

טיוטת חוק סיוע לנוטלי הלוואות לדיור עקב עליית הריבית (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק סיוע לנוטלי הלוואות לדיור עקב עליית הריבית (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן – **טיוטת החוק**), המצורפת בזה.
2. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של טיוטת החוק שתוגש לכנסת.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

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 וחריג 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 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.

כעת מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק ולהסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של טיוטת החוק. כמו כן, מוצע לפנות לוועדת הכנסת ולבקש פטור מחובת הנחה לפני הקריאה הראשונה ולהתיר את הקריאה הראשונה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

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.

תקציב

העלות התקציבית המוערכת היא 1 מיליארד ש"ח בשנת 2026, 0.5 מיליארד ש"ח בשנת 2027, 200 מיליון ₪ בשנת 2028 ו-24 מיליון ש"ח בשנת 2029. המקור התקציבי למימון סכום זה ייקבע בהמשך.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – טרם נמסרה עמדתו

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים*

סיווג ראשי: הפחתת יוקר המחיה

סיווג משני: אין

תחום פעולה עיקרי: אחר

מגיש: ראש הממשלה

י"ג בניסן התשפ"ו
31 במרץ 2026

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" – דירת מגורים שהיא דירתו היחידה של יחיד בישראל ובאזור, כהגדרתו בסעיף 16א לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 בעת רכישת הדירה;
		"החזר חודשי נוכחי" – סכום ההחזר החודשי בגין הלוואה לדיור כפי שהוא רשום בספרי המלווה, במועד תשלום המענק החודשי לפי חוק זה;
		"החזר חודשי קובע צמוד למדד" – ההחזר החודשי בגין הלוואה לדיור בחודש מרץ 2022 אם ההחזר החודשי הראשון בגין אותה הלוואה שולם בחודש מרץ 2022 או לפניו, ואם שולם ההחזר החודשי הראשון בגין ההלוואה לאחר מכן, ההחזר החודשי בחודש הראשון שבו שולם, 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 שבו שולם החזר חודשי, לפי העניין;
		"הלוואה לדיור" – הלוואה שניתנה לפי הסכם הלוואה לדיור, לשם רכישת דירה יחידה, ואשר להבטחת פירעונה נרשמו משכנתה, משכון או התחייבות לרשום משכנתה;
		"המפקח" – המפקח על הבנקים שנתמנה לפי סעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941 ¹ לעניין הלוואה לדיור שהעמיד בנק או בנק למשכנתאות; הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון שמונה לפי סעיף 2(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א – 1981 ² 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-2016 ³ לעניין הלוואה לדיור שהעמיד נותן אשראי;

¹ ע"ר 1941, עמ' 85.

² ס"ח התשמ"א, עמ' 208.

³ ס"ח התשע"ו, עמ' 1098.

		"הסכם הלוואה לדירור" – הסכם שנכרת עד 31 בדצמבר 2022 בין המלווה לבין יחיד לשם מתן הלוואה לדירור ;
		"העלייה בהחזר החודשי" – ההפרש בין ההחזר החודשי הנוכחי לבין ההחזר החודשי הקובע צמוד למדד ;
		"יחיד" – תושב ישראל שאינו תאגיד, ובלבד שהוא בעלים, חוכר לדורות או מי שזכאי להירשם בפנקסי המקרקעין, כבעלים או כחוכר לדורות של דירה יחידה, והכל במשמעות הנודעת למונחים אלה בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 ;
		"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;
		"מחיר דירה ממוצע" – מחיר דירה ממוצע בחודש שבו נכרת הסכם ההלוואה לדירור, כפי שהתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;
		"מלווה" – בנק, בנק למשכנתאות, גוף מוסדי, קופת גמל, חברה מנהלת או נותן אשראי שהעמיד הלוואה לדירור.
		"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" – שווי הדירה היחידה בחודש שבו נכרת הסכם ההלוואה לדירור כפי שמופיע בספרי המלווה ;
		"תושב ישראל" – כמשמעותו לעניין חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 ;
קביעת זכאות לקבלת מענק חודשי	2.	(א) יחיד יהיה זכאי לקבלת מענק חודשי בסכום הקבוע בסעיף 3, בהתקיים כל אלה (בחוק זה – זכאי) :
		(1) הוא נטל הלוואה לדירור ;
		(2) שווי הדירה לא עלה על פי שניים ממחיר דירה ממוצע ;
		(3) ההלוואה לדירור לא סולקה במלואה.
		(ב) ככל שאין בידי המלווה מידע המאשר כי ההלוואה לדירור ניתנה לשם רכישת דירה יחידה, יתנה את הוכחת הזכאות בקבלת תצהיר מהלווה המאשר כי הדירה בגינה ניטלה ההלוואה לדירור היא דירתו היחידה.

