

AIRIT GIL

רחל אלתרמן

היטל ההשבחה בישראל

סוגיות שב choke ובדרכ הפעלתו



סדרת מחקרים המרכז לחקר העיר והאזור

היטל השבחה בישראל

סוגיות שבוחק ובדרכ הפעלו

AIRIT GIL דחל אלתרמן

היטל השבחה בישראל

סוגיות שבוחק ובדרכ הפעלהו

אירוע גיל רחל אלתרמן

המכוון לחקור שימושי קורקע, ירושלים המכוון לתחום העיר והאזור

הטכניון חיפה, יולי 1990

הווצאה רביעית, 1995

המהדורה הראשתונה של מחקר זה יוצאה לאור בשנת 1990 ומוכנה במשותף על ידי המacen לחקר שימושי קריין בירושלים והמרכז לחקר העיר והאזור בטכניון.

המהדורה השנייה יוצאה לאור ב-1995 בימיוון המרכז לחקר העיר והאזור.

© 1995, כל הזכויות שמורות למחברות ולמרכז לחקר העיר והאזור ע"ש קלצניך שבמօוד הטכניון למחרKR ופיתוח בע"מ.

פרסום זה משקף את דעות המחברות והמלצותיהן. המרכז לחקר העיר והאזור ומօוד הטכניון למחרKR ופיתוח בע"מ אינם אחראים להזיק הנוטים הכללים בספר ולמסקנותיו, וכן הספר מהווה הנחה או המלצה שלם.

נדפס בישראל 1994

מספר"ב 7-014-409-965 ISBN

המרכז לחקר העיר והאזור
ע"ש פיליפ ואתל קלצניך
מօוד הטכניון למחרKR ופיתוח
32000 קריית הטכניון - חיפה
טל' 04-294071; פקס 04-294019

עדכון 1995

הקדמה למהדורה השנזיה

פרופ' רחל אלטורן

בחודש يولי 1990 יצאה לאור המהדורה הראשונה של ספר זה, בעיצומו של משבר גל העלייה הגדול, ובשעה שמספר העולים הצפוי היה גבוה פי 3مرة שהתאפשר בפועל. באותו עת, כאשר משימת הבניה הילוילים בקנון מידה ללא תקדים הייתה ראשונה על סדר היום הממלכתי, כתובות בהקדמה: "בימים אלה עומדת גורלו של ריטל ההשבחה על כף המאזינים. משרד האוצר מעוניין בהפקתו או ביטולו של המס, בהנחה שבittel כזה יוויל את מחורי הפיתוח...". לימים, זכו דברי אלה לכינוי – "מחקר נבואי" (עופר פטרסבורג, מעריב 1994.22.5.1994). בוגד לצייפות, לא נועך בשנות 1990 שינוו כלשהו בהיטל ההשבחה. אולם לנוכח בעית מחרי הדירות שהרכישו בingletonים לשחקים, שוב עולה מעת לעת נושא היטל ההשבחה וסוגיות השלבתו על מחורי הדירות.

הhitel לא בוטל, ולמעשה לא נערך בו כל שינוי ממשוני מאו שהוקקה התוספת השלישית לחוק התיכון והבנייה ב-1981. מחקרים שנתיים בשנת 1989 הוא עדין המחקר המקורי ביותר שנערך עד כה על היטל ההשבחה בישראל והוא מחייב מקום בולט גם בין מחקרים מסווג וזה במדיניות אחרות. מסקנותיו של המחקר עדיןTKPOT. לאחר שהמהדורה הראשונה אוללה והביאה רם, ראיון לנכן להוציא את המחקר לאור מחדש, ללא שינויים בגוף העבודה, להוציא מבוא מעדרן זה.

בнтיאם, ערכתי אני (ר.א.) מחקר בין-לאומי משווה במדיניות מעורבות נבחרות על הסדרים של גביהת ההשבחה הנובעת מאישור תוכניות. מצאתי, שההסדר הישראלי הוא יוצא דופן – ואני בטוחה שאפתיע את הקוראים: אין הרבה מדיניות כזו (בוגד לעבר) שבנן נהוג לגבות היטל השבחה. בכך אין לשפט את ההסדר שלנו לכך זכות או לכך חובה. יתר על כן, ההסדר שלנו הוא מודרני ומשמעותי, ומשקף מדיניות כלכלית-חברתית ברורה, והוא היחיד מבין המדיניות שחקרתני, השואף לסייעתיה בין גביהת חלק מההשבחה, לבין פיצוי על נזקי תכנון (ירידת ערך מקרקעין עקב אישור תוכניות). להוציא מחשבה של כלכלי האוצר או חלים של נזקי שכנת הקבלנים והבונים, לא נערכה עד כה בחינה מחודשת של היטל ההשבחה – ובמהלט, הגעה השעה לך.

בכל זאת חלו שינויים אחדים מאז יצאה לאור המהדורה הראשונה. תיקון כל לחוק נמצא עתה בפני בית המשפטים במסגרת של שינוי המקורי והבנייה (הממוספר עתה כ"תיקון 41"). תיקון מהיל את הסמכות והחוכה לנבות את היטל גם על תוכניות ארציות. עד כה, לא ניתן היה לנבוע היטל השבחה בגין תוכניות ארציות. תיקון זה שואף להסיר את חומר האיזון שהיה קיים בין הסמכות להיטל היטל על תוכניות ארציות, לבין נזקי תכנון בגין. בין התוכניות הארץיות ישן רבות שהשפעתן על ערכו הכספי שלילית (מתknos או תשתיות מודיעים או מרעישים), ועל פי החוק, יש זכות לנפגע לתבע פיצויים מהוועדה המקומית שבנה חלה התוכנית הארץית. הרשותות המקומיות טוענות מזה זמן ובר, שהעדר הסמכות לנבות היטל השבחה מתוכניות ארציות החלות בתחום מביא לפגיעה בלתי מאוזן; שהרי ישן גם תוכניות העשויות להשיבת ערך הכספי – בעיקר ערך המקרקעין הסמכים, כגון חוותים, פרקים ויערות. אם אומנם יחולו הרשותות המקומיות לנבות היטל

השבחה בגין תוכניות כאלה, יהיה כאן בהחלט מיפנה לעומת המימצאים שלנו: הלו ממציאות על כך שבדרכ' כלל אין הרשות נוהגת לאבות היטל השבחה על מקרעין טמכים אלא מסתפקות בגביהה ממוקעין הנמצאים בתוך גבולות התוכנית המש宾ה.

לא כאן המקום לסקור את פיסקי הדין שניתנו מאו המהדורה הראשונה, אולם נוכל לומר בהכללה, שלא היו סוויות פורצות-דרך שהובחרו בתקופה זו ועל ידי פסיקה של בית המשפט העליון. בסך הכל, היטל השבחה, חרב חישיבותו המعيشית הרבה והסתווות המשפטיות שהוא מעיל, עוזין איו "זוכה" לתביעות משפטיות ובנות. היסכומים מוכרים בכך כל בתחות השמאות. נושא אחד חשוב זהה לפטיקה מאו המהדורה הראשונה הוא, על מי חיל היטל כאשר מדובר במקרען ישראלי שטרם הוחכרו. בית המשפט העליון דין בסוגיה זו ב – רע"א קנית – נזהול השקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ומהו, פסק דין מו' (4) 627. שם נפסק שכל עוד לא הוחכרה ה الكرקען, אין היטל חיל על המוחיק בהסתמך פיתוח בלבד. לעומת זאת, פסק דין מחוז חדש שעסק בנושא המקביל – האם בעלי הסכם פיתוח זכאים לפיצוי על ירידת ערך מקרען – פסק בדיק להפוך: יש זכות לפיצוי (ת.א. חיפה 1514/80 משה"ב חברה לשיכון, בניין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מהוז חיפה ואח'; טרם פורסם).

שינוי חשוב נוסף חיל מאו נתפרטה המהדורה הראשונה במדיניות התכנון והפיתוחה. כוונתי להקלות המפליגות בהפרשת קרקעות חקלאות, שחלו הן בעקבות ה"ריכוך" של הוועדה לשינויות קרקע החקלאית והן באמצעות החלטות 666, 553, 5,611 ו – של מועצת מקרקעין ישראלי שנתקבלו ב- 1993 ו- 1994 ואיפשרו פרישה של המיגבלות החחוות שחלו עד אז על מקרקעין שהוחכו לסקטור החקלאי. השלוותיהם של שינויים אלה על היקף הפיתוח, מי יושרן. ומאהר שהשבחה הגדולה ביותר חלה בהסתבת קרקעות מייעוד חקלאי לפיתוח, ההשלכות של היטל השבחה ועל היטל השבחה הן ובוט משמעת. השפעות אלה טרם זכו לדין ציבורי, לאיבוש מדיניות, או לחקיקה חדשה. מן הסתם, תחול עלייה משמעותית בתகבולים מהיטל השבחה בהתאם "шибובים ש"התמול מלם" ובגובלותיהם (או ידם) הופירה קרקע חקלאית בכמות גדולה. ובtems מאורירים אלה יטופחו ליישובים עירוניים. לקרהות סוף 1994 חל שינוי נוסף – המועצה הארצית לתכנון ולבנייה וגורמים אחרים החלו להמליץ על דרכם לציפוי הבניה העירונית כדי לחסוך בקרקע, בעיקר באורי המרכז. להיטל השבחה ישנים יחסית גומלין מודכבים עם מדיניות זו.

לפיכך ניתן לצפות שהיטל השבחה יעללה על סדר היום הציבורי-מקצועי בקרוב בידור עצמה והתמדה מאשר בעבר. אנו תקווה שמייצאי מחקר זה והביסיס המושג שהוא פורסם בפני הקוראים יטינו בחשיבה חדשה על דמותו של היטל השבחה בישראל.

רח' אלתרמן, פרופסור
חיפה, פברואר 1995

הקדמה

בימים אלה (קיץ 1990) עומד גולו של היטל ההשבחה על כף המאונים. משרד האוצר מעוניין בהפקתתו או ביטולו של המט, בהגנה שביטול כזה יוויל את מחרוי הפיטה. בתקופה זו, שעה שנושא הכויה הדוחפה לעולמים כובשים את תשומת הלב הציבורית, וראינו לנכון להוציא לאור את ממצאי מהקרנו בדבר היטל ההשבחה ואופן הפעלתו.

אנו תקווה שמייצאי המחקיר יסייעו למקבלי החלטות הממשלה בעתיד והיטל, ולרשויות המקומיות, לשאים, משפטניים ומכנני ערים, בעת שימושם להפעיל את היטל,

פרופ' רחל אלתרמן

חיפה, יולי 1990

0-0661 ፳፻፲፭ ፳፻፲፭ ፳፻፲፭ ፳፻፲፭ ፳፻፲፭ ፳፻፲፭ ፳፻፲፭ ፳፻፲፭

חלק א': מבוא, רקע תיאורטי ושיטות העמוץות

פרק 1. מבוא: מטרות המחקר, מבנה העבודה, התרומה הצעפוייה של המחקר.

פרק 2. רקע תיאורטי

2.0 הקדמה

2.1 מהי "השבחה"

2.2 מהי הצדקה לגביית ההשבחה: דעות התומכים והשוללים.

2.2.1 התפתחות המודעות להצדקה שבגביית ההשבחה.

2.3 מכלול והדרכים האפשרות לגביית ההשבחה והקשר שלהן לעקרונות המדיניות החקלאית.

2.3.1 סוגים המדיניות בהם לא יהיה מקום לאיום כלים לגביית ההשבחה.

2.3.2 טווח המדיניות החקלאית שמאפשר איום כלים לגביית ההשבחה.

2.4 סוגים שונים של מיסים הגובים השבחה.

2.4.1 שיטות המיסוי השונות לגביית ההשבחה.

2.4.4.1 מיסי שבת.

2.4.1.2 מיסי השבחה.

2.4.2 הביקורת על המס או עדות שהושמעו בארצות שונות.

2.4.2.1 טיעונים הקשורים לאופן הביצוע.

2.4.2.2 טיעונים הקשורים למבנה המס והשלכותיו.

2.4.2.3 השפעותיו הכלכליות של המס מזרע המוצר ושאלות החלות.

2.4.2.4 השפעות המס על שיקולי התקנון של הרשות המקומית.

2.5 סיכום

פרק 3. שיטות העבודה

3.0 הקדמה - מטרות ותאור השיטה.

3.1 פירוט שלבי המחקר.

3.1.1 בוחנת אופן הפעלת ההייל במדוגים ועדות תבוננו.

3.1.1.1 הדגימה.

3.1.2 סקר עדות בקרוב השמאים.

3.1.3 סקר עדות בקרוב בעלי תפkidים מחוץ למערכת השלטון המקומי

ובקרוב נציגי הסקטור הפרטני.

3.2 תאור השאלנים.

חלק ב': התsector המשפטית וסוגיות הנוגעות מأופן הפעלתו הלכה למעשה

32

פרק 4. עיקרי התsector המשפטית

4.1. ההסדר המשפטי - רקע ה司טרוי.

4.2. הבסיס המשפטי הנוכחי: חוק ופסקה.

4.2.0 הקדמה.

4.2.1 חובת הגביהה.

4.2.2 מהי השבחה ומהי העילה לגביהה.

4.2.3 שיעור ההייטל.

4.2.4 אופן חישוב השומה.

4.2.5 מועד הונשולם.

4.2.6 על מי חל ההייטל.

4.2.6.1 חלות גאוגרפיה.

4.2.6.2 זיהוי הנישום.

4.2.7 מי פטור מן ההייטל.

4.2.8 הטיפול בכיספי ההייטל.

4.2.8.1 מי אמון על גביהת הכספיים וממי זכאי להונאות מהם?

4.2.8.2 יעד הכספיים ואופן ניחולם.

4.2.9 זכויות האורת.

4.2.9.1 עקרונות היידז.

4.2.9.2 עקרונות הערעה.

4.2.10 חוראות מעבר

66

פרק 5. סוגיה א': פאיילו מחייב קיימת חזות גמיה של ההייטל - מחלוקת השנוויות בחלוקת

5.0 הקדמה

5.1. איזו תוכנית מתווך מכלול התוכניות המאושרות החלות על הקרקע, היא המביאה

לחבות בתשלומים ההייטל?

5.2. יש מקום לגבות את ההייטל עבור השבחה הנוצרת בגין 'תנאים'?

5.3. האם יש מקום לגבות ההייטל השבחה עקב אישורו של תשריט חלוקה?

5.4. האם יש לגבות ההייטל השבחה עקב מתן היתור לשימושים הטעילים לשימוש העיקרי-מגורים?

5.5. השבחה בערך המקרעין הנובעת מאישור תוכנית מתאר ארץית ומחוותית.

- פרק 6. טוגיה ב': מתי יש לשלם את ההיטלomi ממי מבצע החקעה חייב בתשלומו?**
- 6.0 הקדמה
- 6.1 הבעיתיות הנובעת מן האפשרות של גביית ההיטל בעות מכירת הנכס.
- 6.1.1 הבעיתיות הנובעת מהעדר יתרה בניה.
- 6.1.2 הבעיתיות הנובעת מקשרים במימוש ההשכלה.
- 6.2 הבעיתיות הנובעת מיכולתה של הרשות לנבוע את ההיטל באחד משלושת האירועים.
- 6.3 סיכום והמלצות.
- פרק 7. טוגיה ג': אופן קביעת ההשכלה ו/orן חישוב השומה.**
- 7.0 הקדמה
- 7.1 "היום הקובל" להיווצרות ההשכלה.
- 7.2 הגדרת שווי המקרקעין בימצב הקודס.
- 7.2.1 מהי השיטה הרווחת בקרב השמאים והרשוויות לקביעת שווי המקרקעין בימצב הקודס?
- 7.2.1.1 האם יש להתייחס לשווי השוק בעקבות צווגים מקומיים' בעות חישוב שווי המקרקעין בימצב הקודס?
- 7.2.1.2 אופן התחשבות בציפיות לעליית ערך החקעה.
- 7.2.2 איזו שיטה מבין השיטות הנחוגות לחישוב הימצב הקודס' מתאימה יותר לכוון המחוקק ולרווח החוק?
- 7.3 סיכום ועיקרי המלצות.
- פרק 8. טוגיה ד': חלות ההיטל.**
- 8.0 הקדמה.
- 8.1 היקף החובה: חלות גאורפית.
- 8.2 מי חייב בתשלום ההיטל.
- 8.2.1 במקרה של בעלות רגילה.
- 8.2.2 החבות בהיטל במקרה של אדמות שבניהול מנהל מקרקעי ישראל.
- 8.2.2.1 חובת תשלום ההיטל על יחווך לדורות.
- 8.2.2.2 חובת תשלום ההיטל על מנהל מקרקעי ישראל (מקרקעין שבמלאי).

- פרק 9. סוגיה 9': מי פטור מן החיטול?**
- 120 9.0 הקדמה.
- 9.1 אופן ומידת השימוש בפטורים השונים.
- 9.1.1 פטור בגין מצב חומרה.
- 9.1.2 פטוריות המונצלים במיוחד.
- 9.1.2.1 דירות עד 120 מ"ר.
- 9.1.2.2 שכונות ואזורי שיקום.
- 9.1.2.3 מוסדות ציבור.
- 9.1.3 פטוריות אחדים המונצלים מעט.
- 9.2 הערכת הוראות החוק לאור הממצאים.
- פרק 10. סוגיה 10': שמיירת זכויותיו של הפרט פליי החוק והאם הוא מושא לסתור?**
- 129 10.0 הקדמה.
- 10.1 האם מתקיים עקרונות היידוע של הציבור הקבועים בחוק?
- 10.2 האם מתקיים עקרונות הערעור הקבועים בחוק והאם הפרט מודע לזכויותיו?
- חלק ג': פשפי החיטול - היקף האגדה, ניהול הפלטפים ויעוץ**
- פרק 11. האם נגמלה התיאTEL בפל ועדות התפנו שנטלו בנסיבות ובפל המוגזים?**
- 134 11.0 הקדמה.
- 11.1 היקף הגביה של החיטול בנסיבות המקומיות.
- 11.2 גורמים המיוחדים לטקטור ערבי.
- 11.3 האם הוראת החובה של גביהת החיטול משפיעה על נהגי גביהתו.
- 11.4 סיכום.

140

פרק 12. ממצאים בדבר היקף הגביה של ההייטל גודלות המקומיות שנכללו במדד ומשמעותם.
12.0 הקדמה.

12.1 ניתוח הממצאים.

12.2 משמעות הממצאים.

12.3 סיכום.

148

פרק 13. אופן ניהול הכספיים ודרך ייעודם.
13.0 הקדמה.
13.1 כיצד מנהלים כספי השבחה?
13.2יעוד הכספיים או האם מופנים הכספיים לצרכי פיתוח בפועל?
13.3 סיכום.

154

חלק 2: שיפוט והערכה.

14.1 סיכום הממצאים.

14.2 הערכה לאור יעדים.

נספחים

- נספח מס' 1 ההשפעה השלילית של המס על שוק המקרקעין
נספח מס' 2 הסכם בנושא מס השבחה לרשות המקומיות בגין אדמות המנהל (1971):⁹ הייטל השבחה - העברות
מנהל מקרקעי ישראל¹⁰ - מרכז השלטון המקומי, חוזר מנכ"ל מס' 37, 1983.
נספח מס' 3 מנהל מקרקעי ישראל - הודהה לרשות המקומית בדבר הקשר בין דמי הייתר והייטל השבחה.
נספח מס' 4 שאלוני המחקה.

רשימת תרשימים וטבלאות

3

תרשימים מס. 1 מבנה המחבר.

16

תרשימים מס. 2 שיטות הגביה של המיטוי על רוחבי המקרקעין.

27

תרשימים מס. 3 תהליכי מחקר השדה.

106

תרשימים מס. 4 דוגמא לביעתיות הנובעת מפירוש המונח "מקרקעין גובליס".

106

תרשימים מס. 5 דוגמא לביעתיות הנובעת מפירוש המונח "מקרקעין גובליס".

143

תרשימים מס. 6 היקף גביה לנפש בשנה במדד ועדות תכנון.

רשימת תרשימים וטבלאות - המשך

עמוד

145

תרשימים מס. 7 אחווזו כספי ההשבחה שנגבו מט"כ התקציב הבלתי וגיל באותה שנה (הוצאתאות) במדדום ועדות תכנון.

161

תרשימים מס. 8 השתנות החזין של מחויר הקרוקות בסיזני - אוסטרליה.

היטל/מס השבחה הוא מט המוטל על תוספת שווי בקרקע הנובעת מוחלתות התכנון הציבורי. אבן הפיינה והצדקה את גביה ההיטל היא ההשכפה המקובלת במדיניות רבות, כי גם כאשר קרקע היא פרטית, הרי ערכה נקבע במידה רבה ע"י פעילות הציבור. لكن מן הצד הוא שהציבור גם הוא יזכה חלק מעוגת הרוחות.

קיימות מספר זרכים, ישירות ועקיפות, לגביות חלק מרוחוי הקרקע והעברות לציבור. היטל השבחה הוא רק אחד מהן ולא דוקא השכיה מביניהן. למרות שבשנים האחרונות האחראיות גברת והסכם בדבר הצד והצרך להעביר חלק מרוחוי הקרקע לציבור, הרי שבפועל קיים פער בין התאזרחות והמציאות. רק חלק מהمدنיות מיישמתו שיטות לגביות ההשבחה וمدنיות מעוגת עד יותר נהוגות לגבותה באופןן ישר ע"י מיסוי.

ובישראל, מעוגן מס ההשבחה (כפי שנקרה ההיטל בעבר), בחוק עוד משנת 1936 (בפקודת בנין ערים המנדטורית), אולם גביהם התקינה והטירה החלה ורק ב-1981, בעקבות שינוי מהותי בחוק ובקרונוטיו - שינוי ששינה את אופיו ומבנהו שלולין עד כי הפך למעשה לכלי חדש. עתה, בתום שנים אחזות לשינוי בחוק ולהפעלת ההיטל החדש, מעריך מחקר זה סוגיות אחזות בחוק ובקרונוטיו לאור הפעלו הלהקה למשה.

כדי לבחון את אופן הפעלת החיטל בפועל נערכה בדיקה אמפירית שכלה שלושה שלבים:

1. בדיקת אופן הפעלת החיטל במספר וועדות תכנון וזאת באמצעות סקר עםוזות בקרב בעלי תפקידים בוועדות התכנון וברשותות המקומיות.
 2. סקר עםוזות בקרב שמאים.
 3. סקר ראיונות בקרב בעלי תפקידים מוחוץ למערכת השלטון המקומי ובקרב נציגי הטקטרו הפרט.
- שלושת שלביו של המחקר האמפירי משלימים זה זה ומספקים מידע מפורט על אופן הפעלת החיטל ועל הביעיותו בהפעלו כפי שנראית לאנשים בתחום המערכת המפעילה את החיטל ולאנשים מהווצה לה.

ממציאנו מורים כי להבדיל מהעבר, נגבה כוות החיטל בכל ועודות התכנון ובכל המגזרים וכי קיימת מודעות לחובת האביב ולחשיבותה הן בקרב המתושבים והן בקרב וועדות התכנון. נראה גם כי הכללים לגביות החיטל הם ברורים יותר מעבר ושווניים יותר. יחד עם זאת, נמצא שיש הבדלים רבים באופן הפעלת החיטל בין וועדות התכנון השונות ואף בין המקרים השונים באותה רשויות מקומיות.

מקורות של הבדלים אלה נובע לדעתנו עיקר:

- מהוראות החוק אשר חלקן מותירות פתח לפרשנות ושינויים במלוקות
- מהוראות החוק שאינן מבוצעות בחלקן מסוים שקשה לקיימן או משומש קיומן כלשון מביא לעיוות ולאי צדק
ולכן שואפות חלק מהוראות לירך" מצבים אלה.

לאור זאת נראה לנו שקיים חשש מבודוס ביותר שקיים פגיעה במידת הצדק והשוון שבין האורחים. יתרה מזאת, הפעלת הוראות החוק כלשונן, בחלק מן המקרים, עלולה לגרום עולל לנישום ולהוביל לאי צדק. זה באשר לאורות. מצאנו גם כי יש פעמים שהרשויות המקומיות הן היוצאות נפגעות ומקופחות כתוצאה מהוראות החוק אשר אין אפשרות גביה התייט בנסיבות בהם הרשות המקומית השקעה בתכנון ובפיתוח, והביאה להשבחת הקרקע. מצאנו כי עיקר תריעותן של הרשות היא באשר לחדר שבין ובין מנהל מקראי ישראל לגבי חלק מהקרקעות שבניהולו.

מסקנתינו היא שעל החוק לבחן מחדש חלק מעקרונות החוק. בחלק מהמקרים עליו לחזק את הוראות החוק, בחלק למタン ובחלק מהמקרים לקבע לראשונה הוראות בדבר דרכי הקביעה והטיפול.

עוד מצאנו, כי התייט משמש מכשיר חיובי ויעיל להעברת חלק מההשבחה מהכיס הפרטיאלי הציבורי. לדעתנו מכניס התייט טכניים ראויים לקופתו של הרשות, אם כי נמצא שיש פער גדול בכך זה. בחלק מהרשויות (אליה החזוקות מבחינה כלכלית) הטכניים הם בהיקף גבוה בד"כ ואילו בחלקן (הרשויות "חלשות" מבחינה כלכלית, עיירות פיתוח ועוד), הטכניים הנגבים כהיטל השבחה הם נמכרים ואינם תואמים לציפיות שנתקלו לכינונו לאור העובדה שיש פחות. לכן נראה שיש טפקות לגבי כושרו של התייט לטיען לרשות המקומית במימון התכנון ובביצועו.

גם ימלטו בקיום עדדים תכנוניים - בין אם יודי תכנון לאומי ובין אם יודי תכנון מקומיים - נתונה בטפק.

בזה"כ, נראה כי הייגוי של התייט בתנאים הפיסකלי מעודדים יותר מאשר בתנאים האחרים - יודי תכנון ושמירה על השוויון שבין האורחים, והם מהווים את ההצדקה להמשך הפעלתו. יש לדעתנו, מקום ואפשרות להביא לשיפור ממשותי גם בשני הנושאים האחרים.

חלק א'

מבוא, רקע תאורטי ושיטות הנבזודה

חלק א': מבוא, רקע ההיסטורי ושיטות העבודה

פרק 1. מבוא

היטל השבחה בישראל הוא מס הגובה 50% מכל תוספת לשווי הקרקע הנובעת מהחלטות של התכנון הציבורי.aben הפינה המצדיקה את גביית ההיטל היא ההשערה שמדובר כאשר קרקע היא פרטיה, הרי ערכה נקבע במידה רבה ע"י פעילות ציבורית ולכן מן הצדקה שהציבור גם הוא יוכה בעוגת הרוחח. מעבר לחישובו ותפקידיו האחרים (אשר יפורטו בפרק 2), הרי ייחודה של ההיטל בישראל הוא בכך שהוא מ建华 את מקור החכנתה הישיר (לא מעבר) העיקרי של הרשות המקומית, המיעוד, לפי הגדרה בעיקר למטרות תכנון ופיתוח, תקציבי הפיננסיים האחרים, מעברים בדף לרשויות המקומיות ע"י השלטון המרכזי. וכן עשוי הרשות המקומית בשני מישורים:

א. להקטין תלוותה בשלטון המרכזי

ב. לממן את התכנון וביצועו.

שני נושאים אלה חשובים במיוחד, שכן:

א. בישראל השלטון המקומי תלוי מחד בשלטון המרכזי, תלות המתבטאת בין היתר בנושא הנקציב. מקור הכנסה שיור, כגון, היטל השבחה הנגבה ע"י הרשות המקומית ושאינו מיועד עפ"י ההגדלה למימון צרכים שוטפים, עשוי להקטין את מידת התלוות של השלטון המקומי המרכזי.

ב. חוק התכנון והבנייה אינו דואג לאמצעי מימון משלקם לביצוע התכנון. כך יוצא שבמרבית המקרים, כדי למש את התכנון, נאלצת הרשות המקומית לאמץ פתרונות אד-חוק המלולים במשדי פשרה, פתרונות הסתומים לעתים מרוחה החוק, כמו טהרה באחווי בנייה, יעקובים בהלכי התכנון ושינוי תוכניות מתואר לפי לחצים מעות לעת.

שימוש נכוון בכספי ההיטל ובכלו עצמו, עשוי להיות לשולטן המקומי לפטור את הבעיות שתזוכרו ומכאן, בין היתר, נובעת חשיבותו במציאות הישראלית.

מס השבחה, כפי שנקרה ההיטל בעבר, היה מעוגן בפקודות בנין עירית 1936 המנדטורית עד שנת 1981, שנה בה עבר המס שינויים רבים וקיבל אופי ומבנה שונים לשלוטין. או גם שונה שמו ממש, להיטל והוא עוגן בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. היטל השבחה במתכונתו החדשה ביטל עיוותים וBITS שהיו קודם כינונו, אולם אין לשוכה כי הוא חוק חדש. ניסיון העבר מוכיח כי לא ניתן לחוץ מראש הקשיים ונΚודחות התורפה ביישום חוק חדש ובഫעלתו. ברובית המקרים, רק הערכה מחודשת של החוק והליך היישומי לאחר תקופה ביצוע מסויימת, מגלה את המוקדים הבוניים ועשוייה להציג פתרונות חלופיים. יתרה מזאת, לאחר שפנינו חוק מיטוי שעליו חלים כללי האחדות והשוויון ושלו עשויה להיות השלכות כלכליות נרחבות, יש מקום לבחינה ובזיקה יסודית של אופן הפעלתו והשפעותיו הלכה למעשה.

עד כה, טרם נוערכה הערכה מוקפה של אופן הפעלת ההיטל ברשותות המקומיות וטרם זוהה השפעותיו. מן הצדין, שעתה, בהתום שלgit אחורות להנחתת ההיטל, ידקנו לראשונה הנסיבות העומדות מאחוריו החטזר, אופן יישומו בפועל והשלכותיו.

מטרות המחקב

למבחן זה, אם כן, שתי מטרות עיקריות:

- ג. לבדוק את אופן הפעלת ההיטל בפועל
- ד. לבחון את חוראות החוק והמדיניות ממנה נגזר ההיטל ולהמליץ על שינויים ופתרונות אפשריים.

מבנה הבדיקה

הערכה מורכבת משלושה חלקים עיקריים:

החלק הראשון: חלק תיאורתי הכלול שני פרקי משנה

- א. הצגת ההיטל במבט משווה ככלי במדיניות הקרקעית
- ב. גאו-שיטות והבזורה

החלק השני: מציג את העיגון המשפטי של ההיטל על גילגוליו השונים - חוק ופסיקת זון באופן הפעלת ההיטל ובנסיבות הנובעות מהפעלו

החלק השלישי: מתאר את הייק הגדיבה של ההיטל, אופן ניהול הכספיים ויוזמת גזען בנסיבות הנתוניות

החלק הרביעי: מעריך את ההיטל לאור ידען, מרכז את ממצאי המחקב ומצביע על מסקנות.

התרומה הצעפואה של המחקב היא העלאת המודעות להיטל השבחה והערכת מדיניות ההיטל הנמצאת עדין בסימני התהווות. מסקנות מחקר זה גסיענה למקבלי החלטות לאמצ שינויים בחוק ולהפעיל את ההיטל בהתאם לרצוי ולאפשרי.

Drawing # 1:

תרשימים מס' 1

Structure of the Research

מבנה המחקר

<p>* מיקומו של היטל ההשבחה במקלול הכליל האפשריities במדיניות מקרקעין עירונית: מבט משווה. * שיטת העבודה.</p>	<p><u> חלק א'</u> הבסיס התאורטי</p>
<p>* העיגון המשפטי של היטל: הביטוי בחוק התכנון והבנייה 1965, חוק ופסיקת. * היטל בפועל: בחינת אופן הפעלתו תוך דגש על איתור בעיות וסוגיות שונות במלחוקת;</p>	<p><u> חלק ב'</u> התסדר המשפטי וסוגיות משפטיות (ממצאים)</p>
<p>* היקף הגביה ויעד הכספיים</p>	<p><u> חלק ג'</u> (ממצאים)</p>
<p>* הערכת היטל לאור ייעדי. * גיבוש מסקנות והמלצות.</p>	<p><u> חלק ד'</u> הערכה ומסקנות</p>

פרק 2. רקע תיאורתי

2.1 הקדמה

ערכי הקרוועות הם במידה רבה תולדה של הפעילות הציבורית. כמובן, גם כשהקרקע היא פרטית, הרי השתbhותה או עלית ערכיה נובעת לרוב מכלול פעילות החברה והציבור ולעיתים ורחוקות מיזמתם הביטלים. השקפה זו אודות יצירת ערכי הקרקע מעלה את השאלה: מי רואו שינה מעליות ערך הקרקע הנובעת מהתפקידים הציבוריים, הציבור או בעל הנכס?

ובמילים אחרות: האם הפרט צריך להנוגה מכל הרוחות כלו הנובע ממעשה הציבור שעה שתיכן שלא עמל כלל להשיגו, או שהוא צריך חלק מהרווחה לשאר ציבור הציבור (רטלין 1976).

עלית ערך הקרקע, או ירווחים ללא ממשי נקראים בד"כ *earned increment* ח.פ. מדיניות ורבות התגיהחו לסוגיה זו, לפחות ברמה האידאולוגית, וחלקן אף אימצו כלים מצללים שונים כדי לתפות חלק מרוחוי הקרקע ולהעבירים לציבור. היטל ההשבחה בישראל הוא אחד הדרכים האפשריות ליישב הבעיה: ע"י העברה של חלק מרוחוי ההשבחה לציבור באמצעות מסוי.

באופן כללי לומר כי בכל הארצות קיים פער בין עקרונות המדיניות הקרוועות הדוגלים בהעברות חלק מרוחוי הקרקע לטבות הציבור ובין ביצועם בפועל (Hall, 1965; ליצפילד ודוריין-דרבקין, 1982) ובמיוחד בכך וזהר מאשר ביצועם כרוך בהטלת מיסים. בבריטניה שבה הופעלה בעבר מדיניות גביתה ההשבחה (ע"י מיסוי), היא הפכה לכלי ריק שאין משתמשים בו (אלתרמן 1982), והוא בוטלה לאחר זמן. כך ארע בשנות החמשים ובעשנות השמונים. באוטטרליה בוטל החוק מ-1973. הטיבות לכישלון מדיניות הגביהה הן בעיקר קשיים טכניים, התנגדות פוליטית (גריימס, 1976; דרין-דרבקין, 1974) ואי הערכה מprecise של מכלול האפשרויות הקיימות לגבייה לצד העדר בקרה והערכה של אחר הפעלת החוק (אלתרמן, 1982). היטל ההשבחה בישראל, במתוכנות המחוודשות, נראה מבט ראשון לכלי שזכה להצלחה ובה יותר, לפחות במידה הפעלתו.

למרות שגבigkeit חלק מרוחוי ההשבחה והעברות לכיס הציבור זוכה לתפוצה גבוהה בקרב מדיניות רכבות ובחן גם מדיניות מתפתחות, נמנעות עדין ורבות מהמדיניות לאחסן כלים אופרטיביים לביצוע מדיניות זו ובמקרים רבים שבתאים אכן ניסו להוציא אותה המדיניות מהכח אל הפעול נכשלו המאמצים מהטיסות שהזוכרו.

לנוח ריבוי ומגוון הזורדים לגבייה ההשבחה ולאור ההבדלים במידת הצלחתם, יש מקומות לנסתות ולנתהן את מגוון הכלים הקיימים והקשישים הכרוכים בהפעלת כל אחד מהם על מנת לאטור את הטיבות שגרמו לכשלונם או להצלחתם. עד כה נערך מספר מעט של מחקרים שעסקו במשתפקידים. במיוחד בולט העדרם של המחקרים האמפיריים הבודקים סוגיה זו לעומקה. המהקרים היודעים שעסקו במשתפקידים לא התעמקו באופן הביצוע או שבדקו אותו

במטרה רחבה - כחלק ממימי הקרקע בכללותם (Hagman & Mischynski, 1978 ; Cullingworth, 1980) בישראל, בדקה אלתרמן את עקרונות מש ההשבחה העERICA והשוואה אותו באופן עיוני מנקודת מבט משפטית לבריטניה ולארה"ב (אלתרמן, 1982, 1980, 1977). אולם לא קיים מחקר שבודק את ביצוע מדיניות גבית ההשבחה בישראל בפועל.

פרק זה מטרתו לשמש מטרוגת השוואתית להבנת הכל-היטל ההשבחה ולהעלאת קритריונים להערכתו. כדי ליצור את מטרוגת ההשוואה, יעסוק הפרק באربעה נושאים עיקריים:

1. מהי השבחה במרקען - הבהיר המשפט
2. מהי החזקה לגבייה ההשבחה
3. מכלול הדרכים לגבייה ההשבחה והקשר שלהן לעקרונות המדיניות הקרקעית
4. גביהה ההשבחה באמצעות מיטים - שיטות וביבורת

2.1 מהי השבחה?

ההגדרה השכיחה ביותר למונח השבחה במרקען היא:

"כל עליה בערך הקרקע שלא נגרמה ע"י הבעלים" (הגמן, 1978 עמ' 15)

המונח השבחה הוגדר לראשונה באנגליה ונודע במושג 'Betterment'. ביטוי זה נקלט בחוק התכנון והבריטי מ-1947 (Town and Country Planning Act 1947). במשך הדורות הגדלה והולכת לרווחי הקרקע שלא מיזמת הבעלים, אומצו מונחים נוספים, שכיחים שבhem הפט: Windfall (Hagman & Mischynski, 1978 ;)

Unearned increment (Alterman, 1977) רוחותים שלא מגיעה אישית

Plus value (1975) ערך המוסף של הקרקע - מונח שהוטבע ע"י האוסט

Appreciation (Patricios, 1986)

Betterment (וכМОВН 'השבחה')

בארכות שונות מקובל להבחין בין רווחי הקרקע הנובעים מהחלטות התכנון הציבורי ובין רווחים הנובעים מעלייה כללית בערך הקרקע הקשורה לגורמים שונים כמו עליה כללית ברמת החיים של האוכלוסייה, ריבוי טבעי, קרבה אל המרכזים העירוניים וכו' וזאת ללא קשר ישיר לפעולה ציבורית כלשהיא (לייפילד ודורי-זרבקין, 1980 עמ' 11).

הסוג הראשון המתיחס לרווחים הנובעים מהחלטות התכנון הציבורי, מזווה בז"כ עם המונח Betterment. נציין כי הנסיכון הראשון להעבור חלק מההשבחה לטובת הציבור התייחס לסוג זה של רווחים במרקען והוא יושם בחוק

התכנון והבנייה האנגלי ב-1909⁽¹⁾ (חגמן: 491). יש לשיט לב שעת השנים שונות לעיתים והגדולה למונח Betterment ובחוק התכנון והבנייה האנגלי 1967 למשל, הוטל מס השבחה (Betterment Levy) על העליה הכלכלית בערכי הקרקעות ולא רק על זו הנובעת מוחלות התכנון הציבורי.

הטוג השני של הרווחים, שהוא כללי יותר, אינו מגדיר את טיבת ההשבחה במרקען ומזהה בכך עם המונח Added Increment. למרוג שעה להבחן בין שני סוגי הרווחים במרקען, לא תמיד נהוגה המיניות להבדיל ביניהם בפועל, ע"י הטלת מס שונה על כל אחד מהם. מדיניות רבות נהוגה להטיל מס אחד על שני סוגי הרווחים והוא נקרא בכך Land Increment Tax או Land Profit Tax.

מייטים אלו עשויים להגבות חלק ממשי התכננה, או במערכות מסוימות נפרדות בעלות שיעורים אחרים הקרויה מייטים על רווחה הון (Capital Gains Tax).

בישראל נערכה הבחנה בין שני סוגי הרווחים במרקען ועל כל אחד מהם הוטל מס שונה. מה שבח מקרקעין⁽²⁾, הונגן בישראל בשנת 1963 ומוטל על עליה כללית בערך הקרקע בניכוי האינפלציה. המס נגבה ע"י הממשלה בשיעור מיוחד הקבוע בתק.

מש השבחה המוטל על רווחים במרקען הנובעים מוחלות התכנון הציבורי, הונגן בישראל עוד בפקודת בניין ערים המנדטורית, 1936. הוא נגבה ע"י הירושות המקומית ושיערו 50% מההשבחה בקרקע. אולם הפעלו הסדרה החלה רק עם תיקונו המשמעותי ב-1981, שאז גם הפך שמו ל-היטל השבחה.

עניין של מחקר זה הוא בהיטל השבחה, החל על רווחים הנובעים מוחלות התכנון הציבורי. כדי לקבל תמונה רחבה ומסגרות השוואתיות, נקבע אל מכולו והשיטות הקיימות לגביותם. רק בהמשך בטיער 2.4 נשוב ונצטמצם לדיוון במשמעותו המשמעותי בפרט.

2.2 מהו היחס קת ל geilות התשבחה: צעורה תרומות פיתוח ותשולleet

העיגון הפילוסופי לבגיית חלק מהשבחות הקרקע נועז בחשפה שה汇报 הפרטיטים, הוא הזכאי להנות מעליות ערכי הקרקע. השפחה זו מעוגנת בשני גורמים:

- טיבה המיוחד של הקרקע.
- אופן היוצרות ערכי הקרקע.

a. טיבת המיעוץ של הקרקע

חוקרים רבים (רטקלין 1976; דריין-זרבקין וליצפיאן, 1980; אלזראם 1977 ואחרים), גורסים כי הקרקע היה מוצר יוצאת דופן, משומש שהוא חייב חליף ושההציג שלו מוגבל כמעט לחלוטין. لكن טוענים רבים, יש

להח Hitchcock אל הקרקע כאל משאב ציבורי אפילו אם הוא מוחזק ברובו ע"י געלים פרטיטים (בדומה למשאבי מים למשל, המקבילים כמשאב ציבורי ב מרבית המדינות, דרבקין 1974: 64.). ראייה לעובדה שהקרקע נתפסת כמשאב ציבורי ב מדיניות רבות נוכל לראות מקרים אחדים (1975), לכל המדיניות להפוך את הערך המוסף של הקרקע (אלתרמן 1982).

ג. אופן היוצרות ערכי הקרקע

יש הגרושים כי קרקע היא משאב מיוחד גם בגלל אופן היוצרות ערכית. ההשערה המקובלת היא שגם כאשר קרקע היא פרטיט, ערוכה נובע בעיקר מפעולות החברה ומעט מאד מיזמות הבעלים⁽³⁾ (רטקליף 1976; אלתרמן 1982; אלכטנדר כהן, 1975; יחזקאל לוי 1981; ורבים אחרים). יוצא בכך, כי באמצעות התכנון ופעולות החברה עשוי בעל קרקע פרטיטית לזכות בהטבה כלכלית ניכרת, ללא כל פעולה מעצדו. הרעיון שבגביה חלק, מההשבחה הוא לחיב את הבעלים הזוכים להתחלק עם הרשות הציבורית ב"זכיה" - שכן היא תוצר של פעולותיהם. גם שיקולי שוויון מחייבים שלא לאפשר לאדם אחד להונגו מן ההפקר של פעילות לא לו, בעוד אדם אחר עלול להפדיין בגין אותה פעולה (רטקליף 1976; אלתרמן 1982).

התפיסה של קרקע כמשאב ציבורי בצריך ההשערה אוזנת האופן המיוחד של היוצרות ערכי הקרקע, הם הבסיס האידיאולוגי להתערבות השלטון בקני הפרט ולהעברת חלק מהרווחים מהכיס הפרטיאלי לכיס הציבורי.

נסקרו את מגוון העמדות:

למרות שניתן לצפות כי גישה זו, המכדיקה התערבותה בקני הפרטיאלי וניגשת חלק מהרווחים של הבעלים הפרטיאלי, גיתקל בקשישים בארצות התומכות בעיקרם השוק החופשי, והרי נראה שבסביבות אלה יש לה תומכים רבים (אלתרמן, 1982). התומך המפורסם ביותר לגישה זו הוא אולי המדינאי והמשפטן האנגלי Georg Henry שציין כבר בתחילת המאה (1909) כי:

"אחד הצורות הרעות של שיטת המקרקעין שלנו היא לא ספק העובדה שבמקומות להנות מיתרונות המאמץ השוטף של אזרחיה, נאלצת הקהילה לשלם קנסכבד לבני הקרקע בשל העלאת ערך המקרקעין ע"י הציבור" (מצוטט ע"י אלתרמן, 1977: 390).

תמייה באסכולה זו הובעה גם ע"י המדינאי האנגלי וינסטון צ'רצ'יל ב-1950, אשר הדגיש את האבסורד שבנסיבות רווחי הקרקע בידי הבעלים הפרטיאלי שלא עמל כלל להשגתם. צ'רצ'יל מתאר את בעל הקרקע היושב בשקט על חלקותו ומבליט בתוכנה הרובה של הציבור סכיבון, העסוק בהנדסת העיר והפיקתה לעשרה יותר, טוביה יותר, ומפוארת יותר וכל זאת בשעה שהוא אינו TORUM דבר ואין נגע בכיסו. יתרה מזאת, בשעה שהציבור ירצה לרכוש את חלקותו לצרכים ציבוריים, יהיה עליו לשלם מחיר גבוה יותר והוזענו והוא (Hagman & Mischynski, 1978: 18, 557).

לעומת זאת, יש החולקים על השקפה זו וגורסים כי אין הצדקה להטעurb בקנין הפרטיו ולגבות חלק מרוחחי ההשבחה, כאשר הטענה העיקרית היא שהקרקע אינה מוצר מיוחד השונה משאר המוצרים בשוק. Millies (1974), למשל, מעירע על התפיטה כי הקרקע הוא משאב יוצא דופן וטעון "שניתן לייצר קרקע (הולנד), וכן לנצל קרקע באופן מאטיבי יותר, וכך לשנות מקומה של קרקע עיי' העברת אדמה למקום אחר. לטענתו, אפיו הפילוסופיה אוזחות יצירת ערכי הקרקע עיי' היצבור בטעות יטודה שכן, מעצם הכלכלי של רב בני האדם תלוי באופן בלתי ישיר בפעולות של אחרים, וכן אין משאבי הקרקע שונים משאר המשאבים" (מצוטט באלאטרמן, 1982).

בדעה זו תומך גם H. Law (1986), אשר גורס כי כישלון הנטיון הבריטי לגבות חלק מההשבחה, נובע בין היתר מההנחה המוטעית שהתכנו הוא הגורם לעליית ערך המקרקעין. לדעתו התכנו רך נוטן לגיטימציה לערכי הקרקע קיימים הנובעים ממשחק השוק החופשי.

ישנם הטענים כי השקעה בקרקע היא השקעה לטוויה ארורה, מען בייטה חיים, או תכנית חסכו לטוויה ארורה ועל כן יש להימנע ממיטוי מאטיבי של הרוחחים מההשקעה בקרקע. הוכחה לכך שההנחה האידיאולוגית בקשר לסתוגיה זו עדין לא פג, ניתן לראות בויכוחים בין התומכים בוגביה ההשבחה ושוללים, אשר נערכים גם בעשור האחרון (אלטרמן, 1982).

2.2.1 תורתהוּת המזועה להצקה אגמיות ההשבחה

ראינו כי המודעות להצדקה שבוגביה חלק מרוחחי הקרקע לטובות הציבור התעווררה כבר בתחילת המאה, ואולי עוד קודם לכן⁽⁴⁾, אולם היא החלה מבלטת תשומת לב רבה יותר מאז שלהי שנות ה-40 זואת כתוצאה משתני טיבוט עיקריים:

א. עליה מטחרה במחורי הקרקעות.

עליה זו נבעה מנהלICI אורבנייזציה מהירות והתפתחות כלכלית מהירה שלאחר מלחמת העולם השנייה, (להלן שנמשך עד 1973 לערך) והוגברה עיי' כנית ספקולטיבים לשוק לאור הרוחחים הנאים שנפלו לידיים של בעלי הקרקעות (דריון-דרבקין ולצפלד, 1980 ; 1980 ; Cullingworth, 1980).

ב. הגברות הנטול הכספי על הירושיות המקומיות שנאלצו לספק שירותים ברמה גבוהה יותר לאוכלוסייה הולכת וגדלה, וזאת ללא מקורות מימון הולמים, שכן רק חלק קטן מהרווחים בשוק המקרקעין נטף עיי' המיטוי של הרשות המקומית, אשר שיטותיה היו מיושנות וחסרות סדר ושיטה (רטקליף, 1976).

כך יוצאה, שהציבור, או בא כוחו - השלטון המקומי, המופקד על התכנו וביצועו, נאלץ לשלם עתה מחיר גבוה במיוחד עבור קרקע שהוא עצמו גרם להאמרת מחירה עקב פעולתו ובמקרים רבים נתקל בקשה ביצוע ומימוש של התכנו בשל העדר קרקע זמינה בשוק, לדברי Georg H. שהובאו לעיל.

שני גורמים אלה ותוצאתיהם, שהלכו והחמירו עם השנים, הביאו את נושא גביות חלק מההשבחה קרוב יותר למרכז תשומת הלב. עדות לכך ניתן לראות מתחום הלב האזרחי והולכת שיגתנה לנושא בגופים ובאירועים בינלאומיים. האחת, פרסם בועידת Habitat Conference, 1975 (שם, עמ' 14), הוגדרה אחרת המשמעות של צוותי העבודה עיצוב כלים ובקונגרס בינלאומי על מדיניות קרקעית (בלגיה, 1981), והוגדרה אחות המשמעות של צוותי העבודה עיצוב כלים שיטיעו לחברה לתפוס חלק (100%), מהערך המוסף של הקרקע (שם, עמ' 14).

עיסוק אינטנסיבי בנושא זה, ניכר גם קודם לכן ב会谈 האיגוד הבינלאומי של השלטון המקומי IULA בוינה 1974, ובקונגרס IFPH בהלטינקי 1976. בדיונים אלה התגבשה הדעה שיש לנקוט במדיניות קרקעית אקטיבית יותר תוך התערבות ציבורית במכניזם השוק.

גם בישראל, זכו רוחוי המקרקעין לתשומת לב גדולה והולכת בזקיפה זו. לאור הרווחים המהירים בשנות ה-60, הוטל מש שבחר מקרקעין בשנת 1963 (יהודיה שנקר, 1964). מטר השבחה הונחה כוכרו עד בתקופת המנדט, 1936, והומשך ע"י חוק התכנון והבנייה, אך הרשותות המקומיות נמנעו מעשאות בו שימוש בפועל. (ג. מאיר, 1972) על הטיבותו לכך נעמוד בפרק 4.

2.3 הזרפים האפשרות לגביית ההשבחה והקשר שלתן לעקרונות המדיניות הקרקעית

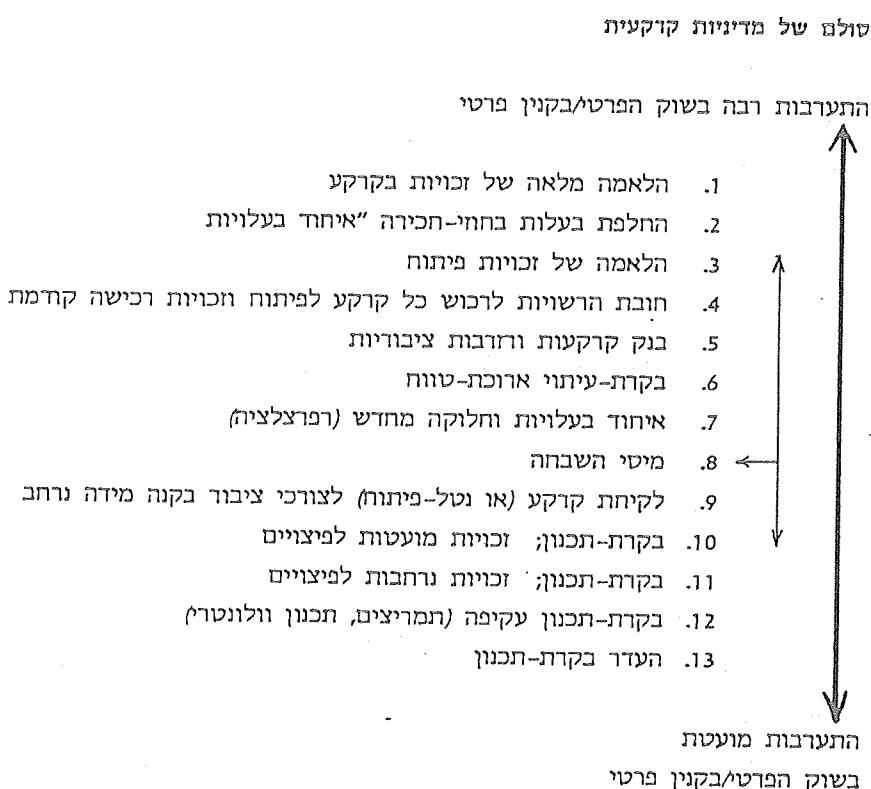
עד כה עסקנו בהגדרת ההשבחה והצדקה לגביה. עתה, נפנה לבחון מהן הדרכים האפשרות לגביה. נבחן את הקשר שלתן למדיניות קרקעית כוללת וניתן דוגמאות לכלים שיישמו בעבר או מיושמים כיום בארצות שונות.

