



דוח מבקר המדינה

שוק המשכנתאות

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



שוק המשכנתאות

מבוא

משכנתא היא הלוואה ארוכת טווח לדיור 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. 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-פריים בשנים 2008-2009 (להלן - משבר הסאב פריים)¹. עבור משקי הבית, העלייה בהיקפי המשכנתאות עשויה 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.

פעולות הביקורת

בחודש יולי 2023 החל משרד מבקר המדינה לבדוק את הפיקוח של בנק ישראל ושל רשות שוק ההון על שוק המשכנתאות. הביקורת הופסקה בשל מלחמת חרבות ברזל שפרצה באוקטובר 2023. בחודש אפריל 2025 חודשה הביקורת ונמשכה עד פברואר 2026, והנושאים שנבדקו היו: מורכבות מוצר המשכנתא; שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית והחוץ 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 פיננסיים ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ובמינהל לסיוע בדיור 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.

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 יכולות חוזר נמוכות מאוד וברמות מינוף של כמעט 100%. כאשר לווים רבים לא עמדו בתשלומי המשכנתא, החלה האטה בשוק הנדל"ן ומחירי הדירות ירדו ירידה חדה, ואף היו נמוכים מערך המשכנתאות שנקחו 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. מקור: מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד - משבר הדיור (2015), עמ' 27.

סקירת שוק המשכנתאות בישראל

רקע כללי

משכנתא היא הלוואה לדיור (להלן - משכנתא או הלוואה לדיור או הלוואה למטרת מגורים) בשעבוד נכס מקרקעין המשמש כבטוחה להחזר ההלוואה. שעבוד הנכס נועד להבטיח כי אם הלווה לא יעמוד בהחזרי ההלוואה, המלווה יוכל לממש את המשכון ולמכור את הנכס כדי לכסות את יתרת ההלוואה שהלווה לא שילם.² הלוואה לדיור ניתנת לרוב עבור רכישה של דירת מגורים³ (להלן - דירה), והיא משלימה לרוכש חלק ניכר מהסכום הכספי הנדרש לרכישת הדירה. המשכנתא ניתנת גם למטרות נוספות כמו רכישת קרקע לבניית דירה ושיפוצים או הרחבה של דירה.⁴

משכנתא היא ההתחייבות הפיננסית המשמעותית ביותר של משקי הבית. היא נלקחת לתקופה ארוכה ומשפיעה על תזרים המזומנים ועל יכולות הצריכה והחיסכון של משק הבית. לכן משקי הבית נדרשים לתכנן אותה, להתאים אותה לצורכיהם ולשינויים הצפויים בהכנסות ובהוצאות העתידיות שלהם, ולקבל החלטה כלכלית מושכלת בעת לקיחתה, כך שיתאפשר להם לשלם את המשכנתא כסדרה.⁵

הגופים המלווים בשוק המשכנתאות בישראל

משכנתאות בישראל ניתנות בעיקר מבנקים למשכנתאות (להלן - בנקים או תאגידי בנקאיים או גופים בנקאיים) הנתונים לפיקוחה של חטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - הפיקוח או הפיקוח על הבנקים), ומגופים מוסדיים⁶ וחברות אשראי חוץ בנקאיות⁷ (להלן - גופים שאינם בנקאיים) הנתונים לפיקוחה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - רשות שוק ההון). כמו כן הלוואות לדיור מתקציב המדינה או בסיוע של המדינה ניתנות מן הממשלה כמשכנתאות לזכאים חסרי דירה.⁸ להלן תרשים המציג את יתרת חוב המשכנתאות של משקי הבית לפי מלווים שונים (בנקים, גופים מוסדיים וממשלה) בשנים 2015 - 2025 :

² בן שטרית וכרמון, "הלוואת משכנתא לדיור וכשלים בפירעון: מבוא לנושא עם פרספקטיבה השוואתית בינלאומית" (2010), עמ' 2.

³ דירת מגורים, לפי סעיף 9(ג) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, היא בין היתר דירה המשמשת או המיועדת לשמש למגורים וגם דירה שבנייתה טרם הסתיימה, ככל והמוכר התחייב לסיים את בנייתה.

⁴ לביב שמאי, אורי אוברמן ובנימין בנטל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **ריבית, אינפלציה ומשכנתאות בישראל** (נובמבר 2023), עמ' 5.

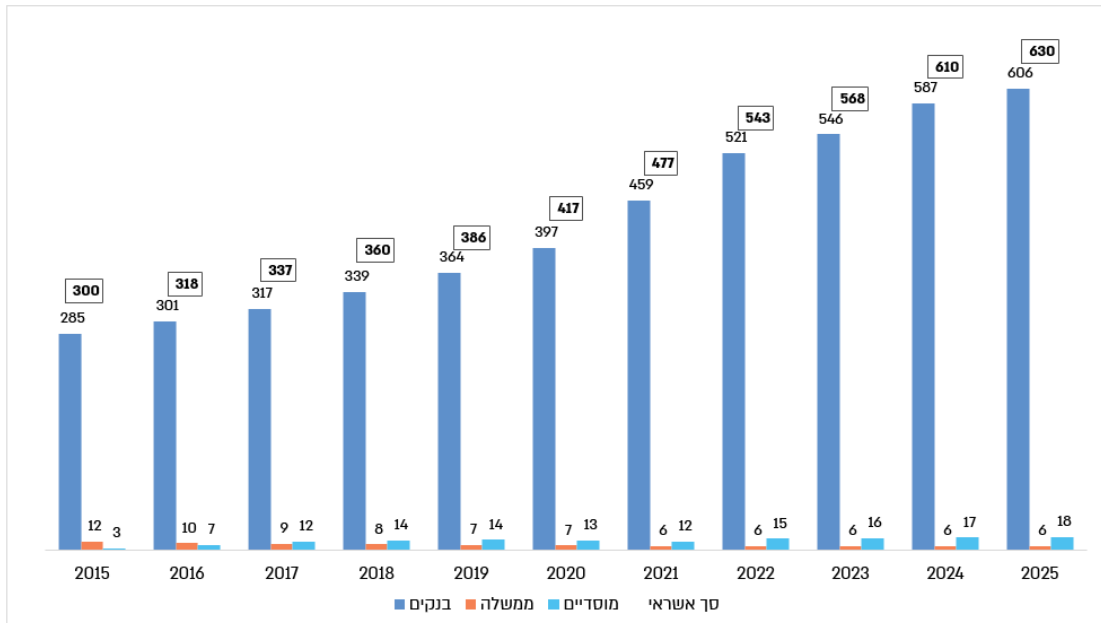
⁵ בנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל** (2024), עמ' 202.

⁶ הגופים המוסדיים כוללים את חברות הביטוח, החברות המנהלות קרנות פנסיה וקופות גמל.

⁷ חברות אשראי חוץ בנקאיות הן נותני שירותים פיננסיים העוסקים במתן אשראי, מתן שירות בנכס פיננסי, תיווך באשראי בין לווים ומלווים ועוד.

⁸ בחוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992, נקבע כי הלוואה לדיור לפי חוק זה היא הלוואה הניתנת לזכאים מתקציב המדינה, או בסיוע של המדינה, למטרה של רכישת דירה או בנייתה או למטרה של רכישת זכויות בדירה. ראו עוד בעניין זה בפרק "פעולות הסיוע בדיור".

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 דיור 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 מוערך בכ-5.7 מיליארד ש"ח, שהוא כ-1% מיתרת האשראי לדיור.⁹

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%.

כפי שכבר המליץ מבקר המדינה בדוח קודם משנת 2024¹⁰, מומלץ לבנק ישראל ולמשרד האוצר לבחון את הסיבות והחסמים לכך ששוק המשכנתאות מתנהל ללא תחרות בין גופים בנקאיים לבין גופים שאינם בנקאיים, ולכך שהתאגידים הבנקאיים הם המקור הכמעט בלעדי להלוואות לדיור, וכיצד ניתן להסיר חסמים אלה.¹¹

בתשובת אגף תקציבים במשרד האוצר מיוני 2026 (להלן - תשובת אגף תקציבים) צוין כי "משרד האוצר עמל מזה מספר שנים להגברת התחרות בשוק מתן האשראי בישראל, ולשבירת המונופול של הבנקים על סקטורים רבים בשוק המימון. בתוך כך נכללות מספר רפורמות דגל - למשל, רפורמת בנקים קטנים, מאגר נתוני אשראי צרכני ופתיחת שוק הערביות".

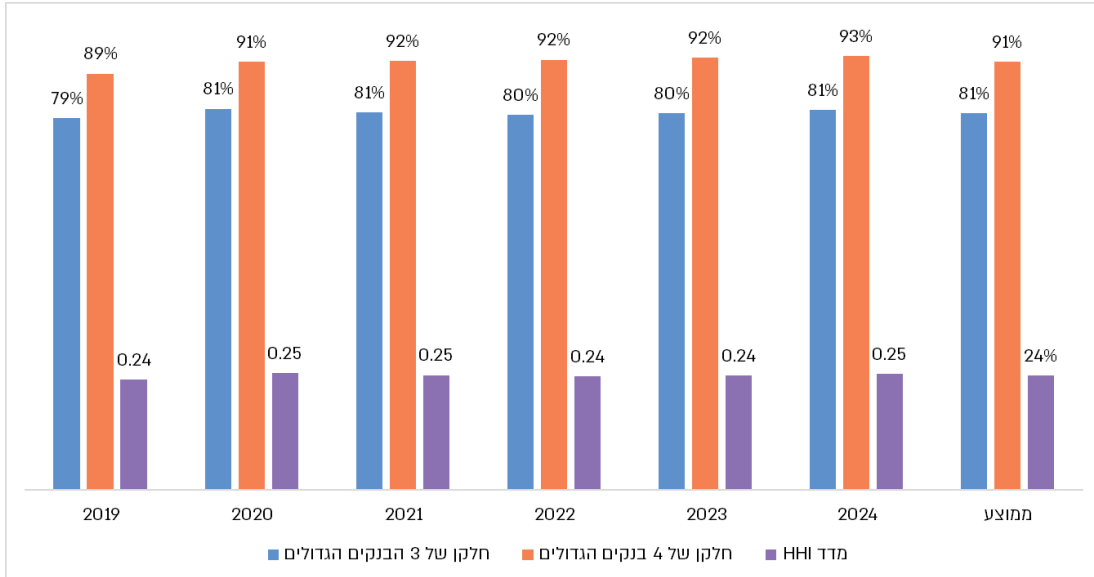
⁹ עוד בעניין הלוואות לדיור שנותנות חברות אשראי חוץ בנקאיות ראו בפרק "משכנתאות חוץ בנקאיות".

¹⁰ מבקר המדינה, **דוח על היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה (2024)**, "מאגר נתוני אשראי", עמ' 224.

¹¹ עוד בעניין סיבות לכך ששוק משכנתאות בישראל מתנהל ללא תחרות בין גופים בנקאיים לבין גופים שאינם בנקאיים ראו בפרק "משכנתאות חוץ בנקאיות".

קיימים שני מדדים מקובלים לבדיקת ריכוזיות ענפית: מדד יחס הריכוזיות (Concentration - CR_n) המחשב את המשקל באחוזים של מספר הספקים הגדולים בשוק; ומדד הרפינדל הירשמן (Ratio) (Herfindahl Hirschman Index - HHI) המחשב את סכום הריבועים של נתחי השוק של כל ספק ומשמש כהשוואה לענפים אחרים. ככל שהמדדים גבוהים יותר כך רמת הריכוזיות גבוהה יותר. להלן תרשים המנתח את שני המדדים באשראי לדיור במערכת הבנקאית בשנים 2019 - 2024:

תרשים 2: מדד יחס הריכוזיות ומדד הרפינדל הירשמן באשראי לדיור במערכת הבנקאית, 2024 - 2019



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בתקופה הנסקרת חלה עלייה בריכוזיות באשראי לדיור, שחלקם של שלושת הבנקים הגדולים¹² (CR_3) עלה מכ-79% לכ-81% וחלקם של ארבעת הבנקים הגדולים¹³ (CR_4) עלה מכ-89% לכ-93% מהאשראי. בנוסף, מדד הרפינדל הירשמן (HHI) בשנים אלו נע בין 0.24 ל-0.25, כך שריכוזיות האשראי לדיור היא בינונית על סף גבוהה¹⁴. לפי מדדים אלו רוב האשראי לדיור מרוכז בידי שלושה - ארבעה בנקים. ריכוזיות האשראי עשויה להשפיע על מחירי האשראי ועל רמת התחרות במחירים.

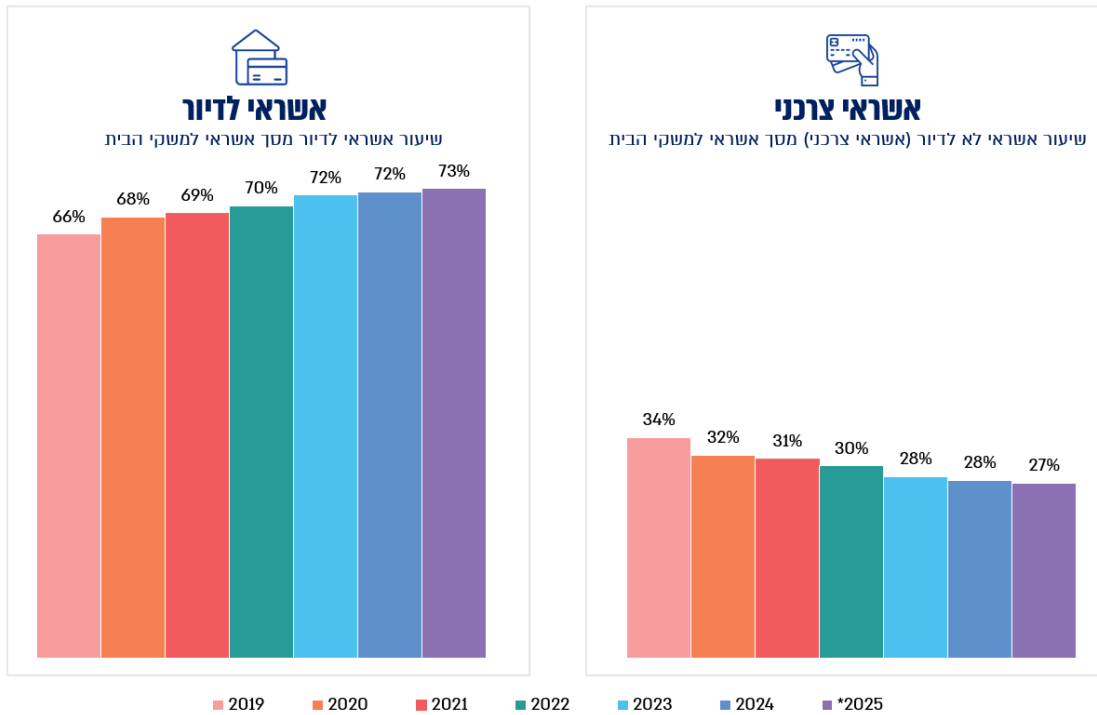
שוק המשכנתאות נשלט ברובו בידי המערכת הבנקאית ובעיקר בידי שלושה בנקים. נמצא כי בעוד שיתרת המשכנתאות במערכת הבנקאית והחוף בנקאית גדלה באופן ניכר, יתרת הלוואות הזכאות הצטמצמה מאוד בשנים 2015-2025 - מכ-12 מיליארד ש"ח לכ-6 מיליארד ש"ח. העלייה החדה ביתרת חוב המשכנתאות של הציבור במערכת הבנקאית והחוף בנקאית מגבירה את החשיבות לכך שרשויות פיקוח פיננסיות, כמו בנק ישראל ורשות שוק ההון¹⁵, יקיימו אסדרה מיטבית על הגופים המלווים ועל שוק המשכנתאות בכללותו.

תיק אשראי לדיור בישראל

האשראי למשקי בית כולל את האשראי למשכנתאות (להלן - אשראי לדיור) ואשראי צרכני הנועד למטרות אחרות, מלבד דיור (להלן - אשראי צרכני או אשראי לא לדיור). להלן תרשים המציג את שיעור האשראי למשקי בית במשק (לדיור וצרכני) בשנים 2019 - 2024:

¹² שלושת הבנקים הגדולים במשכנתאות הם בנק מזרחי טפחות, בנק הפועלים ובנק לאומי.
¹³ ארבעת הבנקים הגדולים במשכנתאות הם בנק מזרחי טפחות, בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט.
¹⁴ על פי משרד המשפטים האמריקני, רמת ריכוזיות לפי מדד הרפינדל הירשמן בענף מוגדרת בשלושה טווחים: ריכוזיות נמוכה - 0 - 0.15; ריכוזיות בינונית - 0.15 - 0.25; וריכוזיות גבוהה - מעל 0.25.
¹⁵ עוד בנושא אסדרה של משכנתאות חוץ בנקאיות ראו בפרק "משכנתאות חוץ בנקאיות".

תרשים 3 : שיעור האשראי (לדיוור, וצרכני) מסך האשראי למשקי בית במשק, 2019 - 2025*



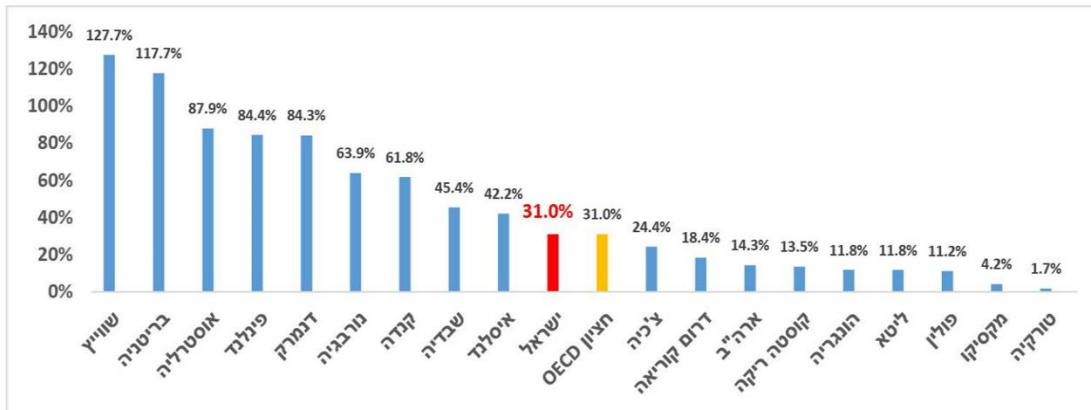
על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתונים עד אוגוסט 2025.

מהתרשים עולה כי בין שנת 2019 לשנת 2025 גדל שיעור האשראי לדיוור מסך האשראי למשקי בית מכ-66% לכ-73%, ושיעור האשראי הצרכני מסך האשראי למשקי הבית קטן מכ-34% לכ-27%. כלומר האשראי לדיוור הוא האשראי הנרחב ביותר למשקי הבית וחלקו באשראי גדל על חשבון האשראי הצרכני. לפי נתוני בנק ישראל, בשנים אלו גדל שיעור האשראי לדיוור של משקי הבית מסך האשראי במשק מכ-15% לכ-17%¹⁶.

שיעור האשראי לדיוור מהתוצר במשק מבטא את היקף המשכנתאות ביחס להיקף הפעילות הכלכלית במשק. שיעור גבוה של אשראי לדיוור מהתוצר עלול לשקף פגיעות גבוהה של מלווים ולווים לזעזועים חיצוניים כמו עלייה בריבית ובתשלומים החודשיים או ירידה בהכנסת הלווים או במחירי הדיוור. לעומת זאת שיעור נמוך של אשראי לדיוור מהתוצר עשוי ללמד על חוסן כלכלי של המלווים ועל רגולציה הדוקה של הרגולטור על מתן אשראי. ואולם שיעור נמוך יכול אף לשקף כלכלה שמרנית שבה יש הגבלות לקבוצות לווים מסוימות המתקשות לקבל אשראי. להלן תרשים המציג את יתרת האשראי לדיוור כשיעור מהתוצר במדינות מפותחות לשנת 2023 לפי ניתוח של מרכז המחקר והמידע בכנסת:

¹⁶ באשראי הכולל במשק נכללים אשראי למשקי בית, אשראי למגזר העסקי ואשראי של ממשלה ורשויות מקומיות במשק. יצוין כי הנתון לשנת 2025 הוא הנתון המעודכן לחודש אוגוסט 2025.

תרשים 4: יתרת האשראי לדיור כשיעור מהתוצר במדינות מפותחות לשנת 2023



תרשים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח סיכונים מקרו-יציבותיים הנובעים מאשראי לדיור ומאשראי לענף הבנייה (מרץ 2025), עמ' 9.

מהניתוח של מרכז המחקר והמידע בכנסת עולה כי יתרת האשראי לדיור בישראל בשנת 2023 הייתה כ-31% מהתוצר¹⁷, בדומה לחציון שיעור האשראי מהתוצר במדינות המפותחות, שהוא שיעור גבוה ביחס למדינות כמו צ'כיה, ארה"ב, הונגריה, ליטא ופולין ונמוך ביחס למדינות אחרות כמו איסלנד, שבדיה ונורבגיה ודנמרק¹⁸. יצוין כי על פי ניתוח של משרד מבקר המדינה לנתוני בנק ישראל עמד שיעור האשראי לדיור מהתוצר בישראל בשנת 2023 על שיעור גבוה יותר של כ-34% (לאחר שיעור של כ-25% בשנת 2016), ובשנת 2024 עמד על כ-36%.

הגידול בחלקו של האשראי לדיור בסך האשראי למשקי הבית (מכ-66% לכ-73% בשנים 2019 - 2025) לצד עליית משקלו מהתוצר בכלכלה הישראלית בעשור האחרון (מכ-25% בשנת 2016 לכ-36% בשנת 2024) מלמדים כי שוק המשכנתאות הוא בעל חשיבות מרכזית למשק ובעל השפעה משמעותית על התוצר ועל שוק האשראי. העלייה באשראי לדיור מגדילה את היקף הנכסים של הבנקים ואת הכנסותיהם, אך גם מגדילה את היקף החשיפה שלהם לסיכונים פיננסיים שונים שעלולים לגרום להשפעות שליליות משמעותיות למשק. עבור משקי הבית, העלייה בהיקפי האשראי לדיור עשויה בתנאים מסוימים להגדיל את הסיכונים עבורם. לכן, קיימת חשיבות גבוהה בניטור ומעקב של סיכונים מערכתיים בפעילות מגזר האשראי לדיור על ידי הפיקוח על הבנקים במטרה לאפשר לו לשמור על יציבות המערכת הפיננסית.

הגורמים המשפיעים על המשכנתא

הריביות על משכנתאות

משכנתא מורכבת לרוב ממספר מסלולי הלוואה המשפיעים על גובה החזר החודשי של הלווה במהלך חיי הלוואה. מסלולי הלוואה נבדלים זה מזה בסוג הריבית - ריבית קבועה או ריבית משתנה, בהצמדה של קרן הלוואה¹⁹ למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד או האינפלציה) ובתקופת התשלום. מסלולי המשכנתא העיקריים הם²⁰:

1. משכנתא לא צמודה למדד בריבית קבועה (להלן - ריבית קבועה לא צמודה) - הריבית נשארת קבועה לכל אורך תקופת הלוואה והקרן אינה צמודה למדד. בהתאם לכך, החזר החודשי נשאר קבוע, והתשלום הכולל (קרן + ריבית) ידוע מראש.

¹⁷ יחס זה מבטא את כמות האשראי לדיור ביחס להיקף הפעילות הכלכלית במשק.

¹⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח סיכונים מקרו-יציבותיים הנובעים מאשראי לדיור ומאשראי לענף הבנייה (מרץ 2025), עמ' 9.

¹⁹ קרן הלוואה היא סכום הלוואה הבסיסי, ללא תוספת ריבית.

²⁰ לביב שמאי, אורי אוברמן ובנימין בנטל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ריבית, אינפלציה ומשכנתאות בישראל (נובמבר 2023), עמ' 6 - 8.

2. משכנתא צמודה למדד בריבית קבועה (להלן - ריבית קבועה צמודה) - הריבית נשארת קבועה לאורך כל תקופת ההלוואה, אך קרן ההלוואה צמודה למדד. בהתאם לכך, ההחזר החודשי משתנה בהתאם לקרן ההלוואה המעודכנת.

3. משכנתא לא צמודה למדד בריבית משתנה (להלן - ריבית משתנה לא צמודה) - הריבית נקבעת לפי עוגן הנקבע בהתאם לתשואות אגרות חוב (להלן - אג"ח) ממשלתיות לא צמודות למדד, ובתוספת או הפחתה של מרווח²¹. מועד שינוי העוגן יהיה כעבור תקופה מוגדרת מראש, לרוב של חמש שנים²², וקרן ההלוואה אינה צמודה למדד. בהתאם לכך, ההחזר החודשי מושפע מהשינוי בריבית העוגן.

4. משכנתא צמודה למדד בריבית משתנה (להלן - ריבית משתנה צמודה) - הריבית נקבעת לפי עוגן הנקבע בהתאם לתשואות אגרות חוב ממשלתיות צמודות למדד, ובתוספת או הפחתה של מרווח. מועד שינוי העוגן יהיה כעבור תקופה מוגדרת מראש, לרוב של חמש שנים, וקרן ההלוואה צמודה למדד. בהתאם לכך, ההחזר החודשי מושפע מהשינויים באינפלציה ובריבית העוגן.

5. משכנתא לא צמודה למדד על בסיס ריבית הפריים (להלן - ריבית הפריים) - הריבית נקבעת לפי עוגן שהוא ריבית הפריים²³, ובתוספת או הפחתה של מרווח ששיעורו אינו משתנה במהלך חיי ההלוואה. הקרן במסלול זה אינה צמודה למדד. בהתאם לכך, ההחזר החודשי משתנה בהתאם לשינוי בריבית הפריים.

שיעורי הריביות על משכנתאות, מנקודת המבט של הבנקים, מורכבות משני גורמים: עלויות הגיוס של הבנקים על הכספים שהם מעמידים כאשראי - שיעור הריבית שהם משלמים על פיקדונות הציבור או על אג"ח המגויס מהציבור; ומרווח - שיעור ריבית שנקבע עבור כל הלוואה בהתאם למאפייני הסיכון האישיים של הלווה והעסקה ומעלויות של הבנק בגין רגולציה, למשל עלויות הקצאת ההון.

ריבית הבנק המרכזי²⁴ ואינפלציה²⁵ הם שני משתנים כלכליים הקשורים זה בזה ויש להם השפעה על שיעורי הריביות של המשכנתאות ועל החוזרים החודשיים שמשקי הבית משלמים. אינפלציה גורמת לעלייה בהחזרי הלוואות, ובין היתר בהלוואות לדיור שנלקחו במסלולים צמודים למדד או צמודים למסלול ריבית הפריים, במקרה בו ריבית הבנק המרכזי תעלה בשל האינפלציה. השפעה נוספת של אינפלציה היא שבמסלולים של ריבית צמודה למדד שיעור הריבית יהיה נמוך יותר בהשוואה למסלולים של ריבית לא צמודה למדד שבהן הבנקים מגלמים מראש את הציפיות לאינפלציה. עלייה של ריבית בנק ישראל גורמת לרוב לעלייה בריבית חסרת הסיכון במשק המשתקפת בתשואות אג"ח ממשלתיות, וכשהן עולות בדרך כלל גם עולות התשואות שנדרשים הבנקים לתת על אג"ח שהם מנפיקים לציבור ועל ריביות שהם משלמים על פיקדונות הציבור, כך שעלויות גיוס ההון של הבנקים עולות, ומשכך שיעורי הריביות על משכנתאות עולים.

21 יצוין כי המרווח הוא שיעור ריבית שנשאר קבוע לאורך כל תקופת ההלוואה, ונקבע בהתאם למטרת ההלוואה ולהערכת המלווה את סיכוני הלווה והעסקה.

22 יצוין כי קיימים גם מסלולים של ריביות משתנות שבהן העוגן משתנה בתקופה קצרה או ארוכה מחמש שנים.

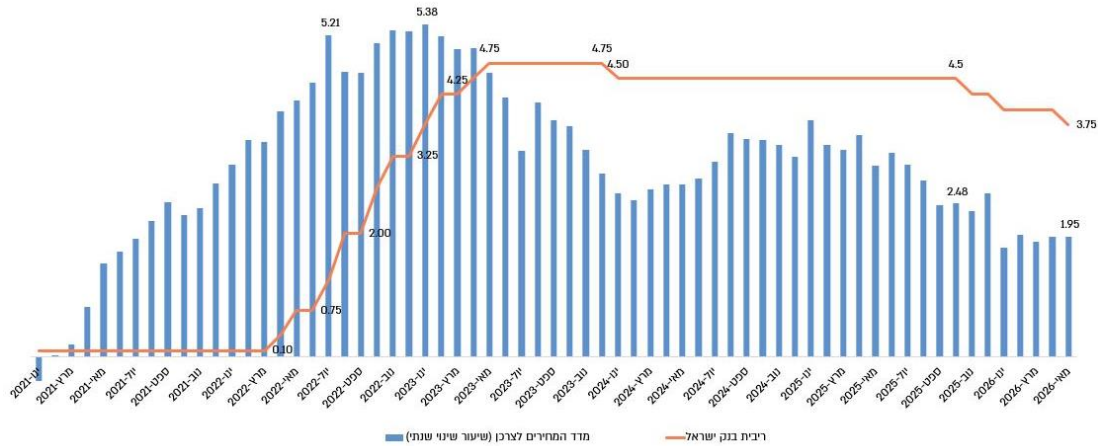
23 ריבית הפריים היא ריבית בנק ישראל, שנקבעת על ידי הוועדה המוניתרית של בנק ישראל שמונה פעמים בשנה, בדרך כלל בתוספת מרווח של 1.5 נקודות אחוז. יצוין כי הריבית המוניתרית היא כלי מרכזי של בנק ישראל בשמירה על יציבות מחירים.

24 ריבית הבנק המרכזי היא ריבית בנק ישראל הנקבעת באופן עצמאי על ידי ועדה מוניתרית בראשות נגיד בנק ישראל. ריבית זו היא אחד הכלים המרכזיים לניהול המדיניות המוניתרית. ריבית בנק ישראל היא ריבית הבסיס לשערי הריבית שמשקי בית ופירמות משלמים לבנקים בגין אשראי לטווח קצר, ולשערי הריבית שמשקי בית ופירמות מקבלים מהבנקים בגין פיקדונות לטווח קצר.

25 אינפלציה הוא תהליך שבו ערך הכסף נשחק לאורך זמן, כך שבאותו סכום כסף אפשר לרכוש פחות מוצרים ושירותים. תהליך זה יכול ליצור אי-ודאות לערכו העתידי של הכסף, לייקר ולהפחית את האשראי במשק, ובתוכו את האשראי לדיור.

האינפלציה בישראל נמדדת באמצעות מדד המחירים לצרכן²⁶ שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלחן - הלמ"ס) מפרסמת בכל 15 בחודש. להלן תרשים המציג את ריבית בנק ישראל ואת שיעור השינוי השנתי במדד המחירים לצרכן בשנים 2021 - 2026:

תרשים 5: שיעור השינוי השנתי במדד המחירים לצרכן וריבית בנק ישראל, 2021 - 2026



על פי נתוני הלמ"ס ובנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מדד המחירים החל לעלות בשנת 2021 וכי בשנת 2022 חלה עלייה חדה בקצב עליית מדד המחירים²⁷ ובה בעת החל בנק ישראל להעלות את שיעור הריבית באפריל 2022 מ-0.1% בהדרגה עד 4.75% במאי 2023. עוד עולה מהתרשים כי בינואר 2023 הגיעה האינפלציה לשיא של 5.4% וכי בשנים 2025-2026 חזר קצב האינפלציה לרדת והוא עומד במאי 2026 על כ-1.9%. עוד עולה כי בינואר 2024 הפחית בנק ישראל את הריבית ל-4.5%, והיא נשארה ברמה זו עד אוקטובר 2025, וכי בנובמבר 2025 - מאי 2026, על רקע התמתנות האינפלציה, החליטה הועדה המוניתרית על שלוש הורדות של ריבית בנק ישראל בשיעור כולל של 0.75% (0.25% בכל הורדה), כך שהריבית הופחתה מ-4.5% ל-3.75% החל מ-25.5.26.

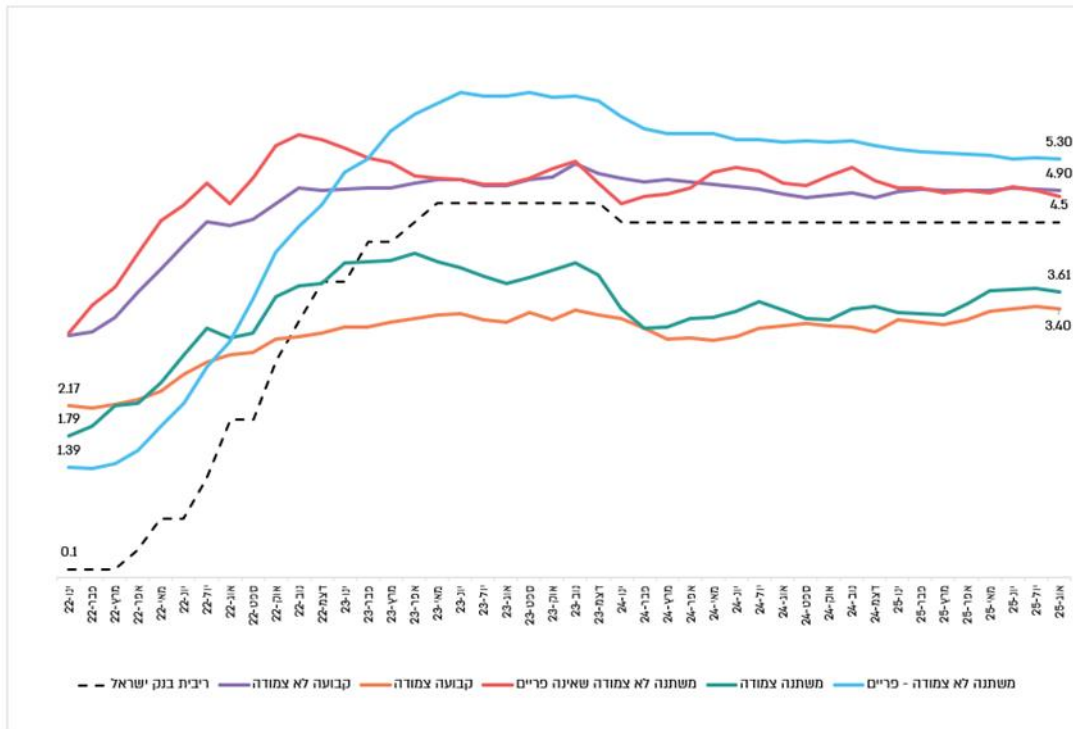
לפי נתוני בנק ישראל, עבור כמיליון בעלי משכנתאות גדל ההחזר החודשי בכ-600 ש"ח במוצע בתקופה מאפריל 2022 - אפריל 2023 שבה עלתה ריבית בנק ישראל בכ-4.65%. כמו כן, עבור בעלי משכנתאות שנטלו את ההלוואות בשנים 2018 - 2021 גדל ההחזר החודשי בסכומים אלו: בהלוואות שנלקחו בשנת 2018 גדל ההחזר החודשי הממוצע בכ-737 ש"ח, בשנת 2019 בכ-764 ש"ח, בשנת 2020 בכ-830 ש"ח ובשנת 2021 בכ-1,047 ש"ח במוצע.

להלן תרשים המציג את השינויים בריביות הממוצעות על הלוואות למטרת מגורים בשנים 2022 - 2025 בהתאם למסלולי ההלוואה השונים:

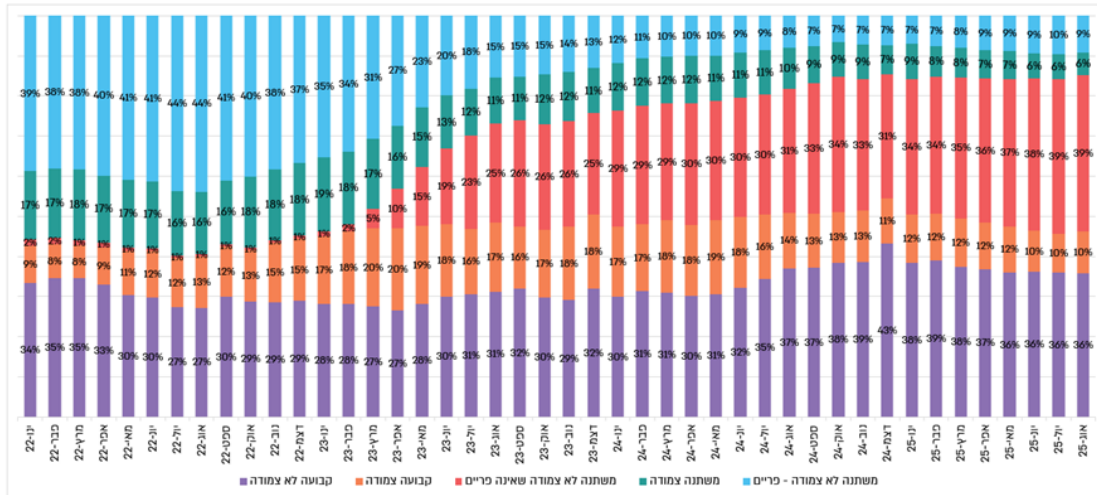
²⁶ מדד המחירים לצרכן מודד את שיעור השינוי בזמן שנבדק בהוצאה הדרושה לקניית "סל קבוע" של מוצרים ושל שירותים שמחיריהם ניתנים למדידה סדירה. סל זה מייצג את התצרוכת של אוכלוסיית משקי הבית. המדד משמש בעיקר להצמדות שונו, לקביעת תוספת היוקר לתעריפי השכר ולניתוח מגמות המחירים במשק.

²⁷ יצוין כי העלייה החדה במדד המחירים נגרמה משתי סיבות: בצד ההיצע - שיבושים בשרשרת האספקה העולמית עקב משבר הקורונה ועליית מחירי סחורות ואנרגיה בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה; ובצד הביקוש - גידול בביקושים לאחר סיום משבר הקורונה.

תרשים 6 : הריבית הממוצעת על הלוואות למטרת מגורים לפי מסלולי הלוואות ומגזרי הצמדה במערכת הבנקאות, 2022 - 2025* (באחוזים)



תרשים 7: השינויים בהתפלגות של מסלולי הריביות מסך הביצועים של הלוואות למטרת מגורים, 2022 - 2025* (באחוזים)



* הנתונים עד אוגוסט 2025.

מהתרשים עולה כי התפלגות הביצועים במסלולים של הלוואות למטרת מגורים שבוצעו בשנים 2022 - 2025 השתנתה כך: משקל ריבית משתנה לא צמודה (שאינה פריים) עלה מכ-2% לכ-39%; משקל ריבית הפריים ירד מכ-39% לכ-9%; משקל ריבית קבועה לא צמודה עלה מכ-34% לכ-36%; משקל ריבית קבועה צמודה עלה מכ-9% ל-10%; ומשקל ריבית משתנה צמודה בהלוואות שבוצעו ירד מכ-17% לכ-6%. מכאן ניתן להסיק כי עליית ריבית הפריים והאינפלציה בשנים 2022-2023 גרמה לביצועי הלוואות עם משקל גבוה יותר של מסלול הריבית המשתנה הלא צמודה שאינה פריים, וזאת על חשבון מסלולי ריבית הפריים וריבית משתנה צמודה, שמשקלן בביצועים ירד משמעותית, כאשר משקלן של הריביות הקבועות לא השתנה באופן משמעותי²⁹. ייתכן כי העלייה במשקל של מסלול ריבית משתנה לא צמודה בתקופה של סביבת ריבית עולה הוא בשל כך שהיא לא חשופה לשינויים בריבית לתקופה מסוימת. בנק ישראל ציין בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2023 כי השינוי בהתפלגות ההלוואות, שהוסטו ממסלול ריבית הפריים למסלול ריבית משתנה לא צמודה, מיתן את העלייה בריבית המשוקללת של ההלוואות במועד לקיחתן³⁰.

יצוין כי מניתוח נתונים של בנק ישראל עולה כי בשנים 2022 - 2025, בהלוואות למטרת מגורים, ירד שיעור ההלוואות עם מסלולים צמודי מדד³¹ לפי מטרת הרכישה: בהלוואות לרכישת דירה יחידה ירד השיעור מ-84% לכ-42%; בהלוואות לרכישת דירה חליפית מכ-74% לכ-34%; ובהלוואות לרכישת דירה להשקעה מכ-70% לכ-21%.

נמצא כי חל שינוי בהתפלגות מסלולי הלוואות למטרת מגורים, תוך ירידה בשיעור מסלולי ההלוואות צמודות המדד, עלייה בריבית המשתנה הלא צמודה (שאינה פריים) מכ-2% לכ-39%, וירידה בריבית הפריים מכ-39% לכ-9%. שינויים אלו מעידים כי חל שינוי בתמהיל המשכנתאות - מהלוואות שניתנו עם משקל גבוה במסלול ריבית הפריים ומסלולים צמודי מדד, להלוואות במסלול של ריבית משתנה לא צמודה. שינויים אלו נדרשו מבחינת הלווים כדי להפחית את מחירי המשכנתא לנוכח העלייה בריבית בנק ישראל, באינפלציה ובשיעורי הריביות על משכנתאות שהתרחשו בשנים האחרונות.

²⁹ משקלן עלה בכ-1% - 2%. יצוין כי ניתן לייחס את כך שמשקל הריביות הקבועות לא השתנה כמעט בכך שנדרש שליש מהלוואה בריבית קבועה בשל המגבלה על חלק הלוואה בריבית משתנה שהוא עד שני שליש.

³⁰ סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2023, בנק ישראל, עמ' 79.

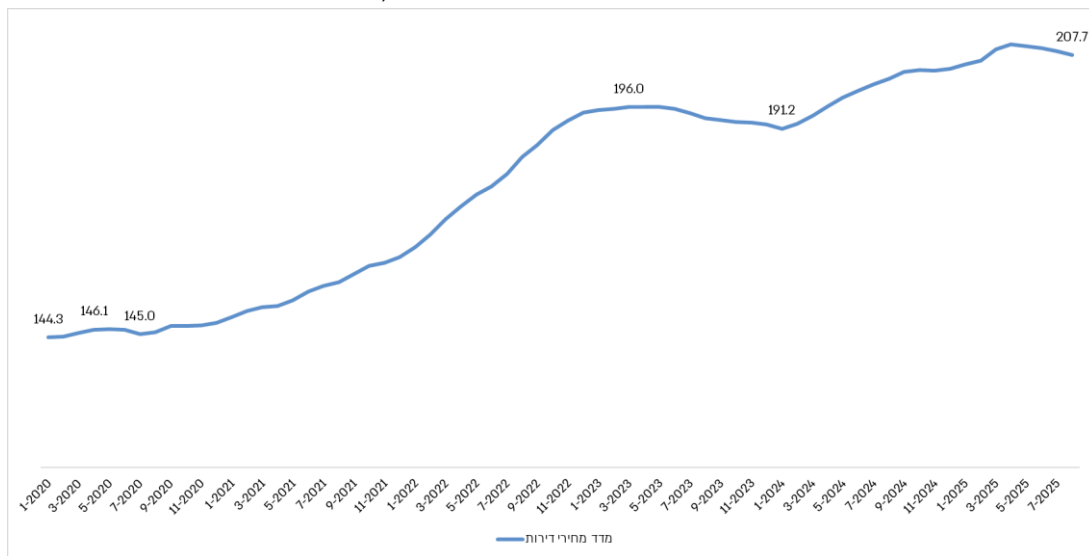
³¹ יצוין כי מדובר בנתוני ביניים לשנת 2025.

מחירי הדירות והביקוש למשכנתאות במערכת הבנקאית

מחירי הדירות משפיעים על סכומי ההון עצמי שהציבור מעמיד לרכישת דירות ועל המשכנתאות שהוא נדרש לקחת כדי לגייס את מלוא הסכום לרכישת הדירות. העלייה בהכנסות של משקי הבית, בפני עצמה וביחס לעליית מחירי הדירות, משפיעה על היכולת של רוכשי הדירות לקבל משכנתא ולממן את התשלומים שלה. כמו כן, שיעורי הריביות על משכנתאות משפיעים, לצד האינפלציה, על החוזרים החודשיים, ומשך הם משפיעים על סכומי המשכנתאות שמשקי הבית מקבלים מגופי האשראי.

מחירי הדירות מושפעים מהיחס שבין היצע הדירות לבין הביקוש לדירות. הלמ"ס מפרסמת את מדד מחירי הדירות, המתאר את השינויים במחירי הדירות³² בישראל. להלן תרשים המציג את השינויים במדד מחירי הדירות בשנים 2020 - 2025:

תרשים 8: השינוי במדד מחירי הדירות, 2020 - 2025*



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה. *הנתונים עד אוגוסט 2025.

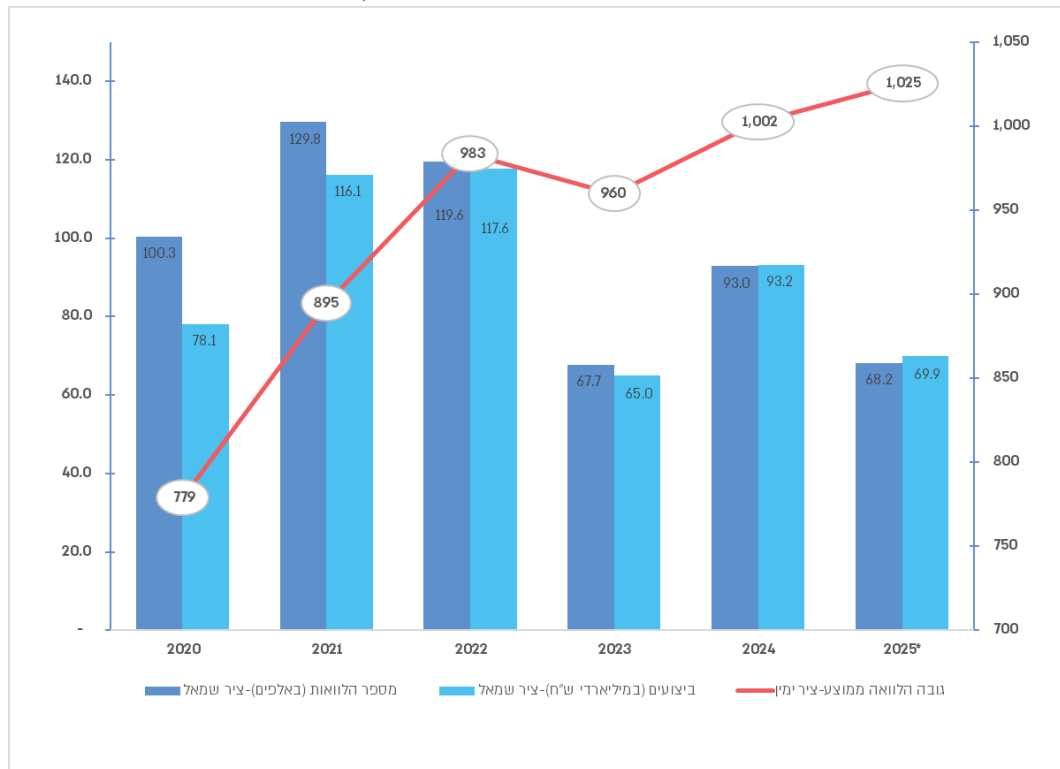
מהתרשים עולה כי מדד מחירי הדירות עלה בכ-44% בשנים 2020 - 2025. העלייה החדה במדד מחירי הדירות חלה בין יולי 2020 לאפריל 2023, אז עלה המדד בכ-35%. בהמשך שנת 2023 ועד תחילת שנת 2024 המדד התמתן מעט³³, ובשנים 2024 - 2025 עלה המדד בכ-10% עד לחודשים האחרונים, שבהם ירד המדד בכ-1%. עליית מחירי הדירות מביאה את משקי בית לקחת משכנתאות גבוהות יותר מבעבר, כפי שיוצג בהמשך.

הביקוש למשכנתאות תלוי בכמה גורמים, בהם מחירי הדירות, הכנסות משקי הבית, הריבית על המשכנתאות והאינפלציה. הביקוש השנתי למשכנתאות נמדד לפי היקפי ההלוואות ומספרי ההלוואות שלווים לוקחים במשך השנה. היחס בין סכומי ההלוואות למספרן הוא סכום המשכנתא הממוצעת שלוקחים הלווים בשנה מסוימת. להלן תרשים המציג את סכומי הביצועים של הלוואות למטרת מגורים, מספר ההלוואות, וסכום המשכנתא הממוצעת במערכת הבנקאית בשנים 2020 - 2025:

32 דירות חדשות ודירות יד שנייה.

33 ציון כי בתקופה שבין אפריל 2023 לינואר 2024 ירד המדד בשיעור של כ-2.5%.

תרשים 9: ביצועים (במיליארדי ש"ח) של הלוואות למטרת מגורים, מספרם (באלפים) וסכום המשכנתא (באלפי ש"ח) הממוצעת במערכת הבנקאית, 2020 - 2025*



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

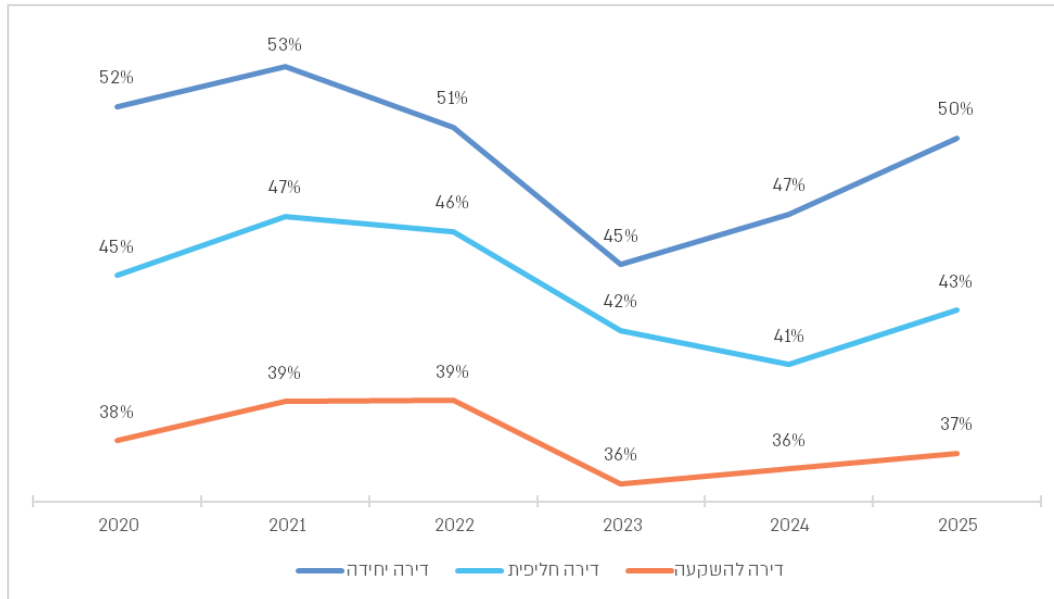
מהתרשים עולה כי ביצועי המשכנתאות³⁴ היו הגבוהים ביותר בשנת 2022 וכמות הלוואות הגבוהה ביותר הייתה בשנת 2021. הביצועים של משכנתאות בשנים 2020 - 2025 השתנו באופן הבא: עלו בשנת 2021 בשיעור של כ-49% לעומת שנת 2020; נשארו בהיקף דומה בשנת 2022 לעומת שנת 2021 - עלו בשיעור של כ-1%; ירדו בשנת 2023 בשיעור של כ-45% 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 של כ-1 מיליון ש"ח בשנת 2025, עלייה של כ-32% בחמש שנים.

השינויים בביצועים ובגובה הלוואה ממוצעת בשנים 2020 - 2025 מוסברים בגורמים כמו הריבית המוניתרית והיחס בין ההכנסה של משקי הבית למחירי הדירות. בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה בשנת 2023 ציין בנק ישראל כי בשנת 2023 "נרשמה ירידה במספר העסקאות והיקפי המשכנתאות החדשות, מה שמצביע על ירידה בביקוש", וזאת לנוכח גידול בעלויות המימון בשל עליית ריבית בנק ישראל. בנק ישראל חזה כי התמשכות מלחמת חרבות ברזל תקטין את הביקוש לדירות לנוכח הפגיעה בפעילות הכלכלית ולא-הוודאות של משקי הבית לגבי הכנסותיהם העתידיות. בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה בשנת 2024 ציין בנק ישראל כי משקי הבית הגדילו בפועל את החוב לדיוור וכי קצב נטילת משכנתאות חדשות עמד על כמעט 9 מיליארד שקל בחודש בממוצע בחודשים יוני 2024 - דצמבר 2024. העלייה בכמות הלוואות ובהיקפן בשנת 2024 מעידים על כך שהביקושים למשכנתאות נותרו חזקים, וזאת למרות חוסר הוודאות במשק מהתמשכות מלחמת חרבות ברזל וסביבה מקרו-כלכלית מאתגרת, בפרט סביבת הריביות ורמת מחירי הדירות.

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

להלן תרשים המציג את שיעורי המימון לפי סוג הדירה הנרכשת:

תרשים 10: השינוי בשיעורי המימון לפי סוג הדירה הנרכשת, 2020 - 2025*



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * נתוני שנת 2025 הם נתוני ביניים.

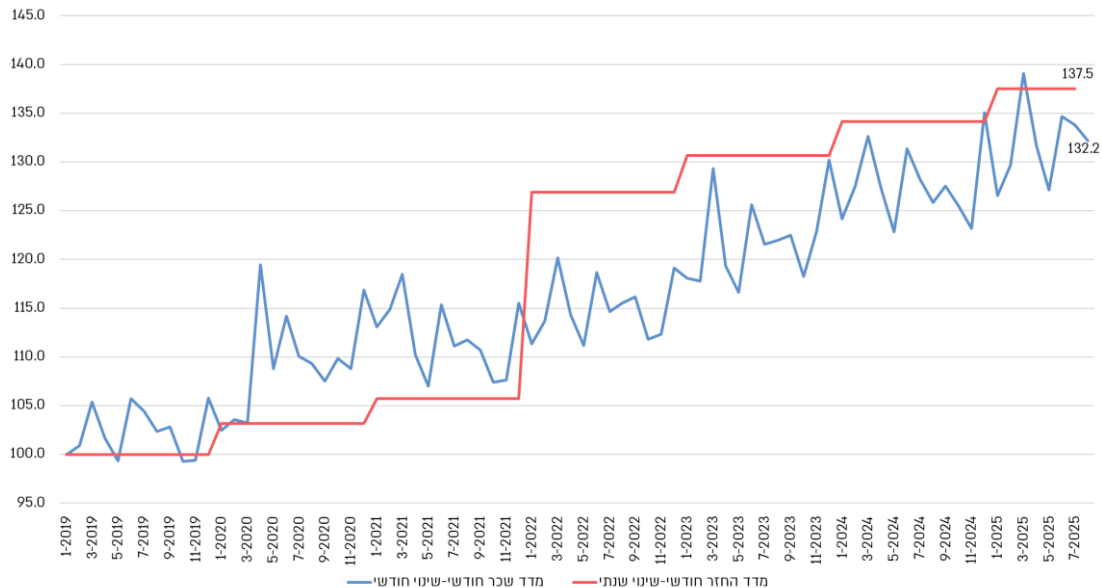
מהתרשים עולה כי שיעורי המימון של דירה יחידה הם הגבוהים ביותר בכל השנים אולם הם לא השתנו באופן מהותי במשך התקופה, מה שמצביע על כך כי העלייה בסכומי המשכנתאות הייתה בשיעורים דומים לעלייה בשווי הנכסים בכל סוגי הדירות. עם זאת, רוכשי דירה יחידה חוו עלייה גבוהה יותר בשיעורי מימון בשנים 2023 - 2025 של כ-5% (מכ-45% לכ-50%) לעומת רוכשי דירה חליפית (עלייה של כ-1%-2%) ורוכשי דירה להשקעה (עלייה של כ-1%), דבר המעיד על פגיעה חזקה יותר ביכולת שלהם לרכוש דירה לעומת רוכשי דירה חליפית ודירה להשקעה.

עליית מחירי הדירות בכ-44% בשנים 2020 - 2025 פוגעת בעיקר באוכלוסייה שאין ברשותה דירה, כלומר ברוכשי דירה יחידה שמשקלן בקרב רוכשי הדירות הוא הגבוה ביותר (כ-68% מהלוואות בשנים 2020 - 2025) והחשיבות עבורם בלקבל הלוואות משכנתא גבוהה יותר מרוכשי דירה חליפית או רוכשי דירה להשקעה. בעוד שבעלי דירות מוגנים יחסית מפני עלייה במחיר, כיוון שיש ברשותם נכס המבטיח דיור לאורך זמן, הציבור שאין בבעלותו דירה חשוף יותר לעלייה במחירי הדירות. כמו כן, עליית מחירי הדירות כאמור הביאה להתרחבות אי השוויון במתן משכנתאות במערכת הבנקאית בשנים 2019 - 2025, כפי שמתבטא מניתוח של נתוני בנק ישראל. כך נמצא כי משקי בית מעשירוני הכנסה גבוהים (8 - 10) הגדילו את חלקם בהלוואות לדיור בשנים 2019 - 2025, ואילו משקי בית מעשירוני הכנסה נמוכים ובינוניים (7-1) הקטינו את חלקם בהלוואות בשנים אלו.

הגדלת המשכנתאות הגדילה את ההחזר החודשי למשקי הבית בשנים 2020 - 2025. לפי נתוני בנק ישראל, סכום ההחזר החודשי הראשון הממוצע על משכנתאות שנלקחו בשנת 2019 היה 4,200 ש"ח, על משכנתאות שנלקחו בשנת 2022 היה בסך של 5,330 ש"ח ועל משכנתאות שנלקחו בשנת 2025³⁵ הוא בסך של 5,776 ש"ח. העלייה המשמעותית ביותר בהחזר החודשי התרחשה בהלוואות בשנת 2022 לנוכח עלייה חדה במחירי הדיור שהגדילה את המשכנתא הממוצעת ומשינויים בסביבת הריבית והאינפלציה שהעלו את ההחזר החודשי.

היכולת של משקי הבית לממן משכנתאות גבוהות יותר תלויה בין השאר בשכר שלהם. הלמ"ס מפרסמת את מדד השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר המחושב לפי השכר ברוטו לחודש במחירים שוטפים, מחולק במספר משרות השכיר באותו החודש. בנק ישראל עוקב אחר נתוני ההחזר החודשי של משקי הבית במשכנתאות. להלן תרשים המציג את השינוי החודשי במדד השכר הממוצע למשרת שכיר (להלן - מדד שכר חודשי) לעומת השינוי השנתי במדד ההחזר החודשי³⁶ (להלן - מדד ההחזר החודשי) בשנים 2019 - 2025:

תרשים 11: השינויים במדד השכר החודשי ובמדד ההחזר החודשי, 2019 - 2025



על פי נתוני בנק ישראל והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מדד השכר החודשי מתנהג במחזוריות ועלה במצטבר בכ-32%, וכי מדד ההחזר החודשי עלה במצטבר בכ-38% בשנים 2019 - 2025. עוד עולה כי מדד ההחזר החודשי עולה מדי שנה וכי בשנת 2022 הוא עלה בכ-20%. בשנת 2022 נפתח פער שנמשך כשנה אחת בין מדד ההחזר החודשי של הציבור על הלוואות המשכנתא ובין קצב עליית השכר, דבר שעשוי להעיד על הקושי של ציבור הלווים לעמוד בהחזרי הלוואות החודשיות. עם זאת, הפער בין המדדים הצטמצם עד מאוד בשנים 2023-2025, בהן שיעורי העליות בשכר החודשי היו דומים לשיעורי העליות בהחזר החודשי של המשכנתא. עליית השכר של משקי הבית עשויה לאפשר להם להגדיל את ההחזר החודשי על משכנתאות.

השינויים בסביבה המקרו-כלכלית, ובפרט השינויים בריבית בנק ישראל (עלתה בכ-4.4%) ובאינפלציה (עלתה בכ-12%) בשנים 2021 - 2023, הגדילו את עלויות המימון והביאו לקיטון הביקוש למשכנתאות ולירידה בכמות הלוואות ובהיקף הביצועים של משכנתאות בשנים 2021 - 2023 (הירידה בשנת 2023 הושפעה גם ממלחמת חרבות ברזל שפרצה באוקטובר 2023): כמות הלוואות ירדה מכ-130 אלף לכ-68 אלף, והיקף הביצועים פחת מכ-116 מיליארד ש"ח לכ-65 מיליארד ש"ח. עם זאת, בשנים 2024 - 2025 הסתמנה התאוששות בביקושים, אך הם לא הגיעו לרמתם לפני עליית האינפלציה וריבית בנק ישראל. העלייה המתמשכת בסכומי המשכנתאות, בד בבד עם התמתנות הביקושים, מלמדת כי למשקי הבית נוצר צורך להגדיל את סכומי הלוואות בשל עליית מחירי הדירות בשנים 2020 - 2025, דבר שהתאפשר גם לאור עליית השכר בשנים אלו.

³⁶ יצוין כי מדובר בהחזר חודשי ראשון על הלוואות שנלקחו בשנים 2019 - 2025 הנתון לשינויים במהלך תקופת המשכנתא.

המאפיינים העיקריים של תיק האשראי לדיור במערכת הבנקאית

הפיקוח על הבנקים מפקח על שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית בין היתר באמצעות מעקב אחר כמה מדדים עיקריים של תיק האשראי למטרת מגורים: יתרת תיק אשראי לדיור³⁷ ושיעור הפיגורים בתיק; סכום משכנתא ממוצע³⁸; שיעור המימון; שיעור החזר מהכנסה; תקופה ממוצעת לפירעון; ושיעור תיק האשראי בבולט או בלון מסך האשראי לדיור. להלן לוח המציג השוואה בין מדדים של תיק האשראי לדיור בשנים 2020 - 2025:

לוח 1: השוואה בין מדדים של תיק אשראי לדיור*, 2020 - 2025

השנה	שיעור פיגורים ממוצע בתיק האשראי לדיור (באחוזים)	שיעור מימון (LTV) (באחוזים)	שיעור החזר מהכנסה ממוצע (PTI) (באחוזים)	תקופה ממוצעת לפירעון (בשנים)	שיעור תיק האשראי בבולט או בלון מסך האשראי לדיור - ממוצע (באחוזים)
2025**	0.65	53.6	29.7	26.9	3.8
2024	0.61	53.4	29.1	26.7	2.6
2023	0.54	53.3	29.0	26.8	1.8
2022	0.50	54.7	27.9	25.5	1.8
2021	0.67	54.1	26.5	24.4	2.1
2020	0.86	53.3	26.3	24.2	2.4
השינוי המצטבר	-0.22	0.3	3.4	2.7	1.40
שיעור השינוי המצטבר	-25%	0.56%	13%	11%	59%

על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים בכל המשתנים חושבו כולל נתוני הלוואות בבולט או בלון, למעט שיעור החזר מהכנסה שחושב על נתוני הלוואות לדיור ללא הלוואות בולט או בלון.

** הנתונים לשנת 2025 נכונים לסוף חודש אוגוסט 2025.

מהלוח עולה כי המדדים אשר עלו באופן ניכר בשנים 2020 - 2025 הם אלו: שיעור הפיגורים הממוצע בתיק - ירד מ-0.86% בשנת 2020³⁹ לשיעור של כ-0.5% בשנת 2022, ולאחר מכן עלה במהלך מלחמת חרבות ברזל עד 0.65% בשנת 2025; ושיעור תיק האשראי בבולט או בלון מסך האשראי לדיור עלה בכ-1.4%⁴⁰. עוד עולה כי בהלוואות לדיור שבוצעו שנים 2020 - 2025 שיעור החזר מהכנסה ממוצע עלה בכ-3.4%; שיעור המימון הממוצע עלה בכ-0.3%; והתקופה הממוצעת למשכנתא התארכה בכ-3 שנים מ-24 שנים ל-27 שנים.

בשנים האחרונות, לצד העלייה המתמשכת בתיק האשראי לדיור ובסכום המשכנתא הממוצע חלה עלייה גם בשיעור המימון, בשיעור החזר מהכנסה ובתקופת המשכנתא. אלו מעידים, לצד שימוש מוגבר בהלוואות בולט או בלון, על עלייה ברמת הסיכון בתיק האשראי לדיור במערכת הבנקאית.

37 יצוין כי נתוני יתרת האשראי לדיור מובאים בתרשים "יתרות חוב המשכנתאות של משקי הבית בשנים 2015 - 2025 לפי מלווים (בנקים, גופים מוסדיים וממשלה), במיליארדי ש"ח" בפרק זה.

38 יצוין כי אומדן לסכום המשכנתא הממוצע מוצג בפרק "מחירי הדירות והביקוש למשכנתאות במערכת הבנקאית".

39 יצוין כי בשל משבר הקורונה בשנת 2020 עלה שיעור הפיגורים בשנה זו.

40 יצוין כי לפי בנק ישראל, הגידול שנצפה החל מסוף שנת 2023 מיוחס להלוואות מסוג סבסוד יזמים ששווקו על ידי יזמים כאחד ממבצעי העידוד לרכישת דירה. ראו הרחבה של הנושא בפרק "ענף הבנייה והשפעתו על שוק המשכנתאות".

על הפיקוח על הבנקים להמשיך במעקב הדוק על המדדים של תיק האשראי לדיור, וכן לבחון את הסיכונים באופן עיתי וסדור תוך בחינה כוללת של השפעה של התפתחויות בשוק המשכנתאות על מימוש יעדי היציבות של המערכת הבנקאית ושמירה על ההוגנות שלה כלפי הלווים.

בתשובת בנק ישראל ממאי 2026 (להלן - תשובת בנק ישראל) צוין כי במסגרת פעילות הפיקוח על הבנקים "מתקיים מעקב שוטף והדוק אחר שוק הדיור (ההדגשה במקור), לרבות מדדים מרכזיים כגון: היקף וגידול התיק האשראי לדיור, שיעורי מימון, יחס החזר מהכנסה, תקופות ההלוואה, איכות האשראי, השפעות סביבת הריבית והאינפלציה ועוד. לצד זאת נבחנת באופן מתמשך התאמתם של כלי האסדרה, ובפרט המגבלות המקרו-יציבותיות, להתפתחויות בשוק".

שער ראשון - משכנתאות במערכת הבנקאית

האסדרה של שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית

רקע

בסעיף 7(4) לחוק בנק ישראל התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל) נקבע כי אחד מתפקידי בנק ישראל הוא לקיים את הפיקוח והאסדרה⁴¹ של מערכת הבנקאות על פי סמכויותיו - לפי חוקי הבנקאות ולפי כל דין אחר. בסעיף 5 (א) לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות) נקבע כי נגיד בנק ישראל רשאי למנות מפקח על הבנקים שבידו יהיו הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי. חטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל מופקדת על ביצוע הפיקוח והביקורת, ובמסגרת זו היא מאסדרת את פעילות הבנקים באמצעות הוראות נוהל בנקאי תקין (להלן - נב"ת)⁴² ואמצעים נוספים להעברת הנחיות והוראות לתאגידים הבנקאיים כמו חוזרים, הוראות דיווח לציבור והוראות דיווח לפיקוח, קובצי שאלות ותשובות הכוללים הבהרות ופרשנויות של המפקח על הבנקים להוראותיו, מכתבים פיקוחיים ועוד.

אחת ממטרותיו של בנק ישראל לפי חוק בנק ישראל היא לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. המושג "יציבות פיננסית" מתאר מצב שבו המערכת הפיננסית מתפקדת באופן תקין ויעיל ללא משברים ושיבושים פיננסיים, דבר המאפשר למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק⁴³. תפקידו של הפיקוח על הבנקים הם שמירה על יציבות התאגידים הבנקאיים; פיקוח על הניהול התקין; שמירה על ההגינות ביחסים העסקיים בין הבנקים ובין לקוחותיהם; ותמיכה ביציבותה של המערכת הפיננסית.

בניהול סיכונים פיננסיים יש הבחנה בין שני מישורים: פיקוח מערכתי (להלן - פיקוח מקרו-יציבותי Macro-Prudential) - ניטור ומניעה של סיכונים פיננסיים העשויים להשפיע על המשק ומניעה של סיכונים שיכולים ליצור כשלים מערכתיים; ופיקוח מוסדי (להלן פיקוח מיקרו-יציבותי Micro-Prudential) - מיפוי הסיכונים ברמת הבנק או המוסד הפיננסי הבודד, במטרה למנוע כשל בעסקיו ולשמור על יציבותו ביחס לבעלי הפיקדונות הכספיים, למשל באמצעות תהליך של הערכת סיכונים אליהם חשוף בנק מסוים. מכיוון שהפיקוח על הבנקים מופקד על יציבות הבנקים ועל תמיכה ביציבות הפיננסית במשק יש לו תפקיד מרכזי בתחום של פיקוח מקרו-יציבותי⁴⁴.

41 אסדרה, כהגדרתה בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, היא הוראה המקיימת תנאים אלו: היא קובעת כלל התנהגות שהוא בעל אופי כללי ומקיימת תנאים אלו; היא נקבעה להסדרת פעילות כלכלית או חברתית; היא ניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית בידי רשות ציבורית או תאגיד ציבורי; והיא נקבעה בחקיקה או על פי סמכות כדין בהנחיה, נוהל, חוזר, גילוי דעת או בהוראה דומה.

42 הסמכות להתקין הוראת נב"ת באשר לדרכי הפעילות והניהול של בנקים ניתנת למפקח על הבנקים בסעיף 5(1ג) לפקודת הבנקאות.

43 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה, הפיקוח על מתן אשראי לדיור (2015), עמ' 65.

44 לקסידל (עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת), מבני פיקוח ורגולציה של שווקים פיננסיים - מבט עולמי והשוואה לישראל (יולי 2012), עמ' 18.

סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן - חוק הבנקאות [רישוי]) מקנה לבנקים סמכות לעסוק בקבלת פיקדונות מהציבור ובמתן אשראי. משכך, הבנקים הם מתווכים פיננסיים, המקבלים כספים מהציבור ומשתמשים בו בין היתר למתן אשראי לציבור. מכיוון והעיסוק של הבנקים במתן אשראי לדיור הוא רחב, יש חשיבות רבה לכך שהם יבצעו ניהול סיכונים איכותי ומוקפד, שכן מינוף גבוה או כשל באשראי עלולים לפגוע בנכסי הבנקים וביציבותם. בצד הלווים נטילת אשראי, ובפרט אשראי לדיור, שהיא הוצאה מרכזית של משק הבית, כרוכה גם בסיכון עבורם. לקיחת הלוואה לפרק זמן ארוך כרוכה באי-ודאות ללווים לגבי השינויים בהלוואה וביכולתם לשלם את ההלוואה עד לפירעונה. לכן, יש צורך באסדרה יציבותית השומרת על המערכת הבנקאית ומחזקת את יציבותה, ובאסדרה צרכנית הפועלת למען הציבור ומגינה עליו. אסדרה יציבותית כוללת כללים לניהול סיכונים פיננסיים שונים השומרים על יציבותם של הגופים המפוקחים. אסדרה צרכנית כוללת כללים המחילים הוראות צרכניות על התאגידים הבנקאיים שמטרתן ליצור נורמות של הוגנות ושקיפות במערכת היחסים שבין הבנק ללקוח⁴⁵.

אסדרה של תחום האשראי מבוססת על תקינה בין-לאומית מקובלת וכללים שנקבעו במדינות מפותחות, בין היתר של ועדת באזל לפיקוח על הבנקים (להלן - ועדת באזל)⁴⁶. אסדרה זו נעשית תוך ביצוע התאמות נדרשות לחקיקה המקומית ולמערכת הבנקאית המקומית.

יעדי הפיקוח על הבנקים

חזון הפיקוח על הבנקים או מטרת העל שלו היא - קידום טובת הציבור על ידי שמירה על היציבות וההוגנות של המערכת הבנקאית. במסגרת זו הגדיר הפיקוח באסטרטגיה שלו שני יעדים עיקריים - יציבות והוגנות, ושני יעדים תומכים - תחרות⁴⁷ ומודל הפעלת פיקוח⁴⁸. הפיקוח על הבנקים רואה ביעדי היציבות וההוגנות יעדים משלימים התומכים זה בזה, שכן משמעות הפיקוח היא הגנה על כספו של הלקוח, ועם זאת יציבות המערכת תלויה במידה רבה באמון הניתן בה מצד הלקוחות, המושג באמצעות התנהלות הוגנת כלפיהם. בנוסף לכך, יעד התחרות שהציב הפיקוח על הבנקים הוגדר כיעד תומך ליעדים העיקריים, שכן התחרות בין המשתתפים במערכת הפיננסית, כמו בנקים וגופים חוץ בנקאיים, היא הכרחית ויכולה להביא ליעילות ולמקסום הערך החברתי, וכן לתרום לרווחתם הפיננסית של הלקוחות. לאור הקשר בין היעדים ניתן לצפות שהפיקוח על הבנקים יבחן באופן נרחב את ההשפעות של צעדי אסדרה על היבטים יציבותיים וצרכניים. עם זאת, בהקשרים מסוימים היעדים יכולים להיות מנוגדים זה לזה ובכך להקשות על הפיקוח להתוות מדיניות המקדמת את שני היעדים.

לפי התפיסה והאסטרטגיה המעודכנות של הפיקוח על הבנקים, כדי לעמוד ביעד היציבות יש צורך לוודא שבנקים מזהים את הסיכונים בפעילות הפיננסית והתפעולית שלהם ומנהלים אותם באופן נאות בהתאם להנחיות הפיקוח ולסטנדרט הבין-לאומי, וכי הם ערוכים לתפקד גם תחת אירועי קיצון. המפקח על הבנקים ציין בנאומו בכנס בנושא רגולציה פיננסית מפרברואר 2024 כי "...השינויים בסביבה המקרו-כלכלית, בעיקר עליית הריבית ובחלקה גם האינפלציה, מחזירים את הסיכונים הפיננסיים לקדמת הבמה..."⁴⁹.

45 מקור: https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/bank-sup/annual_progreg/#anchor6
 46 ועדת באזל לפיקוח על הבנקים (BCBS - The Basel Committee on Banking Supervision) היא הגוף המרכזי לקביעה של סטנדרטים בין-לאומיים בתחום הרגולציה היציבותית הבנקאית והיא משמשת מסגרת לשיתוף פעולה בענייני פיקוח בנקאי. היא קובעת את עקרונות הליבה לפיקוח בנקאי אפקטיבי ומפרסמת תקנים לאסדרה ופיקוח בנקאי כמו דרישות הון ונזילות. חברי הוועדה כוללים 45 גופים - בנקים מרכזיים ורשויות פיקוח - מ-28 תחומי שיפוט שונים.

47 הפיקוח על הבנקים פועל לבסס "מערכת בנקאות תחרותית ומתקדמת לטובת הציבור" הנשענת בין היתר על עקרונות יסוד כמו הרחבת הנגישות למידע פיננסי והגברת השקיפות לגבי המחירים של מוצרים פיננסיים. עוד בעניין יעד התחרות ראו בפרק "יישום רפורמת השקיפות במשכנתאות".

48 מודל הפעלת פיקוח - קביעת מדיניות בהתאם לאתגרי הסביבה המשתנה ובמטרה לייצר סביבת עבודה אפקטיבית ומותאמת ליעדי הפיקוח ולסביבה המקרו-כלכלית.

49 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, **נאום בכנס בנושא רגולציה פיננסית** (4.2.24).

תפיסת יעד היציבות

הפיקוח על הבנקים מגדיר את יציבות המערכת הבנקאית כאחד מיעדיו העיקריים. כללי באזל לעקרונות אפקטיביים של פיקוח על בנקים, קובעים כי העיקרון הראשון בתפקידי המפקח הוא שמירה על יציבותה הפיננסית של המערכת הבנקאית. יציבות משמעה שמירה על יציבות הגופים המפוקחים, על תפקודם הרציף ועל כספי המפקידים, בשגרה ובחירום. בתוך כך יציבות נדרשת כדי לצמצם את הסבירות לנפילה של בנק ולמנוע את ההשפעה על כלל המערכת הפיננסית. מערכת בנקאית יציבה נשענת בין היתר על עקרונות יסוד אלו: חוסן פיננסי של תאגידים בנקאיים בהתמודדות עם כשלים פיננסיים; אמון הציבור; ומוכנות לאירוע כשל.

תפיסת יעד ההוגנות

הפיקוח על הבנקים פועל להטמיע תרבות של הוגנות כלפי לקוחות ורמת שירות מיטבית ומכלילה. בהתאם לתפיסה זו, תרבות ארגונית הוגנת של המערכת הבנקאית כלפי לקוחותיה היא הבסיס למתן שירות הוגן ואיכותי ולאמון הציבור במערכת הבנקאית והיא מחזקת את יציבות המערכת הבנקאית. ערך ההוגנות מחייב את התאגידים הבנקאיים 'לשים את הלקוח במרכז', לפעול כלפיו בשקיפות ובהגינות, ולתת לו את הצעת הערך הטובה ביותר בשבילו. מערכת בנקאית הוגנת נשענת בין היתר על עקרונות יסוד אלו: שירות ותמיכה בלקוחות; הכלה פיננסית והגנה על אוכלוסיות ייחודיות; הגנה על לקוחות ומניעת נזקים; צמצום פערי מידע שבין הבנקים ולקוחותיהם; וקידום הרווחה הפיננסית של הלקוח.

בחינת צעדי האסדרה בתחום האשראי לדיוור במערכת הבנקאית

סעיף 3 להוראת נב"ת מספר 451 - "נהלים למתן הלוואות לדיוור" (להלן - נב"ת 451) קובע כי הלוואה לדיוור היא הלוואה המקיימת את אחד התנאים שלהלן, ובלבד שאינה למטרת עסק: הלוואה המיועדת לרכישה או לחכירה של דירה, בנייתה, הרחבתה או שיפוץ, וכן הלוואה המיועדת למימון פירעון מוקדם⁵⁰, מלא או חלקי, של הלוואה שניתנה למטרת אלו; הלוואה המיועדת לרכישת מגרש לבניית דירה או לרכישת זכות בה תמורת דמי מפתח, וכן הלוואה המיועדת למימון פירעון מוקדם, מלא או חלקי, של הלוואה שניתנה למטרת אלו; והלוואה הניתנת "במשכון דירת מגורים"⁵¹.

נטילת הלוואה לדיוור היא החלטה פיננסית רבת חשיבות למשק הבית ובעלת השלכות כלכליות כבדות משקל המשפיעות לתקופה ארוכה. היקף ההלוואה הגדול בקרב רוב משקי הבית, לצד פרק הזמן הארוך של החזר ההלוואה, חושפים את הלווים לסיכונים שעלולים להתממש במשך תקופת תשלום ההלוואה בשל התפתחויות בכלכלה ובשוק הדיור או בהכנסות ובהוצאות של משק הבית. בצד המערכת הבנקאית, האשראי לדיוור הוא אחד הנכסים העיקריים של הבנקים, ולו משקל נכבד בסך האשראי הבנקאי⁵². לפי נתוני בנק ישראל, שיעור האשראי לדיוור מסך האשראי הבנקאי גדל מכ-31% בשנת 2012 לכ-39% בשנת 2025, כך שהחשיפה של המערכת הבנקאית לאשראי לדיוור גדלה ויש לה משקל של ממש על יציבות המערכת. משכך, הפיקוח מטיל על הבנקים הגבלות שונות במתן משכנתאות ודרישות לריתוק של הון שיפורטו בהמשך.

משבר הסאב פריים שמדינת ישראל צלחה אותו באופן יחסי⁵³, הגביר את החשיבות שבשמירה על היציבות הפיננסית המערכתית ובחיזוק המדיניות המקרו-יציבותית. מדיניות זו נועדה כאמור

⁵⁰ פירעון מוקדם הוא סילוק חלקי או מלא של המשכנתא, כולל מיחזור של ההלוואה שהיא פירעון של הלוואה קיימת באמצעות נטילת הלוואה אחרת בתנאים שונים. עוד בעניין מיחזור משכנתאות ראו בפרק "מיחזור משכנתאות".

⁵¹ בהוראת דיווח לפיקוח מס' 876 נקבע כי "הלוואה בביטחון דירת מגורים" היא הלוואה לדיוור הניתנת במשכון דירת מגורים, כאמור בפסקה (3) להגדרת "הלוואה לדיוור" נב"ת 451.

⁵² בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית 2020** (מאי 2021), עמ' 197.

⁵³ מדינת ישראל צלחה את משבר הסאב פריים בעיקר משתי סיבות אלו: מערכת בנקאית שמרנית שהביאה לחשיפה נמוכה לנכסים רעילים (נכסים מורכבים שמחירם נגזר ממחיר הנדל"ן ורמת הסיכון שלהם בפועל

לחזק את עמידות המערכת הפיננסית בפני זעזועים ולמתן את ההשפעה של התממשות סיכונים פיננסיים מערכתיים על הפעילות הריאלית במשק. היא מתמקדת ביציבות של המערכת הפיננסית כולה, שלא כמו מדיניות מיקרו יציבותית המתמקדת כאמור בסיכונים העלולים לפגוע בחוסן הפיננסי וביציבות של מוסדות בודדים. מדיניות מקרו יציבותית מיושמת באמצעות שימוש בכלים רגולטוריים פיקוחיים שהתרחבו בישראל ובעולם לאחר המשבר במטרה לחזק את היציבות הפיננסית המערכתית. השמירה על יציבות הבנקים, כחלק משמירה על יציבות פיננסית בכללותה, תפסה מקום מרכזי יותר בפעילותם של בנקים מרכזיים בארץ ובעולם. בישראל בשנת 2018 הוקמה כאמור הוועדה ליציבות פיננסית שתפקידה הוא להתריע מפני סיכונים מערכתיים.⁵⁴

המטרות המרכזיות של מדיניות מקרו-יציבותית בתחום האשראי לדיוור הן: שמירה על יציבותה וחוסנה של מערכת הבנקאות מפני חשיפות יתר לסיכונים אשראי; מניעת היווצרות בועות מחירים⁵⁵ בשוק הנדל"ן; ומניעת מינוף יתר של משקי הבית. הפיקוח על הבנקים מיישם מדיניות מקרו-יציבותית בשוק המשכנתאות במערכת הבנקאית באמצעות שימוש בצעדים או בכלים מקרו-יציבותיים המגנים מפני פגיעות מערכתיות ושומרים על יציבותה של המערכת הפיננסית⁵⁶. הכלים המקרו-יציבותיים שהפיקוח על הבנקים מפעיל בתחום האשראי לדיוור הם אלו: צעדים מגבילים עבור הלווים (BBOM - Borrower-based measures) - המגבלות על מתן הלוואות לדיוור; וצעדים מבוססי הון (CBM - Capital based measures).⁵⁷

המגבלות שקובע הפיקוח על הבנקים בהוראת נב"ת מס' 329 "מגבלות למתן הלוואות לדיוור" (להלן נב"ת 329) נכון למועד הביקורת הן אלו (להלן - המגבלות העיקריות):

1. מגבלה על שיעור המימון (LTV - Loan to Value) - היחס בין סכום המשכנתא שהבנק מאשר לבין שווי הנכס⁵⁸ המשמש כבטוחה. שיעור המימון המרבי שהבנק רשאי להעמיד ללווה משתנה בהתאם למטרת הנכס, כך שבהלוואה לצורך רכישת דירה יחידה⁵⁹ שיעור המימון הוא עד 75% משווה, ברכישת דירה חליפית⁶⁰ השיעור הוא עד 70%, וברכישת דירה להשקעה⁶¹ שיעור המימון הוא עד 50%. בהתאם לשיעורי מימון אלו, רוכשי הדירות נדרשים להביא הון עצמי מינימאלי לפי השיעורים הבאים: רוכשי דירה יחידה - 25%; משפרי דיוור - 30%; ומשקיעים - 50%.

2. מגבלת שיעור החזר מהכנסה (PTI - Payment To Income) - היחס בין החזר החודשי⁶² של המשכנתא להכנסה החודשית הפנויה⁶³ של הלווים. נקבע כי שיעור החזר מההכנסה של הלווה מוגבל עד ל-50%, וכי במקרה והשיעור הוא מעל 40% מהכנסתו על הבנק להקצות הון נוסף במאזנו כנגד ההלוואה, שכן ההלוואה היא בסיכון גבוה יותר.

הייתה גבוהה בהרבה מזו שהוערכה מראש); ופיקוח הדוק על שוק האשראי לדיוור - הוביל לסיכון האשראי נמוך יחסית כפי שהתבטא בשיעורים נמוכים של יתרת המשכנתאות ביחס לתוצר או להכנסות משקי הבית. מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ניתוח סיכונים מקרו-יציבותיים הנובעים מאשראי לדיוור ומאשראי לענף הבנייה** (מרץ 2025), עמ' 5.

54 ניתוח סיכונים מקרו-יציבותיים הנובעים מאשראי לדיוור ומאשראי לענף הבנייה (מרץ 2025), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2025, עמ' 5-8.

55 בועה היא גידול במחיר הדירות בהשוואה למחיר השכירות ובהשוואה לשכר הממוצע.

56 מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד - משבר הדיוור (2015), עמ' 105.

57 הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, מדיניות מקרו-יציבותית בשוק המשכנתאות (מאי 2025), עמ' 1-6.

58 שווי הנכס נקבע על פי הערכת שמאי מקרקעין או לפי עלות הנכס בהסכם הרכישה, לפי הנמוך מביניהם.

59 דירה יחידה - כהגדרתה בסעיף 9(א1)(2)(ב) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 היא דירה הנרכשת על ידי אזרח ישראלי והיא דירתו היחידה של הרוכש בישראל.

60 דירה חליפית - דירת מגורים הנרכשת על ידי אזרח ישראלי, שבבעלותו גם דירת מגורים קיימת שהלווה מתחייב למכור בהתאם לקבוע בסעיף 9(א1)(2)(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

61 דירה להשקעה - דירה שאינה דירה יחידה או דירה חליפית.

62 יצוין כי ההגדרה של החזר חודשי עודכנה על ידי הפיקוח על הבנקים ביום 8.2.26. עוד בעניין זה ראו בהמשך פרק זה.

63 הכנסה חודשית פנויה - הכנסה חודשית קבועה נטו בניכוי הוצאות קבועות שמקורן בהתחייבות של הלווה שיתרת תקופתן עולה על 18 חודשים, ובכלל זה דמי מזונות והחזרים חודשיים על הלוואות שלא נלקחו במסגרת חישוב החזר החודשי.

3. מגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה - סכום ההלוואה במסלולים של ריבית משתנה הוא עד 66.66% (שני שלישי) מסכום המשכנתא הכולל, כך שלפחות שליש מהמשכנתא היא בריבית קבועה.

4. מגבלה על התקופה לפירעון - התקופה לפירעון כל המשכנתא היא עד 30 שנים.

יצוין כי בנוסף למגבלות הרגולטוריות העיקריות שפורטו לעיל קיימות שתי מגבלות נוספות על משכנתאות: מגבלה על הלוואות לדירה במחיר מופחת⁶⁴; ומגבלה על שיעור הביצועים בהלוואות בולט ובלון בסבסוד קבלן⁶⁵.

נוסף על המגבלות למתן הלוואות לדיור, הפיקוח על הבנקים נוקט גם בשני צעדים מבוססי הון: קביעת משקלי סיכון⁶⁶ על הלוואות בביטחון נכס למגורים בהוראת נב"ת 203 - "הגישה הסטנדרטית-סיכון אשראי" (להלן - נב"ת 203); והחזקה של כרית הון נוספת בשיעור של 1% מיתרת האשראי לדיור. בנקים נדרשים להחזיק הון עצמי בהתאם למשקלי הסיכון של ההלוואות לדיור ויתרת התיק הכוללת כדי להבטיח את יציבותם הפיננסית ולהבטיח את יכולתם לספוג הפסדים בלתי צפויים. בסעיף 72 בנב"ת 203 נקבע כי הלוואות המובטחות במלואן על ידי משכנתאות על נכס למגורים שבו מתגורר, או עתיד להתגורר הלווה, או שמושכר, ישוקללו במשקלי סיכון הנקבעים לפי שיעור המימון של ההלוואות ביום מתן האשראי (להלן - משקלי סיכון מופחתים). נקבע כי בהלוואות בשיעור מימון של עד 45% משקל הסיכון הוא 35%; בהלוואות בשיעור מימון של 45% - 60% משקל הסיכון הוא 50%; ובהלוואות בשיעור מימון מעל 60% משקל הסיכון הוא 60%.⁶⁷ כמו כן, ללא קשר למשקלי סיכון מופחתים קבע המפקח על הבנקים בסעיף 6 בנב"ת 329 כי יש להקצות כאמור משקל סיכון של 100% בהלוואות לדיור בהן שיעור החוזר מהכנסה של הלווה עולה על 40%. עוד נקבע בנב"ת 203 כי הלוואות בפיגור של 90 ימים או יותר, ו/או שמסווגות כחוב שאינו צובר הכנסות ריבית, ישוקללו במשקל הסיכון של 100%.⁶⁸

לנוכח הסיכונים בתיק האשראי לדיור למלווים והסיכונים בהלוואות לדיור ללווים נדרש מהפיקוח על הבנקים לבחון את ההשפעות של הפעלת כלים מקרו-יציבותיים וצעדי האסדרה בתחום המשכנתאות על יציבות המערכת הבנקאית והפיננסית בכללותה ועל ההגיונות הנדרשת כלפי ציבור הלווים. החשיבות של בחינת צעדי האסדרה גוברת לנוכח הגידול בתיק האשראי לדיור ובמשקלו בתיק האשראי הבנקאי ומהעלייה בסכומי המשכנתאות והחוזרים החודשיים. הבחינה צריכה להיעשות באופן עיתי וסדור תחת בחינה מקיפה וניתוח סיכונים מוקפד הכולל ניטור ומניעה של סיכונים שונים: סיכונים העלולים להתפתח לכשלים מערכתיים הפוגעים ביציבות הבנקים והמשק; וסיכונים הפוגעים במתן שירות הוגן ומיטבי לציבור העלולים לערער את אמון הציבור במערכת הבנקאית, ומשכך לפגוע גם ביציבותה.

בחינת המגבלות העיקריות על מתן הלוואות לדיור

משבר הסאב פריים שחל בשנים 2007 - 2008 הוביל להידוק הרגולציה על שוק האשראי⁶⁹. כתגובה למשבר העולמי ולמגמה גלובלית של ירידת ריביות, בנק ישראל נקט במדיניות מוניטרית מרחיבה

⁶⁴ דירה במחיר מופחת היא דירה יחידה הנרכשת במחיר מופחת בפרויקט במסגרתו ניתנת הנחה בקרקע, דוגמת "מחיר מטר" ו"מחיר למשתכן". ראו עוד בעניין זה בחלק העוסק ב-"עדכון שיעור המימון לזכאים לדירות במחיר מופחת" בפרק "האסדרה של שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית".

⁶⁵ ראו עוד בעניין זה בפרק "ענף הבניה והשפעתו על שוק המשכנתאות".

⁶⁶ 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.

⁶⁷ יצוין כי משקלי סיכון אלו הן בהלוואות למטרת מגורים אשר נועדו לרכישת או לחכירת הדירה וסכומן הוא עד 5 מיליוני ש"ח. בהתאם לסעיף 69 בנב"ת 203 הלוואות במשכון דירת מגורים (כמו הלוואות לכל מטר) משוקללות לפי משקל סיכון של 75%, וכאשר הן בפיגור הן ישוקללו לפי משקל סיכון של 100% או 150% בהתאם לשיעור הפרשות מיתרת ההלוואות.

⁶⁸ סעיף 78 בנב"ת 203.

⁶⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח סיכונים מקרו-יציבותיים הנובעים מאשראי לדיור ומאשראי לענף הבנייה (מרץ 2025), עמ' 6 - 7.

והוריד את שיעור ריבית בנק ישראל בשנים הראשונות שלאחר המשבר. סביבת הריביות הנמוכה בשילוב עם יציבות כלכלית במשק הביאו לעלייה בביקושים של הציבור לרכישת דירות שלא קיבלו מענה הולם מצד היצע הדירות בישראל. תנאים אלו הביאו לעלייה חדה במחירי הדירות בישראל ולעלייה בביקוש למשכנתאות⁷⁰.

בד בבד עם עליית מחירי הדיור חלה עלייה מהירה במספר ההלוואות לדיור ובהיקפן. הגידול בתיקי הלוואות לדיור בבנקים התבטא בעלייה של הלוואות בשיעורי מימון גבוהים ובהיקף גבוה של הלוואות בריבית משתנה. אירועים אלו הובילו לכמה מגמות בתיק אשראי לדיור במערכת הבנקאית בשנים 2009 - 2013 ששיקפו עלייה ברמת הסיכון של תיק האשראי לדיור: עלייה בתיק האשראי לדיור במערכת הבנקאית; גידול בהיקף הביצועים של הלוואות לדיור ועלייה בגודל הממוצע של הלוואות לדיור; גידול הלוואות בשיעורי מימון גבוהים ובפעילות מואצת של משקיעים; וגידול משמעותי בהיקף ביצוע הלוואות לדיור בריבית משתנה.

לאור מגמות אלו, הפיקוח על הבנקים ראה צורך להקטין את הסיכונים בתיק האשראי לדיור, ובתוך כך להקטין את החשיפה להלוואות מסוכנות וממונפות עם שיעורים גבוהים של שיעורי מימון, יחס החזר מהכנסה וריבית משתנה. הפיקוח על הבנקים החל לקבוע מגבלות הדוקות יותר על הלוואות לדיור בשנים 2010 - 2013 באמצעות מכתבים לתאגידי הבנקאיים. המפקח על הבנקים קבע [בחוזר מס' ת-06-2426](#) ב-15.7.2014 מגבלות למתן הלוואות לדיור על שיעור המימון, תקופה לפירעון סופי, שיעור החזר מהכנסה ועל חלק ההלוואה בריבית משתנה. מגבלות אלו נקבעו במסגרת הוראת [נב"ת 329](#) שאיגדה את ההנחיות שהוציא הפיקוח על הבנקים במכתבים לתאגידי הבנקאיים בשנים 2010 - 2013.

הפיקוח על הבנקים לא ביצע שינויים במגבלות העיקריות למתן הלוואות לדיור בשנים 2014 - 2025 למעט עדכון מגבלת חלק ההלוואה בריבית משתנה בדצמבר 2020⁷¹ והקלות שניתנו בשיעורי מימון במקרים מסוימים כפי שיפורט בהמשך⁷². כך, המגבלות העיקריות נותרו כפי שנקבעו בשנים 2010-2014 שהתבטאו בהידוק הרגולציה והחמרת המגבלות על הלוואות על רקע משבר הסאב פריים. כמו כן, המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה המגבילה אותה עד לשני שליש מהלוואה נותרה משנת 2014. יצוין כי בתקופת הביקורת הפיקוח על הבנקים הטיל כאמור מגבלה על שיעור הביצועים בהלוואות בולט ובלון בסבסוד קבלן⁷³, וכן שינה את חישוב מגבלת שיעור החזר מהכנסה⁷⁴ כפי שיפורט בהמשך.

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).

כאמור, בתשובת בנק ישראל צוין כי הוא מבצע מעקב שוטף והדוק אחר שוק הדיור ומדדים מרכזיים בתיק האשראי לדיור, תוך בחינת כלי האסדרה וההתאמה שלהם לשוק הדיור המשתנה, ובפרט בחינת המגבלות המקרו-יציבותיות. הפיקוח על הבנקים הדגיש בתשובתו כי "מגבלה היא כלי אחד מתוך מארג רחב של כלים פיקוחיים".

70 מ' אופיר וי' מוגרמן, השפעות צעדי רגולציה מגינה בישראל על התנהגות משקי הבית בלקיחת משכנתאות (2016), עמ' 6 - 7.

71 עוד בנושא זה ראו בחלק העוסק ב-"מגבלת חלק ההלוואה בריבית משתנה" בפרק זה.

72 עוד בנושא זה ראו בחלק העוסק ב-"מגבלת שיעור המימון" בפרק זה.

73 עוד בנושא זה ראו בפרק "ענף הבניה והשפעתו על שוק המשכנתאות".

74 עוד בנושא זה ראו בחלק העוסק ב-"מגבלת שיעור החזר מהכנסה" בפרק זה.

יצוין כי הפיקוח על הבנקים לא המציא אסמכתאות המעידות על בחינת המגבלות כאמור.

נוכח ההשפעה הרחבה שיש למגבלות על רוכשי הדירות ועל יציבות המערכת הבנקאית מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יתקף באופן עיתי את המגבלות ויבחן את השפעות שלהם על יציבות הבנקים וההוגנות כלפי הלווים.

יצוין כי במהלך הביקורת בשנת 2025, הפיקוח על הבנקים ביצע בחינה של תיק האשראי לדיוור כפי שהוצג במסמך "מדיניות מקרו-יציבותית שוק המשכנתאות" ממאי 2025 שהועבר למשרד מבקר המדינה. מסמך זה מתאר סקירה בנוגע לצעדי מדיניות מקרו-יציבותיים באשראי לדיוור. 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 לדיוור, 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 לדיוור לפני תקופת הביקורת.

בניתוח הסיכונים שביצע הפיקוח על הבנקים בתקופת הביקורת ושהוצג במסמך "מדיניות מקרו-יציבותית שוק המשכנתאות" ממאי 2025 עולה כי "...לא נדרש לנקוט בצעדים מקרו-יציבותיים נוספים בתחום האשראי לדיוור אך יש להמשיך ולעקוב אחר ההתפתחויות". הפיקוח ציין כי חלה עלייה בסיכון תיק האשראי לדיוור במערכת הבנקאית שמתאפיין במגמות אלו: היקף ביצועים גבוה, לרבות ביצועים של משכנתאות בסיכון גבוה; חשש לירידה בעמידות משקי הבית בשל עלייה במינוף, וירידה בהכנסה הפנויה בשל עליות מחירים ועליית הריבית. עם זאת, צוין כי שיעור כשלי האשראי נותר נמוך והבנקים מקצים הון רב יותר בגין האשראי לדיוור לצורך ספיגת הפסדים בלתי צפויים, כך שעולה שאין חשש יציבותי לתיק האשראי לדיוור.

גישות האסדרה

כל רגולציה מורכבת מכללים ועקרונות. גישות האסדרה העיקריות הן: רגולציה מבוססת כללים (Rules-based regulation) - רגולציה בה המאסדר מגדיר כללים מחייבים, קונקרטיים וודאיים; ורגולציה מבוססת עקרונות (Principle-based regulation) - רגולציה בה המאסדר מגדיר תוצאה מחייבת, אך הגוף המפקח רשאי לבחור את הדרך להשגת תוצאה זו. רגולציה מבוססת עקרונות מתאפיינת בגמישות רבה יותר אך בוודאות פחותה לעומת רגולציה מבוססת כללים.

במדינות רבות בעולם, וגם בישראל, הרגולציה המסורתית מתבססת על כללים. אסדרה לפי גישה זו תפסה תאוצה בעולם לאחר משבר הסאב פריים והתבטאה בתחום המשכנתאות בקביעה של כללים מחייבים לגופים המלווים. עם זאת, במהלך השנים התפתח תחום הרגולציה והחלה בעולם מגמה של העדפת רגולציה מבוססת עקרונות על פני רגולציה מבוססת כללים. ארגון ה-OECD וועדת באזל מנחים את הגופים המאסדרים לגבש רגולציה המבוססת על עקרונות⁷⁵.

בתחום המשכנתאות, הפיקוח על הבנקים מפעיל אסדרה מבוססת עקרונות המאפשרת לבנקים שיקול דעת בנושאים מסוימים כמו בחירה בין שתי שיטות לחישוב ההון הנדרש לבנקים בגין סיכון אשראי⁷⁶. עם זאת, בתחום המגבלות על מתן הלוואות לדיוור נוהג הפיקוח על הבנקים בגישה אחרת המבוססת כללים, כפי שמתבטא בקביעת מגבלות מספריות ומוחלטות על הלוואות לדיוור ובקביעת משקלי סיכון ספציפיים בגינן. גישה זו לפיה המפקח קובע מגבלות מוחלטות מצמצמת את שיקול הדעת של הבנקים ואת תיאבון הסיכון שלהם במתן הלוואות לדיוור, אך מנגד מבטיחה את היציבות של הבנקים ואת השמירה על לוויים מפני לקיחת הלוואות מסוכנות מדי.

⁷⁵ בנק ישראל, מדיניות פעילות פיקוחית (מאי 2025), עמ' 6.

⁷⁶ השיטות הן: הגישה הסטנדרטית - מדידת סיכון האשראי באופן סטנדרטי שנתמך על ידי דירוגי אשראי חיצוניים; והגישה המבוססת על דירוגים פנימיים המתירה לתאגידים בנקאיים להשתמש במערכות הדירוג הפנימיות שלהם למדידת סיכון האשראי. מקור: המפקח על הבנקים, נב"ת 203 - הגישה הסטנדרטית - סיכון אשראי (אפריל 2025), עמ' 2.

בחלוף השנים ממשבר הסאב פריים מן הראוי כי המפקח על הבנקים יגבש מדיניות סדורה לבחירה של גישת האסדרה המתאימה בתחום המשכנתאות בהיבטים שונים כמו המגבלות על מתן הלוואות לדיור, מדידת סיכון אשראי וסיכונים פיננסיים שונים, נהלים למתן הלוואות לדיור ועוד. במסגרת זו, מן הראוי כי המפקח יבחן את ההשפעות האפשריות של השימוש בגישות השונות על האיזון בין יעדי היציבות, ההוגנות והתחרות של המערכת הבנקאית.

מהפיקוח על הבנקים נמסר כי גישת הפיקוח בתחום האשראי לדיור היא גישה מבוססת עקרונות, וכי בתחומים אחרים יש מגבלות שנקבעות לפי כללים כמו מגבלת חבות ענפית ומגבלה על אשראי ממונף. עם זאת, בתחום האשראי לדיור התקבלו החלטות עקביות של מפקחים או נגידי הבנק המרכזי המאמצות את הגישה המבוססת על כללים, וזאת בשל שיקולים מקרו-כלכליים הנובעים מהתפתחויות בשוק הדיור והגידול בסיכונים הטמונים בו. בשל כך, לדעת הפיקוח על הבנקים יש צורך ליצור אחידות יחסית של הפעילות בתחום האשראי לדיור המתאפשרת על ידי קביעה של מגבלות פרטניות⁷⁷. יצוין כי לא הוצגו בפני משרד מבקר המדינה מסמכים המעידים על מדיניות סדורה לבחינה של גישת האסדרה בתחום האשראי לדיור ובפרט להשפעה של הבחירה בגישה מבוססת כללים במתן הלוואות לדיור על יציבות המערכת הבנקאית וההגינות שלה כלפי הלווים.

לא נמצא כי לפיקוח על הבנקים יש מסמך מדיניות סדורה לבחינה של גישות האסדרה, רגולציה מבוססת כללים ורגולציה מבוססת עקרונות, ובפרט להשפעה של בחירה בגישה המבוססת על כללים במתן הלוואות לדיור על יציבות המערכת הבנקאית וההגינות שלה כלפי הלווים. כללים המחייבים את הבנקים במתן אשראי בתנאים מסוימים תורמים לשמירה על יציבות פיננסית בכך שהם מונעים פרשנות מקלה של בנקים לעקרונות ומגבילים אשראי מסוכן. עם זאת, בחירה בגישה המבוססת על כללים נוקשים כפי שמתבטאת במגבלות מספריות מוחלטות על הלוואות לדיור ובמשקלי סיכון ספציפיים עליהם גורמת לכך שלעיתים הבנקים לא נותנים הלוואות מסוימות אף שאינן חורגות ממדיניות ניהול הסיכונים שלהם, וסביר כי היו ניתנות במידה מסוימת בהתאם לתיאבון הסיכון של הבנקים במידה והאסדרה הייתה מבוססת עקרונות. במצב זה, לוויים שלא מקבלים משכנתאות במערכת הבנקאית נאלצים ללוות מגופים חוץ בנקאיים במחיר יקר יותר באופן שפוגע בהגשמת יעד ההוגנות.

בתשובת בנק ישראל צוין כי "הפיקוח על הבנקים פועל לאורך שנים על בסיס מדיניות פיקוחית סדורה, הכוללת הפעלה דינמית ומודעת של מגוון כלי אסדרה, הן מבוססי עקרונות והן מבוססי כללים, בהתאם לניתוח מתמשך של מגמות השוק, רמת הסיכון, מאפייני המוצרים והשלכות אפשריות של צעדי רגולציה".

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יגבש מסמך מדיניות סדורה לבחינת השיקולים וההשפעות של השימוש בגישות הרגולטוריות השונות באופן עתי ובדרך שתאזן בין הצורך לקבוע כללים על הלוואות לדיור לבין הצורך להעניק שיקול דעת לבנקים לנהל את תיאבון הסיכון שלהם תחת ניהול מוקפד של סיכונים.

השוואה בין-לאומית של מגבלות על משכנתאות וצעדים מבוססי הון בשוק המשכנתאות

ישנה חשיבות כי הפיקוח יבחן את המגבלות ודרישות ההון בשוק המשכנתאות גם בהשוואה לנעשה במדינות אחרות בעולם תוך בחינת הרלוונטיות שלהם לישראל וביצוע התאמות נדרשות בהתאם למאפייני השוק המקומי. יצוין כי השוואה זו היא מוגבלת בין היתר בשל שינויים בין מדינות שונות במאפייני שוק המשכנתאות. כך למשל, בשוק המשכנתאות קיימים שני הבדלים

⁷⁷ הפיקוח על הבנקים, "מענה לבקשת חומרים במסגרת "פיקוח על שוק המשכנתאות" של מבקר המדינה, (22.1.26).

משמעותיים בין ישראל לארה"ב: זכות המלווה לרדת לנכסי הלווה⁷⁸; ואיגוח משכנתאות⁷⁹. יצוין כי בשנת 2025 אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק שמסדירה את שוק האיגוח בישראל⁸⁰.

להלן לוחות המציגים את הניתוח השוואתי שביצע הפיקוח על הבנקים להשוואת המגבלות על משכנתאות וצעדים מבוססי הון המקובלים בישראל ובמדינות בעולם⁸¹, ואופן היישום שלהם במערכת הבנקאות בישראל על ידי הפיקוח על הבנקים לעומת היישום שלהם במדינות אחרות בעולם.

לוח 2: צעדים מגבילים עבור הלווים בשוק המשכנתאות בישראל לעומת מדינות בעולם

המגבלה	המגבלה במערכת הבנקאות בישראל	המגבלה במדינות בעולם	אופן יישום המגבלה על ידי הפיקוח על הבנקים בישראל
שיעור המימון של ההלוואה משווי הנכס (LTV)	<ul style="list-style-type: none"> דירה יחידה 75% דירה חליפית 70% דירה להשקעה 50% 	<p>לרוב שיעור המימון הוא בטווח של 80%-90% משווי הנכס. לעיתים שיעור המימון הוא נמוך יותר בדירות להשקעה.</p>	יישום שמרני
שיעור החזר חודשי מההכנסה הפנויה (PTI)	<p>$PTI \leq 50\%$</p> <p>$40\% < PTI \leq 50\%$</p> <p>משקל סיכון של 100%</p>	<p>שיטות החישוב המקובלות הן אחרות: DSTI (להלן - יחס שירות החוב להכנסה), DTI ו-LTI *</p>	<p>הסף דומה למקובל בעולם אך קשה לערוך השוואה בשל חישוב שונות. עם זאת בישראל מתייחסים להלוואה ולא לנכס או ללווה, ולכן מקילים⁸²</p>
תקופה לפירעון ההלוואה (Loan maturity)	30 שנים	<ul style="list-style-type: none"> הטווח נע בין 25 ל-40 שנים. ברוב המדינות המגבלה עומדת על 30 שנים. 	מיושם - דומה למקובל בעולם

78 המערכת הבנקאית בישראל מספקת משכנתאות מסוג ריקורס (Recourse) בהן למלווה יש זכות לרדת לנכסי הלווה. כך הלווה חייב תמיד להחזיר את הלוואת המשכנתא במלוואה, ובפרט כאשר נוצר מצב שערך הנכס שעבורו נלקחה המשכנתא ירד והוא נמוך מיתרת המשכנתא (הון דיור שלילי). לעומת זאת, במשכנתא מסוג נון-ריקורס (Nonrecourse), כפי שנהוג בארה"ב, למלווה אין זכות לרדת לנכסי הלווה. כך הלוואה מסוג זה מגבילה את ההפסד המרבי של הלווה שיכול להחזיר את הנכס הממושכן לידי המלווה תמורת ביטול ההלוואה. מקור: גילת בן שטרית ונעמי כרמון, "הלוואות משכנתא לדיור וכשלים בפירעון: מבוא לנושא עם פרספקטיבה השוואתית בינלאומית" (2010), "עמ' 1.

