



סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה (RIA)

תיקונים בחוק המכר (דירות), תשל"ג - 1973

יולי, 2016



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



תוכן עניינים

- 4..... חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות
- 4..... א. רקע
- 4..... ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה
- 4..... ג. תכליות ויעדים
- 5..... חלק ב – ניסוח חלופות
- 5..... 1. הפחתת העלויות עבור רוכשי הדירות
- 5..... א. הגבלת גובה העלות על מתן זכות בלעדית לרכישת דירה ואי מימושה
- 5..... ב. הגבלת התקשרות עם חברת תחזוקה שנקבעה על ידי מוכר הדירה
- 6..... 2. הקשחת התנאים המתירים מכירת הדירה
- 6..... ג. מכירת דירה רק לאחר קבלת אישור תכנית בנייה ולאחר קבלת היתר בנייה (או ציון מועד צפוי לקבלת היתר)
- 6..... 3. שיפור עמדת הרוכש מבחינת רמת הידע והוודאות שברשותו
- 6..... ד. קביעת השלכות לאי-התאמה בין האמור במפרט למתקיים במציאות, בדגש על הבניין והרכוש הציבורי
- 6..... ה. דרישה מהמוכר לידע את הרוכש על כל מידע שעשוי להשפיע על השימוש שלו בדירה
- 7..... ו. ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת ההוצאות המשפטיות במחיר הדירה
- 7..... חלק ג – ניתוח חלופות
- 7..... א. הגבלת גובה העלות על מתן זכות בלעדית לרכישת דירה ואי מימושה
- 9..... ב. הגבלת התקשרות עם חברת תחזוקה שנקבעה על ידי מוכר הדירה
- 10..... ג. הקשחת התנאים המתירים מכירת הדירה
- 11..... ד. קביעת השלכות לאי-התאמה בין האמור במפרט למתקיים במציאות, בדגש על הבניין והשטחים הציבוריים
- 11..... ה. דרישה מהמוכר לידע את הרוכש על כל מידע שעשוי להשפיע על השימוש שלו בדירה
- 12
- 13..... ו. ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת ההוצאות המשפטיות במחיר הדירה
- 14..... חלק ד – כימות ומדידה
- 16..... חלק ה – השוואה בין חלופות ובחירה
- 16..... א. הגבלת גובה העלות על מתן זכות בלעדית לרכישת דירה ואי מימושה
- 16..... ב. הגבלת התקשרות עם חברת תחזוקה שנקבעה על ידי מוכר הדירה
- 17..... ג. הקשחת התנאים המתירים מכירת הדירה



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



- ד. קביעת השלכות לאי-התאמה בין האמור במפרט למתקיים במציאות, בדגש על הבניין והשטחים
הציבוריים 17
- ה. דרישה מהמוכר ליידע את הרוכש על כל מידע שעשוי להשפיע על השימוש שלו בדירה 18
- ו. ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת ההוצאות המשפטיות במחיר
הדירה 19
- חלק ו – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור 20
- חלק ז – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח 20
- א. מתודולוגיה ועומק RIA 20
- ב. מקורות וחומרים 21



א. רקע

חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 (להלן - חוק המכר (דירות)), הינו חוק צרכני שנועד לתת הגנה לרוכשי דירות חדשות במסגרת עסקאות אלה. בבסיס חקיקה זו ניצבת ההנחה שהמערכת החוזית בעסקאות אלה של רכישת דירה מקבלן או יזם אינה שוויונית, וכי ישנם פערי כוחות משמעותיים בין הרוכש למוכר, לטובת המוכר.

מטרה משמעותית של דינים צרכניים הינה צמצום פערי הכוחות בין הצרכן לספק, כאשר ההנחה היא כי בדרך כלל לצרכן אין יכולת מיקוח והשפעה על הספק, קיימים פערי מידע בין הצדדים, כוחו הכלכלי קטן יותר, וכך גם יכולתו להתמודד עם מורכבות העסקה. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בעסקה כה משמעותית לרוכש, שכן ההוצאה על דיור היא המשמעותית ביותר בסל הוצאות משקי הבית ומהווה כ-25% מכלל הוצאות אלה. רוכש דירה ממוצע במדינת ישראל משקיע לצורך רכישת הדירה את עיקר הונו. לרוב מלווה עסקה זו, לצד העמדת ההון העצמי, בלקיחת הלוואה בהיקף משמעותי מבנק מסחרי, כנגד רישום משכנתא על הדירה הנרכשת.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

על רקע דברים אלו, עלה הצורך לבצע בחינה רוחבית של ההסדרה החוקית בתחום מכר דירות, ולהתאימה לשוק הדירות כמו שהשוק פועל כיום. ההתמקדות בבחינה זו תהה על ההיבטים הצרכניים, ומשום כך ייווצר לטובת מטרה זו שיתוף פעולה עם גורמים רלוונטיים כדוגמת הרשות להגנת הצרכן. הצורך בבחינה מגיע מתוך ההנחה כי סביר וידרשו עדכון והתאמות של החוק והתקנות לאופן הבנייה הנהוג היום, לאופי הדירות, להסדרי המכירה החדשים ולמחירי הדירות שעלו במידה משמעותית לאורך השנים האחרונות.

ג. תכליות ויעדים

הצורך בהתערבות הממשלתית המקורית, לשמו נקבע החוק, היה לשם יצירת איזון בעסקת המכר בין מוכר הדירה, שידו בדרך-כלל על העליונה בעסקה מסוג זה, לבין רוכש הדירה, אשר משקיע סכומי כסף אדירים, ולאורך תקופה ארוכה (עד לקבלת הדירה בפועל) אינו רואה תמורה ממשית להשקעתו. במצב זה, המדינה החליטה שזה ממקומה להתערב לטובת רוכשי הדירות, ולהבטיח במגוון דרכים כי אלו לא יפגעו במסגרת עסקה זו. הצורך בהתערבות שבבחינה המחודשת, היא לוודא כי האיזון אכן נשמר, וכי עשרות השנים שעברו מעת כתיבת החוק, לא יצרו לקונות בחוק, אשר משבשות את המטרות לשמן נקבעו ומותירות את רוכש הדירה במצב נחות יותר.



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



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

חלק ב – ניסוח חלופות

אחרי בחינת החוק והתקנות, ולמידת הנושאים הרלוונטיים ביותר לגורמים שהיו שותפים בצוות, הוחלט להתמקד במספר שינויים שצפויים להשפיע במידה רבה על שוק הדיור בישראל.

