



# הגנה על נוטלי משכנתאות

אחריות המדינה לרשתות ביטחון

מאת: גילת בן שטרית

ירושלים, סיון תשס"ח, יוני 2008

המרכז נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ. סינגר, הנרי טאוב, וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה, שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'יין וג'והן קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, וארגון הג'וינט האמריקאי.

# הגנה על נוטלי משכנתאות אחריות המדינה לרשתות ביטחון

מאת גילת בן שטרית

כולל תגובות מדיון מומחים על העבודה

ירושלים, סיון תשס"ח, יוני 2008

**עורכת: דלית נחשון-שרון**  
**הכנה לדפוס: רותי לרנר**

**כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים**  
**טלפון: 02-5671818**  
**פקס: 02-5671919**

**דואר אלקטרוני: [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il)**  
**כתובתנו באינטרנט: [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)**

**נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים**

# הגנה על נוטלי משכנתאות אחריות המדינה לרשתות ביטחון

## תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	חלק א': המאמר מאת ד"ר גילת בן שטרית
7	מבוא
	א. נופלים בפרצה של שוק המשכנתאות: ממצב של אפס כישלונות למצב של חוסר ב"רשתות ביטחון"
9	1. מדיניות המשכנתאות של הממשלה לאורך השנים
9	2. סיכונים הכרוכים בנטילת משכנתא
11	3. שינויים כלכליים ויכולת הפירעון של לוי המשכנתאות
13	4. תמונת המצב – כישלונות בפירעון משכנתאות
16	
19	ב. כלים להגנה על נוטלי משכנתאות
21	1. ביטוח אשראי משכנתאות
21	2. תכניות ביטוח לתשלומי משכנתא
30	3. תכניות להבטחת ערך הבית
32	
37	סיכום
39	מקורות
41	1. כישלון בתשלום משכנתאות: כיצד מצטברים חובות?
44	2. הרחבה לגבי EMI
45	חלק ב': תגובות מדיון המומחים (א"ב): ד"ר דני בן-שחר (הטכניון), רוני בר-צורי (מרכז טאוב), מיכאלה גרזון (משרד השיכון), דוד ויינשל (מרכז טאוב), פרופ' ישראל לוסקי (אוניב' בן-גוריון ומרכז טאוב), יעקב ליפשיץ (מרכז טאוב), ד"ר מיקי מלול (אוניב' בן-גוריון ומרכז טאוב), ד"ר עמנואל שרון (מרכז טאוב)



## פתח דבר

תחום הדיור העסיק מאז ומתמיד את הממשלות ואת החברה במרבית הארצות המפותחות, אולם נראה כי יש מקום להתייחסות מחודשת אליו, בעיקר כמענה לצרכים שהתעוררו בשנים האחרונות. בישראל, המדינה עודדה תמיד את הבעלות על הדיור, בעיקר באמצעות הלוואות מסובסדות שייועדו למשפחות צעירות. ברוב שנות המדינה לא הייתה התמודדות עם קשיים של לווים בהחזרת תשלומי המשכנתא, ולפיכך גם לא התפתחו כלים נאותים להגנה על נוטלי המשכנתאות.

ד"ר גילת בן שטרית, שעסקה בנושא הדיור מהיבטים רבים, בין היתר, בהקשר לבעלות על דיור ואי-השוויון בין קבוצות הכנסה, מעלה לדיון את הבעיה של בעלי הדיור ה"חלשים" – נוטלי משכנתאות, אשר נענו למגמה הכללית בחברה, המעדיפה דיור בבעלות (להבדיל משכירות), אך נקלעו למצב בו אין באפשרותם לעמוד בהחזרי המשכנתא. ד"ר בן שטרית מציעה כיוון לפיתרון – "לבטח" את נוטלי המשכנתאות, בהתערבות המדינה, כדי להבטיח שלא ייקלעו למצב בו אי-פירעון המשכנתא יחשוף אותם לפינוי ולחובות שיישארו גם לאחר הפינוי.

המחקר נדון בצוות הכלכלה של מרכז טאוב, והשתתפו בו מומחים בתחום הדיור בישראל. תגובותיהם של המומחים מעידות עד כמה מגוונות פניה של הסוגיה אשר הוצגה, ובעקבותיה עלו שאלות נוספות, בנוגע למעורבות המדינה בתחום הדיור. כך לדוגמא, השאלה של עצם ההצדקה של עידוד הרחבת הבעלות על דיור לעומת דיור בתנאים אחרים, ושאלות שנגעו להתערבות בתהליך הרכישה ולגבי מידת ההתערבות.

חלק ממשתתפי הדיון הצביעו על החוסר בנתונים על ממדי הבעיה שנוצרה בישראל. כך עולה מדבריהם של יעקב ליפשיץ, פרופ' ישראל לוסקי, דוד ויינשל ואחרים. ד"ר עמנואל שרון אף טען לגבי חוסר הכדאיות של משקי הבית, בבואם להשקיע היום בדירה, והציע להפנות את החשיבה "למציאת דרכי סבסוד יעילות יותר לבנייה ולהשכרה".

נציגת משרד השיכון, מיכאלה גרזון, הדגישה את חומרתה ואת היקפה של הבעיה עמה מתמודדים כבר היום. לדבריה "התופעה של כשלים בהחזרת המשכנתא, המביאים לאובדן הבית, מתרחבת והולכת ומגיעה כבר לכדי כ-2000 משקי בית, המפונים מבתיים מדי שנה (חלקם מוכרים ומפנים את הדירות בטרם הפינוי)". היא הצביעה על הקשר בין הצורך של הפרטים בקורת גג לבין הצורך להגיע ליציבות בשוק הדיור, וייחסה חשיבות רבה למציאת מנגנוני הגנה על נוטלי משכנתאות, גם אם,

לדבריה, "איננו בשלים עדיין להנהגת ביטוח משכנתא, כמוצע בעבודה של ד"ר גילת בן שטרית".

באשר לפיתרון אשר הוצע – מר יעקב ליפשיץ, מחברי צוות הכלכלה במרכז, הצביע על כך, "שלביטוח משכנתאות ממשלתי יש משמעויות לא פשוטות", בעיקר בעניין של "ההצדקה של חלוקת הסיכונים בין הממשלה והסוכנים הכלכליים". הוא העלה את השאלה "ביטוח סיכונים של מי? כלומר, לנוטל או לנותן המשכנתא"? גם פרופ' לוסקי התייחס בתגובתו למושגים מעולם הביטוח, המלמדים אותנו "שביטוחים עלולים להיות בעייתיים, במיוחד בהקשר לגורמים של סיכון מוסרי, של Adverse selection ושל אינפורמציה א-סימטרית".

דוד ויינשל, חבר צוות הכלכלה ומנכ"ל משרד השיכון בעבר, העלה את השאלה של העדפת הקונה על השוכר; ואת השאלה של היווצרות "בעיית שיכון", המצדיקה טיפול פרטני, לעומת "בעיה של חוב לבנק".

ד"ר דני בן-שחר, מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, הצביע על ההבדל בין המשכנתאות בישראל, לבין משכנתאות הניתנות בארה"ב, למשל. הוא דן בתגובתו בחשיבות האינטרס הציבורי ב"שוק המשכנתאות, באפשרו לכל שכבות החברה להשתתף במשחק הבחירה בין בעלות לבין שכירות".

רוני בר-צורי, מצוות החוקרים של המרכז, הצביעה על החשיבות של הצגת חלופות למניעת הליכי מימוש, וכן על החוסר בהתייחסות לנוטלי המשכנתאות הנשארים חסרי דיור. היא הציעה להציג "תכנית פיילוט של הבטחת ערך הבית "באזור מועדף", כמו שדרות, ורק לאחר ניסוי מבוקר – להמליץ על תכנית גורפת לביטוח המשכנתאות".

מתגובתו של ד"ר מיקי מלול, חבר צוות הכלכלה במרכז עולה, כי אכן "מתפקידה של הממשלה להתערב בשוק הדיור" ו"כן, תפקידה לקחת חלק בסיכונים שהפרטים לוקחים על עצמם בשוק זה". ד"ר מלול סבור, כי "ביטוח ציבורי, כנגד ירידת ערך, המקיים תנאים מסוימים שייקבעו, ייעל את שוק הדירות ויאפשר להנהיג מדיניות דיור פרוגרסיבית, בה משפחות רבות יותר יוכלו לרכוש דירה ולעמוד בתשלומי המשכנתא".

הנה כי כן – תם ולא נשלם. הנושא חשוב ומצריך המשך בירור הסוגיות שהועלו הן במאמר והן בדיון. תודתנו לד"ר בן שטרית ולכל משתתפי הדיון.

יעקב קופ

ירושלים, תמוז תשס"ח, יולי 2008

## חלק א': המאמר

# הגנה על נוטלי משכנתאות אחריות המדינה לרשתות ביטחון

גילת בן שטרית<sup>1</sup>

### מבוא

לבעלות על דירה מיוחסים יתרונות רבים הן עבור הפרט והן עבור החברה, ולכן ממשלות מערביות מפעילות כלים שונים להעלאת שיעורם של בעלי הדירות. בישראל, מאז הקמתה, נהגה מדיניות לעידוד בעלות על דירה (ורצברגר, 2007), אשר תרמה לכך, ששיעור הבעלות על דירה בישראל גבוה ביחס למדינות מפותחות אחרות, אף שהיא מדינת הגירה.

דירה היא מוצר יקר ורוב משקי הבית זקוקים להלוואה ארוכת טווח, כסיוע להשגת הבעלות על דירה. הכלי העיקרי, שבאמצעותו תמכה מדינת ישראל בבעלות על דירה במשך השנים, היה מתן הלוואות משכנתא מסובסדות ללווים. הייחוד של הלוואות המשכנתא בכך, שלהבטחת ההחזר שלה קיים משכון של נכס מקרקעין לטובת המלווה. המשכון עלול להפוך לעקב אכילס של המדיניות התומכת בבעלות על דירה, שכן כאשר משקי הבית לא מצליחים, מסיבות שונות, לפרוע את תשלומי המשכנתא במועדים שנקבעו לכך, המלווה רשאי לממש את המשכון.

פיגורים וכישלונות בתשלומי משכנתא אינם ייחודיים לישראל. משבר משכנתאות "הסאב-פריים" בארה"ב עלה לאחורונה לכותרות, כאשר היקפי חדלות הפירעון בפלח שוק זה גרמו לקריסה של מערכות בנקאיות ולטלטלה בשווקי ההון הגלובליים. בסוף שנות התשעים של המאה ה-20

---

<sup>1</sup> תודה לדורון נחמני על הערותיו המועילות והמלמדות במהלך הכנת העבודה; לד"ר דני בן-שחר על הסיוע והתמיכה במהלך העבודה, ולכל משתתפי הדיון על הערותיהם. תודה מיוחדת לעו"ד ורו"ח שולי שנקלר, אבירת נפגעי המשכנתאות, על שהאירה את עיני לעוצמת העוול הנגרם לנפגעים; ולארכיטקט אלי לוינגר, שהכין את הנתונים לנספח 1 לעבודה, העומד על תהליך היווצרות החוב אצל לווים, המתקשים בהחזרת תשלומי המשכנתאות.



פקד את יפן משבר קשה בתחום המשכנתאות, אשר דרש מעורבות ממשלתית בשל השלכותיו על כלכלת המדינה. גם באיחוד האירופאי מתמודדים עם בעיות הקשורות לכישלונות בתשלום משכנתאות.

נקודת התורפה של המדיניות, המעודדת בעלות על דיור, דהיינו מימוש המשכנתא על-ידי המלווים, לא באה לידי ביטוי במשך שנים רבות בישראל. עד לפני כעשור, גורמים שונים חברו יחדיו והצליחו ליצור מציאות, בה מערכת הלוואות המשכנתא בישראל התקיימה ללא כישלונות; ונגע הפיננסיים, על השלכותיו השונות, לא היה מוכר כלל. סיבות שונות, שיפורטו בהמשך, הביאו לכך, שההגנות שניתנו ללווים חדלי פירעון הוסרו והקערה התהפכה על פיה – ממדינה ללא כישלונות במשכנתאות הפכה ישראל למדינה ללא "רשתות ביטחון" לנכשלים. הנזק הנגרם ללווה חדל פירעון בישראל הוא רב, שכן מערך המשכנתאות בישראל מאפשר חזרה ללווה וירידה לנכסיו (הלוואות מסוג recourse), ולכן בנוסף לאובדן קורת הגג, הלווים נותרים, לעתים קרובות, עם חובות גבוהים גם לאחר מימוש הדירה.

ייתכן שמאחר שישראל לא התמודדה עם תופעת הפיננסיים בעבר לא התפתחו בה כלים המספקים הגנה לנוטלי משכנתאות, כפי שמקובל במדינות מערביות אחרות. לפי מיון של בן שטרית וכרמון (2006), מדובר בחקיקה פיננסית, בכלים של מדיניות ציבורית ובכלים עסקיים. המאמר שלפנינו מתמקד ברשתות ביטחון, שהן כלים עסקיים ובעיקר בתכניות ביטוח, שיש לרכשן בשלב נטילת המשכנתא. אנו מציעים שינוי מדיניות, שיתבטא בכך, שהממשלה, אשר צמצמה את תפקידה כגוף מממן בשוק המשכנתאות, תהיה מעורבת בהספקת תכניות הביטוח, כדי לצמצם את מידת הסיכון של לווים משכנתאות.

למאמר שני חלקים: בחלקו הראשון יתוארו השינויים שחלו במישורים שונים, שהביאו לכך שישראל הפכה ממדינה שבה כישלון בתשלום משכנתא לא הסתיים בפינוי, למדינה שבה אין "רשתות ביטחון" שביכולתן למנוע פינוי ודאי. נפרט ונציג נתונים מרכזיים על התפתחות התופעה של כישלון במשכנתאות. בחלקו השני של המאמר יוצגו שלושה כלים, העשויים להסיר את הסיכון של נוטלי הלוואות לדיור. נפרט לגבי הניסיון שהצטבר מהפעלת כלים אלו במדינות אחרות ובישראל, ונצביע על התועלת הציבורית הטמונה בהם.

## **א. נופלים בפרצה של שוק המשכנתאות** **ממצב של אפס כישלונות למצב של חוסר** **ב"רשתות ביטחון"**

### **1. מדיניות המשכנתאות של הממשלה לאורך השנים**

המשכנתאות הממשלתיות המסובסדות נוסדו על-ידי הממשלה בשנות השבעים. הסבסוד נבע מכך, שהריבית על ההלוואות הייתה נמוכה מהריבית הנהוגה בשוק. המשכנתאות הממשלתיות, המכונות "מוכוונות", ממומנות ממקורות ממשלתיים וניתנות בתנאים קבועים מראש לקבוצות מוגדרות של "זכאים". הזכאות למשכנתאות הותנתה בעמידה בקריטריונים חברתיים-כלכליים מוגדרים וסכום הלוואת המשכנתא הממשלתית נקבע בהתאם לפרמטרים שונים, שנקבעו כדי להעיד על מידת ההזדקקות של משק הבית. במהלך השנים הפכו המשכנתאות הממשלתיות המסובסדות לכלי מרכזי במדיניות הדיור. בתחילת שנות התשעים, כאשר הגיע גל העלייה מחבר העמים לשעבר, מומנו למעלה ממחצית עסקאות הדיור בישראל באמצעות משכנתאות, שכללו מרכיב של סובסידיה ממשלתית – מדיניות הדיור השתלבה במדיניות קליטת העלייה.

בשנות השמונים הועבר הטיפול במתן המשכנתאות הממשלתיות ובגביית התשלומים לבנקים למשכנתאות, המקבלים מהממשלה עמלה תמורת שירות זה. עבור חלק ניכר מ"הזכאים", סכומי המשכנתאות ה"מוכוונות" אינם מספיקים לרכישת דירה והם נוטלים הלוואה נוספת. הסכום והתנאים של הלוואה זו (המכונה: "משלימה") נתונים למיקוח בין הלווה והבנק, כפי שנהוג במקרה של משכנתאות "חופשיות".

בנוסף לעידוד הבעלות על דיור, ממשלת ישראל נעזרת במשכנתאות המוכוונות ככלי למימוש מדיניות של פיזור אוכלוסייה וקליטת עלייה. לרוכשי דירות בפריפריה ניתן תמריץ באמצעות הגדלת סכום ההלוואה ובאמצעות מענקים מותנים. במחצית הראשונה של שנות ה-2000 הוצגו שלוש תכניות קצרות מועד: "מבצע שרנסקי", "תכנית איתם" וה"מבצע לעידוד רכישת דירות בגליל ובנגב" (כונה "מבצע הרצוג"), שנועדו לעודד רכישת דירות בפריפריה.

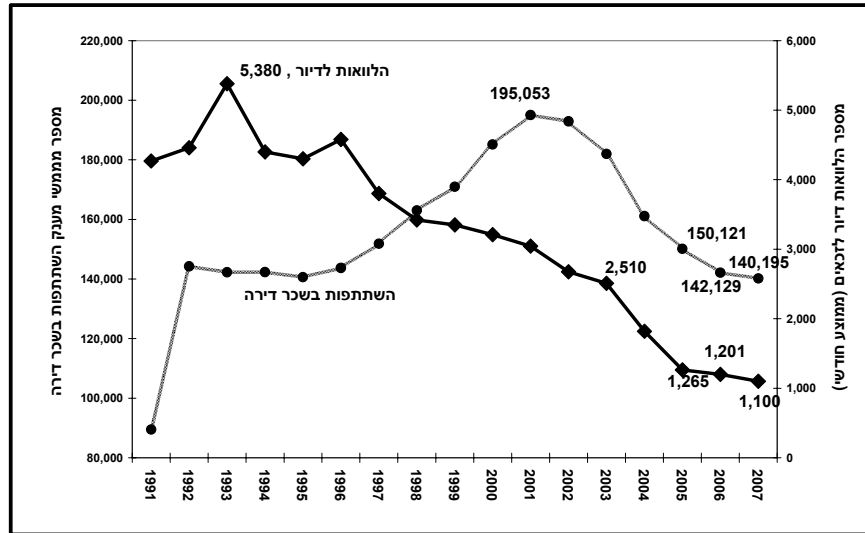
עולי שנות התשעים קיבלו "זכאות" למשכנתאות מוגדלות והופקדו על חיפוש הדירה ועל ניהול המשא ומתן באשר למחירה. נחמני (1997, עמ' 825) כותב על הבעייתיות במתן משכנתאות לעולים מבחינת הבנקים ועל התערבות הממשלה: "העולים החדשים היוו בעיה לבנקים למשכנתאות: חסרי הון עצמי, מבוגרים יחסית לאוכלוסיות הזכאים הוותיקות, בחלקם חסרי מקצוע מוכר ורובם מועסקים בעבודות זמניות, חסרי מסורת של עמידה בהחזרי הלוואות וחסרי יכולת להעמיד ערבים אישיים, מהסוג המקובל בבנקים למשכנתאות – הם היוו סיכון אשראי מוגזם, לפי הקריטריונים המקובלים בבנקאות הישראלית. הממשלה הביעה את כוונתה להפוך חלק גדול ככל האפשר מהעולים לבעלי דירות והיא פעלה לשם כך בכמה מישורים: בנתה במהירות פתרונות דיור זולים ברחבי הארץ, מכרה דירות במחירים מוזלים באזורים אליהם היא ניסתה למשוך את העולים, הגדילה את הסיוע מעל לזה הניתן לזוגות צעירים ילידי הארץ, והסכימה להקל את הדרישות בנושא הקריטריונים למתן אשראי".

בתחילת שנות ה-2000 צמצמה הממשלה במידה ניכרת את מידת מעורבותה בשוק הדיור.

הממשלה מסבסדת דיור באמצעות שני כלים מרכזיים: הלוואות לדיור ומענקי שכר דירה. איור 1 מציג את היקפי הסיוע שניתנו באמצעות כלים אלו בין 1991 ל-1997, לפי מספר מקבלי ההטבה. בין שנת 2002 ל-2006 צומצם מספר המשכנתאות הממשלתיות ביותר ממחצית, מכ-32 אלף בשנה לכ-14 אלף, ובהתאמה ירד חלקן של הלוואות ל"זכאים" בכל עסקאות הנדל"ן בישראל, מכ-47 לכ-17 אחוז<sup>2</sup>. בשנת 1993 הממוצע החודשי של משקי הבית, שקיבלו סיוע בהלוואות לדיור היה 5,377, ומספרם ירד לכדי 1,100 בלבד בשנת 2007 (ר' איור 1). במקביל לירידה בסיוע במשכנתאות, קיימת מגמה של ירידה בסיוע באמצעות מענקי שכר דירה. מראשית שנות ה-2000 ירד מספר המממשים תמיכה זו בכ-30 אחוז.

