

סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה

(RIA)

**תיקונים בתקנת המכר (דירות) (הבטחת השקעות
של רוכשי דירות) (סייג לתשלומים על חשבון מחיר
דירה), תשל"ה - 1975**

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות
נובמבר 2018



תוכן עניינים

3..... חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

3..... רקע

3..... זיהוי הבעיה וסיבותיה

4..... תכליות ויעדים

5..... חלק ב – ניסוח חלופות

5..... הוספת לוח טבלת תשלומים יעודי עבור תמ"א 38

7..... חלק ג – ניתוח חלופות

7..... עדכון טבלת תשלומים לפי מצב התקדמות הבנייה העכשווי

8..... חלק ד – השוואה בין חלופות ובחירה

8..... סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן :

8..... החלופה הנבחרת :

9..... חלק ה – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

רקע

חוק המכר ותקנותיו

חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה - 1974 (להלן – חוק הבטחת השקעות או החוק) הינו חוק צרכני שנועד לתת הגנה לכספים אותם משלם רוכש דירה חדשה למוכר הדירה. בעסקת רכישה דירה היקף הכספים אותם משלם הרוכש הוא גדול מאוד, במקרים רבים מדובר אף בעסקה היקרה ביותר שיבצע האדם בחייו. לאור זאת, ולאור פערי הכוחות והמידע בין רוכש הדירה למוכר הדירה, החליט המחוקק כי על רשויות המדינה להעניק הגנה נוספת לרוכש, וזאת על מנת להבטיח כי במקרה והעסקה לא תצא בסופו של דבר לפועל לא ירד כספו של הרוכש לטמיון.

החוק קובע כי לא יקבל מוכר מקונה, על חשבון מחיר הדירה, סכום העולה על שבעה אחוזים מהמחיר, אלא אם נתן בטוחה בגין כספי רוכשי דירה חדשה מקבלן. לצד הבטוחות של ערבות בנקאית, פוליסת ביטוח, שעבוד דירה למשכנתא ראשונה והעברת בעלות, מאפשר החוק - במצבים מסוימים - גם מתן בטוחה מסוג הערת אזהרה (סייג לתשלומים על חשבון מחיר דירה). לפי תקנה זו, נקבע לוח תשלומים על פיו ניתן לגבות כספים מרוכש דירה חדשה והוא יקבל בטוחה בדמות הערת אזהרה. לוח התשלומים קבוע לכל הדירות בארץ ואינו משתנה לפי סוגי הפרוייקטים השונים.

תמ"א 38

תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידת אדמה אשר קיבלה תוקף ביום 14.4.2005. התמ"א מאפשרת מתן היתרי בניה לביצוע חיזוק מבנים קיימים ומעודדת את ביצוע החיזוק בכלים מגוונים במטרה לאפשר את ביצוע החיזוק בהתאם למגבלות הקיימות בכל מבנה ומבנה. ב-2010 אושר תיקון מס' 2 הנותן אפשרות להרס המבנה ובנייתו מחדש, כולל הוספת דירות חדשות.

זיהוי הבעיה וסיבותיה

תקנות המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות)(סייג לתשלומים על חשבון מחיר הדירה), תשל"ה-1975 קובעות כי קונה של דירה שהכספים ששילם או שעליו לשלם למוכר לא הובטחו באמצעות ערבות בנקאית, פוליסת ביטוח, שעבוד דירה למשכנתא ראשונה והעברת בעלות, לא יהא חייב בתשלומים על חשבון מחיר הדירה בשיעורים העולים על הקבוע בטבלת שלבי הבנייה שבתוספת הראשונה לתקנה 1.

אופי הבנייה הנהוג בתמ"א 38, השונה בעיקרו מבניית מבנה מגורים חדש, הכולל הליך בינוי דירות שונה והסדרים שונים עם הדיירים הקיימים ורוכשי הדירות, העלה צורך לבחון מחדש את הרלוונטיות של לוח התשלומים הקיים והתאמתו לצורת הבנייה בפוייקטי תמ"א 38.

