

עו"ד ספיר זילבר



מאמרים, עדכוני חקיקה  
וחידושי פסיקה בנושאים:

**• תכנון ובניה**  
**• נדל"ן**  
**• התחדשות עירונית**

- צבי שוב משרד עורכי דין  
- רונית אלפר משרד עורכי דין

גרסת הדפסה 

## מאמר

### רפורמה בהיטל השבחה - סקירת ההצעה החדשה

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

הצוות הבינמשרדי לבחינת שינויים בתחום היטלי השבחה, בראשות המשנה ליועמ"ש עו"ד כרמית יוליס, הפיץ בשבוע שעבר מסמך ובו שינויים אפשריים בחוק. במסגרת מאמר זה נביא בפניכם את השינויים המוצעים ואת עמדתנו ביחס אליהם.

#### שינוי המועד הקובע לשומת השבחה למועד מימוש הזכויות

בהתאם למצב החוקי הקיים, גובה היטל השבחה נקבע בהתאם לעליית שווי הקרקע נכון למועד אישור האירוע המשביח/התכנית המשביחה (הוא מועד אירוע המס/המועד הקובע) כשהתשלום עצמו מבוצע במועד מימוש הזכויות. לקרן ההיטל מתווספים הפרשי הצמדה מהמועד הקובע ועד למועד התשלום וריבית מתווספת רק מעת המימוש.

במסמך מוסבר, כי הפער בין המועד הקובע למועד התשלום יוצר פערי זמן משמעותיים במהלכם ערכי הקרקע יכולים להשתנות, לעיתים באופן מהותי, בשל תנודות כלכליות, ביקוש והיצע, שינויי רגולציה ואף שינויים בשוק ההון והמשכנתאות.

לאור זאת, מוצע לאחד בין שני המועדים כך שהמועד בו תחושב ההשבחה בגין התכנית, יהיה מועד מימוש הזכויות ולא מועד אישור התכנית. הסיבה הנטענת לשינוי המוצע היא שהוא יביא לתמחור ריאלי ומדויק יותר של היטל בהתאם לערכי הקרקע המעודכנים בעת החיוב.

מנגד, מאחר ובתנאי שוק עולה, כפי שמדינת ישראל מצויה לרוב, דחיית המועד הקובע עשויה להביא להגדלה של היטל ההשבחה, וכפועל יוצא מכך גם לעלייה במחירי הדירות, הועלתה חלופה מצומצמת, הדומה לזו שהועלתה בתזכיר קודם שהופץ לפני כשנה (ר' מאמר בנושא בגיליון מרץ 2024), לדחות את מועד אירוע המס למועד בו יסתיים ההליך התכנוני. קרי – מועד אישורה של תכנית מפורטת, או מועד ההחלטה לאשר זכויות מותנות בתכנית.

עמדתנו :

כמובהר בהצעה, היות ושוק הנדל"ן בישראל נמצא בעלייה מתמדת, הרי שהסטת המועד הקובע לשומה ממועד אישור התכנית למועד המימוש, משמעותו עליית ערך מתמדת של סכומי ההשבחה שנכנסים לקופת הרשות ובנוסף, מיסוי בעל הקרקע על עליית מחירים כללית במקום על עליית ערך הנובעת מפעולה תכנונית של הרשות. מדובר בשינוי תפיסה מהותי של הוראות החוק והפיכת היטל ההשבחה למס שבח נוסף שאינו גובה היטל אך ורק בשל האירוע המשביח אלא על כל השבחה שאין קשר הימנה להשבחה תכנונית.

חסרונות ההצעה ברורים ולטעמנו, עולים על יתרונותיה, ככל שקיימים. על כן, אנו סבורים כי יש להותיר את המועד הקובע לבחינת ההשבחה על מועד אישור התכנית וניתן לפתור את החשש במנגנונים אחרים, לדוגמה הוצאת שומה בעת אישור התכנית כגון בדרך של לוח שומה ועוד.

גם ההצעה החליפית לדחות את המועד לתכנית האחרונה שבין התכניות משמעותה ותוצאותיה דומות לאשר נאמר לעיל, והינה בפועל יישום של "שיטת המקפצה" שנדחתה על ידי בית המשפט העליון בין היתר לאור העובדה שאינה משקפת את מהות היטל ההשבחה שבו בוחנים אך ורק השבחה תכנונית כאמור.