<sup>2</sup> משרד הבינוי והשיכון (2007), מידע חודשי, אפריל, לוח ג.1 ולוח ד.1.

**איור 1. תמיכה ממשלתית בהלוואות דיור ובמענקי שכר דירה, 2007-1991**



מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, יולי, 2007.

**2. סיכונים הכרוכים בנטילת משכנתא**

אחד הצידוקים לעידוד בעלות על דיור הוא, שהלוואת משכנתא מאפשרת למשקי בית לצבור באופן הדרגתי הון בנכס, וייתכן שזה האמצעי היחיד שיש למשקי בית מקבוצות מעוטות הכנסה לצבור הון. טיעון זה הועלה בישראל על-ידי ועדת גדיש (1998), שראתה בבעלות על דיור כלי, שבאמצעותו ניתן יהיה לשבור את מעגל העוני הבין-דורי. אולם הטיעון שהועלה לעיל מתעלם מהסיכון הכרוך ברכישת דירה. ייתכן שהוא תאם את התנהגותו היציבה של שוק הדיור בעבר, כאשר מידת המינוף הייתה מצומצמת ורק משקי בית מקבוצות הכנסה אמידות רכשו דירות. המודעות הנמוכה לסיכון הכרוך ברכישת דירה בקרב נוטלי משכנתאות בישראל מוסברת בהתנהגות שוק הדיור בישראל בעבר, כאשר לאורך

תקופה ארוכה, מאז הקמת המדינה, קצב עליית מחירי הדירות בישראל היה מהיר ויציב למדי (בורוכוב ופינס, 1975).

כמו כל נכס כלכלי אחר, גם יחידות דיור מאופיינות ברמות של תשואה וסיכון תואמים. העלייה בשיעורי הבעלות, שהושגה בעקבות פיתוח המשכנתאות ככלי, אשר אפשר למשקי בית מעוטי הכנסה לרכוש דירה, הורידה את מידת היציבות של שוק הדיור. בשלושת העשורים האחרונים תועדו שינויי מחירים ריאליים בסדר גודל של עשרות אחוזים בשנה במדינות מערביות שונות (Stephens, 1995; ו-Shiller, 1993; ואצל בן שטרית וצ'מנסקי, 2004). בשנה האחרונה פוקד משבר קשה את שוק הדיור בארה"ב, מדד עסקאות הבתים<sup>3</sup> ( Pending Home Sales Index ) (PHSI)) ירד ביותר מ-18 אחוז תוך שנה. לפי תחזיות של מומחים בענף, הבתים באזורי הביקוש הגבוה לשעבר, יאבדו יותר משליש ממחיר השיא שלהם עד שתחל מגמת התייצבות. עבור רוב משקי הבית, הנטל הפיננסי הנובע מרכישת הדירה מונע את האפשרות לגוון את תיק ההשקעות שבידיהם, ולכן לשינויים במחירי הדירות השפעה מכרעת על מצבם הפיננסי.

ללוי משכנתאות בישראל אורבת סכנה, הגדולה אף יותר מהירידה של מחירי הדירות. קיים הבדל ברמת הסיכון אליה נחשף לווה, בהתאם למתכונת הלוואת המשכנתא. במתכונת של הלוואת nonrecourse, למלווה אין זכות לרדת לנכסי הלווה. כלומר, הלווה יכול לוותר על הנכס המשועבד, ובתמורה המלווה מוותר על יתרת חובו. המערכת הבנקאית בישראל מספקת משכנתאות מסוג recourse, כלומר שלמלווה יש את הזכות לרדת לנכסי הלווה. במתכונת זו, הלווה חייב להחזיר את הלוואת המשכנתא במלואה, גם כאשר נוצר מצב שערך הנכס הממושכן ירד והוא נמוך מיתרת המשכנתא. דהיינו, שייתכן מצב, בו לאחר מימוש השעבוד, התקבולים ממכירת הדירה לא יספיקו לפירעון ההלוואה, והלווה יישאר בעל חוב (ראה חישוב לדוגמא בנספח 1 לעבודה – בעמ' 41. הנספח מצביע על התהליך של האצת הגידול ביתרת החוב של לווה, לאחר שנקלע לקושי בהחזר תשלומי המשכנתא).

<sup>3</sup> המדד מפורסם על-ידי ארגון סוכני המקרקעין בארה"ב (National Association of Realtors) ראה : [http://www.realtor.org/Research.nsf/files/PHS.pdf/\\$FILE/](http://www.realtor.org/Research.nsf/files/PHS.pdf/$FILE/) .PHS.pdf

מערכת החקיקה בישראל הכירה בחשיבות בית המגורים ויצרה מספר הגנות להבטחת קורת הגג במצבים שונים<sup>4</sup>. אולם כוונות המחוקק סוכלו, כאשר סייגים שהוכנסו לסעיפים של חוזים אחידים של משכנתאות ביטלו את ההגנות שהוקנו מכוח חוקי הגנת הדייר, לרבות סעיף 33 לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב) תשל"ב-1972, וההגנות על-פי הסעיפים 38 ו-39 לחוק ההוצאה לפועל תשכ"ד 1967 על תיקוניהם.

חקיקה אשר נועדה לתקן עוול קודם, ממנו נפגעו הערבים של הלווה, חשפה את הלווה לסכנה של פינוי. עד לשנת 1992, הבנקים נהגו לדרוש את חתימתם של ערבים אחדים כתנאי למשכנתא. כאשר לווה נקלע לקשיים פנו הבנקים לערבים בדרישה לתשלום חובותיו. סיבוכים רבים נוצרו, כאשר ערבים נאלצו לשלם חובות, בעוד שהלווים עצמם נשארו לגור בדירות ללא ששילמו את חובותיהם. תיקון חוק הערבות (1992) הגביל את האחריות של הערבים לחלקם היחסי בהלוואה וחייב את הבנקים למצות את ההליכים כנגד החייב, לפני הפנייה לערבים.

### 3. שינויים כלכליים ויכולת הפירעון של לווים המשכנתאות

שינויים כלכליים, הפוקדים את ישראל, ובמיוחד שינויים במבנה שוק העבודה, תורמים לעלייה בשיעורם של משקי הבית שאינם עומדים בתשלומי המשכנתאות; והתפתחות של מיתון מתמשך בשוק הדירות בפריפריה מונעת מלווים בקשיים למכור את הדירות שבבעלותם, כדי להחזיר את ההלוואות. להלן נתייחס בקצרה לסוגיות אלה.

שבירת תבניות התעסוקה המקוריות מעיבה על יכולת ההחזר של לווים משכנתאות. דיור הוא מוצר יקר וכדי לממן את רכישת הדירה משקי בית רבים פורסים את החזרי הלוואת המשכנתא על פני תקופה ארוכה, לעתים עד למעלה מ-20 שנה. האפשרות של משקי הבית לעמוד בהתחייבויותיהם מותנית ביציבות התעסוקה וההכנסה שלהם לאורך חיי ההלוואה. תנאים חיוניים אלו אינם עולים בקנה אחד עם השינויים שחלו בשוק העבודה בישראל בעשורים האחרונים, הבאים לידי ביטוי בשלוש

<sup>4</sup> מתוך סקירה של החקיקה על-ידי השופט משה רביד בהוצאה לפועל ירושלים: 4032/05 – בנק הפועלים נגד זכריה שלום.

מגמות עיקריות: עלייה בשיעורי האבטלה, עלייה בשיעור המשרות החלקיות והלא-יציבות, ועלייה במספר המשרות ששכרן נמוך.

חשיפתה של מדינת ישראל לכלכלה העולמית (גלובליזציה) פגעה קשה ביכולת התחרות של ענפי התעשייה הלא-מתוחכמת וצמצמה את מספר העובדים בענפים אלה. במקביל, כניסתם של מהגרי עבודה ("עובדים זרים") לישראל גרמה להרעת תנאי העבודה בענפי ייצור שונים. בד בבד עם הצמיחה הכלכלית, שאפיינה את שנות התשעים של המאה ה-20, נוצרה בישראל אבטלה מבנית. גם בשנים בהן אופיין המשק הישראלי בצמיחה היו שיעורי האבטלה גבוהים מ-6 אחוזים, ובתחילת שנות ה-2000 (האינפיאדה) חלה עלייה תלולה באבטלה ושיעור הבלתי מועסקים עלה על 10 אחוזים.

שיעורי האבטלה, חמורים כשלעצמם, לא משקפים את עומק הבעיה בשוק העבודה בישראל, הנעוץ בשבירה של תבניות העסקה מסורתיות, בהן העובד מועסק באופן ישיר אצל מעסיק אחד במשך שנים ארוכות. המסגרת המשפטית של חוקי העבודה מתאימה לתבנית של העסקה מסורתית (תג'ר, 2006). התמוטטות תבניות ההעסקה המסורתיות והחלפתן בצורות העסקה לא-שגרתיות, כמו מיקור חוץ (שכירת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם), מביאה לכך, שנוצר מעמד של עובדים שקיומם בכבוד אנושי איננו מובטח, מאחר שעבודתם אינה סדירה, ובנוסף תנאי שכרם מינימליים. בישראל, לפי הערכות לא רשמיות, כ-10 אחוזים מהעובדים מועסקים באמצעות קבלנים למיניהם לעומת כ-2 אחוזים בלבד באירופה (תג'ר, 2006).

התוצאה כונתה על-ידי זוסמן (2004) בשם ה"פרולטריזציה של העוני". העוני שיוחס בעבר למשפחות של מובטלים מתרחב וכולל משפחות שכירים, שבהן יש מפרנס עובד, אך שכרו אינו מספיק כדי להחזיק את המשפחה מעל קו העוני. כמעט מחצית מכלל העניים, בהם מערכת הרווחה בישראל אמורה לטפל, נתונים בעוני בשל תמורה נמוכה לעבודה, ולא כתוצאה של אי-עבודה או זיקנה (זוסמן, 2004).

שיעור הבעלות על דיור בישראל הוא גבוה (כ-70 אחוז) והוא השתרש כנורמה בחברה הישראלית. מכאן, שציבור נוטלי הלוואות הדיור בישראל מורכב גם מקבוצה של משקי בית הנפגעים מהשינויים המבניים שחלו בשוק העבודה. שינויים אלה מצמצמים את יכולתם של משקי בית אלה להתמיד בתשלומי משכנתא במשך שלושה עשורים.

שינוי כלכלי נוסף, המשפיע על יכולת ההחזר של חלק מהלווים הוא המיתון שפוקד פלחים מסוימים של שוק הדירות, בייחוד באזורי הפריפריה של מדינת ישראל. בשוק דיור עם מגמת מחירים יציבה או עולה יכול לווה להיחלץ ממשכנתא, שאינו עומד בה, על-ידי מכירת הדירה ופירעון ההלוואה. אפשרות זו נשללת מלווים רבים שרכשו דירה בפריפריה, שם שוק הדיור נתון במגמת ירידה.

המדדים של מחירי הדיור, המפורסמים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), הם מדדים אגרטיביים לכלל העסקאות הנערכות במדינה. מדדים אלו אינם מאפשרים השוואה של מגמות המחירים, המאפיינות אזורים שונים, והם מסתירים את מגמת ההתבדרות שחלה בשוק הדירות בשנים האחרונות, בין אזורי הביקוש במרכז המדינה ובין הפריפריה.

תמונת המצב של שוק הדיור באזורי הפריפריה נבנית מעדויות אחדות. לפי דו"ח של משרד הבינוי והשיכון: "ההאטה בפעילות ענף הבנייה בולטת וחרפה במיוחד באזורי עדיפות לאומית, בגליל ובנגב, במיוחד בבנייה הרוויה. אזורים אלו מאופיינים בקבוצות אוכלוסייה חלשות מבחינה כלכלית ובשיעורי אבטלה גבוהים, המהווים חסם בפני מחויבות ארוכת טווח, הנלווית לרכישת דירה... החולשה של אזורי הפריפריה באה לידי ביטוי בהגירה שלילית מהם ובירידה מתמשכת במחירי דירות" (מידע חודשי, יולי 2007). לפי דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שוק הדיור בישראל אינו מתנהג באופן אחיד, אלא נחלק לשלושה פלחים, המתנהגים באופן מנוגד – הפלח היוקרתי, הפלח הבינוני-גבוה, והפלח הבינוני-נמוך. בעוד שבשני הפלחים הראשונים נמשכת מגמת עלייה, בפלח האחרון, המכיל שכונות ויישובים במרכז הארץ ואת רוב היישובים בצפון הארץ ובדרומה, התפתחה מגמה של התכווצות וירידת מחירים (הכנסת, המרכז למחקר ומידע, 2007א).



#### 4. תמונת המצב – כישלונות בפירעון משכנתאות<sup>5</sup>

בישראל אין גוף, המרכז נתונים על הכישלונות בפירעון משכנתאות, וחלק מהנתונים החיוניים אינו מופק כלל. ריכוזו להלן נתונים בנושא זה, שנאספו ממקורות שונים.

יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל מפרסמת נתונים על עסקאות המשכנתא לדיוור הנתונות בפיגורים<sup>6</sup>. מנתונים אלה עולה, כי בין 2001 ל-2006 חלה עלייה במספר ההלוואות שנצברו בהן פיגורים, מ-5 ל-6.8 אחוזים. אי-אפשר להסיק ממידע זה על שיעור משקי הבית הנתון בפיגורים, שכן ייתכן שבידי לווים הנתונים בפיגור יש מספר משכנתאות. מניתוח קבצי נתונים של הבנקים עולה, כי קרוב ל-6 אחוזים מהלוואות המשכנתא היו נתונות בפיגורים, כאשר למעלה משני-שליש מהן נלקח על-ידי "זכאים" של משרד הבינוי והשיכון (ראה בן שטרית וקרמון, 2006). עוד מסתבר, כי שיעור ניכר מהפיגורים החל כבר בשנים הראשונות לנטילת ההלוואה (כ-40 אחוז – בשנה הראשונה), ומכאן שרבים מן הלווים קיבלו הלוואות, שמלכתחילה לא יכלו לעמוד בהן. לפי דיווח הבנקים, 16.5 אחוז מההלוואות בפיגור רשומות כנמצאות בהליכי מימוש, ובקרב עולי חבר העמים לשעבר – השיעור כפול (32 אחוז).

טענה נפוצה, השוללת סיוע ממשלתי לחדלי פירעון משכנתאות, היא שהכישלון נובע מכך, שלווים נטלו הלוואות לרכישת דירות יקרות מדי. אולם, מניתוח קובץ הפיגורים עולה, כי המחיר הממוצע של דירות, שנקנו על-ידי לווים שנקלעו לפיגור, היה נמוך בכ-20 אחוז מהמחיר הממוצע של דירות, שנרכשו בתקופה המקבילה בישראל. רוב העולים, הן מחבר העמים והן מאתיופיה, שהלוואות המשכנתא שלהם נקלעו לפיגורים קנו דירות זולות במיוחד (בן שטרית וקרמון, 2006).

לפי הלשכה להוצאה לפועל נפתחו בישראל בתחילת שנות האלפיים בין 10,000 ל-15,000 תיקי משכון מדי שנה, והוצאו בין 7,500 ל-9,500 צווי פינוי. אין מידע מדויק על טיבם של התיקים האלו, מאחר שברישום לא נערכה אבחנה בין דירות לנכסים אחרים. רוב צווי הפינוי לא מומשו בפועל. גם אין נתונים ממקור פורמלי על ביצוע של צווי פינוי בפועל בישראל. לפי האומדן של עמותת "ידיד", כ-1,500-2,000 משפחות

<sup>5</sup> הנתונים לקוחים מבן שטרית וקרמון (2006).

<sup>6</sup> עסקה מוגדרת כנתונה בפיגור, כאשר לא מתקבלים החזרים שלושה חודשים ומעלה.

ויחידים מפונים בכל אחת מהשנים האחרונות מדירותיהם, עקב כשל בתשלומי משכנתא. אין נתונים על מספר הדירות הריקות, המוחזק על-ידי כונסי הנכסים, וקשה לעמוד על ממדי התופעה, אך לפי הערכה של בן שטרית וכרמון (2006) מחזיקים כונסי הנכסים של הבנקים יותר מאלף דירות שפוננו ולא נמכרו.

התופעה של פינויים מדירות עקב אי-תשלום משכנתא היא חדשה. פינויים מדירות נמנעו בעבר משתי סיבות מרכזיות: (1) רוב המימון בעבר היה ממקור ממשלתי, ובמקרים קיצוניים יכלה ועדה של משרד הבינוי והשיכון למחוק חובות; (2) לפני השינוי בחוק הערבות (1992), הבנקים פנו לערבים לתשלום החובות ולא פינו לווים. אולם, שינויים חקיקתיים גרמו לכך שלווי משכנתאות נותרו ללא רשתות ביטחון, דווקא בשעה שהצורך בהן גדל עקב ההתפתחויות והשינויים הכלכליים.

בראיונות שנערכו עם לווים בקשיים (בן שטרית וכרמון, 2006) עלה, כי הבנקים ממהרים לשכור את שירותיהם של עורכי דין חיצוניים לטיפול בחוב. שכר הטרחה הכבד של עורכי הדין מוסיף לחובות של משקי הבית, ומקטין את הסיכוי שהם יוכלו להתאושש ולחזור למסלול של עמידה בתשלומים. התקנות, לפיהם נקבע שכרם של כונסי נכסים<sup>7</sup>, יוצרות תמריץ למכירת הדירה, שכן במקרה זה נגזר שכר הכונס באחוזים מהתמורה למכירת הדירה.

האפשרות היחידה העומדת בפני לוי משכנתאות, שנקלעו לקשיים, למנוע או לעכב את פינוים מהדירה היא לפנות לוועדה מיוחדת, הפועלת מתוקף חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס"ב-2002. תפקיד הוועדה לדון בהסדרים למתקשים בתשלומים, שהינם זכאי משרד הבינוי והשיכון. הסדר פריסת התשלומים שמציעה הוועדה מותנה בהסכמת הבנק המלווה. בראיונות עלה, שהוועדה נוהגת להתנות את הסדר התשלומים החדש בהוספת ערבים להלוואה או בתשלומים של "דמי רצינות". רבים מהמרואיינים לא יכלו לעמוד בתנאים שהציבה הוועדה והביעו תרעומת קשה לגביהם (בן שטרית וכרמון, 2006).

<sup>7</sup> שכר טרחה עורכי דין וכונסי נכסים התשס"ב-2002.

- לסיכום, נסיבות וגורמים שונים משפיעים על שוק המשכנתאות ויוצרים מציאות בה הולכת ועולה רמת הסיכון של נוטלי ההלוואות לדיור:
- צמצום מידת המעורבות של הממשלה בשוק הדיור: ירידה בהיקפי הסיוע הן באמצעות משכנתאות מסובסדות והן באמצעות מענקי שכר דירה.
  - מגמת התבדרות בין פלחים שונים של שוק הדירות: מיתון וירידת מחירים בשוקי הדירות בפריפריה.
  - שינויים מבניים בשוק העבודה: מספר גדל והולך של משקי בית מתמודד עם חוסר ביטחון תעסוקתי וכלכלי.
  - שינוי חוק הערבות ב-1992 הביא לביטולה של רשת הביטחון המסורתית של נוטלי הלוואות בישראל, שהושגה בהעברת נטל החוב למספר ערבים.
  - הסרת ההגנות המשפטיות על דירת המגורים על-ידי הכנסת סעיפים מבטלים לחוזי המשכנתאות האחידים.
  - רשת הביטחון היחידה העומדת לרשות לווים, שנטלו הלוואות מוכוונות, היא פנייה לוועדה הבין-משרדית, כאשר הצעות הסדר של הוועדה מצריכות את אישור הבנק המלווה. הוועדה מתנה את הצעת ההסדר בתנאים שלעיתים קרובות הלווים לא יכולים לעמוד בהם.
- מרגלית (2006) טוענת, כי קיים קונפליקט בין הרטוריקה הנלווית לערכים של בעלות הדיור בחברה הישראלית לבין העובדה, שערכים אלו אינם מוגנים כלל על-ידי החקיקה. הסקירה לעיל מאששת טענה זו. מחד, חל שינוי בנסיבות שבעבר תרמו למניעה של פינוי משפחות מבית המגורים, ומאידך, לא נוצרו "רשתות הגנה" משמעותיות, שביכולתן למנוע פינוי או לפחות לעכבו במידה שתאפשר תקופת התאוששות ללווים בקשיים.

