

קבוצות רכישה לאן? לקראת רגולציה משפטית של התופעה

מנאל תותרי-גיובראן

נייר עבודה 3/2016

נובמבר 2017

סדרת ניירות העבודה של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן הנה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר נבחרו על-ידי המכון וזכו לסיוע כספי מטעמו. העמדות המובאות בניירות העבודה הן באחריות הכותבים ואין למכון אחריות על הממצאים והמסקנות המוצעים בהם. פרטים על מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן מופיעים בעמוד האחרון של נייר עבודה זה.

"קבוצות רכישה לאן? לקראת רגולציה משפטית של התופעה"

סיכום דו"ח עבור מענק מחקר 3/2016

מוגש למכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן

מנאל תותרי-ג'ובראן

עזרה במחקר

שמעון דיין

עריכה לשונית

דפנה שוויפי

נובמבר 2017

תוכן עניינים

עמוד	
4	1. מבוא
6	2. מתודולוגיית המחקר
6	2.1 שלב איסוף וסקירה של החומר הקיים
7	2.2 שלב הראיונות
8	3. מהי "קבוצת רכישה"?
10	4. מיהו ומהו "הגורם המארגן"?
12	5. דרך הפעולה של קבוצות רכישה
12	5.1 שלבי הפעולה
12	5.2 ההסכמים הנכרתים
14	6. התמריצים להשתתפות בקבוצות הרכישה
14	6.1 תמריצים כלכליים: חסכון במס
15	6.2 תמריצים חברתיים: מנגנון לבחירת שכנים
17	7. אסדרת התופעה
17	7.1 אסדרה בתחום המיסוי: רשות המסים
20	7.2 אסדרה בתחום הבנקאות
21	7.3 אסדרת ההיבט הצרכני
27	8. מה בין רגולציה למציאות: היקף הפעילות של קבוצות הרכישה בין השנים 2008 ו-2016
27	8.1 נתונים על היקפי הבנייה
30	8.2 המרחב הגיאוגרפי שבו מתרכז עיקר ההתארגנויות
30	9. טרנד חדש: קבוצות רכישה בתמ"א 38
31	9.1 הליך ההתארגנות של קבוצות רכישה לביצוע תמ"א 38
31	9.2 התמריץ הכלכלי לקבוצת רכישה של תמ"א 38
32	9.3 חסרונות ההתארגנות במתכונת ביצוע של תמ"א 38
33	10. סיכום ומסקנות
35	11. הצעה לרגולציה עתידית
35	11.1 היבט פיננסי
37	11.2 היבט צרכני
38	11.3 היבט חברתי-קהילתי

1. מבוא

"קבוצות רכישה" הן תופעה חדשה יחסית שהחלה כהתארגנויות של אנשים פרטיים, המכירים זה את זה, לצורך בנייה עצמאית של בניין מגורים. המטרה הראשונית של ההתארגנות הקבוצתית הייתה הוזלת עלויות הבנייה באמצעות חיסכון ברווחי קבלן ובתשלומי מסים. בעשור האחרון תופעת "קבוצות הרכישה" התרחבה והפכה למעין מותג המשווק על ידי חברות נדל"ן פרטיות המתמחות בארגון קבוצות והקמה של מגדלים ברחבי הערים. המודל השיווקי שלהן נשען על שני מרכיבים עיקריים: חיסכון בעלויות, וכן מגורים במרחב הומוגני עם אנשים בעלי רקע דומה מבחינת החתך החברתי-כלכלי, שהוא בינוני-גבוה,¹ השתייכות מקצועית,² השתייכות דתית³ או שירות צבאי.⁴ עם החברות הבולטות בתחום זה, המתמחות בארגון ובניהול של קבוצות רכישה, נמנות חברת "קבוצת חג'ג'",⁵ "MB Global",⁶ חברת "בסר",⁷ "העיר החדשה"⁸ ועשרות רבות של חברות נוספות.⁹

במרוצת הזמן התפתחו סוגים שונים של קבוצות רכישה לצורך קידום מטרות שונות והיום הן נחלקות לשני סוגים: קבוצות רכישה שמתארגנות לבנייה למגורים לחברי הקבוצה וקבוצות רכישה שמתארגנות לבנייה מסחרית (בין לשם בניית בתי מגורים להשקעה ובין לשם רכישת נדל"ן מניב). ניכר כי לקראת סוף העשור הראשון של שנות האלפיים חלה האצה בהקמת קבוצות רכישה, בעיקר במרכז הארץ, הן למטרת מגורים והן לשם מסחר, ושנת 2008 הייתה שנת השיא בפעילות קבוצות הרכישה. המשבר הכלכלי העולמי שחל בשנת 2008 ובתחילת שנת 2009, גרם להקפאת ליווי המימון לחלק מחברות הנדל"ן (הקבלנים), שנאלצו להקפיא פרויקטים למגורים, דבר שעודד את היקף הפעילות של קבוצות הרכישה בתקופה זו, עד לרמה שבה הוערך שבעיר תל אביב יותר מ-90% מהפרויקטים הקטנים והבינוניים שנבנו בשנה זו הם של קבוצות רכישה, והם היוו כ-10% מכלל התחלות הבנייה בישראל.

דו"ח זה מבוסס על מחקר מקיף שבוצע במהלך השנה שחלפה (בין נובמבר 2016 לנובמבר 2017), שבמסגרתו נבחנו התפתחות תופעת הקבוצות רכישה, האופן שבו קבוצות אלה פועלות, השחקנים המרכזיים שמניעים אותה, היתרונות

¹ רשות המסים דוח הועדה לבחינת היבטי המס בקבוצות רכישה בעמ' 6 (2010) להלן: דוח רשות המסים.

² למשל, מגדל הטייסים ברמת גן, ששווק על ידי חברת ענבל אור ליוצאי חיל האוויר.

³ ראו, לדוגמה, את אתר האינטרנט של חברת "באמונה – דיוור לציבור הדתי לאומי" הפועלת "להקמת שכונות מגורים לאוכלוסייה דתית לאומית ברחבי ישראל" <https://tinyurl.com/ydy2spm>, <https://tinyurl.com/yapcfff6k>, <https://tinyurl.com/ydy2spm>.

⁴ רנית נחום הלוי "קבוצת הרכישה של צה"ל: רכש אופציה לרכישת מחצית מפרויקט גינדי סיטי ברמלה" **The Marker** (15.3.2010).

⁵ www.hagag-group.co.il.

⁶ www.mb-global.co.il/?gclid=COJ3-7D7p0CFcmOzAod3jcRMw.

⁷ www.bsr.co.il.

⁸ על פי אתר האנטרנט שלהם, "העיר החדשה" טי.אל.וי היא חברה בע"מ. בעל השליטה בחברה הוא דרור הלוי, מי שעמד גם בראש קבוצות הרכישה לפרויקטים של לוחמי צה"ל בכפר האורנים ושל המגדלים למשפחות אנשי ההיי-טק בתל אביב בהיקף מאות יחידות דיור כל אחד. החברה אחראית להקמתם של מרחבי מגורים לאוכלוסיות מוגדרות, תוך החלת תנאי קבלה וועדות קבלה למרחבים. אני מניחה כי הבחירה בשם החברה, "העיר החדשה", אינה מקריה, שכן יש בה כדי לשקף את חזון החברה ואת חזון העיר העתידית: עיר הומוגנית, שבה כולם רוצים להתגורר עם הדומים להם. ראו: www.newcity.org.il.

⁹ חברת "תדהר". ראו: www.tidhar.co.il. חברת "אילה א.ג.מ" בע"מ, שמתמחה בארגון, בגיבוש ובהקמה של קבוצות רכישה, ומלווה את הקבוצה משלב איחוד הקרקע ועד שלב מסירת יחידות הדיור שונות, בכל רחבי הארץ. על פי אתר האינטרנט של החברה: "החברה מספקת לחברי הקבוצה תמיכה מקיפה של 360 מעלות, הכוללת ליווי משפטי, כספי והנדסי לאורך כל תקופת הפרויקט. ליאילה א.ג.מ' מספר קבוצות מיקוד, וזאת כדי להבטיח חיסכון כלכלי. כמו כן, יש לה יתרונות של סינרגיה משפחתית, חברתית ואיכותית. לחברה נגישות לאלפי לקוחות, המסייעת לצמצם באופן ניכר את פרק הזמן הדרוש לשם גיבוש הקבוצה ושיווק הפרויקט. מטרתה העיקרית של החברה היא להביא לידי גידול בהיצע יחידות הדיור הקיים בשוק, תוך התמקדות בצרכיהם של הלקוחות". כן ראו: ayala-agam.com/?CategoryID=193&ArticleID=124; אייזנברג החזקות" ארגון ויזום נדל"ן בארץ ובעולם; יזום ושיווק נדל"ן MSN; capital-group; דיוסון השקעות; חברת מגדלים; חברת ד.ה. קפיטל גרופ; חברת מעלות טל בע"מ; א.ו.ר. ס"ד יעוץ וארגון קבוצות רכישה; ביג קבוצות רכישה בע"מ; ויוה סיון (קבוצות רכישה) בע"מ; מנוס ניהול קבוצות רכישה בע"מ. המידע התקבל מאתר האינטרנט של רשם החברות, ככל שיכולתי לאתר את תחום הפעילות של החברות.

והחסרונות שלה - הכול במטרה להציע קווים מרכזיים להסדרתה, על רקע הצעות חוק שמונחות בפני המחוקק בימים אלה, ובהתייחסן אליהן.

בשנת 2010 אוסדרה תופעה זו, שהתפתחה בעקבות תהליכים "מלמטה", בשני תחומים עיקריים. התחום הראשון הוא תחום המיסוי, שאוסדר באמצעות שני תיקוני חקיקה, והתחום השני הוא תחום הבנקאות, שאוסדר באמצעות הוראות והנחיות פנימיות של המפקח על הבנקים ובנק ישראל. לאחרונה גם הונחו כמה הצעות חוק ממשלתיות ופרטיות על שולחן הכנסת שנועדו להסדיר את התופעה בעיקר בהיבטה הצרכני. הנתונים המופיעים בדו"ח זה מעידים על כך שהאסדרה האמורה של התופעה גרמה לירידה בהיקף פעילותן של קבוצות הרכישה, אך לא העלימה אותן כליל, והן ממשיכות להתקיים בעיקר במרכז הארץ, באזורי ביקוש גבוהים, ובקרב מעמד הביניים. מה אפוא הסיבה לכך שקבוצות רכישה עדיין פעילות, ודווקא במרכז הארץ? דו"ח זה מספק מספר תשובות לשאלות אלה. תשובה ראשונה נוגעת לרכיב החיסכון הכלכלי הקיים בקבוצת רכישה גם לאחר האסדרה המסויית שלה, כך, חברי קבוצת הרכישה עדיין נהנים מפזר תשלומים נוח יותר לבניית הדירה, ועדיין נהנים מחיסכון הרווח היזמי של קבלן. כמו כן ככל שמחירי הדירות גבוהים יותר, כך הרווח היזמי גדול יותר, וככל שקבוצות הרכישה מצליחות לחסוך אותו - החיסכון שלהן גדול יותר. עניין זה בולט יותר באזור המרכז שבו מחירי הנדל"ן גבוהים יותר ממחירם בפריפריה, וזו הסיבה שתופעה זו פרחת ועודנה פורחת באזור המרכז דווקא.¹⁰ סיבה אחרת היא שבמטרופולין העמוס והגדול בישראל מתפתחות קהילות מבודדות ונפרדות, המתאגדות על בסיס סוציו-אקונומי זהה, וקבוצות רכישה הן הפלטפורמה היעילה ביותר להתפתחות כזו.

הטענה העיקרית שמועלית בדו"ח היא שעל אף החסרונות והבעיות המאפיינים תופעה זו, שעליהם אעמוד בהרחבה, היא מהווה כלי חשוב להאצת הבנייה למגורים תוך התמודדות עם מצוקת הדיור העכשווית. לכן המסקנה העיקרית שעולה מממצאי המחקר היא שכדי שתופעת קבוצות הרכישה תמשיך להתפתח בצורה ראויה, נדרשת הסדרה חוקית מקיפה שלה שתתייחס לא רק להיבטים המסויים שלה אלא גם להיבטים צרכניים וחברתיים שמתלווים לה.

הדו"ח בנוי בצורה הבאה: הפרק הקרוב מציג את מתודולוגיית המחקר והפרק העוקב מציג הגדרה וסוגים של קבוצות הרכישה שפעלו עד כה בשוק הדיור. הפרק הרביעי מציג את הגדרת "הגורם המארגן" ותפקידיו; הפרק החמישי מציג סכמה כללית לצורת ההתארגנות של קבוצת הרכישה, הכוללת שלבים "מקדמיים" ועריכת הסכמים בין הצדדים השונים. בפרק השישי מציג את התמריצים השונים להשתתפות בקבוצות רכישה. הפרק השביעי מציג בהרחבה את האסדרה שעברה על תחום קבוצות הרכישה בשבע השנים האחרונות. הפרק השמיני מציג את היקף פעילותן של קבוצות הרכישה בין השנים 2008 ו-2016, ומכיל הן נתונים על היקפי הבנייה והמרחב הגיאוגרפי שבו מתרכזות מרב ההתארגנויות. לאחר מכן, בפרק התשיעי, אפנה לסקור אפשרות השקעה חדשה של קבוצות רכישה שמתפתחות לאחרונה: קבוצות רכישה של תמ"א 38. הפרק העשירי הוא פרק סיכום ומסקנות והפרק האחרון מכיל הצעה לרגולציה עתידית המתבססת על שלושה אדנים: פיננסי, צרכני וחברתי-קהילתי.

¹⁰ ריאיון עם מר ישראל זעירא, מנכ"ל חברת "באמונה" ולשעבר ראש "פורום מארגני קבוצות הרכישה" (28.05.2017).

2. מתודולוגיית המחקר

המחקר התבסס על מתודולוגיה משולבת של סקירה ואיסוף חומר משפטי ועריכת ראיונות עומק איכותניים עם אנשי מפתח בתחום קבוצות הרכישה. מטרת המחקר הייתה לספק בסיס להבנת תופעת קבוצות הרכישה, ההגדרה שלה, סוגי קבוצות הרכישה, הסיבות לצמיחתה, אופן התפתחותה, דרכי הפעולה של סוגי קבוצות שונים, הגופים השונים שתורמו להסדרה ולעיצוב של התופעה והכול לצורך גיבוש הצעה לאסדרתה או המלצה לדרך התפתחותה על רקע התנאים החברתיים והכלכליים של ישראל. אציין כי מלבד חובת רישום ברשם החברות, אין מוטלת על החברות המארגנות את קבוצות הרכישה חובת רישום אצל רשם ייחודי. להבדיל מהחברות הקבלניות, המחויבות להירשם גם ברשם הקבלנים,¹¹ החברות המתמחות בשיווק קבוצות הרכישה רשומות ברשם החברות בלבד, ומטרתן "לעסוק בכל עיסוק חוקי". לא זו אף זו, חלק מהחברות אינן מגדירות את עצמן כקבוצות רכישה כדי לחסוך במס. מצב זה הציב קושי באיסוף נתונים למחקר זה, שמשום כך ביסס את נתוניו על דו"חות וסקרים מקצועיים שבוצעו בעשור האחרון.

המחקר התחלק לשני שלבים:

2.1 שלב איסוף וסקירה של החומר הקיים

כדי לאמוד את השפעת קבוצות הרכישה על שוק הדיור, ואת המגמות הכלכליות והחברתיות הקשורות לקבוצות הרכישה, בוצע חיפוש רחב בסוגים שונים של מקורות המתייחסים לתופעת קבוצות הרכישה, ומהם נלקחו מידע סטטיסטי, חוות דעת של מומחים ועוד. המחקר בחן את המקורות הבאים:

- א. דו"חות של רשויות מנהל וגופים מקצועיים: דו"ח הוועדה לבחינת היבטי המס בקבוצות רכישה - רשות המסים - 2010; דו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת - המחלקה לפיתוח תקציבי, נובמבר 2010; דו"ח לשכת עורכי הדין - קבוצות רכישה בדרך לרגולציה, אפריל 2016; משבר הדיור - דו"ח ביקורת מיוחד, משרד מבקר המדינה; הלשכה הלאומית לסטטיסטיקה - הודעה לתקשורת; דן אנד ברדסטריט "תמונת מצב חודשית יולי 2016, מיוחד - קבוצות הרכישה בישראל" (2016); דן אנד ברדסטריט "תמונת מצב חודשית" אוגוסט 2016 (2016); משרד האוצר "דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2009-2010" (2011); ועדת הכספים - הודעה לתקשורת "ועדת הכספים סירבה לאשר הצעת חוק המגדירה את חובת הדיווח ותשלום המע"מ על מוכר מקרקעין לקבוצת רכישה", 21 במרץ 2016. דו"חות אלה הדריכו אותי בשלב הבא של חיפוש חקיקה הרלוונטית שהשפיעה על התופעה.
- ב. החקיקה הקיימת בתחום: חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963; חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 461. בשלב זה נסקרה גם פעילות רגולטורית ענפה של משרדי ממשלה: החלטות ממשלה; הצעות חוק ממשלתיות; הצעות חוק פרטיות. החיפוש נעשה באתר המשפטי "נבו" ובאתרי האינטרנט של משרדי ממשלה שונים העוסקים בקבוצות רכישה.

¹¹ רשם הקבלנים מונה על ידי משרד הבינוי והשיכון ופועל מכוח חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות. מטרת רישום הקבלנים היא לקבוע כי עבודות הנדסה יבוצעו על ידי מי שזכאי להירשם בפנקס הקבלנים ועומד בהוראות חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות.

- ג. **פסיקת בית המשפט בנוגע לקבוצות רכישה:** במסגרת המחקר נסקרו כ-500 פסקי דין העוסקים בתחום קבוצות הרכישה. נעשתה סקירה במנוע החיפוש של אתר "נבו" לפי צמד המילים "קבוצות רכישה" או "קבוצת רכישה", בשלוש הערכאות: בתי משפט השלום, בתי משפט מחוזיים ובית המשפט העליון. כמו כן נעשה חיפוש דומה בהחלטות ועדות הערר השונות לתכנון ובנייה. לאחר איסוף כל פסקי הדין וההחלטות, סוננו פסקי הדין שאמנם מזכירים את צמד המילים "קבוצת רכישה", על הטיותיו, אך אינם עוסקים בצורה מהותית בקבוצות הרכישה או בנושא הקשור לתופעה. שלב זה כלל גם קריאה לעומק של כל פסקי הדין הרלוונטיים למחקר וקטלוגם בטבלה (המצורפת לדו"ח זה).
- ד. **ספרות משפטית:** בדיקת הספרות המשפטית העוסקת בתופעה העלתה כי למעט פרק בספרו של פרופ' אהרן נמדר, יזמות נדל"ן - עסקאות והסכמי יזמים (חושן למשפט, התשע"א-2011), ופרק בספר "מיסוי קבוצות רכישה" מאת רונית ברזילי ורועי מקוב (הוצאת רונן, התש"ע-2010) אין בנמצא כתיבה אקדמית העוסקת במישרין בנושא זה.
- ה. **אתר אינטרנט של גופים המעורבים בתופעה:** לשם עיבוי המחקר בנושאים שעלו, בוצע חיפוש אינטרנטי ספציפי באתרים כגון אתרי האינטרנט של קבוצות רכישה שונות (למשל, חג'ג' ובסר); אתר תמ"א 38 והתחדשות עירונית; אתר מחיר למשתכן.
- ו. **עיתונות:** נבדקה בעיקר עיתונות הכלכלית העוסקת בקבוצות רכישה, שכללה את האתרים של כלכליסט; עיתון הארץ; Ynet; אתר דה-מרקר; אתר כלכליסט; ואתר גלובס.

2.2. שלב הראיונות

שלב זה התבסס על שאלונים מובנים ומותאמים למרואייין וחלקו התנהל כשיחה חופשית. רשימת המרואיינים כללה את מר ישראל זעירא – ראש פורום מנהלי קבוצות הרכישה וראש קבוצת הרכישה "באמונה"; ראש מחלקת הלוואות בבנק מוביל (שביקש לשמור על עילום שם); עורכת דין בכירה במשרד המתמחה במסים (שביקשה לשמור על עילום שם); עורך דין העוסק בתחום הנדל"ן במשרד פרטי (שביקש לשמור על עילום שם). ביקשנו לראיין אנשים נוספים, אך נתקלנו בסירוב מוחלט ובחוסר שיתוף.

הניתוח, הנתונים, התובנות העיקריות והמסקנות שיוצגו להלן התבססו על ניתוח כל החומר שנסקר ונאסף והם באחריות מחברת הדו"ח.

3. מהי "קבוצת רכישה"?

עד תיקון מס' 69 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), שהוסף במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012,¹² לא הייתה הגדרה של המושג "קבוצת רכישה" בחוק. עם זאת, היו כמה ניסיונות לספק הגדרה להתארגנות מסוג זה כשהמשותף להם הוא התייחסות לפן הכלכלי של התופעה. כך, בית המשפט עסק בהגדרת קבוצת רכישה בדגש על ההיגיון הכלכלי שבבסיס העסקה,¹³ אך לא קבע הגדרה כוללת למושג "קבוצת רכישה". בדו"ח רשות המסים משנת 2010, שעסק במיסוי קבוצות הרכישה, המליצה הוועדה שמונתה להגדיר בחוק את מושג "קבוצת הרכישה" כ"בהתארגנות באמצעות גורם מארגן, המקבל תמורה בכסף או בשווה כסף עבור ארגון הקבוצה". עוד המליצה הוועדה להוסיף חזקה שלפיה "יראו התארגנות של עשרה רוכשים או יותר כקבוצת רכישה".¹⁴ אכן, בעקבות הדו"ח שהתקבל בשנת 2011 ובהתבסס עליו, תוקן תיקון מס' 69 לחוק מיסוי מקרקעין שקבע:

"קבוצת רכישה" – קבוצת רוכשים המתארגנת לרכישת זכות במקרקעין ולבנייה על הקרקע של נכס שהוא אחד המפורטים להלן, באמצעות גורם מארגן, ובלבד שהרוכשים בקבוצה מחויבים למסגרת חוזית: (1) נכס שאינו דירת מגורים; (2) נכס שהוא דירה המיועדת לשמש למגורים; לעניין הגדרה זו – "גורם מארגן" – מי שפועל בעצמו או באמצעות אחר לארגון קבוצת הרוכשים לצורך הרכישה והבנייה, לרבות הכנת המסגרת החוזית, והכל בתמורה בעבור פעולות הארגון כאמור; 'מסגרת חוזית' – מערכת חוזים הקשורים זה בזה שבאמצעותם תפעל הקבוצה לקבלת נכס בנוי; 'תמורה' – במישרין או בעקיפין, לרבות בשווה כסף".¹⁵

למעשה ההגדרה שהתקבלה מתארת התארגנות של כמה פרטים המתאגדים יחדיו לבנייה משותפת על מקרקעין באמצעות "גורם מארגן" שיכול להיות אדם או תאגיד¹⁶ שאחראי לייזום, לתיאום ולהתקדמות הפרויקט. על פי החוק, מספר המשתתפים בקבוצת הרכישה אינו רלוונטי לצורך ההגדרה, אלא רק התכלית החוזית לרכישת דירה במשותף, כפי שבאה לידי ביטוי בהסכמים בין הרוכשים לגורם המארגן.¹⁷ אכנה סוג זה של קבוצות רכישה "קבוצת רכישה מאורגנת". ההגדרה שבחוק אינה כוללת התארגנות פרטית של כמה פרטים המתאגדים יחדיו לבנייה במשותף על מקרקעין מסוימים, והמתנהלים ללא "גורם מארגן" אלא בצורה עצמאית ופועלים יחד לרכישת הקרקע, ואז לרכישת

¹² חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 218 בסעיפים 35-36.
¹³ וראו ע"א 390/80 תעש מור מרכז תעשייתי בע"מ נ' מנהל מס שבח מקרקעין אזור ת"א, פ"ד לז(1) 449 (06.01.1983); ע"א 2330/04 מנהל מס שבח אזור ירושלים נ' מלונות צרפת ירושלים בע"מ (טרם פורסם, 21.05.2006); עמ"ש (חי) 5024/99 לנג ואח' נ' מנהל מס שבח מקרקעין (טרם פורסם, 01.01.2000).