קיימות אפשרותות שונות להעביר רוחוי קרקע לציבור. הבחירה באפשרויות השונות תלויה במידה רבה במדיניות הקרקעית הונחה. מדיניות קרקעית משקפת בד"כ את העריכים החברתיים ואת המבנה הטוציו-כלכלי ופוליטי בכל מדינה (זרבקין, 1974). היא מגלה בזרה ברורה את התפיסה השוררת בחברה ו/או את התפיסה המקובלת על היושבים בשלטון, באשר ליחס שבו קני הפרט במקרקעין לבן וכוות הציבור (אלתרמן 1982).

마וחר, שגביהו ההשבחה היא שאלת פוליטית, בארץות רבות לא הנהיגה כלל (כמו בארה"ב), ובאחדות בה הונחה, השתנה שיטות הגביה תכופות בהתאם לשינויו שלשלטון. דוגמא קלאית מוהו אנגליה. במשך כ-70 שנה עברו מדיניות גביות ההשבחה Shinnyims ובים והתהפכו מקצת לקשה, בעקבות שינוי עקרונות של המדיניות הקרקעית, שנבעו מחילופי השלטון. Shinnyims דחויפים וכיוניים אלו מעידים על חשיבות הנושא וחשיבותו במדיניות הקרקעית.

הקשר בין השקפות פוליטיות, מדיניות קרקעית ואיומץ כלים לתפיסות ההשבחה ניכר יפה בסולם שעוצב ע"י אלתרמן (1982). היא חיבורת טולס בין 13 רמות של עיצוב מדיניות. הרמות בסולם נקבעו לפי מידת ההתערבותה בבעלויות על

הקרקע ובשוק הפרט依. רוב סוגי המדיניות בסולוט מתייחסים לנושא גביהת ההשבחה בדרך זו או אחרת, חלקם באופן עקיף וחלקים מטילים מיסים על ההשבחה במרקען באופן ישיר.



מסקירת הטולט עולית הדברים הבאים:

1. במדיניות הקרקעית הקיצונית לאן ולכאן אין מקום לגבויות ההשבחה כלל.
2. גבויות ההשבחה יכולה להישנות בדרכים שונות בטוחה המדיניות הקרקעית הנמצאת בין רמה 3 (הלאמת זכויות הפיתוח) ורמה 10 (הסדרת שימושי הקרקע זכות מעט לפיצויים). גבויות ההשבחה יכולה להישנות בצורה עקיפה (רמת 7-3) ובצורה ישירה ע"י מיסוי (רמת 9-8).

נורחיב את הדיבור על כל אחד מנוסאים אלה ונitinן דוגמאות לשיטות הגביהה בפועל (יתכן שהמיעע על חלק מהמדיניות שמעבר ליטם אינו מעודכן על כן רצוי להתייחס בעיקר לעיקרו ולא לפרטיים). הטקירה של כלי הביצוע לגבויות ההשבחה שתובא להן מתבססות במידה רבה על אמרה של אלתרמן.

ג.3.3.2. טווגי המדיניות גון לא יהיה מקום לאימוץ פליט לגבויות ההשבחה
ראינו כי בטוגי המדיניות שבקבוצות הטולט לא יהיה מקום לאימוץ כלים לגבויות ההשבחה כלל. בראש הטולט הטעיבות הרבה בשוק הפרטני, ברמות 2-1, מצויה מדיניות הדוגלת בהלאמת הבעלות על הקרקעות. כמובן, הבעלות על הקרקע היא יכולה בידי הציבור ולכנן הוא היחיד הזוכה להנחות מורוחה. ניתן לפנות כי שיטה כזו תתקל בתננוגדות פוליטיות בארץות בעלות פרופיל ציבורי ממוצע (כמו מרבית ארץות המערב ולאחרונה גם מזרח אירופה) ולכנן גם אם תבוצע הלאמת הקרקעות קיים חשש שכעבור זמן זה היא תבוטל (רטקליף, 1976). רטקליף מציין עוד כי ככל קיימים טפוקות לגבי כושרה ויכולתה של דרך ההلاמה לשמש פיתרון לבעיות הקרקע (השבחה ופיצויים), שכן לא הזכיר כי בעלות ציבורית על הקרקע תהיה לברכה (שימוש בזבוני בקרקע, מהותו ביומה הנובעת מהעדר וווחים), ומצד שני קיימות דרכי חלופיות, טובות לא פחות לפחות בעיות אלה.

בקצת השני, בתחום הטולט, מצויים טווגי מדיניות 13-11, שמידות ההטעבות בשוק הפרטני היא קטנה ודע לרמה בה אין התערבות בכלל (רמה 13). ברמה זו אין הצדקה לתכנון - שהוא מطبع הגדרתו מטערב בקנין הפרטני. רמות אלה מאפשרות ההטעבות מיטימת, אך היא מצומצמת להסדרת שימושי הקרקע, תוך הכרה בזכותו המלאה של הפרט על נכסיו ועל הרוחחים הנובעים מהם. הינו, הציבור אין כל זכות להנחות מורוחי הקרקע. הגמן (1978) טוען שגישה זו משקפת במידה רבה את האצלום האמריקני הבא לידי ביטוי בדבריו של נשיא ארה"ב לשעבר, ט. רוזוולט:
"Buying real estate is not only the best way, the quickest way, and the safest way, but the only way to become wealthy" (עמ' 17)

ברור שגם ברמות אלה אין מקום לאימוץ כלים להעברת חלק מורוחי הקרקעות לכיס הציבור.

למרות שבאופן גס ניתן לומר כי בקצת העליון של הטולט, בו נהוגה מדיניות של 'פרופיל ציבורי חזק' (המאפשרת התערבות רובה בשוק הפרטני, נוכל למצוא בעיקר את ארץות הגוש המזרחי (כמו רוסיה, סין, מז' גרמניה), ואילו בקצת התחתון של הטולט בו נהוגה מדיניות של 'פרופיל ציבורי חלש' - נוכל למצוא למשל את ארה"ב, ניו-זילנד, קנדה, חרי

בפועל הנסיבות אינם חזים. בארה"ב למשל, היו נסיבות להטיל מיטי השבחה מקומיים כתוצאה מפרוייקטים טיפשיים אשר תרמו להעלאת מסיבית בערך החקרא (Reclamation Law, California, Hagman & Mischynski, 1978) ואילו באנגליה של 1947 מצאו שיטה של הלאמת זכויות הפיתוח וכן בתקופות שונות מיטי השבחה גבויים.

2.3.1.2 טווח המזinyות החקלאית המאפשר אימוץ פלטגאגיות ההשבחה

מדיניות גבירות ההשבחה יכולה לבוא לידי ביטוי לפי הטולים, רק ברוח שבין רמה 3 (הלאמת זכויות הפיתוח) לבין רמה 10 (הסדרת שימוש החקרא זכויות אחרות לפחות עקיפה עיי' אמצעים וככונתיים - חוקתיים או ישירה עיי' מיסים). בד"כ השיטות העקיפות הנכינה, תופסות חלק גדול יותר מההשבחה ולכנן הן גופנה גבוהה יותר בסוטום, היינו, במדיניות החקלאית המאפשרת התערבות רבה יותר בשוק הפרט. שיטות ישירה לבניה, כמו מיסים, יכולות לנוע לאורך רמות הסוטום (בין רמות 3-10), שכן מידת ההתערבות בשוק הפרט נקבעת לפי שיעור המס והוטל על רווחי החקרא.

סוגי המדיניות החקלאית המוגדרים בסוטום ברמות 3,4,5,6,7, כוללם כלל התיחסות לנושא ההשבחה בחקרא, אולם בדרך עקיפה. בכללם יש הכרה בבעלויות פרטיות על החקרא אך גם בהתערבות רבה של הציבור בתכנון ובהצדקה שבגבייה ההשבחה.

ברמה 3 כל ההשבחה תועבר לציבור ולכל שעולמים ברמות הסוטום חלק קטן יותר מההשבחה מועבר לידי הציבור.

זכור בرمות 2-1 שנסקרו בסעיף הקודם, אין צורך באימוץ אמצעים לגבירות ההשבחה, שכן החקרא שייכת לציבור ולפיכך ההשבחה והנובעת ממנה מגעה במלואה לציבור מכוח הבעלות.

במה 3 - הלאמת זכויות הפיתוח: (Nationalization of Development Rights)

כלי קיומי פחות מהלאמה הוא כלי הלאמת זכויות הפיתוח. להבדיל מהלאמת הבעלות על החקלאות (רמות 1-2 בסוטום) כן מוכרת בעלות פרטית על החקרא אך היא מוגבלת לזכויות הנוכחות בחקרא. (עת פיתוח או בלעדיו). הזכויות שיקבעו מפיתוח בעtid יהו של הציבור ולא של הפרט. שיטה כזו יושמה באנגליה לאחר מלחת"ע ה-11. אז אושרה חקיקה לפיה כל ערך זכויות הפיתוח שייך למדינה. הכוונה לחוק Town and Country Planning Act - 1947 שהוא הניסיון המרשים לכט ביזור לגבירות מס ההשבחה של 100% (אלטורמן, 1977) ניסיון זה נכשל, בין השאר מושם שפיג בענירץ בעלי החקלאות לפתח ולהציג את אדמותם למכירה. (אלטורמן, 1977 ; רטקליף, 1976).

רמה 4 - רכישה ציבורית של כל הקרקעות לפיתוח עתידי וזכות קדימה לרכישה

כל קרקע שאמורה לשמש לפיתוח עתידי נרכשת במחירה טרום הפיתוח, ע"י הרשות המוסמכה. הן זכויות להשאייה בזיהון או למקרה אח"כ, לאחר הפיגוע, במחירה הוריאלי. בדרך זו מושגות שתי מטרות:

א. היצbor ננה מ滥用 ה景象ה בערך הקרקע כתוצאה מפעולתו.

ב. לציבור יש שליטה רבה יותר על ביצוע התוכן.

שיטת דומה יושמה באנגליה ב-1975. לפי חוק "קרקעות הקהילה", Community Land Act, 1975, חוק זה עודר גל ביקורות שנתיו, מחד על יכולתה של הרשות המקומית להזות את הקרקעות המיועדות לפיתוח ולרכש להלה מעשה (מפעת בעיות ותקציב), ומайдך על פגיעה ממשמעות בזכויות האזרח (רטקליף, 1976). החוק בוטל ב-1980 ובט"ח הכל הופעל לשך וקופה קטרה מכדי שנitin יהיה לבדוק את השפעותיו.

רמה 5 - גנום קרקע (Land Banking and Reserve)

lei שיטה זו על הרשות המקומית לרכוש את הקרקע זמן רב לפני פיתוחה ולאחר מכן למכירה בשוק יהיה נמוך יותר ולא כולל את מחיר הפיתוח. שיטה זו דומה בעקרון לקודמו להונאותה לנושא גביה ההשכחה, להוציאו הבדל אחד הרשות אין מחויבות לרכוש את הקרקע (אלתרמן, 1982), לעומת, גם כאן הרשות המקומית יכולה להנות מכל ההשכחה בקרקע, אך זה נתנו לשיקול דעתה ולהחלטתה. יצוין כי במקרים רבים סובלות הרשות המקומית מקשיים כלכליים. לכן רק אמצעים כלכליים משלימים כמו מתן הלוואות טזריות מהשלטון המרכזי או מסוד אמרץ מיזדים מיוחדים לרכישת הקרקע, הם המאפשרים בכך הפעלה תקינה של עקרון יבן הקרקעות. שיטת בנק הקרקעות מיושמתה מזה שנים בארץות וביניהן הולנד, דנמרק, גרמניה, שוודיה ושוודיה וגם באוסטרליה ובקנדה הנגינה (הגמן, 1978: 10). אמצעים כלכליים משלימים קיימים בדנמרק, הולנד ושוודיה וגם בצרפת (דרין-דורבקין וליצ' פילד, 1980: 240). לאחרונה הוצע לאחסן שיטה זו בארא"ב בשינויים קליטים: Mode! Land Development Code (אלתרמן, 1982).

רמה 6 - שליטה על עתוני הפיתוח ע"י הקפאת הזמן (Long-term timing controls)

שיטה זו נותנת סמכות לרשות הציבורית להכריז על אורי פיתוח מועדפים, בהם מוקפות העתקות במרקען לתקופה מסוימת ולאחריה ניתנת לרשות המקומית הזכות קדימה ברכישת הקרקע (דרין-דורבקין, 1974: 11). מחיר הרכישה נקבע בכך על בסיס מחירי השוק שהיו קיימים מספר שנים לפני הכרזות האורו כאורו תכנון מיום זה ואת כדי לשמור על רמת המחרירים שהיתה קיימת באורו לפני שהוחלט להשתמש בקרקע לפיתוח עירוני. צעד זה מבטיח שהרשות המקומית לא תאלץ לשלם מחירים גבוהים יותר עקב ביצוע עבודות הפיתוח במקום. שיטה זו הונגה בצרפת (1962) ע"י מיסוד אורי ZAD - אורי פיתוח דתיות (Comby, 1988). וביתר פרווט: שנה לפני מיסוד ה-ZAD באורו מוקפותים מחירי הקרקע. לרשות הציבורית המוסמכת יש הזכות קדימה (preemption), ברכישת הקרקע

העומדת למכירה. ה-ZAD תקף 14 שנה לאחר הכרזתו ומטרותיו העיקריים זה לאפשר רכישת קרקע ע"י הציבור במחרט טרומ הפיתוח (בדרכו זו נטפסת ההשבחה) וכן למנוע ספקולציות באורוירם בהם צפופה השקעה ציבורית. בין השנים 1962-83 עשו שימוש נרחב בשיטה זו, והוכרזו כ-4000 אזורי פיתוח נפרדים. ב-1975, החלו לעשות שימוש בשיטת ZIF - לפיה הרשות מחייבת בקניית הקרקע המיעדרת למכירה באוצר שהוגדר ע"י הרשות המוסמכת יאזר למטרות ציבוריות. יש הטוענים כי שיטות אלו מוטדו, בין היתר, לאחר שבמשך מטרים עשרים ניטתנה הממשלה לא הצלחה לגבות מס על רוחוי הקרקע הנובעים מפיתוח ציבוררי (Renard, 1986 ; Patricios, 1986). שיטה זו לפיה זכאי הציבור לרכוש קרקע במחרט טרומ פיתוח מהוועה מעשה גביהת ההשבחה בדרך עקיפה ורק באורוירם מטויים שהוכרזו מראש ע"י הרשות המקומית.

רמה 7 - גביהת ההשבחה באמצעות איחוד וחלוקת מחדש (רפרצלציה) (Unitization and Reparcelation) הוא הליך באמצעותו מוכנסים את כל הקרקעuntas למגזר אחד ומחלקים אותן שוב לבעלי הקרקע, כל אחד לפי חלקו היחסני, לאחר תכנון משופר. בד"כ מתבצע החליק באמצעותו לשפר את התכנון וחלוקת האוז הקרקע בשיטה. לאחר שהשתטו שלאחר החלוקה מחדש הוא אטרקטיבי יותר, בغالל התכנון המשופר, ובגלל סיוכו המימוש הטוביים יותר, סביר כי ערך הקרקעות בו עולה (אלתרמן, 1982, 1989). גביהת ההשבחה לפי שיטה זו מתבצעת ע"י "ליקחות" חלק מהקרקעות ע"י הרשות הציבורית. בישראל למשל, לא מדין החוק כמה מותר להפקיע לצרכי ציבור בעקבות חלץ האיחוד וחלוקת מחדש.

רמה 8 - Betterment Taxes (Taxes)

גביהת ההשבחה בדרכו ישירה - ע"י מיסים. אלתרמן מציין כי מיסי ההשבחה מעוים במחצית הסולט ולא בצד, שכן הם מוחווים פשרה בין הזכות המוחלטת לרוחות מהקין הפרטלי לבין ההכרה בזכויות הציבור להונאות מעליות ערך הקרקע כהווצה מפועלתיו. חלוקת הזכויות בין הפרט והציבור מלאה בכך בשיעור המס המוטל על הרוחות. למרות מיקום השיטה ברמה 8, ניתן לומר כי שיעור המט הוא המשפיע על מיקום השיטה בסולט ומיקומה יכול לנوع ורחב למדי. נושא ונדון בשיטות המיטוי הקיימות ביותר הרוחה בסעיף 2.4.

רמה 9 - "נטל יומיים" או ליקיות מזמינים (Exactions)

בעטל יומיים מונח שהוצע ע"י אלתרמן, 1989, הכוונה לזרישות המוטלות ע"י הרשות המקומית על היוזמים והפתחאים, להפריש חלק מהשיטה לצרכי ציבור, או להמיר זאת בסכום מסוימים. הגמן (1978) טוען כי גם שיטות אלה עשויות להחשב כאמור ליקיות חלק מההשבחה בקרקע לטבות הציבור. אלתרמן מיקמה שיטה זו נמוך יותר בסולט שכן היא משלמת פחota הפעולות הפרטית (מופעל רק על יוזמים ולא על פרטאים, לא בשיעור קבוע - נתון למילוי ועה). כאשר הנטל על היוזמים נמוך ושולוי - שיטה זו צריכה להופיע נמוך יותר בסולט, כאשר הנטל הוא עיקבי וגבוה השיטה צריכה להופיע גבוהה יותר בסולט (אלתרמן, 1982). שיטה זו מקובלת ושימושה בארץות רבות בחולון והיא מעוגנת בחוקן, צروف (1975) ובאחרות משתמשים בה למטרות שאינה מעוגנת בחוק, בישראל ישן הפרשות קרקע ללא גמורה עד 40% המעווגנות בחוקן, אך קיים נטל יומיים נטף אשר אינו מעוגן בחוק (אלתרמן וויטק, 1988).

רמות 11-10. הסדרת שימושי הקרקע, זכות מועטה לפיצויים

הסדרת שימושי הקרקע, זכות מוחבנת לפיצויים

כפי שכבר צוין, רמות אלה מאפשרות תכנון, אולט שומרות בקנות על זכויות הפרט בקרקע. הן נבדלות בינהן במידת הזכות של הפרט לתשלומי פיצויים בגין נזקי תכנון. הפיצויים בגין נזקי תכנון אשר משלימים לפרט ע"י הציבור, אינם מחייבים בהכרח שהפרט והנהנה מרווחי התכנון ומפעולות הציבור יעביר חלק מהם לציבור ולכן ברובם המקרים לא נמצא בرمות אלה כלים לגבייה ההשבחה.

כמו, בرمות 13-12 לא נמצא כלל כלים לגבייה ההשבחה בשל ההשכה הרווחת כי לציבור אין כל זכות להנחות מרווחי הקרקע.

לאחר שבחנו את הקשר בין סוגים המדיניות בקרקע ומדיניות גביה ההשבחה נוכל לסקט ולומר:
א. מדיניות בעלות **פרופיל ציבורי חזק** - בהן יש התרבות ציבורית רבה בקנין הפרט, ההשכחה מועברת לציבור
במלואה.

ב. מדיניות בעלות **פרופיל ציבורי חלש** - המקדשות או הובילות הפרטית על הקרקע, התחערבות הציבור בשוק
החופשי מועטה ואין בד"כ אמצעים ממושדים להעברת ההשבחה.

ג. מדיניות בעלות **פרופיל ציבורי בינוני** כמו מרבית מדינות מערב אירופה, יש מספר אמצעים לגבייה ההשבחה
ישירים ועקביפים. החלטה האם לגבות את ההשכחה ובאיות שיעור, משתנה בד"כ בהתאם להשכפות היישבים
בשלטון. ישראל מבחינה זו היא מענית במיוחד, שכן מחד, קיימים מספר תנאים אובייקטיביים למדיניות קרקעית
בעלות **פרופיל ציבורי חזק**: בעלות ציבורית על כ-72% מאדמות המדינה, מחסור בקרקעות לבניה, הסכמה
ציבורית, מישלentralisti^{ci} ופיתוח ישובים חדשים. לעומת זאת, מוביטת הקרקעות היערונית הן בעלות פרטית
וכמו כן מהפץ השלטוני בשנת 1977, אשר העלה את המפלגה יהימני לשלטון, גבורות המגמות של יישום
שוק חופשי בישראל והתמכרות לערכי השוואליות הקודמים. בסוגיות הקרקע נכל לראות את ביטויין של מגמות
אליה בהצעה שchorה והוועת לא מכבר במינהל מקרקעי ישראל, לאפשר מכירת קרקע (בגבולות ל-100 דונם)
ולתקין את הקשר בין החוכר והמנהלה - ע"י העלאת דמי החקירה הראשונים וביטול דמי החקירה השנתיים
ומיטים שניים (שスキין א. וגלאי משה, 1986).

4.4 טויגים שונים של מיפוי הגבייה ההשבחה

נשוב ונתקדם בשיטות המיסוי השונות לגבייה ההשבחה ובכללם במיפוי השבחה הקיימים במדינות אחרות. לאחר
תאoor הכלים הקיימים נבחן בהמשך מה היו הטיבות העיקריות שהביאו לכשלון בהפעלתם.

2.4.1 שיטות המיסוי השונות לאכילת הקרקע

נូן להבחין בד"כ בשלוש שיטות לגבות את המיסים על רוחוי המקרקע:

1. התיחסות אל רוחוי הקרקע כל הכנסתה ומיסויים בשיעור מסוימת הוצאה מס הכנסה. שיטה זו נוהגת בנורווגיה (דזון-דבוקין, 1974: 10).
2. הפרדה בין כל רוחוי הקרקע (הנובעים ממקור כל שהוא), ובין שאר הרווחים. במקרה כזה מוטל על רוחוי הקרקע מס בשיעור שונה ממש והכנסה ולא קשור להכנסת הניזום. שיטה זו נוהגת בפינלנד, טיוואן, הולנד ועוד.
3. הבחנה בין שני סוגי הרווחים בקרקע אלה הנובעים מהחלהות והגנון הציבורי (מש השבחה) ואלה הנובעים מעליה כללית בערכי הקרקע (מש שח). שיטה זו נדרה יותר והיא נוהגה בישראל ובדנמרק.

Drawing #2:

תרשים מס' 2

Methods for taxation of lands profits.

שיטות והבניה של המיסוי על רוחוי הקרקע

נורווגיה	רוחוי הקרקע, רוחוי הון, הכנסה מס הכנסה		1.
פינלנד, הולנד	רוחוי הון, הכנסה מס הכנסה, מס רוחוי הון		2.
ישראל, דנמרק	הכנסה ורוחוי הון מס הכנסה	רוחוי קרקע ומוכרים כלית בערך הקרקע מס שח	3.

באוגם מקורים בהם קיימים שני סוגי המיסים (הסוג השלישי בתרשימים שלעיל), נהוג לנכונות ממש השבח את מס ההשבחה כדי להימנע ממסוי כפול. ההפרדה בין שני סוגי הרווחים ומיסויים בפרט תוך קיוז, יוצר טרבל מסתויים ומעלה את השאלה מדוע לא אחד את שני המיסים ולגביהם כמש אחד? הסיבה הרווחות היא ששיעור המיסוי על רוחוי המקרקע המותגבים כחר-עון כתוצאה **מחלהות תכניות** בלבד, אמרו להיות גבוהה יותר משיעור המס המוטל על רוחוי קרקע כלליים וכפי שהובחר בדבריו של מ. ברבר תבר הפרלמנט הבריטי, 1973:

"What differentiates land from other assets liable to capital gains tax is the fact that with land, an owner can quite fortuitously make huge windfall gain simply as a result of decisions made by planning authorities acting on behalf of the community as a whole"

(Hagman & Mischynski, 1978: 450)

הבחנה בין רוחוי הקרקע הנובעים מתכנון ציבורי ובין שאר רוחוי הקרקע מאושרין גם אימוץ מערכות פטורות נפרדות. לאחר שקיים נטיה כלית שלא להכבד על בעלי הקרקע עיי מיסוי גבוה מדי, יוכל לראות כי יש ארצות

בוחן קיימת מערכת פטוריים נרחבות באשר למס שבנה. לדוגמא בישראל, קיים פטור מתשלום מס שבוחן בעות מכירות דירת יחיד, בעות מכירות דירה נוטפת לאחר תקופת אחזקת מינימלית בת 4 שנים, ועוד. פטוריים אלה אינם תקופתיים לגבי היטל השבחה.

אם כן, שיטתו המיטוי על רוחוי המקרקעין עשויה להיות שונה זו מזו בנסיבות הגביה. אולם, ניתן להבחין בכך גם לפי **מיועד והתשלם** גביה שוטפת (אחת לתקופה מיטויית כמו בדנמרק (זרין-דרבקין 1974), או גביה חד פעמי, למשל בעות מכירת הנכס. ניתן להבדיל בכך גם בהתאם לאופים - מס קבוע או מס פרוגרטיבי (לפי תקופת אחזקת, לפי הכנסתת הנישומים ועוד), ניתן להבחין בכך לגבי יעריותם, צורתה של הנכס ועדי.

마חר שביישראל נהוג להפריד בין רוחוי המקרקעין לבין הכנסות רגילות, נטרכו בשני סוגים המיטויים החלים על רוחוי המקרקעין, מס שבוחן ומס השבחה, וניתן דוגמאות אחדות להבירה.

2.4.1.1. מיטוי שבת Land profit tax

תקיך המוטל בז"כ על מל השבחה, מעבר לתקפידו ככלים פיסקאליים המעביר חלק מהרווחים לציבור, והוא מניעת טפקולציות במקרקעין. לכן נוכל למצוא בישראל ובארצות אחרות שיעור מיטוי שונה בהתאם לתקופת האחזקת בנכס טרומ מכירתו. המט מקובל בארצות לא מעטות ומונח מזה שתיים ורבות. להלן דוגמאות:

גפינגן: קיימת הבחנה בין שלוש קטגוריות לגבי המיטוי על רוחוי המקרקעין.

- א. רוחחים ממכירת קרקע שבעליה החזיק בה פחות מ-10 שנים, עליהם מוטל מס הכנסה בשיעור המקבול.
- ב. רוחחים מהמכירה במרקטים שהבעלים החזיק בקרקע לפחות 10 שנים. רוחחים אלה פטוריים ממש.
- ג. מכירות הקרקע ע"י אנשים "מקצועיים".

בטיוואן, מוטל מס פרוגרטיבי בהתאם לשיעור הרוחחים בקרקע. הוא נגבה בעות מכירת הנכס או 10 שנים לאחר הערכות הקרקעות הקודמת. שיעור המט נع בין 20% (אם הרוחה על הקרקע הוא פחות מ-100% ממוצע ההערכתה הקודם) ועד לשיעור של 80% על רוחחים מעל 300% ממוצע ההערכתה הקודם. מס זה הפך לאחד המקורות החשובים ביותר למימון הרשות המקומיות (A. Woolery, 1982-3).

ישראל, מחושב מס השבח בהתאם לתקופה בה הוחזק הנכס טרם מכירתו. הוא מוטל על הعلاיה הכללית בערכי הקרקעות בגין הייצור עצמי ע"י הבעלים (ההשקעות בסילילת כביש, מדרכה, ביוב). מיטוי אחר החל על מקרקעין, כמו היטל השבחה, מנוכה אף הוא מהרווחים המהווים את בסיס השומה. החוק מגיד מקרים מסוימים הפטורים מתשלום המט, אך הם חלים רק לגבי דירות מגורים. לגבי מכירות קרקע פנואה (שאינה משמשת למגורים) לא חל כל פטור.

מיסים דומים מונחים גם בספרד, דרום קוריאה, שוודיה ועד. במדינות רבות הושמעה ביקורת כלפי הירידת בשיעור המט או פטור לאחר תקופת אחזקת מסויימת בנכס, (דוגמת פינלנד), שכן שיטות מיסוי כזו משפיעה באופן שלילי על שוק המקרקעין כיון שהדבר מחייב את בעלי הקרקע להמנע מכירנה כדי להמנע מתן מושלים המשט או כדי להקטינו (זרבקין, 1974: 42). ביקורת נוטפת באשר למיסים אלה היא שהם אינם מקיפים את כל המקרקעים בהם חלה עלייה במקרקעין - בשל מקורי הפטור הרבים הקיימים בד"כ וכן ששיעור המט הוא נמוך מידי (גריימיט, 1976). באופן כללי, חוות ונשיאות הדעה כי שיטות המיסוי הקיימות הן ישנות מדי וגוברות מעט מאוד אם בכלל, מרווחי הקרקע (רטקליף, 1976 ; דרין-זרבקין וליצפילד, 1980 ; אלטמן, 1982).

2.4.1.2. מיטי השבחה

מיטי השבחה מוטלים על ההשבחה במקרקעין הנובעת מפעולות תכנון ונדירם יותר ממיטי השבת. ידוע לנו רק על מדיניות בודדות שהנחיינו את מס ההשבחה בンפרד. יתרה מזאת, לפחות ידיעתנו בוטל המש בכולן למעט דנמרק וישראל. נסיף ונכין כי לא נראה שיש זהות או דמיון במבנה הפליטי או הטוציו-כלכלי באופן מדיניות שבחרו להנחיין את מס ההשבחה. נבחן את מיטי ההשבחה שהונחו בארץות אחרות ונעמוד על הסיביות העיקריות שהביאו לביטולם.

בדנמרק: מוטל מס על רוווח הקרקע הנובעת מהחלטות התכנון הציבורי לשינויו愉快 רך מחקלאי לעירוני. שיעור המט המוטל נע בין 60% - 40% מערך ההשבחה והוא נגבה תקופה מסויימת לאחר החלטות הרשות המקומית, ולא בעת מכרת הנכס. משכנתא לתקופה של 12 שנה ניתן לבעל הקרקע אם אין אפשרותו לשלם את המט. הבסיס למס ההשבחה הוא שיטתה הערכית יעליה שהוצאה לראשונה ב-1922. אז הוערכו לראשונה כל הקרקע בתמדانيا והם מוערכים מחדש כל ארבע שנים. לפי חוקי הערכה, קרקע חקלאית באורח חקלאי מוערכת רך לפי שימוש חקלאי ולא עירוני. כאשר חל שינוי יעד המאפשר שימוש עירוני, הקרקע מוערכת מחדש לחישוב עירוני. נראה כי מט זה נזף כמס הוגן בדנמרק והוא מופעל ללא התגמורות והתנגדות (דרין-זרבקין, ליצפילד, 1980).

באוסטרליה: הוטל בשנת 1969 מס על רוווחים הנובעים מהחלטות התכנון הציבורי לשנות יעד מחקלאי לעירוני (New South Wales Act 1970)⁽⁴⁾. שיעור המט המוטל היה 30% מההשבחה המוערכת ליום אישור ההחלטה התכנונית. המט הוטל רך לאחר שהוכח כי ההשבחה בערך הקרקע גבוהה מ戎מה מסוימת שנקבעה ל-AUS \$15,000 וואת במטרה להגן על יארוח הקטני (Woolery, 1982/3).

מעבר למטרת הבסיסית לשמש כלי פיסකלי להעברת חלק מרוווח הקרקע שנבעו כתוצאה מהחלטות התכנון לציבור, הייתה למס מטריה נוספת והיא: להוריד את מחירי המקרקעות ולהגדיל את ההיצע הזמין. בשנת 1973 בוטל המט כשהנימוק העיקרי לביטולו היה השפעתו של השיליות על שוק המקרקעין, קרי: עליה במחירים המקרקעין כתוצרת מהיצע נמוך. ההיצע הנמוך נבע ממספרות או הימנעות של בעלי הנכסים למכור את אדמותם בשל המט החל עליהם (הגמן, 1978).

באנגליה: היטוריה מענינית של נסיענות חזרים ונשנים להטיל מס על השבחה במרקען הנובעת מ hatchluto תכנון. למרות שהכלים השונים הזכרו במהלך סקירת הטולט של אלטמן (סעיף 2.3.2), נושא ונשוך את השתלשות שיטות המיטוי השונות שהונגו באנגליה החל מ-1947 ואת הסיבות לשינויו.

בשנת 1942 כוננה ועדת Uthwatt, כדי לבחון לעומק את נושא השבחה והפיקוות הנובעים מתכנון. חזוזה המליצה בין השאר להשאיר את הקרקע בידי בעלייתם המקורי אך להלאים את זכויות הפיתוח, מתוך הנחה כי מרבית הוצאות הפיתוח לפחות בערך הקרוב, יהיו על חשבו הציבור בכלל הפיתוח הכלל שנדרש לאחר מליח'ה השניה ומפני שהיו מתוכננות להקמה ערים חדשות (New Towns). חלק מהמלצות הוועדה אומצאו בחוק התכנון משנת 1947 (Cullingworth, 1980) לפיו הוטל מס השבחה בשיעור של 100% על ההפרש הריאלי בין ערך הפיתוח שיוכר בעת קבלת היתר התכנון לערך השימוש הנוכחי של הקרקע. המש כמעט שלא הופעל וזאת משתי סיבות עיקריות: (Parker H., 1985 ; Hall, 1965: 100)

1. המש לא הובן ע"י הציבור

2. מש בשיעור 100% חטט את נסיעות בעל הקרקע להציג את קרקעתו למכירה.

בשנת 4-1953 בוטל המש ע"י ממשלה השמרנית בטענה כי הוא מביא לחסימות היצע המרקען ולעלית מחיריות.

מציאות הקרקע לאחר 1959 והתפתחה בשני כיוונים מנוגדים:

ממשלה הליברלית ב-1967 החזקם בשנים 1967, 1975.

הממשלה השמרנית ב-1971, 1980, 1986.

(Land Commission Act and Betterment Levy 1967)

ב-7-1966 הוקמה ועדת מרכזית לה הינה טמכות לרכוש קרקע למטרות פיתוח ולהציגו אח"כ למכירה לציבור ולגופים פרטיים. כן הייתה בסמכותה להטיל ולגבות מס השבחה (Betterment Levy) בשיעור קבוע של 40% מערך הפיתוח (Healey, 1986). ועדת זו אמרה להיות וUDA לאומית בלתי תליה מבחינה פוליטית. מלאכת גביהת המש הנוצרת (Cox, 1984). הוועדה רכשה 2,800 אקרדים ואטה 71 מיליון ליש' מס השבחה (רטקלין, 1976). חוק זה בוטל ב-1970, עם עלית השמרנית לשפטון. הטענות נגד החוק היו שהוא לא ייצב את מחירי הקרקע, לא הקל חוק זה בוטל ב-1970, עם עלית השמרנית לשפטון. הטענות נגד החוק היו שהוא לא ייצב את מחירי הקרקע, לא הקל על שחזור הקרקע לפיתוח, לא גבה סכומי השבחה ממשמעותיים וככלית לא הצדיק את התקומות שתלו בו (רטקלין, 1976).

Community Land Scheme 1976 - קרקעota הקהילה ומס על ערך הפיתוח 1976 (Development Land Tax - D.L.T.)

חוקים אלה חוקקו עם עליית ממשלה הליברלית לשפטון. החוק הראשוןיצר מסגרות שנועדה להבטיח כי כל פיתוח יבוצע אך ורק בקרקעות שבבעלות ציבורית או בקרקעות שהיתה בעלות הקהילה ושוחררה על-ידה לפיתוחו הרצוי לה.

הוא נועד (Barrett, 1978).

א. לאפשר לקהילה להסדיר את הפיתוח בהתאם לצרכיה

ב. להזמין לקהילה את העליה בערך הקרקע הנובעת מפעילות המבוצעת על-quia.

על ביצוע החוק והפקדו הרשות המקומית אשר חוויבו לרכוש כל קרקע שיועדה לפיתוח. כאמור, זהה החוק לביקורת רבתה (ראה סעיף 2.3.2. דלעיל, רמה 4).

בחוק השני כוון מט על ערך הפיתוח 1976 Development Land Tax שהוטל על עסקות מכר בין בעליים פרטיטים. שיעור המט היה בתחילתו 60% והוא אמור היה להגיע עד 80%. מט היו בסיסי חישוב חליפיות גזק הכרה בחוזאות הבעלים ואף מערכת פטוריים מסווגת, כך ששיעור המט הוגבה לבסוף היה נמוך בהרבה.

מסגרת יקרעות החקלאי, בוטלה ב-1980 עם עלייתם המחוודשת של הממשלה לשטון וזאת לפני שהיא באפשרות להשפעה. הכליל היחיד שלא שונתה הרבה היה המט D.L.T. שאינו קשור כלל לשימוש הקרקע. הוא חייב את היישודותו לעליה המתחדשת במחירים הקרים, במוצע בשנים 73-1967 כאשר ערכי הקרקע עלו ב-300% במונחים ריאליים (Cullingworth, 1980), אך מט זה בוטל ב-1986 ע"י ממשלה תאכזר בטענה כי הפעלו לאيتها רוחנית, והוא גרם להשפעות שליליות בשוק המקרקעין כמו חסימת הייצ' הקרקע לפיתוח וגבינו גורמה עול לארוח ונתקלה בהנגדות. המט המבוטל הוחלף במס שבך (M. Grant, 1986) Capital Gains Tax בהגדרו. המט המבוטל הוחלף במס שבך (Capital Gains Tax).

עקרונות מס/היטל ההשבחה, המונוג בישראל, יჩנו בהרחבה מנקודת מבט משפטית בחלק ב', שם גם נעריך את אופן הפעלו ברשות המקומית.

ראינו כי בכל המדינות שנסקרו למעט דנמרק, בהן הונוג מט נפרד לגביות ההשבחה הוא בוטל לאחר זמן. מעבר למינאים פוליטיים (אנגליה), ביטולו היה מלאה בד"כ בביטחון קשה באשר למבנה והשפעותיו. נבחן מה היו הטיעונים העיקריים נגד המט.

2.2. הפקורת על המט או - עמדות שהושמו באירוע שוגן

ניתן לחלק את הטיעונים או את העמדות שהושמו באירוע שוגן כלפי מס ההשבחה לארבעה מישורים:

1. אופן הביצוע

2. מבנה המט והשלכותיו

3. השפעותיו הכלכליות של המט

4. השפעות המט על שיקולי התכנון של הרשות המקומית.

באנגליה: הסתוריה מענינה של נסיעות חורפים ונשינט להטיל מט על השבחה במרקען הנובעת מהחולות והכוון. מרוג שחקלים והשנים הוציאו במהלך טקירות הטול של אלטמן (סעיף 2.3.2), נושא ונסקרו את השתלשות שיטות המיסוי השונות שהונגו באנגליה החל מ-1947 ואת הטבות לשינויים.

בשנת 1942 כוננה ועדת Uthwatt, כדי לבחון לעומקו את נושא ההשבחה והפיזיות הנובעים מתוכנן. הוועדה המליצה בין היתר להשאיר את הקרקעות בידי בעליט המקיים אך להלאים את זכויות הפיתוח, מתוך הנחה כי מרבית הוצאות הפיתוח לפחות בעמיד הקרוב, יהיו על חשבון הציבור בכלל הפיתוח כולל שדרש לאחר מל"ה העשניה ומפני שהוא מתוכננת להקמת ערים חדשות (New Towns). תלק מהמלצות הוועדה אומץ בחוק התכנון משנה 1947 (Cullingworth, 1980) לפיו הוטל מס השבחה בשיעור של 100% על הפרש הריאלי בין ערך הפיתוח שיוכר בעת קבלת היינר התכנון לערך השימוש הנוכחי של הקרקע. המס כמעט הופעל וזאת משני סיבות עיקריות:

(Parker H., 1985; Hall, 1965: 100)

1. המש לא הובן ע"י הציבור.

2. מס בשיעור 100% חסם את כוננות בעל הקרקע להצעה את קרקעונו למכירה.

בשנת 4-1953 בוטל המס ע"י ממשלת השמרנים בטענה כי הוא מביא לחסימת היצוא המקרקעין ולעלית מחירים.

מדיניות הקרקע לאחר 1959 התפתחה בשני כיוונים מנוגדים:

ממשלה הליברלית בכנון החוקים בשנים 1967, 1975.

הממשלה השמרנית בביטול החוקים בשנים 1971, 1980, 1986.

1967 - חוק מועצת הקרקע (Land Commission Act and Betterment Levy 1967)

ב-7-1966 הוקמה ועדת מרכזית להייתה טמכות לרשות קרקע למטרות פיתוח ולהזימה אח"כ למכירה לציבור ולגופים פרטיים. כן הייתה בטמנותה להטיל ולגבות מס השבחה (Betterment Levy) בשיעור קבוע של 40% מערך הפיתוח (Healey, 1986). ועדת זו אמרה הייתה להיות יעדתה לאומית בלתי תליה מבחינה פוליטית. מלאכת גביה המש (Betterment Levy) הוטלה עליה בטענה שלリストות המקומות אין המימון או יכולת לבצע את פעולות הגביה המדגישה (Cox, 1984). הוועדה רכשה 2,800 אקרים ואספה 71 מיליון ליש' כסמת השבחה (רטקלין, 1976).

חוק זה בוטל ב-1970, עם עליית השמרנים לשטון. הטענות נגד החוק היו שהוא לא ייצב את מחירי הקרקע, לא הקל על שחרור הקרקע לפיתוח, לא גבה סכומי השבחה משמעותיים וככלית לא הצדיק את התקנות שתלו בו (רטקלין, 1976).

1976 - קרקעota הקהילה ומס על ערך הפיתוח (Community Land Scheme 1976 and Development Land Tax - D.L.T.)

הוקם אלה ווקטו עם עליית ממשלה הליברלית לשטון. החוק הראשון יצר מסגרת שאגדה להבטיח כי כל פיתוח יבוצע אך ורק בקרקע שבבעלות ציבורית או בקרקע שהיתה בעלות הקהילה ושוחררה על-ידי פיתוחו הרצוי לה.

חוֹא מַעַד (Barrett, 1978)

- א. לאפשר לקהילה את הuliyot הפיתוח בהתאם לצרכיה
ב. להזכיר לקהילה את העלייה בערך הקורע הנובעת מ פעילות המבוצעת על-ידה.
על ביצוע החוק והפקדו הרשות המקומית אשר חוויבו לרכוש כל קרקע שיועדה לפיתוח. כאמור, זהה החוק לביקורת רובה (ראה סעיף 2.3.2. דלעיל, רמה 4).
בחוק השני כוון מט על ערך הפיתוח 1976 Development Land Tax שהotel על עסקות מכירות בין בעליים פרטיים. שיעור המט היה בתחילת 60% והוא אמרו היה להגיע עד 80%. לפחות היו בסיסי חישוב חליפיים גזע הכרה בהוצאות הביעלים ואף מערכת פטורים מטוביכת, כך ששיעור המט והגבלה לבטוף היה נמוך בהרבה.

מטגרות יקרעות החקלאיה בוטלה ב-1980 עם עלייתם המהודשת של השמרנים לשפטן וזאת לפני שהיה באפשרות להשפייע. הכליל היחיד שלא שונתה הרבה היה המט D.L.T. שאינו קשור כלל לשימושי הקרקע. הוא חיב את היישודתו לעלייה המתחדשת במחורי הקרקע, במיוחד בשנים 1967-73 כאשר ערכי הקרקע עלו ב-300% במונחים ריאליים (Cullingworth, 1980) אך גם מט זה בוטל ב-1986 ע"י ממשלה תאכזר בעוניה כי הפעלו לא הייתה רוחנית, הוא גרם להשפעות שליליות בשוק המקראיין כמו חסימת היעץ הקרקע לפיתוח וביבתו גרמה עולל לאוצר ונטקלה בהנגוזות. המט המבוטל הוחלף במט שבת Capital Gains Tax (M. Grant, 1986).

עקרונות מט/חיטול ההשבחה, המונוג בישראל, יבחנו בהרחבה מנקודת מבט משפטית בחלק ב', שם גם נעריך את אופן הפעלו ברשות המקומית.

ראינו כי בכל המדינות שנזכירו למעט דנמרק, בהן הונרג מט נפרד לגביות ההשבחה הוא בוטל לאחר זמן. מעבר למנעים פוליטיים (אנגליה), ביטולו היה מלאה בד"כ בביטחון קשה באשר לבנשו והשפעותיו. נבחן מה היו הטיעונים העיקריים נגד המט.

2.4.2. הvikorth על המט או - עמדות שהושמו בארכות שונות

ניתן לחלק את הטיעונים או את העמדות שהושמו בארכות שונות כלפי מט ההשבחה לארבעה מישורים:

1. אופן הביצוע
2. מבנה המט והשלכותיו
3. השפעותיו הכלכליות של המט
4. השפעות המט על שיקולי התכנון של הרשות המקומית.

2.4.2.1 טיעונים הקשורים לאופן והיביעו

- אחד הטיעונים העיקריים העיקריים באשר למס' ההשבחה הוא הקשי שבייהו החשבה, קר: בזיהוי שני גורמים עקרוניים:
א. זיהוי ההשבחה הנובעת מוחלות תכוניות ובידודה מעלה כללית בערך הקרים.
ב. זיהוי אותו חלק בהשבחה הנובע מיזמת הבעלים והוצאותיהם.

קיטס קשי אובייקטיבי בהערכת שני גורמים אלה, שכטועאה ממעו תיינן הערכה מוטעית אשר עלולה להוביל למיסוי כפול (שבח והשבחה), ו/או לדרישת תשלום עבור עליה בערך הקרים שנבעה מפעילות והשעות הבעלים. הטעות מס' גם על ההשבחה הנובעת מיזמת הבעלים ומהשעותיו, עלולה לפגוע ביומה פרטית וברצון הבעלים לחתת חלק בתהליכי הפיתוח. כן, באופן מקרים בהם לציבור אין תפקיד עיקרי בפיותה, השוק עלול לגועם (דרין-זרבקין וליצפילד, 1980: 159).

לאור זאת, יש הטוענים כי שיטת הערכה של ההשבחה היא תנאי בסיסי להצלחת כל ניסיון או כל אמצעי לבנייתה (הגמן, 1978 ; דרין-זרבקין וליצפילד, 1980). כאמור, שיטת הערכה יעהה של השבחה בדנמרק (הערכה תקופתית), היא בעיקר שהביאה, להצלחת הפעלה של המס מזה שנתי רבות. (דרין-זרבקין וליצפילד, 1980)

2.4.2.2 טיעונית הקשורים לבניה המס והשלטוני

הטיוניות השכיחים שהוועל בקשר לבניה המס נוגעים בשני גורמים:

- א. מועד התשלומים של המס: מיסוי ההשבחה עשויים להגבות עם פרסום החלטת התכוניות או בעת מימוש הכוונות - למשל בעת מכירות הנכס שאז גם נהנה בעלי ימונרים מזומנים". באופן מקרים בהם נגבה המס בעת פרסום ההחלטה התכונית עליל להגוט עליל לאורות, החייב למכוור את ביתו, חלקו, כדי לפחות את תשלום המס. עיות זה היה אחד הסיבות שהביאו לאי הפעלו של המס בישראל (אלתרמן, 1977) ואך חיבל בניטיגות הבריטים בעבר להפעיל את המס. בשעה שכונן בבריטניה "המס על ערכי הפיתוח" - T. T. D.L. (1976), נדרשו הבעלים לשלם את המס רק לאחר שימושו באופן כל-שהוא את ההשבחה. ראיינו כי בדנמרק אומנם נגבה המס בעת פרסום ההחלטה התכונית אולם, בד בבד, דאגו השלטונות למנוע, או להקטין, את העול הנגרם לאורות, ע"י מתן הלואה ל-12 שנה לשם תשלום המס (ראה סעיף 2.4.12. לעיל).

- ב. שיעור המס: ראיינו כי גם כאשר מבחינה אידיאולוגית (אנגליה 1947 לאחר מלחמת העולם השנייה), יש הצדקה לגבות 100% מההשבחה, הרי בפועל, בשעה שהשיעור היה גבוה הוא חסם את נכונות בעלי הקרים להציג את הלקותיהם למכירה וכן הגביל את יוזמות הפיתוח (Hall, 1965). במקרים אלה, נמנעו הרשותות המוסמכות מהפעיל את המס והוא אף בוטל לאחר זמן (1956). מאידך, הגמן (1978), טוען שגם שיעור מס נמוך מדי הופך את הגביה לא כלכלית, ומצביע ששיעור המס לא יהיה נמוך מ-30%.

ג. 2.4.2.3 השפעותיו הפליליות של המט

נושא נספּן שאינו ייחודי להיטל השבחה אלא נוגע לכל סוגי המיטים ובמיוחד למיטים על קרקע הוא השפעותיו של המט. הוא בא לידי ביטוי בעיקר בשני מישורים:

1. כיצד מושפע מחיר המוצר (במקרה זה קרקע), מהטלת המט ומבנהו;
2. שאלת החלות - מי משלם את המט לבסוף.

לפני שנפנה לבחון את הטוגיות הנ"ל בהקשר למט ההשבחה נציין כי בכלל, יש הטוענים שבמציאות לא ניתן למטרו מס שהוא חסר השפעות לחילוטין על הפעולות הכלכלית ובינור פירוט, על המחריים היחטאים של הקרקע הפרטניים. כמובן שבמידה שהמט מושפע על הטובין באופן של העלות מחיר המוצר, יש חשש טביר שהמט יכול להלאה לצרכן. אם כי גלגול מיטים תלוי בנסיבות רבים וביניהם סוג המט וגמישות המחריים של הביקוש וההיצע. הינו, אם הביקוש הוא בלתי גמיש הקונים לא ישנו את הרגלי הצריכה שלהם גם אם עליה מחיר המוצר והמט יועבר אליהם או ביותר קלות. וחליך הפוך יתרחש אם הביקוש הוא גמיש (ארונסון ריצ'רד ואלי שורץ, 1980).

דומה שנושא ההשפעות הנ"ל חשוב במיוחד בתחום ההשבחה בתיאוריה וגם במציאות, שכן כזכור אחד העקרונות של ההשבחה הוא שהבעל שחרוויו לא יגעה, עבירות מקצת מהוועוד לציבור. אך אם נפל תשלום המט על הצרכן, הרי שאז לא השיג המט את מטרתו ובعلي הקרקע אין משתפים למעשה את הציבור ברוחויהם. וכן נראה כי אחת מנקודות הביקורת הקשות כלפי מט השבחה היא שהוא גורם להשפעה שלילית על שוק המקראין והمتבטאת בחסימת היצוא החקיקות האזמין לפיתוח, עלית מחורי הקרקע וגלגול המט על כתפי הקונה. טענות אלה, בדבר השפעותיו השליליות האפשריות של המט, הן שהיו במרבויות המקרים, יחד עם שיקולים פוליטיים את העילה לביטולו.

(Hall, 1965: 51 ; Hgman & Misczynski, 1986 ; Grant, 1986)

לאור טענות אלה כלפי מט והשבחה, שנשמעו وعدין מושמעות, חשוב לציין שתי נקודות:

א. טרם נערך מחקר אמפירי מكيف וממצאה באשר להשפעותיו הכלכליות של המט. ידוע לנו על שני מחקרים שדה קטניות בהיקפת, אשר בכל אחד מהם הנתונים הם חלקיים ולמן מובחנות איננה גבוהה (J. Dean, 1971 ; Nevburger & Nichol, 1976).

ב. בקרב החוקרים שנתקשו במהלך המחקר, המתבسطים ברובם על מודלים מתמטיים קיימים חילוקי דעתם באשר להשפעותיו של המט. באופן גס ניתן לחלק את החוקרים שנתקשו על דיננו, לשוש קבוצות עיקריות:

1. ככל הගורסים כי להיטל יש השפעות שליליות (Pannance, 1967 ; Neutze, 1970 ; Evans, 1983). המתבטהות בהעלאות מחורי הקרקע וגלגול המט על כתפי הקונה.
2. ככל הගורסים כי להיטל אין השפעות שליליות (Mishan, 1969).
3. ככל הוגייגים את נחרצות הקביעה על השפעות המט לכאן או לכאן וمتוכים זאת במשתנים נוספים

המצוים באוונה עת כמו רמת הביקוש וההיצע בשוק (שוק מומרים' לעומת שוק קומי) (Pullen, 1968; Wiltshow, 1987), והאוריה הפוליטית הרווחת היינו, אם קיימת סבירה שהמס יכול בקרוב השפעותיו על השוק תהיינה שונות מאשר בעזר סבירה זו (Misczynski, 1978).

לאור האמור לעיל נוכל להבין כי חurf הטענות הנשמעות תכופות אין אחותות דעים בקרוב החזקרים, הן אלו שהתבטטו על מודלים מתמטיים וזה בקרוב אלו שערך מחקרי שדה באשר להשפעות המט הלאה למשה. נראה לנו שהטענה בדבר השפעותיו של המט, הושמעה פעמים רבות לא טימוכין מטפחים, וזאת אולי כדי לחפות על מניעים פוליטיים שמטרתם לבטל מט לא פופולרי.

במחקר זה לא עסקנו בבחינת נושא השפעות המט אם כי יש לו מקום וחשיבות רבה. למעשה נסף על מכלול הדעות הקיימות בנושא השפעות המט והnymoks לثان, ראה נפח מס. 1.

4.2.4.4. השפעות המט על שיקולי התכנון של הרשות המקומית
נקודה נספתה באשר להשפעותיו של המט, אשר זוכה למעט מודר תשומת לב במחקרים האמפיריים היא השפעות המט על שיקולי התכנון של הרשות המקומיות. וביתר פירוט:
מאחר שהחלטה תכוננית של הרשות המקומית כמו שינוי יעוד, הגדלת הצפיפות וכן' אפשרות גביות המט, קרי, מאפשרת הזנת מזומנים לקופה של הרשות המקומית, עולה החשש כי המט עלול לגרום לקלות החלטות על בסיס פיננסי במקום על בטיש וכיונו מובהק.