## ב. כלים להגנה על נוטלי משכנתאות

הגלובליזציה והשינויים הנלווים בשוקי העבודה של אירופה מעלים את הסיכון עבור נוטלי משכנתאות. מחקרים רבים עוסקים בנושא של "רשתות ביטחון" (safety nets), היינו כלים להגנה על נוטלי הלוואות משכנתא ומידת התאמתם (Ford and Quilgars, 2001; Doling and Ford, 2003; Ford et al., 2004; Song, 2004). סוגים שונים של כלים יכולים להגן על לוי משכנתאות. החל בחקיקה, המגנה על בית המגורים, המשך בתכניות ביטוח שונות, וכלה בתכניות של תשלומי העברה ותמיכה בלווים הנתונים בקשיים. התכניות נבדלות זו מזו ברמת ההגנה שהן מספקות ובמידת המעורבות הממשלתית. שלושת הכלים, שיוצעו להלן, מבוססים על הרעיון של ביטוח, כלומר העברת החבות לזק לצד שלישי, שהוא הגוף המבטח. אלו הן רשתות ביטוח הנפרסות מבעוד מועד, בעת שמתבצעת ההחלטה האופטימית על רכישת הדירה ובטרם נקלע הלווה לקשיים.

כלים אלו מופעלים בארה"ב ובבריטניה, שתי מדינות שהוגדרו כמדינות רווחה קפיטליסטיות-ליברליות<sup>8</sup>. לפי ההגדרה, מדינות אלה מספקות רווחה לאזרחיהן רק כמוצא אחרון, במקרה של כשל שוק, כאשר הזכאות לסעד מותנית בבדיקה של האמצעים אשר ברשות מקבל הסיוע. למרות שהגדרה זו מעידה על מידה נמוכה של מעורבות המדינה בענייניהם הכלכליים של משקי הבית, הרי שבתחום הדיור מופעלת בשתי המדינות מדיניות להעלאת שיעור בעלי הדיור. תמיכת הממשלה בנוטלי משכנתאות בסיכון מושגת באמצעות מעורבות הממשלה בהספקת ביטוח. בנושא של ביטוח משכנתאות, בשתי המדינות קיים שיתוף פעולה בין ארבעה צדדים: לוי משכנתאות, מלווי משכנתאות, מבטחים והמדינה.

הכלים שיוצעו להלן, מלבד ייעודם להורדת הסיכון של נוטלי משכנתאות, מסייעים גם ככלים לחיזוק הפריפריה. מאז הקמת המדינה נוקטות ממשלות ישראל במדיניות של פיזור אוכלוסייה תוך היעזרות בכלים שונים, אף על פי כן בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של הגירה

<sup>8</sup> ראה אצל: Esping-Anderson, G. (1990).

שלילית של אוכלוסייה יהודית ממחוזות הפריפריה ("צנובר" יועצים, 2006).

דיור איכותי הוא גורם המושך אוכלוסיות חזקות לאזורי הפריפריה, בהם ניתן לפתח דיור צמוד קרקע בעלות נמוכה יחסית לאזור המרכז. צוות מחקר, שפעל ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, המליץ על משכנתאות מוגדלות ומענקי מקום כאמצעים לפיתוח דיור איכותי ("צנובר" יועצים, 2006). אמצעים אלו היוו בעבר חלק ממדיניות הדיור של ישראל ובוטלו כמעט לחלוטין בתחילת שנות האלפיים. ההמלצה לחזור לאמצעי זה, מחד, לא תואמת למגמות במציאות, ומאידך, מועילותה מוטלת בספק. בשנים האחרונות חל קיצוץ מתמיד בתקציבי הסיוע לדיור. הקיצוץ חל בעיקר במשכנתאות המסובסדות לקבוצות אוכלוסייה חלשות, ובשנת 2008 צפוי קיצוץ חד נוסף בתקציב הסיוע באשראי לרכישת דירה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2007ב). מעבר לכך, המועילות של אמצעי זה מוטלת בספק, שכן בנייה והוצאות תחזוקה של בתים צמודי קרקע הן יקרות. הלוואות יש להחזיר, ולכן הגדלת ההלוואה מעלה בהתאם את הסיכון ללווה.

האמצעי המסורתי, ששימש את המדינה בניסיונותיה לעודד את שווקי הדיור בפריפריה, היה הגדלת המשכנתאות המוכוונות. מאז שנת אלפיים הוצגו על-ידי הממשלה שלושה "מבצעים" שונים, שמטרתם הייתה אישור שווקי הדיור בפריפריה.<sup>9</sup> "מבצעים" אלה לא הצליחו לעורר את שווקי הדיור בפריפריה, ובוקרו כמדיניות היוצרת שוק נדל"ן נרקוטי בגליל ובנגב (מירובסקי, 2005). ייתכן שהכישלון של אמצעי זה נובע מכך, שהגדלת המשכנתאות והמענקים אינה מקטינה את הסיכון הפיננסי אליו נחשפים המלווים והלווים אלא מגדילה אותו.<sup>10</sup> כנגד האמצעי המסורתי, שננקט במשך שנים רבות בישראל, של משכנתאות מוגדלות ומענקי מקום, מוצע לשקול סבסוד של הממשלה בכלים ביטוחיים (המוצעים בהמשך) לתושבי הפריפריה. בעוד שמשכנתאות מוגדלות ומענקים מהווים פיתוי למשקי בית ליטול סיכון גבוה, דהיינו ליטול משכנתא גבוהה ולרכוש דירה, שהוצאות תחזוקתה גבוהות מכפי יכולתם, סבסוד

<sup>9</sup> ראה משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, יולי 2007, עמ' ל'.  
<sup>10</sup> המענקים הם מותנים – הזכאות למענק מותנית בכך שהלווה יגור בדירה שנרכשה באמצעות המשכנתא במשך 15 שנה. כל שנת מגורים בדירה מקנה ללווה את החלק היחסי של המענק.

הכלים הביטוחיים יביא להורדת הסיכון אליו נחשפים מתיישבים בפריפריה.

## 1. ביטוח אשראי משכנתאות

**ביטוח אשראי מבטיח את כיסוי שארית החוב לאחר מימוש השיעבוד על הנכס.** לכאורה, שיעבוד הנכס מבטיח את החזר ההלוואה, אולם, כאשר שיעור המימון גבוה, עלול להיווצר חוסר בתקבולים ממכירת הנכס המשועבד, שלא יספיקו לכיסוי ההלוואה וההוצאות הנובעות מתהליך מימוש הנכס. מצבים אלו נוצרים עקב ירידת מחירי הנכסים, התפשרות על מחיר הנכס, המוצע למכירה בהליך של מימוש מהיר, והצטברות הוצאות משפטיות והוצאות נוספות, כגון ריבית ועמלות שונות.

למעשה, כאשר הלווה משלם תמורת ביטוח אשראי עם שיעור כיסוי מלא, הוא במצב דומה לזה של לווה, שנטל הלוואה במתכונת nonrecourse (ללא זכות חזרה). כלומר, כאשר הלווה אינו עומד בתשלומי ההלוואה הוא עלול להפסיד את הנכס המשועבד כבטוחה להלוואה, אבל לא מרחפת עליו סכנה להיקלע לחובות מעבר לכך. כאשר ההלוואה היא במתכונת nonrecourse, למלווה יש תמריץ למצוא הסדר עם הלווה, שכן מימוש הנכס יסב לו הפסדים. הצעת חוק להפיכתן של הלוואות הדיור בישראל להלוואות ללא זכות החזרה הונחה על שולחן הכנסת בשנת 2005<sup>11</sup> ונתקלה בהתנגדות.

שיעור הכיסוי הביטוחי (mortgage insurance coverage) הוא מושג חשוב בביטוח אשראי. קיימות פוליסות המבטחות את מלוא סכום החוב שנותר לאחר מכירת הנכס, וקיימות פוליסות, המבטחות רק עד לשיעור מסוים של ההלוואה. כאשר שיעור הכיסוי מוגבל, ייתכן שגם לאחר שתופעל הפוליסה, יישאר חוב, שאינו מכוסה על-ידי הפוליסה, והלווה יחויב בסכום זה.

<sup>11</sup> הצעת חוק הלוואות ללא זכות חזרה, התשס"ה-2005, הוגשה על-ידי הח"כים יולי תמיר, משה כחלון ואמנון כהן: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/16/>; 3957.rtf.

קיימות שיטות שונות לתשלום הפרמיה של ביטוח האשראי. יש תכניות ביטוח, בהן נגבה התשלום בתחילת התקופה; ויש תכניות, המאפשרות פריסה לתשלומים חודשיים. יש מלווים המאפשרים את העמסת פרמיית הביטוח על הלוואת המשכנתא, כך שהלווה משלם אותה כחלק שוטף מתשלומי הלוואה.

ככל ששיעורי המימון קטנים, גדלה בהתאמה ההסתברות שהתקבולים ממכירת הנכס יכסו את שארית החוב, ולכן נחיצותו של ביטוח האשראי קטנה. על פי רוב, תכניות ביטוח האשראי מאפשרות לנוטל הלוואה לבטל את הביטוח, כאשר שיעור ההון העצמי שצבר בנכס עובר סף מסוים.

#### א. ביטוח אשראי משכנתאות בארה"ב

חברות ביטוח פרטיות לאשראי משכנתאות (private mortgage insurance – PMI) הוקמו בניו-יורק בשלהי המאה ה-19. הענף, שכלל למעלה מ-50 חברות, נמחק כליל בתקופת "השפל הגדול", שפקד את ארה"ב בשנות ה-30 של המאה העשרים. בתקופה זו שותק ענף הדיור באופן מוחלט. תנאי הלוואות הקשים מנעו מקונים פוטנציאליים מליטול משכנתאות, וכתוצאה מכך הבנייה נעצרה וכשני מיליון עובדים איבדו את משרותיהם. בשנת 1934, במטרה לאשש את שוקי הדיור והבנייה, הקים הממשל הפדרלי את הארגון לניהול הדיור (Federal Housing Administration – FHA). באמצעות ביטוח הלוואת המשכנתא, מוריד ה-FHA את הסיכון של המלווים ומאפשר מתן הלוואות עם שיעורי מימון גבוהים ללווים. קיומו של ה-FHA שינה את שוק הדיור האמריקני, שכן בזכות קיומה של תכנית הביטוח הפדרלית הפכו מיליוני אמריקנים לבעלי דירות. במהלך פעילותו ביטח הארגון כ-34 מיליון משכנתאות לבתים (אתר האינטרנט של משרד השיכון האמריקני, 2006<sup>12</sup>).

תעשיית הביטוח הפרטית לאשראי משכנתאות הוקמה מחדש בשנת 1957 תחת רגולציה מחמירה. הניסיון המר עם חברות ביטוח האשראי, אשר קרסו בשעת השפל, הנחה את הממשל בהתווית כללי זהירות מחמירים לגבי הענף. בין הכללים המחמירים: חברות ביטוח אלה מורשות לעסוק רק בתחום זה, תוך קיום מגבלה על היקף הפעילות שלהן

<sup>12</sup> <http://www.hud.gov/offices/hsg/fhahistory.cfm>

ביחס להון העצמי. כמו כן, עליהן להחזיק הון מסוים בנזילות גבוהה למקרים של מיתון כלכלי. רק שמונה חברות בארה"ב מורשות לעסוק בביטוח משכנתאות.

בשנות ה-80 עמד ענף ביטוח אשראי המשכנתאות למבחן, כאשר מיתון כלכלי הוביל לגל של מימוש של נכסי דיור, בעיקר באזורים הקשורים לתעשיית האנרגיה. חברות הביטוח הפרטיות שילמו יותר מ-6 מיליארד דולר לכיסוי תביעות. בין מחזיקי הפוליסות היו בנקים מסחריים, מוסדות חיסכון, משקיעים מוסדיים, וכן הגופים המאגחים של השוק המשני (Fannie Mae ו-Freddie Mac). ביטוח האשראי מנע מגופים אלו הפסדים כבדים<sup>13</sup>.

ביטוח אשראי משכנתאות בארה"ב קיים אפוא בשתי רמות: ביטוח על-ידי הממשל הפדרלי (FHA) וביטוח על-ידי חברות פרטיות. לביטוח הפדרלי יעדים חברתיים, בהיותו מופנה לעידוד בעלות על דיור בקרב קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית. לכן קיימות מגבלות על מחירן של עסקאות הדיור, שניתן לבטח באמצעות התכנית. התכנית מבטחת לווים בעלי סיכון גבוה, שהיסטוריית האשראי שלהם לא מספקת את דרישות חברות הביטוח הפרטיות. תעריפי פרמיית הביטוח הם אחידים ולא מבחינים בין רמות הסיכון השונות של הלווים שנכללים בתכנית. תכנית ה-FHA מעניקה כיסוי מלא להפסדי המלווה, כלומר שיעור הכיסוי הביטוחי הוא 100 אחוז. לפי רגולציה, כאשר שיעור ההון שצבר הלווה בנכס עובר שיעור מסוים (יתרת הקרן מתחת ל-78 אחוז), פרמיית הביטוח ניתנת לביטול. באופן כללי, תעריפי ה-FHA יקרים מאלו של תכניות הביטוח הפרטיות. שינויים במבנה שוק ביטוח האשראי הביאו לכך שבעוד שבעבר תכנית הביטוח של ה-FHA מימנה את פעילותה מתקבולי הפוליסות ואף יצרה הכנסות, הרי שבשנים האחרונות התכנית נסמכת על סובסידיה ממשלתית (Congressional Budget Office, 2006).

חברות הביטוח הפרטיות (PMI) מספקות תכניות ביטוח שונות ללווים פרטיים, ומציעות פוליסות עם שיעור כיסוי מוגבל שנע בין 24-40 אחוז מסכום ההלוואה. שיעורי הפרמיה נקבעים לפי שיקולי חברת הביטוח, כאשר גורמים שונים, כגון דירוג האשראי של הלווה, שיעורי המימון ומסלול המשכנתא משפיעים על גובה הפרמיה. הענף הוא תחרותי מאוד,

<sup>13</sup> MICA (Mortgage Insurance Companies of America), 2007-2008.



וחברות הביטוח משקיעות הן בשיפור השירות ללקוח והן בשיווק תכניות הביטוח (Congressional Budget Office, 2006). החל ב-2007 תקנות חדשות של מס הכנסה בארה"ב מאפשרות לנכות את הפרמיה על ביטוח האשראי למשכנתא משומת המס. הזכאות לניכוי מותנית בסף של הכנסה שנתית של הלווה<sup>14</sup>.

### **ב. התועלת בביטוח אשראי משכנתאות – נקודת המבט של המדיניות הציבורית**

ההגנה שמקנה ביטוח אשראי שקולה למתכונת של משכנתאות nonrecourse, ואף זאת רק כאשר שיעור הכיסוי הוא מלא. על פניו, ביטוח אשראי משכנתאות מטיב עם המלווה, שכן הוא מגן על השקעתו, ומרע את מצבו של הלווה, שכן הוא זה שנושא בהוצאות פרמיית הביטוח. כאשר הלווה נקלע לחדלות פירעון, ביטוח האשראי לא מונע את מימוש הנכס ולא את אובדן ההון שהושקע כבר על-ידי הלווה. מנקודת מבטו של הלווה, ביטוח האשראי מספק רשת ביטחון מינימליסטית כנגד המצב, שבו לאחר מימוש הנכס (אובדן קורת הגג), הוא נותר בעל חוב.

למרות הנאמר לעיל, מטרת הסעיפים הבאים היא להצביע על התועלת שיש בביטוח אשראי משכנתאות מבחינה ציבורית:

- ביטוח אשראי משכנתאות הוא כלי חשוב להגדלת נפח הפעילות בשוק המשכנתאות, בהיותו מאפשר למלווים לתת הלוואת משכנתא בשיעור מימון גבוה ללווים עם רמת סיכון גבוהה. עוד מאפשר הביטוח לתת הלוואת משכנתא לאזורי מגורים, שם ערך הנכסים המשמש כעירבון (collateral) להחזר ההלוואה אינו בטוח.
- ביטוח אשראי חשוב לכינונו של שוק משכנתאות משני, המבטיח זרימת אשראי להלוואות משכנתא, שכן הוא מוריד את רמת הסיכון של משקיעים, הרוכשים אגרות חוב מגובות במשכנתאות. הגופים המאגחים של שוק המשכנתאות המשני בארה"ב: Fannie Mae ו-Freddie Mac, מתנים רכישה של הלוואות משכנתאות, ששיעור ה-LTV שלהן מעל ל-80 אחוז, בביטוח אשראי.

<sup>14</sup> IRS (Internal Revenue Service), Publication 936.

- תועלת נוספת, העולה מביטוח האשראי, היא כינונם של גופים מקצועיים, שיש להם אינטרס למנוע את מימוש הנכסים המשועבדים כאשר הדבר ניתן, וכאשר אינו ניתן – לצמצם את הנזק הפיננסי הנגרם בתהליך. חברות הביטוח בארה"ב מפעילות מערך של יועצים, אשר נפגשים עם הלווים המתקשים ועוזרים בתכנון פיננסי. יועצים של חברות הביטוח פועלים לתיאום של תכניות לפריסת תשלומים, שמטרתן להחזיר לוויים בקשיים למסלול התשלומים<sup>15</sup>.

### ג. ביטוח אשראי משכנתאות בישראל: חברת EMI

חברת EMI החלה לפעול בישראל בשנת 1998, והיא החברה היחידה העוסקת בביטוח אשראי משכנתאות בישראל. החברה פועלת בכפוף לרישיון לעסוק בביטוח מהמפקח על הביטוח במשרד האוצר. להערכתה של חברת מדרוג (2005), יש בישראל מספר חברות ביטוח אשר יכולות לעמוד בתנאי הסף, שהטיל המפקח על הביטוח על הענף, וביכולתן להצטרף לשוק ולהתחרות ב-EMI (נספח 2 בסוף העבודה מרחיב על תהליך הביטוח בחברה).

#### 1) היקף הפעילות של החברה

מאז שהחלה החברה לפעול, גדל בהתמדה נתח השוק שלה, והיא הפכה לגורם משמעותי בשוק המשכנתאות. בשנת 2006, כל הבנקים למשכנתאות בישראל, וכן חברות ביטוח העוסקות במתן הלוואות משכנתא, נמנו על לקוחות EMI. בשנת 2006, בוטחו באמצעות החברה הלוואות חדשות בסך כולל של 2,514 מיליוני ש"ח, אשר היוו כ-13 אחוז מסך ההלוואות לדיור שניתנו בשנה זו בישראל (אי.א.ס.אי – דו"ח תקופתי 2006). כאשר משווים את סך ההלוואות שבוטחו על-ידי EMI לסך העסקאות שבוצעו בישראל, ניתן לראות כי החברה מבטחת כ-7 אחוזים מכלל העסקאות (לוח 1). חשוב לציין, שהבנקים מתנים גם הלוואות מכוונות (הלוואות ממשלתיות לזכאים) בביטוח של חברת EMI.