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
 אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות



טבלת שיעור התשלומים לפי שלבי בניה - בניה חדשה:

שיעור התשלום באחוזים ממחיר הדירה	חלק הבניין	שלב הבניה	
31%	כלל הבניין	יציקת רצפת מפלס תחתון	1
25%	כלל הקומה שבה הדירה	עבודות שלד - כולל עבודות חשמל ואינסטלציה בשלד, מחיצות פנים ומסגרות פתחים במרחב מוגן דירתי	2
5%	כלל הבניין	עבודות שלד קומת המגורים האחרונה - כולל עבודות חשמל ואינסטלציה בשלד, מחיצות פנים ומסגרות פתחים במרחב מוגן דירתי	3
6%	כלל הבניין	חיפוי חוץ	4
10%	הדירה	טיח וריצוף	5
13%	הדירה	הרכבת אביזרי קצה וחיפויים, למעט דלתות פנים, כלים סניטריים, מטבח ואביזרי חשמל	6
5%	כלל הבניין	מערכות משותפות לרבות מעליות וכיבוי אש, פיתוח חצר ושטחים משותפים כנדרש לקבלת אישור אכלוס	7
5%	הדירה	הרכבת דלתות פנים, כלים סניטריים, מטבח ואביזרי חשמל, קבלת אישור אכלוס ומסירת הדירה	8
100%		סה"כ	

תכליות ויעדים

ההתערבות הממשלתית המקורית נבעה מהצורך לוודא כי כספיו של רוכש הדירה מובטחים ושבמידה והחוזה מתבטל, או שמסיבה מסוימת מוכר הדירה לא מספק את שהבטיח, יהיו לרוכש הגנה וכלים לפעול למימוש זכויותיו. מתוך הבנה שבעסקה זו, בין המוכר לרוכש, יחסי הכוחות אינם שווים, המדינה מתערבת על-מנת לנסות ולאזן מחדש את הצדדים כך שהעסקה תתבצע בצורה טובה יותר מבלי שיווצרו סיכונים מיותרים. ללא התערבות, חומרת הנזק עבור רוכש שאינו מקבל את הנכס שרכש וכן אינו מקבל את הכסף שכבר שילם עבורו, צפויה להיות קשה ביותר.

היעד החשוב ביותר להערכת החלופות שיבחנו הוא האיזון בין שמירה על ביטחון כספי רוכשי הדירות וקבלת הזכויות המגיעות להם במסגרת עסקת המכר, אל מול הימנעות מהכבדה כספית מיותרת על היזם או קבלן ושמירה על מצב בו השוק מצליח לתפקד ביעילות, כך שישתלם ליזם או קבלן להמשיך בפעילותם הכלכלית.

הוספת לוח טבלת תשלומים יעודי עבור תמ"א 38

חלופה 0 – המצב הקיים:

כיום לא קיימת טבלת תשלומים יעודית עבור פרויקט תמ"א 38 והתשלומים נקבעים לפי טבלת התשלומים הסטנדרטית (המתואמת לבניה חדשה).

חלופה 1 – יצירת טבלה ייעודית לתמ"א 38:

אופי הבנייה הנהוג בתמ"א 38, השונה בעיקרו מבניית מבנה מגורים חדש, הכולל הליך בינוי דירות שונה והסדרים שונים עם הדיירים הקיימים ורוכשי הדירות, העלה צורך לבחון מחדש את הרלוונטיות של לוח התשלומים הקיים והתאמתו לצורת הבנייה בפוייקטי תמ"א 38. מהות השינוי היא להתאים בכל שלב מהתקדמות הבנייה את אחוז הגבייה המשולמת על ידי הרוכש לאחוז הביצוע והוצאות של הקבלן באותו שלב.