למיטב ידעתנו, אין התייחסות בספרות לטוגיה זו. בלבד מחקר אחד אשר דן בשיטת המיטוי בצויפות. שם הונגה ב-1975 מס הדומה במהותו למט ההשבחה, והוא מוטל בישועו של 90% רק על צפיפות העולות על שטח רצפה שהוגדר בחוק, כדי להוות תמרץ שלילי לבניה צפופת. הוא נקרא - Legal Density ceiling. המחבר (Woolery, 1982-3) הבהיר שיש כוונת המזומנים שיפלו לידי לדייח של הרשות המקומית עקב אישור להגדיל את הצפיפות המותרת, יהו תמרץ להריגות והקלות.

דווקא בישראל הושמעה לעיתונים תכופות יותר (במיוחד בשלטון המרכז), הדאגה באשר להשפעותיו של המט על שיקולי התכנון של הרשות המקומית. החשש הוביל עיי' חוקרים שונים (אלתרמן, 1977) והעלה אף במהלך הדיונים להצעת החוק (1981) (למשל בדיוני המועצה הארץ מיום 3.12.74). על נקודה זו ראה גם בפרק 4.2.2 לעיל.

מайдך, יתכן שיש גם השפעות חיוביות של המט על שיקולי התכנון, שכן הסכומים הנכנסים לקופה של הרשות המקומית עקב התכנון עשויים להMRIה לשקייע משאבים רבים יותר בתכנון. נקודה בעיינית במיוחד במצבה הישראלית אשר בשל העזר הכרוני של משאבים בשלטון המקומי, נתקק התכנון לקרן זוית.

2.5 איפומ

ראינו כי למרות שישנה הטכמיה במדיניות ורבוג בדבר החצדקה שבגביה השבחה, הטכמיה שהלכה והתזוקה בעשוריים האחרונים, הרי בפועל, רק חלק מהمدنיות אימצו כלים אופרטיביים לגבייתה. ראיינו כי קיימות שיטות שונות לגביית השבחה. במקרה הלא נגבייה היא נגבייה באמצעות שיטות עקיפות כמו קניית קרקע במחיר טרום פיתוח, יצירת גנק קרקע וכך ובחילקו באמצעות שירותים כמו מיסוי. דומה שהשיטות העקיפות לגביית השבחה זוכות לביקורת ציבורית יותר מהשירותים עצמם ואף מידה השימוש בהן עלתה בשנים האחרונות. לעומת זאת, שיטות המיסוי הישירות זכו לביקורת קשה יותר ובמיוחד נמהנה ביקורת על מס ההשבחה אשר חלק גדול מן המדיניות שהינה יוגה בעבור זה הוא בוטל לאחר מכן (אנגליה, אוסטרליה).

בישראל, הונח כאמור מס השבחה עד בפקודת בנין עירית המנדטורית, 1936, עבר שינוי ב-1965 עם כינון חוק הוכנונו והבנייה וחודש במתכונת אחרת ב-1981. לאחר תאור שיטת המחקר, וננה לבחון את עיקרי ההתזרר המשפטי וטוגיות הנובעות מփעלתו הلقה למעשת.

הערות לפרק 2

- (1) חוק המימון האנגלי, 1910, מאפשר לרשויות המוסמכות לבנות "היתל תומכת ערך" בזמן מכירות הקרקע.
- (2) מס שבח מקרקעין התשי"ג, 1963.
- (3) רטקליף (1976) למשל, מצין כי סביר להניח שהగורם העיקרי בקביעות ערכיו הקרקע בבריטניה היא המטרgorת המנהלית והמשפטית וכי ערכיו הקרקע נקבעים שם יותר ע"י מדיניות קרקעית מאשר ע"י כוחות השוק ופערות מצד בעלי הקרקעות (שם, עמ' 3).
- (4) חשוב לציין כי המט הוTEL רק על אזור מוגדר שלא היה עירוני אך עמד לשנות יעהו לעירוני. ככלומר, המט לא חל על אזורים עירוניים ולא על אזורים לא-עירוניים אחרים. אולם, הכוונה הייתה לשקל הרחבות לאזורים לא-עירוניים נוספים בעתיד (הגמן, 1978: 454).

פרק 3. שיטות הבדיקה

3.0 תקצומה

הrukע התאורטי שהציג את היטל ההשבחה ככלי במדיניות קורקעת וההסדר המשפטי של ההייטל (шибוצג בפרק הבא), היוו בסיס לאיתור נושאים מרכזים ועקרוניים במבנה ההייטל אשר עשויים להשפיע על אופן והיקף הפעלתו. מרבית הנושאים שאווגרו נבחנו במחקר השדה.

מטרות מחקר השדה הן:

1. לבחון אופן ניהול והיקף הפעלת הכללי תוך תריך והນמקדות בנושאים שנבחרו.
2. לאומר מוקדים בעייתיים בהוראות החוק ובאופן הפעלתם.
3. לבחון את עמדות המרוואיניים באשר להליפות או פורנוגרפיה במקומות בעייתיים אלה.
4. למליץ על אפשרות לשיפור ההייטל ואופן הפעלתו.

למחקר האמפירי שלשה שלבים:

1. בדיקת אופן הפעלת ההייטל והערכת השלכותיו במודגם ועדות תכנון.
שלב זה כלל שני מחלכים שבוצעו במקביל:
 - א. סקר עדמות בקרוב בעלי תפקידים בוועדות התכנון וברשותות המקומיות.
 - ב. סקירת הדוחות הכספיים של הרשותות המקומיות שוכלו במודגם וסקירת תכנתות רלוונטיות.
2. סקר עדמות בקרוב שמאית.
3. סקר עדמות בקרוב בעלי תפקידים במערך השלטון המרכזי ובקרוב נציגי הסקטטור הפרטוי (קבכלנים).

שלשת שלביו של המחקר האמפירי: סקר העמדות בוועדות התכנון, סקר הראיונות בקרוב שמאית, ועריכת הראיונות בקרוב קבלניים ובעלי תפקידים מחוץ למערכת השלטון המקומי, משלימים זה את זה שכן הם מספקים מידע מפורט על אופן הפעלת ההייטל ועל הבעייתיות בהפעלתו כדי שנראית לאנשים בתוך המערכת ומהווצה לה.

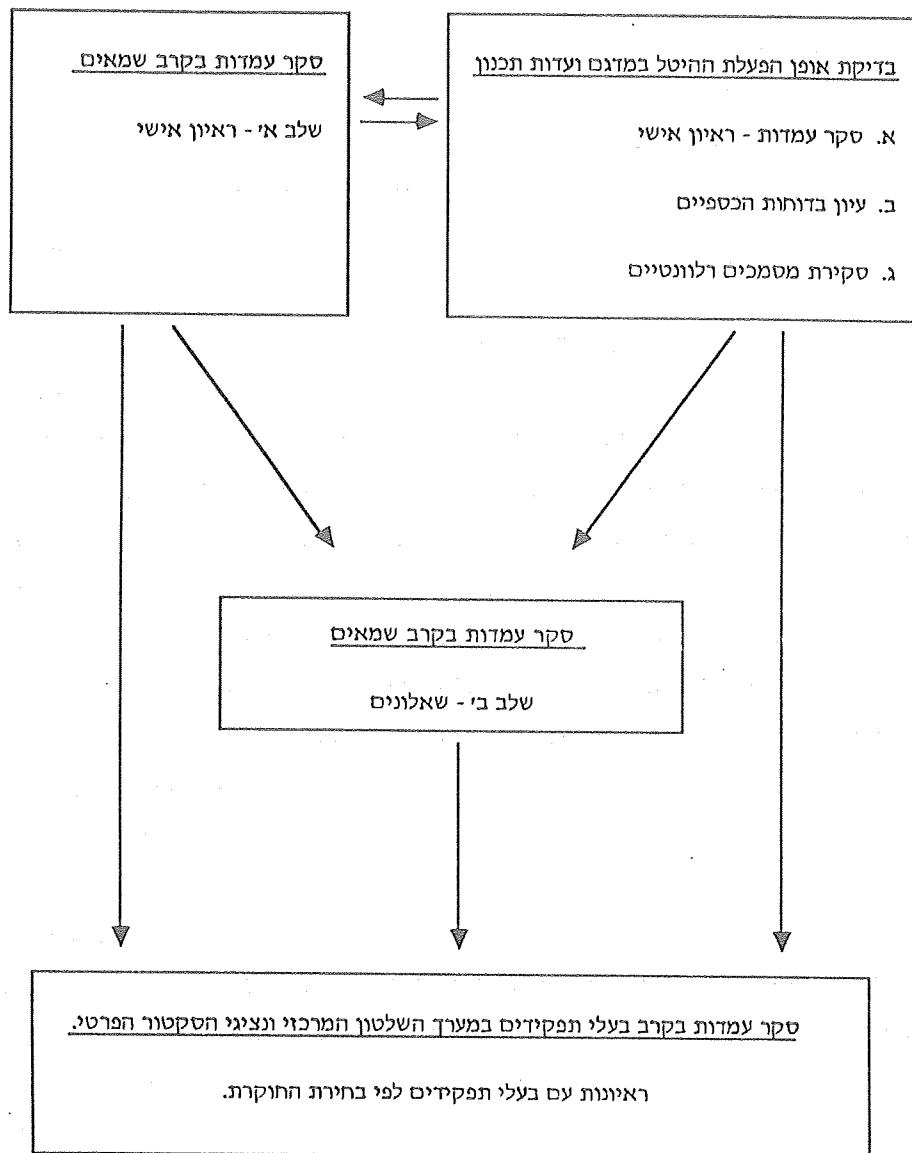
בשלשת השלבים של המחקר שכלו סקר עדמות, הרחיבו המרוואיניים מעבר למסגרת הרайון המובנה וטיפקו מידע רחב ומפורט. כך ניתן לאגד את מאגר המידע ולזהות סוגיות ובעיות תוך כדי ביצוע המחקר. בפרק 13-5, נציג את הנושאים שנבחרו ונדון בסוגיות השינויים בחלוקת אשר הועל ע"י המרוואיניים במהלך המחקר ואשר זהה על ידיו לאחר ניתוח פרקי הרקע.

Drawing # 3

תרשים מס. 3

Field Research Procedure

תהליכי מחקר השדה



3.1 פירוט שלבי המחקר

3.1.1 בחינת אופן הפעלת היחסיל גמ Zug ועוזה תגנון

סקירה מעודת בקשר בעלי תפקידים בעיות התכנון.

מטרותיו של סקר העמדות הם: קבלת מידע על אופן הפעלת היחסיל, איתור נקודות בעיות בהוראות החוק ובהליך היישומי זיהוי עמדות המרואיינים באשר לשינויים הרצויים ומricht קבילותם.

הסקר נערך בתקופה שבין יוני 87-ינואר 88 ובמהלכו נסקרו 19 מוניצ'ים 100 ועוזות מקומיות שהיו קיימות בתקופה ביצוע הסקר. בכל הוועדות רואינו הממונים על נושא תכנון הערים: מהנדס העיר או מהנדס המועצה ו/או אדריכל העיר. כן רואינו הממונה על גביה היחסיל, שהוא המקשר עם קהלה הנישומים וגובר הרשות המקומית. חלק מהועדות ובמיוחד בגודלות, רואינו, בהתאם לצורן, בעלי תפקידים נוספים לזרך השלמת פרטיט בשאלון. על תוכן השאלה ראה בסעיף 3.2.

עיו בדוחות הכספיים של הרשות המקומיות וסקירת מטמכים ולוונטיים

מטרותינו העיקרית בשלב זה היא:

- זיהוי היקף כיספי היחסיל הנגבים בכל ועדה ונכון הכלולה במדוג והערכת משקלם ומשמעותם במערכות העירונית. לצורך כך בחנו את הדוחות הכספיים של הרשות המקומיות. בעדותה התכנון ע"פ טע' 18 הכוללות רשויות מקומיות אחת, בחנו הדוחות הכספיים של הרשות המקומית בין השנים 7/1986-1981. לא בחנו הדוחות הכספיים של ועדות תכנון ע"פ טע' 19 - ועדת מרחבי, בשל ריבוי הרשות המקומיות בכל ועדה.

- זיהוי בעיות נוספות והובעת מהפעלת החוק שלא אותה או לא דוחה ע"י המרואיינים ונטוון לבטח את דיווחי המרואיינים במידע נוסף. לצורך כך נסקרו מטמכים ولوונטיים כמו חוויה מנכ"ל לרשות המקומיות, פניות ליעוץ המשפטי של הרשות המקומית, פרוטוקולים של ישיבות הוועדה, פניות של תושבים בנושא הקטנות השומה, מתן פטורים, וכוכבות פנימיות ועוד.

שלב זה בוצע ב-19 ועודות המודגמים.

3.1.2 הציגמה

לזריך דגימת הוועדות המקומיות נקבעו מטרפר משתנים המאפיינים את ועדותה התכנון ואת היישובים הנכללים בתחוון. נלקחו בחשבון ששה משתנים אשר לדעתנו עשויים להשפיע על אופן הפעלת היחסיל ועל השלכותיו בתהומות השונות.

המשתנים הם:

1. ייצוג ועדות ע"פ טע' 18 לחוק התכנון ותבנית (וuda ברשות מקומית אחרת) וע"פ טע' 19 לחוק (וuda משותפת למטרפר רשות מקומית).
2. מיקום היישוב: מרכז, פריפריה, בין מרכז ופריפריה.
3. גודל היישוב: קטן, בינוני, גדול.

4. בעלות זומיננטית על קרקע, פרטיה, ניהול עיי מינהל מקרקעי ישראל, מערב.
5. ותק ותקופת פיתוח: ערים ותיקות, ותיקות בתנופת פיתוח, עיריות יתניות.
6. הרכב הלאומיים בישוב/בן חמי ועדות התכנון: רוב יהדי, רוב ערבי, מערב.

בהתחשב בכלל הקריטריונים נבחר מדגם המפורט בטבלה מס' 1.

TABLE # 1

טבלה מס' 1.

Local Commissions Included in the Sample.

הוועדות המקומיות שנכללו במדגם.

עדות מקומית לפי טעיף 18	<ul style="list-style-type: none"> - ותיקות, - גודלות, הגידול הנטף איטי - מרכז, - בעלות על הקרקע: ברובה פרטית. - הרכב הלאומיים בין חמי ועדות התכנון: רוב יהדי. 	ירושלים חיפה ת"א
עדות מקומית לפי טעיף 18	<ul style="list-style-type: none"> - ותיקות בתנופת פיתוח - בניוינית, - מרכז, - בעלות על הקרקע: לפחות חצי מהקרקע בעלות פרטית. - הרכב הלאומיים בין חמי ועדות התכנון: רוב יהדי. 	גבעתיים נתניה רעננה הרצליה ראשון לציון חוור פתח-תקווה
עדות מקומית לפי טעיף 19	<ul style="list-style-type: none"> - קטנות, - פריפריה או בין המרכז ופריפריה, - הבעלות על הקרקע ברובה של המדינה (בנייהול המנהלה) - הרכב הלאומיים בין חמי ועדות התכנון: רוב יהדי 	טבעון קריית-אתא נצרות עילית צפת נהריה
עדות מקומית לפי טעיף 19	<ul style="list-style-type: none"> - חמי הלאומיים בעדות התכנון: רוב ערבי - קטנה, - פריפריה, - הבעלות על הקרקע ברובה פרטית. 	נצרת
	<ul style="list-style-type: none"> - ותיקות, בין מרכז ופריפריה, הרכב לאומיים: רוב יהדי - ותיקות, פריפריה, הרכב לאומיים: מערב - עירייה פריפריה, הרכב לאומיים: רוב ערבי. 	ג. מוקומית קרויות ג. מוקומית גליל מרכזי ג. מוקומית עירונית

3.2.1.2 טקח עמדות בקשר למלאים

מטרות שלב זה הן:

- לוחות נוהגים ורוחחים בעריכת השומה בקרב השמאים במספר סוגיות טפכניות.
- לבחון עדות המרויאינים באשר להוראות החוק בכללותן, לוחות עיוגים וביעות ולקול פתרונות רלוונטיים.

הראינותו נערך בתקופה שבין אוקטובר 1988 לאפריל 1988.

כדי לוחות מוקדים בעיגנויים בעריכת השומה ובאופן הפעלת החיטל (מעבר לאלו שווה במהלך הראיונות בוודאות התכנון), וכי לחרחיב את יريעת התתיקות לטוגיות טפכניות הנთוגות במחלוקת, נסקרו מאמרם שפורטו בכתוב העת לעניין **'מקרעין וערכתי' ופסקות של 'שמאי מכריע'**.

טקר השמאים כלל שני שלבים (שני סיבובים).

בשלב הראשון, רואינו 15 שמאים היודיעים כבעלי דעת בעניין החיטל ונסיון בעריכת השומה. השמאים נבחרו לפי הקרייטריונים הבאים: א. שמאים המועסקים או הועסקו בוודאות המזגמ. ב. שמאים שהומלכו עיי' הראשונים. במהלך שלב זה ובשלב הקודם (טקר עדות בקרב וודאות התכנון), הובהר כי השפעתם של השמאים על אופן הפעלת ההייט ובה מ暢מי לאחר שברובם המקרים הם המזריכים את הרשות המקומית כדי להפעיל את החיטל וכן דעותיהם ונוהגייהם באשר לחיטל חשובים ביותר. לאור זאת הוחלט לחרחיב את מוגם השמאים.

בשלב השני, נשלחו שאלון מובנה, אשר עסק בבחינות טוגיות טפכניות אשר אותרו בשינויו בחלוקת גשלב הקודם, ל-80 מכלל השמאים שפעלו בתחום זה בעז ביצוע הטקר (80 שאלוניים). מתוך השאלונות שנשלחו הוחזרו לידינו 28 שאלונים מלאים.

15 הראיונות שרויאינו באופן אישי בציירוף 28 הראיונות שרויאינו עיי' השאלון מהווים להערכתינו חלק נכבד מהשמאים העוסקים בתחום עריכת שום והשתחה כולם. לאור זאת, נראה שמדובר השמאים מייצג דו ויש בו למונדו בצורה אמינה על הנושאים שנחקרו. יתרה מזאת, העובדה שרויאין אותו גזול מהשמאים העוסקים בתחום, מאפשר לנו ללמידה על אופן הפעלת החיטל ועל טוגיות הקשורות בהפעלתו בוודאות תכנון נוטפת מעבר ל-19 וודאות התכנון שנכללו במזגמ.

3.3.1.3 טקר ראיונות בקשר בעלי תפקיעים מחוץ לערבתה שלטונו המקומי ובקראג נציגי תעשייה ופרקטי

הרביות הראיונות בוצעו בשלבים האחרונים של המחק וכתרגם העיקריים: הערכה כללית של החיטל ואופן הפעלתו. בין המרויאינים: אנשי המרכז לשפטון מקומי: יועץ משפטי, כלכליים; אנשי משרד הפנים בדרגת ארכ'י ומוחז' וביניהם הייעץ המשפטי, מנהל אגף תקציבי לפיתוח של הרשוויות המקומיות משרד הפנים, הממונה על מהו הצפון ועוד.

הריאניות עם נציגי הסקטור הפרטוי כללו את נציגי מרכז הקבלנים ויזמים בעלי ניסיון. מבן היוזמים רואין באופן אישי עיי' החוקרת רק מר אברהם רובינשטיין. שמוונה יוזמים נוספים וראינו באשר להיטל והשפעתו עיי' תלמידי הקורס "מדיניות קרקעית" בטכניון, 1987, בהנחיית פרופ' רחל אלתרמן, שאלוינהם הוועדה לרשומות מחקר זה.

3.2 תאורו משאלוניגים

הראיונות נערכו ע"פ שלושה סוגים שלאלונים:

שאלון לאנשי הוועדה המקומית.

שאלון לשמאים.

שאלון לבני תפקדים בשלטון המركזי וליזמים.

כל אחד מהשאלונים חולק לשולשה חלקים עיקריים כאשר בכל חלק מטרים ותמי נושאים לפי הפירוט הבא:
חלק א': פרטיהם על הוועדה המקומית הנחקרת, פרטיים על השמאלי או הימני ומוקמות UISOKO.

חלק ב': אופן הפעלת ההיטל בוועדה המקומית או עיי' השמאלי.

בחלק זה התיחסות לשמונה נושאים:

- עילת הגביה של ההיטל.

- שיטות לחישוב השומה.

- חלות ההיטל

- הקשר עם מינהל מקרקעי ישראל בנושא ההיטל.

- פיזמת השימוש בפטורים השונים.

- היקף הגביה של ההיטל.

- ניהול הכספיים ויעדרם.

- שימושה על עקרונות ידוע האזרוח וערווה.

חלק ג': הערכה כללית של ההיטל והוראות החוק והתייחסות לפטורנות חלופיים.

השאלוניים במלואם מופיעים בנספח מס' 4.

בשאלוניים נכללו שאלות משנה סוגים:

א. שאלות סגורות: אשר ניתנו כמלה את תשובותיהן: שאלות אלה נגזרו מתוך השערות.

המיצאים ה证实ים מוצגים בדיון. שאלות אלה מסווגות בשאלון עיי' ב

ב. שאלות פתוחות: הללו נשאלו לצורך אפיון הנושא. הנשאל ומטרתו זיהוי גישות,

בעיות וסוגיות מהותיות. נדגש כי הן נשאלו לצורך זיהוי ולימוד מוקדים, ולא

אלט

לשם אישוש השערות. בשאלות אלה הושם דגש על נסיווןם של המרואיינים ועל חווות דעתם, מעין תשאלן מומחים. בתשובות שניתנו לא נעשה שימוש כמותי ומהימאים שולבו בדיוון ע"י אצקור. דעתו המרואייניים והבאת דוגמאות.

שאלות אלה מסומנות בשאלון ע"י *

בשאלוניים מופיעות שאלות אחדות ששימושו אותנו כרקע בלבד ולא נוחתו בחיבור זה.

שאלות אלה מסומנות בשאלון ע"י *

לבד מממצאי הדוחות הכספיים של הרשות המקומית ומנתוני המסתמכים הרלוונטיים שנסקרו, כל הממצאים בפרקים הבאים מתארים את דעوتיהם, הערכתם ועמדותיהם של המרואיינים. גם בשאלות בוחן ניתן היה לדבר במונחים כמותיים, נתבקשו המרואיינים להעניק את העובדות עפ"י התרשומות ונסיונות ולא לערוך בדיקות כמותיות. יש לנו להזכיר לממצאים במשורר של עדמות ותערכות בלבד.

בפרקים הבאים 4-13, נציג את ההסדר המשפטי ונביא את מממצאי המחקר האמפירי אשר לסתות נבחרות הנובעות מאופן הפעלת ההייטל.

חלק ב'

הסדר המשפט

וסוגיות הובשו מאופן הפלתו הלבנה למשנה

חלק ג': התפקיד המשפטי וטוגיות הנובעות מאופן הפעלתו הלפקת מעשה

פרק 4. עיקרי התפקיד המשפטי

בפרק שלפנינו, נדון בהרחבה בבסיס המשפטי של היל ה להשבחה בישראל. מתייחס בתואר הרקע ההיסטוריה של המסת' נעקוב אחר השינויים שהוכנסו בחוק ונעמדו על הגורמים לשינויים אלה ומשיך בՁאו המשפטי במספר טוגיות עקרוניות במבנה המסת'.

4.1. תפקידו המשפטי - רקע היסטורי

היל ה להשבחה, בשם הקודם מס ההשבחה, הוא אחד המיטים הוטווים במערכת המיטוי בישראל. והוא הוטל לראשונה במסגרת פקודות בנין ערים 1936 ע"י המחוקק המנדטורי והיה זומה במחותו למס שהיה קיים הן באנגליה והן בכל המושבות ושטחי הוטאות האנגלים דואז.

"אלא שנוצר מצב פרוזוקטלי, לפיו בשעה שחוורה פקודות בנין ערים 1936 בפלשתינה, היו זוקא ושמורנים בשלטון אנגלי ובאותה עת היה נושא מחלוקת שרווי בתרדמה عمוקה. ברם, להט ההתנגדות לפגיעה בקניין הפרטיל של מקרעין (אשר אפיין את אידיאולוגיית ממשלה השמרנית), פג מעט כאשר דבר במושבונו" (אלטורמן, 1977).⁹ בעוד שבאנגליה, מט ה להשבחה לבש ופשט צורות פעמיות רבות בהתאם לחילופי השלטון (ראה סעיף 2.4.1.2), הרי בישראל הוא היה יציב יותר. ניתן להבחין בשלוש תקופות ההיסטוריות בהגותות המסת':

1. 1936-1965
2. 1965-1981
3. 1981 ואילך

1936-1965 .1

עד תחילת תקופה של חוק והכנון והבנייה תשכ"ה-1965, היה נושא התכנון והבנייה בישראל מוטדר ע"י פקודות בנין ערים 1936. סעיף 32 בפקודה זו קבע את קומו של מט ה להשבחה ובאותו סעיף אף נקבעו רוב ההוראות בדבר מטרת המסת', החייבים בו, שיערו ואופן בגיןו וכו'. אלומ קיים היה פער גדול בין הוראות הפקודה והפעלתן בשיטה, שכן הרשותי המקומיות, מטיבות אלה ואחרות, לא נהגו לנבועות את המסת', עד שההוראות הפקו לחיות בבחינות "אות מותה"⁽¹⁾ (דןקר ; לבנין, 1984) - ולפי דבריו של שופט בית המשפט העליון:

"עד כמה שידוע לי, לא השתמשו בארץינו בהוראות על דבר מט ה להשבחה, הצריכות להיות יטוד לכל תכנית בנין ערים מקיפה וחן נשארו אצלנו בבחינותאות מותה"⁽²⁾.

גם בבריטניה לא שפר גורלו של המסת'. אלטורמן (1977), מציינת בהסתמכת על מחקרו של H. Parker, כי עד 1939 קיועים רק שלושה מקרים בהם נגבה מס ה להשבחה בבריטניה.

בעקבות הפיותה המואץ בתחילת שנות ה-60 (הקמיה עיריות ושכונות חיפית) ואולי גם כגובהה לרווחי המקרקעין החולכים וגאים, במיוחד באורי המרכז, החלו הרשות המקומית נוטנות תשומת לב גדולה והולכת לאוגם טעיפים זוחים בפקודת בנין ערים והחלו גובות את המט נ. מאיר - הרצאה לעוז'ד, מרץ 1989), אולם, גביה המש לא התנהלה בזרחה טירה: המט נגבה רק בחלק מהרשויות, לא בכל המקרים ואף באלה לא תמיד בהתאם לחוק (י. שלוי, 1973).

ב-1965 נקבע חוק התכנון והבנייה אשר החליף את פקודת בנין ערים והוא מסדייר את נושא התכנון והבנייה בתנור פירות ובהיקף רחוב יותר. בהצעת החוק תשכ"ב-1962, אשר שימוש יסוד לחוק התכנון והבנייה, נכללו גם הוראות חזות שבאו להמיר את הסדרת הקימיטים לגבי מס ההשבחה בהוראות חדשות ואת מאוחר שההוראות הישנות היו בבחינתן אותן (מדברי השופט שmag בפט"ד פיביש מושקוביץ נ. ראש עירית בת-ים, 1975) ⁽³⁾. הפרק השמיני בהצעת החוק כותרתו הייתה **מיוזן** והוא הציע הנהגתו "ארונות תכנון" - לפיה הוועדה המקומית רשאית הינה באישור הוועדה המחוקת להטיל ארונות תכנון כללית או מיוחדת, או שתיהן גם יחד, לצורך ניתוח הוצאות כל תכנון ולביצוע חוק התכנון והבנייה. בספרו של דבר, מסיבות שונות ⁽⁴⁾, נגנו פרק זה והחוק אמר היה להתקבל ללא מס ההשבחה אך מתוק כוונה מוצחרת לתת את הדעת על עיצוב וחיקוק המט מאוחר יותר (דברי נ. מאיר בהרצאה לעוז'ד בעניין היטל השבחה, 1989). הרשות המקומית אשר החלו וראות במס ההשבחה מקור מצוין להשרות קופותיהם ולמיון התכנון והביצוע, פחדו כי דחיתת חיקוק הסעיף ששמעו קיפאון ושיכורה, וכך התנגדו התנגדות עצה לכוונות הנטאות. כתוצאה לכך, נקט המחוקק בצד לא מוגבל: הוא ביטל את פקודת בנין ערים והחליפה בחוק התכנון והבנייה, אולם השאיר על כנס את סעיפי הפקודה העוסקים במס ההשבחה (סעיףא של סעיף 27, סעיף 32 וכן במידות חדש לביצוע סעיפים אלה, גם סעיפים 27 ו-39).

2. 1965-1981

בתקופת זו המשיכו הרשותות המקומיות לנבוע את המט בקצב הולך וגובר **Սעיפי הפקודה**, כאשר החוק העיקרי הוא חוק התכנון והבנייה והוא מסדייר את ענייני התכנון והבנייה. אלא, שגביה מס ההשבחה עיי הרשותות המקומיות הינה כרוכה במידה רבה של אי-ROKEUT, עיוותים וחומר איחודיות (נ. מאיר, 1972 ודין וחשבון שנתי מס' 17 של מבקר המדינה, 1965 עמ' 705). הטבות לכך הן שתיים:

א. קיומם של הליקויים הרבים וחומר הבתיורות שהיו נחלת ההוראות שבקוחה וביניהן אי הבתיורות ביחס למונחים שבסעיף 32 כפוף, מהי העילה לגביית ההשבחה, האם הגביה היא רשות או חובה, מהו שיעור היטל, כיצד יש לשערן את השומה ועד.

ב. אי בהירות שנוצרה כתוצאה מאין התאמה בין מונחי הפקודה ומונחי החוק, שכן כתוצאה מביטול הפקודה, בוטל גם סעיף החדרות של הפקודה. אז עלתה שאלה משפטית: האם סעיף החדרות שבחוק כוזו יפה גם למלט ההשבחה המוגדר בפקודה? אלו היו שאלות מוהו-לогоות שנגעו ב坌יטיס המשפטי של גביהה ההשבחה כמו הטעוגיה: האם היטל חל על אדמות המדינה והאם היטל חל רק על בעליים או גם על חוכרים (נ. מאיר - הרצאה לעוז'ד, 1989) (הרחבת של סוגיות אלה, ראה סעיף 4.2.6.2).

כתוצאה מהי הבהירות והעופול, יצא שהוועדות המקומיות, בידיהן מופקדות גביהת המט, נוהגו בשיטה זה כאותה רוחן וגבו את המט תוך זיקה מועטה ממד לחוראות הפקודה. בעלי הנכסים ניצלו את חוטר הבהירות בקיום מומי'ם תוך מיקוח על גובה המט שימושו ועל אופן גביתו ואילו הרשויות המקומיות גבו לעיתנים מבבעלי הנכסים טכומי'ם שונים במכבים דומים (יצחק של, 1973, עמ' 189).

על חוטר השוויון, עיות זכויות האזרח וליקויים בהפעלת החוק חמוריע לא אהות מבקר המזינה. בדוחה השני מס' 17, 1965, קבע מבקר המדינה כי "מונך ונש עיריות שבדק, גבו שמוונה את המט, אלא שמיילאו את זרישות החוק בדבר גביהתו". בתקופה שבין 1965-1972, בדק מבקר המדינה עיריות נספנות וברובן מצא כי גביהת המט כרוכה הייתה באই חוקיות מסוימת (ב. מאיר, 1972).

מצב בלתי נטבל זה, לא נעלם גם מענייהם של שופטי בית המשפט העליון אשר התריעו על כך בפני המחוקק. בבג"ץ 500/50, אבנור כהנוב נגד חזוצה המקומית לתכנון ובניה נס ציונה⁽⁵⁾ מצין מ"מ נשיא בית המשפט העליון, השופט לנדו כי:

"יש להתריע על המצב הבלתי נטבל של חוטר בהירות השוחר בכל הנוגע לדיני מש قضתה, על טודוני' העיוניים ותנאי הטלתו להמעשה. דיינם אלה לכו בחרט עוד מתחילהם בימי המנדט; ונהחלה לתקן ולשפרם הסתפקה הכנשתם טעיף 32 והישן על החוק החדש משנת תשכ"ה; ולא עוד אלא שמשום מה היא השמשות ממנה את הסעיף 31, כך שנשאר לנו גוף קטוע יד ורגל. אין זימה שעבורם המשפט אישר נוצר מונגשות רשות מוניציפלית עם האזרח לפי שיטת 'תנופט הכל יכולך' כי, כאמור מבקר המדינה שנאמרו עוד בדוחה השני מס' 17 שלו, 'המש נזון לבוה' לא הגדרות ברורות של אופן הטלתו וחישובו".

עוד מושך השופט לנדו:
"ירושני' שמשחלו הרשויות המוניציפליות בשנים האחרונות להיזק למכשור פגום זה במידות גוברות והולכת, אנו נמצאים עתה בתחלת תחילך של פטקה חרטת איחודות שלא יוכל להזריך את הרשויות ואות האזרח בביטחון זרך טבן הבעיות המתעוררו בסוגיה וכו'."

כך, לאחר התרעות חרורות ונישנות של בניי המשפט ושל מבקר המדינה נתגבהה הצעה לתיקון החוק (הציגו לתיקון מס' 15, וביום 1.7.81 נכנס לתקופו חוק התכנון ובניה - תיקון מס' 18 שענינו היטל השבחה).

3. 1981 ואילך

תיקון מס' 18 (1981), ביטל את שידיה האחוריים של פקודות בנין ערים והמיר את מט ההשבחה בהסדר מיסוי חזש, שהתגייר לתקן אותן ליקויים ויעווגים שהיו נחלת ההסדר הקודם. להסדר המיסוי החדש קרא המחוקק "היטל השבחה".

ההוראה הכללית בדבר הטלת ההייל וגביהו נקבעה בסעיף 196/אי לחוק, בעוד ששיעור ההייל התואמים והדריכים להטלתו ולגבייתו נקבעו בוטוספת השלישית שהוטפה לחוק. זמן קצר לאחר תחילת הפעלוו הסתבר כי אחדות מהבעיות שיצר היחסור הקיים לא בא על פתרון וביעות חדשנות צצו ועלו (במיוחד הוראות מעבר מהפקודה לחוק). בעיות אלה, הישנות והחדשנות, גרמו להתרמרמות רכה בקרב האזרחים עד כדי התפוגחות אירופי מראה אלימים, למשל בישוב גני תקווה (ג. מאיר - הרצאה לעוז', 1989). זאת, בצרורו לוחץ ציבורו כבד על המחוקק שיונק את החוק וימנתו אותו, הביאו לתיקון של חלק מהוראות הוטוספת השלישית.

תיקון מס' 20, נקבע לתוקפו ב-1.4.1983 והוא תיקן את הוראות החוק (תיקון מס' 18) בשני מוחמים עיקריים:

א. שינוי המבנה וההגיוון של הוראות המעביר תוך קביעת כללים ברורים וمتוונים.

ב. חנכת פרק שלם של טעפי פטור. טעפים אלה פטרו מתשולם הייל, לפחות מבחינה תיאורטיבית, מגדירים שלמים וצמצמו מאד את פוטנציאל גביהו המשך (ג. מאיר, הרצאה הנ"ל).

מאוחר יותר הוכנסו לחוק מספר תיקונים נקודתיים: תיקון מס' 21 (1984), אשר צמצם פעמיים נוספת את חלות המשפט ובשנת 1986, נקבע לתוקפו תיקון מס' 24 אשר הסזיר עיי' תיקון את מערכת היחסים בין מנהל מקרקעי ישראל והרשות המקומית באשר לתשולם הייל והשבחה. מכלול התקיונים אמנים הביאו לביטול העיונות שהיו נחלתו היחסור בפקודת, אלא שמעיוון מזוקדק בהוראות החוק ומלימוד תగובות הפעילים בשיטה נראה שנקדחות המחלקות, העיונות ואי השוויון עדין רבים.

להלן נסקור בקורס מדוקיקות יותר את הוראות החוק ונבואר את המרכיב החוקי במספר נושאים המאפיינים את מדיניות גביהת השבחה.

4.2 הפטיט המשפטי הנומחני חוק ופטיקת

4.2.0 הקיימה

ונכל לומר כי מבנה החוק כוון שענינו הייל השבחה, קשרו קשר רב לעברו, שכן מבנה החוק כוון שהוא במידה רבה השתקפות הנטיון לפטור את הבעיות שהיתה נחלתו היחסור בפקודת. נקודות רבות בחוק יובנו, איפוא, בтирור בהירותם אם נשכיל לבחש את מקורותיהם בעברם הוגחות. הטבלה הבאה (טבלה מס' 2) מראה את הבעיות שקיימות היהתה בלשון הפקודה במספר נושאים וכייזד ניסו לתקנה עיי' לשון החוק. הפטיקה הידועה לנו עטקה ורק בחלוקת מהליקוים וחומר הבהירות שהתרכו בעיקר בשילוחם מישוריהם: חובת הגביה, עילת הגביה ומועד הגביה. גם נושאים אחרים שאינם נופלים בחשיבותם הם בעיוניים, אלא שנוכל לשער כי הם לא הגיעו לבתי המשפט ממש שחשוטרו בדרגות הביניים בין הקיימים לבין העיוניים. זו הטיבת, בין היתר, לדילוג הפטיקה בנושא מט - הייל והשבחה. לאחר הצגת הטבלה, נפנה לביאור המרכיבים של היחסור המשפטי. נבחן את החוק על גלגוליו השונים ואת הפטיקה. במידות האפשר ולפי הצורך נשווה לקיטם בארץות אחרות.

TABLE NO. 2
Betterment Tax/Law - Developments in the Law and Their Ramifications

מנסרייל העברת - שינרויים בתוכה והשלמותה

4.2.1 חומרת האגדית

לפי הפקודה: הוראות טעיף 32 (1) קבעה:

"הכטפים הדורשים לתכננית לבניין ערים מוגר להשיגם כולם או מקצתם ע"י תרומה שתוטל ע"י הוועדה המקומית..." (הדגש שלי א.ג.).

מלשון הפקודה לא היה ברור האם גבייה המט ("הטורמה") חובה היא או רשות שכן בטעיף 32(2), כתוב במקור האנגלי "Shall recover", ומכאן ניתן לראות הוראה ברורה בדבר האופי הכספי של החוק (נ. מאייר, 1972 ; אלטמן, 1977). לעומת זאת, יש הטוענים שהפקודה בנטוחה העברי נוקטת לשון רשות ("МОТОР ЛЕШИГМ") (דנקר ולוובניק, 1984). הוועדה נוספה לכך שהטלת המט הייתה ניינית לראות בהוראות המעביר (טעי 8 (א') לתיקון מס' 18, המתיחסת למצב החקוי שקדם לתיקון זה. הוראה זו קבעה: "הוועדה המקומית תהיה רשאית להטיל מס השבחה לפי טעיף 32 לפקודות בניין ערים".

מרבית הירושיות המקומיות פירשו את המט כרשות⁽⁶⁾. אי הבחירות נבעה מההבדל במונחים שבין המקור האנגלי לבין לשון הפקודה.

בניגוד להוראה הבלתי ברורה שהיתה בפקודות ערים בקשר לגבייה מס ההשבחה, קובל עתה החוק בטעיף 196/א' לחוק העיקרי בברור שההיטל הוא חובה:

"וועדה מקומית תהנה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובזרכים שקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

דנקר ולוובניק (1984), מצינו שנוסח זה שונה מהנוסח שהוצע בתיקון מס' 15, שם הוגדר: "וועדה מקומית תטייל וגבהה היטל השבחה...". ואילו כאן המילה "תטייל" נשמטה מנוסחו של טעיף 196/א' כפי שהופיע בתיקון מס' 18. אולם טעיף 8(א), של התוספת מצין בתחילתו: "יתלה השבחה במרקע עין, בין מחמות הרחבותן של זכויות הניצול בהם ובין בדרכך אחרית, ישלם געלם היטל השבחה...". היינו: לאחר שחללה השבחה (מחסיבות המוגדרות), לא מונעך לעודה המקומיות שיקול דעת בשאלות הטלות ההיטל.

גם מסעיף 10 (א) לתוספת, המגנה את מתן החקלאה או הוגרת השימוש החורג בתשלומי ההיטל או במונע ערוכה כנדרש, נוכל לומר על חובה שבתטלת ההיטל.

אולם, החוק מצין מקרה אחד יוציא דופן בו לא חלה חובה בגין על רשותות התכנון והגביה יכולהنتה לשיקול דעתן של וועדות התכנון.

הכוונה לטעיף 12/א' לעיל) לתוספת הקובע כי:

"במරחב תכנון מקומי שבו מועצאות אזוריות...", רשאית הוועדה המקומית להחליט בדבר ההיטל ושיעורו. וכן לקבוע דרכי שומה, חולקה וגביה של ההיטל מהאגודות השיתופיות האmortות, מחבריהם, או מהגרים מרוחב התכנון, לפי מה שלדעת הוועדה נחוץ להמצאות האמורות בטעיף 13".

וכיוון כי המועצאות האזוריות כוללות בעיקר שטחים ישובים חקלאיים או חקלאיות למחצה והבנייה והמונייציפלי שלחן שונות מהמבנה והמונייציפלי של עיריות ושל מועצאות מקומיות שאינן מועצאות אזוריות.

בדברי ההסבר לתיקון מס' 21 מוטבר ההגיון שבסעיף זה: "לאחר הפעלת תיקון מס' 18 לחוק, התברר כי דרך החיבור בהיתל השבחה אינה תואמת לבניה המועצות האזריות והישובים החקלאיים. באורוות אלה משותפים חכרי האגדות השתייניות החקלאיות בפיתוח המקומי בישוביהם עפ"י ווחשיים מיוחדים להם. הוועדים המקומיים במקרים רבים מהווים את הנוף המוניציפלי והועדה המקומית לתכנון ולבניה עוסקת בעיקר בתוכנות התכנון והפייגות האזרחי".

לאור האמור, הוצע ואף התקבל ונחקק כי הוועדות המקומיות במועצות אזוריות רשויות להחליט בדבר אופן גביהת ההיתל, שיעורו, דרכי שומה וכו'. לסייע זה ממשמות רבה לעניינו. ראיינו כי כאשר גביהת המש הוגדרה כרשות, הייתה הגביהה בלתי סדירה. פרק 11 נבחן האם הוראת החובה של גביהת ההיתל משפיעה על נוהג גביהתו וזאת, ע"י השוואת דעתות המרואיינים על הגביהה בעדותות התכנון לעומת שטחאות האזוריות.

2.2 מהי השבחה ומהי העילה לגביות?

בפקודה, כפי שנראה מהטבלה, הגדרות ההשבחה והעלית לגבייתה היו בנוطة מעורפל ביותר, דבר שגרם אי בהירותם בקרב המוסמכים להכריע ובקרוב הממוניים על הביצוע.

סעיף 2(ז) לפקודה קבע: "הכטפים הדורשים לתוכניות לבניין ערימות..."

ניסוח זה הולח שאלות רבות וקשה שנותרו ללא מענה חד-משמעות כמו:

- מהם הכתפים הדורשים להכנות תוכניות?

- האם עלות התוכניות כוללות גם ביצוען?

- האם המש גמיש בהתאם לעלות התכנון והביצוען?

הזוגמא הבולטת ביותר אולי, לחסוך הבהירות שקיים היה בחוק, היא ההתלבטות בין שופטי בית"ם העליון בשאלת הגדרות ההשבחה ועלית גבייתה. בפט"ד מושקוביץ נגיד עיריות בת-ים⁽³⁾, התלבטו השופטים האם מש הוהשבחה הנגבה הוא אך ורק בהיקף הדורש למימון הוצאות התוכנית, (השופט שמר), או שמא התביס לקבעת המש הוא עלית הערך של הנכס ולא סכום הוצאות המדרש להכנות התוכנית וביצועה (השופט ברנוו). התלבטות זו בין השופטים מראה בעליל עד כמה היה הנושא מעורפל ולא ברור. השופט השלישי באותו אירע, י. כהן, הצורף לדעתו של השופט שמר ולא נימק את צעדו זה לפיקך, לא נוצרה פסיקה ברורה שנייה לאמצה כתקדים (אלתרמן, 1977).

יש הגורסים כי גישתו של השופט ברנוו הטוען שהצדקה שבגביה היא האקטיביות של הרשות לעמות הפאטייבות של הפרט הנגבה מהרווחים ולכן הגישה שההשבחה צריכה להקבע למי עליית הערך של הנכס, היא הכוונה יותר, שכן היא הთואמת יותר את הפילוסופיה שמאחורי המש (אלתרמן, 1977). מכל מקום, העדר הגדרה של התוצאות, שכלייטוין מותר לגבות את מש ההשבחה היא שהייתה את הגורם העיקרי לאי הבהירות ולגביהות יונר של המש (נ. מאיר, 1972). בעיה נוספת הקשורה לעילת החיוב של ההשבחה לפי הפקודה נבעה כאמור מאי ההתאמה בין המינוי בפקודה לבין

הminster בחוק התכנון והבנייה. כתוצאה לכך לא ברור היה לכיטוי הוצאהיה של אילו תוכניות מותר לגבהתם או המש. במקרה שתכנית מתואר מחויזות גורמת להשבות נכסים, אין לדעת אם אפשר לגבותם מטעם השבחה ואם אפשר לא ברור באיזה אופן (נ. מאיר, 1972: 455).

לעומת אי הביהירות בהוראות הפקודה הגדרה המוחוק בברור בתיקון מס' 18 מהי השבחה ומהי העילה לגבייתה. המוחוק קובע מפורשותם בסעיף פרשנות (1) כי

"השבחה - עלית שוים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקללה או התרוג שימוש חורג"
מלשון השעיף ברווח

א. ההשבחה מוגבלת לעליית שוים של מקרקעין עקב החלטה תכניתית מוגדרת: אישור תכנית, מתן הקללה והתרוג שימוש חורג. הימינו, על השמאלי העורץ את השומה לבזוז את עלית השווי עקב אישור תכניתית משאר הגורמים העשויים להשפיע על עלית שוים של מקרקעין.

ב. המוחוק מגביל את השבחה לאותה זו הנגרמת עקב החלטה תכניתית אשר קיבלה זוקף סטטוטורי.

מהי העילה לנכינית ההשבחה

למרות הביהירות בהוראות החוק המגדירה את עלית והגביה, הרי כאשר באים להפעיל את הטעיף, צוות וועלות בעיות רבות. אנו נדון כאן בשוגיה אחת, אשר במרבית המקרים קיימת לגביה הסכמה. חמש סוגיות נוספות בנושא זה השנויה בחלוקת וובאגנה בפרק 5, שם גם נציג את דעתם המוראיינים באשר אליהן.

ניתנו לחלק את העילות לנכינית ההשבחה לשני סוגים

1. אישור תכנית

2. מתן הקללה והתרוג שימוש חורג

1. העילה הראשונה לחיווב בגביה היא "אישור תכנית"

טעיף 1 של התוספת מגדר: "תכנית - תוכנית מתואר מקומית או תכנית מפורטת". המוחוק בחר שלא לחטיל את היחס על תוכניות מתואר מחויזות וארציות.

מהו אישור תכנית?

כאן יש לתגש את הדעת ולחבhir שני נושאים:

א. ההבדל בין אישור התכנית ותחילתה של התכנית

ב. מה פירוש המונח עקב "אישור תכנית"

א. לענין ההטיל יש חשיבות להבחין בין אישור התכניתית ותחילתה של תכנית. פרק ג' לחוק העקרוני מצוין מס' 9:

אפשרויות לפירוש המושג "אישור תכנית":

אישור ע"י ועדת מרחוקה

אישור ע"י שר הפנים

אישור ע"י הוועדה לשמירת קרקע חקלאית

סיום שמיעת ערך ע"י המועצה הארצית

בسطיען 4 ל/topicsפט מצוין כי:

"השומה תערך ליום וначילת התכנית או ליום אישור החקלה והשימוש הorizontal... (ההוגש של א.ג.)
היוון, העילה לחוב היא ביום אישור התכנית, אולם, המועד להערכת השומה הוא יום תחילת גזען התכנית,
קрай, 15 ימים לאחר פרסום הורעה ברשות על אישור התכנית (סע' 119 לחוק העיקרי).

ב. מה פירוש המונח עקב אישור תכנית?

פעמים רבות לא יהיה שינוי בערך המקרקעין בין ים האישור ליום שקדם לו. הדבר נובע מכך שבמרבבית המקרים, אם לא בכללם, בערב אישור התכנית, לאחר שתכנית הופקדה, פורטמה ברבים ונידונו התוצאות לה, ערך המקרקעין שבתchromה עליה, ולעתים אף הגיע למלאה השווי. תחוליך זה מעלה את השאלה האם הכוונה להשבחה שנבעה מכל חלץ תאישר של תוכניות הקבוע בחוק (החל מהתודעה על הכנת תוכנית, סע' 77 לחוק העיקרי) או להשבחה שנבעה מהתוליך חסופי של אישור התכנית בלבד.

בנוסחת הצעת החוק (תיקון מס' 15/1976), נאמר בסע' 4(2) כי:

"בשימוש השומה לא יביאו בחשבון עליות השווי לפני אישור התכנית עקב הציפיות לאישורה".
מכאן אנו מבינים שהמחוקק התכוון לכל הליך האישור הקבוע בחוק. אולם, בנוסחת החוק עצמו כפי שהתקבלה לבסוף, הושמטה פיטה זו ולכנן עלהה השאלה: האם יש לקחן בחשבון את עליות השווי הנובעת מהתוצאות לאישור התכנית בעת עריכת השומה אם לאו?

ижזקאל לוי (1981), המציג לענינו את דעתו של משרד הפנים⁽⁷⁾, טוען, כי תייכנה שתי תשובה לשאלת זו:
ג. "חופיסקה והושטת מנוסחת החוק מפני שהוא מיותרת ומלילה, ולא דזוקה מחרמת כוונה להגיא לתוכזהה
הפוכה, שהרי אי נטול השפעת הציפיות לעליות ערך השווי עקב אישור תוכנית, משמעתו ריקון החוק מכל תוכן
והפיכתו לכלי ריק".

2. "אישור תוכנית", לדעת יחזקאל לוי, פירושו: כל ההליך לקרה אישור התכנית החל בחודעה על הכנת תוכנית (סע' 77) ועד לאישורה ע"י הנהר המוסמך (סע' 119). ואכן מרבית השימושים מקבלים את הפירוש הרחב למונח

"אישור תוכנית" ומתיחסים בד"כ לוכוות שהוגדרו בתכנית הקודמת.

לאחרונה, נמנזהה ביקורת על גישה זו. המשפטן והשמאי ש. ויסמן (1987) למשל טוען כי: "כל עוד המועד היחיד המודע במפורש בחוק הוא מועד מתן תוקף לנכנית היוצר את החיוב בחוק לתשלוט ההייטל אין לו לשמאו כל סמכות השבחה או אחרות... קבוע או לנחש מועד אחר כל מועד האחר אין מוגדר במפורש או מצמיח עימיו גם את החיוב שבחוק לתשלוט ההייטל". הפתרון היחיד, מוסף ויסמן, הוא רק בנסיבות החקיקה.

בפרקם הבאים הדנים בסוגיות הנוגעות בחלוקת, נראה כי טוגיה זו - נושא הגדרת השבחה זיהויו עלית הגביה - אינם פשוט כל עיקר. נראה כי העדר הגדרה מדויקת באשר להגדרת השבחה ולזיהוי העילת מוביל לביעיות הערכת קשותה של השומה ולפערדים משמעותיים בין הנישומים.

2. מונח הקללה והתורugh שימוש תורugh

מס השבחה, לפי הפקודה, לא היה מוטל, לפחות בתיאוריה, על הקללות ושימושים חריגים. אולם בפועל, נתנו רשותות רבות לגבות את מס השבחה גם בגין מתן הקללה. על כן, מהה לא אחת מבקר המדינה (ראתה למשל בז'וז'ת המבקר ברשותות המקומיות 1976: בת-ים עמי 40, ירושלים עמי 45, 50).

בחצעת החוק (תיקון מס' 15), לא כלללו הקללה ושימוש חריג כUILות לחיוב לתשלוט היטל השבחה וזאת בעיקר מתוך החשש כי האפשרות לגבות את המס ונוהוה תמרץ למטען הקללה. נושא זה היה נתון לוינוכו ארוך. מחד, רשותות מקומיות אחדות, ביניהן ת"א, נמנכו בהטלת המס גם על מתן הקללות ושימושים חריגים בטען כי הן גורמות להשבחה גזולה בנכסים (במיוחד לקבילנים) מאידך, יש שחששו מהתפשטות התכונות של הליך זה והונגדו לכך, ביןיהם שריטם ובפים, הרשות לשירותים איכוח הטעבה ועוד (חווץ בדיזני המיעצת הארץ מיום 3.12.74).

לבסוף, החלטתה הכנסתה על הרחבת החיוב לתשלוט היטל גם על הקללות ושימושים חריגים עפ"י סעיפים 146-147 לחוק העיקרי. את כובץ החשש שהייתה מלאה לצעד זה נוכל לראות מדבריו של ד'. לוי, איש משוד הפנים דאז, בשעה שהבהיר את עקרונותיו והחוק ופרשנותו:

"אם היה חש בלבבו של מישחו שמא הטלת היטל השבחה בשל הקללה תעוזד מתן הקללות, יש להזכיר כי הקללות שאין למגורים טעונה אישור ועדה מהזווית".

