

החלק השני של "רפורמת הפרגולה" יצור בעיות בשוק הדיור ויביא לעליות מחירים

הרפורמה בחוק התכנון תעלה את היטלי ההשבחה בעשרות אחוזים ■ "מדובר בפגיעה בלתי מידתית בהיטל שבסיסו צדק חברתי", טוען השמאי עדי צביקל ■ מנגד, השמאי אחיקם ביתן טוען: "הצעד ישפיע באופן חיובי על הגדלת היצע"

13:35 23.05.2014 מאת: **נמרוד בוסו**

החשש מהחלק השני של "[רפורמת הפרגולה](#)" שמקדם משרד הפנים בחוק התכנון והבנייה הוא מפני עלייה בהיטלי ההשבחה - דבר שיעלה את מחירי הדירות. היטלים אלה מגיעים כבר כיום למאות אלפי שקלים באזור המרכז, ועשויים לעלות בעשרות אחוזים ויותר.

שלושם הכריז נשיא התאחדות בוני הארץ, נסים בובליל, בכנס של ההתאחדות באילת, כי חלק זה עלול להרוס את מה שאמורה להשיג הרפורמה. שר הפנים, גדעון סער, הגיב באומרו כי משרדו לומד את הדברים, וכי עד עתה הגיעו הרבה הערות מהציבור על תזכיר החוק שגיבש המשרד. ואכן נראה כי יש הרבה מה ללמוד, וכי החלק הכלכלי ברפורמה בחוק התכנון והבנייה בעייתי ומעורר מחלוקת לא פחות מהראשון.

החלק הכלכלי של החוק כולל, בין היתר, את הבסיסים החוקיים לנוסחאות היטלי ההשבחה והפיצויים בגין הפקעות ותוכניות פוגעות, ומתברר שלא מעט שינויים עומדים להירשם בתחום זה. הדעה רווחת בקרב אנשי נדל"ן כמו בובליל היא שהתשלומים לרשויות, שכלולים בהיטלי ההשבחה - היטלים שנגבים מבעלי נכסים על השבחה שנגרמת לנכסיהם כתוצאה מאישור תוכנית חדשה - יעלו בעשרות ואף מאות אחוזים מעבר למה שמשולם כיום. מנגד, תצומצם מאוד יכולת האזרחים לזכות בפיצויים עקב ירידת שווי נכסיהם.

בשני המקרים - גם בזה של הגדלת שיעור ההיטל וגם בצמצום היכולת לקבל פיצוי - טוענים מבקרי הרפורמה שהרשויות המקומיות צפויות לגרוף הון על גבו של הציבור, וגם יחבלו במאמצי הממשלה להוזלת מחירי הדיור, בהתחשב בכך שחלק ניכר מההיטלים ישולם על ידי יזמים, שיגלגלו את המס המוגדל לרוכשי הדירות. כאמור, זה בדיוק מה שגורסים בהתאחדות בוני הארץ, ושר הפנים לא הכחיש את הדברים, אלא אמר שמדובר רק בניסוח ראשוני של החוק. מנגד, טוענים התומכים ברפורמה כי גם אם ההיטלים יעלו מאוד, השינויים מוצדקים בהיבט של צדק חברתי, יביאו לחלוקה צודקת יותר של העושר - ולבסוף גם יסייעו להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה.

למי שאינו מצוי ברזי מיסוי המקרקעין, להלן הסבר קצר: היטל השבחה הוא סכום שעל בעל מקרקעין לשלם לוועדת התכנון המקומית, כשמוסדות התכנון מאשרים תוכנית המביאה לעלייה בערך הנכס. כך למשל, בעל קרקע חקלאית יחויב בתשלום היטל כשהקרקע שברשותו מופשרת לבנייה; וכך, להבדיל, גם מי שברשותו דירה בשטח 70 מ"ר שתוכנית חדשה מקנה לו אפשרות להרחיבה ל-120 מ"ר על ידי הגדלת זכויות הבנייה.

גם על פי החוק הקיים וגם על פי החוק המוצע, ההיטל שנדרש בעל הנכס לשלם לרשות המקומית הוא 50% מגובה ההשבחה. כלומר על מחצית מעליית הערך שממנה נהנה

הבעלים עקב ההחלטה התכנונית, כפי שזו הוערכה על ידי שמאי (במקרים שבהם יש מחלוקת בנושא בין בעלי הנכס והרשות המקומית, מועברת ההכרעה לשמאי מכריע). ואולם השינוי הדרמטי שכוללת הרפורמה הוא באשר לתאריך הקובע לחישוב היטל ההשבחה. במצב הנוכחי, המועד הקובע הוא מועד אישור התב"ע המשביחה, ללא כל קשר מתי בחר בעל הנכס לממש את הזכויות, כלומר להוציא היתר בנייה לקרקע המופשרת או להרחבה בדירת המגורים, או לחלופין למכור את הנכס לצד שלישי. באופן זה, עשוי מי שמוציא היתר לבניית בניין חדש כיום לשלם את שווי הפשרת הקרקע כפי שנקבע לפני 20 או 30 שנה - תקופה שבה בבירור שווי הקרקע היה נמוך עשרות מונים. אף שאותו סכום משולם בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה - הנמוך מבין השניים, עדיין מדובר בסכום נמוך יחסית, שכן שני אלה עלו לאורך השנים בשיעור נמוך משמעותית ממחירי הקרקעות, בפרט באזורי הביקוש.