נחלק את התיקונים לפי שלושה נושאים עיקריים:

1. הפחתת העלויות עבור רוכשי הדירות
2. הקשחת התנאים המתירים מכירת הדירה
3. שיפור עמדת הרוכש מבחינת רמת הידע והוודאות שברשותו

כמו שיוסבר בחלק האחרון של הדו"ח המתאר את המתודולוגיה, "עומק ה-RIA" נקבע כנמוך יחסית, ולכן עבור כל נושא נבחנה חלופה אחת חדשה (שכונתה "חלופה 1") לעומת המצב הקיים.

תיאור החלופות

1. הפחתת העלויות עבור רוכשי הדירות

א. הגבלת גובה העלות על מתן זכות בלעדית לרכישת דירה ואי מימושה
חלופה 0 – המצב הקיים:

במצב הנוכחי אין הגבלה על גובה העלות שמוכר דירה יכול לגבות, עבור מתן זכות בלעדית לרכישת דירה. במצב עניינים זה, ישנו חשש כי מוכר דירה יגבה עלויות גבוהות מן הסביר עבור השירות, דבר שעשוי לייקר את תהליך רכישת הדירה, שבין כה וכה הינו יקר מאוד.

חלופה 1 – המצב המוצע:

מוצע לאסור על מוכר הדירה להעניק לאדם זכות בלעדיות לרכישת דירה בסכום גבוה משיקבע שר הבינוי והשיכון בתקנות, וזאת בהתאם לתקופות התחייבות שיקבעו גם הן בתקנות.

ב. הגבלת התקשרות עם חברת תחזוקה שנקבעה על ידי מוכר הדירה
חלופה 0 – המצב הקיים:



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



כיום סעיף 6א לחוק המכר (דירות) קובע כי מוכר לא יהיה רשאי להגביל את זכותם של נציגי הבית המשותף להביא לסיום חוזה ההתקשרות עם חברת הניהול שבחר עבורם, למשך תקופה העולה על שלוש שנים מיום תחילת תקופת הניהול.

חלופה 1 – המצב המוצע:

מוצע לקצר את תקופת ההתקשרות הכפויה עם חברת התחזוקה לשנתיים בלבד. בנוסף, מוצע להגביל בחוזה ההתקשרות הראשון עם חברת הניהול את האפשרות להעלות התשלומים המגיעים למתחזק במהלך תקופת ההתקשרות.

2. הקשחת התנאים המתירים מכירת הדירה

ג. מכירת דירה רק לאחר קבלת אישור תכנית בנייה ולאחר קבלת היתר בנייה (או ציון

מועד צפוי לקבלת היתר)

חלופה 0 – המצב הקיים:

כיום, סעיף 1 בחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, אינו מונע ממוכר למכור דירות לפני שבידו היתר בניה (או תכנית שמכוחה ניתן להוציא היתר בניה). במצב זה, נמכרת הדירה בשלב מוקדם מאוד, בו אין וודאות כלל כי למעשה תוקם דירה במקום המיועד. זהו מצב שיוצר סיכון רב עבור הרוכש אותו המדינה מעוניינת למנוע.

חלופה 1 – המצב המוצע:

מוצע לאסור על מוכר דירה למכור דירה, טרם מועד אישורה של תכנית שמכוחה ניתן להוציא היתר בניה וכן טרם קבלת היתר בניה, אלא אם נקבע בחוזה המכר מועד צפוי לקבלת היתר הבניה האמור (או מועד מסירה שאינו תלוי במועד קבלת היתר הבניה).

3. שיפור עמדת הרוכש מבחינת רמת הידע והוודאות שברשותו

ד. קביעת השלכות לאי-התאמה בין האמור במפרט למתקיים במציאות, בדגש על הבניין

והרכוש הציבורי

חלופה 0 – המצב הקיים:

במצב הנוכחי, סעיף 4 בחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, קובע כי במידה של אי התאמה בין האמור במפרט לבין הדירה בפועל, מתקיים לפי החוק מצב בו המוכר לא קיים את שמחויב עליו מול הרוכש. עם זאת, אין בסעיף זה התייחסות למצב הבניין או השטחים הציבוריים שסובבים את הדירה.

חלופה 1 – המצב המוצע:

מוצע לקבוע כי המוכר לא קיים את חיוביו כלפי הקונה, גם אם הבניין, לרבות השטחים המשותפים שבו, שונה באופן מהותי מן האמור במפרט. באופן זה למעשה יורחב סעיף אי ההתאמה הקבוע בחוק, כך שיכלול מלבד הדירה, גם את הבניין והשטחים הציבוריים שסובבים את הדירה.



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



ה. דרישה מהמוכר ליידע את הרוכש על כל מידע שעשוי לשהפיע על השימוש שלו בדירה
חלופה 0 – המצב הקיים :

כיום מתקיים מצב בו רוכש הדירה אינו יודע פרטים רבים לגבי הבניין והשטחים הציבוריים שסובבים את הדירה שרכש. מצב עניינים זה, שם את רוכש הדירה במצב של נחיתות מול הרוכש (מצב אותו החוק והתקנות ביקשו למנוע), כך שבמצב זה אין בידיו של הרוכש את מלוא המידע הדרוש לו בכדי להחליט אם ברצונו לבצע את עסקת המכר.

חלופה 1 – המצב המוצע :

מוצע לדרוש ממוכר הדירה להציג בפני הקונה, כל מידע שעשוי להיות לו השפעה של ממש על השימוש בדירה, כגון שינויים שבכוונתו ליזום בתכנית החלה על הדירה, או על הבניין שבו הדירה ותכניות שאושרו או הופקדו המתייחסות למגרשים הגובלים במגרש שבו הדירה, וזאת עד למועד מסירת הדירה.

ו. ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת הוצאות המשפטיות במחיר הדירה

חלופה 0 – המצב הקיים :

במצב הקיים, סעיף 6ג(ב) לחוק המכר (דירות) קובע כי מוכר לא ידרוש מרוכש הדירה השתתפות בהוצאות משפטיות בסכום העולה על הסכום או השיעור שקבע שר הבינוי והשיכון בהתייעצות עם שר המשפטים ושר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בתקנות המכר (דירות) (הגבלת גובה ההוצאות המשפטיות), התשע"ה-2014, אשר הותקנו מכוח הסעיף האמור, נקבע כי מוכר לא ידרוש מרוכש השתתפות בהוצאות משפטיות בסכום העולה על הסכום הנמוך מבין אלה, לפני הוספת מע"מ: 1. 5,000 ש"ח. 2. סכום השווה למחצית האחוז של תמורת הדירה, כפי שנקבע בחוזה המכר.