לדעתי יש הצדקה מוסרית לגבית היטל בגין מתן הקללה והתורugh שימוש חריג, משום שהיואמה במתן הקללה והתורugh השימוש החריג היא אמונה לרובה של הפרט ואך עולה לו בממונו, עלות פרסוטם למשל, (כלומר יוומת השבחה של הרשות המקומית מתקימת רק בחלוקת), אך הנאנו של הפרט מעליית ערך נכסיו באה ישירות על חשבון ציפיות הציבור ונוחותו ולכן הציבור זכאי לפיצוי שהוא במקרה זה היטל השבחה.

4.2.3. שיעור ההיטל

שיעור ההיטל כיום הוא כפי שהוא בפקודת בנין ערים: מחצית ההשבחה (סע' 3 לתוספת). נציין שבדינום שקדם להצעת החוק הוצע לקבוע את שיעור המט כ-80%. הצעה זו נתקלה בהתנגדות עזה בעקבו מצד ארגון הקבלנים וארגוני בעלי הקרקעות אשר טענו שישעור כה גבוה יביא לחסימת ההיצע ולעלית מחירי המקרקעין מחד, וללחץ רב של הרשותות על בעלי האדמות החקלאיות שזונה יעדן למוכר אדמותיהם, כדי לוכות במס, מאידך, לבסוף בשל החלץ הציבורי, הוחלט על היטל בשיעור של 50%. כזכור, מס גובה מדי עלול לבנות את היצע הקרקע ואת יומות הפיתוח, כפי שארע באנגליה, 1947, בה הוטל מס בשיעור 100% מההשבחה (ראה סע' 2.4.2.2.).

בישראל, המט הוא בשיעור 50% בלבד מן ההשבחה אולם אין כל התיחאות לאפשרות של ניכוי מגובה התשלומים בשל השבחה עצמית של הנכס. באנגליה לדוגמא (1976) Development Land Tax (אשרבוטל ב-1986), הצע שלווה בסיסי חישוב חליפים כאשר הפרט יכול לבחור ביןיהם. כל בטיס מסאפשר ניכוי כל הוצאות השיפורים אשר הושקעו עיי הבעלים, בתוטפת של כ-10% מעבר לערך שלפני אישור התכנינה כחכרה בהוצאות הנובעות מהטבה לשימוש חדש או מהערת בעלות (אלטמן, 1982). כבר צוין בעובדה זו כי אם התהשבות בהוצאות הבעלים, עלול להוביל לחסימה ביזמותם.

אלטמן, 1977, מציין כי לאופיו המחייב של החוק באשר לשיעור המט יש פנים לכך ולכאן. מחד, הוא מונע פיתוחים מסווגים ומאידך הוא מונע קידום מטריות מקומית, שכן ברור כי מיטוי עשויקדם מדיניות עיי הטלו בצוותה מועדף.

בפועל, נראה כי למטרות אופיו המחייב והקשה של שיעור ההיטל, שיעורי האמצעיים נתונים למ"מ, אך בגל הסכמים עם זמים בדבר המרת ההיטל בתשלומים חליפים (ראה אלטמן וויטק, 1988 פרק 7) ואם בגל שערונות עריכת השומה אינם ברורים וקשהים דיים. כך יוצאת שלעניתם קיימים פערים משמעותיים בין השומות זואת כאשר העילות לחזיב דומות (ראה פרקים 5-7).

4.2.4. אופן חישוב השומה

הווארות הפקודה לא קבעו באיזה אופן על הוועדה המקומית לקבוע את סכום השומה. כתוצאה מכ"ן, נהגו הרשותות המקומיות לגבות את המט תוך שימוש בקריטריונים שירוטיים שאין להם ביטוט חוקי (ג. מאיר, 1972). ב-1967 נערך הסכם בין עיריית בני-ברק לבין איגוד הקבלנים המקומי לפיו ישולם מס השבחה לפי תעריף קבוע לכל מ"ר של הפרש אחוזי הבניה המותרים ובבהת-ים קיימ היה הסכם בין ארגון הקבלנים ובין ראש העיר בו הוסכם לשלם מס השבחה תמורה לבניית כל קומה מעל לשלוש הקומות הראשונות (ג. מאיר, 1972). ברשותות אחרות כמו הרצליה, נתניה וירושלים, נהוג היה שמהנדס העיר, ראש העיר, סגן או אפילו אחד הפקידים הוא המחשב את השומה והוא לא נקבע כלל עיי' שmai (ג. שלו, 1973). לשון אחר: אופן קביעת המט היתה כרוכה בשורה של החלטות שירוטיות ופעליות בלתי חוקיות (מקבר המדינה, דוח על הביקורת בעיריית גבעתיים, 1968: 13).

מצב זה לא נעלם מעיני המחוקק ובתיקון מס' 18 הוא קבע הוראות מזוקקות בדבר אופן חשוב השומה וזרכי קביעות.

סעיף 4, על שבעת טעפי המשנה שלן, קבע את העקרונות לפיהם תערך השומה. nebenהר את הנושאים המרכזיים:
א. את השומה מעורך הוועדה המקומית עפ"י קביעת שmai מקרקעין⁽⁸⁾, במועד סמוך לאחר אישור התכננית, מזמן ההקללה או חנוגות השימוש החורג, כשההאריך הקבע הוא מועד תחילת התכננית (5) ימים לאחר פרסום הזועה ברשותות על אישורה של התכננית). השומה תעריך בהתחשב בעלות ערך המקרקעין וככלי נמכר בשוק החופשי, קרי, המחויר שmotekbel בין מוכר מרצונו לكونה מרצונו.

ב. הוחשבות באחוזים המותרים להפקעה ללא תשלום: כדיוד, זכאות הוועדה המקומית להפקיע מקרקעין לצרכיו ציבור (המודורים בטיער 188/ב' לחוק העיקרי), בשיעור של עד 40% משטח המגרש, גם ללא תשלום פיצויים (טיער 190/אי לחוק העיקרי). לפי הפקודה אמם שיעור ההפקעה המותר ללא תשלום היה נמוך יותר ועמד על 25% בלבד, אולם, אין שיעור ההפקעה ללא תשלום חשוב לנוינו - אלא עקרון ההוחשבות באותו אחוזים המותרים להפקעה בעת עיריכת השומה.

בהוראות הפקודה (טיער 32 (2)), נקבע כי בעריכת שומת ההשבה יש לקח בחשבון מקרקעין שהופקו ללא תשלום פיצויים. גם בהצעת החוק לתיקון מס' 15 אומץ העקרון של הוחשבות במקרקעין שהופקו ללא תשלום פיצויים בעת חשוב השומה. בטיער 4 (4), נקבע כי יש להביא בחשבון שיעור ההיטל את המקרקעין שהופקו ללא פיצויים מהחיב בתשלום גמטגורת התכננית שביטה נדרש ממנו ההיטל.

בדמי החסבר להצעת החוק מוסבר כיצד יעריך הקיום: "מכיוון שהחוב בהיטל ההשבה הוא מחצית מעליות השווי, יש לנכוג ממלאה והחשבה את כפל טcomes הפיזויים שהיה חייב זכאי בהט, אילו הופקו המקרקעין בשעת האישור ולא הייתה חל עליהם הפטור לתשלום בגין ההפסקה לפי פרק ח' לחוק העיקרי (שענינו הפקעות).

אולם, עקרון זה שונה במתכונתו הטעונית של החוק. תיקון מס' 18 טיער 4 (6), קובע עתה בהוראה מפורשת כי: "הפקעת מקרקעין ללא תשלום פיצויים לפי פרק ח' לחוק זה, לא תהיה בחשבון בעת עיריכת שומת ההשבה של אותן מקרקעין".

חוקאל לוי, יוץ משפט במשרד הפנים, מ�בר במאמרו (1981), כי השינוי בחוק החדש געשה לנוכח המציאות והחקרה שהזכות הפטונצייאלית של הוועדה המקומית להפקיע עד 40% משטח מגרש לצורכי ציבור,عشווה לה坦מש ככל פרט רב ביוור של בעליים. הקביעה שההפסקה לצורכי ציבור לא תיליך בחישוב ההשבה באח צדי למנוע את הטעה של הפליה לטובה של אלו שנכתייהם הושבחו עקב תכנית והפסקה לצורכי ציבור שנעשתה בנסיבות היותה נלקחת בחשבון, ובכך, היו זוכים להנחתה ממשמעותם בשיעור ההיטל או לא היו "משלים" את מלאה ה-40% המותרים להפקעה ללא תשלום, לעומת אלה שנעשתה ההפסקה בנסיבות הושבחו ולא זכו להנחתה כל-שהיא, היינו, "שילמו" את מלאה 40 האחוזים.

אלא שבפועל, קיימת מחלוקת בדבר הפירוש הנכון של סעיף 4 (6). מחלוקת זו מומחשת בבהירות בפט"ד ע"א ת"א 285/85: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצilia נגד יוטף עבדול כריט, אשר ניתן בבית המשפט המrhoוי ת"א-יפו ביתם 21.5.85 (טרם פורסם).

להלן פרטי המקרה:

לפי תוכנית קווזמת בהרצilia (הר/533), הותרו לבנייה על חלקה מטומות 97.2% ב-3 קומות ו- 26% מהשטו ייעדו להפקעה לצרכי ציבור. לימים, אושרה לבני חלקה זו תוכנית חזשת (הר/1582), אשר לפיה אושר לבנייה 152%, לבניין רב קומות ובתוכניהם החדשה ייעדו 40% להפקעה לצרכי ציבור.

לצורך תשלום ההשבחה מינו הצדדים שmai מכרי, אשר בין היתר ערך את שומו בהתחשב ב- 26% שייעדו להפקעה בתוכנית הישנה לעומת 40% שייעדו להפקעה בתוכנית החדש. על נקודה זו נטב ערעורות של הוועדה המקומית.

טענת העוררת הייתה, כי בשעה שערך השmai את שומו לא ציריך היה להנחות בעובדה שתוכנית הישנה ייעדו להפקעה רק 26%, אלא היה עליו לעורוך את השומה מזוק הנחה שאחזו ההפקעה המיעוד הוא 40% בשני המקרים. היינו, יש להונעלם מהאחוות המותר להפקעה בתוכנית הישנה והשומה יכולה צריכה להישאות לבני אותו חלק המיעוד היום, שכן טענת העוררת, לפי סע' 190/א (1) לחוק העיקרי - אין פיצוי بعد הפקעה של עד 40% מהשטו. אולם, עyi הफחתה ההשבחה بعد הפריש זהה (16%-26%=40%) ניתן אולי פיצוי עד הפקעה זו. וכן, לדעת העוררת, פירושו הנכון של סעיף 4 (6) הוא שמלוא החלק המופקע עפ"י התוכנית החדש לא יובא בחשבון, וזאת ללא כל השווה לחלק המותר בתוכנית הישנה.

אולם דעת השופטים לא הייתה כדעת העוררת והם פסקו בעמדות רוב כי: "הפרוש הנכון של סע' 4 (6) לתוטפת הוא, שאין מבאים בחשבון את השיטה המופקע ללא פיצוי כאשר עורכים את השומה לפי התוכנית החדש... אולם כאשר משווים מצב חדש זה לתוכנית הישנה אין יוצרים פיקציה אלא משווים לתוכנית הישנה כפי שהיא, דהיינו, אותם אחוזי בנייה שהיו באותו חלק בפרק עלייו היה מומר לבנות באותו זמן".

במילים אחרות, השופטים קבעו כי ההפקעה עד 40% ללא פיצוי היא רק מסגרת. כאשר אינם להשוות לצורך הערכות השומה להittel השבחה יש להשוות את המצויל ואת מות שתוארכית יכול להיות להיות. והמצוי הוא 26% בתוכנית הישנה (ולא 40%) לעומת 40% בתוכנית החדש⁽⁹⁾.

משמעות המחלוקת בדבר הפירוש הנכון של הסעיף היא שאין אחידות ושוון בין הנישומים. במקרה שהشمאי ערך את השומה לפי טענת הוועדה המקומית (חשוות 40% המותרים להפקעה בשני המקרים), השומה שתתקבל גובהה יותר מאשר בשעה שעורכים את השומה לפי הפירוש השני (חשוות המצויל בתוכניות), ולכן הנישומים ששומתם נערכות לפי הפירוש הראשוני מוקופחים.

על החוקך למת דעתו לטוגיה זו ולהבהירה, למען מניעת הקיפוח ואי השווין וכיום שעה אחת קדם.

ג. שומותה החשבה לאמור מספר שינויים בתוכניות באוטם מקרקען: סעיף 4(5) מורה כיצד יש להעריך את השומה

במקרה שבו ורכו מספר שינויים בתוכניות באוטם מקרקען:

"במקרה שבס אושרו מספר תוכניות בזו אחר זו, בלי שלום היטל עקב אף אחד מאישורים אלה, תהה החשבה ההפרש בין שווים של המקרקען בטמון לפני אישורה של התכנית הראשונה לבין שווים מיד לאחר אישורה של התכנית האחורונה".

נציין כי הוראה מפורשת בחוק למועד כזו קיימת רק בעניין היטל השובה ואין כלל כתוב מקביל המתיחס לפיצוי על פגעה עקב תכנון (סעיף 19) למשל.

ההוראה בטעיף זה מעוררת חלוקה בשני מישורים:

1. באשר לפירוש הנכון של הסעיף.
2. באשר לחבר בין סעיף זה והוראות המעבר.

1. מהו הפירוש הנכון של סעיף 4(5)?

במספרות יזועים שני פירושים לטעיף 1:

לפי הפירוש הראשון, החשבה תהושך בין שומת הנכס לפני התכנית הראשונה לבין שומו של אחר התכנית האחורונה (רישוב אחד).

לפי הפירוש השני, החשבה תהושך בגין כל תוכנית בנפרד (רישוב במדרגות). כלומר, יש לערך שומה לגבי כל אחת מהתוכניות בקשר לשווי הנכס לפני ואחריה. ההפרש שימצא הוא החשבה לגבי התכנית וסכום כל החשבות הוא החשבה בה דן טעיף זה. ובמילים אחרות, בזרה זו של רישוב אין מבאים בחשבון את עלית ערך הנכס שנוצרה בפרק הזמן שבו אישור התוכניות השונות אשר נבעה מעלייה כללית ברוחם המקרקען ולא מהחלותות תכנון ועדות התכנון.

טיעוני הצדדים בפירוש הראשון הם כדלקמן:

א. בטעיף 4(5) קיימת קביעה חד משמעית לאופן רישוב החשبة בחישוב אחד: לפני התכנית הראשונה ולאחר התכנית האחורונה. לשון החוק פשוטה וברורה ואין טיבה להכניס בה דבריהם שאינם כתובים בה (אפרים מרגלית, 1986).

ב. ב咤עת החוק לניקון מס' 15, קובע סעיף 4(4) במפורש כי רישוב החשبة יעשה במדרגות: "אולס לא יביאו בחשבון הפרש זה השבחות שנעו במקרקען בתקופה שבין האישור הראשוני ובין האישור האחרון, בין בכתיה ובין בשיפורים או שינויים אחרים בקרקע או בבניין".

אל שתהצעה ותוקנה והחוק התקבל לבסוף ללא טעיף זה. לעומת זו מובילה על כוונת המחוקק - שחישוב החשبة לא יעשה במדרגות אלא בחישוב אחד (אפרים מרגלית, 1986).

לעומת זאת, תומכים ציבקן ועדי צביבק (1986, 1985), באימוץ הפירוש השני ואלה נימוקיהם העיקריים:

ג. פירוש אי נוגד את הדרת השבחה לפי החוק שהוא כאמור: "עלית שווים של מקרען עקב אישור תכנית..." בלשון ייחז.

ג. פירוש אי מתעלם מקביעה החוק בקשר ליום הקובלע לשומה: يوم תחילת התכנית, שכן הוא אינו מוחיש ליום תחילת התכנית בכל אחות ואחת מהתוכניות שאושרו.

ג. ובאשר לטעיף שהתקבל בחוק לעומת זה שבצעת החוק, לדעתם אין ללמד דבר ממחיקת הוראות חישוב השומה במדרגות מהצעת החוק, שכן בהצעת החוק בה נתנה הוראות החישוב במדרגות, הינה הגדרת ההשבחה: "עלית שווים של מקרען..." ותו לא. ואילו בנסיבות החוק שנתקבל לבסוף, נתנה הגדרת ההשבחה ל: "עלית שווים של המקרען עקב אישור תכנית...". لكن אין לייחס לנימוק בדבר שינוי הטיעיף כל משקל ואין ללמד ממנו דבר. וככלל, הפרוש הראשון לדעת כהן וצביבק מוביל לאי צדק ואי שוויון בין הנישומים.

כך או כך, נראה שישיות השומה המעוורות מלוקת בין השמאים הינה עניין שלו בគונת המשפט בшуיה שחוקק את סעיף 4 (5). כוונתו העיקרית הינה שלא להפיץ נגיעה היטל השבחה בגין תוכניות קודמות שהחitel לא נגבה בגין. אולם, המחלוקת בעניין זה בין השמאים מוצבעה בבירור על אי שוויון בין הנישומים, שכן, בעוד האחד ענהני מהערכת השבחה לפי הפירוש השני, ענש' חברו בהערכת השבחה לפי הפירוש הראשון.

2. על הקשר בין טיעוף זה והוראות המעביר

הבעיה עצמה כאשר התכנית הקוזמת שלא נגבה בגינה היטל השבחה, אישרה לפני 1975. הוראות המעביר של החוק (סעיף 8 נספח אי) לתוספת השלישית, קובעת שהחוק יחול על תוכניות בניין עיר שאושרו עד 6 שנים לפני תחילתו של החוק. כלומר, עד לשנת 1975. הווה אומר, רק ונכנית שאושרה לאחר 1975 היא עליה לתשולם היטל.

ג. מאיר מציין כי רבות מהרשויות המקומיות נחרו להוניחט להוראות המעביר במקרה זה ותלkin גוברות את ההשבחה במקרען גם עקב תוכניות שאושרו לפני 1975 (הרצתה לעוזי - 1989). אין מוגבשתות על הטענה שקיים לכך אי בהירות משפטית באשר לשאלת הבאתה: במקרה של מספר תוכניות שאושרו בו אחר זו, האם יש להתיחס לטיעוף החוק כפשהו ללא התחשבות בהוראות המעביר או שמא הוראות המעביר גוברות בעניין זה ואו התכנית הראונה אליה יש להתייחס היא רק זו שאושרה לאחר 1975 ועוד. נ. מאיר (הרצתה לעוזי בעין היטל השבחה, 1989), ברור כי הוראות המעביר גוברות בעניין זה ויש לפרש את הטיעוף - בשעה שאושרו מספר תוכניות בו אחר זו ושנתן לגבות בגינן היטל השבחה...

מכל האמור לעיל יוצא שעל החוק לסתור דעתו בקשר לשתי סוגיות:
כיצד יש לעורוך את השומה במרקחה שמספר תוכניות מתאזרות בו אחר זו בלי שנגבה היטל בגין. וכן להגיד חד משמעיות כי הוראות המעביר גוברות על הוראות סעיף 4 (5).

ד. מתי יש לעורך את השומותן

"סעיף 4 (1) קובע כי "התשבחה תיקבע בידי שמא ימקרען בסמוך לאחר אישור התכנית, הוערת והשימוש החורג או מן הקלח, אורט ורשיון והוערת המקומית לזרות את עירכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במרקען שבת חלה ההשבחה". הינו הוערת המקומית זכאייה להחלטת בין שני מועדים לעריכת השומהה: - בסמוך לאחר אישור התכנית
- בעת מימוש הזכויות.

נציין כי "בסמוך לאחר אישור התכנית" אינו תאריך מוגדר. אורט בעיה זו נפתרת מלאיה שכן נקבע בסעיף 6 (ה) לטעופת כי אם לא החגג לח שומה תוך חצי שנה מיום אישור התכנית, יושב הדבר כהשלמת הוערת המקומית עד דחינת השומה עד למימוש הזכויות. במקרה של רשות מקומית לא הציגה לח שומה תוך חצי שנה מיום הצגת התכנית, זכאי בעל המקרקעין לדרש שתיערך שומה לבתו לצורך גשלוט היטל ההשבחה גם אם החלטת הוערת על דחינת לח שומה (סע' 4 (4)). משנתקבלה זרישה צו, ונערך שומת ההשבחה תוך 90 ימים מיום קבלת הזירהה.
בפועל נראה שהוערות המקומיות אינן נהגות להזכיר שומה "בסמוך לאחר אישור התכנית" אלא מטעמים שונים (תקציבים, קלות בגביה ועוד), הן טוהגות לעורך את השומה בעת מימוש הזכויות (ג. מאיר, הרצאה לעיר' 1989).

4.2.5 מוצע הפשרות

לפי הוראות הפקודה (סע' 2(2)), כדי לגבות את ההשבחה צריכה היהת הוערת המקומית "להגיש וביעות לטוכמים אלה במשך שתי שנים מזמן וזוקף לתוכנית... או מiot גמר העבודה לפי תכנית".

בפועל, לעיתים קרובות לא קיימה ההוראה כלשונה משתוי סיבות עיקריות:

1. רישיונות מקומיות רבות לא הגיעו לתשלום בכתב לתשלום מס ההשבחה אלא נערכו מגעים ושיחות בין העירייה ובבעלי החוב. בתום שנתיים לא ניתן היה לחייב את בעל התכנית המשובח בתשלומי המט. או שנחפץ הוא, העיריות לא הקפידו להגיש וביעות לתשלומים המט תוך שנתיים מיום וזוקף לתוכנית והן המשיכו לגבות את המט שנים ארוכות לאחר מכן. בבני-ברק למשל נהגו לעיתים לגבות את המט למעלה מ-10 שנים מזמן וזוקף לתוכנית (ג. מאיר, 1972). על כן מתוך ביקורת חוריפה השופט שגור בענין כהנוב⁽⁵⁾, "יש לראות את תקופת השנתיים כתוחום נוקשה אשר אין לטוטות ממנו אף סטייה קלה שבקלות".

כך או כך, במקרים ובטים בהם לא נשלחה דרישת תשלום המט משך שנתיים מהינתן וזוקף לתוכנית, טבו הצדדים בטעות כי אבזהה הזכות לדרש את תשלום. נקודת זה כהכרה לא אחות עיי' שופטי בית המשפט העליון.

בפס"ד כהנוב נגד הוערת המקומית לנכון ובניהו נט-ציווג⁽⁵⁾ מצין השופט שגור כי:

סעיף 2(2) לפకודה קבוע כזכור שתוקפות זמן חלופות, אשר בתוכן ניתן לשלה דרישות תשלום: יש ונינן למנות או שנתיים ממועד תחילתה של התכנית... אורט ניתן למנות את השנתיים החל ממועד השלמה של העבורה אשר בקשר אליה נקבע המט. ניתן להבין מנותם הדברים כי כוונת החוק, בסעיף 2(1) סיוף, לתאריך המאוחר בין השנים".

בעיתיות נוספת במועד התשלום נבעה מהעובדת שלא היה כל קשר בין הפקות הנאה מהנכס המושבת ובין החובות לשלם את מס ההשכלה. הוראה זו טמנה בחובה עולו רב לאורה. אלתרמן (1977), מביאת דוגמא למצב אבנורדי זה: "מדובר בזוג קשיים המתגוררים בביון צנוע ולפעע מוצאים עצם "זיהנית" מהשבחה עקב הנדרות צפיפות הבניה המותרת בשכונותם. כדי לשלם את המש נאלץ הזוג למכור את דירתו ולקורר ממוקומו". מצב זה, מצינית אלתרמן, היה גם אחד הגורמים אשר חיבלו בנטיונות הבריטיים בעבר להפעיל את המש והוא שונה ב-1976 (T.L.D.), לפיו נדרש הבעלים לשלם את המש רק לאחר שימושו את ההשכלה באופן כל-שווה.

לאור העול ההישיר והקשיים הנגרמים לאורח אין פלא שהורשוויות המקומיות גורטו מגביהת המש בהתאם להוראות הפקודה והעדיפו להתחשב במצוות הפורט (אלתרמן, 1977). במהלך הדיוונים בהצעת החוק והעלתה האפשרות לממן את ההוראה ולהציג את התשלום רק לאחר שימוש ההשכלה או שלוש שנים לפחות מיום אישורה או שינוי של התכניות. כן הועלתה הצעה לחלק את המש למספר רב של תשלומים כדי להקל על האורה. אולם, בסופו של דבר, נקבע בחוק החדש כי את ההשכלה יש לשלם רק בעתימוש ההנהה מהנכס שהושבך או בלשון החוק: בעת "שימוש הזכויות במרקען".

שימוש זכויות במרקען מוגדר בחוק כאחת מלאה (סעיף 1 לפרשנות):

1. "קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לטענו אללא אישור תכנית, מתן הקללה או התרמת שימוש חורג שבקבוכויהם של היטל השכלה".
2. "התחלת השימוש בהם פעול כפי שהותר לראשונה עקב אישור הונכנית..."
3. "העברתם או העברת החקירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה וישום בפןשיי המקרקעין...."

הינו, המחוקק הינה כי כל אחת מלאה מוציאיה את ההנהה בנכס מן הכוח אל הפועל - וכך אפשר שבעל הנכס ישתף את הוועדה המקומית במחצית ההנהה נוספת לו.

IMPLEMENTATION OF PROPERTY RIGHTS IN THE LAND

סעיף 7 (ב), מתיחס לעניין שימוש חלקית בנכס - לפיו באוטם מקרים בהם יש שימוש חלקית של זכויות בנכס, יהיה תשלום ההיטל יחסית להיקף השימוש.

סעיף זה הועלה בהצעת החוק בכנסות, נזהה ע"י רוב חברי הכנסת שהשתתפו בדיון ובהצבעה כי לי מדברי החיבור לתיקון מס' 20, אך לבסוף, צורף לחוק בתיקון מס' 20, 1983. בין היתר בעקבות הכרה כי אין זה מן הצורך לדורש מוארה לשלם את כל ההשכלה בשעה שאין לו צורך או אין יכולתו למש את מלאה זכויותיו. בנותם, התעלומות ממימוש חלקית של הזכויות בנכס אף מהוות תמריצ' להגברת הציפיות (אלתרמן, 1977), שכן אדם ששילט את מלאה המש ירצה גם להנות מלאה הזכויות המוקנות לו עפי' המוכנית החדשה.

הצמדות והשומה

מועד מימוש הזכויות בנכchet, חל בד"כ זמן רב לאחר אישור התוכניות (ש. רויטל, 1984), ולכן כדי להבטיח שמירות ערכו הריאלי של התשלומים שנקבע בשומה ליום תחילתה של התוכנית, נקבע בחוק בסעיף 9, כי יש להצמידו לאחד משני המודדים: מועד תשומות הבניה או מועד המלחאה, הנמשך מבין השניים. שיטה זו, של קביעת מועד התשלומים ואופן השמירה על ערכו הריאלי של התשלומים מובילות למספר בעיות בהפעלת החיטול. בעיות אלה הוצגו בפני המרואיינים השונים. וגובהווניותם והדריכים לפתרון ידועו בפרק 1.7 של עבורה זו.

4.2.6 על מי חל ההיטול?

4.2.6.1 חלות גיאוגרפיה

מאז ההוראה בפקודה בסעיף 3(א) אשר קבעה יתדרר מירבי לפיו ורשאית הייתה הוועדה המקומית לגבות השתתפותם מבוטלי נכסים... בין אם נכסיהם כלולים היו בתוכנית ובין אם לאו, נראה שהחוק עבר מספר שלבים של "התלבטות חוקית" (דנקר, לבנייק, 1984).

לפי הפקודה (סע' 3), רשאית הוועדה המקומית לגבות השתתפותם מבוטלי נכסים אשר שווי נכסיהם עלה, בין אם נכסיהם כלולים היו בתוכנית ובין אם לאו. אלא שלמרות זאת נראה שבפועל בד"כ לא נגנו כספים מבוטלים שנכסיהם היו מצויים מחוץ לתחום התוכנית אפילו אם השבירות (ג. מאיר, 1972)⁽¹⁰⁾.

בחצעת החוק ניסת המשורקק להתחייב את המ丑ב החוקי לזה שנהוג בפועל ע"י הרשות המקומית ולכן בהצעת חוק לתייקון מס' 15 הוצע כי ההיטול יחול רק לגבי מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית (סעיף 2/א). במהלך הדיונים בהצעת החוק בכנסת, פורסם פט"ד של בית המשפט העליון בע"א ואIRON⁽¹⁰⁾, שבו נקבע כי הזכות הנוגונה לפי סעיף 197 לחוק העיקרי לתבוע פיצויים בעקבות אישור תוכנית, עומדות לבוטלי נכסים הנמצאים בתחום התוכנית וגם לאלה הנמצאים מחוץ לה. שופטי בית המשפט העליון והנבסטו בטיעונם, בין היתר, גם על הנימוק של זכות הרשות הציבורית לדרש גשלוט מטעם השבחה מבוטלי נכסים שנחנו ממנה גם אם אינם נמצאים בתחום התוכנית. לאור פסיקת ואIRON, נקבע בתיקון מס' 18, בסעיף 2/אי כי: "הhitol יחול בעקבות אישור תוכנית, בין אם המקרקעין כלולים בתחום התוכנית ובין אם אינם כלולים בה".

אלא שזמן קצר לאחר מכן, בתיקון מס' 20 התשמ"ג, אשר מטרתו העיקרית צמצום חלות הhitol, קבע המשורקק נוסח חדש בסעיף 2/אי, נוסח המעצמת את חלותו המוחכית של הhitol כדלקמן:

"הhitol בעקבות אישור תוכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית או הגובלים עימה בלבד"⁽¹¹⁾.

הינו, המחוקק בחר הפעם ב涅שת בגין הסדר המזרחי - החלטת ההחלטה על מקרקעין שבתחום התכנית בלבד, ובין הסדר המזרחי - החלטת ההחלטה על כל המקרקעין שהסבירו את התכנית, ללא קשר מחייב כלשהו לגבולה לתכנית.

לדעת דנקר ולזבניך (1984), פתרונו זה של המחוקק יוצר קשיים רבים ועלול להוביל לעיוותים ולאי צדק, אולם, גם הטזרים נוטפים כמו הסדר המזרחי והטזרי בגין אחרים יוצרים קשיים לדעתם כלהלן:

הסדר מזרבי - לפיו יוטל ההחלטה גם על מקרקעין שאינם כוללים בתוכום התכנית, פותר את הגדרה המוגנת "מקרקעין גובלים", אולם מחייב את העודה המקומית להטיל ולגבות ההחלטה מבצעי מקרקעין המשתרעים מרחק ניכר מאד מתחום התכנית שאושרה, בעוד שסמכות ההחלטה שיגבה מהם עשוי להיות קטן ביחסו. מצב זה עשוי להפוך את ההחלטה בנסיבות מסוימות לבלאי כדי ולטול על העודה המקומית.

גם הטזרי בגין כמו 'הסדר הרדיוס' (לפי דנקר ולזבניך), לפיו יוטל ההחלטה גם בגין אותו מקרקעין המשתרעים מגבול תחום התכנית ועד לרדיוס ידו ומוסווים שייקבע בחוק, אין משכיע רצון לדעתם בשל קשיי הגביה והמצביעים המקרים העולמים להגרט בעטו. בעיקר בגלל הבעייתיות המתעוררת בשל חלקיות הנמצאות חלקן בתחום הרדיוס וחולן מחוץ לו. במיוחד כאשר בנויות עליהם בתים מסווגים. במצבים אלה עלול חישוב ההחלטה להיות מסובך ביותר מה גם שעולמים להיווצר מצבים בהם בית יהיה בעלי דירות שיוחיבו ההחלטה והוא שלא יוחיבו כלל, או רק בגין חלק משטח דירותם. נטיון להתגבר על בעיות זו דרך מתן פטור שריון לכל מי שמקרקעין נחצים ע"י קו הרדיוס יביא לדעitem לעיוותים ומעבי קיפוח בדומה לזה שיוצר הסדר המקרקעים הגובלים.

בפרק 8 נעמוד על הקשיים בהסדר שבחר בו המחוקק הפעם ונבחן באיזה מקרים גיאוגרפיה נוהגת ועדות התכנון לגבות את ההחלטה בפועל.

4.2.6.2 איזו ה涅ישות

הראות הפקודה בדבר חלות המשפט זיהוי הנישום העלו שאלות משפטיות. אי הבחים היה בקשר לשתי סוגיות:

1. האם המשפט חל גם על חוכרים לדורות
2. האם המשפט חל גם על אדמות המדינה

חמלוקות ואי הבחים לניביהם החריפה עם כינון חוק התכנון וחניה 1965, שאו, כוכור, נוצרה אי התאמנה בין חמיון של הפקודה לבין המינוח של החוק.

1. האם המשפט חל גם על חוקרים לדורות

הוראות הפקודה קבעו כי מס ההשבחה יוטל על "בעלי נכסים". לא הייתה הגירושה בפקודה למצבים של חזקה במרקען מכוח חכירה או חכירה לדורות (זנkers לובניך, 1984).

אי הבירור באשר לויהו הנישום והריפה עט כינון חוק התכנון והבנייה. שכן בחוק מוגדר: בעל - לרבות שוכר לתקופה של שנים וחמש שנים או יותר (פרק א', פרשנות לחוק העיקרי) כתוצאה לכך יצא שלא ברור האם למונח 'בעל נכסים' יש לתות פירוש דזוקני או פירוש שיכלול גם חוקרים לדורות. ג. מאיר (1972), מצין בהקשר לסוגיה זו כי למרות שפירוש דזוקני של החוק אינו אפשרי בגין מהחוקרים לדורות, ספק אם זו הינה כוונת המחוקק, שכן לנוכח המציאות בארץ בעלות על הקרקעות, אין זה סביר להניח שימושם הבעלות שבסעיף 32 איןו כולל חכירה לדורות, היינו: שכירות שלמעלה מעשרות וחמש שנים. עוד מצין ג. מאיר כי: "בפועל נהגו הוועדות המקומיות לגבות את המשפט מחוקרים לדורות ומעולם לא נטען בבית המשפט כי בגין זו אינה חוקית".

התוספת השלישית (1981) שינתה את ההגירושה לנושא החבות בהיטל במכבי "חכירה לדורות". היא הסירה את החבות בהיטל מן הבעלים והטילה אותה על החוכר לדורות תוך מיתוד מגנון האמור לשומר על זכויותיו של החוכר. את השינויים שהוכנסו בחוק נפרט בהמשך.

2. האם המשפט חל גם עם אדמות המדינה

כמובן שבפקודת בניין ערים (1936), אין הוראה המטילה את חיוביה על המדינה. לפיכך, ניתן להסביר כי אין מס הsherba חל על אדמות המדינה. לעומת זאת, סעיף 259 לחוק התכנון והבנייה מטיל את הוראות החוק על המדינה (נכפוי לטייגים מסוימים). על רקע אי ההתאמנה בין המינוח בפקודה והמיןוח בחוק, יש שטענו כי אין גבורה את מש הsherba, המוטל עפ"י סעיף 32 לפקודת מקרקעין שבעלות מנהל מקרקעי ישראל, שכן אלו הן אדמות מדינה עליהם לא חל המשפט. ולעומתם, יש שטענו היוכנו של דבר - בغال המינוח בחוק.

מתוך חשש של הרשוויות המקומיות להביא את הסוגיה להכרעה משפטית, הונגה בשנות ה-70 הסדר, לו היו שותפים מנהל מקרקעי ישראל (להלן המנהל) ומשרד הפנים, משרד האוצר ורכזו שלטונו המקומי, ולפיו העברו סכומים מסוימים מתיקובי מנהל מקרקעי ישראל לרשות המקומית במקום מס הsherba (ראה נספח מס' 2).

אלא שבפועל, נשמעו טענות כי מנהל מקרקעי ישראל אינו מקפיד על מילויו של הסדר והרשוויות המקומיות יוצאות מקופחות (הטוויגות המרכז לשולטן מקומי מהצעות חוק לתיקון מס' 19, 16.5.82).

כך יצא, שהרשויות המקומיות היו בمعنى מילכו, שכן בכואן להטיל מס הsherba בגין מקרקען מוחקרים נתקלו מחד בפטור של המנהל ומайдץ בטענות החיכרים שהם אינם 'בעלי נכסים' ובנוסף גם החסר עס המנהל לא קווים כאמור במלואו.

כבר בדיונים הראשונים בהצעת התקון לחוק, ברור היה שטח החשבה יופץ לחלק מוגן וה騰נווון ובניהם ואי הבהירות בהקשר לשתי הסוגיות תייפטור מלאיה, שכן בעל בחוק מוגדר לרבות חוכר לדורות' ובטעין 259 נקבע כי החוק יוטל על המדינה ולפיכך גם על קרקעותיה. משמעותן צעד זה לגבי המנהל הייתה מרחיקת לכט שכן ברור שאם המשפט חל על אדמות המדינה, הופך המנהל להיות בעלי רגיל, ולפיכך חל עליו היטל השבחה.

מנהל מקרקעי ישראל ומשרדי ממשלה שונים הפגינו רחיפות להפיקתם לנישום רגיל בטענות כי במקרים רבים המדינה היא הנושא בטcomes החוויות לתכנון ולפיותה, אם באמצעות המנהל ואם באמצעות גורמים נוספים (מושך השיכון למשל). לכן, מצב הדברים לפחות מטרם לפיו יוטל תשלוט מש השבחה על נכס השיך למدينة כשערו עלה בכלל פועלותיה של המדינה, גובל באבטור לטענת המנהל.

התנגדות המנהל ומשרדי ממשלה שונים להצעה לתיקון החוק, והופכת את המנהל לנישום רגיל, הייתה תקיפה והחליטה אולם היא צומצמה מאוחר יותר בשעה שהוצעו שהחוכרם לדורות הם שימושו את המש בಗין קרקעות המוחכרות לדורות ניוחקל לוי, מריאון עימן, 1988). ואכן, בחוק כפי שנטקבל בטוף, נרכשה הבנה בין מקרקעין שהוחכרו לדורות ובין מקרקעין שטרם הוחכרו (מקרקעין שבמלאי), לגבי הנישום. לגבי החוכר לדורות הסדרי החוק מגנוו גביה ושיפוי חדש. לגבי מקרקעין שבמלאי, בכלל התנגדות המנהל להפיקתו לנישום רגיל וכונצתה מהודרת של נוטחה אחרת, הקבילה על הצדדים, הוחלת להאריך את ההסדר בין המנהל והרשות המקומית לגבי מש השבחה לשנה נוספת. הסדר זה הוארך מידי מספר שנים עד אשר קיבל תוקף של תיקון בתיקון מס' 24, 1986).

כך, לאחר כינון הוראת התוספת השלישית וההסדרים שנקבעו, ניתן לחלק (לפי נ. מאיר - ריאון עימן, 1988) את קרקעות המנהל לחמשה סוגים עיקריים:

1. חכירה לדורות הרשומה בפנקסי המנהל

במקרקעין שהוחכרו לדורות, החוכר הוא הנישום והוא האחראי לתשלוט ההיטל במלאו, אך מאוחר שהחוכר לדורות אינו הבעלים וכוכונו במקרקעין עתידה לפקווע, ואולי בקרוב, הכיר המחוקק בזכותו של החוכר לשיפוי מן הבעלים.

סעיף 2/ב' לתוספת, המגדיר את היחסים הכספיים זכויות השיפוי בין החוכר לדורות ובעלים במקרים שבם שליט החוכר את ההיטל קווע כי:

"שליט חוכר לדורות את ההיטל, יהיה זכאי כלפי בעל המקרקעין לשיפוי בטcomes ההפרש בין מה ששולם לבין הטcomes שהוא עליו לשלם אילו היה ההיטל חל על השבחה החכירה לדורות בלבד. בקביעת טcomes השיפוי תבוא בחשבון הזכות של החוכר לדורות להארכת החכירה ואולם את החכירה לא הורכה מסיבה כלשהיא, זכאי החוכר לדורות כלפי בעל המקרקעין לקבל את הטcomes שנוכה לו מהשייפוי עקב הזכות להארכת החכירה כשהוא צמוד למדד יoker המהיה ממועד תשלומו ועד למועד השיפוי בפועל".

מלשון הטעין ברור כי החוכר לדורות שシリם את ההיטל זכאי לשיפוי מבעל המקורקען, כדי שבפועל ישם היטל רק בגין השבחה ממנה יהנה בפועל, בעוד שיתרת ההיטל גוזה לו ע"י הבעלים - שהוא בעצם הנהנה מההשבחה לאחר פקיעת השכירה לדורות. כאמור, לאחר שシリם החוכר את מלאה ההיטל, עליו לגבות את השיפוי מהבעלים, וגובה השיפוי אמרו להיות יחסית לתקופה בה הוא עשוי להנות מהשבחה הנכס. מאחר שבפועל הערכה שמאית כזו היא מסובכת, ובמיוחד כשמודובר במספר רב של מקירטן, קבע המנהל (שהוא המחוכר העיקרי במדינה) באופן זה צדי, ע"פיו חלות מועצת המנהל את מגנון השיפוי לחוכר. לפי מגנון זה, החוכר לדורות זכאי להנות מזיכוי קבוע בגובה מחצית ההיטל או מחצית זמי החינוך - הנמק מבין השניים (זמן ההיתר הינו התשלות המשולם למנהל בגין הזכות להנות מזכויות נוספות בקרען).

הטזר הקבע לשיפוי שהנaging המנהל והוראות החוק עצמן, באשר למערכת זכויותיו וחובותיו של החוכר בנושא היטל ההשבחה מעלות טוגיות אחוות. הן יורחות בפרק 8 העוטק בהערכת חוק.

2. חווי חכירה לדורות שלא נגמרו ברישום בפנים המקורקען

גם במקרה זה של סוג חכירה, החוכר לדורות הוא חניותם, שכן בסעיף 259/зи לחוק העיקרי מצוין כי: "לגביו מוקריין המנוחים לפי חוק מקרקעין ישראל, (1960), החכירה לדורות - לרבות עסקות חכירה לדורות שלא נגמרה ברישום".

משמעותו, לפי החוק דינה של חכירה לדורות שלא נגמרה ברישום היא כדין חכירה לדורות שנרשמה בטפרי המקורקען, ולפיכך החוכר לדורות הוא והניותם כאמור.

3. שכירות או חכירה לתקופות קצרות, פחות מ-25 שנה (פחوات מחכירה לדורות)

הכוונה בעיקר לחכירה לתקופה של 3 שנים וחידושה בתום התקופה כפי שנוהג במגור החקלאי. פירוש דזוקני של החוק אינו מאפשר גביה מהחוכר לזמן קצר, שכן החוק מגביל את הגביה למצב חכירה לדורות בלבד. אולם, כאן ניתן לשאול: מה באשר לאותם חוקאים אשר חכרו את הקרקע מספר פעמים בגין חכירה לתקופות קצרות, כך שבתב"כ יצא שתקופות החכירה היא למעלה מ-25 שנה. האם בנסיבות זאת החוכר הוא הנישוט נ. מאיר (הרצתה לע"ד, 1989) בהתבסטו על פסיקה שניתונה לאחרונה באשר לתשלות מש שבוח עז כי החוכר במקרה כזה אכן יכול להיות הנישוט מכיוון שבכל עת נתונה אין לחוכר יותר משלוש שנים זכות במרקען.

4. קרקעות בניהול המנהל שטרטט הומכרכו - קרקעות שבמלאי

לגביו קרקעות אלה, נקבע כאמור שהמנהל הוא הנישוט כדין כל בעלים. אולם, בסעיף 8 (ה) לנוסף אי לתוספת נקבע כי רשייא המנהל להאריך עד 1 ביוני 1985 את החטור בזיבור תשלומים לשיטת שהייה קיים לפני יום התחילתה של התיקון בחוק ותשלומים אלה יבואו לכל דבר במקום היטל השבחה לגבי מקרקען כאמור. תשלומים אלה

כללו 10% מן התקבולים שנגבו בתחוםה של הרשות המקומית רק בעקבות מסויימות זהה:

1. החכורת/מכירת קרקע עירונית, פניה או בניה, למעט נכסים המנוהלים ע"י עמידר וכו'.
2. דמי חכירה שנתיים, שוטפים ופיגורים בגין קרקע עירונית.
3. דמי הסכמתה, כולל פיגורים בגין קרקע עירונית.
4. דמי חכירה בגין תרונות דלק.

(מזהן הטעם בנושא מס השבחה לרשותות המקומיות בגין אדמות המנהל, סעיף 1/א, ראה נפח מס' 2).

בפועל, הסדר זה בין המנהל והרשות המקומיות הוואר כאמור מדי מספר שנים עד שקיבל מעמד של חוק בתקון מס' 24 (סעיף 21, התשמ"ז) 1986. אולם, למרות שההסדר קיבל מעמד חיקוק בהסכם הצדדים, העידו חלק מה�មוראים כי ההסדר מעורר אי שביעות רצון וחרgesת מוריות בקרב הרשותות המקומיות הטוענות כי אין להן כל בקרה ופיקוח על כספי ההיילט המגיעים להן מכוחו של ההסדר.

5. הכלכלי פיתוח

בהסכם פיתוח, המנהל אינו נהוג להזכיר קרקע פניות, אלא הוא מוסר אותן לפי הטעם ואז מקבל ההקצתה הוא במעמד של בר-רשوت. כshawmr הפרט את הבניה, נחתם חוזה חכירה בין הצדדים והוא נשב בחוכר רטרואקטיבי למועד תחילת הטעם הפיתוח. הליך זה מעלה את השאלה: מיהו הנישום במקורה של חובת תשלום היטל השבחה? המנהל או החוכר? ברור שיש משמעות רבה לשאלה זו, מבחינת הרשותות המקומית ו מבחינת המנהל, שכן אם המנהל הוא הנישום, אין וודאות התכנון זכאיות לגבות את היטל משוט שלגביה המנהל תל כאמור הסדר התשלומיים החליפי. בבג"ץ 88/85 שניין לאחרונה (טרם פורטס), פסקו השופטים ברק ובך בעמדות רוב נגד דעתו הוחלקת של השופט חלימה שאין לראות את בעל הטעם הפיתוח כחוור לדורות ולכן אין לראות בו נישום. קרי: המנהל הוא הנישום. על פסיקה זו מתכוונת וודה מקומית ר'ג להגיש ערעור (ג. מאיר - הרצאה לע"ץ, 1989).

ברור שהפסיקת בעניין זה היא בעלת חשיבות רבה. לאחר שהנישא לא היה חד-משמעות, נגהנו וודאות התכנון כרצוינו בענין זה. פסיקת בית המשפט העליון תהווה תקדים שיורח כיצד יש לנוהג.

אין ספק שיש מקום למת הדעת על מערכת היחסים בין בעליים (מנהל מקרקעי ישראל), הוכר, ורשות מקומית בהקשר להיטל ההשבחה ולבוחן לעומקם את ההסדרים הקיימים ואת השפעתם. בפרק 8 נבחן מחלוקת מהטוגיות במדרגת וודאות תכונן.

7.2.7. מי פטור מהתשלום?

בஹוראות הפקודה אין הנחיות כלל למקרים הפטוריות מתשלום ההייטל, כולם או חלקו. בעת ההיא בפועל, נהוג הרשויות כרצונן ואמצנו שיטות שונות להקל על היוזמים והפרטים עיי' מתן פטוריות שונות. לדוגמה: אפשרות לטילוק החוב במשפט רב של תלמידים, דחигת התשלומים בהתאם לקצב הבניה (בגין מגדל נחום)⁽¹²⁾, הסכמים עם קבלנים (נ. מאיר, 1972) ועוד. גם תיקון מס' 18 שהיowa את הבסיסי והעיקרי להסזר החדש בדבר היטל ההשבחה, לא כל כל טעיפוי פטור בתחילת וזאת מזמן הנחה שככל פטור מביא להחטאת המטריה לשמה יושם היטל: החזר חלק מההשבחה לקופת הרשות המקומית (נ. מאיר, הרצאה לעו"ז בעניין היטל השבחה, 1989). אלא שזמן קצר לאחר הפעלת החוק נסתבר כי יש צורך למותו ולהקל על מגוריים שלמים. כך, שנה לאחר הפעלתו, חוקן תיקון מס' 20 (1982) אשר כולל רשיימה ארכואה של פטוריות מתשלום ההייטל. כמובן, הפטוריות הקבועות יכולים בחוק לא נגרו מ%;"> נזקנות ברורה שנקבעה מראש, אלא בפועל הוחזר תהליך הפוך לפיו הופעל בתחילת החוק ורק מאוחר יותר נקבעו בו פטוריות שונות בהתאם לתגבורות מן השיטה ולחלצים שונים.

סעיף 19 לחותפת מאפשר לעודוג התכוון להעניק פטור מתשלום ההייטל לסוגים אחידים של פיטות. להוציאו מקרה אחד (טעיף 19/א), אין לרשות המקומית שיקול דעת במתן הפטור. מרבית הפטוריות המוזכרות הם בתחום הדירות וברובם אינם מיעדים לקבליים אלא לבני הנקט בלבד. אולם נראה לחן שיטת מתן הפטור אינה עיקבית: פעים ניתן הפטור למקרעין (לפי טעיפים 19/ב-3-1), ופעמים ניתן לבעל המקרעין (סעיף 19/ג-2).

בטבלה הבאה מ羅וצוים סוגים הפטור היוניים הקבועים בחוק, תוך תואר עילת הפטור, מתי ניתן לקבלו ומיהו הזכאי לו.

TABLE NO. 3

טבלה מס' 3

Detailed list of exemptions from the levy dictated in the law.

פירות הפטורים מתשלוט ההיטל הקבועים בחוק

מספר סעיף	עלית הפטור	מתי ניתן לקבל את הפטור	מי זכאי לקבל פטור	הערות
19 א'	מצב חומיי.	רק בעת מנת הקללה והתרת שימוש חורג.	בעל המקרעין.	פטור חל על כל שימוש קרען. מן שיקול דעת לרשות המקומית.
19 ב' (1-3)	שכונת/אזור שיקום שהוגדרו ע"י המוסמכים לכך בחוק.	בעת מכירת הנכס ובעת קבלת היתה.	פטור נון למקרעין ואינו מוגבל לבני המקרעין.	מוגבל להשבחה בקרע המשמשת למגורים. גם קבלנים וכאים להנות מהפטור.
19 ב' (4)	מוסדות שאין עסקם לשם קבלת רוחמים.	רק לגבי קבלת היתה.	בעל המקרעין.	מוגבל להשבחה בקרע המשמשת למגורים.
19 ב' (5)	וכאות לפיעוע ממשרד השיכון.	רק לגבי קבלת היתה.	בעל המקרעין או מי שהועברו לו זכויות במרקען מכוח חוזין.	מוגבל להשבחה בקרע המשמשת למגורים.
19 ב' (6)	ההשבחה מתכוננת שהקודמת לה מלפני 1950. הבעלים מחזק בקרע 10 שנים לפחות לפני ההשבחה.	רק לגבי קבלת היתה.	בעל מקרעין או קרובו.	מוגבל להשבחה בקרע המשמשת למגורים.
19 ג' (נ)	בנייה עד 202 מ"ר	רק בעת מנת היתה.	בעל מקרעין או קרובו.	מוגבל להשבחה בקרע המשמשת למגורים.
19 ג' (2)	מכירת הדירה האמורה בשנית לפחות מיום גמ"ה הבניה.	בעת מכירת הנכס.	בעל מקרעין או קרובו.	מוגבל להשבחה בקרע המשמשת למגורים.

נבחר בקצרה את סוג הפטור השונים.

סעיף 19/א', שונה כאמור, מיתר טעפי הפטור בכך שהוא מותיר לעוצה המקומית מקום לשיקול דעת. ועדות התכנון רשאית לפטור את בעל המקרעין מחייבת תשלוט ההיטל, כלו או מקטתו בגל מצבו החומיי, אך ורק בעת מנת הקללה או התרת שימוש חורג. יש לציין לב בהקשר לטעף זה כי הפטור חל רק לגבי בעל מקרעין ואינו ניתן לקבלנים שהם בד"כ הציבור העיקרי של מקבלי החקלאות. אולם מאייד הפטור אינו מוגבל לתהומות הדיוור.

סעיף 19/ב' (תיקון התשנ"ג), כולל רישימה ארוכה של מקרים בהם לא תחול חובת תשלוט ההיטל:

בסעיפים 3-1 לא תחול חובת התשלוט בשל ההשבחה במרקען למגורים שהם אחד מלאה:

א. מצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו ועל שכונות שיקום.

ב. מצויים בישוב או בחלק ממנו שור הבינוי והשיכון ושור הפנים הכריזו בצו, בהתאם הרשות המקומית הנוגעת

בזבר, כי לא תחול לגבים חובת תשלוט ההיטל.

ג. נכללים באוצר שיקום כמשמעותו בחוק בינוי ופינוי של אזרוי שיקום - התשכ"ה, 1965.

נציין כי חוק בינוי ופינוי של אזרוי שיקום הוא למעשה צוות מתי שאין עושים בו שימוש שניים ורבות ולכן להלופה זו אין משמעות.

