



סיכום דוח הערכת השפעת

הרגולציה (RIA)

תיקונים בחוק המכר (דירות) (הבטחת

השקעות), תשל"ה - 1974



תוכן עניינים

3.....	חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות
3.....	א. רקע
4.....	ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה
4.....	ג. תכליות ויעדים
5.....	חלק ב – ניסוח חלופות
5.....	1. ליווי פיננסי
5.....	2. הפחתת מרכיב המע"מ מן הערבות הבנקאית ופוליסת הביטוח
6.....	חלק ג – ניתוח חלופות
6.....	א. ליווי פיננסי
8.....	ב. הפחתת מרכיב המע"מ מן הערבות הבנקאית ופוליסת הביטוח
10.....	חלק ד – כימות ומדידה
12.....	חלק ה – השוואה בין חלופות ובחירה
12.....	א. ליווי פיננסי
13.....	ב. הפחתת מרכיב המע"מ מן הערבות הבנקאית ופוליסת הביטוח
13.....	חלק ו – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור
14.....	חלק ז – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח
14.....	א. מתודולוגיה ועומק RIA
15.....	ב. מקורות וחומרים



חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

א. רקע

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 קונה דירה חדשה למוכר הדירה. בעסקת רכישת 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 למוכר הדירה, המדינה החליטה כי ממקומה להתערב בעסקה זו וכי יש צורך להעניק הגנה נוספת לקונה, וזאת על מנת להבטיח כי במקרה שהעסקה לא תצא בסופו של דבר לפועל, לא ירד כספו של הרוכש לטמיון.

לשם הבטחת השקעות של רוכשי דירות בישראל, נקבעו בחוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות), תשל"ה 1974 (להלן – "חוק המכר") כללים מחייבים על מוכר הדירה, ביניהם במקרים מסוימים, הצורך בליווי פיננסי עבור הפרויקט. ליווי פיננסי מוגדר בחוק כ"מימון לפרויקט בנייה על ידי תאגיד בנקאי, במסגרת הסכם ליווי בין המוכר לבין התאגיד הבנקאי". במסגרת הליווי, מנוהלים כלל כספי הפרויקט (של רוכש ומוכר הדירה כאחד), תחת חשבון בנק אחד ומתקיים פיקוח על הוצאות והכנסת הכספים. במסגרת החוק, מוגדרות חובות המוטלות על תאגיד בנקאי המלווה פרויקט בנייה, לדוגמא החובה להפיק פנקס שוברים לתשלום של הרוכש עבור הדירה ולפעול רק לפי הסדר השוברים. חובות אלו אינן מוטלות על גופים שאינם מוגדרים כתאגידים בנקאיים, אותם, מבחינת החוק, רשאי היזם לבחור כמלווים לפרויקט שלו. חוסר איזון זה יוצר יתרון לגופים הפיננסיים שאינם כפופים להוראות חוק המכר, ויתר על כן, מייצר סיכון עבור השקעותיהם של רוכשי הדירות, ובכך אינו נותן מענה לצורך לשמו נחקק החוק. בשנים האחרונות, עקב הביקוש ההולך וגדל לרכישת דירות, קיימת מגמת של עלייה בהתחלות בנייה בישראל. על-מנת לאפשר גידול זה, היזמים וקבלני הבנייה מעוניינים להזייל בעלויות – הן מבחינת הוצאות הבנייה והן מבחינת מימון הפרויקט. במידה ולא יתוקן הבדל זה בין התאגידים הבנקאיים לגופים הפיננסיים האחרים, סביר שיותר ויותר יזמים יפנו לקבלת ליווי פיננסי מגופים שאינם בנקאיים, אשר עקב הדרישות המופחתות מהם, גוזרים עלויות נמוכות יותר על היזמים. נכון להיום הרוב המוחלט של מוכרי הדירות לוקחים ליווי פיננסי מתאגידים בנקאיים (מעל 90%), אך עם השנים גדל בהדרגה שיעור היזמים, אשר מעדיפים להיעזר בגופים פיננסיים אחרים לשם קבלת הליווי הפיננסי.

