

המבנה הפינאנסי של הבנקים למשכנתאות, בשנים

1958 עד 1964¹

1. מבוא

לצורך סקירה זו, הוגדרו הבנקים למשכנתאות כמוסדות כספיים, אשר עוסקים בעיקר במתן הלוואות לרוכשי יחידות דיור כנגד משכנתא או ביטחונות אחרים. הלוואות מסוג זה ניתנות, כידוע, לא רק על ידי בנקים, למשכנתאות, אלא גם על ידי קבלנים, חברות בנייה, חברות ביטוח, קופות גמל ומוסדות פינאנסיים אחרים; לכן אין ההגדרה כוללת את כל ענף המשכנתאות. מאידך, כלולות בה הלוואות שניתנו על ידי גופים אלה לרוכשי יחידות דיור באמצעות הבנקים למשכנתאות, וכן הלוואות, שהועברו לטיפול הבנקים למשכנתאות, לאחר שניתנו על ידי גופים שונים, כגון ההלוואות שניתנו על ידי חברת עמידר והועברו לטיפול בנק טפחות. סקירה זו אינה כוללת מספר מוסדות כספיים אשר מלווים אומנם, בעיקר, לענף הבנייה, אך לא בצורת הלוואות אפותיקאיות אשר ניתנות באורח ישיר לרוכשי יחידות הדיור. על מוסדות אלה נמנים אוצר הקבלנים ובנייני ציבור. כמו כן לא כלול כאן אוניקו, בנק למשכנתאות ולהשקעות, אשר עיקר עיסוקו בהשקעות במקרקעין.

סקירה זו מקיפה חמישה עשר בנקים למשכנתאות אשר פעלו בשנת 1964, מהם חמישה אשר הוקמו לפני 1952 ועשרה שהוקמו בשנים 1959 עד 1963. בתקופה 1952 עד 1958 לא הוקמו בנקים חדשים למשכנתאות. העלייה הגדולה במספר הבנקים למשכנתאות בחמש השנים האחרונות קשורה, בין השאר, בהתפתחות הבנייה הפרטית למגורים וביוזמת הערים הגדולות לפיתוח הבנייה בשטחן. התפתחות הבנייה הפרטית הביאה להקמת בנקים שאמצעיהם גויסו בחוץ לארץ, ואילו יוזמת הערים התבטאה בהקמת בנקים למשכנתאות בעלי אופי איזורי. הקמתם של בנקים למשכנתאות במימון הון זר איפשרה מתן הלוואות אפותיקאיות למשתכנים שונים שלא במסגרת תוכניות השיכון הציבוריות, אף כי במחיר יחסי גבוה, כפי שיוסבר בהמשך הדיון.

הבנקים למשכנתאות אינם מוסדות העוסקים בעסקי בנק כהגדרתם בפקודת הבנקאות²; היינו אינם עוסקים בקבלת כספים בחשבון עובר ושב אף כי הם נושאים את השם "בנק", על פי אישור מנגיד בנק ישראל. המסגרת החוקית לפעילותם של הבנקים למשכנתאות נקבעה בפקודת הבנקים לאשראי³ וכן בהוראות ובצווים השונים שניתנו על ידי האוצר ובנק ישראל.

פעילותם העיקרית של הבנקים למשכנתאות מתבטאת במתן הלוואות לזמן ארוך בביטחון משכנתא מכספים שגויסו על ידי הנפקת מניות ואיגרות חוב ומתוך פיקדונות צד שלישי. האחרונים מופקדים על ידי גופים ומוסדות המעוניינים להלוות לקבוצות שונות של משתכנים, תוך הסתייעות במנגנון הביצוע והגבייה של הבנקים למשכנתאות. באותם המקרים שבהם, מבחינת החוק, אין עדיין אפשרות לרשום את הנכסים בלשכת רישום הקרקעות או לרשום משכנתא עליהם, נותנים הבנקים אשראי ביניים כנגד ביטחונות אחרים⁴, המשמשים ערובה עד לחתימת המשכנתא.

¹ סקירה זו נכתבה על ידי מיכאל ברנע ממחלקת המחקר.

² פקודת הבנקאות מס' 26, 1941.

³ פקודת הבנקים לאשראי, חא"י פרק כ"ט.

⁴ כגון הצהרה ממינהל מקרקעי ישראל כי הנכס לא יירשם על שם הבעלים לפני שתירשם משכנתא לטובת הבנק.

ההלוואות ניתנות בדרך כלל בביטחון משכנתא ראשונה ועבור רכישת יחידות דיור חדשות.¹ מדיניות זו יש בה כדי לעודד ביקוש לדירות חדשות ולגרום למחיר נמוך, יחסית, לדירות ישנות. באשר לגובה ההלוואות לצורכי דיור הניתנות באחריות הבנקים, המדיניות היא להלוות סכומים שאינם עולים על 40 אחוזים מערך הדירה, כפי שהיא מוערכת על ידי שמאי הבנק, אולם השכיח הוא שיעור נמוך יותר.

העובדה שהבנקים למשכנתאות מלווים רק בביטחון משכנתא ראשונה על דירות חדשות ובשיעור מוגבל מערך הדירה, קשורה בעודף הביקוש הקיים בענף המשכנתאות בארץ. בהגבלות החוק הקיימות על שערי הריבית, עולה כמות ההלוואות המבוקשות על הכמות המוצעת. עובדה זו מאפשרת לבנקים להקטין את הסיכון הכרוך במתן הלוואות ולהגדיל את ההכנסות הקשורות למספר ההלוואות. יש לציין כי בארצות שבהן לא קיים עודף ביקוש בענף זה, כגון ארצות הברית, העלתה התחרות בין המלווים את שיעור המשכנתא מערך הנכס עד לתיקרה המותרת על פי החוק² (עד 90 אחוזים ויותר, בהתאם לסוגי הנכסים וערכם).

גובה ההלוואות הניתנות מכספי הממשלה נקבע על פי מדיניות הממשלה. שיעורי ההלוואות מכספים אלה ביחס לערך הדירות, למעט הקרקע, מגיעים לעיתים ל-90 אחוזים ויותר, ובעיקר אמור הדבר לגבי שיכונני עולים. במקרים כאלה אין הבנקים למשכנתאות נושאים באחריות לגביית ההלוואות, או שהם נושאים באחריות חלקית בלבד.

מלבד הביטחון המושג על ידי רישום משכנתא ראשונה על דירות חדשות והיחס הנמוך שבין ההלוואות לערך הדירות, נדרשים הלווים לבטח את הדירות כנגד הסיכונים המקובלים, ולעיתים גם לעשות ביטוח חיים.³ בדרך כלל משמשים הבנקים עצמם סוכני ביטוח למטרות אלה, דבר המזכה אותם בעמלת סוכנים מחברות הביטוח.

בדומה למוסדות כספיים אחרים מושפעים גם הבנקים למשכנתאות, במידה מכרעת, ממדיניות הממשלה והוראותיה. כמחצית הבנייה השנתית למגורים מבוצעת בהכוונת הסקטור הציבורי — בעיקר הממשלה — ולכך יש להוסיף מפעלי בנייה אחרים, כגון בתי הארחה, בתי עסק ומוסדות ציבור, שאף הם בהכוונתה ובסיועה של הממשלה. עובדה זו משתקפת היטב בתיק ההלוואות של הבנקים למשכנתאות. ההלוואות המוכוונות על ידי הסקטור הציבורי מהוות למעלה משלושת רבעי תיק ההלוואות, אך, לעומת זאת, פיקדונותיה של הממשלה בבנקים למשכנתאות בצירוף השתתפותה בהון המניות מהווים כ-45 אחוזים בלבד מסך ההתחייבויות לזמן ארוך והון המניות שלהם. מכאן שהבנקים מקצים חלק מן הכספים, הנובעים מהנפקת מניות ואיגרות חוב, למימון הבנייה המכוונת על ידי הממשלה. יש ליכור כי יכולתם של הבנקים למשכנתאות לגייס הון מותנית בהסכמת הממשלה לעצם הוצאת ניירות ערך, וגם חלק לא מבוטל מן המכירה כרוך באישור האוצר לרכישת ניירות הערך על ידי קופות גמל. הבנקים למשכנתאות תלויים, איפוא, בממשלה מבחינת מקורות המימון יותר מכפי שמשתקף בהפנייה הישירה של כספים אל הבנקים למשכנתאות. השפעת הממשלה על פעולות הבנקים למשכנתאות ותוצאותיהן מתבטאת לא רק בהשתתפותה הישירה במימון פעולותיהם אלא גם בהסדרים מוסדיים שונים, אשר מאפשרים גיוס כספים ממקורות לא ממשלתיים. הכוונה בעיקר לאיגרות החוב שהממשלה מאפשרת להנפיק בארץ ובחוץ לארץ.

¹ חריג בולט ממדיניות זו מהות ההלוואות שניתנו לעולים, אשר רכשו דירות מתברת עמידר, שבהן גרו בתנאי שכירות. כמו כן יש לציין כי אחד המוסדות למתן הלוואות אפוזיטביות, אשר הוקם ב-1963, החל להלוות בביטחון משכנתא שנייה.

² ראה Willis R. Bryant: *Mortgage Lending, fundamentals and practices*. New York, 1962, pp. 15, 115.

³ בנובמבר 1962 נחתם הסכם בין האוצר לבין כמה מהבנקים למשכנתאות אשר לפיו התחייבו בנקים אלה, בין השאר, שלא לדרוש ביטוח חיים בנוסף לביטוח הדירות. כן נדרש מהם להרשות, לפי בקשת הלוח, ביטוח חברת ביטוח באופן ישיר והסבה לאחר מכן.

השפעת הממשלה על מחירי ההלוואות מתבטאת בקביעת שערי הריבית המכסימאליים¹, אשר חלים על ההלוואות האפותיקאיות והסדרי ההצמדה. עד לשנת 1960 היה שער הריבית המכסימלי על ההלוואות אפותיקאיות, בהתאם לחוק, שבעה וחצי אחוזים נוסף על הצמדה, שהיתה ברובה לדולר של ארצות הברית. בשנת 1960 הועלה שער הריבית המכסימאלי במחצית האחו והועמד על שמונה אחוזים². שער הריבית הזה חל על ההלוואות שניתנו מכספים שגוייסו בארץ. לגבי כספים שגוייסו בחוץ לארץ, למטרות שאושרו על ידי המפקח על מטבע חוץ, נתקבלו אישורים מיוחדים לגבות ריבית בשיעורים של 9 עד 11 אחוזים. מלבד הריבית וההצמדה חוייבו המשתכנים בעמלות שונות אשר העלו את שער הריבית האפקטיבי. חלק מעמלות אלה בוטל כתוצאה מחתימת ההסכם בין האוצר לבין חלק מהבנקים למשכנתאות בסוף שנת 1962. לאחר הפיחות שונו הסדרי ההצמדה וההלוואות החדשות הוצמדו למדד המחירים לצרכן³. הסדר זה הופעל באורח רטרואקטיבי גם על חלק מההלוואות הישנות, כך שכיום מרבית החוב של משקי הבית לבנקים למשכנתאות צמודה למדד המחירים לצרכן. בענפי התעשייה והחקלאות, כידוע, ניתנת ללווים האפשרות שלא להצמיד את ההלוואותיהם למדד, תמורת פרמיה שנתית של 3-4 אחוזים. בענף הדיור לא קיים הסדר מעין זה.