79 איגוח הוא תהליך שבו נכסים לא-נוזלים (משכנתאות, הלוואות צרכניות, חובות מסחריים, הלוואות לרכב ועוד שנמצאים בבעלות יזם (בנקים, גופים חוץ בנקאים וחברות) מאוגמים יחד ומומרים לניירות ערך סחירים דרך "תאגיד ייעודי"; זאת בתמורה למזומן, העברת סיכונים האשראי אל המשקיעים (גופים מוסדיים והציבור הרחב) ושחרור ההון לפעולות אחרות של היזם. יצוין כי בארצות הברית שוק איגוח מפותח ונרחב, בפרט בתחום המשכנתאות והלוואות צרכניות - היקפו, נכון לשנת 2023, מוערך בכ-50% מהתוצר, והרכיב העיקרי בו הוא משכנתאות למגורים (81%). יצוין כי באירופה שוק האיגוח מתרחב בהדרגה ומתמקד באיגוח משכנתאות והלוואות לרכב - היקפו נכון לסוף שנת 2023 הוא כ-6% מהתוצר, שהרכיב העיקרי הוא משכנתאות למגורים - כ-54%. מקורות: הודעה לעיתונות של בנק ישראל, "תיבה מתוך דוח בנק ישראל לשנת 2024: הודעה לעיתונות: פיתוח של שוק האיגוח בישראל - גרסת 2025 (על רקע השלמת החקיקה) (12.3.25); גילת בן שטרית ונעמי כרמון, "הלוואות משכנתא לדיור וכשלים בפירעון: מבוא לנושא עם פרספקטיבה השוואתית בינלאומית" (2010), עמ' 336.

80 הצעת חוק להסדרת עסקאות איגוח, התשפ"ה 2025, ה"ח 1838, עמ' 550.

81 המדינות הם בין היתר ארה"ב, אוסטרליה, בלגיה, צ'כיה, פולין, הולנד, יוון.

82 ראו בחלק העוסק במגבלת שיעור החזר מהכנסה בהמשך פרק זה. יצוין כי החל ב-1.7.26 ישתנה חישוב מגבלת שיעור החזר מהכנסה לפי כלל הלוואות על הנכס המובטחות במשכנתא.

המגבלה	המגבלה במערכת הבנקאות בישראל	המגבלה במדינות בעולם	אופן יישום המגבלה על ידי הפיקוח על הבנקים בישראל
		<ul style="list-style-type: none"> יש מדינות בהן יש גמישות לחריגה. 	
פירעון ההלוואה - מגבלה על שיעור החזר שנתי מסך ההלוואה	המגבלה לא מיושמת	<ul style="list-style-type: none"> המגבלה מיושמת במעט מדינות לרוב שיעור הפירעון הוא 1% - 2.5% הלוואות בסיכון 	מגבלה לא מיושמת
תמהיל ההלוואה - הגבלת שיעור ההלוואה בריבית משתנה	חלקה הכולל של הלוואה בריבית משתנה הוא עד 66.66% מסכום ההלוואה הכולל	המגבלה הזו לא נהוגה במדינות אחרות בעולם	יישום שמרני
הגבלת היקף אשראי מסוכן	שיעור הביצועים בהלוואות בולט או בלון בסבסוד קבלן לא יעלה על 10% מסך הביצועים החודשיים בגין הלוואות למטרת מגורים**	הגבלת ביצועים של הלוואות בסיכון (שיעור מימון ויחס החזר) כשיעור מסך הביצועים	מיושם

על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* שיטות החישוב המקובלות בעולם לשיעור החזר מהכנסה הן: DSTI (Debt Service To income) - היחס בין סך כל תשלומי החובות החודשיים של הלווה לבין ההכנסה החודשית שלו העומדת לרוב על 40% - 50% ומיושמת ברוב המדינות; DTI (Debt to income) - היחס בין סך ההתחייבויות הפיננסיות לבין ההכנסה השנתית לא יעלה על פי 5 עד 8. LTI (Loan to income) - היחס בין סכום ההלוואה ובין ההכנסה השנתית לא עולה על פי 4 - 5. ** המגבלה נקבעה באפריל 2025

לוח 3: צעדים מבוססי הון עבור המערכת הבנקאית בשוק המשכנתאות בישראל לעומת מדינות בעולם

דרישות ההון	דרישות ההון בישראל	דרישות ההון במדינות בעולם	אופן יישום דרישת ההון על ידי הפיקוח על הבנקים בישראל
התאמת משקלי סיכון (RWA)	$LTV \leq 45\% - 35\%$ $50\% \leq LTV \leq 60\% - 45\%$ $LTV > 60\% - 60\%$ $100\% < PTI \leq 50\% - 40\%$	<ul style="list-style-type: none"> רצפת משקל סיכון של 25% או תוספת 5% לפי גישת המודלים הפנימיים (IRB) למשל: 50% עבור שיעור מימון מעל 66% 	יישום שמרני
דרישות הון נוספות	הגדלת יעד הון העצמי רובד 1 בשיעור המבטא 1% מיתרת תיק האשראי לדיור	מכפיל של 1.3 על משקל הסיכון	דומה למקובל בעולם - מנגנון החישוב שונה
כרית סיכון סקטוריאלי*	דרישה זו לא מיושמת	<ul style="list-style-type: none"> כרית של 1.5% - 6% בחשיפות קמעונאיות המובטחות בנדליין למגורים כרית של 2.5% מחשיפות האשראי לדיור 	דרישה זו לא מיושמת

על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* דרישת הון נוספת המחושבת כמכפלה של שיעור הכרית בסך נכסי סיכון בגין משכנתאות.

מניתוח ההשוואה שביצע הפיקוח על הבנקים לצעדים מקרו-יציבותיים עולה כי הפיקוח עושה שימוש ברוב הצעדים הנהוגים בעולם בתחום האשראי לדיור. הפיקוח עושה שימוש בחמישה צעדים מגבילים בצד הלווים ובשני צעדים בנוגע לדרישות ההון של המערכת הבנקאית. לעומת זאת, בעולם מרבית המדינות מאמצות בין 2 - 3 צעדים מגבילים בצד הלווים. בנוסף עולה כי היישום של הכלים על ידי הפיקוח על הבנקים הוא שמרני בהשוואה לעולם בעיקר במגבלת שיעור המימון, בחלק ההלוואה בריבית משתנה, ובאופן שקלול נכסי הסיכון. למשל, מגבלת ההלוואה בריבית משתנה, שנכון למועד הביקורת היא עד שני שלישי מההלוואה, היא מגבלה ייחודית שקיימת בישראל ואינה קיימת במדינות אחרות בעולם, ושקלול נכסי הסיכון בישראל הוא מחמיר לעומת מדינות אחרות בעולם כפי שמתבטא בכך שהמערכת הבנקאית בישראל מקצה יותר הון בגין הלוואות לדיור לעומת מדינות אחרות בעולם⁸³. בנוסף, מניתוח השוואתי שביצע הפיקוח על הבנקים בנוגע למגבלות הנוגעות להכנסה בהלוואות לדיור עולה כי במרבית מדינות העולם המגבלה הקיימת היא יחס שירות החוב להכנסה (DSTI) הכוללת לעיתים בחישוב ההוצאות גם את החוב שאינו לדיור והטווח בה עומד ברוב המדינות על 40%-50%, אך לעיתים עומד על 60% ואף 80%, כך שמגבלת שיעור מהכנסה בישראל דווקא מקלה⁸⁴.

נמצא כי 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). כמו כן נמצא כי הפיקוח מיישם כלים אלו באופן שמרני ביחס למרבית המדינות בעולם. היישום השמרני מתבטא בעיקר במגבלות על שיעור המימון (בישראל המגבלה המקסימאלית היא 75% לעומת 80-90% במרבית המדינות בעולם) ועל חלק ההלוואה בריבית משתנה הייחודית לישראל, ובמשקלי הסיכון על הלוואות לדיור (משקל הסיכון הממוצע בגין אשראי לדיור במערכת הבנקאית בישראל הוא 54% לעומת שיעור ממוצע של 37%). באופן זה הפיקוח על הבנקים מצמצם את האפשרות להתפתחות סיכונים גבוהים בתיק האשראי לדיור ומסייע לשפר את היציבות של הבנקים ואף להגן על הלווים מלקיחת משכנתאות ממונפות, ובכך תורם להגשמת יעדי היציבות וההוגנות. עם זאת, השימוש השמרני שעושה הפיקוח על הבנקים בכלים אלו עלול לייצר חסמים לאוכלוסיות מסוימות מנגישות לאשראי לרכישת דירה במערכת הבנקאית, באופן שעלול לפגוע ביעדי ההוגנות והתחרות.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לבחון באופן עתי את השפעה של השימוש בכלים המקרו-יציבותיים על שוק המשכנתאות בישראל, בהשוואה לעולם, ובתוך כך יבחן את השפעה שלהם על יציבות המערכת הבנקאית ועל יעדי ההוגנות והתחרות בתחום המשכנתאות.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הפיקוח מבצע בחינה שוטפת של המגבלות ומתאים אותם לשוק הדיור המשתנה.

צעדים מגבילים עבור הלווים - מגבלות למתן הלוואות לדיור

מגבלת שיעור המימון (LTV)

בסעיף 12 להוראת הדיווח לפיקוח מס' 876 - "דוח על הלוואות לדיור" נקבע כאמור כי שיעור המימון בהלוואה לדיור (LTV - Loan To Value) הוא היחס בין סכום ההלוואה לבין שווי הנכס כפי שאושר על ידי הבנק בעת העמדת מסגרת האשראי וכפי שמחושב לצורך מדידה והלימות הון

⁸³ לפי נתוני הפיקוח על הבנקים לחודש יוני 2024 משקל הסיכון הממוצע בגין אשראי לדיור במערכת הבנקאית הוא כ-54% לעומת ממוצע במדיניות שנדגמו העומד על כ-37%. בין המדינות שנדגמו הן: אירלנד, הונגריה, ליטא, בלגיה, הולנד, ספרד, פורטוגל, איטליה, גרמניה ועוד. מקור: הפיקוח על הבנקים, "מדיניות מקרו-יציבותית בשוק המשכנתאות" (מאי 2025), עמ' 16.

⁸⁴ מדינות בהן חלה מגבלה זו הן בין היתר אוסטרליה, איסלנד, אסטוניה, הולנד, לטביה, מלטה, סלובקיה, פורטוגל. מקור: בנק ישראל, חלופת חישוב יחס החוזר בעת מתן אשראי נוסף לדיור (אפריל 2025), עמ' 22-23.

(להלן - מגבלת שיעור המימון). שיעור המימון משפיע על הערכת הסיכון של העסקה, וככל שהשיעור גבוה יותר כך הסיכון בהלוואה הוא גבוה יותר והבנק נדרש להקצות יותר הון כנגדו.

בשנים 2000 - 2008 לפני משבר הסאב פריים שוק הדיור בישראל התאפיין ביציבות במחירי הדירות. כמו כן משקי הבית נמנעו ממינוף יתר בהלוואות, ובכלל זה בנטילת משכנתאות בסיכון גבוה. בשנים אלו הפיקוח על הבנקים לא הטיל מגבלה על שיעור המשכנתא מערך הדירה, אך שיעור מימון גבוה היה כרוך בדרישת הון גבוהה יותר כלפי הבנק⁸⁵. הפיקוח עודד לקיחת משכנתא של עד 70% מערך הדירה באמצעות הקצאת הון נמוכה יחסית⁸⁶, כך ששיעור המימון המקובל בזמנו על משכנתאות מבנקים נע בין 60% - 70% מערך הדירה הנרכשת בנוסף, הוראות בנק ישראל אפשרו ללווים לבטח את המשכנתא בחברת ביטוח חיצונית⁸⁷ בעסקאות בהן שיעור המימון היה מעל 60% ולהגדיל את שיעור המימון עד 80% ממחיר הנכס בתמורה לתשלום נוסף לחברת ביטוח⁸⁸.

בנובמבר 2012 הפיקוח על הבנקים הגביל כאמור את שיעור המימון לרוכשי הדירות על הלוואות לדיור בהתאם לסוג הנכס הנרכש בשל גידול בהלוואות לדיור בשיעורי מימון גבוהים. מגבלת שיעור המימון כאמור לא השתנתה משנת 2012 למעט הקלות כאמור שניתנו במקרים מסוימים של הלוואות לזכאים לדירה במחיר מופחת ובהלוואות לכל מטרה⁸⁹. באוקטובר 2016 קבע המפקח על הבנקים כי משכנתא ללווים הרוכשים דירה במחיר מופחת תחושב לפי שווי השוק של הדירה ולא מחיר הרכישה בפועל, ובלבד שההון העצמי הוא לפחות 100 אלף ש"ח ושווי הדירה אינו גבוה מ-1.8 מיליון ש"ח. במהלך הביקורת הפיקוח על הבנקים עדכן את סכום תקרת שווי הנכס הנרכש מ-1.8 מיליון ש"ח לסך של 2.1 מיליון ש"ח, וזאת "...בהתאמה לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן". בשנת 2020 במשבר הקורונה הפיקוח על הבנקים אפשר לבנקים באופן זמני להעניק הלוואות לכל מטרה בשיעור מימון של עד 70% במקום שיעור מימון של 50%⁹⁰, וכך גם במהלך מלחמת חרבות ברזל כאמור. הפיקוח קבע הקלה זו בשיעור המימון "...במטרה לסייע לציבור ולתת מענה לצורכי האשראי של משקי הבית...". יצוין כאמור כי בתקופת הביקורת החליט הפיקוח על הבנקים לקבע הקלה זו כך שלווה יוכל לקבל הלוואה נוספת על הנכס - הלוואה לכל מטרה - בשיעור מימון של עד 70% במקום 50%, ובלבד שסכום ההלוואה שמעל שיעור מימון של 50% לא יעלה על 200,000 ש"ח⁹¹.

סנכרון ופיקוח במערכת הבנקאית ומחוצה לה בנוגע להון העצמי הנדרש

תכלית מגבלת שיעור המימון היא חיזוק חוסן הלווים וצמצום הפסדים למערכת הבנקאית בתקופות של שפל באמצעות דרישה להון עצמי בשיעור גבוה המפחית את שיעור המינוף. הגבלת שיעור המימון מפחיתה את הסיכון בתיק האשראי לדיור ומצמצמת את הסיכון המובנה בנטילת הלוואה לדיור עם שיעור מימון גבוה, בכך מפחיתה את הסבירות להתממשות משבר בשוק הנדל"ן⁹².

85 בנק ישראל, ישראל והמשבר העולמי 2007 - 2009 (ספטמבר 2011), עמ' 119.

86 מקורות: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **התמודדות ישראל עם המשבר הכלכלי ואתגרים לעתיד** (מאי 2010), עמ' 2 - 3; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **משכנתאות בישראל ובמדינות נבחרות: מאפיינים, סוגים ומסלולים** (מרץ 2008), עמ' 2 - 3.

87 הביטוח היה כנגד תשלום פרמיה חודשית, נוסף על ביטוח חיים וביטוח דירה הנדרש בכל משכנתא.

88 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **משכנתאות בישראל ובמדינות נבחרות: מאפיינים, סוגים ומסלולים** (מרץ 2008), עמ' 2 - 3.

89 הלוואות אלו נקראות "הלוואות בביטחון דירת מגורים" או משכנתאות לכל מטרה, הניתנות תמורת משכון הדירה ואינן משמשות למטרת מגורים (כמו רכישה, בניית דירה או שיפוצים), אלא יכולות לשמש למטרות שונות כמו מטרות צרכניות או כיסוי חובות. יצוין כי הן משמשות כמעין אשראי צרכני בשעבוד נכס, ועל כן הן זולות יותר מהלוואות צרכניות.

90 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח שוק המשכנתאות בישראל** (יולי 2021), עמ' 12.

91 הפיקוח על הבנקים, חוזר מס' ח - 06 - 2840 - מגבלות למתן הלוואות לדיור (8.2.26) עמ' 1 - 3, ו-6 - 8.

92 בנק ישראל, חטיבת המחקר, המגבלה על שיעור המימון וסיכון הלווים, דצמבר 2018, עמ' 2 ו-8.

חוזר הפיקוח שהופץ ב-6.10.21 מספק תשובות לשאלות שהעלו תאגידים בנקאיים בנוגע למתן הלוואות לדיור. בחוזר זה הובהר בין היתר כי תאגיד בנקאי אינו רשאי להעמיד ללווה הלוואה נוספת ללווה המיועדת לשמש הון עצמי לצורך רכישת דירה⁹³. כלומר כל אשראי נוסף שיעמיד בנק ללווה יהיה במנותק מעסקת רכישת הדירה וייבחן על פי תבחינים הנהוגים בבנקים ביחס לסוג האשראי הנוסף. אף על פי כן נקבעו כמה הקלות בנוגע לרכישת דירה חליפית⁹⁴ ולמתן סיוע לצורך השלמת מימון בהון עצמי מצד שלישי ובלבד שמדובר על קרוב משפחה מדרגה ראשונה⁹⁵.

בהוראת דיווח 878⁹⁶ קבע הפיקוח על הבנקים חובות דיווח החלות על כל תאגיד בנקאי שיתרת האשראי לדיור שהעמיד עולה על חמישה מיליארד ש"ח. במסגרת זו נדרשים הבנקים להעביר לפיקוח בין היתר דיווח על סך הנכסים המשועבדים לצורך חישוב שיעור המימון ואת יחס ההלוואה לשווי הנכסים המשועבדים. נוסף על כך הפיקוח פועל במגוון רחב של כלים לצורך ניטור שוטף וביצוע ביקורות, סקירות, מבחני קיצון והערכות תקופתיות. הפיקוח מנחה באופן תדיר את הבנקים בנושאים שונים, לרבות ניהול סיכונים זהיר, ציות להוראות והוגנות כלפי לקוחות. פעילות הפיקוח מעוררת את המודעות לגבי תחומים שבהם מועברים מסרים לבנקים באמצעים שונים, בהם פרסומים של מכתבים פיקוחיים ושאלות ותשובות להוראות ניהול בנקאי תקין. שימוש במגוון כלי הפיקוח מאפשר לפיקוח לעקוב אחר יישום הוראותיו בקרב הבנקים ולזהות בין היתר את השינויים בהתפלגות שיעורי המימון בעסקאות מסוגים שונים כדי לבחון את העמידה בשיעורי המימון, כפי שקבע בהוראה 329.

כל בנק רשאי להציע תנאים שונים או מגבלות נוספות לאלה שנקבעו בהוראה 329 להעמדת הלוואות לדיור. עם זאת, ככלל, תהליך בחינת מתן הלוואות לדיור זהה בבנקים וכולל שני שלבים. השלב הראשון, מתן אישור עקרוני, מתבסס על הצהרות הרוכשים, בעוד שבשלב השני, בו ניתן האישור הסופי להעמדת הלוואה, כולל בדיקה מקיפה של מסמכי הרוכשים והנכס כדי להעריך את יכולת הרוכשים לעמוד בהחזר ההלוואה לדיור שנטלו ולאורך תקופת ההלוואה⁹⁷. במסגרת זו בנקים משתמשים במערכות שונות, בהן מערכת נתוני אשראי של בנק ישראל, כדי להצליב מידע פיננסי על לווים ולהבטיח עמידה בהוראות הפיקוח.

בסעיף 19א להוראה 451 נקבע כי תאגיד בנקאי לא יסרב סירוב בלתי סביר לבקשת לווה למתן הסכמתו לשעבוד נכס בדרגה שנייה לטובת גורם אחר. נטילת הלוואה מדרגה שנייה אינה פוגעת בתנאי ההלוואה שהועמדה מדרגה ראשונה ויכולה לסייע במקרים שונים, בייחוד בהשלמת מקורות מימון להשלמת עסקה. אף על פי כן הפרקטיקה הנהוגה במערכת הבנקאית מבוססת על ניהול סיכונים קפדני ואינה תומכת ברישום שעבוד של כמה הלוואות לדיור על נכס מסוים.

להבדיל מן המערכת הבנקאית, גופים חוץ-בנקאיים, ובהם בין היתר חברות ביטוח, קרנות פנסיה וגופי מימון פרטיים, מציעים פתרונות אשראי מגוונים לאוכלוסיות שונות, במיוחד לרוכשי דירות שמיצו את מקורות האשראי האפשריים במערכת הבנקאית ונדרשים למקורות כספיים נוספים להשלמת הרכישה. גופים חוץ-בנקאיים אינם כפופים להוראות הפיקוח על הבנקים ומגלים גמישות רבה בקריטריונים לאישור מינוף בשיעור גבוה מזה שהוגבל בהוראת הפיקוח וברישום שעבוד מדרגה שנייה. עם זאת, לנוכח הסיכון העומד לאותם גופים בהעמדת הלוואה בשעבוד

⁹³ הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, חוזר ח-06 - 276, שאלות ותשובות - מגבלות למתן הלוואות לדיור (6.10.21).

⁹⁴ תאגיד בנקאי רשאי להעמיד ללווה הלוואה נוספת לצורך השלמת מימון רכישת דירה חליפית ובתנאי שמתקיימים התנאים להלן: (1) ההלוואה היא הלוואת גישור בשעבוד הדירה הקיימת ובלבד שסך ההלוואות בשעבוד דירה זו לא יעלה על 50% משווי; (2) סכום ההלוואה לא יעלה על הסכום הנדרש להשלמת מימון הדירה החליפית; (3) תקופת ההלוואה לא תעלה על התקופה המקסימאלית במהלכה נדרש הלווה למכור את דירתו הקיימת על פי הנחיות רשות המסים בחוק מיסוי מקרקעין.

⁹⁵ הלוואות לצד שלישי מוגדרות "הלוואה לדיור לכל מטרה" הן לחישוב נכסי הסיכון והן לשיעור המימון המרבי שנקבעו בהוראה 329. לכן שיעור המימון המותר בהלוואות לצד שלישי מוגבל ל-50% מהנכס המשועבד. כאשר שווי הנכס המשועבד אינו רלוונטי לחישוב שיעור המימון של עסקת הרכישה.

⁹⁶ הוראת דיווח מספר 878 - דוח רבעוני על נתוני הלוואות לדיור.

⁹⁷ הבדיקה כוללת בין היתר בחינה של מצבם הפיננסי של הרוכשים, במיוחד את הכנסות הרוכשים ואת יכולת החזר ההלוואה לדיור, בהתאם לתלושי השכר ולדפי בנק ואת ההתחייבויות הקיימות לרוכשים. בנוסף לכך נבחן הנכס שבגין רכישתו נדרשת ההלוואה, במיוחד שווי הנכס ומצבו המשפטי.

מדרגה שנייה, מדובר ככלל על הלוואות בשיעורי ריביות גבוהים מאלה הנהוגים במערכת הבנקאית. לא זאת בלבד אלא שפרק הזמן לפירעון ההלוואה עלול להיות קצר יותר ולהגדיל את סך ההחזר החודשי בהשוואה לפריסת החזר הלוואה על פני תקופת זמן ארוכה.

נמצא כי הפיקוח על הבנקים מקיים מערך של דיווח ובקרה על עמידה של הלווים בדרישת ההון העצמי המינימאלי במתן משכנתאות. עם זאת העמדת אשראי נוסף ללווים על ידי גופים חוץ-בנקאיים, לאחר שמיצו את מקורות האשראי במערכת הבנקאית, מגדילה את שיעורי המימון הקבועים בהוראת הפיקוח על הבנקים, אגב הטלת סיכון גדול על הרוכשים, התייקרות מחיר האשראי למגורים, והגדלת הסבירות להתממשות משבר בשוק הדיור. כמו כן, לא נמצא כי קיים תיאום של הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון בעניין עמידת הלווים במגבלת ההון עצמי המינימאלי שקבע הפיקוח, כך שלווים יכולים לקחת הלוואות משלימות מגופים חוץ בנקאיים ולא לעמוד בדרישות ההון העצמי.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון יבחנו במשותף דרכים להבטחת אפקטיביות הוראת הפיקוח, וכן יקדמו מהלכי הוגנות בקרב לוויים על מנת להפחית את הסיכון המערכתית להתממשות משבר בשוק הדיור.

עדכון שיעור המימון לזכאים לדירות במחיר מופחת

שיעור המימון הוגדר כאמור בהוראת הדיווח לפיקוח מספר 876, כיחס בין מסגרת האשראי המאושרת בעת העמדתה לבין שווי הנכס כפי שאישר הבנק בעת העמדת המסגרת וכפי שמחושב לצורך מדידה והלימות הון. לפי הוראת הדיווח שווי הנכס לא יעלה על הנמוך מבין הערכת השמאי ועלות הנכס בהסכם הרכישה, או על עלות צפויה בנכס בבניה או קבוצת רכישה⁹⁸. כאמור, לשיעור המימון השפעה מכרעת על היכולת של רוכשים להשלים עסקאות. שיעור המימון קובע את גובה המסגרת ביחס לשווי הנכס, ולכן משפיע על רמת הסיכון הכרוכה בעסקה, על גובה הריביות במסלולי ההלוואה לדיור ועל גובה ההחזר החודשי. רוכשים שיעמידו הון עצמי גבוה לטובת עסקה מסוימת יידרשו לשיעור מימון נמוך באופן יחסי, שיתבטא לרוב בתנאים טובים יותר בבנקים, במיוחד בשיעור הריביות ובהחזרים החודשיים הנגזרים מהלוואת הדיור שנטלו.

דירה במחיר מופחת מציעה לזכאים אפשרות לרכוש דירה במחיר נמוך משווי שוק, כך שמחיר הרכישה יהיה נמוך משווי הנכס שצפוי להתקבל לפי הערכת השמאי. ב-1.5.16 עדכן הפיקוח על הבנקים את הוראה 329 בחוזר שהופץ לתאגידים הבנקאיים (להלן - חוזר עדכון ההוראה)⁹⁹. בחוזר עדכון ההוראה נוסף סעיף 4 ובו נקבעו כללים לחישוב שווי נכס להלוואה לדירה במחיר מופחת, במטרה לתמוך ביכולת זכאים להשתתף בפרויקטים לרכישת דירה במחיר מופחת באמצעות עדכון חישוב שיעור המימון לרכישת דירה.

להלן הכללים שנוספו בהתאם לחוזר עדכון ההוראה: (א) תאגיד בנקאי רשאי לבסס את שווי הנכס על הערכת שמאי במקום על מחיר הרכישה בפועל, ובלבד ששווין אינו עולה על 1.8 מיליון ש"ח; (ב) בדירות ששווין עולה על 1.8 מיליון ש"ח יבוסס השווי על הגבוה מבין 1.8 מיליון ש"ח ועלות הרכישה; (ג) על הרוכש לשלם לכל הפחות 100,000 ש"ח ממקורותיו; (ד) כאשר התוכנית כוללת קנס בגין הפרת תנאי התוכנית, יש להפחית סכום זה משווי הדירה אם במימוש הנכס לא קיימת לבנק זכות הקודמת לזכות המדינה לקבלת הקנס.

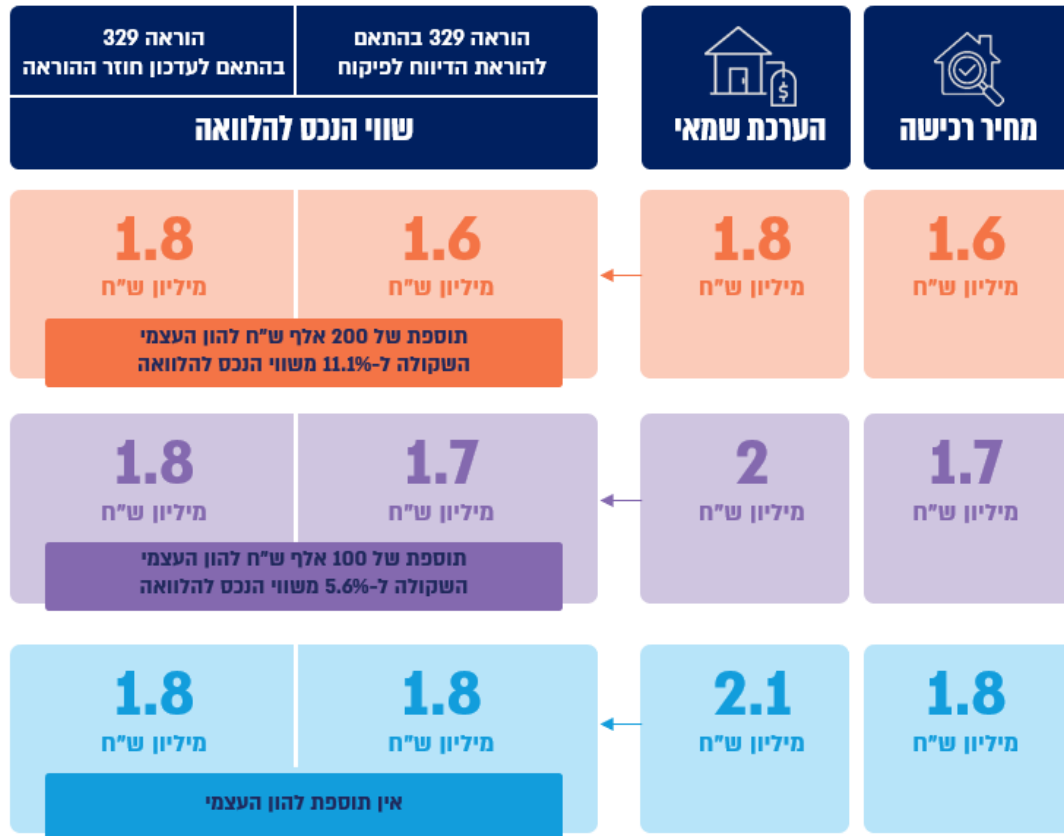
בהתאם לחוזר עדכון ההוראה, במקרים בהם שווי הנכס לפי הערכת השמאי אינו עולה על 1.8 מיליון ש"ח החוזר מיטיב עם הזכאים, בכך שהערכת השמאי היא המוכרת כשווי הנכס חלף מחיר הרכישה. הפער בין מחיר הרכישה לבין הערכת השמאי מוכר כהון עצמי של הרוכש ועל כן מקטין את שיעור המימון לו יידרש ומסייע בעמידה בשיעור המימון המינימלי לרכישת הדירה. לעומת זאת, במקרים בהם שווי הנכס לפי הערכת השמאי עולה על 1.8 מיליון ש"ח, חוזר ההוראה אינו

⁹⁸ בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים - אגף מדיניות והסדרה, הוראת הדיווח לפיקוח דוח חודשי על הלוואות לדיור - הוראה 876.

⁹⁹ בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים - אגף מדיניות והסדרה, מגבלות למתן הלוואות לדיור, חוזר מס' ח-06-1.5.16, 2499.

מטיב באופן דומה עם הזכאים. כלומר, במקרים שבהם מחיר הרכישה נמוך מ-1.8 מיליון ש"ח שווי הנכס מוכר בסכום של 1.8 מיליון ש"ח, ואילו במקרים שבהם מחיר הרכישה גבוה מ-1.8 מיליון ש"ח שווי הנכס מוכר בהתאם למחיר הרכישה ולא לפי הערכת השמאי. התרשים להלן מציג את שווי הנכס להלוואה בהתאם להוראה 329 לפי הוראת הדיווח לפיקוח מספר 876 ולפי עדכון חוזר ההוראה מ-1.5.16.

תרשים 12: שווי הנכס להלוואה בהתאם להוראה 329 לפי הוראת הדיווח ולפי עדכון חוזר ההוראה



נתוני הוראות של הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי ההטבה לזכאים עשויה להקנות תוספת של מאות אלפי ש"ח להון עצמי ולהוביל להפחתה ניכרת בשיעור המימון בקרב רוכשי דירות במחירים הנמוכים מ-1.8 מיליון ש"ח. עם זאת במקרים שבהם הערכת השמאי גבוהה מ-1.8 מיליון ש"ח ההטבה פוחתת משמעותית וייתכן כי לא תתקיים. כלומר עבור קבוצת זכאים זו אין שינוי בין ההוראה המקורית לעדכון חוזר ההוראה.

מאז עדכון ההוראה ועד אוגוסט 2025 עלה מדד מחירי הדירות ב-52.2%¹⁰⁰. לא זאת בלבד אלא שלפי נתוני הלמ"ס המחיר הממוצע השנתי של דירות בשנת 2017 עמד על כ-1.53 מיליון ש"ח ואילו בשנת 2024 עמד על כ-2.34 מיליון ש"ח, לאחר עלייה שנמשכה מדי שנה בשנה לאורך התקופה, כך שהמחיר הממוצע חצה את הרף שנקבע למתן הטבה בעדכון ההוראה. נתונים אלה מבטאים ירידה משמעותית בהיקף הזכאים שיכולים לממש את ההטבה ומעלים את הצורך בקיום דיון בעדכון הסכומים שנקבעו בעדכון ההוראה כדי לתמוך בהשגת מטרתה.

במאי 2016 עדכון הפיקוח על הבנקים את הוראה 329 כדי לתמוך ביכולת זכאים להשתתף בפרויקטים לרכישת דירה במחיר מופחת באמצעות עדכון חישוב שיעור המימון לרכישת דירה.

¹⁰⁰ לפי נתוני הלמ"ס במאי 2016 מדד מחירי הדירות (המסומן בקוד פריט 40010) היה 391.1 נקודות ובאוגוסט 2025 מדד מחירי הדירות היה 595.4 נקודות - גידול של 52.2%.

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 והוגבל לסכום של 1.8 מיליון ש"ח. מדד מחירי הדירות עלה מאז ועד אוגוסט 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 שציבור הזכאים נדרש להעמיד הון עצמי בסכומים גבוהים יותר, עלולה להיפגע יכולתו לקבל תנאים מטיבים בבנקים בעת נטילת הלוואה לדיוור ואף בחלק מהמקרים נפגעת יכולתו לממש את זכאותו לרכישת דירה במחיר מופחת.

יצוין כי במהלך תקופת הביקורת, בפברואר 2026, בנק ישראל פרסם תיקון לנב"ת 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". ועם זאת, מדד המחירים לצרכן 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.

בתשובת בנק ישראל צוין כי ההתייחסות לשווי הנכס בנב"ת 329 היא חריג שנקבע כדי לתמוך ביכולתם של רוכשי "דירה במחיר מופחת", וכי ההחלטה להצמיד את תקרת השווי למדד המחירים לצרכן משקפת את התאמתו לעליית המחירים הכללית במשק.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן באופן עיתי את הצורך בעדכון של גובה הסכום הקובע לחישוב שווי נכס הלוואה לדירה במחיר מופחת, ובמסגרת זו יבחן את מנגנון ההצמדה למדד הרלוונטי, כגון מדד מחירי הדירות או מדד המחירים לצרכן, תוך מימוש התכלית של עדכון חוזר ההוראה משנת 2016 - תמיכה ביכולת זכאים להשתתף בפרויקטים לרכישת דירה.

מגבלת שיעור החזר מהכנסה

בנב"ת 329 נקבע כאמור כי "שיעור החזר מהכנסה" הוא היחס בין החזר החודשי לבינן ההכנסה החודשית הפנויה של הלווה. החזר חודשי הוא התשלום המשמש את הלווה לפירעון של הלוואה לדיוור. הכנסה חודשית פנויה היא ההכנסה החודשית נטו בניכוי הוצאות קבועות. הכנסה חודשית נטו מוגדרת ככל הכנסה של לווה העומדת בכל שלושת תנאים אלו: ההכנסה משולמת באופן קבוע ועל בסיס שוטף; לבנק יש אסמכתה מתאימה התומכת בהכנסה או בזכות לקבלתה; ולבנק יש הוכחת תשלום, כגון הפקדות או העברות לחשבון הבנק של הלווה. הוצאה קבועה היא "הוצאה שמקורה בהתחייבות של הלווה שיתרת תקופתה עולה על 18 חודשים", ובכלל זה תשלום דמי מזונות או החזרים חודשיים על כל הלוואה שיתרת תקופתה היא 18 חודשים לפחות, וכן תשלום שכר דירה, גם אם תקופת השכירות קצרה מ-18 חודשים, במקרה שהלווה אינו עתיד להתגורר בדירה הנרכשת. המגבלה נקבעה באוגוסט 2013 והוסדרה כאמור בנב"ת 329 ביולי 2014, ומאז לא שונתה.

קיימות שלוש חלופות לחישוב שיעור החזר מהכנסה¹⁰¹ בעת מתן אשראי נוסף¹⁰² לדיוור: חלופת הלוואה - המצב כיום שבו חישוב המגבלה הוא ברמת הלוואה באופן המאפשר גישה לאשראי נוסף עקב פערי עיתוי בלקיחת האשראי; חלופת נכס - המגבלה מחושבת לכל נכס בנפרד, באופן המשפיע על אשראי נוסף בלבד; וחלופת לווה - חישוב המגבלה המודד את עומס החוב (בגין אשראי לדיוור) המוטל על הלווה, באופן שמשפיע על רוכשי דירה חליפית ומשקיעים בעלי משכנתא.

בהתאם לנב"ת כיום, מגבלת שיעור החזר מהכנסה חלה על הלוואה ספציפית ומחושבת לפי חלופת הלוואה. לפיכך אם נלקחת הלוואה נוספת המגובה על ידי אותו נכס, הרי המגבלה תחושב מחדש, וייתכן שלמרות שהמינוף עולה שיעור החזר מהכנסה דווקא יורד בהלוואה הנוספת. כמו כן אף

¹⁰¹ "חלופות חישוב יחס החזר בעת מתן אשראי נוסף לדיוור" של אגף הערכה מוסדית, יחידת ניהול המידע והאגף הפיננסי בחטיבת המחקר של בנק ישראל, אפריל 2025.

¹⁰² יצוין כי אשראי נוסף יכול להיות הלוואה לכל מטרה, הלוואה לשיפוצים או הלוואה לרכישת נכס נוסף או חליפי.

אם נלקחת הלוואה נוספת לנכס אחר (להשקעה) שיעור החזר מהכנסה יישאר דומה על אף המינוף שגדל עד מאוד. לכן, בנק ישראל קבע בבחינה שביצע באפריל 2025¹⁰³, במהלך הביקורת, כי המגבלה לפי חלופת הלוואה אינה אפקטיבית בנטילת אשראי נוסף על אשראי קיים. אפשרויות אחרות למגבלה שנבחנו על ידי בנק ישראל בתקופת הביקורת הן מגבלת לפי חלופת נכס בו שיעור החזר מהכנסה מחושב על כל הלוואות שנלקחו עבור רכישת הנכס, ומגבלת לפי חלופת לווה בו שיעור החזר מהכנסה מחושב ביחס לכלל הלוואות של הלווה. אפשרויות אלה, ובייחוד האחרונה, מתאימה את המגבלה לרמת המינוף.

יצוין כי במהלך הביקורת עדכן הפיקוח על הבנקים את מגבלת שיעור החזר מהכנסה לפי חלופת הנכס כך שהיא תחושב על כל הלוואות שנלקחו עבור רכישת הנכס החל מיום 1.7.26. הפיקוח על הבנקים ציין כי "...ולאחר בחינה, הוחלט להבהיר את אופן חישוב מגבלת שיעור החזר מהכנסה (PTI) בעת נטילת הלוואה לדיור נוספת על הלוואה לדיור קיימת המובטחות בשעבוד אותו הנכס". להלן לוח המציג השוואה בין ההגדרה של החזר חודשי הקיימת כיום לבין ההגדרה של החזר חודשי החל מיום 1.7.26:

לוח 4: השוואה בין החזר חודשי במגבלת שיעור החזר מהכנסה כיום לבין החזר חודשי במגבלת שיעור החזר מהכנסה החל ביום 1.7.26

מגבלת שיעור החזר מהכנסה החל מיום 1.7.26 - לפי נכס**	מגבלת שיעור החזר מהכנסה כיום- לפי הלוואה*	
סך התשלומים החודשיים המשמשים לפירעון של הלוואה לדיור המבוקשת ע"י לקוח, כולל הלוואות שהועמדו לווה בעבר על ידי כל מלווה, המובטחות בשעבוד אותו הנכס, ובלבד שמועד פירעון של הלוואות כאמור עולה על 18 חודשים.	התשלום החודשי המשמש לפירעון של הלוואה לדיור המבוקשת ע"י לקוח	הגדרת "החזר חודשי"

על פי הוראות של הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הפיקוח על הבנקים, נב"ת 329 - "מגבלות למתן הלוואות לדיור" (4.25), עמ' 4 ו-8.
** הפיקוח על הבנקים, חוזר מס' ח - 06 - 2840 (8.2.26), עמ' 3 ו-10.

עולה מהלוח כי הגדרת "החזר חודשי" במגבלת שיעור החזר מהכנסה תשתנה ותהיה רלוונטית בעת לקיחת הלוואה נוספת, כך שכאשר לווה ימנף את הנכס שלו שיעור החזר שלו יעלה וישקף מינוף גבוה יותר. עם זאת, חישוב של מגבלת שיעור החזר מהכנסה לפי חלופת לווה, כלומר ביחס לכלל הלוואות של הלווה, ולא רק עבור אותו נכס, היא מגבלה שמתאימה יותר את רמת המינוף של הלווה ומשקפת במידה רבה יותר את כושר החזר שלו בפועל. בחירה בשיטה זו עשויה לחזק את היציבות ולצמצם את ההטיה הקיימת בחישוב נטל החוב הקיים בפועל על הלווה. עם זאת, היא עשויה לצמצם את נגישות לאשראי לדיור ולהקטין את חלק המשקיעים באופן שעשוי להוריד את הביקוש לדירות ולמתן את עליית מחירי הדירות אך גם לצמצם גם את היצע הדירות להשכרה ולהעלות את מחירי השכירות.

יצוין כי המגבלה הקיימת ברוב המדינות בעולם¹⁰⁴ היא כאמור מגבלת יחס שירות חוב להכנסה (DSTI) המודד את היחס בין סך כל תשלומי החובות החודשיים של הלווה לבין ההכנסה החודשית שלו. בהתאם לכך בעת נטילת אשראי נוסף, על אותו נכס או על נכס נוסף, יעלה בהכרח היחס באופן שיבטא את נטל החוב האמתי של הלווה. לעומת זאת, הפיקוח על הבנקים קבע מגבלה קלה יותר ביחס למגבלה הנהוגה במרבית המדינות בעולם, המקלה על הלווה בקבלת אשראי נוסף אך יוצרת הטיה לגבי נטל החוב המוטל עליו בפועל.

¹⁰³ בנק ישראל - אגף הערכה מוסדית, יחידת ניהול המידע והאגף הפיננסי בחטיבת המחקר בבנק ישראל, "חלופות חישוב יחס החזר בעת מתן אשראי נוסף לדיור" (אפריל 2025).

¹⁰⁴ מדינות כמו אוסטרליה, איסלנד, הולנד, יוון, לטביה, סינגפור, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת וקפריסין.

נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא עדכן את מגבלת שיעור ההחזר מהכנסה שנתה על 50% משנת 2013 ועד לתקופת הביקורת. מגבלה זו מחושבת מחדש בעת לקיחת ההלוואה נוספת כך שייטכן ושיעור ההחזר בגינה יירד 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 (DSTI) הכוללת את כל החובות החודשיים של הלווה בחישוב המגבלה, באופן המצמצם את ההטיה כאמור ומשקף את נטל החוב האמיתי של הלווה.

מומלץ כי בנק ישראל יתקף באופן עיתי את מגבלת שיעור ההחזר מהכנסה, ויתאימה לרציונל העומד בבסיסה - מגבלה על מינוף גבוה ביחס להכנסה, שעלול להביא לסיכון ללווה ולכשל יציבותי מערכתי.

מגמות בשיעור החזר מהכנסה בשל עליית ריבית בנק ישראל ואינפלציה

שיעור החזר החוב מההכנסה הפנויה הוא מדד שעשוי לסייע בבחינה שוטפת של התפתחות חובות משקי הבית הנדרשת כדי לעקוב ולזהות סיכונים ליציבות הפיננסית. יצוין כי בנק ישראל ציין בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024 כי לווים שלקחו משכנתאות חדשות ומשלמים מעל 30% מהכנסתם להחזר המשכנתא מהווים קרוב ל-42% מהלווים החדשים, וכי הם חשופים במיוחד לסיכון כתוצאה משינויים פוטנציאליים בהכנסה הפנויה או בהחזר החוב החודשי. בדוח על משבר הדיור משנת 2015 ציין מבקר המדינה כי "...נטל הוצאות דיור ששיעורו גבוה מ-30% מסך ההכנסה נטו נתפס כנטל העלול לפגוע ביכולת לממן צרכים חיוניים ולכן עלול לפגוע פגיעה של ממש ברמת חייו ובאיתנותו הפיננסית של משק הבית".

כאמור בנק ישראל העלה את שיעור ריבית בנק ישראל בהדרגה מ-0.1% באפריל 2022 עד ל-4.75% במאי 2023. לעליה בשיעור הריבית לצד העליה החדה באינפלציה הייתה השפעה על העליה בסכום ההחזר החודשי במשכנתאות. כאמור, סכום ההחזר החודשי הראשון עלה מסך 4,200 ש"ח בהלוואות שנלקחו בשנת 2019 לסך של 5,776 ש"ח בהלוואות שנלקחו בשנת 2025¹⁰⁵, כלומר עליה מצטברת של כ-38%. עם זאת, שיעור החזר מהכנסה ממוצע עלה בשיעור מתון של כ-3.4% בלבד משיעור של כ-26.3% בהלוואות לדיור שנלקחו בשנת 2020 לשיעור של כ-29.7% בהלוואות שנלקחו בשנת 2025¹⁰⁶. העליה המתונה בשיעור החזר מהכנסה התרחשה לנוכח עליה מצטברת בשכר של כ-32% לווים בעלי משכנתאות שנלקחו בשנים 2018-2021, לפני תקופת העליה בריבית בנק ישראל והאינפלציה, נדרשו גם להתמודד עם עלייה בהחזר החודשי.

בדוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של שנת 2023 ציין בנק ישראל כי "עליית הריבית והאינפלציה בתקופה האחרונה הגדילו מאוד את ההחזר החודשי של מחזיקי משכנתאות...". כמו כן, בנק ישראל ציין בדוח כי לעליה בריבית ובאינפלציה יכולות להיות השפעות נוספות על נטל החוב של משקי הבית, ובין היתר לעודד אותם לחזר הלוואות או להשתמש בחסכונות כדי לפרוע חלק מהחובות, וזאת במטרה לצמצם את החשיפה לעליות הריבית והאינפלציה. בנק ישראל הצביע על כך שבתקופה מאוקטובר 2022 ועד אפריל 2023, תקופה בה האינפלציה הייתה בשיאה וריבית בנק ישראל עלתה באופן עקבי ומתמשך, משכו משקי הבית כ-1.5 מיליארד ש"ח נטו מכספים בקופות הגמל והפיצויים, וכי "...ככל הנראה שמשקי בית משתמשים בחסכונות אלה להחזר חובות או לצריכה שוטפת"¹⁰⁷. להלן תרשים המציג את העלייה הממוצעת בהחזר החודשי בתקופה אפריל

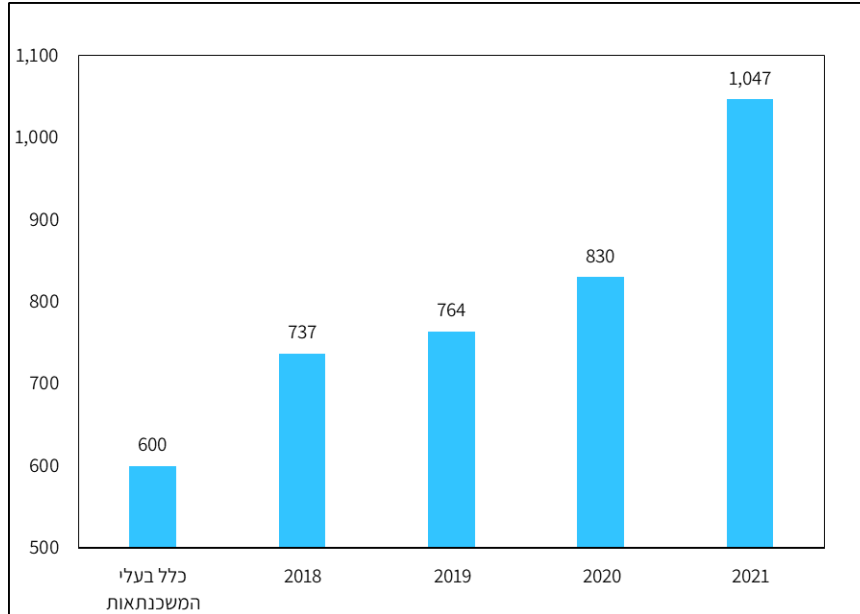
105 נתוני ביניים לשנת 2025.

106 הלוואות שנלקחו עד אוגוסט 2025.

107 יצוין כי בנק ישראל הציג השערה זו בנייתו של כלל חובות משקי הבית, ולא רק הלוואות לדיור. מקור: בנק ישראל, דוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של שנת 2023 (אוגוסט 2023), עמ' 22 - 23.

2022 - אפריל 2023 עבור כלל בעלי המשכנתאות, וכן עבור בעלי משכנתאות שנטלו את ההלוואות בשנים 2018 - 2021 :

תרשים 13 : השינוי הממוצע בש"ח בהחזר החודשי מאפריל 2022 עד אפריל 2023 עבור כלל בעלי המשכנתאות, ועבור נוטלי משכנתאות בשנים 2018 - 2021*



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* החישוב הוא עבור לקוחות אשר הייתה להם משכנתא באפריל 2023 ולא סגרו מסלולים או הוסיפו מסלולי משכנתא חדשים בתקופה מאפריל 2022 - אפריל 2023

מהתרשים עולה כי עבור כלל בעלי המשכנתאות¹⁰⁸ גדל ההחזר החודשי בכ-600 ש"ח בממוצע, וכי ההחזר החודשי גדל בסכום הנמוך ביותר שהוא כ-737 ש"ח בממוצע על הלוואות שנלקחו בשנת 2018, וכי הוא גדל בסכום הגבוה ביותר של כ-1,047 ש"ח בממוצע על הלוואות שנלקחו בשנת 2021.

יצוין כי בבדיקה שערך בנק ישראל בשנת 2023¹⁰⁹ על השינוי בשיעור החזר מהכנסה על הלוואות שנלקחו בשנים 2017 - 2022 בין שיעור החזר מהכנסה במועד לקיחת ההלוואה לבין שיעור החזר מהכנסה מעודכן (PTI מתוקנן)¹¹⁰ עלה כי בהלוואות שנלקחו בשנים 2017 - 2020 שיעור החזר מהכנסה ירד בטווח של כ-1.7% - 4.9% ועבור הלוואות שנלקחו בשנים 2021 - 2022 שיעור החזר מהכנסה עלה בטווח של כ-0.1% - 1.1%. לכן, עולה כי במקביל לעליית ההחזר החודשי עלתה גם ההכנסה של הלווים, כך שבעבור לווים שלקחו הלוואות בשנים 2017 - 2020 ירד שיעור החזר מההכנסה בפועל (מאחר שההכנסה עלתה יותר מההחזרים) ועבור לווים שלקחו הלוואות בשנים 2021 - 2022 עלה מעט שיעור החזר מההכנסה בפועל, נוכח הגידול בהחזרים.

בנק ישראל ציין בדוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של שנת 2023 כי "העלייה בהחזר החודשי של בעלי המשכנתאות מעלה את החשש לפגיעה ביציבות של משקי הבית וביכולתם לעמוד בנטל החוב", וכי יש "קשר חיובי חזק יחסית בין שיעור העלייה בהחזר החודשי והכניסה של לקוחות לפיגור בתשלומים ולמשיכת יתר". עם זאת, בנק ישראל ציין כי יחס החזר חודשי של החוב מההכנסה לא עלה באופן משמעותי, וכי שיעור ההלוואות שבפיגור מעל 90 יום מבין ההלוואות לדיור של משקי הבית נותר נמוך יחסית. הסבר אפשרי לכך הוא שמשקי בית רבים ינסו דרכים שונות כדי להימנע מכניסה לפיגור בהחזרי המשכנתאות בטרם ישתקפו קשיי התשלום שלהם

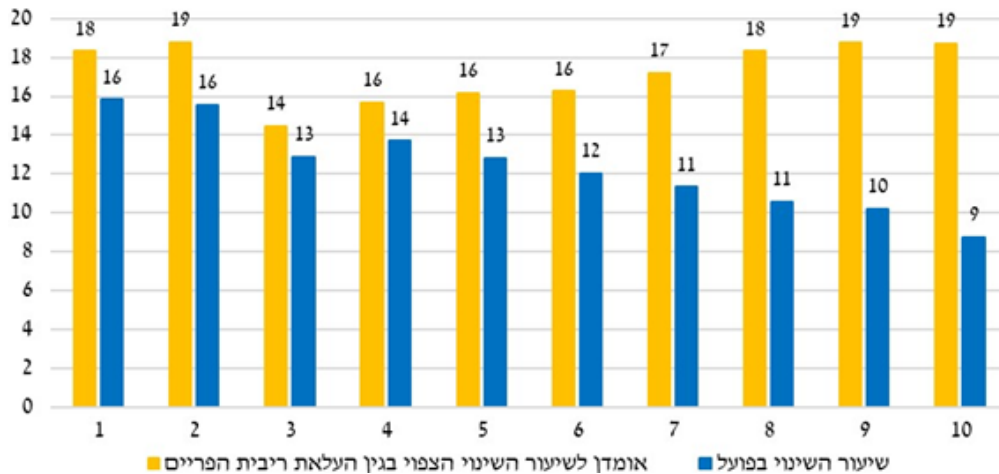
108 כמיליון בעלי משכנתאות.

109 בנק ישראל, תגובת בנק ישראל להצעה לסבסד משכנתאות קיימות, 13.11.25.

110 שיעור החזר מהכנסה מעודכן (PTI מתוקנן) הוא לאחר שינויים בהחזר החודשי ובהכנסות של הלווים לעומת שיעור החזר מהכנסה שהיה במועד לקיחת ההלוואה.

בשיעורי המשכנתאות שבפיגור. עוד יצוין כי לפי מחקר של בנק ישראל, שיעור העלייה בהחזר המשכנתא בעקבות עליית הריבית היה גבוה יותר ככל שהדירוג הכלכלי חברתי של יישוב המגורים של הלווה היה נמוך יותר. להלן תרשים המציג את שיעור השינוי בהחזר החודשי הממוצע בין אפריל 2022 לספטמבר 2023 (להלן - תקופת ההידוק המוניטרי¹¹¹) ללווי משכנתא לפי דירוג כלכלי חברתי של מקום מגוריהם¹¹²:

תרשים 14: שיעור השינוי בהחזר החודשי הממוצע בין אפריל 2022 לספטמבר 2023 ללווי משכנתא לפי דירוג כלכלי-חברתי של מגורי הלווה (באחוזים)



בנק ישראל, דין וחשבון 2023 (מרץ 2024), עמ' 105 - 110.

לפי הניתוח שביצע בנק ישראל עולה כי בתקופת ההידוק המוניטרי עלה ההחזר החודשי של לווים משכנתא בכל הדירוגים וכי שיעור עלייתו היה גבוה יותר ככל שהדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה הוא נמוך יותר. כך, עבור לווים המתגוררים ביישובים בדירוג כלכלי-חברתי נמוך¹¹³ עלה ההחזר החודשי בכ-16% ועבור לווים המתגוררים ביישובים בדירוג כלכלי-חברתי גבוה¹¹⁴ עלה ההחזר החודשי בכ-9% או 10%. עוד עולה כי במידה והלווים לא היו מבצעים שינויים במשכנתאות¹¹⁵ שיעור העלייה של ההחזר החודשי עבור לווים המתגוררים ביישובים בדירוג כלכלי-חברתי גבוה היה גדול יותר לעומת לווים המתגוררים ביישובים המדורגים במדד כלכלי-חברתי נמוך¹¹⁶. כך, לווים המתגוררים ביישובים בדירוג חברתי-כלכלי גבוה פעלו באופן אקטיבי כדי להתמודד עם הסיכון של עליית ההחזר החודשי וזאת באמצעות פירעון מוקדם של חלקים מהמשכנתא שלהם¹¹⁷. לעומת זאת, אצל לווים המתגוררים ביישובים בדירוג כלכלי-חברתי נמוך עלה ההחזר החודשי בשיעור גבוה יותר כנראה בשל כך שיכולתם לפרוע את ההלוואות בתקופת ההידוק המוניטרי היא קטנה יותר, כך שהסיכון עבורם להיקלע למצב בו הם לא עומדים בתשלומי המשכנתא הוא גבוה יותר.

העלייה החדה באינפלציה ובריבית בנק ישראל בשנים 2022 - 2023 גרמה לעלייה בהחזר החודשי בטווח של 600 - 1,050 ש"ח (תלוי בשנת לקיחת ההלוואה). עם זאת, חלה גם עלייה בהכנסת הלווים כך ששיעור ההחזר מההכנסה הפנויה עלה בשיעורים נמוכים, כך שלא נוצרה פגיעה

111 תקופת ההידוק המוניטרי מאופיינת בהעלאה של ריבית בנק ישראל, ומשך בריבית הפריים, באופן עקבי ומתמשך.

112 הדירוג הכלכלי-חברתי של היישוב שבו מתגורר הלווה מקבל ערכים מ-1 (נמוך) ל-10 (גבוה) לפי דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

113 דירוגים 1 - 2.

114 דירוגים 9 - 10.

115 שינויים כמו הקטנת חוב קיים על ידי פירעון מוקדם (מלא או חלקי) או שינוי תנאי ההלוואות (מחזור) כמו הקטנת החזר חודשי על ידי הארכת תקופה או החלפת חוב בריבית משתנה (פריים) בריבית קבועה או ריבית משתנה בתדירות נמוכה.

116 הסיבה העיקרית לכך היא חשיפה גבוהה יותר לרכיב הפריים בהלוואות של לווים המתגוררים ביישובים בעלי דירוג כלכלי-חברתי גבוה.

117 לפי הניתוח של בנק ישראל עיקר החוב שנפרע היה חוב במסלול ריבית הפריים.

משמעותית ביכולתם של משקי הבית לעמוד בתשלומים. לצד האמור, נמצא כי פגיעה זו היא גבוהה יותר בקרב לווים בדירוג כלכלי חברתי נמוך שיכולתם לפרוע את ההלוואות בתקופת של עלייה בהחזר החודשי היא נמוכה ביחס ליכולת ללוים בדירוג גבוה. בהתאם לכך, עבור לווים המתגוררים ביישובים שהם בדירוג כלכלי חברתי נמוך (1-2), ההחזר החודשי עלה בכ-16% לעומת לווים המתגוררים ביישובים שהם בדירוג כלכלי חברתי גבוה (9-10) שעבורם ההחזר החודשי עלה בכ-9% -10%. כלומר, קיימת שונות משמעותית בין לווים בדירוגים כלכליים-חברתיים שונים, כך שהסיכון בעליית ההחזר החודשי ללוויים שאינם בעלי אמצעים הוא גבוה יותר.

מגבלת התקופה

בסעיף 8 בנב"ת 329 נקבע כי תאגיד בנקאי לא יבצע משכנתא עם תקופה לפירעון סופי העולה על 30 שנים. התקופה היא מרכיב משמעותי בפירעון הלוואה ארוכת טווח - משכנתא. לרוב תקופה ארוכה יותר תגדיל את שיעורי הריביות, שכן התשואות על מקורות הגיוס של הבנק גבוהות יותר ככל שתקופת הפירעון ארוכה יותר. לכן, עבור הלווה ככל שהוא לוקח הלוואה לתקופה ארוכה יותר סך התשלום הריבית הכוללת תהיה גבוהה יותר, אך כך הוא יכול להפחית את גובה ההחזר החודשי ולהוריד את משקל ההוצאה למשכנתא מהכנסתו. עבור המלווים שהמשכנתא נפרסת לתקופה ארוכה יותר גדלה אי הודאות לשינויים ועל כן גדל הסיכון, כך ששיעור הריבית המגלמת סיכונים אלו תהיה גבוהה יותר. עם זאת, הפריסה לתקופה ארוכה יותר של משכנתאות יכולה להפחית את שיעור החזר מהכנסה, ובכך לאזן את הסיכונים בתיק אשראי לדור.

כאמור בפרק הסקירה התקופה הממוצעת לפירעון בהלוואות שבוצעו עלתה מכ-24 שנים לכ-27 שנים בשנים 2020 - 2025. שינוי המגמה המשמעותי בהארכת משך התקופה החל במהלך שנת 2022 אז התארכה התקופה לכ-26 שנים, ככל הנראה בתגובה של הלווים לגידול שחל בריבית הבסיסית של בנק ישראל והעלייה בריבית הפריים. זאת על מנת להתמודד עם העלייה בהחזרים החודשיים ולהוריד את נטל החוב ואת שיעור החזר מהכנסה. הימשכות המגמה של הארכת תקופת המשכנתא הממוצעת לעבר התקופה המקסימלית של 30 שנים עלולה להגדיל את הסיכונים ללווים ולמערכת הבנקאית.

מגבלת חלק ההלוואה בריבית משתנה

בנב"ת 329 נקבע כי תאגיד בנקאי יבצע הלוואה לדור רק בתנאי שהיחס בין חלק ההלוואה לדור בריבית משתנה לבין סך ההלוואה אינו עולה על 66.66%. לחלק ההלוואה בריבית המשתנה במשכנתא יש השפעה ישירה על החזר החודשי של המשכנתא. בתקופה של עלייה בריבית בנק ישראל החזר החודשי של הלווים עולה, ובעיקר במשכנתאות שניתנו בשיעורים גבוהים יותר של ריבית הפריים. כמו כן לחלק ההלוואה בריבית משתנה יש השפעה על יכולות הצריכה של משקי הבית. מגבלה זו נועדה להקטין את סיכון הריבית של הלווים על ידי הקטנת התנודתיות בהחזר החודשי ולמתן את רמת המינוף של משקי הבית, ולהבטיח שהם יישארו עם הכנסה פנויה שתאפשר להם לעמוד בתשלום המשכנתא גם כאשר חלה ירידה בהכנסתם או עלייה של החזר החודשי.

במחקר של בנק ישראל נמצא כי בתקופה של הידוק מוניטרי בה חלה עלייה בריבית בנק ישראל, לווים עם יחס גבוה יותר של ריבית משתנה הגדילו את תשלומיהם למשכנתא בתמורה להורדת דפוסי הצריכה שלהם¹¹⁸. השפעה זו נמצאה חזקה במיוחד בקרב משקי בית בעלי הכנסה בינונית-נמוכה ובלווים עם שיעור גבוה יותר של תשלומי משכנתא ביחס להוצאותיהם. לכן, ישנה חשיבות שבנק ישראל יבחן את ההשפעה של המדיניות המוניטרית על המשכנתאות של משקי הבית תוך

118 עיקרי הממצאים:

1. נמצא קשר מובהק בין החשיפה למשכנתאות בריבית משתנה לבין שינויים בצריכה בשנים 2022 - 2023. עבור כל נקודות אחוז של חשיפה גבוהה יותר לריבית משתנה, נצפה שינוי בצריכה של 5 נקודות בסיס. ההשפעה על הצריכה הלכה וגברה ככל שתקופת ההידוק המוניטרי נמשכה זמן רב יותר.
2. ההשפעה על הצריכה נמצאה משמעותית יותר במשקי בית בעלי הכנסה בינונית עד נמוכה ובקרב אלו עם יחס PTI גבוה יותר.

בחינה של השלכות המדיניות גם על היבטים של יציבות כלכלית ואי-שוויון¹¹⁹. הממצאים מדגישים את החשיבות של הבנת מבנה החוב של משקי הבית, הן ברמת המיקרו והן ברמת המקרו, ורגישותו לשינויים בריבית. במבט רחב יותר, הממצאים מרחיבים את ההבנה של הקשרים בין שוק הדיר, חוב משקי הבית, התפלגות ההכנסות והמדיניות המוניטרית בניתוח השפעות המדיניות המוניטרית על הכלכלה.

באוגוסט 2009 לנוכח גידול מהותי בהיקף הלוואות לדיר בריבית משתנה התבקשו הבנקים מן המפקח על הבנקים דאז "לפעול בזהירות הראויה בעת שיווק ומתן הלוואות לדיר בריבית משתנה...". באוקטובר 2010, על רקע גידול במשכנתאות גבוהות ובלקחת הלוואות בריבית משתנה, קבע המפקח על הבנקים דאז להקצות משקל סיכון של 100% על משכנתאות שהן בסכום של מעל 800 אלף ש"ח בשיעור מימון גבוה (מעל 60%) ושחלק הלוואה שלהן בריבית משתנה הוא 25% או יותר¹²⁰. צעד זה נועד להקטין את משקלן של הלוואות ממונפות ובין היתר לגרום ללווים להקטין את חלק הלוואה בריבית משתנה.

לנוכח המשך גידול בביצועי הלוואות לדיר בריבית משתנה והסיכון שעליית שיעור הריבית תגדיל את ההחזר החודשי של הלווה הגביל הפיקוח על הבנקים במאי 2011 את חלק הלוואה בריבית משתנה לעד 33.3% מסך הלוואה לדיר. באוגוסט 2013 ציין המפקח על הבנקים דאז במכתב לתאגידים הבנקאיים בנושא "הגבלות על מתן הלוואות לדיר" כי "בתקופת האחרונה נמשך הגידול המהיר בהיקף תיקי הלוואות בביטחון נכס למגורים, כאשר מרביתן של הלוואות ניתן בריביות משתנות הנמצאות כיום ברמה נמוכה (לרבות ריביות המשתנות בתדירות הגבוהה מחמש שנים)...". בהתאם לכך קבע המפקח דאז כי היחס בין חלק הלוואה לדיר בריבית משתנה לבין סך הלוואה לא יעלה על 66.66% (שני שלישי מסכום הלוואה), וכי היחס בין חלק הלוואה בריבית משתנה קצרה¹²¹ לסך הלוואה לא יעלה על 33.33% (שליש מסכום הלוואה).

ביולי 2014 הפיקוח על הבנקים הסדיר מגבלה זו כאמור בנב"ת 329 שהוגדרו בה שתי מגבלות על חלק הלוואה בריבית משתנה: המגבלה הראשונה קבעה שחלקה של הלוואה בריבית משתנה קצרה (להלן - המגבלה על חלק הלוואה בריבית משתנה קצרה), ובתוך כך ריבית הפריים, לא יעלה על שליש מסך הלוואה; והמגבלה השנייה קבעה שחלקם הכולל של כל מסלולי הלוואה בריבית משתנה לא יעלה על שני שלישים מסך הלוואה (להלן - המגבלה על סך הלוואה בריבית משתנה). שתי מגבלות אלו לא השתנו עד לדצמבר 2020.

בחוזר ח-06-2647 מיום 27.12.20 ציין המפקח על הבנקים דאז כי "...ועל מנת לסייע ללווים נוטלי המשכנתאות גמישות בגיוון תמהיל מסלולי המשכנתא, עלה הצורך בעדכון מגבלות אלו". בהתאם לכך החליט המפקח לבטל את המגבלה על חלק הלוואה בריבית משתנה קצרה ולהסתפק במגבלה על סך הלוואה בריבית משתנה. המשמעות היא 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 הלוואה בריביות משתנות.

בנק ישראל ציין בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2020 כי לא צפויה עלייה ניכרת בריבית בנק ישראל, לנוכח הריבית המוניטרית ששררה באותה עת בשווקים הבין-לאומיים שהייתה צפויה עוד מספר שנים¹²², וזאת גם על רקע משבר הקורונה, כך שהריבית המוניטרית צפויה להישאר נמוכה כדי לתמוך בהתאוששות המשק. על כן ציין בנק ישראל בסקירה כי "...עולה שסיכון הריבית הצפוי ללווים שיחשפו לשינויים בריבית בנק ישראל התמתן במידה רבה ולכן הוחלט שניתן להותיר את ההגבלה במתכונתה הנוכחית. ביטול ההגבלה מאפשר לציבור גמישות רחבה יותר בקביעת תמהיל

Bank of Israel - Research Department, The Mortgage Cash-Flow Channel: How Rising Interest Rates Impact Household Consumption (November 2024), Pages no 2-3 119

יצוין כי הוראה זו נקבעה במכתב של המפקח על הבנקים לתאגידים הבנקאיים "הלוואות ממונפות לדיר בריבית משתנה" מיום 28.10.2010. יצוין כי הוראה זו חלה בפועל על הלוואות שניתנו מיום 26.10.10 עד ליום 31.12.12. 120

ריבית משתנה הנושאת ריבית שעשויה להשתנות במהלך תקופה הקצרה מחמש שנים ממועד אישור הלוואה. 121

תופעה זו נקראת Low For Longer. 122

ההלוואה וזה בהתאם לטעמים ולשנאת הסיכון של כל לווה". עוד צוין כי לנוכח זאת שריבית הפריים היא הזולה ביותר, לווים שיבחרו שיעור גבוה יותר של ריבית זו בתמהיל ההלוואה שלהם "...צפויים ליהנות מהזולה של תשלומי הריבית הצפויים לאורך חיי ההלוואה".

כאמור, בנק ישראל העלה את שיעור הריבית המוניטרית באפריל 2022 מ-0.1% בהדרגה עד ל-4.75% במאי 2023. לפי נתוני בנק ישראל¹²³ ביטול המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה הביא לכך שחלה עלייה במשקל מסלול הפריים בביצועי הלוואות למטרת מגורים מ-28.8% בדצמבר 2020 לשיעור של כ-37.1% במרץ 2022 (עלייה של 8.3 נקודות האחוז). לכן, חלה כאמור עלייה חדה בהחזר החודשי בטווח של 600 - 1,050 ש"ח (תלוי בשנת לקיחת ההלוואה) במשכנתאות קיימות¹²⁴ בתקופה בין אפריל 2022 לספטמבר 2023 שאופיינה גם באינפלציה גבוהה. העלייה החדה ביותר בהחזר החודשי של לווים התרחשה במשכנתאות שנלקחו בשנת 2021, שכללו כאמור משקל גבוה יותר של ריבית הפריים, ועל כן עלו בסכום ממוצע של 1,047 ש"ח. יצוין כי הפיקוח על הבנקים בחן את השפעת העלייה בריבית ובאינפלציה על נטל החוב של המשכנתא בשנים 2022 - 2023. עם זאת מצופה היה כי יבצע בחינה זו גם טרם קבלת ההחלטה כאמור.

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.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בטרם כל החלטה על שינוי מגבלות על משכנתאות את ההשפעה הצפויה שלהם על נטל החוב של משקי הבית תוך פילוח רחב של ההשפעות והסיכונים הנלווים לכך על אוכלוסיות שונות.

צעדים מבוססי הון

הבנקים נדרשים לכללי ריתוק והקצאה של הון, כלומר שימור של הון עצמי ביחס לכל אשראי שהם נותנים. ככל שריתוק ההון גבוה יותר נוספות עלויות לבנק, כך שמתן האשראי על ידי הבנק פחות כדאי. ריתוק ההון נועד להבטיח שההון הולם את הסיכונים הגלומים בפעילות הבנקים ובכך לחזק את יציבותם. להקצאות ההון יש השפעה על הריביות בהלוואות, כך שככל שהקצאה גבוהה יותר הבנקים סופגים יותר עלויות ובשל כך יעלו את מחיר האשראי הניתן.

ועדת באזל, הפועלת במסגרת הבנק להסדרי סליקה בין-לאומיים¹²⁵ (BIS - Bank of International Settlements), פרסמה במשך השנים כללים מפורטים בנושא ניהול סיכונים בבנקים - כללי באזל¹²⁶.

¹²³ הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2021 (מאי 2022), עמ' 30 - 32.

¹²⁴ יצוין כי ממצא זה מוצג בפרק "סקירת שוק המשכנתאות בישראל".

¹²⁵ הבנק לסילוקין בינלאומיים (BIS) הוא ארגון פיננסי בינלאומי שמקדם שיתופי פעולה בין בנקים מרכזיים, תומך בפעילותם לשמירת היציבות הפיננסית ויציבות המחירים ופועל כבנק של הבנקים המרכזיים.

¹²⁶ כללי באזל - במשך השנים ועדת באזל פרסמה מספר גרסאות של כללים שהגדירו את יעדי ההון והמינוף של הבנקים במטרה להבטיח שרמת ההון שלהם הולמת את מכלול הסיכונים שלהם הם חשופים. אלו הם הגרסאות של הכללים: כללי באזל I שפורסמו בשנת 1989 עסקו בחיזוק הלימות ההון של הבנקים בעיקר בתחום סיכונים האשראי ודרשו מהבנקים יעד הון מזערי של 8%; כללי באזל II שפורסמו בשנת 2006 בשם "התכנסות בינלאומית למדידת הון ולתקני הון" כללו המלצות בשלושה נדבכים שאומצו בישראל בסוף שנת 2008 - דרישות הון מזעריות, שיפור תהליך הפיקוח והבקרה על הלימות ההון והגברת משמעת שוק; וכללי באזל III - "מסגרת פיקוחית גלובלית לחיזוק עמידות המערכת הבנקאית" שפורסמו בשנת 2010 כחלק מלקחי משבר הסאב פריים הכלכלי העולמי ונועדו לחזק את עמידות המערכת הבנקאית ולשפר את יכולתה לספוג זעזועים בלתי צפויים באמצעות דרישה לעמידה בשני יעדי הון מזעריים - הון עצמי רוברד 1

כללים אלו ממליצים לבנקים מרכזיים בעולם להקים מערך פעולה שיטתי וממוסד של ניהול סיכונים ולפקח בצורה הדוקה על הלימות ההון¹²⁷ ועל רמת היציבות של הבנקים הנתונים לפיקוחם.

כללי באזל הם בגדר קווים מנחים לא מחייבים, שבנקים מרכזיים בעולם אינם מחויבים לאמץ אותם, אך בפועל רבים מהם מאמצים אותם במדינות שלהם. בהתאם לכך, הפיקוח על הבנקים פועל במשך השנים ליישום כללי באזל באמצעות קביעת הוראות מחייבות לבנקים, המגדירות את יעדי ההון והמינוף שהם צריכים לעמוד בהם, כך שההון שלהם ישקף את מכלול הסיכונים שהם חשופים להם בפעילותם. הפיקוח על הבנקים פרסם החל משנת 2010 סדרה של הוראות נב"ת¹²⁸ המאמצות את המלצות באזל II ובאזל III במערכת הבנקאית בישראל. ההוראות משקפות את עמדת המפקח לגבי ההמלצות בכללי באזל וכוללות את ההנחיות לתאגידים הבנקאיים ביישום גישות מתקדמות לניהול סיכונים הקשורים בין היתר במתן אשראי לציבור, ובפרט בתחום אשראי לדיור.

כאמור, לפני משבר הסאב פריים הפיקוח על הבנקים הקל בהקצאות ההון שהבנקים חויבו בהן על משכנתאות שניתנו בשיעור מימון של עד 60% משווי הנכס, שנחשבו לאשראי בעל סיכון נמוך יחסית בהשוואה למשכנתאות שניתנו בשיעור מימון גבוה מ-60% שנחשבו מסוכנות יותר¹²⁹. כמו כן, במקרה של הלוואה בשיעור מימון של 60% - 80% יכול היה הלווה לשלם תשלום נוסף לחברת ביטוח ובתמורה ניתנה לבנק הקלה לפיה הקצאת ההון נמוכה יותר, ואילו במשכנתאות בשיעור מימון מעל 80% הקצאת ההון עולה¹³⁰.

לאחר המשבר החל הפיקוח על הבנקים לנקוט צעדים שמטרתם לחזק את כריות ההון של הבנקים לספיגת הפסדים בתיק האשראי לדיור, בין היתר באמצעות כריות הוניות. דרישות ההון מחייבות כאמור את הבנקים להקצות הון כנגד כל הלוואה לדיור בהתאם למשקלי סיכון שקובע הפיקוח על הבנקים. כמו כן דרישות ההון מחייבות כאמור כל בנק לשמור כרית הון נוספת על ידי הגדלת הון עצמי רובד¹³¹ בשיעור של 1% מיתרת תיק האשראי לדיור. הצעדים לשיפור כריות ההון הם אנטי-מחזוריים המעודדים את הבנקים לצבור כריות הון בזמן גאות וצמיחה בשוק הדיור, כך שבזמן משבר הבנקים יכולים לשחוק את כריות ההון ולהמשיך להעמיד אשראי¹³².

בנב"ת 203 קבע הפיקוח על הבנקים כאמור את משקלי הסיכון המופחתים על הלוואות בביטחון נכס למגורים, לפיהם נדרשים תאגידים בנקאיים לשקלל את הסיכון בהתאם לשיעור המימון בכל הלוואה.

משקלי סיכון בהלוואות לדיור בסיכון גבוה

באוקטובר 2010 על רקע גידול במשכנתאות גבוהות ובלקחת הלוואות בריבית משתנה קבע המפקח על הבנקים כי יוקצה משקל סיכון של 100% על משכנתאות בסכום שמעל 800 אלף ש"ח

127 ויחס הון כולל. מקור: בנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית לשנת 2022** (מאי 2023), עמ' 102 - 103.

128 הלימות ההון מתבטאת ביחס ההון לרכיבי הסיכון. ההון של בנק נחשב כהון הולם אם הוא משמש ככרית ביטחון מפני ספיגת הפסדים בלתי צפויים הנובעים מחשיפה לסיכונים שונים במהלך הפעילות השוטפת כמו סיכונים אשראי, סיכונים שוק וסיכונים תפעוליים. מקור: בנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית לשנת 2022** (מאי 2023), עמ' 102 - 103.

129 הוראות נב"ת 201 - 211. הוראות נב"ת מספר 208-203 מציגות את חישוב סך הדרישות להון מזערי עבור סיכון אשראי, סיכון שוק וסיכון תפעולי והוראות נב"ת 211 מציגה את תהליך הערכת נאותות הלימות ההון. יחס ההון מחושב תוך שימוש בהגדרה של הון פיקוחי המוסדר בנב"ת 202 ונכסים משוקללים לסיכון המוסדר בנב"ת 203.

130 בהתאם לכך, הוראות נב"ת 311 "יחס הון מזערי", אשר בוטלה ב-27.12.11, קבעה כי שיעור הקצאת ההון יהיה נמוך יותר במשכנתאות בשיעור מימון של עד 60%.

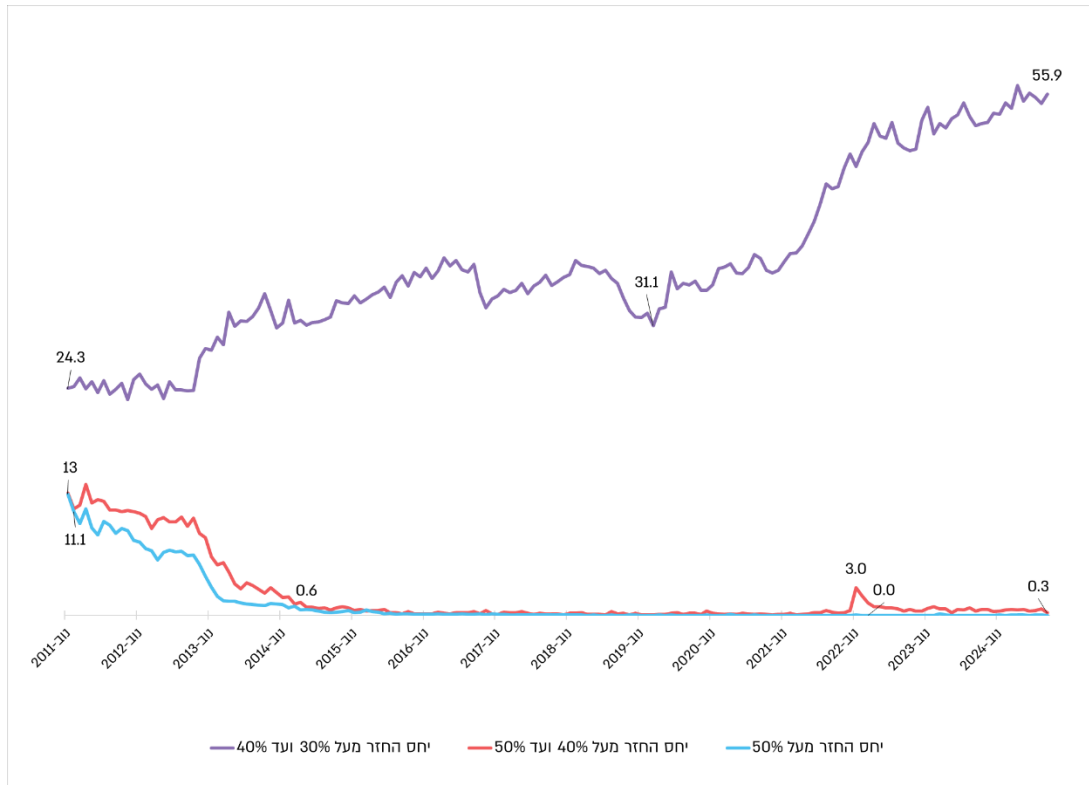
131 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **משכנתאות בישראל ובמדינות נבחרות: מאפיינים, סוגים ומסלולים** (מרץ 2008), עמ' 2 - 3.

132 הון עצמי רובד 1 מתייחס להון הליבה של הבנק המשמש למימון פעילות עסקית. הוא מייצג את ההון הפיקוחי של הבנקים, המורכב בעיקרו ממניות רגילות ורווחים שנצברו, ונועד לספוג הפסדים. בנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2020** (מאי 2021), עמ' 197 - 198.

בשיעור מימון גבוה (מעל 60%), ושחלק ההלוואה שלהן בריבית משתנה הוא 25% או יותר¹³³. צעד זה נקבע במטרה לייקר את המשכנתאות על הלוואות ממונפות ובכך להביא לצמצום שלהן. בספטמבר 2014 הקל הפיקוח על הבנקים על תאגידי בנקאיים ואפשר להם להפחית את משקל הסיכון על הלוואות אלו מ-100% ל-75%. יצוין כי בהמשך נקבעו משקלי סיכון מופחתים כאמור.

להלן תרשים המציג את משקל ביצועי ההלוואות למטרת מגורים בשיעור החזר מהכנסה הגבוהה מ-30% עבור התקופה מאוקטובר 2011 - יולי 2025:

תרשים 15: משקל ביצועי הלוואות למטרת מגורים בשיעורי החזר מהכנסה בטווח של 30% - 50%, 2011 - 2025



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2011 - 2025 משקל ביצועי ההלוואות בשיעור החזר מהכנסה השתנה כך: בטווח של 30% - 40% הוא עלה מכ-24% לכ-56%; בטווח של 40% - 50% הוא ירד מכ-13% לכ-0.3%; ומעל 50% הוא ירד מכ-12% לשיעורים אפסיים. הירידה במשקל של הלוואות בשיעור החזר מהכנסה הגבוהה מ-40% הוא מדד חיובי בשמירה על יציבות הבנקים וההגנה על הלווים. השימוש של המפקח על הבנקים בכלי של משקל סיכון מוגבר הביא לירידה חדה בהלוואות המאופיינות בשיעור החזר מהכנסה גבוהה מ-40%. עם זאת העלייה החדה במשקל ביצועי ההלוואות הניתנות בשיעור החזר של מעל 30% מעידה כי חלה עלייה ברמת הסיכון של משכנתאות ומן הראוי כי הפיקוח על הבנקים יבחן את הצורך לבטא סיכון זה בתיקי האשראי לדיור של הבנקים.

בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024 ציין בנק ישראל כי משכנתאות ששיעור המימון שלהן הוא בטווח של 60% - 75% משווי הנכס, ושיעור החזר מהכנסה הוא בטווח 30% - 40% מוגדרות כהלוואות בסיכון גבוה. כאמור, לווים ששיעור החזר מהכנסה שלהם גבוה מ-30% חשופים במיוחד לשינויים בהכנסתם הפנויה, בשל עלייה בהחזר החודשי או בשל גידול

¹³³ יצוין כי הוראה זו נקבעה במכתב של המפקח על הבנקים לתאגידי הבנקאיים "הלוואות ממונפות לדיור בריבית משתנה" מיום 28.10.2010. יצוין כי הוראה זו חלה בפועל על הלוואות שניתנו מיום 26.10.10 עד ליום 31.12.12.

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.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הקביעה של משקלי הסיכון מתבססת על מסגרת בינלאומית (כללי באזל), על שיקולי מיקרו-יציבות ומקרו-יציבות, והיא אינה מהווה כלי אד-הוק. הפיקוח על הבנקים הוסיף כי "ברור כי המדד והתפתחותו לא נעלמו מעיני הפיקוח והוא נמצא במעקב שוטף... יתרה מכך קביעת משקל סיכון היא כלי אחד מני - רבים שקיימים בידי הפיקוח על הבנקים."

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לעקוב ולבחון את הצורך בקביעת הוראות למשקלי סיכון מותאמים להלוואות בסיכון גבוה, ובין היתר שלב בהם משתנים נוספים מלבד שיעור המימון ושיעור החזר מהכנסה, כמו גובה ההלוואה וחלק ההלוואה בריבית משתנה, כפי שנהג בעבר.

מדדים לבחינת איכות האשראי לדיו

אשראי בפיגור הוא מדד האומד את היכולת של משקי הבית להחזיר חוב ועל כן הוא אחד המדדים המרכזיים לבחינת איכות האשראי. הצטברות של אשראי בפיגור בהיקף גבוה מעמידה את משקי הבית בסיכון לצבור חובות גבוהים ולאבד את נכסיהם ופוגעת בהכנסות הבנקים וביציבותם. אשראי בפיגור מוגדר לפי מצב החוב ביחס לתנאי הפירעון החוזיים שלו. בהוראת הדיווח לציבור "דוח כספי שנתי - מס' 631" (להלן - הוראה 631)¹³⁶ של הפיקוח על הבנקים נקבע כי חוב עם מועד סיום ברור אשר נפרע בתשלומים חודשיים, כמו משכנתא, הוא חוב בפיגור של 30 ימים או יותר אם החייב לא שילם שני תשלומים חודשיים או יותר. עוד נקבע בהוראה זו כי תאגיד בנקאי רשאי להגדיר חוב שנפרע בתשלומים חודשיים כחוב בפיגור של 30 ימים או יותר כאשר תשלום חודשי אחד לא שולם במשך 30 ימים או יותר אחרי מועד התשלום¹³⁷.

הבנקים מסווגים הלוואות שלווים לא שילמו את החזר החודשי עליהן לפי תקופת הפיגור: פיגורים הנמשכים 30 - 89 ימים; ופיגורים הנמשכים מעל 90 ימים¹³⁸. הלוואות שיש בהן מספר תשלומים שלא שולמו ושהפיגורים בהן נמשכים זמן ארוך יותר נמצאות בסיכון גבוה יותר להגיע לכשל אשראי. בנב"ת 139204 נקבע כי מצב של כשל מתרחש כאשר מתקיים לפחות אחד מאירועים אלו: כאשר הבנק מעריך שעליו לנקוט בצעדים כלשהם כמו מימוש בטחונות כיוון שלא סביר שלוה יפרע את מלוא התחייבויותיו אליו ללא צעדים אלו; וכאשר הלווה נמצא בפיגור של מעל 90 יום ביחס לחוב מהותי כלפי הבנק. סימנים לאי-סבירות לתשלום החוב כוללים בין היתר סיווג אשראי כחוב שאינו צובר ריבית (non-accrued status), מחיקת חלק מהחוב או ביצוע הפרשה ספציפית לחובות מסופקים בשל ירידה מהותית באיכות האשראי¹⁴⁰.

אשראי לא צובר ריבית¹⁴¹ הוא אשראי שלפי המידע הקיים בידי הבנק צפוי כי הוא לא יוכל לגבות את כל הסכומים המגיעים לו לפי הסכם החוב. כמו כן, חוב שנמצא בפיגור של 90 ימים לפחות מסווג כחוב לא צובר, אלא אם הוא נמצא בהליכי גבייה ומובטח היטב¹⁴². אומדן ל-NPL (Non-

136 ציון כי בסעיף 10 להוראת נב"ת 203 יש הפניה להגדרה של פיגור להוראות הדיווח לציבור.

137 הפיקוח על הבנקים, הוראת דיווח לציבור "דוח כספי שנתי-חלק א'-כללי" מס' 164-1-631, עמ' 4 - 5.

138 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח סיכונים מקרו יציבותיים הנובעים מאשראי לדיו ומאשראי לענף הבניה (מרץ 2025), עמ' 19 - 22.

139 המפקח על הבנקים, נב"ת 204- מדידה והלימות הון- גישת הדירוגים הפנימיים לסיכון אשראי (IRB), עמ' 62.

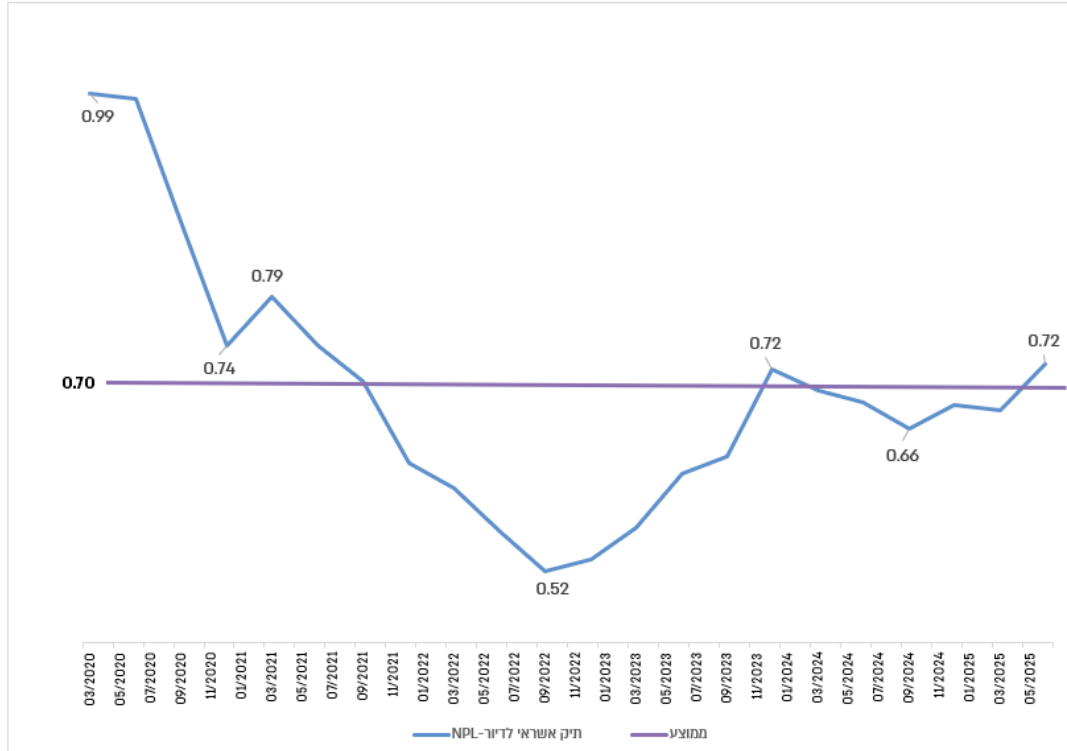
140 שם.

141 ציון כי החל משנת 2022 מיושמים כללים חדשים (CECL) בנושא הפרשות להפסדי אשראי, במסגרתם שונתה ההגדרה מאשראי פגום לאשראי לא צובר.

142 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח סיכונים מקרו יציבותיים הנובעים מאשראי לדיו ומאשראי לענף הבניה (מרץ 2025), עמ' 19 - 22. בסעיף 5 בחוזר 06-2651 מיום 31.1.21 צוין כי הדרישה לסווג הלוואות לדיו שנמצאות בפיגור של 90 ימים או יותר כהלוואות שאינן צוברות ריבית היא בהתאם לאופן הטיפול החשבונאי המקובל בהלוואות לדיו בארה"ב.

Performing Loan) הוא מדד מרכזי לבחינת סיכוני אשראי המייצג הלוואות שלא משולמות כסדרן. המדד כולל את האשראי שאינו צובר ריבית וגם אשראי צובר ריבית שנמצא בפיגור מעל 90 יום¹⁴³. להלן תרשים המציג את שיעור ה-NPL בשנים 2020 - 2025 (רבעון):

תרשים 17: שיעור ה-NPL בתיק האשראי לדיור, 2020 - 2025 (רבעון, באחוזים)



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור ה-NPL הממוצע בתיק האשראי לדיור בשנים 2020 - 2025 הוא כ-0.7%. שיעור ה-NPL ירד מ-0.99% במרץ 2020 ל-0.72% ביוני 2025. עם זאת, בשנים 2020 - 2022 ירד שיעור ה-NPL מ-0.99% ל-0.52%, בשנים 2022 - 2023 עלה שיעורו מ-0.52% ל-0.72% ובשנים 2023 - 2025 שיעורו התייצב ונע בטווח של 0.66% - 0.72%. ייתכן שהירידה בשיעור ה-NPL בשנים 2020 - 2022 מוסברת בצעדי סיוע בתקופת משבר הקורונה שסייעו ללווים לא להיכנס למצב של כשל אשראי. הסבר אפשרי לעלייה בשיעור ה-NPL בשנים 2022 - 2023 הוא העלייה בהחזרים החודשיים בשל עליית ריבית בנק ישראל והאינפלציה. יצוין כי במהלך השנים 2023 - 2024 בנק ישראל אפשר לדחות את החזרי המשכנתאות¹⁴⁴ לנוכח מלחמת חרבות ברזל, כך שייתכן שפעולות אלו סייעו ללווים לעמוד בתשלומי המשכנתאות¹⁴⁵.

לווים הלוקחים הלוואה חייבים להחזירה, בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם ההלוואה בינם לבין התאגיד הבנקאי. כאשר לווים נקלעים לקשיים כלכליים, באופן הפוגע ביכולת החזר שלהם, הבנק נדרש לנקוט אמצעים שונים כדי לגבות את חובו. יצוין כי נב"ת¹⁴⁶ 450 מציין המפקח על הבנקים כי אף שבנק רשאי לנקוט הליכים משפטיים כנגד לווים שלא עומדים בתשלומים, מצופה כי הוא ינסה למצות, ככל הניתן, דרכים שונות לגביית החוב טרם פנייה לערכאות משפטיות. בשנת 2021 התקין הפיקוח על הבנקים את הוראה 14A¹⁴⁷ אשר גובשה על רקע ריבוי הסדרי חוב בשנים

¹⁴³ NPL = סך האשראי שאינו צובר ריבית + אשראי צובר ריבית שנמצא בפיגור של 90 יום ומעלה.
¹⁴⁴ עוד בנושא זה ראו פרק "הקלות בתחום המשכנתאות בזמן מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא".
¹⁴⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח סיכונים מקרו יציבותיים הנובעים מאשראי לדיור ומאשראי לענף הבניה (מרץ 2025), עמ' 19 - 21.
¹⁴⁶ המפקח על הבנקים, נב"ת 450 - הליכי גביית חובות (9/21).
¹⁴⁷ המפקח על הבנקים, נב"ת 314A - ניהול הסדרי חוב ותהליכי גבייה של חובות מהותיים בקשיים (9/21).

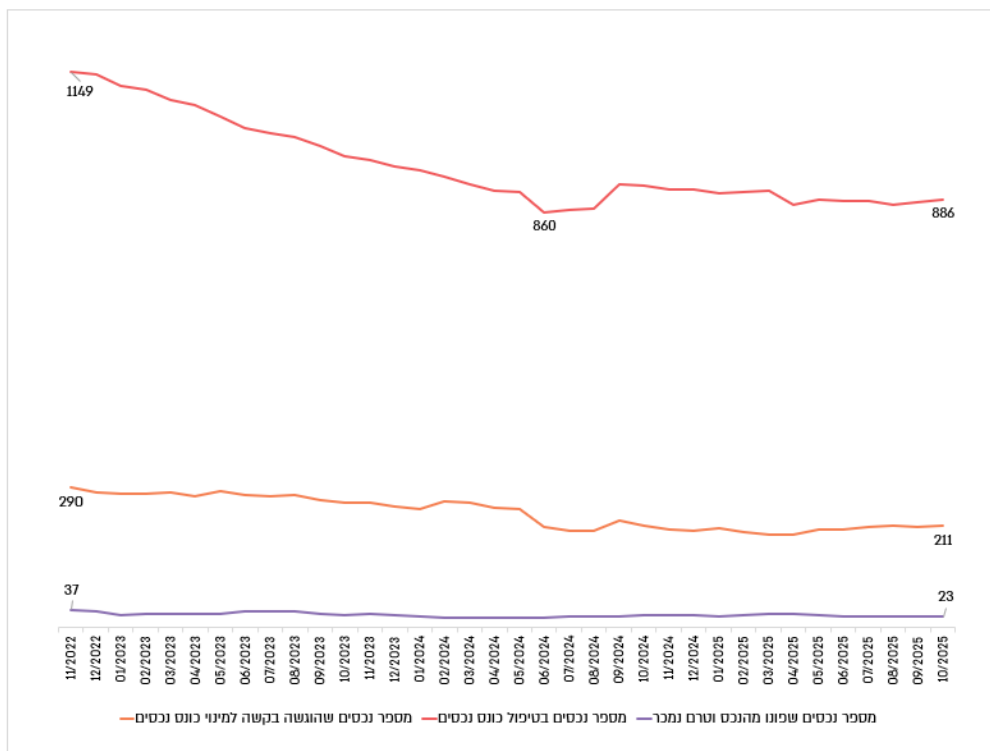
2010 - 2020 וכחלק מתהליכי הפקת הלקחים מאירועי הכשל. ההוראה מפרטת את הנחיות הפיקוח על הבנקים שמתייחסות לתהליכי מעקב אחר מצבו של אשראי העלול להתפתח לאשראי בעייתי וליישום העיקרון של נקיטת פעולות מתקנות בשלב מוקדם של התדרדרות האשראי ותהליכי ניהול והסדרה של חובות בקשיים.

הליכי גביית החוב של משכנתא בפיגור מתחילים בהתראה ובניסיון להסדר חוב ויכולים להגיע לתביעה משפטית, לעיקולים על החייב ולמימוש נכסים. כינוס נכסים הוא תהליך שבו הבנק שהנכס ממושכן עברו מחליט לממש את בעלותו על הנכס ולמכור אותו באמצעות כונס נכסים שאחראי למכור את הנכס במכרז ולייצר מימוש מהיר של הנכס עבור הבנק. יצוין כי תהליך זה אינו רצוי שכן הנכס יכול להימכר מתחת למחיר השוק ועל כן לעיתים ניתנת לחייב אפשרות למכור את הנכס בעצמו.

יצוין כי לא קיימת חובה למימוש נכסים במחיר מקסימאלי אלא לביצוע המכירה בפיקוח רשם ההוצאה לפועל, כדי להבטיח שהמכירה תתבצע באופן הוגן ובמחיר סביר וכדי לשמור על זכויות החייב. נהוג לבצע את המכירה במכרז פומבי כדי למקסם את התמורה ולסגור את החוב, במיוחד בנכס ממושכן.

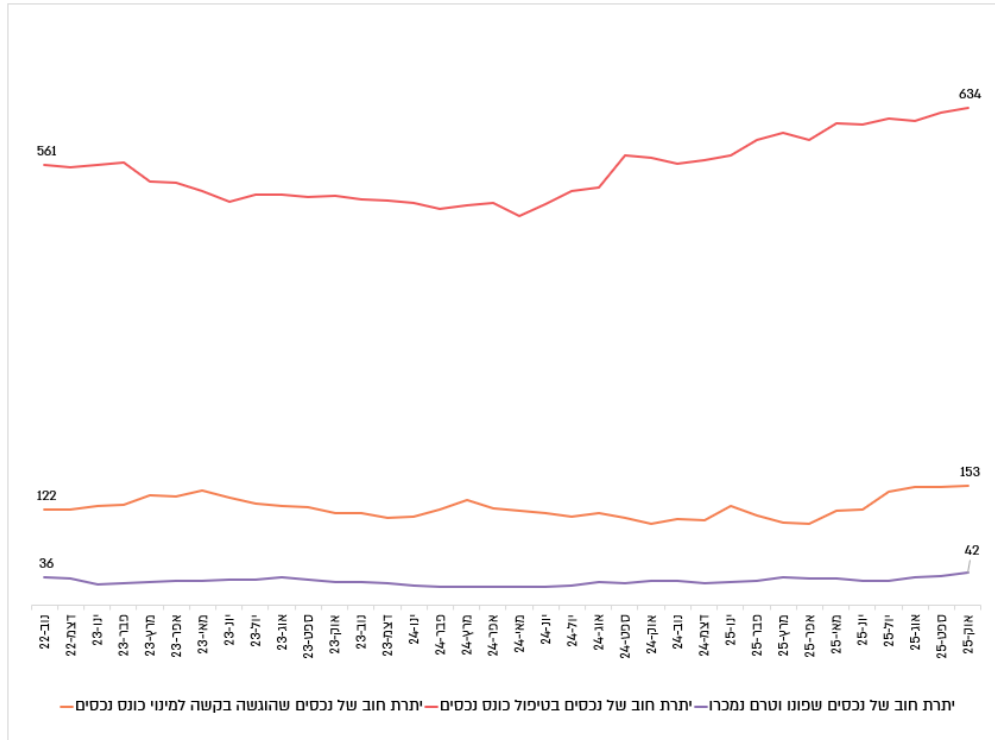
להלן תרשימים המציגים את השינויים במספר הנכסים ויתרות החוב בגינן בתקופה מנובמבר 2022 עד אוקטובר 2025 עבור הלוואות לדיור בהליכי גבייה משפטיים אלו: הוגשה בקשה למינוי כונס נכסים; בטיפול כונס נכסים; ושפוננו מהנכס וטרם נמכרו.

תרשים 18: השינויים במספר הנכסים של הלוואות לדיור בהליכי גבייה משפטיים, נובמבר 2022 - אוקטובר 2025



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 19: השינויים ביתרות החוב של הלוואות לדיור בהליכי גבייה משפטיים, נובמבר 2022 - אוקטובר 2025



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשימים מלמדים על כמה מגמות שחלו מנובמבר 2022 - אוקטובר 2025: נכסים שהוגשה בהן בקשה למינוי כונס נכסים - מספר הנכסים ירד מ-290 ל-211; נכסים ויתרות החוב בגינן עלו מסך כ-122 מיליון ש"ח לסך כ-153 מיליון ש"ח; נכסים בטיפול כונס נכסים - מספר הנכסים ירד מ-1,149 ל-886 נכסים, ויתרות החוב בגינם עלו מסך כ-561 מיליון ש"ח לסך כ-634 מיליון ש"ח; ונכסים שמונו וטרם נמכרו - מספר הנכסים ירד מ-37 ל-23 ויתרות החוב בגינם עלו מ-36 מיליון ש"ח ל-42 מיליון ש"ח. עוד עולה כי סך יתרות החוב על נכסים בהליכי גבייה משפטיים שטרם נמכרו עומד על כ-829 מיליון ש"ח, שהוא כ-0.13% מיתרת תיק האשראי לדיור במערכת הבנקאית, שעמדה על כ-630 מיליארד ש"ח בסוף אוקטובר 2025. יצוין כי מנתוני הפיקוח על הבנקים עולה כי המקרים שבהם נכסים ממומשים הם זניחים ביחס למספרם בסך המערכת, והם אלו: בשנת 2020 מומשו 41 נכסים; בשנת 2021 מומשו 62 נכסים; בשנת 2022 מומשו 60 נכסים; בשנת 2023 מומשו 50 נכסים; בשנת 2024 מומשו 29 נכסים; ובשנת 2025 מומשו 27 נכסים בלבד.

בחנית מדדים שונים של איכות האשראי לדיור במערכת הבנקאית מעלה כי האשראי לדיור נותר באיכות גבוהה: שיעור ה-NPL עומד על שיעור נמוך של כ-0.72% ביוני 2025 ושיעור יתרות החוב על נכסים בהליכי גבייה משפטיים עומד על כ-0.13% בלבד באוקטובר 2025.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לעקוב אחר מדדים אלו ואחרים לבחינת איכות האשראי לדיור במערכת הבנקאית ורמת הסיכון מהלוואות שלא משולמות כסדרן.

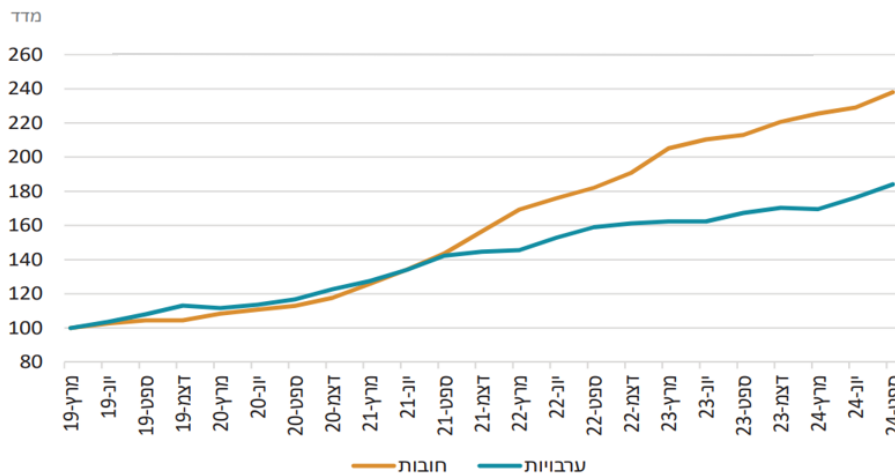
ענף הבנייה והשפעתו על שוק המשכנתאות

ענף הבנייה בישראל הוא מרכיב מרכזי במשק ובעל השפעה משמעותית על התוצר המקומי הגולמי ועל שוק האשראי. מרכזיותו של ענף הבנייה באשראי למגזר העסקי משפיעה על היציבות הפיננסית

המערכתית, ומשפיעה בעקיפין גם על האשראי למשקי הבית, בדמות המשכנתאות¹⁴⁸. יתרת החוב של ענף הבינוי, שרובה כלפי המערכת הבנקאית¹⁴⁹, עמדה בסוף הרבעון השני של 2025 על 246.4 מיליארד ש"ח (16.8% מיתרת החוב של המגזר העסקי הלא פיננסי)¹⁵⁰.

תמהיל האשראי הבנקאי לענף הבינוי נחלק בין חוב מאזני לערבויות חוץ-מאזניות¹⁵¹ - ערבויות חוק המכר, שהבנק מעמיד לרוכשי הדירות¹⁵². היקף ערבויות חוק המכר משקף במידה רבה את התזרים הכספי של קבלני הבנייה או היזמים (להלן - קבלנים) ממכירת דירות. מכירת דירות בהיקף גדול ביחס לאלו שהחלה בנייתן מפחיתה את הצורך באשראי למימון התקדמות הבנייה, אך מעלה את הדרישה להגדיל את היקף ערבויות חוק המכר, המהוות חשיפות חוץ-מאזניות של הבנק כלפי הקבלנים¹⁵³. התרשים להלן מציג את התפתחות תמהיל האשראי הבנקאי לענף הבינוי ממרץ 2019 ועד ספטמבר 2024.

