

הלוואות משכנתא לדיור וכשלים בפירעונן: מבוא לנושא עם פרספקטיבה השוואתית בינלאומית¹

גילת בן שטרית ונעמי כרמון

נושאים הקשורים לחדלות פירעון משכנתאות והשלכותיה על משקי הבית ועל הכלכלה עלו לסדר היום העולמי בעקבות "משבר הסאב־פריים" בארה"ב. משבר זה התרחש על רקע של מדיניות ממשלתית המתייחסת לבעלות על דיור כמטרה חברתית־כלכלית; ב־1997, בעת ששיעור בעלי הדירות בארה"ב עמד על 66%, הצהיר ממשל קלינטון על שאיפתו להגדיל שיעור זה ל־67.5%. יעד זה קודם באמצעות הסרת חסמים בתחום מימון המשכנתאות, שאפשרו למשקי בית רבים יותר מבעבר להפוך לבעלי דירות (Shlay, 2006). בשנים שלאחר מכן עלה בהתמדה שיעור בעלי הדירות בארה"ב והגיע ב־2004 לשיא של 69%. ב־2010 ירד שיעור בעלי הדירות ל־66.6%, כאשר עקב "משבר הסאב־פריים" איבדו מיליוני משקי־בית את ביתם. האירועים בשוק המשכנתאות, שחברו בו מבנים פיננסיים רעועים בשוק המשני עם חוסר יכולת של משקי בית אמריקניים לעמוד בתשלומי המשכנתאות, היו גורם מרכזי בהתפתחותו של משבר בשוק ההון האמריקני והבינלאומי. בדומה לארה"ב, ישראל הפעילה לאורך כל שנות קיומה מדיניות שעודדה בעלות על דיור (כרמון, 1999). גם בעשור האחרון המדיניות המוצהרת של משרד הבינוי והשיכון היא העלאת שיעור בעלי הדירות (משהב"ש, 2006). מימוש המדיניות כרוך בקיומו של שוק משכנתאות בישראל, אך בניגוד למה שקרה בארה"ב, בארץ לא דובר על קשר בין התרחשויות בשוק המשכנתאות לבין המשבר הפיננסי האחרון. יחד עם זאת, רווחה תחושה שקיימת בעייתיות בשוק המשכנתאות בארץ, תחושה שגרמה למשרד הבינוי והשיכון לממן מחקר בנושא הכשלים בפירעון משכנתאות. מאמר זה מבוסס בעיקרו על חלקו הראשון של מחקר זה (בן שטרית וכרמון, 2006). כותרת המאמר מעידה על מטרתו: לספק לקורא מבוא להיכרות עם מושגים בשוק המשכנתאות, בצד תמונה השוואתית של הסדרי המשכנתאות ופיגורים בתשלומי משכנתא בישראל, לעומת מדינות אחרות. במאמר הגדרות של מושגי יסוד בנושא הנדון, מאפיינים של הסדרי משכנתא לדיור בישראל ובמדינות אחרות ונתונים בסיסיים על פיגורים בתשלומי משכנתא בישראל, בהשוואה למדינות אירופיות. המאמר עוסק גם ברשתות הביטחון ללווים, הן בישראל והן במדינות אחרות, ובהליכי המכירה הכפויה של דירות, בשל אי פרעון חובות משכנתא. הוא שם דגש על

1 המחברות מודות לאגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון אשר הזמין ומימן את המחקר ששימש בסיס למאמר זה, ובעיקר לחברי צוות ההיגוי בראשות מיכאלה גרזון, ובהשתתפות ד"ר חיים פיאלקוב, אריאלה רבדל-נדקוב ויוסי שבת. תודה למרכז לחקר העיר והאזור בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון שבחיפה, ששימש כאכסניה למחקר ובו ניתן לרכישה ספר המחקר (www.ccrs.technion.ac.il). תודה גם למעריכי המאמר, שהערותיהם תרמו לשיפורו.

הסוגיה הכבדה שיוצר הצירוף בין הון דיור שלילי לבין חדלות פירעון. לבסוף, המאמר מציג מסקנה מרכזית של המחקר: למרות שבישראל, בניגוד למה שקרה בארה"ב, אין לבעיה של חדלות פירעון משכנתאות השלכות מקרו כבדות משקל על יציבות הכלכלה, הנושא ראוי לטיפול שורש בשל השפעותיו הקשות על חיי הלווים שנקלעו למצב זה.

א. שוקי משכנתאות ומאפייניהם

משכנתא היא הלוואה לטווח ארוך הניתנת לצורך רכישת נכס, כאשר החזר ההלוואה מובטח על ידי משכון (שעבוד) הנכס. אם הלווה אינו עומד בהסדרי התשלומים רשאי המלווה לממש את המשכון ולהעמיד את הנכס למכירה, על מנת לכסות את יתרת החוב. פרק זה דן במאפיינים שונים של משכנתאות ושל שוקי משכנתאות בישראל ובעולם. בפרק יוצגו מושגים הקשורים למשכנתאות ומדדים המשמשים להערכת שוק משכנתאות. שוקי המשכנתאות של מדינות שונות נבחנים זה מזה במידת מעורבותה של הממשלה כשחקנית בשוק המשכנתאות, במידת הרגולציה, ומעבר לכך, במידת המורכבות והתחכום של המסחר במשכנתאות. לשוק המשכנתאות, המספק אשראי לצורך רכישת מגורים, קשרי גומלין הדוקים עם שוק הדיור. שני השווקים מהווים גורמים בעלי השפעה בכלכלת המדינה (תיאור מפורט של קשרי גומלין אלו ב-European Central Bank, 2003).

א.1. שוק המשכנתאות ומרכזיותו בכלכלת המדינה

שוקי המשכנתאות המשרתים מדינות שונות בכלכלה המערבית שונים זה מזה במידה רבה (Doling and Ford, 2003). המגמה הכללית של התכנסות בשווקים הפיננסיים, המאפיינת את עידן הגלובליזציה, פסחה (או שמא טרם הגיעה) לשוקי המשכנתאות. בכלכלתה של מדינה, שבה שיעור גבוה של בעלות על דיור, ניתן לצפות למרכזיות גבוהה של שוק המשכנתאות. בישראל שיעור גבוה יחסית של בעלי דירות, ובכל זאת מידת המרכזיות של שוק המשכנתאות בכלכלת המדינה נמוכה יחסית לאירופה וארה"ב. שני מדדים משמשים לבדיקת מרכזיותו של שוק המשכנתאות: שיעור משקי הבית משלמי המשכנתא מכלל האוכלוסייה ושיעור חוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג.

על-פי נתונים לשנת 2002, שיעור משקי הבית משלמי המשכנתא, ביחס לכלל משקי הבית, היה: בישראל² - 34%, בארה"ב² - 41% ובבריטניה - 42% (לפי: Housing Data and Statistics, Division UK, 2003, Table 8.1). היינו, בישראל שיעור משקי הבית משלמי משכנתא מכלל משקי הבית נמוך משיעורם בארה"ב ובבריטניה.

לפי ה-European Central Bank (2003), שיעור חוב המשכנתאות (כלומר, כלל המשכנתאות שעדיין לא נפרעו) ביחס לתמ"ג הכולל של מדינות ה-EU הוא 39%, כאשר יש שונות גדולה בין המדינות השונות. נתוני האיחוד האירופי מצביעים על כך שלמדד זה יש נטייה לעלות במשך

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

הזמן, כנראה בעקבות השתכללותם של שוקי האשראי ונטייה גוברת של משקי הבית להסתמך על אשראי לרכישת דיור (Housing Statistics in the European Union, 2002).
 לוח 1 מציג זה בצד זה שני מדדים עבור מדינות ה-EU וישראל: שיעור הבעלות על דיור ושיעור חוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג. ההבדלים בין המדינות חושפים מסורות שונות של מבני חזקות בשוקי דיור ונטייה להשתמש או לא להשתמש במינוף על מנת לרכוש דירה.

לוח 1: בעלות על דיור וחוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג במדינות אירופה¹ ובישראל²
 (אחוזים)

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

(1) European Central Bank (2003), Structural factors in the EU housing market, Table 1.1, p. 8
 (2) אומדן מחברי המחקר.

סה"כ חוב המשכנתאות בישראל ב-2003 עומד על 165.5 מיליארדי ש"ח, בהשוואה לתמ"ג בסך 497.5 מיליארד ש"ח (בנק ישראל, 2003: הנספח הסטטיסטי, לוח א'-נ'-1.1). ניתן אפוא לאמוד את שיעור חוב המשכנתאות ביחס לתמ"ג בישראל בכ-33%, שהוא שיעור נמוך מאוד ביחס לשווקים של הולנד, בריטניה, שוודיה, גרמניה ומדינות מפותחות אחרות.
 מכאן, למרות הנורמה של בעלות דיור, השימוש בכלי המשכנתא כמנוף לצורך רכישת דירה אינו נרחב בישראל. ההסבר לכך יכול להימצא בממצאי מחקרו של ספירלמן (1997). ספירלמן מראה שבישראל יש הסדר נורמטיבי של העברת הון בין-דורית, בצורת סיוע של ההורים לרכישת דירה של בניהם ובנותיהם (הסדר הגורם לשעתוק בין-דורי של הפער הכלכלי-חברתי ופוגע במוביליות החברתית). הסדר נורמטיבי זה מאפשר למשקי בית צעירים, בני משפחות מבוססות, להימנע מלקיחת משכנתאות עם שיעורי מימון גבוהים לצורך רכישת דירה.
 במספר מדינות קיים שוק משכנתאות משני. שוק זה מאפשר למלווי המשכנתאות "לארוז" חבילות של משכנתאות ולסחור בהן. השוק המשני תורם להורדת רמת הסיכון של המשקיעים בשוק. בארה"ב פותח שוק המשכנתאות המשני כבר בשנות ה-30 של המאה הקודמת, כחלק מהצעדים של הממשל הפדרלי בהתמודדות עם ה"שפל הגדול" (הסבר מפורט על שוק המשכנתאות המשני אצל רוצברגר, 2001). השוק המשני אפשר למלווים בארה"ב להמשיך להלוות משכנתאות למשך 30 שנה עם שיעור ריבית קבוע. בישראל אין שוק משכנתאות משני. לפי כהן (2003), חוק שוק משני למשכנתאות פורסם בארץ בספטמבר 1999, אך לא נוצרו תנאים מתאימים לפיתוחו של שוק זה.

א.2. משכנתאות ומאפייניהן

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

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

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

במשבר הסאב־פריים נקלעו לוויים רבים למצב שבו מחיר הנכס הוא מתחת לקרן ההלוואה, ונטבע מונח חדש – "jingle mail". מטבע הלשון מתאר את הפתרון שבו בחר חלק ניכר מלוויים אלו, והוא החזרת מפתחות הנכס למלווה, כלומר זניחת הנכס תמורת מחיקת ההלוואה.

תנאי משכנתאות

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

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

שיעור מימון LTV (Loan-To-Value) – גובה הלוואת המשכנתא יחסית לערך הנכס. מכיוון שהמשכנתא ניתנת כנגד משכון הנכס, ככל שה־LTV גבוה יותר רמת הסיכון של המלווה עולה. בתקופת שפל במחירי הנכסים, כאשר ה־LTV גבוה, קיימת הסתברות גבוהה לירידת ערך הנכס מתחת לסכום ההלוואה שעדיין לא נפרעה. כדי להוריד את רמת הסיכון בשוק המשכנתאות קיימת

במדינות רבות רגולציה מגבילה לגבי ה־LTV. בחלק מהן נהוג לדרוש בטחונות נוספים מרוכשי דירות כתנאי למשכנתא עם LTV גבוה (European Central Bank, 2003).

שער הריבית – ריבית נמוכה מריבית השוק הינה אחד המכשירים העיקריים שבהם נעזרות ממשלות לעידוד שוק הדיור בבעלות (Hendershott and White, 2000). המשכנתאות הממשלתיות בישראל, המסובסדות באמצעות שער ריבית נמוך מריבית השוק (below-market interest rate), היוו במשך שנים מרכיב חשוב בשוק הדיירות. לאחרונה חלה ירידה ניכרת בשערי הריבית על הלוואות הדיור, ועקב כך נשחק מרכיב סבסוד זה.