סכום המענק החודשי	3.	(א) סכום המענק החודשי לזכאי ייקבע בהתחשב בעלייה בהחזר החודשי ושווי הדירה ביחס למחיר דירה ממוצע, כמפורט להלן ובהתאם לנוסחה הקבועה בתוספת (בחוק זה – המענק החודשי):
		(1) אם שווי הדירה נמוך או שווה למחיר דירה ממוצע, יעמוד סכום המענק החודשי על 75% מהעלייה בהחזר החודשי;
		(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% מהעלייה בהחזר החודשי, והכפלתו בפי שניים ממחיר דירה ממוצע פחות שווי דירה, לחלק למחיר דירה ממוצע;
		(ב) המענק החודשי יחושב בנפרד עבור כל סכום שהועמד בפועל במסגרת הסכם הלוואה לדיר;
		(ג) על אף האמור בסעיף זה, סכום המענק החודשי לא יעלה על סכום המענק החודשי הראשון שניתן לזכאי.
אופן תשלום המענק החודשי	4.	(א) ב- 20 לכל חודש, ידווח כל מלווה לחשב הכללי במשרד האוצר בדבר סכום המענק החודשי המגיע ללקוחותיו הזכאים בחודש העוקב, אשר מחושב בהתאם להוראות סעיף 3; אופן הדיווח יקבע על ידי המפקח בהתייעצות עם החשב הכללי;
		(ב) החשב הכללי במשרד האוצר יעביר לכל מלווה, ב-1 לכל חודש, את סכום המענק החודשי עבור כלל לקוחותיו הזכאים של כל מלווה באותו החודש, בהתאם לדיווח שהעביר לפי סעיף קטן (א);
		(ג) המלווה יעביר ללקוחותיו הזכאים את סכום המענק החודשי ישירות לחשבון הלוואה לדיר, ב- 5 לכל חודש;
		(ד) בגין תפעול מנגנון אופן תשלום המענק החודשי, יעביר החשב הכללי לכל מלווה 0.0001% מהסכום הכולל של כל לקוחותיו הזכאים בכל חודש.
השגה	5.	(א) חלק יחיד על קביעת הזכאות למענק החודשי, סכומו או כל החלטה אחרת של המלווה ביחס למענק החודשי הניתן לפי חוק זה, רשאי הוא לבקש מהמלווה, בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו ההחלטה כאמור, בהודעת השגה מנומקת, בכתב, לחזור ולעיין בקביעתו ולשנותה; המלווה רשאי להאריך את התקופה להגשת השגה לפי סעיף קטן זה אם סבר כי הדבר צודק בנסיבות העניין;

		(ב) המלווה 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 המלווה החלטה כאמור, במהלך תקופה זו, יראו את ההשגה כאילו התקבלה.
ערעור	6.	יחיד הרואה עצמו מקופח מהחלטת המלווה בהשגה לפי סעיף 5, רשאי לערער עליה לפני המפקח.
פיקוח	7.	החשב הכללי יפקח על המלווים במילוי התנאים למתן המענקים, העברת המענקים ויתר החובות החלות עליהם לפי חוק זה.
ביצוע ותקנות	8.	שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.
תחילה	9.	תחילתו של חוק זה 30 יום לאחר פרסומו.
תוקף	10.	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
		$\begin{cases} (p_t - p_{22}) * 0.75 & \text{if } q_0 \leq x_0 \\ (p_t - p_{22}) * 0.75 * \left(\frac{2x_0 - q_0}{x_0}\right) & \text{if } x_0 < q_0 \leq 2x_0 \\ 0 & \text{if } 2x_0 < q_0 \end{cases}$ <p>סימונים:</p> <p>p_{22} : החזר חודשי קובע צמוד למדד</p> <p>p_t : החזר חודשי נוכחי</p> <p>q_0 : שווי הדירה</p> <p>x_0 : מחיר דירה ממוצע</p> <p>m : המענק החודשי</p>

