



## היטל השבחה בתכניות פינוי-בינוי - הצעה לשינויים

ברי צ'רניאבסקי - שמאי מקרקעין, MBA יוני צ'רניאבסקי - שמאי מקרקעין, MBA

### מבוא והמלצה

הננו מציעים לשנות את שיטת תחשיב ההשבחה בתכניות פינוי-בינוי. השיטה הנוכחית איננה עונה לתכניות פינוי-בינוי אשר מתבצעות בפועל ע"י יזם אשר "במצב הקודם" איננו בעלים של מקרקעין. השיטה הנכונה תהיה בדיקת שווי המקרקעין עבור היזם בתכנית החדשה כאשר להערכת שווי זה יחושבו ההכנסות נטו של התכנית החדשה בהבאה בחשבון של רווחיות מתאימה. כלומר, יש להתאים את החוק גם עבור תכנית פינוי-בינוי (אשר בעת החקיקה הראשונה לא ניתן היה לצפות אותה) ויש להוסיף את המילים "עבור היזם בתכניות פינוי-בינוי".

כיום מחושב ערך המקרקעין עבור הבעלים גם בתכניות פינוי-בינוי אולם בתכניות פינוי-בינוי קיים, בדרך כלל, יזם אשר נושא בכל עלויות התכנית, כולל תשלום היטל השבחה ככל שיהיה, והוא המחויב בפועל בתשלום היטל השבחה.

### תימוכין והסבר להמלצה

עד לאחרונה נערכו 3 שומות מכריעות חשובות בענין ההשבחה בתכנית פינוי-בינוי ובהן דיון והתלבטות בנושא ומסקנות שונות ומן הראוי לסקור אותן בקצרה:

1. אייל יצחקי, שומה מכרעת, רח' חרות, התקווה ומעלה השואבה, שכונת הגפן, רמת גן, מיום 17.6.13

כותב אייל יצחקי: "בשונה מתחשיבי השבחה לתכניות "רגילות" שמקנות זכויות בניה שמימושן היא פעולה רווחית ברורה, בתכנית פינוי בינוי נועדו הזכויות הרבות שמקנות "לכסות" בראש ובראשונה את העלויות המשמעותיות הכרוכות בפיצוי בעלי הדירות הישנות וביצירת מרכיב רווח סביר וטבעי ליזם, שנושא בסיכונים מיוחדים בפרויקט סבוך ורב משתתפים. בתכנית כזו נאלצים בדרך כלל מוסדות התכנון לחרוג מהנורמות התכנוניות המקובלות הן בנושא צפיפות, הן בנושא קיבולת בניה (אחוזי בניה) והן בשיעור ההפרשות הנמוך לצרכי ציבור וזאת במטרה לאפשר את כלכליות התכנית ואת מימושה בפועל. בשל ה"סטייה" מהנורמות התכנוניות המקובלות והמעמסה שמטיל פרויקט שכזה על סביבתו, שמתבטאת בהישענות משמעותית על תשתית עירונית קיימת, שואפות ועדות התכנון לצמצם ככל האפשר זכויות הבניה, כך שהפרויקט ישאר בר מימוש מבחינה הכלכלית ויותר ליזם רווח יזמי טבעי אך לא מעבר לכך.



המסקנה מכך היא, שקיומה של השבחה כה משמעותית בפרויקט פינוי בינוי (כפי שסבור שמאי הוועדה) תעיד על כשל של ועדות התכנון (המקומית והמחוזית), שהפריזו בזכויות שהקנו ליזם והעמיסו צפיפויות ושטחים מיותרים על הסביבה מעבר לנדרש. אמנם יתכן שמאז מועד בדיקת כלכליות התכנית על ידי ועדות התכנון "עלה השוק" ועימו הרווח אך בתקופה הנדונה אין בכך כדי ליצור השבחה כה משמעותית כפי שחושב בשומת הוועדה. גם קיומה של "השבחה שלילית" או הפסד, שאינם מאפשרים רווח טבעי ליזם ומימוש בפועל, הוא כשל תכנוני שכן ועדות התכנון בוחנות עוד בשלבי ההכנה של תכניות אלה את רמת כלכליותן באמצעות שמאי מקרקעין וכלכלנים מטעמם. את התכנית שבנדון קידם היזם עצמו (בעידוד התושבים). ניתן להסיק מכך ברמה גבוהה של בטחון, שעצם נכונותו לקדם את התכנית מעידה על כלכליותה ומכאן שקיים בפרויקט לפחות רווח קבלני מספיק. יתכן שרווח יזמי זה הוא מתחת לראוי/טבעי, אך הוא בוודאי קיים, שכן אלמלא רווח כלשהו היה היזם הרציונלי נמנע מקידום התכנית וממימושה. ככלל, אני סבור כי בפרויקט פינוי בינוי שבו גורמי אי וודאות רבים, יש להטיל היטל השבחה רק במקרה שבו משתכנע השמאי, שקיים בפרויקט רווח יזמי מעבר לסביר/לטבעי בענף וכי במקרים שבהם הרווח הוא בתחום הסביר ולא מעבר לכך, יש להימנע מהטלתו."

