גילת בן שטרית
נעמי כרמון

הלוואות משכנתא בישראל
כשלים בפירעונן

סדרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור

הלוואות משכנתא בישראל

כשלים בפירעונן

הלוואות משכנתא בישראל

כשלים בפירעונן

מימדי התופעה וגורמיה, המלצות לשינויים

ד"ר גילת בן שטרית פרופ' נעמי כרמון

בוצע בהזמנת אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון

המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים
הטכניון, חיפה

משרד הבינוי והשיכון
ירושלים

הטכניון מכון טכנולוגי לישראל
חיפה

2006

Mortgage Loans in Israel: Defaults and Foreclosures

Gilat Benchetrit and Naomi Carmon

The Center for Urban and Regional Studies

Technion – Israel Institute of Technology

כל הזכויות שמורות © **2006**
לגילת בן שטרית ונעמי כרמון
למשרד הבינוי והשיכון, למרכז לחקר העיר והאזור ולמוסד הטכניון בע"מ

Copyright © **2006**
By the authors, The Ministry of Construction and Housing, The Center for Urban and Regional Studies and The Technion Research and Development Foundation Ltd.

אין להעתיק, לצלם או לשכפל כל חלק מדו"ח זה ללא רשות בכתב ומראש מבעלי הזכויות.

דו"ח זה משקף את דעות המחברים והמלצותיהם; המרכז לחקר העיר והאזור ומוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ אינם אחראים לדיוק הנתונים המופיעים בדו"ח ולמסקנותיו.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי חברי הסגל ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק לרכוש ו/או לגוף ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו או עלולים להיגרם לכם או למי מטעמכם עקב חוות דעת זאת או דו"ח זה, או בהקשר אליהם.

For the elimination of any doubt, it is hereby stressed that the staff members and/or the technion and/or the technion research and development foundation ltd will not be liable for any property damage and/or corporeal damage and/or expense and/or loss of any kind or sort that will be caused or may be caused to you or to anyone acting on your behalf, in consequence of this statement or opinion or this report, or in any connection to it.

מסת"ב 965-409-031-7 ISBN

נדפס בישראל Printed in Israel

הכרת תודה

המחקר הוזמן ע״י אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון ומומן על-ידו ועל-ידי הטכניון. תודתנו נתונה לאחראים למשרד, ובמיוחד, לאנשים שסייעו במהלך העבודה. בראש ובראשונה, לחברי ועדת ההיגוי מטעם משרד הבינוי והשיכון, בראשות מיכאלה גרזון - סגנית מנהל אגף אכלוס, ובהשתתפות ד״ר חיים פיאלקוף, סמנכ״ל לתאום ותכנון, אריאלה רבדל-נדקוב, מנהלת אגף שיקום שכונות חברתי, ויוסי שבת, סגן מנהל אגף מידע וניתוח כלכלי. תודה עבור המשוב שהועבר בישיבות שקיימנו, במסרים שהעברנו בעל-פה ובכתב, ובמיוחד, עבור ההערות לטיוטת הדו״ח. תודה גם לרות מנע, לדורי אינגרם, סימה טרם ונוגה נחליאלי, שהשתתפו בדיונים.

בנוסף לכך, נתונה תודתנו לכל מי שתרמו מן הידע שברשותם ומזמנם לשלבים השונים של המחקר, במיוחד: למר דורון נחמני ומר אלי מזרחי, בנק טפחות; למר אשר שכטר ומר בני שיזף, בנק הפועלים (משכן); למר גיא שמאי, בנק לאומי; למר עופר זיו, נציג משרד האוצר בוועדה הבין-משרדית; לאנשי ארגון ״ידיד״: גב׳ מרינה זמנסקי, עו״ד דינה פיינסוד זהר, עו״ד בת שבע נחמיה מיכאלי, עו״ד ליאת נהון בלום, עו״ד ורדית דמרי מדר, עו״ד ישראלה גראציאני ומר רן מלמד; לעו״ד חיים קיפל וגב׳ עינת גרין, חברת *EMI*; לעו״ד קלריס חרבון, הקליניקה המשפטית של אוניברסיטת תל-אביב; למר דודו זקן, כלכלן בכיר במחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל; לעו״ד רותי פישר, עו״ד שאולי כהן, עו״ד גל וולך, ד״ר רינה דגני, גיאוקרטוגרפיה, ד״ר דוד פלדמן, ביה״ס למנהל עסקים באוניברסיטת בן-גוריון, ולד״ר דני בן שחר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, שכל אחד נידב מידיעותיו למחקר. תודה גם לאלה שסייעו ולא נקבנו כאן בשמם, ביניהם עובדים בבנקים למשכנתאות ובמשרדים לכינוס נכסים ושמאות, שביקשו להישאר אנונימיים.

תודה מיוחדת למשתלמים ועובדים במרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שתרמו לאיסוף הנתונים, לעיבודם ולעריכת דו״ח המחקר המוגש בזאת: לטוני בר-און, עבור עזרה מקצועית במיפוי הנתונים, לאלוירה מולין, שסייעה בביצוע הראיונות בשפה הרוסית, לשלומית בארי, עבור הטיפול הגרפי בחומר, ולצורית ערמון, שסייעה בשלבים האחרונים של ההוצאה לאור.

עיקרי המחקר ומסקנותיו

הלוואות משכנתא בישראל: כשלים בפירעונן

עיקרי המחקר והמלצותיו

האתגר המחקרי שהוצב בפני החוקרות היה לספק תמונת מצב, לנתח את גורמיה ולהתקרב - ככל שניתן - למענה על השאלה: מהי הדרך היעילה ביותר וההוגנת ביותר למזעור מספרם של כשלים בפירעון הלוואות משכנתא? הצבת השאלה, כמו גם טבע הנתונים שניתנו להשגה, לא התאימו לעריכת מחקר כלכלי מקובל, הנסמך בעיקרו על ניתוחים סטטיסטיים ובניית מודלים. הם חייבו לבחור בגישה ובשיטות המקובלות בחקר מדיניות (policy analysis). חקר מדיניות מתאים במיוחד לטיפול בסוגיה שהוצבה בפני הכותבות, השייכת לסוג המכונה "בעיות מרושעות" ("wicked problems"). בפרק הראשון של הספר הקלאסי ל"שיטות יסוד בחקר מדיניות", פטון וסויצקי אפיינו את "הבעיות המרושעות", אשר מעצבי מדיניות מרבים להציב בפני חוקרי מדיניות. אלה בעיות אשר: אינן מוגדרות היטב; אי אפשר להבטיח מראש שהפתרון המוצע להן ישיג את התוצאה המקווה; מספיקות הפתרון המוצע וההוגנות שלו אינן ניתנות למדידה אובייקטיבית; רק לעיתים נדירות אפשר להוכיח את נכונות הפתרון, לפני שיושם (Patton and Sawicki, 2nd edition, 1993). באותו פרק, הם גם מונים את הכלים העיקריים (principal tools), המשמשים חוקרי מדיניות: היגיון, שכל ישר, היכרות עם הספרות המקצועית הרלבנטית, ידע וניסיון המתייחסים לעולם התוכן הנדון. את הכלים הללו השתדלנו להפעיל באופן מושכל במחקר המוצג בזאת.

המחקר הוזמן ע"י משרד הבינוי והשיכון. יעדיו העיקריים של המשרד פורסמו באתר האינטרנט שלו ע"י המנכ"ל, ובראשם הוצב "סיוע למשקי בית חסרי דירה במציאת פתרון דיור". בהתאם לכך, חקירת נושא המחקר בוצעה מנקודת ראותם של הלווים, של אלו שעומדים בפני הסכנה לאבד דירתם ולרווחתם אחראי משרד הבינוי והשיכון, ולא מנקודת מבטם של המלווים. כמובן, שיש מקום גם לחקר הסוגיה מנקודת הראות של הגופים המלווים.

מספר מקורות מידע שימשו לצורך מחקר זה. תחילה הסתמכנו על סקירה של ספרות מחקר רלבנטית ממדינות אחדות בצפון אמריקה ובאירופה; זו שימשה להיכרות השוואתית עם הסדרי משכנתאות וביטוחן, עם בעיית הכשלים בפירעון הלוואות משכנתא באותן מדינות ועם הסדרים למניעתה ולטיפול בה, הנהוגים בן. בעבור היכרות עם המצב הקיים בארץ, ובמידת מה גם עבור ניתוח גורמיו, אספנו נתונים מבנקים למשכנתאות. פנינו לכול המרכזיים שביניהם, אך לא היה בידיהם עיבוד נתונים, המתייחס לכשלים, ורובם לא ששו לשתפנו במידע שכן שהיה בידם. אף-על-פי-כן, קובצי הנתונים שהישגנו וניתחנו כוללים נתונים (חלקיים, כפי שסופקו לנו) על כ-45% מכלל הלוואות המשכנתא במדינה, בנקודת הזמן שנבדקה; שיעור כיסוי גבוה זה מהווה בסיס סביר לטענה שניתחנו מדגם קרוב למייצג. מקור נוסף למידע היו ראיונות עומק שערכנו עם 22 לווים, שכשלו בפירעון הלוואות המשכנתא שלהם. מובן מאליו, שכאן אין מדובר במדגם מייצג של לווים שכשלו, אלא באיסוף מידע

איכותני (בניגוד לכמותני), המספק אינדיקציות להבנת הכשל והשפעותיו על קבוצת לווים שמצבם קשה במיוחד (לימוד ממקרים קיצוניים מקובל בתחומי מחקר רבים). מקור חשוב מאד למידע ולהבנתו היו שיחות בלתי פורמליות שערכנו עם "בעלי עניין" רבים, לאורך שלוש שנות העבודה על המחקר: עם אנשי ועדת ההיגוי של מחקר זה, שלכולם ניסיון רב שנים בהתמודדות עם הסוגיות הנדונות בעבודה זו; עם בעלי תפקידים במשרד האוצר, בבנק ישראל ובבנקים למשכנתאות, שרבים מהם אמרו דברים "שלא לציטוט"; עם כלכלנים ושמאים, העוסקים בהיבטים פיננסיים של משכנתאות; עם עורכי דין וכונסי נכסים, בעלי ניסיון מגוון ועמדות מגוונות; ועם אנשי הארגון הוולונטרי "ידיד", המלווים לווים שכשלו. לצורך אינטרפרטציה של המידע הרב וחילוץ תובנות ומסקנות מתוכו, השתמשנו בתשתית הידע המקצועי הרלבנטי שנאגר אצל החוקרות, בהיגיון ובשכל הישר, כמקובל (ר' לעיל) במחקרי מדיניות.

דו"ח המחקר המוגש לקורא מורכב מארבעה חלקים מובחנים. החלק הראשון מציג את נושאי המחקר, בהסתמך על ספרות מקצועית ממדינות אחדות, כולל ישראל: שווקי משכנתאות ומאפייניהם, פיגורים בתשלומי משכנתא והשלכותיהם, רשתות ביטחון ללווים ולמלווים. החלק השני מוקדש לניתוח גורמי היסוד לריבוי כשלים בפירעון הלוואות משכנתא בארץ, וכולל פרקים על שינויים בכלכלת ישראל, על מדיניות הדיור של הממשלה ועל מערכת הבנקים למשכנתאות והפיקוח עליהם. בחלק השלישי מוצגים מימצאים משני מרכיבי עבודת השדה: ניתוח נתונים מן הבנקים למשכנתאות וניתוח הראיונות עם לווים שכשלו בפירעון הלוואות המשכנתא שנטלו. בחלק הרביעי והאחרון מוגשים סיכום, מסקנות והמלצות. בקטעים שלהלן נציג את עיקרי הדברים העולים מכל אלה.

<u>תמונת המצב</u> המוצגת להלן נסמכת בעיקר על נתונים שקיבלנו מן הבנקים למשכנתאות, אך גם על מקורות מגוונים נוספים, שנמנו בדו"ח המחקר. מכיוון שלא כל הבנקים הגדולים למשכנתאות שיתפו פעולה, מפני שלא קיים בארץ מאגר מידע מאורגן בנושא משכנתאות ופיגורים בפירעונן, ובשל חסרון מחקרים קודמים בנושא, יש לראות את הנתונים בגדר אומדנים, אך רובם אומדנים המבוססים על מקורות טובים. רוב הנתונים משנת 2004, אלא אם צויין אחרת.

<u>כשליש ממשקי הבית בישראל</u> (כ-650,000 מתוך 1.9 מליון משקי בית) <u>מחזיקים בעסקאות פעילות של משכנתא לדיור</u>, בהשוואה ל-41-42% בארה"ב ובבריטניה.

- כשני שלישים מבין כלל הלוואות המשכנתא ניתנו לזכאי משרד הבינוי והשיכון ושליש למי שאינם זכאים. מבין הזכאים, כמחצית היו "זוגות צעירים", כשליש עולים מברה"מ לשעבר, והיתר "אחרים". אחוז הפיגורים בתשלומי משכנתאות בקרב זכאי משרד הבינוי והשיכון דומה לזה שבקרב מי שאינם זכאים. מידת המהימנות של הנתונים בסעיף זה פחותה מזו של הנתונים בסעיפים אחרים.
- שיעור חוב המשכנתאות (כלומר, כלל המשכנתאות שעדיין לא נפרעו) בארץ מגיע ל-165.5 מיליארד שקל, כ-33% מן התמ"ג השנתי (2003), בהשוואה לממוצע של 39% בקהילה האירופית.

- מבין כלל עסקאות המשכנתא לדיור, הוגדרו 6.7% כנתונות בפיגור (אי תשלום במשך שלושה חודשים ויותר). האומדן שלנו הוא ש-50,000-45,000 משקי בית בישראל מוגדרים ע"י הבנקים כמפגרים בפירעון משכנתאות. רוב הדיווחים ממדינות הקהילה האירופית (מבוססים על סקר משקי בית, 2001) מורים על שיעורי פיגור נמוכים יותר במידה רבה: 0.8% בהולנד, 0.9% בבריטניה, 1.7% בצרפת, 3-4% בבלגיה, בספרד, באיטליה ובאירלנד.

- רק כשליש מכלל המפגרים בתשלום לקחו הלוואות משכנתא עם שיעור מימון (LTV) גבוה, העולה על 80% מערך הנכס, אך מבין העולים מברה"מ לשעבר שהוגדרו כמפגרים, 70% לקחו הלוואות משכנתא עם שיעור מימון גבוה שכזה. רוב ההלוואות שניתנו ע"י הבנקים לבדם או ע"י הממשלה לבדה היו עם שיעור מימון נמוך עד בינוני; הלוואות עם שיעור מימון גבוה נוצרו באמצעות צירוף הלוואת ממשלתיות עם הלוואות מן הבנקים.

- מכלל ההלוואות שבפיגור, 16.5% היו בתהליכי מימוש המשכנתא על הנכס (רובן עם LTV גבוה): 18% בקרב זכאי משרד הבינוי והשיכון ו-13% בקרב מי שאינם זכאים.

- לפי דיווחי עמותת "ידיד", כ-11,000 משקי בית הוגדרו כחדלי פירעון (בממוצע, אחרי שנה וחצי של פיגור בתשלומים) והועברו לכונס נכסים. לפי אותו מקור (למרות מאמצים, לא נמצא מקור אחר) 2,000-1,500 משקי בית מפונים בכל אחת מהשנים האחרונות מדירותיהם, עקב כשל בתשלומי משכנתא. אלה מספרים גבוהים; בולטותם גדולה במיוחד, מפני שעד לפני שנים אחדות הבעייה של פינוי משפחות מדירותיהן עקב אי תשלום משכנתא כמעט שלא הייתה קיימת בישראל.

- האומדן של מספר הדירות הנמצאות בחזקתם של כונסי נכסים, לאחר שדייריהן פונו מהן עקב כישלון בתשלומי המשכנתא, עולה על 2,000.

חלק מרכזי של המחקר עוסק ב**ניתוח הגורמים לריבוי הכשלים בפירעון משכנתאות ולחומרת תוצאותיהן**. חלק זה מבוסס במיעוטו על נתונים שהתקבלו מן הבנקים (כמו זה שמלמד על כך שחלק ניכר מן הפיגורים מתהווה סמוך לנטילת מועד ההלוואה), וברובו על לימוד הספרות הרלבנטית ועל שיחות רבות עם מומחים לנושא, שביניהם: בכירים בבנקים למשכנתאות, עו"ד העוסקים בעניין וכונסי נכסים, אנשי ארגון "ידיד" ואחרים. אלה נוספו אל הרשמים החלקיים שעלו מתוך הראיונות שקיימנו עם מספר קטן של לווים שכשלו. את כלל המידע העברנו דרך מסננת שיקול הדעת שלנו, ובעקבות זאת גיבשנו חמש קבוצות של גורמים לריבוי הכשלים:

א. גורמים הקשורים בשינויים בכלכלת ישראל בשנים האחרונות, ביניהם: שינויים מבניים בכלכלה עקב כניסתו של העידן הפוסט-תעשייתי, הגורמים לשיעורי אבטלה גבוהים ולריבוי עובדים במשרות זמניות וחלקיות, ששכרם נמוך ולא קבוע; מיתון נמשך במשק הישראלי, שפגע בעיקר ב"חלשים", הגדיל אבטלה והנמיך שכר עובדים; עלייה חדה וירידה מהירה במחירי הדירות בישראל (1989-2002), אשר יצרו תופעה

שכיחה של "הון דיור שלילי", בעיקר בקרב מי שנטלו הלוואות עם שיעור מימון (LTV) גבוה.

ב. <u>גורמים הקשורים במדיניות השיכון הישראלית</u>, ביניהם: עידוד בעלות על דיור לכל אזרח, גם למי שאמצעיו הכלכליים מוגבלים ואין לו תעסוקה מובטחת, ובכללם עולים חדשים שלא הצליחו לייצב עצמם בשוק העבודה; מיעוט קיצוני של חלופות לדיור בבעלות פרטית; יוקר הדיור בישראל (יחסית לשכר העבודה); הסיוע לדיור שהעניקה הממשלה לעולים לישראל בשנות ה-90, אשר תרם לעלייה החדה במחירי הדיור בראשית התקופה ולנפילה בסופה, בעיקר בחלק התחתון של שוק הדיור; בנוסף לאלה, תורם להחמרת מצב הנכשלים ביטולה של הסמכות, שניתנה בעבר לוועדה הבין-משרדית, להגיש סיוע כספי זמני (השתתפות בהחזרים) במצבים קשים במיוחד, כדי לאפשר התאוששות וחזרה למסלול תשלומים רגיל.

ג. <u>הסדרים ציבוריים / חוקיים / תקנוניים בנושאי משכנתאות</u>, ביניהם: התיקון לחוק הערבות (1992), המחייב בנקים למשכנתאות למצות הליכים כנגד החייב לפני פנייה לערבים, אשר יצר מצב חדש שאין לו מענים תקנוניים הולמים; פתיחת אפשרות רחבה ל-LTV גבוה מאוד (עד 95% באופן פורמלי, ויותר מכך בפועל), גם עבור עולים חדשים, שלא מצאו את מקומם בשוק העבודה; רשתות ביטחון בלתי מספיקות למקרי כשל בפירעון (גורם חשוב במיוחד, בקבוצה זו); ובנוסף לאלה, אי איסוף ואי פרסום של נתונים, שהיו יכולים לאפשר מעקב אחר החתומים על משכנתאות, ובעיקר, אחר הנכשלים (אלה המוכרזים כחדלי פירעון ואלה שדירותיהם נמכרו), ושהיו יכולים לאפשר לימוד התנהגותו של שוק המשכנתאות לצורך התוויית מדיניות מושכלת.

ד. <u>גורמים הקשורים בהתנהגות הבנקים למשכנתאות</u>, ביניהם: הבנקים אינם מספקים מידע הולם ומספיק ללווים, לא לפני לקיחת ההלוואה, ובמיוחד לא כאשר נוצר פיגור בפירעון ההלוואה; לפחות בחלק מחוזי ההלוואות שחותמים הבנקים עם הלווים נכללו "תנאים מקפחים" (בלשון משפטית), תנאים המקפחים את הלקוח, במיוחד לקוח שכשל בפירעון סדיר של הלוואתו (ר' פירוט בוטה בתלונה של המפקח על הבנקים שבנספח מס' 1 לדו"ח המחקר); הבנקים אפשרו (לפחות, בעבר) ללווים לקחת הלוואות משכנתא לדיור שאינן מתאימות לכושר הפירעון שלהם; מתקיימת חלוקה לא הוגנת של סיכונים בין הבנק המלווה למשק הבית הלווה; עומס תשלומים בלתי סביר מוטל על לווה שמפגר בתשלומיו (בעיקר לאחר העברה לכונס נכסים), כולל: שכר טרחה גבוה לעו"ד (עדות בנספח מס' 4), ריבית פיגורים גבוהה, עמלת פירעון מוקדם ועוד.

ה. <u>גורמים הקשורים ללווים</u>, ביניהם: נורמה של נטילת סיכונים גבוהים בלקיחת הלוואות משכנתא; חוסר ידע - לעיתים קרובות נוטלי ההלוואות אינם מודעים לגודל הסיכון שהם מקבלים על עצמם; ולבסוף, התרחשויות בלתי צפויות, המקשות/מונעות החזרי משכנתא, כמו: אבטלה, מוות, מחלות ותאונות, גירושין ומאסר.

אין לנו אפשרות מדעית לדרג את הגורמים לפי סדר חשיבותם. בכל זאת, בהסתמך על הראיונות שערכנו עם לווים ועם מומחים גיבשנו הערכה משלנו. הערכתנו היא שחוסר ידע מספיק של הלווים בדבר ההתחייבות שהם נוטלים על עצמם, חוסר זהירות שלהם וגם של המלווים, יחד עם העדר רשתות ביטחון למקרי כשל, הם גורמים ראשונים במעלה לריבוי הכשלים. ברבים מן הראיונות שערכנו, הכתובת הייתה על הקיר: סכומי ההחזר החדשיים שהלווים התחייבו לשלם, בהסכמתו של הבנק, היו מעבר לסביר, יחסית להכנסותיהם. מכיוון שהחבל נמתח מראש עד גבול היכולת ומעבר לו, כשארע שיבוש בלתי צפוי, אפילו זמני, הלווים התקשו להתאושש. כשהבנק סרב לבוא לקראת הנכשלים, מצבם הוחרף.

אמירות אלה אינן באות להמעיט מתרומתם הנכבדה של הגורמים המבניים: השינויים הבולטים בכלכלה ובתעסוקה והתנודות החריפות במשק פגעו ב"חלשים" בחברה, גרמו לכשלים והכבידו מאד על היציאה מהם. לכך יש להוסיף את מדיניות הממשלה, המעודדת בעלות על דיור גם בקרב חסרי תעסוקה יציבה, ואיננה יוצרת די חלופות לדיור בבעלות, כשבעיקר בולט חסרונו של דב"י (דיור בהישג יד) בשכירות פרטית לתקופה ארוכה.

הפרקים האחרונים של העבודה כוללים שורה ארוכה של המלצות, הנוגעות לשני תחומים: המלצות להסדרת שוק המשכנתאות והמלצות לשינויים במדיניות השיכון של הממשלה. נזכיר כאן, שההמלצות במחקר זה (כמו ניתוח המימצאים דלעיל) נוסחו בעיקר מנקודת ראות של התועלות למשקי הבית הלווים, במיוחד לווים מעוטי הכנסה, שרווחתם מהווה יעד עיקרי לפעולות משרד הבינוי והשיכון. נזכיר גם, שבחינת העלות הכספית של ההמלצות אינה בתחום המנדט של מחקר זה. נבקש את תשומת ליבו של הקורא לכך שרק חלק מן הדברים הינם בבחינת המלצות "עשה"; חלק חשוב אחר מעלה הצעות לשיפור המערכות הישראליות, שרובן נשאב מתוך ניסיונן של מדינות אחרות, והן טעונות בדיקה לפני יישומן בארץ.

נתייחס תחילה ל**המלצות להסדרתן של הלוואות משכנתא**, שמטרתן לצמצם את התופעה הרחבה של כשלים בפירעון משכנתאות בארץ ולהפחית את חומרת תוצאותיה. אלה מתחלקות לשלוש קבוצות: רפורמה בשוק המשכנתאות, שינויים מוצעים בבנקים למשכנתאות, ושינויים מוצעים בהתערבותו של משרד הבינוי והשיכון בשוק המשכנתאות.

קבוצה ראשונה: רפורמה בשוק המשכנתאות

במהלך העבודה נחשפה אי התאמה משמעותית בין ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות בשוק הדיור ובשוק ההון לבין המסגרות של שוק המשכנתאות, שלא עודכנו בהתאם. ברפורמה המומלצת להלן זוכים לדגש מרכיבים, אשר יש להם סיכוי גבוה לתרום למניעת כשלים בפירעון הלוואות משכנתא ולסייע לכושלים. השתדלנו לבחור במרכיבים שיש בם תועלות פוטנציאליות גם לשחקנים אחרים בשוק, במרכיבים שיתרונותיהם עולים – להערכתנו - על חסרונותיהם.

- סטנדרטיזציה של חוזי משכנתא – מומלצת סטנדרטיזציה של חוזי המשכנתא ואכיפה קפדנית של חוק החוזים האחידים ביחס אליהן. מנגנון החוזים האחידים מתאים היטב למקרה של חוזי משכנתא, מכיוון שנוסד כדי להגן על לקוחות מפני תנאים מקפחים בחתימת חוזים, אשר תנאיהם (כולם או חלקם) נקבעו מראש על-ידי צד אחד, כך שישמשו בחוזים רבים בינו לבין אנשים בלתי מסוימים בזהותם או במספרם.

- <u>חקיקת חוק שיווק וייעוץ בנושאי משכנתאות</u> - מבחינת ההשפעה על חיי משק הבית, חשיבותה של הלוואת משכנתא גדולה וארוכת טווח אינה נופלת מחשיבותו של חיסכון פנסיוני. לפיכך, בהשראתו של חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים – עיסוק בייעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני, התשס״ה (2005), נמליץ לבחון הנהגתה של רפורמה בייעוץ ושיווק משכנתאות. חוק כזה יגרום להתמקצעותו של הייעוץ לענייני משכנתא, חיובו בהתאמת השירות לצורכי הלקוח וקביעת פיקוח ועונשים על מי שאינם פועלים לפיו.

- <u>מניעת סיכון יתר בחיתום משכנתאות - הגבלת ההחזר החודשי</u> – התחייבות להחזרים חודשיים, שמעבר ליכולת התשלום של משק הבית, הוערכה כגורם ראשי לכשל בפירעון הלוואות משכנתא, לפיכך, מומלץ שתצא הנחייה מטעם המפקח על הבנקים למניעת סיכון-יתר בנטילת הלוואת משכנתא, בצורת הגבלה על התשלום החודשי להחזר ההלוואה לסכום שאינו עולה על רבע או שליש מן ההכנסה הפנויה של משק הבית, להוציא מקרים חריגים. הגבלה כזו נהוגה במדינות אחרות, כולל ארה״ב.

- <u>ביטוח תשלומי משכנתא - הצעה להנהיגו כחובה</u> – לנוכח ריבוי הכשלים בפירעון משכנתאות וחומרת תוצאותיהם, מומלץ ליצור תכניות מתאימות לביטוח משכנתא ולחייב כל נוטל משכנתא לקנות ביטוח משכנתא, כתנאי לחתימת החוזה עם הבנק. בהמלצה זו טמונה בעייתיות, ולפיכך נוסיף בעניינה: יש לדאוג מראש לתחרות בין מבטחים ולבקרה ציבורית על מחירי ביטוח משכנתא; יש להגדיר את הסכום המכסימלי שיבוטח (הצעה לבדיקה: $100,000); יש להגדיר מראש ובבירור את מקרי הזכאות והדרכים להוכחת זכאות לדמי הביטוח; דמי ביטוח המשכנתאות עבור בעלי הכנסות נמוכות (על-פי מבחן הכנסה), ישולמו על ידי משרד הבינוי והשיכון, כחלק מתמיכתו בדיור של קבוצות מעוטות משאבים.

- <u>ביטוח אשראי משכנתאות – בחינת הצעה להנהיגו כחובה</u> – לא המלצנו על הגבלת שיעור המימון, אך נמליץ לבחון הנהגת חובה של ביטוח אשראי על כל נוטלי הלוואות משכנתא לדיור עם שיעור מימון גבוה מ-80%, בכפוף למספר תנאים: משרד הבינוי והשיכון יקבל על עצמו את נטל התשלום עבור ביטוח האשראי לאוכלוסיות מעוטות משאבים (על פי קריטריונים ספציפיים) וביטוח זה יכסה את מלוא ההלוואה; תיבחן מחדש ההצדקה לעלותו הגבוהה של הביטוח הנדון; תוקמנה חברות נוספות לביטוח אשראי, למניעת מונופול של חברה יחידה (EMI).

- <u>בחינת הנהגתו של שוק משני למשכנתאות</u> – מומלץ לבחון בהקדם פתיחתו של שוק משני למשכנתאות, בכדי להרחיב את מקורות האשראי למשכנתאות, ליצור סטנדרטיזציה בשוק ולתמרץ קיומו של מאגר מידע בשוק זה. איננו משלים את עצמנו שפיתוח שוק זה יגרום לירידת שיעורי הריבית (ר׳ ממצאי המחקרים האמריקניים). בכדי שיביא תועלת לא רק לגופים המלווים והמשקיעים בשוק המשכנתאות אלא גם ללווים, בעיקר מן הקבוצות החלשות, נמליץ ששוק משני יפותח בתנאי שבמקביל יובטחו ביטוחי משכנתאות בערבות ממשלתית. כדי למנוע הסתבכות המדינה בהתחייבויות כבדות, במקרה שיחולו שינויים לרעה במצב הכלכלי וביכולת של לווי המשכנתאות לעמוד בפירעון חובותיהם, נמליץ להגביל את הערבות הממשלתית

לקבוצות מוגדרות ולא רחבות מדי של זכאים, בעיקר של מעוטי אמצעים. תמיכה בהם ראויה להקצבה ממשלתית, בהיותה הולמת את מטרותיו הבסיסיות של משרד הבינוי והשיכון.

<u>קבוצה שנייה: שינויים מוצעים בבנקים למשכנתאות</u>

על-פי ממצאי מחקרנו, רבות התלונות על התנהגות הגופים המלווים כלפי הלווים. אמנם, בניגוד לתמונה המצטיירת לעיתים בתקשורת, רוב הבנקים למשכנתאות אינם ממהרים לפנות מדירותיהם את המפגרים בתשלומי משכנתא ופותחים בפניהם הזדמנויות (בעיקר, בפני "החזקים" שבין הכושלים) להסדיר את ענייניהם עם הבנק. אולם רבים מדי מבין האנשים שראיינו לצורך מחקר זה, ורבים עוד יותר מן הפונים ל"ידיד", שאת סיפוריהם שמענו מייד שנייה, התלוננו קשות על התנהגות בלתי הוגנת, ולעיתים אכזרית, מצד הבנקים.

לפיכך, מוצע לבנקים למשכנתאות לשקול הנהגת סדרה של שינויים, כולל: החלה קפדנית של חובת האמון של הבנקים כלפי לקוחותיהם, חובה המוטלת עליהם בשל היותם ספקי שירות חיוני לציבור וכוחם המעין מונופוליסטי; ייעוץ משופר לנוטלי הלוואות משכנתא, לפני קבלת ההלוואה, ובמיוחד, במקרים שבהם החל כשל בפירעונה; שינוי בהתנהגות כלפי לווים מפגרים בפירעון, כולל: יצירת קשר (רצוי טלפוני) עם הלקוח סמוך לראשית היווצרותו של פיגור וקיום סדרת פגישות, שבהן תובהרנה ללקוח התוצאות הצפויות מן הפיגור, יערך בירור לגבי הסיבות לפיגור והצפי לגבי משך הזמן של הקושי בתשלום וגם תוצענה ללקוח חלופות פעולה; רק אם לא תהיה היענות לקיום הפגישות או לא יכובדו הסכמים שיושגו בן, תתבקש התערבותו של עורך דין. הצענו גם לבחון הקלה של נטל התשלומים הנלווים לפיגור, שביניהם נמנים ריבית פיגורים, עמלת פירעון מוקדם, שכר עו"ד ועמלות שונות; בפירעון; לבסוף, הצענו הכשרה מיוחדת לכונסי נכסים, הנמצאים במצב של ניגוד אינטרסים מובנה מול הלווה ומתפקדים, לעיתים קרובות מדי, כמגני האינטרסים של הבנק.

<u>קבוצה שלישית: שינויים מוצעים בהתערבות משרד הבינוי והשיכון בשוק המשכנתאות</u>

בשנים האחרונות, התפתחה בעייתיות חמורה בתחום המעורבות הישירה של הממשלה בשוק המשכנתאות, זו הלובשת ביטוי בהלוואות משכנתא ממשלתיות למי שעברו את מבחן הזכאות. הבעייתיות מתבטאת בממצאים הבאים: ההוצאות לסבסוד למשכנתאות ב-2005 היו פחות מ-500 מיליון ₪, כרבע מהסבסוד ב-2001, שהגיע אז ל-1.8 מיליארד ₪; קיטון דרמטי זה בתקציב הממשלתי למשכנתאות התרחש בתקופה שבה חל גידול של כ-20% במספר משקי הבית מתחת לקו העוני בישראל; באותן שנים, גדל מספרם של משקי הבית, הנכשלים בפירעון הלוואות המשכנתא שלהם, וגדל מספר המפונים מבתיהם עקב אי פירעון. חקר הסיבות לבעייתיות זו אינו אפשרי במסגרת המחקר הנוכחי, אך אפשר להציג את המסקנה, כי מערכת שתוצאות פעולתה מתבטאות בממצאים אלה זקוקה לבדק בית יסודי ולשינוי. עוד אפשר, להביא בפני הקורא מספר הצעות לשינויים במערכת, חלקם שינויים שמשרד הבינוי והשיכון יכול לבצעם בעצמו, וחלקם דורשים שיתוף פעולה עם גופים אחרים, כולל בנקים למשכנתאות והמפקח על הבנקים.

השינוי הבסיסי הדרוש הינו הגדרה מחודשת של הזכאים לסיוע ציבורי וחשיבה מחודשת על סוגי הסיוע והיקפם, לקבוצות שונות של זכאים. דרוש בהקדם מנגנון לחינוך וייעוץ (ארוכי

טווח) לנוטלי הלוואות משכנתא. מומלץ לבחון המרה של הלוואות משכנתא תקציביות בהלוואות בנקאיות בערבות המדינה, ומומלץ ביטוח משכנתא לזכאים על חשבון המדינה. ועוד: המלצה חמה להקים או לתמרץ הקמתו של מרכז מידע וידע לענייני משכנתאות; ראוי שנושא זה, התופס חלק כה מרכזי בשוק ההון ויש לו השפעות מרחיקות לכת על חייהן של שליש מן המשפחות בארץ, יזכה במאגר נתונים ובניתוח נתונים שיאפשרו לקבל החלטות מושכלות בגינו. לבסוף נציין, כי רוב ההמלצות שלעיל כוונו למניעה בעתיד של כשלים, בהתאם למטרתו העיקרית של מחקר זה, אך חשוב להתייחס גם לאלפי הכושלים בהווה. מומלצת חשיבה מחודשת על המערך לטיפול ממשלתי בלווים שכשלו. בתוך כך, מומלץ להפעיל באופן מועיל יותר את הוועדה המיוחדת הבין-משרדית ולבחון הרחבה של סמכויותיה להקל על מי שכשלו שלא באשמתם.

בפרק האחרון של דו"ח המחקר מתרחבת יריעת הדיון ומוצגות **<u>המלצות המתייחסות למדיניות השיכון בישראל</u>**. פרק זה נסמך על היכרות רבת שנים של המחברות עם מדיניות השיכון בארץ ובמדינות אחרות, בנוסף על מה שנלמד במהלך המחקר הנוכחי. הפרק אינו מתייחס לכל ההיבטים של מדיניות השיכון הרצויה במדינת ישראל, אלא ההצעות המועלות בו <u>ממוקדות במחויבותו של המשרד כלפי דיורם של תושבים מעוטי משאבים</u>. <u>מימוש הצעות אלה אמור להרחיב במידה ניכרת את כמות הדב"י – דיור בהישג יד</u> (Affordable Housing), <u>שהינו דיור ברמה סבירה, תמורת תשלום שנמצא בהישג ידם של תושבים אלה</u>. משקי בית אלה הם המועדים לכשל בפירעון הלוואות, ובעיקר: הם המועדים למצבים ללא מוצא, שבהם הכשל מסתיים בפינוי משק הבית מדירתו ואובדן כספי חמור ביותר, במושגים של משק הבית המתפנה.

גם כאן מוצעות שלוש קבוצות של שינויים: דגש על חלופות לבעלות פרטית על הדיור עבור מעוטי הכנסה, עידוד בנייה חדשה של דב"י, במיוחד "דיור מעורב", ופתיחתם של נתיבים חדשים לדיור בבעלות פרטית לבעלי הכנסות נמוכות.

<u>קבוצה ראשונה: דגש על חלופות לבעלות פרטית על דיור עבור מעוטי הכנסה</u>

כמו בכל מדינה אחרת, חיים בישראל אזרחים שאינם יכולים לעמוד בנטל הכספי של רכישת דירה בשוק החופשי, חלקם ותיקים וחלקם עולים. יתר על כן, השינויים המבניים בכלכלה ובתעסוקה, אלה שכבר התרחשו ואלה שצפויים להתרחש, הגדילו ויגדילו עוד יותר את מספר המובטלים ואת מספר בעלי העבודות הזמניות והשכר הנמוך מאד. גם חלק ממשקי הבית שיש בהם אדם עובד אינם יכולים לעמוד בתשלומי משכנתא, כאשר שכרו של העובד נמוך, ובוודאי כאשר עבודתו אינה קבועה. אחת התובנות שעלו מתוך הראיונות שקיימנו במסגרת מחקר זה הינה שכיחותה של חדלות פירעון חרף תעסוקה. רוב מרואיינינו היו אנשים עובדים, אלא ששכרם הנמוך לא הספיק לכיסוי הוצאות המשכנתא. לפיכך נמליץ בפני משרד השיכון למתן את המדיניות, המעודדת כמעט כל אזרח לרכוש דירה למגוריו, ולהכין חלופות לחזקה זו, המתאימות למעוטי אמצעים.

- <u>הגדלת מלאי הדיור הציבורי</u> - בישראל של ראשית המאה ה-21 הגיע הדיור הציבורי לשפל של פחות מ-5% מכלל מלאי הדיור. שיעור זה מוסיף לקטון, עקב עידוד מכירה של שארית המלאי למתגוררים בו והימנעות כמעט מוחלטת מהוספת דירות לדיור

הציבורי. <u>בניגוד לישראל, הן באירופה והן בארה"ב ממשיכים בשנות האלפיים לבנות דיור ציבורי חדש</u>. בהסתמך על הניסיון במדינות אחרות, נמליץ לבחון דרכים להרחבת המלאי של דיור ציבורי בישראל, ביניהן: רכישת דירות מעטות באזור בנוי, שרובו בבעלות פרטית, והעמדתן לרשות זכאים לשכירות ציבורית; כנ"ל, אך במקום רכישה, החברה לדיור ציבורי חותמת על שכירות ארוכת טווח. במיוחד ראוייה לבחינה והתאמה למציאות הישראלית הצורה החדשנית של חיוב בונים פרטיים לכלול אחוז מסוים של דיור בשכירות ציבורית בתוך פרויקטים חדשים מגודל מסוים ומעלה.

- <u>השתתפות בשכר דירה</u> - השתתפות ציבורית בשכר דירה למשקי בית זכאים נחשבת כצורת סיוע לעניים מועילה במיוחד, הן ע"י המסנגרים על יעילות כלכלית והן ע"י הדוגלים בהוגנות חברתית. ביוני 2002, ושוב בינואר 2004, חלו קיצוצים חמורים בהשתתפות משרד הבינוי והשיכון בשכר הדירה של זכאים מכל הסוגים, כולל קשישים, אך במיוחד בקרב גילאי העבודה. קיצוצים אלה נוספו לקיצוצים שחלו באותו זמן בקצבאות הקיום ובקצבאות הילדים שמשלם הביטוח הלאומי. נמליץ לחזור ולהגדיל את השתתפות משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה למשקי בית זכאים ולחזור ולהרחיב את חלותם, תוך בקרה נאותה על אי ניצולם לרעה. מומלץ לימוד מן המקובל במדינות אחרות בעניין זה, כפי שפורט בגוף המחקר.

- <u>בחינתם של גוונים ביניים בין בעלות ושכירות</u> - אפשר לראות חזקה בדיור כ"צרור זכויות בנכס": הזכות לגור בדירה, הזכות או החובה לתחזוקה ולשינויים בדירה ובבניין וכו'. צורות ביניים של חזקה יכולות להגביל זכויות מסוימות ולהתיר אחרות, תוך גמישות ויצירת רצף של צורות מ"שכירות פלוס" ועד "בעלות בחלקה". מומלץ לבחון התאמה למציאות הישראלית של גוונים ביניים בין בעלות לשכירות שנהוגים בהולנד ובפינלנד.

<u>קבוצה שנייה: עידוד לבנייה חדשה של דב"י , בשותפות ציבורית-פרטית, במיוחד "דיור מעורב"</u> - דב"י צריך להיות מורכב הן מדיור בבעלות והן מדיור בשכירות. מה שחסר בארץ במיוחד הינו דיור בשכירות פרטית לזמן ארוך, ובוודאי דיור כזה תמורת שכר דירה מתון. לכן נמליץ במיוחד על שילוב של דירות למשפחות מעוטות הכנסה בתוך דיור חדש לשכירות, זה שעתיד להיבנות על-ידי יזמים פרטיים, עקב התמריצים שהונהגו לאחרונה ע"י שר הבינוי והשיכון. שילוב כזה של שכירות ציבורית בתוך בנייה פרטית מקובל מאד בשנים האחרונות, הן בבריטניה והן בארה"ב. הנחות ממס ואחוזי בנייה מוגברים באזורים מבוקשים נמצאו כמתאימים לשמש כתמריץ למשיכת יזמים לבנות פרוייקטים כאלה. הדיור המעורב אמור לסייע למשפחות עניות, ובעיקר לילדיהן, להיחלץ ממעגל העוני.

<u>קבוצה שלישית: פתיחת נתיבים חדשים לדיור בבעלות פרטית לבעלי הכנסות נמוכות</u>

בעלות על דיור רצויה לא רק לבעלי הכנסות בינוניות ומעלה, אלא גם לבעלי הכנסות צנועות, בתנאי שיש להם מקורות הכנסה קבועים ושלישי מהכנסתם הפנויה יכול להספיק לשלם את מחיר הרכישה והאחזקה. כדי להרחיב את תחולתה, תוך התחשבות במשאבים המצומצמים העומדים לרשות מעוטי אמצעים, מבלי להכביד יתר על המידה על תקציב המדינה, נציע לבחון חלופות חדשות.

- יצירת אפשרות לסבסוד תשלומי משכנתא - נמליץ לבחון אפשרות לסיוע חודשי לנוטלי משכנתאות ולפתח קריטריונים מיוחדים למיון הזכאים לה. מומחים שדיברנו עמם טענו, שעלות סבסוד המשכנתא - מבחינת המדינה המסבסדת - תהא דומה למדי לעלות הסבסוד של צורות אחרות של סיוע לדיור (דיור ציבורי, סיוע קבוע בשכר דירה). בשל היתרונות של בעלות על דירה בהשוואה לשכירת דירה, מומלץ לבחון באהדה הצעה זו.

- תמריצים לעדכון הדיור בבנייה ותיקה, בעיקר לדיירים וגם ליזמים - המקור העיקרי לדירות בבעלות פרטית עבור בעלי הכנסה נמוכה אינו בנייה חדשה אלא דירות קיימות. יצירת אפשרויות ותמריצים ל"עדכון" דירות ישנות ובניינים ותיקים הינה דרך מועילה ויעילה להגדלת מלאי הדיור, ברמה מתאימה למקובל כיום ובמחיר המתאים גם למעוטי אמצעים. זו אף דרך להקטין את מספר משקי הבית הקונים דירה חדשה ויקרה, כתחליף לדירתם הישנה, גם כשאפשרויותיהם הכספיות מצומצמות וכשקיים חשש שלא יוכלו לעמוד בתשלומים, הכרוכים בדרך-כלל בלקיחת משכנתא עבור הרכישה החדשה.

לסיום ייאמר, כי הנחת היסוד של קובץ ההמלצות שלעיל הינה שמעורבות ציבורית בשוק הדיור חיונית במדינה נאורה, גם כזו שאינה סוציאליסטית אלא נוטה לליברליזם העכשווי. בהתאמה למדיניות שהומלצה ע"י ועדת גדיש, רוב ההמלצות כאן תומכות במדיניות "מאפשרת". מדיניות זו גורסת שאין להטיל על הממשלה את החובה לספק בעצמה פתרונות דיור לכל תושביה, אלא עליה לספק תנאים, המאפשרים לתושבים להגיע לפתרונות דיור הולמים, תוך שילוב בין מאמציהם והמקורות העומדים לרשותם לבין המקורות הציבוריים. כלל זה נכון לגבי הרוב המכריע של התושבים, להוציא קבוצה של נזקקים, שאינם יכולים לעזור לעצמם. בפועל, זו המלצה לחיזוק שותפויות ציבוריות-פרטיות, כאשר הפרטים תורמים במידת יכולתם והממשלה מסייעת מעבר לכך.

תוכן העניינים

עיקרי המחקר ומסקנותיו i

חלק ראשון: הצגת נושאי המחקר 3

פרק 1: שווקי משכנתאות ומאפייניהם 3

1.1 שוק המשכנתאות ומרכזיותו בכלכלת המדינה 3

1.2 משכנתאות ומאפייניהן 5

1.2.1 משכנתאות עם זכות לרדת לנכסי הלווה (recourse)
לעומת משכנתאות שבן אין זכות לרדת לנכסי הלווה (nonrecourse)..... 5

1.2.2 תנאי משכנתאות..... 5

1.2.3 מאפיינים של שווקי משכנתאות במדינות שונות 7

1.3 מאפיינים מיוחדים לשוק המשכנתאות בישראל..... 8

1.3.1 משלמי משכנתאות בישראל 8

1.3.2 משכנתאות ממקורות ממשלתיים לעומת משכנתאות ממקורות הבנק..... 9

1.3.3 מאפייני מערכת הבנקאות למשכנתאות 11

פרק 2: כשל בתשלומי משכנתא והשלכותיו 13

2.1 כשל בתשלומי משכנתאות: מושגים והגדרות..... 13

2.2 פיגורים בתשלום המשכנתאות בישראל..... 14

2.3 פיגורים בתשלומי משכנתאות: מבט בינלאומי השוואתי 16

2.3.1 פיגורים בתשלומי משכנתאות ותשלומי שכר דירה במדינות אירופאיות..... 17

2.3.2 פיגורים בתשלומי משכנתאות לפי קבוצות הכנסה במדינות אירופאיות 18

2.3.3 גורמים מסבירים להבדלים בין שיעורי הפיגורים במדינות אירופאיות..... 19

2.4 מכירה כפויה (מימוש) והשלכותיה..... 20

2.4.1 הליך המכירה הכפויה (מימוש הנכס) בישראל 20

2.4.2 הערכת העלויות הפיננסיות של מכירה כפויה בישראל 21

2.4.3 התפתחותו של ענף כלכלי סביב ההוצאה לפועל של משכנתאות 22

2.4.4 "מבוי סתום" - הצירוף של הון דיור שלילי וחדלות פירעון 23

פרק 3: רשתות ביטחון ללווים..... 24

3.1 רשתות ביטחון – דוגמאות ממדינות מפותחות 25

3.1.1 כלים עסקיים להגנה על נוטלי משכנתאות 25

3.1.2 כלים של מדיניות ציבורית - תשלומי העברה קבועים או זמניים 26

3.1.3 כלי חקיקה פיננסיים..... 28

3.1.4 משכנתאות nonrecourse 29

3.1.5 ביטוח אשראי משכנתאות..... 31

3.2 רשתות ביטחון בישראל..... 34

3.2.1 תכניות ביטוח אלמנטריות 34

3.2.2 תכנית לביטוח תשלומי המשכנתא 35

3.2.3 ביטוח אשראי משכנתאות..... 35

3.2.4 הסדרים סטטוטוריים חדשים 35

3.2.5 סיכום 36

חלק שני: גורמים לריבוי פיגורים בהחזרי משכנתא בישראל 39

פרק 4: מדיניות הדיור של הממשלה 39

4.1 עידוד בעלות על דיור - נימוקים בעד ונגד 39

4.2 משכנתאות בישראל ככלי לעידוד בעלות על דיור 41

4.2.1 תכניות ומבצעים לסיוע ברכישת דיור ביישובי הפריפריה 43

4.3 מדיניות הדיור לעולים בשנות ה-90 ותוצאותיה 45

4.3.1 ליברליזם כלכלי והשפעותיו על קליטת העלייה וסבסוד הדיור לעולים 45

4.3.2 הכוונת עולים לבעלות דיור באמצעות משכנתאות מסובסדות 46

4.3.3 מערכת המשכנתאות בעיניהם של עולים מחבר העמים 47

4.3.4 תוצאות המדיניות: שיעור בעלי דירות בקרב עולים מבריה"מ 48

4.4 שינויים בחקיקה שנועדה להגן על דירת המגורים 50

פרק 5: התפתחויות כלכליות במשק הישראלי בשנים האחרונות וקשריהן לשוק המשכנתאות 52

5.1 צמיחה ומיתון בשנים 1990-2004 52

5.2 שינויים במבנה שוק העבודה, בשיעורי האבטלה ובשכר היחסי 54

5.3 האטה בשוק הדירות וירידת מחירים, בעיקר במקטע הדירות הזולות 57

5.4 סיכום 60

פרק 6: הבנקים למשכנתאות והפיקוח של בנק ישראל 62

6.1 תפיסת מעמדם ותפקידם של הבנקים על ידי המערכת המשפטית 62

6.2 ניגוד עניינים בייעוץ משכנתאות 62

6.3 חתימת משכנתא - אשליה של משא ומתן 63

6.4 מדיניות בנק ישראל בתפקידו כמפקח על הבנקים למשכנתאות 64

6.4.1 פעילות היחידה לפניות הציבור בבנק ישראל 66

חלק שלישי: מחקרי שדה וממצאיהם 69

פרק 7: ניתוח נתונים מבנקים למשכנתאות 69

7.1 הנתונים - מקורותיהם ומגבלותיהם 69

7.1.1 תיאור קבצי הנתונים 69

7.1.2 מגבלות הנתונים 72

7.2 שיעור הפיגורים בתשלום מתוך כלל הלוואות המשכנתא 72

7.3 ניתוח נתונים של הלוואות משכנתא בפיגור 75

7.3.1 הלוואות בפיגור לפי מקור המימון 75

7.3.2 ניתוח הלוואות בפיגור לפי קבוצות לווים 75

7.3.3 משך הזמן שבין נטילת ההלוואה לבין היווצרות פיגור בהחזרתה 76

7.3.4 ערך הדירה של לווים בפיגור 79

7.3.5 מקורות מימון המשכנתאות: סיוע ממשלתי לעומת הלוואה בנקאית 81

7.3.6 LTV - שיעור המימון באמצעות משכנתא מערך הדירה 82

7.3.7 שיעורי מימוש הנכס בשל פיגור בתשלומי המשכנתא 85

7.4 ניתוח מרחבי של תופעת הפיגורים 88
7.4.1 שיעור משקי בית בפיגורים לפי ישובים 88
7.4.2 שיעור משקי בית בפיגורים לפי דירוג חברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי של דירתם 89
7.5 סיכום 93

פרק 8: ראיונות עם חדלי פירעון משכנתאות 96

8.1 מבוא 96
8.1.1 אתיקת המחקר 96
8.1.2 גורם מקשר בינינו לבין המרואיינים 97
8.1.3 ביצוע הראיונות 97
8.1.4 מידת הייצוג של המדגם 97
8.2 ניתוח הראיונות עם תושבים ותיקים 98
8.2.1 מאפייני המרואיינים 98
8.2.2 מאפייני הדירות והמשכנתאות 99
8.2.3 הכנסות המרואיינים לעומת נטל המשכנתא 100
8.2.4 מינוי כונס נכסים וסטאטוס בתהליך המימוש 102
8.2.5 סיכויי ההישארות של המרואיינים בדירות והערכת המידה שבה ניתן היה לצפות את הכישלון 103
8.2.6 האירועים בשלב חדלות הפירעון של המרואיינים 104
8.3 ניתוח ראיונות עם עולים מחבר העמים 106
8.3.1 מאפייני המרואיינים 106
8.3.2 מאפייני הדירות 107
8.3.3 מאפייני המשכנתאות 108
8.3.4 התמצאות במערכת והעזרות במתווכים 109
8.3.5 הערכת הון דיור של המרואיינים 111
8.3.6 סיבות לחדלות פירעון ומידת האפשרות לחזותן 112
8.3.7 הערכה של סיכויי המרואיינים להישאר בדירות 113
8.3.8 האירועים בשלב חדלות הפירעון של המרואיינים 114
8.3.9 תפיסת המרואיינים את המערכת המוסדית בישראל 117
8.4 תובנות העולות מתוך הראיונות 117
8.4.1 מתן משכנתאות מסוכנות ללא רשתות ביטחון 117
8.4.2 חוסר ידע כגורם לחוסר יכולת התמודדות 118
8.4.3 חוסר יכולת התמודדות עקב חסמי מידע במערכת 119
8.4.4 חדלות פירעון חרף תעסוקה 119
8.4.5 התנערות הבנקים מאחריות ללווים המפגרים בתשלום 120
8.4.6 החמרת מצבם של חדלי הפירעון בשל ריבית פיגורים גבוהה ועמלות גבוהות 120
8.4.7 התנהגות עורכי הדין וכונסי הנכסים 121
8.4.8 מועילות הוועדה הבין-משרדית 122
8.4.9 נקודות נוספות אשר עלו מהראיונות 122

פרק 9: ממצאים נוספים מעבודת השדה 124

9.1 הוועדה המיוחדת 124
9.1.1 תהליך הפנייה לוועדה המיוחדת 125
9.1.2 הדיון בוועדה ושיקוליה 126
9.2 ביטוח אשראי של חברת EMI 127
9.3 נגע ההונאות בשוק המשכנתאות לעולים 130

חלק רביעי: סיכום מסקנות והמלצות 135

פרק 10: תמונת מצב וגורמיה 135

10.1 תמונת מצב: משכנתאות וכשלים בפירעונן 135

10.2 הגורמים לריבוי כשלים בפירעון משכנתאות לדיור 137

פרק 11: הלוואות משכנתא - המלצות לבדיקה ולביצוע 141

11.1 רפורמה בשוק המשכנתאות 142

11.1.1 חוק שיווק וייעוץ בנושאי משכנתאות 142

11.1.2 סטנדרטיזציה של חוזי משכנתא 143

11.1.3 מניעת סיכון יתר בחיתום משכנתאות – הגבלת ההחזר החודשי 144

11.1.4 בחינת פיתוחו של שוק משני למשכנתאות 146

11.1.5 ביטוח תשלומי משכנתא – הצעה להנהיגו כחובה 146

11.1.6 ביטוח אשראי משכנתאות – הצעה להנהיגו כחובה 147

11.1.7 בחינה של הלוואות משכנתא ללא זכות חזרה (nonrecourse) 148

11.1.8 הצעה לבדיקה מחודשת של הסרת ההגנה ממי שאין להם קורת גג חילופית 149

11.1.9 ייסוד נציבות קבילות ציבור (Ombudsman) לענייני משכנתאות 150

11.2 שינויים מוצעים בבנקים למשכנתאות 150

11.2.1 החלה קפדנית של חובת האמון של הבנקים כלפי לקוחותיהם 151

11.2.2 ייעוץ משופר לנוטלי הלוואות משכנתא 151

11.2.3 שינוי בהתנהגות הבנק כלפי לווה שמפגר בפירעון המשכנתא 152

11.2.4 הכשרת כונסי נכסים 153

11.2.5 הקלת נטל התשלומים הנלווים לפיגור בתשלום משכנתא 153

11.2.6 יעוד מוצע לדירות המעוקלות 154

11.3 התערבות משרד הבינוי והשיכון בשוק המשכנתאות לטובת "זכאים" ולמניעת כשלים ... 155

11.3.1 מיקוד הסיוע לרכישת דירה בזקוקים לו ביותר ושכלולו 156

11.3.2 ביטוחים לזכאים על חשבון המדינה / בערבות המדינה 157

11.3.3 הקמת מנגנון לחינוך ולייעוץ לנוטלי משכנתאות ולנכשלים בפירעונן 157

11.3.4 בקרה ציבורית על הסדרי המשכנתאות 158

11.3.5 הצורך במאגר מידע על שוק המשכנתאות ומחקר בסוגיותיו 159

פרק 12: שינויים מוצעים במדיניות השיכון 161

12.1 שינוי המדיניות המתמרצת כל אזרח לרכוש בעלות על דירתו 162

12.2 חלופות לבעלות פרטית על הדיור: תמיכה במוצר 162

12.2.1 דיור ציבורי - בחינה מחודשת של הגדלת המלאי 163

12.2.2 עידוד דב"י בשכירות פרטית לזמן ארוך 164

12.2.3 בחינתם של גווני ביניים בין בעלות ושכירות 165

12.3 חלופות לבעלות פרטית על הדיור: תמיכה בצרכן 166

12.4 בכל זאת: בעלות פרטית על דיור גם לבעלי הכנסות צנועות 167

12.4.1 פתיחת אפשרות לסבסוד תשלומי משכנתא (בדומה לסבסוד שכר דירה) 167

12.4.2 תמיכה נמרצת ב"עדכון הדיור" בבניה ותיקה 168

12.5 לסיום 169

נספחים 173

מקורות 195

חלק ראשון

הצגת נושאי המחקר

חלק ראשון

הצגת נושאי המחקר

בחלקה הראשון של עבודה זו מוצגים נושאי המחקר: משכנתאות ומאפייניהן, כולל מאפיינים מיוחדים לשוק המשכנתאות בישראל; פיגורים בתשלומי משכנתא והשלכותיהם, כפי שהם פועלים בישראל ובמדינות מפותחות אחרות; ולבסוף, רשתות בטחון ללווים ולמלווים, בצורת ביטוחים למיניהם, תקנות והסדרי סבסוד.

פרק 1: שווקי משכנתאות ומאפייניהם

משכנתא היא הלוואה לטווח ארוך, הניתנת לצורך רכישת נכס, כאשר החזר ההלוואה מובטח על ידי משכון (שעבוד) הנכס. אם הלווה אינו עומד בהסדרי התשלומים, רשאי המלווה לממש את המשכון ולהעמיד את הנכס למכירה, על מנת לכסות את יתרת החוב.

פרק זה דן במאפיינים שונים של משכנתאות ושל שווקי משכנתאות בישראל ובעולם. בפרק יוצגו מושגים הקשורים למשכנתאות ומדדים המשמשים להערכת שוק משכנתאות. שווקי המשכנתאות של מדינות שונות נבחנים זה מזה במידת מעורבותה של הממשלה כשחקנית בשוק המשכנתאות, במידת הרגולציה, ומעבר לכך, במידת המורכבות והתחכום של המסחר במשכנתאות. לשוק המשכנתאות, המספק אשראי לצורך רכישת מגורים, קשרי גומלין הדוקים עם שוק הדיור. שני השווקים מהווים גורמים בעלי השפעה בכלכלת המדינה (תיאור מפורט של קשרי גומלין אלו ב-European Central Bank, 2003).

1.1 שוק המשכנתאות ומרכזיותו בכלכלת המדינה

שווקי המשכנתאות המשרתים מדינות שונות בכלכלה המערבית שונים זה מזה במידה רבה (Doling and Ford, 2003). המגמה הכללית של התכנסות בשווקים הפיננסים, המאפיינת את עידן הגלובליזציה, פסחה (או שמא טרם הגיעה) לשווקי המשכנתאות.

בכלכלתה של מדינה, שבה שיעור גבוה של בעלות על דיור, ניתן לצפות למרכזיות גבוהה של שוק המשכנתאות. בישראל שיעור גבוה יחסית של בעלי דירות, ובכל זאת מידת המרכזיות של שוק המשכנתאות בכלכלת המדינה נמוכה יחסית לאירופה וארה״ב. שני מדדים משמשים לבדיקת מרכזיותו של שוק המשכנתאות: שיעור משקי הבית משלמי המשכנתא מכלל האוכלוסייה ושיעור חוב המשכנתאות ביחס לתמ״ג.

על-פי נתונים לשנת 2002, שיעור משקי הבית משלמי המשכנתא, ביחס לכלל משקי הבית, היה: בישראל[1] - 34% , בארה"ב[1] - 41% ובבריטניה - 42% (לפי: Housing Data and Statistics Division UK, 2003, Table 8.1). היינו, בישראל שיעור משקי הבית משלמי משכנתא מכלל משקי הבית נמוך משיעורם בארה"ב ובבריטניה.

לפי ה-European Central Bank (2003), שיעור חוב המשכנתאות (כלומר, כלל המשכנתאות שעדיין לא נפרעו) ביחס לתמ"ג הכולל של מדינות ה-EU הוא 39%, כאשר יש שונות גדולה בין המדינות השונות. נתוני האיחוד האירופאי מצביעים על כך שלמדד זה יש נטייה לעלות במשך הזמן, כנראה בעקבות השתכללותם של שווקי האשראי ונטייה גוברת של משקי הבית להסתמך על אשראי לרכישת דיור (Housing Statistics in the European Union, 2002).

לוח 1.1 מציג זה בצד זה שני מדדים עבור מדינות ה-EU וישראל: שיעור הבעלות על דיור ושיעור חוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג.

לוח 1.1: בעלות על דיור וחוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג במדינות אירופה[1] ובישראל[2] (אחוזים)

מדינה	שיעור בעלות על דיור	שיעור חוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג
גרמניה	39	47
יוון	80	12
צרפת	58	22
הולנד	53	74
שוודיה	53	58
בריטניה	68	60
ישראל	71	33.2 (אומדן)

מקורות:
(1) European Central Bank (2003), Structural factors in the EU housing market.
(2) אומדן מחברי המחקר.

סה"כ חוב המשכנתאות בישראל ב-2003 עומד על 165.5 מיליארדי ₪, בהשוואה לתמ"ג בסך 497.5 מיליארד ₪ (בנק ישראל, 2003: הנספח הסטטיסטי, לוח א'-נ'-1.1). ניתן אפוא לאמוד את שיעור חוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג בישראל בכ-33%, שהוא שיעור נמוך מאוד ביחס לשווקים של הולנד, בריטניה, שוודיה, גרמניה ומדינות מפותחות אחרות.

מכאן, למרות הנורמה של בעלות דיור, השימוש בכלי המשכנתא כמנוף לצורך רכישת דירה אינו נרחב בישראל. ההסבר לכך יכול להימצא בממצאי מחקרו של ספירלמן (1997). ספירלמן מראה שבישראל יש הסדר נורמטיבי של העברת הון בין-דורית, בצורת סיוע של ההורים לרכישת דירה של בניהם ובנותיהם (הסדר הגורם לשעתוק בין-דורי של הפער הכלכלי החברתי). הסדר נורמטיבי זה מאפשר למשקי בית צעירים, בני משפחות מבוססות, להימנע מלקיחת משכנתאות עם שיעורי מימון גבוהים לצורך רכישת דירה.

1. הכנסת - מרכז מחקר ומידע (2004), תשלומי משכנתא בישראל ובארה"ב, נכתב עבור חה"כ רוחמה אברהם.

במספר מדינות קיים שוק משכנתאות משני. שוק זה מאפשר למלווי המשכנתאות "לארוז" חבילות של משכנתאות ולסחור בהן. השוק המשני תורם להורדת רמת הסיכון של המשקיעים בשוק. בארה"ב התפתח שוק המשכנתאות המשני בעקבות משבר בתחילת שנות ה-80 (הסבר מפורט על שוק המשכנתאות המשני אצל ורצברגר, 2001). פיתוח השוק המשני אפשר למלווים בארה"ב להמשיך להלוות משכנתאות למשך 30 שנה עם שיעור ריבית קבוע. בישראל אין שוק משכנתאות משני. לפי כהן (2003), חוק שוק משני למשכנתאות פורסם בארץ בספטמבר 1999, אך לא נוצרו תנאים מתאימים לפיתוח של שוק זה.

1.2 משכנתאות ומאפייניהן

1.2.1 משכנתאות עם זכות לרדת לנכסי הלווה (recourse) לעומת משכנתאות שבן אין זכות לרדת לנכסי הלווה (nonrecourse)

המערכת הבנקאית בישראל מספקת על פי רוב משכנתאות מסוג recourse. במתכונת זו, הלווה חייב תמיד להחזיר את הלוואת המשכנתא במלואה, גם כאשר נוצר מצב שערך הנכס שעבורו נלקחה המשכנתא ירד והוא נמוך מיתרת המשכנתא (הון דיור שלילי).

לעומת זאת, במשכנתא מסוג nonrecourse למלווה אין זכות לרדת לנכסי הלווה, היינו: הלוואה מסוג זה מגבילה את ההפסד המירבי של הלווה; הלווה יכול להחזיר את הנכס הממושכן לידי המלווה תמורת ביטול ההלוואה. במספר מדינות בארה"ב החקיקה מאפשרת ללווים לסגת מעסקת המשכנתא ולהחזיר את הנכס הממושכן לידי המלווה, כאשר הם מזהים שזו האפשרות העדיפה מבחינתם, אם בשל אי יכולת או רצון להמשיך לשלם את המשכנתא ואם בשל ירידת ערך הנכס הממושכן עד לנקודה שבה ערך הנכס נמוך מיתרת המשכנתא.

1.2.2 תנאי משכנתאות

משכנתאות נבדלות זו מזו במספר מאפיינים. החשובים ביניהם הם: תקופת ההלוואה; שיעור ההלוואה ביחס לערך הנכס (LTV- Loan-To-Value); מנגנון ההתאמה לשינויים בשיעור הריבית הנהוג במשק (והתאמה לשיעור האינפלציה); שיעור הריבית; הסדר ההחזרים לסילוק המשכנתא; הסדרים לביטוח המשכנתא והסדר לביטוח אשראי של הבנק. להלן נסביר כל אחד ממאפיינים אלו ונעמוד על ההסדר המקובל בישראל ביחס לכל מאפיין.

תקופת ההלוואה - משך ההלוואה המקובל למשכנתאות נע בין 10 ל-30 שנים. ככל שתקופת ההלוואה ארוכה יותר גדל הסיכון של המלווה, בשל חשיפה גדולה יותר לשינויים משקיים או לבעיות אצל הלווה. קיימים הבדלים ניכרים בין ההסדרים המקובלים במדינות שונות: בשוודיה, למשל, משך ההלוואה יכול להיות עד 40 שנים, בעוד שבדנמרק משך ההלוואה המקובל הוא 10 שנים (Horsewood and Doling, 2003). בישראל, המשכנתאות הממשלתיות הן לתקופה של עד 28 שנים (אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון). הבנקים בישראל מציעים משכנתאות מסחריות לתקופה מקסימלית של 32 שנה.

שיעור מימון LTV (Loan-To-Value) - גובה הלוואת המשכנתא יחסית לערך הנכס. מכיוון שהמשכנתא ניתנת כנגד משכון הנכס, ככל שה-LTV גבוה יותר רמת הסיכון של המלווה עולה.

בתקופת שפל במחירי הנכסים, כאשר ה-LTV גבוה, קיימת הסתברות גבוהה לירידת ערך הנכס מתחת לסכום ההלוואה שעדיין לא נפרעה. בכדי להוריד את רמת הסיכון בשוק המשכנתאות, קיימת במדינות רבות רגולציה מגבילה לגבי ה-LTV. בחלק מהן, נהוג לדרוש בטחונות נוספים מרוכשי דירות, כתנאי למשכנתא עם LTV גבוה (European Central Bank, 2003).

<u>שיעור הריבית</u> - שיעורי הריבית למשכנתאות נמצאים תחת פיקוח מוסדי, הקובע תקרה לגובה הריבית. ריבית נמוכה מריבית השוק הינה אחד המכשירים העיקריים שבהן נעזרות ממשלות לעידוד שוק הדיור בבעלות (Hendershott and White, 2000). המשכנתאות הממשלתיות בישראל, המסובסדות באמצעות שיעור ריבית נמוך מריבית השוק (below-market interest rate), היוו במשך שנים מרכיב חשוב בשוק הדירות.

<u>החזר חודשי</u> – ההסדר המקובל לתשלום משכנתא הוא תשלומים חודשיים. חישוב החזרי המשכנתא מבוסס בד"כ על לוח שפיצר. לוח שפיצר מחשב החזרים שווים של קרן+ריבית לאורך כל תקופת ההלוואה. בשיטה זו, ההחזרים החודשיים בנויים כך שמרכיב הריבית גבוה בתחילת התקופה ופוחת במשך השנים. התוצאה היא שגם אחרי מספר שנים של עמידה בתשלומים, הלווה עדיין חייב לבנק חלק עיקרי מסכום הקרן. לדוגמא: לווה שלקח משכנתא למשך 25 שנה בריבית של 4.5%, שילם לאחר 12 שנות החזר משכנתא סכום, המגיע ליותר מכדי 80% מסכום ההלוואה המקורית, אבל יתרת הקרן שהוא חייב היא מעל ל-65% מסכום ההלוואה המקורית[2].

הנוהג המקובל בארה"ב הוא להגביל את גובה ההחזר החודשי של המשכנתא, כך שלא יעלה על 28% מהכנסת משק הבית (Hendershott and White, 2000). בישראל, שיקול הדעת לגבי גובה ההחזר החודשי נתון בידי הבנקים, כאשר כל מקרה נשקל לגופו.

<u>הסדר ההתאמה לשינויי ריבית ואינפלציה</u> – מכיוון שבמשקים מודרניים חלים שינויים תכופים בשיעורי האינפלציה ושיעורי הריבית, משכנתאות כוללות לעתים קרובות הסדרים, המתייחסים לשינויים אלו בתקופת ההלוואה של המשכנתא. המלווים לווים כסף לטווח קצר ומלווים כסף לטווח ארוך, והם צריכים להמשיך ללוות גם כאשר שיעורי הריבית עולים.

שני סוגים עיקריים של מנגנוני הגנה מפני השינויים באינפלציה ובשיעורי הריבית ננקטים ע"י המלווים: (א) מנגנון הצמדה לריבית משתנה, כאשר שיעור הריבית על המשכנתא משתנה במועדים הנקובים מלכתחילה בחוזה, בהתאם לשינוי במדדים שנקבעו מראש; (ב) מנגנון של הצמדה למדד יוקר המחיה.

שווקי המשכנתאות שונים זה מזה בתמהיל של הסדרי ההתאמה הנדונים. בישראל, הבנקים נותנים משכנתאות במגוון גדול של תכניות הצמדה, כולל הצמדה למטבע חוץ ולשיעורי ריבית חיצוניים לכלכלת ישראל (ריבית ליבור). המשכנתאות הממשלתיות ניתנות בריבית קבועה (fixed rate), כאשר ההלוואה צמודה, במלואה או חלקית, למדד המחירים לצרכן. רוב המשכנתאות שניתנות בארה"ב הן בריבית קבועה. כ-80% מההלוואות שמוחזקות על ידי הסוכנויות הפדרליות

2. החישוב במטבע אחיד וללא הצמדות למדדים כלשהם.

הן הלוואות בריבית קבועה, רובן הגדול לטווח של 30 שנה. לעומת זאת, רוב המשכנתאות שניתנות באירופה הן בריבית משתנה; קרוב ל-70% מההלוואות לדיור שניתנו באיחוד האירופאי בשנת 1997, היו בריבית משתנה. לתמהיל המשכנתאות יש השלכות על יכולת החיזוי והתכנון של הגופים המלווים (Coles and Hardt, 2001).

<u>תכניות ביטוח שונות</u> – ברוב המדינות קיימת רגולציה, אשר מחייבת את הלווים לרכוש תכניות ביטוח בסיסיות, מהסוג של ביטוח חיים וביטוח נכס. מעבר לכך, קיימות תכניות שנועדו למתוח רשת ביטחון במקרה של חדלות פירעון; כאלו הן תכניות לביטוח תשלומי המשכנתא ותכניות ביטוח אשראי למגורים המובטח במשכנתא (ר' פירוט בפרק 3).

1.2.3 מאפיינים של שווקי משכנתאות במדינות שונות

בניגוד לתהליך ההתכנסות של שווקים פיננסים, המיוחס לגלובליזציה, מראים Doling and Ford (2003) כי קיימת שונות רבה בין שווקי המשכנתאות הפועלים באירופה. לוח 1.2 מציג את המאפיינים של משכנתאות במדינות מערב אירופה. מהלוח ניתן ללמוד, ששוק המשכנתאות מעוצב ברמת המדינה. המגמה של מעבר הון מהיר בין מדינה למדינה, אשר בפועל מסיר את הגבולות הגיאוגרפיים של כסף, לא תופסת לגבי שווקי המשכנתאות. נראה ששווקי המשכנתאות מושפעים מגורמים השייכים להקשר המוסדי והחברתי של החברות אותם הם משרתים.

לוח 1.2: מאפיינים של משכנתאות במדינות אירופאיות, 1999 (אחוזים)

	שיעור ריבית ממוצע	שיעור המשכנתאות בריבית משתנה	תקופת הלוואה מקסימלית **(מספר שנים)**	שיעור מימון מקסימלי
בלגיה	7.2	75	20-15	אין נתונים
דנמרק	6.8	10	30	80
גרמניה	6.4	80	30-25	100
פינלנד	6.3	90	15-10	80
צרפת	5.8	20	20-15	60
אירלנד	6.2	57	30-20	95
איטליה	6.5	40	15-10	80
הולנד	6.6	75	30	125
אוסטריה	7.1	אין נתונים	25-20	100
ספרד	5.9	80	20-15	80
בריטניה	6.7	100	25	100
שוודיה	6.1	100	40-20	100

מקור: Doling John and Janet Ford (2003), Globalisation and home ownership, table 1.2, p. 9

שיעורי ה-LTV, שבם ניתנים משכנתאות מעידים על מידת החשיפה של שוק המשכנתאות לסיכון. מידת החשיפה לסיכון פיננסי היא חלק מהנורמות החברתיות המקובלות במדינות שונות. בולטת העובדה שבכל ארצות אירופה, מחוץ לצרפת, מקובל שיעור מימון גבוה של הלוואות משכנתא, 80% ויותר, במחצית המדינות הוא מגיע ל-100%, ובהולנד אף גבוה מכך.

בתחילת שנות ה-2000 תופעה של עלייה מהירה במחירי הדירות בארה"ב. בעוד שמומחים מכנים את התופעה בשם "housing bubble" ומזהירים מפני השלכותיה (ר' Case and Shiller, 2003), אצל ציבור הקונים הולכות ונבנות ציפיות להמשך המגמה. כתוצאה מכך, קונים נוהרים לשוק המשכנתאות ונוטלים הלוואות עם שיעור מימון גבוה. לפי דיווח של המדור הכלכלי של CNN, המסתמך על נתונים שסופקו ע"י הארגון הארצי של סוכני הנדל"ן, יותר משני שלישים מרוכשי דירות בפעם הראשונה (first-time buyers) רכשו דירות עם דמי קדימה נמוכים מ-10%, כלומר נטלו משכנתאות עם שיעור מימון הגבוה מ-90%. לוח 1.3 מציג נתונים של השוק האמריקני ב-2005.

לוח 1.3: התפלגות שיעור דמי הקדימה בין רוכשי דירה ראשונה בארה"ב (2005) (אחוזים)

שיעור דמי הקדימה מהמשכנתא Size of down payment	שיעור מתוך רוכשי דירה בפעם הראשונה
0	42
1-9	27
10-19	12
20-29	10
30-39	2
40-49	1
מעל ל-50	6
כל הרוכשים	100

מקור: CNNMONEY, 2005 –
http://money.cnn.com/2005/03/07/real_estate/financing/riskyloans/index.htm

1.3 מאפיינים מיוחדים לשוק המשכנתאות בישראל

1.3.1 משלמי משכנתאות בישראל

מסקר שנערך על ידי מכון גיאוקרטוגרפיה (2003) בקרב כ-1,000 מרואיינים, האמורים להוות מדגם ארצי ומייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת בישראל, ניתן ללמוד על התפלגות משלמי המשכנתאות לפי קבוצות גיל וגודל ההחזר החודשי. 56% מהמרואיינים ענו כי אינם משלמים משכנתא. ניתוח משלמי המשכנתא לפי קבוצת גיל מגלה כי שיעור משלמי המשכנתא הגבוה ביותר נמצא בקבוצת הגילאים 35-54: 50% מהם משלמים משכנתא, לעומת 29% מבני 18-34 ו- 16.6% בלבד מבני 55 ומעלה. לוח 1.4 מציג את התפלגות משלמי המשכנתא לפי גובה ההחזר החודשי.

כמצוין לעיל, לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת רק 34% מתושבי ישראל משלמים משכנתא, בעוד שלפי תוצאות הסקר של גיאוקרטוגרפיה 44% משלמים משכנתא. ניתן לתרץ את

ההבדל בין הממצאים בגודל המצומצם של המדגם, ובכך שהסקר של גיאוקרטוגרפיה כלל רק אוכלוסייה יהודית. ידוע, שבקרב הערבים נמוך שיעור נוטלי המשכנתאות.

לוח 1.4: שיעור ישראלים משלמי משכנתא, לפי גובה החזר המשכנתא החודשי (אחוזים)

גובה תשלום חודשי	% מכלל משלמי משכנתאות (n=443)	% מכלל המרואיינים (n=1008)
עד 1000 ש"ח	21.4	
1001-2000 ש"ח	25.4	
2001-3000 ש"ח	17.0	
3000-8000 ש"ח	10.0	
לא יודע/לא זוכר	26.1	
סה"כ משלמי משכנתאות	100.0	44.0
לא משלמים משכנתא		56.0
סה"כ		100.0

מקור: גיאוקרטוגרפיה (2003), ממצאי מחקר בנושא משכנתאות.

1.3.2 משכנתאות ממקורות ממשלתיים לעומת משכנתאות ממקורות הבנק

בשנות ה-70, במסגרת המעבר מתמיכה בצד ההיצע של דיור לתמיכה בצד הביקוש, בצרכני הדיור, ייסדה הממשלה את כלי המשכנתאות הממשלתיות המסובסדות, כאשר הזכאות למשכנתאות מסובסדות מותנית בעמידה בקריטריונים חברתיים-כלכליים מוגדרים. עד למחצית השנייה של שנות ה-80, הייתה הממשלה המקור היחידי לאשראי משכנתאות. רפורמות בשוק ההון, שהיוו חלק מהמדיניות הכלכלית לייצוב המשק בתקופה זו, הביאו להופעת היצע פרטי של מקורות מימון לדיור. הממשלה הפריטה את התיווך הפיננסי בתחום המשכנתאות והעבירה אותו לבנקים למשכנתאות. בשנות ה-90 נפתח שוק המשכנתאות לציבור הרחב ולא הוגבל עוד לקבוצות האוכלוסייה שעמדו בקריטריונים הממשלתיים.

המשכנתאות המסובסדות ל"זכאים" היו בעבר מרכיב דומיננטי בשוק המשכנתאות בישראל (ר' לוח 1.5). משכנתאות אלו ממומנות ממקורות ממשלתיים וניתנות בתנאים קבועים מראש עבור קבוצות מוגדרות של זכאים. הטיפול במתן המשכנתאות הממשלתיות ובגביית התשלומים מבוצע בבנקים פרטיים למשכנתאות, תמורת עמלה.

לעתים קרובות, סכומי המשכנתאות המוכוונות (הממשלתיות) אינם מספיקים לרכישת דירה. לפיכך, הבנקים מעמידים לרשות משקי הבית הלוואות נוספות, המכונות "משלימות", כאשר בניגוד לאחידות תנאי ההלוואה במסלול של המשכנתאות המוכוונות, התנאים והסכומים של המשכנתאות המשלימות נתונים למיקוח בין הלווה והבנק. הנהלים הקשורים בלקיחתן של הלוואות משלימות אלה דומים לאלו של ההלוואות ה"חופשיות" (כך מכונות ההלוואות שאינן ל"זכאים").

בשנים האחרונות הבנקים מעודדים משקי בית לקחת הלוואות במסלולים שונים, עקב מצוקת מקורות במגזר הצמוד (בנק ישראל, 2003, עמ' 117). ללווה מוצעים מסלולים שונים של הלוואות, המורכבים מכלים פיננסים שונים, וניתן ליצור תמהיל בין המסלולים השונים. הכלי הפיננסי

המסורתי הוא הלוואות בריבית קבועה, כאשר סכום ההלוואה צמוד למדד. מלבד זאת, מוצע ללווים מסלול של משכנתאות צמודות למדד המחירים לצרכן בריבית משתנה, כאשר המועדים לשינוי גובה הריבית מוגדרים מראש לאורך חיי ההלוואה. שני כלים פיננסיים נוספים המוצעים ללווים הם: משכנתאות הצמודות לריבית הפריים, או הלייבור, והלוואות הצמודות למט"ח. הבנקים נעזרים בכלים פיננסים אלו כדי להקל על מצוקת גיוס המקורות של צמודי מדד, וכדי לפזר את סיכוני הריבית. בניגוד להלוואות המוכוונות, בנק ישראל מתיר לבנקים לקבוע עמלת פירעון מוקדם בהלוואות הממומנות ממקורות הבנק (בניגוד למקובל בארה"ב).

המגמה המאפיינת את השנים האחרונות היא ירידה מואצת במשקלן של המשכנתאות ל"זכאים" מתוך סה"כ המימון לעסקאות נדל"ן. לוח 1.5 מראה כי משקלן של המשכנתאות ל"זכאים" ירד מ-47% בשנת 2002 לכ-19% בשנת 2005.

לוח 1.5: אחוז עסקות של "זכאים" מסך כל עסקאות נדל"ן בישראל, 2002-2005.*

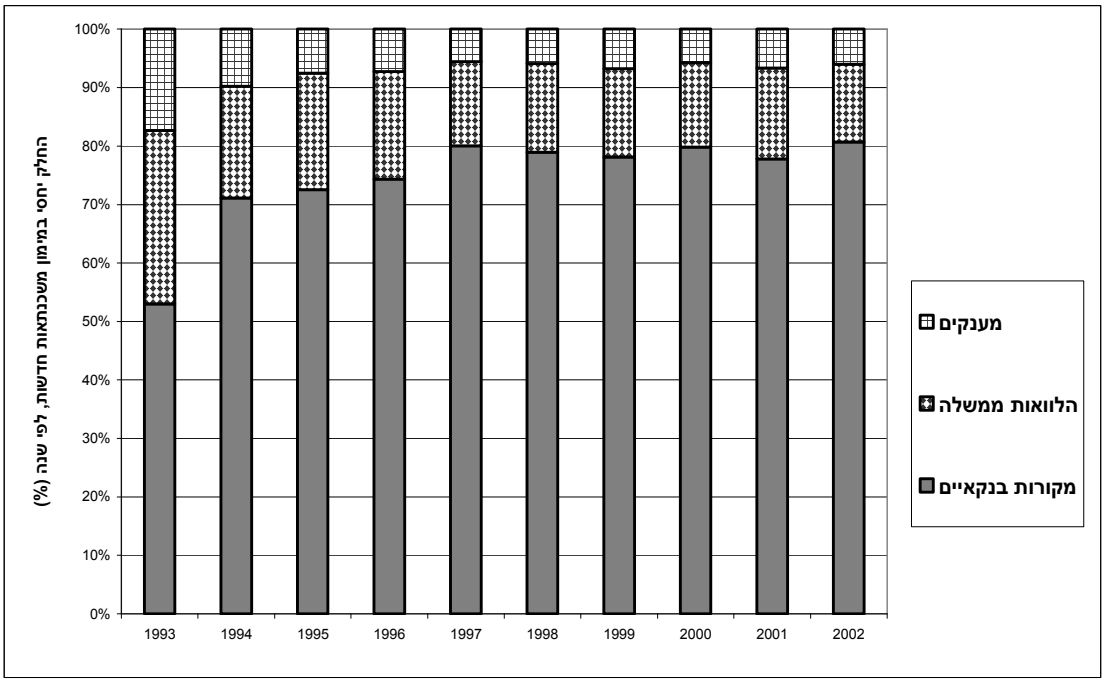
שנה	עסקאות שבוצעו בנדל"ן לפי מס רכוש	משקל ה"זכאים" בסך העסקאות
2002	68,846	46.7%
2003	71,484	42.1%
2004	79,245	27.6%
2005	82,279	18.5%

* מקבלי משכנתאות ממשלתיות.