חלק משמעותי נוסף בהבטחת השקעותיהם של רוכשי הדירות הוא החובה המוטלת על מוכר הדירה להעניק לרוכש הדירה **בטוחה**, מבין חמש האפשרויות הקיימות בחוק: שלוש חלופות קשורות לנכס עצמו - הערת אזהרה, שעבוד והעברת זכויות בדירה, ושתי חלופות הן פיננסיות - **ערבות בנקאית ופוליסת ביטוח**, כאשר שתי האחרונות הן החלופות הנפוצות ביותר, וביניהן הערבות הבנקאית היא זו שנעשה בה השימוש הרב ביותר, באופן מובהק. החוק קובע כי הערבות ופוליסת הביטוח ינתנו לגבי כל הכספים ששילם הקונה, ובאופן זה מוחלת החובה גם לגבי מרכיב



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



המע"מ שבסכום, למרות שהמס מועבר למדינה ולא לידי של המוכר. על-מנת לתקן עיוות זה, לצד תהליך רחב היקף של משרד הבינוי והשיכון שמטרתו הפחתה במחירי הדיור, באמצעות הפחתת עלויות מיותרות לאורך כל שלבי הבנייה, נבחנה האפשרות להפחית את מרכיב המע"מ מגובה הבטוחה, ובכך לצמצם את העלויות הפיננסיות הנדרשות בתהליך הבנייה.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

ליווי פיננסי - החוק והתקנות זקוקים לעדכון והתאמה לאופן הבנייה המתבצע כיום ולגופים הפיננסיים המסייעים למוכרי ורוכשי הדירות, מבחינת המימון, במהלך תהליך הבנייה. חוסר רלוונטיות זה, מקשה על תהליך הבנייה ואף יוצר סיכונים פיננסיים עבור רוכשי הדירות, באופן שאינו מאפשר לחוק להשיג את מטרתו ולהגן על כספי הרוכשים. כאמור, בראש ובראשונה החוק במצבו הנוכחי, אינו מצליח להגן על כספם של רוכשי הדירות, ובכך חוטא למטרתו העיקרית. הפגיעה בהם במקרה זה תהיה בעלויות ישירות גבוהות. ניתן לזהות פגיעה נוספת הנובעת מחוסר שוויון מבחינה רגולטורית בין התאגידים הבנקאיים אל מול גופים פיננסיים אחרים אשר אינם מחויבים בהטלת רגולציה זו. במקרה זה, עקב ההעדפה המבנית כלפי הגופים הלא-בנקאיים, ניתן לשער כי תיראה פגיעה בדמות עלות ישירה עבור התאגידים הבנקאיים, אך לא ברור מה יהיה גובה העלות, וכמה ישפיע חוסר איזון זה על העדפות הקבלנים.

מרכיב המע"מ – נראה שהחוק במקרה זה, העמיס עול כבד על מוכרי הדירות, בנסיון להבטיח את כלל הכספים המושקעים בידי רוכשי הדירות. מטרת החוק הייתה להגן על הרוכש מפני המוכר, כך שזה יחזיר לו את כל הכספים ששילם בגין הדירה שקנה, אך אין סיבה שהמוכר יערוב גם לכספים שהועברו ישירות למדינה, בדמות מס. הבעיה העיקרית היא שמעבר לחוסר הצדק הנוצר במצב זה, העלויות הפיננסיות הנדרשות מקבלן לצורך השלמת תהליך הבנייה הן גבוהות מאוד, וכל סכום נוסף יכול להוות הסיבה שתהפוך את הפרויקט ללא כדאי. משרד הבינוי והשיכון מעוניין להביא להפחתה בעלויות הפיננסיות שמשלם הקבלן, ופועל במגוון דרכים בכדי להשיג מטרה זו, כאשר אחת מהן היא דרך הפחתת מרכיב המע"מ במסגרת ערבות חוק המכר ופוליסת הביטוח. יש לזכור כי חלק גדול מהעלויות שמושטות על מוכר הדירה מגולם בסופו של דבר במחיר שמשלם הרוכש, ולכן גם הרוכש נפגע ממצב עניינים זה.