כדי לעמוד על היקף פעולותיהם של הבנקים למשכנתאות וקצב התפתחותם הושו נכסיהם עם סך הנכסים המוחזקים על ידי הסקטור הפינאנסי בארץ, היינו המוסדות הבנקאיים, המוסדות הכספיים, חברות הביטוח וקופות הגמל. ב-1959 החזיקו הבנקים למשכנתאות 7 אחוזים מסך הנכסים של הסקטור הפינאנסי. שיעור זה עלה בהתמדה והגיע בסוף 1964 ל-13 אחוזים. מתוך חמישה עשר הבנקים למשכנתאות הנסקרים, ארבעת הבנקים הגדולים — בנק טפחות, בנק אפותיקאי, בנק משכנתאות לשיכון ובנק לפיתוח ולמשכנתאות — מהווים את עיקר הענף, בהחזיקם כ-85 אחוזים מסך הנכסים של הבנקים למשכנתאות⁴. בנקים אלה מלווים בעיקר למשתכנים במסגרת תוכניות השיכון של הממשלה.

חלק גדול מהבנקים למשכנתאות, לרבות שלושה מן המוסדות הגדולים, הוקמו ביוזמתם או בשיתופם של בנקים מסחריים. אחרים הוקמו על ידי הסקטור הציבורי, חברות בניה ומשקיעי חוץ לארץ. לאחר הקמת הבנקים שותפו בבעלות, באמצעות הנפקת מניות, משקיעים נוספים, בעיקר מוסדות כספיים ומשקי בית, וכיום נמוך חלקם של היוזמים בהון המניות מ-50 אחוזים. עם זאת נשארה השליטה בבנקים אלה בידי יוזמיהם באמצעות חלקם הגדול בזכויות ההצבעה, המתבטא בהרכב ההנהלות של הבנקים למשכנתאות.

2. סיכום הממצאים

במשך התקופה הנסקרת, דהיינו בשנים 1958 עד 1964, גדל סך הנכסים של הבנקים למשכנתאות כמעט פי 11, מ-109 מיליון ל"י בסוף 1958 עד 1,160 מיליון ל"י בקירוב בסוף 1964. ההלוואות לזמן ארוך, המהוות כ-85 אחוזים מסך הנכסים, גדלו בתקופה זו פי 9⁵, והסתכמו ב-900 מיליון ל"י בקירוב, שמהן קיבלו משקי הבית כ-78 אחוזים לשם רכישת דירות. מרבית ההלוואות למשקי הבית ניתנו למשתכנים במסגרת מפעלי השיכון הממשלתיים, בעיקר "שיכון עולים" ו"מפעל החיסכון לבניין".

בתקופה הנדונה חלה עלייה ניכרת בפיקדונות הבנקים למשכנתאות אצל החשב הכללי —

¹ צו הריבית (קביעת שיעור הריבית המכסימלי) תשי"ח—1958, (תיקון תשכ"א—1960).

² צו הריבית (קביעת שיעור הריבית המכסימאלי), (תיקון), תשכ"א—1960.

³ למעשה נהוגה עדיין הצמדה לדולר, אולם בשיעור קטן ביותר.

⁴ בולט במיוחד בנק טפחות, אשר דרכו החלה הממשלה לבצע חלק גדול מפעולותיה, בשנת 1962.

⁵ כאשר מנכים מסכום ההלוואות את תיקי ההלוואות, שניתנו על ידי גופים אחרים והועברו לטפול הבנקים למשכנתאות, הגידול הוא פי 7.7.

מ-5 מיליון ל"י ל-148¹ מיליון ל"י בקירוב. חלקו הגדול של פיקדון זה מקורו בהעברת חלק מהתמורה, שנתקבלה מהנפקת איגרות חוב על ידי הבנקים למשכנתאות, לאוצר למימון תוכניות בנייה ממשלתיות, וכן בפירעון המוקדם של ההלוואות לאחר הפיחות ב-1962. אחרי 1962 חלה האטה מסויימת בהפקת כספי ההנפקות אצל החשב הכללי.

ההלוואות שניתנו על ידי הבנקים למשכנתאות מומנו על ידי שלושה מקורות עיקריים: קבלת פיקדונות למתן הלוואות, הנפקת איגרות חוב והגדלת ההון העצמי. חלקם של הפיקדונות למתן הלוואות בסך ההתחייבויות ירד בתקופה הנסקרת מ-85 אחוזים ל-59 אחוזים בסוף 1964, שהם 630 מיליון ל"י בקירוב. חלק ממגמה זו משקף שינוי טכני בהסדרי גיוס ההון. בולטת בעיקר הירידה בחלקם של פיקדונות הממשלה — מ-73 אחוזים ל-45 אחוזים, שהם 480 מיליון ל"י בקירוב. מצד שני, גדל חלקן של איגרות החוב בהתחייבויות — מ-5 אחוזים ב-1958 ל-27 אחוזים בסוף שנת 1964, שהם 290 מיליון ל"י בקירוב. כאמור, חלק מן ההנפקות נעשה, לפי הסדר למימון תקציב הפיתוח ותמורתו הועברה לחשב הכללי. כאשר מנכים מיתרת איגרות החוב את ההעברות לחשב הכללי נקבל יתרה בסך 171 מיליון ל"י בלבד, שהן כ-18 אחוזים מסך ההתחייבויות² של הבנקים למשכנתאות. לפי חישוב זה מתקבל ששיעור הפיקדונות למתן הלוואות מן ההתחייבויות ירד במידה קטנה יותר והגיע ל-66 אחוזים בסוף 1964.

הון המניות הנפרע של הבנקים למשכנתאות גדל בתקופה זו מ-2 מיליון ל"י ל-72 מיליון ל"י, וחלקו בסך ההתחייבויות עלה מ-2 אחוזים ל-7 אחוזים. חלקו של ההון העצמי בהתחייבויות, הכולל את הון המניות ואת הקרנות העצמיות, עלה מ-3 אחוזים ב-1958 ל-9 אחוזים בסוף 1964. לעליית חלקו של ההון העצמי בסך ההתחייבויות, היתה השפעה מסויימת בכיוון הקטנת היחס שבין הרווח להון העצמי. יחס זה הוא אחד המודדים החשובים בבדיקת רווחיות הענף.

בחתך סקטוריאלי, מראה מיבנה ההתחייבויות כי הממשלה היא המממנת העיקרית של פעולות הבנקים למשכנתאות, בעיקר על ידי הפקדת פיקדונות למתן הלוואות. שיעור יתרת החוב של הבנקים לממשלה³ מסך ההתחייבויות⁴ עדיין גבוה ביותר, אף כי הוא ירד מ-72 אחוזים ב-1958 ל-49 אחוזים בסוף 1964. חלקם של משקיעי חוץ לארץ בהתחייבויות עלה בהתמדה והגיע ל-14 אחוזים בסוף 1964, שהם 128 מיליון ל"י. רובו המכריע של גידול זה נובע מהנפקת איגרות חוב בחוץ לארץ ומיעוטו — מהשקעות במניות הבנקים למשכנתאות. יתרת איגרות החוב שהונפקו בחוץ לארץ עלתה בתקופה הנסקרת והגיעה ל-37.5 מיליון דולר, שהם 112.5 מיליון ל"י, כאשר מרבית איגרות חוב אלה הונפקו על ידי בנק יעסור ובנק עצמאות. יבוא ההון של הבנקים למשכנתאות היה יקר, יחסית, עקב שער הריבית הגבוה של איגרות החוב שהונפקו בחוץ לארץ, בהשוואה לשער הריבית על איגרות חוב מקומיות ועקב הוצאות ההנפקה הגבוהות בחוץ לארץ — עד 10 אחוזים מערך ההנפקה⁵ מחירן של ההלוואות שניתנו למשתכנים מכספים אלה, בשנתיים האחרונות, הגיע לפעמים עד כדי 18 אחוזים לשנה, לעומת ריבית אפקטיבית בשיעור 8-13 אחוזים בהלוואות למשתכנים במסגרת תוכניות השיכון הממשלתיות⁶. יבוא הון יקר זה לא עלה בקנה אחד עם המדיניות לריסון הביקוש ולצימצום ההתרחבות המוניטארית. בתקופה האחרונה חל שינוי במדיניות מתן האישורים לבנקים למשכנתאות לשם הנפקת איגרות חוב בחוץ לארץ, וניתנים רק כאלה שעליהם הוסכם בעבר.

¹ סכום זה אינו כולל את פיקדון החוסכים במפעל החיסכון לבניין בסך 86.5 מיליון ל"י, הנכלל במאזן בנק ספרות.

² סך כל ההתחייבויות, בניכוי ההנפקות עבור האוצר.

³ סכום הפיקדונות למתן הלוואות והשקעות במניות של הממשלה, בניכוי הפקדות באוצר שלא מהנפקת איגרות חוב.

⁴ סך התחייבויות בניכוי הפיקדונות אצל החשב הכללי.

⁵ ראה מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי, מס' 15, ירושלים, 1965, ע' 51.

⁶ זהו שער הריבית האפקטיבי הכולל את שער הריבית הנומינלי, 11 אחוזים, הפרשי מדד, שנאמדו ב-5 אחוזים לשנה, ושאר ההוצאות הנילוות להלוואה.

גם קופות הגמל היו סקטור חשוב מבחינת מימון פעולות הבנקים למשכנתאות. מימון זה נעשה באמצעות רכישת כ־3/4 מסך איגרות החוב שהונפקו בארץ, וכן על ידי הפקדת פיקדונות למתן הלוואות. שאר הסקטורים אשר נטלו חלק במימון פעולות הבנקים למשכנתאות היו הרשויות המקומיות, קבלנים, חברות בנייה ומוסדות שונים, על ידי הפקדת פיקדונות למתן הלוואות. פיקדונות אלה היוו כ־16 אחוזים מסך ההתחייבויות. משקי הבית והמוסדות הכספיים השתתפו במימון בעיקר על ידי רכישת מניות. חלקם בהון המניות של הבנקים למשכנתאות מגיע ל־65 אחוזים.

