משרד המשפטים

מדינת ישראל
משרד המשפטים

מנהלת היחידות המקצועיות

רשם המתווכים

יוני 2019, סיון תשע״ט

כתיבת הדו״ח: גליה שגיא רוטשטיין, מנהלת תחום מדיניות רגולציה, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה

אישור הדו״ח: גב׳ קרן רבי, ראשת מנהלת היחידות המקצועיות וסמנכ"לית שירות לציבור

תוכן עניינים

רקע כללי 3

חלק א' – פעילות הרגולטור : הסבר כללי ונתונים בסיסיים 4

א.1 האינטרס הציבורי וציבור המפוקחים 4

א.2 הבסיס החוקי לפעילות רשם המתווכים 5

א.3 תיאור פעילות הרגולטור 6

א.4 רגולטורים משיקים 8

חלק ב' – סיכום השיח מול בעלי העניין 9

חלק ג' – פירוט העומסים הרגולטוריים שעלו מן הציבור 10

חלק ד' – תוצאות צפויות 18

נספח א' – כמות מתווכים רשומים בין השנים 2009-2018 19

נספח ב' – התפלגות מתווכים שהצטרפו/ פרשו מהמקצוע בין השנים 2014-2018 19

נספח ג' – כמות נבחנים במבחני רישוי בין השנים 2009-2018 20

נספח ד' – אחוזי מעבר של בחינות רישוי בתיווך נדל"ן בין השנים 2009-2018 20

נספח ה' – נבחנים שעברו את בחינות הרישוי אך לא הגישו בקשה לרישיון בתוך 5 שנים ממועד המבחן בין השנים 2014-2018 21

נספח ו' – הליך בירור תלונות משמעתי 21

רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118 מתאריך 22.10.14, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי' (להלן: "החלטת הממשלה"), נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. דוח זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית משרד המשפטים (להלן: "המשרד") להפחתת הנטל הרגולטורי ברשם המתווכים.

חלק א' – פעילות הרגולטור : הסבר כללי ונתונים בסיסיים

א.1 האינטרס הציבורי וציבור המפוקחים

חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996 (להלן: **החוק**) נועד להסדיר פעילותם של מתווכי מקרקעין. על פי ס' 1 לחוק תפקידו של מתווך במקרקעין הוא "הפגשה בתמורה בין שני צדדים או יותר, לשם התקשרותם בעסקה בזכות במקרקעין".

בפסיקה ובכתיבה האקדמית מתייחסים לתחום התיווך כענף של תחום הגנת הצרכן, שכן העיסוק המרכזי בתחום הוא הגנה על הצרכן – רוכש הנכס. עם זאת, עקב מאפיינים ייחודיים של עסקת מכר במקרקעין ביחס לעסקאות אחרות, בארץ, כמו במדינות רבות בעולם, לא הסתפקו בהוראות הכלליות של חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1991, אלא קבעו הוראות ייחודיות לעסקה זו. המאפיינים הייחודיים העיקריים של עסקת מכר במקרקעין לאדם פרטי (להבדיל מנדל"ן עסקי) הם: גובה העסקה ומורכבותה - לעיתים קרובות זוהי העסקה הגדולה והמורכבת ביותר שמבצע אדם בחייו; תדירותה – אנשים רבים מבצעים עסקה כזו פעם בתקופת חייהם ולכן אינם צוברים את הניסיון של שחקן חוזר; רגישותה – ההשלכות שיש למקום מגורים על חייו של האדם; והיותה בלי הפיכה במידה רבה או בעלויות לא מבוטלות בהשוואה לעסקאות מכר אחרות.

עד חקיקת חוק המתווכים מקצוע התיווך במקרקעין לא היה מוסדר בישראל. המשמעות היא שכל אדם שהיה מעוניין לתווך בין גורמים בעסקת מכר יכול היה לעשות כן. הזרז להסדרת העיסוק בחקיקה היה גל העלייה מברית המועצות בשנות ה-90. הצורך להגן על הצרכן במסגרת עסקה בסכום הגבוה ביותר לו נדרש אדם בחייו, בשילוב פערי מידע אצל אוכלוסיית עולים גדולה שאינה שולטת בשפה, בתרבות ובדין הישראלי, הביאו את המחוקק להסדיר את המקצוע, וכך תואר המצב בשוק טרם האסדרה - "חלק גדול מהעולים אינם מכירים את המציאות הישראלית ואין להם כלים לשפוט ולהעריך את הנכס המוצע להם למכירה או להשכרה...חוסר ידע זה מנוצל לרעה"[1]. בכתיבה האקדמית שתיארה את הרקע לחקיקת החוק צוין גם הלחץ של לובי המתווכים כגורם משמעותי שהביא לחקיקת החוק.[2]

החוק קבע סדרה של הוראות צרכניות להסדרת התחום, ובהן חובת גילוי וחובת הגינות על המתווך, לצד קביעה כי המבקש לעסוק בתיווך נדרש לרישיון, לאחר שעמד בתנאי הסף

---

[1] מתוך דברי ההסבר להצעת חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ב – 1992

[2] יצחק זמיר, הסמכות המנהלית, נבו, עמ' 250, 1996

לרישיון ובבחינה. כנהוג באסדרה מסוג זה נקבע כי חריגה מהוראות החוק מהווה עבירה פלילית. בשנת 2012 נוסף לחוק פרק של דין משמעתי.

יחידת "רשם המתווכים" (להלן: **הרשם**) הוקמה מכוח סעיף 3 לחוק. הרשם מתמנה לתפקידו על ידי שר המשפטים. היחידה אחראית על הסדרת מקצוע התיווך במקרקעין בדרך של מתן רישיון למי שנתקיימו בו התנאים המפורטים בחוק ועמד בהצלחה בבחינה לקבלת הרישיון.

<u>תנאים לעיסוק בתיווך מקרקעין</u>

סעיף 5 לחוק מגדיר את התנאים לקבלת רישיון:

- אזרח או תושב מדינת ישראל או שהוא תושב חוץ שניתן לו היתר כדין לעבוד בישראל.
- מלאו לו 18 שנים.
- אינו פושט רגל.
- לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה ונסיבותיה אין הוא ראוי לשמש מתווך במקרקעין.
- אם נידון לעונש מאסר בפועל, הוא סיים לשאת את עונשו שישה חודשים לפחות לפני הגשת הבקשה לרישיון.
- עמד בהצלחה בבחינה לקראת קבלת רישיון תיווך במקרקעין.

נכון לכתיבת דוח זה, רשומים בפנקס המתווכים 21,611 מתווכים מורשים. מדי שנה נבחנים כ-7,000 מועמדים ומצטרפים למקצוע קרוב ל-3,000 מתווכים חדשים.[3] רישיונם של 14,419 מתווכים מוקפא.[4] לשינויים בכמות המתווכים לאורך השנים ראה נספחים א' ו-ב'.