מוצע לבנות טבלת תשלומים ייעודית עבור פרויקט תמ"א 38 המותאמת לשלבים וקצב התקדמות הבנייה בפרויקט. לפי ניתוח מקיף בדבר עלויות הבניה המוטלות על היזמים בעת בניית הפרוייקט מסוג תמ"א 38, מצב זה מחייב שינוי אבני הדרך בהתקדמות הבנייה וכן העברת חלק מהתשלומים לשלבים מאוחרים יותר בתהליך לעומת המצב הסטנדרטי.

טבלת שיעור התשלומים לפי שלבי בניה - תמ"א 38:

שיעור התשלום באחוזים ממחיר הדירה	חלק הבניין	שלב הבניה	
13%	קומה ראשונה של הבניין הקיים	חיזוק הקומה הראשונה במבנה הקיים (כולל הוספת ממו"דים). לרבות ביסוס, חפירה ודיפון למתקן חניה (במידה וקיים).	1
13%	כלל הבניין הקיים	חיזוק הבניין הקיים כולל תקרה עליונה והוספת מרחבים מוגנים דירתיים; חפירה ודיפון למתקן חניה	2
20%	כלל הקומות הנוספות בבניין	עבודות שלד - כולל עבודות חשמל ואינסטלציה בשלד, מחיצות פנים	3

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות



		ומסגרות פתחים במרחב מוגן דירתי	
6%	כלל הבניין	חיפוי חוץ	4
22%	הדירה	טיח וריצוף	5
10%	הדירה	הרכבת אביזרי קצה וחיפויים למעט דלתות פנים, כלים סניטריים, מטבח ואביזרי חשמל	6
10%	כלל הבניין	מערכות משותפות לרבות מעליות וכיבוי אש, פיתוח חצר ושטחים משותפים, כנדרש לקבלת אישור אכלוס	7
6%	הדירה	הרכבת דלתות פנים, כלים סניטריים ואביזרי חשמל, קבלת אישור אכלוס ומסירת הדירה	8
100%		סה"כ	

חלק ג – ניתוח חלופות

עדכון טבלת תשלומים לפי מצב התקדמות הבנייה העכשווי

א. חלופה 0 – המצב הקיים:

1. תועלות:

במצב הנוכחי, טבלת התשלומים מתאימה לקצב התקדמות הבנייה בפרוייקט בנייה חדשה סטנדרטי. חלק מהתשלומים שעל הרוכש לשלם לקבלן עוברים בשלבים מוקדמים יותר ובכך מתאפשר לקבלן חופש מימוני גדול יותר ועלויות ריבית נמוכות יותר.

2. עומסים (נטל רגולטורי):

במצב הנוכחי, השלבים בטבלה הסטנדרטית אינה חופפים לשלבי הבנייה בפרוייקטים של תמ"א 38. מצב זה גורם לאי בהירות גדולה ומחייבת ביצוע אומדן מעורפל להתאמת השלבים שכתובים בטבלה, להתקדמות הבנייה במציאות. בנוסף לכך, הרוכש יצטרך לשלם חלקים מהתשלום במועדים מוקדמים יותר ובכך גדל הסיכון מצדו של הרוכש.

ב. חלופה 1 – בניית טבלה ייעודית לתמ"א 38:

1. תועלות:

במצב זה השלבים של הבנייה בטבלה יתאימו לשלבי הבנייה המתבצעים בפועל בתכנית תמ"א 38. בנוסף לכך קיימת תועלת לצד הרוכש שחלק מהתשלומים נדחים למועדים מאוחרים יותר בתהליך הבנייה. איחור התשלום מקנה הגנה גדולה יותר מפני אובדן הכסף ובכך מקטין את הסיכון לרוכש.

2. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס הצפוי במצב זה היא שהתשלום לקבלן יתארך לשלב מאוחר של התהליך. יתכן שמצב זה יגרום לצמצום חופש המימון של הקבלן שיחייב אותו לקחת מימון גדול יותר.