ג. תכליות ויעדים

הצורך בהתערבות הממשלתית המקורית היה לוודא כי כספיו של רוכש הדירה מובטחים, ושבמידה והחווה מתבטל או שמסיבה מסוימת מוכר הדירה לא מספק את שהבטיח, הרוכש לא ישאר חסר אוניס. הליווי הבנקאי, שמכיל בתוכו את החובה להעניק בטוחה לרוכש, מהווה חלק מרכזי בפיתרון שניתן על-ידי ההתערבות. המדינה לקחה על עצמה את האחריות לדאוג לאזרחיה במקרה זה, עקב הסכום הכספי הגבוה שמשקיע רוכש הדירה, אשר מהווה עבור מרבית אזרחי המדינה את הרכישה היקרה ביותר שיבצעו בחייהם. 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



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



הנוק עבור רוכש שאינו מקבל את הנכס שרכש וכן אינו מקבל את הכסף שכבר שילם עבורו, צפויה להיות קשה ביותר. למרות שבמקרה זה הסיכוי להתממשות הסיכון אינו גבוה, המדינה אינה מעוניינת שאפילו אדם אחד יאלץ להתמודד עם איבוד כל חסכוניותו.

התערבות הנוכחית מונעת משתי סיבות: האחת, יצירת הקלה בגובה הבטוחה שמוכר הדירה נדרש לתת בגין מרכיב המע"מ, מבלי ליצור סיכון נוסף, והשניה היא תיקון חוסר השוויון שנוצר בין תאגידים פיננסיים בשוק, אשר יוצר סיכון מיותר לרוכשי הדירות, וזאת באמצעות החלת הסעיף בחוק העוסק בליווי פיננסי על תאגידים בנקאיים ולא בנקאיים כאחד.

אלו שני תיקונים ששומרים על "רוח" החוק המקורי, ומתקנים את החוק כך שיתאים לשוק הבינוי והדירור כיום. היעד החשוב ביותר להערכת החלופות שיבחנו הוא שיפור האיזון בין שמירה על ביטחון כספי רוכשי הדירות אל מול הימנעות מהכבדה כספית מיותרת על מוכרי הדירות.

חלק ב – ניסוח חלופות

אחרי בחינת החוק והתקנות, ולמידת הנושאים הרלוונטיים ביותר לגורמים שהיו שותפים בצוות, הוחלט להתמקד בשני שינויים עיקריים שצפויים לדעת החברים להשפיע במידה רבה על שוק הדירור בישראל.

1. ליווי פיננסי

חלופה 0 – המצב הקיים :

בחוק נקבעו הסדרים שונים החלים על תאגידים בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי למוכרי דירות, אשר מטרתם להבטיח את כספו של רוכש הדירה. עיקרם, ההסדר לפיו כל תשלום יבוצע באמצעות שובר תשלום שמונפק על ידי הבנק המלווה. במצב הנוכחי, הסדרים אלו אינם חלים על תאגידים לא בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי, ובכך כאמור בסעיפים הקודמים, נוצר סיכון עבור הרוכש וחוסר איזון, שלא בצדק, בין התאגידים הבנקאיים לאלו שאינם בנקאיים.

חלופה 1 – המצב המוצע :

נוכח המציאות העדכנית, במסגרתה פועלים בשוק העמדת האשראי לבנייה גורמים שאינם תאגידים בנקאיים, מוצע להרחיב את תחולת ההסדרים האמורים כך שיחולו גם לגבי גופים מממנים שאינם תאגיד בנקאי, קרי על חברות ביטוח.

2. הפחתת מרכיב המע"מ מן הערבות הבנקאית ופוליסת הביטוח



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



חלופה 0 – המצב הקיים :

כיום, מוכר אשר בוחר להבטיח את כספי הרוכש, כמתחייב מהוראת סעיף 12(1) לחוק, בדרך של מתן ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח, חייב לעשות זאת לגבי כל הסכום ששילם הרוכש בגין הדירה, לרבות מרכיב המע"מ בגין אותו סכום.

חלופה 1 – המצב המוצע :

מוצע להקים קרן ממשלתית אשר תבטיח החזר סכום בגובה מרכיב המע"מ לרוכש, בנסיבות של מימוש הבטוחה לפי החוק. בהתאם לזאת, מוצע כי עם הקמת הקרן, לא ידרש המוכר לתת ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח שמכילה את מרכיב המע"מ. הקרן צפויה לעבודה כמנגנון של שעבוד סטטוטורי של החזרי המע"מ, כלומר כזה שאינו דורש רישום שוטף או דיווח מהבנקים או מחברות הביטוח, אלא רק ידרוש פניה לקבלת ההחזר במקרה של מימוש הערבות. מבחינת ההחזר הכספי, השעבוד יאפשר לקבל את החזרי המע"מ מרשויות המס, ובמקביל, לפי ההצעה, המדינה תתקצב את הקרן כבטחון בסכום כספי שיקבע בהמשך.