¹⁴ דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 28, פסקה 69.

¹⁵ חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, ס"ח 405.

¹⁶ כך היה ב-ת"א (תא) 10143-11-13 מנשרוב נ' אריאל (טרם פורסם, 24.07.2016).

¹⁷ ת"א (י-ם) 12686-11-10 אליה נ' הלפרין (טרם פורסם, 11.02.2012).

שירותי בניית המבנה. אף שכיום מרבית קבוצות הרכישה אינן פועלות בצורת התארגנות זו,¹⁸ צורה זו עדיין קיימת ולצורכי הדו"ח אכנה סוג זה של התארגנויות "קבוצות רכישה פרטית".¹⁹

ההבדל המהותי והעיקרי בין שני סוגי ההתארגנויות הללו נוגע להיבט המיסוי של העסקאות בכל אחת מצורות ההתארגנות. כך, לפי תיקון 40 לחוק מע"מ, שעליו ארחיב בחלק הבא, עסקה של קבוצת רכישה פרטית לא תחויב במע"מ על הקרקע אלא רק על הבנייה – כיון שמדובר במכר מאדם פרטי לקבוצת רוכשים ללא גורם מארגן הרי אין מדובר ב"עסקת אקראי",²⁰ ואילו עסקה שמתבצעת על ידי קבוצת רכישה המוגדרת על פי חוק, תהיה חייבת במע"מ לא רק על הבנייה אלא גם על הקרקע.²¹ לא תמיד ניתן לזהות בקלות את סוג הקבוצה על פי מערכת החוזים וההסכמים בין חברי קבוצת הרכישה לבין גורמים כאלה ואחרים האחראים להתקדמות הפרויקט. לא זו אף זו, בית המשפט פסק כי יש לבצע בדיקה מהותית של תפקוד הקבוצה ואין לקבוע את מהותה על פי שם העסקה או כינויה על ידי הצדדים לה.²²

זאת ועוד, המחקר איתר שני סוגים של התארגנויות מסוג קבוצות הרכישה המאורגנת, על פי תכלית השימוש בנכס המיועד לבנייה, אף שהחוק הקיים אינו מבדיל ביניהם:

א. **קבוצת רכישה מאורגנת "למגורים"**: מדובר בהתארגנות של קבוצת רכישה למטרת בניית דירות מגורים שישמשו את חברי קבוצת הרכישה למגורים. בהתארגנות לתכלית זו, ההתאגדות בקבוצת הרכישה נועדה להוזיל את עלויות רכישת הדירה לצורכי הרוכשים.²³

ב. **קבוצת רכישה מאורגנת "מסחרית"**: מדובר בקבוצת רכישה שתכליתה מכירת הנכס לאחר בנייתו, ללא שימוש אישי בו, ולכן אכנה אותה "קבוצת רכישה מסחרית".²⁴ קבוצות רכישה מסוג זה פועלות בשני מתווי פעולה עיקריים:

- 1) **קבוצת רכישה "מסחרית" הבונה דירה למגורים** – מדובר בהתארגנות של קבוצת רכישה למטרת בניית דירות מגורים שלא ישמשו את חברי קבוצת הרכישה למגורים. לתכלית זו, ההתאגדות בקבוצת רכישה נועדה להוזיל את עלויות רכישת הדירות כך שלאחר השלמת בנייתן, יוכלו למכור את הדירות ברווח.²⁵
- 2) **קבוצת רכישה "מסחרית" הבונה נכס שאינו דירה למגורים** – מדובר בהתארגנות של קבוצת רכישה למטרת בניית נכס שאינו בית מגורים אלא למטרות מסחריות. לתכלית זו, ההתאגדות בקבוצת הרכישה נועדה להוזיל

¹⁸ דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 10, פסקה 29.
¹⁹ ההבחנה בין שני סוגי קבוצות הרכישה הומחשה בערר (ח"י) 8088/15 הוועדה במקומית לתכנון ובניה שומרון נ' שכטר בע"מ (טרם פורסם, 21.09.2016). החלוקה לסוגי קבוצות הרכישה – "פרטיות" או "מאורגנות" – מופיעה בפסק הדין. ההבחנה המובאת להלן בין קבוצת רכישה "מאורגנת למגורים" לבין קבוצת רכישה "מאורגנת מסחרית" היא של מחברת הדו"ח.
²⁰ ערר (י-ם) 182/15 ועדה מקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' ד. דניאל חברה לבנין בע"מ (טרם פורסם, 21.09.2015).
²¹ שם.
²² ע"א 6722/99 מנהל מס ערך מוסף תל-אביב נ' משכנות כלל מגדלי הים התיכון בע"מ, פ"ד נח(3) 341, 347 (2004).
²³ דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 10-11.
²⁴ שם, בעמ' 19.
²⁵ שם.

עלויות ולהקל בניית מרכזי מסחר, בנייני משרדים או נכסים מניבים אחרים שנועדו למכירה למשקיעים וליזמים.²⁶

ישנו קושי מובנה להבחין בין קבוצת רכישה מאורגנת למגורים לבין קבוצת רכישה מאורגנת מסחרית הבונה דירת מגורים שלא תשמש למגורי חברי הקבוצה אלא למכירתה ברווח. בשונה מקבוצת רכישה מסחרית הבונה נכס שאינו למגורים, שבה ברור שהנכס שנבנה מיועד לשימוש מסחרי עם השלמת בנייתו, אי-אפשר להבחין בין חבר בקבוצת רכישה המעוניין לבנות דירה ואז להתגורר בה, לבין חבר בקבוצת רכישה המעוניין לבנות דירה ואז למכור אותה ברווח לאחר. כפי שיוצג להלן, בשום שלב משלבי התארגנות קבוצת הרכישה, חבר קבוצת הרכישה אינו מחויב להצהיר מה הסיבה שבגינה הוא מעוניין להשתתף בקבוצת הרכישה. זאת ועוד, לעתים חבר בקבוצת רכישה אינו מגבש החלטה על תכלית הבנייה עד השלמתה.

כמו כן ישנו הבדל מהותי בין קבוצת רכישה פרטית לקבוצת רכישה מאורגנת הנוגע למעורבות הגורם המארגן. ככלל, בשונה מקבוצת רכישה "פרטית" שבה חברי קבוצת הרכישה מכירים זה את זה ופועלים יחד לבניית הנכס (שכאמור לא הוכרה בחוק כסוג של קבוצת רכישה), הרי האופי הלא "חברתי-קהילתי" של קבוצת רכישה "מאורגנת" הבונה נכס לשם מגורים או לשם הפקת רווח (בין באמצעות בניית נכס מניב ובין באמצעות בניית בית מגורים שנועד למכירה עם סיום הבנייה) מצריך את נוכחותו ופעילותו של "גורם מארגן", המתאם את ההתאגדות בין המשקיעים השונים ומקדם את העסקה מול מוכרי הקרקע וספקי שירותי הבנייה. נמצא אפוא ש"הגורם המארגן" הוא הגורם המשמעותי בקבוצת רכישה המשפיע על החבות במס – יסוד עיקרי לעניין בחינת הכדאיות של ההתארגנות בקבוצת רכישה, ועליו ארחיב בפרק הבא.²⁷

4. מיהו ומהו "הגורם המארגן"?

מעורבות הגורם המארגן של קבוצת הרכישה באה לידי ביטוי בכמה מערכות יחסים: א. מעורבות מול מוכר הקרקע המוסדרת באמצעות כמה מתווי פעולה:²⁸

- (1) **מתן זכות שיווק בלעדית למארגן** – בעל הקרקע מעניק ל"גורם המארגן" (שיכול להיות אדם או תאגיד) זכות שיווק בלעדית לשווק את המקרקעין עבור בעלי הקרקע.²⁹
- (2) **הקצאת מניות בחברה לגורם המארגן** – אם מדובר בתאגיד שבבעלותו הקרקע, החברה יכולה להעניק לגורם המארגן מניות תמורת שירותיו השיווקיים.³⁰
- (3) **מתן "אופציה ייחודית" למארגן** – בעל הקרקע ו"הגורם המארגן" מתקשרים בחוזה המעניק לגורם המארגן אופציה לרכישת הקרקע (לרבות הזכות למכור חלקים ממנה לצדדים שלישיים) לפי שיקול דעתו.³¹

²⁶ שם.

²⁷ דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1 בעמ' 10, פסקה 28. בהקשר זה ניתן אף לציין כי בריאיון עם מר ישראל זעירא, המליץ האחרון לקונים במסגרת קבוצות רכישה לבחון את אמינות "הגורם המארגן" והניסיון שלו, שכן הוא הגורם המשמעותי בקבוצת הרכישה: ריאיון עם ישראל זעירא, לעיל ה"ש 10.

²⁸ דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 11-7.

²⁹ שם, בעמ' 7.

³⁰ שם.

³¹ שם, בעמ' 24.

ב. מעורבות מול חברי הקבוצה המתחלקת ככלל לשני מתווי פעולה שהוגדרו על ידי רשות המסים:³²

(1) **"שיטת בסר"** – בשיטה זו המארגן מלווה את הקבוצה מתחילתה ועד סופה אך אינו מעורב בפעולות "המשפטיות", אלא רק ב"לוגיסטיקה" של כל תהליך בניית המבנה. בשיטה זו הגורם המארגן הוא שמחליט בכל הנוגע להחלטות החשובות הקשורות לפרויקט כגון התכנון הסופי של הבניין, עלות ההתקשרות עם הקבלנים השונים ומחירי הדירות. שיטת בסר התפתחה לצורך חיסכון בתשלום מע"מ ומס רכישה, משום שכך הודגשה ההפרדה בין רכישת הקרקע לבין עסקאות הקבלנות, והפרדה זו נועדה למנוע חיוב במס על ידי רשויות המס המוטל כשיש קבלן/יזם המלווה את המכירה עד מסירת המפתח. כיום זו השיטה הרווחת והיא קרובה יותר לשיטת העבודה של יזמי נדל"ן.³³

(2) **"שיטת המארגן"** – המארגן הוא הגורם המוביל בתהליך עד מועד חתימת החוזים בין חברי קבוצת הרכישה למוכר הקרקע וחתימת הסכם השיתוף בין חברי קבוצת הרכישה לבין עצמם. לאחר שלב זה, הגורם המארגן מקבל את שכרו על פי ההסכמים הקודמים שבינו לבין בעל הקרקע וקבוצת הרוכשים והוא "יוצא מן התמונה" מיד, כלומר טרם בניית הנכס. כך קבוצת הרכישה ממשיכה להתנהל באופן עצמאי מול הקבלנים השונים והבנק.³⁴ בשיטה זו המארגן הוא בבחינת גורם "מתווך" בין הצדדים ותו לא.

תיקון מס' 69 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), שמגדיר את המושג "קבוצת רכישה", אינו מפרט את מאפייני הגורם המארגן וכיצד ניתן לזהותו בכל הנוגע לשני מתווי הפעולה לעיל. לכן לא אחת נדרש בית המשפט לזהות את מארגן קבוצת הרכישה ולבחון את מתווה צורת פעילותו. הבחנה זו חשובה כיוון שהגדרת קבוצת הרכישה כמי שפועלת באמצעות יזם משפיעה על חבותה של קבוצת הרכישה במס רכישה ובמס ערך מוסף, כאילו רכשו דירת מגורים בנויה. לצורך כך נקבעו בפסיקה שני מבחנים מצטברים לזיהוי אופי "יזום" קבוצת רכישה ומהותו: "מבחן השליטה" ומבחן "נושא הסיכונים".³⁵ "מבחן השליטה" בוחן עד כמה אותו גורם היה מעורב בפרויקט – מעורבות רבה וליווי כל שלבי הפרויקט יעידו על היותו "שולט". מבחן "נושא הסיכונים" הוא מבחן כלכלי הבוחן אם הגורם קיבל עליו את ההתחייבויות הכספיות העיקריות של קבוצת הרכישה. אם הגורם המארגן קיבל על עצמו את ההתחייבויות הכספיות של קבוצת הרכישה, ניטה לסווגו כ"יזם" המחויב בתשלום מס רכישה על רכישת המקרקעין ובמס מכירה על מכירת הדירות הבנויות, ואילו אם הגורם המארגן יסווג כ"מתווך", קבוצת הרכישה תחויב במס מופחת כיוון שלא תוגדר "קבוצת רכישה" לפי דרישות החוק. בבית משפט השלום נקבע כי יש להוסיף למבחנים אלה גם בחינה חברתית-מהותית של אופי ההתאגדות וההסכמים בין הרוכשים.³⁶ עוד נפסק בבית המשפט העליון כי רשימת המבחנים לזיהוי אופיו של "יזום" קבוצת רכישה אינה סגורה וכי כל מקרה ייבחן לפי נסיבותיו.³⁷

³² שם, בעמ' 11, סעיף 29.

³³ שם.

³⁴ שם.

³⁵ ע"א 11125/08 קווי נדל"ן גינדי - ירון בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין רחובות (טרם פורסם, 21.07.2011).

³⁶ ה"פ (רמ') 13-10-22908 חדאד נ' חברת מעלות טל יזמות בע"מ (טרם פורסם, 17.09.2014).

³⁷ ע"א 4378/11 מנהל מיסוי מקרקעין רחובות נ' תפוח פז פיתוח נדל"ן (טרם פורסם, 02.04.2013).

5. דרך הפעולה של קבוצות רכישה

5.1 שלבי הפעולה

מתווה הפעולה של קבוצות רכישה לסוגיהן השונים מורכב מן השלבים הבאים:³⁸

- א. **מציאת הקרקע** – הפעולה הראשונה שמבוצעת על ידי קבוצת רכישה היא איתור הקרקע. בקבוצת רוכשים פרטית, חברי קבוצת הרכישה יאתרו בצורה עצמאית את הקרקע ויצרו קשר עם בעל המקרקעין. בקבוצת רכישה "מאורגנת", "הגורם המארגן" או מי מטעמו יאתר את הקרקע וייצור קשר עם בעליה, אך בשלב זה עדיין לא יפנה לגיוס חברים לקבוצת הרכישה. בשלב זה תיבחן התאמת בניית הנכס לתוכניות המתאר התקפות החלות על המקרקעין. לעתים בעל הקרקע מוכר ל"גורם המארגן" אופציה לרכוש את הקרקע כדי להבטיח שהקרקע לא תימכר לאחרים, ומשהושלמה קבוצת הרכישה, "המארגן" מוכר את האופציה למכירת הקרקע לקבוצת הרכישה.
- ב. **פנייה לגורמים מקצועיים** – קבוצת רכישה פרטית, או לחלופין הגורם המארגן בקבוצת רכישה מאורגנת, פונים לגורמים המקצועיים הבאים: אדריכל הבוחן את אפשרויות התכנון בקרקע ומכין תכניות ראשוניות; שמאי המכין דו"ח כלכלי שכולל את אומדן עלויות הקמת הפרויקט לשלביו כדי לסייע לרוכשים לבחון את עלויות הפרויקט ולהעניק תמונה נכונה למוסדות הפיננסיים המלווים את הפרויקט באשר לעלויות הצפויות; עורך דין שיטפל בפעולות המשפטיות השונות ורואה חשבון שיפקח על ההתנהלות הכלכלית של הפרויקט.³⁹
- ג. **איתור דוכשים** – שלב זה רלוונטי לקבוצת הרכישה המאורגנת בלבד. ישנן כמה דרכים לאיתור קונים, ובהן: העברת השמועה מפה לאוזן; שיווק פומבי באינטרנט או בעלוני מידע על דבר המכירה של פרויקט לבנייה המבוסס על קביעה של נתוני המועמדים לרכישה. מבדיקת אתרי האינטרנט של החברות המובילות את קבוצות הרכישה עולה כי הפנייה אליהן מתבצעת במילוי פרטים בטופס סטנדרטי. לאחר שליחת הטופס דרך אתר האינטרנט, אחד מנציגי החברה אמור לחזור לפונה.⁴⁰ פרטים אלה כוללים שם, כתובת, דואר אלקטרוני ודרכי התקשרות. בשלב השני המועמדים הנבחרים מוזמנים לבחירת הדירה, הנקבעת על פי סדר ההרשמה, ולחתימת חוזה.

5.2 ההסכמים הנכרתים⁴¹

לאחר שיווק כל הדירות והשלמת רשימת הקונים, נחתמים כמה הסכמים בין הגורמים השונים. **ההסכם הראשון** הוא חוזה למכירת הקרקע בין בעל הקרקע לרוכשים. לעתים בעל הקרקע מעוניין לחתום על הסכם מול גורם אחד, ואז

³⁸ הצגה זו מבוססת על דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 10-6.

³⁹ שם, בעמ' 7.

⁴⁰ לדוגמה ראו: העיר החדשה: www.newcity.co.il/Contact.html; חברת ענבל אור inbalor.co.il/HE/index/contactForm/1; קבוצת חגי'ג': <https://tinyurl.com/y87o26m2>; קבוצת בסר: <https://tinyurl.com/y8rzcy1g>. בעקבות בדיקת כל אתרי האינטרנט של קבוצות הרכישה, נמצא כי יצירת הקשר עם נציג החברה מתבצעת בדרך זוהה.

⁴¹ הצגה זו מבוססת על דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 10-6. כמו כן, הצגה זו מבוססת על ניתוח פסק דין שעסק בנושא: ת"א (הרצ') 10967-06-09 סופר נ' קאנטרי על הים בע"מ (טרם פורסם, 01.09.2013).

בוחרים "נאמן" מקרב חברי הקבוצה, או לחלופין עורך דין של אחד מחברי הקבוצה. שלב זה רלוונטי גם לקבוצת רכישה "פרטית" וגם לקבוצת רכישה "מאורגנת", כשהסכם מכירת הקרקע יכול להיות מול הגורם המארגן אך יכול להיות גם מול נציג הרוכשים. בהסכם של קבוצת רכישה מאורגנת ישנו לעתים תנאי מתלה בין הגורם המארגן לבין בעל הקרקע לקיום העסקה, ולפיו ההסכם נכנס לתוקף בעת שקבוצת הרכישה מתגבשת ומתקבל מימון בנקאי. **ההסכם השני** הוא הסכם בין קבלן הביצוע לבין קבוצת הרוכשים, בין באמצעות הגורם המארגן ובין באמצעות נציג הרוכשים. **ההסכם השלישי** הוא הסכם השיתוף המסדיר את מכלול ההיבטים האלה בין חברי קבוצת הרכישה: שלבי הבנייה מתחילת הפרויקט עד סופו, חלקו של כל שותף בפרויקט, חלוקת הדירות, הגדרת היחידה הנרכשת של כל רוכש, מיקומה ושטחה, השטחים הנלווים אליה, מוסדות הקבוצה, מנגנוני ההכרעה והמניין החוקי לקבלת הכרעה, הסדרים להפרת החוזה, פיצויים מוסכמים ומנגנון לבחירת קבלן.⁴² כמו כן הסכם השיתוף על פי רוב מסדיר גם את סוגיית העברת הזכויות מאחד החברים בקבוצה לחבר אחר בקבוצה או לצד שלישי. העברה כזו עשויה להתרחש בשני מקרים: העברה כפויה כתוצאה מפשיטת רגל, כינוס נכסים או מוות של חבר בקבוצה, והעברה רצונית כאשר חבר בקבוצה מבקש למכור את זכויותיו בדירה בפרויקט (כלומר לצאת ממערכת השיתוף). בכל הסכמי השיתוף כלול פרק הנוגע לסוגיית "העברת שמירת ורכישת זכויות". על פיו "מוסכם כי ועד הפעולה לא יימנע מליתן אישור להעברת הזכויות אלא מטעמים סבירים, ולעניין זה מוסכם כי זהות מקבל הזכויות והוכחת יכולתו לעמוד בתנאי ההסכם ייחשבו כטעמים סבירים".⁴³

על פי להבי, התארגנות החוזה של קבוצת רכישה מאפשרת ליצור מנגנון סינון פרטי בשלב המקדמי של גיבוש הקבוצה ובחירת חבריה.⁴⁴ החוזה, שהוא המערך המארגן העיקרי המסדיר את היחסים בתוך הקבוצה, עשוי לכלול הגבלות לגבי מכירות עתידיות של יחידות דיור ושליטה בזהות הרוכשים בפרויקט. מתוך ריאיון שנערך לפני כמה שנים עם עורך דין שערך עשרות הסכמי שיתוף המסדירים את יחסי החברים בקבוצה, עולה כי הסכמי השיתוף מנוסחים באופן אחיד וכי אין הבדל של ממש בין הסכם הנערך בין קבוצה של חמישה אנשים להסכם בין 50 אנשים. כמו כן אין בהסכמי השיתוף הכתובים כל הגבלה של זהות הרוכשים הפוטנציאליים, וגם אין כל הגבלה בתקנון הבית המשותף הנרשם לאחר הקמת המבנה. לדבריו, המטרה החשובה והעיקרית שבבסיסם של הסכמי השיתוף וההסדר בכל הנוגע להעברת זכויות לצד שלישי, ובכללם ההגבלה של זהות הנעבר, היא דאגה לניהול תקין ומיטבי של הפרויקט מבחינת יכולת עמידה בתשלומים כדי להוציא את פרויקט המגורים לפועל. ייתכן שבפועל ישנן הגבלות שאינן כתובות הנוגעות לזהות הרוכשים, אך לדבריו הדבר אינו מקבל ביטוי משפטי כלשהו בהסכמי השיתוף שהוא ערך.⁴⁵

⁴² נוסף על הסכם השיתוף, הדיירים הרוכשים את הדירות בדרך כלל חותמים גם על הסכם ניהול ועל התקנון המוסכם אשר על פי רוב נוסח על ידי חברת הנדל"ן. עוד בהסכם השיתוף נמצאים גם פתרונות שימנעו מצב של קיפאון בבנייה ובקידום הפרויקט, וכן מנגנון בחירת חברת ניהול שתנהל את הפרויקט לאחר השלמתו. אלה כוללים את האסיפה הכללית והנציגות של הקבוצה, הסדרת סמכויות הנציגות, התקשרויות עם בעלי מקצוע ואישור שכרם, בחירת בנק מלווה, עניינים הנדסיים וכדומה. ראו: דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 26.

⁴³ ועד הפעולה מונה שלושה מבין בעלי הזכויות בקרקע, ותפקידו לרכז את כל הפעולות הכרוכות בביצוע הסכם השיתוף בינם לבין עצמם ובינם לבין בעלי המקצוע.

⁴⁴ **קהילות מגודרות** (אמנון להבי – עורך, 2010), בעמ' 16-17.