נראה שקבוצת פטוריים זו - 19/ב (3-1), מבטאת התאמה לעדי מדיניות לאומית: פיזור אוכלוסייה ושיקום שכונות. טעיפים אלה שונים מהבאים מסוימים שהצטור חל על המקרקעין ולא על בעלייהם. קרי: גם יזמים מתחייבים הבונים באזרוי שיקום או בשכונות פיתוח פטוריים מתשלוט ההייטל. בטיעיפים הבאים הפטור חל על בעל המקרקעין בלבד.

סעיף 4, פטור מחויבת תשלום הייטל בשל השבחה במקרקעין של מוסדות ציבור שאין מטרתם לשם קבלת רווחים והם: מוסדות לחינוך, לתרבות, למזע, לדת, לצדק, לצדקה, לביראות או לפסירות. ניסוח זה מאפשר לרשות המקומית מידיה של שיקול דעת, שכן קשה לקבוע בודאות, איזה מוסד מזמן מוסדות הציבור מופעל לשם קבלת רווחים. אלתרמן (1985), עסקה בסוגיה זו בהרחבה בהקשר לעניין אחר: הפקעת קרקע לצרכי ציבור (לפי סע' 188-190 לחוק העיקרי). כדוגמה לключи ההכרעה בעניין זה מזכיר אלתרמן את קופות החולים השונות למשל "אשפוז הרופא", מרכז הספורט וכן. וسؤال האם כל אלה בבחינת מוסדות שאין עיסוקם לשם קבלת רווחים

סעיף 5 פטור מחויבת תשלום הייטל בשל השבחה במקרקעין המשמשים לבעליתם, לבניה של דירות מגורים או להרחבתה והוא זכאי לסיוע באחת מתוכניות הטיעול של משרד השיכון. גם כאן ניתן להזכיר בהשפעת עדי המדיניות הלאומית.

סעיף 6 פטור מחויבת תשלום החיטל בשל השבחה במקרקעין באם מתקנים התנאים הבאים גם ייחז:

ג. בעלותם החזיק בהם ערוב להשבחה עשר שנים לפחות.

ב. הם משמשים למגורים לבעליתם או לרובו בלבד (הגדרות קרוב: סע' 1 לוגוספה).

3. ההשבחה נובעת מתוכניות שאושרה, והתכניות שקדמה לה קיבלה וזוקף לפני 1 בינואר 1950.

הסיבה לטיען זה לדברי ג. לוי (בראיון עימו, 1988) היא שעד ל-1949 כל התוכניות היו מנדטוריות, 1950 מונהו לכך תאריך המעבר מהתכנון המנדטורי לתכנון הישראלי. אף שתוכניות מנדטוריות רבות עדין בתוקף עד היום טביר להניח שיש מקום להכניס בהן שינויים לאחר זמן כה רב, בו השתנו הצריכים, הנسبות, ואופי התכנון. ניתן שהמחוקק לא רצה ל"העניש" את בעלי המקרקעין שההשבחה במקרקיעיהם גזולה במיוחד עקב פירע הימים הרבים.

סעיף 19/ג(1) פטור מחויבת תשלום החיטל, בניה או הרחבתה של דירה המשמשת לבעליה למגורים, ובבלבד ששטחה לאחר בנייתה או הרחבתה איינו עולה על 120 מ"ר. על כל בניה או הרחבה נספת מעבר לשטח האמור ישולם החיטל בגובה יחסית לבניה הנוספת. ג. לוי (בעת ראיון עימו, 1988), מסביר כי החגנון בסעיף זה טמון בנטיון למנוע את האפליה לרעה של מוחשי הדים מכוון תכנית החיברים בתשלוט החיטל גם אם שטח דירותם הכלול נופל בגדרו מלאה

המרחיבים דירותם בצוותא של הקלה מתכוון, והם זכאים לפטור מלא או חלקית בשל מצבם החומרי. כדי למנוע את האפליה והחולט כי 120 מ"ר מהוות סטנדרט של דירה "מצועת" עליה לא יהול תשלום ההילל. הכוונה הייתה לקבוע בעיקר פטור מתשולם עקב תוכניות הבאות להקל על מצוקת דיור ותוכניות התישבות חדשות (י. לוי, דברי הסבר להצעת חוק לתיקון מס' 21, 22/1987).

סעיף 19/ג' (2) הוסף לחוק ב-1984 והוא פטור מחייב תשלום ההילל את בעלי הדירה האmort, אם מכוחו אותה בתום ארבע שנים לפחות ממועד בנייתה/הרכבתה. סעיף זה חוקק בעקבות התרוגמות הרבות של אוגם אלה שמיימו את זכותם ובנו את דירותם עד 120 מ"ר, אולם נדרשו לשלם את ההילל בעות מכירת הדירה. לאחר שימוש בן 4 שנים בדירה מעיד על שימוש שלא לצרכי טפקולציה (כפי שמודgor גט במס שבת, הפטור מחייב תשלום המש בעלי דירה שהחיזקו בה 4 שנים לפחות טרם מכירתה), קבוע המזוקן כי יש לפטור מתשולם ההילל את ממשי זכויות במרקם הניל, בתנאי שתלפו 4 שנים מיום בניינה/הרכבת הדירה (י. לוי, ראיון עימיו, 1988).

סעיף 19/ג' מאפשר לשר הניגים באשר לעוזת הפנים ואיכות הטבינה של הכנסתת, לקבוע תקנות פטור מלא או חלקית לגבי מספר מקרים. למיטב ידיעתנו, התקין השר רק תקנה הפוטרת מחייב תשלום ההילל אוגם שימושים הטעילים לאקלאות. הסמכות הנוספת להתקין תקנות בדבר פטור מלא או חלקית לגבי מקרים נוספים, לא נוצלה ע"י השר והוא לא התקין תקנות נוספות.

מהחר שהפטורים השונים הם תוצאה של לחיצים מצד גופים שונים לאחר הפעלת החוק ולא נגורו מראש מזינים מכוונות, ומהחר שהפטורים הם משחק כוח חשוב בין הרשות המקומית לצרכניה, יש חשיבות לבחון את אופן הפעולות של הפטורים ואת מידת השימוש בהם. פרק 9 נבחן נושאים אלה במדגם וודאות תכנון.

4.2.8. **הטיפול בפטרי הילל**

4.2.8.1. **מי אמון על גביות הפטרים וממי זכאי להגנות מחתם?**

לפי סעיף 32 (1) לפקודת, הוועדה המקומית היא זו הגובה את המש, אולם לא ברור למי מגיעים הפטרים בסוף, קרי: מי זכאי להגנות מחתם. נ. מאיר (1972), מציין כי פירוש דזוקני של הוראות הפקודה לא מאפשר להעביר את כספי המש לקוופת העירייה, אולם, בפועל נהגו לעשות כן בגלל העדר מנגנון אחר לגבייה. לעומת זאת, הוועדה המקומית היא זו שגבתה את הפטרים וקופת הרשות המקומית היא זו שזכתה בהם.

בעת הדיניות שקדמו לznיקון בחוק הזען והועלו אפשרויות גביה ונטפות בעיקר בשל החשש כי גביה הפטרים ע"י הוועדה המקומית שהיא גם הונחינה ממנה (שכן כאמור הם מועברים לקופת הרשות המקומית), עלולה לחabil למצב בו

"החותול מופקד על שמיות החולב", כפי שהוגדר ע"י אלטמן (1977). שכן, הטענה הישרה מהכטפים עלולה להוות פיוויו להעניק הקלות, להגדיל ציפיות בניה ולהסביר יהודי קרקע לשימושים כלכליים יותר, כדי להעניר את קופת הרשות המקומית.

בדיוini המועצה הארצית (20.5.75), הועלו 3 אפשרויות לאבטחת ההיטל כדלקמן:

- גביה ע"י שיטה מנוליטים מוחזקים אשר ימונו ע"י השלטון המרכזי.
- מגנון גביה מרכזי; גביה ע"י פקיד ממלכתי של האוצר.
- השארות המצביע בעינו: גביה ע"י ועדת התכנון המקומית.

במקרה האחרון יש לדעת המועצה הארצית, להקפיד שמיוני השימוש לא יעשה ע"י הרשות המקומית ושהמשמעות לא יהיה עובד הרשות. כן יש להקפיד שזונוחל קופפה נפרצת בה יוכאו חטפים והם ייעזרו לביצוע תוכניות.

בטעו של דבר החלטת הנטת להשאיר את המצביע בעינו: הינו, להשאיר את גביה החטפים ביזי' ועדת התכנון המקומית ולהזוויג בצוורה ברורה על העברנות (לאחר ניכוי הוועאות הגביה והוואות ערעוור), לקופת הרשות המקומית. נציגנו כי הנטת לא אימצה את המלצות המועצה הארצית שנטלו לשיטת גביה זו, שכן לפי טעינו 4 לסתפות בדור כי השימוש ע"י הרשות המקומית ואף אין כל מניעה בכך שהמשמעות יהיה עובד הרשות. גם המלצת השלישיית בדף אופן ניזול החטפים ויעודם, לא אומצה במלואה בנוסח הסופי של החוק. נורחיב נקודה זו בסעיף הבא.

הנטת נוגנה דעתה לעניין נוסף: לחיקות כספי ההיטל שנגבו מרוחב תכנון שבתוומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחרת.

סעיף 12 (גזיקון התשמ"ג), קובע כי:

"במרוחב תכנון מקומי שבתוומו נמצאת יותר מרשות מקומית אחרת כאמור בסעיף 19 לחוק זה, יועברו לרשות המקומית או לישוב הנמצא בתחום מרוחב התכנון האמור ואינו רשות מקומית, הטעומות שיגבו כהיטל בשל מקרים עין שבתוומו, לאחר ניכוי המגעה מהט לעזה המקומית לפי סעיף 24 לחוק זה, לצורך המטרות המפורשות בסעיף 13".

כלומר, בנסיבות עפ"י סעיף 19, שבתוומו נמצאת יותר מרשות מקומית אחרת, הגביה מתבצעת ע"י ועדת התכנון וכיספי ההיטל מועברים לחוזה לרשות המקומית או ליישובים בהתאם לחקלאם בכטפים הנגבים.

4.2.8.2 יעוץ המטפפים ואופן ניהול

לפי הפקודה לא היה ברור מהו יעוץ הכתפפים. סעיף 32 (1) התחיל במיללים: "הכתפפים הדורשים לתכנון בין ערים..." כאמור בסעיף 4.2.2 הייתה מחלוקת בזבר יעוץ המט. היא נטבה על השאלה האם יש קשר ישיר ומהיבר בין התכנית מולידות הושבחה לבין יעוץ הכתפפים (כדברי השופט שמר, בג"ץ 75/1981, ראה טבלה מס' 2), או שמא הנטת הנובעת

מן המשך מיהודות למטורוגיה הכלכלית של הרשות המקומית. בכלל אי הבחרות ניתן לשער כי בפועל גביהת הכספיים ויעודם הינה שונה מן רשות מקומית אחרת לשניה, בהתאם לתפישות שונות.

לבדיל מן הפקודה, קובע החוק במפורש את יעוד הכספיים. בטעיף 13 לתוספת נקבע כי: "סכומים שנגבו כהילט מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגדעה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי החוצאה של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר העברו לה לפי טיעיף 12 להכנות תוכניות מרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור כפי שהוגדרו בטעיף 188 לחוק זה".

מלשון הטעיף נראה שאין הכספיים מיועדים לכיסוי הוצאות של תוכנית מוגדרת, שכן החוק מזכיר הכנות תיכניות, בלשון רביב, למרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין, ולביצוען...

למרות שהחוק מגדיר במפורש את יעוד הכספיים הרי סבירה מדויקת יותר של המטרות לחקן נועדו הכספיים בטעיף 13 מראה כי נוטח הטעיף רחב וגורף עד כי כמעט כל מטרה מוצדקת לפי לשון החוק. לא ברור לפי לשון הטעיף האם אמורים הכספיים לשמש רק לצרכי פיתוח עירוניים, או בין היתר הקרים גם לצרכי פיתוח. גם לא ברור מה כללו בהגדרה "הכנות תיכניות ולביצוען...". התקציב השוטף של הרשות המקומית כולל טיעיף הוצאות עברו תכנון עיר, האם מלשון טיעיף 13 מובן כי ניתן להפנות את הכספיים גם למימון טיעיף תכנון עיר המצוין בתקציב השוטף ומה כולל בmeno*ה* ביצוע תיכניות? סברתנו בדברי אי הבחרות בקשר לעידוד הכספיים והנחה בדבר הנוטח הרחב והגורף אומתו ע"י ג. לוי (או, ייעץ משפטו במשרד הפנים - בראיון עמו, 1988), שאף הוסיף ואמר כי מסיבה זו, בין היתר, קשה לבקר את יעד כספי ההילט.

ומה באשר לדורך ניהול הכספיים?

ראינו כי המועצה הארץ-לאומית גרסה שאם ההילט יגבה ע"י הרשות המקומית, על כספי ההילט להיות מונחים בקופה נפרדת (חשבון נפרד). זאת בעיקר כדי לשמר על ייעוד כספי ההילט (דיזני המועצה הארץ-לאומית, 20.5.75). מוגמה זו קיבלה ביטוי בהצעת החוק לתיקו מס' 15, בה הוצע בטעיף 15 (ב) להשטמיך את שר הפנים להתקין תקנות בדבר שמירת הייעוד של כספי ההילט ובדבר דרכיו ניהול הכספיים. אולם טיעיף זה השमט מנוסחת החוק כפי שנתקבל לבסוף, ואילו בטעיף 13, הקובע את ייעוד הכספיים אין הוראות ברורות כיצד יש לנוהל את כספי ההשבחה. לכן ניתן לשאול, האם נושא ניהול כספי ההשבחה נתון לשיקול דעתה של הרשות המקומית? יש הטוענים כי עצם הגדרות הייעוד של הוצאה מחייבת ניהול של חשבון נפרד לגבי הכספיים הנגבים כהילט השבחה ואי ערבובם עם הקופה הכלכלית של הרשות המקומית (רויטל, 1984: 185).

זהה גם דרך הפרשנות של משרד הפנים אשר הועבירה לרשויות בתדריכים הרבים (בע"פ) שערוך המשרד לאחר מכן כינו התוטפת השלישית. בתדריכים אלה נמסר לאנשי הרשות כי כספי ההיתל מיועדים לצרכי פיתוח וכי עליהם להתנהל בחשבו נפרז. אלא שתדריכים אלה לא כללו הוראות מחייבות כלשהן. את הוראותו המחייבת הראשונה בעניין יעוד הכספיים ודרך ניהולם, הפיז למעשה משרד הפנים רק ב-1985 בחו"ר מנכ"ל מס. 9, בו נקבע כי על כספי ההיתל להתנהל בחשבו נפרז ועליהם להיות מופנים לצרכי פיתוח.

בפועל, בשנים הראשונות לאחר כינון החוק התוששו זוקרים שונים כי נושא השימוש בכספי ההיתל גורף פרוץ ובلتני מוטדר וכי נראה ש מרבית הכספיים אינם מופנים לצרכי פיתוח אלא לקופות הכליליות של הרשות לשט כיסוי צרכים שוטפים (אלתרמן, 1985).

בשל הנוטח הרחב והגורף של סעיף 13 הקובע את יעדו הכספיים ובשל אי הסדרים שהיו ככל הנראה נחלת הכספיים בעבר, יש מקום לבחון כיצד מנווהלים כספי ההיתל ולמה הם מיועדים כיום.

4.2.9 אמצעות האזלה

4.2.9.1 עקרונות הייזוע

הוראות הפקודה לא כללו המיזוג ברורות בדבר ייזוע החבאים בתשלום. וכך להניה כי כתוצאה לכך לעיתים קרובות נגרם עולן לאוזה במיוחד בשעה שעמדה להתבצע עטקה מכיר ביחס לכט עליו חל המט.

הוראות החוק, קובעות באופן ברור את עקרונות הייזוע. כזכור, בידי הוועדה המקומית הבריריה בין עריכתلوح שומה סמוך למועד אישור התכנית (חצי שנה מיום האישור), לבין דחיתת השומה עד ליום מימוש הזכיות. במקרה הראשון, חובתה של הוועדה להוציא לכל בעלי הנכסים החייבים בהיתל - אלה הכלולים בתכנית ואלה שאינם כלולים בה, את סכום החשבחה החל עליהם את זכותם לעירע על השומה (סעיף 6/ב' לתוטפה). שר הפנים התקין תקנות הקובעות את דרכי מתן ההזועה ודריכים למחלי מטריה, תשמ"א, 1981.

במקרה השני, דחיתת השומה עד ליום מימוש הזכיות, מוטלת על הוועדה המקומית חובה להודיע לכל בעלי המקרקעין החייבים מהוו **לשיטה** התכניות על חובותם בהיתל וזאת תוך חצי שנה מיום תחילת התכנית (סעיף 4 (2) לתוטפה). חובת ההזועה היא רק לבני מקרקעין מהוו לשיטה התכנית מסוימת שהחוק יצא מנקודות הנזהה שבבעל המקרקעין שנטלו כלולים בתכנית יודע על שינויים בתכנית (ירזקאל לוי, 1981).

כמו כן, שני המקרים יש שימוש ברישום הערת אזהרה בפנקסי המקורקען. לדברי ג. לוי, (1981), לרישום הערת האזהרה שתי מטרות:

א. החזעה לממי שבקשת לרכוש נכס על החבות בתשלום ההitel

ב. "וניפיסטה" והייב ואילצו לקיים את הוראות החוק.

רישום הערת האזהרה יכול להיעשות בשני אופנים:

במקרה של דחигת לוח שומה עד למימוש זכויות, חייבות ועדת התקנון לרשות הערת אזהרה בדבר חובה בעלי המקורקען לשולט הitel (סעיף 4 (3) ל吒וטפה)).

במקרה שהוחזק לוח שומה, רשיית העודה המקומית להוראות על רישום הערת אזהרה (סעיף 6 (3) ל吒וטפה)). לא ברור מה טעם מצא המחוקק להבחין בין שני המקרים כאשר הראשון יש חובות רישום הערת ובשני רשות לרישום הערת.

2.2.9.6. עקרונות הערעור

סעיף 32 (3) לפקודה קבע כי: "כל חילוקי הדעות... יובאו לבורות...". כבר הזכיר כי היליכי הבורות התנהלו באופן מגוון ו שונה מקום למקום. בחלק מהמקומות הוקמה ועדת המרכיבת מיאבותי העיר לשם בורות (ג. שלו, 1973), ובחבוריות אף שימושו כאמצעי לחץ (ג. לוי, 1981).

הוראות החוק החדש מאפשרות שתי דרכי ערעור:

האחד על גובה השומה עיי' הגשת שומה נגדית העורכה בידי שמיי מקורקען מטעמו של בעל המקורקען (סעיף 14/א). במידה שתכינו והעודה המקומית ובעל המקורקען לשומה, יותאמים וחיזוק בהTEL לשומה שהוטctx עליה. לא חסכנו -

יבחרו הצדדים שמיי מקורקען אחר (שמיי מכרייע) ושותמו תהא מכרעת (סעיף 14/ב).

מלשון הוראות החוק ברור כי לכל יישום הזכות לערער על השומה שהוכנה עיי' העודה המקומית ולהגיש שומה נגדית מלשון הצדדים הוראות החוק ברור כי לא הגיעו להטctxה, בוחרים הצדדים שמיי שלישי ושותמו תהא מכרעת. מטעמו. לשמיי הצדדים משקל שווה. אם לא הגיעו להטctxה, בוחרים הצדדים שמיי שלישי ושותמו תהא מכרעת. כלומר, הליך הערעור הוא קבוע ופשוט ושומר על זכויותיו של האזרח כמו הרשות.

דרך הערעור השנייה היא על חיוב בהTEL ועל הכרעת שמיי מכרייע. בכך זו ניתן לערער לבית משפט השלום בנקודה משפטית בלבד, כגון בעילה שלא ניתן להעודה המקומית או לבעל המקורקען או לשמיי מטעם וודמות נאותו.טען טענותיהם או להביא ראיות בפני שמיי מכרייע (סעיף 14/ג ל吒וטפה).

למרות זכויות הערעור המשמרות לאזרח פשوطות וברורות, סביר להניח ש מרבית האנשים שאינם קבלנים, ימנעו משימוש בהן מחמת המחיר של שירותם שמיי פנינה לבית משפט.

4.2.10 הוראות מעבר

תיקון מס. 18 להוקם קבע הוראות מעבר כדלקמן: ה热爱ר החדש יחול על תכניות בנין עיר שנכנכו לתוקף לאחר 1981 ואילו על תכניות ישנות תחול הפקחה וישלים מש השבחה לפי热爱ר הקדום. לפי הפקודה ניתן היה לבוגות את ה热爱ל תוך שנתיים מיום מתן תוקף לתכנית או שנתיים גמר העבודה. הינו, תקופת ההתיישנות של גביהה המט היא מוגדרת וקצרה.

בפועל, פרשו ועדוזו התכנון את הוראות המעבר כמעין אוור יורך לבוגות את ה热爱ל עבר כל אונן ותכניות שלא הצלחו לבוגות עבורי בעבר. נוצרו מערבים שונים, כמו אותן דירות בשיכון עמידר שקיבלו שומות השבחה לתשלוט עבורי השבחה שאושרה בשעתו לקלן (ג. מאיר - ראיון עמו, 1988). הפירוש שמתנו ועדוזו התכנון להוראות המעבר אף נידונה בערכאות. בבע"ץ 371/81 אלן לובינגר נגד חזותה המקומית לתכנון ולבנייה חמרכו⁽¹³⁾, פסקו השופטים בעמדות רובי כי:

"לא ניתן לדרש מס השבחה עפי' חזק התכנון והבנייה (תיקון מס. 18), לנבי כל תכנית או שינוי ותכנית, שאושרו אי פעם בעבר ולא נגבה בשעתם כל מס. אם חלפה תקופת השנתיים לפי שני החלטות שהיו מפורשות בסע' 2(2) לפקוות בגין עיריך, במועד כלשהו לפני כניסה חוק התכנון והבנייה (תיקון מס. 18) לתוקף, הרי תמה בכך האפשרות לזרוש את המט ואין בחוק זה כדי להחיקות את אשר התיישן כבר... אולם אם טרם נגבה המט וטרם חלה התשישות, ניתן יהיה לפועל עתה לגביותם במלול החודש שהותווו בסעיפי המשנה של סעיף 8 להוקם".

למרות שהשופטים הביאו לבואר את הוראות המעבר בכך שפסקו מה אחד, כי אין הוועדות רשויות לדרש השבחה עבורי תכניות שלגביהם חלה התשישות, הרי כדי לפשט את ההוראות ולממן שונו למורי הוראות המעבר בתיקון מס. 20, התשMISSג.

עיקריין של ההוראות החדשות (נטפו א' - סעיף 8) הוא: ה热爱ר בדבר ה热爱ל השבחה יחול גם על בעלי מקrukין הנמצאים בתחרות תכנית שאושרה קוזם ותחילתו של תיקון מס. 18 להוקך אך לא יותר מש שנים קודם ותחילתו (הינו רק לאחר 1975) או הגובלים עימה אמת התכנית אושרה בעת שהמקrukין היו בבעלות או בחכירה להוראות ביז' אוטו בעל ולא בוצעו בהט או שימוש שהטורו לראשונה ע"י התכנית. קיימת אפשרות ערעור בפני בית משפט חשלוט בניין שחייב בהייטל אינו סביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדקה להטילו. מס השבחה שטכו נקבע עפי' פקוות בגין עיריך, לפני תחילת החוק, יחשב כחיטל השבחה אך ה热爱רים לתשלוט שנקבעו ישארו בתוקפם.

הינו, הוראות המעבר וכן עתגה פשוטות ובוראות וזה עוצבו כך שאין עוד צורך בפקודה ובהוראותיה. אולם עלינו לחוטף שההוראות אלה עושיות לкопח חלק ניכר מההרשויות בין אשורה תכניות המביאות לשבחות הקרקע לפני 1975, שכן או כאמור אין עילת גביה.

עד כאן תיאור עיקרי ה热爱ר המשפטי. בפרקדים הבאים נציג סוגיות השוויות במחלוקת אשר נובעת מהפעלת החיטל.

הערות לפרק 4

- (1) נראה שקביעה זו היא חד-משמעות מדי. ג. קרני (1969), למשל מצין כי בחיפה הרשו לגבות מס השבחה ב-1927 והמשיכו לגבותו שנים ורבות.
- (2) ע"א 47, 240/3, פ"ד: 753, פ"מ: 308.
- (3) בג"ץ 75/1981, מנהל עובון חמנוח פיביביש מושקוביץ נגד ראש עיריית בת-ים פ"ד: ברך ל' (1), 1976 עמי 281.
- (4) בהצעה לטזר היום בכנסת בעניין מס ההשבחה ברשותות המקומיות, 1977, מצין שר הפנים דוא ג. בורג, כי "חברי הכנסת היגשו בזמנו כ"כ הרבה הטעניות באשר לארונות התוכן, עד שמשרד הפנים בזמנו, כדי להציג את חוק התוכן והבנייה, העדיף לוותר על עניין מס ההשבחה על מנת למנוע את עיכוב אישורי".
- (5) בג"ץ 76/500 אבנור כהנוב ואחרים נגד הוועדה המקומית לוגנון ובניה נט ציונה. פ"ד: לב' (1): 49.
- (6) דנקר ולובניך מציניהם כי לעומת הרשות בחתול חמש, אין לשון רשות בגבייתו. היינו, לאחר שהתירה הוועדה המקומית את המט, היא חיבת לגבותו עפ"י הטעיפים המוגדרים בחוק. חיזוק לכך ניתן בפט"ד מגזע נחותם, 95/70.
- (7) בזמן שנכתב המטמן: היטל השבחה - עקרונות החוק ופרשנות, כיהן ג. לוי כסגן בכיר ליעץ המשפטי במשרד הפנים וליווה את החוק משלבי הכהנה הראשוניים של הצעת החוק לתיקון מס' 15.
- (8) סע' 1 (א) מגדיר "שםאי מקרקעין" - כמשמעותו בחוק שםאי מקרקעין, התשכ"ב-1962.
- (9) נציין כי פטיקה ברוח זו, לפיה אין יפקעה אלוגיות, נפסקה כבר בעניין חממי ע/א 93/474: ועדת מקומית ראש"ץ נגד עזרא חממי ואחרים, פ"ד: מ"א (3): 370; שאمنס עסק בעניין אחר - בפיקוז עברו 40% המותרים להפקעה בעת הפקעת מגרש שלם, אולם שם הוחרה דרך ההתחשבות באותו 40% בעת עריכת השומה למתן פיצויים. הילכת חממי שימושה כתקדים לאורו נפקע עניין פרי הארץ נגד הוועדה המקומית לתכנון ובניה כפר סבא (ה"פ 938/83).
- (10) בע/א 77/603, וארון נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד: לי' (3): 409, מצין בא כוח העותרת שבודק וממציא כי בשלוש הרשותות המקומיות הגדלות הנחוג והמקובל הוא להטיל מס השבחה רק על מקרקעין בהם עוסקת התכנית ולא מוחצת לה.
- (11) במקביל לתיקון סעיף 2 (א), תוקן אף נוסח סעיף 197/א לחוק באופן שהעיקרונו של תשלוט פיצויים הורחב והוות על בעלי או בעלי זכות ייבמקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עימיו.
- (12) בג"ץ 70/95 מגדל נחותם בע"מ נגד עיריית בת-ים פ"ד: כ"ד (2): 115.
- (13) בג"ץ 81/371 לובינגר נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה המרכז ואחרים, פ"ד: ברך ל' (2): 179.

פרק 5. טוגיה א': נאילו מצביות קיימת זוגה גיבת של התיTEL: בהינה מצביות השנויה במאוקה.

5.0 התקומת

השאלה הרשונה הניכבת בפני הרשות המקומית (ועדת התכנון) ובפני השmai מטעה, כאשר ברצונה להגדיר את ההשבחה ולהפעיל את ההיTEL היא זיהוי עילת הגיבת של היTEL החשבה, קרי: נאילו מצביות קיימת חובת גיבת של ההיTEL למורות שנושא זה הוא בעיקרו נושא שmai מקצועני, יש מקום לבן ולבחון את הטוגיות השנויה בחלוקת ולגבש המלצות העולות בקנה אחד עם החוק והמצוות הרצוי לדענו.

עת התקון בחוק (1981), קבע המחוקק במפורש מהי השבחה ומהי העילה לגבייתה.
זכורו, סעיף 1 לתוספת השלישי מגדרו:

"השבחה" - עליות שוים של מקרקעין עקב אישור תוכנית⁽¹⁾, מתן הקללה או הורגת שימוש חורג".

מלשון ההוראה נוכל ללמד שני דברים חשובים על מהותה של "השבחה":

1. החוק מוננה את עילת הגיבת של היTEL החשבה בקיומה של השבחה ריאלית בערכי המקרקעין: "השבחה - עליות שוים של מקרקעין".
2. השבחה בשווי המקרקעין בגין ניון לדרישת תשלום ההיTEL, היא רק זו הנוצרת בעקבות חליק תוכנית (אישור תוכנית, מתן הקללה או הורגת שימוש חורג).

לפיכך, על שmai המבקש לקבוע את עליות שוים של מקרקעין לבודד את עילת השימוש עקב אישור תוכנית (או מתן הקללה ושימוש חורג), שבטעים מבקשים לגבות את ההיTEL ולהפריך עלייה זו מוגמורים אחרים העשויים להשפיע על עליות שוים של מקרקעין, כמו ביקוש גבוה, פיגוע סביבתי וכו'.

לכוארה, המדרות השבחה והעליה לגביית ההיTEL הן מדיקות וקשיות, אך בפועל, בשל מרכיבתו וシリבלו של חוק התכנון והבנייה קיימים מצבים אשר אינם עוניים על דרישות ההגדרות הניל ונופלים ביניהם. מצבים אלו אמורים בשווי החוק, אך בغالל מכך התכנון ומצבה של מערכת התכנון בארץ הם מצבים שכיחים מאד. מאחר שהחוק אינו מנהה ובמקרה נחוג במקרים אלו, יותר לעתים תכופות, עניין גביה ההיTEL, שאמור להיות קשה ולא מקום לשיקול דעת, מרשותה של הרשות המקומית ולשיקול דעתו של השmai מטעה.

ארגוני הרשותות המקומיות והשמאים שראוינו בשלב הראשון נתקשו להציג על מוקדים בעייתיים בנושא זההו עילית הגדיה בהוראות החוק ובאופן הבלתיו. מניתו תשוביותיהם זוהו חמיש סוגיות חשובות ש מרביתן שונות בחלוקת 1. איזו ותכנית מתוך מכלל התוכניות המאושרות, החלות על הקרקע, היא שגרמה להשבחות המקראין ובטעיה יש

לגבות את היטל

- 2 האם יש לגבות היטל השבחה בגין השבחה הנוצרת בעקבות פרסום יתנאי' (סע' 78 לחוק)
- 3 האם יש לגבות היטל השבחה בעקבות אישוש של יישורית חולקה'
- 4 האם יש לגבות היטל השבחה עקב מתן היתר לשימוש הטפלים לשימוש העיקרי - מגוריון
- 5 הרוחבת חולות היטל גם על תוכניות מהוויות ותוכניות מיוחדות.

בשאלו השמאים בשלב השני, הוצגה סוגיה מס' 2 והשמאים נתקשו להציג עמדותיהם ביחס אליה.

בפרק זה נבהיר את הבעיינות במרקם אלה. מקורותינו בחלק זה הם: תשוביותיהם של השמאים לשאלו ולראיינו שערכנו, אמריהם שהתרטטו בנושאים האמורים בכתב העת המקצועני לענייני שמורות: מקראין וערבי, המשמש במידה עיקרית להעלאת טיעונים ופסקות נבחרות של שמיי מכריע. נבחן האם קיימת חובת גביה לאור הוראות החוק כלשון והאם יש מקום להזכיר שניי חוק לאור כוונת המחוקק. לאחר שאמצא הידג בדור השיקולים שהניחו את המחוקק בקבעו את עילות הגביה, לא יותר לנו אלא להעלות הטענות באשר לשיקוליו לפי רוח הדיניות שקדמו להצעת החוק ולפי הצעת החוק כפי שנתבשלה לבסוף.

5.1 איזו ותכנית מתוך מכלל התוכניות המאושרות על הקרקע, מיא תמניאת לחובות תשלוחה היטל ?

הליך והוכןונו ברמה המקומית עשוי לכלול לפחות לעתים 2-3 שלבי תכנון כדלקמן:

- A. תכנית מתואר מקומית
- B. תוכנית מפורטת
- C. התכנית נוספת לקבלת היתר לשימוש בקרקע כמו: תוכנית לחלוקת חדשה, תוכנית בניין וכו'

תכנית מתואר מקומית מחייבת לעתים אישור תוכנית מפורטת לתנאי לחזאת היתר בניה. גם תוכנית מפורטת עשויה להציג את הוצאות ההיתר בהליכים תכנוניים נוספים כמו תוכנית לחלוקת חדשה, תוכנית בניין ועיצוב ארכיטקטוני, או מושriet חולקה. מכאן אנו למדים שהליך והוכןונו ברמה המקומית עשוי לכלול מספר תוכניות מסוימות ומטרות וזה עשויה להשתנות מקרה לקרה, שכן לא כל תוכנית מתואר מקומית מחייבת הגשת תוכנית מפורטת ולא כל תוכנית מפורטת מתונה את קבלת ההיתר לשימוש בקרקע באישור הליכי תכנון נוספים. לאחר שהחוק מתנה את גביה

ההיטל בקיומה של השבחה ריאלית במרקען, יצא שעל כפיה הועדה המקומית מוטל להחלטת:

1. איזו תכנית מתואם חכלול היא שגרמת לגיבוש התשבחה ובטעיה יש לגבות את היטל החשבה זו.
2. באותם מקרים בהם תכנית המתואם אפשרה הגשת תכנית מפורטת אך אינה מחייבת זאת עליה להחליט האם יש להמתין לאישור תכנית מפורטת, אם לאו, החלטה זו קשה ואולי אף בלתי אפשרית במיוחד שאין ידיעים כלל האם תוגש תכנית מפורטת לאישור ומתי.

טוגיות אלה חשיבות במיוחד במקרים בהם השבחה בעלת ערך הוכן, שכן אז הרשות המקומית צריכה להחליט למי מבצעי הקרקע עליה להגיש את החלטה לתשלום החיטל, לבעל הקרקע בשעה שאישורה התכנית המפורטת המשבירה את הקרקע אך המשיגת אותו התיiter בהלים נוספים ואו לבעל הקרקע בשעה שאישר החלטה או התכנית המאפשרת קבלת התיiter בפועל ואו במילימטרות, עליה להחליט אם תוגש גובשה ההשבחה בערך המרקען.

הכרעה בשאלת זו אינה פשוטה כל-עיקר והיא נזונה בחלוקת גם בקרב השמאלי והמוסמיכים להכריע, שכן נראה, כי אין במקרה כללים ברורים המורים על מועד התגבשותה של השבחה ועל גודלה בכל שלב ושלב⁽²⁾.

בפועל, במצב זה של הлик תכנון המשבירה את הקרקע אך אין אפשרות הוצאה היותר משום שהוא מותנה בשלבים נוספים, וזאת למשמעות שתי תוצאות:

- א. אף שהתכנית שאישרה אינה מאפשרת הוצאה היותר, הרי היא כבר הביאה לגיבוש מלאה השבחה (הערה - זה מצב תיאורטי שלא נראה סביר במציאות).
- ב. כתועאה מאשרו התכנית, מתגבשה השבחה חלקית בלבד. השבחה מלאה תגבש ותבוא לידי ביטוי במחירים המקרקעין ורק בעקבות התכנית המאפשרת קבלת היותר לשימוש בקרקע קרי: בעקבות התכנית המאפשרת הוצאה השבחה מהכך אל הפועל.

בפועל, תוצאות אלו עשויות להשנות מקרה ומקום בהתאם לתנאי השוק (ביקוש והיצע), באופן עת. ברם, החוק אין מראה כיצד לעורן את השומה בשעה שאישרה רק תכנית מתואם מספר תוכניות לצרכים להתח arsen בקשר לקרקע. ככלומר, החוק אינו מתייחס לאפשרות קיומה של התוצאה השנייה - לאפשרות כי השבחה אינה מתגבשת במלואה בעת אישור אחת התכניות, אלא התשבחה מתגבשת בשלבים לפי מידת יישומתה. מכאן, שלשות ולכיניה (השמאלי), לא יותר אלא לפ███ בצוות שריוןתי מתי יש לגבות את היטל ואיזו תכנית מתואם המככל שנותאו היא שהביאה לגיבושה של השבחה והוא שמאפשרת את עילגת הגביה של ההחלטה. קיימת גם בעיה נוספת והיא אישורן של תכניות מתואם ומפורטת המהוות עילת גביה לעומת אישורה של תכנית ביןוי למשל, אשר אינה מהוות עילת גביה לפי החוק. באותם מקרים בהם התכנית המפורטת מסיגת מתן ההחלטה רק במקרה של תכנית ביןוי או כל תכנית אחרת שאינה מהוות עילת גביה לפי החוק, נוצרת בעיה של ממש למוסמיכים להכריע.

nocל לשער כי החלטות הרשות ו/או נציגיה גורמות במרקם רבים על בעלי הנכסים ותורוות רבה ועל חלקן מוגש ערעור. אולם, בגין קרייטריונים ברורים נראה כי חילוק הדעות בעניין זה לא מתקיים רק בין הרשות והשמאים אלא אף בין הגורמים המוסמכים לשפט ולהריע לפि לשון החוק.

על חילוק הדעות הקיימית בעניין זה, בין הגורמים המוסמכים לשפט ולהריע לפि לשון החוק נוכל לראות משני המקרים הבאים בפניו ובורו. האחד נידון בבית משפט שלום והשני בפניו שמאו בורר. חשוב לציין כי שני מקרים אלו שהובאו אינם מסקפים את כלל הפטיקה בנושא, אלא מהווים דוגמא לתפישה שונה ופירוש שונה של החוק גם כאשר הנסיבות דומות מאד.

שני המקרים עסכו בסוגיה - איזו תכנית מותן מכול התוכניות על השיטה הביאה לאיוש ההשבחה בקרע. נראה כי יש משמעות לעובדה כי בכל אחד מהקרים פסק גורם אחר: שופט לעומת שמאו מכריע, שכן כל אחד מהם נתן לחוק פירוש שונה.

להלן פרטי המקרים:

1. (3) ב מקרה שהובא בפני בית משפט השלום בירושלים - עבר האיזור הנידון מספר שלבי תכנון עד שהפק מאזר תעשייה לאזרו מגוריים. על הקרקע חולו תכנית מתאיר ירושלים, תכנית מתארא לשכונה ותכנית מפורטת (ת' 2748). התכנית המפורטת יוצרה, עיי' פעולת איחוד וחלוקת מחדש, מגרש נוטף. התכנית האחוזה שאושרה על הקרקע, שאף היא תכנית מפורטת (3593) זכילה בתוכזה את המגרש הנוטף, היא מאפשרת קבלת יתרון בניה במגרש זה. השאלה שUMBDA להכרעה בפני השופט היא: מהי התכנית שגבשה את ההשבחה מבין שתי התוכניות המפורטות - תכנית מס' 2748 אשר יצרה את המגרש הנוטף אך לא אפשרה לקבל יתרון בניה, או תכנית מס' 3593, אשר אפשרה את מימוש ההשבחה בפועל?

השופט עזרה קמא פסק: "אין זאת אלא שהתכנית מס' 2748 הייתה תכנית מסגרת שבקבותיה באה תכנית מפורטת 3593 וקבעה את ההשבחה בניה עפ"י היתרוי בניה שהוצעו על-פה. אך אולי ההחלטה 3593 לא תהיה יכולה כל יום לבנות במרקעינו... ההשבחה מתגבשת כאשר קיימת תכנית מפורטת שעל בסיסו ניתן להוציא היתרוי בניה, ובקרה שלפניהם רק עפ"י תכנית 3593 ניתן להוציא היתרוי בניה".

היוון, השופט פסק באופן חד-משמעות כי התכנית המאפשרת יותר בניה היא המבשת את ההשבחה ורק בניה ניתן לדרש את היטיל.

2. (4) במקרה השני שהובא בפני שמאו מכריע הונח א' הוא בירושלים, ופרטיו כדלקמן: תכנית המותר והודשה (ת' 1138), שנגלה א' יעוד השיטה הנידון מאזר תעשייה לאזר מגוריים, אך בכפוף לחובות ביצוע איחוד וחלוקת מחדש (אזרו תכנון מחדש). תכנית מס' 2748, היא התכנית לחלוקת חדשה שהוכנה

בעקבות הוראות תוכניות המוגאר. המחלוקת בין הצדדים הינה על החובות בהיטל השבחה. האם חבות התשלוט מוטלת על בעל הקרקע בעקבות אישור שינוי הייעוד, או על בעליו בעקבות אישור התוכנית לחלוקת חזקה המאפשרת מתן היתר בניה ?

הشمאי המכרי עפסק:

"והשבחה בנצח התגבשה בשני שלבים ובשני המועדים בהם אושרה כל אחת מהתוכניות. פעמי' אחת בעקבות שינוי יעד מתעשייה למגורים, בפעם השניה בעקבות אישור החלוקה החדשה ואפרורות הבניה בשיטה. הנני מעיריך כי בכל אחת משתי תוכניות האמורויות נתגשו כ-50% מטך כל ההשבחה".

שני המקרים שהובאו דומים מאוד בנסיבותיהם, ובכל זאת ווצאות השיפוט היא שונה. במקרה הראשון שמדובר השלוט, הוא קבע כי התוכנית המגבשת את ההשבחה היא זו המאפשרת מתן היתר בניה ויש לגבות את מלאה ההיטל בעקבותיה. לעומתו המכרי בבו' להכריע על מי מהבעליים יש להטיל את החובות בתשלוט ההיטל קבע כי ההשבחה התגבשה בשני שלבים שהם בגודלם: בשלב הראשון המעליה את זכויות הניצול של הקרקע אך לא אפשרות מימוש, ובשלב השני בעקבות אישור התוכנית המאפשרת מימוש ההשבחה.

מצב זה בו חלה על המקרקעין מספר תוכניות מאושרות וمبرעת העברת בעלות על המקרקעין, בעקבות החלטת התכנון, הוא שכיח מאד, במיוחד כשהליך התכנון הוא ארוך מאד⁽⁵⁾. לפיכך, חשוב כי יחדיו המחוקק את כוונתו והוראותיו: על מי מהבעליים יש להטיל את ההיטל ? נראה כי פירוש החוק לפי פשטונו של מקרה לפיו מוטלת חובות תשלוט כל ההיטל על הפרט המשמש זכויותיו במקרקעין ע"י קבלת היתר בניה, אין בהכרח הפירוש הצדיק, שכן ניתן כי הלה אכןשלם את ההיטל על רוחחים שלא נהנה ממנה, לאחר שיש הטוענים כי מחרי הקרקע אינם ממשירים ורק בעקבות ההחלטה, אלא הרבה קומות אשר קיימות צפויות לשינויו בעודו הקרקע, ככל-שכן כאשר ציפיות אלו מתחשפות והשינוי בזכויות הקרקע מקבל אישור בתכנון טטוטורי. יתרה מזאת, גם הגמישות בעניין זה חייבי מי מהבעליים הוא החב בהיטל שניתנה לרשות המקומית, עלולה לגרום לעולם לחלק מהניסיונות לאחר שלנישוט בעקבות ההחלטה יתורו על פני הנישום בעקבות מכירה מסיבות שונות (ראו בפרק 6.1). שאלת מועד התגבשותה של ההשבחה וכמה ממשה התגבשות בתאריך זה או אחר, היא סוגיה קשה השנויה בחלוקת. בהמשך, בפרק 6.2, הדן בסוגיה זו בהרחבה מוצע פתרון אפשרי לבעה זו.

פרק זה ציינו במיוחד את הבעיות בזיהוי בעל הקרקע החביב בתשלוט ההיטל. אך אין לשכוח כי טוגיות אלה מעוררות בעיות הקשורות גם במועד קביעת השומה וגובה ההיטל, שהרי מועד קביעת השומה הוא ליום תחילת התוכנית המשבחה ומ้อมן זה ואילך מוצמד ההיטל למדד נשומות הבניה או למדד תוספת היוקר (הנמנז מביניהם), עד ליום התשלוט⁽⁶⁾. בהעדר הסכמה חד-משמעות באשר למחיי התוכנית המביאה להשבחת הקרקע, עלול להיות חוסר אחידות במשמעות הזמן אשר בו יוצמד ההיטל ולפיכך חוסר אחידות בגובה ההיטל בעקבות התשלוט. לאור כל האמור לעיל, על המחוקק לנתק דעתו על סוגיה זו ולקבוע קריטריונים ברורים אשר יסייעו לשלמים ולאנשי הרשות להחליט איזו תוכנית מוגאר המכילה החלטות על הקרקע היא המביאה לגיבוש ההשבחה ובעיטה יש לגבות את ההיטל.

ג.2. **היש מקומות לגבות את ההייטל עבורי השבחה הנוצרת בגין תנתנאים?**
 למורת שלפי הוראותיו של החוק, העוסקות בעילת הגביהה של ההייטל און מקום, ככל הנראה, לגבות את ההייטל בעט קבלת הייטר במצב של יתנאים (סע' 78, 77 לחוק) נראה כי בפועל, חלק מההרשויות נהוגות לגבות היטל השבחה במקרה או אף קיימות מחלוקת בין השמאים באשר לחייבות הגביהה.
 במצב זה, המצדוי לכארה בשולי החוק, הוא מצב שכיח בשל מרכיבתו וטירבונו של הלין התכנו והרישוי בישראל ובשל אי-דייעת הרחוק או הפרטו עי' רשות מקומות מסוימות.

הטעינה באם רשות הרשות המקומיות להשביה את המקרקעין עי' העלתה זכויות הניצול שלהם או שינוים בנסיבות פרסום יתנאים לפי סע' 78, 77 לחוק, שנייה בחלוקת מבחינה משפטית. למורת שזדעה הרשות היא שהחוקה הטעינה, ככל הנראה לתת אפשרות לקביעת תנאים הממצמצמים או מגבילים את זכויות הקרקע לגביהה פרטמו היתנאים⁽⁷⁾ נראה כי בפועל, ועודות תכנו אחדות מנצלות סעיף זה למתן היתרים הורוגים מעבר לזכויות בתכנית קיימת (ובמעבר היה נהוג זה נפוץ עוד יותר. פניה אבן חן, 1985; נ. מאיר הרצאה לע"ז, 1989). חלק מההרשויות מגבילות עצמן להעלאת הזכויות בנסיבות 'הקלה' בטענות כי ניתן הקללה לאחר פרסום יתנאים וחלקו מעניקות יתריהם החורוגים מעבר לזכויות המקומיות בתכנית הקיימת, ללא כל קשר לנובלות 'הקללה'. כך או כן, נוצרת השבחה במקרקעין. כאן מתעוררת הבעיה: מחד נוצרה השבחה במקרקעין כמפורטה מפעולות התכנו (ירושוי), של הרשות, מאידך לפי הוראות החוק, היטר הבניה הנitin לפי יתנאים, גם אם הושבזו המקרקעין, אין מהו, ככל הנראה עילה לגביהה היטל.

מטרותינו הן לבחון:

1. האם הרשותות נהוגות להשביה את הקרקע בעט פרסום יתנאים אף גבות את ההייטל בגין ההשבחה שנוצרה? זאת נוכל לבדוק עי' בחינת דעותיהם של השמאים בעניין חבות הגביהה במקרה זה. דעות השמאים משקפות ברובו הטעינות את הנושא ברשותות המקומיות, שכן, הפקיד האחראי על גביהה השבחה, ברוב המקרים, אינם בקי דיו בהוראות החוק כדי לגבות חנויות. וכך השמאים הם המחייבים בז"כ באילו סוגים מקרים לחיבב גביהה היטל ובאיilo לא.
2. לבחון האם לאור כוונת המחוקק, יש מקום להכניס תיקון לחוק המחייב גביהה היטל בגין השבחה שנוצרה עקב יתנאים.

כדי לבחון סוגיה זו נשאלו השמאים בשני השלבים - בטקר הוריאנות ובאמצעות השאלה השאלון:

- א. האם הרשותות המקומיות עימן הם נהגים לעבוד, נהוגות לגבות את ההייטל בגין השבחה הנוצרת מיתנאים' המעלים את זכויות הקרקע?
- ב. האם לדעתם גביה כו היא כדי?

טבלה מס' 4: האם נגבה ההיילט בגין השבחה הנוצרת מ"תנאים" ס"י ומדות המכון
שאיתן כובדים והשאים - התפלגות תשובה השמאים

Table No. 4: Do planning authorities routinely levy the betterment tax
when permits are based on "provisional conditions"
- valuers' responses

סה"כ	חלק כן וחלק לא	הרוג לא גובות	ררוב הרשוויות גובות
43	5	18	20

טבלה מס' 5: המפלגות דעתם השמאים ביחס לחוקיות גביה ההיילט עקב השבחה הנוצרת
מ"תנאים"

Table No. 5: Is it legal to levy the tax on the basis of "provisional
conditions" - valuers' responses

סה"כ	אין דנה	לא חוקי	חוקי
43	0	22	21

מסקירות תשוכות השמאים הובילו כי חלק ניכר מן הרשותות המשבוחות את הקruk בעת פרטום "יתנאים", גבוהות היטל השבחה בגין ההשבחה שנוצרה וכן הובילו להפתעתינו כי למרות הבתירות בהוראות החוק גורש חלק ניכר מהשמאים (50% מהנשאלים), כי יש מקום לאכזרי היטל השבחה בגין השבחה הנוצרת לפי "יתנאים" - וזאת במסגרת הוראות החוק הקיימים.

אולם, קיימת מחלוקת בנוגע זה בין השמאים. דעתם השמאים והמחלוקות ביניהם יישמו וראיה ברורה לכך שקיים שינוי בהפעלת היטל בין הרשותות המשבוחות את הקruk בעת פרטום "יתנאים". חלקו גובות את היטל בגין ההשבחה הנוצרת בעת קיום של "יתנאים" וחילקו לא. על אף שחוקיותם של עדויות אלה: השבחה הקruk בעת פרטום התנאים לפי טעיפים 78, 77 לחוק ובגיון היטל בגין ההשבחה שנוצרה, נתנוים בטפק, הרי בורר שהבדלי המזינים בעניין גביהת היטל בין הרשותות, חמורה באותה מידת, שכן במיסוי עסקין.

נבחן מהט דעות השמאים והאם דעותיהם עומדות בمبرחן הוראות החוק.

נימוקים נגף גביהת היטל בהקשר ליתנאים:

במחצית השמאים גורסים כי אין מקום לגבייה היטל במצב זה. להלן הטיעונים העיקריים שהועלו ע"י השמאים במהלך הראיונות ובכתובים (בעיקר בכתב העת: 'מקרעין וערכים'):

א. המחוקק הגידיר בברור כי ההשבחה בעקבותיה מוטל הಹTEL הינה רק בשלושה מקרים ספציפיים: אישור תכנינה, מתן הקללה והתרמת שימוש חורוג. ובנוסף, כאשר רצה המחוקק שיגבה היטל השבחה לשניינן הinteger בחתאמ לטען 97/א (והשבחה הנוצרת בעת הליך התכנון: בהינתן הinteger בתיקופת ההפקודה), נמצא לצין זאת בסעיף מיוחד⁽⁸⁾. מאחר שיתנאים אינם מוחווים אחד מהמצבים שהוגדרו ע"י המחוקק, אין מקום להבוחות הגביה (א. כ.א., 1985).

ב. יתנאים אינם ניתנים להגדירה כתכנינה, משומשאין הם עומדים בדרישות האישור והפרטים החלים על תוכניות (הגשת התנדיזיות למשל), אין אפשרות לتبוע בגין ירידת ערך ולפיכך, מן הגינוי והצדק הוא שלא ניתן יהיה לتبוע היטל השבחה.

ג. לא ניתן להגדיר את העלאת הזכויג המוקנות לקruk בתיקופה זו כיהקלה' הניתנת לאחר פרטום התנאים, שכן לפי לשון החוק רשותה המקומית לאשר הקללה (בטייגים וביבס), מהווארות התוכנינה, וכפוף להליך מסויימים. הבסיס לאישור הקללה הוא אך ורק הזכויגות שהוקנו לנכש בתכנית מאושרת. על כן המצביע בו ניתן הינו בנייה כהקלה' יתנאי אינו עומד בمبرחן הוראות החוק, ובודאי שאין אפשרות לגבות בגין היטל השבחה (פנינה אבן חן, 1985). (וממילא, תיקון מס' 26 לחוק יבטל בענדי חלק ניכר מהקלות המשבוחות קruk).

נימוקים بعد גביהת היטל בהקשר ליתנאים:

לעומתם, טוענים שמאים אחרים, כי יש מקום לאכזרי היטל, במסגרת הוראות החוק הקיימים וכי הרשותות שהם עוסדים עימן גובות כדי את היטל על ההשבחה הנוצרת בגין יתנאים. את דעותם השמאים בעניין זה ניתן למיין לשתי טענות או שני כיוונים עיקריים שקיבלו ביטוי בשני מאמרים בכתב העת 'מקרעין וערכים'.