חלק ג – ניתוח חלופות

א. ליווי פיננסי

א.1. חלופה 0 – המצב הקיים :

א.1.א. תועלות :

במצב הנוכחי, התועלת העיקרית נתונה לתאגידים הלא-בנקאיים, אשר חלות עליהם פחות חובות במסגרת הסדרי הבטחת ההשקעות, לעומת התאגידים הבנקאיים. סביר להניח, שגם על רוכשי הדירות, אשר נמצאים בהסדרים עם התאגידים הלא בנקאיים, מושתות בהתאם עלויות פחותות יותר. עם זאת, יש לבחון הפחתת עלויות זו מבחינת המטרה לשמה קיימת הרגולציה, ובמקרה זה, נראה שהעלויות שנחסכות עלולות לגרום לנזק רב עבור רוכש הדירה, אשר השקעותיו לא הובטחו באופן מספק, ובכך לפספס חלק מרכזי בתכלית הרגולציה.

א.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי) :



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



במצב כיום, לא קיימים עומסים כספיים ישירים על אף אחת מהאוכלוסיות הרלוונטיות, ואף נחסכת דרישה מסוימת עבור התאגיד הלא בנקאי, כמו שתואר לעיל. עם זאת, נוצר עומס מסוים בדמות חוסר שוויון כלפי התאגידים הבנקאיים, שכן חלות עליהם חובות נוספות שאינן מושגות על התאגידים הלא-בנקאיים. קשה לכמת עומס זה, מבחינת אובדן לקוחות למשל, אך לא נראה שקיימת סיבה לשמר את חוסר האיזון שנוצר, כאשר השירות שאמור להינתן הוא זהה. נוסף על כך, עלול להיווצר נזק רב מאוד עבור אוכלוסיית הרוכשים אשר לא זוכים להבטחת השקעות, השווה למצב בו היו מבוטחים במסגרת הסדר מול תאגיד בנקאי, ובכך כאמור מתפספת מטרת הרגולציה.

2.א. חלופה 1 – הרחבת תחולת הסדר הבטחת השקעות כך שיחול גם לגבי גופים מממנים שאינם תאגיד בנקאי

2.א.א. תועלות:

ניתן לזהות בחלופה זו תועלת עבור רוכשי הדירות, שכן במידה וחלופה זו תתקבל, רוכשי דירות אשר מבוטחים על-ידי תאגיד לא בנקאי במסגרת הסדר הבטחת השקעות, יזכו להגנה רבה יותר, השווה לזו של המבוטחים דרך תאגידים בנקאיים. כמו כן, צפויה להתקיים גם תועלת עבור התאגידים הבנקאיים, שכן חלופה זו תייצר שוויון בחובות המוטלות על שני סוגי התאגידים, ובכך תאפשר תחרות רבה יותר בשוק, ותימנע העדפה מובנית כלפי סוג אחד של תאגידים. בנוסף, ייווצר סטנדרט עבודה קבוע וברור עבור התאגידים הלא בנקאיים, אשר חלקם כבר עבדו בצורות דומות לאלו של הבנקים, ובכך ניתן לציין תועלת אפילו עבור התאגידים הלא בנקאיים.

2.א.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס העיקרי שיוטל במידה וחלופה זו תתקבל יהיה כלפי התאגידים הלא בנקאיים, אשר יחויבו בקיום נהלים שעד כה לא נדרשו בהם. סביר להניח כי חובות אלו ישיתו עליהם עלויות כספיות ישירות וכן עלויות עקיפות נוספות, שינבעו מן הצורך לבצע שינויים בנהלים, דרכי העבודה והקשר מול לקוחותיהם, בעקבות הרגולציה החדשה של הסדרי הבטחת ההשקעות.



ב. הפחתת מרכיב המע"מ מן הערבות הבנקאית ופוליסת הביטוח

1.1. חלופה 0 – המצב הקיים:

1.1.א. תועלות:

במצב הנוכחי, התועלת העיקרית נתונה בידי התאגידים הבנקאיים, אשר הסכום שהם גובים ממוכרי הדירות בתור עמלה על הערבות הבנקאית, גבוה יותר.