מקור: משרד הבינוי והשיכון (מאי 2006), מידע חודשי, לוח ג.1 ולוח ד.1.

הירידה הגדולה בחלקן של המשכנתאות הממשלתיות מתבטאת לא רק באחוז שהן מהוות מכלל העסקאות, אלא גם באחוז שהן מהוות מכלל ההון בשוק המשכנתאות. מבחינת ההיקף הכספי, חלקן של הלוואות משכנתא חדשות שהגיע ממקורות מימון ממשלתיים עמד בשנת 1993 על 47% (מתוכם 17% מענקים ממקורות ממשלתיים), ואילו בשנת 2002, רק 19.3% מהלוואות המשכנתא החדשות מומנו ממקורות ממשלתיים (מתוכם 6% מענקים), לעומת 80.7% מקורות בנקאיים.

איור 1.1: מקורות ההון של משכנתאות חדשות, 1993-2002



מקור: כהן (שנים שונות), הרבעון לבנקאות.

1.3.3 מאפייני מערכת הבנקאות למשכנתאות

בשנת 2002 פעלו בישראל שבעה בנקים למשכנתאות, מלבדם ישנן מספר חברות ביטוח אשר עוסקות במתן משכנתאות, אך חלקן של אלו מוערך כקטן מאוד בכלל שוק המשכנתאות. לוח 1.6 מציג את הבנקים למשכנתאות ואת ביצוע ההלוואות על ידם בשנת 2002 (הבנקים מוצגים בלוח לפי משקלם היחסי). הביצוע של הלוואות חדשות בשנת 2002 הסתכם ב-23.2 מיליארד ₪. הנתח של שלושת הבנקים הגדולים למשכנתאות (טפחות (המזרחי), לאומי למשכנתאות ומשכן (הפועלים) מגיע לכ-76% מכלל ההלוואות מסכום זה.

שיעור כספי הממשלה בתמהיל ההלוואות של הבנקים שונה בין בנק למשנהו. מבין שבעת הבנקים למשכנתאות, בנק ירושלים מוביל בשיעור כספי הממשלה: כשליש מההלוואות והמענקים שבוצעו בו ב-2002 היו מכספי הממשלה. מבין שלושת הבנקים העיקריים למשכנתאות, בנק טפחות מוביל בשיעור הטיפול בכספי הממשלה: כרבע מההלוואות והמענקים שבוצעו ב-2002 הם מכספי הממשלה.

מערכת הבנקאות בישראל מאופיינת בריכוזיות גבוהה, כאשר חמישה קונצרנים בנקאיים גדולים מרכזים את עיקר הפעילות הבנקאית בישראל. בשנים האחרונות חלו שינויים במערכת הבנקאות בישראל, אשר כללו ריכוזים ורכישות (בנק ישראל, המפקח על הבנקים, 2004, עמ' 31-4), ביניהם מיזוגים של הבנקים למשכנתאות עם בנקים מסחריים. בנק משכן מוזג בסוף 2003 עם בנק הפועלים. בנק טפחות ובנק המזרחי מוזגו במהלך 2004.

לוח 1.6 : הבנקים למשכנתאות בישראל והיקף ביצועיהם לפי סוג ההלוואות, 2002

בנק	הלוואות (מיליוני ₪)	שיעור מכלל ביצוע ההלוואות	הלוואות (סוג)	ביצוע הלוואות 2002 (מיליוני ₪)	ביצוע הלוואות 2002 לפי סוג
טפחות	6,695	28.89%	באחריות הבנק	4,920	73.49%
			באחריות הממשלה	1,110	16.58%
			מענקים ממשלתיים	665	9.93%
לאומי למשכנתאות	6,013	25.95%	באחריות הבנק	4,982	82.85%
			באחריות הממשלה	778	12.94%
			מענקים ממשלתיים	253	4.21%
משכן	4,998	21.57%	באחריות הבנק	4,262	85.27%
			באחריות הממשלה	562	11.24%
			מענקים ממשלתיים	174	3.48%
דיסקונט למשכנתאות	1,923	8.30%	באחריות הבנק	1,740	90.48%
			באחריות הממשלה	140	7.28%
			מענקים ממשלתיים	42	2.18%
בינלאומי למשכנתאות	1,794	7.74%	באחריות הבנק	1,520	84.73%
			באחריות הממשלה	190	10.59%
			מענקים ממשלתיים	84	4.68%
ירושלים	1,016	4.38%	באחריות הבנק	678	66.73%
			באחריות הממשלה	209	20.57%
			מענקים ממשלתיים	129	12.70%
אדנים	728	3.14%	באחריות הבנק	586	80.49%
			באחריות הממשלה	99	13.60%
			מענקים ממשלתיים	43	5.91%
כלל הבנקים למשכנתאות			הלוואות מכספי הבנקים ובאחריותם	18,025	80.67%
			הלוואות מכספי הממשלה ובאחריותה	3,601	13.33%
			מענקים ממשלתיים	1,538	6.00%
סה"כ	23,167	100%		23,167	

מקור : כהן אברהם (2003), סקירת התוצאות העסקיות של מערכת הבנקים למשכנתאות לשנת 2002, הרבעון לבנקאות.

לפי בנק ישראל (2004, עמ' 102) התשואה להון בבנקים למשכנתאות מהווה תשואה להון גבוהה יחסית, גם לאחר שחלה במדד זה ירידה ניכרת בשנים האחרונות. הממוצע ארוך הטווח של התשואה להון עמד על 11.7%. בשנת 2003 ירדה התשואה להון לרמה של כ-7.6%. לפי בנק ישראל (2004 , עמ' 108) הסביבה העסקית בה פועלים הבנקים למשכנתאות נעשתה מסוכנת יותר, בשל המיתון המתמשך והשפל השורר בענף הבנייה והנדל"ן זה כמה שנים. בנק ישראל מעריך, שהצפי להמשך מגמות אלו הוא שמדרבן את הבנקים הגדולים למזג את פעילות המשכנתאות בפעילות המסחרית של הבנק (שם).

פרק 2: כשל בתשלומי משכנתא והשלכותיו

פרק זה פותח בהצגת מושגים והגדרות, הקשורים לפיגורים במשכנתאות, ועובר להצגת נתונים לגבי בעיית הפיגורים בישראל ובמדינות האיחוד האירופאי. בהמשכו, הפרק מציג את הליך המימוש (מכירה כפויה) ואת השלכותיו, מנתח את התופעה של הון דיור שלילי ונסיבות התפתחותה, ודן בתוצאות החמורות של צירוף נסיבות של הון דיור שלילי וחדלות פירעון.

2.1 כשל בתשלומי משכנתאות: מושגים והגדרות

בספרות המקצועית משתמשים במספר מושגים הקשורים לכשל בתשלום משכנתאות. קיימות מספר נקודות ציון בתהליך, המתחיל בצבירת פיגור בתשלומים ומסתיים במכירתו הכפוייה של הנכס ע״י המלווה. יש לציין, שאין אחידות בשימוש במושגים, ולעתים לאותו מושג, כמו למושג default, יש משמעויות שונות במדינות שונות.

פיגורים (arrears) - Doling et al. (2004) מציינים, כי אין הגדרה מוסכמת ואחידה לגבי פיגורים במדינות אירופה. לא ברור אם יש למדוד פיגורים במדד של מספר חודשים, או במדד של סכום החוב הנצבר. בבריטניה, איסוף הנתונים מתבצע לגבי הלוואות שלא התקבל עבורן תשלום במשך 3 חודשים לפחות (UK Housing Review 2003/2004). גם הנתונים הנאספים על ידי בנק ישראל כוללים פיגורים של שלושה חודשים ויותר. בעגה הבנקאית, מתייחסים לפיגורים לפי מספר החודשים שחלף בלא שהתקבל תשלום: פיגור של שלושה חודשים מכונה ״פיגור בעומק ארבע״. לווה המפגר בתשלום ההחזרים מכונה ״לווה רע״.

Default (כשלון, נפילה) - אף שמרבים להשתמש במושג זה בספרות הדנה בפיגורי משכנתאות, מסתבר שהמשמעות שלו שונה במקומות שונים. בקונטקסט האמריקני, המושג מתייחס לפיגור של 90 יום (90-day default), אשר מהווה ציון דרך במעבר שבין פיגורים לבין תחילתו של הליך מימוש. Capone (2002) מסביר את משמעותו של ציון דרך זה בשוק המשכנתאות בארה״ב, בכך שזו נקודת הזמן שבה מימוש הופך לאיום רציני. ראשית, לאחר הצטברות פיגור של שלושה תשלומים ותשלום רביעי בפתח, קשה מאוד ללווים לגייס כסף לכיסוי החובות. שנית, בשלב זה חוקי רכוש ברמת המדינות (state property laws) מתירים התחלה של תהליכי מימוש. יש לציין שבארה״ב, כאשר ההלוואה היא מסוג nonrecourse, לעתים מתבצע ה-default מתוך בחירה וחישוב כלכלי קר, ולאו דווקא עקב מצב של חדלות פירעון.

בקונטקסט האירופאי משתמשים במושג default, כדי לציין שהפיגורים הגיעו לכדי מימוש הנכס בפועל (ר׳ אצל Doling and Ford, 2003). זהו השלב שבמונחים ישראלים קרוי חדלות פירעון.

חדלות פירעון (insolvency) - הבנק מגיע למסקנה שהלווה לא יוכל לפרוע את חובותיו ושיש צורך לממש את הנכס. אין קריטריונים אחידים להכללתם של לווים תחת הגדרה זו, ובמידה רבה ההחלטה תלויה בשיקול הדעת של הבנק המלווה. כפי שנראה להלן (בפרק 6 מוצג ניתוח של נתוני הבנקים), לעתים עוברות מספר שנים בין המצב, שבו נקלע משק הבית לפיגורים, עד שהבנק סבור שהוא חדל פירעון ושאין מנוס מנקיטת צעדים למימוש הנכס הממושכן. בישראל, אחת ההגנות

שמקנה חוק הגנה על נוטלי הלוואות לדיור תשס"ב – 2002, היא שלא ניתן לבנק להתחיל בתהליך מימוש הנכס, אלא אם עברו 6 חודשים של פיגור, כלומר שבמצטבר סכום הפיגור שווה לסכום של 6 תשלומים חודשיים (חרבון, 2004). להלן נראה, שברוב המקרים, תהליך המימוש מתחיל הרבה יותר מאוחר מאשר חצי שנה לאחר תחילת הפיגורים.

לפי בנק ישראל[3] "לווה ספציפי ימצא במצב של "חדלות פירעון" במועד בו מתקיים לכל הפחות אחד משני המפורטים להלן: א. חוב הלווה הינו "חוב בפיגור", כמשמעותו בסעיף 3 להוראה 314 לניהול בנקאי תקין. (לפי סעיף זה: "חוב בפיגור - סך כל החוב אם חלקו לא נפרע תוך 90 יום מהמועד שנקבע לפרעון אותו חלק, למעט חוב בפיגור זמני"). ב. להערכת הבנק לא סביר שהלווה יפרע את מלוא התחייבויותיו לתאגיד הבנקאי, במידה והבנק לא ינקוט צעדים כגון מימוש ביטחונותיו".

<u>מימוש הנכס</u> (בספרות האמריקנית המונח המקובל הוא foreclosure ובספרות הבריטית repossession) - תהליכים משפטיים של מימוש שטר המשכנתא, אשר בסופם, החזקה על הנכס עוברת לידי המלווים. בישראל, התהליך מורכב מפינוי הנכס מדייריו באמצעות צו של הוצאה לפועל ומכירתו.

2.2 פיגורים בתשלום המשכנתאות בישראל

המקור העיקרי לנתונים על פיגורים בתשלומי משכנתאות בישראל הוא בנק ישראל. המטרה העיקרית של איסוף נתונים אלו היא פיקוח ושמירה על יציבות הבנקים, לכן הנתונים שנאספים ע"י בנק ישראל לא מתייחסים למשקי הבית, אלא לסכומי כסף. הנתונים הקיימים לא מאפשרים לקבוע את שיעור משקי הבית המפגרים בתשלום משכנתאותיהם מכלל משקי הבית בישראל. בכך, נמנעת האפשרות להשוות את המצב בישראל למצב במדינות אירופה.

מהנתונים המפורסמים ע"י בנק ישראל ניתן לעבד שני מדדים:

<u>מדד של שיעור העסקאות הנמצאות בפיגורים מיתרת עסקאות המשכנתא</u> – הנתונים לשנים 2003-1999 מוצגים בלוח 2.1. אחוז העסקאות הנתונות בפיגורים מיתרת העסקאות עלה מ-5% בשנת 2000 ל- 6.7% בשנת 2003 (עלייה של 34%). נתונים אלו מעידים על עלייה ניכרת בהיקף הבעיה, אך לא מהווים אינדיקציה לאחוז משקי הבית המפגרים בתשלום המשכנתאות מכלל אוכלוסיית נוטלי המשכנתאות. הנתונים כפי שהם מופקים כיום, לא מאפשרים לנו לחשב במדויק את אחוז נוטלי המשכנתאות, המפגרים בתשלומים. לפי דו"ח בנק ישראל[4], המציג את פעילות הבנקים למשכנתאות, מספר העסקאות והפיגורים, בשנת 2003 יתרת העסקאות הפעילות לדיור הייתה 1,102,477. מכיוון שסה"כ משקי הבית בישראל באותה שנה היה 1,883,200, המסקנה לכאורה היא ש-58% ממשקי הבית נטלו הלוואות משכנתא, אך זו מסקנה מוטעית. לפי מידע ממרכז

3. אתר בנק ישראל, ההמלצות החדשות של ועדת באזל, טיוטת קווים מנחים לתאגידים הבנקאיים בנושא דירוג אשראי מיום 26.10.2004.

4. בנק ישראל, המפקח על הבנקים (2004) לוח ד' -13, עמ' 107.

המחקר והמידע של הכנסת (2004) רק כ-34% ממשקי הבית בארץ משלמים משכנתא. ההסבר הסביר לפער בין שיעורים אלה הוא שלחלק ממשקי הבית יש יותר ממשכנתא אחת והם מופיעים יותר מפעם אחת ברישום יתרת המשכנתאות הפעילות. לכן, לא ניתן להשתמש בנתוני לוח 2.1 כדי לאמוד את שיעור משקי הבית המפגרים בתשלום המשכנתאות מכלל האוכלוסייה.

לוח 2.1: עסקאות המשכנתא הפעילות ושיעורי הפיגורים בישראל, 1999-2003

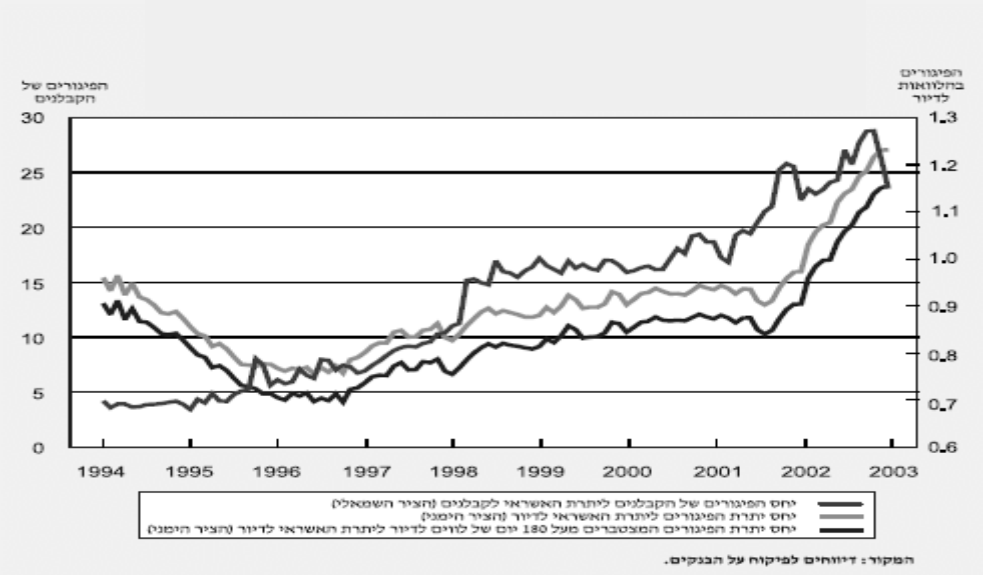
שנה	יתרת העסקאות הפעילות לדיור	יתרת הפיגורים בתיקי דיור	יתרת הפיגורים מיתרת העסקאות (אחוז)
1999	1,057,819	53,439	5.1
2000	1,050,727	52,586	5.0
2001	1,039,434	52,351	5.0
2002	1,088,524	69,225	6.4
2003	1,102,477	73,761	6.7

מקור: בנק ישראל, המפקח על הבנקים (2004), מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים 1999-2003, לוח ד' 13.

<u>יחס יתרת הפיגורים ליתרת האשראי לדיור</u> - בנק ישראל מפרסם נתונים על הפיגורים בהלוואות לדיור ביחס ליתרת האשראי לדיור (כולל ופיגורים מעל 180 יום). כפי שניתן לראות באיור 2.1, אף שחלה עלייה דרמטית בשנים האחרונות, עדיין אחוז הפיגורים בקרב משקי בית ביחס לסה"כ האשראי שניתן להם נמוך (קצת יותר מאחוז). הפיגורים בהלוואות לדיור של משקי הבית נמוכים מאוד ביחס לפיגורים של הקבלנים בפירעון האשראי לקבלנים, שהגיעו בשנים האחרונות לסדר גודל של 20 עד 30 אחוזים.

לפי בנק ישראל (2004), אשר בדק את התפלגות התרומה של מגזרי הפעילות השונים לסעיפים נבחרים בדוחות הכספיים של שתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות ב-2003, ההפרשה עבור משכנתאות היתה 5% מכלל ההפרשה לחובות מסופקים (בנק ישראל, 2004, עמ' 89).

איור 2.1: הפיגורים בהלוואות לדיור ביחס ליתרת האשראי לדיור,
לעומת הפיגורים של הקבלנים בפירעון האשראי לקבלנים, 1994 עד 2003 (אחוזים)



מקור: בנק ישראל (2004), מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2003, דיאגרמה ג'-21, עמ' 103

מקור נוסף למידע על תופעת הפיגורים בתשלום המשכנתאות היה צריך להיות לשכת ההוצאה לפועל. פנינו להוצאה לפועל בבקשה לקבל נתונים על מספר התיקים שנפתחו בגין משכנתאות ועל מספר צווי הפינוי שבוצעו. הנתונים העיקריים שהתקבלו במכתב התשובה, שהגיע בנושא, מפורטים בלוח 2.2.

לוח 2.2: תיקי משכון וצווי פינוי (1999-2003)

שנה	פתיחת תיקי משכון **(משכנתאות לדיור ולמטרות אחרות)**	מספר צווי פינוי שהוצאו*
1999	8,488	אין נתונים
2000	10,845	8,413
2001	15,076	9,462
2002	10,514	7,731
2003	91,05	8,103

מקור: מכתב ממר אריה כהן (31/5/2004) מנהל אגף הוצל"פ ארצי, הנהלת בתי המשפט.
* רבים מצווי הפינוי לא מומשו.

הנתונים המוצגים בלוח 2.2 כוללים תיקי משכון על סוגי נכסים שונים ותיקי משכנתאות, ללא הבחנה בין תיקים של משכנתאות לדיור לתיקים אחרים. הנתונים כפי שהם נאספים ומעובדים היום בהוצל"פ לא מאפשרים לנהל מעקב על מספר התיקים שנפתח בגין משכנתאות לדיור. לגבי מספר צווי הפינוי שהוצאו, נאמר במכתב ממנהל אגף הוצל"פ (31/5/2004): "אין בידנו נתונים על מספר צווי הפינוי שבוצעו בפועל ואין שום קשר בין כמות צווי הפינוי לפינויים".

למרות שהנתונים שהתקבלו מההוצל"פ לוקים בחסר בכך שלא קיימת אבחנה בין תיקי משכון (על סוגים שונים של רכוש, כולל דירות) לתיקי משכנתאות, ובכך שאין מעקב אחרי ביצוע של צווי פינוי, ניתן ללמוד מנתוני הלוח לעיל כי מדובר בתופעה של אלפי משקי בית, אשר מצטרפים כל שנה לאלו הנמצאים תחת איום של פינוי מדירותיהם.

2.3 פיגורים בתשלומי משכנתאות: מבט בינלאומי השוואתי

ישראל אינה המדינה היחידה המתמודדת עם מצב של ריבוי מקרים של פיגור בתשלומי משכנתאות. הרמה המדאיגה של פיגורים בתשלומי משכנתאות באירופה המערבית, אשר נתפסת שם כאיום על החוסן של שוק הדירות בבעלות, דרבנה את החוקרים Doling ו-Ford לערוך מחקר השוואתי בנושא. ביסודו של המחקר עומדת ההנחה, שתהליכי הגלובליזציה גורמים לשינוי מבני של שווקי העבודה, וכתוצאה מכך מתערערים שווקי הדיור בבעלות. מטרות המחקר היו לבחון שתי שאלות: האחת - כיצד הגלובליזציה משפיעה על שווקי הדיור במדינות מערב אירופה? השנייה - מדוע העצמה של השפעת הגלובליזציה שונה בין מדינה למדינה? במסגרת המחקר נבחנו שמונה מדינות, כל אחת ע"י חוקר שהינו מומחה לאותה מדינה. המדינות שנבחנו הן: בלגיה, פינלנד, צרפת, גרמניה, הולנד, פורטוגל, ספרד ובריטניה.

Doling and Ford (2003) מציעים לבחון שתי תיזות זו מול זו: התיזה של ה"גלובליזציה החזקה", והתיזה של "הגלובליזציה החלשה". ה"גלובליזציה החזקה" מציעה שרשרת של גורם ותגובה, הנגרמת כתוצאה מכך שהממשלות איבדו את יכולת השליטה בעידן הגלובליזציה, ומשקי הבית

מסתגלים לשינויים. תיאוריה זו מניחה דטרמיניזם מבני: הפעולות של הממשלות והשחקנים בשווקי הדיור מובנות ונוסדות על ידי תהליך הגלובליזציה. התיזה של "הגלובליזציה החלשה" מניחה, כי תהליכים גלובאליים יוצרים מגבלות על יכולת הפעולה של ממשלות לאומיות, אבל לממשלות נותר מרחב פעולה והן יכולות לנקוט בצעדים שונים למיתון השפעות הגלובליזציה. לפי תיאוריה זו, לא קיימת שרשרת תגובות שנקבעה מראש, אלא קיים חופש תמרון. בסיכום המחקר, החוקרים מגיעים למסקנה שגם בעידן הגלובליזציה יש כר נרחב לפעילות של המדינה, ושלשינויי המדיניות של ממשלות יש חשיבות רבה עבור המבנה והיציבות של שוק הדיור בבעלות.

2.3.1 פיגורים בתשלומי משכנתאות ותשלומי שכר דירה במדינות אירופאיות

לוח 2.3 נעזר בשני מקורות שונים, כדי להציג נתונים על מתקשים בתשלומי דיור במדינות החברות באיחוד האירופאי, כפי שנאספו בשני סקרים של משקי בית: הראשון, נערך ע"י Doling and Ford (2003), בשנת 1996, והשני, נלקח מקבצים של האיחוד האירופאי, כאשר הנתונים הם לשנת 2001. הנתונים ל-1996 מתייחסים ל"קשיים בתשלום המשכנתא", בעוד שב-2001 מדובר ב"פיגורים בתשלום המשכנתא"; מובן שמדובר בנתונים שונים, וטבעי שיותר אנשים ידווחו על קשיים מאשר על פיגורים. בכל זאת, ההשוואה מעניינת.ניתן ללמוד שקיימת שונות גדולה בין השנים השונות ובין המדינות בשיעורי הקשיים והפיגורים. בנוסף, ניתן לראות ממנה שכאשר משווים בין שיעורי פיגורים במשכנתא ובשכ"ד באותה מדינה, בדרך כלל קיים שיעור גבוה יותר של פיגורים בתשלומי שכר הדירה.

בעיית הפיגורים בתשלומי המשכנתא קיימת גם במדינות המבוססות של אירופה המערבית. שיעור פיגורים גבוה במיוחד לגבי משכנתאות קיים ביוון ובפינלנד.

לוח 2.3: שיעור פיגורים בתשלומים לדיור במדינות האיחוד האירופאי (1996, 2001) (באחוזים)

	משקי בית שדיווחו על קשיים בתשלום המשכנתא **(1996)***	משקי בית שדיווחו על פיגורים מכלל נוטלי המשכנתאות **(2001)****	משקי בית שדיווחו על פיגורים בתשלומי שכר דירה **(2001)****
מדינות האיחוד האירופי	אין נתונים	2.7	6.8
בלגיה	4.9	3.8	6
דנמרק	1.2	0.5	2.2
גרמניה (כולל מז')	1.3	2.6	1
יוון	27.1	17.3	23.5
ספרד	7.1	3.4	9.6
צרפת	2.9	1.7	7
אירלנד	אין נתונים	3.7	12.1
איטליה	8.5	3.2	9.1
לוקסמבורג	2	0.6	2.1
הולנד	0.6	0.8	3.1
אוסטריה	1.1	0.5	1.4
פורטוגל	3.2	1.3	9.5
פינלנד	13.6	7.5	14
בריטניה	6.2	0.9	10.3

מקורות ללוח 2.3:

* Doling and Ford (2003), table 1.5., p 15

** הנתונים של אירוסטט, מבוססים על תשובות שניתנו ע"י המרואיינים בסקר פנים-אל-פנים שנערך בקרב משקי בית. אירוסטט: http://epp.eurostat.cec.eu.int/

2.3.2 פיגורים בתשלומי משכנתאות לפי קבוצות הכנסה במדינות אירופאיות

אירוסטאט (Eurostat) פרסם נתונים על שכיחות הפיגורים בתשלומי משכנתא לפי קבוצות הכנסה שונות. לוח 2.4 מציג את נתוני הפיגורים באירופה המערבית, כאשר משקי הבית מחולקים לארבע קבוצות הכנסה. בקבוצה הנמוכה – משקי בית שהכנסתם נמוכה מ-60% מחציון ההכנסה; בקבוצה הנמוכה-בינונית- משקי בית שהכנסתם היא בין 60% ל-100% מחציון ההכנסה; בקבוצה הבינונית-גבוהה – משקי בית שהכנסתם היא בין 100% ל-140% מחציון ההכנסה; בקבוצה הגבוהה – משקי בית שהכנסתם מעל ל-140% מההכנסה החציונית.

לוח 2.4: נתוני פיגורים לפי קבוצות הכנסה במדינות האיחוד האירופאי, (2001) (אחוזים)

שיעורי הפיגורים לפי קבוצות הכנסה:	כל הקבוצות	הכנסה נמוכה	הכנסה בינונית-נמוכה	הכנסה בינונית-גבוהה	הכנסה גבוהה
15 מדינות האיחוד	2.7	8.2	3.8	2.3	1.1
בלגיה	3.8	21.1	3.6	2.7	3.2
דנמרק	0.5	0.3	1.0	0.2	0.5
גרמניה	2.6	8.9	3.4	2.7	0.7
יוון	17.3	34.5	30.2	17.7	6.6
ספרד	3.4	9.4	6.0	2.6	0.7
צרפת	1.7	4.4	2.9	1.2	0.4
אירלנד	3.7	14.7	3.7	4.2	:
איטליה	3.2	11.7	3.5	2.0	2.6
לוקסמבורג	0.6	2.5	1.2	:	:
הולנד	0.8	1.8	0.8	1.1	0.3
אוסטריה	0.5	:	0.4	0.4	1.0
פורטוגל	1.3	4.1	0.8	2.0	1.0
פינלנד	7.5	32.8	15.7	3.8	1.1
בריטניה	0.9	2.3	1.4	0.7	0.4

מקורות: אירוסטט: http://europa.eu.int/comm/eurostat

לפי לוח 2.4, ב-15 מדינות האיחוד האירופאי, בקרב קבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר שיעור הפיגורים עולה על 8%, בעוד ששיעור הפיגורים בקבוצת ההכנסה הגבוהה ביותר הם כאחוז אחד. ניתן לומר שלוח 2.4 מציג נתונים צפויים: אין הפתעה בכך ששיעורי הפיגורים בקרב קבוצות מעוטות הכנסה גבוהים יותר. יחד עם זאת, ההבדלים בין המדינות גדולים. ביוון שיעור הפיגורים גבוה מאוד גם אצל קבוצת ההכנסה הגבוהה, וניתן להניח שהשיעור הגבוה של פיגורים אינו מעיד בהכרח על מצוקה כלכלית, אלא על גישות מקובלות בציבור, או על נסיבות פיננסיות מסוימות. לעומת זאת, ההבדלים הגבוהים בין שיעורי הפיגורים של קבוצות ההכנסה בפינלנד, כאשר שיעור המפגרים בקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר קרוב ל-33%, בעוד ששיעור המפגרים בקבוצת ההכנסה הגבוהה הוא כאחוז אחד, מעידים על בעיה של שוק הדיור בבעלות.

2.3.3 גורמים מסבירים להבדלים בין שיעורי הפיגורים במדינות אירופאיות

ההבדלים הקיימים בין מדינות בשיעור הפיגורים במשכנתאות משכו את סקרנות החוקרים. Horsewood and Doling (2003) מנסים לזהות גורמים מסבירים שונים להבדלים אלה. הם משווים את שווקי האשראי למשכנתאות, שווקי העבודה, שווקי הדיור ותכניות ביטוח פרטיות וציבוריות. החוקרים טוענים, כי המחקר בתחום זה מורכב מטלאים, כך שלא ניתן לספק הסבר מספק בשלב זה.

Doling and Ford (2003, עמ' 16) מציגים ניתוח של מקדם המתאם של שיעורי הפיגורים עם משתנים שונים (לא ברור מהספר כמה מדינות השתתפו במודל ומה הייתה רמת המובהקות של כל משתנה שמוצג). ממצאי הניתוח מוצגים בלוח 2.5. המחברים מצביעים על כך שממצאי המודל מראים על קשר בין קשיים בתשלומי המשכנתא לבין גורמים מוסדיים (institutional factors). במיוחד, המקדמים מצביעים על כך שקשיים בתשלומי משכנתא נפוצים יותר במדינות שבהן קיימים שינויים תכופים (variability) בתעסוקה, בשיעורי ריבית ובשיעורי צמיחה. שינויים בגורמים אלו מסבירים את חוסר האפשרות של לווים לעמוד בהסדרי אשראי ארוכי טווח. לדוגמא, כאשר שיעור האבטלה עולה, אין ספק שאותם לווים שהתבססו בנטילת ההלוואה על זרם הכנסות עתידי מעבודה, יתקלו בקשיים.

הניתוח מראה כי שיעורי המתקשים בהחזרים גבוהים במדינות בהן שיעור גבוה של בעלי דירות. שיעור בעלות גבוה מעיד על כך שמשקי בית, אשר במונחים של הכנסה (או עושר) מוגדרים כקונים שוליים (marginal buyers), הצטרפו לחזקת הבעלים. משקי בית אלו משולים להולכים על חבל דק, וכל הפרעה במסלול, אפילו קטנה ביותר, גורמת להם לאבד את שיווי המשקל.

מקדמי המתאם מצביעים על כך ששיעור המתקשים בתשלומי המשכנתא גבוה יותר במדינות שבהן נמוך שיעור ההקצאה להוצאות סוציאליות (social spending), כלומר שיעור התמיכה שניתן ע"י המדינה. במלים אחרות, רמה נמוכה של הגנה סוציאלית גורמת לרמה גבוהה של מצוקה אינדיוידואלית.

לוח 2.5: מקדמי מתאם של שיעור משקי המתקשים בהחזרי המשכנתאות עם משתנים שונים

משתנה	מקדם מתאם
שיעור ריבית	0.23
סטיית תקן של שיעור הריבית	0.64
שיעור אבטלה	0.46
סטיית תקן של שיעור האבטלה	0.68
הוצאה סוציאלית כאחוזים מהתמ"ג	-0.50
שיעור של תעסוקה במשרה חלקית	-0.45
גידול בתמ"ג	-0.21
סטיית תקן בגידול בתמ"ג	0.48
שיעור בעלות על דיור	0.66

מקור: Doling and Ford (2003) table 1.6, p. 16.

2.4 מכירה כפויה (מימוש) והשלכותיה

מימוש דירות בשל אי פירעון חובות משכנתא הוא תהליך מכאיב, המלווה בעלויות כבדות לכל המעורבים בו. Doling and Ford (2003) ריכזו את כל העלויות הכרוכות במכירה כפויה (מימוש הנכס) בלוח, אשר מפרט את העלויות עבור הלווים, המלווים והממשלה, בהתאם לסוגי עלויות: חברתיות, בריאות, מנהליות, פיננסיות ופוליטיות. בלוח 2.6 עשינו מאמץ להיות נאמנים למקור.

כפי שניתן לראות מהלוח, העלויות של תהליך המכירה הכפויה רבות ומגוונות ולא כולן ניתנות למדידה ישירה. על חלק מעלויות אלו, כפי שהן מתבטאות בישראל, ניתן ללמוד בפרק 8 בעבודה זו, שמציג ראיונות עם חדלי פירעון. בהמשכו של פרק זה, נתייחס בעיקר לעלויות הפיננסיות הכרוכות בהליך.

לוח 2.6: העלויות הפוטנציאליות של מכירה כפויה של דירות (מימוש)

	לווים	מלווים	ממשלה
עלויות חברתיות	▪ הרחקה (נידוי) מהחברה ▪ חוסר ביטחון ▪ ירידה ברמת החיים	▪ חוסר אמון בקרב צרכנים ▪ נזק לתדמית העסקית	▪ עליית השכיחות של עוני
עלויות בריאות	▪ פגיעה בבריאות הנפשית וברווחה		
עלויות מנהליות		▪ עלויות גבייה ▪ עלויות משפטיות	▪ עלייה בפעילויות הקשורות בהפעלת המערכת המשפטית, שירותי בריאות ואספקת דיור ל"מפונים"
עלויות פיננסיות	▪ הפחתת העושר ▪ העלאת נטל החוב	▪ ירידה בהכנסות/היקף פעילות ההלוואות	▪ עלויות של המערכת המשפטית, שירותי בריאות ואספקת דיור
עלויות פוליטיות		▪ חשש לרגולציה חדשה	▪ השלכות אלקטוראליות

מקור: Doling and Ford (2003), table 10.3, p.226

2.4.1 הליך המכירה הכפויה (מימוש הנכס) בישראל

מראיון שערכנו עם עורכת דין[5] עולה, כי יש שני תהליכים של גבייה שניתן להפעיל נגד מפגרים בתשלום משכנתאות: הראשון, פנייה לבית משפט שלום והגשה של תביעת פיגורים; השני, פנייה לרשות ההוצאה לפועל (הוצל"פ). בעבר היה מקובל יותר להגיש תביעת פיגורים לבית המשפט, בעוד שבשנים האחרונות ההליך המקובל הוא פנייה ישירה להוצאה לפועל. משכנתא נחשבת לפסק-דין, לכן הפנייה בעקבות אי פירעון הינה בדרך כלל ישירות להוצאה לפועל, ולא לבית המשפט. הלווה אינו מופיע בבית המשפט, אלא אם הוא רוצה להגיש התנגדות לביצוע ההליך (התנגדות גורמת בדרך-כלל לעיכוב המימוש ודחייתו עלולה לגרום לעלויות נוספות, שיחולו בסופו של דבר על הלווה חדל הפירעון).

5. ראיון טלפוני עם עורכת דין רותי פישר בתאריך 4.9.04.

בישראל מתבצעת המכירה הכפויה - כינוס הנכסים - דרך לשכת ההוצאה לפועל. כינוס נכסים הינו הליך, שבמסגרתו ממונה כונס נכסים. כונס נכסים הינו בעל תפקיד, שנתמנה ע"י רשות שיפוטית (בהוצאה לפועל - ראש ההוצאה לפועל) והוסמך לעשות פעולות שונות לתפיסה ומימוש של נכס. לרוב, כונס הנכסים שמתמנה הינו עורך הדין של הזוכה בתיק ההוצאה לפועל. על כונס הנכסים חלות חובות שונות, ביניהן חובות אמון וזהירות, והוא משמש למעשה כידו הארוכה של בית המשפט.

כונס הנכסים מוסמך לעשות את כל הפעולות למימוש הנכס שבכינוס נכסים, כגון: תפיסת הנכס, אחסנתו, אחזקתו, פרסומו ומכירתו. כאשר מדובר בנכס מקרקעין, השלב הראשון בתפקידו של כונס הנכסים הינו לתפוס חזקה בנכס, ובמידת הצורך עליו לנקוט בכל ההליכים לפינוי הנכס מיושביו. השלב השני הינו פרסום הנכס בעיתון, במודעה שכותרתה בדרך כלל "הזמנה להציע הצעות". במודעה מפורטים פרטי הנכס, האופן שבו ניתן לראותו והתנאים להשתתפות במכרז. בדרך כלל מותנית הגשת הצעה בהפקדת עירבון בגובה 10% משווי ההצעה, במזומן או בערבות בנקאית, והמועד להגשת ההצעות מוגבל בזמן.

בתום המועד האחרון שנקבע להגשת הצעה, מוזמנים המציעים בדרך-כלל ל"התמחרות" במשרדו של כונס הנכסים. מתנהל הליך של מעין מכירה פומבית, כאשר המחיר ההתחלתי הוא בגובה ההצעה הגבוהה ביותר שנתקבלה. בתום ה"התמחרות", נקבע הזוכה במכרז. כמעט תמיד זוכה בנכס המציע שהצעתו הייתה הגבוהה ביותר בהתמחרות, למרות שהליך המכירה במסגרת כינוס נכסים אינו כפוף לדיני מכרזים, וכונס הנכסים אינו מחויב לקבל את ההצעה הגבוהה ביותר או כל הצעה שהיא. לאחר שנקבע הזוכה בהתמחרות, על כונס הנכסים לתת לבעל הנכס - החייב - הזדמנות לפדות את הנכס בסכום שאינו נופל מסכום ההצעה שזכתה במכרז. אם בחר בעל הנכס לפדות את הנכס, הנכס מוחזר לחזקתו, ובנסיבות אלה המכרז מבוטל. אם ויתר בעל הנכס על זכותו לפדות את הנכס, פונה כונס הנכסים לקבל את אישור ראש ההוצאה לפועל למכירת הנכס למציע שהצעתו זכתה.

2.4.2 הערכת העלויות הפיננסיות של מכירה כפויה בישראל

לפי הערכה של Capone and Metz (2003), המתייחסת לשוק האמריקאי, מימוש נכס גורם להפסדים שהם לפחות 25% מערך המשכנתא שנותרה. נושאים אותם במשותף הלווה והמלווה. הסיבות העיקריות להפסדים הן: אחת, נהוג שמחיר נכס במימוש מהיר הוא נמוך ממחיר השוק, ושנייה, הוצאות משפטיות כבדות הנלוות לתהליך כינוס הנכסים.

הניסיון לאמוד את העלויות הכרוכות במימוש נכסי דיור בישראל התבצע על סמך נתונים שנמסרו לנו מחברת EMI. הנתונים מתייחסים ל-35 תיקים של תביעות שהוגשו ע"י הבנקים לחברת הביטוח, אשר ביטחה את האשראי של המשכנתא. העלויות הפיננסיות מורכבות ממספר מרכיבים: הוצאות משפטיות, עמלת פירעון מוקדם, הוצאות ריבית ומכירה של הנכס במימוש מהיר.

לוח 2.7 מציג את המחירים שבהם נמכרו הדירות, ביחס למחיר המקורי שבו נקנו. ניתן לראות שהמחיר הממוצע שהתקבל עבור דירה במימוש נמוך בכ-30% מהמחיר המקורי ששולם עבור

הנכס. בחלק מהערים חלה ירידת מחירים גדולה במיוחד, לדוגמא: באשקלון מחירי הדירות שנמכרו ירדו ביותר מ-40%. נתונים אלה משקפים מצב בשוק הנתון בשפל ממושך.

לוח 2.7: מחירי הנכסים במימוש מהיר כאחוזים מהמחיר המקורי (2004)

ישוב	מקרים	מחיר מימוש ביחס למחיר מקורי
אשקלון	5	56.1%
בת-ים	6	74.8%
חולון	2	87.6%
חיפה	2	80.5%
ירושלים	3	68.8%
נתניה	2	60.7%
ישובים נוספים	15	
סה"כ	35	71.5% (ממוצע)

מקור: נתונים שנתקבלו מחברת EMI בשנת 2004 לגבי כלל התביעות ששולמו ע"י החברה.

בנוסף להפסד הנובע מירידת ערך הדירה עקב מכירה כפויה, נלוות להליך המימוש הוצאות משפטיות בסדר גודל של עשרות אלפי ₪. על פי הנתונים שנמסרו ע"י חברת EMI, באופן ממוצע, ההוצאות המשפטיות הגיעו לכ-13% ממחיר המכירה של הנכס במימוש, ובמקרה קיצוני ל-21%. במקרים המבוטחים על-ידי EMI, חברה זו נושאת בחלק מעלויות אלה, אך במקרים אחרים, הלווה חייב לשלם אותן במלואן. עמלת הפירעון המוקדם משתנה באופן ניכר בין עסקה לעסקה, בהתאם לתנאי העסקה, ויכולה להגיע לכדי כ-7% ממחיר המכירה.

2.4.3 התפתחותו של ענף כלכלי סביב ההוצאה לפועל של משכנתאות

כפי שניתן לראות מהנתונים המוצגים לעיל, ההוצאות הנגרמות עקב תהליכי ההוצאה לפועל גבוהות, ומסתבר, שנוצר ענף כלכלי שלם שמתפרנס מכך. יש אף כאלו שמשתמשים בנימוק הקיינסיאני הישן של המכפיל הכלכלי, כדי לנסות להגן על "תעשייה" זו. כך עולה מכתבה שפורסמה בעיתון מקומי חיפני[6], כאשר הרקע לה הוא הנהגת נוהל ע"י ראשי ההוצאה לפועל בחיפה, לפיו נדרשים כונסי הנכסים להפקיד ערבויות, למקרה שהחייב יטען לנזקים שנגרמו לו. יו"ר ועדת ההוצאה לפועל בלשכת עורכי הדין, עו"ד נזיה חלבי, מנסה להסביר לציבור את גודל הגזרה: "...צריך להבין שמשרדי עורכי הדין, המייצגים בנקים הם ספקי הפרנסה הכי גדולה מקרב עורכי הדין. במשרדים אלו יש הרבה פקידות, עוזרים, אנשי הוצאה לפועל, מתמחים, עורכי דין, ומשרדים אלו מספקים עבודה לשמאים, משרדי פרסום, מתווכים ועוד הרבה בעלי מקצועות". מכאן, שאם חס וחלילה בנקים יפסיקו למסור תיקי מימוש למשרדים חיפאיים, לא רק עורכי הדין ייפגעו קשה, אלא עוד בעלי מקצועות רבים. אפשר להתייחס לעדות שהובאה מן הכתבה בעיתון מקומי כלא יותר מאנקדוטה, אך להערכתנו, סביר לראות בה אינדיקציה לבעיה

6. ידיעות חיפה, 7.1.2005, "מדיניות ההוצאה לפועל תביא לפגיעה קשה בעורכי הדין", דן לוי.

אמיתית: לאנשים רבים – עורכי דין, שמאים, מתווכים ועוד – יש אינטרס אישי בריבוי מקרים של חדלות פירעון בשל קושי בתשלומי משכנתא על דיור.

2.4.4 "מבוי סתום" - הצירוף של הון דיור שלילי וחדלות פירעון

הון דיור שלילי (negative equity), הינו מצב פיננסי, שבו ערך ההתחייבויות של משק הבית על הדירה גבוה מערך השוק שלה. התופעה של הון דיור שלילי קשורה למחזור המחירים של שוק הדיור, אשר מאופיין בגאות ושפל (Boom and Bust). בתקופת גאות, משקי הבית נוטלים הלוואות משכנתא עם שיעורי מימון גבוהים, כדי לממן רכישתה של דירה. בתקופת שפל, ערכי הדירות יורדים ועלול להיווצר מצב שבו יתרת חוב המשכנתא גבוהה מערך השוק של הדירה. ההסתברות למצב של הון דיור שלילי גדלה, כאשר שיעורי המימון גבוהים.

במצב של הון דיור שלילי, לסוג ההלוואה שבאמצעותה נרכש הנכס יש השלכות על קבלת ההחלטות של הלווה והמלווה. כאשר המשכנתא היא מסוג nonrecourse, הלווה יכול לקבל החלטה מודעת שלא משתלם לו להמשיך לשאת בנטל התשלומים, ועדיף לו שהמלווה יממש את הנכס הממושכן וימחק את התחייבויותיו. כאשר המשכנתא הינה מסוג recourse, וכאלו הן המשכנתאות לדיור בישראל, הלווה חייב לשלם את מלוא ההלוואה שבאמצעותה מימן את רכישת הנכס. מכיוון שמחיר הנכס ירד, מימושו אינו מכסה את יתרת חוב ההלוואה, והלווה נשאר בעל חוב לאחר המימוש. הצירוף של הון דיור שלילי וחדלות פירעון, כאשר ההלוואה היא מסוג recourse, מביאה את הלווה ל"מבוי סתום": בתום תהליך המימוש נותר הלווה חדל הפירעון ללא קורת גג, אך עם חובות כבדים.

עקב שינויי מחירים בשוק הדיור של בריטניה, מספר רב של לווי משכנתאות מצאו את עצמם במצב של הון דיור שלילי בתחילת שנות ה-90. מחקר שנערך ע"י Forrest et al. (1999) התבסס על ראיונות עם משקי בית במצב של הון דיור שלילי. החוקרים דיווחו כי משקי בית שנפרדו לא יכלו למכור את הדירה המשותפת ומשקי בית שרצו להביא לעולם ילדים דחו זאת, עקב חוסר מרחב בדירת המגורים הנוכחית ואי יכולת למוכרה ולקנות אחרת במקומה.

פרק 3: רשתות ביטחון ללווים

נטילתה של הלוואת משכנתא לדיור כרוכה בסיכון ניכר ללווה, כי בדרך כלל מדובר בהלוואה גדולה מאד, יחסית לסך הנכסים שברשותו, לתקופה ארוכה מאד, שאי אפשר לחזות את שיתרחש במהלכה. מתוך הכרה בסיכון זה, נוצר מגוון של אמצעים, חלקם מסופקים ע"י המדינה/ממשלה וחלקם ע"י גורמים עסקיים, שמטרתם לספק תמיכה ללווים, אשר בשל סיבות שונות מגיעים למצב של כשל בתשלום המשכנתא. פרק זה סוקר מגוון כלים, שלהם תכונות של "רשתות ביטחון". רשתות הביטחון נסקרות כאן בעיקר מנקודת מבטם של הלווים, אך חלק ניכר מהן מועילות גם להקטנת הסיכון של המלווים.

לוח 3.1 מציע מיון של רשתות ביטחון ללווים, למקרים של כשל בתשלומי ההלוואה. החלוקה בעמודות מתייחסת לרמת ההגנה שמספק הכלי: ברמה הגבוהה, כלים המונעים את אובדן הנכס (או שווה ערכו); ברמה המשנית, כלים המאפשרים תקופת התאוששות ללווה, שנקלע לקשיים; וברמה האלמנטארית, כלים המונעים מצב, שבו נותר הלווה עם חובות, לאחר שהשעבוד על הנכס מומש ע"י המלווה. הכלים ממוינים לפי המערכות המספקות אותם: כלי המסופקים ע"י הסקטור העסקי; כלי מדיניות, אשר נוצרים ע"י הממשלה; וכלי חקיקה.

לוח 3.1: טיפולוגית כלים המספקים הגנה לנוטלי משכנתאות, לפי מטרתם

	מניעה של אבדן הנכס במקרה של משבר	אפשרות ל תקופת התאוששות	מניעת חובות לאחר מימוש השיעבוד
כלים עסקיים	▪ ביטוח חיים לטובת המלווה ▪ ביטוח נכס לטובת המלווה	▪ ביטוח זמני של תשלומי המשכנתא	▪ ביטוח אשראי משכנתאות
כלים של מדיניות ציבורית	▪ תמיכה בתשלומי המשכנתא באמצעות תשלומי העברה קבועים	▪ תמיכה בתשלומי המשכנתא ע"י תשלומי העברה זמניים	▪ סבסוד של ביטוח אשראי משכנתאות
כלי חקיקה פיננסית		▪ כפיית הסדרים פיננסים	▪ הלוואות nonrecourse

שלוש מערכות מספקות כלים להגנה על נוטי משכנתאות. המערכת העסקית משווקת תכניות ביטוח תכניות ביטוח מסוגים שונים, כולל ביטוח חיים וביטוח נכס, הנרשמים לטובת המלווה, תכניות לביטוח זמני של תשלומי משכנתא וביטוח אשראי משכנתאות. ממשלות מפעילות להפעיל מגוון של כלים, כדי לסייע לנכשלים בתשלומי משכנתא – בעיקר למובטלים – באמצעות תשלומי העברה, קבועים או זמניים, וגם באמצעות סבסוד של ביטוח האשראי בעבור משקי בית חלשים, כדי למנוע מצב שבו כישלון בתשלום המשכנתא יגרור אותם לחובות כבדים.

החקיקה המספקת הגנה לנוטלי משכנתאות משקפת את האיזון שבין ערך הבעלות על דירה לערכים אחרים. כאשר דירה נרכשת באמצעות משכנתא, בעוד שהמבנה הפיזי מהווה "ביות" ללווה, הוא אינו אלא אמצעי להבטחת האינטרסים הכלכלים של ספק האשראי. הגנה על האינטרסים הקיניינים של המלווים מבטיחה את אספקת האשראי, שגם לה חשיבות חברתית (Margalit, 2006). כלי חקיקה אשר ימנע כליל את אובדן הנכס במקרה של אי עמידה בתשלומי

המשכנתא מנוגד למטרה של הבטחת אספקת האשראי, תהינה לו השלכות מזיקות בסופו של דבר וסביר שלא יימצא במערכת של כלכלה מודרנית[7]. החקיקה יכולה לספק הגנה ללווים באמצעות תקנות סטטוטוריות, המעכבות מכירה של דירות שבעליהן כשלו והכופות על המלווה לשנות – במקרים מיוחדים - את תנאי ההלוואה המקוריים. החקיקה הפיננסית יכולה גם למנוע מצב של חובות לאחר מימוש השיעבוד על הדירה, באמצעות התערבות בחוזי ההלוואות וקביעה שהלוואות לדיור תהינה מסוג nonrecourse (ר' להלן).

3.1 רשתות ביטחון – דוגמאות ממדינות מפותחות

3.1.1 כלים עסקיים להגנה על נוטלי משכנתאות

בתת-פרק זה מוצגות רשתות ביטחון הנפרשות מבעוד מועד, לפני שנוצרה בעיה בתשלומי המשכנתא. פוליסות אלו, מטרתן להקהות את העוקץ של אירועים קשים בלתי צפויים במהלך חיי ההלוואה, למנוע את איבוד הדירה (או ההשקעה הכספית בה) ע"י הלווים, וגם להקטין את הסיכון שנוטלים על עצמם המלווים.

<u>ביטוח חיים</u> - ביטוח החיים נועד לכיסוי חוב המשכנתא במקרה מוות של אחד, או יותר מהלווים. במקרה כזה יפרע החוב לבנק על ידי חברת הביטוח, בגבולות הסכום שבוטח. הביטוח הוא מסוג "ריזיקו", היינו: הוא משולם רק במקרה של מות המבוטח לפני הגיעו לגיל מסוים, הנקוב בפוליסה. הבנק נקבע כמוטב על פי הפוליסה, ותגמולי הביטוח ישולמו לבנק לשם זיכוי חשבון ההלוואה.

ביטוח החיים נדרש ע"י המלווה, אבל מקנה יתרון ליורשיו של לווה שנפטר בדמי ימיו. במקרה פטירה, משלמת חברת הביטוח את יתרת חוב המשכנתא (לפי הסכם הפוליסה) ויורשי הלווה ממשיכים להחזיק בנכס. יש מקרים שבהם חברות הביטוח אינן מוכנות להנפיק פוליסה לביטוח חיים של לווים מפאת גיל מבוגר, או מצב בריאותי, ולעתים, מסכימים המלווים לפטור את הלווה מחובת הביטוח.

<u>ביטוח מבנה/נכס</u> - ביטוח הנכס נועד לכסות הוצאות לא צפויות, הקשורות בשמירת שלמותו של המבנה או לפדיון ההלוואה במקרה של נזק טוטאלי. סכום הכיסוי של ביטוח המבנה משקף את עלות הבנייה ונקבע לפי משתנים של עלות הבנייה. מכיוון שסכום הביטוח מהווה ערובה להלוואה במקרה נזק, הבנק רשאי לדרוש להגדיל את סכום הביטוח עד לגובה ההלוואה. הלווה הוא המשלם תמורת הביטוח. ביטוח הנכס מכסה בדרך כלל נזקי רעידת אדמה, צד ג', מזג אוויר ושריפות, ולעיתים גם נזקים מצנרת מים.

ביטוח פרטי לתשלומי המשכנתא, במקרה של אבטלה - ביטוח תשלומי משכנתא הינו פוליסת ביטוח, שבאמצעותה המבוטח יכול לכסות את תשלומי המשכנתא שלו לתקופה המוגדרת בפוליסה, במקרה שיאבד את מקום עבודתו, או שייאלץ שלא לעבוד עקב אובדן כושר עבודה.

---

7. במטרה להבטיח את אספקת האשראי בימי הבית השני תיקן הלל הזקן את תקנת הפרוסבול.

ביטוח פרטי כזה מקובל בבריטניה (Doling and Ford, 2003) ומכסה בדרך כלל את תשלומי המשכנתא לתקופה של שנה. אין חובה לקנות ביטוח זה, שהוא יקר (כ-4% מסכום התשלום המבוטח) ושיעור רכישת הביטוח נמוך. ממצאי מחקר מראים, כי לווים רבים סבורים שהביטוח יקר מדי, ובנוסף לכך, אין הם בוטחים בחברות הביטוח הפרטיות שאכן ישלמו את התביעות.

שינויים במדיניות הממשלה יצרו תמריץ להתפתחותן של חברות הביטוח הפרטיות המוכרות ביטוח להגנת תשלומי משכנתא. בבריטניה קיים ביטוח ציבורי המבטיח את תשלומי המשכנתא (ר' להלן); על מנת לצמצם את הוצאות הסקטור הציבורי בגינו, שונתה החקיקה כך שמתן התמיכה הציבורית נדחה לזמן שלאחר תשעה חודשים ממועד תחילת האבטלה. הביטוחים הפרטיים נותנים מענה לתקופת ביניים זו, שאותה צריכים נוטלי משכנתאות לשרוד עד להיותם זכאים לסיוע ממשלתי.

מודל בריטי זה של ביטוח ציבורי משולב בביטוח פרטי לתשלומי משכנתא עורר ביקורת מצדם של מספר חוקרים. מחקר של Ford and Quilgars (2001) טוען, כי ההסדר הקיים בבריטניה לא משרת את הלווים מעוטי ההכנסה, שההסתברות לכך שיקנו תכנית ביטוח פרטית לתשלומי המשכנתא נמוכה ביותר. לפי סקר שערכו החוקרים, לווים מקבוצות מעוטות הכנסה, שאינם מבוטחים, צברו פיגורים בתקופת ההמתנה להחלתה של תכנית התמיכה הציבורית. נוטלי המשכנתאות הפכו בתקופה זו לתלויים בחסדי המלווים, אשר באופן כללי מגלים קשיחות רבה כלפי הלווים. ביקורת חמורה על מודל זה מבטא גם מחקרם של Pryce and Keoghan (2002) . החוקרים הגיעו למסקנה, כי תכניות ביטוח פרטיות לתשלומי משכנתא אינן רשת בטחון שמתאימה להרחבה, וכי ההנחה שתכניות אלו יכולות להחליף את התמיכה הממשלתית לקויה ביסודה.

3.1.2 כלים של מדיניות ציבורית - תשלומי העברה קבועים או זמניים

אחדות ממדינות הרווחה באירופה יצרו מערכות גדולות לתמיכה בבעלות על דיור, באמצעות מה שאפשר לכנותו ביטוח תשלומי משכנתא במקרים של אבטלה. Doling and Ford (2003) חקרו מערכות אלה בשמונה מדינות. לוח 3.2 מציג את הסיכום שערכו חוקרים אלה עבור שש מן המדינות שנחקרו. את פורטוגל וספרד לא כללנו בטבלה, מפני שממשלותיהן לא יצרו תכניות כנ"ל לביטוח משכנתאות.

לוח 3.2 מלמד, כי בשלוש מדינות – פינלנד, גרמניה ובריטניה – מובטחת תמיכה ללא מגבלת זמן, בעוד ששתיים מגבילות את משך הביטוח הנדון: בלגיה מבטיחה קיומו לשלוש שנים, ואילו בהולנד נדרש חלק מן המובטלים, שאינם יכולים לעמוד בתשלומי המשכנתא שקיבלו על עצמם, לעבור לדיור זול יותר בשכירות, שגם היא מסובסדת.

לוח 3.2 : תמיכה בעלויות דיור של רוכשי דירות מובטלים בשמונה מדינות של האיחוד האירופאי

מדינה	אילו עלויות דיור מכוסות?	כמה זמן עובר בין תחילת האבטלה עד לקבלת תמיכה?	האם יש מגבלה של זמן מקסימאלי לתמיכה?	האם יש תקרה (סכום מכסימלי) לתמיכה?
בלגיה	תשלומי משכנתא חודשיים	6 חודשים	3 שנים	כן
פינלנד	עלויות משכנתא חודשיות	מיידי	לא	כן, עד ל-80% מהוצאות דיור סבירות
צרפת	עבור משכנתאות סוציאליות בלבד	מיידי	לא	לא
גרמניה	תמיכה לעלויות משכנתא לפי הכנסה / גודל משפחה / עלויות דיור ועוד	מיידי	לא	כן, נקבעת לפי נוסחא
הולנד	עלויות משכנתא חודשיות	*	כן, בדר״כ לאחר שנה נדרשים לעבור לדיור זול יותר בשכירות	*
בריטניה	ISMI מכסה את תשלומי הריבית על המשכנתא	אם המשכנתא ניטלה לאחר 1995, לא יתקבל תשלום ב-39 השבועות הראשונים של התביעה	לא	£100,000 על ריבית, מוערכת לפי שער ריבית סטנדרטי

הלוח מציג ממצאים של מחקר משווה. התרגום נאמן למקור.

המקור : Doling and Ford (Eds: 2003), Globalisation and home ownership, Delft, p. 214

Ford and Doling (2003) מרחיבים את הדיון בעניינה של בריטניה. הם אומרים, שיש לבחון את המדיניות הבריטית בנושא תשלומי העברה למתקשים בתשלום משכנתאות על רקע מדיניות הממשלה בנושא בעלות דיור. רק 29% ממשקי הבית בבריטניה היו בעלי דירותיהם ב- 1959. שיעורם עלה ל-68% בשנת 1999. העלייה הניכרת בשיעור בעלי הדירות בבריטניה הושגה ע״י מדיניות ממשלה אשר יצרה תנאים שאפשרו לקבוצות מעוטות הכנסה להיכנס לסקטור הבעלים. הרחבת מעגל בעלי הדירות הכניסה לסקטור גם משקי בית, החשופים לסכנת אבטלה. כ-400,000 נוטלי משכנתאות באנגליה היו מובטלים ב-1994/5.

השינויים במבני שוק העבודה והמשכנתאות לוו גם בשינויים ברשת הביטחון הסוציאלית. לפני 1987, נוטלי משכנתא שקיבלו קצבאות של קיום בסיסי (subsistence benefits) היו זכאים לכך שתשלומי הריבית על המשכנתא שלהם ישולמו במלואם (בכפוף לקריטריונים לזכאות). תמיכה זו נקראה Income Support Mortgage Interest (ISMI). בשנת 1987 נחקקה החקיקה הראשונה אשר הגבילה את ה-ISMI. מגבלות נוספות הוצגו בשנת 1995. אחד מן השינויים המרכזיים בחקיקה היה קביעת פרק זמן ארוך למדי - כ-9 חודשים - של המתנה לסיוע ממשלתי. מדיניות הממשלה של השהיית התמיכה, והכוונת הלווים לשוק הביטוח הפרטי לכיסוי התקופה הראשונה של אבטלה או אובדן כושר עבודה מעוררת ביקורת רבה מצד חוקרים. (ר׳ לעיל).

מערכת תמיכה מיוחדת במינה הוקמה בפינלנד הסוציאליסטית (Ruonavaara, 2003). במדינה זו שיעור הבעלות על דיור גבוה במיוחד, יחסית למדינות אירופאיות אחרות, ומגיע ל-72%. בפינלנד מספר מערכות התומכות בבעלי דירות בקשיים. בעלי דירות מובטלים זכאים לתמיכת דיור, אשר ניתנת לפי מבחני הכנסה, בעקבות הירידה בהכנסותיהם. תמיכת הדיור מכסה כ-80% מעלויות

דיור סבירות. מאפיינים שונים של הדירה, כמו עלויות דיור (כולל ריבית ההלוואה) גודל, גיל, מערכת חימום ומיקום ומאפיינים שונים של משק הבית כמספר נפשות, הכנסה חודשית ועושר נלקחים בחשבון כאשר נקבע גודל התמיכה.

בתחילת שנות ה-90 פקד את פינלנד מיתון כלכלי קשה, שלא היה מקביל לו בעצמתו במדינות ה-OECD: התמ"ג של המדינה ירד ב-11% בין 1991 ל-1993. בין השנים 1989 ל-1993 איבד שוק העבודה כחצי מליון משרות, שהיוו כ-22% מסה"כ המשרות. לשנות המיתון קדמו שנים של צמיחה כלכלית ותהליכי דה-רגולציה בשוק האשראי, בהן משקי בית רבים נטלו משכנתאות. עליית מחירים תלולה (בשנת 1987 בלבד עלו מחירי הדירות ב-37%) ולאחריה חלה ירידת מחירים חדה גרמו למשבר קשה בשוק הדירות הפיני, אשר משקי בית רבים הושפעו ממנו. מספר המובטלים שקיבלו תמיכות דיור עלה מפחות מ- 30,000 ב-1991 ליותר מ-120,000 ב-1994, ואף שמספר הזכאים ירד בשנים הבאות עדיין הוא נותר מעל ל-100,000.

מערכת נוספת, שבה יכולים בעלי דירות במצוקה להיעזר, היא מערכת התמיכה בהכנסה. כל מי שהכנסתו היא מתחת לרמת קיום מסוימת, אשר נקבעת ע"י החוק, זכאי לקבל תמיכה סוציאלית. מצבו של כל פונה מוערך ע"י פקיד במשרד המקומי של הביטוח הלאומי. לפי החוק, 93% מהריבית על הלוואת הדיור יכולה להיחשב כהוצאות הדיור של בעלים ויכולה להיות מכוסה באמצעות תמיכה סוציאלית. התשלומים של הלוואת הדיור לא נחשבים לעלויות דיור שמכוסות ע"י העזרה הסוציאלית. בדרך כלל, ייעצו לפונים לשאת ולתת עם הבנקים כדי לקבל תקופה של חופש מתשלומים.

בתחילת שנות ה-90, כדי להקל על מצוקת החובות שנוצרה בעקבות התמוטטות שוק הדיור, ניתנה סובסידיה לריבית (interest subsidies) למשקי בית השקועים בחובות. התמיכה ניתנה לפי מבחן אמצעים, ומשקי הבית שהתקבלו לתכנית קיבלו את התמיכה במשך שלוש שנים. הסובסידיה הגיעה לכדי 5% מהריבית על שארית קרן ההלוואה. התמיכות האחרונות, לפי תכנית זו, שולמו בשנת 1997. מתוך כ-15,000 בקשות לתמיכה זו, רק כ-6,630 נענו בחיוב. רוב משקי הבית שקיבלו את התמיכה היו משפחות עם ילדים עם הכנסה נמוכה או בינונית ורובם מועסקים.

3.1.3 כלי חקיקה פיננסיים

במדינות אחדות נוצרו מנגנונים, שמטרתם לעכב או למנוע את אובדן המגורים של לווי משכנתאות, הנתונים בקשיים. מנגנונים כאלו מופעלים בתקופה שבין הפקדת בית המשפט כאחראי לטיפול במשק הבית המפגר בתשלומי המשכנתא ועד לכינונו של הסדר כפוי של פריסת חובות. את הוועדה המיוחדת שפועלת בישראל מכוח חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס"ב - 2002 ניתן לסווג כמנגנון סטטוטורי מן הסוג הנדון כאן. דוגמאות אחרות לכלי חקיקה רלבנטיים מצאני בפינלנד ובספרד.

לפי Ruonavaara (2003), בפינלנד יש מערכת של התערבות משפטית בנושאי חוב, הפועלת מאז שנת 1993. באמצעותה הלווה והמלווה יכולים לנהל משא ומתן על תכנית לפריסת תשלומים. אם הצדדים המעורבים אינם יכולים להגיע להסכמה, בית המשפט יכול לפסוק באשר לתכנית התשלומים. בין 1993 ל-1998, אושרו 42,000 תכניות של פריסות חוב. רובן קשורות לחובות עסקיים והתחייבויות של ערבים, אולם 2% מהמקרים היו קשורים לחובות בגין מגורים.

ספרד הוגדרה ע"י Esping-Andersen כמדינה בה מערכת הרווחה בסיסית ולא מפותחת (rudimentary). Maldonnado (2003) סוקר את התערבות בתי המשפט בספרד בהליכי מכירת דירות, שבעליהן כשלו בפירעון חובות המשכנתא. לכאורה, ספרד היא אחת מהמדינות שחוקתן מכירה בזכות לדיור, לפי סעיף 47: "לכל האזרחים הספרדיים יש את הזכות ליהנות מדיור הולם ומספק". אבל, למרות הכללת סעיף זה בחוקה, אין חוק אשר מחייב הקצאה של משאבים ציבוריים לאכלוס מחדש של אלו שפונו מבתיהם ע"י מערכת המשפט.

רוב התביעות לפינוי משפחות מבתיהן בספרד הן תוצאה של אי עמידה בתשלומי המשכנתא. תהליך הפינוי מתפרס בממוצע על פני שנתיים. התחלת התהליך היא בפניית המלווה לבית המשפט בבקשה לממש את הנכס. שלושים יום לאחר שניתנה אזהרה על תחילת התהליכים, השופט יוצר תכנית לשלוש מכירות פומביות של הנכס ומפרסם זאת בעיתון רשמי ובעיתון פרטי. הודעה ניתנת גם לחייב. התהליך מורכב משלושה מושבים של מכירות פומביות. אם המכירה הפומבית הראשונה אינה מצליחה, המכירה הפומבית השנייה מתחילה במחיר נמוך יותר, והמכירה הפומבית השלישית מתחילה ללא שנקבע מחיר ביטחון (מתחתיו לא ניתן לרדת). הסכום שהתקבל מהמכירה משמש להחזר הלוואת המשכנתא למלווה, שפנה לבית המשפט, ולנושים נוספים בעלי עדיפות שנייה. אם נותר כסף מהמכירה הוא מועבר למפונים.

מהתיאור של Maldonnado עולה תמונה של תהליך מימוש קשה וסבוך, הפועל לרעת המפונים. בשנת 2001, פונו במדריד 1,300 משפחות מביתן. בחלק גדול מהמקרים מדובר בנכים או בחולי נפש, אשר מוצאים מביתם. לעתים מבקשים עובדים סוציאליים מהשופטים לעכב את הפינוי עד שימצא מקום לאכסן את המפונים.

לכאורה, נראה שהקמת מנגנונים סטאטוטורים כמו דיונים בבית משפט על מימוש נכסים, או הקמת ועדות למיניהן, בונה רשת ביטחון לנוטלי משכנתאות. מתהליך המימוש בספרד, אשר תואר לעיל, ניתן ללמוד, שהעובדה שבית משפט מעורב בתהליך המימוש לא בהכרח מבטיחה הכללתם של שיקולים הומאניים בתהליך הפינוי, ולעתים תהליך זה אף יכול לגרום להם לעינוי דין. עינוי הדין מתרחש כאשר תהליכי המימוש נמשכים זמן רב וכרוכים בעלויות רבות, אבל בסופו של דבר הם לא מהווים משוכה אמיתית מפני מימוש הנכס.

3.1.4 משכנתאות nonrecourse

האבחנה בין משכנתאות recourse, הנהוגות בישראל, לבין משכנתאות nonrecourse, הנהוגות במספר מדינות בארה"ב, מקבלת משמעות כאשר מתקבלת החלטה (כפויה או רצונית) לסיים את ההתקשרות בין הלווה למלווה בטרם עת. כאשר ההלוואה היא nonrecourse (ללא זכות חזרה ללווה), יכול הלווה לוותר על הנכס המשועבד (הדירה), ובתמורה מוותר המלווה על יתרת חובו.

הלווה יוותר על הנכס באחד משני מקרים: האחד - מחוסר ברירה, כאשר אינו יכול לעמוד בתשלומים שנטל על עצמו; השני - כתוצאה מחישוב פיננסי קר, כאשר ירידה במחירי הדירות באזור הרלבנטי גורמת לו להימצא במצב של הון דיור שלילי, היינו: שערך ההלוואה שעליו לשלם גבוה מערך הדירה הממושכנת (Quercia et al., 1995 ; Vandell, 1995). הלווה המוותר מפסיד את ההון העצמי, שהשקיע ברכישת הנכס, את "עלויות העסקה" ואת הסכומים שילם למלווה לפני שניצל את זכותו "לצאת" מהעסקה. יתר על כן, הוא מסתכן בכך שיפגע ביכולתו לקבל אשראי

בעתיד, במדינה שבה היסטורית האשראי של כל יחיד מתועדת בקפדנות ונשמרת לאורך שנים רבות במחשבים הזמינים לכל דכפין. למרות כל אלה, לעיתים יבחר לווה בהסדר זה, כדי להקטין את ההפסדים שנחשף אליהם בשל ירידה חדה בערך הדירה. במצב של הון דיור שלילי, הסדר nonrecourse מועיל מאד ללווה חדל הפירעון, הפטור מן ההפסד שנוצר עקב ירידת שווי השוק של הנכס ומן החוב שגדל עקב הליכי מימוש הנכס. אותו לווה חדל פירעון, שהלוואתו היא מסוג recourse, חייב לשלם את החוב שנותר לאחר מימוש השעבוד של הנכס ע"י המלווה.

במספר מדינות בארה"ב, הלוואות המשכנתא לדיור הן nonrecourse מתוקף החקיקה ברמת המדינה. כך משיבה לצוות המחקר מרגוט סנדרס (Margot Saunders), עו"ד של הרשות להגנת הצרכן האמריקאית, לגבי החקיקה האמריקנית:

"An anti-deficiency statute is a law that prohibits a lender from suing the borrower for the amount remaining after a property has been seized and sold and does not cover all the amounts due on the loan, plus the costs of the seizure and sale."

הערכה מקובלת קובעת, שכתוצאה ממימוש נכס נושאים במשותף הלווה והמלווה בהפסדים שהם לפחות 25% מערך המשכנתא שנותרה. מאחר שהעלויות, שנובעות ממימוש השעבוד, פוגעות בשני הצדדים, יש לשניהם אינטרס להגיע להסכם שיצמצם את ההפסדים. המלווים משתמשים במספר כלים שמטרתם למתן הפסדים (loss mitigation tools). Capone and Metz (2003, עמ' 6-8) מציינים כלים אלה, הנהוגים כיום בארה"ב, לקבוצות אחדות:

<u>הימנעות מיוחדת (Forbearance)</u> - עיכוב בנקיטת תהליכים משפטיים שמובילים למימוש. כלומר המלווה נמנע מהעמדת ההלוואה כולה לפירעון מיידי, כאשר הלווה נמצא בחדלות פירעון. תכניות אלו אשר נתמכות על ידי גופים שונים[8], מאפשרות למלווים לבנות תכניות החזרים ארוכות טווח. תכניות אלו מתאימות לתמיכה בלווים עם בעיות פיננסיות זמניות ושאינם בעלי חובות נוספים.

<u>שינוי הלוואה (Loan modification)</u> - זהו מִחְזוּר הלוואה, שאינו כרוך בעלות עבור לווים שיש להם היסטוריית תשלומים טובה. כאשר שער הריבית הנהוג בשוק הינו נמוך, ביחס לשער הריבית של המשכנתא שנלקחה, ניתן להוסיף את הפיגורים המצטברים למשכנתא ולפרוס מחדש לתקופה של 30 שנים נוספות עם שער הריבית החדש[9].

<u>מכירת הנכס טרם-מימוש (Preforeclosure or "short" sale)</u> - עזרה במכירת הנכסים יכולה להועיל, כאשר ברור לחלוטין שבעלי הדירה צריכים לעבור ליחידת דיור זולה יותר או למיקום חדש, אבל הם לא יכולים להרשות לעצמם את מכירת הנכסים הממושכנים.

<u>תשלום כספי תמורת ויתור על שטר קניין (Deed-in-Lieu of Foreclosure)</u> - במקרי מצוקה, כמו מוות של אחד הלווים או כשלון למכור את הנכס טרם-מימוש, ללווים מוצע סכום כסף כדי

---

8. ברשימה נכללים: Fannie Mae, Freddie Mac, FHA and the Department of Veterans Affairs
9. הערת המחברים: בארץ, בניגוד לארה"ב, הבנקים גובים עמלת פירעון מוקדם, גם כאשר הנכס ממומש.

שיחתמו על ויתור שטר הקניין (deed) של הנכס לטובת המשקיע. זאת, כתחליף לאכיפת תהליך מימוש יקר.

Capone and Metz ניתחו את מידת ההצלחה של כלים אלו והראו ירידה ניכרת במספר המכירות הכפויות של דירות, כתוצאה מיישום כלים אלו.

3.1.5 ביטוח אשראי משכנתאות

ביטוח אשראי מבטיח את כיסוי שארית החוב לאחר מימוש השיעבוד על הנכס. משכנתאות ניתנות כנגד שיעבוד הנכס, ולכן - לכאורה – הן הלוואות בטוחות. אולם כאשר שיעור המימון גבוה או גבוה מאד, עלול להיווצר מצב שבו התקבולים ממכירת הנכס המשועבד לא יכסו את ההלוואה ואת ההוצאות שנלוו להליך מימוש הנכס. מצבים אלו נוצרים עקב ירידת מחירי הנכסים, מימוש מהיר של הנכס תוך התפשרות על מחירו והצטברות של הוצאות משפטיות והוצאות נוספות הנובעות מהליך מימוש הנכס.

חברות הביטוח צריכות לקחת בחשבון מספר פרמטרים, בבואן לקבוע פרמיית ביטוח לאשראי משכנתאות, כולל: תנודות מחירים אפשריות בשוק הדיור ושיעור משקי הבית הנוטים שלא לעמוד בהתחייבויותיהם הפיננסיות. חישוב הפרמיה להלוואה מסוימת תלוי במשתנים, המצביעים על רמת הסיכון שלה, כולל: שיעור ה-LTV, אורך חיי ההלוואה, ומאפיינים חברתיים-כלכליים של הלווה.

קיימות שיטות שונות לתשלום הפרמיה. לפי אחת השיטות, פרמיית הביטוח מועמסת על ההלוואה, שניתנת על ידי הבנק, והלווה משלם אותה כחלק שוטף מתשלומי ההלוואה, לאורך חיי ההלוואה. לפי שיטה אחרת, נלקח בחשבון השינוי בשיעור ה-LTV לאורך חיי ההלוואה: כאשר צובר הלווה שיעור הון עצמי (equity) מסוים בנכס, אם בעקבות עמידה בתשלומי ההלוואה ואם בעקבות עלייה במחירי הנכס, הוא יכול לדרוש מהמלווה לפטור אותו מתשלום הפרמיה לביטוח האשראי.

מושג חשוב בנושא של ביטוח אשראי הוא שיעור הכיסוי (mortgage insurance coverage). קיימות פוליסות המבטחות את מלוא סכום החוב שנותר לאחר מכירה כפויה, וקיימות פוליסות המבטחות רק עד לשיעור מסוים של ההלוואה. כאשר שיעור הכיסוי מוגבל, ייתכן שגם לאחר שתופעל הפוליסה, יישאר חוב של ההלוואה שאינו מכוסה ע"י הפוליסה, והלווה יחויב בסכום זה.

הדוגמא הבאה ממחישה את ההשלכות של שיעורי כיסוי שונים על מצב הלווה לאחר שהופעלה הפוליסה של חברת הביטוח. מחיר הדירה בעת הרכישה 100,000$. למימון רכישתה נטל הלווה הלוואה בסך 95,000$. לאחר תקופה קצרה, הלווה הפך לחדל פירעון, והמלווה החליט על מימוש הנכס המשועבד. ההכנסות ממכירת הדירה לאחר ניכוי ההוצאות (כולל: הוצאות משפטיות, ריבית ועוד) הן 70,000$. נוצר הפרש של כ-25,000$, בין קרן ההלוואה לבין הסכום שהתקבל

בעקבות מימוש השיעבוד[10]. כאשר שיעור הכיסוי של ההלוואה הוא 30% - חברת הביטוח התחייבה לתשלום של עד $28,500,והביטוח מכסה את כל ההפרש; כאשר שיעור הכיסוי של ההלוואה הוא 20% - חברת הביטוח התחייבה לשלם עד $19,000, ולכן גם לאחר שתעביר את התחייבותה, יישאר הלווה חייב סכום של $6,000.

מבנה השוק לביטוח אשראי משכנתאות בארה"ב

הפעילות של שוק האשראי למשכנתאות בארה"ב מבוססת על כך שכל המשכנתאות המעובדות ע"י השוק המוסדי, העולות על שיעור מימון מסוים, חייבות בביטוח, ללא קשר למאפיינים החברתיים-כלכליים של הלווים, או מאפיינים של הנכסים.

ביטוח האשראי בארה"ב מתבצע בשתי רמות משלימות: האחת - ביטוח של גופים פדראליים, אשר מספקים את הביטוח ללווים שחברות פרטיות לא מוכנות לבטח; השנייה - ביטוח המוצע ללווים ע"י חברות ביטוח אשראי פרטיות, הנתונות לפיקוח מחמיר, שמטרתו לשמור על יציבותן.

המעורבות הממשלתית בשוק ביטוח המשכנתאות החלה בשנת 1934 עם הקמת גוף פדראלי אדמיניסטרטיבי לדיור (FHA - Federal Housing Administration)[11]. גוף זה הוקם כאשר ענף הדיור בארה"ב היה משותק עקב המיתון הכלכלי הקשה: שני מיליון עובדי בנייה איבדו את משרותיהם, ותנאי המשכנתאות היו קשים ומנעו מקונים פוטנציאליים ליטול משכנתאות. תפקיד ה-FHA היה לאשש את שווקי הדיור והבנייה. ה-FHA מאפשר ללווים פוטנציאלים לקבל משכנתא בתנאים נוחים.

לביטוח אשראי המשכנתאות יש תפקיד חשוב בהבטחת הפעילות של שוק המשכנתאות המשני. הגופים המאגדים של שוק המשכנתאות המשני, Fannie Mae ו- Freddie Mac, מתנים רכישה של הלוואות, ששיעור ה-LTV שלהן מעל ל-80%, בביטוח אשראי משכנתאות. ביטוח אשראי המשכנתאות מוריד את רמת הסיכון עבור משקיעים בשוק המשני. היכולת למכור את ההלוואות למשקיעים חיונית לשמירת הנזילות של שוק המשכנתאות.

על פניו, מערכת זו קיימת ופועלת לטובת הגופים המלווים בלבד, אולם למעשה, היא מועילה גם ללווים. אחת התועלות מקיומו של ביטוח אשראי משכנתאות היא קיומם של גופים שיש להם אינטרס למנוע את מימוש הנכסים המשועבדים עד כמה שהדבר אפשרי, וכאשר אי אפשר, לצמצם את הנזק הפיננסי הנגרם בתהליך. חברות הביטוח בארה"ב מפעילות מערך של יועצים, אשר נפגשים עם הלווים המתקשים ומייעצים להם בתכנון פיננסי. יועצים של חברות הביטוח פועלים לתיאום של תכניות של פריסת תשלומים שמטרתן להחזיר את הלווה למסלול התשלומים[12].

---

10. החישוב מבוסס על ההנחה שהמימוש התבצע זמן קצר לאחר נטית ההלוואה. מאחר ובתחילת תקופת ההלוואה, מחזיר הלווה בעיקר את הריבית, השפעת התשלומים ששולמו על שארית החוב היא זניחה.
11. http://www.hud.gov/offices/hsg/fhahistory.cfm
12. http://www.charlesbarnes.com/homestudy/broker/broker07.htm

ביטוח אשראי ע"י רשות פדראלית

תכנית ביטוח זו קיימת עבור לווים אשר היסטוריית האשראי שלהם אינה הולמת את דרישות הבנקים והם זקוקים לתמיכה מיוחדת. ביניהם נמנים רוכשי דירות בפעם הראשונה ובעלי הכנסה נמוכה עד בינונית, הזכאים למשכנתא של משרד השיכון האמריקני (HUD), באמצעות ה-FHA. הביטוח של FHA מנוהל ע"י הממשל הפדראלי. פרמיית הביטוח משולמת ע"י הלווים, והתכנית מעניקה כיסוי מלא להפסדי המלווה.

תעריפי פרמיית הביטוח של ה-FHA מורכבות משני חיובים[13]: האחד - תשלום מראש בעת החתימה על חוזה המשכנתא - 1.5% מסכום ההלוואה; השני - תשלומים שוטפים כאחוזים מהתשלומים החודשים: עבור משכנתאות לתקופה שמעל ל-15 שנים, שיעור הפרמיה השנתית 0.5%; עבור משכנתאות לתקופה קצרה מ-15 שנים, הפרמיה היא 0.25%. במקרה של דירות בבתים משותפים (condos), הרוכשים לא חייבים בתשלום הראשון, אלא רק בתשלומים החודשיים.

פרמיית הביטוח השנתית ניתנת לביטול, כאשר שיעור ההון שצבר הלווה בנכס עובר שיעור מסוים.

לגבי הלוואות שניטלו לאחר ינואר 2001, יש הוראות מפורטות, הקובעות שניתן לבטל את התשלומים, כאשר יתרת המשכנתא ממחיר הדירה היא מתחת ל-78%.

ביטוח אשראי על ידי חברות פרטיות

חברות ביטוח פרטיות לאשראי משכנתאות (PMIs –private mortgage insurance) הוקמו בניו-יורק כבר בשלהי המאה ה-19. השפל הכלכלי הגדול בשנות ה-30 למאה העשרים מחק לחלוטין את תעשיית ה-PMI בארה"ב, שכללה למעלה מ-50 חברות. הניסיון המר עם חברות ביטוח אלו, שקרסו בשעת השפל, הנחה את הממשל בהתוויית כללי זהירות מחמירים לגבי העיסוק בביטוח אשראי משכנתאות. הענף הוקם מחדש בשנת 1957 עם כללים מחמירים המעוגנים בחקיקה. בין הכללים המחמירים: חברות ביטוח אלה מורשות לעסוק רק בתחום זה, יש מגבלה על היקף הפעילות של החברות ביחס להון העצמי שלהן, והחברות צריכות להחזיק הון מסוים בנזילות גבוהה למקרים של מיתון כלכלי. רק שבע חברות בארה"ב מוסמכות לעסוק בביטוח משכנתאות.