חלופה 1 – המצב המוצע :

על מנת לנתק את הזיקה בין רוכש הדירה ובין עורך הדין המייצג את מוכר הדירה, מוצע לבטל את ההסדר שקיים היום, ובו מגבלות על גובה ההוצאות המשפטיות, ולקבוע כי ההוצאות המשפטיות בקשר לרישום הזכויות בדירה הנרכשת שאותן דורש המוכר מהקונה, ייכללו במלואן במחיר הדירה.

חלק ג – ניתוח חלופות

א. הגבלת גובה העלות על מתן זכות בלעדית לרכישת דירה ואי מימושה

1.א. חלופה 0 – המצב הקיים :



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



א.1.א. תועלות:

במצב הנוכחי, קובע הקבלן את הסכום המתאים להענקת זכות בלעדיות על הדירה לפי ראות עיניו. מחד, עולה האפשרות כי הקבלן מרוויח באמצעות הסדר זה סכום כספי נוסף, ומאידך, ניתן לראות את הסכום הנקבע כסכום שבא להגן על הקבלן, עקב הסיכון שהוא לקח על עצמו. (מפורט בסעיף העומסים). תועלת נוספת ניתנת לרוכש הדירה אשר ניתנת לו האפשרות הבלעדית לרכוש דירה, תוך קבלת זמן התלבטות לגביה, בזמן שהוא יכול לבחון דירות נוספות.

א.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

הבעיה העיקרית במצב זה, היא העלות הישירה הגבוהה המושתת על רוכש הדירה הפוטנציאלי אשר לשם קבלת תקופת התלבטות לגבי רכישת הדירה (רכישה משמעותית מאוד עבור מרבית אוכלוסיית המדינה) נאלץ לשלם סכומי כסף רבים מאוד, הנעים לרוב בין 10,000 - 30,000 ש"ח. ניתן לתאר עומס נוסף הנופל על המוכר בתקופה זו, בה הוא אינו יכול למכור את הדירה לרוכש אחר, ובכך עלול לפספס רוכשים פוטנציאליים. בנוסף, המוכר קובע את מחיר הדירה בתחילת תקופת ההתחייבות ואין לו אפשרות לשנותו, ובכך הוא מסתכן בעליות בערך הדירה (למשל עלייה בביקושים) אשר לא יאופינו במחיר הדירה.

א.2. חלופה 1 – קביעה בתקנות של גובה עלות מקסימלית לזכות בלעדיות, בהתאם לתקופות התחייבויות שונות

א.2.א. תועלות:

במצב זה, התועלת הינה לצד רוכש הדירה, אשר לא ידרש לשלם סכומי כסף גבוהים בכדי לקבל זכות בלעדיות לרכישת הדירה, לאורך תקופת זמן מוגבלת, ובכך יוכל לבחון את הרכישה בצורה שקולה יותר.

א.2.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס הצפוי במצב זה עלול להיווצר במצב בו גובה העלות שיקבע יהיה לא משתלם עבור הקבלן, ובכך יסכן אותו יותר מאשר ייטיב לו. מצב זה, צפוי להוביל לכך שהמוכר ימנע מלתת לרוכש אפשרות זו, דבר שצפוי להרע את מצבו של הרוכש, אשר לא תינתן לו תקופת ההתלבטות שניתנת לו כיום.



**ב. הגבלת התקשרות עם חברת תחזוקה שנקבעה על ידי מוכר הדירה
ב.1. חלופה 0 – המצב הקיים:**

ב.1.א. תועלות:

במצב הנוכחי, כאשר קבלן קובע איזו חברת אחזקה תנהל את הבניין לאורך שלוש שנים, קיימת תועלת עבור הקבלן, חברת האחזקה ובמידה מסוימת גם עבור הרוכשים:

- א. הקבלן נהנה מביטחון רב יותר כי תחזוקת הבניין תישמר, על ידי חברה עליה הוא סומך, עובדה בעלת משמעות רבה במיוחד במקרים בהם הדירות האחרונות טרם נמכרו.
- ב. חברת התחזוקה מקבלת וודאות עסקית עבור שירותים לשלוש שנים.
- ג. הרוכשים, שאינם מאורגנים עדיין, אינם נאלצים להתעסק במציאת חברת תחזוקה חדשה. התועלת הרבה ביותר מוענקת בשלבי האכלוס הראשונים, בהם קשה יותר לאגד את כלל הרוכשים לידי מציאת חברת תחזוקה.

ב.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס נופל על רוכשי הדירות, בעיקר בשלבי האכלוס האחרונים או לאחר סיום האכלוס, כאשר הם אינם יכולים להחליט בעצמם איזו חברת תחזוקה תופעל בבניין בו הם גרים. באופן זה, באם הם אינם מרוצים מהשירות או לחילופין השירות יקר מדי לטעמם, הם אינם יכולים לעשות דבר מלבד לחכות לתום שלוש השנים הקבועות בחוק.

ב.2. חלופה 1 – קיצור תקופת ההתחייבות לחברת התחזוקה לשנתיים ואיסור על העלאת גובה התשלום לאורך שנים אלו

ב.2.א. תועלות:

התועלת תינתן לרוכשי הדירות אשר יוכלו לבחור בעצמם איזו חברת תחזוקה הם מעוניינים להעסיק. הרציונאל בקיצור התקופה משלוש שנים לשנתיים, הוא כי בתקופת זמן של שנתיים מרבית הדיירים כבר מתגוררים בבניין והם מסוגלים, בצורה פשוטה יחסית, להעסיק חברת תחזוקה כרצונם

ב.2.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

לא נראים עומסים משמעותיים העלולים להיווצר מקיצור תקופת ההתחייבות לחברת התחזוקה המקורית משלוש שנים לשנתיים.



ג. הקשחת התנאים המתירים מכירת הדירה

ג.1. חלופה 0 – המצב הקיים:

ג.1.א. תועלות:

אין תועלות משמעותיות העולות מן המצב הקיים.

ג.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס נופל על רוכשי הדירות, אשר לעתים נמכרות להם דירות ללא היתר בנייה (או מועד צפוי לקבל היתר), ואפילו לפני אישור תכנית שמאפשרת קבלת היתר בנייה, ובכך נוצר מצב בו הרוכש אינו יודע בפועל מתי יקבל את הדירה המוגמרת. בנוסף, נוצרת במקרה זה פגיעה באינטרס הציבורי הכללי, שכן המצב הקיים בו נמכרות דירות ללא היתר בנייה, משמר סנטדרט עבודה שלילי אשר המדינה אמורה לצאת כנגדו ולמנוע את קיומו.