א.2 הבסיס החוקי לפעילות רשם המתווכים

1. חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996
2. תקנות המתווכים במקרקעין, התשנ"ז-1997
3. תקנות המתווכים במקרקעין (פרטי הזמנה בכתב), התשנ"ז-1997
4. תקנות המתווכים במקרקעין (נושאי בחינה), התשנ"ז-1997
5. תקנות המתווכים במקרקעין (פעולות שיווק), התשס"ה-2004
6. תקנות המתווכים במקרקעין (סדרי דין בדיון לפני ועדת המשמעת ובערעור לביהמ"ש), התשע"ד-2014

[3] אין הלימה בין כמות הנבחנים שעברו לבין כמות המתווכים החדשים שנרשמו מדי שנה, משום שכיום, מי שעבר בהצלחה את המבחן יכול להגיש בקשה לרישיון עד 5 שנים ממועד הבחינה. לנתונים על כמות הנבחנים ואחוזי מעבר לאורך השנים ראה נספחים ג' ו-ד' בהתאמה. לנתונים על כמות הנבחנים שעברו את הבחינה אך לא הגישו בקשה ראה נספח ה'

[4] ניתן להקפיא רישיון לצמיתות

7. תקנות המתווכים במקרקעין (תשלום גמול לחבר ועדת המשמעת שאינו עובד המדינה), התשע״ד-2014
8. הנחיות ונהלים פנים-משרדיים:
   א. נוהל בחינה
   ב. תהליכי עבודה ברשם המתווכים

א.3 תיאור פעילות הרגולטור

- <u>עריכת בחינות רישוי</u> – היחידה מקיימת ארבעה מועדי בחינות בשנה. היחידה מטפלת בהרשמה לבחינה, במשלוח התוצאות, בעררים ובבחינות בעל פה.
- <u>מתן רישיונות וניהול פנקס המתווכים במקרקעין</u> – היחידה בודקת עמידה בתנאים לקבלת רישיון, מנהלת את פנקס המתווכים ומפרסמת אותו באתר האינטרנט.
- <u>טיפול בבעלי רישיון תיווך</u> – טיפול בתשלום אגרות שנתיות, הנפקת כרטיס רישוי נייד, התליית רישיון תיווך, בדיקת שנתית של רישום פלילי למתווכים בעלי רישיון.
- <u>מתן מידע לרשויות החוק ולציבור בהתבסס על פנקס המתווכים</u> – מתן מידע למעוניינים לפי חוק חופש המידע, התשנ״ט-1999; מתן אישורים לבתי משפט; הפניית תלונות שמגיעות לרשם לממונה על הגנת הצרכן ולתובע בדין משמעתי.
- <u>קיום היוועצות עם חברי הועדה המייעצת</u> – בהתאם לסעיף 4 לחוק המתווכים בכל הקשור לתוכן הבחינה ובכל נושא שהרשם מוצא לנכון להתייעץ עמה.
- <u>תשלומים ואגרות</u> – תשלומים מול ספקים וטיפול באגרות מתווכים חייבים.
- <u>טיפול בפניות ציבור ועדכון שוטף של מתווכים בעלי רישיון באתר האינטרנט</u>.

<u>בחינות רישוי</u>

כתיבת בחינות הרישוי מתבצעת על ידי רשם המתווכים בהתייעצות עם הוועדה המייעצת (להלן: **הוועדה**). הוועדה מתמנה מכוח סעיף 4 לחוק, כאשר תפקידה להעניק לרשם ייעוץ בנוגע לבחינות הרישוי בפרט, ובעבודתו השוטפת של הרשם בכלל. כיום, מונה הוועדה ארבעה חברים: נציג צרכנים, נציג לשכת עו״ד ושני נציגי מתווכים. הוועדה מתכנסת 2-3 פעמים מדי חודש, כשעיקר העיסוק ממוקד בבחינות. בנוסף, הוועדה דנה בבקשות של נבחנים להיבחן בע״פ וכן בעררים.

החוק מחייב קיום בחינה לפחות פעמיים בשנה, אולם על מנת לשפר את השירות לציבור, ובשל כמות הנבחנים הגדולה בשנים האחרונות, מקיים הרשם 4 מועדי בחינות בשנה.

בשנים האחרונות חלו שינויים בבחינה בניסיון להעלות את רמתם המקצועית של הבאים בשערי התחום כך שמלבד שאלות על חקיקה הוכנסו פסקי דין רלוונטיים ומושגים כלליים.

להלן השלבים בתהליך כתיבת הבחינות:

- כתיבת מאגר שאלות לבחינה על ידי כותבי שאלות
- העברת השאלות לוועדה המייעצת לצורך בחירת השאלות המתאימות
- העברת השאלות שנבחרו לבודק שאלון בחינה
- החזרתן לוועדה המייעצת לצורך שינוי או החלפה
- אישור השאלות ע"י הרשם והוועדה המייעצת

א.4 רגולטורים משיקים

אכיפת החוק וטיפול בתלונות נגד מתווכים אינם בסמכותו של רשם המתווכים, כי אם בסמכותם של בעלי התפקידים בהליך המשמעתי , הממונה על הגנת הצרכן (לגבי חלק קטן מהוראות החוק) או משטרת ישראל. לכן נמצא הרשם בממשק עם הגורמים הבאים:

- <u>היחידה לדין משמעתי במשרד המשפטים</u> – הדין המשמעתי למתווכים נכנס לתוקף החל באפריל 2013. במידה ומתנהל הליך משפטי הנוגע לפעילות המתווך, הטיפול בתלונה על ידי היחידה יוקפא עד למתן פסק דין. סעיף 14יא לחוק קובע כי התובע לפני ועדת המשמעת יהיה עורך דין שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך. היום, ממלא תפקיד זה עובד הלשכה המשפטית של משרד המשפטים.
  תלונות אשר הוחלט להגיש קובלנה בעניינן ידונו בפני ועדת המשמעת אשר מונה 3 חברים, יושב ראש הוועדה יהיה מי שכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום, וחבריה הם מתווך במקרקעין בעל ותק של חמש שנים לפחות, ועובד מדינה שהוא עורך דין בעל מומחיות בתחום המקרקעין. החלטות ועדת המשמעת מתפרסמות באתר האינטרנט של הרשם. מיום הקמת היחידה לדין משמעתי התקבלו 254 תלונות נגד מתווכים והוגשו 7 קובלנות.[5]
- <u>הרשות לסחר הוגן במשרד הכלכלה</u> - תלונות על מתווכים שנמצאו פועלים ללא רישיון וכן מי שמעסיק אדם ללא רישיון - יטופלו על ידי הרשות לסחר הוגן. לרשות יש סמכות לברר תלונות באופן כללי, אולם בפועל, לאור הדין המשמעתי הקיים, הבירור ממוקד בתלונות בנושא רישיון. עד כה לא הוגשו כתבי אישום על ידי הרשות.
- <u>משטרת ישראל</u> - תלונות נגד מתווכים, אשר עניינן עבירות כגון גניבה, מרמה או זיוף, יופנו ישירות למשטרת ישראל. כמו כן לרשם ממשק עם המשטרה לצורך בדיקת עבר פלילי על מנת לוודא כשירות להענקת רישיון או חידושו.

[5] להרחבה בנוגע להליך בירור התלונות ראה נספח ו'

חלק ב' – סיכום השיח מול בעלי העניין

איסוף המידע מהציבור נעשה בשלושה שלבים:

א. בחודש נובמבר 2017 הופץ קול קורא לציבור המתווכים[6] ובעלי עניין נוספים בתחום ובו הם נתבקשו להציף עומסים אשר הם סבורים שקיימים בעבודת הרשם ובהסדרת התחום. לקול הקורא נשלחו כמאה תגובות.

