

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

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

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

מטרת החוק המוצע לספק סיוע זמני וממוקד למשקי בית שנטלו הלוואות לדיור לפני תום שנת 2022, ואשר חוו עלייה חדה ומשמעותית בהחזרים החודשיים עקב שינוי חד וחרוג בתנאי המימון.

הצעת החוק נועדה להתמודד עם העלאת ריבית חדה ומהירה בקנה מידה היסטורי, אשר השפעתה מרוכזת בקבוצה מוגדרת של משקי בית – בעיקר משפחות צעירות, עובדות, בעלות דירה יחידה, אשר מינפו את הכנסתן לרכישת דירה למגורים בתקופה של ריבית נמוכה ומתמשכת.

הסיוע המוצע אינו מהווה שינוי בתנאי ההלוואה, אינו מתערב במנגנון השוק הפיננסי ואינו יוצר הקפאה או מחילה של חוב, אלא ניתן בצורת מענק חודשי תקציבי, המגלם השתתפות חלקית ומוגבלת של המדינה בעלייה הריאלית בהחזרי המשכנתא שנגרמה כתוצאה מהעלאת הריבית.

עיקרי ההסדר המוצע כוללים קביעת זכאות לסיוע ללווים שרכשו דירה יחידה לפני תום שנת 2022, בשווי שאינו עולה על פי שניים ממחיר דירה ממוצע. חישוב המענק יתבצע לפי נוסחה הקושרת בין גובה העלייה בהחזר החודשי לבין שווי הדירה בעת רכישתה. שיעור הסיוע המרבי יוגבל ל-75% מהעלייה הריאלית בלבד, והסכום יקובע על בסיס העלייה שכבר התרחשה, ללא חשיפה לעלויות ריבית עתידיות. הסיוע ייושם באמצעות הגופים המלווים, תוך מנגנוני בקרה והשגה.

החוק המוצע אינו משנה את הדין הקיים בתחום דיני הבנקאות, דיני המשכנתאות או החוזים, אלא מוסיף הסדר תקציבי זמני חיצוני, שאינו פוגע בזכויות קנייניות או חוזיות של מי מהצדדים.

ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

החוק המוצע צפוי להשפיע בעיקר על משקי בית עובדים, בעלי דירה יחידה, אשר נטלו הלוואה לדיור בשנים שקדמו לעליית הריבית, ושעבורם החזרי המשכנתא עלו בשיעור ניכר.

ההשפעה הרבה ביותר צפויה להיות על משפחות צעירות בגילאי 30-40 שבהן היחס בין הוצאות הדיור להכנסה מצוי בשיא, עבור משקי בית מהמעמד הבינוני והבינוני-נמוך שרכשו דירה במחיר ממוצע או נמוך ממנו, וכן עבור לוויים שתשלומי המשכנתא שלהם עלו בצורה חדה. לעומת זאת, החוק המוצע אינו חל על בעלי יותר מדירה אחת, רוכשי דירות יקרות במיוחד (שמחירן עולה על פי שניים ממחיר דירה ממוצע), לוויים שנטלו משכנתא לאחר תום שנת 2022 תוך מודעות מלאה לסביבת הריבית החדשה או על מי שסילק את הלוואתו במלואה. בכך מבטיח החוק המוצע מיקוד באוכלוסייה הרלוונטית, הימנעות מסבסוד בעלי הון או משקיעים ושמירה על עקרון הצדק החלוקתי.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

יישום החוק המוצע כרוך בעלות תקציבית שנתית הנובעת מתשלום המענקים החודשיים לזכאים ומוערכת ב-1 מיליארד ש"ח בשנת 2026, 0.5 מיליארד ש"ח בשנת 2027, 200 מיליון ₪ בשנת 2028 ו-24 מיליון ש"ח בשנת 2029. עם זאת, עלות זו מוגבלת בזמן (הוראת שעה), מוגבלת בגובה (75% בלבד מהעלייה הריאלית), מוגבלת בהיקף האוכלוסייה הזכאית (הכוללת לווים רוכשי דירה יחידה עד פי שניים ממחיר דירה ממוצע) וכן מוגבלת באמצעות קיבוע סכום המענק המרבי. הביצוע מתבסס על תשתיות קיימות של הגופים המלווים והחשב הכללי במשרד האוצר, תוך תשלום תגמול תפעולי הוגן למלווים, שמטרתו לכסות עלויות בלבד ולא לייצר תמריץ כלכלי.