נציין גם כי בפועל הגדלת שיעור היטל ההשבחה העובר לרשות משמעותה בין היתר הפחתת שיעור מס השבח, שכן היטל ההשבחה שמשולם הינו ניכוי המותר כהוצאה, ועל כן בפועל המשמעות הינה בין היתר העברה של כספים מכיס הרשויות המקומיות לכיס המדינה, וסביר כי זו תעמוד על הרגליים האחוריות בשל כך.

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

כיום מימוש זכויות המחייב בתשלום היטל השבחה הינו מכר הזכויות או הוצאת היתר או התחלת שימוש בפועל.

ההצעה מבקשת לקבוע כי מועד תשלום היטל ההשבחה יהיה במועד קבלת היתר בניה או התחלת שימוש בפועל, ולא במועד מכירת הזכויות.

לפי הנתען הרי שבמצב הקיים, מי שמוכר נכס שחלה עליו תכנית משביחה, נדרש לשלם את היטל ההשבחה, שעה שכלל לא ידוע אם הקונה יממש את התכנית המשביחה. הרשות מצידה אמנם נהנית מהיטלי השבחה אולם אופן חישוב היטל במכר מעורר מחלוקות רבות, שמביאות לעיתים לגבייה ביתר ולעיתים לגבייה בחסר של היטל ההשבחה.

עמדתנו :

היתרון בהצעה הוא שלכאורה היטל ההשבחה ישולם רק על מימוש זכויות בפועל ולא על השבחה, שלעיתים עשויה להיות תיאורטית, לדוגמה במקרה בו הבעלים יממש רק מימוש חלקי ולא ינצל את כל התכניות שאושרו, יתרון נוסף הוא האפשרות לקבלת פטורים שאינם חלים במימוש במכר, כמו למשל פטור לדירה בשטח 140 מ"ר, שאינו חל במכר של קרקע ריקה, או פטור לממ"דים שעל פי הפסיקה כיום אינו חל במימוש במכר רגיל. עם זאת, הסטת מועד התשלום למועד המימוש בהיתר, לא תתרום לוודאות הנדרשת בשוק הנדל"ן בשלב בו ימכרו הזכויות, שכן המוכרים והקונים עדיין ידרשו להעריך את גובה ההשבחה מהתכנית על מנת לייחס מחצית ממנה לשלב המכר. הצעתנו היא אפוא, להותיר בידי בעל הקרקע את הבחירה בין תשלום במועד המכר לבין תשלום במועד ההיתר ואולם יהיה צורך להסדיר במקרים אלו את הנושא הן מצד הבעלים והקונה והן מצד הרשות, בדרך של רישום הערה על קיום חוב היטל השבחה או בדרך אחרת שתבטיח את כל המעורבים, על מנת שקונה הנכס יהיה מודע לכך שקיים עדיין חוב והרשות גם לא תיפגע מצידה.

צריך לציין כי העברת מימוש אך ורק לשלב המכר תיצור מנגד תסבוכות שכן הקונה מעוניין לרכוש נכס נקי מחובות, וודאי חובות שאינו יודע את שיעורם המדויק, היטל השבחה אינו מדויק עד להכרעה ועל כן בעליל העברת הנטל על כתף רוכשים וגלגולו במכר ואולי במספר עסקאות יצור מגבלות ובעיות קנייניות, שספק אם היתרון של ההעברה להיתר מצדיקה שינוי מעין זה.

#### ניתוק הקשר בין השמאים לבין הוועדה המקומית

הטענה היא שבמצב הקיים, הוועדה המקומית היא זו שממנה ומשלמת את שכרם של השמאים העורכים עבורה את שומות היטל ההשבחה. מצב זה מעורר חשש להטיה של השומות כלפי מעלה מה שמטבע הדברים פוגע באמון הציבור. לאור זאת מוצע כי השמאים שיערכו את השומות עבור הוועדה המקומית ימונו על ידי גוף בלתי תלוי מתוך מאגר שמאים ציבורי או שיבחרו באופן אקראי ממאגר כזה. הצעה זו, מוסבר, 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.