⁴⁵ ריאיון עם עו"ד רן בן נר, שותף במשרד עורכי הדין כהן, בן-נר, דורון ושות' בתל אביב, המתמחה בעריכת ובניהול של חוזים עם קבוצות רכישה ועמותות לבנייה עצמית (מיום 10.9.2014). בנוסף, המרואיין גם ציין כי אינו מוכן להוסיף סעיף כזה להסכם שיתוף, בהיותו בלתי חוקי ומפלה בראש ובראשונה את בעלי הדירה – בעל זכות הקניין בפרויקט.

מכל מקום, חתימת הסכם השיתוף מלווה בשלוש פעולות נוספות: **הפעולה הראשונה** היא התקשרות עם בנק שאמור ללוות את הפרויקט. הבנק בוחן את עלויות העסקה, המצב הכספי של הרוכשים ואם מדובר בפעולה רווחית. **הפעולה השנייה** מתבצעת לאחר בדיקת כדאיות הרכישה על ידי הבנק, ובה נחתם הסכם בין חברי הקבוצה לבין בנק מלווה שאחראי למימון בניית המבנה. **הפעולה השלישית** היא פתיחת חשבון בנק אישי בבנק המלווה לכל אחד מחברי הקבוצה, כבטוחה במצב של אי-תשלום חוב. לאחר חתימה על הסכם המכר, על הסכם השיתוף ועל הליווי הבנקאי, נרשמות שתי הערת אזהרה: האחת, על זכויות חברי הקבוצה בקרקע, והשנייה, התחייבות לרשום משכנתה לטובת הבנק שילווה את תהליך הבנייה.⁴⁶

6. התמריצים להשתתפות בקבוצות הרכישה

התמריצים להשתתפות בקבוצות רכישה נחלקים לשני סוגים: כלכליים וחברתיים, להלן אציג כל סוג בנפרד.

6.1. תמריצים כלכליים: חסכון במס

עד שנת 2011, שבה תוקנו כמה דברי חקיקה הנוגעים למיסוי עסקאות מסוג זה, התארגנות באמצעות קבוצות רכישה הביאה לחיסכון בעלויות תשלומי המס השונים בשיעור של 15%–20%. זאת משום שקבוצות רכישה, להבדיל מבנייה "מסורתית" באמצעות קבלן בנייה או חברות קבלניות,⁴⁷ מתאפיינות בכך שקבוצת הרוכשים נקשרת בחוזה מכר הישר עם בעל המקרקעין; הדבר מאפשר פיצול שלב הרכישה של הקרקע משלב הבנייה של דירות המגורים. מטרת פיצול העסקאות הוא החיסכון בתשלומי מס שבא לידי ביטוי בשני המרכיבים הבאים:⁴⁸

1. **חיסכון במס ערך מוסף:** ככל שמדובר בקבוצות רכישה פרטיות שהורכבו מאנשים פרטיים, ומוכר הקרקע היה אדם פרטי (שלא מסווג כ"עוסק"),⁴⁹ רוכש במסגרת קבוצת רכישה נהנה מהוזלה בשלושה רכיבים:

- א. **היעדר חיוב במע"מ על רכישת הקרקע** – מה שמותיר את תשלום מע"מ על שירותי הבנייה בלבד.
- ב. **הוזלת המע"מ על הרווח של היזם מכל דירה** – בהתאם להוזלה במחיר הקרקע עקב היעדר החיוב במע"מ על רכישת הקרקע, גם "הרווח היזמי" של הקבלן (הכולל רק את שירותי הבנייה) פוחת, ועל כן הרווח היזמי המשולם לקבלן נמוך יותר בהשוואה לרכישת דירת מגורים שאינה באמצעות קבוצת רכישה.
- ג. **הוזלת ההוצאה על היטלים ואגרות** – האגרות וההיטלים שמשלמים חברי קבוצת הרכישה על רכישת הקרקע פטורים ממע"מ.

2. **חיסכון במס רכישה:** ברכישה רגילה של דירה מקבלן שתי עסקאות חבות במס רכישה: (1) כשהקבלן רוכש קרקע, הוא משלם 5% מס רכישה על הקרקע.⁵⁰ לרוב מס רכישה זה מגולגל על הרוכשים על ידי הקבלן. (2) לאחר רכישת

⁴⁶ להרחבת היריעה בנושא, ראו: אהרן נמדר **יזמות גדול"ן עסקאות והסכמי יזמים** 901 (הוצאת חושן למשפט, תשע"א-2011) (להלן: נמדר).
⁴⁷ המוכרת בכינוי "עסקת קומבינציה", שבה הקבלן חותם על עסקת המכר עם בעל המקרקעין והוא האחראי לבניית בניין המגורים לפי המפרט שהוא מכין. על עסקאות מסוג זה חלים חוקי מכר דירות: חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, ס"ח 14, וחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, ס"ח 196. מטרתם להגן על הצרכן מפני מצבים שיכולים להיות קשורים לתנאי תשלום, לשוני בין המפרט לבין המציאות הסופית, אשר להם אחראי הקבלן.

⁴⁸ דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 13-14.

⁴⁹ סע' 1 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ס"ח 791.

⁵⁰ סע' 9 (א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, ס"ח 405.

הדירה מהקבלן מוטל מס רכישה נוסף, המשולם לפי "מדרגות מס" על שוויה של דירת המגורים הבנויה.⁵¹ בקנייה באמצעות קבוצות רכישה, אמנם קבוצת הרכישה נדרשת לשלם את מס הרכישה על הקרקע בגובה 5% משוויה ("העסקה הראשונה"), אך כיוון שעלותה של הדירה הגמורה נמוך בהשוואה לדירת מגורים מקבלן "רגיל", הרי שמס הרכישה הנוסף, המוטל לפי שווי הדירה ("העסקה השנייה"), עשוי "להוריד" את מדרגת מס הרכישה המשולם על דירה בנויה.

הקלות המס הללו בצירוף מרכיב נוסף של חיסכון בעלויות השכר והרווח של הקבלן, שאף הוא מגולם במחיר הדירה ונחסך במנגנון של קבוצת הרכישה, אפשרו בנייה ומכירה של דירות בעלויות נמוכות בעשרות אחוזים מהמחיר שקבלנים מציעים. עד שנת 2011, עת החלה הסדרה של התופעה בעיקר בתחום המיסוי והבנקאות, שעליה ארחיב בפרק הבא (השביעי), הפכה שיטה זו לעדיפה על ציבור מסוים של רוכשי הדירות,⁵² בייחוד לאור העלייה המתמדת במחירי הנדל"ן ברחבי הארץ, ובעיקר באזור המרכז.⁵³

6.2. תמריצים חברתיים: מנגנון לבחירת שכנים

תמריץ חשוב נוסף לתופעת קבוצות הרכישה נוגע ליכולת החברים בקבוצה לבחור את הדיירים והשכנים במבנה.⁵⁴ יש אף הטוענים כי היתרון העיקרי בהתארגנות מסוג זה נוגע למרכיב השליטה בזהותם של תושבי מרחב המגורים, דבר שעשוי להיות חשוב במקרה של קבוצות בעלות אופי מיוחד, למשל דתי או כלכלי-חברתי.⁵⁵ אכן, על פי דו"ח של רשות המסים, חשיבות התופעה מתבטאת לא רק בשינויים נדל"ניים, בהשפעה על שוק הדיור וכדומה אלא בשיווק של תדמית חדשה למגורים, אשר בבסיסה עומד רעיון זכותה של הקבוצה לבחור את חבריה למגורים.⁵⁶ כך, דרור הלוי, מנכ"ל חברת "העיר החדשה", מדגיש את "היכולת לבחירת השכנים, כאשר לקבוצה מצטרפת בדרך כלל אוכלוסייה הומוגנית בעלת מאפיינים דומים לשלך".⁵⁷ היבט זה של תופעת קבוצות הרכישה מעלה דילמות בנוגע להשלכות

⁵¹ שם, ס' 8, 9.

⁵² דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 7-5.

⁵³ כאמור, בעקבות מצוקת יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה העלייה הכללית במחירי הדיור, התארגנה מחאת האוהלים בקיץ 2011, אשר בעקבותיה הוקמה הוועדה הציבורית לשינוי חברתי כלכלי, שכונתה "ועדת טרכטנברג". עד כה ממציא הוועדה החשובים לא זכו ליישום רב.

⁵⁴ בכנס שנערך בחיפה על ידי לשכת עורכי הדין מחוז חיפה בנושא קבוצות רכישה, ציין עו"ד הראל ישראלי, מנהל בכיר במחלקה המשפטית ברשות המסים, כי למעשה היתרון הכלכלי אינו משמעותי ואינו מצדיק את הסיכונים המלווים את הפרויקט. אלא שהיתרון המהותי של ההתארגנות טמון ביכולת לבחור את השכנים בפרויקט. מתוך "כנס קבוצות רכישה בחיפה" לשכת עורכי הדין מחוז חיפה 21.02.2010.

⁵⁵ נמדר, לעיל ה"ש 46, בעמ' 424. הדוגמאות שהוא מונה הן אנשי היי-טק או אנשי קבע.

⁵⁶ מדוח רשות המסים עולה כי החיסכון במס ובהוצאות אינו ניכר ולכן אינו יכול להיות המניע העיקרי להתארגנות זו, בייחוד לאור העובדה שבמקרים רבים התברר כי ההורדה במחיר לא תמיד כה רבה יחסית לקניית דירה מחברות קבלניות. דוח רשות המסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 18.

⁵⁷ יוסי הטוני "אנשים ומחשבים תשווק לקהילת ההיי-טק את פרויקט העיר החדשה – שכונת המגורים בראש העין" **אנשים ומחשבים** (21.12.2011). בכתבה זו, העוסקת בשיווק שכונה חדשה בראש העין לעובדי ההיי-טק, מרואיין דרור הלוי, מנכ"ל חברת העיר החדשה, המשווק את הרעיון של "קהילה" ומסביר: "הפרויקט מהווה שינוי באופן בו אנשים משתכנים, כיום לא מדובר רק בבית של ארבעה קירות וגג. למקום המגורים יש משמעות בתפיסת הזהות העצמית של הדיירים". הוא מוסיף ואומר: "זוהי תפיסה כוללת, המשלבת מעטפת של שירותים קהילתיים, לצד אזורי מסחר, בידור ופנאי. זהו שלב המשך לאחר הרובד של ארבעה קירות והרובד שלאחריו, שדיבר על הלווי והגינה. אנו מוסיפים כמה רבדים נוספים: האחד, התייחסות המאגדת את הרוכשים, המאפשרת להשפיע על זהות בעלי המקצוע העובדים בפרויקט וגם על עלויות, בשל היכולת להוריד מחירים. בשל גודל הפרויקט, אנו מאפשרים לתכנן לא רק את הדירה ואת הבניין – אלא את כל הסביבה". לדבריו, "יש צורך לנצל את הקהילה ולאגד אותה, על מנת להשיג ערכים נוספים בתחומי ההשכלה, החינוך, הבריאות והספורט. הדבר לא ייעשה בהבאת דרישות מהממשלה, אלא בשל יכולות וכוח הקהילה. המודל של הקהילה החכמה יוצר יסוד משפטי, המלווה בתקנון מפורט, ואשר מאפשר לוועד הקהילה לנהל את השכונה". לצד היסוד המשפטי, אומר הלוי, התפיסה נוצקת בעזרת שני יסודות נוספים, הכלכלי והארגוני: "בדרך זו ניתן לקבל, לאורך זמן, ערכים מוספים עבור הקהילה ולשפר את התנאים בה התושבים חיים, תוך יצירת שיתופי פעולה פנימיים וחיצוניים. כך, לדוגמה, הילדים ההולכים לתנועת נוער, לא יושכנו בקראון. יהיו להם אזורי תרבות ופנאי".

השימוש בכלי זה על עיצוב המרחב העירוני כמרחב הומוגני ולעתים תוך הדרתן של קבוצות מסוימות מרכישות במרחבים אלה.

המקרה של מוחמד חדאד, תושב ערבי מהעיר רמלה שביקש לרכוש דירה בפרויקט למגורים בעיר המשווק על ידי חברת "מעלות טל יזמות בע"מ" (להלן: חברת "מעלות טל") במתכונת של קבוצת רכישה ונענה בסירוב, ממחיש היטב את הדילמה העיקרית המתעוררת בהקשר של תופעה זו והנוגעת לאיזון בין תחולת עקרון השוויון על התארגנות זו לבין זכויות חברי הקבוצה לבחור את שכניהם. במקרה הנדון הוגשה המרצת פתיחה שבמסגרתה התבקש בית המשפט להורות לחברת "מעלות טל" לרשום את המבקש לפרויקט הדירור שהיא משווקת. נטען כי חדאד הגיע למשרדי חברת "מעלות טל" וביקש לרכוש דירה בפרויקט, אך משגילתה נציגת החברה את שמו, היא שינתה את התנהגותה כלפיו⁵⁸ והסבירה כי חברת הנדל"ן ובעליה קבעו תנאי שלפיו נדרש שירות צבאי.⁵⁹ כמו כן נטען כי אף על פי שהחברה משתמשת במושג "קבוצת רכישה", בפועל מדובר בחברה משווקת דירות לכלל הציבור ולא לקבוצה מוגדרת של אנשים בעלי מאפיינים ייחודיים.⁶⁰ במהלך הליך ההוכחות הצליח המבקש להראות כי אישה בת 60 התקבלה לפרויקט מבלי שנשאלה כלל על שירותה הצבאי, וספק אם היא בכלל ממלאת את תנאי זה.⁶¹ כלומר עולה חשד כי ההתעקשות על קיום תנאי השירות הצבאי התעוררה במקרה של חדאד כדי למנוע ממנו לרכוש דירה בפרויקט, וזאת בשל זהותו הלאומית. על כן נטען כי קיימת הפרה של סעיף 3 לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, על בסיס לאומי משום שאין קשר הגיוני וסביר בין דרישת השירות הצבאי לבין רכישת דירת המגורים בפרויקט, וכי תנאי זה מהווה הסוואה להדרה על בסיס שייכות לאומית ואולי גם דתית⁶² – הדרה אשר נפסלה זה מכבר על ידי בית המשפט.⁶³

בכתב תשובתה טענה חברת "מעלות טל" כי ההגדרה של מקום ציבורי אינה כוללת קרקע פרטית למגורים וכי שירותי שיווק אינם בגדר "שירות ציבורי",⁶⁴ לכן גם אם מדובר באפליה אסורה, היא אינה חלה על מקרה זה. לדבריה, "ההבחנה בין מי שעשה שירות צבאי/לאומי לבין מי שלא עשה היא מוצדקת מחמת אופיו המהווה 'שיקולי פרטיות' כל זאת במטרה ליתן לקבוצה מסוימת ליהנות 'מהווי תרבותי חברתי' המשותף להם". עוד ביקשה החברה להבחין את עצמה

⁵⁸ ה"פ (רמ') 22908-10-13 חדאד נ' חברת מעלות טל יזמות בע"מ (לא פורסם, 17.09.2014).
⁵⁹ במקביל להגשת ההמרצה, הוגשה בקשה למתן צו על תנאי לשריון הדירה שבה חפץ העותר. בית משפט השלום, שדן בתיק העיקרי, דחה את הבקשה אך לאחר ערעור לבית המשפט המחוזי ניתן צו על תנאי. ראו: רע"א (רמ') 56779-11-13 חדאד נ' חברת מעלות ליזמות בע"מ (לא פורסם, 09.12.2013) (להלן: עניין חדאד).

⁶⁰ סע' 34-35 להמרצת הפתיחה. יתרה מזו, נטען כי "המשיבה מחויבת לנהוג בשוויון גם מכוח הזכות לשוויון כפי שהוכרה במשפט הישראלי", בסע' 40 להמרצת הפתיחה, המבסס את טיעון השוויון מכוח הדוקטרינות השונות המתעוררות בפסיקת בית המשפט העליון. על פי סיכומי בא כוח התובע, הדבר הוכח בהליך ההוכחות. ראו: סע' 1-16 לסיכומי המבקש.

⁶¹ ראו: סע' 19 לסיכומים מטעם מהמבקש. לטעמי התובע יכול לטעון עוד כי על פי סע' 3(6) לחוק איסור הפליה, נטל ההוכחה עובר לנתבעת להראות כי השימוש בתנאי זה לא נעשה מטעמים פסולים של הפליה על בסיס שייכות לאומית.

⁶² ראו סע' 22 להמרצת הפתיחה.
⁶³ סע' 24 להמרצת הפתיחה. כן נטען כי אם מדובר בהטבה ליוצאי צבא, הרי זוהי חברה פרטית שאינה רשאית לתגמל יוצאי צבא, סע' 30 להמרצת הפתיחה.

⁶⁴ סע' 20 לכתב התשובה לבקשה לסעד זמני. כן נטען בסע' 21 לכתב התשובה כי סע' 3(א) אינו מתקיים בעניינם, שכן החברה אינה משווקת מוצר מוגמר כגון יחידת דיור, אלא כי מדובר בהמחאת זכויות לרכישת קרקע פרטית לקבוצת רכישה.

מחברה קבלנית רגילה המשווקת דירות, בטענה כי תפקידה לארגן את הקבוצה, והקבוצה היא אשר קובעת את תנאי הסף לעצמה ומבקשת לממש את רצון חבריה כקבוצה פרטית.⁶⁵

תביעה זו עוררה את השאלות הכלליות האלה: האם דירת מגורים היא "מוצר ציבורי" על פי חוק איסור הפליה? אם כן, האם יש להחיל את עקרון השוויון ואיסור ההפליה על קבוצות רכישה המשווקות מוצרים אלה? תשובתו של בית המשפט התייחסה לכמה רבדים. ראשית, נקבע כי לשם זיהוי קבוצת רכישה יש להחיל את המבחנים וההגדרות שנקבעו בפסיקה ובחקיקה הקיימת בעניין מיסוי קבוצות. במסגרת זאת נקבע כי יש לערוך בחינה מהותית-חברתית או מהותית-קבוצתית הכוללת הסתכלות בשיקולים, בגמירות הדעת, בכוונה וברצון של החברים בקבוצה, באינטרסים המשותפים של חברי הקבוצה ובמאפייניה. מניתוח וסקלול כלל העדויות והראיות הגיע בית המשפט למסקנה כי במקרה הנדון מדובר בקבוצת רכישה. שנית, נקבע כי חוק איסור הפליה אינו חל על מקרקעין (עקב הוצאת נושא זה על ידי המחוקק בהצעת חוק איסור הפליה). שלישית, נקבע כי התנאי הנדון לא נועד לפגוע במי שלא שירת בצבא או לא התנדב בשירות לאומי, אלא לאפיין את חברי הקבוצה כמי שמקדישים מזמנם או ממרצם לטובת הכלל ללא כל קשר למין, מוצא, לאום או אמונה.⁶⁶ לבסוף קבע בית המשפט כי חלק מהזכויות וההיתרונות שמהם נהנים אנשים המתארגנים בקבוצות רכישה הוא שלכל אחד ואחת שמורה זכות ונתונה אפשרות להתארגן בצורה דומה על בסיס ההווי, האופי והערכים החברתיים שיבקשו לשמר.⁶⁷

אמנם לעת עתה דובר במקרה יחיד שהגיע לדיון בפני בית משפט השלום, ועל כן הדברים לעיל אינם מחייבים ערכאות אחרות; אך האמירה האחרונה חשובה מאוד להבנת ההיבט החברתי של קבוצות רכישה כמתארגנות על בסיס מאפיינים דומים ומייצרות מרחבי מגורים הומוגניים, ופירושה שיצירה זו על פי בית המשפט היא חוקית ומוצדקת ואף ייתכן שהיא גם רצויה. לכן המקרה הזה ממחיש את הצורך בהסדרתה של תופעת קבוצות הרכישה גם בהיבט החברתי-מרחבי והשפעתה על יחסי הכוחות בין קבוצות, ובמיוחד במרחבים מעורבים. היבט זה לא נדון כלל בשלל ניסיונות ההסדרה מצד הגופים השונים שעסקו בתופעה, ואותם אציג בחלק הבא.

7. אסדרת התופעה

ככל שהתרחבה תופעת קבוצות הרכישה, גברו הניסיונות להסדירה. אלה התמקדו תחילה בהיבט הפיננסי במטרה להעשיר את קופת המדינה ולספק הגנה על המערכת הבנקאית, ולאחר מכן בהיבט הצרכני במטרה להגן על חברי קבוצות הרכישה מפני סיכונים המאפיינים התארגנות זו. כך, בשנת 2010 החל תהליך של אסדרת התופעה על ידי כמה גופים: רשות המסים, המערכת הבנקאית, משרדי ממשלה, חברי כנסת שהגישו הצעות חוק פרטיות וגופים מקצועיים למיניהם. אציג להלן את עיקר האסדרה הקיימת והניסיונות העכשוויים שבתחום פעולת קבוצות הרכישה לפי זהות הגופים השונים.

⁶⁵ כן נטענו עוד כמה טענות של חוסר ניקיון כפיים וחוסר תום לב מצד התובע, שכן הוא חתם על טופס הצטרפות בידעו כי אינו עומד בתנאים שלה, והואיל ולא שירת בצבא ולא היה בשירות לאומי.

⁶⁶ בית המשפט ציין: "התרשמתי כי התנאי המאפיין את הקבוצה לא נוצר חלילה כדי לפגוע באחרים אלא מתוך רצון לכך שהקריטריון שיגדיר את הקבוצה יהיה התרומה לארץ וההשתייכות אליה. נראה שהדבר נובע מערכיות ואהבת הארץ". פסקה 23 לפסק הדין.

⁶⁷ עניין חוראד, לעיל ה"ש 59, בפסקה 35.

בשנת 2009 מונתה ועדה על ידי ראש רשות המסים שמטרתה לבחון את דרך המיסוי של קבוצות הרכישה. המניע העיקרי של רשות המסים היה להגדיל את הכנסות המדינה ממיסוי קבוצות הרכישה, והשוואת התשלומים המוטלים על מארגני קבוצות הרכישה לאלה המוטלים על קבלנים. הוועדה הגישה את הדו"ח הסופי ביוני 2010 ועיקר ההמלצות שלה היו תיקון חוק מס ערך מוסף שיבהיר שרוכש שמשתתף בקבוצת רכישה רוכש דירה ולא רוכש קרקע (שכן מערכת ההתחייבויות שעליהם חותמים חברי קבוצת הרכישה מפורשים כחווה אחד) ועל כן יחויב בתשלום מע"מ גם על הקרקע ולא רק על שירותי הבינוי. עוד הומלץ בדו"ח על תיקון הגדרת "עסקת אקראי" באופן שתכלול גם קבוצות רכישה, ועל ידי כך גם רכישת הקרקע תחויב במע"מ. כן הומלץ להגדיר "קבוצת רכישה" בחוק בהגדרה שתתייחס, בין היתר, לקיומו של גורם מארגן המקבל תמורה, והוספת חזקה שלפיה יראו התארגנות של עשרה רוכשים או יותר כקבוצת רכישה. בעקבות זאת הוספו במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012, תיקוני חקיקה בשני חוקים הנוגעים למיסוי קבוצת רכישה:

א. תיקון 69 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963:⁶⁸

כאמור, בסעיף 1 לחוק הוספה הגדרת קבוצת רכישה.⁶⁹ נוסף על כך תוקנו הסעיפים האלה: סעיף 9(א) לחוק תוקן באופן שברכישה המתבצעת באמצעות קבוצת רכישה, המתייחסת לנכס שאינו דירת מגורים, רכישת הזכות על המקרקעין תהיה כאילו מדובר ברכישת המוצר המוגמר (נכס בנוי שאינו דירת מגורים) לשם חבות במס רכישה. התיקון השני נוגע לסעיף 9(א13) (3) שתוקן באופן ששווי המכירה של זכות במקרקעין במסגרת קבוצת רכישה לגבי נכס שהוא דירת מגורים, יהיה כשווי הנכס כשהוא בנוי ומוכן למגורים. התיקון השלישי נערך בסעיף 9(ג) לחוק, שתוקן באופן שבנוגע לתשלום מס רכישה על מכירת זכות במקרקעין לקבוצת רכישה, על קרקע שהיא "דירת מגורים", ייחשב שווי הזכות לפי שווי המכירה של הנכס הבנוי שהוא דירה המיועדת לשמש למגורים.

