

6

מסמך

משרד

פאליציה

מדינת ישראל

משרד הממשלה

2

ב"צ' וס'כין

12-95-10-96

41952 - 25

מחלקה

אשכנזי

תיק מס'



שם תיק: לשכת השר - שיכון ובינוי

מזהה פיוז: גל-41952/6

מזהה פריט: R0004eb2

כתובת: 2-109-5-7-8 תאריך הדפסה: 07/12/2021

6

א"י
ס"ח

96-80626

סיכום דיון מתאריך 10.10.96

משתתפים: מאיר פורוש- סגן שר הבינוי והשיכון, מאיר שלמה גרינברג- מנכ"ל, חיים פאלקוף - יועץ כלכלי לשר, אריאל לוין - מנהל אגף התקציבים, משה רובינשטיין - עוזר בכיר למנכ"ל, יעקב ליצמן, יהושע פולק, איתי אייגס, אלי דליצקי, חיים ראבד, וסתר סלוחובסקי.

השר:

ערב יום כפור התקיימה ישיבה אצל רוה"מ עם סגן שר הבינוי והוחלט על דיור להשכרה.

צריך לקבוע דרך שיוויונית, הגונה וצודקת, שגם אפשר לעמוד בה ציבורית ומשפטית, למתן דיור בשכירות.

צריך לחפש מקומות שאין להם בקוש גבוה במיוחד, אך אפשר למשוך לשם אוכלוסיה. רצוי להתרכז במקומות שיש בהם חשתית של מבני ציבור.

כמות הדירות היא שאלה תקציבית גרידא. שאלת הקריטריונים לחלוקת הדירות היא מרכזית ומשמעותית. כיום יש סוגים שונים של דיור צבורי. דירות נר כנראה לא מתאימות כי הן מפוזרות ואינן מאפשרות חיים במרוכז.

כמו כן, מה גובה הסבסוד?

הקריטריונים לא יכולים להיות שונים באופן מהותי מהקריטריונים החלים היום על דיור צבורי.

הרב פורוש: לממשלה יש כסף, הממשלה צריכה להחליט מה סדר העדיפויות שלה. רוה"מ החליט על דיור להשכרה, ועתה צריך למצא את הנוסחה. מובן שזה צריך לחול על כל אזרחי המדינה בצורה שוויונית.

השר: חשוב לדעת מהו היקף האוכלוסיה הנזקקת לדיור מסוג זה. סדר הגודל משמעותי כדי להציע פתרון מתאים.

הרב פורוש: קודם שהיינו במשרד השיכון ידענו שמדובר ב-500 דירות כאלה.

הרב ליצמן: אין בכוונתנו לייחד את הדיור הזה רק לחרדים. הקריטריונים צריכים להקבע ע"י משרד השיכון בלבד ולא ע"י משרד האוצר. הוספנו לקריטריון הקיים - בחור ישיבה שמתחתן וכו'. עד עתה נדרש למצות את כושר ההשתכרות.

פולק: משרד האוצר כבר פתר פעם אחת את בעיית כושר ההשתכרות, כשקבע מתן קצבה דרך משרד הדתות ולא דרך הביטוח הלאומי.

השר מציע להסכים על 500 יחידות דיור (מספר שהוסכם ע"י חסידות גור ובין שר הבינוי ושר האוצר בממשלה הקודמת).

אם נסכים על זה - צריך לסכם על המקומות ועל קריטריונים ברורים.

הרב פורוש:

ידענו על צורך ב-500 דירות.

עתה, משהגענו למשרד ואנו הכתובת לפניות של אוכלוסיה חרדית - הצורך גדל.

השר: שבו עם אנשי האוצר ותגיעו להסכמה על המקומות ועל הקריטריונים. אם לא תגיעו להסכמה - נחזור אל ראש הממשלה.

סיכום דיון מתאריך 10.10.96

משתתפים: מאיר פורוש- סגן שר הבינוי והשיכון, מאיר שלמה גרינברג- מנכ"ל, חיים פאלקוף - יועץ כלכלי לשר, אריאל לוין - מנהל אגף התקציבים, משה רובינשטיין - עוזר בכיר למנכ"ל, יעקב ליצמן, יהושע פולק, איתי אייגס, אלי דליצקי, חיים ראבד, מסתהר סלוחובסקי.

השר:

ערב יום כפור התקיימה ישיבה אצל רוח"מ עם סגן שר הבינוי בנושא דיור להשכרה.

~~צריך לזרז את הקצאת הקרקעות לדיור להשכרה~~
כמה היכן, איך, ע"פ איזה קריטריונים - מי יחנה.

~~נדאני יהיו עשרות אלפי דורשים לדירות בשכירות.~~ צריך לקבוע דרך שיויונית, הגונה וצודקת, שגם אפשר לעמוד ציבורית ומשפטית, למתן דיור בשכירות.

צריך לחפש מקומות שאין להם בקוש גבוה במיוחד, ~~ועליהם נמצא~~ אך אפשר למשוך לשם אוכלוסיה. רצוי להשקיע במקומות שיש בהם תשתית של מבני ציבור.

כמות הדירות היא שאלה תקציבית גרידא. ~~הקריטריונים לחלוקת הדירות היא מרכזית ומשמעותית.~~ כיום יש סוגים שונים של דיור צבורי. דירות נר כנראה לא מתאימות כי הן מפוזרות ואינן מאפשרות חיים במרוכז.

כמו כן, מה גובה הסבסוד?

הקריטריונים לא יכולים להיות שונים באופן מהותי מהקריטריונים החלים היום על דיור צבורי.

הרב פורוש: לממשלה יש כסף, הממשלה צריכה להחליט מה סדר העדיפויות שלה. רוח"מ החליט על דיור להשכרה, ועתה צריך למצא את הנוסחה. מובן שזה צריך לחול על כל אזרחי המדינה בצורה שוויונית.

השר: חשוב לדעת מהו היקף האוכלוסיה הנוקטת לדיור מסוג זה. סדר הגודל משמעותי כדי להציע פתרון מתאים.

הרב פורוש: קודם שהיינו במשרד השיכון ידענו שמדובר ב-500 דירות כאלה.

הרב ליצמן: אין בכוונתנו לייחד את הדיור הזה רק לחרדים. במשרד הבינוי לא התקיימה ישיבה אחת במשך 4 שנים, שדנה בצרכי הציבור החרדי. הקריטריונים צריכים להקבע ע"י משרד השיכון בלבד ולא ע"י משרד האוצר. הוספנו לקריטריון הקיים - בחור ישיבה שמתחתן וכו'. עד עתה נדרש למצות את כושר ההשתכרות.

פולק: משרד האוצר כבר פתר פעם אחת את בעיית כושר ההשתכרות, כשקבע מתן קצבה דרך משרד הדתות ולא דרך הביטוח הלאומי.

השר מציע להסכים על 500 יחידות דיור (מספר שהוסכם ע"י חסידות גור ובין שר הבינוי ושר האוצר בממשלה הקודמת).

אם נסכים על זה - צריך לסכם על המקומות ועל קריטריונים ברורים.

הרב פורוש:

ידענו על צורך ב-500 דירות.

עתה, משהגענו למשרד ואנו הכתובת לפניית של אוכלוסיה חרדית - הצורך גדל.

השר: שבו עם אנשי האוצר ותגיעו להסכמה על המקומות ועל הקריטריונים. אם לא תגיעו להסכמה - רוח"מ יצטרף להכריע.

①.

מאיר פרוש - סבן לא זכור
משה שמואל - קרוב - מרדכי
חיים פישל - אורל בלל לשר
משה שמואל - משה שמואל
האבנשטיין - אורל בלל לשר

ישיבה א. צ. ג. /
המשע כולל /
משה שמואל /

הרשום לו, בתקנה, את האור
הנוכח (אפקואום) למעשה.
הוא
אשר

ה'תש"ח

10.10.96

תיק מס'

מאת

אמת אלוהים, 1813, חנוכה, אברהם

סימוכין:

שנה י"ח כפ"י הממונה יעלה א"ל רח"ל א"ל
 ש"ן ש"ס רח"ל א"ל א"ל א"ל א"ל
 א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל
 א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל א"ל

אז"ל יה"ו אעלה גלגל דתמים לפרח
הנביא זלוק לקב"ה דרך שלול"ה, הגלגל
אחריה, שיה אהבה לאורחיה רחמים
אחריהם, אמר/ צ"ל קוסטילוב...

זיך פארשטאנדן וואס ער
 האט געוואלט זאגן
 וואס ער האט געוואלט זאגן
 וואס ער האט געוואלט זאגן
 וואס ער האט געוואלט זאגן

כמות הפחמן היא שווה תמיד.

2 June

১৫/১১/১৯৬০

מזכר

(להתכתבות פנימית במשרדי הממשלה)

אל

הזמרים

1. **ЛКЦ**

חֵיק מִס'

הערות:

סימוכין:

התקיימותם של חוקי הפורום היא מרכזית —
ומשמעותית, כלל יש פאסיט נפונת ל פייר
דפוקי. פיור נכ כרואה לא מאלומי כו הן
מפוסלה / אינן מאפסות חית המכרז.

הקריטריון של יוצרים זהים שונים בידי
מבחינת הקריטריון העצמי היה זה כי
צבאני

היום רבתי: חמשה יום של חמשה ציורים
והחלפתי מהספר העצום שלי. הנה"מ החליטה
על קיום קונצרט, ואת ציור עצום זה הוציאה.
מכל מקום, שזה ציור קטן של אצטוח העצום
הקטן והשלישי.

[illegible]

אל:	התאריך
מאת:	תיק מס'
הנדון:	

סימולין:

היה פנוי, קודם שחיינו המעט (העיסוק) יצאנו
שלא פנוי - סעיף ד' לזכרון

היה יו"ר: אין הכוללת ליוזם את הד"ר דני
רק למחצית. המעט (העיסוק) לא התק' יו"ר

יוזם את המעט 4 שנים, וספרה הפנה הפנה
המחצית. הקניית ליוזם לזכרון עסקים ע'

אזכור העיסוק הפנה וזו לא מעט פאלד
הפנה לקנייתו הקניית - המעט יו"ר

מחצית וזו. עפ' אתה (פנים) פאלד את
נ/ע (העיסוק) -

פאלד י. המעט פאלד כפי פנים אתה את
המעט (העיסוק) פאלד

מעט (העיסוק) פאלד
פאלד פאלד (העיסוק) פאלד

מזכר

(להתכתבות פנימית במשרדי הממשלה)

אל:	התאריך:
מאת:	חיק מס':
הנדון:	

סימון:

המזכיר:

הנכס אינו להיטל על סמך יחידות פיק

(אנשי שהותב אי מסימט יא א'ין וצ

הנכ' וצ האלף הוואלף הקלפול

הוא ופסמט א צב - צמק פסמט א

הוואלף וצ קחמלון הוואלף

הנכ פולפ

יפאן א צמק ה סמ פולפ

צמק, משהפאן משהפאן ואלן הכמלמט לפולפ

א אופלפולפ חפול - ה צמק א

הנכ וצ א א'ין האלף וצמק א'ין א'ין

א הוואלף וצ הקחמלון. א א

א'ין א'ין א'ין - א'ין א'ין א'ין

שר האוצר

כ"ט באב התשנ"ו
14 באוגוסט 1996
ת.96-64929

אל:
ח"כ רומן ברונופמן
יו"ר סיעת ישראל בעליה

הנדון: הרשמה לשכירת דירות בשיכון הציבורי
מתייחס למכתבך אלי מיום 7.8.96

משרד האוצר מודע היטב לבעיה המפורטת במכתבך.

עם זאת אני סמוך ובטוח כי במידה ומשרד השיכון יהיה מעוניין בשינוי הכללים ו/או הקריטריונים להקצאת הדירות יעשה הדבר בדרך של דיון משותף בין משרדי השיכון והאוצר.

אני יכול להבטיחך כי כשם שהדבר נעשה בעבר כך גם במקרה זה ובעתיד יוזמן משרד הקליטה להשמיע את דעתו ועמדתו בנושאים אלה עוד בטרם קבלת ההחלטות והביצוע בפועל.

בברכה,

דן מרידור

העתק:
שר הקליטה
סגן שר הבינוי והשיכון

מדינת ישראל
משרד האוצר

החשב הכללי

ז' באב התשנ"ו
23 ביולי 1996

ת.96-63281

Handwritten notes and signatures:
A blue signature on the left.
A circled signature in the center.
A blue signature on the right.

אל: דן מרידור, שר האוצר

מימון ענף הבניה

לקראת הדיון הפנימי בענין זה להלן סקירת המצב הקיים והצעות לשינויים:

הרקע

היקף האשראי לענף הנדל"ן במערכת הבנקאית מסתכם בחיקף של למעלה מ-45 מליארד ש"ח.

על פי הוראות בנק ישראל אין להגדיל את תיק האשראי לענף הנדל"ן ליותר מ-20% מתוך האשראי הכולל של הבנק (הגדלה מעל 20% כרוכה בהפרשה לחובות מסופקים).

כיום רוב הבנקים עומדים על סף ה-20% וחלקם אף עברו את ה-20%.

יש לציין כי מתוך סך האשראי לבניה במערכת הבנקאית חלק ניכר (כ-30-40%) הינו ערבויות לדיירים שבמסגרת מדיניות בנק ישראל נכללות במלוא ערכן במסגרת האשראי הכולל לנדל"ן.

במסגרת מדיניות הממשלה למימון ענף הבניה במימון בנקאי כתחליף למימון ישיר של המדינה הפעיל החשב הכללי, החל מ-1.1.95, באישור ועדת כספים של הכנסת ערבות מדינה למימון בניה.

הערבות באה לשפות את הבנק במקרה של הפסד על החלק העליון של התיק הכולל של האשראי לבניה.

הערבות בנויה כך, שחלקו של האוצר בהפסד מגיע עד 95% מההפסד בחלק העליון של התיק הכולל ויורד עד להשתתפות של 20% בהפסד ברמה שבין 15% ל-20% מהסך הכולל, בהתאם לפירוט דלהלן:

	השתתפות המדינה	השתתפות הבנק	ההפסד ב- מסך הכולל של תיק	
1.	95%	5%	1.5%	
2.	80%	20%	3.5%	
3.	60%	40%	5%	
4.	40%	60%	5%	
5.	20%	80%	5%	

יש לציין כי הבנקים מממנים ביום את הבניה בפרוייקטים סגורים (C.L.) בהם רמת הסיכון נמוכה ביותר, והיסטורית ה-DEFAULT נעה בין 0.2% ל-0.4% מסך האשראי לבניה.

המדינה כאמור לעיל משפה את הבנקים ב-95% מההפסד ב-1.5% הראשונים של התיק הכולל.

שיפוי שלמעשה מותיר את הבנקים ברמת סיכון שואפת ל-0.

במהלך 1995/6 הפעילו הבנקים (לאומי, פועלים, דיסקונט, מזרחי, הבינ"ל, ובל"ת) את הערבות האמורה לגבי כ-23,370 דירות בעלות של כ-7.3 מיליארד ש"ח.

המפקח על הבנקים הכיר רק לקראת סוף 1995 בערבות ב-15% מערך כל פרויקט, לשם הקטנת סיכון הבנק באשראי לבניה. במסגרת אחוז האשראי המותר ללא הפרשה לחובות מסופקים. דבר שהוסיף למערכת כ-1.1 מיליארד ש"ח.

להלן הצעותינו לשיפור במצב המימון לענף הבניה:

1. ערבות הבניה

בנושא ערבות הבניה לאחר דיונים ממושכים עומד המפקח על הבנקים להביא בפני המועצה המיעצת בקשה להגדלת האחוז המוכר ל-35% (במקום 15%) לצורך הקטנת הסיכון באשראי לבניה, במסגרת ה-20% הענפי. לדעתנו מתוך נסיון ה-DEFAULT בעבר האחוז המתבקש הינו בשיעור 60% עד 80%.

2. ערבות חוק המכר

בהתאם לחוק חייב הקבלן להעמיד ערבות פיננסית לקונה הדירה וזאת עד לקרות שלושת הארועים הבאים:

גמר בניה, איכלוס ורישום בטבו (לגבי קרקע מדינה עד לחתימת חוזה חכירה).

במסגרת מדיניות בנק ישראל נכללות הערבויות במלוא ערכן במסגרת האשראי הכולל לנדל"ן, עד לקרות שלושת הארועים המוזכרים לעיל.

מבחינת בנק ישראל אין התחשבות בהתקדמות הבניה על פני התקופה ויותר מכך הערבות ממשיכה להלקח בחשבון גם אחרי גמר הבניה ואיכלוס במקרה של קרקע פרטית אשר טרם נרשמה בטבו.

מדיניות זאת של בנק ישראל "מנפחת" באופן מלאכותי סך האשראי הכולל לבניה, מעבר למתבקש ומתירה את הבנק בסיכון רישומי אשר אינו קיים במציאות.

לדעתנו משקל הסיכון בערבויות אלו, כל עוד לא קיבל הרוכש לחזקתו את הדירה, אינו צריך להיות גבוה מן המשקל שנקבע להן ע"י בנק ישראל לצרכי יחס הון לנכסי סיכון, היינו 50%, ואלו משקיבל הרוכש לחזקתו את הדירה, המשקל צריך לרדת לשעור של ל-10% בלבד.

בימים אלה עומדת הועדה המיעצת לבנק ישראל לדון במכלול המלצות בענף הבניה.
ההמלצות כוללות בין היתר;

1. הגדלת היקף ההפרשה לחובות בעייתיים לפי מדרג חדש.
2. הכללת האשראי להשקעה בנדל"ן מניב במנין האשראי לבניה.
3. הכללת 50% מהערבויות הפיננסיות שהבנקים מעמידים לפי חוק המכר, במנין האשראי לבניה (כיום 100% כאמור לעיל).
4. המגבלות על האשראי לענף הבניה יורחבו גם לגבי הבנקים למשכנתאות.

לדעתנו מכלול ההמלצות עלול לגרום להחמרה בעמדת אשראי לבניה, מצד הבנקים אם ע"י מימון מספר קטן יותר של פרויקטים ואם ע"י הגדלת אחוז ההון העצמי הנדרש מהחברה/קבלן ע"י הבנק.

ההשלכות של ההמלצות הינן בעלות משמעות לגבי יכולת הענף לתפקד בעתיד הקרוב.

ב ב ר כ ה,

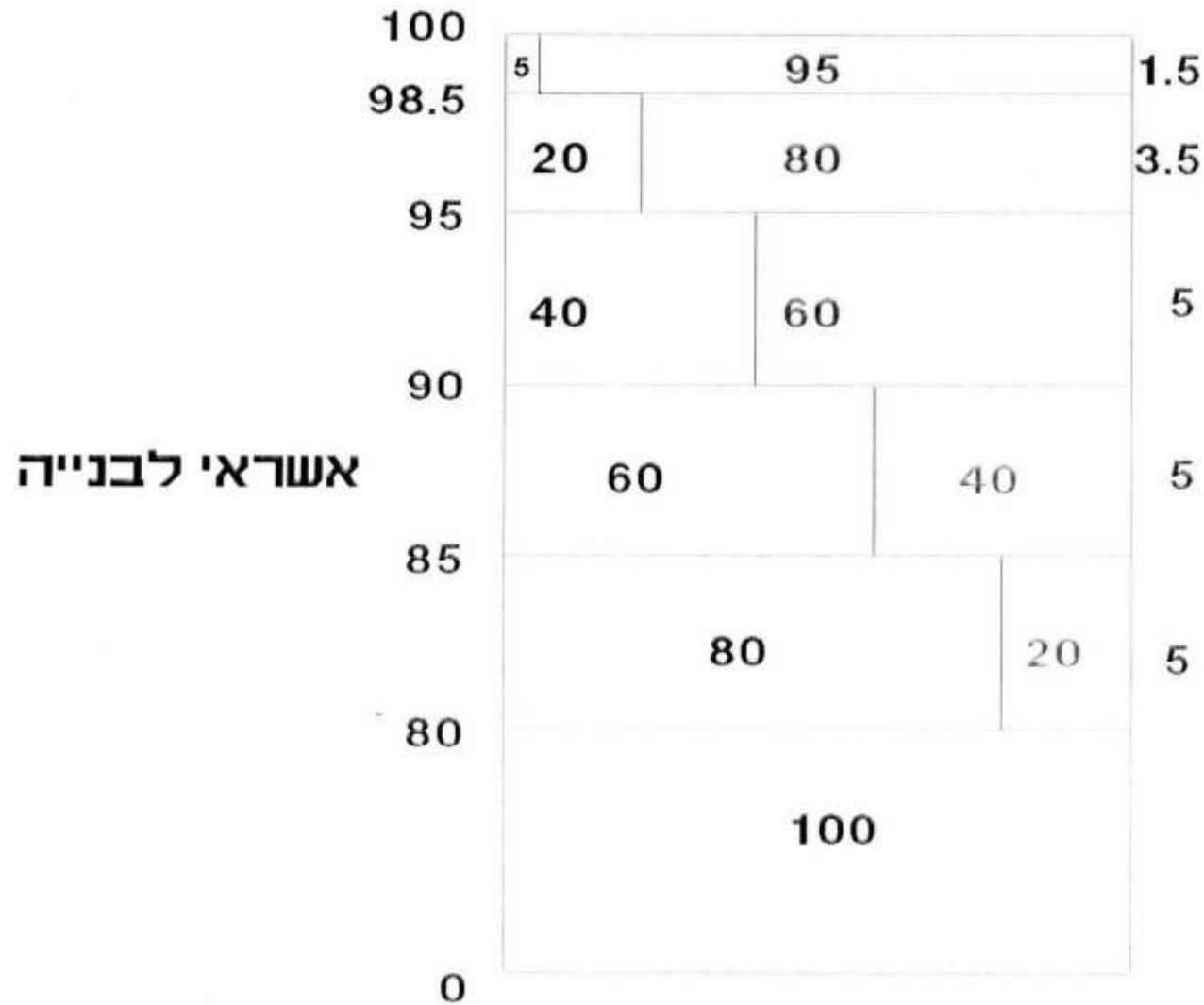
שי טלמון
החשב הכללי

העתק:

מר אבי גבאי - סגן בכיר לחשב הכללי
מר איתי אייגס - סגן הממונה על התקציבים

ערבות מדינה - אשראי לבנייה

(המספרים בתרשים באחוזים)



השתתפות הבנק
השתתפות המדינה

אשראי וערבויות לענף הבנייה
(לסוף 95 במיליארדי ש"ח)

כועלים	לאומי	דיסקונט	מזרחי	הבינלאומי	סה"כ
74.7	66.1	39.4	25.5	18.7	224.4
13.9	12.8	11.2	6	2.7	46.6
18.6 %	19.4 %	28.4 %	23.5 %	14.4 %	20.8 %

סה"כ אשראי
וערבויות במשק

אשראי נערבויות
לבנייה

משקל האשראי
וערבויות לבנייה

עֲרֵכוֹת בְּנֵה ל 0.3%
תמונת מצב עסקית
 (כולל '95)

בנק	מסגרת	סה"כ יחיד	סה"כ עלות	% ניצול
			באלפי ש"ח	
בנק לאומי	17,000	8,196	3,008,036	48.2%
בנק המזרחי	3,000	701	184,835	23.4%
בנק הפועלים	17,000	6,311	981,788	37.1%
בנק לפתעשיה	3,000	586	175,374	19.5%
בנק דיסקונט	9,000	6,184	2,708,384	68.7%
הבינלאומי	2,500	1,392	239,424	55.7%
סה"כ	51,500	23,370	7,297,841	45.4%

הון עצמי - הדיווח הינו לפחות 10% הון עצמי

אגף החשב הכללי

אגף תקציבים

כ"ז באב התשנ"ו
12 באוגוסט 1996
ת.96-64839

לכבוד
מר דן מרידור
שר האוצר

מימון ענף הבניה

רקע

ענף הבניה מורכב משלושה מאפיינים עיקריים:

1. פונקציית ייצור עם פער זמן ממושך בין ההחלטה לצאת לתהליך לבין קבלת הפדיון עבור המוצר.
 2. רגישות גבוהה למחירי ההון הן של צד הביקוש והן של צד ההיצע.
 3. מינוף הפיננסי גבוה בשל עלויות הון גבוהות הנדרשות מהיזם בראשית התהליך.
 4. ריכוזיות גבוהה המאופיינת בריכוז גבוה של שליטה הן בהון הפיננסי והן בפירמות היזמות בידי מספר מצומצם של גופים במשק.
- החל משנת 1992 חל שינוי מיבני באופן המימון של ענף הבניה. בשנה זו חל מעבר מבניה תקציבית והתחייבות רכישה לבניה במימון בנקאי והון עצמי.
- עלויות המחירים כתוצאה מהתכנסות הבניה לאזורי הביקוש גררו גידול בכמות ההון הנדרש ליחידת דיור, ולכן חל גידול בהיקף האשראי הנדרש לענף.
- סך יתרת האשראי לענף (נכון לדצמבר 1995) עומד על כ-46 מליארדי ש"ח התומכים בכ-19 מליון מ"ר בתהליכי בניה שונים, מהם 12.3 מליון מ"ר למגורים (94,700 דירות בתהליך בניה).

חשיפה לסיכון אשראי

סיכון האשראי מושפע מפיזור תיק האשראי לפי ענפי המשק, שכן פיזור זה משקף את השפעת ההסתפרות למחדל פרעון של הלווים באותו הענף. פיזור גדול יותר של תיק האשראי על פני ענפי משק שמיתאם הפעילות ביניהם, (מחזורי העסקים והתוצאות העסקיות), אינו מלא יקטין את החשיפה לסיכון אשראי, ולהיפך.

כשמשקל האשראי לענף מסוים בסך האשראי לציבור שעל אחריות התאגיד הבנקאי עולה, סיכון האשראי גדל.

החל משנת 1992 מורה המפקח על הבנקים לבנקים לרשום בספריהם הפרשה נוספת לחובות מסופקים במתכונת דפרנציאלית, אם משקל האשראי שניתן לענף מסוים יעלה על 20%.

סך האשראי לענף הבניה בסוף שנת 1995 בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות עמד על 20.8%. מתוך סך האשראי 10.1% סיכון אשראי חוץ מאזני (בעיקר ערבויות חוק מכר).

כתוצאה מהגדלת החשיפה נקלע הענף למצוקת מימון הבולמת את גידולו.

דו"ח הועדה לבדיקת הוראות הפיקוח על הבנקים ביחס לאשראים לענפי הבניה והנדל"ן

ועדה שמינה המפקח על הבנקים לבחינת ההיבטים של האשראי הבנקאי למימון בניה ונדל"ן ולבחינת הוראות הפיקוח על הבנקים הנוגעות לאשראי זה, המליצה המלצות שקבלתן תביא להחמרת מצוקת המימון שענף הבניה סובל ממנה כבר כיום.

עיקרי ההמלצות

1. להחיל את הוראה 315 על הבנקים למשכנתאות (ההוראה הכללית הדורשת מן הבנקים להחזיק רזרבות מסוימות בגין סיכונים שונים בתיק האשראי שלהם).
2. ליצור שתי מדרגות חשיפת אשראי ענפית חדשות מעבר לקיים בהוראה.
 - 2.1 מדרגה של 25% שחריגה ממנה תצריך הפרשה מיידית לחומ"ס בשיעור 4% מן האשראי החורג.
 - 2.2 מדרגה פרוהיבית של 30% אחוזים שחריגה ממנה תצריך הפרשה מיידית של 8% מן האשראי החורג.
3. לבטל את תקרת סך ההפרשה השנתית בגין סך כל סעיפי הוראה 315 (תקרה של 0.3% מסך תיק האשראי).
4. שקלול ערבויות חוק המכר באופן דפרנציאלי לצורך הכללתן בסך האשראי לבניה לעניין הוראה 315.
5. הכללה של נדל"ן מניב בענף הבניה לצרכי מיון אשראי לענין הוראה 315.

השלכות השינויים בהוראה 315 על ענף הבניה

1. לפי בדיקת הועדה יורע מצב החשיפה לענף של הבנקים הגדולים, פועלים ולאומי, המהווים יחד 57% מסך האשראי והערבויות לענף הבניה.

משמעות צעד זה בטווח הקצר היא עליה במחיר ההון על האשראי השולי לענף, ובטווח הבינוני והארוך הקטנה של האשראי לענף ומגבלה אפקטיבית על כושר הייצור של הענף.
2. ההנחה העומדת בבסיס ההחמרה בהוראה 315 היא שפעילותם של הבנקים באשראי לענף הבניה מונעת כניסתם של גופים אחרים לחברות ביטוח וקופות גמל כספקי הון.

הנחה זו אינה עומדת במבחן המציאות הנוכחית בשוק ההון.

החלופה למימון הבנקאי בטווח הקצר, היא התערבות ממשלתית מסיבית בענף. מהלך כזה יהווה "הלאמה" של מימון הענף ויפגע בשכלול השוק מצד אחד, ויכביד על תקציב המדינה מצד אחר.

1. חישובי סיכוני האשראי אינם לוקחים בחשבון את שיטת הליווי הפיננסי היחודית למימון ענף הבניה, והמאפשרת שליטה של הבנק בתזרימי ההכנסות וההוצאות של הפרוייקטים הנילוים.

שיטה זו מקטינה את סיכון האשראי אך הוראה 315 אינה מתחשבת בקיומה.

2. מאפייני הביקוש היחודיים לישראל (עליה וגידול יציב במספר הנישאים), במשולב עם הגישה הנהוגה בישראל לרכישת דירה "על הנייר" מקטינה את סיכון האשראי של הבנק ומגבילה אותו בעיקר לכשל ביצועי ולא לכשל שיווקי. מכאן שהשוואה בינלאומית של חשיפת האשראי לענף הבניה אינה מדויקת.

הנתונים מלמדים שהכשל (Default) בשיטת הליווי הפיננסי (C.L) נמוך מ-0.5%.

3. הכללת הנדל"ן המניב בענף הבניה לצורך הוראה 315 מתעלמת מכך שהמקורות להחזר אשראי זה הינם מגוונים ובלתי תלויים, ואינם מתנהגים באופן מתואם מלא עם ענף הבניה בכללותו. כמו כן מאחר שהחוזים הקשורים בנדל"ן המניב נחתמים בדרך כלל לטווח ארוך והתשואה בגין הנכסים אינה מושפעת משינויים קצרי טווח בענף הבניה, הרי שאין מקום שסיכון האשראי הניתן כנגד החוזים אלה יחושב כסיכון אשראי רגיל בענף הבניה. הכללת הנדל"ן המניב עלולה לרתק נפח הון משמעותי ולאורך זמן במסגרת ההפרשה השולית לחומ"ס, והקטנה מקבילה של הרווח בגין אשראי זה.

4. הוראה 315 קובעת כי תאגיד בנקאי המעניק אשראים לענף כלשהו בשיעור העולה על 20% מכלל תיק האשראי שלו יבצע בגין האשראי השולי החורג הפרשה לחומ"ס בשיעור מצטבר (עד שנת 1999) של 3%.

הוראה זו הינה הוראה כללית שאינה מתחשבת באופיו של כל ענף לצורך חישוב סיכוני האשראי, השיעור שנקבע לצורך ריכוזיות האשראי הינו שרירותי ואינו מעוגן בהוראות ועדת באזל.

ההחמרה המוצעת בהמלצות הועדה לגבי המדרגה של 25% - הפרשה מיידית לחומ"ס בשיעור של 4% מן האשראי החורג וכיטול תיקרת סך ההפרשה השנתית בגין סך כל סעיפי הוראה 315 (תקרה של 0.3% מסך תיק האשראי), הינה מחמירה ובלתי סבירה שכן היא אינה מאפשרת תהליך התאמה על פני זמן ומכניסה את המערכת לתהליך זעזועים וחוסר יציבות. עמדה ברוח זו באה לידי ביטוי בדו"ח של ד"ר זלמן שיפר ממחלקת המחקר בבנק ישראל שהביע עמדת מיעוט.