ב. ביום 9.1.2018 התקיים "שולחן עגול" בו השתתפו בעלי עניין מהשוק מסוגים שונים בתחום התיווך שכלל דיון על התהליך והעומסים בהם נתקלים המתווכים.[7]

ג. נערכו פגישות ושיחות עומק עם:

- <u>גורמים פנים ממשלתיים</u> – היחידה לדין משמעתי במשרד המשפטים, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ורשות המיסים.
- <u>הציבור המפוקח</u> – מתווכים, בעלי משרדי תיווך ונציגי לשכת המתווכים.
- <u>גורמים מהציבור הרחב</u> - עורכי דין לדיני מקרקעין, המועצה הישראלית לצרכנות, אתר מדלן, מוביל מחאת השוכרים בת"א ברשתות החברתיות, אנשי אקדמיה בתחום דיני מקרקעין, עורכי דין העוסקים בביטוח אחריות מקצועית וחברות ביטוח העוסקות בביטוח אחריות מקצועית, נציגי לשכת עורכי הדין ונציג הציבור בוועדה המייעצת שהינו נציג לשכת עורכי הדין.[8]

העומסים שזוהו מוצגים בחלק ג' שלהלן.

---

[6] באמצעות רשימת התפוצה של רשם המתווכים, באתר רשם המתווכים ואתר משרד המשפטים ובקבוצות רלוונטיות ברשתות החברתיות

[7] בשולחן העגול נכחו נציגי משרדי התיווך הגדולים בארץ, מתווכים מרחבי הארץ ובתחומי נדלן פרטי, נדלן עסקי, התחדשות עירונית, נדלן להשכרה. כן נכחו עורכי דין לדיני מקרקעין.

[8] על מנת להבין את מקומו של עורך הדין המייצג בעסקת מכר יד שנייה

חלק ג' – פירוט העומסים הרגולטוריים שעלו מן הציבור

העומס הרגולטורי המשמעותי ביותר בפעילות הציבור מול רשם המתווכים הוא מנגנון הרישוי אשר כולל את בחינת ההסמכה. **עלות מנגנון הרישוי לציבור המתווכים עומדת כיום על קרוב ל-13.9 מיליון ₪ בשנה**.[9]

תהליך טיוב הרגולציה היווה למעשה הזדמנות לבחון כיצד השפיעו השינויים שחלו לאורך השנים מאז נחקק החוק - במציאות החברתית כלכלית בישראל - על תחום התיווך; לבחון האם תכליות החוק עדיין מתקיימות לאור שינויים אלו והאם הן מצדיקות את המשך האסדרה הקיימת באמצעות רישיון, שכאמור הינה ההגבלה המשמעותית ביותר של חופש העיסוק.

חוק המתווכים נחקק בשנת 1996. כאמור לעיל, זרז מרכזי לחקיקת החוק היה גלי העלייה מברה"מ לישראל בתחילת שנות ה-90, על רקע מקרים של ניצול חוסר הידע וההיכרות של העולים בשוק המקרקעין.[10] בפועל, כבר בשנת 1992 ביקשו המתווכים להסדיר את העיסוק באמצעות רישוי אך משרד המשפטים התנגד לכך בסוברו שאין הצדקה לכך אלא מדובר בשאיפה טבעית של "הגילדה" להגן על עצמה ולצמצם תחרות.[11]

כאשר ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת דנה בשנת 1996 בנחיצות החוק, היו שהתנגדו לעצם חקיקת החוק מהטעם שהוא סותר את חוק יסוד: חופש העיסוק. לכן בדברי ההסבר להצעת החוק הובהר כי אף שחופש העיסוק הוא ערך חשוב ובד"כ אין להגביל אותו, "הרי שבנסיבות שנוצרו עקב גל העלייה, אין מנוס מחקיקה שתסדיר את הנושא". בספרות המקצועית בנושא גם התייחסו לכך שהצורך בחקיקת החוק נבע מכך שבאותה עת היה זה "צו השעה".[12]

<u>בחינת תפקידי המתווך</u>

במסגרת התהליך עלה כי תפקידי המתווך בפועל, הם שלושה: הפגשה, מסירת מידע וסיוע בניהול המשא ומתן. ישנה הצדקה או צורך ברישוי, במידה ונמצא כי הסיכונים הקיימים מתפקידים אלו של המתווך מצדיקים זאת, כלומר, שהצורך בהגנה על האינטרס הציבורי כתוצאה מהמפגש עם מתווך עולה על העלויות והחסרונות של מנגנון רישוי. גם מבחינה משפטית, נדרשת הצדקה בפגיעה בחופש בעיסוק.

---

[9] ראה חלק ד' לפירוט בעניין עלויות הרישוי

[10] הצעת חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ב – 1992, ה"ח 2136, עמ' 388

[11] איל זמיר, "לקראת חקיקה של דיני תיווך" בתוך **ספר זכרון לגד טדסקי**, בעריכת י' אנגלרד, א' ברק, מ' ראבילו ו-ג' שלו, (1995); יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך 1, עמ' 250.

[12] אריק אריאלי, **דיני תיווך מקרקעין**, עמ' 5, (2018)

נתייחס להלן לכל אחד מתפקידים אלו ביחס לסיכון הנובע מהם:

<u>הסיכון הנובע מהפגשה</u> – ניתוח המפגש שעורך המתווך מעלה כי לא קיים סיכון ממשי מתפקיד זה. מדובר בשלב ראשוני בלבד של התהליך. הסיכון הקיים הוא שמתווך שאינו מקצועי דיו לא יביא להתאמה מיטבית בין צרכי הקונה לצרכי המוכר, אך מלבד אובדן של זמן לא מדובר בסיכון משמעותי ללקוח.

<u>הסיכון הנובע ממסירת מידע</u> – פעמים רבות ההצדקה למשטר רישוי נובעת מכשל שוק עקב אסימטריה של מידע בין בעלי המקצוע ללקוחות.[13] אין חולק על כך כי באמצע שנות ה-90, טרום עידן האינטרנט, היה למתווך משקל רב במסירת מידע פורמלי ולא פורמלי על הנכס וסביבתו וקונים נזקקו לשירותיו של מתווך כדי לקבל מידע זה והסתמכו במידה רבה על מידע זה. לכן, ברור כי הסיכון הנובע ממסירת מידע לא מדויק היה משמעותי ועשוי בקלות היה להוביל להטעיה בעסקה או להובלת לקוח לחתום על חוזה לרכישת דירה שבפועל אינה מתאימה לצרכיו ורצונותיו. לכך יש להוסיף את המניע המרכזי לחקיקת החוק – גלי העלייה מברה"מ – אשר יצרו תלות גבוהה עוד יותר של אוכלוסייה שאינה מצויה בשפה, בתרבות ובדין הישראלי.