תרשים 20: התפתחות תמהיל האשראי הבנקאי לענף הבינוי, מרץ 2019 עד ספטמבר 2024



המקור: דוח בנק ישראל 2024.

ניתן לראות בתרשים כי מסוף שנת 2021 הואט קצב הגידול של מתן ערבויות חוק מכר ביחס להיקף החובות של הקבלנים למערכת הבנקאית. מקור הפער בקצב הגידול של שני רכיבי תמהיל האשראי הבנקאי מבטא פגיעה בתזרים המזומנים של הקבלנים ממכירת דירות, אגב צורך בהגדלת האשראי הבנקאי למימון קרקעות ותהליכי בנייה. זאת בשל התארכות משך הבנייה, שהובילה לעיכובים בהשלמת פרויקטים, ובהתאם לכך לדחייה בקבלת התמורה ובשחרור ערבויות מכר לתשלומים קודמים.

התרשים שלהלן מציג את התפתחות תמהיל האשראי הבנקאי המאזני בחלוקה לקרקעות גולמיות ולקרקעות לתהליכי בנייה בשנים האחרונות.

148 בנק ישראל, **דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024, יולי-דצמבר (11.2.25)**, עמ' 6.

149 בנק ישראל, **מבט סטטיסטי 2019, פילוח יתרת החוב של המגזר העסקי הלא-פיננסי לפי ענפי הכלכלה**.

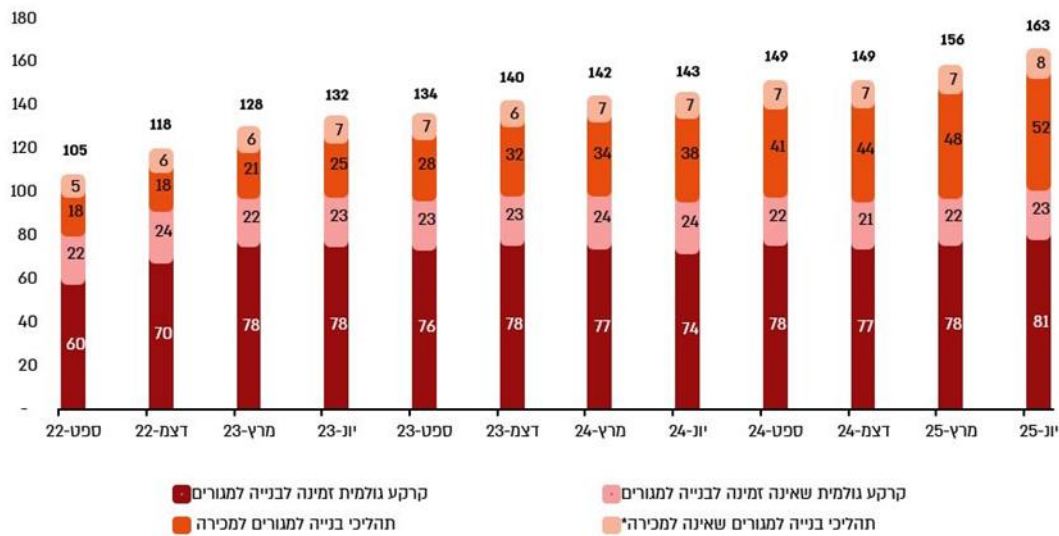
150 בנק ישראל, **לוח יתרת החוב של המגזר העסקי הלא-פיננסי לפי ענפי כלכלה (22.9.25)**.

151 אשראי מאזני כולל התחייבויות פיננסיות שונות שהעמידו הבנקים ונרשמו בדוחות הכספיים. אשראי חוץ-מאזני אינו נרשם בדוחות הכספיים וכולל התחייבויות אפשריות, אירועים עתידיים והתחייבויות אחרות כגון ערבויות והתחייבויות חוזיות שטרם התגבשו. אף שאשראי חוץ-מאזני אינו מופיע במאזן הבנק בדוחות הכספיים הוא יוזכר בביאור לדוחות הכספיים.

152 ערבויות חוק מכר נדרשות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התש"ל"ה-1974, בגין כל תשלום של הרוכש העולה על 7% ממחיר הנכס ונועדו להבטיח את השלמת הבנייה או את החזר התשלום במקרה של כשל בפרויקט.

153 בנק ישראל, **דוח בנק ישראל 2024, פרק ד' - התפתחויות במקורות המימון של המגזר הפרטי הלא-פיננסי (26.3.25)**, עמ' 88.

תרשים 21: התפתחות האשראי הבנקאי המאזני לענף הבנייה עבור קרקעות גולמיות ותהליכי בנייה, ספטמבר 2022 - יוני 2025 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * תהליכי בנייה למגורים שאינה למכירה מתייחס לאשראי שניתן לפרויקטים שבהם הדירות אינן מיועדות למכירה, כגון: דירות בעסקאות קומבינציה שאותן הקבלן אינו מייעד למכירה, בנייה עצמית, התחדשות עירונית, קבוצות רכישה ועוד.

ניתן לראות בתרשים כי סך האשראי הבנקאי המאזני לענף הבנייה גדל בין השנים 2022 2025 מסך כ-105 מיליארד ש"ח לסך כ-163 מיליארד ש"ח. בעוד שהאשראי לקרקעות גולמיות נותר ללא שינוי מהותי מהרבעון הראשון של 2023¹⁵⁴ (נותר סביב כ-100 מיליארד ש"ח), סך האשראי הבנקאי עבור קרקעות בתהליכי בנייה למגורים, ובמיוחד למכירה, גדל ברציפות לאורך התקופה (גידול של כ-189% בין הרבעון השלישי של שנת 2022 לרבעון השני של שנת 2025 - מכ-18 מיליארד ש"ח לכ-52 מיליארדי ש"ח), בעיקר בשל התארכות משך הבנייה ודחיית תשלומי רוכשי הדירות.

בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2024 מוסבר רוב הגידול באשראי למימון תהליכי בנייה בהתאמה לעלייה בשיעור הריבית, שהובילה לשינוי פריסת התשלומים לקבלנים. בהתאם, בהסכמי מכר רבים שנחתמו בשנים האחרונות הוסכם כי חלק גדול מהתשלום שיתקבל מרוכשי דירות חדשות יועבר לקבלנים בשלב מאוחר יותר של התקדמות הבנייה, והדבר חייב קבלנים ליטול מימון בנקאי בהיקף גדול יותר במהלך הבנייה¹⁵⁵.

לנוכח התנאים המקרו-כלכליים¹⁵⁶, ובמיוחד שיעור הריבית והאינפלציה, החל מהמחצית השנייה של שנת 2022 חלה האטה בפעילות בשוק הדירות. האטה זו הביאה לירידה בהיקף עסקאות דירות חדשות ודירות יד שנייה, וכן התבטאה בעלייה בשיעור הפרויקטים שבהם יש פער בין התקדמות הבנייה ובין המכירות¹⁵⁷. התרשים להלן מציג את סך העסקאות שבוצעו בשוק הדירות בתקופה שבין ינואר 2011 לאוגוסט 2025.

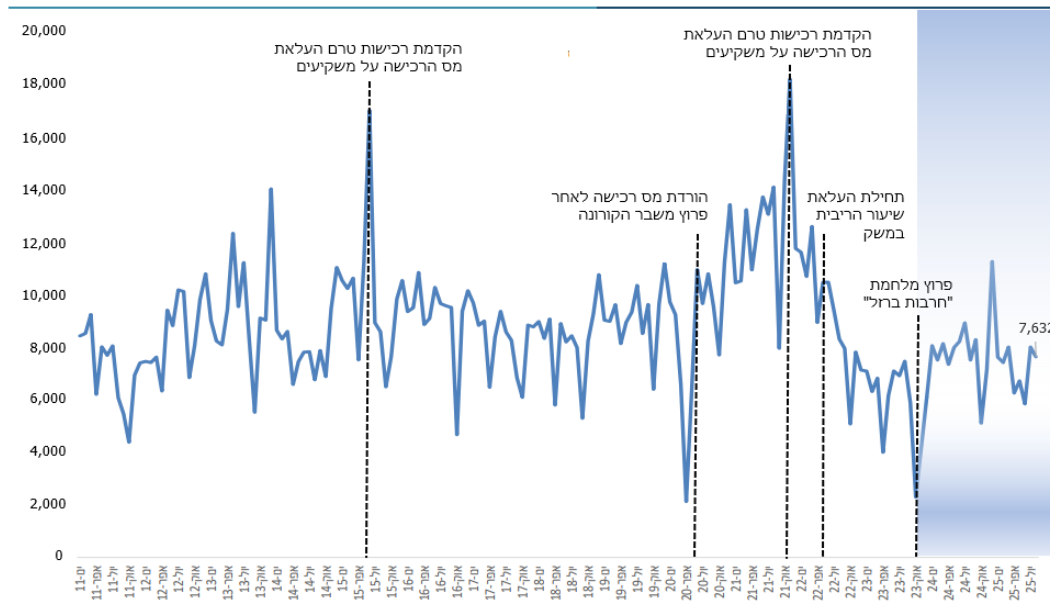
154 יציבות זו משקפת שתי מגמות מקוזות - העברת אשראי מסעיף קרקע גולמית לסעיף קרקע בתהליך בנייה בפרויקטים שהתקדמו וכניסת קרקעות חדשות לסעיף קרקע גולמית בעקבות רכישות של קבלנים לפיתוח עתידי.

155 בנק ישראל, דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024, יולי - דצמבר (11.2.25).

156 התנאים הכלכליים המשפיעים על המשק, ובכלל זה הצמיחה הכלכלית, האינפלציה, האבטלה, שיעור הריבית ועוד.

157 ראו: הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, מערכת הבנקאות: סקירה - סקירה שנתית לשנת 2024 (19.5.25), עמ' 103 - 104.

תרשים 22: סך עסקאות זירות יד שנייה ודירות חדשות (כולל זירות בסבסוד ממשלתי), 2011 - 2025



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי עם היציאה ממשבר הקורונה במחצית השנייה של שנת 2021, חלה מגמת עלייה בסך העסקאות לרכישת דירות. מגמה זו הגיעה לשיא תקופה של עשור בסוף שנת 2021, בעקבות הקדמת רכישות טרם העלאת מס הרכישה על משקיעים. עם זאת, החל משנת 2022 חלה מגמת ירידה בסך העסקאות לרכישת דירות. מגמה זו הגיעה לשיא באוקטובר 2023, עם פרוץ מלחמת ברזל. משלהי שנת 2023 סך עסקאות לרכישת דירות שב לרמתו לפני תחילת המלחמה, אך נותר נמוך מרמתו טרם העלאת מס הרכישה מאז אפריל 2022.

בדוח סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2024 מתוארת ההתאוששות בהיקף העסקאות לרכישת דירה בין היתר בעקבות מבצעי עידוד רכישות¹⁵⁸. עוד תועדה בדוח עלייה בהיקף ביצוע המשכנתאות בשנה זו (עלייה של כ-31% בהשוואה ל-2023). עם זאת, שיעור העלייה בהיקף ביצוע המשכנתאות היה נמוך משיעור גידול המכירות ב-2024, והדבר משקף בין היתר עסקאות רכישה שכללו דחייה משמעותית בתשלומים.

נמצא כי ההרעה בתנאים המקרו-כלכליים בשנים 2022 - 2025, ובמיוחד עליית שיעורי הריבית והאינפלציה, הובילה להאטה בפעילות שוק הדיור ולירידה בהיקף העסקאות לרכישת דירות - משיא של כ-14.4 אלף עסקאות באוקטובר 2021 לכ-7.6 אלף עסקאות באוגוסט 2025. האטה זו, שאף החמירה בעקבות מלחמת חרבות ברזל והיעדרם של פועלים בענף הדיור, כפי שמתבטא בשפל של כ-2.3 אלף עסקאות בלבד באוקטובר 2023, הובילה להתארכות משך הבנייה ולעיכובים בהשלמת פרויקטים שגרמה להגדלת החוב המאזני במערכת הבנקאית, לגידול האשראי לענף הבינוי ולתהליכי בנייה ולמבצעי עידוד שיזמו הקבלנים כמפורט להלן.

מבצעי עידוד

קבלנים נוהגים להציע הטבות שונות שנועדו לסייע בקידום מכירות בשלבים מוקדמים של פרויקטי בינוי למגורים, ובמיוחד בתקופות שבהן יש האטה בביקוש. הטבות אלה משקפות במידה רבה את הסיכונים הנלווים לרכישת דירה שטרם הסתיימה בנייתה ("דירה על הנייר") ומסייעים לקבלנים לגייס מימון ראשוני, חלף גיוסי אשראי, ולעמוד בדרישות הקבועות בהסכמי הליווי הפיננסי¹⁵⁹.

158 ראו הרחבה בפרק מבצעי עידוד.

159 ראו הרחבה בתת-פרק: הסכמי מימון לבניית יחידות דיור למגורים.

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, זאת בניגוד לביצוע תשלומים בהתאם לקצב התקדמות הבנייה (להלן - המודל הליניארי). מבצעי עידוד נוספים כללו הלוואות שונות בסבסוד קבלנים, תוספות ושדרוגים. חלק מהטבות מבצעי העידוד ניתנו במקביל להטבות אחרות בעוד שהיו הטבות שניתנו לבדן. להלן סקירה של כמה מבצעי עידוד מרכזיים:

1. **דחייה משמעותית בתשלומים (עסקאות המוכרות בשמות "20/80" או "10/90")**: בעסקאות אלו הרוכשים משלמים לרוב סכום של עד 20% ממחיר הנכס במועד חתימת הסכם הרכישה. יתר התשלומים נדחים עד סמוך למועד האכלוס. הרוכשים משלמים תחילה מהונם סכום הנמוך מדרישת ההון העצמי, שנקבעה בהוראת הפיקוח על הבנקים¹⁶⁰, ואינם נדרשים ליטול הלוואה לדיור בשלב זה. לכן לא נעשה חיתום בנקאי בעת הרכישה, שמטרתו לבחון את יכולת הרוכשים להשלים את העסקה בעתיד. סמוך למועד האכלוס מתבצעת יתרת התשלום והחיתום הבנקאי, במידה ונדרש מימון חיצוני.
2. **הלוואות בסבסוד קבלנים ("הלוואות קבלן")**: בעסקאות אלו הרוכשים משלמים מהונם במועד הסכם הרכישה תשלום ראשון הנמוך מדרישת ההון העצמי, שנקבעה בהוראת הפיקוח על הבנקים, ומופנים לביצוע תהליך חיתום בנקאי¹⁶¹ של הלוואת "בולט" ("בלון")¹⁶² בסבסוד הקבלן¹⁶³ על חלק ניכר מיתרת התשלום, בהתאם להסכם המכר. במסלול תשלומים זה הקבלן מקבל מראש חלק ניכר מהתשלום בשלבי הבנייה ויתר התשלום בסמוך למועד האכלוס. קרן ההלוואה שנטלו הרוכשים נפרעת במלואה סמוך למועד סיום הבנייה, לרוב לאחר שנתיים או שלוש שנים. במועד זה יידרשו הרוכשים לפרוע את ההלוואה ממקורותיהם או להמירה בהלוואה לדיור חליפית ולשלם את יתרת התמורה.
3. **סבסוד משכנתאות**: בעסקאות אלו הרוכשים משלמים תשלומים בהתאם למודל הליניארי או מודל דומה לו שנקבע מול הקבלן וללא דחיית תשלומים משמעותית. במקביל לחתימת ההסכם הקבלן מתקשר עם בנק למשכנתאות ומציע לרוכשים קבלת הלוואה לדיור לזמן ארוך בשיעור ריבית מופחת. עלות ההטבה ממומנת ממקורות הקבלן מול הבנק למשכנתאות.
4. **מוצרים משלימים ושדרוגים**: בעסקאות אלו הקבלנים מוסיפים על חשבונם מוצרים משלימים לרכישת הדירה כדי להגדיל את אטרקטיביות העסקה. מוצרים אלה יכולים להיות בקשר ישיר עם הדירה, כגון שדרוג מטבח, תוספות של סורגים ומכשירי חשמל, במיוחד מזגנים, וכן מוצרים שאינם עומדים בקשר ישיר לדירה כמו רכב.
5. **פטור מהצמדה למדד תשומות הבנייה**¹⁶⁴: בעסקאות אלו יתרת התשלום של הרוכשים אינה מוצמדת למדד תשומות הבנייה, ועלויות המחירים מוטלות על הקבלן.

¹⁶⁰ בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין 329 - מגבלות למתן הלוואות לדיור, שיעור המימון המרבי האפשרי הוא 75%, למעט בהלוואות לדירה במחיר מופחת. כלומר, על רוכשים להעמיד הון עצמי מינימאלי של 25%, למעט בהלוואות לדירה במחיר מופחת.

¹⁶¹ הבנק המעמיד את ההלוואה אינו בהכרח הבנק המלווה את הפרויקט, אלא בנק שאיתו יש לקבלן הסכם.

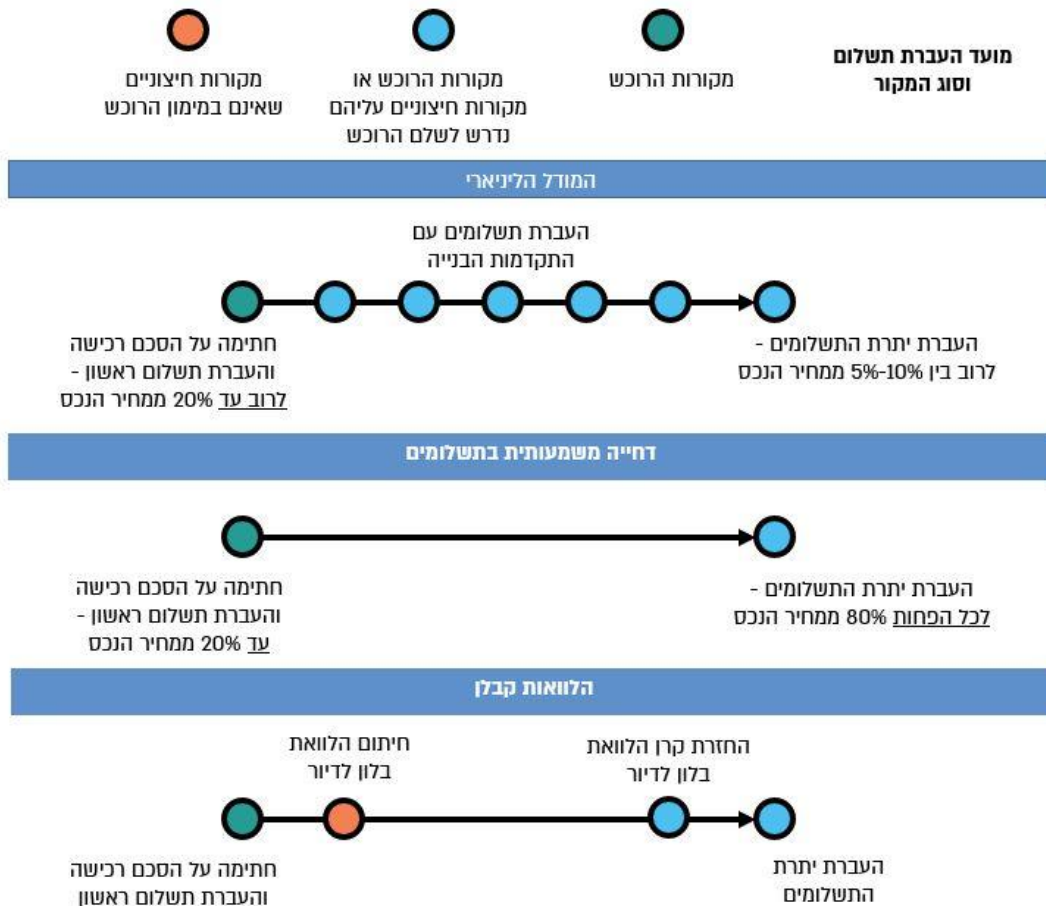
¹⁶² יתרת ההלוואה מוחזרת במלואה בתום תקופת ההלוואה, בין אם הריבית משולמת לאורך חיי ההלוואה (בולט או בלון חלקי) ובין אם לאו (בולט או בלון מלא).

¹⁶³ ההלוואה לדיור מועמדת לרוכש, אך התשלום בגין הריבית מהוונת ומשולמת בידי הקבלן במועד נטילת ההלוואה או משולמת בהמשך.

¹⁶⁴ מדד המשקלל את השינויים במחירי הבניה של דירות למגורים בעקבות שינויים בעלויות חומרי הגלם השונים מדי חודש. בניית דירה אורכת כמה שנים ומטרת ההצמדה למדד נועדה לבטח את הקבלן מפני השינויים בעלויות על פני זמן ולהעביר חלק מהסיכונים לרוכשים. ההצמדה היא על יתרת התשלומים שרוכש טרם שילם לקבלן.

התרשים שלהלן מציג תיאור כרונולוגי של תשלומי רוכשים לקבלנים במבצעי עידוד בהם יש מרכיב הנחה מימוני הגלום בפריסת תשלומים שאינה לפי המודל הליניארי.

תרשים 23: פריסת תשלומי רוכשים במבצעי עידוד בהשוואה למודל הליניארי



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי בעוד שבמודל הליניארי הרוכש משלם לפי התקדמות הבניה ולשם כך הוא מגייס את מקורות המימון הנדרשים לו כבר במהלך הבניה, במבצעי עידוד הרוכשים דוחים את גיוס מקורות המימון הדרושים להשלמת העסקה למועד הסמוך למסירת הדירה. דחיית מועדי התשלומים מייצרת יתרונות וסיכונים לכל המעורבים בפרויקט.

תועלות וסיכונים של מבצעי עידוד

בשנים האחרונות מחירי הדירות בישראל עלו בשיעור גבוה במיוחד, הרבה מעל לאינפלציה ולעלייה בשכר. לפי נתוני הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדירור¹⁶⁵, בתקופה שבין מאי 2021 למרץ 2025 עלו מחירי הדירות ב-35%, ואילו האינפלציה ב-14.5% והשכר הממוצע ב-18.5%. עליית המחירים הובילה רבים מקבוצות אוכלוסייה שונות, במיוחד צעירים ומשפחות צעירות, להיכנס לשוק הנדל"ן מתוך דחף ואמונה כי השקעה בדירה היא צעד כלכלי נכון. עבור קבוצות אוכלוסייה אלה המתנה והימנעות מרכישת דירה בהווה עלולה לייקר את זאת בעתיד ואף לסכן את יכולתם לרכוש דירה בכלל. הדחף להשקעה בדירה נתמך באמונה שלפיה אם לא תתאפשר עמידה בהחזרי ההלוואה לדיר, ניתן יהיה למכור את הדירה ללא קושי וללא הפסד כספי בטווח הארוך, זאת לנוכח הציפייה להמשך עליית מחירים.

165 הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדירור, דו"ח סופי, יולי 2025.

האטה בפעילות שוק הנדל"ן הובילה להרחבת מבצעי עידוד חלף הורדת מחירים. בכך הם היו תמריץ להיכנס לעסקאות המגלמות בעיקרן הנחות מימון לרוכשים, במיוחד בקרב אותן קבוצות אוכלוסייה בעלות דחף להשקעה בדירה.

מבצעי עידוד שונים נבדלים אלה מאלה, במיוחד בחיסכון המוערך לרוכשים, באופן חלוקת הסיכונים ובמידת השפעתם על ההחלטה להשלים עסקה.

דחייה משמעותית בתשלומים

על פי נתונים שאסף הפיקוח על הבנקים באוקטובר 2024 שיעור הדירות שנמכרו במבצעי עידוד בדחייה משמעותית של התשלומים מתוך מלאי הפרויקטים הנמצאים בליווי בנקאי עמד על 28%. עם זאת, לנוכח היקף התופעה והתרחבותה, החל משלהי 2023, בפרויקטים בהם חלק משמעותי מסך הדירות נמכר במהלך 2024, שיעור המכירות בדחייה משמעותית של התשלומים גדול יותר¹⁶⁶.

עסקאות הכוללות דחייה משמעותית בתשלומים מאפשרות לרוכשים להימנע מתשלום מקביל של משכנתא ודמי שכירות ומספקות להם זמן נוסף להשגת ההון העצמי הנדרש להשלמת העסקה. עסקאות אלה מאפשרות לקבלנים להגדיל את מלאי הדירות המכורות בפרויקטים ולמנוע קיפאון בשוק הדירות. עם זאת דחייה משמעותית בתשלומים יוצרת פער תזרימי בין קצב התקדמות הבנייה לבין תקבולי הקבלנים ומובילה להגדלת מקורות האשראי של הקבלנים ולעלויות מימון גבוהות יותר עבורם. בנוסף לכך, דחיית מועד התשלומים מגדילה את אי-הוודאות של הרוכשים לגבי מחיר הלוואת הדיור שיידרשו ליטול בסמוך למועד האכלוס, הן מבחינת גובה הריבית והן מבחינת סכום ההלוואה במקרים בהם מחיר הדירה מוצמד למדד תשומות הבנייה.

ככלל, בעסקאות הכוללות דחייה משמעותית בתשלומים לא מתקיים תהליך חיתום¹⁶⁷ בעת הרכישה, ובפרט חיתום בנקאי, כיוון שבמעמד חתימת הסכם הרכישה הרוכשים משלמים ממקורותיהם. לפיכך, עולה חשש לגבי יכולת הרוכשים להשלים עסקאות מסוג זה, ובמיוחד בקרב רוכשים המסתמכים על כושר החזר עתידי גבוה מזה הקיים להם היום ואינו מובטח. היעדר דרישה להעמדת מלוא ההון העצמי במועד חתימת הסכם הרכישה ואפשרות לדחות את מועד גיוס ההון מייצרת תמריץ לרוכשים להיכנס לעסקאות עם דחיית תשלומים ברקע השחיקה בכוח הקנייה ביחס לעליית מחירי הדיור, ויוצר פיתויים בפני אלה שאין להם יכולת כלכלית מספקת.

בדיון של 'פורום שווי הוגן'¹⁶⁸ מדצמבר 2024 הוצג חישוב של שווי ההטבה הגלומה בדחייה משמעותית במועד התשלומים. על פי החישוב שהוצג, גובה מרכיב ההנחה הגלום בעסקה שבה יתרת התמורה בשיעור של 80% משולמת בעת מסירת הדירה, ביחס לעסקה על פי המודל הליניארי נע לרוב בין 5.3% ל-7% ממחיר הדירה, תלוי בעיתוי הרכישה ביחס להתקדמות הבנייה¹⁶⁹. בעסקאות שבהן יתרת התמורה שתשולם במועד מסירת הדירה היא בשיעור גבוה יותר, מרכיב ההנחה יגדל. באופן דומה, בדירות הנמכרות במחירים הגבוהים מהמחיר הממוצע, מרכיב ההנחה יגדל. על פי נתוני הלמ"ס שנאספו לגבי מחירי הדירות הממוצעים ובהתאם לחישוב 'פורום שווי הוגן' מרכיב ההנחה¹⁷⁰ הוא בטווח שבין 123.5 אלף ש"ח לבין 163.1 אלף ש"ח¹⁷¹.

¹⁶⁶ הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, **מערכת הבנקאות: סקירה שנתית לשנת 2024** (19.5.25), עמ' 142, 148 - 149.

¹⁶⁷ תהליך של הערכת ניהול סיכונים המתבצע בידי גוף פיננסי שנועד להחליט האם לאשר עסקה ובאילו תנאים.

¹⁶⁸ פורום שווי הוגן (Fair Value Forum) כולל מומחים מהאקדמיה ומהפרקטיקה בתחומי החשבונאות הפיננסית והמימון בייסודו של בית ספר אריסון למנהל עסקים באוניברסיטת רייכמן.

¹⁶⁹ אוניברסיטת רייכמן, פורום שווי הוגן, סיכום דיון בנושא המעבר של יזמי הבניה לעסקאות 20 (יותר): החל מהשלכות על הנזילות, דרך שאלת קיומה של אופציה במהות (לרבות בהקשר זכות האכיפה) וכלה בהשפעה על מחירי הדירות (9.2.24).

¹⁷⁰ החישוב התבסס על פרסומי הלמ"ס מיולי 2025 ולפי מחיר ממוצע משוקלל של המחירים הממוצעים של דירות לתקופה שבין הרבעון האחרון של 2024 לרבעון השני של 2025. המחיר הממוצע לתקופה זו עמד על 2,330.65 אלף ש"ח.

¹⁷¹ בדירות שנמכרו מעל לממוצע המחירים גובה ההנחה יהיה גבוה יותר ולחלופין בדירות שנמכרו מתחת לממוצע המחירים גובה ההנחה יהיה נמוך מכך.

בנקים המלווים פרויקטים של בינוי (להלן - בנקים מלווים)¹⁷² מעמידים לרשות קבלנים מסגרות אשראי בפרויקטים שהם מלווים. ניצול של מסגרות האשראי כרוך בהוצאות מימון. לכן דחיית מועדי התשלומים של הרוכשים יכולה להטיב עם בנקים מלווים באמצעות הגדלת הכנסות מימון כתוצאה מניצול מוגבר של מסגרות האשראי. עם זאת דחיית מועדי התשלומים תפחית מהיקף ערבויות חוק המכר, שהבנק מעמיד לרוכשי הדירות ולכן תפחית את הכנסותיו של הבנק המלווה מפעילות זו, וכן את הסיכון הגלום בפעילות זו. לא זאת בלבד, אלא שניצול מוגבר של מסגרות אשראי בידי קבלנים כרוכה בגידול בסיכון האשראי של הבנקים המלווים ותחייב את הבנקים בהקצאת הון גדולה יותר באותם פרויקטים.

לעמדת המפקח על הבנקים, היכולת של המערכת הבנקאית לעמוד יציבה בפני הפסדים הנגרמים בענף הבינוי מעידה על זהירותה ואחריותה בליווי פרויקטים לבינוי, כמו כן, למערכת הבנקאית אחריות להגן על כספי הרוכשים באמצעות שמירה על רווחי ביטחון נאותים. לעמדתו, ניסיון העבר, בארץ ובעולם, מלמד שפגיעה באיכות החיתום בתקופה מסוימת הובילה תוך זמן קצר לירידה באיכות חיתום תיק האשראי ואף לפתח של כשל מערכת¹⁷³. בהתאם, בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2024 נכתב כי יציבות המערכת הפיננסית תלויה בכושר עמידות מוסדותיה בפני זעזועים שונים. הסיכונים העיקריים למוסדות הפיננסיים שזוהו בדוח הם ירידה חדה במחירי הנכסים הפיננסיים או הרעה באיכות האשראי. ואולם, נטען כי הערכת הסיכון ליציבות המוסדות הפיננסיים נמצא ברמה נמוכה, וזאת על רקע איתנותם הפיננסית וכריות הספיגה שהם שומרים¹⁷⁴.

מסקירה שערך הפיקוח על הבנקים באוקטובר 2024 עלה כי אף שנהוג לכלול בהסכמים בין בנקים לקבלנים התניות לפיהן יש לדרוש תשלומים מרוכשים לפי המודל הלינארי, הפרקטיקה הנהוגה בבנקים היא אחרת. בהתאם לסקירה חלק מהבנקים כלל לא מגבילים מכירה של עסקאות עם דחייה משמעותית של התשלומים במטרה לתמוך בהתקדמות המכירות ולהקל על קבלנים, ואילו בנקים אחרים חורגים מהמדיניות המקובלת אותה התוו כדי להקל על לקוחותיהם ולמנוע את עזיבתם. עוד עלה מהסקירה כי בנקים וקבלנים אינם מבקשים מידע אודות רוכשים בעסקאות מסוג זה ואינם מבצעים בחינה להבטחת יכולת הרוכשים להשלים עסקאות.

נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מחייב את הבנקים להגביל מכירות של קבלנים עם דחיית 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 הלינארי (בהתאם להתקדמות הבניה), בפועל חלק מהבנקים אינם מגבילים את הקבלנים במכירות עם דחיית 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.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הפיקוח על הבנקים זיהה את הסיכונים בתחום מכירות של קבלנים עם דחייה משמעותית של תשלומים למועד המסירה, בחן אותם, והפעיל באופן שוטף כלים פיקוחיים מדודים, מאוזנים ומבוססי סיכון, תוך בחינת ההשפעות האפשריות על שוק הדיור ועל הלקוחות ותוך המשך מעקב שוטף.

172 ראו הרחבה בתת פרק הסכמי מימון לבניית יחידות דיור למגורים.

173 הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור, דו"ח סופי, יולי 2025, עמ' 16.

174 בנק ישראל, חטיבת המחקר, דוח היציבות הפיננסית - המחצית השנייה של שנת 2024, יולי - דצמבר, 11.2.25, עמ' 5.

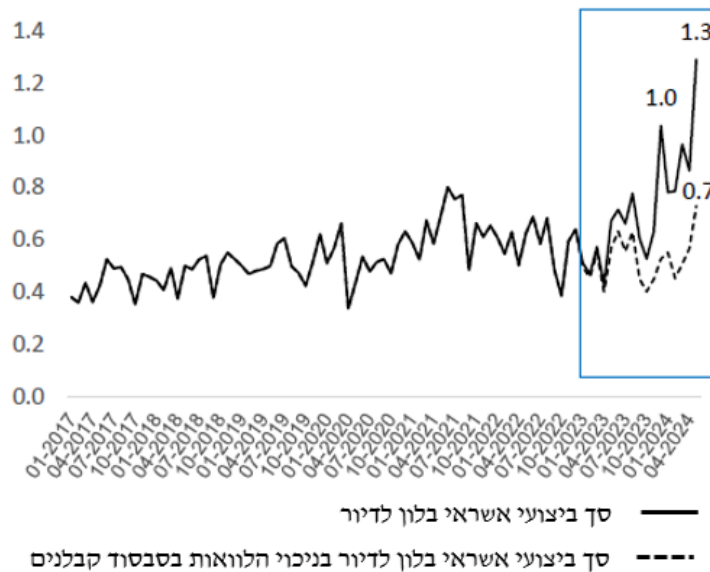
מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן להנחות את הבנקים המלווים להגביל מכירות של קבלנים עם דחיית משמעותית בתשלומים למועד המסירה תוך איזון בין הצורך להפחית סיכונים לרוכשים ולקבלנים לבין הצורך לאפשר התקדמות במכירות של דירות בפרויקטים. כמו כן מומלץ כי הוא יבחן אפשרות לפיה הבנק המלווה יחייב את הקבלנים לבצע תהליך חיתום לעסקה ולרוכש במועד החתימה על הסכם מכירת הדירה, גם בעסקאות בהן משולבות הטבות כגון: דחייה במועד התשלומים.

הלוואות בסבסוד קבלנים

הלוואות בסבסוד קבלנים דומות במהותן לעסקאות בהן קיימת דחיית תשלומים משמעותית. אלא שבשונה מהן המודל מאפשר לקבלנים לגשר על העיכוב במועד קבלת חלק מכספי הרוכשים כתוצאה מדחיית מועדי התשלומים למועד הסמוך לסיום הפרויקטים, ובכך להפחית את היקף האשראי שידרשו ליטול קבלנים מהמערכת הבנקאית. יצוין כי הלוואות בסבסוד קבלנים לא בהכרח יינתנו בבנקים המלווים את פרויקט הבינוי או בבנק שיעמיד לרוכשים את הלוואת הדיור.

על רקע גידול ניכר בהלוואות בלון באשראי לדיור, החל הפיקוח על הבנקים, בדצמבר 2023, לאסוף נתונים אודות חלקן של הלוואות בלון בסבסוד קבלנים מתוך כלל הלוואות בלון באשראי לדיור. התרשים להלן מציג את סך ביצועי הלוואות בלון באשראי לדיור ובנטרול הלוואות בסבסוד קבלנים בתקופה שבין ינואר 2017 עד מאי 2024.

תרשים 24: סך ביצועי הלוואות בלון באשראי לדיור ובנטרול הלוואות בלון בסבסוד קבלנים, ינואר 2017 עד אפריל 2024 (במיליארדי ש"ח)



המקור: הפיקוח על הבנקים.

ניתן לראות בתרשים כי לאחר פרוץ מלחמת 'חרבות ברזל', באוקטובר 2023, חלה מגמת עלייה בסך ביצועי הלוואות בלון באשראי לדיור, שנובעת מגידול בהלוואות המסובסדות על ידי הקבלנים. סך ביצועי הלוואות בלון באשראי לדיור בתקופה זו, שהגיע באפריל 2024 להיקף של כ-1.3 מיליארד ש"ח (מזה כ-600 מלש"ח בסבסוד קבלנים) היה חריג בגובהו ביחס לשנים קודמות. מגמה זו המשיכה גם לאחר מאי 2024. בנטרול ביצועי הלוואות בלון בסבסוד קבלנים ניתן לראות כי לא מדובר בסך ביצועים חריג במיוחד. כלומר הלוואות בסבסוד קבלנים הובילו לגידול בסך ביצועי אשראי בלון לדיור.

הביקורת העלתה כי אף שהפיקוח על הבנקים החל בדצמבר 2023 לאסוף נתונים אודות 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 ההלוואה המועמד במסגרת הלוואות בסבסוד קבלנים משווי הנכס. נתונים אלה נחוצים לאמידת הסיכון המתהווה כתוצאה מהעמדתם בהיקפים משמעותיים.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הפיקוח על הבנקים עוקב באופן שוטף אחר שוק הדיור, ובתוך כך גם אחר ההתפתחויות בהיקפי הלוואות בסבסוד קבלנים. המעקב כלל קבלת נתונים אד-הוק והרחבה של הוראת הדיור בנתונים רלוונטיים הנדרשים למעקב כאמור.

משרד מבקר המדינה מציין כי מעקב על נתוני ההלוואות בסבסוד קבלנים, ושיעורן משווי הנכסים, נדרש כדי לאמוד את הסיכון הספציפי מהן לתיק האשראי הדיור, שכן הנתונים על הלוואות אלו בשנים האחרונות הסתמכו על הערכות בלבד.

לפי מודל הלוואות בסבסוד קבלנים נדרשים הקבלנים לסבסד את עלויות ההלוואה. מדובר, ככלל, באשראי זול בהשוואה לזה המוצע לקבלנים במערכת הבנקאית במסגרת פרויקטי בינוי, לכן נוצרת תועלת כלכלית עבורם¹⁷⁵. יצוין כי במקרים בהם קבלנים נוטלים אשראי מהמערכת הבנקאית יתרת תשלומי הרוכשים מוצמדים למדד תשומות הבנייה; מנגד, בהלוואות בסבסוד קבלנים ההלוואה שהועמדה בחשבון הרוכשים מוכרת כחלק מהתשלומים ששולמו בעסקה, לכן תופחת מיתרת התשלומים שיוצמדו למדד תשומות הבנייה.

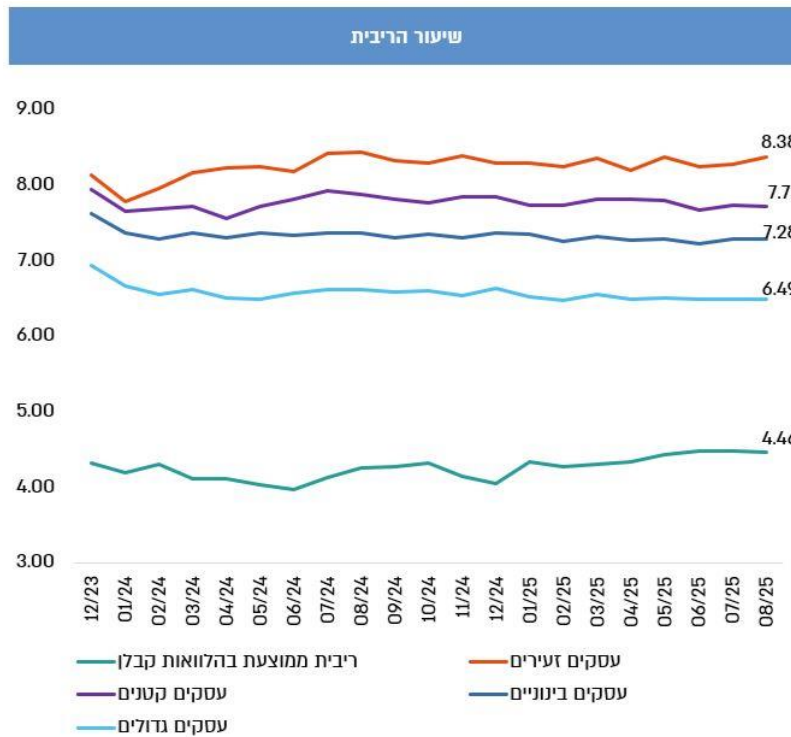
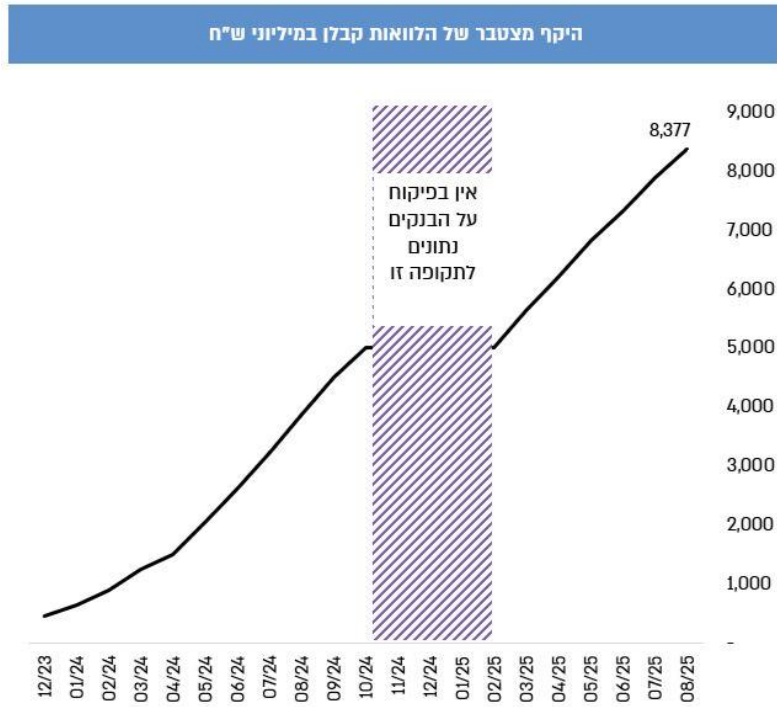
התרשים להלן מציג בחלקו העליון את היקף הכספים המצטבר שהועמדו בהלוואות בסבסוד קבלנים בתקופה שבין דצמבר 2023 לאוגוסט 2025. בחלקו התחתון של התרשים מוצגים שיעורי הריבית הממוצעת¹⁷⁶ שבה הועמדו הלוואות בסבסוד קבלנים ובהשוואה לשיעור הריבית על אשראי לזמן קצוב שאינו צמוד בקרב עסקים בגדלים שונים בתקופה שבין דצמבר 2023 לאוגוסט 2025¹⁷⁷.

¹⁷⁵ האשראי הניתן לרוכשים הוא אשראי לדיור המגובה בנכס ולכן יהיה לרוב זול מאשראי עסקי הנושא סיכון גבוה יותר עבור המלווה.

¹⁷⁶ שיעור הריבית הממוצעת לתקופה שבין דצמבר 2023 לאוקטובר 2024 היא בהתאם לדיווח הפיקוח על הבנקים, ובתקופה שבין נובמבר 2024 לאוגוסט 2025 שיעור הריבית המוצגת מבוססת על ממוצע הדיווח של הפיקוח על הבנקים לביצועי הלוואות בסבסוד קבלנים שהועמדו במגזר הצמוד ובמגזר שאינו צמוד.

¹⁷⁷ עסק זעיר - עד 4 עובדים ומחזור מכירות של עד 1 מיליון ש"ח; עסק קטן - 5 עד 20 עובדים ומחזור מכירות של עד 20 מיליון ש"ח; עסק בינוני - 11 עד 100 עובדים ומחזור מכירות של עד 100 מיליון ש"ח; עסק גדול - מעל 100 עובדים ומחזור מכירות הגדול מ-100 מיליון ש"ח.

תרשים 25: סך הלוואות בסבסוד קבלנים שהועמדו במצטבר במיליוני ש"ח, שיעור הריבית בהן הועמדו, ושיעורי הריבית לזמן קצוב במגזר שאינו צמוד לעסקים, דצמבר 2023 - אוגוסט 2025*



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בחודשים נובמבר 2024 עד פברואר 2025 לא התקבלו נתונים פרטניים על ביצועי בלון בסבסוד קבלן לעומת ביצועי בלון "רגילים" בשל מעבר מדיווח אד-הוק לדיווח חודשי ומוסדר. מהפיקוח על הבנקים נמסר כי בשיחות שקיים עם המערכת הבנקאית עלה כי התופעה נמשכה גם בתקופה זו.

ניתן לראות בחלקו העליון של התרשים גידול חד בהיקף הלוואות בסבסוד קבלנים שניתנו לרוכשים בתקופה שבין דצמבר 2023 לאוגוסט 2025. בתקופה זו הועמדו הלוואות בסבסוד קבלנים בהיקף מצטבר של 8.3 מיליארד ש"ח, בניכוי ארבעה חודשי פעילות לגביהם אין נתונים

בפיקוח על הבנקים¹⁷⁸. בחלקו התחתון של התרשים ניתן לראות את פער הריבית הממוצע בין שיעור הריבית הממוצעת על הלוואות בסבסוד קבלנים לריבית הממוצעת על אשראי במגזר העסקי בחלוקה לגודל העסק. בחישוב שערך צוות הביקורת, בהסתמך על פער הריביות המינימאלי והיקף הלוואות המדווחות, התועלת השנתית לקבלנים לפי פער ריביות זה מוערכת לכל הפחות ב-192.5 מיליון ש"ח.

במועד נטילת הלוואה בסבסוד קבלנים נדרשים הרוכשים לעבור חיתום בנקאי, שנועד לבחון את יכולתם לעמוד בהחזר הלוואה ולהשלים את העסקה בעתיד. תהליך חיתום איכותי מייצר ודאות מסוימת לקבלנים לכך שהסכם המכר לא יופר ומאותת לרוכשים כי יש ביכולתם להשלים את העסקה באותה נקודת זמן. העמדת הלוואות בסבסוד קבלנים ללא בדיקת חיתום נאותה יוצרת סיכון במועד פירעון הלוואה והחלפתה בהלוואה לדיור. עם זאת אין בתהליך החיתום כדי לאפשר לרוכשים לחזות את התנאים הפיננסיים שישירו בשוק במועד נטילת הלוואה המשכנתא לדיור, שתרחש בעוד כמה שנים עם מועד מסירת הדירה, ולכן קיימת אי-ודאות לגבי תנאיה בעתיד. בהתאם נכתב בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2024 כי הלוואות בסבסוד קבלנים מגדילות את הסיכון בשוק הדיור, ובמיוחד עבור רוכשי הדירות¹⁷⁹.

כאמור, רישום הלוואות במודל הלוואה בסבסוד קבלנים נעשה בחשבונות הרוכשים. הרישום מאפשר לקבלנים להפחית את סך התחייבויותיהם כלפי הבנקים המלווים ("אובליגור")¹⁸⁰, מגדיל את יכולתם למנף את פעילותם ותומך בהיתכנות לשחרור הון עצמי שרותק לטובת פרויקט מסוים לקידום פרויקטים נוספים. מנגד, רישום הלוואות בחשבונות הרוכשים עלול לפגוע בדירוג האשראי של הרוכשים, להקשות עליהם בקבלת הלוואות נוספות ואף לפגוע ביכולתם לפעול לביטול הסכם המכר בהתאם להתניות החוזיות, שלפיהן נדרש לשלם פיצוי מוסכם (לרוב כ-10% מערך העסקה), וזאת כיוון שההלוואה נרשמה בחשבונם.

הלוואות בסבסוד קבלנים מקטינות את החשיפה של הבנקים המלווים למימון פרויקטים שאינם מתקדמים ומאפשרות להרחיב את המימון לפרויקטים נוספים. גישור על הפער התזרימי שנוצר לקבלנים בשל דחיית תשלומי הרוכשים באמצעות הלוואות בסבסוד קבלנים מצריך העמדת ערבויות מכר בידי בנקים מלווים. ההון הנדרש להקצות בבנקים בגין העמדת ערבויות מכר נמוך מזה הנדרש להקצות כנגד אשראי עסקי בשל הסיכונים המופחתים של העמדת הלוואות לדיור, ולכן מודל הלוואות בסבסוד קבלנים מקל על עמידת הבנקים המלווים בהוראת ניהול בנקאי תקין 315, העוסקת במגבלת החבות הענפית¹⁸¹, בהקצאת הון לענף הבינוי. זאת ועוד המודל מייצר תועלות נוספות לבנקים, בהן הגדלת נתח המשכנתאות ויצירת קשר ישיר עם רוכשים להגדלת ההיתכנות להעמדת הלוואה לדיור לטובתם במועד פירעון הלוואה שהועמדה בסבסוד קבלנים.

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

178 בחודשים נובמבר 2024 עד פברואר 2025 לא התקבלו נתונים פרטניים על ביצועי בלון בסבסוד קבלנים לעומת ביצועי בלון "רגילים" בשל מעבר מדיווח אד-הוק לדיווח חודשי ומוסדר. מהפיקוח על הבנקים נמסר כי בשיחות שקיים עם המערכת הבנקאית עלה כי התופעה המשיכה גם בתקופה זו.

179 בנק ישראל, **דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024, יולי - דצמבר** (11.2.25), עמ' 25.

180 מונח בנקאי המתייחס לסך ההתחייבויות של לקוח כלפי בנק, ובכלל זה הלוואות, מסגרות אשראי מנוצלות, שעבודים, ערבויות וכל התחייבות כספית עתידית אחרת. גובהו משמש את הבנק להערכת יכולת התשלום של הלקוח ולקבל החלטות לגבי העמדת אשראי נוסף עבורו.

181 במסגרת ההוראה נקבע כי סך כל החבויות של ענף מסוים לא יעלה על 20% מסך כל חבויות הציבור לתאגיד הבנקאי. עם זאת, בענף בינוי ונדל"ן נקבעו כמה שינויים בהוראה: 1) סך חבויות ענף "בינוי נדל"ן ותעשייה ומסחר של מוצרי בנייה" בניכוי חבויות למימון פרויקטים בשותפות המגזר הציבורי עם המגזר הפרטי לא יעלה על 20% מסך כל חבויות הציבור לתאגיד בנקאי; 2) סך חבויות ענף "בינוי נדל"ן ותעשייה ומסחר של מוצרי בנייה" לא יעלה על 24% מסך כל חבויות הציבור לתאגיד בנקאי; 3) בהוראת שעה שתוקפה הוא עד 31.12.27 הורחבו המגבלות שנקבעו בהוראה ומופיעות בסעיפים 1 ו-2 לעיל, ל-22% ול-26% בהתאמה ובתנאי ששיעור החבות לא יעלה על השיעורים שנקבעו בסעיפים אלה עד ליום 31.12.25.

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.

מבצעי עידוד אחרים

בהתאם לדיווחים של המערכת הבנקאית ולסקירת הפיקוח על הבנקים רוב מבצעי העידוד ניתנו באמצעות דחייה משמעותית של התשלומים ובהלוואות בסבסוד קבלנים. מבצעי עידוד אחרים מציעים הנחות מסחריות שאינן באות לידי ביטוי במחיר העסקאות והנחות מימון ללא מרכיב של דחיית תשלומים. לכן מבצעים אלה פחות אטרקטיביים לרוכשים המעוניינים להימנע מתשלום מקביל של משכנתא ודמי שכירות ולרוכשים הנדרשים לזמן נוסף להשגת הון עצמי להשלמת עסקה.

סבסוד משכנתאות: מבצע עידוד מימוני הדומה להלוואות בסבסוד קבלנים מבחינת התועלות והחסרונות לקבלנים. מבחינת הרוכשים מדובר במודל שונה הן מבחינת תקופת הלוואה (לרוב בין 20 ל-30 שנים) והן מבחינת פריסת התשלומים ועיתוי החזרי הלוואה שידרשו לשלם. בהודעות לתקשורת שפרסמו חברות קבלניות שונות הוצעו לרוב הנחות באמצעות הלוואות לדיור מהמערכת הבנקאית במסלול ריבית קבועה לא צמודה לתקופה של 20 עד 30 שנים. במסגרת זו הוצעו ריביות בשיעור של 2.5% עד 3% לעומת ריביות מקובלת בשוק באותה תקופה שנעו בטווח של 4.5% - 5%. לפיכך, החיסכון המוערך לרוכשים הלוואה ממוצעת של 1 מיליון ש"ח מוערך בכ- 190 אלף ש"ח עד כ-340 אלף ש"ח שהוא כ-8% -15% ממחיר דירה ממוצעת¹⁸², תלוי בתקופת הלוואה ובהסדר שנקבע עם הקבלנים בבנק שהעמיד את הלוואה.

תוספות ושדרוגים: מגבירים את אטרקטיביות העסקה באמצעות השבחת ערך הדירה או יצירת ערך מוסף לרוכשים. אפשרויות התוספות והשדרוגים מגוונות ויכולות לכלול פריטים שונים, בהם ריצוף וחיפויים, מטבחים, פתרונות אחסון, כלים סניטריים¹⁸³, מערכות בית חכם, נקודות חשמל והתאמת מערך האינסטלציה, מוצרי חשמל ואף מוצרים נלווים לדירה כמו רכב. לרוב עלות התוספות והשדרוגים לקבלנים נמוכה מהעלות לרכושי הדירות, ולכן מעניקה הנחה מסחרית של עשרות עד מאות אלפי שקלים.

פטור מהצמדה למדד תשומות הבנייה: עשוי להיות בעל השפעה משמעותית על העלויות הכוללות של פרויקט בנייה, במיוחד בפרויקטים שנמשכים זמן רב. בחישוב שערך צוות הביקורת, שהותאם לתיקון חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973¹⁸⁴, ועל בסיס הנחות סבירות וקיומם של נתונים מלאים¹⁸⁵, גובה ההנחה לרוכשים בפטור מהצמדה למדד תשומות הבנייה הוערך בסך 75.8 אלף ש"ח, שהוא כ-4.4% ממחיר של דירה ממוצעת¹⁸⁶.

בלוח שלהלן מרוכזים ההבדלים בין מבצעי עידוד שונים בתבחיני תועלות וסיכונים מרכזיים לכל אחד מהגורמים הקשורים לעסקה.

182 המחיר הממוצע לדירה לפי פרסומי הלמ"ס מיולי 2025 עומד על כ-2.3 מיליון ש"ח.

183 המותקנים בחדרי רחצה ומטבחים ומיועדים להיגיינה, ניקיון ושימושי מים.

184 בתיקון מספר 9 לחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 מיום 7.7.22 נקבע כי בחוזה מכר ניתן לקבוע הצמדה של מחיר דירה למדד תשומות הבנייה כך שלכל היותר חצי מכל תשלום יוצמד למדד, למעט תשלום של 20% הראשוניים ממחיר הדירה שכלל לא יוצמדו למדד.

185 החישוב התבסס על תקופת בנייה של שלוש שנים, תשלום של 20% במועד הרכישה ויתרת התשלום במועד המסירה ומחיר ממוצע הדירות, כפי שפרסמה הלמ"ס, לשנים 2020 ו-2021, עבור קיימים נתונים מלאים של מדד תשומות הבנייה.

186 ממוצע בין הפרשי הצמדה של דירה שנקנתה בתחילת שנת 2021 במחיר ממוצע של כ-1.6 מיליון ש"ח לאלו של דירה שנקנתה בתחילת שנת 2022 במחיר ממוצע של 1.73 מיליון ש"ח.

לוח 5: תועלות וסיכונים מרכזיים לגורמים השותפים לעסקאות הכוללות מבצעי עידוד שונים

המודל	הגורם	התועלות	הסיכונים
	קבלן	הימנעות מהורדת מחירים וקידום מכירות	פער תזרימי, התייקרות עלויות מימון עקב ניצול מסגרות אשראי, חשש לאי-השלמת עסקאות מצד רוכשים המתעצם בירידת מחירים
דחייה מהותית בתשלומים	רוכש	דחייה במועדי התשלום	אי-ודאות לגבי היכולת להשלים עסקה בעתיד
	בנק מלווה	גידול בהכנסות ממימון	גידול בסיכון האשראי הבנקאי לקבלנים וצורך בהקצאת הון גדולה יותר, ניצול גבוה של מגבלת החבות הענפית, גידול בסיכון תמהיל תיק הדיוור
	קבלן	הימנעות מהורדת מחירים, קידום מכירות, סיוע בהיתכנות למשיכת הון עצמי, הקלה בעלויות מימון, הפחתת הסיכון בעת ירידת מחירים	ירידה בהכנסות כתוצאה מהקדמת תשלומים שלא יוצמדו למדד תשומות הבניה וסבסוד הריבית בהלוואות בלון לדיוור
הלוואות בסבסוד קבלנים	רוכש	דחייה במועדי התשלום, פטור מהצמדה למדד תשומות הבניה על גובה ההלוואה שנקחה	אי-ודאות לגבי תנאי ההלוואה לדיוור שתועמד בעתיד, רישום הלוואה בסבסוד קבלנים בחשבוננו
	בנק מלווה	הקטנת חשיפה למימון פרויקטים שאינם מתקדמים, הקלה בדרישה להקצאת הון ובמגבלת החבות הענפית, גידול בהיקף הפרויקטים המלווים ויצירת קשר ישיר עם הרוכשים בבנקים שהעמידו את ההלוואה	ירידה באיכות החיתום עלולה להוביל לסיכון ביכולת לפרוע את ההלוואה לבנקים שהעמידו אותה וגידול בסיכון תמהיל תיק הדיוור
	קבלן	הימנעות מהורדת מחירים וקידום מכירות, סיוע בהיתכנות למשיכת הון עצמי, הקלה בעלויות מימון, הפחתת הסיכון בעת ירידת מחירים	ירידה מסוימת בהכנסות כתוצאה מוויתור על תקבולי רוכשים המוצמדים למדד תשומות הבניה, סבסוד הריבית בהלוואות לדיוור ותוספות ושדרוגים
מבצעי עידוד אחרים	רוכש	הלוואה לדיוור בתנאים טובים מתנאי השוק, שדרוגים ותוספות המעלים את ערך הדירה או בעלי ערך לרוכש	פריסת תשלומים ללא דחייה משמעותית פחות אטרקטיבית לרוכשים המעוניינים להימנע מתשלום מקביל של משכנתא ודמי שכירות ולרוכשים הנדרשים לזמן נוסף להשגת הון עצמי להשלמת עסקה
	בנק מלווה	הקטנת חשיפה למימון פרויקטים שאינם מתקדמים, הקלה בדרישה להקצאת הון ובמגבלת החבות הענפית, גידול בהיקף הפרויקטים המלווים	

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 אף לאשראי שהעמידה המערכת הבנקאית. כמו כן, למבצעי העידוד אף יכולות להיות השלכות מבחינת המיסוי לקבלנים ולרוכשים.

המיסוי הישיר והעקיף נעשה מלכתחילה בפרקטיקה על העסקה המדווחת. ככל שהיו נבדקות כל העסקאות שומתית ייתכן אכן שהיו מגלים שהשווי האמיתי של נכס שנמכר נמוך מהסכום שדווח שכן מבצע המימון מגלם הנחה במחיר, ומכך שהמיסוי (מס רכישה וכו') היה אמור להיות מופחת.

אך אם הקבלן ייקר את סכום העסקה כדי לגלם בה את עלות המימון, הרשות מלכתחילה לא תדע על כך והמיסוי לכל הצדדים יחול על הסכום המדווח.

נוכח ההשלכות הפוטנציאליות של מבצעי העידוד מבחינת המיסוי מומלץ כי רשות המיסים תבחן את ההשלכות של מבצעי העידוד מבחינת מיסוי.

היקף מבצעי עידוד

להיקף מבצעי העידוד השפעה על רמת הסיכון המתהווה בשוק מעבר לסיכונים העומדים לכל אחד מהגורמים הבודדים השותפים לעסקה מסוימת. אמידת היקף התופעה מהותית לצורך גיבוש צעדים פיקוחיים אפקטיביים ונכונים לגידור הסיכונים ובעיתוי הנכון.

בסקירה שערך הפיקוח על הבנקים ביוני 2024 שהתבססה על דיווחי הבנקים הוערך כי לפחות מחצית מהעסקאות בחודשים הסמוכים לסקירה בוצעו עם הסדר של דחיית תשלומים משמעותית וכי בעסקאות נוספות בשוק המוערכות בטווח של 10% - 15% הועמדו הלוואות בסבסוד קבלנים. כלומר כ-60% מהעסקאות שבוצעו בחודשים הסמוכים ליוני 2024 כללו מבצעי עידוד הכוללים דחייה משמעותית בתשלומים. על פי הסקירה עידוד המכירות נעשה ככלל באמצעות מבצעי עידוד הכוללים דחייה משמעותית בתשלומים ולא באמצעות מתן הנחות ישירות במחיר הדירות, וזאת מתוך חשש של קבלנים שתיווצר דינמיקה של ירידת מחירים מתמשכת¹⁸⁷.

ב-14.3.25 פרסמה הלמ"ס בהודעה לתקשורת נספח בעניין בדיקות שנערכו על נתוני ההטבות במבצעי עידוד בהם קיימת הנחת מימון הנגזרת מדחייה משמעותית בתשלומים (20/80, 90/10 וכדומה)¹⁸⁸. ממצאי הבדיקות התבססו על נתונים שהתקבלו מרשות המסים בהתאם לדיווחי קבלנים אודות דירות חדשות שנמכרו עם הטבות מימון בחודשים נובמבר 2024 עד ינואר 2025. על פי ממצאי הבדיקה ניתנו בתקופה זו 1,734 הטבות מימון לדירות חדשות שנמכרו המהוות 14.4% מסך הדירות החדשות שנמכרו. הלוח להלן מציג את התפלגות הדירות החדשות שנמכרו עם הטבות מימון לפי מחוז בהתאם לממצאי הבדיקות שערכה הלמ"ס.

לוח 6: סקירת הלמ"ס להתפלגות הדירות החדשות שנמכרו עם מבצעי עידוד הכוללים הטבות מימון לפי מחוז, נובמבר 2024 עד ינואר 2025

ירושלים	צפון	חיפה	מרכז	תל-אביב	דרום	סה"כ*
41	2	74	99	79	98	397
96	43	118	283	207	261	1,012
16	29	26	83	72	97	325
153	74	218	465	358	456	1,734
8.8%	4.3%	12.6%	26.8%	20.6%	26.3%	100%

נתוני הלמ"ס.

* עמודת סה"כ כוללת גם עסקאות שבוצעו באזור יהודה ושומרון.

ניתן לראות בלוח כי במחוזות המרכז, הדרום ותל-אביב ניתנו רוב ההטבות (26.8%, 26.3% ו-20.6% בהתאמה). עם זאת בבדיקה שערכה הלמ"ס בדבר שיעור הדירות החדשות שנמכרו עם הטבות מימון ביחס לסך הדירות החדשות שנמכרו בכל אזור נמצא כי במחוזות חיפה, תל אביב וירושלים שיעור הדירות שנמכרו עם הטבות מימון היה הגבוה ביותר (18.8%, 17.3% ו-17.3% בהתאמה) ואילו במחוז הצפון שיעור הדירות שנמכרו עם הטבות מימון היה נמוך משמעותית (6.3%).

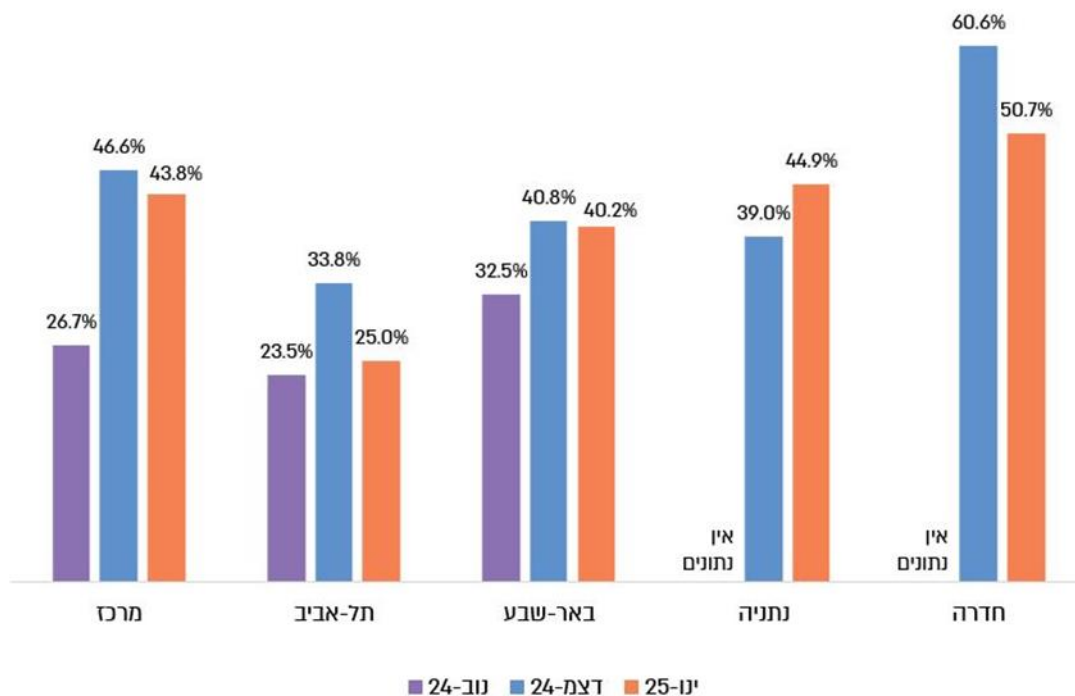
מידע נוסף שהוצג במסגרת פרסום הלמ"ס הציג את התפלגות סוגי הטבות המימון השכיחות. מנתונים אלה עלה כי ההטבה הנפוצה ביותר הייתה עסקאות מסוג 20/80 שהיוו כ-49% מסך

¹⁸⁷ בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, אשראי לענף הבינוי והנדל"ן עדכון בנושא הלוואות קבלן, יוני 2024.
¹⁸⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, נספח - בדיקות שנערכו על נתוני הטבות מימון וממ"ד, 14.3.25.

ההטבות שניתנו, ההטבה השנייה בשכיחותה הייתה עסקאות מסוג 10/90 שהיוו כ-19% מסך ההטבות שניתנו ואילו יתרת סוגי הטבות המימון היוו כ-4% מסך ההטבות שניתנו.

בסקירת ענף הנדל"ן למגורים שערך הכלכלן הראשי לחודש ינואר 2025 הוצג ניתוח של מבצעי המימון לתקופה שבין נובמבר 2024 לינואר 2025.¹⁸⁹ הבחינה התבססה על קובצי רשות המסים שהתקבלו על עסקאות בפועל בחמישה מתוך עשרה אזורי מיסוי (מרכז, תל-אביב, נתניה, באר-שבע¹⁹⁰ וחדרה) וכללה דירות שמכרו קבלנים בשוק החופשי ללא סבסוד ממשלתי שבהן תאריך המסירה היה לפחות שנה ממועד העסקה. התרשים להלן מציג את ממצאי הבדיקה.

תרשים 26: סקירת הכלכלן הראשי לשיעור הדירות החדשות שנמכרו בשוק החופשי עם הטבות מימון, נובמבר 2024 עד ינואר 2025



על פי נתוני הכלכלן הראשי.

ניתן לראות בתרשים כי הטבות המימון נרשמו בכל חמשת האזורים שנבחנו ובלטו במיוחד באזור חדרה. מבצעי מימון היוו בתקופה זו 23.5% - 60.6% מהמכירות בשוק החופשי, תלוי באזור. עוד ניתן לראות בתרשים כי באזורים בהם נאספו נתונים לחודש נובמבר נרשם גידול בשיעור הדירות שנמכרו בשוק החופשי עם הטבות מימון בשני החודשים העוקבים.

על פי ממצאי סקירת הכלכלן הראשי שכיחות הטבות המימון אינה אחידה בקרב קבלנים, כאשר לצד קבלנים אצלם שיעור המכירות עם הטבות מימון נמוך מאוד או לא קיים, קבלנים אחרים עשו שימוש בהטבות המימון כמעט בכל המכירות בשוק החופשי. כלומר החשיפה לאי-יכולת הרוכשים להשלים את עסקאות במועד המסירה מתפלג אחרת בקרב קבלנים. זאת ועוד ממצאי הסקירה הצביעו על כך שברוב העסקאות בהן ניתנו הטבות מימון משלם הרוכש במועד העסקה לכל היותר 15% מהמחיר.

מן הנתונים שהוצגו עולה כי קיימים הבדלים בבסיס המידע או במתודולוגיה לאמידת היקף מבצעי עידוד בגופים שונים המתבטאים בפערים בהיקפם המדווח. כאמור, בהתאם לסקירת הכלכלן הראשי 23.5% - 60.6% מהעסקאות כוללות מבצעי עידוד בהם דחייה משמעותית

¹⁸⁹ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי - צוות מחקר נדל"ן, סקירת ענף הנדל"ן למגורים ינואר 2025, מרץ 2025.
¹⁹⁰ הושמטו מהניתוח כמאה דירות שנרכשו במסגרת מבצע מכירות למועדון צרכנות גדול.

בתשלומים, ואילו הנתונים המדווחים בסקירת הפיקוח על הבנקים הם כ-60% ובהודעת הלמ"ס הם כ-14.4%. נתוני הפיקוח על הבנקים מבוססים על נתונים שהתקבלו מהמערכת הבנקאית. לעומת זאת בסיס הנתונים לחישוב הלמ"ס הוא נתוני רשות המסים, שהתקבלו בעקבות חובת דיווח שהוטלה על קבלנים בנובמבר 2024, ולפיו התבצעו 1,734 עסקאות בתקופה שבין נובמבר 2024 - ינואר 2025. סקירת הכלכלן הראשי מבוססת על נתוני רשות המסים של עסקאות בפועל בחמישה מתוך עשרה אזורי מיסוי ולפיהן בוצעו בתקופה זו 11,700 עסקאות. זאת ועוד, בסקירת הכלכלן הראשי הופחתו עסקאות שנמכרו עם סבסוד ממשלתי ועסקאות בהן תאריך המסירה היה לפחות שנה ביחס למועד העסקה (כ-5,500 דירות יחד), ואילו בחישוב הלמ"ס לא בוצעה כלל הפחתה. כלומר, הלמ"ס והכלכלן הראשי עושים שימוש שונה בבסיסי הנתונים של רשות המסים, ועל כן קיימים פערים בנתוני היקף מבצעי העידוד.

נמצא כי בעוד הפיקוח על הבנקים משתמש בדיווחי המערכת הבנקאית להערכת היקף מבצעי העידוד, הלמ"ס והכלכלן הראשי משתמשים בנתוני רשות המסים להערכת היקף המבצעים, אך השימוש שהם עושים בבסיס הנתונים של הלמ"ס הוא שונה ואינו אחיד. בשל כך קיימים פערים באמידת היקף מבצעי עידוד בין נתוני הפיקוח על הבנקים, הלמ"ס והכלכלן הראשי הפוגעים ביכולת להעריך את היקף הסיכון המצרפי המתהווה ופוגעים ביעילות גיבוש צעדים פיקוחיים אפקטיביים ונכונים לגידור הסיכונים ובהפעלתם במועד הנחוץ.

כפי שעלה בדוחות קודמים של מבקר המדינה¹⁹¹, קיימים ליקויים במהימנות ושלמות של דיווחי עסקאות עליהם מתבססים קבצי רשות המסים. לפיכך, נראה כי היקף מבצעי העידוד רחב מההיקף המדווח בידי הלמ"ס והכלכלן הראשי, וזאת כפי שמובא בנתוני הפיקוח הנשענים על דיווחי מערכת הבנקאית, ועל כן יש להתייחס לסיכון בהתאם.

בתשובת רשות המסים ממאי 2026 צוין כי היא שלחה בסיסי נתונים זהים ואחידים לאגף הכלכלן הראשי וללמ"ס, וכי היא הוסיפה לדיווחי העסקאות שדה נתונים חדש על "הטבות מימון" אשר גרם למספר אי דיוקים טכניים, שטופלו מאז, שייתכן והשפיעו באופן מסוים על הנתונים.

בתשובת אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ממאי 2026 (להלן - תשובת הכלכלן הראשי) צוין כי מבדיקות שהוא ביצע על קבצי העסקאות של רשות המסים עלה כי מהימנות הדיווחים של הקבלנים לגבי מבצעי המימון היא נמוכה, בשל אי התאמה בין החוזים לדיווחים לרשות, ובשל כך האגף מציג בסקירותיו את שכיחות המבצעים באזורים בהם מהימנות הדיווחים היא גבוהה בלבד. עוד ציין האגף בתשובתו כי נתון הלמ"ס לפיו שכיחות הטבות המימון היא 14% הושפע בין היתר מכשלים מסוימים בקובץ העסקאות של רשות המסים שהיו בחודשים הראשונים לדיווחים של הקבלנים על מבצעי המימון, וכי האגף זיהה כשלים אלו והעביר אותם לרשות המסים על מנת שיתוקנו. בנוסף ציין האגף בתשובתו כי הוא מקיים שיח רציף עם הפיקוח על הבנקים בנוגע להטבות המימון ומציג לו תובנות מדיווחי הקבלנים לרשות, וכי הפערים בנתונים בין האגף לפיקוח על הבנקים הם נמוכים.

מומלץ כי הלמ"ס והכלכלן הראשי, בשיתוף רשות המסים, יגבשו בסיס נתונים שלם ומהימן של דיווחי עסקאות אשר יאפשר לבצע הערכה מהימנה של נתונים בשוק הדיור, ובתוך כך של מבצעי העידוד.

בתשובת הלמ"ס ממאי 2026 צוין כי היא תפעל לקדם את בחינת הנושא עם הגורמים הרלוונטיים.

פעולות הפיקוח על הבנקים בנוגע למבצעי העידוד

תפקידו וסמכויותיו של המפקח על הבנקים עוגנו במסגרת כמה חוקים¹⁹², לפיהם הוא נדרש לפעול כאמור להבטחת יציבות המערכת הבנקאית, להגן על לקוחות, להבטיח ניהול תקין של התאגידים

¹⁹¹ ראו: דוח מבקר המדינה, מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל (אוקטובר 2025); דוח מבקר המדינה, טיפול רשות המסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות (ינואר 2024).

¹⁹² א) פקודת הבנקאות, 1941; ב) חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; ג) חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; ד) חוק שקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981.

הבנקאיים ולתמוך ביציבות המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. בנוסף לכך, קבע הפיקוח על הבנקים את קידום התחרות כיעד אסטרטגי לתמיכה במילוי תפקידיו.

בדצמבר 2023 קיים הפיקוח על בנקים בירור מול הבנקים על רקע זיהוי גידול ניכר בהלוואות בלון באשראי לדיר. מהבירור עלה כי גידול בהלוואות מסוג זה נבע משיווק הלוואות בסבסוד קבלנים, שהחל על רקע קושי של קבלנים למכור דירות, בין היתר, בשל סביבת הריבית ובשל המצב הביטחוני, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023¹⁹³.

בינואר 2024 התקבלו בפיקוח נתונים שהצביעו על עלייה משמעותית בהיקף ביצועי הלוואות בלון. בעקבות כך הוחלט להרחיב את המעקב הפיקוחי אחר התפתחויות שונות בתחום מבצעי עידוד במגוון כלים, לרבות דרישת נתונים אד-הוק וניתוחם, שיח עם נציגי המערכת הבנקאית 194, ביצוע ניתוח דוחות כספיים של תאגידי בנקאיים וקיום דיונים תכופים בפיקוח ובלשכת הנגיד. לצורך כך דרש הפיקוח מהבנקים להעביר דיווח חודשי, החל מחודש דצמבר 2023, בדבר הלוואות בסבסוד קבלנים והורחבה הבחינה גם לעסקאות הכוללות דחייה משמעותית בתשלומים. בעקבות הדיווחים שהתקבלו בפיקוח התחדד הצורך בהמשך בחינת היקף התופעה והסיכונים הנגזרים ממנה טרם נקיטת צעדים רגולטוריים.

במאי 2024 הפיקוח דיווח במסגרת דיונים שהתקיימו עם הנגיד על השלמת בדיקת נהלי חיתום ופרקטיקות נהוגות בבנקים מסחריים בקשר להלוואות בסבסוד קבלנים. ממצאי הבדיקה העלו ליקויים שונים בתהליך החיתום, במיוחד בבחינת כושר החזר לפירעון ההלוואה, בהערכת יכולת החזר של ההלוואה המשלימה לצורך רכישת הדירה ובבחינת מקורות ההון העצמי להשלמת העסקה. בעקבות ממצאי הבדיקה שלח הפיקוח לבנקים במאי 2024 מכתבי הנחיות בדבר ביצוע חיתום מלא ומתן גילוי נאות ללקוח, וכן דרישה לגיבוש מסגרת ניהול סיכונים מותאמת, לרבות מגבלות וקריטריונים לחיתום.

הפיקוח על הבנקים שלח במאי 2024 מכתבי הנחיות לבנקים בדבר ביצוע חיתום מלא וניהול סיכונים מותאם בהלוואות בסבסוד קבלנים לאור ליקויים שונים שמצא בתהליך החיתום של הבנקים להלוואות אלו. עם זאת, נמצא כי במסגרת מכתבים אלו הפיקוח על הבנקים לא נתן את דעתו לעקיפת מגבלת ההון העצמי באמצעות הלוואות בסבסוד קבלן, בהן לא נעשית בחינה בידי חלק מהבנקים של וידוא ההון העצמי להשלמת העסקה במועד מתן ההלוואה. זאת למרות שהלוואה זו ניתנה לצורך רכישת דירה והרציונל העומד בבסיס מגבלת ההון העצמי הנדרש חל גם עליה.

בתשובת בנק ישראל צוין כי "הבקשה לבצע חיתום מלא וניהול סיכונים מותאם בהלוואות בסבסוד קבלנים כוללת הצהרה של הלווה לגבי ההון העצמי הקיים לו".

מכיוון והלוואות בסבסוד קבלנים מיועדות לרוב לפירעון (מלא או חלקי) ומחלפות במשכנתא סטנדרטית לאחר מספר שנים, עולה ספק אם קיומה של הצהרה כאמור של הלווה היא מספקת לעניין וידוא ההון העצמי שיידרש להשלמת העסקה בעת החיתום.

ניתוח ממצאי הבדיקה ונתונים שהעביר הפיקוח על הבנקים למשרד מבקר המדינה מדיון שהתקיים בראשות הנגיד ביוני 2024, בדבר התפלגות הלוואות בסבסוד קבלנים בין בנקים מסחריים עד מאי 2024, מעלים כי ליקויים מהותיים בתהליך החיתום התקיימו בבנקים מסחריים בהם שיעורי הלוואות בסבסוד קבלנים היו גבוהים. נתונים אלה מעלים חשש כי איכות החיתום הירודה הובילה לגידול בתופעה ואף לגידול בסיכון להיווצרות כשל מערכתי. לא נמצא תיעוד לכך שהפיקוח על הבנקים ביצע מעקב ליישום הנחיותיו לביצוע חיתום איכותי בבנקים מסחריים מאז איתור הכשלים במאי 2024. המשך מגמת גידול היקף הלוואות בסבסוד קבלנים לאחר מועד מתן הנחיות ביצוע החיתום מדגיש את הצורך בביצוע ביקורת מעקב.

¹⁹³ הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, **מערכת הבנקאות: סקירה שנתית לשנת 2024** (19.5.25), עמ' 149.
¹⁹⁴ השיח התקיים באמצעות אגפי הפיקוח השונים ועם גורמים שונים בבנקים. השיח כלל התייחסות לאופי המוצר, התנהגות השוק והתפתחויות בו, וכן אופן החיתום, סוגיות דיווח ואיסוף נתונים.

הפיקוח על הבנקים פעל בשנת 2024 לאיתור כשלים הנגזרים מטיב איכות החיתום הבנקאי בהלוואות בסבסוד קבלנים סמוך למועד בו זיהה גידול ניכר בהם. נמצא כי ליקויים מהותיים בתהליך החיתום התקיימו בבנקים מסחריים בהם שיעורי הלוואות בסבסוד קבלנים היו גבוהים. לכן עולה חשש כי איכות החיתום הירודה הובילה לגידול בתופעה ואף לגידול בסיכון להיווצרות כשל מערכת. לא נמצא תיעוד לכך שהפיקוח על הבנקים ביצע מעקב ליישום הנחיותיו לביצוע חיתום איכותי בבנקים מסחריים מאז איתור הכשלים בידיו במאי 2024.

משרד מבקר המדינה ממליץ לפיקוח על הבנקים לבצע מעקב על יישום הנחיותיו לביצוע חיתום איכותי, ולפעול כנגד בנקים מסחריים המפירים את הנחיותיו, בשים לב לכך שהיעדר החיתום מביא להגדלת הסיכון ועלול להוביל לכשל מערכת.

באוגוסט 2024 דרש הפיקוח מהתאגידים הבנקאיים לוודא כי שיטת החישוב להקצאת מסגרות אשראי ללוי פרויקטים לבנייה מביאה בחשבון באופן נאות את השינויים בלוחות התשלומים של רוכשי דירות ועונה באופן שמרני ומספק על צרכי האשראי הכספי העדכניים הצפויים. במסגרת זו בנקים נדרשו לבצע התאמות בשיטת החישוב במידת הצורך, וכן להעביר לפיקוח נתונים פרטניים על פרויקטים מסוימים בהם החבות היא הגבוהה ביותר.

ב-7.10.24 התקיים בבנק ישראל דיון בראשות הנגיד במסגרתו הועלו בין היתר סיכונים שזוהו בפיקוח כתוצאה מעלייה במבצעי עידוד. הסיכונים המרכזיים שזוהו הם: (א) תדלוק שוק הדיור והמשך עליית המחירים; (ב) אי-יכולת רוכשים לממש עסקאות כתוצאה מדחיית תשלומים וחיתום שאינו מספק; (ג) התהוות סיכון יציבותי כתוצאה משינוי בתמהיל תיק הדיור להלוואות המוגדרות בסיכון גדול יותר, ובשינוי תמהיל מימון הקבלנים, אגב אפשרות לפגיעה בהם כתוצאה מירידת מחירים או קיפאון בשוק בשילוב אי-יכולת רוכשים לממש עסקאות. במסגרת הדיון הועלו חלופות בהם נשקלו הסיכונים והתועלות הנגזרים מצעדי התערבות¹⁹⁵. בהתאם להמלצת הפיקוח על הבנקים התקבלה החלטה לדרוש מהבנקים לבצע בחינה של תמהיל תיק הדיור ותמהיל מבצעי המימון, אגב קביעת מגבלות פנימיות להפחתת הסיכון היציבותי שעלול להתפתח. הבחירה בצעד זה נתמכה בשיקולים לפיהם קיים קושי לכמת את ההשפעה הישירה של מבצעי העידוד על עליית המחירים, וכי לא זוהה סיכון יציבותי למערכת הבנקאות ומתוך חשש לקביעת מגבלה שאינה מדויקת שעלולה להביא לפגיעה בהיצע האשראי לענף.

ב-15.10.24 הפיקוח דרש מהתאגידים הבנקאיים לערוך ניתוח מקיף של השפעת ההתפתחויות בשוק על הסיכונים לחשיפותיהם בענף הבינוי והנדל"ן ובתיק הדיור, ולערוך ניתוח של ההשפעה על הלימת הבקורות והכללים במדיניות האשראי הקיימת אצלם. במסגרת זו נדרשו התאגידים הבנקאיים להעביר לעיון הפיקוח על הבנקים את הניתוח וההמלצות עד סוף נובמבר 2024, ולקיים דיון בדירקטוריון בעניין זה ולהעביר את מסקנותיו לידי הפיקוח על הבנקים עד סוף 2024.

בדצמבר 2024 התקיים דיון בראשות הנגיד לאחר שהתקבלו בפיקוח דיווחי ההמלצות שגיבשו הבנקים לשינויים במדיניות האשראי במענה לדרישת הפיקוח. המלצות לשינויים במדיניות האשראי כללו: (א) הגבלות על שיעור מכירת דירות בלוח תשלומים לא לינארי מסך הדירות בפרויקט מסוים ומכלל היחידות שבפרויקטים בליווי; (ב) החמרה בנוסחת שחרור עודפים לקבלנים¹⁹⁶; (ג) הקשחת שיעור הפרויקטים המלווים בכושר ספיגה¹⁹⁷ נמוך באופן יחסי; (ד) קביעת קריטריונים שונים להלוואות לדיור בסבסוד קבלן¹⁹⁸. בעקבות דיווחי הבנקים גיבש הפיקוח בחינה של צעדי פיקוח שונים¹⁹⁹, לרבות, תועלתם, עלותם, מועד החלתם והיקפם. במסגרת זו הוחלט כי

¹⁹⁵ באמצעות אסדרה או בקביעת מגבלות פנימיות וריענון מדיניות ניהול הסיכונים הקיימת בבנקים.

¹⁹⁶ שחרור עודפים הוא מתן אישור לקבלנים למשוך עודפי כספים מהפרויקט שנוצרים במקרה שההכנסות ממכירת הדירות גדולות מעלויות הפרויקט.

¹⁹⁷ כושר ספיגה היא יכולתו של הפרויקט לספוג ירידה במחירי הדיור או עלייה בתשלומים הבניה.

¹⁹⁸ הוגדרו מגבלות שונות שנקבעו להעמדת הלוואות בסבסוד קבלנים, כגון מגבלות על התיק מתוך האשראי לדיור, מגבלות על ביצועי האשראי ומגבלות כאשר התשלום בעת הרכישה נמוך משיעור מסוים או בשיעורי מימון גבוהים.

¹⁹⁹ בין הצעדים שנבחנו היו הגדלת דרישת הון, קביעת מינימום לתשלום רוכשים, הגבלת החלק מהעסקה שיכול להידחות למועד מסירה והגבלת השיעור המרבי בפרויקט שקבלן יכול למכור בעסקאות לא לינאריות.

צעד פיקוחי יקודם לאחר שיתקבל מידע על השפעת מהלכי ההידוק הוולונטרי של הבנקים על השוק.

בפברואר 2025 הפיקוח על הבנקים העלה בדיון בראשות הנגיד הצעה לקביעת מגבלות על מבצעי עידוד באמצעות הוראת-שעה. המגבלות גובשו לאחר בחינת השפעתן לפי הנחות ותרמישים שונים על כל הגורמים המעורבים בעסקה²⁰⁰. במהלך מרץ 2025 התקיימו דיונים נוספים בראשות הנגיד במסגרתם הורחבו ניתוחים לאיתור סיכונים הנגזרים מהתרחבות מבצעי העידוד, לאמידת ההשלכות והתועלות הנגזרות מנקיטת צעד פיקוחי והועלה הצורך בדיוק הוראת-השעה.

ב-23.3.25 הופצה טיוטה של הוראת-השעה להערות הציבור²⁰¹. במכתב שהופץ למערכת הבנקאית נכתב כי ההוראה הופצה לאחר שיח בשיתוף הגורמים המעורבים בשוק. בהודעה שפורסמה לעיתונות נכתב כי מגבלות הוראת-השעה "כוללות הנחיות נוספות שמטרתן צמצום הסיכון לכלל הגורמים המעורבים בשוק על ידי חיזוק ניהול הסיכונים, חיזוק כושר הניטור וחיזוק הגנת הצרכן. צעדים אלה מאזנים בין הפחתת הסיכון המתגבר מהשימוש במנגנוני המימון לבין המשך שימוש מבוקר בכלי זה בשוק הדיור".

ב-6.4.25 נכנסה לתוקף הוראת-שעה עד לסוף שנת 2026 ובתוכה כמה הגבלות: (א) אשראי במסגרת הסכם-ליווי לפרויקט בנייה למגורים ששיעור החוזים למכירת דירה שחלק משמעותי ממחירה²⁰² נדחה למועד המסירה עולה על 25% ישוקלל במשקל סיכון 150% במקום 100%; (ב) אשראי בפרויקטים קיימים שבהם שיעור החוזים למכירת דירה שחלק משמעותי בהם נדחה למועד המסירה עולה על 20% ישוקלל ב-150% רק אם שיעור הדירות כאמור עולה ב-5 נקודות אחוז או יותר מהשיעור במועד התחילה; (ג) שיעור הביצועים בגין הלוואות בלון בסבסוד קבלנים לא יעלה על 10% מסך הביצועים ברבעון קלנדרי בגין הלוואות לדיור, למעט הלוואות לדיור שלא לצורך רכישת זכות במקרקעין.

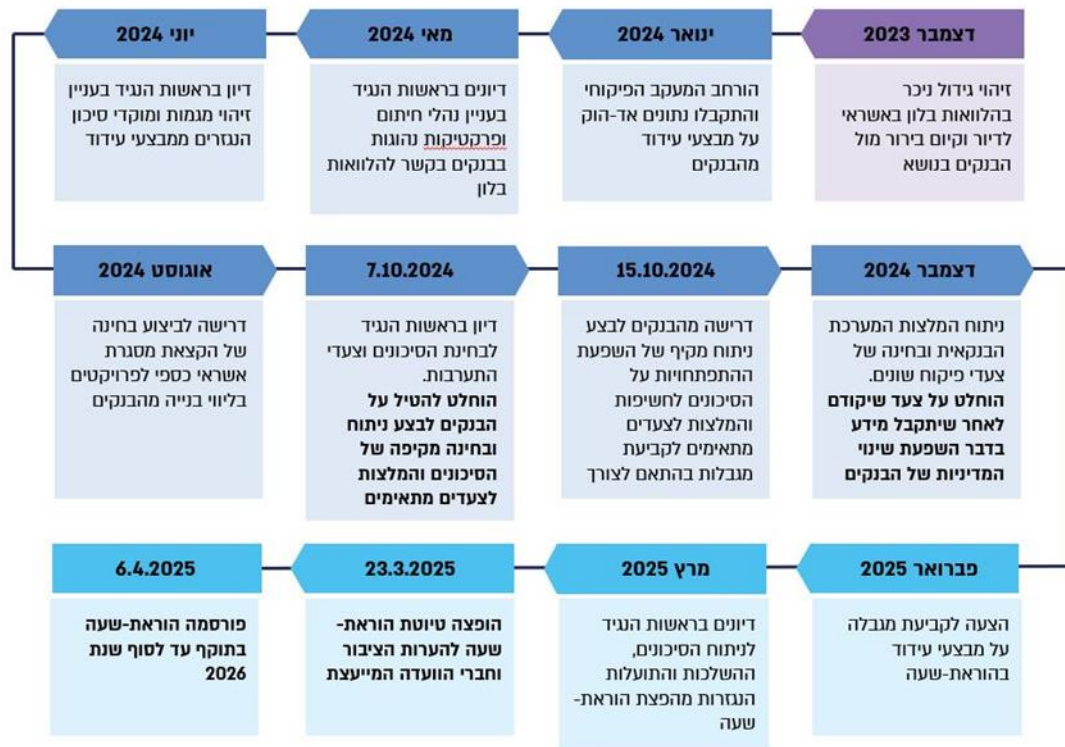
התרשים להלן מרכז את פעולות הפיקוח בעניין מבצעי עידוד לפי סדר כרונולוגי ממועד זיהוי מבצעי העידוד ועד למועד פרסום הוראת-שעה בעניין.

200 הפיקוח על הבנקים ביצע סימולציות על הקצאת ההון ויחס הון עצמי רובד 1 על בסיס נתונים שאסף בדיווחי אד-הוק למבצעי 20/80 בתרחישים מקלים ומחמירים ובחן את השפעתם על כל אחד מהבנקים, על הקבלנים ועל הרוכשים.

201 הערות התקבלו עד ליום 30.3.25 שנדונו בראשות המפקח ב-2.4.25.

202 הוגדר תשלום לא לינארי כעסקה שבה סך התשלומים בסמוך למועד המסירה עולה על 40% ממחיר המכירה.

תרשים 27 : פעולות הפיקוח על הבנקים לפיקוח ובקרה על מבצעי עידוד



על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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-8.3 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.

בתשובת בנק ישראל צוין כי לפיקוח על הבנקים קיימים כלי פיקוח ובקרה מגוונים ובטרם הוא נוקט בצעד כזה או אחר נשקלים מכלול ההשפעות הצפויות שלו, וכי "הבחירה להפעלת כלים הדרגתית בהתייחס למבצעי העידוד של יזמים הינה החלטה פיקוחית שנבעה ממכלול של שיקולים וניתוח השלכות של חלופות שונות, ולאחר דיונים שוטפים בפיקוח על הבנקים ובבנק ישראל שכללו, בין היתר, מעקב אחר שינויים שחלו בהמשך לצעדים שנקטו". עוד צוין בתשובה כי "צעדים אלו מילאו תפקיד רגולטורי מהותי (ההדגשה במקור): הם אותתו לשוק, אפשרו בחינה אמפירית של תגובותיו, ויצרו את התשתית המקצועית והמעשית לגיבוש המגבלה."

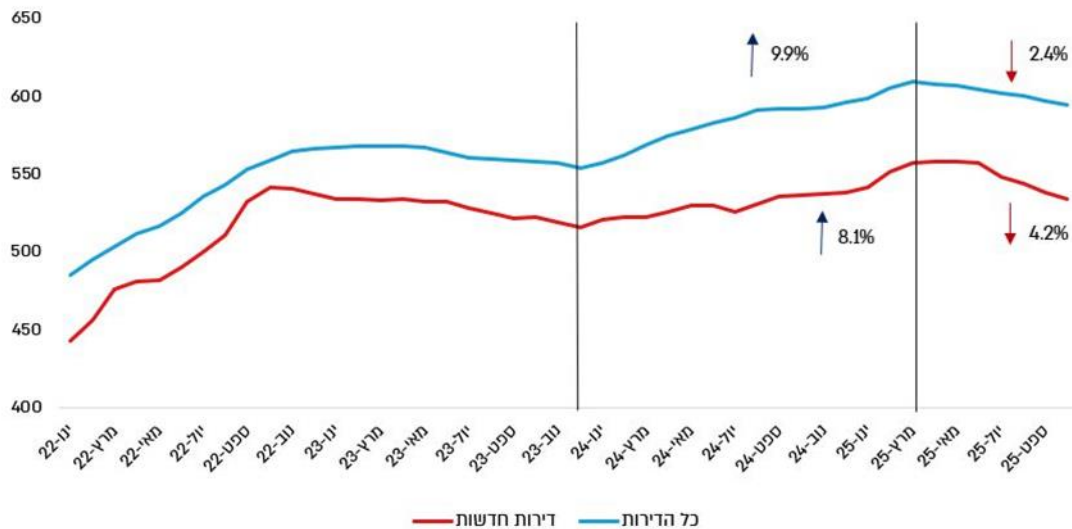
נוכח הגידול בהיקפים של השימוש במבצעי עידוד במהלך השנים 2023 - 2025 מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן את המקרים בהם נדרש להדק את הפעילות הפיקוחית כדי להפחית סיכון מערכתי ולהגן על הציבור, ואת מידת ההסתמכות על צעדים וולונטריים של המערכת הבנקאית.

בחינת אפקטיביות צעדי הפיקוח על הבנקים יכולה להיעשות בין היתר באמצעות בחינת השפעתם על מדד מחירי הדירות, ובמיוחד על מדד מחירי הדירות החדשות²⁰³. מדד מחירי דירות חדשות משמש רכיב מרכזי במדד הכולל של מחירי הדירות ובעל השפעה על מחירי דירות יד שנייה כיוון

²⁰³ המדד כולל רק דירות שנמכרו על ידי חברה קבלנית ומועד העסקה קדם לשנת הבנייה (רכישה "על הנייר") או התרחש עד שלוש שנים לאחר שנת הבנייה.

שמשמש נקודת ייחוס למחירי דיור באזור מסוים. התרשים להלן מציג את מדד מחירי הדירות ואת מדד מחירי הדירות החדשות בדגש לשתי תקופות מרכזיות. תקופה אחת מתחילה מהמועד בו זוהו לראשונה מבצעי העידוד בפיקוח על הבנקים, בדצמבר 2023, ומסתיימת במועד פרסום טיוטת הוראת הפיקוח במרץ 2025. התקופה השנייה מתייחסת לפרק הזמן ממועד פרסום טיוטת ההוראה ועד למועד האחרון בו התקבלו נתוני הלמ"ס בדבר מדדי המחירים נכון למועד סיום הביקורת.

תרשים 28 : מדד מחירי הדירות ומדד מחירי הדירות החדשות, ינואר 2022 עד אוקטובר 2025

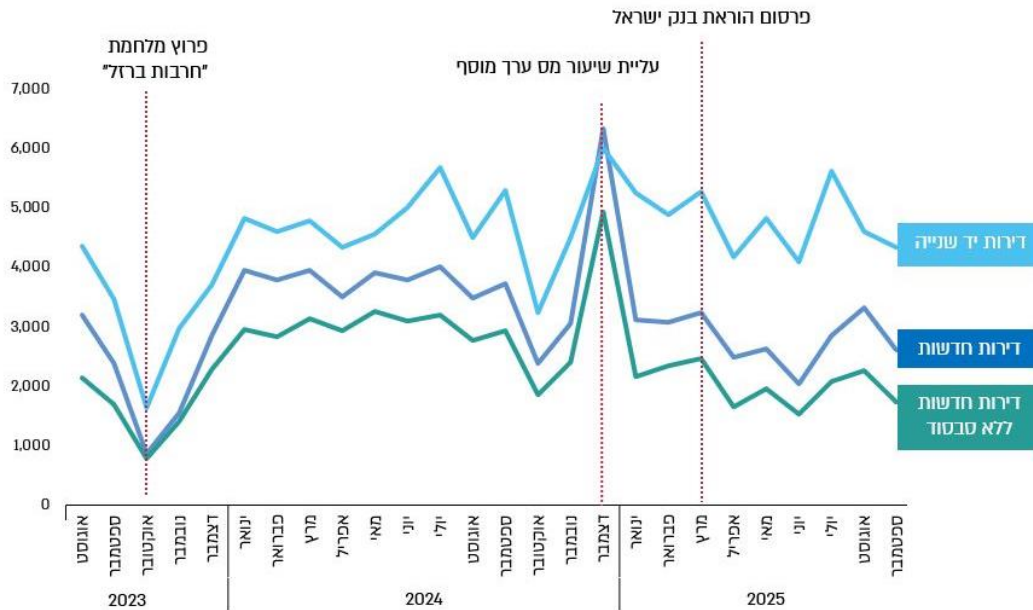


נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי החל מדצמבר 2023 חלה עלייה בשני המדדים לאחר ירידה הדרגתית ומתמשכת, שראשיתה במחצית השנייה של 2022, בסמוך להעלאת שיעור הריבית במשק. בהתאם, מדד מחירי הדירות עלה בין דצמבר 2023 למרץ 2025 ב-9.9% ומדד הדירות החדשות ב-8.1%. עם זאת, ממרץ 2025 חל שינוי מגמה בשני המדדים, כך שעד אוקטובר 2025 מדד מחירי הדירות ירד ב-2.4% ומדד מחירי הדירות החדשות ירד ב-4.2%. את היפוך המגמה ניתן לייחס במידה מסוימת להוראת-השעה שפרסם הפיקוח על הבנקים כאמור באפריל 2025, במיוחד לנוכח האופן בו התבטא ביתר שאת שינוי המגמה במדד מחירי הדירות החדשות. היפוך המגמה יכול להעיד כי אלמלא מבצעי העידוד מגמת העלייה במחירי הדירות שהתרחשה בין דצמבר 2023 למרץ 2025 הייתה נחלשת באופן משמעותי ויתכן כי כלל לא הייתה מתקיימת.

אינדיקציה נוספת לאפקטיביות צעדי הפיקוח היא באמצעות בחינת השפעתם על היקף המכירות בעסקאות נדל"ן. זאת בהתאם לניתוח שערך הפיקוח במרץ 2025 בדבר השפעת צעדי הפיקוח על השוק שחזה היתכנות להאטה ברכישות כתוצאה מנקיטת צעד פיקוחי. התרשים להלן מציג את היקף העסקאות למכירת דירות חדשות, דירות חדשות ללא סבסוד ממשלתי ודירות יד שנייה בתקופה שבין אוגוסט 2023 לספטמבר 2025.

תרשים 29: דירות חדשות ודירות יד שנייה שנמכרו בעסקאות נדל"ן, אוגוסט 2023 עד ספטמבר 2025



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי ממועד פרסום הוראת הפיקוח חלה מגמת ירידה בהיקף העסקאות לרכישת דירות מכל הסוגים. ירידה זו הגיעה לשפל בחודש יוני 2025, שבו נצפו היקפי עסקאות למכירת דירות חדשות בהיקפים דומים לאלה שתועדו בחודשים נובמבר ודצמבר 2023, טרם הגידול המשמעותי במבצעי עידוד. בחודש יולי 2025 התרחש גידול בהיקף העסקאות, אולם מגמה זו לא נמשכה בחודש ספטמבר 2025 בו תועדה צניחה בכמות העסקאות. במסגרת דיון בראשות הנגיד מ-4.3.25 העלה הפיקוח טענה שלפיה הוראת שעה המגבילה את מבצעי העידוד הקיימים עלולה להוביל בסבירות גבוהה להתפתחות מבצעי עידוד חדשים שהמגבלה לא חלה עליהם.

מאז כניסת הוראת השעה לתוקף תועדו מבצעי עידוד חדשים בשוק שעוקפים את הוראות השעה, ביניהם עסקאות עם דחיית תשלומים משמעותית אך בפריסה שונה מזו שהוגבלה בהוראות הפיקוח²⁰⁴, הבטחת תשואה על ההון העצמי של הרוכשים עד למועד מסירת הדירה, והתחייבות לפיצוי כספי לרוכשים בגובה ההפרש ממחיר העסקה עליה שילמו במידה ויפחת מחירה. מבצעים אלה מוצעים לציבור הרוכשים לצד שימוש במבצעי עידוד מוכרים שלא הוגבל השימוש בהם בהוראת השעה. מבצעים אלה יכולים להעיד על הסתגלות השוק והתאמתו להוראת השעה ומעלים חשש בדבר האפקטיביות הגלומה בה.

הפיקוח על הבנקים כתב למשרד מבקר המדינה ב-14.11.25 כי הוא ממשיך במעקב הדוק אחר התפתחויות בשוק ובמידת הצורך יופעלו כלים נוספים העומדים לרשותו.

מאז הוראת השעה שפרסם הפיקוח על הבנקים באפריל 2025 פחת היקף העסקאות בשוק הדיור מ-3,244 דירות חדשות במרץ 2025 ל-2,609 דירות חדשות בספטמבר 2025, וכן תועדה ירידה במגמת מחירי הדירות כפי שמשקף בירידת מדד מחירי הדירות החדשות בכ-4.2% מאפריל 2025 עד אוקטובר 2025. נתונים אלה יכולים להעיד על אפקטיביות ההוראה בהקטנת הסיכון המערכתית, ובמיוחד ביחס למתווה הוולונטרי שגובש עם המערכת הבנקאית לפני פרסום הוראת הפיקוח. עם זאת, שיווק של דירות עם מבצעי עידוד חדשים לאחר הוראת השעה באפריל 2025 לצד שימוש במבצעי עידוד קיימים, מעלה חשש כי הגורמים הפועלים בשוק מתאימים עצמם במהירות למגבלות הפיקוחיות ומייצרים דרכים שונות לעקיפתן.

204 סך התשלומים בסמוך למועד המסירה מתקרב ל-40% ממחיר המכירה.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבצע מעקב עיתי על שוק הדיור ועל מבצעי העידוד השונים וינקוט בצעדים 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.

השפעת מבצעי העידוד על מחירי הדירות

רכישת דירה כרוכה בעלויות נוספות מעבר למחיר הדירה המוצהר בחוזה המכר. עלויות נוספות תלויות בסוג הנכס, במצבו ובמצבם של הרוכש והמוכר, וכוללות בין היתר תשלומי מיסים, הוצאות משפטיות, הוצאות מימון, הוצאות שיפוץ, תחזוקה ושדרוגים והוצאות תיווך. הניצבים בפני קבלת החלטה על רכישת דירה נדרשים לשקלל את סך העלויות שידרשו להשלמת העסקה ולכלכל את צעדיהם בהתאם.

בהתאם לתקינה השמאית²⁰⁵ מחיר דירה הוא ערך מספרי המייצג את התמורה שסוכמה בין מוכר לקונה תחת נסיבות מסוימות בעסקה מסוימת. מחיר הדירה שונה במהותו משווי שוק של דירה, המוגדר בתקינה השמאית, המבטא את "המחיר הסביר ביותר להתקבל, במונחי כסף, עבור זכות במקרקעין, בשוק פתוח, תחרותי ובזמן חשיפה ראוי, תחת כל התנאים הנדרשים למכירה נאותה, כשהמוכר והקונה פועלים באופן מושכל ואינם מושפעים משיקולים מיוחדים". ככלל, עלויות נוספות לרכישת דירה אינן מקבלות ביטוי במחיר הדירה או בשווי השוק על פי התקינה השמאית, ובפרט הנחות מימוניות הנוגעות לרוב לתנאים האישיים של הרוכש והמוכר.

הלמ"ס מפרסמת מדי חודש את מדד מחירי הדירות המחושב באמצעות רגרסיה הדונית²⁰⁶, המביאה בחשבון את מאפייני הדירות ומנכה את השינויים באיכותן. המדד בוחן את השינוי שחל במחירי הדירות בישראל על בסיס חודשי ומציג את מגמת מחירי הדירות בשוק. משוואת האמידה כוללת מרכיבים רבים, ביניהם מחיר, מספר חדרים, שטח, סוג, מועד ביצוע העסקה ושנת הבנייה²⁰⁷. על פי שיטת החישוב של הלמ"ס מבצעי מימון של קבלנים נכללים במסגרת המחיר של הנכס, אף ששווי השוק של הנכס לא עלה ולעיתים אף ירד.

בסקירת ענף הנדל"ן למגורים לדצמבר 2023 הזכיר לראשונה אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר את קיומם של מבצעי שיווק משמעותיים המוצעים בידי קבלנים באזור המרכז. בסקירה זו ציין האגף כי מבצעים אלה התבטאו בתנאי תשלום נוחים, אי-הצמדה למדד תשומות הבניה ועוד, ואינם באים לידי ביטוי במחיר הדירה הרשמי²⁰⁸. הכלכלן הראשי ציין כי אי-שיקוף המבצעים במדד המחירים מעלה חשש להתרחבותם, פוגע בשיקוף של מחירי הדירות בפועל ובעל משמעויות על הדינמיקה התחרותית בשוק הדיור²⁰⁹.

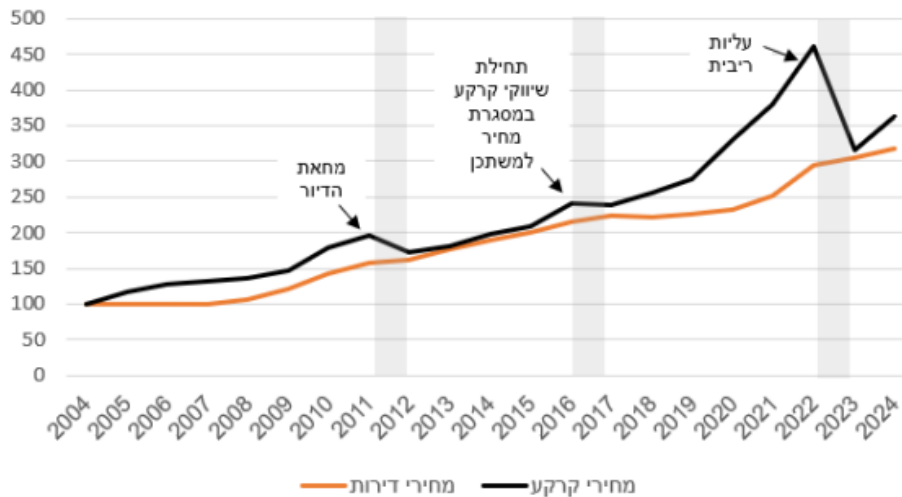
מבצעי עידוד הם הנחות שאינן משתקפות במחיר הדירה המוצהר, בשווי השוק ובמדד מחירי הדירות. מדובר בהנחות משמעותיות המוערכות במאות אלפי שקלים, ומשמשות דרך עקיפה של קבלנים לעודד ביקוש מבלי להפחית את מחירי הדירות.

