



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

**מוגש לוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל
ועדת הכלכלה לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010**

ה' בשבט תשע"ב

29 בינואר, 2012

כתיבה: תמיר אגמון, עמי צדיק

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

www.knesset.gov.il/mmm

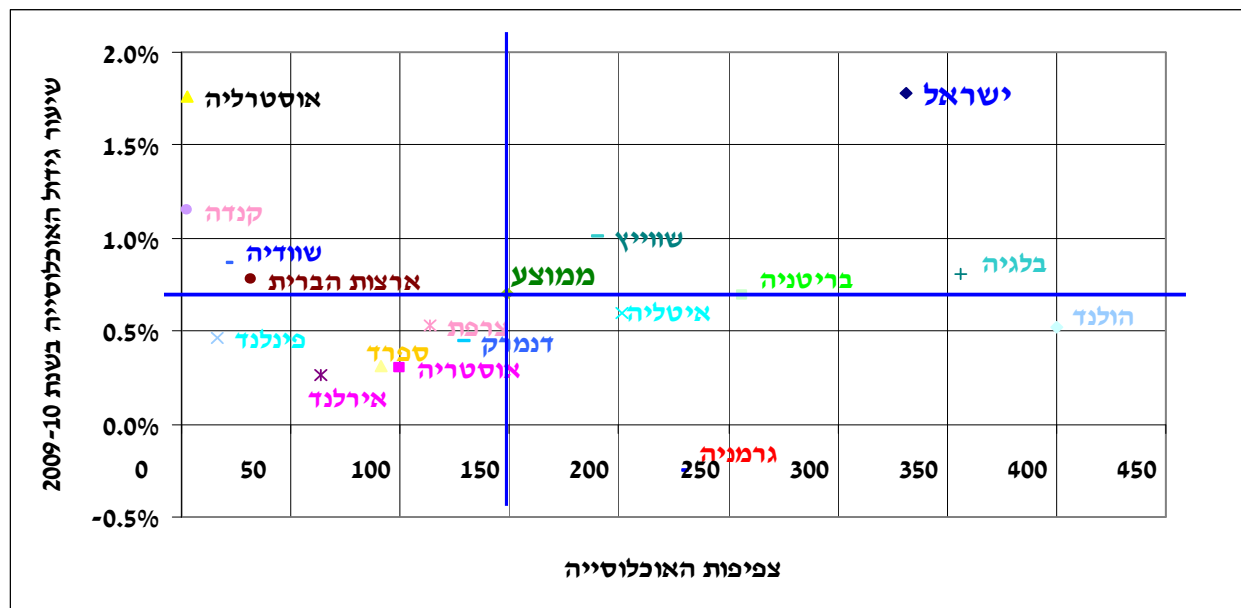
מסמך זה מוגש לקראת דיון ב-31 בינואר 2012 בוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה בנושא השינויים המוצעים בהיטל השבחה **בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010. המסמך עוסק** **בניתוח הכנסות מהיטל השבחה לעומת חלק היטל השבחה, בנטרול הציפיות של שווי הנכס לפני השינוי התכנוני** **ובמעבר משיטת המדרגות לשיטת המקפצה בחישוב היטל השבחה.**

1. רגולציה על בנייה בישראל

1.1. מאפיינים בישראל ובמדינות המפותחות

למדינת ישראל שני מאפיינים המובילים לצורך ברגולציה על תכנון ובנייה אשר תאפשר גידול מהיר יחסית בהיצע הדירות לצד ניצול יעיל של הקרקעות במדינה, כפי שמובא בתרשים 1 להלן.

תרשים 1 – צפיפות ושיעור גידול באוכלוסייה בישראל ובמדינות המפותחות (2010)¹



מהתרשים עולה כי ישראל מובילה בצפיפות אוכלוסייה ובשיעור גידול האוכלוסייה בעולם המפותח. ישראל ממוקמת ברבע הימני-עליון (צפיפות גבוהה ושיעור גידול גבוה), בעוד מדינות מפותחות רבות ממוקמות ברבע השמאלי-תחתון (צפיפות נמוכה ושיעור גידול נמוך). בהולנד ובבלגיה צפיפות האוכלוסייה גבוהה לעומת ישראל, אולם שיעור הגידול באוכלוסייה נמוך לעומת ישראל. להלן פירוט הפרמטרים בהשוואה לישראל:

צפיפות האוכלוסייה: מספר הנפשות לק"מ מרובע בישראל הוא מהגבוהים בעולם במערבי - כ-332 נפשות לקמ"ר לעומת ממוצע של 149 נפשות לקמ"ר במדינות המפותחות. הולנד היא המובילה בקרב המדינות המפותחות עם כ-400 נפשות לקמ"ר, ברוב המדינות המפותחות צפיפות האוכלוסייה נמוכה יחסית (חלק שמאלי בתרשים).

גידול האוכלוסייה: שיעור הגידול באוכלוסיית ישראל הוא מהגבוהים בעולם במערבי - כ-1.8% בשנה, לעומת ממוצע של כ-0.7% בשנה במדינות המפותחות. בחלק מהמדינות המפותחות שיעור הגידול השנתי של האוכלוסייה נמוך מ-0.5%, כמו ספרד, בלגיה, אירלנד ופינלנד. בגרמניה שיעור הגידול הוא אף שלילי ועומד על -0.25% בשנה.

מאפיינים אלו מעלים כי בהשוואה בין-לאומית ובראיית צרכי הדורות הבאים, הקרקע במדינת ישראל היא משאב ציבורי חיוני ביותר ויש לנקוט מדיניות פיתוח בת-קיימא.

¹ צפיפות אוכלוסייה: הלמ"ס, שנתון 2010, לוח 1-28 – צפיפות אוכלוסייה; שיעור גידול: OECD, [Population growth rates](#).



בנייה לא רוויה (כמו בתים צמודי-קרקע) ברשויות המקומיות, ובניית יישובים חדשים במקום בנייה בישובים קיימים, עשויים להביא לניצול לא יעיל של הקרקע ולהשפעות ציבוריות שליליות בכמה היבטים, לרבות:

היבט חברתי – ניצול לא יעיל של הקרקע במרכזי הערים עשוי להביא להתייקרות מחירי הדיור בגין ביקוש גבוה והיצע נמוך, וליצירת הפרדה במגורים בין שכבות שונות באוכלוסייה. בניית יישובים כפריים חדשים והרחבות בישובים כפריים קיימים, עשויות למשוך אליהם תושבים בעלי יכולת מערים סמוכות, ובכך להביא להחלשתן עקב הקטנה של הכנסות מארנונה באותן ערים וירידה באיכות מערכת החינוך המקומית.

היבט סביבתי – ניצול לא יעיל של קרקעות במרכזי ערים והרחבה ניכרת של יישובים כפריים עשויים להביא לפרבור על חשבון שטחים פתוחים ולנטיעות יתר תוך הגדלת זיהומי הסביבה.

היבט כלכלי – יעיל וחסכוני יותר לעודד בנייה למגורים, מסחר ותעשייה (לרבות התשתיות הנדרשות, כמו ביוב, מים וחשמל) באזורים עירוניים, מאשר לעשות כן בפרברים או ביישובים כפריים.

1.2. מצב הבנייה בפועל

בפועל, נתוני בניית הדירות בעשור האחרון יכולים ללמד על **ניצול לא יעיל של הקרקע**, לצד הגירה פנימית מכל המחוזות למחוז המרכז. טבלה 1 מפרטת את משקל הדירות בבנייני מגורים צמודי קרקע (בניינים עד ארבע דירות, לרבות וילות, וילות דו משפחתיות, קוטג'ים וקוטג'ים דו-משפחתיים) מסך התחלות הבנייה.

טבלה 1 – משקל דירות צמודות קרקע מסך התחלות בניית דירות בעשור האחרון²

שנה	מספר דירות			שטח דירות (באלפי מ"ר)		
	סך התחלות	צמודות קרקע	משקל	סך שטח	צמודות קרקע	משקל
2003	30,440	12,006	39.4%	4,451	2,153	48.4%
2004	28,904	11,135	38.5%	4,493	2,016	44.9%
2005	30,624	13,019	42.5%	4,772	2,328	48.8%
2006	29,161	12,732	43.7%	4,778	2,338	48.9%
2007	28,879	13,810	47.8%	4,854	2,614	53.9%
2008	31,292	14,210	45.4%	5,430	2,799	51.5%
2009	32,840	15,207	46.3%	5,810	2,959	50.9%
2010	36,671	15,648	42.7%	6,550	3,147	48.0%
ממוצע רב-שנתי	31,101	13,471	43.3%	5,142	2,544	49.5%

מהנתונים בטבלה עולה כי בממוצע רב-שנתי משקל הדירות צמודות קרקע מסך התחלות הבנייה עומד על כ-**43.3%**. דירות אלו הן בדרך כלל בעלות שטח גדול יותר בהשוואה לדירות בבתי מגורים, ולכן משקל שטח דירות צמודות קרקע מסך שטח התחלות בניית דירות גבוה יותר ועומד על כ-**49.5%**. נתון זה משקף את חוסר השימוש היעיל במשאב הקרקע - חלק ניכר מהבניינים נבנים עם מספר מועט של דירות תוך שימוש לא יעיל בקרקע.

טבלה 2 להלן מפרטת את מספר התחלות בניית דירות לפי מספר החדרים.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הבינוי בישראל 2010, [לוח 21 - בנייה למגורים: בניינים חדשים \(א\), דירות ושטח הבניינים](#).



טבלה 2 – התחלות בניית דירות לפי מספר החדרים³

שנה	עד 3 חדרים	אחוז	4 חדרים	אחוז	5 חדרים +	אחוז	סך הכול
2000	9,292	20.2%	18,652	40.6%	18,020	39.2%	45,964
2010	2,493	6.3%	15,624	39.4%	21,558	54.3%	39,675
שיעור השינוי	-73.2%		-16.2%		19.6%		-13.7%

מהנתונים עולה כי שיעור התחלות בניית דירות בנות עד 3 חדרים ירד מ-20.2% מסך התחלות הבנייה בשנת 2000 ל-6.3% בשנת 2010, שיעור התחלות בניית דירות בנות 4 חדרים ירד באופן מתון מ-40.6% בשנת 2000 ל-39.4% ב-2010 ושיעור דירות בנות 5 חדרים ומעלה עלה באופן חד מ-39.2% בשנת 2000 ל-54.3% בשנת 2010.