ד ב ר י ה ס ב ר

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

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

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 1,600-800 ש"ח, ועוד כ-100,000 משקי בית בסכומים של בין 800-500 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 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

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.

יורדת כתוצאה מעליית ההחזרים, יש פגיעה רוחבית ומערכתית במשק כולו, שבאה ליד 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 הלווה, 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 שיסייע 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 לווי 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.



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ב בניסן התשפ"ו
30 במרץ 2026
סימוכין : 6855030350

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדת השרים

נושא הצעת ההחלטה: טיוטת חוק סיוע לנוטלי הלוואות לדיור עקב עליית הריבית (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מטרת טיוטת החוק היא לקבוע, בהוראת שעה לחמש שנים, מנגנון מענקים חודשי עבור לווים יחידים שנטלו הלוואות לדיור לפני תום שנת 2022 (להלן – **אוכלוסיית היעד**), לשם רכישת דירת מגורים יחידה ששוויה במועד נטילת ההלוואה לא עלה על כפל מחיר דירה ממוצע ואשר הלוואתם טרם סולקה במלואה. זאת, כמענה לעלייה החדה בהחזרים החודשיים שאותה חוו עקב העלאות הריבית.

המענק יחושב על בסיס העלייה בהחזר החודשי (הפער בין ההחזר הנוכחי לראשון, כשהוא צמוד למדד), וינתן בשיעור של עד 75% מאותה עלייה, בהתאמה לשווי הדירה בעת נטילת ההלוואה ביחס למחיר דירה ממוצע. בהתאם לכך, הסיוע המקסימלי יינתן ללווים אשר רכשו דירה ששוויה נמוך ממחיר דירה ממוצע או שווה לו, בעוד שעבור דירות ששווין גבוה מכך – יופחת סכום הסיוע באופן ליניארי עד להתאפסותו במחיר דירה העולה על פי שניים ממחיר דירה ממוצע.

מנגנון התשלום מבוסס על העברת המענקים מהחשב הכללי במשרד האוצר אל הגופים המלווים, בהתאם לדיווחיהם, ואלו יועברו על ידם ישירות לחשבון ההלוואה של הלווים. בגין תפעול המנגנון, יועבר לכל גוף מלווה תגמול בשיעור של 0.0001% מסך המענקים שהועברו ללקוחותיו באותו חודש.

החוק המוצע קובע מנגנון השגה דו-שלבי, המאפשר ללווה להגיש למלווה השגה על החלטתו בעניין המענק, וכן לערער על החלטתו בהשגה בפני המפקח. לצד זאת, נקבע כי החשב הכללי יהיה אחראי לפקח על מילוי הוראות החוק על ידי המלווים.

טרם הפצת התזכיר, התקיים שיח בין גורמי המקצוע והוצגו עמדות מקצועיות בעל-פה ובכתב על ידי המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האוצר בנוגע לעיקרי ההצעה. בשל העמדה שהוצגה על ידי משרד האוצר, וכן עמדת בנק ישראל שהועברה לאחר מכן, עלתה התנגדות נחרצת להמשך קידום התזכיר. ביום 13.1.2026 הופץ התזכיר להערות הציבור על ידי משרד ראש הממשלה ובהסכמת שר האוצר, שנדרשה עקב זיקתו הישירה של התזכיר לתחומי מומחיות משרדו. כבר אז הובהר ביחס להפצת התזכיר, כי יש לנצל את פרק הזמן הנתון לגיבוש התשתית המקצועית הנדרשת ולמיצוי השיח מול הגורמים הרלוונטיים, וזאת על מנת לאפשר את גיבוש העמדה המשפטית ביחס לתזכיר.