עמדתנו :

מינוי אנשי מקצוע חיצוניים על ידי הרשות המקומית לייצוג אינו פשוט ויש בו מורכבויות רבות, מחד מדובר במומחה שאמון על מומחיותו וחזקה שנבדק, ומנגד שמאי מעין זה שעיקר פרנסתו על ידי רשות מקומית או שרוצה להמשיך לייצגה, יש מן החשש שתהא נטייה מצידו שלא להוות גורם בלתי תלוי.

נציין כי האמור רלוונטי גם למינוי שמאים מטעם הרשות לייצוג בהליכי תביעות ירידת ערך שהוגשו על פי סעיף 197 ובענייני הפקעות ועוד תשלומים שאינם ייצוג בהליך כספי רגיל, כגון תביעה נזיקית, אלא תשלומים שקבע המחוקק בגין פגיעות קנייניות מותרות או היטלים כמו היטל ההשבחה.

מאחר והרשות אינה גורם פרטי אנו מציעים ליעל את המנגנון המוצע כך שהתשלום שישולם לשמאים שימונו מתוך המאגר יהיה קבוע בהתאם לשכר המקובל כיום בוועדות המקומיות וכי התשלום יעשה על ידי המדינה ולא ישירות על ידי הוועדה המקומית וכן יהא פיקוח ומעקב אחר הממונים.

#### התייחסות לסוגיית צדק חלוקתי וההבדלים בין הרשויות המקומיות השונות

היטל השבחה משולם כיום לוועדה המקומית בתחומה מצויים המקרקעין המושבחים, כך שקיים מתאם ישיר בין גובה ההיטל המשולם לאותה ועדה לבין ערכי הקרקע והיקף הקרקעות הפרטיות שבתחומה. מצב זה יוצר פערים משמעותיים בין היקפי היטל ההשבחה הנגבים ברשויות שונות. ההצעה היא לקדם מנגנוני איזון שיסייעו לצמצום הפערים בין הרשויות השונות ולהגביר את החוסן והעצמאות של הרשויות שחסרות קרקע פרטית בשווי גבוה.

עמדתנו :

אין ספק שקיים פער בשיעורי היטל ההשבחה הנגבים על ידי ברשויות השונות, והוא אינו בהכרח עולה בקנה אחד עם עלויות הפיתוח המוטלות על אותה רשות. אין ספק גם, כי קיים מתאם ישיר בין גובה ההיטל המשולם לרשות לבין היקף המחלוקות בה.

ככל שמנגנון האיזון לא ישפיע על מנגנוני הבירור, לא צפויה להיות להצעה השלכה על בעלי הזכויות, ובכל מקרה מדובר בהצעה שיש להביא לפתחה של הממשלה.

#### איחוד ערכאת השמאי המכריע עם ועדת הערר

במצב הקיים ישנם שני מסלולי השגה על שומת ועדה מקומית: שמאי מכריע וועדת ערר. על היתרונות והחסרונות של כל מסלול כתבנו בגיליון חודש ינואר ש"ז.

ההצעה מבקשת לייעל את הליכי ההשגה על ידי יצירת גוף מקצועי אחד שיוכל לדון הן בשאלות המשפטיות והן בשאלות השמאיות. ההצעה במהותה מבקשת לקבוע, כי יערך מיפוי ראשוני של העררים, וככל שהערר במהותו עוסק בהיבטים שמאיים, יצורף שמאי מכריע להרכב.

עמדתנו :

הצעה זו תגדיל באופן ניכר את העומס המוטל כבר היום על ועדות הערר ותחייב הקמת ועדות ערר חדשות. בצד זאת, היתרון בהצעה ברור אולם מוצע להותיר את מנגנון הבירור בפני שמאי מייעץ על מנת לאפשר עין בוחנת נוספת על הכרעות שמאיות, שכן ידוע הוא שבתאי המשפט אינם נוטים להתערב בקביעות מקצועיות של ועדות הערר.

אנו סבורים כי מנגנון השמאי המכריע בסך הכל הוכיח את עצמו. כמובן שיש מה לשפר מבחינת מעקב וביקורת ופיקוח ועוד, אולם לא כל שומה צריכה להגיע לבירור בערכאה של ועדת הערר ויש להותיר לוועדה זו את מסלול הביקורת על השמאים המכריעים לצד בירור ראשון של סוגיות המתייחסות לעצם החיוב.