טבלה 3 להלן מפרטת את ההגירה הפנימית בין המחוזות בעשור האחרון.

טבלה 3 – הגירה פנימית לפי מחוז בשנים 2000 עד 2010 (באלפים)⁴

מחוז	נכנסים	יוצאים	מאזן הגירה נטו
צפון	303.3	335.4	-32.1
דרום	363.3	387.3	-24.0
ירושלים	193.1	244.9	-51.8
חיפה	283.2	303.4	-20.2
מרכז	773.4	628.2	+145.2
תל-אביב	595.2	648.4	-53.2
יהודה ושומרון	170.8	128.0	+42.8
סך-הכול	2,682.3	2,675.6	

מהנתונים בטבלה עולה כי בממוצע רב-שנתי היגרו כ-2.7 מיליון תושבים ממחוז למחוז (הנתונים אינם כוללים מעבר בין יישובים בתוך המחוז). בכל המחוזות ההגירה נטו היא שלילית, מלבד מחוז המרכז בו נרשמה הגירה נטו חיובית של 145.2 אלף תושבים בעשור האחרון, ומחוז יו"ש בו נרשמה הגירה חיובית של 42.8 אלף תושבים.

הנתונים בטבלאות לעיל יכולים ללמד כי למרות צפיפות האוכלוסייה הגבוהה בישראל, לצד שיעור הגידול המהיר באוכלוסייה, בעשור האחרון בניית הדירות בישראל מאופיינת כלהלן:

- מספר גבוה של דירות צמודות קרקע מסך התחלות הבנייה, המשקף חוסר ניצול יעיל של הקרקע;
- מעבר מהיר מבניית דירות עד 4 חדרים לדירות בנות 5 חדרים ומעלה. יש טענות כי רשויות מקומיות מגבילות בניית דירות קטנות ומעודדות בניית דירות גדולות בכדי למשוך אוכלוסייה חזקה;
- הגירה מכל המחוזות כמעט (מלבד מחוז יו"ש) למחוז המרכז.

נראה כי קיים יחס תחלופה⁵ בין הצורך לאפשר גידול מהיר בבניה למגורים (בשל הגידול המהיר יחסית באוכלוסייה) לבין הצורך בניצול יעיל של הקרקעות (בשל צפיפות האוכלוסייה הגבוהה). רגולציה תכנונית נועדה לאפשר את קיום שתי המשימות יחד, קרי מענה לביקושים בשל הגידול באוכלוסייה לצד שמירה של הקרקעות והשטחים הפתוחים למען הדורות הבאים.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בינוי 2010, [לוח 7 - התחלת בניית דירות לפי מספר חדרים](#).

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2010, [לוח 2.17 - הגירה פנימית בין יישובים לפי מחוז](#). נתוני ההגירה הפנימית מלמדים על הגירה שלילית גם ממחוז תל-אביב, ככל הנראה בגין חוסר בהיצע דירות ולא בגלל חוסר משיכה.

⁵ יחס תחלופה: מצב בו השגת מטרה א' באה על חשבון השגת מטרה ב'.



בראייה כלכלית ולשמירת הקרקעות לדורות הבאים, יש לשקול רגולציה קפדנית על תכנון ובנייה, לרבות על-ידי רישוי, מיסוי ופיקוח במטרה לעודד עירוניות וניצול יעיל של משאב הקרקע. ואכן, גורמי התכנון מנסים לעודד עירוניות בתוכניות המתאר הארציות (תמ"א). כך, תמ"א 35 מעודדת בנייה בערים ונאמר בה: "המשך הבנייה בצפיפויות נמוכות וההתארגנות המרחבית במספר רב של יישובים קטנים תקטין מאד את אפשרות השימוש בתחבורה ציבורית לכל צורותיה ותגביר את מגמות ההיבדלות והקיטוב המרחבי של קבוצות אוכלוסייה ברמות שונות של החברה הישראלית. מגמת הפרבור המפוצל עלולה אף להתחזק בשנים הבאות בהיעדר בקרה תכנונית שיטתית."⁶ גם תמ"א 38 מעודדת הגדלת הצפיפות בבניינים קיימים בערים.

בשנת 2006 תוקן חוק התכנון והבנייה כך שניתן להעביר חלק מסמכויות הוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות לאחר שיעברו הסמכה (תיקון 76). אולם, עד כה הוסמכו רק 12 מתוך 119 ועדות מקומיות.⁷ לפי דוח ועדת ברנע, נראה כי אחת הבעיות היא היעדר תקציבים וכוח אדם בוועדות המקומיות, כך שאכן יוכלו לעמוד בתנאי ההסמכה.⁸ ייתכן גם שלוועדות המקומיות אין מספיק תמריצים לפעול לקבלת הסמכה. בהצעת חוק התכנון והבנייה הנידונה כעת בוועדה המשותפת לוועדת הפנים והגנת הסביבה ולוועדת הכלכלה, מוצע לבזר סמכויות לוועדות המקומיות, מתוך מטרה להאיץ את תהליך התכנון.⁹ לדברי נציג משרד האוצר, מינהל תכנון במשרד הפנים יבצע בעתיד סקר ועדות מקומיות אשר ימפה את הצרכים הקיימים, באופן מעמיק יותר מהבדיקה שערכה ועדת ברנע, ולאחר מכן ניתן יהיה להבין טוב יותר את הדרכים לשיפור עבודת הוועדות המקומיות. כמו כן, בתקציב ליישום הרפורמה, יש תקציב ייעודי שנועד לסייע לחיזוק ועדות מקומיות חלשות.¹⁰

לדברי גב' איריס האן, מהחברה להגנת הטבע, נשאלת השאלה האם ביזור סמכויות לוועדות המקומיות יחזק את התופעות השליליות בבנייה למגורים אשר פורטו לעיל. לעיתים, רשויות מקומיות, באמצעות הוועדות המקומיות, מעודדות בנייה צמודת קרקע ובזבזנית, תוך בנייה פרברית על פני בנייה במרכזי היישובים. הוועדות המחוזיות הן אלו שדואגות לא פעם לעמידה בצפיפויות הנדרשות. כך גם לגבי גודל הדירות – רצון הרשויות לעודד בעיקר בניית דירות גדולות. העיקרון היסודי של הרפורמה, תכנית אחת בוועדה אחת, עשוי להסיר את הבקרה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי בנושאים תכנוניים.¹¹

יש לציין כי הצעת החוק מכירה בקושי זה ובמענה לכך, קובעת כי **התכנון המקומי יהיה כפוף לתוכנית כוללת שתאושר למרחבי התכנון השונים, על-ידי הוועדה המחוזית, כך שתאפשר שמירה על אינטרסים ציבוריים, על-ידי הוועדה המחוזית, לצד גמישות תכנונית, על-ידי הוועדה המקומית.** תוכנית זו אמורה לעגן במפורש את עקרונות התכנון הנוגעים לאינטרסים ציבוריים שונים, לרבות שטחים פתוחים, שטחים המיועדים לשימושים ציבוריים ודיוור בר השגה. לצד עקרון זה, נשמרים מנגנוני פיקוח ובקרה על הוועדה המקומית, בין היתר, על-ידי הוועדה המחוזית ושר הפנים.

יש על-כן לשקול יצירת תמריצים כלכליים לרשויות המקומיות, כגון באמצעות היטלי השבחה, אשר יובילו לניצול יעיל של הקרקע בהיבטים השונים של השימוש היעיל בקרקע. בסעיפים הבאים להלן מפורטת בחינה של הרגולציה הכלכלית, העוסקת בהיטל השבחה.

⁶ תמ"א 35, הוראות התוכנית – דברי הסבר, מהדורת 25 בנובמבר 2005. ראו להרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [השלכות החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד](#), שירי בס ספקטור, נובמבר 2011.

⁷ תל-אביב יפו, חיפה, חולון, נתניה, רמת גן, הרצליה, נס ציונה, עפולה, קריית טבעון, להבים ושוהם.

⁸ דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, בראשות פרופ' אמיר ברנע, דצמבר 2011. שם.

⁹ אמיר רשף, רפרנט תכנון ומי"י, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואל, 26 בינואר 2012.

¹¹ איריס האן, מנהלת תחום מחקר במכון דמותה של ארץ (דש"א), החברה להגנת הטבע, דואל, 22 בינואר 2012.



2. היטל השבחה

2.1. ועדות תכנון ובנייה

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן החוק), קובע מסגרת היררכית של מוסדות תכנון: המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 6 ועדות תכנון ובנייה מחוזיות ו-119 ועדות תכנון ובנייה מקומיות (כולל ועדות מקומיות ברשויות המקומיות, ועדות מרחביות וועדות תעשייתיות).¹² כל תוכנית הכרוכה בשינויים בתוכניות הבנייה שהותוו בתוכנית בניין עיר (תב"ע) דורשת את אישור הוועדה המחוזית. תוכניות שלא דורשות שינויים כאלה מאושרות בוועדות המקומיות. המועצה הארצית מופקדת על תכנון תוכניות מתאר ארציות (תמ"א) ומתן המלצות לממשלה לאשרן, ועל אישור תוכניות מחוזיות.

2.2. היטל השבחה

היטל השבחה משולם לוועדה המקומית בשל השבחה במקרקעין. ההיטל מוטל על בעל נכס בגין השבחה שנוצרת לו – היינו, עליית ערכו. התפיסה העומדת בבסיס היטל זה היא תפיסה של אחריות חברתית וצדק חלוקתי, הדוגלת בשיתוף הציבור ברווח שנוצר לפרט כתוצאה מפעילות תכנונית.

