

סוגיות בהיטל השבחה בפרויקטים של "פינוי ובינוי"

מאת

נחמה בוגין, שמאית מקרקעין ומשפטנית*

מבוא

פרויקטים של "פינוי ובינוי" הינם חלק בולט ומשמעותי בעולם הנדל"ן הישראלי של השנים האחרונות, והיקף יחידות הדיור אשר נבנות במסגרת ההתחדשות העירונית עולה משנה לשנה. אחד מתנאי הסף לקיומו של פרויקט מסוג זה (ובכלל) הינו הכדאיות הכלכלית שלו. אחד הרכיבים המשמעותיים והמורכבים ביותר בבחינת הכדאיות הכלכלית של פרויקטים אלה הינו היטל השבחה הצפוי להיות משולם לרשות המקומית. במקרים רבים, סעיף היטל השבחה הוא זה שיכריע אם הפרויקט כלכלי או לא.

היטל השבחה הוא תשלום חובה הנדרש מבעל זכות במקרקעין על ידי הוועדה המקומית אשר אישרה תכנית והביאה בכך לעליית שווי המקרקעין שלו. באופן כללי, היטל השבחה המשולם לוועדה המקומית מותנה בעליית ערך המקרקעין בעקבות מתן אחד מהאישורים הבאים: אישור תכנית, אישור הקלה ואישור שימוש חורג. החייב בתשלום ההיטל הוא אותו אדם שהיה בעל הזכות במקרקעין ביום מתן האישור.

מקורו בתיקון 18 לחוק התכנון והבנייה מיולי 1981. בחוק נקבע כי שומת היטל השבחה תיערך על ידי שמאי מקרקעין של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כאשר לבעלים יש את הזכות לערער על עצם החיוב ו/או גובה החיוב באמצעות פנייה לוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה של משרד הפנים, או על גובה החיוב בלבד, באמצעות פנייה ליו"ר מועצת שמאי המקרקעין למינוי שמאי מכריע.

מטרתו היא כיסוי הוצאות הוועדה המקומית שעוסקת בתכנון ופיתוח, ברכישת מקרקעין לצורכי ציבור, לרבות הוצאות שימור אתר, ובתשלום פיצויים בגין ירידת ערך לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה. גובה ההיטל הוא מחצית מעליית השווי של המקרקעין, והמועד לתשלום הוא ביום "מימוש הזכויות" במקרקעין. "מימוש הזכויות" הוא יום מכירת הזכויות במקרקעין, יום קבלת היתר בנייה או יום התרת השימוש בפועל כפי שהותר לראשונה על ידי התכנית המשביחה. המועד לצורך חישוב שווי השבחה, הוא היום שבו אושרה התכנית המשביחה, ההקלה או השימוש החורג.

*. הכותבת הינה המייסדת והבעלים של משרד נחמה בוגין בע"מ, מהמובילים בישראל, המתמחה בליווי שמאי לפרויקטים של התחדשות עירונית. המאמר נכתב בסיוע אור בוגין, מתמחה.

במאמר זה אסקור את התפתחותו של תחום היטל השבחה בתכניות "פינוי ובינוי" לאורך השנים האחרונות ואענה על השאלה: האם על הרשויות המקומיות להפעיל שיקול דעת בכל הקשור לדרישות היטל השבחה בגין תכניות "פינוי ובינוי", עקב הייחודיות והחשיבות הלאומית שלהן ותרומתן לסביבה ולפיתוח העיר.

פטורים מהיטל השבחה בפרויקטים של "פינוי ובינוי"

סעיף 19ב(2) בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה קובע כי:

"לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה, ואולם השרים האמורים רשאים, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, להכריז בצו כאמור כי בשל השבחה במקרקעין למגורים בתחום מתחם פינוי ובינוי, כהגדרתו בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, או במתחם להתחדשות עירונית, כהגדרתו בסעיף 62א(א2), תחול חובת תשלום היטל השבחה ששיעורו רבע השבחה."