עלויות פרויקט בינוי נדל"ן מורכבות בעיקרן מעלות רכישת קרקע ופיתוחה ועלויות הבנייה. קיימות עלויות נלוות נוספות, ובהן עלויות תכנון, משפטיות, הנהלה וכלליות, מימון, פיקוח וכדומה, אך אלה מסתכמות לאחוזים נמוכים יחסית מעלות הפרויקט ביחס לעלויות הקרקע והבנייה.

205 מילון מונחים מקצועי בענף שמאות המקרקעין, הוועדה לתקינה שמאית, 1.9.25.
206 מודל כלכלי-סטטיסטי המשמש להערכת מחיר של מוצר לפי מאפייניו באמצעות הערכת השפעתו של כל מרכיב על המוצר הסופי.
207 ראו: הלמ"ס, מתודולוגיה לחישוב מדד מחירי דירות ומחירים ממוצעים רבעוניים ושנתיים (15.7.25).
208 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי - צוות מחקר - נדל"ן, סקירת ענף הנדל"ן למגורים דצמבר 2023, פברואר 2024.
209 הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור, דו"ח סופי, יולי 2025, עמ' 21.

קרקעות הן תשומה מרכזית בבניית דירות למגורים ולהן השפעה מרכזית בבידול מחירי הדירות במרחב. בעבודה שביצעה הלמ"ס בפברואר 2025 נמצא כי בשנים 2004 - 2024 תועדה מגמת עלייה²¹⁰ במחירי הקרקעות שהסתכמה ב-263%, לעומת עלייה של כ-230% במחירי הדירות²¹¹. התרשים להלן מציג את התפתחות מדד מחירי הקרקעות ביחס למדד מחירי הדירות.

תרשים 30: התפתחות מדד מחירי הקרקעות ביחס למדד מחירי הדירות, 2002 - 2024



המקור: הלמ"ס.

ניתן לראות בתרשים כי בשנת 2022 הגיעו מחירי הקרקעות לרמתם הגבוהה ביותר, אולם משנת 2022 ועד 2024 חלה ירידה מהותית (כ-21%) במחירי הקרקעות. החל משנת 2019 נותקה העלייה במחירי הדיור לבין העלייה במחירי הקרקעות. עלייה במחירי הקרקעות משורשרת לעלייה עתידית במחירי הדיור, מאידך ירידה במחירי קרקעות עלולה להוביל להפסדים בקרב קבלנים שרכשו קרקעות בעבר במחיר גבוה יותר ותקשה עליהם להפחית מחירים.

עלויות הבנייה כוללות מרכיבים שונים, בהם חומרי גלם, עלויות עבודה, ניהול ופיקוח, ציוד והובלה. מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל נפגע כושר הייצור של ענף הבנייה. רוב הפגיעה נגרמה ממחסור בכוח אדם, ובפרט מזמינות נמוכה של עובדים מהרשות הפלסטינאית, שכניסתם לשטחי המדינה נאסרה בשל אילוצים ביטחוניים מאז תחילת המלחמה²¹², לצד גיוס עובדים ישראלים מהענף לשירות מילואים. לפי ממצאי סקר הערכת המגמות בעסקים שעורכת הלמ"ס מדי חודש עלה כי מחסור בעובדים מקצועיים בענף הבינוי והשפעת המצב הביטחוני הם הגורמים העיקריים לפגיעה בפעילותם הכלכלית²¹³.

בסקירת הכלכלן הראשי מפברואר 2024 נכתב כי תזרים המזומנים החזוי של קבלנים ממכירת דירות חדשות בפברואר 2024 רשם גידול של 40% בהשוואה לאותו חודש בשנה הקודמת, עם זאת בהתבסס על דוחות מע"מ של קבלנים, חלה ירידה של 9% בתזרים בפועל. הירידה בין התזרים החזוי לתזרים בפועל יכולה להעיד על שימוש נרחב במבצעי עידוד לקידום מכירות בהם ניתנת דחייה משמעותית בתשלומים המייצרת את הפער בין התזרים החזוי לתזרים בפועל. עוד עלה

210 למעט בשלוש נקודות זמן: (1) בשנת 2012 לאחר מחאת יוקר הדיור שפרצה בקיץ 2011; (2) בשנת 2016 לאחר תחילת שיווקי קרקע במסגרת תוכנית "מחיר למשתכן"; (3) בשנת 2022 לאחר עליית של שער הריבית במשק.

211 הלמ"ס, **סדרת ניירות עבודה, אמידת השינויים במחירי הקרקעות בישראל** (פברואר 2025).

212 הממשלה נקטה בהגדלת מכסות העובדים הזרים ובתמריצים לעידוד ישראלים להשתלב בענף הבנייה, אולם הגידול היה הדרגתי ולא פיצה על המחסור שנוצר כתוצאה מירידה במספר העובדים הפלסטינים.

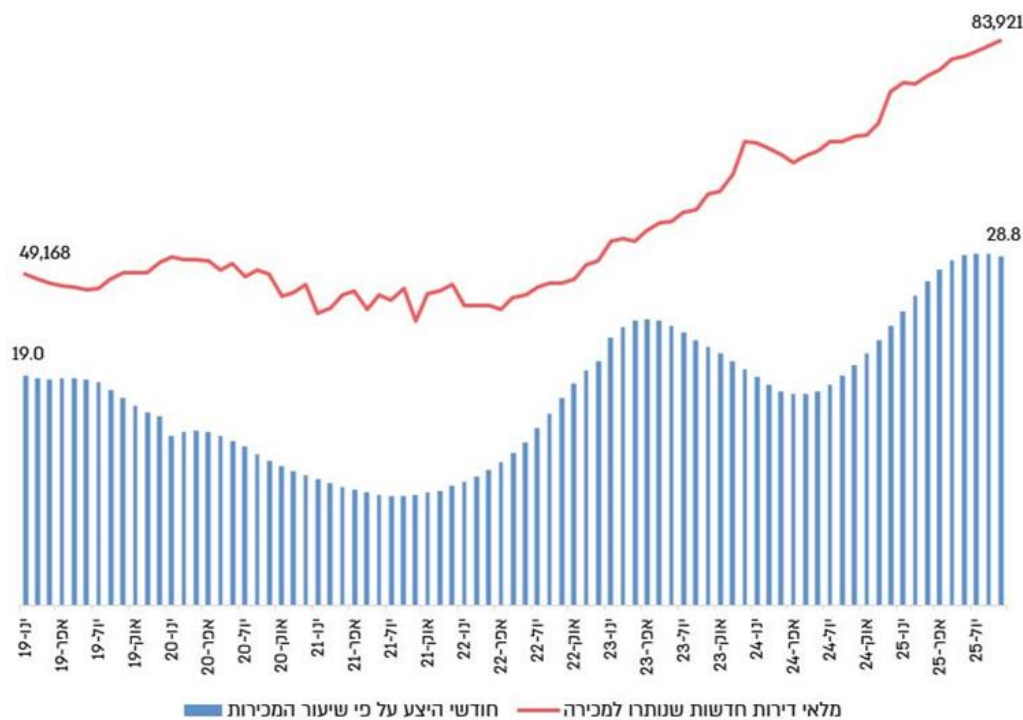
213 הודעה לתקשורת של הלמ"ס, סקר הערכת המגמות בעסקים - אוקטובר 2025 (6.11.25). לפי נתוני הסקר חל גידול של כ-21 נקודות האחוז בעסקים שהגדירו את המחסור בעובדים מקצועיים כמגבלה מהותית בענף הבינוי בין הרבעון שלפני המלחמה (הרבעון השלישי לשנת 2023) לרבעון האחרון לשנת 2023 (מ-25.31% ל-46.17%). עוד לפי נתוני הסקר בענף הבינוי כ-37% מהעסקים מגדירים את מגבלת המצב הביטחוני כפוגעת בפעילות חברתם באופן ניכר. בתחילת המלחמה (בסוף 2023) נתון זה עמד על כ-72%.

בסקירת הכלכלן הראשי כי סך מע"מ תשומות שקוזז היה נמוך ב-27% משנה קודמת. נתון זה יכול להעיד על ירידה ברמת הפעילות באתרי הבנייה המשתקפת בירידה בקיזוז מע"מ תשומות²¹⁴.

משנת 2022 הורע מצבם הכלכלי של קבלנים בעקבות ירידה משמעותית (כ-21%) במחיר הקרקעות שרכשו בין השנים 2022 - 2024 לצד גידול בעלויות הבנייה בעקבות מחסור בכוח אדם מקצועי בענף מאז פרוץ מלחמת 'חרבות ברזל'. הפגיעה התבטאה בין היתר בירידה ברמת הפעילות באתרי הבנייה ובפגיעה בתזרים המזומנים בפועל.

ברקע המלחמה המתמשכת והרעה בתנאים המקרו-כלכליים, שהובילו הן לקשיים כלכליים בקרב קבלנים והן להאטה בביקוש לדירות, הצטברו נתונים שונים שיכולים היו להעיד על שינוי מגמה במחירי הדירות. בכלל אלה גידול בחודשי ההיצע ובמלאי הדירות הלא מכורות, המייצרים לחצים להורדת מחירים בשוק הדירות החדשות ולהקטנת הרווחיות בענף הבנייה. התרשים להלן מציג את מלאי הדירות החדשות שנתרו למכירה²¹⁵ ואת חודשי ההיצע של דירות חדשות²¹⁶ בתקופה שבין ינואר 2019 עד ספטמבר 2025.

תרשים 31: מלאי דירות חדשות שנתרו למכירה וחודשי היצע על פי שיעור המכירות, ינואר 2019 עד ספטמבר 2025

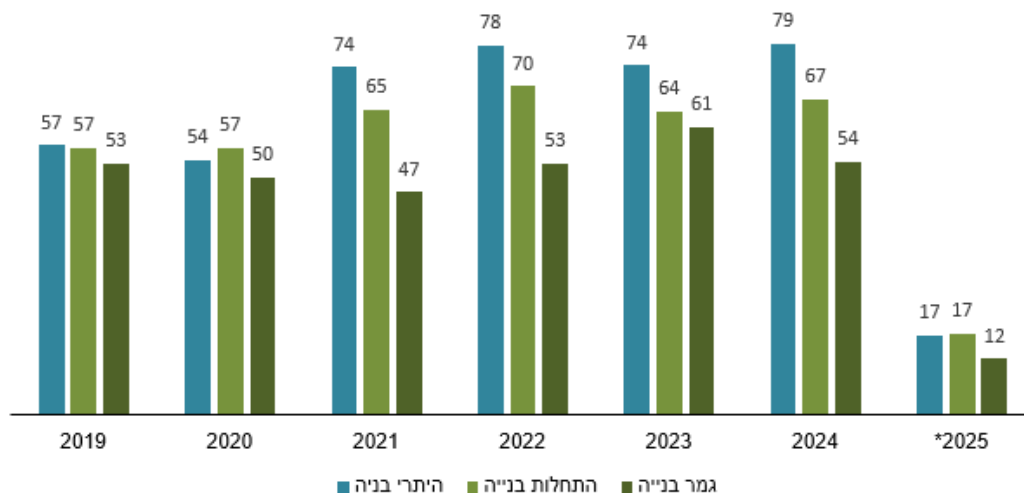


נאמד המלאי בטווח שבין כ-42,000 דירות לכ-52,000 דירות. עם זאת, משנת 2023 חלה מגמת גידול, כך שבסוף ספטמבר 2025 נותר מלאי של 83,921 דירות חדשות למכירה (גידול של כ-76% בהשוואה לממוצע מלאי הדירות בתקופה שבין השנים 2019 - 2022 שהוא כ-47,700 דירות).

מלאי הדירות החדשות שנותרו למכירה מתבסס על נתונים מצטברים המחושבים לסוף תקופה. החישוב²¹⁷ כולל את מלאי הדירות²¹⁸ בחודש הקודם בתוספת מלאי הדירות בחודש הנוכחי, כפי שמתקבל בהיתרי הבנייה²¹⁹ ומאומת בסקר מעקבי בנייה²²⁰, בניכוי מספר הדירות החדשות שנמכרו, כפי שדווח בקובץ רשות המסים²²¹. לפיכך מלאי הדירות שנותרו למכירה מורכב מדירות שקיבלו היתרי בנייה ונמצאות בשלבים שונים לבנייתן, אם בכלל, והגידול שתועד במלאי הדירות, החל משנת 2023, נובע ממתן היתרי בניה בקצב מהיר ממכירת אותן הדירות.

בנספח הסבר של הלמ"ס לאופן חישוב מלאי הדירות נכתב כי לא ניתן להסיק משיטת החישוב שיושמה על סך חלקן של דירות שבנייתן הסתיימה מתוך מלאי הדירות החדשות שנותרו למכירה²²². הרכב מלאי הדירות הלא מכורות כולל דירות בשלבי בנייה שונים, ובהן דירות שקיבלו היתר בנייה, דירות בהתחלת בנייה, דירות בבנייה פעילה ודירות בגמר בנייה. התרשים להלן מציג את כמות היתרי הבנייה²²³ שניתנו להקמת דירות, את התחלות הבנייה ואת גמר הבנייה עבור התקופה שבין ינואר 2019 למרץ 2025.

תרשים 32: היתרי בנייה, התחלות בנייה וגמר בנייה, 2019 - 2025, אלפי דירות



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * נתוני 2025 כוללים רק את נתוני הרבעון הראשון של השנה.

ניתן לראות בתרשים כי בכל אחת מהשנים לאחר שנת 2021 ניתנו היתרים לבניית דירות בכמות גבוהה משמעותית מאלה שניתנו בשנים 2019 - 2020 (ממוצע ההיתרים שניתנו בשנים 2021 - 2024 עמד על 76 אלף דירות לעומת ממוצע של 55.6 אלף דירות בשנים 2019 - 2020, גידול של כ-37%).

$$M_t = M_{t-1} + (H_t - S_t) \quad 217$$

H - דירות בהיתרים למטרת מכירה; S - דירות חדשות שנמכרו; M - דירות חדשות שנותרו למכירה. 218
מלאי דירות למטרת מכירה (על ידי קבלן או יזם) ולא למטרות אחרות, כגון קבוצות רכישה, השכרה ובנייה עצמית. 219

היתרי בנייה המונפקים בוועדות המקומיות והמרחביות לתכנון ולבנייה. 220
היתרי הבנייה עוברים תשאלו ואימות בסקר מעקבי בנייה של הלמ"ס בנוגע להיקף הבנייה, ייעודו, מאפייניו ומטרתו. 221

עסקאות המדווחות לרשות המסים לצורך תשלום מס רכישה ושבח. מספר הדירות מחושב על סמך שומות "סגורות" (סופיות) ושומות "פתוחות" (שטרם עברו אישור ובדיקה של פקיד שומה ברשות המסים). לא נכללות עסקאות בהעברת בעלות ללא תשלום, כגון העברה ללא תמורה, הפקעת דירה, אופציות לרכישה והעברת נכסים לחברה בפירוק. 222

הלמ"ס, נספח הסבר לאופן חישוב הסדרה - דירות שנותרו למכירה (14.8.25). 223

כולל היתרים שניתנו לדירות שאינן למכירה.

עוד ניתן לראות בתרשים כי החל משנת 2021 גדל באופן משמעותי סך היתרי הבנייה שניתנו ביחס לסך התחלות הבנייה (גידול ממוצע של כ-10 אלף דירות בשנה בתקופה שבין 2021 ל-2024), וגידול נוסף בסך התחלות הבנייה ביחס לסך גמר הבנייה (גידול ממוצע של כ-16 אלף דירות בשנה בתקופה זו, ללא שנת 2023 שבה תועד פער נמוך מזה). נתונים אלה מעידים על עיכובים מהותיים במועד התחלות הבנייה וגמר הבנייה ביחס לכמות ההיתרים שניתנו החל משנת 2021.

ירידת מחירים נקודתית יכולה לסמן על ירידת מחירים בפרויקטים נוספים ולהוביל לתופעה רחבה. מבצעי עידוד הם חלופה מועדפת על קבלנים וגורמים מממנים להפחתת מחירים כיוון שאלה אינם משתקפים במחירי הדיור או ברווחיות פרויקטים לבינוי, והם מעודדים ביקוש ומשמרים את רמת המחירים הנהוגה בשוק. ברקע ההאטה בפעילות שוק הדיור, התעצמות מבצעי עידוד יכולה להעיד על עומק המשבר שאליו נקלעו קבלנים רבים ולהקפאת המצב הקיים מתוך תקווה לשיפור בתנאים המקרו-כלכליים, ובפרט הפחתת ריבית והתמתנות שיעור האינפלציה, שיובילו להתאוששות הביקוש.

כאמור, לאחר פרסום הוראת השעה של בנק ישראל באפריל 2025 חלה ירידה רציפה במחירי הדירות, המיוחסת בעיקר לצמצום מבצעי עידוד, ובפרט לאלה המציעים דחייה משמעותית בתשלומים והלוואות בסבסוד קבלנים, עקב הגבלות שהטיל בנק ישראל בעניין זה. ניתן להסיק כי אלמלא מבצעי עידוד, הירידה במדדי מחירי הדירות הייתה בשיעורים גבוהים יותר ומתרחשת בתקופה מוקדמת יותר.

בשוק דירות יד ראשונה מתקיים כשל שוק לפיו קבלנים יכולים, במידה מסוימת, לווסת את היצע הדירות בהתאם לשינויים מקרו-כלכליים, כמו ריבית הבנק המרכזי ואינפלציה, אגב מניעת הורדת מחירים וחלף התאמתם לתנאי השוק. למרות שחלה ירידה במדד מחירי הקרקעות בשנים 2022 - 2024 בכ-21% מדד מחירי הדירות עלה בתקופה זו בכ-23%. השמירה על רמת מחירי הדירות התאפשרה לנוכח פעילות הקבלנים בשוק הדיור שהתאפיינה בשנים 2021 - 2025 במבצעי עידוד ובעיכוב תהליכי הבנייה. עולה החשש כי בהימשכות כשל השוק, ללא שינוי בתנאים המקרו-כלכליים מחירי הדיור יצנחו בחדות ויובילו לקריסת קבלנים, לפגיעה בבעלי הנכסים ולהאטה בצמיחה הכלכלית. לחלופין, אם ויחול שיפור בתנאים המקרו-כלכליים ימשיכו מחירי הדיור לעלות ולהרחיק מהשוק קונים חדשים, בהם צעירים ומשפחות צעירות.

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 איזון בין טובת הקבלנים לטובת משקי הבית, ובפרט צעירים ומשפחות צעירות.

הסכמי מימון לבניית יחידות דיור למגורים

הסכמי מימון לבניית יחידות דיור למגורים (להלן - הסכמי ליווי פיננסי), הם מנגנון מרכזי במימון פרויקטי נדל"ן בישראל²²⁴. הסכמי ליווי פיננסי נחתמים בין קבלנים²²⁵ לבין בנק מלווה ומטרתם להבטיח מימון רציף לפרויקטי נדל"ן, השלמתם ושמירה על זכויות הרוכשים²²⁶. כדי להבטיח את החזר האשראי מהקבלן, הבנק מפעיל מגוון מנגנוני בטוחות, פיקוח וניהול סיכונים, שמקבלים ביטוי בהסכמי הליווי הפיננסי ומבוססים על הוראות חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, ועל מנגנונים חוזיים ועסקיים, ובכללם שעבודים ובטחונות על

²²⁴ ההסכמים כוללים פתיחת חשבון ליווי ייעודי שדרכו מתנהל כל התזרים הכספי של הפרויקט ובמסגרתו מונפקות ערבויות לרוכשים.

²²⁵ בתוך קבוצה זו נכללים גם יזמי נדל"ן.

²²⁶ הסכמי הליווי מתבססים על תכנית עסקית מאושרת לפרויקט ("דוח אפס"), בה מוערכת כדאיותו הכלכלית של הפרויקט בידי שמאי מקרקעין מוסמך ומאושר על ידי הבנק. התוכנית כוללת סקירה של תיאור הנכס, ניתוח תכנוני, בדיקות משפטיות, תחזית עלויות שונות, ובכללן רכישת הקרקע, מיסים ואגרות, תכנון, יישוי, פיתוח והבנייה, ותחזית של הכנסות הפרויקט ותזרים המזומנים.

הקרקע והדירות²²⁷, פתיחת חשבון ליווי בנקאי²²⁸, דרישות הון עצמי ומכירות מוקדמות מהקבלן²²⁹, פיקוח הנדסי ופיננסי שוטף²³⁰, ערבויות אישיות ותאגידיות והתחייבות לעמידה בתוכנית העסקית שאושרה בידי הבנק.

שימוש באמות מידה פיננסיות²³¹ הוא פרקטיקה בסיסית בניהול סיכונים ומטרתו להבטיח שהבנק יעודכן באופן תדיר בסימנים לקשיים אפשריים בהחזר האשראי, ולאפשר לו, במקרה הצורך, לדרוש מהלווה לפעול להקטנת הסיכון. כלומר, הבקרה על מחירי הדירות בפרויקטים בליווי בנקאי משרתת את אינטרס הבנקים להבטיח את החזר כספי המימון שהעמידו. לעמדת המפקח על הבנקים²³², בהסכמי ליווי פיננסי גובר הצורך בקיומן של אמות מידה פיננסיות לנוכח הסיכון של הבנק שהורחב לאחריות לכל כספי רוכשי הדירות באמצעות העמדת ערבויות מכר בנוסף לסיכון האשראי שהעמיד לקבלנים. אמות מידה פיננסיות אלה כוללות בין היתר הוראות המאפשרות לבנק להגביל את הקבלנים מלהפחית את מחיר מכירתן של דירות בפרויקטי נדל"ן²³³.

על רקע החשש שאמות מידה פיננסיות אלה עלולות לפגוע בקיומו של שוק תחרותי ולמנוע ירידה של מחירי הדירות, הוחלט בהחלטת ממשלה 3035 מיום 22.5.2025²³⁴ על הקמת צוות²³⁵ לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור (להלן - הצוות). 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, וככל שהצוות יחליט להמליץ על צעדים בהקשר זה.

בתשובת המועצה הלאומית לכלכלה ממאי 2026 (להלן - תשובת המועצה הלאומית לכלכלה) צוין כי: "... המוטיבציה לגיבוש החלטת הממשלה וכינוס הצוות הייתה פרקטיקה שהתבררה למועצה הלאומית לכלכלה, בעקבות פנייתו של מנכ"ל משרד השיכון, ולפיה בנקים שמעמידים מימון לקבלנים, אוסרים על הקבלנים הללו להוריד את מחירי הדירות שהם משווקים ללא אישור הבנק. מדובר בפרקטיקה פסולה על פניה, מכיוון שהיא שמה את הבנק במצב שבו הוא מצד אחד מעמיד אשראי לבניית הפרויקט, ומצד שני מעמיד אשראי לרכישת דירות בפרויקט. זה פסול ברמה הפרויקטלית וברמה המשקית שכן זה עשוי להוות חסם מפני הורדת מחירי הדיור, יעד לאומי של ממשלות ישראל בשנים האחרונות".

בדוח סופי שפרסם הצוות ביולי 2025 נכתב כי מקטע הקבלנים מתאפיין בריבוי שחקנים ולא מתקיימים התנאים בעניין התאמה אוליגופוליסטית, ואולם עלה חשש מוגבר מפני התאמה זו במקטע נותני המימון והאשראי²³⁶. עוד העלו ממצאי הצוות כי סיכון האשראי בסקטור הבינוי

227 שעבוד ראשון על הקרקע, שעבוד על הכנסות עתידיות של הפרויקט ושעבוד על המלאי הבלתי מכור של הדירות.

228 כל תקבולי המכירות נכנסים לחשבון הליווי בלבד והקבלן אינו יכול להשתמש בכספים כרצונו אלא באישור הבנק בלבד, ששולט בשחרור הכספים בהתאם לקצב התקדמות הבנייה ובאישור מפקח מטעמו.

229 הקבלן נדרש להזרים הון עצמי מינימאלי (לרוב, לפחות 15%) טרם יתחיל להשתמש במימון הבנק. ההון העצמי מבטיח שהקבלן יחזיר לבנק את חובו במקרה של פגיעה ברווחיות הפרויקט כתוצאה מירידה במחיר המכירות או עלייה חדה בהוצאות. בנוסף הקבלן נדרש למכור שיעור מסוים (לרוב, לפחות 20%) מהדירות בפרויקט כבר בתחילתו.

230 הבנק מאשר מינוי של גורמי מקצוע מטעמו שמעדיכנים באופן תדיר על קצב ההתקדמות, הסיכונים ותזרים המזומנים. סיכונים ודיווחים חריגים עלולים להוביל לעיכוב בשחרור כספים לקבלן מחשבון הליווי או לדרישת הזרמת הון עצמי נוסף מהקבלן בידי הבנק.

231 התניות שנקבעות בחוזה הלוואה שנועדו להגן על נותן האשראי.

232 ראו: הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור, דוח סופי, יולי 2025, עמ' 19.

233 הפחתה באופן גורף או הפחתה מעבר לשיעור מסוים מהמחיר שנקבע בתוכנית העסקית המאושרת.

234 החלטת ממשלה מס' 3035 מיום 22.5.2025 בנושא "הקמת צוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור".

235 בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון או נציגו, מנכ"ל משרד האוצר או נציגו, נציגי בנק ישראל, נציגי רשות התחרות והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפטי-אזרחי) או נציגה.

236 הממצאים שהובילו לכך היו כי 81% מהפרויקטים מלווים פיננסית בידי בנקים, כי שני בנקים מספקים 57% מכלל המימון לבנייה וכי חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות מספקות ביחד 91% מהמימון לענף הבניה.

נמוך מיתר הסקטורים במגזר העסקי, כך שירידה משמעותית במחירי הדירות לא צפויה להשפיע מהותית על הסיכון בענף מימון נדל"ן למגורים²³⁷ וכי הרווחיות בתחום עבור המערכת הבנקאית גבוהה מהרווחיות בשאר הענפים העסקיים.

בדיונים שקיים הצוות עם גורמים שונים²³⁸ עלו טיעונים תומכים ומתנגדים למניעת יכולת הבנקים להשפיע על מחירי הדיור. הטיעון המרכזי למניעת יכולת הבנקים להשפיע על מחירי הדיור הוא החשש שבנקים עלולים לסכל הורדת מחירים משיקולים שאינם רלוונטיים לפרויקט מסוים וכדי למנוע ירידת מחירים רוחבית שעלולה לפגוע ברווחיהם, בין היתר באמצעות ירידה בשווי הבטוחות שתחייב אותם בהקצאת הון נוסף ובירידה בתיק המשכנתאות שהבנקים מעמידים לציבור. עוד נטען כי השימוש המוגבר של קבלנים במבצעי עידוד, ובלבד שלא תירשם ירידה במחיר העסקה הנקוב, ייתכן ומוכתבת על ידי הבנקים כפועל יוצא מאמות מידה פיננסיות שמונעות הפחתת מחירים.

במסגרת עבודת הצוות פנתה רשות התחרות לכמה בנקים ובדקה האם קבלנים מגישים בפועל בקשות לאישור הורדת מחירי דירות והאם הם מאשרים בקשות אלה. במענה לפניית הרשות נמסר כי בקשות מוגשות לעיתים רחוקות וככל שהן מוגשות הן ככלל מאושרות. עוד נמסר כי קיימת פרקטיקה לפיה הורדת מחירים שאינה נענית בהתנגדות אקטיבית של הבנקים מהווה הסכמה שבשתיקה ומתרחשת ככלל כאשר סך ההכנסות של הפרויקט עומדות בתחזית ולא נשקף סיכון מהפרויקט בכללותו. על סמך תשובה זו העלה הצוות השערות בדבר יצירת אפקט מצנן המונע מקבלנים לפנות לבנקים ולהגיש בקשות. הצוות העלה השערה נוספת לפיה יתכן כי שימוש נרחב במבצעי עידוד הם חלופה להורדת מחירים, שנועדה לעקוף את המגבלות החוזיות ולהימנע מהצורך לפנות לבנק מלווה כדי לקבל את אישורו להורדת המחיר. יצוין כי ירידה במחירי הדיור פוגעת ישירות ברווחי הקבלנים ועלולה לסכן את רווחיהם בפרויקטים נוספים, ואילו השימוש במבצעי עידוד נעשה בעיקר באופן של דחיית תשלומים משמעותית ובהלוואות בסבסוד קבלנים המסייעות בקידום מכירות ובשמירה על רמת המחירים הקיימת ללא מתן הנחה מסחרית.

הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה שמונה על ידי הממשלה במאי 2025 (להלן - הצוות) התבסס על תשובת הבנקים לפניית רשות התחרות בדבר בקשות קבלנים לבנקים להוריד את מחירי הדירות בפרויקטים. הצוות מצא כי מספר הבקשות הוא מועט. עם זאת, הצוות לא קיים בדיקה דומה בקרב קבלנים כדי לאבחן את מקור הסיבה לפניות המעטות שהוגשו לבנקים להפחתת מחירים. יתרה מזו, הצוות לא בחן האם קיימת מניעה אפקטיבית מצד המערכת הבנקאית להפחתת מחירים, מעבר לגידור סיכון הנגזר לפרויקט מסוים. הצורך בבדיקה כאמור מקבל משנה תוקף נוכח עמדת נציגי הקבלנים שהובאה בדוח הסופי שפרסם הצוות ביולי 2025 ולפיה בנקים מגלים גמישות ואינם מתנגדים להפחתת מחיר הדירות, ובנוסף לכך כי קיימים פרויקטים בהם הדרישה להפחתת מחיר הגיעה מצד הבנקים, וכי התרומה המוערכת מביטולן של אמות מידה פיננסיות להפחתת מחירים מוטלת בספק.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון ממאי 2026 (להלן - תשובת משב"ש) צוין כי הצוות לא קיבל לידי את הבקשות שקבלנים הגישו לבנקים לאישור הורדת מחירי דירות, וכי על פי דיווח מרשות התחרות לא כל הבקשות אושרו. עוד צוין בתשובת משב"ש כי הצוות פנה ליוזמים כדי לקבל את עמדתם בנושא אך אלו נמנעו מכך.

בתשובת המועצה הלאומית לכלכלה צוין כי פניות הקבלנים למשרד הבינוי והשיכון על מניעת הבנקים להוריד מחירי דירות הביאו לכינוס הצוות וכי נציגי הקבלנים הופיעו בפני הצוות. עוד צוין בתשובה כי הצוות לא ציפה למצוא בקשות של קבלנים לבנקים להוריד את מחירי הדירות, ואין זה מלמד דבר, כיוון שקבלנים נמנעים לפנות לבנקים בסוגיות שיכולות להציף "נורות אדומות"

²³⁷ על פי ממצאי הדוח, ירידה של עד 40% במחיר ב-90% מהפרויקטים אינה מסכנת את האשראי הבנקאי.
²³⁸ הצוות קיים ארבעה דיונים שאליהם הוזמנו מומחים, מאסדרים ונציגי הממשלה וכן נציגים של המערכת הבנקאית ושל הקבלנים.

עליהם. יצוין כי עמדת נציגי הקבלנים שהובאה בדו"ח הסופי שגיבש הצוות ביולי 2025 לא כללה התייחסות לסיבות לפניות המעטות שהגישו לבנקים להפחתת מחירים.

בדו"ח הסופי שגיבש הצוות מיולי 2025 נכתב כי בחינה של רמת סיכוני האשראי וכושר הספיגה של הבנקים, ולאור רווחיותם, מעלים כי לא קיים חשש משמעותי לנזק אם תימנע מהבנקים האפשרות להגביל את מחירי הדירות בהתניות שונות בהסכמי הליווי של פרויקטים לבנייה. לכן המלצת הצוות הייתה לאסור על הגורם המממן של פרויקט בנייה למגורים להתערב בשיקולי הקבלן בקביעת מחיר המכירה של דירות באותו הפרויקט²³⁹.

החלטת הצוות התקבלה ללא הכרעה בסוגיית קיומו של הסדר הכתבת מחיר אנכית²⁴⁰ (RPM), ואף שניתן משקל רב להכרעה בסוגיה זו להשפיע על מחירי הדירור. כמו כן, נמצא כי בחינת הצוות אף לא עסקה במשמעויות הנגזרות מביטול אמות מידה פיננסיות והאפשרות שתיווצר לקבלנים לסטות מהתוכנית העסקית שהוסכמה עם הגורם המממן. סטייה מהתוכנית העסקית כרוכה בהגברת הסיכון לכלל המעורבים בפרויקט ועלולה לגרום לכך שמערכת היחסים בין הקבלנים לגורמים המממנים תוסדר מבעוד מועד לפי כללים נוקשים. כלומר, הצבת חסמים בפני הגורם המממן ללוות פרויקטים עלולה להגביר את הסיכון ולפגוע בקבלנים קטנים באמצעות דרישה להגברת בטוחות שיתבטאו בעליית מחירים.

הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדירור בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה שמונה על ידי הממשלה במאי 2025 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.

בתשובת המועצה הלאומית לכלכלה צוין כי הצוות לא נדרש להתבסס על נתונים אמפיריים בקביעתו כי הבנקים מונעים הפחתה של מחירי דירור, כיוון שהוא מצא שהשימוש בהתניות אלו הוא נרחב, דבר שאף אושר על ידי המפקח על הבנקים במסגרת דיוני הצוות. על כן, הצוות בחן אם יש הצדקה להתערב בשוק, ומכיוון ומצא שהריכוזיות בתחום המימון היא גבוהה במיוחד וכי כושר הספיגה של הבנקים הוא גבוה, הוא הגיע למסקנה כי הסיכון של ביטול השימוש בפרקטיקה זו הוא נמוך, ולפיכך הצוות המליץ להפסיק את השימוש בה.

משרד מבקר המדינה מציין כי לפני קבלת החלטות שעשויות להשפיע על מקורות המימון ועל הסיכונים הן לקבלנים והן לגופים הפיננסיים, ראוי היה כי ייאסף ויבחן מידע גם בדבר הפרקטיקה הנהוגה בפועל.

בתשובת רשות התחרות ממאי 2026 (להלן - תשובת רשות התחרות) צוין כי הבדיקות שביצעה נועדו כדי להבין אם קיים חשש לנזק לתחרות ככל ותתקבל ההמלצה של הצוות לאסור על הבנקים להגביל את מחירי הדירות. הרשות מציינת כי מכיוון ולא התגלה חשש לנזק כאמור, היא לא ראתה

²³⁹ הצוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדירור, דו"ח סופי (יולי 2025), עמ' 3.

²⁴⁰ הסדרי (Resale Price Maintenance) RPM הם הסדרים במסגרתם גורם אחד בשרשרת האספקה של טובין מכתוב לגורם הנמצא בשלב העוקב של שרשרת האספקה את המחיר שבו יציע את הטובין. הסדרים אלה יכול שיקבעו את רמת המחיר המזערית שבה מותר להציע טובין, את רמת המחיר המרבית ואת רמת המחיר הקבועה.

מניעה לקבוע איסור זה, ובכך התייתר הצורך לבחון אם הפגיעה במחירי דירות נגרמה כתוצאה מהוראות מגבילות של הבנקים על מחירי הדירות בהסכמי הליווי.

מומלץ למועצה הלאומית לכלכלה, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, רשות התחרות והפיקוח על הבנקים להמשיך בביצוע בחינה משותפת מעמיקה של הכשלים בשוק הדיור, ולייצר פתרונות קבע ארוכי טווח להפחתת מחירי הדיור והתאמתם לתנאי השוק. זאת אגב ביצוע בחינה כלכלית המשקלת את התועלות והסיכונים הנגזרים מכל צעד.

בתשובת רשות התחרות צוין כי הכשלים הקיימים בשוק הדיור אינם כשלים תחרותיים, שכן כאמור מקטע הקבלנים מתאפיין בריבוי שחקנים, כך שעולה ספק אם העניין מתאים לטיפול של רשות התחרות.

משרד מבקר המדינה מציין כי בדוח הצוות לקביעת מחירי דיור צוין כי שוק הדיור מאופיין בכשלים תחרותיים במקטע המימון ונותני האשראי, כפי שהעלה הצוות בממצאים אלו: 81% מהפרויקטים מלווים פיננסית בידי בנקים ורק כ-19% בידי חברות ביטוח; שני בנקים מספקים 57% מכלל המימון לבנייה; וחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות מספקות ביחד 91% מהמימון לענף הבנייה.

בתשובת משב"ש צוין כי הוא פועל כל העת לייצר דיור בר השגה, ובתוך כך לטפל במחירי הדיור, וכי ימשיך לפעול בנושא זה.

בתשובת אגף תקציבים צוין כי "משרד האוצר, בשיתוף משרדי הממשלה האחרים הרלוונטיים, משקיע משאבים מזה שנים על מנת להשפיע על רמת המחירים בשוק הדיור, דרך הגדלת היצע יחידות הדיור. רק בשנתיים האחרונות קיבלה הממשלה שתי החלטות משמעותיות - החלטה מספר 1383 מיום 04.02.2024 והחלטה מספר 3425 מיום 26.10.2025, שנועדו לתמוך את המשך הפעילות בשוק הנדל"ן, על מנת להבטיח את המשך הגידול בהיצע". עוד ציין אגף תקציבים בתשובתו כי לפי נתוני הלמ"ס על התחלות וגמר בנייה לשנת 2025 מאמצי הממשלה בשנים האחרונות נושאים פרי ומעידים על רמת פעילות גבוהה בענף הבינוי, וכי בנוסף "...מתקיימת עבודה שוטפת לאיתור דרכים נוספות לטיוב כלל המנגנונים הקשורים בשוק הדיור, על כלל נדבכיו, כולל סקטור המימון, וככל שתחול התקדמות קונקרטיית תוצאות עבודה זו יפורסמו להתייחסות הציבור".

הצעה לסבסוד לזוי משכנתאות על ידי המדינה

באוקטובר 2025 נדונה במשרד ראש הממשלה הצעה לממשלה מטעם המועצה הלאומית לכלכלה לסבסוד לזוי משכנתאות (להלן - ההצעה). ההצעה נועדה להקל על רוכשי הדירות באמצעות הפחתת ההחזר החודשי לנוכח הזינוק בהחזר הלוואות לדיור כתוצאה מהעלאת שיעור הריבית במשק. עיקר ההצעה התייחסה לסבסוד כספי של בעלי משכנתא קיימת שרכשו דירות בשוק החופשי, שגובה הסבסוד נקבע לפי העלייה הריאלית בהחזר תשלומי המשכנתא בין שנת 2022 לשנת 2025 והעלייה בשווי הנכס בעת רכישתו. מקור המימון לסבסוד הוא היטל שיושג על בנקים מסחריים בעלות המוערכת בסך של 3 מיליארד ש"ח²⁴¹.

ביום 9.11.25 פנו נציגי אגף הכלכלן הראשי, החשב הכללי והממונה על התקציבים (להלן - נציגי משרד האוצר) במכתב משותף ל ראש המועצה הלאומית לכלכלה בנוגע להצעה²⁴². נציגי משרד האוצר העלו כמה טענות נגד ההצעה ובהן: (א) ההצעה נוגדת את המדיניות המוניטרית של בנק ישראל ועלולה להיתפס כהחלשת המוסד, לפגוע באמון המשקיעים ולהוביל להעלאות נוספות של הריבית במשק או להארכת משך הזמן בו שיעורי הריבית יהיו גבוהים, בכך להוביל לפגיעה משמעותית יותר במשק; (ב) הפחתת תמריץ למכירת דירות בקרב חלק מבעלי הדירות שמעמסת

²⁴¹ בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, תגובת בנק ישראל להצעה לסבסוד משכנתאות קיימות (13.11.25).

²⁴² משרד האוצר, הצעת המועצה הלאומית לכלכלה לסבסוד הלוואות קיימות לדיור נוכח עליית הריבית (9.11.25).

החזרי ההלוואה לדיור שנטלו מכבידה עליהם בעקבות הסבסוד ולכן נוגד את המדיניות הממשלתית לעודד את הפחתת מחירי הדיור; (ג) חשיפה לטענות כלפי הממשלה למדיניות שרירותית ואי-שיוונית בבחירת אוכלוסיית היעד למיקוד ההצעה²⁴³; (ד) שיבוש שוק מימון למגורים חופשי, עסקי ותחרותי מבלי שמתקיים כשל שוק המצדיק התערבות תקדימית; (ה) הטמעת סיכון מוסרי בציבור לצפייה של סבסוד התייקרויות עתידיות בידי המדינה במכלול השיקולים טרם נטילת משכנתא. סיכון מוסרי עלול להוביל לעדכון הציפיות לדרישות חדשות להמשך מעורבות ממשלתית בסבסוד תשלומי ריבית על הלוואות במשק ולשינוי מהותי בתפיסת הסיכונים בקרב הציבור עד כדי יצירת סיכון יציבותי.

ביום 13.11.25 הפיץ בנק ישראל מסמך תגובה להצעה. במסמך צוין כי לא הועברו לידי הבנק באופן מסודר פרטי ההצעה והיא אף לא נדונה עם מומחי התוכן המקצועיים בבנק. לעמדת בנק ישראל מדובר בצעד שהתועלת ממנו מוטלת בספק אך פוטנציאל הנזק ממנו גבוה הן לכלכלת ישראל והן לתדמיתה ולמעמדה הבינלאומי. הבנק ציין בתגובתו כי הצעד נטול היגיון כלכלי, אינו נתמך בעבודת מטה סדורה ובחישובים כלכליים מבוססי נתונים, כי הוא אינו עולה בקנה אחד עם הנורמות והסטנדרטים הנהוגים במדינות מפותחות ואף מייצר אפליה ברורה בתוך אוכלוסיית לוי המשכנתאות ובין לוי המשכנתאות ללווים אחרים²⁴⁴. עוד ציין הבנק, כי מדובר בצעד שהתועלת ממנו מוטלת בספק ופוטנציאל הנזק ממנו גבוה, וכי הוא אינו נתמך בעבודת מטה סדורה, ובחישובים כלכליים מבוססי נתונים, והוא אינו עולה בקנה אחד עם הנורמות והסטנדרטים הנהוגים במדינות מפותחות.

בניתוח שהציג בנק ישראל בכתב התגובה על השינוי בשיעור החזר מהכנסה על הלוואות שנלקחו בשנים 2017 - 2022 עלה כי בהלוואות שנלקחו בשנים 2017 - 2020 שיעור החזר מהכנסה (PTI מתוקן)²⁴⁵ ירד בטווח של כ-1.7% - 4.9% ועבור הלוואות שנלקחו בשנים 2021 - 2022 שיעורו עלה בטווח של כ-0.3% - 1.1%. לכן, עולה כי במקביל לעליית ההחזר החודשי עלתה גם ההכנסה של הלווים, כך שבעבור לווים שלקחו הלוואות בשנים 2017 - 2020 ירד שיעור החזר מהכנסה בפועל (מאחר שההכנסה עלתה יותר מההחזרים) ועבור לווים שלקחו הלוואות בשנים 2021 - 2022 עלה מעט שיעור החזר מהכנסה בפועל לנוכח הגידול בהחזרים²⁴⁶.

ביום 13.1.26 הופץ תזכיר חוק סיוע לנוטלי הלוואות לדיור עקב עליית הריבית ע"י המועצה הלאומית לכלכלה להערוך הציבור, לפיו סכום המענק החודשי ללווה זכאי ייקבע בהתאם לעלייה בהחזר החודשי של הלווה ושווי הדירה בעת נטילת ההלוואה לדיור ביחס למחיר דירה ממוצע²⁴⁷. יצוין כי ב-23.3.26 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לדיון מוקדם²⁴⁸ וכי ב-31.3.26 החליטה הממשלה לאשר עקרונית את טיוטת החוק²⁴⁹ ולהסמיך ועדת שרים לאשר את נוסחה הסופי של טיוטת החוק, וזאת לאחר "קיום דיון ייעודי ופרונטלי אליו יזומנו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים וישלח זימון לכל חברי הממשלה".

עוד יצוין כי נכון לתחילת יוני 2026 טרם התקיים דיון בוועדת השרים לענייני חקיקה על הצעת החוק.

²⁴³ לוי המשכנתאות כאוכלוסיית יעד למרות קיום קהלים רבים אחרים שהכנסתם הפנויה הושפעה מעליית הריבית, וכן מיקוד בלווים שבחרו לקחת הלוואה בריבית משתנה. לא זאת בלבד אלא שההצעה אינה כוללת בדיקה של מבחני הכנסה או עבודה כלשהם וצפויה להיטיב עם משקי בית שרכשו דירה, מאופיינים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה מהממוצע ויתכן ונהנו מעליית ערך של עשרות אחוזים בשווי נכסיהם ולא בהכרח נקלעו למשבר כלכלי.

²⁴⁴ בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, תגובת בנק ישראל להצעה לסבסד משכנתאות קיימות (13.11.25).
²⁴⁵ שיעור החזר מהכנסה מעודכן (PTI מתוקן) הוא לאחר שינויים בהחזר החודשי ובהכנסות של הלווים לעומת שיעור החזר מהכנסה שהיה במועד לקיחת ההלוואה.

²⁴⁶ בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, תגובת בנק ישראל להצעה לסבסד משכנתאות קיימות (13.11.25).
²⁴⁷ על פי תזכיר החוק, סכום המענק החודשי לזכאי ייקבע בהתאם להפרשים בין מחיר הדירה בעת רכישה למחירה הממוצע ולהפרש בין החזר החודשי הנוכחי של הלווה להחזר במרץ 2022, לפני עליית הריבית, בתוספת עליית מדד מחירים לצרכן.

²⁴⁸ הצעת חוק סיוע לנוטלי הלוואות לדיור עקב עליית הריבית (הוראת שעה), התשפ"ו-2026.

²⁴⁹ החלטת ממשלה מספר 4043 מיום 31.03.2026 בנושא "טיוטת חוק סיוע לנוטלי הלוואות לדיור עקב עליית הריבית (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה".

בתשובת המועצה הלאומית לכלכלה צוין כי משרד האוצר ובנק ישראל שותפו בהכנת פרסום תזכיר החוק, הן לפניו והן לאחריו, וכי לפני הדיון אצל ראש הממשלה שהתקיים ב-13.11.25, שבו ניתנה הסכמת שר האוצר כי משרד ראש הממשלה יקדם את כתיבת תזכיר החוק, התקיימו מספר דיונים עם משרד האוצר, לרבות הדרגים המקצועיים שבו, וב-1.12.25 השתתף בדיון גם המפקח על הבנקים. עוד ציינה המועצה הלאומית לכלכלה בתשובתה כי המשיכה לשלב ולערב את כל גורמי המקצוע במשרד האוצר ובבנק ישראל גם לאחר פרסום תזכיר החוק ב-13.1.26.

הכלכלן הראשי מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2026 כי קיבל טיוטה ראשונה של הצעת החוק בנובמבר 2025, וכי החל מאמצע נובמבר 2025 התקיימו פגישות שונות עם המועצה הלאומית לכלכלה בהן השתתף הכלכלן הראשי או נציגים מטעמו. הכלכלן ציין כי כל טענותיהם נשמעו, ואף נשלחה עמדה מקצועית משותפת של משרד האוצר למועצה הלאומית לכלכלה בנושא, וכי "...בהחלט נותרו מחלוקות מהותיות לאחר הדיונים". בתשובת הכלכלן הראשי ממאי 2026 צוין כי בהיעדרו של מקור תקציבי הוא עומד על התנגדותו להצעת המועצה לסבסוד לווים משכנתאות.

אגף תקציבים מסר בתשובתו מיוני 2026 כי "הצעת החוק קודמה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה ללא תיאום עם משרד האוצר או בנק ישראל, ללא עבודה מקצועית משותפת ולא על בסיס נתונים שנמצאים בידינו. כמו כן, פרסום תזכיר החוק להערות הציבור בוצע ללא תיאום עם גורמי המקצוע במשרד האוצר, למרות עמדה מקצועית שנשלחה למועצה בעניין קידום הסיוע המוצע. במהלך הערות הציבור נשלחה עמדה מעודכנת של אגפי משרד האוצר לצד הערות לנוסח החוק גופה - גם הם נותרו ללא מענה מקצועי מהמועצה הלאומית לכלכלה."

עוד צוין בתשובה כי "התקיימו מספר פגישות בהשתתפותנו בחודשים אפריל-מאי 2026 סביב הצעת החוק יחד עם כל גורמי המקצוע הרלוונטיים... חלק מהקשיים שהועלו בנוסח החוק אכן נדונו, והשיח אף הוביל את המועצה לכלכלה להציע שינויים במודל המענק בהצעת החוק, אך טרם הצלחנו להגיע להסכמות בנושאים המהותיים. גם פה, טרם השלמת השיח המקצועי והסכמה על פתרונות לכל הבעיות שהמועצה הלאומית לכלכלה הכירה בהן כבעיות בעצמה - הופץ נוסח של הצעת חוק לועדת שרים, עם תיקונים שלא הכרנו ושינויי מנגנון שלא שוקפו בנוסח עד ההפצה של ועדת השרים".

יצוין כי לדברי בנק ישראל ונציגי משרד האוצר סבסוד לווים משכנתאות עלול לפגוע במדיניות המוניטרית, שמתווה בנק ישראל, במעמדו ובתפקידו המרכזי - שמירה על יציבות מחירים ועמידה ביעד האינפלציה שקבעה הממשלה. כמו כן, קידום צעד כאמור עלול להלחית את הביקוש בשוק הדיור ולהוביל לעליית מחירים, אגב שיבוש שוק מימון לדיור חופשי ותחרות.

עולה כי גורמים מקצועיים במשרד האוצר ובבנק ישראל טענו כי הצעת החוק קודמה ע"י המועצה הלאומית לכלכלה ללא תאום עמם.

ככל שיוחלט לקדם את הטיפול בטיטת החוק, על הצדדים לפעול על פי החלטת הממשלה ולקיים דיון אליו יזומנו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים.

פעולות הפיקוח על הבנקים להגברת השקיפות והתחרות בשוק המשכנתאות

רקע

הפיקוח על הבנקים פועל לבסס "מערכת בנקאות תחרותית ומתקדמת לטובת הציבור"²⁵⁰. מערכת בנקאית תחרותית יכולה לתרום לרווחת הציבור, שכן היא יכולה להביא להורדה של מחירי השירותים הבנקאיים ולשפר את השירות הניתן לציבור, ובכך להגביר את האמון שלו במערכת

²⁵⁰ יצוין כי בחקיקה המסדירה את סמכויות הפיקוח על הבנקים לא נקבע יעד לקידום תחרות, וזאת בשונה מיעדי היציבות וההוגנות, אך חוקים שונים כוללים שיקולי תחרות במערך השיקולים של רשויות פיקוח פיננסיות. חוקים אלו הם בין היתר החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013; חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021; וחוק הבנקאות (רישוי).

הבנקאית. לכן יעד התחרות תומך כאמור ביציבות המערכת ובהגנות שלה שכן התחרות מחייבת את הבנקים לפעול בשקיפות ובהגנות כלפי הציבור. מערכת פיננסית תחרותית נשענת בין היתר על עקרונות יסוד אלו: הרחבת הנגישות למידע פיננסי; עידוד כניסה וליווי של שחקנים חדשים; קידום מתן שירותים ומוצרים מגוונים ותחרותיים; והגברת השקיפות לגבי המחירים של מוצרים פיננסיים. אחד התנאים ההכרחיים לקיומה של תחרות משוכללת בכל שוק היא שקיפות מלאה של מידע ומחירים.

לשוק המשכנתאות יש מאפיינים ייחודיים המאפשרים לו להיות תחרותי בהשוואה לשירותים בנקאיים אחרים למשקי בית. לרוב מוצרים פיננסיים כמו פיקדונות, ניהול חשבון עובר ושב והלוואות צרכניות מוצעים ללקוחות כסל שירותים בנקאי. לעומת זאת, משכנתא היא מוצר פיננסי שלרוב נרכש בנפרד מיתר השירותים הבנקאיים, כך שלווים רבים לוקחים משכנתא בבנק שאינו הבנק בו הם מנהלים את חשבון העובר ושב שלהם. לווים אף נוטים לבצע תיחור בתהליך לקיחת המשכנתא, כלומר לקבל הצעות מחיר ממספר גופים מלווים ולהשוות ביניהם לצורך בחירת ההצעה המתאימה ביותר עבורם המפחיתה את העלויות של המשכנתא. עם זאת כפי שכבר צוין שוק המשכנתאות בישראל הוא שוק ריכוזי ברמה בינונית הנשלט ברובו בידי המערכת הבנקאית ובעיקר בידי שלושה בנקים מובילים בתחום, ולכך יכולה להיות השפעה על מחירי האשראי ועל רמת התחרות בשוק המשכנתאות²⁵¹. יצוין כי למרות זאת שוק האשראי לדיור הוא שוק תחרותי יחסית למגזרי אשראי בנקאי אחרים²⁵².

רשות התחרות מצאה במחקר שערכה על שוק המשכנתאות בישראל בשנת 2021 (להלן - מחקר רשות התחרות משנת 2021) כי שוק המשכנתאות מאופיין בין היתר בחסמי כניסה גבוהים²⁵³ למלווים נוספים ומהבדלים בתחרות על קבוצות לווים שונות. כמו כן נמצא במחקר כי קיימות בעיות אינפורמציה ללווים המתבטאות בכך שאין להם מידע משמעותי על מחירי השוק, וקיומם של קשיים בהשוואת מחירים. לפיכך, המליצה רשות התחרות לפשט את מוצר המשכנתא עבור הלווה ולאפשר לו לקבל הצעות מחיר באופן מקוון²⁵⁴.

בנק ישראל קידם בשנת 2022 רפורמה צרכנית להגברת שקיפות המידע ללקוחות הבנקים ולשיפור סביבת התחרות בשוק המשכנתאות (להלן - רפורמת השקיפות במשכנתאות). רפורמה זו נועדה להגביר את שקיפות המידע, לעודד תחרות בענף ולהקל על הלווים בתהליך נטילת המשכנתא. הרפורמה מחייבת את הבנקים בין היתר למבנה אחיד של אישור עקרוני²⁵⁵ למשכנתא כדי לאפשר ללווה להשוות בין הצעות מחיר למשכנתא. על בסיס ההשוואה יכול הלווה לבחור בהצעה הטובה ביותר המתאימה לצרכיו וליכולת החוזר שלו²⁵⁶. הוראות מחייבות לבנקים בנושא יישום והטמעה של רפורמת השקיפות במשכנתאות מפורטות בהוראת נב"ת 451²⁵⁷.

כמו כן, בשנים האחרונות בנק ישראל קידם צעדים שונים להגברת התחרות וחיזוק כוחו של הלקוח מלבד רפורמת השקיפות במשכנתאות כמו בנקאות פתוחה²⁵⁸ והשקת מערכת לשיתוף נתוני

251 ראו עוד בעניין זה בפרק "סקירת שוק המשכנתאות בישראל".

252 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח שוק המשכנתאות בישראל** (יולי 2021), עמ' 14 - 15.

253 חסמי כניסה גבוהים לשוק המשכנתאות נובעים בעיקר מעלויות העמדת המשכנתא כלומר הפער בעלות גיוס המקורות או פער הריבית הנדרשת להבטחת תשואה נאותה.

254 מצגת של רשות התחרות, ועדת הכלכלה, "תחרות בשוק המשכנתאות", (21.11.21).

255 אישור עקרוני הוא מסמך שהבנק מנפיק עבור לקוחות המבקשים משכנתא. משמעות האישור העקרוני הוא שהבנק נענה באופן עקרוני לבקשת הלקוח לקבל משכנתא בהתאם לנתונים שנמסרו לו מהלקוח. אישור זה כולל את התנאים שבהם הבנק מוכן להעניק ללקוח את הלוואה ובכלל זה את המחיר שהלקוח ישלם עבורה (שיעור הריבית). מקור: המפקח על הבנקים, נב"ת 451, עמ' 28.

256 לביב שמאי, אורי אוברמן ובנימין בנטל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **"ריבית, אינפלציה ומשכנתאות בישראל"**, נובמבר 2023, עמ' 5.

257 המפקח על הבנקים, נב"ת 451 - "נהלים למתן הלוואות לדיור" (7/23).

258 בנקאות פתוחה - הפיקוח על הבנקים גיבש תקן אחיד לבנקאות פתוחה בישראל המאפשר ללקוחות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי לשתף צדדים שלישיים במידע הפיננסי שלהם, כך ששחקנים חדשים, לאו דווקא בנקים, יוכלו לגשת למידע זה ולהציע ללקוחות שירותים המותאמים לצרכיהם.

אשראי²⁵⁹. מהלכים אלו יושמו בין היתר גם בשל בעיית האינפורמציה של הבנקים במשכנתאות הנובעת מכך שלבנק בו הלקוח מנהל את חשבון העובר ושב שלו יש יתרון במידע על פני בנקים אחרים²⁶⁰. נוסף על כך, בנק ישראל קידם בשנים אחרונות תהליכים להגברת השקיפות ופרסום מידע השוואתי על משכנתאות באמצעות דשבורד ריביות שהוקם בשם "קו המשווה"²⁶¹ (להלן - "קו המשווה") באתר המרשתת של בנק ישראל, וזאת כחלק ממהלך רחב של פרסום מידע השוואתי על מוצרים פיננסיים שונים. צעדים אלו נועדו לייצר תשתית תומכת תחרות במערכת הפיננסית בכלל ובמערכת הבנקאית בפרט. פרק זה יעסוק ברפורמת השקיפות במשכנתאות והגברת השקיפות באמצעות אתר "קו המשווה". מטרת הצעדים הן להגביר את הנגישות למידע על משכנתאות לציבור כדי לחזק את יכולת המיקוח של הלווים מול הבנקים ולעודד תחרות.

יישום רפורמת השקיפות במשכנתאות

בנק ישראל הצביע על כך ששוק המשכנתאות בישראל מאופיין במורכבות גבוהה המקשה על הלווים להשוות בין ההצעות של הבנקים והודיע על מהלך של קידום רפורמת השקיפות במשכנתאות בנובמבר 2021. רפורמה זו נועדה כאמור לקדם שינוי מקיף בתחום המשכנתאות ולסייע ללווים בתהליך נטילת המשכנתא בשלושה היבטים מרכזיים: שקיפות ויכולת השוואה; פשטות ויכולת הבנה; ויעילות בביצוע התהליך²⁶². להלן תרשים המציג את הצעדים שתוכננו במסגרת רפורמת השקיפות במשכנתאות:

תרשים 33: הצעדים במסגרת רפורמת השקיפות במשכנתאות

1	אישור עקרוני במבנה אחיד	בין המשתנים שיוצגו באישור העקרוני: הריבית הכוללת החזויה, סך התשלומים החזוי וסכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי.
2	סלי משכנתא אחידים לכל הבנקים	בנק שיספק אישור עקרוני יצרף בנוסף לסל המשכנתא המוצע על ידו, שלושה סלים אחידים: <ul style="list-style-type: none"> • 100% ריבית קבועה לא צמודה • 1/3 ריבית קבועה לא צמודה, 1/3 ריבית צמודה משתנה ו-1/3 צמודה לריבית הפריים • 1/2 ריבית קבועה לא צמודה ו-1/2 צמודה לריבית הפריים
3	הצגת הריבית הכוללת החזויה וסך התשלומים החזוי	בכדי שניתן יהיה להשוות בין הסלים השונים ובין ההצעות של הבנקים השונים, בכל אחד מהסלים באישור העקרוני יוצגו גם הריבית הכוללת החזויה וסך התשלומים החזוי בכל חיי המשכנתא.
4	סכום ההחזר החודשי	יוצג סכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי על פי התחזיות על מנת לשמש אינדיקטור לשינויים שיכולים לחול בגובה ההחזרים החודשיים.
5	קיצור הזמן לאישור עקרוני	כיום, הזמן בין הגשת בקשה למשכנתא ועד קבלת אישור עקרוני עשוי להימשך שבועיים ואף יותר. בעקבות השינוי יוגבל הזמן לימים ספורים בלבד.
6	התנהלות מקוונת	לקוחות כל הבנקים יוכלו להגיש בקשה למשכנתא ולקבל את האישור העקרוני באופן מקוון.
7	מידע נוסף שיונגש	<ul style="list-style-type: none"> • מחשבון סימולציות של הלוואות, מידע על כל סוגי הלוואות הקיימים ופרטיהן ועוד. • הצגת מידע לבחינת הכדאיות בביצוע מחזור הלוואת משכנתא.

המקור: בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות 14.11.21.

²⁵⁹ מערכת לשיתוף נתוני אשראי - מערכת זו החלה את פעולתה באפריל 2019 ונועדה לצמצם את פערי המידע בין גופים נותני האשראי שונים (בנקאיים וחוץ-בנקאיים). המערכת מאפשרת לגופים נותני האשראי לקבל מידע על היסטוריית האשראי של הלקוחות ולהציע להם אשראי מותאם עבורם. מקור: הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל-סקירה שנתית 2021** (מאי 2022), עמ' 163 - 164.

²⁶⁰ רשות התחרות, מצגת "תחרות בשוק המשכנתאות", ועדת הכלכלה 2021.11.21, עמ' 3.

²⁶¹ קו המשווה של בנק ישראל מרכז מידע השוואתי על מוצרים פיננסיים שונים כמו: פיקדונות, הלוואות, משכנתאות, עמלות, כרטיסי אשראי ועוד.

²⁶² בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות - "בנק ישראל מודיע על קידום רפורמה צרכנית להגברת שקיפות המידע ללקוחות הבנקים ולשיפור סביבת התחרות בשוק המשכנתאות", 14.11.21.

מהתרשים עולה כי במסגרת רפורמת השקיפות במשכנתאות תוכננו שבעה צעדים שמטרתם להנגיש מידע על משכנתאות לציבור, לאפשר לו לבצע תהליך מקוון לקבלת אישור עקרוני בזמן קצר ובעיקר לשפר את יכולת ההשוואה שלו באמצעות אישור עקרוני במבנה אחיד הכולל מידע חזוי על סלי משכנתא שונים.

רפורמת השקיפות במשכנתאות נכנסה לתוקף ב-22.8.2023²⁶³ ונועדה להגביר את השקיפות את והתחרות בשוק המשכנתאות במערכת הבנקאית. הרפורמה התמקדה בשיפורים בשלוש נקודות זמן ובכלים שונים: בשלב הבירור אודות התנאים לקבלת הלוואות בתאגידים הבנקאיים - הנגשה של מידע על משכנתאות באתרי הבנקים לרבות מחשבוני לבחינת תמהילי הלוואה שונים; בשלב קבלת האישור העקרוני לקבלת הלוואה - מתן אפשרות להגיש בקשה לאישור עקרוני באופן מקוון, מתן מענה לבקשה בתוך חמישה עד שבעה ימי עסקים ואישור עקרוני במבנה אחיד המאפשר להשוות בין סלים אחידים המשקפים רמת סיכון שונה; ולאורך תקופת ההלוואה, כחלק מבחינת הכדאיות למחזור הלוואה²⁶⁴. צעדים אלו נועדו לסייע ללווים להבין טוב יותר את תנאי המשכנתא המוצעים להם, את הסיכונים הפוטנציאליים ואת ההשפעות שלהם על התשלומים העתידיים, ובכך לקבל החלטות פיננסיות מושכלות יותר על המשכנתא.

הפיקוח על הבנקים מבצע מעקב על היישום וההטמעה של רפורמת השקיפות של הפיקוח בבנקים. בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2024 צוין כי הפיקוח על הבנקים ביצע בקרה צרכנית רוחבית בנושא יישום הרפורמה. מטרת הבקרה הייתה לוודא כי הבנקים מצייתים להוראת נב"ת 451 המסדירה את הרפורמה במשכנתאות באסדרה מחייבת. הבקרה בוצעה באמצעות סקירה של מסמכים ובדיקות מדגמיות של נתונים שנדגמו מהבנקים ומאתרי המרשתת שלהם. הסוגיות העיקריות שנבדקו ביישום הרפורמה הן: עמידה בזמני מענה לבקשת הלוואה של לקוח; מהימנות המידע המוצג באישור העקרוני; ומהימנות המידע המוצג באתרי הבנקים ותקינות מחשבוני ההלוואה באתרי הבנקים. הבקרה של הפיקוח על הבנקים העלתה כי רמת הציות של הבנקים להוראה היא גבוהה, וכי במקרים שבהם אותרו ליקויים הורה הפיקוח על תיקונם²⁶⁵.

הנגשה של מידע על משכנתאות באתרי הבנקים

בסעיף 4 בנב"ת 451 נקבע כי תאגיד בנקאי יפרסם לציבור באופן מקוון מידע אודות תנאים לקבלת הלוואה לדיר אשר יכלול, לכל הפחות, עניינים אלה: תיאור כללי של כל סוגי ההלוואות שמציע התאגיד הבנקאי לרבות מידע על אופן התשלום, מנגנוני הריבית וההצמדה; פירוט הצעדים הנדרשים מלווים, לרבות המסמכים הנדרשים בתהליך לקיחת הלוואה לדיר; חיובים ועמלות מכל סוג; סדרי פירעון ההלוואה, לרבות קביעת מועד הפירעון החודשי של ההלוואה; והדרישות לביטוח חיים ולביטוח נכס. כמו כן נקבע כי כל תאגיד בנקאי יעמיד לרשות הציבור כלי של מחשבון מקוון המאפשר ביצוע סימולציות של תמהילים שונים של הלוואות בטווחי זמן שונים.

פרסום מידע באתרי הבנקים והנגשתו לציבור עשוי לסייע ללווים באיסוף מידע והכרת מוצר המשכנתא, המאפיינים שלו והבנת הסיכונים הכרוכים בו וההשפעות הצפויות. הפיקוח על הבנקים ערך כאמור בקרה בנושא מהימנות המידע המוצג באתרי הבנקים ותקינות מחשבוני ההלוואה המוצגים בהם. בבקרה זו הוא בחן בין היתר אם המידע המוצג באתרי הבנקים עומד בדרישותיו ואם מחשבוני ההלוואה מאפשרים ללקוח לבצע הדמיות לבחינת תמהילי הלוואה שונים. הפיקוח על הבנקים ציין כי עלו ליקויים נקודתיים כמו חוסר התאמה בין הנתונים שהופיעו באישור העקרוני לבין אלו שהופיעו במחשבון הבנק וחולשות במחשבון הבנק באופן שלא אפשר לעשות הדמיות של תמהילים שונים של הלוואה. הפיקוח על הבנקים ציין כי בעקבות הבקרה הבנקים נדרשו לערוך שיפורים כדי לעמוד באופן מלא בהוראות הפיקוח ליישום הרפורמה וכי בעקבות

²⁶³ הודעה לעיתונות של בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, "הרפורמה הצרכנית להגברת שקיפות המידע ללקוחות הבנקים ולשיפור סביבת התחרות בשוק המשכנתאות תכנס לתוקף מחר (31.8.22)" (30.8.22).

²⁶⁴ מקורות: הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית 2021** (מאי 2022), עמ' 163 - 164, 232 - 234; הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית לשנת 2024** (מאי 2025), עמ' 202 - 203.

²⁶⁵ הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, **מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית לשנת 2024** (מאי 2025), עמ' 202 - 203.

הבקרה על מחשבוני ההלוואות "פעלו כמה בנקים לעדכון הריבית החזויה של ההלוואה לדיור בהתאם לתדירות שדרשו הנחיות הפיקוח"²⁶⁶.

אפשרות הלווה להגשת בקשות מקוונות

בסעיף 4 בנב"ת 451 נקבעו גם הוראות בנושא אישור עקרוני של הלוואה לדיור ושמירת שיעור הריבית. לקוח הזקוק למשכנתא לאחת המטרות²⁶⁷ המגדירות הלוואה לדיור מגיש לבנק בקשה לאישור עקרוני. הבנק בוחן את הבקשה תחת המגבלות למתן הלוואות לדיור של הפיקוח על הבנקים ותחת מדיניות ניהול הסיכונים שלו. התאגיד הבנקאי רשאי לדרוש מהלקוח מידע נוסף או מסמכים לצורך קבלת ההחלטה על האישור העקרוני. הבנק יכול לאשר את בקשת הלקוח להלוואה או לסרב לה. אישור בקשת הלקוח להלוואה נעשה באמצעות אישור עקרוני ללא חיוב בעלויות כלשהן, ומשמעותו היא כאמור הסכמה עקרונית של הבנק למתן הלוואה ללקוח.

בעבר לקוח יכול היה להגיש בקשה לאישור עקרוני למשכנתא באמצעות סניפי הבנקים ובמוקד הטלפוני הייעודי למשכנתאות של הבנקים בלבד. במחקר רשות התחרות משנת 2021 עלה כי הקשיים בהשוואת מחירים מצד הלווים המונעים ביצוע תהליך תיחור אפקטיבי נובעים בין היתר ממשך הזמן הנדרש לקבלת אישור עקרוני והצעת מחיר. המחקר העלה כי פעמים רבות לקוחות נדרשו לזמני המתנה ארוכים עד לקבלת הצעת המחיר. זמן תגובה ממושך מקשה על תהליך תיחור אפקטיבי בעסקה שנעשית בלוח זמנים מצומצם. על כן על פי מחקר זה נדרש לקצר את משך הזמן לקבלת אישור עקרוני.

בסעיף 4(ג) בנב"ת 451 נקבע כי בנק יאפשר ללקוח להגיש בקשה לאישור עקרוני גם באופן מקוון ובטלפון, וכן יאפשר לו לקבל את האישור ואת המידע הנלווה לו בדרכים המקובלות, לרבות באופן מקוון, בהתאם לבחירת הלקוח. בסעיף 4(א) בנב"ת 451 נקבע כי בנק מחויב להודיע ללקוח בתוך חמישה ימי עסקים מיום הגשת בקשה לאישור עקרוני על אישור הבקשה או סירובה. עוד נקבע כי כל בנק יכול להגדיר במדיניות האשראי שלו סוג של בקשות מסוימות של הלוואות שהן מקרים חריגים. במקרים של בקשות אלו הבנק נדרש לתת תשובה ללקוחות בתוך שבעה ימי עסקים, וכן לעדכן אותם על משך הזמן הדרוש לטיפול בבקשה והסיבה לכך. הוראות אלו נועדו לייעל את תהליך הבקשה לאישור עקרוני ולהפוך אותו לנגיש יותר. יצוין כי עוד נקבע בנב"ת 451 כי "תאגיד בנקאי יקבע נהלי עבודה ויקצה משאבים הולמים להבטחת שירות זמין וטיפול מהיר ויעיל בבקשה, אשר יאפשר שהות מספקת למתן האישור העקרוני והשלמת התהליך במסגרת התקופה בה האישור העקרוני בתוקף".

בבקרה שערך הפיקוח על הבנקים נבדקה עמידת הבנקים בהוראות המחייבות לספק מענה לבקשות בזמני המענה של חמישה עד שבעה ימי עסקים ונבחנו הסיבות וההיקפים של חריגות מזמנים אלו בניגוד לנב"ת 451. הפיקוח על הבנקים ציין כי "הבדיקה העלתה חריגות שנבעו מסיבות מיכוניות או שמקורן בגורם האנושי. תיקון הליקויים שאותרו נועדו לאפשר ללקוחות לקבל הצעות להלוואה לדיור בצורה מהירה שתאפשר להם לבצע את המשך הליך התמחור וקבלת ההלוואה".

הוראה 875 של הפיקוח על הבנקים²⁶⁸ (להלן - הוראה 875) מחייבת את הבנקים לדווח לפיקוח על אישורים עקרוניים שניתנו על הלוואות לדיור כשבועיים מתום החודש המדווח. חובה זו חלה על כל תאגיד בנקאי שיתרת האשראי לדיור שלו עולה על 5 מיליארד ש"ח. במסגרת הוראה זו הפיקוח על הבנקים מנחה לכלול נתונים על אישורים עקרוניים של הלוואות לדיור ולדווח ברמת כל מסלול הלוואה. הנתונים שהבנק מדווח עליהם לפיקוח על כל אישור עקרוני הם רבים וכוללים את זהות הלווים, מטרת הלוואה, ההצעות שניתנו באישור, מספר האישור העקרוני ומועד האישור, סוג

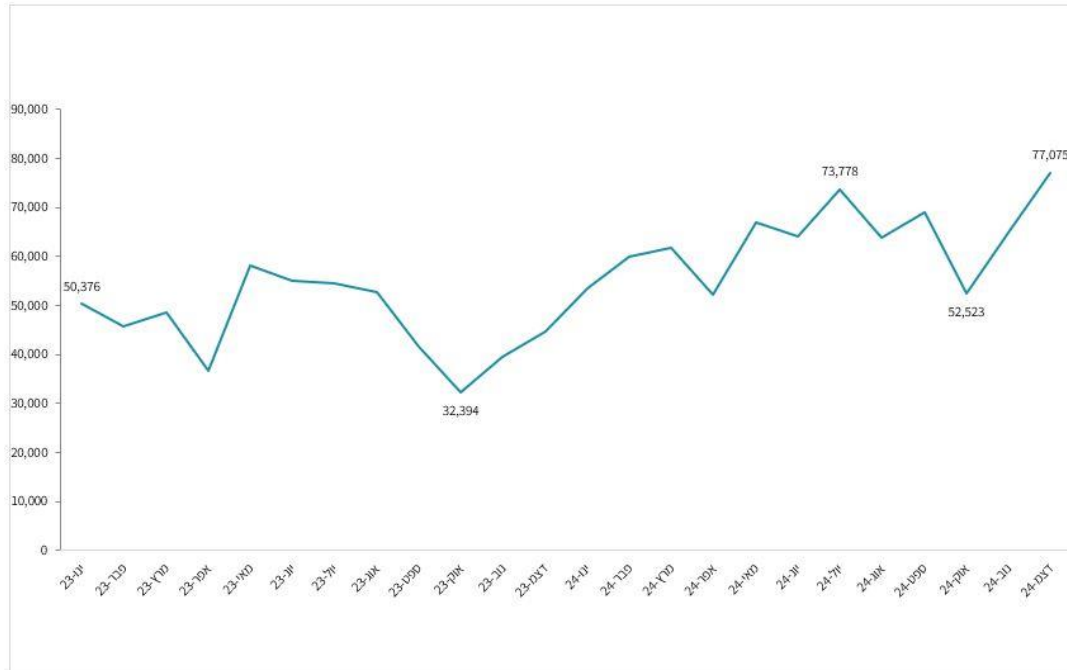
²⁶⁶ הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית לשנת 2024 (מאי 2025), עמ' 202 - 203.

²⁶⁷ המטרות מפורטות בסעיף 3 בנב"ת 451 והן: מגורים, פירעון חלקי או מלא של הלוואה למטרת מגורים, וכן הלוואות בביטחון דירת מגורים שאינן למטרת מגורים.

²⁶⁸ הפיקוח על הבנקים, "הוראת דיווח לפיקוח מס' 875 - אישורים עקרוניים שניתנו להלוואות לדיור (חודשי)", נובמבר 2023.

הריבית וההצמדה, שיעור המימון והחזר מהכנסה ועוד. בנובמבר 2023 הפיקוח על הבנקים הוסיף להוראה זו דרישת דיווח נוספת לבנקים על פניות שנעשו על ידי יועץ משכנתאות²⁶⁹. להלן נתונים על מספר האישורים העקרוניים שניתנו לבקשות להלוואות לדיור במערכת הבנקאית בשנים 2023 - 2024:

תרשים 34: מספר האישורים העקרוניים שניתנו לבקשת הלוואה לדיור במערכת הבנקאית, 2024 - 2023



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי היקף האישורים העקרוניים היה במגמה מעורבת של עליות וירידות וכי המגמה הכללית היא של עלייה מכ-50 אלף אישורים בתחילת שנת 2023 לכ-77 אלף אישורים בסוף שנת 2024. עוד עולה כי כמות האישורים הנמוכה ביותר ניתנה באוקטובר 2023 של כ-32.4 אלף אישורים עקרוניים והכמות הגבוהה ביותר ניתנה בדצמבר 2024 של כ-77.1 אלף אישורים עקרוניים. יצוין כי לפי נתוני בנק ישראל מספר האישורים העקרוניים שניתנו בחודש מאי 2025 היה 77,065 אישורים, שכ-52% מהם ניתנו בליווי של יועץ משכנתאות²⁷⁰.

בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2024 צוין כי אף שהיקף האישורים העקרוניים נמצא במגמת עלייה, מרביתם אינם "מבשילים" לכדי הלוואה לדיור. כך, בשנים 2023 - 2024 הבשילו כ-27% בלבד מכלל האישורים העקרוניים לכדי הלוואה לדיור בפועל. עוד צוין כי ההיקף הנמוך של אישורים עקרוניים המבשילים להלוואה לדיור בפועל מושפע בין היתר מהעובדה כי לקוח מוציא בממוצע כשני אישורים עקרוניים בבנקים, וכי מתוך כלל הלקוחות שקיבלו אישורים עקרוניים בשנים 2023 - 2024 כ-46% לקחו בפועל משכנתה. כמו כן, מנתוני בנק ישראל עולה כי 39% מהאישורים העקרוניים שניתנו בתקופה מינואר 2024 עד מרץ 2025 הבשילו לכדי הלוואה²⁷¹. ממצאים אלו מעידים כי לקוחות רבים נעזרים באישור העקרוני כדי לבחון את תנאי השוק בנקודות זמן שונות, ולא תמיד מתוך כוונה ליטול הלוואה סמוך למועד הקבלה של האישור העקרוני. הסבר אפשרי נוסף הוא שלקוחות בודקים אישורים עקרוניים בכמה בנקים ולוקחים את

269 עוד בנושא יועצי משכנתאות ראו בפרק "הפיקוח על יועצי משכנתאות".

270 אגף מדיניות והסדרה, הפיקוח על הבנקים, מבקר המדינה 2025 יועצי משכנתאות (יולי 2025), עמ' 6.

271 יצוין כי שיעור האישורים העקרוניים שניתנו בליווי של יועץ משכנתאות והבשילו לכדי הלוואה הוא גבוה בהרבה ועומד על כ-61%. מקור: אגף מדיניות והסדרה, הפיקוח על הבנקים, מבקר המדינה 2025 יועצי משכנתאות (יולי 2025), עמ' 6.

ההלוואה מבנק אחד ולכן ממילא שיעור האישורים העקרוניים שמבשיל להלוואות בפועל הוא נמוך יותר.

איסוף הנתונים על היקפי האישורים העקרוניים מלמד על היקף המשכנתאות הפוטנציאלי בשוק ועל מגמות של התעניינות במשכנתאות. כדי לבדוק את תרומת הרפורמה לאפשר הגשה מקוונת לאישור עקרוני נדרש כי הפיקוח יוסיף הנחיות דיווח על אישורים עקרוניים שהוגשו באופן מקוון ועל זמן הגשת הבקשה וזמן המענה שניתן בעבורה. הוראת דיווח 875 כוללת נתונים על זיהוי הלווה, תאריך מתן אישור עקרוני, גובה הלוואה, מטרת הלוואה, נתונים על תמהיל ההלוואה ועל שיעורי הריביות ועוד. עם זאת היא אינה כוללת נתונים המאפשרים לעקוב אחר היקף השימוש בהגשה מקוונת של אישורים עקרוניים ומעקב אחר זמן המענה בכל אישור עקרוני.

הבנקים מחויבים לדווח לפיקוח על הבנקים על אישורים עקרוניים שנתנו להלוואות לדיוח בהתאם להוראה 875 מנובמבר 2023, לפיה הם נדרשים לדווח מידע כללי רחב על כל אישור עקרוני כמו מטרת הלוואה, מספר האישור העקרוני ותאריך מתן האישור. בנובמבר 2023 הוסיף הפיקוח דרישה ולפיה על הבנקים לדווח בכל אישור עקרוני אם הפניה לבנק נעשתה על ידי יועץ משכנתאות. עם זאת, נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא כלל בהוראה זו, או בהוראת אחרת, נתונים על אופן הגשת הבקשה - ובין היתר, האם הבקשה הוגשה באופן מקוון, ומהו מועד קבלת הבקשה, באופן שיאפשר למדוד את זמן המענה. כך, הפיקוח על הבנקים לא יכול לבצע מעקב על היקף השימוש של הציבור בהגשה מקוונת ואינו יכול למדוד את זמני המענה לבקשות לאישורים עקרוניים שהיקפם עלה בשנים 2023-2024 מכ-50 אלף אישורים לכ-77 אלף אישורים בחודש.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הוראה 875 לא נועדה לבצע מעקב על היקף השימוש של לקוחות בהגשה מקוונת של בקשה לאישור עקרוני למשכנתא ולא לצורך בחינת זמני המענה לבקשות לאישור עקרוני, וכי לשם כך קיימת יחידה האחראית על בקרה צרכנית.

עם זאת, משרד מבקר המדינה מציין כי בנק ישראל לא המציא, נכון למועד סיום הביקורת, נתונים בדבר המעקב על היקף השימוש של הציבור בהגשה המקוונת ועל מדידת זמני המענה לבקשות לאישורים עקרוניים.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן לקבל מידע על אופן הגשת הבקשה (הגשה מקוונת/ סניף/ מוקד טלפוני), ועל מועד הגשתה, באופן שיאפשר לעקוב באופן שוטף אחר זמני המענה של כל הבקשות. עוד מומלץ כי הפיקוח יאסוף נתונים על היקף האישורים שהוגשו באופן מקוון ועל זמני המענה לכל בקשת הלוואה כדי למדוד את תרומת האפשרות להגיש בקשות מקוונות לקיצור התהליך לקבלת אישור עקרוני.

בקשות לאישור עקרוני שסורבו

חוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע כי תאגיד בנקאי אינו מחויב "...לתת שירות שיש בו משום מתן אשראי ללקוח". בסעיף 4(א)ג(5) בנב"ת 451 נקבע כאמור כי בנק מחויב להודיע תוך חמישה ימי עסקים מיום הגשת בקשה לאישור עקרוני של לקוח על אישור הבקשה או סירובה, וכי במקרים חריגים זמן המענה לבקשה יוארך כאמור לעד שבעה ימי עסקים. המשמעות היא שבעת סירוב של בנק לתת אישור עקרוני לבקשה לקבלת הלוואה יקבל הלקוח הודעת סירוב בכתב. בהוראת נב"ת 451 לא נקבעו כללים נוספים מלבד העברת הודעת הסירוב ללקוח בכתב כאמור. כמו כן, לא נקבעו כללים בהוראה המחייבים לנמק ללקוח את סיבת הסירוב, אף שהיא חשובה עבורו כדי להבין את הסיבות והפערים לסירוב הבקשה שמונעת ממנו קבלת משכנתא.

סירוב לבקשה לאישור עקרוני למשכנתא יכול לנבוע מאי עמידה של הבקשה במגבלות רגולטוריות של הפיקוח על הבנקים כמו חריגה משיעור מימון ושיעור החזר מהכנסה, או ממדיניות האשראי לניהול סיכונים של הבנק שמסרב לתת משכנתא בשל מאפייני הסיכון של הלווה, הבטוחה או העסקה. במצב זה בו לא מוטלת חובה על הבנקים להסביר את סיבת הסירוב לבקשת המשכנתא ייתכן ולקוחות לא מקבלים מידע על מהות הסירוב. לכך יכולה להיות השפעה על יכולתם לקבל אישור עקרוני באותו בנק שסירב לבקשה או בבנק אחר. לקוחות שמידע זה נמנע מהם יתקשו

בתכנון קבלת המשכנתא בעתיד ממלווה זה או אחר, ואף ייתכן כי בשל כך הם יפנו לחלופות אחרות, בלית ברירה, וישלמו על הלוואות יקרות יותר. בשל כך שגופים חוץ בנקאיים לא כפופים למגבלות הרגולטוריות של בנק ישראל אלא לפיקוח של רשות שוק ההון, שהוא מצומצם יותר ומקל יותר, יש סבירות גבוהה שלקוח הזקוק למשכנתא שבקשתו סורבה בבנקים יפנה לגופים אלו לקבלת משכנתא במחיר יקר יותר.

יצוין כי בחוות דעת של לשכת ההגנה על הצרכן בארה"ב צוין כי בעת סירוב של בקשה לאשראי מבקש האשראי יהיה זכאי לקבל הסברים ונימוקים מצד המלווה²⁷².

הפיקוח על הבנקים ציין במענה למשרד מבקר המדינה מיום 22.1.26 כי הוא יבחן "במסגרת בחינת שיפורים לרפורמת השקיפות במשכנתאות שמתקיימת בימים אלו..." את הצעתו של משרד מבקר המדינה לכך שתהיה חובה על הבנקים לשקף ללקוחות את הסיבות לסירוב או דחייה של בקשות אשראי למשכנתאות.

נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מבצע מעקב ואינו אוסף נתונים על בקשות אשראי שסורבו על ידי הבנקים ואינו אוסף נתונים לגביהם. כמו כן, אין לפיקוח מידע על בקשות שסורבו בבנק מסוים ואושרו בבנק אחר, או בקשות שלא אושרו כלל במערכת הבנקאית. משכך, אין מידע על מאפייני הבקשות המסורבות ולא ניתן להבין את החסמים העומדים בפני בקשות אלו לקבלת משכנתא בבנקים. עוד נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא מחייב את הבנקים לנמק ללקוחות את סיבת הסירוב, ובכך יש פגיעה בשקיפות המידע ללקוחות באופן שפוגע באפשרות שלהם לקבל משכנתא.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יאסוף נתונים מהבנקים על בקשות לאישור עקרוני שסורבו, ינהל מעקב אחר בקשות אלו ויבצע פילוח שלהן כדי להבין את הסיבות לכך שלא אושרו. עוד מומלץ כי הפיקוח יקבע חובת נימוק בהוראות ובהנחיות לבנקים על בקשות לאישור עקרוני שסורבו.

אפשרות הלווה להשוות בין הצעות משכנתא מבנקים שונים

משכנתא כאמור היא ההתחייבות הפיננסיות הגדולה ביותר של משקי הבית והיא החלטה מורכבת בשל היקף ההלוואה הגדול ובשל מאפייני ההלוואה הייחודיים שלה. המשכנתאות בישראל מורכבות כאמור ממספר מסלולי הלוואה אפשריים בריבית קבועה או בריבית משתנה הנבדלים זה מזה ב"ריבית העוגן" עליה הם מתבססים ובתדירות שינוי הריבית. יצוין כי במרבית המדינות בעולם משכנתאות מתחלקות לשני מסלולים עיקריים של ריבית קבועה וריבית משתנה כאשר לא נהוג לשלב בין המסלולים במשכנתא²⁷³. לעומת זאת, בישראל לרוב המשכנתאות מורכבות ממספר מסלולי הלוואה הניתנים בריבית ובתקופת זמן שונה באופן שמגביר את רמת המורכבות שלהן. קיומם של מספר מסלולי הלוואה מגדיל את מגוון האפשרויות עבור הלווים וגם יכול לתרום לפיזור הסיכונים הנדרש בהלוואה הנלקחת לתקופת זמן ארוכה. עם זאת, אפשרויות הבחירה לשילוב של מספר מסלולים במשכנתא יכולות להקשות על הלווים בתהליך התיחור ולהגביר את רמת המורכבות עבורם. משכך, המשכנתא בישראל היא מוצר פיננסי המאופיין ברמת מורכבות גבוהה המקשה על הציבור לקבל החלטות מושכלות בעניינה²⁷⁴.

אחד התנאים ההכרחיים לקיומה של תחרות מושכללת בכל שוק היא שקיפות מלאה. במחקר רשות התחרות משנת 2021 נמצא כי שקיפות מחירי המשכנתאות בישראל היא נמוכה יחסית בהשוואה למדינות אחרות בעולם²⁷⁵, וכי קיימת א-סימטריה של מידע במשכנתאות בין לוויים

272 ראו:

https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb_revoking-terms-of-existing-credit-arrangement_advisory-opinion_2022-05.pdf, page no. 4.

273 כך למשל יותר מ-80% מהמשכנתאות שניתנו בשנים 2007-2015 בארה"ב, הולנד, צרפת, בלגיה וגרמניה ניתנו בריבית קבועה.

274 בנק ישראל, מצגת "הגברת השקיפות בשוק המשכנתאות" (נובמבר 2021), עמ' 1-6.

275 שקיפות נמוכה מתבטאת בכך שבניגוד לישראל במרבית המדינות שנבדקו במחקר היה קיים מידע מקוון זמין ביחס למחירי המשכנתאות.

למלווים על מחירי המשכנתא ומאפייניו. המלווים, שהם בעיקר הבנקים, הם גופים פיננסיים המתמחים במתן משכנתאות ומחזיקים במידע רב בנושא, ואילו הלווים מקבלים החלטה על המשכנתא פעמים בודדות במהלך חייהם מבלי שיש להם ידע רחב בנושא או מידע משמעותי על מחירי השוק. בשל כך, לגופים המלווים המחזיקים במידע רב יש יכולת ותמריץ לגבות מחיר גבוה בעסקאות עם הלווים, דבר העלול להביא לכשל שוק²⁷⁶. בכך יש יתרון למלווים על הלווים שעשוי להשפיע על מחיר המשכנתא ולייקר אותה²⁷⁷.

במחקר רשות התחרות משנת 2021 מצוין, כאמור, כי הקושי של הלווים בבואם לבצע תהליך אפקטיבי של השוואת מחירים ותיחור בין הבנקים נובע מכמה מאפיינים בשוק המשכנתאות: מחיר ההלוואה מותאם אישית לנתוני הלווה והעסקה כך שרלוונטיות מידע על המחירים המועבר בין לוויים שונים היא מוגבלת; שיעורי הריביות במשכנתא מורכבות מעלויות גיוס המשתנות באופן תכוף ואינן זהות בין הבנקים; שקיפות מחירים נמוכה הנובעת בין היתר מכך שהמידע שבנק ישראל מפרסם על הריביות הממוצעות של הלוואות לדיור מתפרסם בעיכוב של כחודש ומידת הרלוונטיות שלו היא מוגבלת; המחירים תלויים בחלוקת המשכנתא למספר מסלולי הלוואה שבכל אחד מהם הבנקים קובעים מרווחים שונים; ומשך הזמן הנדרש לקבלת הצעת מחיר המקשה על ניהול תהליך תיחור אפקטיבי עבור הלווים²⁷⁸.

הפשטה והנגשה של מוצרים ושירותים בנקאיים הם חלק מהכלים שעשויים לקדם מערכת בנקאית תחרותית והוגנת. לנוכח המורכבות הגבוהה והחשיבות הרבה של הלוואות משכנתא למשקי הבית ראה בנק ישראל צורך לבצע שינוי במבנה האישור העקרוני באופן שיספר את יכולתו של הציבור להבין את השוני בין מסלולי ההלוואה, הסיכונים וההשפעות שלהם, על מנת לאפשר לציבור לקבל החלטות מושכלות בהתייחס להלוואות המשכנתא. בנק ישראל תכנן שינויים שיספרו את השקיפות ללווים באישור העקרוני, ויעניקו להם יכולת לבצע השוואה בין הצעות של בנקים²⁷⁹.

טרם החלטה של לווה על המסלולים במשכנתא הוא נדרש לשלוש החלטות מהותיות, התלויות אחת בשנייה: גובה ההלוואה, גובה החזר החודשי ומשך תקופה לפירעון ההלוואה. ככלל, תקופה ארוכה יותר מקטינה את סכום החזר החודשי ומגדילה את סכום התשלום הכולל בגין המשכנתא. לאור זאת לווה נדרש להחליט איך לחלק את הלוואות המשכנתא למסלולי הלוואות כאשר חלוקה זו כפופה למגבלה רגולטורית על חלק ההלוואה שניתן לקבל בריבית משתנה שלא יעלה על 66.66% מסכום ההלוואה הכולל. משמעות הדבר היא שלפחות 33.33% מסכום ההלוואה נלקח במסלול של ריבית קבועה (צמודה או לא צמודה למדד). מסלולי ההלוואה נבדלים כאמור בסוג הריבית (ריבית קבועה או ריבית משתנה), בהצמדה או אי הצמדה של קרן ההלוואה למדד המחירים לצרכן, ובתדירות השתנות הריבית במסלולים של ריבית משתנה. בנוסף, עבור כל מסלול הלוואה קיימים שני משתני בחירה נוספים שהם תקופה ולוח סילוקין. יצוין כי חלות מגבלות רגולטוריות כאמור של שיעור מימון, שיעור החזר מהכנסה ותקופה לפירעון סופי על כל משכנתא²⁸⁰.

מאפייני האישור העקרוני - מבנה אחיד, סלים אחידים, כלי תחזית וזמן שמירת התנאים

לקוח הזקוק למשכנתא נדרש להגיש בקשה לאישור עקרוני בבנק. מומלץ ללקוח להגיש בקשה לאישור עקרוני ליותר מבנק אחד, כלומר לבצע תיחור בין מספר בנקים כדי לקבל מספר הצעות

²⁷⁶ כשל שוק הוא מונח בכלכלה המתאר מצבים שבהם אין מתקיימת הנחת היסוד של כלכלת שוק, שלפיה כוחות השוק עצמם ומנגנוני ההיצע והביקוש יובילו בהכרח להקצאת המשאבים היעילה ביותר ולאספקה המיטבית של מוצרים ושירותים. פעמים רבות כשל השוק נובע מיתרון מסוים של פרטים בעלי אמצעים על שאר הפרטים בשוק.

²⁷⁷ מרכז המחקר והמידע - הכנסת, תיאור וניתוח שוק המשכנתאות בישראל (יולי 2021), עמ' 15 - 17.
²⁷⁸ רשות התחרות, בעיית אינפורמציה בשוק המשכנתאות בישראל: פיזור מחירים וחיפוש (יולי 2021), עמ' 21 - 25.

²⁷⁹ הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתי 2021 (מאי 2022), עמ' 32 - 33.
²⁸⁰ רשות התחרות, בעיות אינפורמציה בשוק המשכנתאות בישראל: פיזור מחירים וחיפוש (יולי 2021), עמ' 13 - 15.

מחיר שיאפשרו לו להשוות ביניהם לצורך בחירת ההצעה המתאימה לו ביותר ולצורך הוזלת עלויות ומחירי המשכנתא.

לאחר שלקוח מקבל אישור עקרוני מבנק הוא נדרש להמציא לבנק מסמכים שונים לאימות הנתונים באישור העקרוני כמו תלושי שכר או אסמכתאות על הכנסות, תדפיסי חשבונות עובר ושב, ומידע על הלוואות קיימות. כמו כן תהליך לקיחת ההלוואה כרוך בצעדים כמו שמאות, רישום משכון ובטוחות ועוד. במקביל לכך הלקוח נדרש לסיים את תהליך התיחור ולהחליט מאיזה בנק הוא לוקח את ההלוואה. עד פברואר 2018 בנקים היו מחויבים לשמור את תנאי המשכנתא כפי שנקבעו באישור העקרוני למשך 12 ימים.

בחוזר מס' ח-2540-06 מיום 16.11.17 של הפיקוח על הבנקים נקבע כי החל מפברואר 2018 אישורים עקרוניים יישארו בתוקף של 24 ימים במקום 12 ימים (להלן - תקופת האישור העקרוני). המפקחת על הבנקים דאז קבעה כי על הבנקים חלה חובה לשמור את תנאי המשכנתא לתקופה ארוכה יותר, למעט הלוואות בהן אין צורך לבצע שעבוד מחדש אז תקופת שמירת התנאים תישאר על 12 ימים. המפקחת על הבנקים דאז הסבירה את ההחלטה בכך שתקופה של 12 ימים להמצאת מסמכים לקבלת ההלוואה היא תקופה קצרה שהלקוחות מתקשים לעמוד בה ועל כן הוחלט להאריך את התקופה ל-24 ימים. עם זאת, ציינה המפקחת דאז כי הלוואות בהן אין צורך לבצע שעבוד מחדש הן הלוואות שכרוכות בתהליכים קצרים יותר ועל כן תקופת האישור העקרוני תישאר 12 ימים. בהתאם לכך, בסעיף 4(א)4(ב) נב"ת 451 נקבע כי בנק יקבע תקופה סבירה להמצאת מסמכים הדרושים לאימות נתונים באישור העקרוני וכי תקופה זו לא תפחת מ-24 ימים. המשמעות היא שהבנק ישמור על התנאים שנקבעו באישור העקרוני, לרבות שיעורי הריביות, למשך תקופה זו לפחות, ובחלוף תקופה זו הבנק רשאי לשנות את התנאים שנקבעו באישור העקרוני. יצוין כי במקרה בו הלקוח לא המציא מסמכים בזמן תקופת האישור העקרוני על הבנק להפנות את תשומת ליבו של הלקוח לכך שחלף זמן שמירת התנאים ולמסור לו אישור עקרוני מעודכן.

עד לרפורמת השקיפות האישור העקרוני שניתן ללקוח בכל בנק היה בפורמט שאינו אחיד, כך שהוא היה מקבל בכל בנק אישור עקרוני במבנה שונה. כמו כן מבקש הלוואה היה יכול לקבל מספר הצעות מבנקים במסלולי הלוואה שונים של ריביות באופן שמקשה עליו להבין את ההצעות ולהשוות ביניהם. הפיקוח על הבנקים קבע בשנת 2022 בסעיף 4(ב)2 נב"ת 451 כי אישור עקרוני יכלול תמהיל מסלולים המותאם לצרכי ומאפייני הלקוח (להלן - סל מוצע או סל רביעי) וכן תמהיל מסלולי אחידים (להלן - הסלים האחידים)²⁸¹. מטרת הסלים האחידים היא להגביר את ההבנה, לחזק את יכולת ההשוואה של הלקוחות בין הצעות שונות של משכנתא ולחזק את כוח המיקוח שלהם בתהליך המשא ומתן על תנאי המשכנתא.

בסעיף 4(ב) נב"ת 451 נקבע כי אישור עקרוני יימסר ללקוח בכתב ובמבנה אחיד. בין היתר נקבע כי האישור יכלול נתונים אלו על כל אחד ממסלולי הלוואה בסלים האחידים ובסל המוצע: תקופת ההלוואה; לוח הסילוקין של ההלוואה; שיעור הריבית השנתית²⁸²; הריבית הכוללת החזויה²⁸³; סכום החזר החודשי הראשון וסכום החזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי על פי

²⁸¹ יצוין כי בסעיף 4(א)3 נב"ת 451 נקבע כי הבנקים לא נדרשים להציג סלים אחידים באישור עקרוני של הלוואות מסוגים אלו: הלוואות לכל מטרה במשכון דירת מגורים בסכום של עד 120,000 ש"ח או שמשך תקופת ההלוואה קצר מ-10 שנים; הלוואות לדירור ללא משכון דירת מגורים (כמו הלוואות לשיפוצים) ובלבד שמשך תקופת ההלוואה קצר מ-10 שנים; הלוואות לדירור שמעמיד תאגיד בנקאי בהתאם להסכמים שלו מול גורמים שונים במדינה; הלוואות גישור שתקופת הפירעון שלהן היא עד שלוש שנים; והלוואות לדירור הניתנות לצורך פירעון חלקי של הלוואה לדירור קיימת באותו בנק.

²⁸² בהתאם לסעיפים 4(ב)4-4(ב)5 נב"ת 451 שיעור הריבית השנתית היא זו הנכונה ליום מתן האישור העקרוני, שיש הבדל בין הלוואות בריבית קבועה להלוואות בריבית משתנה: בהלוואות בריבית קבועה, "שיעור הריבית השנתית" יהיה שיעור הריבית (הנקובה) (הנומינלית) שנקבע להלוואה באחוזים; ובהלוואות בריבית משתנה, שיעור הריבית השנתית" יהיה שיעור הריבית (הנקובה) (הנומינלית) הנגזר מעקרונות שינוי הריבית באחוזים.

²⁸³ הריבית הכוללת החזויה היא העלות הממשית של האשראי. העלות הממשית של האשראי משקפת את שיעור התשואה הפנימי שהוא השיעור בו הערך הנוכחי של התשלומים העתידיים בגין האשראי שווה לערך הנוכחי של סכום האשראי, נכון למועד החישוב. שיעור זה משקלל בתוכו מספר פרמטרים: ריבית דריבית; הפרשי עיתוי במועדי התשלומים על חשבון האשראי; תוספות חד פעמיות המשולמות בעת ביצוע האשראי;

התחזית²⁸⁴; סך כל הסכום הצפוי החזוי שישולם עד לסוף תקופת ההלוואה²⁸⁵. עוד נקבע כי יוצג באישור העקרוני "מידע נוסף" ללקוח על תנאי ההלוואה²⁸⁶, רשימת המסמכים הנדרשים לצורך קבלת ההלוואה והפנייה לביצוע שמאות. להלן תרשים המציג את המבנה אחיד של אישור עקרוני²⁸⁷ בהלוואה לדיור.

תרשים 35 : מבנה אישור עקרוני להלוואה לדיור

סל מצע	סל אחיד 3	סל אחיד 2	סל אחיד 1
	קבועה לא צמודה 50%	קבועה לא צמודה 33.3%	קבועה לא צמודה 100%
	משתנה פריים 50%	משתנה פריים 33.3%	
		משתנה צמודה, כל 5 שנים, על בסיס אג"ח ממשלתי 33.3%	
לפי הפירוט שמוצג בהמשך	תקופה (בחודשים)		
	הריבית הכוללת החזויה (כולל עמלות ותחזיות)		
	סכום ההחזר החודשי הראשון*		
	סכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי על פי התחזית** (חודש התשלום)		
	סך כל הסכום שצפוי שישולם עד לסוף תקופת ההלוואה***		

* לחודש ראשון עבור חודש תשלום מלא.

** לתשומת הלב, סכום זה מבוסס על תחזיות שנגזרות משוק ההון בהתאם למציאות הכלכלית בעת גיבושן, וייתכן שהסכומים שישולמו בפועל יהיו גבוהים או נמוכים מהסכום המוצג. לפירוט ראה דף ההסבר הנלווה.

*** על ידי הפחתת סכום ההלוואה המבוקשת מסכום זה מתקבל סך הסכום הצפוי לתשלום בגין ריבית, הצמדה ועמלות (לא כולל הוצאות צד ג').

הערה כללית: החישובים בצעו ביום מתן האישור העקרוני ועשויים להשתנות בהתאם למועד העמדת ההלוואה.

המקור: המפקח על הבנקים, נב"ת 451, תוספת 6 - אישור עקרוני להלוואה לדיור.

מהתרשים עולה כי נקבעו שלושה סלים אחידים שהרכבם נקבע על ידי בנק ישראל, והם: סל אחיד 1 - ההלוואה כולה בריבית קבועה לא צמודה כך שהיא מייצגת הלוואה נטולת סיכון שבה למשתני המקרו כמו אינפלציה וריבית אין השפעה; סל אחיד 2 - ההלוואה מחולקת לשלושה חלקים שווים בין קבועה לא צמודה, ריבית הפריים וריבית משתנה צמודה כל 5 שנים המבטאת רמת סיכון מסוימת לשינויים בריבית ואינפלציה; וסל אחיד 3 - ההלוואה מחולקת לשני חלקים שווים של ריבית קבועה לא צמודה וריבית הפריים, המבטאת גם היא רמת סיכון מסוימת לשינויים בריבית

ותוספות המשולמות בעת פירעונות שוטפים וכן שינויים צפויים בעוגנים, בריביות ובאינפלציה, בהתאם לתחזיות שוק ההון הנגזרות מעקומי התשואות. מקור: המפקח על הבנקים, תוספת 4 - חישוב הריבית הכוללת החזויה בנב"ת 451 - "נהלים למתן הלוואות לדיור", 7/23.

284 בהתאם לסעיפים 10(ב)ג(4) בנב"ת 451 סכום ההחזר החודשי הראשון בכל מסלול הלוואה יהיה לחודש ראשון עבור חודש תשלום מלא. סכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר על פי תחזית מוצג כדי לשמש אינדיקטור לשינויים שיכולים לחול בהחזר החודשי ומבוסס על תחזיות לשינויים במדד המחירים לצרכן ובשיעורי הריבית במשק המעודכנות למועד האישור העקרוני.

285 וסך התשלומים הצפויים בפועל בכל מסלול הלוואה מתבסס על תחזיות לשינויים במדד המחירים לצרכן ובשיעורי הריבית במשק, שמעודכנות למועד שבו ניתן אישור עקרוני זה. תחזיות אלה נועדו להמחיש תשלומים ושיעורי ריבית אפשריים בעתיד.

286 בין היתר מידע על שיעור הצמדה, בסיס הצמדה ומועדו; העקרונות לשינוי הריבית בהלוואה; תנאי הפירעון המוקדם; והודעה ששיעור העוגן יכול להשתנות ביום מתן ההלוואה.

287 אישור עקרוני להלוואה לדיור כפי שנקבע בתוספת 6 בנב"ת 451.

ובאינפלציה. עוד עולה מהתרשים כי באישור העקרוני מוצגים לכל אחד מהסלים נתונים שונים המציגים תחזיות לריבית הכוללת החזויה, לסכום החוזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי ולסך הסכום הצפוי שישולם עד לתום תקופת ההלוואה.

יצוין כי תחזיות אלו נגזרות ממחירי אגרות החוב הממשלתיות ומשקפות את הערכות הגופים הפעילים בשוק ההון. כיוון שמדובר בתחזיות שנגזרות משוק ההון, בהתאם למציאות הכלכלית בעת גיבושן, ייתכן שהתשלומים ושיעורי הריבית שישולמו בפועל יהיו שונים, ומשכך גבוהים או נמוכים מהסכום או השיעור המוצג באישור העקרוני. יצוין בנוסף כי בהתאם לתוספת 4 בנב"ת 288451 נקבע כי תאגיד בנקאי רשאי לכלול בתיק המשכנתאות שלו סוגי הלוואות שאין להן תחזיות, ובכלל זאת הלוואות מסוג "מט"ח/צמוד מט"ח" והלוואות מסוג "אחר", בהיקף של עד 3% מתיק המשכנתאות.

יצוין כי מנתוני בנק ישראל לשנת 2024 עולה כי כ-98% מהביצועים ניתנים בסל רביעי, כלומר הלווים בוחרים בסל מוצע אחר שנקבע בינם לבין הבנקים, השונה בהרכבו מהסלים האחידים שנקבעו ע"י 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. התמהילים השכיחים ביותר בהלוואות למטרת מגורים שניתנו במערכת הבנקאית בשנת 2024 שניתנו במסגרת הסל הרביעי הם: 34% מהביצועים ניתנו בריבית קבועה לא צמודה ובריבית משתנה לא צמודה; ו-10% מהביצועים ניתנו בחלוקה של ריבית קבועה לא צמודה, ריבית משתנה לא צמודה וריבית משתנה צמודה.²⁸⁹

בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2025 ציין בנק ישראל כי הוא ערך ביקורות בדבר יישום הרפורמה במשכנתאות. ממצאי הביקורת מצביעים על ציות 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 ההצעות של בנקים שונים. עוד צוין בסקירה כי הפיקוח על הבנקים דרש כי האישור העקרוני שיוצג ללקוחות יכלול סלים לתקופה אחידה וזהה לזו שנקבעה לתקופת הסלים הרגולטוריים וכן כי התמחור שלהם יעשה באופן שקוף ועקבי, התואם את עקרונות הפשטות, השוואתיות וההוגנות שעליהם הרפורמה מושתתת.

בתשובת בנק ישראל צוין כי מטרת הסלים האחידים היא לתת ללווים כלי השוואה המאפשר הבנה עמוקה יותר של תמהיל המשכנתא והם אינם נועדו כדי לשמש המלצה ללווים, ומשכך בחירת הלווים בסל אחר, שאינו אחד מהסלים האחידים, אינו מעיד על אי הצלחתה של הרפורמה. הסלים האחידים אכן מאפשרים כלי השוואתי ללווים שלא ניתן להם בעבר. עם זאת, בחירת הלווים בסל אחר מעלה ספק אם הם מבצעים השוואה שלו בין הבנקים, ובכלל לגבי התרומה של סלים אחידים, בהרכב כזה או אחר, ליכולת ההשוואה והתייחור של הלווים.