החזר חודשי – ההסדר המקובל לתשלום משכנתא הוא תשלומים חודשיים. חישוב החזר המשכנתא מבוסס בד"כ על לוח שפיצר. לוח שפיצר מחשב החזרים שווים של קרן+ריבית לאורך כל תקופת ההלוואה. בשיטה זו, ההחזרים החודשיים בנויים כך שמרכיב הריבית גבוה בתחילת התקופה ופוחת במשך השנים. התוצאה היא שגם אחרי מספר שנים של עמידה בתשלומים, הלווה עדיין חייב לבנק חלק עיקרי מסכום הקרן. לדוגמה: לווה שלקח משכנתא למשך 25 שנה בריבית של 4.5%, שילם לאחר 12 שנות החזר משכנתא סכום המגיע ליותר מכדי 80% מסכום ההלוואה המקורי, אבל יתרת הקרן שהוא חייב היא מעל ל-65% מסכום ההלוואה המקורי.³ נוהג מקובל בארה"ב היה להגביל את גובה החזר החודשי של המשכנתא, כך שלא יעלה על 28% מהכנסת משק הבית (Hendershott and White, 2000). בישראל, שיקול הדעת לגבי גובה החזר החודשי נתון בידי הבנקים, כאשר כל מקרה נשקל לגופו.

הסדר ההתאמה לשינויי ריבית ואינפלציה – מכיוון שבמשקים מודרניים חלים שינויים תכופים בשיעורי האינפלציה ושיעורי הריבית, משכנתאות כוללות לעתים הסדרים המתייחסים לשינויים אלו בתקופת ההלוואה של המשכנתא. המלווים לווים כסף לטווח קצר ומלווים כסף לטווח ארוך, והם צריכים להמשיך ללוות גם כאשר שיעורי הריבית עולים. שני סוגים עיקריים של מנגנוני הגנה מפני השינויים באינפלציה ובשיעורי הריבית ננקטים ע"י המלווים: (א) מנגנון הצמדה לריבית משתנה, כאשר שער הריבית על המשכנתא משתנה במועדים הנקובים מלכתחילה בחוזה (ARM); (ב) מנגנון של הצמדה למדד יוקר המחיה (PLAM). שוקי המשכנתאות שונים זה מזה בהסדרי ההתאמה האפשריים ובתמהילם. בישראל, הבנקים נותנים משכנתאות במגוון גדול של הסדרים, כולל הצמדה למטבע חוץ ולשערי ריבית חיצוניים לכלכלת ישראל (ריבית ליבור). המשכנתאות הממשלתיות, המכונות "מוכוונות", ניתנות בריבית קבועה (fixed rate), כאשר ההלוואה צמודה, במלואה או חלקית, למדד המחירים לצרכן. הסדר זה (PLAM) החל בסוף שנות ה-80, ומטרתו הייתה להתמודד עם האינפלציה אשר גרמה להפסדים קשים למלווים. הסדרי PLAM אינם מקובלים בארה"ב. ההסבר לכך נעוץ בחוק מ-1933 שאסר על הסדרי הצמדה. אף שב-1977 בוטל האיסור, עדיין הסדרים של הצמדה למדדי יוקר המחיה אינם מקובלים בארה"ב (McCulloch, 1980).

תכניות ביטוח שונות – ברוב המדינות קיימת רגולציה אשר מחייבת את הלווים לרכוש תכניות ביטוח בסיסיות, מהסוג של ביטוח חיים וביטוח נכס. מעבר לכך, קיימות תכניות שנועדו למתוח

3 החישוב במטבע אחיד וללא הצמדות למדדים כלשהם.

רשת ביטחון במקרה של חדלות פירעון; כאלו הן תכניות לביטוח תשלומי המשכנתא ותכניות ביטוח אשראי למגורים המובטח במשכנתא (ראו פירוט בהמשך).

מאפיינים של שוקי משכנתאות במדינות שונות

בניגוד לתהליך ההתכנסות של שווקים פיננסיים, המיוחס לגלובליזציה, מראים Doling and Ford (2003) כי קיימת שונות רבה בין שוקי המשכנתאות הפועלים באירופה. לוח 2 מציג את המאפיינים של משכנתאות במדינות מערב אירופה. מהלוח ניתן ללמוד ששוק המשכנתאות מעוצב ברמת המדינה. המגמה של מעבר הון מהיר בין מדינה למדינה, אשר בפועל מסיר את הגבולות הגאוגרפיים של כסף, אינה תופסת לגבי שוקי המשכנתאות. נראה ששוקי המשכנתאות מושפעים מגורמים השייכים להקשר המוסדי והחברתי של החברות שאותם הם משרתים.

לוח 2: מאפיינים של משכנתאות במדינות אירופאיות, 1999 (אחוזים)

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

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

שיעורי ה-LTV שבם ניתנות משכנתאות מעידים על מידת החשיפה של שוק המשכנתאות לסיכון. מידת החשיפה לסיכון פיננסי היא חלק מהנורמות החברתיות המקובלות במדינות שונות. בולטת העובדה שבכל ארצות אירופה, מחוץ לצרפת, מקובל שיעור מימון גבוה של הלוואות משכנתא, 80% ויותר, במחצית המדינות הוא מגיע ל-100%, ובהולנד אף גבוה מכך. ב-1997 החלו מחירי הדירות בארה"ב לעלות. לפי מדד אנרגטיבי המשקלל את מחירי הבתים בעשרת האזורים המטרופוליניים הגדולים, עלו מחירי הדירות פי שניים בין ינואר 1997 ליוני

2006⁴ בעוד שמומחים כינו את התופעה בשם "housing bubble" והזהירו מפני השלכותיה (Case and Shiller, 2003), אצל ציבור הקונים הלכו ונבנו ציפיות להמשך המגמה. כתוצאה מכך נהרו קונים לשוק המשכנתאות ונטלו הלוואות עם שיעור מימון גבוה. לפי דיווח של המדור הכלכלי של CNN, המסתמך על נתונים שסופקו ע"י הארגון הארצי של סוכני הנדל"ן, יותר משני שלישים מרוכשי דירות בפעם הראשונה (first-time buyers) רכשו דירות עם דמי קדימה נמוכים מ-10%, כלומר נטלו משכנתאות עם שיעור מימון הגבוה מ-90%. לוח 3 מציג נתונים של השוק האמריקני ב-2005.

לוח 3: התפלגות שיעור דמי הקדימה בין רוכשי דירה ראשונה בארה"ב (2005) (אחוזים)

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

מקור: CNNMONEY, 2005 -

http://money.cnn.com/2005/03/07/real_estate/financing/riskyloans/index.htm

א.3. מאפיינים מיוחדים לשוק המשכנתאות בישראל

משלמי משכנתאות בישראל

מסקר שנערך על ידי מכון גיאוקרטוגרפיה (2003) בקרב כ-1,000 מרוויינים, האמורים להוות מדגם ארצי מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת בישראל, ניתן ללמוד על התפלגות משלמי המשכנתאות לפי קבוצות גיל וגודל ההחזר החודשי. 56% מהמרוויינים ענו כי אינם משלמים משכנתא. ניתוח משלמי המשכנתא לפי קבוצת גיל מגלה כי שיעור משלמי המשכנתא הגבוה ביותר נמצא בקבוצת הגילאים 35-54: 50% מהם משלמים משכנתא, לעומת 29% מבני 18-34

4 מדד Composite-10 CSXR מקבוצת המדדים למחירי דיור של case-shiller: <http://www.standardandpoors.com/indices/sp-case-shiller-home-price-indices/en/us/?indexId=spusa-cashpidff--p-us---->

ר-16.6% בלבד מבני 55 ומעלה. לוח 4 מציג את התפלגות משלמי המשכנתא לפי גובה החזר החודשי.

לוח 4: שיעור ישראלים משלמי משכנתא, לפי גובה החזר המשכנתא החודשי (אחוזים)

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

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

כמצוין לעיל, לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת רק 34% מתושבי ישראל משלמים משכנתא, בעוד שלפי תוצאות הסקר של גיאוקרטוגרפיה 44% משלמים משכנתא. ניתן לתרץ את ההבדל בין הממצאים בגודל המצומצם של המדגם, ובכך שהסקר של גיאוקרטוגרפיה כלל רק אוכלוסייה יהודית. ידוע שבקרב הערבים שיעור נוטלי המשכנתאות הוא נמוך.

משכנתאות ממקורות ממשלתיים לעומת משכנתאות ממקורות הבנק

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

המשכנתאות המסובסדות ל"זכאים" היו בעבר מרכיב דומיננטי בשוק המשכנתאות בישראל (ראו לוח 5). משכנתאות אלו ממומנות ממקורות ממשלתיים וניתנות בתנאים קבועים מראש עבור קבוצות מוגדרות של זכאים. הטיפול במתן המשכנתאות הממשלתיות ובגביית התשלומים מבוצע בבנקים פרטיים למשכנתאות, תמורת עמלה.

לעתים קרובות, סכומי המשכנתאות המוכוונות (הממשלתיות) אינם מספיקים לרכישת דירה.

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

בשנים האחרונות הבנקים מעודדים משקי בית לקחת הלוואות במסלולים שונים, עקב מצוקת מקורות במגזר הצמוד (בנק ישראל, 2003, עמ' 117). ללווה מוצעים מסלולים שונים של הלוואות המורכבים מכלים פיננסיים שונים, וניתן ליצור תמהיל בין המסלולים השונים. הכלי הפיננסי המסורתי הוא הלוואות בריבית קבועה, כאשר סכום ההלוואה צמוד למדד. מלבד זאת, מוצע ללווים מסלול של משכנתאות צמודות למדד המחירים לצרכן בריבית משתנה, כאשר המועדים לשינוי גובה הריבית מוגדרים מראש לאורך חיי ההלוואה. שני כלים פיננסיים נוספים המוצעים ללווים הם: משכנתאות הצמודות לריבית הפריים, או הלייבור, והלוואות הצמודות למט"ח. הבנקים נעזרים בכלים פיננסיים אלו כדי להקל על מצוקת גיוס המקורות של צמודי מדד, וכדי לפזר את סיכוני הריבית. בניגוד להלוואות המוכוונות, בנק ישראל מתיר לבנקים לקבוע עמלת פירעון מוקדם בהלוואות הממומנות ממקורות הבנק (בניגוד למקובל בארה"ב).

המגמה המאפיינת את השנים האחרונות היא ירידה מואצת במשקלן של המשכנתאות ל"זכאים" מתוך סה"כ המימון לעסקאות נדל"ן. לוח 5 מראה כי משקלן של המשכנתאות ל"זכאים" ירד מ-47% בשנת 2002 לכ-19% בשנת 2005.

לוח 5: אחוז עסקאות של "זכאים" * מסך כל עסקאות נדל"ן בישראל, 2002-2005

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

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

מאפייני מערכת הבנקאות למשכנתאות

בשנת 2002 פעלו בישראל שבעה בנקים למשכנתאות, מלבדם ישנן מספר חברות ביטוח אשר עוסקות במתן משכנתאות, אך חלקן של אלו מוערך כקטן מאוד בכלל שוק המשכנתאות. הביצוע של הלוואות חדשות בשנת 2002 הסתכם ב-23.2 מיליארד ש"ח. הנתח של שלושת הבנקים הגדולים למשכנתאות, טפחות (המזרחי), לאומי למשכנתאות ומשכן (הפועלים) הגיע לכ-76% מכלל הלוואות מסכום זה.

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

ב. רשתות ביטחון ללווים

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

לוח 6 מציע מיון של רשתות ביטחון ללווים, למקרים של כשל בתשלומי ההלוואה. החלוקה בעמודות מתייחסת לרמת ההגנה שמספק הכלי: ברמה הגבוהה, כלים המונעים את אבדן הנכס (או שווה ערכו); ברמה המשנית, כלים המאפשרים תקופת התאוששות ללווה, שנקלע לקשיים; וברמה האלמנטארית, כלים המונעים מצב שבו נותר הלווה עם חובות, לאחר שהשעבוד על הנכס מומש ע"י המלווה. הכלים ממוינים לפי המערכות המספקות אותם: כלי המסופקים ע"י הסקטור העסקי; כלי מדיניות אשר נוצרים ע"י הממשלה; וכלי חקיקה.