אספקט אחר שנבחן בסקירה זו הוא רווחיות הבנקים למשכנתאות בשנים 1959 עד 1964. הדיון בנושא זה נועד בעיקר, לתאר ולנסות להסביר את השינויים שחלו ברווחיות בתקופה זו. הנתונים מראים כי מאז 1959 היתה עלייה, כמעט רצופה, במרכיב הרווח הגולמי בהכנסה הגולמית של הבנקים למשכנתאות — מ־22 אחוזים ל־32 אחוזים ב־1964. אולם מודד הרווחיות, שהוא היחס שבין הרווח הגולמי או הרווח הנקי לבין ההון העצמי, מראה על ירידה קלה עד 1963 עלייה בשנת 1963 וירידה ב־1964. מגמת הירידה בשנים 1959 עד 1962 מוסברת, בעיקר, על ידי

לוח 1

ההון העצמי וההתחייבויות של הבנקים למשכנתאות, 1958 עד 1964

(אחוזים)

1964***	1963	1962**	1962*	1961	1960	1959	1958	
								הון עצמי
6.7	6.7	6.2	7.7	7.3	3.6	2.9	2.2	הון מניות
1.8	2.0	1.5	1.9	1.4	0.7	0.7	0.8	קרנות
								סך כל
8.5	8.7	7.7	9.6	8.7	4.3	3.6	3.0	ההון העצמי
26.9	29.1	33.4	30.1	20.0	9.8	10.4	5.1	איגרות חוב
1.5	1.3	1.6	1.7	1.9	2.2	3.8	1.6	פיקדונות הציבור
								פיקדונות למתן הלוואות
44.6	45.4	45.3	47.2	53.5	67.2	64.6	72.6	ממשלה
14.0	11.7	11.2	11.8	10.9	14.0	17.9	12.2	אחרים
								סך כל הפיקדונות למתן הלוואות
58.6	57.1	56.5	59.0	64.4	81.2	82.5	84.8	חשבונות אחרים, נטו
4.5	3.7	0.7	(-)0.4	5.0	2.5	(-)0.3	5.4	סך הכל
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל במיליוני ל"י

* למעט הפרשי הצמדה.

** לרבות הפרשי הצמדה.

*** לא הובא כאן בהשכון פיקדון החוסכים במפעל החיסכון לבניין בסך 86.5 מיליון ל"י, שהועבר לטיפול בנק טפחות בשנה זו.

השינוי בחלקו של ההון העצמי בהתחייבויות. ההון העצמי עלה בתקופה הנסקרת פי 3.2, והסתכם ב-92 מיליון ל"י בסוף 1964. מגמת העלייה שנסתמנה החל ב-1963 נובעת בחלקה ממימוש רוחמים בעקבות הפיחות ומהפרשי הצמדה למדד.

3. מיבנה ההון העצמי, ההתחייבויות והנכסים

(א) ההון העצמי והתחייבויות

מתוך המאזן המאוחד של הבנקים למשכנתאות בשנים 1958 עד 1964 ניתן לעמוד על ההיקף וההרכב של המקורות הכספיים שעמדו לרשותם, ועל התמורות שחלו במשך התקופה הנדונה. יש לזכור כי מדובר כאן על נתונים מצרפיים, וכי קיימים הבדלים בין הבנקים השונים, ואף כי הבנקים השונים דומים בפעילותם, קיימים ביניהם הבדלים, בעיקר בין הבנקים הפרטיים לבין הבנקים המממנים תוכניות בנייה ציבורית.

התמורות שחלו בהרכב ההתחייבויות בתקופה הנדונה משקפות, בין השאר, את התווספות של בנקים חדשים, בעיקר בנקים פרטיים, שאינם קשורים במידה ניכרת בבנייה המכוונת על ידי הממשלה, וכן את השינויים במדיניות המימון של משרד השיכון ביחס לסוגי שיכון שונים, את ההתפתחויות בבורסה לניירות ערך ואת מדיניות האוצר ביחס ליבוא הון מחוץ לארץ. שינויים אלה יוסברו להלן ביתר הרחבה.

בתקופה הנסקרת היו הפיקדונות למתן הלוואות, בעיקר פיקדונות הממשלה, מקור עיקרי למימון הלוואות הבנקים. עם זאת אפשר להבחין בכירור בירידה בחלקם של פיקדונות הממשלה בסך המאזן — מ-73 אחוזים ב-1958 ל-45 אחוזים ב-1964 (ראה לוח 1). בתקופה זו עלה משקלן של איגרות החוב, שהונפקו על ידי הבנקים למשכנתאות, בסך ההתחייבויות — מ-5 אחוזים בראשית התקופה ל-27 אחוזים בקירוב, בסופה. מגמת העלייה במשקלן של איגרות החוב והירידה במשקל פיקדונות הממשלה נובעת בחלקה מסיבות טכניות גרידא, כפי שיוסבר בהמשך הדיון. ההון העצמי של הבנקים, הכולל את הון המניות הנפרע והקרנות העצמיות, עלה מ-3 אחוזים ב-1958 ל-9 אחוזים ב-1964.

1. ההון העצמי

הבנקים למשכנתאות נוסדו על ידי בנקים מסחריים, וכן על ידי משקיעי חוץ, חברות בנייה ורשויות מקומיות; אחר הווסדם שותפו בבעלות משקיעים מקומיים שונים, פרטיים ומוסדיים, באמצעות הנפקת מניות ורישומן בבורסה לניירות ערך. תהליך זה משתקף בעיקר בירידה שחלה בחלקם של הבנקים המסחריים בהון המניות הנפרע — מ-42 אחוזים ב-1958 ל-5 אחוזים ב-1964, עם זאת, יש לציין כי הבנקים המסחריים שמרו על שליטתם בבנקים למשכנתאות שהוקמו על ידם, על ידי החזקת שיעור גבוה של מניות בעלות זכות הצבעה ומינוי מנהלים.

כמו כן יש לציין את העלייה בשיעור ההשתתפות של משקיעי חוץ לארץ — מ-8 אחוזים ב-1958 ל-19 אחוזים ב-1964, שהם 14 מיליון ל"י. העלייה העיקרית חלה ב-1961 וב-1963, עם הקמתם והרחבתם של כמה בנקים באמצעות שיתוף הון זר. כיוון שהממשלה היתה מעוניינת לגייס הון בחוץ לארץ ניתן לבנקים אלה מעמד של "השקעה מאושרת" וכן קיבלו אישורים לגבות ריבית על הלוואות אפותיקאיות צמודות למדד, מעל לשער המכסימאלי שנקבע בצו הריבית.

ההתעוררות שחלה בשוק המניות בארץ, בשנים 1961 עד 1964, איפשרה לבנקים למשכנתאות, על ידי הנפקת מניות, להגדיל במידה ניכרת את שיעור השתתפות הציבור במימון פעולותיהם. כיום רשומות בבורסה לניירות ערך מניותיהם של שישה בנקים למשכנתאות. שיעור השתתפותם של משקיעים פרטיים ומוסדות כספיים, למעט בנקים ומשקיעי חוץ לארץ, מגיע לכדי 65 אחוזים מההון הנפרע של כלל הבנקים למשכנתאות. מבין שאר מחזיקי המניות יש לציין את הממשלה, אשר

ההון הנפרע בבנקים למשכנתאות, לפי סקטורים, 1958 עד 1964

(אחוזים)

1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	
9.0	14.5	7.9	2.0	3.6	6.4	—	הממשלה
1.2	0.4	0.6	—	—	—	—	הרשויות המקומיות
4.8	6.0	7.6	8.4	19.5	31.9	41.7	הבנקים
19.0	26.0	23.4	22.5	19.5	10.6	8.3	משקיעי חוץ לארץ
66.0	53.1	60.5	67.1	57.4	51.1	50.0	אחרים *
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
72.3	53.5	34.2	24.9	8.2	4.7	2.4	סך הכל במיליוני ל"י

* משקי בית, עסקים ומוסדות פינאנסיים שאינם בנקים.

מחזיקה כיום במרבית ההון הנפרע של בנק טפחות והרשויות המקומיות אשר הקימו, בשיתוף עם משקיעים מקומיים וזרים, כמה בנקים למשכנתאות הפועלים, החל בשנת 1962, בערים הגדולות.

2. איגרות החוב

אחת ההתפתחויות הבולטות במיבנה ההתחייבויות של הבנקים למשכנתאות היתה העלייה המהירה במשקל איגרות החוב שהונפקו. איגרות החוב שבמחזור עלו מ-5.6 מיליון ל"י ב-1958 ל-288.5 מיליון ל"י ב-1964, היינו פי 51. ב-1964 הגיע חלקן של איגרות החוב בכלל ההתחייבויות ל-27 אחוזים בקירוב, לעומת 5 אחוזים ב-1958. משקיעי חוץ לארץ מחזיקים איגרות חוב בסך 112 מיליון ל"י בקירוב¹, המהוות קרוב ל-40 אחוזים מסך איגרות החוב הקיימות. מתוך 176 מיליון הל"י הנתרות כ-3/4 מוחזקות על ידי קופות גמל, ואילו השאר — על ידי בנקים, מוסדות כספיים שונים והציבור הרחב.

יש לציין כי כ-60 אחוזים מהגידול באיגרות החוב שהונפקו בארץ נובע משינוי בשיטת גיוס הכספים של הממשלה. תחילה היתה הממשלה מגפיקה בעצמה איגרות חוב, לשם מימון תקציב הפיתוח. חלק מכספים אלה הופנו לבנקים למשכנתאות בצורת פיקדונות ממשלה למתן הלוואות. לאחר מכן שינתה הממשלה את שיטת המימון: איגרות החוב הונפקו על ידי הבנקים למשכנתאות בשם, ביוזמת הממשלה ובאישורה. מרבית התמורה הועברה לממשלה לשם מימון תקציב הפיתוח², ומתוכו מקבלים הבנקים פיקדונות ממשלה למתן הלוואות.

שיטת מימון זו מאפשרת לממשלה להמשיך במתן הלוואות בשערי ריבית נמוכים, בעיקר לשיכון עולים, מתוך כספים שגויסו על ידי הבנקים למשכנתאות בשערי ריבית גבוהים יותר. הממשלה נושאת, איפוא, בהפרש שבין הוצאות גיוס הון על ידי הנפקת איגרות החוב לבין הריבית שהיא מקבלת מפיקדונותיה. מרווח הריבית שבין הריבית שמקבלת הממשלה לבין הריבית שמשלם המשתכן נע סביב 1-2 אחוזים ומהווה את הרווח הגולמי של הבנקים מעסקות אלה. כספי ההנפקות משמשים בחלקם לבניית שיכוני עולים להשכרה. יש לציין כי שיטת מימון זו גורמת לניפוח

¹ בעיקר בבנק יעסור, בנק עצמאות ובנק לפיתוח ולמשכנתאות. בנק יעסור הנפיק כ-60 אחוזים מסך איגרות החוב במטבע זר.