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 ביקורות על הבנקים בדבר יישום רפורמת השקיפות לאור חשיבותה. עוד מומלץ כי הפיקוח יבחן מעת לעת כי מידת היכולת של הלקוחות לביצוע השוואות ותייחור מול הבנקים אכן נשמרת לאור המציאות הכלכלית המשתנה.

288 תוספת 4 - חישוב הריבית הכוללת החזויה (העלות הממשית) של האשראי (1/22), נב"ת 451.
289 הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל-סקירה שנתית לשנת 2024 (מאי 2025), עמ' 208.

ניתוח רגישות והריבית הכוללת החזויה ככלי להשוואה בין בנקים

דוח מבקר המדינה משנת 2015 בנוגע לפיקוח על מתן אשראי למשקי בית הצביע כי לפיקוח על הבנקים לא הייתה הוראה המחייבת את התאגידים הבנקאיים לתת ללקוח, בעת מתן האשראי, תחזיות של הרמה שאליה עלול להגיע ההחזר החודשי בהלוואות בריבית משתנה במקרה של עלייה בריבית ובפרט לגבי הלוואות בסכומים גבוהים.²⁹⁰

קיימת חשיבות בהצגת כלים שמספקים ללקוחות מידע פשוט המאפשר להם להבין את השינויים האפשריים בהחזר החודשי. הפיקוח על הבנקים קבע בנב"ת 451 כאמור כי לכל סל הלוואה תחושב הריבית הכוללת החזויה שהיא אחד הרכיבים המשמעותיים באישור העקרוני, וכן סכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי וסך כל הסכום הצפוי שישולם עד לתום תקופת ההלוואה.²⁹¹ כמו כן, כאמור הפיקוח על הבנקים קבע בנב"ת 451 כי כל תאגיד בנקאי יעמיד לרשות הציבור כלי של מחשבון מקוון המאפשר ביצוע סימולציות של תמהילים שונים של הלוואות בטווחי זמן שונים.

הריבית הכוללת החזויה היא כאמור שיעור הריבית האפקטיבית השנתית שצפוי הלווה לשלם לאורך חיי ההלוואה. ריבית זו קובעת את סך התשלומים שהלווה צפוי לשלם על ההלוואה. משכך היא משמשת כאחד המדדים להשוואה בין הצעות שונות של הבנקים, שכן היא מסייעת לשקף ללקוחות את הסיכון הגלום בתמהיל ההלוואה והשפעתו האפשרית על ההחזר החודשי. שיעור הריבית הכוללת החזויה, המחושבת לפי מתודולוגיה שקבע בנק ישראל²⁹², שונה משיעור הריבית הנקובה במועד נטילת הלוואה בכל מסלולי ההלוואה, למעט הלוואה בריבית קבועה לא צמודה שאינה חשופה לשינויים בריבית ובאינפלציה.²⁹³

שיעור הריבית הכוללת החזויה מבטא את השפעת ההתפתחות החזויה של משתני המקרו בשוק - ריבית בנק ישראל, אינפלציה ותשואות האג"ח הממשלתיות - כתלות בתמהיל ההלוואה הנבחר ומאפשרת ללווה להבין מהי רמת החשיפה שלו למשתנים מקרו-כלכליים המשפיעים על ההחזר החודשי. מאחר והבנקים מציעים משכנתאות בריבית משתנה או עם הצמדה למדד, חישוב שיעור הריבית הכוללת החזויה תלוי באופן קריטי בהנחות לגבי התפתחות הריבית והאינפלציה לאורך תקופת ההלוואה. בנק ישראל ציין במסמך המסביר את המתודולוגיה שעליה מבוסס החישוב של הריבית הכוללת החזויה מיום 27.7.22 כי בשל חוסר הודאות הגלום בהערכות לריבית ולאינפלציה הוא בחר להשתמש בציפיות השוק כפי שמגולמות במחירי אגרות החוב הממשלתיות הנומינליות ואגרות החוב הממשלתיות הצמודות למדד. עוד ציין בנק ישראל כי הוא עוקב באופן שוטף אחר עקומי התשואות כדי לוודא שהתנהגותם תואמת את המצופה בהתאם לתיאוריה לפיה הם מחושבים.²⁹⁴

להלן תרשים המציג השוואה בין שיעור הריבית הכוללת החזויה לשיעור הריבית המשוקללת בסלים האחידים ובסלים הנפוצים ביותר לפי ניתוח שביצע הפיקוח על הבנקים להלוואות למטרת מגורים שנלקחו בשנת 2024:

²⁹⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 66א (2015), "הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נתוני שירותי מטבע", עמ' 57.

²⁹¹ נתונים אלו מבוססים על תחזיות שנגזרות משוק ההון בהתאם למציאות הכלכלית בעת גיבושן.

²⁹² יצוין כי הגרסה האחרונה של המודל עודכנה ב-28.7.22.

²⁹³ הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית לשנת 2024 (מאי 2025), עמ' 207 - 208.

²⁹⁴ מקורות: הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית לשנת 2024 (מאי 2025), עמ' 207-208; והתשואות הנומינליות המחושבות על בסיס מודל, כותבים: יעקב בכר, חט' מידע וסטטיסטיקה; דור לב, חט' השווקים; ונדב שטיינברג, חט' המחקר; 27.7.22.

תרשים 36 : השוואה בין שיעורי הריבית הכוללת החזויה והריבית המשוקללת בסלים האחידים ובסלים הנפוצים ביותר בשנת 2024

לוח ו-3 ההבדל בין הריבית הכוללת החזויה (IRR) ובין הריבית המשוקללת			
ריבית כוללת חזויה (IRR) ¹⁵	ריבית משוקללת ¹⁴		
4.9	4.9	סל מוצע 1: 100% קבועה לא-צמודה	
5.7	4.1	סל מוצע 2: 1/3 קבועה לא-צמודה, 1/3 פריים, 1/3 משתנה צמודה	
5.4	5.3	סל מוצע 3: 1/2 קבועה לא-צמודה, 1/2 פריים	
5.6	4.9	התמהיל השכיח ביותר - 34% מהביצועים: משתנה לא-צמודה + קבועה לא-צמודה	סל 4 (מותאם ללקוח) ¹⁶ 98% מהביצועים
5.8	4.5		

המקור: הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל-סקירה שנתית לשנת 2024 (מאי 2025), עמ' 207 - 208.

מהניתוח שביצע הפיקוח על הבנקים עולה כי למעט בסל הראשון שניתן כולו בריבית קבועה לא צמודה, קיים פער בין שיעורי הריבית המשוקללת לבין הריבית הכוללת החזויה. עוד עולה כי ככל ששיעור גדול יותר של ההלוואה צמוד למדד כך הריבית המשוקללת נמוכה יותר, אך יש בה סיכון גבוה יותר בשל חשיפה גבוהה יותר למשתני המקרו להם יש השפעה רבה על ההחזר החודשי ועל הסכום הכולל הצפוי לאורך תקופת ההלוואה. לעומת זאת ככל ששיעור גדול יותר של ההלוואה אינו חשוף למשתני המקרו, כלומר אינו חשוף לסיכונים, כך הפער בין שיעור הריבית המשוקללת והריבית הכוללת החזויה יורד. פערים אלו ממחישים את השפעתם של משתני המקרו על ההלוואה ואת חשיבות הצגתה של הריבית המשוקללת לצד הריבית הכוללת החזויה בפני הלקוח, כך שתהיה שיקול משמעותי עבורו בתהליך נטילת ההלוואה, הן בהשוואה בין הצעות הבנקים והן בבחירת הרכב ההלוואה המיטבי עבורו.

הפיקוח על הבנקים ציין במענה למשרד מבקר המדינה מיום 22.1.26 כי עמדתו היא שישנה חשיבות ללקוח להבין את השפעת השינויים בריבית ובאינפלציה על ההחזר החודשי וכי נדרש להעביר את המידע ללקוח באופן אפקטיבי. עוד ציין הפיקוח כי בעבר הייתה דרישה בנב"ת 451 לתת ללקוח דפי הסבר בהם מפורטים בין השאר "אופן חישוב הריבית ודוגמאות של לוחות תשלומים לכל 10,000 ש"ח בשיעורי ריבית שכיחים, עבור טווחי זמן שונים" שנמצאה כלא אפקטיבית ולא כללה התייחסות להשפעת האינפלציה. בשל כך החליט הפיקוח על הבנקים במסגרת רפורמת השקיפות²⁹⁵ להחליף את דפי ההסבר המציגים דוגמאות של לוחות תשלומים לשימוש בכלי של מחשבון מקוון באתרי האינטרנט של כל בנק ולהציג את כלי הריבית החזויה באישור העקרוני. המחשבון המקוון מאפשר כאמור ביצוע של סימולציות של תמהילי ההלוואות שונים המאפשרים לקבל אומדן להשפעות של שינויים בתמהיל על נתונים שונים²⁹⁶ בהלוואה וכי כלי הריבית הכוללת החזויה כולל תחזיות לשינויים בריבית ובאינפלציה.

כאמור, הפיקוח על הבנקים ביטל בשנת 2022 את ההוראה לבנקים בנב"ת 451 להציג ללקוחות דפי הסבר לגבי "אופן חישוב הריבית ודוגמאות של לוחות תשלומים לכל 10,000 ש"ח בשיעורי

²⁹⁵ המפקח על הבנקים, הוראת נב"ת 451 - "נהלים למתן הלוואות לדירור" (1/22).

²⁹⁶ אומדנים בהתאם לתחזיות שונות: סכום ההחזר החודשי הראשון; סכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר; סך כל הסכום החזוי שישולם עד לסוף תקופת ההלוואה; והריבית הכוללת החזויה.

ריבית שכיחים, עבור טווחי זמן שונים", וזאת כיוון שנמצאו כלא אפקטיביים ולא הייתה בהם התייחסות להשפעת האינפלציה. במקום דפי ההסבר החליט הפיקוח על הבנקים בשנת 2022, במסגרת רפורמת השקיפות, לאפשר ללקוחות להשתמש בכלים אחרים שיסייעו להם להבין את ההשפעות האפשריות על ההחזר החודשי במשכנתא, והם אלו: מחשבון מקוון באתרי האינטרנט של הבנקים, והצגת הריבית הכוללת החזויה באישור העקרוני ככלי להצגה של ניתוח רגישות. כמו כן, באישור העקרוני בכל סל מוצגים ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי לפי תחזית והסכום הכולל שהלווה צפוי לשלם לפי תמהיל ההלוואה. עם זאת לא נמצא כי הפיקוח על הבנקים בחן את האפקטיביות של הצגת הריבית הכוללת החזויה באישור העקרוני והאם הלווים מבינים את המשמעות שלה, כך שלא ניתן להסיק מהי מידת היעילות של השימוש בכלי זה לניתוח רגישות.

מומלץ לפיקוח על הבנקים לבחון מעת לעת את מידת היעילות של השימוש בכלי הריבית החזויה ככלי ניתוח רגישות ולשקול את הצורך לבחון חלופות נוספות להצגה של ניתוח רגישות.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הפיקוח ביצע בחינה של אפקטיביות כלי ההשוואה בין הצעות וביצע שינויים בהמשך לממצאים שעלו בבחינה זו, וכי ימשיך לעקוב ולבחון את האפקטיביות גם בעתיד.

שיעורי תיחור בלקיחת המשכנתאות

אחת המטרות של רפורמת השקיפות במשכנתאות היא להגביר את התיחור שמבצעים לוויים. ככל שתיחור מתבצע יותר פעמים יש לכך פוטנציאל להגביר את התחרות בין הבנקים באופן שיסייע ללווה להפחית את שיעורי הריביות ואת עלויות המשכנתא. במחקר רשות התחרות משנת 2021 צוין כי "...השפעה של קבלת 1 - 2 הצעות מחיר נוספות נאמדת בהפחתה ממוצעת של 10-8 נקודות בסיס. במקרים מסוימים מגיעה הפחתת המחיר הנובעת מתיחור עד ל-20 נקודות בסיס ויותר", וכי "החסכון הפוטנציאלי מקיום הליך של השוואת מחירים, אשר אינו מתממש בפועל, גדול פי 2 - 3 מהחסכון בפועל...".

בשנת 2021 הכינה רשות התחרות מחקר בנושא בעיות אינפורמציה בשוק המשכנתאות ממנו עולים נתונים על רמת התיחור בשנים 2015 - 2017. בשנת 2025 פרסם בנק ישראל סקירה שנתית ובה נתונים על רמת התיחור בשנת 2024. יצוין כי שני המחקרים התבססו ככל הנראה על מקורות מידע שונים ונערכו במתודולוגיות שונות. משרד מבקר המדינה בחן את שני המחקרים על מנת ליצור תמונת מצב כללית בדבר רמת התיחור בתחום לקיחת המשכנתאות. לפי נתוני בנק ישראל לשנת 2024 רק כ-37% מהלווים שלקחו הלוואות לדיור בשנת 2024 ערכו השוואה בין אישורים עקרוניים במספר בנקים (תיחור), כלומר קיבלו על הלוואות אלו אישור עקרוני ביותר מבנק אחד. המשמעות היא ש-63% מהלווים כלל לא עושים תיחור. יצוין כי במחקר רשות התחרות משנת 2021, שנעשה על היקף שונה של הלוואות בחלק מן המערכת הבנקאית, נמצא כי שיעור הלווים²⁹⁷ שביצעו תיחור בשנים 2015 - 2017 הוא כ-44%, כך שכ-56% מהם כלל לא עושים תיחור. עוד עולה מנתוני בנק ישראל לשנת 2024 כי למאפייני הלווה יש השפעה רבה על שיעור התיחור. כך למשל, ככל שהדירוג הסוציו-אקונומי עולה כך הסבירות שהלווה יעשה תיחור גדל, וכי ככל שגיל הלווה עולה הסבירות שיעשה תיחור יורדת. בנוסף, לסוג הדירה הנרכשת או למטרת ההלוואה יש גם השפעה על הסבירות לביצוע תיחור ועל שיעורו²⁹⁸. יצוין כי לפי נתונים שהציג בנק ישראל שיעור התיחור גדל בהלוואות שנעשות בליווי של יועץ לעומת הלוואות שאינן בליווי יועץ²⁹⁹.

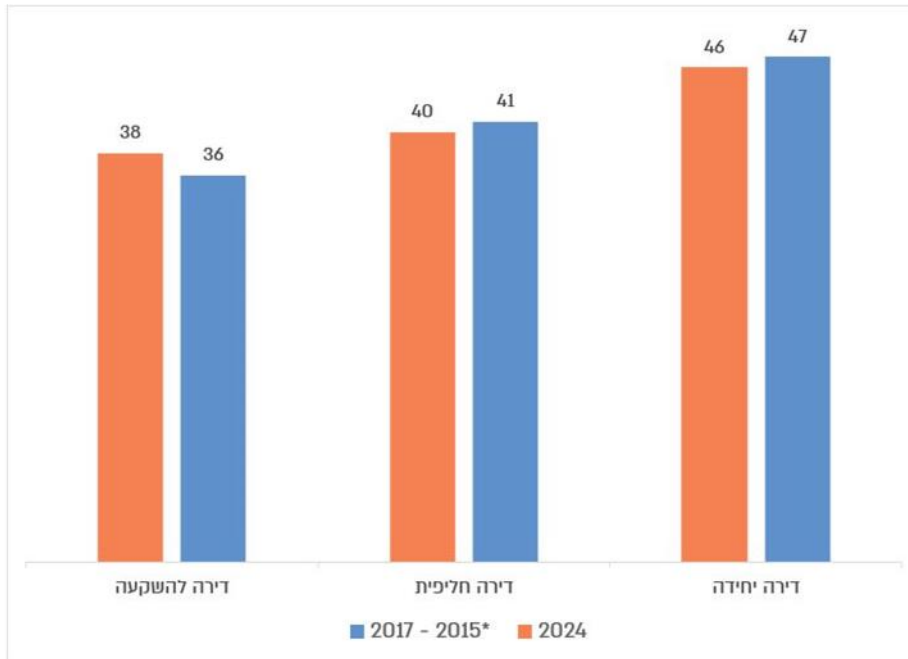
297 לכלל מטרות הרכישה.

298 הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל-סקירה שנתית לשנת 2024 (מאי 2025), עמ' 205 - 206.

299 מקור: אגף מדיניות והסדרה, הפיקוח על הבנקים, "מבקר המדינה 2025 יועצי משכנתאות" (יולי 2025), עמ' 8. עוד בעניין שיעורי התיחור בהלוואות בליווי יועץ משכנתאות ראו בפרק "הפיקוח על יועצי משכנתאות".

להלן שיעורי התיחור בהלוואות שנלקחו בשנת 2024 לרכישת דירה³⁰⁰ לאחר יישום הרפורמה, ושיעורי התיחור בהלוואות שנלקחו לרכישת דירה לפני יישום הרפורמה, בשנים 2015 - 2017³⁰¹, בפילוח לפי סוג הדירה הנרכשת (דירה יחידה; דירה חליפית; ודירה להשקעה)³⁰²:

תרשים 37: שיעורי התיחור בהלוואות לרכישת דירות (דירה יחידה, דירה חליפית ודירה להשקעה)



המקורות: הפיקוח על הבנקים, "מערכת הבנקאות בישראל-סקירה שנתית לשנת 2024" (מאי 2025), עמ' 96; ורשות התחרות, "בעיות אינפורמציה בשוק המשכנתאות בישראל: פיזור מחירים וחיפוש" (יולי 2021), עמ' 29.

מהתרשים עולה כי שיעור התיחור הגבוה ביותר הוא בדירה ראשונה ושיעור הנמוך ביותר הוא בדירה להשקעה. יצוין בנוסף כי לפי נתוני בנק ישראל שיעור התיחור במחוזות ובמחוזות בביטחון דירת מגורים הם נמוכים יותר, כ-38% וכ-17% בהתאמה.

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.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן דרכים לשיפור שיעורי התיחור של הלווים במשכנתאות ובפרט בקרב לווים 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.

³⁰⁰ יצוין כי בשני מקורות המידע שמוצגים הלוואות לרכישת דירה אינן מייצגות את כל ההלוואות לדיר הכוללות גם שימושים אחרים של הלוואות בשעבוד דירת מגורים כמו מחוזות, הלוואות לשיפוצים והלוואות לכל מטרה.

³⁰¹ יצוין כי במחקר של רשות התחרות משנת 2021 נעשה מדגם על כ-97,000 הלוואות לדיר למימון רכישת דירה שבוצעו בשלושה בנקים מובילים בתחום המשכנתאות בשנים 2015 - 2017. נתוני הפיקוח על הבנקים מהסקירה השנתית לשנת 2024 מתבססים על כ-89,000 הלוואות במערכת הבנקאית בשנת 2024.

³⁰² יצוין כי נכון למועד הביקורת הפיקוח על הבנקים ציין כי אין בידי נתונים על התיחור לשנת 2025. כמו כן לא נמצאו נתונים על תיחור בשנים 2022 - 2023.

הערכת השפעות האסדרה ליישום רפורמת השקיפות

לפי המדריך הממשלתי בנושא הערכת השפעות הרגולציה³⁰³ אסדרה היא "חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין". הרגולציה מטילה עלויות רבות שאינן ניתנות לכימות במונחי תקציב המדינה. להטלת רגולציה או אי הטלת רגולציה יש מחיר כלכלי, משקי וחברתי. רגולציה מיטבית היא התערבות מידתית ומאוזנת בשוק המביאה להשגת תכלית מוגדרת המצדיקה את הנטל (הישיר והעקיף) על החברה והמשק. חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 קובע בסעיף 2 עקרונות מנחים לביצוע אסדרה, ובין השאר, כי אסדרה תעשה במידת האפשר "באופן שיש בו כדי לקדם את התחרות הענפית ולהביא להפחתת יוקר המחיה".

במדינות המפותחות מוסדו מנגנונים ופותרו תורות הערכה של השפעות הרגולציה, לבחינת יתרונות וחסרונות והגברת האפקטיביות, הן עבור הרשות השלטונית והן עבור המגזר המפוקח והציבור כולו. במסגרת זו הוחלט לבחון התקנת רגולציה עם בעלי העניין שעתידיים להיות מושפעים ממנה. תהליך זה נקרא Regulatory Impact Assessment - RIA - הערכת השפעות רגולציה³⁰⁴. ועדת טרכטנברג הכירה בשנת 2011 בכך שתהליך ההערכה יכלול גם בחינת השפעות חברתיות וכלל משקיות, כגון השפעה על יוקר המחיה ועל פערים חברתיים. ריבוי זוויות הראייה הנדרשות להערכת רגולציה מראש, מחייב חיזוק השיח עם מומחים, בעלי עניין וקבוצות מהציבור, בדומה לנעשה במדינות רבות בעולם.

ב-22.10.14 קיבלה הממשלה החלטה שעניינה הפחתת נטל רגולטורי³⁰⁵. הממשלה קבעה בהחלטה זו כי "על רגולטור, בבואו לקבוע רגולציה חדשה, לשקול, בכפוף לתכלית הרגולציה ובמסגרת השיקולים המדריכים אותו על פי החקיקה המסמיכה ועל פי כל דין, גם בחירה בחלופה המפחיתה את הנטל הרגולטורי". על פי החלטה זו, תהליך הכנת או עדכון רגולציה חדשה - בחקיקה ראשית או משנית, חייב לכלול הליך של הערכת השפעה של רגולציה חדשה. ההחלטה מגדירה את השיקולים המרכיבים את תהליך הערכת הרגולציה וקובעת כי יישום השיקולים יתבצע באמצעות המדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה שנועד לספק הנחיות וכלים לביצוע ההחלטה.

בהחלטת הממשלה נקבע כי בנק ישראל פטור מחובות להפחתת נטל רגולטורי. עם זאת, מצופה כי בנק ישראל יבחן את התועלת והעלות מצעדי אסדרה שהוא נוקט בהן. רפורמת השקיפות במשכנתאות הטילה על הבנקים עלויות ומשאבים, ועל כן ראוי לבחון את התועלות שלה אל מול העלויות שנבעו ממנה על מנת להעריך את השפעותיה ומידת הצלחתה.

התועלת של רפורמת השקיפות יכולה להימדד על ידי שיעור הפחתת החוזר החודשי או שיעור הריבית במשכנתאות ללווים. מניתוח שביצע בנק ישראל להתפתחות בתמחור המשכנתאות בישראל שפורסם במרץ 2025 עלה כי בתקופה מספטמבר 2022 - ספטמבר 2024 ירדו מרווחי המשכנתאות³⁰⁶ בישראל על רקע מספר התפתחויות: עליית ריבית בנק ישראל; רפורמת השקיפות במשכנתאות, ומלחמת חרבות ברזל, וכי כרבע מהירידה של המרווחים מוסברת בהתגברות התחרות בשוק³⁰⁷. עוד עלה מניתוח זה כי 0.4% מירידת המרווחים במשכנתאות למגורים בתקופה

303 מקורות: המדריך ממשלתי - הערכת השפעות רגולציה, משרד ראש הממשלה אגף ממשל וחברה, אפריל 2015; והחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.14 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי".

304 יצוין כי בתהליך קבלת ישראל לארגון ה-OECD, התחייבה ישראל לפעול לטובת פיתוח של כלים להערכת רגולציה.

305 החלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.14 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי".

306 מרווח המשכנתא הוא ההפרש בין הריבית במסלול ההלוואה לבין ריבית העוגן, והוא מבטא את העלות הנוספת שמשלם הלווה מעבר לתשואה שהבנק היה מקבל על נכס פיננסי אחר במקום משכנתא (הריבית האלטרנטיבית שעומדת בפני הבנק בעת מתן הלוואה). המרווח מושפע ממספר גורמים, בהם סיכון הלווה וכוח השוק של הבנק. ככלל, ככל שהמרווח קטן הרווחיות של הבנק מהמשכנתא פחותה.

307 שאר הירידה מוסברת בצמצום המרווחים בעקבות עליית הריבית וירידת הביקוש למשכנתאות.

זו (לאחר יישום הרפורמה) מיוחסת להשפעות רפורמת השקיפות במשכנתאות, והיא שוות ערך לכ-260 ש"ח עבור משכנתא ממוצעת שנלקחה בספטמבר 2024.³⁰⁸

הפיקוח על הבנקים מסר במענה למשרד מבקר המדינה מיום 22.1.26 כי קיימת עלות לבנקים ביישום רגולציה ונגדה הוא רואה את תועלת הציבור. עוד ציין הפיקוח כי בהליכי התייעצות שקיים עם המערכת הבנקאית עלה כי יישום הרפורמה כרוך בתקציבים, בהיערכות מיכונית וכי קיים עומס רגולטורי, ובשל כך ניתן לבנקים זמן היערכות ארוך יותר עד לתחילת יישום הרפורמה.

קיימת חשיבות כי הפיקוח על הבנקים יבחן את התועלות של רפורמת השקיפות אל מול העלויות הנובעות ממנה על מנת להעריך את השפעותיה ומידת הצלחתה מאז יישומה במערכת הבנקאית מספטמבר 2022 ואילך. נמצא כי הפיקוח על הבנקים בחן את התועלת הכלכלית של הרפורמה עבור הלווים ומצא כי היא הביאה לירידה של 0.4% בריביות של משכנתאות למגורים בשנתיים הראשונות לאחר הרפורמה (שוות ערך לכ-260 ש"ח בחודש עבור משכנתא ממוצעת בספטמבר 2024). עם זאת, נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא בחן את עלות הרגולציה (RIA) ליישום הרפורמה עבור השנים בהם תוכננה וקודמה, ועבור השנים 2022 - 2025 בהן הרפורמה מיושמת. בשל כך לא ניתן להעריך את עלויות האסדרה של יישום רפורמת השקיפות ולבחון אותה במבט רחב של עלויות מול תועלות.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן את עלויות יישום הרפורמה ואת התועלות שלה באופן עיתי וסדור.

הנגשה ופרסום של שיעורי ריביות במשכנתאות באתר "קו המשווה"

פרסום מידע השוואתי מחזק את כוחו של הלקוח באמצעות צמצום פערי המידע בינו לבין הבנק, ובתוך כך משמש כאמצעי לשכלול התחרות. הוא מאפשר איתור המידע בקלות ובנוחות, ועשוי להקל על ביצוע סקרי שוק. מטרת פרסום המידע היא לסייע לציבור הרחב לנהל משא ומתן מול הבנק ולהקטין חסמים.

בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן - חוק הבנקאות (שירות ללקוח) נקבע כי המפקח על הבנקים רשאי לפרסם נתונים שונים כמו ההוצאה הממוצעת בפועל של לקוחות בעד שירותים; סכומים ושיעורים של עמלות שגובים תאגידי בנקאיים בעד סוגי שירותים שתאפשר השוואת עמלות; שיעורי ריביות המשולמות בפועל על ידי כל אחד מהבנקים ללקוחות בעד פיקדונות, בדרך שתאפשר השוואת ריביות; ושיעורי ריביות הנגבות בפועל על ידי כל אחד מהבנקים מלקוחות בעד מתן אשראי, בדרך המאפשרת השוואת ריביות³⁰⁹. חשיפה של הציבור למוצרים פיננסיים שונים, וכן הבנה והשוואה שלהם, מסייעים לחזק את יכולת המיקוח שלו ואת יכולתו לקבל החלטה מושכלת המבוססת על נתונים המוגשים לציבור. על כן הנגשת מידע לציבור הוא שלב הכרחי בהעברת הכוח ללקוח וקידום התחרות במערכת הפיננסית³¹⁰. כאמור, לאור זאת שנתונים רבים³¹¹ משפיעים על שיעורי הריביות במשכנתאות, מצופה כי המפקח על הבנקים יפרסם נתונים השוואתיים עליהם בדרך המאפשרת השוואת ריביות כלשון חוק הבנקאות (שירות ללקוח).

במכתב של המפקח על הבנקים דאז למנכ"ל התאגידיים הבנקאיים מיום 22.9.2023³¹² ציין המפקח דאז כי בכוונת הפיקוח על הבנקים לפעול לפרסום של שיעורי הריביות המשולמים על ידי הבנקים בעד פיקדונות ושל שיעורי הריביות המשולמים על ידי לקוחות בעד מתן אשראי. מטרת פרסום

308 משכנתא בסכום של 1 מיליון ש"ח שנלקחת ל-30 שנים לפי התפלגויות הריבית והצמדה הממוצעות בספטמבר 2024.

309 סעיף 16יא בחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

310 רשות התחרות, בעיית אינפורמציה בשוק המשכנתאות בישראל: פיזור מחירים וחיפוש (יולי 2021), עמ' 15 -16.

311 הנתונים המשפיעים על שיעורי ריביות במשכנתאות הם: עלויות גיוס של הבנקים; עלויות הקצאת ההון; ומאפיינים המשפיעים על הסיכון בהעמדת ההלוואה הקשורים למאפייני הלווה (כמו הכנסות, היסטוריית אשראי ומשלח יד), הנכס (כמו שווי הנכס ומיקומו הגיאוגרפי), ועסקת ההלוואה (כמו סכום ההלוואה, שיעור המימון ועוד).

312 פיקוח על הבנקים, לשכת המפקח, "הוגנות צרכנית בסביבה פיננסית משתנה", 7.9.22.

שיעורי הריביות באה על רקע שינויים בסביבת הריבית והאינפלציה בשנת 2022 ונועדה להגביר את השקיפות ולחזק את כוחו של הלקוח. הפרסום נועד לספק ללקוחות כלי פשוט שיסייע להם להשוות בין התנאים שמציעים הבנקים השונים למוצרים פיננסיים של פיקדונות והלוואות. יצוין כי לראשונה באוקטובר 2022³¹³ התפרסמו לציבור שיעורי ריביות במערכת הבנקאית שמספקים כלי פשוט לציבור הרחב להשוואת מחירים ולבחירת מוצרים פיננסיים מתאימים³¹⁴.

ב-5.7.23 הודיע בנק ישראל על פרסום שיעורי הריביות של הבנקים על משכנתאות למטרת מגורים³¹⁵ כדי לחזק את המודעות של הלקוחות ולהגביר את התחרות בין הבנקים. המפקח על הבנקים ציין בהודעה כי פרסום המידע הוא צעד חשוב בהגברת השקיפות ובחזוק כוחו של הלקוח וכי הוא יאפשר ללקוחות לקבל החלטה מושכלת על המשכנתא. יצוין כי ההשוואה מתפרסמת על בסיס דיווחי הבנקים על ריביות וביצועים על אשראי למטרת מגורים ומתבססת על המתודולוגיה לחישוב הריבית הכוללת החזויה שנקבעה בנב"ת 451.

ב-12.7.23 הודיע בנק ישראל³¹⁶ על השקת אתר קו המשווה שבו מרוכז מידע השוואתי על מוצרים פיננסיים שונים וכן מדריכים בנושאים פיננסיים שונים כמו רפורמת השקיפות במשכנתאות אשר "נועדו לסייע לציבור להתנהל בצורה מושכלת בעולם הפיננסי בכלל ומול הבנקים בפרט...". הפיקוח על הבנקים מפרסם בקו המשווה נתונים אלו על משכנתאות למטרת מגורים: שיעורי ריביות ממוצעות במסלולי הלוואה שונים של המשכנתא בריבית קבועה ובריבית משתנה; השיעור של כל מסלול הלוואה בתמהיל ביצועי המשכנתאות; והריבית הכוללת החזויה בכל בנק והממוצע שלה במערכת הבנקאית. להלן השוואה של שיעורי הריביות הממוצעות, והריבית הכוללת החזויה על משכנתאות למטרת מגורים שניתנו בדצמבר 2025 במערכת הבנקאית כפי שמוצג באתר קו המשווה:

תרשים 38 : שיעורי הריביות הממוצעות והריבית הכוללת החזויה על משכנתאות למטרת מגורים שניתנו בדצמבר 2025

סוג הריבית	שיעור הריבית [%]	תמהיל המסלול [%]
קבועה לא צמודה	4.74%	31%
משתנה לא צמודה - פריים	5.05%	11%
משתנה לא צמודה שאינה פריים	4.72%	47%
משתנה צמוד מדד	3.36%	5%
קבועה צמוד מדד	3.04%	6%
IRR	5.11%	

המקור: אתר בנק ישראל - קו המשווה - משכנתאות, נכון למידע המוצג ביום 19.1.26.

313 יצוין כי גרסה ראשונה של דשבורד הריביות פורסמה באוקטובר 2022.
 314 הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל-סקירה שנתית לשנת 2023 (מאי 2024), עמ' 169.
 315 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעות לעיתונות: "פרסום שיעורי הריביות של הבנקים השונים על אשראי למטרת מגורים - צעד נוסף לשקיפות צרכנית בסביבה פיננסית משתנה", 5.7.23.
 316 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות: "בנק ישראל משיק סביבה ייעודית באתר הבנק: "קו המשווה של בנק ישראל" הרחבת המידע ההשוואתי בנוגע למוצרים פיננסיים שונים", 12.7.23.

בטבלה ניתן לראות השוואה הכוללת את שיעור הריבית הממוצעת לכל אחד ממסלולי ההלוואה השכיחים של משכנתא במערכת הבנקאית, וכן את שיעור מסלול ההלוואה בהתפלגות המסלולים של הלוואות שנתנו הבנקים בדצמבר 2025. כמו כן, מוצג מדד ה-IRR המייצג את שיעור הריבית הכוללת החזויה על משכנתאות למטרת מגורים במערכת הבנקאית. מדד זה מחשב את העלות הכוללת של המשכנתא לאורך כל תקופת ההלוואה, כולל תשלומים וריביות עתידיים. בכך, המדד מאפשר להשוות בין הצעות שונות ולקבל תמונה מלאה של העלות הכוללת של המשכנתא. עם זאת לא מוצג מדד IRR לכל מסלול ריבית בנפרד.

יצוין כי הפיקוח על הבנקים מחייב³¹⁷ את הבנקים בדיווח חודשי של שיעורי הריביות שניתנו בריבית קבועה ובריבית משתנה במשכנתאות, בין היתר לפי משתנים אלו: תקופה לפירעון, שיעור המימון, שיעור החזר מהכנסה.

כמו כן, הפיקוח על הבנקים עוקב אחר נתונים סטטיסטיים על השימוש במוצרי השוואה שונים. מידע זה משמש את הפיקוח כדי להעריך את מידת החשיפה של הציבור למידע המפורסם ב"קו המשווה" וכדי לזהות הזדמנויות לשיפור החשיפה. יצוין כי ההערכה של מידת החשיפה והשימוש של הציבור בכלי ההשוואה היא מצומצמת לאור זאת שהציבור גם נחשף לנתונים בעיתונות הכלכלית. עם זאת יש חשיבות למעקב אחר נתוני החשיפה לצורך הערכת התרומה של כלי השוואה כמו "קו המשווה" לציבור.

מנתונים שהציג בנק ישראל בהודעה לעיתונות³¹⁸ על היקף החשיפה של הציבור לאתר "קו המשווה" בתקופה מינואר 2024 - מרץ 2025 עולה כי חלה עלייה בכמות המשתמשים שנחשפו לכלי זה בעיקר ברבעון הראשון של שנת 2025. בנק ישראל הסביר את העלייה הניכרת בתחילת שנת 2025 בהיקף המשתמשים בתהליך פרסום³¹⁹ שהוא השיק באותה עת. הפיקוח על הבנקים ציין במענה למשרד מבקר המדינה מיום 22.1.26 כי בשנת 2025³²⁰ מספר המשתמשים שנכנסו להשוואת הריביות על משכנתאות למטרת מגורים ב"קו המשווה" הוא 38 אלף.

עוד נמצא כי הפיקוח על הבנקים מפרסם בקו המשווה נתונים שונים על שיעורי הריביות על הלוואות צרכניות שניתנות למשקי בית כמו שיעור ריבית ממוצעת, לרבות הריבית הממוצעת ברבעון התחתון וברבעון העליון³²¹ ושיעור הריבית החציונית³²². פרסום הריבית החציונית מאפשר לכל צרכן להבין טוב יותר את מיקומו ביחס לשאר הריביות שניתנו לצרכנים אחרים. עם זאת, נתונים אלו אינם מתפרסמים במשכנתאות, שהן ההוצאה המשמעותית ביותר של משקי הבית ולכן יש חשיבות רבה לפרסום נתונים אלו גם עבורם. כמו כן, ראוי להרחיב את פרסום הנתונים על שיעורי הריביות גם על משכנתאות שניתנות כנגד ביטחון של דירת מגורים (להלן - הלוואות לכל מטרה)³²³ שיתרתן עומדת על כ-35.7 מיליארד ש"ח³²⁴.

317 המפקח על הבנקים, הוראת הדיווח לפיקוח מס' 877 - "דוח חודשי על הלוואות לדיוור-מידע על הריבית", 12.21.

318 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות: "תיבה מתוך סקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2024 שתפורסם בקרוב: שקיפות במוצרי שוק הכסף ככלי לחיזוק כוח המיקוח והתשוואה ללקוח", 12.5.25.

319 תהליך הפרסום נועד לעודד את הלקוחות להעביר את הכספים שלהם מהעובר ושב למסלולי השקעה שישארו להם רווחים גבוהים יותר.

320 התקופה מינואר 2025 ועד אמצע דצמבר 2025.

321 הריבית הממוצעת ברבעון התחתון/ רבעון עליון משקפת את הריבית שניתנה ל-25% מההלוואות עם הריבית הנמוכה ביותר/ הגבוהה ביותר.

322 ריבית חציונית היא הריבית שחצי מההלוואות (או הפיקדונות) נתנו (או התקבלו) בריבית גבוהה או שווה לה, וחצי מההלוואות (או הפיקדונות) בריבית נמוכה או שווה לה. המידע על הריבית החציונית מנטרל את השפעת הסכום על המחירים.

323 הלוואות אלו נקראות "הלוואות בביטחון דירת מגורים" או משכנתאות לכל מטרה, הניתנות תמורת משכון הדירה ואינן משמשות למטרת מגורים (כמו רכישה, בניית דירה או שיפוצים), אלא יכולות לשמש למטרות שונות כמו מטרות צרכניות או כיסוי חובות. יצוין כי הן משמשות כמעין אשראי צרכני בשעבוד נכס, ועל כן הן זולות יותר מהלוואות צרכניות.

324 לפי נתוני בנק ישראל לסוף שנת 2025.

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 החצינית 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 המשפיעות באופן משמעותי על גובה הריביות. בנוסף הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם ב"קו המשווה" נתונים על שיעורי ריביות בהלוואות לכל מטרה.

בתשובת בנק ישראל צוין כי בעת הקמת אתר "קו המשווה" נבחן סט הנתונים שיאפשר השוואה נוחה של הריביות עבור המוצרים הפיננסיים השונים מבלי להעמיס נתונים שיקשו על הציבור להשתמש בהם.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יפעל לשכלל את כלי "קו המשווה" ולהוסיף בו נתונים השוואתיים נוספים על שיעורי הריביות במשכנתאות אשר יגבירו את השקיפות לציבור כמו הנתונים שמפרסם על הלוואות צרכניות למשקי בית, וכן יציג את שיעורי הריביות בפילוח לפי משתנים שונים בהתאם לדיווחים הקיימים אצלו של שיעורי הריביות לפי תקופה, שיעור מימון, שיעור החזר מהכנסה ועוד. כן מומלץ לבחון הצגת מדד IRR לכל מסלול ריבית ולפרסם נתונים השוואתיים של שיעורי ריביות גם בהלוואות לכל מטרה.

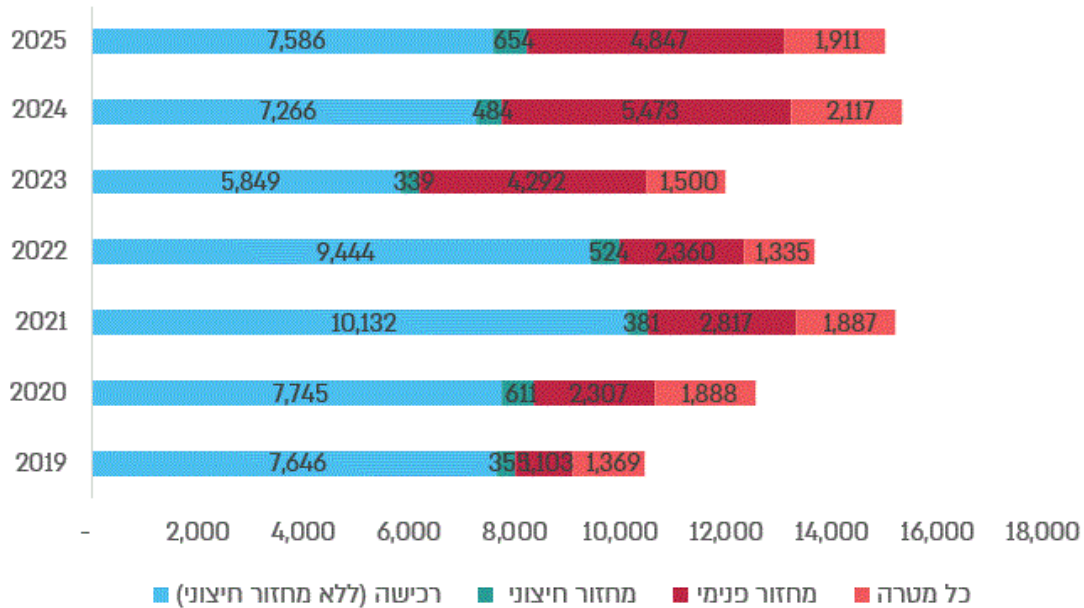
מחזור משכנתאות

הלוואות לדיור כפופות להוראות סעיף 13 לפקודת הבנקאות, 1941 שבהן נקבע כי הלווים זכאים לפרוע את ההלוואות במועד מוקדם מזה שהוסכם עליו במסגרת הסכם ההלוואה. לצד זאת נקבע כי הזכות לפירעון מוקדם מותנית בפירעון של שיעור מינימלי מתוך סכום ההלוואה ובתשלום עמלות שנקבעו בצו הבנקאות. מחזור הלוואות משכנתא הניתנות לרכישת דירה הוא תהליך בו הלוואות המשכנתא הראשונה מסולקת ומוחלפת בהלוואת משכנתא חדשה, המציעה לרוב תנאים טובים יותר עבור הלווה. כיוון שהמשכנתא היא הלוואה ארוכת טווח, לעיתים חלים מאז שנלקחה ההלוואה הראשונה שינויים משמעותיים, הן בתנאי השוק והן בהיקף ההכנסות וההוצאות המשפחתיות. באמצעות מחזור הלוואות המשכנתא ניתן לשנות את היקף ההחזרים החודשיים כך שיתאימו בצורה מיטבית לצרכים הפיננסיים העדכניים של התא המשפחתי. המחזור כולל שינוי בהרכב מסלולי ההלוואה, בתנאי ההלוואה, במשך ההלוואה ובגובה החזר החודשי. התהליך יכול להיות פנימי באותו בנק שבו נלקחה הלוואת המשכנתא הראשונה (להלן - מחזור פנימי) או בבנק אחר (להלן - מחזור חיצוני) וכולל תשלום עמלות פירעון מוקדם ושינוי תמהיל ההלוואה.

להלן נתונים אודות שוק המשכנתאות בין השנים 2019 ועד מאי 2025 - ממוצע הביצועים החודשי בפילוחים שונים (משכנתאות הניתנות לרכישת דירה, מחזור חיצוני, מחזור פנימי ומשכנתאות הניתנות לכל מטרה³²⁵):

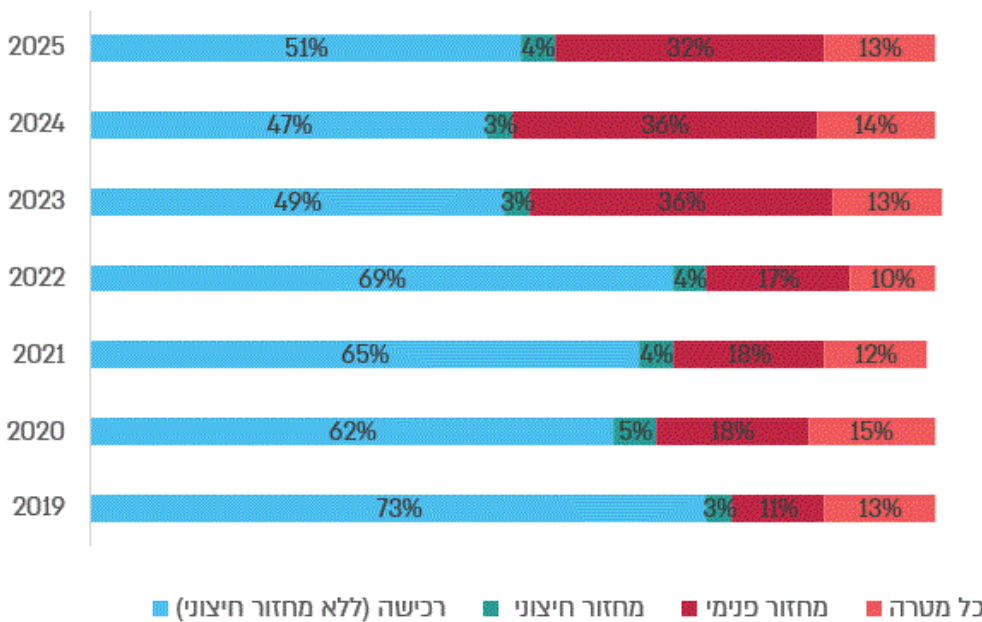
³²⁵ משכנתא לכל מטרה היא הלוואה שניתנת כנגד נכס מקרקעין בבעלות, עבור מטרות שאינן רכישת נכס למגורים.

תרשים 39: ממוצע חודשי של ביצועים בפילוחים שונים משנת 2019 ועד שנת 2025 במיליארדי ש"ח*



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* שנת 2025 - הנתונים הם מינואר עד מאי 2025.

תרשים 40: חלק יחסי של ביצועים בפילוחים שונים משנת 2019 ועד שנת 2025*



על פי נתוני בנק ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* שנת 2025 - הנתונים הם מינואר עד מאי 2025.

מנתונים אלו, ניתן לראות כי משנת 2023 ואילך היקף מחזורי המשכנתאות ושיעור העסקאות של המחזור הפנימי עומדים על כ-32%-36% בשנים 2023 עד 2025 בהשוואה למחזור החיצוני העומד על שיעור של 3%-4% בין השנים 2023 עד 2025. כלומר, שיעור ההיקפים של המחזורים החיצוניים נמוך משמעותית משיעור המחזורים הפנימיים כמו כן, ניתן לראות כי שיעור המחזורים הפנימיים החל משנת 2023 גדל פי 2 בהשוואה לשנים קודמות.

להלן נתונים אודות מחזורי המשכנתאות פנימיים מחודש יוני 2024 ועד חודש יוני 2025:

תרשים 41: מחזורי משכנתאות פנימיים במיליארדי ש"ח מיוני 2024 ועד יוני 2025



על פי נתוני בנק ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במחצית הראשונה של שנת 2025 היקף המחזור הפנימי עמד על כ-16.5 מיליארד ש"ח.

על פי נתוני בנק ישראל במחצית הראשונה של 2025, כ-16.5 מיליארד שקל מתוך 20.5 מיליארד שקל שמוחזרו (כלומר כ-80%) היו מחזורים פנימיים.

מהתרשים ומדוח בנק ישראל למחצית הראשונה לשנת 2025³²⁶ ציין כי קיימת מגמת עלייה בהיקף המחזורים הפנימיים שנצפתה מאמצע יוני 2024 ונמשכה גם בשבעת החודשים הראשונים של שנת 2025. בנק ישראל מסביר את העלייה במחזורים, בין היתר, ברצון של לווים לשפר את תנאי ההלוואה שלהם ולהוריד את העלות הכוללת של ההלוואה או להתאים את תמחיל ההלוואה לקראת הציפיות להורדת הריבית, בין היתר גם בהתאם לתחזיות בנק ישראל. יחד עם זאת מציין בנק ישראל, כי ייתכן וחלק מהמחזורים משקפים גם צורך של לווים להקטנת גובה החוזר החודשי על ידי פריסת ההלוואה לתקופה ארוכה יותר מהתקופה המקורית של ההלוואה (ראו הרחבה בנושא בפרק הסקירה).

ביולי 2023 פרסם הפיקוח על הבנקים הנחיות חדשות לשיפור תהליכי מחזור משכנתא שנועדו להסיר חסמים בירוקרטיים. ההנחיות היו אמורות לשפר תהליכים, במטרה להקל על ציבור הלווים המבקשים לפרוע הלוואה בפירעון מוקדם או למחזרה על ידי לקיחת הלוואה בגוף אחר. העדכונים היו אמורים להיכנס לתוקף ביולי 2024. יישום הרפורמה נדחה לאפריל 2025 עקב המלחמה והמורכבות הטכנולוגית שהצריכה את היערכות הבנקים (להלן - רפורמת "מחזור בקליק"). לדברי בנק ישראל מהלך זה אמור להוביל לגידול במחזורים החיצוניים שכן לקוחות רבים נתקלו בחסמים בירוקרטיים בעת מחזור חיצוני. בנוסף, המהלך יאפשר את הגברת התחרות בתחום המשכנתאות ושיפור תנאי הריביות ללקוחות.

בהתאם לרפורמת "מחזור בקליק", לווה יכול להודיע על כוונתו לבצע פירעון מוקדם של הלוואה באופן מקוון ובטלפון, וכן לקבל את המידע והמסמכים הנדרשים למחזור משכנתא באופן מקוון, בהתאם לבחירתו, בתבנית המאפשרת שמירה והדפסה. כמו כן, אגב תהליך המחזור ולקחת הלוואה באמצעות תאגיד בנקאי אחר, הלווה יכול לבחור אם להודיע על כוונתו לבצע פירעון מוקדם ישירות לתאגיד הבנקאי המקורי, או באמצעות התאגיד הבנקאי החדש. עוד נקבע כי הלווה לא יידרש להגיע לסניף הבנק המקורי לשם קבלת המסמכים הנדרשים בתהליך מחזור הלוואה.

ראו דוח מערכת הבנקאות בישראל, מחצית ראשונה 2025, בנק ישראל נובמבר 2025, עמ' 38.

מסמכים אלו יועברו באמצעות התאגיד הבנקאי המקורי ישירות אל התאגיד הבנקאי החדש. זאת בין אם הודיע הלווה על כוונתו לבצע פירעון מוקדם ישירות לתאגיד הבנקאי המקורי ובין אם הודיע על כך באמצעות התאגיד הבנקאי החדש. התאגידים הבנקאיים יקיימו ביניהם את התהליכים המתאימים ויבצעו את הפעולות הדרושות לצורך השלמת תהליך מחזור ההלוואה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את צעדיו של בנק ישראל לצורך צמצום הבירוקרטיה המוטלת על לווה המעוניין למחזר את המשכנתא.

במהלך תקופת הביקורת פנה משרד מבקר המדינה לבנק ישראל על מנת לבדוק את אפקטיביות הרפורמה. בנק ישראל מסר לצוות הביקורת כי אין בידו נתונים בדבר אפקטיביות רפורמת "מחזור בקליק" שכן הרפורמה יצאה לדרכה רק במאי 2025. כמו כן ציין בנק ישראל כי חודש יוני 2025 אינו מהווה מדגם מייצג וזאת בעקבות מבצע עם כלביא.

בהינתן הגידול בביקוש למחזורי משכנתאות על ידי הלווים במהלך השנים 2023 - 2025, על בנק ישראל בתור רגולטור לבצע בדיקה של אפקטיביות הרפורמה סמוך להתרחשותה. לבחינת האפקטיביות של הרפורמה והשפעתה בהקלת המחזור של הלווים קיימת חשיבות רבה, בפרט נוכח העבודה שמחזורי משכנתאות עלולים לפגוע ברווחיות המערכת הבנקאית, ולפיכך עולה חשש לפיו הבנקים יכולים להקשות בעת בקשת מחזור משכנתא.

עד מועד סיום הביקורת לא היו בידי בנק ישראל נתונים בעניין האפקטיביות של רפורמת מחזור המשכנתאות שכן הרפורמה יצאה לדרך במאי 2025.

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, על מנת לוודא שאפשרותם של הלווים למחזר משכנתא בקלות אינה מתעכבת או נבלמת משיקולי רווחיות של המערכת הבנקאית.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי אפקטיביות של רפורמה נבחנת לאורך זמן כך שעדיין אין בידי הפיקוח על הבנקים מסמכים ונתונים המאפשרים בחינה נאותה של אפקטיביות הרפורמה, שהושקה לפני כשנה בלבד. כמו כן, בעקבות פניית ח"כ בוצעה על ידי היחידה לבקרה בדיקה בנושא. הבנקים מסרו כי הם מיישמים את הסעיף להוראה, וכי הם נקטו בצעדים ליישום ההוראה. לאור תוצאת הבדיקה בנק ישראל לא מצא צורך בהרחבתה בשלב זה.

תלונות הציבור בתחום הלוואות לדיור

הציבור בישראל מתבסס על מגוון שירותים בנקאיים החל מחשבון בנק, הלוואות, משכנתאות, פיקדונות, אמצעי תשלום ועוד. הסתמכות זו מבוססת על אמון הציבור במערכת הבנקאית, במוצרים ובשירותים הבנקאיים העומדים לרשותו. במסגרת מערכת היחסים בין הבנק לבין הלקוח לעיתים עולות מחלוקות אשר אינן באות לפתרון באמצעות פניית הלקוח לתאגיד הבנקאי.

אופן הגשת התלונה על ידי הלקוח

היחידה לפניות הציבור ולבקרה צרכנית בפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - היחידה לפניות הציבור) פועלת מכוח סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"א-1981, המסמיך את המפקח על הבנקים לברר את פניות הציבור בדבר עסקיהם עם התאגידים הבנקאיים - בנקים וחברות לכרטיסי אשראי. היחידה לפניות הציבור נותנת מענה לכל פונה לבנק ישראל בבקשה למידע או להגשת תלונה על בנק או חברת כרטיסי אשראי. תפקידה העיקרי של היחידה הוא לקדם עקרונות צרכניים שנועדו להבטיח הוגנות במערכת היחסים שבין התאגיד הבנקאי ובין הלקוח ושירות בנקאי הולם. מתוך התלונות והמידע המתקבל ביחידה הם מאתרים ליקויים רוחביים ופועלים לתיקונם במערכת הבנקאית.

להלן תיאור שלבי הטיפול בתלונה המוגשת על ידי לקוח :

לוח 7 : שלבי הטיפול בתלונה המוגשת על ידי לקוח

הערות נוספות	הפעולה	השלב
חובת מענה תוך 45 ימים (בנסיבות מיוחדות עד 60 ימים, כאשר תימסר הודעה מראש על קבלת זמן הטיפול הנוסף).	הגשת תלונה בכתב לנציב תלונות הציבור הפנימי של התאגיד הבנקאי (בנק/חברת אשראי).	1. פנייה ראשונית
שמירת המסמכים והנתונים המהותיים הנוגעים לטיפול בתלונה לתקופה של 10 שנים לפחות.	קבלת תשובה בכתב מנציבות התאגיד הבנקאי.	2. קבלת מענה
	הפונה אינו שבע רצון מהמענה שקיבל, או לא קיבל מענה כלל בתוך 45 ימים. באפשרותו להגיש תלונה / ערעור ליחידה לפניית הציבור בפיקוח על הבנקים בבנק ישראל.	3. הגשת ערעור
התהליך משמש בסיס לבדיקה מעמיקה. על התאגיד הבנקאי להשיב לפיקוח על הבנקים תוך 21 ימים ממועד פניית הפיקוח. במקרים שבהם הפנייה אינה מצריכה בירור מקצועי נוסף עם גורם נוסף בבנק ישראל או מחוצה לו, וכן אינה מצריכה בדיקה עם התאגיד הבנקאי, זמן המענה יהיה עד 45 ימים.	היחידה לפניית הציבור מעבירה את התלונה לתאגיד הבנקאי ומתנהלת התכתבות מול הבנק והפונה.	5. בדיקה וביור
אם התלונה מוצדקת: דרישה לתיקון ליקוי מהתאגיד (החזר כספי, או הוראה לנקוט/להימנע מפעולה).	שליחת מכתב תשובה לפונה עם פירוט תוצאות הבדיקה.	6. תוצאות וסעד

על פי הוראת ניהול בנקאי תקן 308A שעניינה "טיפול בתלונות הציבור", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההוראה יוצרת מערך טיפול דו שלבי, בו התאגיד הבנקאי מטפל בשלב הראשון בתלונת הלקוח במסגרת יחסיו עם הלקוח וללא צורך של הלקוח לפנות לגורם נוסף. הפיקוח על הבנקים מטפל ומכריע בתלונות שאינן זוכות לפתרון יעיל בתאגידים עצמם. יצוין כי היחידה גם מטפלת בנושאים מערכתיים העולים מפניות ציבור כלומר בסוגיות שיש להן השלכה רוחבית על הלקוחות.

הפנייה ליחידה לפניית הציבור היא באמצעות פורטל היחידה, שם מוצגות כלל ההתכתבויות עם היחידה וכן סטאטוס הטיפול בתלונה. כמו כן ניתן לפנות ליחידה באמצעות פקס ודואר בצורה נוחה.

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.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי תהליך הטיפול להגשת תלונה משוקף לפונים במקומות רבים ובאמצעים שונים על מנת ליידע את הציבור בדבר זכויותיו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לבנק ישראל לבחון כלים טכנולוגיים או ממשקי מידע נוספים או משותפים עם הבנקים שיאפשרו ללקוח לקבל תמונת מצב אחודה ומפורטת יותר אודות שלבי הטיפול בתלונו, ובכך לשפר את השירות ללקוח ואת טיפול בנק ישראל בתלונו הלקוח.

נתונים ומגמות בפניות הציבור בתחום הלוואות לדיור

להלן נתונים אודות כלל התלונו והתלונו בתחום אשראי לדיור שהתקבלו בנציבויות הבנקים השונים בשנת 2024:

לוח 8: נתונים אודות כלל התלונו והתלונו בתחום אשראי לדיור

בנק ד	בנק ג	בנק ב	בנק א	
19	345	340	761	מספר תלונו בתחום אשראי לדיור
2.13%	10.5%	5%	22%	שיעור תלונו בתחום אשראי לדיור מכלל התלונו שהתקבלו בבנק
12.02%	15.6%	20%	25.2%	שיעור התלונו שנמצאו מוצדקות (כללי)

על פי נתוני הבנקים בנושא תלונו שהתקבלו בבנקים השונים בנושא פניות ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור התלונו בתחום האשראי לדיור בשני הבנקים שבהם תחום המשכנתאות הוא מהותי בפעילות העסקית (בנק א ובנק ג) הינו בין 10.5% - 22% מסך התלונו שהתקבלו בשנת 2024.

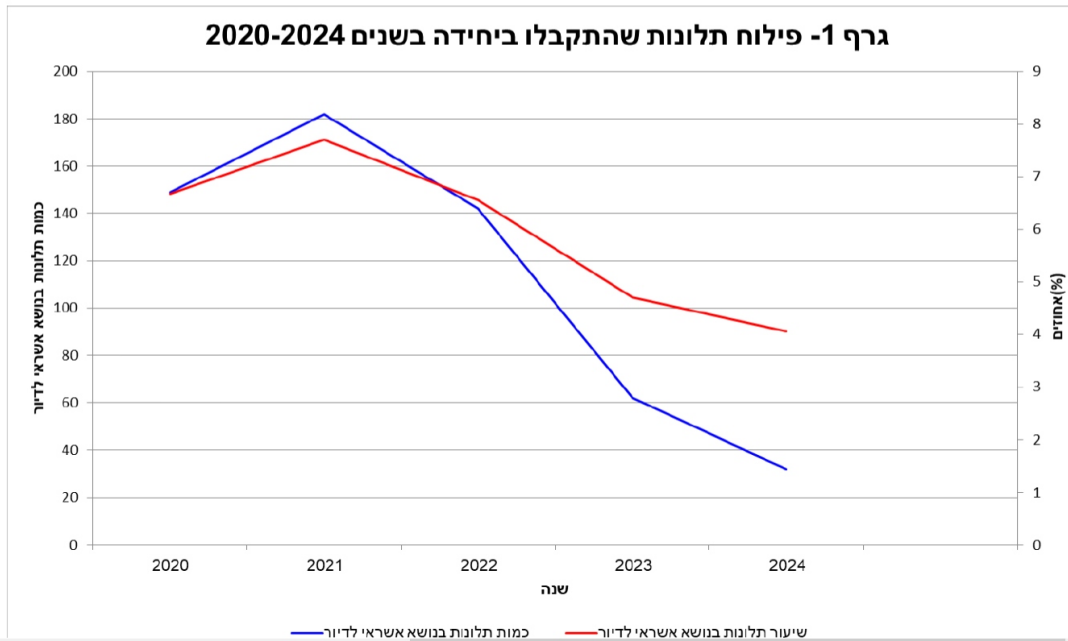
מדי שנתיים מפרסמת היחידה לפניות הציבור דוח לציבור בנושא סקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים וצעדים להגנת הצרכן. הדוח האחרון פורסם ביוני 2024³²⁷ אודות פניות הציבור לשנים 2022-2023. בדוח צוין כי הפיקוח על הבנקים רואה בתלונו הציבור את אחד מהכלים המרכזיים שעומדים לרשותו לצורך הגנה על הלקוחות ולקידום הציות להוראות הרגולציה והגברת רמת ההגנות.

כך למשל, צוין בדוח כי במסגרת בירור תלונו שהתקבלה בפיקוח על הבנקים, עלה כי בנק ב גבה עמלה עבור אי מתן הודעה מוקדמת בגין פירעון מוקדם של הלוואה בעת מחזור משכנתא בבנק ב, וזאת חרף העובדה שבנסיבות אלה הבנק לא רשאי לגבות את העמלה. בירור המקרה העלה כי חיוב בעמלה זו התבצע בחשבונם של לקוחות נוספים, ובמסגרת תיקון הליקוי הבנק איתר כ-8,000 לקוחות שחויבו ביתר, וזיכה אותם בסך של כ-2.8 מיליון ש"ח. בנוסף הבנק תיקן את מערכתו ונהליו באופן שימנע הישנות מקרים דומים בעתיד.

משרד מבקר המדינה בחן את המגמות בהיקפי כלל תלונו הציבור שהתקבלו ביחידה לתלונו ציבור בבנק ישראל ובבנקים המסחריים בין השנים 2020 - 2024, בהשוואה למגמות של התלונו בנושא אשראי לדיור בשנים האמורות. להלן הנתונים:

ראו סקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים וצעדים להגנת הצרכן 2022-2023 מלחמת "חרבות ברזל".

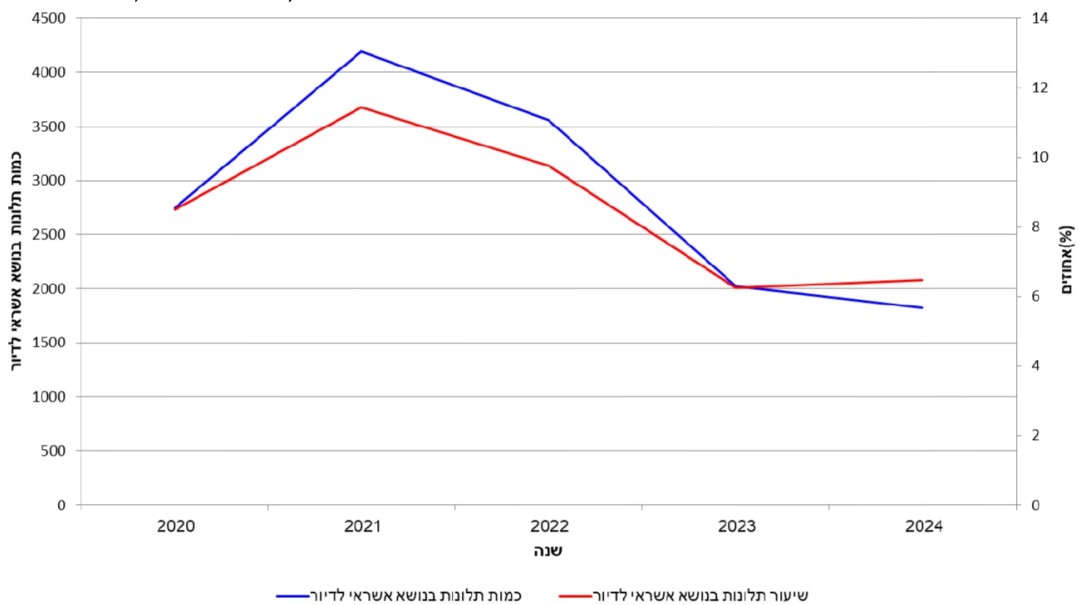
תרשים 42 : פילוח תלונות שהתקבלו ביחידה לתלונות הציבור בשנים 2020 - 2024



המקור: עיבוד בנק ישראל בהתאם לבקשת משרד מבקר המדינה, יולי 2025.

מהתרשים האמור עולה כי נרשמה עלייה במספר התלונות משנת 2020 לשנת 2021, עם כמות תלונות בנושא אשראי לדיור של כ-180 תלונות בשנת 2021. החל משנת 2021 ועד לשנת 2024 ישנה מגמת ירידה עקבית בכמות התלונות בתחום האשראי לדיור. בשנת 2024 מספר התלונות ירד לכ-30 תלונות בלבד.

תרשים 43 : פילוח תלונות הציבור בשנים 2020 - 2024 מתוך דיווחי הבנקים



המקור: עיבוד בנק ישראל בהתאם לבקשת משרד מבקר המדינה, יולי 2025.

בדומה לתרשים הקודם, גם על פי נתוני הבנקים שנת 2021 היא שנת השיא עם למעלה מ-4,000 תלונות (יצוין כי שנת 2021 הייתה שנה שבה היקף המשכנתאות עמד על 116 מיליארד ש"ח, עלייה של כ-49% בהשוואה לשנת 2021). בין השנים 2021 ל-2023 חלה ירידה משמעותית ומספר

התלוונות עומד על כ-2,000 תלוונות. עם זאת, בשנת 2024 הירידה מתמתנת מאוד ונשארת יציבה יחסית סביב 1,800 - 1,900 תלוונות.

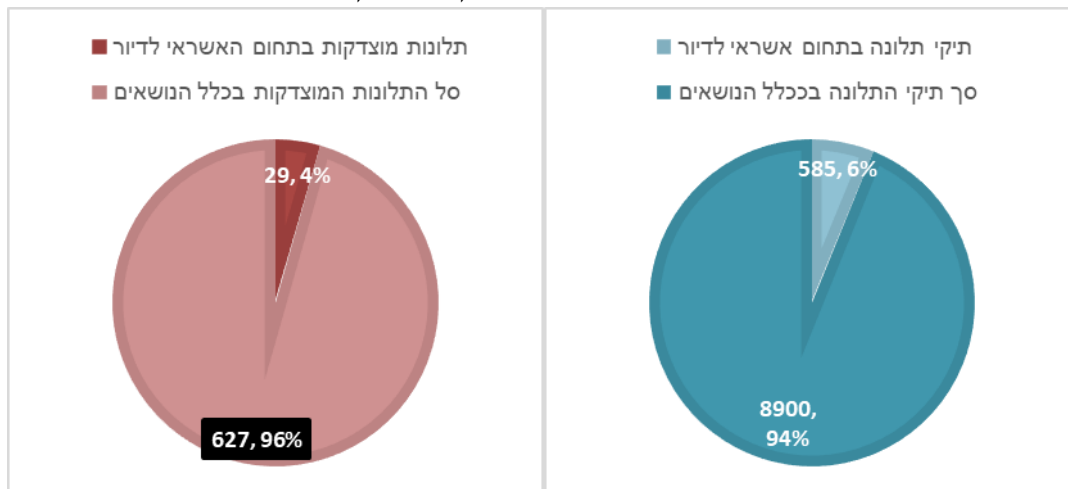
בהתאם לנתוני בנק ישראל, נושאי התלוונות בתחום הדיור בשנים האמורות היו בתחומים הבאים: העמדת הלוואה, שיעורי ריבית, בטחונות להלוואה ופירעון מוקדם.

משני התרשימים האמורים עולה כי בשנת 2021 התקבלו בבנקים ובבנק ישראל כמות התלוונות הגבוהה ביותר בתחום המשכנתאות. משרד מבקר המדינה מציין כי הדבר ככל הנראה נובע מסיבות חיצוניות (כמו גאות בשוק הנדל"ן באותה שנה - ראה פרק מבוא בנושא, שינויי ריבית או עומסים תפעוליים על הבנקים בעקבות לקיחת משכנתאות בהיקפים נרחבים). כמו כן, בינואר 2021 ביטל בנק ישראל את המגבלה על סכומי ההלוואות שניתן לקבל בבנקים בריבית הפריים. הסרת המגבלה גרמה ללקיחת משכנתאות בהיקף של 116 מיליארד ש"ח, דבר שיצר עומס על הבנקים, וגרר זמני עיכוב בבקשות המשכנתא.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי היקף התלוונות בנושא משכנתאות נמצא במגמת ירידה עקבית מאז שנת 2022. ירידה זו מיוחסת, בין היתר, לרפורמת השקיפות שהחלה באותה שנה. מגמת הקיטון נמשכה גם בשנת 2024, חרף השפעות מלחמת יחברות ברזל'.

משרד מבקר המדינה פנה לבנק ישראל על מנת לקבל את פילוח תלוונות הציבור שהגיעו ליחידה לפיקוח על הבנקים בתחום הלוואות לדיור בין השנים 2020 עד 2024. במהלך השנים האמורות טופלו ביחידה כ-3,700 תיקים בנושא אשראי לדיור. להלן הנתונים:

תרשים 44: מספר תלוונות הציבור שהתקבלו ביחידה לפיקוח על הבנקים בשנים 2020 - 2024 וכמות התלוונות המוצדקות מתוכן



המקור: עיבוד בנק ישראל בהתאם לבקשת משרד מבקר המדינה, יולי 2025.

מהתרשים עולה כי 585 תיקים מתוך 8,900 תיקי תלוונה שנפתחו בבנק ישראל בין השנים 2020 - 2024, היו בתחום ההלוואות לדיור, כלומר כ-6.6%. סך התלוונות שנמצאו צודקות בכלל הנושאים היה 627 תלוונות, מתוכן 29 תלוונות צודקות בתחום הלוואות לדיור (כ-4.62%).

מהנתונים עולה כי תחום ההלוואות לדיור אינו מהווה מוקד מרכזי לחיכוך משמעותי עבור לקוחות הבנקאיים וזאת בהשוואה לתחומים בנקאיים אחרים. במהלך השנים 2024-2020 התחום הסתכם בכ-6.6% מנפח התלוונות, וחלקו בתלוונות המוצדקות היה אף נמוך יותר (4.62%).

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

משכנתאות לאוכלוסיות מגוונות

בהתאם לנתוני הלמ"ס בסוף שנת 2024 מדינת ישראל מנתה כ-10.027 מיליוני איש. 7.707 מיליון הם יהודים ואחרים³²⁸ (76.9% מכלל האוכלוסייה), 2.104 מיליון - ערבים (21%) ו-0.216 מיליון - זרים (2.1%). לפי אומדן הלמ"ס, האוכלוסייה החרדית מונה כ-1.26 מיליון איש שהם כ-12.5% מכלל האוכלוסייה, וכ-15.6% מהאוכלוסייה היהודית בישראל.

לפי נתוני בנק ישראל בשנת 2024 נטל הציבור משכנתאות חדשות בסכום של כ-94 מיליארד ש"ח. סך החוב של משקי הבית לסוף שנת 2024 עומד על 845 מיליארד ש"ח כאשר החוב לדיור עמד על כ-602 מיליארד ש"ח³²⁹. על פי סקר הוצאות והכנסות למשקי בית לשנת 2023 של הלמ"ס (להלן - סקר משקי הבית של הלמ"ס) ההוצאה הכוללת לתצרוכת של משקי הבית, הכוללת את אומדן צריכת שירותי הדיור, הסתכמה בשנת 2023 ב-18,088 שקל לחודש, ירידה ריאלית של 1.4% לעומת 2022, זאת בעוד שההוצאה הכספית ללא דיור ירדה בשיעור חד יותר של 2.1% והסתכמה ב-14,823 שקל. סעיף הדיור נותר רכיב ההוצאה המרכזי בכלל משקי הבית (25.3% מסך ההוצאה הכוללת). עוד עולה מהסקר כי כ-64.1% ממשקי הבית גרים בדירות בבעלות. להלן נתוני אודות תנאי הדיור לגרים בדירות שבבעלותם לפי עשירון הכנסה נטו:

לוח 9: תנאי דיור לגרים בדירות שבבעלותם לפי עשירון הכנסה נטו לנפש, 2023

תנאי הדיור	סך הכול משקי בית	עשירון תחתון	עשירון רביעי	עשירון שביעי	עשירון עליון
אחוז הגרים בדירות בבעלותם	64.1%	37.6%	53.9%	77.4%	85.9%
מספר חדרים למגורים בדירה	4.3	3.7	3.9	4.3	4.9
ממוצע נפשות במשק בית	3.4	5.6	3.5	3.1	2.5
צפיפות דיור	0.8	1.5	0.9	0.7	0.5
ערך דירה בבעלות באלפי ש"ח	2,527	1,515	1,876	2,557	3,960

על פי נתוני הלמ"ס, ממצאים מסקר הוצאות משקי הבית לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 85.9% מהעשירון העליון גרים בדירה בבעלותם ורק 37.6% מהעשירון התחתון. ערך דירה ממוצעת בעשירון העליון היה כ-3.96 מיליון ש"ח, כלומר גבוה פי 2.6 מערך דירה בעשירון התחתון (כ-1.51 מיליון ש"ח).

להלן נתונים אודות משקי הבית הערביים והחרדיים בהשוואה לכלל המגזר שהשתתפו בסקר משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2022:

328 אחרים כוללים נוצרים לא ערביים ואנשים שאינם מסווגים לפי דת במרשם האוכלוסין.
329 בהתאם לדיווחים לבנק ישראל ראה בנק ישראל, מבט סטטיסטי לשנת 2024.

תרשים 45: שיעור בעלי הדירות לפי מגזר, נכון לשנת 2022



על פי נתוני סקר הוצאות משק הבית 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כ-76% בקרב האוכלוסייה הערבית הינם בעלי דירות (בעיקר בשל בנייה עצמית בקרקעות קיימות). זאת לעומת כ-65% מהאוכלוסייה החרדית וכ-61% בקרב יהודים שאינם חרדים, קרי, שיעור התושבים המתגוררים בדירה שבבעלותם גבוה משמעותית בחברה הערבית, בהשוואה לחברה היהודית, וזאת בשל העובדה שמרבית האוכלוסייה הערבית מתגוררת בדירות שבבעלות המשפחה המורחבת.

בבחינת נתוני שוק הדיור בישראל, המגזר החרדי והמגזר הערבי מציגים דפוסי רכישה ייחודיים המובחנים מהותית מהדיור היהודי הישראלי. הבדלים אלו אינם נובעים רק משיקולים כלכליים, אלא משילוב מורכב של מאפיינים תרבותיים, דמוגרפיים וגיאוגרפיים. שני המגזרים מתמודדים עם חסמים משמעותיים בגישה לאשראי בנקאי מסורתי - בין בשל היעדר רישום קרקעות מוסדר ביישובים ערביים, ובין בשל רמות השתכרות נמוכות בהשוואה למגזר הכללי או הכנסות שאינן מוכרות על ידי רשויות המס, כפי שיפורט בהמשך.

בסקר משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2013 עולה כי לכ-33% ממשקי בית היהודיים הייתה משכנתא, לעומת 7% ממשקי הבית הערביים³³⁰.

בנק ישראל ציין במסמך משנת 2022 כי קיים פער מהותי בדפוסי האשראי בין המגזרים: בעוד שבחברה היהודית השימוש בהלוואות לדיור גבוה ובהלוואות צרכניות נמוך, בחברה הערבית המגמה הפוכה. מחסור בבטוחות איכותיות וקשיים ברישום שעבודים ביישובי החברה הערבית מאלצים את התושבים להשתמש באשראי צרכני כתחליף להלוואות לדיור. בנק ישראל מצא כי קיימים פערים בולטים ברמת האוריינות הפיננסית³³¹ בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה שונות. בקרב היהודים הלא חרדים האוריינות גבוהה יותר, בעוד שבחברה הערבית רמת האוריינות הפיננסית נמוכה יותר³³². אוריינות פיננסית מספקת מהווה מרכיב חשוב לצורך קבלת החלטות כלכליות מושכלות, בין היתר, בנוגע לדרכים ולנתונים הדרושים לצורך קבלת משכנתאות ומידע

³³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי בית 2013, בעלות על נכסים פיננסיים של משקי בית-ממצאים מתוך סקר ארוך טווח 2013.

³³¹ ע"פ מילון המנחים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוריינות פיננסית היכולת לקרוא, לנתח, להבין ולדון על גומרים כלכליים פיננסיים המשפיעים על הרווחה הכלכלית של הפרט. היא כוללת גם את היכולת להעריך אפשרויות כלכליות, להשתמש בכסף בצורה נכונה, לתכנן את העתיד לפעול בהתאם ולהגיב בצורה מושכלת לשינויים כלכליים.

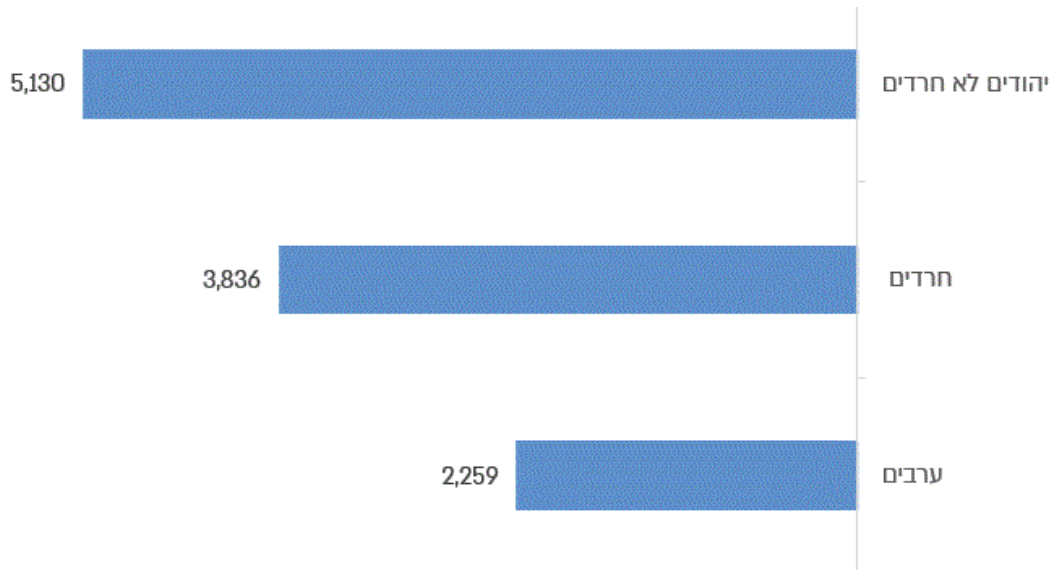
³³² מצב האוריינות הפיננסית בישראל ובהשוואה בין-לאומית, חטיבת המחקר בנק ישראל, נובמבר 2025.

פיננסי משלים, הבנה של תהליכי עבודה במערכת הבנקאית, מידע על מוצרי המימון השונים והיכולת להשוות ביניהם ועוד.

מחקר של הלמ"ס³³³ משנת 2014 הצביע על מיוחדות מאפייני שוק הדיור במגזר הערבי שאינם קיימים כמעט במגזר היהודי. האוכלוסייה הערבית בישראל היא מסורתית, בעלת זיקה חזקה למשפחה מורחבת. בניגוד למקובל בקרב תושבים יהודים, משק בית ערבי מאופיין בהיעדר ניידות מגורים בשלבים שונים של מחזור החיים. ניידות המגורים בישוב הערבי מוגבלת לבניית בית, שלרוב היא תופעה חד-פעמית. השיקולים העיקריים שמנחים את משק הבית הערבי בקביעת מיקומו של המבנה הם בעיקר שיקולי בעלות על הקרקע, התואמת ברובה את המבנה החברתי המבוסס על השייכות המשפחתית. בחברה הערבית נהוג כי ההורים בונים מבנה של מספר קומות, כאשר מספר יחידות הדיור הנמצאות בו תואם את מספר הבנים במשפחה. כתוצאה מכך המבנה החמולתי של המגורים בישובים הערביים גורם לכך שברוב המקרים הנכסים למגורים, קרקעות ובתים, אינם נחשבים כרכוש פרטי ולא ברי המרה כספית. דהיינו, לא נהוג למכור בית שבבעלות המשפחה, שכן הוא נחשב למעין נכס העובר בירושה מאב לבן, ומכאן רוב התושבים במגזר הערבי מתגוררים במקרקעין שבבעלותם. נהוג זה מספק את ההסבר לכך ששיעור הבעלות במגזר הערבי על דירות גבוה מיתר המגורים.

להלן נתונים בדבר החזר סכום המשכנתא החודשי הממוצע, בהתאם לאוכלוסייה שהשתתפה בסקר משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2022³³⁴:

תרשים 46: החזר המשכנתא החודשית הממוצעת לשנת 2022 (בש"ח)



על פי נתוני סקר הוצאות משק הבית 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

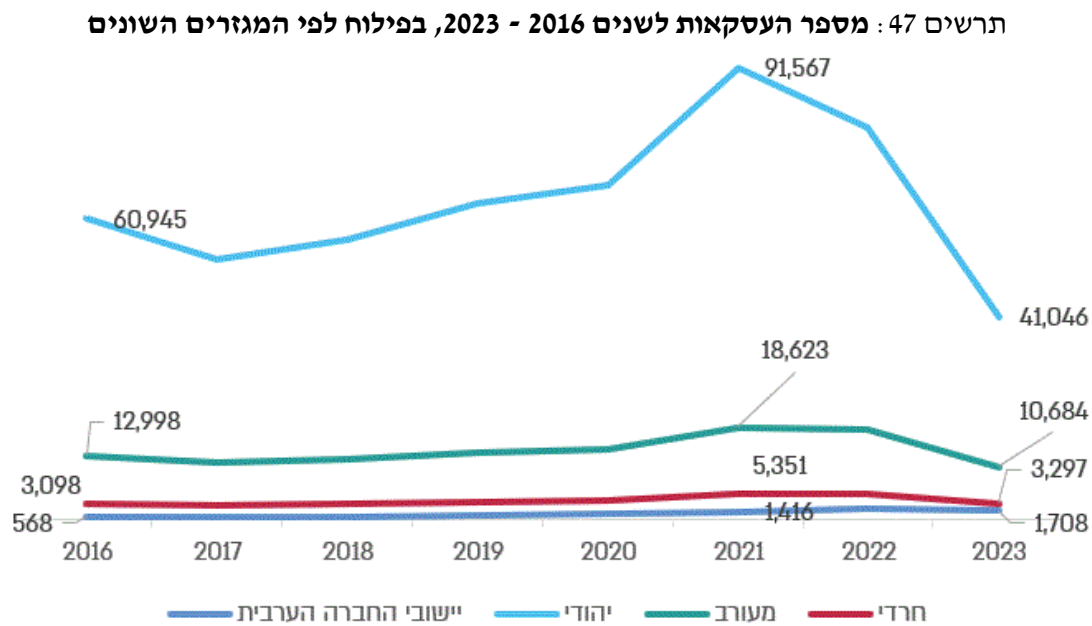
כפי שעולה מהתרשים, החזר המשכנתא החודשית הממוצעת של האוכלוסייה החרדית עמד בשנת 2022 על כ-3,836 ש"ח בחודש, של האוכלוסייה הערבית נמוך משמעותית ועמד על כ-2,259 ש"ח לחודש, ואילו החזר המשכנתא הממוצעת של האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית עמד על כ-5,130 ש"ח לחודש.

בין הסיבות המשפיעות על הביקושים למשכנתאות, ניתן למנות את העובדה שהשקעה בנדל"ן כנדל"ן מניב רווחת פחות בחברה הערבית בהשוואה למקובל בחברה היהודית. כמו כן, מספר הנפשות למשפחה בחברה הערבית גדול יותר, בממוצע, בהשוואה לחברה היהודית הלא חרדית,

³³³ סדרת ניירות עבודה מספר 87: אמידת שווי של נכסים למגורים במגזר הערבי, הלמ"ס אוקטובר 2014.
³³⁴ סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2022 התבסס על דיווחים של 5,478 משקי בית משיבים. מדגם זה מייצג כ-2.92 מיליון משקי בית בישראל.

זאת אומרת שעבור אותו היקף אוכלוסייה, קיימים פחות משקי בית³³⁵. עוד יצוין כי כפועל יוצא מהזיקה החמולתית הכוללת בין היתר את הסיוע הכספי לצרכי בנייה, הסתמכות המשפחות הערביות על משכנתאות נמוכה מאוד. כמו כן, האוכלוסייה הערבית נתקלת בקשיים בלקיחת משכנתאות בנקאיות בשל בעיית רישום המקרקעין ולפיכך לעיתים פונים ללקיחת משכנתאות חוץ בנקאיות.

משרד מבקר המדינה פנה לבנק ישראל בדצמבר 2025 וביקש לקבל נתונים נבחרים הקשורים למשכנתאות שנלקחו בשנים 2016 - 2024 עבור ארבע קבוצות אוכלוסייה שונות: יישובי החברה הערבית, יישובי החברה היהודית, יישובים מעורבים ויישובי החברה והחרדית. להלן העיבודים שערך משרד מבקר המדינה בנתונים האמורים:



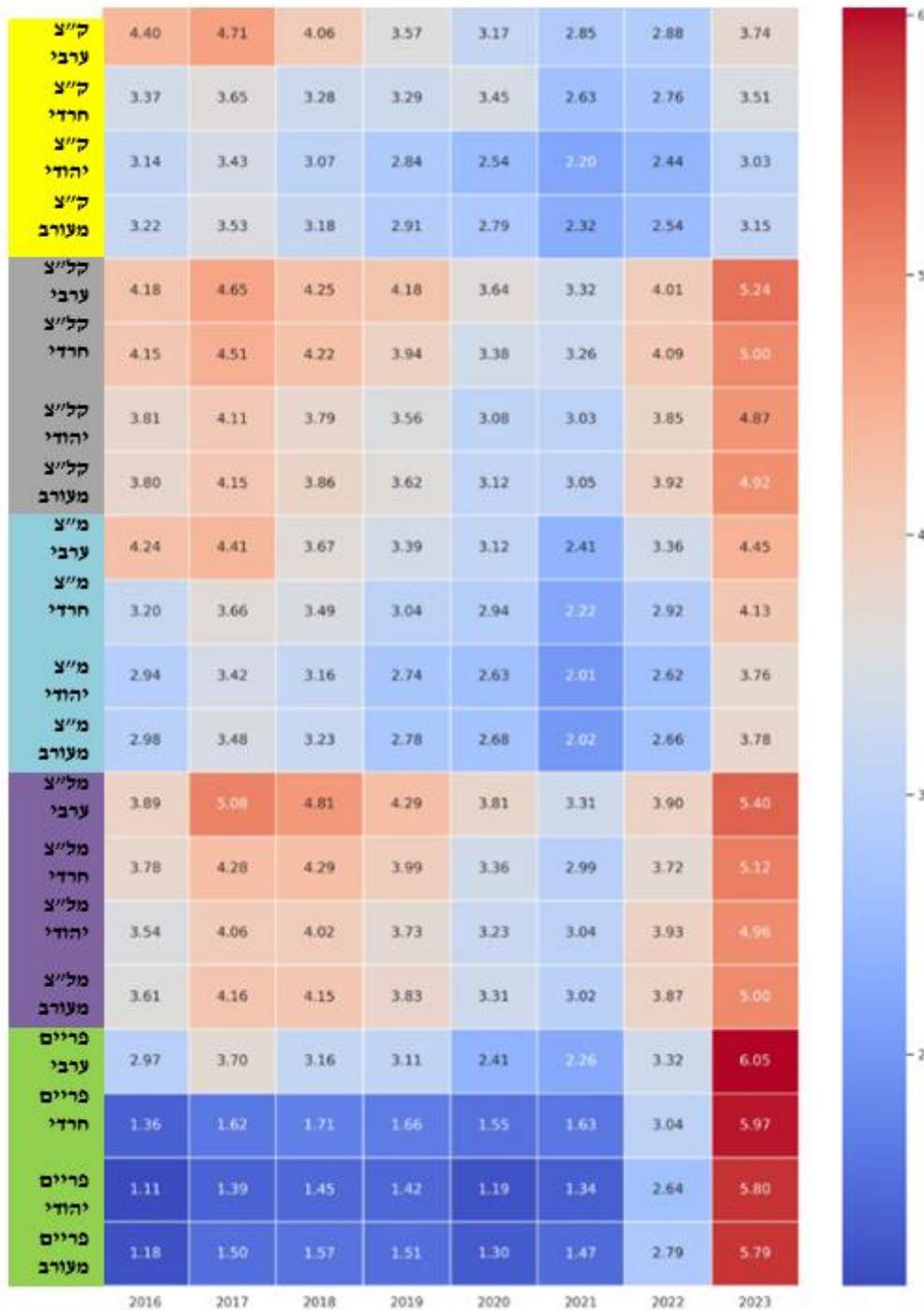
על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי קיימת עלייה בהיקף העסקאות משנת 2016 ועד שנת 2021 כאשר שנת השיא הינה בשנת 2021 שבה היו 91,567 עסקאות ביישובים היהודים שאינם חרדים, 18,623 עסקאות ביישובים המעורבים, 5,351 עסקאות ביישובים החרדים ו-1,416 עסקאות ביישובים בחברה הערבית. כפי שניתן לראות מהתרשים מספר העסקאות ביישובי החברה הערבית הוא הקטן מבין כולם.

להלן נתונים אודות שיעורי הריבית משנת 2016 ועד הרבעון הראשון לשנת 2024 בחלוקה לפי מגזרים וסוגי המסלולים השונים - ריבית קבועה צמודה, ריבית משתנה צמודה, ריבית קבועה לא צמודה, ריבית משתנה לא צמודה וריבית פריים. להלן הנתונים:

ראו דוח בנושא משכנתאות בחברה הערבית- דוח הצוות הבין משרדי לבחינת החסמים האתגרים וההמלצות להגדלת היקף האשראי לדוור ביישובי החברה הערבית, יוני 2022.

תרשים 48: שיעורי הריביות (ריבית קבועה צמודה, ריבית משתנה צמודה, ריבית קבועה לא צמודה וריבית משתנה לא צמודה וריבית פריים) משנת 2016 ועד רבעון ראשון לשנת 2024 בחלוקה למגזרים



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ק"צ - ריבית קבועה צמודה; קל"צ - ריבית קבועה לא צמודה; מ"צ - ריבית משתנה צמודה; מל"צ - ריבית משתנה לא צמודה; פריים - ריבית פריים.

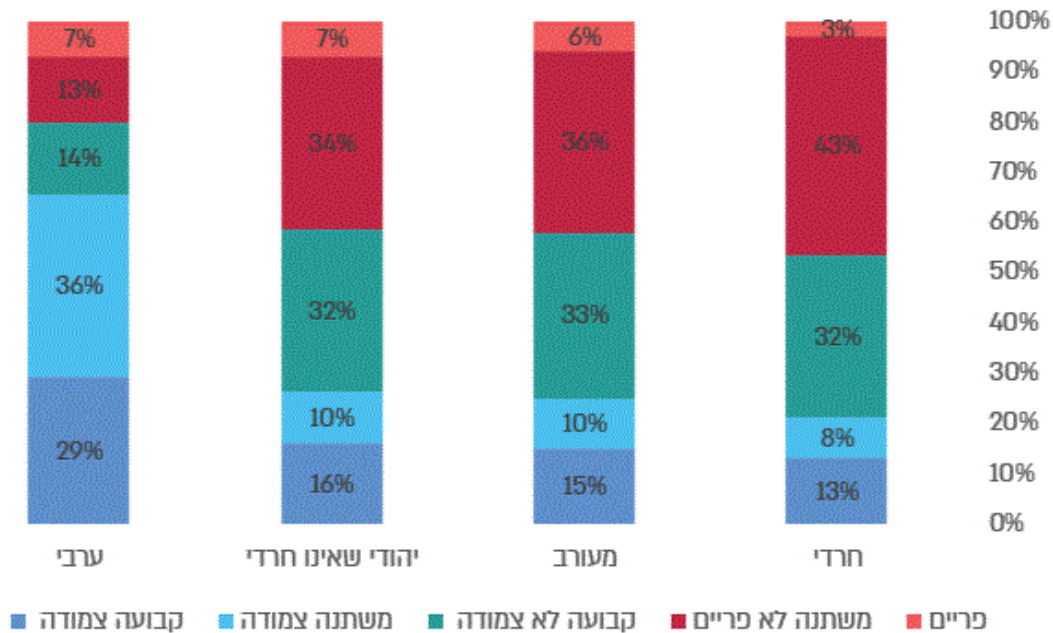
מהתרחיש עולה כי קיימת עלייה חדה בריביות החל משנת 2022 בכל המגזרים השונים, וזאת בשל עליית ריבית בנק ישראל החל מאפריל 2022, ובשל עליית מדד המחירים לצרכן. כמו כן, קיימים פערים בין המגזרים השונים - ביישובי החברה הערבית הריביות

גבוהות יותר במסלולים הלא צמודים (בריבית קבועה לא צמודה ובריבית משתנה לא צמודה), 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%.

משכנתאות בחברה הערבית

להלן נתונים נבחרים אודות משכנתאות באוכלוסייה הערבית בישראל נכון לשנת 2024:

תרשים 49: תמהיל המשכנתא בשנת 2024 בהתאם למגזרים השונים



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי תמהיל המשכנתא הניתנת עבור נכסים ביישובי החברה הערבית שונה מתמהיל במגזרים האחרים עם שיעור גבוה של מסלולים בריבית צמודה (קבועה או משתנה). יצוין כי תמהילים מסוג זה חשופים לשינויים בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

בשנת 2017 ניתח הפיקוח על הבנקים לראשונה את המגמות בשוק המשכנתאות בחברה הערבית בהתבסס על מאגר ייעודי של כלל המשכנתאות במשק. הפיקוח מצא כי 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%)³³⁶. בקרב האוכלוסייה הערבית ביישובים ערביים שיעור לוקחי המשכנתא היה כ-1.2%, ואצל ערבים ביישובים מעורבים השיעור עמד על 4.3% (לעומת חלקם היחסי ביישובים אלה העומד על כ-24%).

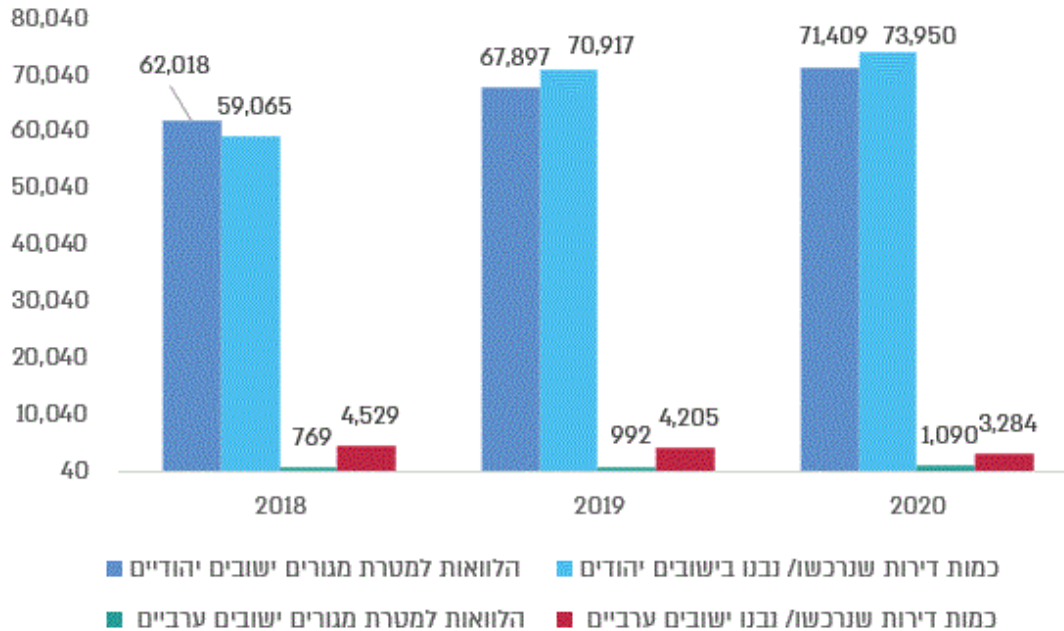
בחינה מעודכנת שביצע הפיקוח על הבנקים בשנת 2022³³⁷ של הנתונים ממאגר זה לשנת 2019 העלתה כי שיעור משקי הבית עם משכנתא במגזר הערבי עמד על כ-8%, לעומת 27% באוכלוסייה הכללית, ו-42% במגזר החרדי. עוד נמצא כי למרות שכמות ההלוואות החדשות לדיור שניתנו בחברה הערבית גדלה בשנים 2018-2020 ב-42%, ההלוואות לדיור שהועמדו בכל אחת מהשנים

³³⁶ ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה, 21.11.17

³³⁷ הבחינה בוצעה במסגרת פרסום דוח הצוות הבין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית ביולי 2022.

2018 - 2020 ביחס לכמות הדירות שנרכשו או שנבנו בישובי החברה הערבית נמוך עדיין בהשוואה לחברות היהודית. להלן הנתונים:

תרשים 50: מספר הלוואות לדירור ודירות שנרכשו או נבנו בישובים יהודיים וישובים ערביים בשנים 2018 - 2020



על פי נתוני בנק ישראל במסגרת דוח הצוות הבין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתונים אלו עולה כי קיימים פערים משמעותיים בין הלוואות לדירור בישובים היהודיים לבין ישובים ערביים וזאת בהשוואה לכמות הדירות שנבנו בישובים אלה בהתאם (כך למשל בישובים הערביים בשנת 2018 - 16%, בשנת 2019 - 24% ובשנת 2020 - 33%). למרות שכמות הלוואות לדירור החדשות בחברה הערבית גדלה בשנתיים האחרונות (גדלה בכ-29%), הלוואות לדירור ביחס לכמות הדירות שנרכשו או שנבנו בישובי החברה הערבית נמוך עדיין מאוד בהשוואה לחברות היהודיות (33% אל מול 96%).

חטיבת המחקר בבנק ישראל מלווה את הפעילות המקצועית בבנק בתחום המדיניות המוניטרית, בייעוץ הכלכלי לממשלה ובתחום הפיננסי. פעילות החטיבה מסייעת לנגיד בגיבוש המלצות מדיניות ובהערכת המדיניות של הממשלה תוך מעקב אחר התהליכים במשק וניתוחם ויצירת תשתית מחקרית להחלטות מדיניות מושכלות. תוצאות הניתוח השוטף, המחקר וההערכות מובאות בפני מקבלי ההחלטות בבנק ישראל ובכללם הוועדה המוניטרית, במשרד הממשלה, בגופים רגולטוריים בתחום הפיננסי, בוועדות הכנסת ובפני הציבור הרחב. הן מסייעות בהבנת התהליכים הכלכליים, בזיהוי מגמות וסיכונים, בבחינה מקצועית של הצעות מדיניות, בגיבוש המדיניות במשרד האוצר ובמשרד הממשלה האחרים, ובכלל זה בבניית תקציב המדינה³³⁸.

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 נתונים האמורים לצורך גיבוש המלצות מדיניות הקשורות למגזר הערבי³³⁹.

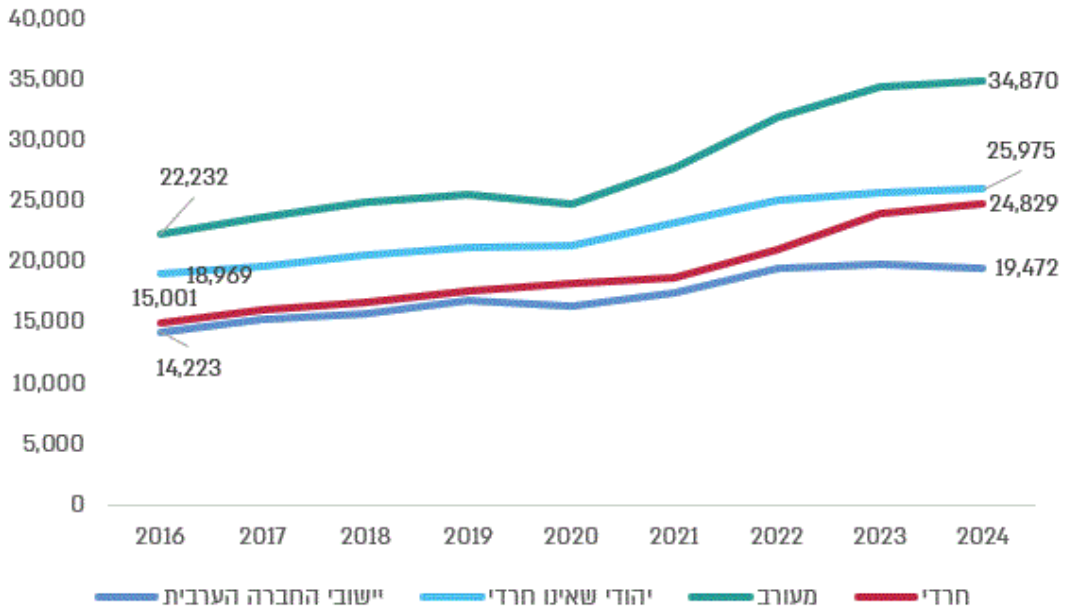
338 ראו את בנק ישראל - המבנה הארגוני ובעלי התפקידים - חטיבת המחקר.

339 בנק ישראל העביר למשרד מבקר המדינה מצגת אודות נתונים בחברה הערבית ממרץ 2025 שהוצגו למרכז מוסאא לזכויות האזרחים הערבים בישראל.

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

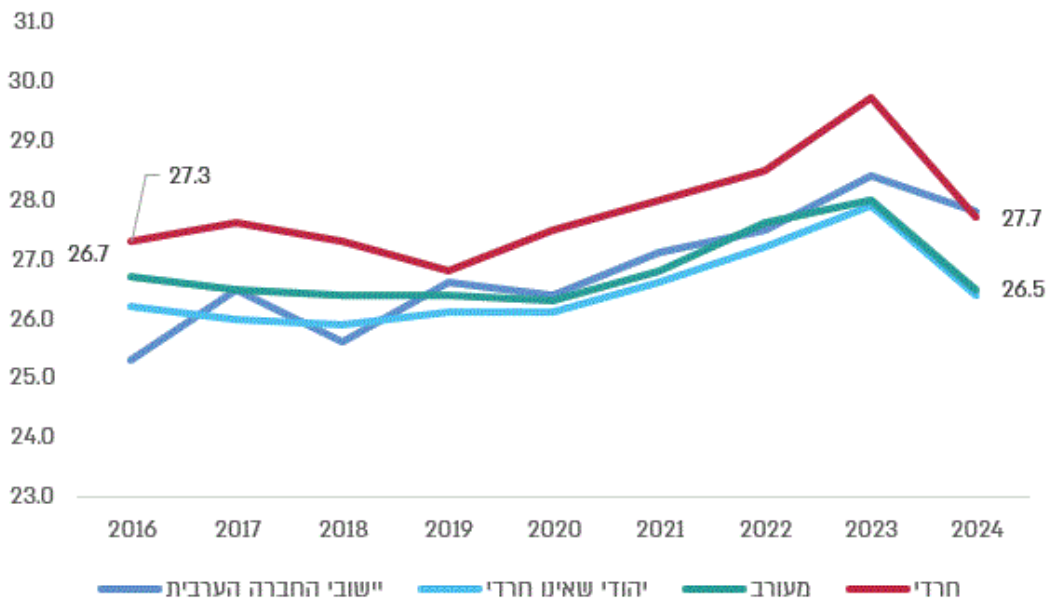
בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת במרץ 2022 הציג המפקח על הבנקים דאז נתונים נבחרים בדבר בנקאות במשקי הבית בחברה הערבית. נתונים מעודכנים הועברו למבקר המדינה לבקשתו בינואר 2026. להלן עיקר הנתונים שהועברו למבקר המדינה בדבר האשראי לדיור בחברה הערבית:

תרשים 51: הכנסה נטו של משק בית בעל הלוואה לדיור לשנים 2016 - 2024 (רבעון ראשון) בפילוח לפי המגזרים השונים



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

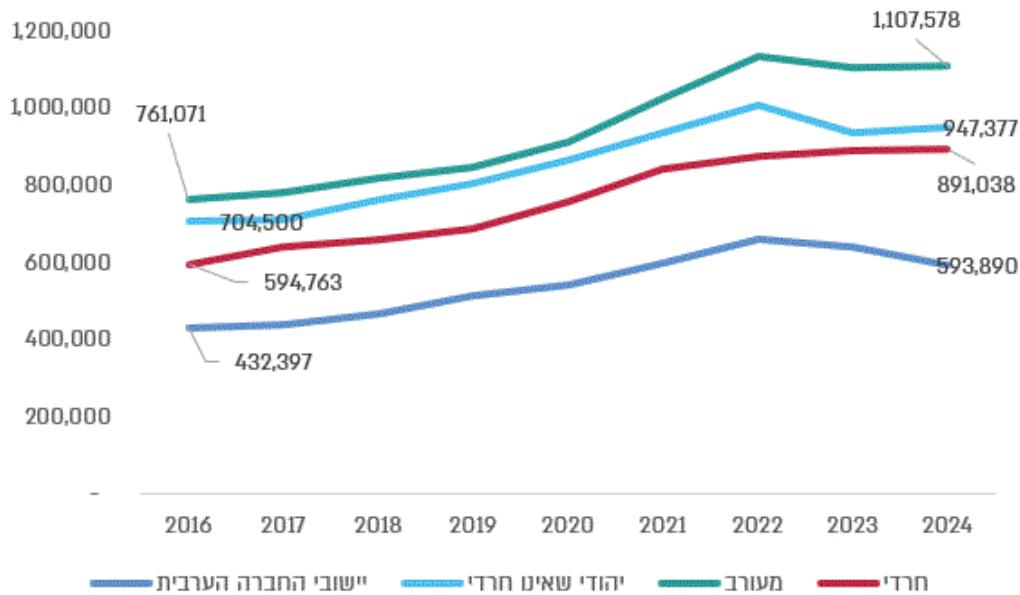
תרשים 52: שיעור ההחזר הממוצע מהכנסה (באחוזים) לשנים 2016 - 2024 (רבעון ראשון), בפילוח לפי המגזרים השונים



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

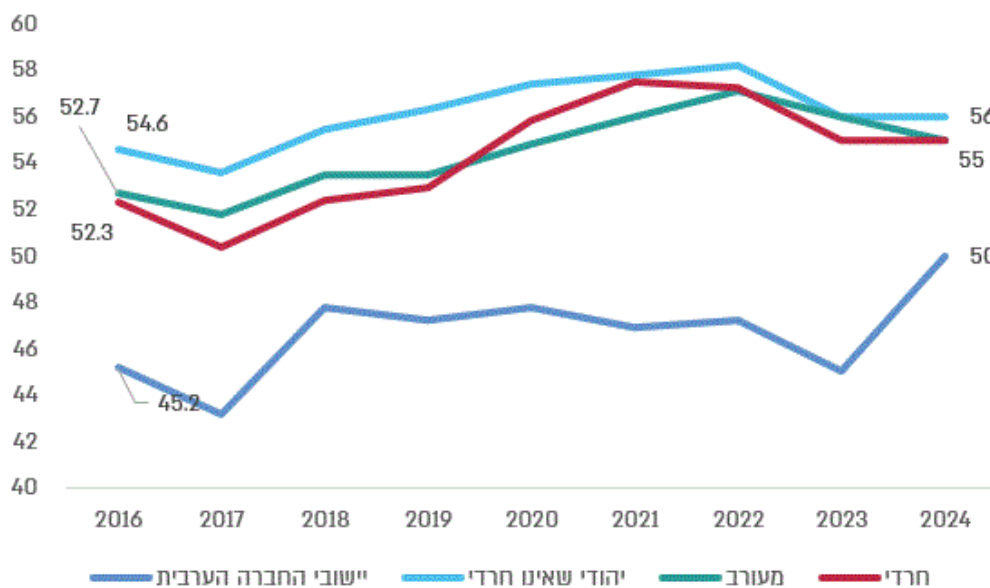
מהתרשימים האמורים עולה כי שיעור ההחזר הממוצע מההכנסה ביישובי החברה הערבית גבוה במעט בהשוואה למגזרים האחרים (מגזר יהודי ומגזר מעורב). שיעור ההחזר הממוצע מההכנסה במגזר היהודי והמעורב ברבעון הראשון של שנת 2024 עמד על כ-26.5% ואילו במגזר הערבי על כ-27.7%. כמו כן, ההכנסה נטו של משקי הבית ברבעון הראשון של שנת 2024 ביישובי החברה הערבית שלקחו הלוואה לדיור נמוכה יותר בצורה משמעותית בהשוואה למגזרים אחרים - ההכנסה נטו במגזר הערבי למשק בית עומדת על כ-19 אלף ש"ח ובמגזר היהודי עומדת על כ-25 אלף ש"ח וביישובים שמתגוררים בהם מגזרים שונים (להלן - המגזר המעורב) על כ-35 אלף ש"ח.