סעיף זה מעניק לוועדה המקומית את האפשרות להחיל פטור מלא או חלקי מהיטל השבחה לפרויקטים של "פינוי ובינוי". לפי מסמכי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית נראה כי ישנם שלושה תנאים להמלצה למתן פטור מהיטל השבחה, כמפורט להלן:

1. אישור מהנדס הרשות המקומית, על כך שההכנסות מאגרות פיתוח בגין הבנייה במתחם לפי התכנית לפינוי ובינוי תכסינה את ההוצאות בגין המרכיבים הציבוריים.
2. אישור מועצת הרשות המקומית לבקשה למתן הפטור, בהתאם לסעיף 19ב(2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.
3. אישור הוועדה להתחדשות עירונית על כך, שאין כדאיות כלכלית לפינוי ובינוי ללא הפטור.

התחדשות עירונית בישראל¹

פרויקט התחדשות עירונית הוא פרויקט משותף למגזר הציבורי (משרדי ממשלה ורשויות מקומיות) ולמגזר הפרטי (בעלי זכויות בנכסים ויזמים פרטיים). בהכירן את התועלות הגלומות בתהליכי התחדשות עירונית, יצרו ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים כמה מסלולים לעידוד ולמימוש של פרויקטים אלה, המעוגנים בהחלטות ממשלה, בתכניות

1. מתוך "דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2018", הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אפריל 2019.

מתאר ארציות ובחיקקה. העיקריים שבמסלולים הם מסלול הרשויות המקומיות, מסלול היזמים (מיסוי) ותמ"א 38:

1. **מסלול הרשויות המקומיות** - במסלול זה הרשות המקומית היא שיוזמת את הפרויקט ואחראית לקידום היבטיו הציבוריים. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מממנת תכנון מפורט למתחם להתחדשות עירונית, "פינוי בינוי" או עיבוי בנייה, וכן פועלת לארגון הדיירים במתחם ולשיתופם בתהליך. שר הבינוי והשיכון מכריז על המתחם 'מתחם פינוי בינוי' לתקופה של שש שנים (יש אפשרות הארכה לשש שנים נוספות). נוסף על מימון הפעילויות האמורות ההכרזה מקנה גם הטבות מיסוי (מס שבח, מס רכישה ומע"מ על שירותי בנייה) ומאפשרת את דחיית מועד חבות המס לשלב הביצוע בפועל. כמו כן יש אפשרות לפטור מהיטל השבחה למגורים, המותנה בהחלטת מועצת העיר ובאישור שר הבינוי והשיכון ושר הפנים.

2. **מסלול המיסוי** - מסלול זה מתמרץ תהליכי התחדשות עירונית ביוזמת השוק הפרטי: יזמים ובעלי נכסים מתקשרים ביניהם ומקדמים את התכניות ואת המהלכים הדרושים לצורך מימוש הפרויקטים. גם במסלול זה הכרזת המתחם 'מתחם פינוי בינוי' או 'עיבוי בנייה' מוגבלת לתקופה של שש שנים (ואפשר להאריכה בשש שנים נוספות). כמו במסלול הרשויות המקומיות, ההכרזה מקנה הטבות מס ומאפשרת את דחיית מועד חבות המס לשלב הביצוע בפועל. כמו כן יש אפשרות כאמור לעיל לפטור מהיטל השבחה למגורים, ובלבד שאין כדאיות כלכלית ללא הפטור.

3. **תמ"א 38** - תכנית מתאר ארצית מס' 38 לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה מתמרצת את תהליכי החיזוק על ידי מתן תוספת זכויות בנייה בהליך של הוצאת היתר בנייה בלבד. התכנית חלה על מבנים שהיתר הבנייה שלהם ניתן עד שנת 1980 אשר אינם עומדים בתקן רעידות אדמה. אפשר לממש את התכנית בשתי דרכים: דרך אחת היא חיזוק ועיבוי (מכונה תמ"א 1/38) והדרך האחרת למימוש התכנית היא הריסה ובנייה מחדש (מכונה תמ"א 2/38) - הבניין החדש נבנה בהתאם לתקנים העדכניים, לרבות בנושאי בטיחות ועמידות מפני רעידות אדמה.