1.1.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

בסוף שנת 2015 עמד סך האשראי שמוקצה עבור ערבויות חוק המכר על סך 60,668 מיליוני ש"ח, מתוכם כ-10 מיליארד ש"ח משקפים את מרכיב המע"מ¹, אשר עבורו מרתקים הקבלנים הון עצמי בגובה של כ-2 מיליארד ש"ח כנגד ערבויות חוק מכר. אחוז העמלה שנוהגים הבנקים להחיל על ערבויות אלו עומד על כ-1% מדי שנה ולכן הסכום שנגבה בגין עמלה על מרכיב המע"מ שבערבות עומד על כ-100 מיליון ₪ בשנה. סכום זה, המהווה נטל רגולטורי כבד, נגבה ממוכר הדירה ומתגלגל כחלק מכלל עלויות המימון למחיר הסופי שמשלמים רוכשי הדירות. לגבי פוליסות הביטוח, אחוז הקבלנים העושים שימוש באופציה זו הוא זעום לעומת השימוש בערבות בנקאית, אך עקב מחסור בנתונים, ניתן רק להניח כי גם בתחום זה העמלות שנגבות עבור מרכיב המע"מ מהוות חלק מסך התשלום.

עומס נוסף מתבטא בגובה האשראי שרשאי בנק להעניק לענף הנדל"ן. המפקח על הבנקים קבע מגבלה ענפית, כך שלא יוענק יותר מ-20% מהאשראי של הבנק לטובת פעילות בענף הבנייה. עקב הביקוש הגבוה כיום לפרויקטים העוסקים בבנייה, יש ביקוש רב לאשראי לענף הנדל"ן, אשר עולה לעיתים קרובות על היצע האשראי הקיים. כאשר בנק מעניק ערבות בנקאית גם על מרכיב המע"מ שבמחיר הדירה, הוא למעשה משתמש בחלק מהאשראי שברשותו לטובת מטרה זו (5 מיליארד ₪). כמו שצוין בסעיפים הקודמים, אין הגיון שהבנק יהיה זה שערב להחזרת המס שנגבה לצורך רכישת הדירה, ולכן גם אין הגיון שיאלץ להקצות מהאשראי שברשותו לטובת מטרה זו, על אחת כמה וכמה, כאשר הביקוש לאשראי זה הוא כה רב.

2.2. חלופה 1 – הפחתת מרכיב המע"מ מן הערבות הבנקאית ופוליסת הביטוח, והקמת קרן ממשלתית אשר תבטיח את החזר מרכיב המע"מ לרוכש בעת הצורך

¹ מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2015, בנק ישראל



מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



ב.2.א. תועלות:

המנגנון המוצע בחלופה זו, צפוי ליצור מספר תועלות: בראש ובראשונה צפוי להיחסך התשלום עבור הנפקת ערבות בנקאית בגין סכום משמעותי של כ-10 מליארד ש"ח. בנוסף, צפוי להשתחרר ההון עצמי של קבלנים בגובה של כ-2 מליארד ש"ח, המרותק כיום כנגד מרכיב זה בערבויות חוק מכר, ומשמעותי מכך, ישתחררו 5 מיליארד ש"ח ממגבלת האשראי הענפית. הון פנוי זה יוכל לשמש לטובת הגדלת היקפי בנייה. בנוסף, ישתחרר היקף משמעותי של אשראי בנקאי לענף הבנייה, תחת המגבלה הענפית.

חשוב לזכור כי הפחתה זו אינה מלווה בפגיעה ברמת ההגנה הניתנת לרוכש הדירה, שכן במידה ויעלה הצורך כספו יוחזר לו במלואו, כך שאת הסכום שמשקף את מרכיב המע"מ תחזיר לו הקרן הממשלתית שצפויה לקום, באמצעות התאגיד הבנקאי.