² ראה הגידול בפיקדונות אצל החשב הכללי בלוח 2 בנספח. הכספים נועדו למימון תוכניות השיכון.

המאזנים של הבנקים למשכנתאות בגובה הסכומים המועברים לחשב הכללי, ולניפות חשבון ההכנסות וההוצאות בגובה הריבית המשולמת על סכומים אלה.

בשנתיים האחרונות שוב חל שינוי בשיטת המימון: חלק גדול מהתמורה של איגרות החוב המונפקות בארץ אינו מועבר לממשלה, אלא משמש למתן הלוואות באופן ישיר, שלא מפקדונות הממשלה; אולם גם הלוואות אלה הן ברובן הלוואות המוכוונות על ידי משרד השיכון.

בשנים שלפני הפיחות ב-1962 היו רוב ההנפקות של איגרות החוב צמודות למטבע זר, עקב ציפיות לפיחות מצד הקונים, ורק מיעוטן היו צמודות למדד המחירים לצרכן, או בהצמדה מעורבת. לאחר הפיחות היו כל ההנפקות בארץ, לפי הוראות משרד האוצר, צמודות למדד המחירים לצרכן. כאמור, כ-40 אחוזים מאיגרות החוב הונפקו במטבע זר¹, והן מוחזקות על ידי משקיעים זרים, במסגרת העידוד שניתן ליבוא הון. יתרת איגרות החוב המונפקות בארץ, הן משום שהריבית ל-37 מיליון דולר ב-1964. הון זה יקר, יחסית לאיגרות החוב המונפקות בארץ, הן משום שהריבית הנקובה גבוהה יותר והן עקב הוצאות ההנפקה הגבוהות בחוץ לארץ. ההשפעה המוניטארית המרחיבה שיש לגיוס הון זה וכוונת הממשלה להגביל את הפעילות בענף הבנייה הביאו לאחרונה לשינוי המדיניות, המתבטא באי מתן אישורים חדשים לבנקים להנפקת איגרות חוב בחוץ לארץ, פרט למקרים שלגביהם נקבעו הסדרים קודם לכן.

כידוע הופסק לאחר הפיחות הנוהג להצמיד את ההלוואות האפותיקאיות לשער המטבע הזר. הצמדה זו נועדה להבטיח את מילוי התחייבויותיהם של הבנקים הנקובות במטבע זר, מפני פיחות אפשרי. כיוון שגם אחרי הפיחות המשיכו הבנקים למשכנתאות לגייס כספים בחוץ לארץ, באמצעות הנפקת איגרות חוב באישור הממשלה, נתעוררה השאלה כיצד לבטח את החזר הקרן והריבית מפני שינוי שער החליפין. הממשלה הסכימה לבטח את פירעון החוב במטבע זר מפני שינוי כזה, באמצעות חברת הביטוח "יובל" שבבעלותה. תמורת ביטוח זה משלמים הבנקים למשכנתאות פרמיה, הכוללת את הפרשי ההצמדה למדד המחירים לצרכן על הסכומים הנפרעים ומחצית האחוז, מידי שנה, על יתרת איגרות החוב שטרם נפרעה. הוצאות הבנק על תשלום פרמיה זו משולמות בדרך כלל, על ידי מקבל ההלוואה האפותיקאית.

לוח 3

הפיקדונות למתן הלוואות, לפי הסקטור המפקיד, 1960 עד 1964

(מיליוני ל"י)

הסקטורים	1960	1961	* 1962	** 1962	1963	1964
הממשלה	152.7	182.9	209.3	249.1	362.6	478.5
מוסדות הלאומיים	3.0	3.6	2.5	3.0	5.3	5.6
הרשויות המקומיות	1.0	1.1	2.5	3.0	9.5	8.2
מוסדות פינאנסיים	3.1	7.1	7.5	8.7	12.0	14.9
שונים***	24.6	25.5	39.8	46.7	67.1	122.0
סך הכל	184.4	220.2	261.6	310.5	456.5	629.2

* למעט הפרשי הצמדה.
 ** לרבות הפרשי הצמדה.
 *** בעיקר קבלנים חברות בנייה.

¹ דולרים של ארצות הברית, לירות שטרלינג, מארקים גרמניים ופלורנינגס הולנדיים.

הפיקדונות למתן הלוואות היו במשך כל התקופה הנסקרת מקור המימון העיקרי למתן הלוואות; חלקם במאזן הכולל של הבנקים ירד אומנם בהדרגה, מ-85 אחוזים ב-1958 ל-59 אחוזים ב-1964, אולם בערכים מוחלטים הם עלו מ-93 מיליון ל"י ל-629 מיליון, היינו כמעט פי 7. המפקיד העיקרי היתה הממשלה אשר מימנה את מרבית הבנייה הציבורית במשק. חלקם של פיקדונות הממשלה בתוך סך המאזן ירד אומנם מ-73 אחוזים ב-1958 ל-45 אחוזים ב-1964, אולם מתוך כלל הפיקדונות למתן הלוואות נשאר חלקם בגובה של 76 אחוזים בקירוב. התקבולים, נטו¹, מן הממשלה השתנו מידי שנה בהתאם להיקפן ולהרכבן של תוכניות הבנייה הציבורית ועד 1964 נעו סביב 30 עד 50 מיליון ל"י בשנה² והופנו לחמישה בנקים למשכנתאות: בנק אפתיקאי, בנק משכנתאות לשיכון, בנק טפחות, בנק לפיתוח ולמשכנתאות ובנק אדנים, ומתוכם קיבלו שלושת הבנקים הראשונים את מירב הפיקדונות. בשנת 1962, שהיתה שנת הפיחות, חלה ירידה בתקבולים, נטו, מן הממשלה עקב הפירעון המוקדם של ההלוואות במסגרת הקלות הממשלה ללווים, ואילו בשנת 1964 חלה עלייה תלולה, שהסתכמה ביותר מ-100 מיליון ל"י. התקבולים מהפירעון המוקדם בעקבות הפיחות הועברו לחשב הכללי וההלוואות שניתנו בזמנן מפיקדונות הממשלה הופחתו מיתרת פיקדונות הממשלה. התקבולים, נטו, מן הממשלה באותה שנה הסתכמו ב-5 מיליון ל"י בלבד³.

מרכיב שני בחשיבותו בסעיף הפיקדונות למתן הלוואות, לאחר פיקדונות הממשלה, הוא הפיקדונות של סקטור העסקים וחברות הסקטור הציבורי — שאינו כולל כאן את הסקטור הפינאנסי — אשר מהווים כ-19 אחוזים מסך הפיקדונות למתן הלוואות⁴. יתרת הפיקדונות הללו הסתכמה בסוף 1964 ב-122 מיליון ל"י. כספים אלה הופקדו ברובם על ידי קבלנים וחברות בנייה ציבוריות ופרטיות לשם מתן הלוואות ללקוחותיהם, ומיעוטם על ידי מפעלים שונים לשם מתן הלוואות לעובדיהם. לעיתים קרובות נוספה על הפיקדונות גם השתתפות הבנק בסכומי ההלוואות. כיוון שקבלנים וחברות בנייה אלה נזקקו להון חוזר, הם השתדלו למכור את פיקדונותיהם בניכיון, למשקיעים שונים בתיווכם של בנקים מסחריים⁵. פיקדונות אלה מופקדים לרוב לתקופה של חמש שנים, והם צמודים למדד המחירים, ונושאים ריבית של 6 אחוזים. הפיקדונות נמכרים בניכיון, כך שהתשואה למשקיע, לאחר ניכוי מס הכנסה במקור, בשיעור 25 אחוזים מהריבית הנומינאלית, מגיעה ל-7½ אחוזים, ולכך יש להוסיף את הפרשי ההצמדה למדד המחירים לצרכן⁶.

מלבד הפיקדונות דלעיל, קיימים פיקדונות למתן הלוואות של מוסדות לאומיים, שנועדו בעיקר לשיכונים בישוים חקלאיים, פיקדונות של הרשויות המקומיות וכן פיקדונות של מוסדות פינאנסיים, דהיינו בנקים, מוסדות כספיים, וקופות גמל.

¹ דהיינו, הגידול ביתרת פיקדונות הממשלה למתן הלוואות. גידול זה אינו כולל את הגידול בהון המניות, המוחזק על ידי הממשלה.

² לא כולל את הגידול בפיקדונות הממשלה בבנק טפחות, שנבע מהעברת תיק המשכנתאות של חברת עמידר בשנים 1962-1964 (למעלה מ-120 מיליון ל"י).

³ ראה הערה 2.

⁴ פיקדונות אלה מופיעים בלוח 3 בסעיף "שונים".

⁵ תחילה נהגו הבנקים להוציא "תעודות פיקדון" לטובת המפקדים, אשר נמכרו בניכיון למשקיעים שונים בתיווכם של בנקים מסחריים. לאחר שבנק ישראל אסר את התיווך בתעודות פיקדון על ידי בנקים מסחריים, משום שמבחינה משפטית הן לא קיימו את תנאי הסחירות, נקטו הבנקים בשיטה אחרת, לפי שיטה זו נתנו הקבלנים הוראה בלתי חוזרת לבנק, שבו הופקד הפיקדון, לשלם לקונה את הקרן, הריבית והפרשי ההצמדה, בהתאם לתנאי הפיקדון. עם קבלת התמורה ממציא הבנק לקונה מכתב שבו הוא מתחייב לפעול בהתאם להוראת המפקיד.

⁶ יש לציין כי למרות שהבנק מנכה מס הכנסה במקור בשיעור 25 אחוזים, לא קיימת הגבלת מס על ריבית זו.

פיקדונות הציבור, למעט פיקדונות החוסכים במפעל החיסכון לבניין שהועברו לטיפול בנק טפחות, הסתכמו בסוף 1964 ב-16.2 מיליון ל"י ומהווים פחות משני אחוזים ממאזן הבנקים למשכנתאות. סעיף זה כולל תוכניות חיסכון מאושרות: תוכנית "חמד" של בנק אפותיקאי ותוכנית "שבח" של בנק משכנתאות לשיכון. תוכניות אלה מזכות את החוסכים בריבית, ההולכת וגדלה עם תקופת החיסכון, הצמדה למדד וזכות לקבל הלוואה אפותיקאית עם תום תקופת החיסכון.