עם סיום מועד ההפצה, התקבלו מאות הערות מהציבור, לצד עמדות גורמי המקצוע במשרד האוצר ובהמשך גם התייחסות של בנק ישראל אשר עמדו על התנגדותם לתזכיר. בעקבות כל אלה,



היועצת המשפטית

התקיימה ביום 12.3.2026 ישיבה ראשונה בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי. ישיבת ההמשך שנקבעה לשבוע שלאחר מכן נדחתה עקב דיוני התקציב בכנסת, ובוטלה בהמשך נוכח ההחלטה להעלות את ההצעה לאישור הממשלה בטרם הושלם ליבון הסוגיות המקצועיות והמשפטיות הכרוכות בה. כפועל יוצא מכך, טיטוט החוק לא עברה הליך נסחות ביחידה להבניית החקיקה, כפי שנדרש כשמדובר בהצעת חוק ממשלתית.

כעת מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את טיטוט החוק ותסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של טיטוט החוק. כמו כן, מוצע לפנות לוועדת הכנסת ולבקש פטור מחובת הנחה לפני הקריאה הראשונה ולהתיר את הקריאה הראשונה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

בחירת ההצעה על כלל היבטיה מעלה כי נוכח הקשיים שיפורטו, טיטוט החוק אינה בשלה לדיון בממשלה בעת הזו, בראש ובראשונה בשל אי מיצוי הדיון המקצועי בטיטוט החוק, לרבות בנוגע למחלוקת ביחס לתשתית המצדיקה את מתן הסיוע והשאלות המשמעותיות העולות בהיבטי השוויון; לצד היעדר התייחסות להיבטים יסודיים הנדרשים לחקיקה מסוג זה, לרבות בנוגע למנגנוני אכיפה ובקרה; וכן אי הצגת מקור תקציבי ופעולה מאזנת כמתחייב בדין - הכל כמפורט להלן:

מעמדות גורמי המקצוע במשרד האוצר ובבנק ישראל עולה כי **קיימת מחלוקת מקצועית עמוקה ביחס לתשתית המצדיקה את מתן הסיוע**. בין היתר, בעוד שטיטוט החוק שמבוססת על עמדתה המקצועית של המועצה הלאומית לכלכלה, מנמקת את הצורך במענק בפגיעה בהכנסה הפנויה של אוכלוסיית היעד עקב עלייה משמעותית בהחזר החודשי, גורמי המקצוע במשרד האוצר ובבנק ישראל סבורים כי הערכת הנטל תוך התמקדות בגובה ההחזר החודשי בלבד, ללא שקלול הצמיחה בהכנסות, שגויה מקצועית. על פי הנתונים שבידיהם, לאחר שקלול העלייה בהכנסות, נטל החוב על בעלי משכנתאות שנטלו הלוואות לפני עליית הריבית ירד ולא עלה בתקופה הרלוונטית¹. יתרה מזאת, ההוצאה לצריכה פרטית באותה תקופה עלתה בקצב דומה בקרב בעלי משכנתאות וכאלה שאינם בעלי משכנתאות - נתון המעיד לשיטתם כי רמת ההוצאה של בעלי משכנתאות לא נפגעה באופן מהותי ביחס לשאר הציבור. עוד נטען כי טיטוט החוק אינה מתחשבת בצעדים האקטיביים שנקט בנק ישראל בשנים האחרונות לטובת לווים המתקשים לעמוד בנטל החוב, באופן שעלול לייצר כפל הטבות עבור לווים שהסתייעו בהם. המועצה הלאומית לכלכלה מנגד, עמדה על דעתה בדבר ההצדקה שבמתן הסיוע לנוטלי המשכנתאות נוכח העליה המשמעותית בהחזר החודשי בגין עליית הריבית. בהקשר זה אף נטען על ידה כי ההכנסה הנוכחית במחירים קבועים, דומה לרמתה באמצע שנת 2021, כך שכל העלייה בשכר הנומינלי נדרשת למימון העלייה ברמת המחירים במשק.