ג.2. חלופה 1 – איסור על מכירת דירה לפני אישור תכנית בנייה ולפני קבלת היתר בנייה או לחילופין מבלי לקבוע מועד צפוי לקבלת ההיתר

ג.2.א. תועלות:

התועלת העיקרית תינתן לרוכש הדירה, אשר זוכה לוודאות רבה יותר לגבי המועד בו יקבל בפועל את הדירה שרכש. בנוסף, תימנע האפשרות עבור קבלן, לנסות ולשכנע את הרשויות הרלוונטיות להעניק לו היתר בנייה, באמצעות הטעוץ כי הדירה כבר נמכרה לרוכש. (מצב שמתרחש כיום, לפי גורמים המעורים בתחום).

ג.2.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

לא נראים עומסים משמעותיים העלולים להיווצר משינוי זה. לפי מידע שניתן מהתאחדות בוני הארץ, בפועל כמעט ואין קבלנים שמוכרים דירות לפני קבלת אישור על תכנית הבנייה, ומרבית הקבלנים אשר מוכרים דירות לפני קבלת היתר בנייה, מציינים מועד צפוי לקבל ההיתר, כך שלדידו, בפועל מצב זה כבר מתקיים בשוק, והשינוי מהווה רק עיגון שלו בחוק.



ד. קביעת השלכות לאי-התאמה בין האמור במפרט למתקיים במציאות, בדגש על הבניין והשטחים הציבוריים

1.1. חלופה 0 – המצב הקיים:

1.1.א. תועלות:

אין תועלות משמעותיות העולות מן המצב הקיים.

1.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

במצב הקיים עלולה להיווצר בעייתיות עבור רוכש, בהינתן ומוכר הדירה ביצע שינויים מהותיים בבניין או ברכוש המשותף של רוכשי הדירות. בניגוד, להגנה שמעניק החוק לגבי שינויים כאלו בתוך הדירה עצמה, לגבי הבניין או הרכוש המשותף לא מעניק החוק הגנה דומה. במצב כזה, הרוכש עלול לקבל שינויים מהותיים ברכוש המשותף, מבלי שיוכל לעשות עם כך דבר.

2.1. חלופה 1 – החלת תוקף "אי ההתאמה" גם לגבי הבניין עצמו והרכוש הציבורי בו

2.1.א. תועלות:

התועלת הצפויה מן המצב המוצע היא בכך שתוענק לרוכש הגנה רחבה יותר וימנע מצב של שינויים מהותיים חד צדדיים מצדו של מוכר הדירה.

2.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

מצב זה לא אמור ליצור עומס עבור המוכר, אלא במידה והחוק יתפרש בכך שהמוכר יאלץ לעדכן את כל הרוכשים לגבי כל שינוי שהוא מבצע בבניין. מצב זה עלול לגרור עומסים עבור המוכר בעדכון מתמיד של כל מפרטי הדירות.



ה. דרישה מהמוכר ליידע את הרוכש על כל מידע שעשוי להשפיע על השימוש שלו בדירה

ה.1. חלופה 0 – המצב הקיים:

ה.1.א. תועלות:

אין תועלות משמעותיות העולות מן המצב הקיים.

ה.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

במצב הקיים, קיימים הרבה פרטים אשר אינם ידועים לרוכש הדירה בעת הרכישה, כגון האפשרות שהמוכר יבנה קומות נוספות לבניין או לחילופין הקמה של מתקנים מסוימים בסביבת הדירה, העלולים להשפיע על החלטו של הרוכש. עולה הטענה כי עבור הרוכש, השגת מידע זה היא מסובכת ולעתים היא אינה משגת עבורו כלל.

ה.2. חלופה 1 – חובת יידוע בכתב לגבי כל שינוי שיש בו השפעה של ממש על שימוש הרוכש בדירה

ה.2.א. תועלות:

במצב המוצע, מתחזקת רמת הוודאות של הרוכש לגבי הדירה וסביבתה, ובכך הוא מסוגל לבצע החלטה מושכלת יותר לגבי רכישה משמעותית זו בעת חתימת החוזה. עם זאת, בהצעה לתיקון החוק, מוצע כי המוכר ידרש ליידע את הרוכשים לגבי השינויים הנ"ל עד למועד מסירת הדירה, והתועלת העולה מדרישה זו עבור רוכש הדירה אינה ברורה (זאת לעומת העומס הרב שיפורט בהמשך).

ה.2.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס העלול להיווצר מחובת דיווח זו, הוא הצורך של המוכר להישאר מעודכן כל העת לגבי תכניות בנייה המאושרות בקרבת הדירה הנמכרת, באמצעות הפרסומים וההודעות שמועברות אליו מוועדת התכנון, על פי חוק התכנון ובנייה. תיקון החוק קובע כי גם לאחר מועד המכירה ועד מועד המסירה, מחויב המוכר למסור לרוכש מידע מסוג זה, דבר שיכול להכביד על המוכר מבחינה כלכלית. (יפורט בהמשך במסגרת "חלק ד' - כימות ומדידה").



ו. ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת ההוצאות המשפטיות במחיר הדירה

1.1. חלופה 0 – המצב הקיים:

1.1.1. תועלות:

במצב הקיים, כאשר העלויות המשפטיות מוגבלות בידי החוק ומשולמות באופן נפרד, מסוגל הרוכש לוודא בצורה קלה יחסית כי לא נגבות ממנו עלויות מיותרות בגין שירות זה.

1.1.1. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס העיקרי, עלול להיווצר מכך שרוכש הדירה, המחויב בהוצאות משפטיות על ידי עורך הדין של המוכר, עלול לטעות ולחשוב כי הוא מכוסה מבחינה משפטית, כאשר זהו אינו המצב. ההשלכות של סיטואציה זו יכולות להיות גבוהות מאוד.

בנוסף, הועלו עדויות כי ההוצאות המשפטיות שנקבעו בחוק אינן מכסות את העלויות האמיתיות הנגבות מעורך-הדין, וכי בפועל במרבית המקרים, גובה המוכר מן הרוכש סכום נוסף בגין עלויות אלו, במסגרת מחיר הדירה הכולל.