לפי סעיף 196א בחוק התכנון והבנייה, ועדה מקומית גובה היטל השבחה לפי המפורט בתוספת השלישית לחוק. לפי התוספת השלישית, "השבחה" נובעת כתוצאה מ"עליית שוויה של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". לפי סעיף 3 בתוספת השלישית, שיעור ההיטל עומד על 50% מההשבחה. לפי החוק, "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התוכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תוכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה".

ההכנסות מהיטל השבחה מיועדות למימון פעילות הוועדות המקומיות ולפיתוח, ונובעות משני מקורות: גביית היטל השבחה בשיעור של 50% מההשבחה כפי שפורט לעיל; העברת חלק היטל השבחה בשיעור של 10% מהתקבולים של הרשות למקרקעי ישראל (להלן רמ"י), בין אם היתה השבחה ובין אם לאו.

היטל השבחה מוצמד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה, הנמוך ביניהם. שמאי מקרקעין הוא שקובע את גובה ההשבחה שנוצרה בעקבות האירוע שגרם לעליית ערך המקרקעין. במידה והוגש ערעור על-ידי בעל המקרקעין, השומה הסופית תיקבע באמצעות מינוי שמאי מכריע (מתוך רשימה סגורה של שמאים מכריעים) אשר קובע את ההשבחה. בעל המקרקעין רשאי לערער לוועדת ערר על קביעת השומה המכרעת.

בנוסף להיטל השבחה המשולם כאמור לוועדות המקומיות, משלם בעל דירה או מקרקעין מס שבח מקרקעין בגין עליית הערך בין מועד הקנייה למועד המכירה.¹³ משלם היטל השבחה יכול לנכות את ההוצאה מתשלום מס שבח מקרקעין. ההבדלים העיקריים בין היטל השבחה למס שבח מקרקעין הינם:

אופי המס: היטל השבחה נגבה בגין עליית ערך הדירה או המקרקעין כתוצאה משינוי תכנוני, מס שבח מקרקעין נגבה כתוצאה מעלייה כללית של שווי הנדל"ן.

ייעוד ההכנסה: היטל השבחה נועד לכסות את הוצאות הוועדות המקומיות ועל-כן מדובר בהכנסה "צבועה", מס שבח מקרקעין מנותב לאוצר המדינה ככל מס אחר.

¹² טל רשף, מנהל אגף מוסדות תכנון ארציים ומזכיר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים, דואל, 11 באוגוסט 2011.
¹³ מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2009-2010, פרק 10 - מיסוי מקרקעין וענף הנדל"ן למגורים, מרס 2011.



2.3. ירידת שווי בגין שינוי תכנוני

לפי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, יכול בעל נכס לתבוע פיצויים מהוועדה המקומית בגין ירידת שווי אשר נגרמה עקב שינוי תכנוני. בניגוד להיטל השבחה, העומד כאמור על 50% משווי ההשבחה בגין השינוי התכנוני, במקרה של פיצויים, מדובר ב-100% מהירידה בשווי הנכס. גם במקרה זה, ירידת שווי הנכס נקבעת על-ידי שמאי המקרקעין של הצדדים, ובהיעדר הסכמה - על-ידי שמאי מכריע.

3. פער הכנסות בין הרשויות המקומיות מהיטל השבחה וחלף

3.1. הכנסות הרשויות המקומיות מהיטל השבחה

רוב ההכנסות מהיטל השבחה הינן ברשויות מקומיות באזור המרכז שכן באזור יש ישנן קרקעות פרטיות רבות ושווי הקרקע גבוה יותר, ולכן שינוי ייעוד קרקע מיעוד חקלאי ליעוד אחר מביא להשבחה גבוהה יחסית. לעומת זאת, באזורי הפרפריה, רוב הקרקעות הן בבעלות המדינה, וכאשר רמ"י מחכירה את הקרקע היא מעבירה לרשות המקומית **חלף היטל השבחה** בשיעור של 10% מהתקבולים. החלף משולם על-ידי רמ"י על כל עסקה של מכירת קרקע בתחומי רשות מקומית. הרשות המקומית עושה שימוש בתקבולי החלף לשם פיתוח קרקעות בתחומה.

טבלה 4 מציגה את סך ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה ברשויות המקומיות.

טבלה 4 - הכנסות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה של הרשויות המקומיות (במיליוני ₪)¹⁴

שינוי 2010-2008	משקל 2010	2010	2009	2008	סוג רשות
44.3%	83.9%	2,222.0	1,403.8	1,539.9	עיריות
26.2%	11.1%	294.5	197.1	233.4	מועצות מקומיות
3.7%	4.9%	130.4	127.7	125.8	מועצות אזוריות
39.4%	100%	2,646.9	1,728.5	1,899.1	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2010 מהיטל השבחה ומחלף עמד על כ-2.64 מיליארד ש"ח, כ-84% מתוכם הגיעו לעיריות, כ-11% למועצות המקומיות וכ-5% למועצות האזוריות. לפי נתוני משרד הפנים, בשנת 2010 קיבלה העיר תל אביב-יפו כ-366 מיליון ש"ח מהיטל השבחה ומחלף, כ-14% מסך הכנסות הרשויות המקומיות. בין השנים 2008 ו-2010 גדלו ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף בכ-39.4%. טבלה 5 להלן מציגה את סך ההכנסות מהיטל השבחה בלבד ברשויות המקומיות.

טבלה 5 - הכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות (במיליוני ₪)¹⁵

שינוי 2010-2008	משקל 2010	2010	2009	2008	סוג רשות
33.9%	86.6%	1,873.7	1,260.9	1,398.9	עיריות
13.9%	11.2%	241.5	173.2	211.9	מועצות מקומיות
-36.2%	2.2%	47.6	74.6	74.7	מועצות אזוריות
28.3%	100%	2,162.8	1,508.6	1,685.5	סך הכול

¹⁴ יובל לוי, מנהל תחום ביקורת ראיית חשבון, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דואל, 16 בינואר 2012.

¹⁵ שם. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2010 מהיטל השבחה עמדו על כ-2.16 מיליארד ש"ח, כ-86.6% מתוכם הגיעו לעיריות, כ-11.2% למועצות המקומיות וכ-2.2% למועצות האזוריות. בין השנים 2008 ו-2010 גדלו ההכנסות מהיטל השבחה בכ-28.3%. טבלה 6 מציגה את ההכנסות מחלף היטל השבחה ברשויות המקומיות.

טבלה 6 – הכנסות מחלף היטל השבחה בשנים האחרונות (במיליוני ש"ח)¹⁶

סוג רשות	2008	2009	2010	משקל 2010	שינוי 2008-2010
עיריות	141.0	142.9	348.3	71.9%	147%
מועצות מקומיות	21.5	23.9	53.0	10.9%	147%
מועצות אזוריות	51.1	53.1	82.8	17.1%	62%
סך הכול	213.6	219.9	484.1	100%	127%

מהנתונים בטבלה עולה כי מאז שנת 2008 חל גידול ניכר בהכנסות הרשויות המקומיות מחלף היטל השבחה המשולם על-ידי רשות מקרקעי ישראל. מגמה זו כרוכה בשני גורמים: הגידול החד בשיווק קרקעות על-ידי רמ"י; הגידול החד במחירי הדירות מאז תחילת שנת 2008 (שכן מחירי הקרקע נגזרים ממחירי הדירות).¹⁷ ההכנסות בשנת 2010 מחלף עמדו על כ-484 מיליון ש"ח, כ-71.9% מתוכם הגיעו לעיריות, כ-10.9% למועצות המקומיות וכ-17.1% למועצות האזוריות. בין השנים 2008 ו-2010 גדלו ההכנסות מחלף בכ-127%. לפי נתוני האוצר, הכנסות הרשויות מחלף היטל השבחה בשנת 2011 המשיכו לגדול והגיעו לכ-590 מיליון ש"ח.

בסיכום טבלאות 4-6 לעיל ניתן לראות כי ההכנסות מהיטל השבחה היוו בשנת 2010 כ-81.7% מסך ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף, וההכנסות מהחלף בלבד באותה שנה היוו כ-18.3% מסך ההכנסות.

טבלה 7 להלן מציגה את התפלגות ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף בשנים האחרונות לפי מחוזות.

טבלה 7 - התפלגות ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה לפי מחוזות (במיליוני ₪)¹⁸

מחוז	2008	2009	2010	משקל 2010	אוכלוסייה באלפים	ב- %
מרכז	932.8	871.1	1,325.7	50.1%	1,855	24.1%
תל אביב	618.9	459.1	791.6	29.9%	1,285	16.7%
ירושלים	100.7	154.5	195.2	7.4%	945	12.3%
חיפה	85.1	91.5	137.2	5.2%	913	11.9%
דרום	75.5	65.8	105.4	4.0%	1,107	14.4%
צפון	85.8	84.0	90.5	3.4%	1,279	16.6%
יו"ש	0.3	2.6	1.2	0.0%	311	4.0%
סך-הכול	1,899.1	1,728.5	2,646.9	100.0%	7,695	100%

מהנתונים בטבלה עולה כי הרשויות המקומיות במחוז המרכז קיבלו 50.1% מההכנסות מהיטל השבחה ומחלף, הרשויות המקומיות במחוז תל אביב קיבלו 29.9% ויחד 80% מסך הכנסות היטל השבחה וחלף, לעומת חלקן באוכלוסייה העומד על כ-41%. הרשויות המקומיות ביתר המחוזות - ירושלים, חיפה, דרום, צפון ויו"ש - קיבלו בשנת 2010 כ-20% מסך ההכנסות מהיטל השבחה וחלף, לעומת חלקן באוכלוסייה העומד על כ-59%.

¹⁶ אמיר רשף, רפרנט תכנון וממ"י, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואל, 15 בינואר 2012.

¹⁷ ראו להרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור וניתוח העלייה במחירי הדיור, תמיר אגמון, אוקטובר 2010.

¹⁸ יובל לוי, מנהל תחום ביקורת ראיית חשבון, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דואל, 16 בינואר 2012. אוכלוסייה: הלמ"ס, שנתון 2010, לוח 2.8 – אוכלוסייה לפי מחוז.



יש לציין כי הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין וממכירת קרקעות מדינה משתנות באופן חד בין תקופות שפל בענף לבין תקופות גאות. טבלה 8 להלן מפרטת את הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין בשנים האחרונות.

טבלה 8 – הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין בשנים האחרונות (במיליארדי ש"ח)¹⁹

שנה	מס רכישה	מס שבח	אחר	סה"כ
2007	3.0	2.3	0.5	5.8
2008	3.1	2.4	0.1	5.6
2009	2.9	1.8	0.0	4.7
2010	4.2	2.7	0.0	6.9
2011	4.3	3.3	0.1	7.7

מהנתונים בטבלה עולה כי הכנסות המדינה בשנת 2011 ממיסי מקרקעין הסתכמו בכ-7.7 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור נומינלי חד של 65% לעומת שנת 2009. בנוסף להכנסות המדינה ממיסים, רשות מקרקעי ישראל מעבירה לאוצר המדינה את ההכנסות ממכירת קרקע (בניכוי הוצאות הרשות). בשנת 2011 חל גידול חד בהכנסות ממכירת קרקע והן הסתכמו בכ-4.6 מיליארד ש"ח.²⁰

3.2. נקודת איזון בהכנסות הרשויות המקומיות בין היטל השבחה לחלף

פער הכנסות הרשות המקומית בין היטל השבחה בשיעור של 50% על קרקע פרטית לבין היטל בסך 10% מהתקבולים ממכירת קרקעות מדינה, יוצר נקודת איזון בהכנסות הרשויות המקומיות כמפורט בטבלה 9.

טבלה 9 – נקודת איזון בין היטל השבחה בשיעור של 50% לבין חלף היטל השבחה בשיעור של 10% מהנכס

מחיר	נמוך	איזון	גבוה
מחיר לפני השינוי התכנוני (באלפי ש"ח)	100	100	100
מחיר לאחר השינוי התכנוני (באלפי ש"ח)	110	125	500
השבחה (באלפי ש"ח)	10	25	400
שינוי ב-%	9%	20%	80%
היטל השבחה (באלפי ש"ח)	5	12.5	200
חלף היטל השבחה (באלפי ש"ח)	11	12.5	50

מניתוח נקודת האיזון בטבלה עולה כי נקודת האיזון הינה 20% מהמחיר לאחר השבחה – במקרה זה הכנסות הרשות המקומית מהיטל השבחה ומחלף הן זהות. במקרה של השבחה גבוהה יותר, הכנסות הרשות המקומית מהיטל השבחה גבוהות באופן משמעותי בהשוואה להכנסות מחלף היטל השבחה. פער זה יוצר מצב בו רוב ההכנסות מהיטל הן ברשויות מקומיות בהן מתקיימים שני תנאים: קיים מרכיב גבוה של קרקעות פרטיות, ושווי המקרקעין גבוה יחסית (ולכן שינוי ייעוד מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה גורם להשבחה גבוהה יחסית). ואכן, מנתוני ההכנסות בטבלה 7 לעיל עולה כי למעלה מ-80% מהכנסות היטל השבחה וחלף מגיעים לרשויות המקומיות במחוז המרכז ובמחוז תל-אביב.

¹⁹ מינהל הכנסות המדינה, **דוחות שנתיים**, שנים שונות. נתוני 2011: משרד האוצר, החשב הכללי, הודעה לעיתונות, 10 בינואר 2012.

²⁰ משרד האוצר, החשב הכללי, הודעה לעיתונות, 10 בינואר 2012.



לפי אומדנים, השבחה ממוצעת גבוהה משמעותית מ-20% מהשווי לאחר השבחה, ועל-כן בדרך כלל ההכנסות מהיטל השבחה על קרקע פרטית גבוהות יותר בהשוואה לחלף היטל השבחה על קרקעות מדינה.²¹ יחד עם זאת, הוצאות הפיתוח של הרשות המקומית במקרה של היטל השבחה גבוהות יותר מאשר במקרה של חלף היטל השבחה (במקרה זה רשות המקרקעין עוסקת בפיתוח), ועל-כן במקרה של קרקעות מדינה הרשות המקומית מקבלת פחות הכנסה בגין השבחה, אך גם הוצאותיה פחותות.

בחישוב נקודת האיזון בין הכנסות מהיטל השבחה לבין הכנסות מחלף יש לקחת בחשבון את מכלול היחסים בין רמ"י לבין הרשויות המקומיות, כלהלן: רמ"י עוסקת בתכנון ובפיתוח ברשויות המקומיות בהוצאה של מאות עד מיליארדי ש"ח בשנה מעבר לאגרות ולהיטלים; רמ"י מקצה קרקע לרשויות המקומיות בדמי חכירה סמליים או בשיעורים מופחתים; רמ"י נמנעת מהגשת תביעות פיצויים בגין פגיעה במקרקעין לפי סעיף 197 לחוק. כמו כן, רמ"י מעניקה קדמי מימון²² לטובת האצת פרויקטי פיתוח לרווחת הציבור, עוסקת בשמירה על הקרקע טרם השיווק, מממנת פרויקטי תשתית לאומיים כגון טיפול במצוק החופי, הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, השקעה בפיתוח ושימור השטחים הפתוחים. בנוסף, מלבד כספי חלף היטל השבחה, רמ"י מממנת שדרוג תשתיות בשכונות ותיקות, פיתוח שטחי ציבור פתוחים (שצפ"ס) ובניית מבני ציבור. מלבד המימון על-ידי רמ"י, קיימים מנגנונים אחרים של המדינה המסייעים לרשויות מקומיות הנתקלות בקשיים במימון עלויות פיתוח, בעיקר משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים.²³

יש לציין כי פערי ההכנסות לתושב ברשויות המקומיות הם גבוהים ביותר. רשויות מקומיות עם אזורי תעסוקה מועטים ועם הכנסות נמוכות של ארנונה מעסקים, מתקשות לממן את הוצאותיהן ומפתחות תלות במענקי איזון. מנגד, רשויות מקומיות עתירות אזורי תעסוקה ועם הכנסות גבוהות מארנונה מעסקים (בעיקר במרכז הארץ), מצליחות לפתח רמת שירותים גבוהה לתושבים, המהווה גורם משיכה עבור תושבים מכל אזורי הארץ.²⁴ זהו אחד הגורמים המשפיעים על החלטות שינוי מגורים והגירה פנימית של משקי בית. הפער בהכנסות מהיטל השבחה, המיועד כאמור לצורכי פיתוח, מוסיף גם הוא לפערים הרחבים הקיימים בין הרשויות המקומיות.

מנגד, רמ"י מעניקה הנחות בקרקע באזורי עדיפות על מנת להזיל את מחירי הדיור והקרקע לתעסוקה, מסחר, תעשייה ומלונאות, כדי לסייע לרשויות בעלות הכנסות נמוכות מארנונה. בנוסף לכך, משרד הבינוי והשיכון מסבסד עלויות פיתוח באזורי פיתוח.²⁵

לכאורה, נוכח האמור בשתי הפסקאות האחרונות – לא ניתן להסיק מסקנה ברורה לגבי השפעת חלף היטל השבחה על הפערים בין רשויות. אולם עמדת מרכז השלטון המקומי הינה העדפת היטל השבחה תוך ביטול החלף, או לחלופין העלאת שיעור החלף.²⁶

4. השפעות השינוי המוצע בנטרול ציפיות

4.1. תיאור השינוי

כיום, וגם לפי הצעת החוק, חישוב היטל השבחה נעשה על-פי הערכת שווי הקרקע לפני ואחרי השינוי התכנוני. כיום החישוב נעשה לפי שווי השוק ואילו בהצעת החוק מוצע לחשב את שווי הקרקע לפני השינוי התכנוני מבלי לקחת בחשבון ציפיות של בעלי הקרקע בגין שינוי עתידי. לדברי נציג משרד האוצר, שינוי זה מכוון, בין היתר,

²¹ אוהד דנוס, יו"ר לשכת שמאי המקרקעין בישראל, פגישה, 5 בינואר 2012, וכן בפרוטוקול מס' 46 מישיבת הוועדה המשותפת של וועדת הפנים והגנת הסביבה ושל וועדת הכלכלה לדיון בהצ"ח התכנון והבניה התשי"ע-2010.

²² קדם מימון: מימון של הפרויקט על-ידי רמ"י או המדינה והחזר המימון בעתיד מתקבולי השיווק.
²³ אמיר רשף, רפרנט מקרקעין ותכנון, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואל, 26 בינואר 2012. עו"ד ינקי קוינט, היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 25 בינואר 2012.

²⁴ להרחבה ראו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות, תמיר אגמון, פברואר 2010.

²⁵ אמיר רשף, רפרנט מקרקעין ותכנון, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואל, 26 בינואר 2012.

²⁶ עו"ד נתן מאיר, יועץ משפטי, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 10 בינואר 2012.



לקרקעות חקלאיות ונועד למתן סחר ספקולטיבי בקרקעות אלו מתוך ציפייה לשינוי ייעודן ובכך להביא להפחתה בתנודתיות המחירים.²⁷ טבלה 10 להלן מציגה את חישוב היטל השבחה עם מרכיב הציפיות ובלעדיו.

טבלה 10 - ניתוח השינוי המוצע לנטרול הציפיות בעת קביעת היטל השבחה (באלפי ₪)²⁸

במרכז	בפריפריה	נתון
40	20	שווי של קרקע חקלאית ללא מרכיב הציפיות
200	80	שווי שוק של קרקע חקלאית כולל מרכיב הציפיות
1,600	300	שווי קרקע חקלאית לאחר שינוי ייעוד לקרקע למגורים
1,400	220	השבחה כולל מרכיב ציפיות (220=300-80)
700	110	היטל השבחה כולל מרכיב ציפיות
1,560	280	השבחה ללא מרכיב ציפיות (280=300-20)
780	140	היטל השבחה ללא מרכיב ציפיות
11%	27%	שיעור הגידול בהיטל השבחה בגין השינוי המוצע

מהניתוח בטבלה לעיל עולה כי כאשר שווי הקרקע גבוה, כמו במרכז הארץ, ושינוי תכנוני צפוי להביא להשבחה גבוהה יחסית, **ההשפעה של נטרול הציפיות היא נמוכה יחסית**. לעומת זאת, כאשר שווי הקרקע נמוך יחסית, כמו באזורי פריפריה, ושינוי תכנוני צפוי להביא להשבחה מתונה יחסית, ההשפעה של נטרול ציפיות היא גבוהה יחסית. אולם, יש לזכור כי בפריפריה רוב השינויים התכנוניים הם באדמות מדינה בהן מדובר בחלף היטל השבחה כאחוז משווי הנכס לאחר השינוי, ועל-כן נטרול הציפיות כלל לא משפיע על גובה ההיטל.

לגבי פיצויים לפי סעיף 197 בחוק, השפעת נטרול הציפיות כפי שמוצע לא צפויה להביא לשינוי משמעותי. החוק בסוגיה זו אינו ברור. פסיקת ועדות ערר ובתי המשפט כפי שהתפתחה בסוגיה זו אפשרה התחשבות בציפיות באופן מוגבל בלבד – כאשר קיימת וודאות לשינוי ייעוד או, לכל הפחות, ציפייה סבירה בנסיבות העניין.²⁹ השינוי המוצע יבהיר את המצב המשפטי הקיים וצפוי להביא להקטנת חיכוכים משפטיים והתדיינויות ארוכות ויקרות, בגין צמצום העילה לתביעות פיצויים מוגדלות.

יש לציין כי בבדיקה שערכנו במשרד הפנים עולה כי אין בנמצא ריכוז נתונים על סכומי הפיצויים אשר משלמות וועדות מקומיות ברחבי הארץ בגין סעיף 197.

לדברי מר אוהד דנוס, יו"ר לשכת שמאי המקרקעין, עיקר השפעת נטרול הציפיות הינו לגבי פיצויים בגין הפקעות, בעיקר הפקעות הנעשות על-ידי גופי תשתית.³⁰

4.2. השפעות עיקריות

בעלי קרקעות והיזמים: נטרול הציפיות צפוי להביא לעליה בהיטל השבחה שיידרשו בעלי הקרקעות לשלם (שיעור עלייה גבוה יותר ככל ששווי הקרקע לאחר ההשבחה נמוך יותר), וממילא לירידה בהכנסותיהם. במקרה

²⁷ אמיר רשף, רפרנט מקרקעין ותכנון, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחה, 15 בינואר 2011.

²⁸ הדוגמאות לעיל מבוססות על שיקוף של מחירים שגורים בפריפריה ובמרכז הארץ. אוהד דנוס, יו"ר לשכת שמאי מקרקעין בישראל, שיחה, 5 בינואר 2012.

²⁹ "הסיכוי לשינוי ייעוד השטח, במובן של התרתו לצרכי בנייה, הינו ודאי, או שניתן לפחות לצפות למימושו בעתיד הנראה לעין" (ע"א 133/83 מרכז מסחרי בני פ.י בע"מ נ' ממ"י פ"ד (4) 154, ע"א 9355/02 מדינת ישראל נ' ראשד, פ"ד נח(4) 406, בע"א 483/86 בירנבך נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב, פ"ד מב (3) 228, 233 (1988)).

³⁰ אוהד דנוס, יו"ר לשכת שמאי מקרקעין בישראל, שיחה, 5 בינואר 2012.



שבעל הקרקע מוכר את הקרקע לזים או מבצע עסקת קומבינציה,³¹ העלייה בהיטל ההשבחה צפויה להתחלק בין בעל הקרקעות לבין הזים. כמו כן, צפויה **ירידה מתונה** במחירי הקרקעות בגין העלייה בהיטל השבחה, בהנחה שיתר המשתתפים בשוק לא ישתנו, וזאת בתלות בעלייה בהיטל ההשבחה כפי שפורט בטבלה 10 לעיל. הירידה המתונה בשווי הקרקעות עשויה להקטין את הביטחונות של בעלי הקרקעות **במידה מתונה**, אם נטלו הלוואות בבנקים, וייתכן שגם לדרישה של הבנקים להשלמת ביטחונות.

במקביל, צפוי צמצום בעילת תביעות לקבלת פיצויים לפי סעיף 197, עקב הבהרת אי ההתחשבות בציפיות לפי השינוי במוצע בהצעת החוק.

רשויות מקומיות: השינוי צפוי להביא לגידול בהכנסות הרשויות המקומיות מהיטלי השבחה. כמפורט בטבלה 7 לעיל, קיים כיום פער בין הכנסות של הרשויות מהיטלי השבחה לעומת הכנסות מחלף היטל השבחה. השינוי המוצע צפוי להביא לגידול בפער הזה, שכן גובה נקודת האיזון בין הכנסות מהיטל השבחה לבין הכנסות מחלף היטל השבחה יקטן, ועל-כן **פער ההכנסות מהיטל השבחה בין הרשויות צפוי לגדול**, בהתאם לבעלות בקרקעות שבתחומן. יש לציין כי לאחרונה מסתמן הסכם בין הרשויות המקומיות לבין הממשלה בדבר פיצוי בגין אי תשלום חלף בשנים עברו והעלאת החלף מ-10% ל-12%.³²

לדברי עו"ד אורי בר-קמה, המייצג קיבוצים רבים בנושאי קרקעות, נטרול הציפיות צפוי להביא להגדלת פער ההכנסות בין הפריפריה למרכז, שכן ההכנסות מהיטל השבחה יגדלו בעיקר ברשויות מקומיות במרכז הארץ.³³

השינוי המוצע צפוי להגדיל את התמריצים של הוועדות המקומיות להפשיר קרקעות חקלאיות המצויות בשולי השטחים העירוניים, שכן ההכנסות מההיטל יגדלו. לעומת זאת, בסעיף 446 בהצעת החוק קיים פטור מהיטל השבחה לתוכניות התחדשות עירונית ופינוי בינוי במרכזי הערים, ועל כן ייתכן כי התמריץ של הרשויות המקומיות ליישום תוכניות אלו, שכבר היום הוא נמוך ובפועל מיושמות מעט תוכניות כאלו, יקטן. התמריץ הכלכלי העיקרי הקיים של הרשויות המקומיות באישור תוכניות פינוי-בינוי והתחדשות עירונית הוא עלייה בהכנסות עתידיות מארנונה, אולם ככל הנראה אינו מספק. על-כן, השינוי המוצע עשוי לתת עדיפות לפיתוח מואץ בשטחים פתוחים על-פני פיתוח בר קיימא במרכזי ובתחומי הרשות המקומית.

יחד עם זאת, יש להוסיף שתי הסתייגויות לדברים אלו:

- לרשויות המקומיות קיימים תמריצים נוספים להתחדשות עירונית וליישום תוכניות פינוי-בינוי, כגון השאיפה ליצור מרכזי ערים שוקקי חיים וגידול בהכנסות מארנונה למגורים ולעסקים. אולם, כאמור, בעשרות השנים האחרונות תוכניות פינוי-בינוי כמעט ולא קודמו;
- תוכניות המתאר הכוללניות מאושרות על-ידי הוועדות המחוזיות ונעשות לפי תמ"א 35, לרבות ההגנה על שטחים פתוחים. יחד עם זאת, יש לציין כי גם לרשויות המקומיות קיימת השפעה על תוכניות אלו. כפי שפורט בסעיף 1 לעיל, בעשור האחרון חלק ניכר מהדירות החדשות הן צמודות קרקע.

בהקשר זה יש לציין כי לפי הרפורמה במקרקעי ישראל, רמ"י תמכור קרקעות לבנייה לאחר תכנון מפורט. לאחר רכישת הקרקעות על-ידי הזמים הקרקע היא פרטית וכל שינוי תכנוני בה, כמו הגדלת זכויות בנייה, יניב היטל השבחה ולא חלף.

לדברי עו"ד כרמית יוליס ממשד המשפטים, הממשלה מסייעת לרשויות במימון הוצאות פיתוח, בהיקף הסיוע נלקח בחשבון חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית.³⁴

³¹ עסקת קומבינציה: בעל הקרקע מתקשר עם קבלן הבונה בקרקע בניין לפי זכויות הבנייה, ומקבל אחוז מסוים מהדירות או משטח הבניין. האחוז הוא בתלות במיקום הקרקע ובדרך כלל מדובר בין 40% ל-50%.

³² **פרוטוקול מס' 46**, הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010, 13 בדצמבר 2011.

³³ עו"ד אורי בר-קמה, המייצג קיבוצים רבים בנושאי קרקעות, שיחת טלפון, 25 בינואר 2012.



במקביל, הרשויות המקומיות צפויות ליהנות מירידה בתשלומי פיצויים בגין צמצום העילה לתביעות פיצויים מוגדלות בגין שינויים תכנוניים.

המסקנה היא כי גידול בתקבולים מהיטל השבחה בגין נטרול הציפיות בתוספת ירידה בתשלומי הפיצוי בגין צמצום העילה לתביעות לפי סעיף 197 לחוק, יביאו להגדלת המקורות העומדים לרשות הרשויות המקומיות לטובת מימון פיתוח תשתיות ומבני ציבור, אך כאמור הגידול בהכנסות יהיה בעיקר ברשויות מקומיות חזקות יחסית הממוקמות במרכז הארץ.

מחירי הדיור: ההשפעה של השינוי המוצע על מחירי הדיור הינה **מתונה**. מחקרים מעלים כי מחירי הדיור בארץ מושפעים בעיקר ממשטני ביקוש (הגירה המונית המגדילה את הביקוש הריאלי לדיור או ירידה בריבית המגדילה את הביקוש לרכישת דירות לצרכי השקעות).³⁵ הגידול המתון בהיטל השבחה לא צפוי להשפיע באופן משמעותי על מחירי הדיור.

4.3. כלי מדיניות אפשריים

בהתייחס לתהליכים בשוק הבנייה למגורים בארץ, כפי שתוארו בסעיף 1 לעיל, ניתן ליישם שינויים בתמריצים הכלכליים של הרשויות המקומיות ובהיטל השבחה, כלהלן. יחד עם זאת, יש להעיר כי היטל השבחה הוא רק גורם אחד, לא מרכזי, בכלל הגורמים המשפיעים של המגמות בענף הבניה למגורים (תוכניות המתאר, שיווקי קרקעות על-ידי המדינה, מימון ממשלתי של עלויות פיתוח באמצעות רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון ועוד):

בנייה צמודת קרקע: במצב כיום, למעלה מ-40% מהדירות החדשות וכ-50% משטח בניית הדירות החדשות הם בבניינים צמודי-קרקע, דבר היוצר ניצול לא יעיל של הקרקע (ראו טבלה 1 לעיל). ניתן לשקול הקטנת שיעור היטל השבחה במקרים בהם מאושרת בנייה צמודת קרקע, בכדי להביא להקטנת התמריצים של הרשויות המקומיות באישור בנייה כזו. בנוסף, הוצאות הפיתוח במקרים אלו הן נמוכות יותר בהשוואה לבתי מגורים. שינוי זה עשוי להביא להפחתת העלויות ליזם, ועל-כן ניתן לשקול הטלת מס מיוחד על בנייה של בתים צמודי-קרקע במרכז הארץ, כדי להקטין את כדאיות היזמים ולהביא להקטנת הביקושים במרכז הארץ.

מעבר לדירות גדולות: במצב כיום, קיים תהליך של מעבר מבניית דירות קטנות-בינוניות לבניית דירות גדולות בנות חמישה חדרים ומעלה (ראו טבלה 2 לעיל). לתופעה זו ככל הנראה כמה סיבות, לרבות שינוי בטעמי רוכשי הדירות ורשויות מקומיות המעוניינות באוכלוסייה חזקה. אולם, נראה כי גם היטלי השבחה משפיעים - היטלי השבחה גבוהים יותר ככל שזכויות הבנייה מאפשרות בנייה יקרה ומפוארת יותר, שכן שווי המקרקעין לאחר השינוי התכנוני גבוה יותר. שיעור היטל השבחה נמוך יותר לדירות גדולות, עשוי להגדיל את התמריץ של הרשויות המקומיות לאשר בינוי של דירות קטנות יחסית (ההשפעה הישירה על המחיר צפויה להיות נמוכה).

יש לציין כי ועדת טרכטנברג המליצה **להגדיל את היצע הדירות הקטנות** באמצעות תיקוני חקיקה.³⁶

עיבוי מרכזי ערים: לפי הצעת החוק, קיים פטור מהיטל השבחה לפינוי-בינוי והתחדשות עירונית. פטור זה מהווה תמריץ כלכלי ליזמים ליישם תוכניות כאלו, אולם ככל הנראה **לא יוצר תמריץ מספק לרשות המקומית לקדם תוכניות עיבוי מרכזי הערים**. ניתן לשקול מתן פיצוי לרשות המקומיות, כתחליף להיטל השבחה, אשר יגדיל את התמריצים הכלכליים לפיתוח מרכזי הערים על חשבון הפרברים. לדוגמא, מימון ממשלתי של עלויות הפיתוח של תוכניות פינוי-בינוי, לשם מתן תמריצים לרשויות המקומיות ליזום תוכנית בנייה לציפוף מרכזי ערים, כתחליף להכנסות מהיטל השבחה.

³⁴ עו"ד כרמית יוליס, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, דואל, 26 בינואר 2012.

³⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח העלייה במחירי הדיור**, תמיר אגמון, אוקטובר 2010.

³⁶ **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג)**, פרק דיור, צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת (עמוד 222).



יש לציין כי ועדת טרכטנברג המליצה להגדיל את התמריצים הקיימים לרשויות המקומיות באמצעות השלמת עלויות הפיתוח שלהן, אשר אינן ממומנות על-ידי אגרות והיטלים (כגון היטל השבחה). הוועדה ממליצה להקצות תקציב של 30 מיליון ש"ח להשלמת מימון עלויות פיתוח בחמישה אתרי פינוי-בינוי.³⁷

הגירה שלילית בפריפריה: בעשור האחרון קיימת הגירה שלילית ממחוזות הפריפריה למחוז המרכז, בעיקר של צעירים (ראו טבלה 3 לעיל). לתופעה זו סיבות רבות, לרבות תעסוקה, חינוך, היצע תרבותי וכדומה. אולם, גם רמת הפיתוח הנעשית על-ידי הרשויות המקומיות עשויה להשפיע על החלטות המגורים של משקי הבית. לפי טבלה 10 לעיל, 80% מהכנסות היטל השבחה וחֶלֶף מגיעים לרשויות מקומיות במחוז המרכז ובמחוז תל-אביב. ניתן לשקול הקמת **קרן איזון**, לפיה ינותבו אליה חלק מהכנסות היטל השבחה אשר ישמשו לפיתוח ברשויות בהן ההכנסות מההיטל נמוכות יחסית (בעיקר בפריפריה). חלוקה מחדש של העושר המוניציפאלי עלתה בכנס השלטון המקומי שנערך בשנת 2006, בכנס פירט פרופ' ערן רזין דרכים שונות לחלוקת העושר המוניציפאלי.³⁸

לדברי עו"ד כרמית יוליס ממשד המשפטים, בעבר הייתה חשיבה בנוגע להקמת קרן איזון היטל השבחה בין הרשויות המקומיות, אולם בסופו של דבר ההחלטה לא יצאה לפועל.³⁹

בנוסף לכלי המדיניות המפורטים לעיל, בחודש דצמבר 2011 פורסם דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, בראשות פרופ' אמיר ברנע. בדוח פורסמו חסמים בתחום התכנון והבנייה ובדיונים עלו כלי מדיניות שונים בנושא היטל השבחה, כמפורט בטבלה 11 להלן.

טבלה 11 – חסמים בתחום התכנון והבנייה וכלי מדיניות אפשריים בנושא היטל השבחה לפי דוח ועדת ברנע⁴⁰

חסם	המלצות
דרישות בלתי חוקיות בנושא תשלום היטלי השבחה	הגבלת דרישות של הרשויות המקומיות מהיזמים בכל הקשור לפיתוח באופן ישיר, כתחליף לתשלום היטל השבחה לוועדה המקומית.
חוסר בהשקעות ממשלתיות בתשתיות-על	הקמת קרן ממשלתית בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, אליה ינותבו 2% מההכנסות העתידיות של המדינה בגין יחידות דיור שעת תקועות ושיוקמו בעתיד לאחר יישום המלצות הוועדה, לשם מימון עלויות פיתוח. יש לציין כי הממשלה מממנת עלויות פיתוח באמצעות רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון. כמו כן, לדברי נציג האוצר, בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהשקעות הממשלתיות בתשתיות-על. ⁴¹
סחר ספקולטיבי בקרקעות ואגירתן	תשלום היטל השבחה יתבצע בהתעלם מהפיתוח הממשי בתוך פרק זמן של שנתיים ממועד אישור התוכנית.
חוסר התייחסות למאפיינים ייחודיים של המגזר הערבי	התאמת גובה היטל השבחה למצב החברתי במגזר.

³⁷ ש.ס.

³⁸ הוועדה השנייה של השלטון המקומי, ב"ס לממשל ולמדיניות של אוניברסיטת תל-אביב, **חלוקת העושר המוניציפאלי**, פרופ' ערן רזין (עמוד 149), מאי 2006.

³⁹ עו"ד כרמית יוליס, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, דואל, 26 בינואר 2012.

⁴⁰ דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה בראשות פרופ' אמיר ברנע, דצמבר 2011.

⁴¹ אמיר רשף, רפרנט תכנון וממ"י, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואל, 26 בינואר 2012.



5. השפעות השינוי המוצע במעבר משיטת "המדרגות" לשיטת "המקפצה"

5.1. תיאור השינוי

כמתואר בסעיף 2 לעיל, תשלום היטל ההשבחה יכול להיעשות בעת המימוש ולא דווקא בעת יצירת ההשבחה בגין השינוי התכנוני. ואכן, בפועל, ברוב המקרים בעלי המקרקעין משלמים את ההיטל בעת המימוש, ולא כאשר מאושר שינוי תכנוני המשביח את נכסיהם.

בסעיף 4(5) בתוספת השלישית של חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נקבעה דרך החישוב במקרה של **כמה תוכניות שאושרו לאורך השנים**: "במקרקעין שבהם אושרו מספר תכניות בזו אחר זו, בלי ששולם היטל עקב אף אחד מאישורים אלה, תהא ההשבחה ההפרש בין שוויים של המקרקעין בסמוך לפני אישורה של התכנית הראשונה לבין שוויים מיד לאחר אישורה של התכנית האחרונה."

עד לשנת 2006 השמאים חישובו את ההשבחה בשיטת המקפצה, כפי שעולה מדברי החוק לעיל. לפי שיטה זו ההשבחה מחושבת על-פי ההפרש בין שווי הנכס לאחר השינוי האחרון לבין שווי הנכס לפני השינוי הראשון. בשיטה זו העלייה בשווי הנכס כפי שמחושב נגרמה לא רק בגין השינוי התכנוני (כלשון החוק) המתבטא בגודל המבנה במ"ר, אלא גם בגין עליית המחיר למ"ר כתוצאה משינויים בשוק, כמו עלייה בביקושים היוצרת עליית מחירים, ללא קשר לשינוי התכנוני. **יחד עם זאת, לדברי מר אוהד דנוס, יו"ר לשכת שמאי המקרקעין, הוספת זכויות בנייה יוצרת השבחה הכוללת גם את העלייה במחיר הנכס, שהרי אלמלא הוספת הזכויות בעל המקרקעין לא היה נהנה כלל מהעלייה במחיר הנכס. היתרון בשיטה הוא דיוק החישוב על-ידי השמאים.**

בעקבות ערעור של חיוב, החליט בית המשפט העליון ב-22 באוקטובר 2006 על אימוץ שיטת המדרגות.⁴² לפי שיטה זו יש לערוך חישוב נפרד של ההשבחה הנגרמת בשל כל שינוי תכנוני, כדי לא לכלול בחישוב ההשבחה שינויים במחיר הנכס שאינם תוצאה של הרגולציה התכנונית. החיסרון של שיטה זו הוא הקושי המתודולוגי של שמאי המקרקעין להעריך את שווי המקרקעין לפני ואחרי כל שינוי תכנוני, לעיתים עשרות שנים לאחר התרחשותו של אותו שינוי.

טבלה 12 להלן מפרטת את ההבדל בין השיטות השונות, לפי דוגמא מפסק הדין האמור של בית המשפט העליון.

טבלה 12 - חישוב היטל השבחה לפי השיטות השונות (בדולרים)

שינוי תכנוני	שטח במ"ר	מחיר למ"ר	מקפצה	מדרגות	המקפצה המנטרלת
מצב ראשוני	200 מ"ר	100 דולר	20,000		140,000
בשנת 1976 נוספו 100 מ"ר	300 מ"ר	100 דולר		10,000	
בשנת 1995 נוספו 2 מ"ר	302 מ"ר	700 דולר	211,400	1,400	211,400
השבחה			191,400	11,400	71,400

בדוגמא שהובאה בפסק דין של בית המשפט העליון, מדובר במקרקעין עם זכויות בנייה של 200 מ"ר. בשנת 1976 אושרה תוספת זכויות בנייה של 100 מ"ר, ובשנת 1995 אושרה תוספת זכויות בנייה של 2 מ"ר. המחיר למ"ר של בנייה עלה מ-100 דולר בשנת 1976 ל-700 דולר בשנת 1995. בית המשפט העליון מניח בדוגמא המתוארת בפסק-הדין שהאינפלציה היא בשיעור 0%. חישוב ההשבחה בכל אחת מהשיטות, כפי שמתאר בית המשפט העליון, מוצג להלן:

⁴² בית המשפט העליון, פסק דין, ציון פמיני נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, 22 באוקטובר 2006.



שיטת המקפצה: מחיר המקרקעין לפני השינוי התכנוני הראשון עמד על 20 אלף דולר (200 מ"ר כפול 100 דולר למ"ר). מחיר המקרקעין לאחר השינוי התכנוני עמד על 211.4 אלף דולר (302 מ"ר כפול 700 דולר למ"ר). ההשבחה הינה הפער בין השווי במצב הראשוני לבין השווי לאחר השינוי התכנוני האחרון – **191.4 אלף דולר**.

שיטת המדרגות: ההשבחה במדרגה הראשונה עומדת על עשרת אלפים דולר (100 מ"ר כפול 100 דולר למ"ר), ההשבחה במדרגה השנייה עומדת על 1,400 דולר (2 מ"ר כפול 700 דולר למ"ר). ההשבחה הכוללת הנומינלית במקרקעין הינה סכום שתי ההשבחות – **11.4 אלף דולר**.

שיטת המקפצה המנטרלת: בנוסף לשתי שיטות אלו, מציין בית המשפט העליון שיטה שלישית לפיה עורכים את החישוב בשיטת המקפצה תוך נטרול עליית המחירים בגין גורמי שוק שאינם שינוי תכנוני. השומה נעשית על-ידי הצמדת המחיר הנוכחי למ"ר למצב הראשוני לפני השינוי התכנוני הראשון. ההשבחה במקרה זה הינה שווי הנכס כיום בסך 211.4 אלף דולר (302 מ"ר כפול 700 דולר למ"ר) פחות שווי הנכס במצב הראשוני לפי המחיר הנוכחי למ"ר בסך 140 אלף דולר (200 מ"ר כפול 700 דולר למ"ר) – **71.4 אלף דולר**.

כאמור, בית המשפט העליון הכריע כי יש לנהוג לפי **שיטת המדרגות**, בטענה שהיא מדויקת יותר ומבטאת באופן נכון יותר את מהות החוק – היטל השבחה רק בגין שינוי תכנוני ולא בגין עליות מחירים בשל תנאי השוק.

לדברי אוהד דנוס, יו"ר לשכת שמאי המקרקעין, שיטת החישוב של בית המשפט העליון בפסק דין לעיל לוקה בחסר בשני היבטים:

יישום שיטת המקפצה: שמאי המקרקעין לא עשו שימוש בשיטת המקפצה באופן המתואר בפסק הדין. לדברי מר אוהד דנוס, שמאי המקרקעין עשו שימוש בשיטת **המקפצה המנטרלת**, כלומר – השומה נערכה לפי השוואה בין שני מצבי התכנון ליום אישור התוכנית האחרונה.

השפעת האינפלציה: בדוגמא לעיל, מניח בית המשפט העליון כי שיעור האינפלציה הוא 0% והשפעתה על השיטות הינה אחידה. לדברי מר אוהד דנוס, הצמדה לפי האינפלציה בפועל באותן השנים היתה מביאה לגידול ניכר בהשבחה לפי שיטת המדרגות, ולא היתה משפיעה על ההשבחה לפי שיטת המקפצה המנטרלת. ולכן, בדוגמא לעיל, ההשבחה לפי שיטת המדרגות היתה גבוהה משמעותית מההשבחה לפי שיטת המקפצה המנטרלת.

בהצעת החוק מוצע לחזור לשיטה **המקפצה המנטרלת** שהייתה נהוגה עד לשנת 2006, בשינוי מסוים. בשיטה הקודמת הערכת שווי הנכס נעשתה למועד השינוי התכנוני האחרון, לפי הצעת החוק הערכת שווי הנכס תיערך למועד המימוש. כלומר, יילקח בחשבון גם שינוי השווי בין מועד השינוי התכנוני האחרון לבין יום המימוש.

לדברי נציג משרד האוצר, ההצדקה העיקרית לשיטה המוצעת הינה פשטות בדרך חישוב היטל ההשבחה. לדברי עו"ד כרמית יוליס ממשרד המשפטים, מלבד פישוט דרך חישוב ההשבחה, יש בשינוי המוצע כדי להפוך את השמאות לוודאית יותר, עם פחות ספקולציות, שכן אין צורך לחשב את שווי הקרקע בשנים של אישור התוכנית, אלא החישוב נעשה לפי המועד הקובע שהוא יום המימוש.⁴³

5.2. השפעות עיקריות

בהתאם לפסק דינו של בית המשפט העליון, בשיטת המקפצה ההשבחה כוללת גם עליית מחיר המקרקעין בשל תנאי השוק, ולא רק עקב השינוי התכנוני. לטענת לשכת שמאי המקרקעין, נעשה בעבר שימוש בשיטת המקפצה מנטרלת, לפיה השומה נערכה לפי השוואה בין שני מצבי התכנון ליום אישור התוכנית האחרונה. המשמעות היא שהשבחה בגין הגדלת זכויות הבנייה עקב שינוי תכנוני טומנת בחובה גם שינוי במחיר המקרקעין למ"ר, שכן

⁴³ עו"ד כרמית יוליס, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, דואל, 26 בינואר 2012.



אלמלא הגדלת הזכויות בעל המקרקעין לא היה נהנה כלל מהגידול בשווי הנכס, אשר יכול לנבוע גם כתוצאה מעלייה כללית בשווי הנכס.

כמו כן, בשיטת המדרגות כל שינוי תכנוני נלקח בחשבון, לרבות שינוי תכנוני המביא לירידת ערך המקרקעין ולפיצויים לפי סעיף 197. יש לציין כי גם בשיטת המקפצה נלקח בחשבון שינוי תכנוני אשר גורם לירידת ערך המקרקעין ולפיצוי לבעל הקרקע.

לא ברור אם הכנסות הרשויות המקומיות מהיטל השבחה יעלו או יפחתו עקב המעבר לשיטת המקפצה, לרבות בגין התחשבות בהצמדות בשל האינפלציה, ונראה כי הדבר תלוי בכל מקרה לגופו. אולם, ניתן להניח כי המעבר לשיטת המקפצה יפשט את דרך חישוב ההיטל ויביא להבהרת הנושא ולצמצום המאבקים המשפטיים, וממילא לקיצור משך זמן אישורי תוכניות בנייה.

לדברי גבי דנה שיחור, מנהלת מחלקת שומה בעיריית תל-אביב, לא ניתן לדעת אם ההכנסות מהיטל השבחה יעלו או ירדו בגין המעבר לשיטת המקפצה. במקרים מסוימים ההיטל יגדל ובמקרים אחרים יקטן, זאת בתלות של משתנים כגון השינוי במדד תשומות הבנייה ומדד המחירים לצרכן, השאלה אם מדובר בתקופות של גאות או תקופות של שפל בענף הבנייה למגורים, שער הדולר וכדומה. לדבריה, שיטת המדרגות יצרה עיוותים בחישובי היטל השבחה ואף היו מקרים בהם גובה ההיטל היה גבוה יותר משווי הנכס. לפי שיטת המקפצה, בעל הנכס לא ישלם יותר מ-50% מההשבחה בנכס, ולכן שיטה זו הינה נכונה ומדויקת יותר. לדבריה, בשיטת המקפצה בעל הנכס אכן משלם עבור עליית ערך הנכס בגין עליית מחירים בשוק, אולם במקרה של ירידת מחירים הוא ישלם פחות בעת המימוש. על-כן, שני המצבים מנטרלים חלקית זה את זה, ושיטה זו היא הרע במיעוטו.⁴⁴

6. תגובות לשינויים המוצעים

6.1. מרכז השלטון המקומי⁴⁵

מרכז השלטון המקומי תומך בנטרול הציפיות בעת הערכת היטל השבחה. לטענת עו"ד נתן מאיר, היועץ המשפטי של מרכז השלטון המקומי, הקופה הציבורית לא צריכה לממן תקוות ספקולטיביות שנכזבו. לדבריו, נטרול ציפיות חשוב הן במקרה של תביעות פיצויים בגין ירידת ערך (סעיף 197 לחוק) והן במקרה של חישוב היטל השבחה בעת עליית ערך הקרקע. יחד עם זאת, לדבריו, יש להבחין בין קרקע חקלאית שנרכשה למטרה ספקולטיבית על רקע ציפייה להפשרה שלא התממשה, לבין קרקע חקלאית שסמוכה לאזורים מְבוּנִים, אשר שווי השוק שלה יהיה גבוה יותר מזה של קרקע חקלאית שאינה סמוכה לאזורים מְבוּנִים. לדבריו, תוספת שווי זו אינה ספקולטיבית ומהווה חלק מתכונות הקרקע עקב מיקומה הגיאוגרפי הסמוך לאזורים המבונים. כלומר, יש להבדיל בין ציפיות ספקולטיביות שצריך לנטרלן לבין ציפיות שהן חלק לגיטימי משווי הקרקע.

