

מה מסתתר מאחורי שינוי המועד הקובע לקביעת היטל השבחה ברפורמה המוצעת לפרקים הכלכליים בחוק התכנון והבנייה?

מאת

עדי צביקל, שמאי מקרקעין*

א. מבוא

תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 103), התשע"ד-2014¹ (להלן: "תזכיר החוק") שפורסם לאחרונה מכוון לרפורמה בפרקים הכלכליים של חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"). אחד השינויים הדרמטיים (בהחלט לא היחיד) הינו ההצעה לשנות את המועד הקובע לחישוב היטל השבחה!

לקורא שאינו בקיא ברזי שוק המקרקעין ומיסויו עלולה להיראות הצעה זו שינוי של מה בכך, אבל הבקיא בתחום יזדעק מיד לשמע **המהפך** הצפוי שישפיע **דרמטית** על כל תחום הנדל"ן ויגרור עליית מחירים כמוה טרם חווינו. במהלך זה יש בכדי לסכל כל ניסיון שעושים מעצבי המדיניות להורדת המחירים.

תזכיר החוק הינו בן 106 עמודים, כולל מבוא בו מוסברים בעברית ברורה עיקרי הצעת החוק. מבוא זה מסתיר טפחיים ואף לא מגלה טפח ועולה בעיני החשש ששינוי דרמטי זה עלול "לעבור מתחת לרדאר" אף בלי דיון רציני אחד וכבר שנינו ש"סוף מעשה במחשבה תחילה".

במבוא ובהסברים המוצמדים להצעת החוק, מובאים הכשלים לכאורה במצב כיום:

1. קושי שמאי בעריכת שומות (מועדים היסטוריים רבים).
2. עיוות בהצמדת היטל השבחה ממועד ההשבחה עד מועד התשלום.
3. אבדן הכנסות לרשות המקומית.

* חבר לשכת שמאי מקרקעין בישראל והאקדמיה למחקר ויישום שמאות מקרקעין. בעבר יו"ר לשכת שמאי המקרקעין בישראל וכיום חבר מועצת שמאי מקרקעין.
1. תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 103 לפי תאריך פרסום 17.3.14) התשע"ד-2014, אתר קשרי ממשל: www.tazkirim.gov.il.

המחוקק מסכם: " ... מוצע, לפיכך, לשנות את העקרונות הבסיסיים של חישוב היטל השבחה כדי להביא ליתר צדק, בהירות ופישוט ההליכים..."².

דא עקא שמאחורי משפט תמים זה, שלא ניתן להתנגד לו כלל ועיקר, מסתתרת אמת שונה, שלא לומר הפוכה מכל המתואר!

במאמר זה אחשוף את האמת העצובה שמאחורי הצעת החוק. הצעה המונעת ממניעים שאינם בהכרח ציבוריים נקיים. אוכיח כי התוצאה, בניגוד לאמור, תביא לפגיעה בצדק ובבהירות, ואף תביא לסיבוך ולריבוי הליכים - ההפך בדיוק מהנטען לכאורה במבוא שפורסם.

ב. הסיבות לצורך ברפורמה על פי תזכיר החוק

הצורך בשינוי החוק ומטרותיו מובהר בתזכיר החוק בהקשר לחמישה גורמים כדלקמן:

1. עיוותים - שיטת הצמדת השבחה - אבדן הכנסות
2. קושי בהכנת שומות.
3. חלוקה לא שוויונית.
4. היכולת לבצע תכנוני מס.
5. ודאות ופישוט הליכים.

אעמוד על כל אחד מהנושאים ואציג את הרקע, את האינטרסים העומדים מאחורי ההצעה ואת התוצאה הצפויה בעקבות השינוי.

1. עיוותים - שיטת הצמדת השבחה - אבדן הכנסות

בלשון המחוקק בדברי ההסבר³ -

"... לעיתים בין מועד אירוע המס לבין מועד המימוש עשויות לחלוף שנים רבות. בעיה נלווית לכך הנה שיטת הצמדת המחירים בין מועד אירוע המס לבין מועד התשלום. על פי סעיף 9 לתוספת השלישית בחוק הקיים, החיוב נקבע לפי שווי הקרקע במועד השבחה, והוא מוצמד למדד המחירים⁴. הצמדה זו עשויה ליצור עיוותים לשני הצדדים. מחד, מקום בו שינה האזור שבו מצויה התכנית את פניו לרעה, הרי

2. סעיף 26 בתזכיר החוק, עמ' 18.

3. עמ' 17 בתזכיר החוק.

4. נראה שהמחוקק אינו ער לשיטת הצמדה הקובעת כי היטל השבחה יוצמד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה למגורים - הנמוך מהשניים.

שההצמדה למדד המחירים עשויה להגיע לערכים העולים על מלוא ערכם של המקרקעין לעת המימוש. עקרון המימוש נפגע אפוא. מאידך, כאשר ההשבחה אירעה בתקופה שבה עליית שוויים של המקרקעין בעקבותיה היה מועט מאוד, אולם לעת המימוש ערכה של אותה השבחה עלה עשרת מונים, בין השאר בגלל פעילות תכנונית שהתבצעה באזור שאינה נחשבת כאירוע מס לגבי אותם מקרקעין, גורם עקרון המימוש לגביית מס בשיעורים נמוכים בהרבה מההתעשרות האמיתית ולפיכך לגבייה בלתי שיוויונית ובלתי צודקת.⁵

הקורא התמים, זה שאינו מבין ואינו בקיא בחומר⁶, עלול להשתכנע מהטיעונים שבפועל מעוותים את המציאות ומטעים.

הדוגמה הגסה לעיוות הינה הצגה כאילו המצב הקיים הרווח הינו שמשלמים היטל השבחה הגבוה ממלוא שווי המקרקעין. אין בכך אלא עיוות המציאות, הטענה כי הצמדת היטל השבחה הנדרש ממועד קרות ההשבחה למועד התשלום עלולה לגרום לתשלום מס ביתר היא בפועל לעג לרש. שכן המצב הינו בדיוק הפוך - מאחר ששוק המקרקעין מושפע מגורמים נוספים ומצוי בדרך כלל בעליה מתמדת הרי שהמצב המתואר כמעט בלתי קיים.

מבין מאות אלפי המקרים שנידונו מאז אושרה התוספת השלישית לחוק בשנת 1981⁷ מוכרים לנו שני מקרים בהם שיטת ההצמדה גרמה לכך שהתשלום, בתקופה מסוימת, עלה יותר מעליית שווי המקרקעין (בשום מקרה לא קרה, כפי הנטען שהיטל השבחה גבוה משווי הקרקע)⁸. ניתן לפתור עיוות זה בנקל על ידי שכלול שיטת ההצמדה⁹. מכל מקום, שינוי חוק, שיש בו היגיון וצדק לגבי רובם המכריע של המקרים, רק בשל כשל מזערי, ייצור עיוות מהותי רחב ופסול, בבחינת "makes bad law bad case".

בסיפא של הסעיף 26 לתזכיר החוק מסביר המחוקק⁹:

-
5. ונשאלת השאלה - האם חברי הכנסת שיצביעו על אישור החוק מבינים את השלכותיו עד תום?
 6. תוספת שלישית לחוק התכנון והבנייה, תיקון מס' 18 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.
 7. מקרה אחד התרחש באזור התעשייה בפתח תקווה, היכן שאושרה תכנית במועד שהיווה נקודת שיא במחירים (1995) ולאחריו צנחו המחירים לתקופה קצרה - מתייחס לתביעה פת/10/2000 - תכנית שינוי מתאר למרחב תכנון מקומי פתח תקווה (קביעת הוראות בנייה ובינוי למגרשים ריקים באזורי התעשייה קריית אריה, רמת סיב, סגולה והמרכז. פורסם למתן תוקף ב.פ. 4312 ביום 11.6.95.
 8. מקרה אחר הינו שכונת גילה בירושלים - תקופה קצרה לאחר אישור תכנית אירעו בשכונה אירועי ירי שגררו ירידת מחירים. גם עיוות זה תוקן עם שכוח הקרבות.
 9. כיום שיטת הצמדת היטל השבחה הינה לפי מדד המחירים לצרכן או מדד יוקר הבנייה, הנמוך מהשניים. ניתן להוסיף גם את מדד מחירי הדירות שיענה על ירידת מחירים כללית בשוק, או אף לקבוע הוראות לפיהן, בסמכות שמאי מכריע להפחית השומה מן הצדק במקרים קיצוניים.
 9. סעיף 26 בתזכיר הצעת החוק המתייחס לסעיף 33 בהצעת החוק - תיקון התוספת השלישית לחוק העיקרי, עמ' 17.