תרשים 53: סכום הלוואה הממוצעת לשנים 2016 - 2024 (רבעון ראשון) בפילוח לפי המגזרים השונים



נתוני בנק ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

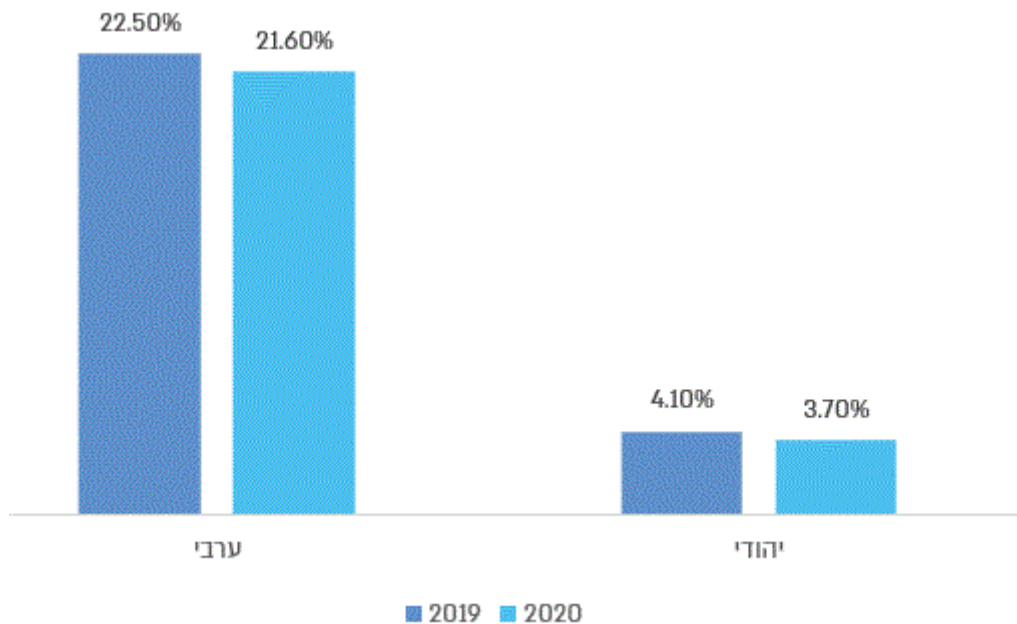
תרשים 54: שיעור המימון הממוצע (באחוזים) לשנים 2016 - 2024 (רבעון ראשון), בפילוח לפי המגזרים השונים



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים האמורים עולה כי שיעור המימון הממוצע משווי הנכס ביישובי החברה הערבית נמוך בהשוואה ליישובי החברה היהודית, ועומד ברבעון הראשון לשנת 2024 על כ-50% בהשוואה ל-56% במגזר היהודי. בנוסף, גובה ההלוואה הממוצעת ביישובי החברה הערבית נמוך בהשוואה למגזרים אחרים, אף שחלה בו עלייה מסוימת, והוא עומד על כ-593,890 ש"ח לעומת 947,377 ש"ח במגזר היהודי. עם זאת, חלק מהפער מוסבר בכך כי שווי הנכס ביישובי החברה הערבית נמוך מיישובי החברה היהודית ועומד על כ-1.922 מיליון ש"ח לעומת 2.22 מיליון ש"ח ביישובי החברה היהודית.

תרשים 55: שיעור הלווים שהיו בפיגור בתשלום ההלוואה לדיור בשנים 2019 - 2020



המקור: נתוני בנק ישראל, ועדת הכלכלה מרץ 2022.

שיעור הלווים עם הלוואות לדיור שנמצאו בפיגור במהלך 2019-2020 היה גבוה משמעותית בקרב לווים ביישובי החברה הערבית. בשנת 2020 שיעור ההלוואות בפיגור במגזר היהודי היה 3.7% ואילו במגזר הערבי עמד על כ-21.6%. ייתכן ופער הריביות במשכנתאות בין האוכלוסיות מגלם בין היתר את רמת הסיכון כתוצאה מהשוני בהתנהגות בין שני המגזרים לעניין מוסר התשלומים בהלוואות.

מחקר של רשות התחרות³⁴⁰ הצביע על פערים משמעותיים בתנאי האשראי במגזר הערבי. מהנתונים עולה כי הריבית הממוצעת על אשראי צרכני בסניפי בנקים ביישובים ערביים גבוהה ב-0.62% מזו שביישובים יהודיים, וזאת גם לאחר שקלול משתני סיכון ופרמטרים רלוונטיים אחרים. במקביל, המחקר מצביע על כך שהכנסות הבנקים מפעילות במגזר הערבי נמוכות יחסית. זאת בשל חסמים משמעותיים במתן משכנתאות, הנובעים מהערכת סיכון גבוהה יותר במגזר זה.

במענה לבקשת מרכז מחקרי המתעסק במגזר הערבי במרץ 2025, בדק בנק ישראל האם יש אפליה בריבית וזאת באמצעות השוואה בין יישובים יהודיים ויישובים לא יהודיים. הבחינה בוצעה נכון לנתוני שנת 2023. בבדיקה עלה כי קיים פער חיובי בריבית הכוללת החזויה המשוקללת ביישובים לא יהודיים לעומת יישובים יהודיים. כמו כן, בנק ישראל ציין כי הפערים בין המגזרים הצטמצמו בשנים האחרונות כאשר ניתן להסביר חלק מהפער על ידי פערים באופן הרישום, במימוש, עלויות תפעוליות ובמבנה התחרותי של שוק האשראי.

מחקר על הבנקאות במגזר הערבי של רשות התחרות, מאי 2023.

בפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם גורמים בכירים בבנקים השונים ציינו הבנקים הסברים אפשריים לפערים בנגישות למשכנתא בין נכסים הנרכשים ביישובים יהודיים לעומת יישובים ערביים. כמו כן, בנק ישראל ציין אף הוא בדוחות עבר³⁴¹ סיבות דומות לפערים האמורים. להלן הפירוט:

- א. קשיים ברישום הנכס והעמדתו כבטוחה לצורך לקיחת משכנתא ביישובים הערביים:** חלק ניכר מהנכסים ביישובים הערביים בנויים על קרקעות מושע (בעלות משותפת על מקרקעין ללא חלוקה מסודרת לחלקות) או בבעלות משפחתית. בעיה זו מקשה על הלווים להעמיד את הנכס הספציפי כבטוחה לצורך קבלת אשראי לדיור. לכן, במקרה של חדלות פירעון הבנק יתקשה במכירת הבית היות ומדובר בבעלות קרקע משותפת. גם בסקר שנערך עבור בנק ישראל בשנת 2022 כ-15% מהנשאלים העידו על כך שהם רוצים לקחת משכנתא אך הבנקים לא מאפשרים להם וזאת בשל איכות הבטוחה במשכנתא.
- ב. בנייה ללא היתר והיעדר תוכניות מתאר:** ביישובים ערביים רבים אין תכנית מתאר מאושרת המאפשרת הוצאת היתרי בנייה כחוק.
- בדוח שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2018 על פעולות הממשלה בנושא "מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים"³⁴² צוין בין היתר כי האמצעים שנקטו על פי החלטות הממשלה לא תרמו בדרך כלל לפתרון הבעיה או תרמו לפתרונה באופן מועט.
- ג. קשיים במימוש הנכס במקרה של חדלות פירעון הלווה:** מאפייניו הייחודיים של שוק הדיור במגזר הערבי מגבילים את יכולת המימוש של הנכס בידי הבנק במקרה של חדלות פירעון, ובכך מגדילים את הסיכון במתן המשכנתא.
- ד. כלכלה שחורה ושימוש גבוה במזומן:** הבנק בודק עמידה בכללי כושר פירעון של עד 40% מההכנסה. אדם המקבל שכר באמצעות מזומן שאינו מופקד בבנק יתקשה לקבל משכנתא מהבנק וזאת בשל אי עמידה בהוראות בנק ישראל.
- ה. מחסור בבנייה רוויה:** רוב הבנייה בחברה הערבית הינה בנייה עצמית על קרקע פרטית³⁴³. בבנייה עצמית ביישוב ערבי, שבו אין שוק נדל"ן פעיל של קנייה ומכירה, קיים קושי להעריך את שווי הנכס דבר המגביל את הערכות השווי.
- ו. אוריינות פיננסית נמוכה יותר והיעדר חשיפה לאפשרויות אשראי השונות:** היעדר ידע בתכנון פיננסי ובניהול דירוג אשראי מחליש את יכולת המיקוח של הלקוח מול הבנק, משאירה לקוחות רבים כ"קהל שבו" של המערכת הבנקאית המקומית. כתוצאה מכך, הלקוח הערבי הממוצע אינו נהנה מפירות התחרות, מה שמוביל לתמחור יתר של הלוואות ולצמצום הנגישות לפתרונות מימון משתלמים. מנתוני בנק ישראל עולה כי ב-82% מהיישובים הערביים לא פונים לתיחור ליותר מבנק אחד (וזאת לעומת 60% שלא פונים ליותר מבנק אחד ביישובים היהודים ו-63% ביישובים מעורבים)³⁴⁴. בתאם לנתוני בנק ישראל נכון לשלושת הרבעונים של שנת 2024, המגזר הערבי מרבה להשתמש בשירותיהם של יועצי משכנתאות (כ-73%) בהשוואה למגזרים האחרים (כ-64% במגזר המעורב וכ-61% במגזר היהודי)³⁴⁵.

341 ראו הערת שוליים מס' 5.

342 מבקר המדינה, דוח שנתי 2019, עמ' 547-598, "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", עמ' 547-598.

343 ראה הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, משרד המשפטים

344 מקור הנתונים הוא מדיווחי הבנקים נתוני רבעון ראשון 2024 עד רבעון שלישי 2024.

345 ראה הרחבה בפרק בנושא יועצי משכנתאות.

ז. תחרות מצומצמת בין הבנקים בשוק האשראי לדיור במגזר הערבי: חלק מהבנקים הדירו בעבר את רגליהם משוק האשראי לדיור ביישובים ערביים. עם זאת, ציין בנק ישראל כי בעשור האחרון (נכון למועד דוח בנק ישראל בשנת 2022) חל גידול של כ-90 אחוזים במספר הסניפים הבנקאיים ביישובים ערביים. המיקוד העסקי הגובר של הבנקים ביישובים הערביים פועל להגברת התחרות בשירותי הבנקאות במגזר. בדוח סביבה חברה וממשל לשנת 2024 של בנק אי³⁴⁶ ציין הבנק כי "הבנק רואה חשיבות רבה במתן מענה מותאם לצרכים של החברה הערבית וממשיך להעמיק את פעילותו בסניפים ביישובי החברה הערבית... במטרה להנגיש את מוצרי המשכנתא לחברה הערבית, הבנק פיתח בשנים האחרונות פתרונות מותאמים למאפיינים הייחודיים של המגזר כמו "משכנתא כפרית" עם התמקדות בטיב הביטחונות המשועבדים".

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי ציינה בתשובתה ממאי 2026 (להלן - תשובת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים) כי הקושי ברישום הנכס והעמדתו כבטוח אכן מהווה חסם מרכזי אל מול המערכת הבנקאית. החלטת ממשלה 550, אשר אושרה ביום 24.10.21 ונמצאת כיום בשנתה החמישית ליישום, כוללת בין היתר גם מענים ייעודיים לסוגיה זו במסגרת פרקי הדיור וההכלה הפיננסית בשים לב לגופים הרלוונטיים לנושא. עוד ציינה הרשות כי קידום תכנון מתארי ומפורט, לצד הליכי איחוד וחלוקה, מהווה נדבך חיוני בקידום רישום הנכסים ובהנגשת אשראי לדיור. לצד אלו, חסם נוסף המעכב הנפקת היתרי בנייה הינו הצורך בפיתוח תשתיות ציבוריות בקרקע פרטית. החלטה 550 נותנת מענה לשני החסמים הללו.

משרד מבקר המדינה פנה לבנק ישראל בדצמבר 2025 בבקשה לקבל נתונים על מספר יועצי המשכנתאות דוברי הערבית במערכת הבנקאית ופריסת "נציגויות משכנתא" בתוך היישובים הערביים. בנק ישראל ציין בהתייחסותו מינואר 2026 (להלן - התייחסות בנק ישראל) כי לא קיימים בידיו נתונים כאמור. מבין הנתונים שקיימים בפיקוח עולה כי שיעור המשכנתאות למטרת מגורים שנלקחו בליווי יועץ במגזר הערבי גבוה משיעורם באוכלוסייה הכללית: בקרב משכנתאות שנלקחו החל משנת 2024 73% מהמשכנתאות שנלקחו בקרב האוכלוסייה הערבית היו בליווי יועץ, לעומת שיעור של 59% באוכלוסייה הכללית.

נמצא כי בנק ישראל אינו מחזיק בנתונים בסיסיים הנדרשים לצורך גיבוש מדיניות להנגשת אשראי לדיור בחברה הערבית. כך, נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מנטר את מספר יועצי המשכנתאות דוברי הערבית המועסקים במערכת הבנקאית או את פריסת "נציגויות המשכנתא" בתוך היישובים הערביים. היעדר 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 נאלצים להיעזר ביועץ משכנתאות חיצוני (לעומת 59% באוכלוסייה הכללית). נתון זה עלול להצביע על כך שהמערכת הבנקאית אינה פשוטה או נגישה דיה עבור הלקוח הערבי, דבר שעלול להטיל עליו נטל כלכלי נוסף בדמות תשלום שכר טרחה ליועצים פרטיים.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי "אין זה מתפקידו של הפיקוח על הבנקים לעסוק בניטור מאפיינים של יועצי משכנתאות ובכלל זה ניטור מספר יועצים דוברי ערבית" (ההדגשה במקור). עוד ציין בנק ישראל כי השימוש המוגבר ביועצי משכנתאות במגזר הערבי יכול לנבוע ממכלול גורמים שמשפיעים על התנהלות המגזר הערבי בהיבטים הפיננסיים, לרבות מורכבות ההלוואה או היעדר אורייניות פיננסית. עוד ציין הבנק בתשובתו כי הנגשת אשראי לאוכלוסיות ייחודיות, לרבות בחברה הערבית, מצויות בליבת אחריותם של גורמים אחרים ובכלל זה משרדי הממשלה הרלוונטיים, והן מחייבות כלים, סמכויות ונתונים שאינם קיימים בידי הפיקוח על הבנקים.

ממצאי הביקורת מעידים כי הפערים בנגישות לאשראי לדיור בחברה הערבית נובעים משילוב של חסמים מבניים (רישום מקרקעין, תכנון ובנייה), כלכליים ותרבותיים. בעוד שבנק ישראל פועל לקידום ההכלה הפיננסית במישור הבנקאי, פתרון שורשי של סוגיות הדיור והאשראי מחייב שיתוף פעולה הדוק של גורמי ממשלה רלוונטיים.

מומלץ כי בנק ישראל יוסיף לבחון את המדיניות הנדרשת להנגשת אשראי, תוך הידוק הממשקים עם גורמי הממשלה האמונים על הסרת החסמים המבניים, ובכך ליצור מנגנון רב מערכתי המאפשר צמצום פערים פיננסיים בצורה אפקטיבית.

עוד עלה מפגישות שערך צוות הביקורת עם גורמים שונים במערכת החוץ בנקאית, כי 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.

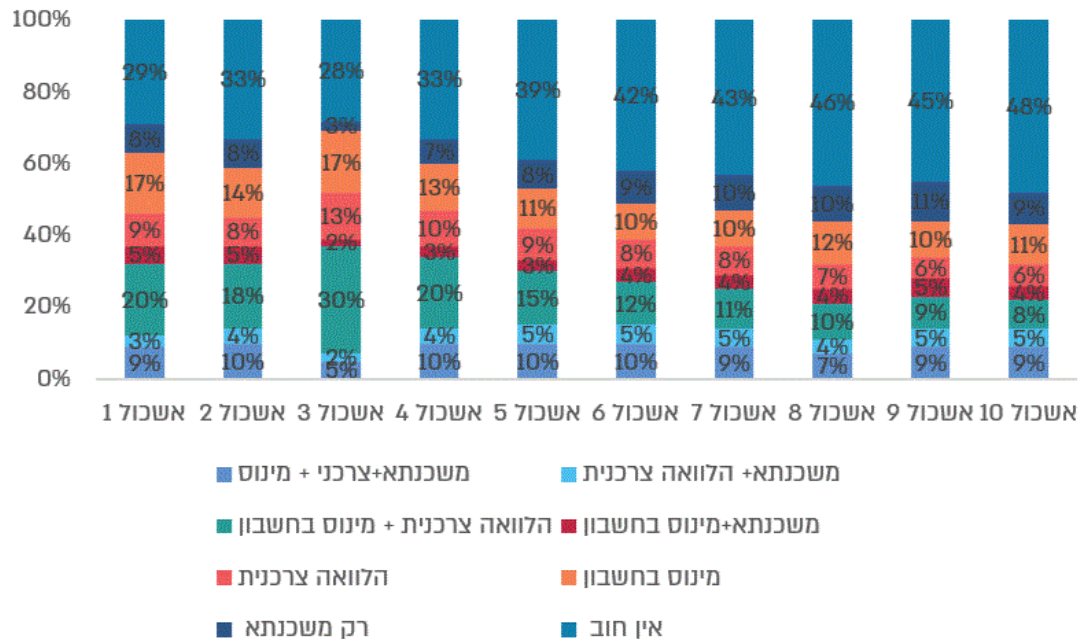
הדוח של הגוינט בנושא השלכות המלחמה על החברה הערבית מנובמבר 2024 ציין כי אחד הגורמים המשפיעים רבות על מצוקת האוכלוסייה הערבית עוד טרם המלחמה, הינו המחסור באשראי, דהיינו קבלת משכנתא עבור רכישת דירה. אחוז הערבים במקבלי המשכנתאות הוא 2%, נמוך בצורה משמעותית מחלקם באוכלוסייה. כחלופה, רבים פונים לשבירת תכניות פנסיה או חסכונות ארוכי טווח, חלקם לוקחים הלוואות יקרות מאוד בבנקים, ויש שפונים לשוק האפור. המצוקה הכלכלית המחמירה בחברה הערבית בשל המלחמה והעלייה באבטלה, לצד מחסור באשראי, מביאה לפנייה גוברת לשוק האפור. עוד ציין הדוח כי היות ורוב מקרי הרצח מתרחשים בעיקר על רקע מאבקים פנימיים בין ארגוני הפשע, העוסקים בין היתר בגביית דמי חסות וגביית חובות בשוק האפור, יש להניח שמצב זה יביא להתגברות הפשיעה והאלימות. בשנת 2017 בנק ישראל ציין³⁴⁷ כי חלק מהבנקים החלו להציע הלוואות לצורכי דיור למגזר הערבי לתקופות ארוכות (של מעל 10 שנים ואף עד 20 שנים) ללא משכון נכס. הלוואות אלה מתאפיינות בהיקפים מצומצמים יחסית עבור משק בית בודד, והריבית עליהן גבוהה יותר מהריבית על משכנתאות, שכן מדובר בהלוואה ללא בטוחה.

להלן נתונים אודות תמהיל צריכת האשראי של משקי בית בחלוקה לפי אשכולות כלכליים חברתיים לשנת 2024:

ראו בנק ישראל: ניתוח שוק המשכנתאות ללוויים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה, נובמבר 2017.

347

תרשים 56 : נתונים אודות תמהיל צריכת האשראי של משקי בית בחלוקה לפי אשכולות כלכליים חברתיים לשנת 2024



המקור: בנק ישראל, נתוני מאגר אשראי לשנת 2024.

מהתרשים עולה כי קיימים פערים בין האשכולות השונים. כך למשל באשכולות סוציואקונומיים גבוהים (9 - 10) לכ-45% עד 48% מהאוכלוסייה המתגוררת בהם אין כלל חוב. לעומת זאת, ביישובי אשכול 3 יש תלות גבוהה מאוד באשראי צרכני לצד מיעוט משכנתאות - באשכול זה אחוז המשכנתאות הוא הנמוך ביותר - 3%. אשכול סוציו-אקונומי 3 הוא דרגה סוציו-אקונומית בינונית-נמוכה בישראל (מתוך 10 אשכולות, כאשר 1 הוא הנמוך ביותר). כל האזורים המתאפיינים ברוב ערבי, נמצאים באשכולות 1 - 3, כאשר שיעור גבוה מהאוכלוסייה מתגוררת באזורים הנמצאים באשכול 1³⁴⁸.

צעדים ממשלתיים לטיפול בחוסר נגישות האוכלוסייה הערבית ללקיחת משכנתא

לאורך השנים עסקו החלטות ממשלה שונות וצוותים בין משרדיים שונים בקידום פתרונות לסוגיית הדיור במגזר הערבי. ההמלצה העיקרית הייתה רישום מסודר במרשם המקרקעין של הזכויות בנכסים, צעד שיכול להגדיל את היכולת של הלווים להעמיד את הנכסים כבטוחה ולכן יפחית את הסיכון עבור הבנקים בעת מתן המשכנתא. להלן השתלשלות החלטות הממשלה השונות והצוותים הבין משרדיים שהוקמו במהלך השנים שנגעו בין היתר במחסור במשכנתאות בחברה הערבית:

1. **הקמת צוות בין משרדי ביולי 2015:** משנת 2000 קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לפתרון בעיית דיור במגזר המיעוטים אולם הכלים שהופעלו במסגרת החלטות אלה לא הביאו לפתרון הבעיה או תרמו לפתרונה באופן מועט. בעקבות זאת החליטה הממשלה בדצמבר 2014 להקים צוות בין משרדי שיגבש בתוך 120 ימים תכנית לטיפול במצוקת הדיור ביישובי המיעוטים. הצוות, בראשות מנכ"ל משרד האוצר, כלל נציגים ממשרד האוצר והבינוי, מינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי במשרד ראש הממשלה, רשות המסים והיועץ המשפטי לממשלה היה אמור לגבש בתוך 120 יום תכנית לטיפול במצוקת הדיור הערבי. במסגרת דוח צוות 120 הימים הוצג השיעור הגבוה של מכרזים לשיווק קרקעות

מדינה שנכשלו בישובים הערביים, וצוין כי הסיבה לכך היא בין השאר קושי בקבלת מימון, הן של יזמים המבקשים לקבל מימון לביצוע פרויקטים והן של תושבים המבקשים לקבל הלוואות לרכישת דירות בהלוואות משכנתא³⁴⁹. הצוות לא עסק בסוגיית המימון בהיקף הדרוש לגיבוש פתרונות עומק משמעותיים. הצוות המליץ כי תתקיים בחינה נוספת בשיתוף החשב הכללי והמפקח על הבנקים על מנת לגבש דרכי פעולה אפשריות לסיוע בקשיים מימוניים המתעוררים במגזר הערבי, הן עבור משקי הבית והן עבור יזמים, לצורך קידום בנייה למגורים במגזר הערבי. באוגוסט 2015 החליטה הממשלה לאמץ באופן עקרוני את דוח צוות 120 הימים³⁵⁰.

2. צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה

הפיננסית: בדצמבר 2020 הוקם ע"י נגיד בנק ישראל, שר המשפטים ושרת המשרד לשוויון חברתי צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית להגברת ההכלה הפיננסית הלאומית. ביולי 2022 פרסם הצוות את מסקנותיו. חזון בנק ישראל לשנת 2030 בנושא הכלה פיננסית היה כי שיעור מקבלי המשכנתאות בחברה הערבית יעמוד על כמחצית משיעור מקבלי המשכנתאות בחברה הישראלית הכוללת. בנוסף, בבנייה על קרקע מוסדרת על פי היתרים, שיעור מקבלי המשכנתאות בחברה הערבית יהיה זהה לשיעור מקבלי המשכנתאות בחברה היהודית.

צוות המשנה לענייני הכלה פיננסית בחברה הערבית בראשות מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי (להלן - צוות המשנה) המליץ על מספר דרכים על מנת להתמודד עם הקשיים בנושא המשכנתא בחברה הערבית: (א) ערבות חלקית של המדינה למשכנתאות ביישובי החברה הערבית; (ב) תיקון אופן הרישום במכרזי רשות מקרקעי ישראל בבנייה רוויה ביישובים החברה הערבית; (ג) הבהרות להוראת הפיקוח על הבנקים בנוגע לאופן העמדת הלוואות לדיר ללא משכון נכס. צוות המשנה הציע מספר פתרונות ופעל במטרה לכלול אותם במסגרת החלטות ממשלה מתאימות.

3. החלטת ממשלה מס' 852 מיום 1.3.21 בנושא מדיניות ממשלתית

לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית והעצמת החברה הערבית בישראל ותיקון החלטות ממשלה: בהחלטה נקבע כי שרי המשפטים והשוויון החברתי ונגיד בנק ישראל יקימו צוות שיפעל לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית³⁵¹. במשק הישראלי. בין היתר, הצוות ימפה את הפערים בהכלה הפיננסית בישראל לרבות תחום האשראי בכללותו, ובין היתר האשראי לדיר, בהסתמך על הספרות המקצועית ועל פרקטיקות נהוגות בעולם, ויגבש המלצות לצעדי מדיניות אופרטיביים. נוכח האתגרים הייחודיים של החברה הערבית בתחום זה, נקבע כי יינתן דגש מיוחד בעבודת הצוות למיפוי החסמים והאתגרים הייחודיים לחברה הערבית ולהצעת חלופות להסרת אותם חסמים, והכול בשים לב ללוחות הזמנים שייקבעו לאישור התוכנית ההמשכית הרב-שנתית לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית.

4. החלטת ממשלה מספר 549 של הממשלה מיום 24.10.21 בנושא

תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022 - 2026: ההחלטה התקבלה בשל התגברות מקרי הרצח והאלימות הנובעים מגורמי הפשיעה בחברה הערבית ובמטרה להביא למיגורם. בין הסעיפים שהתקבלו בהחלטה צוין בסעיף 4 כי על סגן השר במשרד לביטחון פנים לתכלל מבצע חירום אשר בין היתר יכלול "קידום הליכי חקיקה נדרשים וקידום מהלכים נוספים שיהיה בהם לסייע לצמצום הפשיעה, וביניהם צמצום תופעת החדירה של גורמי הפשיעה למכרזים ברשויות המקומיות, תופעות הנוגעות לפשיעה בשוק השחור, שימוש במזומן ועוד". בהתאם להחלטת הממשלה בנובמבר 2021 מונה מנכ"ל משרד האוצר לעמוד בראש צוות בין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת

349 ראו הערה 7, סעיף 50.

350 ההמלצות אומצו בהחלטת ממשלה בנושא יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, החלטת ממשלה מספר 346 מיום 5.8.15.

351 הכלה פיננסית משמעותה יצירת נגישות שוויונית לשירותים פיננסיים בעלויות סבירות לכלל האוכלוסייה.

מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי. במאי 2022 פרסם הצוות את מסקנותיו³⁵². בדוח צוין כי הרחבת הפעילות מול השוק הפיננסי על מגוון המוצרים היא אחד מהכלים הבולטים להעברת הפעילות הכלכלית שמקיימים חלקים בחברה הערבית בשוק השחור אל תוך המערכת הפיננסית המוסדרת. כאמור, היעדר נגישות של המגזר הערבי למשכנתאות בנקאיות לעיתים גורם לכך שהלווים פונים לקבל אשראי אצל מלווים חוץ בנקאיים או בשווקים המזוהים כבעייתיים.

5. החלטת ממשלה מספר 550 של הממשלה מיום 24.10.2021 בנושא התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026:

בהחלטה נקבע כי בהמשך להחלטת ממשלה מס' 852 ובהמשך לעבודת צוות המשנה להכלה פיננסית ולאור פערים הקיימים בנגישות החברה הערבית לשוק האשראי למשכנתאות, הממשלה תנחה את שר האוצר לבצע מספר פעולות שהעיקרית תהיה הכפלת שיעור מקבלי המשכנתאות מהחברה הערבית המתגוררים ביישובי התוכנית בתוך חמש שנים, כך שרוכשי דירות אשר אינם זכאים לקבל משכנתא בשל חסמים מבניים ובין היתר, בשל הקושי לרישום הנכס במרשמי המקרקעין או היעדר סחירות, יהיו זכאים לקבלת אשראי בתנאי משכנתא מגופים פיננסיים. עוד נקבע כי תוקם ועדה בראשות מנכ"ל משרד האוצר, ובהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג החשב הכללי במשרד האוצר, נציג משרד ראש הממשלה, נציג משרד המשפטים, נציג המפקח על הבנקים, נציג הרשות להלבנת הון ומנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים לבחינת הגברת נגישותה של החברה הערבית לאשראי לדיור וסוגיית האשראי החוץ בנקאי. הוועדה תגבש המלצות אפשריות ומגוון כלים לרבות כלים רגולטוריים, פיננסיים ותקציביים, לפתרון הסוגיה בטווח הקצר ובטווח הארוך, וזאת בשים לב למכלול הצרכים, הסיכונים והמדיניות הממשלתית בנושא, ובמטרה להביא להגדלת היקף מקבלי המשכנתאות מהחברה הערבית המתגוררים ביישובי התוכנית. עוד נקבע בהחלטה כי ההמלצות תוצגנה בפני ועדת השרים בתוך 160 ימים, וכי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים³⁵³ (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי) תנהל ותעקוב אחר ביצוע ההחלטה. בהחלטה נקבע כי מדד הכפלת שיעור מקבלי המשכנתאות מהחברה הערבית ייבחן רק בתום חמש שנות התכנית, המסתיימות ב-24.10.26.

כמו כן בהחלטת הממשלה צוין כי "המשנה לנגיד בנק ישראל, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, העומדים בראש הצוות בין - משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית ביקשו לרשום את הודעתם לפיה מגובשת, במסגרת עבודת הצוות, תוכנית אסטרטגית לצמצום פערים של החברה הערבית בהכלה פיננסית לרבות באמצעות הגברת האוריינות הפיננסית, צמצום שימוש במזומן והגברת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, וזאת בתוך 60 ימים. ככל שנדרש, יוקצו סכומים, דרך ביצוע הסטות ממקורות החלטה זו ליישום התוכנית שלא יעלו על 15 מיליון ש"ח." עוד צוין בהחלטת הממשלה כי "המפקח על הבנקים בבנק ישראל הודיע כי בכוונתו לבחון התאמות של הרגולציה ביחס לאשראי לדיור ככל שיידרש ויימצא לנכון".

6. צוות בין - משרדי בראשות החשב הכללי לבחינת שוק המשכנתאות בחברה הערבית שהוקם בתחילת שנת 2022: הצוות הוקם על רקע החלטת ממשלה מספר 550 והוועדה הבין משרדית. הצוות כלל את החשב הכללי, ראש הרשות לפיתוח כלכלי, נציג מבנק ישראל ונציג מאגף התקציבים (להלן - צוות לבחינת הנגישות של החברה הערבית לשוק המשכנתאות).

ביוני 2022 הצוות השלים את עבודתו וגובש דוח המלצות בנושאים השונים. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2025, המלצות הצוות לא הוצגו לממשלה וממילא לא נערך דיון בהמלצות והן לא יושמו.

³⁵² ראה דוח הצוות הבין - משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, מאי 2022.

³⁵³ הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים היא רשות ממשלתית הכפופה למשרד לשוויון חברתי.

חלק מהמלצות הצוות בנושא היו קידום והרחבת פעילות ייעוץ המשכנתאות ביישובי החברה הערבית באמצעות ביצוע מכרז לליווי וייעוץ בחברה הערבית והקצאת משאבים לטובת הנגשת מידע פיננסי בשיתוף עם השלטון המקומי. עוד הומלץ לבצע מכרז בנושא לגופים מתכללים אשר יספקו שירותי ליווי וייעוץ משכנתאות.

החשב הכללי ציין בתשובתו ממאי 2026 כי טיוטת דוח ההמלצות הופצה להערות חברי הצוות אך עקב אי הסכמות לעניין רשימת ההמלצות הצוות לא פרסם את מסקנותיו. עוד ציין החשב הכללי כי המלצות שלא היה בגינן מחלוקת קודמו על ידי חלק ממשרדי הממשלה.

משרד המשפטים ציין בתשובתו ממאי 2026 (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי בשנתיים האחרונות נערכו דיוני מעקב בנושא בוועדת השרים לענייני החברה הערבית. כמו כן במהלך שנת 2022 נערכה עבודת מטה בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), אשר בסופה גובש דו"ח בנושא "יישום פתרונות לעניין הגברת הליכי הרישום ביישובי החברה הלא יהודית". המלצות הדו"ח התמקדו בנושא יישום פתרונות לעניין הגברת הליכי רישום הקרקעות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. כך בין היתר המליץ הצוות על מהלכים מתחום התכנון שיש בהם כדי לקשור כבר בשלב ההליך התכנוני לרישום שיגיע לאחר אישור התכנית, וכן על מהלכים נוספים להגברת המודעות לחשיבות הליכי הרישום. המלצות אלו יש בהם כדי לתרום לפתרון ארוך טווח לסוגיית הנדל"ן והרישום ביישובי החברה הערבית בכלל ולסוגיית האשראי לדיור בישובים אלה, בפרט.

ב-22.11.23 פרסמה הרשות לפיתוח כלכלי הצעה לביצוע מיזם משותף עם חברה לצורך ליווי משפחות לרכישת בית ראשון³⁵⁴ בחברה הערבית³⁵⁵. תקציב המיזם היה כ-3.24 מיליון ש"ח לשנה (כולל מע"מ) לשנה הראשונה, עם אפשרות להארכת ההתקשרות עד שנתיים נוספות, ובסכום מצטבר של עד 10.95 מיליון ש"ח לכל שלוש השנים. ההתקשרות לא יצאה לפועל ובנובמבר 2024 הנושא שב לדיון בוועדת המכרזים של משרד ראש הממשלה. לדברי הרשות המיזם לא החל ולא בוצע פרסום מחדש היות ובחודש ינואר 2024 היו חילופי בעלי תפקידים במשרד.

בפברואר 2025 פנה משרד ראש הממשלה לוועדת הפטור של החשב הכללי בבקשה לאשר מיזם משותף שיתמקד בתוכנית שמטרתה ללוות ולייעץ למשפחות בתהליך רכישת דירה ראשונה, בערים בעלות רוב ערבי. המיזם אמור לגשר על פערי מידע, שפה ותרבות המקשים כיום על קבלת אשראי, ובמקביל לעודד תחרות בין הבנקים ולייעל את הליכי אישור המימון. מעבר לסיוע הישיר ללווים, המיזם יאפשר למדינה לגבש תמונת מצב עדכנית על חסמי השטח, ובכך להוביל למיצוי פוטנציאל הדיור ושיפור המדיניות הכלכלית במגזר. רק בחודש מאי 2025 אושרה ההתקשרות לפי תקנה 3(30) לתקנות חובת מכרזים. נכון למועד סיום הביקורת, טרם החלה ההתקשרות עם החברה בפועל.

נמצא כי מיוני 2022, מועד גיבוש ההמלצות של הצוות לבחינת הנגישות של החברה הערבית לשוק המשכנתאות ועד למועד סיום הביקורת - טרם יושמה המלצת הצוות האמורה בעניין ביצוע מכרז לליווי וייעוץ בחברה הערבית על ידי הרשות לפיתוח כלכלי.

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים ציינה בתשובתה כי הפרסום שבוצע בחודש נובמבר 2023 היווה חלק מתהליך העבודה למיפוי נתיב ההתקשרות הנכון ביחס לפרויקט, כנדרש ע"פ דין כאשר בהודעה על הכוונה העקרונית של המשרד להתקשר עם ספק מסוים נעשתה כפרסום מחויב לציבור לשם קבלת השגות, ככל שישנן. עוד ציינה הרשות כי המשרד לא קידם את הדברים עד שהתהליך הראשוני לא הושלם כנדרש. לאחר השלמת התהליך הנ"ל ולאור מורכבות וחדשניות הפרויקט, נדרשה היה לבצע עבודת מטה מקצועית ומנהלית מקיפה מול הספק, אגף החשבונות, הלשכה המשפטית וגורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות בנק ישראל, לצורך גיבוש מבנה ההתקשרות, נוסח ההסכם והמסגרת התקציבית הנדרשת.

354 החשב הכללי - ועדת פטור, מספר פרוטוקול 5209 - ליווי לרכישת הבית הראשון למשפחות ערביות.
355 הרשות פרסמה הודעת הכוונה להתקשרות באתר מנהל הרכש, בהתאם לתקנה 3(ב) לתקנות חובת המכרזים.

הרשות הוסיפה בתשובתה כי במקביל, כנדרש ע"פ דין, לאור שווי ההתקשרות והיקפה החלטת ועדת המכרזים הייתה טעונה גם אישור של ועדת הפטור במשרד האוצר, אשר התקבל בשלב מאוחר יותר וכן איתור מקורות תקציביים פנויים לטובת מימוש המיזם. אמנם במהלך חודש ינואר 2024 חלו חילופי בעלי תפקידים במשרד אשר הצריכו בחינה מחודשת של סדרי העדיפויות, אולם עיקר משך הזמן נבע מהצורך בהשלמת כלל ההיבטים המקצועיים, המשפטיים והתקציביים הנדרשים לצורך הבשלת ההתקשרות כדין. בסיומו של ההליך, השלימה הרשות לפיתוח כלכלי את כלל שלבי ההתקשרות וברבעון האחרון של שנת 2025 נחתם ההסכם עם "עוגן - קרן להלוואות ללא ריבית" לשנה, עם אפשרות להארכה בשנתיים והדברים נמצאים בעבודה.

נמצא כי מזה כעשור סוגיית היעדר הנגישות של החברה הערבית למשכנתאות, עומדת על שולחן מקבלי החלטות. 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 בממשלה. לפיכך, הסוגיה האמורה אינה מקודמת ואינה מטופלת על ידי הגורמים הרלוונטיים בממשלה, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה.

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 (שעמד על כ-2% בלבד) 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 שנקטו, 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 נגישותם למשכנתאות בנקאיות ואף במקרים מסוימים יכול אף לעודד פשיעה כלכלית וזאת בשל מעורבותם של גורמים פליליים בנתינת הלוואות חוץ בנקאיות. המשך ההתבססות על שוק האשראי הלא מוסדר בחברה הערבית אינו רק בעיה נקודתית של משקי בית, אלא ייתכן ויהווה איום אסטרטגי על היציבות הכלכלית והחברתית של החברה הערבית.

על אף ניסיונותיהם של התאגידים הבנקאיים לייצר פתרונות אשראי מותאמים (כדוגמת הלוואות ללא בטוחה נדל"נית ישירה), המענה הקיים אינו מצליח לגשר על הפערים המבניים והתכנוניים הייחודיים למגזר הערבי.

החשב הכללי ציין בתשובתו כי על אף ניסיונותיהם של התאגידים הבנקאיים לייצר פתרונות אשראי מותאמים המענה הקיים אינו מצליח לגשר על הפערים המבניים והתכנוניים הייחודיים למגזר הערבי. על כן, מאז עבודת הצוות ובהמשך לה, ממשיך אגף החשבת הכללית בעבודת מטה בשיתוף אגב תקציבים במשרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה והרשות לפיתוח כלכלי במטרה לבחון ולפתח את המודל המתאים להתערבות ממשלתית ישירה לטיפול בהיעדר הנגישות למשכנתאות ביישובי החברה הערבית, לרבות באמצעות פיילוט התערבות ישירה בשוק המשכנתאות על ידי העמדת ערבות מדינה, הפיילוט יופעל במספר יישובים והרחבתו ליישובים נוספים תיבחן בהמשך בהתאם לתוצאות הפיילוט. עבודת המטה הגיעה לכדי הסכמות לעניין אופן ההתערבות ומבנה המודל למעט המקור התקציבי ובימים אלו מקודמת טיוטת החלטת ממשלה בנושא, למעט המקור התקציבי שטרם נקבע.

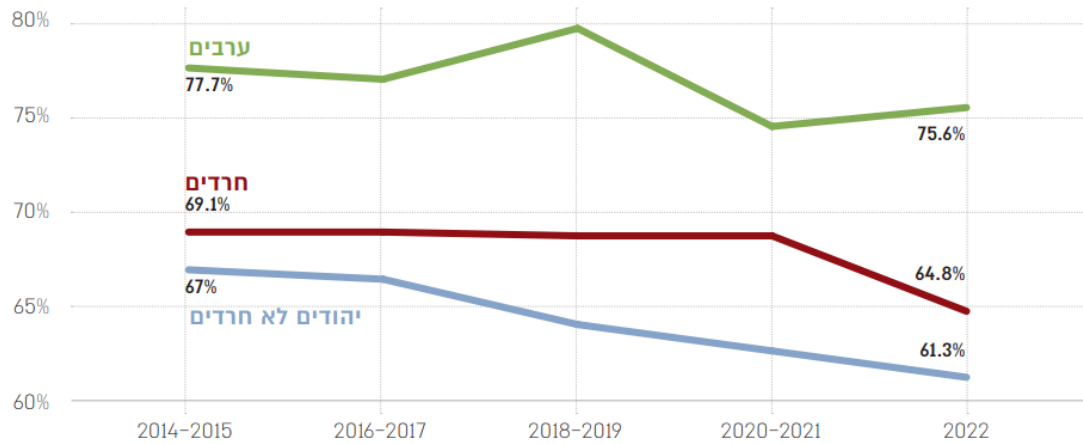
בהמשך להחלטת הממשלה האחרונה בנושא משנת 2021 על מנכ"ל משרד האוצר להמשיך לקדם את הטיפול בנושא הגברת נגישותה של החברה הערבית לאשראי לדיור יחד עם נציגים ממשרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, המפקח על הבנקים, הרשות להלבנת הון והרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים.

אגף תקציבים ציין בתשובתו כי "בימים אלה מתבצעת עבודת מטה בהובלת הכלכלן הראשי לעניין יישום פיילוט להגברת נגישות החברה הערבית לשוק המשכנתאות."

משכנתאות במגזר החרדי

על פי סקרי משקי הבית של הלמ"ס לשנים 2014 - 2022 שיעור בעלי הדירות בחברה החרדית עומד על כ-65% לשנת 2022.³⁵⁶

תרשים 57: שיעור הבעלות על דירות לפי מגזר, 2014-2022



המקור: דוח מצב החברה החרדית-2024, פרק 2: דיוור.

יצוין כי על פי הסקרים האמורים בחברה היהודית שאינה חרדית חלה ירידה מתמשכת בשיעור הבעלות על הדירה מ-67% בשנת 2014 ועד לכ-61.3% בשנת 2022. לעומת זאת במגזר החרדי, עד שנת 2021 חלו שינויים מועטים בשיעור בעלי הדירות, ובשנת 2022 חלה ירידה של כ-4% בשיעור הבעלות על דירה. להלן הנתונים:

מאחר ושיעור הבעלות על דירות בחברה החרדית גבוה משיעורו בחברה היהודית שאינה חרדית, גם שיעור משקי הבית החרדים שנוטלים משכנתא גבוה יותר. בשנת 2022 על פי נתוני בנק ישראל האוכלוסייה החרדית נוטלת באופן יחסי את שיעור המשכנתאות הגבוה ביותר והוא עומד על כ-43% ממשקי הבית, לעומת כ-28% באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, וכ-7% בלבד ממשקי הבית בחברה הערבית.

לפי דו"ח הפיקוח על הבנקים לשנת 2024, שיעור נוטלי המשכנתאות שנעזרים ביועצים פיננסיים ביישובי החברה החרדית עומד על 80%, זאת בהשוואה ל-62% בלבד ביישובים יהודיים שאינם יישובי החברה החרדית, 65% ביישובים עם אוכלוסייה מעורבת, ו-76% ביישובי החברה הערבית.

דפוסי הרכישה של דירות במגזר החרדי שונים מהמגזר הכללי³⁵⁷:

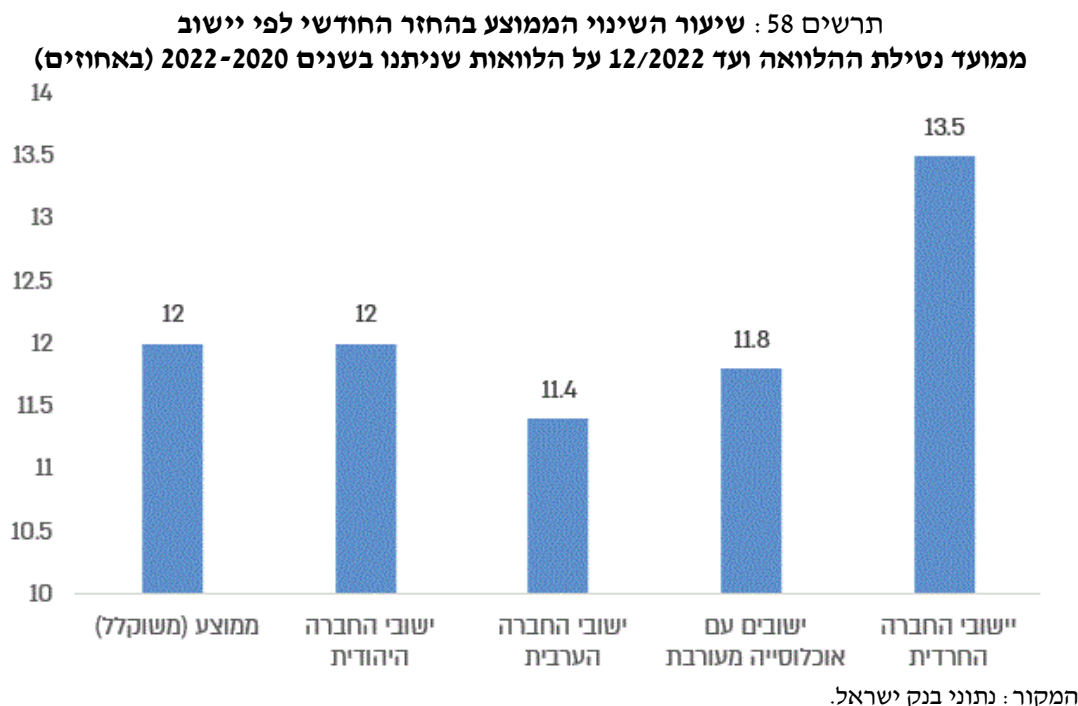
- גיל רכישה:** במגזר החרדי גיל הרכישה צעיר יותר (על פי נתוני הלמ"ס הגיל החציוני לרכישת דירות אצל החרדים עומד על 29 שנים, ואילו הגיל החציוני במגזר היהודי הלא חרדי עומד על 41 שנים) וזאת בשל החשיבות המשפחתית המוקנית לבעלות על דירת המגורים בשלב חיים מוקדם של זוג צעיר.
- עלות דירה ממוצעת:** במגזר החרדי עומדת על כ-1.6 מיליון ש"ח, ואילו עלותה של דירה ממוצעת בקרב המגזר היהודי שאינו חרדי עומדת על כ-1.95 מיליון ש"ח - כ-20% במוצע יותר מעלות הדירה בקרב האוכלוסייה היהודית הלא חרדית.

³⁵⁶ בסקר משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2023. טרם פורסמו נתונים אודות המגזר החרדי בנושא דיוור.
³⁵⁷ הנתונים האמורים הובאו מתוך סקר משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2022.

3. **גיל הדירה הציוני**: גיל הדירה שנרכשת במגזר החרדי עומד על 27 שנים ואילו גיל הדירה הציוני במגזר היהודי שאינו חרדי שנרכשת עומד על 13 שנים.

4. **שטח הציוני של הדירה**: במגזר החרדי עומדת על 83 מ"ר, ואילו במגזר היהודי שאינו חרדי עומד על 94 מ"ר.

במסגרת דיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא "שיעור הריבית על הלוואות לדיוור והריבית המשתלמת על-ידי הבנקים על כספים המופקדים בחשבונות עו"ש ובפיקדונות"³⁵⁸ שהתקיים ביוני 2023, הציג בנק ישראל מספר ניתוחים וביניהם את שיעורי הגידול של ההחזרים החודשיים בגין המשכנתאות בקרב יישובים יהודים שאינם בחברה החרדית, ביישובי החברה החרדית, יישובים עם אוכלוסייה מעורבת, ויישובי החברה הערבית. להלן הנתונים:



מנתוני בנק ישראל עולה כי בקרב יישובים יהודים שאינם בחברה החרדית שיעור הגידול בהחזר החודשי בגין הלוואות המשכנתא עמד על 12%, בדומה לשיעור הגידול הממוצע בכלל המגזרים, ואילו ביישובי החברה החרדית שיעור הגידול עמד על 13.5%³⁵⁹.

בדבריו בוועדה ציין המפקח על הבנקים כי השינויים בהחזר החודשי בחברה החרדית נעוצים בשינוי תמהיל הלוואה: "ביישובים חרדים שיעור הגידול הינו גבוה מהממוצע, עקב שיעור גבוה יותר של הלוואה במסלול פריים, ולהיפך ביישובים הערביים שם שיעור גבוה של הלוואה הינו במסלולי ריבית קבועה ובמסלולים הצמודים".

לפי נתונים שפרסם בנק ישראל באמצע 2023³⁶⁰, 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%).

³⁵⁸ ראה דיון בוועדת הכספים, "חלק ג- שיעור הריבית על הלוואות לדיוור והריבית המשתלמת על-ידי הבנקים על כספים המופקדים בחשבונות עו"ש ובפיקדונות", 12.06.2023.

³⁵⁹ יצוין כי ההחזר גדל באופן משמעותי לאחר עליית ריבית בנק ישראל החל מאפריל 2022, ראו פרק המבוא.

³⁶⁰ ראו תיבה מתוך הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות לשנת 2022 -סקירת העלייה בסכום ההחזר החודשי של הלוואות לדיוור והגורמים להם, הודעת עיתונות, 14.05.2023.

כלומר, עם עליית מחירי הדיור בצורה משמעותית ועליות הריבית של בנק ישראל, ומאפייני רכישות הדירה על ידי המגזר החרדי, נראה כי הנטל הכלכלי הנוסף עליהם עולה בהשוואה לנטל הכלכלי במגזר היהודי הכללי.

אופן רכישת דירות על ידי המגזר החרדי

כאמור הנחיות בנק ישראל קובעות מגבלות למתן הלוואות לדיור וקובעות כי ההלוואה לדיור לצורך רכישת דירה יחידה לא יעלו על 75% משווי הנכס, לפיכך ההון העצמי הנדרש עומד על 25% משווי הנכס³⁶¹.

מפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם נציגי הבנקים השונים עולה כי דפוס הרכישה במגזר החרדי שונה מהמגזר הכללי, ומתבסס לא רק על לקיחת משכנתא אלא גם על הלוואות ממוסדות לגמילות חסדים (להלן - גמ"חים) ומתנות מההורים. דוח של המכון לאסטרטגיה ומדיניות חרדית משנת 2024 מצביע על כך שבשל האפשרויות הכלכליות המוגבלות למדי בשלב זה, נוצרה מוסכמה חברתית שלפיה שני זוגות ההורים של הזוג הצעיר, ולפעמים אף הסבים והסבתות, מעניקים לזוג סיוע כלכלי ניכר במימון רכישת הדירה. נוסף על תמיכה זו יש בחברה החרדית מוסדות פיננסיים המעניקים מגוון אמצעי סיוע כלכלי לזוג הצעיר ולהורים, לדוגמה גמ"חים וקרנות הלוואה בלא ריבית. לצד הגמ"חים פועלות גם קרנות צדקה ואף קופות צדקה פרטיות המציעות סיוע במימון רכישת דירות באמצעות הלוואות, מעניקים ותמיכות כספיות.

מאחר שלמשקי בית חרדיים רבים קיימת אפשרות ללוות כספים ממוסדות גמ"ח ולהשתמש בהם כהון עצמי לצורך נטילת משכנתא, סך ההלוואות שנוטל משק בית חרדי לצורך רכישת הדירה יכול להגיע לשיעור של 100 אחוזים ממחירה. באתר של אחד הגמ"חים עולה כי ניתן לקבל הלוואה של עד 320,000 ש"ח לזוג צעיר שהוריו הצטרפו לתכנית הגמ"ח ומשלמים סכומים חודשיים למשך תקופה שנקבעה מראש. בשנים 2023-2024 הצטרפו למסלולים השונים שמעניק הגמ"ח כ-86,670 משפחות וניתנו 21,498 הלוואות. בהתאם למצוין באתר, באמצעות אחד הגמ"חים חוסכות כ-53 אלף משפחות. נכון לשנת 2024 נתן הגמ"ח הלוואות בהיקף של 3.3 מיליארד ש"ח, כאשר כשליש מסכום זה כבר הוחזר. מהדוחות הכספיים לשנת 2023 של אחד הגמ"חים עולה כי הפעילות העיקרית של העמותה הינה במסגרת תכנית הורים, תכנית המסייעת בנישואי צאצאים באמצעות מתן הלוואות לטווח ארוך ללא ריבית וללא הצמדה. נכון ל-31.12.23 לעמותה יש הלוואות שניתנו לזמן ארוך העומדות על 970 מיליון ש"ח.

החוק לאסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן - החוק לאסדרת גמ"חים) 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 הכנסת³⁶² ובו התברר כי ישנן 170 בקשות הממתינות 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.

יצוין כי באוגוסט 2025 הוגשו לרשות שוק ההון שתי חוות דעת כלכליות בהן הובע חשש שאחד הגמ"חים, מהמוסדות הכלכליים החשובים בחברה החרדית, לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו לחוסכים.

ממצאי הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה מעלים כי מודל המימון במגזר החרדי נשען על מבנה תלת-שכבתי ייחודי, המבדל אותו מדפוס הצריכה במגזר הכללי ומגביר את המורכבות בניהול הסיכונים הבנקאיים: (א) הנדבך המוסדי (המשכנתא); (ב) הנדבך הקהילתי (הגמ"ח): הלוואות ללא ריבית לטווח קצר, המאופיינות בהחזר חודשי גבוה במיוחד. אשראי זה אינו מדווח למערכת

³⁶¹ ראו נוהל בנקאי מס 329 - מגבלות למתן הלוואות לדיור.

³⁶² ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים בנושא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2213/sessions/2237348>

נתוני האשראי ולפיכך הוא אינו מבוא לפני המערכת הבנקאית בעת העמדת המשכנתא; (ג) הנדבך המשלים (אשראי חוץ-בנקאי): הלוואות מחברות כרטיסי אשראי או גופי מימון חוץ-בנקאיים לצורך גישור על פערים שוטפים.

שילוב שלושת 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 שאינו 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.

נמצא כי על פי הערכת רשות שוק ההון מדצמבר 2025, כ-90% מהגמ"חים אינם עומדים בדרישות הרישיון של הרשות. לפיכך, למרות שחלפו למעלה משש שנים ממועד פרסום החוק לאסדרת פעילותם של הגמ"חים (ינואר 2019), ושלוש שנים וחצי מהמועד שבו אמורה הייתה רשות שוק ההון להתחיל להחיל עליהם פיקוח בפועל (יולי 2022), הליך הסדרת הרישוי של מוסדות אלה רחוק מהשלמה.

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

כמו כן, נוכח היקפי הלוואות שניתנות על ידי הגמ"חים, והשקעת כסף משמעותית על ידי הורים עבור דירת ילדיהם בעתיד, על רשות שוק ההון לוודא כי לגמ"חים הנותנים את הלוואות לרכישת דירה, יש תכנית עסקית ויציבות פיננסית שתאפשר להם לתת הלוואות גם להורים המצטרפים שילדיהם יצטרכו לקחת את הלוואה רק בעוד כמה שנים, וכי אין חשש להונאות מעין "פירמידה"³⁶³.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה ממאי 2026 (להלן - תשובת רשות שוק ההון) כי תחום הגמ"חים הפיננסיים הוסדר לראשונה רק עם חקיקת חוק הגמ"חים בשנת 2019 אשר יצר מסגרת רישוי ופיקוח ייעודית לתחום שפעל במשך שנים ללא אסדרה כוללת, ובכלל זה ללא תחולה של משטר איסור הלבנת הון ייעודי. יישום החוק עצמו נעשה באופן מדורג וכלל תקופות היערכות ושיהוי בכניסת הוראות שונות לתוקף, נוכח מאפייניו הייחודיים של התחום והצורך בבניית תשתית רגולטורית מתאימה. בתוך כך, לאחרונה נחתם על ידי שר האוצר צו איסור הלבנת הון החל על גמ"חים אשר תחילתו נקבעה לעוד כשנתיים, לצורך היערכות והטמעת הדרישות בקרב הגופים המפוקחים. אלו מהווים תשתית רגולטורית, פיקוחית ואכיפתית שקידמה הרשות שמטרתה להחיל סטנדרטים של ניהול סיכונים, שקיפות וציות גם על פעילות זו, בהתאם למאפייניה הייחודיים.

פעולות הסיוע בדיוור

המינהל לסיוע בדיוור (להלן - המינהל) במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש) אמון על תכנון וקביעת מדיניות הסיוע בדיוור, הפעלת תוכניות סיוע לדיוור וביצוע בקרה ופיקוח בנושא³⁶⁴, אגב התמקדות באוכלוסיות חסרות דירה ומשקי בית המצויים במצוקה כלכלית. פעולות הסיוע בדיוור מגוונות וכוללות סיוע בשכר דירה, סיוע בדיוור ציבורי, סיוע בדיוור מוגן ציבורי לקשישים, סיוע במשכנתאות, סיוע לנכים להתאמת דירתם, סיוע בבניית ממ"ד וסיוע לרכישת דירה במחיר נמוך באזור המוגדר בעדיפות לאומית א'³⁶⁵.

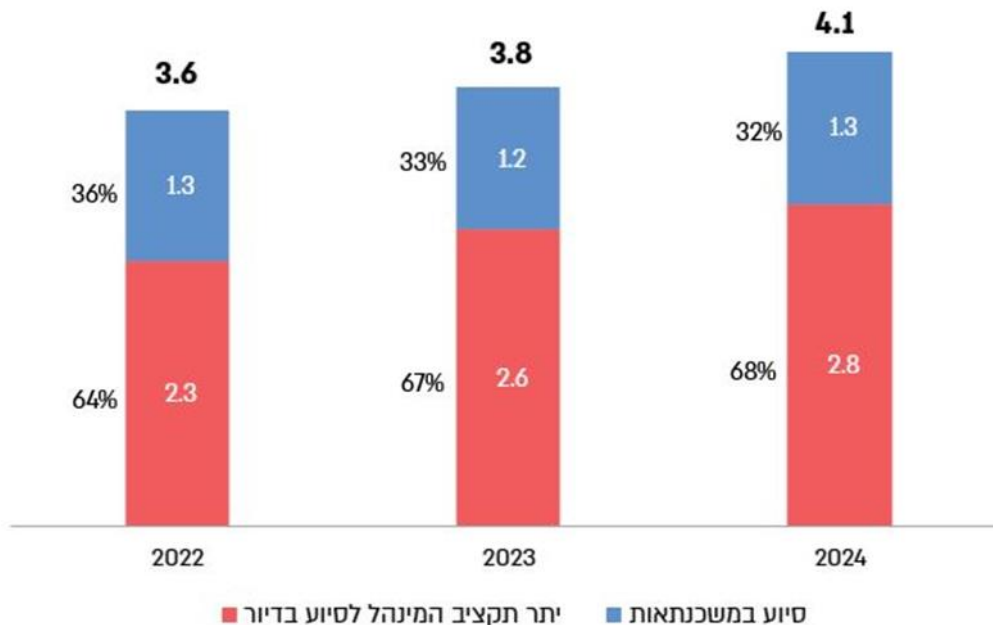
363 הונאת פירמידה/פונזי היא תרמית שמבוססת על כך שמנהל העסקה נותן את הכסף שהביאו המשקיעים/המלווים האחרונים לאלה שקדמו להם, והאחרונים עלולים להישאר בידיים ריקות.

364 ראו: https://www.gov.il/he/departments/units/housing_assistance_moch.

365 אזור גיאוגרפי או יישוב, בעיקר בפריפריה, המוגדר על ידי הממשלה זקוק לפיתוח וחיזוק, וזאת כדי לצמצם פערים חברתיים וכלכליים ולעודד התיישבות.

התרשים שלהלן מציג את הקצאת המשאבים הכוללת לפעולות המינהל בשנים 2022-2024, בחלוקה בין תקציב הסיוע במשכנתאות לבין יתר פעילויות המינהל. יצוין כי כמחצית מהסכום המיועד לסיוע במשכנתאות מקורו בתאגידים הבנקאיים. לפיכך, רכיב זה אינו נכלל במסגרת תקציב המדינה כפי שיפורט בהמשך.

תרשים 59: תקציב המינהל לסיוע בדיוור בשנים 2022 - 2024, במיליארדי ש"ח



על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי הסכום המוקצה לפעילות המינהל גדל בהדרגה בין השנים 2022 ל-2024 מ-3.6 מיליארד ש"ח ל-4.1 מיליארד ש"ח (גידול של כ-14%), וכי חלק ניכר מתוכו (כשליש) מופנה לסיוע במשכנתאות. הסכום המוקצה לפעילות הסיוע במשכנתאות נותר יציב במהלך שלוש השנים האחרונות בהיקף של 1.2 עד 1.3 מיליארד ש"ח, אולם בשל הגידול בסכום המוקצה לפעילות המינהל חלקו קטן מ-36% בשנת 2022 ל-32% בשנת 2024.

לפי נתוני המינהל, במהלך שנת 2024 הוענק סיוע ליותר מחצי מיליון משקי בית. כלומר ניתן סיוע ל-1 מכל 6 משקי בית בישראל³⁶⁶. סך מממשי הסיוע במשכנתאות היווה בשנת 2024 כ-2% (כ-10 אלפים משקי בית) בלבד מתוך סך מקבלי הסיוע מפעילויות המינהל השונות. לכן למרות מרכזיות הסיוע במשכנתאות בסכום המוקצה לפעילות המינהל מדובר על אפיק פעילות אחד מתוך פעילות מגוונת שמקיים המינהל לתמיכה במשקי בית רבים.

הלוואות לזכאים

הלוואות לדיוור לזכאים ניתנות מתוקף חוק הלוואות לדיוור, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הלוואות לדיוור) לאלה המוגדרים חסרי דירה³⁶⁷ וזכאים לסיוע בדיוור לפי כללי משב"ש לצורך רכישה, בנייתה, הרחבתה או התאמתה לצרכים מיוחדים³⁶⁸ (להלן - משכנתא לזכאים). הסיוע ניתן

³⁶⁶ משרד הבינוי והשיכון, סיכום שנת פעילות מינהל סיוע בדיוור 2024, עמ' 6.

³⁶⁷ יחידה או משפחה (כל אחד מבני המשפחה) שאין ולא היו להם ב-10 שנים שחלפו למועד הגשת הבקשה בנפרד או במשותף עם אחרים זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה או בדירה בשלבי בנייה (לרבות רישום פורמלי), ובהתאם להרחבות המפורטות באתר משב"ש לעניין הגדרת המונח "חסר דירה" בנושאי שכר דירה ומשכנתא. ראו באתר משרד הבינוי והשיכון: https://www.gov.il/he/pages/hagdarat_chasrey_dira

³⁶⁸ לרוכשי דירה חדשה (מקבלן) יינתן סיוע אם לא חלפו 36 חודשים ממועד החתימה על חוזה הרכישה ותמורתה טרם שולמה במלואה לקבלן, ובתנאי שסכום הסיוע לא יעלה על יתרת החוב. לרוכשי דירה שנייה הסיוע יינתן אם לא חלפה שנה ממועד החתימה על חוזה הרכישה ותמורתה טרם שולמה במלואה למוכר,

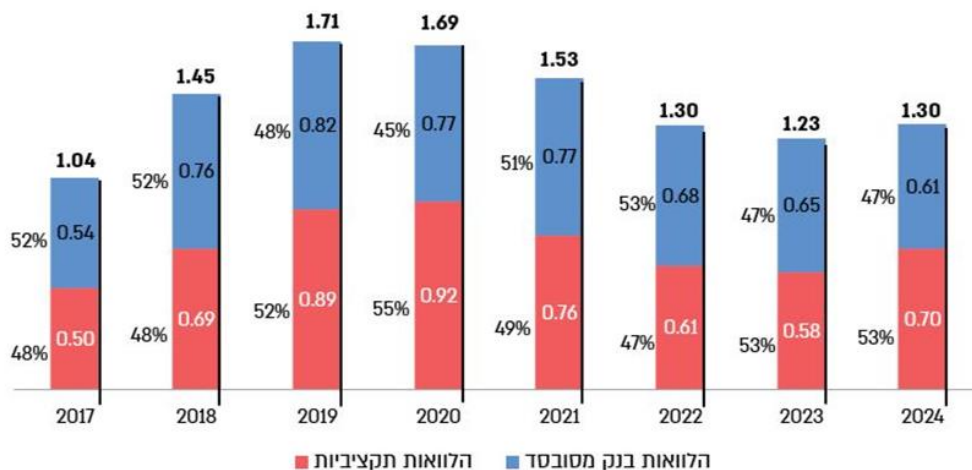
באמצעות הלוואה לתקופה ארוכה ממקורות תקציב המדינה (להלן - הלוואות תקציביות) או מכספי תאגידים בנקאיים שיעמידו את ההלוואה (להלן - הלוואות בנק מסובסד)³⁶⁹.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "אחד הגורמים המרכזיים למצוקת הדיור המחרפה, הוא אי יכולתן של משפחות ריבות לעמוד בתנאי החזר של המשכנתאות. ההחזרים צומחים בהתמדה בהתאם לעליות המדד ולשיעור הגבוה של הריבית, בעוד שהשכר מפגר אחר הגידול בהחזרי המשכנתאות.

כמו כן, גובה המשכנתאות המוצעות היום לזכאים, אינו ריאלי ביחס למחירי הדירות שהאמירו מאוד, והמשכנתאות בשיעוריהן הנוכחיים אינן מסוגלות להקנות לחלק ניכר מן הזכאים את היכולת לרכוש דירה. הצעת החוק נועדה לפתור שתי בעיות אלו באמצעות הגדלת גובה המשכנתאות והקלת תנאי החזר שלה".

ככלל, הלוואות שמועמדות מכספי תאגידים בנקאיים הן בסיכון נמוך לכשל החזר אשראי ביחס לאלה שמעמידה המדינה. במטרה לקדם מטרות חברתיות וכלכליות, ובמיוחד תמיכה באוכלוסיות מעוטות יכולת כלכלית, המדינה לוקחת על עצמה את הסיכון בהעמדת הלוואות ללוויים שהם בעלי סיכון גבוה לכשל החזר אשראי. התרשים להלן מציג את התפלגות הלוואות לזכאים בחלוקה להלוואות תקציביות ולהלוואות בנק מסובסד בין השנים 2017 - 2024.

תרשים 60: הלוואות שניתנו לזכאים, בחלוקה להלוואות תקציביות והלוואות בנק מסובסד, 2017 - 2024 (במיליארדי ש"ח*)



על פי נתוני המינהל לסיוע בדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים המוצגים מעוגלים.

ניתן לראות בתרשים כי בין השנים 2017 - 2024 הועמדו הלוואות לזכאים (מתקציב המדינה וממקורות הבנקים) בטווח שבין 1.04 מיליארד ש"ח ל-1.71 מיליארד ש"ח. התפלגות המקורות להעמדת הלוואות לזכאים נחלקת באופן שווה בין הלוואות תקציביות להלוואות בנק מסובסד לאורך השנים. ההיקף הכולל של הלוואות שניתנות לזכאים בשנים האחרונות עומד על כ-1.3 מיליארד ש"ח לשנה. בניסיון לגוון ולהרחיב את מקורות האשראי דיווחו נציגי משב"ש לצוות הביקורת כי פנייה שביצעו לגופים חוץ-בנקאיים לא נענתה.

נמצא כי הסכמי ההתקשרות הגנרית של משב"ש אינם מתואמים לגופים החוץ בנקאיים. קיים שוני מהותי בין תאגידים בנקאיים לגופים חוץ-בנקאיים בשני היבטים מרכזיים: במקורות המימון (פיקדונות הציבור מול הון עצמי ושוק ההון) ובמדיניות ניהול הסיכונים המכתיבה את

ובתנאי ששכום הסיוע לא יעלה על יתרת החוב למוכר הדירה. זכאים הבונים את ביתם רשאים להתחיל במימוש הסיוע במשכנתא בתוך 36 חודשים ממועד קבלת היתר הבנייה.

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2212 מ-12.8.07 ולהסכם שנחתם בין הממשלה לבין בנקים למשכנתאות בחודש מאי 2008, לחלק מזכאי משרד הבינוי והשיכון מועמדת הלוואות לזכאים ממקורות הבנק, במקום ממקורות המדינה, כנגד סבסוד הריבית ותשלום עמלה על ידי המדינה.

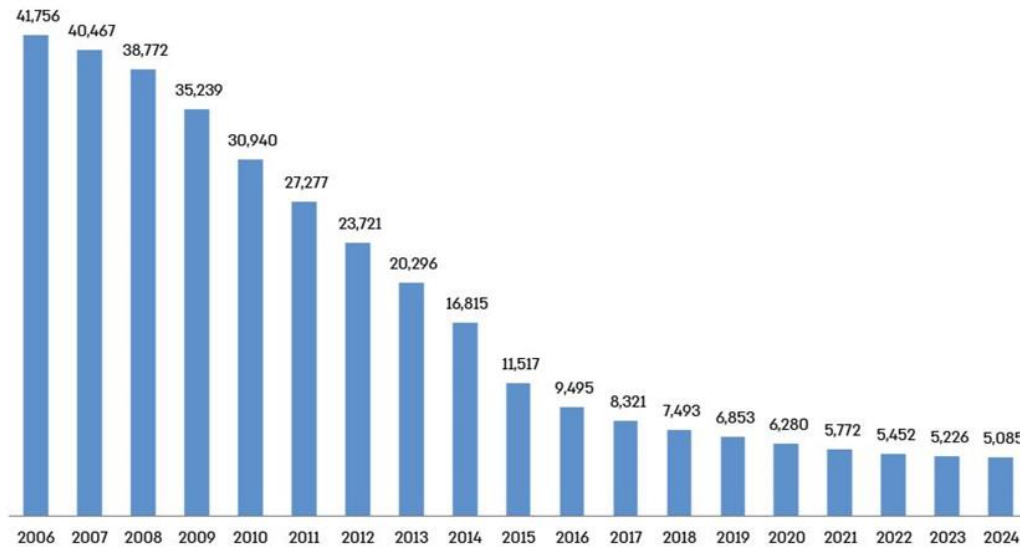
אופן מתן האשראי. נוכח האמור, הסכמי התקשרות גנריים, המנוסחים לפי אמות מידה בנקאיות שמרניות, שאינם מותאמים לגופים חוץ בנקאיים, מהווים חסם כניסה עבור גופים חוץ-בנקאיים. מצב זה מצמצם את התחרות בשוק האשראי לדיור ומונע את הרחבת מעגל הזכאים שיכולים ליהנות ממקורות סיוע מגוונים.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם אגף החשב הכללי, יבחנו גיבוש מודל התקשרות דיפרנציאלי המותאם למאפיינים הייחודיים של המגזר החוץ-בנקאי. על מנת להגדיל את היצע המקורות הכספיים העומדים לרשות הציבור.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי סוגיות אלו נגזרות ממדיניות ממשלתית ומהחלטות רוחב הנקבעות בשיתוף משרד האוצר והגורמים הרלוונטיים.

התרשים להלן מציג את יתרת הלוואות לזכאים שהועמדו מתוך מקורות המדינה בין השנים 2006 ל-2024.

תרשים 61: יתרת הלוואות לזכאים שהועמדו ממקורות המדינה בשנים 2006 - 2024, במיליארדי ש"ח



נתוני הדוחות הכספיים של מדינת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי יתרת הלוואות לזכאים הניתנות מתקציב המדינה פחתה באופן רציף ומשמעותי (ב-88%) במהלך השנים מכ-42 מיליארד ש"ח בשנת 2006 לכ-5 מיליארד ש"ח בשנת 2024. ירידה זו נבעה ברובה מירידה באטרקטיביות הריבית המוצעת בהלוואות לזכאים מול הריביות הנמוכות שהוצעו בשוק, בין היתר כתוצאה משכלול שוק המשכנתאות והתגברות התחרות בין הבנקים. כתוצאה מכך סך הלוואות שנפרעו לאורך השנים היה גדול מסך הלוואות החדשות שהועמדו, כך שיתרת הלוואות פחתה באופן הדרגתי ורציף. עוד ניתן לראות בתרשים כי בשנים האחרונות אין ירידה משמעותית ביתרת הלוואות, כך שמתקיים איזון בין סך הלוואות המועמדות לאלו הנפרעות.

נציגי החשכ"ל ציינו בפני צוות הביקורת כי למרות הירידה בביקוש, המתווה משמש למתן סיוע לקבוצות אוכלוסייה שונות ולמתן מענה מהיר לסיוע הנדרש בהתאם למדיניות הממשלתית המשתנה מעת לעת.

משב"ש הפעיל בשנים האחרונות כמה תוכניות נוספות המתבססות על מתווה הלוואות לזכאים כדי לתמוך בקבוצות אוכלוסייה שונות בהתאם למדיניות הממשלתית והוראות החוק. להלן כמה דוגמאות:

תוכניות הלוואות לדיור למשפחות יוצאי אתיופיה: בהחלטת ממשלה 2253 מיום 5.1.17 הוחלט על כמה צעדי מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה. במסגרת זו הוחלט בין היתר כי במשך ארבע שנים יהיו זכאיות בכל שנה 200 משפחות יוצאי אתיופיה להלוואה לדיור בסך של 600 אלף ש"ח לתקופה של 25 שנה שתוחזר בהחזרים חודשיים מיטביים³⁷⁰. בשנים 2017 - 2020 העניק משב"ש כ-800 הלוואות לדיור בתנאים מיטביים אלה במסגרת התוכנית. בנוסף לכך, בהחלטת ממשלה 1103 מיום 31.1.22 שתוקפה הוא עד סוף שנת 2031 הוחלט על תוכנית מענקי דיור לעולים מאתיופיה המתגוררים במרכזי קליטה או אתרי קליטה כדי לסייע ברכישת דירה ראשונה. במסגרת זו זכאים העולים לסכומי מענקים הנקבעים לפי הרכבם המשפחתי ובטווח שבין 90 אלף ש"ח ל-650 אלף ש"ח.

תוכנית לרוכשי דירה בפריפריה: רוכשי דירה בפריפריה במסגרת תוכנית דירה בהנחה³⁷¹ זכאים למענק מותנה בסך 40 אלף ש"ח. המענק ניתן כהלוואה שהלווים אינם נדרשים להחזיר עד תום תקופה מוגדרת, ובסיומה ההלוואה מומרת למענק.

תוכנית מענק ביטחוני: מתוקף חוק הלוואות לדיור ניתנים מענקים ביטחוניים ליישובי קו העימות עבור דרישות מיגון מיוחדות. המענקים ניתנים לדירות חדשות ולהרחבת דירות קיימות לבניית מרחב מוגן דירתי (ממ"ד). רשימת היישובים הזכאים נקבעת בהתאם להחלטת פיקוד העורף ועשויים להשתנות מעת לעת. גובה המענקים נקבע בהתאם לסוג הדירה - ברכישת דירה חדשה בבניין בן שתי קומות לפחות או הרחבת דירה בבניין כזה המענק הוא 9,100 ש"ח בבנייה עצמית או ברכישת דירה בבנייה צמוד קרקע או הרחבת דירה בבית צמוד קרקע המענק הוא 10,400 ש"ח.

תוכנית למוגבלים בתנועה: מוגבלים בתנועה זכאים לסיוע לצורך מימון שינויים או שיפוצים פנימיים או שיפוצים חיצוניים החיוניים לניידותם בדירתם ובדרכי הגישה אליה. הסיוע ניתן ככלל לצורך הרחבת פתחים ובהתאמתם לצורך מעבר עגלת נכים, לשינוי במבנה שירותים סניטריים, לבניית שביל גישה ולהתקנת משטחי גישה לנכים (רמפות), מעקות, תמיכות ומעלונים. הסיוע יכול להינתן כמענק או כהלוואה³⁷² בהתאם לכושר ההשתכרות וגובהו יושפע מהרכב המשפחה והכנסותיה. גובה הסיוע הוא עד 65 אלף ש"ח עבור שינויים פנימיים או חיצוניים בדירה וסיוע נוסף של עד 130 אלף ש"ח הניתן לצורך התקנת מעלון.

יתרת הלוואות לזכאים הניתנות ממקורות המדינה פחתה בהדרגה עם השנים בעקבות ירידת הריבית ושכלול שוק המשכנתאות ולנוכח התגברות התחרות במערכת הבנקאית, מכ-42 מיליארד ש"ח בשנת 2006 לכ-5 מיליארד ש"ח בשנת 2024. אף על פי כן לדעת אגף החשב"ל המתווה משמש כלי מהיר למתן הקלות וסיוע לקבוצות אוכלוסייה שונות, בהתאם למדיניות הממשלתית המשתנה על פני זמן. זאת מאחר שמתווה הלוואות ממשיך לשמש כלי חשוב למתן הקלות וסיוע לקבוצות אוכלוסייה שונות, ובמיוחד לאותן אוכלוסיות הזקוקות לתמיכה כלכלית במצבים של קשיים כלכליים וחווים מכשולים למול המערכת הפיננסית.

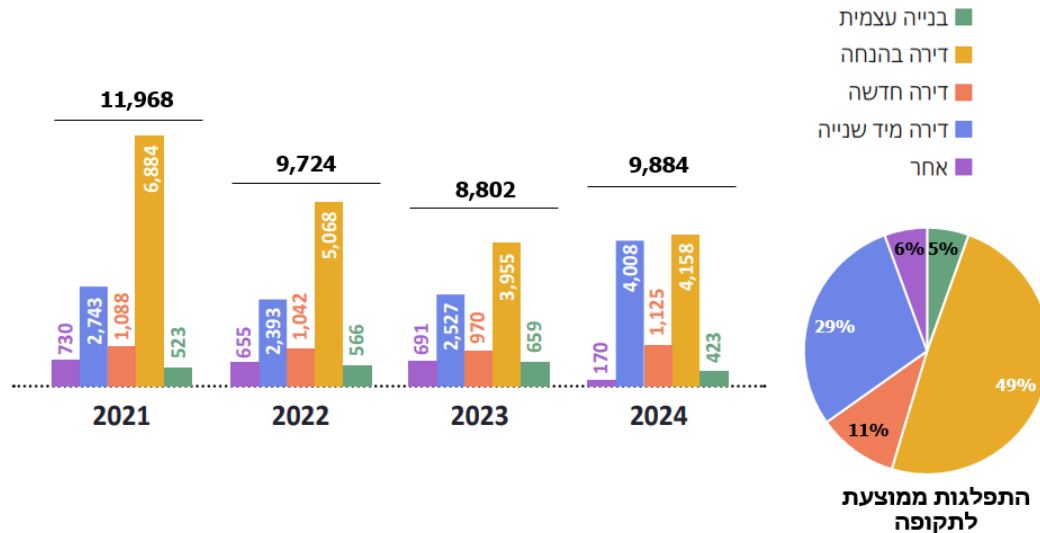
370 ב-10 השנים הראשונות סכום ההלוואה יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן ללא ריבית שנתית והחל מהשנה האחת עשרה ועד תום תקופת ההלוואה יהיה סכום ההלוואה צמוד למדד המחירים לצרכן בצירוף ריבית שנתית של 2%.

371 תוכנית הדגל שיזמה מדינת ישראל במטרה להקל על חסרי דירה לרכוש דירה ראשונה בתנאים מועדפים. התוכנית כוללת בתוכה מגוון פתרונות דיור בפרויקטים שונים, בהם 'מחיר מטר', 'מחיר מופחת', 'מחיר למשתכן' ו'דירה להשכיר'.

372 ההלוואה ניתנת באותם תנאים של הלוואות לזכאים - ראו בתת פרק התנאים המסחריים של הלוואות לזכאים.

זיהוי מאפייני מבקשי הסיוע בהלוואות לזכאים נחוץ להתאמת תנאי ההלוואות וייעול התהליך וכדי להבטיח שכספי המימון הציבורי יגיעו לאלה הזקוקים לו. התרשים להלן מציג את התפלגות היקף מממשי הלוואות לזכאים בחלוקה למאפייני הדירה בין השנים 2021 - 2024.

תרשים 62: התפלגות היקף מממשי הלוואות לזכאים בחלוקה למאפייני הדירה, 2021 - 2024



על פי נתוני מנהל הסיוע בדיר, בעבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי מספר מממשי הלוואות לזכאים פחת בהדרגה בין השנים 2021 ל-2023 מ-11,968 ל-8,802 (ירידה של כ-26%) ואילו בשנת 2024 עלה בכ-12% ביחס לשנת 2023. עלייה זו נבעה מגידול חד בכמות ההלוואות שהועמדו לקבוצת הלווים לרכישת דירה יד-שנייה. עוד ניתן לראות בתרשים כי חלק ניכר מהלוואות לזכאים (כ-49% בממוצע) מועמדות במסגרת פרויקטים של דירה בהנחה ויתר ההלוואות מועמדות לרכישת דירות מיד שנייה (כ-29% בממוצע), לרכישת דירות חדשות (כ-11% בממוצע) ולבנייה עצמית (כ-5% בממוצע).

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.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יבצע מעקב אחר התפלגות אזורי מימוש הלוואות לזכאים כדי לבחון את הצורך בשינוי המתווה לתמיכה באוכלוסיות ראויות לקידום.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי למשרד קיימים נתונים רבים ומפורטים בנושא והמשרד מבצע מעקב שוטף באמצעות מערכות המידע וה-BI המשרדיות. בין היתר, מצויים בידי המשרד נתונים בדבר יישוב הרכישה, מחיר הדירה, גודל משק הבית, גיל המבקשים ומאפיינים נוספים והמידע נגיש לצורכי בקרה, ניתוח וקבלת החלטות.

בעקבות מלחמת 'חרבות ברזל' נדרשה המדינה לקדם פעולות לשיקום אזור הצפון. בהחלטת ממשלה מיום 31.10.24³⁷³ נקבע בין היתר על קידום הצעה מפורטת לתוכנית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח הצפון בעלות תקציבית של 15 מיליארד ש"ח, שתכלול את פירוט המקורות לתוכנית והשימוש בהם בשים לב למרחק מהגבול. בהחלטת ממשלה מיום 20.7.25³⁷⁴ הוחלט להכריז על אזור הצפון הסמוך לגבול לבנון כאזור עדיפות לאומית לשנים 2025 - 2026 ולאשר תוכנית סיוע כלכלית לאזור בסך של כ-610 מיליוני ש"ח³⁷⁵. זאת כדי להביא להאצה ופיתוח כלכלי של אזור

373 החלטת ממשלה 2330 "קידום תוכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל", 31.10.24.

374 החלטת ממשלה 3265 "תוכנית להאצה כלכלית והשבת פעילות עסקית בצפון", 20.7.25.

375 סכום של 555.9 מיליוני ש"ח מתוך הסכום הקבוע בהחלטת ממשלה 2330 מיום 31.10.24.

הצפון הסמוך לגבול וכן לצמיחה כלכלית משמעותית של התעשייה והעסקים באמצעות, בין היתר, משיכת קרקעות, חיזוק ההון האנושי, החזרת פעילות עסקית, העלאת פריון ופיתוח מנועי צמיחה.

מתווה הסיוע שגובש במלחמת 'חרבות ברזל' משמש פלטפורמה מהירה למימוש יעדי הממשלה למתן הנחות והטבות לאוכלוסיות בהתאם ליעדי הממשלה. עם זאת, בתוכנית הסיוע הכלכלית שגיבשה הממשלה לאזור הצפון ביולי 2025 לא נכלל מתווה סיוע של הלוואות לזכאים במסגרת מתן הקלות לציבור, למרות השימוש האפשרי בו לסיוע לשכבות רחבות של אוכלוסייה כדי להבטיח קורת גג או לשפר תנאי דיור ירודים.

לאור היתרונות הגלומים במתווה הלוואות לזכאים ככלי ממשלתי גמיש ומהיר למתן סיוע כלכלי, ובעיקר לאוכלוסיות ראויות לקידום, מומלץ לבחון את שילובו גם במסגרת תוכניות סיוע עתידיות, ובפרט בתוכניות המיועדות לאזורים המתמודדים עם השלכות ביטחוניות וכלכליות. שילוב מתווה זה עשוי לאפשר לממשלה להעניק פתרונות מימון נגישים בתנאים מועדפים לאוכלוסיות הזקוקות לכך, ובכך לסייע בהבטחת קורת גג ראויה, בשיפור תנאי הדיור ובהפחתת הנטל הכלכלי על משקי הבית. בנוסף, הפעלת המתווה יכולה להרחיב את מגוון כלי המדיניות העומדים לרשות הממשלה ולחזק את יכולתה לתת מענה ממוקד ומהיר לצורכי הציבור בתקופות של משבר או שיקום אזורי.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי הקריטריונים לקביעת זכאות להלוואה בדיור נבחנו ועודכנו בשנת 1998 בהמלצת ועדת ציבורית שמונתה לביקורת עקרונות הסיוע בדיור וגיבוש קווים מנחים למדיניות הסיוע בשיכון על ידי הממשלה. נוכח חלוף השנים והשינויים שחלו בתנאים החברתיים והמשקיים במדינה, משרד הבינוי והשיכון מבצע בתקופה האחרונה עבודת מטה לבחינת מדיניות הסיוע ולעדכון אופן חישוב גובה הסיוע לזכאים. במסגרת זו פועל המשרד להקמת צוות בין משרדי לבחינת הנושא, אשר המלצותיו יובאו בפני שר הבינוי והשיכון.

תהליך העמדת הלוואות לזכאים

בנקים למשכנתאות מטפלים ישירות בכל מבקשי הסיוע, ובכלל זה בכל ההליכים לקבלת תעודת הזכאות ממשב"ש, בהתאם להסדרים שנקבעו עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר³⁷⁶. תעודת הזכאות, המופקת על סמך נתוני מבקשי הלוואות וקריטריונים שהגדיר משב"ש, משמשת אסמכתא לביצוע הלוואות לזכאים וקובעת בין היתר את סכום הלוואה לכל זכאי.

גובה הלוואות לזכאים נקבע ככלל בהתאם לשיטת ניקוד, לפיה ניקוד גבוה מאפשר ליטול הלוואה בסכום גבוה מניקוד נמוך. מבקש שאינו חסר דירה על פי ההגדרה אינו זכאי להלוואה לפי שיטת הניקוד, אך ייתכן שיהיה זכאי להלוואה ייעודית לאוכלוסיות מסוימות. הניקוד מורכב מכמה רכיבים המשתנים בין קבוצות אוכלוסייה שונות³⁷⁷ ומוגבל לניקוד מרבי המזכה בהעמדת הלוואה לזכאים בסך של כ-162 אלף ש"ח (להלן - הסכום הבסיסי). ישנם רכיבים נוספים המאפשרים ליטול סכום נוסף לזה המתקבל בהתאם לניקוד המרבי, בהם חודשי שירות חובה, מגורים ביישובי נגב הזכאים לסיוע נוסף³⁷⁸ ובעלי הכנסה נמוכה³⁷⁹. כך שהסכום הכולל הניתן ללוות במשכנתא לזכאים יכול להגיע עד לסכום מרבי של כ-500 אלף ש"ח (להלן - הסכום המרבי). מחשבון לחישוב גובה משכנתא לזכאים מוצג לטובת הציבור במרשתת³⁸⁰.

³⁷⁶ הכללים להעמדת הלוואות מוסדרים בהסכמי מסגרת בין אגף החשב הכללי במשרד האוצר לבנקים למשכנתאות, בהנחיות ובחוזרים משותפים של האגף ומשרד הבינוי והשיכון המופצים מעת לעת.

³⁷⁷ משפחות, משפחות עולים, משפחות נכים, משפחות שבראשן עומד הורה עצמאי (חד הורג), נכה יחיד רתוק לכיסא גלגלים, נכה רווק/ה, רווק/ה, עולה חדש/ה

³⁷⁸ סכום המשכנתא נקבע על פי היישוב ועומד על סך של 48 אלף ש"ח עד 84 אלף ש"ח.

³⁷⁹ במסגרת תוכנית "10 פלוס" ניתנת תוספת משכנתא לזכאים העונים על כמה תבחינים: (1) זוג או משפחה שבראשה עומד הורה עצמאי שלהם שני ילדים ויותר; (2) שהייה בארץ ברציפות במשך 10 שנים לפחות; (3) ותק של 10 שנים לפחות כזוג או כמשפחה שבראשה עומד הורה עצמאי; (4) ממצים כושר השתכרות כך שמקבלים קצת קיום של המוסד לביטוח לאומי או לפחות אחד המבקשים עובד במשרה מלאה וההכנסה הכוללת של המשפחה משכר היא עד 10,216 ש"ח נכון לשנת 2023.

³⁸⁰ קישור למחשבון משכנתא לזכאים של משרד הבינוי והשיכון:

הלוואות לזכאים מכסות רק חלק ממחיר הדירה ועל הזכאים לגייס את יתר המקורות בעצמם, כך שהלוואות לזכאים משמשות מקור מימון נוסף לגיוון תמהיל המשכנתא ובעלות תועלת כלכלית במצבים מסוימים³⁸¹. הטבלה להלן מציגה את המחיר הממוצע לדירות ואת סך ההלוואה הממוצעת שהועמדה לזכאים בין השנים 2017 - 2024.

לוח 10: המחיר הממוצע של דירות וסך הלוואה הממוצעת לזכאים בשנים 2017 - 2024, באלפי ש"ח

שנה	מחיר ממוצע של דירות	סך הלוואה לזכאים ממוצעת שהועמדה	שיעור הלוואה לזכאים 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%

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 אלף ש"ח לכ-147 אלף ש"ח. סכומים אלה משקפים ניצול של כ-80% עד כ-92% מהסכום הבסיסי 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 הלוואה הממוצעת לזכאים במהלך התקופה (פער מרבי של כ-19 אלף 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.

ב-28.6.21 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם (קריאה טרומית) הצעת חוק פרטית הלוואות לדיון (תיקון - הלוואה כהון עצמי)(הוראת שעה), התשפ"א-2021³⁸². בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי ירידה ניכרת בהיקף מימוש הלוואות לזכאים נובעת בין היתר מחוסר יכולתם לגייס הון עצמי התחלתי נדרש. לפיכך ההצעה נועדה לסייע לזכאים בהגדלת ההון העצמי הנדרש באמצעות הכללת סכום משכנתא לזכאים כחלק מההון העצמי³⁸³. עם זאת הצעת החוק לא קודמה ואף לא התקיים דיון בעניינה במליאת הכנסת.

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.

[/https://www.calcurate.co.il](https://www.calcurate.co.il)

381 ראו הרחבה בתת-פרק תנאי סיוע בהעמדת הלוואות לזכאים.

382 הכנסת העשרים וארבע, הצעת חוק הלוואות לדיון (תיקון-הלוואה כהון עצמי) (הוראת שעה), התשפ"א-2021, פ/24/1608.

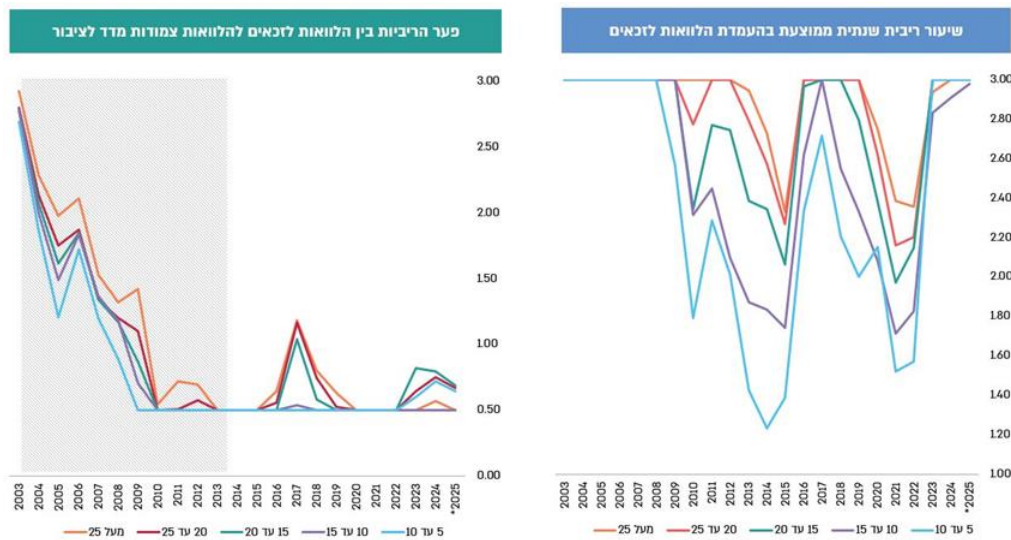
383 בהצעה נכתב ובלבד שמחיר הדירה אינו עולה על 1.4 מיליון ש"ח ושסכום משכנתא לזכאים בצירוף כל סכום הלוואה לדיון נוספת אינו עולה יחד על 90% ממחיר הדירה במועד נטילת הלוואה האחרונה.

התנאים המסחריים של הלוואות לזכאים

בהתאם לחוק הלוואות לדיור הריבית על משכנתא לזכאים עומדת על 0.5% פחות מהריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) בריבית קבועה, כפי שמפרסם בנק ישראל מדי חודש, ולא יותר מ-3%. באפשרות הזכאים לבחור תקופות שונות להחזר ההלוואה ובטווח של 10 עד 30 שנים. הטבות משמעותיות נוספת של הלוואות לזכאים הן פטור מקנסות בפירעון מוקדם³⁸⁴, שמאות לנכס בתעריף מופחת, והנחת שכר טרחת עורך דין הנשכר לטיפול בגביית חוב במקרים בהם הלווה מפגר בתשלומי ההלוואה. עם זאת בהינתן שוק משוכלל ותחרותי, התועלת הגלומה בתנאי הסיוע בהלוואות לזכאים יכולה להשתנות ונדרשת להיבחן באופן מתמיד ביחס לתנאי השוק.

במהלך שני העשורים האחרונים תועדו תנודות רבות בשיעורי הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד בריבית קבועה. קיימת השפעה כלכלית מהותית למועד נטילת הלוואות לדיור, ובמיוחד למועד נטילת הלוואות לזכאים בשל הגבלתן לרף עליון של 3% ריבית בחוק. ככל שהריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד גבוהה מ-3.5%, כך פער הריביות בין הלוואות לזכאים להלוואות צמודות מדד בשוק החופשי גדל. התרשים להלן מציג בצדו הימני את שיעור הריבית השנתית הממוצעת שהועמדה בהלוואות לזכאים בין השנים 2003 ל-2025. בצדו השמאלי של התרשים מוצג פער הריביות בין הלוואות לזכאים לממוצע הלוואות צמודות מדד שהועמדו לציבור בתקופה זו.

תרשים 63: הריבית השנתית בהלוואות לזכאים והפער ביחס לממוצע הלוואות צמודות מדד לפי תקופות זמן שונות לפירעון, 2003 - 2025



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בצדו הימני של התרשים כי הלוואות לזכאים הועמדו במהלך השנים 2003 עד 2025 בשיעורי ריבית ממוצעת שנעה בין כ-1.2% ל-3%, תלוי באורך תקופת ההלוואה ובמועד העמדתה. הלוואות לזכאים שהועמדו לתקופה קצרה ניתנו, ככלל, בשיעורי ריבית נמוכים מאלה שהועמדו לתקופה ארוכה. בשנים 2008 עד 2022 תועדו שיעורי ריבית בהלוואות לזכאים הנמוכים מ-3%, זאת בהתאם לשיעורי הריבית הנמוכים ששררו במשק בתקופה זו. בצדו השמאלי של התרשים ניתן לראות כי בין השנים 2003 עד 2009 תועדו פערי ריביות גבוהים בין הלוואות לזכאים לממוצע הלוואות שהועמדו לציבור בידי המערכת הבנקאית. פערים אלה יצרו תועלת כלכלית בנטילת הלוואות לזכאים בתקופה זו. עם זאת, בחלוף השנים פחת פער הריביות בעקבות ירידה בשיעור הריבית³⁸⁵, לכן פחתה הכדאיות הכלכלית הטמונה בנטילת הלוואות לזכאים על פני השנים.

³⁸⁴ בנוסף לכך עבור הלוואה משלימה לדיור שנטלו הזכאים הם יחויבו בעמלה מופחתת על פירעון מוקדם.

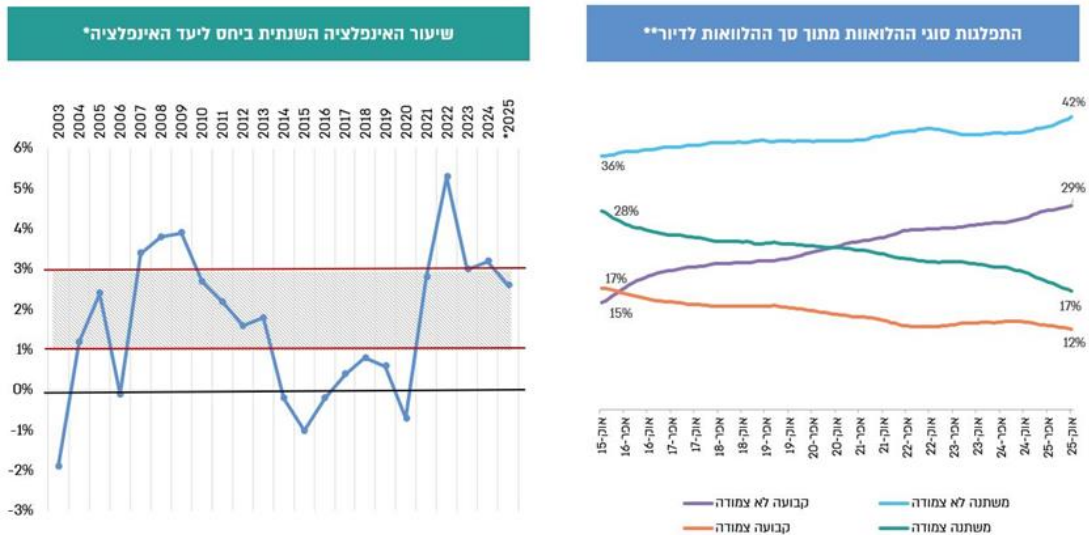
³⁸⁵ ניתן להסביר את פער הריביות שנוצר בין השנים 2016 ל-2019 בין היתר באמצעות העלייה במרווח הפיננסי במערכת הבנקאית בתקופה זו.

בהתאם לשיטת לוח הסילוקין של ההלוואות הנהוגה בבנקים (שפיצר), לפיה כל התשלומים קבועים לאורך תקופת ההלוואה, החלק הארי של תשלום המשכנתא נועד בשנים הראשונות לפירעון ריבית ורק מיעוטו לסילוק קרן ההלוואה³⁸. יתרת תשלום ההלוואה מוצמדת למדד מדי חיוב ובעלת השפעה מהותית על סך התשלומים שישלמו נוטלי הלוואות לדיור עד לפירעונן.

הצמדת הלוואה למדד מתבססת על הנחה כללית לפיה גם השכר מוצמד, פחות או יותר, לשינויים במדד באמצעות תוספות שכר עתיות. עם זאת בתקופות של מיתון ואבטלה ובתקופות של מדיניות כלכלית הפוגעת בשכר הריאלי הנחת יסוד זו עלולה שלא להתקיים. הנחת היסוד מתערערת במיוחד לגבי אוכלוסיות מסוימות, בעיקר משכבות אוכלוסייה ראויות לקידום ולגבי זכאים שבמהלך השנים חל שינוי במצבם המשפחתי, זאת אף אם הכנסתם הריאלית נותרה בעינה ואפילו גדלה מעט.

יעד האינפלציה, שנקבע בידי הממשלה, מגדיר את שיעור השינוי השנתי הרצוי במדד בטווח בין 1% ל-3%. עם זאת במהלך שני העשורים האחרונים המדד חרג מיעד האינפלציה ברוב השנים, כפי שניתן לראות בצדו השמאלי של התרשים מטה. במקרים בהם המדד שלילי תפחת יתרת ההלוואה באופן שיטיב עם נוטלי המשכנתאות, ואילו בשיעורי אינפלציה גבוהים תגדל יתרת התשלום של נוטלי ההלוואות ותרע את מצבם. יתכנו אף מקרים מסוימים בהם ההחזר התקופתי עלול להיות נמוך מגובה ההצמדה, כך שלאחר ביצוע התשלום תגדל יתרת תשלום ההלוואה. לכן בשיעורי אינפלציה גבוהים הכדאיות הכלכלית הטמונה בנטילת הלוואות צמודות מדד פוחתת באופן משמעותי. יצוין כי אחד הכלים העומדים לרשות בנק ישראל להתמודד עם עליית שיעור האינפלציה מעבר ליעד הוא העלאת שיעור הריבית. כלומר, העלאת שיעור הריבית תוביל להפחתת שיעור האינפלציה, כך שלאורך זמן תיווצר תועלת לזכאים עתידיים בנטילת הלוואות לזכאים כתוצאה מהתרחבות פער הריביות בין אלה המוצעות בהלוואות לזכאים לאלה המוצעות בשוק החופשי. התרשים להלן מציג בצדו השמאלי את שיעור האינפלציה השנתית וביחס ליעד האינפלציה בתקופה שבין 2003 ל-2025, ובצדו הימני מוצגת התפלגות סוגי ההלוואות מתוך סך ההלוואות לדיור שהועמדו במצטבר בין השנים 2015 - 2025.

תרשים 64: שיעור האינפלציה השנתית ביחס ליעד האינפלציה והתפלגות סוגי ההלוואות מתוך סך ההלוואות לדיור



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני שיעור האינפלציה לשנת 2025 הם עד חודש נובמבר 2025.
** הסכומים אינם מסתכמים ל-100%, ההפרש מיוחס להלוואות שנלקחו הצמודות למטבע-חוץ.

ניתן לראות בצדו השמאלי של התרשים כי חריגה מעל לרף יעד האינפלציה העליון תועדה בשנים האחרונות כמה פעמים, בעוד שחריגה נוספת תועדה בשני העשורים האחרונים רק בין השנים 2007 - 2009. עוד ניתן לראות כי במשך 7 שנים רצופות, בין השנים 2014 - 2020, נרשמה אינפלציה נמוכה מיעד האינפלציה, ובחלק מתקופה זו נרשמה אינפלציה שלילית. בצדו הימני של התרשים ניתן לראות כי חלקן של הלוואות צמודות מדד מתוך יתרת תיק ההלוואות פחתה באופן ניכר ביחס לחלקן של הלוואות שאינן צמודות למדד, כך שחלקן של הלוואות קבועות צמודות פחת מ-17% ל-12% וחלקן של הלוואות משתנות צמודות פחת מ-28% ל-17%.

הנתונים מצביעים על שינוי בסביבת האינפלציה ובתגובה לכך גם על שינוי במבנה תיקי הלוואות. לאחר שנים של אינפלציה נמוכה ואף שלילית, לצד תנודות מעל יעד האינפלציה בשנים האחרונות, חלה ירידה משמעותית בחלקן של הלוואות הצמודות למדד בתיק ההלוואות הכולל, מה שמעיד על מעבר הדרגתי מהלוואות צמודות להלוואות שאינן צמודות למדד, בשל הרצון להימנע לחשיפה לסיכון אינפלציוני.

בהינתן שוק משוכלל ותחרותי המציע ריביות נמוכות באופן יחסי על הלוואות לדיור, פער הריביות בין הלוואות לזכאים להלוואות המועמדות לציבור מתכנס ל-0.5% בסביבת ריבית נמוכה. הכדאיות הכלכלית בנטילת הלוואה לזכאים הצמודה למדד פוחתת בשיעורי אינפלציה גבוהים בשל ההצמדה, כך שחלק מהזכאים נמנעים לממש את ההטבה³⁸⁷. לפיכך, תנאי הסיוע בהלוואות לזכאים, כפי שנקבעו בחוק הלוואות לדיור משנת 1992, אינם עומדים בהלימה להשגת יעדי מתווה הסיוע בהינתן שיעורי אינפלציה גבוהים. כך למשל בשנת 2024 הריבית הממוצעת על הלוואות קבועות צמודות מדד עמדה על 3.65 אחוזים, לעומת הריבית על הלוואות לזכאים שעמדה על 2.98 אחוזים - פער של 0.67 נקודות אחוז, לעומת שנת 2003 בה סביבת הריבית הייתה גבוהה יותר, והפער בין הריביות עמד על 2.8 אחוזים, ובשנת 2017 עמד הפער על כאחוז אחד.

משרד הבינוי והשיכון ציין כי תנאי הסיוע נקבעים במסגרת הוראות חוק הלוואות לדיור והחלטות מדיניות ממשלתיות.

מומלץ כי משרד האוצר ומשב"ש יבחנו במשותף את התועלות והסיכונים הנגזרים מקידום תהליך לשינוי התנאים הקבועים בחוק הלוואות לדיור, וזאת כדי להבטיח תמיכה בהשגת יעדי המתווה.

ועדה מיוחדת להקלה בפירעון תשלומי החזרי הלוואות לזכאים

מכוח סעיף 5א לחוק הלוואות לדיור הוקמה ועדה מיוחדת³⁸⁸ שמטרתה להקל בפירעון תשלומי החזרי הלוואה שניתנה ללווה בשל מצבו הכלכלי³⁸⁹ (להלן - הוועדה המיוחדת) מדובר בהטבה לאוכלוסיית הזכאים שאינה קיימת בנטילת הלוואות לדיור בשוק החופשי. זאת ועוד בעקבות מלחמת 'חרבות ברזל' החליטו החשב"ל ומשב"ש על מתן הקלות נוספות בפירעון תשלומי משכנתא לזכאים. הקלות אלה כללו בין היתר דחיית תשלומי משכנתא בהתאם למתווה של בנק ישראל³⁹⁰, פריסת תשלומים והארכת התקופה לפירעון.

נציגי החשב"ל ציינו בפני צוות הביקורת כי הוועדה המיוחדת מתכנסת לרוב שלוש פעמים בשבוע ודנה בבקשות שמעלים הבנקים בנוגע לקשיים של לווים המתקשים בהחזר הלוואה. עוד צוין כי נציגי הוועדה משתנים בהתאם לזמינות נושאי המשרה במשרדים הממשלתיים ונציגי הבנקים, וכי דיוני הוועדה מתמקדים באישור תוכן בקשה מסוים המועלה לפתחם.

