



תוכן עניינים

תזכיר חוק 2

- א. שם החוק המוצע 2
- ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו 2
- ג. עיקרי החוק המוצע 2
- ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים 7
- ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה 7
- ו. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי 7
- ז. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע 7

תזכיר חוק קבוצות רכישה, התשע"ח-2018 8

1. הגדרות 8
2. איסור ארגון, פרסום או שיווק קבוצת רכישה לגבי קרקע ללא תכנית מפורטת 9
3. איסור ארגון, פרסום או שיווק קבוצת רכישה ללא דוח שמאי מקרקעין 9
4. הגבלת דמי הצטרפות 9
5. חובת גילוי בפרסום ובשיווק 9
6. מסמך גילוי 10
7. חובת פירוט בהסכם שיתוף 10
8. הוראות בקשר להסכם ארגון 11
9. דוח שמאי מקרקעין 11
10. ניהול כספי הקבוצה 11
11. תפקידי הנאמן, חובותיו והאפשרות להחליפו 12
12. רישום זכויות חברי הקבוצה 13
13. חובות המארגן והאפשרות להחליפו 13
14. מינוי נציגות והאפשרות להחלפתה 14
15. חובת אמון 14
16. השתחררות מקבוצת רכישה 14
17. אי תחולה על קבוצה שמספר חבריה אינו עולה על 10 14
18. הוראת מעבר 14
- ח. דו"ח RIA 16

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק קבוצות רכישה, התשע"ח-2018.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

הצעת החוק נועדה להסדיר את פעילותן של קבוצות רכישה, בהמשך לדוח הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) בנושא קבוצות רכישה.

ג. עיקרי החוק המוצע

רקע כללי

היקף פעילותן של קבוצות רכישה גדל באופן משמעותי בשנים האחרונות. ממחקר שנערך על ידי אגף תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, עולה כי בשנים 2009-2016 כעשירית (9.83%) מסך התחלות הבניה היו של קבוצות רכישה.

הדינים הייחודיים החלים על מוכרי דירות ועניינם בהגנת הרוכש – חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974, ככלל, אינם חלים, על קבוצות הרכישה, וזאת מאחר שאין מדובר ברכישת דירה. למעשה, ככלל, ההתקשרות באמצעות קבוצת רכישה אינה מוסדרת בדין הישראלי באופן ייחודי. בעת האחרונה התפרסמו מקרים שבהם חברי קבוצות רכישה השקיעו את כספם בקבוצה אך נותרו, מסיבות שונות, בלא הכסף ובלא יכולת להמשיך את פעילות הקבוצה במטרה להגיע לבעלות על דירה. מקרים אלו העלו את הצורך לבחון האם נדרשת הסדרה ייחודית בהיבטי הגנה על ציבור המתקשרים בסוג זה של עסקאות, וככל שכן – מהי ההסדרה הראויה לכך.

שאלות אלה עמדו בבסיס עבודתו של הצוות הבין משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), אשר הוקם על-ידי שרת המשפטים. הצוות כלל נציגים מהגופים הבאים: משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, רשות המיסים, הרשות להגנת הצרכן ובנק ישראל. לאחר שהסתיימה עבודת הצוות פורסם דוח הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) בנושא קבוצות רכישה.

כפי שמפורט בדוח שפורסם ביום 10.12.2017 באתר משרד המשפטים, וכפי שנתאר להלן בקצרה, חברי הצוות הגיעו למסקנה לפיה בתחום קבוצות הרכישה קיימים כשלים צרכניים ומשפטיים רבים ועל כן יש הכרח להסדירו.

ראשית וחשוב מכל נמצא כי קיימת בעיית פערי מידע בין רוכשי הדירות החברים בקבוצה לבין המארגן. נמצא כי במקרים רבים המצטרפים לקבוצות רכישה עושים זאת לאחר שמוצג בפניהם מידע חלקי (לעיתים אף מטעה) וכאשר הם אינם מבינים את מהות העסקה ואת עיקרי משמעויותיה: הם אינם מודעים לכך

שמדובר בקבוצת רכישה ולא ברכישת דירה מחברה יזמית, וגם כאשר ידוע להם שמדובר בקבוצת רכישה, הם אינם יודעים בעת הצטרפות מהם ההבדלים המהותיים בין המסלולים השונים. רוכשים רבים אינם מודעים ואינם לוקחים בחשבון את העובדה שבקבוצת רכישה אין גורם שלוקח על עצמו את ההתחייבויות כלפי המשתתפים (בשונה מרכישת דירה מיזם שבה הוא זה שנוטל את הסיכון והאחריות). קבוצת רכישה רוכשת בעצמה את המקרקעין ובונה עליה את הדירות בבניה עצמית. אין גורם שמתחייב לכך שהפריקט יתממש, מה תהיה עלותו הסופית ומה מועד השלמתו, אם בכלל. בנוסף, על קבוצות רכישה לא חלים הסדרים חקיקתיים קונקרטיים המגנים על האינטרסים של הרוכשים ועל כספיהם (כמו חוקי מכר (דירות) השונים, החלים על רכישת דירה מחברה יזמית).

עוד נמצא במסגרת עבודת הצוות, כי לפחות חלק מהסכמי קבוצות הרכישה כוללים תנאים מקפחים וחד צדדיים אשר פועלים לרעת חברי הקבוצה ונותנים יתרון למארגן תוך פגיעה באינטרס החברים, ותוך חשיפת חברי הקבוצה לסיכונים בלתי סבירים.

לצד זאת, סברו חברי הצוות כי הצטרפות לקבוצת רכישה עשויה להעניק לחבריה יתרון כספי, בכך שהמחיר שישלמו במקרים מסוימים עבור קבלת הדירה בסופו של דבר יהיה נמוך מהמחיר שהיו משלמים בעסקת רכישת דירה מחברה יזמית, בעיקר לנוכח הפער האפשרי ברווח היזמי ונוכח ההטבה בהיבט המס. יתרונות נוספים בקבוצת רכישה על פני רכישת דירה מחברה יזמית, עשויים לכאורה להיות היכולת לבחור, הגם שבמיעוט המקרים, את השכנים ואת אופי הפריקט וכן היכולת להשפיע על התכנון. בהתאם לכך, סבר הצוות כי קיימת חשיבות בשוק הדיור להמשך פעילותן של קבוצות הרכישה ולפיכך שלל את האפשרות של מניעה גורפת של פעילות קבוצות הרכישה או יצירת הסדרה מכבידה יתר על המידה שתוביל להפסקת קיומו של שוק זה.

מסקנת הצוות הייתה אפוא כי מתקיימות שורת הצדקות ליצירת הסדר חקיקתי מאוזן בתחום קבוצות הרכישה אשר יגן על זכויות משתתפי הקבוצה מחד גיסא, אך לא ישלול את פעילותן של קבוצות הרכישה מאידך גיסא. בהמשך לכך, המליץ הצוות בדוח על תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת ליישם את מסקנות הצוות.

תזכיר חוק זה מהווה יישום של המלצות הצוות בדוח האמור.

עיקרי התיקונים המוצעים

סעיף 2

מוצע לקבוע איסור על ארגון, פרסום או שיווק קבוצת רכישה לגבי מקרקעין שלא חלה עליהם תכנית מפורטת, וכן לקבוע כי הסכם שעניינו הצטרפות לקבוצה הרכישה שנכרת לפני אישור תכנית מפורטת כאמור, בטל. זאת, במטרה להתמודד עם המקרים כפי שתוארו בדוח הצוות, בהם מארגנים משווקים ומגבשים קבוצת רכישה ביחס למקרקעין שכלל לא קיימת לגביהם תכנית מפורטת, באופן שבמרבית המקרים גורם לחברי קבוצות הרכישה "להיתקע" במשך שנים רבות עם מקרקעין שלא ניתן לעשות איתם דבר הלכה למעשה, בבעלות משותפת שלהם, ולאחר שהשקיעו את כל הונם ברכישתם.

סעיפים 3 ו-9

מוצע לקבוע איסור על ארגון, פרסום או שיווק קבוצת רכישה אם אין בידי המארגן דוח שמאי מקרקעין שהוכן לגבי המקרקעין המיועדים לרכישה ולבנייה בהם עבור קבוצת הרכישה אותה הוא מבקש לארגן. כפי שפורט בדוח הצוות, אומדן העלויות שנמסר לחברי הקבוצה ומופיע פעמים רבות, בפרסומים השונים מטעם המארגן הוא לעיתים חסר כל ביסוס מקצועי ואינו משקף באופן ריאלי את העלויות הצפויות. במקרה כזה חברי הקבוצה מגלים רק בחלוף זמן רב מהצטרפותם לקבוצה כי הם נדרשים לשלם סכום גבוה בהרבה מהסכום שצוין כאומדן. בעניין זה מוצע לקבוע כי מארגן לא יוכל לפעול לארגון קבוצת רכישה אם אין ברשותו דוח שמאי מקרקעין שהוכן לגבי קבוצת הרכישה אותה הוא מבקש לארגן. כפי שמפורט בסעיף ההגדרות, מדובר בדוח שהוכן על ידי שמאי מקרקעין, כהגדרתו בחוק שמאי מקרקעין, תשס"א-2001, הכולל הערכה של כל ההוצאות בהן צפויים לשאת יחידים קבוצת הרכישה בגין רכישת המקרקעין ובניית הדירות בהם. בהמשך לכך, בסעיפים 7 ו-9, מוצע לקבוע כי אומדן עלויות המבוסס על הדוח השמאי האמור, יצוין בהסכם השיתוף ובמסמך הגילוי, בצירוף אישורו של השמאי שביצע את הדוח האמור, לפיו האומדן תואם את הדוח; עוד מוצע לקבוע כי זמן סביר לאחר רכישת המקרקעין על-ידי קבוצת הרכישה, ימסור המארגן לחברי הקבוצה את דוח שמאי המקרקעין עצמו. הקביעה כי מסירת הדוח עצמו תיעשה רק לאחר רכישת המקרקעין נועדה למנוע חשיפה של אומדן עלות המקרקעין וההצעה שבכוונת המארגן להגיש לצורך רכישת המקרקעין לגורמים חיצוניים המתחרים במכרז על רכישת המקרקעין מול הקבוצה.

סעיף 4

מוצע להסמיק את השר להגביל בתקנות את דמי הצטרפות שניתן לגבות ממי שמבקש להצטרף לקבוצה. זאת כמענה לפרקטיקה הנהוגה של חתימה על "בקשה להצטרפות לקבוצת רכישה", שבחלק מהמקרים כוללת דרישת תשלום של עשרות אלפי ₪, אשר לעיתים לא יוחזרו למבקש אף אם לא יצטרף לקבוצה בסופו של דבר וגם כאשר הדבר אינו תלוי בו.

סעיפים 5-7

על מנת להתמודד עם התופעה שתוארה בדוח הצוות, ולפיה הצטרפות לקבוצות רכישה נעשית לעיתים לאחר הצגת מידע חלקית ולעיתים מטעה מצד המארגן וכאשר המצטרפים אינם מבינים את מהות העסקה ועיקרי משמעויותיה, מוצע לקבוע בסעיף 5 חובות גילוי שיחולו על המארגן בפרסומת ובשיווק קבוצת הרכישה. בין היתר, יחולו חובות הגילוי בנוגע למהותה של קבוצת הרכישה ואופי העסקה שנעשית במסגרתה, ותוך חובת הבהרה כי אין בהתקשרות במסגרת זו כל התחייבות של המארגן או גורם אחר למסירת דירה, למחיר סופי של דירה או למועד מסירת דירה.

בהמשך לאמור, בסעיף 6 מוצע לקבוע כי מארגן ימסור למי שמבקש להצטרף לקבוצת רכישה מסמך גילוי זמן סביר לפני כל התקשרות בהסכם בקשר לקבוצת הרכישה. במסמך זה יופיע כל המידע המהותי הנוגע לעסקה, כפי שמופיע בהסכם השיתוף, בהתאם לסעיף 7 המוצע. במסגרת זו יחויב המארגן למסור למי שמבקש להצטרף לקבוצת רכישה מידע על המקרקעין לגביהם מתארגנת הקבוצה, לוחות זמנים משוערים (ככל שקיימים), פירוט מספר החברים בקבוצה, פירוט מספר הדירות שניתן להקים על המקרקעין לפי התכנית החלה עליהם, אופן חלוקת הדירות בקבוצה, אופן חלוקת הדירות בקבוצה שמספר חבריה עולה על מספר הדירות שניתן להקים לפי התכנית והוראות נוספות כפי שיקבע השר.

סעיף 8

מוצע לקבוע כי בהסכם הארגון שנכרת בין חברי קבוצת הרכישה לבין מארגן, יצוינו זהות המארגן ופרטי ההתקשרות עמו, שלבי העסקה לגביהם מתחייב המארגן לתת את שירותיו לקבוצה. באשר לשכר טרחת המארגן, כפי שנאמר בדוח הצוות, ברבים מהסכמי השיתוף של קבוצות רכישה נקבע שכר הטרחה של המארגן כאחוז מסוים מתוך סך העלויות הסופי של הפרויקט. בנסיבות אלה, המארגן מצוי בניגוד עניינים, כיוון שיש לו אינטרס בכך שהעלויות יגדלו וזאת כמובן בניגוד מוחלט לאינטרס של חברי הקבוצה. כמו כן בחלק מקבוצות הרכישה, הוראות הסכם השיתוף קובעות כי שכרו של המארגן ישולם לו בשלב מוקדם יחסית של הפרויקט וללא קשר להתקדמות הפרויקט ושלביו. כך, גם במקרה שבו הפרויקט אינו מתקדם כלל, גם אם הדבר תלוי במארגן ונתון לשליטתו, הוא יוכל לגבות את שכרו מהקבוצה מבלי שיהיה לו אינטרס לקדם את ההליכים ולסיים את הפרויקט בתוך זמן סביר. לאור האמור, מוצע לקבוע כי שכר הטרחה יקבע כסכום סופי ובלתי תלוי בתשלום שאינו סופי או אינו ידוע במועד כריתת הסכם הארגון, וכן כי ישולם בשיעורים כפי שיקבע השר.

סעיפים 10-11

במטרה למזער את הסיכון להתרחשות מצבים בהם חברי הקבוצה מעבירים את כספם למארגן לצורך רכישת המקרקעין והוא משתמש בהם בפועל למטרות שונות שאינן הרכישה, באופן שמעמיד את חברי הקבוצה בסיכון של אבדן כספם, בלא זכויות כלשהן במקרקעין, מוצע לקבוע כי כל תשלומי חברי הקבוצה יופקדו ישירות לחשבון נאמנות לטובתם, אשר ינוהל בידי נאמן ויהיה נפרד וייעודי עבור מטרותיה של אותה קבוצה. מוצע לקבוע כי הנאמן לא יאפשר הוצאת כספים מחשבון הנאמנות אלא לצורך רכישת המקרקעין ובנית הדירות עבור קבוצת הרכישה וכן לצורך תשלומים אחרים הנלווים למטרות אלה. בהמשך לאמור מוצע לקבוע כי מארגן ימסור לנאמן פירוט של התשלומים הצפויים להתקבל מאת יחיד קבוצת הרכישה על-פי כל הסכם בקשר לקבוצת הרכישה, והנאמן יעקוב אחר התאמתם של סכומי ההפקדות בחשבון הנאמנות לפירוט התשלומים כאמור. עוד מוצע לקבוע כי לא ישמש כנאמן מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כנאמן לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו. כן מוצע להחיל על הנאמן את הוראות חוק הנאמנות מבלי שניתן יהיה להתנות עליהן וכן לקבוע כי הנאמן יהיה בעל ביטוח אחריות מקצועיות בשל חבות שתוטל עליו עקב פעולה שעשה בתוקף היותו נאמן בנסיבות מסוימות. בנוסף, מוצע לקבוע כי קבוצת הרכישה רשאית להחליף את הנאמן בהחלטה של רוב מבין חברי הקבוצה.

במקרה של קבוצה שמספר חבריה עולה על מספר הדירות שניתן להקים לפי התכנית המפורטת החלה על המקרקעין, מוצע לקבוע כי כספי חברי הקבוצה הנוספים שבמועד הצטרפותם לקבוצה לא ניתן להקים את דירותיהם על-פי התכנית כאמור, ינוהלו בחשבון נאמנות נפרד מיתר חברי הקבוצה. כמו כן, מוצע לקבוע כי הנאמן לא יאפשר הוצאת כספים מחשבון הנאמנות הנפרד אלא לצורך מימון הפעולות התכנוניות הנדרשות לצורך הגדלת מספר יחידות הדיור שניתן להקים על המקרקעין. זאת, על-מנת למנוע מצב שבו החברים שהקמת דירותיהם נתונה בספק, מממנים את הקמת דירותיהם של חברי הקבוצה האחרים.

סעיף 12

רישום זכויות חברי הקבוצה במקרקעין, או לכל הפחות רישום הערת אזהרה לטובתם, מהווה "בטוחה קניינית" להשקעתם של חברי הקבוצה. נוכח חשיבותה של ה"בטוחה הקניינית" למזעור סיכון כספי חברי

הקבוצה, מוצע להטיל על המארגן חובה לרשום את זכויות חברי הקבוצה במקרקעין, וכן להגיש בקשה לרישום הערת אזהרה על זכויות חברי הקבוצה בתוך שלושה ימים מיום חתימת הסכם רכישת המקרקעין או מיום הצטרפותו של חבר נוסף לקבוצה, לפי העניין.

סעיף 13

מוצע להטיל על המארגן חובה לפעול בשקידה, במיומנות ובלא התרשלות, ולא להעדיף עניין של מאן דהוא על פני טובת כלל חברי הקבוצה. כמו כן מוצע לקבוע כי המארגן ימסור לחברי הקבוצה, אחת לשישה חודשים החל ממועד הצטרפותו של חבר ראשון לקבוצת הרכישה, דין וחשבון המפרט את הפעולות שנעשו ומצב הדברים העדכני ביחס לכל ענייני הקבוצה. מסירת הדוח תקדם שקיפות ותאפשר לחברי הקבוצה לפקח על פעילות המארגן ומצבה של הקבוצה. עוד מוצע לקבוע כי חברי הקבוצה יהיו רשאים להחליף את המארגן בהחלטה של 70% מבין חברי הקבוצה אם מצאו כי אינו פועל בהתאם לחובותיו או כי הפר את הסכם הארגון, תוך תשלום שכר טרחתו היחסי.