<sup>15</sup> MICA (Mortgage Insurance Companies of America), [http://www.privatemi.com/pdfs/MICA\\_ConsumerBrochure\\_wLogo\\_Web.pdf](http://www.privatemi.com/pdfs/MICA_ConsumerBrochure_wLogo_Web.pdf)

מאז הקמתה, צוברת חברת EMI ניסיון בניהול סיכונים בתחום אשראי המשכנתאות, שנראה שלא היה קיים לפני כן בישראל. לפי נחמני (1997, עמ' 821), הסביבה של השליטה הממשלתית בשוק המשכנתאות, שהייתה נהוגה בארץ במשך שנים רבות, הביאה לכך שלא נצבר במערכת הבנקאית הידע החיוני לגבי סיכוני אשראי של משקי בית. לפי ממצאי מחקר של בן שטרית וכרמון (2006), מניתוח של נתוני בנקים עולה, כי כ-40 אחוז מן הפיגורים בתשלומי המשכנתא נוצרו בשנה הראשונה מאז לקיחת ההלוואה, ועוד 24 אחוז בשנה השנייה והשלישית. מכאן, שרבים מן הכושלים בהחזר הלוואות, מלכתחילה נטלו הלוואות שלא יכלו לעמוד בהן. חברת EMI הסתמכה בתחילה על בדיקות הבנקים, אך בהמשך פעילותה הגיעה למסקנה, שעליה לבדוק בעצמה באופן יסודי יותר את הנתונים המתייחסים לכל הלוואה. גרפים, שמציגה החברה, מראים כי לאורך שנות הפעילות של החברה חל שיפור באיכות החיתום ושיעור הפיגורים של ההלוואות במגמת ירידה (מדרוג, 2005). בסוף 2005, שיעור ההלוואות בפיגור מסך ההלוואות בתיק עמד על 5.9 אחוזים (מדרוג, 2005).

#### לוח 1. פעילות EMI: נתח השוק מכלל שוק הדירות ושיעורי דחייה, 2005-2002

שנת הדירות	כלל העסקאות בדירות <sup>1</sup>	הלוואות שבוטחו על-ידי החברה <sup>2</sup>	נתח העסקאות המבוטח על-ידי החברה (%)	שיעור ההלוואות שנדחו מההלוואות שהוגשו (%) <sup>2</sup>
2002	68,846	4,756	6.9	9.7
2003	71,484	4,940	6.9	11.8
2004	79,245	5,320	6.7	13.5
2005	82,350	5,575	6.8	18.3

**מקורות:** 1. משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, יולי 2007, לוח ב' 1, עסקאות בדירות שנרשמו בקבצי מס רכישה ומס שבח; 2. מדרוג, דוח אנליטי: אי.אם.אי – עזר חברה לביטוח משכנתאות בע"מ, מאי 2006.

**(2) מניעת כישלונות וצמצום נזקים**

כאשר לווה נקלע לקשיים, לחברת הביטוח יש אינטרס דומה לשלו, למנוע את מימוש הנכס כאשר ניתן, וכאשר לא ניתן – לפעול לצמצום ההוצאות המשפטיות, המצטברות בתהליך. האינטרס של החברה הוא מובנה, שכן ההוצאות המשפטיות הנלוות לתהליך גביית הפיגורים או המימוש מכוסות על-ידי תנאי הפוליסה של החברה. ההוצאות המשפטיות בגין תהליך המימוש הן משמעותיות, שכן שכר הטרחה של כונסי הנכסים נקבע באחוזים מהתמורה ממכירת הדירה (בין 6 ל-8 אחוזים, לפי מדרגות מחיר), כאשר בנוסף הם זכאים לתשלום של אחוזים מהסכום שחל פיגור בהחזר שלו<sup>16</sup>. במצב שבו נקלע לווה לקשיים בתשלומי המשכנתא, יש חשיבות רבה לייעוץ פיננסי מקצועי. במידה שקיימת אפשרות לגייס משאבים ממקורות שונים, שיאפשרו ללווה לחזור למסלול התשלומים, חשוב מאוד שהדבר ייעשה בהקדם האפשרי, מפני שההוצאות המשפטיות הולכות וגדלות ככל שמתפתח ההליך המשפטי.

בעבר הפעילה החברה מערך פקידותי, אשר יצר קשר טלפוני עם לווים כושלים. הניסיון המצטבר של החברה הביא לשינוי מדיניות ולשכירתם של מומחים בתחום, הנכנסים לעובי הקורה של כל תיק ותיק<sup>17</sup>.

מחלקת הפיגורים של EMI מאתרת את הלווה. לעתים יש מצבים שלווים שוהים בחו"ל ואינם מודעים כלל לפיגורים. לאחר שנוצר קשר עם הלווה, לומדים את סיבת הפיגורים. בנסיבות בהן ברור, שהלווים לא יעמדו בתשלומים, כמו במקרה של גירושים, מסבירים ללווים את האפשרויות העומדות בפניהם. ייתכן שהלווים יגיעו למסקנה שעדיף להם למכור בעצמם את הדירה בהקדם, ולמנוע את "נפילת" הנכס בידי כונס הנכסים. כאשר יש פוטנציאל לשיקום הלווים, היועצים של EMI משקיעים מאמץ רב באיתור המקורות הפיננסיים השונים העומדים לרשותם, כמו קרנות פנסיה והשתלמות, וכן בייעוץ לגבי ארגון נכון של הוצאות משק הבית. יועצי EMI יוצרים קשר עם הבנק במטרה להגיע

<sup>16</sup> שכר הטרחה נקבע לפי תקנות ההוצאה לפועל (שכר טרחת עורכי דין וכונסי נכסים התשס"ב-2002).

<sup>17</sup> ראיון עם עו"ד אסף מאירוביץ, המסייע למחלקת פיגורים בכל הנוגע לטיפול בהלוואות מסובכות המתאפיינות בפיגור גבוה ובמעורבות עו"ד/לשכה משפטית מטעם הבנק, תאריך 11.10.07.

לפריסת תשלומים שתאפשר שיקום, ולעתים מפנים לוועדה הבין-משרדית<sup>18</sup>, הדנה בהקלות למתקשים בתשלומי המשכנתאות. במחקר של בן שטרית וכרמון (2006) התבררה תמונה של חוסר אתיקה ופרקטיקה נלווה בקרב חלק מכונסי הנכסים. ליצירת תמונה זו תרמו לא רק לוויים שכשלו, אלא גם אנשי מקצוע מהענף וכונסי נכסים, שרואיינו במסגרת המחקר. תלונות נשמעו כנגד כונסי נכסים, שלאחר פינוי הלוויים, השביתו את נכסיהם, כלומר לא עשו דבר כדי למוכרם או להפיק מהם תועלת כלכלית כלשהיא, זאת בעוד שהחובות הולכים ומצטברים בחשבון הלווה. מיותר לציין, שללוויים בקשיים אין בדרך-כלל את היכולת הכלכלית לשכור הגנה משפטית כנגד כונסי הנכסים. חברת ביטוח האשראי – שהיא בעלת אינטרס אינהרנטי לצמצם את הנוזקים הנובעים מכישלונות במשכנתאות המבוטחות וביכולתה להעסיק מומחים – מהווה במצב זה גורם המייצג את האינטרסים של הלווה ומשגיח על מהלכיו של כונס הנכסים.

יש לזכור, כי המלווים הם בעלי הפוליסות, והם לקוחותיה של חברת EMI. עקב המבנה הריכוזי של שוק המשכנתאות בישראל, מספר הלקוחות של החברה מצומצם, דבר שעלול להגביל את יכולת הפעולה שלה. השפעתן של חברות ביטוח האשראי, כגורם הפועל לצמצום כישלונות ולצמצום הנוזק מכישלון, תגבר כאשר השוק ישתכלל וייכנסו לשוק עוד גופים מלוויים ועוד חברות ביטוח אשראי משכנתאות.

#### ד. התאמה למדיניות הציבורית בישראל

יש להתייחס לביטוח אשראי בישראל כאל עובדה קיימת, על רקע התבססות מעמדה של EMI בשוק המשכנתאות בישראל תוך פחות מעשור.

לביטוח האשראי תועלת מנקודת מבט ציבורית, אך חיסרון בולט במחירו הגבוה ללווה<sup>19</sup>. הפרמיות לביטוח אשראי בישראל אינן מסובסדות. הבנקים דורשים ביטוח אשראי מלוויים מקבוצות מעוטות הכנסה, המזוהים כלוויים בעלי סיכון גבוה. הבנקים דורשים ביטוח אשראי על משכנתאות הניתנות לזכאים, כולל המרכיב של המשכנתא

<sup>18</sup> הוועדה המיוחדת (מכונה הוועדה ה"בין-משרדית"), הפועלת מתוקף חוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס"ב-2002.

<sup>19</sup> אין כוונה לבקר את מדיניות התמחור של EMI.

המוכוונת. עלות ביטוח האשראי, החלה על הלווים, שוחקת את הסובסידיה הממשלתית של המשכנתאות לזכאים. בארה"ב מסובסד ביטוח האשראי בשני אופנים: הראשון, הממשל הפדרלי מסבסד את תכנית הביטוח (ה-FHA), המבטחת קבוצות הכנסה נמוכות. השני, פרמיות הביטוח ניתנות לניכוי מהשומה למס הכנסה. סבסוד ביטוח האשראי בישראל יכול להתבצע במספר אופנים: הקמה של חברה ממשלתית (בדומה ל-FHA), כאשר פרמיות הביטוח יכסו חלק מההוצאות, או סבסוד ממשלתי של הפוליסות עבור קבוצות לווים מועדפות, כאשר הפוליסות יופקו על-ידי חברות ביטוח פרטיות. סבסוד ממשלתי של ביטוח אשראי ללווים באזורי הפריפריה יכול לחזק את שוקי הדיוור של אזורים אלו. הרחבת מעגל המבוטחים תקטין את הסיכון של חברות הביטוח ותביא להקטנת הפרמיה של פוליסות הביטוח. כדי להימנע מהימור לא מוסרי (moral hazard) של המבוטחים, ניתן למצוא נוסחה לפיה הגדלת הכיסוי הביטוחי מעבר לשיעור מסוים תהיה באחריות הלווה.

הצעות חוק אחדות,<sup>20</sup> אשר הוגשו לכנסת בשנים האחרונות, מציעות לסבסד רכישת דירות על-ידי הכרה בריבית על משכנתא כניתנת לניכוי משומת מס ההכנסה. הצעות החוק הן שונות מבחינת היקף ההטבה ומגבלות על מחיר הדירה שבגינה ניתנת הזכאות לניכוי המס. ההצעה של ח"כ יעקב מרגי מכוונת לסייע למשפחות מעוטות יכולת<sup>21</sup>. יש לציין, שבין שיקולי ועדת רבינוביץ (הוועדה הציבורית לרפורמה במערכת מיסוי מקרקעין), שדחתה את ההצעה להתרת הוצאות ריבית לניכוי מס, היו שיקולים חברתיים. הוועדה טענה כי ההצעה מיטיבה רק עם השכבות המבוססות וכי התרתה פירושה מתן הטבות בדרך רגרסיבית, המיטיבה יותר ככל ששיעורי המס השולי גבוהים יותר. משמעות קבלת ההצעה היא מתן מענק חודשי בגובה של מאות ואלפי שקלים מהמדינה לבעלי הממון. לעומתם, קרוב למחצית האוכלוסייה בישראל, הנמנית עם השכבות הנמוכות שאינן מגיעות כלל לסף המס, לא תיהנה מההטבה.

<sup>20</sup> שתי הצעות חוק בענין זה הונחו על שולחן הכנסת השבע-עשרה על-ידי ח"כ רונית תירוש ועל-ידי ח"כ יעקב מרגי. חמש הצעות חוק בענין זה הונחו על שולחן הכנסת השש-עשרה על-ידי ח"כ יעקב מרגי, ח"כ אורית נוקד, ח"כ מרינה סולודקין, ח"כ עזמי בשארה וח"כ אתי לבני.

<sup>21</sup> <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3170.rtf>

הכרה בהוצאות על פרמיית הביטוח לאשראי משכנתאות (עם מגבלות מסוימות) לצורך ניכוי משומת מס הכנסה, יכולה להשיג את המטרה של עזרה ללווים מקבוצות הכנסה הזקוקות לעזרה, כדי להיכלל בחזקת בעלי הדירות.

## 2. תכניות ביטוח לתשלומי משכנתא

פוליסות הביטוח מכסות את התשלומים החודשיים של המשכנתא, כאשר ללווה אין הכנסה, עקב אבטלה, תאונה או מחלה. הפוליסות נבדלות זו מזו בתקופת הזכאות לכיסוי התשלומים, בסוג האירועים שהן מכסות, בגובה הכיסוי ועוד. תכניות ביטוח לתשלומי משכנתא הן נדבך מרכזי במדיניות הדיור בבריטניה.

### א. ביטוח תשלומי משכנתא בבריטניה: ביטוח ממשלתי מול פרטי

הביטוח לתשלומי המשכנתאות קיים בשתי רמות: ביטוח ממשלתי (ISMI) וביטוח על-ידי חברות פרטיות (MPPI). תכנית ביטוח ביוזמה ממשלתית, שמטרתה להגן על נוטלי משכנתאות, הוצגה לראשונה בבריטניה ב-1948 ובהדרגה חל כרסום בהיקפה. התכנית מספקת תמיכה לתשלומי הריבית על המשכנתא (Income Support for Mortgage Interest – ISMI) והיא מכסה רק תשלומים אלה. רק נוטלי משכנתאות בעלי הכנסות נמוכות, חסרי כושר עבודה ובעלי חסכוניות מועטים זכאים לתמיכה זו. התכנית לא מספקת תמיכה כאשר הפיגורים בתשלומי המשכנתא הם על רקע של פרידת בני זוג.

ב-1995 הוכנסה לתכנית מגבלה משמעותית: הזכאות לתשלומים לרוב ציבור הלווים הושהתה ב-39 שבועות. הרפורמה שיקפה את מדיניות הממשלה, אשר העדיפה שהלווים ירכשו פוליסות של תכניות ביטוח פרטיות, וישענו פחות על רשת הביטחון של המדינה (Song, 2004). מספרם של משקי הבית, המקבלים את התמיכה הממשלתית, נמצא במגמת ירידה. ב-1999 כ-320,000 משקי בית קיבלו תמיכה זו (Ford and Quilgars, 2001), לעומת 259,000 ב-2001 (Ford et al., 2004, p. 15). סקר שנערך על-ידי Ford et al. (2004) בקרב כאלף לוויים, העלה, כי רק 26

אחוז מתוכם היו זכאים לתמיכה של ISMI, אילו איבדו את מקורות הכנסותיהם.

תכניות ביטוח פרטיות ( Mortgage Payment Protection Insurance – MPPI) פותחו בבריטניה בשנות ה-70 והן מכסות את תשלומי המשכנתא (קרן+ריבית). פוליסות הביטוח מבטחות את תשלומי המשכנתא לתקופה של 12 חודשים, בדרך-כלל, והן משולמות לאחר תקופה קצרה של השהיה. ניתן לרכוש את הפוליסות על בסיס פרטי או דרך המלווה. שיעור מבוטחי ה-MPPI עמד בשנת 2002 על 23 אחוז מבין לוווי המשכנתאות. גופי המלווים, בשיתוף עם ממשלת בריטניה, קבעו יעד שאפתני, להגיע לשיעור של 55 אחוז מבוטחי MPPI בשנת 2004 (Ford et al., 2004, p. 15). תכניות ביטוח תשלומי המשכנתא בבריטניה עוצבו לפי התפיסה כי בטווח הקצר ימומנו התשלומים מחסכונות אישיים, בטווח המידי – מכספי הביטוח הפרטי, ובטווח הארוך ולתקופה לא מוגבלת – על-ידי המדינה (Ford et al., 2004, p. 16). שיעורי הרכישה הנמוכים של פוליסות ביטוח MPPI עוררו דאגה אצל ממשלת בריטניה, אשר מימנה מספר מחקרים לבדיקת הסיבות לכך. השאלה העיקרית הייתה, האם ביטוח פרטי הוא תחליף טוב דיו לביטוח הממשלתי, בעיקר בקרב קבוצות מעוטות הכנסה?

מאחר שקבוצות מעוטות הכנסה חשופות ביותר לסיכונים הקשורים לנטילת משכנתא, ניתן היה לצפות ששיעורי הרכישה של פוליסות MPPI בקרב אוכלוסייה זו יהיו גבוהים. בפועל, שיעור הרכישה של פוליסות MPPI בקרב קבוצות אלו הוא נמוך. שני גורמים מסבירים ממצאים אלו: אפשרויות מימון ומידת ההצלחה בתביעה (בגין פוליסת הביטוח). אפשרויות המימון של לווים מעוטי הכנסה הן מוגבלות, הכנסתם הפנויה קטנה והם לא יכולים להרשות לעצמם רכישה של פוליסות ביטוח מסוג MPPI. Pryce ו-Keoghan (2002) מצאו, כי שיעורי רכישת הביטוח על-ידי משקי בית עם הרבה ילדים נמוכים משל משקי הבית עם מעט ילדים. חברות הביטוח מגנות על עצמן בסעיפים שונים, בכדי למנוע תביעות שהסתברותן גבוהה. Ford ו-Quilgars (2001) מצאו, כי חלק ניכר מהלווים בעלי ההכנסות הנמוכות, שהיו מבוטחים באמצעות MPPI, לא הצליחו בתביעה, כאשר הפכו למובטלים. החוקרים הגיעו למסקנה, כי תכניות ביטוח פרטיות לתשלומי משכנתא לא יכולות להחליף את התמיכה הממשלתית.



### ב. מידת ההתאמה לישראל

תכניות ביטוח לתשלומי המשכנתא אינן נפוצות בישראל וחסרה מעורבות ממשלתית לתמיכה ועידוד שלהן. בישראל משווקות פוליסות ביטוח למקרה של אובדן כושר עבודה אבל אין תכניות ביטוח לאבטלה. ביטוח לאובדן כושר עבודה מספק למבוטח הגנה כלכלית למקרה שלא יוכל לעבוד ולהתפרנס עקב מחלה או תאונה. בשוק הביטוח הישראלי קיימים סוגים שונים של ביטוחי אובדן כושר, החל בביטוחים בסיסיים כתאונות אישיות, ועד לביטוחים מורכבים ומקיפים כביטוח אובדן כושר עבודה תעסוקתי, המיועד לבעלי מקצועות אחדים בלבד. הביטוח מבטיח תשלומים חודשיים, לפי תנאי הפוליסה עד לגיל 65.

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

הבעיה היא מחירו של הביטוח. בשוק חופשי, חברות ביטוח קובעות את תעריפי הפרמייה לפי אמידת הסיכון של הלווים. מטבע הדברים, הסיכון של לוויים מקבוצות חזקות נמוך, ולכן תעריפי הפוליסות שלהם יהיו זולים. תעריפי הביטוח עבור לוויים מקבוצות מעוטות הכנסה יהיו יקרים, וייתכן שחברות הביטוח לא יסכימו לבטחם כלל, לכן דרוש סבסוד ממשלתי של ביטוח תשלומי משכנתא ללוויים אלו.

### 3. תכניות להבטחת ערך הבית

תכנית להבטחת ערך הבית שקולה לאופציית put. במקרה שבו מחיר הנכס יורד מתחת למחיר מסוים (המחיר המבוטח), התכנית מפצה את הבעלים בגין ירידת המחירים. המחיר המבוטח יכול להיות צמוד למדד של יוקר המחיה או למדדי מחירים אחרים. בדומה לאופציית put, הפרמיה יכולה להיקבע לפי דרגת הביטחון בה בוחר המבטח.

השורשים של רעיון זה נעוצים כבר בשנת 1925, כאשר נוסדה בקליפורניה חקיקה המאפשרת ביטוח לערך קרקע. בשנת 1939, החוקים שאפשרו פעילות זו בוטלו, והפעילות של ביטוח ערכי קרקע הוצאה אל מחוץ לחוק. הניסיון הרע בקליפורניה לא מנע מתיאורטיקנים באקדמיה

לשקוד על פיתוח מחקר בתחום זה. תכניות מעין אלו נוסו מספר קטן של פעמים בארה"ב, ולא נצבר לגביהן ניסיון רב.

#### א. יישום התכנית בשיקגו, אילינוי

תכנית להבטחת ערך הבית, שעקרוניתה פותחו תיאורטית על-ידי Yarmolinsky בשנות ה-70 יושמה ב-1978 בפרבר מרכזי של שיקגו בשם Oak Park. המטרה העיקרית הייתה להתמודד עם תופעת "המנוסה הלבנה" (White flight), אשר חזרה על עצמה במספר גדול של אזורים עירוניים בארה"ב, בהם בפרק זמן קצר התחלפה האוכלוסייה הלבנה באוכלוסיית מיעוטים. כניסה של משקי בית בני מיעוטים, שלעתים רכשו את הנכסים הראשונים בשכונה באמצעות מתווכי נדל"ן, שנקטו בתחבולות שונות, יוצרת חשש לירידת מחירים בקרב משקי הבית הלבנים. משקי בית אלו ממהרים למכור את בתיהם ולנטוש את השכונה, כאשר במנוסתם הם מוכרים את בתיהם במחיר נמוך ובהפסד. חוקרים סברו שלא גזענות לשמה, אלא הצורך להגן על ערך ההשקעה בבית המגורים, המהווה עבור רוב משקי הבית את הנכס העיקרי שלהם בתיק ההשקעות, היווה מכשול מרכזי ביצירה של שכונות מעורבות גזעית. התכנית המקורית שיושמה ב-Oak Park הבטיחה לכסות (עד 80 אחוז) את ההפסד הכספי, שנובע מהפער שבין הערך המבוטח של הבית לבין מחיר המכירה שלו. האפשרות להפעיל את תכנית הביטוח הותנתה בחמש שנים של בעלות על הבית.