בשנה האחרונה הפעיל בנק אפותיקאי, בשיתוף עם הסוכנות היהודית תוכנית חיסכון חדשה בשם (D.F.L.) Design for Living המיועדת לתושבי חוץ לארץ המעוניינים להשתקע בארץ. יש לציין כי התפתחותן של תוכניות החיסכון האמורות לעיל היתה איטית ביותר בתקופה הנסקרת. מיעוט השתתפות הציבור במקורות ההון היא תכונה בולטת באופי פעולותיהם של הבנקים למשכנתאות בישראל¹.

(ב) הנכסים

ההלוואות לזמן ארוך מהוות את החלק העיקרי של נכסי הבנקים למשכנתאות (ראה לוח 4): חלקן בסך הנכסים בתקופה הנסקרת נע בין 76 ל-94 אחוזים. הלוואות אלה הן כנגד משכנתא או ביטחונות אחרים ונועדו למימון רכישת יחידות דיור, בתי הארחה ובתי עסק. סעיף אחר, שהגיע לאחרונה למימדים ניכרים, הוא הפיקדונות אצל החשב הכללי. פיקדונות אלה עלו מ-5 מיליון ב-1958 ל-150 מיליון ל"י בקירוב ב-1964².

לוח 4

הנכסים של הבנקים למשכנתאות, 1958 עד 1964

(אחוזים)

1964	1963	1962	1962	1961	1960	1959	1958	
0.6	1.2	0.7	0.9	2.1	1.5	2.1	2.0	מזומנים ופיקדונות בבנקים ומוסדות כספיים
13.8	17.2	21.2	16.5	6.7	3.4	4.1	4.6	פיקדונות אצל החשב הכללי
83.4	80.2	75.9	79.9	90.0	93.9	91.6	92.4	הלוואות לזמן ארוך
1.6	0.8	1.5	1.8	0.2	0.1	0.2	0.5	ניירות ערך
0.6	0.6	0.7	0.9	1.0	1.1	1.0	0.5	קרקע, בניינים וציוד
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
1,073.0	798.1	549.5	443.6	341.8	227.2	163.8	109.4	סך הכל במיליוני ל"י

* למעט הפרשי הצמדה.
 ** לרכות הפרשי הצמדה.
 *** ראה הערה 2 למטה.

¹ במדינות המערב המפותחות, חלק גדול מההלוואות האפותיקאיות ניתנות מכספי חסכוניות הציבור.
² לא הובא כאן בחשבון פיקדון החוסכים במפעל החיסכון לבניין, בסך 86.5 מיליון ל"י, שהועבר לטיפול בנק טפחות בשנה זו; הוא כלול בסעיף "פיקדונות אצל החשב הכללי" בלוח 2 בנספח.

מקורם של פיקדונות אלה הוא בהנפקות איגרות חוב על ידי הבנקים למשכנתאות והפקדת תמורתן אצל החשב הכללי למימון תקציב הפיתוח, וכן בפירעון המוקדם של הלוואות שלא מכספי הממשלה, בעקבות הפיחות בשנת 1962, אשר תמורתן הועברה לחשב הכללי בהתאם להסכם שבין הבנקים לממשלה. הפירעונות המוקדמים של הלוואות מכספי הממשלה, שהועברו אף הם לחשב הכללי, אינם מופיעים בסעיף זה, שכן הם הופחתו מיתרת פיקדונות הממשלה למתן הלוואות. כמו כן כולל סעיף זה הפרשי הצמדה שהממשלה התחייבה לשלם כפיצוי לבנקים למשכנתאות על אובדן הפרשי ההצמדה לדולר, עקב ההקלות שניתנו למשתכנים אחר הפיחות (דיון על ההסדרים השונים שבין הממשלה, הבנקים למשכנתאות והמשתכנים יובא בסעיפים הבאים).

ההתחייבויות של הבנקים למשכנתאות הכוללות בעיקר פיקדונות לזמן ארוך אינן מחייבות החזקת נכסים גזילים במידה ניכרת¹. שיעור המזומנים והפיקדונות בבנקים בסך הנכסים קטן מאחוז אחד. ההשקעות בניירות ערך אף הן קטנות, כאשר מתייחסים לכלל הבנקים למשכנתאות. מתוך 17 מיליון ל"י, המושקעות בניירות ערך, כ-7 מיליון ל"י הן השקעות לזמן ארוך בחברות שונות, שנעשו בעיקר על ידי הבנק לפיתוח ולמשכנתאות, וכ-10 מיליון ל"י — בניירות ערך ממשלתיים, בעיקר מילוות קצרי מועד.

כאמור, מירב הנכסים של הבנקים למשכנתאות הן הלוואות לזמן ארוך. תיק הלוואות עלה מ-101 מיליון ל"י ב-1958 ל-896 מיליון ל"י ב-1964. הלוואות למשקי בית מהוות כ-78 אחוזים מתיק זה, הלוואות לעסקים כ-11 אחוזים, לרשויות מקומיות 7 אחוזים והשאר מתחלק בין מוסדות שונים (ראה לוח 5).

לוח 5

יתרת הלוואות שניתנו על ידי הבנקים למשכנתאות, לפי סטורים, 1960 עד 1964

(אחוזים)

1964	1963	** 1962	* 1962	1961	1960	
78.1	77.5	79.2	78.9	95.1	96.9	למשקי בית
11.4	16.5	14.3	14.8		לעסקים	
2.4	0.7	1.4	0.9	1.0		למוסדות שלא למטרת רווח
7.3	5.0	4.4	4.7	3.8	3.1	לרשויות מקומיות
0.8	0.3	0.7	0.7	0.1	—	למוסדות שונים***
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
895.6	640.5	417.0	354.5	307.8	213.4	סך הכל במיליוני ל"י

* למעט הפרשי הצמדה.
** לרבות הפרשי הצמדה.
*** בעיקר מוסדות כספיים.

¹ כמו כן יש לציין כי הבנקים למשכנתאות רשאים, באישור בנק ישראל, לקבל פיקדונות למתן הלוואות, הפטורים מהחזקת אמצעים גזילים כנגדם.

קיימת הבחנה ברורה למדי, מבחינת הרכב תיק המשכנתאות, בין הבנקים אשר מקור מימנם העיקרי הוא פיקדונות ממשלה לבין שאר הבנקים. הבנקים מן הסוג הראשון מפנים שיעור ניכר מן ההלוואות לרכישת יחידות דיור במסגרת תוכניות השיכון הציבוריות: שיכון עולים, מפעל החיסכון לבניין, חיסול משכנות עוני ומעברות, שיכון לזוגות צעירים ועוד. הלוואות אלו ניתנות בחלקן הגדול מפיקדונות הממשלה למתן הלוואות ובאחריות מלאה או חלקית של משרד האוצר. סכומי ההלוואות המוכוונות על ידי משרד השיכון מגיעים לשיעור גבוה מערך הדירות, יחסית להלוואות הבלתי מוכוונות; הדבר אמור בעיקר לגבי שיכונים למיעוטי יכולת (עולים, מפונים ועוד). לעומת זאת, ההלוואות הבלתי מוכוונות מהוות בדרך כלל פחות מ-30 אחוזים מערך הדירה.

תקופת הפירעון של ההלוואות הניתנות מכספי הממשלה ארוכה, יחסית לאלה הניתנות מכספי הבנקים. בכמה סוגי שיכון מגיעה תקופת הפירעון של ההלוואות מהסוג הראשון עד 30 שנה, ואילו ההלוואות מכספי הבנקים ניתנות לכל היותר ל-10 שנים—תקופה קצרה יחסית למקובל לגבי הלוואות אפודיקאיות בחוץ-לארץ.

לגבי שערי הריבית הנומינאליים קיימת ההבחנה הבאה: הלוואות מכספי הממשלה ניתנות בריבית בשיעור 3-7 אחוזים; הלוואות מכספים שגוייסו בארץ—8 אחוזים (השער המכסימלי); והלוואות מכספים שגוייסו בחוץ לארץ—9-11 אחוזים. מלבד הריבית הנומינאלית משלמים הלווים הפרשי הצמדה, בעיקר למדד המחירים לצרכן, וכן הוצאות נילוות אחרות, כך שהריבית האפקטיבית גבוהה יותר.

בלוח 6 מוצגת התחלקות ההלוואות שניתנו על ידי הבנקים למשכנתאות לפי סוגי שיכון, בארבע השנים האחרונות, על סמך נתונים שנתקבלו מהבנקים הגדולים¹, המחזיקים למעלה מ-90

לוח 6

ההלוואות, ברוטו, שניתנו בשנים 1961 עד 1964, לפי סוגי השיכון

(אחוזים)

1964	1963	1962	1961	סוגי השיכון
20.2	39.0	37.4	40.7	עולים
8.2	7.0	8.3	3.7	חיסול מעברות ומשכנות עוני
22.2	21.4	24.5	30.3	חיסכון לבניין
2.4	0.8	0.2	—	זוגות צעירים
47.0	31.8	29.6	25.3	מפעלי שיכון שונים ובנייה פרטית
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
161.2	90.3	60.1	76.0	סך הכל במיליוני ל"י
8.9	6.7	5.6	5.4	גובה ההלוואה הממוצעת (אלפי ל"י)
8.8	6.5	6.2	5.7	גובה ההלוואה הממוצעת בתוכניות שיכון ממשלתיות (אלפי ל"י)

¹ לגבי השנים 1961 עד 1963 הלוח מבוסס על נתונים שנתקבלו מבנק טפחות, בנק אפודיקאי, בנק משכנתאות לשיכון, בנק לפיתוח ולמשכנתאות ובנק יעסור. ב-1964 נכללים בלוח, מלבד הבנקים דלעיל, גם בנק עצמאות, בנק אדנים, בנק כרמל ובנק ירושלים.

אחוזים מתיק המשכנתאות. הנתונים מצביעים על ירידה מסויימת בחלקן של ההלוואות המכוונות על ידי הממשלה, הניתנות בעיקר לעולים, לחוסכים במפעל החיסכון לבניין ולמפונים, ועלייה בחלקן של ההלוואות למשתכנים שלא במסגרת תוכניות השיכון הממשלתיות, בעיקר ב-1964. גובה ההלוואה הממוצעת למגורים עלה מ-5,400 ל"י ב-1961 ל-9,000 ל"י ב-1964, דהיינו עלייה בשיעור 66.6 אחוזים. באותה תקופה עלה מדד מחירי הדירות¹ במידה גדולה יותר, כך שהגידול בסכום המשכנתא אינו משקף עלייה ביחס שבינה לבין מחירי הדירות.

4. ההצמדות וההסדרים שלאחר הפיחות

ערב הפיחות היו מרבית ההלוואות שניתנו על ידי הבנקים למשכנתאות, צמודות לשער הדולר של ארצות הברית, בדומה להתחייבויות הבנקים: איגרות החוב והפיקדונות למתן הלוואות. נוהג ההצמדה התפתח למעשה החל ב-1955. תחילה ניתנה למשתכנים הברירה בין הצמדת הלוואותיהם לדולר לבין הצמדתן למדד המחירים לצרכן. לאחר מכן, בעיקר החל ב-1959, לא ניתנה למשתכנים, בדרך כלל, האפשרות לבחור בין ההצמדות השונות, וברוב המקרים חוייבו בהצמדה לדולר.