387 מאחר וההטבה הכלכלית פחותה, חלק מהזכאים פשוט מעדיפים כלל לא לקחת משכנתא צמודת מדד.

388 הרכב הוועדה נקבע בהתאם לחוק וכולל את יו"ר וועדה שיהיה עובד משרד האוצר שימנה שר האוצר, עובד משרד הבינוי והשיכון שימנה שר הבינוי והשיכון ונציג הבנק שדרכו ניתנה הלוואה.

389 הוועדה נדרשת להכריע בבקשה לסיוע בתוך 60 ימים ממועד הגשת הבקשה לבנק שדרכו ניתנה הלוואה ותציין בהחלטתה את האפשרות להגיש ערר על החלטתה בהתאם להוראות החוק.

390 ראו פרק הקלות בתחום המשכנתאות בזמן מלחמת 'חרבות ברזל'.

באגף החשב"ל לא נמצא תיעוד המרכז את פעילות הוועדה המיוחדת לאמות מידה וקריטריונים אחידים של פעילותה בבחינת בקשות. עוד נמצא כי במסגרת בחינת הבקשות הוועדה בוחנת חלופה מסוימת יחידה שמועלית בפניה על ידי הבנקים וללא מדרג חלופות לאישור, לכן יתכנו מקרים בהם בקשות יועלו לדיון בוועדה כמה פעמים עד להסכמה בין הלווה לנציגי הוועדה, אגב יצירת עומס על נציגיה.

מומלץ כי נציגי החשב"ל ומשב"ש יעגנו בכתב את נהלי העבודה של הוועדה המיוחדת ואת דרכי הפעולה ומדרג חלופות לאישור בהינתן מצבים שונים, וזאת כדי לייצר אחידות בדרכי פעולתה ולהפחית את העומס המוטל עליה הנובע מהגשת בקשות חוזרות.

הטיפול בכפל תשלומים הנובע מאיחור במסירת דירות בהנחה

'דירה בהנחה' היא תוכנית הדגל שיזמה מדינת ישראל במטרה להקל על חסרי דירה לרכוש דירה ראשונה בתנאים מועדפים (להלן - תכנית דירה בהנחה). תכנית דירה בהנחה כוללת מגוון פתרונות דיוור בפרויקטים שונים, בהם 'מחיר מטרה', 'מחיר מופחת', 'מחיר למשתכן' ו'דירה להשכיר'³⁹¹. תכנית דירה בהנחה פועלת ביישובים בכל רחבי הארץ ומציעה הנחות שונות הודות לסבסוד עלויות הקרקע והפיתוח בידי המדינה.

משב"ש הוא גורם מרכזי בהובלת תכנית דירה בהנחה בתיאום עם רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר. מעורבות משב"ש נעשית בשלבים שונים במסגרת תכנית דירה בהנחה, לרבות הגדרת מדיניות הפרויקטים ותנאי הזכאות, שיווק וניהול ההגרלות והקצאת משאבים לקידום הפרויקטים. לאחר קבלת הודעת הזכייה ובחירת הדירה מופנים הזוכים בתוכנית לחתימה על הסכמי מכר מול קבלנים. הגדרת מדיניות הפרויקטים ותנאי הזכאות נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל אשר היא הגוף האמון על מדיניות שיווק הקרקעות לרבות קביעת הזכאויות, ומשב"ש מיישם את מדיניות המועצה והחלטות הממשלה הרלוונטיות. משב"ש אמון על אישור מראש של נוסח חוזה מכר, על מנת לוודא כי היזם עומד בהתחייבותו כלפי משב"ש או רמ"י. לאחר חתימת הצדדים החוזה הינו ביניהם בלבד והמשרד או המדינה אינם אחראים על פיקוח ועל ביצועו.

חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 (להלן - חוק המכר דירות) הוא חוק צרכני במהותו שנועד להגן על רוכשי דירות חדשות ולהסדיר את זכויותיהם מול קבלנים, מתוך הכרה בפערי הכוחות והמידע הקיימים בין הצדדים והרצון להבטיח שהרוכשים יקבלו דירה איכותית. החוק מחייב קבלנים בין היתר לתקן ליקויי בנייה ואי-התאמות, מגדיר תקופות בדק ואחריות מוגדרת, מבטיח את כספי הרוכשים במתן בטוחות להשקעותיהם ומחייב שקיפות במסירת מפרט מלא ומדויק. כל הפרה של הסכמי מכר שנחתמו בין זוכים בתכנית דירה בהנחה לקבלנים המבצעים היא הפרה של חוק המכר דירות ומטופלת בהתאם לסעדים הקבועים בו.

בסעיף 5א לחוק המכר דירות נקבע כי איחור במסירת דירה מעל לחודש מתום המועד שנקבע בחוזה המכר (להלן - המועד החזוי) יחייב את הקבלן לפצות את הרוכש ללא הוכחת נזק, אלא במקרים בהם העיכוב נעשה כתוצאה ממעשה של הרוכש או כתוצאה מנסיבות המנויות בסעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970. סכום הפיצוי נקבע בהתאם לדמי שכירות של דירה דומה בגודלה ובמיקומה, בעבור תקופה שתחילתה בתום חודש מהמועד החזוי ועד למסירת הדירה, ובאופן העולה בהדרגה עם עיכובים נוספים במסירה³⁹².

³⁹¹ התוכנית נוצרה במטרה להקל על חסרי דירה לרכוש דירה בתנאים מועדפים או לשכור דירה ואין שוני בתנאי הזכאות לתוכניות. עם זאת קיימים כמה הבדלים ביניהם בכמה היבטים: (1) שיעור ההנחה - ההנחה במסלול מחיר למטרה מוגבלת ל-20% ממחיר הדירה (כולל מע"מ) או ל-300,000 ש"ח (נמוך מביניהם) ולא יותר מהיקף ההנחה כפי שנקבע במכרז; (2) ביצוע ההגרלה - בעת ביצוע ההגרלה במסלול מחיר מטרה ניתנת עדיפות לנכים ותוקים, ויש הבדל גם בנושא העדיפות הניתנת לטובת בני מקום (מלבד באזורי עדיפות לאומית א' אשר נשארים ללא שינוי); (3) מענקים - בתוכנית מחיר מטרה ומחיר מופחת ניתן מענק אחיד בגובה 40,000 ש"ח.

³⁹² לאחר 5 חודשים ממועד האיחור במסירה מוכפלים דמי השכירות ב-1.25 ולאחר 11 חודשים ואילך ממועד האיחור במסירה מוכפלים דמי השכירות ב-1.5.

למועד מסירת הדירה קיימת חשיבות רבה ברכישת דירות חדשות. עיכובים במסירת הדירה עלולים לאלץ רוכשים להרחיב את פרק הזמן בו יתמודדו עם כפל תשלומי דיור - הן תשלום עבור שכירות דירת מגורים, בה יתגוררו עד לקבלת הדירה החדשה שרכשו, והן תשלומי החזר משכנתא שנטלו לצורך מימונה. כפל תשלומי הדיור יוצר עומס כלכלי על רוכשים ומקבל משקל משמעותי בהחלטה על חתימת עסקה לרכישת דירה חדשה.

פריסת התשלומים לרכישת דירה במסגרת תכנית דירה בהנחה נקבעה באופן המדמה את קצב התקדמות הבנייה³⁹³. זאת בשונה מרכישת דירות חדשות בשוק החופשי, במסגרתן יכולים קבלנים להציע דחייה משמעותית בפריסת התשלומים כחלק ממבצעי עידוד³⁹⁴ לרכישתן. לפיכך, גדלה ההיתכנות שרוכשים יאלצו להתמודד עם כפל תשלומי דיור החל ממועד רכישת דירות במסגרת תכנית דירה בהנחה בהשוואה לרכישתן בשוק החופשי. עיכוב במסירת דירות במסגרת תכנית דירה בהנחה מאריך את תקופת כפל התשלומים של הרוכשים ומקשה עליהם כלכלית.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי ישנם פתרונות מימוניים שונים המאפשרים התמודדות והימנעות ממצב של "כפל תשלומים".

נציגי משב"ש מסרו לצוות הביקורת כי המשרד אינו עורך בקרה ופיקוח על כמות הפרויקטים הנמצאים בעיכובים בהשוואה למועד המסירה החזוי, וכי אין בידי המשרד נתונים על היקף הזוכים הנדרשים לכפל תשלומי דיור. לעמדת נציגי משב"ש נתונים כאמור אינם נדרשים כיוון שכל הפרות של חוזי מכר נאכפות בהתאם לסעדים הקבועים בחוק המכר דירות והמשרד אינו צד להסכמים אלה. יצוין כי גישת משב"ש הולמת לעיקרון השוויון והוגנת כלפי אלה שלא זכו לרכוש דירה בהנחה במסגרת תכנית דירה בהנחה ונאלצו לרכוש דירה בשוק החופשי, אשר אינם זוכים להגנה מצד המדינה כתוצאה מאיחור במסירת דירותיהם.

משב"ש ציין בתשובתו כי לגבי פרויקטים ששווקו על ידו, האחריות מתמצה במכרז ובאחריות משב"ש ו/או רמ"י קיבלו על עצמן. מבחינת מערכת היחסים שבין הרוכש לקבלן, אין שוני מפרויקטי שוק חופשי, גם אם קיימת התחייבות מקבילה ונפרדת של היזם כלפי המדינה.

משרד הבינוי והשיכון הוא גורם מרכזי בהובלת תוכנית 'דירה בהנחה' ומתפקידו לפקח על הסכמי המכר הנחתמים בין רוכשים לקבלנים במסגרת תכנית דירה בהנחה. המשרד אינו צד להסכמי המכר וכל הפרה שלהם מטופלת במסגרת הסעדים שנקבעו בחוק המכר (דירות), תשל"ג-1973. נמצא כי המשרד אינו עוקב אחר נתונים אודות כמות הפרויקטים הנמצאים בפיגורי מסירה ועל היקף הזוכים הנדרשים לכפל תשלומי דיור כתוצאה מכך, בשל הסתמכותו על הסעדים הקבועים בחוק. היעדר מעקב אחר נתונים מהותיים אלה פוגע ביכולת המשרד לבחון את השגת יעדי תכנית דירה בהנחה ואת הצורך בקידום צעדים שימזערו את הפגיעה בזוכים במסגרת תכנית דירה בהנחה.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי התערבות המדינה בתנאי השוק צריכה להיות מינימלית והיכן שנדרש בלבד וזאת על מנת לקדם את יעדי התכנית. איחור במסירת הדירה מוסדר באופן מספק וראוי במסגרת הוראות החוק והמשרד סובר כי לא נדרשת התערבות ממשלתית נוספת באופן שתיצור הבדל בין מכרזי דירה בהנחה לשוק החופשי.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יבצע מעקב אחר כמות הפרויקטים הנמצאים בפיגורי מסירה ואחר היקף הזוכים הנדרשים לכפל תשלומי דיור ועל בסיס נתונים אלה יבחן את הצורך בקידום צעדים שיתמכו בהשגת יעדי תכנית דירה בהנחה.

³⁹³ לרוב פריסת התשלומים תתבצע באופן הבא: 1) סמוך למועד החתימה נדרש לשלם 7% ממחיר הדירה; 2) כעבור 45 ימים מחתימת החוזה נדרש לשלם עוד 13% ממחיר הדירה; 3) לאורך תקופת הבנייה נדרש לשלם עוד 70% ממחיר הדירה במספר תשלומים שווים ובמועדים קבועים, בהתאם למשך הבנייה שנקבע; 4) סמוך למועד מסירת הדירה לאכלוס נדרש לשלם 10% נוספים ממחיר הדירה.

³⁹⁴ ראו הרחבה בתת-פרק מבצעי עידוד.

הקלות בתחום משכנתאות בזמן מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא

רקע

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.2023 (להלן - המלחמה) הגדיר הפיקוח על הבנקים כי אחד מייעדיו הוא מתן סיוע והקלות ללקוחות שנפגעו מהמלחמה תוך הפעלת רגישות מוגברת. לשם כך, נקט הפיקוח בצעדי מדיניות שנועדו לעודד את הבנקים לפעול בהגינות כלפי הלקוחות ולשמור על האינטרסים שלהם³⁹⁵. הצעד המרכזי בתחום המשכנתאות הוא מתווה סיוע לדחיית תשלומי משכנתאות שניתן במסגרת רחבה של מתווה סיוע שגיבש בנק ישראל במהלך המלחמה ומבצע "עם כלביא" לתמיכה בפעילות הפיננסית של משקי בית ועסקים שנפגעו במלחמה³⁹⁶.

במטרה לסייע ללקוחות הבנקים בהתמודדות עם השלכות המלחמה, ב-15.10.2023, כשבוע לאחר פרוץ המלחמה, גיבש בנק ישראל מתווה סיוע מקיף להקלת נטל האשראי והעמלות על משקי בית ועסקים. המתווה נועד לתמוך בעיקר באוכלוסיות הנפגעות במלחמה, לרבות אוכלוסיית משרתי המילואים, תושבי היישובים המפונים ומשפחות הנפגעים והחטופים. במסגרת המתווה פורסמו הקלות לדחייה של תשלומי הלוואות ללא חיוב בריבית ובפטור מעמלות למשך שלושה חודשים בסוגי אשראי אלו: משכנתאות; אשראי צרכני; אשראי עסקי; ויתרות חובה (אוברדרפט) בחשבון עובר ושב של משקי בית. בנק ישראל האריך את המתווה מספר פעמים בהתאם להימשכות המלחמה והיקפה, עדכן את התנאים במתווה (לרבות אפשרויות דחיית התשלומים), וכן הרחיב את אוכלוסיית הזכאים בהתאם להתפתחויות במלחמה ולצורכיהן של אוכלוסיות שונות³⁹⁷.

ב-17.6.2025, במהלך מבצע עם כלביא, בנק ישראל גיבש מתווה סיוע נוסף³⁹⁸ שנועד לסייע למשקי הבית והעסקים שנפגעו באופן ישיר בשל המבצע. יצוין כי דחיית תשלומים במשכנתאות בכל המתווים התאפשרה ללא מגבלת סכום, בשונה מהלוואות אחרות, והיא כוללת הלוואות שנלקחו לרכישת דירה ראשונה וחליפית (משפרי דיור) בלבד. עוד יצוין כי דחיית תשלומים במשכנתאות הצריכה פניה של לקוחות לבנקים והגשת בקשה לדחייה. לפי בנק ישראל המתווים שגיבש הבנק הציגו את תנאי המינימום והמערכת הבנקאית אימצה אותם.

המתווים של בנק ישראל בתחום המשכנתאות במלחמה ובמבצע "עם כלביא"

ב-15.10.23 פרסם כאמור בנק את ישראל את מתווה הסיוע למשקי הבית ולעסקים. המתווה אפשר ללקוחות שנפגעו באופן ישיר מנזקי המלחמה (להלן - המעגל הראשון)³⁹⁹ לדחות ללא חיוב בריבית ובעמלות את תשלומי המשכנתאות למשך שלושה חודשים. בסיום תקופת דחיית התשלומים, הלווים במעגל הראשון ישלמו את התשלומים הנדחים באחת הדרכים הבאות: הוספת התשלומים בסוף תקופת המשכנתא, כלומר הארכת תקופת המשכנתא לפי מספר חודשי הדחייה; פריסת התשלומים לאורך יתרת תקופת המשכנתא; והעמדת הלוואה, בסכום הדחייה, ללא ריבית, לתקופה של 4 שנים, שמועד פירעונה יחל בחלוף שנה. ליתר לקוחות הבנקים (להלן - המעגל השני) ניתנה האפשרות לדחות את תשלומי הלוואות למשך שלושה חודשים. התשלומים הנדחים עבור הלווים במעגל השני יישאו ריבית שלא תעלה על שיעור הריבית בחוזה הלוואה והדחייה תבוצע

³⁹⁵ הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית לשנת 2023 (מאי 2024), עמ' 150.

³⁹⁶ יצוין כי מלבד מתווה הסיוע הפיקוח על הבנקים נתן הקלות שונות לבנקים במתן הלוואות לדיור במסגרת הוראת שעה: פטור ממגבלות שונות כמו שיעור החזר מהכנסה וחלק הלוואה בריבית משתנה במתן הלוואות לבניית מ"ד בסכום של עד 200,000 ש"ח; מתן הלוואות לכל מטרה בשיעור מימון של עד 70% (במקום 50%), ובלבד שסכום הלוואה מעל 50% לא יעלה על 200,000 ש"ח. מקור: המפקח על הבנקים, נב"ת 251 - התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין לצורך התמודדות עם מלחמת "חרבות ברזל" (הוראת שעה), 12/25.

³⁹⁷ עוד בעניין מתווי הסיוע שבנק ישראל נקט בהם באוקטובר 2023 - מרץ 2024 ראו בדוח מבקר המדינה בנושא "ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024".

³⁹⁸ בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות - "בנק ישראל גיבש מתווה סיוע שאומץ על ידי הבנקים במטרה לתמוך בלקוחות המתמודדים עם השלכות מבצע "עם כלביא" ", 17.6.25.

³⁹⁹ קבוצת הלקוחות במעגל הראשון כוללת את אוכלוסיות אלו: מתגוררת במרחק של עד 30 ק"מ מרצועת עזה; פונתה על ידי גורם רשמי מביתה; בעלת קרבה ראשונה (בני זוג, הורים וילדים) להרוגי המלחמה או לחטופים או לנעדרים; ומשרתי המילואים.

ללא חיוב בעמלות. בסיום תקופת דחיית התשלומים, הלווים במעגל השני ישלמו את התשלומים הנדחים באמצעות הוספה שלהם בסוף תקופת ההלוואה. ב-8.11.23 בנק ישראל הרחיב את מתווה זה גם לתושבי הצפון⁴⁰⁰.

ב-17.12.23, לקראת סיום שלושת חודשי המתווה, בנק ישראל האריך את המתווה בעוד שלושה חודשים, וכלל בו אוכלוסיות נוספות במעגל הראשון⁴⁰¹ הזכאיות לדחיית תשלומים בהלוואות ללא ריבית ועמלות, וקבע בו כי תקופת הדחייה המרבית תהיה שישה חודשים במצטבר. ב-4.3.24 הודיע בנק ישראל על הארכת נוספת של המתווה בשלושה חודשים ועל הרחבתו לאוכלוסיות נוספות במעגל הראשון⁴⁰², וכי תקופת הדחייה המקסימאלית תהיה 9 חודשים במצטבר.

ב-23.6.24 הודיע בנק ישראל על הארכה נוספת של מתווה הסיוע בשלושה חודשים נוספים, כך שתקופת דחיית התשלומים המקסימאלית להלוואה תישאר 9 חודשים. עם זאת, צוין כי ללקוחות יש אפשרות לפנות לבנקים במידה והם מתקשים גם לאחר תקופה זו לעמוד בתשלומים כדי שהבנקים יבחנו בקשותיהם לדחייה נוספת. בהודעה זו צוין בנוגע לכך כי "...הפיקוח על הבנקים מצפה מהבנקים לפעול ברגישות המתבקשת בבחינת בקשות אלו". ב-22.9.24 הודיע בנק ישראל על הארכה נוספת של מתווה סיוע בשלושה חודשים נוספים עד לסוף שנת 2024, ובו בוצעו התאמות באוכלוסיות הזכאים במעגל הראשון בנוגע לתושבי הדרום⁴⁰³. כמו כן, תקופת דחיית התשלומים המצטברת המקסימלית במסגרת המתווה נותרה 9 חודשים למעט תושבי הצפון⁴⁰⁴ וחיילי המילואים⁴⁰⁵ להם ניתנה אפשרות לדחות את התשלומים לתקופה של עד 12 חודשים במצטבר. ב-3.12.24 הודיע בנק ישראל על הארכת המתווה הקיים בפעם האחרונה עד לתאריך 31.3.25. במתווה זה בוצעו התאמות באוכלוסיות הזכאים במעגל הראשון⁴⁰⁶ שתנאי דחיית המשכנתאות נותרו ללא שינוי, כלומר דחיה מקסימאלית של 9 חודשים לאוכלוסיות במעגל הראשון ושל 12 חודשים לתושבי הצפון וחיילי המילואים⁴⁰⁷.

ב-30.3.25 בנק ישראל הודיע על כניסתו לתוקף של מתווה הקלות כספיות בסך של 3 מיליארדי ש"ח ללקוחות המערכת הבנקאית, ובמסגרתו קבע בנק ישראל את עיקרי ההקלות הכספיות שיינתנו לבנקים ללקוחות. אחת ההקלות שהוצעו מאפשרת לבנקים לתת פטור, חלקי או מלא, לתקופה קצובה מתשלום ההחזר החודשי של הלוואות או הפחתת שיעור הריבית הנגבית באשראי קיים.

ב-17.6.25, ארבעה ימים לאחר פתיחת מבצע "עם כלביא" שהחל ב-13.6.25, הודיע בנק ישראל על מתווה סיוע וולונטרי שיקל על התזרים של אוכלוסיות שנפגעו באופן ישיר מנזקי הלחימה והם: בעלי עסקים קטנים וזעירים שנפגעו פיזית או כספית בשל המבצע; משקי בית שנפצעו או שבינם נפגעו מירי טילים ונאלצו להתפנות מביתם (להלן - משקי בית שנפגעו במבצע); וחיילי מילואים שנקראו לשירות. המתווה, שהיה בתוקף מ-1.7.25 ועד ל-31.7.25⁴⁰⁸ הציג את תנאי המינימום

400 תושבי יישובי צפון הארץ אשר פונו על ידי גורם מדינתי רשמי נכון לתאריך 7.11.23.

401 האוכלוסיות הנוספות הן: חטופים ונעדרים, אחים שלהם (שלא נכללו בקרובי משפחה של חטופים או נעדרים במתווה מיום 15.10.23) ומשתתפי מסיבת "נובה" ברעים.

402 האוכלוסיות הנוספות הן: תושבי 8 יישובים בצפון שהתקבלה החלטת ממשלה לפנות אותם אך הם טרם פונו בפועל; חיילי מילואים שאושפזו בבית חולים לתקופה של שבעה ימים לפחות בשל פציעה שנגרמה להם במהלך המלחמה; נפגעי מסיבת "פסיאדק"; ונפגעי מפגש ההיערכות לפסטיבל "מידברן".

403 ההקלות יינתנו לאוכלוסייה המתגוררת בטווח של עד 7 ק"מ מרצועת עזה (במקום עד 30 ק"מ מרצועת עזה).

404 תושבי היישובים בצפון אשר פונו על ידי גורם רשמי נכון לתאריך 7.11.23 ותושבי היישובים בצפון אשר התקבלה החלטת ממשלה לפנות אותם אך טרם פונו בפועל.

405 חיילי מילואים הנמצאים בשירות מילואים פעיל בתקופת המתווה המעודכן, כלומר בין התאריכים 1.10.24-31.12.24.

406 לא נכללה בהארכת המתווה האוכלוסייה המתגוררת בטווח של עד 7 ק"מ מרצועת עזה, עבורה מתן ההקלות יהיה לשיקול דעת הבנק.

407 חיילי מילואים הנמצאים בשירות מילואים פעיל בתקופת המתווה המעודכן, כלומר בין התאריכים 1.1.25-31.3.25.

408 יצוין כי בפגישה שנערכה עם הפיקוח על הבנקים ב-7.7.25 נמסר כי חלק מהבנקים הוציאו מתווה ללקוחותיהם עוד לפני חודש יולי 2025.

ואומץ על ידי המערכת הבנקאית. המתווה אפשר למשקי בית ועסקים⁴⁰⁹ שנפגעו במבצע לדחות תשלומים של הלוואות ללא חיוב בריבית ובעמלות. בתחום המשכנתאות, המתווה אפשר למשקי בית שנפגעו במבצע לדחות את תשלומי המשכנתא לשלושה חודשים, וזאת ללא חיוב בריבית ובעמלות. מטרת המתווה הייתה להעניק גמישות למשקי הבית הנמצאים בקשיים תזרימיים ולהפחית את הסיכון לפיגורי משכנתא באופן המאפשר עבורם הקלה תזרימית בטווח הקצר.

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 מנזקי 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".

מבקר המדינה העלה בדוח בנושא ההיערכות כלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל מנובמבר 2025⁴¹⁰ כי בנק ישראל גיבש את מתווה הסיוע במלחמה על בסיס תשתית שנבנתה בתקופת משבר הקורונה והותאמה לאירוע המלחמה. ההתאמה של המתווה נדרשה לאור הפקת לקחים שביצע הפיקוח על הבנקים ממשבר הקורונה ובשל ההבדלים בין האירועים. בעוד שמשבר הקורונה הוא משבר גלובלי המלחמה היא אירוע מקומי, והפקת הלקחים העיקרית של בנק ישראל מהמתווה במשבר הקורונה הייתה בצורך לגבש במלחמה מתווה דחיית תשלומים ללא ריבית. זאת בשונה מהמתווה שגובש בזמן משבר הקורונה שאפשר דחיית תשלומים בהלוואות בתמורה לתשלום של ריבית נוספת⁴¹¹. יצוין כי הפיקוח על הבנקים בחן את המתווה גם מניסיון בינלאומי של מדינות בעולם שחוו מלחמות ואסונות טבע שיש ביניהם קווי דמיון שונים, והם: רבים מהנפגעים הם תושבי אזור גיאוגרפי מסוים המפונים לאזור אחר שבו הפגיעה היא מועטה; והפגיעות בחיי אדם, בגוף וברכוש הם רבות וחמורות⁴¹².

מבקר המדינה המליץ בדוח בנושא ההיערכות כלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל מנובמבר 2025⁴¹³ 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"⁴¹⁴ 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.

409 יצוין כי עבור בתי עסק של חיילי מילואים ניתן פטור לתקופה של חודשיים מחיוב ריבית על מינוס בחשבון העסקי של עד 30,000 ש"ח, שהטבה זו ניתנה באופן פרואקטיבי על ידי הבנקים דרך פנייה יזומה שלהם ללקוחות ("Push").

410 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל (נובמבר 2025), עמ' 82 - 83.

411 יצוין כי במתווה שגובש במשבר הקורונה ב-7.5.2020 אפשרו ללווים לדחות את תשלומי המשכנתאות לתקופה של עד 6 חודשים, שהדחייה כרוכה בתשלום ריבית עד לגובה הריבית בחוזה ההלוואה והתשלומים הנדחים נפרסים על כל יתרת תקופת ההלוואה. יצוין כי בהמשך מתווה זה הוארך מספר פעמים ואפשר ללווים שהוגדרו באוכלוסיית יעד על פי מצב הכנסה לדחות את תשלומי ההלוואות לתקופה של בין 6 - 9 חודשים.

412 הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית לשנת 2023 (מאי 2024), עמ' 150.

413 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל (נובמבר 2025), עמ' 82 - 83.

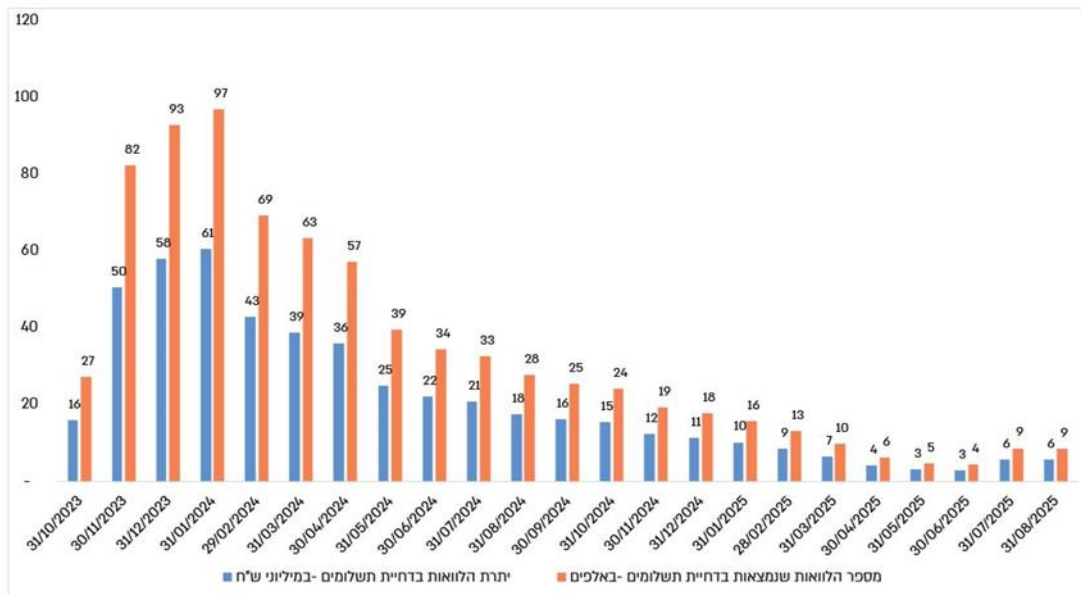
414 בנק ישראל - דוברות והסברה כלכלית, "תיבה בנושא אפקטיביות מתווי הסיוע לציבור שגיבש הפיקוח על הבנקים בעקבות אירועי משבר", 10.5.26.

בתשובת בנק ישראל צוין כי בהתאם להמלצת מבקר המדינה בדוח בנושא ההיערכות הכלכלית⁴¹⁵ "התווספה בנוהל החירום הפיקוחי התייחסות מפורשת בדבר תוכנית מגירה למתווה דחיות שהפעלתה תיבחן בשעת הצורך".

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

להלן תרשים המציג את מספר ההלוואות (באלפים) וסכומי ההלוואות (במיליארדי ש"ח) שנמצאו בדחיית תשלומים בתקופה מאוקטובר 2023 ועד אוגוסט 2025:

תרשים 65: מספר ההלוואות (באלפים) וסכומי ההלוואות (במיליארדי ש"ח) שנמצאו בדחיית תשלומים, אוקטובר 2023 - אוגוסט 2025



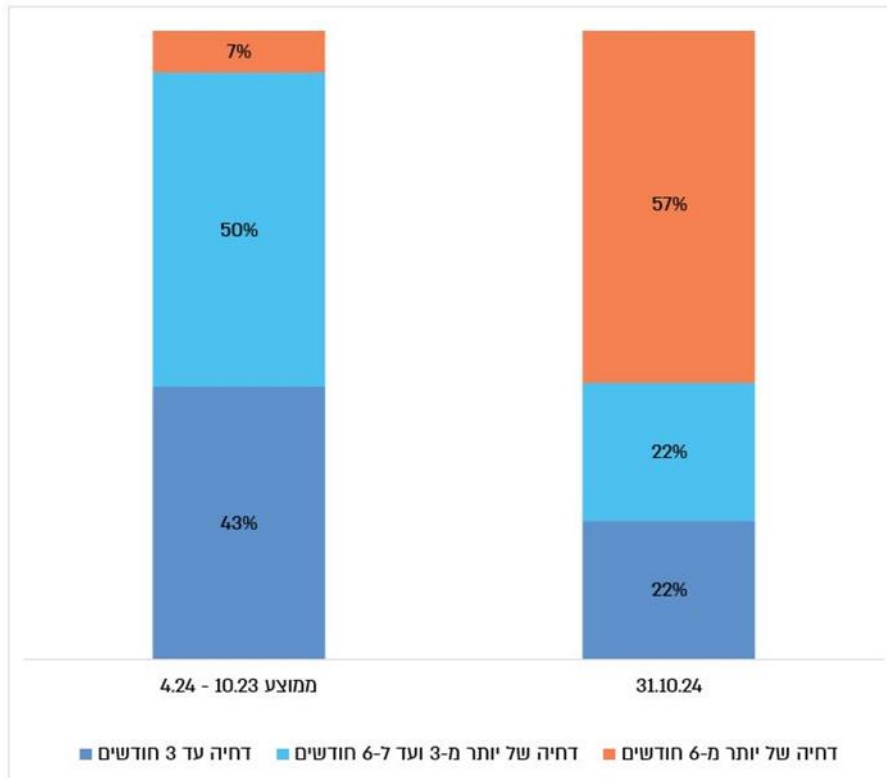
על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי באוקטובר 2023 - ינואר 2024 חלה עלייה חדה במספר ההלוואות וסכומי ההלוואות שנמצאו בדחיית תשלומים בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל. מספר ההלוואות בדחיית תשלומים עלה מכ-17 אלף הלוואות לכ-97 אלף הלוואות וסכומי ההלוואות בדחיית תשלומים עלו מכ-16 מיליארדי ש"ח לכ-61 מיליארדי ש"ח מאוקטובר 2023 עד לסוף ינואר 2024. עוד עולה כי למרות הימשכה של המלחמה במשך כשנתיים חלה ירידה חדה במספר ההלוואות וסכומי ההלוואות ברוב התקופה. כך בסוף מאי 2025 היו כ-5 אלף הלוואות בדחייה וסכום ההלוואות הכולל היה כ-3 מיליארדי ש"ח בלבד. במהלך מבצע עם כלביא חלה עלייה מתונה בנתונים כך שבסוף אוגוסט מספר ההלוואות בדחיה הגיע לכ-9 אלף הלוואות וסכומי ההלוואות בדחיה הגיע לכ-6 מיליארדי ש"ח בלבד.

ככל שתקופת הדחיה ארוכה יותר גדל הסיכון לכך שלווים יתקשו לחזור לשלם את ההלוואות. להלן תרשים המציג את התפלגות שיעורי הדחיה בהלוואות בין שיעורי הדחיה הממוצעים של הלוואות שנדחו בחודשי המלחמה הראשונים (אוקטובר 2023 - אפריל 2024) לשיעורי הדחיה בהלוואות שנדחו באוקטובר 2024.

⁴¹⁵ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל (נובמבר 2025), עמ' 82 - 83.

תרשים 66 : השוואה בין התפלגות שיעורי הדחייה של הלוואות שנדחו בחודשי המלחמה הראשונים (אוקטובר 2023 - אפריל 2024) לשיעורי הדחייה בהלוואות שנדחו באוקטובר 2024



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בהלוואות שנדחו בתקופה מאוקטובר 2023 - אפריל 2024 שיעור הדחיה הממוצע של מרבית הלוואות (כ-50%) היה ל-3 - 6 חודשים ואילו בהלוואות שנדחו באוקטובר 2024 שיעור הדחיה של מרבית הלוואות (כ-57%) היה ליותר מ-6 חודשים. בשל הארכת משך הדחייה עולה החשש בדבר היכולת של לווים לחזור לשלם את הלוואות כסדרן.

נמצא כי בעוד שחל קיטון בשיעור הדחייה של עד שלושה חודשים מכ-43% בממוצע עבור התקופה מאוקטובר 2023 - אפריל 2024 לכ-22% באוקטובר 2024, חל גידול בשיעור הדחיה מעל שישה חודשים מכ-7% לכ-57% בתקופה זו. הארכת משך הדחייה מעלה חשש בדבר היכולת של הלווים לפרוע את הלוואות. הדבר מחדד הפקת לקחים סדורה לקראת אירועים עתידיים.

כפי שהמליץ מבקר המדינה בדוח בנושא ההיערכות כלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל מנובמבר 2025, מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לעקוב באופן שוטף אחר נתוני הדחיות של תשלומי המשכנתאות ויצג בפני הלווים את היתרונות והחסרונות של דחיית הלוואות.

שער שלישי - משכנתאות חוץ בנקאיות והפיקוח על יועצי המשכנתאות

משכנתאות חוץ בנקאיות

שוק ההלוואות לדיור⁴¹⁶ בישראל נשען על ארבעה ערוצי מימון מרכזיים, הנחלקים למערכת הבנקאית ולמגזר החוץ-בנקאי: (א) תאגידי בנקאיים; (ב) חברות ביטוח (להלן - גופים מוסדיים); (ג) נותני אשראי חוץ בנקאי (להלן - נותני אשראי חוץ בנקאיים); (ד) חברות כרטיסי אשראי.

הגופים המוסדיים מציעים לרוב את המוצר "משכנתא הפוכה" (משכנתא לגילאים מבוגרים במתווה ספציפית⁴¹⁷), אך מציעים גם משכנתא לכל מטרה כנגד שעבוד נכס ומכשירים מימוניים נוספים (לדוגמה - משכנתא לאיחוד הלוואות כנגד שעבוד נכס). סך המשכנתאות הניתנות על ידי הגופים המוסדיים עומדות על סך של 10 מיליארד ש"ח⁴¹⁸. חברות נותני אשראי חוץ-בנקאי הינן חברות פרטיות בעלות הון עצמי מהותי או חברות הנסחרות בבורסה ועוד מספר חברות קטנות יותר המעניקות הלוואות חוץ בנקאיות שונות. על פי נתוני רשות שוק ההון⁴¹⁹ חלקם של נותני האשראי החוץ בנקאי בשוק המשכנתאות עומד על סך של 5.7 מיליארד ש"ח כלומר כ-1% מסך המשכנתאות הניתנות על ידי כל נותני המשכנתאות בישראל. חברות כרטיסי האשראי מתחרות בעיקר בהלוואות מגובות בנדל"ן למגורים המובטחות בשעבוד שני על הנכס המגבה⁴²⁰, וזאת באמצעות מוצר תחליפי של הלוואות לכל מטרה המהוות הלוואות השלמה לביצוע רכישת נדל"ן או מחזור חוב קיים על ידי חברות כרטיסי האשראי.

מאפייני שוק האשראי החוץ בנקאי

על פי הסקירה השנתית של הממונה על רשות שוק ההון לשנת 2024, שוק האשראי החוץ בנקאי בישראל חווה צמיחה משמעותית לאורך השנים האחרונות, והפך למקור מהותי למימון למגזרים שונים במשק. גופי האשראי החוץ בנקאי מאגדים קשת רחבה של גופים, לרבות חברות פרטיות, חברות ציבוריות, חברות פינטק⁴²¹ ופלטפורמות הלוואות עמית לעמית⁴²² (P2P) בין השירותים שאותם מציעים הגופים ניתן למצוא: הלוואות לרכב, מימון הון עצמי לזימים, ערבויות וכו'. על פי נתוני רשות שוק ההון היקף זרם האשראי החוץ בנקאי למטרות השונות בשנת 2024 עמד על כ-120 מיליארד ש"ח.

בדוח כספי של חברה חוץ בנקאית צוין כי שוק האשראי הצרכני בישראל ושוק המשכנתאות נשלט בעיקרו על ידי הבנקים. לאור הסדרת הענף מורגשת עלייה בהיקף הפעילות של החברות החוץ בנקאיות שעושות שימוש ביתרון היחסי שלהן על פני המערכת הבנקאית ומסוגלות לגלות גמישות רבה יותר בתחומים שונים בהעמדת הלוואות ישירות ללקוחות.

בשנים האחרונות נעשו רפורמות מבניות להסדרת הפעילות הפיננסית החוץ בנקאית לרבות קביעת סמכויות רישוי, פיקוח ואסדרה. כמו כן יושמו המלצות הוועדה לבחינת הרגולציה על נותני שירותי

⁴¹⁶ הלוואות דיור היא משכנתא לרכישת דירה, שיפוץ או בנייה, המובטחת על ידי שעבוד הנכס לבנק.

⁴¹⁷ מדובר בהלוואה לכל מטרה הניתנת בשעבוד הדירה לבעלי דירות בני 60 ומעלה. ההלוואה יכולה להינתן בסכום אחד או בפעילות. חברות הביטוח מציעות מסלולים בהם החזר הקרן (ובחלק מהמקרים גם הריבית) לחברת הביטוח מתבצע בעת מכירת הנכס על ידי הלווים או יורשיהם. למעשה, מדובר במעין הלוואת גישור, כאשר הסיכון העיקרי מנקודת מבט המלווה הוא משך חיי הלווה. בעוד שחברות הביטוח יכולות להעמיד את האשראי לכל אורך חיי הלווים, ללא מגבלת זמן, הבנקים נדרשים לקביעת לוח סילוקין מוגבל בזמן.

⁴¹⁸ על פי נתוני רשות שוק ההון ב-30.9.24.

⁴¹⁹ הנתונים הועברו לבקשת משרד מבקר המדינה ביולי 2025.

⁴²⁰ ההלוואה הראשונה היא המשכנתא.

⁴²¹ חברות פינטק הן חברות המפתחות טכנולוגיות שמטרתן לספק פתרונות פיננסיים - הן למתן ושיפור של שירותים פיננסיים והן עבור תפקודים שונים של המערכות הפיננסיות (כמו ניתוח נתונים בהיקפים גדולים או מניעת תרמיות והונאות).

⁴²² אנשים ועסקים קטנים יכולים לקבל הלוואות הממונות על ידי אנשים וחברות אחרות, בדרך כלל צדדים שלישיים לא קשורים.

מטבע (ועדת ליכט משנת 2014) שכללו הקמת רגולטור ייעודי אשר יהיה אחראי על נותני שירותי מטבע, וכן על נותני שירותי אשראי שלא היו תחת פיקוח עד אותה עת. בחודש אוגוסט 2016 פורסם חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) התשע"ו - 2016 (להלן - חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים). החוק הסמיך את הממונה על רשות שוק ההון⁴²³ (להלן - רשות שוק ההון) להיות המפקח על נותני השירותים הפיננסיים, פעילות הכוללת מלבד פיקוח ובקרה גם מתן רישיונות והיתרים לפי החוק וכל זאת תוך יצירת סביבה אמינה בטוחה ויציבה למתן שירותים פיננסיים, הגנה ושמירה על עניינם של הלקוחות, קידום התחרות ועידוד חדשנות טכנולוגית ועסקית. חטיבת שירותים פיננסיים מוסדרים ברשות שוק ההון אחראית על אסדרה, רישוי, ביקורת ופיקוח בתחום השירותים הפיננסיים המוסדרים.

להלן נתונים אודות סך הרישיונות הפעילים שניתנו על ידי רשות שוק ההון לפי סוג הרישיון ושיעור הגידול משנת 2018 ועד שנת 2024:

לוח 11: סך הרישיונות הפעילים לפי סוג הרישיון בין השנים 2018 - 2024

סוג הרישיון	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	שיעור השינוי
אשראי בסיסי ⁴²⁴	86	165	259	496	520	584	585	580%
אשראי מורחב ⁴²⁵	35	60	105	141	174	194	199	468%
נכס פיננסי בסיסי ⁴²⁶	28	90	268	549	577	641	668	2286%
נכס פיננסי מורחב ⁴²⁷	7	16	30	50	65	75	80	1043%
הפעלת מערכת לתיווך באשראי בסיסי	0	0	0	1	1	1	1	100%
הפעלת מערכת לתיווך באשראי מורחב	1	2	2	2	3	3	3	200%
סה"כ בעלי רישיון	157	333	664	1,239	1,340	1,498	1,536	879%

המקור: דוחות הממונה על רשות שוק ההון לשנים 2018-2024, פרק 7: שירותים פיננסיים מוסדרים.

מהלוח עולה כי קיים גידול מתמיד במספר בעלי הרישיון, 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%. בתחום המשכנתאות החוץ בנקאיות (כלומר חברות שחלק מעיסוקן הוא מימון אשראי מגובה נדל"ן) נדרש רישיון לאשראי בסיסי או אשראי מורחב, בשנת 2018 סך הרישיונות לאשראי בסיסי עמד על 86 רישיונות וסך הרישיונות לאשראי מורחב עמדו על 35 רישיונות. בשנת 2024 סך הרישיונות לאשראי בסיסי עמדו על 585 רישיונות ו-199 רישיונות לאשראי מורחב; וסה"כ שיעור השינוי ברישיונות אלה עומד על כ-580% ו-468% בהתאמה.

להלן ניתוח הרכב תיק האשראי החוץ בנקאי בפילוח למוצרי האשראי השונים של בעלי הרישיונות המורחבים בשנת 2024:

423 בחודש נובמבר 2016 נקבע כי רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון תפעל כרשות עצמאית מכוח סעיף 1א' לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

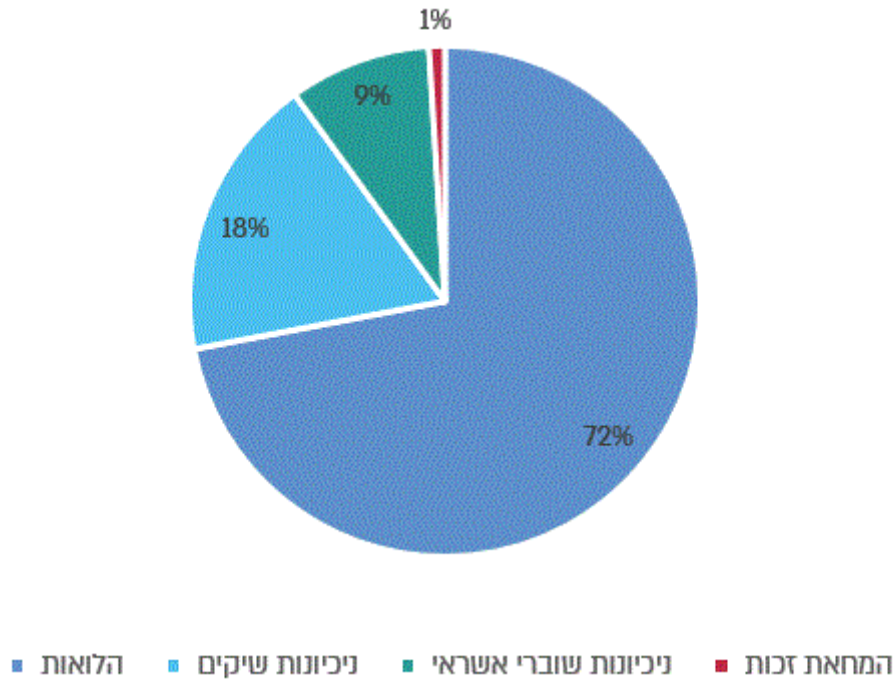
424 רישיון הניתן עבור עסקים פיננסיים המנהלים סך אשראי עד 25 מיליון ש"ח, לפי חוק השירותים הפיננסיים.

425 רישיון הניתן עבור עסקים פיננסיים המנהלים סך אשראי גדול, לרוב מעל 25 מיליון ש"ח, לפי חוק השירותים הפיננסיים.

426 רישיון הניתן בעיקרו לחלפנים.

427 רישיון הניתן לגופים שמספקים שירותים פיננסיים מגוונים ו"רוחביים" כמו שירותי מידע פיננסי שמאגדים מידע ממוסדות פיננסיים שונים, או גופים המטפלים בנכסים כמו מטבעות וירטואליים וכרטיסי תשלום, שאינם מפקחים על ידי רגולטור אחר בישראל.

תרשים 67 : הרכב תיק האשראי החוץ בנקאי (במיליארדי ש"ח), לפי סוג מוצר האשראי, 2024



המקור: דוח הממונה על רשות שוק ההון לשנת 2024, פרק 7 - שירותים פיננסיים מוסדרים, עמ' 99.

מהתרשים עולה כי 72% מפעילות שוק האשראי החוץ בנקאי מתמקדת במתן הלוואות ישירות. כמו כן קיים נתח שוק של פתרונות מימון לעסקים, בעיקר בתחום ניכיון שיקים (כ-18% מתיק האשראי) וניכיונות שוברי אשראי⁴²⁸ (כ-9%).

נמצא כי הנתונים שנמצאים בידי רשות שוק ההון⁴²⁹ כוללים את כלל האשראי החוץ בנקאי, ואין בידיה נתונים פרטניים נפרדים אודות המשכנתאות החוץ בנקאיות, על אף שמדובר בתחום מהותי השונה במהותו מאשראי צרכני.

מומלץ כי רשות שוק ההון תפעל לטיוב מסד הנתונים שברשותה, כך שיכלול 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.

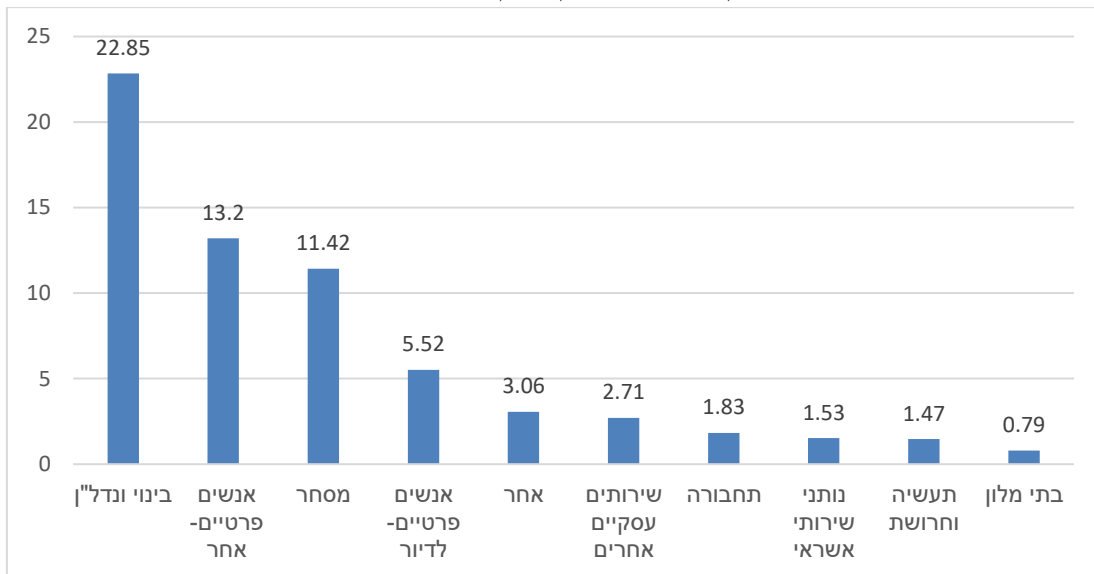
הרשות ציינה בתשובתה ממאי 2026 (להלן - תשובת רשות שוק ההון) כי היא פרסמה את הוראות חוזר 2022-10-14 "הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי דיווח אשראי למפקח" ופועלת לטיוב הנתונים באמצעות מערכת דיווחים חדשה ומערכת BI המאפשרת בקרה משותפת, כמו ניטור חשיפות, רמות מינוף וחובות בפיגורים. הדיווח הראשון מכוח חוזר הדיווח היה ביום 31.03.2024.

סך האשראי החוץ בנקאי עמד על כ-64.38 מיליארד ש"ח בשנת 2024. להלן פילוח תיק האשראי החוץ בנקאי לפי ענפי המשק נכון לסוף שנת 2024:

⁴²⁸ שירות פיננסי לעסקים המאפשר להם לקבל תשלום מידי עבור עסקאות באשראי (במקום לחכות למועד הפירעון מחברות האשראי) על ידי מכירת "שוברי האשראי" לחברת ניכיון, בתמורה לעמלה.

⁴²⁹ בהתאם לנתונים המתפרסמים בדוחות השנתיים של הממונה על רשות שוק ההון.

תרשים 68: פילוח תיק האשראי החוץ בנקאי לשנת 2024 במיליארדי ש"ח



המקור: דוח הממונה על רשות שוק ההון לשנת 2024, פרק 7 - שירותים פיננסיים מוסדרים, עמ' 100.

מהלוח עולה כי התחום המוביל והבולט בתיק האשראי החוץ בנקאי הוא תחום הנדל"ן, שהיקפו כ-28.4 מיליארד ש"ח, כ-44.1% מסך האשראי הכולל. תחום זה מורכב משני ענפים עיקריים: ענף הבינוי והנדל"ן, המתאפיין באשראי עסקי בהיקף של כ-22.9 מיליארד ש"ח, וענף "אנשים פרטיים - לדיוור", המתאפיין בעיקר באשראי צרכני, בהיקף של כ-5.5 מיליארד ש"ח⁴³⁰. עוד עולה מהתרשים כי היקף האשראי הצרכני החוץ בנקאי שניתן בשנת 2024 לאנשים פרטיים היה כ-18.7 מיליארד ש"ח, מתוכם כאמור כ-5.5 מיליארד ש"ח לדיוור, ו-13.2 מיליארד ש"ח שאינו לדיוור. כלומר, כ-29% משוק האשראי החוץ בנקאי מופנה ללקוחות פרטיים.

בהתאם לנתוני בנק ישראל, יתרת החוב הכולל (לדיוור ושלא לדיוור) של משקי הבית עלתה במהלך שנת 2024 בהיקף של כ-52 מיליארד ש"ח לכ-845 מיליארד ש"ח⁴³¹. מגמת הגידול בחוב של משקי הבית מתרכז בעיקר באשראי לדיוור כפי שעולה מנתונים לשנים 2019 - 2025⁴³² שכן תחום הנדל"ן בכללותו חווה צמיחה וגידול משמעותי בנפח הפעילות בשנים האחרונות, דבר שאפשר לחברות חוץ בנקאיות נוספות להיכנס לתחום המשכנתאות.

להלן נתונים אודות שיעורי הריבית השנתית שנגבו ביחס לזרם האשראי החוץ בנקאי⁴³³, תוך הבחנה בין הלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן והלוואות שאינן צמודות⁴³⁴.

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

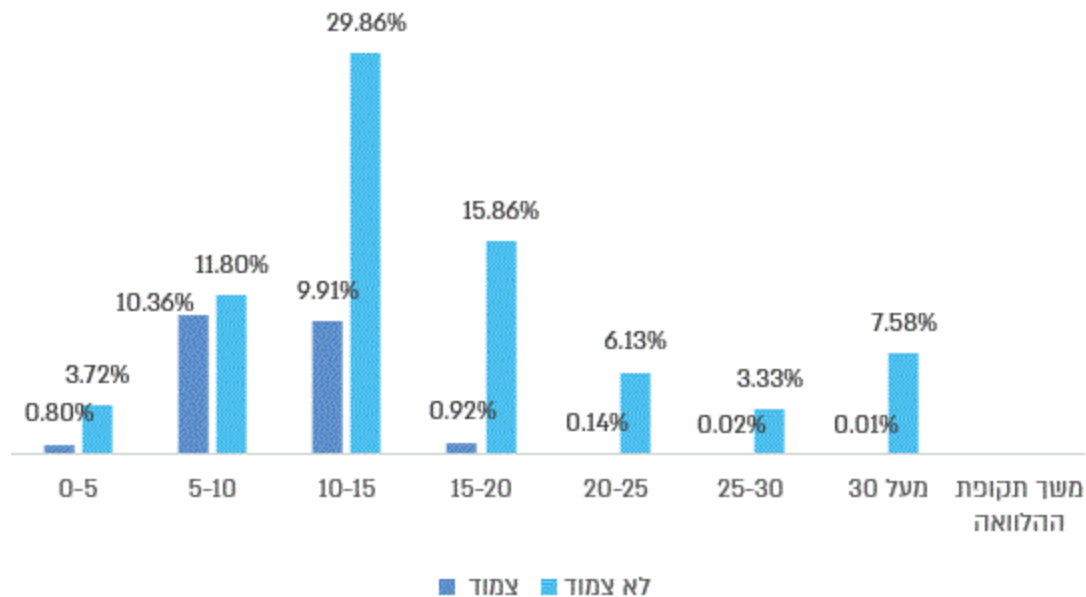
431 פרק ב: החוב של המגזר הפרטי הלא פיננסי - מידע סטטיסטי 2024, בנק ישראל, עמ' 21. נתון זה כולל את דיווחי הבנקים ואת הגופים המוסדיים.

432 ראה הרחבה בפרק הסקירה.

433 "זרם אשראי" היינו היקף הלוואות, האשראי הספקי או המימון החדש הזורם למשק, לעסקים או למשקי הבית בתקופה נתונה. נתון זה משמש כאינדיקטור לפעילות הכלכלית ולנזילות.

434 נתונים כלו כוללים את כלל האשראי החוץ בנקאי, לרבות משכנתאות חוץ בנקאיות.

תרשים 69: התפלגות זרם האשראי החוץ בנקאי, לפי אחוזי הריבית השנתית, בחלוקה לריבית שקלית וצמודות מדד, 2024 (באחוזים)



המקור: דוח הממונה על רשות שוק ההון לשנת 2024, פרק 7 - שירותים פיננסיים מוסדרים, עמ' 101.

מהתרשים עולה כי שוק האשראי החוץ בנקאי מאופיין בפריסה רחבה של שיעורי ריבית, החל מריבית נמוכה מאוד ועד ריבית של יותר מ-30% בחישוב שנתי. עוד עולה מנתוני רשות שוק ההון כי כ-80% מזרם האשראי החוץ בנקאי ניתן בטווח ריביות שבין 5%-20%.⁴³⁵ טווח זה כולל את האשראי הצרכני והאשראי העסקי. יצוין כי טווח הריביות הממוצע על הלוואות במערכת הבנקאית עמד על כ-9% עד 10% בשנת 2024.⁴³⁶

נמצא כי האשראי החוץ בנקאי מאופיין בפריסה רחבה של שיעורי ריבית, 80% מזרם האשראי ניתן בטווח ריביות שבין 5%-20% ומגיע עד לריבית של יותר מ-30% בחישוב שנתי.

מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן איזו אוכלוסייה משלמת את הריביות הגבוהות, ובמידה והדבר נובע מכשל שוק, או מאוריינות פיננסית נמוכה, תפעל להסרת הכשל, ותפעל באופן ממוקד לכך שאותה האוכלוסייה תקבל הדרכה פיננסית מתאימה.

הרשות ציינה כי היא בחנה ואף פועלת למתן כלים צרכניים ללווה.

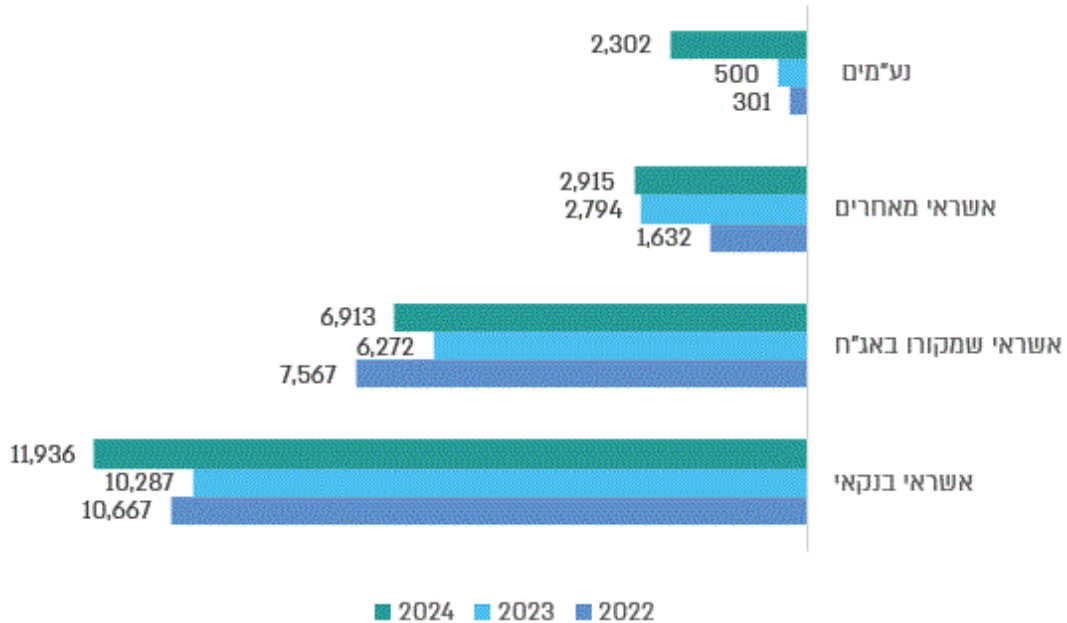
למרות הגידול בנתח האשראי החוץ בנקאי מסך האשראי בשנים האחרונות, עדיין קיימים פערים בין עלות גיוס ההון של הגופים החוץ בנקאיים אל מול הבנקים: מלבד ההון העצמי של החברות המשמש אותן גם למימון פעילותן, הן מגייסות מימון ממקורות נוספים, כגון מהמערכת הבנקאית, משוק האג"ח ומהגופים המוסדיים. לבקשת משרד מבקר המדינה ביצעה רשות שוק ההון בינואר 2025 ניתוח אודות עלות הגיוס בענף האשראי למגורים אצל החברות הגדולות המתעסקות באשראי מגובה נדל"ן. מהניתוח שבוצע עולה כי עלות המימון הממוצעת עומדת על 7.7%.⁴³⁷

⁴³⁵ יצוין כי רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי "מדובר בהלוואות עסקיות שחוק אשראי הוגן אינו חל עליהם, וכי הלוואות אלו ניתנות לימים בודדים בלבד."

⁴³⁶ יצוין כי רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי "הבנקים ונתני האשראי החוץ בנקאיים נותנים הלוואות שרוב הן בעלות מאפיינים שונים - פעילויות שונות, פרופיל אחר של לקוחות".

⁴³⁷ ענף "אשראי למגורים" כולל גם אשראי שכנגדו ניתנה בטוחה דירת מגורים. הלוואות מסוג זה ניתנות לרוב לתקופת של מספר שנים בודדות.

תרשים 70: סכום ההתחייבויות הפיננסיות של החברות הציבוריות הנותנות אשראי חוץ בנקאי, לפי מקורות מימון השונים, 2022-2024 (במיליוני ש"ח)



המקור: דוח הממונה על רשות שוק ההון לשנת 2024, פרק 7 - שירותים פיננסיים מוסדרים, עמ' 102.
* נע"מים - נייר ערך מסחרי אשר מונפק על ידי תאגיד אשר מתחייב לשלם למחזיק הנייר סכום כסף תוך תקופת זמן שלא תעלה על שנה אחת.

מהתרשים עולה כי חל גידול בהיקף ההתחייבויות הפיננסיות ובגיוון מקורות המימון. בשנת 2024 סך מקורות המימון של החברות הציבוריות עמדו על כ-24 מיליארד ש"ח. האשראי מתאגידים בנקאיים נותר עדיין הרכיב המשמעותי ביותר ועומד על כ-49.5% מכלל המימון. כמו כן מהתרשים עולה כי קיים גידול בתחום "אשראי מאחרים", שמקורו בעיקר מאשראי הניתן על ידי גופים מוסדיים. ובשנת 2024 הוא עומד על כ-12% מסך האשראי שניתן להן (כ-2.91 מיליארד ש"ח). יצוין כי מנתוני רשות שוק ההון עולה כי גם חברות שאינן ציבוריות, מקור המימון המרכזי הוא הבנקים.

שוק המשכנתאות החוץ בנקאיות בישראל ובעולם

על אף הגידול במספר הרישיונות הניתנים לגופי האשראי החוץ-בנקאיים בין השנים 2018-2024, שוק המשכנתאות הישראלי מוסיף להיות ריכוזי ונשלט ברובו על ידי הבנקים, בהשוואה לשוקי משכנתאות במדינות המערב, עם שיעור משכנתאות חוץ בנקאיות בהיקף של כ-1% 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.

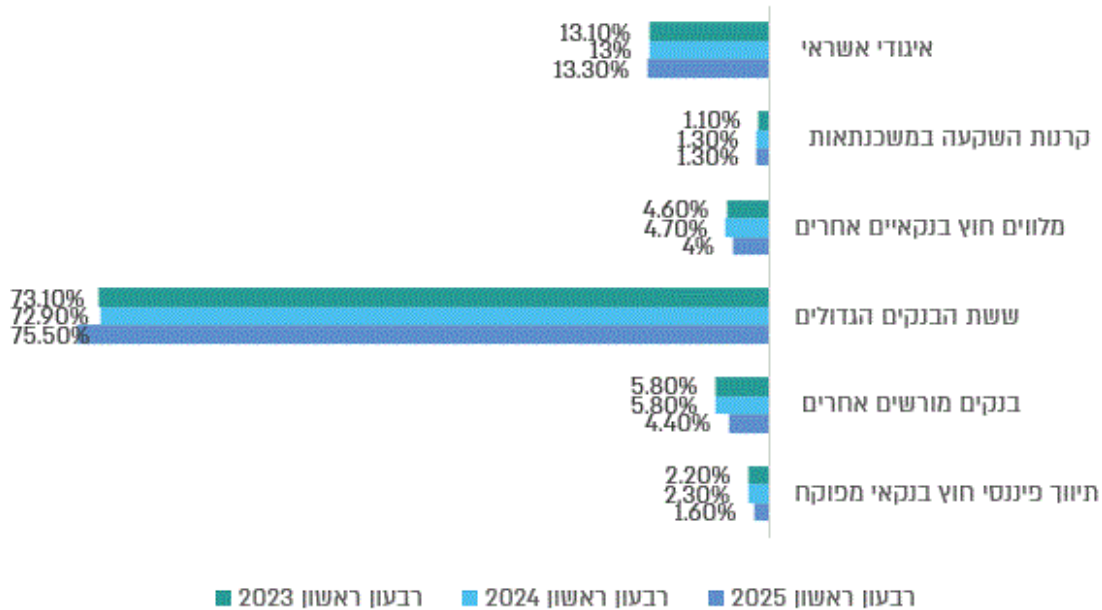
בניגוד לישראל, במדינות מפותחות בעולם כמו ארצות הברית, אנגליה, אוסטרליה וקנדה פועלים גופים חוץ בנקאיים בהיקף שהולך וגדל בתחום המשכנתאות. משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין פלחי שוק המשכנתאות בישראל לבין המדינות המאוזכרות לעיל. להלן הנתונים:

1. **ארצות הברית:** שוק המשכנתאות השתנה באופן דרמטי מאז משבר הסאב פריים (ראה פרק מבוא). הבנקים צמצמו משמעותית את מעורבותם בשוק המשכנתאות לאחר המשבר הפיננסי, עקב שינויים רגולטוריים ושינויים בשוק הנדל"ן. על פי נתוני מערכת הרישוי והרישום הארצית הרב מדינתית, קיימים כ-556,000 רישיונות ליזמים הנותנים משכנתאות בארצות הברית נכון לשנת 2024. חברות משכנתאות חוץ-בנקאיות מהוות את עיקר המלווים בשוק -

נכון לשנת 2024 הם מעניקים כ-68% מהלוואות המשכנתא בערבות פדרלית⁴³⁸ ו-53% מכלל המשכנתאות שטרם נפרעו⁴³⁹. גופים חוץ בנקאיים הגדילו את נתח השוק שלהם במשכנתאות בערבות הממשלה והפכו למקור משמעותי לאשראי משכנתא עבור רוכשי דירה ראשונה, לווים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית ואוכלוסיות מבוגרות.

2. קנדה: על פי דוח תעשיית המשכנתאות למגורים לשנת 2025, ששת הבנקים הגדולים בקנדה העניקו כ-75.5% מכלל המשכנתאות ברבעון הראשון לשנת 2025. להלן תרשים אודות המלווים השונים בשוק המשכנתאות בקנדה ברבעון ראשון לשנים 2023-2025.

תרשים 71: נתוני המשכנתאות בקנדה ברבעון 1 לשנים 2023 - 2025



על פי נתוני תאגיד המשכנתאות והדירור הקנדי (CMHC), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי שוק המשכנתאות בקנדה מגוון וכולל בתוכו מספר שחקנים משמעותיים: ששת בנקים הגדולים עם פלח שוק מהותי של 75.5%, איגודי אשראי עם פלח שוק של 13.3%, מלווים חוץ בנקאיים אחרים עם פלח שוק של 4%.

3. אוסטרליה: על פי נתוני הבנק המרכזי של אוסטרליה (RBA), גופים חוץ-בנקאיים מחזיקים בנתח שוק של כ-5% מסך אשראי הדירור. עם זאת, בנישות ספציפיות כמו הלוואות מסחריות או הלוואות ללווים מורכבים (Non-conforming), נתח השוק שלהם גבוה משמעותית.

4. בריטניה: שוק המשכנתאות בבריטניה הוא אחד הגדולים והמפותחים בעולם, ומאופיין בדומיננטיות של מוסדות בנקאיים גדולים לצד מגזר הולך וצומח של מלווים מתמחים חוץ-בנקאיים המסתמכים על איגוח. הבנקים וחברות בניין (Building Societies) מהווים כ-90% מהמלווים ומקור המימון העיקרי הוא פיקדונות הציבור. כ-10% מהמשכנתאות ניתנות על ידי

⁴³⁸ נוטלי המשכנתאות בערבות פדרלית באמצעות ה-FHA (Federal Housing Administration). משכנתא בערבות פדרלית מתייחסת לרוב לתוכניות סיוע ממשלתיות בארה"ב (כמו FHA). מדובר בהלוואות המבוטחות על ידי הממשל. הערבות הממשלתית מאפשרת ללווים בעלי דירוג אשראי נמוך או הון עצמי נמוך לקבל מימון, שכן המדינה מבטחת את המלווה מפני כשל פירעון.

⁴³⁹ מתוך כלל המשכנתאות שקיימות כיום בשוק וטרם נפרעו במלואן- ראו נתונים של CSBS - Conference of State Bank Supervisors, Nonbank Mortgage Regulation - Misconceptions & Background (October 2024)

מלווים מתמחים ומקור המימון העיקרי הוא איגוח (RMBS) ומימון סיטונאי (Wholesale)⁴⁴⁰. יצוין כי האיגוח בבריטניה מוביל את אירופה בהיקף הנפקות של ניירות ערך מגובי משכנתאות למגורים. הגמישות של המלווים המתמחים מאפשרת להם להתמקד בלווים "לא סטנדרטיים" שהבנקים הגדולים מסרבים להם בשל דרישות רגולטוריות.

מהשוואה העולמית נראה כי שוק האשראי החוץ בנקאי מהווה חלק מהותי יותר משוק המשכנתאות החוץ בנקאי הישראלי במדינות שנבדקו. מפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם גופים חוץ בנקאיים ורשות שוק ההון נראה כי הסיבה העיקרית נובעת מעלויות הגיוס של הגופים החוץ בנקאיים בישראל.

בשנים האחרונות, על מנת לפתוח לתחרות את שוק האשראי של משקי הבית והעסקים הקטנים בישראל, בוצעו מספר יוזמות חקיקה ורגולציה וזאת עקב הפער הקיים בין עלויות המימון של נותני האשראי החוץ בנקאי כגורם הפוגע בתחרות. תאגיד הנותן אשראי חוץ בנקאי אשר אינו תאגיד בנקאי אינו רשאי להשתמש בפיקדונות הציבור כמקור מימון לצורך מתן אשראי לציבור, ולכן בפועל הוא משתמש במקורות מימון אחרים. הריבית המשולמת בעבור פיקדונות הציבור נמוכה משמעותית משאר מקורות המימון, דבר המעניק יתרון מובנה לתאגידי הבנקאיים אל מול הגופים החוץ בנקאיים.

עד שנת 2015 היה קיים איסור על גופים חוץ בנקאיים לגייס כסף באמצעות הנפקת אג"ח. בשנת 2015 שונה סעיף 21 בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, כך שגם גופים חוץ בנקאיים יכולים לגייס אג"ח בכפוף לסייגים. עם זאת הגיוס נותר תחת מגבלות של תקרת גיוס של עד 2.5 מיליארד ש"ח לכל גוף. בשנת 2018 תקרה זו הועלתה ל-5 מיליארד ש"ח, וביוני 2022 נוסף תיקון לחוק הבנקאות (רישוי)⁴⁴¹, כך שהתקרה לגופים חוץ בנקאיים הועלתה ל-15 מיליארד ש"ח לתאגידי שיציבותם מוסדרת ומפוקחת (כאלו שחלים עליהם הוראות לעניין הלימות הון ונזילות). כמו כן הותר להם גם להנפיק ניירות ערך מסחריים סחירים שאינם קצרים מ-270 יום. התיקון ביטל את המגבלה על מתן אשראי למטרות דיור מכספי הגיוס. זהו הצעד שסלל את הדרך לכניסת חברות נוספות לשוק המשכנתאות - שוק שהיה חסום בפניהם כמעט לחלוטין עד אז.

רשות שוק ההון ציינה במענה למשרד מבקר המדינה מינואר 2026 (להלן - מענה רשות שוק ההון) כי היא מעריכה שקיים פוטנציאל לגידול בשוק האשראי החוץ בנקאי לדיור, בדומה למדינות מערביות אחרות בהן יש רגולציה תומכת. בשנים האחרונות צמח שוק המשכנתאות החוץ-בנקאיות בישראל - חברות מבוססות בעלות משאבים הגדילו פעילות בשוק זה וחברות חדשות נכנסו לתחום. רשות שוק ההון מעריכה כי הגידול מונע משילוב גורמים: ביקוש מצד לוויים שלא מקבלים תמיד מענה מהבנקים (למשל בשל הגבלות רגולטוריות על LTV או פרופיל סיכון) ורגולציה שמגבירה אמון ומקלה על גיוס מקורות מימון. לכך יש להוסיף סביבה מקרו-כלכלית תומכת בשל סיום המלחמה והפחתת הריבית. עם זאת ציינה רשות שוק ההון כי שיעור ההלוואות לדיור שניתן על ידי החברות החוץ בנקאיות הוא עדיין נמוך ביותר ומוערך בפחות מ-2%.

כך למעשה למרות צעדי חקיקה ורגולציה שונים שננקטו בעשור האחרון, שוק המשכנתאות החוץ-בנקאי בישראל נותר מצומצם ביותר ושיעור ההלוואות לדיור שניתנו על יד החברות החוץ בנקאיות מוערך בפחות מ-2% מכלל השוק שעומד על למעלה מ-600 מיליארד ש"ח, ואינו מהווה חלופה תחרותית ממשית למערכת הבנקאית.

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 שירותי פיננסיים נוספים. על מנת

⁴⁴⁰ בעוד שהבנקים קמעונאיים באוסטרליה משתמשים בכסף של חוסכים (פיקדונות) כדי לתת משכנתאות, מלווים סיטונאיים לא מחזיקים בפיקדונות. הם קונים כסף ב"סיטונאות" מגופים פיננסיים גדולים או משוק ההון, ומוכרים אותו ב"קמעונאות" ללווים דרך משכנתאות.

⁴⁴¹ מכונה גם חוק נאוי 2.

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.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי הרשות תומכת בהמלצת המבקר וסבורה כי יש לנקוט בצעדים לחיזוק השחקנים החוץ בנקאיים כחלופה ממשית למערכת הבנקאית. יחד עם זאת, הרשות מציינת כי המורכבות ביצירת תחרות אל מול המערכת הבנקאית נובעת בעיקרה מפערי עלויות המימון, שכן נותני האשראי נסמכים ברובם על אשראי מהבנקים עצמם (כ-63% ממקורות המימון). עוד ציינה הרשות כי לאחרונה הסתיימו דיוני הצוות הבין-משרדי להגברת התחרות בשירותים בנקאיים למגזר הקמעונאי. כמו כן, הרשות מקיימת שיח שוטף עם משרד האוצר ורגולטורים נוספים בנוגע לאופן בו ניתן להגביר את התחרות בשוק האשראי החוץ בנקאי. הרשות מקבלת את ההמלצה להמשיך ולבחון את הדרכים בהן ניתן לפעול לגיוון והוזלת מקורות המימון.

עוד ציינה רשות שוק ההון בתשובתה כי הרשות רואה חשיבות בביקורת זו, שכן המשכנתא מהווה את ההתחייבות הפיננסית המשמעותית ביותר של משקי הבית בישראל ומשפיעה ישירות על חוסנם הכלכלי ועל רמת החיים. כמו כן, הרשות מדגישה את חשיבותו של האשראי החוץ בנקאי כמנוע לצמיחה, להגברת התחרות ולשיפור הנגישות לשירותים פיננסיים, במיוחד לאור הריכוזיות הגבוהה במערכת הבנקאית השולטת בכ-96% מיתרת חוב המשכנתאות.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי רשות שוק ההון היא המאסדר של הגופים החוץ בנקאיים. עם זאת, החל משנת 2024 נקט הפיקוח על הבנקים ביוזמה אקטיבית שנועדה לעודד גופים חוץ בנקאיים לפנות לקבלת רישיון בנק. לצורך כך הוקם צוות בראשות המפקח על הבנקים שבחן צעדים נוספים להסרת חסמים להקמת בנקים חדשים, לרבות חסמים שיאפשרו לגופים חוץ-בנקאיים לקבל רישיון בנק. באוגוסט 2025 פרסם הצוות הבין משרדי בדוח סופי את המלצותיו. הבנק הוסיף כי **"ככל שגופים חוץ-בנקאיים יחליטו כי הם מאמצים את הדרישות, הדבר יאפשר להם גם הוזלה של מקורות הגיוס"**.

רגולציות החלות על הגופים הבנקאיים אל מול הגופים החוץ בנקאיים

על האשראי החוץ בנקאי מפקחת רשות שוק ההון, ועל האשראי הבנקאי מפקח בנק ישראל. הרשויות נבדלות באופיין, בכמות המשאבים העומדים לרשותן, באופי הפיקוח וברציונל העומד מאחורי הפיקוח הרגולטורי. האשראי לדיר עיקרו מהבנקים (כאמור חלק זניח מתקבל מהגופים המוסדיים ומנותני האשראי החוץ בנקאיים). ככלל, המגבלות הרגולטוריות החלות על הגופים החוץ בנקאיים מצומצמים יותר מאלה של הגופים הבנקאיים (וזאת מסיבות שיתוארו בהמשך).

כאמור בפרק בנושא "מגבלות בנק ישראל", בנק ישראל מטיל מגבלות שונות על לקיחת משכנתאות⁴⁴² מגופים בנקאיים. על המשכנתאות החוץ בנקאיות אין הנחיות דומות להנחיות בנק ישראל, והנחיות רשות שוק ההון⁴⁴³ בדבר העמדת אשראי היא בהתאם לשיקול דעתו של הגוף המלווה, בהתאם למדיניות שהוא קבע. להלן טבלת השוואה המתארת את ההבדלים בין הרגולציות השונות.

⁴⁴² המגבלות מפורטות במסגרת הוראת נב"ת מס' 329 "מגבלות למתן הלוואות לדיר"

⁴⁴³ רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון - חוזר בנושא "הוראות לניהול אשראי צרכני" 4-10-2020, נובמבר 2020.

לוח 12: הבדלים ברגולציה בין משכנתא בנקאית למשכנתא חוץ בנקאית

משכנתא בנקאית	משכנתא חוץ בנקאית	רגולציה
הנחיות בנק ישראל קשיח	רשות שוק ההון	שיעור מימון (LTV)
	גמיש בהתאם למדיניות הגוף המלווה בהתאם להגבלות כלליות של רשות שוק ההון ⁴⁴⁴ . בפועל שיעור המימון יכול להגיע לאחוזים גבוהים יותר ולעמוד על עד כ-90% משווי הנכס.	
ההחזר החודשי לרוב לא יעלה על 40% מהכנסת הנטו.	בהתאם למדיניות הגוף המלווה	יחס החזר להכנסה
יש הנחיות כיצד לחשב הכנסה פנויה	אין הנחיות כיצד יש לחשב הכנסה ⁴⁴⁵ .	הגדרת הכנסה
הגבלה של עד 30 שנה	לא קיימת מגבלה ספציפית וההגבלה יכולה להינתן בהתאם למדיניות הגוף המלווה.	משך תקופת המשכנתא
יש לקחת לפחות 1/3 מהמשכנתא בריבית קבועה. יש מגבלות על החלק שצמוד לפריים (עד 2/3).	בהתאם למדיניות הגוף המלווה אין מגבלות על תמהיל לקיחת המשכנתא	תמהיל משכנתא
האישור העקרוני תקף ל-24 יום לפחות והבנק מחויב להעניק את המשכנתא לפי תנאי האישור כל עוד הוא בתוקף (רפורמת השקיפות)	אין	שמירה על תנאי הצעת המשכנתא

על פי הנחיות בנק ישראל וחוזרי רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי הבנקים פועלים תחת רגולציה והנחיות של בנק ישראל, המטילה מגבלות "קשיחות יותר" שמטרתה לשמור על היציבות של הגופים הבנקאיים ומגנה גם על הלווים, מה שמוביל למוצרי משכנתא "סטנדרטיים" יותר. לעומת זאת, הגופים החוץ-בנקאיים פועלים תחת רגולציה "רכה יותר" של רשות שוק ההון ומציעים גמישות רבה בתמורה למחיר (ריבית) גבוה יותר.

כתוצאה מהפערים ברגולציה, הפך השוק החוץ בנקאי כפתרון שהינו משלים למערכת הבנקאית ולא תחרות של ממש אל מול הבנקים.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי היא מסכימה עם המלצת המבקר כי אופן הפיקוח על שירותים פיננסיים בתחומי עיסוק דומים צריך להיות מונחה על פי עקרונות דומים וזאת בהתאם לנושאי הסיכון המהותיים המשותפים ובהתאם לתכליות הפיקוח. השוני ברגולציה בינה לבין בנק ישראל נובע הן מהיקפי הפעילות וממקורות המימון השונים והן מהתפקידים השונים שניתנו לבנק ישראל ולרשות בחוק. עוד ציינה הרשות כי אם היא הייתה מחילה על נותני אשראי חוץ בנקאי את אותה הרגולציה החלה על בנקים בדיוק, מדובר היה בנטל שאינו הולם את מאפייני הגופים החוץ בנקאיים, עד כי לא ניתן היה לפתח כלל שוק משכנתאות והלוואות לדויר באמצעות נותני אשראי חוץ בנקאי וכל שכן תחרות מול המערכת הבנקאית.

⁴⁴⁴ בחוזר אשראי צרכני נקבע איסור על נותן האשראי להסתמך במודל החיתום רק על ערך הבטוחה של הלווה. כמו כן עליו לקבוע את שיעור המימון בהתאם ליכולתו של הלווה לעמוד בתשלומי החזר ההלוואה.

⁴⁴⁵ יצוין כי חוזר רשות שוק ההון קובע כי על נותן האשראי לקבוע מדיניות חיתום מפורשת ומחייב את נותן האשראי לבצע אימות של הכנסה הריאלית (באמצעות אסמכתאות) ולגזור ממנה את יכולת החזר לאחר ניכוי התחייבויות המופיעות במאגר נתוני האשראי.

כן ציינה רשות שוק ההון כי בהתאם לתכנית האסדרה לשנת 2026 בכוונת הרשות לקבוע הוראות שיחייבו את נותן האשראי לתת בידי הלקוח בטרם נטל את ההלוואה, מסמך בו יפורטו מסלולי ההלוואה המוצעים כך שיתאפשר לו לבדוק את טיב ההצעה והתאמתו לצרכיו.

מפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם חברות אשראי חוץ בנקאי, גופים מוסדיים והבנקים השונים להלן פילוח של קהל הלווים שיפנו ללקיחת משכנתא בשוק האשראי חוץ בנקאי (וזאת בשל מגבלות המוטלות בתאגידים הבנקאיים):

1. **רוכשי דירה ראשונה המעוניינים בקבלת מימון העולה על 75% משווי הנכס**: רוכשי דירה ראשונה יכולים לקבל מימון מהבנקים בשיעור מרבי של 75%. באמצעות פנייה לגופים חוץ בנקאיים הם יכולים להגדיל את שיעור המימון משווי הנכס ולרכוש דירה עם הון עצמי מינימלי הפחות מ-25%. כלומר, פנייה לשוק החוץ בנקאי למעשה עוקפת בפועל את מגבלות בנק ישראל על לקיחת משכנתא בשיעור של עד 75%.
2. **משכנתא לכל מטרה**: בעלי נכסים למגורים יכולים לקבל משכנתא לכל מטרה, כגון: החזר הלוואות אחרות, חופשה בחו"ל, שיפוץ הנכס, רכישת רכב, הקמת עסק. הבנקים יכולים לתת משכנתא של עד 50% משווי הנכס לכל מטרה, ואף להגדילה עד 70% משווי הנכס, ובלבד, שסכום התוספת מעל ל-50% לא יעלה על 200,000 ש"ח. (ובכפוף לכושר החזר של הלקוח). באמצעות פנייה לגופים חוץ בנקאיים הלווים יכולים לעקוף את המגבלה של בנק ישראל, ובדרך זו להגדיל את שיעור המימון משווי הנכס.
3. **משפרי דיור**: אנשים המעוניינים להחליף את דירתם, בדרך כלל לדירה משופרת ויקרה יותר. משפרי דיור יכולים לקבל מהבנק משכנתא בגובה של עד 70% מימון. באמצעות לקיחת משכנתא נוספת באשראי החוץ בנקאי ניתן להגדיל את גובה המשכנתא לאחוז העולה על 70%.
4. **דירה להשקעה**: בנק ישראל החיל מגבלות מהותיות על רוכשי נכס להשקעה המבקשים לקבל משכנתא מהבנק. המגבלות כוללות קבלת משכנתא של עד 50% בלבד משווי הנכס הנרכש ובנוסף הלקוח אינו יכול למשכן את הנכס הקיים שלו ולקבל עבורו מימון לטובת הנכס להשקעה שהוא רוצה לרכוש, וזאת גם במקרים שהנכס הקיים ברשותו ללא משכנתאות בכלל. משקיעים רבים אינם מקבלים מהבנקים את המימון הנדרש (במידה וברצונם לקבל משכנתא הגבוהה מ-50% משווי הנכס) ואינם יכולים לבצע את עסקה לרכישת נכס להשקעה. עם המשכנתא המשלימה באשראי החוץ בנקאי ניתן לקבל מימון נוסף לרכישת הנכס להשקעה.
5. **תושבי חוץ**: לוויים המעוניינים במשכנתא, אשר מתגוררים בחו"ל או בעלי מקורות הכנסה מחו"ל אשר מוגדרים כתושבי חוץ לטובת קבלת משכנתא, מוגבלים בשיעור המימון הניתן לקבל לרכישת נכס בישראל. שיעור המימון המרבי הניתן לקבל מהבנק עבור הנכס הנרכש, במקרה של תושב חוץ, הוא 50% בלבד. כלומר בכדי להשלים את עסקת הרכישה ההון העצמי הנדרש לתושבי חוץ הוא 50%. עם המשכנתא באשראי חוץ בנקאי, ניתן להגדיל את אחוז המימון.
6. **מסורבי משכנתא בנקאית**: בנק ישראל לא מגדיר מי הוא "מסורב משכנתא" אלא קובע רגולציה ובקרה על תהליכי מתן משכנתאות על ידי הבנקים, הכוללת מגבלות על תמהיל המשכנתא (כמו שילוב ריבית קבועה ומשתנה) ופיקוח על יציבות הבנקים. דחייה של בקשת משכנתא תלויה במדיניות של כל בנק, אך לעיתים היא קשורה לעמידה בהוראות הרגולציה של בנק ישראל, כמו מגבלה על שיעור המינוף (יחס ההלוואה לשווי הנכס) או היעדר עמידה בתנאי שנקבע על ידי הבנק עצמו במדיניות הסיכון שלו.
7. **לקוחות המחזיקים בבעלותם נכסים רבים אך אינם עומדים בהנחיות בנק ישראל לעניין הכנסה פנויה**: לקוחות המוגדרים כלקוחות "חזקים פיננסית" ובעלי נכסי נדל"ן רבים אך אינם בעלי הכנסה כהגדרתה בהנחיות בנק ישראל, אינם יכולים לקחת משכנתא בתאגיד בנקאי.

בחינת פעילות הגופים החוץ-בנקאיים מעלה כי בפועל, הם אינם מהווים חלופה תחרותית לבנקים עבור לווים העומדים בתנאי החיתום הסטנדרטיים, שכן היקף המשכנתאות החוץ בנקאיות בשנת 2024 עמד על כ-5.5 מיליארד ש"ח ואילו היקף המשכנתאות הבנקאיות עמד כ-587 מיליארד ש"ח. לפיכך נראה כי השוק החוץ-בנקאי מתפקד כשוק אשראי משלים בלבד, המיועד למקרים בהם המערכת הבנקאית אינה יכולה להעניק את המשכנתא המבוקשת. יתרה מכך, קיים חשש כי לקיחת משכנתא מגופים אלו מאפשרת ללווים לעקוף את מגבלות הרגולציה של בנק ישראל. מצב זה עלול לעודד נטילת מינוף יתר ומסכן את יציבותם הכלכלית של הלווים, שכן הם פונים לאפיקים חוץ-בנקאיים יקרים יותר רק כדי לעמוד בתנאי הסף של העסקה.

על רשות שוק ההון, בתיאום עם בנק ישראל, לבצע בחינה תקופתית ומעקב שוטף אחר היקף המשכנתאות החוץ-בנקאיות המשמשות לעקיפת מגבלות המינוף הבנקאיות. מומלץ לרשות 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.

שקיפות צרכנית במשכנתאות חוץ בנקאיות

למרות תנאי הריבית והמדד הגבוהים ולמרות תקופה ארוכה של חוסר וודאות בשל מלחמת חרבות ברזל, שוק ההלוואות לדירור החוץ בנקאי נמצא בצמיחה. בשים לב כי הוא מתאפיין במוצרים ובשירותים ייחודיים שנועדו לתת פתרונות לציבור הלווים, בהם יש לחברות החוץ בנקאיות יתרון מסוים בייחס למערכת הבנקאית. ברם, בעוד החברות החוץ הבנקאיות מבוססות על תאבון סיכון גדול מאשר במערכת הבנקאית, הן במקביל נדרשות להתמודד עם עלות מימון יקרה, אשר מבוססת על קווי אשראי מהמערכת הבנקאית מולם היא מתחרה, גיוס אג"ח ו"איגו"ח" תיקי הלוואות.

כך למשל מציינת חברה א' כי בשנת 2024 הושלם הפיילוט והחברה החלה בפעילות של מתן הלוואות המובטחות בנכסי נדל"ן. בשנת 2024 העמידה החברה הלוואות כאמור בסך של כ-98.3 מיליון ש"ח. לאחר תקופת הדוח (31.12.2024) ועד ל-1.3.2025 העמידה החברה הלוואות מובטחות בכנסי נדל"ן בהיקף של כ-47.2 מיליון ש"ח. כלומר, כבר בחודשיים הראשונים של השנה, סכום ההלוואות שניתן היה מחצית מהסכום שניתן בשנת 2024.

בניגוד למערכת הבנקאית, המעניקה אשראי לדירור מתוך פיקדונות הציבור ולכן מחייבת פיקוח יציבותי הדוק, המודל החוץ-בנקאי פועל אחרת: רוב האשראי מקורו בקווי מימון מהבנקים עצמם או מגיוס חוב. כתוצאה מכך, מרכז הכובד של הפיקוח (מצד רשות שוק ההון) עובר מהגנה על יציבות הגוף המלווה להגנה על היבטים צרכניים. חשיבותה של הגנה צרכנית זו מתעצמת במיוחד כשמדובר בהלוואות מורכבות לטווח ארוך, הכוללות סכומי כסף גבוהים ושעבוד של דירת מגורים.

בדוח השנתי של רשות שוק ההון לשנת 2020⁴⁴⁶ פירטה רשות שוק ההון את מדיניות האסדרה והחקיקה בתחום של שירותים פיננסיים: "הרשות בוחנת לגבי כל אסדרה את מידת נחיצותה מבחינת נטל רגולטורי על הגופים אל מול התועלת ביישום האסדרה, וזאת על מנת שלא להעיב על התפתחות השוק והתחרות לגופים הפיננסיים המסורתיים. שכן, השוק מתאפיין בגופים קטנים יחסית, אשר אינם בעלי ניסיון בעבודה מפוקחת, ואשר עלות רגולטורית גבוהה מדי עלולה להדירם מהשוק". יחד עם זאת, אמורה רשות שוק ההון לקדם שקיפות צרכנית בקרב נותני אשראי חוץ-בנקאיים כך שיינתן ללקוח גילוי מלא ומעודכן אודות המשכנתא החוץ בנקאית אותה הוא לקח וזאת על מנת לאפשר ללקוח שקיפות ולחזק את אמון הלקוח בבעל הרישיון ולקדם שוק אשראי המושתת על אמינות והוגנות.

משרד מבקר המדינה בחן מספר היבטים בשקיפות צרכנית בעת לקיחת משכנתא חוץ בנקאית:

ראה פרק י': חטיבת שירותים פיננסיים מוסדרים, רשות שוק ההון, דוח שנתי 2020

1. היעדר נתונים גלויים לציבור בדבר מידע סטטיסטי אודות משכנתאות חוץ בנקאיות

פרסום נתונים בדבר משכנתאות חוץ בנקאיות מאפשר לציבור הרחב וללווים פוטנציאליים לבצע השוואה מושכלת של תנאי ההלוואה (מחיר וסוגי הריבית השונות - ריבית קבועה, ריבית משתנה צמודה, ריבית פריים וכיוצא בזה) בין הגופים החוץ בנקאיים השונים. כמו כן, פרסום הנתונים לציבור מצמצם את פערי הידע (Information Asymmetry) בין הגופים החוץ בנקאיים לבין הלקוחות הפרטיים⁴⁴⁷. כמו כן, הנתונים יכולים לשמש את רשות שוק ההון ככלי מרכזי לזיהוי סיכונים מערכתיים. כך למשל, ניתוח זרמי האשראי מאפשר לבחון האם קיימת עלייה בהיקף הביקושים בשוק הדיור, האם הגופים החוץ בנקאיים נוטלים סיכונים מופרזים במתן הלוואות, האם קיימת תופעה של גידול בהיקף הפיגורים כתוצאה מעליית הריבית על פני השנים והאם יש צורך בהתערבות רגולטורית מצד רשות שוק ההון. איתור המידע בקלות ובנוחות על ידי הלווים אף עשוי להקל על ביצוע סקרי שוק שכן מטרת פרסום המידע היא לסייע לציבור הרחב לנהל משאזמתן מול הגוף החוץ בנקאי ולהקטין חסמי מעבר בין גופים חוץ בנקאיים ובין גופים בנקאיים.

נמצא כי עד שנת 2025 לרשות שוק ההון לא היו את הנתונים המלאים בדבר שוק האשראי החוץ בנקאי, וכי רק באותה שנה התחילה הרשות לטייב את הנתונים אודות שוק האשראי החוץ בנקאי. עוד נמצא כי הרשות אינה מפרסמת נתונים 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 והאמתית של הלוואה, כפי שמוערכת על בסיס תחזיות לשינויי ריבית ואינפלציה).

כן נמצא כי רק בדוח הממונה על רשות שוק ההון לשנת 2024 הצגת הנתונים האגרגטיביים אודות השוק החוץ בנקאי התבססה גם על דיווחים של גופים בעלי רישיון מורחב, שמסרו מידע למפקח על נותני שירותים פיננסיים וגם על דיווחי החברות הציבוריות הפועלות בתחום האשראי החוץ בנקאי. כלומר, עד שנת 2024 הנתונים שהיו אצל רשות שוק ההון היו חלקיים עד מאוד.

גם בדוחות הכספיים של חברה חוץ בנקאית ציבורית צוין כי אין נתונים בדבר היקף השוק החוץ בנקאי, וכי היקפו של שוק זה הוא לא מהותי.

נוכח העובדה כי נטילת משכנתא מהווה את אחת ההחלטות הכלכליות המשמעותיות והמורכבות בחייו של אדם, ונושאת עמה השלכות ארוכות טווח על חוסנו הכלכלי ועל עתיד משפחתו, מומלץ כי רשות שוק ההון תפעל לקידום קביעת סטנדרט אחיד לשקיפות והקמת מאגר מידע והשוואה לציבור בדבר המשכנתאות החוץ בנקאיות.

יצוין כי בניגוד לרשות שוק ההון, בנק ישראל מפרסם באתר האינטרנט נתונים חודשיים על פעילות הבנקים בתחום מתן אשראי לדיור. הנתונים מציגים את זרמי האשראי (היקפים ועלויות) במתן הלוואות למטרת מגורים לפי מגזרי הצמדה (אשראי צמוד, אשראי לא צמוד, אשראי נקוב וצמוד מט"ח), ולפי סוג הריבית (ריבית קבועה וריבית משתנה). נתונים נוספים הם האשראי שניתן למשקי הבית שלא לצורך רכישת דירה תוך משכון דירת מגורים (ראו הרחבה בנושא בפרק "בחינת יישום כלים להגברת השקיפות והתחרות בשוק המשכנתאות").

משרד מבקר המדינה ציין בדוח עבר בנושא "הפיקוח של רשות שוק ההון על הגופים המוסדיים המנהלים חיסכון ארוך טווח"⁴⁴⁸ כי בהשוואה למאסדרים פיננסיים אחרים, משאבי הרשות

⁴⁴⁷ הגוף החוץ בנקאי מחזיק בידע מקצועי, משפטי ופיננסי, בעוד הלקוח הממוצע מבצע את עסקת חייו (משכנתא) לעיתים פעם אחת בלבד, ללא כלים מספקים להבנת המורכבות.

⁴⁴⁸ דוח מבקר המדינה, היבטים בהתמודדות עם יוקר המחייה, ינואר 2024

דלים (התקציב לעובד ברשות שוק ההון הוא כמחצית מהתקציב לעובד ברשות ניירות ערך וכשליש מהתקציב לעובד בבנק ישראל), קיים גידול משמעותי בהיקף תחומי פעילותה, והדבר משפיעה על טיבן והקיפן של פעולות הפיקוח של הרשות. המחסור במשאבים מעלה חשש כי תשומות הרשות לא יתאימו לכל תחומי הפעילות הנדרשים ממנה ובין היתר הדבר עשוי לפגוע ביכולתה לפקח ביעילות על כספי החוסכים בחיסכון ארוך טווח. יצוין כי על פי נתוני רשות שוק ההון תחום המשכנתאות החוץ בנקאיות 5.7 מיליארד ש"ח שמהווה שיעור זעיר מסך הנכסים של הגופים המוסדיים המפוקחים על ידי הרשות (2.9 טריליוני ש"ח נכון לשנת 2025).

היעדר נתונים השוואתיים על עלויות האשראי של הגופים החוץ בנקאיים, מונעים מהלווה החוץ-בנקאי את היכולת לבצע השוואת מחירים אפקטיבית אל מול הריביות המקובלות בשוק המשכנתאות החוץ בנקאי בפרט ובשוק המשכנתאות הבנקאי.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי במסגרת תכנית האסדרה שפורסמה בשנת 2026, מתכננת הרשות גם לקבוע הוראות שיחייבו נותן אשראי לתת ללקוח בעת מתן הצעה לאשראי מסוג משכנתא מסמך מחייב, אשר מסכם את תנאי הלוואה. עוד ציינה הרשות כי סביר הוא כי מעטים הם הלווים, אם בכלל, שפונים לשוק החוץ בנקאי לבקש משכנתא לפני שהם פונים לבנק וכי ככל הנראה הגיעו לנותן האשראי לאחר שסורבו בבנק.

בהיעדר נתונים המפורסמים לציבור הרחב בדבר הרכב שוק המשכנתאות החוץ בנקאיות, פנה משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון ביולי 2025 לצורך קבלת נתונים בדבר שוק המשכנתאות החוץ בנקאיות.

בתשובת רשות שוק ההון למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 נמסר כי בישראל ישנם כ-12 נותני אשראי חוץ בנקאים שעוסקים בתחום מתן הלוואות לדיור באופן משמעותי. חברות אלו מתמחות במוצרים ושירותים שונים - כך בעוד חלק מהחברות מתמחות במתן אשראי לטווח קצר, בעיקר לצורך הסדרים של מימון ביניים, השלמת הון עצמי, מימון קבוצות רכישה וכדומה, ישנן חברות שמתמחות במתן מימון ארוך טווח לרוכשי דירה, בעיקר למשקיעים. להלן נתונים אודות היקף הלוואות לדיור שניתנו על ידי גופים אלו בשנת 2024 בהתאם למשך הזמן הממוצע של פירעון הקרן ותשלומי הריבית של המשכנתא נכון לסוף שנת 2024:

לוח 13: פילוח משך החיים הממוצע (מח"מ) של משכנתאות בגופים חוץ בנקאיים לשנת 2024

סוג מח"מ	סה"כ אשראי חוץ בנקאי	סכום הלוואה ממוצעת
ארוך (20 עד 30 שנה)	4.5 מיליארד ש"ח	590,000 ש"ח
קצר (עד 6 שנים)	1.2 מיליארד ש"ח	290,000 ש"ח

המקור: נתוני רשות שוק ההון כפי שהועברו למשרד מבקר המדינה, יולי 2025

מהנתונים עולה כי סך האשראי החוץ-בנקאי שניתן למשכנתאות עמד על כ-5.7 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי המשכנתא החוץ בנקאית הממוצעת לטווח ארוך עומדת על כ-590 אלף ש"ח, ולטווח קצר על כ-290 אלף ש"ח. זאת לעומת היקף משכנתא ממוצעת בבנקים, העומדת על כ-1 מיליון ש"ח בשנת 2024.

מפגישות שנערכו עם חברות חוץ בנקאיות, ציינו החברות החוץ בנקאיות כי הלוואות לזמן קצר שנלקחות על ידי לקוחות לרוב מוחזרות, שכן הן מהוות תחליף להון העצמי הנדרש על ידי הבנקים לשם לקיחת משכנתא בנקאית.

משרד מבקר המדינה מצוין כי נתונים אלה עשויים להעיד על כך שלעיתים לוקחי משכנתא בנקאית פונים לשוק האשראי חוץ בנקאי על מנת להשלים את ההון עצמי לצורך רכישת דירה⁴⁴⁹ וכך למעשה להימנע באופן אפקטיבי ממגבלות בנק ישראל המוטלות על מקבלי משכנתאות בנקאיות. ייתכן אף וההלוואות האמורות לטווח קצר, הינן הלוואות גישור כלומר הלוואות שייסגרו בטווח קצר בהינתן צפייה של הלווה לקבלת כספים ממקורות אחרים.

ראו פרק בנושא בחינת מגבלות הפיקוח על הבנקים במתן הלוואות לדיור.

עוד נמצא כי 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. היעדר נתונים כוללים עלול לגרום לקושי עבור מקבלי ההחלטות לראות את כלל התמונה הפיננסית של משקי הבית לדיור.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי היא מכירה בחשיבות הפעלה של מערכת מידע שתהווה מקור מידע מרכזי אודות אשראי ומשכנתאות בפרט, מידע זה יכול לשמש הן את הרגולטורים לצורך קביעת מדיניות והן את נותני האשראי לצורך ביסוס מודל חיתום בעת מתן אשראי ללווה. בפני נותני האשראי ובפני בנק ישראל עומדת האפשרות לפנות למאגר נתוני האשראי לצורך קבלת מידע אודות אשראי. בנק ישראל בכובעו כממונה על שיתוף נתוני האשראי רשאי לפנות למאגר ולקבל מידע הדרוש לצורך מילוי סמכויותיו ותפקידו לפי החוק זאת בכפוף לעקרונות של סודיות, שימוש למטרה מותרת והגנת פרטיות.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי הנתונים הנאספים בבנק ישראל הינם מוגנים במסגרת חוק (פקודת הבנקאות או חוק נתונים אשראי) ועל כן לא ניתן להעבירם לגורמים חיצוניים.

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 וחוף-בנקאיים כאחד) והכול בהתאם לחוק ולדין. קבלת תמונה כוללת של חוב הדיור תתרום לפיקוח על יציבות משקי הבית ומניעת מצבי מינוף יתר, שאינם ידועים לרגולטורים הפיננסיים.

2. עמלת פתיחת תיק להלוואה לדיור

עמלת פתיחת תיק היא עמלה חד-פעמית הנגבית מהלווה עם העמדת הלוואה לדיור. עד לשנת 2022, עמלה זו נגבתה כשיעור מהיקף ההלוואה, דבר שהשית עלויות של אלפי ואף עשרות אלפי שקלים על ציבור רוכשי הדירות. ביולי 2022 נכנס לתוקף תיקון 34 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), אשר נועד לצמצם את נטל העלויות על הלווים ולהגביר את הוודאות הצרכנית בעת לקיחת משכנתא.

עד לתיקון החקיקה, נהגו התאגידיים הבנקאיים לגבות עמלה בשיעור של 0.25% מערך ההלוואה. למרות קיומו של רף מינימלי (500 ש"ח), הרף המקסימלי לא היה אחיד בין הבנקים השונים ונע בטווח רחב שבין 5,000 ש"ח ל-50,000 ש"ח. גובה העמלה הסופי נקבע לעיתים קרובות על בסיס משא ומתן פרטני, תוך העדפת לוויים בעלי חוסן כלכלי או כושר מיקוח, בעוד לוויים חלשים נאלצו לשאת במלוא העלות. כלומר עמלה זו לא הייתה מפוקחת והתאגידיים הבנקאיים היו רשאים לקבוע את השיעורים ואת תעריפי המינימום והמקסימום בעצמם.

ביום 22 ביוני 2022 פורסם ברשומות תיקון מס' 34 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 אשר תיקן את סעיף 9 לחוק וקבע כי תאגיד בנקאי רשאי לגבות עמלה בעד טיפול בבקשה להלוואה לדיור, כהגדרת הלוואה זו בסעיף 9 לחוק, בתנאי כי העמלה שתגבה לא תעלה על סך של 360 שקלים חדשים. "הלוואה לדיור" מוגדרת בסעיף 9ב כל אחד מאלה: (1) הלוואה שניתנה לשם רכישת דירת מגורים (2) הלוואה לדיור כהגדרתה בחוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.

בעקבות שאלות שעלו מהתאגידיים הבנקאים ביולי 2022 פרסם בנק ישראל מסמך הבהרה בנושא. במסמך הבהיר בנק ישראל כי תיקון החוק חל ביחס לכל סוגי הלקוחות של התאגידיים הבנקאיים.

בדיון בוועדת הכלכלה בקריאה ראשונה⁴⁵⁰ התריע בנק ישראל כי החלת המגבלה על תקרת העמלה על בנקים בלבד עלולה ליצור "ארביטראז' רגולטורי" (פער רגולטורי המנוצל לרעה). בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית דנה ועדת הכלכלה של הכנסת בהחלת ההסדר המוצע על גופים נוספים, חוץ - בנקאים, העוסקים במתן הלוואות לדוור.

בעקבות כך תוקנו גם חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) וחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים). בכל שלושת החוקים האמורים, הוגבלה העמלה בעד טיפול בבקשה להלוואה לדוור. שלושת התיקונים לחוקים האמורים קובעים כי "הלוואה לדוור" - הלוואה לשם רכישת דירה יחידה כהגדרתה בסעיף 1א9(ד) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. כלומר, תיקון החקיקה שחל על הגופים החוץ בנקאיים מגביל את העמלה לפתיחת תיק משכנתא רק לדירה ראשונה וזאת בניגוד לבנקים שם תיקון החקיקה חל על כלל הלוואות לדוור.

כך שלמעשה, השפעת תיקון החקיקה על לוקחי המשכנתא בגופים החוץ בנקאיים זניחה שכן רוב האשראי לדוור בגופים החוץ-בנקאיים ניתן ללווים שאינם רוכשי דירה ראשונה.

בבחינת נתוני חברות נבחרות עלה כי חברה א גובה עמלת פתיחת תיק בשיעור של 1% מגובה ההלוואה. חברה מ' גובה עמלה של 0.5% עם רף מקסימלי של 25,000 ש"ח. מדובר בפער של אלפי אחוזים לעומת העמלה המפוקחת במערכת הבנקאית שיכולה לעמוד על מקסימום של 360 ש"ח.

בניגוד למערכת הבנקאית, הכפופה להנחיות בנק ישראל ולחובת פרסום תעריפי עמלות⁴⁵¹, 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון להגביר את השקיפות והפיקוח בשוק הלוואות לדוור החוץ-בנקאיות. כך למשל, מומלץ לשקול להשית את החובה על גופים על גופים חוץ-בנקאיים לפרסם תעריפון עמלות שקוף ונגיש לציבור, בדומה למקובל במערכת הבנקאית. כמו כן, מומלץ לוודא כי כל גוף מלווה יציג ללקוח את העלות הכוללת של ההלוואה, הכוללת את עמלת פתיחת התיק בחישוב הריבית האפקטיבית, כדי למנוע הטעיה של לווים.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי "...חלק מההמלצות בנוגע לפרסום הוראות מאסדר שמוזכרות בטיטת הדוח כבר פורסמו על ידי הרשות או שמתוכננות להתפרסם".

עוד מומלץ כי משרד האוצר ורשות שוק ההון יבחנו את הצורך בהרחבת תקרת העמלה בגופים החוץ בנקאיים גם לסוגי הלוואות נוספים או לקהלי יעד נוספים, במטרה למנוע גביית עמלות מופרזות מלווים המצויים בעמדת מיקוח נחותה.