סעיף 14

מוצע לקבוע כי הקבוצה רשאית למנות נציגות מבין חבריה, על מנת שתייצגה בין היתר בכל הנוגע לענייניה המשותפים בקשר לרכישת המקרקעין ובניית הדירות, וכן לקבוע כי ניתן להחליף את הנציגות בהחלטה של רוב מבין חברי הקבוצה.

סעיף 15

מוצע לקבוע כי המארגן, הנאמן וחברי הנציגות, כמי שמתוקף תפקידם אמורים לפעול לטובתה של קבוצת הרכישה בלבד, חבים חובת אמון לחברי הקבוצה, ובכלל זה ימנעו מפעולות בניגוד עניינים וכן ימסרו לחברי הקבוצה דין וחשבון וכל מידע מהותי הנוגע לענייניה.

סעיף 16

עוד מוצע לקבוע תקופות שאם במהלכן לא נחתם הסכם לרכישת מקרקעין על-ידי קבוצת הרכישה או לא ניתן היתר בנייה להקמת הדירות, לפי העניין, תתאפשר השתחררות בתנאים מסוימים מקבוצת הרכישה, כדלקמן:

אם חלפו 3 שנים מיום הצטרפות החבר הראשון לקבוצת הרכישה וטרם נרכשה הקרקע – יהיה רשאי כל חבר בקבוצה לבטל את התחייבויותיו כלפי הקבוצה וכלפי המארגן; במקרה כזה יושבו לו הכספים ששילם עד לאותו מועד בניכוי דמי ההצטרפות, ככל ששולמו, וחלקו היחסי בשכר טרחת המארגן בעבור התקופה שעד למועד הביטול;

אם חלפו ארבע שנים מיום רכישת מקרקעין על ידי קבוצת הרכישה ולא ניתן היתר בנייה להקמת הדירות – נוכח העובדה שבמקרים אלה כבר הועברו כספים משמעותיים על ידי החברים תמורת רכישת הקרקע ומתן אפשרות לחברי קבוצה לעזוב עשויה לפגוע בחברים הנשארים בלא הצדקה, מוצע לקבוע כי בנסיבות אלה רשאים חברי הקבוצה, בהחלטת רוב מבין חברי הקבוצה, להחליט על מכירת זכויותיהם במקרקעין וסיום פעילותה של קבוצת הרכישה, והדבר לא יחשב כהפרת ההסכמים בקשר לקבוצת הרכישה; במקרה כזה יחולקו כספי התמורה בין חברי הקבוצה בהתאם לשיעור התשלומים ששילם כל חבר בקבוצה עד למועד המכירה.

סעיף 17

מוצע לקבוע כי החוק לא יחול על קבוצה שמספר חבריה אינו עולה על 10 חברים. זאת, נוכח העובדה כי במקרה של קבוצה שמונה כה מעט חברים מדובר בעסקה פשוטה, שמתאפיינת, ככלל בהתארגנות ספונטנית ועצמאית, לאו דווקא באמצעות גורם מארגן חיצוני, ככל הנראה מבלי שמתקיימים בה כשלי השוק שתוארו בדוח הצוות לגבי קבוצות הרכישה שמספר חבריהן גדול יותר.

סעיף 18

מוצע לקבוע כי החוק יחול על קבוצות רכישה שבהן ההסכם הראשון שנחתם בין חברי הקבוצה, נחתם לאחר יום פרסומו של החוק. עם זאת, מוצע להחיל את חלק מהוראות החוק, אלה העוסקות ברישום זכויות חברי הקבוצה במקרקעין, חובות המארגן והאפשרות להחליפו, מינוי הנציגות והחלפתה וכן הוראות הנוגעות ל"השתחררות" מהקבוצה, בתחולה "אקטיבית", כך שיחולו גם על קבוצות רכישה שההסכמים לגביהן נחתמו בטרם יום פרסום החוק.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים

אין, מדובר בחוק חדש.

ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה

אין

ו. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי

אין

ז. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע

תזכיר חוק קבוצות רכישה, התשע"ח-2018

הגדרות

1.

"דוח שמאי מקרקעין" – דוח שהוכן על ידי שמאי מקרקעין, כהגדרתו בחוק שמאי מקרקעין, תשס"א-2001, הכולל הערכה של כל ההוצאות בהן צפויים לשאת יחידי קבוצת הרכישה בגין רכישת המקרקעין ובניית הדירות בהם, לרבות עלות המקרקעין, עלויות פיתוח, עלויות בנייה, עלויות ייעוץ, שכר טרחת המארגן וכן תשלומי חובה, ובכלל זה מיסים, אגרות והיטלים מכל סוג;

"דירה" – כהגדרתה בחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969;

"הסכם ארגון" – הסכם שנכרת בין חברי קבוצת רכישה לבין מארגן; הסכם כאמור יכול שיהיה התחייבות חד צדדית של חברי קבוצת רכישה כלפי מארגן לתשלום שכר טרחתו, וכן התחייבות כאמור שניתנה אגב הסכם שיתוף;

"הסכם בקשר לקבוצת הרכישה" – הסכם שיתוף, הסכם ארגון או הסכם אחר הכולל התחייבות של מי שמבקש להצטרף לקבוצת רכישה או של חברי קבוצת הרכישה, כולם או חלקם, כלפי המארגן או כלפי גורם אחר, והכל בקשר לקבוצת הרכישה;

"הסכם שיתוף" – הסכם שנכרת בין חברי קבוצת הרכישה, שעניינו קביעת החיובים והזכויות של חברי הקבוצה, בינם לבין עצמם, בקשר לרכישת המקרקעין ובניית הדירות בהם;

"הקלה" – הקלה שעניינה הוספה של דירות מגורים שאינה מהווה סטייה ניכרת מתכנית לפי סעיף 151 לחוק התכנון והבנייה;

"השר" – שר המשפטים;

"מארגן" – מי שפועל, על דרך עיסוק, לגיבוש קבוצת רכישה, לרכישת מקרקעין עבור קבוצת הרכישה או לקידום בניית דירות עבור קבוצת רכישה, בהתאם להסכם עם חברי הקבוצה;

"קבוצת רכישה" – קבוצת אנשים הקשורה בהסכם לצורך רכישה של מקרקעין במשותף ובניה משותפת של דירות בהם, ובלבד שרוב הדירות מיועדות למגורים וככל שמדובר בבית משותף, רוב הרכוש המשותף צמוד לדירות המגורים;

"רכוש משותף" – כהגדרתו בחוק המקרקעין תשכ"ט-1969;

"תכנית" – כמשמעותה בחוק התכנון והבניה ;

"תכנית מפורטת" – תכנית המאפשרת הוצאת היתר בניה לבניית דירות לפי חוק התכנון והבניה ללא צורך באישורה של תכנית נוספת.

2. איסור ארגון, פרסום או שיווק קבוצת רכישה לגבי קרקע ללא תכנית מפורטת

(א) לא יפעל אדם לארגון קבוצת רכישה לגבי מקרקעין, לא יפרסם או ישווק הצטרפות לקבוצת רכישה ולא יתקשר בהסכם ארגון, כל עוד לא חלה על המקרקעין תכנית מפורטת.

(ב) הסכם ארגון והסכם שיתוף, שנכרת לפני אישור תכנית מפורטת כאמור בסעיף קטן (א) – בטל.

(ג) על אף האמור בסעיף 37(ב) לחוק המקרקעין, נרכשו מקרקעין על ידי קבוצת רכישה לפני אישור תכנית מפורטת, רשאי כל אחד מחברי הקבוצה, בכל עת, לדרוש את פירוק השיתוף במקרקעין.

3. איסור ארגון, פרסום או שיווק קבוצת רכישה ללא דוח שמאי מקרקעין

לא יפעל אדם לארגון קבוצת רכישה לגבי מקרקעין, לא יפרסם או ישווק הצטרפות לקבוצת הרכישה ולא יתקשר בהסכם ארגון אם אין ברשותו דוח שמאי מקרקעין שהוכן לגבי המקרקעין המיועדים לרכישה ולבנייה בהם עבור קבוצת הרכישה אותה הוא מבקש לארגן.

4. הגבלת דמי הצטרפות

מארגן לא יגבה ממבקש תשלום בגין בקשתו להצטרף לקבוצת רכישה או בגין שמירת האפשרות להצטרף לקבוצה לתקופה מסוימת (בחוק זה – דמי ההצטרפות), בסכום העולה על הסכום או השיעור שיקבע השר בתקנות; השר רשאי לקבוע דמי הצטרפות בסכומים או בשיעורים שונים בהתחשב בקיומה ואורכה של תקופה בה התחייב המארגן לשמור למבקש את הזכות להצטרף לקבוצה, ובאומדן העלויות.

5. חובת גילוי בפרסום ובשיווק

מארגן יגלה באופן ברור ובולט בכל פרסום ובכל פעולת שיווק בקשר לקבוצת הרכישה את כל אלה:

(א) כי מדובר בהצטרפות לקבוצת רכישה הפועלת לרכישת מקרקעין במשותף על מנת לבנות עליהם דירות בבניה עצמית כפי שייקבע בהסכם השיתוף;

(ב) כי אין בהתקשרויות במסגרת קבוצת הרכישה כל התחייבות של המארגן או גורם אחר למסירת דירה, למחיר סופי של דירה או למועד מסירת דירה;

(ג) פרטים נוספים שיקבע השר.

מסמך גילוי

6.

מארגן ימסור למי שמבקש להצטרף לקבוצת רכישה (להלן – המבקש) מסמך גילוי זמן סביר לפני התקשרות של המבקש בכל הסכם בקשר לקבוצת הרכישה וטרם קבלת תשלום או התחייבות לתשלום מהמבקש בקשר להצטרפות לקבוצת הרכישה, ובו יכללו הפרטים האמורים בסעיפים 7 ו-8(א), וכן הוראות נוספות כפי שיקבע השר, ואלו בלבד; השר רשאי לקבוע טופס גילוי לפי סעיף זה.

חובת פירוט בהסכם 7.

הסכם שיתוף יכלול, בין היתר, פירוט של עניינים אלו:

שיתוף

- (1) פרטים אודות המקרקעין המיועדים לרכישה על ידי קבוצת הרכישה לרבות מיקומם, מצבם התכנוני וזהות בעליהם;
- (2) האם נכרת הסכם בין המארגן לבעל המקרקעין או האם רכישת המקרקעין על ידי קבוצת הרכישה מותנית בתנאים, תלויה בזכייה במכרז או בהליכים אחרים;
- (3) אומדן העלויות שהמבקש להצטרף לקבוצה יידרש לשלם בהתאם לכל ההסכמים בקשר לקבוצת הרכישה, המבוסס על דוח שמאי מקרקעין;
- (4) לוחות זמנים משוערים להתקדמות הפרויקט ולסיום הבניה, ככל שקיימים;
- (5) מספר החברים בקבוצה – הקיימים והמיועדים;
- (6) מספר הדירות שניתן להקים במקרקעין לפי תכנית;
- (7) שיטת חלוקת הדירות בין חברי הקבוצה;
- (8) פעולות הנעשות להגדלת מספר הדירות, ככל שנעשות כאלו, והשפעתן האפשרית על אומדן העלויות;

(9) עלה מספר המבקשים להצטרף לקבוצת הרכישה על מספר הדירות שניתן להקים לפי התכנית המפורטת החלה על המקרקעין, או שנדרשת הקלה לצורך הקמת חלק מהדירות, יפורטו הפעולות התכנוניות הנדרשות או הנעשות להגדלת מספר הדירות תוך ציון אי-הוודאות באישורן ומיקומו של כל אחד מהמבקשים הנוספים ברשימת המבקשים לצורך קביעת הקדימות ביניהם ככל שיאושרו דירות נוספות; לעניין זה, תכנית הכוללת הוראות מפורטות הדורשות אישור מוסד תכנון שאינו רשות רישוי, כתנאי למתן היתר – לא יראו אותה כתוכנית מפורטת אלא ביום קבלת אישור מוסד התכנון כאמור;

(10) פרטים נוספים, כפי שיקבע השר;

8. הוראות בקשר להסכם ארגון (א) הסכם ארגון יכלול, בין היתר, פירוט של עניינים אלו:

(1) זהות המארגן ופרטי ההתקשרות עמו;

(2) שלבי העסקה לגביהם מתחייב המארגן לתת את שירותיו לקבוצה;

(3) שכר טרחת המארגן, אשר יצוין כסכום סופי ובלתי תלוי בתשלום שאינו סופי או אינו ידוע במועד כריתת הסכם הארגון;

(ב) הסכם ארגון שאינו כולל את הפירוט הנדרש כאמור בסעיף קטן (א) – בטל.

(ג) שכר טרחת המארגן ישולם בשיעורים כפי שיקבע השר; תקנות לפי סעיף קטן זה, יקבעו בין היתר את שיעור שכר הטרחה שישולם למארגן רק לאחר סיום הקמת הדירות.

9. דוח שמאי מקרקעין. (א) להסכם שיתוף יצורף אישורו של השמאי שערך את דוח שמאי המקרקעין, ולפיו אומדן העלויות כאמור בסעיף 7(3) תואם את הדוח;

(ב) נרכשו מקרקעין על-ידי קבוצת רכישה, ימסור המארגן לחברי הקבוצה, בתוך זמן סביר ממועד הרכישה, את דוח שמאי המקרקעין;

10. ניהול כספי הקבוצה. (א) כל תשלומי חברי קבוצת הרכישה שנדרשים על-פי כל הסכם בקשר לקבוצת הרכישה יופקדו על ידי חברי הקבוצה במישרין בחשבון נאמנות לטובתם כנהנים;

(ב) עלה מספר חברי הקבוצה על מספר הדירות שניתן להקים לפי התכנית המפורטת החלה על המקרקעין, וכל עוד לא ניתנה הקלה המאפשרת את הגדלת מספר הדירות, ינוהלו כספי חברי הקבוצה הנוספים שבמועד הצטרפותם לקבוצה לא ניתן להקים את דירותיהם על-פי התכנית כאמור, בחשבון נאמנות נפרד מיתר חברי הקבוצה (להלן: חשבון נאמנות נפרד). לעניין זה, תכנית הכוללת הוראות מפורטות הדורשות אישור מוסד תכנון שאינו רשות רישוי, כתנאי למתן היתר – לא יראו אותה כתוכנית מפורטת אלא ביום קבלת אישור מוסד התכנון כאמור.

(ג) הוראה בהסכם בקשר לקבוצת רכישה המאפשרת הוצאת כספים מחשבון הנאמנות למטרות החורגות מקידום ענייניה של אותה קבוצת רכישה – בטלה.

תפקידי הנאמן, 11. (א) חשבון הנאמנות כאמור בסעיף 10 ינוהל בידי נאמן שפרטיו נמסרו לכל חברי הקבוצה. לא ישמש כנאמן לפי סעיף 10 מי שיש לו זיקה אישית או עסקית למארגן, או מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כנאמן לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו;

(ב) על ניהול חשבון הנאמנות, יחולו הוראות אלה:

(1) חשבון הנאמנות יהיה נפרד וייעודי עבור אותה קבוצת רכישה;

(2) הנאמן לא יאפשר הוצאת כספים מחשבון הנאמנות אלא לצורך מימון רכישת המקרקעין ובניית הדירות עבור קבוצת הרכישה ולצורך ביצוע התשלומים הנלווים למטרות אלה והכל כאמור בהסכמים בקשר לקבוצת הרכישה;

(3) הנאמן לא יאפשר הוצאת כספים מחשבון הנאמנות הנפרד כאמור בסעיף 10(ב), אלא לצורך מימון הפעולות התכנוניות הנדרשות לצורך הגדלת מספר יחידות הדיור שניתן להקים על המקרקעין;

(4) מארגן ימסור לנאמן פירוט של התשלומים הצפויים להתקבל מאת יחיד קבוצת הרכישה על-פי כל הסכם בקשר לקבוצת הרכישה, והנאמן יעקוב אחר התאמתם של סכומי ההפקדות בחשבון הנאמנות לפירוט התשלומים כאמור.

(ג) על הנאמן יחולו הוראות חוק הנאמנות מבלי שניתן יהיה להתנות עליהן, על אף הוראת סעיף 11 לחוק האמור;

(ד) הנאמן יהיה בעל ביטוח אחריות מקצועית בשל חבות שתוטל עליו עקב פעולה שעשה בתוקף היותו נאמן בכל אחד מאלה:

(1) הפרת חובת זהירות כלפי חברי קבוצת הרכישה;

(2) הפרת חובת אמונים כלפי חברי קבוצת הרכישה;

(3) חבות כספית שתוטל עליו לטובת חברי קבוצת הרכישה.

(ה) קבוצת הרכישה רשאית להחליף את הנאמן בהחלטה של רוב מבין חברי הקבוצה;

רישום זכויות חברי 12. (א) נכרת הסכם לרכישת מקרקעין על ידי קבוצת רכישה, יפעל המארגן לרישום הבעלות במקרקעין על שם כל אחד מהחברים בקבוצת הרכישה, על פי חלקו, במועד מוקדם ככל הניתן, ובלבד שאותו חבר קיים את חובותיו לפי הסכם השיתוף באותה העת.

(ב) בתוך 3 ימי עבודה ממועד חתימת הסכם רכישת המקרקעין כאמור, יגיש המארגן בקשה לרשם המקרקעין לרישום הערת אזהרה לטובת כל אחד מחברי קבוצת הרכישה על-פי חלקו, על זכותו להירשם כבעלים במקרקעין; הצטרף מבקש לקבוצת הרכישה לאחר חתימת הסכם רכישת המקרקעין כאמור, יגיש המארגן בקשה לרשם המקרקעין, בתוך 3 ימי עבודה ממועד ההצטרפות, לרישום הערת אזהרה על זכותו של המצטרף להירשם כבעלים.