¹ על פי נתוני בנק ישראל שצוינו במכתב העמדה מיום 23.3.2026, בין ינואר 2022 (ערב תחילת העלאות הריבית) לבין אפריל 2025, ההחזר החודשי הממוצע על משכנתא עלה בכ-960 ש"ח, בעוד שהשכר הממוצע למשרת שכיר (אחת, בעוד שבמשק בית ממוצע יש 1.5 מועסקים) עלה בכ-1,880 ש"ח – כמעט פי שניים מהעלייה בהחזר החודשי.



היועצת המשפטית

היעדרה של תשתית עובדתית מבוססת ומוסכמת בדבר עוצמת הפגיעה באוכלוסיית היעד, כפי שפורט לעיל, מערער גם את ההצדקה להעדפתה על פני קבוצות אחרות שהושפעו גם הן מעליית הריבית. העדפה זו עלולה להפוך את הסיוע להטבה הניתנת באופן שרירותי המעוררת קשיים משמעותיים במישור השוויון, כפי שעולה ביתר שאת מעמדות גורמי המקצוע במשרד האוצר ובנק ישראל:

- **הבחנה בין מסלולי משכנתאות לדיור :** הסיוע המוצע מתמקד בלוויים שבחרו במסלולי ריבית משתנה, המאופיינים מטבעם ברמת סיכון גבוהה יותר. בחירה זו מגלמת נטילת סיכון מודע לתנודות עתידיות בשיעורי הריבית, וזאת בשונה מלוויים שבחרו לגדר סיכונים אלו מראש באמצעות בחירה בריבית קבועה. לפיכך, ההסדר המוצע מקפח לוויים שבחרו מלכתחילה במסלולי הלוואה זהירים יותר ושילמו בשל כך פרמיה חודשית גבוהה יותר, ביחס ללוויים שבחרו בהלוואה מסוכנת יותר, וצפויים לזכות בפיצוי גבוה בהתאם לטיטת החוק. האמור מקבל משנה תוקף נוכח הרחבה שנעשתה בעת הפצת התזכיר, המכלילה בזכאות למענק גם לוויים שנטלו הלוואה לדיור עד סוף שנת 2022 - קרי, לוויים שהוסיפו לבחור במסלולי הריבית המשתנה אף לאחר שסיכון עליית הריבית כבר החל להתממש בפועל.
- **החרגת ממחזרי משכנתאות ופורעי משכנתאות :** המתווה המוצע אינו כולל לוויים שפעלו באחריות להפחתת נטל התשלום החודשי - בין אם באמצעות מחזור הלוואתם ובין אם על ידי פירעון מוקדם². החרגה זו חלה על לוויים אלו אף שספגו עלייה בנטל התשלומים טרם הפעולה, או שמהלך המחזור אף הוביל עבורם לעלייה בסך תשלומי הריבית המצטברים לאורך חיי המשכנתא.
- **הבחנה מול נוטלי אשראי צרכני :** טיטת החוק אינה מתחשבת בעלייה בנטל החוב של לוויים שנטלו אשראי צרכני, אשר רובו צמוד לריבית הפריים, ושחוו גם הם עלייה חדה בגובה ההחזר החודשי³ כאשר בקרב אוכלוסיות מסוימות אשראי צרכני ניטל גם לשם רכישת דירה.
- **הבחנה מול שוכרי דירות :** בנק ישראל מציין כי בשנים האחרונות נרשמה עלייה במחירי השכירות, המהווים גם הם הוצאה לדיור. עם זאת, אוכלוסיית השוכרים אינה נכללת במתווה הסיוע המוצע, חרף העובדה שבניגוד לבעלי דירות, הם אינם נהנים מעליית הערך של הנכסים שבבעלותם בשנים האחרונות.