רוכש דירה יכול לבטל את ביטוח המשכנתאות הפרטי, לאחר שצבר לפחות 20% הון (equity) בנכס. הקווים המנחים לביטול הביטוח נקבעים ע"י המשקיעים, כאשר בדרך כלל המשקיעים ידרשו הערכה מחדש של שמאי לערך הנכס. חברות הביטוח הפרטיות מציעות פוליסות עם שיעור כיסוי שנע בין 20%-25% מסכום ההלוואה.

13. http://www.hud.gov/offices/hsg/sfh/insured.cfm

3.2 רשתות ביטחון בישראל

בפרק הבא תוצג בתמציתיות החקיקה, המקנה הגנה על דירת מגורים, והשינויים שחלו בחקיקה זו, אשר גרמו למצב שבו הלווה נחשף במידה רבה לסכנה של איבוד דירת המגורים (4.4.4). בסקירה שלהלן נתייחס למגוון כלים, הנהוגים בישראל, שמטרתם לספק הגנה לנוטלי משכנתאות. חלק מכלים אלו יזכו כאן רק לאזכור, תוך הפנייה לפרק אחר בדו"ח זה.

3.2.1 תכניות ביטוח אלמנטריות

הנהלים שקבע המפקח על הבנקים לגבי ביטוחי משכנתאות מובאים בסעיף 11 של "הוראות ניהול בנקאי תקין מס' 451 - נהלים למתן הלוואות לדיור". לפי סעיף 11. א.: " תאגיד בנקאי רשאי לדרוש מהלווה לבטח את הנכס המשמש כערובה להלוואה, וכן לבצע ביטוח חיים בגבולות ההלוואה שקיבל".

עד סוף שנות ה-90, הבנקים מכרו ללווים ביטוח חיים וביטוח נכס בעת נטילת ההלוואה, בלא שניתנה ללווים הזכות לבחור את המבטח. בעקבות בג"ץ, שנדון ב-1998, לאחר שהפיקוח על הביטוח קבע כי הבנקים גובים פרמיה הכפולה מן המוצדק, הוחלט לאפשר תחרות על מחירים. כיום, לפי התקנות של המפקח על הבנקים, חייב הבנק להציג לפני הלווה את האפשרות לרכוש פולסה מחברות ביטוח, שאינן בהכרח בהסדר עם הבנק (ר' "הוראות ניהול בנקאי תקין מס' 451 - נהלים למתן הלוואות לדיור", סעיף 11. (ב) (1)). נוטלי משכנתאות בישראל יכולים לבחור בין פוליסות שונות לביטוח המוצעות על ידי חברות ביטוח שונות, או על ידי הבנקים למשכנתאות.

ביטוח הנכס, שעלותו השנתית היא פחות משני פרומיל מסכום הביטוח, מכסה נזקי רעידת אדמה (באופן חלקי), נזקי צד ג', נזקי מזג אוויר ושריפות, נזקי צנרת מים וכיו"ב, בהתאם לדרישות שמציב הבנק. ביטוח זה לא מכסה נזק כתוצאה מפעולות טרור, מלחמה או הריסת המבנה ע"י הממשלה; לכך אחראית הרשות המנהלת את מס רכוש.

חברות הביטוח מציעות פוליסות ביטוח חיים שונות. בדרך כלל, הן מוכנות לבטח לווים עד גיל 55 בעת לקיחת המשכנתא, שמצב בריאותם טוב. הגיל המבוגר ביותר, שבו עדיין ניתן להיות מבוטחים, שונה בין חברה לחברה: חברת הביטוח שעובדת עם בנק טפחות מציעה פוליסת ביטוח עד גיל 65, בעוד שחברת הביטוח שעובדת עם בנק ירושלים למשכנתאות מציעה פוליסת ביטוח עד גיל 60.

בישראל, בשנות ה-90 נטו הבנקים להתפשר וויתרו לנוטלי משכנתאות מבוגרים על רכישת פוליסה לביטוח חיים, וזאת למרות שפוליסה זו היא אחד הכלים הבסיסים להבטחת תשלום ההלוואה במקרה של פטירה לא צפויה של הלווים. לפי עורכות הדין של עמותת "ידיד", חלק מהבעיות החמורות שבן הן נתקלות נובעות מכך שאפשרו לעולים לקחת משכנתאות, ללא שגובו בפוליסות לביטוח חיים. הסיבה לויתור הייתה גילם המבוגר יחסית. נוצר מצב, שכאשר אחד מבני הזוג נפטר, עול התשלומים החודשיים נופל על בן הזוג הנותר או בני משפחה אחרים, המתקשים לעמוד בנטל לאחר שנגרעה הכנסת הנפטר. (ר' בהקשר זה, מכתב של עו"ד ישראלה גורן-גראציאני, מנהלת המח' המשפטית של עמותת "ידיד", מצורף בנספח 2).

3.2.2 תכנית לביטוח תשלומי המשכנתא

תכניות ביטוח לתשלומי המשכנתא אינן נפוצות בישראל וחסרה מעורבות ממשלתית לתמיכה ועידוד תכניות אלו. חברות ביטוח מנסות לשווק פוליסות לאובדן כושר עבודה, תוך קשירתן בתודעת הציבור לתשלומי המשכנתא. ביטוח אובדן כושר עבודה בא להגן על המבוטח מפני מקרה בו אם כתוצאה ממחלה או תאונה, יאבד המבוטח את כושר עבודתו. תכניות אלו מותאמות אישית למאפייני המבוטחים. בתכנית המשווקת לאחרונה בישראל ע"י חברת AIG, התנאי לתביעה הוא 75% נכות של המבוטח.

עמותת "ידיד" הציעה לחייב באמצעות חקיקה נוטלי משכנתאות לרכוש תכנית ביטוח לתשלומי המשכנתא[14]. הביטוח מיועד לכסות אובדן כושר עבודה, או אובדן השתכרות עקב פיטורין לתקופה של שנה (לפחות). מוצע גם שכאשר הפוליסה תופעל, התשלום יעבור ישירות לבנק לכיסוי ההחזר החודשי של המשכנתא.

3.2.3 ביטוח אשראי משכנתאות

המשכנתאות בישראל הן מסוג recourse. נוטלי משכנתא, חשופים לסכנה שבעקבות אי עמידה בתשלומי המשכנתא דירתם תמומש, והם ימצאו ללא קורת גג, אך עם חובות עצומים שנוצרו עקב ירידת מחירי הדירות והוצאות הקשורות להליך המימוש. חברת EMI המספקת ביטוח אשראי משכנתאות החלה לפעול בישראל ב-1998. בפועל, בהעדר תחרות בענף, פועלת החברה כמונופול. דיון מורחב על חברת ביטוח האשראי בפרק 9 של דו"ח זה.

יודגש כאן, כי בישראל, ביטוח האשראי מסופק אך ורק ע"י הסקטור העסקי, זאת בעוד שבביטוח אשראי המשכנתאות בארה"ב יש מעורבות ממשלתית. הלווים החזקים קונים ביטוח אשראי מחברות פרטיות במחיר שוק הנקבע ע"י חברות אלו שמטרתן היא רווח. הלווים החלשים מבוטחים ע"י חברת ביטוח המופעלת ע"י המנגנון הפדראלי, כאשר המטרות של ביטוח זה הן חברתיות.

3.2.4 הסדרים סטטוטוריים חדשים

מטרתו של חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס"ב-2002[15] הייתה לתקן חקיקה קודמת, בנושא הטיפול במתקשים בתשלום המשכנתאות. החוק מתקן שלושה חוקים שונים הקשורים בנושא: חוק ההלוואות לדיור התשנ"ב-1992, חוק הריבית, התשי"ז-1957 וחוק ההוצאה לפועל התשכ"ז-1967. בצמוד לו התקין שר המשפטים את התקנות הקובעות את שכרם של עורכי הדין וכונסי הנכסים. בסקירה להלן נתייחס לכל אחד מתיקוני החקיקה והשלכותיו.

---

14. ר' "ידיד" (2005) מהפכת המשכנתאות בדרך: http://www.yedid.org.il/NewsMain.asp?id=466

15. נוסח החוק באתר האינטרנט של הכנסת:
http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&SubNum=8&LawNum=1837
Avital Margalit, "The Value of Home Ownership", Vol. 7, Theoretical Inquiries in Law (Online Edition): No. 2, Article 7 (2006).

תיקון חוק הריבית - לפני החלת התיקון, הייתה לבנקים אפשרות לגבות ריבית גבוהה מאוד על פיגורים. לפי החקיקה החדשה, נקבע כי בבוא שר האוצר לקבוע את השיעור המירבי על ריבית הפיגורים לגבי הלוואות לדיור, וכן לגבי הלוואה המובטחת בשעבוד של דירת מגורים, יתחשב שר האוצר בריבית הנהוגה בבנקים לגבי יתרות חובה בחשבונות עובר ושב.

תיקון חוק ההוצאה לפועל - החוק החדש קובע שלושה סוגי מגבלות על זכותו של בנק מלווה למימוש השעבוד, ביחס לדירת מגורים, המשמשת למגורים של יחיד: (א) לא ניתן להגיש בקשה לביצוע המשכנתא ללשכת ההוצאה לפועל (ההוצל"פ), לפני שעברו שישה חודשים מראשית היווצרות הפיגור; (ב) הבקשה להוצל"פ תוגש תחילה רק לביצוע החוב שבפיגור; החוק מונע את האפשרות שבתחילת הפיגורים תועמד ההלוואה כולה לפירעון מיידי, ומונע חישוב של תשלומים שונים, כמו ריבית הפיגורים ושכרו של עורך הדין, לפי מלוא סכום ההלוואה; (ג) החוק מאפשר ללווה, שקיבל אזהרה על הליכי ביצוע משכנתא, לפנות לראש ההוצאה לפועל ולקבל עיכוב למשך 90 יום; במשך 90 יום אלו יכול הלווה לנסות ולמכור את הדירה בעצמו.

תקנות ההוצאה לפועל - בצמוד לחוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור התשס"ב-2002 התקין שר המשפטים את תקנות ההוצאה לפועל (שכר טרחת עורכי דין וכונסי נכסים), התשס"ב -2002 (ר' נספח 4). תקנות אלו קובעות את גובה שכר הטרחה לו זכאים עורכי דין וכונסי נכסים, הפועלים למימוש משכנתאות על דירות מגורים, המשמשות למגורים של יחיד, או משכוני זכויות לגבי דירות מגורים. שכר הטרחה מוגבל לגובה מסוים (ולעתים לרצפת מינימום), בהתאם למצב בו נמצאים ההליכים, ובהתאם לסכום החוב שבפיגור, או לסכום החוב הנפרע, או בהתאם לתמורה שהתקבלה בעד מכירת הדירה, לפי העניין.

תיקון חוק הלוואות לדיור - לפי החוק הוקמה ועדה מיוחדת, שתפקידה לדון בהסדרים למתקשים בתשלומים, שהינם זכאי משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, הוקמה לפי החוק ועדת ערר לוועדה זו. הוועדה ממשיכה את עבודתן של ועדות שפעלו לפני כן במסגרת משרד הבינוי והשיכון. עבודתה של הוועדה המיוחדת נבחנה במסגרת עבודת השדה של מחקר זה. הדיווח על הממצאים כלול בפרק 9.

3.2.5 סיכום

ניתוח מושכל של התפתחות החקיקה בנושא הגנת דירת המגורים בישראל פורסם לאחרונה על-ידי אביטל מרגלית (2006)10. בסיכום סקירתה, מרגלית קובעת, כי לחקיקה הנוכחית אין כוח למנוע מימוש של שיעבוד על דירות, וכי קיים פער בישראל בין הרטוריקה בדבר ערך הבעלות על דיור לבין המציאות. לפי ממצאי מחקרה, לא רק כלי החקיקה אינם מספקים הגנה ההולמת לרטוריקה, אלא גם הכלים שבאחריות הממשלה והמערכות העסקיות, שאת התפתחותם הייתה צריכה הממשלה לכוון, לוקים בחסר. בקיעים ב"רשתות הביטחון" מתגלעים כבר בכלים שאמורים היו לספק את מערכת ההגנה האלמנטרית ביותר, כמו פוליסות ביטוח החיים.

חלק שני

גורמים לריבוי פיגורים בהחזרי משכנתא בישראל

חלק שני

גורמים לריבוי פיגורים בהחזרי משכנתא בישראל

החלק השני של עבודה זו עוסק בהצגה וניתוח של גורמים לריבוי פיגורים בהחזרי משכנתא בישראל ולתוצאותיהם הקשות, מנקודת מבטם של הלווים שכשלו. פרק 4 , הראשון בחלק השני, בוחן קטעים רלבנטיים ממדיניות הממשלה, ובעיקר את המדיניות לעידוד העלות על דיור לכל משק בית, כולל משקי בית של עולים שעדיין רחוקים מהתערות בארץ. בפרק זה נכלל גם סעיף על שינויים בחקיקה, החשובים לעניין כשלים בפירעון משכנתאות. פרק 5 דן בהתפתחויות כלכליות במשק הישראלי וקשריהן לשוק המשכנתאות, במיוחד שינויים בשוק התעסוקה ובשוק הדיור. פרק 6 עוסק בבנקים למשכנתאות ובפיקוח של בנק ישראל עליהם.

פרק 4: מדיניות הדיור של הממשלה

במשך שנים רבות, מאז הקמתה של מדינת ישראל, מדיניות הדיור של ממשלות ישראל, הייתה מכוונת לתמיכה בבעלות על דיור (Werczberger and Reshef, 1993). ההעדפה לבעלות על דיור היא אחד הנושאים שזכו לקונצנזוס בארץ. מדיניות דיור ממשלתית, אשר תמכה באופן עקבי בעידוד בעלות על דיור, בנתה נורמה של בעלות דיור בחברה הישראלית. לקראת סוף שנות ה-80, שיעור הגרים בדירות בבעלותם בישראל היה גבוה מאוד, בהשוואה למדינות מערביות אחרות (ר׳ כרמון, 2002). בשנת 1986/7 היוו משקי בית, שדירותיהם בבעלות, 72.8% מכלל משקי הבית בישראל (למ״ס, 1989). אף שישראל קלטה בשנות ה-90 גל הגירה גדול, המהווה בתחילת שנות ה-2000 קרוב ל-13% מאוכלוסייתה, שיעורי הבעלות על דיור נותרו גבוהים, ובשנת 2003 עמדו על 70.4% (למ״ס, סקר הוצאות משק הבית 2003).

המשכנתאות הממשלתיות המסובסדות היוו כלי מרכזי בהשגת מדיניות זו. בשנות ה-90, למעלה ממחצית העסקאות בדיור בישראל מומנו באמצעות משכנתאות, שמומנו לפחות חלקית ע״י הממשלה. פעילות הממשלה כגורם מממן בשוק המשכנתאות צומצמה בהדרגה בשנות ה-90, ובמידה קיצונית בשנים האחרונות. המעורבות הגבוהה של הממשלה באמצעות המשכנתאות המסובסדות, אף שנראה כי יש לדון בה בלשון עבר, היא שעיצבה את התנאים הנוכחיים של דיור ומשכנתאות עבור חלק ניכר ממשקי הבית בישראל.

4.1 עידוד בעלות על דיור - נימוקים בעד ונגד

מדינת ישראל אינה יוצאת דופן בכך שהיא מעודדת בעלות על דיור. מדינות מערביות רבות, כולל ארה״ב, בריטניה, אוסטרליה ועוד, מעודדות בעלות על דיור באמצעות כלים שונים של תמיכה בצד הביקוש ובצד ההיצע של דירות מגורים (Hendershott and White, 2000). מדיניות זו שואבת את הצדקותיה מהנחות וממצאים, שלפיהם חזקת הבעלות משפיעה באופן חיובי על הפרט, על החברה ועל הכלכלה.

בעלות על דיור היא מרכיב מרכזי במערכת האמונות והציפיות המזוהה כ"חלום האמריקאי". היא נחשבת כגורם מייצב וכבעלת השפעה שמרנית, המעודדת חסכנות, חריצות, יציבות גיאוגרפית ותעסוקתית, אזרחות טובה ומעלות נוספות (Megbolugbe & Linneman, 1993; Rohe et al., 2000; McCarthy et al., 2001). בעלות על דיור נחשבת לאמצעי שבאמצעותו יכולים משקי בית מקבוצות הכנסה בינוניות ונמוכות לצבור הון, כאשר צבירת הון הדיור מאפשרת הנאה מרווחי הון והורשת ההון לדור הבא. Saunders (1990) הציע את תיאורית ה"העשרה" כהצדקה למדיניות ממשלה המעודדת בעלות דיור. לפי תפיסה זו, הבעלות על הדירה מהווה "מנייה" בעושר הלאומי. כאשר חל גידול בעושר הלאומי, עולה ערך הדירות, וכך בעלי דירות זוכים בנתח מהצמיחה הכלכלית.

מדיניות הדיור במדינות מערב אירופה במשך חלק ניכר של המאה העשרים, תמכה בעיקר ב"דיור ציבורי" וב"דיור חברתי", היינו: בחזקה ציבורית ולא פרטית על דירות המגורים. אולם בעקבות תמורות אידיאולוגיות שחלו לקראת סוף המאה, חלו שינויים במדיניות זו. על-פי הגרסה החדשה, מערכות אספקה ציבוריות אינן יעילות כלכלית, ולכן, רמות הייצור והרווחה יעלו, כאשר השוק יעבור תהליכים של הפרטה. ההפרטה המהירה של מלאי הדיור הציבורי על ידי ממשלת תאצ'ר בבריטניה בשנות השמונים, היא דוגמא ליישום של אידיאולוגיה זו. המדיניות הישראלית של מכירת הדירות הציבוריות ליושביהן קדמה לאידיאולוגיית ההפרטה. הפרטה של דירות ציבוריות, שנחשבה במדינות המערב כחידוש של שנות השמונים, הונהגה בישראל עוד בשנות החמישים (Werczberger and Reshef, 1993).

שיקול מרכזי של ממשלות ישראל, שהניעו לתמוך בבעלות על דיור, הוא הרצון לספק לאוכלוסיות מהגרים "שורשים" "ותחושת בית" במדינת ישראל. לבעלות על דיור מיוחס ערך קיומי (אונטולוגי): יחידת הדיור בבעלות היא "הבית", המעניק לפרט תחושה של ביטחון, וממלא את החסך הנובע מאיבודם של קשרים חברתיים בחיים המודרניים, איבוד שבולט במיוחד בקרב מהגרים. הרעיון לפיו קיים קשר בין בעלות על דיור לתחושת "בית" בא לידי ביטוי בדבריו של שר הבינוי והשיכון לשעבר, נתן שרנסקי. שרנסקי מסביר את שיעורי הבעלות הגבוהים על דיור בגורמים פסיכולוגיים של העם היהודי, "שאחרי אלפיים שנה של גלות, כשחוזרים הביתה, הם רוצים להרגיש שהם באמת בבית"[16].

בצד היתרונות הרבים המיוחסים לבעלות על דיור, אשר מצדיקים מדיניות ציבורית המעודדת מגמה זו, יש לה גם חסרונות. בעלות על דיור מקטינה את מידת הניידות של משקי הבית, שכן מכירה וקנייה של דירה כרוכות בעלויות עסקה גבוהות. המגבלות על ניידות יכולות להוות גורם מעכב בתהליך ההתאמה בין תפרוסת המגורים להיצע התעסוקה (Henley, 1998).

ניתוק נוסף נגד עידוד בעלות דיור הוא ההשלכות של מדיניות זו על החוסן הכלכלי של משקי הבית מקבוצות מעוטות הכנסה. הצלחתה של מדיניות בעלות דיור מתבטאת בכך, שקבוצות מעוטות הכנסה מצטרפות באמצעות הסובסידיות למגזר הדיירים-בעלים. אך צירופן של אלו לחזקת המגורים בבעלות אינה מעניקה להן את החוסן הכלכלי של הקבוצות מרובות ההכנסה. קבוצות

16. שרנסקי, 2001, סיכום דיון בנושא מדיניות חברתית-כלכלית לשנת 2002. הדיון התקיים בבית הנשיא, בשיתוף עם המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל

מעוטות הכנסה חשופות יותר להשפעות שליליות של מחזורי עסקים, היוצרים תקופות של מיתון במשק, וגם לתהליכים כלכליים גלובאליים. הן יתקשו להתמיד בתשלומי המשכנתאות עקב שני גורמים: ראשית, כי הן חשופות יותר לסכנת פיטורים, עקב עמדתן הנחותה בשוק העבודה, ושנית, כי חסרה בהן תמיכה פיננסית בין-דורית.

Doling et al. (2004) מציינים את הקשר שבין גודל הסקטור של בעלים-דיירים לבין התופעה של פיגורים בתשלומי משכנתא ומימושי דירות של מי שאינם עומדים בתשלומים. במדינות שבהן סקטור הבעלים-דיירים גדול, הוא כולל בדרך כלל חתך רחב של אוכלוסייה, עם מאפיינים מגוונים של הכנסה, מעמד חברתי, מעמד מקצועי וגיל. בניגוד לכך, כאשר הסקטור מצומצם, הוא כולל בעיקר קבוצות הכנסה בינוניות וגבוהות, שיש בבעלותן על פי רוב נכסים פיננסיים בנוסף לביתם, כך שהסבירות שהן יקלעו לקשיים בהחזר התשלומים קטנה יותר. החוקרים מציינים שהמגמה של מדינות אירופאיות ואחרות להגדיל את סקטור הבעלים-דיירים כרוכה בהעלאת סיכון זה.

4.2 משכנתאות בישראל ככלי לעידוד בעלות על דיור

לרשותן של ממשלות, החפצות לעודד בנייה למגורים והקטנת עלותה, עומדים מספר כלי מדיניות. נהוג למיין אותם לפי המוטבים המוצהרים של הסובסידיה, ולהשתמש במושגים "צד הביקוש" ו"צד ההיצע". שני כלים עיקריים מכוונים לתמיכה בצד ההיצע: האחד – בנייה ביוזמת הממשלה, הכוללת סבסוד מחירי הקרקע ועלויות הפיתוח, שהינה הכלי העיקרי שהפעילה ממשלת ישראל לדורותיה; השני - מענקים ליזמים או הבטחות רכישה, אשר מקטינים את רמת הסיכון שלהם. הכלים המכוונים לתמיכה בצד הביקוש כוללים: משכנתאות בריבית נמוכה מריבית השוק, ומענקים לרוכשי דירה מועדפים או לבאים להתגורר באזורים מועדפים. גם זיכוי ממיסים כנגד הריבית על המשכנתאות הינו כלי של תמיכה בביקוש, אך הוא אינו מופעל בישראל.

כלי המשכנתאות המסובסדות נוסד בישראל במהלך שנות השבעים, כשהמדינה העבירה את הדגש מתמיכה בצד ההיצע לתמיכה בצד הביקוש. בחלוף השנים, גבר השימוש בכלי זה, כאשר התכנית המקורית פוצלה למספר תכניות, לפי מאפיינים שונים של הלווים. העיקרון המנחה הוא שככל שמשק הבית נזקק יותר, סכום המשכנתא גדול יותר ושיעור הריבית נמוך יותר (Ginsberg, 2001).

תכנית המשכנתאות עברה שינוי משמעותי בשנת 1982, כאשר המשימה של טיפול בכספי המשכנתאות הממשלתיות הועברה לבנקים. הרציונל שעמד מאחורי צעד זה היה, שתחרות בין הבנקים למשכנתאות תביא להתייעלות בהקצאת המשכנתאות לציבור (Gerson,1992, p. 202-203). עבור הטיפול בהעברת כספי המשכנתאות הממשלתיות, מקבלים הבנקים עמלה, המחושבת כאחוז מערך סכומי הגבייה (כהן, 2003). במהלך השנים הוכנסו שינויים נוספים בתכניות של סבסוד המשכנתאות. שיטת הסבסוד השתכללה ונוצרו מסלולים שונים לקבוצות אוכלוסייה שונות. על מנת להסביר את השיטה ואת הראציונאל שהתווה אותה, נפרט בהמשך את האופן שבו חושבה הזכאות למשכנתאות בשנת 2004.

השיטה שבה נקבעים תנאי הזכאות של משק הבית למשכנתא מבוססת על צבירת נקודות. קיימת אבחנה בין שתי קבוצות, אשר זכאיות לסיוע ממשלתי: ותיקים חסרי דירה ועולים; בתוך כל אחת מן הקבוצות יש סיוע שונה לפי הסטטוס המשפחתי: זוגות נשואים, יחידים, משפחות חד-הוריות.

מספר הנקודות עולה בהתאם לקריטריונים אשר אמורים להצביע על הצורך של הזכאים בסבסוד: ותק הזכאות, הנקבע לפי מספר שנות נישואים, או מספר שנים כמשפחה חד-הורית, או ההפרש מגיל 30 לרווקים; מספר הילדים במשפחה; ומספר האחים והאחיות של הלווים (לתושבים וותיקים בלבד). מספר הנקודות להן זכאי כל משק בית מחושב לפי לוחות זכאות המבוססים על הקריטריונים הנ"ל. לוח נוסף מתרגם את הנקודות שנצברו ע"י כל משק בית לזכאות לסיוע. התנאים לסיוע מתעדכנים, בהתאמה להשתנות התנאים במשק. לוח 4.1 מציג תמצית של עיקרי הסיוע, שהיו נהוגים בשנת 2004: צבירה של פחות מ-600 נקודות אפשרה ללווה סכום הלוואה בריבית השוק; צבירה שבין 600 ל-1,000 נקודות אפשרה נטילת הלוואה גבוהה יותר, בשיעור ריבית של 5.5%; צבירה מעבר ל-1,000 נקודות אפשרה לקיחת הלוואה בריבית של 4%, וככל שמספר הנקודות גדל מעבר ל-1,000 גדל סכום ההלוואה שניתן לקחת. תוספת לסכומי ההלוואות מחושבת לפי מספר חודשי שירות חובה בצה"ל (ר' לוח 4.1), כאשר מספר חודשי השירות המקסימליים שמחושב לגבר הוא 36 חודשים ולאישה 24 חודשים. יש לציין שהמשכנתאות המוכוונות צמודות למדד המחירים לצרכן.

לוח 4.1: סכומי המשכנתאות הממשלתיות ותנאיהן, לפי צבירה של נקודות (2004)

נקודות זכות	סכום סיוע בסיסי (₪)	ריבית **(אחוזים)**	תוספת בגין חודש שירות צבאי/לאומי* (₪)
עד 599	46,080	ריבית שוק	461
600-999	54,240	5.5%	542
1,000-1,399	62,400	4.0%	624
מעל 2,200	161,665	4.0%	1,617

* עד 60 חודש לשני בני הזוג.

מקורות:

(1) אתר האינטרנט "הבית שלך בישראל" - www.israelhome.com/Mortgage/MBankIndex/m5.asp

(2) שפר שלומי, לידיעת רוכשי הדירות: בתחילת 2005 יוחמרו התנאים לקבלת סיוע מהמדינה, "הארץ", מוסף נדל"ן, 17.10.2004, עמ' 15.

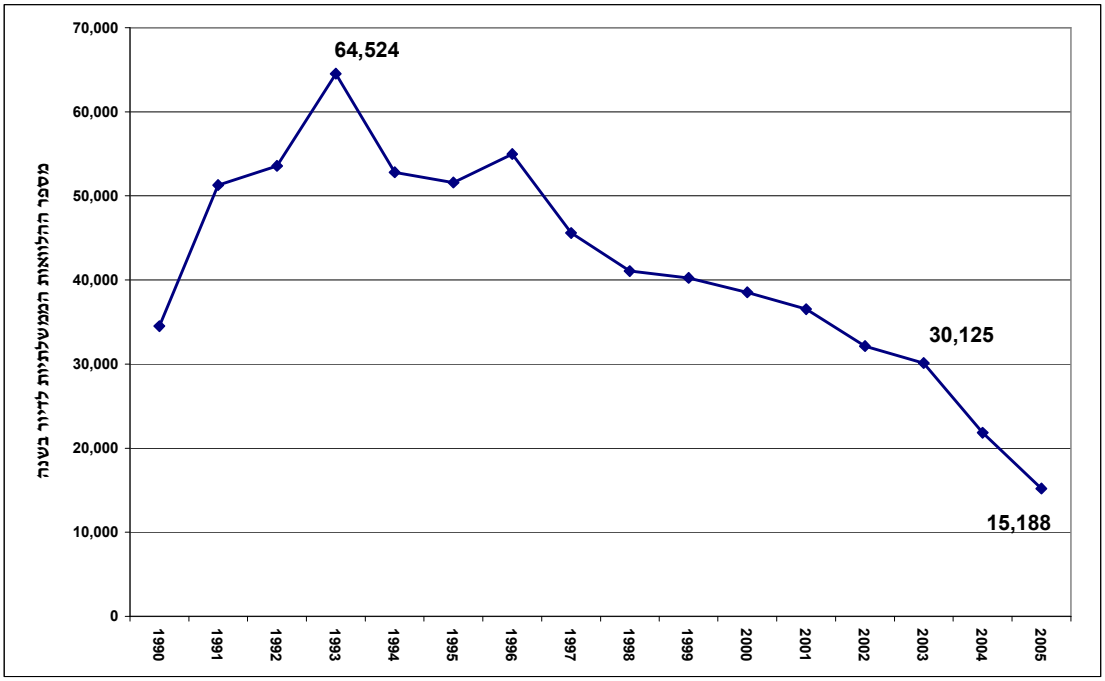
בנוסף למרכיב הריבית הנמוכה מריבית השוק, יש הטבות נוספות לנוטלי משכנתא ממשלתית. החשובה ביניהן היא האפשרות להחזיר את ההלוואה, לפני תום התקופה, מבלי לשלם עמלה על פירעון מוקדם. בנוסף, מקבלים נוטלי המשכנתאות המסובסדות תעריפים מוזלים על שמאות הדירה, ובעבר קיבלו גם פטור מדמי ביול על ההלוואה.

ההלוואות הממשלתיות הגיעו למספר שיא בשנת 1993, מאז מספרן הלך וירד בהתמדה. בשנים 2004 ו-2005 חלה ירידה קיצונית במספר ההלוואות הממשלתיות (ר' לוח 4.2), אשר נובעת כנראה משינויים בסכומי ההלוואות ותנאיהן. בשנת 2005 שונו התנאים ללקיחת משכנתא, כך שמשקי בית הצוברים פחות מ-1,000 נקודות אינם זכאים עוד לסיוע ברכישת דירה מכספי הממשלה. בהתאם לשינויים אלו, השתנה המעמד הדומיננטי של הממשלה בשוק המשכנתאות. לפי בנק ישראל (2004, עמ' 105)[17], משקל ה"זכאים" בסך העסקאות בנדל"ן ירד מ-47% בשנת 1997 ל-

17. בנק ישראל (2004) מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2003, לוח ג-22, עמ' 105.

36% בשנת 2003. משקלו של המימון הממשלתי במימון הלוואות חדשות ירד באופן בולט ביותר, מיותר מ-50% בתחילת שנות ה-90 , ל כ-17% בלבד בשנת 2004[18].

לוח 4.2 : מספר הלוואות ממשלתיות לדיור בשנה, 1990-2005



מקורות: משרד הבינוי והשיכון (ינואר, 2006), מידע חודשי, לוח ד.1 ; משרד הבינוי והשיכון (מרץ, 2001), מידע חודשי, לוח ד.1.

4.2.1 תכניות ומבצעים לסיוע ברכישת דיור ביישובי הפריפריה

ממשלת ישראל רותמת את המשכנתאות לעזרתה, ככלי למימוש מדיניות פיזור אוכלוסייה, באמצעות הגדלת הסבסוד הגלום במשכנתאות, אשר ניתנות לרוכשי דירות בישובים פריפריאליים. האמצעים ששימשו להענקת הטבה לרוכשי דירות בפריפריה הם שניים: האחד - תוספת לסכום המשכנתאות הממשלתיות, והשני - מתן מענק מותנה לרוכשי דירה. באמצעות המענק המותנה סבסדה הממשלה רכישת דירות בפריפריה ורכישת דירות ע"י משקי בית שנמצאו זכאים למענקים אישיים, על סמך קריטריונים חברתיים-כלכליים. קבלת המענק הותנתה ב-15 שנות מגורים בדירה שרכישתה סובסדה. אם משק הבית לא ממלא את התנאי הזה הוא זכאי לחלק היחסי של המענק, המותנה במספר שנות המגורים. יש לציין שתשלומי המשכנתא החודשיים מחושבים מתחילת התקופה, בהנחה שמשק הבית יקיים את התנאי של מגורים במשך 15 שנים. בשנת 2003 בוטלו המענקים המותנים לנוטלי הלוואות חדשות.

במחצית הראשונה של שנות ה-2000 חלו שינויים תכופים בתכניות הקשורות לשיעור הסבסוד הניתן באזורים פריפריאליים. לוח 4.3 מציג את התכניות וה"מבצעים" השונים שיושמו בחמש

18. החישוב מבוסס על בנק ישראל (2005) ונתונים שנמסרו ע"י אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון

השנים האחרונות, בכדי לסייע לשוק הדיור בישובים שנמצאו ראויים לסיוע. ניתן לראות, שתכניות הסיוע המיוחדות לישובים בפריפריה היו קצרות מועד ונתונות לשינויים תכופים. "חוק הנגב" – תיקון לחוק הלוואות הדיור, הוא הראשון בסדרה של תכניות אלו; הוא לא נוצר במקור כתכנית קצרת מועד, אבל בפועל, הסבסוד למשכנתאות שונה לאחר שנתיים, בעקבות התכנית להבראת ישראל מיוני 2003. שלוש התכניות: "מבצע שרנסקי", "תכנית איתם" והמבצע לעידוד רכישת דירות בגליל ובנגב (כונה "מבצע הרצוג"), אשר יושמו לאחר מכן, הוכרזו מלכתחילה כקצרות מועד.

לוח 4.3: תכניות שונות להגדלת הסיוע הניתן לרוכשי דירה בפריפריה, 2001-2005

שם התכנית	כניסה לתוקף	משך התכנית	אזורי המבצע	פירוט
"חוק הנגב" – תיקון לחוק הלוואות הדיור[1]	אפריל 2001	במסגרת התכנית להבראת ישראל (יוני 2003), הוחלט לתקן את חוק הלוואות הדיור כך שהמענקים יומרו להלוואות.	ישובי הנגב, כולל אשקלון, קריית גת והמוא"ז הר חברון וחוף עזה.	תוספת משכנתא בסך 40,000 ₪ עד 70,000 ₪
"מבצע שרנסקי"[1]	יוני 2001	כ-6 חודשים (במקור המבצע נועד להימשך כ-4 חודשים, אולם הוחלט להאריכו).	רשימה של ישובים (כולל אשדוד ואור עקיבא)	תוספת סיוע בסך 50,000 ₪ שחציו הלוואה וחציו מענק. לרוכשים בפסגת זאב ובהר חומה תוספת של 100,000 ₪, חציה מענק מותנה.
"תכנית איתם"[2]	אוגוסט 2003	כ-5.5 חודשים	ישובים בפריפריה ובירושלים	תוספת של 50,000 ₪ הלוואה ו-50,000 ₪ מענק לרכישת דירות חדשות בירושלים בשכונות מסוימות
מבצע לעידוד רכישת דירות בגליל, בנגב ובירושלים - "תכנית הרצוג"[3]	יוני 2005	5 חודשים	ישובי פריפריה וירושלים	זכאות לתוספת למענק מותנה, של 20,000 ₪ עד 25,000 ₪ (לפי הישוב).

מקורות:

קונור-אטיאס ופיסחוב (2004) מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז, יישוב וקבוצות נבחרות 2000-2004, מרכז אדוה.

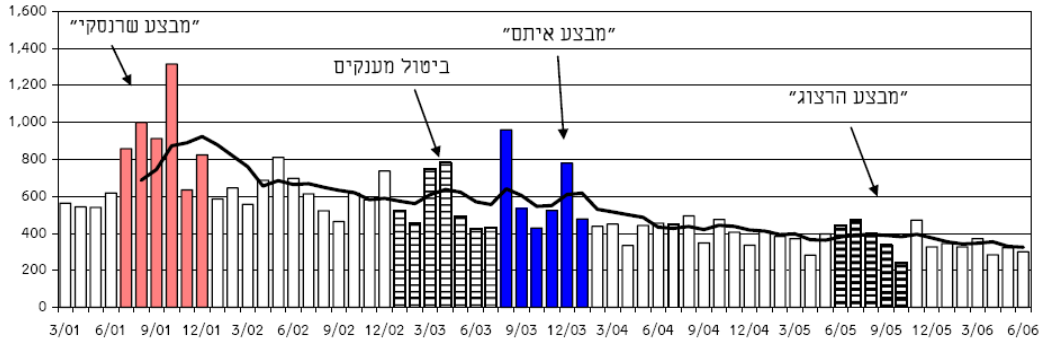
הבנק הבינלאומי הראשון למשכנתאות, הטבות לרוכשים במסגרת "תכנית איתם" (אינטרנט).

משרד הבינוי והשיכון, הודעה לעיתונות מיום 31.5.2005, הודעה על פרטי המבצע, http://www.moch.gov.il/Moch/Messages/2005-05-31.htm.

קביעת מועד פקיעה קצר לתכנית סיוע (חמישה עד שישה חודשים), נועדה להשפיע על עיתוי הרכישה של משקי בית מתלבטים, ויתכן שהיא מעוותת את החלטות משקי הבית ומאיצה בם לרכוש דירה ולהתחייב להלוואות משכנתא בעיתוי שאינו נכון מבחינתם. ביקורת חריפה על התופעה של תכניות סיוע, הצצות חדשות לבקרים, הביע אריק מירובסקי (2005): "התוצאה של העיוותים הללו הוא קיבוע הפיגור הכלכלי של הנגב והגליל ויצירת שוק נדל"ן נרקוטי, שנדרש שוב ושוב לאותו סם, המכונה מענקים. כשהוא לא מקבל אותם, הוא מתנהג כמו אותו נרקומן שדורש את מנת הסם שלו. פמליות של ראשי ישובים וקבלנים, מגובים בפוליטיקאים ארציים, יוצאים שוב ושוב לירושלים, כדי לדרוש את החזרי המענקים. הממשלה, בסופו הידוע מראש של התהליך, מתרצה ומחדשת את המענקים, וכך, במקום להתמודד עם הבעיות, היא מטפלת בסימפטומים."

עד כה לא נערכה הערכה כוללנית של השפעת המבצעים השונים. ניתוח חלקי שנערך ע"י הגב' רחל הולנדר, מנהלת אגף מידע וניתוח כלכלי, מתייחס למכירה של דירות חדשות, שנמכרו ע"י קבלנים מבנייה ביוזמת משרד הבינוי והשיכון. לפי ניתוח זה (ר' איור 4.1), המבצעים השונים לא מצליחים לשנות את קו המגמה הכללי של ירידה ברכישה של דירות מסוג זה ע"י משקי הבית.

איור 4.1: מכירה לציבור מהבנייה ביוזמת משרד הבינוי והשיכון (קו המגמה - ממוצע נע חצי שנתי)



מקור: משרד הבינוי והשיכון (יולי 2006) מידע חודשי, עמ' ל'.

4.3 מדיניות הדיור לעולים בשנות ה-90 ותוצאותיה

4.3.1 ליברליזם כלכלי והשפעותיו על קליטת העלייה וסבסוד הדיור לעולים

לאחר ההתמוטטות המדינית והכלכלית של בריה"מ, התמודדה ישראל עם קליטת גל הגירה לא צפוי. מדיניות הקליטה ומדיניות הדיור הושפעו במידה רבה מהמגמה של התחזקות התמיכה ברעיונות של ליברליזם כלכלי (שוק חופשי) והפרטה (בן שטרית וצ'מנסקי, 2004). בסקטור הדיור המגמה קיבלה ביטויים אחדים בתקציבי פיתוח, בייצור הדיור, באספקת משכנתאות ובהקצאת קרקע (Fialkoff, 1992, p. 170).

כאשר הגיעו העולים לישראל ניתן להם "סל קליטה" – סכום כסף למימון כלל הוצאותיהם החודשיות, ובתוספת לכך, הקצבות לשכר דירה. השיטה שבה ניתנו ההקצבות לשכר הדירה דומה בעקרונותיה ל"שיטת השוברים" האמריקנית (vouchers system). השיטה נועדה לעודד את הצריכה של מוצר או שירות מסוים בקרב קבוצות אוכלוסייה מסוימות. הצרכנים יכולים לבחור, בהתאם להעדפותיהם, את היצרנים או ספקי השירות ולשלם תמורתו באמצעות השובר.

הממשלה משלמת ליצרנים, או ספקי השירות, כנגד השוברים. מאחורי "שיטת השוברים" עומד הרעיון של ריבונות הצרכן. ההנחה היא, שכאשר יש לצרכן יכולת בחירה בין מוצרים שונים, עולה היעילות במערכות אספקת המוצרים והשירותים.

בשיטת "סל הקליטה", העולים הופקדו על חיפוש הדירה ועל ניהול המשא ומתן באשר לגובה שכר הדירה, ללא פיקוח כלשהו על העסקאות. העולים ביטאו את העדפותיהם בשוק הדיור על ידי כך שבחרו להצטופף בדירות יקרות, יחסית, באזורים עם היצע תעסוקה. שניים עד שלושה משקי בית של עולים שכרו דירה משותפת, ולכן יכלו לשלם שכר דירה גבוה, המבוסס על צירוף המענקים שלהם. מכיוון שלא היה פיקוח על גובה שכר הדירה, בהתאם לטיב הדירות ומאפייניהן, קפצו באופן ניכר מחירי השכירות, בעיקר של דירות קטנות (תיאור של התופעה אצל דרי, 1992).

לשיטה שבה ניתנו ההקצבות לעולים עבור שכר הדירה היו השלכות משמעותיות על שוק הדיור. כנראה, ש"שיטת השוברים" ללא פיקוח על שכר הדירה החמירה את ההשפעה של זעזוע הביקוש (demand shock), בכך שגרמה לעליית מחירים מהירה מאוד. חוסר האפשרות של משקי בית ותיקים להתחרות במחירי השכירות הגואים יצר גל מחאה, שבא לידי ביטוי בהקמת מאהלים על שטחים ציבוריים במרכזי ערים (Alterman, 2002, p.89-90). מעבר לכך, העלייה המהירה בשכר הדירה הפרה את האיזון הקודם לגבי בחירה בין חזקות מגורים שונות (tenure choice), הפכה את הדיור בבעלות לכדאי יותר, ובכך תרמה לעליית מחירי הדירות בבעלות. יחד עם זאת, ייתכן ש"שיטת השוברים" היו יתרונות, שכן היא אפשרה לעולים לגלות את העדפותיהם האמיתיות. הפיתרון של הצטופפות אפילו לא נשקל כאפשרות על ידי מתכננים ישראלים (Alterman, 2002, p.83). ייתכן, שאילולא נמצא פיתרון זה על ידי העולים בעצמם, היה צורך לנקוט באמצעים בעלי מחיר גבוה יותר כדי לטפל במצוקת הדיור, כמו למשל, קביעת מכסות הגירה.

4.3.2 הכוונת עולים לבעלות דיור באמצעות משכנתאות מסובסדות

בשנות התשעים, חזקת המגורים המועדפת על הממשלה המשיכה להיות בעלות על דיור. הפיתרון של מתן סיוע לשכר דירה נחשב לזמני, עד למצב שבו משקי בית אלו יוכלו לרכוש דירות (Gerson, 1992, p. 204). נחמני (1997, עמ' 825) כותב על הבעייתיות במתן משכנתאות לעולים ועל התערבות הממשלה: "העולים החדשים היוו בעיה לבנקים למשכנתאות: חסרי הון עצמי, מבוגרים יחסית לאוכלוסיות הזכאים הוותיקות, בחלקם חסרי מקצוע מוכר ורובם מועסקים בעבודות זמניות, חסרי מסורת של עמידה בהחזרי הלוואות וחסרי יכולת להעמיד ערבים אישיים מהסוג המקובל בבנקים למשכנתאות - הם היוו סיכון אשראי מוגזם, לפי הקריטריונים המקובלים בבנקאות הישראלית. הממשלה הביעה את כוונתה להפוך חלק גדול ככל האפשר מהעולים לבעלי דירות, ולשם כך פעלה בכמה מישורים: בנתה במהירות פתרונות דיור זולים ברחבי הארץ, מכרה דירות במחירים מוזלים באזורים אליהם. היא ניסתה למשוך את העולים, הגדילה את הסיוע מעל לזה הניתן לזוגות צעירים ילידי הארץ, **והסכימה להקל את הדרישות בנושא הקריטריונים למתן אשרא**י" (הדגשה של המחברות).

צעד שהייתה לו כפי הנראה השפעה רבה על רכישת דירות ע"י עולים הוא מתן לגיטמציה למשקי בית של עולים לצרף משכנתאות של "זכאים", כדי לרכוש דירה משותפת לשניים ואף שלושה משקי בית שיש ביניהם קרבה משפחתית, בדומה לדפוס המגורים שהיה מקובל בבריה"מ. בסקר

שנערך בהזמנת משרד הבינוי והשיכון נמצא, שעולים אשר צירפו משכנתאות (במדגם 37.4% צירפו משכנתאות) קנו דירות יקרות יותר (פיין, 1993). סביר להניח, שנכונותם של העולים להצטופף בדירות בבעלות, העלתה את רמת המחירים גם בשוק הדירות הגדולות, באופן דומה להשפעה שהייתה קודם לכן לנכונותם להצטופף על דירות קטנות ברכישה ועל שוק הדירות להשכרה.

גורם נוסף שהביא לעליית מחירים בפלח השוק התחתון של הדירות בבעלות הוא תכנית הרכישה של דירות לעולי אתיופיה. תכנית זו עוצבה בשנת 1993 ; בשנת 2003 היא בוטלה במסגרת "התכנית להבראת כלכלת ישראל" ולאחר מאבק ציבורי חודשה בהיקף מצומצם (אגודה ישראלית למען יהודי אתיופיה, 2003). במסגרת מבצע הרכישה הוצעה למשפחות של עולי אתיופיה "משכנתא" ממשלתית בגובה של עד 110,000 דולר, שתכסה עד 99% ממחיר הדירה. סכומי ההחזר החודשי שנקבעו היו נמוכים יחסית (כ-150 ₪ לחודש), ורוב ההלוואה (80%) הייתה אמורה להפוך למענק בתום 15 שנים (סבירסקי וסבירסקי, 2002). לכאורה, העולים מאתיופיה יכלו להשתמש במשכנתא הנדיבה על מנת לרכוש דירות בשכונות בעלות סטאטוס בינוני. בפועל מה שקרה הוא, ש"מתווכים" למיניהם גרמו להם למצוא דירות דווקא בשכונות הדלות ביותר. בעקבות המבצע, מחירי הדירות בשכונות הדלות ביותר התאימו את עצמם להקצבות הנדיבות של הממשלה, ונקבע "מחיר רצפה" שהיה גבוה בהרבה מהמחיר שהיה מקובל קודם לכן בשוק זה. כעבור זמן קצר, המחירים בשכונות אליהן נכנסו עולים מאתיופיה צנחו באופן חד (שם), תופעה הפוגעת בעולים ובשכניהם. סביר להניח, כי בקרב רבים מרוכשי הדירות בשכונות אלה, אשר רכשו בשנות ה-90 בעזרת משכנתאות עם שיעור מימון גבוה, נוצר מצב חמוש של "הון דיור שלילי".

4.3.3 מערכת המשכנתאות בעיניהם של עולים מחבר העמים

מסקר שנערך בשנת 1993 בקרב מדגם מייצג של 400 משפחות עולים ממדינות חבר העמים (פיין, 1993) עולה תמונה, לפיה מחצית העולים האמינו שהממשלה תחלץ לעזרת נוטלי הלוואות דיור במידה ולא יעמדו בתשלומים. לוח 4.4 מפרט את תשובת המרואיינים לשאלה: מה יקרה לעולים שלא יוכלו לשלם עבור החובות על פי תכניות לרכישת דירה?

לוח 4.4: תשובות עולים לגבי פיתרון למצב של חדלות פירעון משכנתאות, (%)

	ימכרו את הדירה	הערבים ישלמו	ייקחו את הדירה	הממשלה תשלם	סה"כ
קנו דירה	18.4	22.4	2.6	56.6	100
מתכוונים לקנות	26.4	14.0	5.8	53.7	100
לא מתכוונים לקנות	25.0	24.2	8.6	42.2	100
כלל המרואיינים	23.9	19.9	6.1	50.0	100

מקור: פיין, א' (1993) , עמ' 26.

הלוח הנ"ל מלמד, כי קרוב ל-70% מהמרואיינים במדגם סברו שהממשלה או הערבים ישלמו את חובות המשכנתא, אם הם עצמם יתקשו בכך. רק מיעוט מקרב העולים (6.1%) סבר שייקחו מהם את הדירה, עקב אי תשלום המשכנתא. ניתן לראות שלתפיסה בדבר אחריות הממשלה יש השפעה על קבלת ההחלטות בקרב העולים. בין אלו שכבר קנו דירה היה שיעור גבוה יותר של אלו

שהאמינו שהממשלה תפרע את חובות העולים (56.6%). לעומת זאת, בין אלו שלא מתכוונים לקנות היה שיעורם נמוך יותר (42.2%). סקר זה נערך לפני תריסר שנים, סמוך לתחילת גל העלייה מחבר העמים. סביר לשער, שאילו נערך כיום, היה משקף תפיסות שונות של מערכת המשכנתאות. אף-על-פי-כן, אפשר לראות בו אינדיקציה למצב של אי הבנת המערכת, שבו היו נתונים רבים מן העולים שרכשו דירות ב-15 השנים האחרונות, ובודאי גם חלק מן הרוכשים כיום.

בשיחות עם בנקאים ועם כונסי נכסים עולה לא פעם ביקורת על עולים מחבר העמים, לפיה היו מביניהם ש"ניצלו" את המערכת ונטלו הלוואות שאינן הולמות את יכולת ההחזר שלהם. העולים הגיעו ממדינות שהיו נתונות באותה עת בסערה של שינויים מדיניים וכלכליים, ואנו מציעים לבחון את התנהגותם בשוק הדירות לאור שני תהליכים הקשורים למדיניות דיור בארצות המוצא: האחד - הלאמת דירות של עוזבים ע"י רשויות ציבוריות; אפשר לטעון כי העולים שדירותיהם הופקעו על ידי הרשויות בארץ המוצא ציפו שהרשויות בארץ היעד תספקנה להם דיור חלופי, במקום זה שעליו ויתרו. התהליך השני - הפרטת נכסי הלאום, כולל דירות מגורים; לאחר שהמערכת הקומוניסטית התמוטטה, המשטר החדש ניסה לשקם את המערכת הכלכלית על-ידי בנייה מואצת של מנגנוני שוק, בין היתר ע"י העברת בעלות על נכסים לאומיים לידיים פרטיות, כאשר הפרטת הדירות בבריה"מ והעברת הבעלות לידי הדיירים הייתה חלק מתהליך זה.

לצורך מחקר זה ראיינו עשרה לווי משכנתאות מקרב עולים מחבר העמים. שניים מבין המרואיינים דיווחו כי דירותיהם הוחרמו ע"י הרשות המקומית לאחר עזיבתם. המרואיינים האחרים נהנו, כנראה, מפירות תהליך ההפרטה. תהליך זה הפך את הדירות למוצר סחיר במדינות חבר העמים, ואיפשר לחלק מהמרואיינים למכור את דירותיהם בארץ המוצא, אם כי במחירים נמוכים מאוד יחסית לרמת מחירים הדירות בישראל. לפי עדויות המרואיינים נמכרו דירותיהם במחירים שנעו, בין 2,000$ ל-12,000$.

ייתכן שתהליך רכישת הדירות בישראל, כאשר משכנתאות ניתנו ללא מגבלות פיננסיות, אלא כהקצבה או שובר, נתפס באופן מוטעה ע"י חלק מהעולים כתהליך מקביל לתהליך ההפרטה במדינות חבר העמים. כלומר, המשכנתא לא נתפסה כהתחייבות פיננסית, אלא ככלי שדרכו מקצה הממשלה את משאבי הלאום בין הפרטים השונים.

4.3.4 תוצאות המדיניות: שיעור בעלי דירות בקרב עולים מבריה"מ

שני מקורות מדווחים על שיעור בעלות על דיור בקרב עולים מבריה"מ לשעבר: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והאגף למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון. על פי דיווחי משרד הבינוי והשיכון, מדיניותו לעידוד בעלות על דיור בקרב העולים זכתה להצלחה מסחררת, כפי שמוצג בלוח 4.5. בהתאם ללוח זה, אחוז הבעלות על דיור בקרב משפחות העולים מחבר העמים, שעלו בעשור 1989-99, הגיע ל-72% בשנת 2003. זהו אחוז גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות, ואפילו בהשוואה לקבוצות ותיקים בישראל. התבוננות בנתוני העולים שהגיעו בשנים הראשונות לגלי העלייה (1989-93) מגלה שיעורים של 80% (עולי 1992-3) עד 92% (עולי 1989), הגבוהים בהרבה משיעור בעלי הדירות בכלל אוכלוסיית ישראל שהגיעו ל-71% ב-1999. העובדה שרבים מהעולים רכשו דירות לאחר שהות קצרה, ואף שרבים רכשו דירות כבר בשנת הגעתם הראשונה לישראל נתפסה כסמן של הצלחה (ר' Eldor and Evans, 1992).

לוח 4.5 מציג את הנתונים של מימוש המשכנתאות ע״י משפחות מבריה״מ, כפי שמוצגים בפרסום של משרד הבינוי והשיכון, אשר השמיט מן החישוב משקי בית של יחידים ושל קשישים.

לוח 4.5 : מימוש משכנתאות על-ידי משפחות עולים מבריה״מ-המועצות (לשעבר) (הנתונים ללא יחידים וקשישים)

שנת עלייה	אחוז משפחות העולים שרכשו דירה
כלל העולים בשנים 1989 -1999	72
1989	92
1990	89
1991	84
1992	80
1993	80
1994	75
1995	70
1996	58
1997	45
1998	34
1999	27

מקור : משרד הבינוי והשיכון (2006), מידע חודשי, ע׳ מ״א.
הערות : (1) המשפחות אינן כוללות יחידים וזוגות קשישים.
(2) הנתונים נכונים לסוף פברואר 2003.

לפי נתוני הלמ״ס, הכוללים את כל סוגי משקי הבית (כולל יחידים וקשישים), שיעור הגרים בדירות שבבעלותם בקרב עולים מבריה״מ לשעבר הגיע ל-46% בלבד ב-2002 (בניגוד ל-72% בטבלה שלעיל). בקרב אלו שהגיעו בתחילת שנות ה-90, השיעור גבוה יחסית, בעוד שבקרב אלו שהגיעו במחצית השנייה של שנות ה-90 ולאחר מכן, שיעורי הבעלות נמוכים, וכוללים רק כרבע ממשקי הבית. הערך הממוצע של דירה, שבבעלות משקי בית עולים מבריה״מ לשעבר, נמוך בהשוואה לערך הממוצע של דירה בבעלות כל משקי הבית בישראל. בנוסף, ניתן לראות כי ערך הדירות של אלו שהקדימו להגיע, ועלו כבר בתחילת שנות ה-90, גבוה ביחס לערך הדירות של אלו שהגיעו רק בשלהי התקופה של גל העלייה. הסכום החודשי הממוצע, המוקדש לפירעון משכנתאות אצל משקי בית שעלו מבריה״מ גבוה באופן ניכר ביחס לסכום המוצא ע״י כלל משקי הבית בישראל. בנוסף, ניתן לראות כי משקי בית שהקדימו לבוא, עולים מתחילת שנות ה-90, נושאים בנטל משכנתאות נמוך ביחס לאלו שאיחרו לעלות. חלק מן ההסבר למגמות הנ״ל, לשיעור בעלות וערכי דיור גבוהים, יחסית, ולתשלומי משכנתא נמוכים, יחסית, נעוץ בתופעה של עליית מחירי הדירות במהלך שנות ה-90.

לוח 4.6: נתוני דיור בקרב עולי בריה"מ לשעבר, בהשוואה לכלל משקי הבית בישראל (2002)

	עולי בריה"מ (לשעבר) לפי שנת עליה				כלל משקי הבית בישראל
	סה"כ	1990-1992	1993-1995	לאחר 1995	
אחוז הגרים בדירות בבעלות	46.3	61.3	47.1	24.9	69.9
ערך דירה בבעלות (אלפים)	491	512	471	448	829
פירעון משכנתאות (₪ למשק בית לחודש)	1,368	1,261	1,457	1,617	211

מקור: (1) הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2000-2002, משקי בית של עולי בריה"מ (לשעבר)
http://www.cbs.gov.il/publications/household02_ussr/household02_ussr_h.htm
(2) הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005, מס' 55, לוח 5.37.

לפי נתוני המפקד האמריקני (U.S. Census Bureau, 1999) משקי בית שלא-נולדו בארה"ב נטו לשכור דירות בשנים הראשונות לאחר ההגירה, ושיעורי בעלות הדיור שלהם עלו בהתאמה למשך השהות במדינה. מבין מהגרים, השוהים בארה"ב 10-15 שנה וקיבלו אזרחות אמריקנית, רק 46.3% היו בעלי דירות ב-1996. מדיניות ההגירה של ארה"ב מתנה במידה רבה את ההגירה בהוכחה של כישורים ויכולת השתלבות כלכלית, בעוד שמדיניות ההגירה של ישראל מתנה את ההגירה בהוכחת שייכות לעם היהודי (Joppke and Roshenhek, 2001), כך שניתן היה לצפות לשיעורי בעלות על דיור נמוכים יותר אצל המהגרים לישראל. הנתון הרלבנטי בלוח 4.6 (עולים השוהים בארץ לפחות 10 שנים) מורה, כי שיעורי הבעלות בקרב העולים לישראל (1990-92) היו גבוהים יותר מאשר בקרב מהגרים בארה"ב: 61% לעומת 43%.

4.4 שינויים בחקיקה שנועדה להגן על דירת המגורים

עד לפני מספר שנים היוותה ישראל דוגמה ל"מערכת של משכנתאות ללא כשלונות"[19], והבעיה של פינויים הייתה לא מוכרת בישראל. מספר שינויים תחיקתיים ומערכתיים, אשר נסקרים להלן, גורמים לכך שכיום ניתן לעכב את תהליך הפינוי של לווים מביתם באמתלות שונות, אבל לעתים קרובות לא ניתן למנוע את הפינוי.

החוק הישראלי מגן על דירת המגורים של הפרט, אולם, החוק גם קובע שאם נכלל בחוזה המשכנתא סעיף שמסיר את ההגנות המשפטיות, אפשר לפנות את הלווים (ראיון עם עו"ד גל וולך). סעיף 33 (א) לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב – 1972, קובע שבמידה "ופקעה זכותו של אדם בנכס מחמת מכירתו בהוצאה לפועל של פסק דין או של משכנתא או בפשיטת רגל ... יהיה המחזיק לדייר של בעלו החדש של הנכס, או של החוכר-לדורות החדש". כלומר: גם במקרה של פשיטת רגל או מכירת הדירה, אין מוציאים אדם מדירת מגוריו. היום, בכל חוזה משכנתא יש סעיף אשר מסיר את ההגנות המשפטיות השונות לדירת מגורים. דוגמא מתוך שטר

19. ראיון עם מר דורון נחמני, סמנכ"ל תכנון ובקרה בבנק טפחות, תאריך 6.5.04

משכנתא של משכן (בנק הפועלים) שנחתם ב-1989: "12 (א) במקרה של הוצאה לפועל של שטר משכנתא זה לא יהיו הממשכן ו/או כל אדם הבא במקומו או מכוחו של הממשכן או מישהו מדיירי המשנה ... מוגנים מכוח חוקי הגנת הדייר לרבות סעיף 33 לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב) תשל"ב-1972 וכן לא יהיו מוגנים על-פי הסעיפים 38 ו-39 לחוק ההוצאה לפועל תשכ"ד 1967 על תיקוניהם...". יש ניסיונות משפטיים לתקוף את החלק הזה בחוזה. הטענה היא שמאחר וחוזה המשכנתא הוא חוזה אחיד שחייבים לחתום עליו הרי שזהו "תנאי מקפח" שביהמ"ש יכול לבטל (חרבון, 2004). אולם, נכון ל-2004, ניסיונות משפטיים אלו לא צלחו והדיירים חשופים לפינוי מביתם, גם כשמדובר בקורת הגג היחידה שלהם.

חקיקה חדשה לגבי הערבים למשכנתאות, אשר נועדה לתקן עיוות קודם, היא אחד מהגורמים העיקריים לשינוי זה. המדובר בתיקון לחוק הערבות (1992), תיקון אשר הגביל את האחריות של ערבים לחלקם היחסי בהלוואה וחייב את הבנקים למצות את ההליכים כנגד החייב, לפני הפנייה לערבים (ורצברגר,2001). לפני חקיקה זו, נהגו הבנקים לדרוש כתנאי למתן משכנתא את חתימתם של חמישה ערבים בעלי הכנסה קבועה. כל אחד מהערבים היה ערב לכל ההלוואה. במידה ולווה נקלע לחדלות פירעון פנו הבנקים לערבים, ועל פי רוב אלו נאלצו לממש את התחייבותם ושילמו את חובות המשכנתא של הלווים המתקשים. סיבוכים רבים נוצרו, כאשר ערבים נאלצו לשלם חובות, בעוד שחדלי הפירעון נשארו לגור בדירות ולא ניזוקו מצבירת החובות. כיום, עקב החקיקה שמאלצת את הבנקים למצות את התהליכים המשפטיים עם החייב בטרם הם פונים לערבים, הבנקים מעדיפים שלא להסתמך על ערבים.

גורם נוסף, אשר גרם לכך שבעבר לא הזדרזו לפנות חדלי פירעון משכנתאות מבתיהם, הוא מקור המשכנתאות. בעבר, המקור העיקרי של המשכנתאות היה ממשלתי, בעוד שכיום המקור העיקרי של המשכנתאות הוא כספי בנקים בבעלות פרטית. כאשר הממשלה הייתה מקור המימון העיקרי של המשכנתאות ניתן היה למחוק את החובות ולמנוע את פינויים של החייבים.

כנראה, שמכיוון שמדינת ישראל עד לפני מספר שנים הייתה מדינה ללא פינויים, לא נוצרה מודעות במערכות הממשלתיות השונות לצורך לטפל במשקי בית חדלי פירעון. ניצנים ראשונים של שינוי בהתייחסות ניתן לראות בחקיקת חוק הגנה על נוטלי משכנתאות ב-2002 (ר' פרקים 3 ו-9). שינוי ניכר גם בגישה של בחינת הזכאות לדיור ציבורי. לפני כן, אלו שהייתה בבעלותם דירה בעבר, לא היו זכאים לדיור ציבורי, אף שאיבדו את דירתם. כיום, יש נכונות לדון במפונים כ"חריגים" בועדות המסדירות את הדיור הציבורי (ראיון עם מרינה זמנסקי, מנהלת סניף ידיד בחיפה).

הזמנת מחקר זה ע"י אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון מסמנת התקדמות נוספת במודעות לקיומם ולחומרת מצבם של חדלי פירעון של משכנתאות לדיור.

פרק 5: התפתחויות כלכליות במשק הישראלי בשנים האחרונות וקשריהן לשוק המשכנתאות

לפני שננתח את הסיבות הנובעות מהתפתחויות כלכליות ואת תרומתן לכישלון בתשלום המשכנתאות, חשוב לציין את הגורמים אשר לא שיחקו תפקיד בשנות ה-90. בזיכרון הקולקטיבי של הישראלים נחרתו אירועי האינפלציה הדוהרת של שנות ה-80 והשלכותיה על משלמי המשכנתאות. בשנות ה-80, חוסר היציבות של השוק גרם לכך ששיעורי הריבית עלו לרמה גבוהה מאוד. האינפלציה גרמה לכך שלווים מצאו עצמם עם נטל תשלומים גבוה ולא צפוי שנבע מההצמדה למדד המחירים לצרכן. התהליך של עצירת האינפלציה בשנת 1985, גרם לבעיות לא צפויות. נוהל טכני, לפיו חושבו ההצמדות למדד המחירים בפיגור של חודשיים, גרם לייקור המשכנתאות באופן ניכר ללווים שהכנסותיהם לא עלו בהתאם.

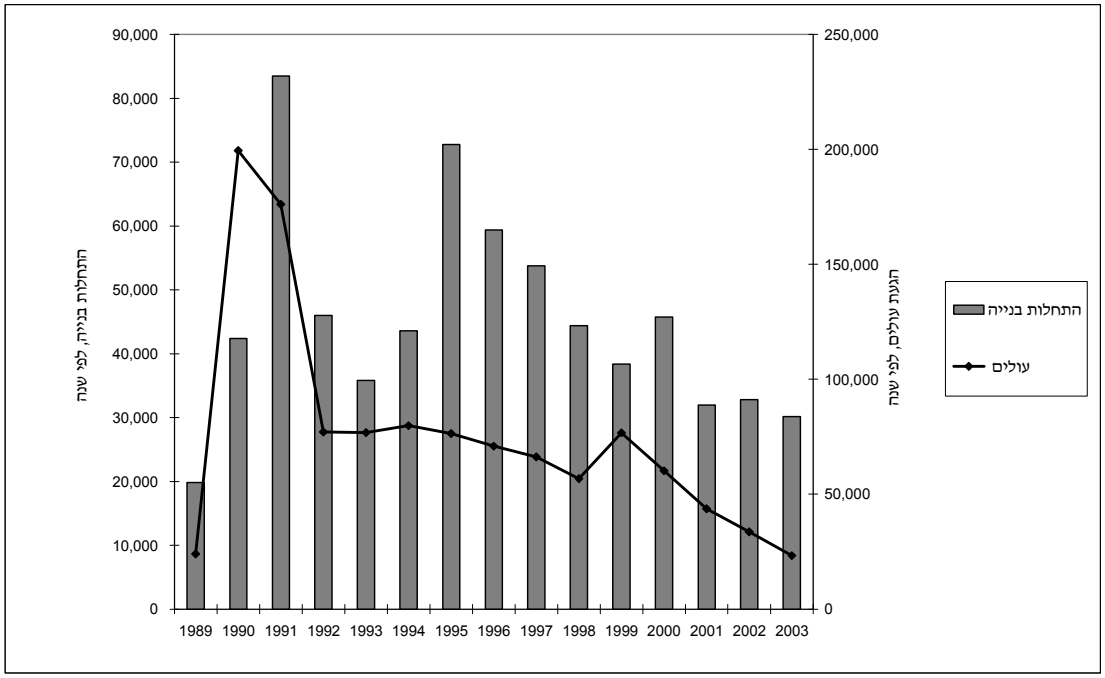
בניגוד לזאת, אינפלציה ושיעורי ריבית לא היוו גורמים מרכזיים בכישלונות של שנות ה-90. בין 1992 ל-1998 אופיין המשק הישראלי בשיעורי אינפלציה שנתיים קרובים ל-10%. החל משנת 1999 ירד שיעור האינפלציה לרמה נמוכה מאוד, ובשנת 2003 נרשמה לראשונה בישראל אינפלציה שלילית. שיעורי הריבית של ההלוואות אף הם סבירים יחסית: שיעור הריבית של הלוואות הממשלה הוא 4.5% (או פחות). שיעורי הריבית הממוצעים על משכנתאות בשנות ה-90 נעו בין 5% (1994) לשיא של כ- 7% (2000) _משרד הבינוי והשיכון, מידע חדשי, עמ' 33), כאשר שיעורי הריבית צמודים למדד המחירים לצרכן.

שלוש התפתחויות בכלכלת ישראל בשנים 1990-2004 קשורות, להערכתנו, בריבוי המקרים של אי עמידה בפירעון משכנתאות, ושלושתן תנותחנה בקצרה בפרק שלפנינו. הראשונה - שינויי מגמה חדים מצמיחה חזקה במהלך שנות ה-90 למיתון חריף בתחילת שנות ה-2000; השנייה - התבססותה של אבטלה מבנית בישראל, הדומה חלקית לאבטלה שהתפתחה ברבות מהמדינות המערביות בעידן הגלובליזציה; השלישית - שינויים חדים במדד מחירי הדירות בבעלות, שעבר מחזור של גאות ושפל (boom and bust cycle): המחירים עלו באופן מהיר עד לשנת 1997 (boom), ולאחר מכן החלה ירידת מחירים תלולה (bust).

5.1 צמיחה ומיתון בשנים 1990-2004

בשנות התשעים התמודדה מדינת ישראל עם האתגר של קליטת גל עלייה רחב היקף ממדינות חבר העמים. בין 1989 ל-2003 הגיעו למדינת ישראל, שאוכלוסייתה מנתה ב-1989 כ-4.5 מליון נפש, יותר ממיליון עולים חדשים, אשר כ-85% מתוכם הגיעו ממדינות חבר העמים. בתחילת גל העלייה, בשנים 1990-1991 הגיעו לישראל כ-376 אלף עולים. קצב הגעת העולים קטן בהדרגה בהמשך התקופה. בתחילת שנות ה-90, על מנת לענות על צרכי הדיור לעולים החדשים, ממשלת ישראל הציעה תמריצים ליזמים (Fialkoff, 1992). התחלות הבנייה, שהיו פחות מ-20 אלף בשנת 1989, עלו לכדי 83.5 אלף בשנת 1991. קצב התחלות הבנייה ירד בהדרגה, מרמה של 73,000 בשנת 1995 לרמה של כ-30,000 התחלות בשנת 2003. איור מס' 5.1 מציג את מספר העולים שהגיע לישראל בכל שנה ואת התחלות הבנייה בכל שנה, בין השנים 1989- 2003.

איור 5.1 : הגעת עולים והתחלות בנייה, 1989-2003



מקורות : חוברת מידע חודשי, אתר האינטרנט של משהב"ש.

במחצית הראשונה של שנות ה-90, במקביל לכניסת העולים, אופיינה כלכלת ישראל בצמיחה מהירה, אולם בתחילת שנות ה-2000 החל מיתון במשק הישראלי. לפי דו"ח בנק ישראל לשנת 2002 : "המשק שרוי בשפל - הארוך ביותר מאז קום המדינה. התוצר הלאומי לנפש ירד בשנת 2002 בכ-3%, בהמשך לירידה דומה בשנת 2001 - התוצר העסקי ירד ב-3.1 אחוזים, והאבטלה עלתה לשיעור ממוצע של 10.3 אחוזים מכוח העבודה ... הגורמים שגררו את המשק לשפל המתמשך הם האינתיפאדה, שהחלה בספטמבר 2000, ההאטה בסחר העולמי והמשבר העולמי בענפי הטכנולוגיה העלית". סה"כ הצטמצם התמ"ג של מדינת ישראל בשלוש שנים בכ-10%. השכר הממוצע למשרת שכיר ירד בכ-10% בין שנת 2001 לשנת 2003, ושיעור האבטלה הגיע לכדי כ-11% בסוף שנת 2003 (בנק ישראל, 2004).

לפי דו"ח בנק ישראל לשנת 2004, בשנה זו צמח התוצר לנפש ב-2.5 אחוזים, לאחר ירידה רצופה של שלוש שנים. צמיחת המשק, אשר הובלה על ידי המגזר העסקי, הביאה לשינוי קל בלבד בשיעור האבטלה, אשר ירד עד ל- 10 אחוזים מכוח העבודה ברביע האחרון של השנה.

מחזור העסקים של המשק הישראלי משפיע על שיעור האבטלה, ועם העלייה בשיעור האבטלה עולה מספרם של הנקלעים לפיגורים בתשלומי המשכנתא. איור מס' 5.2 , מראה את הקשר בין העלייה בשיעורי האבטלה לעלייה במשקל הפיגורים, מעל ל-90 יום.

איור 5.2: משקל הפיגורים מעל 90 יום באשראי לדיור מול שיעורי האבטלה, יוני 1997 עד דצמבר 2003 (אחוזים)

מקור: בנק ישראל (2004), מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2003, עמ' 106.

נראה שהעלייה בשיעורי האבטלה, עקב המיתון במשק, מספקת רק הסבר חלקי לבעיית הפיגורים. בעיית הפיגורים הפכה למשמעותית כבר בשנות ה-90 המאוחרות, למרות שיעורי הצמיחה המהירים של כלכלת ישראל. נתוני הפיגורים מצביעים על כך שכבר בשנת 1999, היו 53,439 תיקי משכנתאות בפיגור, ואלו היוו 5.1% מכלל תיקי המשכנתאות בישראל (ר' לוח 2.1). עיון מפורט יותר בהתפתחויות שחלו בתקופה זו במבנה שוק העבודה והשכר יכולים לספק הסבר להיווצרותה של בעיית הפיגורים בתקופה זו.

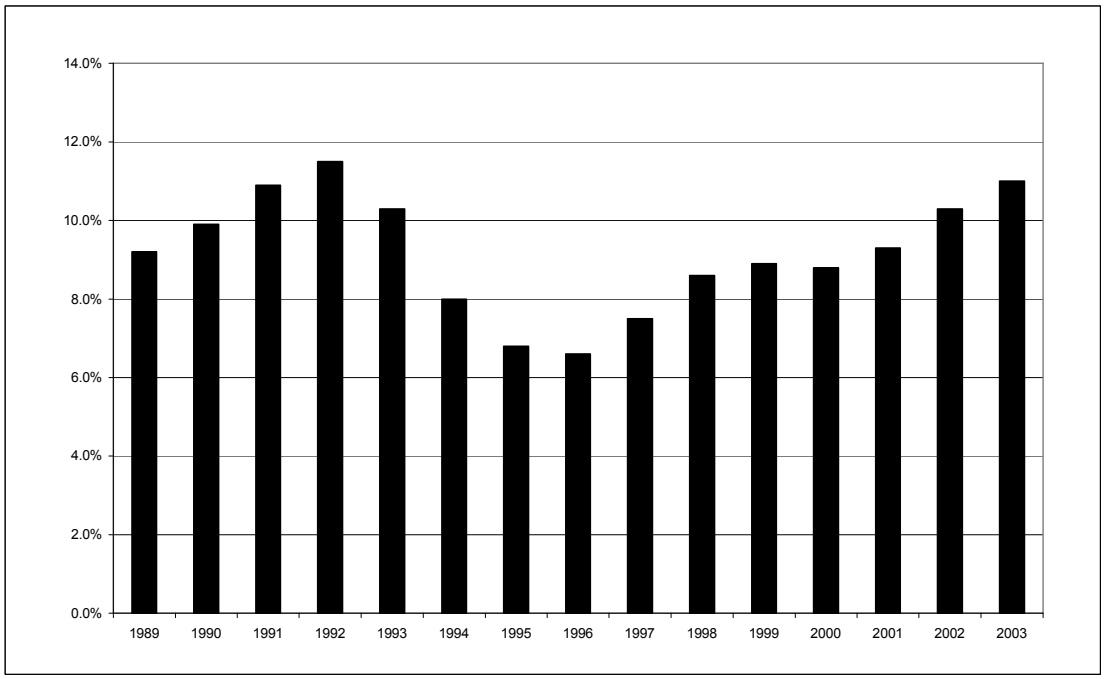
5.2 שינויים במבנה שוק העבודה, בשיעורי האבטלה ובשכר היחסי

אבטלה היא מצב בו לא כל אלה הרוצים לעבוד מוצאים עבודה. נהוג להבדיל בין שני סוגים של אבטלה: אבטלה חיכוכית (frictional unemployment) ואבטלה מבנית (structural unemployment). אבטלה חיכוכית נובעת מגורמים עונתיים וממעבר עובדים ממקום עבודה אחד למשנהו, כשהדבר כרוך בהפסקת עבודה זמנית (בשל הזמן הדרוש למציאת עבודה חדשה, ו/או השתלמות מקצועית במעבר, ו/או קושי במציאת מקום מגורים חדש). שיעור מסוים של אבטלה חיכוכית קיים בכל משק כלכלי, גם במצב של צמיחה כלכלית ותעסוקה מלאה, כביכול. אבטלה מבנית, לעומת זאת, היא תופעה שמקורה בהרכב ענפי המשק, לעתים קרובות עקב חידושים טכנולוגיים, וכתוצאה מכך חוסר התאמה בין סוגי העובדים לבין צרכי המשק. אבטלה מבנית מתרכזת בדרך כלל באזורים מסוימים ובקבוצות מסוימות, והיא נוטה להימשך זמן רב.

אבטלה מבנית מאפיינת את העידן הפוסט-תעשייתי והגלובאלי במדינות מפותחות, בעיקר באירופה. נדגים זאת בעזרת שיעורי האבטלה במדינות מפותחות באוקטובר 2004: צרפת- 9.5%, גרמניה-9.9%, ארה"ב-5.5% ויפן- 4.7% (אתר האינטרנט של OECD, 2004). כל אחת ממדינות אלה מנסה דרכים שונות להתמודדות עם האבטלה המבנית, באמצעות תכניות להכשרה מקצועית, תכניות להאטת קצב החשיפה של המשק לשינויים, וסובסידיות מגוונות לאזורים ולקבוצות הסובלים מן התופעה.

בישראל, בד בבד עם הצמיחה הכלכלית במהלך שנות ה-90 הלכה והתהוותה בעיה של אבטלה מבנית. שיעורי האבטלה עלו בתחילת שנות ה-90, עם תחילתו של גל העלייה. בשנת 1992 הגיע שיעור האבטלה לרמה של 11.5%. באמצע שנות ה-90 ירדו שיעורי האבטלה לרמה של מתחת ל-7%, אבל חזרו ועלו שוב בהדרגה והגיעו עד ל - 11% בשנת 2003. איור 5.3 מציג את התפתחות מימדי האבטלה בישראל בשנים 1989-2003.

איור 5.3: שיעורי אבטלה בישראל, 1989-2003



מקור: דו"ח בנק ישראל לשנת 2002.

ציטוט מדו"ח של ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים שפורסם ב-2002 (עמ' 30): "שוק העבודה בישראל סובל מהשינויים שחלו בעולם העבודה בשלהי המאה ה-20 ובראשית המאה ה-21 בכל הארצות המפותחות, שינויים שגורמים לאי-צדק בחלוקת העבודה: אין די היצע עבודה לכל דורש, ולכן יש מעבר מאבטלה חיכוכית, שאורכה חודש-חודשיים, לאבטלה מבנית, שיוצרת שכבה חברתית של מי שלא ימצאו עבודה לעולם. גם הגלובליזציה תורמת לאבטלה מבנית זו, ויוצרת לחץ להוזלת עלות העבודה במדינות המתועשות. הגמשת מעמדו של מבצע העבודה מצמצמת את מספר הנהנים מההגנה של חוקי העבודה. על-פי הערכתו של יו"ר ההסתדרות, חה"כ עמיר פרץ, רק 60% מכלל העובדים בישראל הם עובדים מאורגנים. על-פי נתוני הרשות לתכנון כוח-אדם במשרד העבודה, בשנים 2000-2001 עבדו 5.2% מכלל השכירים במשק באמצעות קבלני כוח-אדם. גם נתון זה גבוה בישראל בהשוואה למדינות המערב."

לוח 5.1 מציג את התפתחות האבטלה בישראל. שיעור האבטלה עלה מ-4.8% בשנת 1980 ל-8.9% בשנת 1989 ול-8.5% בשנת 2000. משך הזמן שבו חיפשו המובטלים תעסוקה עד למציאתה, התארך בהדרגה, לכדי מחצית השנה בשנת 2000. והעיקר, חל גידול ניכר בשיעור המובטלים, אשר מוגדרים כ"גרעין הקשה", כלומר אלו שלא מצאו עבודה בתקופה העולה על 50 שבועות.

לפי דו"ח בנק ישראל לשנת 2004: "החזרה לצמיחה היא אמנם תנאי הכרחי להפחתת העוני בטווח הארוך, אך היא לא תבטיח הקטנה מתמשכת של שיעור העוני, וזאת בגלל אופייה הלא מאוזן של צמיחת המשק הישראלי בעשור האחרון - התמקדותה בענפים העתירים בעובדים מיומנים."

לוח 5.1: מדדי אבטלה בישראל, 1980, 1989, 2000 - אוכלוסייה ותיקה (לא כולל עולים שעלו בחמש השנים האחרונות)

שנתני אבטלה	1980	1989	2000
שיעור האבטלה (%)	4.8	8.9	8.5
משך האבטלה (מס' שבועות עד למציאת עבודה)	16.3	22.6	25.9
הגרעין הקשה" 50+ שבועות (% מתוך שכירים מובטלים)	11.2	17.8	19.7

מקור: ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל בראשות חבר הכנסת רן כהן (2002) דו"ח וסקירה על התפתחות הפערים החברתיים בעשרים השנים האחרונות, דברי הכנסת.

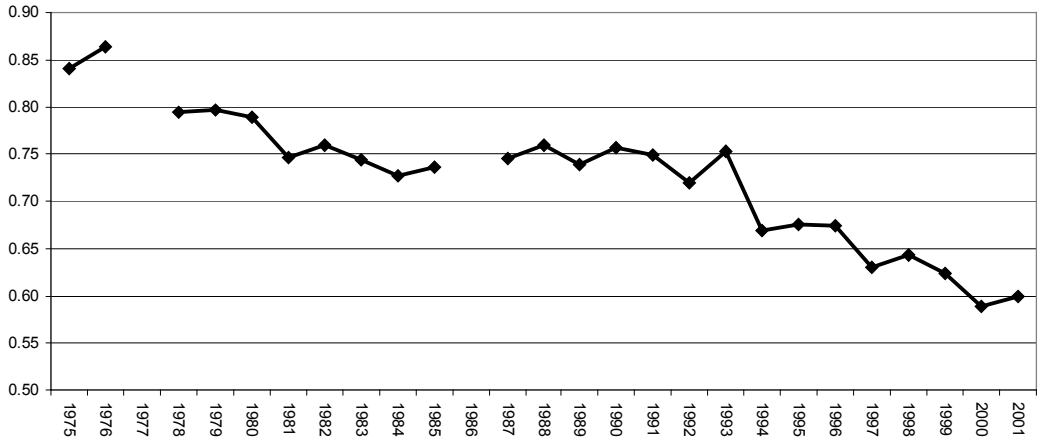
תמונה חמורה עולה מאיור 5.3, המציג את שיעורי האבטלה ההולכים וגדלים. אולם, למעשה, שיעורי האבטלה לא משקפים את עומק הבעיה הקיימת בשוק העבודה בישראל. שיעורי האבטלה מחושבים כשיעור הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה. כבלתי מועסק מוגדר מי שלא עבד כלל וחיפש עבודה באופן פעיל. דהן (2004) מצביע על התופעה של ירידה גדולה בשיעורי ההשתתפות של גברים בגילאי עבודה (25-54) בכוח העבודה, כאשר עיקר הירידה חלה אצל בעלי השכלה נמוכה, של פחות מ-10 שנות לימוד: שיעור ההשתתפות ירד מכ-86% בשנת 1990 לכ-71% בשנת 2001. גם בהשתתפותם של בעלי השכלה בינונית בין 10 ל-12 שנות לימוד הייתה ירידה, אבל בשיעור פחות חריף.

דהן (2004) מסביר את הירידה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של בעלי השכלה נמוכה בכניסה של עובדים זרים לשוק העבודה בישראל, אשר הורידו את רמת השכר לבעלי השכלה נמוכה לרמת שכר שאינה מאפשרת קיום נאות בישראל. בפני העובדים בעלי ההשכלה הנמוכה עומדת האפשרות לעבוד בתנאי עבודה ושכר דומים לאלו של העובדים הזרים, החורגים במידה רבה מן המקובל במשק הישראלי. רבים מן המובטלים מעדיפים לנטוש את שוק העבודה ולהישען על המשפחה או לחיות חיים עלובים על חשבון מדינת הרווחה.