חובות המארגן 13. (א) מארגן יפעל בשקידה, במיומנות ובלא התרשלות ולא יעדיף את ענייניו האישיים או את עניינו של אחר, לרבות עניינו של חבר קבוצה על פני טובת כלל חברי הקבוצה;

(ב) המארגן ימסור לחברי הקבוצה, אחת לשישה חודשים החל ממועד הצטרפותו של חבר ראשון לקבוצת הרכישה, דין וחשבון המפרט את הפעולות שנעשו ומצב הדברים העדכני ביחס לכל ענייני הקבוצה.

(ג) מצאו חברי הקבוצה כי מארגן אינו פועל כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), או כי הפר את הסכם הארגון, רשאים הם, ברוב של 70% מבין חברי הקבוצה, להחליפו; החליטה קבוצת רכישה על החלפת המארגן, תשלם הקבוצה למארגן את שכר טרחתו היחסי בהתאם לשלב הפעילות בו נמצאת הקבוצה במועד ההחלטה.

- מינוי נציגות
והאפשרות
להחלפה
14. (א) קבוצת רכישה, רשאית למנות נציגות מבין חבריה, על מנת שתציגה בכל הנוגע לענייניה המשותפים בקשר לרכישת המקרקעין, בניית הדירות וכל ענין אחר כפי שנקבע בהסכם השיתוף או הוחלט באסיפה כללית שקיימו;
- (ב) קבוצת הרכישה רשאית להחליף את הנציגות כאמור בסעיף קטן (א) בהחלטה של רוב מבין חברי הקבוצה;
- חובת אמון
15. המארגן, הנאמן וחברי הנציגות חבים חובת אמון לחברי קבוצת הרכישה, יפעלו בתום לב לטובתם, ובכלל זה:
- (א) ימנעו מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין קיום התחייבותיהם כלפי החברים לבין התחייבויות אחרות שלהם או לבין ענייניהם האישיים;
- (ב) ימסרו לחברי הקבוצה דין וחשבון על ענייני הקבוצה ויגלו להם כל מידע מהותי בנוגע לענייניה;
- השתחררות
מקבוצת רכישה
16. (א) חלפו שלוש שנים מיום הצטרפותו של החבר הראשון לקבוצת הרכישה, ולא נחתם הסכם לרכישת מקרקעין על-ידי קבוצת הרכישה, רשאי כל חבר בקבוצה לבטל את התחייבויותיו כלפי הקבוצה וכלפי המארגן; ביטל חבר הקבוצה את התחייבויותיו לפי סעיף זה, יושבו לו הכספים ששילם עד לאותו מועד בניכוי דמי ההצטרפות, ככל ששולמו, וחלקו היחסי בשכר טרחת המארגן בעבור התקופה שעד למועד הביטול;
- (ב) חלפו ארבע שנים מיום רכישת מקרקעין על ידי קבוצת הרכישה ולא ניתן היתר בניה להקמת הדירות, רשאים חברי הקבוצה, בהחלטת רוב מבין חברי הקבוצה, להחליט על מכירת זכויותיהם במקרקעין או לגביהם וסיום פעילותה של קבוצת הרכישה, והדבר לא יחשב כהפרת ההסכמים בקשר לקבוצת הרכישה; נמכרו מקרקעין לפי פסקה זו, יחולקו כספי התמורה בין חברי הקבוצה בהתאם לשיעור התשלומים ששילם כל חבר בקבוצה עד למועד המכירה;
- אי תחולה על
קבוצה שמספר
חבריה אינו עולה על
10
17. הוראות חוק זה לא יחולו על קבוצה שמספר חבריה אינו עולה על 10 חברים.
- הוראת מעבר
18. (א) הוראות חוק זה, יחולו על קבוצות רכישה שבהן ההסכם הראשון בקשר לקבוצת הרכישה נכרת לאחר יום פרסומו של חוק זה;

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הוראות סעיפים 12 עד 16 יחולו גם על קבוצות רכישה שבהן ההסכם הראשון שנחתם בין חברי הקבוצה נחתם לפני יום פרסומו של חוק זה, בשינויים אלה:

(1) בסעיף 12(ב), יראו את המילים "בתוך 3 ימי עבודה ממועד חתימת הסכם רכישת המקרקעין", כאילו נאמר "בתוך ימי עבודה מיום תחילתו של חוק זה";

(2) בסעיף 16(א) ו-(ב), יראו את המילים "שלוש שנים מיום הצטרפותו של החבר הראשון לקבוצת הרכישה" ו-"ארבע שנים מיום רכישת מקרקעין על ידי קבוצת הרכישה", כאילו נאמר "שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה" ו-"ארבע שנים מיום תחילתו של חוק זה", בהתאמה.

ח. דו"ח RIA

דוח הערכת השפעת רגולציה (RIA): קבוצות רכישה

מאי 2018

אסתי ורהפטיג-בס, עו"ד
ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

חלק א – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

א. רקע

קבוצת רכישה היא קבוצת אנשים המתקשרת בהסכם על מנת לרכוש יחד קרקע ולהקים עליה יחידות דיור בבניה עצמית, כאשר בסופו של התהליך כל יחיד מקבל את חלקו בפרויקט – דירת מגורים אחת או יותר. רכישה באמצעות "קבוצת רכישה", הפכה בשנים האחרונות לנפוצה. ממחקר שנערך על ידיהלמ"ס, עולה כי בשנים 2009-2016 כעשירית (9.83%) מסך התחלות הבניה היו של קבוצות רכישה. היקף שוק הדירות החדשות במסגרת פרויקטים של קבוצות רכישה נאמד ב-5.92 מיליארד ₪ בשנה. ההתקשרות באמצעות קבוצת רכישה אינה מוסדרת ככלל בדין הישראלי באופן ייחודי.

קבוצת הרכישה היא האחראית לביצוע כל הפעולות בדרך למימוש הפרויקט ובניית הדירות. בחלק מהמקרים מדובר בקבוצות קטנות בעלות מכנה משותף בין חברי הקבוצה, שגיבושן נעשה על בסיס היכרות או רקע משותף. עם זאת, קבוצת הרכישה מהסוג הנפוץ כיום מורכבת ממספר גדול של חברים, לעתים מאות חברים, שרובם ככולם אינם בעלי ידע ומומחיות בתחום הנדל"ן. מי שלרוב יוזם את גיבוש חברי הקבוצה ושמבצע את הפעולות בשם הקבוצה (כגון רכישת הקרקע, מציאת בנק מלווה, מציאת קבלנים ואנשי מקצוע ועוד), בתמורה לשכר טירחה, הוא הגורם המארגן (להלן יקרא – "המארגן").

בשוק קיימים שני מודלים עיקריים בהיבט מידת מעורבותו של המארגן בפרויקט. **מודל ראשון הוא של ניהול וליווי עד "קבלת מפתח"**, במסגרתו המארגן מתחייב לנהל את הפרויקט עד סופו מטעם הנציגות ובפיקוחה, תמורת שכר הטרחה שנקבע, מבלי לשאת בסיכונים (המוטלים על חברי הקבוצה). **המודל השני מתאפיין במעורבות רק עד שלב רכישת הקרקע**. לפי שיטה זו, לאחר חתימת החברים על ההסכמים, המארגן מסיים את תפקידו והקבוצה נותרת להתנהל בעצמה בכל יתר שלבי הפרויקט. לעיתים המארגן מתחייב לסייע לקבוצה לאתר חברת ניהול לשם ליווי הקבוצה בהמשך הפעילות.

נתאר להלן את מהלך הפעולות המקובל והשכיח של קבוצות רכישה. תחילה, הקבוצות **מאתרות קרקע** שבה ניתן יהיה להקים את הפרויקט. לעתים הקרקע מאותרת על ידי הגורם המארגן, הדואג להתארגנות הקבוצה לצורך רכישת הקרקע, כאשר בעל הקרקע ממתין להתארגנות הקבוצה. במקרים אחרים, ראשית הקבוצה מתארגנת, בהמשך מאותרת הקרקע לרכישה, ולאחר מכן המארגן פועל להציע הצעות מחיר לבעל הקרקע. ברי כי במצב זה קיים חוסר וודאות לגבי זכייתה של הקבוצה בקרקע.

בשלב הבא, דואג המארגן לסקיצות אדריכליות של הבנייה, מספר יחידות הדיור ושטחן המשוער, לפי אפשרויות התכנון בקרקע. חלק מהמארגנים מכינים בשלב זה גם מפרט טכני ראשוני של הדירות שיבנו. בחלק מהקבוצות, לא חלה על הקרקע תכנית המאפשרת הוצאת היתרים ללא צורך באישורה של תכנית נוספת (להלן בדו"ח זה – **תכנית מפורטת**). רכישת קרקע ללא תכנית מפורטת נעשית, ככלל, בשל אילוצים או מתוך תקווה ליהנות מההשבחה העתידית בערך הקרקע ככל שאכן תהיה כזו. לאחר אלה, מגיע **שלב השלמת גיבוש הקבוצה**, שנעשה בדרך כלל על ידי הגורם המארגן באמצעות שיטות שיווק ופרסום שדומות במהותן לשיטות שנקטות על ידי חברות יזמיות למכירת דירות. שיטות אלה כוללות תיאור של גודל הדירות ומחירן המשוער, במקרים רבים תוך ציון הפער בין מחירי השוק של דירות באותו אזור לבין המחיר המשוער של הדירות בפרויקט ועוד. לעתים, העלויות המשוערות מתבססות על דוח כלכלי-שמאי שמכין המארגן, האומד את כלל עלויות הקמת הפרויקט על שלביו השונים. בשלב זה, נהוגה פרקטיקה לפיה המארגן מחתים את

המבקשים להצטרף לקבוצה על "בקשה להצטרף לקבוצת רכישה", המצריכה תשלום "דמי הצטרפות" בסך שיכול להגיע לעשרות אלפי ש"ח ויותר.¹ במרבית המקרים נקבע בטופס בקשת ההצטרפות כי במקרה שאותו אדם יחתום על הסכם השיתוף בתקופת הזמן שנקבעה, הכספים יקוזזו כנגד יתרת התשלומים בפרויקט, אך אם לא, לא יוחזרו לו כספים אלה (למעט במקרים של מכרז כשהקבוצה לא זכתה ומתפרקת, ואז בד"כ הכסף מושב לחברי הקבוצה).

לאחר גיבוש הקבוצה, נדרשים חברי הקבוצה לחתום על שני הסכמים מרכזיים:

- **הסכם השיתוף** בין חברי הקבוצה - מסדיר את מכלול ההתחייבויות והזכויות של חברי הקבוצה ואת ההתנהלות הפנים-קבוצתית, עד לקבלת יחידות הדיור ורישומן על שם כל אחד מהחברים.
- **הסכם לרכישת הקרקע** - נחתם בין חברי הקבוצה לבין בעל הקרקע, כאשר כל חבר רוכש את חלקו היחסי בקרקע, בהתאם להסכם השיתוף.

במרבית המקרים, לאחר רכישת הקרקע **נרשמת במרשם המקרקעין הבעלות של חברי הקבוצה, או הערת אזהרה לטובתם** המעידה על עסקת המכר, כל אחד לפי חלקו. בקבוצות שבהן המארגן פועל במודל של מעורבות רק עד שלב רכישת הקרקע, מקבל המארגן את שכר טרחתו בשלב זה ויוצא מהתמונה.

רכישת הקרקע נעשית בדרך כלל באמצעות ההון העצמי של החברים. לאחר גיבושה של הקבוצה, חברי הקבוצה פונים לבנק מלווה לצורך **נטילת הלוואות** אישיות שישמשו לעמידה ביתר הוצאות הפרויקט ובמרכזן רכישת שירותי הבניה. בטרם מתחייב הבנק ללוות פרויקט בנייה של קבוצת רכישה, נערכות על ידו שורה של בדיקות לבחינת היתכנות הפרויקט ויציבותו, ביניהן:

- עריכת "דוח אפס" שמאי, במסגרתו נבחנת העלות המשוערת של הפרויקט על כל היבטיו אל מול שווי הדירות הצפוי במועד הגמר והרווח הצפוי ממנו.
- בדיקת ההיבטים התכנוניים וההתאמה בינם לבין מספר הרוכשים וההתחייבויות שניתנו להם.
- בדיקת הסכם השיתוף והמנגנונים הקבועים בו להתמודדות עם כשלים בביצוע, חריגות תקציביות, עיכוב בלוחות זמנים, בעיות תכנוניות, מנגנוני הוצאה מן הקבוצה ועוד.
- בדיקת זהות המארגן, הניסיון שיש לו בתחום והמוניטין שצבר, שיעור הרווח היזמי שהוא נוטל ומועדי התשלום למארגן.
- וידוא כי הזכויות בקרקע (או הערת אזהרה) נרשמו על שם חברי הקבוצה. בדיקה פרטנית של יכולות המימון של כל חבר בקבוצה. אסאחד החברים לא עומד בקריטריונים שמציב הבנק, הבנק עשוי לדרוש את החלפתו כתנאי לקבלת מימון.

¹ באחד החוזים שהגיעו לידי הצוות התשלום בשלב זה היה של 100,000 ₪.

השלב האחרון והמשמעותי ביותר הוא בחירת הקבלן המבצע ואנשי המקצוע שילוו את הבניה, ולאחר מכן את ביצוע הבניה בפועל.

הבדלים עיקריים בין רכישת דירה להצטרפות לקבוצת רכישה

ישנם הבדלים משמעותיים בין רכישת דירת מגורים מחברה יזמית לבין רכישת דירת מגורים באמצעות הצטרפות לקבוצת רכישה. בעוד שחברה יזמית נוטלת על עצמה מכוח החוזה והדין, את כל הסיכון שבפעולות הדרושות כדי לעמוד בהתחייבויות שונות ובעיקר מסירת הדירה על מאפייניה השונים כפי שנקבעו ובמחיר ובמועד שנקבע, בקבוצת רכישה אין גורם שמתחייב לעמוד בתנאים הנ"ל כלפי המשתתפים. קבוצת רכישה רוכשת בעצמה את הקרקע ובונה עליה את הדירות בבניה עצמית, כאשר האחריות למימוש הפרויקט, על מכלול היבטיו, מונחת על כתפי כל אחד מהחברים. בנוסף, בעוד שעל רכישת דירה מחברה יזמית חלים חוקים שלא ניתן להתנות עליהם על מכלול היבטי העסקה – הן חוזה המכר עצמו, הגילוי שבו, אחריות המוכר לדירה ועוד, והן בהיבטי הניהול הפיננסי אשר מבטיחים כי כספי הקונה לא ירדו לטמיון, בקבוצות רכישה לא חלים הסדרים חקיקתיים מעין אלו. שאלת אחריותו של הגורם שמבצע את הבניה לדירות או אופן ניהול כספי המשתתפים באופן שימנע את חשיפתם לסיכונים שונים תלויה באמור בהסכמי השיתוף של הקבוצה ואינה מחויבת מכוח הדין (לבד מן הדינים הכלליים ובכללם דיני חוזים ודיני נזיקין אשר עשויים לתת מענה חלקי לקשיים שיתעוררו).

לצד זאת, הצטרפות לקבוצת רכישה עשויה להעניק לחבריה יתרון כספי בכך שהמחיר שישלמו במקרים מסוימים עבור קבלת הדירה בסופו של דבר יהיה נמוך מהמחיר שהיו משלמים בעסקת רכישת דירה מחברה יזמית, בעיקר לנוכח הפער האפשרי ברווח היזמי, חיסכון אפשרי בעלויות מימון ובעלויות פרסום ושיווק וכן לאור הטבה מסוימת בהיבט המס. יתרונות נוספים בקבוצת רכישה על פני רכישת דירה מחברה יזמית, עשויים לכאורה להיות היכולת לבחור (כנראה שרק במיעוט מהמקרים) את השכנים ואת אופי הפרויקט וכן היכולת להשפיע על התכנון, אולם, יתרונות אלה נמוגים בהתארגנות המקובלת היום של קבוצה המונה מספר גדול של חברים.

בעת האחרונה התפרסמו מקרים שבהם חברי קבוצות רכישה השקיעו את כספם בקבוצה אך נותרו, מסיבות שונות, בלא הכסף ובלא יכולת להמשיך את פעילות הקבוצה במטרה להגיע לבעלות על דירה. מקרים אלה העלו את הצורך לבחון האם נדרשת הסדרה ייחודית בהיבטי הגנה על ציבור המתקשרים בסוג זה של עסקאות, וככל שכן – מהי ההסדרה הראויה לכך. על רקע האמור החליטה שרת המשפטים להקים צוות בין משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) שיבחן את ההיבטים המשפטיים השונים הנוגעים לקבוצות רכישה, וימליץ על הסדרת הנושא בחקיקה, ככל שימצא לנכון.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

בחינת פעילותו של שוק קבוצות הרכישה בישראל שנעשתה על-ידי הצוות, העלתה כי מתקיימים בתחום זה כשלים המצדיקים התערבות חקיקתית. להלן יפורטו הבעיות והכשלים שמאפיינים את שוק קבוצות הרכישה כפי שעלו במהלך עבודת הצוות. ראשית נתאר את הכשלים בהיבט מודעותם של חברי הקבוצה לעסקה אליה הם נכנסים בעת ההצטרפות לקבוצה ולאחר מכן נתאר את הקשיים שעולים מקיומם של הסדרים מקפחים וחד צדדיים בהסכמים בתחום קבוצות הרכישה.

1. פערי מידע

בדיוני הצוות עלה כי לפחות לגבי קבוצות רכישה גדולות, ככלל, אנשים מצטרפים לקבוצות רכישה לאחר שמוצג בפניהם מידע חלקי ולעיתים מטעה וכאשר הם אינם מבינים ומפנימים את מהות העסקה ועיקרי משמעויותיה. זאת, בין היתר עקב טקטיקות השיווק והפרסום של קבוצות, אשר לעיתים כלל לא מוזכרת בהם העובדה שמדובר בקבוצת רכישה.