נציין, כי לשיטת המועצה הלאומית לכלכלה קיימות סיבות טובות ומספקות להתמקדות בנוטלי המשכנתאות בהתאם למתווה המוצע. עם זאת, משלא מוצה כאמור השיח המקצועי בסוגיות אלה ואחרות, בפרט לנוכח ביטול הישיבה שנקבעה לדיון בסוגיות אלה בדיוק, המעלות שאלות כבדות

² שם ; על פי נתוני בנק ישראל, בשנים 2023-2025 היקף הפירעונות המוקדמים עמד על כ-107 מיליארד ש"ח והיקף המיחזורים עמד על כ-100 מיליארד ₪.

³ בהקשר זה, צוין במכתב משרד האוצר מיום 9.2.2026, כי מי שלקח הלוואה בריבית קבועה צמודה בראשית 2020 ספג תוספת הצמדה של כ-18% ; ראו גם מכתב של בנק ישראל (לעיל הערה 1), שבו צוין כי בקרב אוכלוסיית לווי האשראי צרכני ניכרת עלייה מסוימת בשיעור הפסדי האשראי - אך עדיין ברמה נמוכה.



היועצת המשפטית

משקל, נוצר קושי של ממש להידרש לכלל ההיבטים המשפטיים הנגזרים מטיוטת החוק, ובפרט ביחס לפגיעה האפשרית בעקרון השוויון.

חשש זה אף מתגבר בשים לב לכך שטיוטת החוק נעדרת התייחסות להיבטים יסודיים הנדרשים לחקיקה מסוג זה. כך למשל, טיוטת החוק אינה כוללת בדיקה של מבחני הכנסה או עבודה כלשהם. היעדרם של מבחנים אלה עשויה לחזק את טענת משרד האוצר שלפיה ההטבה ניתנת, בניגוד לתכליתה, לאוכלוסייה יציבה וחזקה משמעותית מכלל הציבור, כזו שהצליחה לרכוש דירות בשווי מיליוני שקלים (אף בשווי של כמעט פעמיים מחיר דירה ממוצעת), ואף נהנתה לעיתים מעליית ערך לא מבוטלת של הדירות בשנים האחרונות.

כמו כן, טיוטת החוק נעדרת התייחסות מפורטת למנגנוני אכיפה ובקרה - הן ביחס לגופים המלווים שמוצע שיעבירו את המענק, והן ביחס לאוכלוסיית היעד שצפויה לקבלו. חשיבות קביעתם של מנגנונים אלה מתחדדת נוכח משמעות המתווה המוצע, המבקש להפוך גופים פרטיים לזרוע ביצועית של מענק ממשלתי, אגב האצלת סמכות להכריע בזכויות שהמדינה מעניקה לפרט; זאת, לפי העמדות השונות שהועברו, תוך חשיפה משפטית שלהם ועלויות תפעוליות כבדות.

נוסף על הקשיים האמורים, נציין כי עד כה לא הוצגו מקור תקציבי או פעולה מאזנת עבור טיוטת החוק. מהמועצה הלאומית לכלכלה נמסר בתחילה כי העלות השנתית של יישום החוק מוערכת על ידם בכשני מיליארד שקלים. כעת נמסר כי העלות התקציבית המוערכת היא 1 מיליארד ש"ח בשנת 2026, 0.5 מיליארד ש"ח בשנת 2027, 200 מיליון ₪ בשנת 2028 ו-24 מיליון ש"ח בשנת 2029. בהתאם להוראות סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, תצוין, בנוסח החוק או בדברי ההסבר, דרך מימון ההוצאה; בנוסף, סעיף 40 לחוק האמור קובע כי הממשלה אינה יכולה להגיש לכנסת הצעת חוק שתגרום להגדלה של ההוצאה השנתית ללא פעולה מאזנת. כפי שנמסר ממשרד האוצר, עלות זו אינה כלולה בחוק התקציב השנתי לשנת 2026, וכמו כן אינה כלולה בתכנית התלת שנתית שאושרה זה מכבר. מכאן, ובשים לב לעמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר, בהיעדר מקור תקציבי והצגת פעולה מאזנת הקושי המשפטי עולה כדי מניעה משפטית לאשר את הצעת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מהיועץ המשפטי של משרד האוצר נמסר כדלקמן:

"מסכים עם עמדת המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה בכל הנוגע לקשיים שעולים בטיוטת החוק בהיבטי השוויון, בפרט נוכח המחלוקות המקצועיות העמוקות שהתעוררו ביחס למוצע בטיוטת החוק ושטרם התבררו וכן ביחס לחוסרים בהסדר בכל הנוגע למנגנוני אכיפה ובקרה. בנוסף, וכפי שפירטו גורמי המקצוע במשרד האוצר בשיח המקצועי המקדים שלא מוצה, מעבר לקשיים שפורטו בעמדת המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה בכל הנוגע להיבטי השוויון, המנגנון המוצע בטיוטת החוק עשוי ליצור גם אפליה תוצאתית. זאת שכן האוכלוסייה הערבית צפויה להנות מההטבה באופן מצומצם ביחס לגודלה באוכלוסייה וזאת בשל בעיות נגישות למשכנתאות. לפי גורמי המקצוע, רק כ-10% מהאוכלוסייה הערבית נוטלים משכנתאות זאת לעומת כ-40% באוכלוסייה היהודית. על כך יש



היועצת המשפטית

להוסיף את האמור לעיל ביחס לכך שטיוטת החוק לא עברה הליך נסחות ביחידה להבניית החקיקה, כפי שנדרש כשמדובר בהצעת חוק ממשלתית. משכך גם עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר היא, בכל הנוגע להיבטים האמורים, כי לא ניתן בשלב זה ובנסיבות אלו לאשר את טיוטת החוק.

בכל הנוגע לסוגיית העדרו של מקור תקציבי מתאים - במסגרת הצעת ההחלטה, מבוקש לקדם את טיוטת החוק מבלי שצוין בהצעת ההחלטה מקור למימונה בשנת התקציב הנוכחית וכן בשלוש השנים הבאות ("שנות הנומרטור").

לעניין הצורך בקביעת מקור תקציבי ביחס להחלטה שמבקשת הממשלה לקבל שיש לה עלות תקציבית בצד ההוצאה בשנת התקציב הנוכחית, נאמרו במכתבו מיום 27 במאי 2025 של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) דאז (להלן – מכתב המשנה ליועצת), בעניין "יישום הדרישה למקור תקציבי במהלך שנת התקציב" הדברים הבאים:

"חוק המסגרות הפיסקליות [חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992] קובע שתי מגבלות פיסקליות על תקציב המדינה: תקרת הגירעון שהצעת התקציב נדרשת לעמוד בה ומגבלת ההוצאה של חוק התקציב, קרי גובה ההוצאה המותרת בכל שנת תקציב. בכל הנוגע למגבלת ההוצאה, משמעות הדברים היא כי על חוק התקציב השנתי להתכנס למגבלת ההוצאה הקבועה בחוק המסגרות הפיסקליות.

בהמשך לכך, סעיף 3 לחוק יסודות התקציב [חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985] קובע כי "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה". נציין גם כי חוק יסודות התקציב קובע את מבנה חוק התקציב השנתי באופן שמביא לידי ביטוי את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות, כנדרש בחוק יסוד: משק המדינה, המכונסות למגבלת ההוצאה המותרת בחוק התקציב.

הוראות חוק אלה, כמו גם חוק התקציב עצמו, קובעים מהי מסגרת ההוצאה המותרת של הממשלה באותה שנה ואשר לא ניתן לחרוג ממנה.

משמעות הדברים היא שמשעה שאושר חוק התקציב לשנה נתונה בכנסת, וזאת בהתאם לחוקי המסגרת האמורים, הרי שהוא המחייב ביחס למסגרת הוצאת הכספים באותה שנה. לכן כל הוצאה חדשה שאין לה מקור בחוק התקציב, מחייבת בהקטנת הוצאה אחרת באותו סכום כדי שלא תגרם חריגה ממסגרת ההוצאה החוקית, כמפורט לעיל [ההדגשה במקור].