ב. תיקון 40 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, משנת 2011:⁷⁰

בכל הנוגע לקבוצות רכישה, תוקן חוק מס ערך מוסף בשני סעיפים: התיקון הראשון מופיע בסעיף 1 לחוק, ובו הוספה קטגוריה שלישית להגדרת "עסקת אקראי" בזו הלשון: "(3) מכירת זכות במקרקעין לקבוצת רכישה בידי אדם שאין עיסוקו במכירת מקרקעין; לעניין זה, 'זכות במקרקעין ו'קבוצת רכישה' – כהגדרתן בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963". משמעות הוספת הגדרת "קבוצת רכישה" כ"עסקת אקראי" היא הטלת חובת תשלום מס ערך מוסף על המוכר בגין שוויה של הדירה המוגמרת, ולהימנע מהאפשרות שלא ישולם המע"מ על ידי המוכר. בעקבות תיקון זה, נקבע בבית המשפט כי קבוצות רכישה "מאורגנות" נחשבות ל"עוסק" לפי סעיף 1 לחוק מס ערך מוסף, אף שהן אינן מוגדרות כך במישורין בלשון החוק.⁷¹ התיקון השני הוא תוספת לסעיף 21 לחוק מס ערך מוסף,

⁶⁸ לעיל ה"ש 12.

⁶⁹ ראו פרק 3 לעיל.

⁷⁰ לעיל ה"ש 12.

⁷¹ ועדה מקומית לתכנון ולבניה ירושלים, לעיל ה"ש 20, שם.

שקובעת לגבי קבוצת רכישה, כי שר האוצר אינו יכול לקבוע שהקונה הוא שישלם את תשלום מס הערך המוסף, וזאת כדי לעגן את חבותו של "מארגן" קבוצת הרכישה בתשלום מס הערך המוסף.

משמעות התיקונים היא צמצום עד ביטול החיסכון בתשלום מע"מ על הקרקע⁷² ככל שמדובר בעסקאות הנערכות בין בעלי קרקע לקבוצת רוכשים שהתארגנה באמצעות "גורם מארגן" ומחויבות בדיווח למס הכנסה. כך למעשה הושוו הקריטריונים לתשלום מס ערך מוסף ומס רכישה בין רוכשי דירה מקבלן לרוכשי דירה באמצעות קבוצת רכישה. המונח "גורם מארגן" נתון אמנם לפרשנות, אך הכוונה היא להבדיל בין קבוצות המתארגנות בזכות עצמן ובין אלו המתארגנות באמצעות גורם מקצועי כגון חברות המתמחות בשיווק קבוצות, שחייבות בדיווח מלא ובמיסוי רלוונטי. בהתאם לכך רשויות המס מחפשות זיקה כלשהי בין מארגן הקבוצה, בעל הקרקע והקבלן המבצע. הן בודקות את אופי הפרסום של אותה התארגנות, שכן חייב להיות ניתוק מוחלט בין רכישת הקרקע לבין תהליך הבנייה, שאם לא כן זו תיחשב לעסקה יזמית. על אופי הקשר ניתן ללמוד בין היתר מן ההסכמים הנחתמים בין שלל הגורמים המעורבים.⁷³

נוסף על התיקונים לעיל משנת 2011, ב-21 במרץ 2016 הונחה הצעת חוק שהוגשה מטעם רשות המסים ואשר נועדה להסדיר הוראות מע"מ על מכירת מקרקעין לקבוצות רכישה והחלת חבות במע"מ גם על מוכר הדירה כאשר הוא מוכר את הקרקע לקבוצת רכישה דרך נאמן מטעמה. הצעת החוק נועדה לחייב נאמן של קבוצת רכישה להודיע בפני המוכר כי הוא בא כוח של קבוצת רכישה, כדי שהמוכר לא יוכל להתחמק מתשלום מע"מ בטענה כי לא ידע שמדובר בנאמן של קבוצת רכישה.⁷⁴ במהלך דיון של ועדת הכספים של הכנסת הוחלט כי הדיון בהצעת החוק יושהה בשל חוסר יעילותה בהגדלת הכנסות המדינה ממע"מ, ובשל "סגירת" מסלול מוזל לדוור.⁷⁵ במהלך הדיון בוועדה נחשפו כמה פגמים בנוגע לקבוצות הרכישה: נטען כי הגדרת "קבוצת רכישה" בחוק מס ערך מוסף אינה בהירה מספיק, ושהיא אינה נותנת מענה למצבים שונים. עוד נטען כי תיקוני החקיקה בחוק מס ערך מוסף ובחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), משנת 2011 הורידו את היקף פעילות קבוצות הרכישה – תוצאה לא רצויה בעיני חברי ועדת הכספים, כיוון שקבוצות הרכישה נתפסות ככלי להוזלת הדוור בישראל ועל כן ראוי לקדם אותו ולהגן עליו. עוד עלה כי מיסוי קבוצות רכישה במסגרת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) הוא טעות, שכן הוא לא העלה את הכנסות המדינה ממסים בשל הפגיעה בביקוש לקבוצות הרכישה. לפיכך הודיע ראש ועדת הכספים, ח"כ משה גפני, כי הוא משהה את המשך הדיון בהצעת החוק המוזכרת לעיל, שכן "יש לברר בעומק את הגדרתה של קבוצת הרכישה ואת הצורך לאכוף את חבות המע"מ על מוכר הקרקע, אותה הוא 'מגלגל' על חברי קבוצת הרכישה".⁷⁶

⁷² ההטבה היא המע"מ על הדירה הסופית, כאשר אחוזי מס הרכישה יחויבו בהתאם לעלות הכוללת של הדירה. הרוכש שהצטרף לקבוצת רכישה ייחשב למי שרוכש דירה ולא רק רוכש קרקע, כפי שהיה עד התיקון, ולכן יחויב במס רכישה בהתאם לעלות המשווערת של הדירה הסופית. להרחבה בנושא השלכות מיסוי העסקאות הנערכות על ידי קבוצות הרכישה, ראו: www.kvr.co.il/index.php/mamarim/1283-mekarkein; ו"ע 2147/01 תפוח פז נדל"ן בע"מ נ' מס שבח מקרקעין חיפה (טרם פורסם, 05.02.2004); ו"ע 1237/01 שטיין נ' מנהל מס שבח נתניה (טרם פורסם, 29.03.2005); ו"ע 1127/02 און נ' מנהל מיסוי מקרקעין רחובות (טרם פורסם, 28.04.2008); ו"ע 4006/03 גולן נ' מנהל מס שבח (טרם פורסם, 17.04.2008); ו"ע 3014/99 זהבי נ' מנהל מס שבח נתניה (טרם פורסם, 23.09.2004); ע"א 11125/08 קווי נדל"ן גינד' – ירון בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין רחובות (טרם פורסם, 21.07.2011).

⁷⁴ שם.

⁷⁵ פרוטוקול ישיבה מספר 37 של ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-20 (21.03.2016), <https://tinyurl.com/y92k9dpp>.

⁷⁶ שם.

אכן, גם לאחר מהלך תיקוני החקיקה בשנת 2011 כמה שאלות נותרו ללא מענה ובית המשפט נדרש לפתח ולפרש מושגים וסוגיות שונים בנוגע למיסוי קבוצות רכישה והגדרתן. כך, בבית המשפט המחוזי בתל אביב נשאלה השאלה אם יש להחשיב עסקה שבה בעל מקרקעין שמכר קרקע לקבוצת רכישה, נשכר לאחר מכן בחוזה נפרד לביצוע בניית הבניין באותה הקרקע, ל"רכישת דירת מגורים מוגמרת", ועל כן לחייב את חברי קבוצת הרכישה במס רכישה על בית מוגמר. בית המשפט קבע כי אם בעל מקרקעין שמכר קרקע לקבוצת רכישה, נשכר לאחר מכן בחוזה נפרד לביצוע בניית הבניין באותה הקרקע – הקנייה בכל זאת אינה מהווה "רכישת דירת מגורים מוגמרת" והיא אינה מחויבת במס רכישה אלא במס על רכישת הקרקע בלבד.⁷⁷ סוגיה נוספת שעלתה לאחרונה בבית המשפט העליון היא השאלה אם הפטור מהיטל השבחה הקבוע בסעיף 19(ג) (1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (המעניק פטור מהיטל השבחה לבניית דירת מגורים חדשה או הרחבת דירת מגורים קיימת, על חלקת מקרקעין אחת כל עוד הדירה תשמש למגורים של בעל המקרקעין או קרובו, וכי הוגשה בקשה להיתר בנייה) חל גם על מחזיקים במשותף החברים בקבוצת רכישה או בקבוצת רוכשים. בית המשפט העליון השאיר שאלה זו ללא הכרעה, אף שהדגיש את העמימות החוקית סביב זכויותיהם של חברים בקבוצת רכישה בנושאים אלה.⁷⁸ במקרה אחר קבע בית המשפט המחוזי כי חברי קבוצת רכישה המחזיקים יחד בחלקת מקרקעין אחת, בין שהם בני משפחה ובין שאינם בני משפחה, יכולים ליהנות מהפטור האמור מהיטל השבחה, אך הפטור יהיה חד-פעמי ולחלקת מקרקעין אחת (וככל שחברי קבוצת הרכישה עומדים בתנאי הפטור).⁷⁹

7.2. אסדרה בתחום הבנקאות

בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות מנהליות בכל הנוגע למתן הלוואות לדיור, והעיקריות והמשמעותיות שבהן הן ההנחיות של המפקח על הבנקים שהוצאו במרץ 2010.⁸⁰ ההוראות נועדו לרסן את פעילות קבוצות הרכישה, ולהגן על בנקים מפני פגיעה באיכות האשראי ובמוניטין של הבנקים המלווים את הפרויקט. כך נקבע כי אשראי שיועמד לקבוצת רכישה, המיועד לבנות עשר יחידות דיור ומעלה, יסווג כחבות של תאגיד בענף הנדל"ן. כלומר מבחינת הבנקים במקרה כזה קבוצת רכישה תסווג כתאגיד גם אם לא התאגדה באופן רשמי. הדבר משפיע על גובה האשראי, על סוגי ההלוואות ועל תנאי התשלום הניתנים לקבוצה.⁸¹ במסגרת זאת, הריבית על ההלוואה לקבוצות רכישה גבוהה יותר ב-1.5%-1% בהשוואה לריבית משכנתה, ועומדת על כ-0.4%.⁸² פירוש צעד זה הוא ייקור הריבית לחברי הקבוצה עד מסירת הדירות.

⁷⁷ ו"ע (ת"א) 10784-11-10 גיאות אפיקי נדל"ן בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין תל אביב (טרם פורסם, 02.07.15).

⁷⁸ דנ"א 6298/15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה נ' דיבון, בעמ' 20-21 (טרם פורסם, 29.6.17).

⁷⁹ ע"א (מרכז) 16542-02-12 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נס ציונה נ' בר (טרם פורסם, 10.11.13).

⁸⁰ בנק ישראל "הגבלות על מתן הלוואות לדיור" (13.03.2004) <https://tinyurl.com/ybgzntys>.

⁸¹ סע' 6 למכתב המפקח על הבנקים לתאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי מיום 25.3.2010. כמו כן המפקח על הבנקים דורש מקבוצות הרכישה להקצות הון בשיעור של 100% מול גורם הסיכון המרבי הקיים בבנק. על פי המכתב, ההנחיות האמורות בו יושמו לא יאוחר מיום 2010.30.06.

⁸² בנק ישראל "הוראת המפקח על הבנקים – קבוצות רכישה" (25.03.2010). http://www.bankisrael.org.il/deptdata/pikuah/lett_sup/201004.pdf.

הוראה נוספת קבעה כי במקום העמדה של כ-35% הון עצמי לשם קבלת הלוואה מהבנק, על קבוצת רכישה להעמיד 100% הון עצמי כדי לקבל סכום דומה כהלוואה מהבנק.⁸³ משמעות דרישה זו היא שילוש ההון ההתחלתי שקבוצת הרכישה צריכה להעמיד כדי לקבל הלוואה מהבנק. בתום הבנייה ומסירת המפתח לרוכשים, ישוב האשראי לחברי הקבוצה ויסווג כ"אשראי לדיוור". בכך שהשווה את תנאי ההלוואה לאלה של יזמי נדל"ן, המחיש בנק ישראל את יחסו כלפי קבוצת הרכישה כהתארגנות שמלווה בסיכונים מבחינת הבנקים. זאת ועוד, בהתאם להנחיה שבע להנחיות המפקח על הבנקים, התאגיד הבנקאי רשאי לקבוע נהלים לטיפול באשראי לפרויקטים של קבוצות רכישה, שבהם ייבחנו פרמטרים שונים לבחינת סיכון האשראי הן בהתייחס לכושר ההחזר של לווה יחיד והן בהתייחס לסיכונים השונים של הפרויקט. משמעות הוראה זו היא שהבנק המלווה רשאי לבחון את הכדאיות הכלכלית שבמימון קבוצת הרכישה על פי שלל פרמטרים בטרם יחליט לתמוך בה. הוראה זו מאששת את הטענה שנשמעה כי אף שהריבית לקבוצות הרכישה גבוהה יחסית, הבנקים לא תמיד מעניקים ליווי בנקאי לקבוצות רכישה, שנאלצות לפנות למקורות מימון חוץ-בנקאיים כדי לקבל אשראי.⁸⁴

בריאיון שנערך עם גורם בכיר בתחום מימון הלוואות בבנק מוכר, עלה כי משנת 2010 בכל הנוגע להלוואות משכנתה לקבוצות רכישה, בנק ישראל מחייב עריכת בדיקת רקע ויכולת הכנסה כדי "לסנן" רוכשים בעלי כושר נמוך של החזר משכנתה. על פי המרואיין, היקף המימון הבנקאי לקבוצות רכישה נמצא במגמת ירידה.⁸⁵ אמנם בין השנים 2008 ו-2010 התמיכה בקבוצות הרכישה הייתה גבוהה, אך לאחר מכן, בין השנים 2010 ו-2013 הובחנה ירידה מתונה אך עקבית, ובשנת 2013 חלה ירידה חדה בהיקפי העסקאות בתחום, אשר באה לידי ביטוי כיום בפעילות שולית מאוד של הבנקים.⁸⁶ זאת ועוד, גורם בנקאי בכיר בתחום מימון ההלוואות טען כי הוראות בנק ישראל בנוגע לקבוצות הרכישה היוו "גורם מצנן" לפעילותן, אף על פי שההוראות היו חלק ממדיניות כללית של בנק ישראל לצנן את כל תחום ההלוואות, ולא רק אלה הנוגעות לקבוצות הרכישה.⁸⁷

מריאיון שנערך עם אותו גורם בנקאי בכיר, וכן מריאיון שנערך עם עורך דין העוסק בתחום הנדל"ן,⁸⁸ עולה שישנם כיום שני מסלולי פעולה אפשריים שבהם בנקים מממנים קבוצות רכישה: המסלול הראשון הוא בחירת קבוצת רכישה קטנה מתוך כוונה "לנטרל" ככל האפשר את הגורם האנושי הרשלני. עם זאת, לא מן הנמנע שהבנק יהיה מעוניין לממן קבוצת רכישה גדולה יותר, לאחר בחינה מדוקדקת של תנאי העסקה. המסלול השני הוא לסייע לקבוצת רכישה "מסחרית" הבונה בנייני מגורים לשם מכירה ברווח או הבונה נכסים מניבים. זאת, כיוון שמחירה של דירה שנבנתה לקבוצת רכישה 'מסחרית', עשויה להיות נמוכה ממחירה המסחרי בשוק (בין השאר לאור קיזוז המע"מ על הרווח היזמי), ומכירתה ברווח מהווה "השקעה כדאית" לבנק. נמצא אפוא שקבוצות הרכישה למטרת השקעה הן רווחיות לבנק, וייתכן שהוא יעדיף קבוצת רכישה מסחרית ולא קבוצת רכישה לצורך דיוור.

⁸³ שם, בעמ' 2. וראו גם: תמיר אגמון "תיאור וניתוח השינויים במחירי הדירות למגורים בשנים האחרונות" הכנסת מרכז המחקר והמידע המחלקה לפיקוח תקציבי (28.04.2013). ראו: <https://tinyurl.com/yc6f8h2j>.

⁸⁴ שם.

⁸⁵ טענתו מבוססת על נתונים פנימיים וחסיים של הבנקים שלא הצלחנו להשיג.

⁸⁶ ריאיון עם ראש מחלקת הלוואות בבנק מוביל (17.05.2017). המרואיין ביקש להישאר בעילום שם.

⁸⁷ שם.

⁸⁸ ריאיון עם עורכת דין בכירה במשרד המתמחה במסים (29.05.2017). המרואינת ביקשה להישאר בעילום שם.

אחת הבעיות העיקריות שמתעוררות בהיבט הצרכני של קבוצות הרכישה נוגעת להיעדר חקיקה שתסדיר את הפרטים הנוגעים ל"גורם המארגן" לעניין היקף החובות החלות עליו במישור הבטחת כספי הרוכשים, התחייבותו ללוח זמנים מוגדר ולטווח מחירים ברור והיקף מעורבותו בהעברת הזכויות בקרקע שעליה ייבנה המבנה. נושאים אלה זכו לתשומת לב רבה בעקבות "פרשת ענבל אור" אשר העלתה לדיון ציבורי ומשפטי את הצורך בהסדרת תופעת קבוצות הרכישה.⁸⁹ אף שפרשת ענבל אור נתפסה כמתקשרת ביותר ממקרי קריסת קבוצות הרכישה, למעשה בין השנים 2015 ו-2016 נמנו פרשיות נוספות של עיכובים וקריסה של קבוצות רכישה אשר הביאו לפגיעה בכספי הקבוצה המושקעים בה.⁹⁰ בריאיון שנערך עם מר ישראל זעירא, יו"ר חברת "באמונה" היוזמת קבוצות רכישה, ולשעבר יו"ר "פורום מארגני קבוצות הרכישה", הוא טען כי פרשת ענבל אור מהווה "מסמר בארון" של קבוצות הרכישה, שכן מלבד הפגיעה שגרמה לרוכשים ששמו את מבטחם בה, זו "הוציאה שם רע" לכל קבוצות הרכישה ותייגה את מארגני קבוצות הרכישה כלא מקצועיים.⁹¹ הפרשה היא הדגמה מוחשית לכוח ההרס הנתון בידיו של "גורם מארגן" שאינו מקצועי, או לחלופין שאינו ישר, אשר מיקד את אור הזרקורים בחסרונות של קבוצות הרכישה בכלל, ובתפקידו ובחובותיו של הגורם המארגן בפרט ואישר מחדש את הצורך בהסדרת התופעה גם בהיבט הצרכני.⁹²

כך, השופט אורנשטיין, נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב, הדגיש את הצורך בהסדר חקיקתי בתחום קבוצות הרכישה בפסק דינו בעניינה של ענבל אור ופירוקה של חברת "אור סיטי". השופט אורנשטיין עמד על הפער החקיקתי בכל הנוגע להסדרת פעילות קבוצות הרכישה, בשים לב לשני נושאים עיקריים: הראשון הוא הבטחת כספי הפרויקט בחשבון נאמנות וקביעת מנגנון שיבטיח את הוצאת הכספים לטובת הבנייה בלבד. בהקשר זה המליץ השופט אורנשטיין שכל עוד לא נרכשה הקרקע, יהיה ניתן להשיב את הכסף לחברי קבוצת הרכישה מתוך חשבון הנאמנות. הנושא השני הוא זהות מארגן קבוצת הרכישה. בית המשפט קבע כי יש לבחון היטב את מהימנותו של הגורם המארגן, כישוריו ויכולותיו לשמש מארגן קבוצות רכישה. השופט אורנשטיין קבע שאמנם מנגנונים אלה ייקרו את עלויות ההתארגנות של קבוצות הרכישה, אך הייקור עדיף על פני פגיעה עתידית בזכויות של חברי קבוצת הרכישה.⁹³ תפיסה דומה לעניין הצורך להטיל אחריות על מארגן קבוצת הרכישה בגין עיכובים בבנייה, הוזכרה בפסק דינו של בית משפט

⁸⁹ זוהי פרשה שתחילתה בחקירתה של מנכ"ל חברת אור סיטי נדל"ן ברשות המסים בחשד למכירה כפולה של דירת מגורים לשני רוכשים שונים אשר בסופו של דבר הביאה לפתיחת הליך כינוס הליכים ומינוי מפרק לחברת אור סיטי, ואף לחשיפת התנהלותה הקלוקלת של מנכ"לית החברה בכספי הרוכשים, במיוחד בהיעדר חובה חקוקה לדרך התנהלות של חברות כאלה. פריק (ת"א) 59196-02-16 **אור סיטי נדל"ן מקבוצת ענבל אור נ' כונס הנכסים הרשמי** (טרם פורסם, 01.08.2016) (להלן: **אור סיטי**).

⁹⁰ במסגרת זו ניתן למנות את קריסת קבוצת הרכישה בקריית ביאליק ובמעלות-תרשיחא, את קריסת קבוצת דורי המהווה קבלן משנה בפרויקטים רבים של קבוצות רכישה ואת העיכובים בקבוצת הרכישה בשרונה. אקטואליק חדשות, "ענבל אור לא לבד: ההתרסקות של חלום קבוצות הרכישה (וידאו)" **כפרניק** (06.04.2016) <https://tinyurl.com/y8unmqsl>; ראו עוד אביב גוטל "קריסה של קבוצת דורי מסכנת בעיקר פרויקטים של קבוצות רכישה" **כלכליסט** (17.01.2016) <https://tinyurl.com/y83qaox>; כמו כן ראו גילי מלניצקי "קבוצת הרכישה בשרונה מחליפה ידיים: 'נחליף את מוטי פלד באמפא נדל"ן' **De-marker** (25.09.2017) <https://tinyurl.com/y8knqtys>.

⁹¹ ריאיון עם ישראל זעירא, לעיל ה"ש 10.

⁹² וראו הודעת ועדת הכלכלה על הצורך ברגולציה בקרב קבוצות הרכישה בעקבות מקרה ענבל אור: פרוטוקול מספר 230 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 20.05.2016) <https://tinyurl.com/yaxf96vw>.

⁹³ עניין **אור סיטי**, לעיל ה"ש 89, בעמ' 49-50: "מסקנה חשובה שמתבקשת מנסיבות המקרה הינה שטוב ייעשה אם המחוקק יתערב בהסדרת ענייניו של קבוצות רכישה ועל מנת שתופעות מעין אלה לא תחזורנה על עצמן. כוונתי בין היתר לכך שכספי פרויקט יופקדו בנאמנות, וייקבע מנגנון שיבטיח שהכספים ישמשו רק לצרכיו של אותו פרויקט, ולא ניתן יהיה לעשות בהם שימוש למטרות אחרות. עוד יש להבטיח שכל עוד לא נרכשה הקרקע מושא הפרויקט, ניתן יהיה להשיב את כספי חברי קבוצת הרכישה שיופקדו עד אז בחשבון נאמנות. עניין נוסף שיש לתת לו את הדעת הוא זהות מארגן קבוצת הרכישה, או היום של הקבוצה, שכן יש לבחון את כישוריו, יכולותיו לשמש ככזה, בצד למהימנותו. ער אני לכך שמנגנוני פיקוח כאמור כרוכים מן הסתם בעלויות שאותן רוצים לחסוך במסגרת התארגנות קבוצת רכישה, אך ההפסד הצפוי עלול לעלות על הרווח במקרים רבים, ועל מנת שלא יצא שכרו בהפסדו".