מרכז השלטון המקומי תומך במעבר משיטת המדרגות לשיטות המקפצה בטענה כי מדובר בשיטת חישוב בהירה ופשוטה יותר.

מרכז השלטון המקומי מתנגד ל"יחס המיוחד" שניתן לקרקעות רמ"י אשר לא הוחכרו בחכירה לדורות, ושואף לבטל את ההסדר של חֲלָף היטל השבחה. אם נגזר שלא לקבל היטל השבחה מלא, המרכז שואף להגדיל את החֲלָף ל-15%. אמנם היטל השבחה בשיעור של 50% מושת על השבחה, וחֲלָף בשיעור של 10% מושת על שווי המקרקעין, אך לדבריו תקבולי החֲלָף בשיעור של 10% נמוכים יותר מתקבולי היטל השבחה. כך נוצר מצב שלרשות המקומית חסרים כספים לצרכי פיתוח. לכן, ישנה עמדה רב-שנתית של השלטון המקומי שהסדר כזה הוא מקפח (ההסדר נעשה על רקע אי בהירות משפטית בשנים 1965-1981).

⁴⁴ גבי דנה שיחור, מנהלת מחלקת שומה, עיריית תל-אביב, שיחת טלפון, 19 בינואר 2012.

⁴⁵ עו"ד נתן מאיר, יועץ משפטי, מרכז השלטון המקומי, פורום 15 הערים ואיגוד מהנדסי ערים, שיחת טלפון, 10 בינואר 2012.



6.2. רשות מקרקעי ישראל⁴⁶

לדברי עו"ד ינקי קוינט, היועץ המשפטי של רמ"י, בבדיקת האיזון בין היטל השבחה לחלף יש לקחת בחשבון גם את הפעילויות של ממ"י ברשויות המקומיות לרבות תכנון ופיתוח, תשתיות על וכדומה. כמו כן, רמ"י נמנעת מהגשת תביעות לקבלת פיצויים לפי סעיף 197. בנוסף, בתשלום היטל השבחה ניתן לנכות הוצאות של בעל הנכס. לעומת זאת, רמ"י מעבירה את החלף לרשויות המקומיות ללא ניכוי הוצאות פיתוח ותכנון.

לדבריו, ההכנסות של רשויות מקומיות חזקות במרכז הארץ, כמו עיריית תל-אביב, מהיטל השבחה הן גבוהות ביחס לעיריות בפריפריה, כמו דימונה, דבר הגורם להגדלת ההכנסות של הרשויות העשירות יחסית. הוצאות הפיתוח של רמ"י ברשויות המקומיות מאזנות את חוסר השוויון הקיים בהכנסות מהיטלי השבחה בין הרשויות, שכן הן נעשות בעיקר בערים המצויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך.

6.3. לשכת שמאי מקרקעין⁴⁷

לשכת שמאי המקרקעין תומכת בשינויים המוצעים, למעט נושא נטרול מרכיב הציפיות. עם זאת, לדברי מר אוהד דנוס, יו"ר הלשכה, נטרול הציפיות יביא לשינוי מתון בלבד בגובה היטל השבחה, ולא ישפיע באופן מהותי על השוק. כמו כן, יו"ר הלשכה הביע תמיכה במעבר לשיטת המקפצה שכן הערכת השבחה תיערך באופן מדויק יותר.

לדבריו, קיימים בהצעת החוק גורמים אשר יפחיתו את היטל השבחה ביחס למצב הקיים כיום והם: ביטול גביית היטל השבחה בגין תכניות כלליות ותכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתר בניה, ושינוי בתחשיב ההיטל לתכניות אשר אושרו בסוף שנות ה-70 ושנות ה-80, שבגינן משלמים כיום בעלי קרקעות היטלי השבחה מופרזים, כשמרבית הסכום המשולם מהווה הפרשי הצמדה.

6.4. עמדות נוספות

לדברי עו"ד מיכה דרורי, היועץ המשפטי של התנועה הקיבוצית, היטל השבחה יותר מתאים לחלף היטל השבחה כי הוא יוצר הכנסות גבוהות יותר לרשויות המקומיות לטובת מימון עלויות פיתוח. כמו כן, מעבר לתשלום של היטל השבחה בלבד יביא לביטול הדיכוטומיה הקיימת כיום בין קרקעות בבעלות המדינה לבין קרקעות בבעלות פרטית וקובע דין אחד לכל בעלי הקרקעות.⁴⁸

עו"ד דרורי מציין כי רמ"י גובה מהחוכרים דמי היוון בשיעור של 91% מהשווי לאחר שינוי הייעוד, וזאת בנוסף להיטל השבחה הנגבה מהקיבוצים. למשל, במקרה של הרחבה קהילתית ביישוב, רמ"י גובה מהחוכר עבור המגרש את מלוא דמי ההיוון, ומעביר לרשויות המקומיות 10% חלף היטל השבחה.

לדבריו, הקיבוצים נדרשים לשלם כיום 141% - היטל השבחה בשווי 50% מההשבחה (שזהה כמעט לשווי לאחר שינוי הייעוד, שכן השווי המקורי קרוב לאפס) ודמי היוון בשיעור של 91% לרמ"י. הקיבוצים מבקשים זכות שיפוי – אם שילמו לרשויות המקומיות 50% היטל השבחה, הם יהיו זכאים לקזז זאת מהסכום שרמ"י דורשת בסך של 91% דמי היוון. כך שבסך-הכול ישלמו 91% - 50% היטל השבחה לרשות המקומית ו-41% דמי היוון לרמ"י (לאחר קיזוז היטל השבחה).

⁴⁶ עו"ד ינקי קוינט, היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 25 בינואר 2012.

⁴⁷ אוהד דנוס, יו"ר לשכת שמאי מקרקעין בישראל, שיחה, 5 בינואר 2012.

⁴⁸ עו"ד מיכה דרורי, היועץ המשפטי של התנועה הקיבוצית, שיחת טלפון, 26 בינואר 2012.



לשם השוואה, במגזר העירוני, רמ"י גובה רק 31% דמי היוון, לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 933.⁴⁹ עקב כך, במגזר העירוני משלמים בסך-הכול 81% - דמי היוון בשיעור של 31% (בעת חכירת קרקע מרמ"י, ולא במקרה של קרקע פרטית) והיטל השבחה בשיעור של 50%.

לדבריו, ההכנסות מהיטל השבחה או מחלף עוברות למועצה האזורית ולא ליישובים הכפריים עצמם, כמו קיבוצים ומושבים. לדבריו, הקיבוצים, בתור חוכרי הקרקע, אמורים לשלם לשני גורמים עבור השבחה, לרמ"י ולרשויות המקומיות. המנגנון הקיים הקובע שיש פיצול בין מקרים בהם יש חלף לבין מקרים בהם יש היטל השבחה, גורם למצבים בהם נדרש תשלום כפול עבור אותה השבחה – הן של חלף והן של היטל.

נטרול הציפיות יביא להגדלת ההכנסות מהיטל השבחה ולפגיעה בבעלי הקרקעות שכן הם רוכשים את הקרקע עם הפוטנציאל לשינוי עתידי, וכעת לאחר השינוי המוצע החישוב של השבחה ייעשה ללא הפוטנציאל. על-כן עו"ד דרורי מתנגד לנטרול הציפיות. עו"ד דרורי מעדיף את שיטת המדרגות, שכן לדבריו היא יותר מדויקת.

לדברי עו"ד אורי בר-קמה, המייצג קיבוצים רבים בנושאי קרקעות, נטרול הציפיות אינו הגיוני משום שיש לתת לשוק לקבוע את המחיר, וזו המשמעות של שווי שוק. כל התערבות מלאכותית בשווי השוק היא התערבות בעבודת השמאים ולדעתו חוטאת למטרת היטל השבחה.⁵⁰

עו"ד אורי בר-קמה תומך בשימוש בשיטת המדרגות, שכן לדעתו היא נכונה ומדויקת יותר משיטת המקפצה, כפי שבית המשפט העליון הכריע בפסק-דין פמיני.

רו"ח רמי בראל ייצג את הרשויות המקומיות בתביעה נגד רמ"י בגין חלף היטל השבחה אשר לא הועבר במלואו לרשויות המקומיות. לדבריו, יש לבטל את החלף, ולגבות רק היטל השבחה. לדבריו, קיימת שונות גבוהה בין אזורי הארץ בהכנסות מהיטל השבחה ומחלף. בכדי להביא לאיזון בין ההכנסות של הרשויות המקומיות מחלף לבין הכנסותיהם מהיטל השבחה, יש להערכתו להגדיל את החלף ל-30% מהתקבולים.

לעיתים קרובות השינוי התכנוני מביא לעליית ערך הקרקע פי עשרות מונים, ולכן ההכנסות מהיטל השבחה הן גבוהות משמעותית ביחס להכנות מחלף היטל השבחה. המסקנה לדעתו היא שיש לבטל את החלף, ולגבות היטל השבחה מכל המקרקעין כי זו שיטה פשוטה ובסיסית שלפיה אם יש השבחה יש היטל, ואם אין השבחה אין היטל. לעומת זאת, חלף היטל השבחה נגבה בכל מקרה, גם במקרים בהם אין השבחה בגין שינוי תכנוני.⁵¹

⁴⁹ מועצת מקרקעי ישראל, החלטה מס' 933, 2 ביולי 2002.

⁵⁰ עו"ד אורי בר-קמה, המייצג קיבוצים רבים בנושאי קרקעות, שיחת טלפון, 25 בינואר 2012.

⁵¹ רו"ח רמי בראל, משרד רו"ח בועז מקלר, בא-כוח הרשויות המקומיות בתביעה נגד רמ"י, שיחת טלפון, 25 בינואר 2012.