מבחינה יישומית המשמעות היא שבעת קידום או תמיכה בהצעת החלטה בממשלה או בחיקוקים הכרוכים בהוצאה תקציבית חדשה בשנה שלגביה אושר חוק התקציב, וההוצאה אינה מתוקצבת בחוק – נדרש, במועד קבלת ההחלטה, להצביע על מקור תקציבי (בצורת הפחתת הוצאה אחרת). לשם כך יש לפנות לממונה על התקציבים לצורך בדיקה האם נדרש מקור וכן האם המקור המוצע מממן כנדרש את ההוצאה...".

עוד כמפורט במכתב המשנה ליועצת, עקרונות אלו באים לידי ביטוי פרטני גם בהוראות סעיף 39א לחוק יסודות התקציב שלפיו "הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין, בנוסח החוק



היועצת המשפטית

המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה", וכן מעוגנים גם בתקנון הממשלה (נספח א' לתקנון הממשלה).

לעניין שלוש השנים שלאחר שנת התקציב הנוכחית נקבע בסעיף 40א(ו) לחוק יסודות התקציב כי "הממשלה לא תגיש לכנסת הצעת חוק ולא תתמוך בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית בהצעת חוק שבביצועה כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית, שתגרום לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה שנה או להגדלת החריגה כאמור אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה כאמור, לפי העניין". לעניין זה נקבע בסעיף האמור כי "פעולה מאזנת" היא "הקטנה של סכום ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית".

עוד נציין כי כאמור במכתב המשנה ליועצת וכאמור בנוהל המשנה ליועצת מיום 15 באוגוסט 2019 בעניין "יישום סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ההצבעה על המקור המתאים צריכה להיעשות כחלק מהחלטת הממשלה שבה מחליטה הממשלה החלטה שכרוכה בה הוצאה תקציבית, וזאת כדי שבטרם קבלת ההחלטה תונח בפני הממשלה התשתית המלאה בדבר משמעויות ההחלטה מבחינה תקציבית (ור' למשל לעניין חשיבות קבלת המידע הרלוונטי בידי הממשלה מאנשי המקצוע ונושאי התפקידים הרלוונטיים בבג"צ 84488-01-26 התנועה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה ואח').

בנוסף יצוין כי קיומו של סכום מסוים בתוכנית תקציבית מסוימת אין משמעותו שניתן להפנות את הסכום הנקוב בתוכנית התקציבית למטרות אחרות, שכן ייתכן כי הסכום הקבוע בתוכנית כבר חויב או שהוא מיועד להוצאות מסוימות שלא ניתן לוותר עליהן, מטעמים שונים, ויש לוודא כי המקור התקציבי אותו מבוקש להפנות ליישום ההחלטה הוא מקור תקציבי אפשרי ובר קיימא. על כן, בחינה מקצועית של המקור התקציבי הנדרש צריכה להיערך בידי אגף התקציבים, שהוא הגורם המקצועי שאמון על כך, טרם הנחת הצעת ההחלטה בפני הממשלה (ור' לעיל מכתב המשנה ליועצת לעניין הצורך בפניה לממונה על התקציבים "לצורך בדיקה האם נדרש מקור וכן האם המקור המוצע מממן כנדרש את ההוצאה"). יובהר, כי לא ניתן להותיר בחינה זו לדיון בממשלה במליאתה במסגרת הדיון בהצעת ההחלטה שכן זו אינה יכולה לערוך את הבחינה הנדרשת כאמור, ומובן כי הגורם המקצועי הרלוונטי אינו יכול לערוך כראוי את הבחינה הנדרשת בזמן הדיון בהצעת ההחלטה בממשלה.

נוכח כל האמור לעיל, לעמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר קיימת מניעה משפטית לקבלת ההחלטה המוצעת ללא מקור תקציבי שיאושר בידי הגורם המקצועי הרלוונטי כאמור, ושיוצג בפני הממשלה כחלק מהצעת ההחלטה המוצעת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, עמדתנו היא כי לא ניתן בשלב זה ובנסיבות אלו לאשר את טיוטת החוק.

אורלי פישרמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית