

טיוטת חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות)(תיקון והוראת שעה).
התשע"ו-2016 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות)(תיקון והוראת שעה), התשע"ו-2016, המצורפת בזה.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

ההוצאה על רכישת 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.

לצורך בחינה רוחבית של ההסדרה החוקית בתחום מכר דירות, תוך התמקדות בהיבטים הצרכניים, הוחלט בהחלטת ממשלה מספר 1204 מיום י"ט באדר א' התשע"ו (28 בפברואר 2016) (להלן – **החלטת הממשלה**) להטיל על שר הבינוי והשיכון, בתיאום עם הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן, לבחון ביצוע תיקונים בחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 (להלן – **חוק המכר (דירות)**) ובחוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (להלן – **חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות)**).

כמו כן, הוטל על שר הכלכלה והתעשייה בהתייעצות עם הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן, לבחון אפשרות לביצוע תיקונים בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 ותקנותיו, בין היתר בהיבטים של הסדרי אכיפה והגברת חובות הגילוי והשקיפות לצרכן בעסקת מכר דירה חדשה. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, להטיל על שר הבינוי והשיכון ועל שר האוצר לבחון את האפשרות לתקן את חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) על מנת להקטין את היקף הערבות הבנקאית הניתנת על פי החוק, כך שהחובה לתת ערבות בנקאית כאמור לא תחול ביחס למרכיב במע"מ במחיר הדירה, וזאת תוך קביעת מנגנון אשר יבטיח את מלוא הסכום ששילם רוכש דירה למוכר.

בהתאם להחלטת הממשלה, הוקם צוות בין-משרדי אשר כלל נציגים של משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד המשפטים והרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן וכן זומנו אליו נציגי הרשות להגבלים עסקיים. מרבית התיקונים המוצעים בהצעת החוק גובשו במסגרת עבודת הצוות האמור.

חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974

חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות) הוא חוק צרכני שנועד לתת הגנה לקונים במסגרת עסקאות מכר של דירות הנמכרות בידי מי שבנה אותן במטרה למכור, בין היתר, באמצעות הבטחת כספי הרוכש על ידי אחת מחמש דרכים חלופיות, במקרה של חוסר אפשרות מצד המוכר להעביר לו את הבעלות או זכות אחרת שהוסכם עליה בחוזה המכר, וכן על ידי קביעת הסדרים שונים החלים על תאגידי בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי למוכרי דירות, אשר מטרתם להבטיח את כספו של רוכש הדירה.

מוצע לתקן את חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות) במספר עניינים, וזאת בהמשך להחלטת הממשלה שהתקבלה בנושא, ולאחר שנמצא כי יש להתאים הסדרים שונים, בחלוף השנים, למציאות העדכנית בשוק רוכשי הדירות, וכן לייצר כלים לחסוך בעלויות הנובעות מחובת המוכר ליתן בטוחות לרוכש הדירה, על פי החוק.

הצעת החוק מציעה, בין היתר, להקים קרן ממשלתית אשר תבטיח החזר סכום בגובה מרכיב המע"מ לרוכש, בנסיבות של מימוש הבטוחה- ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח לפי החוק, כך שעם הקמת הקרן כאמור, לא יידרש המוכר לתת ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח על מרכיב המע"מ. המנגנון המוצע יקל על נטל המימון ויקטין את עלויות עסקת מכר הדירה, וכל זאת- מבלי לפגוע בהגנה הניתנת לרוכש הדירה במסגרת החוק.

הצעת החוק מציעה אף להרחיב את תחולת ההסדרים השונים החלים על תאגידים בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי למוכרי דירות, כך שיחולו גם לגבי גופים מממנים שאינם תאגיד בנקאי, וזאת נוכח המציאות העדכנית, במסגרתה פועלים בשוק העמדת האשראי לבנייה גם גורמים שאינם תאגידים בנקאיים דווקא.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

המנגנון המוצע יקל על נטל המימון ויקטין את עלויות עסקת מכר הדירה, וכל זאת- מבלי לפגוע בהגנה הניתנת לרוכש הדירה במסגרת החוק.

תקציב

הקרן תתוקצב ב 25 מלש"ח לטובת תוחלת הסיכון. עם התקדמות הליך החקיקה תערך בחינה מעמיקה לעניין תוחלת הסיכון ולעניין מנגנון התפעול, והתקציב יעודכן בהתאם להסכמות הגורמים המקצועיים בעניין זה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1204 מיום 28 בפברואר 2016.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי למשרד הבינוי והשיכון.

סיווגים

סיווג ראשי: חקיקה ממשלתית

מוגש על ידי שר הבינוי והשיכון

כ"א בתמוז התשע"ו
27 ביולי 2016

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת טיוטת חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות)(תיקון והוראת שעה),
התשע"ו-2016 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות)(תיקון והוראת שעה), התשע"ו-2016, בנוסח המצורף להצעת ההחלטה, ולהסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון ולאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש מיד לכנסת.

ההוצאה על רכישת 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.