למרות שהתכנית נראתה אטרקטיבית, שיעורי ההצטרפות אליה היו נמוכים ועמדו על כ-15 אחוז. גוטסמן ואחרים (Goetzmann et al., 2003) הסבירו את שיעורי ההצטרפות הנמוכים בשתי מגבלות של התכנית: הראשונה, בהתאם לחקיקה של מדינת אילינוי, כאשר התכנית הציעה פיצוי כספי על ירידת מחירים, רק כאשר התופעה מוגבלת לאזור קטן מבחינה גיאוגרפית. במידה שתחול ירידת מחירים באזור נרחב המשתתפים בתכנית לא יהיו זכאים לפיצוי. השנייה, התכנית הטילה מגבלות רבות על האופן שבו מוצעים הבתים הכלולים בתכנית למכירה. למרות שיעורי ההצטרפות הנמוכים, התכנית שהופעלה ב-Oak Park נחשבת להצלחה. מחירי הבית בפרבר עלו, ולמעשה אף תביעה לא הוגשה מעולם במסגרת התכנית. החוקרים (Goetzmann et al., 2003) הסבירו את הצלחת התכנית, בכך שדי היה בעצם הפעלתה כדי לעלות את ביטחונם של בעלי הבתים באזור. מניעה של התדרדרות שכונה דומה באופייה

למניעה של מפולת בנקים, הנוצרת כאשר חוסר אמון מניע את לקוחות הבנק למהר ולפדות את חסכוניהם; בפעולתם זו הם מערערים את חוסנו של הבנק וגורמים לכך שנבואתם מגשימה את עצמה. התכנית שהופעלה ב-Oak Park אותתה לבעלי הבתים, שהרשויות לא יניחו לשכונה להידרדר, ודי היה בכך כדי למנוע את תהליך ה"מנוסה הלבנה". תכניות מקומיות נוספות להבטחת ערך הבית שיושמו בהמשך במדינת אילינוי התבססו על המודל שהותווה בתכנית זו.

### ב. יישום התכנית בסירקוס, ניו-יורק

תכנית נוספת להבטחת ערך הבית יושמה ב-Syracuse, עיר שאוכלוסייתה מונה כ-150,000 תושבים, והממוקמת בחלק הצפוני של מדינת ניו-יורק. תכנית זו נועדה להתמודד עם בעיה שונה מזו שעמה התמודדו יוצרי התכנית ב-Oak Park: בשנות ה-50 הייתה סירקוס עיר תעשייתית משגשגת בת 250,000 תושבים. אולם שינויים שחלו במבנה התעשייה פגעו בכלכלת העיר והביאו לנטישת תושבים. בשנות ה-90 המשיכה כלכלת העיר והאזור להידרדר והנתונים מורים כי העיר איבדה כ-10 אחוזים מאוכלוסייתה בין 1990 ל-2000. עקב הצטמקות האוכלוסייה, המחירים בשוק הדיור של סירקוס ירדו בתלילות וכמחצית מהתושבים, שמכרו את בתיהם בשנת 1997, עשו זאת בהפסד. בשנת 2000 מספר הנכסים הריקים בעיר עמד על כ-1,000.

היוזמה לתכנית החלה בשיתוף פעולה בין ארגון מקומי וארגון פדרלי, שמטרתו לסייע לחידוש ההשקעה בשכונות (NR)<sup>22</sup>. לאור פנייתם של ארגונים אלו, מומחים מאוניברסיטת ייל עיצבו תכנית, שמטרתה להבטיח את ערכי הבתים בסירקוס.

התכנית (HEP) Home Equity Protection, שיושמה בסירקוס ביולי 2002, דומה לתכניות שהופעלו באילינוי, בכך שהיא מבטיחה פיצוי כספי למשקי בית שמכרו בית באזור גיאוגרפי מסוים. בשונה מהתכניות של אילינוי, הבסיס לפיצוי לא נגזר מערכו של בית ספציפי, אלא ממדד המשקף את השינוי במחירי הבתים באזור. השינוי החדשני מהווה תמריץ להמשיך לתחזק ולטפח את הבית. לפי התכנית של סירקוס, ייתכן שמבטחים ישיגו במכירת הבית מחיר הגבוה מהערך המבוטח של הנכס,

<sup>22</sup> Neighborhood Reinvestment Corporation (NR).

ובכל זאת יהיו זכאים לפיצוי מהתכנית עקב ירידה במדד המחירים האזורי. לעומת זאת, ייתכן שמבוטחים ימכרו את ביתם במחיר הנמוך מהערך המבוטח, ולא יהיו זכאים לפיצוי, כי לא חלה ירידה במדד המחירים האזורי.

התכנית מספקת הגנה כנגד ירידה במדד המחירים של בתים בתחום של אזור המיקוד (ZIP-code) בו ממוקם הבית והמדד מחושב על סמך מכירות חוזרות של בתים בערכם הנומינלי<sup>23</sup>. למשתתפי התכנית יש אפשרות לרכוש ביטוח עבור ערך מוגן מינימלי, המהווה 50 אחוז מהערך המשוער של הבית, או \$30,000 – הגבוה מבין השניים, או לחילופין לרכוש ביטוח עבור ערך מוגן מקסימלי, המהווה 150 אחוז מערכו המשוער של הבית, או \$200,000 – גם כאן הנמוך מבין השניים.

הזכאות לפיצוי מתחילה לאחר שלוש שנים מיום ההצטרפות לתכנית, והיא תקפה למשך שלושים שנה. הפרמיה נגבית עם ההצטרפות לתכנית (עם אפשרות למימון) ומחושבת לפי אחוז וחצי מהערך המוגן של הבית. מחירי הביטוח נקבעו כך שהתכנית תקיים את עצמה, אבל היא מגובה על-ידי קרן פדרלית בסך של חמישה מיליון.

מה קורה כאשר לווים נקלעים לחדלות פירעון בתשלומי המשכנתא? התכנית משלמת את הפיצוי למשתתפים, שעמדו בכל התנאים האחרים, במידה שהם נאלצים למכור את הבית כדי למנוע את מימושו על-ידי הלווים. אבל, במידה שהבית נמכר בתהליך של מימוש (foreclosure), משתתפי התכנית אינם זכאים לפיצוי.

יש לציין, שלמרות ההכרה של גופים רבים בחשיבותה של התכנית ונכונותם לשיתוף פעולה, ניתקלו מעצביה בבעיות רבות, חלקן משפטיות. לדוגמא, הוחלט כי התכנית איננה יכולה להיחשב כתכנית ביטוח לפי החקיקה של מדינת ניו-יורק<sup>24</sup>. למרות הבעיות המנהליות השונות, מעצבי התכנית סבורים כי היא הצעד הראשון של המהפכה במערכת המימון של שוק הדיור בארה"ב.

<sup>23</sup> המדד מחושב באופן שוטף על-ידי חברת Mortgage Risk Assessment Corporation (MRAC), העוסקת במחקר ובמעקב אחרי שינויים במחירי בתים בארה"ב.

<sup>24</sup> <http://www.ins.state.ny.us/ogco2002/rg205012.htm>

### ג. בחינת ההתאמה לישראל

התכניות שהופעלו באילינוי נועדו בעיקר למנוע התדרדרות של שכונות עקב שינויים במבנה האוכלוסייה. התכנית מאפשרת את האינטגרציה המיוחלת מבחינה חברתית בין קבוצות אוכלוסייה שונות, בהסירה את החשש מפני כניסה של אוכלוסייה חדשה, שתגרום לירידה בערכי הבתים. מדובר באינטרס מקומי, וייתכן שרשויות מקומיות בישראל יכולות ליישם תכניות דומות, כדי להתמודד עם קליטה של אוכלוסיות שקיים חשש לגביהן, שנוכחותן עלולה לגרום לירידת מחירים<sup>25</sup>.

התכנית שהופעלה בסירקוס, ניו-יורק נועדה, לעומת זאת, להתמודד עם בעיה מורכבת יותר, הנובעת משינויים הנוגסים בבסיס הכלכלי של האזור. אין ספק שלא די בתכנית להבטחת ערך הבית כדי להחזיק אוכלוסייה באזור מוכה אבטלה אבל היא יכולה להיות כלי חשוב בתוך קבוצת כלים. תכנית המבטיחה שמירה על ערך הדירות, בהתאם לשינוי במדד המחירים של האזור, יכולה למנוע את התופעה של "מפולת" בשוק הדיור המקומי ואת התופעה של הזנחת הדירות.

תכנית להבטחת ערך הבית יכולה להוות נדבך חשוב בתכנית כוללת, שמטרתה למשוך אוכלוסייה לפריפריה של מדינת ישראל. היא עשויה להקטין את מידת הסיכון אליו נחשפים משקי הבית, המשקיעים בבעלות על דיור בפריפריה ובאזורי ספר. כאשר עיר חשופה להפגזות, בנוסף למחיר הכבד עמו מתמודדים התושבים עקב הפגיעה באיכות חייהם, קיים גם נזק כלכלי אישי. מחירי הנכסים בעיר יורדים ותושביה מאבדים הון רב (נבו ושכטר, 1999).

תושבי שדרות, לדוגמה, שילמו לאחרונה מחיר יקר בגין קרבתה של העיר לגבול והפיכתה ליעד להתקפות טילים מרצועת עזה. הפעלת כלי ביטוחי במקום כזה יכולה להבטיח כי תושבים של אזורי ספר לא ישאו במחיר הכלכלי הנובע מירידת ערך הנכסים. הפעלתו של כלי כזה באזור שדרות עשויה לעזור לשקם את הביטחון הכלכלי של המתישבים ולמשוך אוכלוסייה לאזור.

המאפיינים של התכנית צריכים "להיתפר" בהתאם למטרותיה. ניתן לאמץ את הרעיון שבו השתמשו בתכנית של סירקוס – ניו-יורק: יצירת

<sup>25</sup> אצל סבירסקי וסבירסקי (2002, עמ' 8) מצויין כי עצם ההתרכזות של משפחות אתיופיות רבות ביישוב או בשכונה תרמה לירידת ערך הדירות באזור.

תמריץ לתחזוקה ושיפור הנכס על-ידי הצמדת הערך המבוטח למדד אזורי מסוים, ולא למחיר המכירה של הנכס הספציפי. מחקר מעמיק צריך לעסוק בבחירה ובעיצוב המדדים המתאימים, ויש לקבוע את האופן שבו יחושב מדד מחירי הדירות עבור אותו אזור גיאוגרפי. לדוגמא, במחקר שבוצע על-ידי חוקרי ייל הם הגבילו את עצמם לבחירה בין מדדים קיימים "מן המדף" (off-the shelf), אולם בישראל לא מפורסמים מדדי מחירים אזוריים. ישנם כמה משתנים עליהם יש להחליט בעיצוב המדד האזורי: הגדרת האזור הגיאוגרפי של המדד, סוג העסקאות הנכללות במדד – האם כל העסקאות או רק עסקאות חוזרות? האם יש לכלול סוגים שונים של נכסים? ועוד. יש לזכור, כי בארה"ב משקי הבית נוטים לעבור דירה לעתים תכופות יותר, ולכן נתונים על עסקאות הינם זמינים יותר. שאלה נוספת צריכה לעסוק בבסיס הפיצוי: לאיזה מדד נכון יהיה להשוות את המדד האזורי? מוצע לשקול לחשב את הפיצוי על סמך הפער שבין המדד האזורי (מדד פריפריה) לבין מדד מחירי דירות כלל ארצי.

## סיכום

אף שמאז הקמתה עודדה מדינת ישראל בעלות על דיור, הרי שעד לעשור האחרון לא היה צורך להתמודד עם תופעת הפינויים עקב אי-עמידה בתשלומי המשכנתא. שינויי נסיבות, שתוארו לעיל, והעדר רשתות ביטחון מועילות הביאו לכך, שכ-2,000 משפחות מפונות מבתיהן כל שנה. המשך המדיניות, המעודדת בעלות על דיור מחייב פיתוח רשתות ביטחון מסוגים שונים. עבודה זו התמקדה בשלושה כלים ביטוחיים, אשר אינם עומדים בסתירה עם מגמה כלכלית ניאוליברלית, אשר אומצה בעשורים האחרונים על-ידי ממשלות ישראל.

שניים מהכלים הביטוחיים, שתוארו לעיל, כבר משווקים בישראל על-ידי חברות פרטיות, ביטוח אשראי משכנתאות על-ידי חברת EMI, וביטוח תשלומי משכנתא, באמצעות חברות ביטוח, המשווקות ביטוח לאובדן כושר עבודה. כדי להפוך את הכלים לזמינים ומועילים יותר עבור חלק גדול יותר מהאוכלוסייה דרושה מעורבות של המדינה. בכלי השלישי, תכנית להבטחת ערך בית באזור מסוים, לא טמון פוטנציאל עסקי רב, אך

דווקא הפעלתו של כלי זה, המותנית בסבסוד ממשלתי, עשויה להשיג מטרות לאומיות חשובות.

לוח 2 מציג את קבוצות הלווים, עבורם נחוצה מעורבות ממשלתית, שתתרום לפיתוח רשתות ביטחון מסוג כלים ביטוחיים, וכן את המטרה העיקרית של הפעלת הכלי ואת מידת המעורבות הממשלתית הנחוצה. המעורבות הממשלתית יכולה לבוא לידי ביטוי בהקמה של מנגנונים לאספקת כלי הביטוח, או בסבסוד של כלים אלו עבור קבוצות אוכלוסייה מסוימות.

**לוח 2. שלוש שכבות של ביטוחי משכנתאות, לפי מטרה, קבוצת לוויים, ומעורבות רצויה של הממשלה**

קבוצת לוויים		מטרה	סוג תכנית	
			ביטוח אשראי משכנתאות	ביטוח תשלומי המשכנתא
נוטלי משכנתאות עם LTV גבוה	עידוד בעלות על דיור	יצירת תמריצים ועידוד	יצירת תמריצים ועידוד	הבטחת ערך הבית
לוויים מקבוצות מעוטות הכנסה	עידוד בעלות על דיור	סבסוד	סבסוד	
לוויים בפריפריה אוכלוסין	פיזור אוכלוסין	סבסוד חלקי	סבסוד חלקי	סבסוד

שלושת הכלים שהוצעו לעיל, המושתתים על תכניות ביטוח, הונהגו במדינות קפיטליסטיות ותואמים למערכות כלכליות נאו-ליברליות. אף שעבודה זו התמקדה בשלוש תכניות בלבד, מוצע לראותן כחלק מתפיסה רחבה יותר של אחריות הממשלה לאספקת דיור לתושביה ובניית תשתית של רשתות ביטחון ללווי משכנתאות. השינויים שחלו בשוק העבודה, בשוק הדיור ובחקיקה הביאו לכך, שלווי משכנתאות, הנקלעים היום לקשיים, עומדים בפני שוקת שבורה. המשך הוגן של מדיניות המעודדת בעלות על דיור מחייב בנייה של רשתות ביטחון מסוגים שונים להגנת הלוויים.

## מקורות

- בורוכוב, א. ופינס, ד. (1975). התייקרות הדירות בישראל וגורמיה. **רבעון לכלכלה**, 84-85, עמ' 55-66.
- בנק ישראל, המפקח על הבנקים (2006). מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים. בן שטרית, ג. וכרמון, נ. (2006). הלוואות משכנתא בישראל – כשלים בפירעון. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. חיפה.
- בן שטרית, ג. וצ'מנסקי, ד. (2004). "מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות ה-90: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית". **סוציולוגיה ישראלית**, (1), עמ' 39-67.
- דו"ח הוועדה למדיניות הסיוע בדיור ("ועדת גדיש") – המלצות מיולי 1998. הוועדה הציבורית לרפורמה במערכת מיסוי מקרקעין (ועדת רבינוביץ) (2001). **דו"ח הוועדה**. נובמבר: <http://www.mof.gov.il/rabinovitz.pdf>.
- הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2007). שוק הדיור – תמונת מצב. נכתב על-ידי עמי צדיק, מרץ: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01743.pdf> — (2007ב).
- ניתוח שוק הדיור וכלים לעידוד בנייה בפריפריה/ מוגש לוועדת הכלכלה, נובמבר.
- ורצברגר, א. (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. אבירם א., גל ג', קטן, י. (עורכים). **עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זוסמן, צ. (2004). **שחיקת השכר הנמוך ועוני גובר במשפחות עובדות: ישראל 1989-2002**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. ירושלים.
- מדרוג (2006). דוח אנליטי: אי.אם.אי – עזר חברה לביטוח משכנתאות בע"מ. מירובסקי, א. (2005). **שוק נדל"ן מסומם**. הארץ, 25.5.2005.
- נבו, ד. ושכטר, מ. (1999). אומדן כלכלי של "עלות החרדה" מהפגזות של קריית שמונה. **רבעון לכלכלה**, כרך 46 (3), עמ' 472-491.
- נחמני, ד. (1997). אשראי לדיור. בתוך דלברי, מ. (עורך). **ניהול נדל"ן**. הוצאת אוריאן, תל-אביב.
- משרד הבינוי והשיכון. מידע חודשי. חוברות שונות.
- סבירסקי, ש. וסבירסקי, ב. (2002). היהודים יוצאי אתיופיה בישראל: דיור, תעסוקה, חינוך, מידע על שוויון. גיליון 11.
- "צנובר" יועצים (2006). **כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית** – דו"ח מסכם. מוגש למשרד הבינוי והשיכון.
- תגר, מ' (2006). "לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן". האגודה לזכויות האזרח. <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1424>



- Congressional Budget Office (2006). Assessing the Government's Costs for Mortgage Insurance Provided by the Federal Housing Administration: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/74xx/doc7412/07-17-FHA.pdf>.
- Doling, J. and Ford, J. (2003). Globalization and Home Ownership: Experiences in Eight Member States of the European Union. Delft Technical University Press: Delft.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press
- Ford, J. and D. Quilgars (2001). Failing Home Owners? The effectiveness of Public and Private Safety-nets. *Housing Studies* 16(2): 147–162.
- Ford, J., Quilgars, D., Burrows, R., Rhodes, D. (2004). Homeowners Risk and Safety-Nets: Mortgage Payment Protection Insurance (MPPI) and beyond. London: ODPM.  
<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138157>
- Goetzmann, W.N., Caplin, A., Hangen, E., Nalebuff, B.J., Prentice, E., Rodkin, J., Spiegel, M.I. and Skinner, T., (2003). "Home Equity Insurance: A Pilot Project" *Yale ICF Working Paper No. 03-12*. (May).
- IRS (Internal Revenue Service), Publication 936: Mortgage Insurance Premiums. <http://www.irs.gov/publications/p936/ar02.html#d0e1576>
- Margalit A. (2006). The Value of Home Ownership. *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 7, No. 2, pp. 389-413.
- MICA (Mortgage Insurance Companies of America), 2007-2008 Fact Book and Membership Directory: <http://www.privatemi.com/news/factsheets/2007-2008.pdf>.
- A Consumer Guide to Private Mortgage Insurance:  
[http://www.privatemi.com/pdfs/MICA\\_ConsumerBrochure\\_wLogo\\_Web.pdf](http://www.privatemi.com/pdfs/MICA_ConsumerBrochure_wLogo_Web.pdf).
- Neighbor Works America, Home Equity Protection FAQ: A Guide for Homebuyers and Homeowners in Syracuse, NY.  
<http://www.nw.org/network/comstrat/homeEquity/>
- Song, H-S. (2004). Mortgage and Home equity insurances for home owners and rental insurance for tenants. Licentiate paper. Division of Building and Real Estate Economics. Stockholm, KTH.