הנימוקים בעז' גביגת ההייטל הם:

א. פורסום יהתנאיים לפי סעיף 78 לחוק, לא מבטל את התכניות הקיימות אשר ממשיכת להיות בתוקף. מה שמשתנה, אלה הם יהתנאיים למtan היתרי בניה בלבד. אם כך הדבר, אפשר לראות את יהתנאיים כחלק בלתי נפרד מתכניות שבתווך ומשום לכך ניתן לגבות את ההייטל (א' לאופר, 1984).

ב. צביקול ז'. כהן (1986) מצדדים בגובית ההייטל אך מכירים בקשי הגביה לנוכח הוראות החוק הקיימים. הם מציינים פתרון, לפיו ניתן יהיה לגבות את ההייטל או מעין תחליף להיטל, ולהשאר עדין במשגורת הוראות החוק: ועדעה מקומית רשאית להנתנות היתר בניה יהתנאיים⁽⁹⁾ אשר יכולים לכלול בין היתר: תנאי תשולם ההייטל וזה עיפוי הטכם בין העירייה ומגיש הבקשה להיתר. בהסתמך יצוין כי החיתר מוגנה בתשלוט המגביל להיטל השבחה וכי מגיש הבקשה מסכימים תשלום לעירייה מעלית ערך המkräען בגין אישור היתר. כך, בעת מתן היתר הבניה לפי יהתנאיים מתוקף סעיפים 78, 77 לחוק, ניתן לגבות את ההייטל בתוקף ההסכם. ללא ההסכם האמור שפק אט ניתן יהיה לגבות את ההייטל.

נבחן עתה האם טענות הצדדים עומדות בمبرן הוראות החוק ומתחייבות לכוננת המחוקק. הטענות הגורסות כי אין מקום לגבית ההייטל לפי הוראות החוק הן ברורות. התרכזו לנו, בבחינת הטענות המצדדיות בגובית ההייטל.

א. לפי הטענה הראשונה: יהתנאיים הם חלק מתכנית שבתווך ולכן יש לגבות את ההייטל באמצעות מושבות הקרקע בעקבות פרסוםם.

אם כך הדבר, הרי שהחברה הרשות המקומית ופרסמה יהתנאיים למtan היתר בניה, היא רשאית בתוקופת יהתנאיים (תקופת זמן אשר אינה מוגבלת בחוק), לתכנן ולאשר היתרי בניה, ללא פיקוח פורסום וכד', וכל זה עדין יחשב כחלק מהתכנית שבתווך. אין שפק שלא לכך והתכוון המחוקק.

ב. באשר לטענה השנייה, לדעתנו הפתרון המוצע אינו רצוי וזאת משני סיבות עיקריות:

1. מאחר שאין מקום לשיקול דעתם בגביהת ההייטל. יתרה מזאת, ראוי כי כאשר גביהת ההייטל היא רשות, נוצר פתח ללחצים ומשא ומתן, העולם לאורם לעיוותים וחוסר שוויון.

2. לפי התקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר: תנאים ואגרות, תש"ל 1970), רשאית הרשות המקומית להוציא לרישימת התכניות לקבלת היתר, תנאים נוספים שאינם מובאים בה, אך מרישימת התכניות המובאים בתקנה יוכל ללמוד שהתנאיים מוגבלים בעיקר לנושאים פיסיים ולא ברור מהו חופש הפעולה של הוועדה המקומית לבקש תשולם בכיסף⁽¹⁰⁾. לכן חוקיותו של הסכם בדבר תשולם ההייטל, נתונה בספק. לפני שניתן לאמץ פתרון זה, יש לבחון האם ההסכם המוצע עומד בمبرן הוראות החוק והאם הפעלו לא טוביל לשודה נורחב מיידי של התכניות שהרשויות נדרשו את מילויין כדי לקבל הרשות המבוקש.

לאור מסקנות אלה נראה כי הזרך היחידה המאפשרת גבירות ההייטל במצב של יתנאיים, היא ע"י שינוי בהוראות החוק. ניתן לטעון, כי גבירות ההייטל בעת מתן היתר בניה עפ"י יתנאיים מוצדקת, שכן קיימת השבחה שהיא ברובו פרי השקעה ויוזמה של הרשות המקומית. עם זאת, בעת מכירת הנכס נוכל לצפות שהקלקם מהמרקם לא תתגבעש ההשבחה במלואה שכן היתנאיים הם זמניים, אינם מעוגנים בתכנון הstattotori ולכן עשויים להשתנות בכל שלב משלבי התכנון.

עלינו להוסיף גם כי במצב הקיימט בו הרשות משבילה את החקיקע ע"י פרסום יתנאיים, אך לא גבירות את ההייטל בהעדר הוראה ברורה בחוק, נוצר אי שוויון בין האזרחים, שכן בעל הנכס שחלקו השבחה בעקבות אישור ונכנית מופלה לרעה וחיבך בתשלוט ההייטל, לעומת בעל הנכס שחלקו השבחה בעת פרסום יתנאיים.

למרות כל האמור לעיל המצביע לכואורה על כך שיש מקום לגבירות ההייטל בגין השבחה הנזורה בעת פרסום יתנאיים, לפי 87 לחוק. על המחוקק או הייעץ המשפטי של משרד הפנים לנתן דעתו לעניין יתנאיים ולהבהיר שני נושאים:
1. מה הפרשנות המשפטית הנכונה ל豁איה היגיריים המוטיפים זכויות עפ"י סעיף 87 לחוק? אם אין סמכות כזו - עליו להורות על הפקת נוסחה זה.
2. אם יש - להבהיר האם ניתן לגבות הייטל השבחה כדין.

5.3 האם יש מקום לגבות הייטל השבחה עקב אישורו של תשייטת חלוקה?

פירש פשוני של החוק אינו אפשר, ככל הנראה, גבירות ההייטל השבחה בגין אישור תשייט חלוקה מן הטעמים הבאים:
א. החוק קבע מפורשות כי ניתן לגבות את ההייטל עקב אישור תכנית (מתאר מקומות ומפורטת), מתן הקלה או התורת שימוש חורג. תשייט חלוקה אינו מהוות אף אחד מלאה, ולפיכך אינו מקום לחובת גביה.
ב. תשייט חלוקה אינו ניתן להגדירה כתכנית מפורשת אשר אישורה מהוות עילה לגבות ההייטל, שכן תשייט חלוקה קרויקוע והוראותיו מופיעים בפרק ז' לחוק העיקרי,⁽¹¹⁾ בעוד התוכניות והוראותיהם, ביניהם תכנית מפורשת, מופיעים בפרק ג' לחוק. ההפרדה במקומות הופיעות בחוק מביאה על התיחסותו השונה של המחוקק ומעמדם השונה. על תשייט חלוקה קרויקות גם לא חלים דיני אישור ופרסום כפי שהלums על שאור התוכניות בפרק ג' לחוק, בינהין תכנית מפורשת.

למרות שלאור האמור, אינו מקום לחובת גביה, ממצאינו עולה שהקלקם מהמרקם גבירות הרשות את ההייטל בעקבות אישורו של תשייט חלוקה, בטען כי הוא המביא להשבחה אמיתי בערך המקרקעין. עובדה זו הוכרה ע"י משפט שמאים בעת ראיון עימים. כמו כן העלתה הבעיה בספרות המקצועית והמרקם המובאים בפני בית המשפט ובפני יudge מיכריע על רקע נקודה זו, יש בהם להעיר על מוחן של חלק מההרשויות לגבות את ההייטל בעת אישורו של תשייט חלוקה. להבנת טענות הצדדים, נביא לדוגמה שני מצבים אופייניים שהזכרנו ע"י המראינים ברשות המקומיות ובקרב השמאים.

טענות הצדדים במרקם אלה משקפות את טענות הצדדים בוגביה והמתנגדים לה, בעקבות אישורו של תשריט חלוקה. לאחר שנדון בדעתו הצדדים, נבחן האם הן עומדות במבחן הוראות החוק, והאם יש מקום להחניש שינוי בחוק שיחייב גיבת ההחלטה במקרה זה.

א. בדוגמה שלפנינו, שינה תשריט החלוקה את חלוקות הקרקעות בשיטה ובכך הביא להגדלת הזכות הניצול בקרקע ולהשבחתה. זאת יצוין כאשר לא נערך כל שינוי בתכנית. המקרה הובא בפני שמאלי מכריע אשר פסק כי קיימות חבות בגביהו היטל השבחה.

מקרה א: להלן פרטי המקרה (מתוך מאמרה של דורות פריאל, 1986):
תשريع החלוקה הקיים המוצרף לתכנית המפורטת שאושרה, מחלק את השטח לשתי חלוקות. חלוקה זו אינה מהווה את הניצול הטוב והיעיל של הקרקע על רצף ונקודות התכנית, או במילוי אחרות: מהוות ניצול חלקי של הזכויות של השטח. בגין ניצול חלקיו זה שולם בעבר היטל השבחה. כיוום, שונות תשريع החלוקה ולפיו מנוצלת הקרקע בצורה ייעילה יותר ולפיה מותר ביום לבנות 3 יח"ד במקום 2 לפי התשريع הישן. לפיכך, תשريع החלוקה הביא להשבחת הקרקע מהמצב הנוכחי. האט קיימות חבות היטל השבחה בגין אישור תשريع החלוקה

יש לשים לב כי במקרה אי המקרקעין השיבוו כתוצאה משינוי תוכנית ובעור המימוש החלקי בהתאם לתשريع הישן, שולם בעבר היטל השבחה. כתע נדרש בעל המקרקעין לשלם מעין "השלמת היטל" בהתאם למימוש הנוטף של ההשבחה. ובמילים אחרות: בעל המקרקעין נתבע לשלם את מלאה היטל עבור ההשבחה במקרקעין שחלה עקב אישור תוכנית, אלא שבגלל השתלשות הענינים הוא משלם את היטל בשני שלבים בהתאם למידות המימוש בכל שלב.

להבדיל מקרה א, במקרה הבא (מקרה ב), המקרקעין השיבוו לא עקב שינוי תוכנית, אלא בעקבות חלוקתם. היינו עקב אישורו של תשريع החלוקה.

מקרה ב: להלן פרטי המקרה (משיחה עם עוזי אהובה קרוג, יועצת משפטית של עיריות ואשל"צ, 1987):
בראש"ץ ובמושבות - לשעבר רבוות אזורות כמו בנימינה למשל, יש עדין חלות רבוות בנות חמישה דונם לפחות, (עחולות), ועליהן בנזיה בד"כ ייחידת דיר או שתים. אחת התיקנות בתכנית המתואר של ראש"ץ היא שככל מגרש יהיה בן דונם אחד לפחות.
מחנויות זו נובע:

א. לא אישרו של יאשרו של החלוקה, המחלק את החלקה למגרשים בני דונם אחד לפחות, לא ניתן למש את מלאה הזכויות המוקנות בתכנית לשטח הנדון.

ב. בעקבות אישורו של תשريع החלוקה, ניתן להקים חמש יח"ד (על 5 חלקות), במקום יח"ד אחת או שתים קודם לכן.

משמעות אלה לדעתו ועדיה מקומית ראש"ץ ואחרות, חלה לכואורה השבחה במרקען הנובעת אישורו של תשריר החולקה והיא חייבה את בעל המקרקעין בהיטל. אולם, בעל הנכס ערער וסרב לשemuו בטענה כי הוא אכן חייב בהיטל השבחה, שכן אישור התשריר אכן מהו עילה לבגיות ההיטל.
מקרה זה תלוי ועומד כיום בבית המשפט. מפסיקתו יתכן שניתן יהיה ללמידה על דרך פירושו הנכון של החוק ולהרחבנו על סוגיות אחרות שהוכרו.

במקרה הראשון, מקרה אי, ראיינו כי השימוש המכריעי פסק כי יש לגבות את ההיטל בעקבות אישור תשריט חולקה, במקרה השני, מקרה ב', טעם הוכרע הענן. כדי להבין את המחלוקת נטورو את הטענות שהועלו ע"י הצדדים ונבחן האם הן מתאימות לכוכנת המחוקק.

nymoki hamatzdim begaviyat haheitl:

nymoki הגורסים כי יש חובות בגביה ההיטל בעקבות אישורו של תשריט חולקה הם:
א. במקרה הראשון טוען כי יש מקום לגבית ההיטל בנסיבות החוק הקיים, שכן תשריט חולקה מהוות רק שלב-ביניים בימוש מלאה הזכויות המוקנות בתמוניה. היינו, התשריט הוא חלק מונכנית מפורטים ומעוגן בתקנותיה ואין ביכולתו להעניק זכויות מסוימות לפרק מעבר לאלו המוגנות בתמוניה. זהינו הטענה היא שההיטל נגבה בגין תכנית שאושרה אך במועד אישור חולקה ולכנן במקרים בהם התשריט מביא את המקרקעין ע"י חולקה עילה יותר של הזכויות המוקנות בתמוניה, יש מקום לגביה ההיטל.

האם חיוב בגביה לפי טענה זו עומד ב מבחון החוק?
למרות שלכואורה, תשריט חולקה קבוע במקרה זה אך ורק את מועד תשלום ההיטל ולא היווה את עילית הגביה לכשעצמה, נראה כי אין מקום לחבות בגביה במועד הנדרש - מועד אישור התשריר, שכן החוק מצמצם את המועדים לגביות ההיטל לאותם אלה המוגדרים כמיושם זכויות במקרקעין. מקרי השימוש מוגדרים כקבלת הייתר לשימוש בנכס ומכירות הנכס.⁽¹²⁾
אישור תשריט חולקה אכן מהו אף אחד מהם ולכן טוענה זו לא תעמוד לדעתנו ב מבחון החוק. את החיטל כן ניתן יהיה לגבות במקרה זה, במועד מכירת הנכס או בעות קבלת הייתר בניה לפי המוגדר בחוק.

ב. הטענה השנייה שהועלטע ע"י מראיניים שונים בהקשר למקרה ראש"ץ, (ה מקרה השני), אינה מתבססת על הוראות החוק הקיים אלא טוענת כי מן הראי ומנו הצד לגבות את ההיטל עקב אישורו של תשריט חולקה. התשריט הוא האחראי להשבחת המקרקעין, משום שאישורו הוא שהוציא את המקרקעין מקיפאונם ואפשר לנצל את מלאה הזכויות של הקרקע ומשום שההתשריט אפשר קבלת הייתר בניה למטרר רב יותר של יחידות דיור.

נראה שטענה זו אינה עומדת בمبرון החוק מחייבת הטענות:

א. החוק אינו מכיר בעצם קבלת ההיתר כאמור המשביח את הקרן, אפילו אם הוא מאפשר לראשונה בעקבות תלך ומכנוו כלשהו. תפקידו היחיד הוא בהגדרת מועד התשלוט של ההייטל. ולכן הטענה כי ללא אישורו של התשריט לא ניתן היה למשוך זכויות בקרן, ולפיכך אישורו גורם להשבחת הקרן - אינה עומדת בمبرון הוראות החוק.

ב. יש לזכור כי הקפאת הקרן היא בכלל המקרים פרי התכנון, שכן באותו היגיון, אם יש לגבות את ההייטל בעקבות הפשורת הקרן יש לשלם פיצויים בעקבות הקפאתה, או בעקבות התנייה ניצולה באקט תיכנוו נוטף. לאחר מכן אין נהגים כך, בין אם מלחמת נוטש טיען 200 לחוק או מסיבות אחרות, לא נראה כי יש מקום לדרש ההייטל עקב אישורו של תשריט החלוקה.

נראה לנו, כי לאור הוראות החוק הקיימים, אין מקום לגבות את ההייטל במקרה אלה עקב אישורו של תשריט החלוקה. אלא שבפועל, ככל לפוטה אישורו של תשריט החלוקה אכן השביח את המקרקעין בכך שאיפשר הקמת מספר גדול יותר של ייחוזות דירות, מאשר קודם אישורו. כמו כן בעקבות צעד זה עלתה הציפיות באיזור ובשלה גדולה הדזרישה והציפייה מהרשויות המקומיות לאספקת תשתיות ושירותים.

לאור זאת, יש מקום, לדעתנו, להכניס תיקון לחוק, שיאפשר גביות ההייטל עקב אישורו של תשריט החלוקה שכן:
א. אישורו של התשריט גורם להשבחת ריאלית במרקען.

ב. בדומה לחיבור גביות ההייטל במקרה של מתן הקללה והתרות שימוש חורג, גם כאן היומה להשבחה אmens היא ברוב המקרים⁽¹⁴⁾ של הפרט ואף עולה בו בממוצע ולא של הרשות המקומית, אולם הפרט נהנה מעלייה ריאלית בערך נכסיו על חשבו ציפויו של הציבור ואולי על חשבו הקופה הציבורית. لكن הציבור זכאי לפיצוי. היטל השבוחה עשוי להיות פיצוי הולם.

5.4 האם יש לגובה היטל השבוחה עלם מטען היתר לשימוש הטפלים לשימוש העיקרי - מגוריין?
חוק התכנון והבנייה מחייב תכנית קדום לכל ביצוע עבודה בקרן שאינה בבחינת שינוי פנימי של קיורות בדירה (סע' 145 לחוק) ובכלל זה גם לצרכים חקלאיים כמו: שכוכות לוליטם, שכוכות לטראקטים, חממות וכו', או מתקנים האופייניים להחר של בית מגוריים כמו: אינה, גדר, מקום חניה לרכב וכו'. למורות שלפי לשון החוק חייב כל אדם המבקש לבצע עבודה או הקמת מבנה כגון אלו המפורטים לעיל, לקבל היתר בניתה בטרם ביצוע העבודה, אין בהקמת מבנה כזה או ביצוע העבודה בכדי לשנות את אחוזי הבניה המותרים בחלוקת. דהיינו, אין בהם כדי לגרום אחוזי הבניה המותרים בחלוקת או להוציא עליהם.

באם חלה על הקרן תכנית משביחה, למשל הوطב יעוד הקרן מחקלאות למגורים, הרי פירוש דזוקני של החוק יחייב גביות היטל השבוחה כנגד כל אותן שימושים שהוזכרו, המוגדרים כבנייה וטעונים מטען היתר, שלא ניתן היה אישרם ללא

אישורה של התכנית. שכן בהוראות החוק נקבע כזכור, כי קבלת היתר שלא ניתן היה לתייחס אל מללא אישור תכנית הוא מימוש זכויות המהווה עילה לתשלוט ההייטל. דהיינו, קיימת חבות גיבית ההייטל מאותם שימושים האופניים לשימוש מסויים בקרקע, אך הם טפליים יחסית לשימוש העיקרי כמו: מגורים, חקלאות וכו'.

נראה כי החוק נקבע בכך על העיונות הקיים במצב בו נדרש אדם לשלם הייטל השבחה עבור שימושים הנלוים לשימוש העיקרי ואין ביצועם משום ניצול זכויות רבות יותר מאשר היו קודם התארשה התכנית, אך הוא מתיחס משום מה רק לצרכים חקלאיים ומתעלם ממרכזי מגורים.

בתיקון מס' 20 (התרש"ג), סע' מס' 19 ו-3 נקבע כי:
"שר הפנים, באישור וודת הפנים ואיכות הסביבה של ה�建ת רשאי לקבוע בתקנות סוגים שונים של מבנים לצרכים חקלאיים שבניות לא תחשב כשימוש זכויות לענן תשלום ההייטל".
ובדברי החטבר המתלוים לסעיף זה לציין הייעץ המשפטי של משרד הפנים אז (עו"ד יוחזקאל לוי, 1981) כי "לא נמצא הצדוק לחיבב בתשלוט הייטל השבחה עקב הקמת כל מבנה לצרכים חקלאיים". שכן, ברור הוא שהקמת מבנים אלה, לשם טפליים לשימוש העיקרי: אינם מביאים לעליית שווי המקרקעין. נראה כי הצדוק זה קיים גם באשר לצרכים הנלוים לקרקע למגורים או לכל סוג שימוש אחר בקרקע אשר יש לו צרכים נילוים. נראה כי מאחר שימושים אלה אופניים למגורים ומקובלים ע"י כל מחזיק בבית, בין אם נעשו בפועל ובין אם הם מבוקשים לראשונה ע"י המחזיק בבית במטרה לשפר את חזית ביתו וחצרו, הרי אין ביצועם להביא לעליית שווים של המקרקעין. لكن אין מקומות לבניית ההייטל.

נושא זה לא נבדק על ידיינו ברשות המזגם. אולם מכתב שנשלח ע"י הייעץ המשפטי של קרית' אטה לוועדת התכנית שלה (22.1981), בו הוא ממליץ שלא לגבות את ההייטל מאותם שימושים הטפליים לשימוש העיקרי, מצביע על כך שלא מלאו אותו מכתב, היתה וודת התכנית עלולה לגבות את ההייטל במקרים אלה, ואם עדזה זו מדוע לא אחרת? ושוב, כפי שכבר הוזכר בעובדה זו, אין מקום להופעת רצון טוב מצד הרשות כאשר מוזכר במסמך. הרצון הטוב יש לו מקום רק כאשר הוא מעוגן בקריטריונים ברורים וגולויים לכל אשר גם חלים על הכל. נראה לנו כי במקרים של ביצוע עבודה או הקמת מבנים הטפליים לשימוש העיקרי, ניתן להנחות את הרשות שלא לגבות את ההייטל בשל העדרה של השבחה בשווים של המקרקעין.

5.5. **השבחה בערך המקרקעין הנוגעת מאישור תכנית מתאר ארציית ומחויזות**
עד כה, כל הסוגיות בנוגע זיהוי עילת הגביה עסקו בתואר מצבים בהם עלול להגרם עול או אי שיויון לבעלי הנכסים בעת חיובם בהייטל. אולם, קיימים מצבים בהם הרשות המקומית היא היוצאת לפסגת הוואיל ואינה יכולה להנחות מן ההשבחה למרות שהמקרקעין השבחו כתוצאה מיוזמתה ומפרי מעשייה.
הכוונה בעיקר למבוב בו ההשבחה בערך המקרקעין נובעת מאישור תכנית מתאר ארציית או מחויזות.

המוחוק הגביל את גבירות ההייטל להשבחה במרקען הנוצרת עקב אישורן של תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורשת וסבירותיו עימיו. נראה כי במרבית המקרים צדק המוחוק בהגבלה זו, שכן עליה בשווים של המרקען חלה בד"כ רק עם אישורן של השתיים הללו. אולם, קיימים מצבים בהם תכניות המתאר הארצית או המחויזת יורדות לירמת פירוט של בכיות בניו וניתן לקבלן היתר בניה. הכוונה בד"כ לתכניות העוסקות ביצול משאבים לאומיים (כמו חופי הכנרת או מיקום תחנות כוח, נמלים וכו'). בחלק מהתוכניות אלה לא תהיה השבחה, כמו בתוכניות כת, אך בחלקו עשויה כן להיות, כמו בחופי כינרת. במקרים כאלה אין בד"כ בנמא תוכניות מדורן נמוך יותר, כמו תוכנית מתאר מקומית או מפורשת. כך יוצא, שבמקרים אלה, אין הרשות המקומית שהיא המתכננת והספקת שירותים והיא אחראית בתשלום פיצויים במס תיתגעו, וזאת להנוגע מההשבחה. להלן תובא דוגמא שהיא אחת מינני ובוטה למכבים אלה:

במספר מקומות סביר לכינור הוטב עוד השיטה מחקלאות לתנויות. השינוי בוצע בתכנית מתאר ארצית בלבד ולפיה ניתן לקבל היתר בניה. כתוצאה ממשינוי זה הושבחו המרקען מאוד. אולם, לרשות המקומית שיטה זה הוא בתחום שיפוטה והוא זו שנטפק שירותים, אין סמכות לגבות את ההייטל.

הבעיות בנקודה זו הוכרה בעבר ונזונה עוד ב-1974, במהלך הדיזונים שקדמו להצעת החוק בעניין הייטל ההשבחה. שם הוצע, ע"י הייעץ המשפטי דאו במשרד רה"מ, מר מאיר עرن, להטיל את ההייטל על השבחה הנובעת מתוכניות נוספות כמו: תוכנית מתאר ארצית, מחויזת ומיהודה כי כשם שעלה ההחלטה המקומית לשפט פיצויים בהתאם, כן ראוי לה להנוגע מההשבחה. תמן בדעה זו הייעץ המשפטי של המרכז לשטון מקומי, מר נתן מאיר, במהלך וראיון עימו (1988).

על המוחוק לתות דעתו על נקודה זו ולאמצ פתרון הולם שימנע את קיפוחן של הרשותות המקומיות.

5.6 טיפוח ועקריו המלצות

על אף הבעיות שניתנה החוק להכנית, נראה כי נושא זה חייב עילוג הגבייה נתון בחלוקת המוביילהiae שוויון בין האורחים בגבירת ההייטל. כן ראיינו כי, במקרים מסוימים גורם עול לבני הנטסים, או לרשות המקומית.

לאור הממצאים נרכז את המלצותינו:

- יש לקבוע קритריונים ברורים אשר יסייעו לשםאים ולאנשי הרשות המקומית להחליט איזו תוכנית מתוך מכלול התוכניות החלות על הקרקע היא המביאה לגיבוש ההשבחה ובעיתיה יש לגבות את ההייטל.
- יש לזוג את הדין על נושא השבחות המרקען ע"י פרסום תנאים לפי טע 78 לחוק ולהבהיר את החוק בעניין זה. היינו יש להבהיר מה הדין בעניין היתר משכיה בעת פרסום יתנאים והאם ניתן לגבות היטל השבחה במקרים אלה.

3. הוראות החוק הקיימן, לפי פשטונו של מקרה, אינן מאפשרות גבירות ההייטל ישירות עקב אישורו של תשריט חלוקה. על המחוקק לחזק הוראותיו כדי להבהיר נקודה זו לרשותו ולশמאים, שכן המצב בשטח מורה על חוסר אחיקות ואולי על חוסר חוקיות בהפעלת החוק. יהד עם זאת, מאור שבסביבות המקרים אישור ונשritic החלוקה מביא להשבחות המקרקעין, יש לשקל שינוי בהוראות החוק שיאפשר גבית ההייטל עקב אישורו.
4. יש להביא לביטול גבית ההייטל עקב קבלת היוגר לשימושים הטעילים למגורים.
5. יש להחיל את ההייטל גם על השבוחה במקרקעין הנובעת מتوزנויות ארציות ומחוזיות בתנאי שניתן לקבל היוגר בניה לפיהם.

הערות לפרק 5

- (1) תכנית כוונתית ליתכננות מתארא מוקנית או תכנית מפורטת" (לפי המוגדר בסעיף 1).
- (2) על טוגיות הולוגבשותה של השבחה, ראה גם פרק 6, הדן במשמעות הଘבה של ההחלטה.
- (3) ערך השבחה 1/86 : גזרולם הויסט אינק. ני' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, נידון בבית משפט השלום בירושלים, פס"ד חלק ניון ב- 7.11.86 (לא פורסם).
- (4) במקורה זה, בשל טוויות הצדדים לא יוכל להצביע על זהותם.
- (5) תכנית לחלוקת חדשה היא תהליך ארוך שלא תמיד מגיע לכדי סיום, ובמקרים רבים מתקבבת תכנית זו ומן רב עד לאישורה (על-כך ראה עמי-רב נחמה, 1980). כדי לפחות את הליך התכנון הכלול תנאים של תכנית לחלוקת חדשה נהוג בתל-אביב לחלק את התכנון באופן קבוע לשני שלבים: תכנית מפורטת ותכנית לחלוקת חדשה ואנו נוצר בקביעות רוחות ומן גודל בין השתיים. טביר כי בהליך זה החלוקת זמן כה הרבה יבוצעו עסקאות העברות בעלות.
- (6) סעיף 9 (תיקון התשמ"ג) לתוספת השלישייה.
- (7) נראה כי סעיף 79 החזון בהפרחות מסוימות עקב מעבות לפו סעיף 77 לחוק. אין כל התייחסות בטעיף זה למצב בו מוגדרות זכויותיו של פלוני מכוח סעיפים 78, 77 לחוק.
- (8) סעיף 79 לחוק המקורי קובע כי, "לענין פרקים ח' – ט', יראו את יום מתן היתר לפי סעיף זה כיום תחילת התכנית לגבי המקרקעין שעליהם חול היתר". פרק ח'-ט, כולל את סעיף 196Ai הקובע את חובת בית המשפט ומפנה להוראות התוספות השלישייה. מהפניה הישרה בסעיף 196Bi לפרק החזון בחיטול השבחה יוכל להבהיר כי יש לבנות היטול השבחה בעת מתן היתר הניתן בעת תקופת ההפקודה. אלות חשוב לציין כי גבירות היטול הוגבלת רק לממן והיתר בעת תקופת ההפקודה. הינו אין לגבות היטול בעת מכירת הנכס בתקופת ההפקודה.
- (9) לפי תקנות התכנון והבנייה: בקשה להיתר: תנאים ואגרות, תש"ל, 1970, תקנה מס' 16: "הוועדה המקומית רשאית למתן היתר, לסרב לתינויו, לתקנו ולשנותו להגלותו או לבטלו לפי סעיף 216 לחוק. וכן להתנו בו תנאים ובין השאר בעניינים אלה...".
- (10) רחל אלתרמן, מيري וייטק: "דרפים חלופיים לחשגת קרקע לצורכי ציבור", ביטוח משפטי וחרכות השימוש בתכנון עירוני, הוצאה המרכז לחקר עיר ואזור, תכנון, 1988, פרק 7. במחקרן מצינוות המחברות כי "בחוק עצמו וב实践ות בניין המשפט לא מצאונו הגדרה ספציפית לתנומות הנושאים שלגביהם ניתן להתנווה תנאים ברישויו. אך אם למדו מרישימת התנאים המוצגת בתקנה, הרי שתנומת זה מוגבל ליצירת תנאים פיסיים נאותים לבניין וסבירות".
- (11) סעיף 137 לחוק התכנון והבנייה.
- (12) סעיפים 1 (א)-3 לתוספת השלישייה.
- (13) חשוב לציין כי תשריט החלוקת שהביא להשבחת המקרקעין, הוא בסופו של דבר פרי התכנון של הרשות המקומית. שכן החלטותיה הם אלו שאפשרו השבחת המקרקעין מלכתחילה.
- (14) רישום יצירתי חולקו' בנקסי המקרקעין כורך בתשלוט אגודות שונות שנקבעו בחוק - סעיף 141 לחוק המקורי.
- (15) סעיף 7 (ב) קובע כי היטול ישולם לפי המימוש החלקי של הזכות במקרקעין.

פרק ג. סוגיה ב': מועד תשלות של היתר

6.0 הקדמה

מועד הגדינה של ההיתר ואופן ניסוח הוראות החוק מקשים על הפעלה תקינה והגינות של ההורק, שכן הם אינם ברורים די הצורך מבחינה משפטית. בפועל, הם גורמים לעול לבני הרכסים ולאו שווין בין התושבים.

עפי' טיף 1 לנטופת השלישית, ניתן לדרש את תשלות ההיתר בכל אחד משלשות האירועים המוגדרים כ"מימוש זכויות" במרקען:

1. קבלת היינר, לפי חוק זה, לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לתינוי אלמלא אישור תכנית...
2. התחלה השימוש בהם בפועל כפי שהורתה לראשונה עקב אישור תכנית.
3. מכירה או העברת הזכיות הדורשות ורישום בפנקסי המקרקעין.

אין החוק מורה על טדור קדימות בין שלשות האירועים שהוגדרו כמימוש זכויות במרקען ואינו מצין למשל "בהתראש המוקדם בין השלושה". בזיוון זה נטרכו רק שני האירועים מכירת הנכס וקבלת היינר. החלופה השנייה: גביית ההיתר בעת תחילת השימוש במרקען בפועל - אינה מנוצלת כלל.

מצאו כי הביעיות, לאור הוראות החוק, היא בשני מוקדים עיקריים:

1. אפשרות גביות ההיתר בעת מכירת הנכס (חלופה 3).
2. יכולתה של הרשות לגבות את היתר בכל אחד משלשות האירועים.

נבהיר את הביעיות בכל אחד משני הגורמים שהוכרו, נבחן את תוכנותיהם ואת הדרכים המקובלות להזמנוד עט הביעיות והתוכנות בפועל ועליה פתרון אפשרי.

6.1 הביעיות הנובעת מן האפשרות של גביות ההיתר בעט מפירחת הנכס (חלופה 3)

החוק אינו מבידיל בין האירועים המוגדרים כ"מימוש זכויות", במאו שנוגע לגובה ההיתר, וקובע כי גובה ההיתר אשר ישולם ע"י בעל הנכס, שהוא בעיקרו בשני המועדים: בעת מכירה כמו בעת קבלת היינר בניה. אלא שבפועל קיים חבדל ניכר בין שני האירועים הללו.

בעת קבלת היינר, נקבע ההיתר ממשנה מההשבחה (מהבונה בפועל). יתרה מזו, ההיתר נגובה רק כנגד אותו חלק יחסיתמן ההשבחה שמשמעות בפועל. בעוד שבעת מכירת הנכס, נקבע ההיתר במלאו, כפי שהוערך ע"י השמאים ליום אישור התכנית, כל זאת שעה שאין וודאות כי ההשבחה אכן ישימה לביצוע בעת המכירה וכי ההשבחה אכן נתגשה ובאה לידי ביטוי בשווי המקרקעין במועד זה. במקרים אחרים: ההבדל העיקרי בין שני המועדים הוא שבעת מכירה משלם בעל הנכס עבור השבחה ערטילאיית שיתכן שלא תתגשה וכך לא תגושש בעתיד.

כחותאה מכך, יתכן שהמחזיק במרקען בעת מכירותם יאלץ לשפט מש על רוחחים שלא נהנה מהם, קרי: לשפט השבחה על מקרקעין שלא השביחו באותו יחס. בעיה זו הולטה ע"י חלק מאנשי ועדות הוגנון וע"י חיל מהשמאים במוחלך הריאנות עימם.

מוציא ובעל מקרקעין קיימים חשש כי ההשבחה לא תגובל בעת מכירת הנכס

באופן כללי ניתן לומר כי החושש שההשבחה לא תגובל במלואה בעת מכירת הנכס, עלול לקרות בשני מצבים:

1. אם אין היתר בנייה - בעת מכירת הנכס ההשבחה היא ערטילאית מדי לקונה המוצע (הסבירו) ולכן יש חשש כי לא תגובל במלואה. נוכל לצפות שמידת גיבושה של ההשבחה תשגנה מקרה במקרה לציפוי הקונה, המידע שיש ברשותו וכו'.
2. חוטר ריאליות במימוש - מצבים שבהם יש קשיים במימוש ההשבחה, כמו למשל דירה שזכויות הבניין שלה הולו אך היא מצויה במקומות הגבוהות ולכן להמתין עד למימוש ההשבחה במקומות שמתוחתי או חוטר התאמה לצרכי הביקוש הקיימים, או הצורך בקבלת הסכמתו השכניתם. במצבים אלה הריאליות למימוש ההשבחה נמוכה ואנו קיימים חשש מבוטס מכך כי בעת מכירת הנכס לא תגובל ההשבחה.

להלן נסביר ונפרט כל אחד ממצבים אלה.

1.1. שפקוד פיזרי איבוש התשובה מעת מפירת הנפט הנובעת מהעיר היה נגית

חלק מהשמאים שראוינו בשלב הראשון (בראיון אישי), ציינו כי הילך גיבוש ההשבחה מתרכש ברובו בעת קבלת היתר הבניה, שכן הוא המאפשר את מימושה של ההשבחה. لكن, אם בעת מכירת הנכס, לא קיים היתר בנייה, מצב שרווח בד"כ, אז לא מותגבת ההשבחה במלואה ולא חלה עליה מתאימה בשווי המקרקעין.
חיווק חלקי לטענה זו ניתן לקבל מהכרעת בית משפט השלום ומהכרעת 'שמאי' בוררי בשעה שעטקו בסוגיות גיבושה של ההשבחה ואיתור החיב בחיטול על פרטי המקרקעין רואו פרק 5.1. למרות שהכרעת המוטמכים לשפט היתה שונה לבסוף, בנושא אחד הם לא נחלקו ביניהם. שניהם, השופט והسمאי המכרייע, פסקו כי ההשבחה בערך המקרקעין לא גובשה במלואה בעת מכירת הנכס (אשר הוא עדין ללא היתר בנייה). השופט אף היה קיצוני יותר בהכרעתו ופסק כי "לא היתר בנייה, אין ההשבחה בערך הנכס מתגבשת כלל". אלא ששוב להזכיר, כי במקרים שпорטו לא ניתן היה לקבל היתר בנייה אלא לאחר אישור הליך תכנוני נוסף. ואילו כאן, היתר הבניה הוא אפשרי אלא שיש חשש כי העדרו בעת מכירת הנכס הוא המונע את גיבושה המלא של ההשבחה.

חיווק נוסף לטענה זו ניתן לקבל מהדוגמאות בשיטה: בשכונות רמת אביב ג', בת"א, אושרה תכנית המגדילה את זכויות הניצול של הקרקע. תכנית זו מתאימה לצרכי הביקוש באיזו. לפיכך, ניתן היה לצפות כי מחורי המקרקעין יאמירו. אולם בפועל, ההשבחה לא ניכרה כלל בערכי הקרקעם כל עד לא ניתן היתר בנייה (מדוברי השמאית, פנינה אבן חן בראיון עימה, יוני 88)).

גם אם נסתיג מטענה חריפה זו של השמאים, אשר לפיה הנרטם למעשה גוף בלבד להעלת הנכס בעות מכירה בלבד חמקרים, כאשר הנכס הוא ללא היתר בניה ונטען כי היא מתיקיימת רק בחלק מהמקרים, נותרה עדין בעיה אשר אינה זוכה לפטורן לאור הוראות החוק הקיימים והיא העדר גיבוש ההשבחה בעות מכירת הנכס הנובעת מקרים במימושה. בעיה זו הכירו כל השמאים שרוואינו.

2.6.2. **העדר גיבוש ההשבחה בעות אפיות הנגעה מקשרים בימיוש התשבחה**
כוכו, התאימה לצרכי הביקוש וריאליות במימוש (העדר קשיים מיוחדים ביישום ההשבחה), הם תנאים הכרחיים ליציאתה של ההשבחה מן הכלל הפועל. באם ההשבחה יתertiaוטית - פרי התכנון, אינה עונה על תנאים אלו, לא גוחל כל עלייה בשווים של המקרקעין. תנאים אלה, אשר העודם מקשה על התגבשותה של ההשבחה, יכולים להיות עוד ביום אישור התכנונית, ויכולים להיווצר במשך הזמן שחלף מיום אישור התכנונית ועד ליום מימוש הוצאות. בפועל, לעיתים תכופות אלו עדינים לכך שההשבחה לא נתגבהה בשל העודם.

להלן מספר דוגמאות, שווחו במהלך המשפט:

א. עדות של דירות מגוריים שונה לעוד מסחרי, אינם ליעוד זה אין כל ביקוש בסביבה זו. (קריות אהא).

ב. הועלו זכויות הבניה באור יוקרי ומובטש המבאי לכארהה לשבחה החקלאי. אלא ש מרבית התושבים בו זקניהם והוא אטרקטיבי ומושך אוכלוטיה מוגברת אשר אין לה צורך בזכויות ההוראה שאושרו (חיפה).

ג. הועלו זכויות הבניה באור תעשייה, ועתה מותר לבנות שלוש קומות או יותר במקום קומה אחת לפי התכנונית הקיימת. אלא שאין כל ביקוש בסביבה זו לקומה שנייה ושלישית לשימוש תעשייתי. (נווה נאמן-פ"ו).

ד. בישוב כפרי, בו החלקות גדולות והבתים ממוקמים על מגרשים בני דונם אחד או שניים לפחות, אושרה תכנונית המעללה בזכורה מסיבית את זכויות הבינוי ולפיה מותר מעטה להקים ארבע יחיד לדונם. לכארהה לשבחה מסיבית, אלא שבפועל צפיפות זו אינה תואמת את אופי היישוב וצריכי התושבים ולכל אין לה ביקוש. (גבעת עדה).

ה. דירות בשיכון ציבורי בזכות הבניה בהן הוגדלן אך כדי לממש יש צורך, כיצד, בחזימות כל השכנים. כמו כן דירות המצויות בקומות הגבוהות צרכו להמתין למימוש ההשבחה במרבית הקומות שמתחנות (ת"א, ירושלים ועה) אלה דוגמאות לקשיים במימוש.

כדי לבדוק כיצד מתמודדים השמאים עם בעיה זו בפועל הם נשאלו:

- כיצד אתה נהוג להתייחס לשבחה לא ריאלית למימושו? למשל: דירות מגוריים שייעודה שונה לשטח מסחרי - אשר אין לו כל ביקוש בסביבה זו, או דירות בשיכון ציבורי בזכות הבניה הועלן, אך לאור קשיי הביצוע נראה די ודאי שלא ניתן יהיה למשוך את ההשבחה.

- מי לדעתך צריך להתמודד עם נושא זה, השרות המקומי או השמאים?

טבלה מס' 6: אופן ההתחשבות של השמאים ב"השבחה לא ריאלית למימוש"
- התפלגות תשובות השמאים*

Table no. 6: Valuers' responses re. extent to which they take into consideration situations of "betterment that cannot be retrieved"

סח"כ	סה"כ	לא מתחשב כלל	מתחسب	מתחשב מאך
43	9	34	0	

* מתחשב מאך = כאשר ההשבחה איננה בת מימוש, השמאים קובע כי אין השבחה כלל.
מתחשב = כאשר ההשבחה איננה בת מימוש, השמאים קובע שהשבחה מינימלית.
לא מתחשב כלל = גם כאשר ההשבחה איננה בת מימוש, או שיש קשיים במימושה, קובע השמאים השבחה מלאה.

טבלה מס' 7: מידת ההתחשבות של השמאים בגורמים שונים בנת Kennyת ההשבחה
- התפלגות תשובות השמאים

Table No. 7: Valuers' responses re. extent to which they take into consideration developers' expenses and planning constraints

סח"כ	סח"כ	מתחשב בתנאי	מתחשב	לא מתחשב	מתחשב	
						א. הוצאות לצורך פיתוח כגן:
43	0	43	0			- הכנות תכנונית וקבלת היתר
43	39	0	5			- הקמת חניונים
43	39	0	5			- פיתוח ותשתיות
43	0	40	3			- נישיאות וגורנו
						ב. מוגבלות הנובכות מהתקنية וביצועה כגן:
43	0	31	12			- שימור בניינים
43	33	5	5			- דירר סואן
43	0	9	34			- חובת הרישת מבנים קרייטים

* מתחשב בתנאי = השמאים מתחשב בתנאי שהגורמים נוצרו בעקבות התכנונית המשבילה.

80% מהשמאים מתוך 42 השמאים שרואיינו, טענו כי מוגפיקו של השמא העריך את טיבו מימושה של ההשבחה לאור הביקוש הקיט ולאור הקשיים במימושה. ولكن טענו השמאים, במרבית המקרים בהם מוגפיקים קשיים אלו, ההשבחה הנכבעת ע"י השמא היא מינימלית. יתר השמאים, 20%, טענו כי אין זה מוגפיקו של השמא להתייחס לקשיי מימוש הנובעים למשל ממיקום דירות גבוהות, אלא הרשות המקומית היא זו ש צריכה להתמודד עם כן, ע"י אי גביה או גביה חלקית של ההחלטה במרקם כאלה.

אם כך, 80% מהשמאים טוענים כי הנושא מטופל על ידם כחלק מהערכת ההשבחה וכן לא נותר לנו אלא לטמון על שיקוליהם המקצועיים ולקיים שלא יגבה ההחלטה בשעה שלא נתגובה ההשבחה. אלא שהמציאות טופחת על פניו ומדוברת בעצמה: בכל אונס זוגמאות שהוזכרו, נמצא כי רק גביה חניותם (אם ע"י תגשות שומה נגדית ואם ע"י הבעת הת商量מות וכעט), הבעאה להקטנות שומת ההשבחה או לביטולה.

מספר סיבות גורמות למצוות זה לדעתינו, והן נובעות הן מהווארות החוק כלשון והן מקשיים אובייקטיביים בערכת ההשבחה.

א. לשמאים אין אינפורמציה מהימנה ומדויקת באשר לטיב הביקוש בכל רחוב ובכל יישוב במיחוד בלבד שבהם יש מעיוט עסקאות. במקרים כאלה, נהגים השמאים להשליך מעתקות דומות שנעו ברוחבות או ביישובים בעלי אופי דומה. לאחר שאופי השוק עשוי להיות שונה בין יישוב ובין רחוב לרחוב, על אף הדמיון בינויים, יוצא שקיים חשש לפגיעה בעבלי הנכסים שאופי השוק המקומי מונע מהם למש את ההשבחה (למשל מקרה גבעת עדות).

ב. מצאנו כי אין אחדות דעים בין השמאים באשר לגורם המקשיים על גיבושה של ההשבחה, שכן כאשר נתקבשו השמאים להעריך כיצד משפיעים גורמים שונים כגון: חובה הרישת מבנים, פינוי דיר מוגן, או תשלום דמי הinter למנהל מקרקעי ישראל, על גובה ההשבחה, דעותיהם לא היו אחידות. מכאן, גם אם יכירו השמאים בקשיים בישום, הערכה של קשיים אלו ושל מידת השפעתם על גובה השומה, לא תהיה אחידה.

ג. במספר רב של רישיונות נottage לתכנן תוכניות כוללות החלטות על כל מרחב התכנון ולפיהן יש אפשרות בניית הגגות, הקמת מرتפים וכו' (ת"א, רעננה, פ"ת ועוד). תוכניות אלה משביחות לכאורה את המקרקעין ע"י הענקת זכויות נוספות לנכס ולכן הן אפשרות להשיב את בעלי המקרקעין במרחב התכנון לשלם את הittel ההשבחה בעת מכירת הנכס, וזאת ללא כל התחשבות בגורמי ביקוש או בקשיים במימוש.

יש להבהיר שוב כי בעיה זו וביעות הקודמות שהוזכרו אין מתעוררות כלל בעקבות התייגר. שכן אז משולם הittel לפי המימוש המבוקש ולא לפי ההשבחה התייאורתית.

ג. הסיבה האחרונה שזכיר נובעת מהזראות החוק עצמן. החוק מאפשר לשמאן להכיר בגורמים המקשיטים על גיבושה של ההשבחה, ביום אישור התכנית. אולם, אין החוק מכיר בהשפעת הדינמיות של שוק המקרקעין והנדוניות על גובה השבחה. שכן, גם אם יעריך השמאן את השומה ביתום ימימוש הזכויות, עליו לחשב את ההשבחה ליום אישור התכנית. הינו: באותו יום אישור התכנית ועד ליום מימוש הזכויות, קשיים בימועה של ההשבחה, כמו: שינויים באופי הביקוש, התנויות נוספות של הרשות המקומית וכן, על השמאן להתעלם ממה ולהעניק את ההשבחה ליום אישור התכנית, כאילו הללו אינט קיימים.

הנובעת היישירה מכל הסיבות דלעיל היא: חשש שביר כי במקרה ורבים נגרם עול לבני המקרקען הנדרשים לשלם את ההitel בעות מכירת הנכס.

מספר רשויות שהכירו בעול שנגרם לבני המקרקען, לא חיכו ליומות וחביבם בהitel ולהגשת שומה נגדית מטעמת, אלא אימצו שיטות שונות לדחיתת תשלוט ההitel עד למימושה בפועל של ההשבחה במקרקעין.

בת"א למשל, באותו שכנות בהן קשה למש את ההשבחה בשל הדרישת החתימת כל השכנים, או כאשר הדירה מצויה בקומונות הגבוהות, על בעל הנכס בעות מכירתו להגיש תצהיר באישור עיר' ובאישור וועד הבית המUID כי לא ניתן למש את ההשבחה. בנסוף מתחייב קונה הנכס, לשלם ההTEL בתם תמומש ההשבחה בעתיד. שיטה זו בשינויים קליט, אומצת אף בירושלים, פית' ועד. אולם, לא מעננו כי כל הרשויות אימצו שיטה דומה.

ראינו אם כך, שבחלק מהמרקטים - אם לא בכלל, נגרם עול לבני המקרקען בעות מכירת הנכס. ראיינו, כי מניעת העול תלוייה ברצונה וביכולתה של הרשות המקומית גם או אינה כוללת את כל המקרים, (כמו, זומנתה של הרשות היא רק לגבי קשיים במימוש).

פתורנו אפשרי לביעות אלה החוץ עי' השמאית, פניה אבן חן (במהלך ראיון עימה, 1988). לדעתה, יש לחיבר לאבות את ההTEL רק בשעה שההשבחה 'בערך' המקרקעין היא וודאית, הינו: בעת קבלת היתר בנייה. לשם כך יש לעורך שינוי בחוק, לפחות חלופה מימוש הזכויות בעות מכירת הנכס או העברת בלשכת רישום המקרקעין, הקיימות כוונ.

על צעד זה, לדעת אבן חן להיות מלאה בצעדים נוספים:

א. כדי להביא לידיעת כל קונה פוטנציאלי את עובדת קיומ החבות של הTEL ההשבחה במקרקעין יש לנקט בצעדים הבאים:

- לחיבר את הוועדה המקומית לרשות הערת אחרה בפנקס המקרקעין בכל המקרים⁽¹⁾, מיד ובשםן להיווצרות החבות.
- לחיבר את הרשות המקומית לבדוק אם נרשמה הערת אורה וזאת לפני ומתנה למכון אישורה לביצוע העברת בפנקס המקרקעין.

ב. קבוע כי החביב בתשלום היטל ההשבחה הוא מבקש היתר הכניה במרקעין.

לדעתי השמאית אבן-חן, יمنع בכך זו העול שעלול להגרט לבעל הנכס בעת מכיריה. שכן, ההיטל ישולם רק בנגד השבחה ריאלית. תשלום ההיטל אומנם יוטל על כתפי מבקש היתר (אשר לפי רוח חקיקת ההשבחה לא הוא שואיב בתשלומו), אולם, לדברי אבן-חן, בשל ידיעה מוקדמת על חבות בתשלום ההיטל (הערת אהורה), יוכל המוכר והקונה, באופן מקירט בהם חלק מההשבחה או כולה כן וובשא בעת המכירה, לחזקו ביניהם בעות ביצוע העסקה, בהתאם לגובה ההיטל הצפוי לתשלום.

לשם הבקרה נפרט את שלושת המרכיבים העיקריים העיקריים להתרחש בעת מכירת הנכס והצעת אבן-חן לאכיפה:

אפשרות א - ההשבחה גובשה במלואה בעת מכירת הנכס. במקרה זה, על הקונה (אשר לא תוא שאייג בתשלום ההיטל לפי רוח והחוק), לפחות ממחיר המרקעין את מלאו ההיטל שיוטל עליו בבוא היום.

אפשרות ב' - ההשבחה לא גובשה כלל בעת מכירת הנכס. במקרה זה אין קיוו בין הצדדים, שכן מבקש היתר (הקונה) הוא שינה מעילית ערך הנכס בהתאם למימוש ועלוי גם יהול ההיטל במלואו.

אפשרות ג' - ההשבחה בערך הנכס נתגשה חלקיים בעת המכירה. גם כאן על הקונה לפחות ממחיר הנכס את החלק החיקטי של ההשבחה שלא גובש.

לאור אפשרות אלה נראה שהשיטה שוזעעה ע"י אבן-חן, עשויה לפטור את העול הנגרט לבעל הנכס בעת מכירתו. הצדדים המודעים לחובת הגביה, יעכבו את מחיר הנכס בהתאם, כך שההיטל ילקח בחשבון בעות קביעת מחירו של הנכס. אולם שיטת זו מותבשת על הנסיבות: שגובה ההיטל שיוטל על הרוכש בעתיק, בעת מימוש הזכויות במרקעין, ברור וידוע לצדדים והוא ניתן להערכתה. שהצדדים יודעים כמה מתוך ההשבחה נתגשה בעת מכירת הנכס.

הנסיבות אלה מובילות אותנו לבעה והיא מי יעריך את גובה ההיטל ומידת גיבושה של ההשבחה וכיידzo

באם יעריך השמאית ההשבחה בעת קבלת היתר, יאלצו הצדדים להסתפק בהערכתם של הם בעות ביצוע עסקת המכירה, או יאלצו להעסיק שמי מטעם (כל צד בנפרד), כדי להעריך את גובה ההיטל הגפני לתשלום ואות מידות גיבושה של ההשבחה ביום ביצוע העסקה. נציין כי הוראת סעיף 4 (3), מאפשרת לבעל הנכס לדרוש מהועידה שתכין לו שמות השבחה, (בהתנאי שהועידה החליטה על דרישת השומה עד למימוש זכויות), אם ברצונו לשלם מיד את ההיטל החל עלי. במקרה זה, יוכל הצדדים לעסקה, לבקש ערכית שומה לפי סעיף 4 (3) ובזה לפטור את בעיותם. אלא, שההוראה זו בוטלה בתיקון מס. 26 והשaría את הבעייתיות בעינה.

6.2 הפעילותיות הנובעת מיכולת של הרשות לגבות את ההייל לאחר משולשת האירועים.