דהן (2004) מראה, כי חלה הרעה משמעותית בתנאי השכר של מועסקים, אשר השכלתם נמוכה מעשר שנות לימוד. איור 5.4 מציג את היחס בין השכר (לשעת עבודה) של גברים בעלי עד 10 שנות לימוד לשכר הממוצע במשק במשך התקופה 1974 עד 2001. הוא מראה, כי במחצית השנייה של שנות ה-70 חלה הרעה משמעותית בשכרם היחסי של בעלי השכלה נמוכה. במשך שנות ה-80 התייצב השכר היחסי ברמה הנמוכה אליה הגיע, ואז חלה הידרדרות בשכר היחסי, כמעט מדי שנה, במהלך שנות ה-90. רמת השכר של בעלי פחות מעשר שנות לימוד הייתה כ-75% מהשכר

הממוצע בשנות ה-80 ושנות ה-90 המוקדמות, וירדה במחצית השנייה של שנות ה-90 לפחות מ-60% מהשכר הממוצע.

איור 5.4: השכר של בעלי 10 שנות לימוד או פחות, יחסית לשכר הממוצע של גברים בגילאי 25 עד 54 (1975-2001)



המקור: דהן (2004) מינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

אף שאין בידינו מידע מפורט על רמת ההשכלה של נוטלי המשכנתאות בישראל, סביר לשער שנוטלי משכנתאות רבים הושפעו מתהליך ירידת השכר היחסי של הקבוצות מעוטות ההשכלה. לוח 5.2 מציג את שיעורי הגברים בעלי מתחת ל-10 שנות לימוד ו-12 שנות לימוד בישראל. ניתן לראות שבקרב גברים מקבוצות הגילאים שמעל ל-35, הקבוצה שהינה בעלת פחות מ-10 שנות לימוד היא קבוצה משמעותית, המהווה קרוב לרבע משכבת גיל זו. לפי נתוני גיאוקרטוגרפיה, אלה הגילאים העיקריים של נוטלי משכנתאות (ר' פרק 1).

לוח 5.2: שיעורי הגברים בעלי פחות מ-10 שנות לימוד ו-12 שנות לימוד בישראל

קבוצת גיל	השכלה נמוכה **(מתחת ל-10 שנות לימוד)**	השכלה בינונית **(מתחת ל-12 שנות לימוד)**	אוכלוסייה **(אלפים)**
25-3	14.3%	48.2%	509.51
35-4	19.1%	53.7%	384.8
45-5	24.0%	53.1%	354.6
64-5	31.3%	56.7%	231.7

מקור: הלמ"ס (2004) שנתון סטטיסטי לישראל מס' 55.

5.3 האטה בשוק הדירות וירידת מחירים, בעיקר במקטע הדירות הזולות

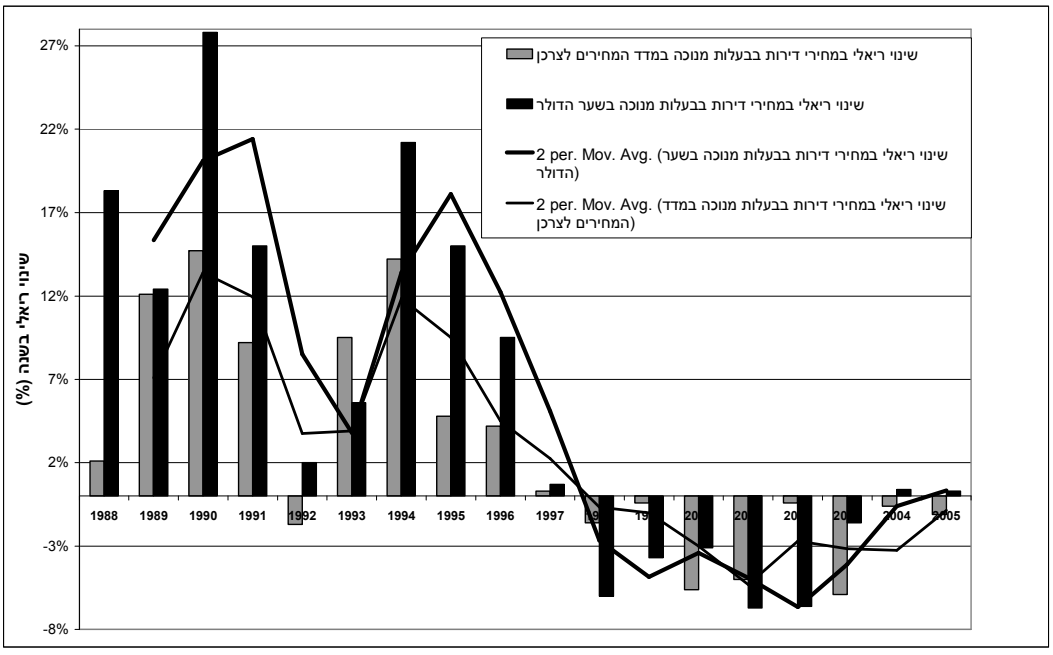
שוק הדיור הגיב לזעזוע הביקוש שייצר גל העלייה בעליית מחירים מהירה: מדד המחירים של הדירות בבעלות עלה ריאלית בכ-90% בין הרבעון הראשון של 1989 לרבעון השלישי של 1997. החל משנת 1997 החלה מגמה של ירידה במחירי הדירות. בצמוד לירידה במחירי הדירות יש מגמה של ירידה בנפח העסקאות. שנת 1995 הייתה שנת שיא מבחינת הפעילות של שוק הדיור; נערכו בה

126,210 עסקאות בדירות מגורים. בשנת 2002 ירד היקף העסקאות ל- 83,440, כלומר בין שתי נקודות הזמן הצטמצמה פעילות השוק בשליש (מידע חודשי, חוברות שונות).

מקור מרכזי למעקב אחר התפתחות מחירי הדירות בישראל הוא סקר מחירי דירות בבעלות הדיירים לפי גודל ואזור, אשר מתפרסם על ידי הלמ"ס. קובץ זה כולל מחירים ממוצעים של הדירות שנמכרו בכל רבעון מבלי להתייחס להבדלים אפשריים, בין התקופות, בהרכב הדירות מבחינת שטח, איכות ומיקום בעיר. הסקר כולל מחירי דירות בערים בלבד, כאשר המחירים מעובדים לפי חלוקה לתשעה אזורים.

איור 5.5 מתאר את התנהגות מחירי הדירות בשנות ה-90 ותחילת שנות ה-2000. האיור מציג שני נתונים: השינוי השנתי במחירי הדירות בישראל מנוכה במדד המחירים לצרכן, והשינוי השנתי במחירי הדירות בישראל מנוכה בדולר האמריקני. בתחילת ואמצע שנות ה-90, חלה עליית מחירים מהירה בשוק הדירות בבעלות בישראל, המגמה השתנתה ב-1997, בה נעצרה עליית המחירים והחלה מגמה של ירידה. תחילת שנות ה-90, התאפיינה בעליית מחירים מסחררת, כאשר השינוי הנומינלי השנתי במחירי הדירות בשנים 1989-91 היה מעל ל-30%. עלייה כה מהירה של מחירי הדירות תורמת באופן ניכר להאצת האינפלציה ובכוחה ליצור בלבול ובהלה בקרב השחקנים בשוק הדירות והמשכנתאות.

איור 5.5: שינויים ריאליים במחירי דירות (ממוצעים) לפי סקר מחירי דירות, 1988-2005



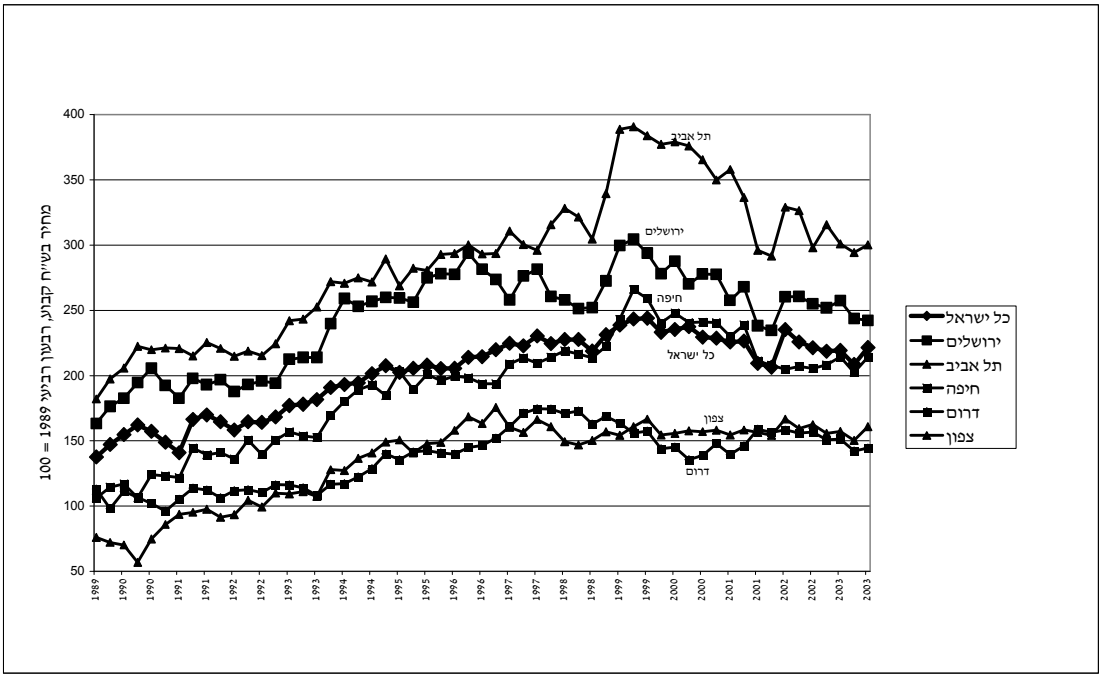
מקור: משרד הבינוי והשיכון (מאי, 2006) מידע חודשי, עמ' ס"ג.
הערה: קווי המגמה לפי ממוצע נע, דו-שנתי.

המידע המוצג לעיל באיור 5.5 הוא עיבוד אגרגטיבי, הכולל את נתוני העסקאות שהתבצעו בישראל בערים. קיימת התנהגות שונה בתת-שווקים שונים של שוק הדירות, כך לדוגמא ניתוח של התנהגות מחירי הדירות בחיפה בשנות ה-90 הראה שהמחירים בתת-השוק התחתון של הדירות בבעלות עלו באופן ניכר ביחס למחירי הדירות בתת-השווקים הגבוהים יותר (בן שטרית, 2001). האופן שבו מעובדים מחירי הדירות בישראל לא מאפשר לבצע אבחנה בין תת-שווקים, לפי רמה חברתית-כלכלית של האוכלוסייה. עיבודי המחירים האגרגטיביים, שהוצגו לעיל, לא מעידים על

עצמת ירידת המחירים שחלה בחלק מתת-השווקים בישראל, שעליה נאספו עדויות שונות במחקר. משיחות עם שמאי מקרקעין ובנקאים ומהראיונות שקיימנו עם חדלי פירעון משכנתאות עולה התמונה כי בתת-השווקים של הדיור, אשר משרתים קבוצות חברתיות כלכליות נמוכות, חלה ירידת מחירים תלולה, בחלק מהם אף ירידת מחירים דרמטית, כדי 50% ואף 60% מהערך ששולם בעת רכישת הדירה. במקביל חלה האטה רבה בנפח הפעילות, כך שקיים קושי רב למכור דירות בשווקים אלו.

האיורים בהמשך מדגימים עד כמה גדולה השונות של תת-שווקים של שוק הדירות. איור 5.6 מציג את מחירי הדירות לפי אזורים שונים במחירים קבועים. ניתן לראות שהמחיר הממוצע לדירה בתל-אביב כפול מהמחיר הממוצע ששולם עבור דירה באזור הצפון או אזור הדרום.

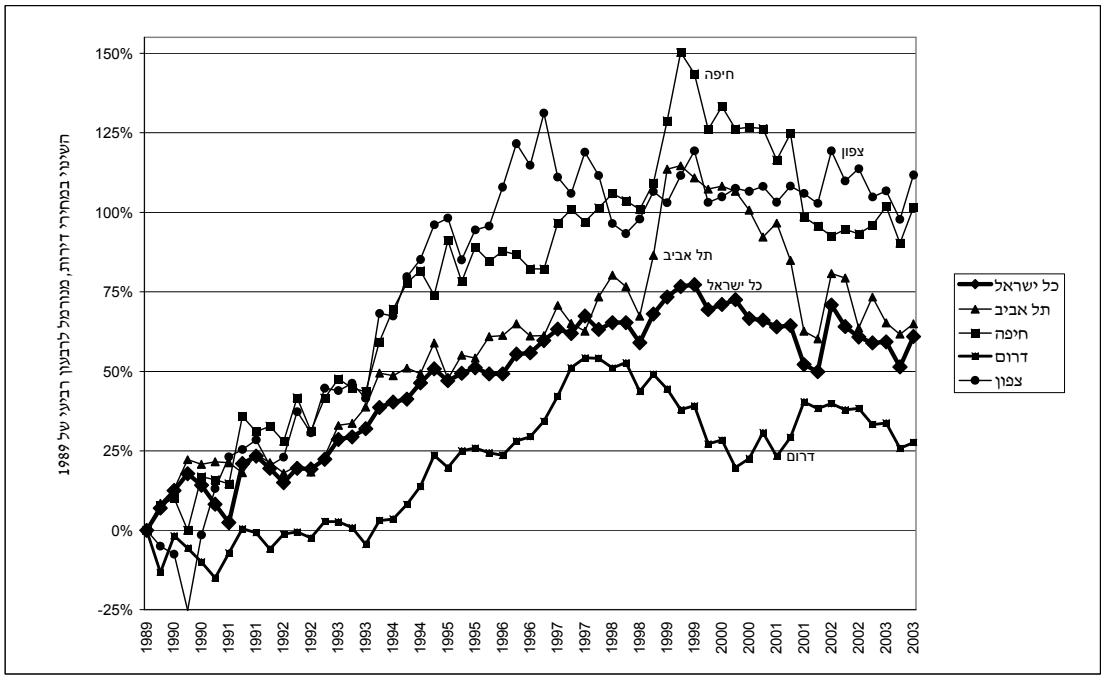
איור 5.6 : מחירי דירות ממוצעים, לפי אזורים (מחירים קבועים)



מקור : משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, חוברות שונות.

איור 5.7 מציג אותם הנתונים, כאשר הם מנורמלים. איור זה מראה עד כמה שונה הייתה התנהגות המחירים של כל אזור בישראל. האיור מורה, כי מחירי הדירות בחיפה ובצפון נהנו מעלייה בשיעור גבוה יותר ביחס למחירן ב-1989, בהשוואה למחירי דירות בדרום.

איור 5.7: השינוי במחירי דירות ממוצעים לפי אזורים (מחירים קבועים ומנורמלים)



מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, חוברות שונות.

שני האיורים לעיל מעידים על כך שיש להתייחס בזהירות לנתונים אגרגטיביים של מחירים בשוק הדירות. שוק הדירות מורכב מתת-שווקים, כאשר כל תת-שוק מושפע מתהליכים כלכליים שונים. יתר על כן, גם נתוני תת-השווקים אגרגטיביים (כל אחד מהם מהווה ממוצע של אזור); על-פי עדויות חלקיות שאספנו, בתוך קטעים ספציפיים שבתת-השווקים הנמוכים התרחשה ירידת מחירים תלולה עוד יותר, עד כדי מחצית מן התשלום ששולם בעת הרכישה.

האיורים הנ"ל מלמדים על תופעה של התבדרות בין תת-השווקים. על התבדרות מעידה גם רחל הולנדר, מנהלת אגף מידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון (מידע חודשי, ספטמבר 2004, עמ' א-ב) (הדגשות במקור): "הנתונים על מכירת דירות חדשות במשק במהלך 2004 מצביעים על פערים ניכרים בין קבוצות אוכלוסיה ובין אזורים פריפריאלים למרכז".

למצבו של תת-שוק הדירות בבעלות, המשרת קבוצות מעוטות הכנסה, יש השפעה על היכולת של חדלי פירעון משכנתאות למכור את דירותיהם ולהחזיר את חוב המשכנתא לבנק. הירידה החדה במחירי הדירות יוצרת בעיה של הון דיור שלילי עבור חלק מהלווים, בעיה המתבטאת במחיר הדירה נמוך מהחוב של המשכנתא עליה (ר' דיון בהון דיור שלילי בפרק 2).

5.4 סיכום

במהלך שנות התשעים קלטה ישראל גל עלייה גדול, שעיקרו הגיע מחבר העמים, והמדינה נהנתה מצמיחה דמוגרפית וכלכלית מהירה. הביקוש הרב לדירות, שנוספו לו תמריצים שונים שסיפקה הממשלה לשוק הדיור, גרם להתעוררות ענף הבנייה ולבניית דירות בהיקף נרחב.

שנות ה-90 היו שנים של שגשוג וצמיחה לרוב האוכלוסייה, אך בו-זמנית חל תהליך של דחיקה לשוליים ואובדן מקורות פרנסה עבור חלק אחר של האוכלוסייה. חשיפתה של מדינת ישראל לגלובליזציה פגעה קשה ביכולת התחרות של ענפי תעשייה לא מתוחכמת וצמצמה את מספר הידיים העובדות הדרושות בענפים אלה. במקביל, כניסתם של מהגרי עבודה ("עובדים זרים") לשוק העבודה בישראל גרמה להרעת תנאי העבודה בענפי ייצור שונים. אי השוויון בהתפלגות ההכנסות עלה. מדד ג'יני עלה מ-0.32 ב-1985 ל-0.38 ב-2004 (לאחר תשלומי העברה ומסים), שהינו גבוה בהשוואה בינלאומית (בנק ישראל, 2006). במציאות החדשה, קבוצת מעוטי ההשכלה, שלפני כן יכולה הייתה להתפרנס בכבוד, איבדה מקומות עבודה. רבים מן הנמנים עליה, אשר ממשיכים לעבוד, לא מצליחים לפרנס את משפחתם בכבוד.

מחירי הדירות בבעלות בישראל עברו תהליך של גאות ושפל במהלך שנות התשעים ותחילת שנות האלפיים. מחירי הדירות הגיבו לזעזוע ביקוש שנגרם מגל העלייה. לפי המדד האגרגטיבי של דירות בבעלות בישראל, עלו מחירי הדירות בין הרבעון הראשון של 1989 לרבעון השלישי של 1997 בכ-90%. לאחר מכן, החלו מחירי הדירות לרדת. אולם, המדד האגרגטיבי של מחירי הדירות, בדומה למדדים אגרגטיביים של ביצועי הכלכלה מסתיר את תהליך ההתבדרות בין תת-שווקים שונים. תת-השוק הנמוך של שוק הדיור סבל ועדיין סובל מירידת מחירים ניכרת.

כל אחד מהתהליכים, שנסקרו לעיל, תורם לבעיית הפיגורים בתשלומי המשכנתאות. המיתון הקשה שפוקד את ישראל בתחילת שנות האלפיים פגע בהכנסתם של משקי בית רבים ובאפשרותם לעמוד בהתחייבות לתשלומי משכנתא גבוהים, שניתנה בתקופה קודמת. חשיפת המשק הישראלי לתחרות מ"בחוץ", עקב הגלובליזציה, וחשיפתם של העובדים בישראל לתחרות מבית, עקב פתיחתו של שוק העבודה בישראל ל"עובדים זרים", גרמה לכך שמעגל גדול של עובדים איבד מהכנסתו, במקרה הטוב, או נדחק לחלוטין משוק העבודה, במקרה הגרוע. קבוצה גדולה של אוכלוסייה, שקודם לכן יכולה הייתה להתפרנס בכבוד ואף לממן רכישת דירה באמצעות משכנתא, אינה יכולה לעשות זאת עוד. נכון לאמצע העשור הראשון לשנות האלפיים, הירידה במחירי הדירות ועצירה כמעט מוחלטת של המסחר בתת-השוק הנמוך גורמים לכך שרבים ממשקי הבית, שנקלעו לחדלות פירעון, "לכודים" בדירותיהם ואינם יכולים למכור את הדירה, כדי להשתחרר מעולה של המשכנתא, אותה הם לא מסוגלים לשלם.

פרק 6: הבנקים למשכנתאות והפיקוח של בנק ישראל

6.1 תפיסת מעמדם ותפקידם של הבנקים על ידי המערכת המשפטית

הדיון בתפקידם של הבנקים בנושא המשכנתאות נערך לאור התפיסה, שהתפתחה במערכת המשפט, לגבי תפקידם ואחריותם של הבנקים. הכלכלה המודרנית מקנה לבנק כוח ושליטה על ענייני הלקוח ורכושו הפיננסי, כך שהיחסים בין הבנק והלקוח הם יחסי תלות של הלקוח בבנק. פלאטו-שנער (2004) טוענת, כי תפקידו של הבנק ועוצמתו הבלתי רגילה הביאו לכך, שבמערכת המשפט הישראלית השתרשה ההלכה, לפיה הבנק חב חובת אמון כלפי לקוחותיו. חובת אמון היא החובה לפעול ברמה גבוהה ביותר של התנהגות, עד כדי העדפה של אינטרס הזולת על פני האינטרס העצמי; חובת האמון קובעת סטנדרט גבוה אף יותר מחובת תום הלב. בתי המשפט קבעו בהקשרים שונים, כי חובת האמון בעלת תחולה רחבה, והיא חלה "בכל מקום שבו נתונים לאחד כוח ושליטה על זולתו".

לפי פלאטו-שנער (2004), בתי המשפט פסקו מספר פעמים כי לבנקים מעמד מעין ציבורי. הוסבר, שיש בפעילותם מאפיינים של שירות חיוני לציבור, והודגש כוחם המעין מונופוליסטי מכוח הדין. הפרט רואה בבנק גוף מעין ציבורי ותולה בו אמון רב. הבנקים ממלאים תפקידים ציבוריים רבים, משמשים שליחים לביצוע מדיניות ממשלתית וצינור להעברת הלוואות ממשלתיות לציבור, וזוכים לגיבוי מאת בנק ישראל להבטחת פיקדונותיהם של לקוחותיהם.

את הסוגיה של יחסי הכוחות בין נוטלי המשכנתאות לבין הבנקים יש לבחון כחלק מהסוגיה הכללית יותר של המערכת הבנקאית, ובמיוחד של מקטע משקי הבית. יו"ר ועדת הכלכלה דאז, חה"כ שלום שמחון, מינה צוות בדיקה לבחינת הסוגיה של מעמד משקי הבית במערכת הבנקאית. בצוות השתתפו נציגי איגוד הבנקים, המועצה הישראלית לצרכנות, משרד האוצר, בנק ישראל (יחידת הפיקוח על הבנקים) וועדת הכלכלה של הכנסת. הצוות בדק באופן מקיף את הסוגיה ופרסם דו"ח (יולי 2004). הדו"ח דן באחריות של בית המחוקקים, שמחובתו לשמור על האינטרסים של האזרח היחיד הנדרש לשירותי מערכת הבנקאות. לפי הדו"ח: "ההצדקה למעורבות רגולטורית באמצעות הסדרה, ויסות ופיקוח בסוגיה זו נעוצה בשני גורמים: קיומו של כשל שוק במערך השירותים הבנקאיים, הנובע ממיעוט תחרות ומהמבנה הייחודי של הקשר בין הבנק לבין הלקוח, וכן משיקולים ערכיים, המחזקים את חשיבותה של מעורבות הכנסת בסוגיה. שיקוליה אלה כוללים את העובדה, כי אוכלוסיית משקי בית היא בפועל "קהל שבוי" ולכן היא בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר להיפגע ממדיניות הבנקים".

6.2 ניגוד עניינים בייעוץ משכנתאות

הנוהל כיום הוא, שפקידי הבנק משמשים כיועצי משכנתאות, והם אלו שמעניקים למשקי הבית ייעוץ בשלב לקיחת המשכנתא. ה"חתול הופקד לשמור על השמנת", שכן מן הסתם לא תמיד טובת הבנק עולה בקנה אחד עם טובת הלקוח. על הבנק מוטלת לאורך כל הדרך חובת זהירות וחובת אמון כלפי לקוחותיו: על הבנק מוטל להסביר לנוטלי ההלוואות את משמעות ההתחייבות שהם לוקחים על עצמם, ולהודיע להם במידה וקיים ניגוד עניינים כלשהו מצדו (ריטרסקי, 2002). ניגוד

עניינים כזה נוצר כאשר הבנק, שבו נלקחה המשכנתא, הוא גם הבנק שמלווה את יזם הבנייה ("הקבלן") בתהליך הבנייה. מקור ההכנסות של הבנקים הוא ההלוואות שהם נותנים, וכמובן שהבנק מעוניין בגידול ההלוואות; כשהם מלווים הן ליזם והן לרוכשי הדירות נוצר ניגוד עניינים, המזכיר באופיו את פרשת וויסות מניות הבנקים. פרשה זו התעוררה כאשר יועצי השקעות בבנקים בשנות ה-80 המליצו ללקוחותיהם על מניות הבנקים בהם עבדו, ובכך "ניפחו" את מניות הבנקים עד לקריסה (פוליאק, 2003). את ניגוד העניינים הטבעי שקיים בין טובת הלקוח לטובת הבנק ניתן היה למתן באמצעים רגולטיביים שונים, החסרים כיום במערכת.

6.3 חתימת משכנתא - אשליה של משא ומתן

אחת ההמלצות של צוות המחקר שבדק את סוגיית מעמד משקי הבית במערכת הבנקאית היא להגביר את הפיקוח על החוזים האחידים של הבנקים (ר' הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 2004). חוזה המשכנתא עונה להגדרות של חוזה אחיד, בהיותו חוזה סטנדרטי אשר מוגש לחתימה על ידי המלווה כמקשה אחת. החוזה חד-צדדי מטבעו וקשה מאוד לשנותו. אף שנוטלי משכנתאות יכולים לנהל משא ומתן עם הבנקים לגבי תנאים שונים של ההלוואה, כמו גובה הריבית ותמהיל מסלולי ההצמדה, עדיין המיקוח מתייחס לחלק מצומצם מאוד של החוזה. נוטל המשכנתא לא יכול להתמקח על תהליכי מימוש הנכס שיופעלו אם לא יעמוד בנטל התשלומים. גם כאשר הלקוח הבודד מזהה פגיעה בו, בדרך-כלל אין ביכולתו לקיים בקרה על החוזה הבנקאי. עלויות המיקוח של הלקוח עם הבנק, ובפרט עלויות מיקוח משפטיות אינן משתלמות ללקוח הבודד, וכך נוצרת תופעה של אדישות רציונאלית.

בשנים האחרונות, הבנקים למשכנתאות מתקשים לגייס מקורות להלוואות צמודות מדד לטווח ארוך (בנק ישראל, 2003, עמ' 117). בכדי להתגבר על מצוקה זו, וגם כדי להגדיל את הרווחים ולהקטין את הסיכון ע"י יצירת סל מגוון של מסלולי הצמדה שונים, מפתחים הבנקים תכניות חדשות למשכנתאות. בניגוד למסלול המסורתי של המשכנתאות, שבו ניתנות משכנתאות עם שער ריבית קבוע וצמוד למדד, מציעים הבנקים היום תכניות מגוונות עם מסלולי הצמדה שונים: משכנתאות עם ריבית משתנה, שבן שיעור ריבית שאינו קבוע לכל תקופת ההלוואה ומשתנה בכל פרק זמן נתון עפ"י התדירויות שנקבעה בהסכם ההלוואה, הצמדה למט"ח (בדרך כלל דולר ארה"ב) והצמדה לשערי ריבית משתנים (פריים או ליבור).

המגוון הגדול של תכניות המשכנתא, הופך את תהליך לקיחת המשכנתא לתהליך של קבלת החלטות מסובך. יתירה מכך, הוא מוציא את הלווה מחוץ לגבולותיה של הכלכלה הישראלית; לא עוד ריבית קבועה ומדד המפורסם מדי חודש ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אלא כדי לקבל את ההחלטה הנכונה על הלווה לעסוק בחיזוי של תהליכים פיננסים עולמיים של השינויים היחסיים בשערי המטבעות ושערי הריבית. בעוד שהבנקים למשכנתאות בונים לעצמם תיק השקעות מגוון ומורידים ע"י כך את רמת הסיכון הפיננסי בה הם נתונים, הרי שמשקי בית רבים נוטלים על עצמם סיכון גבוה ולא אחראי. שער הריבית של הליבור, מושפע מההחלטות של נגידי הבנקים המרכזים של ארה"ב והאיחוד האירופאי, אבל מנותק לחלוטין מהכלכלה הישראלית. מסוכנת אף יותר ההצמדה למטבע חוץ, שכן שוקי המט"ח נוטים לשינויים קיצוניים.

פן נוסף של מגוון המסלולים הינו איבוד היכולת של לווה לעקוב אחר הלוואתו. הבנקים בונים עבור הלווה תמהיל, המשלב מספר מסלולי הלוואה. יש בכך היגיון מבחינת הורדת רמת הסיכון של הלווה, אבל מאידך, מאבד הלווה לחלוטין את היכולת לעקוב אחר התפתחות ההלוואה. בדיקת מצב ההלוואה מחייבת מידע פיננסי מעודכן לגבי משתנים רבים, מצב שללא ספק יוצר תלות במערכות ממוחשבות ומסובכות. משיחות שקיימנו עם בנקאים עולה, שלא רק הלווים מתקשים לעקוב אחר מצב ההלוואה, גם בנקאי מבנק אחד שיתבקש לנתח את מצב ההלוואה שניתנה ע״י בנק אחר, יתקשה לעשות זאת.

6.4 מדיניות בנק ישראל בתפקידו כמפקח על הבנקים למשכנתאות

אחד מתפקידי בנק ישראל הינו פיקוח על יציבות התאגידים הבנקאיים, כולל הגנה על כספי המפקידים ושמירת ההגינות ביחסים העסקיים, שבין הבנקים ללקוחותיהם. המפקח על הבנקים מתמנה בידי נגיד בנק ישראל. הפיקוח על הבנקים קובע נורמות והגבלות על פעילות הבנקים. במסגרת קביעתן של נורמות והגבלות לפעילות הבנקים בתחום הניהול התקין ובתחום בקרת הסיכונים ניתן למנות הוראות באשר למבנה הדירקטוריון של תאגיד בנקאי ולדרך פעולתו, דרישת הון מזערי הולם, בהתחשב בהיקף נכסי הסיכון של הבנק, הגבלת סכום ההלוואה המרבי שניתן לתת ללווה יחיד ולגורמים הקשורים לבנק (הבעלים והמנהלים).

היעד המרכזי של המערכת המפקחת על הבנקים הוא שמירת יציבותה של המערכת הבנקאית. כדי לשמור על יציבות, הבנקים חייבים להפריש לחובות מסופקים, כאשר נוצרים פיגורים בתשלומי המשכנתאות. התקנות של בנק ישראל מחייבות את הבנק למשכנתאות להפריש 80% מהחוב של הלווה לחובות מסופקים. ההפרשה נערכת בהדרגה לפי עומק החוב. ההפרשה הראשונה, של סכום השווה ל-8% מערך ההלוואה, מתבצעת בחודש השביעי של הפיגור (״עומק 7״), ולאחר מכן בשיעור דומה כל שלושה חודשים. לאחר שנתיים ועשרה חודשים מגיעה ההפרשה ל-80%, והתהליך נפסק. טענה, שמושמעת ע״י העוסקים בגביית הפיגורים בבנקים, היא שחובת ההפרשה לחובות מסופקים מהווה תמריץ לבנק לממש את הנכס[20].

בנושא הלוואות משכנתא, מערכת הפיקוח על הבנקים בישראל בחרה להשאיר חופש רב בידי הבנקים. ההוראות של המפקח על הבנקים מסוכמות בהוראות ניהול בנקאי תקין מס׳ 451 ״נהלים למתן הלוואות לדיור״[21]. סעיף 4א דן בהגבלה על סכום ההלוואה המרבי: ״תאגיד בנקאי, הנותן הלוואה באחריותו לצורך רכישת דירה, יגביל את סכום ההלוואה באופן שסך כל ההלוואות מכל המקורות, לרבות מפיקדונות ממשלה ומפיקדונות אחרים, שאינם באחריות המפקיד, לא יעלה על שיעור מסוים משווי הדירה, כפי שתיקבע הנהלת הבנק״.

בנק ישראל לא קבע קריטריונים קבועים המגבילים את שיעור המימון של משכנתאות (LTV), ולא קריטריונים שמגבילים את גובה ההחזר החודשי בהתאם להכנסות. המפקח על הבנקים מותיר

---

20. ראיון עם מר אשר שכטר, בנק הפועלים (משכן), 22.2.04

21. http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/bank_lakoah/D02.pdf

מקום רב לשיקול דעת של הבנקים. זאת, בעת שאלו נמצאים בתחרות, כאשר כל בנק שואף להגדיל את נתחו בשוק המשכנתאות. שיקול הדעת של הבנקים הניב מצב שבו (כפי שעולה מממצאי פרק הראיונות) קיבלו משקי בית של עולים, שזה עתה היגרו לישראל, ואין ברשותם לא בטחונות פיננסים ולא הוכחות על מקור הכנסה קבוע, מימון לרכישת דירה בשיעור קרוב מאד ל-100% ממחיר הדירה.

בניגוד למצב בישראל, המחוקק האמריקני מצא טעם לתת הגנות משפטיות ללווים אשר נחשבים כמועדים לכישלון. חוק(Home Ownership and Equity Protection Act (HOEPA, שנחקק בארה"ב ב-1994, נועד להגן על לווים בעלי היסטוריית אשראי רעה, כלומר אלו שנכשלו בעבר, או שאין להם היסטוריית אשראי. החוק מגביל את מלווי המשכנתאות לגבי משכנתאות בעלות שער ריבית גבוה והוצאות מימון (fee) גבוהות. החוק אוסר הלוואות לא אחראיות (improvident), כאשר ההלוואה ניתנת על בסיס קיומו של הנכס ולא לפי יכולת ההחזר של הלווה (Saunders and Cohen, 2004).

בצד חקיקה זו, שנועדה לטפל בחלק השוק הבעייתי יותר, עיקר הפיקוח על המשכנתאות בארה"ב מושג באמצעות ארגוני GSE (Government Sponsored Enterprise), הנתמכים ע"י הממשל הפדראלי ומהווים חלק מהמנגנון של השוק המשני של המשכנתאות. גופים אלו: Fannie Mae ו-Freddie Mac, מטפלים בכ-80% מהמשכנתאות הרגילות (לא כולל הלוואות של משרד השיכון האמריקני) בשוק האמריקני. המשכנתאות מונפקות ללווה ע"י מלווים שונים, אשר גוזרים את רווחיהם מעצם הטיפול בהנפקת ההלוואה. לאחר חתימת ההלוואה, המלווים פונים לגופים של השוק המשני בכדי למכור להם את ההלוואה. Fannie Mae ו-Freddie Mac קובעים סייגים שונים להלוואות, אותן הם מוכנים לקנות. סייגים אלו, שנועדו להוריד את רמת הסיכון של המשקיעים בשוק המשני, מתייחסים לפרמטרים של ההלוואה ושל הלווה, ומחייבים לווה מעל לרמה מסוימת של LTV לרכוש ביטוח אשראי למשכנתא.

בישראל אין שוק משני, והפיקוח של בנק ישראל מותיר חופש רב בידי הבנקים. את המדיניות הליברלית של מתן הלוואות המשכנתא בישראל מבקרת עמותת "ידיד": "שורש הבעיה אינה התוצאה הסופית (הלוואה בפיגור, צווי פינוי וכדומה), אלא בראש וראשונה מדיניות הבנקים לתת הלוואה כמעט לכל דורש, גם אם אין לו יכולת כלכלית לעמוד בה ... יש מדיניות בשטח של מתן משכנתאות לכל דכפין ... בפועל, אנשים לוקחים משכנתאות שההחזר בהן הוא יותר ממחצית ההכנסות שלהם, אף שההמלצה הכלכלית היא שההחזר יהיה שליש מההכנסות" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004).

לכאורה, ניתן לטעון שלבנקים יש אינטרס להקטין את רמת הסיכון שלהם, ולכן הם ייצרו מנגנוני פיקוח כחלק מבקרת הסיכונים שלהם, ומכאן שאין צורך בפיקוח מלאכותי, המבוצע ע"י זרוע בירוקראטית. אלא שנראה שהבנקים בארץ חסרים את הניסיון הכרוך בניהול סיכוני אשראי, וזאת, אולי, עקב ההיסטוריה הארוכה שלהם כגופים, המבצעים החלטות בירוקראטיות. לפי נחמני (1997, עמ' 821): "ענף המשכנתאות בישראל התפתח בחסות הממשלה. במשך שנים הבנקים למשכנתאות פעלו לא כבנקים אלא כסוכנויות בעלות זיכיון לנושא המשכנתאות, הם קיבלו עמלות תמורת הטיפול בכספי הממשלה ולא לקחו על עצמם סיכון כלשהו מאלה המקובלים בבנקאות הכללית. סביבה זו של שליטה ממשלתית גרמה לכך שלא נצבר ידע, החיוני

כל-כך למערכת בנקאית פרטית, לגבי התנהגות משקי בית, ובעיקר לגבי סיכוני אשראי וסיכוני ריבית. החמצה זו משפיעה על הבנקים למשכנתאות גם כיום, שכן אין ברשותם בסיס מידע מוצק שיאפשר להם לקבוע מדיניות אשראי המבוססת אמפירית או הערכות לגבי סיכוני אשראי".

6.4.1 פעילות היחידה לפניות הציבור בבנק ישראל

במסגרת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, פועלת יחידה לפניות הציבור. מידי שנה מפרסמת היחידה דו"ח המסכם את פעולותיה.. לפי דיווח היחידה יש עלייה בכל שנה במספר הפניות המגיעות אליה, המיוחסת לעלייה במודעות הציבור לזכויותיו ולפעילותו של הפיקוח על הבנקים בתחום זה. בשנת 2005 הסתיים הטיפול ב-5,501 פניות, כאשר כ-21% מהפניות היו בנושאי משכנתאות. רק כ-27% מכלל התלונות שהופנו ליחידה נמצאו על-ידיה כמוצדקות, ועקב כך נדרשו הבנקים להחזיר לבנקים כספים ללקוחותיהם[22].

פעילותו של גוף זה אכן מספקת הגנה ללקוחות, אך –להערכתנו - רק ללקוחות היותר מתוחכמים של הבנקים. ללקוחות החלשים, הזקוקים ביותר להגנה, חסרים הכישורים הנדרשים להגשת תלונות במסגרת זו.

22. סיכום פעולות הפיקוח על הבנקים בתחום יחסי בנק–לקוח (2005) ר׳:
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/publ_inqu/act05.pdf

חלק שלישי

מחקרי שדה וממצאיהם

חלק שלישי

מחקרי שדה וממצאיהם

חלקה השלישי של העבודה מוקדש להצגתם ולניתוחם של הממצאים שקובצו בעבודת השדה, שכללה שני חלקים: האחד – איסוף וניתוח נתונים מבנקים למשכנתאות, והשני – ראיונות עם לווים שכשלו בפירעון הלוואות המשכנתא שלהם, חלקם ותיקים בארץ וחלקם עולים מבריה"מ לשעבר. בפרק האחרון שבחלק השלישי כללנו ממצאים שנאספו במהלך העבודה, למרות שלא היוו חלק מוגדר של המשימה שהוגדרה מראש, ביניהם: נתונים על הוועדה המיוחדת/הבין משרדית לטיפול בלווים שכשלו וממצאים מחברת EMI, החברה היחידה בארץ לביטוח אשראי משכנתאות.

פרק 7: ניתוח נתונים מבנקים למשכנתאות

7.1 הנתונים - מקורותיהם ומגבלותיהם

בישראל פועלים שבעה בנקים למשכנתאות. בנוסף להם, חברות ביטוח אחדות עוסקות במתן משכנתאות, אך חלקן בכלל שוק המשכנתאות מוערך כקטן מאוד. ענף המשכנתאות בישראל מתאפיין בדומיננטיות של שלושה בנקים עיקריים, שהם: טפחות, לאומי למשכנתאות והפועלים (משכן). סה"כ תיק האשראי לציבור של שלושת הבנקים הגדולים היווה כ-78% מסה"כ התיק של ענף המשכנתאות (כהן, 2003). על פי הצעת המחקר המקורית, ניתוח נתוני הפיגורים בתשלומי המשכנתאות צריך היה להתבסס על נתונים שיתקבלו משלושת הבנקים העיקריים למשכנתאות. משרד הבינוי והשיכון פנה אל בנקים אלו ודרש מהם לשתף פעולה עם המחקר, הממומן על-ידו, ולספק לצוות המחקר נתונים.

למרות מאמצים נמשכים מצדנו ומצד האחראים על המחקר במשרד הבינוי והשיכון, רק חלק מן הבנקים נענו לבקשה וסיפקו נתונים על הלוואות משכנתא ופיגורים בהחזרתן. אלה שסיפקו נתונים, סיפקו דיווח מלא (לא מדגם מתוך הלוואותיהם, אלא כלל הלוואות המשכנתא).

בבואנו לנתח את נתוני הבנקים עמדו לרשותנו שלושה קבצי נתונים: קובץ א' מכיל מידע לגבי כלל ההלוואות של הבנקים, וקבצים ב' ו-ג' מכילים מידע על הלוואות בפיגור; בקובץ ב' מידע רב יותר מאשר בקובץ ג'. מכיוון שמדובר במקורות שונים ובעיבוד נתונים שונה, לא הייתה כל דרך לחבר בין הקבצים. לפיכך, הם יוצגו וינותחו להלן בנפרד.

7.1.1 תיאור קבצי הנתונים

7.1.1.1 קובץ א' - הלוואות משכנתא (1990-2004)

הקובץ כולל נתונים על כלל הלוואות המשכנתא שבוצעו על ידי הבנק מ-1990 עד 2004, ואשר היו ברשומותיו באוגוסט 2004. הלוואות ששולמו במלואן לפני התאריך הקובע, או שחל בן פיגור והדירה נמכרה לפני אוגוסט 2004, לא כלולות.

<u>שדות והגדרות</u>:

הקובץ כולל הלוואות משכנתא, שבוצעו מינואר 1990 עד סוף אוגוסט 2004. הלוואות, שצברו חוב בסכום השווה לשלושה תשלומים של משכנתא (או יותר) בסוף אוגוסט 2004, הוגדרו בקובץ זה כהלוואות בפיגור. קובץ א' כולל שתי קבוצות נתונים: הראשונה - מספר ההלוואות שבוצעו לפי שנת ביצוע וקבוצות לווים; השנייה - מספר הלוואות בפיגור, לפי שנת ביצוע וקבוצות לווים. הלווים מסווגים לפי שתי קבוצות עיקריות "זכאים" ו"לא זכאים" (ר' הגדרות בהמשך). בקובץ זה, קבוצת ה"זכאים" סווגה על ידי הבנקים לשלוש תת-קבוצות: "זוגות צעירים", עולים ו"אחרים". בקבוצה שהוגדרה בקובץ זה כ"אחרים" מאוגדים לווים של מספר תכניות ממשלתיות, כולל דיירי השיכון הציבורי שרכשו דירותיהם ועולי אתיופיה.

7.1.1.2 קובץ ב' - הלוואות בפיגור באפריל 2004 (מתוך הלוואות 1979-2004)

הקובץ כולל נתונים מפורטים רק לגבי ההלוואות, אשר הוגדרו על ידי הבנקים כנמצאות בפיגורים, היינו: הלוואות שלא התקבלו עליהן תשלומים במשך שלושה חודשים ויותר, נכון למועד הפקתו של הקובץ (אפריל, 2004). קובץ זה, כקודמו, כולל הלוואות שהיו פעילות במועד הפקת הקובץ, ואינו כולל הלוואות בפיגור (מתוך הלוואות 1979-2004), שהטיפול בן הסתיים. בקובץ זה, נכללו שדות אחדים לפי בקשת צוות המחקר, כאשר לעיתים חסרים חלק מהשדות עבור חלק מהרשומות. מתוך קובץ ב' החלטנו לגזור את קובץ ב' 1.

קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004) – קובץ ב' 1 מכיל רק את ההלוואות אשר ניטלו החל משנת 1997. שני שיקולים גרמו לכך שהחלטנו להשתמש רק בחלק מקובץ ב'. ראשית, בקובץ ב' הנתונים על מחירי דירות מופיעים בש"ח (נתונים שוטפים); ערכי ₪ עדיף לנתח בשנים המאוחרות של שנות ה-90, שבן נעצרה האינפלציה; שנית, הרשומות של השנים המאוחרות יותר מוקפדות יותר, ועל פי רוב, מכילות את כל השדות של הרשומה. קובץ ב' 1 מכיל 9,049 רשומות של הלוואות, שעליהן מתבסס רוב הניתוח המפורט המוצג בפרק זה.

<u>שדות והגדרות בקובץ ב'</u>:

כתובת - הכתובת כוללת מספר בית, רחוב, עיר.

תאריך לקיחת הלוואה - יום, חודש ושנה של מועד חתימת חוזה המשכנתא.

תאריך כניסה לפיגורים - התאריך שבו נרשם, כי ההלוואה הוגדרה כנתונה בפיגורים. בקובץ זה, ינואר 1995 משמש כברירת מחדל לתאריך הכניסה לפיגורים המוקדם ביותר; כלומר, ינואר 1995 נרשם כתאריך הכניסה לפיגורים גם עבור הלוואות שלמעשה נכנסו לפיגור במועד מוקדם יותר.

ערך הנכס - ערך הנכס בש"ח שוטפים, כפי שנרשם בבנקים במועד לקיחת ההלוואה.

הרכב ההלוואה

- <u>כספי הבנק</u>- סכום הלוואת המשכנתא שמקורו בכספי הבנק (בש"ח).
- <u>כספי תקציב</u> - סכום הלוואת המשכנתא שמקורו בכספי הממשלה (בש"ח).
- <u>מענקים</u>- סכום הלוואת המשכנתא שמקורו בכספי הממשלה (בש"ח), אשר הוגדר כמענק.

סוג זכאות- בקובץ זה צוינו סוגים שונים של הלוואות, לעתים לפי שמות הקרנות ששמשו למימון ההלוואות. לצורך עיבוד המידע היה צורך לצמצם את מספר הקבוצות על ידי קיבוץ סיווגים שונים. צמצום הקבוצות בוצע לפי ייעוץ שקיבלנו מכלכלני הבנקים. לדוגמא, תחת הקבוצה של "עולים מבריה"מ" נכללו סיווגים של "קרן גרוס" משלבים שונים.

הלווים מורכבים מקבוצת "**זכאים**" וקבוצת "**לא זכאים**". קבוצת ה"זכאים" מורכבת ממשקי הבית שנטלו הלוואות, אשר מסובסדות בדרך כלשהי על ידי משרד הבינוי והשיכון. ההלוואות של קבוצת ה"לא זכאים" הן ממקורות בנקאיים בלבד.

סיווג הלוואות "זכאים"

הבנק מסר לנו קובץ, המכיל סיווגים שונים להלוואות "זכאים". כדי לעבד את הנתונים, חלק מהקטגוריות של הבנק אוחדו, לקבוצות המפורטות בהמשך:

- "זוגות צעירים" - אלו שקיבלו הלוואות משכנתא בבנק לפי הסיווג של משרד הבינוי והשיכון ל"זוגות צעירים".
- עולים מבריה"מ - בהגדרה של "עולים מבריה"מ" נכללו הלוואות שסווגו ע"י הבנק כ"עולים מבריה"מ", או שהלוואתם מומנה ע"י אחת מהקרנות, אשר היוו את מקורות המימון של משכנתאות קבוצה זו.
- עולי אתיופיה - לווים שהלוואותיהם סווגו על הבנקים כ"הלוואות לעולים מאתיופיה".
- "זכאים" אחרים - בקבוצה זו נכללו לווים שלקחו הלוואות בקטגוריות אחדות של משרד הבינוי והשיכון, כולל: "הטבת תנאי דיור", "יותיקים באזורי פיתוח","אחרים","עמידר" ומיעוטים.

LTV (Loan to Value) – שיעור מימון של הנכס באמצעות הלוואה. ה- LTV הינו סה"כ ההלוואות שעבורן מושכן הנכס (כספי בנקים + כספי תקציב ומענקים ממשלתיים) מתוך מחיר הנכס בעת רכישתו.

שמ"מ – (שיעור מימון ממשלתי) מחושב כאחוזים של כספי ממשלה + מענקים מסך כל ההלוואה. כלומר, ערך השמ"ם מספק מידע על החלק היחסי של מקורות הממשלה לעומת החלק היחסי של מקורות בנקאיים במימון הלוואת המשכנתא.

תהליך מימוש - עבור חלק מההלוואות בקובץ ב' קיים שדה, המציין כי הנכס, שבגינו ניטלו הלוואת המשכנתא, נמצא בשלב של הליך משפטי למימוש המשכנתא שעל הנכס.

7.1.1.3 קובץ ג'

הקובץ כולל נתונים לגבי 14,340 הלוואות בפיגור. הנתונים מתייחסים לתקופה שעד סוף ספטמבר 2004. אי אפשר היה לחבר את קובץ ג' עם קובץ ב', משתי סיבות: האחת – בסיס הנתונים שונה: קובץ ג' כולל את כל ההלוואות שנכנסו לפיגור בשנים הנדונות, גם כאלה שהטיפול בן הסתיים, בעוד שמקובץ ב' נופו ההלוואות שאינן בטיפול; השנייה – מידת הפירוט שונה מאוד; בניגוד לשדות רבים של נתונים בקובץ ב', קובץ ג' כולל רק מספר מינימאלי של שדות כלהלן:

תאריך לקיחת הלוואה - יום, חודש ושנה של מועד חתימת חוזה המשכנתא.

תאריך כניסת ההלוואה לפיגור - חודש ושנה של מועד הכניסה לפיגור.

שם הישוב - שם הישוב, שבו נמצאת הדירה, שלצורך רכישתה ניטלה המשכנתא.

סוג ההלוואה – ההלוואות מסווגות לשלושה סוגים:

- הלוואות בנק - הלוואת שמומנו מכספי הבנק בלבד.
- הלוואות אוצר - הלוואות שמומנו ממקורות ממשלתיים בלבד.
- הלוואות מעורבות – הלוואות שממומנו ממקורות הבנק והממשלה.

7.1.2 מגבלות הנתונים

לפי נתוני בנק ישראל מספר תיקי הדיור הכולל בישראל, שנמצאו בפיגור בשנת 2003 הוא 73,761 (ר' לוח 2.1). קובץ ב' כולל מידע על 18,631 הלוואות בפיגור, ובקובץ ג' מצוי מידע על 14,340 הלוואת בפיגור. שניהם יחד, מכסים, אפוא, כ-45% מתופעת הפיגורים בישראל. זהו שיעור כיסוי גבוה מאוד, אך כמובן לא שלם. אין לנו דרך לדעת, האם החומר שבידינו מייצג או לא מייצג את ההתפלגויות הרלוונטיות בכלל הלוואות המשכנתא בישראל.

הקבצים, שעומדים לרשותנו, מאופיינים בכך שהם צילום מצב הפיגורים בנקודת זמן מסוימת. חסרים לנו נתונים על משכנתאות, שניתנו בתקופה הנדונה, אך בעקבות חדלות פירעון, הדירות נמכרו על ידי הלווים, או מומשו על ידי הבנקים, מכיוון שחלק מהבנקים הוציאו אותן מן הקובץ, ובמקום אחר (קובץ ג') הן נכללו בקובץ מבלי שסומן שהטיפול בן הסתיים.

תקופת המחקר, לפחות בסופה, מאופיינת בכך שקל יותר למכור דירה בתת-השווקים העליונים מאשר בתת-השווקים הנמוכים, שבם קצב העסקאות ירד באופן ניכר ותקופת ההמתנה למכירה התארכה (ר' "מידע חודשי", ספטמבר, 2004, עמ' א-ב). אופי הנתונים מחייב אפוא התייחסות זהירה בהשוואה בין תת-שווקים שונים, שכן הקושי הרב יותר במכירתן או מימושן של דירות בתת-השווקים הנמוכים גרם לכך שמשכנתאות אלו נשארו בקבצי הבנקים בשיעור גבוה יותר ממשכנתאות, שבאמצעותן מומנו רכישות בתת-השווקים הגבוהים יותר.

7.2 שיעור הפיגורים בתשלום מתוך כלל הלוואות המשכנתא

פרק זה מסתמך על קובץ א', הכולל כ-300,000 הלוואות משכנתא, שבוצעו בתקופה שבין ינואר 1990 לבין אפריל 2004, ועדיין היו פעילות באפריל 2004. נתוני קובץ א' מכסים קצת יותר מרבע מכלל המשכנתאות במשק. לוח 7.1 מורה, כי מתוך כלל הלוואות המשכנתא כשני שלישים ניתנו לזכאי משרד הבינוי והשיכון ושליש ללווים אחרים. מתוך סה"כ הלוואות המשכנתא הפעילות באוגוסט 2004, כ-6% היו בפיגור. אחוז המפגרים גבוה רק מעט יותר בקרב זכאי משהב"ש (6.1%), לעומת לווים שלא נרשמו כזכאים להטבות ממשלתיות (5.5%). מבין זכאי משהב"ש, כמחצית היו "זוגות צעירים", כשליש עולים מבריה"מ לשעבר, והיתר- "אחרים".

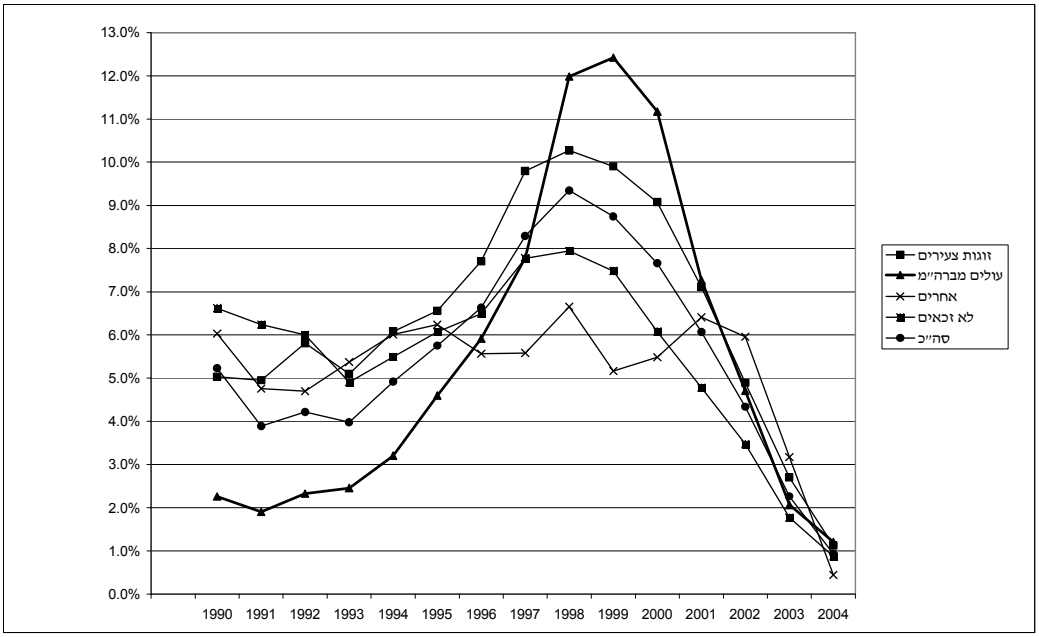
לוח 7.1, מציג ממצא בלתי צפוי: אין הבדלים ניכרים בין אחוז הפיגורים של קבוצות הלווים השונות. מכלל הקבוצות, דווקא בקרב העולים מבריה"מ שיעור הפיגורים נמוך יחסית (5.2%), נמוך אפילו יותר מזה שבקבוצת "לא זכאים" (5.5%).

לוח 7.1: הלוואות משכנתא (מינואר 1990 עד אוגוסט 2004), לפי קבוצות של לווים

		"זכאי" משרד הבינוי והשיכון				לא זכאים	סה"כ
		"זוגות צעירים"	עולים מבריה"מ	"אחרים"	סה"כ		
כלל הלוואות	מספר	94,303	68,211	38,610	201,124	103,493	304,617
	אחוזים	31.0%	22.4%	12.7%	66.0%	34.0%	100%
הלוואות בפיגורים	מספר	6,629	3,571	2,113	12,313	5,681	17,994
	אחוזים	36.8%	19.8%	11.7%	68.0%	31.6%	100%
הלוואות בפיגורים ביחס לכלל ההלוואות	% פיגורים מכלל הלווים בקבוצה	7.0%	5.2%	5.5%	6.1%	5.5%	5.9%

מקור: קובץ א'- הלוואות משכנתא (1990-2004) ופיגורים בן (נכון לאוגוסט 2004).

איור 7.1: שיעור הפיגורים באוגוסט 2004, לפי שנת לקיחת ההלוואה ולפי קבוצת לווים



מקור: קובץ א'- הלוואות משכנתא (1990-2004) ופיגורים בן (נכון לאוגוסט 2004.

לוח 7.2: שיעור פיגורים (אוגוסט 2004), בתוך כלל לווי משכנתא בכל קבוצה, לפי שנת לקיחת ההלוואה

	זכאי משהב"ש				לא "זכאים"	סה"כ
	"זוגות צעירים"	עולים מבריה"מ	"אחרים"	סה"כ זכאים		
1990	5.0%	2.3%	6.0%	5.0%	6.6%	5.2%
1991	5.0%	1.9%	4.8%	3.6%	6.2%	3.9%
1992	5.8%	2.3%	4.7%	4.0%	6.0%	4.2%
1993	5.1%	2.5%	5.4%	3.8%	4.9%	4.0%
1994	6.1%	3.2%	6.0%	4.6%	5.5%	4.9%
1995	6.6%	4.6%	6.2%	5.6%	6.1%	5.8%
1996	7.7%	5.9%	5.6%	6.7%	6.5%	6.6%
1997	9.8%	7.8%	5.6%	8.6%	7.8%	8.3%
1998	10.3%	12.0%	6.7%	10.2%	7.9%	9.3%
1999	9.9%	12.4%	5.2%	9.5%	7.5%	8.7%
2000	9.1%	11.2%	5.5%	8.7%	6.1%	7.7%
2001	7.1%	7.3%	6.4%	7.0%	4.8%	6.1%
2002	4.9%	4.7%	6.0%	5.1%	3.5%	4.3%
2003	2.7%	2.1%	3.2%	2.7%	1.8%	2.3%

מקור: קובץ א'- הלוואות משכנתא (1990-2004) ופיגורים בן (נכון לאוגוסט 2004.

איור 7.1 ולוח 7.2 מציגים את שיעורי הפיגורים, לפי שנת ביצוע ההלוואה ניתן ללמוד מהם על מספר תופעות:

<u>עלייה בשיעורי הפיגורים לאורך שנות ה-90</u> - סביר לשער שהעלייה בשיעורי הפיגורים קשורה לעלייה במחירי הדירות בישראל בשנים אלו (השוו לאיור 5.5 אשר מציג את השינויים במחירי הדירות), משתי סיבות: האחת - המחיר הגבוה ששולם עבור דירות; המחירים הגיעו לשיא במחצית השנייה של שנות ה-90, ולפיכך מוטל על לווים שנטלו הלוואות בתקופת זו נטל גבוה של החזר חודשי; השנייה - תהליך עליית המחירים יצר ציפיות להמשכו וגרם למשקי בית, שלא היו להם חסכונות ולמעשה לא היו "בשלים" לרכוש דירה, להקדים את כניסתם לשוק הדירות בבעלות. מחקרים של Case and Shiller (1989) ו- Shiller (1993) מראים, כי בתקופה של עליית מחירים נוטים משקי בית להקדים ולרכוש דירות, וזאת מחשש שמגמת עליית המחירים תימשך.

<u>מגמה של ירידה בשיעור הפיגורים בין נוטלי ההלוואות בשנים האחרונות (מאז שנת 2000)</u> - הסבר חלקי לכך הוא הזמן העובר בין לקיחת ההלוואה לבין היווצרות הפיגור, כפי שנראה להלן בלוחות 7.5 ו- 7.6. נדגים באמצעות דיון בשנת 2003: מי שלקח הלוואות משכנתא באותה שנה נמצא בתאריך הקובע כשנה עד שנה וחצי לאחר לקיחתה; לפי לוח 7.5, כ-50% מן הפיגורים נוצרים תוך כשנה חצי, ולפיכך, סביר שהשיעור שנרשם ל-2003 יגדל פי שניים תוך שנים אחדות. אך כאמור, זהו הסבר חלקי לירידה, כי גם 46% בסה"כ הכללי ל-2003 נמוך עד כדי מחצית מזה שנרשם עבור שנות השיא 1977-9. הסבר חלקי נוסף הוא הירידה במחירי הדירות בשנים האחרונות, שמקטינה (במעט) את התשלום החודשי של נוטלי הלוואות חדשות. הסבר סביר נוסף הוא זהירות רבה יותר שנוקטים הבנקים במתן הלוואות בשנות ה-2000, לנוכח ריבוי הפיגורים בסוף שנות ה-90.

<u>הבדלים בשיעורי הפיגורים של קבוצות זכאים שונות</u> - שיעורי הפיגור בתשלום משכנתאות עלו אצל כל הקבוצות במהלך שנות ה-90 וירדו בשנות ה-2000, אם כי אצל ה"אחרים", השינויים בנמשך הזמן היו פחות בולטים, בעוד שבקרב העולים הם בולטים במיוחד. כיצד ניתן להסביר את העובדה שהשינוי בשיעורי הפיגורים בין רוכשי תחילת שנות ה-90 לרוכשי סוף שנות ה-90 גדול אצל העולים מבריה"מ יותר מאשר אצל שאר האוכלוסייה? ייתכן שהשונות בשיעורי הפיגורים בין התקופות נעוץ בכך שמדובר באוכלוסיות בעלות יכולת כלכלית שונה, כלומר: ה"חזקים" יותר מבין עולי בריה"מ היגרו מוקדם יותר, או לחילופין קנו דירות מוקדם יותר, עוד בתחילת שנות ה-90, בעוד שבקרב אלו שרכשו דירות בסוף שנות ה-90 יש יותר משקי בית "חלשים", שהיגרו מאוחר יותר, או שדחו את מועד רכישת הדירות.

לפני סיומו של ניתוח זה, המסתמך על קובץ א', יש להוסיף הסתייגות. תוקפו של ניתוח זה מופחת, מכיוון שקובץ הנתונים אינו כולל את כל ההלוואות מן השנים הנדונות, אלא רק את אלה שהיו פעילות באוגוסט 2004. הקובץ אינו כולל את אלה שתיקם נסגר, כי הסדירו את חובם לבנק או שהסתיימו תהליכי המימוש של המשכנתא שלהם.

7.3 ניתוח נתונים של הלוואות משכנתא בפיגור

7.3.1 הלוואות בפיגור לפי מקור המימון

קבצי הפיגורים מכילים שיעור גבוה יחסית של לווים, שנטלו משכנתא עם מימון מלא ("הלוואות ממשלתיות"), או חלקי ("הלוואות מעורבות") של מקורות ממשלה. שיעורן של ההלוואות שקיים בן מרכיב ממשלתי מגיע לכדי 65% מההלוואות בקובץ ב' ולכדי 69% מההלוואות בקובץ ג'.

לוח 7.3: התפלגות הלוואות בפיגור לפי מקור המימון

סוג ההלוואה	*קובץ ב' 1*		*קובץ ג'*	
	מספר	אחוז	מספר	אחוז
הלוואות מעורבות	3611	40%	7005	49%
הלוואות ממשלתיות בלבד	2302	25%	2801	20%
סה"כ שיעור "זכאים"		**65%**		**69%**
הלוואות בנק בלבד	3136	35%	4534	31%
	9049	100%	14340	100%

מקורות: 1. קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).
2. קובץ ג' - הלוואות בפיגור בספטמבר 2004.

7.3.2 ניתוח הלוואות בפיגור לפי קבוצות לווים

קובץ ב' מכיל 18,631 רשומות של הלוואות בפיגור. לוח 7.4 מציג את ההתפלגות ההלוואות בפיגור (קובץ ב'), לפי סוגי לווים, ומשווה את הנתונים להתפלגות של כלל הלוואות המשכנתא (קובץ א'). הממצא המשמעותי ביותר בלוח זה הוא: הלוואות משכנתא של "זכאים" מהוות שני שלישים מסה"כ הלוואות המשכנתא, אך מבין ההלוואות שבפיגור, ה"זכאים" מהווים שלושה רבעים. בין

ה"זכאים" שבפיגור בולטים ה"זוגות הצעירים". דווקא בקרב העולים, השיעור היחסי של הפיגורים נמוך (16%), יחסית לחלקם בכלל הלוואות המשכנתא (22%).

לוח 7.4 : הלוואות משכנתא הנמצאות בפיגור לפי קבוצות של לווים

קבוצות לווים		הלוואות בפיגור*		סה"כ הלוואות משכנתא**
		מספר	אחוז	אחוז
"לא זכאים"		4,952	26.6%	34%
סה"כ "זכאים"		13,679	73.4%	66%
"זכאים" ב 2004	"זוגות צעירים"	6,999	37.6%	31%
	עולים מבריה"מ	2,999	16.1%	22.4%
	"אחרים"	3,681	19.6%	12.7%
	"הטבת תנאי דיור"	1,107	5.9%	
	"יותיקים באזורי פיתוח"	524	2.8%	
	"אחרים"	531	2.9%	
	עולי אתיופיה	419	2.2%	
	מיעוטים	399	2.1%	
	עולים אחרים	362	1.9%	
	"עמידר"	339	1.8%	
סה"כ		18,631	100%	100%

* קובץ ב'- הלוואות בפיגור באפריל 2004

** קובץ א'- הלוואות משכנתא (1990-2004) ופיגורים בן (נכון לאוגוסט 2004).

7.3.3 משך הזמן שבין נטילת ההלוואה לבין היווצרות פיגור בהחזרתה

משך הזמן שבין מועד נטילת המשכנתא לבין המועד, שבו הוגדרה ההלוואה כהלוואה בפיגור, הוא מאפיין שאפשר ללמוד ממנו על הגורמים לבעיות הפיגורים. סביר להניח שגורמים שונים לחדלות פירעון, כגון: מחלות, גירושים ושאר בעיות אישיות בלתי צפויות, שהסיטו את משק הבית מהמסלול המתוכנן של תשלום המשכנתא, יכולים להופיע במידה שווה של הסתברות בכל שלב ושלב של חיי ההלוואה. מכאן, ששיעור גבוה של היווצרות פיגורים בסמוך לנטילת המשכנתא מצביע או על משבר כלכלי, שארע באותה נקודת זמן, או על טעות בחיתום: היינו, שמשכנתאות ניתנו למשקי בית שאין ביכולתם לעמוד בהחזרי המשכנתא, כפי שנקבעו בהסכם המשכנתא.

בהשוואה בין שני הקבצים מזדקר הבדל חריף מאוד בשנה הראשונה ללקיחת ההלוואה: בקובץ ב' 40% (!) מהלוואות המשכנתא שבפיגור, החלו לפגר כבר בשנה הראשונה לעומת 6% בלבד בקובץ ג'. המסקנה האפשרית היחידה ממצא זה היא שבבנקים המדווחים בקובץ ב' לא התקיימה בקרה סבירה על יכולת ההחזר של הלווים, ואולי גם שההצהרות שנמסרו לבנקים אלה לא היו נכונות. בדיקה מעמיקה של ממצא זה אינה בתחומו של המחקר הנוכחי.

לוח 7.5: שיעור הלוואות בפיגור לפי מספר השנים שחלפו מלקיחת המשכנתא

מספר שנים מלקיחת המשכנתא עד תחילת פיגור	**קובץ ב'***			**קובץ ג'**		
	מספר לווים בפיגור	אחוז	אחוז מצטבר	מספר לווים בפיגור	אחוז	אחוז מצטבר
0 (לא שילמו כלל)	20	0.10%	0.10%	2	0.01%	0.01%
שנה ראשונה	6,742	39.90%	40.00%	833	5.80%	**5.82%**
שנה שניה עד שלישית	3,986	23.60%	63.60%	2,082	14.50%	20.34%
שנה רביעית עד חמישית	1,732	10.30%	73.90%	3,728	25.90%	46.34%
שנה שישית עד עשירית	2,450	14.50%	88.40%	4,644	32.40%	78.73%
שנה 11 עד שנה 30	1,944	11.50%	100.00%	3,050	21.30%	100.00%
סך הכל	16,874	100.00%		14,339	100.00%	

מקור: 1. קובץ ב'. הלוואות בפיגור באפריל 2004.

2. קובץ ג' - הלוואות בפיגור בספטמבר 2004.

* עבור חלק מהרשומות היה חסר הנתון של תאריך הכניסה לסטאטוס של הלוואה בפיגורים, לפי הגדרת הבנקים, ועל כן מספר הנתונים שנכלל בניתוח זה קטן מכלל הרשומות בקובץ המקורי.

לוח 7.6 מציג מידע מפורט מתוך קובץ ב'. השורות מציגות את השנה שבה נלקחה ההלוואה, והטורים מציגים את השנה שבה החלה בעיית הפיגורים. כמצוין לעיל, בקובץ ב', נרשמה 1995 כשנה הראשונה של כניסה לפיגורים גם עבור הלוואות שנקלעו לפיגורים לפני שנה זו. ניתן לראות, שאף ששיעור גבוה של פיגורים מתחיל בשנים הראשונות לנטילת ההלוואה, הרי שישנו מספר לא מבוטל של הלוואות שבן חדלות הפירעון החלה לאחר שנים רבות של תשלום משכנתא. ועוד: כמו שראינו בניתוח הקודם, הייתה עלייה בכמות ההלוואות בפיגור במחצית השנייה של שנות ה-90.

לוח 7.6 : הלוואות בפיגור לפי השנה שבה נלקחה ההלוואה ולפי השנה שבה החלה בעיית הפיגורים

השנה שבה נלקחה המשכנתא	השנה שבה החלה בעיית הפיגורים									
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**סה"כ לפי שנת לקיחת הלוואה**
1979	7	1	0	1	0	0	0	0	0	0	9
1980	49	6	3	5	1	1	1	1	3	0	72
1981	81	12	9	2	3	6	4	2	5	2	126
1982	120	16	14	2	6	2	2	1	3	1	167
1983	272	30	25	24	11	4	8	11	13	1	403
1984	368	43	28	31	18	6	9	7	13	5	524
1985	252	33	19	13	14	10	4	2	11	1	360
1986	291	37	43	20	7	8	6	8	11	2	434
1987	235	29	26	9	5	7	8	18	6	3	345
1988	303	30	23	19	13	10	15	8	8	2	435
1989	266	37	24	22	14	12	4	6	8	6	397
1990	276	42	34	14	12	9	9	6	9	4	415
1991	246	49	34	38	9	8	11	10	15	4	424
1992	335	74	50	26	10	14	22	21	12	4	573
1993	360	83	72	38	17	14	17	21	24	9	659
1994	528	201	105	64	35	16	21	23	12	13	1008
1995	344	420	225	117	56	27	27	35	31	3	1294
1996		467	522	211	110	53	59	51	50	12	1534
1997			611	664	189	71	113	54	64	11	1780
1998				635	453	100	140	78	74	14	1494
1999					289	300	222	134	93	14	1046
2000						444	541	233	138	8	1367
2001							468	530	171	11	1191
2002								375	266	22	677
2003									132	36	140
2004										8	8
סה"כ לפי השנה שבה החלו הפיגורים	4,333	1,611	1,867	1,955	1,272	1,122	1,711	1,635	1,172	196	16,874

מקור : קובץ ב'. הלוואות בפיגור באפריל 2004

נזכיר שוב, שיש להתייחס לנתונים אלו בזהירות, מכיוון שאין לנו נתונים על ההלוואות בפיגור, שהטיפול בן הסתיים לפני 2004, ולכן חסר לנו בסיס מלא להשוואה בין תקופות.

ממצא חשוב נוסף שעולה מלוח 7.6 הוא משך הזמן שבו רשומה הלוואה בפיגור בבנק, נתון אשר יכול ללמדנו על מדיניות הבנק כלפי לווים בפיגור. מהלוח עולה כי כרבע מהפיגורים החלו בשנת 1995, או לפניה, כלומר משך הזמן שההלוואות בפיגור עדיין בטיפול הבנק הוא מעל 10 שנים. קרוב לשני שלישים מההלוואות בפיגור נכנסו לפיגור לפני שנת 2000.

כלכלני הבנק הסבירו, כי יש לווים שצוברים פיגור, אבל מגיעים להסדר עם הבנק וממשיכים בתשלומי המשכנתא לפחות באופן חלקי, והבנק מצידו לא מזדרז לנקוט בהליכים משפטיים.

7.3.4 ערך הדירה של לווים בפיגור

ערך הדירה נרשם כמחיר ששילמו עבורה לווי המשכנתא, לפי המסמכים שהוצגו על ידם בבנק. המחיר ששולם בעת ביצוע העסקה לא מעיד על הערך הנוכחי של הדירה, שייתכן שחלו בו שינויים ניכרים במהלך הזמן. הקובץ שבו השתמשנו לצורך ניתוח זה הוא קובץ ב' 1997-2004, אשר כולל 9,049 רשומות של משכנתאות שניטלו החל משנת 1997. הממצא העיקרי בלוח שלפנינו, הוא שרוב המפגרים בפירעון משכנתאותיהם, רכשו דירות לא יקרות, שעלותן הייתה נמוכה מהממוצע הישראלי לתקופה הנדונה.

לוח 7.7: ערכים מרכזיים של מחירי הדירות שבגינן ניטלו הלוואות משכנתא בפיגור (מחירים שוטפים, 1997-2004)

	מחיר בש"ח	מחיר בדולרים **(לפי 4.5 ₪ ל-$)**
מחיר ממוצע	531,700 ש"ח	~ $120,000
מחיר רבעון ראשון	322,500 ש"ח	~$72,000
מחיר חציוני	425,000 ש"ח	~$95,000
מחיר רבעון שלישי	585,000 ש"ח	~$130,000

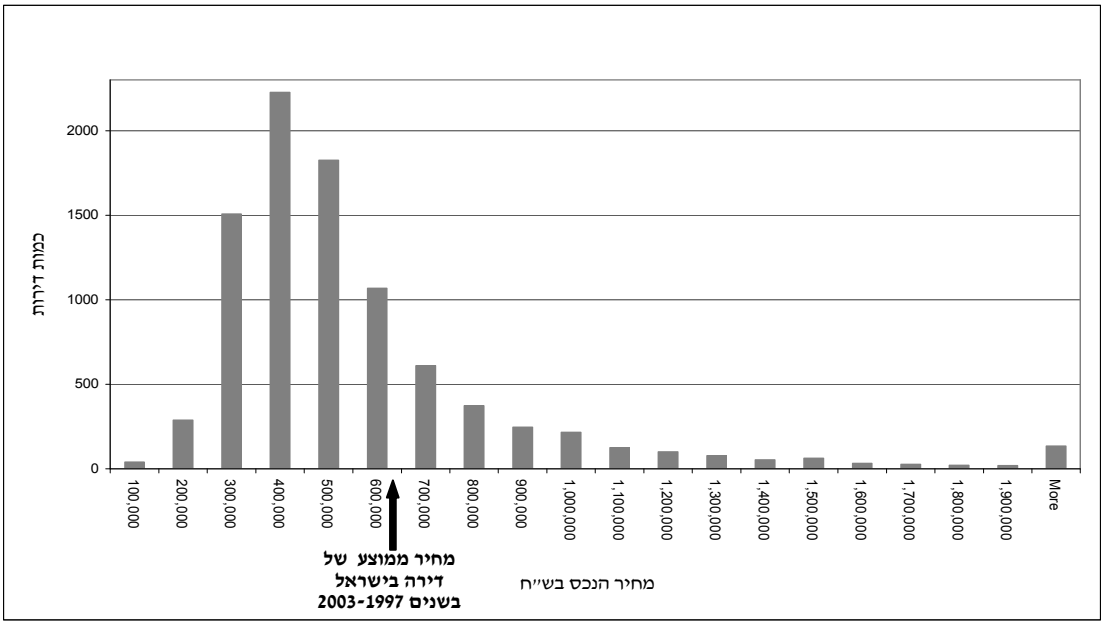
מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

לפי נתוני לוח 7.7, המחיר הממוצע של דירה שנקנתה על ידי לווים בפיגור היה 531,700 ₪, הנמוך בכ-20% מן המחיר הממוצע של דירה בישראל בשנים 1997-2003, שהיה 627,000 ₪ (עיבוד נתונים מחוברת "מידע חודשי" של משרד הבינוי והשיכון).

איור 7.2 מציג את התפלגות מחירי הדירות בהסטוגרמה. ההסטוגרמה, מראה שכשליש מן הדירות אשר הלוואות המשכנתא שלהן נמצאות בפיגורים, הן דירות זולות מאוד (מחירן פחות ממחצית מחיר דירה ממוצעת בישראל בזמן הרלבנטי); רק כ-10% מהדירות היו יקרות (מחירן פי 1.5 מהמחיר הממוצע לדירה ויותר).

ההסטוגרמה מציגה התפלגות לא סימטרית בעלת שיא אחד. המחיר החציוני נמוך מהמחיר הממוצע, כלומר דירות נקנו במחיר הנמוך מהמחיר הממוצע. רוב הדירות (כ-77%) נרכשו במחיר נמוך מ-600,000 ₪ (כ-130,000$).

איור 7.2 : התפלגות מחירי הדירות ששולמו ע"י לווים שמשכנתאותיהם בפיגור



* המחיר הממוצע של דירה בישראל חושב לפי משרד הבינוי והשיכון (שנים שונות), מידע חודשי, לוח ב.4.
מקור : קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

מלוח 7.8 ניתן ללמוד על התפלגות מחירי הדירות שנרכשו על ידי קבוצות שונות של לווים, שנקלעו לפיגורים. הדירות חולקו לארבעה רבעים (כל קבוצה מכילה 25% מכל הדירות), לפי המחיר; שלושת הערכים המפרידים בין הקבוצות (מחיר רבעון ראשון, מחיר חציוני ומחיר רבעון שלישי) מוצגים בלוח 7.6 לעיל.

*לוח 7.8 : התפלגות ערכי דירות לפי אוכלוסיית לווים**

	סה"כ לווים בקבוצה	רבע תחתון	רבע שני	רבע שלישי	רבע עליון	סה"כ
"לא זכאים"	3004	9.5%	11.9%	24.8%	53.9%	100.0%
"זכאים" - זוגות צעירים"	3384	27.9%	30.1%	28.9%	13.2%	100.0%
"זכאים" - עולים מבריה"מ	1850	37.4%	37.9%	20.9%	3.8%	100.0%
"זכאים" - עולים מאתיופיה	306	65.0%	25.5%	8.5%	1.3%	100.0%
"זכאים" - תכניות אחרות ל"זכאים"	505	29.2%	21.0%	28.9%	13.2%	100.0%
סה"כ	9049	2266	2259	2265	2259	

מקור : קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

* שתי הקבצות נוספות בוצעו כדי להקל על הצגת הנתונים. בקבוצה של "עולים מבריה"מ" נכללה קבוצה נוספת, בת 120 רשומות, של הלוואות שהוגדרו על ידי הבנקים כ"עולים". בקבוצה המכונה להלן "תכניות שונות לזכאים" נכללו לווים של תכניות שונות של משרד השיכון : "יותיקים באזורי פיתוח" (65), "הטבת תנאי דיור" (223), מיעוטים (3), עמידר (118), "שיקום שכונות" (86), "תכנית 3+" (7) ואחרים (2).

מלוח 7.8 עולה כי קיים הבדל ניכר בין מחירי הדירות, שנרכשו על ידי קבוצות שונות של לווים. בעוד שרוב הדירות (כ-80%), שנרכשו על ידי "לא זכאים", היו יקרות מהמחיר החציוני, הרי שאצל ארבע הקבוצות של "זכאי משרד הבינוי והשיכון", רוב הדירות שנרכשו היו במחיר נמוך

מהמחיר החציוני. כ-60% מה"זוגות הצעירים", כשלושה רבעים מהעולים מבריה"מ, כמחצית מההלוואות של תכניות שונות ל"זכאים", וְמעל ל-90% מהעולים מאתיופיה רכשו דירה שמחירה היה נמוך מהמחיר החציוני.

להתייחסות מיוחדת ראויה קבוצת העולים מאתיופיה, למרות משקלה הנמוך של קבוצה זו בכלל הלווים הנתונים בפיגור (כ-3%). לפי הממצאים המוצגים בלוח 7.8, כשני שלישים מקרב עולי אתיופיה רכשו דירות שלפי מחירן היו ברבע השוק התחתון.

7.3.5 מקורות מימון המשכנתאות: סיוע ממשלתי לעומת הלוואה בנקאית

סכום המשכנתאות הכולל, אשר ניתן בהלוואה על ידי הבנקים עבור 9,049 המשכנתאות המופיעות בקובץ ב' 1, הוא 2.19 מיליארד ₪. מתוך סכום זה: קרוב לשני שלישים (62%) היו מכספי הבנקים, ורק קצת למעלה משליש (38%) היו מכספי תקציב הממשלה. מענקי הממשלה מהווים כעשירית מהסכום הכולל. מתוך סכום זה, כ- 672.5 מיליון ₪, קרוב ל- 31%, שימשו למימון משכנתאות ל"לא-זכאים" (שהיוו כ-27% מסה"כ המפגרים בהחזר משכנתאות).

קיים הבדל גדול בהתפלגות מקורות המימון של קבוצות הלווים השונות. שיעור המימון הממשלתי, להלן שמ"מ, שונה אצל כל אחת מקבוצות הלווים, המוצגות בלוח 7.9. השמ"מ של ה"זוגות הצעירים" היה פחות מ-45%, לעומת זאת השמ"מ של עולים מבריה"מ הוא קרוב ל-60% . בולטת במיוחד שונותה של קבוצת העולים מאתיופיה: השמ"מ של קבוצה זו הגיע לכדי 94%, כאשר המענקים מהווים כשני שלישים ממקורות מימון המשכנתאות.

לוח 7.9: מקורות מימון המשכנתאות לפי קבוצות לווים

	מספר	סכום במיליוני ש"ח	מקורות מימון בנקאיים	הלוואות ממשלה	מענקי ממשלה	סה"כ
"זוגות צעירים"	3384	506.2	55.4%	34.6%	10.0%	100%
עולים מבריה"מ	1850	859.3	40.6%	45.5%	13.9%	100%
עולים מאתיופיה	306	72.6	5.8%	28.2%	66.0%	100%
כל הלווים בפיגור	9049	2,192.3	62.1%	27.7%	10.3%	100%

מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

כדי לאמוד את מידת המעורבות של הממשלה במתן הלוואות לסקטורים שונים באוכלוסיית הלווים שכשלו, חילקנו את ערכי הדירות שהם רכשו לרבעי שוק (ר' לעיל לוח 7.6), וגם חילקנו את ההלוואות לארבע קטגוריות, לפי שיעור המימון הממשלתי (שמ"מ): בקבוצה אחת - הלוואות במימון הממשלה בלבד; בשנייה - הלוואות עם שמ"מ גדול מ-50% מסה"כ ההלוואה; בשלישית - הלוואות עם שמ"מ קטן מ-50% מסה"כ ההלוואה; ברביעית - הלוואות שאין בן בכלל מרכיב של מימון ממשלתי, כלומר הן במימון בנקאי מלא. לוח 7.10 מציג את התפלגות ההלוואות שניתנו בכל אחד מהרבעונים לפי שמ"מ. מלוח 7.10 ניתן ללמוד כי רק כרבע מההלוואות שבפיגור מומנו ממקורות ממשלה בלבד, כשליש מומנו על ידי הבנקים בלבד, בעוד שיתר ההלוואות בפיגור הן במימון משותף של הממשלה ושל הבנקים.