אנו גם מציעים ליצור מנגנון של הרחבת סמכויות שמאים מכריעים – לדוג' אפשרות אישור פשרות שמאיות, או הגשתם על ידי השמאי לוועדת הערר עם המלצה, והגשת שאילתות לוועדת הערר ככל שהשמאי סבור שהוא זקוק להנחיות גם במסגרת ההליך בפניו. בדרך זו ניתן לייעל את ההליך בפני השמאי המכריע ואף לייתר את הצורך בערכאת הערעור.

#### חיוב עריכת לוח שומה סמוך לאחר אישור התכנית

החוק הקיים מאפשר לוועדה המקומית לבחור בין עריכת שומת ההשבחה בסמוך לאחר אישור התכנית, בדרך של פרסום לוח שומה, לבין עריכתה במועד מימוש הזכויות. ברוב המקרים, בוחרת הוועדה המקומית באפשרות השנייה.

המסמך כולל שתי הצעות: האחת, היא חיוב הוועדה המקומית לפרסם לוחות שומה בסמוך לאחר אישור התכנית או צמצום המקרים בהם היא תוכל להוציא שומות השבחה במועד מימוש הזכויות. השניה, הישענות על הערכים השמאיים בטבלאות הקצאה ואיזון בתכניות הכוללות הוראות איחוד וחלוקה כשומת ההשבחה, ללא צורך בעריכת שומה נוספת.

עמדתנו:

להכנת לוח שומה יתרונות ברורים. בחינת ההשבחה נעשית ביחס לכלל המקרקעין הכלולים בתכנית, סמוך למועד אישורה ועל ידי שמאי אחד. דבר זה מונע חוסר שוויון בין נישומים ומייצר ודאות באשר להיטל ההשבחה הצפוי. מנגד, פרסום לוח השומה מתחיל את מרוץ הזמנים להשגה עליו, מה שמחייב את בעל הקרקע לשאת בעלויות אלו עוד לפני שמימש את זכויותיו בקרקע. הצעתנו היא לקבוע לוחות זמנים ארוכים יותר מהקבוע כיום בחוק, הן לפרסום לוח שומה והן להשגה עליו. בדרך זו, יתאפשר לבעלים לבחון את אפשרויות המימוש העומדות בפניהם מבלי להיות נתונים לסד זמנים לא ריאלי.

נציין כי לכאורה נוסח החוק כיום נותן עדיפות למסלול זה, אולם הפרקטיקה הנוהגת מתעלמת מנוסח זה וכמעט לא נעשה בו שימוש.

עריכת לוח שומה ורישום הערות על קיום החוב יקלו גם בירור של צדדים להסכם מכר על שיעור החוב וניתן לסבור כי במקרים מסוימים תוכל רשות מקומית בעת מכר להסתפק בהערה הקיימת לטובתה ולאשר העברת הזכויות ללא גביית ההיטל, ראה התייחסותנו והצעתנו לעיל.

#### קביעת תקינה שמאית אחידה לחישוב השבחה על ידי מועצת שמאי המקרקעין

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

ההצעה מבקשת לקבוע תקינה שמאית ברורה בעניין אופן חישוב היטל ההשבחה שתיגזר מתקנים מחייבים שייקבעו על ידי ועדת התקינה של מועצת שמאי המקרקעין. בהקשר זה מבוקש לדון גם ברכיבים שיש להביא בחשבון בשומה, ובכלל זאת בהוצאות היזם שיש להביא בחשבון.

עמדתנו:

התקינה השמאית כיום מציגה את הסטנדרט הנדרש משמאי מקרקעין, הגם שהיא במעמד מנחה בלבד. קביעת תקינה שמאית מחייבת לחישוב השבחה תתרום לאחידות ולשוויון בין נישומים. יחד עם זאת, על תקינה כזו להתייחס לשלל המצבים המוכרים ובכל מקרה, לאפשר אפשרות לסטות ממנה מנימוקים מיוחדים. עם זאת יש לציין כי מניסיוננו, התקנים השמאיים הקיימים בהחלט ברורים וניתן וצריך לעשות בהם שימוש. כשם שתמ"א 1 מאחדת תכניות, ניתן לרכז הוראות רלוונטיות להיטל השבחה שיתבססו על התקנים ועל הפסיקה.