ה. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק מטעם משרד ראש הממשלה:

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

הגדרות	1.	"בנק", "בנק למשכנתאות" - כמשמעותם בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981;
		"גוף מוסדי" - כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;
		"דירה יחידה" – כהגדרתה בסעיף 9 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963;
		"החזר חודשי" – התשלום החודשי המשמש לפירעון של הלוואה לדיור ע"י לקוח, הכולל תשלומי קרן וריבית, ולא כולל תשלומים בגין חובות עבר, קנסות, ופיגורים.
		"החזר חודשי ראשון" – ההחזר החודשי הראשון בגין הלוואה לדיור בתקופה הקובעת.
		"החזר חודשי אחרון" – ההחזר החודשי האחרון בגין הלוואה לדיור בתקופה הקובעת.
		"החזר חודשי ראשון מותאם" – ההחזר החודשי הראשון כשהוא מוכפל בסכום של הבאים: (1) מכפלת מקדם עליית המדד בתקופה הקובעת בסכום של הבאים: אחד ושיעור השינוי שחל במדד האחרון הידוע במועד תשלום המענק החודשי לפי חוק זה, ביחס למדד חודש יוני 2023; (2) השפעת שינוי ריבית בנק ישראל לאחר התקופה הקובעת.
		"החזר חודשי אחרון מותאם" – ההחזר החודשי האחרון בתקופה הקובעת כשהוא מוכפל בסכום של הבאים: (1) אחד (2) מכפלת יתרת המשכנתאות הצמודה למדד בסוף התקופה הקובעת בשיעור השינוי שחל במדד האחרון הידוע במועד תשלום המענק החודשי לפי חוק זה, ביחס למדד חודש יוני 2023. (3) מקדם השפעת שינוי בריבית על החזר חודשי ממוצע.

"השפעת שינוי ריבית בנק ישראל לאחר התקופה הקובעת" – מכפלת הבאים : (1) השינוי בנקודות אחוז בריבית בנק ישראל שחל לאחר יוני 2023 לחלק לעליית הריבית בתקופה הקובעת. (2) מקדם השפעת שינוי בריבית על החזר חודשי ממוצע.		
"עליית הריבית בתקופה הקובעת" – 4.65 נקודות אחוז, שהיא עליית ריבית בנק ישראל משיעורה שעמד על 0.1 אחוז במרץ 2022 עד ל-4.75 אחוז ביוני 2023.		
"מקדם השפעת השינוי בריבית על החזר חודשי ממוצע" – 0.9, שהוא שיעור ההשפעה של שינוי בריבית בנק ישראל על החזר חודשי ממוצע.		
"יתרת המשכנתאות הצמודה למדד בסוף התקופה הקובעת" – 0.335, שהינו החלק מהיתרה הכללית של משכנתאות במשק הצמוד למדד בחודש יוני 2023.		
"התקופה הקובעת" – מרץ 2022 ועד יוני 2023.		
"מקדם עליית המדד בתקופה הקובעת" – 1.06.		
"הלוואה לדיור" – הלוואה שניתנה לפי הסכם הלוואה לדיור, לשם רכישת דירה יחידה, ואשר להבטחת פירעונה נרשמו משכנתה, משכון או התחייבות לרשום משכנתה ;		
"הממונה" – מי שנתמנה לפי הוראות סעיף 2 ;		
"המפקח" – המפקח על הבנקים שנתמנה לפי סעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941¹ לעניין הלוואה לדיור שהעמיד בנק או בנק למשכנתאות ; הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון שמונה לפי סעיף 2(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א – 1981² לעניין הלוואה לדיור שהעמיד גוף מוסדי, קופת גמל או חברה מנהלת ; והמפקח על נותני שירותים פיננסיים כמשמעותו בסעיף 2 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016³ לעניין הלוואה לדיור שהעמיד נותן אשראי ;		
"הסכם הלוואה לדיור" – הסכם שנכרת עד 31 בדצמבר 2022 בין המלווה לבין לווה לשם מתן הלוואה לדיור ;		
"לווה" – יחיד או חבר בני אדם שהם תושבי ישראל שאינם תאגיד, ובלבד שהם בעלים, חוכרים לדורות או מי שזכאים להירשם בפנקסי המקרקעין, כבעלים או כחוכרים לדורות של דירה יחידה, והכל במשמעות הנודעת למונחים אלה בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 ;		

⁴ המפקח על הבנקים, מידע שוטף על תאגידים בנקאיים, לוח י"ד – 4.1 : הלוואות למטרת מגורים - יתרות
⁴ המפקח על הבנקים, מידע שוטף על תאגידים בנקאיים, לוח י"ד – 4.1 : הלוואות למטרת מגורים - יתרות
⁴ המפקח על הבנקים, מידע שוטף על תאגידים בנקאיים, לוח י"ד – 4.1 : הלוואות למטרת מגורים - יתרות