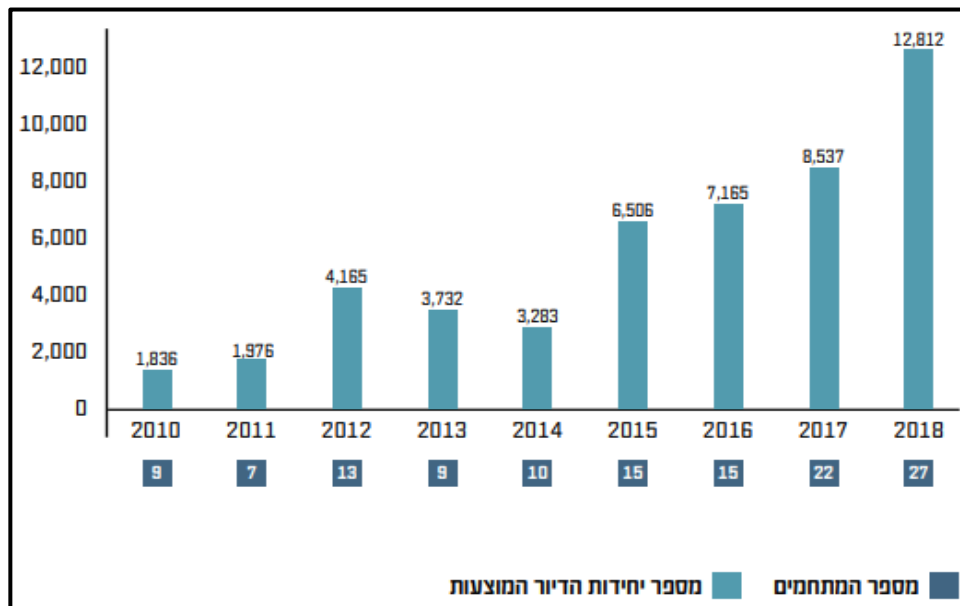
כל אחד מהמסלולים, למעט פרויקטים של תמ"א 38, כולל טיפול במרחב הציבורי נוסף על רמת המבנה היחיד. לפיכך, היתרון במסלולים אלה הוא מתן פתרונות לצרכים כגון בעיות תחבורה, מחסור קיים או עתידי במוסדות ציבור ובשטחים ירוקים ועוד. תמ"א 38 מסייעת בחיזוק המבנים מפני רעידות אדמה בלבד אגב שיפוץ הדירות הקיימות, ואילו המסלולים הנוספים בוחנים גם את רמת הרחוב, השכונה והעיר ופועלים למלא את הצרכים של כלל התושבים בהסתכלות רחבה לעתיד. מנגד, פרויקטים של תמ"א 38 מאפשרים קידום מהיר ופשוט למדי של התחדשות עירונית ברמת הבניין.

החלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) מיום 2.3.2017 קבעה יעדים באשר להיקף יחידות הדיור בתהליכי התחדשות עירונית עד לשנת 2040. בהחלטת הממשלה הוגדרו היעדים הן לאישור תכניות התחדשות עירונית והן להתחלות בנייה במסלולי התחדשות עירונית ('פינוי ובינוי', עיבוי ותמ"א 38). על פי ההחלטה, נדרש תכנון של 82,000 יחידות דיור בהתחדשות עירונית בין השנים 2017-2020. יעד זה כולל הגדרה רחבה של התחדשות

עירונית, וכולל גם מתחמים בשטחים עירוניים. בשנת 2018 אושרו 12,812 יחידות דיור בתכניות ההתחדשות העירונית, ללא מתחמים בשטחים עירוניים.

נוכח העלייה הצפויה באישור תכניות בשנים 2019-2020 (על בסיס תכניות בהליכי תכנון), וכן בשקלול המידע שצפוי להתקבל באשר לתכניות בהגדרה הרחבה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית צופה עמידה ביעד הרב-שנתי לשנים 2017-2020 שהוגדר בהחלטת הממשלה. בשנת 2018 נרשמה עלייה קלה בהיקף ההיתרים שניתנו לעומת שנת 2017, המבטאת עלייה קלה הן בתמ"א 38 והן בפרויקטים של "פינוי ובינוי".