בחנית פרקטיקות השיווק והפרסום של קבוצות רכישה העלתה כי לעיתים כלל לא מצוינת העובדה שמדובר בקבוצת רכישה אלא נאמר כי ישנה "הזדמנות לרכישת דירה" במחיר מופחת ממחיר השוק באותו אזור, כאשר בדרך כלל מצוין כי מחיר דירה הוא "החל מ...". כמו כן, לעיתים מקיים המארגן מפגש הסברה אליו מגיעים מי שמתעניינים באפשרות להצטרף לקבוצה. במפגשים אלה מתמקד ההסבר בפרויקט המתוכנן והדירות שיוקמו במסגרתו ובדרך כלל לא ניתן הסבר על אופן הפעילות של הקבוצה. פרקטיקות אלה יוצרות פערי מידע במספר תחומים.

1.1 פערי מידע בנוגע למהות העסקה

המצטרפים מוטעים לסבור שהם רוכשים דירה, בדיוק כפי שרוכשים מחברה יזמית. עם זאת, למעשה מדובר ברכישת קרקע ובניה עצמית (אשר בסופו של יום אמורה להניב דירת מגורים), על הסיכונים הכרוכים בכך, ואין גורם שמתחייב כלפיהם כי תימסר להם בסופו של יום דירה מוגמרת או שמתחייב לגבי מחירה הסופי של הדירה או על לוחות זמנים כלשהם.

1.2 פערי מידע בנוגע לעלות הצפויה

אומדן העלויות שנמסר לחברי הקבוצה, אשר מציג מחיר נמוך ממחיר השוק ומופיע פעמים רבות בפרסומים השונים מטעם המארגן, הוא לעיתים חסר ביסוס מקצועי ואינו משקף באופן ריאלי את העלויות הצפויות. במקרה כזה חברי הקבוצה מגלים רק בחלוף זמן רב מהצטרפותם לקבוצה כי הם נדרשים לשלם סכום גבוה בהרבה מהסכום שצוין, אך אין בידם כל סעד כלפי המארגן שכן ההסכם, בשונה לעיתים מהמצג שהוצג בעל פה, קובע כי הסכום הסופי עלול להיות גבוה מהסכום שצוין כאומדן.

1.3 פערי מידע בנוגע למצבה התכנוני של הקרקע ומשמעותו

בחלק מהמקרים מארגנים משווקים ומגבשים קבוצת רכישה ביחס לקרקע שכלל לא קיימת לגביה תכנית מפורטת. משמעות הדבר היא כי לא ניתן להוציא היתרי בנייה ולבנות את הדירות בהתאם להסכמי הקבוצה. ניתן אמנם להגיש תכנית למוסדות התכנון המוסמכים, אולם למוסדות התכנון נתון שיקול דעת רחב, ואין כל ערובה לכך שיחליטו לאשר את התכנית. במקרים אלו חברי קבוצות הרכישה מוצאים עצמם פעמים רבות "תקועים" במשך שנים רבות עם קרקע בבעלות משותפת של כל החברים, לאחר שהשקיעו את כל הונם ברכישתה ושלא ניתן לעשות איתה דבר הלכה למעשה, כאשר הם מתקשים מאוד להשתחרר מהקבוצה לפי הסכמי השיתוף.

גם כאשר יש תכנון מפורט לגבי הקרקע, תופעה רווחת היא שהמארגן מעוניין לשנות את התכנית, או לכל הפחות לבקש הקלה שמטרתה להוסיף יחידות דיור, ובעקבות התיקונים האחרונים בחקיקה בתחום, להוסיף גם שטח כולל המותר לבניה. במקרים אלה, לעיתים, המארגן מגייס כבר בשלב הראשוני ולפני שניתנו האישורים הנ"ל, קבוצה שמונה את מספר החברים שיוכלו לקבל דירות בהנחה שיאושר שינוי התכנית או תאושר ההקלה. בחלק מהמקרים, חברי הקבוצה ה"נוספים" כלל אינם מודעים לכך שאין כל ודאות

באישורים אלה ושלמעשה עצם חברותם בקבוצה מותנה ומוטלת בספק.

לכאורה, הסכמי השיתוף עשויים לסייע להתגבר על בעיית פערי המידע. בהסכמי השיתוף שהובאו לעיונו, ישנם סעיפים שמבהירים כי מדובר בהצטרפות לקבוצת רכישה ואף מוסברת משמעותה – העובדה שמדובר ברכישת קרקע משותפת ובניה עצמית עליה, בדרך כלל לרבות הבהרות כי המצטרפים "אינם רוכשים דירת מגורים גמורה או דירה על הנייר" או כי "אין בחתימת הסכם זה התחייבות מצד גורם כלשהו למכור להם יחידה גמורה כלשהי או לבנות עבורם יחידה כאמור". בעניין עלויות הפרויקט, מצוין בהסכם אומדן העלויות הספציפי לאותו חבר (בהתאם למאפייני הדירה שבחר) אולם מובהר בסעיפי החוזה כי "עלויות הפרויקט הסופיות אינן ידועות בשלב זה" וכי "לא תהיה לחברי הקבוצה טענה כלשהי כלפי הגורם המארגן או גורם כלשהו במידה והעלויות בפועל תהיינה גבוהות מהסכום שצוין כאומדן מוערך" (בנוסף זה או אחר). בהסכמים מצויות גם הבהרות בנוגע למצבה התכנוני של הקרקע ולמספר יחידות הדיור שניתן להקים עליה לפי התכנית הקיימת.

ואולם, מהתגובות שהתקבלו מהציבור בעקבות פרסום קול קורא בעניין קבוצות הרכישה, מתקבל הרושם שבכל זאת קיים פער רב בין המידע הנמסר בכתב במסגרת החוזה, שעשוי להתפרס על פני עשרות רבות של עמודים, לבין הבנת המצטרפים בפועל את המשמעויות השונות של ההצטרפות לקבוצת רכישה ושל תנאי החוזה. סיבה נוספת לפער בהבנת המצטרפים את המשמעויות עשויה לנבוע מכך שלעיתים המידע אינו מופיע בצורה בהירה לכל אדם אלא נחבא בין עשרות תנאי החוזה. כמו כן, לעיתים המידע המפורט נמסר לרוכש לראשונה רק בחוזה עצמו לאחר שכבר החליט להצטרף לקבוצה ושולמו על ידו דמי הצטרפות (סכומים שאינם מבוטלים כפי שיפורט בהמשך), ומכל מקום, נראה כי הרוכש נמצא בעמדת מיקוח נחותה וממילא יכולתו להשפיע על תנאי החוזה מוגבלת. כך נמצא שבפועל, רבים מהמצטרפים לקבוצות רכישה אינם מודעים לסיכונים השונים המוטלים על חברי הקבוצה, לאפשרות השינוי במחיר שצוין כאומדן או במועד המסירה או בקצב ההתקדמות, למצבה התכנוני של הקרקע ועוד.

עובדת קיומה של בעיית פערי מידע, שמשמעה כי אנשים שמצטרפים לקבוצות רכישה עושים זאת לאחר שמוצג בפניהם מידע חלקי, לעיתים מטעה, וכאשר הם אינם מבינים את מהות העסקה ועיקרי משמעויותיה, מעלה את החשש שהעסקה בכללותה אינה יעילה עבורם כך שאילו היו מודעים למאפיינים אלו, יתכן ולא היו מתקשרים בחוזה.

2. תנאי החוזים

עוד התברר בעבודת הצוות, כי הסכמי השיתוף כוללים לעיתים תנאים מקפחים וחד צדדיים בשורת נושאים שנדונו בישיבות הצוות. תנאים אלה נותנים יתרון למארגן ולעתים פועלים לרעת חברי הקבוצה, תוך חשיפתם לסיכונים בלתי סבירים.

2.1 ניהול כספי חברי הקבוצה

בחלק מהחוזים יש הסדרים הנוגעים לניהול כספי חברי הקבוצה באופן שחושף את כספי החברים לסיכונים בלתי סבירים. על מנת להבין את הסיכונים, תוצג הדרך בה מתנהלים כספי הקבוצה בדרך כלל, ואחר כך יפורטו הסיכונים הכרוכים בכך.

בסמוך לחתימה על הסכם השיתוף, מעביר כל חבר בקבוצה את החלק בתשלום שנקבע בהסכם כמיועד לרכישת הקרקע. סכום זה ושיעורו מסך ההוצאות משתנה כמובן מקבוצה לקבוצה לפי ערך הקרקע ומיקומה (בדרך כלל מדובר על כמה מאות אלפי שקלים).

במרבית המקרים, רכישת הקרקע נעשית באמצעות ההון העצמי של חברי הקבוצה ובשלב זה בדרך כלל עוד אין מעורבות של גורם מממן. הבנק המממן נכנס לתמונה בדרך כלל לאחר הרכישה, כאשר הקבוצה פונה בבקשה לקבלת מימון לצורך הבניה עצמה. מרגע כניסת הבנק לתמונה נוקט הבנק אמצעים רבים לבדיקת הפרויקט, היתכנותו הכלכלית, תפקוד המארגן והקבוצה ועוד. כמו כן, להבטחת אינטרס הבנק שלא להשקיע בפרויקט שירד לטמיון, המימון שניתן על ידו מותנה וכרוך בליווי ופיקוח צמוד מצד הבנק על כל ההיבטים הכספיים של הקבוצה, לרבות פתיחת חשבון ליווי ייעודי לפרויקט והגבלה על הוצאת כספים ממנו רק למטרות הפרויקט ובסכומים הנדרשים בהתאם לקצב ההתקדמות. אמצעים אלה הננקטים כאמור על-ידי הבנק המממן כדי להבטיח את אינטרס הבנק, פועלים למעשה גם להפחתה משמעותית בסיכון כספי של חברי הקבוצה, שהרי משעה שהבנק הוא בעל אינטרס שהפרויקט יתממש, הוא נוקט את כל האמצעים להבטיח כי כספי החברים ישמשו רק למטרות הפרויקט ותוך פיקוח צמוד על הפעילות הפיננסית בקבוצה והתקדמותה. עם זאת, כאמור, שלב כניסתו של הבנק לתמונה הוא שלב מאוחר לרכישה ולמעשה עד לאותו שלב, אין גורם חיצוני לפרויקט שמפקח על ניהול הכספים שהעבירו חברי הקבוצה והשימוש בהם. בכך נוצר פתח לשימוש בכספי הקבוצה על ידי המארגן למטרות שונות שאינן בהכרח הרכישה. בחלק מהחוזים אף נקבע שהכספים יופקדו ב"נאמנות פתוחה", שמשמעותה שהחברים מעבירים את כספם למארגן לצורך רכישת הקרקע, או עוד בשלב הגשת הבקשה להצטרפות לקבוצה. לפי תנאי החוזה, המארגן יוכל להשתמש בכספים למטרות שונות שאינן בהכרח הרכישה, למשל למימון פרויקטים אחרים שבניהולו או אפילו לכיסוי הוצאות פרטיות שלו. הנזק במקרה כזה עלול להיות גבוה מאוד. כך למשל, יתכן שרכישת הקרקע לא תצא לפועל בסופו של דבר וחברי הקבוצה ייוותרו ללא קרקע וללא סכומי הכסף שהעבירו למארגן, שפעמים רבות מהווים כל הונס וחסכוניותיהם. במצב דברים רגיל יכולים חברי הקבוצה לתבוע את המארגן על הפרת חוזה ובדרך זו לקבל את כספם חזרה, גם אם בחלוף זמן ממושך, אך אם המארגן אינו בעל יכולת פירעון, חברי הקבוצה עלולים למצוא את עצמם מול שוקת שבורה, ללא אפשרות לקבל את כספם בחזרה.²

לעיתים, הסכם השיתוף כולל הוראות המגנות על כספי הרוכשים. כך, בחלק מהמקרים ישנן הוראות בהסכם השיתוף הקובעות כי כספי המשתתפים יופקדו בחשבון נאמנות ייחודי לפרויקט ושחרור כספים ממנו יתאפשר רק למטרות הפרויקט באישור ופיקוח נאמני הקבוצה (בד"כ מדובר בעורכי הדין של הקבוצה). עם זאת, קביעות חוזיות מסוג זה אינן מחייבות מכוח הדין, אלא נתונות לבחירת הצדדים, ובעיקר לבחירת המארגן, כמי שמנסח את החוזה. אכן, בחלק מקבוצות הרכישה לא נכללות הוראות כאלה.

2.2 רישום הזכויות בקרקע

לאחר רכישת קרקע, עדיין אין הבטחה שהפרויקט יצא אל הפועל, אולם בדרך כלל הקרקע נרשמת על שם הקונים, או לפחות נרשמת לטובתם הערת אזהרה המעידה על עסקת הרכישה. משמעות הרישום היא יצירת "בטוחה קניינית" להשקעתם של חברי הקבוצה. כך, גם אם מסיבות שונות הפרויקט אינו ממשיך להתקדם, על פני הדברים יוכלו החברים למכור את הקרקע ולקבל את כספם (או לפחות חלק ניכר ממנו) בחזרה או להמשיך לנסות לממש את הפרויקט באמצעות אנשי מקצוע אחרים (למשל אם אי מימוש הפרויקט נבע מקשיים של הקבלן המבצע, יוכלו החברים להחליפו ולהמשיך בפרויקט תוך התקשרות עם קבלן מבצע אחר). נציין כי גם כאן, לא מוטלת על המארגן חובה לרשום את זכויות הרוכשים כאמור והדבר תלוי בהוראות שנקבעו בחוזה.

בהערות הציבור שהתקבלו עלתה הטענה כי יש מקרים שבהם המארגן הוא גם חבר בקבוצה והוא רושם את

² אין המדובר בסיכון תיאורטי גרידא, אלא מדובר במקרה שאירע ככל הנראה בפרשת ענבל אור. ראו את הדוח הראשוני מטעם הנאמן בהקפאת הליכים שהוגש ביום 31.3.2016 בת. פ"ק (מחוזי ת"א) 54284-03-16.

הזכויות בקרקע לטובתו, כאשר חלקו היחסי בקרקע גדול מאוד באופן שאינו הולם את התשלום שהעביר (אם בכלל) או את התמורה שהוא אמור לקבל בסופו של דבר.

גם במקרה שנרשמו הזכויות בקרקע לטובת הרוכשים (בדרך של הערת אזהרה או בעלות), במצבים שבהם מצבה התכנוני של הקרקע אינו תואם את מספר החברים (כפי שפורט לעיל), עשויה ה"בטוחה הקניינית" שנוצרה להיות בעלת אפקטיביות מוגבלת. כך, במקרה שבו הקרקע נרשמה על שם מספר חברים גדול ממספר היחידות שניתן להקים על הקרקע מכוח התכנית הקיימת גם אילו יצליחו החברים לממש את הבניה ולהשלימה, הרי שלא ניתן יהיה לבנות יחידות לכל החברים ואותו מספר חברים (שמהווה את הפער בין מספר חברי הקבוצה למספר יחידות הדיוור שניתן לבנות על הקרקע) עשוי להוותר ללא כספו וללא חלק אמתי בקרקע.

2.3 התנהלות הקבוצה ואופן קבלת ההחלטות בה

ההסדרים חוזיים קובעים גם את התנהלות הקבוצה ואופן קבלת ההחלטות בה. נמצא כי לעיתים, מנגנון קבלת ההחלטות שנקבע מאפשר השפעה משמעותית של המארגן על קבלת ההחלטות, באופן שעשוי להוביל להחלטות שמיטיבות עם האינטרסים של המארגן גם על חשבון אינטרס הקבוצה.

לפי רבים מהסכמי השיתוף, הריבון לקבלת מכלול ההחלטות הקשורות בניהול הפרויקט הוא האסיפה הכללית של חברי הקבוצה (שהם כלל חברי הקבוצה, המהווים צד להסכם השיתוף). במרבית המקרים מסמיכה האסיפה הכללית את נציגות הקבוצה להיות הגוף המוסמך להכריע לפחות בחלק מסוגי ההחלטות הקשורות לפרויקט. על-פי מבנה זה, לכאורה המארגן אינו בעל מעמד כלשהו בהליכי קבלת ההחלטות, למעט מעמד של יעוץ והכוונת הקבוצה. יצוין כי מארגנים מחדדים בהסכמי השיתוף את אי מעורבותם, בין היתר לאור העובדה שכל שהם לוקחים על עצמם סיכונים ומעורבים בהליכי קבלת ההחלטות, עשויות הוראות הדין החלות על מוכרי דירות לחול עליהם – בין בהקשר של תחולת חוקי המכר (דירות) ובין בהקשר של היבטי המס.

עם זאת, בישיבות הצוות עלה כי מארגני קבוצות הם בדרך כלל הרוח החיה מאחורי החלטות הנציגות והקבוצה והם אלה שבפועל מכוונים את הקבוצה, מובילים אותה ופועלים עבורה. בחלק מהמקרים, בייחוד כאשר המארגן הוא אחד מחברי קבוצת הרכישה (כלומר אמור לקבל בסופו של דבר דירה/ות בפרויקט), נקבע בהסכם כי הוא אחד מחברי הנציגות.

גם במקרים בהם המארגן אינו חבר נציגות ממש, לעיתים הנציגות אינה יודעת איך לנהל פרויקט, שהרי מדובר בהדיוטות שאינם בעלי ניסיון בתחום, ומי שמנהל אותו בפועל הוא המארגן, באופן שמעורבותו היא מעבר ל"יעוץ" או "סיוע" בקבלת החלטות. בהערות הציבור שנשלחו לצוות חזרו ונשנו טענות בנוגע להשפעה בלתי לגיטימית מצד המארגן על הנציגות ועל ניגוד העניינים בו הוא מצוי. אחת הטענות שעלתה היא כי בחלק מהמקרים זהות חברי הנציגות נקבעת מראש בהסכם השיתוף כך שבפועל אלו "אנשי שלומי" של המארגן, שלפי תנאי ההסכם הקבוצה אינה יכולה להחליפם. עוד טענה שחזרה על עצמה בהקשר זה הייתה כי גם כאשר הנציגות נבחרת על ידי האסיפה הכללית של החברים, לעיתים המארגן מעניק הטבות שונות לחברי הנציגות, מה שמעלה את החשש שהחלטות הנציגות מתקבלות לרצון המארגן וטובתו, ולא דווקא לטובת אינטרס הקבוצה.

2.4 הסדרי שכר טרחת המארגן

בהסכמי שיתוף של קבוצות רכישה נקבע שכר הטרחה של המארגן, פעמים רבות כאחוז מסוים מתוך העלות הכוללת של הפרויקט. כידוע, בקבוצות הרכישה סך העלויות הסופי אינו ידוע מראש ומשתנה במהלך חיי

הקבוצה. כאשר שכרו של המארגן נקבע כאחוז מהעלות הסופית, לכאורה יש למארגן אינטרס בכך שהעלויות יגדלו וזאת כמובן בניגוד מוחלט לאינטרס של חברי הקבוצה אשר יצטרכו לממן את אותן עלויות נוספות. חשש זה גובר בהתחשב בהשפעה הרבה שיש למארגן על ניהול הקבוצה ועל קבלת ההחלטות בה. נציין עם זאת כי ניתן לשער שבמקרים רבים למרות החשש האמור, המארגן כן פועל כדי למנוע הגדלת עלויות וזאת במטרה להשלים את פעילות הקבוצה באופן מוצלח, בין היתר בשביל לבנות לעצמו מוניטין אמין ויעיל בשוק קבוצות הרכישה.

סוגיה נוספת שעלתה בנוגע לשכרו של המארגן היא סוגיית שלביות התשלום. בחלק מקבוצות הרכישה, הוראות הסכם השיתוף קובעות כי שכרו של המארגן ישולם לו בשלב מוקדם יחסית של הפרויקט וללא קשר להתקדמות הפרויקט ושלביו. כך, גם במקרה שבו הפרויקט אינו מתקדם כלל, גם אם הדבר תלוי במארגן ונתון לשליטתו, הוא יוכל לגבות את שכרו מהקבוצה מבלי שיהיה לו אינטרס לקדם את ההליכים ולסיים את הפרויקט בתוך זמן סביר.

2.5 קושי לקבל מימון לפרויקט במקרה שהמארגן סיים את תפקידו

חלק ממארגני קבוצות הרכישה פועלים במודל שבו מעורבותם בקבוצה מסתיימת לאחר שלב רכישת הקרקע. בקבוצות אלו נקבע כבר בהסכם השיתוף כי תפקידו של המארגן יסתיים עם רכישת הקרקע. לעיתים, נקבע כי על המארגן לסייע לקבוצה למצוא ולהתקשר עם חברת ניהול בטרם יסיים את תפקידו. בדיוני הצוות נאמר כי למיטב הידיעה, קבוצת רכישה ללא גורם מארגן שמלווה אותה מתחילה ועד לסיום הפרויקט, עשויה להתקשות לקבל מימון מהבנק לצורך שלבי הפרויקט הבאים וכך עלולה הקבוצה למצוא עצמה לאחר רכישת הקרקע ללא מימון, כאשר היא "תקועה" עם הקרקע בלא יכולת אמיתית לממש את הפרויקט.

2.6 "כבילה" לקבוצה שאינה מתפקדת

מהשיח עם הציבור עלה כי ישנן קבוצות רכישה שגובשו לפני שנים רבות אולם מאז החתימה על מסמכי ההצטרפות והסכמי השיתוף, ולעיתים גם לאחר רכישת הקרקע, לא נעשה במסגרתן דבר ואין היתכנות אמיתית למימוש הפרויקט. בחלק מהמקרים הסכמי השיתוף מונעים כל אפשרות להשתחרר מהקבוצה. במקרים בהם התקדמותה של הקבוצה נעצרה לאחר רכישת הקרקע, המשמעות היא שהחברים השקיעו בקבוצה את כל הונם, מה שכמובן מעצים את הקושי בכבילה לקבוצה. לפי הסכמי השיתוף, במרבית המקרים חבר בקבוצה יכול למכור את חלקו וכך לצאת מהקבוצה אולם בקבוצות "תקועות" שאינן מתפקדות, סיכוי של חבר בקבוצה למצוא לו מחליף הוא אפסי.

לסיכום חלק זה, נמצא כי בתחום קבוצות הרכישה קיימת תופעה של פערי מידע משמעותיים וכן כי חלק מההסכמים מנוסחים באופן שמקנה יתרונות משמעותיים לאינטרס המארגן על פני האינטרס של חברי הקבוצה וטובתם, בין היתר תוך חשיפת החברים לסיכונים בלתי מבוטלים.

ג. תכליות ויעדים

בחינת פעילותו של שוק קבוצות הרכישה בישראל שנעשתה על-ידי הצוות, כפי שתואר לעיל, העלתה כי מתקיימים בתחום זה כשלים המצדיקים התערבות חקיקתית.

ראשית וחשוב מכל נמצא כי קיים כשל שוק המתבטא בפערי מידע – לפחות לגבי קבוצות רכישה גדולות, ככלל, אנשים שמצטרפים לקבוצות רכישה עושים זאת לאחר שמוצג בפניהם מידע חלקי (לעיתים אף מטעה) וכאשר לעיתים הם אינם מבינים ומפנימים את מהות העסקה, עיקרי משמעויותיה והסיכונים העולים ממנה. עוד התברר בעבודת הצוות כי לפחות חלק מהסכמי קבוצות הרכישה כוללים תנאים מקפחים וחד צדדיים אשר פועלים לרעת חברי הקבוצה ונותנים יתרון למארגן, תוך חשיפת חברי הקבוצה לסיכונים בלתי סבירים. לגבי סוג ההתארגנות השכיח כיום של קבוצות שמורכבות מעשרות רבות או מאות משתתפים, כאשר המארגן הוא שיוזם את הקמת הקבוצה ומנסח בעצמו (באמצעות עורכי הדין שנבחרו על-ידו) את ההסכמים השונים שנוגעים לפעילותה, וכפי שגם עלה מההסכמים שהגיעו לידי הצוות, נראה כי במקרים רבים ההסכמים עליהם חותמים המצטרפים לקבוצה הם חוזים אחידים ואינם משקפים את רצונם החופשי מסיבות שונות.

נציין, כפי שעלה בפני הצוות, כי לפחות חלק מאופני ההתקשרות עולים לכדי "חוזה אחיד" (לפחות מסמכי הקבוצה שנכרתים בין החברים לבין המארגן ונכתבו על ידי המארגן) ולכן חל עליהם חוק החוזים האחידים. אולם בחוזים רבים ההסכם מול המארגן שכתב את החוזה הוא רק נספח להסכם השיתוף שנכרת בין חברי הקבוצה לבין עצמם. על פני הדברים, נראה כי על הסכמי השיתוף לא חל חוק החוזים האחידים, שכן חוזה אחיד הוא "נוסח של חוזה שתנאיו, כולם או מקצתם, נקבעו מראש בידי צד אחד כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים בינו לבין אנשים בלתי מסויימים במספרם או בזהותם" ואילו במקרה זה החוזה נכתב בידי המארגן שאינו צד ישיר לחוזה.

כך או כך, מתקיימים לגבי חוזי התקשרות אלו הרציונאלים של חוק החוזים האחידים. מדובר בחוזה שתנאיו (כולם או מקצתם) נוסחו על ידי המארגן שהוא גורם מנוסה, אשר משתמש בהם להתקשרות עם כל חברי הקבוצה (ואולי גם בעוד קבוצות שהוא מארגן), ומן הצד השני, ניצבים חברי הקבוצה שאינם בעלי מומחיות בתחום קבוצות הרכישה, שהשתתפותם בעיצוב החוזה מינימאלית אם בכלל. ההתקשרות ביניהם אינה מבטאת את "מפגש הרצונות" הקלאסי שבין צדדים לחוזה ולא נובעות מחופש הרצון האינדיבידואלי של הצדדים.

טעם נוסף המצדיק התערבות ותיקון כשלי השוק בנושא קבוצות הרכישה טמון בחשיבות שוק הדיור אשר קבוצות הרכישה הם חלק ממנו. חשיבותו של שוק הדיור בישראל הוכרה בפסיקה לא אחת כטעם המצדיק התערבות בתכנם של חוזים הפוגעים באופן חמור באינטרסים של מי שמתקשרים בחוזים במטרה להגיע לבעלות על דירת מגורים. חשיבות נושא זה נובעת מהיות הדיור צורך בסיסי וחיוני, העובדה כי עסקת המכר היא בעלת משמעות כלכלית עצומה מבחינת מרבית האוכלוסייה וכן מקומו המרכזי של שוק הדיור בכלכלה הישראלית כולה.

לבסוף, חשוב לציין כי בהינתן מבנה של מארגן הדורש לעצמו או למצער לנציגות הקבוצה כח ייצוג כמעט בלתי מוגבל בנכס של חברי הקבוצה, נוצרת בעיית נציג משמעותית, אשר מחייבת התייחסות מיוחדת. בעיית הנציג יכולה להתרחש מקום שבו אדם מטפל ברכוש של אחר, משום שייתכן שאדם המטפל ברכוש, הנציג, יפעל על-פי האינטרסים שלו, ולא לטובת האינטרסים של בעל הרכוש. בעיית הנציג האופיינית לכל יחסי נאמנות לובשת צורה מיוחדת בתחום קבוצות הרכישה, שכן היא מערבת נכס משמעותי של הנהנה (חבר קבוצת הרכישה) מזה, אפשרות ליצירת רווח גבוה של הנאמן (המארגן או נציגות הקבוצה) מזה, ועסקה מסובכת ורבת משתנים מזה.

לאור כל האמור, סבר הצוות כי יש לשקול את הפתרונות האפשריים לאור התכליות של הגנה על זכויות משתתפי הקבוצה וצמצום סיכוניהם, תוך מתן אפשרות להמשך פעילותן של קבוצות הרכישה, בשל היתרון

הכספי שעשוי להיות גלום בעסקה.

חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית

חלופה מס' 0 - המשך המצב הקיים

כפי שפורט לעיל, במצב הקיים, ההתקשרות באמצעות קבוצת רכישה אינה מוסדרת ככלל בדין הישראלי באופן ייחודי. על-פי דיני חוזים הכלליים הקיימים היום, ככל שההסכם בין חברי הקבוצה למארגן מכיל חובות שחלות על המארגן והן הופרו, יוכלו חברי הקבוצה לתבוע את המארגן ולדרוש אכיפת החוזה או פיצוי על הנזקים שנגרמו להם מההפרה. עם זאת, במקרה שלחברי הקבוצה נגרם נזק משמעותי כתוצאה מהפרת החוזה, אם המארגן אינו בעל כושר פרעון, תביעה כאמור לא תועיל ולא יהיה להם איך לקבל פיצוי על נזקם. על-פי דיני הגנת הצרכן, כפי שקבוע בסעיף 2 לחוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981, חל איסור על "עוסק" כהגדרתו בחוק להטעות צרכן בכל עניין מהותי בעסקה. בהמשך חוק זה נקבעו גם סמכויות הממונה להטיל על מי שמפר את הוראות החוק עיצומים כספיים. יתכן כי יהיו מקרים בהם התנהלות המארגן תהווה הטעיה לפי החוק האמור, ואז ניתן יהיה להטיל על המארגן עיצום כספי, אולם ניתן להניח כי במקרים רבים לא מתבצעת הטעיה, אלא שאין גילוי יזום של משמעותיות העסקה מצד המארגנים, ולכן ניתן לשער כי חלק מהמקרים לא יכנסו בגדר הוראות החוק הכלליות.

התועלת של חלופה זו היא שמירה על המשך פעילותן של קבוצות רכישה, שלעיתים ככל הנראה יש בהן חסכון כספי מסוים, ותוך שמירה על חופש החוזים. לצד זאת, אין בחלופה זו גם עלויות הסדרה.

העלות של חלופה זו היא כי יתכן שעסקאות רבות בתחום קבוצות הרכישה אינן יעילות, כלומר נראה כי לפחות חלק ממי שמצטרפים לקבוצות רכישה עושים זאת מבלי שהם מודעים לסיכון הגלום בעסקה. למעשה בחלק מהמקרים עסקאות בשוק קבוצות הרכישה אינן מבטאות את רצון הצדדים, בשל היעדר המודעות למשמעותיות האמיתיות של העסקה ולסיכונה, ולכן לא ניתן להניח לגביהן כי הן יעילות.

כמו כן, ניתן להניח כי בחלק מהמקרים יתממש הסיכון, כפי שקרה בשנים האחרונות, וחברי הקבוצה באותם מקרים עלולים למצוא עצמם במצב קשה ביותר, בלא כל ההון שחסכו כל חייהם ובלא דירה. בשנים האחרונות התפרסם מקרה של חברת ארגון שניהלה מספר קבוצות רכישה, אולם בדיון שהיה בכנסת בנושא ומהערות הציבור שנשלחו עלה כי ישנם ככל הנראה מקרים רבים נוספים בהם חברי קבוצה שילמו למארגן כספים עבור ארגון קבוצת רכישה אולם בסופו של דבר הקבוצה פסקה מלפעול לפני שנים רבות, מבלי שחברי הקבוצה יכולים להשתחרר מההסכם ולקבל את כספם בחזרה (למשל במקרה של רכישת קרקע שלא ניתן להוציא לגביה היתר בניה למגורים ועוד). אין בידנו נתונים אודות היקף תופעה זו ואמדין הנזק המצרפי הנגרם ממנה.

בנוסף, יתכן כי ישנה עלות מסויימת להיעדר כל אסדרה בתחום קבוצות הרכישה, שכן יתכן שהיעדר האסדרה גורמת לאנשים לחשוש מלבצע עסקאות במסגרת הזו, ובכך מופחתת כמות העסקאות, לרבות העסקאות היעילות, שנעשות בשוק הנדל"ן. אין לנו נתונים בדבר עלות כאמור ולכן לצורך דוח זה נניח כי העלות היא אפסית.

חלופה מס' 1 - החלת דין דומה לדין החל על מכר דירות (חוק המכר (דירות) וחוק המכר הבטחת השקעות)

חלופה זו היא אסדרה מלאה של השוק, תוך השוואת הדינים החלים על קבוצות רכישה לדיני מכר דירות. כאמור לעיל, חוקים אלו הם חוקים קוגנטיים, שלא ניתן להתנות עליהם אלא לטובת הרוכש, הכוללים

הוראות הנוגעות למכלול היבטי עסקת המכר.³

חוק המכר (דירות) קובע שורת הוראות בנוגע לחוזה המכר שעניין בחיוב המוכר למסור לקונה את כל המידע הרלוונטי לעסקה וכן קובע הוראות מהותיות בנוגע לאחריותו של המוכר בעסקת המכר. כך, נקבע כי על המוכר למלא מפרט בנוסח שנקבע בצו ולצרפו לחוזה המכר ובאופן זה למסור לקונה מידע רב על היבטיה הפיזיים והמשפטיים של הדירה והרכוש המשותף; בנוסף קובע החוק באופן מחייב את אחריות המוכר להתאמת הדירה למפרט; נוסף על חיוב לבנות את הדירה בהתאם לתקנים החקוקים הרלבנטיים, קובע החוק תקופות בדיק של שנים אחדות שבמהלכן נושא המוכר באחריות לפגמים בדירה, אף אם לא הוכח שהיו קיימים כבר בעת המסירה; בנוסף קובע החוק פיצויים מוגדלים לטובת הקונה בשל איחור במסירה העולה על התקופה שנקבעה בחוק; החוק מגביל את ריבית הפיגורים שתחול במידה שהקונה מתעכב בהעברת התשלומים וכן מגביל את התקופה שבה ניתן לכבול את הקונים לחברה העוסקת בתחזוקת הרכוש המשותף; עוד קובע החוק את חובת המוכר לדאוג לרישום זכויות הקונים בפנקסי המקרקעין בתוך התקופות שנקבעו ונוד.⁴

חוק הבטחת השקעות קובע הסדרים שונים שמטרתם העיקרית היא למנוע מצב שבו אין לקונה כל ערובה להשקעתו אם המוכר יהפוך לחדל פירעון. החוק נועד להבטיח שלא יתרחש מצב שבו רוכש דירה נותר ללא קורת גג וללא הכספים שהשקיע בקניית הדירה. החוק קובע, כי מוכר לא יוכל לקבל מקונה, על חשבון מחיר הדירה, סכום העולה על שבעה אחוזים מהמחיר אלא אם הבטיח את כספי הקונה באחת הדרכים הבאות: (1) מסירת **ערבות בנקאית** להבטחת החזרתם של כל הכספים ששילם הקונה על חשבון המחיר; (2) מסירת **פוליסת ביטוח** להבטחת החזרתם של כל הכספים כאמור; (3) **שעבוד** של הדירה, או חלק יחסי מהקרקע שעליה היא נבנית, במשכנתא ראשונה לטובת הקונה; (4) **רישום הערת אזהרה** לטובת הקונה לגבי הדירה, או לגבי חלק יחסי של הקרקע שעליה היא נבנית; (5) **העברת הבעלות** או זכות אחרת בדירה או בחלק יחסי מהקרקע שעליה היא נבנית על שם הקונה. בכך למעשה קובע החוק, כי על המוכר לבטח את כספי הקונה באמצעות בטוחה שהיא כספית או קניינית דהיינו, גם אם הדירה לא תימסר לקונה מהסיבות המפורטות בחוק (במקרים בהם המוכר פשט את הרגל או לא עמד בהתחייבויותיו מסיבות אחרות דומות המפורטות שם), יוחזר לו כספו מהגורם המבטח או לחילופין יהיה בעל זכות קניינית בקרקע (שאז יוכל למכור זכות זו או להשלים בעצמו את הפרויקט (יחד עם בעלי הזכויות האחרים)). עוד קובע חוק הבטחת השקעות את ההסדרים שיחולו על תאגידים בנקאיים המעניקים ליווי פיננסי למוכרי דירות. ההסדר העיקרי מעוגן בסעיף 33 לחוק ולפיו כל תשלום יבוצע רק באמצעות שובר תשלום המונפק בידי הבנק המלווה. התשלום המבוצע באמצעות שוברי התשלום הינו לחשבון הליווי בלבד, המפוקח על-ידי הבנק באופן שהוצאת כספים מחשבון זה אפשרית רק לאחר שהבנק בודק את מטרת ההוצאה והתאמתה להתקדמות בפועל במימוש הפרויקט. 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.

תועלת: חלופה זו מעניקה לחברי קבוצת הרכישה הגנה מלאה כפי שמקבלים רוכשי דירות, תוך מזעור הסיכון שמוטל על כתפיהם לאפסי.

³ חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974.
⁴ להשלמת תמונה נציין כי בימים אלה נדונה בכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית הצעת חוק המכר (דירות) (תיקון מס' 9) התשע"ו-2016 אשר מסדירה היבטים נוספים בעסקת המכר: כך למשל קובעת ההצעה את חובת המוכר למסור מידע תכנוני על הפרויקט וסביבתו, איסור מכירת דירה בטרם אושרה התכנית שמכוחה ניתן להוציא היתר לבניית אותה דירה (לרבות איסור על מכירת דירה בטרם ניתנה הקלה שדרושה לבניית אותה דירה), הוראות לעניין מכירת דירה לפני שניתן היתר ועוד.

העלות של חלופה זו היא נטילת היתרון הכספי של קבוצות הרכישה (ככל שהוא קיים בחלק מהמקרים). הטלת האחריות למסירת דירות בהתאם להסכם על המארגנים, לרבות לפי לוחות הזמנים והעלויות שנקבעו בו, משמעותה העברת הסיכון לכתפי המארגנים. הגדלת הסיכון של המארגנים צפויה לגרום להם להעלות את הרווח היזמי שלהם מניהול הפרויקטים, מה שיגרום להעלאת העלות הסופית של הדירות. בנוסף, הטלת חובות בדומה לחוק הבטחת השקעות משמעותה השתתפות עלויות נוספות על המארגן והפרויקט לשם העמדת ערבויות בנקאיות. משמעות האמור היא כי השוואת הדין שיחול על קבוצות רכישה לדין החל כיום על מכר דירות, תביא ככל הנראה לביטול האפשרות לחיסכון בעלויות בקבוצות רכישה, אובדן התועלת המצרפית של קבוצות הרכישה וסיום דה פקטו של פעילות קבוצות אלה.

חלופה מס' 2 - הסדרה רכה

מטרת חלופה זו היא יצירת הסדר חקיקתי מאוזן בתחום קבוצות הרכישה אשר יגן על זכויות משתתפי הקבוצה מחד גיסא ויפחית את הסיכון המוטל עליהם, אך יאפשר את המשך פעילותן של קבוצות הרכישה כדרך ייחודית בשוק הדיור תוך מזעור עלויות ההסדרה.

במסגרת חלופה זו, ייקבעו חובות גילוי שיבטיחו את מודעותם של חברי הקבוצה למהות העסקה, מאפייניה והסיכונים הכרוכים בה. בנוסף, נוכח פערי הכוחות בין חברי הקבוצה למארגן, יכולת ההשפעה המעטה של החברים על עיצוב החוזה, חשיבותו של שוק הדיור והשפעת מחירי הדיור הגבוהים על הרצון לחסוך במחירי הדירות גם תוך נטילת סיכונים בלתי סבירים – סבר הצוות כי אין די בהטלת חובות גילוי להבטחת מודעות המצטרפים לעיקרי העסקה, אלא יש להתערב גם בהסדרים ההסכמיים, לשם יצירת הגנה על חברי הקבוצה והכל כפי שיפורט להלן.

תועלת: הצטרפות לקבוצת רכישה עשויה להעניק לחבריה יתרון כספי, בכך שהמחיר שישלמו במקרים מסוימים עבור קבלת הדירה בסופו של דבר יהיה נמוך מהמחיר שהיו משלמים בעסקת רכישת דירה מחברה יזמית, כפי שפורט לעיל.

עלות: למרבית ההצעות אין השפעה קונקרטית במונחי עלויות, ובמקומות בהם ניתן לבצע חישוב, מדובר באפקט מצטבר של עשרים וחמישה מיליוני ₪ ליזמים במשך 5 שנים, בתת ענף הנאמד מידי שנה בין 5 ל-6 מיליארד, ₪ וב-5 שנים לגביהם נאמדה העלות, כעשרים וחמישה מיליארד ₪, כלומר כפרומיל (0.1%) מהיקף הענף.

סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן

חלופת 0, היא כאמור המשך המצב הקיים, כאשר פורט לעיל מדוע יש צורך בהתערבות לתיקון הכשלים הנוכחיים. חלופה 1 אמנם תוכל להעניק הגנה מקסימלית לחברי קבוצות הרכישה, אולם היא עלולה לסכן את המשך פעילותן של קבוצות אלה.

אין נתון מדויק ומוחלט המצביע על כך שפעילותן הכוללת של קבוצות הרכישה היא יעילה, או כי חבריה בהכרח נהנים מיתרון למול רוכשי דירות. עם זאת, הנתונים שיש בידנו (הן העבודה של חברת הייעוץ הכלכלי תבור, והן המחקר שבוצע ע"י מחלקת המחקר באגף תכנון ואסטרטגיה במשרד המשפטים), מעלים כי לפחות בחלק מהמקרים התקשרו באמצעות קבוצת רכישה, למול רכישת דירה מחברה יזמית, עשויה להעניק לחבריה יתרון כספי. ליתרון זה חשיבות יתרה בשוק הנדל"ן הנוכחי שבו מחירי הדירות גבוהים במיוחד. לכן, משמעותה של חלופה 1 היא ביטול הרווח האפשרי מקבוצות רכישה בשוק הנדל"ן.

לאור האמור, במטרה לאפשר את המשך פעילותן של קבוצות הרכישה, לנוכח היתרון האפשרי שהן מעניקות, ככלל, בשוק הנדל"ן, שלל הצוות את האפשרות של מניעה גורפת של פעילות קבוצות הרכישה או יצירת

הסדרה מכבידה יתר על המידה שתוביל להפסקת קיומו של שוק זה. מנגד, סבר הצוות כי יש לצמצם את הסיכון אליו חשופים חברי הקבוצה ולהתמודד עם כשלי השוק בתחום זה. בהתאם לכך, החלופה הנבחרת היא חלופה 2.

חלק ג – בחירת תוכן הרגולציה

בחלק זה, יוצגו וינותחו הסוגיות המרכזיות המרכיבות את החלופה הנבחרת. ככל שניתן היה לבצע תמחור של העלויות הישירות, העלויות יוצגו בחישוב לפי פרויקט ובחישוב של סך העלות השנתית למשק, בהנחה של 50 פרויקטים בשנה.

1. גודל הקבוצה

מוצע שלא להחיל רגולציה על עסקאות על קבוצת רכישה שמספר חבריה אינו עולה על 10 חברים. זאת, נוכח העובדה כי במקרה של קבוצה שמונה כה מעט חברים מדובר בעסקה פשוטה, שמתאפיינת, ככלל בהתארגנות ספונטנית ועצמאית, לאו דווקא באמצעות גורם מארגן חיצוני, ככל הנראה מבלי שמתקיימים בה כשלי השוק שתוארו בדוח הצוות לגבי קבוצות הרכישה שמספר חבריהן גדול יותר.

2. חובות גילוי

על מנת להתמודד עם בעיית פערי המידע ולצמצם את הסיכונים הנובעים ממנה, מוצע לקבוע בחקיקה חובות גילוי ייחודיות. החובות יחולו החל משלב השיווק והפרסום של קבוצת הרכישה ומטרתן להביא לכך שהמצטרף לקבוצת רכישה יבין את עיקרי העסקה ואת הסיכונים הכרוכים בה.

2.1 חובת גילוי לגבי מהות העסקה וסיכונים בשלב השיווק והפרסום

לנוכח ההבנה כי אמצעי השיווק והפרסום מכילים מידע חלקי ולעתים אף מטעה, מוצע להחיל את חובות הגילוי עוד משלב השיווק והפרסום, תוך הטלת איסור להטעות את הצרכן ולהציג את העסקה כרכישת דירת מגורים ותוך הטלת חובה לציין את העובדה שמדובר בקבוצת רכישה אשר תרכוש קרקע ותבנה עליה בבניה עצמית ולא ברכישת דירה. כן מוצע לקבוע כי יש לציין מפורשות בפני מי שמבקש להצטרף לקבוצה את העובדה שאין התחייבות למסירת דירה, למחיר סופי או ללוחות זמנים כלשהם. כפי שיתואר להלן, עלותה של הצעה זו היא שולית, ביחס לסיכון לנזק גדול שיכול להיגרם לחברי קבוצה שאינם מבינים את הסיכונים הגלומים בעסקה.

עלויות ישירות: מעבודת חברת הייעוץ עלה כי מרבית המארגנים מקיימים מערכת מידע אודות העסקה. הגדלת הדרישות בחקיקה תצריך תוספת של כ-20 שעות הכנה והתייעצות עם עו"ד - עלות של 5,000 ₪, והארכת מפגשי שיווק – כ-30 מפגשי שיווק בעלות נוספת של 500 ₪. בסך הכול מדובר בכ-20,000 ₪ לפרויקט. בחישוב משקי, מדובר על 1,000,000 ש"ח לשנה.

2.2 טופס גילוי בשלב ההצטרפות לקבוצה

מוצע כי מארגן ימסור למי שמבקש להצטרף לקבוצת רכישה מסמך גילוי זמן סביר לפני כל התקשרות בהסכם בקשר לקבוצת הרכישה. במסמך זה יופיע כל המידע המהותי הנוגע לעסקה. במסגרת זו יחויב המארגן

למסור למי שמבקש להצטרף לקבוצת רכישה מידע על המקרקעין לגביהם מתארגנת הקבוצה, לוחות זמנים משוערים (ככל שקיימים), פירוט מספר החברים בקבוצה, פירוט מספר הדירות שניתן להקים על המקרקעין לפי התכנית החלה עליהם, אופן חלוקת הדירות בקבוצה, אופן חלוקת הדירות בקבוצה שמספר חברה עולה על מספר הדירות שניתן להקים לפי התכנית והוראות נוספות כפי שיקבע השר.

עלויות ישירות: לצורך הכנת טופס גילוי תיכונות תוספת של כ-20 שעות הכנה והתייעצות עם עו"ד - עלות של 5,000 ₪, והארכת מפגשי שיווק – כ-30 מפגשי שיווק לשנה בעלות נוספת של 1,000 ₪, בגין מתן הסברים מפורטים ודיוני סמי משפטיים. בסך הכול העלות המשוערת היא כ-35,000 ₪ לפרויקט. בחישוב משקי, העלות היא 1.75 מליון ₪ לשנה למארגנים. נעיר כי ככל שהטופס ייקבע בתקנות, עלות זו צפויה לרדת באופן משמעותי.

2.3 חובת גילוי לגבי אומדן העלויות

מוצע לקבוע איסור על ארגון, פרסום או שיווק קבוצת רכישה אם אין בידי המארגן דוח שמאי מקרקעין שהוכן לגבי המקרקעין המיועדים לרכישה ולבנייה בהם עבור קבוצת הרכישה אותה הוא מבקש לארגן. זאת, על מנת למנוע פרקטיקה מטעה של הצגת אומדני עלויות נמוכים מאוד ובלתי מבוססים במטרה לשכנע מצטרפים פוטנציאליים להצטרף לקבוצות הרכישה. הנתון בדבר הערכת העלויות האמתית של הפרויקט הוא נתון קריטי בעסקה ויש לחייב את גילוי במסגרת חובת הגילוי.

לפי ההצעה, מארגן לא יוכל לפעול לארגון קבוצת רכישה אם אין ברשותו דוח שמאי מקרקעין שהוכן לגבי קבוצת הרכישה אותה הוא מבקש לארגן, הכולל הערכה של כל ההוצאות בהן צפויים לשאת יחיד קבוצת הרכישה בגין רכישת המקרקעין ובניית הדירות בהם. בהמשך לכך, מוצע לקבוע כי אומדן עלויות המבוסס על הדוח השמאי האמור, יצוין בהסכם השיתוף ובמסמך הגילוי, בצירוף אישורו של השמאי שביצע את הדוח האמור, לפיו האומדן תואם את הדוח; עוד מוצע לקבוע כי זמן סביר לאחר רכישת המקרקעין על-ידי קבוצת הרכישה, ימסור המארגן לחברי הקבוצה את דוח שמאי המקרקעין עצמו, הכולל פירוט של כל העלויות על רכיביהן השונים (למשלמחיר הקרקע המשוער, עלויות הבניה, עלויות יועצים, שכ"ט מארגן וכו').

הקביעה כי מסירת הדוח עצמו תיעשה רק לאחר רכישת המקרקעין נועדה למנוע חשיפה של אומדן עלות המקרקעין וההצעה שבכוונת המארגן להגיש לצורך רכישת המקרקעין לגורמים חיצוניים המתחרים במכרז על רכישת המקרקעין מול הקבוצה. נסביר. בתחילה נבחנה בצוות האפשרות לקבוע כי המארגן יחויב להכין דוח שמאי מקרקעין ולמסור אותו למבקשים להצטרף לקבוצה בטרם חתימתם על הסכמי ההצטרפות.⁵ אפשרות זו נדחתה לנוכח החשש כי חשיפת הדו"ח השמאי בשלב השיווק עשויה להכשיל את הזכייה בקרקע (במקרה שהשיווק שלה הוא באמצעות מכרז), שהרי הדוח השמאי כולל, בין היתר, אומדן עלות הקרקע ובכך תיחשף ההצעה שבכוונת המארגן להגיש לצורך רכישת הקרקע גם לגורמים מתחרים חיצוניים אשר יגישו את הצעותיהם בהתאם.

יובהר כי אין מדובר בעלות הסופית של הפרויקט, ויתכן שבסופו של דבר העלות תהיה גבוהה או נמוכה יותר מהעלות המוערכת בדוח ובאומדן העלויות. מדובר אפוא בהערכה מקצועית שאמורה לתת כיוון להיקף העלויות, בשונה מהערכות שמפורסמות היום על ידי חלק מהמארגנים, שאינן מבוססות על גורם מקצועי, והן נמוכות משמעותית מהעלות האמיתית ממניעים שיווקיים. בשל העובדה שאין המדובר בדרישה להצגת מחיר סופי, לא אמורה להיות לדרישה זו השפעה בענייני מס, ובשאלה אם יראו במארגן כחברת בניה יזמית.

עלויות ישירות: הכנת מסמך ממוצע לפרויקט מוערכת בכ-30,000 ₪. תוספת שעות דיונים והסברים

⁵ ראו הסבר על דו"ח אפס לעיל, בפירוט הבדיקות שעורך הבנק המלווה.

מול כ-50 משתתפים בקבוצה, מוערכת בכ-25,000 ₪. סה"כ תוספת העלות היא כ-55,000 ₪ לפרויקט. בחישוב משקי, בהנחה של 50 פרויקטים לשנה, העלות היא 2.75 מליון ₪ למארגנים.

2.4 חובת גילוי לגבי הוספה הדרגתית של זכויות בניה

הצוות דן בפרקטיקה של גיבוש הקבוצה כאשר בהמשך המארגן מתכוון לשנות את התכנית או לבקש הקלה, שמטרתה להוסיף יחידות דיור או להגדיל את השטח הכולל המותר לבניה. כאמור, החברים המצטרפים שלהם משווקות הדירות העתידיות לא תמיד מבינים את משמעות הדברים, את העובדה שלמוסדות התכנון יש שיקול דעת בהענקת האישורים וקיימת אי ודאות משמעותית בנוגע לעצם האפשרות לבנות את אותן דירות. חוסר הוודאות, על פי רוב, אינו משפיע על גובה הסכומים הנגבים מאותם חברי קבוצה. מלבד סוגיית הידיעה על מצבה התכנוני של הקרקע, עלתה בהקשר של הגדלת מספר חברי הקבוצה גם שאלה בדבר ניהול כספי המשתתפים בנסיבות אלה, אשר תידון בהמשך בנפרד.

אחת החלופות להתמודדות עם מצב כזה היא במניעת האפשרות לארגון קבוצה שמספר חבריה עולה על מספר יחידות הדיור שניתן להקים על הקרקע לפי התכנית התקפה במועד גיבוש הקבוצה, תוך קביעת סנקציות נגד מארגן הפועל בניגוד לכלל זה. באפשרות זו טמונה דרך קטגורית להתמודדות עם אחת הבעיות המרכזיות בתחום שנדונה לעיל, שלפיה מארגנים מוכרים דירות ליותר משתתפים ממצאי הדירות הקיימים.

עם זאת, הובהר בפני הצוות כי שינוי המצב התכנוני והגדלת מספר יחידות הדיור המאושרות לאחר רכישת הקרקע היא דרך פעולה נפוצה בתחום קבוצות הרכישה והיא בעלת יתרונות לא מעטים, בייחוד נוכח העובדה שככל הנראה עד לרכישה, המארגן אינו יכול להגיש תכנית או לקיים הליכים לשינוי המצב התכנוני, אך לאחר רכישתה נוצרת הזדמנות להגדלת הקבוצה, תוך הגדלת מספר יחידות הדיור לטובת כלל המשתתפים. לאור האמור, בחן הצוות דרכים להפחית את הסיכון שבמתן האפשרות להגדיל את מספר חברי הקבוצה, מבלי למנוע את הפרקטיקה הנוהגת.

החלופה שנבחרה על-ידי הצוות היא קביעה כי במהלך גיבוש הקבוצה, מרגע שהקבוצה מונה מספר חברים כמספר יחידות הדיור, שניתן להקים על הקרקע מכוח התכנון המפורט הקיים באותו מועד, יוכל המארגן לשווק את הקבוצה ולצרף אליה עוד חברים רק בכפוף לתנאים אלו:

א. גילוי – המארגן יחויב לציין לאורך כל שלבי הפרסום, השיווק וההסברה וכן בטופס הגילוי שיימסר למבקשים "הנוספים", שקבלת היחידות בפרויקט על-ידם אינה אפשרית לפי התכנון הקיים, לפרט את ההליך התכנוני שבכוונתו לבצע ולהבהיר כי אישור השינוי התכנוני כפוף לשיקול דעתו והחלטתו של מוסד התכנון ולכן קיימת חוסר וודאות לגביו. כמו כן, המארגן יחויב בחובת גילוי לגבי השלכות מיסוייות אפשריות של הגדלת הקבוצה.