		"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;
		"מחיר דירה ממוצע" – מחיר דירה ממוצע בחודש שבו נכרת הסכם ההלוואה לדיוור, כפי שהתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;
		"מלווה" – בנק, בנק למשכנתאות, גוף מוסדי, קופת גמל, חברה מנהלת או נותן אשראי שהעמיד הלוואה לדיוור.
		"נותן אשראי" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016 ;
		"קופת גמל", "חברה מנהלת" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005 ;
		"שווי הדירה" – מחיר רכישת הדירה היחידה כפי שמופיע בספרי המלווה ;
		"תושב ישראל" – כמשמעותו לעניין חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 ;
הממונה על המענק	2.	(א) שר האוצר ימנה מבין עובדי המדינה שבמשרדו, ממונה לעניין חוק זה.
		(ב) הממונה יהיה אחראי לקביעת זכאות לפי סעיף 3, על תשלום למלווים לפי סעיף 4, ויפקח על פעולתם של המלווים לפי חוק זה.
קביעת זכאות לקבלת מענק חודשי	3.	(א) לווה יהיה זכאי לקבלת מענק חודשי בסכום הקבוע בסעיף 4, בהתקיים כל אלה (בחוק זה – זכאי) :
		(1) הוא נטל הלוואה לדיוור והוא בעל דירה יחידה ;
		(2) שווי הדירה לא עלה על פי שניים ממחיר דירה ממוצע ;
		(3) ההלוואה לדיוור לא סולקה במלואה.
		(4) הוא שילם לפחות שני החזרים חודשיים בתקופה הקובעת.
		(א) מקום בו ניטלה ההלוואה לדיוור על ידי לווה המורכב ממספר יחידים, יהיו כל יחידי הלווה זכאים למענק החודשי ביחד.
סכום המענק החודשי	4.	(א) סכום המענק החודשי בגין הלוואה לדיוור ייקבע כמפורט להלן ובהתאם לנוסחה בתוספת (בחוק זה – המענק החודשי) :

(1) אם שווי הדירה נמוך או שווה למחיר דירה ממוצע, יעמוד סכום המענק החודשי על 75% מההפרש בין התשלום האחרון המותאם לבין התשלום הראשון המותאם ;			
(2) אם שווי הדירה גבוה ממחיר דירה ממוצע, אך שווה או אינו עולה על פי שניים ממחיר דירה ממוצע, יעמוד סכום המענק החודשי על 75% מההפרש בין התשלום האחרון המותאם לבין התשלום הראשון המותאם, והכפלתו בפי שניים ממחיר דירה ממוצע פחות שווי הדירה, לחלק למחיר דירה ממוצע ;			
(ב) על אף האמור בסעיף זה, סכום המענק החודשי לא יעלה על סכום המענק החודשי הראשון שניתן לזכאי להלוואה לדיור, ובכל מקרה לא יעלה על 1,000 ש"ח.			
בסעיף זה, "שינוי יזום" – שינוי בלוח הסילוקין של הלוואה לדיור, שבוצע כתוצאה מפירעון מוקדם, מיחזור או גרירה, בתקופה הקובעת. בוצעו מספר שינויים יזומים בתקופה הקובעת, השינוי הראשון מבניהם.	5.	הלוואה שבוצע בה שינוי יזום בתקופה הקובעת	
(א) בוצע שינוי יזום בהלוואה לדיור, שכתוצאה ממנו עלה ההחזר החודשי האחרון, יראו לעניין סעיף 4 את ההחזר החודשי האחרון כהחזר החודשי שקדם לשינוי היזום.			
(ב) בוצע שינוי יזום בהלוואה לדיור, שכתוצאה ממנו ירד ההחזר החודשי האחרון, יראו לעניין סעיף 4 את ההחזר החודשי האחרון כגבוה מבין אלו :			
(1) ההחזר החודשי האחרון בתקופה הקובעת ;			
(2) ההחזר החודשי שקדם לשינוי היזום.			
(א) לווה הזכאי למענק על פי חוק זה יפנה לממונה בנוסח הקבוע בתוספת, הכולל מתן הרשאה להעברת המידע הדרוש לממונה מהמלווה לטובת בירור זכאותו וחישוב סכום המענק, וכן הצהרה בדבר דירה יחידה. פניה מכוח סעיף קטן זה תיעשה עד 180 יום לאחר כניסת חוק זה לתוקף. ;	6.	אופן תשלום המענק החודשי	
(ב) פנה הממונה למלווה לצורך קבלת המידע הדרוש לו לבירור זכאות וחישוב סכום המענק לפי חוק זה, יעביר המלווה את המידע כאמור תוך 7 ימים מיום הפניה.			
(ג) קיבל הממונה את המידע הדרוש לו ממלווה, יקבע את סכום המענק לפי סעיף 4 ויודיע ללווה את דבר זכאותו באופן שיקבע.			