לוח 7.10: שיעור מימון הממשלה במשכנתאות לפי ערך נכס

	מספר הלוואות	קיים מרכיב ממשלתי	מימון ממשלתי מלא	מעל ל-50% מימון ממשלתי	מתחת ל-50% מימון ממשלתי	מימון בנקאי מלא	סך כל ההלוואות
רבע תחתון	2266	84.4%	41.1%	22.6%	20.3%	15.6%	100%
רבע שני	2259	82.6%	28.2%	17.3%	37.2%	17.4%	100%
רבע שלישי	2265	66.3%	20.7%	9.3%	36.3%	33.7%	100%
רבע עליון	2259	28.0%	11.4%	3.45%	13.2%	72.0%	100%
כל ההלוואות (מספר)	9049	5913	2302	1190	2421	3136	
כל ההלוואות (אחוז)		65.3%	25.4%	13.1%	26.8%	34.7%	100%

מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

הממצאים, המוצגים בלוח 7.10, מראים שככל שהדירה זולה יותר (רבע השוק נמוך יותר), גבוה יותר שיעור ההלוואות, שקיים בן מרכיב ממשלתי. קרוב ל-85% מהעסקאות ברבע המחירים התחתון מומנו עם הלוואות שיש בן מרכיב מימון ממשלתי, לעומת כ-28% בלבד מהעסקאות ברבע המחירים העליון. מעורבותה הגבוהה של הממשלה בתת-השווקים הנמוכים של שוק הדירות בבעלות צפויה, שכן מטרת המשכנתאות המסובסדות היא להרחיב את מעגל בעלי הדירות, בקרב בעלי הכנסות נמוכות.

יחד עם זאת, ניתן לראות שכ-45% מהדירות, אשר נרכשו במחיר נמוך ממחיר החציון, זכו למימון של הבנקים בשיעור של מעל ל-50% מההלוואה (כ-36% מההלוואות ברבע התחתון, וכ-55% מההלוואות ברבע השני). נתון זה מצביע על כך שלא רק הממשלה, אלא גם הבנקים מממנים רכישת דירות בתת-השווקים הנמוכים של שוק הדירות בבעלות. כלומר, הבנקים בישראל, בתקופה הנדונה, לא נקטו במדיניות של redlining, אשר יש בה בכדי להכשיל כוונות לפתח מגורים באזורים חלשים.

7.3.6 LTV - שיעור המימון באמצעות משכנתא מערך הדירה

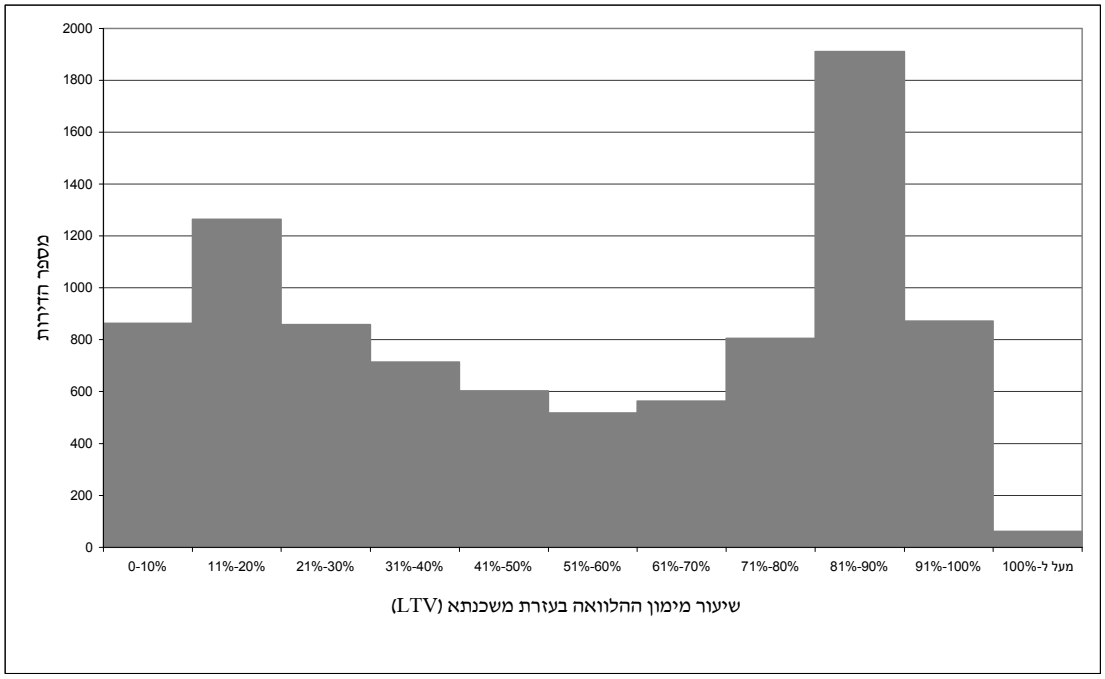
LTV – Loan to value – הינו מונח מוסכם לשיעור המימון שנטלו רוכשי דירה מן המלווה, ותמורתו משכנו את דירתם. החלק המשלים של מימון רכישת הדירה הוא התשלום ממקורות אחרים, אותו משלם הרוכש למוכר (down payment). ככל שה-LTV גבוה יותר, כך המלווים נוטלים על עצמם סיכון גבוה יותר.

שני גורמים מעלים את הסיכון של המלווים עם העלייה ב-LTV: הראשון - לווים, שנוטלים משכנתאות עם LTV גבוה, הם בדרך כלל דלי אמצעים, ויש הסתברות גבוהה יחסית שלא יצליחו לעמוד בתשלומי המשכנתא; השני - אם הלווה לא יעמוד בתשלומי המשכנתא והנכס הממושכן ימומש על ידי המלווים, כאשר ה-LTV גבוה מאוד, יתכן שהירידה בערך הנכס, בתוספת עלויות משפטיות הכרוכות במימוש הנכס, יגרמו לכך שהמלווה לא יוכל לקבל בחזרה את מלוא

ההלוואה. במקרה של הלוואה מסוג recourse, אזי המלווה פונה לממש את יתרת החוב מחסכונות אחרים של הלווה.

איור 7.3 מציג את ההסטוגרמה של ערכי ה-LTV של ההלוואות בפיגור לפי קובץ ב' 1. ניתן לראות שהתפלגות ה-LTV אינה נורמאלית, אלא מאופיינת בשני שיאים (double-peak histogram): יש ריכוז של לווים, שנטלו משכנתאות עם LTV עד 30%, וריכוז נוסף של לווים, שנטלו משכנתאות עם LTV מעל ל-80%. יצוין, שלפי רישומי הבנקים 75 לווים (מתוך 9,049) קיבלו משכנתאות הגבוהות מערך הנכס, כלומר שיעור ה- LTV, היה גבוה מ-100%.

איור 7.3: הסטוגרמה של שיעורי המימון (LTV)



מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

חילקנו את כלל ההלוואות בפיגור לפי קבוצות של LTV כלהלן: LTV נמוך – ההלוואה עד 30% מערך הדירה; LTV בינוני – 31-80% מערך הדירה; LTV גבוה – 81% ומעלה מערך הדירה. מיון זה מוצג בלוח 7.11 כנגד החלוקה לרבעים של לווים בפיגור, לפי ערך דירותיהם (ר' לוח 7.6 לעיל). התבוננות בשורה הראשונה, המתייחסת לכלל ההלוואות שבפיגור, מלמדת ששליש מן הלווים בפיגור נטלו משכנתאות עם LTV נמוך, כשליש נטלו משכנתאות עם LTV בינוני, וכשליש נטלו משכנתאות עם LTV גבוה.

לוח 7.11 מורה, כי מבין נוטלי ההלוואות שבפיגור, כמחצית ממי שרכשו דירות שמחירן ברבע התחתון קיבלו מימון בשיעור העולה על 80% מערך דירתם, וכך גם 43% מרוכשי הדירות שמחירן ברבע השני, לעומת 7% בלבד מרוכשי הדירות היקרות שברבע העליון.

לוח 7.11: שיעור מימון (LTV) לפי מחירי דירות שרכשו בעלי משכנתאות בפיגור

	מספר	LTV נמוך	LTV בינוני	LTV גבוה
סה"כ לפי LTV	100% (n = 9,049)	33.0%	35.3%	33.0%
התפלגות LTV, לפי ערכי דירות:				
רבע תחתון	100% (n = 2,266)	17.3%	34.1%	48.6%
רבע שני	100% (n = 2,259)	24.1%	33.2%	42.7%
רבע שלישי	100% (n = 22,659)	34.8%	36.6%	28.7%
רבע עליון	100% (n = 2,259)	55.9%	37.3%	6.8%

מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

למי ניתן LTV גבוה ולמי LTV נמוך? הניתוח בטבלאות 7.11 ו-7.12 מורה, כי שיעור מימון גבוה, יחסית לערך הדירה, ניתן דווקא ללווים "חלשים": לאלו שרכשו דירות זולות יותר מאשר לאלו שרכשו דירות יקרות, ולעולים חדשים (מבריה"מ, ובעיקר, מאתיופיה) יותר מאשר לוותיקים בארץ.

לוח 7.12 מלמד, ש-LTV גבוה מאפיין לווים בפיגור שהם זכאי משרד השיכון יותר מי שאינם זכאים. רק אחוז קטן ביותר (כ-3%) מבין הלווים ה"לא זכאים" נטלו הלוואות עם LTV גבוה, לעומת קרוב למחצית מכלל ה"זכאים". בין קבוצות זכאי משרד השיכון בולט השוני בין וותיקים לעולים: מבין הוותיקים ("זוגות צעירים" + "תכניות שונות") רק לשליש מהנבדקים היה LTV גבוה של 80% ויותר, בעוד שבין העולים השיעור הגיע ל-70%. מכאן: חלק גדול במיוחד מבין העולים אוחז בהלוואות עם סיכון גבוה.

לוח 7.12: התפלגות LTV בין קבוצות לווים שונות

	סה"כ לווים	LTV נמוך **(מתחת ל-30%)**	LTV בינוני **(80%-31%)**	LTV גבוה **(+80%)**
אחוזים	100% (n = 9049)	33.0%	35.3%	31.7%
קבוצות לווים שונות:				
סה"כ "לא זכאים"	100% (n = 3,004)	57.9%	38.9%	3.3%
סה"כ זכאים	100% (n = 6,045)	20.7%	33.5%	45.8%
"זוגות צעירים"	100% (n = 3,384)	23.5%	41.3%	35.2%
עולים מבריה"מ	100% (n = 1,850)	9.4%	20.1%	70.6%
עולים מאתיופיה	100% (n = 306)	1.0%	29.7%	69.3%
תכניות שונות ל"זכאים"	100% (n = 505)	55.0%	32.7%	12.3%

מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

ממצאים אלה לגבי שיעורי מימון גבוהים, הניתנים דווקא לקבוצות חלשות הרוכשות דירות זולות בתוך משק עם מחירי דירות יורדים, מלמדים – ככל הנראה – על היווצרות מגזר של משקי בית במצב של הון דיור שלילי (negative equity), כלומר, ערכי הדירות שבבעלותם נמוכים מיתרת חובם על המשכנתא. במצב זה, כאשר משקי הבית נקלעים לחדלות פירעון (ויש להניח שאותם משקי הבית שרכשו דירות בתת-השוק הנמוך, הם אלו שחשופים יותר להשפעתם של תהליכי המיתון והגלובליזציה על שוק העבודה) אין להם אפשרות למכור את הדירה ולשלם את שארית חוב המשכנתא. לנושא זה נחזור בסיכום הפרק ובמסקנותיו (ר' דיון בהון דיור שלילי בפרק 2).

לוח 7.13 : מקורות מימון המשכנתאות בפיגור, לפי LTV

	כל המשכנתאות		שיעור LTV			
	מספר	אחוזים		LTV נמוך	LTV בינוני	LTV גבוה
מימון ממשלתי מלא	2302	25.4%	100%	45.0%	40.9%	14.0%
מעל ל-50% מימון ממשלתי	1190	13.1%	100%	5.8%	27.1%	67.1%
מתחת ל-50% מימון ממשלתי	2421	26.7%	100%	2.7%	29.3%	68.0%
מימון בנקאי מלא	3136	34.6%	100%	57.9%	38.9%	3.2%
סה"כ הלוואות בפיגור	9049	100%	100%	33.0%	35.3%	33.0%

מקור : קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

מבחינת ה-LTV, הבנקים הם מלווים זהירים, רק שיעור קטן מאוד (כ-3%) של הלוואות, שמומנו ממקורות בנקאיים בלבד, הן עם LTV גבוה. לעומת זאת, כמעט שני שלישים מן ההלוואות במימון משותף (בנקים וממשלה) הן עם LTV גבוה, או לחילופין, יותר מ-85% מההלוואות שניתנו עם LTV גבוה הן הלוואות משותפות. הממשלה לא נותנת LTV גבוה בד"כ, והבנקים הם אלו המאפשרים זאת. ההלוואות המשותפות מהוות חלק גדול מנתח ההלוואות המסוכנות מבחינת המלווים.

הממצאים שהוצגו בלוח 7.13, הצביעו על לקיחת סיכון מצד הבנקים במימון של משכנתאות בתת-השווקים הנמוכים של שוק הדירות בבעלות, בניגוד לכך, כאשר נכונות הבנקים לסיכון נמדדת בערכים של LTV, הבנקים נמנעים מהלוואות מסוכנות, כאשר מדובר בכספי בנק בלבד, אבל לא נמנעים, כאשר מדובר בהלוואות המשותפות להם ולממשלה.

7.3.7 שיעורי מימוש הנכס בשל פיגור בתשלומי המשכנתא

בחוזה המשכנתא, החזר ההלוואה מובטח על ידי משכון (שעבוד) הנכס. במידה והלווה אינו עומד בהסדרי התשלומים, רשאי המלווה לממש את המשכון ולהעמיד את הנכס למכירה על מנת לכסות את יתרת החוב.

ברשומות שניתחנו (קובץ ב') יש רישום לגבי הסטטוס המשפטי של הנכס מבחינת הליכי מימושו. לפי רישום זה, 16.5% מהדירות, שהמשכנתאות שניטלו לצורך רכישתן נמצאות בפיגור, נתונות בהליכי מימוש. זהו שיעור לא גבוה, בעיקר בהתחשב בוותק הגבוה של פיגורים רבים. שיעור זה

מראה על מדיניות סובלנית למדי של הבנקים כלפי לווים בפיגורים. נתון זה לא עולה בקנה אחד עם המידע שהתקבל ממקורות אחרים, כמו עורכות הדין של עמותת "ידיד" ושל הקליניקה המשפטית של אוניברסיטת ת"א, או מרואיינים, שנמצאים בהליכי פינוי. מקורות אלו התלוננו שהליכי המימוש מתחילים בסמוך להיווצרותה של בעיית הפיגורים.

לוח 7.14 מציג את ההלוואות הנתונות בפיגור ובהליכי מימוש, לפי קבוצות הלווים השונות. מהממצאים המוצגים בלוח ניתן לראות כי קיימים הבדלים ניכרים בין הקבוצות, מבחינת השיעורים של נקיטת הליכי מימוש: שיעור הליכי המימוש שננקט במקרים של "זכאים" גבוה מזה שננקט במקרים של "לא זכאים", והשונות בתוך קבוצת ה"זכאים" גבוהה מאוד. שיעור הליכי המימוש במקרים של עולים מבריה"מ גבוה במיוחד; לעומת זאת, שיעור הליכי המימוש במקרים של עולים מאתיופיה נמוך באופן יחסי.

לוח 7.14: הלוואות בפיגור ובהליכי מימוש לפי קבוצות של לווים

קבוצת לווים	הלוואות בפיגור	בהליכי מימוש הנכס	אחוזים
"לא זכאים"	4,952	651	13%
סה"כ זכאים:	13,679	2428	18%
"זוגות צעירים"	6,999	1,056	15%
עולים מבריה"מ	2,999	950	32%
"הטבת תנאי דיור"	1,107	148	13%
"ותיקים באזורי פיתוח"	524	98	19%
"אחרים"	531	39	7%
עולי אתיופיה	419	15	4%
מיעוטים	399	50	13%
עולים	362	44	12%
"עמידר"	339	28	8%
סה"כ לווים בפיגור	18,631	3,079	16.5%

מקור: קובץ ב'. הלוואות בפיגור באפריל 2004

אחד המשתנים שיכול לגרום לבנקים לנקוט בהליכים למימוש הנכס הוא LTV גבוה. לפי רישומי הבנקים, כ-1,466 נכסים היו נתונים להליכי מימוש. יותר ממחצית מנכסים אלו מומנו באמצעות משכנתאות עם LTV גבוה, כלומר שיעור המימון הוא מעל ל-80% מההלוואה. לוח 7.15 לעיל מראה שונות גבוהה בין קבוצות לווים מבחינת נקיטת הבנקים בהליכי מימוש. לוח 7.15 מציג את הקשר בין נקיטת הליכי מימוש לבין LTV. הממצאים מראים, כי מתוך ההלוואות בפיגורים עם LTV נמוך, פחות מ-7% נמצאו בהליכי מימוש, לעומת כ-27% מההלוואות עם LTV גבוה. העובדה שרבים מעולי בריה"מ נטלו משכנתאות עם LTV גבוה (לפי לוח 7.9) מסבירה את הממצא, שהוצג בלוח 7.14, לפיו השיעור שבו ננקטים הליכי מימוש במקרים של עולים מבריה"מ גבוה משל קבוצות אחרות של לווי משכנתאות בפיגורים.

לוח 7.15: דירות בהליכי מימוש נכס, לפי LTV

LTV*	כל ההלוואות	בהליכי מימוש	
		מספר	אחוזים
LTV נמוך	2,987	201	6.7%
LTV בינוני	3,193	506	15.8%
LTV גבוה	2,869	759	26.5%
סה"כ	9,049	1466	16.2%

מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

הערה: סה"כ בהליכי מימוש נמוך מזה שבלוח 7.14, כי המקור שם הוא קובץ ב' וכאן קובץ ב' 1.

לוח 7.16 משווה בין ההתפלגות של שיעורי המימון של כל ההלוואות בפיגורים לבין ההתפלגות של הלוואות שבגינן החלו הבנקים לנקוט הליכים למימוש הדירה.

לוח 7.16: שיעור מימון הממשלה והליכי מימוש

	מימון ממשלתי מלא	**מעל 50% מימון ממשלתי**	**מתחת ל-50% מימון ממשלתי**	**מימון בנקאי מלא**	
דירות בהליכי מימוש	8.9%	14.8%	52.1%	24.1%	*100% (n = 1,466)*
התפלגות שיעורי המימון של כלל ההלוואות	*25.4%*	*13.1%*	*26.8%*	*34.7%*	*100% (n = 9,049)*

מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

מעל למחצית הדירות, אשר נתונות בהליכי מימוש, הן דירות שהבנק שותף במימון ההלוואה בשיעור שמעל ל-50%. החלק היחסי של דירות שרכישתן מומנה ע"י הממשלה, או ששיעור המימון הממשלתי הוא מעל ל-50% הוא קטן יחסית לחלקן של קטגוריות אלו בכל ההלוואות. גם שיעורם של ה"לא זכאים" בקבוצת אלו שנפתחו נגדם הליכי מימוש קטן יחסית לחלקם בכל ההלוואות. נראה, שהמשכנתאות, אשר הבנק נוטה לפתוח בגינן בתהליכי מימוש, הן אותן משכנתאות שבן נאלצו הלווים להיעזר ביותר מ-50% מימון של הבנק כדי לרכוש את הדירה.

לוח 7.17 מורה כי אין הבדלים ניכרים בין שיעורי המימוש ברבעי שוק שונים מבחינת מחירי הדירות בעת רכישתן. שיעורי המימוש ברבע השוק העליון נמוכים מעט ביחס לכלל השוק. יתכן שההסבר לכך הינו שיעורי ה- LTV הנמוכים יותר ברבע שוק זה.

לוח 7.17: דירות בהליכי מימוש, לפי מחירי דירות

	רבע תחתון	רבע שני	רבע שלישי	רבע עליון	סה"כ
דירות בהליכי מימוש (מספר)	386	426	393	261	1466
דירות בהליכי מימוש (אחוזים)	26.3%	29.1%	26.8%	17.8%	100%

מקור: קובץ ב' 1 – הלוואות בפיגור באפריל 2004 (1997-2004).

7.4 ניתוח מרחבי של תופעת הפיגורים

לתפרוסת של תופעת הפיגורים בתשלומי המשכנתא יש מספר היבטים. ריכוז של משקי בית, המפגרים בתשלומי משכנתא, צפוי ביישובי מצוקה, אשר לא הצליחו לפתח בסיס כלכלי המבטיח פרנסה לתושביהם. פיגור בתשלומי המשכנתאות מוביל לפינוי המשפחות ע"י באי הכוח של הבנקים. פינוי המשפחות גורם להרס של המרקם החברתי של השכונה או היישוב ומוסיף למצוקה הכלכלית גם מצוקה חברתית.

עבור דיירי בניין משותף, שבו דירות שפונו, הדירות הריקות הופכות למטרד, שכן הן מהוות מוקד משיכה לפולשים לא רצויים. בנוסף, נטל התחזוקה של הבניין המשותף נופל על מספר קטן יותר של דיירים. עלויות אלו גדלות, ככל שמתארך פרק הזמן שבו הדירה המפונה נשארת ריקה.

מבחינה כלכלית, ריבוי של דירות באזור, המוצעות למכירה בהליך של מימוש מהיר, יתחיל "אפקט דומינו" שבסופו ירדו מחירי הדירות באופן ניכר. דירה המוצעת למכירה בהליך מימוש מהיר (באמצעות כונס נכסים) מחירה יורד ב-15% יחסית למחיר השוק[23]. ירידה ראשונית זו תשפיע על מחירי הדירות שבסביבה, שכן המחירים נקבעים על סמך מחירי העסקאות האחרונות שבוצעו באזור. ירידת מחירי הדירות בבעלות מגבירה את תחושת חוסר הביטחון הכלכלי של התושבים בישוב.

סביר להניח שבעיית הפיגורים בתשלומי המשכנתאות תהיה נפוצה יותר אצל משקי בית מקבוצות מעוטות הכנסה. נתונים של האיחוד האירופאי (ר' לוח 2.4 לעיל) הראו שקיים ריכוז גבוה יותר של לווים המתקשים לעמוד בתשלומי המשכנתא אצל קבוצות הכנסה נמוכות.

7.4.1 שיעור משקי בית בפיגורים לפי ישובים

לוח 7.18 מציג את שיעורם של משקי הבית הנתונים בפיגורים בתשלום המשכנתאות בישובים עירונים. מכיוון שהנתונים שהתקבלו מן הבנקים (קובץ ב') מכסים רק כרבע מכלל נוטלי המשכנתאות, הערכנו ששיעור המפגרים בתשלומי משכנתא בכל יישוב גדול פי 4 מזה שבנתונים שלנו ; הערכה זו נרשמה בטור האחרון משמאל בלוח הנדון.

הלוח מדגים הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות. ניתן לראות כי ברשויות מקומיות, כמו אופקים ונתיבות, השייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (2 ו-3), שיעור משקי הבית בפיגורים הוא גבוה, לעומת רשויות מקומיות כמו תל-אביב וחולון, השייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר (7 ו-8). יחד עם זאת, יש רשויות מקומיות, השייכות לאשכול חברתי -כלכלי גבוה יחסית, דוגמת מעלה אדומים, שבן יש שיעור פיגורים גבוה. סביר לשער, שקשר סיבתי לתופעת הפיגור בתשלום משכנתא יש לא רק לסטטוס היישוב אלא גם לכמות הבנייה החדשה בו בשנים הרלבנטיות. ביישובי הפריפרייה וגם ביישובים נוספים, כולל אשדוד

23. ר' הערכת מחיר בהליך רכישת נכס דרך כינוס נכסים http://www.konesonline.co.il/article6.asp, תאריך כניסה: 30.9.06

ומעלה אדומים, נבנו דירות חדשות רבות בשנות ה-90, בעוד שבערים גדולות וותיקות כמו תל אביב וחולון הבנייה החדשה הייתה מצומצמת.

לוח 7.18 : שיעור משקי בית בפיגורים ביחס לכלל משקי בית בישובים שונים

שם הרשות המקומית	אשכול חברתי-כלכלי**	מספר לווים בפיגור **(נתוני הבנקים)**	מספר משקי בית בישוב*	שיעור משקי הבית בפיגורים **(נתוני הבנקים)**	שיעור משקי בית בפיגורים **(הערכה)*****
אופקים	2	177	5,911	3%	12%
אשדוד	5	672	37,782	2%	7%
אשקלון	5	408	24,865	2%	7%
באר שבע	5	1,119	50,433	2%	9%
בת ים	6	338	47,387	1%	3%
חולון	7	263	53,059	0%	2%
ירושלים	5	1052	177,348	1%	2%
מגדל העמק	4	108	7,204	1%	6%
מעלה אדומים	7	181	4,471	4%	16%
נתיבות	3	189	4,028	5%	19%
נתניה	6	390	47,755	1%	3%
שדרות	3	110	4,990	2%	9%
תל אביב - יפו	8	523	140,478	0%	1%

* עבור חלק קטן מהאזורים הסטטיסטים חסרים נתונים על גודל משק הבית. כאשר נתון זה חסר, הנחנו גודל משק בית של 3.2 נפשות.

** למ"ס (פרסום 13 מסדרת פרסומי מפקד 1995) לוח 2 – הרשויות המקומיות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי, דירוג ושיוך לאשכול. www1.cbs.gov.il/mifkad/tables/pirsom13/2.xls

*** הכפלה פי 4 של הטור הקודם, בהנחה שהנתונים שבידינו מהווים רבע מכלל הנתונים המציאותיים.

מקורות : 1. קובץ ב' הלוואות בפיגור באפריל 2004.

2. קבצי נתונים של הלמ"ס.

7.4.2 שיעור משקי בית בפיגורים לפי דירוג חברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי של דירתם

ניתוח מרחבי של חלק מהנתונים בוצע באמצעות תוכנת ARCVIEW, המשמשת לניתוח מידע גיאוגרפי (GIS). תוכנה זו מאפשרת זיהוי של קואורדינטה לפי כתובת (רחוב, מספר בית, עיר) וקישור גיאוגרפי שלה לנתונים מרחבים אחרים. מטרתנו הייתה לקשר בין כתובת הדירה, שבעטיה ניטלה המשכנתא, לבין הציון החברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי[24]. השתמשנו בעיבוד של ציונים לאזורים סטטיסטים, שנערך ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על סמך המפקד

24. אזור סטטיסטי - יחידת שטח שנוצרת מחלוקה גיאוגרפית סטטיסטית של ישובים עירונים שבהם 10,000 תושבים ומעלה. בכל אזור סטטיסטי יש בממוצע 3,000 עד 4,000 תושבים. התיחום של האזורים הסטטיסטים, המשמשים למגורים, שואף להגדיר אזור המאכלס תושבים עם מאפיינים דומים, לכן החלוקה לאזורים סטטיסטים דומה במידה רבה לחלוקה לשכונות.

האחרון (1995), כאשר כל אזור סטטיסטי מקבל ציון חברתי-כלכלי לפי שקלול של מספר גורמים, כולל: הכנסה ממוצעת לנפש, ממוצע מכוניות למשק בית, משקי בית עם אקדמאי, יחס חדרים לנפשות במשק הבית, אחוז משקי בית בעלי מחשב. בעיבוד זה, כל האזורים הסטטיסטים בישראל דורגו לפי מאפייניהם החברתיים-כלכליים, וחולקו ל-20 אשכולות, כאשר אשכול 20 בעל הדירוג החברתי-כלכלי הגבוה ביותר, ואשכול 1 בעל הדירוג הנמוך ביותר.

מספר בעיות טכניות העיבו על האיכות של ניתוח הנתונים. אין התאמה מלאה בין אופן רישום הכתובת בנתונים שנמסרו ע"י הבנקים, לבין נתוני הרחובות, כפי שהם מופקים ע"י הלמ"ס. הבדלים אלו נובעים מנהלים שונים לאיות שמות לועזיים ומחוסר הקפדה על קידוד הנתונים. איכות הרישום של הכתובות שונה בין עיר לעיר בארץ. בחלק מהישובים, כמו יישובי הנגב, קיימת שיטת רישום של כתובות שאינה ניתנת לזיהוי ע"י התוכנה. בעיה נוספת היא שחלק מהדירות שבקבצי הבנקים, היו כנראה בשלב הבנייה בעת שנקנו, ואין כתובת מדויקת ברישומי הבנקים, אלא שם של שכונה או פרויקט בנייה בלבד.

החלטנו להוציא מהמדגם ישובים ששיעור הזיהוי (התאמה בין כתובת הבנק לכתובת הלמ"ס) בם היה מתחת לסף של 65%. כתוצאה מכך נותרנו עם מדגם של שבע ערים: אשדוד (שיעור זיהוי 65%), באר-שבע (שיעור זיהוי 77%), בת-ים (שיעור זיהוי 81%), חולון (שיעור זיהוי 72%), ירושלים (שיעור זיהוי 71%), נתניה (שיעור זיהוי 71%), ותל-אביב-יפו (שיעור זיהוי 82%); שיעור הזיהוי הכללי של שבע ערי המדגם עומד על כשלושה רבעים (74.3%).

נראה שקיימת התאמה בין גודל העיר לבין רמת ההקפדה על רישום הכתובות, ולכן הערים שעברו את הסף לשיעור הזיהוי (65%) ונכנסו למדגם הן ערים גדולות. אלו ערים מבוססות יחסית, שסביר

להניח ששיעור הפיגורים בן נמוך, באופן יחסי לעיירות הפיתוח (ר' דירוג כלכלי-חברתי של ערים אלו בלוח 7.18). להערכתנו, שיעור הפיגורים בערי המדגם עומד על כ-3%[25] מכלל משקי הבית[26].

הניתוח בהמשך מתייחס למדגם של שבע הערים כמצוין לעיל. עבור כל עיר במדגם, נבחנו שני מערכי נתונים: הראשון – מערך נתונים המופק ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - משקי הבית בעיר לפי השתייכות לאזורים סטטיסטים, אשר מסווגים לאשכולות חברתיים-כלכליים; והשני – מערך נתונים שעובד לצורך ניתוח זה לפי קובץ ב' - משקי הבית בפיגורים, לפי אשכולות חברתיים-כלכלים. הקישור בין כתובת משק הבית בפיגורים (שדה בקובץ ב') לבין האזור הסטטיסטי (המסווג לאשכול חברתי-כלכלי) בוצעה באמצעות פונקצית address matching ב-GIS. לוח 7.19 מציג את הנתונים של כל שבע ערי המדגם. הלוח משווה את ההתפלגות, לפי אשכול חברתי-כלכלי, של כל משקי הבית בערים, להתפלגות של משקי הבית בפיגורים (קובץ ב'). לוח 7.19 מורה כי שיעור גבוה יותר של משקי בית בפיגורים ביחס לכל משקי הבית אופייני לאשכולות

---

25. שיעור משקי הבית בפיגורים מכלל שיעור משקי הבית במדגם קרוב ל-0.6%; מכיוון שרק כשלושה רבעים מהכתובות זוהו, שיעור משקי הבית בפיגורים הוא כ-0.78%, כאשר יש לכפול נתון זה ב-4, מכיוון שקובץ ב' מכיל מידע על כרבע מההלוואות במשק, הנתונות בפיגור.

26. אם נצליב נתון זה עם הנתון (שהוצג בפרק 1) לפיו כ-34% ממשקי הבית בישראל משלמים משכנתא, הרי ששיעור משקי הבית בפיגורים בערי המדגם מכלל משקי הבית בעלי משכנתאות מגיע ל-9%, והוא גבוה משיעור הפיגורים הכללי של הבנקים, המגיע לכדי 5.9% (לוח 7.2). יש לסייג חישובים אלו, מכיוון שחלקם של הבנקים שמסרו לנו נתונים בנתח שוק ההלוואות של ערי המדגם לא ידוע לנו.

החברתיים הבינוניים יחסית (5-12). תופעת הפיגורים קיימת גם באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים יותר, אבל בדרך כלל בשיעור נמוך ביחס למשקל אשכולות אלו באוכלוסיית הערים. באשכולות הנמוכים ביותר (1-3) שיעור משקי הבית בפיגורים נמוך, מכיוון שמיעוט משקי בית מאשכולות אלו שייכים למגזר בעלי הדירות, ו/או מפני שרבים ממשקי הבית באשכולות אלה ערבים, שביניהם רב מספר בעלי דירותיהם, אך הם אינם נוהגים בד"כ לקחת הלוואות מבנקים לצורך רכישת דירות.

לוח 7.19 : משקי בית בפיגורים לעומת כל משקי הבית, לפי אשכול חברתי-כלכלי במדגם הערים

אשכול חברתי-כלכלי	כל משקי הבית (n =547,205)	משקי בית בפיגורים* (n =3,237)	הפרש בין שיעור כל משקי הבית לבין שיעור משקי הבית בפיגורים
1	1.2%	0.0%	*-1.2%*
2	3.5%	0.4%	*-3.1%*
3	2.7%	2.7%	*0.0%*
4	2.8%	1.8%	*-1.0%*
5	3.7%	5.3%	***1.6%***
6	4.0%	8.9%	***4.9%***
7	3.6%	5.0%	***1.4%***
8	5.9%	7.3%	***1.4%***
9	6.3%	7.5%	***1.2%***
10	8.9%	11.5%	***2.6%***
11	11.9%	15.1%	***3.2%***
12	8.9%	10.0%	***1.1%***
13	7.3%	3.9%	*-3.4%*
14	8.4%	6.0%	*-2.4%*
15	2.3%	6.3%	***4.0%***
16	4.5%	2.4%	*-2.1%*
17	6.4%	2.7%	*-3.7%*
18	5.1%	2.1%	*-3.0%*
19	2.2%	0.5%	*-1.7%*
20	0.6%	0.5%	*-0.1%*
סה"כ	*100.0%*	*100.0%*	

* יש לקחת בחשבון שקיים זיהוי רק עבור כשלושה רבעים ממשקי הבית בפיגורים.

מקורות : 1. קובץ ב'. הלוואות בפיגור באפריל 2004

2. קובץ נתונים של הלמ"ס לצורך עיבודי GIS. אשכולות חברתיים-כלכליים לאזורים סטטיסטים, עיבוד נתוני מפקד 1995.

החלוקה של הלמ"ס ל-20 אשכולות מפורטת מאוד, כדי להקל על הצגת הממצאים קיבצנו את 20 האשכולות החברתיים-כלכליים, שעובדו ע"י הלמ"ס, לחמישה מקבצי אשכולות. מקבץ האשכולות הנמוך ביותר מכיל את האשכולות 1 עד 4, והגבוה ביותר מכיל את האשכולות 17 עד 20. חישבנו את שיעור הפיגורים של כל מקבץ (לוח 7.20).

לוח 7.20: שיעור משקי הבית בפיגורים ביחס לכל משקי הבית במדגם בן 7 הערים, לפי מקבצים של אשכולות חברתיים-כלכליים

מקבץ אשכולות חברתיים- כלכליים	משקי בית בפיגורים*	כל משקי הבית	משקי בית בפיגורים מכל משקי הבית
4-1	160	55,313	0.29%
8-5	859	94,510	0.91%
12-9	1,428	196,374	0.73%
16-13	604	123,189	0.49%
20-17	186	77,819	0.24%
כל המקבצים	3,237	547,205	0.59%

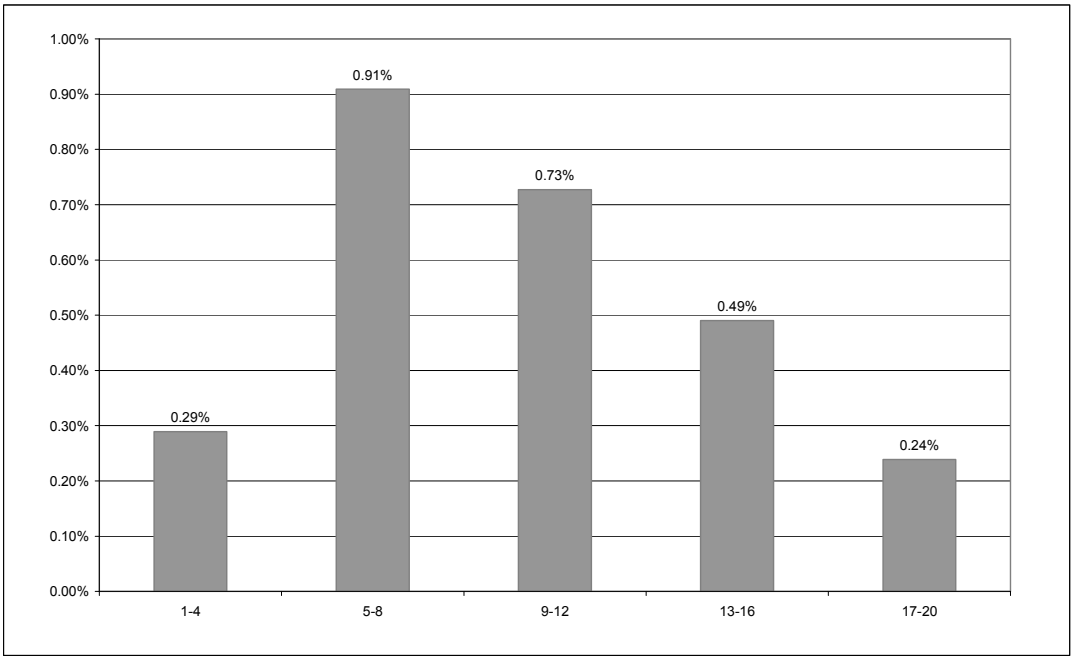
* יש לקחת בחשבון שקיים זיהוי רק עבור כשלושה רבעים ממשקי הבית בפיגורים.

מקורות: 1. קובץ ב'. הלוואות בפיגור באפריל 2004

2. קובץ נתונים של הלמ"ס לצורך עיבודי GIS. אשכולות חברתיים-כלכליים לאזורים סטטיסטים, עיבוד נתוני מפקד 1995.

איור 7.5 מציג בהסטוגרמה את הממצאים של לוח 7.20. במקבץ האשכולות הנמוך ביותר קטן שיעור הפיגורים; הוא גדול פי 3 ומגיע לשיאו בקרב משקי הבית במקבץ האשכולות הבא (5-8). שיעורם של משקי הבית בפיגורים, ביחס לכל משקי הבית, יורד ככל שמקבץ האשכולות גבוה יותר.

איור 7.5: שיעור משקי בית בפיגורים ביחס לכל משקי הבית במדגם בן 7 הערים, לפי מקבצי אשכולות חברתיים-כלכליים



מקורות: 1. קובץ ב'. הלוואות בפיגור באפריל 2004

2. נתונים של הלמ"ס.

7.5 סיכום

בפרק 7 נותחו נתונים, המתייחסים לפיגורים בתשלום משכנתאות של בעלי הלוואות משכנתא בישראל. להערכתנו, סביר לראות בם מדגם מייצג של כלל אוכלוסיית המפגרים בתשלומי הלוואות המשכנתא בישראל (2004). להלן סיכום של הממצאים העיקריים, אשר רק שני הראשונים שבהם מבוססים על קובץ נתונים של כלל הלוואות המשכנתא, בעוד שכל האחרים מבוססים על נתוני הלוואות בפיגור.

1. הלוואות משכנתא שצברו שלושה או יותר חודשי פיגור (ע"פ רישומי הבנקים בסוף אוגוסט 2004) הוגדרו כהלוואות בפיגור. **לפי הנתונים שבידינו, הלוואות בפיגור היוו 6% מסך כל הלוואות המשכנתא, שהיו רשומות בבנקים בקיץ 2004**.

2. בעלי הלוואות משכנתא בישראל מסווגים ל"זכאי משרד הבינוי והשיכון", שביניהם זוגות צעירים, עולים מבריה"מ לשעבר ואחרים, ומי שאינם זכאים. **אחוז המפגרים בפירעון משכנתאותיהם אמנם דומה למדי, בין "זכאים" ל"לא זכאים", אולם מבין "הזכאים" דווקא בקרב העולים מבריה"מ נמצא השיעור הנמוך ביותר (5.2%), לעומת 7% מפגרים בתשלומים בקרב "זוגות צעירים" ותיקים**.

3. הסיכויים של לווים בשנות ה-90 המאוחרות לפגר בתשלומי המשכנתא היו גבוהים יותר מאשר של לווים שנטלו משכנתאות בראשית שנות ה-90 (עד 12% בקרב עולים מבריה"מ לשעבר); הסיכויים לפיגור של לווים בתחילת שנות ה-2000 הם נמוכים יותר.

4. בקובץ ב' עבור כ-40% מן הפיגורים בתשלומי המשכנתא נוצרו בשנה הראשונה מאז לקיחת ההלוואה ועוד 24% בשנה השנייה והשלישית. כ-74% מהפיגורים נוצרו עד סוף השנה החמישית. סביר להסיק מכך ש**רבים מן הלווים קיבלו הלוואות, שמלכתחילה לא יכלו לעמוד בן, ואפשר להגדירן כטעויות בחיתום ההלוואות**. בקובץ ג' הנתונים שונים, אבל גם במקרה זה, קרוב למחצית ממקרי הפיגור (46%) נוצרים בחמש השנים הראשונות מנטילת המשכנתא.

5. **רוב הפיגורים שהיו רשומים בבנקים באביב 2004 היו ותיקים: קרוב לשני שלישים נוצרו לפני שנת 2000 (כרבע היו בני עשור ויותר)**. לא ידוע לנו מה קרה במשך התקופה הארוכה שבה הם רשומים כמפגרים בתשלומיהם; סביר שרבים מהם המשיכו לשלם חלק מחובם.

6. **המחיר הממוצע של דירות, שנקנו על ידי לווים שנקלעו לפיגור, היה נמוך בכ-20% מהמחיר הממוצע של הדירות, שנרכשו בתקופה המקבילה בישראל**. רוב הדירות, שנקנו על ידי קבוצת ה"לא זכאים", היו יקרות מהדירות שנקנו על ידי קבוצת ה"זכאים". רוב העולים, הן מבריה"מ והן מאתיופיה, קנו דירות זולות במיוחד.

7. המקורות למימון הלוואות משכנתא הם הממשלה (משכנתא ממשלתית + מענק מותנה) והבנקים. **כ-40% מן ההלוואות שבפיגור היו במימון ממשלתי מלא או עיקרי, בעוד ש-60% מהן היו במימון בנקאי מלא או עיקרי**. המימון הממשלתי רווח במיוחד בקרב עולים ובקרב רוכשי דירות זולות.

8. LTV הוא אחוז המימון באמצעות משכנתא מתוך סה"כ ערך הדירה הממושכנת. נמצא כי **לשליש מן הלווים בפיגור ניתן LTV גבוה מאוד** (הלוואות משכנתא שסכומה היה יותר מ-

80% מערך הדירה), לשליש LTV בינוני (80%-30%) ולשליש LTV נמוך (פחות מ-30%). **LTV גבוה ניתן לא לעשירים בעלי יכולת החזר גבוהה, אלא דווקא לזכאי משרד הבינוי והשיכון, ומתוכם במיוחד לרוכשי דירות זולות**. LTV גבוה מאוד מתאפשר בד"כ בכך שהבנקים נותנים הלוואה משלהם, בתוספת להלוואות המשכנתא הממשלתית.

9. **הבנקים אינם נמנעים מלממן עסקאות מסוכנות של רכישת דירות**: כ-45% מההלוואות של הדירות היותר זולות בקובץ הנתונים (שמחירן מתחת לחציון) היו במימון בלעדי או עיקרי של הבנקים. זהירות הבנקים מתבטאת בעיקר בשיעור המימון בהלוואותיהם: רק 3% מן ההלוואות עם מימון בנקאי מלא היו עם LTV שהגיע ליותר מ-80% מערך הדירה וכ-60% היו עם משכנתא של עד 30% מערך הדירה, בעוד שהשיעורים המקבילים בקרב הלוואות עם מימון ממשלתי מלא היו 14% ו-45%.

10. לפי דיווח הבנקים, 16.5% **מכלל ההלוואות בפיגור רשומות כנמצאות בהליכי מימוש המשכנתא על הנכס (foreclosure)**: 18% בקרב זכאי משרד הבינוי והשיכון ו-13% בקרב מי שאינם זכאים. שיעור בעלי LTV גבוה הנמצאים בהליכי מימוש הנכס לטובת הבנק גבוה פי ארבעה משיעור בעלי LTV נמוך שהגיעו לאותה נקודת שפל בחייהם.

11. נראה שבעיית הפיגורים בתשלומי המשכנתא היא בעיה המאפיינת יותר משקי בית בישובים חלשים. **שיעור הפיגורים גבוה במיוחד בקרב משקי בית מהאשכולות החברתיים-כלכליים הבינוניים-נמוכים, והוא יורד עם העלייה בדירוג החברתי-כלכלי**.

סיכום זה של הממצאים, העולים מניתוח נתוני הבנקים, מלמד על קיומה של בעיה חמורה: אלפי משקי בית בישראל חיים תחת איום של פינוי מבתיהם. בהעדר נתונים ממקורות פורמלים ניסינו לאמוד את היקף הבעיה. על פי אומדנינו ("ניפוח" של נתונינו, בהנחה שההתפלגויות דומות בכלל שוק המשכנתאות), כשליש מ-1.9 מיליון משקי הבית בישראל של ראשית שנות ה-2000, שהם כ-650,000 משקי בית, מחזיקים בעסקאות משכנתא פעילות. לפי דיווח של בנק ישראל, היו בארץ ב-2004 כ-1,100,000 עסקאות פעילות של משכנתא לדיור (ר' לוח 2.1), דהיינו בממוצע 1.7 עסקאות לכל משק בית שלקח משכנתא. מבין כלל עסקאות המשכנתא לדיור, ב-2004 הוגדרו 6.7% כנתונות בפיגור. לפי יחס של 1.7 עסקאות למשק בית, **האומדן שלנו הוא ש-43,000-50 משקי בית בישראל מוגדרים כמפגרים בפירעון משכנתאות. בהנחה שבדומה לנתוני קובץ ב', כ-16.5% נמצאים בהליכי מימוש המשכנתאות על דירותיהם, הרי שכנגד 7,000 משקי בית או יותר בישראל, ננקטו הליכים מעין אלו**. הבעיה חמורה במיוחד, מפני שחלק גדול מן החיים תחת איום הפינוי הינם משקי בית חלשים, שתהליכי רכישת הדירה החלישו אותם עוד יותר, וייתכן שפגעו פגיעה שאין לה תקנה ביכולתם להתאושש. מכיוון שהמשק נתון במיתון ארוך ומחירי הדיור בירידה מתמשכת, בעיקר בתת-השווקים של דירות זולות (ר' פרק 5), חלק מנוטלי הלוואות המשכנתא סובלים ממצב של הון שלילי (negative equity), שבו ערך דירתם נמוך מערך המשכנתא. במצב כזה, כשקורה שהבנק מממש את הנכס, בעלי הדירה לשעבר נותרים ללא קורת הגג שלהם ועם יתרת חוב לבנק, העלולה לשבש את שארית חייהם.

מה גורם לבעיה הנ"ל? בחלק הראשון של המחקר ניתחנו מכלול רחב של גורמים אפשריים לאחוז הגבוה של פיגורים בפירעון משכנתאות. הניתוח בפרק הנוכחי מחזק חלק מן הגורמים שנזכרו שם:

- אחד הגורמים המרכזיים הינו מדיניות הדיור של ממשלת ישראל, המתמרצת אנשים - כולל חסרי הכנסה קבועה - לרכוש דירות (במקום לשכור), ומעניקה להם לשם כך הלוואות עם LTV גבוה מאוד, 80% ויותר מערך דירתם. בין הנתונים בהליכי מימוש, שמחציתם עם LTV גבוה, בולטים שיעורי העולים, יחסית לוותיקים, ובולטים שיעורי הרוכשים דירות זולות, המתגוררים באזורים בעלי סטאטוס חברתי-כלכלי נמוך. כמובן, לבעלות על דיור יש יתרונות רבים, החשובים גם לחסרי הכנסה קבועה, אך חיוני לקחת בחשבון שמדיניות כזו עשויה גם לפגוע במשקי בית חלשים, ויש להתכונן לכך, כפי שיפורט בפרק האחרון.
- גורם מרכזי נוסף הוא מדיניות הבנקים, שככל הנראה משתדלים לייצר כמה שיותר הלוואות משכנתא, מבלי לבקר באופן קפדני את יכולת ההחזר של הלווים. הממצא שלפיו כ-40% מהפיגורים התרחשו בשנה הראשונה וכשני שלישים בשלוש השנים הראשונות מצביע, להערכתנו, על טעויות רווחות בחיתום משכנתאות.

בפרק האחרון של מחקר זה נחזור לשאלת הגורמים לבעיה ונציע פתרונות לה.

פרק 8: ראיונות עם חדלי פירעון משכנתאות

8.1 מבוא

במסגרת המחקר ראיינו 22 לווים, המעורבים בבעיות הקשורות למשכנתאות, אשר רובם הגיעו למצב, המוגדר במחקר זה כ"חדלי פירעון משכנתאות". 12 מרואיינים הינם ישראלים וותיקים ו-10 מרואיינים - עולים מבריה"מ לשעבר. כמובן, שלא מדובר כאן במדגם מייצג, אלא במקבץ של מקרים, רובם מקרים קשים. בתחומי מחקר רבים מקובל שחקר מקרים קיצוניים מהווה תרומה משמעותית לידע, וכך גם במקרה שלפנינו.

ניתוח הראיונות מהוה רובד מחקרי משלים לממצאים, שהוצגו בפרקים הקודמים של המחקר. המידע שהופק מן הראיונות הוא מידע שלא ניתן היה להגיע אליו מניתוח כמותי של נתונים.

בפרק זה יוצגו תחילה הקווים המנחים לביצוע הראיונות, המשותפים לקבוצת הישראלים הוותיקים ולקבוצת העולים מחבר העמים. לאחר מכן, יוצגו הממצאים שעלו מהראיונות עם משקי הבית הישראלים ואלו שעלו מהראיונות עם משקי הבית של עולים חדשים. לבסוף נדון בתובנות, העולות מתוך מכלול הראיונות.

8.1.1 אתיקת המחקר

האתיקה שהנחתה אותנו בפיתוח הראיונות כוללת מספר עקרונות:

א. ראיון לאחר קבלת הסכמה - עם כל המרואיינים נוצר קשר דרך גוף מקשר. קביעת מועד הראיון נערכה רק לאחר שהמרואיינים הביעו את הסכמתם בפני הגוף המקשר להתראיין למחקר.

ב. בתחילת כל ראיון תוארו בפני המרואיין מטרות המחקר, ונאמר במפורש כי המראיינת לא תוכל לסייע לו באופן אישי.

ג. הדיווח על הראיונות נעשה מתוך שמירה על כללי האתיקה, לפיהם לא ניתן יהיה לזהות את המרואיין או להגיע אליו בעקבות הראיון. לצורך כך, השמטנו פרטים מזהים של המרואיינים. טשטוש פרטים זה נעשה באופן עקבי וללא קשר להעדפותיהם של המרואיינים, אשר חלקם הביעו בעת הראיון רצון להיחשף, כדי לשמש תמרור אזהרה לנוטלי משכנתאות פוטנציאליים. לעתים, הויתור על הפרטים המזהים נעשה מתוך צער רב, שכן אלו היו תורמים להבנה טובה יותר של מורכבות האירוע.

ד. הדיווחים בפרק זה הם לפי המידע שנמסר ע"י המרואיינים. לא נעשה על ידינו שום ניסיון לבדוק את הדיווחים האלו. בשום מקרה לא יצרנו קשר עם הבנקים המלווים, או עם עורכי הדין המעורבים, כדי לאמת את המידע שנמסר. מכיוון שלא נערכה הצלבה בין מקורות מידע, בחרנו להשמיט את פרטיהם של עורכי הדין (וכונסי הנכסים), שאליהם לא פעם נשלחת אצבע מאשימה מהדיווח. אחת המטרות של פרק זה היא לתאר את המציאות, כפי שהיא נתפסת ע"י נוטלי הלוואות שהגיעו לחדלות פירעון, וייתכן שלעתים הדיווח שלהם אינו מלא, ולעתים אף מסולף. למען האמת, אחת המסקנות של מחקר זה, היא שלווים רבים מתקשים להבין

את משמעותו של חוזה המשכנתא עליו הם חתומים. בהתאם לכך, אנו מבקשים מקוראינו להימנע מפרשנות אשר מטילה אשמה בגורם ספציפי זה או אחר.

8.1.2 גורם מקשר בינינו לבין המרואיינים

שני ארגונים, העוסקים בייעוץ משפטי פרו-בונו, ניאותו לשתף עמנו פעולה ויצרו קשר בינינו ובין פונים שלהם. מתוך תריסר הראיונות של ישראלים ותיקים: עם 10 נוצר הקשר דרך עמותת "ידיד" ועם אחד דרך פרויקט "שכר מצווה" בחיפה. למרואיין נוסף הגענו באמצעות עורך דין פרטי, אשר בדרך כלל עוסק בכינוס נכסים, ובמקרה זה נשכר ע"י המרואיין כדי לגונן עליו מפני עורך הדין של הבנק.

אל כל המרואיינים מקרב העולים מחבר העמים הגענו בעזרת גופים העוסקים בייעוץ משפטי פרו-בונו. מתוך עשרת המקרים, הקשר לאחד נוצר על ידי תכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי הדין בחיפה, ולכל השאר על ידי הסניפים של עמותת "ידיד" בחיפה ובנצרת.

8.1.3 ביצוע הראיונות

במסגרת המחקר ראיינו 12 ישראלים ותיקים ו-10 עולים מבריה"מ לשעבר. כל ראיון ארך בין שעה לשלוש שעות. כל קבוצה של מרואיינים רואיינה ע"י מראיינת יחידה[27]. לעתים השתתפו בראיון מספר בני משפחה. ביצוע הראיון הונחה ע"י שאלון מפורט.

השאיפה הייתה לבצע את הראיונות בבית המרואיינים. שאיפה זו לא תמיד יצאה לפועל. חלק מהמרואיינים העדיפו ראיון טלפוני. לעתים נבעה ההסתייגות מפגישה מסדר יום עמוס במיוחד, שאפשר ראיונות רק בשעות הלילה.

מבין 12 המרואיינים הוותיקים: עם 4 התקיים ראיון טלפוני; 7 רואיינו בביתם, כאשר מתוכם שניים היו לאחר פינוי והתגוררו בדירות שכורות; עם מרואיין נוסף, שמשפחתו עברה לבית ההורים לאחר הפינוי, נפגשה המראיינת בבית קפה. 10 המרואיינים העולים רואיינו כולם באמצעות הטלפון.

8.1.4 מידת הייצוג של המדגם

אל המרואיינים הגענו, כאמור, דרך ארגונים העוסקים בייעוץ משפטי פרו-בונו, ודרך עורך דין פרטי. לא היה לנו מידע מוקדם על המרואיינים לפני הראיון, והם לא נבחרו כמדגם מייצג. במהלך הראיון, חלק מהמרואיינים סיפרו כי למדו על עמותת "ידיד", מצפייה בטלוויזיה, או ששמעו על הארגון מחברים. מטבע הדברים, המדגם מוגבל ואינו מייצג את כלל המתקשים בהחזרי המשכנתא. הוא משקף מקרים קשים במיוחד, שברובם החל תהליך מימוש הנכס, וחלקם פונו מביתם.

---

27. דר' גילת בן שטרית ראיינה את קבוצת הישראלים הוותיקים, וגב' אלווירה מולין, בוגרת כלכלה מאוניברסיטת סנט-פטרסבורג, וסטודנטית לדוקטורט במחלקה לתכנון ערים ואזורים בטכניון, ראיינה בשפה הרוסית את קבוצת העולים מבריה"מ לשעבר.

8.2 ניתוח הראיונות עם תושבים ותיקים

8.2.1 מאפייני המרואיינים

"כל המשפחות המאושרות דומות זו לזו, כל משפחה אומללה - אומללה בדרכה שלה". זהו משפט הפתיחה של טולסטוי ל"אנה קארנינה". בדומה לכך, גם המרואיינים, שרואיינו לצורך מחקר זה, שונים זה מזה. כפי שניתן לראות מלוח 8.1 חלקם מעוטי השכלה, וחלקם אקדמאיים, חלקם בודדים וחלקם בעלי משפחות בשלבים שונים של מעגל החיים.

לוח 8.1 : מאפייני המרואיינים, לפי שנות לימוד

מס' ראיון	שנות לימוד	גיל	מקצוע	מצב משפחתי	מס' נפשות במשק הבית	ארץ לידה	תעסוקת המרואיין	*תעסוקת בן הזוג*
1	12	46	אין	תהליך גירושין	2	ישראל	לא בכוח עבודה	-
2	10	44	אין	נשואה	4	ישראל	מועסקת חלקית	*מובטל*
3	12	49	טכנאי	גרוש	4	ישראל	מובטל	-
4	10	46	אין	נשוי	5	ישראל	מובטל	*לא בכוח עבודה*
5	12	32	מזכירה	גרושה	3	ישראל	מועסקת (משרה מלאה)	-
6	10	50	כוח עזר רפואי	נשואה	2	מדינה בצפון אפריקה	מועסקת (משרה מלאה)	*מועסק (משרה מלאה)*
7	אקדמאי	51	בעל מקצוע	רווק	1	ישראל	מובטל	-
8	12	30-25	אין	נשואה	5	ישראל	מועסקת (חצי משרה)	*מועסק (משרה מלאה)*
9	אקדמאי	45	איש עסקים	נשוי	2	ישראל	עצמאי	
10	12	35	איש מכירות	נשוי	3	ישראל	מובטל	*מועסקת (משרה מלאה)*
11	10	52	פקיד	נשוי	4	ישראל	מועסק (חצי משרה)	*מועסקת (משרה מלאה)*
12	*אקדמי*	*52*	*בעל מקצוע*	*גרוש*	*1*	*מדינה מזרח תיכונית*	*עצמאי*	-

מלוח 8.1 ניתן לראות שהמרואיינים הם מקשת רחבה של רמות השכלה. מתוך 12 המרואיינים, 4 ניתן להגדיר כבעלי השכלה יסודית (10 שנות לימוד), 5 בעלי השכלה תיכונית ו-3 אקדמאיים. 5 מבין המרואיינים בודדים (משקי בית עם מבוגר אחד), ובאחרים שני מבוגרים. ב-8 מקרים, ילדים מהווים חלק ממשק הבית. רוב המרואיינים מבוגרים: 9 מהם בני 52-44 ושלושת האחרים בני 35-25. משותף למרואיינים היותם ילידי הארץ: 10 מבין המרואיינים ילידי ישראל, ושני אלה שנולדו במדינות אחרות הגיעו לישראל בינקותם.

המידע על תעסוקה נמסר, לפי המצב בעת הראיון. מתוך חמישה משקי הבית עם מבוגר אחד: מרואיינת אחת לא הייתה כלל בשוק העבודה, 2 היו מועסקים ו-2 היו מובטלים. מתוך שבעת משקי הבית עם שני מבוגרים: רק במקרה אחד שני בני הזוג לא עבדו, בשני מקרים רק בן זוג אחד עבד ובארבעה מקרים שני בני הזוג עבדו בעת הראיון. מכאן: ברוב משקי הבית (8 מתוך 12) לפחות אחד מבני משק הבית מועסק, אבל השונות גדולה ברמת ובשכר.

8.2.2 מאפייני הדירות והמשכנתאות

11 מתוך המרואיינים נטלו הלוואות ממשלתיות, ורק משק בית אחד (ראיון 2) נטל הלוואת משכנתא בנקאית בלבד. במחצית המקרים (ראיונות 3,4,6,7,11,12), המרואיינים קיבלו בנוסף למשכנתא הרגילה גם תוספת מיוחדת, כגון: מענק מקום או מענק אישי או סיוע לדייר עמידר. מכאן: חלק מהמרואיינים הם רוכשי דירות, המכונים ספרות המחקר האמריקנית "רוכשים שוליים" ("marginal homeowners"), שמבחינתם רכישת הדירה כנראה שלא הייתה אפשרית ללא הסיוע הממשלתי הנוסף.

מתוך 12 המקרים, רק במקרה אחד ניטלה המשכנתא עוד בשנות ה-80. שמונה נטלו משכנתאות במרוצת שנות ה-90. שלושה נטלו משכנתאות בתחילת שנות האלפיים, כאשר מתוכם שניים חויבו בביטוח אשראי משכנתאות. ממצא המעיד על כך שהבנק המלווה סבר מלכתחילה שקיים סיכון בהלוואות משכנתא אלו. לוח 8.2 מציג את מאפייני הדירות והמשכנתאות.

בדירות, שעבור מימונן ניטלה המשכנתא, ניכר מגוון רב, הן מבחינת המחיר ששולם עבורן והן מבחינת מאפייניהן. ערך הקנייה של שלוש דירות היה נמוך במיוחד ($43,000 - $76,000), אך רובן נקנו במחירים בינוניים ($95,000-$165,000). 5 דירות קטנות בשטחן (80-64 מ"ר), 6 דירות בינוניות (110-90 מ"ר) ודירה אחת גדולה (148 מ"ר). יש לציין שדווקא הדירה, שהינה יוצאת דופן בגודלה, נרכשה באמצעות מימון ממשלתי הכולל מענק אישי.

חלק מהדירות הן דירות שיכון בשכונות בעלות משתנים סוציו-אקונומיים נמוכים, אבל יש גם דירות בפלחי השוק הגבוהים יותר ובישובים קהילתיים. לפי עדות המרואיינים (10 דיווחו), בשני מקרים עלו מחירי הדירות (מקרים 3 ו-7), ובשמונה ירדו במידה ניכרת. בשלושה מקרים דווח כי מנסים למכור את הדירה במשך זמן רב, אך קונים לא מגיעים (מקרים 5,6 ו-10). במקרה אחד, נמכרה הדירה במחיר הנמוך בכ-10% מהמחיר ששילמו עליה נוטלי המשכנתא כשנתיים לפני כן (מקרה 8).

לוח 8.2: מאפייני הדירות והמשכנתאות

מס' ראיון	שנת נטילת המשכנתא	משכנתא	מחיר ששולם ($)	הערכת שווי נוכחי ($)	מאפייני הדירה	בנק	דירוג חברתי-כלכלי*	הערות
1	1981 (?)	ממשלתית + בנקאית	לא ידוע	80,000	80 מ"ר בנייה רוויה	בנק הפועלים	19	-
2	1995	בנקאית	125,000	80,000	110 מ"ר בנייה רוויה חדשה	בנק הפועלים	6	הקבלן פשט את הרגל ואין לבניין טופס 4
3	1991	ממשלתית + בנקאית + הלוואת מקום	95,000	120,000	100 מ"ר 2 דירות בכניסה סביבה מטופחת	בנק לאומי	3	
4	2002	ממשלתית + מענק אישי	83,000	60,000	80 מ"ר בניין מוזנח	בנק לאומי	7	
5	1999	ממשלתית + בנקאית	165,000	135,000	96 מ"ר בנייה רוויה	טפחות	18	הדירה מוצעת למכירה זמן רב
6	1995	ממשלתית + בנקאית + מענק אישי	145,000	95,000	148 מ"ר דירת גג	בנק דיסקונט	11	3 שנים ניסו למכור את הדירה
7	1994	ממשלתית + הלוואת מקום	50,000	80,000	64 מ"ר	בנק הפועלים	יישוב קהילתי	
8	2001	ממשלתית + בנקאית	130,000	118,000	98 מ"ר	בנק טפחות	בינוני-גבוה	ביטוח EMI הדירה נמכרה
9	2000+	ממשלתית + בנקאית	120,000	110,000	100 מ"ר	בנק טפחות	10	ביטוח EMI
10	1998	ממשלתית + בנקאית	107,000	70,000	68 מ"ר	בנק דיסקונט	11	ניסו למכור את הדירה
11	1992	ממשלתית (כנראה עמידר)	76,000	-	90 מ"ר	בנק טפחות	6	
12	1994	ממשלתית + הלוואת מקום	43,000	30,000	74 מ"ר	בנק טפחות	4	

* לפי אזור סטטיסטי. מקור: קובץ נתונים של הלמ"ס לצורך עיבודי GIS. אשכולות חברתיים-כלכליים לאזורים סטטיסטים, עיבוד נתוני מפקד 1995.

8.2.3 הכנסות המרואיינים לעומת נטל המשכנתא

קיימת שונות גדולה מאוד בקבוצה מבחינת הכנסות. שלושה מבין המרואיינים דיווחו כי מקור הכנסתם הוא תמיכה של ביטוח לאומי. לעומת זאת, מרואיין מס' 9 הוא איש עסקים, שבעבר

הצליח מאוד בעסקיו, אבל בעת הראיון היו עסקיו במשבר. מרואיין מס׳ 12, הוא עצמאי והכנסתו (לנפש סטנדרטית) גבוהה במידה רבה מן הממוצע.

את גובה ההכנסות של המרואיינים יש לבחון לאור ההכנסה הממוצעת של משקי בית בישראל בתקופת הראיונות. בשנת 2004[28] ההכנסה החודשית הממוצעת נטו למשק בית (שראש משק הבית שכיר) הייתה 10,702 ₪, וההכנסה הממוצעת נטו למשק בית (שראש משק הבית לא עובד) הייתה 4,253 ₪. ההכנסה החודשית הממוצעת נטו לנפש סטנדרטית, במשק בית שראשו שכיר עובד, הייתה 3,621 ₪ ושל נפש סטנדרטית במשק בית שבראשו ״לא עובד״, 1,994 ₪.

לוח 8.3 מציג את ההכנסות החודשיות של המרואיינים, לפי משק הבית ולפי נפש סטנדרטית. ניתן לראות שרמת הכנסה לנפש סטנדרטית של 8 מקרב המרואיינים, נמוכה מהרמה הארצית של ההכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית במשקי בית, שבהם ראש משק הבית לא עובד (1,994 ₪). נראה כי החישוב של ההכנסות לנפש סטנדרטית מצביע על רמת הכנסה שאינה מאפשרת קיום לאורך זמן, ועל אחת כמה וכמה שאינה מאפשרת הקצאה של משאבים לתשלומי המשכנתא.

ההתחייבות של רוב המרואיינים לתשלומים חודשיים של משכנתאות לא תואמת את רמת ההכנסות החודשיות שלהם. לוח 8.3 מציג את הכנסות המרואיינים לעומת נטל תשלומי המשכנתא שלהם.

לוח 8.3 : הכנסות משקי הבית לעומת נטל תשלומי המשכנתא

מס׳ ראיון	הכנסות מדווחות (₪)	מספר נפשות במשק הבית	מספר נפשות סטנדרטיות	הכנסה לנפש סטנדרטית	תשלום משכנתא (₪)
1	1,600 ; ביטוח לאומי	2	2	800	כ-3,000
2	כ-1,500 ; לא נמסר מידע על הכנסות נוספות	4	3.2	470	1,776
3	1,300 ; ביטוח לאומי	4	3.2	406	950
4	3,800 ; קצבת נכות מביטוח לאומי	5	3.75	1,014	1,800
5	3,500	3	2.65	1,320	2,200
6	5,200 ; הלוואות יורדות ישירות מתלוש השכר	2	2	2,600	בסביבות 2,000
7	אין	1	1.25	אין	450
8	5,000	5	3.75	1,334	3,500
9	איש עסקים עצמאי	2	_	לא דווח	כ-2,500
10	כ-3,500	3	2.65	1,320	2,800
*11	4,700 ; הלוואות יורדות ישירות מתלוש השכר	4	3.20	1,468	600
*12	7,000	1	1.25	5,600	600

* בשני מקרים אלו הבעיות הפיננסיות החלו מצבירת חובות נוספים מלבד המשכנתא.

28. למ״ס (2005) סקר הכנסות 2004, הודעה לעיתונות, 3 באוגוסט 2005.

8.2.4 מינוי כונס נכסים וסטאטוס בתהליך המימוש

מתוך 12 המרואיינים, ל-10 מונה כונס נכסים, והבנק החל בתהליך מימוש הנכס. במקרה של מרואיין 7, התהליך נעצר בזמן הראיון, לאחר שהערבים שילמו את יתרת חובו. מקרה מס׳ 9 הוא מבוטח של EMI, וחברת הביטוח עושה מאמצים לתאם בינו לבין הבנק המלווה ולעכב את תהליך המינוי של הכונס.

מתוך 12 המרואיינים, 3 רואיינו לאחר שפונו מביתם. במקרה מס׳ 8, לאחר הפינוי המרואיינת החליטה למכור את הדירה במהירות ובזול. מקרים מס׳ 6 ו-10 פונו מדירותיהם, והן מוצעות למכירה ע״י כונסי הנכסים.

מתוך 12 המרואיינים, 6 פנו לוועדה הבין-משרדית (מקרים 3, 4, 5, 6, 10 ו-11). מרואיין מס׳ 3 ביקש להאריך את תקופת המשכנתא ב-10 שנים ולהוריד את נטל התשלומים. הוועדה התנתה את הפריסה בהחתמה של שני ערבים נוספים. המרואיין הוא אסיר משוחרר וטוען שזהו תנאי שהוא לא יכול לעמוד בו, מכיוון שאף אחד לא יהיה מוכן לחתום לו ערבות. מרואיין מס׳ 4, ביקש אף הוא להאריך את תקופת התשלום, אף שהוא בראשיתה של המשכנתא. הוועדה התנתה את הפריסה בעמידה בתשלומים במשך מספר חודשים (מכונה בעגה של העוסקים בתחום ״דמי רצינות״). כפי שנראה בלוח 8.3 לעיל, ההכנסות של המרואיין מביטוח לאומי מאפשרות בקושי רב, קיום בסיסי בלבד, ואין אפשרות שהוא יוכל לעמוד בתנאי זה. עבור מרואיינת מס׳ 5, הוועדה התנתה את פריסת התשלומים בכך שהמרואיינת תשלם 3,600 ₪ בחודש במשך 3 חודשים (״דמי רצינות״). המרואיינת לא עמדה בתנאי זה. היא פנתה שנית לוועדה הבין-משרדית בבקשה לערער על החלטה זו, ובמקביל פנתה לבית המשפט בבקשה לעכב את תהליכי הפינוי. במקרה מס׳ 6, פנו המרואיינים לוועדה, אך זו דחתה את בקשתם בנימוק שהדירה גדולה מדי עבורם. במקרה מס׳ 10 , דחתה הוועדה את הבקשה לפריסת התשלומים בנימוק שהחוב הינו גבוה מדי. מרואיין מס׳ 11, נדרש אף הוא לשלם ״דמי רצינות״, שידו אינה משגת לשלמם, כתנאי לפריסת תשלומים.

לוח מס׳ 8.4 מציג ריכוז של הממצאים הנוגעים לתהליך מימוש הנכסים.

לוח 8.4: מינוי כונס נכסים, וסטטוס בתהליך המימוש

ראיון	מינוי כונס נכסים	סטטוס בתהליך המימוש
1	כן	כונס הנכסים ממתין לתוצאות של מכירת נכס נוסף שלמרואיינת יש חלק בו
2	כן	נמסר צו פינוי
3	כן	הוצעה פריסת תשלומים ע״י הוועדה הבין-משרדית
4	כן	קיבלו תשובה מהוועדה הבין-משרדית
5	כן	קיבלו תשובה מהוועדה הבין-משרדית
6	כן	פונו. הנכס בתהליך מכירה אצל כונס הנכסים
7	לא	הערבים שילמו את החוב
8	כן	לאחר הפינוי המרואיינת מכרה את הדירה
9	לא	בטיפול של EMI
10	כן	פונו. הנכס בתהליך מכירה אצל כונס הנכסים
11	כן	קיבלו תשובה מהוועדה הבין-משרדית
12	כן	שכר עו״ד שיגן עליו מפני כונס נכסים

8.2.5 סיכויי ההישארות של המרואיינים בדירות והערכת המידה שבה ניתן היה לצפות את הכישלון

לוח 8.5 מציג את ההערכות שלנו לגבי סיכויי ההישארות של המרואיינים בדירותיהם ובחזקת בעלות הדיור בחמש השנים הבאות. יש לציין כי הערכה זו, אף שהיא שואפת לקחת בחשבון קריטריונים אובייקטיבים, מושפעת בצידה רבה מהמסרים שהועברו ע"י המרואיינים, ועל כן במידה רבה היא סובייקטיבית. מתוך 12 מרואיינים: 3 מרואיינים רואיינו לאחר שפונו מדירותיהם, ולגבי 4 נוספים, הערכנו שאין סיכוי כי יישארו בעלים של הדירות בחמש השנים הקרובות. לגבי 5 המקרים הנוספים הערכנו שקיים סיכוי מסוים שיצליחו להישאר בעלי בתים של דירותיהם.

הערכה נוספת, אשר אף היא מוצגת בלוח 8.5, היא הערכה של הגורם המרכזי לכישלון, והערכתנו למידה בה ניתן היה לחזות אותו. להערכתנו, עבור 6 מתוך 12 המקרים לא ניתן היה לצפות את הכישלון. עבור 6 האחרים ניתן היה לצפות את הכישלון במידה מסוימת. (ניתוח זה אין בכוונתו לעלות טיעונים כנגד הבנקים המלווים, שכן לא יכולנו לבדוק אילו נתונים הוצגו בפני פקידי הבנק בעת נטילת המשכנתא).

לוח 8.5: הערכה של סיכויי המרואיינים להישאר בדירותיהם ושל הגורמים המרכזיים לחדלות הפירעון ומידת האפשרות לחזותם

ראיון	סיכויי הישארות המרואיינים בדירה בחמש השנים הקרובות*	גורם	הערכה שבה ניתן היה לחזות מראש את הכישלון
1	ייתכן שיימצא מוצא (4)	גירושין	לא צפוי
2	אין סיכוי (5)	פיטורים, נטל תשלומים גבוה מדי	צפוי במידה רבה
3	סביר להניח שיישאר (2)	גירושין, מאסר	לא צפוי
4	אין סיכוי (5)	מחלה, נטל תשלומים גבוה מדי	צפוי –כשלון ידוע מראש
5	אין סיכוי (5)	כשלון עסקי, גירושין	לא צפוי
6	פונו	כשלון עסקי, נטל תשלומים גבוה מדי	צפוי במידה רבה
7	סביר להניח שיישאר (2)	מחלה	לא צפוי
8	פונו	נטל תשלומים גבוה מדי	צפוי –כשלון ידוע מראש
9	סיכויים שווים (3)	הסתבכות בחובות משפחתיים	צפוי במידה מסוימת
10	פונו	כשלון עסקי, נטל תשלומים גבוה מדי	צפוי במידה רבה
11	אין סיכוי (5)	הסתבכות בחובות שאינם קשורים בדירה	לא צפוי
12	ייתכן שיימצא מוצא (4)	הסתבכות בחובות שאינם קשורים בדירה	לא צפוי

* הערכה סובייקטיבית של המראיינת: 1 – יישאר בדירה; 5 – אין סיכוי.

8.2.6 האירועים בשלב חדלות הפירעון של המרואיינים

תאור תמציתי של הראיונות עם ישראלים ותיקים בארץ, שכשלו בפירעון הלוואות המשכנתא שלהם, מוצג להלן. קובץ של הראיונות המלאים נשמר במרכז לחקר העיר והאזור.

<u>ראיון מס׳ 1</u>

חדלות הפירעון החלה בשנת 2002, לאחר שהמרואיינת ברחה עם בתה למקלט לנשים מוכות. הבעל הפסיק לשלם את המשכנתא עבור הדירה, שממוקמת בשכונה השייכת לאשכול חברתי-כלכלי בינוני-גבוה. הבנק העביר את הטיפול לכונסת נכסים. לבני הזוג הפרודים נכסים נוספים המוצעים למכירה.

<u>ראיון מס׳ 2</u>

בני הזוג קנו את דירה ב- 125,000$, ברשות מקומית השייכת לאשכול חברתי-כלכלי נמוך, כאשר המשכנתא (כ-50,000$) היא מהבנק בלבד. הם שילמו משכנתא במשך 7 שנים לפני שהבעל פוטר מעבודתו, והם צברו חובות כבדים והפכו לחדלי פירעון. לאחר שהטיפול בעניינם הושהה ע״י כונסת נכסים, הבנק החליף את הכונס. הכונס החדש הוציא צו פינוי. מחיר הדירה ירד באופן ניכר עקב ירידת מחירי הנכסים באזור (מחיר עכשווי כ-80,000$), ועקב אי השלמת תהליכי הבנייה של חלק מהמבנה ע״י הקבלן, שבינתיים פשט את הרגל.

<u>ראיון מס׳ 3</u>

חדלות הפירעון החלה כאשר נדון המרואיין למאסר של שנתיים, בגין אלימות במשפחה. לפני כן שילם המרואיין משכנתא במשך עשר שנים. עם המרואיין מתגוררים בבית שלושת ילדיו (שניים מהם בשירות חובה). בעצת כונס הנכסים, פנה המרואיין לוועדה הבין-משרדית וביקש לפרוס את החוב לתקופה של 10 שנים נוספות, כך שהתשלום החודשי ירד בשליש. תשלומי המשכנתא של המרואיין נמוכים יחסית, אך המרואיין מתקשה לחזור ולהשתלב בשוק העבודה.

<u>ראיון מס׳ 4</u>

המרואיין הוא חסר מקצוע ולאחר התקף לב. לפני כן עבד בשכר נמוך מאוד (5,000 ש״ח). הוא מתגורר עם אשתו, שאינה עובדת, ועם שלושת ילדיו. הדירה נרכשה בשנת 2002 ב-83,000$; כאשר העסקה מומנה באמצעות משכנתא ממשלתית, הכוללת מענק אישי, בתוספת של משכנתא משלימה. תשלומי המשכנתא שולמו רק במשך מספר חודשים. מונה כונס נכסים לדירה. המרואיין פנה לוועדה המיוחדת, אשר התנתה את תכנית הפריסה בביצוע של מספר תשלומים מלאים, תנאי שהמרואיין לא יכול לעמוד בו.

<u>ראיון מס׳ 5</u>

המרואיינת וגרושה קנו את הדירה בשנת 1999, ב-165,000$. הם מימנו את הרכישה באמצעות מתנה מהמשפחה ומשכנתא בסך 110,000$. הגרוש של המרואיינת, משכן את הדירה, כאשר לקח הלוואה לפתיחת עסק שנכשל. המרואיינת מנסה למכור את הדירה. תשלומי המשכנתא לא שולמו במשך שנתיים, שבמהלכם מונתה לדירה כונסת נכסים, אשר הוציאה צו פינוי. המרואיינת פנתה

לוועדה הבין-משרדית, שהציבה תנאי לפריסת תשלומים, שאין ביכולתה לעמוד בו. המרואיינת ערערה על החלטת הוועדה, כאשר המטרה של מהלך זה היא ל"הרוויח" זמן ולמנוע את "נפילת" הדירה בידי כונסת הנכסים.

ראיון מס' 6

המרואיינים רכשו דירת גג ב-1995 במחיר כ-145,000$; במימון של משכנתא ממשלתית, הכוללת מענק אישי, ומשכנתא משלימה (בנקאית). בעת הקנייה, הבעל היה עצמאי (בעל עסק קטן), ולאחר כשנה החל להפסיד ולצבור חובות, כך שבני הזוג שילמו משכנתא רק במשך שנתיים. בני הזוג ניהלו מאבק ממושך ויקר נגד כונסי הנכסים, במשך יותר משש שנים. בקיץ 2004, בני הזוג, שכבר נשכר לעניינם "קבלן פינויים", עזבו את דירתם ועברו להתגורר (עם שני ילדים בוגרים) בדירה שכורה. הדירה מוצעת למכירה ע"י כונס הנכסים, כאשר הם לא מעורבים בהליך זה.

ראיון מס' 7

המרואיין קנה בית (צמוד קרקע) ביישוב קהילתי בפריפריה. הבית נקנה ב-1994 ב-50,000$, כאשר רוב המימון מקורו בהלוואות ממשלתיות, הכוללות מענק מקום. התשלום החודשי נמוך (450 ש"ח). מאז רכישת הבית עלה ערכו באופן ניכר. המרואיין, שהינו אקדמאי ובעל מקצוע, עמד בתשלומי המשכנתא במשך 9 שנים. לפני כשנה חלה ואושפז והחל לצבור חובות. עקב פניית בנק המשכנתאות לערבים (קרובי משפחה), שילמו אלה את החוב שנצבר.

ראיון מס' 8

בני הזוג מטופלים בשלושה פעוטות. הם קנו את הדירה בשנת 2002 (מחיר כ-130,000$) ; הם נטלו משכנתא לזכאים ומשכנתא משלימה, כאשר היקף ההלוואה היה למעלה מ-100,000$, וההחזר החודשי הגיע לכ-3,500₪. המשכנתא בוטחה ע"י EMI. הבעל נפצע מספר חודשים לאחר רכישת הדירה, וחובותיהם הלכו והצטברו. בחשש שהדירה תימכר במחיר זול מאוד על ידי כונסת הנכסים, שמונתה לדירה, הם מכרו אותה ב-118,000 $ (יש ביטוח EMI למשכנתא).

ראיון מס' 9

שלושה דורות מעורבים במקרה זה: המרואיין הינו איש עסקים, שנקלע לחובות. כמקור לגיוס כספים, הוחלט שדירת הוריו הקשישים תימכר לבנו הצעיר, והלוואת המשכנתא תשמש לכיסוי חובותיו. המשכנתא בוטחה ע"י EMI. המרואיין לא מצליח לשלם את תשלומי המשכנתא. בשלב הראיון, עדיין לא החלו תהליכים משפטיים.

ראיון מס' 10

המרואיין ואשתו רכשו דירה ב-1998 (107,000$) באזור המאופיין בסטאטוס חברתי-כלכלי נמוך. שני בני הזוג היו מובטלים תקופה מסוימת וצברו חובות. הם ניסו למכור את הדירה ב-70,000$ במשך חצי שנה, אך קונים לא הגיעו. הוועדה הבין-משרדית דחתה את בקשתם לפריסת תשלומים בנימוק שהחוב הינו גבוה מדי. לדירה מונה כונס נכסים ובני הזוג פינו את הדירה, ועברו עם ביתם להתגורר בבית ההורים. המרואיין מספר על סכסוך משפטי, שמקורו בניסיון של כונס הנכסים לרדת לנכס אחר בבעלות אביו, ששימש כערב למשכנתא.

ראיון מס׳ 11

בני הזוג היו בעבר דיירים של עמידר. שניהם מועסקים, ואף שהכנסותיהם נמוכות תשלום המשכנתא החודשי הוא נמוך (כ-600 ₪). בני הזוג נטלו הלוואות רבות כדי לממן את חתונות ילדיהם ושקעו בחובות. מתנהלים נגדם מספר תיקים בהוצל״פ, ותיק המשכנתא הוא רק אחד מהם. המרואיין מספר על תחלופה בקרב עורכי הדין, המטפלים בענייני המשכנתא, ועל כי פנה לוועדה הבין-משרדית, אשר קבעה לו כתנאי תשלומים, שהוא אינו יכול לעמוד בם.

ראיון מס׳ 12

המרואיין הוא אקדמאי ובעל מקצוע. הוא קנה דירה צנועה, שעיקר רכישתה מומנה ע״י משכנתא ממשלתית, וההחזר החודשי עליה נמוך מאוד. במצבו הנוכחי, אין למרואיין בעייה לעמוד בתשלומי המשכנתא. בעיית המרואיין מתחילה ברכישה של חנות, שצברה הפסדים רבים. כונס הנכסים, שמונה לחנות, הצליח לקשור את דירת מגוריו לחובות שצברה החנות. המרואיין פנה לעורך דין, אשר ייצג אותו בפני הרשויות המשפטיות כנגד אותו כונס נכסים.