5. ערבות המדינה הניתנת לסך תיק האשראי לבניה בכל תאגיד בנקאי מוכרת על ידי המפקח על הבנקים ב - 15% בלבד, (כפי הנראה הוצע לשנות שיעור זה ל - 35%), ולפיכך נמנעים הבנקים מהרחבת השימוש בכלי זה. ערבות זו מופעלת על היקף בניה של כ-24,000 דירות ללא מקרי כשל עד כה. לא נכללה התייחסות לענין זה בדו"ח הועדה, ולא הועברה על ידי המפקח על הבנקים כל התייחסות אחרת לנושא עד כה.

סיכום

אימוץ המלצות הועדה לגבי הוראה 315 תביא להחמרה מיידית במצב האשראי לענף הבניה. כיוון שההון מהווה תשומה הכרחית בפנקציית הייצור של ענף הבניה תביא מגבלת המימון למגבלה אפקטיבית של כושר הייצור של ענף הבניה, על ההשלכות הנובעות מכך לגבי הקטנת היצע הדירות למגורים ושיעור האינפלציה.

כל פעולה מקזזת להשפעות אלה בטווח הקצר תחייב התערבות ממשלתית ישירה, בצורת ערבות מדינה מלאה או באמצעות תקציב המדינה. במימון הענף המהווה נסיגה מהרפורמה שהעבירה את נטל מימון ענף הבניה מהממשלה לענף הבנקאות ופינתה מקורות לשימושים אחרים.

מאחר שקיים ספק לגבי תקפות חלק מההנחות שעמדו בבסיס המלצות הועדה כפי שפורטו לעיל, וכיוון שהועדה לא ראתה לנגד עיניה את מצבו המיוחד של ענף הבניה ואת ההשלכות המקרו כלכליות הנובעות מהמלצותיה, מוצע שלא לאמץ המלצות אלה כלשונן.

אבי גבאי
ס/ החשב הכללי

איתי אייגס
ס/ הממונה על אגף התקציבים

העתקים:
מר דוד ברודט - מנכ"ל משרד האוצר
מר שי טלמון - החשב הכללי
מר רן קרול - הממונה על התקציבים

מדינת ישראל
משרד האוצר

החשב הכללי

ז' באב התשנ"ו
23 ביולי 1996

ת.96-63281

אל: דן מרידור, שר האוצר

מימון ענף הבניה

לקראת הדיון הפנימי בענין זה לחלן סקירת המצב הקיים והצעות לשינויים:

הרקע

היקף האשראי לענף הנדל"ן במערכת הבנקאית מסתיים בהיקף של למעלה מ-45 מליארד ש"ח.

על פי הוראות בנק ישראל אין להגדיל את תיק האשראי לענף הנדל"ן ליותר מ-20% מתוך האשראי הכולל של הבנק (הגדלה מעל 20% כרוכה בהפרשה לחובות מסופקים).

כיום רוב הבנקים עומדים על סף ה-20% וחלקם אף עברו את ה-20%.

יש לציין כי מתוך סך האשראי לבניה במערכת הבנקאית חלק ניכר (כ-40%-30%) הינו ערבויות לדיירים שבמסגרת מדיניות בנק ישראל נכללות במלוא ערכן במסגרת האשראי הכולל לנדל"ן.

במסגרת מדיניות הממשלה למימון ענף הבניה במימון בנקאי כתחליף למימון ישיר של המדינה הפעיל החשב הכללי, החל מ-1.1.95, באישור ועדת כספים של הכנסת ערבות מדינה למימון בניה.

הערבות באה לשפות את הבנק במקרה של הפסד על החלק העליון של התיק הכולל של האשראי לבניה.

הערבות בנויה כך, שחלקו של האוצר בהפסד מגיע עד 95% מההפסד בחלק העליון של התיק הכולל ויורד עד לחשתתפות של 20% בהפסד ברמה שבין 15% ל-20% מהסך הכולל, בהתאם לפירוט שלהלן:

מסד הכולל של תיק	ההפסד ב-%	השתתפות המדינה	השתתפות הבנק
1.	1.5%	95%	5%
2.	3.5%	80%	20%
3.	5%	60%	40%
4.	5%	40%	60%
5.	5%	20%	80%

יש לציין כי הבנקים מממנים ביום את הבניה בפרוייקטים סגורים (C.L.) בהם רמת הסיכון נמוכה ביותר, והיסטורית ה-DEFAULT נעה בין 0.2% ל-0.4% מסך האשראי לבניה.

המדינה כאמור לעיל משפה את הבנקים ב-95% מההפסד ב-1.5% הראשונים של התיק הכולל.

שיפוי שלמעשה מותיר את הבנקים ברמת סיכון שואפת ל-0.

במהלך 1995/6 הפעילו הבנקים (לאומי, פועלים, דיסקונט, מזרחי, הבינ"ל, ובל"ת) את הערבות האמורה לגבי כ-23,370 דירות בעלות של כ-7.3 מיליארד ש"ח.

המפקח על הבנקים הכיר רק לקראת סוף 1995 בערבות ב-15% מערך כל פרוייקט, לשם הקטנת סיכון הבנק באשראי לבניה. במסגרת אחוז האשראי המותר ללא הפרשה לחובות מסופקים. דבר שהוסיף למערכת כ-1.1 מיליארד ש"ח.

הצעות לשיפור במצב המימון לענף הבניה;

1. ערבות הבניה

בנושא ערבות הבניה לאחר דיונים ממושכים עומד המפקח על הבנקים להביא בפני המועצה המיעצת בקשה להגדלת האחוז המוכר ל-35% (במקום 15%) לצורך הקטנת הסיכון באשראי לבניה, במסגרת ה-20% הענפי. לדעתנו מתוך נסיון ה-DEFAULT בעבר האחוז המתבקש הינו בשיעור 60% עד 80%.

2. ערבות חוק המכר

בהתאם לחוק חייב הקבלן להעמיד ערבות פיננסית לקונה הדירה וזאת עד לקרות שלושת הארועים הבאים:

גמר בניה, איכלוס ורישום בטבו (לגבי קרקע מדינה עד לחתימת חוזה חכירה).

במסגרת מדיניות בנק ישראל נכללות הערבויות במלוא ערכן במסגרת האשראי הכולל לנדל"ן, עד לקרות שלושת הארועים המוזכרים לעיל.

מבחינת בנק ישראל אין התחשבות בהתקדמות הבניה על פני התקופה ויותר מכך הערבות ממשיכה להלקח בחשבון גם אחרי גמר הבניה והאיכלוס במקרה של קרקע פרטית אשר טרם נרשמה בטבו.

מדיניות זאת של בנק ישראל "מנפחת" באופן מלאכותי סך האשראי הכולל לבניה, מעבר למתבקש ומתירה את הבנק בסיכון רישומי אשר אינו קיים במציאות.

לדעתנו משקל הסיכון בערבויות אלו, כל עוד לא קיבל הרוכש לחזקתו את הדירה, אינו צריך להיות גבוה מן המשקל שנקבע להן ע"י בנק ישראל לצרכי יחס הון לנכסי סיכון, היינו 50%, ואלו משקיבל הרוכש לחזקתו את הדירה, המשקל צריך לרדת לשעור של ל-10% בלבד.

בימים אלה עומדת הועדה המיעצת לבנק ישראל לדון במכלול המלצות בענף הבניה.

ההמלצות כוללות בין היתר:

1. הגדלת היקף ההפרשה לחובות בעייתיים לפי מדרג חדש.
2. /6 הכללת האשראי להשקעה בנדל"ן מניב במנין האשראי לבניה.
3. // הכללת 50% מהערבויות הפיננסיות שהבנקים מעמידים לפי חוק המכר, במנין האשראי לבניה (כיום 100% כאמור לעיל).
4. המגבלות על האשראי לענף הבניה יורחבו גם לגבי הבנקים למשכנתאות.

לדעתנו מכלול ההמלצות עלול לגרום להחמרה בעמדת אשראי לבניה, מצד הבנקים אם ע"י מימון מספר קטן יותר של פרויקטים ואם ע"י הגדלת אחוז החון העצמי הנדרש מהחברה/קבלן ע"י הבנק.

ההשלכות של ההמלצות הינן בעלות משמעות לגבי יכולת הענף לתפקד בעתיד הקרוב.

ב ב ר כ ה,

שי טלמון
החשב הכללי

העתק:
מר אבי גבאי - סגן בכיר לחשב הכללי

אשראי וערבויות לענף הבנייה
(לסוף '95 במיליארדי ש"ח)

פועלים	לאומי	דיסקונט	מזרח	הבנילאומי	סה"כ
74.7	66.1	39.4	25.5	18.7	224.4
13.9	12.8	11.2	6	2.7	46.6
18.6 %	19.4 %	28.4 %	23.5 %	14.4 %	20.8 %

סך אשראי
וערבויות במשק

אשראי וערבויות
לבנייה

משקלה אשראי
וערבויות לבנייה

שְׁהִיכָה בַּנִּיחָה לִּשְׁהִיכָה לִּשְׁהִיכָה לִּשְׁהִיכָה לִּשְׁהִיכָה

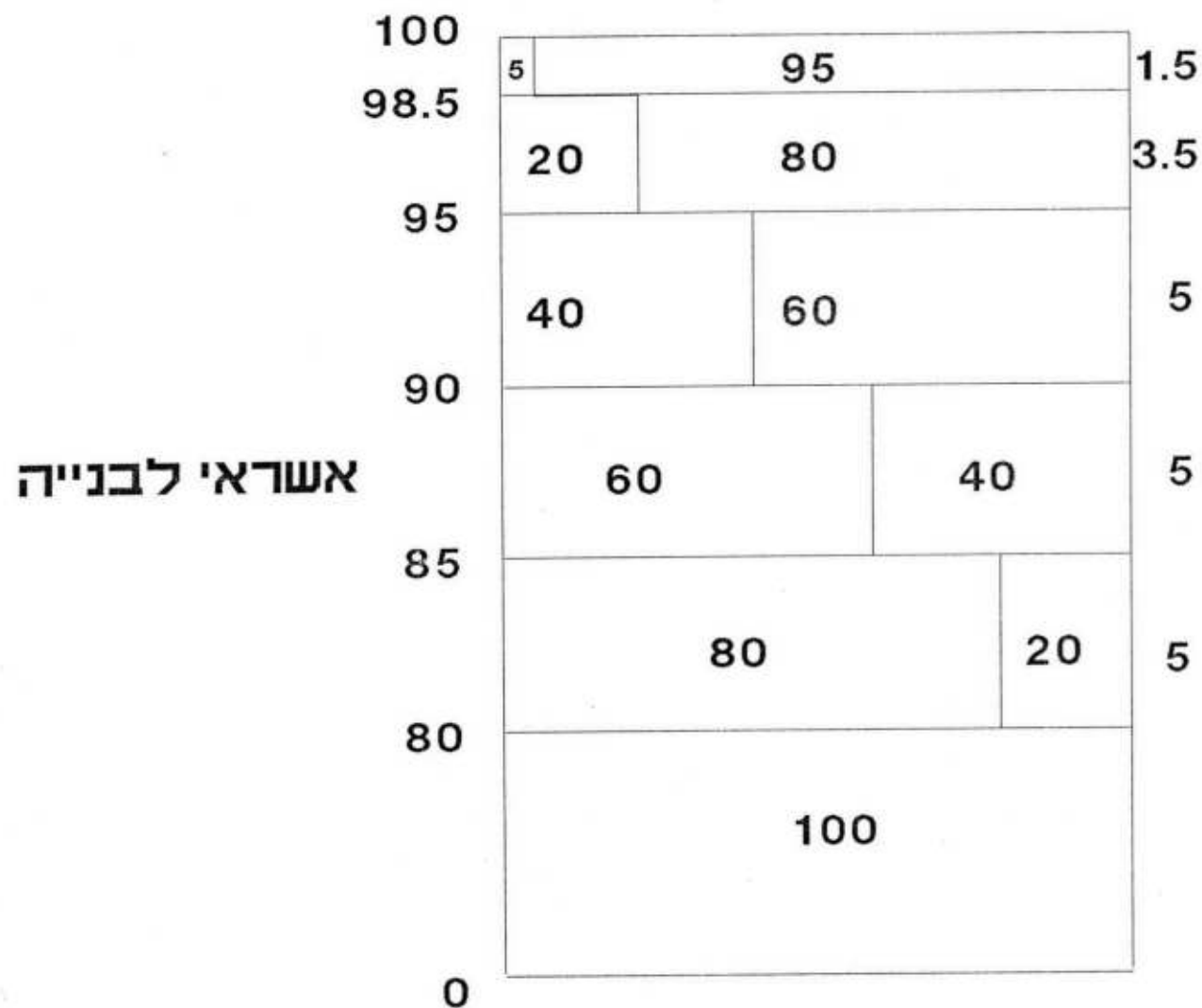
(כולל '95)

בנק	מסגרת	סה"כ יחיד	סה"כ עלות	% ניצול
			באלפי ש"ח	
בנק לאומי	17,000	8,196	3,008,036	48.2 %
בנק המזרחי	3,000	701	184,835	23.4 %
בנק הפועלים	17,000	6,311	981,788	37.1 %
בנק לפ.ת.ע.שיה	3,000	586	175,374	19.5 %
בנק דיסקונט	9,000	6,184	2,708,384	68.7 %
הבינלאומי	2,500	1,392	239,424	55.7 %
סה"כ	51,500	23,370	7,297,841	45.4 %

הון עצמי - הדיווח הינו לפחות 10 % הון עצמי

ערבות מדינה - אשראי לבנייה

(המספרים בתרשים באחוזים)



השתתפות הבנק
השתתפות המדינה

842-55-9



מינהל מקרקעי ישראל



מדינת ישראל

החלטה מספר: 761

ישיבה מספר:

מיום: 03/05/96

1012

הנדון: "בנה דירתך" - נוסח משולב

(1)

בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל התשי"ד-1960, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה ביום י"ד אייר תשנ"ו (3 במאי 1996) לאשר את הקריטריונים לתכנית "בנה דירתך" שהוכנו ע"י משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל בדלקמן:

1. המטרה

לאפשר לאוכלוסיה מיוחדת כגון עולים, זוגות צעירים וחיילים משוחררים - זכאי משרד הבינוי והשיכון - לבנות את דירתם הראשונה במחירים נמוכים ממחירי השוק.

השגת המטרה מתאפשרת ע"י צמצום הרווח היזמי של הבונה וזעזערת ההנחות בקרקע ישירות למשתכנים.

2. נהול התוכנית

משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל ינהלו כגוף אחד את התוכנית שתבצע בשטח, ברובה ע"י הרשויות המקומיות. (ברשויות שלא תהיינה ערוכות להפעלה, תופעל התוכנית באמצעות מנהל פרויקט חיצוני מטעם משהב"ש - ממ"י).

3. היקף התוכנית

עד כה אושרו כ- 10,000 יחיד שיכללו במסגרת התוכנית.

4. מחיר הקרקע

4.1 מינהל מקרקעי ישראל יזמין שומה לקרקע בהתאם למלוא זכויות הבנייה על פי תוכנית בנין ערים שבתוקף. תוקף השומה יהיה ל 18 חודשים ממועד עריכתה והיא תעודכן בכל 16 בחודש בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. השומה תוכן בתוך 30 יום מיום החתימה על החוזה המשולש.

(1) ס"ח התשי"ד, עמ' 57.



מינהל | מקרקעי | ישראל |



מדינת ישראל

4.2 המשתכנים יחויבו בדמי חכירה מהווגים על פי שטח הבניה העיקרי בפועל ובהתאם לתוכניות הבניה שאישרו רשויות התיכנון ולא על פי מלוא אפשרויות הניצול על פי התב"ע.

4.3 זוכים בעלי תעודות זכאות תקפות לתוכנית הסיוע לחסרי דירה הנכללים בקריטריונים המפורטים להלן ישלמו 11% ממחיר הקרקע על פי השומה:

א. זוגות עם או כלי ילדים הנשואים 10 שנים או יותר ומתגוררים בארץ דרך קבע 10 שנים או יותר.

ב. משפחות חד הוריות.

ג. זכאי משרד הבינוי והשיכון, משפחות שעד ליום 31 בדצמבר 1995 אושר להם דיוור בשכירות מסובסדת בשיכון ציבורי.

ד. זכאי משרד הבינוי והשיכון, משפחות המתגוררות בדירה בשכירות מסובסדת בשיכון הציבורי.

ה. זכאי משרד הבינוי והשיכון, יחידים ומשפחות, המתגוררים באתר דיוור זמני (על פי החגדרה).

ו. זכאי משרד הבינוי והשיכון, זוגות צעירים עם ילד אחד לפחות, ולהם 2000 נקודות או יותר.
עד 50% מהדירות תוקצאנה ליעדים אלו.

4.4 זוכים שהם זוגות צעירים עם ילד אחד לפחות, בעלי תעודות זכאות תקפות לתוכנית הסיוע לחסרי דירה, ולהם 1999 - 1600 נקודות ישלמו 51% ממחיר הקרקע על פי השומה.
עד 25% מהדירות תוקצאנה ליעד הזה.
סך הדירות לזכאים לתנחל לא יעלה על 75% מהדירות בפרוייקט.

4.5 יתר הזוכים ישלמו 91% ממחיר הקרקע על פי השומה.

4.6 זוכים שישלמו עבור הקרקע כאמור בסעיף 4.3 לעיל (11% מערך הקרקע) וימכרו את דירתם בתוך 5 שנים מיום הרכישה, כמצויין בחוזה, ישלמו את ההפרש עד לשיעור 91% מערך הקרקע, דהיינו, ישלמו למינהל 80% מערך הקרקע, נכון ליום הגשת הבקשה למינהל להעברת הזכויות.

זוכים כאמור שימכרו את דירתם בין 5 ל- 10 שנים מיום הרכישה, כמצויין בחוזה, ישלמו את ההפרש לשיעור 51% מערך הקרקע, דהיינו, ישלמו למינהל 40% מערך הקרקע, נכון ליום הגשת הבקשה למינהל להעברת זכויות.

4.7 זוכים שישלמו עבור הקרקע כאמור בסעיף 4.4 לעיל (51%) וימכרו את דירתם בתוך 10 שנים מיום הרכישה, כמצויין בחוזה, ישלמו את ההפרש עד לשיעור 91% מערך הקרקע, דהיינו, ישלמו למינהל 40% מערך הקרקע, נכון ליום הגשת הבקשה למינהל להעברת זכויות.



מינהל מקרקעי ישראל



מדינת ישראל

5. עקרונות התוכנית

5.1 התוכנית תתבצע רק באתרים בהם קיימת ת.ב.ע. מאושרת וקיים הסדר לביצוע הפיתוח.

5.2 משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל והרשות המקומית יחתמו על סיכום דברים על-פיו תתחייב הרשות לבצע באתר שהוקצה לה בלוח זמנים מוגדר את הדברים הנאים:

לתכנון תכנון מפורט.

לבצע מכרז לקבלן מבצע.

לערוך הרשמה של זכאים.

5.3 הבניה תתבצע באמצעות קבלן מבצע שיבחר במכרז פומבי שיפורסם ע"י הרשות.

במכרז יהיה נקוב מחיר המקסימום עבור שרותי הבניה והקבלן שיבצע יהיה הקבלן שיתן את המחיר הנמוך ביותר ובתנאי שימלא אחר כל תנאי המכרז.

הקבלן יחוייב בלוח הזמנים של הפרויקט.

5.4 שטחי הדירות שתיבנה יהיו כלהלן:

דירות בנות 3 חדרים: שטח עיקרי - 70 מ"ר ושטח מירבי - 80-85 מ"ר
דירות בנות 4 חדרים: שטח עיקרי - 85 מ"ר ושטח מירבי - 95-100 מ"ר.

שטח עיקרי - כהגדרתו בתקנות מדידת השטחים (תיקון 42) ובתקנות התכנון והבניה.

שטח מירבי - כולל שטחים עיקריים ושטחי שירות כהגדרתם בחוק התכנון והבניה ובתקנותיו, וכן כמפורט בהנחיות התכנון של משרד הבינוי והשיכון (מהדורת '95).

5.5 בגין הצמדה של כל שטח נוסף, כגון גג, או גינה, מעבר לשטח הדירה המתוכנן על פי ההנחיות, ישלם החוכר את מלוא המחיר (918).

משרד הבינוי והשיכון יבצע בקרה על התוכניות.

5.6 אזורים בעלי אופי כפרי שאין בהם בנייה רוויה ניתן לבנות בנייה רוויה למחצה במגבלות שטחי הדירות האמורים בסעיף 5.4 לעיל ובצפיפות מינימלית של 6 יחיד לדונם נטו מגרש.

5.7 רשום המשתכנים הזכאים יהיה ברשות המקומית.

הרשות המקומית תפרסם תיק שווק, שינתן לכל משתכן שיירשם לתוכנית, ובו פירוט מחירי הקרקע, עלויות הפיתוח, מחירי הבניה של הקבלן המבצע, תוכניות הבניה ועלויות נוספות נדרשות.



מינהל מקרקעי ישראל



מדינת ישראל

5.8 הגרלת הדירות בין הגרשמים תתבצע ע"י משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל ונציגי הרשות המקומית בנוכחות עו"ד ורו"ח. בדיקת זכאות הגרשמים תתבצע ע"י משרד הבינוי והשיכון קודם לביצוע ההגרלה.

5.9 כל משתכן יחתום על הסכם פיתוח הקרקע ישירות עם מינהל מקרקעי ישראל.

כל משתכן יחתום ישירות על חוזה בנייה עם הקבלן המבצע שנבחר.

לא תהיה ערבות הדדית כל שהיא בין המשתכנים, האחד כלפי משנהו.

6. החלטה זו מבטלת את החלטות המועצה מס' 631, 639, 654, 728 ובאה במקומן.

בנימין בן אליעזר
שר הבינוי והשיכון
יו"ר מועצת מקרקעי ישראל

התשנ"ו

(1996)

מדינת ישראל
משרד האוצר - החשב הכללי

ט"ו באב התשנ"ו
31 ביולי 1996

ת.96-63845

5/8/96

לכבוד

מר יוסי שטראוס
חשב משרד הבינוי והשיכון
קרית הממשלה
מזרח ירושלים

הנדון: הקפאת מכירות דירות בשיכון הציבורי.

כתוצאה מהודעת משרד הבינוי והשיכון לחברות המאכלסות בדבר הקפאת מכירת הדירות בשיכון הציבורי, יקטנו ההכנסות בתקציב המשרד בסעיף הוצאה מותנית. לפיכך יש להקטין את היקף ההתחייבויות החדשות על מנת שהמשרד יוכל לעמוד במסגרת התקציבית שנקבעה לו.

לאור האמור לעיל יש לצמצם באופן משמעותי את התחייבויות המשרד, ולכן שיעורי המימון לחודש אוגוסט יהיו כדלקמן:

תקציב רגיל - 8.8%.

תקציב הרשאה - 4%.

כמו כן יש להקפיא בשלב זה העברת מימון לחברות המאכלסות.

בכבוד רב,

שי טלמון
החשב הכללי

העתק:

מר דן מרידור - שר האוצר.
הרב מאיר פורוש - סגן שר הבינוי והשיכון.
הרב מאיר שלמה גרינברג - מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון.
מר אבי גבאי - סגן בכיר לחשב הכללי.
מר איתי אייגס - סגן הממונה על התקציבים.

847802

847688 6/4

847250 2/10

22.7.56

בנק ישראל

למנהל
ש. כ"א וק"א

לשם האוצר !

כחלק מלשם

הנציג, מלשם, צוה סוגר

טלגרם בדוחות הכינוס על דאק

ביחס למאמצים במנהל דכ"א.

בהרבה,

מאת

יו"ב

המפקח על הכנסות

১০/১১
১০/১১
১০/১১
১০/১১

১০/১১

১০/১১

כ' בכסלו תשנ"ו
13 בדצמבר 1995

שמור - מסחרי
בנק ישראל

דו"ח הועדה לבדיקת הוראות הפיקוח על הבנקים
ביחס לאשראים לענפי הבנייה והנדל"ן

חברי הועדה

אבי אקשטין - הפיקוח על הבנקים
דוד זקן - הפיקוח על הבנקים
ד"ר יצחק טל - הפיקוח על הבנקים
ויצמן נגר - המח' המוניטרית
ד"ר זלמן שיפר - מח' המחקר
יצחק שמילוביץ - הפיקוח על הבנקים

בנק ישראל

תל-אביב, כ' בכסלו תשנ"ו
13 בדצמבר 1995

א ל: מר זאב אבלס המפקח על הבנקים

רצ"ב דו"ח הועדה לבדיקת הוראות הפיקוח על הבנקים ביחס לאשראים לענפי הבנייה והנדל"ן.

הדו"ח מורכב מחלק עיקרי וממספר נספחים.
המלצות הועדה מרוכזות בפרק ב' של הדו"ח.

הדו"ח משקף את דעתם של חמישה מששת חברי הועדה. החבר השישי ד"ר זלמן שיפר ממחלקת המחקר הסתייג מעניינים אחדים הקשורים לדו"ח ולהמלצות. מכתב ההסתייגות שלו צורף לאחר החלק העיקרי של הדו"ח.

בנושא אחד - ערבויות המדינה במסגרת תוכנית עדוד הבנייה למגורים, טרם הסתיימה העבודה ומסקנותינו לגביו ימסרו לך בנפרד בעוד 10 ימים.

זלמן שיפר

מח' המחקר



יצחק שמילוביץ

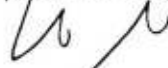
פיקוח על הבנקים



יצחק טל

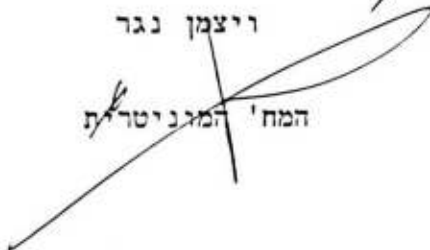
(יו"ר)

פיקוח על הבנקים



ויצמן נגר

המח' המגניטרי



אבי אקשטיין

פיקוח על הבנקים

דוד זקן

פיקוח על הבנקים



תוכן הענינים

1. סיכום
2. המלצות
3. חשיפה בנקאית לאשראי לבניה ולנדל"ן
4. ריכוזיות ענפית והוראת ניהול בנקאי תקין מס' 315
5. מימון הבניה והנדל"ן והשפעת הוראה 315 על שוק הבניה
6. הסתיגויות חבר הועדה ד"ר זלמן שיפר

- נספח 1: לוחות סטטיסטיים - תחזיות השקעות בבניה וחומר רקע לתחזיות
- נספח 2: חשיפה בנקאית לבניה ונדל"ן
- נספח 3: המגבלה על החשיפה הענפית של תאגיד בנקאי ומרכיביה - דיון עקרוני
- נספח 4: מימון ענף הבניה והנדל"ן
- נספח 5: לוחות סטטיסטיים - קניות ענפי המשק מענף הבנייה

1. סיכום

על-פי כתב המינוי שניתן לחבריה התבקשה הועדה לבחון היבטים אחדים של האשראי הבנקאי למימון בניה ונדל"ן וכן את הוראות הפיקוח על הבנקים הנוגעות לאשראי זה. באשר להוראות, התמקדה הועדה בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 315, שכן להוראות אחרות כגון הוראה 311 (יחס הון מיזערי) והוראה 313 (לווה בודד/קבוצת לוויים) יש רק נגיעה שולית לאשראי לבנייה.

הוראה 315 היא למעשה הוראה כללית הדורשת מן הבנקים להחזיק רזרבות מסוימות בגין סיכונים שונים בתיק האשראי שלהם. הוראה זו שתוקנה בשנת 1992 באה למסד הפרשות כלליות שהיו קיימות במערכת, ואשר נדרשו בעבר ע"י המפקח על הבנקים ולעגנן בסיכונים ספציפיים המיוחדים לכל תאגיד בנקאי.

בין הסיכונים אליהם מתיחסת ההוראה נימנית גם ריכוזיות יתר בענף בודד.

לצורך ההוראה מוין האשראי ל- 18 ענפי משק המיצגים כל אחד סיכונים ענפיים ספציפיים.

ההוראה דורשת כי תאגיד בנקאי המעניק אשראים לענף כלשהו בשיעור העולה על 20 אחוזים מכלל תיק האשראי שלו יבצע בגין האשראי השולי החורג הפרשה לחומ"ס בשיעור של כ- אחוז אחד *.

הוראה 315 בהיותה רק אחד ממכלול כלי הפיקוח על הבנקים נוסחה במונחים כלליים ופשוטים. ההוראה לא נועדה לטפל בפירוט בבעיות האשראי המיוחדות לכל אחד מן הענפים מה גם שסעיפי ההוראה אשר התייחסו לריכוזיות יתר ענפית לא היו אפקטיביים בעת הכנתה שכן ריכוזיות האשראי בכל הענפים היתה רחוקה מגבול 20 האחוזים.

הגידול המהיר של ענף הבנייה הביא תוך שנים מעטות את האשראי לענף זה אל מעבר לגבול הגורר הפרשות לחומ"ס. משכך, מתעורר הצורך לבחון מקרוב את התאמת ההוראה לתנאים המיוחדים כיום את ענף הבנייה. בחינה מדוקדקת כזו מעלה כי אכן יש לערוך שינויים מסוימים בהוראה.

* ליתר דיוק שיעור ההפרשה עולה עם השנים ב- 0.375 נקודות האחוז לשנה והוא יעמוד בשיאו משנת 1999 והילך על 3 אחוזים (ההפרשה לחומ"ס מתבטלת כאשר מתחסלת החריגה הענפית).

בהמלצותיה לשינויים בהוראה הביאה הועדה בחשבון שתי נקודות שנראו לה חשובות:
הסיכון בענף הבניה ואמינות הפיקוח על הבנקים ובנק ישראל בכלל.

- להערכתנו האשראי לענף הבניה מיצג לבנקים סיכון הגבוה מן הסיכון הממוצע בענפים אחרים. האשראי לענף טיפס בשנים האחרונות בתלילות בין היתר בשל עלייה רבתי במחירי הנדל"ן.
כך למשל עלו מחירי הדירות מאז 1988 ב- 77 אחוזים מעבר למדד המחירים לצרכן. עלייה זו אמנם משקפת בחלקה גורמים בסיסיים כמו הצע קרקע לבניה מוגבל וכמו ירידת ריביות לטווח ארוך, אך יש לשער שעליית המחירים כוללת גם רכוב שאינו מוסבר ע"י גורמים אלו. עליית המחירים מעוררת ציפיות לתיקון כלפי מטה. בתיקון מחירים כזה גלום איום לבנקים שכן כ- 22 אחוזים ** מכלל האשראים שהם מנתבים לציבור נועדו למימון בניה ונדל"ן, וזאת בנוסף לאשראים למשתכנים, אשראים לממון נדל"ן מניב ואשראים לענפי המשק המגובים במשכנתאות על נדל"ן.

- אנו סבורים כי יש למנוע מהציבור ומהבנקים את התחושה כי ניתן ע"י לחצים והפניות זרקור באופן סלקטיבי לנקודות מסוימות בהוראה 315 לשחוק החלטות והוראות קודמות.

הועדה המליצה על שינויים בהוראה בשני מישורים: הגדלת האפקטיביות של ההוראה ע"י הוספת מדרגות חשיפה ודרישת הפרשות בגין חריגה מהן, ורציונליזציה של מיונים ענפיים ושקלולים שונים:

במישור הראשון:

- הועדה סבורה כי הוראה 315 שבתפיסתה מכוונת ליצירת רזרבות לסיכונים אינה מבטיחה כיום שיעור מספיק של הפרשות העשויות לקדם משברים ענפיים. עיקר האפקט של ההוראה מושג באמצעות השפעת ההפרשות לחומ"ס על רווחיות האשראים השוליים. גם כאן רק מקצת ההשפעות הן פרמננטיות ועיקרן רישומיות וחולפות - דחיית הכרה ברווחים.