		(ד) נמצא לווה זכאי למענק, יעביר הממונה למלווה הרלוונטי את המענק החודשי, ב-1 לכל חודש.
		(ה) המלווה אליו הועבר המענק החודשי בהתאם לחוק זה, יקזז את סכום המענק מההחזר החודשי. קיזוז כאמור יתבצע בין אם ההחזר החודשי משולם מחשבון אחד או יותר, באופן יחסי.
		(ו) לא שולם החזר חודשי בחודש בו הועבר המענק החודשי, ישיב המלווה לממונה את סכום המענק החודשי באותו החודש.
		(ז) סולקה ההלוואה, יודיע המלווה לממונה על סילוקה וישיב לממונה כל סכום שהועבר בגין ההלוואה וטרם קוזז לפי הוראות חוק זה.
7.		לווה שחדל להתקיים לגביו איזה מהתנאים לקבלת המענק הקבועים בסעיף 2, יודיע על כך לממונה באופן שיקבע הממונה.
8.		המפקח יקבע כללים בדבר עמלות שמלווה יהיה רשאי לגבות מלקוחותיו בעבור ביצוע הוראות חוק זה, ובפרט עבור העברת מידע לממונה לפי סעיף 5(ב) וקיזוז המענק החודשי לפי סעיף 5(ד).
9.	תשלום ביתר	(א) מצא הממונה כי שולם מענק ללווה בסכום העולה על סכום המענק שהוא זכאי לו לפי חוק זה, יחזיר הלווה את ההפרש שבין סכומים אלה (בסעיף זה – סכום היתר), באמצעות רשות המסים בישראל, בתוך 90 ימים מהיום שבו הומצאה לו דרישה מנומקת להחזר.
		(ב) הממונה יהיה רשאי לדרוש כל מסמך או פרט מידע הדרוש לו לצורך מילוי חובותיו לפי חוק זה.
		(ג) לווה רשאי לפנות לממונה בבקשה לעיון חוזר בדרישה כאמור בסעיף קטן (א) בתוך 60 ימים מיום המצאת הדרישה להחזר.
		(ד) סכום היתר יוחזר בתוספת הפרשי הצמדה, מהיום ששולם ועד ליום ההחזר.
		(ה) על סכום היתר ועל הפרשי ההצמדה כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ג) יחולו הוראות פקודת המסים (גבייה), הוראות חוק המסים (קנס פיגורים), התשמ"א-1980, והוראות חוק קיזוז מסים, התש"ס-1980, כאילו היו חוב מס.
10.	דין מענק	מענק לפי חוק זה אינו ניתן להעברה, להמחאה, לעיקול או לשעבוד בכל דרך שהיא, ומלווה אשר קיבל אותו אינו רשאי לעשות בו כל שימוש אלא לפי סעיף 5(ד) לחוק זה.

השגה	11.	(א) חלק לווה על קביעת הזכאות למענק החודשי, סכומו או כל החלטה אחרת של הממונה ביחס למענק החודשי הניתן לפי חוק זה, רשאי הוא לבקש, בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו ההחלטה כאמור, בהודעת השגה מנומקת, בכתב, לחזור ולעיין בקביעתו ולשנותה; הממונה רשאי להאריך את התקופה להגשת השגה לפי סעיף קטן זה אם סבר כי הדבר צודק בנסיבות העניין;
		(ב) הממונה יתן החלטה מנומקת, בכתב, בהשגה, בתוך 90 ימים מהיום שקיבל את הודעת ההשגה או בתוך 90 ימים מהיום שהומצאו לו כל המסמכים והפרטים שנדרש המשיג להמציאם, לפי המאוחר, וימציא את החלטתו כאמור ליחיד; לא נתן הממונה החלטה כאמור, במהלך תקופה זו, יראו את ההשגה כאילו התקבלה.
פיקוח	12.	הממונה יפקח על המלווים במילוי החובות החלות עליהם לפי חוק זה.
דין נתוני המלווה	13.	יראו מידע הדרוש לחישוב סכום המענק החודשי לפי חוק זה או זכאות לפי חוק זה, הרשום בספרי המלווה, כרשומה מוסדית קבילה לפי סעיף 36(א) לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971.
ביצוע ותקנות	14.	שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.
תחילה	15.	תחילתו של חוק זה 30 יום לאחר פרסומו.
תוקף	16.	חוק זה יעמוד בתוקפו 5 שנים מיום תחילתו, אולם שר האוצר רשאי, בצו, להאריך את תוקפו לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת.
		תוספת
		נוסחה לחישוב סכום המענק החודשי

מענק בזמן t יהיה שווה ל- $\begin{cases} (X_t) * 0.75 & \text{if } q_0 \leq x_0 \\ (X_t) * 0.75 * \left(\frac{2x_0 - q_0}{x_0}\right) & \text{if } x_0 < q_0 \leq 2x_0 \\ 0 & \text{if } 2x_0 < q_0 \end{cases}$ $X_t = (Y_{23} \left(1 + \pi_{\frac{t}{23}} * 0.335 + 0.9 * \frac{\Delta M_t}{4.65}\right) - Y_{22} \left(0.9 * \frac{\Delta M_t}{4.65} + 1.06 \left(1 + \pi_{\frac{t}{23}}\right)\right))$ סימונים: q_0 : שווי הדירה x_0 : מחיר דירה ממוצע Y_{23} = החזר חודשי אחרון (יוני 2023 או כקבוע בסעיף 3) Y_{22} = החזר חודשי ראשון (מרץ 2022 או כקבוע בסעיף 3) ΔM_t - השפעת שינוי ריבית בנק ישראל לאחר התקופה הקובעת $-\pi_{t/23}$ שינוי במדד בין יוני 2023 למדד הידוע בעת חישוב המענק החודשי.		
תוספת		
טופס בקשה לבחינת זכאות למענק ואישור מסירת פרטים שם : שם משפחה : הבנק בו מתנהלת החלואה : מספר החלואה בבנק : הבנק בו התנהלה החלואה במרץ 2022 : מספר החלואה בבנק : הבנק בו התנהלה החלואה ביוני 2023 : מספר החלואה בבנק : כתובת הדירה בגינה נרשמה משכנתא : אישור שהדירה היא דירה יחידה ועדיין דירה יחידה אישור למלווה להעביר פרטים לממונה על המענק חתימה של כל הלווים (ערבים?) הצהרה בדבר דירה יחידה		

דברי הסבר

נכון לחודש נובמבר 2025, במדינת ישראל היו כ-1.1 מיליון הלוואות עומדות לדיור, ויתרת ההלוואות לדיור הייתה כ-634 מיליארד ש"ח⁴. סך האשראי לדיור היווה בשנת 2024 כ-37% ממשקל האשראי הכולל במערכת הבנקאית שהם כ-70% ממשקל האשראי הבנקאי למשקי בית⁵. בשנת 2024 לבדה, הועמד אשראי לדיור בהיקף מצטבר של 93 מיליארד ₪, כאשר גובה ההלוואה הממוצעת היה כמיליון ש"ח⁶.

ההחלטה ליטול משכנתא מתקבלת בדרך כלל פעם אחת או פעמיים בחיים והיא ההחלטה הגדולה ביותר מבחינה כספית שמשפחה תקבל. שיעור גבוה מאד (77%) מהמשפחות עם משכנתא הן עם שני מפרנסים ויותר⁷. קבוצת הגיל הגדולה ביותר שנוטלת משכנתא הינה בני 25 עד 35⁸. שווי הדירה, ממנו נגזר גם גובה המשכנתא שניתן ליטול בגינה, יקבע את גודל הדירה ובאיזה עיר ושכונה היא ממוקמת, והוא משליך גם על בתי הספר שבהם ילמדו הילדים, ומכאן שגובה המשכנתא ישפיע על איכות החיים של המשפחה למשך תקופה ארוכה לעתיד לבוא.

מסיבה זו משפחות רבות עושות מאמצים ליטול את הסכום הגבוה ביותר האפשרי, עובדה שמשפיעה על מסלול ההחזר שיבחרו. בשנים האחרונות, עד 2022, המסלול שאפשר את נטילת הסכום הגבוה ביותר היה זה של ריבית משתנה צמודה לריבית הפריים, ולכן משפחות רבות בחרו בו. בשל היותו של מסלול זה המסוכן ביותר מבין המסלולים, החליט בנק ישראל להגביל את סכום ההלוואה במסלול לשליש מסך המשכנתא אולם בשנת 2020 הוא העלה את המגבלה לשני שליש, מה שהשפיע באופן מיידי על היקפי המשכנתאות שניטלו במסלול זה.

החל ממרץ 2022, עלה שיעור הריבית במשק, מה שהביא לזינוק בתשלומי המשכנתא למאות אלפי משקי בית אשר נאלצים להפריש אחוזים ניכרים מהכנסתם על מנת לממן את התוספת לתשלום. מנתוני בנק ישראל, כ-120,000 משקי בית ספגו עליה של מעל 1,600 ש"ח בהחזרים החודשיים שלהם. למעלה מ-200,000 משקי בית ספגו עליה בסכומים הנעים בין 800-1,600 ש"ח, ועוד כ-100,000 משקי בית בסכומים של בין 500-800 ש"ח⁹. מבין כלל משקי הבית, 36% ספגו עליה של מעל ל-5% מההכנסה הפנויה שלהם. עבור עשרות אלפי משקי בית מתוכם העליה עולה על 7% מהכנסתם הפנויה. מבין אלה שהכנסתם נטו נמוכה מ-15,000 ₪ לחודש, המצוקה גדולה עוד יותר וכמחציתם ספגו עליה של מעל ל-5% מהכנסתם הפנויה¹⁰.

כאמור, משפחות רבות מתקשות מאד בתשלום מאחר שקצב עליית תשלומי המשכנתא היה גבוה משיעור עליית השכר. ראוי לזכור שמלכתחילה, מדובר בעיקר במשפחות צעירות עם ילדים בתקופה

⁴ המפקח על הבנקים, מידע שוטף על תאגידים בנקאיים, לוח י"ד – 4.1: הלוואות למטרת מגורים - יתרות

⁵ בנק ישראל, לוח 1: יתרות החוב של הלווים במשק (האשראי מנקודת ראות הלווים), אומדן חודשי

⁶ המפקח על הבנקים, מידע שוטף על תאגידים בנקאיים, לוח י"ד – 4.1: הלוואות למטרת מגורים - יתרות

⁷ עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה לנתוני סקר הכנסות 2022.

⁸ עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה לנתוני הסקר החברתי 2019.

⁹ עיבודי המועצה הלאומית לנתוני בנק ישראל, אוקטובר 2025. תשלומים כולל הלוואות למטרה כללית לבעלי משכנתאות כפי שהוצג

בדוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2023, לוח 4-20, א', ינואר 2024.

¹⁰ עיבודי המועצה הלאומית לנתוני בנק ישראל, אוקטובר 2025. תשלומים כולל הלוואות למטרה כללית לבעלי משכנתאות כפי שהוצג

בדוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2023, לוח 4-20, א', ינואר 2024.

בחיים שבה ההוצאה בשיאה אולם לא ההכנסה. ההכבדה המתוארת על משקי הבית כתוצאה מהעלייה החדה בהחזרי המשכנתא, באה לידי ביטוי גם בירידה בצריכה הפרטית. להערכת בנק ישראל התוצר נמצא היום מתחת למגמה וניתן לשער שהפגיעה בצריכה הפרטית של משקי הבית שנפגעו מעליית תשלומי המשכנתא תורמת לכך. מכאן, שמעבר לפגיעה הישירה במשק הבית הבודד שרמת החיים שלו יורדת כתוצאה מעליית ההחזרים, יש פגיעה רוחבית ומערכתית במשק כולו, שבאה לידי ביטוי בהאטת הצמיחה.

הצעת חוק זו באה להתמקד במשקי בית שנפגעו כאמור מעליית הריבית, ולסייע להם באופן זמני וממוקד להתמודד עם עליית ההחזרים החודשיים שהתרחשה עקב עליית הריבית במשק, באמצעות מענק חודשי בגובה חלק מהעלייה שנרשמה בהחזרי המשכנתא.

סכום הסיוע המקסימלי, בגין 75% מהעלייה הריאלית בהחזר החודשי, יינתן למי שרכש דירה במחיר דירה ממוצעת באותה שנה. למי שרכש דירה במחיר גבוה יותר, סכום הסיוע ירד באופן ליניארי עד שיתאפס במחיר דירה הכפול ממחיר דירה ממוצעת. דהיינו הסיוע עשוי להשפיע בעיקר על משקי בית של משפחות בשנות השלושים לחייהן שבהם שני בני הזוג עובדים, אשר רכשו דירה במחיר ממוצע ומטה. מענק הסיוע יחושב בנפרד עבור כל סכום שהועמד בפועל במסגרת הלוואה לדירה. על מנת לתת מענה רק לעלויות הריבית שהתרחשו מאז מרץ 2022 ועד היום, ולא לעלויות עתידיות שאינן ידועות במועד זה, נקבע בהצעת החוק כי סכום הסיוע הראשון ששולם מכוח חוק זה יהיה גם הסכום החודשי המקסימלי שישולם מכוחו.

הסיוע יינתן באמצעות הגופים המלווים (שהעמידו את המשכנתא) – הבנקים ברוב המכריע של המקרים או חברות חוץ בנקאיות, באמצעות מודל שבמסגרתו הגופים הללו יקבלו את סכומי הסיוע מהמדינה מדי חודש בחודשו, על סמך דיווחים שיעבירו לחשב הכללי, ויחלקו אותם ללקוחותיהם. בגין תפעול העברת הסיוע, יועבר לכלל גוף מלווה חלק (0.0001%) מסכום הסיוע החודשי שהועבר ללקוחותיו. הצעת החוק קובעת גם מנגנון השגה בפני הגוף המלווה עצמו, וכן ערעור בפני המפקח על הבנקים בבנק ישראל.