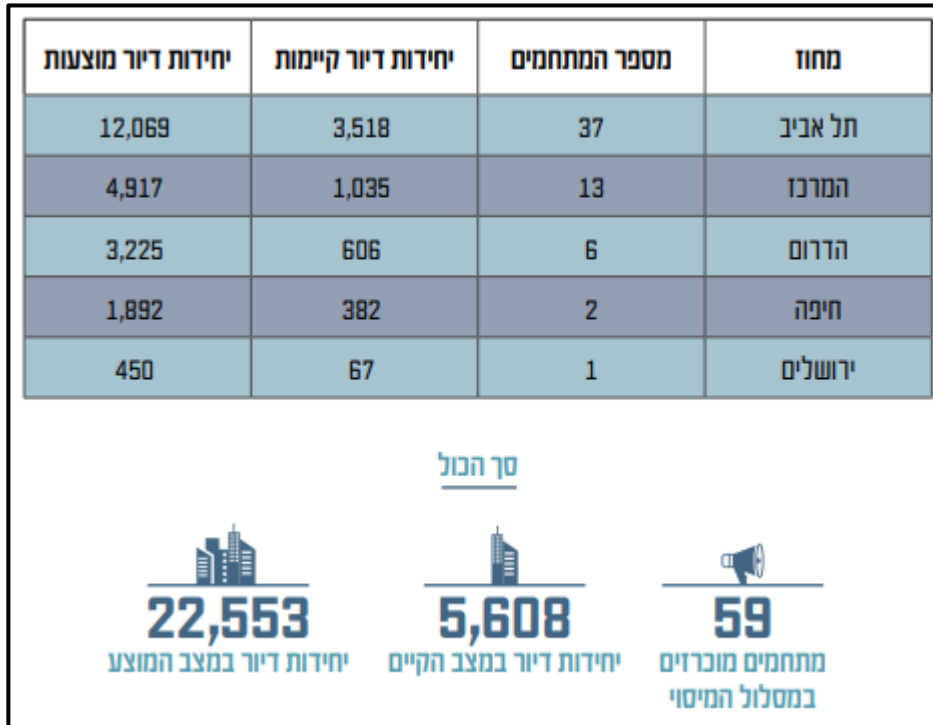
היקף יחידות הדיור שאושרו בתכניות "פינוי ובינוי" לפי שנים



** מתוך "דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2018", הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אפריל 2019.

החל מפברואר 2018 הממונה על חוק המכר במשרד הבינוי והשיכון אוסף נתונים על מכירת דירות חדשות במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית - בשנת 2018 נמכרו 3,800 דירות שנבנו במיזמים להתחדשות עירונית (תמ"א 38 ופינוי בינוי), מתוך 27,540 דירות חדשות שנמכרו בישראל בסך הכול. אם כן, שיעור מכירת דירות במיזמי התחדשות עירונית הוא 13.8% מכלל הדירות החדשות שנמכרו בשנה זו.

סך ההכרזות ב"פינוי ובינוי" במסלול המיסוי (יזמי) בחלוקה למחוזות עד סוף שנת 2018



** מתוך "דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2018", הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אפריל 2019.

תכניות התחדשות עירונית במתכונת של "פינוי ובינוי" הינן תכניות בעדיפות לאומית עליונה שנועדו לתת פתרון לסכנת רעידות אדמה אפשריות ובנוסף תורמות לחידוש מרכזי הערים, לשיפור תנאי החיים של התושבים באזורים אלה ולשיפור רמת התשתיות. בעסקת "פינוי ובינוי" היזם רוכש את הזכות לבנות על הקרקע ומתחייב לפנות את בעלי הדירות המתגוררים במתחם, להרוס את הבניינים הישנים ולבנות במקומם פרויקט חדש מודרני ולהקצות לבעלי הדירות המקוריות דירות חדשות וגדולות יותר. עסקת "פינוי ובינוי" הינה למעשה מעין עסקת קומבינציה, כאשר המודל המקובל בה הינו מודל "נטו", בו היזם לוקח על עצמו את כל ההוצאות הכרוכות במתן התמורות לדיירים, לכן כאשר בוחנים את הכדאיות הכלכלית של פרויקט "פינוי ובינוי", לגובה היטל ההשבחה ישנה השפעה מכרעת על הרווחיות שלו.