לוח 6: טיפולוגיית כלים המספקים הגנה לנוטלי משכנתאות, לפי מטרותם

מניעה של אבדן הנכס במקרה של משבר	אפשרות לתקופת התאוששות	מניעת חובות לאחר מימוש השעבוד
<ul style="list-style-type: none"> ביטוח חיים לטובת המלווה ביטוח נכס לטובת המלווה 	<ul style="list-style-type: none"> ביטוח זמני של תשלומי המשכנתא תמיכה בתשלומי המשכנתא ע"י תשלומי העברה זמניים כפיית הסדרים פיננסיים 	<ul style="list-style-type: none"> ביטוח אשראי משכנתאות סבסוד של ביטוח אשראי משכנתאות הלוואות nonrecourse
<ul style="list-style-type: none"> תמיכה בתשלומי המשכנתא באמצעות תשלומי העברה קבועים 		<ul style="list-style-type: none"> כלים עסקיים כלים של מדיניות ציבורית כלי חקיקה פיננסית

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

החקיקה המספקת הגנה לנוטלי משכנתאות אמורה לשקף את האיזון שבין ערך הבעלות על דירה לערכים אחרים. כאשר דירה נרכשת באמצעות משכנתא, המבנה הפיזי מהווה "בית" ללווה עם כל המשמעויות הנלוות למושג זה, אבל עבור ספק האשראי, המבנה אינו אלא אמצעי להבטחת האינטרסים הכלכליים שלו. הגנה על האינטרסים הקנייניים של המלווים מבטיחה את אספקת האשראי, שגם לה חשיבות חברתית רבה (Margalit, 2006). כלי חקיקה אשר ימנע כליל מסירה של נכס משועבד במקרה של אי עמידה בתשלומי המשכנתא מנוגד למטרה של הבטחת אספקתו של אשראי, תהינה לו השלכות מזיקות בסופו של דבר וסביר שלא ימצא במערכת של כלכלה מודרנית.⁵ החקיקה יכולה לספק הגנה ללווים באמצעות תקנות סטטוטוריות, המעכבות מכירה של דירות שרוכשיהן כשלו והכופות על המלווה לשנות – במקרים מיוחדים – את תנאי ההלוואה המקוריים. החקיקה הפיננסית יכולה גם למנוע מצב של חובות לאחר מימוש השעבוד על הדירה, באמצעות התערבות בחוזי ההלוואות וקביעה שהלוואות לדיור תהינה מסוג nonrecourse (ראו להלן).

1.1. רשתות ביטוח – דוגמאות ממדינות מפותחות

כלים עסקיים להגנה על נוטלי משכנתאות

הסדרי המשכנתא מכינים רשתות ביטוח הנפרשות מבעוד מועד, לפני שנוצרה בעיה בתשלומי המשכנתא. פוליסות אלו, מטרתן להקחות את העוקץ של אירועים קשים בלתי צפויים במהלך חי ההלוואה, למנוע את איבוד הדירה (או ההשקעה הכספית בה) ע"י הלווים, וגם להקטין את הסיכון שנוטלים על עצמם המלווים.

ביטוח חיים – ביטוח החיים נועד לכיסוי חוב המשכנתא במקרה מוות של אחד או יותר מהלווים. במקרה כזה ייפרע החוב לבנק על ידי חברת הביטוח, בגבולות הסכום שבטוח. הביטוח הוא מסוג "ריזיקו", היינו: הוא משולם רק במקרה של מות המבוטח לפני הגיעו לגיל מסוים, הנקוב בפוליסה. הבנק נקבע כמוטב על פי הפוליסה, ותגמולי הביטוח ישולמו לבנק לשם זיכוי חשבון ההלוואה. ביטוח החיים נדרש ע"י המלווה, אבל מקנה יתרון ליורשיו של לווה שנפטר בדמי ימיו. במקרה פטירה משלמת חברת הביטוח את יתרת חוב המשכנתא (לפי הסכם הפוליסה), ויורשי הלווה ממשיכים להחזיק בנכס. יש מקרים שבהם חברות הביטוח אינן מוכנות להנפיק פוליסה לביטוח חיים של לווים מפאת גיל מבוגר או מצב בריאותי, ולעתים מסכימים המלווים לפטור את הלווה מחובת הביטוח.

מקרים רבים של הסתככות פיננסיות בקרב משקי בית של עולים לישראל מחבר העמים החלו באותה נכונות של הבנקים בישראל לפטור אותם מהצורך לרכוש ביטוח חיים להלוואות הדיור.

5 כדי להבטיח אספקת אשראי בימי הבית השני, תיקן הלל הזקן את תקנת הפרוזבול. על פי התורה, כל החובות שהגיע זמנם להיגבות ולא ניגבו נשמטים בשנת השמיטה, וחל איסור לנסות לגבות אותם. איסור זה גרם לכך שבתקופת הבית השני נמנעו בעלי ממון מלהלוות לעניים. תקנת הפרוזבול מאפשרת לגבות את ההלוואה, גם אם שמיטת כספים הייתה אמורה לשמטה, באמצעות העברת ההלוואה לגבייה על ידי בית דין.

לוויים שנטלו הלוואות בגיל מבוגר יחסית, לא בוטחו. כאשר נפטר בן משפחה מפרנס נותרת המשפחה ללא מקור הכנסה לכיסוי תשלומי המשכנתא.

ביטוח מבנה/נכס – ביטוח הנכס נועד לכסות הוצאות לא צפויות הקשורות בשמירת שלמותו של המבנה או לפדיון ההלוואה במקרה של נזק טוטלי. סכום הכיסוי של ביטוח המבנה משקף את עלות הבנייה ונקבע לפי משתנים של עלות הבנייה. מכיוון שסכום הביטוח מהווה ערובה להלוואה במקרה נזק, הבנק רשאי לדרוש להגדיל את סכום הביטוח עד לגובה ההלוואה. ביטוח הנכס מכסה בדרך כלל נזקי רעידת אדמה, צד ג', מזג אוויר ושרפות, ולעתים גם נזקים מצנרת מים.

ביטוח פרטי לתשלומי המשכנתא, במקרה של אבטלה – ביטוח תשלומי משכנתא הינו פוליסת ביטוח שבאמצעותה המבוטח יכול לכסות את תשלומי המשכנתא שלו לתקופה המוגדרת בפוליסה במקרה שיאבד את מקום עבודתו, או שייבצר ממנו לעבוד עקב אבדן כושר עבודה. ביטוח פרטי כזה מקובל בבריטניה (Doling and Ford, 2003) ומכסה בדרך כלל את תשלומי המשכנתא לתקופה של שנה. אין חובה לקנות ביטוח זה, שהוא יקר (כ-4% מסכום התשלום המבוטח), ושיעור רכישת הביטוח נמוך. ממצאי מחקר מראים כי לוויים רבים סבורים שהביטוח יקר מדי, ובנוסף לכך אין הם בוטחים בחברות הביטוח הפרטיות שאכן ישלמו את התביעות.

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

המודל הבריטי לביטוח תשלומי משכנתא, המשלב ביטוח ציבורי עם ביטוח פרטי, עורר ביקורת מצדם של מספר חוקרים. מחקר של Ford and Quilgars (2001) טוען כי ההסדר הקיים בבריטניה אינו משרת את הלוויים מעוטי הכנסה שההסתברות לכך שיקנו תכנית ביטוח פרטית לתשלומי המשכנתא נמוכה ביותר. לפי סקר שערכו החוקרים, לוויים מקבוצות מעוטות הכנסה, שאינם מבוטחים, צברו פיגורים בתקופת ההמתנה להחלטה של תכנית התמיכה הציבורית. ביקורת חמורה על מודל זה מבטא גם מחקרם של Pryce and Keoghan (2002). החוקרים הגיעו למסקנה כי תכניות ביטוח פרטיות לתשלומי משכנתא אינן רשת ביטחון הראויה להרחבה, וכי ההנחה שתכניות ביטוח פרטיות יכולות להחליף את התמיכה הממשלתית לקויה ביסודה.

כלים של מדיניות ציבורית – תשלומי העברה קבועים או זמניים

אחדות ממדינות הרווחה באירופה יצרו מערכות גדולות לתמיכה בבעלות על דיור, באמצעות מה שאפשר לכנות ביטוח תשלומי משכנתא במקרים של אבטלה. Doling and Ford (2003) חקרו מערכות אלה בשמונה מדינות. לוח 7 מציג את הסיכום שערכו חוקרים אלה עבור שש מן המדינות שנחקרו. את פורטוגל וספרד לא כללנו בלוח, מפני שממשלותיהן לא יצרו תכניות כנ"ל לביטוח משכנתאות.

לוח 7: תמיכה בעלויות דיור של רוכשי דירות מובטלים בשמונה מדינות של האיחוד האירופאי

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

הלוח מציג ממצאים של מחקר משווה. התרגום נאמן למקור. המקור: Doling and Ford (Eds: 2003), Globalisation and home ownership, Delft, p. 214.

לוח 7 מלמד כי בשלוש מדינות – פינלנד, גרמניה ובריטניה – מובטחת תמיכה ללא מגבלת זמן, בעוד ששתיים מגבילות את משך הביטוח הנדון: בלגיה מבטיחה את קיומו לשלוש שנים, ואילו בהולנד נדרשים חלק מן המובטלים, אלה שאינם יכולים לעמוד בתשלומי המשכנתא שקיבלו על עצמם, לעבור לדיור זול יותר בשכירות שגם היא מסובסדת.

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

השינויים במבני שוק העבודה והמשכנתאות לוו גם בשינויים ברשת הביטחון הסוציאלית. לפני 1987 היו נוטלי משכנתא שקיבלו קצבאות של קיום בסיסי (subsistence benefits) זכאים לכך שתשלומי הריבית על המשכנתא שלהם ישולמו במלואם (בכפוף לקריטריונים לזכאות). תמיכה זו נקראה ISMI Income Support Mortgage Interest. בשנת 1987 נחקקה החקיקה הראשונה אשר הגבילה את ה-ISMI. מגבלות נוספות הוצגו בשנת 1995. אחד מן השינויים המרכזיים

בחקיקה היה קביעת פרק זמן ארוך למדי – כ־9 חודשים – של המתנה לסיוע ממשלתי. מדיניות הממשלה של השהיית התמיכה, והכוונת הלווים לשוק הביטוח הפרטי לכיסוי התקופה הראשונה של אבטלה או אבדן כושר עבודה, מעוררת ביקורת רבה מצד חוקרים (ראו לעיל). מערכת תמיכה מיוחדת במינה הוקמה בפינלנד הסוציאליסטית (Ruonavaara, 2003). במדינה זו שיעור הבעלות על דיור גבוה במיוחד, יחסית למדינות אירופאיות אחרות, ומגיע ל־72%. בפינלנד מספר מערכות התומכות בבעלי דירות בקשיים. בעלי דירות מובטלים זכאים לתמיכת דיור אשר ניתנת לפי מבחני הכנסה, בעקבות הירידה בהכנסותיהם. תמיכת הדיור מכסה כ־80% מעלויות דיור סבירות. מאפיינים שונים של הדירה, כמו עלויות דיור (כולל ריבית ההלוואה), גודל, גיל, מערכת חימום ומיקום ומאפיינים שונים של משק הבית כמספר נפשות, הכנסה חודשית ועושר נלקחים בחשבון כאשר נקבע גודל התמיכה.

בתחילת שנות ה־90 פקד את פינלנד מיתון כלכלי קשה שלא היה מקביל לו בעצמתו במדינות ה־OECD: התמ"ג של המדינה ירד ב־11% בין 1991 ל־1993. בין השנים 1989 ל־1993 איבד שוק העבודה כחצי מיליון משרות, שהיו כ־22% מסך כל המשרות. לשנות המיתון קדמו שנים של צמיחה כלכלית ותהליכי דה־רגולציה בשוק האשראי שבהן נטלו משקי בית רבים משכנתאות. עליית מחירים תלולה (בשנת 1987 בלבד עלו מחירי הדירות ב־37%) ולאחריה ירדת מחירים חדה גרמו למשבר קשה בשוק הדירות הפיני, ומשקי בית רבים הושפעו ממנו. מספר המובטלים שקיבלו תמיכות דיור עלה מפחות מ־30,000 ב־1991 ליותר מ־120,000 ב־1994, ואף שמספר הזכאים ירד בשנים הבאות עדיין הוא נותר מעל ל־100,000. מערכת נוספת שבה יכולים בעלי דירות במצוקה בפינלנד להיעזר היא מערכת התמיכה בהכנסה. כל מי שהכנסתו היא מתחת לרמת קיום מסוימת, אשר נקבעת ע"י החוק, זכאי לקבל תמיכה סוציאלית. מצבו של כל פונה מוערך ע"י פקיד במשרד המקומי של הביטוח הלאומי. לפי החוק, 93% מהריבית על הלוואת הדיור יכולה להיחשב כהוצאות הדיור של בעלים ויכולה להיות מכוסה באמצעות תמיכה סוציאלית. התשלומים של הלוואת הדיור אינם נחשבים לעלויות דיור שמכוסות ע"י העזרה הסוציאלית. בדרך כלל, ייעצו לפונים לשאת ולתת עם הבנקים כדי לקבל תקופה של חופש מתשלומים.