לצורך בחינה רוחבית של ההסדרה החוקית בתחום מכר דירות, תוך התמקדות בהיבטים הצרכניים, הוחלט בהחלטת ממשלה מספר 1204 מיום י"ט באדר א' התשע"ו (28 בפברואר 2016) (להלן – החלטת הממשלה) להטיל על שר הבינוי והשיכון, בתיאום עם הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן, לבחון ביצוע תיקונים בחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 ובחוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974. כמו כן, הוטל על שר הכלכלה והתעשייה בהתייעצות עם הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן, לבחון אפשרות לביצוע תיקונים בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 ותקנותיו, בין היתר בהיבטים של הסדרי אכיפה והגברת חובות הגילוי והשקיפות לצרכן בעסקת מכר דירה חדשה. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, להטיל על שר הבינוי והשיכון ועל שר האוצר לבחון את האפשרות לתקן את חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) על מנת להקטין את היקף הערבות הבנקאית הניתנת על פי החוק, כך שהחובה לתת ערבות בנקאית כאמור לא תחול ביחס למרכיב במע"מ במחיר הדירה, וזאת תוך קביעת מנגנון אשר יבטיח את מלוא הסכום ששילם רוכש דירה למוכר.

בהתאם להחלטת הממשלה, הוקם צוות בין-משרדי אשר כלל נציגים של משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד המשפטים והרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן וכן זומנו אליו נציגי הרשות להגבלים עסקיים. מרבית התיקונים המוצעים בהצעת החוק גובשו במסגרת עבודת הצוות האמור. פרטי הצעת החוק הן כמפורט בדברי ההסבר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לא נמצאו קשיים משפטיים. הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה כמוצע עולה בקנה אחד עם הוראות תקנון עבודת הממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד האוצר - טרם נמסרה עמדה.
הצעת ההחלטה מוגשת על דעת היועץ המשפטי לממשלה (אזרחי).

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר הצעת ההחלטה.

אלעזר במברגר, עו"ד
היועץ המשפטי
משרד הביטחון והשכר

תפקיד

שם

חתימה

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות)(תיקון והוראת שעה), התשע"ו-2016

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה – 1974 (להלן – החוק) הוא חוק צרכני שנועד לתת הגנה לקונים במסגרת עסקאות מכר של דירות הנמכרות בידי מי שבנה אותן במטרה למכרן, בין היתר, באמצעות הבטחת כספי הרוכש על ידי אחת מחמש דרכים חלופיות, במקרה של חוסר אפשרות מצד המוכר להעביר לו את הבעלות או זכות אחרת שהוסכם עליה בחוזה המכר, וכן על ידי קביעת הסדרים שונים החלים על תאגידים בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי למוכרי דירות, אשר מטרתם להבטיח את כספו של רוכש הדירה. מוצע לתקן את החוק במספר עניינים, וזאת בהמשך להחלטת הממשלה שהתקבלה בנושא, ולאחר שנמצא כי יש להתאים הסדרים שונים, בחלוף השנים, למציאות העדכנית בשוק רוכשי הדירות, וכן לייצר כלים לחסוך בעלויות הנובעות מחובת המוכר ליתן בטוחות לרוכש הדירה, על פי החוק.

מוצע, בן היתר, להקים קרן ממשלתית אשר תבטיח החזר סכום בגובה מרכיב המע"מ לרוכש, בנסיבות של מימוש הבטוחה- ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח לפי החוק, כך שעם הקמת הקרן כאמור, לא ידרש המוכר לתת ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח על מרכיב המע"מ. המנגנון המוצע יקל על נטל המימון ויקטין את עלויות עסקת מכר הדירה, וכל זאת- מבלי לפגוע בהגנה הניתנת לרוכש הדירה במסגרת החוק. מוצע אף להרחיב את תחולת ההסדרים השונים החלים על תאגידים בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי למוכרי דירות, כך שיחולו גם לגבי מבטחים המעניקים ליווי פיננסי למוכר.

ג. עיקרי החוק המוצע:

בסעיף 3ב לחוק ייקבע כי ההסדרים החלים על אגיד בנקאי המעניק ליווי פיננסי למוכר יחולו אף על מבטח המעניק ליווי פיננסי למוכר הדירות. הסדרים אלה כוללים בעיקרם את החובה להנפיק פנקס שוברים ולקבל תשלומים רק באמצעותם והטלת חובה על המבטח לוודא כי ניתנה בטוחה לקונה. בהתאמה לתיקון זה, יתוקנו סעיפים נוספים המתייחסים לליווי הפיננסי, לרבות מתן סמכות למפקח על הביטוח להטיל עיצומים כספיים על מבטח בגין הפרת הוראות שונות בחוק, לברר תלונות כנגד מבטחים ולהורות על תיקון הפרות. יתוקן סעיף 3ה לחוק וייקבע בו כי השר יקבע בתקנות פרטים נוספים על אלה המנויים בסעיף זה לחוק, אשר על המוכר לדווח עליהם לממונה לפי החוק. תיקבע הוראת שעה לתקופה של חמש שנים, לפיה ערבות בנקאית ופוליסת ביטוח הניתנות לקונה הדירה להבטחת הכספים ששילם למוכר, לא יכללו את מרכיב המע"מ אשר נכלל בכל תשלום ששולם כאמור. ייקבע כי החזר מרכיב המע"מ לקונה, במקרה בו יתקיימו התנאים שבחוק