טענה נוספת היא כי דווקא הפרדת ההוצאות המשפטיות משאר התשלום על הדירה, מסרבלת את ההתחשבויות מול המוכר ומקשה על הרוכש לדעת מהו המחיר הסופי של העסקה כולל כל התוספות הנלוות לה.

2.1. חלופה 1 – ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת ההוצאות המשפטיות במחיר הדירה

2.1.1. תועלות:

התועלת העיקרית תיווצר בכך שיינתק הקשר בין עורך דינו של המוכר לבין הרוכש. ניתן לצפות כי ניתוק זה יחזק את הרוכש, אשר יעסיק עורך דין שידאג לאינטרסים שלו וידווא כי עסקת המכר היא מיטבית עבורו.

2.1.1. עומסים (נטל רגולטורי):

במצב המוצע, בו ייגבו מן הרוכש הוצאות משפטיות, אך אלו יופיעו כחלק ממחיר הדירה ולא באופן פרטני, עלול להיווצר מצב בו ייגבו מן הרוכש עלויות גבוהות יותר מן הנדרש עבור תחום זה.



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



עם זאת, נראה כי זהו עומס משמעותי, שכן דירה נמכרת במחיר שוק ללא קשר לעלות ההוצאות המשפטיות.

חלק ד – כימות ומדידה

עבור מרבית תיקוני החוק, כימות או מדידה אינם רלוונטיים לשם ההשוואה בין החלופות, שכן הנושאים במהותם אינם עוסקים בהוספה של חובות או פעולות אשר יש אפשרות למדוד אותם. להלן הסיבות לכך:

א. הגבלת גובה העלות של מתן זכות בלעדיות על דירה – במקרה זה, בו לא נקבעו עדיין הסכומים המקסימליים עבור מתן זכות בלעדיות, וכן לא נקבעו תקופות התחייבות האפשריות, לא נראה כי יש אפשרות להעריך מבחינה כמותית את ההשפעה של שינוי זה. מתוך הנחה כי יקבעו סכומים פחותים מאלו הקיימים כיום בשוק, עלולות שתי אפשרויות: הראשונה כי יקבע סכום אשר יעניק למוכר את תחושת הביטחון הנדרשת עבורו בגין האופציה שהוא מעניק לרוכש. במצב זה, העלויות של רוכשי הדירות בגין שירות זה ימעטו, אך קשה להעריך בכמה. האפשרות השנייה היא כי יקבע סכום נמוך מדי עבור קבלן, אשר לא יספק לו את תחושת הביטחון המתאימה, וכתוצאה מכך לא יוענקו כלל זכויות בלעדיות לרוכשים. מצב זה צפוי לגרור הרעה בתנאים עבור הרוכשים אשר לא יוכלו להתלבט לגבי רכישה זו, או לחילופין לגרור שוק שחור של זכויות בלעדיות, מצב שצפוי להחזיר אותנו למצב המקורי או אף לגרוע מזה.

ב. קיצור תקופת ההתחייבויות של רוכשי הדירה מול חברת התחזוקה – קיצור התקופה משלוש שנים לשנתיים צפוי בעיקר לאפשר לרוכשים לבחור בעצמם את חברת התחזוקה המתאימה להם. קשה להעריך מראש האם הרוכשים יצליחו למצוא חברת תחזוקה במחיר נמוך יותר, ובכך לחסוך בעלויות במידה שתשתווה לעלויות הקיימות, לעומת העלות בגין ההשוואה בין חברות תחזוקה שונות ובהתנהלות מולם לשם ההעסקה, ולאורך כל תקופת ההעסקה. עבור המוכר לא נראה כי צפוי שינוי משמעותי בעלויות ועבור חברת התחזוקה צפויה העלאה מסוימת בעלויות, שכן היא מאבדת במובן מסוים לקוח שבו, אשר מעביר אליה כספים, אך אינו גורר מאמץ נוסף בהשגת העבודה.

ג. הקשחת התנאים בחוק המתירים מכירת הדירה – תחום זה כמעט ואינו ניתן להערכה. מחד, גורמים בענף טוענים כי במצב המוצע הוא למעשה המצב הקיים ולכן לא ייווצר שינוי כלל, מאידך בהינתן והתיקון יגרור שינוי בשוק, ומוכרי דירות יאלצו לציין את המועד הצפוי לקבלת היתר בנייה, לא נראה כי שינוי זה יגרור עלויות לגורם כלשהו בעסקה. לשם הבהרה, השינוי נועד בעיקר בכדי לשפר את מידת הוודאות של הרוכשים בנוגע למועד קבלת הדירה המוגמרת, ולא בכדי להקל עליהם מבחינה כלכלית.



מדינת ישראל משרד הבינוי והשיכון



ד. קביעת השלכות לאי-התאמה בין האמור במפרט למתקיים במציאות, בדגש על הבניין והשטחים הציבוריים – שינוי זה לא צפוי לגרור שינוי בעלויות הרגולציה.

ה. ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת ההוצאות המשפטיות במחיר הדירה – מבחינה פרקטית, לא צפוי להיווצר שינוי מבחינת העלויות של רוכש הדירה, שכן הסכום ששולם ישירות מול עורך הדין של המוכר ישולם כעת בעקיפין דרך המוכר. הוצאה זו תיחסך אך עלות הדירה הסופית צפויה להתייקר בגובה סכום זה. עולה האפשרות (החיובית) שניתוק הקשר בין עורך הדין של המוכר לבין הרוכש, תגרור העסקה של עורך דין אחר בידי הרוכש, אשר ידאג לאינטרסים שלו, ובכך יגן עליו בעסקת המכר. אפשרות זו כמובן תגרור עלויות, אך קשה להעריך את היקף עלות זו, שכן לא ברור כמה רוכשים הסתמכו עד כה על עורך הדין של המוכר. עם זאת, עלויות תיאורטיות אלו, לא יחשבו בבחינת החלופות כעומס, אלא כתועלת.

התיקון היחיד שצפוי לגרור עלויות שניתן לכמתן הוא הדרישה ממוכר ליידע את הרוכש על כל מידע שעשוי להשפיע על השימוש שלו בדירה. מידע זה כולל שינויים, בקשות, תכניות או מגבלות אשר יש בהם כדי להשפיע השפעה של ממש על השימוש הסביר בדירה או ברכוש המשותף, כמפורט להלן:

- א. שינויים שיזם המוכר או מי מטעמו בתכנית החלה על החלקה שבה מצויה הדירה, שטרם אושרו, או שינויים כאמור שבכוונתו ליזום, וכן בקשות להקלה באותה חלקה שהגיש המוכר או מי מטעמו או שבכוונתו להגיש;
- ב. תכניות שהופקדו או שאושרו לפי חוק התכנון והבנייה או לפי כל דין אחר, החלות על חלקות הגובלות לחלקה שבה מצויה הדירה;
- ג. מגבלה החלה על פי הסכם או שנקבעה בתכנית, על השימוש ברכוש המשותף.