השלום בתל אביב, שבו נפסק כי יש להשתמש במבחן המהותי לזיהוי המארגן של קבוצת רכישה שנקבע בפסק הדין בעניין קווי נדל"ן,⁹⁴ גם לשם השוואת אחריותו של מארגן קבוצת רכישה לאחריות לליקוי בנייה מצד "מוכר דירה" לפי חוק המכר.⁹⁵

כמוזכר לעיל, סוגיות תפקידיו וחובותיו של "הגורם המארגן" באו לידי ביטוי בשיבת ועדת הכנסת משנת 2016, שבה עלה כי הגדרת "קבוצת רכישה" בחוק מס ערך מוסף אינה בהירה מספיק, ואינה נותנת מענה לדילמות שונות.⁹⁶ הניסיון להסדיר את ההיבט הצרכני של קבוצות הרכישה נגע לנושא שהצטייר כ"דחוף" וכ"קריטי" ביותר: גדרי אחריות וחובותיו של הגורם המארגן והסדרת ההיבט הצרכני של קבוצות הרכישה. במסגרת זאת נעשה ניסיון לתת מענה לאסדרת הרכישה במסגרת "קבוצת רכישה", לרבות הגדרת קבוצת רכישה, זהותו ואחריותו של "הגורם המארגן" כלפי רוכשי הדירות ושכרו של הגורם המארגן. הניסיון להסדיר נושאים אלה מקודם על ידי שלושה גופים עיקריים: גופי ממשלה, חברי כנסת פרטיים וגופים מקצועיים, שאותם אציג להלן.

משרדי ממשלה

בשנים האחרונות ניכרים ניסיונות ממשלתיים שונים להסדיר תחום זה אשר התמקדו בעיקר בהגדרת מהותה של "קבוצת רכישה", פיקוח על הגורם המארגן והבטחת כספי הרוכשים במסגרת קבוצת רכישה. לפי מגמה זו, בשנת 2010 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2077 שהנחתה את שר הבינוי והשיכון, שר האוצר ושר המשפטים להכין בתוך 60 יום תזכיר חוק להסדרת פעילותן של קבוצות רכישה.⁹⁷ עוד נקבע כי במהלך הכנת תזכיר החוק ייבחנו בין היתר הסיכונים העומדים בפני חברי קבוצת רכישה ודרכים להפחתת סיכונים אלה וכן הסדרת פעולתו של מארגן קבוצת הרכישה. עוד נקבע כי יש להנחות את שר הבינוי והשיכון לבחון קביעת הוראות להבטחת הכספים שחברי קבוצת רכישה משלמים במסגרת פרויקט הבנייה, למעט כספים המשולמים בגין מחיר הקרקע, לרבות בדרך של קידום רפורמה בחקיקה אם נחוצה, במקביל להליכי חקיקה מיידיים במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2011-2012.

משרד הבינוי והשיכון פרסם את התייחסותו לחוק ההסדרים כאמור והמליץ להוסיף התחייבויות שונות שיוטלו על ה"גורם המארגן" ובהן: קביעה מראש של מחיר סופי לדירה, החובה לספק שירותי ניהול עד מסירת הדירות, חובת ליווי בנקאי צמוד ותשלום שכרו של הגורם המארגן בהדרגה לפי התקדמות הפרויקט.⁹⁸ נוסף על כך הוגדרה קבוצת רכישה כקבוצה של עשרה אנשים ויותר המתארגנת לצורך רכישת קרקע לשם בניית מבנה הכולל דירות מגורים. כמו כן ניתנו המלצות בנוגע לעיגון השותפות בהסכם: חובה לקבוע את מוסדות הקבוצה: ועדת מנהל, אסיפה כללית, ועדת ביקורת, יישוב סכסוכים, התנהלות כספית ועוד. המלצות אלה מעולם לא עוגנו בחקיקה, והצעת חוק מסוג זה לא הוכנה עד שנת 2016, שבה הקימה שרת המשפטים צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), שדן בסוגיות שונות הנוגעות לנושא, לרבות הגדרת קבוצת רכישה, האפשרות להטיל חובות גילוי על מארגנים

⁹⁴ לעיל ה"ש 35, שם.

⁹⁵ ת"א (תא) 21105/07 אנגל נ' בן אריה עו"ד, עמ' 7 (טרם פורסם, 02.07.2012). (להלן: עניין אנג'ל).

⁹⁶ לעיל ה"ש 75, שם.

⁹⁷ החלטה 2077 של הממשלה ה-32 "הסדרת בנייה במסגרת קבוצות רכישה" (15.07.2010) <https://tinyurl.com/y79rcdt6>.

⁹⁸ משרד הבינוי והשיכון "התייחסות משרד הבינוי והשיכון להצעת חוק ההסדרים 2011-2012" (2011) <https://tinyurl.com/ycow5s6s>.

של קבוצות אלו, הבטחת כספי המשתתפים בקבוצות רכישה, זכויותיהם של המתקשרים בכל הנוגע לטיב הדירה ומועד מסירתה ועוד.⁹⁹ בימים אלה הוגשו לשרת המשפטים המלצות הצוות הבין-משרדי בנוגע לתיקוני חקיקה בנושא קבוצות הרכישה.¹⁰⁰ משרד המשפטים לא הסכים למסור מידע על המלצות אלה.¹⁰¹

הצעות חוק פרטיות

בשנת 2016 הוצגו שלוש הצעות חוק פרטיות שהעיסוק המרכזי שלהן היה תיקון ושיפור של החקיקה בתחום קבוצות הרכישה. עיקרי הצעות החוק מפורטות להלן:

1. הצעת חוק פרטית שהוגשה על ידי ח"כ אלי כהן:¹⁰² הוגשה ב-27 ביוני 2016 וכותרתה: "הצעת חוק קבוצות

רכישה (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016". זוהי הצעה לחקיקת חוק עצמאי העוסק בקבוצות רכישה המבקש ליצור ודאות בקרב חברי קבוצות הרכישה בכמה היבטים עיקריים:

א. **זהות הגורם המארגן** – עליו להיות אחד מאלה: בעל תעודת עו"ד/רו"ח/מתווך/מהנדס אזרחי. נוסף על כך, על הגורם המארגן להתקשר עם כל אחד מחברי קבוצת הרכישה בחוזה כתוב המאמת על ידי עורך דין. שכרו של הגורם המארגן יוגבל להתקדמות הפרויקט, ותחול עליו חובת שקיפות כלפי חברי קבוצת הרכישה ואיסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים.

ב. **משך הפרויקט ועלותו** – על הגורם המארגן לדאוג להכנת אומדן שמאות על עלותו של הפרויקט, ועליו לקבוע לוח זמנים מפורט לפרויקט. הוא גם יהיה אחראי לאורך כל זמן הפרויקט, עד קבלת המפתח.

ג. **הגדרת תחומי האחריות והבטחת כספי הרוכשים** – עוד בשלב כריתת החוזה הראשוני עם מארגן הקבוצה, מוטלת חובה להעביר את הכסף לחשבון נאמנות המנוהל על ידי עורך דין. כמו כן מוצע חיוב המארגנים להליך ברור של הבטחת כספי המשתתפים.

ד. **איסור התניית הוראות החוק אלא לטובת המשתתפים.**

2. הצעת חוק פרטית שהוגש על ידי ח"כ מיקי לוי:¹⁰³ ב-27 ביוני 2016 הוגשה הצעת חוק פרטית מאת ח"כ מיקי

לוי שכותרתה: "הצעת חוק המכר (דירות) (הסדרת בנייה במסגרת קבוצות רכישה) (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016". עיקריה של ההצעה הם תיקוני חקיקה בשני חוקים נפרדים:

א. **תיקון חוק המכר (דירות)**¹⁰⁴ – תכלית התיקון היא להגדיר מהי קבוצת רכישה (תוך דגש שקבוצת רכישה תמנה לא פחות מעשרה קונים), והוא גם מסדיר את אחריותו של מארגן הקבוצה כלפי כלל הרוכשים, את החובה לשלם את שכרו של הגורם המארגן בהדרגה לפי התקדמות הפרויקט ואף החלת חובות דומות על הקבלן המבצע עבודות בנייה למען קבוצת הרכישה.

⁹⁹ משרד המשפטים **קול קורא קבוצות רכישה** (21.07.2016) <https://tinyurl.com/yazj6y98>.
¹⁰⁰ אורי חודי "מסתמן: מסקנות הצוות של משרד המשפטים על קבוצות רכישה יפורסמו בספטמבר ויכללו הסדרה 'רכה' גלובס (15.08.2017) <https://tinyurl.com/ybjnkd7a>.

¹⁰¹ כך נאמר בשיחת טלפון עם עו"ד אסתי ורהפטיג-בס בתאריך 25.10.2017.

¹⁰² הצעת חוק קבוצות רכישה (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, פ/3094/20.

¹⁰³ הצעת חוק המכר (דירות) (הסדרת בנייה במסגרת קבוצות רכישה) (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, פ/3099/20.

¹⁰⁴ חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, ס"ח 706.

ב. תיקון חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות)¹⁰⁵ - מסדיר את הערכות הבנקאית שהמארגן

מחויב לקחת כדי לשמור על כספי ההשקעה של החברים בקבוצת הרכישה.

3. הצעת חוק פרטית שהוגשה על ידי ח"כ נאוה בוקר ואחרים:¹⁰⁶ הוגשה ב-4 ביולי 2016 וכותרתה: "הצעת חוק

המכר (דירות) (אחריות גורם מארגן והבטחת זכויות קונים בקבוצת רכישה) (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016".

למעשה הצעה זו מהווה תיקון של הצעת החוק של ח"כ מיקי לוי, ובמסגרתה הורדו מהצעת החוק של האחרון

כמה סעיפים: סעיף 1ב שעסק בהתחייבות הגורם המארגן לחברי קבוצת הרכישה בנוגע למחיר הסופי של

הדירה; סעיף 1ג(3) שקבע שגורם מארגן לא יקבל את שכרו כל עוד לא העניק לחברי קבוצת הרכישה התחייבות

בנוגע למחיר הסופי של הדירה; סעיף 3ה שעסק בסמכות משרד הכלכלה להוסיף חובה לצרף מסמכים נוספים

שיוגשו במסגרת ההתאגדות של קבוצת הרכישה.

מהצגת שלוש הצעות החוק הפרטיות ניכר כי הן מבקשות להסדיר את תחום קבוצות הרכישה בשתי דרכים מרכזיות

נבדלות. האחת היא הסדרה מצומצמת דרך תיקון חקיקה קיימת ומתן מענה נקודתי לבעיות הקיימות בתופעת קבוצות

הרכישה (הבטחת כספי הרוכשים ותחומי אחריותו של הגורם המארגן). השנייה היא דרך חקיקת חוק שיסדיר את תחום

קבוצות הרכישה בצורה מקיפה ויסודית יותר. כך, לדוגמה, הכנסת הוראת "איסור התניה" בהצעת החוק מונעת את

הגורם המארגן מלהתנות על חוק זה שלא לטובת המשתתפים בקבוצת הרכישה. דוגמה נוספת היא חיובו של הגורם

המארגן לא רק בפרוצדורה מדויקת (הכוללת פנייה לקבלת דו"ח שמאות, החתמה אישית על חוזה בכתב המאומת על

ידי עורך דין והפקדת כספי הרוכשים בשלב הראשוני בחשבון נאמנות המנוהל על ידי עורך דין) אלא גם בעמידה

בדרישה של תעודת מקצוע הקשורה לתחום הנדל"ן (מתווך דירות, מהנדס עירוני) או בתחום המשפטי-כלכלי (תעודת

עו"ד או תעודת רו"ח). מכל מקום, שלוש הצעות החוק הפרטיות המוזכרות לעיל טרם הבשילו לכדי חקיקה בספר

החוקים.

גורמים מקצועיים

שני גורמים נוספים הפועלים בשדה של קבוצות הרכישה הם לשכת עורכי הדין והתאחדות בוני הארץ (לשעבר

התאחדות הקבלנים). האינטרסים המניעים את שני הגורמים האלה להסדיר את קבוצות הרכישה שונים בתכלית. כך,

לשכת עורכי הדין נתפשת כגורם "נייטרלי" המשרת גם את קבוצות הרכישה וגם את קבלני הבנייה. מנגד, האינטרס

המובהק של התאחדות בוני הארץ היא להפחית ככל האפשר את פעילות קבוצות הרכישה, שכן הן המתחרות הישירות

ביזמים בתחום בניית דירות מגורים ואזורים מסחריים. אציג להלן גישת כל אחד מהגופים בנפרד.

לשכת עורכי הדין נתנה בשנת 2016 את דעתה על הצורך ב"עיבוי" החקיקה הקיימת בתחום קבוצות הרכישה, בקובעה

כי יש לקדם חקיקה שתסדיר את תחום קבוצות הרכישה בהקדם האפשרי, בדגש על חקיקה פלילית ואזרחית שתבטיח

כי כספי הרוכשים יושקעו אך ורק במטרתם המקורית.¹⁰⁷ כך, במסגרת פורום קניין ומקרקעין הארצי של לשכת עורכי

¹⁰⁵ חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, ס"ח 749.

¹⁰⁶ הצעת חוק המכר (דירות) (אחריות גורם מארגן והבטחת זכויות קונים בקבוצת רכישה) (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, פ/3129/20. ההצעה הוגשה על ידי חברי הכנסת נאוה בוקר, אכרם חסון ("כולנו") ויעקב מרגי ("ש"ס").

¹⁰⁷ אתר לשכת עורכי הדין "קבוצות רכישה - בדרך לרגולציה", פורום קניין ומקרקעין (18.04.2016) <https://tinyurl.com/y75t8ouw>.

הדין, שנערך ב-18 באפריל 2016, פורסם מסמך שמטרתו להסדיר את תחום קבוצות הרכישה תוך הדגשת הבטחת כספי רוכשי הדירות המצטרפים לקבוצות רכישה. ההצעה כוללת קביעת תנאי סף לעבודה כמארגן קבוצת רכישה והוא חובה לקבל רישיון ממשרד הבינוי והשיכון לפי קריטריונים שהאחרון יקבע (תוך חובת מעורבות של מפקח בנייה/מהנדס); קביעת תקנון אחיד כללי שיחול על כלל קבוצות הרכישה, במטרה ליצור כללים אחידים להתנהלות קבוצות רכישה; הטלת חובת שקיפות מוגברת על כל האורגנים בקבוצת הרכישה כלפי שאר חבריה; קביעת פרוצדורות שיבטיחו את ההתנהלות הכלכלית המיטבית כדי שרוכשי הדירות לא ייפגעו, כגון חובת רישום הערות אזהרה על הדירות; פתיחת חשבון נאמנות לקבוצת הרכישה כשהנאמן יהיה נאמן חיצוני (עורך דין עם עשר שנות ניסיון); קיומו של 'דו"ח אפס' שיהיה חלק בלתי נפרד מההסכם בין מארגן הקבוצה לחברי הקבוצה; שיווק הדירות ייעשה רק על ידי מתווך מוסמך; מינוי מפקח בנייה מיוחד להשלמת הפרויקט; שכרו של המארגן יהווה בטוחה לתשלום ההסכמים האמורים, והוא יינתן בשלבים. נוסף על כך הוצע שקבוצת רכישה שתכלול יותר מ-50 אנשים, תפורק לקבוצות משנה שתנהלנה על ידי נציגים.¹⁰⁸

לעומת לשכת עורכי הדין, התאחדות בוני הארץ התייחסה לצורך להטיל על קבוצות הרכישה אחריות חוקית להבטחת כספי הרוכשים כפי שהיא מוטלת על קבלנים מכוח חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות),¹⁰⁹ וזאת בתקווה להקשות על האחרונות לפעול. כך, ראש התאחדות בוני הארץ, מר רוני בריק, טען כי "בשנים האחרונות קבוצות הרכישה כמעט ירדו מסדר היום משום שחל עליהן המע"מ, וזה הפך את העסקה לפחות אטרקטיבית. כמעט אין קבוצות רכישה, למעט אלה שפועלות במרכז. למרות זאת אנחנו עדיין מנסים להוביל מהלך של הצעת חוק שלפיה מי שמוכר בקבוצות רכישה יחול עליו חוק מכר דירות כמו שחל על קבלן. זה אומר אחריות לכספי הלקוחות, לטיב הבנייה ולסיום הבנייה. מי שמארגן קבוצת רכישה הוא יזם והוא גם מוכר, וכל מה שחל עליי צריך לחול גם עליו".¹¹⁰

אציין כי על אף מספרן הרב של קבוצות הרכישה ונתח השוק שלהן, לא נראה כי יש לקבוצות אלה ייצוג מוסדי מבוסס. הגוף היחיד שייצג בצורה ישירה את האינטרסים של קבוצות הרכישה הוא "פורום מארגני קבוצות הרכישה" שהוקם על ידי כמה דמויות בולטות בתחום קבוצות הרכישה. כך, בינואר 2010, במסגרת פעילות לשכת המסחר תל אביב והמרכז, הוקם "פורום מארגני קבוצות רכישה" שאיגד את החברות המובילות בענף העוסקות בייזום ובארגון של קבוצות רכישה לפרויקטים למגורים ברחבי הארץ.¹¹¹ מטרת הפורום הייתה למסד את הפעילות של קבוצות הרכישה, לקבוע נהלים וכללים שיבטיחו הוגנות ושקיפות, וכן לקבוע כללי אתיקה לעוסקים בתחום.¹¹² מריאיון שנערך עם מר ישראל זעירא, לשעבר יו"ר "פורום מארגני קבוצות הרכישה", עלה כי פורום זה הוקם בשנת 2010 באופן ספונטני על ידי כמה מנהלי קבוצות רכישה משמעותיות בארץ, וזאת על רקע חקיקת "חוק מע"מ 0" שנועד לגבות מע"מ בגובה

¹⁰⁸ שם.

¹⁰⁹ לעיל ה"ש 47.

¹¹⁰ דותן לוי "הקרקע נשמטת לקבוצות הרכישה" כלכליסט (17.03.16) <https://tinyurl.com/ydz6derc>. וראו פרסום זהה באתר התאחדות בוני הארץ <http://www.acb.org.il/content.aspx?id=2645>.

¹¹¹ עינת פז-פרנקל "איגוד לשכות המסחר הקים פורום מארגני קבוצות רכישה" גלובס (31.01.2010) <https://tinyurl.com/yau5qv7q>.
¹¹² כמהלך ראשון, פנה הפורום לרשות המסים כדי לשלב את נציגיו בדיוני הוועדה לבחינת היבטי המיסוי בקבוצות רכישה, אשר הוקמה לאחרונה ברשות המסים. הפורום אמור להעביר את עמדתו גם למשרד הבינוי והשיכון, לאור החלטת שר השיכון לבחון את נושא קבוצות הרכישה בתחום הדיור והמגורים. וראו דותן לוי "הקרב על הבית: 10 קבוצות רכישה התאחדו לפורום משותף" נדלניסט (26.01.2010).

0% ברכישת דירה ראשונה, דבר שנתפס כמה שעתיד לפגוע בפעילות קבוצות הרכישה.¹¹³ עם זאת, לאחר ירידת החוק מסדר היום הפוליטי, מסיבות שונות פורק הפורום. עם זאת, מר זעירא ציין כי גם בעת פעילותו של הפורום, רף פעילותו היה נמוך.¹¹⁴

סקירת הסדרת תופעת קבוצות הרכישה מעלה את התמונה הזאת: ההצעות של רשות המסים ומערכת הבנקאות נועדו בעיקר לטפל בהיבט המיסוי והכלכלי של קבוצות הרכישה שתכליתן בין השאר היא העשרת קופת המדינה מכספי המסים והגנה על הבנקים מפני קריסת קבוצות רכישה. לעומת זאת יוזמות משרדי ממשלה, הצעות החוק הפרטיות ויוזמות הגורמים המקצועיים השונים מתמקדות בהסדרת ההיבט הצרכני של התופעה והשפעתה על חברי קבוצת הרכישה. אלה עמדו על הסכנות הטמונות בקבוצות הרכישה, לרבות נושא הבטחת התשלומים ששולמו על ידי החברים בקבוצות הרכישה; הצורך להגדיר את חובותיו ואחריותו של הגורם המארגן כלפי חברי קבוצת הרכישה וכלפי הגורמים המקצועיים שאתם הוא עומד בקשר. עם זאת, המשותף לשלל יוזמות החקיקה הוא שהן אינן מספקות התייחסות רוחבית לתופעת קבוצות הרכישה בשני היבטים: הפוטנציאל הטמון בה לקידום דיור מוזל בישראל והיותה אמצעי לקידום דיור בעל אופי הומוגני. כך, יתרונותיהם וחסרונותיהם של קבוצות הרכישה כתופעה חברתית לא הובאו בחשבון, אלא נבחנו רק סוגיות הנוגעות להיבט הכלכלי והמיסוי של קבוצות הרכישה. לכן לא רק תפקידיו וחובותיו של הגורם המארגן מסתמנים כמצריכים הגדרה מפורטת יותר, אלא גם נושאים נוספים כגון תכליתה של קבוצת הרכישה, קביעת החובות המוטלות על חברי קבוצות הרכישה ואופן פעילות הגופים המוקמים מכוחה. בתחומים ואפשרויות אלה אדון בהרחבה בחלק האחרון של הדו"ח.

8. מה בין רגולציה למציאות: היקף הפעילות של קבוצות הרכישה בין השנים 2008 ו-2016

8.1 נתונים על היקפי הבנייה

על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה, שנת 2008 הייתה יריית הפתיחה לטרנד הכלל מדינתי שנקרא "קבוצת רכישה", אשר הלך וגבר בעשור העוקב.¹¹⁵ משבר הדיור שפקד את המדינה בשנת 2009 הביא להקפאת פרויקטים למגורים שהובלו על ידי יזמי נדל"ן, דבר שהפך להזדמנות למארגני קבוצות הרכישה להרחיב את פעילותם, שכן הקפאת ליווי המימון לחלק מחברות הנדל"ן הציבה את הקמתם של פרויקטים רבים בספק, ובמקביל העלתה את מספר קבוצות הרכישה.¹¹⁶ כך, במסגרת ההתארגנות של קבוצות הרכישה נרכשו באותה שנה קרקעות במרכז הארץ בשווי 870 מיליון שקל, לעומת רכישת קרקעות בשווי של 250 מיליון שקל בלבד על ידי קבלנים.¹¹⁷ ההערכה בשוק הבנייה התל אביבי הייתה שיותר מ-90% מהפרויקטים הקטנים והבינוניים בעיר שנבנו בשנת 2008 היו של קבוצות רכישה, וכך גם כ-10% מכלל התחלות הבנייה בישראל.¹¹⁸ מנתונים העולים ממחקר שערך מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר נמצא כי

¹¹³ ריאיון עם ישראל זעירא, לעיל ה"ש 10. הצעת חוק מע"מ אפס הציעה כי עסקה למכירת דירת מגורים שנמכרת לראשונה מקבלן לזכאים, תזכה בהטבה של מע"מ בשיעור 0. להרחבה, ראו: החלטה 1530 (דר/41) של הממשלה ה-33 "מע"מ אפס לרוכשי דירה ראשונה" (03.04.2014).