למימוש הערבות או הפוליסה, יוטל על המדינה, במסגרת קרן שתוקם לצורך זה במשרד האוצר. הקרן תשיב את מרכיב המע"מ באמצעות הבנק או המבטח אשר הוציא את הערבות או הפוליסה, לפי העניין. לאור חבות המדינה להשבת מרכיב המע"מ ייקבע כי זכותו של המוכר להחזירי המע"מ מרשויות המס במקרה של ביטול חוזי מכר הדירות תשועבד בשעבוד ראשון לטובת המדינה.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקנו סעיפים 1, 2, 1א2, ג2, 3ב עד 3ה, 3ז עד 4, 4ב, 4ד והתוספת לחוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה – 1974. כמו כן, במסגרת הוראת השעה יתוקן סעיף 2 ויתווספו סעיפים 1ג3 ו- 2ג3 לחוק.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

היקף תקציב החשיפה יעמוד על לפחות 25 מיליון ש"ח. סכום זה יעודכן לאחר ביצוע ניתוח חשיפה מפורט ויקבע בעבודה משותפת של אגף החשב הכללי ואגף תקציבים, לצורך עדכון התקצוב לפי הצורך. כמו כן, עם גיבוש המנגנון והבנת הצרכים, תבוצע הערכה של היקף התקציב התפעולי ותוספת תקני כח אדם ככל שאלו ידרשו לצורך הקמת הקרן, תפעולה ובקרה על פעילותה.

ו. הערות לתזכיר

ההערות נדונו ועיקרן הוטמע בנוסח טיוטת החוק, בתיאום עם משרד המשפטים ומשרד האוצר.

ז. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון והוראת שעה),

התשע"ו-2016

תיקון סעיף 1 1. בחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974¹
(להלן - החוק העיקרי), בסעיף 1 -

(1) בהגדרה "דירה", בסופה יבוא "לרבות חלקים מסוימים מהרכוש
המשותף הצמודים להם כאמור בסעיף 55(ג) לחוק המקרקעין, התשכ"ט-
1969"²;

(2) בהגדרה "הלוואה לרכישת דירה", במקום "שתאגיד בנקאי או תאגיד
אחר" יבוא "שתאגיד בנקאי, מבטח או תאגיד אחר";

(3) אחרי ההגדרה "הלוואה לרכישת דירה" יבוא:

"חוק הפיקוח על הביטוח" - חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים
(ביטוח), התשמ"א-1981³;";

(4) בהגדרה "ליווי פיננסי", אחרי "תאגיד בנקאי" יבוא "או על ידי מבטח"
ואחרי "התאגיד הבנקאי" יבוא "או המבטח";

(5) אחרי ההגדרה "ליווי פיננסי" יבוא:

"מבטח" - כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח;";

(6) בהגדרה "המפקח" ו"הוראות ניהול בנקאי תקין", במקום
"המפקח" יבוא "המפקח על הבנקים";

(7) אחרי ההגדרה "המפקח" ו"הוראות ניהול בנקאי תקין" יבוא:

"המפקח על הביטוח" - המפקח על הביטוח כמשמעותו בסעיף 2 לחוק
הפיקוח על הביטוח;";

(8) במקום ההגדרה "תאגיד בנקאי מלווה" יבוא:

"תאגיד מלווה" - תאגיד בנקאי או מבטח, הנותן ליווי פיננסי;".

תיקון סעיף 2 2. בסעיף 2 לחוק העיקרי -

¹ ס"ח התשל"ה, עמ' 14; התשע"ד, עמ' 60.

² ס"ח התשכ"ט, עמ' 259.

³ ס"ח התשמ"א, עמ' 208.

(1) בפסקה (1), אחרי "המפקח" יבוא "על הבנקים";

(2) בפסקה 2) ילים "כמשמעותו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981" – יימחקו.

3. תיקון סעיף 1א2 בסעיף 1א2(ב) לחוק העיקרי, אחרי "תאגיד בנקאי" יבוא "או מבטח".

4. בסעיף 2ג לחוק העיקרי -

(1) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) בסעיף זה -

"תאגיד בנקאי" - תאגיד בנקאי שהמציא ערבות בנקאית

כאמור בסעיף 2(1), בין שהוא תאגיד מלווה ובין שאינו

תאגיד מלווה;

"מבטח" - מבטח שהמציא פוליסת ביטוח כאמור בסעיף 2(2),

בין שהוא תאגיד מלווה ובין שאינו תאגיד מלווה.";

(2) בסעיף קטן (ב) -

(א) בפסקה (1), במקום הסיפה החל במילים "אם הערבות

הבנקאית" יבוא "אם הערבות הבנקאית או פוליסת הביטוח ניתנו על

ידי תאגיד בנקאי או מבטח, שהוא תאגיד מלווה";

(ב) בפסקה (2), במקום "כאמור בפסקה (2) להגדרה "תאגיד

בנקאי" יבוא "שאינו תאגיד מלווה";

(ג) בפסקה (3), בסופה יבוא "שאינו תאגיד מלווה".

5. בסעיף 3ב לחוק העיקרי -

(1) בסעיף קטן (א), במקום "תאגיד בנקאי מלווה" יבוא "תאגיד מלווה";

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "התאגיד הבנקאי המלווה" יבוא "התאגיד

המלווה" ובמקום "כפי שיקבע המפקח בהוראות ניהול בנקאי תקין" יבוא

"כפי שיקבע המפקח על הבנקים בהוראות ניהול בנקאי תקין - לגבי תאגיד

מלווה שהוא תאגיד בנקאי, או כפי שיקבע המפקח על הביטוח בהוראות לפי

סעיף 2(ב) לחוק הפיקוח על הביטוח - לגבי תאגיד מלווה שהוא מבטח";

(3) בסעיף קטן (ג), במקום "התאגיד הנקאי המלווה" יבוא "התאגיד המלווה" ובמקום "כפי שיקבע המפקח בהוראות ניהול בנקאי תקין" יבוא "כפי שיקבע המפקח על הבנקים או המפקח על הביטוח בהוראות כאמור בסעיף קטן (ב)";

(4) בסעיף קטן (ד), במקום "לתאגיד הנקאי המלווה" יבוא "לתאגיד המלווה" ובמקום "ערבות בנקאית לטובת הקונה" יבוא "ערבות בנקאית כאמור בסעיף 2(1) או פוליסת ביטוח כאמור בסעיף 2(2), לטובת הקונה";

(5) בסעיף קטן (ה), במקום "תאגיד בנקאי מלווה" יבוא "תאגיד מלווה", אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או פוליסת ביטוח" ואחרי "מאחריותו של תאגיד בנקאי" יבוא "או מבטח".

6. תיקון סעיף 33 בסעיף 3ג לחוק העיקרי, ברישה, במקום "תאגיד בנקאי או תאגיד אחר" יבוא "תאגיד בנקאי, מבטח או תאגיד אחר".

7. תיקון סעיף 3ד בסעיף 3ד לחוק העיקרי -

(1) בסעיף קטן (ד), במקום "לבירור המפקח" יבוא "לבירור המפקח על הבנקים";

(2) אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ה) קיבל הממונה פניית ציבור בעניין הנוגע למבטח יעבירה לבירור המפקח על הביטוח; המפקח יברר את הפנייה לפי הוראות סעיפים 60 עד 62 לחוק הפיקוח על הביטוח, ואם מצא כי הייתה מוצדקת, יודיע נל כך לפונה, למבטח וכן לממונה; המפקח יפרט בהודעתו כאמור את ממצאי הבירור ואת הדרכים לתיקון הליקויים שמצא."

8. בסעיף 3ה לחוק העיקרי -

(1) האמור בו יסומן "(א)" ובו המילים "סמוך לחתימת חוזה המכר" - יימחקו;

(2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) השר יקבע בתקנות את המועד למסירת הפרטים כאמור בסעיף קטן (א), ורשאי הוא בתקנות כאמור לקבוע פרטים נוספים שעל המוכר למסור לממונה."

9. בסעיף 3ז לחוק העיקרי -

(1) בסעיף קטן (א), במקום "ולמפקח" יבוא "ולמפקח על הבנקים או למפקח על הביטוח, לפי העניין";

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "שאינו תאגיד בנקאי" יבוא "או מבטח" ובמקום "למפקח" יבוא "למפקח על הבנקים ולמפקח על הביטוח".

10. בחלפת סעיף 3 ח במקום סעיף 3 לחוק העיקרי יבוא :

"סמכויות המפקח 3 ח. יצא המפקח על הבנקים או המפקח על הביטוח כי תאגיד בנקאי או מבטח, לפי העניין, שהוא תאגיד על הבנקים והמפקח על הביטוח לגבי תאגיד בנקאי או מבטח שהפר חובותיו מלבטח, לפי העניין, שנתן הלוואה לקונה לרכישת דירה, הפר את חובותיו לפי סעיף 3ב, או שתאגיד, שאי הוא, בלי לגרוע מסמכויותיו על פי כל דין, להורות לתאגיד הבנקאי או למבטח לתקן את זהפרה, וכן רשאי הוא להורות על הדרכים לתיקונה, כפי שימצא לנכון."

11. בתיקון סעיף 3ט בסעיף 3(א) לחוק העיקרי, במקום "שהמפקח העביר אליו" יבוא "שהמפקח על הבנקים או המפקח על הביטוח העבירו אליו".

12. בתיקון סעיף 4 בסעיף 4(ג)(2) לחוק העיקרי, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או פוליסת ביטוח".

13. בסעיף 4ב(ב) לחוק העיקרי -

(1) ברישה, במקום "בידי תאגיד בנקאי יטיל המפקח על התאגיד הבנקאי" יבוא "בידי תאגיד בנקאי או מבטח, יטיל המפקח על הבנקים או המפקח על הביטוח, על התאגיד הבנקאי או המבטח, הכל לפי העניין";

(2) בפסקה (2), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או פוליסת ביטוח".

14. בסעיף 4יד לחוק העיקרי -

(1) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "או מבטח";

(2) האמור בו יסומן "(א)" ובו, אחרי "למפקח" יבוא "על הבנקים";

(3) אחרי סעיף קטן (א) יבוא :

"(ב) הוראות סעיפים 4 עד 4 יג יחולו על מבטח בשינויים אלה: זמכויות הממונה לפי אותם סעיפים יהיו נתונות למפקח על הביטוח, ועל הודעת חיוב יהיה ניתן לערער לפי הוראות סעיף 92 ל חוק הפיקוח על הביטוח."

15. תיקון התוספת בתוספת לחוק העיקרי, בפסקה 3, במקום "(לעניין תאגיד בנקאי מלווה)" בוא "(לעניין תאגיד מלווה)" ובמקום "(לעניין תאגיד בנקאי שאינו תאגיד בנקאי מלווה או מבטח)" יבוא "(לעניין תאגיד בנקאי או מבטח שאינו תאגיד מלווה)";

16. הוראת שעה בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה (להלן – יום התחילה) עד תום חמש שנים מהיום האמור יקראו את החוק העיקרי כך: (1) סעיף 2 לחוק העיקרי ייקרא כאילו –

(א) בפסקה (1), אחרי "על חשבון המחיר" בא "למעט מרכיב המע"מ הנכלל בכספים אלה";

(ב) בפסקה (2), במקום "להבטחת החזרתם של כל הכספים כאמור בפסקה (1)" בא "להבטחת החזרתם של כל הכספים ששילם לו הקונה על חשבון המחיר למעט מרכיב המע"מ הנכלל בכספים אלה, בהתקיים הנסיבות כאמור בפסקה (1)";

(ג) בפסקה (3), במקום "להבטחת החזרת כל הכספים כאמור בפסקה (1)" בא "להבטחת החזרתם של כל הכספים ששילם לו הקונה על חשבון המחיר, בהתקיים הנסיבות כאמור בפסקה (1)";

(2) אחרי סעיף 3 לחוק העיקרי יקראו כאילו בא:

"שיעבוד ראשון של 13. נתן מוכר בטוחה כאמור בסעיף 2(1) או (2), תהיה זכות המוכר לקבלת החזר מרכיב המע"מ ששולם, במקרה של מימוש הבטוחה, משועבדת בשעבוד מרכיב המע"מ ראשון לטובת המדינה; לעניין זה, "מרכיב המע"מ" – מס הערך המוסף הנכלל במחיר הדירה, בשיעור החל לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975⁴ במועד כל תשלום מאת הקונה למוכר.

השבת מרכיב 23. (א) בסעיף זה – המע"מ עם מימוש בטוחה

⁴ ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

"בטוחה" – ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח
כאמור בסעיף (1)2 או (2);

"מרכיב המע"מ" – כהגדרתו בסעיף 13;

"הקרן" – הקרן שהוקמה לפי סעיף קטן (ג).

(ב) מומשה בטוחה בנסיבות האמורות בסעיף
(1)2 או (2), תשיב הקרן לקונה, באמצעות התאגיד
זבנקאי או המבטח שהמציא את הבטוחה, סכום
בגובה מרכיב המע"מ ביחס לכל תשלום מאת
זקונה למוכר אשר בשלו ניתנה הבטוחה, בהתאם
להוראות אלה:

(1) התאגיד הבנקאי או המבטח יפנה,
לא יאוחר משני ימי עסקים ממועד
זמימוש, בבקשה לקבל מהקרן סכום
בגובה מרכיב המע"מ;

(2) בתוך 14 ימים ממועד פניית התאגיד
הבנקאי או המבטח כאמור בפסקה (1),
ועבר הסכום בגובה מרכיב המע"מ מהקרן
לתאגיד הבנקאי או למבטח;

(3) עם קבלת הסכום בגובה מרכיב
זמע"מ מהקרן יעבירו התאגיד הבנקאי או
המבטח לידי הקונה.

(ג) החשב הכללי של משרד האוצר יקים,
משרד האוצר, קרן שמטרתה השבת סכומים
בגובה מרכיב המע"מ לקונים, עם מימוש בטוחות,
התאם להוראות סעיף זה; הודעה בדבר הקמת
הקרן תפורסם ברשומות.

(ד) החשב הכללי, בהסכמת המפקח על הבנקים
המפקח על הביטוח, יתקין את תקנון הקרן;
בתקנון כאמור ייקבעו, בין השאר, הוראות בדבר
פעולות הקרן, נוהלי הגשת בקשות לקרן והטיפול
בהן וסדרי עבודתה; תקנון הקרן יפורסם באתר
האינטרנט של משרד האוצר.

17. (א) חוק זה יחול לגבי דירה שחוזה המכר לגביה נכרת ביום התחילה או לאחריו.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) -

(1) הוראות סעיף 33 לחוק העיקרי, כנוסחן בסעיף 5 לחוק זה, יחולו לגבי פרויקט בנייה שהסכם הליווי הפיננסי לגביו נכרת ביום התחילה או לאחריו;

(2) הוראות סעיף 16 לחוק זה יחולו לגבי פרויקט בנייה שחוזה המכר לגבי כל הדירות הכלולות בו נכרתו במועד הקובע או לאחריו; לעניין זה, "המועד הקובע" - 30 ימים ממועד פרסום הודעה ברשומות בדבר הקמת הקרן, כאמור בסעיף 23ג(ג) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 16 לחוק זה.

דברי הסבר

כללי חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (להלן - חוק הבטחת השקעות או החוק) הוא חוק צרכני הקובע הסדרים שמטרתם, בין השאר, להגן על הכספים שמשלם קונה של דירה חדשה למוכר הדירה, כדי להבטיח כי במקרה של כישלון העסקה לא ירד כספו של הקונה לטמיון. בבסיס החוק ניצבת ההנחה שיש פערי כוחות משמעותיים בין קונה דירה כאמור לבין מוכר הדירה, המצדיקים להעניק הגנה לקונה.

ההוצאה על רכישת 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.

לצורך בחינה רוחבית של ההסדרה החוקית בתחום מכר דירות, תוך התמקדות בהיבטים הצרכניים, הוחלט בהחלטת ממשלה מספר 1204 מיום י"ט באדר א' התשע"ו (28 בפברואר 2016) (להלן - החלטת הממשלה) להטיל על שר הבינוי והשיכון, בתיאום עם הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן, לבחון ביצוע תיקונים בחקיקה בתחום זה ובכלל זה בחוק הבטחת השקעות.

בהתאם להחלטת הממשלה הוקם צוות בין-משרדי אשר כלל נציגים של משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד המשפטים והרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן וכן זומנו אליו נציגי הרשות להגבלים עסקיים (להלן - הצוות הבין-משרדי).

התיקונים המוצעים בהצעת החוק מתבססים בחלקם על עבודת הצוות האמור, ומטרתם לתקן את חוק הבטחת השקעות כדי להבטיח שההסדרים הקיימים בו יגנו בצורה מספקת על קוני הדירות.

סעיף 1 מוצע לתקן מספר הגדרות בחוק וכן להגדיר מונחים שונים נוספים המשמשים בהצעת החוק. בין השאר מוצע להגדיר "דירה" בדומה להגדרה המוצעת בהצעת חוק המכר (דירות) (תיקון מס'...), התשע"ו-2016 המתפרסמת בחוברת זו, כך שיובהר כי "דירה" לעניין החוק כוללת גם את החלקים המסוימים מהרכוש המשותף הצמודים לה. כן מוצע להבחין בין המפקח על הביטוח והמפקח על הבנקים, בשל הסמכויות הניתנות לכל אחד מהם לפי הצעת החוק, ולהבהיר כי "ליווי פיננסי" יכול שיינתן בידי "תאגיד מלווה" שהוא תאגיד בנקאי או מבטח, כפי שיפורט בהמשך.

סעיפים 2 עד 5, 7-9 עד 15 חוק הבטחת השקעות קובע הסדרים שונים החלים על תאגידים בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי למוכרי דירות, אשר מטרתם להבטיח את כספו של קונה הדירה. ההסדר העיקרי מעוגן בסעיף 3ב לחוק ולפיו כל תשלום יבוצע רק באמצעות שובר תשלום המונפק בידי הבנק המלווה. התשלום המבוצע באמצעות שוברי התשלום הינו לחשבון הליווי בלבד. בנוסף, החוק מטיל על הבנק המלווה חבות להמציא בטוחה לקונה בעבור כל תשלום ששולם באופן זה או לוודא כי ניתנה לטובת הקונה בטוחה אחרת לפי החוק.

בהתאם לסעיף 2 לחוק, בנוסף לערבות הבנקאית ישנה בטוחה פיננסית נוספת שאותה רשאי המוכר לתת לקונה הדירה והיא פוליסת ביטוח לפי פסקה (2) לסעיף האמור. עד כניסתו לתוקף של חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 4), התשס"ח-2008 (ס"ח התשס"ח, עמ' 418) (להלן – תיקון מס' 4) חל הסדר דומה על שני סוגי הגופים הנותנים בטוחה פיננסית – תאגיד בנקאי וחברת ביטוח. במסגרת תיקון מס' 4 נקבע ההסדר שבסעיף 3ב לחוק ביחס לתאגידים בנקאיים בלבד, במקרה שבו הם מעניקים ליווי פיננסי למוכר במסגרת פרויקט הבנייה. הסדר זה לא הוחל על חברות ביטוח.

מכיוון שכיום פועלות גם חברות הביטוח בתחום האשראי לבנייה ונותנות ליווי פיננסי למוכר, מוצע להרחיב את תחולת ההסדרים בחוק לעניין ליווי פיננסי, ובכלל זה את ההסדר שבסעיף 3ב לחוק, כך שיחולו גם לגבי חברות הביטוח, וזאת במטרה להחיל את ההגנה הרחבה הניתנת לקוני הדירות במקרה של ליווי פיננסי גם על מקרים שבהם ליווי זה ניתן על ידי מבטח.

על פי המוצע יורחב ההסדר שבסעיף 3ב לחוק כך שיחול גם על מבטח הנותן ליווי פיננסי (סעיף 5 להצעת החוק).

במקביל מוצע לתקן הוראות נוספות בחוק (סעיפים 2, 1א2, 2ג, 3ב, 3ג, ד3, ז3 עד 3ט, 4, 4ב, 4ד והתוספת לחוק) החלות על תאגיד בנקאי הנותן ליווי פיננסי, כך שאותן הוראות יחולו, בהתאמה לתיקון האמור, גם על חברת ביטוח הנותנת ליווי פיננסי. בין השאר מוצע להעניק למפקח על הביטוח, לגבי מבטחים הנותנים ליווי פיננסי, את הסמכויות הניתנות

למפקח על הבנקים, לגבי תאגידים בנקאיים הנותנים ליווי כאמור, כמו למשל סמכויות בירור תלונות שבסעיף 3ד והסמכויות לגבי תאגיד מפר שבסעיף 3ח. כן מוצע, בסעיף 13 להצעת החוק, לקבוע בסעיף 4ב(ב) לחוק כי המפקח על הביטוח יהיה מוסמך להטיל עיצום כספי על מבטח הנותן ליווי פיננסי שהפר את חובותיו להפיק פנקס שוברים, להפקיד את כספי הקונה ששולמו באמצעות פנקס השוברים בחשבון הליווי וכן להמציא פוליסת ביטוח בגין הכספים ששילם הקונה או לוודא כי ניתנה לו בטוחה אחרת לפי החוק. הוראות העיצום יחולו על מבטח בשינויים הקבועים בסעיף 4ד(ב) לחוק כנוסחו בסעיף 14 להצעת החוק.

סעיף 6 סעיף 3ג לחוק מטיל על תאגיד בנקאי או תאגיד אחר שנתן הלוואה לקונה לרכישת דירה את החובה להודיע לקונה על זכויותיו לפי החוק ועל זכויותיו להבטחת הכספים ששילם למוכר וכן את החובה לוודא כי ניתנה בטוחה לפי החוק, וזאת בטרם יעביר את כספי ההלוואה למוכר. מוצע להבהיר כי גם מבטח נכלל בין הגופים נותני ההלוואה שעליהם חל סעיף זה (ר' גם תיקון מוצע להגדרה "הלוואה לרכישת דירה", בסעיף 1(2) להצעת החוק). במקביל מוצע לקבוע, בסעיף 13 להצעת החוק, כי על הפרת החובות כאמור בידי מבטח יהיה רשאי המפקח על הביטוח להטיל עיצום כספי בסכום האמור בסעיף 4ב(ב) לחוק, זאת בשונה מהסמכות הנתונה כיום לממונה לפי החוק, להטיל על מבטח כאמור עיצום כספי בסכום נמוך יותר – לפי סעיף 4ב(א)(3) לחוק.

סעיף 8 סעיף 3ה לחוק קובע כי מוכר ימסור לממונה לפי החוק, סמוך למועד חתימת חוזה המכר, את הפרטים המפורטים בסעיף והם: שם הקונה, שם המוכר, פרטי המקרקעין, נותן הבטוחה וסוג הבטוחה הניתנת. מוצע להסמיק את שר הבינוי והשיכון לקבוע בתקנות את מועד מסירת הפרטים, וכן לקבוע פרטים נוספים שעל המוכר למסור לממונה לגבי מכירת הדירה.

סעיף 16 על פי חוק הבטחת השקעות, בנוסחו היום, מוכר אשר בוחר להבטיח את כספי הקונה בהתאם להוראות סעיף 1(2) או (2) לחוק, קרי - בדרך של מתן ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח, חייב להעניק בטוחה זו בשל כל סכום ששילם הקונה בעבור הדירה, לרבות בשל מרכיב המע"מ המהווה חלק ממחיר הדירה והנכלל באותו סכום. ואולם, ככל שתבוטל העסקה בשל התקיימות אחת הנסיבות המנויות בסעיף 1(2) לחוק (המוחלות גם בסעיף 2(2) לחוק), תחזיר רשות המסים את כספי המע"מ ששולמו, ומכאן שמרכיב זה "מבוטח" מעצם טיבו ואין צורך בבטוחות נוספות הקבועות בחוק בנוגע למרכיב זה. בצד ההגנה שמעניקות בטוחות אלה (ערבות בנקאית ופוליסת ביטוח) לכספי הקונה, יוצרות הבטוחות נטל פיננסי ועסקי, הן מבחינת מוכר הדירה - בהתנהלותו העסקית ובמחויבויותיו כלפי הבנק או המבטח נותן הבטוחה, והן מבחינת נותן הבטוחה - בין

השאר בכל הקשור למגבלות הרגולטוריות החלות עליו לרבות לעניין היקפי האשראי שניתן לתת בענף הבנייה. בנוסף, עמלות הנפקת הבטוחה מושפעות גם הן מהיקף הבטוחה והן מגולמות במחיר הדירה כחלק מעלויות העסקה בכללותה.

כדי לצמצם את הנטל הפיננסי והעסקי האמור ובמטרה לצמצם במידת מה את העלויות הכרוכות בהנפקת הבטוחה, וזאת בלי לפגוע במידת ההגנה הניתנת לכספי הקונה, מוצע לקבוע הוראת שעה לתקופה של חמש שנים, שבמסגרתה ייקרא חוק הבטחת השקעות בשינויים כדלקמן:

בסעיף 16(1) להצעת החוק מוצע לקבוע כי הבטוחה שיתן המוכר לקונה לפי סעיף 12(1) או (2) לחוק (ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח) תינתן בשל הכספים שאותם שילם הקונה, בלא מרכיב המע"מ הנכלל במסגרת כספים אלה. יובהר כי ההוראה המוצעת אין בה כדי לגרוע מהוראת הרישה של סעיף 2 לחוק, שלפיה הדרישה לבטוחה לפי הסעיף האמור חלה בכל מקרה שבו מקבל המוכר מהקונה על חשבון מחיר הדירה תשלום העולה על 7% ממחיר הדירה המלא. מחיר הדירה המלא לעניין זה כן כולל את מרכיב המע"מ.