במידה וחלו שינויים שיש בהם השפעה של ממש על השימוש של הרוכש בדירה בתחומים אלו, בין מועד חתימת החוזה לבין מועד מסירת הדירה, נדרש המוכר למסור הודעה על כך בכתב לקונה, באופן מיידי.

במהלך שיח עם בעלי עניין, הועלתה הערכה כי לצורך עמידה בדרישות אלו, ידרש קבלן להעסיק בעל מקצוע - כנראה עורך דין או אדריכל מתחיל, אשר ידרש לבחון את הפרסומים וההודעות שמקבל הקבלן בגין שינויים בחלקות הגובלות לחלקות בהן מכר המוכר דירות, יבחן האם השינויים התכנוניים הללו יוצרים השפעה של ממש עבור רוכשי הדירות ובמידה וכן, יאלץ לעדכנם בכתב וסביר להניח יאלץ גם כן להיות עם הרוכשים בקשר נוסף לגבי המשמעויות של מידע זה לגבם. תהליך זה, נכון עבור המוכר עבור כל עסקה וכל פרויקט, ממועד חתימת החוזה (ולמעשה עוד לפניו) ועד מועד מסירת הדירה. לפי ההערכות, לצורך עבודה זו תידרש העסקתו של עורך דין



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



או אדריכל בכחצי משרה, אשר העלויות הנגזרות מכך עומדות בממוצע על 3,000-5,000 ש"ח בחודש.

חלק ה – השוואה בין חלופות ובחירה

א. הגבלת גובה העלות על מתן זכות בלעדית לרכישת דירה ואי מימושה

א.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

במצב הקיים, נגבות במרבית המקרים עלויות גבוהות מאוד מרוכשי הדירות הפוטנציאליים עבור זכות בלעדיות זו. כזכור, מטרת חוק המכר (דירות) היא להתערב ביחסי המכר בין מוכר הדירה לרוכש, עקב יחסי הכוחות הלא מאוזנים בין השניים. נראה כי המצב המתרחש בנוגע לזכות הבלעדיות מתאפיין ביחסי כוחות לא שוויוניים מסוג זה, ולכן הועלתה הצעה לאזנם מחדש גם בתחום זה, באמצעות קביעת רף עלות מקסימלי עבור שירות זה, בהתאמה לתקופות התחייבות שונות. יש לזכור שבנושא זה, נוטל מוכר הדירה סיכון, שכן בתקופת ההתחייבות הוא לא רשאי למכור את הדירה לרוכשים אחרים, ובכך עלול לאבד לקוחות במידה והרוכש לו ניתנה זכות הבלעדיות לבסוף יחליט שלא לרכוש את הדירה. מסיבה זו, יש חשיבות לקביעת סכום שיספק את צרכי המוכר במידה ראויה, שכן במידה והמוכר ירגיש כי זהו לא המצב, ושהסיכון שהוא לוקח על עצמו גבוה מדי, סביר להניח שלא יעניק כלל לרוכשי דירות פוטנציאליים את תקופת התלבטות זו, דבר שצפוי להרע את מצבם של רוכשי הדירות.

א.2. החלופה הנבחרת:

החלופה הנבחרת היא חלופה מספר אחת, המציעה שינוי במצב הקיים. לפי ההצעה, הסכומים המדויקים יקבעו בתקנות ולא בחוק עצמו, וזאת משום שחברי הצוות המקצועי חושבים שיש להשקיע זמן נוסף ולשקול את הנושא לעומק, ורק לאחר מכן לקבוע את הסכומים המתאימים ביותר לשוק, וזאת בעיקר עקב הצורך לאזן בין הסיכון של המוכר לבין שמירה על כספי הרוכש.

ב. הגבלת התקשרות עם חברת תחזוקה שנקבעה על ידי מוכר הדירה

ב.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



בנושא זה החלופות יחסית דומות, שכן ההצעה היא לקצר את תקופת ההתקשרות שמחייב המוכר את הרוכשים משלוש שנים לשנתיים. ההיגיון מאחורי ההצעה הוא כי תוך שנתיים מרבית רוכשי הדירות כבר אכלסו את הבניין וכבר קיימת אפשרות נוחה ופשוטה עבורם לבחור בעצמם את חברת התחזוקה המתאימה להם, ואין צורך לכבול אותם לשנה נוספת עם חברת תחזוקה שאינה לפי בחירתם. לא נראה כי קיימים עומסים משמעותיים בהצעה זו, לעומת התועלת שצפויים הרוכשים להרוויח ממנה.

2. החלופה הנבחרת:

מהסיבות שתוארו לעיל, נבחרה חלופה מספר אחת, המציעה שינוי במצב הקיים.

ג. הקשחת התנאים המתירים מכירת הדירה

1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

במצב הקיים קיימים עומסים עבור רוכשי הדירות, שכן לעתים נמכרות להם דירות ללא היתר בנייה, מועד צפוי לקבל היתר או אפילו אישור של תכנית הבנייה. במצב כזה, הם נמצאים בחוסר וודאות גבוהה לגבי המועד בו תועבר להם הדירה, והם למעשה אינם יכולים להיות בטוחים כי הדירה שרכשו תיבנה כלל. לעומת זאת, במצב המוצע, בו מוכר דירה יהיה מחויב לכל הפחות להציג לרוכש אישור של תכנית הבנייה ולציין את המועד הצפוי לקבלת היתר הבנייה, לא נראים עומסים משמעותיים עבור מוכרי הדירות, לעומת תועלת רבה יותר בדמות רמת וודאות וביטחון גבוהה יותר עבור הרוכשים. נוסף על כך, השינוי מייצר סטנדרט עבודה ראוי יותר מבחינת המדינה האחראית לשוק זה, בו נמנעת האפשרות של מכירת דירה ללא היתר או התחייבות למועד קבלת היתר.

2. החלופה הנבחרת:

מהסיבה שתוארה לעיל, נבחרה חלופה מספר אחת, המציעה שינוי במצב הקיים.

