



דוח מבקר המדינה

שוק המשכנתאות

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



שוק המשכנתאות

תקציר

רקע

משכנתא היא הלוואה ארוכת טווח לדיור (משכנתא או הלוואה לדיור או הלוואה למטרת מגורים) בשעבוד נכס מקרקעין והיא ההתחייבות הפיננסית המשמעותית ביותר של משקי הבית.

מאז שנת 2008, העלייה החדה והמתמשכת במחירי הדיור הובילה לגידול ניכר בביקוש לאשראי. מגמה זו משתקפת היטב בנתוני השנים 2024 - 2025: סכום המשכנתא הממוצע חצה את רף המיליון ש"ח, וההחזר החודשי הממוצע האמיר לכ-5,800 ש"ח בהשוואה להחזר ממוצע בשנת 2019 שעמד על 4,200 ש"ח.

נכון ליוני 2025, יתרת חוב המשכנתאות הכוללת של הציבור בישראל הגיעה להיקף חסר תקדים של כ-630 מיליארד ש"ח.

היקף המשכנתאות בכלכלה הישראלית מלמד כי שוק המשכנתאות הוא בעל חשיבות מרכזית למשק ובעל השפעה משמעותית על הציבור ועל הגופים המלווים. העלייה במשכנתאות מגדילה את היקף הנכסים של המלווים ואת הכנסותיהם, אך גם מגדילה את היקף החשיפה שלהם לסיכונים פיננסיים שונים שעלולים לגרום לפגיעה ביציבות המערכת הפיננסית, כפי שאירע במשבר הסאב-הפריים¹. עבור משקי הבית, העלייה בהיקפי המשכנתאות עלולה לגרום לכך שהם לא יעמדו בתשלומי המשכנתאות, וכפועל יוצא מכך, להוביל את המערכת הפיננסית לכשל מערכתי חמור. לכן, קיימת חשיבות גבוהה בפיקוח יעיל של הגופים המאסדרים על שוק המשכנתאות, במטרה לשמור על יציבות המערכת הפיננסית ולהבטיח מתן שירות הוגן ומיטבי לציבור.

¹ משבר פיננסי-נדל"ני שפרץ בארה"ב בשנת 2007 והתגלגל לידי משבר כלל-עולמי בשנת 2008. המשבר מקורו בכך שבנקים בארה"ב נתנו משכנתאות מסוכנות (משכנתאות סאב-פריים) ללווים בעלי יכולת החזר נמוכות מאוד וברמות מינוף של כמעט 100%. כאשר לוויים רבים לא עמדו בתשלומי המשכנתא, החלה האטה בשוק הנדל"ן ומחירי הדירות ירדו ירידה חדה, ואף היו נמוכים מערך המשכנתאות שנלקחו לצורך רכישתן. אירועים אלו הביאו לידי כך שבנקים אמריקניים פשטו את הרגל, קרנות גידור, פנסיה וגופי השקעה רבים ספגו הפסדים כבדים והבורסות בכל העולם נכנסו למיתון קשה ביותר. המקור: מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר הדיור** (2015), עמ' 27.

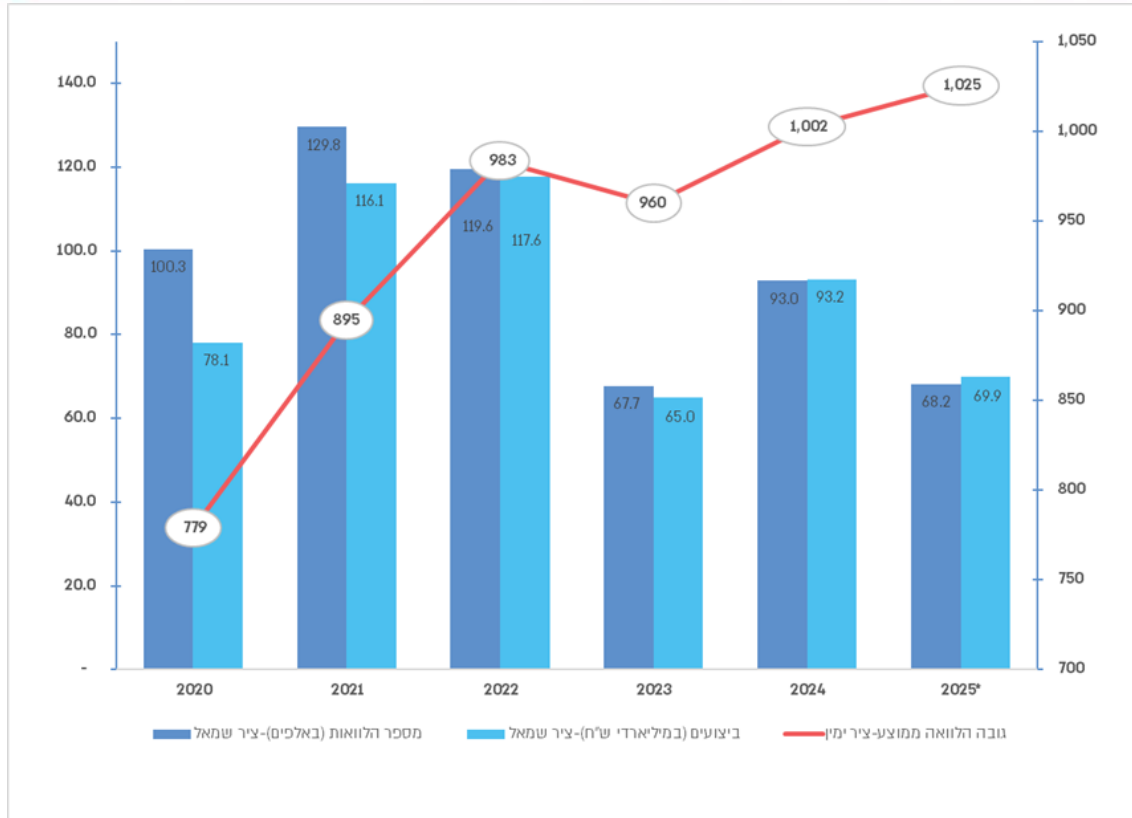
נתוני מפתח



² דירה יחידה - כהגדרתה בסעיף 9(א1ג)2(ב) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, היא דירה הנרכשת על ידי אזרח ישראלי והיא דירתו היחידה של הרוכש בישראל.

³ משכנתאות בסיכון גבוה - משכנתאות ששיעור המימון שלהן הוא בטווח של 60% - 75% משווי הנכס, ושיעור החזר מההכנסה הוא בטווח 30% - 40%.

ביצועים (במיליארדי ש"ח) של הלוואות למטרת מגורים, מספרם (באלפים) וסכום המשכנתא (באלפי ש"ח) הממוצעת במערכת הבנקאית בשנים 2020 - 2025*



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים בשנת 2025 הם נתונים מצטברים עד חודש אוגוסט 2025.

מהתרשים עולה כי ביצועי המשכנתאות⁴ היו הגבוהים ביותר בשנת 2022 וכמות הלוואות הגבוהה ביותר הייתה בשנת 2021. הביצועים של משכנתאות בשנים 2020 - 2025 השתנו באופן הבא: עלו בשנת 2021 בשיעור של כ-49% לעומת שנת 2020; נשארו בהיקף דומה בשנת 2022 לעומת שנת 2021 - עלו בשיעור של כ-1%; ירדו בשנת 2023 בשיעור של כ-45% לעומת שנת 2022; ועלו בשנת 2024 בכ-43% לעומת שנת 2023. עוד עולה מהתרשים כי הביצועים של משכנתאות עד חודש אוגוסט 2025 ממשיכים את מגמת ההתאוששות שהייתה בשנת 2024 וצפויים לגדול לעומת שנת 2024 (כ-9 מיליארד ש"ח בממוצע לחודש). עוד עולה כי כמות הלוואות הגיעה לשיאה בשנת 2021 (כ-130,000 הלוואות), ירדה לכ-68,000 הלוואות בשנת 2023, ועלתה לכ-93,000 הלוואות בשנת 2024. סכום המשכנתא הממוצע עלה מסך של כ-779,000 ש"ח בשנת 2020 לסך כ-1 מיליון ש"ח בשנת 2025, עלייה של כ-32% בחמש שנים.

ביצועים - הלוואות שנלקחו או בוצעו במהלך השנה, המתייחסים להיקף הלוואות ו/או סכומי הלוואות.

פעולות הביקורת



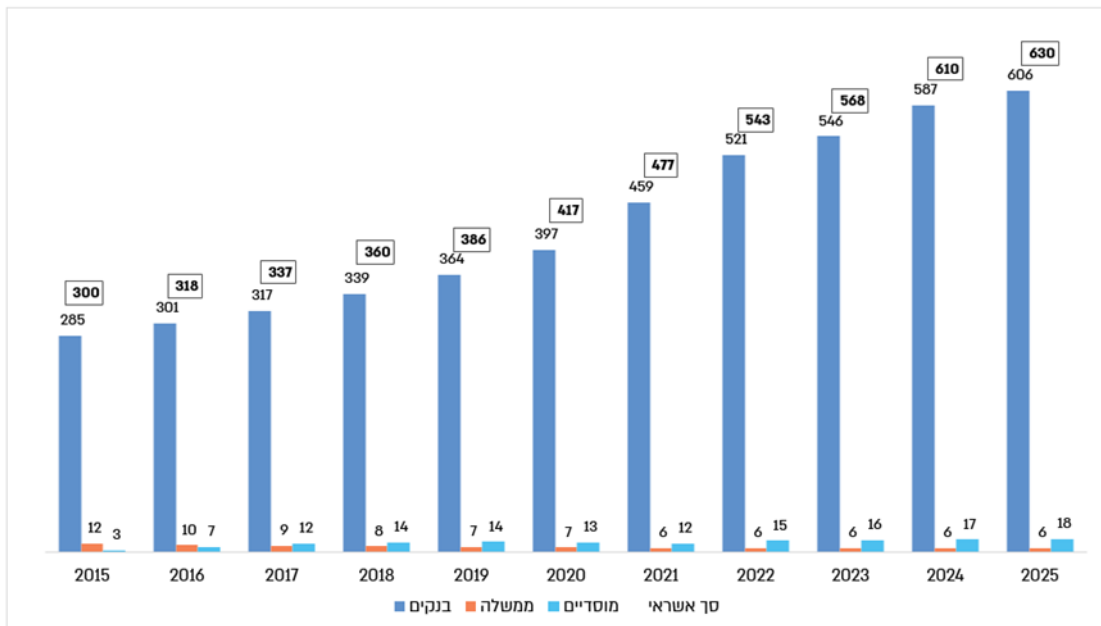
בחודש יולי 2023 החל משרד מבקר המדינה לבדוק את הפיקוח של בנק ישראל ורשות שוק ההון על שוק המשכנתאות. הביקורת הופסקה בשל מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה באוקטובר 2023. בחודש אפריל 2025 חודשה הביקורת ונמשכה עד פברואר 2026, ואלה הנושאים שנבדקו: מורכבות מוצר המשכנתא; שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית והחץ-בנקאית והאסדרה בהן; ענף הבנייה והשפעתו על שוק המשכנתאות; רפורמות שביצע בנק ישראל בשנים האחרונות להגברת השקיפות והתחרות בשוק המשכנתאות ושיפור תהליך מחזור המשכנתא; משכנתאות לאוכלוסיות מגוונות; והפיקוח על יועצי משכנתאות.