¹¹⁴ שם.

¹¹⁵ משרד האוצר "דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2009-2010", 58, עמ' 240 (2011).

¹¹⁶ גלית בן נאים "ניתוח פעילות קבוצות הרכישה בשנים 2009-2011" הרבעון הישראלי למיסים 132, 49 (2013).

¹¹⁷ שם, בעמ' 51.

¹¹⁸ שם.

בשנת 2009 נרכשו כ-4,300 דירות באמצעות קבוצות רכישה, לעומת כ-16 אלף דירות מחברות נדל"ן שנמכרו בשנת 2009.¹¹⁹ משקל קבוצות הרכישה במונחי מספר דירות חדשות שנרכשו בשנת 2009 עמד אפוא על כ-26.9% מכלל הדירות שנרכשו.¹²⁰ היקפה של תופעה זו גדל כל כך עד שבשנת 2009 ההפסד בקופת המדינה עקב החיסכון בתשלום מע"מ על רכישות במסגרת קבוצות רכישה נאמד בכ-321 מיליוני ש"ח.¹²¹

כפי שתואר בחלקים הקודמים, נתון זה לצד חסרונות נוספים שנקשרו לקבוצות הרכישה, כגון ייקור מחירי הקרקעות וסיכון האשראי הבנקאי מחשש להתנהלות כספית בלתי סדירה, היוו תמריץ לפרסום הוראות בנקאיות חדשות מאת הממונה על הבנקים בשנת 2010 ולתיקוני חקיקה בתחום המס בשנת 2011 כאמור.¹²² הוראות אלה ותיקוני החקיקה בתחום המס שנכנסו לתוקף בשנת 2011 הביאו לצמצום תופעת קבוצות רכישה. כך, בדו"ח השנתי של מינהל הכנסות המדינה לשנת 2010 עלה כי חלה ירידה של 8% בהיקף הפעילות של קבוצות הרכישה בהשוואה לשנת 2008.¹²³ בהמשך, בדו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2010–2011 עלה כי חלה ירידה נוספת, חדה בהיקפה, בפעילות של קבוצות רכישה בשנת 2011 (ירידה של כ-15%).¹²⁴

הסיבות לירידה זו נדונו במחקר שערכה מנהלת תחום מחקר כלכלי במינהל הכנסות המדינה, ד"ר גלית בן נאים. לפי הדו"ח, ההכבדה בתנאי המימון של המערכת הבנקאית בצירוף ההכבדה בתחום המס הפחיתו את היקף הפעילות של קבוצות הרכישה, אך לא העלימה אותן. עם זאת, ניכר כי פעילות זו הסיטה את מוקדי פעילות הקבוצות מאזורי הביקוש במרכז הארץ, לעבר יישובים מרוחקים יותר, ובולטות במיוחד הערים בית שמש ולוד.¹²⁵ זאת ועוד, בין השנים 2013 ו-2015 הסתמנה מגמת דעיכה בפעילותן של קבוצות הרכישה, אך זו רחוקה מלהיעלם כליל. כך, בשנת 2015 רק 5.5% מהדירות החדשות נמכרו לקבוצות רכישה, ומספר התחלות הבנייה למענן עמד על 2,620 דירות. מדובר בירידה לעומת 2013, אז היוו 8.3% מכלל רוכשי הדירות ומספר התחלות הבנייה היה 4,000 דירות.¹²⁶ עם זאת, נתונים עדכניים על החודשים מאי 2016–אפריל 2017 שפורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מראים כי ישנה עלייה במספר הדירות הנבנות במסגרת קבוצות הרכישה. כך, בתקופה שבין מאי 2016 לאפריל 2017 החלה בנייתן של כ-4,590 דירות במסגרת ההתארגנות של קבוצות רכישה – דירה אחת לכל 6.1 דירות שמכרו קבלנים. זאת, לעומת התקופה המקבילה אשתקד, בין מאי 2015 לאפריל 2016, שבה החלה בנייתן של 2,380 דירות בקבוצות רכישה – דירה אחת לכל 13.4

¹¹⁹ שם, בעמ' 50–51. וראו: משרד האוצר "חמישית מהדירות החדשות בשנת 2009 נרכשו באמצעות קבוצות רכישה" (11.05.2010) <https://tinyurl.com/yagpy4js>.

¹²⁰ תמיר אגמון "הטלת מס ערך מוסף על רכישת קרקע על ידי קבוצות רכישה" הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי (22.11.2010), <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02684.pdf>.

¹²¹ שם בעמ' 2. ההפסדים נמדדו כך: הפסד מע"מ בגין רכישת קרקע בסך של כ-127 מיליוני ש"ח, הפסד מס רכישה בסך 84 מיליוני ש"ח והפסד מע"מ בגין היעדר רווח יזמי בסך 110 מיליוני ש"ח.

¹²² שם.

¹²³ אגמון, לעיל ה"ש 120, בעמ' 4.

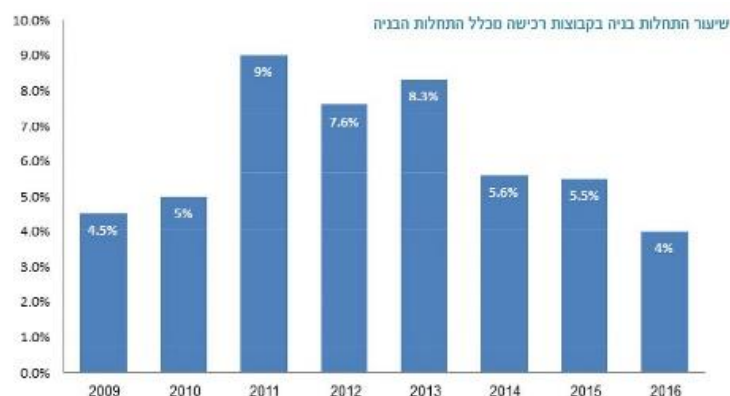
¹²⁴ משרד האוצר "דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2011–2012", עמ' 59, 250 (2013) <https://tinyurl.com/y8qv4c8e>.

¹²⁵ בן נאים, לעיל ה"ש 116, בעמ' 49.

¹²⁶ לוי, לעיל ה"ש 110.

שמכרו קבלנים.¹²⁷ במילים אחרות ביחס לשנים 2015–2016, הוכפל מספר הדירות שנבנו במסגרת קבוצות רכישה בשנים 2016–2017.

לצד נתונים אלה, בסקירה שנערכה על ידי חברת המחקר דן אנד ברדסטריט, בין 2015 ליוני 2016, נבחן שיעור התחלות הבנייה במתכונת של קבוצות רכישה מכלל התחלות הבנייה במדינת ישראל בשבע השנים האחרונות.¹²⁸ כפי שניתן לראות בגרף המוצג להלן, בשנת 2009, כשקבוצות הרכישה היו בשיא פעילותן, עמד שיעור התחלות הבנייה במתכונת זו על 4.5% מכלל התחלות הבנייה. בשנת 2010 חלה עלייה קלה (0.5%) ובשנת 2011 חלה עלייה נוספת לכ-9% מכלל התחלות הבנייה בישראל. בשנת 2012, נרשמה ירידה ל-7.6% מכלל התחלות הבנייה בישראל, אולם ב-2013 שוב חלה עלייה, ושיעור התחלות הבנייה במתכונת של קבוצות רכישה עלה ל-8.3% מכלל התחלות הבנייה בארץ. הירידה החלה בשנת 2014, ובשנת 2016 שיעור התחלות הבנייה במתכונת של קבוצות רכישה עמד על 4% בלבד מכלל התחלות הבנייה – נמוך מהתחלות הבנייה שנמדדו בשנת 2009.¹²⁹



מתוך: דן אנד ברדסטריט "תמונת מצב חודשית יולי 2016: מיוחד © קבוצות הרכישה בישראל" (2016)

חשוב להדגיש כי נתונים אלה עוסקים ביחס שבין התחלות הבנייה במסגרת קבוצות רכישה לבין התחלות הבנייה במסגרת רכישה מקבלן. ניתן לשייך את הירידה ביחס בין התחלות הבנייה במסגרת קבוצות רכישה לבין התחלות הבנייה במסגרת רכישה מקבלן בשנת 2016 לתוכנית "מחיר למשתכן" שהעלתה את מספר הדירות הנבנות ושעתידות להיבנות על ידי קבלנים.¹³⁰ בריאיון שנערך עם מר ישראל זעירא, הוא טען כי מצבן של קבוצות הרכישה בשנת 2017 בואכה 2018 אינו טוב, שכן תוכנית מחיר למשתכן "הורגת" את קבוצות הרכישה משום שהיא מייחדת את רוב קרקעות המדינה לטובת מכרזי מחיר למשתכן ולא לקבוצות רכישה, וכך קבוצות הרכישה נאלצות להישען על רכישת קרקעות

¹²⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודעה לתקשורת – הכמות המבוקשת של דירות חדשות – אפריל 2017 3 (14.06.2017) <https://tinyurl.com/yxmt4fl>

¹²⁸ דן אנד ברדסטריט "תמונת מצב חודשית יולי 2016: מיוחד – קבוצות הרכישה בישראל" (2016); הילה ציאון "מארגני קבוצות הרכישה מעדיפים את ת"א" *Ynet* (15.08.2016) <https://tinyurl.com/y8waz560>

¹²⁹ שם.

¹³⁰ תוכנית "מחיר למשתכן" היא תוכנית ממשלתית שמטרתה להקל על משפחות צעירות לקנות דירה ראשונה בתנאים מועדפים. במסגרת זאת, המדינה מסבסדת עד 80% מעלות הקרקע המוצעת לבנייה ומציעה לקבלנים להתחרות במכרזים על המחיר הנמוך ביותר למ"ר לדירה. למידע נוסף, ראו אתר מחיר למשתכן: <http://www.dira.gov.il/odot/Pages/odot.aspx>

מגורמים פרטיים בלבד.¹³¹ החריג היחיד לכך הוא אדמות מדינה שלא חלה עליהן תוכנית מחיר למשתכן. רק במקרה זה מותר לקבוצות רכישה לבנות על אדמות מדינה.¹³² לנוכח זאת, מר זעירא צופה כי מספר קבוצות הרכישה יפחת כל עוד לא תבוטל תוכנית "מחיר למשתכן" ומחירי הדירות ישובו לגובהם הקודם. רק אז החיסכון במסגרת התארגנות בקבוצת רכישה יהיה משמעותי.

8.2. המרחב הגיאוגרפי שבו מתרכזו עיקר ההתארגנויות

סקירה שנערכה על ידי חברת המחקר דן אנד ברדסטריט בין השנים 2015 ו-2016 מעידה כי כ-70% מהפרויקטים לבנייה שהחלו במתכונת של קבוצת רכישה ממוקמים במחוז תל-אביב והמרכז. כך, כ-51% מהפרויקטים נמצאו בתל אביב, 10% מהפרויקטים נמצאו בהרצליה, ואילו בפתח תקוה וברמת גן מתרכזים 5% מהפרויקטים (בכל אחת מהן); בשאר הארץ, 11% מהפרויקטים התרכזו בעיר רחובות ו-10% בקריית מלאכי.¹³³ בחינת התפלגות מספר יחידות הדירור בפרויקטים של קבוצות הרכישה באותה תקופה מראה כי 35% מכלל יחידות הדירור בתל אביב הן של קבוצות רכישה; ברחובות 12% מכלל יחידות הדירור נבנו במסגרת קבוצות רכישה; בקריית גת 8% מכלל יחידות הדירור הן של קבוצות רכישה ו-7% מכלל יחידות הדירור שנבנו או תוכננו בירושלים היו של קבוצות רכישה; בהרצליה ובבת ים 6% מכלל יחידות הדירור הן של קבוצות רכישה ובעתלית ולוד 4% מיחידות הדירור הן של קבוצות רכישה.¹³⁴ מבחינה מספרית, בשנה האחרונה – בתקופה שבין מאי 2016 לאפריל 2017 – נמצא כי במחוז מרכז החלה בנייתן של 1,680 דירות בקבוצות רכישה (דירה אחת לכל חמש דירות שנבנו על ידי קבלנים), ואילו ספציפית במחוז תל אביב נמצא כי החלה בנייתן של 1,250 דירות – אחת לכל ארבע דירות שמכרו קבלנים.¹³⁵ עולה מהאמור שמשנת 2016 ואילך קבוצות הרכישה חזרו להיות כלי פופלרי להשגת דיור מוזל. נתונים אלה אף סותרים את הטענות כי קבוצות הרכישה עומדות על פי תהום.

לדברי מר ישראל זעירא, הסיבה לכך שמרבית קבוצות הרכישה מתרכזות במרכז הארץ (לעומת הפריפריה) נוגעת לפערי מחירי הקרקעות בין מרכז הארץ לדרומה או לצפונה. ככל שמחירי הדירות גבוהים יותר, כך בהתאמה הרווח היזמי גדול יותר, ואם קבוצות הרכישה מצליחות לחסוך את אותו רווח היזמי, הרי ככל שהדירות יקרות יותר, החיסכון גדול יותר ולכן התמריץ להתאגד בקבוצות רכישה גדול יותר באזורים אלה. מאחר שבמרכז מחירי הדירות והקרקעות

¹³¹ ריאיון עם מר ישראל זעירא, לעיל ה"ש 10. ואכן, בהחלטה מספר 1508 של מועצת מנהל מקרקעי ישראל (17.05.2017), נקבע בסעי' 2 כי "ככלל, מגרשים המיועדים לבנייה רוויה, ישווקו במסלול מחיר למשתכן..." וראו <https://tinyurl.com/ybzsp23g>. זאת ועוד, בפרסומי משרד האוצר משנת 2015, הוזכרה אי-זכאותם של קבוצות רכישה להשתתף במכרזי "מחיר למשתכן", שכן הזכאות להשתתפות היא אינדיבידואלית ואינה ניתנת לקבוצה, אלא הממשלה היא שקובעת את הזכאות בצורה פרטנית. ראו: בנק ישראל, דין וחשבון, בעמ' 205 (2015).

¹³² לתובנה זו ניתן להגיע גם על בסיס תגובת משרד השיכון מיום 06.04.2017 בזו הלשון: "בשיטת השיווק החדשה של מכרזי מחיר למשתכן, לא מתאפשרת התארגנות עמותות וקבוצות רכישה. מחיר למשתכן מהווה כ-80% מיחידות הדירור המשווקות כיום בישראל. משרד הבינוי והשיכון ינהג באופן זה כל עוד זוהי השיטה הנהוגה". ראו: נמרוד בוסו "ההחלטה שיכולה היתה לשנות את עתידן של ענבל אור – וקבוצות הרכישה" **The-Marker** (06.04.16) <https://tinyurl.com/y8kxncdr>.

¹³³ דן אנד ברדרייט "תמונת מצב חודשית אוגוסט 2016" (אוגוסט 2016) <https://tinyurl.com/ygcglnegy>; ציאון, לעיל ה"ש 128.

¹³⁴ שם.
¹³⁵ שם.

הוא גבוה ביחס למחירי הקרקע בפריפריה, אזי הרווח היזמי במרכז הוא גבוה יותר ביחס לפריפריה. מסיבה זו יש תמריץ גדול יותר לבנות במרכז לעומת הפריפריה.¹³⁶

יש לציין נתון חשוב והוא שקבוצות הרכישה אינן נפוצות כלל ביישובים ערביים ומספרם בהם נמוך מאוד. יש התולים זאת בבנייה הנמוכה הנפוצה ביישובים הערביים, ומנגד יש התולים זאת בבעלות המשותפת המקובלת בחברה הערבית.¹³⁷

9. טרנד חדש: קבוצות רכישה בתמ"א 38

לצד הקמת קבוצות הרכישה למטרת דיור, בשנת 2010 הופיע טרנד חדש של התארגנות קבוצות רכישה לביצוע תמ"א 38 (הריסה ובנייה מחדש) במטרה להקים דירת מגורים להשקעה או לדיור במחיר מוזל, בעיקר באמצעות חיסכון ברכיב המס שמוענק בחקיקה הנוגעת לתמ"א 38. תמ"א 38 היא תוכנית מתאר ארצית שהוכנה ביוזמת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ואושרה על ידי ממשלת ישראל ב-14 באפריל 2005,¹³⁸ ועניינה חיזוק מבנים שנבנו לפני שנת 1980 ושאינם עומדים בתקן 413 לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה.¹³⁹ ככלל, התוכנית חלה על מבני מגורים ועל מבנים לשימושים אחרים. תמ"א 38 כוללת שלושה תמריצים כלכליים עיקריים: הראשון תוספת זכויות בנייה (בניית יחידות דיור חדשות והרחבת דירות קיימות); השני הנחות מס והשלישי קיצור הליכי תכנון סטטוטוריים לבנייה. נוסף על כך בשנת 2008 התקבל חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה),¹⁴⁰ שמטרתו להקל את ביצוע התוכנית בהיבט ההסכמות הנדרשות מטעם דיירי הבניין, בעלי זכויות קניין.¹⁴¹

9.1. הליך ההתארגנות של קבוצות רכישה לביצוע תמ"א 38

הליך ההתארגנות של קבוצות רכישה לביצוע תמ"א 38 מתרחש כאשר מתארגנת קבוצת משקיעים שחותמת על חוזה עם דיירי הבניין לביצוע פרויקט תמ"א 38, בין שמדובר בהליך של חיזוק מבנים ובין שמדובר בפרויקט של הריסה ובנייה שבסופם חברי הקבוצה יהיו הבעלים של הדירות החדשות שייבנו.¹⁴² בהקשר זה ישנם שני סוגים של קבוצות:¹⁴³

א. **חברת הקבוצה ליזם קיים הפועל בתחום** – לאחר מכן חברי הקבוצה משלמים מקדמה ליזם וזו תאפשר לו להתחיל בעבודות חיזוק המבנה ולהמשיך משם לבניית יחידות הדיור הנוספות. קבוצת הרכישה הופכת לשותפה עם היזם והיא מקבלת הטבות שונות, בין היתר בתחום המס.

¹³⁶ ריאיון עם ישראל זעירא, לעיל ה"ש 10.

¹³⁷ איתמר מילרד "כלי סיוע בדיור של משרד הבינוי והשיכון וניתוחם לפי מגזר" הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, עמ' 4 (27.07.2014).

¹³⁸ החלטה 3537(פ/38) של הממשלה ה-30 "אימוץ המלצות ועדת המנכ"לים בעניין עידוד חיזוקם של מבנים קיימים, על מנת להבטיח את עמידותם מפני רעידות אדמה, במסגרת יישום תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38)" (14.04.2005).

¹³⁹ סעיף 2.1 לתוכנית מתאר ארצית מס' 38 לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (2005).

¹⁴⁰ חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008, ס"ח 702.

¹⁴¹ החוק קובע הוראות מקלות לעניין הרוב הדרוש בבית משותף לקבלת החלטה על ביצוע עבודות חיזוק ברכוש משותף.

¹⁴² אורי שוסטר "מי כאן מרוויח: כיצד מתנהלות קבוצות רכישה לפרויקט תמ"א 38" גלובס (08.09.2015) <https://tinyurl.com/y9tutmmq>.

¹⁴³ המרכז לתמ"א 38 בישראל "קבוצות רכישה לתמ"א 38", ראו <https://tinyurl.com/y9ajvkwe>.

ב. **הקבוצה יזמית בעצמה** – הקבוצה לוקחת על עצמה את תפקיד היזם במלואו. במסגרת זאת הקבוצה נעזרת לרוב באנשי מקצוע בעלי ניסיון בתחום, אולם אלה ישמשו גורמים מייעצים או מלווים בלבד. דבר זה יכול לאפשר חיסכון ניכר בעלויות אך מנגד גם מטיל על הקבוצה אחריות רבה יותר, שלא כולם מעוניינים בה.

9.2. התמריץ הכלכלי לקבוצת רכישה של תמ"א 38

כאמור לעיל, לשם תמרוץ דיירים לבצע תמ"א 38, עוגנו בחקיקה כמה פטורים מתשלומי מסים החלים על פרויקטים למימוש תמ"א 38 (כאמור, תמריצים אלה אינם מיוחדים לקבוצות רכישה, אלא הם תמריצים כלליים). במסגרת זאת סעיף 49(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) מעניק פטור מתשלום מס שבח ומס מכירה במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בנייה לפי תמ"א 38, ופטור ממס שבח וממס רכישה במכירת זכות במקרקעין שהם רכוש משותף במבנה שלגביהם ניתנו זכויות בנייה לפי תמ"א 38.¹⁴⁴ נוסף על כך, סעיף 266ד(א) לחוק התכנון והבניה קובע כי שיעור האגרה בגין עבודות הניתנות בהיתר לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה יעמוד על כמחצית בנוגע לבניינים שבוצעה בהם תמ"א 38. סעיף 19(א)(10) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה¹⁴⁵ קובע פטור מהיטל השבחה על פרויקטים של תמ"א 38; בנוסף, התיקון השלישי לתמ"א 38 שאושר במאי 2012 ונועד לעודד יזמים וגורמים פרטיים לבצע את תמ"א 38, קבע כי תוספת בנייה של עד 2.5 קומות לבניין שיחזוק במסגרת תמ"א 38 תהיה פטורה הן ממס שבח והן מהיטל השבחה.¹⁴⁶ לפני כן, היה ניתן להוסיף עד 1.5 קומות בלבד לבניין שיחזוק במסגרת תמ"א 38 ולהנות הן מפטור ממס שבח ומהיטל השבחה. עם זאת, סעיף 19(ב)(10)(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, שהוסף במסגרת תיקון חוק התכנון והבניה שהתקבל לאחרונה (22.03.2017), מבטל את הפטור שהיה על היטל השבחה על שווייה של קומה אחת נוספת לבניין, ומעמיד אותו על 25% משווי השבחה.¹⁴⁷

לנוכח האמור, ביצוע פרויקט תמ"א 38 משתלם לשתי קבוצות הרכישה והיזם/קבלן. מבחינת חברי הקבוצה, הם הופכים לבעלים של תוספות הבנייה שמתקבלות באמצעות תמ"א 38; הם נהנים מהטבות מס שונות שמוענקות בפרויקטים של חיזוק מבנים; והם יכולים לבחור למכור את הזכויות לשיפוץ הדירה לקבלן או לצד שלישי, ולעזוב את הפרויקט. הסכם מסוג זה, שבו הדיירים מוכרים את הדירה המשופצת מראש, מעניק להם ביטחון, שכן העברת הזכויות מתרחשת במהירות. מבחינת היזם, ביצוע תמ"א 38 במסגרת קבוצת רכישה מעניק לו ביטחון עסקי, שכן ביצוע תמ"א 38 באמצעות קבוצת רכישה מבטיח לו דיירים לפרויקט.¹⁴⁸ זאת ועוד, קבוצת רכישה של תמ"א 38 מקלה על היזם את הפקדת הערבויות והוכחת איתנותו הפיננסית אל מול הבנק. בקבוצת רכישה בפרויקט תמ"א 38, הקבלנים מגייסים את ההון הנדרש להעמדת הערבויות והוכחת האיתנות הפיננסית בקלות יחסית, שכן הוא נאסף מכל חברי קבוצת הרכישה מראש.

¹⁴⁴ חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון 62 – הוראת שעה), התשס"ח-2008, ס"ח 52.

¹⁴⁵ חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 461.

¹⁴⁶ ס"ח 8' לתוספת השלישית של חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 467.