ד. קביעת השלכות לאי-התאמה בין האמור במפרט למתקיים במציאות, בדגש על הבניין והשטחים הציבוריים

1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:



מדינת ישראל משרד הבינוי והשיכון



במצב הקיים עלול להתרחש מצב בו המתואר במפרט לגבי הבניין והרכוש הציבורי אינו תואם למצב במציאות, והחוק אינו מעניק לרוכש הגנה משפטית בגין מצב כזה (לעומת ההגנה הניתנת לגבי אי התאמה בין המתקיים בתוך הדירה לעומת מה שנרשם במפרט). לעומת זאת, במצב המוצע, מעוניין הרגולטור להעניק הגנה רחבה יותר לרוכש, גם עבור אי ההתאמות שזוינו לעיל. נראה כי הצעה זו לא גוררת עומס משמעותי עבור המוכר, מלבד הצורך לוודא כי האמור המפרט לגבי הבניין והרכוש הציבורי אכן זהה למציאות. דבר זה אולי יגרור צורך בשינוי האמור במפרט ובכך יעמיס על המוכר מבחינת שעות עבודה. עם זאת, לעומת התועלת שצפויה להיווצר, עומס זה נראה פחות משמעותי.

ד.2. החלופה הנבחרת:

עקב התועלות הצפויות עבור הרוכשים מהמצב המוצע לעומת עומס מינורי שעלול להיווצר עבור המוכר, חלופה מספר אחת היא זו שנבחרה.

ה. דרישה מהמוכר ליידע את הרוכש על כל מידע שעשוי להשפיע על השימוש שלו בדירה

ה.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

ההשוואה בין החלופות בנושא זה הינה מעט יותר מסובכת מבשאר סעיפי הדו"ח. במצב הקיים עולה כי קיימים מצבים בהם רוכש הדירה אינו מידע לגבי פרטים רלוונטיים לגבי הבניין עצמו או לגבי בניינים ומתקנים שצפויים לקום סביב הבניין. במצב זה, רוכש הדירה מבצע את הרכישה מבלי שיש ברשותו את כל המידע הנדרש לו על מנת לשקול כהלכה את ביצוע הרכישה ולכן נראה כי שוב, נוצר חוסר שוויון בין שני צדדי העסקה. בנוסף, נטען כי עבור רוכש הדירה מציאת פרטים אלו הינה בעייתית יותר מאשר עבור המוכר. לעומת זאת, במצב המוצע, בו המוכר נדרש ליידע את הרוכש לגבי פרטים רבים לפני מועד החתימה על החוזה, ולמשך כל התקופה שעד מועד מסירת הדירה, נראים שעולים עומסים משמעותיים עבור המוכר. באמצעות התייעצות עם בעלי עניין, בוצעה הערכה כי לשם עמידה בדרישה זו יצטרך המוכר להעסיק בחצי משרה עורך דין או אדריכל אשר יעקוב אחרי הפרסומים וההודעות שמקבל הקבלן, יבחן את ההשפעות של השינויים התכנוניים עבור רוכש הדירה (בכדי לקבוע האם יש בהן "השפעה של ממש על השימוש של הרוכש בדירה", הגדרה שהינה בעצמה עמומה ויכולה ליצור עומסים בדמות חוסר בהירות עבור המוכר), ובמידה ויוחלט כי שינויים אלו צפויים להשפיע על הרוכש, יידרש אותו בעל מקצוע לעדכן את הרוכש על כך בכתב, וסביר להניח להיות עם הרוכשים בקשר לגבי המשמעות של השינויים האלו לגביהם.



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



עולה תהייה לגבי הצורך בעדכון הרוכש גם לאחר חתימת החוזה, ולגבי התועלות המופקות מכך. באם הידוע יגרום לביטול החוזה, יש לכך עלויות רבות שאינן נכללות בבדיקה זו, ובמידה ולא תוביל לביטול, לא ברור מה יוכל הרוכש לעשות עם המידע. לסיכום, קשה לקבוע האם העומסים שצפויים להיות מוטלים על המוכר והתועלות שכאמור לא ברורות לגמרי עבור הרוכש, הינם יותר או פחות משמעותיים מן העומסים שמוטלים כיום על הרוכשים, אשר אותם קשה הרבה יותר למדוד מבחינה כמותית, שכן הם מאופיינים בעיקר בחוסר מידע.

ה.2. החלופה הנבחרת:

החלופה הנבחרת היא חלופה מספר אחת המציעה שינוי במצב הקיים. כאמור, מן ההשוואה קשה להחליט מיהו הצד המרוויח או המפסיד יותר מכל חלופה, ולכן ההחלטה בוצעה מטיעון עקרוני יותר, בו משרד הבינוי והשיכון מעוניין להעניק הגנה רבה יותר לרוכשי הדירות, וליצור שוויון רב יותר, מבחינת מידע, בין שני הצדדים.

ו. ניתוק הזיקה בין עורך הדין המייצג את המוכר לבין הרוכש, והכללת הוצאות המשפטיות במחיר הדירה

ו.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

במצב הקיים נטען כי העומס המשמעותי ביותר נופל על רוכשי הדירות, אשר טועים לחשוב כי עורך דינו של המוכר, אשר לו הם משלמים באופן ישירות הוצאות משפטיות, הוא גם עורך דינם, אשר דואג להם מבחינה משפטית בעסקת המכר. התועלת שכביכול מתקיימת במצב זה, היא שמירה של החוק על כך שהוצאות משפטיות אלו לא יהיו גבוהות מדי, ורוכש הדירה יכול לוודא שזהו המצב בזכות ההפרדה בתשלום זה, לעומת שאר תשלומי הדירה. עם זאת, צוין כי במקרים רבים, במידה ועלות הוצאות המשפטיות בפועל גבוהה יותר מן המותר לגבות לפי החוק, מכניס הקבלן עלויות אלו במסגרת חוזה המכר הרגיל. לעומת זאת, במצב המוצע, לפיו לא תבוצע הפרדה בתשלום, כלל העלויות על הוצאות משפטיות אלו צפויות היכנס במסגרת מחיר הדירה, ואלו יגבו במסגרת החוזה הכולל. באופן זה, צפוי כי הרוכשים שקודם לכן חשבו שהם מוגנים מבחינה משפטית לא יחושו כך עוד, ויעסיקו באופן עצמאי עורך דין. מכך נראה, כי עלול להיווצר מצב בו העלויות של הרוכשים יעלו, אך מבחינת ההשוואה עלויות אלו לא נחשבות כחיסרון מבחינת המצב המוצע. עולה חיסרון מסוים בכך שאין הגבלה על הוצאות משפטיות אלו כמו שקיים כיום, אך כאמור, נטען כי הגבלה זו לא נאכפת כראוי ולכן לא נראה כי ייווצר שינוי משמעותי בעניין זה מול המצב הקיים.

