

מפגש עם הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בתחום היטלי השבחה

יום שני, 24 בפברואר 2025, במשרד המשפטים - רח' צלאח א-דין 29, ירושלים

במסגרת החלטת הממשלה מס' 186 מיום 24 בפברואר 2023 בנושא "ייעול הליכי תכנון ורישוי בנייה" הוקם צוות בין משרדי לבחינת הצורך בעריכה מחודשת של הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"). הצוות בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) ונציג שר הפנים, ובו חברים ראש מטה התכנון הלאומי, מנכ"ל מינהל התכנון, משרד הפנים, משרד ראש הממשלה ואגף התקציבים במשרד האוצר. כבר בתחילת דרכו, החליט הצוות כי אחד הנושאים המרכזיים בהם יעסוק יהיה עדכון התוספת השלישית לחוק ותחום היטלי השבחה.

בחודש אוקטובר 2024 קיימנו כנס שולחנות עגולים בו קיימנו סיעור מוחות ראשוני. בכנס לקחו חלק פעיל בשיח נציגי משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות, נציגי רשויות מקומיות, שמאים מכריעים, יו"ר ועדות ערר, שמאים במגזר הפרטי, יזמים וקבלנים, עו"ד במגזר הפרטי. מטרתו הייתה למפות את האתגרים והכשלים, לקבל רעיונות לשינויים נדרשים וחלופות אפשריות, ולאפשר לבעלי העניין לקחת חלק בתהליך, להפגיש ולהקשיב לעמדות של בעלי עניין אחרים.

במסגרת המשך הליך שיתוף הציבור, אנחנו מזמינים אתכם למפגשי העמקה עם נציגי בעלי העניין שנקיים ביום שני, 24 בפברואר 2025. להלן לוח הזמנים:

- 09:00 – 09:30 | התכנסות פנימית של הצוות הבין-משרדי
- 09:30 – 11:00 | פגישת העמקה עם נציגי לשכת שמאי המקרקעין
- 11:00 – 12:30 | פגישת העמקה עם נציגי המרכז לשלטון מקומי
- 12:30 – 13:00 | ארוחת צהריים
- 13:00 – 14:30 | פגישת העמקה עם נציגי התאחדות הקבלנים בוני הארץ
- 14:30 – 16:00 | פגישת העמקה עם נציגי השמאים המכריעים
- 16:00 – 17:30 | פגישת העמקה עם נציגי יושבי ראש ועדות הערר לפיצויים והיטלי השבחה

אנא הקפידו לעמוד בזמנים.

לסידורי חנייה, כניסה לבניין משרד המשפטים ולבירורים – טל': 073-3925547

רקע ומצע לדיון

היטל ההשבחה הוא תשלום חובה המוטל על בעלי מקרקעין או חוכרים לדורות, כאשר עלה שווי המקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. ככלל, שיעור ההיטל עומד על 50% מגובה ההשבחה שנוצרה, והוא נקבע על פי שומה שעורך שמאי מקרקעין. החיוב עצמו מתבצע במועד "מימוש הזכויות" – כלומר בעת מכירת הנכס, קבלת היתר בנייה, או תחילת שימוש בפועל.

התכלית העומדת בבסיס החיוב בהיטל השבחה היא חלוקת העושר עם הקהילה, במובן זה שבעלי מקרקעין שהושבחו יחלקו את התעשרותם עם הקהילה. תכלית מרכזית נוספת קשורה בכך שמימוש תכנית משביחה, יוצר החצנות ודורש מהרשות המקומית השקעת משאבים בפיתוח תשתיות ומבנים לצורכי ציבור. היטל ההשבחה מאפשר לרשות המקומית להנות מחלק מההשבחה שנוצרה בשל פעולות התכנון הציבורי, ובכך לממן את פעילות הוועדה לתכנון ובניה, לשלם פיצויים לטובת הפקעת מקרקעין או לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, וכן לסייע במימון פיתוח תשתיות ציבוריות, מבני ציבור וכדומה.

עם זאת, לאורך השנים התגלעו מחלוקות רבות בנוגע למנגנון החיוב, לאופן חישוב ההיטל, ולפרשנות סעיפי החוק השונים, מה שהוביל לצורך בבחינת עדכונים אפשריים לחוק. במסמך זה יוצגו מספר הצעות לשינויים אפשריים בתחום היטל ההשבחה, אשר נועדו להתמודד עם חסרונות המערכת הקיימת, להפחית חוסר ודאות ולקדם מדיניות שתטיב עם כלל הגורמים המעורבים – בעלי נכסים, רשויות מקומיות, יזמים, ושוק הנדל"ן בכללותו.