ב.2.ב. עומסים (נטל רגולטורי):

העומס במקרה זה מתחלק בין התאגידים הבנקאיים והלא בנקאיים שמעניקים ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח בהתאמה לצורך למטרה זו, שכן אלו ידרשו לשנות את אופן עבודתם – סביר כי הם יאלצו בטווח הקצר לעדכן נהלים ומסמכים למיניהם. נוסף על כך, סכום הכסף עליו יגבו עמלה יהיה נמוך יותר, ולכן הסכום הכספי שיקבלו במסגרת הסדר הבטחת ההשקעות, יהיה בהתאם נמוך יותר. עם זאת, במסגרת ההסתכלות על תכלית הרגולציה והמטרה לשמה מועברים כספים אלו לידי התאגידים, נראה שטיעון זה אינו צריך להיחשב כשיקול בבחינת החלופות. עומס נוסף ייווצר לשם הקמת הקרן הממשלתית, אשר מטרתה יהיה להבטיח כי במידת הצורך תוכל להעביר את הכספים הנחוצים לידי רוכשי הדירות, וכן להעביר בפועל לרוכש הדירה החוזר כספי בגובה מרכיב המע"מ, בנסיבות של מימוש הערבות הבנקאית לפי החוק. מבחינת היקפם, לא נראה כי עומסים אלו הינם משמעותיים.

מכיוון שהקרן תהנה משעבוד סטטוטורי של החזרי המע"מ, ולכן לא צפויה לדרוש רישום שוטף, דיווחים או כל דרישה בירוקרטית מן התאגידים המבטחים, אלא רק פניה לקבלת החוזר במקרה של מימוש הערבות, אשר על בסיס עשרות השנים האחרונות אירוע כזה הינו נדיר מאוד, לא נראה כי צפויים עומסים משמעותיים גם בתחום זה.



חלק ד – כימות ומדידה

א. הפחתת מרכיב המע"מ מערבות חוק המכר ופוליסת הביטוח

המדידה בתחום זה תראה מחד את ההפחתה הצפויה בעלויות מהפחתת מרכיב המע"מ ומאידך את התוספת בעלויות שצפויה להתרחש עקב בחירה בפתרון של הקמת קרן ממשלתית, כפי שתואר בחלק הקודם. הערכה כמותית זו נעשתה בתייעצות עם בעלי עניין המעורים בתחום, ובהתבסס על מחקר שבוצע בידי חברת "BDO זיו האפט" עבור התאחדות בוני הארץ.

כאמור, בסוף שנת 2015 עמדה יתרת ערבויות חוק המכר על סך 60,668 מיליוני ש"ח, מתוכם כ-10 מיליארד ש"ח משקפים את מרכיב המע"מ². אחוז העמלה שנוהגים הבנקים להחיל על ערבויות אלו עומד על כ-1% ולכן הסכום שנגבה בגין עמלה על מרכיב המע"מ שבערבות עומד על כ-100 מליון ש"ח. במידה וחלופה 1 היא זו שתיבחר, ולא ידרש עוד מהבנקים או מחברות הביטוח לבטח את מרכיב המע"מ, **100 מליון ש"ח אלו יחסכו**, וכתוצאה מכך צפוי לרדת גם מחיר עסקת המכר שמשלם רוכש הדירה.

נוסף על כך, מבחינת גובה האשראי בסיכון העומד לטובת מטרה זו, **צפוי להשתחרר סכום של 5 מיליארד ש"ח, המוקצה כיום כנגד מרכיב המע"מ ערבויות חוק מכר**. מכיוון שמדובר על סכום של כ-10 מיליארד ש"ח העומד לטובת מרכיב המע"מ מתוך ערבות חוק המכר, אנו מגיעים לסכום של כ-5 מיליארד ש"ח שמשתחררים עבור חברות הבניה. בנוסף, יתאפשר לבנקים ולחברות הביטוח לתת יותר אשראי לבנייה תחת המגבלה הענפית, כלומר צפוי להיווצר גידול משמעותי בהיצע האשראי לענף, וכתוצאה מכך צפוי גידול בבניית הדירות. (בהתבסס על הביקוש הגבוה כיום בשוק לדירה). כמו כן, הגידול בהיצע צפוי להביא לירידה במחיר האשראי ובעלויות האשראי.