בתחילת שנות ה־90, כדי להקל על מצוקת החובות שנוצרה בעקבות התמוטטות שוק הדיור בפינלנד, ניתנה סובסידיה לריבית (interest subsidies) למשקי בית השקועים בחובות. התמיכה ניתנה לפי מבחן אמצעים, ומשקי הבית שהתקבלו לתכנית קיבלו את התמיכה במשך שלוש שנים. הסובסידיה הגיעה לכדי 5% מהריבית על שארית קרן ההלוואה. התמיכות האחרונות, לפי תכנית זו, שולמו בשנת 1997. מתוך כ־15,000 בקשות לתמיכה זו, רק כ־6,630 נענו בחיוב. רוב משקי הבית שקיבלו את התמיכה היו משפחות עם ילדים, רובם מועסקים בעלי הכנסה נמוכה או בינונית (Ruonavaara, 2003).

כלי חקיקה פיננסיים

במדינות אחדות נוצרו מנגנונים שמטרתם לעכב או למנוע את אבדן המגורים של לוי משכנתאות בקשיים. מנגנונים כאלו מופעלים בתקופה שבין הפקדת בית המשפט כאחראי לטיפול במשק הבית המפגר בתשלומי המשכנתא ועד לכינונו של הסדר כפוי של פריסת חובות. ניתן לסווג כמנגנון סטטוטורי מן הסוג הנדון כאן את הוועדה המיוחדת שפועלת בישראל מכוח חוק ההגנה על נוטלי

הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), ה'תשס"ב - 2002. דוגמאות אחרות לכלי חקיקה רלוונטיים מצאנו בפינלנד ובספרד.

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

ספרד הוגדרה ע"י Esping-Andersen (1990) כמדינה שבה מערכת הרווחה בסיסית ולא מפותחת (rudimentary). Maldonado (2003) סוקר את התערבות בתי המשפט בספרד בהליכי מכירת דיירות שרוכשהן כשלו בפירעון המשכנתא. לכאורה, ספרד היא אחת מהמדינות שחוקתן מכירה בזכות לדיור. לפי סעיף 47: "לכל האזרחים הספרדיים יש זכות ליהנות מדיור הולם ומספק". אבל, למרות הכללת סעיף זה בחוקה, אין חוק אשר מחייב הקצאה של משאבים ציבוריים לאכלוס מחדש של אלו שפוננו מבתיים ע"י מערכת המשפט.

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

מהתיאור של Maldonado עולה תמונה של תהליך מימוש קשה וסבוך, הפועל לרעת המפונים. בשנת 2001 פונו במדריד 1,300 משפחות מביתן. בחלק גדול מהמקרים מדובר בנכים או בחולי נפש אשר מוצאים מביתם. הפינוי מעוכב לעתים ע"י עובדים סוציאליים אשר פונים לשופטים בבקשה לעכב את הפינוי עד שיימצא מקום לאכסן את המפונים.

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

משכנתאות nonrecourse

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

הלווה יוותר על הנכס באחד משני מקרים: האחד – מחוסר ברירה, כאשר אינו יכול לעמוד בתשלומים שנטל על עצמו; השני – כתוצאה מחישוב פיננסי קר, כאשר ירידה במחירי הדירות מביאה אותו למצב של הון דיור שלילי, היינו: ערך ההלוואה שעליו לשלם גבוה מערך הדירה הממושכנת (Vandell, 1995; Quercia et al., 1995). הלווה המוותר מפסיד את ההון העצמי שהשקיע ברכישת הנכס, את "עלויות העסקה" ואת הסכומים שהעביר למלווה לפני שניצל את זכותו "לצאת" מהעסקה. יתר על כן, הוא מסתכן בכך שיפגע ביכולתו לקבל אשראי בעתיד במדינה שבה היסטוריית האשראי של כל יחיד מתועדת בקפדנות ונשמרת לאורך שנים רבות במחשבים הזמינים לכל דכפין. למרות כל אלה, לעתים יבחר לווה בהסדר זה כדי להקטין את ההפסדים שנחשף אליהם בשל ירידה חדה בערך הדירה. במצב של הון דיור שלילי, הסדר nonrecourse מועיל מאוד ללווה חדל הפירעון הפטור מן ההפסד שנוצר עקב ירידת שווי השוק של הנכס ומן החוב שנוצר עקב הליכי מימוש הנכס. לעומת זאת, לווה חדל פירעון, שהלוואתו היא מסוג recourse, חייב לשלם את החוב שנוותר לאחר מימוש השעבוד של הנכס ע"י המלווה. במספר מדינות בארה"ב, הלוואות המשכנתא לדיור הן nonrecourse מתוקף החקיקה ברמת המדינה. כך משיבה לצוות המחקר מרגוט סנדרס (Margot Saunders), עו"ד של הרשות להגנת הצרכן האמריקאית, לגבי החקיקה האמריקנית:

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

על-פי Capone and Metz (2003), כשנמכר נכס בשל אי פרעון משכנתא הלווה והמלווה נושאים במשותף בהפסדים. מאחר שהעלויות שנובעות ממימוש השעבוד פוגעות בשני הצדדים, יש לשניהם אינטרס להגיע להסכם שיצמצם את ההפסדים. המלווים משתמשים במספר כלים שמטרתם למתן הפסדים (loss mitigation tools). Capone and Metz (2003, עמ' 6-8) ממיינים כלים אלה, הנהוגים כיום בארה"ב, לקבוצות אחדות:

הימנעות מיוחדת (Forbearance) – עיכוב בנקיטת תהליכים משפטיים שמובילים למימוש. כלומר המלווה נמנע מהעמדת ההלוואה כולה לפירעון מידי כאשר הלווה נמצא בקשיים. תכניות אלו, אשר נתמכות על ידי גופים שונים,⁶ מאפשרות למלווים לבנות תכניות החזרים ארוכות טווח. תכניות אלו מתאימות לתמיכה בלווים עם בעיות פיננסיות זמניות ושאינם בעלי חובות נוספים.

שינוי הלוואה (Loan modification) – זהו מחזור הלוואה שאינו כרוך בעלות עבור לוויים שיש להם היסטוריית תשלומים טובה. כאשר שער הריבית הנהוג בשוק הינו נמוך, ביחס לשער הריבית של המשכנתא שנלקחה, ניתן להוסיף את הפיגורים המצטברים למשכנתא ולפרוס אותה מחדש לתקופה של 30 שנים נוספות לפי שער הריבית החדש.⁷

6 ברשימה נכללים: Fannie Mae, Freddie Mac, FHA and the Department of Veterans Affairs.

7 הערת המחברים: בארץ הבנקים גובים עמלת פירעון מוקדם, גם כאשר הנכס ממומש.

מכירת הנכס טרם מימוש השעבוד (Preforeclosure or "short" sale) – עזרה מצד המלווה במכירת הנכסים יכולה להועיל, כאשר ברור לחלוטין שהלווים צריכים לעבור ליחידת דיור זולה יותר או למיקום חדש ואינם יכולים להרשות לעצמם את מכירת הנכסים הממושכנים.

תשלום כספי תמורת ויתור על שטר קניין (Deed-in-Lieu of Foreclosure) – במקרי מצוקה, כמו מוות של אחד הלווים או כישלון למכור את הנכס טרם מימוש, ללווים מוצע סכום כסף כדי שיחתמו על ויתור שטר הקניין (deed) של הנכס לטובת המשקיע. זאת, כתחליף לאכיפת תהליך מימוש יקר.

Capone and Metz (2003) ניתחו את מידת ההצלחה של כלים אלו והראו ירידה ניכרת במספר המכירות הכפויות של דירות, כתוצאה מיישום כלים אלו.

ביטוח אשראי משכנתאות

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

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

קיימות שיטות שונות לתשלום הפרמיה. ייתכן הסדר שלפיו פרמיית הביטוח מועמסת על ההלוואה שניתנת על ידי הבנק, והלווה משלם אותה כחלק שוטף מתשלומי ההלוואה. מאחר שביטוח אשראי רלוונטי רק כאשר שיעור המימון הוא גבוה, נלקח בחשבון השינוי בשיעור ה-LTV לאורך חיי ההלוואה: כאשר צובר הלווה שיעור הון עצמי (equity) מסוים בנכס, אם בעקבות עמידה בתשלומי ההלוואה ואם בעקבות עלייה במחירי הנכס, הוא יכול לדרוש מהמלווה לפטור אותו מתשלום הפרמיה לביטוח האשראי.

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

הדוגמה הבאה ממחישה את ההשלכות של שיעורי כיסוי שונים על מצב הלווה לאחר שהופעלה הפוליסה של חברת הביטוח. מחיר הדירה בעת הרכישה \$100,000. למימון רכישתה נטל הלווה הלוואה בסך \$95,000. לאחר תקופה קצרה הפך הלווה לחדל פירעון, והמלווה החליט על מימוש הנכס המשועבד. ההכנסות ממכירת הדירה לאחר ניכוי ההוצאות (כולל: הוצאות משפטיות, ריבית

ועוד) הן \$70,000. נוצר הפרש של כ־\$25,000 בין קרן ההלוואה לבין הסכום שהתקבל בעקבות מימוש השיעבוד.⁸ כאשר שיעור הכיסוי של ההלוואה הוא 30% – חברת הביטוח התחייבה לתשלום של עד \$28,500, והביטוח מכסה את כל ההפרש; כאשר שיעור הכיסוי של ההלוואה הוא 20% – חברת הביטוח התחייבה לשלם עד \$19,000, ולכן גם לאחר שתעביר את התחייבותה יישאר הלווה חייב סכום של \$6,000.

מבנה השוק לביטוח אשראי משכנתאות בארה"ב

הפעילות של שוק האשראי למשכנתאות בארה"ב מבוססת על כך שכל המשכנתאות המעובדות ע"י הגופים המאגחים הקשורים לממשל הפדראלי,⁹ העולות על שיעור מימון מסוים, חייבות בביטוח, ללא קשר למאפיינים החברתיים-כלכליים של הלווים, או למאפייני הנכסים.

ביטוח האשראי בארה"ב מתבצע בשתי רמות משלימות: האחת – ביטוח של גופים פדראליים אשר מספקים את הביטוח ללווים החלשים שחברות פרטיות אינן מוכנות לבטח; השנייה – ביטוח המוצע ללווים ע"י חברות ביטוח אשראי פרטיות, הנתונות לפיקוח, שמטרתו לשמור על יציבותן. ארגון הגג המייצג חברות אלו הוא MICA.¹⁰

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

לביטוח אשראי המשכנתאות יש תפקיד חשוב בהבטחת הפעילות של שוק המשכנתאות המשני. הגופים המאגחים של שוק המשכנתאות המשני, Freddie Mac ו־Fannie Mae, מתנים רכישה של הלוואות ששיעור ה־LTV שלהן מעל ל־80%, בביטוח אשראי משכנתאות.¹¹ ביטוח אשראי המשכנתאות מוריד את רמת הסיכון עבור המשקיעים בשוק המשני.

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

8 החישוב מבוסס על ההנחה שהמימוש התבצע זמן קצר לאחר נטילת ההלוואה. מאחר שבתחילת תקופת ההלוואה הלווה מחזיר בעיקר את הריבית, השפעת התשלומים ששולמו על שארית החוב היא זניחה.

9 Ginnie Mae, Freddie Mac and Fannie Mae.

10 ראו אתר האינטרנט של ארגון הגג: <http://www.privatemi.com>.

11 בתקופה שקדמה למשבר הסאב־פריים בארה"ב עקפו לווים רבים תנאי זה ע"י נטילה של הלוואה נוספת עם שער ריבית גבוה יותר. הלוואות אלו נקראות piggyback loans, והן נחשבות לאחד הגורמים שתורמו להיווצרות המשבר.