**נספח 1. כישלון בתשלום משכנתאות: כיצד מצטברים חובות?<sup>26</sup>**

הנספח מדגים כיצד היקלעות לפיגורים בהחזרת תשלומי המשכנתא במהלך תקופה קצרה, של מספר חודשים, "מריצה" תהליך של מחיקה מהירה של ההון העצמי של הלווה וצבירה של חובות. התהליך של האצת הגידול ביתרת החוב נובע ממספר מרכיבים:

1. **שיעור גבוה של ריבית פיגורים** (שיעור שנתי של 11.5 אחוז), השווה לשיעור ריבית הפיגורים הנגבה על יתרות חובה בחשבונות עובר ושב. שיעור זה חל בתחילה רק על התשלומים שבפיגור, אך מהר מאוד המלווה (הבנק) רשאי להעמיד את מלוא ההלוואה לפירעון מיידי ולגבות ריבית פיגורים על כל סכום ההלוואה, כולל היתרה שמועד פירעונה טרם הגיע.
2. **עמלות שונות על פיגורים** וחיוב בגין כתיבת מכתבי אזהרה.
3. **אגרה בגין פתיחת תיק בהוצאה לפועל** (כאחוז מחוב שבפיגור).
4. **שכר טרחה של עורך הדין** בשיעור של 10 אחוזים מיתרת החוב בפיגור.
5. **עלויות פינוי שונות** (למשל איתור כתובת והמצאת אזהרה).
6. **מכירת הדירה בתהליך של מימוש מהיר על-ידי כונס הנכסים**, בערך הנמוך ממחיר השוק ב-20 אחוז.
7. **שכר הטרחה של כונס הנכסים** נגזר מתקבול המכירה של הדירה. השכר פרוגרסיבי, כאשר המדרגה הנמוכה ביותר היא 6 אחוזים.
8. **הוצאות בגין מכירת הדירה** (דמי תיווך (2 אחוזים בתוספת מע"מ), שמאות ופרסום בעיתונות).

**להלן פירוט הדוגמא:**

**נטילת ההלוואה:** לווה חסך סכום של 125,000 ש"ח לרכישת דירה בשווי של 625,000 ש"ח, בשיעור מימון של 80 אחוז<sup>27</sup>. הוא נטל הלוואות דיור בסך 500,000 ש"ח, לפי הפירוט הבא: (1) הלוואה תקציבית (ממקורות ממשלתיים) בסך 150,000 ש"ח, הנושאת ריבית בשיעור 4 אחוזים לתקופה של 25 שנה; (2) הלוואה משלימה (ממקורות הבנק) בסך 300,000

<sup>26</sup> הצגתו של נספח זה לא הייתה מתאפשרת ללא נכונותו של אדריכל אלי לוינגר, מנכ"ל תשואות, מומחה לחישובי ריבית, להירתם למלאכת עריכת החישובים המפורטים, וללא הסיוע והליווי של עו"ד ורו"ח שולי שנקלר, המייצגת את נפגעי המשכנתאות.

<sup>27</sup> לפי ממצאים של בן שטרית וקרמון (2006, עמ' 84), כ-70 אחוז מעולי בריה"מ ואתיפיה, שנקלעו לפיגורים בתשלום המשכנתאות, נטלו הלוואות עם שיעור מימון גבוה מ-80 אחוז.

ש"ח, הנושאת ריבית בשיעור 5 אחוזים לתקופה של 20 שנה; (3) מענק מותנה בסך 50,000 ש"ח.<sup>28</sup> ההחזר החודשי יהיה בסך 2,997 ש"ח (לפי הפירוט: הלוואה משלימה: 1,980 ש"ח; הלוואה תקציבית: 792 ש"ח ו-225 ש"ח עבור הוצאות נלוות).

**כניסה לפיגורים:** לאחר שישה חודשי תשלום משכנתא נקלע משק הבית לקשיים (בעקבות פיטורין ואבטלה או מחלה של אחד מבני המשפחה) ואיננו עומד בתשלומי המשכנתא.<sup>29</sup> על הפיגורים חלה ריבית בשיעור של 11.5 אחוז בשנה. בנוסף, הבנק גובה עמלה בגובה של 80 ש"ח לחודש על אי-קיום הוראת קבע ועמלות המצטברות לכ-300 ש"ח, בגין מכתבי אזהרה ללווים.

**פתיחת תיק בהוצאה לפועל:** לאחר שישה חודשי פיגור, הבנק רשאי לפתוח תיק בלשכת ההוצאה לפועל, למימוש דירת המגורים המהווה בטוחה להלוואה. חשבוננו של הלווה מחויב בהוצאות (ליתרת החוב נוספו 4,419 ש"ח).

**מינוי כונס נכסים:** עורך דין מתמנה לכונס נכסים לאחר 10 חודשים בהם לא התקבלו תשלומים (16 חודשים מנטילת הלוואה). מרגע זה הלווה מאבד שליטה על המצב.

**העמדת הלוואה לפירעון מוקדם:** בשלב זה ניתן להעמיד לפירעון מוקדם את מלוא הלוואה (כולל החלק שטרם הגיע מועד פירעונו), ולצבור ריבית פיגורים על הלוואה כולה. כך פועלים בדרך-כלל כונסי הנכסים – כלומר, ש-4 חודשים בלבד מפתחת התיק בהוצאה לפועל הלוואה כולה עומדת לפירעון בשיעור של 11.5 אחוז לשנה על כל הלוואה, ולא רק על החובות שנוצרו בגין הפיגור בתשלומים. בנוסף, הלווה מחויב בעמלת פירעון מוקדם בסכום של 23,202 ש"ח ובשלב זה החוב הצטבר לסך של 553,550 ש"ח (למרות שהלווה החזיר כ-18,000 ש"ח מהלוואה הוא חייב כ-53,550 ש"ח!).

**מכירת הדירה:** הדירה מוצעת למכירה על-ידי כונס הנכסים, המצליח למצוא קונה לאחר 4 חודשים בלבד תמורת 500,000 ש"ח (80 אחוז

<sup>28</sup> המענק המותנה הופך למענק מוחלט במהלך 15 שנים. בכל שנה מופחת ממנו החלק ה-15 מגובה המענק המקורי. כאשר לא עומדים בתנאים – המענק הופך להלוואה צמודה למדד המחירים לצרכן בתוספת 2 אחוזים ריבית לשנה.

<sup>29</sup> לפי ממצאים של בן שטרית וקרמון (2006, עמ' 77-76), כ-40 אחוז מהפיגורים בתשלומי הלוואות הדיור החלו בשנה הראשונה לנטילת הלוואה.

משווייה ומתשלום הלווה). חשבונו של הלווה מחויב בסך של 11,550 ש"ח בגין הוצאות תיווך והוצאות משפטיות, ובנוסף ב-30,231 ש"ח, שכר הטרחה של כונס הנכסים (6 אחוזים מתקבולי מכירת הדירה).

חשבונו של הלווה בבנק מזוכה בסך של 458,219 ש"ח, אולם התקבולים ממכירת הדירה לא מכסים את יתרת החוב, שהצטבר בחשבונו – 95,330 ש"ח. החוב צובר ריבית פיגורים בשיעור של 11.5 אחוז לשנה ועתיד לתפוח באופן מהיר ביותר, במידה שלא יכוסה.

**סוף דבר:** עברו 26 חודשים בלבד מהיום בו נכנס הלווה השאנן לבנק, שבכיסו היה סכום של 125,000 ש"ח שחסך בעמל רב.

**בשלב זה – הלווה הוא חסר קורת גג וחייב כסף רב לבנק.** מאחר שאין בידיו את הסכומים הנדרשים לכיסוי החובות, תימשך צבירת ריבית פיגורים כבדה, והבנק יפנה במקביל לערבים של הלווה.

הדוגמא מציגה חישובים למקרה בו כל התהליכים וגביית הכספים נערכו כראוי ובהתאם לחקיקה בנושא. עלולים להיות מקרים חמורים יותר, כאשר התהליכים אינם מתרחשים בקצב המתואר בסיפור. אזורי הפריפריה מאופיינים כיום בהאטה משמעותית בפעילות של שוק הדיור וקיים קושי רב במכירת הדירות, גם כאשר הן מוצעות למכירה בהוזלה משמעותית. קשיים אלה אינם מונעים הצטברות של חובות, התופחים במהירות עקב ריבית הפיגורים הגבוהה. בנוסף, קיימים לקויים אתיים רבים בתחום שהתפתח סביב ענף כינוס הנכסים של הלוואות הדיור.

משיחות עם עורכי דין עולה, כי העיסוק בכינוס נכסים הוא אחד הרווחיים ביותר כיום בתחום עריכת הדין. הלווים שנקלעו לקשיים אינם יכולים, על פי רוב, להתגונן כנגד התהליכים, מפני שאין ביכולתם לשכור עורך דין, שיפקח על התהליך מטעמם. סכומי החוב המצטברים במהירות אינם תואמים את המציאות הכלכלית בה פועלים משקי בית אלו – בענף כינוס הנכסים התפתחה תופעה המכונה "קיק בק", כאשר לכל פעולה נקבעת עלות כפולה ומכופלת מהעלות האמיתית של הפעולה. כך נהנים ב"דרך" "גוזרי קופון" שונים, ביניהם הכונס, המופקד על טובתם של החייבים. כך לדוגמא, החלפת מנעול בדירה (לאחר פינוי הלווים החייבים), שעלותה "הרגילה" כ-200 ש"ח עלולה "לתפוח" עד ל-2,000 ש"ח. בנוסף, הכונסים אינם ממהרים להעביר את התקבולים ממכירת הדירה לחשבון הלווים בבנק, וחשבונם ממשיך לצבור ריבית גבוהה. הבנקים מצידם אינם ממהרים לפנות לערבים לכיסוי שארית החוב, כך שהחוב בבנק ממשיך לתפוח.

## נספח 2. הרחבה לגבי EMI

EMI היא חברת בת של AIG (American International Group Inc.), תאגיד האחזקות בביטוח הגדול בעולם, הפועל בכ-130 מדינות בעולם באמצעות חברות בנות. פעילות דומה לזו של EMI בישראל מקיימת חברת האם בארה"ב, קנדה, אירלנד, איטליה, ספרד והונג קונג. בזכות ההתחייבות של חברת האם לתמוך ב-EMI קיבלה החברה דירוג אשראי גבוה (מדרוג, 2005).

תהליך החיתום של הביטוח מתחיל עם הפניית טופסי הבקשה של מבקשי המשכנתאות ל-EMI על-ידי הבנקים המלווים. בתהליך החיתום, החברה מחליטה אם היא מוכנה לבטח את ההלוואה או דוחה את הבקשה. החברה מפיקה תעודת ביטוח לטובת המוסד המלווה, כאשר הפרמיה נקבעת כשיעור מסך ההלוואה. לפי תנאי הרישיון, שניתן לחברה על-ידי המפקח על הביטוח, החברה אינה מורשית להפלות בשיעור הפרמיות בין המלווים השונים או בין ההלוואות השונות, בהתאם למסלולי ההצמדה שלהן. כלומר, EMI איננה יכולה להשתמש בפרמטרים שונים של המלווים, כמו גובה הכנסות, השכלה, גיל ועוד, המשפיעים על יכולת ההחזר ולתמחר את הפרמיה לפיהם.

שיעור המימון המקסימלי שהחברה מבטחת הוא 95 אחוז. שיעור פרמיית הביטוח שהחברה גובה נקבע כפועל יוצא של תקופת ההלוואה ושיעור המימון מערך הנכס – פרמיית הביטוח יורדת ככל ששיעור המימון נמוך יותר וככל שתקופת ההלוואה קצרה יותר. הפרמיה המקסימלית שהחברה גובה היא 4.7 אחוזים, זאת במקרה של שיעור מימון 95 אחוז ותקופת הלוואה מעל ל-20 שנה. שיעור הכיסוי הביטוחי (השיעור של תגמולי הביטוח שתשלם החברה מתוך סכום ההלוואה לסילוק הנזק שייגרם למבוטח מאי-פרעון ההלוואה) שהחברה מספקת מוגבל, והוא נקבע בהתאם לשיעור המימון (LTV). כאשר ה-LTV נע בין 80 ל-85 אחוז שיעור הכיסוי הוא 25 אחוז, כאשר ה-LTV מעל ל-85 אחוז שיעור הכיסוי הוא 30 אחוז. במסגרת המחקר של בן שטרית וכרמון (2006, עמ' 130) מדווח על מקרה, בו הלווה נותר בחובות עמוקים גם לאחר שהופעל הביטוח של EMI.

הפוליסה ניתנת לביטול וחברת EMI מחזירה חלק יחסי מהפרמיה ללווה, כאשר יש לכך דרישה מצד המלווה. בדרך-כלל, הדרישה עולה כאשר שיעור ההון העצמי בנכס עולה ואין רגולציה מחייבת.

## חלק ב': תגובות מדיון המומחים

### הגנה על נוטלי משכנתאות אחריות המדינה לרשתות ביטחון

הדיון התקיים במרכז טאוב בפברואר 2008  
בצוות הכלכלה של המרכז, שאירח מומחים בתחום הדיון

#### תגובות המומחים (א"ב):

ד"ר דני בן-שחר (הטכניון), רוני בר-צורי (מרכז טאוב), מיכאלה גרזון (משרד השיכון), דוד ויינשל (מרכז טאוב), פרופ' ישראל לוסקי (אוניב' בן-גוריון ומרכז טאוב), יעקב ליפשיץ (מרכז טאוב), ד"ר מיקי מלול (אוניב' בן-גוריון ומרכז טאוב), ד"ר עמנואל שרון (מרכז טאוב).

#### רשימת המשתתפים בדיון (לפי א"ב):

יואל בלנקט (מרכז טאוב), ד"ר דני בן-שחר (הטכניון),  
ד"ר גילת בן שטרית (מרכז טאוב), רוני בר-צורי (מרכז טאוב),  
מיכאלה גרזון (משרד השיכון), דוד ויינשל (מרכז טאוב),  
ד"ר טוביה חורב (מרכז טאוב), פרופ' ישראל לוסקי (אוניב' בן-גוריון  
ומרכז טאוב), יעקב ליפשיץ (מרכז טאוב), ד"ר מיקי מלול (אוניב' בן-  
גוריון ומרכז טאוב), דורון נחמני (יועץ כלכלי), דלית נחשון-שרון (מרכז  
טאוב), ביתיה פודרבייטל (משרד האוצר, אגף התקציבים),  
פרופ' דב צ'רניחובסקי (אוניב' בן-גוריון ומרכז טאוב),  
פרופ' יעקב קופ (מרכז טאוב), ד"ר עמנואל שרון (מרכז טאוב).



## ד"ר דני בן-שחר

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים,  
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

להלן תמצית הערותיי:

1. בראש ובראשונה, חשוב לזכור, שבארה"ב מוצעות משכנתאות מסוג non-recourse בשוק הנדל"ן למגורים. יתר על כן, בשוק הנדל"ן המסחרי בישראל (כמו גם בעולם המערבי כולו) מוצעות הלוואות מסוג non-recourse להקמת פרויקטים בתחום הנדל"ן. לעומת זאת, בשוק המשכנתאות למגורים בישראל מוצעות אך ורק הלוואות משכנתא מסוג recourse! יש בהחלט עניין לבדוק כיצד נוצר מצב שכזה, ויתר על כן, לבדוק את ההשלכות של רגולציה, שתחייב את המלווים להציע ללווים בשוק הנדל"ן למגורים הלוואת משכנתא מסוג non-recourse. חשוב לזכור, שהלוואות משכנתא למגורים מסוג non-recourse דומות, למעשה, לכיסוי של ביטוח משכנתא על כל מאת האחוזים של ההלוואה. זאת ועוד, היתרון של הלוואת non-recourse על פני הלוואה מסוג recourse, הניתנת במקביל עם ביטוח משכנתא (המשווק ונמכר על-ידי צד שלישי – המוסד המבטח), הוא בכך, שבהסדר זה מעורבים בעסקת ההלוואה שני צדדים בלבד – הלווה והמלווה (ללא המוסד המבטח). בכך המלווה, למעשה, מפנים את האינטרס של המבטח (אינטרס למנוע חדלות פירעון) ולפיכך הוא לא ימהר להכריז על חדלות פירעון הלווה אלא יישא בתמריץ למצות כל הסדר שיביא לפירעון ההלוואה.

2. באשר לחשיבות הציבורית לכך, ששוק המשכנתאות יפעל ביעילות ובהגינות, יש לזכור, שבעלות ושכירות בנדל"ן למגורים אינם מוצר הומוגני: המחקר האקדמי בתחום הדיור מציג ממצאים על-פיהם קיימת העדפה פסיכולוגית לטובת בעלות על נדל"ן לעומת האופציה לשכירות של נדל"ן למגורים. אחת ההשלכות החשובות של ממצאים אלה היא, שיש מקום לאפשר רכישת קורת-גג (ולא רק שכירות של קורת-גג) לכל השכבות בחברה. במילים אחרות, העובדה המובנית בחברה, על-פיה שכבות חברתיות-כלכליות גבוהות עומדות בפני בחירה בין בעלות ושכירות של נדל"ן למגורים ולעומתן השכבות הנמוכות עומדות פעמים רבות מול ברירת השכירות בלבד, מוסיפה לאי-השוויון הקיים ממילא במימוש ההעדפות של הפרטים בחברה. שוק משכנתאות המאפשר לכל



שכבות החברה להשתתף במשחק הבחירה בין בעלות לשכירות הוא לפיכך אינטרס ציבורי.

3. באשר לטענה, כי שיעור הפיגורים בישראל אינו מצדיק התערבות ציבורית כוללנית כי אם פרטנית בלבד (כל מקרה ומקרה לגופו), יש לזכור, ששיעור פיגורים בהחזר הלוואות המשכנתא בשיעור של 6 אחוזים (כפי שנטען, שהוא קיים עתה בישראל) הוא שיעור לא-מבוטל בהשוואה לשיעורים מקבילים בשוקי נדל"ן למגורים בעולם המערבי.

לסיום, באשר לטענה, כי שוק המשכנתאות בישראל הוא מאד תחרותי והראיה לכך היא שיעורי הריביות, הנמוכים יחסית, הנגבים על הלוואות משכנתא למגורים; יש לזכור, כי בניתוח עלות הלוואות המשכנתא למגורים בישראל, יש לשים לב לכלל העלות הכרוכה בנטילת ההלוואות (בכלל זאת: עמלות, פרמיות ביטוח נדרשות, עלויות החזר מוקדם וכיו"ב) ולא רק למחיר הריבית על ההלוואות. משמעות הדבר היא, שמבט על שיעור הריבית בלבד כאינדיקטור לתחרותיות בין הבנקים למשכנתאות אין בו די כדי להצביע על קיומה של תחרות, אלא יש לנתח את מכלול העלויות הכרוכות בנטילת הלוואות המשכנתא.

### רוני בר-צורי

חוקרת, צוות גרעיני, מרכז טאוב

להלן מספר נקודות להתייחסות:

1. המאמר מבליט את הצורך **ביצירת בסיס נתונים** לגבי היקף אוכלוסיית הלווים, שאינה עומדת בתנאי החזר המשכנתאות לבנקים. בסיס כזה יספק תשובות לשאלות רלבנטיות: באיזו אוכלוסייה מדובר, היכן גיאוגרפית היא מרוכזת? האם זו בעיה של לוויים מהפריפריה או משכונות במרכז הארץ, וכדומה. ניתוח דרכי ההתמודדות יהיה אפקטיבי יותר אם תהיה תשתית נתונים כזו.

2. בהתייחס לסוגיית הקושי בהחזר המשכנתא וקשירתה לסיכונים אפשריים של אבטלה בקרב לוויים, יש מקום לומר, כי **האבטלה במשק מצויה בירידה** – יש עבודה לכל דורש. הבעיה היא שינוי מבנה שוק העבודה ואובדן היציבות בהעסקה, כפי שאכן נכתב בעבודה, שכתוצאה

ממנו, נכון לגבי ישראל בשנים האחרונות, תוספת התעסוקה מרוכזת במשרות חלקיות ובשכר נמוך, אשר אכן עלולים להקשות על החזרי המשכנתאות.