8.3 ניתוח ראיונות עם עולים מחבר העמים

8.3.1 מאפייני המרואיינים

המרואיינים העולים רואיינו כולם באמצעות הטלפון בשפה הרוסית. המרואיינים פנו בבקשת עזרה בנושאים הקשורים למשכנתא לארגוני פרו בונו; ובאמצעות ארגונים אלו נוצר הקשר עמם. לוח 8.6 מציג את מאפייני המרואיינים. 6 מביניהם בני 50 או יותר, 3 בשנות ה-40 לחייהם ורק אחת צעירה בת 30. מתוך 10 המרואיינים 9 הם בעלי השכלה מעבר לשתים עשרה שנות לימוד, כאשר 7 הם בעלי השכלה אקדמאית. 3 מתוך המרואיינים נשואים, והשאר גרושים או אלמנים. הוותיק, שמבין המרואיינים, הגיע לישראל לפני 15 שנה, וה״טרי״ ביותר הגיע לפני 6 שנים; 6 מתוכם שוהים בישראל למעלה מעשר שנים. 5 מתוך המרואיינים מועסקים, 1 גמלאי, ו-4 מובטלים.

המועסקים, מבין המרואיינים, מדווחים על תעסוקה נחותה, שאינה בתחום הכשרתם המקצועית: לדוגמא, מהנדס שמועסק כפועל בניין (ראיון מס׳ 3), מורה שמועסקת כמנקה (ראיון מס׳ 8), רופא שמועסק כמנקה (ראיון מס׳ 7). היינו, ההשכלה שרכשו בארץ המוצא שלהם לא מנעה מהם מלהיכלל עם הקבוצה הפגיעה של מעוטי ההשכלה, אשר סבלה בעשור האחרון, מירידת שכר דרמטית.

לוח 8.6 : מאפייני המרואיינים

ראיון	גיל	שנות לימוד	מקצוע	תעסוקה	תעסוקה בארץ	מצב משפחתי	נפשות במשק הבית	ותק בישראל
1	64	15	מהנדסת	גמלאית	-	אלמנה	2	15
2	51	15	כלכלנית	מובטלת	-	נשואה	3	7
3	40	15	מהנדס	מועסק	פועל בניין	גרוש	1	6
4	44	15	כלכלן	מובטל	-	רווק	1	13
5	50	15	איש צבא	מובטל	-	גרוש	1	11
6	30	11	לא מקצועית	מועסקת	פועלת	נשואה	4	8
7	59	+20	רופא	מועסק	מנקה	נשוי	3	15
8	50	15	מורה	מועסקת	מנקה	אלמנה	2	15
9	43	13	מוכרת	מועסקת	מנקה	גרושה	1	9
10	50	14	כלכלנית	מובטלת	-	גרושה	2	10

8.3.2 מאפייני הדירות

המרואיינים התבקשו לספק נתונים בסיסים על הדירה שרכשו ולתאר את מצבה. לוח 8.7 מציג את נתוני הדירות. את רוב הדירות, אשר נרכשו ע״י חדלי הפירעון, ניתן להגדיר כדירות השייכות לתת-השוק הנמוך (להוציא את מרואיינים 6 ו-7). רובן ישנות, ביניהן דירות שנבנו לפני ארבעה, או חמישה עשורים. מבחינת גודל, הדירות קטנות בהשוואה לגודל ממוצע של דירות שנבנו בשנות ה-90. אפילו אם נשווה ל-1991, בה קטן השטח הממוצע של הדירות שנבנו במסגרת היוזמה הציבורית, היה שטח דירה ממוצעת 87 מ״ר (ר׳ לוח א. 4 בחוברת מידע חודשי). שטח רוב הדירות שנקנו ע״י המרואיינים קטן יותר. חלק מהמרואיינים העידו כי הדירות שקנו הן ישנות והבניינים מוזנחים.

מאפיין נוסף, החשוב להערכת העסקה שמומנה באמצעות המשכנתא, הוא מיקום הדירה. לעתים לא שאלנו לכתובת המדויקת מחמת החשדנות ששאלה זו יכולה לעורר. במקום שאין כתובת מדויקת, התייחסנו ליישוב. חמישה מהמרואיינים קנו דירות בנצרת עלית, שאזוריה הסטטיסטים מדורגים בין 5 ל-12 (על סולם שבין 1- דירוג סוציו-אקונומי הנמוך ביותר, לבין 20 - דירוג סוציו-אקונומי גבוה ביותר). מרואיין נוסף קנה דירה במגדל העמק, שהסטטוס שלה דומה. מרואיינת אחת קנה דירה בבאר-שבע, באחת השכונות הישנות, שסובלות מירידת מחירים תלולה. שלושה מרואיינים קנו דירות בחיפה.

מבין המרואיינים, רק שני מרואיינים (מס׳ 7 ומס׳ 13) רכשו דירה במחיר שהגיע ל-$100,000 ויותר. רוב המרואיינים שילמו מחיר הגבוה מ-$1,000 למ״ר. זהו מחיר גבוה בהתחשב בכך שרוב הדירות הן ישנות ומיקומן אינו אטרקטיבי. חוסר הסבירות בולט במיוחד בעסקה שנערכה ע״י מרואיין מס׳ 2, אשר רכש דירת חדר בבניין שנבנה בשנות ה-50, בשכונה שדירוגה הסוציו-אקונומי הוא בינוני, ושילמו מחיר של כ-$1,600 למ״ר.

לוח 8.7 : מאפייני דירות שנרכשו ע"י המרואיינים

מס' ראיון	שנת הקנייה	שטח הדירה (מ"ר)	מחיר בעת קניית הדירה ($)	מחיר מ"ר ($)	שנת בנייה	דירוג חברתי-כלכלי של אזור סטטיסטי*	דעת המרואיין על מצב הבניין
1	1993	44	46,000	1,045	1950	חיפה (6)	הבניין במצב מוזנח מאוד
2	1998	44	70,000	1,590	1950	חיפה (10)	מצב בינוני (דירת חדר)
3	2002	90	100,000	1,111	1970	חיפה (15)	הבניין במצב טוב
4	2000	70	56,000	800	1960	נצרת עלית (6-11)	-
5	1995	64	65,000	1,015	1960	נצרת עלית (6-11)	-
6	1998	72	82,000	1,138	1990	נצרת עלית (6-11)	הבניין במצב בינוני
7	1997	120	116,000	967	1996	מגדל העמק (5-12)	מצב טוב
8	1996	70	70,000	1,000	ישן	נצרת עלית (6-11)	בניין מוזנח
9	2000	79	82,000	1,038	אין	נצרת עלית (6-11)	-
10	1996	70	75,000	1,071	ישן	באר-שבע (5-16)	דירה ישנה

הערה : נמנענו מלבקש את הכתובת המדויקת על מנת שלא לעורר חשד.ביחס לכוונותינו.

* קובץ נתונים של הלמ"ס לצורך עיבודי GIS. אשכולות חברתיים-כלכליים לאזורים סטטיסטים, עיבוד נתוני מפקד 1995.

8.3.3 מאפייני המשכנתאות

יש לציין כי למרות רמת ההשכלה הגבוהה של המרואיינים, רבים מהם לא ידעו לענות על שאלות בסיסיות הקשורות למשכנתאותיהם, כמו שיעורי ריבית ועוד. ממצא זה תואם את הממצא של פיין (1993), לפיו מבדיקה בפועל של ידע העולים לגבי משכנתאות, עלה כי לעולים יש קשיים בהכרת הפרטים של המשכנתאות.

שתי עובדות ראויות לציון עולות מלוח 8.8, המציג מאפיינים שונים של משכנתאותיהם של העולים מחבר העמים. הראשונה, העולים קיבלו משכנתאות ל-28 שנים ללא קשר לגילם בעת נטילת ההלוואה. היינו, הבנקים המלווים מצפים שהלווים יצליחו לעמוד בתשלומי המשכנתאות, כאשר הם נמצאים שנים רבות מחוץ לגיל העבודה. השנייה, עולים קיבלו משכנתאות עם LTV של 100%. זאת למרות שלפי מידע מגב' מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון (ינואר, 2005), מתן הלוואות עם LTV גבוה מ-95% הוא בניגוד להוראות של משרד הבינוי והשיכון.

כל המרואיינים נעזרו במקורות הממשלה למימון רכישת הדירות. רוב המרואיינים לא ידעו את הרכב ההלוואה, מבחינת התפלגות מקורות המימון. לעומת זאת, כולם ידעו לדווח על גובה ההחזר החודשי (ר' לוח 8.8 -חלק שני).

לוח 8.8 : מאפייני משכנתאות של מרואיינים (חלק ראשון)

מס' ראיון	שנת לקיחת המשכנתא	LTV	תקופת המשכנתא	בנק	גיל הלווה בעת החתימה	גיל הלווה בעת סילוק המשכנתא	תקופה מאז לקיחת המשכנתא
1	1993	לא ברור	28	לאומי	52	80	12
2	1998	100%	28	טפחות	44	72	7
3	2002	100%	28	הפועלים	37	65	3
4	2000	95%	לא יודע	לאומי	39	כנראה 67	5
5	1995	95%	לא יודע	לאומי	40	כנראה 68	10
6	1998	100%	28	לאומי	23	51	7
7	1997	לא ברור	28	לאומי	51	79	8
8	1996	לא יודע	לא יודע	לאומי	41	כנראה 69	9
9	2000	100%	28	לאומי	38	66	5
10	1996	94%	28	לאומי	41	69	9

לוח 8.8 : מאפייני משכנתאות של מרואיינים (חלק שני)

מס' ראיון	זכאות	מקורות ממשלה **(ש"ח)**	מענק **(ש"ח)**	מקורות בנק **(ש"ח)**	החזר חודשי **(ש"ח)**
1	משפחה	97,000	25,000	20,000	640
2	משפחה	97,000	-	173,000	2,300
3	משפחה	המרואיין לא רוצה לדבר או לא יודע את פרטי המשכנתא - יש לציין שהדירה נמכרה			2,500
4	בודד	המרואיין מבולבל (לאחר טיפול כימותראפי) ולא יודע את פרטי המשכנתא			1,800
5	משפחה	לא יודע את פרטי המשכנתא			1,400
6	משפחה	לא יודע את פרטי המשכנתא			1,800
7	צירוף זכאויות	לא יודע את פרטי המשכנתא			2,400
8	משפחה חד-הורית	לא יודעת את פרטי המשכנתא			1,500
9	משפחה חד-הורית	לא יודעת את פרטי המשכנתא			1,700
10	משפחה	115,000~	לא ברור	115,000~	1,700

8.3.4 התמצאות במערכת והעזרות במתווכים

מהראיונות עולה כי לרוב המרואיינים לא היה ידע על משכנתאות בעת חתימת החוזה. לחלקם חסר מידע בסיסי ביותר על המשכנתא, גם לאחר שנקלעו לבעיות עם תשלום המשכנתא. חוסר ההבנה של העולים במערכת של שוק הדיור הישראלי פתחה פתח ל"מתווכים" למיניהם, אשר היו מעורבים בעסקאות בשלב נטילת המשכנתא. תפקיד ה"מתווכים" אצל העולים שונה מתפקיד המתווך אצל ישראלים ותיקים. אצל ציבור הישראלים, הוותיקים תפקידם של המתווכים מצטמצם בחיפוש דירה מתאימה למשק הבית, כאשר המטרה היא לחסוך את העלויות הנובעות מכיתות רגליים. לעתים, המתווכים מעורבים במשא ומתן שבין הקונה למוכר, אך כאן מסתיים תפקידם. יש לציין, שרק ב-1996 התקבל לראשונה חוק שמטרתו להסדיר את מעמד המתווכים ולפקח על מקצועיותם (חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996). החוק עוסק בהגדרת מדדים

שרק בהתקיימם יהיה זכאי המתווך לעמלת תיווך. החוק מטיל על המתווך חובת הגינות וזהירות (סעיף 8) בכל הנוגע לנכס. החוק לא הטיל שום אחריות על המתווכים בנוגע למשכנתא, וזאת כנראה מכיוון שבציבור הישראלי הוותיק, המתווכים אינם מעורבים ביצירת הקשר עם בנק המשכנתאות.

מהראיונות של העולים אנו למדים, שקיימת מעורבות גבוהה של המתווכים בשלב לקיחת המשכנתא. לוח 8.9 מציג נתונים על משך השהייה בארץ לפני רכישת הדירה ונתונים הקשורים להתנהגות הלווה בעת לקיחת המשכנתא. 7 מתוך 10 המרואיינים סיפרו כי הובלו לבנק המשכנתאות ע"י המתווך. מסתבר, שפעמים רבות הובילו המתווכים את רוכשי הדירות באף, תוך שהם יועצים עצות שווא, מפיצים אינפורמציה שגויה, ובוודאי שלא משרתים את עניינם של לקוחותיהם. כך, לדוגמא, מרואיין סיפר כי המתווך אמר כי רק בבנק הפועלים ניתן לקחת משכנתא, כאשר יש משיכת יתר בבנק. ניתן לראות בלוח, כי חלק מהמרואיינים קנו דירה תוך זמן קצר מהגעתם ארצה. ארבעה מרואיינים קנו דירה כבר בשנה הראשונה לשהותם בישראל. יחד עם זאת, עולה כי שהות ארוכה יותר לא ייצרה יותר עצמאות, וגם מרואיינים, שהגיעו לישראל מספר שנים לפני רכישת הדירה, נעזרו משום מה במתווכים.

לוח 8.9: שהות בישראל לפני רכישת הדירה, העזרות במתווך ומידת הבנת המשכנתא

מס' ראיון	משך שהייה בישראל לפני רכישת הדירה	העזרות במתווך בשלב לקיחת המשכנתא	הערות לגבי הבנת המשכנתא בזמן לקיחת המשכנתא
1	שלוש שנים	לא	השוו בין בנקים בעייתיות בהבנת ביטוח החיים של המשכנתא
2	3 חודשים לאחר עלייתם	כן	לא השוו בין בנקים הקונים לא ידעו עברית בכלל ולא הבינו את תנאי הרכישה
3	שלוש שנים	כן	לא השוו בין בנקים המתווך אמר שרק בבנק הפועלים אפשר לקחת משכנתא, כאשר יש יתרה שלילית בחשבון העו"ש
4	שמונה שנים	כן	לא השווה המרואיין לא יודע כלל את פרטי המשכנתא
5	שנה	לא	לא השווה בין בנקים בחר את הבנק הכי קרוב למקום מגוריו
6	שנה	כן	לא השוו בין בנקים
7	שבע שנים	לא	לא השוו בין בנקים ידעו את תנאי הרכישה
8	שש שנים	כן	לא יודעת את כל פרטי המשכנתא
9	ארבע שנים	כן	לא ידעה כי אי עמידה בתשלומי המשכנתא עלולה להביא למכירה מאולצת של הדירה
10	שנה	כן	לא השוו בין בנקים בזמן הרכישה קיבלו הסבר מפקיד הבנק על תנאי הרכישה ועל כך שאי עמידה בתשלומים תוביל למכירה מאולצת

8.3.5 הערכת הון דיור של המרואיינים

קניית דירה באמצעות משכנתא מאפשרת צבירה של הון דיור. הנוסחה המקובלת לחישוב לוחות סילוקין של הלוואות בישראל היא נוסחת שפיצר: הלווה משלם את תשלומי המשכנתא, ובהדרגה חובו לקרן ההלוואה הולך וקטן עד שבסוף תקופת המשכנתא הוא גומר לשלם 100% של קרן ההלוואה. בכל זמן נתון, אם רוצה נוטל ההלוואה לפרוע אותה, הוא צריך להחזיר את סכום שארית הקרן ללווה (בארץ נוספת לסכום זה עמלת פירעון מוקדם). כאשר מחשבים את הון הדיור, שנצבר בידי רוכש הדירה, מפחיתים את שארית קרן ההלוואה מהמחיר הנוכחי של הדירה. כאשר מחירי הדירות עולים, גדל הון הדיור שבידי רוכש הדירה; כאשר מחירי הדיור יורדים, קטן הון הדיור שבידי רוכש הדירה. כאשר מחיר הדירה יורד מתחת לשארית קרן ההלוואה, רוכש הדירה נמצא במצב של **הון דיור שלילי** (negative equity).

לפי נוסחת שפיצר, בשנים הראשונות של ההלוואה מחזיר הלווה בעיקר את הריבית ומעט מאוד מהקרן. דוגמאות לחישובים לפי שפיצר: כאשר ההלוואה היא ל-28 שנה, בריבית מסובסדת של 4.5% הלווה צריך להחזיר פי 1.76 מסכום ההלוואה המקורית. לאחר 7 שנים (רבע מהתקופה) מחזיר הלווה פחות מ-15% מהקרן, ולאחר 14 שנים מחזיר הלווה פחות מ-35% מסכום הקרן. כאשר ההלוואה היא ל-28 שנה בריבית של 6% (שיעור ריבית נמוך יחסית עבור הלוואות משלימות), הלווה צריך להחזיר יותר מכפליים מסכום ההלוואה המקורית. לאחר 7 שנים מחזיר הלווה 12.7% מהקרן, ולאחר 14 שנים מחזיר הלווה 30.2% מהקרן.

בלוח 8.10 מובא אומדן הון הדיור שהצטבר בידי המרואיינים. לצורך ביצוע האומדן הנחנו מספר הנחות: א. העולים הצליחו לעמוד בתשלומים לאורך התקופה שחלפה מאז רכישת הדירה; ב. הריבית הממוצעת על הלוואות המשכנתא היא בשיעור של 5.5%.

יש לזכור שתקופת ההלוואה שניתנה לעולים ארוכה מאוד (28 שנה), ושלפי לוחות שפיצר, בשנים הראשונות רוב התשלום הוא של הריבית. לוח 8.10 מראה שהוותיקה מבין נוטלי ההלוואות שראיינו (ראיון מס׳ 1) שילמה לאחר 12 שנה כרבע מהקרן. רוב נוטלי ההלוואות, שהלוואותיהם צעירות יותר, שילמו שיעורים נמוכים יותר מקרן ההלוואה. אומדן שארית הקרן לתשלום בערכים דולריים לוקח בחשבון את שיעור המימון (LTV) של ההלוואה ומחיר הדירה בעת הרכישה. כאשר משווים את שארית הקרן לתשלום בערכים דולריים למחיר הנכס העכשווי, כפי שהוערך ע״י המרואיינים, מוצאים שלרוב המרואיינים יש הון דיור שלילי.

שני מקרים הינם יוצאי דופן בכך שיש להם הון דיור חיובי. אלו הם מרואיינים 1 ו-7. להערכתנו, מרואיינת מס׳ 1 ״ניצלה״ ממצב של הון דיור שלילי, כי היא קנתה דירה מוקדם, יחסית, לפני העלייה התלולה של מחירי הדירות בשנות ה-90 . מרואיין מס׳ 7 ״ניצל״ ממצב של הון דיור שלילי, דווקא משום שנמנע מקניית דירת שיכון בתת-השוק הנמוך, אשר סובל בשנים האחרונות מקריסת מחירים (ר׳ פרק 5). הוא העז וקנה בית צמוד קרקע (כיצד הושג המימון? ר׳ בהמשך), ששייך מן הסתם לתת-שוק גבוה יחסית, שלא נפגע באותה מידה מתהליך ירידת המחירים.

לוח 8.10: הערכת הון הדיור שבידי המרואיינים

מס' ראיון	LTV	תקופת תשלום	שארית הקרן לפי נוסחת שפיצר*	מחיר בעת קניית הדירה ($)	אומדן שארית הקרן לתשלום** ($)	הערכת מחיר עכשווי*** ($)	הערכת הון דיור שלילי ($)
1	לא ברור	12	74.5%	46,000	חסר נתון של LTV	עלה	יכול להיות חיובי
2	100%	7	87.2%	70,000	61,040	35,000~	~26,040
3	100%	3	95.1%	100,000	95,100	90,000	5,100
4	95%	5	91.3%	56,000	48,593	28,000	~20,593
5	95%	10	80.0%	65,000	49,375	40,000	9,375
6	100%	7	87.2%	82,000	71,504	65,000	6,504
7	לא ברור	8	84.9%	116,000	חסר נתון של LTV	עלה	יכול להיות חיובי
8	לא יודע	9	82.5%	70,000	חסר נתון של LTV	אין נתונים	סביר להניח ששלילי
9	100%	5	91.3%	82,000	74,899	60,000	14,899
10	94%	9	82.5%	75,000	58,155	45,000	13,155

* אומדן שארית הקרן בוצע בהנחה של ריבית של 5.5% למשך 28 שנה (לפי אמדן נמוך של ממוצע בין ריבית של הלוואות ממשלתיות להלוואות משלימות), ובהנחה נדיבה לפיה כביכול הלווים עמדו בתשלומים במשך השנים שחלפו מאז נטילת המשכנתא.

** שארית הקרן לתשלום נאמדה כלהלן: LTV * שארית הקרן לפי נוסחת שפיצר * המחיר ששולם תמורת הדירה

*** המחירים העכשוויים, כפי שהוערכו ע"י המרואיינים, להוציא מרואיין מס' 3 שבו הדירה נמכרה בפועל (מכירת הדירה הותירה את המרואיין בחוב של כ-70,000 ₪).

8.3.6 סיבות לחדלות פירעון ומידת האפשרות לחזותן

ניסינו לנתח את סיפורי הראיונות ולהעריך את מידת האפשרות לחזות את הכישלון בזמן מתן המשכנתא. ההערכות מסוכמות בלוח 8.11. מתוך המרואיינים: מרואיינת מס' 1 לא הצהירה על בעיה של חדלות פירעון, אלא בעיות שנוגעות לביטוח החיים של המשכנתא. שלושה מקרים ניתנים להגדרה כלא צפויים, אלו מקרים של גירושים ומחלות קשות (4, 5 ו- 10), כאשר המרואיינת מראיון מס' 10 טוענת למעשה שהכישלון ברכישת הדירה גרם לפירוד המשפחתי. הכישלון של שלושה מרואיינים (2, 3, ו-7) היה צפוי במידה מסוימת. לעומת זאת, את הכישלונות של המרואיינים 6, 8 ו-9 ניתן היה לחזות מראש. מרואיינים מס' 6 קנו דירה יקרה יחסית ליכולת ההשתכרות שלהם ולסטאטוס התעסוקתי שלהם. כאשר במקרה זה, שני בני הזוג חסרי השכלה ולא סביר לצפות שימצאו תעסוקה בשכר גבוה יותר בעתיד. שתי המרואיינות 8 ו-9 הן מקרים של אמהות חד-הוריות. במקרה שלהן, ניתן להגדיר את הכישלון בתשלום המשכנתא כצפוי.

לוח 8.11 : הגורמים העיקריים לחדלות הפירעון והערכה של מידת האפשרות לחזותם

מס' ראיון	גורם	הערכה של מידת האפשרות לחזות את חדלות הפירעון
1	בעיות שקשורות לביטוח החיים למשכנתא של הבעל המנוח- בראיון לא דובר על בעיות הקשורות לחדלות פירעון	
2	אבטלת שני בני הזוג	צפוי במידה מסוימת, לאור הגיל המבוגר יחסית
3	גירושים + תעסוקה לא הולמת בשכר נמוך	צפוי במידה מסוימת
4	מחלה קשה + אבטלה	לא צפוי
5	גירושים	לא צפוי
6	אבטלה + תעסוקה בשכר נמוך	צפוי (קנו דירה במחיר גבוה מדי ליכולת ההשתכרות שלהם והסטטוס התעסוקתי)
7	אבטלה זמנית	צפוי במידה מסוימת (נכס יקר)
8	תעסוקה בשכר נמוך + הפסקת קצבת ילדים	צפוי –כשלון ידוע מראש- (אם חד- הורית)
9	תעסוקה בשכר נמוך + הפסקת קצבת ילדים	צפוי –כשלון ידוע מראש- (אם חד- הורית)
10	גירושים	לא צפוי

8.3.7 הערכה של סיכויי המרואיינים להישאר בדירות

במסגרת המחקר ביקשנו מהמראיינת להעריך את סיכויי המרואיינים להישאר בדירה בחמש השנים הקרובות. ההערכה היא לפי סולם שבין 1-5, כאשר 1 מציין "בטוח שיישאר", ו-5 מציין "אין סיכוי". ההערכה של המראיינת משקפת במידת מה את רמת האופטימיות ששודרה ע"י המרואיין. ההערכות מוצגות בלוח 8.12.

לוח 8.12 : הערכת סיכויי המרואיינים להישאר בדירותיהם

מס' ראיון	סיכויי הישארות המרואיינים בדירה בחמש השנים הקרובות*	גיל צפוי לסילוק מלא של ההלוואה	הכנסה נוכחית (₪)	תשלום חודשי (₪)
1	בטוח שתישאר (1)	80	2,300	640
2	אין סיכוי (5)	72	3,500	2,300
3	מומש (5)	65	4,000	2,500
4	ייתכן שיימצא מוצא (4)	כנראה 67	2,800	1,800
5	ייתכן שיימצא מוצא (4)	כנראה 68	אין נתונים	1,400
6	סביר להניח שיישאר (2)	51	8,500	1,800
7	סביר להניח שיישאר (2)	79	5,000	2,400
8	ייתכן שיימצא מוצא (4)	כנראה 69	1,500	1,500
9	סיכויים שווים (3)	66	4,000	1,700
10	אין סיכוי (5)	69	2,240	1,700

* הערכת המראיינת

ההערכה שמוצגת בלוח לעיל מתייחסת לסיכויי המרואיין להישאר בדירה בחמש השנים הקרובות. כאשר דנים בסיכויים של המרואיינים להישאר בדירה עד סוף תקופת המשכנתא, גדל הספק בכך שיוכלו לעמוד בתשלומים עד סוף התקופה, כי עבור רוב המרואיינים, תשלומי

המשכנתא ימשכו מעבר לגיל הפרישה המקובל (ר׳ לוח לעיל). ההתייחסות לטווח הארוך של תשלום המשכנתא, שבו אוכלוסייה זו תתבגר וסיכוייהם בשוק העבודה ילכו ויצטמצמו, מעוררת חשש שתמונת חדלות הפירעון בקרב עולי חבר העמים, אשר נגלית לעינינו בתקופה זו (2004/5), היא רק קצה הקרחון של בעיה אשר תלך ותחריף.

8.3.8 האירועים בשלב חדלות הפירעון של המרואיינים

תאור תמציתי של הראיונות עם עולים מבריה״מ לשעבר, שכשלו בפירעון הלוואות המשכנתא שלהם, מוצג להלן. קובץ של הראיונות המלאים נשמר במרכז לחקר העיר והאזור.

<u>ראיון מס׳ 1</u>

ראיון מס׳ 1 שונה משאר המרואיינים שלנו בכך שאינה חדלת פירעון. למעשה, המראיינת ובעלה היו בין העולים, שהקדימו לבוא ובין אלו שרכשו דירה,בזמן שמחירי הדירות עדיין היו נמוכים. המרואיינת פנתה לייעוץ משפטי פרו-בונו, כי לדעתה הונתה ע״י הבנק בנושא ביטוח החיים למשכנתא. מסתבר שבזמן לקיחת המשכנתא נעשה ביטוח חיים עבור שני בני הזוג בבנק. כבר אז, היה בן הזוג של המרואיינת חולה בסרטן, אבל בבנק לא הסבירו להם שלא ניתן לבטח אותו בביטוח חיים. במשך 4 שנים, המרואיינת ובעלה שילמו ביטוח חיים, עד שהסתבר שאין לו זכות לביטוח. המרואיינת הגישה תביעה לבית המשפט נגד הבנק, ומקווה לקבל את הסכומים ששילמה תמורת הביטוח במשך תקופה ארוכה.

<u>ראיון מס׳ 2</u>

לאחר 5 שנים של תשלום, החלו לפגר בתשלומי המשכנתא. המרואיינת פנתה לבנק לפני שקיבלה מכתב ממנו וביקשה לדחות תשלומים לחצי שנה לפחות. לפי המרואיינת, מילוי בקשת הדחייה עלה 190 ₪. המרואיינת שילמה את הסכום, אך הבנק לא הגיב לבקשתה ולא הציע דבר כדי לעזור לפתור את הבעיה. לאחר שנה של פיגור, הבנק העביר את הטיפול לעורך דין. עורך הדין לא יצר קשר עם המשפחה. לאחר שנה וחצי של פיגור קיבלו צו פינוי, ללא שניתנה הזדמנות למכור את הדירה.

<u>ראיון מס׳ 3</u>

לאחר הגירושין, המרואיין התחיל לפגר בתשלומים ופנה לבנק. בבנק הציעו לו לשלם את שביכולתו ולהגיש בקשה לדחיית התשלומים. הוא לא הגיש בקשה כי נודע לו שיאולץ למכור את המכונית שבבעלותו והמשיך לשלם ״כמה הוא יכול״. לפני 4 חודשים הפסיק לשלם ומכר את הדירה ב-90,000$. ללא אישור רשמי מהבנק (לדבריו יש בעיות שקשורות ברישום בעלות בטאבו עקב הגירושין). כיום המרואיין גר בשכירות וחייב לבנק 70,000 ₪.

<u>ראיון מס׳ 4</u>

המרואיין חולה בסרטן. יצוין שהראיון התרחש ימים אחדים לאחר ששוחרר לביתו, לאחר טיפול כימותראפי קשה שעבר. המרואיין חסר אונים, מבולבל בכל העניינים הנוגעים למשכנתא וקורא לעזרה. לדבריו, כאשר הפסיק לעבוד, הציעו לו בבנק לשלם לפי יכולתו. לאחר שנה של פיגור, הבנק העביר את הטיפול לעורך הדין. עורך הדין הציע לו לשלם 3 חודשים ולאחר כן שייקח

משכנתא חדשה על אותה דירה, אך בתנאים נוחים יותר. הוא ממשיך לשלם כל חודש לפי יכולתו ומקווה שלא "יזרקו" אותו מהבית. לדבריו, הוא פנה לכל מי שאפשר: בנק, עורך דין, משרד הבינוי והשיכון, אך לא מבין לגמרי מה הם מציעים לעשות.

ראיון מס' 5

לפני כשנתיים המרואיין התגרש, התפטר מעבודתו והתחיל לפגר בתשלומי המשכנתא. הוא פנה לבנק, אך הבנק לא הציע כלום. לאחר יותר משנה של פיגור הבנק העביר את הטיפול לעורך דין. ממנו המרואיין לא קיבל שום הסבר. עדיין לא הוצא צו פינוי. המרואיין רוצה להישאר בדירה, אך נמנע מלפנות לוועדה הבין-משרדית. כנראה, הסיבה לכך היא אי-רצון למכור את המכונית שבבעלותו. כיום המרואיין חזר לשלם את המשכנתא וטוען, בביטחון מלא, שיעמוד בתשלומים וימשיך לגור בדירה. זאת למרות שרשמית לפחות אין לו הכנסות. הוא שכר עורך דין ומחכה לדיון משפטי שיתקיים בקרוב. הצעתו של עורך הדין לפרוס חוב (כ-30,000₪) ל-150₪ כל חודש.

ראיון מס' 6

לפני כשנתיים וחצי בני זוג התחילו לפגר בתשלומים, זאת לאחר שבמשך שלוש וחצי שנים שילמו משכנתא באופן מסודר. הם פנו לבנק בבקשה לפרוס את התשלומים, אך לא נענו בחיוב. לאחר יותר משנה של פיגור, הבנק העביר את הטיפול לעורך דין, אשר נתן להם הזדמנות למכור את הדירה תוך 3 חודשים. המרואיינת ובעלה לא רצו לעשות זאת וחיפשו עבודה באופן נמרץ. הם קיבלו צו פינוי והיו צריכים לפנות את הדירה בסוף אוקטובר 2004. אולם, לאחרונה שני בני הזוג התחילו לעבוד ולשלם משכנתא וחובות נוספים.

ראיון מס' 7

לפני כשנתיים המרואיין התפטר מעבודתו ובני הזוג התחילו לפגר בתשלומים, לאחר ש-5 שנים שילמו באופן מסודר. הם פנו לבנק, אך בבנק לא הציעו כלום. לאחר יותר משנה של פיגור, הבנק העביר את הטיפול לעורך הדין . עורך הדין הציע לפרוס את החוב (כ-12,000 ₪) לתשלומים. לפני 4 חודשים המרואיין התחיל לעבוד ולשלם משכנתא, אולם, לדבריו, זה קשה מאוד. המרואיין הגיש לאחרונה בקשה לוועדה הבין-משרדית בבקשה להפחית את ההחזר החודשי.

ראיון מס' 8

לפני כשנה, המרואיינת הפסיקה לקבל קצבת ילדים (הבן שלה השתחרר מהצבא). כתוצאה מהירידה בהכנסות החלה לפגר בתשלומי המשכנתא. היא פנתה לבנק וביקשה לפרוס את התשלומים ולשלם 1,000 ₪ בחודש, במקום 1,500 ₪. הבנק העביר את הטיפול במקרה לעורך דין, שממנו המרואיינת לא קיבלה שום הסבר. הבנק הציע למרואיינת לפנות לוועדה הבין-משרדית, שהסכימה לפרוס את תשלומי המשכנתא בתנאי שיהיו להסכם 3 ערבים. לדברי המרואיינת, אין באפשרותה לגייס 3 ערבים, שכן כל החברות שלה הן חד-הוריות ואין לה כסף לקנות ערבים. כיום היא עובדת בניקיון ומשלמת לפי יכולתה. לפי הדיווח שלה, כדי לחסוך היא כמעט ואינה אוכלת.

ראיון מס׳ 9

לפני שנתיים, אחותה של המרואיינת התחתנה, עזבה את הדירה והפסיקה להשתתף בתשלומי המשכנתא. באותו זמן, הביטוח הלאומי הפסיק לשלם לה קצבת הילדים. כתוצאה מכך, לפני 11 חודשים המרואיינת הפסיקה לשלם את תשלומי המשכנתא. לדבריה, היא לא קיבלה שום הודעה מהבנק, וכעבור פחות משלושה חודשים הבנק שכר עורך דין. ממנו המרואיינת לא קיבלה הסבר. היא פנתה לוועדה הבין-משרדית בבקשה להקטין את ההחזר החודשי. לפני 3 חודשים עורך הדין הודיע למרואיינת על החלטת הוועדה: לשלם 3 חודשים כ-1,760 ₪ בחודש ואחר-כך ״נראה״. לפני חודשיים המרואיינת התחילה לעבוד יותר והכנסתה עלתה, אך עדיין לא שילמה את הנדרש. היא לא יודעת את סכום החוב, אך מקווה שתצליח להחזיר אותו בעתיד. היא מתלוננת על כך שכבר מספר חודשים, היא לא מצליחה ליצור קשר עם עורך הדין ולברר את מצבה.

ראיון מס׳ 10

למרות שגרו בחיפה, המרואיינת ובעלה לשעבר קנו דירת שיכון בבאר-שבע. הם קיבלו החלטה זו על סמך המלצות של חברים ומתווך, שהיה מעורב בעסקה, אשר טענו שבבאר-שבע הדירות יותר זולות ולכן כדאי לקנות שם. ההסתבכות התחילה כאשר מוכר הדירה לא פינה את הדירה בזמן. המרואיינים המשיכו לגור בשכירות בחיפה ובמקביל החלו לשלם משכנתא. לאחר חצי שנה, עורך הדין של המוכר דרש מהם לשלם 1,500 ש״ח כתנאי לקבלת המפתחות, ולאחר מכן העלה את הסכומים. המרואיינים הגישו תביעה לבית המשפט. לאחר המשפט, קיבלו את המפתחות והשכירו את הדירה בבאר-שבע. בשנת 2000, המרואיינת ובעלה לשעבר לא יכלו לשלם גם את שכר הדירה בחיפה וגם את המשכנתא. המרואיינת ובעלה הפסיקו לשלם את המשכנתא ופנו לבנק בבקשה לעזור להם לפתור את הבעיה. הבנק לא הציע כלום והעביר את העניין לעורך דין. המרואיינת קיבלה הרבה מכתבים מהבנק, אך היא כמעט ולא קוראת עברית. לפני שנה הוצא צו פינוי והדירה פונתה. כיום הבנק מנסה למכור את הדירה, ועורך הדין הציע למרואיינת לחפש קונים. לדעתה של המרואיינת, הסיכוי למכור את הדירה הוא מאוד נמוך, כי בבאר-שבע אין ביקוש לדירות ישנות. לדבריה של המרואיינת, כל הסכסוכים בנושא ״מי אשם בקניית הדירה?״ הובילו לגירושין.

לוח 8.13 מציג את סיכום האירועים העיקריים של המקרים בשלב חדלות הפירעון.

לוח 8.13: סיכום אירועים בתקופת חדלות הפירעון

מס׳ ראיון	הטיפול הועבר לעורך דין	הוצא צו פינוי	ניתנה הזדמנות למכור את הדירה	וועדה בין-משרדית
1	תביעה של הלווה נגד הבנק בנושא ביטוח החיים של המשכנתא			
2	כן	כן	לא	לא
3	לא	לא	מכר את הדירה	לא רוצה לפנות
4	כן	לא	-	לא
5	כן	לא	-	לא רוצה לפנות
6	כן	כן	-	לא
7	כן	לא	-	כן
8	כן	לא	לא	כן
9	כן	לא	-	כן
10	כן	כן	לא	לא

8.3.9 תפיסת המרואיינים את המערכת המוסדית בישראל

מהראיונות עולה שהעולים, אף שרובם בעלי השכלה גבוהה, מתקשים להבין את המערכת המוסדית הישראלית ואינם מפנימים את הנורמות הקשורות בה. חוסר ההפנמה של נורמות בא לידי ביטוי, מחד, בכך שמרואיינים שלנו מעורבים, ואף מספרים על כך בריש גלי, ברמאויות למיניהן, אבל מאידך, הם ממעטים לפעול דרך הממסד המשפטי.

מסיפורי המרואיינים ניתן ללמוד שבמידה רבה הם לא הטמיעו נורמות ישראליות. במספר מקרים מספרים המרואיינים בגלוי על כך שהונו את ה"מערכת". מרואיין מס' 7 מדווח כי נעזרו בשתי "זכאויות" של משרד השיכון, אחת שלהם, והשנייה של חברים, שנסעו לקנדה ו"השאילו" את זכויותיהם. מרואיין מס' 4 מספר כי הוא נאלץ "לקנות" שני ערבים. מרואיין מס' 8 מלינה על כך שאינה יכולה לבצע את הסדר הפריסה כפי שהוצע ע"י הוועדה הבין-משרדית, מכיוון שאין לה כסף "לקנות" ערבים. לנוכח הדיווח הגלוי על תופעות אלו, עולה ההשערה שהמרואיינים לא הטמיעו את מערכת הנורמות המקובלת בארץ ולא ידעו ש"קניית ערבים" אינה נורמטיבית. .

כל המרואיינים יוצאי חבר העמים, שאליהם הגענו, מנסים להתמודד עם המצב דרך פנייה לייעוץ משפטי פרו בונו. יחד עם זאת, המרואיינים נמנעים מלפנות למוסדות המשפטיים ולנסות לעכב באמצעותם את תהליכי המימוש. המרואיינים נמנעים מלשכור שירותים של עורכי-דין, רק מרואיין אחד (מרואיין מס' 5) דיווח כי שכר עו"ד. מתוך 10 המרואיינים, שניים ויתרו על המאבק המשפטי: מרואיין מס' 3 דיווח על מכירת הדירה במחיר הנמוך ממחיר הקנייה. מרואיין מס' 2, דיווחה על התפנות מהדירה, ללא שזכו להגיע לדיון בוועדה הבין-משרדית.

מהראיונות עולה כי היה מי שניצל את חוסר האונים: מתווכים, שצברו יתרון יחסי מתוקף היותם "ותיקים" יחסית למרואיינים שלנו, לקחו על עצמם את תפקיד "מורה הנבוכים" לכל עניין ועניין, כולל משכנתא, כנראה תוך כדי שהם משלשלים לכיסם רווחים נאים. סבירסקי וסבירסקי (2002) מדווחים במאמרם על עולי אתיופיה, על מידה גבוהה של מעורבות מתווכים בתהליך רכישת הדירות, כאשר אלו גורפים רווחים קלים, ע"י הכוונת עולי אתיופיה לדירות הזולות ביותר. מידת המעורבות הגבוהה של המתווכים בעסקאות, שבוצעו ע"י עולים מחבר העמים, מעוררת תמיהה לאור רמת ההשכלה הגבוהה של רוב המרואיינים. שאלות רבות עולות מממצא זה: כיצד התבצע התשלום למתווכים? מה טיב קשריהם עם פקידי הבנק? ובעיקר, האם הפקת חומר ומתן הדרכה בשפה הרוסית היו מפחיתים את פעילות המתווכים?

8.4 תובנות העולות מתוך הראיונות

8.4.1 מתן משכנתאות מסוכנות ללא רשתות ביטחון

הראיונות העלו כי שורש הבעיה של רבים מן הכישלונות במשכנתאות נעוץ בכך שעבור חלק מהמרואיינים נטל המשכנתא היה כבד מדי ביחס להכנסותיהם הקיימות והצפויות. כלל האצבע (השאול מן המציאות האמריקנית) קובע, שהתשלום המשכנתא החודשי לא צריך לעבור את הרף של שליש מההכנסות החודשיות. מניתוח הראיונות עולה שכלל זה לא נשמר. רבים ממשקי הבית בישראל מגיעים עם רכישת הדירה לקצה היכולת הכלכלית שלהם, ולכן די בתקופה קצרה למדי

של פיטורין או צמצום בהכנסות המשפחה, שבהם המשפחה לא עומדת בהחזרי המשכנתא, כדי לצבור חובות שקשה להסדירם מאוחר יותר.

הקלות הרבה שבה ניתנו המשכנתאות בולטת בעיקר במקרים של עולי חבר העמים. מלווי משכנתאות צריכים להיעזר בשני קריטריונים בקבלת החלטה על מתן משכנתא: הראשון - הצבר ההון הקיים בידי הלווים, והשני - הכנסות מתעסוקה או יכולת השתכרות במדינה הקולטת. סביר להניח שהצבר ההון אצל רוב אוכלוסיית העולים היה נמוך מאוד. מחיר הנכסים במדינות המוצא נמוך מאוד, ולכן גם אלו מביניהם שהצליחו למכור את דירותיהם לא הגיעו לישראל מצוידים בהון רב. רבים מן העולים רכשו את הדירות תוך תקופה קצרה מזמן הגעתם לישראל, כך שקשה היה להעריך את יכולת ההשתלבות שלם בשוק העבודה בישראל ואת יכולת ההשתכרות שלהם.

ההלוואות שניתנו לעולי חבר העמים הן בעלות מאפיינים מסוכנים. תורמים לרמת סיכון הגבוהה של הלוואות אלו תקופות ההלוואה הארוכות ושיעורי ה-LTV הגבוהים. העולים קיבלו משכנתאות למשך 28 שנה, זהו טווח זמן ארוך מאוד, שבו צפויים שינויים בהרכב ובפרנסת משק הבית (שבעה מתוך עשרה ידעו לציין שהמשכנתא ניתנה ל-28 שנה). מתוך עשרת המקרים, ארבעה קיבלו משכנתא עם LTV של 100%[29], ושלושה אחרים קיבלו משכנתא עם LTV של 95%. משכנתא בשיעור כה גבוה מערך הנכס, כאשר ההלוואות הן recourse, ובמיוחד כששוק הדיור אינו יציב, מעמידות את הלווים בסיכון גבוה.

8.4.2 חוסר ידע כגורם לחוסר יכולת התמודדות

ממצא מרכזי של הראיונות שביצענו הוא שקיימת בורות אצל נוטלי משכנתאות לגבי מהות המשכנתא. ככל הנראה, ההסברים שהתקבלו בשלב לקיחת המשכנתא לא היו מספיקים בכלל, ובפרט לא לגבי התנאים במקרים של פיגור תשלומים. למרואיינים, חסרה היכולת להתמודד עם חומר כתוב בעברית שאינה פשוטה, ועל אחת כמה וכמה עם הבנתם של מסמכי הבנק, שנראה שנכתבו במכוון באופן שהופך אותם לנחלת מעטים. חלק ממשקי הבית חסרים את היכולת לנתח את מצבם הפיננסי, או לפענח את המכתבים, אשר נשלחים אליהם ע"י הבנקים ועורכי הדין. הלווים מחמיצים מידע חשוב, כמו לדוגמא, האפשרות שניתנה להם לפי חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור 2002, לפנות ליו"ר ההוצל"פ ולבקש ארכה, שבה יוכלו למכור את הדירה בעצמם.

חוסר ההבנה של התהליכים הקשורים למשכנתאות גורמים לכך שחסרה למרואיינים היכולת להתמודד עם המצב. ההתמודדות הלקויה של המרואיינים באה לידי ביטוי, בין היתר, בכך שאין בידם תיק משכנתאות מסודר, שמכיל את המסמכים הקשורים למשכנתא. עיון בתיקים, או יותר נכון בתפזורת המסמכים הקשורה למשכנתא, מעלה שהמרואיינים איבדו מסמכים חשובים ביותר. חלק מהמרואיינים נוטים להפיץ מסמכים מקוריים לכל מי שנראה כמעוניין לתת עזרה, ובעקבות כך חסרים בתיק מסמכים שונים (ר' מרואיין ותיק מס' 4).

---

29. לפי מידע מגב' מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, מתן הלוואות עם LTV גבוה מ-95% הוא בניגוד להוראות של משרד הבינוי והשיכון.

8.4.3 חוסר יכולת התמודדות עקב חסמי מידע במערכת

המרואיינים נבדלים זה מזה עד למאוד באופן בו הם מתמודדים עם המציאות אליה נקלעו. אופן ההתמודדות מותנה במידה רבה בהשכלה של המרואיינים. בנוסף לכך, קיימת אי-סימטריה מוחלטת, מלכתחילה, בין יכולת ההתמודדות של הלווה ליכולת של הבנקים המלווים. בנוסף לכך, נבנו במערכת חסמים למידע, אשר מגבילים את יכולת ההתמודדות של לווה חדל פירעון. כאמור לעיל, לחלק מהמרואיינים חסרים מסמכים הקשורים למשכנתאותיהם, הבנקים גובים סכומים גבוהים על שחזור מסמכים[30]. סעיף הוצאה נכבד זה הופך למגבלה עבור אלו ששואפים להתמודד עם המצב (ר׳ ראיון עם ותיק מס׳ 1), וגם עבור אלו המעוניינים לסייע להם.

חלק מהלווים, שהינם בעלי יכולת להתמודד עם מסמכים בנקאיים, מספרים על כך שקיימת מדיניות ברורה של הבנקים, לפיה כאשר ממונה כונס נכסים, כל ההתקשרות בין הבנק ללווה היא דרך כונס הנכסים. כלומר, במקרה שהלווה אינו בוטח בכונס הנכסים, ונראה שזה נכון לגבי רוב המקרים וההיפך הוא יוצא הדופן, אין לו אפשרות לעקוב אחרי האופן שבו מנוהלים חשבונות המשכנתא שלו.

8.4.4 חדלות פירעון חרף תעסוקה

הצבענו בחלק הראשון של הדו״ח על השינוי המבני שחל בשוק העבודה ובמערכת התגמול לעבודה בשני העשורים האחרונים, כגורם אפשרי לריבוי מקרים של חדלות פירעון. תהליכים גלובאליים ותהליכים פנים-ארציים, הביאו לכך ששכרם של עובדים בעלי השכלה נמוכה ירד באופן ניכר ביחס לשכר הממוצע (ר׳ פרק 5). אף שהראיונות לא מהווים מדגם מייצג, הרי דבר אחד ברור עולה מהם והוא, שהתפיסה לפיה אי תשלום המשכנתא קשור בהכרח באבטלה אינה נכונה. רוב המרואיינים עובדים, אלא ששכרם נמוך ואינו מספיק לכיסוי הוצאות המשכנתא.

תופעה נוספת שעולה מהראיונות היא תופעה של מרואיינים, שחרף השכלתם, נדחקו לשוליים של שוק העבודה. רוב המרואיינים שמבין העולים הם בעלי השכלה גבוהה, לפחות חלקית, אך ההגירה הביאה לכך שהם לא יכולים להשתמש בישראל במיומנויות, שרכשו לפני עלייתם לארץ. כך, למרות ההשכלה, מבחינת מצבם התעסוקתי הם מתחרים עם בעלי השכלה נמוכה על מקומות העבודה. מעצם כך הם נמנים עם הקבוצה אשר נפגעה מירידת השכר במשק, כמו בעלי השכלה נמוכה.

נקודה נוספת, אשר ראויה להתייחסות בהקשר זה, היא ההנחה שככל שמשק הבית מתבגר הכנסתו גדלה. בהתאם להנחה זו, הורו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון על מתן משכנתא מדורגת. לפי הוראה זו נקבע מסלול נוסף של הלוואות לזכאים, שבמסגרתו ניתן להחזיר את ההלוואה בתשלומים נמוכים בשנים הראשונות, על חשבון תשלומים גבוהים בהמשך (כהן, 2003, ע״מ 39). מהראיונות למדנו שהנחה זו אינה נכונה לגבי שכרם של בעלי מקצועות צווארון כחול.

30. משיחה עם עורכות הדין של ״ידיד״ עולה שמדיניות העמלות של הבנקים בגין שחזור מסמכים היא אחת הבעיות העומדת למכשול בפני עורכות הדין. העמלות שגובים הבנקים בגין שחזור המסמכים של תיק משכנתא יכולות להצטבר למאות ש״ח.

ייתכן שקיימת עלייה בשכרם של בעלי מקצועות צווארון לבן, הנובעת מצבירת מומחיות לאורך השנים. במקרה של בעלי צווארון כחול, לא רק שהגיל לא מבטיח הכנסה גבוהה יותר, אלא שגיל מבוגר מעט (45) מהווה גורם מרתיע עבור מעסיקים פוטנציאלים, ובמקרה של פיטורים יש קושי רב בהשתלבות מחדש.

8.4.5 התנערות הבנקים מאחריות ללווים המפגרים בתשלום

אחד החששות שהועלו בפני צוות המחקר בתחילת הדרך, היה שהבנקים משהים בכוונה את מתן ההתראות ללווים שנקלעו לפיגורים, כדי להניח לפיגורים לצבור ריבית. העדויות של המרואיינים הזימו חשש זה. כל המרואיינים דיווחו על כך שהבנק מיהר לשלוח מכתבי התראה כבר בחודש הראשון או השני לפיגור. יש לציין, כי האופן שבו ניתנו ההתראות הוא שגרתי, ומתן ההתראה נטול מגע אישי. מכאן, שדווקא בזמן שהלווה זקוק לייעוץ, נעדר מקומה של ההתייחסות האישית.

למעשה, התמונה העולה מהראיונות היא הפוכה. במקום להשהות את ההליכים ולאפשר תקופת התאוששות תוך כדי הענקת ייעוץ ללווה, עולה מהראיונות כי הבנקים ממהרים לשכור את שירותיהם של עורכי דין חיצוניים. רוב המרואיינים ציינו תקופה של פחות משנה שבה מונה עורך דין לטיפול בענייניים.

על מערכת היחסים של הלווה חדל הפירעון עם הבנק, ניתן לומר שמערכת יחסים זו מופסקת באופן חד-צדדי, כאשר נשכר עורך דין לטיפול בעניין. הלווים מדווחים על כך שלאחר מינוי של עורך דין, פקידי בנק המשכנתאות אינם מוכנים להתייחס אליהם, והערוץ היחיד לתקשורת הוא דרך עורך הדין שנשכר על ידי הבנק. מרואיין (ותיקים מס׳ 12) סיפר, כי בקשותיו החוזרות ונשנות לקבל נתונים על מצב חובותיו נדחו, כאשר התשובה היא שכונס הנכסים אינו מתיר לבנק לתת לו מידע.

חלק מהלווים מזהים בכל זאת את הבנק ופקידיו, אשר חתמו על חוזה המשכנתא, כאחראיים למשכנתא ומצפים לכך שהבנק יבוא לקראתם. מרואיינת (ותיקה מס׳ 6) סיפרה כי ישבה יום שלם בסניף של הבנק ממנו לוותה את המשכנתא, ממררת בבכי, מתוך ציפייה לכך שמישהו מאנשי הבנק יתייחס אליה.

התמונה העולה מהראיונות היא כי הבנקים ממהרים להתנער מתפקידם המעין-ציבורי, הנובע הן מהעוצמה המונופוליסטית, שהוקנתה להם בעניין המשכנתאות, והן מתוקף היותם באי כוח הממשלה לנושא המשכנתאות. להערכתנו, אי ניהול תקשורת טובה עם לווים שכשלו הינה מדיניות גרועה במיוחד, כאשר מדובר בעולים. מהראיונות עולה שחלק מן העולים קנה דירה תקופה קצרה לאחר שהגיעו לישראל. המשמעות היא שלווים אלו נטלו משכנתאות, שכאמור לעיל מאופיינות ברמת סיכון גבוהה, בלא שיוכלו לקרוא את חוזי המשכנתאות, ולהבין את המשמעות של נטילת משכנתא.

8.4.6 החמרת מצבם של חדלי הפירעון בשל ריבית פיגורים גבוהה ועמלות גבוהות

הבנקים מחייבים את חדלי הפירעון בעמלות שונות. כאשר עמלות אלו מתפיחות את החובות הנצברים בחשבונו של חדל הפירעון. אחד המרואיינים (ותיק מס׳ 4) הציג בפנינו את העמלות החלות על המשכנתא בגין חדלות הפירעון. לפי המכתב, שהגיע מהבנק, חייבו את חשבונו של

המרואיין בתקופה שמתחילה בתאריך 1/4/2004 ומסתיימת בתאריך 30/6/2004 (3 חודשים) בסכום של 584 ₪, בגין דמי ניהול ודמי גוביינא, עמלות על הוראות קבע שלא כובדו, חיוב על הוצאות משפטיות והתראה לפני משפט ללווים וערבים. יש לציין שבמקרה הנדון, לפי המרואיין, אין למשכנתא ערבים, ולכן העמלה שנגבתה בגין "התראה לפני משפט ללווים וערבים" היא תמוהה. בנוסף יש לציין שהעמלה בגין הוראות קבע שחזרו מורכבת משני חיובים: הראשון עבור המרכיב של המשכנתא הממשלתית (105 ש"ח) והשני עבור המרכיב של המשכנתא המשלימה (105 ש"ח). עמלות אלו (שבמקרה הנדון אין שום אפשרות לשלם אותן) הולכות ומצטברות לסכומים ניכרים וכוונתן אינן ברורה. בנוסף לעמלות גובה הבנק ריבית פיגורים על הסכום המצטבר כחוב, כולל העמלות, בשיעור של 1.1% לחודש (כ-14% לשנה).

8.4.7 התנהגות עורכי הדין וכונסי הנכסים

כונס הנכסים הוא הזרוע הארוכה של ראש ההוצאה לפועל (הוצל"פ). על פי הסבר שקיבלנו מעורכי דין בעלי ידע בנושא, מרגע שעורך הדין, שנשכר ע"י הבנק, מתמנה ע"י ההוצל"פ לכונס נכסים, הוא חייב לשרת את האינטרסים של הזוכה והחייב באותה מידה. בניגוד מוחלט להגדרת התפקיד של כונס הנכסים, כמי שאמור גם לשרת את האינטרסים של החייב, ניתן לומר שהתפיסה הרווחת אצל המרואיינים היא שכונס הנכסים הוא "עורך הדין של הבנק". מעבר לכך, חלק מהמרואיינים מזהים את כונס הנכסים כמי שפועל בעיקר לטובת עצמו.

החשש שהובע על ידי מרואיינים הוא שהדירה תימכר על ידי כונס הנכסים ב"כל מחיר". החשש, לפיו כונס הנכסים ימכור את הדירה במחיר נמוך הוא אחד הגורמים המדרבנים את הלווים להמשיך במאבק, גם בשעה שברור להם שאין סיכוי שיצליחו להישאר בדירה. כך לדוגמא, פנתה המרואיינת (מס' 5 בקבוצת הוותיקים) לוועדה הבין-משרדית, ולאחר מכן הגישה ערעור על החלטת הוועדה, ובמקביל פנתה לבית המשפט בבקשה לצו עיכוב תהליכים עד לקבלת התשובה, כאשר המטרה האמיתית היא לא קבלה של הסדר תשלומים, אלא להרוויח זמן שייתכן שבמהלכו ימצא קונה במחיר סביר לדירה. מיותר לציין, שכל אותו זמן הריבית על החשבונות הולכת ותופחת.

מכיוון שכאמור לעיל, הבנק מנתק את עצמו בצורה מוחלטת מהלווה, כאשר נשכר עו"ד לטפל בעניין, ניתן לומר שהחייב שבוי בידיו של עו"ד זה. הראיונות חושפים את קיומה של קשת רחבה של התנהגויות אצל כונסי הנכסים. בקצה האחד, עומד המקרה של מרואיין (ותיק מס' 3), אסיר משוחרר, אשר סיפר כי עורך הדין שנשכר ע"י הבנק מנסה לסייע לו, ואף ניסח בעבורו את הפנייה לוועדה הבין-משרדית. בקצה השני, עומדים שני סיפורים, של מרואיינים (ותיקים מס' 9 ו-12), שבהם נאלצו המרואיינים לשכור עורכי דין שיגנו עליהם מפני כונסי הנכסים. בשני מקרים אלו מדווחים המרואיינים כי כונסי הנכסים תפסו חזקה על נכסים שהיו נכסים מניבים ומנעו מהחייבים הכנסות מהנכסים במשך תקופה ארוכה, בלא שנעשה על ידם מאמץ למכור או להשכיר את הנכס.

לפי דיווח המרואיינים, עורכי הדין הנשכרים ע"י הבנקים, גם לאחר שמונו לכונסי נכסים וקיבלו על עצמם לכאורה לייצג גם את האינטרסים של החייב, נמנעים בדרך-כלל מפגישות או ממתן מידע או הדרכה לחדלי הפירעון. בניגוד לקוסם הרב מג מארץ עוץ, שזהותו נחשפה בשלב כלשהו, כונסי הנכסים בוחרים להישאר בלתי-נראים ולא מושגים לאורך כל ההליך המשפטי. במקרה של

אחד המרואיינים (ותיק מס׳ 2) כונס הנכסים שלח צו פינוי, כאשר מצוינת עליו כתובת של תיבת דואר בלבד. מרואיינים אחרים, שניסו להיפגש עם כונס הנכסים, מספרים על סירוב מוחלט.

בשני מקרים דווח על התחלפותו של כונס הנכסים, מסיבות שאינן ידועות למרואיינים (ותיקים 2 ו-11). אחת המרואיינות (ותיקים מס׳ 2) סברה שכונסת הנכסים הוחלפה ע״י הבנק משום שלא רצתה לפנות את משפחתה. כונסי הנכסים טוענים כי הם נתונים לפיקוח לוחץ של הבנקים; לטענתם, כונס נכסים שאינו משלים את משימתו תוך פרק זמן מסוים מוחלף על ידי הבנק.

חלק מהמרואיינים הביעו רגשות קשים כלפי כונסי הנכסים. אין זה המקום לחזור על כל הגידופים להם והתארים להם זכו כונסי הנכסים במסגרת הראיונות. המעודן שבהם הוא ״נבל ברשות תורה״. גם שני כונסי הנכסים שרואיינו במסגרת המחקר וגם אנשי מקצוע אחרים בענף המשכנתאות תיארו מצב של חוסר אתיקה ופרקטיקה נלוזה בקרב חלק מכונסי הנכסים.

8.4.8 מועילות הוועדה הבין-משרדית

הוועדה פועלת מתוקף חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס״ב-2002. (לפי החוק הוועדה מכונה ״מיוחדת״ אבל דבק בה השם ״הוועדה הבין-משרדית״). מהראיונות עולה שהוועדה נוהגת לקבוע שני סוגים של תנאים לפני מתן הסכם של פריסת תשלומים. הראשון הוא הוספת ערבים, והשני הוא קביעת ״דמי הרצינות״. רבים מהמרואיינים לא יכלו לעמוד בתנאים שהציבה הוועדה והביעו תרעומת קשה לגביהם.

המטרה של דרישת תשלומים גבוהים לאורך תקופה מסוימת (תנאי אשר מכונה בעגה המקצועית ״דמי רצינות״) לא ברורה. מכיוון שהפנייה לוועדה הבין-משרדית מותנית בחקירה כלכלית, אמור להיות לוועדה מידע מלא על מצבו הכלכלי של הלווה. מהראיונות עולה שקביעה של תנאי מסוג ״דמי רצינות״ מובילה חלק מחדלי הפירעון ל״שוק האפור״ ולהסתבכות נוספת.

8.4.9 נקודות נוספות אשר עלו מהראיונות

מניתוח הראיונות שקיימנו, העלינו נקודות נוספות הראויות לאזכור ולדיון:

<u>שימוש במשכנתאות ממשלתיות לצרכים עסקיים</u> - בחלק מהראיונות עלה שהכישלון לא נבע ממשכנתא לרכישת דירה, אלא מכך שהשתמשו במשכנתא לצורך תשלום חובות, או לחלופין שהשתמשו בדירה שנקנתה, באמצעות משכנתא ממשלתית, כעירבון להלוואה עסקית. מקרים אלו מעלים את הצורך לדון במטרותיהן של המשכנתאות הממשלתיות, אשר ייתכן שקיים רציונאל להגדירן כהלוואות לצורכי רכישת מגורים בלבד. המטרה של משכנתאות אלו היא לעודד בעלות על דיור, ולא לאפשר את הרחבת הפעילות הכלכלית במשק, על ידי כך שהדירות ימושכנו, כאשר הלווה לא יכול להשיג מקורות מימון אחרים. לכן, יש מקום לדון בשאלה: האם יש להתיר משכון דירות שנרכשו באמצעות משכנתא ממשלתית?

<u>הרציונל של התניית 15 שנות מגורים כאחד מתנאי המענק האישי</u> - בראיון עם ותיקים מס׳ 4, עלה שהמרואיין קיבל מענק מותנה אישי. הזכאות למענק האישי, בדומה למענקי מקום, מותנית בכך שהלווה יגור בדירה שנרכשה באמצעות המשכנתא במשך 15 שנה. כלומר, כאשר הלווה מגיע לחדלות פירעון למרות שהוא רוצה להמשיך לגור בדירה, הוא לא זכאי למענק וצריך להחזיר את ההלוואה במלואה. במידה מסוימת, המענק מהווה הטעייה, מכיוון שתשלומי המשכנתא

החודשיים מחושבים לפי ההנחה שהתנאי יקוים, ולכן הם נמוכים ומהווים פיתוי לרכישת דירה ע"י לווים חלשים.

<u>תפקיד הוועדה הבין-משרדית גם במקרים של משכנתאות בנקאיות</u> - הוועדה הבין-משרדית דנה רק במקרים של הלוואות שיש בן מרכיב של הלוואת ממשלה. נוהל זה נוצר, כנראה, לאור התחושה שאל לה למערכת הציבורית להתערב בעסקאות פרטיות, שבן לא היתה מעורבת מלכתחילה. רק מקרה אחד מבין 22 המקרים, שרואיינו במחקר, הוא מקרה שבו המשכנתא ניטלה במימון בנקאי מלא (ותיק מס' 2). מקרה זה מדגים שיש צורך לשקול מעורבות ממשלתית גם בפתרון בעיותיהם של אלו שנטלו משכנתאות במימון הבנקים בלבד.

פרק 9: ממצאים נוספים מעבודת השדה

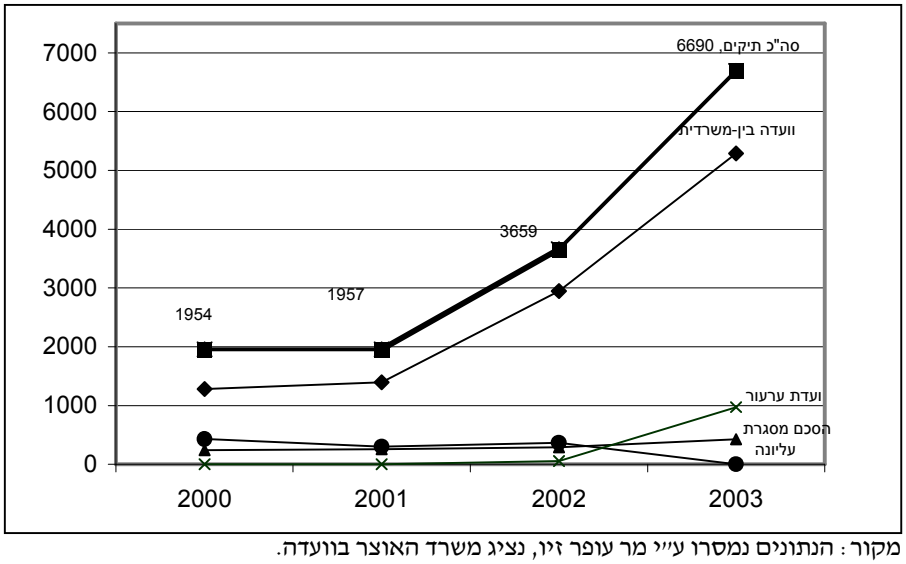
בפרק זה נכללו ממצאי לוואי של עבודת השדה שנערכה במסגרת המחקר. ממצאים אלה עוסקים בשלושה נושאים: בוועדה המיוחדת, הפועלת מתוקף חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס"ב – 2002, בפעילותה של חברת EMI, החברה היחידה בישראל אשר מספקת פוליסת ביטוח לאשראי משכנתאות, ולבסוף, בנגע ההונאות במשכנתאות, שפשה בקרב חלק ממי שהיו מעורבים בתהליכי נטילת ההלוואות של עולים מבריה"מ.

9.1 הוועדה המיוחדת

"הוועדה המיוחדת" פועלת מתוקף חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור התשס"ב – 2002 ומשתתפים בה נציגי משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר והבנקים למשכנתאות. קדמו לחקיקה משנת 2002 ועדות אחדות, שתפקידן היה דומה, ביניהן ה"וועדה העליונה" של משרד הבינוי והשיכון. הוועדה המיוחדת ממשיכה את פעילותה של הוועדה הבין-משרדית, ואף ששמה שונה לפי החקיקה החדשה היא ממשיכה להיקרא בפי כל בשם הוועדה הבין-משרדית. הנתונים מצביעים על כך שבעוד שבעבר טופלו בעיותיהם של מתקשים בתשלומי משכנתאות במסגרות שונות, יש מגמה להעביר את כל התיקים לוועדה המיוחדת/הבין-משרדית. איור 9.1 מציג את מספר התיקים שהגיע לדיון בוועדות השונות לפי שנים, בין 2000 עד לשנת 2003. ניתן לראות שקיימת מגמה של עלייה במספר התיקים.

משימת המחקר לא כללה בדיקה שיטתית של הוועדה, אך במסגרתו נאספו עדויות, שראוי להביאן כאן להשלמת התמונה. רוב המידע התקבל מראיונות עם נציגים משלוש צלעותיה של הוועדה: כנציגת משרד הבינוי והשיכון ראיינו את הגב' רות מנע (תאריך: 29.2.04), כנציג משרד האוצר ראיינו את מר עופר זיו (תאריך 19.4.04), וכנציג הבנקים ראיינו את מר אשר שכטר, מבנק הפועלים (תאריך 1.4.04).

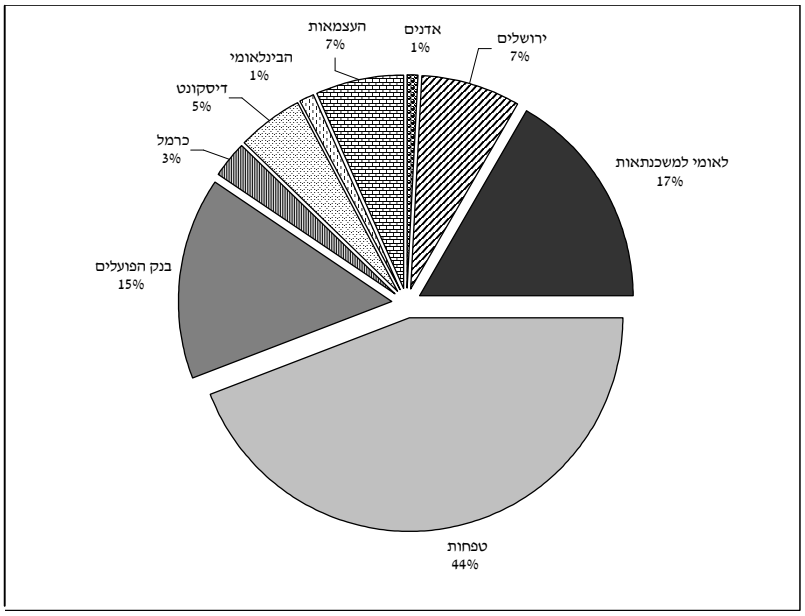
איור 9.1: מספר התיקים שהגיעו לדיון בוועדות להקלה בתשלומי משכנתאות, 2000-2003



מקור: הנתונים נמסרו ע"י מר עופר זיו, נציג משרד האוצר בוועדה.

איור 9.2 מראה את התפלגות התיקים שהגיעו לדיון בוועדה המיוחדת, לפי הבנק המלווה בשנת 2003. ניתן לראות מהאיור, ששיעור גבוה מאוד (44%) מהתיקים שהגיע לדיון בוועדה שייך לבנק טפחות. איננו יודעים אם ריבוי התיקים של בנק טפחות בוועדה (מעבר לחלקו היחסי בשוק ההלוואות) מעיד שקיימת בעתיות גדולה יותר עם ההלוואות של בנק טפחות, או ששיעור גבוה זה מצביע על כך שהבנק נוהג לכוון את המתקשים לוועדה.

איור 9.2: התפלגות התיקים שהגיעו לדיון בוועדה המיוחדת בשנת 2003, לפי הבנקים המלווים



מקור: הנתונים נמסרו ע"י מר עופר זיו, נציג משרד האוצר בוועדה.

9.1.1 תהליך הפנייה לוועדה המיוחדת

לפי החוק חייב הבנק להודיע ללווים, שהינם זכאים של משרד הבינוי והשיכון ואשר החלו לפגר בתשלומי המשכנתא, על האפשרות לפנות לוועדה המיוחדת. הפנייה לוועדה מותנית בתשלום של 189 ש"ח עבור בדיקת יכולת כלכלית, אשר מתבצעת ע"י חוקר פרטי, הנשכר לצורך עניין זה. בנוסף לחקירת היכולת, נדרשים הפונים לוועדה להציג מסמכים שונים. מתוך מסמך של אחד הבנקים, אשר מפנה את המתקשים לוועדה הבין-משרדית, ניתן ללמוד על המסמכים, שיש להציג לוועדה.

"3. לצורך הדיון בבקשה הנכם מתבקשים להמציא את המסמכים המפורטים מטה:

- תלושי הכנסה עדכניים של כל אחד מהלווים.
- דו"ח תנועות בכל חשבונות העו"ש שלכם בחודשיים האחרונים.
- דוחות אודות יתרות בחשבונות חסכון, פיקדונות בשקלים, קופות גמל ומט"ח (בהיעדר חשבונות חסכון וכו', יש להמציא הצהרה על כך).
- דו"ח סוציאלי באם קיים.
- דו"ח רפואי באם קיים.
- העתק משובר תשלום ע"ס 189 ש"ח עבור בדיקת יכולת כלכלית.

ללא קבלת המסמכים הנ"ל לא ניתן יהיה להעביר בקשתכם לדיון בוועדה."

אין נתונים סוציו-אקונומיים על הלווים שפונים לוועדה. לפי הגב' רות מנע, נציגת משרד הבינוי והשיכון בוועדה, הפונים הם מכל המגזרים, אבל רוב הפונים הם מאוכלוסיית חלשות, "אלו שתמיד היו מסכנים", שקנו דירות בעיירות ויישובים פריפריאליים. יש כאלו שעמדו בהלוואה במשך זמן רב, ונקלעו לבעיות בשנים האחרונות. בשנת 2000 היו מספר פניות של מפוטרי הי-טק, שהבינו כי לא יוכלו לעמוד בתשלומים עליהם התחייבו. להערכתה, באופן יחסי יש מספר קטן של פניות מעולים חדשים. להערכת הגב' רות מנע, כ-40% ממשקי הבית שפונים הם משקי בית, שעקב אסון (מחלה או תאונה) איבדו את יכולת ההשתכרות שהייתה להם בשעת לקיחת המשכנתא. לעתים מתקבלות פניות ממשקי בית, שמצבם הכלכלי הוא טוב, אבל הם סבורים שבאמצעות הוועדה הם יצליחו להקל את נטל תשלומי המשכנתא.

יוזמת ההפנייה לוועדה מגוונת: מפנים הבנקים המלווים, רשויות הרווחה, עמותת "ידיד" וארגוני יעוץ משפטי פרו- בונו אחרים. יש משקי בית שפונים לוועדה לאחר ששמעו עליה ממשקי בית אחרים. לעתים יש פנייה מנבחרים של הרשויות המוניציפאליות.

9.1.2 הדיון בוועדה ושיקוליה

נציג הבנק מציג בפני הוועדה קובץ של מסמכים אשר מכיל את פרטיו של הלווה, דו"ח שהתקבל מהחוקר הפרטי, ופירוט של תולדות ההלוואה (מסמך המכונה "סדין" בקרב חברי הוועדה): הלוואת הבנק, הלוואות ממשלה, תאריך לקיחת ההלוואה, עומק פיגור (חודשים), שיעור ריבית ותקופת ההלוואה.

הוועדה מפעילה שיקולים שונים, כאשר היא דנה בתיק של לווה[31]:

- מצב הלווה היום לעומת מצבו בזמן לקיחת ההלוואה.
- גודל דירה לעומת גודל משפחה - במקרה של דירות גדולות "ללא הצדקה", הוועדה ממליצה ללווה למכור את הדירה, להחזיר את החובות ולקנות דירה קטנה יותר.
- גובה החזר מול הכנסה - משק הבית צריך להוכיח שהוא ממצה כושר השתכרות, כלומר תעסוקה במשרה מלאה או קצבת ביטוח לאומי.

"גלגלי הצלה" העומדים לרשות הוועדה:

- <u>פריסת החוב שנוצר בגין הפיגורים לתשלומים</u> - המטרה היא להחזיר את משק הבית למסלול התשלומים. החוב נפרס בהתאם לתנאי המשכנתא המקוריים ומהווה תוספת קטנה של נטל לתשלומי המשכנתא. קיימת אפשרות לפריסה של יתרת החוב ל-30 שנה מההווה. כלומר, אם משק הבית לקח משכנתא לפני 15 שנה ל-30 שנה ונותרו לו 15 שנות תשלום, הוועדה מאפשרת לו לפרוס את החוב ל-30 שנים, כלומר 15 שנים נוספות. כאשר מדובר ב"מקרים חריגים" (משקי בית שחרב עליהם עולמם עקב מחלה או נכות, שגרמו לאובדן כושר

31. לפי שיחה עם הגב' רות מנע, נציגת משרד הבינוי והשיכון בוועדה המיוחדת, מיום 29.2.04.

השתכרות), הוועדה מנסה להיות יצירתית במיוחד. הוועדה מנסה ליצור תכנית מיוחדת להחזרים. לא תמיד זה מצליח, יש מקרים שבהם בסופו של דבר מגיעים לפינוי.

- <u>הורדת ריבית</u> - לעיתים הוועדה יכולה להוריד את הריבית. הלוואות שנלקחו בשיעור ריבית של 6%, לעתים מורידים את הריבית ל-4%. נציג משרד הבינוי והשיכון יכול להוריד את הריבית על החלק התקציבי, אבל נציגי הבנקים מתנגדים בדרך כלל להורדת הריבית על המשכנתא המשלימה, וכאשר ההלוואה מורכבת ברובה מהלוואה של הבנק, הורדת שיעור הריבית של החלק התקציבי לא משנה בהרבה את הנטל על משקי הבית. לפי מר עופר זיו, נציג משרד האוצר בוועדת הערר, לאחרונה בנק ישראל הוציא תקנה לגבי הסדר פריסת תשלומים: ליתרת התקופה של ההלוואה המקורית הפריסה היא לפי שער הריבית של ההלוואה המקורית; בתוספת התקופה ייקבע שער הריבית לפי שער הריבית שיהיה באותו נהוג באותה תקופה.
- <u>"תקופת חסד" (grace period) של עצירת תשלומים</u> - התקופה הארוכה ביותר שניתנה היא תקופה של חצי שנה. זהו אמצעי יעיל עבור משקי בית, שמתכוונים למכור את הדירה ורוצים להימנע מצבירת ריבית פיגורים.

יצוין שכל ההסדרים המוצעים ע"י הוועדה מותנים בהסכמת הבנק.

לדברי מרואיין בכיר, המכיר היטב את פעילותה, חלק ניכר מההחלטות הוועדה לא מבוצעות (אין מעקב מדויק). לאחר שקיימו דיון בחלק מהתיקים ואישרו להם פריסת תשלומים, הלווים פשוט לא מגיעים בכלל לבנק כדי לסדר את העניין. לעתים, לאחר שנה, אותם לווים מגיעים שוב לדיון בוועדה.

החברים בוועדת הערר הם נציגים של אותם שלושת הגופים שמרכיבים את הוועדה המיוחדת, כלומר הבנק המלווה, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. התיקים הקשים יותר מגיעים לוועדת הערר. מגיעים הרבה תיקים של חד-הוריות והרבה תיקים של עולים. התיקים הקשים של העולים קשורים "לאיחוד זכאויות" (דוגמאות: אחד ההורים נפטר וקצבתו נפסקה, או שפרץ סכסוך בין הדורות, החיים המשותפים הפכו לבלתי נסבלים ואחד הצדדים רוצה לעזוב את הדירה המשותפת). במקרים נדירים, ועדת הערר מאשרת מחיקת חובות. לדברי אותו מרואיין בכיר, מקרים רבים המגיעים לוועדת הערר הינם בגין חובות שנותרו לאחר שהנכס מומש.

9.2 ביטוח אשראי של חברת EMI

רק חברה אחת קיבלה רישיון לעסוק בביטוח אשראי משכנתאות בישראל. חברת EMI החלה לפעול בישראל בשנת 1998 והיא חברת בת של AIG (American International Group Inc.). החברה פועלת בכפוף לרישיון לעסוק בביטוח מהמפקח על הביטוח במשרד האוצר, והיא מוסמכת לעסוק בביטוח אשראי למגורים המובטח במשכנתא. הביטוח שמציעה החברה הוא ביטוח אשראי משכנתאות לבנק. הודות לביטוח זה, הבנקים מאפשרים ללווים הלוואות עם שיעורי מימון גבוהים.

EMI מוכנה לבטח אשראי של משכנתאות שה- LTV המקסימלי שלהן הוא 90%. שיעור הפרמיה נקבע כפועל יוצא של תקופת ההלוואה ושיעור המימון מערך הנכס. כאשר שיעור ה- LTV הוא 90% ותקופת ההלוואה היא מעל ל-20 שנה, תהיה הפרמיה בשיעור של 4.1% מההלוואה. זוהי הפרמיה המקסימלית, והיא יורדת כאשר שיעורי ה-LTV הינם נמוכים יותר, או שתקופת ההלוואה הינה קצרה יותר.

הביטוח מוגבל לשיעור כיסוי מסוים מערך ההלוואה. שיעור הכיסוי הוא ביחס לערך ההלוואה המבוטחת. כאשר ה-LTV הוא בגובה 90%, שיעור הכיסוי הוא 30%. כאשר ה-LTV הוא 80%, שיעור הכיסוי הוא 28%.

לוח 9.1: דוגמא מפורטת לביטוח של חברת EMI

מחיר הדירה	**111,111** ₪	
LTV	90%	
ערך ההלוואה	100,000 ₪	
פרמיית הביטוח	4,100 ₪	הפרמיה היא לפי 4.1% מההלוואה. הלווה מלווה את הפרמיה בתור חלק מההלוואה.
ערך ההלוואה המבוטחת	104,100 ₪	
סכום ביטוח (הסכום המירבי בפוליסה)	31,230 ₪	שיעור הכיסוי להלוואות עם LTV של 90%, הוא 30%. 104,100 ₪ * 0.3

מדיניות החברה היא לא להפלות בין לקוחות שונים, ולא להגביל את אזור הפעילות הגיאוגרפית (redlining). שיעור הפרמיה נקבע כפועל יוצא של תקופת ההלוואה ושיעור המימון מערך הנכס, ללא התחשבות בנתונים חברתיים-כלכליים של המבוטחים.

ביטוח האשראי מונע מצב שבו לאחר שתהליך מימוש הנכס הממושכן מסתיים, נשארים הלווים בחובות גבוהים והבנק ממשיך לרדוף אחריהם ואחר הערבים להלוואת המשכנתא. (אם כי יתכנו מצבים שבהם נשאר חוב גם לאחר שחברת הביטוח משלמת את דמי הביטוח). ההגנה שמקנה ביטוח אשראי ללווה מותנית בהסכם, לפיו חברת הביטוח לא תתבע את הלווה בגין גמול הביטוח ששילמה למלווה (לבנק), כלומר לא תפעיל זכות שיבוב (recourse). זכות השיבוב היא זכותו של המבטח לתבוע את נזקיו מצד שלישי האחראי לנזק בשם המבוטח לאחר ששילם תגמולי ביטוח למבוטח. הרישיון של חברת EMI קובע ויתור זכות שיבוב, לפי סעיף 15 של רישיון המבטח: "במקרה והמבטח שילם תביעה למבוטח, הוא לא יחזור בתביעות שיבוב למעט אם מקרה הביטוח נגרם על ידו בכוונה".

נתוני החברה מראים כי חברת EMI, שכאמור נכנסה לשוק הישראלי רק ב-1998, הפכה תוך מספר שנים לגורם מהותי. לפי הדו"ח הכספי של החברה[32], בשנת 2005 בוטחו באמצעותה

32. http://www.emiltd.com/_Uploads/382EZER2005.pdf

הלוואות חדשות בסך כולל של 2,303 מליוני ש״ח, אשר היוו 10% מסך ההלוואות לדיור שניתנו בשנה זו. בשנים 2003 ו-2004, ביטחה החברה 11.8% ו- 13.4%, בהתאמה, מההלוואות החדשות שניתנו בשנים אלו. יש לציין כי בדו״ח הכספי מוסבר כי הקיטון בהכנסות החברה מפרמיות נובע בעיקר מההפחתה המשמעותית במתן הלוואות ממשלתיות לזכאים מינואר 2005.

נתונים על כמות העסקאות, שבוצעו בידי החברה החל ממועד כניסתה לשוק הישראלי ועד סוף שנת 2004, מורים שכבר בתחילת שנות ה-2000 ביטחה החברה יותר מ-5% מהעסקאות בדירות שבוצעו בישראל.

לוח 9.2 : היקף העסקאות של חברת EMI, שנים 1998 עד 2004

שנת ביצוע	מספר הלוואות שבוצעו	מספר עסקאות בדירות בישראל	אחוז ממספר העסקאות
2002	4,756	68,846	6.9%
2003	4,940	71,484	6.9%
2004	3,954	79,245	5.0%

מקור : 1. גב׳ עינת גרין, חברת EMI.
2. מידע חודשי (2004) לוח ג.1, עסקאות בדירות שנרשמו בקבצי מס רכישה ומס שבח.

חברת EMI סיפקה לנו נתונים על מספר התביעות ששולם על ידה. לוח 9.2 מפרט את מספר התביעות ששולמו לפי השנים שבהן נעשו הביטוחים. מכיוון שמשך הפעולה של החברה קצר מאוד, אי אפשר לראות את הנתונים כסופיים, וסביר להניח שתהיינה עוד תביעות בגין העסקאות שנערכו בשנים אלו.

לחברת ביטוח האשראי יש אינטרס למנוע בכל דרך אפשרית את הידרדרות מצב הפיגורים לכדי מינוי של כונס נכסים והתחלת תהליך מימוש. בשל אינטרס זה, היא משקיעה משאבים רבים במערך תמיכה בלקוחותיה שנקלעים לקשיים. לפי מידע מגב׳ עינת גרין מחברת EMI, בשנת 2005 העסיקה החברה כ-60 איש המעניקים ייעוץ ותמיכה למתקשים.

לוח 9.2 : מספר התביעות אשר שולם ע״י החברה, לפי שנת ביצוע הביטוח

שנה	מספר תביעות
1998	2
1999	7
2000	7
2001	11
2002	8

מקור : 1. גב׳ עינת גרין, חברת EMI

במצב שנוצר בישראל בתחילת שנות ה-2000, לעתים נותרים חובות כבדים ללווה, גם לאחר ש-EMI שילמה את דמי הביטוח. דוגמא לכך מוצגת בלוח 9.3.