נושאים לדיון בשינויים אפשריים:

1. שינוי המועד הקובע לשומת ההשבחה למועד מימוש הזכויות

כיום, גובה ההיטל נקבע בהתאם לעליית השווי שנוצרה למקרקעין נכון למועד אישור התכנית המשביחה ("המועד הקובע"), אך התשלום עצמו מתבצע רק בעת מימוש הזכויות. הדבר יוצר פערי זמן משמעותיים בין המועד הקובע לבין חובת התשלום בפועל. במהלך תקופה זו, ערכי הקרקע יכולים להשתנות, לעיתים באופן מהותי, בשל תנודות כלכליות, ביקוש והיצע, שינויי רגולציה ואף שינויים בשוק ההון והמשכנתאות.

הצעה זו מבקשת לקבוע כי גם מועד אירוע המס והמועד הקובע לחישוב השומה יהיה מועד המימוש (ולא מועד אישור התכנית). שינוי זה עשוי להביא לתמחור ריאלי ומדויק יותר של ההיטל בהתאם לערכי הקרקע המעודכנים בעת החיוב בתשלום. מנגד, בהנחה כי שוק הנדל"ן הוא שוק עולה, הרי שדחייה כאמור של המועד הקובע תביא גם להגדלת היטל ההשבחה שעלולה להוביל גם לעליית מחירי הדירות. ביחס להצעה זו עולה גם השאלה האם מוצדק לחייב בהיטל התעשרות שאינה תוצאה ישירה של הפעולה התכנונית המשביחה, אלא גם בגין עליית שווי כללית שמקורה בתמורות שחלו בשוק מאז אישורה של התכנית המשביחה.

חלופה מצומצמת יותר להצעה זו, היא לפחות לדחות את מועד אירוע המס, לסיום ההליך התכנוני - מועד אישור תכנית מפורטת, ולגבי זכויות מותנות – מועד ההחלטה לאשר את הזכויות המותנות. הצעה מעין זו נכללה כבר בתזכיר שהופץ על ידי משרד הפנים לפני כשנה, וככל שימצא קושי ממשי בקידום ההצעה הקודמת, יש לבחון קידומה של חלופה זו).

2. ביטול מכר מקרקעין כאירוע מימוש, כך שהחיוב יהיה רק בקבלת היתר או התחלת שימוש

כאמור, החיוב בתשלום היטל ההשבחה הוא במועד "מימוש הזכויות". ההגדרה בתוספת השלישית קובעת שלושה מועדים לעניין זה, לפי המוקדם: העברת זכות במקרקעין הטעונה רישום בפנקסים, קבלת היתר בניה שלא היה ניתן לתתו אלמלא התכנית המשביחה, והתחלת שימוש בפועל. נכון להיום, מי שמוכר נכס שעליו חלה תכנית משביחה, גם אם לא הוא יזם אותה, נדרש לשלם את היטל ההשבחה, ויש שיאמרו כי סכום זה גם מגולם במחיר העסקה, שעה שכלל לא ידוע אם הקונה יממש את התכנית המשביחה.

מבחינה זו, הרשות המקומית נהנית מהכנסות בעקבות מכירת המקרקעין המושבחים, אולם מכיוון שהתכנית טרם התממשה הלכה למעשה, לא קמו עדיין צרכי הפיתוח שבשלהן גובה הרשות את היטל.

ההצעה היא לקבוע כי אירוע המימוש שיחייב בתשלום היטל ההשבחה יתרחש רק בעת קבלת היתר בנייה או בעת התחלת שימוש בפועל, ולא בעת מכירת הנכס. יתרונות ההצעה הם ברורים: היא תסיר חסמים בעסקאות נדל"ן, תאפשר מסחר חופשי ויעיל יותר במקרקעין ותפחית עלויות ראשוניות על רוכשי נכסים (שכן מדובר בחיוב שיחול בעתיד על הקונה). עם זאת, יש לקחת בחשבון שהמהלך יפגע בהכנסות הרשויות המקומיות מהיטל ההשבחה בטווח הקצר, ועשוי גם להוביל לעיכוב בהכנסותיהן, מאחר וגביית היטל תידחה עד למימוש בפועל של הזכויות.