הביקורת נעשתה בעיקרה בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, בחטיבת נותני שירותים פיננסים ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ובמינהל לסיוע בדיוור במשרד הבינוי והשיכון. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, ברשות להגנת הצרכן שבמשרד הכלכלה, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, באיגוד הבנקים, ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר הערבים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, בלשכת שמאי מקרקעין, בהתאחדות הקבלנים ובהתאחדות יועצי המשכנתאות. כמו כן, נערכו פגישות עם גורמים בכירים בתחום המשכנתאות בבנקים השונים ובגופים חוץ-בנקאיים.

הקדמה כללית

להלן תרשים המציג את יתרת חוב המשכנתאות של משקי הבית לפי מלווים שונים (בנקים, גופים מוסדיים וממשלה) בשנים 2015 - 2025:

תרשים 1: יתרות חוב המשכנתאות של משקי הבית * בשנים 2015 - 2025 ** לפי מלווים (בנקים, גופים מוסדיים וממשלה), במיליארדי ש"ח



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה
* ההלוואות למטרות דיוור או מגורים. היתרות בבנקים כוללות הפרשות להפסדי אשראי.
** נתונים עד יוני 2025.

מהתרשים עולה כי יתרת חוב המשכנתאות של הציבור הגיעה כאמור לסך של כ-630 מיליארד ש"ח ביוני 2025, והיא מתפלגת כך: כ-606 מיליארד ש"ח (כ-96% מהחוב) הוא לבנקים, כ-18 מיליארד ש"ח (כ-3% מהחוב) הוא לגופים מוסדיים, וכ-6 מיליארד ש"ח (כ-1% מהחוב) הוא לממשלה. עוד עולה כי יתרת חוב המשכנתאות של משקי הבית לכל המלווים גדלה בעשור הנסקר בסך כ-330 מיליארד ש"ח וכי יתרת החוב לבנקים הכפילה את עצמה וגדלה בסך כ-321 מיליארד ש"ח בשנים 2015 - 2025. לעומת זאת, יתרת החוב לגופים המוסדיים גדלה בכ-15 מיליארד ש"ח ויתרת החוב לממשלה קטנה בכ-6 מיליארד ש"ח בשנים אלו. יצוין כי לפי נתונים של רשות שוק ההון שנמסרו למשרד מבקר המדינה ב-29.6.25 חלקן של חברות אשראי חוץ-בנקאיות באשראי לדיור בשנת 2024 מוערך בכ-5.7 מיליארד ש"ח, שהוא כ-1% מיתרת האשראי לדיור.

בשנים 2015 - 2025 עלו יתרות החוב של משקי הבית למשכנתאות מכ-300 מיליארד ש"ח לכ-630 מיליארד ש"ח (גידול של כ-110%). נוסף על כך, הבנקים הם המקור הכמעט בלעדי של משכנתאות והם שומרים על חלקם במשכנתאות המתקרב לכ-100%.

שער ראשון - משכנתאות במערכת הבנקאית

נתוני מפתח

כ-7.9 מיליארד ש"ח	11 נקודות אחוז	9 שנים	63%
הגידול בהיקף האשראי המצטבר שניתן בהלוואות בסבסוד קבלנים ⁵ (מכ-453 מיליון ש"ח בדצמבר 2023 לכ-8.4 מיליארד ש"ח באוגוסט 2025), דבר המייצר יותר סיכון עבור הרוכשים כיוון שהם דוחים את גיוס מקורות המימון הדרושים להשלמת העסקה למועד הסמוך למסירת הדירה	ניתוח של משרד מבקר המדינה לנתוני בנק ישראל מעלה כי משקלן של הלוואות בסיכון גבוה ⁶ עלה מכ-20% לכ-31% בשנים 2022 - 2025, דבר המשקף עלייה בסיכון בתיק האשראי לדיור	מספר השנים בהן הפיקוח על הבנקים לא עדכן את סכום תקרת שווי הנכס להלוואה לדירה במחיר מופחת. המשמעות היא שנפגעת יכולתו של ציבור הזכאים לממש את זכאותו לרכישת דירה במחיר מופחת	לפי נתוני בנק ישראל לשנת 2024, מרבית הלווים (63%) קיבלו הצעה מבנק אחד בלבד. דבר המעיד על שיעור נמוך של תיחור לאחר יישום רפורמת השקיפות במשכנתאות

⁵ הלוואות בסבסוד קבלנים ("הלוואות קבלן") - הלוואות "בולט" ("בלון") של רוכשי דירות בסבסוד הקבלן על חלק ניכר מיתרת התשלום לרכישת דירה מקבלן. קרן הלוואה שנוטלים הרוכשים נפרעת במלואה סמוך למועד סיום הבנייה, לרוב לאחר שנתיים או שלוש שנים. במועד זה ידרשו הרוכשים לפרוע את הלוואה ממקורותיהם או להמירה בהלוואה לדיור חליפית ולשלם את יתרת התמורה.

⁶ משכנתאות בסיכון גבוה מוגדרות כאלו ששיעור המימון שלהן הוא בטווח של 60% - 75% משווי הנכס ושיעור ההחזר מההכנסה הוא בטווח 30% - 40%.

<p>5 לעומת 3 - 2</p> <p>הפיקוח על הבנקים משתמש במספר גדול יותר של כלים מגבילים על משכנתאות לעומת מספר הכלים שמפעילות רשויות פיקוח פיננסיות במדינות אחרות בעולם (חמישה בישראל לעומת 2 - 3 ברוב המדינות)</p>	<p>54% לעומת 37%</p> <p>משקל הסיכון⁸ הממוצע בגין אשראי לדיור במערכת הבנקאית בישראל הוא 54% לעומת שיעור ממוצע של 37% במדינות נבחרות בעולם, לפי נתוני בנק ישראל</p>	<p>כ-98%</p> <p>לפי נתוני בנק ישראל לשנת 2024 בכמעט כל ההלוואות למטרת מגורים שניתנו במערכת הבנקאית בשנה זו בחרו הלווים בסל מוצע אחר שהציעו הבנקים, ולא בסלים האחידים שנקבעו על ידי הפיקוח על הבנקים בהוראה 451 בשנת 2022</p>	<p>16.5 מיליארד ש"ח מתוך 20.5 מיליארד ש"ח</p> <p>כ-80% ממחזורי המשכנתאות שבוצעו במחצית הראשונה של שנת 2025 היו מחזורים⁷ פנימיים, כך שרוב המחזורים נעשים בבנקים שבהם נלקחו ההלוואות המקוריות</p>
		<p>כ-60%</p> <p>שיעור העסקאות שבוצעו בחודשים הסמוכים ליוני 2024 שכללו מבצעי עידוד הכוללים דחייה משמעותית בתשלומים, לפי נתוני בנק ישראל</p>	<p>28%</p> <p>שיעור הדירות שנמכרו במבצעי עידוד בדחייה משמעותית של תשלומים מתוך מלאי הפרויקטים הנמצאים בליווי בנקאי (על פי נתוני בנק ישראל באוקטובר 2024)</p>

תמונת המצב העולה מן הביקורת



האסדרה של שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית

בחינת המגבלות העיקריות על מתן הלוואות לדיור על ידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל - המגבלות הרגולטוריות העיקריות שהטיל הפיקוח על הבנקים על המערכת הבנקאית בשנים 2010 - 2014 לאחר משבר הסאב פריים נועדו למתן את הגידול החד במשכנתאות שניתנו ברמת סיכון גבוהה, ובעיקר משכנתאות ברמת מינוף גבוהה (יחס משכנתא למחיר הדירה) ומשכנתאות בריבית משתנה. בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שבשנים 2020 - 2024 הפיקוח על הבנקים בחן באופן עיתי את המגבלות העיקריות למתן הלוואות לדיור (מגבלת שיעור המימון, מגבלת שיעור החזר מהכנסה, מגבלת חלק הלוואה בריבית משתנה ומגבלת התקופה).



⁷ מחזור פנימי של משכנתא הוא הליך שבו מסולקת המשכנתא הקודמת ובמקביל נלקחת משכנתא חדשה באותו בנק שבו נקלחה ההלוואה המקורית.

⁸ מדד שנקבע בידי הפיקוח על הבנקים כדי להעריך את הסיכון הכרוך בפעילות של בנק, במיוחד את הסיכון שנוצר מהעמדת אשראי. משקל הסיכון מחושב לפי הוראות הפיקוח ומשקף את החשיפה של הבנק לסיכונים שונים.

יצוין כי במהלך הביקורת בשנת 2025, הפיקוח על הבנקים ביצע בחינה של תיק האשראי לדיור כפי שהוצג במסמך "מדיניות מקרו-יציבותית שוק המשכנתאות" ממאי 2025 שהועבר למשרד מבקר המדינה. מסמך זה מתאר סקירה בנוגע לצעדי מדיניות מקרו-יציבותיים באשראי לדיור. סקירה זו כוללת בחינה של סוגי המגבלות המקרו-יציבותיות שקיימות במדינות בעולם, והשוואתם למגבלות שאימץ הפיקוח על הבנקים בישראל. בנוסף, המסמך מתאר את עבודת הפיקוח על הבנקים בניתוח סיכונים של האשראי לדיור, וכן בבחינת חלופות של צעדים מקרו-יציבותיים שאינם מיושמים כיום בישראל. עם זאת, הפיקוח על הבנקים לא העביר למשרד מבקר המדינה מסמכים נוספים המעידים על כך שהוא ביצע בחינה שוטפת ועיתית של תיק האשראי לדיור לפני תקופת הביקורת.

עדכון שיעור המימון לזכאים לדירות במחיר מופחת על ידי הפיקוח על הבנקים - במאי 2016 עדכן הפיקוח על הבנקים את הוראה 329 כדי לתמוך ביכולת זכאים להשתתף בפרויקטים לרכישת דירה במחיר מופחת⁹ באמצעות עדכון חישוב שיעור המימון לרכישת דירה. תמיכה זו מאפשרת להם להביא הון עצמי נמוך יותר לרכישת דירה במחיר מופחת לעומת רכישה של דירה בשוק החופשי. גובה ההנחה, וקיומה בכלל, תלוי בגובה מחיר הרכישה שהוגבל לסכום של 1.8 מיליון ש"ח. מדד מחירי הדירות עלה מאז ועד לאוגוסט 2025 ב-52.2% ומחירן הממוצע של דירות עלה מ-1.53 בשנת 2017 ל-2.34 בשנת 2024 וחצה את הרף שנקבע בהוראה. עם זאת, בביקורת עלה כי הפיקוח על הבנקים לא ביצע בחינה חוזרת במשך 9 שנים של הצורך בעדכון ההוראה כדי לתמוך בהשגת מטרתה. כתוצאה מכך ציבור הזכאים נדרש להעמיד הון עצמי בסכומים גבוהים יותר, כך שעלולה להיפגע יכולתו לקבל תנאים מטיבים בבנקים בעת נטילת הלוואה לדיור ואף בחלק מהמקרים נפגעת יכולתו לממש את זכאותו לרכישת דירה במחיר מופחת.

יצוין כי במהלך תקופת הביקורת, בפברואר 2026, בנק ישראל פרסם תיקון להוראה 329 לפיו הסכום לתקרת שווי הנכס יעודכן ל-2.1 מיליון ש"ח. בהוראה זו צוין כי "נוכח חלוף השנים, המפקח על הבנקים מצא לנכון לעדכן את הסכום בהתאמה לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן". ולצד האמור, יצוין כי מדד זה עלה בשיעור של כ-21% לעומת מדד מחירי הדירות שעלה כאמור בכ-52% בשנים 2016 - 2025, כך שעולה ספק אם הצמדת הסכום של תקרת שווי הנכס למדד המחירים לצרכן תומך באופן מספק ביכולת של זכאים לרכוש דירה.