ב. הגבלות בניהול הכספים – כספי החברים שקבלת היחידות בפרויקט על-ידם מותנית באישור השינוי התכנוני ינוהלו בנפרד ובכפוף למספר מגבלות כפי שיפורט להלן בחלק העוסק בניהול כספי הקבוצה.

עלויות ישירות: עלות תהליך הגילוי מוערכת בעשרות אלפי ₪ לכל היותר עבור כל פרויקט.

מאחר שמדובר ביוזמה עודפת לשיפור תנאי היזם, שעשויה להתבטא ברווח של מיליוני ₪, עם פוטנציאל לפגיעה בחברי הקבוצה, על היזם לערוך את תחשיב כדאיות המהלך מבחינתו, בהתחשב בחובת הגילוי.

2.5 חובת גילוי לגבי מודל הפעילות של המארגן

באשר לקבוצות שההסכמים בהן קובעים כי תפקידו של המארגן יסתיים עם הרכישה של הקרקע, הוברר כי עולה בהן הסיכוי לכך שהקבוצה לא תצליח להתקדם ותיוותר "תקועה" עם הקרקע בלא יכולת אמתית לממש את הפרויקט, בין אם בשל קשיי מימון ובין אם בשל קשיים בקבלת החלטות. מוצע להתמודד עם

פרקטיקה זו בדרך של יצירת חובה לפרט את שלבי העסקה לגביהם מתחייב המארגן לתת את שירותיו לקבוצה, וכן לקבוע כי הסכם ארגון שאינו כולל את הפירוט האמור, בטל.

3. הגבלת דמי הצטרפות

כאמור, הפרקטיקה הנהוגה היא של חתימה על "בקשה להצטרפות לקבוצת רכישה" ורק בהמשך על מסמכי ההצטרפות עצמם. עם החתימה על מסמך הבקשה נדרש המבקש להעביר סכום כסף שנקבע או התחייבות לתשלום, שעומדים פעמים רבות על עשרות אלפי שקלים (ויותר). בשניים מההסכמים שהובאו לעיון הצוות, נמצא כי דמי ההצטרפות עמדו על כ-100,000 ש"ח) אשר לעיתים לא יוחזרו למצטרף אף אם לא יצטרף לקבוצה בסופו של דבר וגם כאשר הדבר אינו תלוי בו.

פרקטיקה זו עשויה להפעיל על המצטרף לחץ לחתום בהמשך על ההסכמים המחייבים אותו כלפי המארגן והקבוצה, על מנת שהכספים ששילם כמקדמה לא ירדו לטמיון. זאת, גם אם לאחר שקיבל את נוסח ההסכמים, מצא כי תנאיו אינם מתאימים לצרכיו או למצג שהוצג לו קודם לכן.

בנוסף, במקרים שבהם תנאי בקשת ההצטרפות קובעים אי השבה של הכספים גם במצבים שאינם תלויים במבקש, למשל מקרה שבו המארגן לא הצליח לגבש את הקבוצה בסופו של דבר, ייגרם לחברי הקבוצה נזק רב, בייחוד בשל גובהם של הסכומים בהם עסקין.

לאור האמור מוצע להסמיק את השר להגביל בתקנות את דמי הצטרפות שניתן לגבות ממי שמבקש להצטרף לקבוצה. הסכום יקבע בחקיקת משנה ויהיה נתון לשינוי תכופי לפי בחינה מקצועית שתיעשה מעת לעת.

עלויות ישירות: אין עלויות ישירות לשוק.

עלויות ממשלתיות: תידרש עבודה ראשונית לצורך קביעת סכום או שיעור מותר לגבייה - מוערך בכ- 50,000 ₪. עדכון תקופתי - מוערך בכ- 10,000 ₪ לשנה.

4. קרקע שאין לגבייה תכנית מפורטת

חברי הצוות סברו כי ארגון קבוצת רכישה ביחס לקרקע שאין לגבייה תכנית מפורטת (כאמור, תכנית המאפשרת הוצאת היתרים ללא צורך באישורה של תכנית נוספת), היא בעייתית ביותר. בראש ובראשונה, לאור העובדה שהקמת הפרויקט היא בשלב זה בבחינת ציפייה בלבד, שאין לה ביסוס עובדתי, וקיים חשש ממשי להטעיית המצטרפים לקבוצה שאינם בעלי מקצוע ושאינם מבינים את משמעות היעדרו של תכנון מפורט – דהיינו היעדרה של אפשרות ממשית להקים דירות על המקרקעין. בנוסף, השקעה מצד המשתתפים בקרקע לא מתוכננת עשויה להוביל להפעלת לחץ מצידם על מוסדות התכנון שיאשרו את התכנית, גם אם הדבר אינו נכון משיקולים תכנוניים, כדי למנוע הפסד בגין העסקה שביצעו. חברי הצוות סברו כי אין די בגילוי, כיוון שעצם ההצטרפות לקבוצת רכישה משמיעה על כוונה להקים דירות, אולם כאשר הקבוצה מתבססת על קרקע לא מתוכננת, האפשרות להקים עליה דירות רחוקה כל כך, עד כי יש בעצם הארגון והשיווק של "קבוצת רכישה" לגבייה משום הטעיה.

לאור האמור, מוצע לאסור שיווק של "קבוצת רכישה" לגבי קרקע שאין לגבייה תכנון מפורט.

החסרון בהצעה זו הוא האפשרות כי לא יאורגנו קבוצות ולא תתרחשנה עסקאות לגבי קרקע שאינה מתוכננת. עם זאת, לעמדת הצוות, חסרון זה קטן מהתועלת שבמניעת פרקטיקת גיבוש הקבוצות ורכישת קרקע לפני אישור תכנית. זאת לנוכח ההנחה שנאמרה לעיל, כי לפחות בחלק מהמקרים, אם לא בכולם, חברי הקבוצה עושים את העסקה מבלי שהיו מודעים למשמעויותיה ולכן העסקה אינה משקפת את רצונם החופשי. נציין בהקשר זה כי מהשיח שהתקיים עם מארגנים הפועלים בשוק, עלה כי הקבוצות שמצליחות להגיע לכלל מימוש של מטרותיהן ולבנות דירות לחברי הקבוצה, מתארגנות מראשיתן רק לגבי קרקע שיש לגבייה תכנית

5. ניהול כספי המשתתפים

כאמור, בחלק מהסכמי השיתוף לא נקבע הסדר כלשהו שנועד להגן על כספי החברים. החשש במקרה כזה הוא שרכישת הקרקע לא תצא לפועל בסופו של דבר וחברי הקבוצה יוותרו ללא קרקע ובמידה שהמארגן יהיה נתון לקשיי פירעון, גם ללא סכומי הכסף שהעבירו למארגן ושפעמים רבות מהווים את כל הונם וחסכוניותיהם. לאור התוצאות הקשות שעלולות להיגרם לחברי הקבוצה במצבי התממשות הסיכונים האמורים מסיבות שונות, סברו חברי הצוות כי יש ליצור מנגנון מחייב בחוק שיפחית את הסיכון המוטל היום על כספי המשתתפים בשלב שעד לרכישת הקרקע.

במטרה למזער את הסיכון להתרחשות המצבים האמורים, מוצע לקבוע כי כל תשלומי חברי הקבוצה יופקדו ישירות לחשבון נאמנות לטובתם, אשר ינוהל בידי נאמן ויהיה נפרד וייעודי עבור מטרותיה של אותה קבוצה. מוצע לקבוע כי הנאמן לא יאפשר הוצאת כספים מחשבון הנאמנות אלא לצורך רכישת המקרקעין ובנית הדירות עבור קבוצת הרכישה וכן לצורך תשלומים אחרים הנלווים למטרות אלה.

בהמשך לאמור מוצע לקבוע כי מארגן ימסור לנאמן פירוט של התשלומים הצפויים להתקבל מאת יחיד קבוצת הרכישה על-פי כל הסכם בקשר לקבוצת הרכישה, והנאמן יעקוב אחר התאמתם של סכומי ההפקדות בחשבון הנאמנות לפירוט התשלומים כאמור. עוד מוצע לקבוע כי לא ישמש כנאמן מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כנאמן לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו. כן מוצע להחיל על הנאמן את הוראות חוק הנאמנות מבלי שניתן יהיה להתנות עליהן וכן לקבוע כי הנאמן יהיה בעל ביטוח אחריות מקצועיות בשל חבות שתוטל עליו עקב פעולה שעשה בתוקף היותו נאמן בנסיבות מסוימות. בנוסף, מוצע לקבוע כי קבוצת הרכישה רשאית להחליף את הנאמן בהחלטה של רוב מבין חברי הקבוצה.

במקרה של קבוצה שמספר חבריה עולה על מספר הדירות שניתן להקים לפי התכנית המפורטת החלה על המקרקעין, מוצע לקבוע כי כספי חברי הקבוצה הנוספים שבמועד הצטרפותם לקבוצה לא ניתן להקים את דירותיהם על-פי התכנית כאמור, ינוהלו בחשבון נאמנות נפרד מיתר חברי הקבוצה. כמו כן, מוצע לקבוע כי הנאמן לא יאפשר הוצאת כספים מחשבון הנאמנות הנפרד אלא לצורך מימון הפעולות התכנוניות הנדרשות לצורך הגדלת מספר יחידות הדירור שניתן להקים על המקרקעין. זאת, על-מנת למנוע מצב שבו החברים שהקמת דירותיהם נתונה בספק, מממנים את הקמת דירותיהם של חברי הקבוצה האחרים.

בדיוני הצוות ובהערות הציבור הוברר כי גם בקבוצות בהן מיושמת פרקטיקה של העברת הכספים לחשבון נאמנות סגור, הנאמן הוא פעמים רבות אדם שמצוי בזיקה למארגן, באופן שעשוי לגרום לכך שהפיקוח שיבצע ייטה לטובת אינטרס המארגן ולא הקבוצה. לנוכח האמור מוצע לקבוע כי לא ישמש כנאמן מי שיש לו זיקה אישית או עסקית למארגן, או מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כנאמן לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו. כמו כן, מוצע לקבוע הוראה חוקית שתאפשר לחברי הקבוצה להחליף את הנאמן בהחלטת רוב או בהחלטת נציגות הקבוצה. יובהר כי ככלל, הנאמנות נקבעת לפי חוזה הנאמנות, ולכן יתכן כי גם היום בחלק מהקבוצות ישנה אפשרות להחליף את הנאמן, אולם לנוכח העובדה שמי שמנסח את ההסכם אינם חברי הקבוצה, מוצע לקבוע הוראה חוקית שתאפשר את החלפת הנאמן, גם אם לא נכללה הוראה כזו בחוזה. ההצעה כי כי הנאמן ימונה בידי המארגן עשויה להביא לזיקה מסוימת בין המארגן לנאמן, אולם ניהול הכספים בנאמנות נדרש עוד מראשית פעילותה של הקבוצה, עוד בטרם התגבשה, ולכן לא ניתן לדרוש כי מינוי המארגן ייעשה על-ידי הקבוצה או נציגותה. מכל מקום, כפי

שנאמר לעיל, קביעת האפשרות להחליף את הנאמן לפי החלטת הקבוצה מפחיתה את החשש מפני תלות וזיקה בין הנאמן למארגן. תפקידו של הנאמן הוא למנוע את האפשרות של שימוש בכספי הנאמנות שלא למטרת אותו פרויקט ולפקח על הוצאת הכספים מהחשבון למטרות הפרויקט בלבד, לפי צרכיו וקצב התקדמותו בכל שלב. בישיבות הצוות ומהערות הציבור עלה כי בחלק מהמקרים הסכמי הקבוצה קובעים כי הכספים ינוהלו בידי נאמן, בסגנון שכונה "נאמנות פתוחה", כלומר כי הפיקוח מטעם הנאמן יהיה חלקי ביותר, ויאפשר הוצאת כספים מהחשבון לפי שיקול דעת המארגן. בעניין זה סבר הצוות כי לשם הבטחת יעילות הוראות אלה, יש לקבוע שבנאמנות מסוג זה יחולו הוראות חוק הנאמנות באופן מחייב ומבלי שניתן יהיה ניתן להתנות עליהן בהסכמים, אלא לטובת הנהנים (קרי, חברי הקבוצה).

בנוסף מוצע לקבוע כי אדם יוכל לשמש כנאמן של קבוצת רכישה רק אם הוא בעל ביטוח אחריות מקצועית המכסה שירותי נאמנות וזאת במטרה לצמצם את הסיכון אליו חשופים חברי הקבוצה המפקידים את כספם בידי הנאמן אשר ככלל, לא חלות עליו מכח הדין דרישות סף כלשהן. משמעות הביטוח היא כי בחלק מהמקרים בהם הנאמן הפר את חובותיו, והדבר גרם לנזק כספי לחברי הקבוצה, יהיה מי שישלם לקבוצה את נזקה, גם אם הנאמן אינו בעל יכולת פרעון.

כפי שנאמר לעיל, בדיוני הצוות עלה כי לאחר שחברי הקבוצה פונים לבנק מלווה לצורך קבלת מימון, הבנק מפעיל בעצמו מנגנוני פיקוח שונים על חשבון הקבוצה, וזאת במטרה להבטיח את אינטרס הבנק לפיו ההלוואות שניתנו ייבאו בסופו של דבר נכסים שניתן יהיה לרשום עליהם משכנתא. היקף הפיקוח שמקיים הבנק ושאלת היותו מספיק להגנת אינטרס חברי הקבוצה לא הובהרו עד תום בדיוני הצוות. ככל שיתקבלו הערות לפיהן אין צורך בקביעת הוראות בנוגע לאופן ניהול כספי הקבוצה בשלב שלאחר קבלת מימון מבנק מלווה, לנוכח הפיקוח הקיים ממילא של הבנק, ייבחן עניין זה בשנית.

יובהר כי יצירת חובה להפקיד את הכספים בחשבון נאמנות "סגור" כמפורט, הגם שהיא מצמצמת את הסיכון אליו חשופים חברי הקבוצה, אין בה כדי להוות בטוחה לכספים במובן זה שעדיין יכולים להיות מקרים של הפרת הוראות החוק בידי המארגן או הנאמן ואז עשויים חברי הקבוצה לאבד את כספם. בהשוואה להגנה הניתנת לרוכשי דירות בהתאם לחוק הבטחת השקעות, המחייב מתן ערבויות בנקאיות כנגד התשלומים או בטוחה אחרת, הרי שההצעה לחייב את הפקדת הכספים בחשבון נאמנות אינה מספקת הגנה דומה. הצוות סבר, עם זאת, כי אין מקום להחיל על מארגני קבוצות רכישה את הדין החל על מוכרים בהקשר של הבטחת כספי הרוכשים. זאת לנוכח העובדה כי הטלת חובה ליתן ערבות בנקאית כנגד תשלומי חברי הקבוצה תוביל לעלויות מימון לא מעטות שיגולגלו על חברי הקבוצה באופן שיפחית מאוד (ואולי אף יבטל לחלוטין) את הפוטנציאל לחיסכון עלויות וימנע למעשה את היתרון האפשרי שבפעילותן של קבוצות הרכישה כפי שתואר לעיל.

עלויות ישירות: עלות מקובלת של ניהול חשבון כזה (שתוטל על חברי הקבוצה) עשויה לנוע סביב 1% לשנה מהיתרות בחשבון הנאמנות. ניתן להניח כי לכל רוכש יש עניין בהוצאה מבוקרת של כספיו, כך שנראה שהתועלת עולה על העלות.

6. רישום זכויות חברי הקבוצה

רישום זכויות חברי הקבוצה במקרקעין, או לכל הפחות רישום הערת אזהרה לטובתם, מהווה "בטוחה קניינית" להשקעתם של חברי הקבוצה. נוכח חשיבותה של ה"בטוחה הקניינית" למזעור סיכון כספי חברי הקבוצה, מוצע להטיל על המארגן חובה לרשום את זכויות חברי הקבוצה במקרקעין ברשם המקרקעין, וכן להגיש בקשה לרישום הערת אזהרה על זכויות חברי הקבוצה בתוך שלושה ימים מיום חתימת הסכם רכישת המקרקעין או מיום הצטרפותו של חבר נוסף לקבוצה, לפי העניין. יצוין כי מוצע להטיל את החובה לרשום

את הזכויות במרשם המקרקעין על המארגן, ולא על חברי הקבוצה, לאור העובדה שהמארגן הוא הרוח החיה שמניעה את הקבוצה, הוא גם בעל השליטה האמיתית בהתנהלותה והצד בעל המומחיות והניסיון בנושא הרישום. בנוסף, אין זה יעיל כי כל חבר יצטרך לבצע את הרישום הנפרד, אלא יעיל יותר שגורם אחד יעשה זאת בשם כל הקבוצה.

עלויות ישירות: בפרויקט של 50 משתתפים יש לקחת בחשבון עלות משפטית ובירוקרטית של כ- 20,000 ₪ - 30,000 ₪ מצד המארגן. ככל שנדרשת מצד הרוכשים פעילות מסוימת, עלותה זניחה, בוודאי ביחס לאינטרס של הגנה על זכויותיהם.

7. ניהול פיננסי במקרים של קבוצה שמספר חבריה אינו תואם למצב התכנוני

מוצע לקבוע כי מרגע שהקבוצה מונה מספר חברים כמספר יחידות הדיור שניתן להקים על הקרקע מכוח התכנית הקיימת, יוכל המארגן לצרף לקבוצה חברים נוספים בכפוף לתנאי הגילוי הנ"ל וכן, תוך יצירת מנגנון של הפרדה בין חשבון הנאמנות של הפרויקט לבין חשבון נאמנות נוסף בו יופקד כספים של חברים אלה. חשבון הנאמנות הנוסף ישמש למניעת האפשרות להשתמש בכספי אותם חברים עד לשינוי המצב התכנוני (למעט שימוש בכספים למטרות מימון הוצאות התכנון, בפיקוח ואישור הנאמן).