”... מאידך, כאשר ההשבחה אירעה בתקופה שבה עליית שוויים של המקרקעין בעקבותיה היה מועט מאוד, אולם לעת המימוש ערכה של אותה השבחה עלה עשרת מונים, בין השאר בגלל פעילות תכנונית שהתבצעה באזור שאינה נחשבת כאירוע מס לגבי אותם מקרקעין, גורם עקרון המימוש לגביית מס בשיעורים נמוכים בהרבה מההתעשרות האמיתית...”

אם כן, יצא המרצע מן השק - הנה לפנינו פרוסה מטרת החוק המוסתרת וכוונת המחוקק - התיאור שלעיל, מתייחס למרביתם המוחלטת של המקרים. הכוונה היא להרחיב ולהעמיק את הגורמים בגינם יגבו היטל השבחה ולהעלות בכך את היטל השבחה בעשרות מונים, כך לפי הסברי המחוקק עצמו.

יובהר כי שני תשלומים מוטלים על בעל המקרקעין -

1. **מס** שבח אשר ממסה את ההתעשרות הכללית. מס שבח הינו מס רווחי הון אותו ישלם בעל המקרקעין לאוצר המדינה בעת מכירת נכס. המס נגזר מההפרש בין שווי הרכישה לשווי המכירה.

2. **היטל השבחה** שמטרתו לגבות מחצית מההשבחה הנוצרת כתוצאה מפעילות תכנונית. היטל זה המבוסס על צדק חברתי, קובע שהעושר הנגזר מההשבחה יתחלק בין הרשות המקומית לבעל הקרקע. כך לדוגמה, כשאישרו לבעלי דירות בקומות עליונות בתל-אביב ב-1981 להוסיף יציאות לגג, שוויין הושבח ומחצית מההשבחה תשולם כחוק לוועדה המקומית (תכנית 1680¹⁰). אמנם התשלום ייעשה לעת מימוש ואולם השיטה היא שעל מנת שתשולם מחצית משווי ההשבחה תיערך השומה נכון למועד אישור התכנית וכך היא תכלול אך ורק את ההשבחה הנובעת מאישור התכנית. מה שמבקש המחוקק לעשות עתה בהצעת החוק הוא לשנות את המועד הקובע למועד המימוש. כך, תיכלל לטענתו בהשבחה, גם עליית שווי כתוצאה משינויים בשוק הנדל"ן שאינה נובעת מאישור התכנית. אם תאושר הצעה זו, לא רק שיעלה שיעור הגבייה בעשרות מונים, כפי שמוצג בדברי ההסבר, אלא שעל עליית שווי זו ייגבו שני מיסים זה על גבי זה - היטל השבחה ומס שבח. כיום, כשבוטל הפטור ממס שבח של אחת לארבע שנים בדירות מגורים, התוצאה אף חמורה יותר עד בלתי נסבלת.

לסיכום - תזכיר החוק מציע להעלות את היטל השבחה בעשרות מונים ולגבות היטל השבחה גם על השבחות שאינן נגזרות מאישור ההליכים התכנוניים.

האינטרס - הגדלת הכנסותיהן של הוועדות המקומיות בעשרות מונים.

10. תכנית מתאר מקומית מס' 1680 למרחב תכנון מקומי תל-אביב-יפו (בנייה על גגות בתים), פורסם למתן תוקף ב.פ. 2770 מיום 10.12.81.

המפסידים - האוצר שהכנסותיו ממס שבח ייפגעו ויעברו לקופת הרשות המקומית, האזרח שישלם היטל השבחה בשיעור גבוה בהרבה, ישלם כפל מס ויאלץ להתמודד עם עליית מחירי דירות והקבלנים, שהוצאותיהם על הקרקע יגדלו והם יוכלו לגלגל רק חלק מהגידול בהוצאות על הציבור. מאחר שכבר כיום עומדת רווחיות היזם על שיעורים נמוכים, ההשלכות יכולות להיות החל מצמצום פעילות והקטנת ההיצע - שתגרום לעליית מחירי דירות ועד לכדי פשיטות רגל בקרב היזמים.

