתהליך החקיקה

ניתוח מלא של סוגיית יחסי חרדים־מדינה חורג מגבולותיו של מאמר זה. לכן נתאר על קצה המזלג בלבד תובנה אישית שהתבהרה לפרופ' מרגליות אגב תהליך האסדרה ואולי תעניין גם את קוראי המאמר. פרופ' מרגליות חילוני, בשר מבשרם של אנשי משרד המשפטים ומשרד האוצר, הן כי זו קבוצת הייחוס החברתית שלו, והן בשל עברו האישי כפרקליט בפרקליטות המדינה. ובכל זאת, בעת העבודה על הצעת החוק הוא מצא את עצמו יושב תמיד עם מנהלי הגמ"חים. מעניין במיוחד היה עבורו לראות שבשולחן העגול באולם הישיבות של ועדת הכספים הוא תומך תמיד לשבת בכיסא בין שתי הקבוצות, משל היה הגבול ביניהן. גם עו"ד יובל שלהבת חילוני, ואף הוא ישב עם מנהלי הגמ"חים, אבל במקרה שלו זה היה יכול לנבוע מכך שהלקוח שלו היה הגמ"ח המרכזי. הוא נתן לו שירות מקצועי. פרופ' מרגליות, לעומת זאת, היה שם מתוך אידאולוגיה. הוא לא הרגיש מחויב לצד אחד בדיון. בתור איש אקדמיה ועמית בכיר במכון החרדי למחקרי מדיניות הוא רצה להגיע לעיצוב המיטבי (אופטימלי) של החוק, ולכן הייתה לו הזדמנות מעניינת להשקיף על כל התהליך מהיבט אובייקטיבי יחסית.

75 צבר האשראי הוא סכום כל ההלוואות שנתן הגמ"ח וטרם הוחזרו לו בתקופת זמן נתונה.

והינה, לאכזבתו הוא נוכח שחבריו, אנשי משרדי הממשלה השונים, שבויים לחלוטין בתפיסות שבאו איתן מראש. הם המשיכו, בשנתיים שנמשכו הדיונים, להתעקש ולא לבחון, ולו רק בתור תרגיל אינטלקטואלי, את הדברים מזווית ראייה אחרת מזו של קבוצת הייחוס שהם משתייכים אליה במקום העבודה. התנהגותם שיקפה בעיניו נוקשות במחשבה או אימה מפני סטייה חס וחלילה מרוח המשרד. פתיחות ונכונות לחשוב שאולי הצד האחר מקדם את רווחת המדינה, אף שהוא עושה זאת אחרת ממוסדות פיננסיים רגילים, באו לידי ביטוי אך ורק בשיחות מסדרון. בשיחות אלו נבנה אמון, ואולי אפילו חיבה הדדית, אולם הם לא באו לידי ביטוי בעת החזרה לשולחן הדיונים. אם תהליך אסדרת הגמ"ח בשיחות משקף את עבודת החקיקה בדרך כלל, מעצבי המדיניות עסוקים רק, או בעיקר, בדברים הפשוטים הגלויים לעין ובבלימה של עניינים פוליטיים או אישיים. התרשמותו האישית הייתה שהם אינם עוסקים כלל בשאלה באיזה אופן ישיא החוק את הרווחה החברתית. עיסוק בשאלה כה גדולה נראה בעיניהם אקדמי מדי. הם עסוקים בלחימה בשוחות.

אחת הטעויות הגדולות ביותר שנעשו בעיצוב מדיניות עבור מדינות מתפתחות או עבור אוכלוסיות חלשות בתוך מדינות מפותחות היא עיצוב המדיניות "מלמעלה", "מבחוץ". מעצב המדיניות, שהוא נציג העולם המפותח, למשל בתפקיד של הבנק העולמי או קרן המטבע הבינלאומית, חושב שהוא יודע כיצד על המדינה הנחשלת לעצב את מדיניותה החברתית-כלכלית. במקרה הטוב הוא מדבר – ואפילו מתייעץ – עם אנשים מקומיים, אבל הם אינם שותפים להתוויית המדיניות. הוא מתנשא עליהם. אין זה מפתיע שטעות כזו מביאה לעיצוב מדיניות כושלת.⁷⁶ במקרה של החרדים, בזכות כוחם הפוליטי הגדול אין הם נתפסים כחלשים בעיני מעצב המדיניות, אולם הכשלים האלה מתקיימים במובן זה שעיצוב המדיניות נעשה "מבחוץ", ונציגי המוסד הקהילתי אשר באסדרתו עוסקים הם חסרי השכלה משפטית או פיננסית, ולכן אין הם שותפים לעיצוב האסדרה מלכתחילה אלא רק בדיעבד. חשוב מאוד לא לחזור על טעות זו בעיצוב המדיניות החברתית-כלכלית בכל הנוגע למגזרים בכלל, ולחברה החרדית בפרט. החשש להתנהגות מוטעה באופן זה גדול בשל התנהגות שני הצדדים. החרדים הם "לקוח" קשה ומתסכל עבור מעצבי המדיניות, והם הרוויחו ביושר את החשדנות כלפיהם. חברי כנסת חרדים אפילו אינם מנסים להסתיר את העדפתם את האינטרס של החברה החרדית על פני האינטרס של כלל תושבי המדינה בכל המקרים שהם סבורים כי יש צורך לבחור בהם בין השניים. כבר יותר מארבעים שנה שהם בממשלה, וחבל שעדיין הם חושבים רוב הזמן כאילו היו יהודים בגולה שמתנהלים בעורמה מול שלטון זר.