אם כן, מבחינת העמלות שמשלמים מוכרי הדירות לבנקים, צפוי להיחסך סכום של כ-100 מליון ש"ח, בנוסף, צפויה הקלה משמעותית של כ-5 מיליארד ש"ח ממגבלת האשראי, ושחרור של כ-2 מיליארד ש"ח הון עצמי המוקצה למטרה זו יכול לשמש ליזום בניה חדשה. לעומת זאת, לא צפויות להתווסף עלויות משמעותיות עם המעבר לשינוי המוצע, מלבד עלות הקמה ותפעול של הקרן הממשלתית, אשר לפי ההערכות אינן צפויות להיות גבוהות כלל, ובאופן כמעט וודאי ניתן להגיד שאלו לא יתקרבו לסכומים שיופחתו. לסיכום, ברור כי המצב המוצע מציע חיסכון משמעותי מאוד, במיוחד לאור המנגנון שנבחר, אשר לא צפוי להוסיף עלויות משמעותיות לאף אחד מהגופים הרלוונטיים.

² מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2015, בנק ישראל



ב. ליווי פיננסי

בתחום זה ישנם פחות נתונים שניתן לבצע בעזרתם חישוב מתמטי של הפחתה בעלויות מול הוספה, ולכן הדיון יהיה יותר תיאורטי. מצד אחד, הוספת הדרישות בגין ליווי פיננסי עבור התאגידים הלא בנקאיים באופן כמעט ודאי תוסיף להם עלויות, אשר צפויות להתגלגל למוכר ורוכש הדירה. הוספת הדרישה לעבוד באמצעות פנקס השוברים ולעמוד בזמני התשלום, כמו שנדרש כבר היום מהבנקים, יכולים לגרום לכך שתאגידים אלו ישנו את דרכיהם בצורה שלא דווקא תגזור עלויות גבוהות יותר לאורך זמן, מאלו שנגבות כיום, ואולי ידרשו עלויות רבות יותר רק בטווח הקצר לשם למידת הדרישות החדשות והתאמת נהלי העבודה.

מצד שני, הסדרת תחום זה יכולה ליצור עבור מוכרי דירות רבים יותר את ההבנה כי גם במסגרת ליווי פיננסי מול גופים שאינם בנקאיים הם מוגנים בצורה זהה, ובכך למשוך קהל לקוחות נוסף לעבר גופים אלו. נוסף על כך, בעלי עניין טענו כי כבר היום תאגידים לא בנקאיים פועלים בצורה יחסית דומה לזו של הבנקים, ולכן נראה כי עבור לפחות חלק מהגופים לא יוצר שינוי שלילי כלל.

מסיבות אלו, קשה יותר לבצע הערכה כמותית של המצב הקיים מול המצב המוצע, ולשם בחירת החלופה המועדפת אנו ניאליץ להסתפק בטיעונים האיכותניים לכאן ולכאן, כפי שתוארו בחלקים הקודמים בדו"ח.



חלק ה – השוואה בין חלופות ובחירה

א. ליווי פיננסי

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

בתחום הליווי הפיננסי, ה"עומס" מתבטא בחוסר השוויון מבחינת החובות המוטלות על התאגידים הבנקאיים לעומת התאגידים שאינם בנקאיים, ויתר על כן, בסיכון שנוצר עבור רוכשי הדירות המקבלים ליווי פיננסי מופחת לעומת הרוכשים בעלי הליווי הפיננסי של התאגידים הבנקאיים. כאשר בוחנים את המצב מבחינת היקפו, כיום הרוב המוחלט של הפרויקטים לבנייה למגורים, נמצאים בהסדר הבטחת השקעות הניתן בידי תאגיד בנקאי, ואחוז נמוך נעזר בתאגידים פיננסיים אחרים, ולכן נראה שבפני מרבית אוכלוסית רוכשי הדירות לא ניצבת סכנה, וכי החלת הליווי הפיננסי כמו שהוא מחויב כיום על תאגידים בנקאיים גם לגבי תאגידים לא בנקאיים ייצור בטווח הקצר יותר עומס מתועלת. עם זאת, תכלית חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות) היא להגן על כל אחד מרוכשי הדירות ולהבטיח כי במידת הצורך, סכומי הכסף האדירים שהשקיע יוחזרו לו. מסיבה זו, נראה שלא נכון לבחון תופעה זו מבחינת כמות האוכלוסיה שעלולה להיפגע אלא בפגיעה האפשרית אפילו באדם יחיד.