הצמדת ההלוואות לשער הדולר קשורה קשר הדוק במקורות הכספיים שעמדו לרשות הבנקים: איגרות חוב ופיקדונות למתן הלוואות. הצמדת איגרות החוב המונפקות היתה הכרח בתנאים של ציפיות לפיחות, ואילמלא הצמדתן לא היו משקיעים נמשכים אליהן. עובדה זו והצורך להבטיח את פירעונן של האמיסיות שהונפקו בחוץ לארץ על ידי כמה מן הבנקים הביאו לידי הצמדתן של הלוואות הבנקים לדולר. נוסף על כך יש לציין שגם הפיקדונות למתן הלוואות, שברובם הם פיקדונות הממשלה, וכן הלוואות שניתנו מתוך הונם העצמי של הבנקים הוצמדו בחלקם הגדול לדולר.

עם הפיחות בפברואר 1962 עלו חובות המשתכנים צמודי הדולר בשיעור הפיחות. התמרמרות הלווים על עלייה חדה זו בחובותיהם הביאה להחלטת הממשלה לתת הקלות למשתכנים שהלוואותיהם היו צמודות. לפי הקלות אלה ניתנה למשתכנים בשיכונים, שניבנו בהכוונת הממשלה, ומאוחר יותר, גם לרוכשי דירות מן הבנייה הבלתי מוכוונת, שדירותיהם נשאו אופי "עממי" מבחינת ערךן ושטחן, אפשרות לבחור באחת מן הדרכים הבאות:

1. להאריך את תקופת סילוק ההלוואה על מנת שלא להגדיל את עומס הפירעונות החודשיים עקב הפרשי ההצמדה.
 2. להמיר את ההצמדה לדולר בהצמדה למדד המחירים לצרכן, למפרע מיום חתימת ההלוואה. במקרה זה היה צורך לשלם את הפרשי ההצמדה למדד עד 31.3.62 מיד, ללא כל תוספת ריבית, או לצרפם להלוואה המקורית לפי אחת משתי האפשרויות:
 - א. לתקופה של שנתיים, בתוספת ריבית בשיעור 11 אחוזים ללא הצמדה.
 - ב. בתנאי ההלוואה המקורית, לרבות ההצמדה למדד המחירים.
 3. לסלק את ההלוואה כולה ללא תוספת הצמדה עד ליום 7.6.62, כנגד תשלום עמלה חד פעמית בשיעור 3 אחוזים ממכפלת סכום הקרן שנפרעה במספר שנות החזקתה של ההלוואה. במטרה לספוג עודפי נזילות מהציבור הכריזה הממשלה בחודש אוגוסט 1962 על סדרת הקלות נוספות למשתכנים שיפרעו הלוואותיהם (הצמודות לדולר, למדד או הבלתי צמודות) במלואן, או בחלקן, עד נובמבר 1962, כדלקמן:
1. משתכן אשר סילק את הלוואתו במלואה או בחלקה (אך לא פחות מ-500 ל"י) קיבל הנחה על סכום הקרן שסילק ועל הריבית וההצמדה שהצטברה, בהתאם למועד הפירעון הסופי של הלוואתו:

¹ ראה דו"ח בנק ישראל, 1964, ירושלים, 1965, עמ' 106.

א. הנחה בשיעור 5 אחוזים — אם מועד הפירעון חל בין 31.3.63 ל-30.9.65.

ב. הנחה בשיעור 10 אחוזים — אם מועד הפירעון חל בין 1.10.65 ל-31.3.69.

ג. הנחה בשיעור 15 אחוזים — אם מועד הפירעון חל ב-1.4.69 ואילך.

2. משתכן שסילק את מחצית ההלוואה (או פחות, אך מעל 500 ל"י) ויותר על ההנחה קיבל פטור מהצמדה כלשהי לגבי מחציתה השנייה של ההלוואה.

במסגרת ההקלות הללו הועברו ב-1962 כ-54 מיליון ל"י לחשב הכללי; כמחצית הסכום, אשר נבע מכספי פיקדונות הממשלה, הופחת מיתרת פיקדונות אלה, השאר, אשר נבע מכספי הבנקים עצמם, היינו מההון העצמי ואיגרות חוב, נרשם במאזני הבנקים לחובת החשב הכללי.

כתוצאה משיערוך הנכסים וההתחייבויות והנחיות הממשלה בדבר ההקלות למשתכנים שפורטו לעיל נוצר מאזן "שלילי" של הפרשי הצמדה מבחינת הבנקים, בעיקר משום שחלק גדול מן ההלוואות שעליהן חלו ההקלות ניתנו מכספי איגרות חוב צמודות, או מכספים שמקורם במטבע זר. לפיכך, התחייב האוצר לפצות את הבנקים על ההנחות שניתנו למשתכנים לפי הנחיותיו, בין אם ההלוואות שעליהן חלו ההקלות ניתנו מתוך כספים צמודים, היינו איגרות חוב, ובין אם ניתנו מההון העצמי. כתוצאה מהסדר זה נוצרה יתרה חיובית של הפרשי הצמדה, יתרה זו נכללת במאזני הבנקים בסעיף חשבונות אחרים, נטו, בצד ההתחייבויות, וחלקים ממנה נוקפים מידי שנה בשנה לחשבונות הרווח וההפסד השנתיים של הבנקים. זקיפה זו כלולה בסעיף ההכנסה "רווחי הון, נטו" שבלוח 7. השפעת הפיחות וההסדרים השונים בין הבנקים, המפקידים והלווים, תשתקף, איפוא, גם להבא בחשבונות הרווח וההפסד של הבנקים למשכנתאות.

לאחר הפיחות נפסקה כמעט הצמדת הלוואות לשער הדולר. ההלוואות החדשות שניתנו למשתכנים צמודות ברובן המכריע למדד המחירים לצרכן. לגבי הלוואות שניתנו מכספים שגויסו בחוץ לארץ על ידי הנפקת איגרות חוב במטבע זר נמצא, כאמור, הסדר, שלפיו מבטחים הבנקים את איגרות החוב מפני פיחות אפשרי בחברת "יובל".

5. הרכב ההכנסות

המרכיב העיקרי בהכנסות הבנקים למשכנתאות הוא הריבית שנתקבלה. סעיף זה כולל ברובו את הריבית שנתקבלה על הלוואות — הן מאמצעי הבנקים והן מפיקדונות, בעיקר פיקדונות הממשלה — ובמידה פחותה ריבית שנתקבלה על פיקדונות אצל החשב הכללי ומוסדות כספיים שונים. השינויים בהכנסות מריבית נובעים בעיקר מן השינויים בגודל תיק ההלוואות והרכבו, וכן מהסדרי ההצמדה השונים¹, ובמידה פחותה מן השינויים בשערי הריבית הנומינאליים. הריבית הממוצעת שנתקבלה על הנכסים נושאי הריבית עלתה במקצת בתקופה הנסקרת. סך תקבולי הריבית עלו בתקופה 1959 עד 1964 פי 8.2 שעה שהנכסים נושאי הריבית עלו פי 6.8 בלבד².

למעלה ממחצית סכום ההלוואות ניתנה מתוך פיקדונות למתן הלוואות, בעיקר פיקדונות הממשלה. בהלוואות מפיקדונות אלה, שערי הריבית — בדומה לשאר תנאי ההלוואה — נקבעים על ידי המפקיד; והם נמוכים בדרך כלל, משער הריבית המכסימלי — 8 אחוזים — המותר על פי החוק³. ההלוואות, שניתנו מתקציב הפיתוח באמצעות הבנקים, נושאות ריבית נומינאלית הנעה בין 3.0 ל-7.5 אחוזים, בהתאם לסוגי השיכון השונים; הריבית נמוכה יותר בהלוואות לשיכון עולים, מפונים ומשתכנים באיזורי פיתוח, וגבוהה יותר בשאר סוגי השיכון. ההלוואות שניתנו מפיקדונות אחרים, כגון פיקדונות קבלנים וחברות בנייה פרטיות, נושאות ריבית גבוהה יותר —

¹ בשנים 1962, 1963.

² באותה תקופה התרחבה פעילות הבנקים המממנים את פעולותיהם מכספים שמקורם בחוץ לארץ והגובים ריבית בשיעור ממוצע גבוה.

³ כאשר ההלוואה ניתנת בתנאי הצמדה.

לוח 7

הכנסות הבנקים למשכנתאות, 1959 עד 1964

1964	1963	1962	1961	1960	1959	1964	1963	1962	1961	1960	1959	
(אחוזים)						(מיליוני ל"י)						
84.5	85.5	84.2	81.8	86.9	89.2	54.1	44.2	26.6	13.5	9.3	6.6	ריבית שנתקבלה
5.6	6.6	9.8	12.1	8.4	6.8	3.6	3.4	3.1	2.0	0.9	0.5	עמלה בעד שירותים בנקאיים
1.2	0.6	0.9	1.2	0.9	—	0.8	0.3	0.3	0.2	0.1	—	ריבית ודיווידנדה על גיירות ערך
2.0	2.5	1.6	4.9	3.8	2.7	1.3	1.3	0.5	0.8	0.4	0.2	רווחים מעסקי ביטוח והכנסות אחרות
6.7	4.8	3.5	—	—	1.3	4.3	2.5	1.1	—	—	0.1	רווחי הון, נטו
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	64.1	51.7	31.6	16.5	10.7	7.4	סך הכל

בדרך כלל בגובה הריבית המכסימלית. הכנסות הבנקים מהלוואות מתוך פיקדונות נעות סביב 1-2 אחוזים מגובה ההלוואות הללו, בהתאם למידת אחריותם לגבייה. שער הריבית הנומינאלית על הלוואות מכספי הבנקים למשכנתאות גבוה, בדרך כלל, משער הריבית על הלוואות מתוך פיקדונות, והוא מגיע לשיעורו המקסימאלי המותר על פי החוק — 8 אחוזים בהלוואות שמקורן בהון עצמי ואיגרות חוב שהונפקו בארץ; ו-9 עד 11 אחוזים, בהתאם לאישורים מיוחדים ממשרד האוצר, בהלוואות שמקורן בהנפקת ניירות ערך בחוץ לארץ. האחרונות ניתנות, לרוב, לצורכי הבנייה הפרטית. חלקה של הריבית בסך הכנסות הבנקים למשכנתאות ירד במקצת בשנים 1959 עד 1961, ועלה החל בשנת הפיחות, וב-1964 הגיע ל-85 אחוזים. שיעורי הגידול השנתיים הגיעו לכ-45 אחוזים בשנים 1959 עד 1961. ב-1962 וב-1963 חלה עלייה תלולה בהכנסות מריבית — 97 אחוזים, ו-75 אחוזים, בהתאמה. עליות אלה הן בחלקן תוצאה של העברת תיק המשכנתאות מחברת עמידר לחברת טפחות וכן עקב פדיון מוקדם של משכנתאות במסגרת ההקלות שניתנו על ידי משרד האוצר למשתכנים. ב-1964 חלה האטה מסויימת בגידול ההכנסות מריבית — עלייה בשיעור 22 אחוזים בלבד.