2. קושי בהכנת שומות

בתזכיר החוק מוצע כי היטל השבחה ייקבע למועד המימוש, דהיינו למועד הגשת הבקשה להיתר בנייה או בעת מכירה. בקביעת המועד הקובע בסמוך ליום עריכת השומה יש הקלה ופשטות בהכנת השומות, שהרי מדובר על שומה אחת המאגדת לכאורה את כל ההשבחות שנגזרו מתכניות שונות והכל למועד הסמוך למועד עריכת השומה, דבר המקל על מציאת הערכים הנכונים ומאפשר להסתמך על העסקאות המבוצעות בנכס עצמו.

החוק הקיים כיום, מבחין ומבודד את ההשבחות שנוצרו בכל תכנית ותכנית ומחייב את השמאי **לעבודה** כירורגית ומדויקת. על מנת לבדוד את מרכיבי ההשבחה הנובעים מהמהלך התכנוני ולא להכליל השבחות הנובעות מגורמים אחרים (שאינן לשלם עליהם היטל השבחה) עורך כיום השמאי מספר שומות לפי מספר התכניות המשביחות שאושרו בעבר (לעיתים קיימות תכניות רבות שכל אחת ואחת מהן תרמה את תרומתה, זו הוסיפה שימושים מותרים, תכנית אחרת התירה בניית מרתפים, חברתה התירה זכויות בנייה נוספות וכן הלאה).

עבודת מחשבת זו נעשית כיום על ידי השמאים בדרך שגרה והיא הנותנת שהיטל השבחה המשולם ייגבה עבור עליית השווי הנגזרת מגורמי ההשבחה שנקבעו כחוק. באופן זה **מבחינים** בין השבחות עליהן משלמים היטל השבחה לבין השבחה שאינה נובעת מפעולות התכנון שעשתה הרשות המקומית ועליה ישולם מס שבח כחוק. מובן ששיטה זו כרוכה בעבודה רבה יותר עבור השמאי ובהתייחסות לערכי קרקע למועדים היסטוריים שונים.

טיעון זה, של יתר פשטות בהכנת שומות מועלה כאחד הנימוקים לשינוי המוצע בתזכיר החוק. **נושא** זה נדון בהרחבה בפסק דין **פמיני**¹¹ בבית המשפט העליון. אכן מדובר בעבודה שמאית מורכבת. שמאי המקרקעין הוכיחו את יכולתם להתמודד עם מורכבות זו. בפסק דין **פמיני** נקבע כי רק בשיטה זו ייגבה מס צודק ואמיתי ותישמר ייחודיותו של היטל השבחה.

יש להיזהר מלהשליך את המים עם התינוק.

11. רע"א 4217/04 ציון פמיני נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ירושלים (22.10.06), אתר מקרקעין: www.mekarkein.co.il

לסיכום - בהצעת החוק מוצע להקריב את הצדק והמידתיות על מזבח הפשטות לביצוע. התוצאה תהא **שמחד**, לשמאים תהא עבודה פשוטה יותר אבל מאידך, יהיה ריבוי שומות שכן לא ניתן יהיה להסתמך על שומות שבוצעו בעבר לאותה תכנית ולאותו מועד.

האינטרס - פישוט בעבודת השמאים עורכי השומות, וריבוי שומות.

המפסידים - הציבור שלא ישלם מס אמת. יאבד הקשר בין אירוע ההשבחה להיטל ההשבחה שיגבה, יהיה ריבוי שומות כי כל מימוש מחייב שומה, לא ניתן יהיה להכין לוחות שומה ויתרבו הליכי הערעור שכן לא ניתן יהיה ללמוד מהכרעות עבר.

3. חלוקה לא שוויונית

בדברי ההסבר לתזכיר החוק טוען המחוקק כאילו התוצאה של השיטה הקיימת כיום, אשר לפיה התשלום נקבע למועד אישור התכנית, **מביאה** לגבייה בלתי שוויונית ובלתי צודקת. טענה מוזרה שאין לה על מה לסמוך והמצב לאשורו הפוך בדיוק.

והרי, אם בגין אישור תכנית מבוצעת שומה למועד הקובע ומאותה עת היא מוצמדת למדד, הרי **שפלוני** ואלמוני ישלמו אותו הסכום בדיוק בגין אותה השבחה. ואילו החוק המוצע קובע כי פלוני ישלם לפי מועד אחד, נניח בסמוך לאישור התכנית ואלמוני במועד שימכור הנכס, לאחר עשור, ישלם בגין אותה השבחה סכום הגבוה בעשרות מונים אך ורק בגלל עליית המחירים הכללית בשוק הנדל"ן ובלי כל קשר לפעילות ההשבחה.