מר יצחקי קבע כי ההשבחה תכומת "מנקודת ראותו של היזם" (עמ' 14, שורה 8 מלמטה). בחינת ההשבחה, לדעת מר יצחקי, תיעשה "בדרך המדמה באופן נאמן יותר את הפעולה הכלכלית שנוצרת בעצם אישור התכנית והיא: בכמה "רוכש" היזם את הזכויות ל-172 דירות? והאם מחיר הרכישה נמוך ממחיר השוק?

אם התשובה לשאלה זו חיובית אזי קיימת חבות בהיטל השבחה. במקרה כזה תהיה ההשבחה ההפרש המהוון של היתרון הכלכלי שהוענק ליזם ברכישת אותן זכויות לאותן 172 יח"ד."

כלומר, ברור כי מר יצחקי מעדיף בהכרעתו את בדיקת ההשבחה שנוצרת, ככל שנוצרת, ליזם הפרוייקט/התכנית על פני בדיקת ההשבחה לבעלי הדירות.

בנוסח דומה סיכם מר יצחקי בסעיפים 8.2 ו-8.3 כך: "לכאורה, תכנית פינוי בינוי אופטימלית (בראיית מוסדות התכנון) היא כזו שמקנה את הזכויות המינימליות ההכרחיות הדרושות לצורך מתן רווח ענפי טבעי ומקובל לכל אחד מהשחקנים (היזם ובעלי הדירות), כך שהפרוייקט יהיה בעל היתכנות כלכלית, אך מנגד לא יעמיס על הסביבה הקיימת בניה וצפיפות שאינם הכרחיים. לפיכך, בתכנית אופטימלית, יהיה היטל השבחה = 0."

לסיכום, דעתו של מר יצחקי הינה כי יש לחשב את היטל השבחה, ככל שקיים, מנקודת ראות היזם.

## 2. שמואל רוזנברג, שומה מכרעת, רח' רקאנטי, תל אביב, מיום 12.8.14

המחלוקת הינה בין שמאית הוועדה המקומית אשר טוענת כי ההשבחה תחושב לפי החוק – "עליית שוויים של מקרקעין" לבין שמאי יזמי הפרוייקט / התכנית המשביחה אשר טוענים כי יש לבחון את הפרוייקט מנקודת ראותו של היזם, כפי שנבדקת רווחיות הפרוייקט בתקן מס' 21 לבדיקת הפרוייקטים של פינני-בינוי.

מר רוזנברג מכריע במחלוקת עקרונית זו בכותבו: "העובדה שלא נעשה שינוי בחקיקה בנושא היטל השבחה, מוכיחה שהמחוקק לא מצא לנכון לשנות את המצב הקיים – הן בקשר להשארות חבות בהיטל השבחה והן לנושא שיטת התחשיב.

אין בתקן 21 התייחסות לשיטת חישוב היטל השבחה (כולל התייחסות לשיטת חישוב מיוחדת לחישובו בתכניות פינני בינוי). כל מה שנאמר הוא שיש לערוך את החישוב הכלכלי בשתי חלופות – קיומו של חיוב בהיטל השבחה או פטור מהיטל השבחה.

המשמעות היא כי גם מכיני התקן התייחסו לנושא ההשבחה בשני שלבים:

א. יש לחשב את היטל השבחה בשיטה הרגילה המפורטת בחוק ובפסיקה.

ב. לאחר שיחושב ההיטל בשיטה הרגילה, יש להביאו בחשבון בתחשיב הרווחיות."

מר רוזנברג מוסיף: "בניגוד לדעת השמאי יצחקי, אינני חושב ששמאי מכריע יכול ומוסמך לסטות מהוראות ברורות בתוספת השלישית לחוק התו"ב".