כמו כן, מירב המחלוקות המשפטיות המורכבות שהתעוררו לאחרונה סביב היטל ההשבחה נגעו לחיוב במכר (למשל – זכויות מותנות, תחולת פטורים על מימוש במכר ועוד), לכן להצעה זו יש גם יתרון בצמצום מחלוקות וחיוב בהיטל אל מול היקף המימוש בפועל של התכנית בהתאם להיתר הבנייה. משמעות נוספת ה"מובלעת" בהצעה היא כי תכנית שתהיה חייבת בהיטל היא רק תכנית מפורטת שניתן להוציא מכוחה היתר בנייה.

הצעה זו יכולה להשתלב בהצעה לעיל לעניין דחיית המועד הקובע לחישוב שומת ההשבחה, אולם היא יכולה לעמוד גם בפני עצמה, כאשר המועד הקובע יישאר מועד אישורה של התכנית המשביחה.

3. ניתוק הקשר בין השמאים לבין הוועדה המקומית

כיום, השמאים שעורכים את חישוב ההשבחה ממונים על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, מה שעלול לעורר חשש לניגוד עניינים. ישנן טענות כי שמאים אלו עלולים להעדיף את האינטרס של הרשות המקומית, משום שהיא זו שמעסיקה אותם באופן קבוע, או לכל הפחות כי עובדה זו מייצרת בעיות אמון מצד הנישומים. בכתובי דו"ח מבקר המדינה מחודש יולי 2024 בנושא "גביית היטלי השבחה והשימוש בהם" (להלן: "דו"ח

מבקר המדינה) נמצא כי מרבית השומות שלגביהם הוגשה השגה או ערר, הופחתו בערכאות הערעור באופן משמעותי.

הצעה זו מבקשת לנתק את הקשר הישיר בין השמאים לבין הוועדות המקומיות, כך שהשמאים ימונו לוועדות המקומיות השונות על ידי גוף בלתי תלוי מתוך מאגר שמאים ציבורי או שיבחרו באופן אקראי ממאגר כאמור. הצעה זו עשויה לייתר את מנגנון השמאים המכריעים, או למצער לצמצמו, שכן הצדקה מרכזית במנגנון של השמאים המכריעים קשורה לצורך בעריכת שומת השבחה על ידי שמאי נטול פניות, ולא דווקא בשל מומחיותו העודפת של השמאי המכריע.

שינוי כזה עשוי להגביר את אמון הציבור בהליך ולהכפיף את השמאים עורכי השומות להנחיות ולקווים המנחים של השמאי הממשלתי הראשי. לצד זאת, ההצעה עשויה גם להוביל לעלויות גבוהות יותר, להיכרות פחות קרובה בין השמאי למארג התוכניות באותה רשות מקומית.

4. התייחסות לסוגיית צדק חלוקתי וההבדלים בין הרשויות המקומיות השונות

כיום קיימים פערים משמעותיים בין היקפי היטל השבחה הנגבים ברשויות שונות, הנובעים בעיקר מהבדלים בערכי הקרקע, בהיקף הקרקע הפרטית בתחום הרשות ומשונות מנגנוני הגבייה. ברשויות מקומיות חזקות, שבהן ערך הקרקע גבוה, וישנן קרקעות פרטיות רבות, הכנסות היטל משמעותיות ומאפשרות לרשות לבצע פיתוח מואץ ואיכותי יותר, בעוד שבאזורים חלשים יותר או חסרי קרקע פרטית הכנסות היטל נמוכות משמעותית. עוד יצוין כי במקרים רבים סכום היטל שנגבה גבוה משמעותית מההשקעה בפיתוח בפועל. בהתאם לדו"ח מבקר המדינה עולה כי 60% מסך היתרות בקרנות היטלי השבחה הן ברשויות מקומיות באשכולות 8 עד 10 בדירוג החברתי-כלכלי, אשר בתחומן מתגוררת כ-20% מאוכלוסיית המדינה – עובדה המשקפת את הפער בין הרשויות. מסקנות הדו"ח תומכות בצורך לבחון רפורמות לחלוקה מאוזנת יותר של ההכנסות מהיטלי השבחה, תוך יצירת מנגנונים שימנעו פגיעה בתמריצים לפיתוח עירוני.

היטל השבחה הינו אחד הגורמים המרכזיים לפערים כלכליים בין רשויות מקומיות ברחבי המדינה. פערים אלו אינם משפיעים רק על יכולת הרשות המקומית לקדם פיתוח פיזי בתחומה, אלא גם על שוויון ההזדמנויות לתושבי הרשות המקומית ועל המוביליות החברתית, שכן רשות מקומית עתירת הכנסות מהיטלי השבחה מסוגלת להשקיע סכומים ניכרים בהקמת מוסדות ציבור וחינוך, בתשתיות שינגישו את המרחב הציבורי לתושבים וכיוצא בזה.