** נתוני שבעת הבנקים המסחריים הגדולים לחודש יוני 1995.

ההשפעות הפרמננטיות נובעות מכך שהפרשה לחומ"ס מקטינה רישומית את הון הבנק, ובנקים שאין להם הון מספיק נאלצים לצמצם אשראים או שימושים אחרים ורווחיותם נפגעת. ההשפעות החולפות נובעות מהצורך לרשום הפרשות לחומ"ס כהפסדים בשנה השוטפת ולבטלן ולרשום רווחים כאשר החריגה הענפית מתבטלת.

הוספת מדרגות חשיפה והגדלת הפרשות בגין חריגה מהן יגדילו את כרית הספיגה למקרים של משבר. מובן שבמקביל יתעצם גם האפקט המרתיע של פגיעה ברווחיות השולית.

במישור השני:

- המגבלות הענפיות שבהוראה הקימת אינן מוחלות על הבנקים למשכנתאות היכולים להרחיב אשראיים לקבלנים ככל שירצו (במגבלות ההון שלהם). דוקא בנקים אלו מעצם מהותם אֵלּו חשופים באופן מיוחד לסיכונים הקשורים בבניה ונדל"ן ועל כן יש להכניסם לגדר ההוראה.

- אשראי לנדל"ן מניב לא נכלל כיום בענף הבניה למרות שלאשראי כזה יש גורם סיכון הקשור קשר הדוק עם גורמי הסיכון השולטים באשראי לבניה. אנו ממליצים איפוא להכלילו באשראים לבנייה.

- ערבויות בנקאיות למשתכנים שניתנו על-פי חוק מכר דירות משוקללות כיום ב-100 אחוזים (כולל ערבויות לדירות שכבר נמסרו לרוכשים). אנו סבורים כי בשל כך שערבויות אלו אינן מיצגות בממוצע סיכון דומה לסיכון באשראי כספי ובשל כך שענף הבנייה עתיר ערבויות כאלו יותר משאר הענפים, יש להפחית את שיעור שיקלול הערבויות.

למכלול השינויים המוצעים בהוראה 315 אין השפעה מיידית גדולה שכן אין הם משנים מהותית את שיעור החשיפה הנמדדת לענף הבנייה בנתונים של היום (ראה לוח 1). אולם, הפחתת שיעור שקלול ערבויות המכר תצמצם את החשיפה הנמדדת על-פי המלצותינו, בשנה הבאה, שכן הגידול החזוי בערבויות עולה בהרבה על הגידול בסעיפי האשראי האחרים. הדבר נובע מצרופ של השפעות קצה (עלייה גדולה בהתחלות בנייה בסוף 1994 ותחילת 1995) ומבנה האשראי בפרויקטים לבנייה (על פני חיי הפרויקט גדלים תחילה האשראים הכספיים ואח"כ עם מכירת הדירות מוחלף האשראי הכספי בערבויות, לכן האשראי הכספי יורד בשלבים המתקדמים של הפרויקטים בעוד שהערבויות גדלות בצורה מונוטונית).

באם בנקים מסוימים יגלו בכל זאת למדרגת חשיפה (חדשה) של 25 אחוזים, וכמה מהם קרובים למדי לגבול זה, הם יאלצו להגדיל בשוליים את ההפרשות לחומ"ס במידה ניכרת.

התפתחות כזו עלולה גם להביא לעליית הריביות ללוויים מענף הבנייה. על-פי אומדנינו עלולות הריביות לעלות בשיעור של $0-3/4$ האחוז. (השיעור המדויק תלוי בהנחות שונות לגבי עודפי ההון של הבנקים מעבר להון הנגזר מיחס ההון המזערי הנדרש, לגבי מבנה התחרות בבנקאות ולגבי גמישות הביקוש לאשראי לבנייה-ראה פרוט נוסף בסעיף 4.4 בהמשך).

יתכן שהאפקט הרישומי של דחיית ההכרה ברווחים יביא גם הוא לעליית הריבית ואולם קשה מאוד לקבוע דבר זה בוודאות. כמו כן יתכן שגבולות החשיפה כשלעצמם מציגים בפני הבנקים תמרורי אזהרה ונקודות התיחסות בדיוני הדירקטוריונים (דיונים שנדרשו לאחרונה ע"י המפקח על הבנקים במכתב מיוחד שנשלח לדירקטוריונים) וגם להם השפעה על צמצום אשראים שוליים והעלאת ריביות.

בכל מקרה השינויים המוצעים ירתיעו את הבנקים מלעבור את גבול 25 האחוזים בחשיפתם ללוויים מענף הבנייה ויאלצו אותם להגדיל את הרזרבות במקרה שיחרגו. הדבר עשוי להביא לכניסת גורמים נוספים למימון הענף.

כיום הבנקים הם הממנים העיקריים של ענף הבנייה למרות שקיימים מקורות פוטנציאליים ניכרים בידי משקיעים מוסדיים (קופות גמל ופנסיה וחב' ביטוח) ולמרות שקיים פוטנציאל מימון מחו"ל. אין כמעט מגבלות סטטוטוריות אפקטיביות המונעות מהמוסדות האלו מלממן בניה ונדל"ן. הגופים הנ"ל נמנעים כנראה מממון ענף זה בשל כך שמנקודת מבטם הסיכון במימון הענף גבוה, ענין הקשור בין היתר לכך שאין להם המומחיות הנדרשת. מומחיות כזו נצברה בבנקים משך השנים.

יש לשער כי אם יגבר הלחץ על הלוויים מהבנקים, הן בשל "ההוראה" והן בשל התגברות הסיכונים, יתפתחו דרכי מימון חלופיות. אחת האפשרויות שתועלתן למשק רבה היא שיתוף פעולה בין הבנקים שיתרמו מומחיותם לבין אחרים שישתתפו בסיכונים. (לפרוט נוסף ראה נספח 4).

לוח 1 - רכוז אשראי לענף הבניה והנדל"ן ל- 30/6/95

(הבנקים המסחריים)

אשראי במליוני ש"ח		שיעור אשראי לבניה בסך האשראי	
אשראי כספי ענפים סה"כ חוץ מאזני	ע. דיירים סה"כ	אשראי סה"כ אשראי לבניה לפי	אשראי לבניה לפי
בניה בלבד נלווים כספי למעט ע' דיירים	בניה	לנדל"ן באחריות 315 מצב קיים	הצעה מתוקנת
		מניב הבנק	
			הבנק
			פועלים
		23.9	22.0
		23.0	21.7
		24.2	25.8
		17.9	19.9
		17.1	17.7
		23.3	22.5
		18.4	17.3
		22.5	21.8
			סה"כ

1) אומדן, בהנחה ששעור ערכויות המכר לדירות שכבר נמסרו לקונים הוא 30 אחוזים מסך ערכויות המכר וללא התחשבות בחובות ערכויות מדינה במסגרת עידוד הבנייה למגורים.

לוח 2 - רכוז אשראי לענף הבנייה 31/12/94
(בנקים למשכנתאות)

הבנק	אשראי כספי	אחרות	דיירים	אחר	באחריות	סה"כ אשראי שעור הבנייה מסה"כ האשראי לפי הצעה מתוקנת ⁽¹⁾
						(מליוני ש"ח)
דיסקונט למשכנתאות	764	133	517	489	3,936	31.3
טפחות למשכנתאות	517 ¹	169	1,251	658	8,878	15.7
פועלים למשכנתאות	4	0	0	970	7,191	0.1
לאומי למשכנתאות	0	2	0	933	6,437	0.1
עצמאות למשכנתאות	0	0	0	3	518	0.0
כרמל למשכנתאות	111	0	148	122	1,098	17.9
אדנים למשכנתאות	17	13	0	10	891	3.4
ירושלים למשכנתאות	142	22	58	42	1,680	11.6
בינ"ל למשכנתאות	0	1	0	116	1,728	0.1
סה"כ	1,555	340	1,974	3,343	32,357	9.1

(1) ללא נדל"ן מניב

2. המלצות

להלן המלצות הועדה:

הרחבת תחולת ההוראה

1. יש להחיל את הוראה 315 גם על הבנקים למשכנתאות.

קביעת מדרגות חשיפה חדשות וביטול תקרת הפרשה

2. יש ליצור שתי מדרגות חשיפת אשראי ענפית חדשות מעבר לקיים בהוראה:

2.1 מדרגה של 25 אחוזים שחריגה ממנה תצריך הפרשה מיידית לחומ"ס בשיעור של 4 אחוזים מן האשראי החורג.

2.2 מדרגה פרוהיביטיבית של 30 אחוזים שחריגה ממנה תצריך הפרשה מיידית של 8 אחוזים מן האשראי החורג.

3. יש לבטל את תקרת סך ההפרשה השנתית בגין סך כל סעיפי הוראה 315 (תקרה של 0.3 אחוזים מסך תיק האשראי).

שינויים במיון הענפים ובשיקלול ערבויות המכר

4. יש לשנות מיון ענפי המשק לצורך ההוראה כדלקמן:

4.1 אין לכלול בענף הבניה את ענפי הכרייה והחציבה והעץ ומוצריו.

4.2 יש לכלול בענף הבניה אשראים לממון נדל"ן מניב.

5. יש לשנות שיקלולן של ערבויות המכר לצורך הכללתן באשראי לבניה כדלקמן:

5.1 ערבויות מכר לדירות שנמסרו לרוכשים ישוקללו ב- 20 אחוזים.

5.2 ערבויות מכר אחרות ישוקללו ב- 60 אחוזים.

הבהרת הגדרת האשראי והטלת חובת דיווח על עמידה במגבלות הענפיות

6. יש לחדד הגדרת האשראי בהוראה, כך שיובהר שהכוונה באשראי היא לחבות על-פי הגדרתה בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 313.

7. יש להטיל על הבנקים חובת דיווח רבעונית בק"ע שיעורי החשיפה הענפית על-פי הוראה 315.

הוראות מעבר

8. יש לאפשר לבנקים אשר בעת הכנסת השינויים המוצעים בהוראה לתוקף ימצאו חורגים ממדרגות ההפרשה החדשות, תקופת גרייס של שנה אחת בטרם ידרשו להפריש לחומ"ס בגין החריגות הישנות.

* * * * *

נושא עקרוני אחד לא נבדק על ידינו שכן לא יכולנו לאסוף במועד את המידע הדרוש. מדובר בשקלול אשראיים להם ניתנת ערבות מדינה במסגרת התוכנית לעידוד הבנייה למגורים.
- התיחסותנו לסעיף זה תומצא למפקח תוך 10 ימים ממועד הגשת דו"ח זה.

במספר נושאים נוספים אנו סבורים כי יש לעשות לתיקון הוראה 315. נושאים אלו הם כללים למדי, אינם מיוחדים לענף הבנייה ומחייבים בדיקות נוספות שאינן יכולות להעשות ע"י הועדה במסגרת הזמן שהוקצב לעבודתה. על כן, אנו נמנעים מלהמליץ על שנויים אך סבורים כי יש טעם לשקול בצוע שינויים גם בתחומים אלו:

1. מגבלת האשראי הענפית אינה מביאה בחשבון את הון התאגיד הבנקאי והיא אינה "מפלה לטובה" בנקים להם עודפי הון (מעל דרישת המינימום של ועדת באזל).

- נראה לנו כי יש מקום לנסח את המגבלה כשיעור מהון הבנקים, או לנסח בדרך אחרת שתביא בחשבון את הון הבנק ואת דרישות יחס ההון המזערי ממנו (כדוגמת הנדרש בסעיף 5.5 (ב) בהוראה מס' 321 - חיתום הנפקות של ניירות ערך). במקרה כזה יש טעם גם להטיל את המגבלה, על התאגיד הבודד ובנוסף גם על הקבוצות הבנקאיות על בסיס מאוחד.

2. בניגוד למגבלת לווה בודד שעקרונית מטפלת בבעיות דומות, המגבלה הענפית אינה מאפשרת ניכוי של בטחונות מוכרים.

- נראה לנו כי יש מקום לבדוק את ההיבטים המעשיים הכרוכים בהתרת ניכוי בטחונות.

מובן כי שינויים בשני התחומים הנ"ל מחייבים גם הערכה מחדש של גבולות החשיפה הענפית (כולל המדרגות החדשות שהוצעו על ידינו).

לבסוף ברצוננו להעיר³ כי הוראה 315 והמלצות הועדה לתיקון ההוראה אינן באות במקום בדיקה פרטנית של המוסדות הבנקאים השונים והוצאת הוראות ספציפיות מתאימות למוסדות אלה.

3. חשיפה בנקאית לאשראי לבנייה ונדל"ן

בחמש השנים האחרונות גדלה במידה ניכרת חשיפת האשראי של המערכת הבנקאית לענפי הבנייה והנדל"ן.

העלייה ההמונית לישראל ותהליך הצמיחה המואץ של המשק הגדילו מאוד את הביקושים לבניה למגורים ולענפי המשק ואת הצורך במימון מהמערכת הבנקאית. בשלב ראשון של קליטת העליה נטלה על עצמה הממשלה את חלק הארי של סיכוני האשראי באופן ישיר - בנטילת אחריות לאשראי למשתכנים עולים חדשים ולאחרים ובאופן עקיף - במתן ערבויות רכישה לקבלנים. בשנים האחרונות גולגל חלק מן הסיכונים למערכת הבנקאית. ערבויות הרכישה פסקו, והבנקים החלו להעניק משכנתאות למגורים במידה מסוימת גם לקבוצות אוכלוסיה שלא מומנו על ידם קודם לכן.

סך ההשקעות בבניה למגורים ושלא למגורים עלה בין השנים 1994 - 1990 בכ- 56 אחוזים במונחים ריאליים (לעומת גידול ריאלי של כ- 25 אחוזים בתמ"ג). עיקר העלייה נרשמה ב- 1991, כשבשלוש השנים שאחריה גדלו ההשקעות בפחות משלושה אחוזים.

ב- 1995 חלה מדרגה נוספת בהשקעות בבניה כאשר על-פי התחזית תעלה הבנייה למגורים בכ- 21 אחוזים וההשקעות במבנים ובעבודות עפר בכ- 8 אחוזים. (ראה לוח 1 בנספח 1).

לחץ הביקושים הביא גם לעלייה רבתי במחירי הנדל"ן. כך למשל גדל מדד מחירי הדירות על פני התקופה 1990 עד 1994 ב-45 אחוזים, מעבר לגידול במדד המחירים לצרכן כשעיקר העלייה התרחש בשנים 1993 ו- 1994. בשנת 1995 צפוי המדד לעלות ב- 5 - 4 אחוזים נוספים מעבר למדד המחירים לצרכן.

בעקבות התפתחויות אלו ועקב פיגורים ברישום דירות שכניתן הסתיימה, בספרי האחוזה ובמנהל מקרקעי ישראל, המונעים ביטולן של ערבויות מכר המוענקות לדיירים גדל האשראי הבנקאי לענף הבניה (ללא אשראי למשתכנים ולנדל"ן מניב) מאמצע 1991 ועד אמצע 1995 בשיעור שנתי ממוצע של - 27 אחוזים. שיעור זה גבוה בהרבה משיעור גידול האשראי לענפים אחרים שהיה בממוצע 13 אחוזים.

בשבעת הבנקים המסחריים הגדולים הגיע בממוצע שיעור האשראים המנותכים לענפי הבנייה (ללא אשראי למשתכנים ונדל"ן מניב) באמצע 1995 לכ- 22 אחוזים מן האשראי הבנקאי לכלל המשק.

כאמור בהשוואה למצב ששרר בתחילת העשור ירדה תלולות גם איכות האשראי לבניה בשל עליית הסיכון הבנקאי, אחרי ביטול הסדר ערבויות הרכישה ע"י הממשלה.

גורמי סיכון נוספים המשפיעים לשלילה על איכות האשראי לבנייה הם האפשרות לירידת מחירי הנדל"ן ורמת המינוף הגבוהה של ענף הבנייה.

מאז תחילת המחזור הנוכחי בשנת 1988 ועד לאמצע 1995 עלו מחירי הדירות ב- 77 אחוזים מעבר לעלייה במדד המחירים לצרכן. עלייה זו נובעת בחלקה מגורמים בסיסיים בעלי אופי יציב כמו ירידה בשעורי הריבית לטווח ארוך (לעומת הריבית במחצית הראשונה של שנות ה-80) וכמו היצע מוגבל של קרקעות לבנייה. אולם, עיון בדיאגרמה 4 בנספח 2 מורה כי מדובר בעלייה חריגה מעבר למגמת העלייה הרב שנתית במחירי הדירות, מגמה המשקפת את ההצע המוגבל.

המשך העלייה לישראל, גידול בצרכי הדיור של האוכלוסיה הותיקה, עלייה ברמת החיים ופיגור של הביקושים מבטיחים המשך רמה מסוימת של ביקושים לדיור בשנים הקרובות. אולם, קשה לחזות את התפתחותם של הביקושים הספקולטיביים לדיירות. בסה"כ יש להביא בחשבון אפשרות לתפנית במחזור וירידה אל מתחת לקו המגמה הרב שנתית. התפתחות כזו מייצגת סיכון משמעותי באשראי לבנייה.

בענף הבנייה מתקיים יחס גבוה של אשראי לתפוקה ויחס נמוך של הון עצמי לסך נכסים. בחינת נתוני החברות הבורסאיות (שמטבע הדברים הן בעלות הון עצמי גבוה יחסית לחברות אחרות) מעלה כי שיעור ההון העצמי מן הנכסים היה בענף הבנייה ב- 1994 כ- 33 אחוזים בעוד שבענפי המסחר והשרותים וכן התעשייה עמד השיעור על 38 אחוזים ו- 41 אחוזים בהתאמה. יחס האשראי לתפוקה (המשמש אינדיקציה לכושר פרעון האשראי) היה בענף הבנייה 1.3 ב- 1994 לעומת 0.65 בכלל הענפים. (ב- 1992 היו השיעורים 0.80 ו- 0.57 אחוזים בהתאמה).

לעומת כל אלו נהנה המימון הבנקאי של הבנייה מיתרון, בשל פיתוח שיטת מימון בנקאית יחודית של ליווי בניה המאפשרת שליטה טובה של הבנק בתזרימי ההכנסות וההוצאות של הפרויקטים הנלווים.

בסה"כ אנו סבורים כי בתקופה הנוכחית האשראי לבנייה מיצג סיכון גבוה מן הסיכון הממוצע של אשראי לענפים אחרים, בעיקר בשל "האיום" הגלום ברמה הגבוהה של מחירי הנדל"ן. (פרוט נוסף ראה בנספח 2).

4. ריכוזיות אשראי ענפית והוראת ניהול בנקאי תקין מס' 315

4.1 כללי

אחד העקרונות המרכזיים המנחים בנקים הוא פיזור מירבי של הסיכונים. ריכוזיות אשראי ענפית גבוהה חושפת קבוצה גדולה של לוויים לגורמי סיכון משותפים ופוגעת על כן בעקרון הנ"ל.

ידועות דוגמאות רבות של בנקים ומערכות בנקים שקרסו עקב חשיפת יתר לענפים שונים. כך בישראל, במשך השנים חוסלה כמעט לגמרי פעילות של מוסדות מימון ענפים (למעט בנקים למשכנתאות), כמו בנק החקלאות, בנק הספנות ובנק הבניה (שאיבדו את כל או את מרבית הונם)

כך גם משבר החקלאות/התישבות פגע קשה מאוד במערכת הבנקאות והצריך סיוע ממשלתי נרחב לתמיכה בהסדרים שאפשרו המשך הפעילות הבנקאית. ראוי לזכור כי מדובר בסיכונים של לוויים רבים מענפים שונים (כמו תעשייה וחקלאות) וצורות התארגנות שונות (קיבוצים, מושבים, מפעלים אזוריים ואחרים) שהבנקים המעיטו בהערכת המכנה המשותף לגורמי הסיכון שהם יצגו. (ראוי גם לזכור כי חשיפת האשראי של הבנקים ללוויים אלו היתה קטנה כמה מונים מחשיפת האשראי הנוכחית של המערכת הבנקאית לענף הבניה, גם ללא הכללת האשראי למשתכנים).

כמה מן הדוגמאות הבולטות למשברים בנקאים על רקע ירידת מחירי נדל"ן וחשיפת יתר לאשראי לנדל"ן, בשנים האחרונות, הם המשברים בנורווגיה, שוודיה, פינלנד, יפן, חלקים מכריטניה וחלקים מארה"ב. משבר הנדל"ן בארה"ב גרם בין היתר לאבוד כל הונה של בליטני (חב' בת בנקאית של בל"ל בארה"ב) והצריך הזרמת מאות מיליוני דולרים לחב' זו.

4.2 קיימות שתי הוראות ניהול בנקאי תקין העוסקות בהגבלת ריכוזיות אשראי: הוראה מס' 313 המגבילה חבות לווה בודד וקבוצות לוויים והוראה מס' 315 המגבילה חבות לוויים השיכים לאותו ענף כלכלי.

שתי ההוראות נבדלות מאוד בתפיסתן. הוראה 313 קובעת תיקרות קשיחות לחבויים של לוויים בודדים וקבוצות לוויים, אותן אין לעבור בשום מקרה. לעומת זאת הוראה 315 מחייבת את הבנקים ליצור הפרשות בעלות אופי כללי על מנת לקדם סיכונים שונים.

אחד מן הסיכונים בעטיים יש ליצור הפרשות על פי הוראה 315 היא ריכוזיות אשראי ענפית. ההוראה דורשת לבצע הפרשות לחומ"ס בשיעור של כ- אחוז אחד בגין נפח האשראי הענפי החריג. (שיעורי הפרשות אלו ילכו ויעלו עם השנים - בסוף 1995 תעמוד ההפרשה הנדרשת על 1.5 אחוזים וב- 1999 תעמוד ההפרשה על רמה מירבית של 3 אחוזים). האשראי החריג מוגדר כאשראי לענפים בודדים בשעור העולה על 20 אחוזים מסך האשראי לציבור שעל אחריות התאגיד הבנקאי. לצורך הוראה זו חולק המשק לענפים שכל אחד מהם נתפס כמיצג גורם סיכון ענפי נפרד. הוראה 315 שהוכנסה לתוקף בשנת 1992 באה למסד הפרשות כלליות שהיו קיימות במערכת שלא יוחסו ללווים ספציפים ולסיכונים ספציפים. ההוראה קובעת גם כי תאגיד בנקאי לא ידרש להפריש לחומ"ס בשנה אחת, בגין כל הסיכונים המכוסים בהוראה, שיעור העולה על 0.3 אחוזים מסך כל חבויות הלקוחות לתאגיד בסוף אותה שנה.

4.3 כאמור נועדה הוראה 315 ליצור הפרשות כנגד סיכונים כללים, ואולם ההפרשות הנדרשות על פי ההוראה בגין ריכוזיות ענפית הן מיזעריות. לדוגמא : בנק המנתב 30 אחוזים מהאשראים, לענף אחד (דהיינו חורג ב- 10 נקודות האחוז מהמגבלה הענפית) נדרש לבצע הפרשות המסתכמות בשיעור של כ- 1/3 האחוז מהאשראי לאותו ענף. הפרשות בשיעור כזה אינן להערכתנו מספיקות כל עיקר על מנת לקדם משברים ענפיים.

4.4 הפרשה לחומ"ס מקטינה את סך הרווח של התאגיד הבנקאי ויש לה השפעה על רווחיות הבנק מהאשראי בגינו מבוצעת ההפרשה. אולם, ההשפעות העיקריות בהקשר של הוראה 315 הן רישומיות בלבד ועינינן דחיית ההכרה ברווחים.

4.4.1 נדון תחילה בהשפעה ה"ממשית" של ההוראה. הפרשה לחומ"ס מקטינה רישומית את הון הבנק ועל כן מקטינה גם את יכולתו להעניק אשראי (שכן על פי הוראותינו היחס בין ההון לבין נכסי הסיכון המשוקללים אסור שירד מתחת ל- 8 אחוזים).

בפועל מחזיקים כל הבנקים הרלוונטים עודפי הון ועל כן לכאורה אין נפגעת יכולתם להרחיב אשראי. עם זאת יתכן כי ישנם בנקים המעוניינים להחזיק יחס הון גבוה מן הנדרש פורמלית. בנקים אלו יאלצו להקטין אשראים בשיעור של לכל היותר 12.5 אחוזים מסך האשראי החריג בגינו נעשתה ההפרשה. (אחוז אחד הפרשה x יחס הון מזערי 1/1). לפיכך, בהנחה שהרווחיות מאשראים בכל הענפים דומה, רווחיות האשראים החריגים בבנקים הנ"ל תרד בכ- 12.5 אחוזים. בסוף 1995 כאשר יועלה שיעור ההפרשה הנדרש על אשראי חריג ל- 1.5 אחוזים תרד רווחיות האשראים החריגים בכ- 19 אחוזים.

לסיכום נקודה זו: קשה לכמת את ההשפעות "הממשיות" - הפרמננטיות, שכן הדבר מחייב חקירת המוטיבציה של הבנקים להחזקת "עודפי הון", חקירת מבנה התחרות בענף ובעיקר התחרות על לווים מענף הבנייה וחקירת גמישות הביקוש לאשראי לבנייה. אולם, ניתן לקבוע כי כיום טווח ההשפעה במונחי שיעורי ריבית שנתית נע בין 0 אחוזים ל- 0.3 אחוזים. ($12.5\% \times$ הכנסה לשקל אשראי בענף הבנייה - ראה בהמשך). בסוף 1995 כאשר שיעור הפרשות על אשראי חריג יעלה, טווח ההשפעה יהיה 0-0.4 אחוזים.

4.4.2 הפרשה לחומ"ס נרשמת בשנה השוטפת כהפסד. יתרה מזו הפסד זה אינו "מוכר" ע"י שלטונות מס ההכנסה. מכאן שהפרשה של 1 - אחוזים מהאשראי החורג שקולה כנגד הפסד הכנסה רישומי של כ- 2 אחוזים (בהנחה ששיעור תשלומי המס שמשלם התאגיד הבנקאי הוא 50 אחוזים). "הפסד" זה מהווה חלק ניכר מהמרווח על האשראי.

לדוגמא: ההכנסה בניכוי ההוצאה לכל שקל אשראי בענף הבנייה נאמדה על ידינו ב- 2.2 אחוזים ומכאן שההפרשה הנדרשת על האשראי החריג מהווה יותר מתשעים אחוזים מן ההכנסה מאשראי זה. בסוף 1995 כאשר יעמוד שיעור ההפרשה הנדרשת על האשראי החריג על 1.5 אחוזים תעלה ההפרשה על הרווח הרישומי הנגזר מן הפרויקטים החריגים. - האפקטיים הרישומיים מצטרפים לאפקט "הממשי".

4.4.3 נציין גם כי הגבול של 20 האחוזים משמש כנראה נקודת התייחסות לתאגידים הבנקאים, בדיונים שמקיימים הדירקטוריונים השונים בק"ע האשראים לבנייה ולנדל"ן. יש לשער כי המספר הספציפי הזה משמש כתמרור אזהרה ויש הרתעות מסוימת של התאגידים מהרחבת אשראים מעבר לגבול זה.

4.4.4 לסיכום סעיף 4.4 נראה כי מנקודת הראות של הפרשות רצויות הוראה 315 אינה מספיקה לקידום סיכוני ריכוזיות ענפית. עיקר השפעת ההוראה היא על החשבונות התוצאתיים של הבנק וגם כאן ההשפעה היא בעיקרה רישומית. בנקים להם "עודפי הון" ואשר יתגברו על "העכבה" הפסיכולוגית הקשורה בגבול של 20 האחוזים ואשר שוקלים שיקולים לטווח ארוך לא ישנו התנהגותם השולית בתחום האשראי בשל ההוראה. ואמנם עד כה שלשה בנקים כבר עברו את גבול 20 האחוזים בחשיפת אשראי לענף הבניה. בנק דיסקונט ובנק מרכנתיל דיסקונט כבר ביצעו הפרשות בגין החריגות ובל"ל נדרש על ידנו לאחרונה לבצע הפרשות (בבנק היתה אי הבנה בק"ע מיון האשראי הנכלל במסגרת ענף הבניה). בנקים נוספים קיבלו החלטות שמשמען הרחבת אשראים מעבר לגבול 20 האחוזים.

4.5 לאור האמור בסעיף הקודם אנו ממליצים כלהלן :

א. להותיר על כנה את דרישת ההפרשות כנגד חריגות אשראי ענפיות מגבול 20 האחוזים.

- כיוון ש- 20 אחוזים הוא במידת מה מספר שרירותי נראה לנו סביר להטיל דרישת הפרשה מתונה יחסית, לחריגות מגבול זה.

ב. להוסיף שתי מדרגות נוספות לגבולות החשיפה הענפית לאשראי : 25 אחוזים ו- 30 אחוזים. בהגיע התאגיד הבנקאי לגבולות אלו ידרש להגדיל הפרשות לחומ"ס, מיידית, כנגד החריגות ולהעמידן על 4 אחוזים ו- 8 אחוזים בהתאמה.

ג. כמו כן אנו ממליצים לבטל את תקרת ההפרשות השנתית בגין ההוראה העומדת כיום על 0.3 אחוזים מסך האשראי.

- נדגיש כי אין מגבלות אלו באות במקום בדיקה פרטנית של המוסדות השונים ובעת הצורך קביעת שעורי חשיפה ענפית ספציפית למוסד, אותה אין לעבור בשום מקרה.

4.6 הכללת בנקים למשכנתאות במסגרת הוראה 315 (ריכוזיות ענפית)

4.6.1 הסעיפים בהוראה 315 המתייחסים לריכוזיות ענפית אינם מוחלים כיום על בנקים למשכנתאות.

לדעתנו הוצאת הבנקים למשכנתאות ממסגרת סעיפים אלו אינה מוצדקת. בנקים אלו עוסקים בעיקר במתן אשראי למשתכנים, במתן אשראי לקבלנים, במתן אשראי לכל מטרה בבטחון משכנתא על דירת מגורים ובמידה מועטה במתן אשראי לנדל"ן מניב. משום כך חשופים בנקים אלו באופן מיוחד למצב בשוק הבניה והנדל"ן.

אשראים למשתכנים ואשראים לכל מטרה בבטחון משכנתא אינם נכללים כיום באשראי לענף הבניה (על כך ראה בהמשך) אולם אין סיבה להתייחס לאשראים אחרים המנויים למעלה באופן שונה מאשר בבנקים מסחריים, דווקא לאור החשיפה הרבה של הבנקים למשכנתאות לסיכוני ענף הבניה.

4.6.2 על פי ההגדרות הקיימות בהוראה 315 החשיפה לענף הבניה עולה כיום בשלושה בנקים למשכנתאות על 20 אחוזים. מהם בנק דיסקונט למשכנתאות שהחשיפה שלו לענף היתה - 36 אחוזים באמצע 1995. (ללא אשראי לנדל"ן מניב).

יתרה מזו, מספר מנהלי בנקים מסרו לנו כי בנקים מסחריים מסוימים שעברו את גבול 20 האחוזים בחשיפתם לענף הבניה מנתבים אשראים לקבלנים באמצעות בנקים למשכנתאות המשתייכים לאותה קבוצה בנקאית, עליהם כאמור לא הוחלה מגבלת הריכוזיות.

4.6.3 אנו ממליצים איפוא להחיל את מגבלת הריכוזיות הענפית גם על הבנקים למשכנתאות.

4.7 הגדרת האשראי לצורך הוראה 315

כיום הגדרת האשראי לצורך עמידה במגבלות הריכוזיות הענפית אינה ברורה. בנקים שונים מפרשים את ההגדרה באופן שונה. כך למשל היה סבור בל"ל כי סיכונים חוץ מאזניים אינם נכללים במסגרת הגדרת האשראי.

- אנו ממליצים לתקן את הניסוחים בהוראה 315 כך שיובהר כי לצורך מגבלת הריכוזיות הענפית הכוונה באשראי היא לחבות, הכוללת בין היתר התחייבויות על חשבון לקוחות (על פי הוראה 313).