אולם, ההצדקה שהייתה קיימת בעבר לרישוי עקב פערי מידע כמעט ואינה רלוונטית עוד כיום, לאור יכולתם של צרכנים לגשר על הפערים באמצעות השיפור בגישה למידע. מאז נחקק החוק חלפו 23 שנים ואנו מצויים כיום בעיצומה של מהפכה דיגיטלית שהביאה לכך שהמידע על שוק הנדל"ן נגיש מאוד במגוון פלטפורמות דיגיטליות - ממשלתיות ופרטיות. פלטפורמות אלה מבקשות לספק שירותים שעשויים לייתר או לצמצם את הצורך בתיווך. כך למשל, מידע על מצבו התכנוני או המשפטי של הנכס ניתן להשיג באופן מקוון באתר לרישום והסדר מקרקעין (טאבו), במרכז למיפוי ישראל ובמקרים רבים גם ברשויות המקומיות.[14] מידע על סביבת הנכס (למשל, מצב תחבורתי, מעמד סוציו אקונומי, חינוך, הגנת הסביבה וכיו"ב) ניתן להשיג הן באתרים רשמיים של המדינה והן באתרים עסקיים אשר בונים מיפוי על פי פילוחים שונים ושאילתות מתוחכמות. פלטפורמות חשובות נוספות בהקשר זה הן הרשתות החברתיות אשר מאפשרות להשיג מידע בלתי פורמלי על סביבת הנכס. במילים אחרות, קיימים היום אמצעיים נוספים להשגת מידע רלוונטי, מלבד מתווך. שינויים אלו שצמצמו את פערי המידע שהיו קיימים בין מתווכים ללקוחותיהם, צמצמו כתוצאה מכך את משקלו של המתווך כגורם שעלול להביא לסיכון ללקוח בעסקת נדל"ן.

זאת ועוד, ברוב המוחלט של העסקאות הקונה והמוכר מיוצגים על ידי עורך דין אשר מנסח את הסכם המכר, ומוסר להם מידע רלוונטי.[15] עורך הדין הוא זה שאמור לבצע את הבדיקות המקדימות ביחס למצבו הקנייני והתכנוני של הנכס. התמחותו בדיני מקרקעין מספקת לו את הידע הדרוש על מנת להחליט איזה מידע נדרש לאיזה סוג נכס. ככל שעורך הדין לא מילא את

---

[13] קרמניצר מרדכי, עמרי בן שחר ושחר גולדמן, מחקר מדיניות 11: **חופש העיסוק – מתי על המדינה לקבוע בחוק תנאי כניסה לעיסוק מקצועי?** י-ם: המכון הישראלי לדמוקרטיה (1998)

[14] הנגישות ובהירות המידע מרשויות המדינה על נכסי מקרקעין מרשויות המדינה צפויים להמשיך ולהשתפר בצורה משמעותית עם השלמתו של פרויקט תעודת זהות לנכס בהובלת המרכז למיפוי ישראל, רשות התקשוב וישראל דיגיטלית. המידע לגבי הנכס יהיה מאוחד על ידי הגופים הבאים: אגף רישום והסדר מקרקעין (טאבו), המרכז למיפוי ישראל (מפ"י), רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), מנהל התכנון, חברות משכנות ורשויות מקומיות

[15] על פי נתוני רשות המיסים, במעל 95% מעסקאות המכר במקרקעין יד שניה מעורב עו"ד.

חובותיו ובדק את כל המידע שאמור היה לבדוק לגבי הנכס, הוא חשוף לתביעת אחריות מקצועית מצד הלקוח. עורך דין נדרש לרישיון, אשר התנאים לקבלתו הם - תואר אקדמי, התמחות ובחינת הסמכה, בנוסף הוא כפוף לדין משמעתי של לשכת עורכי הדין, ולעיתים קרובות בעל פוליסת ביטוח מקצועית. לכן, ניתן לומר כי קיים גורם נוסף בעסקה שהכשרתו ומומחיותו מצמצמות משמעותית את הסיכון ללקוח אף במידה והמתווך התרשל בתפקידו.

יתר על כן, גם על המוכר קיימת חובת גילוי מכוח סעיף 16 לחוק המכר, התשכ"ח-1968. המוכר חייב לגלות לקונה קיומם של ליקויים בנכס אשר יכולים להשפיע על החלטתו של הקונה ביחס לקניית הנכס. בדומה לשינוי המגמה בעולם, גם בישראל בשנים האחרונות הולכת ומשתנה הגישה בפסיקה מ"ייזהר הקונה" ל"יישמר המוכר", מתוך הבנה שישנם ליקויים חבויים שרק המוכר יכול להיות מודע להם. [16] כך שהמוכר חשוף אף הוא לתביעות במידה ויתגלה כי הסתיר פרטים חשובים על הנכס.[17] אף בשינוי מגמה זה ביחס לאחריות המוכר לגלות פגמים בנכס, שלא היה קיים בעת חקיקת חוק המתווכים, יש כדי לצמצם את הסיכון כתוצאה מאי-מסירת מידע רלוונטי על ידי המתווך.

<u>הסיכון הנובע מסיוע בניהול המשא ומתן</u> – סיוע בניהול משא ומתן המתבצע ברמה נמוכה ובהעדר ידע משפטי מתאים עשוי להוביל להכשלת העסקה או להיעדר בדיקות נדרשות. עם זאת, המחוקק אסר במפורש ביצוע פעולות משפטיות על ידי המתווך ואף הדגיש במיוחד את עניין ייצוג המתווך את הלקוח במו"מ שאינו משפטי.[18] כאמור לעיל לגבי מסירת מידע - קיומו של עורך דין, שהוא גורם מקצועי, כפוף לדין משמעתי ולעיתים קרובות מחזיק בביטוח אחריות מקצועית - מצמצם משמעותית את הסיכון ללקוח. לכן, בהינתן גבולות הסיוע והימצאותו של עורך דין ברוב המוחלט של העסקאות, לא נמצא כי קיים בתפקיד זה של המתווך סיכון המצדיק רישוי.

עד כה עסקנו בעסקת מכר במקרקעין. קל וחומר שאם לא מצאנו סיכון משמעותי שיכול להיגרם בעקבות ממשק עם המתווך בעסקת מכר, כאשר מדובר **בעסקת שכירות** לטווח קצר הסיכון מצטמצם עוד יותר מהסיבות הבאות:

- <u>הגנה על עסקה בסכום גבוה</u> - עסקאות שכירות לטווח קצר הן בד"כ למשך שנה, ולכל היותר מדובר בדרך כלל בסכום בגובה של עשרות אלפי שקלים בודדים. סכום זה אינו מבוטל כמובן, אך הוא בוודאי נמוך משמעותית ביחס לעסקאות נדל"ן שנערכות בהיקפים של בין מאות אלפי שקלים למיליוני שקלים. כמו כן, התשלום לרוב לא מועבר מראש במלואו או בשלבים כפי שקורה במכירת דירה, אלא באמצעות צ'קים דחויים.

---

[16] ע"א 8068/11 **עיני ואח' נ' שיפריס ואח'**; ת"א 8838-06-14 **עזריה ואח' נ' שולטני ואח'**; ת"א (י-ם) 20460/08 **יעקב רובינגר נ' סשא שלומוב**

[17] יחד עם זאת, יש לציין כי מתוך הסקירה המשווה שבצענו עולה שבחלק מהמדינות (למשל, בריטניה, קנדה, מדינות שונות בארה"ב, דרום אפריקה) מקובל לחייב את המוכר בחובות גילוי מפורשים וקונקרטיים באמצעות טופס מובנה.[17] היתרון במצב זה הוא צמצום הסיכון עבור הקונה, אולם עבור המוכר מדובר בסיכון אשר עלול להגביר את חשיפתו לתביעת נזיקין מצד הקונה, שכן הוא לא בהכרח מודע למשמעות הליקויים עליהם הוא נדרש לדווח. לחילופין תיתכן הגברת הנטל הרגולטורי עליו שכן הוא ייאלץ להסתייע בגורמי מקצוע לצורך הערכת הליקויים, מה שעלול להיות מגולם במחיר הנכס ולהביא בסופו של יום לעליית מחירי הנדל"ן. נושא זה לא נבחן לעומק במסגרת התהליך שכן המיקוד בתהליך היה בתחום התיווך.