שווי השבחה בגינה משולם היטל, קשור במישרין למיקום הגיאוגרפי של הרשות המקומית ולא בהכרח בהיקף הוצאות הפיתוח שמוטלות עליה. כך יוצא כי לחלק מהרשויות נוצרות יתרונות משמעותיות, וחלקן האחר נתקלות בקשיים. ההצעה היא לקדם מנגנוני איזון שיסייעו לצמצום הפערים המתוארים ולהגביר את החוסן והעצמאות של הרשויות שחסרות קרקע פרטית בשווי גבוה.

5. איחוד ערכאת השמאי המכריע עם ועדת הערר

כיום, כאשר יש מחלוקת על גובה היטל ההשבחה, ניתן לפנות לשני גופים:

- שמאי מכריע – שמאי המנוי ברשימת שמאים מכריעים, המתמנה לפי חוק התכנון והבנייה לצורך הכרעה במחלוקות, כאשר המחלוקת נוגעת לגובה החיוב בלבד ולא לעצם החיוב.
- ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה – גוף מנהלי הדן בעררים הנוגעים להיטל ההשבחה, במצבים שבהם יש מחלוקת גם על עצם החיוב, או בעררים על החלטות של שמאי מכריע.

ההצעה היא לאחד את שתי הערכאות הללו וליצור גוף מקצועי אחד שידון הן בשאלות המשפטיות והן בשאלות השמאיות, וזאת כדי לייעל את הליכי ההשגה על החיוב. שינוי זה עשוי לקצר את זמני ההכרעה, להפחית ביורוקרטיה ולמנוע מצב שבו בעלי נכסים נדרשים להתנהל במקביל מול כמה ערכאות שונות. טענה שנשמעה במסגרת הליכי שיתוף הציבור שקיימנו היא כי קיים טשטוש בין ה"משפטי" ל"שמאי", וכי פעמים רבות מתעוררת תחושה כי ערכאה מסוימת נכנסת לתחום מומחיותה של הערכאה האחרת. לכן, האחדה כאמור עשויה ליתר מחלוקות מסוג זה, כך שההכרעה השמאית והמשפטית כאחד, תתקבל באותה ערכאה. מהותה של הצעה זו מבקשת לקבוע כי יערך מיפוי ראשוני של העררים, וככל שהערר במהותו עוסק בהיבטים שמאיים, יצורף שמאי מכריע להרכב.

6. חיוב עריכת לוח שומה סמוך לאחר אישור התכנית

סעיף 4(1) לתוספת השלישית לחוק קובע כי: "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה". בפועל, במרבית המקרים עושות הוועדות המקומיות שימוש בסיפא של הסעיף ודוחות את עריכת השומה עד למימוש הזכויות במקרקעין.

מצד אחד, לדחייה זו מספר יתרונות: היא מאפשרת לחסוך בעלויות עריכת שומה כאשר טרם הגיע מועד החיוב וכאשר טרם התבררו התנאים לזכאות לפטורים; היא מונעת מהחייב בהיטל את הצורך להקדים את עלויות הסכסוך, ככל שיש לו השגות לגבי השומה או החיוב; ככל שהמימוש הוא בדרך של קבלת היתר בנייה, היא מאפשרת ביצוע שומה באופן שלוקח בחשבון את היקף הבינוי בפועל לפי ההיתר (מימוש חלקי).

לצד זאת, דחיית עריכת השומה מביאה גם לחוסר וודאות, שכן בעל המקרקעין אינו יודע, עד אשר ימכור את המקרקעין או יגיש בקשה להיתר בנייה, מה גובה היטל ההשבחה שיהיה עליו לשלם.

על פי הצעה זו, תימחק הסיפא של סעיף 4(1) האמור או שהשימוש בה יוגבל למצבים מוגדרים בלבד, ובכך תתחייב עריכת "לוח שומה" בהתאם לסעיף 5 לתוספת, סמוך לאחר אישורה של התכנית. חיוב כאמור עשוי גם לצמצם שונות בין שומות מקרקעין, שכן אותו שמאי יערוך שומה עבור כל יחידות המקרקעין החייבות

בהיטל מכוח אותה תכנית על פי פרמטרים אחידים, זאת בשונה מהיום כאשר על כל אירוע של מימוש זכויות ממונה שמאי שונה לצורך חישוב שומת ההשבחה.

אפשרות נוספת שברצוננו לשקול הינה הישענות על הערכים השמאיים בטבלאות הקצאה ואיזון בתכניות הכוללות הוראות איחוד וחלוקה כשומת ההשבחה, ללא צורך בעריכת שומה נוספת. זאת במטרה שכבר במועד אישור התכנית, בעלי הזכויות ידעו ברמת ודאות גבוהה ביותר מה יהיה גובה תשלום היטל ההשבחה באופן שיגביר את מימוש הזכויות ואת פיתוח המקרקעין. עוד יצוין כי במסגרת הליכי התכנון הכוללים איחוד וחלוקה ממילא נערכים דיונים בנושאים שמאיים בעניין שווי הזכויות ומתבררות ומוכרעות סוגיות בהקשר זה.

7. קביעת תקינה שמאית אחידה לחישוב השבחה על ידי מועצת שמאי המקרקעין

כיום אין תקן אחיד ומחייב לחישוב היטל ההשבחה, וכל שמאי פועל לפי שיקול דעתו ועל פי גישות שמאיות שונות. דבר זה מוביל לפערים משמעותיים בין הערכות שמאיות שונות ולמחלוקות רבות בין בעלי נכסים לרשויות.

ההצעה היא לקבוע תקינה שמאית ברורה בעניין אופן חישוב היטל השבחה שתיגזר מתקנים מחייבים שייקבעו על ידי ועדת התקינה של מועצת שמאי המקרקעין. תקינה כזו תסייע באחידות ובשקיפות, תצמצם מחלוקות, ותאפשר חיזוי טוב יותר של החיובים. המלצה בעניין זו נזכרה גם במסקנות דו"ח מבקר המדינה.

יצוין, כי לו תתקבל ההצעה כאמור בסעיף 3 לעיל, כך שהשמאים שיערכו את השומה מטעם הוועדות המקומיות יהיו מונחים מקצועית על ידי השמאי הממשלתי הראשי, הרי שתקינה שמאית כאמור יכולה להיות בעלת מעמד מחייב עבורם.

נבקש לדון גם בהיבט רכיבי בניית שומת ההשבחה ואילו הוצאות של היזם נלקחות בחשבון בשומה זו כיום. לעניין זה, יש לדון בהיקף ובהשפעה, ובצורך, לעניין אי התחשבות בתשלומים שיזם שילם בתביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה לפי כתב השיפוי שהפקיד ולא נכללות כיום בשומת ההשבחה שנקבעה ליזם.

8. מעמד של ערך תקדימי מחייב להחלטות של שמאי מכריע

נכון להיום, השמאים הפועלים מטעם הוועדות המקומיות אינם כפופים להחלטות קודמות של שמאי מכריע בעניינים דומים, לפעמים אפילו ביחס לאותה תכנית משביחה. מצב קיים זה יוצר שונות בין שומות ההשבחה, מתמרץ הגשה של הליכי השגה ומאריך את ההתדייבויות סביבן.

על כן, בנוסף או כחלק ההצעה לעיל בעניין תקינה שמאית, מוצע לבחון כי להחלטת שמאי מכריע לעניין מסוים יהיה ערך תקדימי, שיחייב שמאים שעורכים שומות מקרקעין לעניין היטלי השבחה. הצעה זו יכולה להיות כללית או מסוייגת לגבי החלטות שמאי מכריע שניתנו לגבי אותה תכנית משביחה. כן מוצע להסדיר

מנגנון המתייחס למצב שבו שמאי מכריע יבקש לסטות מתקדים מחייב שכזה שנקבע על ידי שמאי מכריע אחר, למשל על דרך של הכרעה אצל השמאי הממשלתי הראשי.

לסיכום, נשמח לשמוע את עמדתכם המקצועית וללמוד מנסיונכם לגבי כל אחת מהאפשרויות שלעיל. הדיון בנושאים אלו עשוי לתרום לשיפור מערכת היטל ההשבחה בישראל ולהתאימה לצרכים הכלכליים, החברתיים והמשפטיים של ימינו. כמו כן, איננו סוגרים את הדלת בפני הצעות נוספות, ונהיה נכונים לשמוע במסגרת מפגש ההעמקה גם רעיונות נוספים שלדעתכם ישפרו את מנגנון היטלי ההשבחה.