4.8 חלוקה ענפית ושקלול אשראים

4.8.1 כיום, לצורך ההוראה נכללים בענף הבנייה, בין היתר, שלושת הענפים הבאים: כריה וחציבה, תעשית עץ ומוצריה ותעשית מוצרים מינרליים אלמתכתיים. הכללת ענפים אלו במסגרת הבניה התבססה כנראה על השערה כי מדובר בענפים נלווים לבניה. מבדיקה שערכנו באמצעות לוח תשומה תפוקה מתברר כי רק לענף מוצרים מינרליים אלמתכתיים יש קניות משמעותיות מענף הבנייה. (ראה נספח 5).

- אנו ממליצים על כן להוציא את תעשיות העץ, הכרייה והחציבה מענף הבנייה ולהכלילם בענפי תעשייה אחרים.

4.8.2 נדל"ן מניב

אשראי לממון נדל"ן מניב נכלל כיום בענף השרותים הפיננסים ולא בענף הבנייה. (נקודה שקובעי הוראה 315 לא היו מודעים אליה).

אנו סבורים כי אשראים לנדל"ן מניב חשופים לגורם סיכון (מחירי נדל"ן) הקשור בקשר הדוק לגורמי הסיכון השליטים בענף הבנייה ויש הצדקה לכלול אשראים אלו במסגרת ענף זה.

הבטחונות לאשראים אלו הם מיכנים המושפעים מתנודות במחירי הנדל"ן ואילו מקורות החזר האשראי הם בד"כ דמי שכירת המיכנים הקשורים גם הם לערך הנדל"ן. החזר האשראים תלוי באופן עקיף גם במקורותיהם של השוכרים, יש להניח מקורות בלתי תלויים האחד בשני שכן מדובר בשוכרים מענפים שונים. לזאת יש לדעתנו חשיבות משנית ולכן אנו ממליצים לכלול את האשראים למימון נדל"ן מניב בין האשראים לענף הבנייה.

4.8.3 ערבויות מכר

האשראים לענף הבנייה כוללים פריטים חוץ מאזניים בהיקף גדול בהרבה מאשר נכלל בענפי המשק האחרים. בענף הבנייה מדובר בראש ובראשונה בערבויות שניתנות למשתכנים על-פי חוק המכר. אנו סבורים כי במקרים מסוימים סיכון האשראי הגלום בערבויות אלו נמוך באופן מובהק מהסיכון באשראים אחרים. הכוונה היא בעיקר לערבויות בפרויקטים העומדים בפני סיום כאשר למעשה חלק גדול מן הפרויקט כבר נמכר ולכן אלמנט אי הודאות הקשור ביכולת שיווק הפרויקט קטן משמעותית. באופן מיוחד קטן הסיכון בדירות שכבר נמסרו לרוכשים. לאור האמור לעיל אנו מציעים:

- לכלול בענף הבנייה ערבויות מכר לדירות שבניתן הסתיימה בשיקלול של 20 אחוזים בלבד.

- לכלול ערבויות מכר אחרות בשקלול של 60 אחוזים.

על פי הערכתנו שיעור הערבויות לדירות שכבר נמסרו עומד כיום על כ- 30 אחוזים (ראה פרוט בנספח 3). על כן, אפקטיבית מדובר בהורדת שיעור שקלול הערבויות מ- 100 אחוזים לכ- 48 אחוזים.

4.8.4 אשראי למשתכנים, ואשראים לענפי המשק בבטחון נדל"ן

4.8.4.1 קיים גורם סיכון משותף לאשראי למשתכנים ולאשראי לבניה ונדל"ן. הבטחונות באשראים למשתכנים הם דירות מגורים החשופות לתנודות במחירי הנדל"ן. ירידת מחירי דירות עלולה להביא את שווי הבטחונות אל מתחת לגובה האשראים. (ביחוד כאשר מדובר בקבוצות אוכלוסיה כמו עולים חדשים ששעור המימון שלהם מגיע לעיתים ל- 95 אחוזים מערך הדירות הממושכנות).

ירידה קיצונית במחירי הדירות עלולה להוליד "מרד משתכנים". בקו הראשון נמצאת הממשלה הנושאת במרבית הסיכון הכרוך באשראי לקבוצות אוכלוסיה חלשות. עם זאת, באם יתפתח משבר עמוק עלולים הבנקים להקרא להרים תרומתם לפתרון המשבר.

- למרות האמור לעיל אנו סבורים כי אין לכלול אשראים למשתכנים בין האשראים לענפי הבניה. זאת משום שאשראי למשתכנים, ניתן לאנשים פרטיים שמקורותיהם להחזר האשראים הם מגוונים ובלתי תלויים. מסיבה זו, בין היתר, נחשבים אשראים למשתכנים כנושאי סיכון נמוך ועל-פי הוראות ועדת באזל יש לשקללם ב- 50 אחוזים לצורך עמידה בהוראת יחס הון מזערי.

4.8.4.2 אשראים ללווים מענפי המשק המגובים במשכנתאות נדל"ן חשופים גם הם לתנודות במחירי הנדל"ן. (במקרה של בליטני שכבר הוזכר קודם לכן אשראים כאלו תרמו לא מעט למשבר).

- כמו באשראים למשתכנים גם במקרים הנדונים מקורות החזר האשראי הם מגוונים ובלתי תלויים.

- בעקבות בדיקות שונות שערכנו אנו סבורים כי חשיפת המערכת הבנקאית לאשראים המגובים בנדל"ן היא נמוכה. (ראה פרוט בנספח 3).

- בסה"כ אנו סבורים כי אין לכלול אשראים לענפי המשק בבטחון נדל"ן, במסגרת האשראים לבנייה. (למרות שהם מהווים סיכון מסוים לבנקים בעת משבר נדל"ן בשל ירידת ערך הבטחונות).

4.9 הוראות דיווח לפקוח על הבנקים

כיום אין מטילים על הבנקים חובת דיווח בק"ע עמידה במגבלת הריכוזיות הענפית שבהוראה 315, אם כי קימת הוראת דיווח לגבי ענף הבנייה (הוראה מס' 806 שאינה מספקת את כל המידע הנדרש).
מצב זה תורם לבלבול ואינו מאפשר מעקב אפקטיבי אחר הבנקים.
- אנו ממליצים כי תוטל על הבנקים חובה דיווח רבעונית, על אשראים לפי ענפי המשק, כהגדרתם לצורך הוראה 315.

4.10 הוראות מעבר

יש לקבוע הוראות מעבר לגבי הבנקים אשר בעת הכנסת תיקוני הוראה 315 לתוקף ימצאו חורגים ממדרגות ההפרשה החדשות שנקבעו ובמקרה של בנקים למשכנתאות אם ימצאו חורגים מכל אחת משלוש המדרגות שבהוראה המתוקנת.

- אנו ממליצים לאפשר לבנקים הנ"ל תקופת גרייס של שנה אחת בטרם ידרשו להפריש בגין החריגות הישנות, לחומ"ס.
- בגין חריגות חדשות ידרשו הבנקים הנ"ל להפריש מיידית לחומ"ס.

5. מימון הבנייה והנדל"ן והשפעת הוראה 315 על שוק הבניה

5.1 על-פי הערכות משרד השיכון מגמת הירידה בהתחלות בנייה למגורים שהחלה בסוף 1995 תמשך גם ב- 1996, כתוצאה מחוסר זמינות קרקע. על-פי הערכה זו ירדו התחלות הבניה למגורים מ-57,000 ב-1995 לכ-47,000 - 45,000 ב-1996.
על-פי תחזיות התקציב הלאומי תגדל בשנה הבאה ההשקעה בבניה למגורים ב-8 אחוזים (לעומת גידול של 21 אחוזים ב-1995 - ראה לוח 1 בנספח 1). תחזית גידול זו משקפת כפי הנראה השפעות קצה (גידול ניכר בהתחלות הבניה בסוף 1994 ובמחצית הראשונה של 1995).

ההשקעה בעבודות עפר ובמבנים לענפי המשק צפויה על-פי התקציב הלאומי לעלות בשנה הבאה ב- 5.7 אחוזים (לאחר גידול של 8.2 אחוזים ב-1995).

בסה"כ שיעור הגידול החזוי בהשקעות בבנייה יהיה בשנה הקרובה כ- שבעה אחוזים, מעט יותר משיעור הגידול הצפוי של התמ"ג (כ- ששה אחוזים).
למרות זאת צפויים האשראי לבנייה ומשקלו בכלל האשראי לעלות בקצב מהיר, בשל גידול צפוי בערבויות מכר (המשקף הן השפעות קצה שהן משמעותיות מאוד בהקשר של ערבויות והן פיגור נמשך ברישום דירות בספרי האחוזה). על-פי תחזית בנה"פ למשל, צפוי גידול של כ- 50 אחוזים בערבויות בכלל המערכת הבנקאית, מ- יוני 1995 ועד סוף 1996.

5.2 שיעור האשראי לבניה מסך האשראי, על-פי ההגדרות הקימות בהוראה 315, הגיע בממוצע באמצע 1995 ל- 22 אחוזים. שיעור זה משקף שונות בין הבנקים כאשר בנק דיסקונט הגיע ל- 26 אחוזים ובנק איגוד הגיע ל- 17 אחוזים.

אימוץ מכלול ההמלצות הכלולות בדו"ח זה בק"ע מיון מחדש ושקלול האשראים לא ישנה באופן מהותי את המשקל הממוצע של האשראים לבנייה בסך המערכת.

אולם, לשינויים המומלצים תהיה כנראה השפעה מהותית לגבי חישוב משקל האשראי לבנייה בשנה הבאה. בדו"ח זה הומלץ להפחית את מקדם שקלול ערבויות המכר וביחוד את המקדם שיחול על ערבויות לדירות שנמסרו לרוכשים. סעיפים אלו הם שעתידיים לצמוח בתלילות ב- 1996 ולכן יפחיתו השינויים המוצעים את החשיפה הנמדדת.

5.3 כפי שתואר קודם לכן ההשפעות "הממשיות" של המגבלה הענפית בהוראה 315 הן קטנות. אולם, יתכן שהשפעות הרישומיות יביאו גם כן להעלאת הריביות. על-פי המידע שנמסר לנו ממקורות שונים (משרד השיכון, הבנקים, העתונות) קיימת כיום כנראה בעיה בשוליים ללווים קטנים חסרי הון עצמי המתקשים למצוא מקורות מימון בנקאיים. יתכן שבעיה זו משקפת הערכות של בנקים לפיהם גבר הסיכון באשראי לבניה ויתכן גם שגבול 20 האחוזים בהוראה 315 מעורר את הבנקים למשנה זהירות בהרחבת אשראי כזה.

5.4 עיקר מימון הבנייה מתבצע ע"י המערכת הבנקאית. זאת, למרות קיום מקורות מימון פוטנציאליים בהיקף ניכר (12 מילארדי ש"ח לפחות) מחוץ לבנקים (קופות גמל, קרנות פנסיה וחברות ביטוח). מבדיקות שערכנו מתברר כי כמעט אין מגבלות סטטוטוריות אפקטיביות על מוסדות אלו המונעות מימון נדל"ן ובנייה (למעט מגבלות בביטוח אלמנטרי). (ראה פרוט בנספח 4).

נראה כי העניין המועט של מוסדות אלו ושל בנקים מחו"ל במימון הבנייה נובע מהערכתם שמדובר בהשקעות מסוכנות הדורשות התמחות מיוחדת. זמינות המימון הבנקאי לא יצרה עד עתה תמריץ מספיק לניצול מקורות אלו.

באם תתפתח מצוקת אשראי משמעותית יגדל התמריץ הן של הבנקים והן של המוסדות האחרים לשיתוף פעולה וחלוקת הסיכונים תוך ניצול המומחיות הבנקאית בניהול פרויקטים סגורים.

הדבר כרוך כפי הנראה בפתרון בעיות מסוי ובעיות אחרות ומחייב תקופת התארגנות מסוימת.

דוח הוועדה לבדיקת הוראות הפיקוח על הבנקים

ביחס לאשראים לענפי הבניה והנדל"ן

עמדת מיעוט

1. מקובלת עלי גישתם הבסיסית של חברי לוועדה, לפיה אחריותו המרכזית של הפיקוח על הבנקים היא להבטיח את יציבות מערכת הבנקאות ומנגנון התשלומים במשק. מכאן נגזר שאין המפקח על הבנקים יכול להכפיף את הוראות הפיקוח לשיקולי עידוד ענפי. עידוד כזה, במידה והוא מוצדק, צריך להעשות באמצעות המסגרת הגלויה של תקציב המדינה.
2. למרות שאני מקבל את נקודת המוצא האמורה ב-1, אינני שלם עם חלק מההמלצות ומההערכות של חברי לוועדה, כמפורט להלן.
3. בדיקתה של הוועדה חשפה את העובדה שהמסגרת הפשוטה לטיפול בסיכונים הענפיים, כפי שנוסחה בהוראה מס' 315 מ-1992, גורפת מדי ואיננה עונה על כל הצרכים. בעקבות ההכרה בעובדה זו ממליץ הרוב בוועדה על מספר לא מבוטל של תיקונים. תיקונים אלה עונים ברובם בצורה סבירה על הצרכים המיידיים (בהסתייגויות המובאות בהמשך), אולם אינם פותרים את כל הבעיות. לפיכך, נראה לי שהפיקוח על הבנקים צריך ליטול על עצמו משימה של יצירת מסגרת קונסיסטנטית מלאה של טיפול בסיכוני האשראי הענפיים. מסגרת כזו תצמצם את הצורך בעריכת תיקונים באוירה של משבר ותפחית את הלחצים של אינטרסנטים לתיקונים סלקטיביים. בניית מסגרת כזו מחייבת מחקר ובדיקה יסודיים ואינני מאמין שניתן יהיה לישמה לפני שנת 1997.
4. הבדיקה האמורה תצטרך להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:
 - א. התייחסות למשקלם של ענפים שונים לא רק בתיק האשראי של הבנק הבודד, אלא גם בתיק האשראי של מערכת הבנקאות כולה. (משקל שיש בו כדי להשפיע על איכות האשראי של הבנק הבודד).
 - ב. התייחסות להיקף החריגה של האשראי הענפי מרמתו הרגילה, ולא רק מסטנדרט אחיד המשותף לענפים השונים (כך לדוגמה, ימנע מצב, האפשרי כיום, בו אין התפתחות חריגה של האשראי לענף קטן מחייבת את הבנק הבודד להגדיל את הפרשותיו לחובות מסופקים).

- ג. התייחסות לאינדיקטורים של סיכון שאינם נתפסים בנתוני האשראי.
- ד. בחינה קפדנית יותר של קשרי הגומלין שבין סיכוני בניה למגורים וסיכוני הבניה האחרת, שתפוקתה היא בסדר גודל דומה לזו של הבניה למגורים. בחינה זו עשויה להשפיע גם על ההתייחסות לנדל"ן מניב, המיועד רובו ככולו לתעשיה, מסחר ופעילות עסקית אחרת ולא למגורים.
- ה. הערכת הסיכון של תיק האשראי כולו מתוך התחשבות במתאם החיובי והשלילי שבין מרכיביו השונים.
- ו. נושאים אחרים שנסקרו בחלקם בדוח הרוב בועדה, וביניהם ניסוח הגבלות ענפיות במונחי הון בעלות, ובחינה מחודשת של שיעורי ההפרשה והמדרגות שנקבעו בעבר באופן אינטואיטיבי.

5. מקובל עלי שהגדרת ענף הבניה לענין הוראה 315 צריכה לכלול אשראי לבניה שניתן על ידי בנקים למשכנתאות ואשראי לנדל"ן מניב, אינה צריכה לכלול משכנתאות ואשראי לענפי כריה וחציבה ועץ ומוצריו, וצריכה לשקלל ערבויות במסגרת חוק המכר במשקל נמוך מ-100 אחוזים. עם זאת, נראה לי שאין לכלול אשראי לנדל"ן מניב שבנייתו ומכירתו הסתיימו, במשקל של 100 אחוזים בענף הבניה, מאחר שאינו חשוף לסיכון אי השלמה ומאחר ששיעור המימון הממוצע שלו באמצעות אשראי בנקאי הוא כנראה נמוך יחסית. כך, נראה לי שיש מקום להפחית את משקלו של אשראי זה בסך האשראי לבניה לכ-70-80 אחוזים. כמו כן, יש מקום להסתפק במשקל נמוך יותר לערבויות מכר - 50 אחוזים לדירות שטרם נמסרו לרוכשים ו-10 אחוזים לדירות שכבר נמסרו, לפחות במקרים בהם קיימת גם הערת אזהרה לטובת הקונים.

6. יש מקום להתיר ניכוי של בטחונות מוכרים במסגרת הוראה 315, כמקובל במגבלות לוה בודד. יש לציין שהרוב בועדה נוטה גם הוא לכיוון האחדת טיפול זו, אך מתנה אותה בהערכה מחודשת של גבולות החשיפה הענפית. התניה זו אינה נראית לי עקבית, מאחר שהרוב ממליץ בכל מקרה להפעיל לאלתר שורה ארוכה של תיקונים בהוראה.

7. דוח הרוב בועדה מציע לאמץ לאלתר שתי מדרגות הפרשה חדשות: מדרגה של 4 אחוזים לבנקים שמשקל האשראי לבניה בסך האשראי שלהם הוא בין 25 ל-30 אחוזים ומדרגה של 8 אחוזים לאשראי שמעבר ל-30 אחוזים. אף שהמדרגה של ה-8 אחוזים היא בעלת אופי דרקוני, היא מטרידה פחות בטווח הקצר, מאחר שעד שתהפוך אקטואלית (אם בכלל) יהיה סיפק בידי ענף הבניה

לפתח דרכי מימון אלטרנטיביות לאשראי הבנקאי. לעומת זאת, קיימת סבירות גבוהה שבשל העליה המסיבית הנוספת הצפויה בערבויות חוק המכר תיקלע מערכת הבנקאות כבר ב-1996 למדרגת 4 האחוזים. בהעדר בדיקה שלמה של מערכת הסיכונים הענפיים, קשה לקבוע באיזו מידה עונה דרישה של 4 אחוזים על הצרכים או גבוהה מדי. מכל מקום, נראה לי שהעליה מדרישה שולית של אחוז אחד ב-1995 ל-4 אחוזים ב-1996 היא מהירה מדי ואני ממליץ לפרוש אותה על פני כשנתיים (יש לזכור שדרישות ההפרשה המקוריות של הוראה 315 נפרשו על פני 8 שנים).

8 לבסוף, נראה לי שדוח הרוב נוטה להפריז בהערכת החריגה של מחירי הדירות מרמת שיווי המשקל שלהם. הדוח מציין שמאז 1988 עלו מחירי הדירות ב-77 אחוזים במונחים ריאליים, שיעור שהוא בודאי מעבר למגמת הטווח הארוך. אולם, באותה תקופה גבר לחץ הביקוש לשירותי דיור, על רקע העליה וההתפתחויות הדמוגרפיות האחרות, והדבר התבטא בעליה של כ-44 אחוזים בשכר הדירה הריאלי בין 1988 ו-1994; כן חלה ירידה משמעותית בשערי הריבית במשק. בהתחשב בשני גורמים אלה ניתן לומר שעיקר העליה במחירי הדיור בשנים האחרונות מוסברת ע"י גורמים בסיסיים, שאינם צפויים להשתנות במהירות בטווח קצר. יתכן אמנם שרמת המחירים הנוכחית מושפעת גם מגורמים בועתיים, אך לא נראה שאלה דומיננטיים. על רקע זה נראה שההסתברות להתמוטטות "טראומטית" במחירי הדיור נמוכה מאשר מניח הרוב בועדה, אם כי כמובן אין לבטלה לחלוטין.

נספחים

=====

נספח 1: לוחות סטטיסיים - תחזיות השקעות
בבניה וחומר רקע לתחזיות

לוח 1: ההשקעה הגולמית

10/24/95

מיליוני ש"ח					
תחזית					
1996	1995	1994	1993	1994	
השינוי הכמותי באחוזים					
1.9	11.4	10.0	3.9	54,638	ההשקעה הגולמית
				2,228	השינוי במלאי
5.7	9.2	14.0	1.5	52,410	ההשקעה בנכסים קבועים
6.0	12.9	15.2	11.3	11,293	הבנייה הפרטית
15.0	62.1	-33.0	-60.6	2,274	הבנייה הציבורית
8.0	21.0	3.1	-23.7	13,567	סך הבנייה למגורים
4.8	5.2	18.3	16.6	38,843	השקעה בענפי המשק
				920	אניות ומטוסים
5.6	6.0	16.5	16.8	37,923	השקעה בענפי משק (למעט אומ"ט)
5.7	8.2	12.5	28.3	13,154	מבנים ועבודות עפר
5.8	10.2	18.6	13.2	18,738	מכונות וציוד
5.2	12.7	28.9	14.9	12,431	מיבוא
7.0	5.2	2.4	10.7	6,308	מייצור מקומי
5.1	-12.8	19.1	5.8	6,031	כלי תחבורה יבשתיים

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים 92-93).

תחזית בנק ישראל (שנים 95-97).

לח 1: ההשקעה הגולמית

לוח 2: ההשקעה הגולמית לפי רכיביה העיקריים, 1994 עד 1996

השינוי הכמותי לעומת השנה הקודמת ¹			הערך במחירים שוטפים 1994	
תחזית 1996-7	אומדן 1995	1994		
1.9	(אחוזים) 11.4	10.0	(מיליוני ש"ח) 54,638	1. ההשקעה הגולמית
			2,228	2. השינוי במלאי
5.7	9.2	14.0	52,410	3. ההשקעה בנכסים קבועים
8.0	21.0	3.1	13,567	4. בבנייה למגורים
4.8	5.2	18.3	38,843	5. ההשקעה בענפי משק
			920	6. אניות ומטוסים
5.6	6.0	16.5	37,923	7. ההשקעה בענפי המשק למעט
5.7	8.2	12.5	13,154	8. מכנים ועבודות עפר
5.8	10.2	18.6	18,738	9. מכונות וציוד
5.2	12.7	28.9	12,431	א. מיבוא
7.0	5.2	2.4	6,308	ב. מייצור מקומי
5.1	-12.8	19.1	6,031	10. כלי תחבורה יבשתיים

1 אחוז השינוי - על בסיס מחירי 1990.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לשנים 1994 ו-1995).

תאריך: 98-96

לוח 3: שערי הסבסוד והסיסון לזוגות צעירים
(כאחוז מסחיר דירה)

ניקוד סיניסלי

ניקוד מקסימלי

סיסון				סבסוד				סיסון				סבסוד			
כולל הלוואות סקום				כולל הלוואות סקום				כולל הלוואות סקום				כולל הלוואות סקום			
רבעון	רגיל	סקום	רגיל	רבעון	רגיל	סקום	רגיל	רבעון	רגיל	סקום	רגיל	רבעון	רגיל	סקום	רגיל
3.89	26	26	5.1	5.1	50	60	31	31	50	60	31	31	50	60	31
4.89	24	24	3.2	3.2	47	47	27	27	47	47	27	27	47	47	27
1.90	24	24	2.8	2.8	48	48	28	28	48	48	28	28	48	48	28
2.90	21	21	2.0	2.0	41	41	22	22	41	41	22	22	41	41	22
3.90	22	62	1.7	8.7	42	73	23	30	42	73	23	30	42	73	23
4.90	25	56	1.9	8.0	50	81	25	31	50	81	25	31	50	81	25
1.91	25	56	1.9	7.9	50	81	25	31	50	81	25	31	50	81	25
2.91	19	44	1.3	5.7	39	63	19	24	39	63	19	24	39	63	19
3.91	29	52	2.1	8.5	60	83	26	33	60	83	26	33	60	83	26
4.91	29	53	1.6	7.7	61	84	26	32	61	84	26	32	61	84	26
1.92	34	58	6.6	8.2	67	91	31	33	67	91	31	33	67	91	31
2.92	32	55	6.4	8.0	64	87	30	31	64	87	30	31	64	87	30
3.92	32	54	5.4	6.4	63	85	28	29	63	85	28	29	63	85	28
4.92	31	53	4.3	4.7	62	84	26	27	62	84	26	27	62	84	26
1.93	28	47	2.5	2.5	55	74	21	21	55	74	21	21	55	74	21
2.93	28	47	3.0	3.0	55	74	22	22	55	74	22	22	55	74	22
3.93	26	45	3.5	3.8	52	70	22	22	52	70	22	22	52	70	22
4.93	25	42	3.0	3.0	49	66	20	20	49	66	20	20	49	66	20
1.94	24	41	2.5	2.5	47	64	19	19	47	64	19	19	47	64	19
				לפי האיזורים (1)								לפי האיזורים (1)			
				א	ב	ג						א	ב	ג	
2.94	23	39	2.9	3.0	7.9	11.1		27	45	62	19	19	24	27	
3.94	21	36	3.5	4.1	8.5	11.4		28	42	57	19	19	23	28	
4.94	21	36	3.2	3.8	8.0	10.9		26	41	56	18	18	23	26	
1.95	21	36	3.6	4.3	8.5	11.4		26	41	56	18	19	23	26	
2.95	20	34	3.6	4.4	8.4	11.1		25	40	54	18	19	23	25	
1990	23	38	2.1	5.4	45	60	24	27	45	60	24	27	45	60	24
1991	26	51	1.7	7.4	52	78	24	30	52	78	24	30	52	78	24
1992	32	55	5.7	6.8	64	87	29	30	64	87	29	30	64	87	29
1993	26	45	3.0	3.1	53	71	21	21	53	71	21	21	53	71	21
				לפי האיזורים (1)								לפי האיזורים (1)			
				א	ב	ג						א	ב	ג	
1994	22	38	3.0	3.3	6.7	9.0		24	44	60	19	19	22	24	
* 1995	20	35	3.6	4.4	8.5	11.2		26	40	55	18	19	23	26	

(1) בסרץ 1994 הוכרזה תוכנית סיוע ברכישת דירות חדשות מבנייה רוויה.
בהתאם לתוכנית חולקה הארץ ל-3 איזורים ותנאי הסיוע הינם בהתאם לאיזור.
* השיעורים של שנת 1995 מתייחסים לשני הרבעונים הראשונים.

לוח 4: המחירים היחסיים של דירות ושיעורי הדירות הלא מכוונות 1988 עד 1995

העלייה או הירידה לעומת התקופה הקודמת					
השנה	מחירי הדירות	מחירי הדירות יחסית למדד המחירים לצרכן 1	מחירי הדירות יחסית למדד מחירי התשומה 1	מכירת דירות 2	אחוז הדירות הלא מכוונות בסך היצע הדירות שלפני נמר
(אחוזים)					
1988	18.6	2.0	-1.2	-1.6	59.8
1989	34.7	12.1	13.6	-10.6	60.9
1990	34.4	14.7	15.5	38.1	57.9
1991	29.9	9.2	11.5	-16.7	70.7
1992	10.0	-1.7	-0.8	1.4	73.0
1993	21.5	9.6	12.2	42.9	63.5
1994	28.1	14.1	17.4	24.4	61.2
1995*	14.9	14.3	13.2	22.0	56.8
1993					
1 רביע	8.1	4.5	5.8	12.6	67.9
2 רביע	1.3	-1.6	-1.0	-13.8	66.2
3 רביע	5.0	3.6	0.2	19.9	66.6
4 רביע	6.0	2.7	7.6	33.1	53.3
1994					
1 רביע	10.1	7.7	8.0	-9.0	59.8
2 רביע	6.4	2.2	3.4	0.1	62.1
3 רביע	4.8	1.3	-1.1	4.5	66.6
4 רביע	3.7	-0.0	4.0	14.1	56.4
1995					
1 רביע	3.0	1.7	-0.1	5.6	61.5
2 רביע	2.6	0.9	-0.6	5.2	52.1

- (1) שיטות החישוב של מדד המחירים לצרכן ושל מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים מבוססות על חישוב של מדדים אלו בהתאמה לתקופות הסקר, כלומר; לכל תקופת סקר חושב ממוצע מדד המחירים לאותה תקופה.
- (2) בסקטור הפרטי: מבוסס על 24 ערים.
- * הנתונים של שנת 1995 מתייחסים לשעור שינוי בשני הרבעונים הראשונים יחסית לתקופה המקבילה בשנת 1994.

לוח 5: שעורי הסבסוד והסימון לעולים
(כאחוז מסחיר דירה)

סימון			סבסוד			
רבעון	רגיל	כולל הלוואות מקום	רגיל	כולל הלוואות מקום		
3.89	58	58	36	36		
4.89	54	54	31	31		
1.90	53	53	30	30		
2.90	47	47	25	25		
3.90	45	76	24	31		
4.90	47	79	24	30		
1.91	47	79	24	30		
2.91	37	61	18	23		
3.91	35	58	18	24		
4.91	35	59	17	23		
1.92	47	71	29	30		
2.92	45	68	28	29		
3.92	44	66	26	27		
4.92	43	65	26	26		
1.93	38	38	22	22		
2.93	38	38	22	22		
3.93	36	55	21	22		
4.93	34	34	20	20		
1.94	33	33	19	19		
לפי האיזורים (1)						
				א	ב	ג
2.94	32	48	18	19	23	27
3.94	29	44	18	18	23	25
4.94	29	44	17	18	22	25
1.95	29	44	17	18	22	25
2.95	28	42	17	18	22	24
1990	48	63	26	29		
1991	38	64	19	25		
1992	45	68	27	28		
1993	37	41	21	21		
לפי האיזורים (1)						
				א	ב	ג
1994	31	42	18	18	22	24
* 1995	28	43	17	18	22	25

(1) במרץ 1994 הוכרזה תוכנית סיוע ברכישת דירות חדשות מבנייה רוויה.
בהתאם לתוכנית חולקה הארץ ל-3 איזורים ותנאי הסיוע הינם בהתאם לאיזור.
* השיעורים של שנת 1995 מתייחסים לשני הרבעונים הראשונים.

גמר			התחלות			
בנייה ציבורית	בנייה פרטית	סך הכול	בנייה ציבורית	בנייה פרטית	סך הכול	
9.5	19.6	29.1	8.9	19.3	28.3	ממוצע 1979 עד 1986
3.4	17.1	20.5	7.3	19.2	26.5	ממוצע 1987 עד 1989
3.3	16.7	20.0	19.6	22.8	42.4	1990
23.1	19.1	42.3	61.7	21.8	83.5	1991
48.5	21.6	70.1	22.7	23.3	46.0	1992
21.4	21.6	43.0	6.8	30.2	37.0	1993
9.5	24.5	33.9	10.5	32.9	43.3	1994
3.2	24.0	30.5	35.4	34.9	73.4	1995*
						1994
2.2	5.8	8.0	2.1	7.2	9.3	1 רביע
2.5	6.5	9.1	1.8	7.4	9.3	2 רביע
2.4	5.9	8.4	1.6	8.7	10.3	3 רביע
2.3	6.2	8.5	4.9	9.5	14.5	4 רביע
						1995
1.7	6.4	8.1	10.6	8.8	19.4	1 רביע
1.6	5.6	7.2	7.1	8.7	15.8	2 רביע

(1) החישובים - לפני עיגול המספרים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

* הנתונים של שנת 1995 מחייחים לשני הרבעונים הראשונים בקצב שנתי.