מגבלת שיעור החזר מהכנסה - הפיקוח על הבנקים קבע בנוהל בנקאי תקין (נב"ת) 329 ביולי 2014 כי "שיעור החזר מהכנסה" הוא היחס בין החזר החודשי לבין ההכנסה החודשית הפנויה של הלווה. החזר חודשי הוא התשלום המשמש את הלווה לפירעון של הלוואה לדיור על ידי הלווה. הכנסה חודשית פנויה היא ההכנסה החודשית נטו בניכוי הוצאות קבועות. קיימות שלוש חלופות לחישוב שיעור החזר מהכנסה בעת מתן אשראי נוסף לדיור: חלופת הלוואה¹⁰; חלופת נכס¹¹; וחלופת לווה¹². במהלך הביקורת עדכן הפיקוח על הבנקים את מגבלת שיעור החזר מהכנסה לפי חלופת הנכס כך שהיא תחושב על כל ההלוואות שנלקחו עבור רכישת הנכס החל מיום 1.7.26, כך שכאשר לווה ימנף את הנכס שלו שיעור החזר שלו יעלה וישקף מינוף גבוה יותר.

עם זאת, נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא עדכן את מגבלת שיעור החזר מהכנסה שנותרה על 50% משנת 2013 ועד לתקופת הביקורת. מגבלה זו מחושבת מחדש בעת לקיחת הלוואה נוספת כך שייטכן ושיעור החזר בגינה ירד למרות שהמינוף בפועל עולה. כלומר קיימת הטיה בשיטת החישוב של המגבלה לפי חלופת הלוואה. הפיקוח על הבנקים הגיע למסקנה באפריל 2025 כי המגבלה אינה אפקטיבית ועדכן את חישוב המגבלה בפברואר 2026, כך שהחל מיולי 2026 המגבלה תחושב לפי חלופת הנכס המצמצמת את ההטיה בעת לקיחת הלוואה נוספת. עם זאת, המגבלה הנהוגה במרבית המדינות בעולם היא יחס שירות חוב להכנסה

⁹ דירה במחיר מופחת היא דירה יחידה הנרכשת במחיר נמוך משווי שוק בפרויקט בסבסוד ממשלתי דוגמת "מחיר מטרה" ו"מחיר למשתכן".

¹⁰ חלופת הלוואה - חישוב המגבלה הוא ברמת הלוואה באופן המאפשר גישה לאשראי נוסף עקב פערי עיתוי בלקיחת האשראי.

¹¹ חלופת הנכס - המגבלה מחושבת לכל נכס בנפרד, באופן המשפיע על אשראי נוסף בלבד.

¹² חלופת לווה - חישוב המגבלה המודד את עומס החוב (בגין אשראי לדיור) המוטל על הלווה, באופן שמשפיע על כושי דירה חליפית ומשקיעים בעלי משכנתא.

(DSTI) הכוללת את כל החובות החודשיים של הלווה בחישוב המגבלה, באופן המצמצם את ההטיה כאמור ומשקף את נטל החוב האמיתי של הלווה.

בחינה של ביטול המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה¹³ לפני קבלת ההחלטה על ידי



הפיקוח על הבנקים בדצמבר 2020 - באוגוסט 2013 קבע המפקח על הבנקים דאז כי היחס בין חלק ההלוואה לדיור בריבית משתנה לבין סך ההלוואה לא יעלה על 66.66% (שני שלישי מסכום ההלוואה), וכי היחס בין חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה לסך ההלוואה לא יעלה על 33.33% (שליש מסכום ההלוואה). בדצמבר 2020 המפקח על הבנקים דאז החליט לבטל את המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה ולהסתפק במגבלה על סך ההלוואה בריבית משתנה, כך שלווים יכולים לקחת שיעור הגבוה מ-33.33% במסלולים של ריביות משתנות קצרות שתקופת השינוי בהן קצרה מחמש שנים, ובתוך כך במסלול ריבית הפריים, וכי לכל היותר יינתנו 66.66% מסכום ההלוואה בריביות משתנות. נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא בחן את ההשפעה של החלטתו לבטל את המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה לפני קבלתה בסוף שנת 2020. המשמעות של כך היא שהחל משנת 2021 לווים יכולים לקחת למעלה מ-33.33% מסכום ההלוואה ועד ל-66.66% ממנה במסלולים של ריביות משתנות קצרות. בשל כך לווים לקחו משכנתאות עם משקל גבוה יותר של ריביות משתנות קצרות, ובעיקר בריבית הפריים, בשנים 2021 - 2022 (משקלן במשכנתאות גדל מכ-28.8% בסוף שנת 2020 לכ-37.1% במרץ 2022). העלייה במשקל מסלול הפריים בביצועי ההלוואות כאמור, שהיה פופולרי מאוד בשל שיעורי ריביות נמוכים במיוחד, הביאה לעלייה משמעותית בהחזר החודשי של הלווים (כ-1,047 ש"ח בממוצע עבור הלוואות שנלקחו בשנת 2021) כאשר בנק ישראל העלה את הריבית המוניטרית בשנים 2022 - 2023.

משקלי סיכון¹⁴ בהלוואות לדיור בסיכון גבוה - בשנים 2022 - 2025 עלה משקל הלוואות בסיכון גבוה



מכ-20% לכ-31%, וכן עלה משקל הלוואות בשיעורי החזר מהכנסה שהן בטווח של 30% - 40% מכ-39% לכ-56%. עם זאת, למרות העלייה במשקל הלוואות בסיכון גבוה, נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא בחן את הצורך לקבוע משקלי סיכון ייחודיים עבור הלוואות בסיכון גבוה שניתנות בשיעורי מימון והחזר מהכנסה גבוהים. כך, מלבד ההוראה הקיימת בנב"ת 329 המגדירה משקל סיכון של 100% על הלוואות בהן שיעור החזר מהכנסה עולה על 40%, הפיקוח אינו מגדיר משקלי סיכון ייחודיים גם בהלוואות ממונפות אחרות, וזאת למרות שבעבר הפיקוח נהג לקבוע משקלי סיכון ייחודיים להלוואות ממונפות בהתאם למשתנים נוספים כמו סכום ההלוואה וחלק ההלוואה בריבית משתנה. כך למשל, באוקטובר 2010 קבע המפקח על הבנקים דאז להקצות משקל סיכון של 100% על משכנתאות ממונפות¹⁵ באופן זמני עד לירידה במשקלן. בשל כך שהפיקוח על הבנקים אינו קובע משקלי סיכון להלוואות בסיכון גבוה, הן משוקללות לפי משקל סיכון מופחת של 60% כפי שמשוקללות הלוואות שאינן בסיכון גבוה (למשל הלוואות בשיעור מימון מעל 60% ובשיעור החזר מהכנסה הנמוך מ-30%). אי-בחינה של קביעת משקלי סיכון מותאמים על הלוואות בסיכון גבוה עלולה לפגוע בהערכת הסיכונים של הבנקים ולפגוע ביציבותם, סיכון שגדל לאור זאת שמשקלן של הלוואות בסיכון גבוה עלה כאמור מכ-20% לכ-31% בשנים 2022 - 2025.

ענף הבנייה והשפעתו על שוק המשכנתאות

מבצעי העידוד - קבלנים נוהגים להציע הטבות שונות שנועדו לסייע בקידום מכירות בשלבים מוקדמים של פרויקטי בנייה למגורים, ובמיוחד בתקופות בהן יש האטה בביקוש. בעקבות האטה בביקוש בשוק הנדל"ן למגורים החלו קבלנים, משלהי שנת 2023, להרחיב את היקף ההטבות הניתנות על ידם לצורך קידום המכירות והנעת הפעילות בשוק באמצעות מבצעי עידוד ייחודיים, המאופיינים בהנחות מימוניות גדולות. מבצעי העידוד כללו בעיקר דחייה משמעותית של חלק מהתשלומים עבור הדירה עד למועד המסירה (עסקאות המוכרות בשמות "80/20" או "90/10") והלוואות בסבסוד קבלנים ("הלוואות קבלן"). מבצעי עידוד נוספים כללו הלוואות שונות בסבסוד קבלנים, תוספות

¹³ ריבית משתנה נושאת ריבית שעשויה להשתנות במהלך תקופה הקצרה מחמש שנים ממועד אישור ההלוואה.
¹⁴ מדד שנקבע בידי הפיקוח על הבנקים כדי להעריך את הסיכון הכרוך בפעילות של בנק, במיוחד את הסיכון שנוצר מהעמדת אשראי. משקל הסיכון מחושב לפי הוראות הפיקוח ומשקף את החשיפה של הבנק לסיכונים שונים.
¹⁵ משכנתאות ממונפות הוגדרו אז כמשכנתאות בסכום שמעל 800,000 ש"ח בשיעור מימון גבוה (מעל 60%), ושחלק ההלוואה שלהן בריבית משתנה הוא 25% או יותר.

ושדרוגים. במבצעי עידוד הרוכשים דוחים את גיוס מקורות המימון הדרושים להשלמת העסקה למועד הסמוך למסירת הדירה. דחיית מועדי התשלומים מייצרת יתרונות וסיכונים לכל המעורבים בפרויקט (קבלנים, רוכשים ובנקים מלווים). ברקע ההאטה בביקוש לדירות התעצמו מאמצי השיווק של קבלנים באמצעות מבצעי עידוד אגרסיביים משלהי שנת 2023. מבצעי עידוד שימשו כלי יעיל לקידום מכירות והנעת הפעילות בשוק וגילמו הנחות מימוניות הנעות בטווח רחב של עשרות עד מאות אלפי ש"ח לרוכשי הדירות, וזאת תוך הימנעות מהורדת מחירים. עם זאת, התעצמות מבצעי העידוד טומנת בחובה עלייה בסיכון לרוכשים, לקבלנים, ויתכן שאף לאשראי שהעמידה המערכת הבנקאית. כמו כן, למבצעי העידוד אף יכולות להיות השלכות מבחינת המיסוי לקבלנים ולרוכשים.

מכירות של קבלנים עם דחייה משמעותית בתשלומים למועד מסירת הדירה והחיתום בגינן - נמצא



כי הפיקוח על הבנקים אינו מחייב את הבנקים להגביל מכירות של קבלנים עם דחייה משמעותית בתשלומים למועד המסירה. בשל כך, למרות שנהוג לכלול בהסכמים בין הבנקים לקבלנים בפרויקטים בליווי בנקאי התניות לפיהן על הקבלנים למכור דירות בפריסת תשלומים לפי המודל הליניארי (בהתאם להתקדמות הבנייה), בפועל חלק מהבנקים אינם מגבילים את הקבלנים במכירות עם דחייה תשלומים משמעותית. לפי נתוני הפיקוח על הבנקים לאוקטובר 2024, שיעור הדירות שנמכרו בדחייה משמעותית של תשלומים עמד על כ-28% מתוך מלאי הדירות הנמכרות בפרויקטים של קבלנים בליווי בנקאי. כמו כן, ככלל לא מתבצע תהליך של חיתום במכירת דירות שבהן קיימת דחייה משמעותית של התשלומים למועד המסירה. היעדר חיתום מעלה חשש לסגירת עסקאות עם לקוחות שאינם בעלי יכולת כלכלית מספקת, במיוחד לנוכח תמריצים כספיים הגלומים בעסקאות אלה לרוכשים המוערכים בטווח שבין 123.5 אלף ש"ח לבין 163.1 אלף ש"ח (5.3% - 7% ממחיר הדירה). התעצמות היקף מבצעי העידוד, החל משלהי 2023, וירידה בהיקף איכות החיתום של הלווים, שביצעו נדחה לשלב מאוחר יותר ממועד חתימת הסכם הרכישה, גורמים לעלייה בסיכון לרוכשים ולקבלנים ויתכן ואף לאשראי שמעמידה המערכת הבנקאית.

איסוף נתונים על ידי הפיקוח על הבנקים על חלקן של הלוואות בסבסוד קבלנים - הביקורת העלתה



כי אף שהפיקוח על הבנקים החל בדצמבר 2023 לאסוף נתונים על חלקן של הלוואות בלון בסבסוד קבלנים מתוך כלל הלוואות בלון באשראי לדיור, נמצא כי עד מועד סיום הביקורת אין בידי הפיקוח נתונים מדויקים על חלק הלוואה המועמד במסגרת הלוואות בסבסוד קבלנים משווי הנכס. נתונים אלה נחוצים לאמידת הסיכון המתהווה כתוצאה מהעמדתם בהיקפים משמעותיים.

הלוואות בסבסוד קבלנים מייצרות יתרונות שונים לקבלנים, לרוכשים ולבנקים המלווים. עם זאת, המודל אינו מייצר לציבור הרוכשים ודאות לגבי תנאי הלוואה לדיור שיידרשו לשלם בעתיד. פרק הזמן הגדול בין מועד החיתום הבנקאי למועד נטילת הלוואה המשכנתא שנוטלים הרוכשים בסיום הבנייה, הנמשך לרוב מספר שנים, חושף את הרוכשים לתשלומי החזר גבוהים בעתיד, אגב הקטנת יכולתם לקבל הלוואות נוספות והתייקרות של עלויות ביטול ההסכם במידת הצורך. לא זאת בלבד אלא שהעמדת הלוואות בסבסוד קבלנים עלולה לחרוג מתהליך חיתום בנקאי רגיל, לכן ביצועה בצורה שאינה נאותה יוצרת סיכון במועד פירעון הלוואה והחלפתה בהלוואה לדיור לכל המעורבים בפרויקט.

פעולות הפיקוח על הבנקים בנוגע למבצעי העידוד - נמצא כי הפיקוח על הבנקים ביצע מעקב במהלך



השנים 2023 - 2025 לאיתור סיכונים הנגזרים ממבצעי עידוד וכן קיים תהליך קבלת החלטות בטרם יישום צעדים פיקוחיים בעניין זה. עם זאת, בשנים 2023-2025 הסיכון לא הופחת ואף גדל בהיקפים משמעותיים ביותר, כפי שבא לידי ביטוי בין היתר בגידול נרחב ביותר של פי 18.5 בהיקף האשראי המצטבר שניתן בהלוואות בסבסוד קבלנים מכ-453 מיליון ש"ח בדצמבר 2023 לכ-8.4 מיליארד ש"ח באוגוסט 2025. עלה כי עד מתן הוראת השעה באפריל 2025 פעל הפיקוח על הבנקים במגוון פעולות להפחתת הסיכון של מבצעי העידוד (ובהן העברת מסרים, הנחיות וגיבוש מתווה וולונטרי מול המערכת הבנקאית) שלא הביאו לירידה בהיקף האשראי המצטבר שניתן בהלוואות בסבסוד קבלנים.

בחינה של מעורבות הבנקים בקביעת מחירי דיור על ידי צוות בראשות ראש המועצה הלאומית



לכלכלה - במאי 2025 החליטה הממשלה על הקמת צוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה. על הצוות הוטל לבחון את קיומה של מעורבות הבנקים בקביעת

מחירי הדיור, בין היתר באמצעות שימוש באמות מידה פיננסיות בהסכמי הליווי הפיננסי ואת ההשלכות שעלולות להיות לכך על התחרות בשוק הדיור. הצוות הגיע למסקנה שהוצגה בדו"ח הסופי שגיבש ביולי 2025 והמלצותיו אומצו על ידי בנק ישראל, כי אין הצדקה לכך שבנקים יתערבו במחירי המכירה של דירות בפרויקטים של קבלנים ואף ייתכן כי התערבות זו עלולה למנוע את ירידת מחיריהן בנסיבות מסוימות. מסקנה זו התבססה על כך שהסכמי המימון בפרויקטים כוללים התניות של מכירת דירות לפי המחירים שנקבעו בתכניות העסקיות, ולאור בחינה של רמת סיכוני האשראי וכושר הספיגה של הבנקים, ולאור רווחיותם, שאינם מעידים על חשש משמעותי לנזק אם הבנקים יימנעו מלהתערב במחירי הדירות לאחר שנחתמו הסכמי המימון. בהתאם לכך המליץ הצוות לאסור על הבנקים להתערב בשיקולים של הקבלנים בקביעת מחירי המכירה של דירות לאחר שהתקשרו עם קבלנים בהסכמי מימון בפרויקטים. עם זאת, נמצא כי הצוות התבסס על ההתניות בהסכמי המימון בלבד, ולא על מידע בהקשר לפרקטיקה הנהוגה, או על נתונים אמפיריים המעידים כי אכן המערכת הבנקאית מונעת הפחתה של מחירי הדירות, ומה עשויה להיות ההשפעה של הסרת אמות המידה הפיננסיות על מחירי הדירות.

פעולות הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל להגברת השקיפות והתחרות בשוק המשכנתאות

אפשרות הלווה לבצע השוואה בין הצעות משכנתא מבנקים שונים - מנתוני בנק ישראל לשנת 2024 עולה כי כ-98% מהביצועים ניתנים בסל הרביעי, כלומר הלווים בוחרים בסל מוצע אחר שנקבע בינם לבין הבנקים, השונה בהרכבו מהסלים האחידים שנקבעו על ידי הפיקוח על הבנקים בנב"ת 451 בשנת 2022, והם אלו: סל אחיד 1 - ההלוואה כולה בריבית קבועה לא צמודה; סל אחיד 2 - ההלוואה מחולקת לשלושה חלקים שווים בין קבועה לא צמודה, ריבית הפריים וריבית משתנה צמודה כל 5 שנים; וסל אחיד 3 - ההלוואה מחולקת לשני חלקים שווים של ריבית קבועה לא צמודה וריבית הפריים.

בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2025 ציין בנק ישראל כי הוא ערך ביקורות בדבר יישום הרפורמה במשכנתאות. ממצאי הביקורת מצביעים על ציזית של הבנקים לעיקרי הרפורמה. עם זאת נמצאו מקרים שבהם הסל הרביעי שהוצע ללקוחות היה מורכב וכלל ריבוי של תקופות לפירעון ותמחור שאינו עקבי עם תמחור הסלים הרגולטוריים. פרקטיקה זו מכבידה על יכולתם של הלקוחות להבין את ההשלכות של בחירה בין המסלולים ועל יכולתם להשוות בין הצעות של בנקים שונים. עוד צוין בסקירה כי הפיקוח על הבנקים דרש כי האישור העקרוני שיוצג ללקוחות יכלול סלים לתקופה אחידה וזהו לזו שנקבעה לתקופת הסלים הרגולטוריים וכן כי התמחור שלהם יעשה באופן שקוף ועקבי, התואם את עקרונות הפשטות, ההשוואתיות וההוגנות שעליהם הרפורמה מושתתת.

תרומת רפורמת השקיפות במשכנתאות לתיחור - תיחור הוא תהליך בו לווים מקבלים מספר הצעות מחיר למשכנתא ומשווים ביניהם כדי להזיל את עלויות המשכנתא. ככל שתיחור מתבצע יותר פעמים יש לכך פוטנציאל להגביר את התחרות בין הבנקים באופן שיסייע ללווה להפחית את שיעורי הריביות ואת עלויות המשכנתא. אחת המטרות שהגדיר בנק ישראל ברפורמת השקיפות במשכנתאות מאוגוסט 2022 היא להגביר את התיחור שמבצעים לווים. נמצא כי על אף הרפורמה, על פי נתוני בנק ישראל, שיעור התיחור של לווים בשנת 2024 לאחר יישום הרפורמה הוא נמוך יחסית (37%), כך שמרבית הלווים (63%) קיבלו הצעה מבנק אחד בלבד. כמו כן, מנתוני בנק ישראל לשנת 2024 עולה כי שיעורי התיחור גבוהים יותר ברכישת דירה יחידה (46%) לעומת דירה חליפית (40%) או דירה להשקעה (38%), כך שמרבית הלווים שלוקחים הלוואות למטרת רכישת דירה לא עושים תיחור.

מחזור משכנתאות

האפקטיביות של רפורמת מחזור המשכנתאות - בשנים האחרונות הוביל בנק ישראל רפורמה (רפורמת "מחזור בקליק") במטרה להקל על ציבור הלווים המבקשים לפרוע הלוואה בפירעון מוקדם או למחזרה על ידי לקיחת הלוואה בגוף אחר. יישום הרפורמה נדחה לאפריל 2025 עקב המלחמה והמורכבות הטכנולוגית שהצריכה את היערכות הבנקים. במהלך תקופת הביקורת פנה משרד מבקר המדינה לבנק ישראל כדי לבדוק את אפקטיביות הרפורמה. עד מועד סיום הביקורת לא היו בידי בנק ישראל נתונים בעניין האפקטיביות של

רפורמת מחזור המשכנתאות שכן הרפורמה יצאה לדרך במאי 2025. כ-80% ממחזורי המשכנתאות שבוצעו במחצית הראשונה של שנת 2025 היו מחזורים פנימיים, כך שרוב המחזורים נעשים בבנקים שבהם נלקחו ההלוואות המקוריות.

תלונות הציבור בתחום ההלוואות לדיור

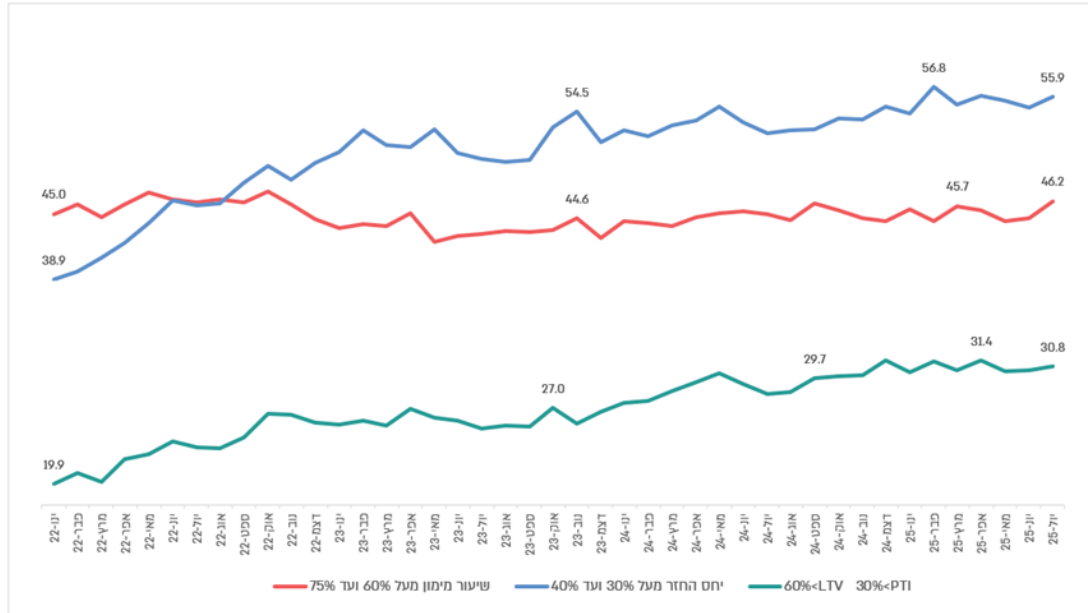
שקיפות סטטוס תלונת הלקוח בעת הגשת תלונה - נמצא כי בשל מבנה הטיפול בתלונות (בתאגיד הבנקאי ורק לאחר מכן בפיקוח על הבנקים) אין תמונה כוללת ללקוח או לבנק ישראל בדבר סטטוס הטיפול בתלונה. מצב זה יוצר חוסר וודאות אצל הפונה לגבי משך הזמן הכולל שיידרש לפתרון הבעיה והשלבים שעליו לעבור.