במקביל מוצע, בסעיף 16(2) להצעת החוק (בסעיף 13ג2 המוצע), להקים קרן ממשלתית במשרד האוצר אשר תבטיח את החזר הסכומים שאותם שילם הקונה בעבור הדירה בגובה מרכיב המע"מ, וזאת בנסיבות של מימוש הבטוחה לפי החוק. על פי המוצע החזרת הסכומים בגובה מרכיב המע"מ מאת הקרן לקונה, תיעשה עם מימוש הבטוחה, באמצעות הבנק או המבטח שנתן את הבטוחה, ובלוחות הזמנים הקבועים בסעיף המוצע. מכיוון שהחזר מרכיב המע"מ לקונה מוטל על המדינה, המנגנון המוצע ישיג את המטרות האמורות לעיל בלי לפגוע בהגנה הניתנת לפי החוק לשאר הכספים ששילם הקונה על חשבון מחיר הדירה.

עוד מוצע לקבוע, בסעיף 16(2) להצעת החוק (בסעיף 13ג2 המוצע), כי במקביל לחובת המדינה להשיב את הכספים בגובה מרכיב המע"מ לקונה, תהיה זכותו של המוכר לקבלת החזר מרכיב המע"מ במקרה של מימוש הבטוחה בנסיבות המנויות בחוק, משועבדת בשעבוד ראשון לטובת המדינה. הוראה זו באה להבטיח כי במקביל לחובת המדינה להשיב לקונה את מרכיב המע"מ, תהיה למדינה הזכות להיפרע מהחזרי המע"מ שלהם זכאי המוכר בגין ביטול העסקה, באמצעות יצירת שעבוד ראשון ביחס לאותם החזרים. מנגנון זה יצמצם את החשיפה התקציבית של המדינה, הנובעת מחבותה להשיב לקונה את מרכיב המע"מ.

כאמור לעיל, מוצע כי התיקונים לחוק שבסעיף 16 להצעת החוק ייקבעו כהוראת שעה לחמש שנים, כדי לבחון את השפעתו של ההסדר המוצע, שלו השלכות כספיות וכלכליות משמעותיות, במהלך תקופה מוגבלת זו. עם זאת, לאור מהות ההסדר והצורך להטמיע את הפעלתו הן בקרב הגופים המעורבים בכך – משרד האוצר, התאגידים הבנקאיים, המבטחים ומוכרי הדירות – והן בקרב הציבור הרחב, מוצע כי תקופת הוראת השעה תהיה תקופה משמעותית של כמה שנים.

סעיף 17 מוצע לקבוע כי הוראות החוק המוצע יחולו על חוזה למכירת דירה שנכרת אחרי תחילתו. עם זאת, מוצע לקבוע כי הוראות סעיף 33 לחוק, כנוסחו בסעיף 5 להצעת החוק, שעניינן החלת ההסדר לעניין ליווי פיננסי החל על תאגידים בנקאיים גם על מבטחים, יחולו רק לגבי פרויקט בנייה שהסכם הליווי הפיננסי לגביו נכרת ביום התחילה או לאחריו. בהתאם להוראה זו, ההסדר שבסעיף 33 לחוק, בנוסחו המוצע, לא יחול ביחס לדירה בפרויקט בנייה שהסכם הליווי הפיננסי לגביו נכרת עם המבטח לפני תחילתו של החוק המוצע, וזאת גם אם חוזה המכר לגבי אותה דירה נכרת לאחר יום התחילה האמור. במקרה שכבר נכרת הסכם ליווי פיננסי לפני תחילתו של החוק המוצע, הסדר הליווי שנקבע בין המבטח אשר נותן את הליווי הפיננסי לפרויקט לבין המוכר אינו תואם בהכרח את ההסדר המוצע לפי החוק ואין הצדקה להחילו בדיעבד. יתרה מכך, במקרים רבים שבהם נכרתו הסכמי ליווי פיננסי בין מבטחים לבין המוכרים טרם תחילת התיקון המוצע, אף החלה מכירת דירות באותו פרויקט, ורצוי להימנע ממצב שבו על דירות באותו פרויקט יחולו הסדרים שונים.

עוד מוצע לקבוע כי הוראות סעיפים 2, 13 ו-23 לחוק העיקרי, כנוסחם בסעיף 16 להצעת החוק, שעניינן הבטחת כספי הקונה בדרך של מתן ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח, בלא מרכיב המע"מ הנכלל במסגרת כספים אלה, והקמת קרן ממשלתית במשרד האוצר אשר תבטיח את החזר הסכומים שאותם שילם הקונה בעבור רכישת הדירה בגובה מרכיב המע"מ, וזאת בנסיבות של מימוש הבטוחה לפי החוק, יחולו לגבי פרויקט בנייה שחוזי המכר לגבי כל הדירות הכלולות בו נכרתו לאחר תום 30 ימים ממועד פרסום הודעה ברשומות בדבר הקמת הקרן. הוראה זו באה להבטיח כי הסדר זה, המחיל שינוי מהותי בכל הקשור להיקף הבטוחה הפיננסית ולאופן מימוש מרכיב המע"מ שאותו שילם הקונה למוכר, יחול ביחס לפרויקט בנייה בשלמותו ולא יתאפשר מצב שבו על מכירת דירות באותו פרויקט יחולו הסדרים שונים בנושא זה. בנוסף, הוראה זו באה להבטיח כי ההיערכות הממשלתית בכל הקשור לקרן במשרד האוצר תושלם בטרם יחל היישום של הסדר זה.