כאן באה הצעת החוק לחולל מהפכה, כשקבעה כי התאריך לחישוב היטל יהיה דווקא יום המימוש, כלומר מועד מכירת הנכס או הוצאת היתר הבנייה. "עקב השינוי צפויים לחול שינויים קיצוניים באופן חישוב היטל השבחה, שעלולים להביא להגדלה של עשרות ואף מאות אחוזים בגובה היטלים", מדגיש גלעד המאירי, מנכ"ל קבוצת שמאות המקרקעין אהוד המאירי ושות'.

עם זאת, לדבריו, למי שיהיה מעוניין להימנע מהתשלום המוגדל מומלץ כבר כיום, לפני כניסת החוק לתוקף, לפנות לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ולהזמין שומת היטל השבחה. "בדרך הזו, אפשר יהיה לקבע את הסכום לערכים ההיסטוריים על פי החוק הישן", הוא אומר. בנוסף, צפוי גם החוק החדש להגדיר תקופת מעבר, שבמהלכה מי שיבקש לממש את ההשבחה יוכל לעשות זאת על פי השיטה הקיימת.

מקל בגלגלי המאמצים להורדת המחירים

בנקודה זו, שלפיה צפוי שיעור היטלים שייגבו לגדול בעקבות השינוי, בשוק שלאורך זמן מציג כמעט רק עליות ערכים, אין ויכוח בין אנשי המקצוע. השאלה אם שינוי כזה מוצדק, ובעיקר מה צפויות להיות השלכותיו, פותחת מלחמת עולם. "המהפך הצפוי שישפיע דרמטית על כל תחום הנדל"ן ויגרור עליית מחירים שכמוה עדיין לא חווינו. במהלך זה יש כדי לסכל כל ניסיון שעושים מעצבי המדיניות להורדת המחירים", תוקף השמאי הוותיק עדי צביקל.

לדבריו, מאחורי השינוי עומד אינטרס אחד בלבד: הגדלת הכנסותיהן של הרשויות המקומיות על חשבון הציבור, וזאת במנותק מההיגיון המקורי שבבסיס גביית היטל ההשבחה, שלהבדיל ממס שבח מעולם לא הוגדר כמס על עליות ערך. "החוק מציע העלאת היטל בעשרות מונים וגביית היטל גם על השבחות שאינן נגזרות מאישור ההליכים התכנוניים", מסביר צביקל. "מה שמבקש המחוקק לעשות כעת הוא לשנות את המועד הקובע למועד המימוש. אם תאושר הצעה זו, לא רק ששיעור הגבייה יעלה בעשרות מונים, אלא שעל עליית שווי זו ייגבו שני מסים זה על גבי זה: היטל השבחה ומס שבח. כיום, כשבוטל הפטור ממס שבח של אחת לארבע שנים בדירות מגורים, התוצאה חמורה אף יותר עד בלתי נסבלת".

לטענת צביקל, רשימת המפסידים משינוי זה צפויה להיות ארוכה. לדבריו, "האזרח שישלם היטל בשיעור גבוה בהרבה, ישלם כפל מס ויאלץ להתמודד עם עליית מחירי דירות. הקבלנים שהוצאותיהם על הקרקע יגדלו יוכלו לגלגל רק חלק מהגידול בהוצאות על הציבור. מכיוון שכבר כיום רווחיות היזם היא בשיעורים נמוכים, ההשלכות עשויות לכלול החל מצמצום פעילות והקטנת ההיצע, שתגרום לעליית מחירי דירות, ועד לפשיטות רגל בקרב היזמים.

"מדובר בפגיעה בלתי מידתית בהיטל שבסיסו צדק חברתי. פגיעה שיוצרת כפל מס, כאוס, בלבול, חוסר ודאות, אי צדק, סיבוך, סרבול הליכים והתייקרות בלתי נשלטת שתשוררר למחירי הדירות. החוק צפוי להכניס מקל בגלגלים של כל מי שברצונו למתן את עליית מחירי הדירות ולפעול לצדק חברתי".