בסיכומו כותב מר רוזנברג: "שיטת החישוב צריכה להיות כמקובל ועל פי החוק: ההפרש בין שווי המקרקעין במצב קודם ערב התכנית ובמצב חדש מיד לאחר אישור התכנית.

עם זאת, יש לדעת להתייחס בתחשיב היטל השבחה, למהות הייחודית של תכנית פינני בינוי (הדגשה שלי). לא מדובר בתכנית שיוזמים בעלי דירות ולאחר אישורה הם יכולים לסחור בזכויות בכל דרך, ... מדובר בהקניה לבעלים של זכות לקבלת דירה חדשה במקום דירתם שתיהרס ...

גם בתקן 21 הובהרה המהות של תכנית פינני בינוי: תכנית שניתן להוציא מכחה היתר בניה וחלה במתחם פינני בינוי כהגדרתו בחוק פינני בינוי ... זו מהותה של תכנית פינני בינוי. רק בגין נושא ייחודי זה ניתנים לבעלים פטורים בנושאי מיסוי שונים, ורק בגלל נושא ייחודי זה מוכנות הוועדות לאשר צפיפויות החורגות מהמקובל. לכן, בגלל האמור לעיל, אני מחשב את השווי בשני המצבים לפי שווי המקרקעין.

שווי במצב קודם – שווי הדירות הקיימות בבניינים הקיימים במצבן ערב התכנית, בתוספת יתרת זכויות בניה לפי תכניות תקפות או לפי תקנות התו"ב במידה והיו ניתנות לניצול.

שווי במצב חדש – שווי הדירות החדשות שיקבלו בעלי הדירות הקיימות בפרוייקט החדש שיבנה היזם (הנישומה).

בקביעת השווי במצב חדש אביא בחשבון את הדירות הספציפיות שיקבלו הבעלים, וזאת על פי הסכמי ההתקשרות עם אשדר (יפורטו להלן). זאת לא בגלל שיש להביא את קיומם של הסכמים



ספציפיים אלו בחשבון (הם לא חלק מהוראות התכנית), אלא בגלל שההסכמים משקפים תמורה כלכלית וסבירה לבעלי הדירות (שטחי דירות, מיקומם בבניינים, נספחים לשטחים, מפרט טכני, דמי שכירות תקופת הבניה וכו')." (הדגשים במקור).

לסיכום, מר רוזנברג מעדיף ליישם את החוק כלשונו והתחשיב שלו נעשה עבור בעלי המקרקעין הקיימים ולא עבור היזם, אך ייתכן כי אין הוא שלם עם הנחייה זו בכותבו כי יש להתייחס לתחשיב ההשבחה ל"מהות הייחודית של תכנית פינני-בינוי", והוא אף מחשב את שווי ה"מצב החדש" על פי שווי הדירות החדשות שיקבלו הדיירים ולא על פי שווי זכויות הבנייה שנקבעו בתכנית

### 3. משה נדס, שומה מכרעת, רח' טאגור 10-2, ת"א, מיום 6.11.14

שומת העיריה מבוססת על החוק ויישמו כך שבעלי המקרקעין הם הנישומים והשומה נערכה על דירותיהם – זכויות הבנייה מול דירה בנויה כיום.

השמאי "המבקש", אשר מערער על שומת העיריה, מייצג פורמלית את אחד מבעלי הדירות שנישמו אולם, כאשר המסך יורם, הוא מייצג את יזם התכנית.

שמאי "המבקש" טוען כי יש ליישם את עקרונות "תקן שמאי מס' 21" שהינו תקן בדיקת פרויקט פינני-בינוי אשר בו נבדק הפרוייקט מנקודת ראות כוללת כאשר הפרוייקט יוצא לפועל ע"י יזם. הכרעתו של מר נדס הינה כי יש ליישם את החוק ולחשב את השווי במצב הקודם לעומת המצב החדש לפיו ולא לפי עקרונות הבדיקה הכלכלית שנקבעו בתקן 21.

בהכרעתו אומר מר נדס, בין היתר, כי אין להביא בחשבון את ההסכמים בין בעלי הדירות לבין היזם מאחר ואין הם מהווים חלק מהוראות התכנית.

מר נדס כותב כי "היזם אינו צד לענין היטל ההשבחה בהתאם להוראות החוק וההשבחה אינה נבחנת עבורו (הדגשה שלי) אלא כעליית שווי המקרקעין". משכך... קיימת בעיה משפטית לייחס לשווי המקרקעין עלויות אשר לא מיוחסות למקרקעין במסגרת התכנית".