הנגשה ופרסום של שיעורי ריביות במשכנתאות באתר "קו המשווה" - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות בנק ישראל לפרסום והנגשה של מידע השוואתי על מוצרים פיננסיים באתר "קו המשווה", ובפרט את פרסום הנתונים החודשיים על שיעורי הריביות הממוצעות במשכנתאות למטרת מגורים החל מיולי 2023. הפרסום כאמור מנגיש מידע שיכול לסייע לציבור בהבנת מוצר המשכנתא וההבדלים בריביות בין מסלולי ההלוואה השונים.

עם זאת נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם ב"קו המשווה" נתונים נוספים על שיעורי הריביות במשכנתאות, כפי שנוהג לפרסם על הלוואות צרכניות של משקי בית, כמו הריבית החציונית והריבית הממוצעת ברבעון התחתון והעליון. עוד נמצא כי למרות שהפיקוח על הבנקים מחזיק במידע רחב שהבנקים מדווחים לו בתחום המשכנתאות, כגון שיעורי ריביות בפילוחים לפי משתנים שונים המשפיעים על שיעורי הריביות, הוא אינו מנגיש אותם לציבור ב"קו המשווה". בשל כך נמנעת מהציבור נגישות לנתונים השוואתיים בעלי חשיבות שיכולים להגביר את השקיפות ואת כוחם של הלווים כמו שיעורי ריביות במשכנתאות לפי פילוחים של משתנים כמו תקופה, שיעור המימון ושיעור החזר מהכנסה המשפיעים באופן משמעותי על גובה הריביות. בנוסף הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם ב"קו המשווה" נתונים על שיעורי ריביות בהלוואות לכל מטרה.

משקל ההלוואות בשיעורי מימון ושיעור החזר מהכנסה גבוהים בשנים 2022 - 2025



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחים עולה כי משקל ההלוואות בסיכון גבוה עלה מכ-20% בינואר 2022 לכ-31% ביולי 2025. עוד עולה כי משקל ההלוואות בשיעור החזר בטווח 30%-40% עלה מכ-39% בינואר 2022 לכ-56% ביולי 2025, וכי משקל ההלוואות בשיעור מימון בטווח 60% - 75% עלה מכ-45% לכ-46.2% בתקופה זו. הסבר אפשרי לעלייה בכמות ההלוואות בהן שיעור החזר מהכנסה גבוה מ-30% הוא עליית ההחזר החודשי בשנים האחרונות שהתרחשה על רקע הגידול בסכומי המשכנתאות בסביבת ריבית ואינפלציה גבוהות מבעבר. בנק ישראל ציין בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024 כי שיעור המשכנתאות החדשות המוגדרות בסיכון גבוה נמצא ברמת שיא היסטורית, שנכון לספטמבר 2024 הייתה בשיעור של 29.7%, ומאז עלתה לכ-30.8% ביולי 2025, כך שמשקל ההלוואות בסיכון גבוה הוסיף לעלות. העלייה המתמשכת בביצועי משכנתאות בסיכון גבוה נובעת בעיקר בשל העלייה במשקל ההלוואות בשיעור החזר מהכנסה מעל 30% ופחות מהלוואות בשיעורי מימון גבוהים, שמשקלן לא עלה באופן משמעותי בשנים 2022 - 2025.

שער שני - משכנתאות של אוכלוסיות שונות וסיוע במשכנתאות לזכאים ולנפגעי מלחמת חרבות ברזל

נתוני מפתח

<p>2% בלבד מכלל המשכנתאות</p> <p>שיעור המשכנתאות שניתנו ללקוחות המגזר הערבי עמד על כ-2% מתוך כלל המשכנתאות שהועמדו בשנים 2010 - 2014, שיעור הנמוך באופן משמעותי בהשוואה לשיעורם בכלל האוכלוסייה (כ-21.4%)</p>	<p>23.3%</p> <p>ההחזר החודשי עבור משכנתאות שנלקחו ב-2021 התייקר ב-23.3% ביישובים חרדיים, בהשוואה להתייקרות של 20.1% ביישובים יהודיים שאינם חרדיים (הממוצע הכולל עומד על 20.3%)</p>	<p>57% לעומת 7%</p> <p>לפי נתוני בנק ישראל, באוקטובר 2024 שיעור הדחיה של מרבית ההלוואות (כ-57%) שנדחו במתווה דחיית התשלומים במלחמת חרבות ברזל היה ליותר מ-6 חודשים, לעומת שיעור דחייה ממוצע של 7% על התקופה מאוקטובר 2023 - אפריל 2024</p>	<p>18 חודשים</p> <p>משך הזמן הכולל של מתווה בנק ישראל לסיוע כלכלי למשקי בית ועסקים במלחמת חרבות ברזל שהחל ב-15.10.23 והסתיים ב-31.3.25, ובמסגרתו ניתנה לזכאים אפשרות לדחות את תשלומי המשכנתאות שלהם ללא חיוב בריבית ובעמלות</p>
<p>6.05% מול 5.8%</p> <p>קיימים פערים בין המגזרים השונים - ביישובי החברה הערבית הריביות גבוהות יותר במסלולים הלא צמודים, ביישובי החברה היהודית הריביות הנמוכות ביותר, והמגזר החרדי נמצא בתווך האמצעי ביניהם. כך למשל, במסלול הפריים בשנת 2023 משלם המגזר הערבי ריבית פריים של 6.05% ואילו המגזר היהודי משלם 5.80%</p>	<p>13.5% לעומת 12%</p> <p>מנתוני בנק ישראל עולה כי בקרב יישובים יהודיים שאינם בחברה החרדית שיעור הגידול בהחזר החודשי בגין הלוואות המשכנתא שניתנו בשנים 2020-2022 עמד על 12%, בדומה לשיעור הגידול הממוצע בכלל המגזרים, ואילו ביישובי החברה החרדית שיעור הגידול עמד על 13.5%¹⁶</p>	<p>10 שנים</p> <p>מזה כעשור סוגיית העדר הנגישות של החברה הערבית למשכנתאות, עומדת על שולחן מקבלי ההחלטות. סוגיה זו נדונה במספר החלטות ממשלה ובמספר צוותי עבודה שונים במהלך השנים</p>	<p>73% מהלווים</p> <p>בחברה הערבית נעזרים ביועץ משכנתאות חיצוני (לעומת 59% באוכלוסייה הכללית)</p>

יצוין כי ההחזר גדל באופן משמעותי לאחר עליית ריבית בנק ישראל החל מאפריל 2022, ראו פרק המבוא.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



משכנתאות בחברה הערבית - סוגיית הדיור והאשראי לדיור בחברה הערבית משקפת כשל שוק הנובע משילוב של חסמים סטטוטוריים (רישום מקרקעין), מאפיינים תרבותיים (בנייה עצמית) ופערי נגישות פיננסית. בעוד שהחלטות ממשלה שונות דנו בסוגיית הגברת ההכלה הפיננסית של הציבור הערבי ואף הציבו יעדים להכפלת שיעור מקבלי המשכנתאות וצמצום פערי הריבית, היישום בפועל סובל מעיכובים בירוקרטיים. היעדר נתונים עדכניים מצד בנק ישראל ומצד גורמים אחרים האמונים על כלכלת ישראל כגון משרד האוצר מקשה על בחינת האפקטיביות של הצעדים שננקטו, ובהיעדר פתרונות אשראי מוסדרים, משקי בית ערבים נאלצים לפנות לאפיקי מימון יקרים ומסוכנים, המעצימים את המצוקה הכלכלית ומהווים קרקע פורייה לצמיחת אשראי חוץ-בנקאי לא מבוקר, הגורם לפגיעה קשה ביכולתם של אזרחים ערבים לבנות בתי מגורים בשל חוסר נגישות למשכנתאות בנקאיות ואף במקרים מסוימים יכול אף לעודד פשיעה כלכלית וזאת בשל מעורבותם של גורמים פליליים בנתינת הלוואות חוץ-בנקאיות.

פרסום מחקר מעודכן על המשכנתאות במגזר הערבי על ידי בנק ישראל - נמצא כי ממועד פרסום הדוח האחרון של הפיקוח על הבנקים בשנת 2022 (לגבי נתוני שנת 2020), לא פורסם מחקר עדכני של הפיקוח על הבנקים או חטיבת המחקר של בנק ישראל על שיעור המשכנתאות שניתנות למגזר הערבי מכלל המשכנתאות וזאת למרות החשיבות הקיימת בהצגת הנתונים האמורים לצורך גיבוש המלצות מדיניות הקשורות למגזר הערבי.



נתונים על המגזר הערבי בבנק ישראל - נמצא כי בנק ישראל אינו מחזיק בנתונים בסיסיים הנדרשים לצורך גיבוש מדיניות להנגשת אשראי לדיור בחברה הערבית. נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מנטר את מספר יועצי המשכנתאות דוברי הערבית במערכת הבנקאית או את פריסת "נציגויות המשכנתא" בתוך היישובים הערביים. העדר נתונים אלו מהווה "שטח מת" רגולטורי המקשה על בחינת האפקטיביות של צעדי ההנגשה. יתרה מכך, הנתונים הקיימים מצביעים על פערים בהנגשה הישירה: 73% מהלווים בחברה הערבית נעזרים ביועץ משכנתאות חיצוני (לעומת 59% באוכלוסייה הכללית). נתון זה מעיד על כך שהמערכת הבנקאית אינה פשוטה או נגישה דיה עבור הלקוח הערבי, דבר המטיל עליו נטל כלכלי נוסף בדמות תשלום שכר טרחה ליועצים פרטיים.



פנייה לאשראי חוץ-בנקאי והלוואות צרכניות שוטפות שאינן לדיור על ידי המגזר הערבי - נוכח הקושי בקבלת אשראי לדיור מהבנקים, נאלצים חלק מהלקוחות במגזר הערבי לקחת הלוואות צרכניות שוטפות שאינן לדיור (באמצעות המערכת הבנקאית, חברות כרטיסי האשראי או חברות האשראי החוץ-בנקאי) הניתנות בריביות גבוהות יותר מאשר הלוואות לדיור. יצוין כי קיימים פערי הריביות בין טווח ריבית האשראי החוץ-בנקאי הגבוהה מטווח ריבית האשראי הבנקאי. כך, כ-80% מזרם האשראי החוץ-בנקאי ניתן בטווח ריביות שבין 5% ל-20%. טווח זה כולל את האשראי הצרכני והאשראי העסקי. יצוין כי טווח הריביות הממוצע על הלוואות במערכת הבנקאית¹⁷ עמד על כ-9% עד 10% בשנת 2024.