[18] ס' 12 לחוק: מתווך במקרקעין לא יערוך ולא יסייע לערוך מסמכים בעלי אופי משפטי הנוגעים לעסקה במקרקעין ולא ייצג לקוח במשא-ומתן משפטי לקראת עריכת מסמך כזה; מתווך המפר הוראת סעיף זה לא יהיה זכאי לדמי תיווך. הוראה זו אינה באה לפגוע בחוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א–1961.

- <u>עסקה חד פעמית שביטולה קשה עד בלתי אפשרי</u> – במכירת דירה יש לביטול עסקה עלויות גבוהות ולעיתים הדבר אף יהיה בלתי אפשרי. בשכירות המצב שונה. בישראל השכירות היא לרוב לתקופה קצרה יחסית, ולעיתים קרובות חוזה השכירות כולל גם סעיפי יציאה מהחוזה בטרם הסתיימה תקופת השכירות המוגדרת בו.

- <u>פערי ידע ומידע משמעותיים</u> - בניגוד לעסקאות מכר בהן נדרש מידע מרישומים ציבוריים, בדיקות מקדמיות רבות והסתייעות באנשי מקצוע, בשוק השכירות אין צורך בד״כ בכל אלו. השוכר לא נדרש למידע מרישומים ציבוריים. לגבי ליקויים חבויים שרק בעל הנכס מודע אליהם, חוזה שכירות סטנדרטי נותן הגנות ברב המקרים למרבית הליקויים שיתוקנו על ידי בעל הנכס. חוק שכירות הוגנת שנחקק לאחרונה (כתיקון לחוק השכירות והשאילה, התשל״א-1971) מספק הגנות נוספות.

באופן כללי, **משטר רישוי** נותן לרגולטור אמצעים לפיקוח ובקרה על העוסקים בתחום. הדרישה לקבלת הרישיון מהווה כלי לסינון המבקשים לעסוק במקצוע, והאפשרות לשלול אותו או להגבילו מהווה עבור רגולטור אמצעי פיקוח. מן הצד השני, רישיון יוצר נטל רגולטורי על העוסקים בעת הפקתו וחידושו התקופתי, מצריך הקצאת משאבים של המדינה לתפעול מערך הרישוי ועשוי לייצר פגיעה במימוש התכליות במקרה שעיקר משאבי הרגולטור מופנים להיבטים הבירוקרטיים של הבחינה והרישוי במקום לפיקוח על הציות של המפוקחים להוראות הרגולטוריות המהותיות. מאחר שמשטר רישוי בראש ובראשונה מגביל את חופש העיסוק, יש לצמצם את השימוש בו למקרים בהם נמצא כי העיסוק במקצוע ללא רישיון עלול להביא לפגיעה באינטרס הציבורי.

מעבר לאמור לעיל, הרי שיש להדגיש גם כי ביחס למדינות אחרות בעולם, היקף רישוי המקצועות בישראל הוא רחב ביותר, כאשר מספר המקצועות המורשים בה גדול בעשרות אחוזים מהממוצע והחציון של המקצועות המורשים בקרב מדינות ארה״ב ובקרב מדינות האיחוד האירופי.[19]

בהצעת החוק הייתה טמונה ההנחה כי חקיקת החוק תחזק את מעמדם המקצועי של המתווכים ותעלה את קרנו של המקצוע ואת מעמדו הציבורי של המתווך שנתפס בעבר כ״חאפר״, כמישהו חסר מיומנות המנסה ״לגזור קופון״ בלי שתרם תרומה של ממש לעסקה. ואולם, התערבות ממשלתית מצמצמת פעמים רבות את האפשרות להתפתחות מנגנוני אסדרה מקצועיים פרטיים גם במצבים המתאימים לכך ואינה מבטיחה כי העיסוק בפועל יהפוך מקצועי יותר לרווחת הלקוח. אפשר והעובדה כי מאז חקיקת החוק ועד היום טרם קם איגוד מקצועי המאגד יחד את מרבית המתווכים ויצר רגולציה עצמית אפקטיבית ומשמעותית – נובעת בין היתר מכך.

במדינות שונות התפתחו מנגנוני רגולציה עצמית אשר מהווים חלופה להתערבות הממשלה בהסדרת התחום וגורמים להעלאת רמתם המקצועית של העוסקים בתחום וחיזוק מעמדם

[19] אושרוב יאיר, קליינר מוריס, נייר מדיניות 2019.01 : **רישוי מקצועות בישראל**, המרכז הבין תחומי הרצליה (2019)

באמצעות הכשרות, השתלמויות וכללי אתיקה ואף מחזיקים במנגנוני בוררות (מול הציבור ובין המתווכים לבין עצמם).[20]

מעניין לציין בהקשר זה, כי האסדרה המשפטית באמצעות חוק המתווכים ככל הנראה לא צמצמה באופן משמעותי את המחלוקות המשפטיות בתיווך מקרקעין בין מתווכים ללקוחותיהם.[21]

לסיכום, נראה כי כיום, הסיכון ממעורבותו של מתווך בעסקת מכר במקרקעין יד שניה או בעסקת שכירות אינו מצדיק הגבלת חופש העיסוק באמצעות רישיון. ההגנה על הלקוח בעסקת תיווך צריכה להתבצע במסגרת דיני הגנת הצרכן - גם אם בדמות הוראות ייחודיות לתחום זה מעבר להוראותיו ה"רגילות" - ואינה מצדיקה קיומו של מנגנון רישוי. על כן, **המלצתנו היא לבטל את משטר הרישוי החל על המתווכים, ובכלל זה את הבחינה בכניסה למקצוע ואת הדין המשמעתי החל על המתווכים.**

<u>אסדרת מתווכים המבצעים פעולות פיננסיות</u>

למרות האמור לעיל, ובהתאם לדרישות ממדינת ישראל על ידי ה-FATF אליו הצטרפה ישראל בשנת 2018, מוצע להותיר אסדרה לגבי מתווכים המבצעים פעולות פיננסיות. קרי, כספי העסקה עוברים דרכם ונותרים אצלם בנאמנות לתקופה מסוימת. במקרה כזה, האינטרס הציבורי בפיקוח הוא משמעותי הרבה יותר, בשל הסיכון להלבנת הון שעולה. על כן, מוצע להחיל משטר מסוים של אסדרה על העוסקים בתחום זה.

<u>העברת האחריות על תחום התיווך לשר הכלכלה</u>

המלצה מקצועית נוספת היא העברת האחריות על תחום התיווך בנדל"ן לאחריות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הכפופה לשר הכלכלה, וזאת בשל התמחותה הכללית בתחום הגנת הצרכן.

הרשות להגנת הצרכן משמשת כזרוע אכיפה עצמאית ובעלת מומחיות בכל הנוגע לקשר שבין העוסק והצרכן. בנוסף, יש לרשות היכרות עם תחום המתווכים במקרקעין שכן כבר היום הרשות אמונה על אכיפת חלק מהוראותיו של החוק, ואליה מופנות תלונות על מתווכים שנטען כי עברו על הוראות חוק הגנת הצרכן, שחל גם הוא כמובן על פעולתם.