3. ראוי לקיים דיון בשאלה רחבה יותר, שאלת אחריות המדינה ומידת מעורבותה הרצויה בהספקת דיור לתושביה, תוך התייחסות לשאלה, האם אכן מדיניות גורפת המעודדת בעלות על דירה היא נכונה? אם נקבל את הגישה, שאין הכרח שהכל יהיו בעלי דירות (ובהקשר זה, האם שאלת כושר ההחזר מהווה חלק מהקריטריונים לקביעת יכולת הבעלות?), יש מקום לדון במעורבות המדינה במתן פתרונות של הספקת דיור שלא על-ידי בעלות, כגון באמצעות בנייה מסובסדת של דיור להשכרה לטווח ארוך.

4. המאמר מציע שינוי במדיניות הממשלה, שיתבטא בכך, שהממשלה, אשר צמצמה את תפקידה כגוף מממן בשוק המשכנתאות, **תהיה מעורבת בהספקת תכניות הביטוח**, כדי לצמצם את מידת הסיכון של לווים משכנתאות, בספקה להם הגנה (אחריות המדינה לאספקה של רשתות ביטחון). אולם המאמר מתרכז בשאלה, איך להבטיח את תשלום ההלוואה לבנק יותר מאשר איך לסייע לנוטל המשכנתא לעמוד בתשלומים ולא לאבד את הנכס. וכאשר אין מוצא אחר, והנכס נלקח מהלווה, כיצד ניתן לסייע לנוטל המשכנתא בשלב הבא? דהיינו, בעבודה חסרה התייחסות לצורך בקביעת חלופות למניעת הליכי מימוש (כגון: באמצעות טיפול מתואם בין-משרדי) וכן דיון במדיניות הטיפול בנוטלי המשכנתאות הנותרים חסרי דיור.

5. המאמר מדגיש את התועלת של ביטוח אשראי המשכנתאות מבחינה ציבורית, ומצביע על החשיבות של הבקרה והאיתנות המקדים על קשיים בתשלומים הנגזרים משיטה זו. זו נקודה חשובה, **שאינה נובעת בהכרח מתכניות ממשלתיות לסבסוד ביטוח אשראי, שיש מקום להפעילה כשלעצמה גם ללא התניה ברשת ביטחון ממשלתית ללווים.**

6. **כדאי לחשוב על הצגת פיילוט של תכנית להבטחת ערך בית** ב"אזור מועדף", כמו שדרות, לדוגמה. רק אחר-כך, ובהתייחס למסקנות מהניסוי המבוקר, ניתן יהיה להמליץ על הפעלת תכנית גורפת של ביטוח ממשלתי למשכנתאות.

## מיכאלה גרזון

סגנית מנהל אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון

### א. בעלות או שכירות

ביסוד הצורך להגן על נוטלי משכנתאות מונחות שתי שאלות עקרוניות יותר: האחת היא, מה תפקידה של המדינה בנושא הדיור. מדיניות ממשלת ישראל בעניין זה עברה תמורות, מבנייה והקצאת דירות, עד להבטחה בלבד של תנאים, שיאפשרו לכל אזרח קורת גג נאותה.

והשאלה השנייה, האם על המדינה להעדיף בעלות על דירה או לא להתערב בשיקול של משקי הבית בבחירת צורת המגורים. בהקשר זה ראוי לצטט מתוך דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הסיוע לדיור ("ועדת גדיש"):

"אחת השאלות החשובות, שבחנה הוועדה, היא הבחירה בין סיוע לרכישת דירה כנגד סיוע לשכירת דירה. מבחינה עקרונית נראה, שהבחירה בין בעלות לשכירות אמורה להיות נתונה בידי הפרט, כאשר הרשות צריכה להיות אדישה לכך. אולם, מספר שיקולים מביאים להעדפת פיתרון של בעלות, מנקודת הראות של כלל החברה:

א. פיתרון בדרך של בעלות מעודד חיסכון ויוצר תמריץ גבוה יותר לפרט להשתתף במימון, ובדרך זאת לקנות רכוש לעצמו ולירשיו.

ב. מחקרים רבים בארץ ובחו"ל מצביעים על כך, שבעלות על דירה נוטה להגדיל את מידת ההזדהות של הפרט עם הקהילה שבתוכה הוא חי ואת תרומתו לה. כמו כן, נראה שבעלות על דירה והורשתה עשויות במקרים רבים לסייע בשבירת מעגל העוני הבין דורי.

ג. פיתרון בדרך של בעלות מצמצם את הצורך בקשר מתמשך בין הממשלה והמשתכן, ובכך חוסך בעלויות ובחיכוכים אפשריים (למרות שאינו מאפשר התאמת הסיוע לשינויים במצבו של הפרט לאורך חייו).

נראה שרוב השיקולים האלה תואמים גם את העדפותיהם של הפרטים. בשל כך החליטה הוועדה להמליץ על המשך הגישה הקיימת, הרואה במסלול הבעלות את המסלול הראשי לפיתרון בעיית הדיור."

מעבר לכך, הדיון בסוגיית הדיור צריך להביא בחשבון לא רק את הצורך בקורת גג אלא את הצורך ביציבות בשני מישורים עיקריים: האחד, דיור של קבע, מפני ששוק השכירות בישראל, הבנוי על השכרת דירות על-ידי גורמים פרטיים, איננו מבטיח קביעות למשקי בית הזקוקים לכך. השני,

יציבות בתשלומים. ממד זה מובטח במשכנתאות ה"סולידיות", בריבית קבועה ובהצמדה למדד, ואינו קיים בסוגי המשכנתאות האחרים או בשכירות בשוק החופשי.

קיימת גם סוגיית הניידות. דווקא במישור זה שוק השכירות איננו פוגע בניידות. הוא מבוסס על השכרת דירות על-ידי משקי בית פרטיים ומאפשר לבעלי דירה להשכיר אותה ולשכור תחתיה דירה חלופית.

### ב. הגנה על נוטלי משכנתאות

התופעה של כשלים בהחזרי משכנתא, המביאים לאובדן הבית, מחייבת התייחסות, בהיותה רחבה בהיקפה מעבר לסדר גודל של כ-2,000 משקי בית, המפונים מדירותיהם מדי שנה. משקי בית רבים נוספים מוכרים את הדירות בעצמם, כדי למזער את הנזק שנגרם להם כתוצאה מאי-עמידתם בהחזרי המשכנתא. היקפים אלה משמעותיים, בהשוואתם לעומת התוספת השנתית של כ-27 אלף בעלי דירה (תוספת ממוצעת של 38.4 אלף משקי בית בממוצע ב-5 השנים האחרונות, ובהנחה שנשמר שיעור בעלות של כ-70 אחוז), שמן הסתם לא הכל מחזיקים במשכנתא. משמעות הדבר, שאחד מכל 10 נוטלי משכנתא עלול לאבד בסופו של דבר את ביתו. הדיון בסוגיית ההגנה על נוטלי משכנתאות צריך לעסוק בשני מישורים: האחד, פיתוח מנגנוני הגנה על נוטלי משכנתאות בעתיד. השני, הבעיה של משקי בית, שבמהלך 30 השנים הבאות עלולים להיקלע לקושי בהחזרי משכנתא, העלול להביאם עד לאובדן קורת הגג.

#### 1) פיתוח מנגנוני הגנה על נוטלי משכנתאות בעתיד

יש מקום לנקוט שורה של צעדים, כדי להקטין את הסכנה של כשל בהחזרי משכנתא. המלצות בעניין זה מצויות במחקר שנערך בהזמנת משרד הבינוי והשיכון, בעריכת ד"ר גילת בן שטרית ופרופ' נעמי כרמון, וכן בהצעות שהועלו במשרד. צעדים הכרחיים בכיוון זה הם בתחום הרגולציה והם כוללים:

- הבטחת גילוי נאות על ההתחייבות ארוכת הטווח של נוטלי המשכנתאות. גילוי נאות זה צריך לכלול, בין היתר, הבהרה של משמעות מסלולי המשכנתא השונים – היתרונות והסיכונים הגלומים בהם, כולל דוגמאות, שיבטיחו שגם הדיוטות יוכלו לקבל החלטה מושכלת. חשוב להבהיר כיצד לבחון את הפיתויים שמציבים הבנקים, אשר יכולים להוות פח יקוש (להזכיר את העידוד ללקיחת הלוואות בריבית משתנה, עם הנחות מפליגות לשנה, כאשר בהמשך, גבו הבנקים ריבית "תעריפית").

- סטנדרטיזציה של חוזי המשכנתאות ואכיפה של חוק החוזים האחידים, ובכלל זה קביעת תהליכים להתראה ולייעוץ למפגרים בתשלומי המשכנתא.
  - הגבלת שכר הטרחה של עורכי הדין בחוק ההוצאה לפועל, אשר נקב באחוז קבוע והביא לכדאיות של פינוי הדיירים.
  - בניית מנגנון לאיסוף נתונים על כשלים בהחזרי משכנתא.
- נראה כי בשלב זה איננו בשלים להנהגה של ביטוח משכנתא, כפי שמוצע בעבודה של ד"ר גילת בן שטרית. אין די נתונים כדי לבחון עלות ביטוחים כאלה וקיימת סכנה, שרשת ביטוחים עם פרמיה יקרה, יתרמו גם הם במשהו לקושי להחזר המשכנתא.

## 2) הקלה בהחזרי משכנתאות

- חוק הלוואות לדיור קובע, כי לווים שקבלו משכנתא מכוונת יוכלו לפנות לוועדה מיוחדת (שבראשה נציג האוצר ושותפים בה נציג משרד הבינוי והשיכון ונציג הבנק) בבקשה להקלה בהחזרים, בהתבסס על מצבם הכלכלי. עם ביטול מרכיב המענקים במשכנתאות לזכאים, בוטלו גם רוב הכלים להקלה בהחזרי משכנתא לזכאים שכשלו, והמנגנון העיקרי שנותר הוא פריסת החוזרים. משך הזמן של הגעה לדין בוועדה ואופי הפיתרון מביאים לכך, שחלק ניכר מהזכאים לא מסתייעים בה. אלה שבשל קושי זמני אינם יכולים לעמוד בהחזרי המשכנתא, יתקשו מן הסתם לשלם דמי שכירות. על-פי הכללים, מי שפוננו מדירותיהם או מכרו אותן לא זכאים לסיוע בשכירת דירה, בשל היותם בעלי דירה לשעבר והם יוכלו לקבל סיוע כזה רק באישור של ועדת חריגים.
- כדי למנוע את הנזקים הנגרמים למי שמאבדים את ביתם, ותשלום מענקים כסיוע לשכירת דירה לחלק מהמשפחות, ראוי היה שהמדינה תפעיל מנגנון סיוע (לאו דווקא לזכאים) למתקשים בהחזרים עם קריטריונים שיגנו מפני ניצול לרעה של מנגנון זה. לדוגמא ניתן לשקול מתן סיוע רק למי שעומדים בכל הכללים שלהלן:
- הכשל נוצר בשל פיטורים, מחלה וכדומה.
  - הדירה סבירה בהתאמה להרכב המשפחה (מכירתה וקניית דירה חלופה וצנועה יותר לא תושיע).
  - בעלי כושר החזר במועד לקיחת המשכנתא (על פי כללים שייקבעו).
  - עמדו בהחזרים כל עוד לא נקלעו לבעיה "אמיתית".

• פועלים לפיתרון הבעיה גם בדרכים אחרות (סיוע מהמשפחה, הלוואה וכו'...).

סיוע יכול להינתן בהשתתפות זמנית בהחזרים, בגובה הסיוע שניתן לשכירת דירה, לתקופה קצובה ולא יותר מתום תקופת הכשל. השתתפות זו יכולה להיזקף כהלוואה ללא ריבית, שתתווסף להחזרים לשנות ההחזר האחרונות של המשכנתא.

יש לציין, כי לפני כחצי שנה, הממשלה קיבלה החלטה על סיוע בהחזרי משכנתאות לקשישים נזקקים. סיוע זה יינתן כתוספת קצבה לבני 70 ומעלה (השנה רק לבני 80 ויותר), הזכאים להבטחת הכנסה, שמחיר דירתם מתחת לתקרה סבירה והחזרי המשכנתא שלהם ביום ההחלטה מעבר לסף שנקבע (בהתאמה לאזור עדיפות). רוב האוכלוסייה הזכאית לסיוע זה היא מקרב העולים ובעיקר העולים מברית-המועצות לשעבר. יש בכך משום נטילת אחריות של הממשלה על המדיניות שנקטה אז לעידוד העולים, שהגיעו בגל העלייה הגדול בתחילת שנות התשעים של המאה שעברה, לרכוש דירה, ובכלל זה – יצירת תנאים מיוחדים ללקיחת משכנתאות על-ידי קשישים ומבוגרים, בידיעה שאין לבנות על כושר ההחזר העתידי שלהם. בפועל יש בכך תשלום נדחה קטן, יחסית, של הצלחת קליטת העלייה בהיבט הדיור, כאשר רוב משפחות העולים הגיעו לדירה משלהם. מדובר ב-94 אחוז מהמשפחות (לא כולל יחידים וקשישים אך כולל משפחות חד-הוריות), שעלו מברית המועצות לשעבר בשנים 1989 ו-1990, וב-91 אחוז מאלה שעלו בשנת 1992.

## דוד וינשל

חבר צוות הכלכלה במרכז טאוב

להלן כמה שאלות מרכזיות בהתייחס לנושא הדיון:

**1. מה היא המטרה של הממשלה בהתערבות בביטוח משכנתאות?**  
לפי המאמר, המטרה של התערבות הממשלה היא לסייע לנוטלי משכנתאות לעמוד בהתחייבות שלהם. לא ברור, מדוע הממשלה צריכה להעדיף את נוטלי המשכנתאות על שאר נוטלי ההלוואות במשק? ניתן היה להסכים עם גישה זו אם המטרה הייתה למנוע היווצרות של בעיית שיכון (היינו, למנוע מצב של "חוסר דיור" או מצב של ירידת איכות

המגורים לרמה של תת-דיור). כפי הנראה קיים ספק אם מעורבות הממשלה, על-ידי סבסוד המשכנתאות, אכן תמנע היווצרות של בעיית שיכון.

## **2. האם הממשלה צריכה להעדיף את רוכש הדירה על פני שוכר דירה?**

מסיבות של חלוקה שוויונית יותר של ההון בין המשפחות במשק היו תקופות בהן נקטה הממשלה במדיניות של העדפת רוכש הדירה על פני שוכר הדירה. מבלי לדון במשמעות הערכית של מדיניות כזו, ניתן לקבוע, כי היא מתבססת על ההנחה, שמחירי הדירות יהיו יציבים או במגמת עלייה. אנו נמצאים היום בתקופה בה מחירי הדירות מתנהגים בצורה לא-סדירה. לכן, לא יהיה זה אחראי מצד הממשלה להתערב בשיקול של משתכן אם לרכוש או לשכור דירה. גם לכן, אין מקום להעדיף בתכניות הסיוע לדיור את רוכש הדירה על פני שוכר הדירה. התערבות הממשלה בביטוח משכנתאות (על-ידי סבסוד) כמוה כהעדפת רוכש דירה על פני השוכר.

## **3. היקף הבעיה של הליכי מימוש הנכסים על-ידי בנקים למשכנתאות**

ד"ר בן שטרית מציגה במאמר תמונת מצב של הכישלונות בפירעון משכנתאות. אולם, לצערנו "אין בישראל גוף, המרכז נתונים על הכישלונות בפירעון משכנתאות וחלק מהנתונים החיוניים אינו מופק כלל." לפיכך, על בסיס הממצאים המוצגים קשה להגיע למסקנה, שהיקף הבעיה מחייב טיפול מערכתי של הקמת מערך ביטוח משכנתאות, ושפיתרון זה עדיף על טיפול פרטני נקודתי של משרד השיכון במקרים בהם נוצרת "בעיית שיכון". העדר הנתונים גם אינו מאפשר הערכה של היקף הסיכונים שהמדינה תרצה לבטח ושל העלות הכרוכה בכך.

## **4. הגנה על נוטלי משכנתאות או על ספקי משכנתאות**

"משכנתא" מבטאת עסקה בין בנק לבין משתכן – הבנק מספק למשתכן הלוואה למימון רכישת מגורים והמשתכן מתחייב לפרוע את ההלוואה בתנאים שסוכמו ביניהם. כביטחון לקיום תנאי העסקה, במקרה של הפרת ההתחייבות של הלווה, הבנק רשאי לפרוע את ההלוואה על-ידי מימוש הנכס. אם לא יהיה די בכך (בדרך-כלל בגלל ירידת ערך הנכס), הבנק יכול לתבוע את יתרת ההלוואה מהערבים. אולם, בפועל, הבנק איננו עובר לשלב של מימוש הנכס לפני שהוא ממצה לאורך תקופה מסוימת את כל הניסיונות להסדיר את הפיגור בתשלומים של המשתכן.

הבנק נוטה לטפל בבעיה בצורה מגוונת, על-ידי מתן אפשרות לפיגור למשך תקופה מוגבלת (ותוך כדי גביית ריבית פיגורים), או על-ידי מתן מימון ביניים, או על-ידי פריסה מחודשת של התשלומים על פני תקופת הפירעון, כדי להקל על עומס התשלומים החודשי הנוכחי של הלווה. הטיפול מותאם למצבו של הלקוח ולבעיה אשר גרמה לו לפגור בתשלומים. כמובן שהבנק פועל לפי עקרונות עסקיים, ולכן, השיקול המרכזי, המנחה אותו במציאת הפיתרון לבעיה, נובע מהסיכון שלו להפסיד מהצעד שאינו ניתן לחזרה, כלומר – מימוש הנכס. רק באין ברירה עסקית טובה יותר, הבנק עובר לתהליך של מימוש הנכס. בהקשר זה, חשוב לזכור, כי רק כאשר הבנק נוקט בצעד של מימוש הנכס נוצרת, בדרך-כלל, **"בעיית שיכון"**, אשר עליה להפעיל את פעמוני האזהרה במשרד השיכון, ואשר מצריכה, אולי, עיון וטיפול מצידו של המשרד.

ביטוח התשלומים של נוטלי המשכנתאות מקטין את סיכון ההפסד של הבנק מאירוע כזה ומשחרר אותו מנטל הפיתרון של גביית המשכנתא. כלומר, שמנקודת ראותו של משרד השיכון (המדינה) בשלב זה עדיין אין **"בעיית שיכון"**. ובכן, האם בשלב זה יש הצדקה להתערבות של הממשלה ביחסים שבין הבנק ללווה? דוקא ביטוח של מחיר הדירה משחרר את נותן המשכנתא מהסיכון המתלווה לאפשרות, שמימוש הנכס לא יחזיר את ערך החוב. כלומר, שבפועל, ביטוח כזה עלול לגרום למעבר מהיר יותר אל השלב של מימוש הנכס, או, במילים אחרות – להחשתו של תהליך היוצר בעיית שיכון. מה, אם כן, צריך להיות תפקידו של משרד השיכון (או המדינה) במצב עניינים זה?

#### סיכום ומסקנות:

1. **האינטרס של הבנק או "בעיית השיכון"**. השפעת ההכוונה של מעורבות הממשלה בתכניות ביטוחי המשכנתאות על מערכת היחסים, שבין נותני המשכנתאות לבין נוטלי המשכנתאות, עלולה להקטין את התמריץ העסקי של הבנק לפתור את הבעיה. לכן מעורבות הממשלה תתברר כמבטיחת האינטרס של הבנק יותר מאשר פותרת בעיית שיכון. מטבע הדברים, ביטוח מחירי הדירות, אשר יופעל בעת מימוש הנכס ויבטיח לנותן המשכנתא את מלוא החזר של החוב, יותיר את נוטל המשכנתא, אשר יצא, בשן ועין, ללא חוב. אבל, בתום תהליך זה של מימוש הנכס על-ידי הבנק, המשתכן יישאר חסר דיור! כלומר, רק הבעיה של הבנק תיפתר ולא **"בעיית השיכון"** של המשתכן. ובכן, האם על משרד השיכון (המדינה) לטפל במניעת ההפסד הכספי של נותני המשכנתאות או



נוטלי המשכנתאות או שמא יש להתרכז בפיתרון "בעיות שיכון" של נוטלי המשכנתאות.

2. **ממדי הבעיה.** כל עוד מספר המקרים, אשר יש להגדירם כ"בעיית שיכון", מצומצם ומאפשר טיפול פרטני, נקודתי, אין הצדקה להתערבות ממשלה ביחסים שבין נותני המשכנתא לבין נוטלי המשכנתא על-ידי בניית מערכת סבסוד של ביטוח (הן ביטוח התשלומים השוטפים והן ביטוח מחירי הדירות). אולם, אם הבעיה מתרחבת לממדים שאינם ניתנים לטיפול פרטני אזי, יש לשקול בניית פיתרון מערכתי.