450 ראו פרוטוקול ועדת הכלכלה:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2214/sessions/2192048>

451 לבנקים יש חובה לפרסם את תעריפי העמלות שלהם באופן שקוף ונגיש ללקוחות, כפי שנקבע ב"כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות)", התשס"ח-2008 של בנק ישראל.

3. השוואת עלויות בין משכנתאות חוץ בנקאיות

בשנת 2021 פרסמה רשות התחרות דוח מחקר⁴⁵² בנושא המחירים ופערי המידע בשוק המשכנתאות. ממצאי המחקר מלמדים כי לנוטלי ההלוואות קשה להשוות הצעות מחיר של בנקים שונים ולקבל את התנאים המשתלמים ביותר עבורם. רשות התחרות המליצה על יצירת התנאים שיקלו על הלווים לקבל מספר הצעות מחיר לפני לקיחת המשכנתא, וכן יקלו עליהם להשוות בין ההצעות השונות. עוד המליצה רשות התחרות כי יש לשפר את הליך קבלת הצעת המחיר באמצעות אישורים עקרוניים, כך שלווים יוכלו להגיש בקשות ולקבל הצעות מחיר עבור התמהיל שבחרו ובהתאם למאפיינים שלהם - הכול באופן מקוון.

בשנת 2022 הנהיג בנק ישראל את רפורמת השקיפות בשוק המשכנתאות (ראה הרחבה בפרק רפורמת השקיפות) וזאת במטרה להקל על הציבור בעריכת השוואות בין המשכנתאות המוצעות על ידי הבנקים, ולהבין טוב יותר את עלות ההלוואה שתוטל עליו.

נמצא כי בתחום המשכנתאות החוץ בנקאיות, לא קבע הממונה על רשות שוק ההון על נותני 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.

בהיעדר "סלים אחידים", הלווה מקבל הצעות במבנים שונים לחלוטין מכל גוף, דבר המונע ממנו לבצע השוואה למוצרים שיכולים להיות שונים בתכלית. חוסר היכולת להשוות מחירים ותנאים באופן שקוף פוגע ביכולת הצרכן לקבל את ההחלטה הכלכלית המיטבית עבורו.

להלן תיאור הפערים הקיימים כיום בעת מתן הצעת משכנתא בין הגופים הבנקאיים לגופים החוץ בנקאיים:

לוח 14: אופן הצגת הצעה למשכנתא ללווה

משכנתא חוץ בנקאית	משכנתא בנקאית	הצגת מספר סלים אחידים
לא קיים. הגוף החוץ בנקאי מציג רק את מה שהלקוח ביקש או מה שהגוף החוץ בנקאי רוצה למכור.	חובת הצגת 3 תמהילים קבועים (למשל: 100% קבועה לא צמודה) לצד התמהיל שהלקוח ביקש או הבנק התאים ללקוח.	
מוצג לרוב כ"עלות אשראי ממשית" (ממוצעת), ללא פירוט תחזיות שונות.	קיימת	הצגת ריבית כוללת חזויה
אין חובה להציג את הנתון האמור.	קיימת חובה להצגת נתון זה	הצגת התשלום החודשי הגבוה ביותר
כל גוף חוץ בנקאי מציג ללקוח את ההצעה בפורמט שהוא בחר להציג	טופס אחיד בכל הבנקים.	פורמט המסמך

הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מציין כי יישום הרפורמה דרשה מהבנקים להתאים את מערכות המיכון המורכבות שלהם לאור השינויים האמורים. בעיון מהדוחות הכספיים של הבנקים, לא ניתן לקבוע מהן עלויות המיכון המדויקות בבנקים עקב הרפורמה האמורה אך אין ספק כי נדרשה השקעה כספית מהותית במיכון ומערכות מחשוב כדי לעמוד בדרישות החדשות שהוטלו על ידי בנק ישראל⁴⁵³. יצוין כי הטלת חובה שכזאת על גופים חוץ בנקאיים יכולה להיות משמעותית ואף לגרום לכך שחלק מהעלות תגולגל על הלקוח הסופי.

⁴⁵² ראו דוח של רשות התחרות בנושא: בעיות אינפורמציה בשוק המשכנתאות בישראל: פיזור מחירים וחיפוש, יולי 2021

⁴⁵³ ראו הפרק בדבר רפורמת השקיפות במערכת הבנקאות.

מומלץ לרשות שוק ההון לשקול לחייב את נותני האשראי החוץ בנקאי לעשות שימוש בטופס גילוי מידע אחיד כפי שקיים בבנקים, המציג בבירור את העלות האפקטיבית של האשראי המוצע ללקוח, דבר שיקל על הצרכן לאמוד את ההבדלים בין ההצעה הבנקאית להצעה החוץ בנקאית, ובין הצעות שונות של חברות חוץ בנקאיות.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי הרשות סבורה כי גם בשוק האשראי החוץ בנקאי נדרש לתת בידי הלווה כלים משמעותיים לבחון את ההצעה שקיבל מנותן האשראי וכי בימים אלו הרשות מקדמת הוראות חוזר שיטיל חובה למתן מסמך "אישור עקרוני" בפורמט אחיד שיאפשר ללווה להשוות בין הצעות של נותני אשראי חוץ בנקאיים שונים. עוד ציינה הרשות כי שיטת "הסלים האחידים" בדומה לאופן שמפרסם בנק ישראל אינה רלוונטית בשלב זה לנותני אשראי.

4. הצגת מידע ללקוח באתר האינטרנט של הגוף החוץ בנקאי

כיום, בשוק האשראי החוץ בנקאי, אין הנחיות המחייבות את המלווים להעמיד לרשות הלקוח את המידע הפיננסי שלו בצורה שקופה, נגישה ודיגיטלית. בהיעדר דרישה מחייבת להקמת אזור אישי מקוון, נוצרת אסימטריה במידע, המותירה את הלווה תלוי לחלוטין ברצונו של הגוף המלווה ומונעת ממנו את היכולת הבסיסית לנהל מעקב ובקרה אפקטיביים על התחייבויותיו הכלכליות.

ב-11.5.25 פרסם הממונה על רשות ההון טיוטת חוזר "הצגת מידע ללקוח אודות אשראי באתר אינטרנט של נותן שירותים פיננסיים - טיוטה". מטרת החוזר היא לקבוע חובה על בעל רישיון אשראי מורחב להציג מידע עדכני אודות ההלוואה שניתנה ללקוח, באופן שוטף באמצעות הקמה והפעלה של אזור ייעודי באתר אינטרנט וכן לקבוע את פרטי המידע שיוצגו.

במסגרת הטיוטה הציעה רשות שוק ההון לקבוע חובה על בעל רישיון מורחב הנותן אשראי לתקופה שמעל 90 ימים, להקים אתר אינטרנט ולנהל בו אזור אישי ייעודי אשר ישמש להצגת המידע הפיננסי של הלווה. בטיטת החוזר הוצע לקבוע מהו המידע הפיננסי המינימלי אשר נדרש בעל רישיון להציג באזור האישי. מידע זה כולל מידע כללי על ההלוואה, לרבות פרטים כלליים על הצדדים לחוזה ההלוואה, פרטים כלליים על ההלוואה עצמה תוך התייחסות בין היתר לסכומה, יתרתה, מסלולים, תקופת ההלוואה ולוח סילוקין, פרטים על ריבית והצמדה, עמלות והוצאות נלוות, מידע על קיומה של זכות לפירעון מוקדם ותנאים ונתונים נוספים בהתאם להוראות חוק אשראי הגון, התשנ"ג-1993.

סעיף 4(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים קובע כי המפקח רשאי, לשם ביצוע תפקידו ולאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, לתת הוראות הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם של נותני שירותים פיננסיים, של נושאי משרה בהם ושל כל מי שמועסק על ידם, והכול כדי להבטיח את ניהולם התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיהם, כדי למנוע פגיעה ביכולתו של נותן השירותים הפיננסיים לקיים את התחייבויותיו וכדי לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה.

סעיף 6(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים קובע כי שר האוצר ימנה ועדה שתפקידה לייצג למפקח בכל עניין כנדרש לפי חוק זה. הוועדה תהיה בת חמישה חברים שימונו מקרב הציבור ומקרב עובדי המדינה. עוד קובע הסעיף כי הוועדה תתכנס לבקשת יושב ראש הוועדה או לבקשת המפקח, ותכלול בסדר יומה כל נושא שבסמכותה על פי בקשת היושב ראש או המפקח.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2025, טיוטת החוזר בנושא הצגת מידע ללקוח אודות אשראי באתר אינטרנט של נותן שירותים פיננסיים שפרסם הממונה על שוק ההון

במאי 2025 לא אושרה, וזאת כי הוועדה המייעצת לא התכנסה שכן שר האוצר טרם מינה את יו"ר הוועדה⁴⁵⁴.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי החוזר יובא להתייעצות עם הוועדה המייעצת ב-19 במאי 2026.

פועל יוצא של אי אישור טיטת החוזר היא פגיעה בהגנה על הצרכן, שכן הלווים במגזר החוץ בנקאי מנועים מלראות את הנתונים הפיננסיים של ההלוואה בצורה שוטפת ונגישה. כמו כן, קיימת פגיעה בתחרות שכן הלקוח אינו יכול להשוות בצורה קלה את עלות האשראי הכוללת שלו מול הצעות חדשות שהוא עשוי לקבל.

נוכח החשיבות המכרעת של הסדרת שוק האשראי החוץ-בנקאי והצורך בהגנה על ציבור הלווים, על שר האוצר לפעול בהקדם למינוי יושב ראש לוועדה המייעצת למפקח על שוק ההון לעניין נותני שירותים פיננסיים, שכן מילוי תפקיד זה הוא תנאי סף הכרחי להפעלת סמכויות הרשות ולקידום הרפורמות הנדרשות בתחום. עם מינוי יו"ר לוועדה על רשות שוק ההון להשלים את הליך ההיוועצות הנדרש ולפרסם את ההוראות להגברת השקיפות והתחרות.

5. כלי השוואתי להשוואת מידע במשכנתאות חוץ בנקאיות

בנק ישראל והפיקוח על הבנקים נוקטים צעדים לשיפור התחרות וההוגנות במערכת הבנקאות, כאשר העיקריים שבהם בתחום המשכנתאות הינם: רפורמת השקיפות, שכוללת צעדים להקלה וקיצור של תהליך קבלת הצעות למשכנתא מהבנקים ולפישוט המידע כדי שהלקוח יוכל להשוות בין ההצעות השונות, הקלות בתהליך ביצוע מחזור משכנתא בבנק אחר, ופרסום הריביות הממוצעות על הלוואות למטרות מגורים. ההשוואה בין השירותים והמוצרים הבנקאיים השונים נעשית באמצעות אתר בנק ישראל - "קו המשווה".

נמצא כי רשות שוק ההון אינה מפרסמת נתונים השוואתיים שיכולים לאפשר ללקוחות הגופים החוץ בנקאיים לבצע השוואה של תנאי ההלוואות 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.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי פרסום ריביות ממוצעות בדומה לאופן שמפרסם בנק ישראל אינו רלוונטי בשלב זה לנותני אשראי, ואף עשוי להטעות את הלווים, בין היתר משום שהמוצרים המוצעים בשוק החוץ בנקאי שונים במהותם מאלו המועמדים על ידי הבנקים. כמו כן לעיתים מדובר בלווים שסורבו במערכת הבנקאית ואמידת הסיכון הנלווה למתן אשראי תלוי במאפיינים הפרטניים שאינם שכיחים. במצב זה מידע כמו "ריבית ממוצעת" עלול להיות נתון כמעט חסר משמעות ואולי אף מטעה.

יצוין כי למרות המורכבות ביצירת מאגר נתונים השוואתי נוכח המאפיינים השונים של הלווים במערכת החוץ בנקאית, היעדרו של כלי השוואתי כאמור מעלה קושי אצל הלווים בעת בחינת תנאי הצעת משכנתא חוץ-בנקאית למשכנתא בנקאית, ואף בין הצעה חוץ בנקאית אחת להצעה חוץ בנקאית אחרת, כיוון שיש פחות סטנדרטיזציה באופן הצגת תנאי ההלוואות - שיעורי הריבית, סוגי המסלולים ותעריפי העמלות השונות, ובדרך זו הלקוח אינו מקבל את המידע הנחוץ לו בדבר מלוא עלות האשראי בצורה בהירה לחלוטין. ללא שקיפות מלאה בנוגע לעמלות פתיחת תיק, תנאי פירעון מוקדם ויתרת חוב שוטפת (הנגשה דיגיטלית), הלקוח אינו יכול לבצע השוואה מושכלת והוא חשוף לניצול פערי מידע המעמיקים את מצוקתו הפיננסית.

⁴⁵⁴ יצוין כי רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2026 כי יו"ר הוועדה המייעצת מונה ביום 19.3.26.

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.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי התנאים בהם פועלים נותני האשראי החוץ בנקאים, קרי מקורות המימון ומאפייני הלווים, שונה באופן מהותי מאלו של הבנקים. נתון זה הינו בעל משמעות רבה כאשר יש לבחון את סוג הפיקוח הנדרש על שוק האשראי, זאת בשים לב כי שוק האשראי החוץ בנקאי עדיין בשלבי התהוות וכי ללא איזונים נכונים בין הגנות צרכניות וניהול סיכונים לבין נטל עודף של רגולציה, התחרות בשוק האשראי שהחלה להתפתח עלולה להיפגע. מאז חקיקת חוק השירותים הפיננסיים חלה התפתחות משמעותית בשוק האשראי החוץ בנקאי והרשות עמלה על יצירת סביבה בטוחה המאזנת בין הגנה על הצרכן לבין עידוד חדשנות ותחרות.

עוד ציינה רשות שוק ההון כי היא מחויבת להמשך פיתוח שוק משכנתאות חוץ בנקאי תחרותי והוגן תוך הבטחת הגנה צרכנית וניהול סיכונים מוקפד ובשיתוף פעולה עם יתר המאסדרים הפיננסיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות רשות שוק ההון לפיתוח שוק משכנתאות חוץ-בנקאי תחרותי ומגוון, וזאת נוכח העובדה שמדובר בשוק הנמצא בתהליכי התהוות וצמיחה. יחד עם זאת, בשל מאפייניו הייחודיים של השוק והסיכונים הגלומים בו, מומלץ לחתור לגיבוש סטנדרטים של שקיפות הדרגתית, שיאפשרו לצרכן לקבל החלטות מושכלות מבלי להכביד בנטל רגולטורי בלתי מידתי על הגופים הפועלים בו.

היבטים בפיקוח רשות שוק ההון על משכנתאות חוץ בנקאיות

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים חוקק במטרה לתת מענה למספר תכליות ובכללן הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות של נותני השירותים הפיננסיים, יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן השירותים, וכן קידום התחרות בתחום השירותים הפיננסיים והגברת הנגישות לשירותים אלו. רשות שוק ההון עוקבת אחר התפתחות שוק ההלוואות החוץ בנקאי לדיוור במספר אופנים: אגב פעולות הרישוי כפי שבא לידי ביטוי בנוהל הרישוי, כאשר במסגרת בקשת הרישיון בודקת הרשות את המודל העסקי, נהלי החברה ועמידתם בהוראות המפקח. בנוסף, הרשות מפקחת על פעילות שוק ההלוואות לדיוור באופן שוטף על ידי איסוף מידע באמצעות דרישות דיווח תקופתיות החלות על נותני אשראי בהתאם לחוזר 2022-10-4 "הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי - דיווחי אשראי למפקח", וכן בביצוע של ביקורות ייעודיות שאמורה ליזום הרשות.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן פעילותה של רשות שוק ההון במספר תחומים פיקוחיים על נותני משכנתאות חוץ בנקאיות:

ביקורת בקרב נותני משכנתאות החוץ בנקאיות

בחטיבת נותני שירותי מטבע ברשות שוק ההון קיימת מחלקת ביקורת ואכיפה העוסקת בביקורת על נותני שירותים פיננסיים. לביקורת יש כמה מטרות: יצירת משטר של מחויבות מתמדת של הגופים המפוקחים לקיום הוראות הדין, לשיפור סביבת הבקרה ולשכלול מנגנוני הבקרה; בדיקת הציות שלהם להוראות הדין החלות עליהם; ולימוד השטח לצורך איתור כשלים הטעונים אסדרה או הוראות דין הטעונות תיקון.

מהדוחות השנתיים של רשות שוק ההון עולה כי תחום המשכנתאות החוץ בנקאיות נמצא בצמיחה. גם מהדוחות הכספיים של החברות הציבוריות המעניקות משכנתא חוץ בנקאית נראה כי קיימת צמיחה בהיקף הפעילות. כך למשל, מדו"חות הרבעון השלישי של 2025 של חברה מי עולה כי היקף המשכנתאות שהעמידה החברה הבת עמד במהלך הרבעון השני של השנה על 521 מיליון שקל - גידול של 41.41% לעומת הרבעון המקביל ב-2024. תיק המשכנתאות של חברה מי הסתכם, נכון לסוף ספטמבר 2025, ב-3.06 מיליארד שקל - צמיחה של 63% לעומת הרבעון המקביל ב-2024. התיק של חברה מי, בעל מח"מ (משך חיים ממוצע) של כ-7.2 שנים, יצר ברבעון השני

מרווח פיננסי ממוצע של כ-4.11% לעומת 3.66% ברבעון המקביל ב-2024. מרווח זה מחושב כממוצע משוקלל של הפער בין הריבית הממוצעת בהלוואות שהעמידה החברה, ושעומדת על 8.5%-9%, לבין הריבית הממוצעת בהלוואות שנטלה החברה מבנקים ומגופים מוסדיים. הגידול במרווח, לצד הפרשות מזעריות להפסדי אשראי, תורגם לכך שפעילות המשכנתאות יצרה לחברה רווח נקי של 18.7 מיליון שקל במחצית הראשונה של השנה - גידול של 58% לעומת התקופה המקבילה ב-2024.

על פי נתוני רשות שוק ההון שהועברו למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 בשנים 2022-2024 ביצעה הרשות שלוש ביקורות בלבד בחברות שנותנות אשראי בתחום הלוואות למגורים. הביקורות התמקדו בבחינה של תהליכי החיתום של הלווים, אופן התייעוד של מסמכים אשר קשורים לעסקת ההלוואה, יישום נהלים במספר נושאים בנוגע למדיניות אשראי ומדיניות גבייה. בנוגע למערכות תיווך באשראי נבדקו גם בחינת מודל דירוג לקוחות, ניהול סיכונים ריבית ונזילות מקורות ושימושים.

ביצוע ביקורות על יישום חובות הרגולציה בתחום המשכנתאות לדיור בגופים החוץ בנקאיים נדרש וזאת לאור הגידול בביקוש למשכנתאות חוץ בנקאיות. אי ביצוע מספק של ביקורות (שלוש ביקורות) יכול ליצור מצב של חוסר הרתעה בגופים האמורים שכן קיום ביקורות נרחבות הוא חלק מהותי ממנגנון ההרתעה והפיקוח על הגופים החוץ בנקאיים. כמו כן, עריכת בקרה בתחום השירות בכל הנוגע לשקיפות והוגנות כלפי הלווה יאפשר לרשות שוק ההון תמונה נרחבת על כל ההיבטים הצרכניים ועל מגמות בתמהיל השירותים הניתנים על ידי הגופים החוץ בנקאיים המחייבים בקרה מיוחדת או הסדרה ספציפית.

גורמים שונים הצביעו על כך שרשות שוק ההון פועלת תחת מגבלות תקציביות משמעותיות. בדוח הממונה לשנת 2019 צוין כי הסיכום התקציבי שנקבע לשנים 2017-2018 התבסס על הערכה של עשרות בקשות רישוי בשנה, בעוד שבפועל הוגשו אלפי בקשות. התקציב לא כלל משאבים חיוניים לפעילות הפיקוח, כגון מערכות מידע, תשתיות, כוח אדם ניהולי ומשפטי וצרכים לוגיסטיים נוספים - וזאת בניגוד להמלצות מקצועיות שהוגשו לרשות. בנוסף, נייר מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2019)⁴⁵⁵ הדגיש כי מצבת כוח האדם ברשות נותרה מצומצמת, בדומה למצב ששרר עוד לפני חקיקת החוק, ומקשה על פיקוח ואכיפה אפקטיביים. החוק אינו מגדיר מהו היקף כוח האדם הנדרש, והתקנים שנוספו אינם מותאמים למשימות הפיקוח בפועל. המחקר קבע כי יש צורך בהגדרת יעדי אכיפה ברורים ובהתאמת התקנים והמבנה הארגוני כך שיאפשרו פיקוח משמעותי ורציף. אף דוח משרד מבקר המדינה בנושא הפיקוח של רשות שוק ההון על הגופים המוסדיים ציין כי בשנת 2022 איוש העובדים ברשות שוק ההון בפועל היה איוש חלקי בלבד בכל חידותיה השונות.

על משרד האוצר ורשות שוק ההון לבחון מחדש את צרכי הרשות וככל הנדרש לבצע התאמה תקציבית שתשקף את היקף הפעילות הריאלי בשוק נותני האשראי החוץ בנקאי. על הרשות לפעול לאיוש מלא של התקנים הקיימים ולגבש תוכנית עבודה שנתית הכוללת יעדי אכיפה וביקורת ברורים בתחום המשכנתאות תוך הגדלת מספר ביקורות השטח והבקורות הצרכניות כדי לייצר הרתעה אפקטיבית ולמנוע פגיעה בלווים.

דיווח לרשות שוק ההון על ידי הגופים החוץ בנקאיים

בהתאם להוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, נדרש המפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים לבקר ולפקח על פעילות בעלי רישיונות למתן שירותים פיננסיים. כדי למלא תפקיד זה, נדרש המפקח לקבל מידע מאת נותני השירותים הפיננסיים⁴⁵⁶.

נמצא כי רק בחודש בנובמבר 2022 פרסמה רשות שוק ההון הוראת דיווח: הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי - דיווחי אשראי למפקח שתחול על נותני שירותים פיננסיים המחזיקים ברישיון

⁴⁵⁵ הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים, מרכז המחקר והמידע, ינואר 2019.
⁴⁵⁶ ראו סעיף 39(א) ו-39(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

למתן אשראי וזאת למרות שהגופים החוץ בנקאיים החלו לפעול לפני שנת 2022 ולמעשה היו רשאים לתת משכנתאות החל ממועד כניסת החוק לתוקף קרי 1.6.2017. החוזר היה אמור להיכנס לתוקפו 8 חודשים לאחר מועד הוצאתו, אך מועד הכניסה לתוקף נדחה למרץ 2024.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2026 כי הדיווחים הראשוניים היו חלקיים ואיכות המידע בהם הייתה נמוכה בין היתר בשל מחסור בכוח אדם אצל בעלי הרישיון עקב גיוס המילואים הנרחב במלחמה. משכך, הדיווח הראשון המלא שנקלט הינו הדיווח השנתי לשנת 2024.

בשנת 2024 החלו להתקבל ברשות דיווחי אשראי שוטפים מבעלי רישיון למתן אשראי. הדיווחים השוטפים כוללים נתונים כספיים ומדדים תפעוליים על היקפי פעילות האשראי, והם נמסרים לרשות בתבנית אחודה, במטרה ליצור כלי פיקוחי מהותי ומהימן המבוסס על נתונים שיטתיים ועדכניים. נתונים אלה עשויים לשמש את הרשות בגיבוש מדיניות אסדרה מבוססת נתונים, לזיהוי מגמות רוחביות והתנהלות ענפית ולחיזוק יכולות הפיקוח והאכיפה כלפי השחקנים הפועלים בשוק האשראי החוץ-בנקאי.

הוראת הדיווח קובעת את מסגרת הדיווחים על נתונים פיננסיים שבעלי הרישיון צריכים להעביר לממונה על שוק ההון. ההוראה כוללת דיווח על נתונים שונים, בהם היקף האשראי, מחיר האשראי, מח"מ האשראי, היקף החובות בפיגור ועלות המקורות. על פי ההוראה, בעל רישיון בסיסי למתן אשראי יעביר דיווח בתדירות שנתית, ובעל רישיון מורחב למתן אשראי - בתדירות חצי שנתית. הדיווחים יועברו לרשות בתוך שישה חודשים מתום התקופה המדווחת.

במהלך שנת 2023 החלה הרשות בהקמה של מחסן נתונים ומערכת בינה עסקית Intelligence Business (מערכת BI) חדשה שתכלול, בין היתר, נתונים וקבצים שמקורם במערכת הדיווח. המערכת תאפשר למשתמשים גם לבצע תחקור של תהליך הדיווח ובדיקה של מידת הציות של הגופים המפוקחים להוראות הממונה. בפגישה שנערכה עם רשות שוק ההון באוקטובר 2025 ציינה רשות שוק ההון כי מערכת ה-BI החלה בפעילותה והיא תאפשר להפיק דוחות ולוחות מחוונים שיאפשרו לבצע מהלכי פיקוח נרחבים ולקבל תמונת מצב עדכנית בדבר הגופים תחת פיקוחה. **משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שימוש הרשות במערכת BI שתאפשר לרשות לבצע באופן אוטומטי איתור חריגות ולזהות מקרים המחייבים את התערבות הרגולטור.**

משכנתאות הניתנות על ידי גופים מוסדיים

במסגרות פעילות ההשקעה של הגופים המוסדיים, חלק מהם מעניקים הלוואות משכנתא, כנגד שעבוד נכס מקרקעין. חלק מהותי מהמשכנתאות של המוסדיים הן הלוואות מסוג "משכנתא הפוכה" אשר ניתנות ללווים שהינם בני 55 ומעלה כנגד שעבוד דירת מגורים. משכנתאות המועמדות ישירות מנכסי הנוסטרו של חברות הביטוח⁴⁵⁷ (כולל משכנתאות הפוכות) עומדת על כ-10 מיליארד ש"ח (משכנתאות הפוכות ומשכנתאות ישירות) נכון לספטמבר 2024.

על פעילות הגופים המוסדיים במתן משכנתאות חוץ-בנקאיות חל סעיף 5(יב) לפרק ניהול נכסי השקעה בקודקס הרגולציה של רשות שוק ההון שחל על גופים מוסדיים. סעיף 5(יב)(4) מחיל על הגופים המוסדיים את הוראות נב"ת 451 (ניהול סיכונים במתן הלוואות לדיר) החלות על הבנקים בשינויים המחויבים. כמו כן, קודקס הרגולציה של רשות שוק ההון בנושא ניהול נכסי השקעה קובע את ההנחיות לפיהן גופים מוסדיים רשאים לתת הלוואה של עד 60% משווי הנכס, והמשכנתא תהיה רק לשעבוד ממדרגה ראשונה בלבד. כלומר חלות על הגופים מוסדיים מגבלות שאינן חלות על הגופים החוץ בנקאים והבנקים. להלן טבלת השוואה אודות מגבלות הקיימות על הגופים השונים:

457 חשבון השקעות שבו הגוף הפיננסי מבצע פעולות בשמו ולמטרות רווח עצמי.

לוח 15 : מגבלות על לקיחת משכנתא בגופים שונים

גוף חוץ בנקאי	גוף מוסדי	בנק	שיעור המשכנתא האפשרי
בהתאם למדיניות הגוף החוץ בנקאי	עד 60%	עד 75%	
שעבוד ראשון ושעבוד שני	שעבוד ראשון	שעבוד ראשון ושעבוד שני	סוג השעבוד האפשרי

משרד מבקר המדינה מציין כי פערים אלו הנובעים מהנחיות הרגולטור בין הבנקים, הגופים החוץ בנקאיים והגופים המוסדיים נותנים יתרון לגופים החוץ בנקאיים, ושמים את הגופים המוסדיים בעמדת נחיתות מול הבנקים והגופים החוץ בנקאיים. מדיניות רשות שוק ההון, המחייבת את הגופים המוסדיים לפעול בהתאם להוראות הפיקוח על הבנקים וגם מטילה חובות מתוקף רשות שוק ההון מצמצמת בפועל את מרחב הפעולה שלהם בשוק האשראי לדור. בעוד שהכוונה המקורית היא הגנה על כספי הנוסטרו והיציבות של הגופים המוסדיים, התוצאה בפועל היא צמצום התחרות. הגבלת שיעור המימון (LTV) ל-60% ומניעת שעבוד מדרגה שנייה מונעות מהמוסדיים להציע פתרונות מימון גמישים המותאמים לצרכי הצרכן המודרני.

נמצא שגופים מוסדיים אינם רשאים לתת משכנתא מעל 60% משווי הנכס ואינם רשאים לתת משכנתא בדרגה שנייה וזאת בניגוד לנותני אשראי חוץ בנקאיים ולבנקים, תוך פגיעה בתחרות.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי מטרת הוראות אלה היא שמירה על זהירות והגנה על כספי החוסכים מהשקעות מסוג הלוואות ואשראי בעלי סיכון מוגבר. בשנה האחרונה הושלם פרויקט קליטת דיווחים שוטפים בתחום האשראי לדור והמשכנתאות במערכת הייעודית של רשות שוק ההון. בתקופה האחרונה החלה הרשות בביצוע בקרות על הנתונים ובתחקורם לצורך חיזוק יכולות הפיקוח והמעקב אחר התפתחות תחום המשכנתאות בגופים המוסדיים. הרשות בוחנת את המדיניות מעת לעת, בין היתר בהתאם להתפתחויות בענף ותביא בחשבון את הממצאים העולים מהבקורות במסגרת בחינה זו. כמו כן ציינה הרשות כי היקף המשכנתאות וההלוואות לדור הניתנות על ידי הגופים המוסדיים מהווה כיום חלק זניח, כ-0.4% מסך הנכסים המנוהלים על ידם, וכן שיעור זה נמוך מאוד גם ביחס להיקף שוק המשכנתאות הכולל.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך שהנתון שהציגה הרשות, לפיו היקף המשכנתאות בגופים המוסדיים מהווה כ-0.4% בלבד מסך נכסיהם, אינו רק שיקוף של המצב הקיים, אלא עשוי להעיד על ההשפעה המצמצמת של המגבלות הרגולטוריות עצמן על התפתחות הענף. בעוד שכוונת הרשות לשמור על זהירות ולהגן על כספי הציבור היא ראויה ונחוצה, נראה כי כפל הרגולציה המשלב את הוראות הפיקוח על הבנקים יחד עם מגבלות ייחודיות כגון תקרת מימון של 60% ואיסור על שעבוד מדרגה שנייה - יצר חוסר איזון תחרותי. מגבלות אלו, שמקורן בחוזר משנת 2016, מקשות על הגופים המוסדיים להציע חלופה אפקטיבית למערכת הבנקאית ולגופים החוץ-בנקאיים.

אמנם מהלכי הרשות האחרונים לטיוב הנתונים וקליטת הדיווחים הם צעד משמעותי, אך מן הראוי היה שבתחום דינמי ומתפתח כמו שוק האשראי לדור, בחינת המדיניות והתאמתה היו מתבצעות בקצב מהיר יותר במהלך העשור האחרון. עיכוב זה מונע מהגופים המוסדיים לממש את פוטנציאל הגיוון של תיק השקעות באפיק יציב ומגובה בטוחות, ומונע מהצרכנים ליהנות מתחרות רחבה יותר.

מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן גיבוש צעדים על מנת לשכלל את התחרות בשוק המשכנתאות, ובכלל זה תבחן את המגבלות המוטלות על הגופים המוסדיים.

הפיקוח על יועצי משכנתאות

לקיחת משכנתא היא לרוב אחת ההחלטות הפיננסיות הגדולות והמורכבות ביותר בחיי משק בית. בשל כך, רבים פונים לקבלת סיוע מיועץ משכנתאות פרטי. במחקר שנערך על ידי בנק ישראל⁴⁵⁸ קבע בנק ישראל מספר מדדים כדי לבחון את האוריינות הפיננסית: ממדד הידע (ידע ומיומנויות בסיסיות המסייעות לקבל החלטות פיננסיות), מדד התנהגות (התנהגויות של הפרט המאפשרות לחיות ברווחה כלכלית) וממדד הגישה (עמדות המשפיעות על דרך הפעולה של הפרט).

להלן נתונים אודות מידת האוריינות הפיננסית של הציבור בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. הממדד קובע לכמה אחוזים מהאוכלוסייה הרלבנטית יש אוריינות בכל אחד מהמדדים:

לוח 16: מדד אוריינות פיננסית של ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD תוך פילוח לחברה הערבית והחרדית (באחוזים מכלל האוכלוסייה הרלבנטית)

חברה ערבית	חברה חרדית	חברה כללית	ישראל (סה"כ)	OECD	
43%	67%	61%	57%	67%	מדד ידע
62%	80%	82%	79%	80%	מדד התנהגות
37%	64%	64%	60%	אין נתונים	מדד גישה
47%	70%	69%	65%	אין נתונים	סה"כ מדד אוריינות פיננסית

המקור: Value for money, חינוך פיננסי בחברה הערבית - מנוף לצמיחה וצמצום פערים, בנק ישראל, פברואר 2024.

מהלוח ניתן לראות כי מדד האוריינות הפיננסית של ישראל (העומד על 65%) נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD במדדים שמוצגים (פער של 10 נקודות אחוז במדד הידע, ופער של נקודת אחוז במדד ההתנהגות) וכי מדד האוריינות הפיננסית נמוך במיוחד בחברה הערבית (כ-47%). חוסר הידע הזה מחריף פערים חברתיים-כלכליים ומקשה במיוחד על אוכלוסיות ראויות לקידום, כמו החברה הערבית להתמודד עם אתגרים כלכליים. התוצאה היא שמשקי בית רבים חשופים יותר לסיכונים פיננסיים, ומתקשים לתכנן את עתידם הכלכלי ולהסתגל לשינויים בשוק.

שימוש ביועצי משכנתאות בעת לקיחת משכנתא

בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית בביקוש לשירותיהם של יועצי משכנתאות פרטיים, בעקבות הגידול בהיקפי המשכנתאות הנלקחות ובהתאם למורכבות ההולכת וגדלה של מסלולי המשכנתאות שמציעים הבנקים. יש להבדיל בין שני סוגי יועצי המשכנתאות: האחד הוא יועץ משכנתאות מטעם הבנק שהינו עובד הבנק המתוגמל על ידי הבנק, הריביות שהוא מציע הן פונקציה של מדיניות הבנק, והוא לא יכול להציע מסלולים מבנקים מתחרים (להלן - יועץ משכנתאות מטעם הבנק). והשני הוא יועץ משכנתאות פרטי - עצמאי ועובד עבור הלקוח, גובה שכר טרחה מהלקוח, הוא אינו מוגבל לבנק מסוים, והוא יכול לבנות תמהיל אופטימלי בהתאם למצבו הפיננסי של הלקוח (להלן - יועץ משכנתאות).

בדיון בוועדת הכספים של הכנסת במאי 2017⁴⁵⁹ בנושא ייעוץ משכנתאות בנק ישראל מסר כי היו כ-800 יועצי משכנתאות, וכי שיעור העסקאות שנעשו עם יועץ משכנתאות היה כ-20% מכלל העסקאות.

⁴⁵⁸ ראו מחקר בנושא Value For money - מדד האוריינות הפיננסית בציבור הישראלי זרקור על החברה הערבית, פברואר 2023.

⁴⁵⁹ ראו דיון ועדת הכספים בנושא:

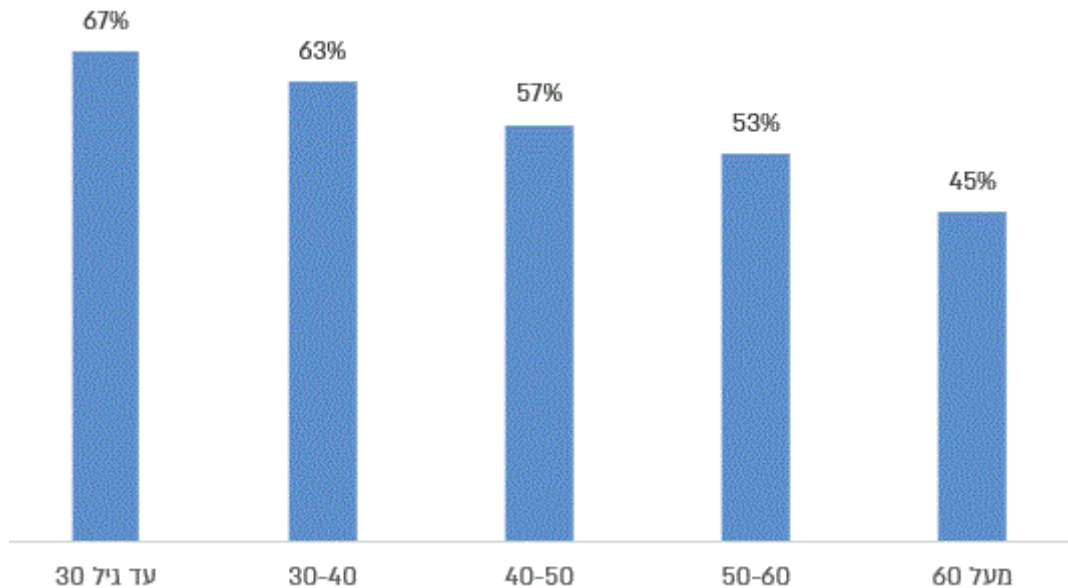
<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2213/sessions/2017265>

נכון ליוני 2025, בהתאם להערכות של התאחדות יועצי המשכנתאות, כיום ישנם כ-2,000-2,500 יועצי משכנתאות, כאשר 1,400 מהם חברים בהתאחדות יועצי המשכנתאות. על פי נתוני בנק ישראל⁴⁶⁰, 61% מבין נוטלי המשכנתאות כיום משתמשים בסיועו של יועץ משכנתאות.

על מנת לאמוד את היקף ואופן השימוש של הציבור ביועצי משכנתאות, פנה משרד מבקר המדינה בחודש יולי 2025 לפיקוח על הבנקים בבנק ישראל על מנת לקבל ממנו את הנתונים הקיימים במאגריו בנושא היקף השימוש ביועצי משכנתאות בעת לקיחת משכנתאות. יצוין כי מידע זה קיים בבנק ישראל נוכח הוראות דיווח של המפקח על הבנקים בדבר אישורים עקרוניים על משכנתאות⁴⁶¹. להלן עיקר הנתונים:

1. היעזרות ביועצי משכנתאות בהתאם לגיל הלווה

תרשים 72: שימוש ביועץ משכנתאות לפי גיל הלווה



המקור: דיווחי הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים נתוני 1/2025Q-2024/Q1 הלוואות למטרת מגורים.

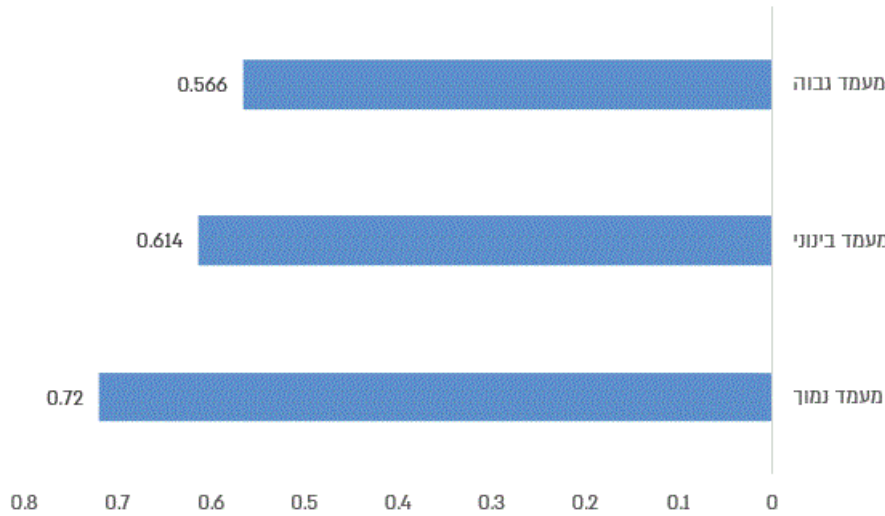
מנתונים אלו, ניתן לראות כי זוגות צעירים המעוניינים לרכוש דירה ולקבל משכנתא, פונים ליועצי משכנתאות: עד גיל 30 - 67% נעזרים ביועצי משכנתאות, בין הגילאים 30 - 40 - 63% נעזרים ביועצי משכנתאות. לעומת זאת מעל גיל 60 רק 45% נעזרים ביועצי משכנתאות.

⁴⁶⁰ המקור: דיווחי הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים, נתוני Q1/2025 - Q1/2024 הלוואות למטרת מגורים.

⁴⁶¹ מאגר זה קיים החל משנת 2022 והחל מדצמבר 2023 נוסף שדה המשמש כאינדיקטור לשימוש ביועצי משכנתאות.

2. היעזרות ביועצי משכנתאות לפי מעמד סוציו אקונומי

תרשים 73: שימוש ביועץ משכנתאות לפי מעמד סוציו אקונומי

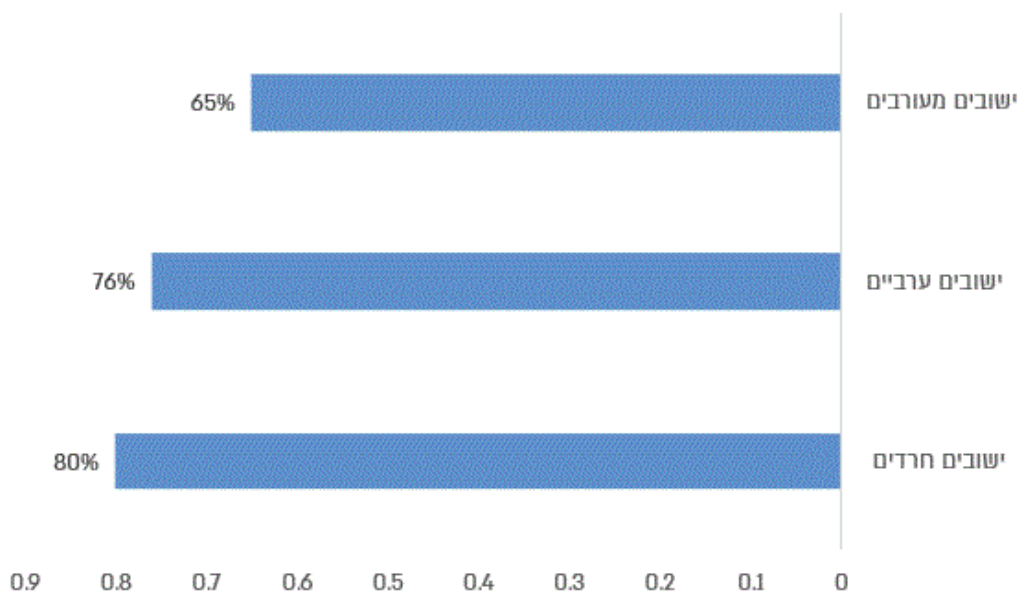


המקור: דיווחי הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים נתוני Q1/2025-1/Q4/2024. הלוואות למטרת מגורים, סיווג לפי יישוב הנכס, נמוך: 1-4, בינוני 5-7, גבוה 8-10.

מנתונים אלו, עולה כי 72% מנוטלי המשכנתאות בישובים ברמה סוציאקונומית נמוכה נעזרים ביועצי משכנתאות לעומת 56% בישובים ברמה סוציאקונומית גבוהה. יצוין כי העשירונים התחתונים מאופיינים באוריינות פיננסית נמוכה, והדבר העלול לשמש קרקע פורייה לפעילות בעייתית של נותני שירותים, בהם כאלה שמנצלים את חוסר הידע והנטייה לא להשוות מחירים כדי לדרוש מהלקוחות סכומים גבוהים בהשוואה לנותני שירות אחרים.

3. פילוח לפי מגזר

תרשים 74: שימוש ביועצי משכנתאות לפי מגזר



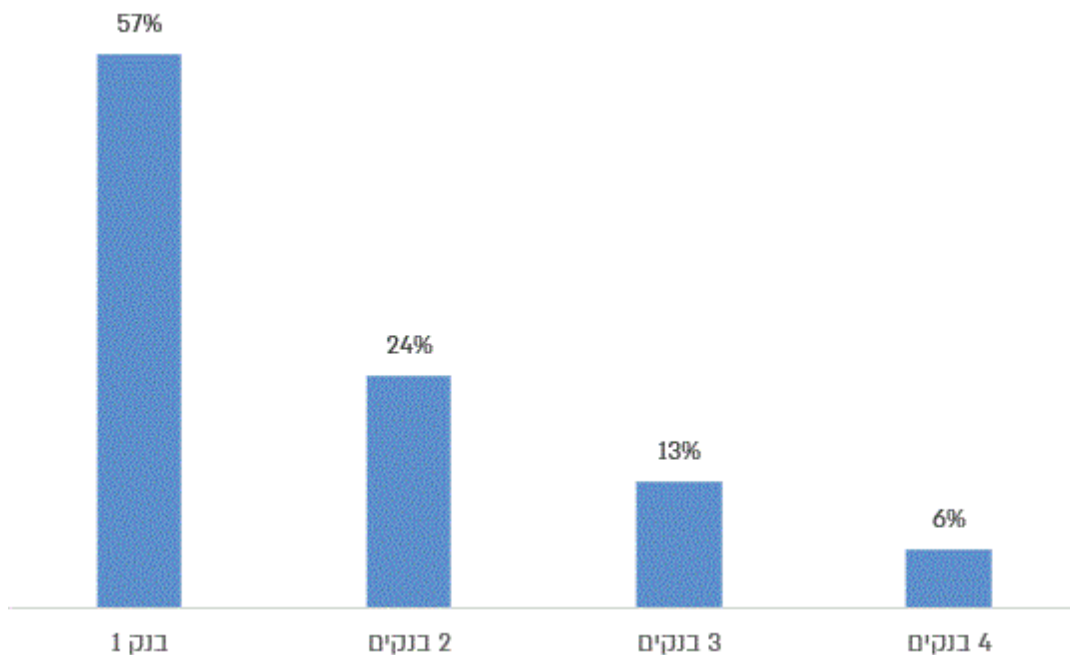
מנתונים אלו עולה כי 80% מרוכשי הדירות בישובים חרדיים נעזרים ביועצי משכנתאות ו-76% מרוכשי הדירות בישובים ערביים נעזרים ביועצי משכנתאות.

4. מספר הבנקים אליהם פונים לקוחות עם יועצי משכנתאות

מחקר של רשות התחרות משנת 2021⁴⁶² מצא כי כ-56% מהלווים שנבדקו קיבלו רק הצעת מחיר אחת למשכנתא, ולא השוו אותה להצעות נוספות. המחקר בחן את המאפיינים של הלווים שקיבלו יותר מהצעה אחת, ובחינה זו מעלה כי ככל שהסכום ההלוואה וההכנסה הפנויה של הלווה היו גבוהים יותר, כך עלו הסיכויים שהלווה קיבל יותר מהצעת מחיר אחת. על פי המחקר נמצא קשר בין מספר הצעות המחיר ובין המחיר הסופי של המשכנתא. ככל שהלווה קיבל יותר הצעות מחיר, כך הריבית ששילם היו נמוכות יותר.

בנק ישראל בחן את מספר הבנקים להם פונים לקוחות המלווים על ידי יועצי משכנתאות. להלן הנתונים.

תרשים 75: מספר הבנקים שאליהם פונים לקוחות המלווים על ידי יועצי משכנתאות



המקור: נתוני בנק ישראל כפי שהוצגו בכנס התאחדות יועצי המשכנתאות, ינואר 2025.

מתרשים זה עולה כי על פי נתוני בנק ישראל, רק 6% מהלקוחות המלווים על ידי יועצי משכנתאות עורכים התמחרות בין 4 בנקים או יותר. לעומת זאת, 13% פונים לשלושה בנקים, 24% פונים לשני בנקים ו-57% מהלקוחות המלווים על ידי יועצי משכנתאות פונים לבנק אחד בלבד.

בפגישה שנערכה בין נציגי משרד מבקר המדינה לנציגי התאחדות יועצי המשכנתאות נמסר בנוגע לנתונים אלה, כי לעיתים פונים לקוחות פנייה ישירה טלפונית לבנק שלא דרך היועץ, או שיועצים מתקשרים אל הבנק כדי לקבל מרווחים באופן כללי, דבר שלא מתועד במערכת הבנקאית ולכן ייתכן ופניות אלו לא באות לידי ביטוי בנתונים אלו. ההתאחדות הוסיפה כי לרוב יועצי המשכנתאות מכירים את טווח הריביות במסלולים השונים ולכן אין להם צורך לפנות למספר בנקים לצורך קבלת הצעות נוספות.

התאחדות יועצי המשכנתאות ציינה בתשובתה ממאי 2026 (להלן - תשובת ההתאחדות) כי לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת היא ביצעה סקר בנושא שנערך בקרב חברי ההתאחדות וביצעה בדיקה מול גורמים במערכת הבנקאית בנושא המצביעים על תמונה שונה מזו המשתקפת מנתון זה, לפחות

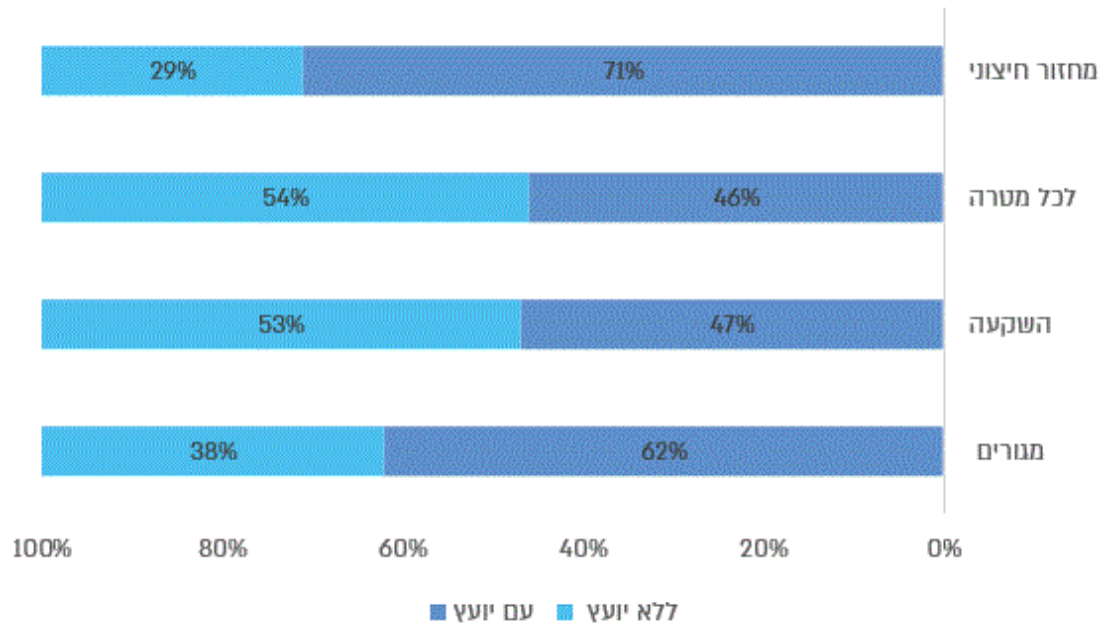
⁴⁶² בעיות אינפורמציה בשוק המשכנתאות בישראל: פיזור מחירים וחיפוש, רשות התחרות, ינואר 2021

בקרב היועצים שהם חברי ההתאחדות. התאחדות ציינה כי היא ערכה סקר בקרב חבריה לפיו רק 3% מהמשיבים השיבו כי בדרך כלל הם מגישים בקשה לאישור עקרוני לבנק אחד בלבד; 22% השיבו כי הם פונים בדרך כלל לשני בנקים; 43% - לשלושה בנקים; 10% - לארבעה בנקים ומעלה; ו-23% השיבו כי מספר הבנקים משתנה בהתאם למורכבות התיק. עוד ציינה ההתאחדות כי יש מקרים מקצועיים נקודתיים שבהם פנייה לבנק אחד עשויה להיות מוצדקת כגון בתיק מורכב עם סבירות אישור נמוכה או כאשר הלקוח מבקש לקצר את תהליך לקיחת המשכנתא.

5. שימוש ביועצי משכנתאות בסוגי משכנתאות שונים

יועץ משכנתא יכול ללוות לקוח בעת לקיחת משכנתא לצורכי רכישת נכס מגורים שזוהי משכנתא הנפוצה ביותר - שכן היא מיועדת לרכישת דירה למגורים, בין אם זו דירת מגורים ראשונה או החלפה לדירה גדולה יותר. הבנקים לרוב מאפשרים מימון של עד 75% משווי ערך הנכס. קיימים סוגי משכנתאות נוספות בהן יכול יועץ המשכנתאות ללוות את הלווה כגון: (א) משכנתא לכל מטרה - הלוואה הניתנת על ידי שעבוד נכס קיים; (ב) משכנתא להשקעה - משכנתא שנועדה לרכישת דירה שאינה מיועדת למגורי הלווה (ואז שיעור המימון הוא עד 50% משווי הנכס); (ג) מחזור משכנתא - הליך לקיחת משכנתא חדשה כדי לכסות את היתרה של המשכנתא הקיימת, לרוב בתנאים טובים יותר. נכון להיום, מחזור משכנתא⁴⁶³ הפך בשנת 2025 להליך נפוץ שכן סביבת הריבית ההולכת ועולה גרמה ללקוחות רבים לנסות להזיל את ההחזרים החודשיים של המשכנתא החודשית⁴⁶⁴. להלן נתונים אודות שימוש ביועצי משכנתאות בסוגי ההליכים השונים מול הבנק:

תרשים 76: שימוש ביועץ משכנתאות לפי סוג ההליך



המקור: נתוני בנק ישראל כפי שהוצגו בכנס התאחדות יועצי המשכנתאות, ינואר 2025.

מנתונים אלו עולה כי 71% מהעסקאות בנושא מחזור חיצוני (מחזור משכנתא לבנק אחר) ו-62% מהעסקאות במשכנתאות לצורכי מגורים מלוות על ידי יועץ משכנתאות.

⁴⁶³ מחזור משכנתא הוא תהליך של פירעון מוקדם של משכנתא קיימת, על ידי לקיחת משכנתא חדשה בתנאים שונים, על מנת לשפר את התנאים או להתאים אותם למצב הפיננסי העדכני.

⁴⁶⁴ שיעור האינפלציה בשנת 2024 עמד על 3.2%.

6. אישורים עקרוניים שהבשילו לכדי משכנתא

אישור עקרוני למשכנתא הוא מסמך רשמי מהבנק המאשר כי הלווה זכאי לקבל משכנתא בסכום ובתנאים מסוימים, בכפוף לבדיקות נוספות. אישור זה הוא למעשה הסכמה עקרונית של הבנק להעניק הלוואה, והוא שלב קריטי בתהליך רכישת דירה.

עפ"י נתוני בנק ישראל, במאי 2025 מספר האישורים העקרוניים שהונפקו עמד על 40,106 אישורים בליווי יועצי משכנתאות ו-36,959 אישורים ללא ליווי של יועצי משכנתאות. שיעור האישורים העקרוניים שהבשילו לכדי הלוואה עמד על כ-61% עם יועץ משכנתאות ו-39% ללא ליווי של יועץ משכנתאות.

מכלל נתונים אלו עולה כי השימוש ביועץ משכנתאות נפוץ אצל זוגות צעירים לרכישת דירה ראשונה, עיקר הרכישות של דירות בישובים הערביים והחרדיים מלוות על ידי יועצי משכנתאות, ומספר האישורים העקרוניים שמבשילים לכדי משכנתא גדול יותר אצל לקוחות המלווים על ידי יועצי משכנתאות מאשר לקוחות הפועלים ללא סיוע של יועץ משכנתאות.

7. הבדלים במאפייני משכנתאות

להלן נתונים אודות מאפייני הלוואות שנלקחו בליווי יועץ משכנתאות וללא ליווי:

לוח 17: מאפייני משכנתאות ללא ובליווי יועץ משכנתאות

שיעור הלוואות עם רכיב מוצמד למדד	LTV ⁴⁶⁶ משוקלל	PTI ⁴⁶⁵ משוקלל	שווי נכס ממוצע (בש"ח)	גובה הלוואה ממוצעת (בש"ח)	שיעור ההלוואות	
45%	53.7%	27.2%	2,568,531	1,035,263	39%	הלוואות ללא ליווי יועץ
52%	58.3%	29.1%	2,428,073	1,082,794	61%	הלוואות בליווי יועץ

המקור: נתוני בנק ישראל, לחודשים ינואר 2024 עד מרץ 2025.

מנתונים אלה נראה כי גובה הלוואה כאחוז משווי הנכס גבוהה יותר בהלוואות בליווי יועץ (53.7% אל מול 58.3%) ושיעור ההלוואות עם רכיב מוצמד למדד גבוה יותר בהלוואות בליווי יועץ (52% אל מול 45%).

8. תמהילים נפוצים ללקיחת משכנתא

תמהילי משכנתא הם פיצול סכום המשכנתא למספר מסלולי ריבית, על מנת לפזר סיכונים. בהתאם לרפורמת השקיפות הבנק מחויב להציג ללקוח 3 תמהילים אחידים להשוואה: תמהיל של 100% ריבית קבועה לא צמודה (יציבות מלאה), תמהיל של 50% קבועה לא צמודה ו-50% ריבית פריים (גמישות ופיזור סיכונים), ותמהיל שליש-שליש-שליש (קבועה לא צמודה, פריים וריבית משתנה צמודה למדד) ותמהיל רביעי לבחירת הלקוח. בבחירת תמהיל יש להתחשב במאפיינים אישיים כמו יכולת החזר, ובתחזיות כלכליות כמו ריבית ואינפלציה. להלן פירוט התמהילים הנפוצים בליווי יועץ משכנתאות:

⁴⁶⁵ PTI - Payments to Income - מדד בנקאי המייצג את היחס בין החזר המשכנתא החודשי לבין ההכנסה הפנויה של משק הבית.

⁴⁶⁶ LTV - Loan to Value - יחס המבטא את סכום ההלוואה ביחס לשווי הנכס.

לוח 18 : תמהילים נפוצים ללקיחת משכנתא בליווי יועץ משכנתאות

סוג ריבית	הרכב תמהיל (%)	
1	משתנה לא צמודה (לא פריים) קלי"צ	63% 37%
2	משתנה לא צמודה (לא פריים) קלי"צ משתנה צמודה	45% 36% 19%
3	משתנה לא צמודה (לא פריים) קלי"צ קבועה צמודה	56% 26% 18%

לוח 19 : תמהילים נפוצים ללקיחת משכנתא ללא יועץ משכנתאות

סוג ריבית	הרכב תמהיל (%)	
1	משתנה לא צמודה (לא פריים) קלי"צ	62% 38%
2	קלי"צ	100%
3	משתנה לא צמודה (לא פריים) קלי"צ לא צמוד בריבית פריים	35% 36% 28%

מלוחות אלה עולה כי קיימים הבדלים בין משכנתא המלווה ביועץ משכנתאות ובמשכנתא ללא ליווי יועץ משכנתאות. ניתן להבחין כי משכנתא קבועה לא צמודה נלקחת על ידי לקוחות שאינם מלווים ביועץ משכנתאות ואילו אינה נפוצה אצל לקוחות המלווים על ידי יועצי משכנתאות.

אסדרת העיסוק בתחום ייעוץ המשכנתאות

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין האסדרה על יועצי משכנתאות, יועצים פנסיונים, יועצי השקעות ושמאי מקרקעין. להלן ההשוואה:

לוח 20 : השוואה בין האסדרה והחובות על יועץ משכנתאות, יועץ השקעות, יועץ פנסיוני ושמאי מקרקעין

מהות התפקיד	חובת אמונים	חובת בחינות והתמחות	חובת רישוי	חוק	גוף מפקח	תחום
יועץ משכנתאות	אין	אין	אין	אין	אין	יועץ משכנתאות
יועץ השקעות	יש	יש	יש	יש ⁴⁶⁷	רשות ניירות ערך	יועץ השקעות
יועץ פנסיוני	יש	יש	יש	יש ⁴⁶⁸	רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון	יועץ פנסיוני
שמאי מקרקעין	יש	יש	יש	יש ⁴⁶⁹	מועצת שמאי מקרקעין	שמאי מקרקעין
סוכן ביטוח	יש	יש	יש	יש ⁴⁷⁰	רשות שוק ההון	סוכן ביטוח

החוקים השונים החלים על בעלי המקצוע השונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

למרות השוני בתחום המומחיות הניתן על ידי בעלי המקצוע השונים, כל המקצועות האמורים נוגעים לקבלת החלטות כלכליות מהותיות עבור הצרכן הפרטי או המשקיע - בין אם מדובר על קניית נכס, ניהול חיסכון לטווח ארוך או בניית תיק השקעות. כל היועצים האמורים פועלים בתחום הפיננסי.

מהשוואה האמורה עולה כי בכל המקצועות (יועץ השקעות, יועץ פנסיוני, שמאות מקרקעין, וסוכן ביטוח) קיימת אסדרה ופיקוח על המקצוע, ואילו על תחום יועצי המשכנתאות אין כל אסדרה או חובה החלה בתחום; אין תנאי סף לעיסוק בתחום ואין אף כל חובה אתית החלה על יועץ משכנתאות למעט החובות החלות על פי הדין הכללי. ההבדלים האמורים יוצרים פער בסטנדרטים המקצועיים והאתיים בהם יועצי משכנתאות פועלים ללא כל הסמכה רשמית וללא מחויבות לכללי אתיקה ברורים כפי שקיימים בענפים מוסדרים אחרים.

נכון למועד סיום הביקורת, יועצי משכנתאות אינם נדרשים לרישיון ופעילותם אינה מפוקחת על ידי אף אחד מהרגולטורים הפיננסיים: בנק ישראל, רשות שוק ההון או רשות ניירות ערך. גם משרד המשפטים, האחראי על הסדרת מקצועות כמו ראיית חשבון, שמאות מקרקעין ותיווך, אינו מפקח על יועצי המשכנתאות.

467 חוק הסדרת עיסוק ביועץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995.

468 חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק ביועץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני), התשס"ה-2005.

469 חוק שמאי מקרקעין, התשס"א-2001.

470 חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

היעדר הוראות דין משמעותו היא שכל אדם יכול להיות יועץ משכנתאות שכן אין כל תנאי מוקדם שצריך לעמוד בהם יחיד על מנת לעסוק בפועל בתחום ייעוץ משכנתאות כגון: גיל, השכלה אקדמית או השכלה כלכלית פיננסית, כשירות וידע מתאימים.

בהתאם לממצאי בדיקת הרשות להגבלים עסקיים (כיום רשות התחרות), שפורסמו במאי 2017 החל מאמצע 2016 החלו הבנקים לצמצם את פעילותם של יועצי המשכנתאות. הבנקים יצרו מאגרי מידע שלפיהם הם קבעו עם אילו יועצי משכנתאות הם עובדים ועם אילו יועצים אין הם יכולים לעבוד ובמקביל יצרו "רשימות שחורות" של יועצי משכנתאות שאיתם הם מסרבים לעבוד מסיבות כאלה או אחרות. גם יועצי משכנתאות שהבנקים הסכימו לעבוד איתם נתקלו בקשיים בעבודה מול הבנקים שסירבו לדבר איתם ללא נוכחות הלכות, סירבו להעביר להם מסמכים באופן ישיר וכיוצא בזאת.

בעקבות תלונה שהתקבלה באוגוסט 2016 מחבר ועדת הכספים דאז, פתחה הממונה על ההגבלים העסקיים בבדיקה בנושאים שונים שעיקרה הייתה על כך שהריבית על המשכנתאות עלתה בכל הבנקים במקביל למרות שהריבית במשק לא עלתה. בבדיקה שנערכה על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים נבחנו שיעורי הריבית ואופן קבלת ההחלטות בבנקים ולא נמצאו ממצאים לתיאום ריביות בין הבנקים. חקירת הרשות העלתה לדיון נושא אחר הפוגע בצרכני המשכנתא והיא היחס של הבנקים ליועצי משכנתאות. ביולי 2017 פרסמה הרשות להגבלים עסקיים את ממצאיה בכל הקשור ליועצי המשכנתאות בישיבה של ועדת הכספים של הכנסת⁴⁷¹. ממצאי בדיקת הממונה גילו התנהגות פוגעת בתחרות של הבנקים מול יועצי המשכנתאות וניסיון לצמצם את פעילותם של יועצי המשכנתאות. בדיקת הרשות להגבלים עסקיים העלתה כי סיבה משמעותית לדחיקת יועצי המשכנתאות הייתה הצלחת היועצים להוריד את מחיר המשכנתא עבור לקוחותיהם, ובכך להקטין את הרווח של הבנקים.

עוד קבעה הבדיקה כי יועצי המשכנתאות הם גורם משמעותי בתחום אשר מצליחים לתחר בין הצעות שונות מהבנקים השונים עבור הזוגות המעוניינים לרכוש דירה. רשות התחרות קבעה בממצאיה כי יש לחייב את הבנקים לעבוד עם יועצי המשכנתאות לצורך קידום התחרות. עוד קבעה הרשות כי יש להסדיר רוחבית את תחום יועצי המשכנתאות על מנת להגן על הלקוחות של הבנקים וגם על מנת למנוע כל אפשרות של הבנקים לדחוק את יועצי המשכנתאות מעבודתם. הסדרת התחום תאפשר לזוגות הצעירים המעוניינים לרכוש דירה לקבל משכנתא בתנאים טובים ובמחיר תחרותי.

יצוין כי יו"ר ועדת הכספים דאז⁴⁷², ציין בישיבה בה הוצגו ממצאי הממונה על ההגבלים העסקיים כי "בנק ישראל נכשל בהגנה על הלקוחות... ועל כן, ועדת הכספים תפעל... נקדם הצעת חוק להסדרת פעילות יועצי המשכנתאות כך שהבנקים לא יוכלו חוקית להצר את צעדיהם...".

בספטמבר 2017 הוציא בנק ישראל את הוראות נוהל בנקאי תקין 329A - יועצי משכנתאות (להלן - הנחיית בנק ישראל בנוגע ליועצי משכנתאות) שנועדה להסדיר את נושא ייעוץ המשכנתאות אל מול הבנקים. על פי הוראה זו, הבנקים יראו את יועצי המשכנתאות כשולחיהם של הלווים ועל כן לא יסרבו לפעול מולם בתהליך אישור המשכנתא, גם ללא נוכחות פיזית של הלקוח.

מזה מספר שנים, ניסו גורמים שונים לקדם הצעת חקיקה בדבר אסדרת עיסוק יועצי המשכנתאות. במסגרת הכנסת העשרים וחמש הוגשה הצעת חוק פרטית ליו"ר הכנסת ביום 25.11.24 בדבר הסדרת העיסוק ביועץ משכנתאות, התשפ"ה-2024⁴⁷³, הצעת החוק נועדה להסדיר מתן ייעוץ משכנתאות מקצועי העומד בתנאי סף מקצועיים ואתיים, לטובת הציבור שיוכל לקבל את המידע הדרוש לו באופן מקיף ושקוף לקראת נטילת משכנתא לצורך רכישת דירה למגורים. הצעת החוק

471 הבדיקה העלתה אינדיקציה שהבנקים תיאמו את העלאת הריביות אם כי כל הבנקים העלו את הריביות בפועל.

472 ראו הודעת ועדת הכספים בנושא:

<https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press24.05.17a.aspx>

473 הצעת חוק פרטית מספר פ/5070/25 - הצעת חוק הסדרת העיסוק ביועץ משכנתאות, התשפ"ה-2024.

קובעת כי משרד המשפטים יהיה הגוף האחראי להסדרת התחום, בדומה לרואי חשבון, שמאים ויועצי מס. ההצעה כוללת חובת מבחני הסמכה, הקמת ועדת משמעת ואיסור על קבלת עמלות מכל גוף שאינו הלקוח - כדי למנוע ניגודי עניינים. כך, יועץ לא יוכל לעבוד במקביל עבור הבנק והלווה, ולא יהיה רשאי לקבל תמריצים מגופים פיננסיים.

במהלך חודש יוני 2025 התקיים דיון בוועדת לענייני ביקורת המדינה של הכנסת⁴⁷⁴, בנושא פעולות הפיקוח על הבנקים בנושא מתן הלוואות למשכנתאות. במכתבה של התאחדות יועצי המשכנתאות שהוגש לוועדת ביקורת המדינה בדיון בתאריך 09.06.2025 ציינה ההתאחדות כי "הצעת החוק האמורה אינה מקודמת בוועדת שרים לענייני חקיקה מ-08.12.2024". משרד המשפטים ציין כי "אין לנו התנגדות עקרונית לאסדרה, אך בדקנו את המצב בעולם - ובשום מדינה זה לא באחריות משרד משפטים. רוב העבודה של היועצים נעשית מול גופים פיננסיים, ולכן האינטואיציה שלנו היא שזה מתאים יותר לרגולטור פיננסי. פנינו לכל הגורמים הרלוונטיים - אך עדיין לא נמצא גוף שמוכן לקחת את המשימה". יו"ר הוועדה לביקורת המדינה ציין בדיון כי "הוועדה תוציא מכתב לשר המשפטים... בשם הוועדה לביקורת המדינה, שאנחנו מבקשים את התערבותו... שזה קשור בחיי היום יום של אזרחי מדינת ישראל, ואי קידום החקיקה פשוט פוגע באזרחי מדינת ישראל...". עוד ציין יו"ר הוועדה לביקורת המדינה בדיון כי "... זה נופל בין כל משרדי הממשלה. אף אחד לא רוצה לקחת חסות על מהלך הכי גדול...".

נמצא כי מאז שנת 2017 הועלה הצורך באסדרת תחום יועצי המשכנתאות ועד מועד סיום הביקורת הצעת החוק האחרונה בנושא לא התגבשה לכדי חקיקה, וכי נכון למועד סיום הביקורת עדיין אין כל רגולטור או משרד ממשלתי המפקח על יועצי המשכנתאות. יצוין כי לאחר סיום הביקורת, במאי 2026 החוק לאסדרת העיסוק ביועץ משכנתאות אושר לקריאה ראשונה בה נקבע כי משרד המשפטים יפקח על יועצי המשכנתאות.

אסדרת תחום יועצי המשכנתאות נתקלה בקשיים בין היתר בשל חילוקי דעות בין משרדי הממשלה וחוסר הסכמה לגבי הגוף המתאים לפקח אחר התחום - האם משרד המשפטים כפי שהוצע בהצעת החוק הנוכחית, או רגולטור פיננסי אחר כמו רשות שוק ההון או בנק ישראל. חוסר ההסכמה על הגורם המפקח כפי שעלה במסגרת הוועדה לביקורת המדינה בדיון שהתקיים ביוני 2025 מעכב את אסדרת העיסוק בתחום כה מהותי ובעל השפעה על אזרחי ישראל בעת לקיחת משכנתא לרכישת דירה, החלטה המהווה אחת מהחלטות החשובות בחייו של כל אזרח במדינת ישראל. יצוין כי במאי 2026 החוק לאסדרת העיסוק ביועץ משכנתאות אושר לקריאה ראשונה בה נקבע כי משרד המשפטים יפקח על יועצי המשכנתאות.

משרד המשפטים ציין בתשובתו כי נושא זה אינו נמצא כיום באחריות משרד המשפטים. עם זאת, נוכח הצעת החוק הפרטית שמקודמת ובה מוצע כי משרד המשפטים יהיה אחראי על הסדרת המקצוע, מתקיימת במשרד המשפטים עבודת מטה כדי לבחון את ההסדרה המיטבית למקצוע שכיום אינו נמצא במומחיות של גורמי המקצוע במשרד ועל כן נדרשה עבודה ולמידה של התחום. בשנים לב לעבודת המטה האמורה, משרד המשפטים מגבש טיוטת התייחסות ביחס להסדר המוצע בהצעת החוק כדי להעביר את התייחסות אל ועדת הכלכלה של הכנסת שבה נדונה הצעת החוק.

התאחדות יועצי המשכנתאות ציינה בתשובתה כי קידום מהיר של החקיקה הוא הדרך היעילה והנכונה לטפל בשורת הבעיות שעלו במסגרת הביקורת.

משרד מבקר המדינה מציין כי ב-26.05.2026 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת לקריאה ראשונה את הצעת החוק להסדרת העיסוק ביועץ משכנתאות.

קבלת שירות בתחום ייעוץ המשכנתאות מאדם שאינו בעל כישורים וידע מתאימים יכולה להוביל למגוון נזקים משמעותיים ללקוח, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. נזקים אלה נובעים בעיקר

⁴⁷⁴ דיון בוועדה לביקורת המדינה - פעולות הפיקוח על הבנקים בנושא מתן הלוואות למשכנתאות - בקשה לחו"ד לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, 09.06.2025.

מהיעדר מקצועיות, חוסר ידע מעמיק בתחום הפיננסי, ולא פעם גם מהיעדר אתיקה או כוונות לא הוגנות. להלן מספר דוגמאות לנזקים אפשריים:

1. נזק כלכלי ישיר

א. תנאי משכנתא לא כדאיים: יועץ שאינו מקצועי עשוי להמליץ על מסלול משכנתא שאינו מתאים ליכולת הכלכלית של הלקוח. לדוגמה, ייתכן ויוצע ללקוח לקחת משכנתא בריבית גבוהה או בתנאים פחות טובים מאלו שהוא היה יכול לקבל בבחירה חכמה יותר.

ב. החזרי משכנתא גבוהים מדי: יועץ שאינו מקצועי עלול להמליץ על סך הלוואה גדול מדי או על תקופת החזר ארוכה מדי, מה שיגרום ללקוח להתמודד עם החזר חודשי גבוה הרבה יותר ממה שהוא יכול לשלם.

ג. טעויות בחישוב היתרה לסילוק משכנתא: חישובים שגויים של יתרת הסילוק או חישובים לא נכונים של תחזיות עתידיות, כמו שינוי ריבית או אינפלציה, יכולים להטעות את הלקוח ולהוביל אותו לבחור מסלול לא מתאים מבחינה כלכלית.

2. חוסר אובייקטיביות: יועץ שאינו מקצועי או לא אתי עשוי להמליץ על מסלול משכנתא מתוך אינטרס אישי, למשל מתוך קשר עם גוף פיננסי מסוים או מתוך רצון לגבות שכר טרחה גבוה יותר. במקרה כזה, הלקוח לא מקבל את הייעוץ האובייקטיבי שמגיע לו.

3. אי עמידה בסטנדרטים אתיים: יועץ שאינו מקצועי עשוי להפעיל לחצים לא הוגנים על הלקוח להסכים להצעה כלשהי מבלי לתת לו זמן לחשוב או לבדוק את התנאים, למשל בהמלצה לחתום על הסכם מיידי מבלי להסביר לו את המשמעות המלאה של הצעד.

4. גביית שכר טרחה לא הוגן: יועץ שאינו מקצועי עלול לגבות שכר טרחה מופרז או שאינו תואם את השירות שסיפק, דבר שעלול לגרום להוצאות מיותרות ללקוח, לעיתים עד סכומים גבוהים מאוד.

5. המלצות לא מתואמות עם יכולת החזר: יועץ שאינו מקצועי עשוי להמליץ על משכנתא ללא בדיקה מעמיקה של יכולת החזר של הלקוח, מה שעלול להוביל לבעיות תזרימיות ולמצוקה כלכלית.

מהדוגמאות האמורות עולה כי קבלת שירות מייעוץ משכנתאות מאדם שאינו בעל הכישורים והידע המתאימים יכולה להוביל לנזקים כלכליים, משפטיים ורגולטוריים בעלי השלכות ניכרות. הלקוח עלול להיתקל בהמלצות שגויות, בתנאים לא כדאיים, או בהוצאות מיותרות שיכולות להכביד עליו בטווח הקצר והארוך. לפיכך, יש חשיבות רבה להסתייע ביועץ משכנתאות בעל ידע מקצועי שיכול להבטיח שהלקוח יקבל ייעוץ אובייקטיבי, שקוף, והוגן, תוך שמירה על טובתו האישית לאורך כל הדרך.

אופן אסדרת עיסוק יועץ משכנתאות בעולם

בשנת 2008 התמודדה כאמור מערכת הבנקאות העולמית עם אחד המשברים הפיננסיים החמורים בעידן המודרני - משבר הסאב פריים (Subprime). משבר זה מתייחס למשכנתאות שניתנו ללווים בעלי היסטוריית אשראי בעייתית או הכנסה נמוכה, שנחשבו כבעלי סיכון גבוה יותר והיה קיים חשש שהם יהיו עשויים להתקשות בתשלומי המשכנתא. המשבר הפיננסי, שהחל כמשבר במשכנתאות ה"סאב פריים" בארה"ב, התגלגל למשבר פיננסי כלל-עולמי בעל השפעות מהותיות

עבור המוסדות הפיננסיים וכן על משקי בית רבים. בעקבות המשבר הבינו מדינות רבות את הצורך החיוני בהסדרת תחום יועצי המשכנתאות כדי להגן על הצרכנים ולשמור על יציבות המערכת הפיננסית.

משרד מבקר המדינה סקר את האסדרה הקיימת על יועצי משכנתאות בארצות הברית, בריטניה, אוסטרליה. להלן ממצאי הסקירה:

1. ארצות הברית: בשנת 2008 חוקק חוק ה-Safe Act Secure and Fair Enforcement for Mortgage Licensing Act שנועד להגן על הצרכן ולהפחית את ההונאות האפשריות בענף המשכנתאות. בעקבות כך, הוקמה מערכת רישוי ורישום מרכזית המנהלת את תהליך הרישוי של חברות ויחידים העוסקים בייעוץ משכנתאות. כל יועץ משכנתאות המעוניין לעסוק בפועל בתחום זה נדרש להירשם במערכת האמורה וכך כל לקוח יכול לבדוק את פרטי הרישוי שלו, היסטוריית התלונות הקיימת והרקע המקצועי של יועץ המשכנתאות.

על מנת להיות זכאי לרישיון יועץ משכנתאות (MLO) על יועץ המשכנתאות לעבור בחינה מקצועית בתחום (SAFE MLO TEST), לעבור הכשרה מקצועית בתחום, לבצע בדיקת רקע מסוימת (על מנת לבדוק שהוא לא הורשע בפלילים או הוכרז כפושט רגל), לבצע הכשרות מקצועיות מדי שנה ולעמוד בדרישות פיננסיות אתיות (כגון בדיקת אשראי על התנהלות פיננסית ראויה). יצוין כי החוק דורש מהמדינות להטיל עונשים, קנסות ושלילת רישיון על יועצים שהפרו את הכללים שנקבעו בחוק.

2. אוסטרליה: קיים גוף המפקח על יועצי המשכנתאות Australian Securities and Investments Commission (ASIC). גוף זה אחראי גם על כל הרגולציה של חברות, שווקי הון ושירותים פיננסיים ומטרתו העיקרית היא להגן על משקיעים וצרכנים ולשמור על מערכת פיננסית יציבה והוגנת.

כל יועץ משכנתאות נדרש להחזיק ברישיון אשראי אוסטרלי⁴⁷⁵ או להיות נציג אשראי מורשה של גוף שמחזיק ברישיון כזה. הדרישות העיקריות החלות על בעלי רישיון אשראי אוסטרלי⁴⁷⁶ הן: עמידה בבדיקת התאמה ויושרה (בדיקת רקע פלילי ובדיקת היסטוריית פשיטת רגל), דרישת ביטוח מקצועי (לכיסוי תביעות פוטנציאליות הנובעות מרשלנות מקצועית או התנהגות בלתי הולמת) ודרישות כישורים מקצועיים וניסיון (כגון מבחן הסמכה⁴⁷⁷).

על יועצי המשכנתאות חלות חובות מתמשכות כגון: לפעול ביעילות, יושרה והגינות, שמירה על מקצועיות (חובת השתתפות בהשתלמויות מקצועיות), וכיוצא בזה. יצוין כי לקוחות יכולים להגיש תלונה על יועצי המשכנתאות ולקבל סעד במקרה ייעוץ לקוי.

3. בריטניה: קיים גוף מפקח על יועצי המשכנתאות - הרשות להתנהלות פיננסית (Financial Conduct Authority), שנועד להסדיר את ההתנהלות של שווקי ההון והגופים הפיננסיים. בין יתר מטרותיה של הרשות להתנהלות פיננסית היא הגנה על הצרכן, שמירה על יציבות המערכת הפיננסית וקידום תחרות בין ספקי השירותים הפיננסיים. כל אדם המעניק ייעוץ משכנתאות חייב להיות מורשה על ידי ה-FCA, או להיות נציג ממונה ("Appointed Representative") של חברה מורשית. יועצי משכנתאות נחשבים ברוקרים. כמו כן, קיימת חובת השכלה ויש צורך בהשלמת הסמכה מקצועית מאושרת וקבלת תעודה מקצועית לצורך עיסוק במקצוע.

יועץ משכנתאות נדרש לפעול בהתאם לכללים הקבועים ב-FCA Handbook, המפרט את חובות ההתנהלות, הגילוי הנאות והטיפול בתלונות על יועצי משכנתאות. יועצי המשכנתאות נדרשים להשתתף בהשתלמויות על מנת לשמור על הידע והכשירות שלהם בתחום.

Australian Credit License" - ACL 475

Australian Consumer Credit Protection Act ראה 476

Certificate IV in Finance and Mortgage Broking 477

נמצא כי במדינות האמורות - ארצות הברית, אוסטרליה ובריטניה, קיימת דרישה להסמכה מקצועית על יועץ משכנתאות וקיים פיקוח מצד גוף רגולטורי על עבודת יועץ המשכנתאות וזאת מתוך שאיפה על הגנת הצרכן. לעומת זאת בישראל, לא קיים פיקוח על עבודת יועץ המשכנתאות או חובת רישיון מקצועי.

השלכות היעדר רגולציה החלה על יועצי משכנתאות

היעדר חובות מקצועיות החלות על יועצי משכנתאות

נכון למועד סיום הביקורת, אין אף חובה שמוטלת על העוסקים ביעוץ משכנתאות כגון חובת נאמנות וחובת זהירות למעט חובות הנובעות מהדין הכללי.

בהיעדר רגולטור או גוף ממשלתי המפקח אחר יועצי משכנתאות, בשנת 2016 הוקמה התאחדות יועצי המשכנתאות שהינה עמותה רשומה ללא כוונת רווח על מנת שתשמש כארגון היציג של יועצי משכנתאות שפועלת לקידום נושאים שונים. במסגרת ההתאחדות הוקמה ועדת אתיקה שאמונה על דיון וביצוע שימועים לחברים שיש לגביהם חשש לכאורה להפרת כללי העמותה כפי שידווח על ידי פניות חברים, פניות ציבור, פניות בנקים או רגולטורים. יועץ משכנתאות המעוניין להיות חלק מההתאחדות נדרש לחתום על אמנת כללי האתיקה ליועץ משכנתאות ומימון לדיון, שנועדה לאפשר לציבור להבין את המחויבויות והמימונות הנדרשות מיועצי המשכנתאות מתן שירות יעוץ ולקבוע מתודולוגיה שלפיהם פועלים.

בין היתר, כללי האתיקה המחייבים יועץ משכנתאות החבר בהתאחדות הם: שמירה על מקצועיות, חובת עדכון, לפעול ביושר, בשקיפות תוך שמירה על הוראות החוק, שמירה על סודיות, אי קבלת טובות הנאה מתאגיד בנקאי, חובת גילוי על הצעה שעשויה להשיא תמורה מגוף שאינו בנקאי וכיוצא בזה. כאמור לא כל יועץ משכנתאות הינו חבר בהתאחדות יועצי משכנתאות ומדובר בגוף שהינו וולונטרי ואינו סטטוטורי כגון לשכת עורכי דין.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהיעדר חובות החלות על יועצי המשכנתאות על פי דין ייתכנו מקרים בהם טובת הצרכן עלולה להיפגע ויועץ המשכנתאות עלול להעדיף את טובתו האישית. במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה מספר מקרים שבהם עלולה להיפגע טובת הצרכן. להלן המקרים:

1. תגמול יועצי משכנתאות בגין שיווק משכנתאות חוץ בנקאיות

נכון להיום בהתאם לנתוני רשות שוק ההון כפי שהועברו למשרד מבקר המדינה ביולי 2025, שוק ההלוואות לדיון בקרב חברות אשראי חוץ בנקאיות מוערך בכ-5.7 מיליארד ש"ח ומהווה כ-1% מסך האשראי לדיון אשר ניתן על ידי המערכת הבנקאית. למרות תנאי הריבית והמדד הגבוהים ולמרות תקופה ארוכה של חוסר וודאות בשל המלחמה, שוק ההלוואות לדיון החוץ בנקאי נמצא בצמיחה. שוק זה מתאפיין במוצרים ובשירותים ייחודיים שנועדו לתת פתרונות לציבור הלווים, בהם יש לחברות החוץ בנקאיות יתרון מסוים ביחס למערכת הבנקאית.

בהמלצות הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בנושא הסדרת הרגולציה לטווח ארוך בענף שירותי המטבע משנת 2015 (להלן: "צוות ליכטי"), נקבע כי נותני האשראי החוץ בנקאיים, בשל מאפייניהם הייחודיים, מהווים גם אלטרנטיבה משלימה למערכת הבנקאית עבור סוגי אוכלוסייה או סוגי מוצרים שהמערכת הבנקאית אינה מטפלת בהם (וזאת למרות העלות הגבוהה יותר עבור הלקוחות).

בהתאם להוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים נדרש המפקח לבקר ולפקח על פעילות בעלי רישיונות למתן שירותים פיננסיים. כדי למלא תפקיד זה, נדרש המפקח לקבל מידע ודיווח מאת נותני השירותים הפיננסיים. ביום 17.11.22 פורסם על ידי רשות שוק ההון חוזר הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי - דיווחי אשראי למפקח שמספרו 10-14-2022. החוזר נכנס לתוקף בתוך 8 חודשים מיום פרסומו. עד ל-25.07.20 הוגשו הדיווחים באמצעות קבצי אקסל במערכת

הדיווח של רשות שוק ההון. ב-20.07.2025 פורסם תיקון לחוזר שבא להסדיר את אופן הליך הגשת הדיווח שבעל רישיון למתן אשראי נדרש להעביר למפקח. התיקון לחוזר נעשה בשל שינוי טכני באופן הליך הגשת הדיווח ומעבר להגשה באמצעות פורטל דיווח חדש וכולל 15 נספחים לדיווח לרשות שוק ההון המכילים נתונים רבים לצורך שימוש רשות שוק ההון.

על מנת לאמוד את היקף השימוש ביועצי משכנתאות בעת לקיחת משכנתא חוץ בנקאית, פנה משרד מבקר המדינה בנובמבר 2025 לרשות שוק ההון בבקשה לפלח את שיעור ההיעזרות ביועצי משכנתאות בעת לקיחת משכנתא חוץ בנקאיות.

נמצא כי נכון להיום, אין נתונים לרשות שוק ההון בדבר היקף השימוש ביועצי משכנתאות עבור משכנתאות חוץ-בנקאיות וזאת בשל העובדה כי אין חובת דיווח על היעזרות ביועצי משכנתאות בעת לקיחת משכנתא חוץ בנקאית.

היעדר נתונים ברשות שוק ההון בדבר היקף שימוש זה, לא מאפשר לרשות שוק ההון לנטר ולזהות תופעות של שימוש ביועצי משכנתאות בעת לקיחת משכנתאות חוץ בנקאיות.

מומלץ לרשות שוק ההון לקבל נתונים על יועצי המשכנתאות הפועלים בשיווק משכנתאות חוץ בנקאיות וזאת על מנת לבחון את אופן התנהלותם אל מול הלקוחות מבחינת הוגנות ושקיפות צרכנית.

בשנת 2017 קבע המפקח על הבנקים כי תאגיד בנקאי לא ישלם לנציג ולא ייתן לו טובות הנאה במישרין או בעקיפין עבור ייעוץ משכנתאות⁴⁷⁸. הוראה זו נועדה להבטיח כי יועצי המשכנתאות יעמוד במשימות לתפקד כשלוחו של הלקוח החב לו חובת אמונים, על ידי כך שהלקוח יהיה המשלם הבלעדי של התגמול לייעוץ.

נמצא כי 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.

סעיף 4 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 קובע כי המפקח רשאי, לשם ביצוע תפקידו ולאחר התייעצות עם הוועדה, לתת הוראות הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם של נותני שירותים פיננסיים, של נושאי משרה בהם ושל כל מי שמועסק על ידם, והכול כדי להבטיח את ניהולם התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיהם, כדי למנוע פגיעה ביכולתו של נותן השירותים הפיננסיים לקיים את התחייבויותיו וכדי לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובעלילותה הסדירה.

יצוין כי הממונה על רשות שוק ההון לא קבע, הגם שהוא רשאי לעשות כן, איסור על נותני שירותים פיננסיים שהינם מלווים חוץ בנקאיים, המצויים תחת פיקוח רשות שוק ההון, לשלם כל תמורה או טובת הנאה בגין שיווק משכנתאות.

כמו כן, השוני הקיים במודל התגמול בשיווק משכנתאות חוץ בנקאיות לשיווק משכנתאות בנקאיות יוצר ארביטראז' רגולטורי.

נוכח כניסתם של גופים חוץ-בנקאיים לענף המשכנתאות והגידול המשמעותי בהיקף האשראי המוענק על ידם לציבור הרחב, גובר הצורך בהגנה אפקטיבית על הצרכן בעסקה הפיננסית המשמעותית ביותר בחייו. לפיכך, מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן את החלת המגבלות הקיימות במערכת הבנקאית על השוק החוץ-בנקאי, ובכלל זה תשקול לאסור על

⁴⁷⁸ סעיף 9(ג) להוראות ניהול בנקאי תקין A329

קבלת תמורה (עמלות הפצה או תמריצים) מגופים חוץ-בנקאיים בגין הפניית לווים, בדומה להוראות שהוציא המפקח על הבנקים בשנת 2017. אימוץ נורמה זו חיוני למניעת ניגוד עניינים בתהליך המכירה ולהבטחת טובת הלווה בעת בחירת מסלול המשכנתא.

2. קבלת תגמולים נוספים על ידי יועצי משכנתאות מגופים מוסדיים על שיווק מוצרי ביטוח אגב משכנתא

כל אדם המעוניין לקחת משכנתא, מחויב על ידי הבנקים לרכוש במקביל ביטוח משכנתא כתנאי של הבנק לאישור ההלוואה. ביטוח משכנתא כולל שני סוגים של כיסוי ביטוחי - ביטוח חיים וביטוח מבנה. ביטוח מבנה למשכנתא מספק כיסוי עבור מצבים בהם נגרם נזק לנכס או ששווי פחת משמעותית כתוצאה מאסונות טבע לא צפויים. במקרה זה, ביטוח המבנה מכסה את המשך תשלומי המשכנתא לבנק, וכן את עלות שיקום הנזקים שנגרמו לנכס, בעוד הבעלות עליו נשארת אצל הלווה. ביטוח חיים למשכנתא מספק כיסוי ביטוחי ללווים ולבנק גם יחד, ומופעל כאשר אחד הלווים נפטר, ובמצב כזה חברת הביטוח מעבירה לבנק את יתרת החוב של הלווה.

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 על מנת לבצע ביטוח משכנתא. יצוין כי תמריצים אלו ניתנים לרוב כתלות בעמידה ביעדי מכירות. בכך גדל התמריץ של יועץ המשכנתאות למכור משכנתא ואף ביטוח לדירה באמצעות אותו גוף מוסדי ספציפי. עוד נמצא כי בחוזרי הממונה על שוק ההון ובחקיקה מטעמו אין כל הוראה האוסרת על קבלת תגמול בגין פעולה זו.

היעדר התייחסות מטעם רשות שוק ההון למודל התגמול של יועצי משכנתאות מהגופים החוץ בנקאיים יכול ליצור ליועץ המשכנתאות ניגוד עניינים: הוא עלול למכור לצרכן את המוצר שמניב לו את ההכנסה הגבוהה ביותר, ולא את המוצר הטוב ביותר עבור הצרכן. יצוין כי ייתכן ורבים מהלקוחות מתייחסים ליועץ המשכנתאות כבעל מקצוע אובייקטיבי המעניק שירות מקצועי ובלתי תלוי המתואם לצרכיהם, ולכן נוהגים על פי עצתו ונמנעים מלברר בעצמם את החלופות הקיימות, עלויותיהן והתאמתן לצרכיהם.

כמו כן, במידה והייתה קיימת אסדרה לפיה יועץ משכנתאות יכול לפעול רק במסגרת של תשלום ישיר מלקוח בגין טיפול באלמנטים נוספים כגון הפנייה לגופים מוסדיים על מנת לבצע ביטוח חיים או ביטוח משכנתא, הדבר היה מבטיח אי תלות או קשר לתמריצים מהמוסדות הפיננסיים. במצב כזה, היועץ לא מקבל אחוזים מהמוצרים שהוא ממליץ עליהם, אלא רק שכר ישיר על ייעוץ, מה שמבטיח שההמלצות שלו יהיו נטולות אינטרסים חיצוניים. קבלת תמורה מצדדים שלישיים שאינם הלקוח, עלולה להעמיד את יועץ המשכנתאות במצב של ניגוד עניינים בין אינטרס הלקוח לבין האינטרס של יועץ המשכנתאות בנוגע לתמורה שיקבל מביצוע פעולה כלשהי עבור הלקוח.

מומלץ לממונה על רשות שוק ההון לבחון את אופן מודל תגמול יועצי המשכנתאות על ידי הגופים החוץ בנקאיים ובכלל זה את הצורך באסדרה הדומה לאסדרה שבנק ישראל החיל על התאגידים הבנקאיים.

תלונות שהתקבלו על יועצי משכנתאות והיעדר דין החל עליהם

כיום, בהיעדר רגולטור המפקח על יועצי משכנתאות, תלונות בדבר יועצי משכנתאות אינן מוגשות לגורם פיקוחי כלשהוא. בהיעדר גורם פיקוחי תלונות בדבר יועצי משכנתאות במקרים רבים לא מוגשות לגורם אכיפתי כלשהוא וכך למעשה לא מטופלות על ידי אף גורם ואין למעשה כתובת להגשת התלונות.

היחידה לפניית הציבור ולבקרה צרכנית בפיקוח על הבנקים (להלן - היחידה) אמורה לקדם עקרונות צרכניים שנועדו להבטיח הוגנות במערכת היחסים שבין התאגיד הבנקאי ובין הלקוח ושירות בנקאי הולם. היחידה אמורה לתת מענה לאדם הפונה לבנק ישראל בבקשה למידע או להגשת תלונה על בנק או חברת כרטיסי אשראי. משרד מבקר המדינה פנה ליחידה על מנת לקבל את התלונות שהתקבלו על יועצי משכנתאות במסגרת פניות הציבור לבנק. בנק ישראל השיב כי אין בידי תלונות שהתקבלו על יועצי משכנתאות שכן הוא אינו הגורם שאחראי על פיקוח יועצי משכנתאות.

הרשות לסחר הוגן היא גוף מאסדר בעל סמכויות מינהליות ופילליות, ותפקידה לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית. ניתן להגיש פנייה במקרה של פגיעה בזכויות הצרכניות כגון: הטעיה, הטעיה בפרסום, ניצול מצוקה והשפעה בלתי הוגנת וכיוצא בזה. משרד מבקר המדינה פנה לרשות על מנת לקבל את כמות התלונות שהתקבלו על יועצי משכנתאות שטופלו על ידה. החל משנת 2020 ועד נכון למועד סיום הביקורת התקבלו ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן 578 פניות הכוללות התייחסות ליעוץ משכנתאות, בפילוח שלהלן: 508 פניות אינן פניות המתייחסות ליעוץ משכנתאות במהותן, אלא למאגר "אל תקשר אלי", כלומר שיחות שהגיעו לצרכנים שלא היו מעוניינים בשיחות שיווק. 70 פניות התייחסו ליעוץ משכנתאות במהותן, מתוכן - 25 נסגרו כיוון שלא נתגלתה בפניה הפרה של הוראות החוק; 6 פניות עדיין לא טופלו; 39 פניות כללו הפרות לכאורה והועברו לטיפול אגף חקירות ומודיעין ברשות. מתוך 39 פניות אלו, בגין 11 פניות נפתחה חקירה סמויה כנגד חברה העוסקת ביעוץ משכנתאות.

משרד מבקר המדינה פנה להתאחדות יועצי המשכנתאות וביקש לקבל מספר דוגמאות למקרים ותלונות שהתקבלו וטופלו על ידי ועדת האתיקה בהתאחדות יועצי המשכנתאות. להלן מספר דוגמאות:

1. **זרישה לתשלום שכר טרחה למרות שהלוואה לא נלקחה בפועל:**
חברה א' שהוקמה על ידי יועץ משכנתאות הועמדה לדין משמעתי בגין שורה של פעולות לא מקצועיות, לא אתיות, לא שקופות תוך הפרת חיובי אמון כלפי לקוחות. החברה הציעה ללקוחות אופציה אחת של נטילת משכנתא מגוף פיננסי חוץ בנקאי. תנאי המשכנתא היו רעים (ריביות גבוהות ותנאים נוספים) והחברה לא בדקה כלל אופציה לנטילת הלוואה בבנק בריביות נמוכות יותר. החברה לא הבהירה ללקוחות את מהות העסקה ותנאיה והלקוחות הבינו את עיקרי התנאים רק כאשר הגיעו לחתימה במשרדי הגוף הפיננסי החוץ בנקאי. לבסוף פנו הלקוחות בעצמם למוסד בנקאי וקיבלו הלוואה בתנאים נוחים יותר מאלו שהוצעו על ידי הגוף החוץ בנקאי. למרות זאת דרשה החברה מהלקוחות שכר טרחה מבוסס אחוזים ובהתאם להצעה הראשונית מהגוף הפיננסי, ולא לפי העסקה שנחתמה בפועל מול הבנק.
2. **מחזור משכנתא לא כדאי:** לקוח התקשר עם חברה ב' לצורך בדיקת הצעת מחזור משכנתא. ועדת האתיקה בחנה את הסכם שירות הייעוץ הפיננסי שניתן על ידי החברה וכן את דוח היתרה לסילוק משכנתא. לאחר שהועדה בחנה את הנתונים שהוצגו היא מצאה כי נפלו פגמים רבים בהצעת מחזור המשכנתא כגון: הנתונים בהצעה חושבו ללא שינויים צפויים בריבית או באינפלציה, ואילו מועדי התשלומים הצפויים במשכנתא הנוכחית חושבו על בסיס שינויים עתידיים באותם משתנים. עוד עלה כי לא ניתנה התייחסות לנתונים הכלכליים שעליהם התבססה החברה בעת שחישבה את התשלומים הצפויים במשכנתא הנוכחית. עוד נמצא כי התחזיות שבהן השתמשה חברה ב' גבוהות בצורה משמעותית מהנוהג המחייב שקבע בנק ישראל לעניין בדיקות אלו ובהתבסס על תחזית בנק ישראל לא כדאי כלל לבצע מחזור משכנתא. כשלים אלו פגעו בשירות שניתן ללקוח בצורה משמעותית עד כדי המלצה שגויה שחרגה מהסטנדרט המקובל.
3. **גביית שכר טרחה מופרז:** חברה גבתה שכר טרחה המהווה 10% מגובה המשכנתא בתוספת מע"מ, שכר טרחה החורג באופן קיצוני מהמוכר והמקובל בענף המשכנתאות.

4. הפעלת לחץ שיווקי בלתי סביר ובלתי הוגן תוך התחזות והטעייה של לקוחות: נציגים של חברת משכנתאות התחזו לנציגי חברה אחרת על מנת להציע הצעה למחזור משכנתא שניטלה. הנציגים פנו מספר רב של פעמים עד שהלקוחות הסכימו להיפגש על מנת לשמוע את הצעתם. הנציגים ציינו כי יש לקבל את ההצעה באופן מידי או שהיא תתבטל. הלקוחות הוצאו לחתום על הסכם שירות, ללא כל הסבר על טיב השירות וההסכם עצמו. נמצא כי מחזור המשכנתא לא היה כדאי ושכר הטרחה ששולם חורג מן המקובל.

בפגישות שערך צוות הביקורת עם מספר בנקים ביולי 2025 נמסר על ידי גורמי מפתח בבנקים כי היו מספר מקרים בהם התגלו זיופים ותרמיות על ידי יועצי משכנתאות. הבנק העביר את פרטי המקרים למשטרה אך זאת סגרה את התיק בשל חוסר עניין לציבור.

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.

היעדר פיקוח ממשלתי מחייב מותיר את תחום ייעוץ המשכנתאות ללא רגולציה אחידה. התאחדות היועצים, כגוף וולונטרי, אינה מבטיחה הגנה לכלל הלקוחות, החשופים לכשלים חמורים כגון גביית יתר, ייעוץ רשלני והטעיות שיווקיות.



החלטה בדבר נטילת משכנתא ותנאיה היא אחת ההחלטות הפיננסיות הקרדינליות אותה מקבל משק הבית. מוצר המשכנתא הוא מוצר מורכב שלצרכן הממוצע קשה להבין אותו ולהשוות בין הצעות שונות על מנת לבחור את המוצר המתאים ביותר עבורו. קיימת חשיבות צרכנית ותחרותית לפעילות של יועץ המשכנתאות. יועץ המשכנתאות מסייע ללווה להשוות בין החלופות שעומדות בפניו ולקבל החלטה מושכלת ביחס למוצר המתאים לו.

בביקורת נמצא כי על אף חשיבות פעילותו, יועץ משכנתאות אינו חייב ברישיון ופעילותו אינה מפוקחת ועל כן כמעט כל אחד יכול להיות יועץ משכנתאות (זאת בשונה מיועצי השקעות). יש לצרכן יכולת מוגבלת להעריך את איכות וטיב השירות שנתן לו יועץ המשכנתאות. לפיכך, קיימת חשיבות להסדרת פעילות היועץ, ובכלל זה קביעת הוראות לעניין ניגוד עניינים על מנת להדגיש חשיבותם של אלה ביחס למקצוע ייעוץ המשכנתאות. 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.

הציבור, ובמיוחד משקי בית ברמה סוציו-אקונומית נמוכה יותר, חשוף לפגיעה כלכלית משמעותית. זה הופך את הציבור למטרה קלה להטעיות ולהבטחות שווא. יועץ לא מקצועי ושאיננו בעל כישורים מתאימים עלול להוביל את הלקוח להחלטות שגויות שיעלו לו מאות אלפי שקלים לאורך חיי המשכנתא.

מומלץ כי הגורמים הרלבנטיים ובהם משרד המשפטים, בנק ישראל ורשות שוק ההון, ימשיכו לקדם את הצעת החקיקה בדבר ההסדרה והפיקוח על יועצי משכנתאות.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי המלצת המבקר להפוך את תחום הייעוץ במשכנתאות למקצוע מפוקח על ידי רגולטור מוצדקת, שכן מדובר בהתחייבות הפיננסית הגדולה ביותר שאדם לוקח על עצמו ולאור פערי המידע בינו לבין נותני האשראי והפוטנציאל לניגוד עניינים. ברשות נעשית עבודת מטה שנועדה לבחון את מערכת היחסים בין מי שעוסקים בייעוץ משכנתאות לבין נותני אשראי ובכוננת הרשות לפרסם טיוטת חוזר להערות הציבור ברבעון השני של שנת 2026.

סיכום

מוצר המשכנתא ניצב במוקד ההווה 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 תזרימים המזומנים הפנוי של משק בית, על רמת החיים, ועל חוסנם הכלכלי של הלווים לאורך תקופת זמן ניכרת. מורכבותו המובנית של המוצר, לצד השלכות הרוחב 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 עומדת 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 מקרו-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 הלוואה 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.

הביקורת העלתה כי בשנים האחרונות חל גידול ב"מבצעי עידוד" שונים שניתנים על ידי הקבלנים לרוכשי הדירות, כגון דחייה משמעותית בתשלומים, הלוואות בסבסוד קבלנים, סבסוד משכנתאות ועוד. כך לדוגמה, הלוואות בסבסוד קבלן, הגיעו ללמעלה מ-8 מיליארד ש"ח במצטבר באוגוסט 2025. על הפיקוח על הבנקים לאמוד את הסיכון המתהווה כתוצאה מהמבצעים, ואת השפעתם על יציבות המערכת הבנקאית והצרכנים, לנקוט בצעדים רגולטוריים במידת הצורך, ולבחון את האפקטיביות שלהם. עם זאת, יש להיזהר מנקיטת צעדים בתחום המשכנתאות שיש בהם לפגוע במדיניות המוניטרית שמתווה בנק ישראל, ואף יכולים להביא לשיבוש שוק מימון חופשי ותחרותי ולפגוע בהוגנות כלפי הציבור.

הביקורת העלתה כי יש פערים בתחום המשכנתאות בין האוכלוסייה הערבית והחרדית לבין האוכלוסייה הכללית. יש לבחון נקיטת פעולות להסרת חסמים, ולהקטין ולנהל סיכונים במידה וקיימים באוכלוסיות אלו, שעלולים להשפיע על יציבות כלל המערכת. כמו כן יש לבחון את אפקטיביות הצעדים בהם המדינה נוקטת בתחום הסיוע במשכנתאות לאוכלוסיות מסוימות, כגון הלוואות לדיור לזכאים, תוכניות מתן הלוואות לדיור למשפחות יוצאי אתיופיה, רוכשי דירות בפריפריה ומוגבלים בתנועה, ובמידת הצורך לעדכן את ההטבות על מנת לעמוד ביעדי הסיוע.

בשנים האחרונות הוביל בנק ישראל שורה של רפורמות וצעדי אסדרה שנועדו להגביר את השקיפות והתחרות בשוק המשכנתאות, לצד שמירה על יציבות המערכת הפיננסית. המרכזית שבהן היא רפורמת השקיפות, אשר חייבה את הבנקים להציג ללווים תמהילים אחידים ופשוטים המאפשרים השוואה ישירה בין ההצעות השונות, וכן קידמה את אתר "קו המשווה" המציג לציבור את הריביות הממוצעות בשוק. נמצא כי על אף רפורמת השקיפות של הפיקוח על הבנקים, שיעור התיחור של לווים בשנת 2024 הוא נמוך יחסית (37%), כך שמרבית הלווים (63%) קיבלו הצעה מבנק אחד בלבד.

נוכח מורכבותה של המשכנתא, מרבית הצרכנים צריכים ייעוץ מקצועי. עם זאת נמצא, כי בניגוד לתחומי ייעוץ פיננסיים אחרים (כגון הייעוץ פנסיוני או ייעוץ השקעות, שמאות מקרקעין וסוכני ביטוח), תחום ייעוץ המשכנתאות אינו מוסדר בחוק, אין דרישות סף למקצוע (השכלה, ניסיון, גיל) ואין חובת רישוי. בהיעדר פיקוח סטטוטורי, צרכנים חשופים לשיטות שיווק אגרסיביות, גביית שכר טרחה מופרז, וייעוץ שאינו בהכרח אובייקטיבי.

מנתוני שוק האשראי לדיור של רשות שוק ההון נמצא כי חלקם של הגופים החוץ-בנקאיים נאמד בכ- 5.7 מיליארד ש"ח, המהווים כ-1% בלבד מכלל השוק. היקף פעילות זה משקף את הפער הקיים בין המערכת הבנקאית לבין שחקנים חדשים המבקשים להציע חלופות מימוניות לציבור. כדי לאפשר לשחקנים אלו לשמש אלטרנטיבה ממשית, נדרשת חשיבה משותפת של רשות שוק ההון, בנק ישראל, ומשרד האוצר. כך למשל, מומלץ לבחון כלים נוספים להוזלת מקורות גיוס החוב של הגופים החוץ-בנקאיים, ובכך לצמצם את פערי העלויות בינם לבין התאגידים הבנקאיים. צעד זה, לצד קביעת סטנדרטים ברורים של שקיפות וגילוי נאות מול הלקוח, יוכל להפוך את המשכנתא החוץ-בנקאית למוצר נגיש ותחרותי יותר עבור הלווה הישראלי.

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.