#### מעמד של ערך תקדימי מחייב להחלטות של שמאי מכריע

במצב הקיים, שמאי הוועדה המקומית אינם כפופים להחלטות קודמות של שמאים מכריעים בעניינים דומים גם אם מדובר באותם מקרקעין ואותה תכנית משביחה. מצב זה יוצר חוסר שוויון בין נישומים, מתמרץ הליכי השגה ומאריך את ההתדיינות סביבם.

ההצעה מבקשת לתת ערך תקדימי מסוים להחלטה של שמאי מכריע, שיחייב שמאים שעורכים שומות מקרקעין לעניין היטלי השבחה. מוסבר, כי ההצעה יכולה להיות כללית או מסויגת לגבי החלטות שמאי מכריע שניתנו לגבי אותה תכנית משביחה. בנוסף, מוצע להסדיר מנגנון למצבים בהם מבוקש לסטות מתקדים מחייב כזה, למשל על דרך של הכרעה אצל השמאי הממשלתי הראשי.

עמדתנו :

הגם שהכרעות שמאים מכריעים אינן מהוות תקדים מחייב, הרי שפסיקות ועדות הערר לאורך השנים קבעו כי סטייה משומה מכרעת שניתנה ביחס לאותה תכנית משביחה/ביחס לאותם מקרקעין מחייבת הסבר ונימוק.

יחד עם זאת, קביעת שומה מכרעת כתקדים מחייב מקנה לשמאי המכריע מעמד גבוה יותר מזה שהחוק הקנה לו. הצעתנו היא, כי במקרים בהם ועדה מקומית מבקשת להוציא שומת השבחה הסוטה משומה מכרעת חלוטה קודמת שניתנה ביחס לאותם מקרקעין או ביחס לאותם נתונים רלוונטיים בתכנית משביחה, היא תהיה מחויבת לפנות מיוזמתה לוועדת הערר ולהציג בפניה את נימוקיה. הנישום יהיה צד להליך בפני ועדת הערר. ככל שוועדת הערר תמצא לנכון לאפשר לוועדה המקומית לסטות מהשומה המכרעת, היא תוכל להחליט אם לקבל שומת הוועדה המקומית או למנות שמאי מייצע מטעמה שיכריע במחלוקת השמאיות בין הצדדים.

יחד עם זאת ברור שבמקרים בהם אין מדובר בשומה מכרעת חלוטה, אין סופיות ולא ניתן להסתמך על שומת השמאי המכריע כתקדים.

לסיכום, היטל השבחה הינו אחד ההיטלים הצודקים והנכונים כיום. עם זאת, מאחר ומדובר בחוק מיושן ובסעיפים שכמעט לא נשתנה בהם דבר משך שנים רבות, מדובר בחקיקה שאינה ידידותית ואפשר לראות בה היום קווים כללים של תורה שכתב שיש לגביה אינספור תורות שבעל-פה של פסיקת שמאים מכריעים, ועדות הערר ובתי המשפט.

לדעתנו יש צורך, בדומה לצורך לפישוט חוק התכנון והבניה שבנוי טלאי על טלאי וחלקים ממנו כבר כמעט אינם ניתנים להבנה, לנסח מחדש את התוספת השלישית ולהכניס לתוכה את המנגנונים והפרטים הקיימים היום מכח הפסיקה הרבה שניתנה בעניין, הדבר רלוונטי הן להוראות השונות, הן לסעיפי הפטור ולהוראות מרובות.

עם זאת, שינויים מהותיים כמו שמוצעים עלולים לשפוך את המים עם התינוק ובנוסף גוררים אי וודאות שכל כך נדרשת בעת הזו, וחבל.

נשוב ונציע לכל בעל קרקע לברר ולנהל את הליכי בירור ההיטל כבר כעת טרם שינויי חקיקה שכמו שנראה, יעלו את שיעור ההיטל שיוטל עליו, ולשם כך יש דרך פשוטה של הזמנת שומה מהרשות ואחר קבלתה להתייעץ עם אנשי המקצוע, עו"ד ושמאים, ככל ובקיאים בתחום.