¹⁴⁷ ראו סעיף 19(ב)(10)(א) לתוספת השלישית של חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שלשונו: "תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38), ואולם על החלק מההשבחה שמקורה בתוספת שטחי בנייה בשיעור שטחה של קומה טיפוסית מורחבת או חלקה, מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות מורחבות, כאמור בסעיף 14(א)(2) לתכנית האמורה, יחול היטל השבחה ששיעורו רבע ההשבחה, בכפוף להוראות סעיף קטן (ב)(2)".

¹⁴⁸ שוסטר, לעיל ה"ש 142.

לצד התמריצים הכלכליים להתארגנות קבוצות רכישה לביצוע תמ"א 38, ישנם גם חסרונות: ההתארגנות תלויה בהסכמת דיירי הבניין, שלעתים קשה להשגה;¹⁴⁹ לעתים מדובר בהשקעה כספית גבוהה במיוחד בפרויקט תמ"א 38 במתכונת של הריסה ובנייה ולרוב אין לפרויקט ליווי בנקאי. במקרים אחרים יש חוסר ודאות באשר לאחוזי הבנייה המוענקים בפרויקט, והדבר מביא לירידת האטרקטיביות שלו ולהעלאת עלויות הפרויקט. יש לציין בהקשר הזה כי גודל הסיכון תלוי בסוג הפרויקט. כך במסלול תמ"א 38 חיזוק מבנים הסיכון קטן יותר משום שהדיירים נותרים בדירתם, ואז עלויות ביצוע הפרויקט הן נמוכות יותר. מנגד, במסלול תמ"א 38 הריסה ובנייה, הבית נהרס ואז הסיכון הוא כפול משום שיש לדאוג למגורים לדיירים המפונים וכן כיוון שלוח זמני הביצוע של הפרויקט יכול להשתנות.¹⁵⁰ התארגנות במסלול זה אינה רווחת לעת עתה, בשל מורכבותה האנושית (הצורך לקבל הסכמה של כלל דיירי הבניין), התכנונית וכן גם בשל חוסר המודעות לאפיק זה,¹⁵¹ אך יש להניח שעם העלייה בפרויקטים לקידום תמ"א 38, תלך התארגנות זו ותפרח.

10. סיכום ומסקנות

בעשור האחרון חלה עלייה חדה במחירי הדיור בישראל, ואף שהיא מורגשת בעיקר בערים הגדולות, ניתן לסווגה כתופעה כלל ארצית.¹⁵² כך, משנת 2008 ועד דצמבר 2013 חלה עלייה ריאלית חדה במחירי הדירות ובגובה שכר הדירה בישראל.¹⁵³ לנתון זה שני הסברים. הראשון הוא במישור התכנוני ונוגע למחסור בעשרות אלפי דירות שנוצר עקב היקפן המצומצם של התחלות הבנייה ביחס לגידול במספר משקי הבית.¹⁵⁴ הסבר נוסף, בעל אופי כלכלי, עוסק ביחס שבין הנסיקה במחירי הדיור לבין העלייה המתונה של ההכנסה הממוצעת של משקי הבית בישראל.¹⁵⁵ עליית מחירי הדיור גרמה לגידול ניכר בנטל הוצאות הדיור של משקי הבית בישראל, והקשתה במידה רבה את היכולת לרכוש דירות. אך עיקר משקי הבית שנפגעו הם שכבות האוכלוסייה החלשות ואלה המשתייכות למעמד הביניים.¹⁵⁶ מסיבה זו הנושא של מצוקת הדיור נמצא תמיד בסדר היום הציבורי ונדון בהחלטות ממשלה, בדיוני הכנסת, ואף היה התמריץ להובלת המחאה החברתית בקיץ 2011.

מבקר המדינה ראה בממשלה ובשלטון המקומי בעלי "יכולת השפעה רבה על שוק הדיור בישראל" בשל יכולתם להשפיע על היצע הדירות ואף על הביקוש לדיור, ובכך לווסת את מחירי הדיור.¹⁵⁷ זאת משום שרוב קרקעות המדינה מצויות בניהולה של רשות מקרקעי ישראל,¹⁵⁸ וכן בשל כפיפותם לממשלה של מוסדות התכנון השונים והשלטון

¹⁴⁹ אלפי שאולי "ר"ג: פרויקט יסלב תמ"א 38 עם קבוצת רכישה" Ynet (30.03.2014) <https://tinyurl.com/y8wkyrye>.
¹⁵⁰ שוסטר, לעיל ה"ש 142.

¹⁵¹ שם.

¹⁵² דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) בעמ' 195 (2011). <https://tinyurl.com/ycbbbrwdt>.

¹⁵³ משרד מבקר המדינה "דוח ביקורת על משבר הדיור – 2015" 1 (2015) <https://tinyurl.com/ybfejege>.

¹⁵⁴ שם, בעמ' 4.

¹⁵⁵ שם, בעמ' 2-4.

¹⁵⁶ שם.

¹⁵⁷ שם, בעמ' 6.

¹⁵⁸ חיים זנדברג "תהליכי ההיווצרות של מלאי המקרקעין הציבורי בישראל" פריצת חסמי הדיור בישראל, עמ' 3-6 (פורום קהלת למדיניות, 2015) <https://tinyurl.com/y7uu8zll>.

המקומי, שהם הגופים העיקריים המעורבים בהיצע הדירות ובתכנון.¹⁵⁹ כך, מבקר המדינה הסביר כי אי-יישום החלטות הממשלה, המחסור ביחידות דיור והיעדר מגגון ניהול סיכונים גרמו לכך שבתחילת משבר הדיור בשנת 2008 לא היו בידי הממשלה אמצעים להתמודד עם הזינוק במחירי הדיור ועם משבר הדיור ההולך ומעמיק, וכי ליקויים אלה מהווים פגם בסדרי מינהל תקין ובעבודת המטה הממשלתית.¹⁶⁰

על רקע נתונים אלה התפתחה תופעת קבוצות הרכישה "מלמטה" ושימשה כלי פרטי שפותח על ידי כוחות השוק להתמודדות עם מחירי הדיור הגבוהים. במסגרת המחקר אותרו כמה יתרונות וחסרונות שיש לבנייה למגורים במסגרת צורת התארגנות זו ואשר יש בהם כדי להשפיע על מצוקת הדיור ויוקר הדיור במדינה וכן על האופן שבו מרחבי מגורים נראים וייראו בעתיד. היתרונות באים לידי ביטוי ביסודות אלה: חיסכון ברווח היזמי בבניית הבניין; שיתוף של חברי קבוצת הרכישה (בין במישרין ובין באמצעות הוועדות השונות שנבחרו על ידי חברי קבוצת הרכישה כנציגיהם) בהליך הבנייה ובהחלטות המשותפות המתקבלות במסגרת קבוצת הרכישה; הוזלת מחירי הדיור בישראל וחסכון ברכישת דירה. נוסף על כך קבוצות הרכישה המתארגנות על בסיס חברתי משותף, מאפשרות ליצור לחברי "הקבוצה" תחושת "קהילתיות" בתוך העיר. יתרה מזו, קבוצות רכישה עשויות להקל את יוקר הדיור בשל מרכיב הורדת המחיר הסופי של הדירה ובכך להאיץ את הבניה למגורים. אמנם יש הסוברים שקבוצות הרכישה דווקא גורמות לעליית מחירים, שכן על בסיס החיסכון ברווח היזמי, הם יכולים להרשות לעצמם להעלות את גובה ההצעה שלהם לרכישת הקרקע, וכך הם מעלים את מחיר הקרקע. כך או כך, המשתתפים עצמם בקבוצות הרכישה משיגים דירה מוזלת יותר בעשרות עד מאות אלפי שקלים. כמו כן, הקבוצות עשויות להתחרות עם הקבלנים, מה שיכול גם כן להוזיל את מחירי הדיור.

לעומת זאת, החסרונות של התארגנות במסגרת קבוצות רכישה באים לידי ביטוי ביסודות האלה: תלות כספית ולוגיסטית בגורם המארגן; תלות כלכלית בכל חברי הקבוצה (אם חבר אחד מתעכב בהעברת תשלום, כל הפרויקט עלול להתעכב); היעדר לוח זמנים קבוע וידוע לסיום הבנייה; היעדר הגדרה ואסדרה בחקיקה של המהות והחובות של הגורם המארגן; היעדר הגדרה ברורה ומקיפה בחוק של מהות קבוצת הרכישה והסוגים השונים הפועלים בה כיום; היעדר חובה בחוק להבטיח את הכספים המתקבלים במסגרת קבוצת הרכישה בחשבונות נאמנות; חוסר בהירות בעניין עלות הפרויקט והמחיר הסופי של הדירה, באופן שייתכן שהמחיר הסופי יהיה גבוה יותר מהסכום המובטח בעת ההצטרפות. קבוצות הרכישה עלולות דווקא להעצים את מצוקת הדיור משום שעלויות הבנייה הסופיות נמוכות מעלויותיו של קבלן, דבר המאפשר להן לרכוש קרקעות במחירים גבוהים יותר ובכך הן יביאו לעלייה במחירי הקרקעות וכן בעליית מחירי הדיור.

משנת 2011 ואילך ניכר כי כמה גורמים משפיעים על המשך התפתחות תופעה זו. ראשית, הרגולציה בתחום המסים הביאה להפחתה בכדאיות ההתארגנות בקבוצות רכישה משום שהיא ממעיטה מערך החיסכון במס ומוורידה את התמריץ הכלכלי ליזום קבוצת רכישה. שנית, מדיניות האשראי של הבנקים בנוגע למימון קבוצות רכישה מחמירה ומגבילה את ההתארגנות של קבוצת רכישה (מ-35% הון עצמי לעתים ל-100% הון עצמי). שלישית, ייזום תוכניות

¹⁵⁹ דו"ח ביקורת על משבר הדיור, לעיל ה"ש 153, בעמ' 2-6.
¹⁶⁰ שם.

חלופיות להקלה על יוקר הדיור בישראל, כגון "מחיר למשתכן", פוגע בהיצע הקרקעות המוצעות לקבוצות רכישה. רביעית, מהראיונות שנערכו ומהחומרים שנאספו עולה כי לצד הרגולציה שהורידה את הכדאיות הכלכלית של קבוצות הרכישה, רוב הביקורות מכוונות כלפי מארגני קבוצות רכישה ("הגורם המארגן"), שהם גורם חשוב מאוד המשפיע על הצלחת הפרויקטים, אך חלקם אינם מנוסים מספיק כדי להוביל פרויקט מסובך זה. חלק אחר מהמארגנים מתנהלים בצורה שאינה תקינה כגון פרשת ענבל אור. כך נטען כי פרשת ענבל אור פגעה לא רק בחברי קבוצות הרכישה שפעלו בניהולה, אלא גם ב"שם הטוב" של קבוצות הרכישה בכלל, שקושר לרדיפת בצע, סחבת פרוצדורלית וחוסר מקצועיות.

כיום מסתמנת מגמה מחודשת של ניסיון להסדיר את קבוצות הרכישה מתוך הבנה משולבת כי קבוצות הרכישה הן כלי משתלם להשגת דיור מוזל בישראל¹⁶¹ וכי הגורם המארגן הוא המנגנון העיקרי המשפיע על הצלחתן.¹⁶² במסגרת זאת ניכרת ההבנה כי הרגולציה שהוטלה על קבוצות הרכישה בדגש על תחום המס הפכה את קבוצות הרכישה לאטרקטיביות פחות, וכי קבוצות הרכישה יוכלו לפעול בצורה מיטבית אם פעילותן תהיה מבוקרת ומוסדרת בחוק. השאלה היא איזה סוג של אסדרה יש לנקוט. האם אסדרה כוללת שתסדיר את כל התופעה (כמו חלק מהצעות החוק הפרטיות שהוגשו)¹⁶³ או אולי אסדרה חלקית בהיבטים מסוימים במסגרת חוקים קיימים? שאלה זו חשובה דווקא בעת הזו שבה כמה הצעות מונחות על שולחן הכנסת. איני מתיימרת בדו"ח זה לקבוע איזה סוג של אסדרה הוא ראוי, טוב או יעיל יותר מן האחר, וגם לא לנסח הצעת חוק מפורטת דומה להצעות שכבר הוגשו. מטרתי בחלק הבא והאחרון של הדו"ח היא צנועה וממוקדת יותר ובו אבקש לעמוד על הנושאים והמתווים הכלליים שיש להביא בחשבון בעת שמסדירים תופעה חשובה זו על רקע התנאים החברתיים והכלכליים של המדינה, במיוחד בהקשר המיוחד של מצוקת הדיור.

11. הצעה לרגולציה עתידית

ההצעה להסדרת תופעת קבוצות הרכישה צריכה לעסוק בשלושה ההיבטים עיקריים: היבט המס, ההיבט הצרכני וההיבט החברתי-קהילתי. אפרט להלן כל היבט בנפרד ואציע פתרונות כלליים בהתייחס אליהם בהתאם לעולה ממצאי הדו"ח.

12.1. היבט פיננסי

¹⁶¹ מדיון בוועדת הכספים שנערך בתאריך 21.6.16 ניתן להסיק כי קבוצות הרכישה נתפסות בעיני ועדת הכנסת ככלי להוזלת הדיור בישראל ועל כן הן אמצעי שיש לקדם ולשמור. הגדרת קבוצת רכישה בחוק מס ערך מוסף אינה בהירה מספיק, ואינה נותנת מענה לסיטואציות שונות. תיקון חוק מס ערך מוסף וחוק מיסוי מקרקעין משנת 2011 נתפס בעיני ועדת הכנסת כפוגע בהיקף פעילות קבוצות הרכישה – פגיעה לא רצויה. מיסוי קבוצות הרכישה נתפס בעיני ראש ועדת הכספים, ח"כ משה גפני, כטעות שפגעה באפשרות להשיג דיור מוזל בישראל ואף לא העלתה את הכנסות המדינה בעקבות גביית המס. לעיל ה"ש 75.

¹⁶² ראו פרק 8.3 לעיל.

¹⁶³ ראו פרק 8.5 לעיל.

בהסתמך על כך שקבוצות הרכישה נוצרו בשל נושא החיסכון במס, הדרך היחידה להחזיר את קבוצות הרכישה ככלי משמעותי בענף הדיור הפרטי בישראל היא על ידי אסדרה מחודשת של חיובי מס ערך מוסף ומס הרכישה לפי מתווים אלה:

הגדרה מחודשת של קבוצות הרכישה

דומה כי אין מנוס מהגדרה משפטית רחבה והוליסטית יותר למושג "קבוצת רכישה" אשר תהיה דסקרפטיבית בנוגע למהות קבוצות הרכישה ואשר תקבע רשימה של מצבים, התאגדויות ותכליות שחבריה ייחשבו לקבוצת רכישה. המבחן והמאפיין העיקרי של הגדרה זו יהיה התכלית העסקית של קבוצת הרכישה: התארגנות של יחידים כדי להוזיל את עלויות הבנייה, בדומה להסדרים בחוקים רבים בתחום המסים.¹⁶⁴ בהצעה זו אני ממליצה שלא יהיה מספר מינימלי של אנשים שנדרש כדי לקבוע שמדובר ב"קבוצת רכישה", וזאת לאור ההתמקדות בתכלית העסקית של העסקה ולא במספר האנשים הנהנים ממנה.

הבחנה בין סוגי התארגנות

הסדר מיסוי קבוצות הרכישה צריך לשמור מחד גיסא על מרכיב הוזלת עלויות המס כדי שיהיה רווחי להתארגן בקבוצת רכישה, אך מאידך גיסא צריך שלא יפגע יתר על המידה בקופת המדינה. לשם כך אציע לשקול להבחין בין קבוצות רכישה הבונות בית למגוריהם של חברי הקבוצה, לקבוצות רכישה מסחריות הבונות נכס לשם הפקת רווח כלכלי. זאת, לאור התכלית של קבוצות הרכישה ככלי להשגת דיור מוזל. כך, קבוצות רכישה הבונות בית למגוריהם של החברים בקבוצה מגשימות את התכלית של קבוצות הרכישה כיוון שההכרה בקבוצות רכישה ככלי להתמודדות עם מצוקת הדיור מצדיקה את ההקלות במס למי שרוצים לקנות בית למגורים ולא למי שמתכוונים למכור את הבניין לשם יצירת רווח כלכלי. כמו כן בהקשר זה יש להבחין בין קבוצות רכישה שמתאגדות מעצמן ואז בוחרות מקרבן את הגורם המארגן, או לחלופין שאין בהן גורם מארגן כלל וחברי קבוצת הרכישה עושים הכול יחד, לבין חברות שמארגנות באופן יזום קבוצות רכישה (חג'ג', בסר, ענבל אור וכדומה). ההבחנה תורמת ליצירת הבדל בחוק בין קבוצות רכישה שמתארגנות מעצמן (שבהן המניע להתאגד הוא "חברתי-קהילתי" בנוסף להוזלת עלויות) לבין קבוצות רכישה המאורגנות על ידי חברות נדל"ן (שבהן הרווח הכספי הוא התמריץ העיקרי). כך לדוגמה, ניתן להציע שחברי קבוצת רכישה הפונים לרכוש דירת מגורים שבה הם עצמם עתידים לגור (בשונה מדירת מגורים שנייה או מחברת נדל"ן שמבקשת למכור אותה ברווח) ישלמו מחצית מגובה המע"מ ומגובה מס הרכישה שמוטלים כיום על קבוצות רכישה). בצורה זו, גם המדינה תרוויח ממסים, וגם התמריץ הכלכלי להקמת קבוצות רכישה יגדל בהתאם לביקוש לקבוצות הרכישה.

בהצעה לעיל מוצע ליצור הבחנה בחיוב במס בין פרט בקבוצת רכישה הבונה בית מגורים לשם דיור אישי לבין פרט בקבוצת רכישה הבונה בית מגורים לשם מכירתו ברווח, למרות שיש קושי מעשי להבחין ביניהם. ניתן להציע שני פתרונות לבעיה זו: ראשית, ניתן להציע כי כדי שקבוצת רכישה תהיה זכאית להנחה במסים, עליה להתחייב במסמכי

¹⁶⁴ רוח רשות המיסים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 22.

ההקמה כי הדירות ישמשו לדיוור אישי ולא למכירה. ניתן להגביל התחייבות זו לכמה שנים כפי שמקובל בחוזים של "מחיר למשתכן". הבעיה העיקרית בשיטה האמורה היא הקושי לאכוף התחייבות זו, ויש בה גם פגיעה אפשרית בחופש הקניין של הרוכשים. זאת ועוד, גם בהנחה שניתן לאכוף התחייבות זו, נראה כי ככל שמספר חבריה של קבוצת הרכישה יגדל, כך תקטן האפשרות להשיג התחייבות שכל חברי קבוצת הרכישה שאכן יתגוררו בדירתם. שנית, ניתן להציע כי כל קבוצת רכישה הבונה דירת מגורים תזכה להקלה במס, בין אם כוונת החברים בה להתגורר בבית ובין אם בכוונתם למוכרו ברווח. פתרון זה בא לענות על הקשיים ששיטת "ההתחייבות החוזית" העלתה.

בחינה מחודשת של הוראות בנק ישראל בנוגע לייקור האשראי הניתן לקבוצות רכישה

כפי שהוזכר לעיל, הוראות בנק ישראל בשנת 2010 נועדו למתן את קבוצות הרכישה בגין הפגיעה האפשרית בבנקים בגין התנהלות רשלנית של קבוצת הרכישה בכלל, וה"גורם המארגן" בפרט. עם זאת, הסדרת פעילותה של קבוצת הרכישה, והסדרת חובותיו ואחריותו של "הגורם המארגן" (כפי שיוצגו להלן) מגדילות את הביטחון והוודאות של קבוצת הרכישה, וממילא מורידות את הסכנה לבנקים מקריסתה של קבוצת הרכישה. נקודות אלה מצדיקות את בחינתן מחדש של הוראות המפקח על הבנקים בבנק ישראל לעניין ייקור האשראי הניתן לקבוצות רכישה. ניתן להציע כי כדי לשמור על הזהירות המתבקשת, בנק ישראל יבחן מחדש את מדיניות הליווי הכלכלי של קבוצות הרכישה רק לאחר אימוץ ויישום ההמלצות המובאות כאן בעניין הסדרת פעילות קבוצות הרכישה בדגש על תפקידו ואחריותו של "הגורם המארגן". כך תובטח השמירה על האשראי של הבנקים מצד אחד, ומצד שני יגדל התמריץ ליזום קבוצות רכישה.

12.2. היבט צרכני

כאמור, הדמות המרכזית ביותר בקבוצת הרכישה היא מארגן הקבוצה. הוא מופקד על כספי החברים והשקעותיהם, אחראי לקשר עם חברי הקבוצה, הקבלנים, הבנק ועוד שלל גורמים מקצועיים אחרים. הדומיננטיות של הגורם המארגן בקבוצת הרכישה מחייבת הסדרה של הגדרתו, חובותיו וזכויותיו. במסגרת זאת יש להתייחס לנושאים האלה:

1. **זהותו של הגורם המארגן** – בית המשפט העליון עסק לא פעם בשאלת זיהוי של הגורם המארגן של קבוצת רכישה ועסק בשאלת האבחנה בין גורם מארגן שוא "יזם" או "מתווך".¹⁶⁵ ההצעה צריכה לעמוד על ההבחנה בין שני סוגי המארגנים.
2. **מקצועיות הגורם המארגן** – יש מקום להסדיר את התנאים שבהם כל מארגן קבוצת רכישה חייב לעמוד כדי להיות מארגן של קבוצה שכזו. ניתן להתנות זאת בניסיון קודם או בהחזקה בתעודת מתווך/עורך דין/רואה חשבון/מתכנן ערים. נוסף על כך ניתן לחשוב על חובה לצרף לאותו גורם "מועצה" או "ועדה" שתתמנה על ידי שאר חברי קבוצת הרכישה, שתפעל יחד אתו וכך תמתן את התלות בו.

¹⁶⁵ עניין קווי נדל"ן, לעיל ה"ש 35, שם.

3. **הבטחת כספם של חברי קבוצת הרכישה על ידי הגורם המארגן** – החוק כיום אינו מחייב מארגן של קבוצות רכישה לתת ערבויות לחברי הקבוצה שיבטיחו את השקעתם, בשונה מקבלן שמחויב לפעול לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974.¹⁶⁶ אם כן, אין מנוס מהטלת חובה חוקית להבטיח את כספי השקעת קבוצות הרכישה, והדרך הטובה ביותר להבטיח זאת היא לקבוע חובה חוקית להפקיד את הכסף בחשבון נאמנות, על ידי עורך דין. הבטחת תשלומים זו ניתן להשיג בשתי דרכים חלופיות: האחת, באמצעות חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), בתיקונים המתאימים. הדרך השנייה היא חקיקת חוק חדש ועצמאי שיעסוק בזוהרתו, בחובותיו ובזכויותיו של הגורם המארגן. המלצתי היא לבחור בדרך השנייה, ולחוקק חוק חדש ועצמאי שיכלול לא רק את חובותיו וזכויותיו של הגורם המארגן אלא את כלל ההיבטים הנוגעים לקבוצות רכישה, כפי שבאו לידי ביטוי בדו"ח זה.