טיפול בסוגיית העדר הנגישות של החברה הערבית למשכנתאות - הסוגיה עומדת על שולחן מקבלי ההחלטות. סוגיה זו נדונה במספר החלטות ממשלה ובמספר צוותי עבודה שונים במהלך השנים. האחרון שבהם - הצוות בראשות החשב הכללי, שהוקם בתחילת 2022 לא פרסם את מסקנותיו, דבר שהוביל לכך שהן לא נדונו כלל גם בממשלה. לפיכך, הסוגיה האמורה אינה מקודמת ואינה מטופלת על ידי הגורמים הרלוונטיים בממשלה, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה.



¹⁷ יצוין כי רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי מדובר בהלוואות עסקיות שחוק אשראי הוגן אינו חל עליהן, ומדובר בהלוואות הניתנות לימים בודדים.

משכנתאות במגזר החרדי

החוק לאסדרת פעילות מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט - 2019 (חוק לאסדרת הגמ"חים) - החוק פורסם ב-13.1.19 והוא מסדיר את פעילותם של הגמ"חים, את הרישוי שלהם ואת הפיקוח עליהם. החוק קובע כי רשות שוק ההון תחל בפיקוח אחר הגמ"חים השונים מ-13.07.22. בדצמבר 2025 התקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת ובו התברר כי ישנן 170 בקשות הממתינות אצל רשות שוק ההון לקבלת רישיון לגמ"חים, כאשר 102 מהם מתנהלים על פי רישיון זמני, ואילו 68 גמ"חים עובדים ללא רישיון. רשות שוק ההון העריכה בדיון כי כ-90% מהגמ"חים אינם עומדים בדרישות הרישיון כפי שקבעה הרשות. כך למעשה, אי-הכללת נתוני הגמ"חים במערכת נותני אשראי מונעת תמונה מלאה על רמת המינוף של משקי הבית בישראל, דבר המקשה על הערכת הסיכונים המערכתיים בשוק האשראי הפרטי ובפרט בשוק האשראי לדירה.



מודל המימון במגזר החרדי לרכישת דירה - ממצאי הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה מעלים כי מודל המימון במגזר החרדי נשען על מבנה תלת-שכבתי ייחודי, המבדל אותו מדפוסי הצריכה במגזר הכללי ומגביר את המורכבות בניהול הסיכונים הבנקאיים: 1. הנדבך המוסדי (המשכנתא); 2. הנדבך הקהילתי (הגמ"ח): הלוואות ללא ריבית לטווח קצר, המאופיינות בהחזר חודשי גבוה במיוחד. אשראי זה אינו מדווח למערכת נתוני האשראי ולפיכך הוא אינו מובא לפני המערכת הבנקאית בעת העמדת המשכנתא; 3. הנדבך המשלים (אשראי חוץ-בנקאי): הלוואות מחברות כרטיסי אשראי או גופי מימון חוץ-בנקאיים לצורך גישור על פערים שוטפים. שילוב שלוש המקורות יוצר מצב בו שיעור המימון האמיתי של משק הבית במגזר החרדי עשוי לחרוג מהרף שנקבע על ידי בנק ישראל של 75% לרוכשי דירה יחידה ו-50% לרוכשי דירה להשקעה. בעוד שבמגזר הכללי הלוואות משלימות גלויות לרוב לבנק דרך מערכת נתוני האשראי, במגזר החרדי נדבך הגמ"ח אינו מובא כאמור בפני המערכת הבנקאית, דבר המערים קושי על הבנקים (ועל בנק ישראל כרגולטור) לאמוד את רמת המינוף הריאלית ואת יכולת העמידות של משק הבית מול שינויים בריבית או בהכנסות.



הלוואות לזכאים

מעקב אחר נתוני התפלגות של מממשי הלוואות לזכאים - בין השנים 2017 - 2024 הועמדו הלוואות לזכאים (מתקציב המדינה וממקורות הבנקים) בטווח שבין 1.04 מיליארד ש"ח ל-1.71 מיליארד ש"ח. זיהוי מאפייני מבקשי הסיוע בהלוואות לזכאים נחוץ להתאמת תנאי הלוואות וייעול התהליך וכדי להבטיח שכספי המימון הציבורי יגיעו לאלה הזקוקים לו. הביקורת העלתה כי משרד הבינוי והשיכון אינו עוקב אחר נתוני התפלגות מממשי הלוואות לזכאים בחלוקה לאזורי מימוש. מידע כאמור יכול לעזור בבחינת הצורך בהתאמת הסיוע הניתן מכספי ציבור כדי לתמוך באוכלוסיות ראויות לקידום ובהתאם ליעדי הסיוע.



הליכי הפקת לקחים בדבר הקלות בתחום משכנתאות בזמן מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא

המתווים של בנק ישראל בתחום המשכנתאות במלחמת חרבות ברזל ובמבצע עם כלביא - מבקר המדינה המליץ בדוח בנושא ההיערכות כלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל מנובמבר 2025 כי בנק ישראל יבצע תהליך הפקת לקחים סדור ומתועד לגבי החלטות שהוא מקבל על מתווים לסיוע כלכלי לאוכלוסיות בעת אירועי חירום. יצוין כי במהלך הביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה פרסם בנק ישראל לציבור מסמך בנושא "אפקטיביות מתווי-הסיוע לציבור שגיבש הפיקוח על הבנקים בעת אירועי משבר" הבוחן את יעילות המתווים בקורונה, במלחמת חרבות ברזל ובמבצע עם כלביא, תוך בחינת ההשפעות שלהם על המערכת הבנקאית ועלויותיהם ותובנות מהן בראייה צופה פני עתיד.





המתווים של בנק ישראל בתחום המשכנתאות במלחמת "חרבות ברזל" ובמבצע "עם כלביא" - נמצא כי בנק ישראל גיבש מתווה סיוע כלכלי רחב לציבור תוך שמונה ימים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, שבמסגרתו אפשר דחיית תשלומי משכנתאות לזכאים שנפגעו באופן ישיר ממקי המלחמה ללא חיוב בריבית ובעמלות. בנק ישראל האריך את המתווה חמש פעמים ועדכן את התנאים ואת קבוצת הזכאים בהתאם להתפתחויות במלחמה ולצורכיהן של אוכלוסיות שונות במתווה שנמשך כשנה וחצי במצטבר. עוד נמצא כי בנק ישראל פרסם מתווה סיוע כלכלי תוך ארבעה ימים מפתיחת מבצע "עם כלביא" שבו אפשר דחיית תשלומי משכנתאות לזכאים שנפגעו במבצע. מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות בנק ישראל לגיבוש של מתווים לסיוע כלכלי בזמן מהיר וקצר מפרוץ המלחמה ומבצע "עם כלביא".

המחיר הממוצע של דירות וסך ההלוואה הממוצעת לזכאים בשנים 2017 - 2024, באלפי ש"ח

שנה	מחיר ממוצע של דירות	סך ההלוואה לזכאים ממוצעת שהועמדה	שיעור ההלוואה לזכאים ממוצעת ממחיר ממוצע של דירות
2024	2,340.3	131.6	5.6%
2023	2,109.1	140.1	6.6%
2022	1,951.0	133.2	6.8%
2021	1,728.7	127.8	7.4%
2020	1,574.0	136.8	8.7%
2019	1,544.3	147.4	9.5%
2018	1,534.4	139.5	9.1%
2017	1,531.5	138.1	9.0%

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בטבלה כי במהלך השנים 2017 - 2024 הועמדו הלוואות לזכאים בסכום ממוצע בטווח שבין כ-128,000 ש"ח לכ-147,000 ש"ח. סכומים אלה משקפים ניצול של כ-80% עד כ-92% מהסכום הבסיסי¹⁸ וכ-26% עד כ-29% מהסכום המרבי, השמור לאוכלוסיות בעלות מאפיינים מיוחדים מתוך אוכלוסיית הזכאים, כפי שהוגדרו בידי משב"ש ומשרד האוצר. עוד ניתן לראות בטבלה כי למרות שלא חלו שינויים מהותיים בסכום ההלוואה הממוצעת לזכאים במהלך התקופה (פער מרבי של כ-19,000 ש"ח), שיעור הלוואות לזכאים ממחיר הדירה הממוצע פחת בצורה משמעותית במהלך השנים, מ-9% בשנת 2017 ל-5.6% בשנת 2024. זאת כתוצאה מעליית מחירי הדירות בשיעור ממוצע של 53% שתועדה במהלך תקופה זו.

בשנים האחרונות הועמדו הלוואות לזכאים בסכום ממוצע דומה ובשיעור גבוה מתוך הסכום הבסיסי להעמדתן (כ-80% עד כ-92%). עם זאת שיעורן מסך מחירי הדירות הממוצעים פחת באופן משמעותי במהלך השנים (מ-9% בשנת 2017 ל-5.6% בשנת 2024). נתונים אלה מעלים חשש לפגיעה במקורות המימון של הזכאים ולצמצום ההטבות המוצעות בהעמדתן.

¹⁸ גובה הלוואות לזכאים נקבע ככלל בהתאם לשיטת ניקוד, לפיה ניקוד גבוה מאפשר ליטול הלוואה בסכום גבוה מניקוד נמוך. הניקוד מורכב מכמה רכיבים המשתנים בין קבוצות אוכלוסייה שונות ומוגבל לניקוד מרבי המזכה בהעמדת הלוואה לזכאים בסך של כ-162,000 ש"ח (הסכום הבסיסי) שיכולה להגיע בתנאים מסוימים עד לסכום מרבי של כ-500,000 ש"ח (הסכום המרבי).

שער שלישי - משכנתאות חוץ-בנקאיות והפיקוח על יועצי המשכנתאות

נתוני מפתח

<p>בין 5% ל-20%</p> <p>כ-80% מזרם האשראי החוץ-בנקאי ניתן בטווח ריביות שבין 5% ל-20%¹⁹ וזאת בהשוואה לטווח הריביות הממוצע על הלוואות במערכת הבנקאית שעמד על כ-9% עד 10% בשנת 2024</p>	<p>590,000 ש"ח</p> <p>גובה משכנתא ממוצעת חוץ-בנקאית לעומת כמיליון ש"ח בבנקים</p>	<p>כ-61%</p> <p>מנוטלי המשכנתאות כיום נעזרים ביועץ משכנתאות לצורך קבלת ההחלטה הפיננסית. שיעור העסקאות שבוצעו בליווי יועץ משכנתאות זינק מ-20% בשנת 2017 ל-61% בשנת 2025</p>	<p>1% בלבד</p> <p>נתח שוק המשכנתאות של גופים חוץ-בנקאיים עומד על כ-1% בלבד מסך המשכנתאות הניתנות בישראל (כ-5.7 מיליארד ש"ח מתוך שוק של מאות מיליארדים)</p>
<p>כ-72%</p> <p>מנוטלי המשכנתאות בישובים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה נעזרים ביועצי משכנתאות לעומת 56% בישובים ברמה סוציו-אקונומית גבוהה</p>	<p>2,500</p> <p>מספר יועצי המשכנתאות עלה מכ-800 בשנת 2017 לכ-2,000 עד 2,500 ביוני 2025</p>	<p>כ-879%</p> <p>קיים גידול מתמיד במספר בעלי הרישיון למתן אשראי חוץ-בנקאי, בכל סוגי הרישיון. כך, מספר בעלי הרישיון גדל בין השנים 2018 ל-2024 מ-157 רישיונות ל-1,536 רישיונות כלומר סך הרישיונות גדלו בכ-879%</p>	<p>כ-57% בלבד</p> <p>מתוך הנעזרים ביועץ משכנתאות מבצעים תיחור עם בנק אחד בלבד וזאת על פי נתוני בנק ישראל</p>

¹⁹ יצוין כי רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי מדובר בהלוואות עסקיות שחוק אשראי הוגן אינו חל עליהן, ומדובר בהלוואות הניתנות לימים בודדים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



משכנתאות חוץ-בנקאיות

משכנתא חוץ-בנקאית היא משכנתא שניתנת על ידי גופים פיננסיים שאינם בנקים כגון גופים חוץ-בנקאיים וגופים מוסדיים.

