



עמדת בנק ישראל בנושא הצעת החוק לביטול עמלת פירעון מוקדם

הגרסה החדשה של הצעת החוק שצפויה לעלות לדיון ביום ראשון ה-30.12.2018 שונה באופן מהותי מהגרסה שעברה בקריאה ראשונה, וזוהה להצעה שהוגשה לכנסת ב-22.3.2017 לה התנגדנו. יתר על כן, ההצעה בנוסח זה לא עברה ועדת שרים לחקיקה.

בנק ישראל מתנגד להצעה כפי שהיא. בעוד שכוונת ההצעה הינה לסייע לנוטלי המשכנתאות, הרי שביטול מלא של עמלת הפירעון המוקדם **צפוי להביא להשלכות שליליות על הצרכנים נוטלי המשכנתאות, ובפרט על החלשים שבהם**, כמפורט להלן:

- **ההצעה צפויה להקשות באופן משמעותי על האוכלוסיות החלשות ליטול משכנתא, ואולי אף להדיר חלק מהן משוק המשכנתאות בגלל התקצרות אורך חיי המשכנתאות:**

ביטול עמלת הפירעון המוקדם צפוי לקצר את אורך חיי המשכנתא המקסימאלי שהבנקים יציעו ללקוחותיהם בריבית קבועה, היות ולבנקים לא תהיה יכולת לגדר את הסיכון שנגזר מהאפשרות לפירעונות מוקדמים במשכנתאות. בישראל אין שוק עמוק מספיק לגידור סיכונים לטווחים המקובלים במתן משכנתאות, ובפרט לטווחים של 25 עד 30 שנה, ואין שוק איגוח (למכירת משכנתאות על-ידי הבנקים ו"הורדתן" מהסיכון של הבנקים), כפי שקיים במדינות מפותחות רבות. קיצור משך המשכנתאות יתבטא בכך שהחזר החודשי של הלווים יעלה, ולכך שאוכלוסיות חלשות יתקשו לעמוד בהחזר החודשי המוגדל וגם במגבלות הרגולטוריות שיש על הבנקים בנושא זה (מגבלות על יחס החזר חודשי להכנסה, PTI). כתוצאה מכך, לקוחות חלשים יתקשו ליטול משכנתא, או חמור מכך יודרו לחלוטין משוק המשכנתאות.

- **המהלך המוצע ייקר לציבור את הריבית על המשכנתא:**

ביטול עמלת פירעון מוקדם יביא לכך שהבנקים יצטרכו לבטח את עצמם כנגד הסיכון לפירעונות מוקדמים. נזכיר שמדובר באופציה חד צדדית של הלקוח, לפרוע את ההלוואה בכל רגע, ולא קיימת אופציה מקבילה לבנק. לביטוח זה יש עלות, אשר תגולגל לנוטלי המשכנתאות בצורה של העלאת ריבית, שעל פי הערכותינו עלולה להיות משמעותית (וייתכן מאוד שהעלות אף תעלה לאורך זמן, ככל שתעלה הריבית במשק ובמקביל יעלה התמריץ לפירעונות מוקדמים). מעבר לכך, מכיוון שמדובר בשינוי משמעותי כשאינו ניסיון קודם שמאפשר לדעת את השלכותיו, תיווצר אי ודאות גדולה, וגם היא עלולה להתרגם לעליית ריביות המשכנתאות.

- **האוכלוסיות החלשות צפויות לסבסד את העשירונים הגבוהים:**

ההשפעות של ביטול העמלה (קיצור אורך חיי המשכנתא ועליית הריבית) צפויות להיות מושתות על כלל האוכלוסייה כבר ברגע נטילת המשכנתא, בין אם הלקוח יבצע פירעון מוקדם בנקודה כלשהיא בעתיד ובין אם לאו. מאחר והעשירונים הגבוהים נוטים לבצע פירעון מוקדם בשיעורים

גבוהים יותר מאשר העשירוניים התחתונים (ובעיקר החמישון התחתון), ביטול העמלה יוביל לכך שהאוכלוסיות החלשות שאינן פורעות את המשכנתאות לפני הזמן יסבסדו את האוכלוסיות החזקות שכן נוטות למחזר.

- **האם ההצעה מקדמת תחרות, ולאִיזה שכבות באוכלוסייה?**

חשוב להדגיש ששוק המשכנתאות הוא שוק תחרותי כבר היום. הערכת מציעי תיקון החוק היא שהתחרות תהיה גדולה יותר אם לא תהיה עמלת פירעון מוקדם, ואנשים יערכו בדיקה אחת לתקופה ויעברו בין בנקים הרבה יותר גם במהלך חיי ההלוואה/ המשכנתא. גם אם יהיה אפקט כזה, הוא יהיה בפועל רלוונטי לחלק לא גדול של צרכנים (הממחזרים), ובעיקר אלה שהם בעלי מודעות פיננסית גבוהה, אשר בודקים ומשווים באופן תדיר. שאר הלקוחות ישלמו את הריבית הגבוהה יותר שתעלה בעקבות ביטול עמלת פירעון מוקדם, ולא יהנו מהפירעון המוקדם והמחזור שייתכן. מיותר לציין שפירעון מוקדם שכיח יותר באוכלוסיות בעלות רמות הכנסה גבוהות יותר.

- **פגיעה במנגנון הוויסות לפירעונות ומיחזורים המוניים בעת ירידת ריבית:**

הצעת החוק לא מטפלת בחשש מאירוע קיצון. קביעת עמלה בשיעור 0%, עלולה להביא, בהתקיים נסיבות מסוימות, לריבוי של פירעונות מוקדמים בנקודת זמן אחת, ולאובדן ערך כלכלי מהותי בצורה מהירה ולסיכון לא נמוך למערכת הבנקאית. בישראל, בניגוד למרבית המדינות המפותחות, לא התפתח משבר פיננסי שמקורו בשוק הנדל"ן והמשכנתאות וזאת בזכות האיזון הכלכלי הקיים בשוק, לרבות באמצעות עמלת הפירעון המוקדם. כיום, בעקבות המשבר, נהוג מנגנון של עמלת פירעון מוקדם גם בבריטניה ובארה"ב.

אם וכאשר יעבור חוק האיגוח בישראל (צעד שבנק ישראל מעודד), ויתפתח שוק יותר עמוק לגידור סיכונים לטווחים ארוכים, ניתן יהיה לשוב ולדון בהצעה האמורה, שכן אז הפגיעה שתוארה לעיל באוכלוסיות חלשות תהיה נמוכה יותר. בשלב זה, מדובר בשינוי מאוד גדול בשוק מאוד גדול ולא נכון שהוא יבוצע בחופזה.

נציין שהצעת החוק פוגעת בסמכויות נגיד בנק ישראל, שלו כידוע נתונה האחריות לפיקוח על הבנקים וליציבות הפיננסית במשק בכלל. לנוכח העובדה שהנגיד החדש נכנס לתפקיד לפני פחות משבוע, ולא התאפשר לו להציג לחברי הכנסת את עמדתו בנוגע להצעה, לא נכון לחוקק את החוק בחיפזון ללא מתן אפשרות לנגיד להצגת עמדתו בצורה מסודרת.