---

[20] ב-14 מדינות באירופה (הרפובליקה הצ'כית, בולגריה, גרמניה, אסטוניה, יוון, לטביה, ליטואניה, מלטה, הולנד, פולין, פורטוגל, רומניה, בריטניה וליכטנשטיין) מקצוע התיווך לא מפוקח על ידי הרגולטור הממשלתי אלא באמצעות רגולציה מקומית (עירונית כפי שקיים בגרמניה /מחוזית כפי שקיים במחוז קטלוניה בספרד), רגולציה עצמית (באמצעות [20]איגודים מקצועיים כפי שקיים בבריטניה או הולנד) או מערכות הסמכה וולונטריות בהתאם לתקני איכות כגון ISO או CEN.

[21] שם, עמ' 6

אף אם יוחלט בסופו של דבר שלא לקבל ההמלצה על ביטול האסדרה, אנו סבורים כי המלצה זו הנוגעת להעברת האחריות על תחום התיווך לשר הכלכלה עומדת בפני עצמה, שכן מבחינה מקצועית נכון לרכז את הטיפול בתחום תחת גורם אחד בממשלה, במקום לפצלו בין שני משרדים שונים.

לצד היתרונות של המהלך, מובן כי יהיה צורך להביא את הנושא בפני שר הכלכלה, בין היתר לדיון בדבר סוגיית המשאבים שיידרשו למשרד הכלכלה כדי לקבל אחריות על תחום חשוב זה.

<u>ייצוג של שני הצדדים לעסקה על ידי אותו המתווך</u>

השיח עם הציבור העלה קושי במקרה בו המתווך מייצג את שני הצדדים לעסקה גם יחד – את המוכר ואת הקונה. במדינות שונות פרקטיקה כזו נאסרה כליל עקב ניגוד העניינים שעלול להיווצר במצב שכזה, נוכח האינטרסים השונים של כל אחד מהצדדים.[22] במדינות אחרות – הפרקטיקה מותרת אך יש לקבל הסכמה בכתב משני הצדדים כדי לייצג ייצוג כפול שכזה.[23]

לעומת זאת, בישראל – הייצוג הכפול הוא המצב המקובל והנפוץ. כלומר, לא רק שייצוג כפול כזה מותר, הוא גם אינו דורש הסכמה מיוחדת.

מצב זה מעורר קושי ולפיכך מוצע לבחון שינוי של מצב זה.

<u>הטעיות לכאורה באופן פרסום הנכס</u>

שתי סוגיות נוספות שעלו מן הציבור נגעו להטעיות לכאורה באופן שבו נכסים מפורסמים לעיתים על ידי מתווכים.

הראשונה, פרקטיקה ולפיה מתווך עשוי לפרסם נכס למכירה מבלי לקבל לכך אישור מראש מבעליו. פרסום באופן זה יוצר תחושה כי המתווך נשכר לצורך מכירת הנכס. במצב זה, הקונה עשוי למצוא עצמו צורך שירותי תיווך מבלי שבעל הנכס התכוון במקור לשווק את הנכס באמצעות מתווך, על כל המשתמש מכך.

השנייה, פרסום מודעות של נכסים על ידי מתווכים בלי לציין במפורש שמדובר בנכס המפורסם על ידי מתווך. תופעה זו גורמת להטעיית הציבור, הסבור שמדובר בשיווק ישיר של הנכס על ידי בעליו, שאינו כרוך בעמלת תיווך.

שני מקרים אלו מעוררים מטבע הדברים קושי, ועשויים להטעות את הציבור. על כן, ההמלצה המקצועית היא לבחון דרכים למנוע ולהפסיק פרסומים שכאלה.

---

[22] בכמחצית ממדינות ארה״ב, בבריטניה ובהולנד

[23] בכמחצית מדינות ארה״ב, בקנדה ובגרמניה

סוגיות נוספות עלו מן הציבור

להלן יפורטו העומסים שעלו מן הציבור הכללי (המתווכים ובעלי העניין שאינם מתוך הממשלה) אשר לא זכו להמלצות ספציפיות, בין היתר עקב ההמלצה הכללית על ביטול האסדרה:

<u>טיב ההכשרה למתווכים</u>

על מנת להפוך למתווך אין צורך כיום בהכשרה מחייבת אלא בחינה בלבד. את ההכשרה ניתן לרכוש באחד מבתי הספר לתיווך או ללמוד למבחן באופן עצמאי. שלוש טענות עיקריות עלו מהציבור בנושא זה:

1. אין פיקוח על בתי הספר לתיווך כך שחלקם אכן מעניקים הכשרה מקצועית ראויה בתחום המקרקעין ותיווך במקרקעין, אך אחרים מתמקדים בטקטיקות שיווק מפוקפקות ומניפולציות שונות במטרה להגיע לסגירת עסקאות.[24]
2. אפקטיביות הבחינה, לגבי כך שהיא אינה באמת מכשירה באופן פרקטי את מי שנכנס לעסוק במקצוע ועוסקת בעיקר בחוק היבש. יצוין בהקשר זה כי על מנת להעלות את תוקף הבחינה הוכנסו בשנים האחרונות מושגי יסוד מתחום המקרקעין לנושאים עליהם נערכת הבחינה.
3. מרגע קבלת הרישיון, מתווכים אינם נדרשים לשמירה על כשירות מקצועית. כך למשל, מתווך יכול להתלות רישיונו באופן בלתי מוגבל בזמן כך שיחזור לעסוק במקצוע אחרי שנים רבות בלי שטרח להתעדכן בשינויים שעבר התחום, שינויים שבימינו קורים תדיר.[25] יתר על כן, לא נערכות השתלמויות מקצועיות לציבור העוסקים בתחום. יש לציין כי בשנה האחרונה נערכו על ידי הרשם שני כנסים מקצועיים לציבור המתווכים (ללא תשלום) על מנת לשפר את השירות הניתן להם.

עם זאת, עקב ההמלצה לביטול חובת ההכשרה כחלק מביטול הסדרת המקצוע, הערות אלה הפכו לא רלוונטיות.

<u>תיווך בנדל"ן עסקי</u>

[24] https://www.10.tv/news/81627

[25] מס' המתווכים שרישיונם מותלה על פי רצונם עומד כיום על 14,419.

חוק המתווכים הוא חוק צרכני במהותו. בחוק הגנת הצרכן הוגדר צרכן כמי שקונה נכס או מקבל שירות מעוסק במהלך עיסוקו לשימוש שעיקרו אישי. בפערי הכוחות שבין מתווך ללקוח הפרטי, נמצא האחרון בעמדת נחיתות מול המתווך. עם זאת, כאשר מדובר בנדל"ן עסקי, נראה כי תכלית החוק לא מתקיימת שכן במאזן הכוחות דווקא המתווך הוא הצד החלש ועמדה זו מנוצלת לא אחת לרעה כאשר מדובר בגורם עסקי.