נתח שוק נמוך של המשכנתאות החוץ-בנקאיות - למרות הגידול במספר הרישיונות החוץ-בנקאיים, המשכנתאות של גופים חוץ-בנקאיים מהוות כ-1% בלבד מהיקף המשכנתאות הניתנות על ידי הבנקים. על פי נתוני רשות שוק ההון שהועברו לידי משרד מבקר המדינה היקף המשכנתאות החוץ-בנקאיות בשנת 2024 עמד על כ-5.5 מיליארד ש"ח ואילו היקף המשכנתאות הבנקאיות עמד כ-587 מיליארד ש"ח.



נתונים על שוק המשכנתאות החוץ-בנקאיות - הנתונים שנמצאים בידי רשות שוק ההון כוללים את כלל האשראי החוץ-בנקאי, ואין בידיה נתונים פרטניים נפרדים על המשכנתאות החוץ-בנקאיות, כגון שיעורי הריביות או שיעור מחזורי המשכנתאות על אף שמדובר בתחום מהותי השונה במהותו מאשראי צרכני.



פרסום נתונים לציבור הרחב בדבר משכנתאות חוץ-בנקאיות - רשות שוק ההון אינה מפרסמת נתונים²⁰ בדבר השוק החוץ הבנקאי בתחום הלוואות לדיור מלבד נתונים אגרגטיביים כוללים בתחומים נקודתיים וזאת במסגרת דוח המתפרסם אחת לשנה. כך למשל, הרשות לא מפרסמת לציבור נתונים בדבר הרכבי משכנתאות נפוצות אצל הגופים החוץ-בנקאיים השונים, ריביות ממוצעות, ריביות מקסימליות ועלות הריבית הכוללת החזויה (שהינה העלות הכוללת והאמיתית של הלוואה, כפי שמוערכת על בסיס תחזיות לשינויי ריבית ואינפלציה).



נתונים כוללים בדבר כלל שוק המשכנתאות - הנתונים המוצגים על ידי בנק ישראל בדבר יתרות חובות המשכנתאות של משקי הבית הם רק של הבנקים והגופים המוסדיים. כך למעשה, לאף רגולטור פיננסי אין נתונים כוללים בדבר שוק המשכנתאות הניתן על ידי כלל נותני המשכנתאות. החוב לדיור של משקי הבית נמצא במגמת עלייה וזאת בעקבות מחירי הדירות וסביבת הריבית. העדר נתונים כוללים עלול לגרום לקושי עבור מקבלי ההחלטות לראות את כלל התמונה הפיננסית של משקי הבית לדיור.



שקיפות במשכנתאות החוץ-בנקאיות - בניגוד למערכת הבנקאית, הכפופה להנחיות בנק ישראל ולחובת פרסום תעריפי עמלות, בשוק החוץ-בנקאי קיים חוסר בשקיפות נאותה בעמלת פתיחת תיק שכן לא קיימת חובה לפרסם תעריפון כפי שהבנקים מחויבים. לווים רבים אינם מקבלים מידע השוואתי זמין על גובה העמלות טרם הגשת הבקשה. יתרה מכך, בעוד שבבנקים עמלת פתיחת התיק משוקללת בחישוב הריבית האפקטיבית המוצגת ללקוח, בגופים חוץ-בנקאיים רבים לא קיים מנגנון אחיד המאפשר ללווה להבין את ההשפעה של העמלה שכן אין חובה להציג את העלות הכוללת של האשראי. כמו כן, הממונה על רשות שוק ההון לא קבע לנותני אשראי חוץ-בנקאי חובה להציג "סלים אחידים" (מסלולים הקבועים מראש להשוואה) או לספק אישור עקרוני בפורמט אחיד ומפורט כפי שמחייב בנק ישראל את הבנקים, כלומר אין מסמך הניתן ללקוח ומאפשר את השוואתיות המוצר בין נותני האשראי השונים.



עוד עלה כי רשות שוק ההון אינה מפרסמת נתונים השוואתיים שיכולים לאפשר ללקוחות הגופים החוץ-בנקאיים לבצע השוואה של תנאי הלוואות השונות המוצעות להם על ידי הגופים החוץ-בנקאיים, והלקוח אינו יכול לקבל תמונה כוללת בדבר שיעורי הריבית והמסלולים האפשריים המוצעים על ידם, ובדבר הריבית הכוללת החזויה אצל כל אחד מהם.

שוני בין גופים מוסדיים לגופים חוץ-בנקאיים בעת נתינת משכנתאות חוץ-בנקאיות - נמצא שגופים מוסדיים אינם רשאים לתת משכנתא מעל 60% משווי הנכס ואינם רשאים לתת משכנתא בדרגה שנייה²¹ וזאת בניגוד לנותני אשראי חוץ-בנקאיים ולבנקים, תוך פגיעה בתחרות וזאת בשל הגבלות הקיימות בהוראות קודקס הרגולציה של רשות שוק ההון.



הפיקוח על יועצי משכנתאות

בהתאם להערכת התאחדות יועצי המשכנתאות כיום ישנם 2,000 - 2,500 יועצי משכנתאות. על פי נתוני בנק ישראל, 61% מבין נוטלי המשכנתאות כיום משתמשים בסיועו של יועץ משכנתאות. קבלת שירות ייעוץ משכנתאות מאדם שאינו בעל הכישורים המתאימים יכולה להוביל לנזקים כלכליים משפטיים ורגולטורים בעלי השלכות ניכרות. יעוץ לא מקצועי עלול להוביל את הלקוח להחלטות שגויות שיעלות לו מאות אלפי שקלים לאורך חיי המשכנתא.

חובת רישוי ואסדרה מקצועית - בניגוד לתחומי ייעוץ פיננסיים אחרים (כגון ייעוץ השקעות, ייעוץ פנסיוני, שמאות מקרקעין וסוכני ביטוח), תחום ייעוץ המשכנתאות אינו דורש רישיון, בחינות הסמכה או התמחות. ההבדלים האמורים יוצרים פער בסטנדרטים המקצועיים והאתיים בהם יועצי משכנתאות פועלים ללא כל הסמכה רשמית לכללי אתיקה ברורים כפי שקיימים בענפים מוסדרים אחרים.



פיקוח רגולטורי על יועצי המשכנתאות - מאז שנת 2017 הועלה הצורך באסדרת תחום יועצי המשכנתאות ועד מועד סיום הביקורת הצעת החוק האחרונה בנושא לא התגבשה לכדי חקיקה ועדיין אין כל רגולטור או משרד ממשלתי המפקח על יועצי המשכנתאות. יצוין כי לאחר סיום הביקורת במאי 2026 החוק לאסדרת העיסוק בייעוץ משכנתאות אושר לקריאה ראשונה בה נקבע כי משרד המשפטים יפקח על יועצי המשכנתאות.



תגמול יועצי משכנתאות בגין שיווק משכנתאות חוץ-בנקאיות - שלא כמקובל בשוק המשכנתאות הבנקאיות, מודל התגמול הנוכחי של יועצי משכנתאות מהגופים המוסדיים ונותני האשראי החוץ-בנקאי בשיווק משכנתא חוץ-בנקאית, מבוסס על תשלום עמלות שוטפות, עמלות חד פעמיות במכירה ובהגעה ליעד מכירות, פרסים ומתנות. הדבר מעלה חשש על היווצרותן של הטיות ותמריצים שאינם מתיישבים עם טובתו של הצרכן בהכרח, ואף מטה לכיוון המשכנתאות החוץ-בנקאיות לעומת המשכנתאות הבנקאיות. לדוגמה, חברה גבתה שכר טרחה של 10% מגובה המשכנתא בתוספת מע"מ, שכר החורג באופן קיצוני מהמוכר והמקובל בענף המשכנתאות. עוד נמצא כי בפרקטיקה הקיימת כיום מקבלים יועצי המשכנתאות מהגופים המוסדיים ומסוכנויות הביטוח תגמול נוסף ואף תגמול בשווי כסף דוגמת פרסים, הוצאות משרד, הטבות וטיסות לחו"ל בגין הפניית לקוחותיהם לגופים המוסדיים או לסוכני ביטוח כדי לבצע ביטוח משכנתא.



טיפול בתלונות בדבר יועצי משכנתאות - כיום, בהעדר רגולטור המפקח על יועצי משכנתאות, לתלונות בדבר יועצי משכנתאות אין כתובת להגשת התלונות. בהעדר גורם פיקוחי תלונות בדבר יועצי משכנתאות במקרים רבים לא מוגשות לגורם אכיפתי כלשהוא וכך למעשה לא מטופלות על ידי אף גורם.



²¹ משכנתא בדרגה שנייה היא הלואה שניתנת ללווים כנגד הנכס שלהם, בנוסף למשכנתא קיימת. במקרה של מימוש השעבוד ומכירת הנכס, לבנק שנתן את המשכנתא הראשונה יש קדימות בקבלת הרווחים.

עיקרי המלצות הביקורת

המלצות לשער הראשון - משכנתאות במערכת הבנקאית

נוכח ההשפעה הרחבה שיש למגבלות על הרוכשי הדירות ועל יציבות המערכת הבנקאית מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יתקף באופן עיתי את המגבלות ויבחן את ההשפעות שלהם על יציבות הבנקים וההוגנות כלפי הלווים. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לבחון באופן עיתי את ההשפעה של השימוש בכלים המקרו-יציבותיים על שוק המשכנתאות בישראל, בהשוואה לעולם, ובתוך כך יבחן את ההשפעה שלהם על יציבות המערכת הבנקאית ועל יעדי ההוגנות והתחרות בתחום המשכנתאות.



מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבצע מעקב עיתי על שוק הדיור ועל מבצעי העידוד השונים וינקוט צעדים פיקוחיים מתאימים לרמת הסיכון תוך שמירה גם על הוגנות הלקוחות. כמו כן מומלץ לפיקוח לאמץ דרכים לבחינת אפקטיביות צעדיו הפיקוחיים בנוגע לפיקוח ההדוק שהוא מקיים אחר ההתפתחויות בשוק ולגבש דרכי פעולה אפשריים מבעוד מועד.



מומלץ כי משרד האוצר בשיתוף הגורמים הרלוונטיים יבחנו דרכים למציאת פתרונות ארוכי טווח לשוק הדיור, בהם פתרונות שיובילו להפחתת מחירים באופן הדרגתי, אגב שמירה על איוון בין טובת הקבלנים לטובת משקי הבית, ובפרט צעירים ומשפחות צעירות.