4. **החובות והאחריות המוטלות על הגורם המארגן: תשלום ותזמון** – כחלק מהרצון להסדיר ו"למקצע" את תפקיד "הגורם המארגן", יש להסדיר את התחייבויותיו בנוגע לפרויקט במישור העלות ובמישור התזמון. כך, במישור התשלום, יש לחייב את הגורם המארגן להגיש לחברי קבוצות הרכישה, בטרם החתימה על ההסכמים המחייבים, עלות משוערת של הפרויקט וטווח חריגה מקסימלי ממחיר היעד. אם הפרויקט יחרוג מטווח החריגה המקסימלי, העלויות יושטו על הגורם המארגן עד גובה מסוים. כך תובטח הוודאות הכספית של עלות הפרויקט, וכך יתומרן הגורם המארגן לעמוד בעלויות שאליהן התחייב בתחילתו. כמו כן, במישור תזמון קבלת הדירות, יש להטמיע בהסכמים עם הרוכשים את התאריך האחרון שבו המפתח עתיד להימסר לרוכשים. לאחר תאריך זה, יחויב "הגורם המארגן" בפצויים כפי שמחוייב קבלן המתעכב במסירת דירה.

לעניין אחריותו של הגורם המארגן בכל הנוגע להספקת הדירה בטווח מחירים סביר ובמועד נקוב מראש, ובמסגרת המגמה המוצעת להטיל אחריות על הגורם המארגן בדומה לקבלנים, יש לבחון את מידת התאמת ההצעה להוראות חוק המכר (דירות).¹⁶⁷ אני ממליצה להשוות את אחריותו של הגורם המארגן לאחריותו של "מוכר" כמשמעותו בסעיף 1 לחוק זה ובהלכה הפסוקה בכמה החלטות מנחות.¹⁶⁸ כך, לדוגמה, הגורם המארגן אינו יכול להכניס תניה חוזית שתאפשר לו לדחות את מועד המסירה של הדירה מבלי לקבוע מועד חדש וברור, משום שזו מהווה תניית פטור מובהקת שאינה בת תוקף בשל הקוגנטיות של סעיף 5א לחוק המכר (דירות) שמטרתו להגן על הקונה מפני המוכר.¹⁶⁹

5. **במישור התשלום לגורם המארגן** – ניתן לקשור את התשלום לגורם המארגן בהתקדמות הפרויקט בפועל ואולי אף להשעות תשלום זה במקרה של התייקרות הפרויקט מעל לסך אחוזים מסוים. בצורה זו ניתן לגורם המארגן תמריץ כלכלי לדאוג להשלמתה המהירה והיעילה של הבנייה לקבוצת הרכישה.

¹⁶⁶ עניין אור סיטי, לעיל ה"ש 89.

¹⁶⁷ חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, ס"ח 706.

¹⁶⁸ לדוגמה, הוראות סעיף 5א(א) לחוק מורות שאיחור מצד המוכר במסירת הדירה מעל 60 יום מהתאריך המצוין בחוזה, יחייבו שלם פיצויים ללא הוכחת נזק לפי הגבוה מאחד משני החישובים המוזכרים בחוק בסעיפים 5א(1) ו-5א(5)(2).

¹⁶⁹ רעא 6605/15 שמש נ' ספייס בניה ויזמות בע"מ (טרם פורסם, 21.02.2016).

מאפיין בולט עיקרי של קבוצות הרכישה הוא שהן אטרקטיביות במיוחד למעמד הבינוני-גבוה וזאת משתי סיבות עיקריות. האחת היא הריכוז שלהן במרכז הארץ, במקומות שבהם מחירי הדירות יקרים יחסית ורלוונטיים בעיקר לאוכלוסייה מהמעמד הבינוני-גבוה. שנית, עקב מדיניות המערכת הבנקאית, התארגנות קבוצות הרכישה אפשרית בעיקר למעמד הבינוני-גבוה משום שההון העצמי שנדרש להשקיע, גם ביחס לעלותה הנמוכה (יחסית) של הדירה שבונים, נחשב לגבוה יחסית. נוסף על כך, המניע החברתי להשתתפות בקבוצת רכישה מצביע על מגמה גוברת של התאגדויות לצורך הקמת מגורים נפרדים על בסיס מכנה משותף כלשהו. כלומר יש להביא בחשבון כי כלי זה עלול להביא לעידוד סגרגציה חברתית וקהילתית בתוך היישובים והדרה של אוכלוסיות מסוימות על בסיס לאומי וגזעי כפי שעלה במקרה של חדאד. על כן הסדרת התופעה צריכה להתייחס גם לפן זה ולבחון את המדיניות הראויה בהקשר הנדון. אמנם בית משפט השלום כבר הביע עמדה בנוגע לחוקיות התארגנותה של קבוצת אנשים דומים תוך הדרתם של שונים מהם לצורך בניית מרחב מגורים, אך זו רק פסיקתו של בית משפט השלום והיא אמירה מרחיקת לכת שיש לתת עליה את הדעת בצורה מרחיבה ומקיפה בהקשר קבוצות הרכישה ובהקשר אפליה במגורים בכלל.

לסיכום, דומה כי אין לקבוצות הרכישה עתיד ללא הסדרה חוקית של התחום, ולכן כדי להפיק את המיטב מתופעה מורכבת וחשובה זו, מן הראוי להסדירה במהרה בהתייחס לשלל המרכיבים שהובאו לעיל.

ביבליוגרפיה

חקיקה

1. חוק חוזה קבלנות, התשל"ד-1974 ס"ח 110.
2. חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 ס"ח 791.
3. חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, ס"ח 196.
4. חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969, ס"ח 218.
5. חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 218.
6. חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, ס"ח 405.
7. חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, ס"ח 749.
8. חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, ס"ח 196.
9. חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008, ס"ח 702.
10. חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון 62 - הוראת שעה), התשס"ח-2008, ס"ח 52.
11. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 461.

הצעות חוק פרטיות

1. הצעת חוק קבוצות רכישה (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, פ/3094/20.
2. הצעת חוק המכר (דירות) (הסדרת בנייה במסגרת קבוצות רכישה) (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, פ/3099/20.
3. הצעת חוק המכר (דירות) (אחריות גורם מארגן והבטחת זכויות קונים בקבוצת רכישה) (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, פ/3129/20.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת

4. פרוטוקול ישיבה מספר 37 של ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-20 (21.03.2016).
5. פרוטוקול מספר 230 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20 (23.05.2016).

החלטות ממשלה וגופים רשמיים נוספים

1. החלטה 2077 של הממשלה ה-32 "הסדרת בנייה במסגרת קבוצות רכישה" (15.07.2010).
2. החלטה מספר 1508 של מועצת מנהל מקרקעי ישראל (17.05.2017).
3. החלטה 3537 (פש/38) של הממשלה ה-30 "אימוץ המלצות ועדת המנכ"לים בעניין עידוד חיזוקם של מבנים קיימים, על מנת להבטיח את עמידותם מפני רעידות אדמה, במסגרת יישום תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38)" (14.04.2005).
4. החלטה 1530 (דר/41) של הממשלה ה-33 "מע"מ אפס לרוכשי דירה ראשונה" (03.04.2014).
5. החלטה 4415 של הממשלה ה-30 "תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב" (20.11.2005).

פסיקה בעברית

1. בע"א 390/80 תעש מור מרכז תעשייתי בע"מ נ' מנהל מס שבח מקרקעין אזור ת"א, פ"ד לז' (1) 449 (06.01.1983).
2. ע"א 2330/04 מנהל מס שבח אזור ירושלים נ' מלונות צרפת ירושלים בע"מ (טרם פורסם, 21.05.2006).
3. עמ"ש (חי') 5024/99 לגנ' יהודה ואח' נ' מנהל מס שבח מקרקעין (טרם פורסם, 01.01.2000).
4. ת"א (תא) 10143-11-13 מנשרוב נ' אריאל (טרם פורסם, 24.07.2016).
5. ת"א (י-ם) 12686-11-10 אליה נ' הלפרין (טרם פורסם, 11.02.2012).
6. ערר (חי') 8088/15 הוועדה במקומית לתכנון ובניה שומרון נ' מרדכי שכטר בע"מ (טרם פורסם, 21.09.2016).

7. ערר (י-ם) 182/15 ועדה מקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' ד. דניאל חברה לבנין בע"מ (טרם פורסם, 21.09.2015).
8. ע"א 6722/99 מנהל מס ערך מוסף תל-אביב נ' משכנות כלל מגדלי הים התיכון בע"מ, פ"ד נח(3) 341, 347 (2004).
9. ע"א 11125/08 קווי נדל"ן גינדי - ירון בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין רחובות (טרם פורסם, 21.07.2011).
10. ה"פ (רמ') 22908-10-13 חדאד נ' חברת מעלות טל יזמות בע"מ (טרם פורסם, 17.09.2014).
11. ע"א 4378/11 מנהל מיסוי מקרקעין רחובות נ' תפוח פז פיתוח נדל"ן (טרם פורסם, 02.04.2013).
12. ת"א (הרצ') 10967-06-09 מיכאל סופר נ' קאנטרי על הים בע"מ (טרם פורסם, 01.09.2013).
13. ה"פ (רמ') 22908-10-13 חדאד נ' חברת מעלות טל יזמות בע"מ (טרם פורסם, 17.09.2014).
14. רע"א (רמ') 56779-11-13 חדאד נ' חברת מעלות ליזמות בע"מ (טרם פורסם, 09.12.2013).
15. ר"ע 1626/02 קווי נדל"ן גינדי - מידן בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין רחובות (טרם פורסם, 15.07.2007).
16. ר"ע 2147/01 תפוח פז נדל"ן בע"מ נ' מס שבח מקרקעין חיפה (טרם פורסם, 05.02.2004).
17. ר"ע 1237/01 שטיין מיכאל נ' מנהל מס שבח נתניה (טרם פורסם, 29.03.2005).
18. ר"ע 1127/02 און נ' מנהל מיסוי מקרקעין רחובות (טרם פורסם, 28.04.2008).
19. ר"ע 4006/03 גולן עמוס נ' מנהל מס שבח (טרם פורסם, 17.04.2008).
20. ר"ע 3014/99 זהבי נ' מנהל מס שבח נתניה (טרם פורסם, 23.09.2004).
21. ר"ע (ת"א) 10784-11-10 גיאות אפיקי נדל"ן בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין תל אביב (טרם פורסם, 02.07.15).
22. דנ"א 6298/15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה נ' שלום ירושלים דיבון, 20-21 (טרם פורסם, 29.6.17).
23. ע"א (מרכז) 16542-02-12 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נס ציונה נ' בר (טרם פורסם, 10.11.13).
24. פר"ק (ת"א) 59196-02-16 אור סיטי נדל"ן מקבוצת ענבל אור נ' כונס הנכסים הרשמי (טרם פורסם, 01.08.2016).
25. ת"א (ת"א) 21105/07 אנגל נ' יצחק בן אריה עו"ד, 7 (טרם פורסם, 02.07.2012).
26. רעא 6605/15 שמש נ' ספייס בניה ויזמות בע"מ (טרם פורסם, 21.02.2016).

ספרים בעברית

1. קהילות מגודרות (אמנון להבי עורך, 2010).
2. אהרן נמדר יזמות נדל"ן עסקאות והסכמי יזמים 901 (הוצאת חושן למשפט, תשע"א-2011).

מאמרים בעברית

1. גלית בן נאים "ניתוח פעילות קבוצות הרכישה בשנים 2009–2011" הרבעון הישראלי למיסים 49, 132 (2013).
2. חנוך שיינמן "מעמדו של רוכש דירה מקבלן בעסקת קומבינציה" עיוני משפט יח 493 (התשנ"ד).
3. יצחק עמית "עסקת קומבינציה – מבט על זכותו של רוכש דירה" הפרקליט לח 598 (התשמ"ט).
4. אוריאל פרוקצ'יה "זה חוזה? זה חפץ? זה חוק: תרומתה הקונסטרוקטיבית של הכלכלה לערפול של מושגי-יסוד במשפט" משפטים יח 395 (התשמ"ט).
5. אמנון להבי "מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר" קהילות מגודרות 9 (אמנון להבי עורך, 2010).
6. גלעד רוזן וערן רזין "מתחמי מגורים מגודרים בישראל: אוטופיות קהילתיות או מועדני חברים אקסקלוסיביים" קהילות מגודרות 41 (אמנון להבי עורך, 2010).
7. טליה מרגלית "מגדלי יוקרה בתל אביב: גידור בשלושה מימדים" קהילות מגודרות 259 (אמנון להבי עורך, 2010).
8. איריס פרנקל ורחל אלתרמן "רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים? קהילות מגודרות 361 (אמנון להבי עורך, 2010).
9. חיים זנדברג "תהליכי ההיווצרות של מלאי המקרקעין הציבורי בישראל" פריצת חסמי הדיור בישראל, עמ' 3-6 (פורום קהלת למדיניות, 2015).

דו"חות, הנחיות ומסמכים רשמיים נוספים בעברית

1. רשות המיסים דוח הוועדה לבחינת היבטי המס בקבוצות רכישה עמ' 6 (2010).

2. "הגבלות על מתן הלוואות לדיור" הנחיות בנק ישראל – המפקח על הבנקים 13.03.2004 (התשע"ג).
3. בנק ישראל, הוראת המפקח על הבנקים, **קבוצות רכישה**, 25.03.2010.
4. משרד הבינוי והשיכון **התייחסות משרד הבינוי והשיכון להצעת חוק ההסדרים 2011–2012** (2011).
5. משרד המשפטים **קול קורא קבוצות רכישה** (21.07.2016).
6. אתר לשכת עורכי הדין "קבוצות רכישה – בדרך לרגולציה", פורום קניין ומקרקעין (18.04.2016).
7. משרד האוצר "דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2010-2009", 58, עמ' 221 (2011).
8. משרד האוצר "דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2012-2011", 59, עמ' 250 (2013).
9. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **הודעה לתקשורת – הכמות המבוקשת של דירות חדשות – אפריל 2017** 3 (14.06.2017).
10. בנק ישראל, דין וחשבון, עמ' 205 (2015).
11. דן אנד ברדסטריט "תמונת מצב חודשית יולי 2016: מיוחד – קבוצות הרכישה בישראל" (2016).
12. דן אנד ברדסטריט "תמונת מצב חודשית אוגוסט 2016" (2016).
13. דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) (2011).
14. משרד מבקר המדינה "דוח ביקורת על משבר הדיור – 2015" 1 (2015).

תוכנית מתאר ארצית

1. תוכנית מתאר ארצית מס' 38 לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (2005).

פרסומי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

1. תמיר אגמון "תיאור וניתוח השינויים במחירי הדירות למגורים בשנים האחרונות" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי** (28 באפריל 2013).
2. תמיר אגמון "הטלת מס ערך מוסף על רכישת קרקע על ידי קבוצות רכישה" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי** (22.11.2010).
3. איתמר מילרד "כלי סיוע בדיור של משרד הבינוי והשיכון וניתוחם לפי מגזר" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי**, עמ' 4 (27.07.2014).

כתבות מאתרי חדשות

1. רנית נחום הלוי "קבוצת הרכישה של צה"ל: רכש אופציה לרכישת מחצית מפרויקט גינדי סיטי ברמלה" **The Marker** (15.3.2010).
2. יוסי הטוני "אנשים ומחשבים תשווק לקהילת ההיי-טק את פרויקט העיר החדשה – שכונת המגורים בראש העין" **אנשים ומחשבים** (21.12.2011).
3. אקטואליק חדשות, "ענבל אור לא לבד: ההתרסקות של חלום קבוצות הרכישה (וידאו)" **כפרניק** (06.04.2016).
4. אביב גוטר "קריסה של קבוצת דורי מסכנת בעיקר פרויקטים של קבוצות רכישה" **כלכליסט** (17.01.2016).
5. גילי מלניצקי "קבוצת הרכישה בשרונה מחליפה ידיים: נחליף את מוטי פלד באמפא נדל"ן" **The Marker** (25.09.2017).
6. אורי חודי "מסתמן: מסקנות הצוות של משרד המשפטים על קבוצות רכישה יפורסמו בספטמבר ויכללו הסדרה 'רכה' **גלובס** (15.08.2017).
7. דותן לוי "הקרקע נשמטת לקבוצות הרכישה" **כלכליסט** (17.03.16).
8. עינת פז-פרנקל "איגוד לשכות המסחר הקים פורום מארגני קבוצות רכישה" **גלובס** (31.01.2010).
9. דותן לוי "הקרב על הבית: 10 קבוצות רכישה התאחדו לפורום משותף" **נדלניסט** 26.01.2010.
10. משרד האוצר "חמישית מהדירות החדשות בשנת 2009 נרכשו באמצעות קבוצות רכישה" (11.05.2010).
11. הילה ציאון "מארגני קבוצות הרכישה מעדיפים את ת"א" **Ynet** (15.08.2016).
12. נמרוד בוסו "ההחלטה שיכולה היתה לשנות את עתידן של ענבל אור וקבוצות הרכישה" **דה-מארקר** (06.04.16).
13. אורי שוסטר "מי כאן מרוויח: כיצד מתנהלות קבוצות רכישה לפרויקטי תמ"א 38" **גלובס** (08.09.2015).

14. אלפי שאולי "ר"ג: פרויקט ישראלי תמ"א 38 עם קבוצת רכישה" Ynet (30.03.2014).

ראיונות

1. ריאיון עם מר ישראל זעירא, מנכ"ל חברת "באמונה" ולשעבר ראש "פורום מארגני קבוצות הרכישה" (28.05.2017).
2. ריאיון עם עו"ד רן בן נר, שותף במשרד עורכי דין כהן, בן-נר, דורון ושות' בתל אביב, המתמחה בעריכה ובניהול חוזים עם קבוצות רכישה ועמותות לבנייה עצמית (מיום 10.9.2014).
3. ריאיון עם ראש מחלקת הלוואות בבנק מוביל (17.05.2017). המרואיין ביקש להישאר בעילום שם.
4. ריאיון עם עורכת דין בכירה במשרד המתמחה במסים (29.05.2017). המרואינת ביקשה להישאר בעילום שם.

אתרי אינטרנט של חברות מארגני קבוצות רכישה ואתרי אינטרנט כלליים

1. www.orcity.co.il
2. www.hagag-group.co.il
3. www.mb-global.co.il/?gclid=COrJ3-7D7p0CFcmOzAod3jcRMw
4. www.bsr.co.il
5. www.newcity.org.il
6. www.tidhar.co.il
7. ayala-agam.com/?CategoryID=193&ArticleID=124
8. https://tinyurl.com/ydyc2spm
9. https://tinyurl.com/yapcfff6k
10. www.kvr.co.il
11. https://tinyurl.com/yaldfkcc
12. https://tinyurl.com/y8hspvqw
13. inbalor.co.il/HE/buildings/boutiques
14. inbalor.co.il/HE/buildings
15. inbalor.co.il/HE/index/general/3
16. www.newcity.co.il/Project-5.html
17. www.newcity.co.il/Contact.html
18. inbalor.co.il/HE/index/contactForm/1
19. www.kvr.co.il/index.php/mamarim/1283-mekarkein
20. http://www.acb.org.il/content.aspx?id=2645
21. אתר תמ"א 38 - המרכז לתמ"א 38 בישראל "קבוצות רכישה לתמ"א 38" https://tinyurl.com/y9ajvkwe
22. אתר רשות מקרקעי ישראל http://land.gov.il/Land_Policy/Pages/reformMmi.aspx
23. אתר מחיר למשתכן <http://www.dira.gov.il/odot/Pages/odot.aspx>

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן נוסד במטרה להוות את הבימה האקדמית המרכזית בישראל ללימוד ולחקר תחום הנדל"ן. המכון החל פעילותו במרכז הבינתחומי הרצליה באוקטובר 2011 הודות לתרומה נדיבה של גזית-גלוב. המכון פועל ברוח המצוינות האקדמית, החדשנות והיזמות של המרכז הבינתחומי הרצליה. המכון פועל להשגת היעדים הבאים בתחום הנדל"ן בישראל:

- קידום המחקר האקדמי
- בניית תכניות לימודים אקדמיות
- בניית תכניות הכשרה למנהלים
- חיזוק הקשר בין האקדמיה ובין עולם הנדל"ן
- השפעה על השיח הציבורי

לצד תכניות לימוד לתארים, מקיים המכון פעילות ענפה הכוללת עריכת מחקרים אקדמיים, יצירת מדדים חדשים, תכניות הכשרה למנהלים בעולם הנדל"ן ופעילות שוטפת של כנסים, ימי עיון, פורומים, שולחנות עגולים, סמינרים ואירוח משלחות.

מנהל אקדמי: פרופ' אמנון להבי, דיקן בית ספר רדזינר למשפטים.

מנהלת כללית: ד"ר אפרת טולקובסקי

ועדה מייעצת: פרופ' יאיר אורגלר, פרופ' צבי אקשטיין, פרופ' אמנון להבי, פרופ' שרון רבין-מרגליות.

פרטי התקשרות: מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167, הרצליה, 4610101. טל':

09-9602449, דוא"ל: realestate@idc.ac.il, אתר: <http://gazit-globe.idc.ac.il>

ניירות עבודה נוספים שמומנו על ידי המכון:

נושא המחקר	חוקרים	מס' סידורי	סטטוס
How Homeowners Choose between Fixed and Adjustable Rate Mortgages?	ד"ר מורן אופיר, בית ספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה; ד"ר יבגני מוגרמן, בית הספר למנהל עסקים, האוני' העברית בירושלים; פרופ' צבי וינר, בית הספר למנהל עסקים, האוני' העברית בירושלים	GG1/2012	פורסם (אנגלית)
עיר-תעשייה: גיבוש מדיניות ממשלתית לשילוב תעשייה במרחב העירוני	ד"ר אדר' טלי חתוקה, המעבדה לעיצוב עירוני, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, או"נ תל אביב	GG1/2013	פורסם
השפעת הבעלות על דירה על מוביליות של עובדים - ניתוח אמפירי של שוק העבודה בישראל	גלית בן נאים ואריאל סוארי, משרד האוצר	GG2/2013	פורסם
השפעת קרבה לאתרים סלולריים על מחירי הדירות בישראל	פרופ' דוד ג'נסוב, האוני' העברית בירושלים; אלעד דה-מלאך, בנק	GG4/2013	פורסם

		ישראל; אסף זוסמן, האונ' העברית בירושלים; נועם זוסמן, בנק ישראל	
פורסם (אנגלית)	GG5/2013	ד"ר רות חננאל, אונ' תל אביב; פרופ' שרון פרלמן קרפץ, אונ' קלארק, ד"ר עמי וטורי, אונ' חיפה	Housing Matters: Public Housing Policy in Israel, the United States, and Sweden
פורסם	GG6/2013	אורה בלום, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אונ' תל אביב	מודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של הפרט, התאגיד והקהילה
פורסם	GG1/2014	טל אלסטר, חופית ויינרב, ד"ר אמילי סילברמן, הקליניקה האורבנית, האונ' העברית בירושלים	היבטים חברתיים בפינוי בינוי: מבט מסכם של פורום מתכננים
פורסם (אנגלית)	GG2/2014	פרופ' גדעון פרומובסקי, בית הספר למשפטים, או"נ פנסילבניה, ד"ר רונית לוי שנור, הפקולטה למשפטים, או"נ טורונטו	Is the Government Fiscally Blind? An Empirical Examination of the Effect of the Compensation Requirement on Eminent Domain Exercises
בהכנה	GG2/2016	ד"ר ניר מועלם, ד"ר אייל סאלינגר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון	הקצאת שטחי ציבור במבנים בבעלות פרטית- היבטים משפטיים
בהכנה	GG4/2016	עופר רז-דרור, נועם קוסט, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה	השפעת הרפורמות במערכת התכנון על מהירות מתן האישורים הסטטוטוריים בתוכניות למגורים בישראל