כאשר בוחנים את התחרות בשוק, ואת חוסר האיזון שנוצר בין התאגידים השונים, קשה לייצר טיעון הגיוני המותיר את המצב הקיים בעינו. העדפה מובנית זו כלפי התאגידים שאינם בנקאיים יוצרת מצב לא הוגן, אשר צפוי להטות את היזמים לבחור בליווי הפיננסי הניתן על-ידם. מכיוון שהשירות שניתן אמור להיות זהה בין התאגידים השונים, נראה הגיוני להחיל על התאגידים השונים את אותן החובות.

כאמור, חלופה מספר אחת, שבאה במטרה להחליף את המצב הקיים, יכולות ליצור התנגדות מסוימת מצד התאגידים הפיננסיים, שכן חובות נוספים יחולו עליהם במסגרת חלופה זו, אך מבחינת ההתסכלות על המטרה לשמה נחקק החוק ובוצעו התיקונים בו לאחר מקרה בו רוכשי דירות נותרו ללא השקעתם הכספית, חלופה מספר אחת נראית העדיפה בשקלול הכולל.

א.2. החלופה הנבחרת:

למרות העומסים הצפויים עבור חברות הביטוח בבחירה בחלופה זו, התועלות שתוארו לעיל, בראש ובראשונה עבור רוכשי הדירות אשר לשמם נחקק חוק זה, מטות את הכף בצורה ברורה לטובת בחירה בחלופה מספר אחת, ולכן זו נבחרה.



ב. הפחתת מרכיב המע"מ מן הערבות הבנקאית ופוליסת הביטוח

1.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

המצב הקיים מייצר עומס כלכלי רב על מוכרי הדירות, ובהתאם על רוכשי הדירות, כאמור. הערבות הבנקאית או פוליסת הביטוח אמורה להבטיח כי הסכום הכספי ששילם הרוכש בגין הדירה יוחזר לו במלואו במידה והוא לא קיבל את שהובטח לו, אך לא ברור מדוע המחוקק קבע כי מוכר הדירה יעמיד ערבות למס ששולם במסגרת הסכם זה, אשר כמובן לא הלך לכיסו של המוכר, אלא הועבר לידי רשות המסים. במצב זה, סכום של כ-10 מליארד ש"ח מוקצה כנגד מרכיב המע"מ במחיר הדירה, וכתוצאה מכך נוצר מצב הגורם לירידה בהיקף הבנייה הפוטנציאלי.

החלופה שהוצעה מתארת מצב בו רוכש הדירה עדיין יזכה להגנה על הכסף שהשקיע, אך מבלי "להפיל" אחריות זו על מוכר הדירה ועל האשראי שמוקצה לטובת ענף הנדל"ן. הממשלה תיקח אחריות על החזר כספי זה במידת הצורך, וזאת באמצעות קרן ממשלתית שתוקם לצורך מטרה זו. הקמת קרן ותפעולה השוטף, לא צפויים להטיל עומסים או עלויות משמעותיות על אף אחד מהגורמים הרלוונטיים, כפי שתואר לעיל.

2.2. החלופה הנבחרת:

לאור ההפחתה הקיצונית בעלויות, אשר לא תלווה כמעט כלל בהוספה של עלויות חדשות, גם במקרה זה נבחר לשנות את המצב הקיים ולהעדיף את חלופה מספר אחת.

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: משרד 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', לשכת עורכי הדין, איגוד הבנקים ונציגי המפקח על הבנקים, בשביל 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 בישיבות הצוות, ובוצעו תיקונים בהתאם להערותיהם. 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. 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 שנשקלו הצביעו על אפשרות 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 עבודת הצוות עסקה בלמידת החומרים, ובשיתוף הדדי בין הגורמים שלקחו חלק בעבודה. לאחר שהושגה הכרות נרחבת יחסית של כל השותפים עם התחום, נעשתה בחינה נקודתית של הבעיות העיקריות בחוק ובתקנות הקיימים, שהועלו בעיקר על ידי הממונה על חוק המכר והרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן. הבחינה החלה בהבנת היעדים המקוריים של כל סעיף בחוק או בתקנות, למידת 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 יחסי 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 רוכשי הדירות, וסביר להניח כי נושאים אלו מייצגים עומסים רלוונטיים עבור רוכשי דירות 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 ומחקר שנעשה בידי חברת "BDO זיו האפט". מרבית החומרים נוצרו במהלך ישיבות הצוות ופגישותיהם עם גופים חיצוניים לממשלה אשר הוסיפו מידע חיוני ליצירת התיקונים המתאימים לחוקים הקיימים.