כך שלא יהיה צדק ולא שוויון.

האינטרס - הרשויות המקומיות יזכו לגבייה מוגברת, בניגוד לעקרונות השוויון והצדק.

המפסיד - הציבור הרחב שגובה ההשבחה שבו יחויב, ישתנה לפי מועד המימוש. זאת למעט טייקונים ובעלי הון אחרים שיש בידם לשלם היטל ההשבחה לפני המועד הקובע ולקבוע בכך את **התשלום** בסמוך למועד ההשבחה או בשפל בשוק.

4. היכולת לבצע תכנוני מס

טיעון נוסף שמביא המחוקק בהצעת החוק הינו העובדה שמשטר המס כיום מאפשר לעשות תכנון מס. גם כאן האמת **הצרופה** הינה בדיוק הפוכה. ראשית, מי שחושב שמשטר המס כיום עדיף ולא רוצה לשלם עשרות מונים יוכל בתוך תקופת המעבר (6 חודשים) לשלם לפי החוק התקף כיום. הטבה זו מיטיבה עם בעלי ההון ופוגעת בקהל הרחב, שכן למבקש לעצמו הטבה זו עומדת החובה

לשלם מיד את מלוא היטל ההשבחה. גם לפי הצעת החוק קיימת אפשרות לשלם את המס בכל מועד, אולם גובה היטל ההשבחה לא משתנה אלא מוצמד בלבד. יתרה מכך, בחוק המוצע קיימת לכך משמעות מיוחדת והטבה מיוחדת לבעלי הון שיוכלו לקבוע את גובה היטל ההשבחה במועד המתאים להם, כי לפי החוק המוצע קביעת המועד מקבעת את גובה היטל ובכך מתאפשר תכנון מס אגרסיבי המיטיב עם בעלי הון.

5. **ודאות ופישוט הליכים**

בעוד החוק הקיים מאפשר עריכת טבלאות השבחה ויוצר ודאות מסוימת, גם אם לאחר דיונים, הרי שהחוק המוצע מבטל כל אפשרות של ודאות ופשטות ומחייב ריבוי הליכים. כל מכירה מחייבת שומה נפרדת ואין הסתמכות על החלטות עבר. כל שומה הינה בפני עצמה ויש לצפות להליכי ערעור בלתי סופיים. העובדה ששכנים בעלי דירות זהות ותכניות זהות יקבלו כל אחד היטל השבחה בגובה שונה, המותנה במצב השוק במועד המכירה, תיפגע בציבור ותיצור תחושת אי צדק.

ג. **סיכום**

ניתן לקבוע בוודאות שההצעה לשנות את המועד הקובע תביא לפגיעה בצדק.

בנוסף צפויות ההשלכות הבאות -

1. עליית חיובי היטלי השבחה בגין תכניות שאושרו בעבר בעשרות מונים (ובעקבות כך עליה במחירי הדירות).
2. חוסר ודאות בשוק, במיוחד עקב ההצעה להטיל לעיתים חלק מהיטל ההשבחה על הרוכש (בנושא זה אדון בהרחבה במאמר אחר) ללא שתהא לו כל ודאות לגבי היטל שיידרש.
3. ריבוי הליכים וריבוי התדיינויות.
4. הפלייה לטובת בעלי הון, שישלטו במועד הקובע ויוכלו לבחור להכיל הוראות החוק הישן לעומת אזרחים ממעמד הביניים שאין בידם המזומנים לשלם את היטל ההשבחה מראש.

לסיכום, מדובר בפגיעה בלתי מידתית בהיטל ההשבחה, שבסיסו צדק חברתי. פגיעה שיוצרת כפל מס, כאוס, בלבול, חוסר ודאות, אי צדק, סיבוך, סרבול הליכים והתייקרות בלתי נשלטת שתשורר למחירי הדירות.

אינטרסים צרים של ועדות מקומיות הסבורות שהן יכולות להגדיל הכנסותיהן עשרות מונים ואשר אינן רואות את התמונה הכוללת, הם שעומדים מאחורי תזכיר החוק שלפחות בהיבט זה של המועד הקובע מכניס "מקל בגלגלים" של כל מי שברצונו למתן את עליית מחירי הדירות ולפעול לצדק חברתי.