שיתוף הציבור העלה כי מתווכים בתחום הנדל"ן העסקי מוצאים עצמם לא פעם מול שוקת שבורה כאשר על אף שהביאו לעסקת מכירה או שכירות, גורמים עסקיים לא חותמים על הסכם התיווך בשל תואנות לגבי ייפויי כוח והרשאות שונות (הגורם שמגיע לראות את הנכס אינו בעל הרשאה לחייב את התאגיד בחתימתו). במקרים אלה מדובר בניצול לרעה של החוק ושל ההגנה שהוא מספק ללקוח.

בשנים האחרונות דנו בתי המשפט מספר פעמים בסכסוכים שנתגלעו בין מתווך לבין לקוחות מסחריים.[26] במקרים אלו נקטו בתי המשפט בפרשנות רחבה המגמישה מאוד את הוראות החוק. בתי המשפט קבעו כי במקרים בהם בוצעה עסקת התיווך בין שני גופים מסחריים לא מדובר בלקוח "חלש" ולכן אין צורך להגן עליו. הנושא עלה גם בפרויקטים של התחדשות עירונית אשר מערבים עסקאות עם גורמים עסקיים הבקיאים בעסקאות נדל"ן העשויים לנסות לסגור עסקים מאחורי גבו של המתווך. בתי המשפט ערים אף הם למצב בעייתי זה ובמקרים שונים נשענו על "זעקת ההגינות" בהחלטתם להכיר ולו באופן חלקי בהתקשרות שלא גובתה בהסכם תיווך כתוב.

ביחס לעסקים קטנים, אשר לכאורה דומים יותר מבחינת פערי הכוחות לצרכן פרטי, בירור בסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה העלה כי לרוב עסקים קטנים מעדיפים לשכור נכס ולא לרכוש, ולכן הנושא פחות רלוונטי עבורם.

תיקונים להוראות הצרכניות שבחוק לא עמדו במוקד התהליך ולכן נושא זה לא נדון לעומק, אך נראה שיש מקום לשקול קביעת הוראות שימנעו או יצמצמו את הקושי שתואר לעיל.

---

[26] ע"א (מחוזית ת"א) 1183/08 **מטרופוליס ייזום השקעות ונכסים (המאה ה-13) בע"מ נ' הצלחת יחזקאל בע"מ** (19.8.2009); ע"א (מחוזי ת"א) 1691/09 **לנדאו נ' קראסן הייטס בע"מ** (24.6.2010); תא"מ (שלום כ"ס) 11-12-12790 **אפרתי נ' לוינר** (21.8.2014)

חלק ד' – תוצאות צפויות

<u>חיסכון כספי</u>

מדי שנה נבחנים כ-7,000 מועמדים בבחינות הרישוי, כאשר העלות לנבחן היא 501 ₪. מבין הנבחנים עוברים את הבחינות כ-3,800 נבחנים, מהם כ-3,000 מבקשים להצטרף למקצוע ומשלמים עבור תצהיר עו"ד וכן אגרה בסך 977 ₪ בעד רישיון ורישום בפנקס.[27] בנוסף, מדי שנה נדרשים כ- 21,000 מתווכים פעילים לחדש את רישיונם תמורת אגרה בסך 217 ₪.[28] בסך הכל, **עומדת כיום עלות מנגנון הרישוי לציבור המתווכים על קרוב ל-13.9 מיליון ₪ בשנה**, עלות אשר צפויה להיחסך במידה וההמלצה בעניין ביטול מנגנון הרישוי תיושם.

<u>קיצור ימי המתנה</u>

בהתאם למנגנון הרישוי הקיים כיום זמני ההמתנה הממוצעים עד לקבלת רישיון הם כדלהלן:

זמן המתנה למבחן – 45 ימים[29]

זמן המתנה לתוצאות המבחן – 14 ימים

זמן המתנה לרישום כמתווך – 30 ימים

במידה והמלצה בעניין ביטול מנגנון הרישוי תיושם, מתווך נדלן יוכל להתחיל לעבוד באופן מידי, כך שבסה"כ מדובר בקיצור משקי של **501,320 ימי המתנה** עד לכניסה לעיסוק.

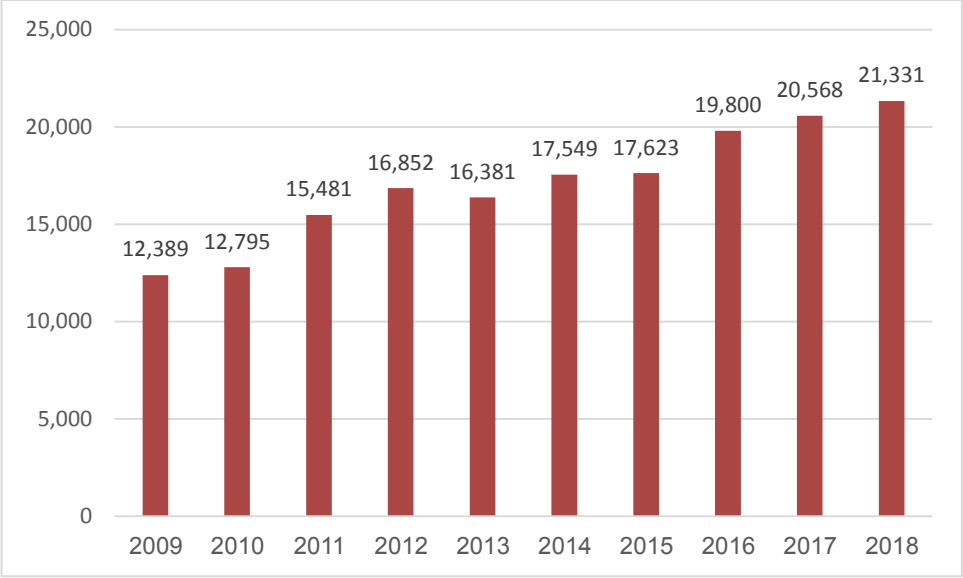
---

[27] לכך יש להוסיף את עלות הגשת המסמכים לצורך רישום לבחינה וקבלת הרישיון

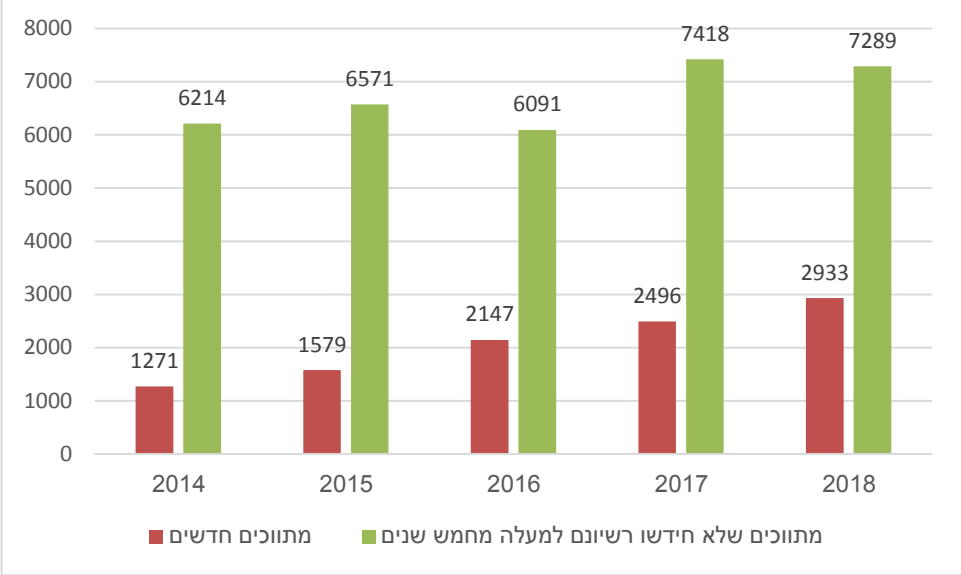
[28] אגרת הרישוי הופחתה בין השנים 2018-2019 בשיעור של 55% מ-482 ₪ ל-217 ₪