ביטוח אשראי ע"י רשויות פדראליות

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

תעריפי פרמיית הביטוח של ה-FHA מורכבות משני חיובים:¹² האחד – תשלום מראש בעת החתימה על חוזה המשכנתא – 1.5% מסכום ההלוואה; השני – תשלומים שוטפים כאחוזים מהתשלומים החודשיים: עבור משכנתאות לתקופה שמעל ל-15 שנים, שיעור הפרמיה השנתית 0.5%; עבור משכנתאות לתקופה קצרה מ-15 שנים, הפרמיה היא 0.25%. במקרה של דירות בבתים משותפים (condos), הרוכשים אינם חייבים בתשלום הראשון אלא רק בתשלומים החודשיים. פרמיית הביטוח השנתית ניתנת לביטול, כאשר שיעור ההון שצבר הלווה בנכס עובר שיעור מסוים.

לגבי הלוואות שניטלו לאחר ינואר 2001, יש הוראות מפורטות הקובעות שניתן לבטל את התשלומים כאשר יתרת המשכנתא היא מתחת ל-78% ממחיר הדיירה. בנוסף ל-FHA, קיימים שני גופים פדראליים העוסקים בביטוח משכנתאות של מגורים ספציפיים, ה-Veterans Administration מיועד לאנשי צבא, וה-Rural Housing Service למגור הכפרי.

ביטוח אשראי על ידי חברות פרטיות

חברות ביטוח פרטיות לאשראי משכנתאות (private mortgage insurance- PMIs) הוקמו בניו-יורק כבר בשלהי המאה ה-19. השפל הכלכלי הגדול בשנות ה-30 של המאה העשרים מחק לחלוטין את תעשיית ה-PMI בארה"ב שכללה למעלה מ-50 חברות. הניסיון המר עם חברות ביטוח אלו, שקרסו בשעת השפל, הנחה את הממשל בהתוויית כללי זהירות מחמירים לגבי העיסוק בביטוח אשראי משכנתאות. הענף הוקם מחדש בשנת 1957 עם כללים מחמירים המעוגנים בחקיקה. בין 1957 ל-2009 אפשר ענף ביטוח האשראי הפרטי ליותר מ-25 מיליון אנשים להפוך לבעלי בתים.¹³ בין הכללים המחמירים: חברות ביטוח אלה מורשות לעסוק רק בתחום זה, יש מגבלה על היקף הפעילות של החברות ביחס להון העצמי שלהן, והחברות צריכות להחזיק הון מסוים בנזילות גבוהה למקרים של מיתון כלכלי.

חברות הביטוח הפרטיות מציעות פוליסות עם שיעור כיסוי שנע בין 20%-25% מסכום ההלוואה. לווה יכול לבטל את ביטוח המשכנתאות הפרטי לאחר שצבר לפחות 20% הון (equity) בנכס. הקווים המנחים לביטול הביטוח נקבעים ע"י המלווים, כאשר בדרך כלל המלווים ידרשו הערכה מחדש של שמאי לערך הנכס. ענף ביטוח האשראי בארה"ב צלח תקופות מיתון קשות. בתחילת שנות ה-80, שאופיינה

12 <http://www.hud.gov/offices/hsg/sfh/insured.cfm>

13 ראו הצהרה של Teresa Bryce, נציגת ענף ביטוח אשראי המשכנתאות בארה"ב, בפני ועדת משנה להזדמנויות דיור וקהילה: <http://www.privatemi.com/news/testimony/20091008.cfm>

באינפלציה דו־ספרתית ושיעורי ריבית גבוהים, הוצעו ללווים משכנתאות עם שיעורי ריבית משתנים. כאשר התנאים הכלכליים התדרדרו, בייחוד באזורים שכלכלתם בייצור אנרגיה, לא עמדו לווים רבים בתשלומי המשכנתאות והחל גל של עיקולי דירות (foreclosures). ענף ביטוח אשראי המשכנתאות שילם מעל ל־6 מיליארד דולר עבור תביעות של מחזיקי פוליסות במהלך שנות ה־80. בתחילת שנות ה־90 שילם ענף ביטוח האשראי למעלה מ־8 מיליארד דולר עבור תביעות, בעיקר בקליפורניה ובצפון־מזרח ארה"ב. מחזיקי הפוליסות כללו את הגופים המאגחים, בנקים מסחריים, משקיעים מוסדיים, בנקים למשכנתאות וגופים פדראליים שונים.¹⁴

במשבר הנוכחי, בשנים 2007 ו־2008 שילמו החברות בענף קרוב ל־15 מיליארד דולר למבוטחיהן.¹⁵ למרות ההפסדים הכבדים שספג הענף בשנים אלו הוא הולך ומתחזק, שכן החזרה למדיניות מתן אשראי זהירה יותר של המלווים מגדילה את היקפי הביטוחים שמבוצעים ע"י החברות.

2.2. רשתות ביטוח בישראל

בפרק הבא תוצג בתמציתיות החקיקה המקנה הגנה על דירת מגורים, והשינויים שחלו בחקיקה זו אשר גרמו למצב שבו נחשף הלווה במידה רבה לסכנה של איבוד דירת המגורים. בסקירה שלהלן נתייחס למגוון כלים הנהוגים בישראל שמטרתם לספק הגנה לנוטלי משכנתאות.

תכניות ביטוח אלמנטריות

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

עד סוף שנות ה־90 מכרו הבנקים ללווים ביטוח חיים וביטוח נכס בעת נטילת ההלוואה, בלא שניתנה ללווים הזכות לבחור את המבטח. בעקבות בג"ץ, שנדון ב־1998, לאחר שהפיקוח על הביטוח קבע כי הבנקים גובים פרמיה הכפולה מן המוצדק, הוחלט לאפשר תחרות על מחירים. כיום, לפי התקנות של המפקח על הבנקים, הבנק חייב להציג לפני הלווה את האפשרות לרכוש פולסה מחברות ביטוח שאינן בהכרח בהסדר עם הבנק (ראו "הוראות ניהול בנקאי תקין מס' 451 – נהלים למתן הלוואות לדיור", סעיף 11. (ב) (1)). נוטלי משכנתאות בישראל יכולים לבחור בין פוליסות שונות לביטוח המוצעות על ידי חברות ביטוח שונות, או על ידי הבנקים למשכנתאות. ביטוח הנכס, שעלותו השנתית היא פחות משני פרומיל מסכום הביטוח, מכסה נזקי רעידת אדמה (באופן חלקי), נזקי צד ג', נזקי מזג אוויר ושרפות, נזקי צנרת מים וכיו"ב, בהתאם לדרישות

14 ש.ם.

MICA – Mortgage Insurance Companies of America, 2009–2010 Fact Book & Member 15 Directory, <http://www.privatemi.com/news/factsheets/2009-2010.pdf>

שמציב הבנק. ביטוח זה אינו מכסה נזק כתוצאה מפעולות טרור, מלחמה או הריסת המבנה ע"י הממשלה; לכך אחראית הרשות המנהלת את מס רכוש.

חברות הביטוח מציעות פוליסות ביטוח חיים שונות. בדרך כלל הן מוכנות לבטח לווים עד גיל 55 בעת לקיחת המשכנתא, שמצב בריאותם טוב. הגיל המבוגר ביותר שבו עדיין ניתן להיות מבוטחים שונה בין חברה לחברה ונע בין 60 ל-65.

בישראל, בשנות ה-90 נטו הבנקים להתפשר ו"ויתרו" לנוטלי משכנתאות מבוגרים על רכישת פוליסה לביטוח חיים, וזאת למרות שפוליסה זו היא אחד הכלים הבסיסיים להבטחת תשלום ההלוואה במקרה של פטירה לא צפויה של הלווים. לפי עורכות הדין של עמותת "ידיד"¹⁶, חלק מהבעיות החמורות שכן הן נתקלות נובעות מכך שאפשרו לעולים לקחת משכנתאות ללא שגובו בפוליסות לביטוח חיים. נוצר מצב שכאשר אחד מבני הזוג נפטר, עול התשלומים החודשיים נופל על בן הזוג הנותר או בני משפחה אחרים המתקשים לעמוד בנטל לאחר שנגרעה הכנסת הנפטר.

תכנית לביטוח תשלומי המשכנתא

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

עמותת "ידיד" הציעה לחייב נוטלי משכנתאות לרכוש תכנית ביטוח לתשלומי המשכנתא באמצעות חקיקה.¹⁷ הביטוח מיועד לכסות אבדן כושר עבודה או אבדן השתכרות עקב פיטורין לתקופה של שנה (לפחות). מוצע גם שכאשר הפוליסה תופעל יעבור התשלום ישירות לבנק לכיסוי ההחזר החודשי של המשכנתא.

ביטוח אשראי משכנתאות

המשכנתאות בישראל הן מסוג recourse. נוטלי משכנתא חשופים לסכנה שבעקבות אי עמידה בתשלומי המשכנתא תמומש דירתם והם יימצאו ללא קורת גג, אך עם חובות עצומים שנוצרו עקב ירידת מחירי הדירות והוצאות הקשורות להליך המימוש. חברת EMI המספקת ביטוח אשראי משכנתאות החלה לפעול בישראל ב-1998. בפועל, בהעדר תחרות בענף, החברה פועלת כמונופול. יודגש כאן כי בישראל ביטוח האשראי מסופק אך ורק ע"י הסקטור העסקי, זאת בעוד שבביטוח אשראי המשכנתאות בארה"ב קיימת מעורבות ממשלתית.

16 עמותת "ידיד" תומכת בקבוצות מוחלשות, בין היתר ע"י סיוע משפטי פר-רובנו. העמותה טיפלה במספר רב של מתקשים בהחזרי משכנתאות.

17 ראו "ידיד" (2005) - מהפכת המשכנתאות בדרך: <http://www.yedid.org.il/NewsMain.asp?id=466>.

הסדרים סטאטוטוריים חדשים

ניתוח מושכל של התפתחות החקיקה בנושא הגנת דירת המגורים בישראל פורסם לאחרונה על-ידי Margalit (2006). בסיכום סקירתה היא קובעת כי לחקיקה הנוכחית אין כוח למנוע מימוש של שעבוד על דירות, וכי קיים פער בישראל בין הרטוריקה בדבר ערך הבעלות על דיור לבין המציאות שבה מסופקת הגנה משפטית קלושה לנוטלי משכנתאות.

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

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

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

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

ועדה מיוחדת – לפי החוק הוקמה ועדה מיוחדת שתפקידה לדון בהסדרים למתקשים בתשלומים שהנם זכאי משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, הוקמה לפי החוק ועדת ערר לוועדה זו. הוועדה ממשיכה את עבודתן של ועדות שפעלו לפני כן במסגרת משרד הבינוי והשיכון.

ג. כשלים בתשלומי משכנתא והשלכותיהם

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

ג.1. כשל בתשלומי משכנתאות: מושגים והגדרות

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

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

Default (כישלון, נפילה) – אף שמרבים להשתמש במושג זה בספרות הדנה בפיגורי משכנתאות, מסתבר שהמשמעות שלו שונה במקומות שונים. בקונטקסט האמריקני המושג מתייחס לפיגור של 90 יום (90-day default), והוא מהווה ציון דרך במעבר שבין פיגורים לבין תחילתו של הליך מימוש. Capone (2002) מסביר את משמעותו של ציון דרך זה בשוק המשכנתאות בארה"ב בכך שזו נקודת הזמן שבה מימוש הופך לאיום רציני. ראשית, לאחר הצטברות פיגור של שלושה תשלומים ותשלום רביעי בפתח, קשה מאוד ללווים לגייס כסף לכיסוי החובות. שנית, בשלב זה חוקי רכוש ברמת המדינות (state property laws) מתירים התחלה של תהליכי מימוש. יש לציין שבארה"ב, כאשר ההלוואה היא מסוג nonrecourse, לעתים מתבצע ה-default מתוך בחירה וחישוב כלכלי קר, ולא דווקא עקב מצב של חדלות פירעון (Ruthless default). בקונטקסט האירופאי משתמשים במושג default כדי לציין שהפיגורים הגיעו לכדי מימוש הנכס בפועל (Doling and Ford, 2003). זהו השלב שבמונחים ישראליים קרוי חדלות פירעון.