אופן חישוב היטל ההשבחה בפרויקטים של "פינוי ובינוי"

מטבע הדברים קיימות גישות שונות באשר לדרך הנכונה לחישוב היטל ההשבחה בפרויקטים של "פינוי ובינוי". כידוע, ההשבחה מתבטאת בהפרש שבין שני מצבי התכנון: ה"מצב חדש" לאחר אישור התכנית המשביחה, לעומת ה"מצב קודם" במקרקעין ערב אישור התכנית.

מחד, גישת הרשויות שמטרתה למקסם את היטל ההשבחה, מביאה בחשבון את שווי הדירות הקיימות אל מול שווי הקרקע לאחר אישור התכנית. מנגד, גישת היזם והדיירים שמטרתה לצמצם את "רוע הגזרה" ולאפשר לפרויקט זכות קיום כלכלית, לפיה יש להתחשב גם בשווי דירות התמורה אשר עתידים בעלי הקרקע לקבל, בהוצאות הטיפול של היזם בבעלי הקרקע ואף בשיעור הרווחיות בפרויקט והיטל ההשבחה שהוא יכול "להכיל".

השמאי הממשלתי, מר אוהד עיני, התייחס לסוגיה חשובה זו ופרסם סיכום דיון בנושא², בהשתתפותם של נציגי אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים, נציגי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וממונים על היטל ההשבחה בערים מרכזיות.

בהתאם לסיכום הדיון שהופץ הומלץ, בין היתר, כי ה"מצב הקודם" יהיה ככלל, שווי הבנוי (הדירה הבודדת) כפול מספר הדירות + יתרת זכויות בנייה (ככל שקיימות ויש להן כדאיות כלכלית) ללא התחשבות בפוטנציאל הנובע מהתכנית החדשה או זכויות מכוח תמ"א 38, וכי "המצב החדש" יהיה שווי המקרקעין לפי התכנית החדשה תוך התייחסות לפרמטרים כגון: דחייה, מטלות ציבוריות, שימוש ביניים וכד'. עוד הומלץ כי לא יובאו בחשבון תשלומים מהיזם לדיירים כגון דמי השכירות בתקופת הפינוי, מכיוון שבעלי הדירות הם הנישומים וזו עלות שמושתת על היזם.

אני חולקת על חלק ממסקנות הפורום הזה, מכובד ככל שיהיה, לטעמי הוא מייצג גישה "אינטרסנטית" של הרשויות ואינו מביא בצורה ראויה ומאוזנת את קולו של הדייר. כאן חשוב להדגיש שהנישום, בסופו של יום הינו הדייר (החלש) ולא היזם ה"כל יכול"! שכן העמסת היטל השבחה גבוה מדי "מגולגלת" על הדייר, ומפחיתה מיכולתו של היזם לתת לדייר תמורה נאותה ולעיתים קרובות אף לא מאפשר כלל את יציאת הפרויקט לפועל!

התייחסות חשובה נוספת לשאלת חישוב היטל ההשבחה הוטמעה בטיטות תיקון לתקן שמאי מס' 21 של מועצת שמאי המקרקעין בישראל "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי ובינוי" אשר פורסם בנובמבר 2019. לפי עקרונות תחשיב היטל השבחה במיזמי "פינוי ובינוי" המפורטים בטיטות התקן, בהערכת גובה ההשבחה יש להעריך את שווי המקרקעין למועד קובע אחד, הוא יום אישור התכנית המשביחה, בהתייחס לשני מצבי תכנון: "מצב קודם" - המצב התכנוני ערב אישור התכנית המשביחה, בהתעלם מקיומה וההליכים לאישורה של התכנית המשביחה ו"מצב חדש" - המצב התכנוני לאחר אישור התכנית המשביחה.