### סיכום והמלצה

לדעתנו יש להרים את המסך ולהתאים את תחשיב ההשבחה בתכניות פינני-בינוי עבור היזם אשר אמור לשאת בתשלום היטל ההשבחה ככל שיקבע.

בחינת ההשבחה עבור היזם כמוה כבחינת ההשבחה של הפרוייקט בכללותו וזוהי הבחינה הרלבנטית להיקף ההשבחה הקיים בפרוייקט לנשיאה בתשלום היטל ע"י המשלם בפועל הוא היזם ולא בעלי הדירות המתפנות.

רווח הפרוייקט מנקודת מבט היזם הינה ההפרש שבין ההכנסות הצפויות ממכירת הדירות שנתרות בידו לשיווק לבין סך עלויות הפרוייקט החלות עליו לרבות כל העלויות המשולמות לדיירי

המתחם ובמקומם (בניית הדירות החדשות עבור הדירים, תשלום מס רכישה, דמי שכירות בתקופת הבנייה, העברת תכולת הדירה, וכיוצ"ב).

לפיכך, כאשר מחשבים את ה"השבחה" בפרויקט פינוי-בינוי מנקדת מבט היזם, יש לחשב האם היזם אכן מרוויח מהפרויקט מעל לשיעור הסביר והמקובל בשוק. ככל שהתשובה על כך חיובית מן הראוי שהיזם ישתף את הציבור ברווח ה"עודף" כלומר ישלם היטל השבחה בגין עודף זה.

כיום, לפי תקן 21, הבוחר את כדאיות תכנית פינוי-בינוי, זכויות הבנייה שראוי לתכנן בשלבים הראשוניים של קידום תכנית פינוי בינוי הן אלו שיותירו בידי היזם שיעור רווחיות של 25%-30% מסך העלויות שלו, כאשר שיעור רווח זה הינו **גבוה** משיעור הרווח המקובל בשוק מגורים "רגיל" בו קיימת מידה גבוהה של ביטחון בקיומו, כלומר, כאשר התב"ע מאושרת ולא קיימים חסמים משמעותיים לבנייה.

לפיכך, כאשר מחשבים את היטל השבחה תוך יישום תקן 21 לפיו נדרש רווח יזמי מינימאלי של 25%, מתקבלת התוצאה שהיטל השבחה בעת ביצוע הבדיקה הינו אפס. תוצאה זו מתקבלת עפ"י התחשיב והיא מתיישבת עם ההיגיון ועם מטרת חוות הדעת לפי תקן 21, שהינה מציאת היקף זכויות הבניה המינימאליות המאפשרות כדאיות כלכלית לפרויקט. שהרי, משנמצא היקף הזכויות המינימאלי לביצוע כלכלי של הפרויקט (ברווח יזמי מבוקש של 25%) ברור כי לא קיים "עודף" המהווה "השבחה" ומכאן גם נכון למועד עריכת התחשיב לפי תקן 21 היטל השבחה הינו אפס. כל זאת אף תואם את חוות דעתו של השמאי המכריע אייל יצחקי.

**אולם, בפועל בעת מימוש הפרויקט יחול היטל השבחה.** זאת מאחר שבעת מימוש הפרויקט בפועל (בד"כ בעת הוצאת היתר בניה לאחר אישור התכנית) ובעת שתוכן שומת השבחה לפרויקט תהיה "השבחה" שתנבע מתחשיב הפרויקט ברווח יזמי הנמוך מ- 25% וזאת עקב הפחתת רמות סיכון ואי ודאות שקיימים בשלבים הראשוניים של קידום התכנית לפינוי בינוי. למשל, סביר שלאחר אישור התכנית והחתמת כל הדיירים הוסרו כל המכשולים המשמעותיים לביצוע הפרויקט ולפיכך הרווח היזמי הסביר בעת זו הינו בסביבות 15%. לפי שיעור רווחיות עדכני זה נקבל שהפרויקט משביח מעבר לבדיקה הראשונית ומכאן שראוי לחייב אותו בהיטל השבחה.

גישה מוצעת זו לביצוע תחשיב היטל השבחה הינה לדעתנו הגישה הנכונה והמתאימה ביותר למציאות, בשעה שהחוק הקיים כיום אינו נותן מענה מתאים לכך. יש להדגיש כי הסרת אי הודאות בנוגע לקיומו של היטל השבחה והסרת אי הודאות בנוגע לדרך שבה יחושב היטל השבחה שיחול על היזם בפרויקט פינוי בינוי חשובות ביותר לקידום פרויקטים מסוג זה.