חדלות פירעון (insolvency) – הבנק מגיע למסקנה שהלווה לא יוכל לפרוע את חובותיו ושיש צורך לממש את הנכס. אין קריטריונים אחידים להכללתם של לוויים תחת הגדרה זו, ובמידה רבה ההחלטה תלויה בשיקול הדעת של הבנק המלווה. בישראל עוברות לעתים מספר שנים בין המצב שבו נקלע משק הבית לפיגורים עד שהבנק סבור שהוא חדל פירעון ושאין מנוס מנקיטת צעדים למימוש הנכס הממושכן. אחת ההגנות שמקנה חוק הגנה על נוטלי הלוואות לדיור ה'תשס"ב-2002

היא שלא ניתן לבנק להתחיל בתהליך מימוש הנכס אלא אם עברו 6 חודשים של פיגור, כלומר שבמצטבר סכום הפיגור שווה לסכום של 6 תשלומים חודשיים (חרבון, 2004). ברוב המקרים, תהליך המימוש מתחיל הרבה יותר מאוחר מחצי שנה לאחר תחילת הפיגורים. לפי בנק ישראל,¹⁸ "לווה ספציפי ימצא במצב של 'חדלות פירעון' במועד בו מתקיים לכל הפחות אחד משני המפורטים להלן: א. חוב הלווה הינו 'חוב בפיגור', כמשמעותו בסעיף 3 להוראה 314 לניהול בנקאי תקין. (לפי סעיף זה: 'חוב בפיגור' – סך כל החוב אם חלקו לא נפרע תוך 90 יום מהמועד שנקבע לפרעון אותו חלק, למעט חוב בפיגור זמני). ב. להערכת הבנק לא סביר שהלווה יפרע את מלוא התחייבויותיו לתאגיד הבנקאי, במידה והבנק לא ינקוט צעדים כגון מימוש ביטחונותיו".

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

2.1. פיגורים בתשלום המשכנתאות בישראל

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

מדד של שיעור העסקאות הנמצאות בפיגורים מיתרת עסקאות המשכנתא – הנתונים לשנים 2002–2006 מוצגים בלוח 8. אחוז העסקאות הנתונות בפיגורים מיתרת העסקאות עלה מ-5% בשנת 2000 ל-6.7% בשנת 2003 (עלייה של 34%). הנתונים מעידים על עלייה בהיקף הבעיה, אך לא מהווים אינדיקציה לאחוז משקי הבית המפגרים בתשלום המשכנתאות מכלל אוכלוסיית נוטלי המשכנתאות. הנתונים אינם מאפשרים לחשב במדויק את אחוז נוטלי המשכנתאות המפגרים בתשלומים. לפי דו"ח בנק ישראל המציג את פעילות הבנקים למשכנתאות, את מספר העסקאות ואת הפיגורים, הייתה בשנת 2003 יתרת העסקאות הפעילות לדירור 1,102,477. מכיוון שסה"כ משקי הבית בישראל באותה שנה היה 1,883,200, המסקנה לכאורה היא ש-58% ממשקי הבית נטלו הלוואות משכנתא, אך זו מסקנה מוטעית. לפי מידע ממרכז המחקר והמידע של הכנסת (2004) רק כ-34% ממשקי הבית בארץ משלמים משכנתא. ההסבר הסביר לפער בין שיעורים אלה הוא שלחלק ממשקי הבית יש יותר ממשכנתא אחת, והם מופיעים יותר מפעם אחת ברישום יתרת

18 אתר בנק ישראל, ההמלצות החדשות של ועדת באזל, טיוטת קווים מנחים לתאגידי הבנקאים בנושא דירוג אשראי מיום 26.10.2004.

המשכנתאות הפעילות. לכן, לא ניתן להשתמש בנתוני לוח 8 כדי לאמוד את שיעור משקי הבית המפגרים בתשלום המשכנתאות מכלל האוכלוסייה.

לוח 8: עסקאות המשכנתא הפעילות ושיעורי הפיגורים (3 חודשים ומעלה) בישראל, 2006-2002

שנה	יתרת העסקאות הפעילות לדיור	יתרת הפיגורים בתיקי דיור	יתרת הפיגורים מיתרת העסקאות (אחוז)
2002	1,088,524	59,225	5.4
2003	1,102,477	73,761	6.7
2004	1,161,559	79,946	6.9
2005	1,174,833	79,748	6.8
2006	1,184,981	80,475	6.8

מקור: בנק ישראל, המפקח על הבנקים (2007), מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים 2006-2002, לוח ד' 13.

מקור נוסף למידע על תופעת הפיגורים בתשלום המשכנתאות היה צריך להיות לשכת ההוצאה לפועל. פנינו להוצאה לפועל בבקשה לקבל נתונים על מספר התיקים שנפתחו בגין משכנתאות ועל מספר צווי הפינוי שבוצעו, וקיבלנו מהם את הנתונים הלא-מועילים לשאלתנו, המפורטים בלוח 9.

לוח 9: תיקי משכון וצווי פינוי (2003-1999)

שנה	פתיחת תיקי משכון (משכנתאות לדיור ולמטרות אחרות)	מספר צווי פינוי שהוצאו*
1999	8,488	אין נתונים
2000	10,845	8,413
2001	15,076	9,462
2002	10,514	7,731
2003	9,105	8,103

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

הנתונים המוצגים בלוח 9 כוללים תיקי משכון על סוגי נכסים שונים ותיקי משכנתאות, ללא הבחנה בין תיקים של משכנתאות לדיור לתיקים אחרים. הנתונים כפי שהם נאספו ומעובדים היום בהוצל"פ אינם מאפשרים לנהל מעקב על מספר התיקים שנפתחו בגין משכנתאות לדיור. לגבי מספר צווי הפינוי שהוצאו, נאמר במכתב ממנהל אגף הוצל"פ (31/5/2004): "אין בידנו נתונים על מספר צווי הפינוי שבוצעו בפועל ואין שום קשר בין כמות צווי הפינוי לפינויים".

למרות שהנתונים שהתקבלו מההוצל"פ לוקים בחסר בכך שלא קיימת אבחנה בין תיקי משכון (על סוגים שונים של רכוש, כולל דירות) לתיקי משכנתאות, ובכך שאין מעקב אחרי ביצוע של צווי פינוי, ניתן ללמוד מנתוני לוח 9 כי מדובר בתופעה של אלפי משקי בית אשר מצטרפים כל שנה לאלו הנמצאים תחת איום של פינוי מדירותיהם.

3. פיגורים בתשלומי משכנתאות: מבט בינלאומי השוואתי

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

Doling and Ford (2003) מציעים לבחון שתי תיזות זו מול זו: התיזה של ה"גלובליזציה החזקה", והתיזה של ה"גלובליזציה החלשה". ה"גלובליזציה החזקה" מציעה שרשרת של גורם ותגובה הנגרמת כתוצאה מכך שהממשלות איבדו את יכולת השליטה בעידן הגלובליזציה, ומשקי הבית מסתגלים לשינויים. תיאוריה זו מניחה דטרמיניזם מבני: הפעולות של הממשלות והשחקנים בשוקי הדיור מובנות ונוסדות על ידי תהליך הגלובליזציה. התיזה של ה"גלובליזציה החלשה" מניחה כי תהליכים גלובליים יוצרים מגבלות על יכולת הפעולה של ממשלות לאומיות, אבל לממשלות נותר מרחב פעולה והן יכולות לנקוט בצעדים שונים למיתון השפעות הגלובליזציה. לפי תיאוריה זו לא קיימת שרשרת תגובות שנקבעה מראש, אלא קיים חופש תמרון. בסיכום המחקר החוקרים מגיעים למסקנה שגם בעידן הגלובליזציה יש כר נרחב לפעילות של המדינה, ושלישינוי המדיניות של ממשלות יש חשיבות רבה עבור המבנה והיציבות של שוק הדיור בבעלות.

פיגורים בתשלומי משכנתאות ותשלומי שכר דירה במדינות אירופאיות

לוח 10 נעזר בשני מקורות שונים כדי להציג נתונים על מתקשים בתשלומי דיור במדינות החברות באיחוד האירופי, כפי שנאספו בשני סקרים של משקי בית. הראשון נערך ע"י Doling and Ford (2003), בשנת 1996, והשני נלקח מקבצים של האיחוד האירופי, כאשר הנתונים הם לשנת 2001. הנתונים ל-1996 מתייחסים ל"קשיים בתשלום המשכנתא", בעוד שב-2001 מדובר ב"פיגורים בתשלום המשכנתא"; מובן שמדובר בנתונים שונים, וטבעי שיותר אנשים ידווחו על קשיים מאשר על פיגורים. בכל זאת, ההשוואה מעניינת. ניתן ללמוד שקיימת שונות גדולה בין השנים השונות ובין המדינות בשיעורי הקשיים והפיגורים. בנוסף, ניתן לראות ממנה שכאשר משווים בין שיעורי פיגורים במשכנתא ובשכ"ד באותה מדינה, בדרך כלל קיים שיעור גבוה יותר של פיגורים בתשלומי שכר הדירה.

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

לוח 10: שיעור פיגורים בתשלומים לדיור במדינות האיחוד האירופי (1996, 2001) (אחוזים)

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

מקורות: * Doling and Ford (2003), table 1.5., p 15. ** הנתונים של אירוסטט, מבוססים על תשובות שניתנו ע"י המרואיינים בסקר פנים אל פנים שנערך בקרב משקי בית. <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>. אירוסטט:

פיגורים בתשלומי משכנתאות לפי קבוצות הכנסה במדינות אירופאיות

אירוסטט (Eurostat) פרסם נתונים על שכיחות הפיגורים בתשלומי משכנתא לפי קבוצות הכנסה שונות. לוח 11 מציג את נתוני הפיגורים באירופה המערבית, כאשר משקי הבית מחולקים לארבע קבוצות הכנסה. בקבוצה הנמוכה – משקי בית שהכנסתם נמוכה מ-60% מחציון ההכנסה; בקבוצה הנמוכה-בינונית – משקי בית שהכנסתם היא בין 60% ל-100% מחציון ההכנסה; בקבוצה הבינונית-גבוהה – משקי בית שהכנסתם היא בין 100% ל-140% מחציון ההכנסה; בקבוצה הגבוהה – משקי בית שהכנסתם מעל ל-140% מההכנסה החציונית.

**לוח 11: פיגורים של משקי בית לפי קבוצות הכנסה במדינות האיחוד האירופי, (2001)
(אחוזים)**

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

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

לפי לוח 11, ב-15 מדינות האיחוד האירופי, בקרב קבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר שיעור משקי הבית בפיגור עולה על 8%, בעוד ששיעור הפיגורים בקבוצת ההכנסה הגבוהה ביותר הוא כאחוז אחד. ניתן לומר שלוח 11 מציג נתונים צפויים: אין הפתעה בכך ששיעורי הפיגורים בקרב קבוצות מעוטות הכנסה גבוהים יותר. יחד עם זאת, ההבדלים בין המדינות גדולים. ביוון שיעור הפיגורים גבוה מאוד גם אצל קבוצת ההכנסה הגבוהה, וניתן להניח שהשיעור הגבוה של פיגורים אינו מעיד בהכרח על מצוקה כלכלית, אלא על גישות מקובלות בציבור, או על נסיבות פיננסיות מסוימות. לעומת זאת, ההבדלים הגבוהים בין שיעורי הפיגורים של קבוצות ההכנסה בפינלנד, כאשר שיעור המפגרים בקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר קרוב ל-33% בעוד ששיעור המפגרים בקבוצת ההכנסה הגבוהה הוא כאחוז אחד, מעידים על בעיה של שוק הדיור בבעלות.

גורמים מסבירים להבדלים בין שיעורי הפיגורים במדינות אירופאיות

ההבדלים הקיימים בין מדינות בשיעור הפיגורים במשכנתאות משכו את סקרנות החוקרים. Doling and Ford (2003, עמ' 16) מציגים ניתוח של מקדם המתאם של שיעורי הפיגורים עם משתנים שונים (לא ברור מהספר כמה מדינות השתתפו במודל ומה הייתה רמת המובהקות של

כל משתנה שמוצג). ממצאי הניתוח מוצגים בלוח 12. המחברים מצביעים על כך שממצאי המודל מראים על קשר בין קשיים בתשלומי המשכנתא לבין גורמים מוסדיים (institutional factors). במיוחד, המקדמים מצביעים על כך שקשיים בתשלומי משכנתא נפוצים יותר במדינות שבהן קיימים שינויים תכופים (variability) בתעסוקה, בשיעורי ריבית ובשיעורי צמיחה. שינויים בגורמים אלו מסבירים את חוסר האפשרות של לווים לעמוד בהסדרי אשראי ארוכי טווח. לדוגמה, כאשר שיעור האבטלה עולה, אין ספק שאותם לווים שהתבססו בנטילת הלוואה על זרם הכנסות עתידי מעבודה ייתקלו בקשיים.