התועלת של הסדר זה נעוצה בהפחתת הסיכון הרב של כספי המשתתפים ה"נוספים", ככל שהקבוצה מונה מספר חברים שגדול ממספר יחידות הדיור שניתן להקים על המקרקעין לפי התכנון הקיים, כמפורט לעיל. הצעה זו היא בעלת עלות מסוימת, הגם שנמוכה ביותר, של פתיחה וניהול חשבון נוסף, אולם הצוות סבר כי ניהול נפרד מאפשר הגנה טובה וברורה יותר על כספי אותם משתתפים, מאשר קביעת חובה על הנאמן "לצבוע" את הכספים הללו בחשבון הראשי (שביקורת לבדיקת מצבם של כספי המשתתפים הנוספים בו עשויה להיות מורכבת יותר).

עלויות ישירות: עלות שולית שיכולה לנוע סביב 1% מהיתרות בחשבון הנאמנות הנפרד, ואף יותר בשל התחשבנויות מול החשבון האחר. ההערכה היא שמדובר בנטל שיכול להימשך כשנתיים בעלות תוספתית של 30,000 ₪ בממוצע לכל אחד מהחברים ה"נוספים" בקבוצה.

8. אופן התנהלות הקבוצה – הנציגות, קבלת ההחלטות ומעמדו של המארגן

8.1 חברי הקבוצה, הנציגות, המארגן והנאמן

ראשית מוצע לקבוע כי המארגן, הנאמן וחברי הנציגות, כמי שמתוקף תפקידם אמורים לפעול לטובתה של קבוצת הרכישה בלבד, חבים חובת אמון לחברי הקבוצה, ובכלל זה ימנעו מפעולות בניגוד עניינים וכן ימסרו לחברי הקבוצה דין וחשבון וכל מידע מהותי הנוגע לענייניה. היתרון באיסור לפעול בניגוד עניינים, ניכר מאלי, ונועד להתמודד את בעיית הנציג שתוארה לעיל, כאשר מובהר כי על המארגן, הנאמן והנציגות, אסור לפעול לטובת האישית או בניגוד עניינים אחר. היתרון בחובת מסירת הדין והחשבון הוא בהגברת השקיפות והיכולת של חברי הקבוצה לפקח על פעולות הנציגות, המארגן והנאמן.

כמו כן מוצע לקבוע כי ניתן להחליף את הנציגות בהחלטה של רוב מבין חברי הקבוצה.

אשר להחלפת המארגן, מוצע לקבוע כי חברי הקבוצה יהיו רשאים להחליף את המארגן בהחלטה של 70% מבין חברי הקבוצה אם מצאו כי אינו פועל בהתאם לחובותיו או כי הפר את הסכם הארגון, תוך תשלום שכר טרחתו היחסי. נציין בהקשר זה כי להחלפת המארגן עשויות להיות עלויות מבחינת המארגן, אולם נראה כי

חשוב לאפשר לקבוצה להחליפו ולהמשיך לקדם את ענייני הקבוצה, גם במקרים בהם כבר אין אמון בין הצדדים לנוכח הפרת חיוביו של המארגן. כדי לאזן בין השיקולים האמורים, הוחלט שלא להציע כי ניתן יהיה להחליף את המארגן ברוב רגיל וללא סיבה, אלא כי החלטתו תיעשה רק בהחלטת רוב של לפחות 70%, ובמקרה שהוא אינו מקיים את חובותיו או מפר את ההסכם.

8.2 שכר טרחת המארגן

באשר לשכר טרחת המארגן, כפי שנאמר בדוח הצוות, ברבים מהסכמי השיתוף של קבוצות רכישה נקבע שכר הטרחה של המארגן כאחוז מסוים מתוך סך העלויות הסופי של הפרויקט. בנסיבות אלה, כאמור לעיל, המארגן מצוי בניגוד עניינים, כיוון שיש לו אינטרס בכך שהעלויות יגדלו וזאת כמובן בניגוד מוחלט לאינטרס של חברי הקבוצה. כמו כן בחלק מקבוצות הרכישה, הוראות הסכם השיתוף קובעות כי שכרו של המארגן ישולם לו בשלב מוקדם יחסית של הפרויקט וללא קשר להתקדמות הפרויקט ושלביו. כך, גם במקרה שבו הפרויקט אינו מתקדם כלל, גם אם הדבר תלוי במארגן ונתון לשליטתו, הוא יוכל לגבות את שכרו מהקבוצה מבלי שיהיה לו אינטרס לקדם את ההליכים ולסיים את הפרויקט בתוך זמן סביר. לאור האמור, מוצע לקבוע כי שכר הטרחה יקבע כסכום סופי ובלתי תלוי בתשלום שאינו סופי או אינו ידוע במועד כריתת הסכם הארגון. הוראה זו עלולה לגרום לכך שהמארגן לא יקבל שכר בעבור פעולות נוספות שהקבוצה תיזום. הרוכשים עלולים להיתקל במארגן חסר מוטיבציה לבצע פעולות משלימות בשל אי קבלת תמורה לעבודה נוספת. המענה לכך הוא שהמארגן, שהוא גם בעל הניסיון והמומחיות בתחום, יכול לתכלל מראש את הסיכון להתקיימות הצורך בפעולות נוספות מצידו ולהביא זאת בחשבון בעת קביעת שכר טרחתו. בשלב זה עשויה להיות טענה כי המארגן יעריך את שכרו ביתר, כדי להימנע מסיכון כלשהו, והדבר יגדיל את העלות שתגולגל על חברי הקבוצה. אולם, נראה כי אין ממש בטענה, שכן ניתן להניח ששיקולי תחרות ושיווק יעמדו בניגוד להערכת שכר טרחת המארגן באופן מופרז, ויגרמו לו שלא להפריז בהערכה.

במענה להיעדר התמריץ לקדם את הפרויקט במהירות, מוצע לקבוע הסמכה לתקנות שיקבעו את שלבי התשלום למארגן, כך ששכר הטרחה ישולם לו בשלבים בהתאם להתקדמות הפרויקט.

שאלה נוספת שעלתה בדיוני הצוות היא האם ניתן "לפגוע" בשכר טרחת המארגן, ככל שבסופו של יום נוצרת סטייה מאומדן העלויות ומאומדן המועדים שהוצגו למצטרפים בתחילת הדרך. חברי הצוות סברו כי קביעת שכר קבוע מראש והוראות בעניין שלביות התשלום למארגן בהתאם לשלבי התקדמות הפרויקט נותנות מענה מספק, ואין מקום לקבוע הוראה בדיון שתגרע משכרו של המארגן שחרג מהעלויות והזמנים שהוצגו.

עלויות ישירות: אין.

8.3 השתחררות מהקבוצה

בהמשך לקושי שתואר בקיומן של קבוצות רכישה שגובשו לפני שנים רבות אולם מאז החתימה על מסמכי ההצטרפות והסכמי השיתוף לא נעשה במסגרתן דבר, חברי הצוות סברו כי יש לקבוע הוראות שיאפשרו לחברי הקבוצה להשתחרר מהסכם השיתוף ולצאת מהקבוצה בנסיבות מסוימות כדלקמן:

כאשר חלפו 3 שנים מיום הצטרפות החבר הראשון לקבוצת הרכישה וטרם נרכשה הקרקע – יהיה רשאי כל חבר בקבוצה לבטל את התחייבויותיו כלפי הקבוצה וכלפי המארגן; במקרה כזה יושבו לו הכספים ששילם עד לאותו מועד בניכוי דמי ההצטרפות, ככל ששולמו, וחלקו היחסי בשכר טרחת המארגן בעבור התקופה שעד למועד הביטול;

אמנם לחברי הקבוצה האחרים שכן מעוניינים להמשיך בתהליך עשוי להיגרם נזק מסוים מעזיבתו של חבר בקבוצה, שכן הקטנת מספר חברי הקבוצה עשוי להגדיל את שיעור השתתפותו של כל אחד מהחברים הנוותרים בהוצאות (אמנם יתכן שגם ההוצאות יקטנו במידה מסוימת, מכך שנדרשות פחות יחידות דיור, אולם ניתן להניח כי מרבית ההוצאות לא ישתנו, שכן הדירות הנוספות הן עלות שולית פוחתת, ובכל מקרה ניתן להניח כי ההוצאות אינן יורדות ביחס ישיר למספר החברים בקבוצה). ככלל, חברי הקבוצה יכולים לחפש מחליף שיכנס בנעלי החבר שעזב, וגם במקרים בהם אכן יש קושי למצוא מחליף שיכנס בנעלי החבר שעזב עד כדי חשש כי לא יוכלו להתקדם בעסקה, יוכלו גם הם לעזוב את הקבוצה ולקבל את כספם בחזרה. נציין כי בשלב זה של העסקה, שבו לא נרכשה הקרקע, לא אמור להיות קושי בהשבת הכספים (ככל ששולמו כספים מעבר לדמי ההצטרפות ושכ"ט המארגן היחסי), שכן ההוצאה הראשונה המשמעותית של הקבוצה היא רכישת הקרקע, וזו טרם נעשתה. אכן, במקרה כזה, יגרם להם נזק מאי מימוש ציפיותיהם מהעסקה, אולם בנסיבות של אי רכישה במשך תקופה של 3 שנים, נראה שיש לאפשר גם שמירה על זכויותיהם של חברי הקבוצה שאינם רוצים להמשיך להמתין.

במקרים בהם נרכשה קרקע ולא ניתן היתר בניה בתוך 4 שנים – מוצע לקבוע כי אם חלפו ארבע שנים מיום רכישת מקרקעין על ידי קבוצת הרכישה ולא ניתן היתר בניה להקמת הדירות, נוכח העובדה שבמקרים אלה כבר הועברו כספים משמעותיים על ידי החברים תמורת רכישת הקרקע ומתן אפשרות לחברי קבוצה לעזוב עשויה לפגוע בחברים הנשארים בלא הצדקה, מוצע לקבוע כי בנסיבות אלה רשאים חברי הקבוצה, בהחלטת רוב מבין חברי הקבוצה, להחליט על מכירת זכויותיהם במקרקעין וסיום פעילותה של קבוצת הרכישה, והדבר לא יחשב כהפרת ההסכמים בקשר לקבוצת הרכישה; במקרה כזה יחולקו כספי התמורה בין חברי הקבוצה בהתאם לשיעור התשלומים ששילם כל חבר בקבוצה עד למועד המכירה.

חלק ד – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

א. מתודולוגיה

במאי 2016 הקימה שרת המשפטים צוות בין משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), שיבחן את ההיבטים המשפטיים השונים הנוגעים לקבוצות רכישה וימליץ על הסדרת הנושא בחקיקה, ככל שימצא לנכון. הצוות כלל נציגים מהגופים הבאים: משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, רשות המיסים, הרשות להגנת הצרכן ובנק ישראל. הצוות ניהל תהליך שיח עם הציבור ונעזר במחקר ובחברת ייעוץ כלכלי (כמפורט בהמשך).

לאחר שהצוות גיבש את המלצותיו, פורסם ביום 10.12.2017 להערות הציבור דוח על עבודת הצוות, בו מפורט הרקע לדברים, השיקולים שנשקלו, ההמלצות שסוכמו. בהתאם להמלצות הצוות, גובש תזכיר החוק להסדרת הדרישות.

ב. תיאור תהליך השיח עם הציבור

הצוות קיים מספר ישיבות, אשר לחלקן הוזמנו נציגים מתחומים שונים העוסקים בנושא קבוצות הרכישה. במסגרת העבודה שנעשתה, שמעו חברי הצוות מארגנים של קבוצות רכישה בעלי ניסיון רב בתחום, עורכי דין מהשוק הפרטי העוסקים בנושא, נציגי בנקים, נציגי התאחדות בוני הארץ, נציגי התאחדות הנאמנים בשוק ההון וכן חברים בקבוצות רכישה. כמו כן, במהלך עבודתו פרסם הצוות בעיתונות "קול קורא" שהזמין את הציבור להעביר את הערותיו והצעותיו בתחום קבוצות הרכישה ובחן את עשרות ההערות שהתקבלו במסגרת

זו. חברת הייעוץ שנתנה את שירותיה נפגשה במסגרת עבודתה עם מארגני קבוצות, עורכי דין, בנקאים, ונציגי רוכשים.

ג. תוצרי השיח

כפי שנאמר, מהערות הציבור עלה כי בחלק לא מבוטל מהמקרים המצטרפים לקבוצת רכישה כלל לא מודעים לכך שמדובר בקבוצת רכישה ולא ברכישת דירה מחברה יזמית, ואף כאשר כן ידוע להם שמדובר בקבוצת רכישה, הם אינם יודעים בעת ההצטרפות מהם ההבדלים המהותיים בין המסלולים השונים ומשמעותם. המענה המוצע בהקשר זה הוא חובות הגילוי כפי שפורטו לעיל. בשיח שהתקיים עם מארגני קבוצות רכישה נאמר כי יידוע חברי הקבוצה באופן ברור על הסיכונים הקיימים ועל מאפייני העסקה בכללותה הוא מבורך מבחינתם ונעשה גם היום על-ידי חלק מהמארגנים.

בנושא אומדן העלויות, מהערות הציבור ומהשיח עם חברות בניה יזמיות עלה כי אומדן העלויות שנמסר לחברי הקבוצה, אשר מציג מחיר נמוך ממחיר השוק, לעיתים אינו מבוסס על הערכה שמאית מקצועית כלשהי בדבר העלויות הצפויות; כאמור לעיל, המענה המוצע בנושא זה הוא הטלת חובה להכין דוח שמאי מקרקעין, ולמסור למי שמבקש להצטרף לקבוצה אומדן עלויות שנעשה לפיו. בשיח שהתקיים עם מארגני קבוצות רכישה נאמר בעניין זה כי הוראות הדין בתחום מיסוי קבוצות הרכישה קובעות כי ככל שיש למארגן יותר שליטה ומעורבות אישית בפרויקט, כך יראו אותו כמי שרכש קרקע על מנת לבנות עליה ולמכור לאחרים, דהיינו כמוכר דירה, על השלכות המס הנובעות מכך. בחינת הנושא מול רשות המיסים העלתה כי כל עוד מדובר בדוח שמאי ואומדן עלויות שאינם מחייבים את המארגן, ולא מוטלת על המארגן סנקציה כלשהי בגין סטייה מהם, הרי שאין בחובת עריכת הדוח או מסירת אומדן העלויות, כדי להשפיע על סיווגו של מארגן כמוכר דירה.

סוגיה נוספת שעלה מהערות הציבור כי המצטרפים לקבוצות הרכישה אינם מודעים לה היא מצבה התכנוני של הקרקע ומשמעותו. מהשיח עם מארגני הקבוצות עלה כי חלק ניכר מהמארגנים עובדים בלאו הכי רק על קרקע שיש לגביה תכנית מאושרת, כדי להימנע מחוסר הוודאות הכרוכה בקרקע שאין לגביה תכנית מאושרת.

בנושא ניהול כספי הקבוצה, עלה מהערות הציבור, כאמור לעיל, כי בחלק מהחוזים הסדרי ניהול כספי חברי הקבוצה חושפים את כספי החברים לסיכונים בלתי סבירים; בישיבות עם מארגני קבוצות רכישה ועורכי הדין המלווים קבוצות רכישה, נאמר כי ככלל ישנה הקפדה על כך שכספי חברי הקבוצה ישולמו לחשבון נאמנות סגור וייחודי לאותו פרויקט. ההצעה בהקשר זה, לפיה תשלומי חברי הקבוצה יופקדו ישירות לחשבון נאמנות לטובתם, אשר ינוהל בידי נאמן ויהיה נפרד וייעודי עבור מטרותיה של אותה קבוצה, היא אימוץ של הפרקטיקה הנהוגה בחלק מהקבוצות.

מהערות הציבור שהתקבלו בעקבות הקול הקורא ומדבריהם של חברי קבוצות רכישה שהשתתפו בדיון שנערך בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא, עלה כי ישנן קבוצות רכישה שגובשו לפני שנים רבות אולם מאז החתימה על מסמכי ההצטרפות והסכמי השיתוף, ולעיתים גם לאחר רכישת הקרקע לא נעשה במסגרתן דבר, כאשר בחלק מהמקרים הסכמי השיתוף מונעים כל אפשרות להשתחרר מהקבוצה. במקרים בהם התקדמותה של הקבוצה נעצרה לאחר רכישת הקרקע, המשמעות היא שהחברים השקיעו בקבוצה את כל

הונם, מה שכמובן מעצים את הקושי בכבילה לקבוצה. לפי הסכמי השיתוף, במרבית המקרים חבר בקבוצה יכול למכור את חלקו וכך לצאת מהקבוצה אולם בקבוצות "תקועות" שאינן מתפקדות, סיכוי של חבר בקבוצה למצוא לו מחליף הוא אפסי. המענה שניתן לנושא זה בהצעה הוא קביעת הוראות המאפשרות השתחררות מהקבוצה בנסיבות מסוימות כפי שפורטו לעיל. מארגני קבוצות רכישה הביעו ביקורת על ההצעה, אולם כפי שפורט לעיל (בשלב ניתוח החלופות), אנו סבורים כי ההצעה מאזנת בין השיקולים והאינטרסים השונים הצריכים לעניין.

ד. מקורות וחומרים

- דוח הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ארז קמיניץ בנושא קבוצות רכישה.⁶
- מחקר על קבוצות רכישה שנערך על ידי מחלקת מחקר באגף תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים. הוגש ביום 18.5.2017.⁷
- מסמך תמחור עלויות רגולציה של קבוצות רכישה, הוכן על ידי מיכאל תבור מחברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, ינואר 2018.
- דוגמאות של הסכמי שיתוף, הסכמי רכישת קרקע ובקשות הצטרפות לקבוצות רכישה ששנשלחו אל הצוות.

⁶ פורסם באתר משרד המשפטים ביום 10.12.2017 –
https://www.gov.il/he/departments/news/purchasing_groups
⁷ שם.