ובכל זאת, בעת שמדובר בשיח מקצועי, ודאי שבנוגע למוסד כה מרכזי לרווחת הקהילה החרדית, מן הראוי היה שהאנשים המקצועיים במשרדי הממשלה ישקיעו מאמץ כן ואמיתי לשתף פעולה עם חרדים באסדרה של החוק. לא רק לנהל מולם משא ומתן כוחני, אלא לסמוך עליהם כשותפים בעיצובו. זה לא קרה.

76 קיימת ספרות ענפה בנושא. ראו למשל, Dani Rodrik, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning From A Decade of Reform*, 44(4) J. Econ. Literature 973 (2006); JOSEPH STIGLITZ, *GLOBALIZATION AND ITS DISCONTENTS* (2002).

יוצאי דופן היו נציגי (ליתר דיוק נציגות) הרשות לאיסור הלבנת הון ובנק ישראל. הן הצליחו להתגבר על החשדנות ולפתח תקשורת ויחסי עבודה טובים עם אנשי קבוצת מנהלי הגמ"חים. הדבר סייע במציאת פתרונות לבעיות נקודתיות, וגם בפתרון הסוגיה הקריטית ביותר שאפשרה את סיום החקיקה בהסכמה, והיא שאלת תקופת המעבר. הן הבינו שהזמן יחלוף, ומה שחשוב הוא עצם הכניסה של הגמ"חים לעבודה מוסדרת, חוקית ושקופה, וגם שבעוד כמה שנים ישמחו מאוד על שעשו זאת עכשיו. ואולי, רק אולי, גם ניקר בליבן הספק שמא הגמ"חים הם בכל זאת מוסד שראוי כי המדינה תעודד ותחבק בהיותו מוסד רווחה אמיתי, על אף החשדנות הטבעית כלפיו מעצם היותו מוסד של תרבות שאינה מוכרת להן.

ד. סיכום

במאמר זה תיארנו את מוסד הגמ"ח המבוסס על פיקדונות ואת תהליך אסדרתו בחקיקה, שנמשך כמה שנים והסתיים ב־1 בינואר 2019. זה היה מעשה החקיקה האחרון של הכנסת העשרים, ואחריו נכנסה המדינה לתקופה של אי־יציבות ומערכות בחירות צמודות. בחלקו הראשון של המאמר תיארנו את תפקידו בקהילה החרדית ובמשקי הבית החרדיים; את המניעים של הגורמים המרכזיים הקשורים בו: תורמים, מפקידים, לווים, ערבים, מנהלי הגמ"ח ושאר מתנדבים; ואת היתרונות הכלכליים הייחודיים שיש לו. כן תיארנו, בפירוט, שלושה גמ"חים חשובים, שכל אחד מהם מייצג סוג שונה של גמ"ח שמבוסס על פיקדונות. בחלקו השני של המאמר תיארנו את האירועים שהביאו לתחילת תהליך האסדרה של הגמ"חים, את הכוחות שפעלו ואת מניעי המשתתפים בתהליך. בחלקו השלישי של המאמר עמדנו על תוכן תהליך האסדרה, ובעיקר פירטנו מהם הנושאים המהותיים שטרם זכו לליבון, וסקרנו מה נעשה כדי להתאים מעט את הרגולציה למציאות עולם הגמ"חים ולהקטין בכך את הסיכון שהאסדרה תביא לאובדן רווחה חברתית. בחלקו האחרון והקצר של המאמר הצגנו תובנות אישיות וחלקיות מהליך האסדרה, הן בנוגע ליחסי מדינה־חרדים והן בנוגע למלאכת עיצוב מדיניות חברתית־כלכלית בחקיקה בכלל.