לוח 12: מקדמי מתאם של שיעור משקי המתקשים בהחזרי המשכנתאות עם משתנים רלוונטיים

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

* רוב המתאמים $p \leq 0.05$ ואחדים $p \leq 0.10$.
מקור: Doling and Ford (2003), table 1.6, p. 16.

הניתוח מראה כי שיעורי המתקשים בהחזרים גבוהים במדינות שבהן שיעור גבוה של בעלי דירות. שיעור בעלות גבוה מעיד על כך שמשקי בית אשר במונחים של הכנסה (או עושר) מוגדרים כקונים שוליים (marginal buyers), הצטרפו לחזקת הבעלים. משקי בית אלו משולים להולכים על חבל דק, וכל הפרעה במסלול, אפילו קטנה ביותר, גורמת להם לאבד את שיווי המשקל. מקדמי המתאם מצביעים על כך ששיעור המתקשים בתשלומי המשכנתא גבוה יותר במדינות שבהן שיעור ההקצאה להוצאות סוציאליות (social spending) נמוך, כלומר שיעור התמיכה שניתן ע"י המדינה. במילים אחרות, רמה נמוכה של הגנה סוציאלית גורמת לרמה גבוהה של מצוקה אינדיווידואלית.

ג.4. מכירה כפויה (מימוש) והשלכותיה

מימוש דירות בשל אי פירעון חובות משכנתא הוא תהליך מכאיב, המלווה בעלויות כבדות לכל המעורבים בו. Doling and Ford (2003) ריכזו את כל העלויות הכרוכות במכירה כפויה (מימוש

הנכס) בלוח אשר מפרט את העלויות עבור הלווים, המלווים והממשלה, בהתאם לסוגי עלויות: חברתיות, בריאותיות, מנהליות, פיננסיות ופוליטיות. בלוח 13 עשינו מאמץ להיות נאמנים למקור. כפי שניתן לראות מהלוח, העלויות של תהליך המכירה הכפויה רבות ומגוונות, ולא כולן ניתנות למדידה ישירה. בהמשכו של פרק זה נתייחס בעיקר לעלויות הפיננסיות הכרוכות בהליך.

לוח 13: העלויות הפוטנציאליות של מכירה כפויה של דירות (מימוש)

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

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

הליך המכירה הכפויה (מימוש הנכס) בישראל

בישראל אפשר להפעיל שני תהליכים של גבייה נגד מפגרים בתשלום משכנתאות: הראשון, פנייה לבית משפט שלום והגשה של תביעת פיגורים; השני, פנייה לרשות ההוצאה לפועל (הוצל"פ). בעבר היה מקובל יותר להגיש תביעת פיגורים לבית המשפט, בעוד שבשנים האחרונות ההליך המקובל הוא פנייה ישירה להוצאה לפועל. משכנתא נחשבת לפסק-דין, לכן הפנייה בעקבות אי פירעון הנה בדרך כלל ישירות להוצאה לפועל, ולא לבית המשפט. הלווה אינו מופיע בבית המשפט, אלא אם הוא רוצה להגיש התנגדות לביצוע ההליך (התנגדות גורמת בדרך-כלל לעיכוב המימוש ודחייתו עלולה לגרום לעלויות נוספות, שיחולו בסופו של דבר על הלווה חדל הפירעון). בישראל מתבצעת המכירה הכפויה – כינוס הנכסים – דרך לשכת ההוצאה לפועל. כינוס נכסים הנו הליך שבמסגרתו ממונה כונס נכסים. כונס נכסים הנו בעל תפקיד שנתמנה ע"י רשות שיפוטית (בהוצאה לפועל – ראש ההוצאה לפועל) והוסמך לעשות פעולות שונות לתפיסה ומימוש של נכס. לרוב, כונס הנכסים שמתמנה הנו עורך הדין של הזוכה בתיק ההוצאה לפועל. על כונס

הנכסים חלות חובות שונות, ביניהן חובות אמון וזהירות, והוא משמש למעשה כידו הארוכה של בית המשפט.

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

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

הערכת העלויות הפיננסיות של מכירה כפויה בישראל

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

הניסיון לאמוד את העלויות הכרוכות במימוש נכסי דיור בישראל התבצע על סמך נתונים שנמסרו לנו מחברת EMI. הנתונים מתייחסים ל-35 תיקים של תביעות שהוגשו ע"י הבנקים לחברת הביטוח אשר ביטחה את האשראי של המשכנתא. העלויות הפיננסיות מורכבות ממספר מרכיבים: הוצאות משפטיות, עמלת פירעון מוקדם, הוצאות ריבית ומכירה הנכס במימוש מהיר. לוח 14 מציג את המחירים שבהם נמכרו הדירות, ביחס למחיר המקורי שבו נקנו. ניתן לראות שהמחיר הממוצע שהתקבל עבור דירה במימוש נמוך ב-20%-44% מהמחיר המקורי ששולם עבור הנכס. בחלק מהערים חלה ירידת מחירים גדולה במיוחד; באשקלון, לדוגמה, מחירי מימושים בוצעו בערך במחצית מן המחיר המקורי. נתונים אלה משקפים מצב בשוק הנתון בשפל ממושך.

לוח 14: מחירי הנכסים במימוש מהיר כאחוזים מהמחיר המקורי (2004)

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

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

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

התפתחותו של ענף כלכלי סביב ההוצאה לפועל של משכנתאות

כפי שניתן לראות מהנתונים המוצגים לעיל, ההוצאות הנגרמות עקב תהליכי ההוצאה לפועל גבוהות, ומסתבר שנוצר ענף כלכלי שלם שמתפרנס מכך. יש אף כאלו שמשתמשים בנימוק הקיינסיאני הישן של המכפיל הכלכלי כדי לנסות להגן על "תעשייה" זו. כך עולה מכתבה שפורסמה בעיתון מקומי חיפני,¹⁹ כאשר הרקע לה הוא הנהגת נוהל ע"י ראשי ההוצאה לפועל בחיפה שלפיו נדרשים כונסי הנכסים להפקיד ערבויות, למקרה שהחייב יטען לנזקים שנגרמו לו. יו"ר ועדת ההוצאה לפועל בלשכת עורכי הדין, עו"ד נזיה חלבי, מנסה להסביר לציבור את גודל הגזרה: "...צריך להבין שמשרדי עורכי הדין המייצגים בנקים, הם ספקי הפרנסה הכי גדולה בקרב עורכי הדין. במשרדים אלו יש הרבה פקידות, עוזרים, אנשי הוצאה לפועל, מתמחים, עורכי דין, ומשרדים אלו מספקים עבודה לשמאים, משרדי פרסום, מתווכים ועוד הרבה בעלי מקצועות". מכאן, שאם חס וחלילה יפסיקו בנקים למסור תיקי מימוש למשרדים חיפאיים, לא רק עורכי הדין ייפגעו קשה, אלא עוד בעלי מקצועות רבים. אפשר להתייחס לעדות שהובאה מן הכתבה בעיתון מקומי כלא יותר מאנקדוטה, אך להערכתנו, סביר לראות בה אינדיקציה לבעיה אמיתית: לאנשים רבים – עורכי דין, שמאים, מתווכים ועוד – יש אינטרס אישי בריבוי מקרים של מכירה כפויה של דירות של מי שפיגרו בתשלומי משכנתא על דירתם.

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

5.ג. מלכוד כלכלי-חברתי: הצירוף של הון דיור שלילי וחדלות פירעון

הון דיור שלילי (negative equity) הנו מצב פיננסי שבו ערך ההתחייבויות של משק הבית על הדירה גבוה מערך השוק שלה. התופעה של הון דיור שלילי קשורה למחזור המחירים של שוק הדיור ולשינויים מקומיים במחירי הדירות. בתקופת גאות, משקי הבית נוטים ליטול הלוואות משכנתא עם שיעורי מימון גבוהים. עליית מחירי הדירות יוצרת מחד את התחושה שמחירי הנדל"ן לעולם יוסיפו לעלות, ומאידך, יוצרת בהילות, שכן משקי הבית חוששים שעיכוב ברכישה ירחיק אותם מהדירה הנכספת שמחירה יוסיף ויעלה מעבר להישג ידם. בתקופת שפל, ערכי הדירות יורדים ועלול להיווצר מצב שבו יתרת חוב המשכנתא גבוהה מערך השוק של הדירה. ההסתברות למצב של הון דיור שלילי גדלה, כאשר שיעורי המימון גבוהים.

שוק הדיור בישראל נתון לתנודות מחירים. במהלך שנות התשעים קלטה ישראל גל עלייה גדול, והמדינה נהנתה מצמיחה דמוגרפית וכלכלית מהירה. הביקוש הרב לדירות, שנוספו לו תמריצים שונים שסיפקה הממשלה לשוק הדיור, גרם להתעוררות ענף הבנייה ולבניית דירות בהיקף נרחב. תחילת שנות ה-90 התאפיינה בעליית מחירים מסחררת, כאשר השינוי הנומינלי השנתי במחירי הדירות בשנים 1989-1991 היה מעל ל-30%. עלייה כה מהירה של מחירי הדירות תורמת באופן ניכר להאצת האינפלציה, ובכוחה ליצור בלבול ובהלה בקרב השחקנים בשוק הדירות והמשכנתאות. מדיניות הקליטה של ממשלת ישראל עודדה בעלות דיור בקרב עולים וזריזה אותם לרכוש דיור. כ-46% ממשקי הבית של העולים הפכו לבעלי דירות תוך זמן קצר. חלק ניכר מעולי חבר העמים רכש דירה כבר בשנה הראשונה לשהותם בישראל, ללא הבנה אלמנטרית בשוק הדירות ובמערכת המשכנתאות בארץ (Bencherit and Czamanski, 2009).

מחירי הדירות בישראל, בעשור של שנות התשעים, הגיבו לזעזוע הביקוש שנגרם מגל העלייה. מדד המחירים של הדירות בבעלות עלה ראלית בכ-90% בין הרבעון הראשון של 1989 לרבעון השלישי של 1997. החל משנת 1997 החלה מגמה של ירידה במדד, ורק ב-2007 חזר המדד לעלות. בנוסף למחזורי הגאות והשפל המשתקפים במדד האגרטיבי, קיימת שונות ניכרת בהתנהגות של תת-שווקים שונים של שוק הדירות בישראל. צדיק (2007) חילק את שוק הדירות בישראל לשלושה פלחים: הפלח היוקרתי - משרת את המאיון העליון ותושבי חוץ אשר רוכשים דירות יוקרה. בפלח זה חלה עליית מחירים ניכרת. הפלח הבינוני-גבוה - מתרכז ביישובים מבוססים שיש בהם ביקוש רב לדירות בשל הגידול בכוח הקנייה, אולם היצע הדירות בהם אינו גדל בהתאם לביקוש, ועל כן המחירים בפלח שוק זה עולים. הפלח הבינוני-נמוך - שכוונת ויישובים במרכז הארץ ורוב היישובים בצפון הארץ ובדרומה. בפלח שוק זה חלה ירידת מחירים.

לאורך כל שנות קיומה הופעלה במדינת ישראל מדיניות דיור המעודדת בעלות על דיור (Carmon, 2002). למדיניות זו יש הצדקות חברתיות וכלכליות רבות (Rowe et al., 2000). יחד עם זאת, מדיניות זו חושפת את הלוויים לסיכונים הכרוכים בתנודות מחירים בתת-השווקים של שוק הדיור. לוויים מקבוצות מעוטות הכנסה נאלצים לרכוש דירות בפלח השוק הבינוני-נמוך ובאזורי הפריפריה, והם אלו שבנוטלם הלוואת דיור מסתכנים במצב של הון דיור שלילי.