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת

1994	1993	1992	1991	1990	1990 1994	1994
(אחוזים)						
6.1	-6.9	5.0	40.2	14.4	10.7	19,241
1.8	-29.0	-0.9	81.4	19.2	9.1	7,602
11.4	30.6	22.0	14.8	17.1	19.0	7,571
5.2	3.3	2.1	0.3	5.0	3.1	4,068
18.4	3.8	-23.1	45.7	71.9	18.8	9,670
17.3	-6.0	-34.1	55.6	80.4	15.3	6,340
20.4	30.4	40.4	6.3	44.9	27.7	3,330
-9.7	-18.1	46.2	52.8	-6.5	9.1	6,850
-11.1	-28.4	48.6	68.2	-9.6	7.6	4,865
-6.4	30.1	35.8	9.6	3.3	13.4	1,985
17.1	-19.7	-44.9	97.1	113.5	16.9	43
-21.1	-38.6	65.9	111.8	-10.6	8.7	34
-3.3	4.4	2.0	-1.0	-4.7	-0.6	21
2.7	-5.4	18.6	16.6	9.6	8.1	188
5.9	9.7	11.9	26.7	6.0	11.8	125
-19.7	-29.0	28.4	4.5	14.3	-2.6	49
						14
16.6	11.2	21.5	2.0	-3.7	9.1	2,719
9.1	8.3	10.9	16.4	16.3	12.2	

סך תפוקת הבנייה (מיליוני ש"ח, במחירי 1990)

למגורים

לא למגורים

תפוקת בנייה אחרת

שטח ההתחלות של בניית מבנים (אלפי מ"ר)

מזה: למגורים

שלא למגורים

שטח הגמר של בניית מבנים (אלפי מ"ר)

מזה: למגורים

שלא למגורים

התחלות בניית דירות (אלפים)

גמר בניית דירות (אלפים)

משך זמן הבנייה לרירה (חודשים) 3

מועסקים (אלפים)

ישראלים

מיוש"ע

זרים

מלאי ההון בציוד בנייה (מיליוני ש"ח, מחירי 1990) 4

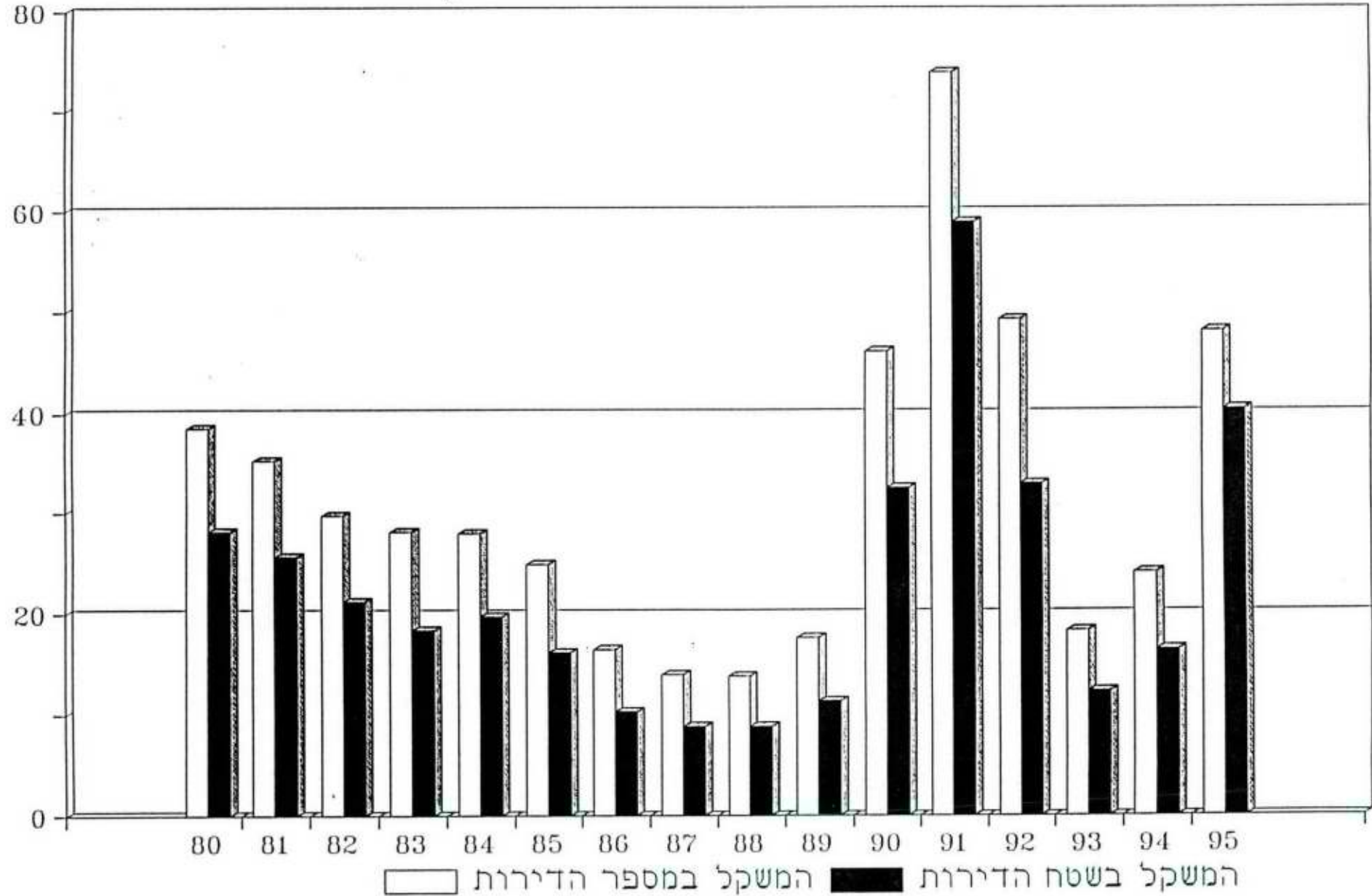
מדד מחירי חשומות הבנייה למגורים

- (1) החישובים - לפני עיגול המספרים.
 - (2) כולל בנייה ביטחונית ואומדן גס של עבודות אחזקה.
 - (3) בבנייה הפרטית.
- (4) מלאי ההון לתחילת שנה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיזגרמה 1

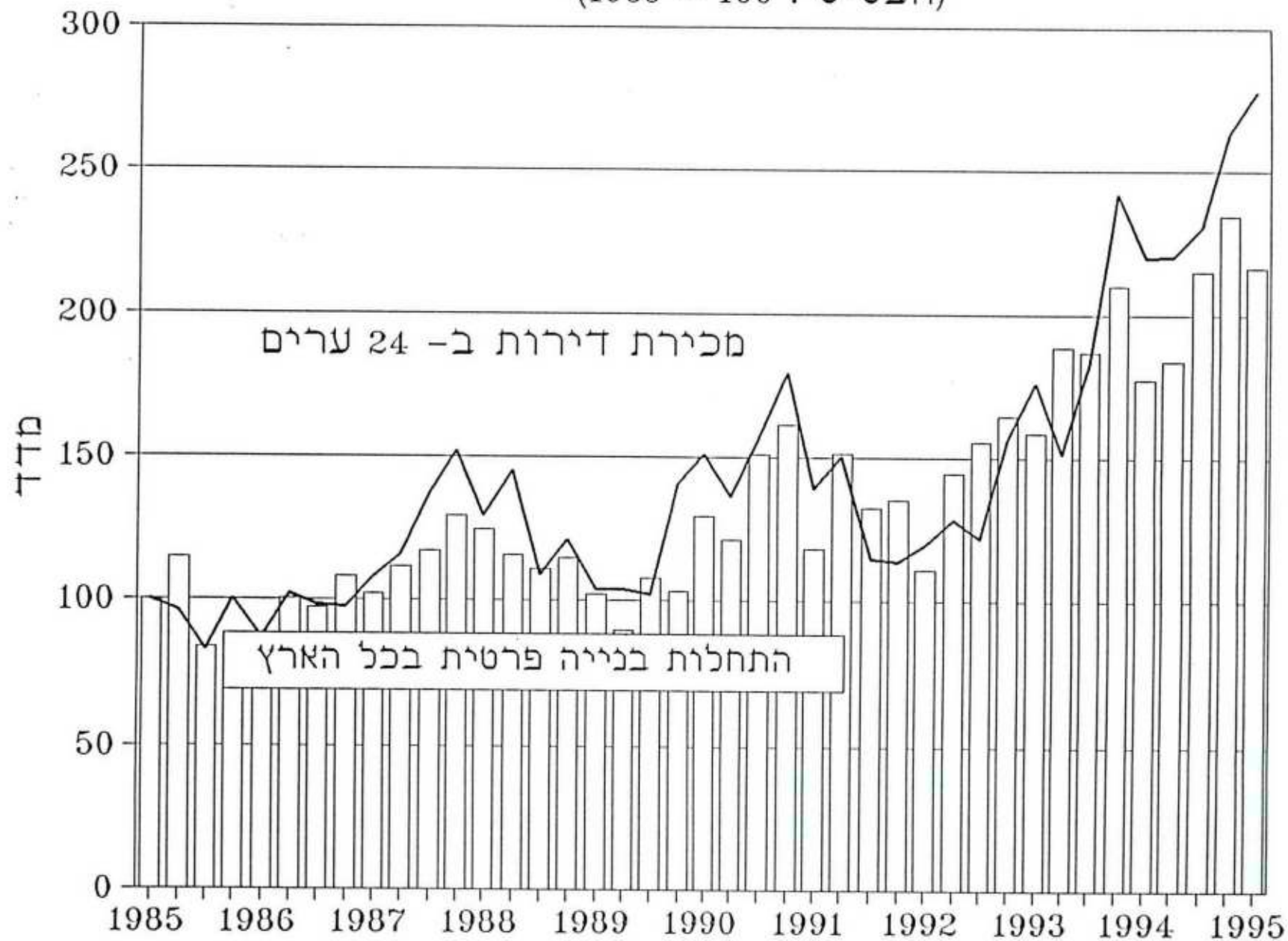
משקל הבנייה הציבורית למגורים בסך הבנייה למגורים, 1980 עד 1995

אחוזים

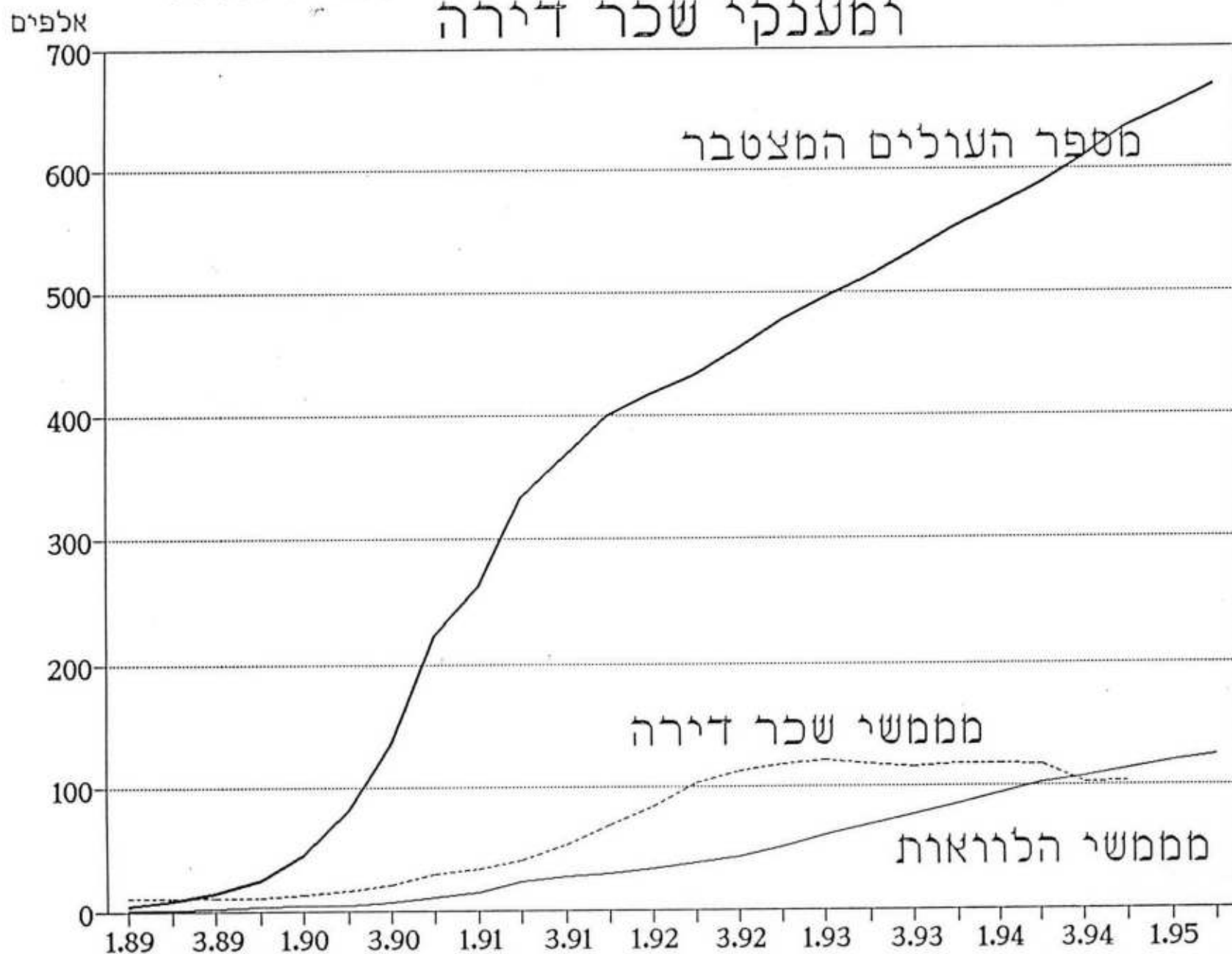


הנתון עבור 1995 הינו אומדן המבוסס על שני הרבעונים של שנת 1995

זכירת דירות ב- 24 ערים והתחלות בניית דירות בסקטור הפרטי, 1985 עד 1995
(הבסיס : 100 = 1985)



די גרמה ³
 מספר העולים ומספר מממשי הלואות
 ומענקי שכר דירה



נספח 2: חשיפה בנקאית לבניה ונדל"ן

נספח מס' 2 - חשיפת מערכת הבנקאות לענף הבנייה**והנדל"ן בישראל****כללי**

אחד הסיכונים העיקריים שבנק נחשף אליהם הינו סיכון האשראי, שכן האשראי הוא חלק עיקרי מפעילות מערכת הבנקאות. סיכון זה נובע מהאפשרות שמקבל האשראי לא יפרע את חובו (קרן וריבית או כל אחד לחוד) מפאת פשיטת רגל או מכל סיבה אחרת. גם בפעילות החוץ-מאזנית של הבנקים - ערבויות ועסקאות עתידיות - קיים סיכון אשראי הנובע מהיווצרות חבות של לקוחות בגין אותן עסקאות, שהיא למעשה דומה במהותה לאשראי.

רמת החשיפה של הבנק לסיכון של תיק האשראי מושפעת משלושה גורמים עיקריים - היקף האשראי, איכותו וריכוזיותו. ככל שהכמות והריכוזיות גדולות יותר - סיכון האשראי גדל, וככל שאיכות האשראי, המשקפת את כושר ההחזר של הלווה הבודד, גדלה - סיכון האשראי קטן. בנייר זה נבחן את החשיפה של הבנקים לסיכון האשראי שניתן לענף הבנייה, באמצעות שלושת הגורמים (ההיבטים) שצוינו לעיל.

החבות הבנקאית של הלווים השייכים לענף הבנייה מאופיינת במרכיב גדול של שווה ערך אשראי חוץ מאזני, בעיקר בשל חוק ערבות המכר המחייב את הקבלנים לקבל ערבות מהבנק. כך למשל, משקל שווה ערך האשראי החוץ מאזני מסך החבות של ענף הבנייה היה בסוף שנת 1994 כ- 42%, בעוד שמשקל רכיב זה מסך החבות של כל ענפי המשק היה כ- 16% בלבד.

בניתוח החשיפה של מערכת הבנקאות לסיכון האשראי שניתן לענף הבנייה נתבסס על תוספת ו' לדוחות הכספיים השנתיים - סיכון האשראי לציבור לפי ענפי המשק. דיווח זה הינו על בסיס מאוחד וכולל פירוט הן לגבי האשראי והן לגבי שווה ערך האשראי החוץ מאזני (נציין כי דיווח זה כולל גם את הפעילות של הקבוצה הבנקאית בחו"ל, שעליו הוראה 315 לא חלה). לעומת זאת הדיווח הרבעוני לפיקוח על הבנקים בנושא זה, הינו על בסיס הבנק וכולל פירוט רק לגבי האשראי. לכן, בכדי לקבל אומדן טוב לחשיפה של מערכת הבנקאות בכלל ושל הקבוצות הבנקאיות הגדולות בפרט לסיכון האשראי של ענף הבנייה, נשתמש בנתוני הדוח הכספי, זאת למרות שהם מעודכנים לדצמבר 1994 בלבד וכן הם אינם הנתונים אשר משמשים לחישוב המגבלה.

בנייר זה, ננתח תחילה את היקף החשיפה של מערכת הבנקאות לסיכון האשראי שניתן לענף הבנייה ואח"כ נתאר את משברים בענף הנדל"ן שארעו בחו"ל ואת השלכותיהם על מערכות הבנקאות (למרות שאין זהות מלאה בין המשק הישראלי למשקי חו"ל).

היקף האשראי שניתן לענף הבנייה

היקף האשראי לענף הבנייה, הכולל גם את הפעילות החוץ מאזנית, גדל הן באופן מוחלט והן ביחס לסך האשראי. יתרת האשראי לענף הבנייה גדלה בשיעורים של 12% ו- 34% בשנים 1993 ו- 1994 בהתאמה, לעומת גידול שנתי ממוצע של כ- 12.5% ביתרת האשראי לציבור. בעקבות גידול זה הסתכם משקל האשראי לענף הבנייה מסך האשראי ב- 16.9% בסוף שנת 1994, מהם 9.8% אשראי ו- 7.1% שווה ערך אשראי של סעיפים חוץ-מאזניים (ראה לוח 1 - נדגיש כי לוח זה הוא לקבוצות הבנקאיות וכולל פעילות בחו"ל).

גם בבחינה ארוכת טווח (ממארס 1991 ועד יוני 1995) של רכיב האשראי הכספי בלבד, ניכרת עלייה גדולה ביתרת האשראי שניתן לענף הבנייה, הן באופן מוחלט והן ביחס לשאר ענפי המשק. בארבע השנים האחרונות - מיוני 1991 עד יוני 1995 - גדלה יתרת האשראי לענף הבנייה של הבנקים המסחריים, בחישוב ריאלי, בשיעור ממוצע שנתי של כ- 27%, לעומת קצב גידול שנתי של כ- 13% בלבד בתיק האשראי לציבור (ראה דיאגרמה מס' 1).

משקל האשראי (אשראי בלבד) שניתן לענף עלה מכ- 7.5% במארס 1991 עד לכ- 13% ביוני השנה, כאשר נרשם קצב גידול מואץ במיוחד בשנתיים האחרונות (ראה דיאגרמה מס' 2). עם זאת, נציין כי ברביע השני של השנה (הנתון האחרון שדווח) נרשמה ירידה במשקל האשראי לענף הבנייה, יתכן כי עקב קיצוב אשראי לענף זה, בשל הגידול בחשיפת הבנקים לסיכון האשראי של הענף.

משקל האשראי שניתן לענף הבנייה בסך תיק האשראי גדל, עקב כמה סיבות:

(1) הפעילות המואצת של ענף הבנייה בשנים האחרונות, שבאה לידי ביטוי, בין היתר, בגידול התחלות הבנייה הן למגורים והן למסחר, תעשייה ומשרדים, אשר הגדילה את נפחי הפעילות של הלווים בענף.

(2) מחירי הדירות והקרקעות עלו ריאלי, כך שצרכי המימון של הלווים בענף גדלו אף הם. מדד מחירי הדירות עלה בשיעור ריאלי של כ- 18% בתקופה של פחות משנתיים, שבין דצמבר 1993 לאוגוסט השנה.

(3) משקל ההשקעה הציבורית בבנייה למגורים ירד באופן ניכר, מכ- 50% בשנים 1991 ו- 1992 לפחות מ- 20% בשנתיים האחרונות.

נכון לסוף יוני השנה, משקל האשראי לענף הבנייה בסך תיק האשראי (לצורך חישוב המגבלה), של חמשת הבנקים הגדולים, עמד על כ- 21.5%, כאשר חישוב זה אינו כולל את האשראי שניתן לנדל"ן מניב ואת האשראי שניתן כנגד ביטחונות שהם נדל"ן. לעומת זאת משקל האשראי שניתן לכל אחד מענפי המשק האחרים קטן בהרבה מ- 20%. כך לדוגמא, משקל האשראי שניתן לענף המסחר, שהוא השני בגודלו, עומד על כ- 11% בלבד.

יוצא אפוא, שגם אם כל ערבויות המכר, שהסתכמו בכ- 10 מיליארדים נכון לסוף יוני, ישוקללו לצורך המגבלה ב- 50% בלבד, והאשראי לנדל"ן מניב יכנס לחישוב, חריגת הבנקים מהמגבלה תגדל. וזאת עוד מבלי להביא בחשבון את האשראי לענף הבנייה שניתן ע"י הבנקים למשכנתאות.

איכות תיק האשראי שניתן לענף הבנייה

את איכותו של תיק האשראי ניתן למדוד באמצעות מספר אינדיקטורים: ההפרשה לחובות מסופקים, היקף האשראי הבעייתי ויחס האשראי לתוצר.

שיעור ההוצאה בגין ההפרשה של הבנקים לחובות מסופקים מסך האשראי היה 1.5%, 1% ו-0.6% בשנים 1992, 1993 ו-1994 בהתאמה, וזאת משתי סיבות עיקריות - האחת, הצמיחה המואצת שאפיינה את המשק בשנים האחרונות והשנייה היא מחיקת החובות הבעייתיים בהתאם להסדרים שבוצעו (כור, קיבוצים וכו'). בענף הבנייה נרשמה מגמה דומה ושיעור ההלח"מ ירד מ-1% בשנת 1992 ל-0.4% בשנת 1994 (ראה לוח 2).

שיעור ההלח"מ בענף הבנייה דומה לזה בענף התעשייה וכן לזה של משקי הבית, כך שניתן להסיק כי איכות האשראי לענף הבנייה דומה לאיכות האשראי כולו. זאת למרות שהיחס, שבין ההלח"מ לבין האשראי ניתן לפרוש כפול, שכן מצד אחד הוא משקף את התממשות סיכוני העבר, ומצד שני הוא מעיד על הפעילות ארוכת הטווח של מערכת הבנקאות עם לוויים מענפי המשק השונים.

האשראי הבעייתי של הבנקים מסווג לפי חמש קטגוריות: חובות מסופקים בחלקם, חובות שאינם נושאים הכנסה, חובות בארגון מחדש, חובות בפיגור זמני וחובות בהשגחה מיוחדת. משקל החובות הבעייתיים של ענף הבנייה מסך החובות הבעייתיים הוא כ-15%, נכון ליוני 1995, כאשר משקל החובות הבעייתיים של ענף החקלאות וענף התעשייה (כ"א לחוד) גדולים יותר. עם זאת, נציין כי היקף האשראי שניתן לענף הבנייה גדול בהרבה מזה שניתן לענפי החקלאות והתעשייה. היקף החובות הבעייתיים של ענף הבנייה מהווה סיכון אשראי ממשתי למערכת הבנקאות, שכן משקל סך החובות הבעייתיים בסך ההון של חמש הקבוצות הגדולות הינו כ-140%. כלומר, מחיקת כל החובות הבעייתיים של ענף הבנייה שקולה למחיקה של כ-20% מהון הבנקים.

בחינת היחס שבין האשראי לתוצר לפי ענפי המשק, המשמש אינדיקטור לכושר הפרעון שלהם, מצביעה על גידול ניכר של החשיפה לסיכון האשראי של ענף הבנייה. יחס זה גבוה במיוחד בשני ענפי משק - בנייה וחקלאות - כאשר, במשך ארבע השנים האחרונות אנו עדים לירידת היחס בענף החקלאות ולעלייה ניכרת בענף הבנייה. היחס שבין האשראי לתוצר בענף הבנייה גדל משיעור של כ-60% בשנת 1990 לכ-130% בשנת 1994 (ראה דיאגרמה מס' 3). לשם השוואה, היחס שבין סך האשראי לציבור לבין התוצר גדל מכ-50% בשנת 1990 ל-65% בשנת 1994. נציין עוד כי משקל התוצר של ענף הבנייה מסך התוצר המקומי העסקי הוא 9.1% בלבד ונמצא במגמת ירידה זה מספר שנים, בעוד שמשקל האשראי לענף זה מסך האשראי מהווה, כאמור, למעלה מ-21%.

בהשוואה לשאר ענפי המשק ניתן לראות כי עד לשנת 1991 היה יחס האשראי לתוצר בענף הבנייה דומה לזה של ענפים אחרים, כגון: תעשייה ומסחר ושירותים, אולם בשנת 1994 היחס בענף הבנייה כפול מהיחסים בענפים אלו. יש לזכור שיחס אשראי גבוה (בפרט שהיחס גבוה מ-100%) עלול ליצור בעיות פרעון קשות, דומות לאלו שהיו בענף החקלאות.

ריכוזיות תיק האשראי שניתן לענף הבנייה

מדד נוסף לסיכון האשראי הוא ריכוזיותו, אשר בד"כ נמדדת לפי שני מיונים: ענפי משק ומספר לווים גדולים. בכדי להשוות את מידת הריכוזיות של תיק האשראי בכל אחד מענפי המשק השונים, נבחן את הריכוזיות לפי מספר הלווים הגדולים (לווה בודד).

ביוני השנה הסתכמו מספר הלווים הבודדים - לווים שחבותם גדולה מ-5% מבסיס ההון של הבנק - במערכת הבנקאות הישראלית בכ-560, כאשר, למעלה מ-30% מהם שייכים לענף הבנייה. החבות של הלווים הבודדים השייכים לענף הבנייה מסתכמת בכ-8.3 מיליארדי ש"ח המהווים כ-34% מסך החבות של לווים אלו.

כלומר, ענף הבנייה מאופיין בלווים גדולים, כפי שנגזר מאופי הפעילות בענף זה, דבר שגורם לריכוזיות גדולה מאוד באשראי שניתן לענף ולהגדלת החשיפה של הבנקים לסיכון האשראי של ענף זה.

מאפייני הסיכון של ענף הבנייה

בנוסף לגידול החשיפה של הבנקים לסיכון האשראי, עקב העלייה במשקל האשראי שניתן לענף הבנייה, קיימים אינדיקטורים שונים בענף הבנייה והנדל"ן המצביעים על גידול בסיכונים של הבנקים.

בכדי לעמוד על מאפיינים נוספים שיש לענף הבנייה והנדל"ן נסתכל על יחסים פיננסיים עיקריים של חברות בורסאיות השייכות לענף, בהשוואה לאלו של ענפי המשק האחרים. נשווה רק בין החברות השייכות לענפים: המסחר והשירותים, התעשייה וההשקעות, לענף הבנייה, שכן הבנקים, חברות הביטוח וחברות הנפט מאופיינים בפעילות יחודית.

היחס שבין ההון העצמי לסך הנכסים בענף הבנייה הגיע בסוף שנת 1994 לכ-33%, בעוד שבענפי המסחר והשירותים, התעשייה וההשקעות עמד היחס על 38%, 41%-ו 37% בהתאמה. למעשה יחס זה הוא המנוף הפיננסי של הפירמות המשקף את הסיכון הפיננסי הגלום בפעילותם, על כן ניתן לראות כי ענף הבנייה מאופיין בסיכון גבוה יחסית.

נתון נוסף המצביע על סיכון בענף הבנייה הוא התנדטיות בתשואה להון השנתית של הפירמות בענף - סטיית התקן היחסית של התשואה להון בשנים 1990 עד 1994, בענף הבנייה היא 0.64% לעומת 0.18% בענף המסחר, 0.34% בענף התעשייה ו-0.47% בענף ההשקעות.

נציין כי ההשוואה הינה ענפית וכן מייצגת את הפירמות הנסחרות בבורסה בלבד.

בעבודה שנעשתה ע"י רון אבטא - "התפתחות יציבות החברות הבורסאיות בשנים 1991-1994", החודש בבורסה, ספטמבר 1995, חושב "מדד אלטמן" עבור ענפי המשק לשנים 1991 עד 1994. (מדד אלטמן הוא מדד הבוחן את ההסתברות לפשיטת רגל של פירמה, ככל שהמדד נמוך יותר כך ההסתברות של הפירמה לפשוט רגל גדולה יותר). מהנתונים המוצגים בעבודתו עולה כי המדד של ענף הבנייה והנדל"ן הוא הנמוך ביותר (כ- 0.6 בשנתיים האחרונות) כלומר לחברות הבורסאיות השייכות לענף הבנייה הסתברות גדולה יותר לפשוט רגל מחברות השייכות לענפי משק אחרים.

אי הוודאות השוררת בענף הבנייה לגבי היקפי הפעילות והרמה הגבוהה של מחירי הנדל"ן תורמות אף הן להגדלת החשיפה של הבנקים לסיכון האשראי. ענף הבנייה מאופיין בתנודתיות, שבאה לדי ביטוי במחזורי העסקים, הן מבחינת מחירים והן מבחינת היקפי פעילות (ראה דיאגרמה מס' 4).

הרמה הגבוהה של מחירי הנדל"ן מגדילה את סיכוני האשראי של הבנקים בגין אשראי שניתן ליתר ענפי המשק כנגד ביטחונות שהם נדל"ן, שכן הנכס המשועבד משמש כביטחון לפרעון ההלוואה. יש לזכור שהחל משנת 1993 פחת משקלם של הערבים בביטחונות להלוואות לדיור המגובות במשכנתא, זאת בשל התיקון לחוק הערבויות, לפיכך עלולה החשיפה לסיכוני האשראי לגדול במצבים של ירידת מחירי הנכסים המשועבדים.

לסיכום, החשיפה של מערכת הבנקאות לאשראי שניתן לענף הבנייה גדלה באופן ניכר בשנים האחרונות; היקף האשראי שניתן לענף זה וכן משקלו בסך האשראי גדל; איכות האשראי ירדה, כפי שבא לידי ביטוי ביחס האשראי לתוצר וכן בהיקף החובות הבעייתיים; ריכוזיות תיק האשראי שניתן לענף הבנייה גדולה מזו של שאר ענפי המשק.

כמו כן, לענף הבנייה מאפייני סיכון יחודיים שתורמים להגדלת החשיפה של הבנקים:

- תנודתיות גדולה במחזורי העסקים וכן במחירים.

- מספר העוסקים בענף הוא קטן, כאשר היקף הפעילות של כל אחד מהם גדול יחסית.

- תהליך הייצור בענף הוא ארוך ורגיש לשינויים מקרו-כלכליים, עובדה המגדילה את אי הוודאות לגבי הצלחתו.

משברים בענף הנדל"ן והשלכותיהם על מערכת הבנקאות

בעלי הנדל"ן אינם הנפגעים היחידים מירידת מחיר נכסיהם, כתוצאה ממשבר בענף זה. נפילות מחירי הנדל"ן ברחבי העולם (קליפורניה, ניו-יורק, טוקיו ולונדון) גרמו הן לזעזוע בשווקים הפיננסיים והן להאטת הצמיחה הכלכלית.

להלן נתאר בקצרה את המשברים בענף הנדל"ן, שארעו ברחבי העולם ואת השלכותיהם על מערכות הבנקאות, זאת במטרה לנסות ולהפיק לקחים למערכת הבנקאות בישראל.

שוק הנדל"ן בארה"ב עבר משבר בסוף שנות השמונים, שהשפעותיו על המשק האמריקאי בכלל ומערכת הבנקאות בפרט ניכרים עד היום.

בסוף שנות השמונים החלו מחירי הנדל"ן לרדת בשיעורים של עד כ- 50%, לאחר גיאות בשוק זה, כאשר ירידות חדות במיוחד נרשמו במחירי הנדל"ן ששימשו כמשרדים. שיעור השטח הפנוי של המשרדים (Vacancy Rate) גדל מכ- 5% בשנת 1980 לכ- 20% בשנת 1990, ובאיזורים מסויימים הגיע אף ליותר מ- 30%.