ו.2. החלופה הנבחרת:



מהסיבות שתוארו לעיל, נבחרה חלופה מספר אחת, המציעה שינוי במצב הקיים.

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

עבודת הצוות ארכה מעל שנה וחצי, ובחנה תיקונים בחוק המכר (דירות) ובמקביל בחוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות), בעיקר מהסתכלות מנקודת מבטו של הצרכן. הצוות הורכב מנציגי משרדי ממשלה רבים: ממשלד הבינוי והשיכון - הממונה על חוק המכר ועובדיו, הלשכה המשפטית, מנהלת מינהל תכנון והנדסה ומנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות. בנוסף, נציגי אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי הרשות להגבלים עסקיים וייצוג כלכלי ומשפטי של הרשות להגנת הצרכן היו שותפים קבועים לצוות. לאחר למידה והתעמקות בחוקים ובמצב הקיים בשוק הדירות כיום, הובאו לידי הצוות, בעיקר מצד הממונה על חוק המכר ונציגי הרשות להגנת הצרכן, הבעיות הקיימות במצב הנוכחי והועלו חלופות אפשריות לתיקון. בשלב זה התייעץ הצוות עם גופים יציגים כמו 'התאחדות בוני הארץ', איגוד הבנקים ונציגי המפקח על הבנקים, שביל 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 החוק, אשר הועברו בין הגופים השונים שלקחו חלק בשיבות הצוות, ובוצעו תיקונים בהתאם להערותיהם. חברי הצוות סבורים כי החלופות שגובשו לבסוף, מציעות שיפור משמעותי במצבם של רוכשי הדירות, מוכרי הדירות והגופים הפיננסיים המממנים.

חלק ז – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

א. מתודולוגיה ועומק RIA

העבודה על תיקוני חוק אלו החלה כבר בסוף שנת 2014, במסגרת צוות מקצועי בין-משרדי אשר בחן את ההסדרה החוקית בתחום מכר דירות. עקב מועד התחלה זה, תהליך בחינת השינויים הנדרשים מול המצב הקיים לא נעשה במסגרת תהליך RIA רגיל, ונדרשו התאמות בין עבודת הצוות המקורית לבין הדרישה להערכת השפעות הרגולציה, שנקבעה בהחלטת ממשלה מספר 2118 מיום 22 באוקטובר 2014. מסיבות אלו, עומק תהליך הערכת השפעות הרגולציה ("עומק ה-RIA") נקבע כמצומצם יחסית. עם זאת, בנושאים ספציפיים, בהם נראה היה כי היקף האוכלוסיה שצפויה להיות מושפעת מן השינוי הוא גדול, או לחילופין, ההמלצות שנסקלו הצביעו על אפשרות



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



להשפעה כספית נרחבת על רשויות המדינה וגופים פיננסיים רבים בתחום, בוצעה התעמקות הן מבחינת התייעצות עם בעלי עניין והן מבחינת כמות הזמן והמחשבה שהושקעה לנושא.

תחילת תהליך עבודת הצוות עסקה בלמידת החומרים, ובשיתוף הדדי בין הגורמים שלקחו חלק בעבודה. לאחר שהושגה הכרות נרחבת יחסית של כל הנוכחים עם התחום, נעשתה בחינה נקודתית של הבעיות העיקריות בחוק ובתקנות הקיימים, שהועלו בעיקר על ידי הממונה על חוק המכר והרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן. הבחינה החלה בהנת היעדים המקוריים של כל סעיף בחוק או בתקנות, למידה על המצב הקיים בשוק והסיבות לחוסר העמידה ביעדים, ולאחר מכן החל שלב המחשבה על פתרונות ושינויים במצב הקיים. במרבית הסעיפים הועלתה חלופה אחת לשינוי (והיא זו המוצגת בחלקים הקודמים בדו"ח כ"חלופה 1") ולעתים הועלו חלופות נוספות שנפסלו יחסית במהרה, אין לגביהן פירוט רב בסיכומי הישיבות ולכן הם לא צוינו בדו"ח זה.

המדד העיקרי לבחינת החלופות היה ההצלחה באיזון מחודש של יחסית הכוחות בין מוכר הדירה אשר במקור מרבית הכוח נמצא ברשותו, לבין רוכש הדירה. עם זאת, נבחנו בקפידה גם העומסים והתועלות במצב המוצע לעומת המצב הקיים. ניסוח החלופות וההשוואה ביניהם נעשה בידי חברי הצוות, בהתייעצות עם גורמים נוספים כגון בעלי עניין וגופים יציגים.

החלטת ממשלה מספר 1204 מיום 28 בפברואר 2016, חיזקה את עבודת הצוות שנעשתה עד אותו מועד, והביאה לגיבוש סופי של המלצות לתיקונים של חוק המכר (דירות) וחוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות).

דו"ח זה מביא סיכום של תהליך הערכת השפעות הרגולציה והוא יופץ בצירוף לתזכיר החוק.

ב. מקורות וחומרים

הצוות התבסס בראש ובראשונה על חוק המכר (דירות) ותקנותיו. במהלך עבודת הצוות, חבריו הכינו מספר מצגות, כל אחד בתחומו, על-מנת ללמד את שאר חבריו על תחום עבודתו ועל הבעיות שהועלו בפניו בנושאים הרלוונטיים. הצוות התבסס גם על פניות ציבור שהופנו אל הממונה על חוק המכר במהלך השנים האחרונות, אשר איפשרו לחברי הצוות להתמקד בנושאים אשר משפיעים באופן ישיר על המפוקחים, וסביר להניח כי נושאים אלו מייצגים עומסים רלוונטיים עבור מפוקחים נוספים, אשר לא פנו ישירות לממונה. בנוסף, הובאו מספר ניירות שסייעו לעבודה, כגון מסמך המציג ניתוח של נתונים סטטיסטיים בנוגע לשוק הדיור המסתמך על דוחות של בנק ישראל, שהוכן על-ידי כלכלנית מאגף ניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון. מרבית החומרים נוצרו במהלך ישיבות הצוות ופגישותיהם עם גופים חיצוניים לממשלה אשר הוסיפו מידע חיוני ליצירת התיקונים המתאימים לחוקים הקיימים.