חלק ד – השוואה בין חלופות ובחירה

סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

1. בחלופה 0, המצב הקיים, קיימת טבלה לבנייה סטנדרטית שהשלבים שבה אינה חופפים לשלבים שקיימים בפועל בבנייה של תמ"א 38. אי חפיפה זו גורמת לאי בהירות גבוהה ומחייבת לבצע אומדן לא מדויק על מנת לקבוע את זמני התשלום של הרוכש לקבלן. כמו כן, היצמדות לטבלה הסטנדרטית גורמת לכך שהרוכש משלם חלקים מהתשלום בזמנים מוקדמים יותר ובכך גדל הסיכון לרוכש ומצטמצמת ההגנה של החוק. צדו השני של המטבע הינו שהתשלום לקבלנים מגיע בשלב מוקדם יותר ובכך מתאפשר חופש מימוני גדול יותר בפרויקט.
2. בחלופה 1, בניית טבלה ייעודית, תהיה טבלה המותאמת לשלבי הבנייה המתבצעים בתכנית תמ"א 38. במצב זה זמני התשלום של כל פעימה יהיו ברורים ומדויקים ואי הבהירות הקיימת לגבי זמני התשלום של תמ"א 38 תתבהר. כמו כן, חלק מהתשלומים שהרוכש משלם לקבלן יעוברו בשלבים מאוחרים יותר ובכך פוחת הסיכון עבור הרוכש וגוברת ההגנה שהחוק מציע. עם זאת, ייתכן ואיחור התשלומים יפגע במימון הראשוני של הקבלנים.

החלופה הנבחרת:

החלופה הנבחרת היא חלופה 1, המציעה הוספת טבלה ייעודית לפרויקטים של תמ"א 38. חלופה זו נבחרה מתוך הבנה שמטרת החוק היא הגנת הרוכש מפני סכנת איבוד כספו הקיימת בעסקה. כמו כן, חלופה זו מותאמת למציאות שבשטח וכך מונעת את אי בהירות השוררת כיום בענף.

חלק ה – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

עבודת הצוות ארכה מעל שנה ובחנה תיקונים בתקנת המכר (דירות)(הבטחת השקעות)(סייג לתשלומים על חשבון מחיר דירה), בעיקר מהסתכלות מנקודת מבטו של הצרכן. הצוות הורכב מנציגי משרד הבינוי והשיכון - הממונה על חוק המכר ועובדיו ונציגי אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות. כמו כן המשרד שכר את שירותי חברת ייעוץ המתמחה בכלכלת הנדסה על מנת לבצע בדיקת שטח מעמיקה .

לאחר למידה והתעמקות בחוקים ובמצב הקיים בשוק הדירות כיום, הוצגו לידי הצוות הבעיות הקיימות במצב הנוכחי והועלו חלופות אפשריות לתיקון. בשלב זה התייעץ הצוות עם התאחדות בוני הארץ (לשעבר התאחדות הקבלנים והבוני ישראל) שהינה הגוף היציג הרשמי של המעסיקים בענף הבנייה למגורים, עבודות ציבוריות, תשתיות, פיתוח, ושיפוצים במדינת ישראל, בכדי לקבל תמונה רחבה על המצב מנקודות מבט אחרות ותוך בחינת חלופות ורעיונות שהוצעו על-ידם, במטרה לשפר את המצב הקיים.

בסוף תהליך זה גובשו הצעות לתיקון התקנה אשר מבוססת על הליך התייעצות בין הגופים השונים שלקחו חלק בישיבות הצוות ובוצעו תיקונים בהתאם להערותיהם. חברי הצוות סבורים כי החלופה שגובשה לבסוף מציעה שיפור משמעותי ביישום התקנה בפרוייקטי תמ"א 38 וכן בהבטחת כספם של רוכשי הדירות.