המרכיב השני מבחינת חשיבותו בהכנסות הוא העמלות שנתקבלו. סעיף הכנסה זה כולל את העמלה החד-פעמית, הנגבית על ידי חלק מהבנקים, וכן עמלות שונות בעד שירותים הכרוכים במתן ההלוואה ובטיפול בה. בסוף 1962 חתמו הבנקים למשכנתאות, העוסקים במתן הלוואות מוכונות, על הסכם עם הממשלה, שלפיו בוטלה העמלה החד-פעמית שהיתה נהוגה, וכל עמלה אחרת, למעט עמלות הקשורות במתן שירותים מסויימים, כגון דמי גובינגא, הכנת תיק בספרי האחוזה, דמי הערכה, דמי ביטול הלוואה, דמי העברת משכנתא ועוד. לגבי עמלות אלה נקבעו סייגים מסויימים, הקובעים באלו מקרים רשאים הבנקים לגבותן וכן נקבע גובהן. בבנקים הפרטיים, אשר לא חתמו על הסכם זה, נהוגה עדיין העמלה החד-פעמית בשיעור כ-4 אחוזים מגובה ההלוואה, וכן עמלה שנתית של חצי אחוז עד אחוז אחד לכיסוי הוצאות ביטוח ההלוואה מפני פיחותים. בבנקים אלה שיעור ההכנסות מעמלות מכלל ההכנסות מגיע כיום ל-19 אחוזים, לעומת 4 אחוזים בלבד בשאר הבנקים למשכנתאות.

הרווחים מעסקי ביטוח, המהווים כ-2 אחוזים מן ההכנסות, מקורם בעמלת סוכנים שהבנקים מקבלים עבור ביטוח נכסים, המתחייב מחוזה המשכנתא שבין הבנק ללווה. לעיתים נדרש לקוח לעשות ביטוח חיים, בנוסף לביטוח הנכס. על הבנקים שחתמו על ההסכם עם הממשלה ב-1962 נאסר, כאמור, לדרוש ביטוח חיים בנוסף לביטוח הנכס; כן נדרש מהם להרשות — לפי בקשת הלווה — ביטוח הנכס באופן ישיר, והסבתו, לטובת הבנק לאחר מכן.

ההכנסות התיפעוליות האחרות נובעות מריבית ודיווידנדא על ניירות ערך, בעיקר ריבית מאיגרות חוב ממשלתיות, ודיווידנדות על מניות של חברות תעשייה, המחזקות על ידי בנק לפיתוח ולמשכנתאות.

רווחי ההון, נטו, של הבנקים מהווים ברובם, עודף הפרשי ההצמדה שנתקבלו על פני הפרשים ששולמו.

6. הרכב ההוצאות

המרכיב העיקרי בהוצאות הוא הריבית ששולמה, הכוללת בעיקר ריבית על פיקדונות למתן הלוואות וכן ריבית על איגרות חוב. בשנים 1959 עד 1963, חלה עלייה כמעט מתמדת במרכיב הריבית בהוצאה.¹ מ-72 אחוזים ב-1959 ל-78 אחוזים ב-1964. העלייה הניכרת בהוצאות הריבית מקורה, הן בגידול המואץ במקורות הכספיים שגוייסו על ידי הבנקים והן בשינוי בהרכבם ומחירם. השוואה בין השנים 1959 ו-1964 מצביעה על כך, כי ההתחייבויות נושאות הריבית עלו פי 6.3,

¹ פרט לשנת 1960, שבה החלו לפעול מספר בנקים חדשים.

לוח 8

הוצאות הבנקים למשכנתאות, 1959 עד 1964

1964	1963	1962	1961	1960	1959	1964	1963	1962	1961	1960	1959	
(אחוזים)						(מיליוני ל"י)						
												ריבית ששולמה
39.3	45.4	35.2	48.7	54.9	60.3	17.1	15.9	8.1	5.7	4.5	3.5	על פיקדונות והלוואות
38.2	37.4	45.7	23.9	14.6	12.1	16.7	13.1	10.5	2.8	1.2	0.7	ריבית ששולמה על איגרות חוב
												שכר, משכורת
8.3	8.0	8.7	13.7	15.8	17.2	3.6	2.8	2.0	1.6	1.3	1.0	ותשלומים נילוויים
14.2	9.1	10.4	13.7	14.6	10.3	6.2	3.2	2.4	1.6	1.2	0.6	הוצאות מינהליות ושונוות
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	43.6	35.0	23.0	11.7	8.2	5.8	סך הכל

ואילו הוצאות הריבית עלו פי 8. שיעורי גידול אלה מראים כי חלה עלייה מסויימת בריבית הממוצעת, ששולמה על ההתחייבויות.

הריבית הממוצעת שהבנק משלם על פיקדונות למתן הלוואות נמוכה, בדרך כלל, מזו המשולמת על איגרות חוב. בתקופה הנסקרת עלה משקלן של איגרות החוב בסך ההתחייבויות נושאות הריבית מ-9 אחוזים ל-32 אחוזים, ומשקלם של הפיקדונות למתן הלוואות ירד מ-88 אחוזים ל-66 אחוזים; כמו כן חלה עלייה כללית בשיעורי הריבית על פיקדונות ואיגרות חוב. שני הדברים הללו מסבירים, לפחות באופן חלקי, את היחס שבין שיעור הגידול בהתחייבויות (פי 6.3) לשיעור הגידול בהוצאות הריבית (פי 8).

מרכיב השכר, המשכורת והתשלומים הנילוויים בהוצאות הטיפעוליות נמוך בבנקים למשכנתאות, בהשוואה לבנקים המסחריים (8 ו-38.4 אחוזים בהתאמה, בשנת 1963). ההבדל נובע מאופי פעילות שונה: בבנקים למשכנתאות הפעילות הומוגנית יותר וכוללת בעיקר חתימת חוזה הלוואות וטיפול שוטף בגביות. זאת ועוד, עד לזמן האחרון לא היו לבנקים למשכנתאות סניפים; גביית הלוואות נעשתה במידה ניכרת, באמצעות סניפי הבנקים המסחריים תמורת עמלה¹, ובכך נחסך כח אדם. כמו כן יש לציין כי כמה מהבנקים הגדולים למשכנתאות החלו לאחרונה להשתמש במיכון משרדי לניהול חשבונותיהם.

שיעור ההוצאות על עובדים מכלל ההוצאות ירד בשנים הנסקרות מ-17.2 אחוזים ב-1959 ל-8.3 אחוזים ב-1964. שיעורי הגידול השנתיים בהוצאות על עובדים נעו בין 23 ל-40 אחוזים והיו גבוהים משיעורי הגידול השנתיים במספר העובדים, עקב העלייה בשכר הממוצע לעובד².

סעיף "הוצאות מינהליות ושונות" כולל, בנוסף להוצאות המינהליות, הפרשה שנתית לפחת, שהינה קטנה ביותר משום שרוב בנייני הבנקים למשכנתאות שכורים; עמלה המשולמת לבנקים המסחריים עבור גבייה; וכן הוצאות הנפקה של מניות ואיגרות חוב, המהווה לעיתים מרכיב עיקרי של סעיף זה. הוצאות הנפקה בארץ הן כ-2-3 אחוזים מגובה האמיסיות. שיעור ההוצאות המינהליות מכלל ההוצאות נע בין 10 ל-14 אחוזים.

7. הרווחיות

הדיון בסעיף זה נועד לעמוד על השינויים שחלו ברווחיות הבנקים למשכנתאות ועל המשתנים העיקריים שהשפיעו עליה.

אחד המודדים החשובים לרווחיות הוא היחס שבין הרווח להון העצמי, המייצג את התשואה שאותה נשאה השקעת הבעלים במשך התקופה הנסקרת. סקירת השינויים שחלו ביחס שבין הרווח הטיפעולי³, הרווח הגולמי⁴ והרווח הנקי⁵ להון העצמי⁶ מראה, כי הרווחיות בבנקים למשכנתאות ירדה בשנים 1959-1962 ועלתה במקצת בשנת 1963, אף כי לא הגיעה לרמה של 1959. בשנת 1964 חלה ירידה בשלושת מודדי הרווחיות, ורמתה היתה דומה לזו של שנת 1961.

הירידה ברווחיות, בשנים שצויינו לעיל, היתה חריפה יותר אם נזכור, כי בשנים שלאחר הפיחות מומשו רווחים הנובעים מהפעילות בשנים הקודמות, שהתבטאו בריבית, הפרשי הצמדה

¹ עמלה זו, המהווה פחות מאחוז אחד מסך ההוצאות, כלולה בסעיף "הוצאות מינהליות ושונות" שבלוח 9.
² באשר לתקופה שלאחר הפיחות, יש לזקוף חלק מן העלייה בשכר לעובד לעומס העבודה, שהוטל על העובדים לשם התאמת הספרים להסדרים השונים שנבעו מהפיחות. עובדה זו התבטאה בעלייה בשעות הנוספות.
³ ההכנסות הטיפעוליות פחות ההוצאות הטיפעוליות.
⁴ הרווח הטיפעולי וההכנסות מרווחי הון והפרשי הצמדה.
⁵ הרווח הגולמי פחות הפרשה למס הכנסה.
⁶ ממוצע שנתי.