ואולם לשינוי המוצע יש גם לא מעט תומכים. כך למשל טוען השמאי אחיקם ביתן, המזוהה עם הרשויות מקומיות, כי לחוק המוצע צפויות להיות לא מעט השלכות חיוביות,

שאחת העיקריות שבהן היא הגדלה מיידית של היצע הקרקעות לבנייה, וזאת בשל צמצום האינטרס הקיים כיום בקרב יזמים ובעלי קרקע פרטית לשבת על הקרקע (כלומר לא לבנות עליה), בידיעה כי עלות היטל ההשבחה שישלמו בעת המימוש לא תשתנה. "כשהיטל ההשבחה צמוד למדד, כפי שמוגדר כיום, ושווי הקרקע עולה בשיעור חד בהרבה, איזה אינטרס יש לבעלי הקרקע לבנות? ההון שלהם צומח לאורך השנים, ושיעור היטל ההשבחה שישולם שיהיה עליהם לשלם רק מצטמצם עם השנים", מסביר ביתן. "כעת בא המחוקק ואומר 'אין לך סיבה להחזיק בקרקע'. ככל שתמתין, כך יגדל בבוא העת גם ההיטל. לפיכך מדובר בצעד שהוא לא רק צודק - אלא צפוי להשפיע באופן חיובי על הגדלת היצע הדירות".

מה לגבי החשש שיזם שייאלץ לשלם היטל השבחה מוגדל יגלגל חלק מההוצאה למחיר הדירה?

"מחיר הקרקע נגזר ממחיר הדירה ולא להפך. מחירי הקרקע גבוהים עקב מחירי הדירות ולא להפך. כל כלכלן יודע כי הביקוש לקרקע הוא ביקוש נגזר. ממה הוא נגזר? ממחיר המכירה פחות עלויות ישירות ועקיפות והרווח היזמי. בעל הקרקע ידרוש תמיד את הסכום המירבי עבור הקרקע, ללא תלות בכמה היא עלתה לו או מהו גובה היטל ההשבחה. המסקנה היא שעליית סכום היטל ההשבחה לא תשפיע על שווי הקרקע, מכיוון שמחירה נגזר ממחיר הדירה. לעומת זאת, עלייה בסכומי היטל ההשבחה תיצור מצב צודק יותר של חלוקת ההתעשרות התכנונית בין בעל הקרקע והציבור".

גם המאירי מוצא את שינוי החקיקה מוצדק. לדבריו, "השבחת נכס כתוצאה משינוי תב"ע היא כמו זכייה במפעל הפיס - יצירת עושר יש מאין, ולכן מלכתחילה נגבה ההיטל. לרשות יש את מלוא הלגיטימציה לומר ליזם או לבעל הנכס 'תן לי מס על הרווח האמיתי שנגרם לך מההשבחה, לא על השווי התיאורטי מלפני כך וכך שנים שמסיבותיך בחרת שלא לנצל'".

עם זאת, לדברי המאירי אפשר למצוא חוסר צדק מסוים בהכוננת ההכנסות מההיטלים המוגדלים לרשויות המקומיות בלבד. "יש כאן מצב שבו הרשות נהנית מעליית מחירים, ואפשר לשאול עד כמה היא אחראית לה", הוא אומר. "היו רשויות שיטענו שיש להן חלק בכך בגלל השקעה בתשתיות, תכנון נכון וכו', אך אנו יודעים שעיקר עליית הערך נגרמת בגלל גורמים מקרו-כלכליים שלרשויות אין חלק בהם. לכן על המחוקק לשקול אם לאור השינוי יש לקבוע כי חלק מהרווח יוזרם למדינה במקום לרשות".

אופן נוסף שבו צפויה הרפורמה להגדיל את הכנסת הרשויות מהיטלי ההשבחה היא ביטול מושג הפוטנציאל, שהיה מושג מפתח לקביעת שווי של קרקעות באזור המרכז, כפי שמתארת עו"ד יפעת בן אריה ממשרד צבי שוב. לטענתה, "עסקות למכירת קרקע חקלאית נעשו לא פעם בערכים שמגלמים את סיכויי הקרקע להיבנות, גם על סמך הערכות ספקולטיביות אבל גם על סמך פעילות תכנונית ממשית של הרשויות המקומיות בשטח, או הצהרות מפורשות של ראשי עיריות.

מי שרכש קרקע שעדיין לא הופשרה בפועל אך היתה בתהליך לקראת ההפשרה, יכול היה להראות בעבר כי בפועל השינוי בשווי הקרקע עם ההפשרה בפועל היה מצומצם. אבל כעת, הרפורמה צפויה לקבוע כי מושג הפוטנציאל בטל, והיטל ההשבחה יחושב לפי הפער שבין מחיר הקרקע לבנייה למחירה כקרקע חקלאית טהורה. כלומר, גם במקרה זה צפוי ההיטל לעלות משמעותית".

מנגד, צפוי ביטול הפוטנציאל גם להקשות משמעותית על כל בעל קרקע שערך המקרקעין שבבעלותו ירד בשל החלטה תכנונית, כמו הכרזה על האישור כולו כשמורה או גן לאומי. במקרה כזה, גם מי שבשטח שבבעלותו כבר היו תוכניות בהכנה, ושאר שילם עבור הקרקע מחיר יקר בשל כך, אומרת בן אריה, צפוי הפיצוי להיות זעום במיוחד, "שכן לשיטת הרשויות, כל עוד לא שונה ייעוד הקרקע בפועל - מדובר בקרקע חקלאית ותו לא".