[29] זאת בהתאם לתדירות של 4 מועדי בחינה בשנה

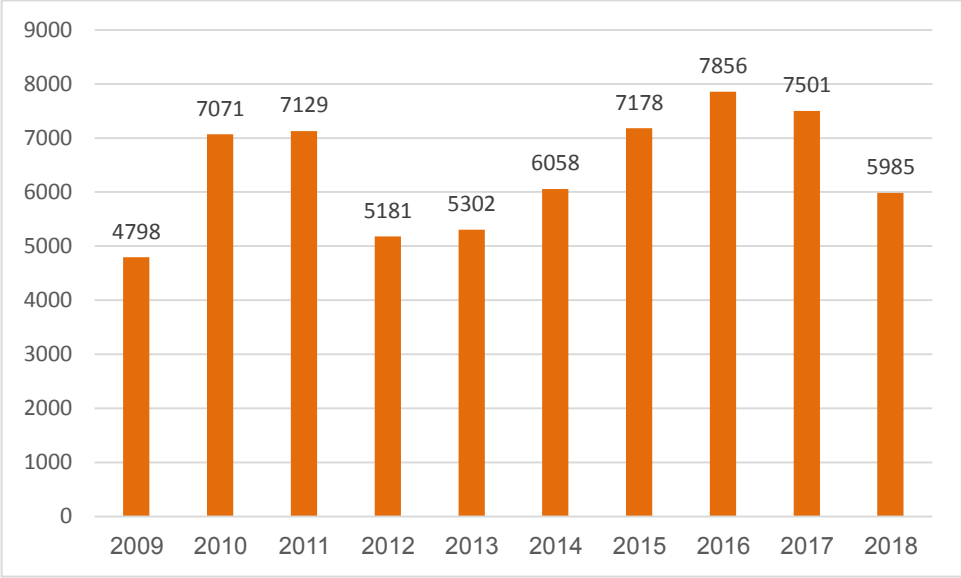
נספח א' – כמות מתווכים רשומים בין השנים 2009-2018



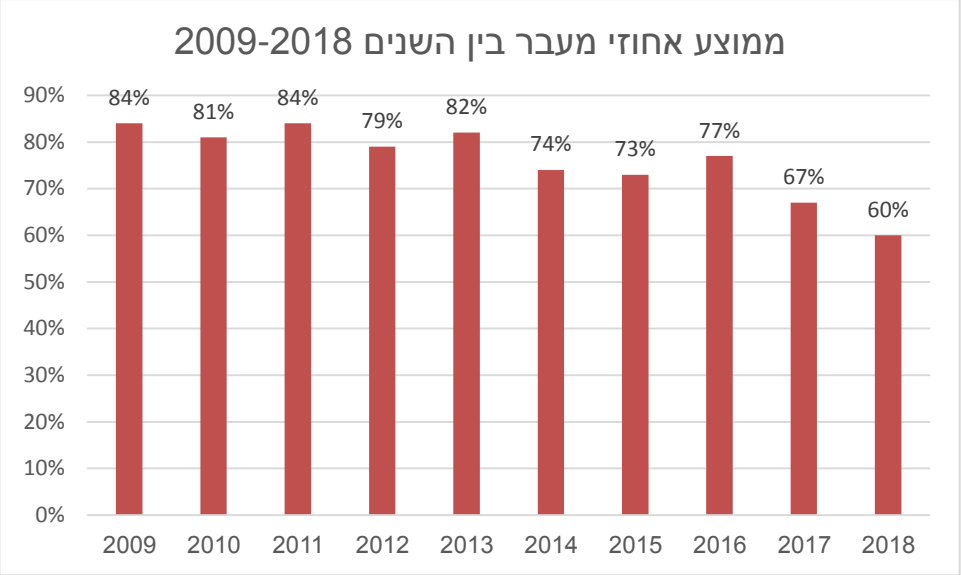
נספח ב' – התפלגות מתווכים שהצטרפו/ פרשו מהמקצוע בין השנים 2014-2018



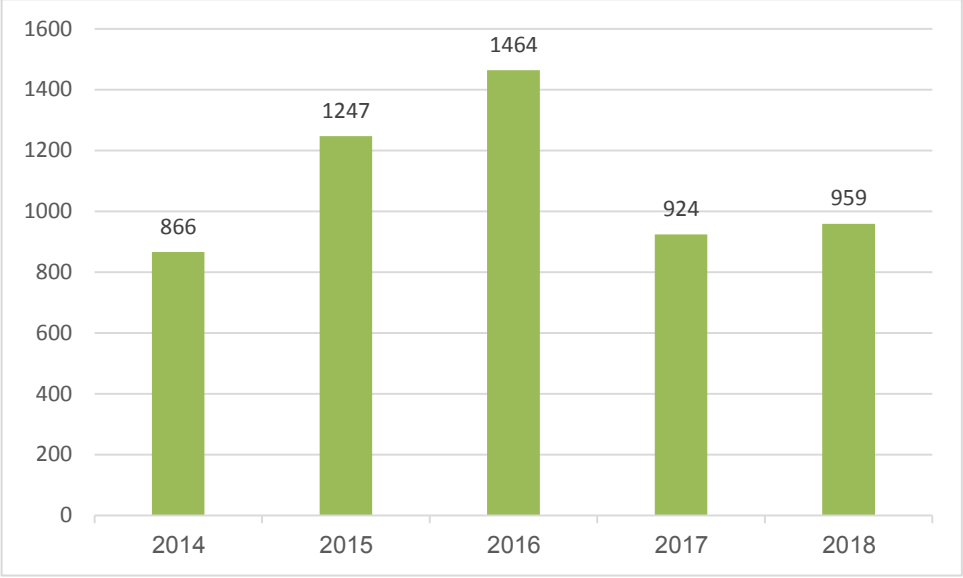
נספח ג' – כמות נבחנים במבחני רישוי בין השנים 2009-2018



נספח ד' – אחוזי מעבר של בחינות רישוי בתיווך נדל"ן בין השנים 2009-2018



נספח ה' – נבחנים שעברו את בחינות הרישוי אך לא הגישו בקשה לרישיון בתוך 5 שנים ממועד המבחן בין השנים 2014-2018



נספח ו' – הליך בירור תלונות משמעתי


1. קבלת תלונה
2ב. בקשה לקבלת תגובת הנילון
(21 יום להמצאת תגובה)
2א. הודעה למתלונן על סגירת תיק
3. קבלת תגובת הנילון
4ב. הודעה לנילון לקראת הגשת קובלנה
(14יום להמצאת תגובה)
4א.הודעה למתלונן ולנילון על סגירת תיק
5. קבלת תגובה נוספת מהנילון
6ב. הגשת קובלנה
6א. הודעה למתלונן ולנילון על סגירת התיק
7. ניהול ההליך בערכאה המשמעתית