לאור הנתונים בסקירה של בנק ישראל לשנת 2025 לפיהם נמצאו מקרים בהם הוצע ללווים סל הלוואה מורכב שאינו עקבי עם תמחור הסלים הרגולטוריים, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לבצע ביקורת על הבנקים בדבר יישום רפורמת השקיפות לאור חשיבותה. עוד מומלץ כי הפיקוח יבחן מעת לעת כי מידת היכולת של הלקוחות לביצוע השוואות ותיחור מול הבנקים אכן נשמרת לאור המציאות הכלכלית המשתנה. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן דרכים לשיפור שיעורי התיחור של הלווים במשכנתאות ובפרט בקרב לוויים בגילים מבוגרים, בדירוג סוציו-אקונומי נמוך, ובהלוואות למטרות שונות. כמו כן, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ישקול לפרסם את שיעורי התיחור לציבור באופן עיתי וסדור.



נוכח הגידול בהיקפי מחזור המשכנתאות בשנים 2023-2025, מומלץ כי בנק ישראל יגבש מנגנון לניטור שוטף ("בקרת זמן אמת") של יישום רפורמת המחזור. מומלץ לבנק להמשיך לבצע בדיקות עומק איכותניות ודגימות שטח של תהליכי המחזור בבנקים השונים, כדי לוודא שאפשרותם של הלווים למחזר משכנתא בקלות אינה מתעכבת או נבלמת משיקולי רווחיות של המערכת הבנקאית.



המלצות לשער השני - משכנתאות לזכאים ולאוכלוסיות שונות והקלות במשכנתאות במלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא

מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבצע תהליך של הפקת לקחים סדור ומתועד בנוגע למתוויים כלכליים לאוכלוסיות שונות באירועי חירום. תיעוד הפקת הלקחים חשוב לצורך שמירה על זיכרון ארגוני שיסייע לבנק ישראל לעשות שימוש בתובנות שהופקו מהמתוויים במלחמה עבור אירועי חירום עתידיים. עוד מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבחון את אפקטיביות המתוויים לסיוע כלכלי וההתאמות הנדרשות בהם לאירועי חירום שונים כפי שעשה במלחמת חרבות ברזל ובמהלך הביקורת.



מומלץ כי בנק ישראל יבחן את הצורך לבצע מחקר עיתי בדבר אופן לקיחת המשכנתאות על ידי האוכלוסייה הערבית ויבצע בדיקת אפקטיביות של הצעדים שנקטו על ידי המדינה במהלך השנים להפחתת חסמים כאלה או אחרים.



מומלץ כי רשות שוק ההון תרכז את המידע על הלוואת הגמ"חים בין היתר לדיור, וזאת בין היתר כדי לאפשר לבנק ישראל לבחון את רמת הסיכון במגזר החרדי בצורה מלאה.



מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר יקבעו במשותף את הסכום הבסיסי והסכום המרבי שניתן ללוות בהעמדת הלוואות לזכאים לנוכח הגידול המשמעותי במחירי הדירות הממוצעים וכדי לתמוך בהשגת יעדי מתן הסיוע.



המלצות לשער השלישי - משכנתאות חוץ-בנקאיות והפיקוח על יועצי המשכנתאות

מומלץ כי רשות שוק ההון תפעל לטיוב מסד הנתונים שברשותה, כך שיקלול הפרדה מובנית בין נתוני המשכנתאות החוץ-בנקאיות לבין כלל נתוני האשראי הצרכני. נוכח המהותיות של תחום המשכנתאות והשוני המהותי במאפייניו אל מול האשראי הצרכני, קיומם של נתונים נפרדים וייעודיים הינו הכרחי לצורך קיום פיקוח אפקטיבי וגיבוש תמונת מצב מדויקת של שוק האשראי.



לצורך הגברת התחרות בשוק המשכנתאות, על רשות שוק ההון, בנק ישראל ומשרד האוצר לבחון פעולות שיאפשרו לחזק את שחקני האשראי והשירותים הפיננסיים החוץ-בנקאיים כך שיוכלו לשמש אלטרנטיבה למערכת הבנקאית במתן משכנתאות, לצד שירותים פיננסיים נוספים. כדי לייצר תחרות מעמיקה, מומלץ לבחון, בין היתר, הוזלה של מקורות גיוס החוב של הגופים החוץ - בנקאיים ולצמצם את הפער המבני הקיים בינם לבין התאגידים הבנקאיים.



על רשות שוק ההון, בתיאום עם בנק ישראל, לבצע בחינה תקופתית ומעקב שוטף אחר היקף המשכנתאות החוץ-בנקאיות המשמשות לעקיפת מגבלות המינוף הבנקאיות. על הרשות לבחון האם נדרשת התאמה של הרגולציה בשוק החוץ-בנקאי (כגון קביעת מגבלות LTV דומות) כדי למנוע יצירת ארביטראז' רגולטורי המסכן את הלווים, וזאת לצד המשך הניסיונות להוזלת מקורות הגיוס עבור שחקנים תחרותיים.



מומלץ לבנק ישראל, רשות שוק ההון ומשרד האוצר לפעול ליצירת מסד נתונים משותף אשר ירכז את כלל המידע על הלוואות לדיור מכלל נותני האשראי במשק (בנקאיים וחוץ-בנקאיים כאחד) והכול בהתאם לחוק ודין. קבלת תמונה כוללת של חוב הדיור הכרחית לצורך פיקוח על יציבות המשקים הביתיים ומניעת מצבי מינוף יתר, שאינם ידועים לרגולטורים הפיננסיים.



מומלץ לרשות שוק ההון לבחון גיבוש הדרגתי של עקרונות ואמות מידה עקביות ואחידות של הוגנות בכל הקשור למשכנתא חוץ-בנקאית, וזאת אף בהתחשב בקשיים ביצירת מנגנוני השוואה לנוכח המאפיינים השונים של הלווים.



נוכח ההסכמה הרחבה של משרדי הממשלה השונים כגון משרד המשפטים ובנק ישראל בדבר הצורך באסדרת תחום ייעוץ המשכנתאות מומלץ כי הגורמים הרלבנטיים ובהם משרד המשפטים, בנק ישראל ורשות שוק ההון ימשיכו לקדם את הצעת החקיקה בדבר ההסדרה והפיקוח על יועצי משכנתאות. הסדרת תחום ייעוץ המשכנתאות הכרחית להגנת רוכשי הדירות. החלת רגולציה אחידה, הכוללת רישוי על בסיס הכשרה וסטנדרטים אתיים, תבטיח שירות מקצועי ומהימן. ללא מנגנוני אכיפה וסנקציות מרתיעות (כגון קנסות ושלילת רישיון), הציבור יוסיף להיות חשוף לתרמיות ולנזקים פיננסיים חוזרים.



סיכום

מוצר המשכנתא ניצב במוקד ההוויה הכלכלית של משקי הבית בישראל, ומהווה את ההתחייבות הפיננסית המשמעותית ביותר עבור הצרכן הישראלי. בשל היקפה הכספי הניכר ופריסתה על פני עשרות שנים, המשכנתא אינה רק כלי מימוני לרכישת דירה, אלא גורם המשפיע ישירות על תזרים המזומנים הפנוי של משק בית, על רמת החיים, ועל חוסנם הכלכלי של הלווים לאורך תקופת זמן ניכרת. מורכבותו המובנית של המוצר, לצד השלכות הרחב ארוכות הטווח של תנאיו, מחייבות רמת מודעות צרכנית גבוהה ואסדרה מתאימה ועדכנית בהתאם לשינויים במשק מצד המאסדרים הרלוונטיים (בנק ישראל ורשות שוק ההון).

יתרת חוב המשכנתאות של משקי הבית עמדה במהלך שנת 2025 על כ-630 מיליארד ש"ח, כשרובה המוחלט (כ-96 אחוז) הוא למערכת הבנקאית. כל הטלת מגבלה, הרחבתה או הסרתה בתחום המשכנתאות, כגון שיעור המימון (LTV), שיעור ההחזר מההכנסה (PTI), תקופת פירעון ההלוואה, ושיעור ההלוואה בריבית משתנה, עשויה להשפיע על הצרכנים ועל יציבות המערכת הבנקאית. לפיכך, על הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לבחון את המגבלות באופן עיתי, במיוחד בשינויי נסיבות מאקרו כלכליים, גלובליים ומקומיים.

בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שבשנים 2020 - 2024 הפיקוח על הבנקים בחן באופן עיתי את המגבלות העיקריות למתן הלוואות לדיור (מגבלת שיעור המימון, מגבלת שיעור החזר מהכנסה, מגבלת חלק ההלוואה בריבית משתנה ומגבלת התקופה). בנוסף, בביקורת נמצא כי הפיקוח על הבנקים משתמש במספר גדול יותר של כלים מגבילים על משכנתאות ומיישם את חלקן באופן שמרני ביחס למרבית המדינות בעולם. בכך, הפיקוח על הבנקים מצמצם את האפשרות להתפתחות סיכונים בתיק האשראי לדיור באופן ששומר על יציבות המערכת הבנקאית ומגן על לווים מלקיחת משכנתאות ממונפות אך עלול גם לחסום אוכלוסיות מסוימות מלקבל משכנתא לרכישת דירה במערכת הבנקאית. עוד נמצא בביקורת הליקויים והפערים המרכזיים האלו: בשנים האחרונות חל גידול ב"מבצעי עידוד" שונים שניתנים על ידי הקבלנים לרוכשי הדירות כמו דחייה משמעותית בתשלומים והלוואות בסבסוד קבלנים המגדילים את הסיכון בתיק האשראי לדיור; קיימים פערים בתחום המשכנתאות בין האוכלוסייה הערבית והחרדית לבין האוכלוסייה הכללית; על אף רפורמת השקיפות של הפיקוח על הבנקים שיושמה החל מאוגוסט 2022, שיעור התיחור של לווים בשנת 2024 הוא נמוך יחסית (37%), כך שמרבית הלווים (63%) קיבלו הצעה מבנק אחד בלבד; בניגוד לתחומי ייעוץ פיננסיים אחרים (כגון ייעוץ פנסיוני או ייעוץ השקעות), תחום ייעוץ המשכנתאות אינו מוסדר בחוק, אין דרישות סף למקצוע (השכלה, ניסיון, גיל) ואין חובת רישוי, כך שצרכנים חשופים לשיטות שיווק אגרסיביות, גביית שכר טרחה מופרז, וייעוץ שאינו בהכרח אובייקטיבי; וחלקם של הגופים החוץ-בנקאיים באשראי לדיור נאמד בכ-5.7 מיליארד ש"ח²², המהווים כ-1% בלבד מכלל השוק - נתון המשקף את הפער הקיים בין המערכת הבנקאית לבין שחקנים חדשים המבקשים להציע חלופות מימוניות לציבור.

המשכנתא אינה רק מוצר בנקאי, אלא תשתית קיומית ליציבותו הכלכלית של משק הבית בישראל. על בנק ישראל בשיתוף רשות שוק ההון להבטיח כי שוק זה יתנהל בשקיפות, בהגינות, ותחת פיקוח הולם, תוך עידוד התחרות מחד ושמירה על יציבות המערכת הפיננסית מאידך.

²² יצוין כי על פי הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה ביוני 2025 מרשות שוק ההון, סך האשראי לדיור עמד על 5.7 מיליארד ש"ח לשנת 2024.