כאמור, למשבר זה היתה השפעה ניכרת על הבנקים בארה"ב, שכן אלו הגדילו את היקף האשראי לענף הנדל"ן בתקופת הגיאות, במטרה לשפר את ריווחיותם ולפצות על שחיקה במירווחים הפיננסיים. משקל האשראי לענף הנדל"ן בסך הנכסים גדל מכ- 12% באמצע שנות השבעים עד לכ- 25% בתחילת שנות התשעים (ראה דיאגרמה 5), כאשר גידול ניכר במיוחד נרשם בהלוואות לבניית משרדים.

הבנקים המרכזיים הקלו בדרישותיהם לגבי הפיקוח על האשראי ולא הגבילו במפורש את שיעור מימון ההלוואות המקסימלי שניתנו לענף הנדל"ן. בעקבות זאת, ולאור התחרות בין הבנקים לבין עצמם ובין הבנקים לבין מוסדות פיננסיים אחרים, הגיעו שיעורי המימון של ההלוואות לנדל"ן אף ל 100% (הן נדל"ן למגורים והן נדל"ן למסחר).

כתוצאה מירידת מחירי הנדל"ן סווגו חובות רבים לענף זה כחובות בעייתיים, שסבירות גבייתם הינה אפסית - משקל החובות הבעייתיים לענף הנדל"ן הגיע לכ- 65% מסך החובות הבעייתיים בבנקים והם הסתכמו בלמעלה מ- 30 מיליארדי דולרים (ראה דיאגרמה 5). התפתחות זו הסבה הפסדים גדולים לבנקים ולמוסדות פיננסיים אחרים, שגרמו לשחיקת הונם של הבנקים ואף להתמוטטות שלהם.

הטיפול בנכסים וההתחייבויות של הבנקים הכושלים הועבר לרשויות הפיקוח, כך שנטל המשבר נפל על כתפי משלם המיסים האמריקאי.

מחירי המשרדים ברחבי אירופה עלו בכ- 400% בין השנים 1980 עד 1990 - כאשר מרבית העלייה התרחשה לאחר שנת 1986, בעוד שהמדד הממוצע של המחירים לצרכן עלה רק בכ- 150%, באותה התקופה. החל משנת 1990 החלו מחירי הנדל"ן לרדת במהירות, כך שבשנה הראשונה למשבר ירדו בכ- 20% ועד לסוף 1993 הסתכמה הירידה בכ- 50%. ירידת מחירי הנדל"ן גרמה למשבר במערכת הבנקאות, שכן הבנקים שיעבדו נכסי נדל"ן כביטחונות להלוואות שנתנו, הן לפירמות והן למשקי בית.

בארצות סקנדינביה (שבדיה, נורבגיה ודנמרק), הדומות לישראל - מבחינת מבנה מערכת הבנקאות, ארע תהליך דומה; באמצע שנות השמונים חל גידול ניכר באשראי הבנקאי וכן במחירי הנדל"ן, שהגיע לשיאו בסוף העשור. ירידת מחירי הנדל"ן שלוותה בהאטת הפעילות הכלכלית במשק, גרמה

לפירמות רבות לפשוט רגל והסבה הפסדים ניכרים לבנקים, כתוצאה מהתממשות סיכון האשראי. בשנת 1990 היו מערכות הבנקאות על סף פשיטת רגל, והרשויות נחלצו לעזרתם. בנורבגיה קרן ביטוח פיקדונות וקרן הבנקים המסחריים, מיזגו בין בנקים בעלי איתנות פיננסית לבין בנקים חלשים וכן סיפקו מקורות מימון לכל מערכת הבנקאות. אולם הפסדי הבנקים היו גבוהים מהון של שתי הרשויות הנ"ל, עובדה שהצריכה התערבות ממשלתית, שאכן לא אחרה לבוא. העזרה הכספית שניתנה לבנקים בנורבגיה בין השנים 1991 עד 1993, ע"י הרשויות והממשלה נאמדה בהיקף של כ- 3.4% מהתוצר הלאומי.

ביפן ההשלכות של נפילת מחירי הנדל"ן על מערכת הבנקאות ניכרים עד היום. הבנקים, שנתנו אשראי לענף הנדל"ן ללא מגבלה וללא בקרה, נאלצו למחוק חובות בהיקפים גדולים, כתוצאה מהמשבר בענף, שבמהלכו פירמות רבות פשטו רגל. יתרת החובות הבעייתיים של הבנקים ביפן אינה ידועה, אך מעריכים כי היא עומדת על כ- 30 טריליון יאן, מהם 10 טריליון בבנקים למשכנתאות.

כיום מתגבשת תוכנית הבראה למערכת הבנקאות, שבמסגרתה חברת אחזקות ממשלתית תרכוש את נכסי הנדל"ן, שמוחזקים בידי הבנקים, אם בצורת בטחונות ואם בצורת נכסים שעברו להחזקתם בפועל, במחיר בו רכשו/רשמו הבנקים את הנדל"ן. חברת האחזקות הממשלתית, שהבנקים יהיו מבעלי מניותיה, תמכור את הנדל"ן בצורה איטית ומבוקרת, כך שהפסדי הבנקים יצטמצמו. כלומר נטל המשבר נופל על משלם המיסים היפני.

לוח 1

יתרות האשראי ושווה ערך אשראי של ענף הבנייה
כאחוז מסך יתרות האשראי ושווה ערך אשראי של הציבור
חמש הקבוצות הבנקאיות 1992 עד 1994

1994			1993			1992			הקבוצה
שווה ערך אשראי	סה"כ	אשראי	שווה ערך אשראי	סה"כ	אשראי	שווה ערך אשראי	סה"כ	אשראי	
(אחוזים)									
17.1	5.7	11.4	14.3	4.3	10.0	15.1	4.6	10.5	לאומי
22.1	8.2	13.9	17.9	6.9	11.0	18.7	7.3	11.4	דיסקונט
15.3	7.3	8.0	13.2	5.8	7.4	13.2	5.9	7.3	פועלים
17.7	10.8	6.9	13.6	8.4	5.2	12.2	8.5	3.7	מזרחי
11.0	4.9	6.1	10.4	2.9	7.5	7.8	2.7	5.1	בינלאומי
16.9	7.1	9.8	14.1	5.5	8.6	14.2	5.7	8.5	סה"כ

המקור: דוחות כספיים שפורסמו לציבור (ימ"ת) זמן בני יסוד לאמיתי וכה"כ גמ"ט
לדיון (הנחה 15).

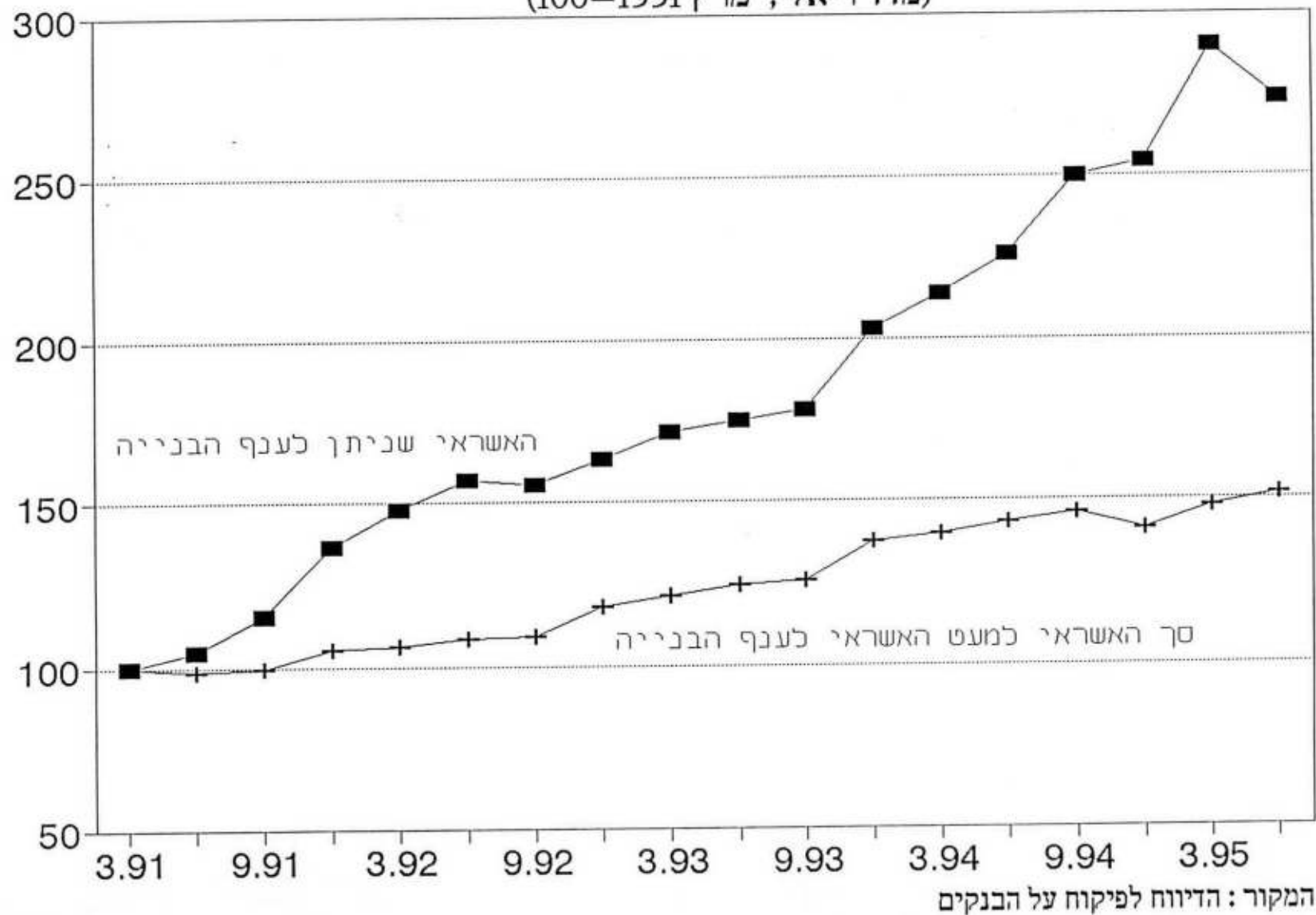
התפלגות האשראי לפי ענפי המשק, חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, 1992 עד 1994

משקל ההלח"מ מסך האשראי			משקל יתרת ההלח"מ מסך האשראי			משקל יתרות האשראי			ענפי המשק
1994	1993	1992	1994	1993	1992	1994	1993	1992	
3.7	8.3	7.5	39.7	37.2	31.6	4.3	5.2	6.6	חקלאות ויעור
0.4	0.9	1.4	3.0	4.2	4.2	16.0	17.3	17.1	תעשייה
0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	1.4	1.2	1.4	חשמל ומים
0.4	0.6	1.0	1.1	1.5	1.7	16.9	14.1	14.2	בניה
0.7	0.7	1.5	2.4	2.7	3.2	11.2	11.6	12.5	מסחר
1.0	1.5	1.5	3.5	4.3	4.6	1.8	1.7	1.8	שירותי אוכל והארוחה
0.3	0.3	0.3	1.3	1.5	1.6	3.8	3.8	3.8	תחבורה, אחסנה ותקשורת
0.2	0.5	1.5	1.9	2.5	3.6	9.6	10.1	10.6	פיננסים ושירותים עסקיים
0.1	0.1	0.3	0.3	0.5	0.7	5.3	5.8	5.8	שירותים ציבוריים וקהילתיים
0.8	0.5	0.4	2.1	1.9	2.5	2.9	2.3	2.4	שירותים אישיים ואחרים
0.5	0.8	2.0	2.0	3.0	2.6	25.7	25.6	21.4	משקי בית - תושבי ישראל
0.3	0.5	1.4	1.7	2.2	3.3	1.0	1.4	2.4	תושבי חוץ - לשימושים בחו"ל
0.6	1.0	1.5	3.6	4.2	4.7	100	100	100	סה"כ

המקור: דוחות כספיים שפורסמו לציבור

דיאגרמה 1
 התפתחות האשראי הבנקאי שניתן לציבור
 ולענף הבנייה

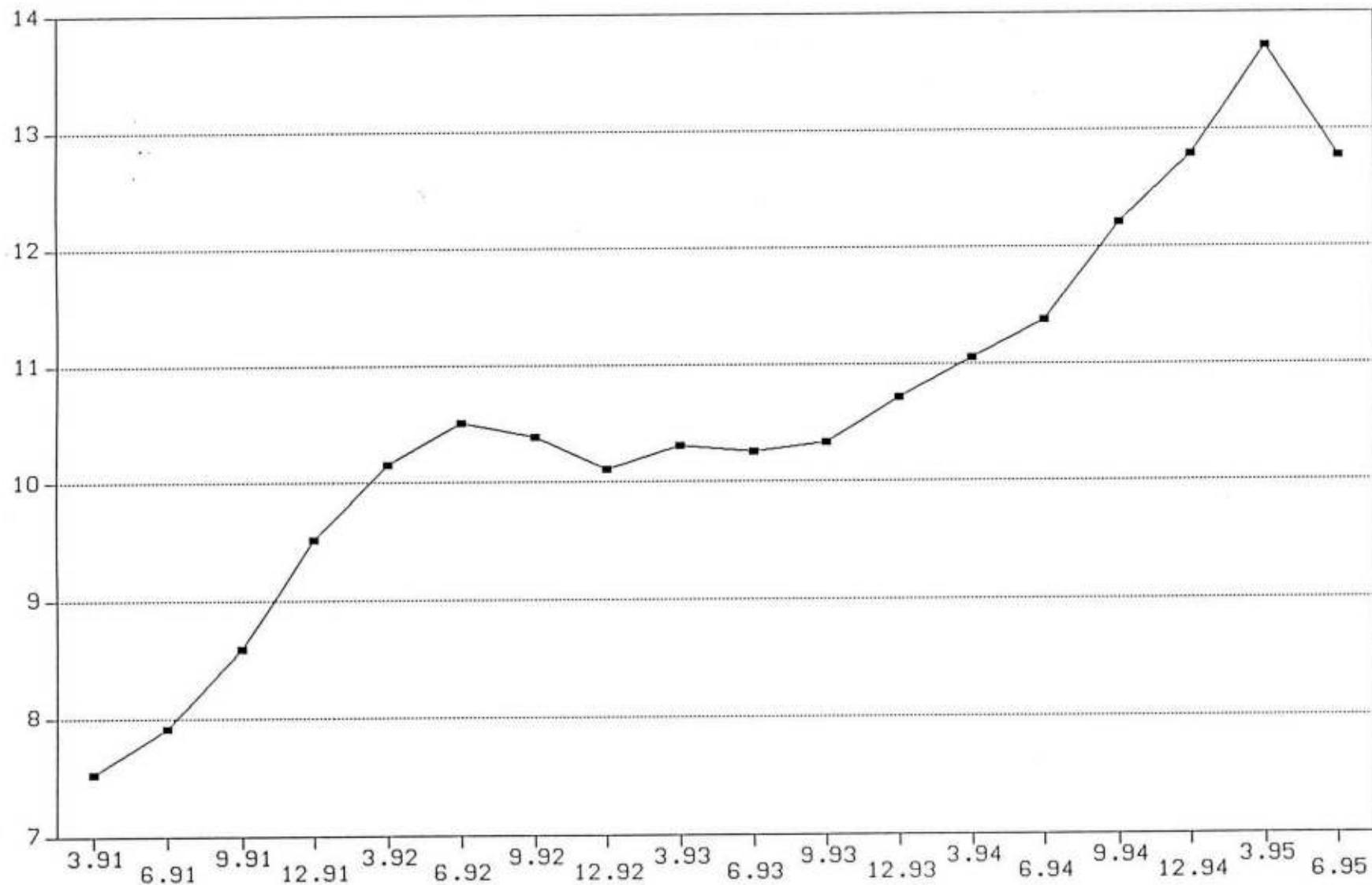
(מדד ריאלי, מרץ 1991=100)



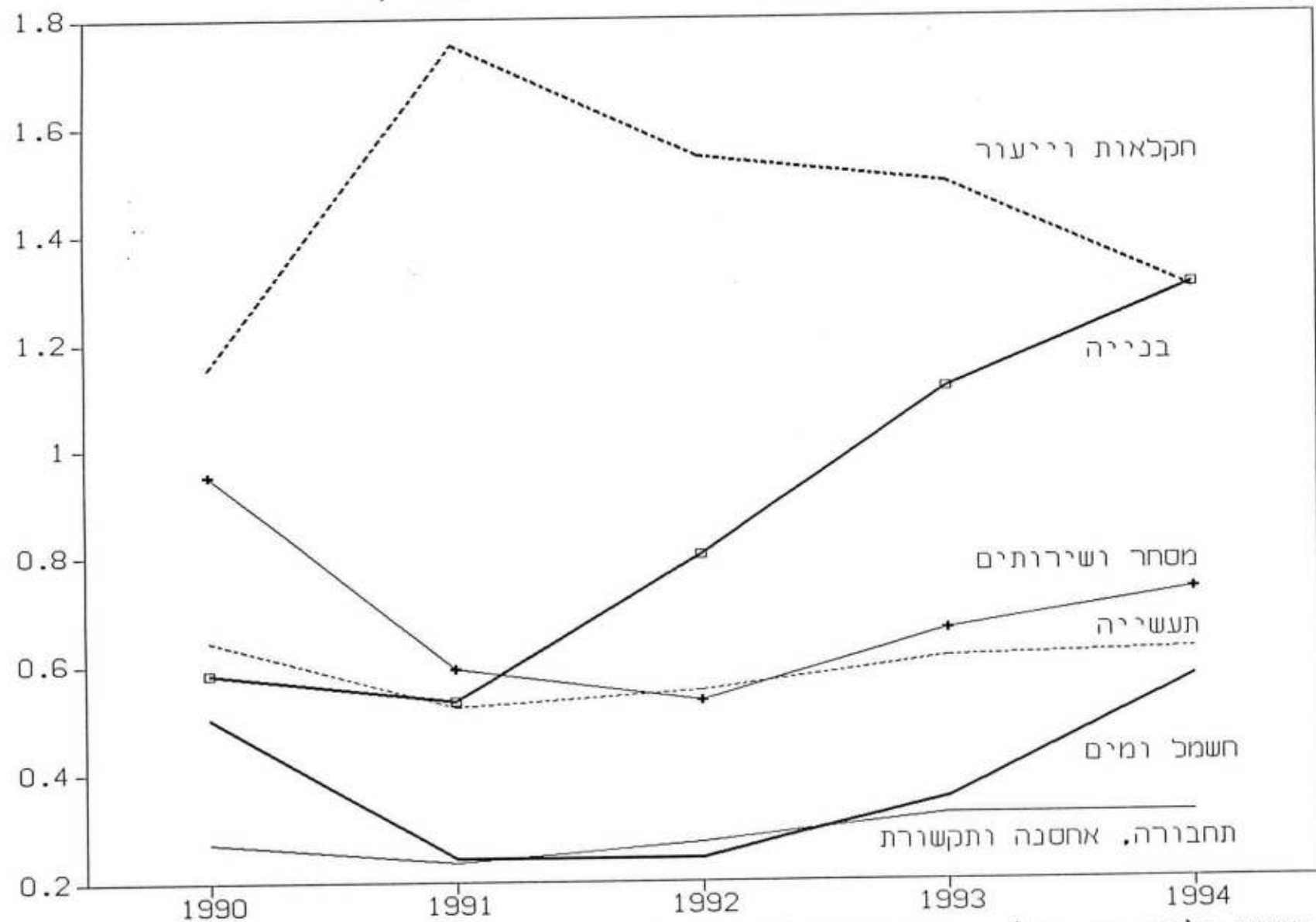
דיאגרמה 2

התפתחות משקל האשראי שניתן לענף הבנייה
מסך האשראי (לא כולל סעיפים חוץ-מאזניים)

אחוזים



דיאגרמה 3 יחס האשראי לתוצר לפי ענפי משק

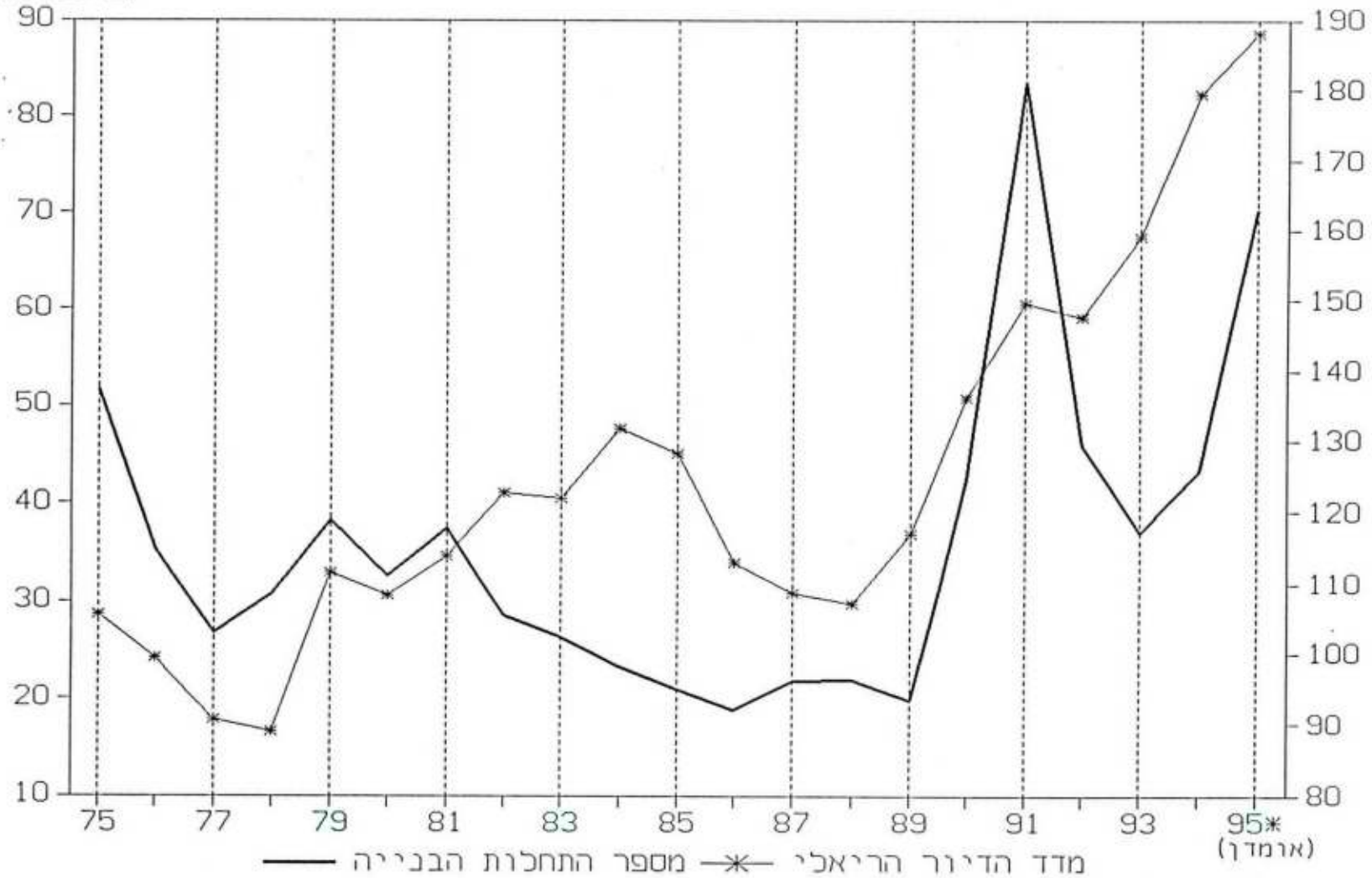


המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והדיווח לפיקוח על הבנקים

דיאגרמה 4
 התפתחות מדד מחירי הדיור הריאלי
 ומספר התחלות הבנייה

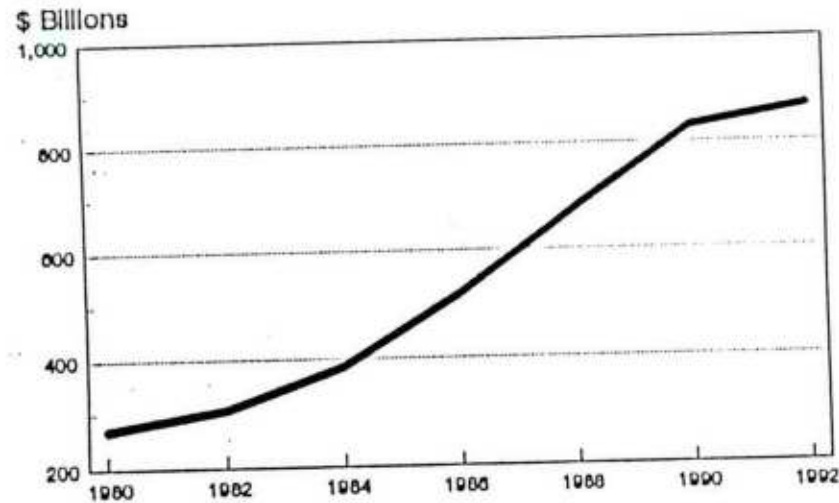
התחלות בנייה
 (באלפים)

מדד הדיור



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבינוי והשיכון

Chart 1
Real-Estate Lending at Insured Commercial Banks:
Real-Estate Loans Outstanding



Real-Estate Loans as a Percent of Total Assets

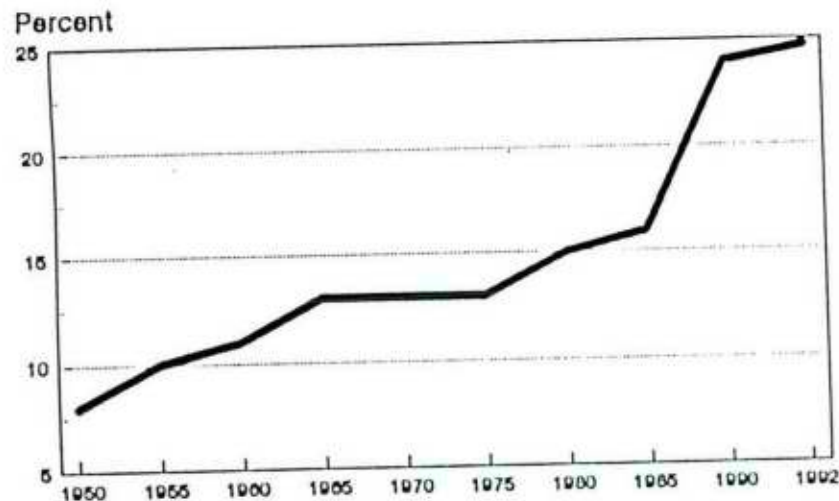
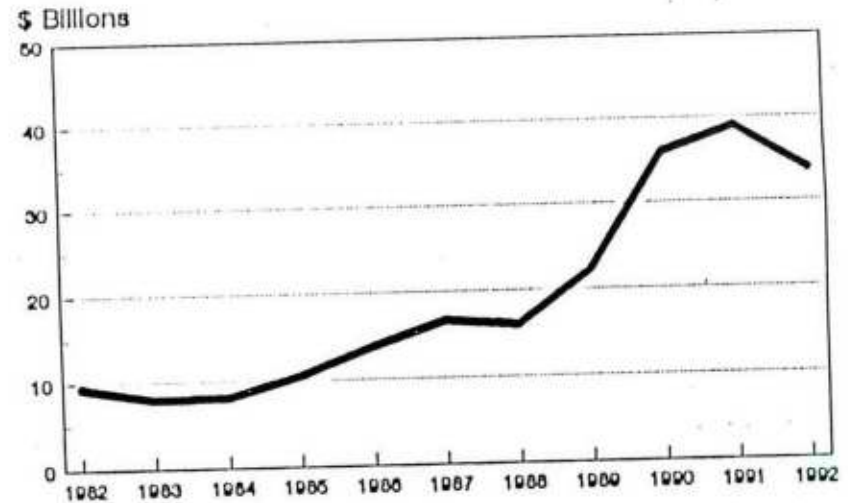
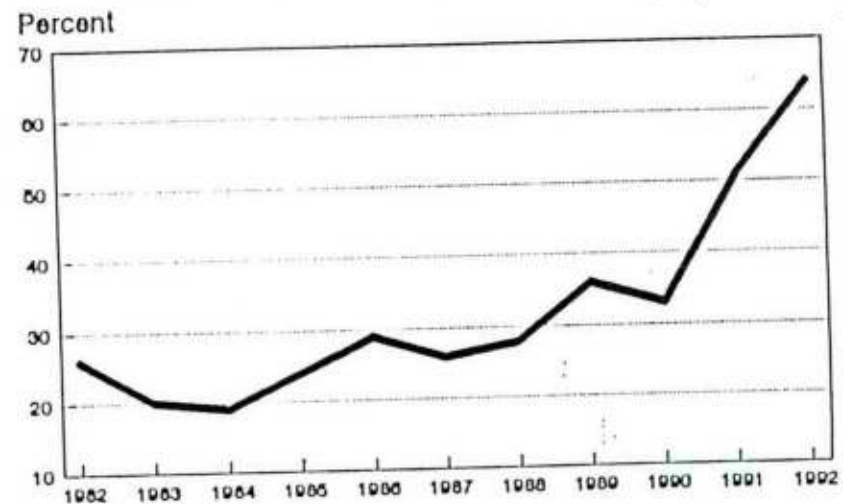


Chart 2
Nonperforming Real-Estate Loans
at BIF-Insured Institutions



Nonperforming Real-Estate Loans as a Percentage
of Total Nonperforming Loans and Leases



נספח 3: המגבלה על החשיפה הענפית של
תאגיד בנקאי ומרכיביה - דיון עקרוני

המגבלה על החשיפה הענפית של תאגיד בנקאי ומרכיביה - דיון עקרוני

1. החשיפה של המערכת הבנקאית לאשראי לנדל"ן

1.1 ב-21.7.1992 הפיץ הפיקוח על הבנקים את הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 315 שהחליפה את הוראות הפיקוח על הבנקים לגבי הצורך בביצוע הפרשות כלליות לחומ"ס כאחוז קבוע מהאשראי לצבור ללא התחשבות במאפייני הסיכון הספציפיים בתיק האשראי של התאגידים הבנקאיים. הוראה זו קבעה לראשונה את הפזור הענפי כמאפין של סיכון. ההוראה קבעה כי תאגיד בנקאי יפריש 3% מהחבות החריגה של ענף מסוים (הגדרות בנספח ב' להוראה) כבר בסוף הרבעון בו ארעה החריגה, החל מתום שנת 1999. עד מועד זה יפריש התאגיד הבנקאי על כל 1 ש"ח חבות חריגה מהתקרה שנקבעה 0.375% לשנה במצטבר שפרושו כי החל ב-1/1/96 שיעור ההפרשה על כל 1 ש"ח של חריגה תעמוד על 1.5%.

1.2 חריגה לעניין הוראה זו הינה כל האשראי שניתן מעבר לשעור המותר לענף מסוים דהיינו 20% מסך האשראי/חבות כהגדרתו בהוראה הנ"ל (ראה סעיף 5 להלן).

1.3 החשיפה של המערכת הבנקאית לאשראי לרכישת מקרקעין או פיתוחו משתרעת על פני מספר מעגלים כאשר המוקד של החשיפה לסיכוני האשראי בפעילות זו היא בקטע של מימון רכישת מקרקעין פיתוחם ומכירתם, בלתי תלוי אם המימון ניתן לבנית דירות למגורים או מבנים למסחר ותעשייה (אף שקיים שוני ברגישותם של מגזרי פעילות אלו לשפל או גאות בענף הנדל"ן) במילים אחרות בכל המקרים בהם המקור לסילוק אשראים, שניתנו לרכישת מקרקעין ופיתוחם, הוא מהתמורה המתקבלת ממכירתם, יהיו אלו אשראים בסיכון של ענף הבנייה בהגדרה הקלאסית.