ועמלות. הסיבה העיקרית לירידה, שחלה ביחס שבין הרווח התיפעולי להון העצמי¹, היתה העלייה שחלה בחלקו של ההון העצמי בסך ההתחייבויות — מ-3 אחוזים בסוף 1958 ל-9 אחוזים בסוף שנת 1964. כנגד התפתחות זו פעלו שני גורמים להעלאת הרווחיות: הראשון — גידול בהפרש שבין התשואה הדביטורית לבין התשואה הקרדיטורית הממוצעת. עלייה זו נובעת בחלקה מהתרחבות האשראי שמומן באמצעות יבוא הון, שכאמור, ניתן בשערי ריבית גבוהים במיוחד, וכן מכך שהבנקים הגדילו את אחריותם לגבי הלוואות מפיקדונות הממשלה תמורת העלאת מרווח הריבית. הגורם השני היה ירידת משקלן של שאר הוצאות הבנקים, ביחס להון המופעל, בעיקר הוצאות השכר והמשכורת. שני הגורמים הללו, המתבטאים בעליית מתח הרווחים (ראה לוח 9), קיזזו במקצת את ההשפעה השלילית של השינוי במיבנה ההתחייבויות, אולם לא מגעו אותה לחלוטין והתוצאה משילוב שני הגורמים היתה ירידת הרווחיות התיפעולית. כפי שצויין במבוא לסקירה זו היקף הפעילות של הבנקים למשכנתאות נקבע במידה רבה באופן אקסוגני ותלוי בעיקר בממשלה, שהיא המממנת העיקרית של פעולותיהם, הן באופן ישיר והן באופן בלתי ישיר. הבנקים יכולים אומנם לקבוע אם להגדיל את הונם העצמי אם לאו, אך שליטתם על סכום הפיקדונות ואיגרות החוב, שיעמוד לרשותם, היא מוגבלת.

לוח 9

**הרווחיות ומתח הרווחים בבנקים למשכנתאות,
1959 עד 1964**

(אחוזים)

1964	1963	1962	1961	1960	1959	
20.1	25.3	20.8	24.4	31.6	32.6	רווח תיפעולי / הון עצמי
25.4	29.7	23.8	24.4	31.6	34.8	רווח גולמי / הון עצמי
14.3	17.4	14.7	14.2	17.7	21.7	רווח נקי / הון עצמי
						רווח תיפעולי /
27.1	28.9	24.6	29.1	23.4	20.5	הכנסה תיפעולית
32.0	32.3	27.2	29.1	23.4	21.6	רווח גולמי / הכנסה גולמית

¹ ניתוח השינויים שחלו ביחס שבין הרווח התיפעולי להון העצמי מבוסס על הנתונים מלוח 3 בנספח ונעשה בצורה הבאה:

נכח: $R =$ רווח תיפעולי / הון עצמי ממוצע

$L =$ סך המאזן / הון עצמי ממוצע

$i =$ ההכנסה התיפעולית / סך הנכסים בממוצע (תשואה דביטורית ממוצעת)

$r =$ הוצאות לתשלום ריבית / סך החוב החיצוני הממוצע (תשואה קרדיטורית ממוצעת)

$e =$ הוצאות שכר והוצאות כלליות / הון עצמי ממוצע

שיעור הרווח התיפעולי להון עצמי הוא: $R = L(i-r) + r - e$ וכפי שיוסבר להלן מרבית המשתנים הקובעים את R אינם בשליטת הבנקים. לבסוף נקבל כי השינוי בשיעור הרווח הוא: $dr = dL(i-r) + d(i-r)L + dr - de$, נובעת, בעיקר, כפי שניתן לראות בלוח 9 ובלוח 3 שבנספח, הירידה בשיעור הרווח ביחס להון העצמי, dR , נובעת, בעיקר, מעליית חלקו של ההון העצמי בסך ההתחייבויות (dL שלילי), אשר קוונה במקצת על ידי עליית מרווח התשואה האפקטיבי [$d(i-r)$ חיובי].

כאשר משווים את רווחיות הבנקים למשכנתאות לרווחיות הבנקים המסחריים מתברר כי בראשית התקופה (1959) היו כל מודדי הרווחיות ומתח הרווחים גבוהים יותר אצל הבנקים למשכנתאות. ההבדלים גדולים במיוחד במתח הרווחים — התיפעולי והגולמי כאחד. בסוף תקופת ההשוואה (1964) היה היחס שבין הרווח הגולמי והנקי להון העצמי הממוצע גבוה יותר בבנקים המסחריים.¹ מתח הרווחים התיפעולי והגולמי, אומנם עלה בבנקים למשכנתאות במידה ניכרת, אולם כפי שהראינו לעיל זהו רק אחד המשתנים המשפיעים על הרווחיות.

מרבית הבנקים למשכנתאות חילקו, מידי שנה, דיווידנדה במזומנים ובצורת מניות הטבה. שיעור הרווח הנקי שחולק בצורת דיווידנדה במזומנים עלה במשך התקופה הנסקרת, מ-20 אחוזים בראשית התקופה ל-78 אחוזים בשנת 1964. כמו-כן חלה עלייה בשיעורי הדיווידנדה ביחס להון המניות, המבטאות הגברת ההזדקקות לשוק ההון.

נספח א'

רשימת הבנקים למשכנתאות

1. בנק אפותיקאי כללי בע"מ (מקודם: הבנק האפותיקאי הכללי של א"י בע"מ)
2. בנק משכנתאות וחסכוניות בע"מ
3. בנק ישראלי למשכנתאות בע"מ (מקודם: בנק למשכנתאות דרום אפריקה, בניין, בע"מ)²
4. טפחות, בנק משכנתאות לישראל בע"מ (מקודם: טפחות בע"מ)
5. בנק משכנתאות לשיכון בע"מ
6. יעסור, בנק למשכנתאות בע"מ
7. בנק "אדנים" למשכנתאות והלוואות בע"מ
8. בנק לפיתוח ולמשכנתאות לישראל בע"מ
9. בנק למשכנתאות ולהשקעות בבנין בע"מ
10. בנק עצמאות למשכנתאות ולפיתוח בע"מ
11. בנק כרמל למשכנתאות והשקעות בע"מ
12. "יסוד", בנק למשכנתאות בע"מ
13. בנק המושבים למשכנתאות ולהשקעות בע"מ
14. משכנתאות לתל-אביב בע"מ
15. בנק ירושלים לפיתוח ומשכנתאות בע"מ

¹ פרט לשנת 1964, שבה היה היחס שבין הרווח הנקי להון עצמי גבוה יותר בבנקים למשכנתאות.
² נרכש ע"י בנק לאומי לישראל בע"מ.

נספח ב'

לוח 1

ההון העצמי וההתחייבויות של הבנקים למשכנתאות, 1958 עד 1964

(מיליוני ל"י)

1964	1963	**1962	*1962	1961	1960	1959	1958	
								הון עצמי
72.3	53.5	34.2	34.2	24.9	8.2	4.7	2.4	הון מניות
(19.4)	16.2	8.4	8.4	4.7	1.7	1.2	0.9	קרנות
(91.7)	69.7	42.6	42.6	29.6	9.9	5.9	3.3	סך כל ההון העצמי
288.5	232.3	183.6	133.7	68.4	22.2	17.0	5.6	איגרות חוב
***102.7	10.2	9.1	7.4	6.5	5.1	6.2	1.8	פיקדונות הציבור
								פיקדונות למתן הלוואות
478.5	362.6	249.1	209.3	182.9	152.7	105.9	79.4	ממשלה
150.7	93.9	61.4	52.3	37.3	31.7	29.3	13.4	אחרים
629.2	456.5	310.5	261.6	220.2	184.4	135.2	92.8	סך כל הפיקדונות למתן הלוואות
47.4	29.4	3.7	(-)1.7	17.1	5.6	(-)0.5	5.9	חשבונות אחרים, נטו
1,159.5	798.1	549.5	443.6	341.8	227.2	163.8	109.4	סך-הכל

* למעט הפרשי הצמדה.

** כולל הפרשי הצמדה.

*** מזה 88.6 מיליון ל"י פיקדון החוסכים במפעל החיסכון לבניין.

לוח 2

הנכסים של הבנקים למשכנתאות, 1958 עד 1964

(מיליוני ל"י)

1964	1963	**1962	*1962	1961	1960	1959	1958	
0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	מזומנים
6.0	8.6	3.8	3.8	7.0	3.1	3.3	2.1	פיקדונות בבנקים ומוסדות כספיים
***234.3	137.4	116.5	37.1	22.8	7.8	6.8	5.0	פיקדונות אצל החשב הכללי
895.6	640.6	417.0	354.5	307.8	213.4	151.6	101.1	הלוואות לזמן ארוך
17.3	6.8	8.2	8.2	0.6	0.3	0.4	0.6	ניירות ערך
6.2	4.5	3.9	3.9	3.4	2.5	1.6	0.5	קרקע, בניינים וציוד
1,159.5	798.1	549.5	443.6	341.8	227.2	163.8	109.4	סך-הכל

* למעט הפרשי הצמדה.

** כולל הפרשי הצמדה.

*** מזה 88.6 מיליון ל"י פיקדון החוסכים במפעל החיסכון לבניין.

מרכיבי המאזן, ההכנסות וההוצאות והתשואה הדביטורית והקרדיטורית
בנקים למשכנתאות, 1959 עד 1964

1964	1963	1962	1961	1960	1959	
(מיליוני ל"י)						
978.8	673.8	445.7	284.5	195.5	136.6	(1) סך כל המאזן *
						(2) ההתחייבויות נושאות ריבית * (כולל הפרשי הצמדה)
816.5	601.1	399.2	253.4	185.1	129.3	
						(3) הנכסים נושאי ריבית *
917.5	662.0	437.5	281.0	193.0	134.9	
						(4) ההון העצמי *
80.7	56.2	36.1	19.8	7.9	4.6	
						(5) הריבית ששולמה
33.8	29.0	18.6	8.5	5.7	4.2	
						(6) הריבית והעמלות שנתקבלו
59.0	48.9	30.2	16.3	10.6	7.3	
						(7) סך ההכנסות מהלוואות (כולל הפרשי הצמדה)
63.3	51.4	31.3	16.3	10.6	7.3	
						(8) סך הוצאות שכר, הוצאות מינהליות ושונות
9.8	6.0	4.4	3.2	2.5	1.6	
(אחוזים)						
6.4	7.4	6.9	5.8	5.5	5.4	(9) התשואה הדביטורית הממוצעת $\left[\frac{(6)}{(3)} \right]$
6.9	7.8	7.2	5.8	5.5	5.4	(10) התשואה הדביטורית הממוצעת** $\left[\frac{(7)}{(3)} \right]$
4.1	4.8	4.7	3.4	3.1	3.2	(11) התשואה הקרדיטורית הממוצעת $\left[\frac{(5)}{(2)} \right]$
2.3	2.6	2.2	2.4	2.4	2.2	(12) מירווח התשואה הממוצע [(9)-(11)]
2.8	3.0	2.5	2.4	2.4	2.2	(13) מירווח התשואה** הממוצע [(10)-(11)]
						(14) הוצאות שכר, הוצאות מינהליות
1.0	0.9	1.0	1.1	1.3	1.2	ושונות / סך כל המאזן $\left[\frac{(8)}{(11)} \right]$
						(15) הון עצמי * / התחייבויות נושאות ריבית * $\left[\frac{(4)}{(2)} \right]$
9.9	9.3	9.0	7.8	4.3	3.6	

* ממוצע שנתי.
** כולל הפרשי הצמדה. נטו.