3. **מוצע לפעול בשני כיוונים בהתארגנות משרד השיכון:**

ראשית, הקמת לשכות ייעוץ והכוונה בכל מחוז, אשר יטפלו בכל מקרה של נוטל משכנתא שנקלע לבעיות כלשהן עם ספק המשכנתא, ובעיקר, לגבי מי שהגיע לשלב של מימוש הנכס. שנית, שכלול מערכת איסוף הנתונים של משרד השיכון בנושא משכנתאות פרטיות, לפי אזורים, לפי חתכים חברתיים ולפי כישלונות בפירעון, אשר תאפשר זיהוי בעיות שיכון בתחום זה. מערכת כזו תאפשר גם לחשב את המשמעות הכספית של כל חלופה שתידון.

### פרופ' ישראל לוסקי

פרופסור לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון

העבודה בודקת את המדיניות כלפי נוטלי משכנתאות, אשר אינם עומדים בהתחייבותם, ומציעה מספר דרכים, על-מנת לספק להם הגנה זאת בעזרת ביטוחים שונים. לפני שאתייחס במפורש להגנות אלו, מן הראוי להציג מספר מושגים, אשר לא הייתה התייחסות אליהם בעבודה:

א. סיכון מוסרי (Moral Hazard). מדובר במצב בו מי שלקח משכנתא איננו עושה את המאמצים הנדרשים להחזירה כאשר יש ביטוח משכנתא.

ב. Adverse selection. כאשר למבטח אין יכולת להבחין בין סוגים שונים של מבוטחים, ורק למבוטחים "גרועים" הביטוח כדאי, בעוד מבוטחים אמינים נמנעים עקב הפרמיה הגבוהה.

ג. אינפורמציה א-סימטרית: כאשר לפרטים יש אינפורמציה לגבי אמינותם ובמיוחד לגבי רצונם להחזיר את המשכנתא, ואילו לבנק נותן המשכנתא (או המבטח אותה) אין נתונים לגבי טיבו של הלקוח.

מושגים אלו, שנידונו בהרחבה בכלכלה, מלמדים אותנו, שביטוחים עלולים להיות בעייתיים במיוחד כאשר הגורמים הנ"ל בעלי משמעות ניכרת. בנוסף לכך, לאור האינפורמציה החלקית שבידי הבנקים, כל איסור על פינוי בעל דירה, שאיננו עומד בתשלומי המשכנתא, עלול לגרום לעלייה בריבית על המשכנתא לכלל הציבור. כתוצאה מכך ייפול נטל נוסף על מקבלי משכנתאות ישרים, אשר עושים כל מאמץ להחזירן. לעומת זאת, מתוך הנתונים החלקיים שהוצגו במחקר זה, ניתן ללמוד שמספר המקרים בהם הבנקים מממשים את המשכנתא ו"לוקחים" את הדירה קטן למדי: בין אלף לאלפיים בשנה. לפיכך, עלינו לשקול בין מספר חלופות: האם לאמץ שיטה של ביטוחי משכנתאות עם כל התופעות השליליות המתלוות לכך? או להמשיך במצב הקיים בו הבנקים רשאים לפנות את מי שאיננו עומד בתשלומי המשכנתא אך בו-בזמן שיעורי הריבית לכלל הציבור הם ברמה סבירה? התשובה תלויה בגודל הבעיה של הפינויים. לדעתי, כאשר מספר המקרים בהם דיירים מפונים מדירותיהם לא עולה על אלפיים – עדיף להמשיך בשיטה הנוכחית, ולהמליץ על טיפול אינדיבידואלי בכל מפונה על-ידי משרד הרווחה או משרד השיכון.

### יעקב ליפשיץ

חבר צוות הכלכלה במרכז טאוב

החלק הראשון במאמר מנסה לבסס את הטענה, שמסיבות שונות, גדל הסיכון בנטילת משכנתאות, ועל כן נפגעה יכולתן לסייע לאנשים ברכישת דירות. ד"ר גילת בן שטרית מכנה את התופעה שהתפתחה "נופלים בפרצה של שוק המשכנתאות".

להלן כמה דברים בהתייחס לכך:

1) אם אכן גדל הסיכון לנוטלי המשכנתאות, ממילא גדל גם הסיכון לנותני המשכנתאות. מהתרשמות כללית לא נראה, שהתחרות העזה בין

הבנקים על מתן משכנתאות, שלא פחתה בשנים האחרונות אלא להפך, מעידה על תופעה כללית של גידול הסיכון בתחום זה.

2) אני מניח, שיש קשר בין שיעור המשכנתאות שאינן נפרעות, ובין המצב הכלכלי הכללי (קצב צמיחה, שיעור אבטלה וכו'), כשם שקיים קשר בין פירעון הלוואות אחרות ובין המצב הכלכלי הכללי. היות שמחזוריות כלכלית היא תופעה נורמלית, הרי שכדי להצדיק התערבות ממשלתית צריך להראות שהתופעה של אי-פירעון משכנתאות חורגת מהממדים "הנורמליים", המוסברים על-ידי מחזורים כלכליים.

3) במאמר עולה טענה, שבעוד המשכנתא יוצרת מחויבות קבועה לאורך זמן, יש תנודתיות גדולה מבעבר בהכנסות, בעיקר בשל סיבות הקשורות בהתפתחויות בשוק העבודה, ועל כן נפגע כושר החזר של נוטלי משכנתאות. התנודתיות הגדלה בהכנסות, לכאורה, מוסברת בעדויות נסיבתיות, כמו למשל, שגידול החלק היחסי של עובדי קבלן (או עובדים בחברות כוח אדם) מלמד על אי-יציבות בהכנסות. ייתכן שכן, וייתכן שלא – חברות השמה למיניהן דווקא משכללות את שוק העבודה ועשויות להקטין אבטלה חיכוכית ולהגדיל יציבות בהכנסות, ולא להפך.

4) ברמה המקרו-כלכלית יש מקום לבחון את ההתפתחות היחסית של השכר הממוצע במשק (או משתנה מייצג אחר של הכנסות, נאמר הכנסה פנויה לנפש) לעומת מחירי דירות. אם השכר הממוצע עלה יותר ממחירי דירות לאורך זמן, הרי שכושר החזר הכולל של משכנתאות מן הסתם גדל, ולא קטן.

5) לגבי הטענה, המועלית בעבודה, שירידת מחירי דירות גורמת לכך, שערך הנכס המשועבד כבטוחה למשכנתא לא מספיק לכסות את יתרת החוב, ודיירים שלא יכולים לעמוד בפירעונות שוטפים מפסידים לא רק את הדירה, אלא יורדים לנכסים אחרים שלהם – אלה הם בלי ספק, מקרים מצערים. אבל אם מחירי דירות יורדים נדרשת מלכתחילה משכנתא קטנה יותר, שמן הסתם קל יותר לעמוד בפירעונה.

6) לגבי הטענה, כי העובדה שנשללת היום מן הבנקים אפשרות לדרוש ערבויות של צד שלישי הגדילה את מספר המשכנתאות שלא נפרעות – אמנם כאשר נעלם אחד המקורות לפירעון חוב, שיעור החובות שלא נפרעים עלול לגדול, אולם כשלעצמו אין בכך להעיד ששיעור המקרים של חדלות פירעון (של הלוויים עצמם) גדל.

מכל האמור למעלה, המאמר לא משכנע שאכן נוצרה בעיה בממדים המצדיקים התערבות ממשלתית מעבר לפתרונות פרטניים במקרים חריגים.

החלק השני של המאמר רלבנטי רק אם מקבלים את הטענה לגבי התרחבות התופעה של אי-פירעון משכנתאות בקרב משפחות, ולגבי הכרסום ביכולתן של המשכנתאות למלא תפקיד ברכישת דירות. חלק זה במאמר מכונה "כלים להגנה על נוטלי משכנתאות", ומציע שלושה כלים ביטוחיים, שעשויים לצמצם את הסיכון ולהחזיר עטרה ליושנה. להלן כמה הערות לחלק זה של העבודה:

1) באופן עקרוני, אני תומך בחלוקת סיכונים בין הממשלה ובין סוכנים כלכליים (פירמות, משקי בית), כאשר הממשלה יכולה לשפר את הרווחה החברתית. עם זאת, לא תמיד יש הצדקה לחלוקת סיכונים כני"ל, ולעתים קרובות היא מהווה מסווה לסבסוד ותו לא (במקרים כאלו, יש לשקול אם לא עדיף סבסוד ישיר או אפילו אספקה ישירה של פתרונות על-ידי הממשלה). כמו כן, יש חשיבות רבה למתכונת של תכניות הביטוח, שהממשלה מהווה בהן צד, כדי למנוע, ככל האפשר, תופעות לוואי שליליות.

2) לפני שהממשלה מקבלת על עצמה סיכונים מסוימים, יש לוודא שקיים כשל שוק, ושחברות הביטוח הפרטיות לא יכולות למלא את תפקידן המסורתי. המאמר מתאר בהקשר זה את הניסיון של חברת EMI, המוצג כ"סיפור הצלחה". אם אכן כך, מדוע יש צורך בהתערבות ממשלה? תכניות ביטוח ממשלתיות רק עלולות לדחוק יוזמה פרטית או למנוע התפתחות כושר ביטוחי פרטי בתחום זה.

3) נדמה לי שהתשובה לשאלה זו, בעבודה של ד"ר בן שטרית, קשורה בעיקר לפרמיית הביטוח הגבוהה, המצטרפת לעלות המשכנתא, ובסופו של חשבון פוגעת ביכולתם של אנשים לרכוש דירות. אם כן, הבעיה איננה הפחתת סיכונים אלא סבסוד עלויות.

4) יש לשים לב, מדובר בביטוח סיכונים של נוטל המשכנתא, ולא של נותן המשכנתא (אף שיש קשר ברור ביניהם). נוטל משכנתא חשוף לסיכון, שאם לא יוכל לעמוד בפירעונות השוטפים של המשכנתא, דירתו תילקח ממנו (ותימכר); ואם התמורה ממכירת הדירה לא תספיק לכיסוי יתרת המשכנתא (בתוספת עלויות נלוות שונות), אזי עלולים לרדת לנכסים נוספים שלו. לאמתו של דבר, על פי המבחנים המקובלים, נדמה לי, שמדובר בסיכונים שאינם ברי-ביטוח, ולא צפוי שיתפתח היצע משמעותי

של ביטוח פרטי בתחום זה. אגב, העובדה שחברות ביטוח נוספות (זולת EMI) אינן פעילות בתחום זה, תומכת בהשערה זו. הסיבות העיקריות לאי-ביטוחיות במקרה זה הן: בחירה שלילית (רק נוטלי משכנתאות שמעריכים שהסיכון שלהם גבוה מהמוצע יבטחו את הסיכונים האמורים) ותלות בין המאורעות (בדרך-כלל, חוסר יכולת לעמוד בפירעונות שוטפים וירידת ערך דירות אינם מאורעות אקראיים. למשל, ירידת ערך דירות מתרחשת בעת ובעונה אחת באזורים שלמים ואפילו במדינה כולה).

5) ביטוח ממשלתי יכול להתגבר על בעיית הבחירה השלילית רק אם הוא מנדטורי, דהיינו ביטוח משכנתאות **חובה** לכל מי שנוטל משכנתא. ביטוח ממשלתי לא יכול להתגבר על בעיית התלות בין המאורעות, במיוחד במדינה קטנה כמו ישראל, והוא מתנוון לתכנית סיוע "פשוטה".

**לסיכום**, לביטוח משכנתאות ממשלתי משמעויות לא-פשוטות, ולא נראה שהמציאות בשוק הדיור והמשכנתאות בישראל מצדיקה התערבות ממשלתית בדרך מורכבת כזו.

### ד"ר מיקי מלול

אוניברסיטת בן-גוריון ומרכז טאוב (צוות הכלכלה)

רכישת דירה חדשה היא, בדרך-כלל, העסקה החשובה בחיי רוב משקי הבית. חלק גדול מהבתים נרכש באמצעות משכנתאות, כאשר השוק הוא חופשי, וקיימת התערבות ממשלתית באמצעות הלוואות לזכאים. תנאי השוק החופשי פועלים בדרך-כלל לטובת הפרטים החזקים יותר, בעלי ביטחונות מספיקים כנגד ההתחייבויות שלקחו, כמתבטא בעלויות נמוכות יותר, כגון ריביות ועמלות נמוכות, בעיקר בשל פרמיית סיכון נמוכה יותר וכוח מיקוח גדול יותר שלהן. מצבם של בעלי ההכנסות הנמוכות הורע אף יותר בשנים האחרונות, בשל חיובם לבטח את המשכנתא, המייקר את מחיר הדירה עבורם ומכביד עליהם בזמן ההחזרים.

פרט שהתחייב על משכנתא, בעת שעבד ושהיה באפשרותו לעמוד בתשלומים ולאחר זמן איבד את עבודתו, עלול למצוא את עצמו בקריסה מוחלטת, בעיקר במידה שערך הנכס ירד משמעותית. במצב זה הוא אף

עלול להישאר עם ההתחייבות לבנק לאחר שהנכס ימומש על-ידו. ההוצאה לרכישת דירה הינה משמעותית עבור רוב הפרטים והיא עלולה להפוך הרסנית אפילו לאלה המוגדרים מעמד ביניים, לא רק מבחינת הפרט אלא גם כנובע מיצירת נטל עודף מטיפול משפטי ואחר וגם מאובדן התפוקה של הפרט. השאלה הנשאלת הינה, האם זהו תפקיד הממשלה להתערב בשוק זה ולבטח חלק מהסיכונים שהפרטים לוקחים בשוק זה? כלומר האם קיים כאן כשל שוק מובנה? התשובה לכך, לדעתי, חיובית וזאת מכמה סיבות:

1. **העלות הגבוהה.** בית שונה ממוצרים אחרים, בעיקר בעלותו הגבוהה יחסית להכנסה השוטפת של רוב הפרטים במשק, בשילוב עם היותו מוצר חיוני, במיוחד כשאין בארץ שוק מפותח של שכירות לטווח ארוך.
2. **מוצר שאיננו ניתן לחלוקה.** בדרך-כלל לא ניתן לקנות "חצי" בית או חלק מבית, ולפיכך אין אפשרות לגוון את תיק ההשקעות ולפזר סיכונים. הבית "יחזיק" בדרך-כלל חלק גדול מתיק ההשקעות של הפרטים ובחלק מהמקרים יהווה 100 אחוז ממנו. כלומר, שלא ניתן לפזר סיכונים ולבנות תיק השקעות יעיל.
3. **אופק זמן משמעותי ההחלטה.** ההחלטות לגבי רכישת בית ולקחת משכנתא הינן החלטות של זמן ארוך (כ-20-30 שנים), ופרטים נוטים להיכשל בהחלטות נכונות, כאשר מעורבים בכך שיקולי טווח ארוך, וזאת בין היתר, בשל חוסר יכולת לחזות לטווח כה ארוך.
4. **הסיכונים.** סיכונים מסוימים הינם אקראיים ועלולים לפגוע בכל אחד ואחד, ולפיכך ביטוח סיכוני ירידת ערך שווה בעיני רוב הפרטים במשק.
5. **קיימים מנגנונים אנדוגניים, המאיצים את הרעת מצב הלווים המפגרים בתשלומים, כגון:** עלויות גבייה, מימוש במחירים נמוכים ממחיר השוק.

#### **עקרונות להתערבות ביטוחית בשוק המשכנתאות**

ראשית, ביטוח פרטי מפני ירידת ערך או ביטוח תשלומים אינו בא בחשבון, מפני שיש כאן כשל שוק מובהק עקב בעיות של "adverse selection". כלומר, רק הפרטים המסוכנים יותר, שהם בדרך-כלל הפרטים החלשים יותר, יבטחו ובעלות ביטוח גבוהה יחסית.

שנית, ביטוח תשלומים לא בא בחשבון עקב בעיות של "moral hazard", העלול לגרום לפרטים לא לשלם מיוזמתם או למשל לוותר על עבודה בקלות רבה יותר, בהיותם נסמכים על הביטוח, שהוא "ישלם". ולבסוף, ביטוח ערך דירה בתנאים מסוימים, שיפורטו להלן, עשוי להוביל לתוצאות יעילות:

א. ביטוח **חלקי** בלבד, על-ידי קביעת תג מחיר ל-moral hazard, הכולל מרכיב של השתתפות עצמית.

ב. ביטוח **ציבורי** כביטוח חובה, על מנת לפתור את בעיית ה-adverse selection.

ג. ביטוח **ירידת ערך**, אשר מעל טווח הירידה של הממוצע הארצי. פיצוי בעלי הדירות, שנפגעו בצורה קיצונית ביחס לממוצע הארצי, יאפשר הפחתת הסיכון ברכישת דירה ומניעת מצב, שבו כל ירידת הערך נופלת על קבוצה מצומצמת של פרטים – הספקת הביטוח תחלק את נטל ירידת הערך בין כל רוכשי הדירות (לדוגמא, במקרה של שדרות, בו המלחמה הפילה נטל כלכלי על קבוצה מצומצמת, חלשה יחסית, ביטוח של ירידת ערך, שבמקרה זה מקיים את התנאי של ירידה מעבר לממוצע הארצי, יאפשר חלוקת הנטל הכלכלי, לפחות, בין כל בעלי הדירות במשק).

ד. ביטוח בסכום **מוגבל** לדירות ממוצעות.

ה. ביטוח רק **לדירה ראשונה**, שבגינה מתקיים כשל השוק.

**לסיכום**, ביטוח ציבורי, כנגד ירידת ערך, המקיים את התנאים שהזכרנו, ייעל את שוק הדירות ואף יאפשר להנהיג מדיניות חברתית פרוגרסיבית, בה יתאפשר ליותר משפחות לרכוש דירה ולעמוד בתשלומי המשכנתא. בנוסף, הביטוח המקטין את פרמיית הסיכון שהבנק ידרוש מפרטים בעלי הכנסות נמוכות יאפשר להעניק ריביות ועמלות דומות יותר בין הפרטים. במקרה שתתרחש בו זמנית ירידת ערך קיצונית וחוסר יכולת לעמוד בתשלומי המשכנתא יוחלשו המנגנונים האנדוגניים, המרעים עוד יותר את מצב הפרטים, הנקלעים למצבי קיצון אלו, ויאפשרו מימוש יעיל יותר של הנכסים.

עוד יש לציין, כי פיתוח ועידוד שוק שכירות לטווח ארוך עשוי להוות מדיניות משלימה למדיניות לעיל, אשר אף עשויה להגביר את היעילות והפרוגרסיביות של השוק. זאת משום, שבעלי הדירות להשכרה נהנים, בדרך-כלל, מעלויות מימון משכנתא נמוכות יותר בהשוואה לפרטים החלשים. שוק שכירות כזה יאפשר לפרטים החלשים יותר ליהנות בצורה

עקיפה מעלויות מימון משכנתא נמוכות יותר מאלה שהיו משלמים אם היו רוכשים בעצמם את הדירה.

### **ד"ר עמנואל שרון**

חבר צוות הכלכלה במרכז טאוב

בעלות על דירה היא דרך מאוד לא יעילה לחיסכון למשקי הבית. הנכס אינו נזיל, וכאשר הפרט זקוק לכספי החיסכון שלו הוא עדיין זקוק לדיוור. "המשכנתא ההפוכה", כלי שנכנס לאחרונה, יקרה מאוד ואפילו לאחר כניסתן לשטח של חברות רבות, זה יהיה לא יעיל.

מבחינת המשק, הבעלות על דירות אינה יעילה כי היא מקטינה מוביליות בשוק העבודה. הבעלות על דירות באמצעות משכנתא הייתה נראית הגיונית לפרט בעבר, כאשר מחירי הנדל"ן עלו בהתמדה, העבודה השכירה הייתה מובטחת והמשכנתא סובסדה על-ידי המדינה. לא נראה שמצב זה נכון גם היום, אלא שמבחינת הבטחת הדיוור כדאי למדינה למצוא דרכי סבסוד יעילות לבנייה להשכרה, במקומות שהמדינה מעוניינת בהם.