לוח 9.3 : תיעוד של עסקה, שבה נותרו חובות לאחר תשלום ההתחייבות של חברת הביטוח

ההלוואות בוצעו בינואר 6-11, 2003
סכום רכישת הדירה : $107,000
דירת 2.5 חדרים בבת-ים
הערכת שמאות בכינוס : בין $72,000 ל-$85,000
הדירה נמכרה במרץ 2003 בסכום של $73,000
שיעור הכיסוי של חברת הביטוח (EMI) 30%
סה"כ התמורה שנתקבלה ממכירת הדירה (לאחר ניכוי הוצאות הכינוס) : 292,521 ₪
סה"כ התמורה שנתקבלה מחברת הביטוח : 140,931 ₪
סה"כ יתרת חוב ליום 31.12.2003 : 85,894 ₪. על הלווה לפרוע יתרה זו

מקור : מר אשר שכטר, בנק הפועלים (משכן), 18.10.2004.

9.3 נגע ההונאות בשוק המשכנתאות לעולים

המשכנתאות הממשלתיות הנדיבות, אי הבנת מערכת המשכנתאות מצידם של עולים רבים ו"חריצותם" של רמאים למיניהם, יצרו יחד תופעה רחבה של הונאות בשוק המשכנתאות לדיור לעולים. נראה שמעורבות של "מאכרים" למיניהם היא בעלת השפעה רבה על השוק. חלקם נוקט בשיטות של איומי סרק על הצפוי לאלו שאינם רוצים לקנות דירה בעזרתם. ועוד : ידוע שקיים שוק לתלושי שכר מזויפים ולערבים מפוקפקים, כאשר מדובר בעולים שעומדים ל"רדת" מהארץ. העוסקים בכך מפרסמים בגלוי את שירותיהם בעיתונות הרוסית.

בראיון עם גב' מרינה זמנסקי, מנהלת סניף עמותת "ידיד" בחיפה (2004), עמותה המעניקה ייעוץ משפטי פרו בונו, עלה סיפור, המציג את המציאות הנגלית לחלק מהעולים עם הגעתם ארצה ואת מידת "הסובלנות" שלהם בהחלטה על רכישת דירה. משרד תיווך באזור הקריות חילק עלונים לקבוצת עולים מעיר מסוימת, עוד בזמן שהיו בארצות המוצא. העולים הבינו מעלונים אלה שמדובר בנציגות ממשלתית. עם הגיעם לישראל, משרד התיווך לקח את קבוצת העולים "תחת חסותו". בתקופה הראשונה בארץ נשכרו לעולים דירות על ידי משרד התיווך, ועוד בהיותם בתקופת הלימודים באולפן הפכו כולם לבעלי דירות. השיטות שבהן שכנעו המתווכים את קבוצת העולים ליטול משכנתאות כללו המצאה של איומי סרק שונים. לחצו על אם חד-הורית לרכוש דירה, באיום שבישראל ילדיהם של חסרי דיור נלקחים מהם למוסדות. לנכה נמסר מידע לפיו לא ניתן לקבל קצבת נכות אם אינך בעל דירה. בהדרכת המתווכים, העולים רכשו תלושי שכר מזויפים להצגה בבנקים, וגם שילמו לערבים שיחתמו עבורם, לעיתים עולים שהחליטו לעזוב את ישראל. בנוסף, נאמר לעולים שהם רוכשים דירה במחיר נמוך, אבל כדי להשיג יותר מימון מהבנק צריך להציג חוזי קנייה על ערכים גבוהים יותר. אחד הפונים לעמותת "ידיד" סיפר, כי נאמר לו שהוא קונה דירה במחיר 60 אלף דולר, אבל כדי שיוכל לקבל שיעור מימון גבוה יותר ייחתם חוזה הקנייה על 85 אלף דולר. בפועל הוא משלם משכנתא של 85 אלף דולר. העסקאות הנדונות התבצעו בסניף של בנק ירושלים בקריות. מנהלת סניף עמותת "ידיד" בחיפה פנתה למבקר של בנק ירושלים, כדי לבדוק אם ידוע להם על האופן שבו מנוהל הסניף. תקופה קצרה לאחר פנייתה, נסגר סניף הבנק.

האירוע שסופר בראש פרק זה הוא סיפור של מזימת "עוקץ", מתוכננת היטב ומשתרעת על פני יבשות ותרבויות. העולים שנפלו בפח במזימה הזו היו שותפים במעשה הרמייה, כך שהם בוודאי לא יהיו אלו שירוצו להתלונן לפני רשויות החוק. לא ידוע לנו, כמובן, עד כמה אירועים מעין אלה ומעין האחרים שדווחו כאן רווחו בשוק המשכנתאות בשנים האחרונות ומה הייתה השפעתם. מה שנראה בבירור הוא, שחלק מן המערכות הפורמליות יודעת על פעילות מעין זו (שחלקה מבוסס על פרסומת גלויה בעיתונים הנמכרים לכל דכפין) ומעלימים ממנה עין.

תופעת המתווכים לא פסחה על המגזר של העולים מאתיופיה. סבירסקי וסבירסקי (2002) כתבו על תופעת ה"מתווכים למיניהם" בהקשר של רכישת דירות על ידי עולי אתיופיה: "התרכזות הרכישות בשכונות וביישובים בעלי מעמד כלכלי-חברתי נמוך הושפעה גם מפעילות של מיני מתווכים, מקצתם עולים ותיקים מאתיופיה, שראו הזדמנות לעשות רווחים נאים מן ההקצאה הממשלתית הנדיבה. עבור המתווכים האלה, העסקאות הקורצות ביותר היו דווקא בשכונות ובעיירות פיתוח, שבהן מחירי הדיור נמוכים יחסית: מרגע שנודע גובהן של המשכנתאות, מחירי הדירות שם "התאימו את עצמם" לגובה המרבי של המשכנתא הממשלתית." למרות שצריך להיות פיקוח, באמצעות בדיקת שמאי, על טיב הנכס עבורו הבנק נותן משכנתא, יש דיווחים על ניפוח מחירי דירות ועל כך ש"מאורות" ומקלטים שאינם ראויים למגורים הוגדרו כדירות, ועולים קיבלו משכנתאות לצורך רכישתם. סבירסקי וסבירסקי (2002) מציינים כי בישיבה בלשכת שר הקליטה בשנת 1994 דווח על תופעות של ניפוח מחירי דירות וניפוח הערכות שמאים, כמו גם על הכללת מרכיבים כמו ציוד ביתי ושכר מתווכים במחיר הדירות, אולם לא נראה שהממסד התארגן לבלימת התופעה.

מלבד תרומת המתווכים למסכת ההונאות, אצבע מאשימה נוספת נשלחת לכיוון השמאים. משיחות עם בעלי תפקידים בבנקים ובחברת הביטוח EMI, עולה תמונה לפיה - כביכול - השמאים תורמים את חלקם למסכת ההונאות שמלווה עסקאות בדירות שממומנות באמצעות משכנתאות, באמצעות ניפוח מחירי הדירות. כאשר דנים ב"תרומתם" של השמאים, יש לקחת בחשבון שכאשר נערכת שמאות לדירת מגורים, אין משקל למחיר ששולם לפני כן עבור הדירה המסוימת (כלומר, רישום של עסקאות היסטוריות לא יהווה מחסום לעליית או ירידת מחיר הדירה), והשמאות של דירת המגורים נקבע על סמך מחיר שהושג בתקופה הרלוונטית עבור עסקאות בדירות מגורים בסביבה הקרובה. השמאים טוענים, שהעמלה המשולמת להם עבור השמאות אינה מספקת כדי לערוך שמאות רצינית (עלה בשיחה עם עינת גרין, EMI). מאחר שהמקור העיקרי לשמאות הוא מידע על מחירי עסקאות שהתבצעו בסביבת הנכס, ומקור המידע העיקרי העומד לרשות השמאים הוא מידע ממתווכי דירות, האפשרות של השמאים לדייק בהערכת המחיר מותנה במידה רבה בקשריהם הטובים עם מתווכי הנדל"ן שעובדים באזור (ולמתווכי הנדל"ן, כידוע, יש אינטרסים משלהם).

חלק רביעי

סיכום, מסקנות והמלצות

חלק רביעי

סיכום מסקנות והמלצות

בחלקה האחרון של עבודה זו שלושה פרקים: פרק 10 מסכם בקצרה את תמונת המצב המעודכנת, בנושא פירעון הלוואות משכנתא בישראל, ואת ניתוח הגורמים העיקריים להיווצרותה. פרק 11 מציג המלצות בעניין הסדרתן של הלוואות משכנתא, המלצות שמיעוטן מוצע לביצוע מיידי ורובן לבדיקה נוספת. פרק 12, האחרון ברשימה, דן בהיבטים רלבנטיים של מדיניות השיכון הישראלית ומציע שינויים בה, שעשויים להקטין את מימדי התופעה של אי פירעון משכנתאות ואת חומרת תוצאותיה, בנוסף לקידום מטרות אחרות.

פרק 10: תמונת מצב וגורמיה

10.1 תמונת מצב: משכנתאות וכשלים בפירעונן

מחקרנו מתאר את שוק המשכנתאות לדיור בישראל ואת הכשלים הרווחים בו, בעיקר מנקודת ראותם של משקי הבית נוטלי הלוואות המשכנתא. בהיעדר מאגר מידע מאורגן בנושא הנדון, ובשל חסרון מחקרים קודמים בנושא, רוב המידע שבידינו הוא בגדר אומדנים, אך אלה אומדנים המבוססים על מקורות טובים, שנזכרו בפרקים הקודמים.

תמונת מצב, ישראל 2004/5

- כשליש מ-1.9 מליון משקי הבית בארץ נושא בעולן של הלוואות משכנתא
- כ-72,000 מעסקות המשכנתא נמצאות בפיגור תשלומים (3 חודשים ויותר)
- כ-50,000 משקי בית מפגרים בפירעון משכנתאותיהם (לחלק מהם יותר ממשכנתא אחת)
- כ-11,000 משקי בית מוגדרים כחדלי פירעון והועברו לכונס נכסים, לקראת פינוי מדירותיהם
- כ- 1,500 משפחות ויחידים מפונים מבתיהם בכל שנה משום שכשלו בתשלומי משכנתא; רבים מהם נותרים עם חוב כבד לבנקים, בנוסף לאובדן הדירה
- בראשית 2004 היו בידי הבנקים כ- 2400 דירות שפונו מדייריהן

נפרט מעט את תמונת המצב שהוצגה בתמציתיות במסגרת הנ"ל ונאמר, כי מתוך כ-1.9 מיליון משקי הבית בישראל של ראשית שנות האלפיים, כ-650,000 משקי בית (כשליש מן הסה"כ) מחזיקים בעסקאות משכנתא פעילות. זאת, בהשוואה ל 41-42% בארה"ב ובבריטניה. שיעור חוב המשכנתאות (כלומר, כלל המשכנתאות שעדיין לא נפרעו) בארץ מגיע ל 165.5 מיליארד שקל, כ-

33% מן התמ"ג השנתי (2003). נתון זה מלמד ששוק המשכנתאות תופס מקום חשוב בין שוקי הכספים של ישראל, אם כי חלק זה קטן יותר מן הנתון המקביל בקהילה האירופאית, שהגיע באותה שנה ל-39% בממוצע לכלל חברות הקהילה.

לפי דיווח של בנק ישראל, היו בארץ ב-2004 כ-1,100,000 עסקאות פעילות של משכנתא לדיור, דהיינו 1.7 עסקאות לכל משק בית שלקח משכנתא כזו. לפי נתונים חלקיים שבידינו, כשני שלישים מבין כלל הלוואות המשכנתא ניתנו לזכאי משרד הבינוי והשיכון ושליש למי שאינם זכאים. מבין הזכאים, כמחצית היו "זוגות צעירים", כשליש עולים מברה"מ לשעבר, והיתר "אחרים".

מבין כלל עסקאות המשכנתא לדיור, הוגדרו באותו דיווח מ-2004 6.7% כנתונות בפיגור (אי תשלום במשך שלושה חודשים ויותר). האומדן שלנו הוא ש-45,000-50,000 משקי בית בישראל מוגדרים ע"י הבנקים כמפגרים בפירעון משכנתאות, וזאת בהנחה, שרוב מכריע מבין האנשים שפסקו לשלם עשו כך לגבי כל הלוואות המשכנתא שלהם. אומדן זה, המסתמך על נתוני בנק ישראל, דומה לזה שעולה מתוך ניתוח הנתונים מן הבנקים למשכנתאות שניתנו לנו כחומר גלם למחקר זה. להפתעתנו מצאנו, שאחוז הפיגורים בתשלומי משכנתאות בקרב זכאי משרד הבינוי והשיכון דומה לזה שבקרב מי שאינם זכאים.

ניתוח נתוני הבנקים לגבי הלוואות משכנתא שבפיגור (ר' פרק 7) מלמד כי כ-40% מהן היו במימון ממשלתי מלא או עיקרי (משכנתא ממשלתית + מענק מותנה), בעוד ש-60% מהן היו במימון בנקאי מלא או עיקרי. המימון הממשלתי רווח במיוחד בקרב עולים ובקרב רוכשי דירות זולות. כ-80% מן הדירות הנידונות (שעבורן נלקחו משכנתאות שבפיגור) הינן דירות שעלותן הייתה נמוכה מן המחיר הממוצע לדירה בישראל בתקופה הרלבנטית.

כשליש מכלל המפגרים בתשלום לקחו הלוואות משכנתא עם שיעור מימון (LTV) גבוה מאוד, העולה על 80% מערך הנכס; מבין העולים מברה"מ לשעבר, 70% לקחו הלוואות משכנתא עם שיעור מימון גבוה שכזה. כמחצית מאלה שקנו דירות זולות (מרבעון המחיר התחתון) נזקקו לשיעור מימון גבוה מאוד, ורק 7% מאלה שקנו דירות יקרות (מרבעון המחיר העליון). רוב ההלוואות שנתנו הבנקים היו עם שיעור מימון נמוך, בעוד שרוב הלוואות הממשלה היו עם שיעור מימון גבוה וגבוה מאד.

לפי דיווחי הבנקים שבידינו, 16.5% מכלל ההלוואות שבפיגור, רובן עם LTV גבוה, היו רשומות ב-2004 כנמצאות בתהליכי מימוש המשכנתא על הנכס: 18% בקרב זכאי משרד הבינוי והשיכון ו-13% בקרב מי שאינם זכאים. לפי דיווחי עמותת "ידיד", כ-11,000 משקי בית הוגדרו כחדלי פירעון (בממוצע, אחרי שנה וחצי של פיגור בתשלומים) והועברו לכונס נכסים לקראת פינוי מדירותיהם.

למרות מאמצינו, לא הצלחנו לברר כמה אלפי משפחות פונו מבתיהן בשנים האחרונות. לפיכך, אנו מאמצים את האומדנים של עמותת "ידיד", שלפיהם 1,500-2,000 משפחות ויחידים מפונים בכל אחת מהשנים האחרונות מדירותיהם, עקב כשל בתשלומי משכנתא.

אין נתונים מהימנים על מספר הדירות הנמצאות בחזקתם של כונסי נכסים, לאחר שדייריהן פונו מהן עקב כישלון בתשלומי המשכנתא. לפי אומדן מ-2004, מדובר ב-2,400 דירות.

10.2 הגורמים לריבוי כשלים בפירעון משכנתאות לדיור

בישראל של 2004 נמצא, כי 6-7% מכלל הלוואות המשכנתא לדיור הוגדרו ע"י הבנקים כנמצאות בפיגור תשלומים (3 חודשים ויותר). זהו שיעור גבוה. גבוה, יחסית למצב בארץ בעבר- 5% פיגורים בשנים 1999-2001, וגבוה מאוד, בהשוואה לממוצע שנמצא במחקר השוואתי אירופאי - 2.7%.

יתירה מזאת: עד לפני שנים לא רבות נחשבה ישראל כדוגמא ל"מערכת של משכנתאות ללא כשלונות" ובעיית פינוי משפחות מדירותיהן עקב כישלון בתשלומי משכנתא לא הייתה מוכרת בארץ. בניגוד לכך, כיום ישנן אלפי משפחות שפונו ונותרו ללא דירה משלהן, בדרך כלל ללא זכויות לתמיכה ציבורית בדיורן (כי הייתה להן דירה בבעלותן), ולעיתים אף עם חוב לבנק, שנשאר גבוה גם לאחר מכירת הדירה ע"י כונס הנכסים.

מהם הגורמים לתמונת מצב זו? בפרקים הקודמים של עבודה זו הצגנו וניתחנו סדרה ארוכה של גורמים התורמים למצב הנוכחי. אין לנו דרך מדעית לדרגם, אך גיבשנו הערכה משלנו, המסתמכת על מה שלמדנו מתוך ראיונות עומק עם מספר קטן של דיירים שכשלו ועם כמה מומחים בנושא: אנשי בנקים, כונסי נכסים, אנשי "ידיד" ועוד. נציג תחילה תמצית של הערכתנו לגבי הגורמים העיקריים, ולאחר מכן נפרט את מכלול הגורמים.

גורמים עיקריים לריבוי כשלים בפירעון משכנתאות

להערכתנו ארבעה גורמים מסבירים את הייחוד הישראלי בנושא כשלים בפירעון משכנתאות לדיור:

- חוסר ידע מספיק בקרב הלווים לגבי תנאי ההתחייבות שהם נוטלים על עצמם
- נטייה של הלווים לקבל על עצמם סיכונים גבוהים
- נטייה של הבנקים, לפחות בעבר, לעודד מגמה זו
- העדר רשתות בטחון נאותות למקרי כשל

ארבעת אלה פועלים בתקופה של שינויים מבניים בכלכלה ובתעסוקה, שינויים שמקשים במיוחד על אזרחים מעוטי משאבים; הם מתקיימים במדינה שקיים בה מחסור חמור בפתרונות דיור לאורך זמן בדירות שאינן בבעלות דייריהן. הצירוף של אלה מסביר, להערכתנו, את תמונה המצב הקשה בנושא כשלים בפירעון משכנתאות בישראל.

בפרקים 4-6 בדו"ח מחקר זה נכלל ניתוח מפורט של הגורמים הפועלים בישראל בו-זמנית ויוצרים ריבוי כשלים בפרעון הלוואות משכנתא לדיור. כאן נציג אותם בראשי פרקים בלבד, כשהם מחולקים לחמש קטגוריות.

(א) גורמים הקשורים במדיניות הדיור הממשלתית

- <u>עידוד בעלות על דיור לכל אזרח</u>, גם מי שאמצעיו הכלכליים מוגבלים ואין לו תעסוקה מובטחת, כולל עולים חדשים שלא הצליחו לייצב עצמם בשוק העבודה.

- העדר חלופות לדיור בבעלות
  - אין שוק דיור בשכירות פרטית לטווח ארוך;
  - חל צמצום קיצוני בכמות הדיור הציבורי; בישראל רק כ-6% בדיור הציבורי, לעומת 44% בהולנד ו-24% בבריטניה.
- הדיור בישראל יקר (יחסית לשכר העבודה), כשאחד הגורמים המרכזיים לכך הוא ניהול קרקעות המדינה בידי מנהל מקרקעי ישראל.
- הסיוע לדיור שהעניקה הממשלה לעולים לישראל בשנות ה-90 תרם לעלייה החדה במחירי הדיור בראשית התקופה ולנפילה בסופה, בעיקר בחלק התחתון של שוק הדיור.

(ב) גורמים הקשורים בשינויים בכלכלת ישראל בשנים האחרונות

- שינויים מבניים בכלכלת העידן הפוסט תעשייתי גורמים להיווצרות אבטלה בשיעורים גבוהים ולריבוי עובדים במשרות חלקיות, ששכרם נמוך ולא קבוע.
- מיתון נמשך במשק הישראלי פוגע בעיקר ב"חלשים", מגדיל אבטלה ומנמיך שכר עובדים.
- עלייה חדה וירידה מהירה במחירי הדירות בישראל (1989-2002) יצרו תופעה שכיחה של "הון דיור שלילי", בעיקר בקרב מי שנטלו הלוואות עם שיעור מימון (LTV) גבוה.

(ג) הסדרים ציבוריים / חוקיים / תקנוניים בנושאי משכנתאות

- בעבר, המקור העיקרי למשכנתאות היה הממשלה, שנטלה אחריות עליהן; כיום, המקור העיקרי הוא בנקים פרטיים. קיימת אי הלימה בין מדיניות הקצאת משכנתאות, כחלק ממדיניות רווחה המכוונת לסייע לחלשים, לבין מסירת ניהולן של כל המשכנתאות וההחלטות לגביהן לבנקים פרטיים, המתנהלים לפי שיקולי רווח לבעלי המניות.
- התיקון לחוק הערבות (1992), המחייב בנקים למשכנתאות למצות הליכים כנגד החייב לפני פניה לערבים, יצר מצב חדש שעדיין אין לו מענים תקנוניים הולמים.
- פתיחת אפשרות רחבה ל-LTV גבוה מאוד (עד 95% באופן פורמלי, אך בפועל – יותר), בעיקר לעולים.
- רשתות ביטחון בלתי מספיקות למקרי כשל בפירעון:
  - חברות הביטוח מסרבות לבטח חיים של לווים מבוגרים, במיוחד עולים (+50) (מדובר בביטוח קבוצתי לנוטלי משכנתאות, שמחירו נמוך במיוחד);
  - מחירו של ביטוח האשראי גבוה (כנראה גבוה מדי) ומטיל עול כבד על מעוטי אמצעים;
  - אין ביטוח לתשלומי משכנתא (במקרי אבטלה, מחלה וכו');
  - מועילותה של הוועדה המיוחדת הבין-משרדית, שנועדה למצוא פתרון למקרים קשים של כשלים בפירעון הלוואות משכנתא – מצומצמת. בין הגורמים לכך: היא מתייחסת רק להלוואות ממשלה וסמכויותיה מוגבלות. בעבר, סמכותה כללה

מחיקת חובות ו/או מימון החזרים במקרים קשים במיוחד, אך עם ביטול המענקים בוטלו גם סמכויות משמעותיות אלה של הוועדה.

- אי איסוף ואי פרסום של נתונים, שהיו יכולים לאפשר מעקב אחר החתומים על משכנתאות, ובעיקר, אחר הנכשלים (אלה המוכרזים כחדלי פירעון ואלה שדירותיהם נמכרו), ושהיו יכולים לאפשר לימוד התנהגותו של שוק המשכנתאות לצורך התוויית מדיניות מושכלת.

(ד) גורמים הקשורים בהתנהגות הבנקים למשכנתאות

- הבנקים איפשרו ללווים, ולעיתים עודדו אותם, לקחת הלוואות משכנתא לדיור שאינן מתאימות לכושר הפירעון שלהם
  - ניתנו הלוואות ללווים שאין להם הכנסות יציבות;
  - שיעורי החזר חדשיים הגיעו עד מחצית ויותר מן השכר החודשי (במדינות אחרות מקובל עד רבע או עד שליש);
  - לא נשאר מרווח ביטחון - ההלוואות מתוחות מלכתחילה לתקופה הארוכה ביותר האפשרית; במקרה של משבר אין אפשרות לפריסה ארוכה יותר.

ככל הנראה, חל בזמן האחרון שינוי בחלק מן ההתנהגויות הנ"ל, אך בקרב אלה שכבר כשלו ומופיעים במחקרנו גורם זה שיחק תפקיד חשוב.

- הבנקים אינם מספקים מידע הולם ומספיק ללווים
  - חסר מידע מלא בשלב לקיחת ההלוואה;
  - חסרות אפשרויות למעקב נאות אחר ההלוואה;
  - אין יידוע מלא וייעוץ טוב כשנוצר כשל; התקשורת במקרי כשל מועברת מהבנק לעורכי דין חיצוניים, שחסר להם אינטרס לשרת את הלווים הכושלים.

- חלוקה לא הוגנת של הסיכונים בין הבנק המלווה למשק הבית הלווה
  - לפחות חלק מחוזי המשכנתאות כוללים שפע של "תנאים מקפחים" (ר' פירוט בוטה בנספח מס' 1);
  - הסיכון של הון דיור שלילי מוטל רק על הלקוח.

- עומס תשלומים בלתי סביר על לווה שמפגר בתשלומיו (בעיקר לאחר העברה לכונס נכסים) כולל: שכר לעו"ד, ריבית פיגורים גבוהה, עמלת פירעון מוקדם ועוד.

(ה) גורמים הקשורים ללווים

- נורמה של נטילת סיכונים גבוהים בלקיחת הלוואות משכנתא.
- חוסר ידע - לעיתים קרובות נוטלי ההלוואות אינם מודעים לגודל הסיכון שהם מקבלים על עצמם.

- התרחשויות בלתי צפויות, המקשות/מונעות החזרי משכנתא:

- אבטלה	- גירושין
- מוות	- מאסר
- מחלות ותאונות	- אסונות טבע

אין לנו אפשרות מדעית לדרג את הגורמים לפי סדר חשיבותם. בכל זאת, בהסתמך על הראיונות שערכנו עם לווים ועם מומחים גיבשנו הערכה משלנו. הערכתנו היא שחוסר ידע מספיק של הלווים בדבר ההתחייבות שהם נוטלים על עצמם, חוסר זהירות שלהם וגם של המלווים, יחד עם העדר רשתות ביטחון למקרי כשל, הם גורמים ראשונים במעלה לריבוי הכשלים. ברבים מן הראיונות שערכנו, הכתובת הייתה על הקיר: סכומי ההחזר החדשיים שהלווים התחייבו לשלם היו מעבר לסביר, יחסית להכנסותיהם. מכיוון שהחבל נמתח מראש עד גבול היכולת ומעבר לו, כשארע מקרה רע בלתי צפוי, אפילו זמני, הלווים התקשו להתאושש. כשהבנק סרב לבוא לקראת הנכשלים, מצבם הוחרף, כפי שתואר לעיל.

אמירות אלה אינן באות להמעיט מתרומתם הנכבדה של הגורמים המבניים: השינויים הבולטים בכלכלה ובתעסוקה והתנודות החריפות במשק פגעו ב"חלשים" בחברה, גרמו לכשלים והכבידו מאד על היציאה מהם. לכך יש להוסיף את מדיניות הממשלה, שנהגה לעודד כמעט "בכל מחיר" בעלות על דיור, גם בקרב חסרי תעסוקות יציבות, ולא יצרה די חלופות לדיור בבעלות. נחזור ונדון באלה בפרקים הבאים, שיעסקו בדרכים להקטנת מספר הכשלים בפירעון משכנתאות.

פרק 11: הלוואות משכנתא - המלצות לבדיקה ולביצוע

ממשלת ישראל, באמצעות משרד הבינוי והשיכון, מעוניינת לעודד אזרחים להתגורר בדירה שבבעלותם. אחד הכלים העיקריים שהיא מפעילה לשם כך הינו הסדרתן של הלוואות משכנתא, ובמיוחד הלוואות משכנתא ממשלתיות, המיועדות ל"זכאים". במציאות הישראלית של ראשית שנות האלפיים, כפי שהראינו בפרק הקודם, קיים מספר גדול של משקי בית המפגרים בפירעון הלוואות משכנתא. חלקם מגיע עד פינוי מבתיהם, הפסד של השקעתם בנכס, ולעיתים נוסף לכך גם חוב גדול לבנק. פרק זה יציג סדרה של הצעות שמטרתן לצמצם את התופעה המתרחבת של כשלים בפירעון משכנתאות בארץ ולהפחית את חומרת תוצאותיה.

נדגיש בפני הקורא ארבע נקודות, המתייחסות לדברים שבפרק זה:

(א) ההצעות וההמלצות מבוססות על ידע רלבנטי מן הספרות הבינלאומית שנסקרה במסגרת המחקר, על ממצאי המחקר האמפירי ומסקנותיו, על סדרת שיחות עם העוסקים בתיאוריה ובפרקטיקה של שוק המשכנתאות, וכמובן, על הסינתזה של כל אלה שבנו החוקרות.

(ב) הסוגיות השונות נבחנות ומוערכות בראש ובראשונה מנקודת ראותם של משקי הבית הלווים (ולא של הגופים המלווים), במיוחד לווים מעוטי משאבים.

(ג) רק חלק מן הדברים הינם בבחינת המלצות "עשה"; חלק חשוב אחר מעלה הצעות - הטעונות בחינה לפני יישומן - לשיפור המערכות הישראליות; בדרך-כלל, אלה הצעות שנוסו במדינות אחרות.

(ד) בחינת העלות הכספית של ההמלצות אינה בתחום המנדט של מחקר זה.

הצעותינו תוצגנה תחילה בכותרות בלבד, במסגרת שלהלן, ובהמשך הפרק תפורטנה. המלצות חשובות, שרצוי לזרז בחינתן לקראת ביצוע, מודגשות באמצעות השחרת האותיות.

הסדרתן של הלוואות משכנתא – עיקרי הצעותינו

א. רפורמה בשוק המשכנתאות

- חקיקת חוק שיווק וייעוץ בנושאי משכנתאות
- **סטנדרטיזציה של חוזי משכנתא ואכיפה של כללי החוזים האחידים**
- רגולציה של חיתום משכנתאות – מניעת סיכון יתר
- **בחינת הנהגתו של שוק משני למשכנתאות**
- ביטוח תשלומי משכנתא – הצעה להנהיגו כחובה
- ביטוח אשראי משכנתאות – הצעה להנהיגו כחובה
- בחינה של הלוואות משכנתא ללא זכות חזרה (non-recourse)
- ייסוד נציבות קבילות הציבור

הסדרתן של הלוואות משכנתא – עיקרי הצעותינו
(המשך)

ב. <u>שינויים מוצעים בבנקים למשכנתאות</u>

- **החלה קפדנית של חובת האמון של הבנקים כלפי לקוחותיהם**
- **ייעוץ משופר לנוטלי הלוואות משכנתא**
- שינוי בהתנהגות הבנק כלפי לווים מפגרים בפירעון
- הקלת נטל התשלומים הנלווים לפיגור בפירעון
- הכשרת כונסי נכסים

ג. <u>התערבות משרד הבינוי והשיכון בשוק המשכנתאות</u>

- **מיקוד הסיוע לרכישת דירה בזקוקים לו ביותר ושכלולו**
- **ביטוח לזכאים על חשבון המדינה / בערבות המדינה**
- בקרה ציבורית על הסדרי המשכנתאות
- הקמת מנגנון לחינוך ולייעוץ לנוטלי הלוואות משכנתא
- **מיסוד וניהול של מאגר מידע על עסקאות בשוק המשכנתאות**

11.1 רפורמה בשוק המשכנתאות

כחלק מן הרפורמה הנערכת לאחרונה בשוק ההון הישראלי, דרושה רפורמה בשוק המשכנתאות. אמנם, מחקרנו בעניינם של לווים שפיגרו בתשלומים עסק רק בחלק משוק המשכנתאות ובחלק מבעיותיו, אך אפילו בעבודה זו בהיקפה המוגבל, נחשפה אי הלימה רבה בין ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות בשוק הדיור ובשוק ההון לבין המסגרות של שוק המשכנתאות, אשר לא עודכנו בהתאם. לפיכך, מומלצת רפורמה.

הבעיות שאליהן מתייחסות ההצעות וההמלצות בפרק זה נחשפו במהלך עבודת המחקר, אך מגוון הפתרונות המוצעים כאן שאב גם ממקורות אחרים, כמפורט בהקדמה לפרק 11. הקורא ודאי יבחין, שיש כאן מיקוד על מרכיבי רפורמה אשר הולמים את רוחו של דו״ח זה, הבוחן את נושא הלוואות המשכנתא, תוך הדגשת נקודת הראות של משק הבית הלווה. יחד עם זאת, כמובן שאין כוונה להתעלם מן הצורך לשמור על הרתעה כנגד לווים, המתחמקים מתשלום. להערכתנו, אפשר לבצע את עיקרי הרפורמה המוצעת להלן, מבלי לאבד את כושר ההרתעה החיוני כנגד עבריינים בכוח ובפועל.

11.1.1 חוק שיווק וייעוץ בנושאי משכנתאות

לאחרונה, ועדת בכר המליצה על רפורמות בשוק ההון. אחד השינויים שהונהגו בעקבותיה הינו קבלת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים – עיסוק בייעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני, התשס״ה (2005). חוק זה דורש מן היועץ בעניינים פנסיוניים הכשרה ומומחיות, עמידה בבחינות מקצועיות

ורישוי. הוא מחייב אותו בחובת אימון וזהירות ודורש התאמת השירות לצורכי הלקוח. החוק מונע ניגוד אינטרסים בין היועץ לנועץ, מחייב אי קבלת טובות הנאה בקשר עם הייעוץ ומטיל פיקוח על בעל הרישיון לעסוק בייעוץ. העובר על החוק צפוי לעונשי קנס ומאסר עד חמש שנים.

מבחינת ההשפעה על חיי משק הבית, חשיבותה של הלוואת משכנתא גדולה וארוכת טווח אינה נופלת מחשיבותו של חיסכון פנסיוני. לפיכך, בהשראת החוק הנ"ל, נמליץ לבחון הנהגתה של רפורמה בייעוץ ושיווק משכנתאות, ברוח הרפורמה שהונהגה בייעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני. המשמעות המיידית הינה מהפך בייעוץ לענייני משכנתא, התמקצעותו, חיובו בהתאמת השירות לצורכי הלקוח וקביעת פיקוח ועונשים על מי שאינם פועלים לפיו. זו דרך נאותה, להערכתנו, כדי לטפל בניגוד האינטרסים המובנה, הקיים בין מלווה ללווה, וכדי לפקח על הליך עריכתו של הסכם בין אזרח בודד לבין גוף גדול ועתיר משאבים (כספים, מידע, ייעוץ משפטי), כמו בנק למשכנתאות (ר' פרק 6).

11.1.2 סטנדרטיזציה של חוזי משכנתא

הבנקים למשכנתאות בישראל מציעים ללווה הפוטנציאלי מגוון רחב של חלופות, רחב בהרבה מן המקובל במדינות אחרות (נחמני, 2006). החלופות מורכבות משלוש קבוצות בחירה: טווח הזמן להלוואה – אפשר לבחור כמעט כל מספר שנים בין 1 ל-30, כולל חלקי שנים (בארצות הברית אפשר בדרך כלל לבחור רק בין שני טווחי זמן: 15 ו-30 שנה); סוג ההצמדה – אפשר לבחור בין הלוואה לא צמודה להלוואה צמודה למדד יוקר המחיה או לדולר (במדינות אחרות ניתנות הלוואות במטבע של המדינה, בדרך כלל בלא הצמדה למדד כלשהו); סוג הריבית – ריבית קבועה או ריבית משתנה בתדירויות שונות. הלווה הישראלי יכול גם לבחור בהלוואה, המורכבת מתמהיל של חלופות משכנתא, שכל אחת מהן שונה מרעותה.

שפע חלופות זה הינו עושר השמור לבעליו לרעתו: יותר מדי אפשרויות, יותר מדי שיקולי החלטה, פחות מדי מידע לגבי הפרמטרים הקובעים את כדאיותם של תמהילים שונים, ובצד אלה, העדר בסיס להשוואה בין חלופות. כל אלה מציבים מכשול בלתי עביר לחישוב העלות האמיתית של ההלוואה על ידי הלווה. לעומת זאת, משתפר מצבו של הבנק, שבידיו ידע לחשב את הרווח הגלום בכל תמהיל ויכולת לגדר עצמו כנגד הסיכונים.

אחד האמצעים להגנה על הלקוחות במצב בלתי שוויוני זה הינו הנהגת סטנדרטיזציה של הלוואות משכנתא. הכוונה איננה להנהגת משכנתא בתנאים אחידים אצל כל המלווים, אלא לסטנדרטיזציה של החוזים, כך שמה שייכתב בם יהיה (א) בהיר ו-(ב) ניתן להשוואה, ובכך עשוי לעודד תחרות בין הגופים המלווים.

אילו היה בארץ שוק משני של משכנתאות, כנראה שהסטנדרטיזציה הייתה נוצרת ללא כפייה של הרשויות, כי חבילות של הלוואות משכנתא העוברות מיד ליד מחייבות להפוך אותן למוצר אחיד. בין אם יפותח בארץ שוק משני למשכנתאות ובין אם לאו, מומלצות מיידית סטנדרטיזציה של חוזי המשכנתא והכפפה של החוזים לבדיקות של מנגנון החוזים האחידים. מנגנון זה מתאים היטב למקרה של חוזי משכנתא, מכיוון שנוסד כדי להגן על לקוחות מפני תנאים מקפחים בחתימת חוזים, אשר תנאיהם (כולם או חלקם) נקבעו מראש על-ידי צד אחד, כך שישמשו בחוזים

רבים בינו לבין אנשים בלתי מסוימים בזהותם או במספרם. על פניו, האפשרות להפעיל מנגנון זה קיימת בכל עת, אך – ככל הנראה - רמת האכיפה אינה מספקת (ר׳ נספח מס׳ 1).

11.1.3 מניעת סיכון יתר בחיתום משכנתאות – הגבלת ההחזר החודשי

בפרק הקודם הגענו למסקנה, כי גורמים ראשונים במעלה לריבוי כשלים בפירעון משכנתאות נעוצים מצד אחד, בנטייתם של לווים רבים בישראל לקבל על עצמם החזרי משכנתא גבוהים מאד, יחסית להכנסתם, ומצד שני, בנטייתם של בנקים למשכנתאות לעודד מגמה זו. ייתכן, שמבחינתם של הבנקים מדובר בסיכון סביר, ובעיקר, בסיכון בר-חישוב; הבנק מחזיק פרוטפוליו גדול של משכנתאות, שחוק המספרים הגדולים חל עליו, ומשום כך הבנק יכול לדעת ברמה גבוהה של ביטחון מה גודל הסיכון העומד בפניו (ואיך לגדר עצמו בפניו). לעומת זאת, מבחינתם של הלווים מדובר לעיתים קרובות מדי בסיכון יתר (ר׳ דוגמאות בפרק 8), שמומלץ למנעו, מכיוון שמבחינת היחיד מדובר באירוע של 0 או 1 ולא של הסתברות קטנה וידועה.

אם כי רכישת דירה באמצעות נטילת משכנתא לטווח ארוך של עשרים עד שלושים שנה, נחשבת להשקעה שמרנית וזהירה, בהשוואה – למשל – להשקעה בשוק ההון, הרי שקיימת בה מידה לא מבוטלת של סיכון. הסיכון נובע, בין היתר, מהטווח הארוך של ההלוואה, מחוסר הביטחון בגובה ההכנסה העתידית של משק הבית, ומהתחייבות גבוהה ביחס להכנסות, אשר מונעת גיוון בתיק ההשקעות של משק הבית. רשות ציבורית יכולה להפחית את רמת הסיכון בנטילת הלוואות משכנתא באמצעים רגולטיביים. להתערבות הרגולטיבית ולפגיעה הכרוכה בה בחופש הפרט ובחופש המסחר יש מספר הצדקות, כולל: שמירת אינטרסים של חברי משק הבית שאינם מקבלי החלטות (ילדים), ליקויים במידע שברשות הלווים, וצמצום הצורך בתמיכה ציבורית במשקי בית שנטלו סיכון וכשלו.

אפשר להתערב בנושא גם ללא רגולציה סטטוטורית, וזהו הכיוון המומלץ כאן. להמלצת ההתערבות יש סימוכין במימצאי עבודה זו. אומנם, אין היא נסמכת על ניתוח נתונים כמותיים, כפי שרצוי היה, מכיוון שאין ולא יכולים להיות בידינו - ולא בידי גוף אחר, להוציא כל בנק בפני עצמו - נתונים שבעזרתם אפשר לקשר בין מספר הכשלים בפירעון משכנתאות לבין אחוז ההכנסה החודשית של משק הבית, המופנה לתשלום משכנתא. במקום על ניתוח בלתי אפשרי זה, נסתמך כאן על מגוון מקורות:

- סקירת הספרות הבינלאומית, המצביעה על נוהלים כאלה במדינות אחרות;
- ראיונות עם לווים שכשלו, שאינם מהווים מדגם מייצג, אך מצביעים על בעייה (מבלי לקבוע את היקפה): בלט ביניהם מספרם של אלה שהבנק אפשר להם לקחת על עצמם סיכון יתר, מבחינת היחס בין הכנסתם לגובה ההחזר שהושת עליהם;
- ראיונות בלתי פורמליים שערכנו עם בעלי תפקידים בבנקים למשכנתאות - חלקם העידו – שלא לציטוט – שהתופעה של סיכון יתר של הלקוח קיימת בבנק שלהם;
- עדותם של אנשי ארגון ״ידיד״, המלווים שנים משקי בית שכשלו בפירעון הלוואות משכנתא, המשוכנעים שסיכון יתר הינו מקור הרעה.

בעקבות הנ"ל, נמליץ על הוצאת הנחייה מטעם המפקח על הבנקים למניעת סיכון-יתר בנטילת הלוואת משכנתא, בצורת הגבלת התשלום החודשי להחזר ההלוואה לסכום שאינו עולה על רבע או שליש מן ההכנסה הפנויה של משק הבית (שהיא הכנסת המשפחה מכל המקורות, בניכוי מיסים ישירים). אם בוחרים בשליש ולא ברבע מן ההכנסה הפנוייה, מומלץ לשקול שהשליש יכלול החזרי משכנתא בצירוף הוצאות לארנונה ולביטוחים הקשורים בבית, ואולי גם להוצאות אחרות הקשורות במגורים (כמו חשמל ומים)[33]. סביר לאפשר חריגות מהנחייה זו במקרים מיוחדים, ובלבד שינומקו כהלכה. סביר לאפשר חריגות מהנחייה זו במקרים מיוחדים, ובלבד שינומקו כהלכה. יצוין כאן, כי דיווחי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים, שההוצאה הממוצעת לדיור של משק בית ישראלי מגיעה לכ-22% מההוצאות לתצרוכת של משק הבית (בקרב מעוטי הכנסה, האחוז גבוה יותר).

חשבנו גם על אפשרות לרגולציה בצורת הגבלה של שעור המימון. כיום, בנק ישראל אינו מגביל את שיעורי המימון (LTV) של ההלוואות לדיור, אלא מותיר את שיקול הדעת לבנקים המלווים. חלק מאלה שהתייעצנו עמם הציעו לשקול הגבלת שיעור המימון ל-80% או 85%, היינו: הלווה צריך יהיה להוכיח שהוא יכול לממן בעצמו לפחות 15-20% מערך הדירה, כדי לזכות בהלוואת משכנתא. יתרון עיקרי של ההגבלה: הלווה יהיה חייב להוכיח לעצמו ולבנק שהוא מסוגל לצבור סכום כסף לצורך קניית דירה, לפני שיחתום על מחויבות ארוכת טווח. יתרון נוסף: תרד שכיחות מצבים של הון דיור שלילי, כאשר בעקבות ירידת מחירי דירות ערך המשכנתא גבוה מערך הדירה, מצב העשוי לעודד משקי בית לחדול מלפרוע תשלומים; ועוד: במקרה של כשל, הגורם למכירת הדירה שמושכנה, יפחת מספר הנשארים עם חוב לבנק לאחר מכירת המשכון. לעומת יתרונות אלה, ניצב חיסרון משמעותי: הגבלה כזו עשויה ליצור מצב בלתי רצוי, שבו רק בני הורים עשירים או אנשים המבוססים היטב בשוק העבודה יוכלו לקבל הלוואת משכנתא לרכישת דירה. בשל חיסרון חשוב זה, ולאחר שנוכחנו שרק כשליש מכלל המפגרים בתשלומי המשכנתא לקחו הלוואת משכנתא עם שיעור מימון גבוה במיוחד, החוקרות אינן ממליצות על הגבלה סוחפת של שיעורי המימון. בכל זאת נציין, שראוי לבחון עניין זה באופן ספציפי לגבי עולים חדשים, מכיוון שנתוני הבנקים מורים ש-70% מבין העולים שכשלו נטלו הלוואות משכנתא עם שיעור מימון גבוה מאד.

ההתערבות בשוק המשכנתאות אמורה להקטין טעויות מן הסוג הראשון, היינו: הקטנת מספר ההלוואות שתינתנה למי שעתידים לפגר בתשלומים, להפוך לחדלי פירעון ולהיפגע קשות עקב פינוי מדירתם והפסד הונם; אולם בה בעת, היא מגדילה את הסיכוי לטעויות מן הסוג השני, היינו: אי מתן הלוואות לרכישת דיור למשקי בית שיכולים לעמוד בהחזרי ההלוואה, למרות מצבם הירוד בהווה. מטעמים רבים, ובתוכם טעמי הוגנות חברתית (equity), רצוי מאד להקטין את שתי הטעויות. במצב הדברים הנוכחי בארץ, ראינו מקום להמליץ על הקטנת הראשונה, אפילו במחיר של הגדלת השנייה.

---

33. השוק המשני בארצות הברית הטיל מגבלה, שלפיה תשלומים על משכנתאות שנרכשו לצורך איגוח לא יעלו על 28% מהכנסות משק הבית (ר' Rosenthal, 2001). נציין שלעניין הגבלה זו, גופים אלו לא שואבים את סמכותם מרגולציה סטטוטורית.

11.1.4 בחינת פיתוחו של שוק משני למשכנתאות

שוק משני למשכנתאות פותח לפני עשרות שנים בארצות הברית. שוק כזה קיים כיום גם במדינות מפותחות כמו צרפת, דנמרק וגרמניה, ומדינות שואפות-פיתוח כמו רוסיה, ברזיל ותאילנד. בשוק המשני, הבנקים מוכרים את הלוואות המשכנתאות שלהם למשקיעים, מכירה ישירה או מכירה באמצעות ניירות ערך (ר׳ פירוט אצל ורצברגר, 2001).

תיאורטית, יש יתרונות רבים לפיתוח שוק משני למשכנתאות, בעיקר: הגדלת היקף המקורות העומדים לרשותו של שוק המשכנתאות והפחתת קשיי הנזילות שלהם, ייעול של שוק המשכנתאות ועמו ירידה בעלויות שאמורה לגרום להפחתת הריבית שמשלמים הלווים, סטנדרטיזציה בשוק לשם קיום מוצר בעל תכונות הניתנות להשוואה, יצירת מאגר מידע, וגם: ביטוח משכנתאות וערבויות, המגנים על הבנקים מפני סיכון יתר ואמורים לסייע לאוכלוסיות חלשות לרכוש דירה. על-פי עדויות אמפיריות, השוק המשני אינו ממומש בפועל חלק ניכר מיתרונותיו התיאורטיים, בעיקר לא את אלה המועילים ללווים. שני מחקרים שבחנו את הפיכת המשכנתאות לניירות ערך בארצות הברית לא מצאו שהיא משפיעה על ירידת שיעור הריבית, ובתנאים מסוימים, ההשפעה עלולה אפילו להיות הפוכה (Sorohan, 2000; Todd, 2001). ורצברגר (שם) מעיד, כי פיתוח שוק משני למשכנתאות בגרמניה אמנם הרחיב את המקורות של רשות הבנקים, אך לא הקל על השכבות החלשות.

בישראל עוסקים בנושא הנדון מזה עשור. ועדת תלמון (1998) שבחנה אותו המליצה לפתח שוק משני כאמצעי לייעול שוק המשכנתאות, למרות שלא הגיעה למסקנה שהוא יגדיל את היקף ההשקעות באגרות חוב. להערכתה, הוא יביא לחלוקה מחדש של ההשקעות באגרות חוב, לטובת השקעות במשכנתאות, אולם רק בתנאי שיחולו שינויים במיסוי, באגרות ובחוקים (שבחלקם כבר התקבלו). ועדה זו לא המליצה על השתתפות הממשלה בביטוח המשכנתאות, בדומה לנוהג בארצות הברית וגם לא על ערבויות ממשלתיות למשכנתאות.

המלצתנו שונה. נצטרף לכלכלנים, המבקשים לקדם את פיתוחו של השוק המשני למשכנתאות, בכדי להרחיב את מקורות האשראי למשכנתאות, ליצור סטנדרטיזציה בשוק ולתמרץ קיומו של מאגר מידע בשוק זה (ר׳ המלצותינו הספציפיות בעניינים אלה לעיל ולהלן). אולם לא נשלה את עצמנו שפיתוח שוק זה יגרום לירידת שיעורי הריבית (ר׳ ממצאי המחקרים האמריקניים). על מנת שפיתוח שוק משני יביא תועלת לא רק לגופים המלווים והמשקיעים בשוק המשכנתאות אלא גם ללווים, בעיקר מן הקבוצות החלשות, נמליץ ששוק משני יפותח בתנאי שבמקביל יובטחו ביטוחי משכנתאות בערבות ממשלתית. כדי למנוע הסתבכות המדינה בהתחייבויות כבדות, במקרה שיחולו שינויים לרעה במצב הכלכלי וביכולת של לווי המשכנתאות לעמוד בפירעון חובותיהם, נמליץ להגביל את הערבות הממשלתית לקבוצות מוגדרות ולא רחבות מדי של זכאים, בעיקר של מעוטי אמצעים. תמיכה בהם ראויה להקצבה ממשלתית, בהיותה הולמת את מטרותיו הבסיסיות של משרד הבינוי והשיכון (ר׳ להלן המלצותינו בנדון).

11.1.5 ביטוח תשלומי משכנתא – הצעה להנהיגו כחובה

תכנית לביטוח תשלומי משכנתא דומה במאפייניה לביטוח אובדן כושר העבודה. אם קורה, שהלווה אינו יכול להשתכר למחייתו למשך תקופה מסוימת, ביטוח זה מכסה את תשלומי

המשכנתא בזמן שבו הלווה אינו יכול להשתכר, בשל מחלה, אבטלה וכיו"ב. תכנית כזו קיימת במדינות מפותחות רבות, כולל: הולנד, גרמניה, צרפת ופינלנד. היא קיימת גם בבריטניה ובלגיה, אך בשתי אלה הוא ניתן רק 6-9 חודשים לאחר תחילת זמן האבטלה (ר' פירוט בפרק 3.2.2).

לנוכח ריבוי הכשלים בפירעון משכנתאות וחומרת תוצאותיהם, כותבות דו"ח זה ממליצות ליצור תכניות מתאימות לביטוח משכנתא ולחייב כל נוטל משכנתא לקנות ביטוח משכנתא, כתנאי לחתימת החוזה עם הבנק (ר' המלצה ברוח זו של אגודת "ידיד" באתר האינטרנט של האגודה). אנו מודעות לבעייתיות שבחובה זו, ולפיכך, נוסיף את הדברים הבאים:

1. יש לדאוג מראש לבקרה ציבורית על מחירי ביטוח משכנתא, אשר תבטיח שהמחירים ירוסנו, הודות למספרם הגדול של המבטחים.
2. יש להגדיר מראש ובבירור את מקרי הזכאות והדרכים להוכחת זכאות לדמי הביטוח, כך שמצד אחד, יימנעו מקרי רמאות, ומצד שני, הוכחת הזכאות לא תגזול זמן ומשאבים בלתי סבירים.
3. יש להגדיר את הסכום המכסימלי שיבוטח (הצעה לבדיקה: $100,000). אשר לתקופת הזכאות, רוב המדינות שבהן קיים ההסדר הנדון אינן מגבילות אותה.

ברור שביטוח זה ייקר את המשכנתאות; הייקור עלול להיות כבד מנשוא למעוטי הכנסה. לפיכך מומלץ, שדמי ביטוח המשכנתאות עבור בעלי הכנסות נמוכות (על-פי מבחן הכנסה), ישולמו על ידי משרד הבינוי והשיכון, כחלק מתמיכתו בדיור של קבוצות מעוטות משאבים.

11.1.6 ביטוח אשראי משכנתאות – הצעה להנהיגו כחובה

העיקרון של ביטוח אשראי משכנתאות הוסבר כבר בעבודה זו (פרק 3.3.2). נאמר שם, כי הוא דרוש במקרים של הלוואות עם שיעור מימון (LTV) גבוה, כאשר יש חשש שבמקרה של כשל הגורם למימוש הנכס (מכירת הדירה), המחיר שיושג תמורת הנכס לא יכסה את יתרת החוב של ההלוואה. הלווה הוא המשלם תמורת הביטוח, בדרך-כלל כתנאי לקבלת הלוואה עם שיעור מימון גבוה, למרות שבעל האינטרס העיקרי בביטוח האשראי הוא הבנק, או הגוף המשקיע בשוק המשכנתאות המשני, כי הם שיקבלו את דמי הביטוח אם יקרה אירוע הביטוח. סביר לגזור גזרה שווה בין ביטוח זה לבין ביטוח צד שלישי, המקובל בשוק הביטוחים

התועלת של ביטוח אשראי משכנתאות ברורה, מבחינת הגוף המלווה, אך יש לו חשיבות גם מבחינתם של הלווים. ראשית, כי עצם קיום ביטוח זה מאפשר רכישת דירה גם למי שאין בידו סכום מזומן גבוה. שנית, אם הלווה כשל בפירעון הלוואת המשכנתא, חשוב לו שיש גוף – המבטח – שיש לו אינטרס למנוע מימוש הנכס ככל האפשר, ואם אי אפשר, לצמצם את הנזק הפיננסי הנגרם בתהליך. חברות ביטוח האשראי בארצות הברית מפעילות מערך של יועצים, שתפקידם לסייע ללווים בתכנון פיננסי ולתווך בינם לבין הבנק, בכדי למנוע מימוש הנכס. שלישית, אם אכן נמכר הנכס ואם נותר חוב לבנק לאחר מכירתו (ובהנחה שההלוואות אינן nonrecourse) – הפעלת הביטוח תסלק את רוב החוב הנותר ותמנע לפחות את הצרה הזו. החיסרון של הסדר חשוב זה הוא עלותו הגבוהה ללווה, הנופלת בעיקר על לווים מעוטי אמצעים, שהם בעלי שעור מימון גבוה והם חשופים יותר לכשלים כואבים.

מאז 1988 פועלת בישראל חברה יחידה לביטוח אשרי EMI (חברת בת של AIG). היא מבטחת אשראי משכנתאות עם שיעור מימון מכסימלי של 90% ומספקת כיסוי עד מכסימום 30% מערך ההלוואה. החברה אינה מפלה בין מבוטחים, לא לפי אזור גיאוגרפי ולא לפי נכסיהם הכלכליים. היא מסייעת לנכשלים בפירעון במתן יעוץ פיננסי, אולם: היא מטילה עליהם עלות כבדה (בדרך כלל מייקרת את המשכנתא ב-4.1%), ומכיוון ששיעור הכיסוי הוא 30% בלבד, לעיתים אין די בו כדי לכסות את יתרת החוב לבנק, לאחר מכירת הדירה.

מבחינת הגנת הלווה, נחיתותו של ביטוח האשראי בישראל לעומת ביטוח האשראי בארצות-הברית בולטת בכמה מישורים:

1. בארצות-הברית מבוטחים משקי הבית החלשים על ידי רשות ממשלתית (FHA), בעוד שבישראל מבטחת את כולם, גם את בעלי המשכנתאות הממשלתיות, חברה פרטית.
2. הביטוח הממשלתי בארצות-הברית מכסה את מלוא ההלוואה (הסוכנות הממשלתית נושאת בכל ההוצאות הנגרמות כתוצאה מהליכי מימוש השעבוד), בעוד שבישראל שיעור הכיסוי המכסימלי הוא 30%.
3. בארצות-הברית פועלות (תחת בקרה) שבע חברות פרטיות לביטוח אשראי (עבור מי שאינו זכאי לביטוח ממשלתי), בעוד שבישראל כמעט שאין מתחרים לחברה היחידה EMI הפועלת בשוק הנדון.
4. בארצות-הברית כל הלווים בשוק הממוסד עם שיעור מימון של 80% ויותר חייבים לרכוש ביטוח אשראי; מכיוון שרבים מבטחים, הפרמיה נמוכה יחסית. בישראל אין חובה כזו, אלא הבנק למשכנתאות קובע מי יחויב בביטוח, והוא נוטה להטיל את החובה על הלווים החלשים ביותר (המסוכנים ביותר, מבחינתו), ומשום מספרם המועט, יחסית, הפרמיה שהם משלמים גבוהה מאד.
5. בארצות-הברית הלווה יכול להשתחרר מתשלום ביטוח האשראי כאשר ההון העצמי בנכס שלו מגיע ל-78%, בעוד שבישראל עליו להמשיך לשלם עד סילוק ההלוואה כולה.

המלצותינו בנושא ביטוח האשראי שואבות השראה מן הניסיון האמריקני. נמליץ:

- להטיל חובת ביטוח אשראי על כל נוטלי הלוואות משכנתא לדיור עם שיעור מימון גבוה מ-80%;
- משרד הבינוי והשיכון יקבל על עצמו את נטל התשלום עבור ביטוח האשראי לאוכלוסיות מעוטות משאבים (על פי קריטריונים ספציפיים) וביטוח זה יכסה את מלוא ההלוואה.
- תיבחן מחדש ההצדקה לעלותו הגבוהה של הביטוח הנדון.

יש לעודד הקמת חברות נוספות לביטוח אשראי, למניעת מונופול של חברה יחידה (EMI). סביר שיש מקום גם לחברה ממשלתית בענף זה, לפחות בשלב הראשון, עד שיתפתח השוק.

11.1.7 בחינה של הלוואות משכנתא ללא זכות חזרה (nonrecourse)

הבנקים למשכנתאות בישראל מספקים רק משכנתאות מסוג recourse, הסדר שמחייב את הלווה להחזיר את מלוא ההלוואה בכל מקרה, גם במקרה שערך הנכס הממושכן (הדירה) ירד ואינו

מכסה את מלוא ההלוואה. הסדר זה מטיל על הלווה הקטן והפגיע (במקום על הבנק הגדול והחזק) את מלוא הסיכון, הכרוך בירידת מחירי השירות במשק. כתוצאה מכך, בשנים האחרונות בישראל, לווים שדירתם נמכרה על ידי הבנק עקב אי עמידה בפירעון המשכנתא, הועמדו במצב אומלל במיוחד: השקעתם בדירה (לעתים, לאחר שנים רבות של תשלומים סדירים) ירדה לטמיון, קורת גג אין מעל לראשם, ובנוסף לכך, נותר להם לפרוע חוב גדול לבנק, כי מחיר הדירה שנמכרה לא כיסה את מלוא ההלוואה, שנוספו אליה ההוצאות הקשורות בתהליך המימוש.

במדינות אחדות, במיוחד בארצות-הברית, נפוצות הלוואות nonrecourse, אשר אינן מאפשרות למלווה לרדת לנכסי הלווה, היינו: כאשר החזיר את המשכון, את הדירה שעבורה נלקחה הלוואת המשכנתא, הלווה חפשי מעולו של הבנק. מומלץ לבחון הנהגתן של הלוואות nonrecourse בישראל, כאמצעי הגנה על לווים שכשלו והגיעו עד מכירת דירותיהם. הצעת חוק ברוח זו הוצגה בפני הכנסת ה-16 (2005) על-ידי יולי תמיר, משה כחלון ואמנון כהן.

מבחינת הלווה מעוט האמצעים, נראה כי ההמלצה לביטוח אשראי (אשר במקרה שלו ישולם על ידי הממשלה) טובה לו יותר מן ההצעה הנוכחית לבחון הנהגת משכנתאות nonrecourse. הסיבה: סביר להניח שהבנקים יכללו את עלות הסיכון הנוסף שיוצרות הלוואות כאלה בתוך תשלומי פירעון ההלוואה, ובשל כך תתייקרנה במידת-מה ההלוואות של כל הלווים, כולל מעוטי האמצעים. למרות זאת, אנו ממליצות לבחון היטב הצעה זו, יתרונותיה וחסרונותיה מנקודות ראות שונות, בידיעה שגם לווים שאינם מעוטי אמצעים כושלים לעתים וראויים להגנה.

11.1.8 הצעה לבדיקה מחודשת של הסרת ההגנה ממי שאין להם קורת גג חילופית

החוק הישראלי מגן על דירת המגורים של הפרט, אולם, החוק גם קובע שאם נכלל בחוזה המשכנתא סעיף שמסיר את ההגנות המשפטיות, אפשר לפנות את הלווים. סעיף 33 (א) לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב – 1972, קובע שבמידה "ופקעה זכותו של אדם בנכס מחמת מכירתו בהוצאה לפועל של פסק דין או של משכנתא או בפשיטת רגל ... יהיה המחזיק לדייר של בעלו החדש של הנכס, או של החוכר-לדורות החדש". כלומר: גם במקרה של פשיטת רגל או מכירת הדירה, אין מוציאים אדם מדירת מגוריו, כאשר זו קורת הגג היחידה שברשותו. אולם, בכל חוזה משכנתא נכלל סעיף אשר מסיר את ההגנות המשפטיות השונות לדירת מגורים. היו ניסיונות משפטיים לתקוף את החלק הזה בחוזה. הטענה היא, כי מכיוון שחוזה המשכנתא הוא חוזה אחיד, שחייבים לחתום עליו, הרי שזהו "תנאי מקפח" שביהמ"ש יכול לבטל (חרבון, 2004). בינתיים, ניסיונות משפטיים אלו לא צלחו והדיירים חשופים לפינוי מביתם, גם כשמדובר בקורת הגג היחידה שלהם.

אין ספק שפינוי פוטנציאלי מן הדירה, במקרה של אי עמידה בחובות, הינו שוט חשוב מבחינתו של המלווה. האם יש להניפו בכל מקרה? האם אי אפשר ללמוד מן ההתחשבות שמפגינים בתי המשפט כלפי פושטי רגל בעלי קורת גג יחידה? מומלץ לגוף המחוקק לחזור ולבדוק סוגיה משפטית זו.

11.1.9 ייסוד נציבות קבילות ציבור (Ombudsman) לענייני משכנתאות

נציבות קבילות ציבור (Ombudsman) לענייני משכנתאות מקובלת במדינות אחדות. בבריטניה, פועל על פי חוק, ארגון Financial Ombudsman Service אשר מטרתו לברר תלונות של הציבור כלפי הגופים הפיננסיים, כולל משכנתאות; השירות ניתן לאזרחים ללא תשלום. שירות דומה קיים באוסטרליה – COSL – Credit Ombudsman Service Limited, והוא מנוהל על ידי ארגון, המאגד בתוכו מספר נותני משכנתאות.

מבלי לחכות לרפורמה הכוללת בשוק המשכנתאות, מומלץ לייסד נציבות לקבילות הציבור לענייני משכנתאות. בשל ריבוי תלונות וכישלונות בתחום הנדון, כפי שהתגלו בחלקם במסגרת מחקר זה, בשל המקצועיות המיוחדת הנדרשת למתן מענה הולם לקבילות בתחום זה, ובשל חוסר הסימטריה הבולט כל-כך בין כוחם הדל של משקי הבית לבין עוצמתם של הבנקים המלווים, נדרשת בקרה חיצונית של נציב קבילות. יש לבחון מסגרות פוטנציאליות אחדות להקמת הגוף המומלץ. אחת האפשרויות הינה להקימו במסגרת משרד הבינוי והשיכון, בדומה לנציבות שהוקמה במסגרת משרד הבריאות. ראוי להזכיר כאן, כי הארגון החברתי "אדווה" מתח ביקורת על נציב קבילות הציבור שבמשרד הבריאות, בטענה שאינו מצליח לכפות את רצונו על קופות החולים. החשש שלנו הוא שנציב במשרד השיכון לא יצליח לכפות את מסקנותיו על הבנקים. מכאן יש ללמוד, כי מראש יש לצייד את נציב הקבילות לענייני משכנתאות בסמכויות מתאימות להתמודדות עם עוצמת הגופים המלווים.

11.2 שינויים מוצעים בבנקים למשכנתאות

על-פי ממצאי מחקרינו, הגופים המלווים – במקרה שלנו, הבנקים - הם "האיש הרע" בשוק המשכנתאות. אמנם, בניגוד לתמונה המצטיירת לעיתים בתקשורת, רוב הבנקים אינם ממהרים לפנות מדירותיהם את המפגרים בתשלומי משכנתא ופותחים הזדמנויות (בעיקר, בפני "החזקים" שבין הכושלים) להסדיר את ענייניהם עם הבנק. אולם רבים מדי מבין האנשים שראיינו לצורך מחקר זה, ורבים עוד יותר מן הפונים ל"ידיד", שאת סיפוריהם שמענו מיד שנייה, התלוננו קשות על התנהגות בלתי הוגנת, ולעיתים אכזרית, מצד הבנקים.

לפי דיווחי הבנקים שהיו בידינו במחקר זה, 6% מכלל הלוואות המשכנתא הרשומות היו בפיגור בקיץ 2004; מתוכן 16.5% נרשמו כנמצאות בהליכי מימוש המשכנתא על הנכס (Foreclosure). התלונות הקשות ביותר הושמעו מפיהם של אלה שנפתחו לגביהם הליכי מימוש והן מכוונות, בעיקר, כלפי עורכי הדין שמונו בעניינם וכונסי הנכסים. רבים מהם הואשמו שאינם מקיימים קשר עם החייבים, בוודאי לא קשר סדיר, ושהם מסרבים למסור ללווים פרטים חיוניים על מצב חובם. התמונה חמורה במיוחד אצל עולים חדשים, שאינם מסוגלים לתקשר בעברית.

על-פי נתוני בנק ישראל, סכומי הפיגורים בתשלומי משכנתא בקרב משקי בית קטנים, יחסית לסך האשראי הניתן להם (בוודאי בהשוואה לפיגורי קבלנים). יתר על כן, הלוואות המשכנתא של משקי בית מהוות רק 5% מסך כל ההפרשה של הבנקים לחובות מסופקים (ר' 2.2 לעיל). יש טוענים, שדי בעובדות אלה כדי להצדיק התייחסות רבה יותר מצד המלווים לתלונותיהם השכיחות של הלווים. בנוסף לכך, על בסיס שיקולים הומניים ושיקולי דאגה למוניטין שלהם, מומלץ לבנקים

למשכנתאות לא להמתין לרפורמה – שתהיה או לא תהיה – בשוק המשכנתאות, אלא לטפל מיד בבעייתיות המתגלה בהתנהגותם כלפי אוכלוסיית הלווים, במיוחד אותו מיעוט מבין הלווים המתמודד עם בעיות קשות במיוחד. להלן שורה של הצעות עבורם.

11.2.1 החלה קפדנית של חובת האמון של הבנקים כלפי לקוחותיהם

מרכיב מרכזי במדיניות שתגרום להקטנת מספר הכשלים בפירעון משכנתאות הוא החלה קפדנית של חובת אמון של הבנקים כלפי לקוחותיהם. חובת אמון הינה החובה לפעול ברמה הגבוהה ביותר של התנהגות, עד כדי העדפת אינטרס הזולת על-פני האינטרס העצמי; חובת האמון קובעת סטנדרט גבוה אף יותר מחובת תום הלב. פלאטו-שנער (2004) מצאה, כי הפסיקה במערכת המשפט הישראלית מטילה על הבנקים חובת אמון כלפי לקוחותיהם. ההצדקות לכך הן היות הבנקים ספקי שירות חיוני לציבור וכוחם המעין מונופוליסטי. חובה זו רלבנטית במיוחד לגבי הבנקים למשכנתאות; ההצדקה הנוספת בעניינם קשורה בחוזים המעין-אחידים, הנהוגים בשוק המשכנתאות.

מקורות רבים העידו על קיפוח הלווים והעדר תום לב מצד הבנקים בחתימת חוזי משכנתא. עדות בוטה לכך עולה מדיווח באתר בנק ישראל על בקשה, אשר הוגשה בשם המפקח על הבנקים לבית הדין לחוזים אחידים, שיש בה דברים חריפים בנדון, כולל: "המשיב (קרי: בנק למשכנתאות, במקרה לדוגמא של חיוב ריבית פיגורים) קובע לעצמו זכות להפוך באורח פלא הלוואה צמודת מדד להלוואה שאינה צמודת מדד, רק כדי שיוכל לגבות מהלווה ריבית פיגורים גבוהה יותר. המשיב מותיר לעצמו אופציה לצעוד, במקום בדרך הרגילה שהותוותה מראש בעת מתן ההלוואה, בדרך עקלתון משונה, הנתונה לשיקול דעתו הבלעדי ולאחר מעשה, על חשבונם של הלווה והערבים. כך יכול המשיב לעצב את מחיר הפיגור באופן בלתי תלוי בהסכמת הלווה. דרך בלתי סבירה וחסרת תום לב זו מקפחת את הלווה והערבים ומקנה למשיב יתרון בלתי הוגן ..." (ר' נספח מספר 1).

החלה קפדנית של העיקרון הקרוי חובת האמון של הבנקים כלפי לקוחותיהם אמורה ללבוש צורות רבות, ביניהן: הכפפה מלאה של חוזי המשכנתאות לכללי החוזים האחידים, חלוקה הוגנת של עול הסיכון הכרוך בהלוואות בין הבנק לבין הלווים, יצירתן של תקנות פנימיות נאותות וגם הקמתן של מערכות מידע חיוניות, מידע הדרוש ללווים ומידע הדרוש לבקרה פנימית וחיצונית של הפעילות בנושאי הלוואות משכנתא. בהמשך פרק זה יפורטו חלק מן המנגנונים המתאימים לכך.

11.2.2 ייעוץ משופר לנוטלי הלוואות משכנתא

המלצה ברורה לביצוע מיידי, הנובעת מן הממצאים שהוצגו במחקר זה, היא יצירה ושכלול של אמצעים מגוונים שיספקו לנוטלי הלוואות משכנתא את הידע והמידע, הדרושים לקבלת החלטות מושכלות, לפני נטילת ההלוואה ובמהלך חייה. ביתר פירוט:

1. <u>לפני חתימת הסכם על הלוואת משכנתא</u> - בתוך כל בנק יש למסד מערך לקבלת מידע מדויק ובהיר ללווים פוטנציאליים. המידע יכלול את תנאיהן של הלוואות שונות, עם דגש על מדדי הסיכון שלהן, ויציג בפירוט גם את כללי פעולה במקרה של פיגורים. הייעוץ ייעשה פנים אל פנים, ובנוסף לכך יינתן בידי הלווה הפוטנציאלי מידע כתוב וגישה למידע על רשת האינטרנט

בלשון מובנת ובשפה המוכרת לו היטב. מכאן: דרוש חומר כתוב לא רק בעברית, אלא גם ברוסית, באנגלית, באמהרית, בספרדית, ואולי בשפות נוספות.

2. <u>במשך חיי ההלוואה</u> יאפשרו הבנקים ללווים מעקב מלא אחר מצב התשלומים, הקרן והריבית, אפשרות לבדוק נכונות חשבונות, מידע עדכני על שינויים בריביות, מידע על אפשרויות להאצת תשלומים, למחזור, לפירעון מוקדם ועוד.

11.2.3 שינוי בהתנהגות הבנק כלפי לווה שמפגר בפירעון המשכנתא

עם היווצרות פיגור בפירעון הלוואת משכנתא, מומלץ שהבנק ייצור קשר עם הלווה, לא רק בכתב. במקרים רבים מדי נמצא, כי ההודעה הראשונה ללקוח שפיגר נשלחה במכתב על ידי עורך-דין (והייתה כרוכה בתשלום לא מבוטל), ומאותו רגע – הבנק ניתק קשר ישיר עם הלקוח ו"דיבר" איתו רק בתיווכו של עורך הדין. יתר על כן, הלקוחות התלוננו שהבנק סירב למסור להם פרטים שדרשו על מצב ההלוואה והחובות, ושלעתים קרובות, גם עורכי הדין הממונים לא השיבו לפניותיהם. המלצה מתבקשת היא, אפוא, שיפור התקשורת בין הבנק ללקוחותיו המפגרים בתשלומים.

שיפור כזה מחייב יצירת קשר (רצוי טלפוני) עם הלקוח סמוך לראשית היווצרותו של פיגור וקיום סדרת פגישות שבהן: תובהרנה ללקוח התוצאות הצפויות מן הפיגור; יערך בירור לגבי הסיבות לפיגור והצפי לגבי משך הזמן של הקושי בתשלום; תוצענה ללקוח חלופות פעולה. רק אם לא תהיה היענות לקיום הפגישות או ההסכמים שיושגו בן, תתבקש התערבותו של עורך דין. גם כשמעורב עורך דין, הבנק חייב להמשיך לתקשר עם הלקוח, ולספק לו – לפי דרישה – דו"חות על מצב ההלוואה ללא תיווך של עורך דין.

הנתונים מורים, שבמקרים לא מעטים עובר זמן רב (שנים) בין המועד שבו חל כשל בפירעון הלוואת משכנתא לבין העברת הטיפול לכונס נכסים. מכאן אפשר להסיק, שיש מקרים רבים שבהם הבנקים יוצרים הסדרים מיוחדים ומתחשבים בלווים שכשלו. מצד שני, יש גם תלונות רבות על קשיחות המלווים וסירובם להתחשב בלווים שמצבם קשה, שלא באשמתם. המלצתנו היא להשקיע מאמץ רב יותר בעריכת הסכמים לפריסת חובות ולשינוי הסדר ההחזרים. בעניין זה, רצוי ללמוד מניסיונן של מדינות אחרות, כפי שפורט בפרקים קודמים. להלן דוגמאות מארה"ב, אך יש לזכור ששם הן הונהגו במקומות שבהם מתקיימות הלוואות משכנתא מסוג non-recourse:

- <u>תקופת חסד</u> - במקרים שבהם הובהר שהכשל בפירעון המשכנתא זמני ואמור להסתיים בעתיד הנראה לעין (מחלה חולפת, הפסקת עבודה לזמן קצוב), מומלץ מאד שהבנק יסכים לקבוע תקופת חסד (grace period), היינו: דחיית תשלומים בחודשים אחדים. אם יחזור הלקוח למשטר תשלומים תקין לאחר חלוף הזמן המוסכם, הבנק יימנע מלהעניש על תקופת הכשל או יטיל עליו עונש מינימלי.

- <u>הימנעות מיוחדת (Forbearance)</u> – בחלק ממדינות ארצות-הברית הונהג עיכוב בנקיטת תהליכים משפטיים שמובילים למימוש, כלומר: המלווה נמנע מהעמדת ההלוואה כולה לפירעון מיידי, כאשר הלווה נמצא בחדלות פירעון. תכניות אלו נתמכות ע"י גופים שונים כמו, FHA, Fannie Mae and Freddie Mac, מאפשרות למלווים לבנות תכניות החזרים

ארוכות טווח. אלו מתאימות לתמיכה בלווים עם בעיות פיננסיות זמניות, שאינם בעלי חובות נוספים (Capone and Metz, 2003).

- שינוי הלוואה (Loan modification) – זהו מיחזור הלוואה, שאינו כרוך בעלות עבור לווים שיש להם היסטוריית תשלומים טובה. כאשר שער הריבית הנהוג בשוק הינו נמוך, ביחס לשער הריבית של המשכנתא שנלקחה, ניתן להוסיף את הפיגורים המצטברים למשכנתא ולפרוס מחדש לתקופה של 30 שנים נוספות עם שער הריבית החדש (שם).

הצעות אלו נועדו, בעיקרן, להגן על הלקוח, אך יש בן הגיון גם מבחינתו של הבנק. בכל בנק, מדובר במספר שנתי מתון של מקרי כשל, שיצריכו ויתורים מצידו של הבנק. הרווח של הבנק יהיה בשיפור המוניטין שלו ובמניעת אי הנעימות והטורח האדמיניסטרטיבי הלא מבוטלים, הכרוכים בהליכי כינוס נכסים, מכירת דירות ואחזקת דירות שפונו.

11.2.4 הכשרת כונסי נכסים

באמצעות ראיונות שנערכו במהלך המחקר עם לווים שכשלו ועם כונסי נכסים, התגלו התנהגויות בלתי סבירות ובלתי אתיות בקרב חלק מעורכי הדין שהתמנו ככונסי נכסים. לדעת רבים ממי שדיברנו עמם, עורכי הדין העובדים עם הבנקים למשכנתאות, ובמיוחד אלה המשמשים בתפקיד כונסי נכסים, מתפקדים לעתים קרובות מדי כמגני האינטרסים של הבנק. מסקנתנו היא, שדרושה לכונסי הנכסים הכשרה מיוחדת לתפקיד המורכב המוטל עליהם, שלפיו עליהם לשרת את האינטרסים של הלווה כלפי הבנק, לפחות כמו את האינטרסים של הבנק.

11.2.5 הקלת נטל התשלומים הנלווים לפיגור בתשלום משכנתא

לפחות ארבעה סוגי תשלומים נלווים לפיגור בפירעון משכנתאות, ומכבידים מאד על הלווים, הנמצאים ממילא במצב קשה:

3. עמלות שונות – הבנק גובה מן החייבים עמלות על הוראת הקבע לתשלום המשכנתא שלא כובדה, ואם יש ללווה יותר מהלוואה אחת – על כל אחת בנפרד, על התראות שונות ועוד. עמלות אלה עלולות להגיע למאות ₪ בחודש.

4. ריבית פיגורים – ריבית הפיגורים כבדה וצורת חישובה הולמת את האינטרס של המלווה ולא של הלווה.

5. שכר עורך-דין – סמוך להיווצרותו של חוב בתשלום הלוואת משכנתא, הבנק שוכר עורך דין, המטפל בחוב בשמו של הבנק. למרות שעורך הדין פועל עבור הבנק, תשלומי שכר הטרחה שלו מוטלים על הלווה. תיקון חוק ההוצאה לפועל משנת 2002 (הקרוי על שם שיטרית) נועד לרסן את שכר הטרחה של עורכי דין אלה, אולם דווקא התיקון שנוצר מתוך כוונה טובה יוצר מצבים, שבהם עורך דין גובה סכום שהוא חסר פרופורציה לגובה החוב בפועל. על-פי אתר האינטרנט של עמותת "ידיד", 90 יום לאחר מינוי כונס נכסים בתיק הוצאה לפועל, בנקים נוהגים לבקש לממש את מלוא המשכנתא.

בשלב זה, גם אם הלווה יגיע להסדר בדבר פרישת חוב הפיגורים עם הבנק, הרי שגובה שכר טרחתו של עורך הדין נגזר באחוזים מגובה כלל המשכנתא, להבדיל מלהיגזר מגובה חוב

הפיגורים. במרבית המקרים אין כל הצדקה לשכר טרחה שכזה, עקב העובדה שהפעולה היחידה שנעשית על ידי כונס הנכסים בשלב זה הוא הגשת טופס ללשכת ההוצאה לפועל, בבקשה להגדיל את גובה החוב בתיק לכלל חוב המשכנתא, להבדיל מחוב פיגורים. אנשים רבים, המתקשים לגייס סכום כלשהו על חשבון חוב הפיגורים, על מנת להגיע להסדר עם הבנק, עומדים חסרי אונים מול דרישת עורך הדין של הבנק לתשלום סכומי שכר טרחה גבוהים ביותר, עובדה הגורמת לא פעם למימוש צו הפינוי כנגד הלווים.

6. <u>קנס עבור פירעון מוקדם</u> – בשנת 1991 התקין נגיד בנק ישראל את התקנה לגבי אופן חישוב העמלה / הקנס עבור סילוק מוקדם של הלוואות משכנתא (נחמני, 2006 ב'). תקנה זו נועדה להגן על הבנקים מפני מצב שבו, עקב ירידת הריבית במשק, יהיה מבול של הלוואות בפירעון מוקדם, שיערערו את יציבות הבנק. הקנס הנדון מורכב משלושה חלקים: עמלה תפעולית – לכיסוי עלויות החישוב מחדש של לוח הסילוקין, הרישום וכו'; קנס מותנה – אם הלווה לא מסר לבנק על כוונתו לסילוק מוקדם לפחות 45 יום לפני הסילוק; דמי היוון – הפיצוי לבנק עקב הפסדי הריבית שנגרמים לו עקב הפירעון המוקדם. התקנה מאפשרת לבנק לגבות את כל אלה מן הלקוח המגיע לפירעון מוקדם, אך אינה מחייבת אותו. לעיתים, עקב תחרות בין הבנקים, חלקם מוותרים על הקנס הנדון, בחלקו או במלואו.

המלצתנו היא, להקל את עולם של כל התשלומים הנ"ל על לווים שכשלו, אשר מצבם האישי והמשפחתי קשה במיוחד. עלותן של הקלות אלה, הנתונות בדרך כלל לשיקול דעתו של הבנק, לא תיצור הכבדה רבה על תפקוד הבנק, אך תהא משמעותית מאד ללווים. במיוחד אמורים הדברים לגבי הגזירה הנ"ל של שכר עורכי הדין ובעניין הקנס הכבד של פירעון מוקדם.

הנהגת קנס עקב פירעון מוקדם נראית חיונית, כדי למנוע זרם של פירעונות מוקדמים מרצון, אשר עלול לסכן את יציבות הבנקים. אולם באותם מקרים ברורים שבהם הפירעון המוקדם הינו מאונס, יש להימנע מלהטילו. ראוי לדעת, כי ברוב המדינות בארה"ב, החוק אינו מאפשר הטלת קנס עקב פירעון מוקדם. הרציונל שם: בעוד שהבנק יכול להגן על עצמו (לגדר את עצמו) מפני שינויים בריבית, הלקוח מוגבל מאד ביכולתו להגן על עצמו במובן זה, בשל חוסר מקצועיות ו/או עקב העלויות הגבוהות (בכסף וזמן), הכרוכות בכך.

11.2.6 יעוד מוצע לדירות המעוקלות

על פי דיווחים בלתי רשמיים, מחזיקים הבנקים כאלפיים עד שלושת אלפים דירות שעוקלו, עקב אי פירעון הלוואות משכנתא. רבות מדירות אלה אינן נמצאות ב"אזורי הביקוש" והבנקים מתקשים למוכרן. מחברות דו"ח זה מצטרפות להצעה, שהועלתה על ידי אחרים (ביניהם עמותת "ידיד"), למכור דירות אלה לאחת (או יותר) מחברות הדיור הציבורי, בכדי להגדיל במקצת את המלאי הזעום של דיור ציבורי בארץ.

מוצע לבחון גם את ההצעה להשאיר בדירות את דייריהן המקוריים (הלווים שכשלו), כשוכרים במקום בעלים. הצעה זו מממשת את האמור בסעיף 38 של חוק ההוצאה לפועל, כי מכירתה של דירת מגורים באמצעות ההוצאה לפועל מותנית בכך שהוכח תחילה – להנחת דעתו של ראש ההוצאה לפועל – שיש לחייב ולבני משפחתו הגרים עמו מקום מגורים סביר, או שהועמד לרשותם סידור חלופי. סעיף זה בחוק בא להגן מפני השלכת אנשים לרחוב, כאשר אינם יכולים לעמוד

בתנאי ההלוואה שקיבלו על עצמם. אמנם, סעיף קטן (ג) בסעיף 38 מאפשר אי החלה של הגנה זו על מי ששטר המשכנתא שלו פוטר את הבנק מאחריות זו, וכל הבנקים למשכנתאות מנצלים אפשרות זו. יתר על כן, נראה שניצול זה חיוני, כדי להרתיע לווים מהשתמטות עבריינית מתשלום הלוואתם. אולם הצעתנו מאפשרת לשמור על רוח החוק, מבלי לבטל את עקרון ההרתעה.

11.3 התערבות משרד הבינוי והשיכון בשוק המשכנתאות לטובת "זכאים" ולמניעת כשלים

שוק הלוואות המשכנתא לדיור בישראל החל לפעול בחסות הממשלה ועובר בהדרגה לניהול על ידי הבנקים הפרטיים. כיום, כ-80% מהלוואות המשכנתא ניתנות מכספי הבנקים. זהו תהליך בריא מעיקרו, האמור – תיאורטית - לייעל את המערכת וליצור תחרות לטובת הורדת המחיר לצרכן. התיאוריה לא תמיד פועלת במציאות. במקרה שלפנינו, יש אומנם בנקים אחדים למשכנתאות, אך מדובר בשוק אוליגופולי יותר מאשר תחרותי (על הבדלים בין שוק משכנתאות תחרותי ללא תחרותי ר' בן-שחר, 2006). במצב זה בוודאי, אך גם במצב של שוק תחרותי, הממשלה - באמצעות משרד הבינוי והשיכון - אמורה להמשיך בכל עתיד נראה לעין להיות מעורבת בשוק הדיור בכלל, ובשוק המשכנתאות בפרט, כדי לממש את מטרותיה המוצהרות של מדיניות השיכון: כדי להבטיח דיור סביר לכל משק בית, במיוחד למשקי בית שמשאביהם מוגבלים, על מנת לעודד בניה באזורים מועדפים, במיוחד בפריפריה הארצית, ובכדי לקדם את קליטת העלייה והשתרשותה בארץ.