1.4 החשיפה הכוללת הישירה של המערכת הבנקאית לענף הבנייה הינה כדלקמן:

	<u>א. כספי</u>	<u>ערבויות</u>	<u>סה"כ</u>	
בנקים מסחריים	19123	14818	33,941	(נתוני 30/6/95)
בנקים אפוטיקאים	1555	2313	3868	(נתוני 31/12/94)
סה"כ	20,678	17131	37,809	

1.5 המעגל השני של החשיפה הבנקאית במימון נדל"ן הינו בתחום האשראים שניתנו לרכישת נדל"ן המיועד להשכרה או מה שקרוי בעגה המיקצועית נדל"ן מניב דהיינו, דמי השכירות מהווים מקור עיקרי או יחיד לסילוק אשראים שמימנו רכישה/בנייה של מקרקעין אלו, במקרה זה החזר האשראים אינו מותנה חד משמעית במצבו של ענף הבנייה שכן המקור להחזר קשור במצב עסקי השוכרים הפועלים בענפי משק שונים. במובן הכלכלי יש לראות נכס מושכר לתקופה ארוכה "כאילו" נמכר בחלקו מאידך יש לציין כי לשפל או לגאות בענף הנדל"ן השפעה עקיפה על סיכון האשראי שניתן לרכישה ופיתוח של נדל"ן המיועד להשכרה משום שהצע גדול של שטחים מסחריים מפחית את התשואה הנדרשת על נכסים אלו או לחילופין את כמות השקלים המתקבלים עבור מ"ר שכירות (תשואה זהה על נכס אולם בשווי שוק מופחת).

סכום האשראים הכולל נדל"ן מניב במערכת הבנקאית המסחרית הסתכם ב- 30/6/95 בכ- 6.7 מיליארד ש"ח או כ- 7 מיליארד ש"ח כולל אשראים דומים במערכת האפויטיקאית.

1.6 מעגל השלישי של סיכוני אשראי במימון נדל"ן הינו זה הניתן בביטחון משכנתא על מקרקעין אולם המקור להחזר האשראים אלו אינו קשור בנכס כלומר התאגיד הבנקאי "מזהה" את כושר ההחזר של הלווה מתחום התעסקותו הישיר כאשר הנדל"ן מגבה את המקור להחזר האשראים, במידה והשתבשו עסקי החייב. מאחר ואין עדיין אפשרות לקבל אגרגטים ממוכנים של שוי הבטחונות לסוגיהם במערכת הבנקאית, נבדק מדגם של 7 דו"חות ביקורת שנושאים אשראי ובטחונות ללוים שאינם קשורים לענף הבנייה ונמצא כי 4.7% מהאשראים שנבדקו בדו"חות אלו מובטחים במשכנתאות על מקרקעין (בד"כ כחלק מסל הבטחונות). סה"כ בדקנו דו"חות ביקורת של אשראים ובטחונות בהיקף כולל של 14,750 מיליוני ש"ח אם המדגם של דוחות הביקורת מיצג, הרי שאשראים בהיקף כולל של כ- 8.0 מ' ש"ח מובטחים במשכנתאות (ראה נספח ב'). המערכת האפויטיקאית העמידה אשראים בעלי אופי דומה בסכום כולל של 3343 מ' ש"ח (ליום 31/12/94) אשראים אלה מסווגים בתוספת ו' בדוח הכספי כאשראי לאחרים. אלו הם בד"כ אשראים לרכישת נדל"ן מסחרי לשמוש עצמי או אשראי לכל מטרה במשכנתא דירות מגורים כנדרש בהוראות המפקח.

1.7 המעגל האחרון של החשיפה הבנקאית לסיכוני אשראי בבטחון משכנתא הינו הלוואות למשתכנים. יתרת האשראים למשתכנים במערכת האפויטיקאית ובאחריותה ליום 31/12/94 הסתכמה בכ- 24,659 מ' ש"ח. אנו מעריכים שאשראים כאלו קיימים גם במערכת המסחרית אם כי לא בסכומים מהותיים בהשוואה למערכת האפויטיקאית. המקור להחזר של הלוואות אלה בבטחון משכנתא מתבסס על כושר השתכרותו של החייב המושפע ממצב הענף בו הינו פועל או מצב הענף בו מעסיקו פועל כאשר הלווה הוא שכיר.

יש להבהיר כי גם ה-BIS הסכים לשקלל אשראים אלו לצורך חישוב יחס ההון המזערי ב- 50% בלבד. הנימוק העיקרי התומך בשיקלול הוא שבד"כ קורת גג לאדם הוא צורך בסיס או ראשוני ולכן יעדיף חייב קודם לסלק חובות בגין משכנתא לפני מילוי של כל צורך אחר.

1.8 ריכוז החשיפה הכוללת של המערכת הבנקאית במימון נדל"ן (מליוני ש"ח):

התחייבויות		
א. כספי	ע"ח לקוחות	
20,678	17,131	בינינים למכירה
7,000		נדל"ן מניב
		בבטחון משכנתא
11,043		על נדל"ן
24,659		משככנים
63,380	17,131	סה"כ

נתוני הבנקים למשכנתאות נלקחו בתוספת ו' לדוחות הכספים ל- 31/12/94 שאר הנתונים הינם ליום 30/6/95

2. הערות עקרוניות לאמור בהוראה

2.1 החשיפה הענפית

2.1.1 ההגדרה של החשיפה הענפית בהוראה 315 נעשתה או אמורה היתה להעשות בראיה של הסיכון הבנקאי לענף מסוים על גרורותיו לכן ההגדרה של ענף הבניה לעניין המגבלה דלעיל כוללת:

2.1.1.1 קבלנות לבניה (כללית ומשנה).

2.1.1.2 עבודות ציבוריות הנדסיות ואזרחיות.

2.1.2 המגבלה הענפית כוללת גם אשראים שניתנו לענפים המקימים קשרי גומלין הדוקים עם קבלנות הבניין כדלקמן:

2.1.2.1 כריה וחציבה.

2.1.2.2 תעשיות עץ ומוצריו (לפי הגדרת הל.מ.ס כולל ענף זה: * "מפעלי ממסרות עץ ופורניר, מוצרי עץ לכלי בית, תעשיות רהיטי עץ).

2.1.2.3 תעשיות מוצרים מינרליים אלמתכתיים (לפי הגדרת הל.מ.ס * - תעשיות חמר מלט סיד ולבנים).

2.1.3 נציין כי קימים ענפים נוספים הקשורים לענף הבניה כגון ענף 22 שלפי הסוג על הל.מ.ס כולל מפעלים העוסקים ביציקה, ערגול, חיתוך של מתכות ברזליות ואל ברזליות וכן יצור צינורות מתכת (לא כולל צינורות פח).

2.1.4 ענף נוסף המספק תשומות לענף הבניה הינו ענף 23 בסוג של הל.מ.ס והוא כולל מפעלים העוסקים ביצור מוצרי ברזל ומתכות אל ברזליות כגון מוצרי ארמטורה (ברזים) מוצרי פח, רהיטי מתכת, כלי ביטול, מנעולים, מסמרים, חוטי ברזל, סכו"ם, כלי עבודה, מכשירי חימום לא חשמליים...גלוון וציפויים אחרים של מתכת, נפחות ברזל ומוצרי פירזול.

2.1.5 ראינו אם כן כי ענפים 22 ו-23 מספקים לתהליך הייצור של ענף הבניה את חלקי המתכת המהווים תשומת יצור חשובה כגון ברזל לבניין לסוגיו, חוטי ברזל, מסמרים וכן כל מערכות הפח החיוניות למסגרות האלומניום.

2.1.6 מלוחות תשומה תפוקה עולה כי מכל הענפים המנויים לעיל רק ענף המינרלים אלמתכתיים בענפי המשנה של המלט, הקרמיקה וזכוכית, מוכרים חלק ניכר מתפוקתם בענף הבנייה. בשנת 1988 מכרו ענפים אלו 74% מהתפוקה שה"כ 1296 מ' ש"ח לענף הבנייה. שאר הענפים שהוזכרו לעיל תורמים תשומות לענף הבנייה במחירי 1988 כדלקמן:

הענף	סכום (מ' ש"ח)	באחוזים מהתפוקה הכוללת
עץ ומוצרי	222	17%
כריה וחציבה	83	13%
זכוכית קרמיקה מלט	959	74%
מוצרי מתכת+מתכת בסיסית	816	18%

2.1.7 אשראים לענף הבניה אינם כוללים אשראים שניתנו למימון נדל"ן מניב לסוגיו (מרכזים מסחריים, משרדים וכו'). אנו מזהים נדל"ן מניב ככזה שהתאגיד הבנקאי תכנן סלוק האשראים ששמשו להקמתו או רכישתו מדמי השכירות המתקבלים מהשכרת השטחים בנכס. בחלק מהבנקים נמצא כי בעת שזוהה פרויקט בנייה כמיועד להשכרה מסווגים כיום האשראים שמימנו את בנייתו לענף השרותים הפיננסיים. מיון זה הוא שגוי לפחות בשלבי ההקמה. השימוש הסופי המיועד לנכס (מכירה או השכרה) אינו גורע או מוסיף מסיכוני האשראי רק מכירה של הפרויקטים או לחלופין השכרתם היא שמשפיעה על רמת הסיכון של האשראי שניתן למימון מבנים בהקמה.

השכרת הנכס ממירה את המקור להחזר מהתמורה הצפויה ממכירת הנכס המושפעת מידית מהנעשה בשוק הנדל"ן למצב ענף בו פועל השוכר. מאידך אין להתעלם מכך כי ירידת מחירים של נכסים תקטין את התמורה מדמי השכירות בשקלים וממילא את המקור להחזר של האשראים שניתנו למימון נכסים אלו.

2.1.8 אנו מעריכים כי רמות הסיכון של אשראים שניתנו לרכישה או בניה של נדל"ן מניב קרובות מאוד לדרגת הסיכון של אשראים המממנים הקמתם של בנינים למכירה. לאחר שהושכרו חלקים משמעותיים מנכסים אלו, ניתן יהיה לאמר כי התלות החזקה בין ההתפתחויות בענף הבניה והאשראי שניתן למימון הקמת הנכס, קטנה.

2.2 אשראי לענף הבניה בבנקים למשכנתאות

2.2.1 הוראת ניהול בנקאי תקין 315 סעיף 4 (1)3 הדן במגבלות על ריכוזיות אשראי ענפית קובע כי... "לצורך מאפיין סיכון זה אין לקחת בחשבון חבויות בבנקים למשכנתאות". דהיינו ההוראה אינה עושה אבחנה בסיכון הבנקאי בין הלוואות בבטחון משכנתא לרוכשי דירות לבין אשראים שניתנו לקבלנים למימון בניה למגורים ואחרת, כולל אשראים שניתנו לכל מטרה בבטחון משכנתא על דירת מגורים.

2.2.2 על פי ההגדרות הקימות של הסיכון הענפי חלק מהבנקים האפוטיקאים חורגים ממגבלת 20%. הרחבה של ההגדרה הנוכחית באמצעות צרוף האשראי לנדל"ן מניב לסיכון הענפי של ענף הבינוי, תעמיק את החריגה.

2.2.3 במיון של הסיכון הענפי בסקירת ההנהלה בדוחות הכספיים מסווגים כל האשראים שלא נותבו למשתכנים, קבלנים, קיבוצים+מושבים, רשויות, מקומית לסעיף הקרוי, אשראי אחר. קטגוריה זו כוללת אשראים לרכישת נכסים מסחריים (נדל"ן מניב) ואשראים לכל מטרה בבטחון משכנתא על דירת מגורים.

2.2.4 הטבלה להלן מציגה מצבה של המערכת האפוטיקאית תחת המגבלה הענפית בשתי חלופות.

2.2.4.1 בהגדרה הנוכחית ובהתאם לפירוט האשראי לצבור לפי ענפי משק בבנקים האפוטיקאים דהיינו, "אשראי לקבלנים, לחברות משכנות, לחברות בניה".

2.2.4.2 בתוספת סעיף האשראי לאחרים."

ה ב נ ק	אשראי לענף הבנייה			סה"כ אשראי באחריות	A+B	A+B+C
	כספי	ערבויות	אשראי לאחרים			
	A	B	C	D	D	D
(במיליוני שקלים)						
דיסקונט למשכנתאות	764	650	489	3,936	35.9%	48.3%
בנק טפחות למשכנתאות	517	1,420	658	8,878	21.8%	29.2%
בנק משכן	4	--	970	7,191	---	13.5%
לאומי למשכנתאות	--	2	933	6,437	---	14.7%
בנק עצמאות למשכנתאות	--	--	3	518	---	0.6%
כרמל למשכנתאות	111	148	122	1,098	23.6%	38.1%
אדנים למשכנתאות	17	13	10	891	3.3%	4.5%
בנק ירושלים	142	80	42	1,680	13.2%	15.7%
בינ"ל למשכנתאות	--	1	116	1,728	---	6.7%

הערה 1

הנתונים לקוחים מתוספת ו' לסקירת ההנהלה בדוחות הכספים ליום 31/12/94. אנו משערים כי שער החשיפה הנמדדת ליום 30/9/95 גבוהה יותר.

הערה 2

לבנק טפחות התחייבויות להוצאת ערבויות בהיקף כולל של 2,189 מ' ש"ח והתחייבויות למתן אשראי מסחרי בהיקף כולל של 634 מ' ש"ח. התחייבות להעמיד אשראי אינה נכללת בהגדרות האשראי לסוגיהן המשמשות את הוראות ניהול בנקאי תקין. נראה כי התחייבויות למתן ערבויות לפי חוק מכר בעתיד, תיגרום בתקופה הקרובה להגדלת שער האשראי לענף הבינוי מסך האשראי לצבור (כולל תלויות) בבנק.

הערה 3

הבנק מדווח על התחייבות להעמיד אשראי לקבלנים בהיקף כולל של כ-16 מ' ש"ח. להערכתנו לא ניתן בבאור זה גילוי בגין התחייבויות תלויות בעיקר ערבות לפי חוק מכר, שהבנק התחייב להנפיק לקבלנים המקבלים ליווי פיננסי.

הערה 4

1. בגלל מגבלת יחס ההון המזערי קיבל הבנק כתב שיפוי מהחברה האם בסך 437 מ' ש"ח לשיפוי בנק לאומי למשכנתאות בגין סיכוני האשראי לאחרים.

2. לבנק התחייבויות להעמיד אשראי בסך 470 מ' ש"ח שכולו מיועד למשתכנים ואחרים.

הערה 5

לאחר שנוכו 56 מ' ש"ח ערבויות לפי חוק מכר שפג תוקפן (טעון בדיקה).

הערה 6

בבירור שקימתי במערכת האפוסטיקאית נמצא כי רוב האשראים בסעיף האשראי לאחרים מוגדר "כאשראי לכל מטרה" דהיינו הלוואות שניתנו בבטחון משכנתא על דירות מגורים. החלק הנותר ניתן בד"כ לרוכשי נכסים מסחרים לשימוש עצמי (משרדים, מבנים תעשייתיים וכו').

אשראים מסוג זה קרובים יותר באופיים לאשראים הניתנים במערכת הבנקאות המסחרית בבטחון משכנתא לעסקים שונים כאשר המקור להחזר של אשראי זה נגזר מיכולתו של החייב ליצור הכנסות מתחומי התעסקות שונים שאינם מתואמים באופן ישיר וחיובי עם הנעשה בענף הנדל"ן.

2.3 הכדאיות של חריגה ממגבלות ענפיות

2.3.1 הוראת ניהול בנקאי תקין 315 מחייבת תאגיד בנקאי להפריש לחומ"ס עד 3% מסכום החבות לענף מסוים החורג מעבר ל-20% מסה"כ האשראי לצבור.

2.3.2 הפרשה בשעור השווה ל-3% מהחבות. החריגה תעשה החל מתום השנה השמינית להפעלת ההוראה. במהלך תקופה זו גדל שעור ההפרשה הנדרש על החבות החריגה ב-0.375% לשנה מצטבר, מכאן שחריגה של 1 ש"ח ב-31/12/95 תחייב הפרשה נוספת לחומ"ס בגינו בשעור השווה לכ-1.5%. עד מועד זה שעור ההפרשה הנדרש עומד על 1% מהחבות החריגה.

2.3.3 זאת ועוד סעיף 5 להוראה 315 מסייג את גובה ההפרשה הכללית האפשרית בגין כל החריגות, ל-0.3% מהחבות של כלל לקוחות התאגיד הבנקאי כהגדרתו בניהול בנקאי תקין 313 למעט ערבויות צד ג' השקעה בני"ע ובניכוי הסכומים המותרים לפי סעיף 5 להוראה הנ"ל, (החבות הענפית בחשוב החריגה הינה ברוטו ללא הניכויים לפי סעיף 5 להוראה 313).

כאמור היום ההפרשה הנדרשת בגין חריגה מהמגבלה הענפית הינה כ-1.5% האפקטיביות שלה הינה עד חריגה של לכל היותר 20% דהיינו, תאגיד בנקאי שיעמיד אשראי לענף מסוים בשעור העולה על 40% מסה"כ החבויות של לקוחותיו לא יהיה חייב בתוספת הפרשה שהיא בשנה המסתיימת ב-31.12.95, שכן ההוראה מגבילה את ההפרשה השנתית לחומ"ס לשעור שאינו עולה על 0.3% מסך חבויות הלקוחות.

2.3.4 תקרת ההפרשה לחומ"ס בשעור של - 0.3% לשנה מכלל חבויות הלקוחות נקבעה בזמנו על מנת לאפשר תקופת מעבר עבור תאגידי בנקאיים מסויימים שביום כניסת ההוראה לתוקף חרגו במקצת מהמגבלות. לכן בחלוף כ-4 שנים ממועד הפעלת המגבלה יש לדעתנו לבטל את תקרת ההפרשה בשעור 0.3%, שכן החריגות במשתנים השונים המרכיבים את ההפרשה הדיפרנציאלית לחומ"ס חוסלו זה מכבר (אשראי לקבוצים והמושבים, חריגה ממגבלת לווה בודד שאיפיו את חברת כור וקופ"ח וכו').

2.3.5 נשאלת אם כן השאלה האם הפרשה לחומ"ס בשעור השווה לכ-1.5% מהחבות הענפית החורגת מעבר ל-20%, אפקטיבית דיה על מנת שתהפך בשעורה הנוכחי לבלתי כדאית לתאגיד בנקאי.

לפני פתיחת דיון בנושא יש לזכור כי הפרשה לחומ"ס בגין חריגה כנ"ל הינה פעולה רישומית בספרים הנתפסת בעיני מנהלי העסקים בתאגיד הבנקאי כדחוייה ברישום ההכנסות, שכן אילו החריגה הייתה נתפסת בעיני התאגיד הבנקאי כסיכון אשראי ממשי מניחים כי זו לא הייתה מתרחשת כלל לכן יש לדון בהשפעות הכלליות של החריגה כדלקמן:

2.3.5.1 אין להקל ראש בחשיבות התוצאות העיסקיות בטווח הקצר עבור מנהלי התאגיד הבנקאי, דהיינו השורה התחתונה בדו"ח התוצאתי. ההשפעה הכוללת של ההפרשה הנוספת על הדו"ח התוצאתי הינה כשעור ההפרשה בגין החריגה בתוספת שעור המס וזאת משום שמס הכנסה אינו מתיר הוצאה בגין הפרשה גלובלית לחומ"ס. הדו"ח התוצאותי של התאגיד הבנקאי ניפגע פעם בגין הגדלת הוצאות (הפרשה לחומ"ס) ופעם בגין הגדלת חבות המס ואם חבות המס בתאגידים הבנקאיים הינה 50% הרי שההשפעה של ההפרשה הנוספת על הדו"ח התוצאותי הינה כעת כתיבת דברים אלו כ-2.25% ($1.5\% \times 1.5$) מסכום החריגה.

2.3.5.2 עיון בהתפלגות האשראי הכספי לענף הבניה מעלה כי המרווח הכולל על האשראי הכספי לענף הינו כ-2.9% לשנה. המרווח חושב כממוצע משוקלל של המרווחים על סוגי אשראי השונים לענף כאשר ההכנסה הכוללת על הסעיפים החוץ מאזניים הינה בממוצע כ-1.2%-1.3% (ממוצע משוקלל של העמלות על ערבויות לפי חוק מכר ושאר ההתחייבויות התלויות). מכאן שההכנסה נטו בגין כל שקל אשראי לענף הינה כ-2.2% לפחות ולכן בטווח הקצר הדו"ח התוצאותי של התאגיד הבנקאי ינזק בשעור מזערי של כ-5 מאיות האחוז מסכום האשראי החריג.

2.3.5.3 מאידך להפחתת ה-EQUITY (יתרת רווח) השפעה על יחס הון מזערי דהיינו על יכולתו של התאגיד להעמיד אשראים בסכום ההפרשה הנוספת והשפעת המס מוכפל ב-12.5 (מחושב על יחס הון מזערי של 8%). לכן ההפסד הכלכלי האמיתי של התאגיד הבנקאי בהנחה שהתאגיד מצוי בתחום האפקטיבי של המגבלה, הינו הערך הנוכחי של תוחלת המרווחים הפיננסיים וההעמלות על הסעיפים החוץ מאזניים עבור 2 שנים דהיינו עד אשר תרשם ההפרשה לחומ"ס בגין החריגה מהמגבלה הענפית כהכנסה או לחילופין תופחת מהפרשות שוטפות אחרות לחומ"ס.

2.3.5.4 לסיכום פרק זה נאמר כי שעור ההפרשה השנתי המצטבר של החריגה מהמגבלה הענפית למועד כתיבתו של מסמך זה אינו משפיע באופן ממשי על השיקולים להגדלת החשיפה כלפי ענף הבניה, לכן על מנת ליצור הרתעה באמצעות פגיעה (זמנית) משמעותית יותר בדו"ח התוצאתי על המשתמע יש להגדיל את שעור ההפרשה הנוספת ככל שמעמיקה החריגה דהיינו יש לקבוע שעור הפרשה נוספת דיפרנציאלי לשעור החריגה באופן זה תיוצר מימלא גם רזרבה כלכלית משמעותית יותר שתהווה כרית ספיגה להון העצמי של התאגיד הבנקאי והיה ויתפתח משבר חמור בענף הבניה.

3. מקדמי ההמרה לאשראי של הסעיפים החוץ מאזניים

3.1 הוראת ניהול בנקאי תקין 315 מאמצת את הגדרת האשראי/חבות של הוראה 313. מקדם ההמרה לאשראי של כל הסעיפים החוץ מאזניים הינו 1. דהיינו דין ערבות מכרז, ביצוע וכו' כדין אשראי כספי לעניין מגבלת האשראי ללווה/קבוצת לוויים 15% ו-30% בהתאמה.

3.2 מאחר ולערבויות לפי חוק מכר משקל רב בחבות של ענף הבניה אין מנוס מלקיים דיון עקרוני לגבי מקדם ההמרה לאשראי של הערבויות כנ"ל או במילים אחרות כיצד יש לתמחר את סיכון האשראי הגלום בערבויות לפי חוק מכר דירות (בהמשך).

3.3 הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 311 הדנה ביחס ההון המזערי קובעת מקדמי המרה שונים להתחייבויות התלויות של התאגידים הבנקאים. מקדם ההמרה של הערבויות להבטחת כספי רוכשי דירות הינו 50%.

3.4 לכאורה, יש חוסר עקביות בהוראות השונות של הפיקוח על הבנקים ביחס לאופן ההמרה של התחייבויות אלו לסיכון אשראי ולא כך הוא. אנו סבורים כי בעקרון גובה סיכון האשראי בהתחייבויות התלויות (למעט ערבויות אשראי) נמוך יותר מהסיכון הטמון באשראי הכספי. ולכן בהנחה הסבירה שאוכלוסית הלוויים של תאגיד בנקאי אינה הומוגנית וכאשר קיימת שונות רבה בין לקוחות טובים ולא טובים הרי שסיכון האשראי הנגזר מההתחייבויות התלויות לצורך העמסתו על ההון נמוך מהסכום הרשום בספרי התאגיד הבנקאי. לא כן כאשר מדובר בלווה בודד. טעות בהערכת טיב הלווה הספציפי עשויה להביא למימושן המלא של כל ההתחייבויות התלויות והפיכתן לסיכון אשראי ממשי.

(נזכיר כי התחייבות תלויה של תאגיד בנקאי ע"ח לקוח כשמה כן היא דהיינו, התממשותה של ההתחייבות תלויה בהתרחשותו של ארוע כזה או אחר למעט כאמור ערבויות אשראי).

3.5 יש לשאול האם דין ההתייחסות לחשיפה לענף משק כדין התייחסות ללווה בודד דהיינו, האם אוכלוסית הלווים הפועלים בענף מסוים היא הומוגנית מבחינת סיכוני האשראי.

4. ניכויים

4.1 חבות בהגדרת הוראת ניהול בנקאי תקין 313 הינה ברוטו, לפני הניכויים המותרים בסעיף 5 להוראה.

4.2 גם הוראה 311 מתירה ניכויים. בסעיף 9(א) בדברי ההסבר הכלליים להוראה קובע "לצורך דירוג הסיכון יש להתחשב בנושא האחריות הסופית לחבות... כמו כן כאשר נכס בידי תאגיד בנקאי משועבד או ממושכן לבטחון חבות של צד ג'... ישוקללו הנכסים לפי סוג צד ג' דהיינו אם כנגד חבות מסוימת משועבדות אג"ח ממשלתיות, יותר ניכויין מהאשראי המובטח על ידן.

4.3 כעקרון, המגבלה הענפית אינה מתירה ניכויים מכל סוג שהוא אף שתקרת ההפרשה השנתית מסך האשראי מחושבת כשעור מחבות כלל הלקוחות של התאגיד הבנקאי ובניכוי כל שהותר בסעיף 5 להוראה 313. לאחרונה הוצא תיקון להוראה הקובע כי ערכות מדינה בגין אשראים שמימנו פרויקטים למגורים ישוקללו ב-85% בהתקיים תנאים מסוימים.

5. הגדרת אשראי בהוראה

בהוראה 315 קיים חוסר עקביות בהגדרות של אשראי/חבות. לדעתי יש להשמיט את הגדרת "האשראי" בסעיף ההגדרות (סעיף 2) שכן ההגדרה של חבות בהוראה 313 כוללת את הגדרת האשראי והוא מפנה לחוק הבנקאות רישוי". מכאן שיש לתקן את אופן החישוב של מגבלת הריכוזיות הענפית בסעיף 4' להוראה. דהיינו החשיפה תחושב כ- % מסה"כ החבות לפי הגדרת הוראת ניהול בנקאי תקין 313 ובתיקונים המתבקשים כדי להמנע מספירה כפולה של אשראים כגון הכללה של ערבויות צד ג' במינין האשראים וכו'.

6. דיון עקרוני בחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות)
התשל"ה 1974 / הסיכון האשראי הגלום

6.1 תמצית הוראות החוק.

6.1.1 כללי

החוק קובע כי "מוכר" (דירה) על פי הגדרת החוק לא יקבל מרוכש דירה סכום העולה על 15% מהתמורה שהתחייב הקונה לשלם למוכר עבור הדירה אלא אם התקיימו התנאים הבאים:

6.1.1.1 המוכר מסר לקונה ערבות בנקאית במלוא גובה הסכומים ששילם הקונה למוכר.

6.1.1.2 בוטחו הסכומים ששילם הקונה למוכר, בחברת ביטוח והזכויות בפוליסה הוסבו לקונה.

6.1.2 מוכר רשאי להמיר ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח ב:

6.1.2.1 שיעבוד יחסי של קרקע עליה נבנית הדירה לטובת הקונה.

6.1.2.2 רישום הערת אזהרה על חלק יחסי של הקרקע עליה נבנית הדירה.

6.1.2.3 רישום זכויות יחסיות בקרקע על שם הקונה.

6.1.3 ישום האמור בסעיף 1.2 לעיל קביל רק אם הושלמה, ונמסרה הדירה לקונה.

6.1.4 תיקון לחוק מ-1991 קובע כי מוכר דירה שנבנתה על אדמת מינהל יהיה פטור מלהבטיח כספי קונה (ערבות בנקאית או פוליסת בטוח) בהתקיים כל אלה.

6.1.4.1 הושלמה בניית הדירה.

6.1.4.2 נמסרה החזקה בדירה לקונה.

6.1.4.3 נחתם הסכם בין המנהל והקונה בו התחייב המנהל לרשום את הרוכש כבעל זכויות חכירה לתקופה עולה על 25 שנה ("חוכר לדורות").

7. סיכון האשראי בערבות לפי חוק מכר

7.1 כללי

סיכון האשראי הטמון בערבות לפי חוק מכר מושפע משלושה גורמים עקריים.

7.1.1 שיטת המימון של פרויקט הבניה למגורים שרוכשי הדירות בו קבלו ערבויות להבטחת כספם מהתאגיד הבנקאי.

7.1.2 גובה ההון העצמי הנדרש מהיזם.

7.1.3 שיעור הגמר על הפרויקט ואחוז הדירות המכורות.

7.2 ערבות לפי חוק מכר ומימון בשיטת C.L

7.2.1 במימון פרויקטים לבניה למגורים בלווי פיננסי במערכת כספית סגורה שבה ברוב המקרים לזכות הבנק נרשמת משכנתא על הקרקע והערת אזהרה. במקרה הפחות רצוי, הבנק מקבל מעין "זכות קניינית" על הקרקע והנבנה עליה דהיינו בעת הצורך יכול הבנק להכנס "לנעלי הקבלן" ולסיים את הפרוייקט ואז למסור את הדירות לרוכשיהן ולצאת ממחויבות כלפי הרוכשים או לחילופין לממש את המשכנתא דהיינו למכור את הנכס AS IS לצד ג'.

7.2.2 מימון פרויקט במערכת כספית סגורה מבטיחה כי כספי רוכשי דירות שהובטחו ע"י ערבויות חוק מכר מושקעים בפרויקט או לחילופין מופקדים בח-ן תמורה מיוחד עד מועד ביצוע ההשקעה בפועל.

7.2.3 לדעתינו, סיכון האשראי בערבויות לפי חוק מכר מסתיים למעשה עם מסירת החזקה בדירה לקונה. הסבירות שרוכש דירה יחלט הערבות לאחר קבלת החזקה בדירה קטנה אלא אם יתברר כי מסיבה כל שהיא לא ניתן לרשום זכויות בנכס על שם הרוכש. בכל נקודת זמן אחרת בעת מימוש ערבויות לפי חוק המכר חשוף התאגיד הבנקאי לסיכון שוק דהיינו לאפשרות שמחירי הנכסים ירדו. חלוט הערבות מתרחש כאשר הקבלן אינו יכול לעמוד בהתחייבויותיו כלפי הקונה ואז יהיה צורך לממש הבטוחה בד"כ הנדל"ן והבנוי עליו. מרווח הבטחון הראשוני בעת ירידת ערכם של הנכסים הינו ההון העצמי שהשקיע הקבלן בפרויקט, ההון העצמי של הקבלן הינו "כרית הספיגה" הראשונה של התאגיד הבנקאי בעת ירידת מחירי נדל"ן.

7.2.4 הנפקת ערבויות לרוכשי דירות בפרויקטים שאינם מלווים פיננסית ע"י התאגיד המנפיק בד"כ מאופינת ברמת סיכון גבוהה יותר אף שבד"כ יבקש התאגיד הבנקאי בטחונות חיצוניים והבטחון השכיח הוא קרקע עם מקדם בטחון כזה או אחר. נכון שעקרונית יכול תאגיד בנקאי לקבל משכנתא על נדל"ן עם מרווח בטחון גבוה, אולם לדעתנו אין תחליף ליכולת של תאגיד בנקאי במימון פרויקטים בשיטת c.l. לנהל ולהעריך הסיכון של הפרויקט בכל נקודת זמן ובמידת הצורך להפחיתו ע"י זרוז מכירת דירות באמצעות הורדת מחירים לעתים בכפיה. נבהיר כי חלק ניכר מערבויות חוק מכר שהוצאו לבקשת חברות בניה גדולות לא הונפקו כחלק ממערכת של c.l. מסיבות שלא נפרטן כאן.