סעיף 1

מוצע להגדיר את המונחים בהם נעשה שימוש בהצעת החוק, ובין השאר את המונחים הבאים:

הלוואה לדירה – מוצע להגדיר מונח זה כהלוואה שניתנה לפי הסכם הלוואה לדירה, לשם רכישת דירה יחידה, ואשר להבטחת פירעונה נרשמו משכנתה, משכון או התחייבות לרשום משכנתה.

הסכם הלוואה לדירה – הסכם שנכרת עד ליום 31 בדצמבר 2022 בין המלווה לבין יחיד לשם מתן הלוואה לדירה. המועד שנקבע לעניין זה, 31 לדצמבר 2022, הוא המועד שבו ההחזר החודשי בתוספת ההצמדה למדד קרוב להחזר החודשי במועד פרסום תזכיר זה.

החזר חודשי קובע צמוד למדד – ההחזר החודשי בגין הלוואה לדירה בחודש מרץ 2022, אם שולם החזר חודשי בחודש זה או לפניו, או בחודש הראשון לאחריו שבו שולם החזר חודשי, כשהוא מעודכן על פי

שיעור השינוי שחל במדד האחרון הידוע במועד תשלום המענק החודשי לפי חוק זה, ביחס למדד חודש מרץ 2022 או ביחס למדד החודש הראשון לאחריו שבו שולם החזר חודשי, לפי העניין.

הגדרה זו קובעת למעשה את נקודת הייחוס של מנגנון הסיוע, לפי ההחזר החודשי הראשון ששולם במסגרת הסכם המשכנתא. אם המשכנתא ניטלה לפני חודש מרץ 2022, ישמש חודש זה כנקודת הייחוס. אם היא ניטלה בין מרץ 2022 לדצמבר 2022, נקודת הייחוס תיקבע לפי ההחזר החודשי הראשון ששולם. יודגש כי סכום ההחזר החודשי הראשון מחושב בתוספת עליית המדד מאותו חודש ועד למועד תשלום הסיוע לפי חוק זה.

שווי הדירה – שווי הדירה היחידה בחודש שבו נכרת הסכם ההלוואה לדיור כפי שמופיע בספרי המלווה; במסגרת העמדת משכנתא, המלווה עורך שומה לשווי הדירה, ונתון זה נרשם בספרי המלווה לצורך עמידה בדרישות בנק ישראל. מוצע להשתמש בנתון זה לצורך חישוב גובה הסיוע במסגרת חוק זה.

המפקח – המפקח על נותן ההלוואה לדיור. המפקח על הבנקים לעניין הלוואות לדיור הניתנו על ידי בנקים ובנקים למשכנתאות; הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לעניין הלוואות לדיור הניתנו על ידי גוף מוסדי, קופת גמל או חברה מנהלת; והמפקח על שירותים פיננסיים לעניין הלוואות לדיור שניתנו על ידי נותן אשראי.

סעיף 2

מוצע להתנות את הזכאות בתנאים מצטברים, וזאת כדי למקד את הסיוע אך ורק במשקי בית שנפגעו מהעלייה החרیגה בריבית, ולא ליצור סבסוד רוחבי.

א. נטילת ההלוואה עד לתום שנת 2022. תנאי זה נועד להבחין בין לווים שפעלו בסביבת ריבית נמוכה ויציבה, לבין מי שנטל הלוואה לאחר שהסיכון של עליית הריבית כבר התממש והיה ידוע.

ב. דירה יחידה. נועד לשלול סיוע ממשקיעים ולמקדו בצרכי מגורים;

ג. תקרת שווי דירה. הבחירה ברף של פי שניים ממחיר דירה ממוצע מאזנת בין הכללה של מעמד הביניים לבין החרגת דירות יקרות במיוחד;

ד. הלוואה שטרם סולקה. הסיוע נועד להתמודד עם פגיעה בפועל בתזרים, ולא להעניק הטבה רטרואקטיבית למי שאינו נושא עוד בנטל ההחזר;

מי שלא נכלל בקבוצת הזכאים לסיוע הוא מי שרכש יותר מדירה אחת, סילק את המשכנתא מכל סיבה שהיא עובר למועד התחילה של החוק, או שברשותו יותר מדירה אחת.

סעיף 3

סעיף זה קובע מנגנון חישוב דיפרנציאלי, שמבוסס על שני עקרונות:

1. סיוע בגין העלייה הריאלית בהחזרים (75%) – כדי לשמור על אחריות פיננסית ולהימנע מהעברת מלוא הסיכון למדינה.

2. זיקה בין שווי הדירה לגובה הסיוע – כך שככל שהדירה יקרה יותר, כך שיעור הסיוע נמוך יותר.