2. סיכום דיון שהתקיים בלשכת השמאי הממשלתי הראשי, ביום 8.7.2018 בנושא היטל השבחה במיזמי "פינוי ובינוי".

שווי ה"מצב הקודם" יהיה ככלל, שווי הדירות הבנויות כפול מספר הדירות, בתוספת שווי יתרת זכויות הבנייה ככל שקיימות ויש להן כדאיות כלכלית, ללא הבאה בחשבון של זכויות או פוטנציאל מכוח תמ"א 38. שווי ה"מצב החדש" יהיה שווי המקרקעין לאחר אישור התכנית, תוך התחשבות במצב התכנוני והמשפטי במתחם ה"פינוי בינוי". על השמאי להביא בחשבון את הדחייה הצפויה ושימוש הביניים במקרקעין, מטלות ציבוריות ועלויות הריסה, והוא רשאי לפי שיקול דעתו לקבוע האם להביא בחשבון את עלות דמי השכירות לדיירים, בהתאם לנתוני ההשוואה. כמו כן, על פי התקן המוצע, ההנחה היא שבמסגרת הבקשה להיתר בנייה יחול פטור מהיטל השבחה בגין הממ"דים ולכן אלו לא יבואו בחשבון בחישוב היטל השבחה כבר בחוות הדעת השמאית לפי תקן 21.

אני שמחה לציין כי משרד המשפטים ער לבעייתיות בכל הקשור להיטל השבחה בגין תכניות "פינוי בינוי" ובימים אלה דנים בשינויים בתהליך אישור הפטור מחיוב בהיטל השבחה, והקדמתו לשלב מוקדם יותר בתהליך, כל זה כדי ליצור ודאות כלכלית וכדאיות כלכלית. התהליך החשוב הזה בראשותה של כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן במשרד המשפטים, מבורך בעיני ואני מקווה שיסתיים במהרה.

סיכום

תכניות "פינוי ובינוי" הן תכניות בעדיפות לאומית עליונה, חיוניות לחידוש מרכזי הערים, לשיפור תנאי החיים של התושבים באזורים אלה ורמת התשתיות הקיימת ולמתן מענה (חלקי) למחסור בדירות מגורים. רכיב מרכזי אשר קובע את הכדאיות הכלכלית של פרויקטים מסוג זה הוא היטל השבחה הצפוי, אשר משולם לרשות המקומית. במקרים רבים גובה היטל השבחה הוא זה ש"גוזר" את דינו של הפרויקט אם ייצא לפועל או לא. צמצום ההיטל יגדיל את הכדאיות הכלכלית של הפרויקט ויאפשר את מימושו, ומאידך, יקטן התמריץ לרשויות המקומיות לדחוף ולקדם פרויקטים של "פינוי ובינוי" ללא יצירת הכנסות מספקות מנקודת המבט שלהן.

נשאלת השאלה: האם בשל אופיין הייחודי של תכניות "פינוי בינוי" ראוי שתהיינה אמות מידה ייחודיות לאומדן היטל השבחה והחיוב בו? לדעתי, חייבת להיות התייחסות ייחודית לפרויקטים אלה, שכן הם ייחודיים בכל הפרמטרים. המדינה צריכה להכיר בצורך הלאומי החשוב הזה ולחזק את ידי הרשויות המקומיות במתן פטורים מהיטל השבחה, פטור מלא או חלקי, לפי העניין. עקרונות החישוב של ההיטל לגופו צריכים להביא בחשבון את האלמנטים הייחודיים בהם, יש להכיר בהוצאות המיוחדות שלוקח על עצמו היזם בפרויקטים אלה לעומת פרויקטים "רגילים", כגון: יועצים לדיירים, ליווי חברתי, דמי שכירות לתקופת הבנייה וכיו"ב.

בימים אלה מתנהלים הליכי בחינה משפטיים של שינויים בתחום היטל השבחה אשר יקלו על מימוש פרויקטים של פינוי, ובמיוחד יקטינו את גורם חוסר הוודאות. אני תקווה שהליכים אלה יישאו פרי ו"קטר" ההתחדשות העירונית ימשיך לדהור במלוא המרץ.