7.2.5 ניתן לקבוע גם כי סיכון האשראי הגלום בערבויות לפי חוק מכר משתנה לאורך חיי הפרויקט והוא פונקציה של שני פרמטרים, שעור הגמר של הפרויקט ומספר הדירות המכורות.

הנזק הצפוי לבנק מפרויקט לפני סיום כאשר כל הדירות מכורות קטן ביחס לפרויקט שבניתו עומדת בפני סיום ורק חלקן של הדירות נמכרות. תאגיד, נותן הלווי חשוף לסיכון שוק בגין הדירות שטרם נמכרו. מאחר והנחת היסוד היא כי רק בעת מסירת החזקה בדירה לרוכש קטן הסיכון הבנקאי הגלום בערבות לפי חוק מכר באופן משמעותי לא יהיה עניין במסמך זה לנסות ולחשב מקדם המרה לסיכון אשראי בערבויות חוק מכר לפי פרמטרים אחרים שעליהם נרמז לעיל.

8. מקדם המרה של סיכון אשראי בערבויות לפי חוק מכר.

8.1 הנחת היסוד בעבודה זו היא כי רק עם מסירת החזקה בדירה לרוכש קטן באופן משמעותי וסיכון האשראי של מנפיק הערכות. אנו מניחים כי הסבירות למימושה של הערכות אחרי מסירת החזקה בדירה קטן משום שנסיון העבר מלמד שמספר המקרים בהם נוצרו סיבוכים בהעברת הזכויות בדירה לקונה נדירים יחסית.

8.2 על-מנת לבחון את ההשפעה של הפעלת מקדם המרה של סיכון אשראי על ערבויות לפי חוק מכר על מצב הבנקים ביחס להוראת ניהול בנקאי 315 בדקנו בבנה"פ ובבנק דיסקונט למשכנתאות מספר פרויקטים שאוכלסו (נמסרה החזקה לרוכשין) וזאת כדי לאמוד את היחס שבין פרק הזמן שחלף בין מועד האכלוס ומועד ביטול הערבות, לבין אורך חיי הערבות הכולל.

8.3 כמו-כן עשינו שימוש בנתונים שנאספו בבנק הפועלים לפי בקשתנו לגבי מכלול הערבויות לפי חוק מכר שהונפקו לבקשתם של מספר קבלנים גדולים והמתיחסים לפרויקטים שטרם התקיימו לגביהם התנאים הקבועים בחוק מכר לרוכשי דירות אולם החזקה בדירות נמסרו לרוכשים.

אנו מניחים גם כי לקבלנים אלו פונקצית יצור רציפה לכן סביר להניח כי ביחס של ערבויות לפי חוק מכר שבהם נמסרה החזקה מסה"כ ערבויות לפי חוק מכר, תואם את היחס המפורט בסעיף 6.2 לעיל.

8.4 תוצאות הבדיקה של הפרויקטים הספציפיים מראות כי היחס המפורט בסעיף 8.2 לעיל נע בין 30%-40%. (ראה נספח א').

8.5 להלן פרוט היחס בין ערבויות לפי חוק מכר בגין דירות שאוכלוסו וסה"כ יתרת הערבויות בספרי הבנק עבור כל קבלן/פרוייקט:

8.6 יתרת הערבויות לפי חוק מכר במערכת הבנקאית ליום 30.6.95 הסתכמו בכ-10 מ' ש"ח ואלו מהוות כ-29% מסה"כ האשראי לענף הבניה.

9. הדוחים על אשראי לפי ענפי משק

מידע על יתרת אשראי לפי ענפי משק בכלל ולענף הבניה בפרט מצוי ב-3 מערכות של דוחים.

9.1 הדוח הכספי

בסקירת ההנהלה תוספת ו' מפורטים יתרות האשראי לפי ענפי משק על פי ההגדרות בהוראת הדוח מספר 831. ההגדרה הענפית בדו"ח הכספי מבוססת על זו של הל.מ.ס בענפים שמספרם 40-42 (קוד ענפי 9,400 ו-9,420 בדוח לפי הוראה 831) דהיינו קבלנות לבניה (כללית ומשתנה), עבודות ציבוריות הנדסיות ואזרחיות)

הדיווח הוא על בסיס מאוחד והוא כולל את האשראי הכספי והסעיפים החוץ מאזניים.

9.2 הוראה 831

הדווח על האשראי לפי ענפי משק הוא רבעוני לפי מאפיינים ספציפיים שניקבעו בהוראה כאשר המיון והסיווג הענפי מבוסס על זה הל.מ.ס מתחילת שנות ה-70. (ב-1993 הפיץ הל.מ.ס מיון ענפי חדש שקרוב לוודאי יאומץ על ידי הפקוח על הבנקים). חשוב לציין כי הדווח על פי הוראה 831 אינו כולל את הסעיפים החוץ מאזניים.

9.3 הוראה 806

ההוראה מחייבת פירוט רב יותר של האשראי לענף הבניה תוך שהיא מרחיבה את ההגדרה בשני נושאים מהותיים.

9.3.1 אשראי לנדל"ן מניב.

9.3.2 אשראי למימון בניה או רכישת קרקע לשימושים עצמיים דהיינו אם מפעל אינטל בקרית גת יקבל אשראי למימון בנית המבנים יחשב זה כאשראי לענף הבניה. (בהנחה שהנדל"ן הנ"ל מהווה בטחון עקרי לאשראי).

9.4 לאור האמור לעיל המסקנה המתבקשת היא כי אין היום שום הוראת דווח לפיקוח על הבנקים או בדו"ח הכספי לציבור שבו ההגדרות של האשראי לענף הבניה חופפות את הגדרת הענף והאשראי בהוראה 315 וזה אמור להיות נכון לגבי הענפים האחרים.

החשיפה של המערכת הבנקאית בישראל לבטחונות נדל"ן

1. אין כיום ברוב הבנקים מערכת מסודרת היכולה להפיק אגרגטים של הבטחונות לסוגיהם להבטחת סלוק אשראים שכנגד נטילתם הם שועבדו.
2. ניסינו לקבל נתון כזה משני בנקים שהצהירו כי הם מצויים בשלבים מתקדמים של מיכון הבטחונות והתברר כי הבנקים הנ"ל אינם מפרידים בין נדל"ן ששועבד להבטחת אשראים שניתנו למימון ענף הנדל"ן ובין אשראים אחרים בבטחון נדל"ן. בבנק אחד משערכים את הנדל"ן ששועבדו להבטחת אשראים שונים ב- 1 ש"ח אם לא חודשה פוליסת ביטוח לנדל"ן מבונה או שהתאריך האחרון של שערך הנדל"ן קודם ל- 3 שנים בתאריך הפקת הדו"ח (לצורך ניהול בטחונות).
3. אותו בנק דווח על נדל"ן המבטיח אשראים בהיקף כולל של כ- 1.6 מיליארד ש"ח (30.6.95) וזאת בכפוף להסתייגות שצוינה בסיפא של סעיף 2 לעיל. סך זה כולל נדל"ן ששועבד כנגד אשראים שניתנו למימון לענף הבנייה. כלומר בטחונות נדל"ן מהוים 15% מהאשראי לצבור כולל המקבילים.
4. הבנק השני דיווח על בטחונות נדל"ן בהיקף של כ- 1.1 מיליארד ש"ח כולל נדל"ן המבטיח אשראים שניתנו לענף הבנייה. סה"כ מהוים אשראים בבטחון נדל"ן כ- 8% מהאשראי לציבור כולל הח-ן המקבילים.
5. מאחר וכיום אין אפשרות לעשות אבחנה בין נדל"ן המבטיח אשראים שניתנו לענף הבנייה ואשראי אחר, לא נותר לנו אלא להשען על תוצאות שעלו מסקירתם של דוחות בקורת אשראי ובטחונות של אשראים שאינם קשורים לענף הבנייה כדלקמן:

6. על אף האמור לעיל "לא חולץ" מרכיב הנדל"ן באותם מקרים בהם רשמו תאגידים בנקאיים שעבודים שוטפים כלליים על כל נכסי הלווה אם שווי של הנדל"ן לבטחון (אם יש כזה) לא צוין במפורש.

נספח 4: מימון ענף הבניה והנדל"ן

בנספח זה נבחנים מקורות מימון קיימים ופוטנציאליים לענף הנדל"ן. שאינם מקורות בנקאיים. המקורות הקיימים לפי שעה הם משקיעים מוסדיים, חברות ביטוח, וכן הנפקות ישירות בבורסה. מקורות נוספים שאינם קיימים כעת, אך עשויים להתפתח הם מקורות מחו"ל וכן הנפקות של יחידות השתתפות.

קיימים כיום מקורות פוטנציאליים להשקעה בענף הנדל"ן באמצעות קופות הגמל השתלמות ופיצויים, ביטוח חיים, וקופות הפנסיה, המגיעים לסך של כ- 12 מליארד ש"ח - סכום המהווה כשליש מהאשראי הבנקאי לענף. מגבלות החוק לכן אינן אפקטיביות. הסיבות העיקריות להעדפת ההשקעה של סכום זה בנכסים אחרים על פני הנדל"ן נובעות מהסיכונים בענף, מחוסר ההתמחות, ולכן מההערכות המיוחדות הנדרשת לכך אצל המשקיעים המוסדיים.

בערבות מכר ע"י חברות ביטוח המגבלה היא גם חוקית, וגם נובעת מחוסר התעניינות של חברות הביטוח.

לקרנות נאמנות אסורה ההשקעה בנדל"ן. ידוע כי בארה"ב קיימות יחידות השתתפות (קרנות נאמנות) המשקיעות בנדל"ן, ואשר לגביהן קיימות הוראות מיוחדות.

א. קופות גמל, השתלמות, ופיצויים

הוראות החוק (תקנות מס הכנסה) מאפשרות השקעות חופשיות עד לשיעור של 40 אחוזים מסך התיק, ומזה, עד 10 אחוזים השקעות בנדל"ן. בפועל, נכון ליולי 95 מסתכמות ההשקעות בנדל"ן ב- 218 מיליון ש"ח (הכוללים את בנייני המשרדים של הקופות), מתוך סך נכסי הקופות המסתכמות ב- 102.2 מליארד ש"ח (0.21 אחוז מסך התיק).

השקעה בתיקי משכנתאות נכללת במגבלת 40 האחוזים. אין נתונים לגבי היקף תיקי המשכנתאות של הקופות, אך ההערכה היא שמדובר בסכומים זניחים. הסיבה להיקפים הנמוכים היא שהתשואה (ביחס לסיכון) בהשקעות אלטרנטיביות, כמו פקדונות צמודים, גבוהה מספיק בהשוואה לתיקי משכנתאות, והפער אינו מצדיק את "כאב הראש" הנדרש ע"מ לרכוש תיק משכנתאות בסיכון סביר.

ההרגשה הכללית היא, שהשקעות בנדל"ן דורשת התמחות שאינה קיימת אצלם כיום. למשל- הערכת השווי, הערכת הסיכון.

כמו כן, התעסקות בדירות (רכישה או השכרה) היא התעסקות עם דיירים רבים, ויכולה להיות כרוכה בהוצאת דיירים מהבתים. לגבי השקעה בנכס מניב- בקניונים ישנה רוויה, ולכן השקעה מסוכנת. הרגשה זו נכונה גם לגבי משרדים. השקעה במבני תעשייה נראית עדיין סבירה, ובאפיק זה נעשו מעט השקעות.

הטבלה שלהלן מסכמת את כללי ההשקעה של קופות גמל, השתלמות, ופיצויים:

סוג ההשקעה	מיגבלה
השקעות חופשיות	עד 40%, מזה עד 10% בנדל"ן
לא סחירות	עד 60%
אג"ח ממשלתיות (כולל ממשלתי סחיר ולא סחיר, מק"מ, לפחות 50%	
מזומן, פח"ק, ואג"ח פרטיות מסוג AA ומעלה.	
נכסים פיננסיים סחירים לא ממשלתיים	עד 50%, ומזה עד 2% בני"ע זרים.

בנוסף, קיימות מיגבלות יציבותיות נוספות:

- עד 5% פקדונות והלוואות מבודד.
- איסור להחזיק ני"ע סחיר מעל 10% מערכה הנקוב (וכמובן לא מעל 5% מנכסי הקופה).
- אולם אם האג"ח הן איכותיות, ישנה גמישות רחבה יותר: עד 12.5% מהערך הנקוב,

או 7.5% מנכסי הקופה באג"ח מסוג BBB או A, ו-15% או 10%, בהתאמה, לגבי אג"ח מסוג AA ויותר.

ב. קרנות הפנסייה

בחודש ספטמבר 1995 שונו הוראות החוק (תקנות מס הכנסה) לגבי קרנות חדשות שהוקמו מתחילת 1995. הטבלה שלהלן מסכמת את הוראות החוק לגבי ההשקעה. בקרנות הוותיקות מותרת השקעה חופשית של עד 4.5%, ומזה עד 1.5% בנדל"ן. בקופות החדשות מותרת השקעה חופשית עד 5%, כולל נדל"ן.

נכסי הקרנות מסתכמים, נכון ליולי 1995, בכ-63 מליארד ש"ח. בפועל, כ-97% מהתיק מוחזקים באג"ח מיועדות, והשאר בפקדונות בבנקים. אחזקותיהן במקרקעין¹ מסתכמות ב-698 מיליון ש"ח (1.1 אחוזים מהתיק). זאת לעומת פוטנציאל של 950 מיליון ש"ח. אין נתונים לגבי הכספים שהצטברו בקרנות החדשות, אך מדובר בסכומים זניחים. מכל מקום, הפוטנציאל הוא בעיקר בקרנות החדשות, אם וכאשר יצטברו שם כספים, ומדובר כמובן בזמן הארוך.

הטבלה שלהלן מסכמת את הוראות ההשקעה לקופות הפנסייה:

קופות חדשות	קופות ותיקות	אג"ח מיועדות אג"ח סחירות לא ממשלתיות מניות וקרנות נאמנות חופשיות
70%	לפחות 93% עד 2% עד 2% עד 4.5%, מזה 1.5% בנדל"ן	אג"ח פרטיות סחירות, מניות, קרנות נאמנות, ני"ע זרים
עד 20%, מזה זרים עד 2%, וכן AA ומעלה עד 10% לפחות 20%, ולפחות 10% מסוג AA ומעלה		אג"ח ממשלתיות, מק"מ, פק. שקליים מזומן, אג"ח פרטיות סחירות מאיכות AA ומעלה
עד 5%		כל השקעה אחרת (כולל נדל"ן ותיקי משכנתאות, וכן אג"ח לא סחירות)

בנוסף להוראות אלו קיימים מיגבלות נוספות: איסור השקעה מעל 10% של ני"ע מסויים, ולא יותר מ-3% מנכסי הקופה (כולל הלוואות ופקדונות לאדם בודד).

ג. חברות ביטוח

1. ביטוח חיים

קיימים שני מסלולי חסכון בביטוח חיים: "מבטיחות תשואה" אשר נסגרו בשנת 1991, ו"משתתפות ברווחים" אשר נפתחו בתחילת 1991. היתרי ההשקעה² במסלולים אלו מוצגים בטבלה הבאה:

¹ הסעיף המאזני מוגדר כ- "אחזקות במקרקעין". ללא הבחנה בין נדל"ן לצריכת שירותי משרד לבין השקעות. טביר להניח שמדובר בעיקר בצריכת שירותי משרד.
² חוק הפיקוח על עסקי ביטוח.

מבטיחות תשואה	משתתפות ברוחים	אג"ח מיועדות אג"ח ממשלתיות אג"ח פרטיות סחירות, מניות, וקרנות נאמנות כל השקעה אחרת פקדונות, הלוואות, אג"ח לא סחירות, ונדל"ן השקעה מקסימלית בנדל"ן בודד (באחוז מכספי התוכנית)
לפחות 85%	אין לפחות 50% עד 50% עד 25%, נמזה נדל"ן-עד 15%	
עד 15%, מזה עד 5% בנדל"ן		
2%	3%	

בנוסף להוראות אלו קיימות מגבלות נוספות: לא יותר מ- 10% השקעה בני"ע בודד; אשראי או חסכון של עמית בודד לא יחרגו מעבר ל- 4% מנכסי הקופה.

נציין שההיתר להשקעה בנדל"ן מתייחס לנדל"ן מניב בלבד. זאת על מנת לקבל ריבית שוטפת³ שתכסה על התשואה המובטחת לחוסכים.⁵ טווח הזמן לנדל"ן מניב הוא שנתיים.

נכון למאי 1995, יתרת הנכסים בתוכניות "מבטיחות תשואה" נאמדת בסך 23,655 מליוני ש"ח: ההשקעה בנדל"ן בפועל נאמדת בכחצי אחוז בלבד (כ- 110 מליון ש"ח), וזאת מתוך פוטנציאל של 1180 מליון ש"ח. בתוכניות החדשות "משתתפות ברווחים" התמונה דומה: יתרת הנכסים הנאמדת מסתכמת ב- 3301 מליוני ש"ח. תיק הנכסים אינו כולל השקעה בנדל"ן, וזאת מתוך פוטנציאל השקעה של כ- 500 מליוני ש"ח. נראה שהסיבות להשקעות הנמוכות נובעת מחוסר התמחות ומהסיכונים הכרוכים בהשקעות בענף זה. (כמו אצל משקיעים מוסדיים אחרים).

נציין, שלחברות הביטוח אין מגבלה לגבי הלוואות לעמיתים כנגד משכנתא, (כפי שאין הגבלה לגבי מזומנים) ובתנאי שסכום ההלוואה לעמית לא יהיה מעבר לסכום החסכון. הוראות ההשקעה מתייחסות לכן ליתרת הסכום.

2. ערבות מכר

בצד הביטוח האלמנטרי, כיוון שחברות הביטוח רוכשות סיכונים, הרי שערבות מכר נראית, מטבע הדברים, כ "נישה" נוספת. למרות זאת, חברות הביטוח אינן מתעסקות במסלול ביטוחי זה.

קיימות מגבלות החוק שאינן מאפשרות זאת. משיחה עם מר יאיר קרייזמן, מאגף הפיקוח במשרד האוצר, עולים הנימוקים הבאים למגבלות החוק:

מערך הבקרה והביטחונות הינו באופיו בנקאי ולא ביטוחי. ביטוח קיים לצורך כיסוי תאונתי על אירוע לא ידוע ושלא ניתן לצפייה. ערבות מכר דורשת בדיקת הפרוייקט, חוסנו הפיננסי של הקבלן, ומערכת ביטחונות - בדיקות שבאופיין הינן בנקאיות. הדבר דורש התמחות, ולכן שילובן של חברות הביטוח אינו מתאים. חיזוק לגישה זו הוא מוצא בניסיון של חברת הביטוח "קידום", אשר הסתבכה בשנת 1989, ובין הסיבות נמנה גם חוסר התמחות בענף.

מעבר למגבלות החוק, קיים ספק רב אם חברות הביטוח יצליחו להשיג ביטוח משנה. עם זאת, במשרד האוצר מוכנים לבדוק כל בקשה לביטוח כזה.

³ נדל"ן שאינו מניב אינו מעניק ריבית (דיבידנד) שוטפת, ובמצב שבכל שנה מוענקת תשואה מובטחת יירשם הפסד. הוראות החוק מונעות מצב זה, אף שההפסד יכול להיות סכני בלבד. נשאלת השאלה, מדוע בתוכניות "משתתפות ברווחים" מוסלת שוב החובה לנדל"ן מניב - שהרי הנימוק של הבטחת תשואה אינו תופס כאן. הנימוק במקרה האחרון הוא ליצור מחיר, שווי ידוע של נכסי העמית בעת הפדיון. אולם, נימוק זה מוביל אותנו לשאלה מדוע בקופ"ג אין חובה כזו, למרות שגם שם ישנה חשיבות לשווי של נכסי העמית? מר יאיר קרייזמן ממשרד האוצר טוען שנושא זה עומד על סדר היום והוא יידון בחדשים הקרובים. עם זאת תנאי קופ"ג אינן זהים לביטוח חיים. למשל, מעבר בין קופות גמל אפשרי, בעוד שאין הדבר אפשרי בחברות ביטוח.

בנוסף למגבלות החוק, חברות הביטוח לא מצאו, לפחות עד היום, עניין בביטוח כזה. הסיבה העיקרית לכך היא ההתמחות הנדרשת לכך.⁴ לכן, עד היום לא הוגשה שום בקשה למפקח על הביטוח.

ד. קרנות נאמנות

הוראות החוק מגבילות את השקעותיהן לנכסים סחירים הרשומים בבורסה לני"ע, או בפח"ק. או בפז"ק עד ל- 14 יום. הרעיון מאחורי הוראות החוק הוא לאפשר היענות לפדיונות. כמו כן, הוראות החוק מתירות ל"קרן סגורה" פקדונות מעל 14 יום, אולם בפועל קרן כזו לא נפתחה עדיין). השקעה ישירה בנדל"ן היא איפוא אסורה.

2. גיוס ישיר באמצעות הנפקות

הטבלה שלהלן מסכמת את הנפקות הסקטור הפרטי, ואת ענף הנדל"ן, הבינוי, וחקלאות (במליוני ש"ח).

שנים	כל הסקטור הפרטי		נדל"ן	בינוי	משקל מניות הענף (אחוזים)
	מניות	אג"ח	וחקלאות (מניות)		
1990	625		50		8.0
1991	930		108		11.6
1992	3640	310	448		12.3
1993	6747	365	1087		16.1
1994	5267	20	570		10.8
1995	550		100		18.2

הנטיה לגיוס ישיר מושפעת במידה רבה מההתפתחויות בבורסה. הנתונים מלמדים אומנם על גידול מסוים במשקל הענף בסך ההנפקות, אך ברור שגיוס ישיר בהיקפים משמעותיים ייתכן רק עם התאוששותה של הבורסה. נציין גם ש- 118 חברות בענף הנדל"ן והבינוי רשומות כיום בבורסה.

בתשואות לפדיון של אג"ח בענף זה קיימת שונות גדולה, ונדרש לכן לימוד מעמיק יותר באיכות החברות ובסוג האיגרות. לשם הדגמה, באוגוסט 95 היו התשואות לפדיון ברוטו באג"ח צמודי מדד במספר חברות כדלקמן (באחוזים): אזורים- 4.75%, אשטרוס- 5.00%, ישרס- 6.6%, מבני תעשייה ב'- 4.8%, מיסנאל אג"ח- 15.0%, התחנה המרכזית החדשה- 13.5%. התקופות לפדיון נעו בין 3.5 ל- 5 שנים. נציין, שהתשואה לפדיון באג"ח ממשלתיות לתקופה דומה היו 4.1%.

3. מקורות מימון אחרים

א. שינוי בהרכב השימושים של החברות

חלק מהחברות מחזיקות נדל"ן (כולל קרקעות) אשר נרכשו בעבר בעת הציפיות לעליית מחירים, ומומנו מהנפקות ומאשראי בנקאי. ניתן לכן לפנות מקורות ע"י מימוש נכסים אלו. ניתן לאמר זאת גם לגבי זירוז המכירה של דירות בשלבי בנייה שונים (או דירות גמורות, אם יש כאלה). הבעיה היא, שפעולה כזו תביא להגדלת ההיצע ולירידת מחירים- דבר שאינו רצוי כמובן לקבלנים.

⁴ מידע זה נשאב משיחות עם יאיר קרייזמן ממועד האוצר, שמואל מלקיס מאיגוד חברות הביטוח, ונחמיה אשר מחברת מגדל.

המקורות האפשריים בחו"ל הם בנקים ומשקיעים מוסדיים. תיאורטית ניתן גם להנפיק בחול, אך הדבר נראה פחות מעשי מהראשונים, משום שהענף ממוקד בפעילות מקומית ולא בינלאומית.

לקיחת אשראי מבנקים בחו"ל דורשת התקשרויות עם בנקים בחו"ל, וכן היכרות של הבנק עם הלקוח, הפרוייקט, הסיכונים והבטחונות. התקשרויות אלו אפשריות יותר במקרה של קונצרו שפעילותו מתפרסת בענפים נוספים, כגון מלונאות (אפריקה ישראל), ונראית אפשרית פחות, לפחות בטווח הקצר, ככל שהפעילות קטנה יותר וממוקדת יותר בנדל"ן. יש גם להניח שבנקים בחו"ל יינקטו ביתר זהירות עקב המשבר בענף במקומות שונים בעולם מתחילת העשור, שבעקבותיו היו קשיים בבנקים. האפשרויות המעשיות והמיידיות של מקור גיוס זה נראות לכן מוגבלות.

הנטייה של משקיעים מוסדיים היא השקעה בנכסים מניבים, על מנת לקבל הכנסות שוטפות. משיחה עם איגוד הקבלנים נמסר כי נוצר קשר עם קופת פנסייה בארה"ב, אך מוקדם להעריך את האפשרויות בכיוון זה.

ג. יחידות השתתפות בפרוייקטים

לפי הצעה שהועלתה ע"י עוסקים בענף, מדובר בהנפקת יחידות השתתפות עבור פרוייקט ספציפי, אשר תישא ריבית ותיפדה עם סיום הפרוייקט - מעין קרן נאמנות סגורה או תוכנית חסכון, כאשר הפרוייקט עצמו ישועבד לטובת המלווים. בהשוואה לאיגרת חוב, המלווה אינו נושא בסיכון של כל פעילות החברה, אלא רק של הפרוייקט עצמו. עדיין לא ברורה צורת ומקום ההנפקה, וכן סוגיית המס.

מכל מקום, יחידות השתתפות שהונפקו עד היום בישראל בענפי הנפט והסרטים לא היו מהסוג המוצע, אלא מהצורה של בעלות, ולכן המשתתפים נושאים בסיכון של אי הצלחת הפרוייקט.

הנסיון בארץ של הנפקת יחידות השתתפות היה בענף הנפט (מספר חברות), וחברה אחת בענף הסרטים ("דליו הפקות" (1991) בע"מ) שהונפקה באוגוסט 1994. בעוד שסוגיית המס במקרה של ענף הנפט נראית כהנפקת מניות רגילה, הרי שבמקרה של ענף הסרטים היא מורכבת (על פי הייעוץ שניתן בתשקיף):

דליו הפקות הוגדרה כ"שותפות מוגבלת". ולכן⁵, השותפות אינה נישום עצמאי, ורווחי או הפסדי השותפות מיוחסים לכל אחד מן השותפים. הדבר מחייב כמובן הגשת דו"ח שנתי למס הכנסה לגבי כל משתתף. מטבע הדברים, הוראות המס מצמצמות את המשתתפים הפוטנציאליים מהציבור הרחב, שבאופן רגיל אינו מגיש דו"ח למס הכנסה. בנוסף, מס רווחי הון אינו פטור ממס.

התייחסות מיוחדת נוספת במקרה של ענף הנדל"ן נובעת מתשלום מס רכישה ומס שבח.

בארה"ב מוכרות קרנות נאמנות הנקראות R.E.I.T. (Real Estate Investment Trust). הקרנות מנפיקות יחידות השתתפות להשקעה בנדל"ן מניב, כולל דירות להשכרה. הקרן משקיעה ישירות בנדל"ן, והיא גם דואגת לאחזקה ושימור הנכס, להשכרתו, ולגביית שכר הדירה מהדיירים. קיימים כללי השקעה מיוחדים לקרנות כאלה, וכן התייחסות מיוחדת לסוגיית המס בהקשר למס רכישה ומס שבח.

להקמתן של קרנות כאלה בארץ חשיבות בכמה תחומים. בין אלה ניתן למנות:

- מקור מימון לענף הנדל"ן.
- עשוי לעודד בנייה של נדל"ן מניב, כולל דירות להשכרה.
- פיתוח השווקים הפיננסיים, כולל מכשירים נגזרים, כאשר נכס הבסיס הוא נדל"ן.
- אפשרות להשקעה של הציבור הרחב ישירות בענף הנדל"ן גם בסכומים קטנים, וזאת תוך נזילות גבוהה יותר מהמצב כיום.

הוראות החוק בארץ מונעות כיום הקמת קרנות כאלו:

- א. לקרן נאמנות אסורה ההשקעה בנדל"ן.
- ב. בעיית מיסוי, בעיקר בגין מס רכישה ומס שבח.

⁵ סעיף 63 לפקודת מס הכנסה.

4. השקעות של משקיעים מוסדיים בנדל"ן בחו"ל

למשקיעים המוסדיים במדינות המערב (כגון אירופה, ארה"ב, קנדה, יפן, אוסטרליה) קיים בדרך כלל היתר להשקיע בנדל"ן (וגם ברכוש אחר, כגון תעשייה) בסכומים משמעותיים. המגבלות לגבי אחוז ההשקעה שונה כמובן במדינות השונות. עם זאת, יש לזכור קיומם של דירות להשכרה במדינות אלו בצורה ממוסדת, המאפשר לכן השקעה בנדל"ן מניב. בטבלה הבאה מוצג אחוז ההשקעה בפועל בנדל"ן מתוך סך התיק של המשקיעים המוסדיים (Pension Investors) בשנים 1991, 1992:⁶

מדינה	השקעות מקומיות (אחוז מתוך התיק המקומי)		השקעות (אחוז מתוך התיק הזר)	
	1991	1992	1991	1992
אנגליה	9.0	8.9	1.2	1.2
אירלנד	14.6	22.4	0	0
דנמרק	5.0	6.0	7.8	10.5
בלגיה	7.7	5.2	1.3	1.8
שוודיה	3.0	-	-	-
גרמניה	6.3	7.0	3.3	0.0
הולנד	15.5	15.3	10.8	10.7
שווייץ	33.7	40.6	0.2	0.0

הנתונים מלמדים שהחלק היחסי של הנדל"ן בסך התיק נמוך בשוודיה, וגבוה מאוד בשווייץ ובאירלנד. הממוצע עומד על כ- 15 אחוז. (לגבי מדינות מערביות אחרות, קיימת השקעה בנדל"ן, אך לא מצאתי נתונים על החתפלגות התיק). נציין גם שמידת שביעות הרצון של המשקיעים המוסדיים לגבי ההשקעות בנדל"ן היתה גבוהה.

* המקור: European Pension Survey 1992, A special report produced by Euromoney Publications PLC

מקורות נוספים:

"Pension Asset Management - An International Perspective" edited by Leslie Hannah, 1988.

"Institutional Investing - the challenges and responsibilities of the 21st" edited by Arnoled W. Sametz

נספח 5: לוחות סטטיסטיים - קניות ענפי המשק מענף הבנייה

לוח 1

תשומות בבניה : (הקבצה של 43 ענפים)
מלוח עסקאות תשומה-תפוקה (1988)
(מליוני ש"ח, במחירים שוטפים)

ענף קונה

ס'ה בנייה סך תפוקה אחוז לבנייה

(ב-%)

32
בניה אחרת31
בניה למגורים

ענף מוכר *

13	620.6	83.3	39.8	43.5	5. כרייה וחציבה
17	1289.1	222.7	73.8	148.9	11. עץ ומוצריו
8	1652.6	127.9	110.9	17.0	15. מוצרי פלסטיק
10	972.0	100.5	88.6	11.9	18. כימיקלים אחרים
74	1296.9	959.2	474.1	485.1	20. זכויות, קרמיקה ומלט
14	803.5	114.7	88.3	26.4	21. מתכת בסיסית
19	3722.9	702.5	420.9	281.6	22. מוצרי מתכת
11	1401.4	149.6	117.0	32.6	23. מכונות
18	1217.9	220.1	192.4	27.7	24. ציוד חשמלי
7	4593.2	332.2	186.3	145.9	35. תחבורה יבשתית
2	20907.6	416.0	247.2	168.8	38. שירותים עסקיים ואישיים
2	8459.8	167.5	118.7	48.8	42. מסחר
8	46937.5	3596.2	2158.0	1438.2	כל הענפים לעיל
			2372	1502	סך מוצרי ביניים
			91.0	95.8	אחוז הענפים לעיל ממוצרי ביניים (ב-%)
			4864.8	3124.0	סך תפוקה כולל

* רשימת המוצרים המיוצרים על ידי המגזר הלאומי