מוצע לקבוע את סכום הזכאות החודשי שישולם לזכאים, על פי הנוסחה הקבועה בתוספת. נוסחה זו קובעת כי דירה אשר מחירה היה שווה או נמוך מהמחיר הממוצע של דירה באותה שנה, מזכה ב-75% מהעלייה בהחזר החודשי מאז עליית הריבית. דירה שמחירה היה גבוה מהמחיר הממוצע, מזכה בשיעור הולך ופוחת של מענק חודשי, עד לאיפוסו בשווי דירה הכפול מהמחיר הממוצע באותה שנה. מנגנון זה מייצר קשר בין שווי הדירה לבין גובה הסיוע המוענק על פי החוק המוצע, באופן שככל שהדירה יקרה יותר, כך שיעור הסיוע נמוך יותר.

סעיף קטן (ב) קובע כי המענק החודשי יועבר לזכאים כאשר הוא מחושב בנפרד עבור כל סכום שהועמד בפועל במסגרת הסכם הלוואה לדיוור. במקרים רבים נחתם הסכם הלוואה לדיוור בין המלווה ללווה, תוך שמדובר במסגרת אשראי בלבד, ואילו ההלוואה עצמה מועמדת במנות שונות, לפי המקורות העומדים לרשות המלווה, התקדמות הבניה או תנאי התשלום עליהם הסכים עם המוכר. כל מנה אשר מועמדת בפועל, נושאת לוח סילוקין נפרד וניתן להתייחס אליה כהלוואה נפרד. על כן מוצע לקבוע כי כל מנה שהועמדה בפועל תהווה בסיס לחישוב החלק היחסי מהמענק החודשי, כך שהמענק החודשי אשר יועבר לזכאי יהווה סך המענקים המגיעים ללווה בגין כל מנה שהועמדה במסגרת ההלוואה.

סעיף קטן (ג) קובע כי המענק החודשי שיועבר לזכאי לא יעלה על סכום המענק החודשי הראשון ששולם לאותו זכאי לפי חוק זה. מטרת סעיף קטן זה היא לגדר את סכום הסיוע למקרה שריבית בנק ישראל תעלה מכל סיבה שהיא. החוק המוצע מבקש לסייע ללווים בשל עליית הריבית מאז מרץ 2022, ומוצע לקבוע אותו כהוראת שעה כך שסייע רק למי שנפגעו מעליית הריבית הזו. עליות ריבית עתידיות אפשריות, גם אם יחולו במהלך תקופת התחולה של החוק, אינן מזכות בסיוע לפי חוק זה. לגידור זה משמעות הן בהיבט הפיסקלי והן בהפחתה משמעותית של הסיכון המוסרי שהחוק עלול לייצר לנוטלי משכנתאות.

סעיף 4

מוצע לקבוע מנגנון דיווח שבמסגרתו כל מלווה שהעמיד הלוואה לדיוור יעביר לחשב הכללי במשרד האוצר את הסכום שאמור להשתלם ללקוחותיו לפי חוק זה. החשב הכללי יעביר בתורו את הסכום למלווה, אשר יחלק אותו בין לוויי במישרין לחשבון ההלוואה לדיוור. הבחירה במנגנון תשלום באמצעות הגופים המלווים נועדה להבטיח יישום מהיר ויעיל; להסתמך על נתונים אמין המצויים בידי המלווים; למנוע צורך בדיווח יזום מצד הזכאים ולוודא שהסיוע מופנה **אך ורק** להקטנת חוב ההלוואה לדיוור.

התגמול לגופים המלווים נקבע בשיעור מזערי, המשקף כיסוי עלויות התפעול בלבד.

סעיפים 5-6

נקבע מנגנון דו-שלבי להגשת השגה על אופן יישום החוק המוצע:

- השגה בפני הגוף המלווה כגורם המחזיק במידע הראשוני;
 - ערר בפני המפקח כגורם רגולטורי עצמאי ומקצועי.
- מנגנון זה מבטיח ביקורת אפקטיבית, נגישות והגנה על זכויות הזכאים.

סעיפים 7-10

מוצע לקבוע כי החשב הכללי במשרד האוצר יהיה אחראי לפקח אחר מילוי הוראות החוק על ידי המלווים, בעיקר בכדי להבטיח כי סכום הסיוע החודשי שיעביר החשב הכללי לכל מלווה, יעבור על ידם ללווים בהתאם להוראות החוק.

כמו כן, מוצע לקבוע כי שר האוצר יהיה ממונה על ביצוע החוק וכי הוא יכנס לתוקפו 30 ימים לאחר פרסומו. עוד מוצע לקבוע את החוק המוצע כהוראת שעה לתקופה מוגבלת של 5 שנים, זאת על מנת לשקף את אופיו כתגובה לאירוע מאקרו-כלכלי חריג, ולא כהסדר קבע. מוצע להסמיך את שר האוצר להאריך את תוקף החוק בשנה אחת בכל פעם.