בשנים האחרונות, התפתחה בעייתיות חמורה בתחום המעורבות הישירה של הממשלה בשוק המשכנתאות, זו הלובשת ביטוי בהלוואת משכנתא ממשלתיות למי שעברו את מבחן הזכאות. הבעייתיות מתבטאת בממצאים הבאים:

- תוך ארבע שנים, ירדו הוצאותיו של משרד הבינוי והשיכון בגין משכנתאות לפחות ממחציתן: מקרוב ל-5 מיליארד ₪ ב-2001 ל-2.3 מיליארד ₪ בשנה ב-2005; ההוצאות לסבסוד למשכנתאות ב-2005 היו פחות מ-500 מיליון ₪, כרבע מהסבסוד ב-2001, שהגיע אז ל-1.8 מיליארד ₪.
- קיטון דרמטי זה בתקציב הממשלתי למשכנתאות התרחש בתקופה שבה חל גידול של כ-20% במספר משקי הבית מתחת לקו העוני בישראל; למרות זאת, כשליש מתקציב הסבסוד למשכנתאות של 2005 – לא נוצל.
- באותן שנים, גדל מספרם של משקי הבית, הנכשלים בפירעון הלוואות המשכנתא שלהם, וגדל מספר המפונים מבתיהם עקב אי פירעון.

סיבות אפשריות רבות להתפתחות בעייתית זו, ביניהן:

- הקיצוץ הניכר בגובה הסיוע למשקי בית הזכאים לסיוע, כולל ביטול המענקים באזורי עדיפות לאומית, אינו מאפשר לרבים מן הזקוקים לדיור לבחור באופציית הבעלות ולהיכנס בעולה של הלוואת משכנתא;
- ירידת הריבית במשק הקטינה מאד את כדאיות ההלוואות הממשלתיות;
- דרך הניהול של המשכנתאות הממשלתיות מרתיעה לווים פוטנציאליים.

חקר הסיבות (אלה ואחרות) ומשקלן היחסי אינו אפשרי במסגרת המחקר הנוכחי. מה שאפשר הוא להציג את המסקנה, כי מערכת שתוצאות פעולתה מתבטאות בממצאים הנ"ל זקוקה לבדק בית יסודי ולשינוי. עוד אפשר, להביא בפני הקורא מספר הצעות לשינויים במערכת.

11.3.1 מיקוד הסיוע לרכישת דירה בזקוקים לו ביותר ושכלולו

חלק גדול מאד מרוכשי הדירות בארץ, בוודאי רוכשי דירות בפעם הראשונה, היו זכאים בעבר לסיוע ממשלתי וזכו בו, בין אם בתוקף היותם עולים חדשים, או זוגות צעירים או משפחות בתנאי צפיפות. ב-1992 נחקק חוק ההלוואות לדיור שמיסד את כללי הסיוע, כולל הכללים של הלוואות משכנתא. מספר הזכאים הלך ועלה, אך המשאבים שהוקצו לתמיכה בדיור לא גדלו בהתאמה. "ועדת גדיש" (1996-98) צמצמה את הגדרת הזכאים לתמיכה, כך שרוב רוכשי הדירות באזור המרכז לא נחשבו כזכאים. בעשור האחרון חלה שורה של צמצומים נוספים בהגדרת הזכאות ובגובה הסיוע הממשלתי, מבלי שבוצעה חשיבה כוללת על השלכותיהם של הצמצומים על שוק הדיור בכלל ועל מצב הדיור של מעוטי אמצעים בפרט.

לנוכח השינויים הרבים בשוקי הכלכלה והכספים בשנים האחרונות, המלווים בגידול ניכר של הפערים החברתיים, ההמלצה המתבקשת הינה חשיבה מחדש על מערך הזכאות, כולל:

- <u>הגדרה מחודשת של הזכאים לסיוע ציבורי</u> – הגדרה מחדש הינה משימה משמעותית, הדורשת ידע מקיף על צרכים מצד אחד ועל המשמעויות התקציביות של הגדרות שונות מאידך. לא נתיימר להציע כאן דרך לכך, זולת אמירה שבמסגרת החשיבה המחודשת, ראוי למקד את הסיוע בקבוצות הזקוקות לו ביותר, מבחינת מצבן הכלכלי.

- <u>בחינה של האפשרות להחליף הלוואות תקציביות לזכאים בהלוואות בנקאיות בערבות המדינה</u> – מומלץ לבדוק את המשמעויות הכספיות והאחרות של הצעה להמיר את ההלוואות התקציביות בהלוואות בנקאיות, כשהממשלה ערבה לכלל הלוואת המשכנתא של הזכאים (לאחר שיוגדרו מחדש).

- <u>בחינה של הצעה לתמיכה בתשלומי משכנתא, במקרים שיוגדרו</u> – המדינה מסייעת בתשלום שכר דירה לנזקקים שהוגדרו; כאן מומלץ לבחון אפשרות להמיר תמיכה זו בתמיכה בתשלומי משכנתא, בסכום דומה למקובל בסיוע בשכר דירה.

- <u>חשיבה מחודשת על הוזלת עלות המשכנתאות לזכאים</u> - עבור מי שיוגדרו כזכאים מומלץ להגדיל את הסיוע, בוודאי יחסית למצב שלאחר הקיצוצים האחרונים. אחת מן הצורות להגדלת הסיוע יכולה להיות ביטוחים לזכאים על חשבון המדינה או בערבותה (ר' להלן), כמקובל במדינות אחרות. דוגמא נוספת להוזלת מחירן של הלוואות משכנתא הינה ערבות ממשלתית לתשלום תוספת הריבית, למקרה שהריבית במשק תעלה על אחוז קבוע; הערבות תינתן בתנאי שהבנק יבטיח ללווה הזכאי ריבית נמוכה מזו שהוא גובה בדרך-כלל מלקוחותיו.

בהמשך פרק זה נפרט חלק מן הנ"ל ונרחיב מעט בעניין התערבויות נוספות של משרד הבינוי והשיכון בשוק המשכנתאות, היכולות לתרום לצמצום מספרם של כשלים בפירעון משכנתאות, כולל חינוך ויידוע של נוטלי הלוואות משכנתא; בקרה ציבורית על חיתום משכנתאות, לפחות של

זכאים; הקמת מאגר מידע על שוק המשכנתאות עם דגש על מידע בעניין כשלים בפירעון הלוואות, סיבותיהם וניהולם; עידוד מחקר בנושאי משכנתאות, ובמיוחד חקר הסדרי רכישת דיור המתאימים לאוכלוסיות מעוטות משאבים.

11.3.2 ביטוחים לזכאים על חשבון המדינה / בערבות המדינה

מחקרנו הורה, כי העדר רשתות בטחון מספקות הינו אחד הגורמים העיקריים לכשל מתמשך בפירעון הלוואות משכנתא, המוביל למימוש הנכס ולפינוי הדיירים מדירתם, ובחלק מן המקרים, גם מותיר אותם כשהם גם חסרי דירה וגם בעלי חוב לבנק. לפיכך, מומלצים שיפורים ניכרים ברשתות הביטחון ללווים.

- <u>ביטוח חיים</u> – לכאורה, ביטוח חיים הינו תנאי הכרחי לנטילת הלוואת משכנתא. מחקרנו חשף, כי יש לווים שחברות הביטוח מסרבות לבטח, בעיקר בני 50 ויותר מקרב העולים, ובכל זאת הם נוטלים הלוואות משכנתא, גם עם LTV גבוה. במקרים אחרים, הביטוח הוא רק של אחד מבני הזוג, גם כששניהם עובדים ואחראים לפירעון ההלוואה. להערכתנו, הבעייתיות הטמונה בפרקטיקה זו עתידה לצאת לאור בשנים הקרובות, עם הזדקנותם ופטירתם של רבים ממי שנטלו הלוואות משכנתא לעולים בשנות ה-90. המלצותינו לעתיד הן: (א) לא תינתן הלוואת משכנתא ללא ביטוח חיים של המשתתפים בפירעונה; (ב) הממשלה תערוב לביטוח של זכאים, אשר חברות הביטוח מסרבות לבטחם.

- <u>ביטוח תשלומי משכנתא</u> – בסעיף 11.1.4 שלעיל המלצנו לחייב של נוטל משכנתא בביטוח תשלומי משכנתא. כאן נזכיר, כי ביטוח חיוני זה ייקר את המשכנתאות, ייקור שעלול להיות כבד מנשוא למעוטי הכנסה. לפיכך מומלץ, שדמי הביטוח עבור זכאים מעוטי הכנסה (על פי מבחן הכנסה) ישולמו על ידי משרד הבינוי והשיכון. להערכתנו, הדאגה לביטוח משכנתא של מעוטי הכנסה ראויה לנתח מתקציבו של משרד זה. לחילופין, אפשר להסדיר ביטוח זה באמצעות הביטוח הלאומי. הסדר מעין זה נהוג במדינות נאורות.

- <u>ביטוח אשראי משכנתאות</u> – בסעיף 11.1.5 שלעיל המלצנו להטיל חובת ביטוח אשראי על כל נוטלי הלוואות משכנתא לדיור עם שיעור מימון (LTV) גבוה מ-80%. כאן נזכיר, את קטע ההמלצה המיוחד לזכאים מעוטי אמצעים, הכוללים רבים מתושבי הפריפריה ומן העולים: מומלץ שעבורם ישלם משרד הבינוי והשיכון את דמי הביטוח (המוטלים בדרך כלל על הלווה ומייקרים את ההלוואה), ושהביטוח יכסה את מלוא סכום ההלוואה (כעת נהוג ש-EMI מבטחת רק 30% מסך כל ההלוואה).

11.3.3 הקמת מנגנון לחינוך ולייעוץ לנוטלי משכנתאות ולנכשלים בפירעונן

מומלץ שמשרד הבינוי והשיכון ישתף פעולה עם ארגונים חברתיים (מלכ"רים) לשם הקמת מערך יידוע וייעוץ בנושאי משכנתאות לדיור שאינו תלוי בבנקים. המערך יעסוק בהעברת מידע מהימן ומסודר לציבור בנושא נטילת הלוואות משכנתא והסיכונים הפיננסיים הכרוכים בן.

מן הראיונות שערכנו למדנו, שחלק מהלווים לא היו מודעים לסיכונים, ואפילו לא לצורך לשמור את המסמכים המאפשרים מעקב אחר מצב הלוואתם. רצוי היה להתחיל בהעברת מידע בנושאי

משכנתאות במסגרת בתי הספר, כחלק משעורי ההכשרה לחיים המקובלים כיום. בוודאי שדרושות סדנאות לבוגרים, המדגישות את הסיכויים והסיכונים בהחלטה על נטילת הלוואה, לכאלה שיכולים לשפר את טיפולם בהלוואה, ויותר מכל – למי שהחלו לפגר בתשלומים ואינם מבינים את מלוא המשמעות של צעד כזה. לאחרונים יש לפתוח אפשרות לליווי ייעודי, מראשית הכשל ולכל אורכו.

נפתחו בשנים האחרונות משרדי ייעוץ אחדים לנוטלי משכנתאות, אך אין די ביוזמות פרטיות. על משרד הבינוי והשיכון ליצור חומר הסברה מתאים, בשפות אחדות ובכלים שונים, מייעוץ פנים אל פנים, ועוד חומרים כתובים בדפוס ובאינטרנט. עליו לשתף פעולה עם ארגונים מתאימים (כמו "ידיד"), להפצת חומר זה ולעריכת סדנאות לקבוצות של לווים, בשלבים שונים של חיי ההלוואה, במרכז הארץ ובפריפריה. ייתכן שיש למסד משרות של יועץ-מלווה, שתפקידו יהיה ללוות משקי בית שכשלו, למנוע מהם הסתבכויות מיותרות ולסייע להם למצוא את המוצא הטוב ביותר בתנאים נתונים. פעולות אלה מחויבות המציאות, בנוסף לשיפורים בייעוץ לנוטלי הלוואות משכנתא שייערכו בתוך הבנקים למשכנתאות.

11.3.4 בקרה ציבורית על הסדרי המשכנתאות

המציאות החדשה, שבה רוב המשכנתאות ניתנות ממקורותיהם של הבנקים ולא ממקורות ממשלתיים, דורשת היערכות לבקרה ציבורית על הפעולות שאינן מבוצעות עוד על ידי משרד הבינוי והשיכון, אך מימושן חיוני להבטחת מדיניות הדיור של המשרד ושל הממשלה. אמנם, בנק ישראל מפקח על הבנקים, אולם תפקידו הראשי הינו לשמור על יציבותם. קיימת סתירה מובנית בין האינטרסים של משקי הבית המלווים לבין האינטרסים של הבנקים המלווים, ולעיתים גם בין האינטרסים של הלווים לבין אלה של בנק ישראל. המערכת הממשלתית, בדרך כלל באמצעות משרד הבינוי והשיכון, היא שאמורה להגן על האינטרסים של משקי הבית נוטלי המשכנתאות, בעיקר של ה"זכאים", אך לא רק שלהם, בפני הגופים האחרים במשק.

הצענו לעיל (11.1.2) רגולציה של חיתום משכנתאות, שתתבטא בראש ובראשונה בהגבלת התשלום החודשי להחזר ההלוואה, ואולי גם בהגבלת שיעור המימון (LTV). בסעיף הנוכחי, העוסק בבקרה ציבורית, מצאנו לנכון לחזור על המלצה זו, מכיוון שהיא משתלבת גם בו ומפני – שלפי ממצאינו – יש לה חשיבות קריטית במניעה מראש של מקרי כשל בפירעון משכנתאות. מקרי הכשל חמורים במיוחד, מכיוון שמראש התחייב משק הבית לשלם חלק גדול מאד מהכנסתו הפנויה. לפיכך, די בתקופה קצרה של העדר הכנסה (בשל פיטורין, או מחלה, או תאונה), כדי ליצור חוב שמשק הבית אינו יכול או מתקשה מאד להחזירו, גם כאשר הכנסתו מתייצבת. יתר על כן, מכיוון שמראש נפרסה ההלוואה לתקופה הארוכה ביותר האפשרית, נחסמת מראש דרך להקל על המתקשים בפירעון ונפתחת הדרך לפינוי משפחות מדירותיהן.

לפחות לגבי אוכלוסיית הזכאים, יש מקום להתערבות מיידית של משרד הבינוי והשיכון במניעת הסכמים של הלוואות משכנתא המחייבים את הלווים בפירעון חודשי, העולה על שליש מההכנסה הפנויה של משק הבית.

11.3.5 הצורך במאגר מידע על שוק המשכנתאות ומחקר בסוגיותיו

אין בישראל מידע זמין על נוטלי הלוואות משכנתא. יש מידע מצרפי (אגרגטיבי) על סך כל הסכומים המוקצים להלוואות משכנתא לצרכי דיור, אך אין בנמצא נתונים, המתייחסים למשקי הבית הלווים. למרות שכל הבנקים למשכנתאות ניזונים במידה רבה מכספים ממשלתיים, אין הם רואים עצמם מחויבים בדיווח לציבור.

בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נאמר, כי חוקרי המרכז פנו לבנקים למשכנתאות בבקשה לספק מידע על פינויים מדירות עקב חדלות פירעון, אולם "חלק מן הבנקים אליהם פנינו לא היו מוכנים להעביר לידי הועדה נתונים בדבר מימוש הנכסים, בטענה שאלו נתונים עסקיים של הבנק" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2001). במהלך המחקר הנוכחי נתקלנו פעמים חוזרות ונשנות בסירובם של בנקים למסור נתונים על מספר הלוואות המשכנתא, מספר המפגרים בתשלום, מספר הנמצאים בהליך כינוס נכסים, מספר הפינויים וכו'. למרות שפניותינו נתמכו במכתבים ממשרד הבינוי והשיכון, רוב הבנקים התמידו בסירובם.

משרד הבינוי והשיכון מצליח לאסוף מידע על פעילות ענף הבניה במשק הישראלי. במסגרת חוברות מידע חודשי מתפרסם גם מידע מינימלי על הלוואות משכנתא: מספר מממשי זכותם להלוואות ממשלתיות לדיור, מבין "יותיקים", "עולים" ו"זכאים אחרים". אך אין גוף בישראל שיש לו מידע מוסמך על כלל נוטלי הלוואות משכנתא בישראל לקבוצותיהם, על לווים בפיגור, לווים בהליכי כינוס נכסים, על מימוש נכסים עקב אי פירעון וכיו"ב. מחקרנו ערך צעדים ראשונים לאיסוף מידע כזה, אך זהו צעד קטן בדרך ארוכה.

בכדי לאפשר ניהול של מדיניות שיכון, יש צורך באיסוף וניתוח של נתונים תקפים ומהימנים, המשמשים בסיס לקבלת החלטות ובסיס לבקרה והערכה של מימוש המדיניות. במסגרת הרפורמה בשוק המשכנתאות, נמליץ:

(א) משרד הבינוי והשיכון, בהתייעצות עם אנשי חוק ומשפט, ירחיב את סמכותו לדרישת נתונים מן הבנקים למשכנתאות. הדרישה תסתמך על ייחודיותו וחיוניותו של המוצר, הקרוי דירת מגורים, ועל חוסר הסימטריה ביחסי הכוח שבין הבנקים למשקי הבית הלווים.

(ב) משרד הבינוי והשיכון יכלול במאגר הנתונים שלו מידע על שוק המשכנתאות לדיור. דרוש מידע משלושה סוגים: פרטים על נוטל ההלוואה, פרטים על ההלוואה, תנאיה ותולדותיה (כולל פיגורים ותולדותיהם), ופרטים על הנכס הממושכן. לגבי "זכאים", אפשר להפעיל מיד דרישה כזו (לדוגמה: כשם שמוסדות תרבות, הנתמכים על ידי המדינה, חייבים להגיש דו"ח שנתי מפורט, על פי דגם שנקבע על ידי משרד החינוך והתרבות). לגבי לווים אחרים, הדבר יתאפשר לאחר הרחבת הסמכות שהומלצה ב-(א) הנ"ל.

(ג) משרד הבינוי והשיכון יקבל ויעבד נתונים מן ההוצאה לפועל, הן על פתיחת תיקים של מי שנכשלו בפירעון משכנתאות לדיור ועל הליכי הפינוי, והן על פינוי בפועל של דירות עקב כשל, מפולחים כנ"ל (כיום, נתוני ההוצאה לפועל אינם מבחינים בין תיקי משכון של דירות לתיקי משכון אחרים).

(ד) משרד הבינוי והשיכון יפרסם תקופתית את הנתונים הנ"ל, במידת האפשר, לפי בנקים, כאמצעי לתמרוץ ולהרתעה של בנקים, הדואגים לתדמיתם.

(ה) פרסומי משרד הבינוי והשיכון יכללו נתונים גולמיים ונתונים מעובדים לאינדקסים. במיוחד מומלץ אינדקס מחירים לתת-שווקים שונים (תת שוק גבוה, בינוני, נמוך; מרכז לעומת פריפריה וכו'). זאת, כדי להתגבר על האגרגציה, המסתירה שונות בין "אלה שיש להם" ל"אלה שאין להם", שונות שהיכרות עמה חיונית לעיצובה של מדיניות דיור.

(ו) המלצה אחרונה ברשימה, אך לא אחרונה בסדר חשיבותה: משרד הבינוי והשיכון יעודד מחקר תיאורטי ויישומי בתחום הלוואות המשכנתא לדיור, כמקובל במדינות המפותחות שבעולם, במיוחד בארה"ב, בריטניה וסינגפור. המשרד יקים לשם כך קרן מיוחדת למחקר. הקרן תוכל להישען על פרומילים קבועים שיפרישו הבנקים מכל הלוואת משכנתא. המחקר יספק ידע תקף ומהימן על אופיו והתנהגותו של שוק המשכנתאות בישראל, ידע חיוני למלווים, ללווים ולרגולטורים של שוק זה, ידע שיועיל לשיפור מועילותו ויעילותו של השוק.

11.3.6 חשיבה מחדש על המערך לטיפול ממשלתי בלווים שכשלו

רוב ההמלצות בפרק זה כוונו למניעה בעתיד של כשלים בפירעון הלוואות משכנתא, בהתאם למטרתו העיקרית של מחקר זה. אך חשוב להתייחס גם לכושלים בהווה. בכל נקודת זמן יש בארץ 40-50,000 משקי בית המוגדרים ע"י הבנקים למשכנתאות כמפגרים בתשלומי המשכנתא, ומתוכם כ-16% מועברים לטיפולו של כונס נכסים. רבים מאלה הגיעו למצב זה לאחר שהכנסתם נפגעה בשל פיטורין מעבודה, תאונה/מחלה בלתי צפוייה וכיו"ב, היינו: שלא באשמתם. סביר להניח שלכל הצדדים (אולי חוץ מאשר לעורך הדין המטפל במקרה) יש עניין במניעת החמרה עד כדי מכירת הדירה. בוודאי שכדאי למדינה להשתדל למנוע הידרדרות שכזו, כדי למנוע מעצמה התחייבות לסיוע מתמשך, במקרה שמשק הבית ייוותר ללא דירה וללא אמצעים.

מומלצת חשיבה מחודשת על המערך לטיפול ממשלתי בלווים שכשלו. בתוך כך, אחת הדרכים לסייע להם הינה להפעיל באופן מועיל יותר את הוועדה המיוחדת הבין-משרדית ולהרחיב את סמכויותיה. נציע שבמקרים מיוחדים, כשברור שהלווים מיצו את כושר השתכרותם או כשאסון מונע השתכרות, תותר השתתפות המדינה בהחזרי משכנתא (כפי שהיה בעבר), בסכום נמוך במעט מזה שהיו מקבלים כהשתתפות בשכר דירה. ההיתר יהיה בד"כ לתקופה קצרה של עד שנה, אך לעיתים נדירות יידרש בדרך קבע. הדבר עשוי להתאים במיוחד למקרים של עולים קשישים; המדינה עודדה אותם לרכוש דירה, גם באמצעות צירוף זכאויות, ובכך הסירה מעצמה נטל גדול וממושך של סיוע לאותם עולים; כעת עליה לתמוך במיעוט קטן שכשל בדרך. נציין עוד, שאם תתקבל החלטה על הקלה מעין הנ"ל, ראוי לצרף אליה הקלות אחרות, כמו מחילה על ריבית פיגורים וסיוע במימון שכר הטרחה של עורך הדין.

פרק 12: שינויים מוצעים במדיניות השיכון

המחקר על כשלים בפירעון הלוואות משכנתא בישראל, שכלל התייחסות נרחבת לגורמים לשכיחותם של כשלים, מצריך התייחסות להיבטים רחבים של מדיניות השיכון. לפיכך, בנוסף לפרק המלצות לנושאי הלוואות משכנתא, מצאנו לנכון להוסיף פרק על מדיניות השיכון הישראלית. פרק זה נסמך על היכרות רבת שנים של המחברות עם מדיניות השיכון בישראל ובמדינות אחרות, בנוסף על מה שנלמד במהלך המחקר הנוכחי. הפרק אינו מתייחס לכל ההיבטים של מדיניות השיכון הרצויה במדינת ישראל, אלא ממוקד במחויבותו של המשרד כלפי דיורם של אזרחים מעוטי משאבים. בהקשר זה, יש מי שקוראים להכרה בתשלומי הריבית על המשכנתא לצורכי ניכוי ממס הכנסה (כמקובל בארה"ב). חשוב להבהיר, שהכרה כזו תשרת היטב את האינטרסים של בני המעמד הבינוני, המבקשים לרכוש דירה או להיטיב את תנאי דיורם, אך כמעט שלא תהא לה כל השפעה על מצבם של דלי הכנסה, שממילא אינם משלמים מס הכנסה (השליש התחתון של כוח העבודה). עבורם מיועדות ההצעות בפרק הנוכחי, אשר מימושן אמור להרחיב במידה ניכרת את כמות הדב"י – דיור בהישג יד (Affordable Housing) – העומד לרשותם של משקי בית מעוטי משאבים. משקי בית אלה הם המועדים לכשל בפירעון הלוואות, ובעיקר: הם המועדים למצבים ללא מוצא, שבהם הכשל מסתיים בפינוי משק הבית מדירתו ואובדן כספי חמור ביותר, במושגים של משק הבית המתפנה. משקי בית אלה זקוקים לחלופות לדיור יקר בבעלות פרטית, חלופות שהן כיום מצומצמות ביותר בשוק הדיור הישראלי, בוודאי בשוק הבנייה החדשה.

עיקרי השינויים המוצעים במדיניות השיכון

א. שינוי המדיניות המתמרצת כל אזרח לרכוש בעלות על דירתו

ב. יצירת חלופות לבעלות פרטית על הדיור: תמיכה במוצר
- דיור ציבורי – בחינה מחודשת של הגדלת המלאי
- עידוד דב"י (דיור בהישג יד, affordable housing) בשכירות פרטית לזמן ארוך
- בחינתם של גווני ביניים בין בעלות ושכירות

ג. יצירת חלופות לבעלות פרטית על הדיור: תמיכה בצרכן (השתתפות בשכר דירה)

ד. בכל זאת: בעלות פרטית על דיור, גם לבעלי הכנסות נמוכות
- פתיחת אפשרות לסבסוד תשלומי משכנתא
- תמריצים לעדכון הדיור בבנייה ותיקה

הקורא שהגיע לסעיף ד׳ במסגרת יבין, שבצד המלצותינו החמות ליצור חלופות לדיור בבעלות פרטית עבור הזקוקים להן, אין בכוונתו לטעון שרצוי למנוע בעלות על הדיור מכל משקי הבית בעלי הכנסות צנועות. להיפך. המלצתנו הינה ליצור יחד עם חלופות לבעלות על דיור גם יותר דב״י בבעלות פרטית, הן בשל הכרתנו ביתרונות המגוונים של בעלות על הדיור, יתרונות לפרט ולכלל, והן בשל חופש הבחירה שכל אזרח זכאי לו. בהתאם לכך, פרק זה כולל גם הצעות ספציפיות ליצירת דיור בהישג-יד בבעלות פרטית.

12.1 שינוי המדיניות המתמרצת כל אזרח לרכוש בעלות על דירתו

קיימות שתיים, ואולי שלוש, צורות עיקריות של חזקה בדיור: שתי הצורות הבסיסיות הן בעלות ושכירות, כאשר את השכירות נהוג לחלק לשכירות פרטית ושכירות ציבורית. בראשית דרכה, מדינת ישראל תמכה הן בבעלות פרטית והן בשכירות ציבורית. אולם החל משנות ה-70, כשההתערבות הישירה של הממשלה בשוק הדיור הלכה ופחתה (כרמון, 1999), פחתה עמה התמיכה בדיור ציבורי ועלתה התמיכה בבעלות פרטית על הדיור. כיום, המדינה מתמרצת רכישת דירות באמצעות מערכת של הלוואות משכנתא מסובסדות, המוענקות לחסרי דירה משלהם, לפי קריטריוני זכאות, ולעולים חדשים. לרוב משקי הבית של עולים, סמוך מאד למועד עלייתם, מוצע לקבל משכנתא מסובסדת לרכישת דירה עם שיעור מימון (LTV) גבוה, היכול להגיע עד 95% מערך הדירה. קבלת המשכנתא אינה מותנית במציאת תעסוקה יציבה ורמת הכנסה סבירה (ר׳ עדויות שלעיל). תמרוץ יתר זה, שאינו מתחשב דיו ביכולתו של משק הבית לשאת לאורך זמן בנטל תשלומי המשכנתא, הינו אחד הגורמים לכשל שכיח בפירעונן של הלוואות משכנתא.

כמו בכל מדינה אחרת, חיים בישראל אזרחים שאינם יכולים לעמוד בנטל הכספי של רכישת דירה בשוק החופשי, חלקם ותיקים וחלקם עולים. יתר על כן, השינויים המבניים בכלכלה ובתעסוקה, אלה שכבר התרחשו ואלה שצפויים להתרחש, הגדילו ויגדילו עוד יותר את מספר המובטלים ואת מספר בעלי העבודות הזמניות והשכר הנמוך מאד. גם חלק ממשקי הבית שיש בהם אדם עובד אינם יכולים לעמוד בתשלומי משכנתא, כאשר שכרו של העובד נמוך, ובוודאי כאשר עבודתו אינה קבועה. אחת התובנות שעלו מתוך הראיונות שקיימנו במסגרת מחקר זה הינה שכיחותה של חדלות פירעון חרף תעסוקה. רוב מרואיינינו היו אנשים עובדים, אלא ששכרם הנמוך לא הספיק לכיסוי הוצאות המשכנתא (ר׳ 8.4.4).

כל אלה מובילים להמלצה לבטל את המדיניות, המעודדת כמעט כל אזרח לרכוש דירה למגוריו, ולהכין חלופות דיור, המתאימות למעוטי אמצעים. חלופות כאלה נהוג לכנות דב״י – דיור בהישג יד (Affordable Housing).

12.2 חלופות לבעלות פרטית על הדיור: תמיכה במוצר

מחקרנו לא עסק בבחינת חלופות לבעלות פרטית על הדיור, אולם מסקנתו החד-משמעית היא שחלופות כאלה דרושות. העדר חלופות מאלץ אנשים לקנות דירות, גם אנשים שמצבם הכלכלי

אינו מאפשר עמידה בתשלומי משכנתא לאורך זמן, ולפיכך, מהווה גורם בסיסי לכשלים בפירעון משכנתאות. העדר חלופות מספיקות לבעלות על דירת מגורים מקשה במיוחד וגורם לכשלים רבים במיוחד בקרב מעוטי משאבים. משום כך יוקדשו הסעיפים הבאים להצגה תמציתית של חלופות לבעלות פרטית על הדיור, במיוחד למעוטי משאבים, חלופות מקובלות במדינות מפותחות.

כמבוא להצגת החלופות יאמר כאן, כי בניגוד לעבר, לזמן שבו היה מקובל לבנות שיכונים מיוחדים לעניים (כמו הדיור הציבורי בארצות הברית) היום העיקרון המוביל הינו "דיור מעורב" Mixed-Income Housing. הניסיון המצטבר במדינות רבות לימדנו, כי בידודם של עניים בשכונות משלהם הינו גורם מרכזי להידרדרות פיסית וחברתית של השכונות. כדי למנוע היווצרות שכונות מצוקה ובעיותיהן הקשות, יש לתכנן דיור מעורב, שבו משקי בית מעוטי הכנסה גרים בסמיכות מיידית לבעלי הכנסה בינונית ומשתמשים יחד באותם בתי-ספר, מרכזים קהילתיים ומסחריים. כך בונים היום בבריטניה (למשל: Greenwich Millennium Village in London), בארצות הברית (לדוגמה: Murphy Park in St. Louis, Missouri) ובמדינות אחרות, וכך נציע לתכנן גם אצלנו, כפי שיפורט להלן.

נהוג למיין את הסיוע הציבורי לדיורם של מעוטי אמצעים לשתי קטגוריות: האחת - תמיכה במוצר, היינו: סובסידיה להגדלת ההיצע של הדירות הזמינות; השנייה – תמיכה בצרכן, כלומר: סובסידיה לדיירים, המאפשרת להם להגדיל את הביקוש שלהם לדיור. הפרק הנוכחי מציג בפני הקורא בקיצור נמרץ שלוש חלופות של חזקה בדיור, אשר במדינות מפותחות בעולם נהוג להציען למשקי בית מעוטי משאבים, והן שייכות לקטגוריה של תמיכה ציבורית בצד ההיצע של מגורים: דיור ציבורי, שכירות פרטית לטווח ארוך במחיר מוגן, וקבוצה של הסדרי חזקה על דיור שהם בין בעלות לשכירות.

12.2.1 דיור ציבורי - בחינה מחודשת של הגדלת המלאי

במונח דיור ציבורי (Public Housing or Social Housing) הכוונה לבנייני דירות או לדירות בודדות, בבעלותה של רשות ציבורית – ממשלה מרכזית או רשות מקומית, או אגודת דיור ללא מטרות רווח. הרשות מנהלת אותם, מתחזקת אותם ומשכירה אותם בשכירות מוזלת ל"זכאים", על פי כללים מוכרזים. בארצות הברית התנאי לכניסה והתנאי להמשך המגורים בדיור הציבורי הינו מבחן הכנסה קפדני, כלומר: רק מי שהוכיחו שהם עניים זוכים להיכנס לדיור ציבורי ורק הם זכאים להמשיך להתגורר בו. ברוב מדינות אירופה קיים מבחן הכנסה בכניסה, אך אין מגבלה של הכנסה להמשך מגורים בשיכון הציבורי, כלומר: גם מי שמצבו הכלכלי השתפר יכול להמשיך להתגורר בדיור ציבורי.

הסדרי הדיור הציבורי בישראל דומים לאלה של אירופה, ולא של ארצות הברית. באירופה חלה בעשרות השנים האחרונות הקטנה של סקטור הדיור הציבורי, אך בראשית המאה ה-21 הוא עדיין מהווה 36% בהולנד ו-20% בבריטניה. הן באירופה והן בארצות הברית, הצטבר ניסיון בצורות מגוונות של דיור ציבורי, בדרך-כלל בניהולם של מלכ"רים. מלכ"רים של דיור להשכרה קרויים בבריטניה Housing Associations, בהולנד Housing Corporations ובארצות הברית – CDCs Community Development Corporations. כולם עוסקים הן בבניה, הן בחידוש ושיפוץ והן בניהול והשכרה של דיור למעוטי אמצעים.

בישראל של ראשית המאה ה-21 הגיע הדיור הציבורי לשפל של כ-6% מכלל מלאי הדיור. שיעור זה מוסיף לקטון, עקב עידוד מכירה של שארית המלאי למתגוררים בו וסירוב להוספת מלאי.

לדיור הציבורי בצורתו המסורתית חסרונות רבים, שכותבות מסמך זה מכירות אותם. לפיכך, איננו ממליצות לחזור ולהקים שיכונים ציבוריים גדולים, כמו שעשתה מדינת ישראל בעבר. בהסתמך על הניסיון במדינות אחרות נמליץ לבחון את הרחבת המלאי הישראלי של דיור ציבורי בדרכים הבאות:

- שיבוץ דירות ציבוריות מעטות באזור בנוי, שרובו בבעלות פרטית – רכישה של דירות בודדות על-ידי חברה ציבורית (מעין ההסדר של דירות נ"ר המקובל בארץ) והעמדתן לרשות משקי בית זכאים לדיור ציבורי. הרכישה אמורה להיות בשכונות עם שיעור עוני נמוך ועם שירותים חברתיים רבים ומפותחים.
- כנ"ל, אך במקום רכישה, החברה הציבורית חותמת על שכירות ארוכת טווח.
- חיוב בונים פרטיים לכלול אחוז מסוים של דיור בשכירות ציבורית, בתוך פרויקטים מגודל מסוים ומעלה – תקנה חדשה בלונדון מחייבת קבלנים הבונים 15 דירות ויותר לכלול בפרויקט שלהם לפחות 35% דב"י (Affordable Housing), אשר בדרך כלל משמעותו הינה דירות בבעלותן ובניהולן של חברות ציבוריות. במספר מדינות בארצות-הברית, כולל קליפורניה וניו-ג'רסי, נהוגות תקנות דומות, כחלק ממדיניות Inclusionary Housing.
- בדומה לנ"ל, אך במקום לחייב קבלני בנייה פרטיים לתמרץ אותם לכלול אחוז מסוים של דירות ציבוריות בפרויקטים שלהם, בתמורה לקרקע במחיר נמוך ו/או לאחוזי בניה גבוהים במיוחד.

נקודת התורפה של כל ההסדרים המוצעים לעיל היא ניהולם של בניינים "מעורבים", היינו: בניינים שרוב הדירות בן בבעלות פרטית ובמחירי שוק, ומיעוטן – בשכירות ציבורית. נדרש ניהול שיש בו חוקים ברורים והוא מתחיל בבחירה זהירה של משקי הבית, הזכאים לגור בדירות אלה של השיכון הציבורי. גם בעניין זה אפשר ללמוד מן הניסיון המצטבר במדינות אחרות.

12.2.2 עידוד דב"י בשכירות פרטית לזמן ארוך

כאמור לעיל, דיור בהישג יד (דב"י) הינו תרגום עברי למונח Affordable Housing, דיור שמשק הבית יכול להרשות לעצמו לשלם בעדו, בהתחשב בהכנסתו הפנויה (הכנסה לאחר מיסים). בארץ יש מעט מאד דיור בשכירות פרטית לזמן ארוך, ובוודאי לא דיור כזה תמורת שכר דירה מתון. שר השיכון החדש (ממאי 2006) שם לו כמטרה לתמרץ בנייתו של דיור בשכירות פרטית לזמן ארוך, הנדרש במשק מפותח בשל כמה סיבות טובות. כאן נמליץ לתכנן שילוב של דירות למשפחות מעוטות הכנסה בתוך הדיור הנדון.

שילוב כזה מקובל מאד בשנים האחרונות כחלק מפרויקטים בשותפות ציבורית-פרטית (Public-Private Partnership), במיוחד בארצות-הברית. יש עדויות מעניינות על הצלחת פרויקטים כאלה, במסגרת התכנית HOPE VI, תכנית של משרד השיכון בארצות-הברית ל"טרנספורמציה" של הדיור הציבורי (על-פי חוק מ-1992). הסדרי מימון ומיסוי מתוחכמים מתמרצים יזמי בניה לבנות בניינים להשכרה ל-15 שנה ויותר, שכוללים דירות למשפחות מעוטות הכנסה. משפחות שעונות

לקריטריונים מוגדרים זכאיות לדירות בבניינים אלה, תמורת שכר דירה מופחת. אם התשלום המופחת גבוה משליש מהכנסתן הפנויה, משרד השיכון של ארצות-הברית או רשויות הרווחה המקומיות משלמות את ההפרש לבעל הבית (ר' תמצית סיפורה של HOPE VI באתר של משרד השיכון האמריקני http://www.hud.gov/offices/pih/programs/ph/hope6/about/index.cfm).

12.2.3 בחינתם של גווני ביניים בין בעלות ושכירות

בספרות המחקר החדשנית מופיעה בשנים האחרונות גישה, הטוענת כי יש כבר בשוק המגורים – ובוודאי אפשר ליצור בו – צורות חזקה בדיור שהינן על הרצף שבין בעלות לשכירות. יתר על כן, יש אומרים שיציבות החזקה בדיור, הצמודה לצורות מסוימות של שכירות, חשובה למשק הבית יותר מזכות בעלות, במיוחד אם זכות הבעלות גורמת למשק הבית לקחת על עצמו סיכון גבוה להפסד הונו בעבר ובעתיד (סיכון הנגרם למשק בית בעל הכנסות נמוכות, הנוטל משכנתא עם LTV גבוה והתחייבות להחזרים חודשיים גבוהים).

אפשר לראות את החזקה בדיור כ"צרור זכויות בנכס" (Bundle of Rights) (Gruis et al., 2005): הזכות לגור בדירה, הזכות או החובה לתחזוקה ולשינויים בדירה ובבניין וכו'. כשם שבעלות פרטית מלאה על דירה גם היא מוגבלת בזכויותיה וכפופה לחוקי מדינה ולתקנות העיר, כך צורות ביניים של חזקה יכולות להגביל זכויות מסוימות ולהתיר אחרות, תוך גמישות ויצירת רצף של צורות מ"שכירות פלוס" ועד "בעלות בחלקה".

בפינלנד הונהג הסדר, המזכיר את "דמי המפתח" בישראל, שאף הוא יצור כלאיים שבין שכירות לבעלות. במקרה הפינלנדי, משק הבית משלם אחוז נמוך מערך השוק של הדירה (10%-15%), ומגוריו במקום מובטחים תמורת תשלומים חודשיים, המכסים את הקרן והתחזוקה. זכותו לחזקה חלקית על הדירה יכולה להימכר לצד שלישי במחיר מוסדר (Scamon & Whitehead, 2004).

אגודות הדיור בהולנד מאפשרות מספר חלופות שבין שכירות לבעלות (Gruis et al., 2005), כולל:

- שכירות פלוס - הבטחה לשכר דירה קבוע (או עולה מעט בשיעור ידוע) תמורת אחריות בלעדית של הדייר לתחזוקת הפנים של הדירה;
- בעלות חלקית – הדייר רוכש תחילה רק 50% מן הבעלות; חלקו הולך וגדל, בהתאם לתשלומיו, וגם זכויותיו לערוך שינויים בדירה גדלות בהתאם;
- בעלות מינוס – הדייר רוכש את הדירה במחיר מופחת ומקבל את כל זכויות הקניין, זולת האפשרות למכור אותה בכל עת לכל המרבה במחיר; אם הוא מחליט לעזוב את הדירה, עליו להציעה קודם כל לרכישה חוזרת על-ידי אגודת הדיור.

מטרתם של הסדרי ביניים מעין אלה הינה לספק דיור של קבע ברמה טובה, תמורת תשלום מותאם ליכולות הדיירים, תוך הבטחת חופש בחירה לדייר בין חלופות אחדות.

12.3 חלופות לבעלות פרטית על הדיור: תמיכה בצרכן

במשך רוב המאה העשרים, ממשלות נטו לסבסד דיור למעוטי הכנסה באמצעות תמיכה בצד ההיצע, היינו: תמיכה בהגדלת הזמינות של מוצרי דיור. ברבע האחרון של המאה, וגם בראשית המאה העשרים ואחת, הממשלות נוטות להניח לרוב ההיצע להיות מוסדר על-ידי השוק הפרטי ולהגדיל את מעורבותן בשוק באמצעות עידוד הביקוש לדיור, כלומר: לתמוך בצרכנים מעוטי הכנסה, כך שיוכלו לשלם תמורת הדיור המוצע על-ידי השוק הפרטי. תמיכה בצד הביקוש מתבטאת הן בסיוע לדיירים המבקשים לקנות דירות, בעיקר באמצעות סבסוד וביטוח הלוואות משכנתא של זכאים, שנדונו בפרק 11, והן באמצעות סיוע בתשלום שכר דירה לזכאים, שבו נעסוק בקטע הנוכחי.

השתתפות ציבורית בשכר דירה למשקי בית זכאים נחשבת כצורת סיוע לעניים יעילה ומועילה במיוחד. כלכלנים מעריכים אותה כיעילה, מכיוון שכמעט בכל מקום היא ניתנת על-פי מבחן הכנסה קפדני (כלומר: מוגבלת למשקי בית עניים). הדוגלים בהוגנות חברתית מעריכים אותה כמועילה, מכיוון שהיא נותנת בידי משק הבית מעוט ההכנסה זכות בחירה, במקום לכוונו לדירה ספציפית בשיכון הציבורי, ומפני שהיא גורמת להתפזרותן של המשפחות הנתמכות לפי בחירתן במקומות שונים בעיר (המספקים דיור לא יקר), במקום לאסוף את כולן בגטו של עניים.

בישראל של 2005 נהנו מסיוע בשכר דירה על-ידי משרד הבינוי והשיכון קרוב ל-100,000 משקי בית, המהווים כ-5% מכלל משקי הבית במדינה. בין הנהנים מן הסיוע: כ-30% - קשישים, כ-30% - משפחות חד-הוריות ונכים, וכ-40% משקי בית שראשיהן בגיל העבודה, אך נתמכים על-ידי הביטוח הלאומי, מכיוון שהם מובטלים או ששכר עבודתם נמוך מאד. ביוני 2002, ושוב בינואר 2004, חלו קיצוצים חמורים בהשתתפות משרד הבינוי והשיכון בשכר הדירה של זכאים מכל הסוגים, כולל קשישים, אך במיוחד בקרב גילאי העבודה. קיצוצים אלה נוספו לקיצוצים שחלו באותו זמן בקצבאות הקיום ובקצבאות הילדים שמשלם הביטוח הלאומי.

נמליץ כאן לחזור ולהגדיל את השתתפות משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה למשקי בית זכאים ולחזור ולהרחיב את חלותם, תוך בקרה נאותה על אי ניצולם לרעה. להמלצה זו טעמים הומניים של כבוד האדם, טעמים כלכליים וחברתיים של יעילות ומועילות (כפי שנאמר לעיל), וגם הטעם של ראיה מפוכחת של השינויים הנוכחיים והצפויים בשווקי התעסוקה. השינויים הטכנולוגיים והגלובליזציה הגוברת גורמים לגידול באבטלה, בשל מחסור במשרות או במשרות ההולמות את כישורי האנשים, ולא בשל בטלנותם של מבקשי העבודה. הם גורמים גם לגידול ניכר בשיעור העובדים ששכרם נמוך ומעמדם בעבודה רעוע מכדי שיוכלו לרכוש דירה, ואפילו מכדי התחייבות קבועה לשכר דירה המאפשר מגורים סבירים. התחזיות הכלכליות מלמדות שלא מדובר בתופעה זמנית קצרה, אלא במגמה העתידה להחריף בשנים הקרובות.

קבלת החלטות בנושא סיוע בשכר דירה ראוי שתסתייע בניסיון המצטבר במדינות מפותחות אחרות. במיוחד נמליץ לבחון את ההסדרים הבאים:

- בהולנד זכאי להטבה כל אזרח, שמרוויח שכר המוגדר כנמוך, ומשלם תמורת דירתו יותר ממחצית שכר הדירה הממוצע בהולנד. האזרח בוחר את מקום מגוריו כראות עיניו. ההטבה מכסה את הפער שמעבר למחצית ועד גובה שכר הדירה הממוצע. מעבר לממוצע זה ועד לתקרה ידועה, יקבל משק הבית הזכאי השלמה של 75% מן העלות. יותר מכך יקבלו נכים

וקשישים. הסדר זה, שהוא אוניברסלי (אין תור לקבלתו), מעניק סיוע בשכר דירה לשליש מכלל השוכרים בהולנד (נתוני 1999 אצל Priemus and Kemp, 2004).

- בארצות הברית קיימים שני הסדרים עיקריים, ששניהם מאפשרים למשקי בית לבחור בעצמם את מקום מגוריהם (Bratt and Keyes, 1998):

  - אישורי שכר דירה (Rent Certificates) – מענק הנקבע כפונקציה של הכנסת משק הבית (בדרך כלל, נכללים משקי בית שהכנסתם השנתית, יחסית לגודל משפחתם, מתחת למחצית חציון ההכנסות באזור מגוריהם) ושכר הדירה המקובל באזור מגוריו. הדייר משלם 30% מהכנסתו המוכרת ויתרת שכר הדירה משולמת על ידי משרד השיכון ישירות לבעל הבית.
  - תלושי דיור (Vouchers) – תלוש שווה כסף, שאפשר להשתמש בו רק לצורך תשלום שכר דירה. ערך התלוש קבוע ומגיע בדרך כלל ל-40% משכר הדירה הממוצע באזור המגורים של הזכאי.

הדוגמה ההולנדית היא המומלצת לשמש כאידיאל שרצוי להתקרב אליו. בכל מקרה, חיוני להרחיב את השתתפות המדינה בתשלום שכר הדירה של זכאים, כך שלמרות קוטנו של סקטור הדיור הציבורי תהיה בישראל חלופה סבירה למשקי בית שאינם יכולים לשאת בנטל של קניה ותחזוקה של דירה בבעלות פרטית.

12.4 בכל זאת: בעלות פרטית על דיור גם לבעלי הכנסות צנועות

בשלושת חלקיו הראשונים של פרק 12 הודגשה חיוניות יצירתן של חלופות לדיור פרטי בבעלות, הדרושות לחלק לא מבוטל מן התושבים בכל רמות ההכנסה, ובמיוחד, לתושבים דלי משאבים. בקטע אחרון זה של הפרק, העוסק במדיניות השיכון של ישראל, נחזור אל סוגיית הבעלות ונצהיר בבירור על עמדתנו בנדון: עבור רוב מכריע של אזרחי המדינה, בעלות על דירת המגורים היא צורת החזקה הרצויה, רצויה מנקודת הראות של הפרט, של המשפחה ועתידה, רצויה מנקודות ראות של הכלכלה – למשל: שמירה על נכסים קבועים של המדינה, ורצויה גם מנקודת ראות של החברה – שביעות רצון, מניעת הידרדרות שכונות ועוד. מכיוון שכך, ראוי למדינה – באמצעות משרד הבינוי והשיכון – להמשיך לעודד אזרחים לרכוש דירות מגורים. לא את כולם ולא "בכל מחיר", כפי שפורט לעיל, ובכל זאת, זו הצורה המועדפת עבור רוב האזרחים.

בעלות על דיור רצויה לא רק לבעלי הכנסות בינוניות ומעלה, אלא גם לבעלי הכנסות צנועות, בתנאי שיש להם מקורות הכנסה קבועים וששליש מהכנסתם הפנויה יכול להספיק לשלם את מחיר הרכישה והאחזקה. אם חסר להם חלק מן ההכנסה הדרושה לכך, מוצע למדינה לשקול השלמתו של חלק זה, כפי שיפורט להלן.

12.4.1 פתיחת אפשרות לסבסוד תשלומי משכנתא (בדומה לסבסוד שכר דירה)

יש בישראל מספר לא מבוטל של משקי בית, המעוניינים ויכולים לתחזק דירה בבעלות פרטית, אך הכנסותיהם (הכנסות פנויות, לאחר מיסים למיניהם) אינן מספיקות כדי לשלם הלוואת משכנתא במלואה, וזאת בהנחה שתתקבל הצעתנו להגביל את החזר תשלומי המשכנתא עד לרבע/שליש מן

ההכנסה החודשית (ר׳ 11.1.3 לעיל). עבורם נמליץ לבחון את האפשרות שהמדינה תעניק סיוע חודשי לנוטלי הלוואות משכנתא מעוטי הכנסה, כשם שהיא מסייעת למעוטי הכנסה בתשלום שכר דירה.

מדינת ישראל, באמצעות משרד הבינוי והשיכון, מספקת כיום סיוע חודשי בשכר דירה לכ-100,000 משקי בית. הסיוע מוענק לעומדים בקריטריונים נוקשים של זכאות לסיוע. עד היום לא התירה המדינה תמיכה חודשית לצורך תשלומים בעבור הלוואות משכנתא, המקובלים במדינות אחרות, כולל ארצות-הברית. מוצע כאן לבחון באופן אוהד אפשרות זו ולפתח קריטריונים מיוחדים למיון הזכאים לה. מומחים שדיברנו עמם טענו, שעלות סבסוד המשכנתא - מבחינת המדינה המסבסדת - תהא דומה למדי לעלות הסבסוד של צורות אחרות של סיוע לדיור (דיור ציבורי, סיוע קבוע בשכר דירה). אי לכך, מומלץ לבחון באהדה הצעה זו, בשל היתרונות של בעלות על דירה בהשוואה לשכירת דירה, כפי שפורטו בפרק 4.1 שלעיל.

12.4.2 תמיכה נמרצת ב״עדכון הדיור״ בבניה ותיקה

המקור העיקרי לדירות בבעלות פרטית עבור מעוטי משאבים אינו בנייה חדשה אלא דירות קיימות. רוב הדירות המשמשות בעלי הכנסות צנועות בישראל נבנו בשנות ב-50, ה-60 וה-70. הן קטנות בהרבה מן המקובל והרצוי כיום, גם בקרב משקי בית קטנים. כדי להגדיל את שטח המחיה ולזכות בדיור ״מעודכן״, משקי בית רבים מוכרים את דירתם הישנה ומקבלים עליהם עולן של הלוואות משכנתא כבדות. כשמדובר ברכישת דירות חדשות וגדולות, העול כבד במיוחד. לעתים קרובות מדי, הם כושלים בדרך.

דרך מועילה ויעילה להקטין את מספר משקי הבית המחליפים דירה ישנה בחדשה, גם כשאפשרויותיהם הכספיות מצומצמות, היא לאפשר ולתמרץ את התהליך הקרוי ״עדכון״ דירות ובניינים. עדכון משמעו שינוי משמעותי בדירות ובבניין, כולל אחדות מבין הפעולות הבאות: הרחבת דירות (לעתים רחוקות, איחוד או חלוקה של דירות), שיפוץ חזיתות וחצרות, וכן תוספת פונקציות לבניין: מעלית, שיפור נוחות תרמית, אביזרים לחיסכון במים ובאנרגיה ועוד; לעתים, תיכלל בתהליך העדכון גם תוספת דירות לבניין, בעיקר על הגג. עדכונים ושדרוגים כאלה מתרחשים בדירות בבעלות פרטית, בדרך-כלל ביוזמה עצמית של הדיירים. תועלותיו של תהליך זה: שיפור ניכר של דירות ובניינים במחיר זול לדיירים, הארכת השימוש בנכסים ותיקים (מגורים ושירותים עירוניים) וצמצום הצורך בבניה על שטחים פתוחים, מניעת הידרדרות של שכונות ותיקות וסיכוי למשיכת אוכלוסיות צעירות ומוביליות לשכונות הישנות. התהליך איינו ייחודי לדירות ובניינים של מעוטי משאבים, אך הוא יכול להיות מועיל במיוחד עבורם (כרמון, 2005; Carmon, 2003).

במסגרת ההכרזה של משרד הבינוי והשיכון על ״התחדשות עירונית״, מנסה המשרד לקדם תכנית של ״עיבוי שכונות״, אשר על פניה נראית דומה לעדכון דירות ובניינים כנ״ל. אולם, היומרה של תכנית זו, המבקשת בדרך-כלל לא רק לעדכן ולהשביח את הדירות הקיימות אלא גם להכפיל (לפחות) את מספרן – פועלת לרעתה. כתוצאה מכך, נוצר שפע ״תכניות מגירה״, אך כמעט שאין מימוש בשטח. מסמך זה מציע, איפוא, לשנות את התכנית ל״עיבוי שכונות״, להפכה לבת-ביצוע, ובדרך זו להוסיף בכל שנה אלפי יחידות של דיור בהישג יד (דב״י) במצב משופר. המלצה זו חשובה בהקשרו של דו״ח המחקר הנוכחי. זאת, מפני שבנוסף לתועלות המגוונות של ״עדכון הדיור״ אשר

נמנו לעיל, טמון בו גם הפוטנציאל שבצמצום הצורך של משפחות מעוטות משאבים "להסתבך" בתשלומי משכנתא גבוהים, בעבור שיפור תנאי מגוריהן, וממילא, פוטנציאל להקטנת מספר הנכשלים בפירעון משכנתאות.

12.5 לסיום

שני הפרקים האחרונים במחקר הנוכחי כללו שורה ארוכה של המלצות: פרק 11 מתמקד בהסדרתו של שוק המשכנתאות לדיור, ואילו פרק 12 מתייחס לסוגיות כלליות יותר במדיניות משרד הבינוי והשיכון, אלה שמתייחסת לדיורם של תושבים מעוטי משאבים ויש להן השלכות על נטילה ואי נטילה של הלוואות משכנתא. בראש פרקי ההמלצות נאמר במפורש, שרק חלק מהן הינן בבחינת המלצות "עשה", בעוד שחלק חשוב אחר מעלה כיווני פתרון והצעות לשיפור המערכת הישראלית – בדרך כלל הצעות שנוסו במדינות אחרות – אשר יש לבחון אותן לעומקן לפני החלטה על מימושן.

אם תהיה נכונות לאמץ את דו"ח המחקר, אפשר ורצוי יהיה להוציא לביצוע מיידי חלק מהמלצותיו. במקביל, תידרש הקמה של ועדה ציבורית, שתורכב מאנשי מקצוע ונציגי ציבור, אשר תוסמך להזמין חקירות מקצועיות ספציפיות (למשל, חקירה של העלות הצפוייה של המלצה מסויימת). ייתכן בהחלט שתידרשנה שתי ועדות: ועדה אחת שתבחן מחדש את מדיניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, מדיניות שצריכה בדרך-כלל להיבחן מחדש אחת לעשור (כולל הגדרה מחדש של זכאים, בחינה של המרת הלוואות תקציביות לרכישת דירה בהלוואות בנקאיות בערבות המדינה ועוד כנ"ל), וועדה שנייה לעניין שוק המשכנתאות, ובתנאי שיכהנו בה לא רק נציגים של המלווים אלא גם מספר והרכב נאות של נציגי האינטרסים של הלווים. ועדות אלה תאמצנה באופן מושכל חלק מהמלצות המחקר, תוספנה אליהן בהתאם לשיקול דעתן, ותפרטנה אותן לקראת ביצוע.

נספחים

נספח 1: תביעה של המפקח על הבנקים נגד בנק למשכנתאות בדבר "תנאים מקפחים בחוזה אחיד"

נספח 2: מכתב מעמותת "ידיד" בעניין הענקת משכנתאות לעולים חדשים ללא פוליסת ביטוח חיים

נספח 3: הצעת חוק של עמותת "ידיד" בדבר "הלוואות ללא זכות החזרה"

נספח 4: שכר טרחה של כונסי נכסים על פי תקנות ההוצאה לפועל (שכר טרחת עו"ד וכונסי נכסים, התשס"ב – 2002)

נספח 1

נספח 2

נספח 3

נספח 4

רשימת מקורות

מקורות

אגודה ישראלית למען יהודי אתיופיה (2003) כיצד תשפיע "התכנית להבראת ישראל" על יהודי אתיופיה? http://www.iaej.co.il/hebrew/pages/ethiopian_economics.htm

בנק ישראל (2002) , המפקח על הבנקים נגד הבנק הבינלאומי למשכנתאות, בתוך אתר בנק ישראל, נתונים ומידע, בקשות לבית הדין לחוזים אחידים

http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/court/chozimh.htm

בנק ישראל (2004) ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים – אוקטובר 2003 עד מארס 2004, http://www.bankisrael.gov.il/develheb/develheb105/develheb.pdf

בנק ישראל (2004) דו"ח בנק ישראל 2003,
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch03/heb/doch03h.htm

בנק ישראל (2005) דו"ח בנק ישראל 2004,
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch04/heb/doch04h.htm

בנק ישראל - המפקח על הבנקים (2004) מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים 1999-2003.
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/bankco03/banco03h.htm

בנק ישראל - המפקח על הבנקים (2004) מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2003.
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira03/skira03h.htm

בנק ישראל - המפקח על הבנקים (2004) נהלים למתן הלוואות לדיור, הוראות ניהול בנקאי תקין מס' 451, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/bank_lakoah/D02.pdf.

בנק ישראל (2004) ההמלצות החדשות של ועדת באזל, טיוטת קווים מנחים לתאגידים הבנקאיים בנושא דירוג אשראי מיום 26.10.2004.
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/basel2/basel2.htm

בנק ישראל - המפקח על הבנקים (2006) מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים 2001-2005.
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/bankco05/banco05h.htm

בן שטרית ג. (2001) מחירי הדיור בישראל: גורמים והשפעות, חיבור על מחקר לתואר דוקטור בהדרכת ד.צ'מנסקי במסגרת המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.

בן שטרית ג. וצ'מנסקי ד. (2004) מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית, סוציולוגיה ישראלית, כרך ו, 1, עמ' 67-39.

גאוקרטוגרפיה (2004) ממצאי מחקר בנושא משכנתא.

דהן מ. (2004) מדוע ירד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה הישראלי?, מינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

דרי ד. (1992) מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות – מאבקם של חסרי הדיור, דפי דיון, מכון ירושלים לחקר ישראל.

הכנסת- מרכז מחקר ומידע (2001) מימוש נכסים בעקבות קשיים בהחזר המשכנתא, מוגש לוועדה לפניות הציבור http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00113&type=pdf

הכנסת- מרכז מחקר ומידע (2003) פעילויות הבנקים למשכנתאות בישראל והיקף הפיגורים בתשלומי משכנתאות בשנים 1998-2003.
http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00690&type=pdf

הכנסת - מרכז מחקר ומידע (2004 א') תשלומי משכנתא בישראל ובארה"ב, נכתב עבור חה"כ רוחמה אברהם. http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00776.doc

הכנסת - מרכז מחקר ומידע (2004 ב') עלייה במספר הלווים המפגרים בתשלומי הלוואות לדיור ובמספר המפונים מבתיהם בשל אי-תשלום החזרי הלוואות לדיור, מוגש לחה"כ משה כחלון.
http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00994.doc

הכנסת – מרכז מחקר ומידע (2004 ג') דוח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית – המלצות בעניין התחרות הבנקאית במקטע משקי הבית, מוגש ליושב ראש ועדת הכלכלה ח"כ שלום שמחון. http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00863&type=pdf

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות) סקר הוצאות המשפחה / משק הבית.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות) שנתון סטטיסטי לישראל.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פרסומי מפקד 1995) אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן- לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה, לוח 2 – הרשויות המקומיות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי, דירוג ושיוך לאשכול. http://www1.cbs.gov.il/mifkad/tables/pirsom13/2.xls

וייס י., גולדברג א., וז'בוטינסקי-רובין ק. (2005) נציב קבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי- התפתחות היסטורית וכיוונים עתידים, מאמר שטרם פורסם.

ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל בראשות חבר הכנסת רן כהן (2002) דו"ח וסקירה על התפתחות הפערים החברתיים בעשרים השנים האחרונות, דברי הכנסת.

ורצברגר א. (2001) האם השוק המשני למשכנתאות יפתור את בעיית הדיור של הזוגות הצעירים?, נייר עמדה, אדוה, תל-אביב.

חרבון ק. (2004) דפי מידע על משכנתאות, הוכן על ידי עו"ד קלריס חרבון, הקליניקה המשפטית של אוניברסיטת תל-אביב.

כהן א. (שנים שונות) סקירת התוצאות העסקיות של מערכת הבנקים למשכנתאות, רבעון לבנקאות, איגוד הבנקים בישראל.

כרמון נ. (1999) מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות, בתוך ד.נחמיאס וג. מנחם (עורכים) המדיניות הציבורית בישראל, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

כרמון נ. (2005) עיר אטרקטיבית למגורים. בתוך: תכנית אסטרטגית לתל אביב-יפו: חזון העיר, הוצאת עיריית תל אביב – יפו.

מירובסקי אריה (2005), שוק נדל"ן מסומם, הארץ, 25.5.2005

משרד הבינוי והשיכון, האגף למידע וניתוח כלכלי (שנים שונות) מידע חודשי. ירושלים: פרסומי מדינת ישראל.

משרד הבינוי והשיכון (2004) סיוע בדיור- סיוע לרכישת דירה, אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון.

משרד הבינוי והשיכון (2006) עת לבנות, חוזר מנכ"ל מספר 5. ירושלים: פרסומי מדינת ישראל.

נחמני ד. (1997) אשראי לדיור, בתוך דלברי מאיר (עורך) ניהול נדל"ן, הוצאת אוריאן, תל-אביב.

נחמני ד. (2006א') ארץ מסלולי המשכנתא הבלתי מוגבלים. מוסף נדל"ן של "הארץ", 21.4.2006.

נחמני ד. (1997) פורעים את המשכנתא מוקדם? אתם עלולים לשלם ביוקר. מוסף נדל"ן של "הארץ", 26.5.06.

סבירסקי ש. וסבירסקי ב. (2002) היהודים יוצאי אתיופיה בישראל: דיור, תעסוקה, חינוך, מידע על שוויון, גיליון מס' 11.

ספירלמן ס. (1997) הורשת נכסים כלכליים – בעלות על דירה, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

פוליאק ר. (2003) ייזהרו האנליסטים: חובת זהירות בשוק ההון, הפקולטה, גליון 3, 18-20.

פיין א. (1993) תוכניותיהם של עולי חבר המדינות לרכוש דירה בארץ. ממצאי סקר שנערך בהזמנת אגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, תצפית -- מכון למחקר בע"מ.

פלאטו-שנער ר. (2004) למי חב הבנק חובת אמון, רבעון לבנקאות, כרך ל"ט, חוברת 154, עמ' 74-67.

קונור-אטיאס א. ופיסחוב פ. (2004) מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז, יישוב וקבוצות נבחרות 2000-2004, מרכז אדוה.

ריטרסקי ת. (2002, יולי) זהירות, משכנתא, Y-net, צרכנות.

Alterman R. (2002) Planning in the face of crisis: Land Use, Housing and Mass Immigration in Israel, Routledge, London and New York.

Ben Shahar D. (2006) Default, Credit Scoring and Loan-to-Value: A Theoretical Analysis under Competitive and Non-Competitive Mortgage Markets. Unpublished working paper.

Capone C. A. (2002) Research into Mortgage Default and Affordable Housing: a Primer, Prepared for the LISC center for Homeownership Summit 2001, November 8, 2001.

Capone C. A. and Metz A.,(2003) Mortgage Default and Default Resolutions: Their Impact on Communities, For presentation at the Federal Reserve Bank of Chicago, Conference on Sustainable Community Development, Washington DC, March 27, 2003.

Carmon, N. (2002). Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons. pp 181-208, In D. Nachmias & G. Menahem (Eds.), Public policy in Israel. London: Frank Cass.

Case, K. E. and Shiller R. J. (1989) The Behavior of Home Buyers in Boom and Post-Boom Markets, in R. J. Shiller (ed) Market Volatility, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Coles A. and Hardth J. (2001) Mortgage Markets: Why US and EU Markets Are So Different, International Union of Housing Finance.http://www.housingfinance.org/IndustryInformation/Europe_coles_hardt.pdf

Doling J. and Ford J (2003) Managing Globalisation, in Doling J. and Janet Ford (eds) Globalisation and Home ownership, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology.

Doling J., Ford J. and Horsewood N. (2003) Globalisation and Home Ownership, in Doling J. and Janet Ford (eds) Globalisation and Home ownership, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology.

Doling J., Marja E., Boelhouwer P. and Ford J. (2004) Playing Snakes and Ladders: Gains and Losses for Home Owners, ENHR conference: Cambridge, UK.

Eldor S. and Evans M. (1992) Housing Policies for Immigrant Absorption, in Golani et al. (eds) Planning and Housing in Israel in the wake of Rapid Changes, Ministry of Interior and Ministry of Construction and Housing, Israel.

Esping-Andersen, G. (1990) The three worlds of welfare capitalism, Princeton, N.J, Princeton University Press.

European Central Bank (2003) Structural factors in the EU housing markets.

Eurostat, Living conditions and welfare- housing (statistic data of the European Commission) http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/popul/livcon/ilc/ilc_se/ilc_ho&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=2126

Federal Trade Commission, High-Rate, High-Fee Loans (HOEPA/ Section 32 Mortgages), http://www.ftc.gov/bcp/conline/pubs/homes/32mortgs.htm

Fialkoff C. (1992) Israel's Housing Policy During a Period of Massive Immigration, in Golani et al. (eds) Planning and Housing in Israel in the wake of Rapid Changes, Ministry of Interior and Ministry of Construction and Housing, Israel.

Ford J. and J. Doling (2003) United Kingdom, in Doling J. and Janet Ford (eds) Globalisation and Home Ownership, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology.

Ford, J. and D. Quilgars (2001). Failing Home Owners? The effectiveness of Public and Private Safety-nets, Housing Studies 16(2): 147–162

Forrest R., Kennett P. and Leather P. (1999) Home Ownership in Crisis? The British Experience of Negative Equity, Ashgate, Aldershot, Brookfield, USA.

Gerson, M. (1992) The Programs of Aid for Housing, in Golani et al. (eds) Planning and Housing in Israel in the wake of Rapid Changes, Ministry of Interior and Ministry of Construction and Housing, Israel.

Ginsberg Y. (2001) Changes in Housing Policy in Israel: Who is entitled to Housing Benefits?, paper presented in "social Inequality and Housing" workshop.

Hendershott P. H. and White M. (2000) The Rise and Fall of Housing's Favored Investment Status, Journal of Housing Research, 11 (2), pp. 257-275.

Henley A. (1998) Residential Mobility, Housing Equity and the Labour Market, The Economic Journal, 108, 414-427

Henley, A. (1999) The Economics of the Crazy British Housing Market, Inaugural Lecture to the University of Wales Aberystwyth, 10th November 1999

Horsewood N. and Doling J. (2004) Repayment Risk and European Home Owners: The interplay of Housing Markets, Labour Markets, Financial Markets and Social Security Systems, Housing Studies, Vol. 19, No. 3, pp. 433-446.

Housing Data and Statistics Division, Office of the Deputy Prime Minister UK) (2003), Housing Statistics 2003,http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/page/odpm_house_026202.pdf

The Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment and the Finnish Ministry of the Environment. Housing Statistics in the European Union 2002.

Joppke C. and Roshenhek Z. (2001) Ethnic-priority immigration in Israel and Germany: Resilience versus Demise, Working paper No. 45, CCIS.

Maldonnado J. L. (2003) Spain, in Doling J. and Janet Ford (eds) Globalisation and Home Ownership, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology.

Margalit A. (2006) The Value of Home Ownership, Theoretical Inquiries in Law Vol. 7, No. 2, pp. 389-413.

McCarthy, G., Sh. Van Zandt and W. M. Rohe (2001) The Economic Benefits and Costs of Home Ownership: A Critical Assessment of the Research, Working Paper No. 01-02. Washington, DC:Research Institute for Housing America.

Megbolugbe I. F. and Linneman P. D. (1993) Home Ownership, Urban Studies, 30, (4/5), pp. 659-682.

Nachmany, D. 1999. Housing finance in Israel, Housing Finance International, 13(4):23-32.

OECD (2004) OECD Standardised Unemployment Rate Remained at 6.8% in October 2004, http://www.oecd.org/document/35/0,2340,en_2649_34251_34033891_1_1_1_1,00.html

Patton C. V.and Sawicki. D. S. (1993) Basic Methods of Policy Analysis and Planning, Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, Inc., 2d edition.

Pryce G. and Keoghan M. (2002) Unemployment Insurance for Mortgage Borrowers: Is it Viable and Does it Cover those Most in Need? European Journal of Housing Policy, Vol. 2. no. 1, pp. 87-114.

Quercia R. G., McCarthy G. W. and Stegman M. A. (1995) Mortgage Default among Rural, Low-Income Borrowers, Journal of Housing Research, Volume 6, Issue

Rohe, William M., Shannon Van Zandt and George McCarthy (2000) The Social Benefits and Costs of Home Ownerships: A Critical Review of the Research Literature, Working Paper 00-01. Washington, DC: Research Institute for Housing America.

Rosenthal, S. S. (2001) Eliminating Credit Barriers To Increase Homeownership: How Far Can We Go?, Joint Center of Housing Studies of Harvard University, Low-Income HomeownershipWorking Paper Series, LIHO.01-3.

Ruonavaara H. (2003) Finland, , in Doling J. and Janet Ford (eds) Globalisation and Home Ownership, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology.

Saunders, P. (1990). A Nation of Home Owners. London: Unwin Hyman

Saunders M. and Cohen A. (2004) Federal Regulation of Consumer Credit: The Cause or the Cure for Predatory Lending?, Working Paper Series, Joint Center for Housing Studies, Harvard University.

Shiller, R. J. (1993) Macro Markets- Creating Institutions for Managing Society Largest Economic Risks, Clarendon Press, Oxford.

UK Housing Review 2003/2004, Center for Housing Policy, The University of York, table 51. http://www.york.ac.uk/inst/chp/ukhr/

Vandell, K. D. (1995) How Ruthless Is Mortgage Default? A Review and Synthesis of the Evidence, Journal of Housing Research, Volume 6, Issue 2.

Werczberger E. and Reshef N. (1993) Privatization of Public Housing in Israel: Inconsistency or Complementarity?, Housing Studies, 8 (3), pp.195-206.

המרכז לחקר העיר והאזור, הוקם בשנת 1969 בטכניון ע"י פרופסור משה היל ז"ל, והיה הראשון מסוגו בישראל. המרכז שוכן בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים שבטכניון. מטרתו – לקדם את המחקר הנוגע למדיניות ציבורית ותכנון מרחבי ולתרום לתהליכי קבלת החלטות ביחס לפיתוח עירוני ואזורי.

צוות החוקרים הפעילים במרכז כולל מומחים בתחומים הבאים: תכנון שימושי קרקע, תכנון אזורי, תכנון חברתי, היבטים פסיכולוגיים של יחס אדם- סביבה, פיתוח כלכלי, היבטים משפטיים של התכנון, דיור, שיקום עירוני, תחבורה, עיצוב עירוני, אדריכלות נוף, היסטוריה של הארכיטקטורה, סימולציה של מקבלי החלטות ושיטות מחשב בתכנון.

מחקרים תקדימיים חשובים בישראל, שפילסו את הדרך לתחום כולו, נערכו במסגרת המרכז לחקר העיר והאזור. בין הנושאים שעסק בם המרכז נזכיר את הבאים: תסקיר ההשפעה הסביבתי הראשון בישראל – הבדיקה למיקום תחנות הכוח; מחקרים בענייני מדיניות איכות הסביבה ושטחים פתוחים; נושאים הקשורים בערי הפיתוח; תכנון בסקטור הערבי; מדריכים לתכנון שירותי ציבור, הזוכים לשימוש נפוץ בקרב משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומתכננים פרטיים; הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל; מחקרים בתחום הדיור; מחקרים ביחס להיבטים החברתיים והפסיכולוגיים של התנהגות האדם בסביבה הבנויה; יזמות כללית ופיתוח כללי; שיתוף הציבור בתכנון; מחקרים אודות ההיבטים המשפטיים והמנהליים של תכנון וזכויות בפיתוח הקרקע.

קיים קשר הדוק בין המרכז לחקר העיר והאזור לבין מסלול לימודי מוסמכים בתכנון ערים ואזורים. קשר זה מתבטא באפשרויות לעריכת מחקרים ועבודות גמר לתואר שני ושלישי, בהנחיית חוקרים במרכז, ובשימוש באפיקי הפרסום של המרכז להפצת תוצאות המחקרים.

המרכז יוזם ומארח סמינרים, ימי עיון וסימפוזיונים ציבוריים. בשנים האחרונות עורך המרכז סדרות של השתלמויות לבעלי מקצוע, מקבלי החלטות ונבחרי ציבור, בקשת הנושאים הרחבה שבתחומי התמחותו.

המרכז מוציא לאור פרסומים, הנועדים להפצת ידע על התפתחויות ושיטות חדשות בתכנון העיר והאזור. ראו אור במסגרתו ספרים, דוחות מחקר וניירות עבודה בעברית ובאנגלית. רשימת פרסומים חלקית מעבר לדף.

קרית הטכניון, חיפה 32000 טל. 8294019 (04) פקס. 8294071 (04)
דוא"ל: arcurs@tx.technion.ac.il
אתר המרכז: www.ccrs.technion.ac.il

פרסומים בעברית של המרכז לחקר העיר והאזור

(רשימה חלקית מן העשור האחרון)

פרסומי המרכז לחקר העיר והאזור נמצאים לעיון בספריית הטכניון ובספריות אחרות, וניתנים לרכישה באמצעות הטלפון: 8294019 – 04, בימים א-ה בשעות 12:00-8:00

אלתרמן רחל והאן איריס (2004), **הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות** (101 עמ')
אלתרמן רחל וצפריר טל (2004), **היבטים משפטיים של בנייה גבוהה** (67 עמ')
אלתרמן רחל וצ'רצ'מן ארזה (1998), **צפיפות הבנייה למגורים: מדריך לניצול של קרקע עירונית למגורים** (130 עמ')
אלתרמן רחל, לו-יון יוברט וצ'רצ'מן ארזה (מהדורה שנייה 1996), **מדריך לשיתוף הציבור בתכנון** (107 עמ')
אלתרמן רחל וויטק מירי (הוצאה שניה 1996), **מהפקעות ועד הסכמים- דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור** (170 עמ')
אלתרמן רחל וויטק מירי (הדפסה שנייה 1996), **מדריך לחישוב הדרישות לקרקע לצרכי ציבור** (130 עמ')
אניס רות ומשגב איילה (2000), **תיעוד ושימור גנים ואתרי נוף היסטוריים בישראל** (112 עמ')
ארז תמר וכרמון נעמי (1996), **התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בת"א** (218 עמ')
בארי שלומית, כרמון נעמי ושמיר אורי (2005), **חיסכון במים במגזר העירוני, בדיקת ייתכנות והמלצות פעולה** (230 עמ')
בורמיל שמואל, שמיר אורי וכרמון נעמי (2003), **נגר עירוני בשכונות מגורים** (120 עמ')
בן שטרית גילת וצ'מנסקי דניאל (2002), **התערבות הממשלה בשוק הדיור** (57 עמ')
ג'אברין יוסף ולו-יון יוברט (1998), **התכנון העירוני ביישובים ערביים בישראל** (173 עמ')
גת דניאל (1997), **מעגל הייאוש ומעגל התקווה: יהודים, ערבים ומשאבים בארץ ישראל** (12 עמ')
ורנסקי אריאלה (2001), **דרכים חלופיות ומשלימות להשגת קרקע לצורכי ציבור ולבנייה למגורים ביישובי מיעוטים** (24 עמ')
ורנסקי אריאלה, פלאוט פנינה והר-לב אמיתי (1999), **מדיניות תכנון לפיתוח חופי חיפה** (50 עמ')
ורנסקי אריאלה, עמיר שאול, לו-יון יוברט, פרנקל אמנון והרלב אמיתי (1998), **עוספיה – תכנית אב ותכנית מתאר** (115 עמ')
זהבי רזיה וכרמון נעמי (1996), **תקשוב ביתי: האמנם צפויה מהפכה באורחות חיים** (150 עמ')
כהן (קדמון) מרדכי ושפר דני (1999), **דיפוזיה מרחבית של חידושים בחקלאות ופיתוח אזורי** (29 עמ')
כץ שרון, בורמיל שמואל, כרמון נעמי ושמיר אורי (2001), **תכנון רגיש למים: החדרת גשם למי תהום ע"י עיצוב חצרות** (190עמ)
כרמון נעמי (1999), **מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות** (35 עמ')
כרמון נעמי, שמיר אורי, ואחרים (1997), **תכנון עירוני רגיש למים: הגנה על אקוויפר החוף הישראלי** (108 עמ')
כרמון נעמי (1997), **מדיניות שיקום לאזורים עירוניים מדורדרים** (33 עמ')
כרמון נעמי, מאיר-ברודניץ מיכאל, יוניש יעקב ואלפנדרי טובי (1992), **תהליך תכנון מגורים ליישוב ערבי בגליל** (95 עמ')
לו-יון יוברט ומאיר-ברודניץ מיכאל (1994), **קווים מנחים לתכנון מגורים ביישובים ערביים עירוניים** (57 עמ')
מטרני-גוזלן מיכל וצ'רצ'מן ארזה (1995), **התקשרות למקום, מניע להגירה ופערים בין סביבת המוצא והיעד** (33 עמ')
מירון-פיסטינר סיגלית, כרמון נעמי ושמיר אורי (1996), **פיתוח עירוני רגיש לשיקולי מים** (136 עמ')
מרגלית לירית ואלתרמן רחל (1998), **מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל הפיתוח** (180 עמ')
משגב איילה, עמיר שאול וקיוויתי טלי (2002), **היבטים והנחיות לתכנון דרכי נוף בישראל** (201 עמ')
משגב איילה ועמיר שאול (2000), **שיקולים חזותיים בפיתוח מדיניות לניהול צמחייה בישראל** (27 עמ')
עמיר שאול והר-לב אמיתי (1999), **הצעה להסדרת מעמד השטחים שבין הגן הלאומי והכפרים הדרוזים שבכרמל** (52 עמ')
עמיר שאול, אלתרמן רחל ואמנון פרנקל (1990), **הערכת ההשפעות הצפויות של ההצעה להרחיב ירושלים מערבה** (136 עמ')
פלאוט פנינה, מנדלסון מירון ושפר דני (2005), **תכנון עבור רוכבי אופניים, תכנון מרחבי והסדרי תנועה** (115 עמ')
פרל נועה ומשגב איילה (2000), **שיקום אתר סילוק פסולת** (102 עמ')
פרנקל אמנון, מילר מיכל, שפר דני (2005), **חממות טכנולוגיות בישראל** (147 עמ')
פרנקל אמנון, אשכנזי מיה (2005), **חזון בר-קיימא מול מציאות זוחלת?** (170 עמ')
פרנקל אמנון (1998), **מה מניע פירמות עתירות ידע להתמקם באזורים מטרופולינים?** (31 עמ')
פרנקל אמנון (1997), **האם ביכולתה של מדיניות אזורית לסייע בהיווצרות פוטנציאל חדשנות באזורים נחשלים?** (30 עמ')
צ'מנסקי דניאל, גומלסקי נטליה וסימונס-כהן דבורה (1995), **יזמות – תאוריה ומעשה – הזדמנות למהגרים** (90 עמ')
צ'מנסקי דניאל ובן-שחר תמיר (1994), **פוטנציאל ההפרטה של שירותים עירוניים** (23 עמ')
צ'רצ'מן ארזה, קלוש רחל ולו-יון יוברט (2002), **תנאי הדיור של קבוצות אוכלוסיה במדינת ישראל** (142 עמ')
צ'רצ'מן ארזה, מן אמיר, שנער עמי ואחרים (2001), **בחינת הבנייה לגובה (6 כרכים)**
צ'רצ'מן ארזה וקלוש רחל (1999), **סביבה עירונית בטוחה: ביטחון ובטיחות של נשים בחללים ציבוריים** (39 עמ')
צ'רצ'מן ארזה (1998),**סקר עמדות בנושאי מגורים בעיר תל-אביב-יפו** (65 עמ')
צ'רצ'מן ארזה, אלתרמן רחל וורנסקי אריאלה (1996), **קונפליקטים בתכנון שטחים ציבוריים ודרכים למיתונם** (150 עמ')
קורן נורית ואלתרמן רחל (1998), **בקרת העיצוב העירוני מול חופש העיסוק האדריכלי** (120 עמ')
שפר דניאל ופרנקל אמנון (1999), **תכנית אב ותכנית פיתוח למ"א הגליל העליון (3 כרכים)**

הלוואות משכנתא בישראל: כשלים בפירעון

גילת בן שטרית **נעמי כרמון**

כשליש ממשקי הבית בישראל מחזיקים בעסקאות פעילות של משכנתא לדיור. כשבעה אחוז מאלה הוגדרו במצב של כשל (פיגור בפירעון). המחקר בוחן את התופעה של ריבוי כשלים בפירעון הלוואות משכנתא, מימדיה וגורמיה. מקורות המידע מגוונים: ספרות מקצועית מן הארץ וממדינות אחרות, נתונים מן הבנקים למשכנתאות, ראיונות עומק עם לווים שכשלו ושיחות עם בעלי עניין רבים. המחקר מעלה שורה ארוכה של המלצות להסדרתן של הלוואות משכנתא ולשינויים במדיניות השיכון הישראלית, חלקן לביצוע וחלקן לבחינה נוספת.

המרכז לחקר העיר והאזור נוסד בשנת 1969 בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים שבטכניון. המרכז פועל לקדם את המחקר, התורם להבנת תהליכים של התפתחות עירונית ואזורית, התפתחות מרחבית, כלכלית וחברתית. המרכז מסייע בקביעת מדיניות ציבורית. צוות החוקרים הפעילים במרכז כולל מומחים בתחומים הבאים: תכנון שימושי קרקע, תכנון אזורי, פיתוח נדל"ן וכלכלה עירונית, היבטים חברתיים של תכנון, פסיכולוגיה סביבתית, היבטים משפטיים של תכנון, היבטים אקולוגיים, גיאוגרפיה עירונית, עיצוב עירוני, תחבורה ואדריכלות נוף. המרכז יוזם ומארח סמינרים, ימי עיון וסימפוזיונים, ישראלים ובינלאומיים, נערכות בו השתלמויות לבעלי מקצוע, נבחרי ציבור ומקבלי החלטות. המרכז מוציא לאור ספרים, דוחות מחקר ופרסומים אחרים.

המרכז לחקר העיר והאזור
www.ccrs.technion.ac.il
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, קרית הטכניון, חיפה 32000
טל. 04-8294019, פקס: 04-8294071

מסת"ב 965-409-031-7 ISBN