לסיכון בהיווצרות הון שלילי נוסף הסיכון של אבדן ההכנסה, סיכון שהולך וגדל עבור הקבוצות מעוטות ההכנסה ומעוטות ההשכלה. שנות ה-90 היו - כידוע - שנים של שגשוג וצמיחה לרוב האוכלוסייה, אך בריזומנית חל תהליך של דחיקה לשוליים ואבדן מקורות פרנסה עבור חלק אחר של האוכלוסייה. חשיפתה של מדינת ישראל לכלכלה הגלובלית פגעה קשה ביכולת התחרות של ענפי תעשייה לא מתוחכמת, וצמצמה את מספר הידיים העובדות הדרושות בענפים אלה. במקביל,

כניסתם של מהגרי עבודה ("עובדים זרים") לשוק העבודה בישראל גרמה להרעת תנאי העבודה בענפי ייצור אחדים. אי השוויון בהתפלגות ההכנסות עלה: מדד ג'יני עלה מ-0.32 ב-1985 ל-0.38 ב-2004 (לאחר תשלומי העברה ומסים), שהנו גבוה בהשוואה בינלאומית (בנק ישראל, 2006). קבוצת מעוטי ההשכלה, שלפני כן יכלה להתפרנס בכבוד ולקנות דירה, איבדה במציאות החדשה מקומות עבודה. יתר על כן, רבים מן הממשיכים לעבוד אינם מצליחים לפרנס את משפחתם בכבוד ואינם מצליחים לעמוד בתשלומי המשכנתא. לכל אלה נוספה הטלטלה הגדולה של מחירי הדיוור, אשר – כפי שהראינו לעיל – יצרה תת-שוק דיוור נמוך שסבל במיוחד מירידת מחירים ניכרת. על משקי בית רבים בתת-השוק הנמוך מעיקה התופעה של הון דיוור שלילי, תופעה המתבטאת במחיר דירה נמוך מחוב המשכנתא עליה. חלק ממשקי הבית בעלי הון דיוור שלילי נקלעו גם לחדלות פירעון ומצאו עצמם במלכוד: הירידה במחירי הדירות ועצירה כמעט מוחלטת של המסחר בתת-השוק הנמוך גרמו לכך שרבים מהם הפכו ל"לכודים" בדירותיהם, כשהם אינם יכולים למכור את הדירה כדי להשתחרר מעולה של המשכנתא, ואת המשכנתא אין הם מסוגלים לשלם. כאשר נכנס הבנק הנושה לתמונה וכופה מכירה של דירה שלבעליה הון דיוור שלילי, נוצרים מצבים שפועים באופן קיצוני במשק הבית ובסיכויי השתקמותו: בני הבית נותרים ללא קורת גג ועם חוב ענק לבנק, הנובע הן מירידת מחיר הדירה והן מהוצאות עסקה כבדות מאד שמופלות כולן על ראש החייב.

ד. לסיום

עיקרו של מאמר זה הוקדש להיכרות עם מושגים בשוק המשכנתאות ולהצגת תמונה השוואתית של הסדרי המשכנתאות ופיגורים בתשלומי משכנתא בישראל, לעומת מדינות אחרות. מתוך העיון בחומרי המחקר התברר ייחודו של המצב הישראלי ועולה קריאה לשינוי. משבר הסאב־פריים בארה"ב זכה לבולטות במחקר ובדעת הקהל, מפני שהוא נחשב לאבן הראשונה שהידרדרתה במדרון סחפה אחריה את המשבר הפיננסי הלאומי והבינלאומי. אולם הכותרות עסקו לא רק בהשפעות המקרו של הכישלונות בפירעון משכנתאות, אלא גם בסבלם של מי שנאלצו להתפנות מדירותיהם. ספרות המחקר בארה"ב, שעד למשבר הסאב־פריים התמקדה ביתרונות שמוקנים לפרט ולחברה מבעלות על דיוור, שינתה את כיוון המחקר, ומחקרים רבים עוסקים כיום בהשלכות הקשות שיש למכירה הכפויה של הבתים על משפחות, קהילות ושכונות. עד סמוך לסוף המאה העשרים נחשבה ישראל כדוגמה ל"מערכת משכנתאות ללא כישלונות"²⁰; בעיית פינוי משפחות מביתהן, עקב כישלון בתשלומי משכנתא, כמעט שלא הייתה מוכרת בארץ. תיקון חוק הערבות למשכנתאות (1992), שינויים בשוק המשכנתאות (מעבר מרוב של משכנתאות ממשלתיות לדומיננטיות של פרטיות), תנודות מחירים חדות ותמורות בשוק העבודה – יצרו מצב חדש. מספרם של הלווים הישראליים המפונים מדירותיהם נאמד ע"י ארגונים חברתיים בכ-1,500 מקרים לשנה (אין נתונים פורמליים; לדעת כותבות המאמר, האומדן הנזכר סביר). יתר על כן, לנוכח העלייה המסחררת במחירי הדיוור במרכז הארץ בשנים האחרונות והשכיחות העולה של אי ביטחון בתעסוקה, סביר שהמספר יגדל בשנים הבאות. שיעור המפונים מדירותיהם בישראל ככל הנראה קטן, יחסית לשיעורם בארה"ב, ואי פירעון הלוואות משכנתא אינו נראה כמעיק על כלכלת

20 מתוך ריאיון עם דורון נחמני, סמנכ"ל תכנון ובקרה בבנק טפחות, מיום 6.5.2004.

המקרו של ישראל. אולם מכיוון שמתכונת ההלוואה בישראל הנה recourse, היא חושפת לווים שכשלו לקשיים ולסבל גדולים במיוחד.

סיפוריהם של לווים שכשלו ודירתם נמכרה בכפייה פורסמו בעיתונות והיוו אחד הגורמים להזמנת מחקר שמומן על-ידי משרד הבינוי והשיכון, וחלקים ממנו דווחו במאמר זה. אותו מחקר כלל בצד איסוף מידע עיוני ונתונים מבנקים למשכנתאות גם ריאיונות אישיים עם מפונים. אלה חשפו סיפורים של נוטלי משכנתאות אשר לאחר מכירה כפויה של דירתם נותרו הן ללא קורת גג והן עמוסים בחובות כבדים, כאשר לא נראה באופק כל פתרון למצבם הקשה. רשתות הביטחון לנוטלי משכנתאות אינן מספקות, ויש צורך להרחיב ולגוון את הכלים המספקים הגנה בעת כישלון. מסקנות המחקר (בן שטרית וכרמון, 2006, פרק 11) מצביעות על דרכים שיש להן סיכוי להקטין את מספרם של הכשלים בהלוואות משכנתא בישראל, וכאשר הם קורים, לגרום לתוצאותיהם שתהיינה פחות קשות.

מקורות

- בנק ישראל (שנים שונות), דו"חות בנק ישראל.
 בנק ישראל (2004), ההמלצות החדשות של ועדת באזל, טיוטת קווים מנחים לתאגידי הבנקאיים בנושא דירוג אשראי מיום 26.10.2004 <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/basel2/basel2.htm>
 בנק ישראל, המפקח על הבנקים (2004), מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2003 <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira03/skira03h.htm>
 בנק ישראל, המפקח על הבנקים (שנים שונות), מידע שנתי על התאגידי הבנקאיים.
 בן שטרית ג' וכרמון נ' (2006), הלוואות משכנתא בישראל – כשלים בפירעון, משרד הבינוי והשיכון והמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, חיפה (ספר המחקר ותקצירו ניתנים לרכישה בטכניון, טלפון 04-8294019).
 בן שטרית ג' וצ'מנסקי ד' (2004), "מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית", סוציולוגיה ישראלית, כרך 1 ו (1), עמ' 39-67.
 גיאוקרטוגרפיה (2004), ממצאי מחקר בנושא משכנתא.
 הכנסת – מרכז מחקר ומידע (2004 א), תשלומי משכנתא בישראל ובארה"ב, נכתב עבור חה"כ רוחמה אברהם <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00776.doc>
 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות), שנתון סטטיסטי לישראל.
 ורצברגר א' (2001), האם השוק המשני למשכנתאות יפתור את בעיית הדיור של הזוגות הצעירים?, נייר עמדה, אדוה, תל אביב.
 חרבון ק' (2004), דפי מידע על משכנתאות, הוכן על ידי עו"ד קלריס חרבון, הקליניקה המשפטית של אוניברסיטת תל אביב.
 כהן א' (שנים שונות), סקירת התוצאות העסקיות של מערכת הבנקים למשכנתאות, רבעון לבנקאות, איגוד הבנקים בישראל.
 כרמון נ' (1999), "מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות", ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

- משרד הבינוי והשיכון (2004), סיוע בדיור - סיוע לרכישת דירה, אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון.
- משרד הבינוי והשיכון, האגף למידע וניתוח כלכלי (שנים שונות), מידע חודשי. ירושלים: פרסומי מדינת ישראל.
- ספירלמן ס' (1997), הורשת נכסים כלכליים - בעלות על דירה, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- Benchetrit G. and Czamanski D. (2009), "Immigration and homeownership: government subsidies and wealth distribution effects in Israel", *Housing, Theory and Society* 26(3), 210-230.
- Capone C.A.J. (2002), Research into Mortgage Default and Affordable Housing: a Primer, Prepared for the LISC center for Homeownership Summit 2001, November 8, 2001.
- Capone C.A.J. and Metz A. (2003), Mortgage Default and Default Resolutions: Their Impact on Communities. Available at: http://www.chicagofed.org/cedric/files/2003_conf_paper_session2_capone.pdf.
- Carmon N. (2002), "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons", D. Nachmias and G. Menahem (eds.), *Public policy in Israel*, London, 181-208.
- Case K.E. and Shiller R.J. (2003), "Is there a Bubble in the Housing Market?", *Brookings Panel on Economic Activity*, Brooking Institute, Washington, D.C.
- Doling J. and Ford J. (2003), "Managing Globalisation", J. Doling and J. Ford (eds.), *Globalisation and Home ownership*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, 212-233.
- Doling J., Ford J. and Horsewood N. (2003), "Globalisation and Home Ownership", J. Doling and J. Ford (eds.), *Globalisation and Home ownership*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, 1-20.
- Doling J., Marja E., Boelhouwer P. and Ford J. (2004), Playing Snakes and Ladders: Gains and Losses for Home Owners, ENHR conference: Cambridge, UK.
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, N.J.
- European Central Bank (2003), Structural factors in the EU housing markets. Eurostat, Living conditions and welfare-housing (statistic data of the European Commission), http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomer ef&open=/popul/livcon/ilc/ilc_se/ilc_ho&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=2126.
- Ford J. and Doling J. (2003), "United Kingdom", J. Doling and J. Ford (eds.), *Globalisation and Home ownership*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, 185-211.
- Ford J. and Quilgars D. (2001), "Failing Home Owners? The effectiveness of Public and Private Safety-nets", *Housing Studies* 16(2), 147-162.

- Hendershott P.H. and White M. (2000), "The Rise and Fall of Housing's Favored Investment Status", *Journal of Housing Research* 11(2), 257–275.
- Horsewood N. and Doling J. (2004), "Repayment Risk and European Home Owners: The interplay of Housing Markets, Labour Markets, Financial Markets and Social Security Systems", *Housing Studies* 19(3), 433–446.
- Housing Data and Statistics Division, Office of the Deputy Prime Minister UK (2003), Housing Statistics 2003, http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/page/odpm_house_026202.pdf.
- Maldonado J.L. (2003), "Spain", J. Doling and J. Ford (eds.), *Globalisation and Home ownership*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, 160–184.
- Margalit A. (2006), "The Value of Home Ownership", *Theoretical Inquiries in Law* 7(2), 389–413.
- McCulloch J.H. (1980), "The Ban on Indexed Bonds 1933–77", *American Economic Review* 70(5), 1018–21.
- MICA – Mortgage Insurance Companies of America, 2009–2010 Fact Book & Member Directory, <http://www.privatemi.com/news/factsheets/2009-2010.pdf>.
- Pryce G. and Keoghan M. (2002), "Unemployment Insurance for Mortgage Borrowers: Is it Viable and Does it Cover those Most in Need?", *European Journal of Housing Policy* 2(1), 87–114.
- Quercia R.G., McCarthy G.W. and Stegman M.A. (1995), "Mortgage Default among Rural, Low-Income Borrowers", *Journal of Housing Research* 6, 349–369.
- Rohe W.M., McCarthy G. and van Zandt S. (2000), The Social/Economic Benefits and Costs of Homeownership: A Critical Assessment of the Research, Working Papers 00-01 and 01-02, Research Institute for Housing America, Washington DC.
- Ruonavaara H. (2003), "Finland", J. Doling and J. Ford (eds.), *Globalisation and Home ownership*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, 53–79.
- Shlay A.B. (2006), "Low-Income Homeownership: American Dream or Delusion", *Urban Studies* 3(3), 511–532.
- The Netherlands Ministry of Housing (2002), Spatial Planning and Environment and the Finnish Ministry of the Environment, Housing Statistics in the European Union 2002.
- Vandell K.D. (1995), "How Ruthless Is Mortgage Default? A Review and Synthesis of the Evidence", *Journal of Housing Research* 6, 245–264.
- Werczberger E. and Reshef N. (1993), "Privatization of Public Housing in Israel: Inconsistency or Complementarity?", *Housing Studies* 8(3), 195–206.