זכור, החוק מציין שלושה מועדים בהם ניתן לגבות את ההייל, אך אין מורה על סדר קדימותם בין השלושה. פירוש דוקני של החוק מחייב ככל הנראה את הרשות המקומית לגבות את ההייל בהתרחש האירוע המוקדם מבין השלושה. אלא שכן עולה אי בהירות מסוימת. בכך כי האירוע המוקדם מבין השלושה הוא מכירת הנכס. הרשות המקומית, החיה בנסיבות ההייל שלוחת שמאית מטעה להעניק את ההשבחה ולהה מעניק כי ההשבחה לא נוגבשה או נוגבשה בחלוקת. השאלה היא האם זכויות הרשות המקומית לגבות את ההשבחה בערך הנכס במועד המימוש הבא - אם בעת מכירת הנכס ואם בעת קבלת ההיתר לבניה?

לא נכסת כאן לעומכת של שאלה משפטית זו אך נציין כי המצב בפועל מורה כי הרשותות המקומיות מפרשות את הטעיף Cainו החוק מותיר בין את החופש לקבוע מי יחויב בהייל בעל המקורקען בעת מכירתם, או מבקש ההיתר למימוש זכויות במקורקען. אלא שכבר הזכיר כי הנושא (מידת גיבושה של ההשבחה), אין פשוט להכרעה כלל ועיקר ובמיוחד בשעה שהוא מונח על כתפי הרשות המקומית, שכן יש חשש כי הפקדים האחראים על הגביה אינם בקיאים דיימם בירוח החוק ובודאי שאינם בקיאים בעקרונות השמאות. לאור אלו יש חשש כי חלק מהmarkerim מתקבלנה החלטות שרירותיות בנושא זה, אשר עלולות לגרום עוול לחלק מהניסיומים.

למבקש ההיתר בניה יתירונו על פני המוכר בעת תשלוט ההייל. יתרונו אלו הם:

- א. מבקש ההיתר זכאי לפוטרים נוספים הקיימים בחוק שאינם חלים על מוכר הנכס (ראו טבלה מס' 3 בפרק 4).
- ב. מבקש ההיתר חייב בתשלוט הייל לפי מימוש ההשבחה בפועל ולא ע"פ פוטנציאל ההשבחה המסתימל.

משמעות אלה ברור שהרשות המקומית זוכה לתקבולים גבויים יותר אם תגבה את ההייל בעת מכירתה/העברה הזכויות במקורקען באם נוגבשה ההשבחה ולהיפך - מעניק לנישום יתרון אם תחייבו בתשלוט רק בעת קבלת ההיתר ולא בעת מכירת הנכס.

אור זאת, קיים החשש כי הרשותות יעשו שימוש בפטוח זה ויכריעו באם לגבות בעת המכירה או בעת הזאת ההיתר ע"י כך גם לקבוע האם הוא יפול על הבעלים הראשונים או על הבאים אחריהם, וכל זאת שלא בהתאם לשיקולים מקצועיים אלא אחרים. ואכן במקרה החקר הזכיר והובאו הן ע"י אנשי הרשותות והן ע"י השמאים השונים שרוואינו, מקרים שונים המצביעים על כך שיש לחשש זה רגילים.

הפתרון שהוצע ע"יaben-chon, לפיו יש לבטל את גביה ההייל בעת מכירה ולהיבגgebיתו ורק בעת קבלת ההיתר בניה (תק ערכות ויקונים מותאמים), יכול להביא לפתרון בעיות אלו, שכן בדרך זו לא יתאפשר לרשות המקומית להחליט מתי נוגבשה ההשבחה ועל מי מבעליים יש להטיל את תשלוט ההייל.

6.3 שיפור וAMPLAOT

ראינו שמספר סיבות עלולות לגרום לעול לבעל הנכס, באם מוטל עליו תשלום החיטל בעת מכירה. לפי הוראות החוק כי, מניעת עול זה, תלוי ברכונה וביזמתה של הרשות המקומית וגט היא עשויה לטיער רק במקרים מסוימים. לאחר שמדובר במס, אין מקום להתנאות אלו ולכן נראה כי דרוש תיקון בחוק אשר ימנע עול זה. פתרון אפשרי הוצע ע"י השמאית, פניה אבן-חן. לפי פתרון זה יש לבטל את גביית החיטל בעת מכירות הנכס ולגבותו רק בעת קבלת הינור הבניה. ראיינו כי פתרון זה עשוי אף למנוע את החשש מהחלות שירוותיות הנובעת מהתובדחה שהרשות המקומית מחייבת מתי נגבהה ההשבחה ועל מי מהבעליים (המוור או מבקש ההינור) יש להטיל את תשלום החיטל. אלא שפתרון זה, על אף שהוא חוויב ביונר, יש בו כאמור, מספר מוקדים בעיתיותם שעליהם יש למת את הדעת טרם אימוץ השינוי המוצע.

נוכל להניח כי גם אם יאומץ פתרון זה או דומה לו, הליך התיקון בחוק ויישומו יארך זמן ובעקבותיו יתעורר את השמאים העורכרים את שומות ההשבחה שבכל המקרים בהט מימוש ההשבחה מלאה באין וודאות ובאופן ברור את השמאים העורכרים את שומות ההשבחה שבכל המקרים בהט מימוש ההשבחה מלאה באין וודאות וספקות, כמו במקרה גבעת עדיה או מימוש ההשבחה בדירות הגבירות, יש לפטוק לטובת הארץ. ניתן אף להמליץ לרשויות לאמצן מגנון ממושך של החזר כספי החיטל לניסיונות מקרים בהם נקבע החיטל וההשבחה לא מושגה בפרק זמן מסוים.

הערות לפרק 6

- (1) כווט, לפי סע' 6 (ד), בחלוקת מהמקורים, רשות ועדות התכוונו לרשות הערתא זו. ובפועל, מצאו כי בהרבה מהמקורים אין הערתא האזהרה נרשמת כלל (על כך ראה ביאור פירוט בפרק 10).

פרק 7. סוגית ג': אופן קביעות ההשבחה וירץ חישוב השומה.

7.0 תקציר

הוראות החוק העוסקות באופן חישוב השומה, אין כוללות התייחסות לכל הנושאים הרלוונטיים וחולקן אף בעיתיות שכן הפעלה כלשונו עלולה לגרום עולל לנישומים.

עטוק בשני מוקדים שנמצאו בעיתיותם במיוחד:

1. "היות הקובל" להיווצרות ההשבחה.
2. אופן קביעת השווי "במצב הקודם", בטרם הש비תו המקרקעין.

נציג את הבעיות ואת המחלוקת, נבחן את השיטות הרווחות בפועל באשר לסוגות הללו ונציג פתרונות.

7.1 "היום הקובל" להיווצרות ההשבחה

לפי סעיף 4 (7), 'חמור' חקובע לאומדן ההשבחה הוא יום תחילתה של התכנית⁽¹⁾. (או יום מתן החקלה והתרמת השימוש החורף). אולם, מועד התשלוט של ההייטל והוא ביום מימוש הזכויות במקרקעין.

השיטה הקיימת כיום בחוק לחישוב ימوعד הקובל להיווצרות ההשבחה, עלולה לגרום עולל לחלק מבعلي הנכסים. כניסיון לפטור עולל זה, בחנו שיטה נוספת שהוצעה ע"י מרבית השמאים ושיטתה נוטפת המишומות במקומות שונים. כיוום.

כדי להבטיח שמירת ערכו הריאלי של תשלוט ההייטל שנקבע בשומה, קובל והחוק כי יש להצמידו לשני מודדים: מודד יוקר המתחיה ומודד תשומות הבניה - הנמק מבנייהם. סעיף 9 בנושא ההצמדה של ההייטל קובל כי: "עליה מודד המחרירים לצריך או מודד תשומות הבניה שפרטמה הלשכה המרכזית לסטטיטיקה בסיכון לפני המועמד לתשלוט ההייטל או כל חלק ממנו, לעומת מודד כאמור שפורסם בסיכון לפני תחילת התכנית, או אישור החקלה או השימוש החורף, שבעקבותיהם חל ההייטל, יוגדל הטכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה הנמק ביוור של שני המודדים האמורים".

צורת חישוב זו ובמיוחד צורת החצמדה, גורמת לעיוותים שכן העליה הריאלית בערכי המקרקעין אינה תואמת בהכרח עליה במידה, ואף לא לנמק מבנייהם. הקשר בין מודד המחרירים לצריך ומודד תשומות הבניה לבין שוק המקרקעין, הוא קשר קלוש ונטיון לקשרו בין השניים הוא מלאכותי וגורר עיוות ופגיעה.

לדוגמא, בין השנים 5/1984-1991, היה קיפאון חלקי בשוק המקרקעין, כך שהחירוי המקרקעין כמעט ולא השתנו בכלל התקופה, בעוד שהמדדדים (יוקר המבוקה ותשומות הבניה), עלו בעשרות אחוזים. יוצאה שבעל הנכס חייב בתשלומים שאינם תואימים כלל את ההשבחה הריאלית בנכסיו. לעומת זאת, ניתן גם מקרים בהם הרשות המקומית היא שתצא נפגעת, כאשר מחרוי המקרקעין בשוק יאמירו מאד ואילו המDDLים השונים יותרו קופאים או יעלו בקצב איטי יותר.

בעיה זו הועלתה בפני השמאים (בשני השלבים - במהלך הריאנות ובאמצעות השאלה), ובפני גורמים נוספים ונראה כי פתרונה אינו פשוט כל עיקר. כדי לפתרון הבעיה הציעו מרבית השמאים לעורך את שותמת ההשבחה כאשר המועד הקובע לאומדן ההשבחה הוא מועדימוש הזכויות במקרקעין ולא מועד תחילתה של התכנית. בכך זו גובה ההיטל יהיה ריאלי וימנעו העיוותים שהוזכרו. אולם, כך קיימת סטייה מהגדרת ההשבחה בחוק. כזכור, ההשבחה מוגדרת כعليיה בשווים של המקרקעין כתוצאה מאישור תוכניות, הקללה או שימוש חורג, היינו כתוצאה מהחוליך והתוכני בלבד, הכוונה היא לשומה במועד זה ולא במועד המימוש. דרישות ימוצע הקובי עליום מימוש הזכויות במקרקעין, תגרום לכך לפחות את שינוי שווי המקרקעין הנובע מתוכנית, מתוך שינוי השווי הנובע מכל הגורמים וזה בעיה שמאית מורכבת ובעייתית, שכן אין להכנית בחישוב ההשבחה גורמים נוספים כמו פיתוח שבתי, עליה בבדיקה וכד'.

שתי שיטות נוספות עליהן ניתן לנתן את הדעת כדרך לפתרון, זהו במהלך החקר. האחת מבוצעת בארץ בימים אלה הלאה למעשה והשנייה קיימת בדנמרק.

א. בפתח-תקווה, חולקה העיר לאיזורי לפי גובה ההשבחה בעבר מן הקלות, אך מדי שנה מעודכנת הטבלה בהתאם לשינויים בשוק המקרקעין ולא בהתאם למDDLים המתפרסמים. הוזכר במהלך הריאנות עט אנשי התכנון בפ"ת, דצמבר 1987. הבעייתיות הוכרזה בשיטה זו והוא לצורך להשיג שמיי בכל עת שנדרש לעורך עדכנים בטבלה וגם לצורך חלק את העיר לאורי שומה. נראה ש晦נה משפטית חלוקה זו אינה תקיפה ככל הנראה, שכן או אין ההשבחה מוכחת באופן שמיי בכל מקרה לאו. באם תואם שיטה זו יש לחשב על דרך לפתרון בעית החלוקה לאזוריים.

ב. בדנמרק⁽²⁾ וגם בשבדיה⁽³⁾, שיטת הערכה של המקרקעין לצרכיו מיסוי ובכללם מימי רכוש כליליים, כוללת את כל הנכסים במדינה ומוחכמת אחריו ארבע שנים. לאחר שיש לווח ראשוני כללי של ערכי המקרקעין, ניתן בקלות יחסית לבצע עדכנים בלוח כל שנה או מספר שנים בהתאם לשינויים שהלו בשוק המקרקעין.

נראה כי שתי השיטות, כאשר האחת מיושמת בישראל, ראויות לשיקול ובכל מקרה הן טובות לדעתנו מזו הקבועה בחוק או מזו שהוצעה ע"י מרבית השמאים. שימוש באחת משיטות אלה יביא לכך שהנחה מהשבחה במרקען - שלט היטל וגבובה ריאלי. יחד עם זאת, נראה שישוון דרש שינוי ממשמעותיו בחוק שכן מידת התקפות המשפטית של השיטה המיושמת בפ"ת אינה ודאית בשל הבעייתיות שבחלוקת לאורי שומה ואילו השיטה השנייה, המיושמת בדמרק מחייבת שינוי ממשמעותו במנגוני הגביה בישראל.

2.7. הגדלת שווי המרקען 'במצג הקוזם'

סעיף 1 (א) לנוספת השלישית מגדרו מהי השבחה במרקען:
"השבחה - עלית שוים של מרקען עקב אישור תכנית, מתן הקללה או התרוג שימוש חורגן".

מנוטה החוק מובן כי במקרה של עלית שווי המרקען, קרי, השבחה, יש לעורך שומה לנכש הנידון שתשקף את ההפרש בין שוויו במצב החדש לבין שוויו במצב הקודם, בטרם השביחו המרקען.

אומדן שווי המרקען 'במצג החדש' הוא פשוט יחסית והוא משלק כמעט מעתיקות שנעשו בפועל בסמוך להאריך הקובלע. אולם, אומדן שווי המרקען 'במצג החדש' בטорм השביחו המרקען עקב אישור תכנית..., הוא זה המעורר קשיים ומחלוקת על רקע ניתוח החוק שכן אין בחוק כל הוראה מפורשת המגדירה מהו שווי המרקען ב'מצג החדש'. מרבית השמאים גורסים כי ממשות המצב הקודם איינו המצב שקדם לאישור התכנית, אלא המצב שקדם להליך האישור כלו, הינו לראשית תהליך התכנון. אולם למורת תמיינות הדעים היחסית בעניין זה בין השמאים, עדין כתוצאה מהעדר הגדרה מפורשת לגבי השווי במצב הקודם יוצאת שלא ברור האם הכוונה לשווי המרקען לפי תכנית מאושרת קודמת, או הכוונה לשווים בסמוך ליום הוועודה על הכנסת תכנית חדשה.⁽⁴⁾

מהשלבים הראשונים של המבחן שכללו איתור בעיות באופן היטל בקרבת המרויאינים ומעיון עמוק בספרות המקצועית לענייני מרקען וערכם, נמצא כי בפועל, יש מבין השמאים הקובעים את השווי 'במצג הקודם' לפי הזכויות שהוקנו בתכנית המאושרת שקדמה לתכנית שבגינה הושבחו המרקען, ובנוסף יש מתוכם הנוהגים להפחית מהזכויות שנקבעו בתכנית הקודמת, ע"י קביעת הנחה בדבר צורך בהפקעות עתידיות, שלפי דעתם לא באו לידי ביטוי בתכנית הקודמת.

לעומתם, יש שמאים שאינם מתבטים בקביעות רק על זכויות המרקען בתכנית הקודמת ואינם קובעים את שווי המרקען 'במצג הקודם' לפי מה שאמור היה להיות שווים עפ"י הזכויות בתכנית הקודמת, אלא קובעים את שווים לפי ערכם בשוק, והיוו בערכיהם ריאליים, וכך ליום שקדם לתחילת החלק של אישור התכנית.

השימוש בשתי השיטות יוצר בעיתיות ופעריט משום שבפועל קיימים מצבים רבים שבהם נקבעו הזכויות במרקען שלא עפ"י תכנית מאושרת אלא עפ"י גורמים אחרים כמו: היתר הנitan עפ"י תכנית מופקדת, תנאים לפי סע' 78 לחוק, עוגדים מקומיים למן אחוזה בניה החורגים בזכותם עפ"י זכויות התכנית בלבד. חשוב להבהיר כי הנוגדים הללו יוצרים שווי שוק שונה החלוטין מסוימים של המרקען עפ"י זכויות התכנית בלבד. חשוב להבהיר כי הציבור אינו מודע, במרבית המקרים, להבדלים שבין תכנית ובין יתנאים או הבדלים שבין היתר בניה זה או אחר, במיוחד כאשר מציבי בניינים אלו אורכים זמן רב. ברוחבות למשל, היו תקפים התנאים 11 שנים (1965-76), ובריג'ג לבנתה רובה של העיר עפ"י תכנית מופקדת.

התוצאות מהשימוש בשיטת התחשב הריאונה ומון המחלוקת בין השמאים באשר לשיטה הנקונה והן שתיים:
א. שיטת התחשב הריאונה לא מכירה כאמור בזכויות הנוטפות שהוחרבו ובהשפעתם על שווי השוק של המרקען ולכן לא מביאה אותן בחשבון בקביעת שווי הנכס במצב התכוני הקודם. עובדה זו גורמת עול לבני הנטיפים, כי הפער בין התכניות היישנה לחדשה עשוי להיות גדול יותר בדרך זו, ובמיוחד בשעה שתיכן שחקלם אף רכשו את המרקען במחair הגבורה יותר. על העול הכלוב הנגרם לבני הנטיפים במקרה זה או במקרים נוספים בהם אין התשיבות באלה גורמים היוצרים שווי שוק נוכן למדור מהנעשה ברוחבות. כבר הוכיח כי יתנאים לפי סע' 78 חוק היו תקפים בה זמן רב ולפיהם מותר היה לבנות 18 יחיד לדונם. אולם בשעה שאושרה התכנית לבסוף, גבעה כי עירית רחובות את ההייל, כאשר המכabb הקודם של המרקען הוגדר בתכנית מימי המנדט (R6) נבעה כי יתנאים, אינם מעב טוטורי ולכן לא ניתן להסבירים כמצב הקודם. כך נדרשו בעלי התכנים לשלם היטל עbor השבות זכויות המרקען מיחידה אחת לדונם (R6) לשמונה עשר יחידות (בתבב' ע החדש), בשעה שבפועל לא השיבו המרקען כלל (מדובר השמאית פניה אבן חן בראשון עימה, 1988).

ב. השימוש שעושים השמאים בשתי השיטות בפועל, מוביל לפעריט גדולים בין השומות ולא שווין בין האזרחים.

מטרות פרק זה הן:

1. לבחון ממי השיטה הרווחת בקרב השמאים והירושיות, לקביעת שווי המרקען במצב הקודם.
2. לבחון ולהציג איזו שיטה מבין השתיים מתאימה יותר לרוח החוק ולכוונות המחוקק.

7.2.1 מהי השיטה הרווחת בקרב השמאים והירושיות לקביעת שווי המרקען במצב הקודם?

מתקן כל הנושאים אשר עשויים להשפיע על שווי השוק של המרקען⁽⁵⁾, דקדנו שניים בקרב השמאים והירושיות:
1. דרך ההתחשבות בעוגדים מקומיים. מושבות המרוואינים באשר לנושא זה נוכל להקיש וללמוד על דרך ההתחשבות בשאר הגורמים אשר עשויים להשפיע על שווי השוק של המרקען, בעת חישוב השווי במצב הקודם.

2. דרך ההתחשבות בכפיות לשינוי יעה. נושא זה שונה מהקודם משום שהוא נובע מפעילות התכנון של הרשות המקומית אלא מתהליכי שוק כליליים.

7.2.1.1 התאם יש להציג שווי השוק הנוצר בעקבות "נוהגים מקומיים" פאל השווי המשקף את המצב הקוווט של המקורעין טרם ההשבה?

לינהגים המקומיים להעניק אחוי בנית מעבר לאלו המועוגנים בתכנית יש השפעה על שוק המקורעין. דרכו ההתחשבות בנוהגים אלו בעת קביעת ימץ' הקודמי נזקקה בקרב השמאים והרשויות ונמצאו הבדלים משמעותיים.

שנתיים רבות נאגו חלק מהרשויות (ויש שנוהגות עד היום), לעודד קבלנים ואזרחים ע"י הענקת שטחי בניה שלא חשובו אחוי בנית. במוחמד רותח הדבר בנושא מרפות אך ניתן למצוא לכך ביוטוים נוספים כמו: קומת בניינים, מרתפים, גליות ועוד. אופן וגודל שטחים אלו שונה מרשות לשות. בפרט קצאן נגזר חודחת חיקוםית לתכנון עיר נתניה⁽⁶⁾, חוותה עדותו של מי שהיה ראש העירייה אז ואך כיהן שנים רבות כחוקר ועדות בנין ערים מקומיות ונאמרה: "שנתיים רבות נהגה הרשות המקומית שלא לכלול את המרפות בתוך אחוי הבניה" וכי רק לקראות סוף תקופת כהונתו התעוררה השאלה של חוקיות צעד זה. על השפעת נוהג זה על שוק המקורעין נוכל למלמד מדברי העותרת במשפט זה (חברה קבלנית). היא מצינית כי: "בהתמכחה על הנוהג שהיה קיים שנים רבות, היא ערוכה את התכנית כפי שהיא והשיקעה הון רב בתכנון ובתכננות להקמת הבניין עפ"י התכנית. מצטט השטח הבניי במידה ממשית עקב חישוב שטח המרפות בנין השטח הבניי, יגרום לה נזק כספי חמור מאד".

nocel להבין כי רשות השלטון בצד האורחים הכירו וסמכו ידם על הנוהג שהיה קיים שנים רבות⁽⁷⁾. נוהג זה השפיע על שוק המקורעין וייצר פער גדול בין שניי המקורעין לפי הזכיות בתכנית המאושרת לבין שווים בשוק. הויאל וכך ניצבים השמאים בפני עצמם: האם יש להתחשב בנוהגים המקומיים בעקבות ימץ' הקודם או שיש להתעלם מהם ולהציג רק לזכויות המועוגנות בתכנית הקודמת. אם יתעלמו - יסבול האורה שכן פער וההשבה יהיה גדול יותר.

המושתק הכריך בכך ככל הנראה, שכן באופן חד פעמי הוא מתייחס בעקיפין לאופן החישוב של ימץ' הקודם. בסעיף 19 העוסק בפטורים קבוע סעיף קטן ד (3) כת'':
"שר הפנים באישור ועדות הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות... הוראות בדבר מתן פטור, מלא או חלק, מחובת תשלום היטל על השבחה במרקעין הכלולים בתכנית שבתחומה הותירה בפועל בעבר בניתה עפ"י תוכנית אחרת שלא הגיעה לכדי אישור בדיון, או עפ"י אישור מטעם מוסד תכנון".

נוסחת הסעיף מאפשר למעשה פטור, מלא או חלק, מתשלום היטל עקב אחד מהגורמים הבאים: 1. תוכנית מופקדת שלא אושרה לבסוף ("תכנית אחרת", שלא הגיעה לכדי אישור בדיון). 2. מתן היתר בתוקופה של תנאים עפ"י סעיף 78 לחוק, 3. מתן היתר עפ"י ינווהגים מקומיים. ("או עפ"י אישור מטעם מוסד תכנון"). אולם, המחוקק מתנה את מתן

הפטור ברצוינו של שר הפנים להתקין תקנה זו ובאישורה של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של ה�建. עד היום, לא קבע משרד הפנים תקנה זו ולכן אין אפשרות להעור בחוראות החוק. בעית ההכרעה בנושא זה נקבע עדין בידי השמאים והרשוויות.

כדי לבחון כיצד נהוגים השמאים בענין זה בפועל, הם נשאלו בשלב השני (באמצעות השאלון):
האם את/ה נוהגת להתחשב בנוהגים מקומיים בעת קביעת השווי בימצב הקודמי?

מתשובות השמאים עולה כי: 70% מהם גורסים שיש להגיחט לכל מרכיב היוצר שווי שוק בעת קביעת השווי יבמצב הקודמי ובכלל זה נהוגים מקומיים.

30% מהנשאלים גורסים כי אין להתחשב בנוהגים מקומיים אלא יש להסתמך רק על הזכיות בתכנית הקודמת בעת קביעת השווי יבמצב הקודם.

מתשובות השמאים נוכל להבין כי דיין הנווגים המקומיים הוא כזין כל מרכיב אחר היוצר שווי שוק בלבד, לדעתו אחוז ניכר מהמרואיאנים (70%), יש להתחשב בכל מרכיב היוצר שווי שוק בעת קביעת הימצב הקודמי. לעומתם נמצא כי מיעוט מהשמאים גורס שאין להתחשב בשווי השוק חרייאלי בעת ערכות השומה, אלא בשווי המקרקעין לפי זכויות התכנית בלבד. לאחר שבכורה זו של חישוב, גובה ההיטל מרבית המקרים גבוהה יותר, נוכל להניח כי לפחות חלק מהרשויות לא מתנגד לשימוש בה. ואכן נמדד ע"י השמאים כי מספר רשותות נהוגות להנחות את השמאים מטעמן שיצמדו לזכויות המקרקעין המונגנות בתכנית ולא יתחשבו במרקביים המשפיעים על שווי השוק של המקרקעין. בין רשותות אלו הזכירנו ת"א ור"ג⁽⁸⁾. מאידך, נמצא כי מספר רשותות אשר ערות לביעתיות בהגדרת הימצב הקודם, מוחות את השמאים להשתמש בשיטת חישוב השנייה, היינו, לקבוע את שוויות של המקרקעין בימצב הקודמי לפי שווים חרייאלי בשוק. בין רשותות אלה הזכירנו פ"ת, קריית אتا וטבען.

בקריות אتا למשל, בין שתי התוכניות שבתוקף - הישנה והחדשה - נוצרה השבחה גבוהה במיוחד (העלאת זכויות הבניה מ-10% ל-80%). השבחה כזו אינה פרופורציונלית למחירי הקרקעות בפועל ואינה ריאלית שכן, מזה שנים נהוג לבנות בקריות אטא באחזois גבוהים יותר, עובדה שעיצבה את שווי השוק של המקרקעין בהתאם. בקריות אטא הונחו השמאים להתייחס לשווי השוק של המקרקעין ולא להצמד לשווי לפי תכנית קודמת (עובדת זו הזכירה ע"י מספר שמאים וע"י המראיאנים השונים בקריות אטא).

ראינו אם כן, שמטפר רשותה מנוחות את השמאים לכאנן ולכאן. אך ראוי לציין כי במרבית המקרים זוקא הרשותות זה אלה המנוחות עיי' השמאים בנושא זה כמו בנושאים אחרים ולכן חשובה ממד דעתם של השמאים בעניין⁽⁹⁾. מכל מקום, ה�性ות המצויה בנושא זה בידי השמאים והרשותות מביאה להחלטות שרירותיות הגורמות לעול ולאי שווון בין הנישומים.

7.2.1.2 אופן התהווחאות ציפיות לעליות ערך והקרקע

הציפיות לעליות ערך המקרקעין הנובעת מציפה לפיתוח יוצרות שווי שוק ומשמעותית מאוד על מחירים המקרקעין בפועל. השמאים אינם מאמצים שיטה אחידה להתחשב בציפיות אלו. כתוצאה לכך עלול להגרם עול לנישום ופערדים גדולים בין השוממות. להלן, נבהיר את הביעתיות בנושא הציפיות, נזכיר את השימוש הקיימות בקרב השמאים להתמודד עם גורם הציפיות ובזוק מהי השיטה הרווחת בקרב השמאים.

חשוב להבהיר כי השמאים עורכים הפרזה ברורה בין ציפה כללית לעליות ערך המקרקעין הנובעת ממיקום המקרקעין, למשל קיומה לשטחים עירוניים בניויס, לבן ציפה לשינוי יעדו בשל הכתנת תכנית חדשה - מההזרונה יש להתעלם, ככל הנראה, בשעה שמחשבים את גובה ההתחשה במקרקעין. נזכיר בקיצור כי אי התעלמות או אי ניטרול מלא של השפעת הציפיות לעליות ערך השווי עקב אישור תכנית מסוימת ורICON החוק מכל תוכן והפיקתו לכלי רICK, שכן ערב אישור תכנית לאחר שהתכנית הופקדה ופורטמה ברבים ועבירה את כל הליך האישור הקבוע בחוק, ערך המקרקעין עשוי לעלות ולהגיע כמעט למלאה השווי (על נושא זה ראו גם בפרק 4.2.2). לבן בסעיף זה נטרכו בבחינת השיטות הקיימות בקרב השמאים להתמודד עם נושא הציפיות לעליות ערך המקרקעין הנובעת רק ממיקום המקרקעין כמו קיומה לשטחים עירוניים וכן לעיר נושא זה עם הציפיות לשינוי יעדו בשל הכתנת תכנית חדשה.

ההבדל בין המרכיבים היוצרים שווי שוק שהוכרו עד כה, לבין הציפיות לעליות ערך הקרקע הוא שבగורמים הראשונים מחיירי הקרקע הושפעו מפעולה ספציפית של הרשות המקומית כמו פרסוט תנאים, מתן היתר לבניה לפי תכנית מופקדת, או הענקת אחוזי בניה מעבר לمعוגן בתכנית. בעוד שהציפיות לשינוי יעדו הן בד"כ ללא קשר לפעולות הרשות אלא כתוצאה מנהליכים או רבנים כליליים. ערכה של קרקע חקלאות למשל הנמצאת בקרבות יישוב עירוני או בתוכו גבוהה מערךת של קרקע חקלאית יטהוריה בשל הציפה הכללית לשינוי יעדודה וזאת ללא כל קשר לפעולות הרשות המקומית. לבן הרכוש קרקע זו ישם בד"כ מחיר המשקף את הציפה לשינוי יעדוד. ואומנם השמאים ידעו לפחות כי שוויות של קרקע חקלאות באזורי המרכז המצויה בקרבות יישוב עירוני, גבוהה בעשרות אחוזים משוויה של קרקע חקלאית יטהוריה.

- כדי להבahir את הביעתיות בקביעת ימצעב הקודמי במרקם אלה נביא את הדוגמא הבא⁽¹⁰⁾: בפנינו קרקע חקלאית באזרע עירוני כאשר יש טבירות לשינויו היעוד מחקלאי לעירוני. בפועל קיימות שתי אפשרויות:
א. הקרקע נקנתה ע"י המחזיק בה במחיר של קרקע חקלאית 'טהורה'.
ב. הקרקע נקנתה ע"י המחזיק בה במחיר הכלול בזמנו ציפיות לעילת ערך הקרקע כتوزאה משינוי יעוד אפשררי.

עתה, משאורה תכנית מותאר חזשה המעדת את הקרקע החקלאית לבניה, שעברה את הוועדה לשירות הקרקע חקלאית, יש צורך לחשב את ההשbetaה. באין הגדרה חד משמעות למרכז הקיטוי של המקרקעין בחוק, רשי השmai לקבע כי השווי במרכז הקודמי הוא כערקה של קרקע חקלאית טהורה גלי להגיחת לציפיות לשינוי יעוד, או לעשות שימוש בהתאם לנסיבות המתהשבות בציפיות לשינוי יעוד.

חישוב בשיטה הראשונה, עלול לגרום עוול למחזיק בקרקע, שכן אם הוא רכש את הנכס במחיר המשקף את הציפיה לשינוי יעוד (אפשרות בי בדוגמא), יתכן אז שש"כ השקעותיו תעלינה על שוויו של הקרקע בשוק. חישוב בשיטה השנייה המתחשבת בהשפעתו של גורם הציפיות על ערך הקרקע, גם הוא מלאה בקשיש, שכן השאלה: מתי יש להתחשב בגורם הציפיות? באיזה רדיוס מישוב עירוני זה משפיעוונו ובאיזה מועד החלה השפעתו, זה שאלות שנוגרות פתוחות והן קשות למענה חדמשמעות. כראיה לכך ציון כי כדי להביאו לידי אפקט מסוים ברכיינט השומה, ניסו השמאים בין עצם בפורום פנימי לא מחיב, לגבות הנחיות וקריטריונים ברורים להתחשבות בנושא 'ציפיות', אולם לא הצליחו להגיע לעומק השווה, (ראוון עם השmai ג. דנוו, בנובמבר 1987).

- מהאפשרות עולה כי בקרב השמאים קיימות בז"כ שלוש שיטות להתמודד, או לא להתמודד, עם נושא 'ציפיות' לעילית ערך הקרקע בעת חישוב ההשbetaה (זון מרגליות, 1979):
1. הערכת ההשbetaה תוך המתהשבות בערך הקרקע ה"טהור" לפי הסוג שבתכנית הקודמת - ללא כל המתהשבות בציפיות.
 2. הערכת ההשbetaה כהפרש בין מחיר הקרקע ערבית שנייה היoud - מחיר הכלול בתוכו את 'ציפיות' - לבין מחירה לאחר שינוי היoud.
 3. גישה המתהשבות בנושא 'ציפיות' רק כאשר ההשbetaה הצפוי היא רבתה (למשל מעבר מקרקע חקלאית לעירונית), ומתעלמת מנושא 'ציפיות' כאשר ההשbetaה הצפוי היא קטנה יותר (כמו בעת שינוי אחוזי בניה בשפה בתני).

בסקר שנערך בין השמאים הם נשאלו:

1. באיזו שיטה מבין השלש את/ה נוהג/ת לעורך את השומה?
 2. מהי השיטה והוועות לדעתך בקשר לשםיכן?

מגשיבות המרואיאנים עולה כי % 80 מהשימושים עושים שימוש בשיטה השלישית, המתחשבת בגורם הציפיות בחלוקת מהמקרים אך לא בຄולם. לדוגמה זו גם השיטה הרווחת בקרב השמאים⁽¹¹⁾. ואילו % 20 מהשימושים עושים שימוש בשיטה השנייה, המתחשבת תמיד בנושא הציפיות ללא כל קשר למיניהם השפעתם או לגודלה הצעפי של החשבות. אף אחד ממרואיאנים לא ציין שימוש בשיטה הראשונית, המתעלמת כמעט לחלוטין הציפיות על ערך ומרקעינו. דהיינו, כל השמאים שרוואינו מודיעים להשעונו של גורם הציפיות לשינוי ייעוד על שווי השוק של המרכיבון, אולם כוראות הנחשבות בגורם זה בעקבות השומה משתנה מקרה לקרה. ממצאיינו שונים מהתיעון שהועלה ע"י דן מרילגט. 1979. המציגו במאמריו כי שלוש השיטות, בכללן השיטה הראשונית, נחותות בקרב השמאים.

⁽¹²⁾ ההשbetaה נטווה בצדקה לשיקול דעתו של השמאן והשמאי הוא תמיד מטעם...

7.2.2 איזו שיטה מבין שתי השיטות הנוחות לחישוב 'המג'ן הלווי' מתאימה יותר לפונקציית המוחוקן ולירוח?

לאחר סקירות והשיטות הרווחות בקרב השימושים להתמודד עם נושא הציפיות לשינויי היעוד ונושא השפעת הנוהגים המקומיים על שווי השוק, בעת קביעת השווי בימצב הקודום, מצאוינו מורים כי בפועל, מרבית השימושים מתחשבים בהשפעת גורמים אלה על שווי המקרקעין בימצב הקודום, אולם קיימת גם אפשרות נטפת האורשת כי אין לכך מקום וכי בהגדרת השווי יבמצב הקודם יש להצמד לזכויות וחווקות בתכנית. יותר מכך, ראיינו כי חלק מההרשויות מנהלות את השימוש להשטע בשיטה זו. ננסה לבחון איזו שיטה מבין שתי השיטות הנהוגות לחישוב הימצב הקודום מתאימה יותר לכוונות המשפט ורוח החוק. דהיינו, זו "שמצלמת" את ערכיו וקרקעות או זו הנצמדת לזכויות המושנות בתכנית הקודמת כדי לקבוע את השווי בימצב הקודום.

בבادر הוראה מפורשת בדבר אופן חישוב המצב הקודם של המקראען, כל שיטה מבין השתיים שהוזכרו היא לגיטימית. אולם, ניתן למצוות לאופן חישוב המצב הקודם משני טיעפים בוחוק:

א. סעיף 4(5) קובע כי: "במקראען שבhem אשרו מספר תוכניות בו אחר זו, בלי שולט הילעקב אף אחד מאישוריהם אלה, תהא החשבה וה הפרש בין שניים של המקראען בעסזון לפני אישורה של התכניתה הראשונה לבו שניים מיד לאחר אישורה של התכנית האחורונה" (הזהגש של אג).

החוק מצין בברור בסעיף זה, כי את השווי ימצב הקודמי יש להשתנות על עסקות שנעשו "בסמוך לפני אישורה של התכניות הראשונה", וכן כל רמז או הכוונה שיש לקבוע את המצב הקודמי לפני התכנית הראשונה, לפי הנסיבות המוקנות בתכנית הקודמת. לאחר שאין הבדל מהותי בין שני המצביעים (זה המוכר בסעיף 45) וזה שלפנינו, נוכל להגיד כי מה שנקון לטעין לטען 5 נכון גם לעניינו. הינו, יש לעשות שימוש בשיטה זיהצלאמי' את ייצב הקודמי מעסקות מכר שבוצעו בטרם והול בהכנותה של התכנית החדשה⁽¹³⁾.

ב. מאידך בסעיף 19/ד (1), שכבר הוזכר, נקבע כי באם הותירה בעבר בפועל בניה ע"י מוטץ תכנון ולאחריה נתארה התכנית חדשה המשיבחה את החקיק, ניתן לאשר פטור מלא או חלקי, מתשומות החיטל, זאת בטיגים מסוימים וכפוי להליך מסוימים (על הטיגים והחולין, ראה עמי 94 לעיל). מכאן, נוכל לראות כי המחוקק מכיר בעובוה שחשיבות הייטל מלא במאובז זה, עשוי גורם עול למוחזק בקרקע. אולם המחוקק מאפשר התחשבות ייצב הקודמי רק כאשר הבניה הותירה בפועל, ואין המחוקק מתייחס כלל למקירים בהם לא הותירה הבניה בפועל אך השוק הגיב בעיצוג מחורי המקרקעין הנובעים מהמצויה להותרתה. מכל מקום, ניתן לומר מקרה זה כיוצא מן הכלל וכן ללמידה על הכלל. ציון זה מקרה הוא ע"י המחוקק והתנינית הפטור בנסיבות מיוחדות ובחיליך מסורבל, עשוי למדנו כי בשאר המקירים אין לנווג כז.

שני הטעיפים שהוזכרו הם ذכר והיפוכו: נראה לנו, כי מleshon החוק לבדה, לא נוכל להשכיל ולפרש מהי הדרך הרצויה יותר לקביעות ייצב הקודמי. השיטה המועדף לדעתנו, העונת על רוח החוק, היא השיטה המתוחשבת בכל אותן גורמים המשפיעים על שווי השוק של המקרקעין ולא נצטווים לשווים עפ"י זכויות התכנית הקודמת. ההטבר לדעתנו זו טמון בשלושה גורמים:

א. מן הרואיו שההשבחה בערך המקרקעין והויה ריאלית, שכן עפ"י התפיסה של הייטל השבחה אין אדם נישום על זכות שלא נהנה ממנה. לכן נראה כי מן הצדק והחגינות היא ששמאוי "יכלמי" את ערכו המקרקעין בשוק כפי שהוא ולא יקבעם שורורתיות לפי מה שאמרו היה להיות שוויות בהתאם לזכויות המוקנות להם בתכנית.

ב. "כל רាជון בדיני הראיות של שמות המקרקעין קובע כי: "לעולם תהיה נזחית דעתו של המומחה והוא והטוב והיזוע שבhem, לטובות עסקת המקרקעין ובאה לידי קיום בין קונה סביר ומוכר סביר" (ויסמן שאול, 1987). ככלומר, דבריו של שאול ויסמן: "לא השמאוי, או כל מומחה אחר, הוא הקובע את שווי המקרקעין. את שוויים קובע וצונו של יקונה הסבירי, لكنו את המקרקעין מהמור הסביר וזוז בלבד". לכן, גם אם השמאוי מצויד בכלים טוביים יותר מאשר הכלים שבידי יקונה הסביר או ימוכר הסביר, הרי אין דעתו נחשבת כלל לאחר מכן שהשווי כבר נקבע ומשתקף בעסקות מכר שבוצעו.

ג. הסיבה השלישית היא על דרכו שליליה: שימוש בשיטה שאינה מומלצת לדעתנו, המעריצה את השווי במצב הקודם לפי זכויות הטעניות הקודמות, מעורר את בעית הגדרות השווי כאשר אין במצבה טכנית קודמת. מצב זה מאפיין ספר יישובים ערביים⁽¹⁴⁾ ואף חלקים במורה ירושלים⁽¹⁵⁾. הדבר לפחות בעיה זו עלולה לגרום לעולם רב למחזק בקרע כפי שנראה בדוגמה הבאה: בבקעה אל גרביה אושרה טכנית מתאר (1979). בגין במצבה טכנית קודמת המבירה את זכויות השיטה טרם ההשבחה, נקבע כי רק גלען הכהן, קרי: תחום השיטה הבניי במצוות, הוא תנומות השיטה שהייתה מיועדת ככל הנראה, לבניה בתכנית יקומרני - טכנית ריעוניות מימי המנדט, אך בת ביצוע אז, שכן רק באזורי גלען הכהן נבנו בתים מגוריים. מחוץ לתנומות זה, הוגדרレンן המיצב הטכניי הקודם של המקרען - כאזור המיועד לחקלאות. קביעה זו גורמה לעולם רב לטושבים, במיוחד לאור העובדה שבערך שנתיים ניטנו היתרי בניה לפיקננות מופקדת בשיטה שהייתה גדול בהרבה מגלען הכהן⁽¹⁶⁾. אין ספק ששימוש בשיטה השנייה, היה מונע החלטות וקביעות שריוןויות וחושך מהתושבים אותן הפגיעה בכיסם ואת עונמת הנפש.

לאור סיבות אלו, אין לדעתנו ספק כי השיטה הקובעת את המצב הקודם לפי ערכי המקרען בפועל היא שיטה המתאימה יותר לרווח החוק. לקביעה זו נוכל לקבל חיזוק מטעויים מהפסיקה. בשני פסקי דין מתייחסים היישבים בדיון לסוגיה זו, אם כי בעקיפין ובעויסקם בנושא אחר. מගשתם הכללית נוכל למלוד על כוונת המחוקק בסוגיה זו. בפסקיד מדינת ישראל נגד קמינר ואח'⁽¹⁷⁾, שעסק בין היתר בניתוח אופן עירית השומה לקביעת פיצויי הפקעה, מציין השופט בכור: "זהזכיר לך בחשבונו את הנסיבות של התפתחות השיטה וחסיכוי הTEGRי שיואשרו אחוזה בניה בכל השיטה... ואין ספק שבזו הצד עימיו" (הדגשים שלי א.ג.). הינו, השופט מכיר בנסיבות הכלליות לשינוי יעוד כגורם המשפיע על ערך המקרען ולכך יש להתחשב בו. קביעה זו עקרונית מאוד לענינו.

בפסקיד חפטמי ואח' נגד עדיח מקומית ראשלי⁽¹⁸⁾, מצינית השופטות המחויזית בן עילנו: "מהראיה היחידה שעל פיה ניתן לקבוע את ערך המקרען ערב תחילת הטעניות נובע, שלפנוי תחילת הטעניות חתימת היה ניתן להקים על מגרש בגין בן 6 קומות ובו 24 יח'ז. אומנם הטעניות הוא לא אושרה, אבל הוכח של פיה הצלחו בעלי מגרשים אחרים בחלוקת הבתים באותו מתכוונת על פי אותן אחוזה בניה". (הדגשים שלי א.ג.).

הינו שני השופטים אינם רואים צורך להצמד לזכיות שהקנו בתכנית הקודמת והם מכירים בהשפעתם של גורמים נוספים על שווי השוק של המקרען. לאור זאת, אין לדעתנו ספק כי השיטה הקובעת את 'המצב הקודם' לפי ערכי המקרען בפועל, היא השיטה המתאימה יותר לרווח החוק.

7.3 טיענות

ראינו כי על אף שהחוק ניטה להכניס בהירותה הוחוק העוטקות באופן קביעת ההשבחה ודרך חישוב השומה, עדין מרובה אי הבחרות וקיים חשש כי עלול להגרם עול לישום ואי שוויון בין הנישומים.

באשר לטוגית חשוב השווי במצב הקודם, וריאנו כי נושא זה שני בחלוקת בקרב השמאים. בעוד מרביתם פותרים את הסוגיה ע"י צילום, שווי השוק של המקרקעין טרם אישור התכנית ולא קבעתו בצורה שרירית, הרי מיועט (30%), קבוע כי את השווי הקודם של המקרקעין יש לגזר אך ורק מהזכויות המנקוטות בתכנית הקודמת. אלא שראינו כי גם כאשר ימצלמים השמאים את ערכיו הכספיים במצב הקודם, מרביתם עושים שימוש בשיטה גישה נוספת, ללא קriterיוונים ברורים ואחדים המאפשר שנות רבה מקרה ומונעת בקרה שיטית וענינית.

כן או כן נמצא, כי העדרם של כללים ברורים לקביעת 'ה מצב הקודם' המבאים "יכיז" ו"מתו" "מעניק חופש מוחלט להחלטות שריריות של השמאים התלוויות בדבר", "בעיקר כshedzobr גמוסות" "מפרנסים" ששמאים סמכים עליהם" (ויסמן שאל, 1987). הפטרון היחיד טמון לדעתנו רק במעשה החוקיקת. כפי שבמס' שבת קיימים מועדים ברורים ומדויקים היוצרים את החיבור במש, כך גם Cần צריך להקבע מועד מוגדר וככלים ברורים יישקbu את שווי המקרקעין 'בנסיבות הקודם'. מבין שתי השיטות המקובלות על השמאים, השיטה הנΚוṭה בידי מרבית השמאים, 'המצלמת' את ערכיו הכספיים בפועל ולא קבועה אותו שרירית, היא השיטה העדיפה לדעתנו בגין השתים.

לאור המתרחש כולם, טוב יעשה המחוקק אם יבהיר את הדברים - ויפה שעא אוחט קודם.

ובאשר לקביעת המועד הקובל להיווצרות ההשבחה ושיטת השומה, וריאנו כי הדרך הקובלעה בחוק עלולה לגרום לעול פעמים לנישום ופעמים לרשות המקומית. על המחוקק לתגת דעתו בעניין הוראה זו ולשקל דרכי פטורן אחריות ובכללן השיטות שהזכו במהלך הפרק.

נושא אופן קביעת ההשבחה ודרך חישוב השומה מעורר סוגיות רבות. אנו עטנו רק במקצתן. יש מקום לבחון סוגיות נוספות, שהזכו בפרק 4, כמו אופן התחשבות ביוזמות בעלייתם, אופן התחשבות בהפקעה ללא תשלום, אופן עיריכת השומה בשעה שאושרו מספר תכניות בו אחר זו ועוד.

הערות לפרק 7

- (1) תחילת של תכנית: 15 יומם לאחר מועד אישורה, לפי סעיף 11 לחוק העיקרי.
- (2) דרין-זרבקין וליצפילץ, 1980. על אופן ביצוע השיטה בדנמרק ראה גם בפרק 2.4.1.2.
- (3) שיטות ניהול קרקע ציבוריות בשבדיה, 1971 (ללא שם המחבר).
- (4) דין מפורט בטוגיות הגדרות הימצב הקודמי ומשמעות הביטוי עקב אישור תכנית מובא בפרק 4.2.2.
- (5) מינוח מקדים של הוראות החוק, משקירת בעיות בערךת השומה בטירות המקצועית 'מרקען וערכם' ומתשובות השמאים זהה מספר גורמים אשר עשויים להשפיע על שווי השוק של המקרקעין:
- היתריה בניה והגננות לפי תכניות מופקדת.
 - היתריה בניה והגננות לפי תנאים (סע' 78 לחוק).
 - נוהגים מקומיים להעניק אחוזי בניה מעבר לאלו הקבועים בתכנית.
 - ציפיות לעליית ערך מקרקעין.
 - ציפיות למימוש הפקעה המותרת ללא תלות (40%).
- למרות ההבדל בין הנושאים הרו' לנורק ליבורו הסוגיה הם משקפים כולם שאלה אחת: האם יש להתחשב בשווי השוק שנוצר בغالל בעת חישוב הימצב הקודמי או האם יש להעתלם מהם ולהתיחס רק לזכויות המוקנות בתכניתו
- (6) בץ 78/640, בוריס קצאן ואחי' נ' יויר הוועדה המקומית לתכנון עיר נתניה, פ"ז ל'ז (2), עמ' 2.
- (7) יzion כי עוהגים מקומיים אלו היו קיימים, ככל הנראה, ב מרבית הירושות והיו מקובלים על הכל. בראשית שנות השמונים בעקבות פט'ז' קצאן והביקורת של בני המשפט צומצמו הנוהגים שלא להקליל שטחים מסוימים באחוזי הבניה המועגנים בתכנית, ורשות רשות אף שינו את התוכניות הקיימות בהתאם.
- (8) השמא מאי צור (בראיון עימו: ינואר 88), ציין כי בת"א הוגשה לאהרונה שומה מטעם הרשות בגיןה \$500,000. לעומת זאת הוגשה שומה נגדית הטוענת כי און השבחה כלל. סלע המחלוקת היה: קומת בניינים שווה 75% מקומה רגילה. הזכויות להקמת קומת בניינים לא היו מעוגנות בתב"ע, אך היה נהוג לתמוך בשורות שניות. העותר טען כי הנוהג לאחר קומת בניינים יצר שווי שוק והוא רכש המגרש במחair המשקף את הציפיה לימוש הנוהג. הרשות מצידה טענה נגדו: לקומת בניינים אין עיגון בתכנית, لكن לא ניתן להתחשב בה בעת ערךת השומה.
- (9) הנחיתות הרשות ע"י השמאים בנושאי הטלת החיטול וגביתתו נובעת מאי הבנת החוק על דקיותו ע"י הפקיד האחראי על החיטול וגביתתו. באופן רשות אשר לא מנהה את השמאים מטעמן, עלול להיווצר מצב בו במקרים מסוימים באותה רשות ידרשו הנישומים לשלם היטל בגובה שונה בשל שיטתו של השמא לקבעת השווי בימצב הקוחר.
- (10) זוגמא דומה הובאה במאמרו של דן מרגלית, 1979. "חישוב גובה ההשבחה ביחס למקרקעין" מקרקעין וערבים, פ"ג-פ"ד.

(11) כדי להפריד בין ציפיה כללית לעליות ערך מקרקעין הנובעת ממיקום המקרקעין לבין ציפיה לשינוי יעוד בשל הכנות והכנות אשר ממנה יש להתעלם, משתייחסים השמאים את השווי יבמצב הקודם על עסקות בקרקעות חקלאיות דומות אשר אין נכללות בתחום התכנינה - וכן שווין אינם מושפע מהציפיות הספציפיות לשינוי יעוד עקב אישור התכנינה.

(12) הבעתיות הנובעת מכן הובעה במספר מקומות ע"י השמאים עצם, ראה למשל במאמרו של שאול ויטמן, 1987,
עמ' 17.

(13) "סימון לפני אישורה של התכנינה החדשה" - מרבית השמאים גורסים כי אין הכוונה כאן ליום שקדם לאישורה של התכנינה, אלא ליום שקדם להליך האישור כולה, היינו ליום שהודה על המנת תכנינה חדשה. על נושא זה ראה גם בפרק 4.2.2.

(14) מישנה עט מזכיר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה עירון, ספט' 1987.

(15) מישנה עט שמאי ועדת התכנון - ירושלים, דצמ' 1987.

(16) סעיף 19/ד (3), יכול היה לסייע לאוטם אלו שבנו את ביתם לפי התיתר שניתן להם בהתאם ליתכנית המופקדת. אך התקינה כאמור לא נקבעה עד היום ובכל מקרה אין ביכולת לסייע לבני הקרקע האחרים שביצעו עסקות בתקופת התכנינה המופקדת ועל פייה, אך הבניה בשטחים לא הותירה בפועל.

(17) פט"ז 79/123, מדינת ישראל נגד קמינר ואוחי, הופיעה בפרק הסוקר פסקי דין, במקרקעין וערכתי פ"ח 1982.

(18) ת"א (ת"א) 1393/82. עוזרא חממי נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ואשל"ז ונגד הוועדה המחויזות לתכנון ולבניה מרכז, ניתן בבית המשפט המחוזי ת"א-יפו, פטקים תשמ"א א:204.

פרק 8. סוגיה 7: חלות ההייטל

8.0 תקומה

בפרק זה נבורן על מי חל ההיטל.

נבחן שני מרכיבים:

1. תיקף החובה: חלות גאוגרפיה של ההיטל.

2. מי חיב בתשלום ההיטל?

2.1 במקרה של בעלות פרטית על הקרקע.

2.2 במקרה של אדמות בניהול מקרקעי ישראל.

במקרה טעיף זה נדון במערכות היחסים העדינה והמורכבות שבין שלושה גורמים: חוכר, מנהל מקרקעי ישראל, והרשויות המקומיות.

ונזכיר את ההטדריות הקיימות כויס בין השלשה באשר לתשלום ההיטל ונעריכם לאור עקרונותיהם, אףן הפעלתם והשפעותיהם.

8.1 תיקף החובה: 'חולות גאוגרפיה'

בבוא המחוקק לקבע על אילו מקרקעין יוטל ההיטל, לא זו היה שהסתפק בתנאי הבסיסי שהיו אלו מקרקעין שהסבירו, חיב היה להוסיף התיחסות לשאלת הגאוגרפיה, וזאת, על אילו מקרקעין בכוונתו להחיל את החיטל. טעיף ג/אי קובל כ?

"היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגבולים עימו בלבד" היינו, חייבים בהיטל בעלי נכסים (או חוכריהם לדורות), שנכטיהם הושבחו עקב תכנית, בין אם הנכסים נמצאים בתחום התכנית ובין אם הגבולים עם תחום זה.

ראינו כי טעיף זה והזן בחולות הגאוגרפיה של ההיטל עבר שינויים אחדים (ראה פרק 4.2.6.1). נראה כי הפתרון שבחר בו המחוקק הפט, יוצר קשיים רבים ועלול להוביל לעיוותים ואי צדק, שכן אין במקרה כל פירוש אחד וברור למונח "מקרקעין גובלים".

דן נר ולובניך, 1984, שעסכו בסוגיה זו, טענו כי ניתן לגпрос למונח 'מקרקעין גובלימי' שני אופני פירוש - האחד מרוחך והשני מצטצם. עפ"י הפירוש המרוחכיב, מדובר בכל קרקע, המשתרעת מגבול תחום התכנית ועד גבול מרוחך התכנית המקומי. פירוש כזה מוביל לאוთ הסדר שהוא קיים בהוראות הפקודה לפיו ניתן היה לגבות את ההיטל גם מקרקעין שאינם בתחום התכנית⁽¹⁾. לעומת זאת, עפ"י הפירוש המצטצם, המקרקעין הגובלים הם יחידות רישום מקרקעין - חלקות, אשר משיקות לפחות בנקודה אחת לחלוקת המצויות בתחום התכנית. כיוון שהפירוש המרוחכיב מרוכן מכל

משמעותו את גוטסת המונח אובליסטי, מחייב ההגין לדעת ذוקר ולבוניק לדבוק בפירוש הממצאים. אלא שגם הפירוש הממצאים, אינו מוגדר די והוא פותח פתח להחלטות שיריותות העולות לייצור עיוותים ומצבי קיופות.

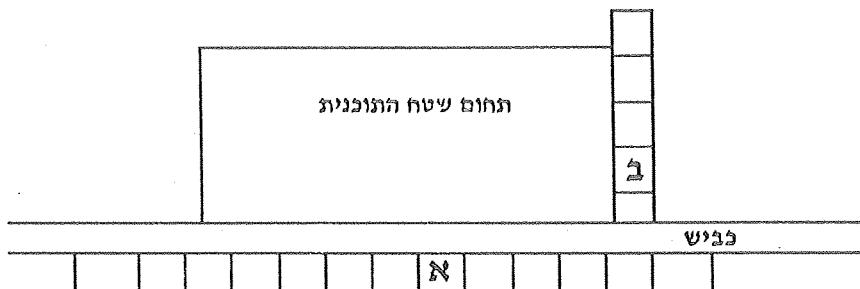
נמחיש את הבעייתיות הקיימת גם בפירוש הממצאים למונח 'מרקען גובליס' בשתי הזרורות הבאות:

- ג. בדוגמה המתוארת בתרשימים מס' 4 אושרה ונכנית המשביחה את המקרקעין הגובלם עימה. בצדיה האחד גובלת הרכנית בכביש ומעבר לו מצויות חלקות. ואילו בצדיה الآخر מעוזות חלקות אחרות אשר אין כביש חוץ ביניהם. נראה שחשיבות התשלומים תחול על חלקות בעלות בי מאוחר וכן גובלות בשיטה התקנית, ואילו החלקות בעלות אי זההינה פטורות מושלים החיטל שכן הן אין גובלות ממש בתחום הרכנית כיוון שכביש חוץ ביניהם.

DRAWING # 4

תרשים מס. 4

דוגמא לבעייתיות הנובעת מפירוש המונח 'מרקען גובליס' interpretations of the term: "adjacent lands".

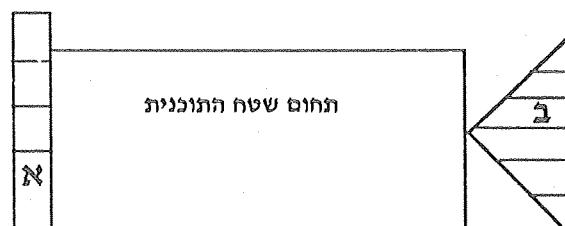


2. בדוגמה המתוארת בתרשימים מס' 5, על שני החלקות זו שבבעלות אי וזו שבבעלות בי יוטל היטל השבחה, שכן, כל אימת שישנה צמידות ממשית, ואילו צרה ומצווצמת עד כדי נקודה אחת בין המקרקעין לבין תחום התקנית, ניתן יהיה להגדיר את המקרקעין כגובלים בתחום התקנית, גם לפי הפירוש הצר כאיו.

DRAWING # 5

תרשים מס. 5

דוגמא לבעייתיות הנובעת מפירוש המונח 'מרקען גובליס' interpretations of the term: "adjacent lands".



105/X

טבלה מס' 11: מידת גבירות היטל ממקרקעין אובליס - התפלגות תשובות השמארים
ואנשי ונדות התבוננו

Table No.11: Should betterment be levied from adjacent plots
- valuers' and planners' responses

תכונן אנשי ונדות	שמארים	Gebiha קיימות לא קיימות Gebiha	סה"כ
19	43	0	43

לאור הקשיים ביישום הוראה זו ולאור העיוות ואי הצדק העולמים לנבוע מביצועה, נוכל לצפות כי הרשוויות תמעטנה לגבות ההייטל ימקרקען גובליס', גם אם הם הושבחו מתכנית. מסקר הרשוויות המקומיות ומסקר השמאים, על שני שלביין, עולה כי לא היה שום מקרה בו נגבה וחיטל ימקרקען שאינס כלולים בשטח חזכניות למטרות שהחוץ מתייר זה. נראה אם כן שהרשויות המקומיות (ועודות התכנית), נמנעות מלהגבות את המסל ימקרקען שאינם כלולים בשטח התכנית. מימצא דומה ונתקבל כזכור גם באשר להוראות הפוקודת שהתיירו לגבות ההייטל מנכסים מהץ לשטח התכנית⁽²⁾.

אם כן, לנוכח הבעייגיות שבהתזרע ימקרקען תגובליס' כפי שהוא כוון, ולנוכח הבעייגיות הקיימת גם בהטדרים אחרים, נראה כי הפתרון הנכון יותר לשאלת הגאוגרפיה אשר גם توאמ את הממציאות הוא כפי שהוצע עי' זנקנר ולזבניך⁽³⁾ אשר מופיע בהצעות לתיקון חוק מס' 15 ו-19 לפיו: "היטל בעקבות אישור תכנית יהול על מקרקעים הנמצאים בתחום התוכניות בלבד. הדרוזה, ימנע מראש החלטות שרירותיות ומצוות קיפות, יתאים למציאות הקיימת ואף לא יפגע משמעותית בהנטזותיהם של הרשוויות המקומיות".

8.2 מי חייך בירושנות ההייטל

סעיף 2 (א), מגדיר מיהו החיב בתשומות ההייטל והוא מבחין בין מקרקען בעלות רגילה לבין מקרקען המוחקרים לדורות...

8.2.1 גמקרות של בעלות רגילה

"חליה השבחה במקרקען, בין מחמות הרוחבן של זכויות הניצול בהט ובין בדרך אחרת, ישם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו..." וגור.

מלשון הטעיף נוכל להגיד: א. בעל ימקרקען בשעה שהכחה במקרקען, הוא החיב בתשומות ההייטל. השבחה במקרקען יכולה להיות בין מחמות הרוחבן זכויות הניצול במקרקען, כמו הגדלות זכויות הבניין בתכנית או מון הקלה ובין בדרך אחרת כמו יעד והתרוג שימוש חורג.

ב. החוק אינו מפheid בין בעלים פרטי של ימקרקען שהושבחו לבין בעלים ציבורי. מכך נוכל להגיד כי בעלות ציבוריות על ימקרקען אינה פוטרת מחות תשומות ההייטל. כיווצים מן הכלל זכאים מוסדות מסוימים, שאין עיסוקם לשפט קבלת רווחים, לפטור מתשומות ההייטל. פירוט מדויק של המוסדות הזכאים לפטור מצוין בטיען 19/ב' (4) העוסק בפתרונות מן ההייטל⁽³⁾.

8.2.2 החבות ההייטל במקרה של איזמו שגינויו מנהל מקרקעי ישראל

מנוסת פקודת בניין ערים, 1936, לא ברור היה אם קריקעות המינהל חייבת במס השבחה. על רקע אי הבהירות, הונגן הסזר בשנות ה-70, לו היו שותפים מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי ולפי

הועברו סכומים מטויים מתוקבולי מינהל מקרקעי ישראל לרשותות המקומיות במקומות מס השבחה. וזאת מס' 18 (1981), ביטל את הוראות הפקודה והיטל השבחה הפך לחלק מהחוק התכנון והבנייה החל על המדינה ומילא גם על קרקעותיה (מכה סעיף 25 לחוק התכנון והבנייה). לפיכך דין מינהל מקרקעי ישראל, האמון על ניהול קרקעות המדינה, הוא כדין כל בעליים אחר. על כן חל עליו היטל השבחה.

עם הכנסת החוק החדש לתוקפו, שונה מעט הסדר הקודם ונערכה הבדיקה בין מקרקעין המוחכרים כבר בחכירה לדורות ובין מקרקעין שלא הוחכרו והם בניהול המנהל ("מקרקעין שבמלאי"). מטרת הבדיקה הייתה להגדר את החיבב בהיטל והיא קובעת:

1. במרקען שהוחכרו לדורות - החוכר הוא הנישום והוא המשלים את ההיטל.

2. במרקען שלא הוחכרו - המינהל הוא הנישום וعليושלם את ההיטל כדין כל בעליים.

היען, החיבב בהיטל השבחה הוא מי שמחזיק במרקען בעת אישור התכנית המביאה להשבחתה המקרקעין.

8.2.2.1 חובת תשלום ההיטל על 'חוכר לדורות'.

להבדיל מפקודת בניין ערים, 1936, מכיר החוק בשזרי החכירה ומתיחס אליו יישורות⁽⁴⁾. כיוום, סעיף 2/אי לRTOSפת השליית קבוע כי:

"חלה השבחה במרקען, בין מחמת הרובנן של זכויות הניצול מהט ובין בזורך אחרות, ישלם בעל היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו. היו המקרקעין מוחכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל"⁽⁵⁾.

החוק מודיע לכך שרבית המצבים בהם חווה וחכירה נערך הרובה קודם קודם ליום אישורה של התכנית המשכיבית. במקרים כאלה זכאי החוכר לשיפוי מהבעליים (הוא המינהל) בגין העובדה שהוא שילם היטל השבחה מלא אילו הוא הבעלים, בעוד שבפועל יתקנן זכויותיו במרקען עומדת לפקו, ואולי בקרוב. לכן השיפוי השוב במיוחד כאשר החכירות עומדות בפני סיומן. עם זאת, חשוב לחוכר כי לחזור לדורות עדמתה הזכות להארכת החכירה במקרה לא חפר את התוכניותיו. במקרה כי מרבית המקרים זכות זו אכן מתקיימת, הרי למועד פקיעת זכויות החכירה יש פחות חשיבות, שכן לחוכר לדורות נותרה תקופת חכירה נוספת (כיוום נוהג 49 שנה), להנוגע מהקרע המשבחת.⁽⁶⁾

סעיף 2/בי לRTOSפת מגדיר את היחסים הכספיים וזכויות השיפוי בין חוכר לבעליים, במקרים שבהם ישלם החוכר את ההיטל.

סעיף זה קבוע כי:

"ישלם החוכר לדורות את ההיטל, יהיה זכאי כלפי בעל המקרקעין לשיפוי בסכום ההפרש בין מה ששילם לבין הסכום שהוא עליו לשלם אילו היה ההיטל חלק על השבחת החכירה לדורות בלבד. בקביעת סכום השיפוי תבוא בחשבון הזכות של החוכר לדורות להארכת החכירה, ואולם אם החכירה לא הוארכה מטיבה כלשהי זכאי החוכר לדורות כלפי בעל המקרקעין לקבל את הסכום שנוכה לו מושיפוי עקב הזכות להארכת החכירה...". וגוי.

לשון החוק הסירה את החבותה בהיטל מן הבעלים והטילה אותה על החוכר לדורות. אך חלק בלתי נפרד היא מגדירה בברור את זכויותיו של החוכר.

שתי זכויות עומדות לה:

א. החוכר לדורות שילם את ההיטל וכי לשיפוי מבעל המקרקעין כדי שבפועל ישם היטל רק בגין השבחה ממנו יהנה בפועל בעודו היטל תוחזר לו ע"י הבעלים, שהוא בעצם הננה מההשבחה לאחר פקיעת החכירה לדורות. במקרה שלADMOTOT הוכרה לשפט השיפוי לחוכר רק בשעה שפוגה החכירה בין ובן המנהל או בשעה שזכויות החכירה הוכרו למנהל (לפי סעיף 259/ד לחוק העיקרי).

ב. במידה שלא הוארכה, מסיבה כל שהיא, זכות החכירה לדורות, וכי החוכר קיבל את הטcosות שנוכה לו מושיפוי עקב הזכות להארכת החכירה שנלקחה בחשבון.

המנהל מפרש את קיומן הזכות הראשונה בכך שהוא נתן זיכוי קבוע לחוכר לדורות בגובה מחצית ההיטל או מחצית דמי היתר שהוא גובה⁽⁷⁾ - הנמוך מבין העניט. הזכות השנייה היא ערטילאית והמצב שהוחר הוא מדייר בו יותר, שכן מרבית חוות החכירה טרם הגיעו לטסומים כך קשה לבדוק אם זכוננו של החוכר אכן מתקיימת ובailו תנאים. נראה שהוראת הקבע בדבר שיפוי החוכר משדרה, לכארה באופן משבע רצoon, את השיפוי המגע לחוכר מהבעליים. עם זאת, גם התסדר הנוכחי מעורר לדעתנו מספר בעיות כלהלן:

א. זכות הערעור על גובה השיפוי.

החוק מגדיר בברור את זכותו של החוכר להשתפות מן הבעלים, אך אין מגדיר את גובה השיפוי, דרך ביצועו או את אפשרויות הערעור עליו. יצוין כי בכל מקום אחר בחוק בו נפגע הפרט בכיסו או בקינינו, מוגדרות בפירוש זכויות הערעור העומדות לרשתו, כמו, במקרה תשולם היטל השבחה, פגיעה ע"י תכנית ועוד.

ב. גובה השיפוי.

מלשון החוק ברור כי ככל ש"מימוש הזכות" במרקען קרוב יותר למועד סיוםה של החכירה לדורות, וכי החוכר לשיפוי גובה יותר. אך לא כך הוא לפי הסדר הקבע שהנigg המינהל. השיפוי הניגן לחוכר לדורות הוא בשיעור קבוע ואינו מותנה כלל בזמנם פקיעת החכירה לדורות. על המינהל לתקן את כל השיפוי בצוואה שימור העקרון לפיו יחויב החוכר לדורות בסכום היטל השבחה נמוך יותר, ככל ששיעור הזכות קרוב למועד סיום החכירה.

ג. המקרים בהם וכי החוכר לשיפוי

החוק אמן מכיר בזכותו של החוכר לשיפוי מן הבעלים אלא שלגביו מקרי חכירה מהנהל, שתם מהווים CIDOU את מרבית מקרי החכירה בישראל, מצמצם החוק את מונח השיפוי רק למקרים מסוימים. בסעיף 259/ד לחוק

העיקרי (תיקון התשמ"א) נאמר כי:

"לגביו מקרקעין המנוהלים לפי חוק מנהל מקרקעי ישראל..."

(2) ההוראות שבטעף (ב) לתוספת השלישית לא יחולו אלא אם ההזקה במרקען שהচicer מנהל מקרקעי ישראל הוזרה אליו, או אם זכות החכירה במרקען הווערת בהסתמכו",
כלומר, השיפוי מגיע לחוכר רק אם גז חזה החכירה ביןו ובין המנהל או בשעה שזכות החכירה במרקען הווערת בהסתמכו - הינו בוצעה עסקת מכ. במיליט אחריות בעת קבלת התייר, אין החוכר זכאי לשיפוי מן המנהל, למרות שהוא משלם את החיטול במלואו כאלו היה בעליט.
לא ברור לנו מה טעם מצא המחוקק לצין את סיג השיפוי בחוק העיקרי ולא כהמשך ישיר לטעף 2/ב בתוספת השלישית, המציין את זכות השיפוי של החוכר. עוד יותר מכן, לא מובן לנו מדוע בחר המחוקק לצמצם את זכות השיפוי של החוכר ולמנוע ממנו שימושו בשעה שהוא משלם את החיטול עקב מתן היתר בנייה.

ג. התנייניות השיפוי לחוכר

ראינו כי לפי החוק, אין החוכר זכאי לשיפוי בעת קבלת היתר בניה⁽⁸⁾. אלא שאין התאמה בין ההוראות החוק ובין הסדר הקבוע לשיפוי שההגיג המנהל ולכן בפועל מתרחש תהליך הפוך. נבהיר את כוונתינו: המינהל מתנה את תשולם השיפוי לחוכר, בתשלום דמי היתר. בהנחה שהעובד המינהל לרשותו המקומית (3.3.1982), נכתב:

"לא שולמו למינהל דמי היתר - אין החוכר כללי" (ראה נספח מס' 3). דמי היתר הינט בתשלום המשולש למינהל מקרקעי ישראלי בגין האפשרות לנצל וכיווית נספות במרקען:

בעת מכירת הנכס, החוכר אינו חייב (בד"כ), בתשלום דמי היתר, שכן אין הוא מנצל זכויות נספות. בעקבות הנסיבות שתנהיג המנהל לשיפוי זכאי לשיפוי בעת מכירת הנכס. וזה הרוי נגד בפירוש את החוק (ראה נושא טעיף 259/ד לעיל).

לעומת זאת משלם החוכר דמי היתר בעת קבלת היתר בנייה. ראיינו כי לפי החוק (טעיף 259/ד לחוק העיקרי), אין החוכר זכאי לשיפוי במקרה זה. אלא שבגלל הסדר השיפוי שקבע המנהל נהנה החוכר משיפוי ורק במקרים אלה. אך גם כאן קיימת בעייתו מסוימת כלהלן: כיום, ישנה חפיפה כמעט מלאה בין המubits בהם יש פטור מתשלום החיטול ופטור מתשלום דמי היתר. כך שבכל מקרה אין להתיינית השיפוי כל משמעות. אולם אם בעידוד יוכנסו שינויים בפטורים אלו או יתווטפו עליהם אחרים כך שהחפיפה בין השניים, שוב לא תהיה מלאה, עלול להגרם עול לחוכר. לשם הבקרה נניח כי החוכר פלוני חייב בתשלום היטל השבה אך אינו חייב בתשלום דמי היתר בגין פטורים שונים⁽⁹⁾. במצב כזה לא יוכל להנות מהשיעור המגיעה לו לפחות לפי רוח החוק, שכן המנהל כוכור מתנה את מתן השיפוי בתשלום דמי היתר. במצב כזה נוגד את רוח החוק משום שלשיעור אין קשר ושיקות לתשלום דמי היתר אלא הוא נובע מה צורך לשפות את החוכר שישלם את החיטול כאלו היה בעליט. יש לנו מקום לבسط את השיפוי על זכויותיו החוקיות של החוכר בכל מקרה לגופו.

ה. בזיקה בין דמי היתר ודמי השבחה

כל אחד מתחלומיים הניל החלים על החוכר משולם לגוף אחר בעל מנגן גביה שונה, אלא שלגביו האורה אין לכסף "כטובת". בסעיף זהណון במצבו של האורת אשר חב בתשלום דמי היתר ובתשלום היטל השבחה כאשר הזיקה בין השניים אינה נלקחת בחשבון.

בוכור, דמי היתר הינט התשלומים המשולטים למיניהם בגין הזכות לנצל זכויות נוטפות במרקען. החוכר חייב בתשלומים דמי היתר במרבית המקרים והוא פטור מהם רק במקרים ספורים. אט כן במליל אורות דמי היתר הינט הוואת קבועה החלת על החוכר כמעט בכל המקרים והוא חייב בתשלומים כדי למש את ההשבחה במרקען.

הדוגמא שלחנן מראהו את הוואת העוגמה הנגרמת לחוכר לדזרוני בשעה שהזיקה בין דמי היתר והיטל השבחה אינה נלקחת בחשבון ובמליל אורות: אשר אין מתחשבים בהוואתו שן הכרחות למימושה של ההשבחה⁽¹⁰⁾. נבחן מהם ס"כ התשלומים המוטלים על החוכר בעת מימוש זכויות בשעה שמתהשבים בדמי היתר ובשעה שמתעלמים מהוואתו אלה.

א. ס"כ התשלומים המוטלים על לחוכר לדזרוני בעת "מימוש זכויות" בהתחשב בתשלום דמי היתר:

100%	סה"כ זכויות
<u>- 40%</u>	דמי היתר
60%	סה"כ השבחה
30%	סה"כ היטל (מחצית מההשבחה):
	סה"כ תשלומים:
<u>55%</u>	דמי היתר + היטל השבחה = 70%. בኒקיי מחצית היטל השבחה (15%) =

ב. ס"כ התשלומים המוטלים על לחוכר כאשר מתעלמים מתשולם דמי היתר:

100%	זכויות ס"כ
50%	היטל השבחה
40%	דמי היתר למיניהם
	סה"כ תשלומים:
<u>70%</u>	דמי היתר (40%) + היטל השבחה (50%) = 90%. בኒקיי מחצית דמי היתר (20%) =

במקרה הראשון נוכת מחצית מדמי ההשבחה ובמקרה השני מחצית מדמי היתר, בהתאם להוראות השיפוי של המנהל הקובעת כי השיפוי יהיה בגובה מחצית מדמי היתר או מדמי השבחה - הגמוץ מהשניים. במקרה הראשון היה השבחה היה גמוץ מדמי היתר ולהיפך במקרה השני.

מהזוגמא שהובאה לעיל עלות שתי בעיות מהותיות:

1. השימוש בשתי שיטות גורם לאו שיוון בין החוכרים. בעוד האחד חייב בתשלום 55% מן ההשbetaה, רעהו ב-70%. בהדר הראות ברורות בחוק, שני השיטות דלעיל תקפות ועומדות ב厰וחן החוק. וכן נראה כי בפועל יש שימוש בשתייה, זאת מהתרשומות שמאים שונים וגם הייעץ המשפטי של המרכז לשלטן מקומי - עייד נון מאיר.

הויאל ושתי השיטות תקפות בחוק, קשה יהיה לחוכר המרגיש מקופח לבטח את טענותיו באמיגע לערכאות. מאוחר ובמייטוי עסקינו, נראה לנו כי מן הרואוי להתחשב בהוצאות ההלות על החוכר כנאנוי להנאה מן ההשbetaה ובמיוחד לאור העובדה שדמי הינגר (או דמי הסכמתה, דמי פיצול וכדי), הם מעין עוד מס המוטל עי' גוף מלכתי בצדקה קבואה וממושדות ולכך מן הרואוי להכיר בהם כ הצדקה. זאת לחזיל מהוצאות פרטיות על הקרן, שאין להן מקום בחוק וההנחה בו בהן אינה הכרחית אם כי נconaה לדעתנו. לאור העובדה כי נקודות אלה אינן ברורות, יש מקום לדעתנו למסzon בהוראות החוק.

2. מפרטי הזוגמא אלו למדים כי בכל מקרה ולפי כל צורת חישוב, משלם ייחוכר לדורותי יותר מבעליים פרטיים بعد השbetaה המקרקעין שבחזקתו. בשעה שעלה בעליים פרטיים לשלם 50% מההשbetaה, על ייחוכר לדורותי לשלם 55%-70% מן ההשbetaה.

כאן עולה שאלה חשובה ומהותית מזו: כיצד זה שיחוכר לדורותי צריך לשלם יותר מבעליים פרטיים על ההשbetaה במקרקעין, בשעה שזכויותיו בקרן אין מלאונו
ייחוכר לדורותי משלם בד"כ 80%-91% מערך הקרן בעת החקירה⁽¹¹⁾, אך לפניו היגיון פשוט עליו לשלם 91%-80% מהיטל ההשbetaה החל עליו ולהנות מ-80%-91% מהרווח שיצרה ההשbetaה. בסיכון טופי יוצא שעליו לשלם 50% מההשbetaה. אולם ראוי כי בפועל משלם ייחוכר לדורותי לפחות לפחות 55% מן ההשbetaה ולעתים אף 70% ממנו. הפני זו לאנשי המינהל. הטיעון העיקרי שהועלה מצדדים היה שיחוכר אגם משלם 91%-80% מערך הקרן אך תשלום זה אינו מקנה לו 80%-91% מן הזכויות של השטח בתחום. במילים אחרות: לא ניתן להתייחס למיניהם כלל כשותף אחר במקרקעין, המחזיק במקרה זה ב-20% או ב-9% מערך הקרן, זכויותיו ותובונו עליהם הם בהתאם, אלא לדעתנו זכויותיו של המיניהם על השטח הוא גדולות יחסית חלקם שבעלטו.

תשובה זו אינה מספקת לדעתנו ויש מקום לבחון סוגיה זו לעומקה.

סעיף 11 לתוטפת הדין במצב של שותפות במרקען מצין:
"שותפים במרקען או בחכירה לדורות בהם, ישלמו היטל כל אחד מכם באופן ייחסי לחלקו במרקען המשותפים".
אם נס חכירה אינה כמו שותפה אך עדין אין לנו מוצאים סיבה נראית לעין מדוע לא יכול לגבי מצב חכירה לדורות
הסתמך דומה לזה שהוא מוצאים בסעיף 11 לפחות שותפים במרקען (במרקחה זה המינהל וחוכר לדורות), ישלמו היטל כל
אחד מכם באופן ייחסי לחלקו במרקען המשותפים וכך יהנו מהשבחת הקרקע בהתאם לחקם.

8.2.2.2.2. הוגה ושלוט היטל על מנהל מקרקעי ישראל (מרקען שבמלאי).

השנייה העקרוני שנכنت לתוקפו עם השינוי בחוק⁽¹²⁾ לפיו דין מינהל מקרקעי ישראל (להלן המינהל) הוא كذلك כל בעלים
אחר, הביא להחלת ההיטל גם על המקרקען בניהול המינהל שהושבזו ולא חוזקרו לדורות (מרקען שבמלאי).
כתוצאה משינוי זה שונה מעט היחס הרישן משנהות ה-70 ויחסי המנהל ורשוויות באשר להיטל השבחה עוצבו בהתאם
לעקרונות הבאים:

- א. לגבי קרכעות המוחכרות בחכירה לדורות, ההיטל יגבה במישרין מן החוכרים עפ"י הוראות החוק (ראו סעיף 2.1
לעיל). עקב כך, לא יכולו הוראות התסטמך עט המנהל (משנות ה-70) למתייחסות לתשלום 50% מדמי שינוי היעוד
(דמי הינטר), שהמנהלו גובה מהחוכרים. (ראה נספח מס' 2).
- ב. במקרה תשלום היטל השבחה החל על המנהל בגין קרכעות שלא חוזקרו לדורות, ישלם המנהל לוועדות התקנון
10% מהתקבולים השנתיים בתוחומיהם ונובעים מעיקר מדמי חכירה ראשוניים, דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה.
התשלומים מהכנסות אלה מבוצע אחת לחודש עפ"י היחסור ומועבר לרשוויות באמצעות חשבונן באמצעות השלטון
המקומי.

כלומר, היחסור החדש בין המנהל ורשוויות זו עתה רק באשר למרקען בניהול המנהל אשר לא החוכרו לדורות
(מרקען שבמלאי). היחסור זה הוארך מדי מטרפער שנים עד שקיביל גזען חוקי בהסכם הצדדים ב-1986 (תיקון מס' 24
הנשימי).

בסעיף 21 לתוטפת השלישית נקבע כי יכול היחסור בדבר תשלומים מאות מנהל מקרקעי ישראל לרשוויות המקומיות
שהיה קיים לפני תחילתה של התוטפת השלישית (תיקון מס' 18) ותשלומים אלה יבואו לכל דבר במקום היטל
השבחה לגבי מקרקעין, כאמור.

עד כה נבדק היחסור בין רשוויות והמנהל ולא נבחן עקרונותיו, אופן הפעלתו והשפעתו. עתה לארור העבודה
שנפתחה בעית המינויו בחוק ואין היחסור עוד כוורת המציגות, נבדוק את עקרונות היחסור ונביא את טענות הצדדים
באשר להם.

8.2.2.2.1 טענות הצדדים להטפס

למרות שלכאורה הוראות החסדר פשוטות ומדויקות והושגו בנסיבות הצדדים הרוי נראת כי בפועל לרשות טענות רבות כנגד החסדר ותגוצאותיו. ניתן לקבץ את טענותיהם לשתי נקודות מרכזיות הנוגעות הן בעקרונותיו של החסדר והן בדרכי הפעלתו:

א. חוסר בקרה ושליטה של הרשות על כספי החסדר.

ב. גובה הטכומים המועברים לרשות המקומית נמוך מזו שהיא מגיעה להן אין איליה המינהל נישום רגיל. העלנו טענות אלו בפני נציגי המינהל. תגובתם ועמדותיהם יוצגו בהמשך.

נדון להלן בטענות הצדדים:

א. לרשות אין בקרה ואין שליטה על כספי החשבה המגיעים להןצדין מכוחו של החסדר. טענה זו הועלתה עי' כל הרשות שנקדקו לא יצא מן הכלל (סעיף הכל 19 ועדות תכנון). בדקו ומיצאו כי תחשוה זו של הרשות מוקורת בעיקר בשני נושאים הקשורים זה לזה:

1. סדרי העברת הכספיים.

2. אינפורמציה וידיעו הרשות.

1. סדרי העברת הכספיים.

כספי החשבה המגיעים לרשות מהmina של מועברים להן באמצעות חשבונם באוצר השלטון המקומי. בטרם העבירו את הכספיים לזכות הרשות, נהוג המינהל לקוז מהם כספיים המגיעים לו לדעתו ולפי חישובי בגין חובות הרשות. הכוונה לדמי חכירה, הפקה ופיצויים. יש היגיון בכך זה של קיומו טרם העברה, שכן הוא מפשט ומקצר את הליכי התשלוט בין הצדדים וכן פעולה זו לכשעצמה אינה שנויה במחלוקת. קובלנות הרשות היא באשר לדרך ולאופן בה פעולה זו מבוצעת.

עד לאחרונה, נהוג המינהל לקוז כספיים המגיעים לו עפ"י עדותו, באופן חד-צדדי ללא הסכמת הרשות הנוגעת בדבר ולא התרעה מראש גם בשעה שהתקציב המקוז היה שני במחלוקת⁽¹³⁾. רק בדצמבר 1986, הגיעו הצדדים להטכמה כי המינהל יקוז מהטכומים המגיעים לרשות רק את אותן כספים שאינם שונים במחלוקת.⁽¹⁴⁾

אולם, גם נהגו של המינהל לקוז סכומים שאינם שונים במחלוקת מההעברות השוטפות, באופן אוטומטי, ללא ידיעו הרשות או תeruleה מראש, מותיר את הרשות מטרת שליטה יכולת בקרה מלאה על מערכת ההתחשבנות עם המינהל. גוברות רבים מסרו כי ברבים מהמרקם, נרשם היזקי לחשבון בלי שידעו על מה למה ואיך. כך שנוהג זה של המינהל מובילנו לבעה השנייה:

2. גידוע הרשותות והעברתת מידע

כדי שלרשות תהיה בקרה ושליטה על כספי ההשבחה המגיעים לה מכוחו של החסדר, עליה להיות מעודכנת ומידועת באופן שוטף באשר לשני נושאים:

א. ט"כ העיסוקות הנעשות בתחוםה - אשר לגבי חלק מהן מגיע לה כוכו %10.

ב. ט"כ חובה לניהול - פרטי החובים ואופן קיוזם.

במספר רב של רשותות, העידו הגברים כי נטינוט לקבל אינפורמציה מדויקת באשר לשני נושאים אלו נתקל בבעיות. למרוג שאנשי המינהל התנגדו בתוקף לטענה זו של הרשותות בטען כי אינפורמציה מדויקת וمعدכנת ניתנת לקבל במשדי המינהל, רואה כי יש רגילים לטענה זו של הרשותות. הדבר נובע לדעתינו מסוית טיבונה: הסיבה הראשונה היא שכדי לקבל אינפורמציה, הרשות המקומית היא זו ש צריכה ליזום פניה למינהל (למשרד הראשי בירושלים), תוך דרישת להתייעד באשר לעיסוקות שנעשו בתחוםה (מרכז השלטון המקומי) - חזר מכם מס' 37, 11.3.83).

והסביר השנייה היא שגם האינפורמציה שיש בידה לקבל כתוצאה מפנייתה היא חלקית ואין היא מקבלת מידע מרוכז על החובות למינהל, הקיוזם ומועדם.

איןפורמציה חלקית זו והקשרים בהשגת מידע בכלל הם שטורם לזרען להרגשת איבוד השיטה ואיבוד הבקשה שיש לרשות המקומית באשר לכיספי ההשבחה המגיעים לה. בעיה זו יכולה לבוא על פתרונה בנסיבות יחסית עיי הפעולות הבאות:

א. העברת מידע לרשותות באשר לט"כ העיסוקות שנעשו בתחוםן, אופן מידי ושוטף ולא צורך ביום פניה מצדין.
ב. מערך מדויק ומוטכם מראש של התשכבות הדזית עם המינהל.

ג. הטענה השנייה שהועלתה עיי הרשותות נגד החסדר היא שגובת תכפפים המועברים לרשות מקומית מכוחו של החסדר, גמוך מזה שהוא מגיע להן אילו היה המינהל נישום רגיל (ללא החסדר).
כלומר, טענתן של הרשותות היא, שהכפפים המועברים להן מכוחו של החסדר נופלים מאלו שהיו מגיעים להן אילו היה המינהל נישום רגיל. הינו: החסדר מפלת לטובה את המינהל, המינהל מתנגד בתוקף לטענה זו של הרשותות וטעון כי זcka הוא זה שיוציא נפגע מן החסדר, וזה בעיקר בשל האורומים הבאים:

א. במקרים רבים המינהל הוא היוזם והוא זה המשקיע ממון רב בתכנון ובפיתוח⁽¹⁵⁾ בשעה שבפועל, הרשות המקומית היא זו הננתית מן הוחשכה.

ב. לפי החסדר, על המינהל להעביר 10% מן התקבולים שנגבו בתחוםה של הרשות המקומית רק בעסקות מסוימות

זקן⁽¹⁶⁾: "1. החרמת/מכירת קרקע עירונית, פינוי או בנוייה, למעט נכסים המנוהלים עיי עמידר וכו'."

2. דמי חכירה שנתיים, שוטפים ופייגרים בגין קרקע עירונית.

3. דמי הסכמה, כולל פייגרים בגין קרקע עירונית.

4. דמי חכירה בגין תחנות דלק."

בעוד שבפועל מעביר המינהל 10% מהתקבולים מכל העסקות שנערכו בתחוםה של הרשות.
ג. צידה השני של מטבע ההשbetaה הוא זכותו של בעל המקערן לتبוע פיצויים בגין נזקי תכנון. אנשי המינהל ציינו כי נesson להיום, לא ידוע על אף מקרה בו נתבעה רשות כל-שהיא לשפט פיצויים בגין נזקי תכנון למינהל.

כך, לדעת אנשי המינהל, באם קיים כל של ספק לגבי גובהם של הכספיים המועברים לרשויות, הם משתווים בנסיבות גורמים אלו שהוכרו וככל, לדעתם, לא ניתן לבוזד ולהפריד את נושא החטזר בענין היטל השbetaה, מכלול היחסים בין הצדדים. המינהל כעיקרו הולך לקראות הרשות ומתחשב בהן לאורך כל הזמן גם אם כהונאה לכך הוא יוצא נפצע.

כראיה לציזוק עמדותיו מצין המינהל שני גורמים:
א. ב-1985 ערך המינהל טקר פנימי קטן בהיקפו שבדק את כדיות החטזר לצדים. בטקר נכללו היישובים: חולון, כפר-סבא, באר-שבע, עומר, מיתר וקרית-אתא. חשב המינהל מצא, שהמינהל הוא שיוצא נגעה מהסדר זה ובמספר מקרים יצא שהוא שוכן לשיפוי מהרשויות ולא להיפך.
ב. חראה הטובה ביותר לכך שלטענת הרשות אין רגליים (לדעתו של המינהל), היא הסכמתן להפוך את החטזר הנוכחי לבעל תוקף חוקי. כזכור, החטזר בין המינהל והרשויות קיבל תוקף חוקי ב-1986 (תיקון מס' 24) בתוכנת הצדדים והוא מופיע בסעיף 21 לתוספת השלישית.

תשגותינו באשר לטענות הצדדים הן כדלקמן:

את טענת המינהל בדבר אי התחשבותן של הרשות בנסיבותיו לתוכנית ולפיתוח יש לדוחות על הסך היות ובפועל אין הרשות מתחשבת בהוצאות פיתוח של שום בעל מקערן אחר וכי שאמר: דין המינהל הוא כדין כל בעלי אחר. טענת המינהל שאילו היו הרשותיות יוצאות נגעות מן החטזר לא היו מסכימות להנchezת את ההסדר בחוק, אינה רלוונטית כאן, שכן לפי התארחות המרואאיינים (הכוונה בעיקר לארגוני שלטון מקומיים ומספר גוררים), נראה שהחטזר הוarkin מכיוון שלא ניתן היה בפועל להגעה לחטזר אחר. שאר טענות המינהל והרשויות מצביעות על כך כי כאשר קיים החטזר שאינו מבוסס על מחקר מكيف ומדויק מרגיש כל צד כאילו הוא היוצא מקופח. צוין כי מאז הוחל בהסדר בין המינהל והרשויות טרם נערכה בחינה מוקפת של נושא זה וגם החלטה להעביר 10% דוקא מס' 1985 התקבולים לא נבעה מבזיקה עובדתית כלכלית אלא כתגובה מהחלטה שריורית בין הצדדים. הטקר הפנימי שערך המינהל (1985), אינועונה על הדרישות מאחר שנערך ע"י בעל עניין, כלל תנאים מתוקופה קצרה מדי (1982-4) והגדגם לא אמרו היה להיות מكيف ומתקף מבחינה סטטיסטית.

לאור האמור לעיל, המלצותינו היא שיש לעורן מחקר מكيف וממצאה במדרגת מייצג של רשויות, כדי שנitin יהיה בסופו לקבוע הסדרים שימנעו את רשות הקיפוח של הצדדים.

8.2.2.2.2 המשמעות היחסית בין הרשויות ומינהל מקרקעי ישראל

לאחר תאור היחסר ועקרונותיו וטענות הצדדים באשר להט, נעריך את השפיעותיו. לודעתינו, לעובדה כי המנהל מעביר לרשויות המקומיות את התשלומיות המגיעים להם מכוחו של ההטדור באופן קבוע ללא קשר לשבחות המקרקעין שבניהולו יש מספר השלכות:

- א. באופן רשיות בוחן הפניות הוא רווי, היינו כל הקורעות במרחב התקנון המקומי או מרביתן כבר הוחכרו לדורות, המנהל יוצאת נסיך מאחר שאינו הוא נוכח בצורה ישירה מהשבחת הקרקע שבסלאי וכמוון לא יהנה מהשבחתן בעתיד, אך עדין עליו לשלם באופן קבוע 10% מטך מקובליו באותו רשיות והוא ימשיך לשלם ללא הגבלת זמן כל עד יהיה ההטדור בתוקף.
- ב. ההטדור עשוי להמ裏ץ את הרשות לפתח זוקא את המקרקעין בעלות פרטיה או מקרקעין שהוחכרו כבר לדורות מסוות שבקצ' מזכת הרשות להיטל השבחה בשיעור מלא, המשולם ע"י בעלי אלה או חכרים לדורות, ובו בזמן המשיך לקבל את הכספי המועברים אליה מן המנהל בדרך קבוע בהתאם להסדר.

8.3 טיעום והמלצות

תיקון מס' 18 פתר את חוסר הזראות המשפטית וקבע באופן חד משמעי כי היטל השבחה חל על אדמות המדינה. הוא גם הכיר בסדרי החכירה ויען את זכויותיו וחובותיו של החוכר לדורות בהוראות החוק. אלא שבמהלך הפרק ראיינו כי שני נושאים אלה עדין מעוררי מחלוקת ורגשות קיפוח.

ראיינו כי להטזר הנוכחי הקבע את זכויותיו וחובותיו של החוכר לדורות מספר נקודות תורפה. כדרך לפתרון הבעיה המלצותינו הנה:

- א. יש להזכיר בצוואה מודיקת יותר את נושא השיפוי המגע לחוכר לדורות ולמטדו בהוראות החוק באופן ש:
- יוגדרו בברור זכויות הערעור על גובה השיפוי.
 - יובהרו התקיירונים לקביעת גובה השיפוי.
 - תבוטל התנאיית השיפוי בתשלום דמי היתר למנהל.

ב. יש לחת את הדעת על הזיקה בין דמי היתר והיטל השבחה, שכן אין מוזכר בעור הוצאה של בעליים, אלא בمعنى מס קבוע ומוגדר של גוף ממלכתי אשר חל על החוכר לדורות כל אימת שברצונו למש את השבחה.

ובאשר להסדר התשלומים בין המנהל והרשות בעבור השבות הכספיות שבמלאי, ראיינו כי הצדדים ובמיוחד היחסיות המקומיות אינם שבעי רצון מההסדר. לנוכח אי שביעות הרצון של הצדדים, לנוכח העובדה שההסדר אינו כורח המציאות ולנוכח השפעותיו האפשריות יש מקום לדעתנו לשקל ביטול ההסדר הכספי ובחינת הטזורי בגיןם אחריות ואולי אף ביטול ההסדר והפיקת המנהל לנישום רגיל לגבי הכספיות שבמלאי. אולם, לאחר שנconi להיות, עונן ההטזר בחוק (תיקון מס' 26 התשמ"י), לא בקלות ניתן יהיה להביא לביטולו. לפיכך, לא נותר לנו אלא להמליץ על אימוץ נקודות שהומלכו על ידינו במהלך הפרק בהתאם לטענות הצדדים ועקרונות ההסדר:

א. הגברת השליטה והבקרה של הרשות על כספי ההסדר המגיעים להן. זאת עי' ידוען באופן מהיר ושוטף באשר לעסקות הנערכות בתחומי ועי' תאום מוקוד ומוסכם מראש על התחרשנות הדזית עט המינהל.

ב. ערכיבת מחקר מكيف וממזה באשר לכדיות ההסדר הנוכחי שעוגן בין היתר בחוק, לרשות ולמנהל - כדי שבסופו ניתן יהיה לאמץ הסדרים שמנעו רשות קיפוח.

ג. באם יוואר ההטזר הנוכחי על כנו, יש לשקל ערכיבת הבדיקה בין הרשות בהתאם לעתודות הכספיות שלתן. זאת כדי לנסות ולמנוע פגיעה במנהל באותן רשותה בהן הפיתוח זה או רווי, קרי: אין קריקעות שבמלאי. ולהילופין לנסות לחזק את הקשר בין מידות הפיתוח וההשבחה של הרשות המקומית ובין תקובליה מהמנהל כתוצאה מכך.

הערות לפרק 8

- (1) לפי סעיף 22 לפיקודת, רשותה הייתה הועדה המקומית לגבות השותפות מבעלי נכסים אשר שוו נכסיהם עליה מפאת הכנסה או ביצועה של תכנית, בין אם נכסיהם כוללים היו בתכנית ובין אם לאו.
- (2) נתן מאיר מצין במאמרו - שם, עמי 454 "לא ידוע לנו על שום מקרה בו גובה המט מנכסים שאינם כוללים בתכנית למטרות שהפקודה מתירה זאת".
- (3) סעיף 19/ב (4), קובע: כי לא תחול חובת תשלום על "השבחה במרקען של מושד לחינוך, לתרבות, למדעים, לדעת, לצדק, לטעם, לבירות או לסתור ש אין עיסוקו לשם קבלת רווחים, אם אותן מקרקעין משמשים או מיועדים לשמש לנכונות האמורויות".
- (4) "חוכר לדורות" בחוק המקרקעין, שמשמעותו - חוות לתקופה של מעל 25 שנה. (סעיף 3 לחוק המקרקעין התשכ"ט 1965, עמי 265).
- (5) בפקודת בנין ערים קיימת צורך התייחסות ל"בעלי הנכסים" בלבד. ניסוח שהיפלה לטובה, לפחות מבחינת החוק, את החוכרים לדורות שלא היו חייבים בתשלוט המט.
- (6) חשוב לציין שלמרות שהציפייה היא שהמיןיל יחדש את חווית החקירה עם פקיעתם, הרי בדבר מדיניותו היא לגבות דמי חקירה גבוהים יותר המשקפים את ההשבחה במידת מה ואו יותר שהחוכר משלם פעמיים.
- (7) דמי הייתם הקיימים המשולטים למיןיל מקרקעי ישראלי בגין האפשרות לנצל זכויות נוספות במרקען.
- (8) להבhorות נוספות ראה דנקר, לוביניק שם, עמ' 135.
- (9) כבר ביום (1989), נוצר פער בין מרכיב הפטורים מתשולם דמי הייתם והפטורים מתשולם היטל המउוגנים בחוק. שכן לפי החוק זכאי הנישום לפטור באמ הרחיב/בנה בגין עד 120 מ"ר לכל הייתם (סעיף 19/ג (1)), ואילו מועצת המנהל החלטתה לאחרונה לפטור מתשולם דמי הייתם אותן חוות הרכיבים בגין עד 160 מ"ר לכל הייתם. כך יוצא שאוינו נישום אשר בנה/הרחיב בגין עד 160 מ"ר ומשלם היטל השבחה עבור 40 מ"ר נוספים, אינו זכאי לשיפוי כלשהו שכן הוא פטור מתשולם דמי הייתם למנחל.
- (10) הדוגמאות הובאו במאמרו של ע. צבירקל: "היטל השבחה - שימוש חלקי" שם, עמ' 20.
- (11) קיימים 3 סוגי של חווית חקירה. בעבר המוכובל והנפוץ היה תשלום דמי חקירה ראשוניים בגובה 80% מערך הקרקע ודמי חקירה سنדיים בעבור 20 הנותרים. בשנים האחרונות הפק נפוץ יותר תווה חקירה מהוון לפיו משלמים 91% מערך הקרקע בעות החקירה ואין החוכר חייב בתשלוט דמי חקירה سنדיים למיןיל והוא אף פטור מדמי הסכמה באמ יוכל לעליו במקרה.
- (12) תחילת תוקפה של הוראה הроваה במנהל בעליים לכל דבר, נדחתה במסגרת הוראות המעביר למשך שנה מיום כניסה החוק לתוקף, כדי לאפשר למנהל להערך לקראות הטידור החדש (ג. לוי - שם: 67).
- (13) עדות לכך תשמש התרעה שנשלהה בעניין זה למנהל מטעם המרכז לשפטון מקומי בדצמבר 1983.
- (14) למטרות שהושגה הסכמה בין הצדדים, לא יהיה ברור לנו אם היא אכן מבוצעת הלהה למעשה.

(15) מעבר להשתתפות בחוזאותיה של הוועדה המקומית בתכנון ובפיתוח, משתתף המינהל גם באירוע החולות לעניין זה בחוקי עזר עירוניים עבור טילת כבישים, מדרכות, ביוב, מים וכו'. להלן דוגמאות אחדות של השתתפות המינהל בתכנון ובפיתוח (מתוך תגوبת המינהל להצעה לתיקון החוק מס' 15 בדבר החל הippet עליון): "באזרוי התעשייה של באר שבע וקריות גת מימן המינהל את הוצאות הפיתוח, תשתיות הכבישים היישור והניקוז, ללא כל השתתפות של הרשות המקומית. כאשר הבונה על אדמות המינהל הוא משרד השיכון או מישחו מטעמו, נהגים הם לבצע עבורו עבודות רבות המוטלות בחוק על הרשות המקומית בשלבי התכנון והביצוע. כך למשל, בירושלים, משרד השיכון נשא בחוזאות הפיתוח של שכונות: רמת אשכול, הגבעה הצרפתית, נווה יעקב, גילן ותלפיות". דוגמא נוספת: בדוחה מבקר המדינה מס' 38, לשנים 7-1986 עמי 400 מצוין ש"עפ"י החלטם (עם אגדת היישוב כוכב יאיר), השתתף המינהל בחוזאות פיתוח התשתיות ב-37.5% והאגודה ב-62.5%. השתתפות זו של המינהל היא הרבה מעל זו המוטלת על כל בעליים אחרים".

(16) מתוך החלטם בנושא מס השבחה לרשות המקומית בגין אדמות המינהל, טיעף 1/A, ראה נספח מס' 2.

פרק 9. טווגיה זו: מי פטור מן החייב?

9.0 תקומה

החוק מאפשר לעודות הוכנו להעניק פטור מתשולם החיטל לשוגים אחדים של פיגות. בכך כלל, גישת החוק היא שלא להשאי שיקול דעת רב לעודות באשר לזכות הפטור ועל כן מוצגת בחוק רשיימה של זכאים לפטור. מעבר לכך, מעניק החוק לעודות המקומיות רק מידעה מעטה של שיקול דעת.

מטרות פרק זה הן שתיים: האחת, לבחון את אופן ומידת השימוש בפטורים השונים, כאשר גוש מיוחד יושם על בוחנת השימוש בסעיף 19/אי (מצב חומר). סעיף זה הוא היחיד המשאיר לרשות המקומית מקום לשיקול דעת בעניין הפטור והיקפו. בוחנה זו של אופן השימוש בפטורים השונים חשובה משני טעמים, האחד - החשיבות שיש לנושא הפטורים והעוצמה שהם יכולים להעניק לרשות המקומית במשחק הכוחות המורכב והעדין בינה ובין הנזקים לה - היומיום והצרניים; והשני, יכולתם של הפטורים השונים במערכות המיטוי לקדם מדיניות רצואה.

המטרה השנייה של פרק זה היא לבחון ולהעריך לאור הממצאים את הוראות החוק ואת המקרים הפטורים מחויבת תשולם. חשיבותה של מטרה זו נבעת מכך והובדה שהפטורים השונים הקבועים יכולים בחוק לא נגנו ממדיניות ברורה, שנקבעה מראש. בפועל התראש תהליך הפרק לפיו הופעל בתחילת החוק ורק מאוחר יותר נקבעו בו פטורים שונים בהתאם לתగובות מן השטח ולחלצים שונים. לכן יש מקום לבחון האם הפטורים כפי שהם כיוון, עונים על הנסיבות ושומרים על עקרונות הצדקה והשוויון.

9.1 אופן ומיזות השימוש בפטורים השונים.

כדי לבחון טווגיה זו שאלנו את המרוואינים בעודות הוכנו; מהי, לפי הערצתם, שכיחות השימוש בפטורים השונים הקבועים בחוק?

הטבלה שלפנינו מראה את שכיחות השימוש בפטורים השונים הקבועים בחוק עפני וערכות המרוואינים. יש להציג כי הנתונים מבוסטים על **אומדן** שנתרנו מהרוואינים במדגים הרשוויות ולא על נתונים מדוייקים. חלק מההטבלה הובא כבר בחלק ב' של עבודה זו המבהיר את ה叙述 המשפט. הטבלה מובאת שוב בחלוקת כאן כדי להקל על הקורא.

טבלה מס' 4

TABLE NO. 4

מידות השימוש בפטוריהם השוניים בעודדות המודגמת (על סמך אומדן המרואאייניכס):
Extent of utilization of the exemptions by the local commissions included in the sample (based on the interviews' estimates)

מספר סעיף	עלילת הפטור	את הפטור	מתי ניתן לקבל פטור	מי זכאי לקבל פטור	מידות השימוש בפטור	הערות
19 א'	מצב חומריא.		רק בעת מתן הקלה וההתה שימוש חורג.	בעל זמירות הנכס	בד"כ שימוש מועט.	בнтניה ונצרות שימוש רב יותר.
19 ב' (1-3)	שכונות/אזור שיקום שהוגדרו ע"י המוטמכים לכ' בחוק.		בעת מכירת הנכס ובעת קבלת ההיינה.	הפטור ניתן למקרקעין ואינו מוגבל לבעל המקרקעין.	שימוש מרובה.	חלק מהרשויות מעניקות פטור לשכונות שלא הוכרו כשכונות שיקום על פי החוק.
19 ב' (4)	מוסדות שאין עסקות לשפט קבלת רוחחים.		בעת מכירת הנכס ובעת קבלת ההיינה.	-	שימוש מלא.	שימוש מועט ביותר.
19 ב' (5)	וכאות לסיוע ממשרד השיכון.		רק נגי קלבות היינו לאחר שנitinן למבקש ההיתר להפטור גם בעת מכירות הנכס.	בעל המקרקעין.	שימוש מועט ביותר.	ההשבחה מתקנית, שהתקיימה מהלפני 1950 והבעלים מחזיק בקרקע 10 שנים לפחות לפניהם ההשבחה.
19 ב' (6)	בנייה עד 120 מ"ר.		רק בעת מתן היינה.	בעל מקרקעין או קרובו שהועברו לו וכיוות במקרקעין מכוח הרין.	שימוש מרובה.	משפע על שיקולי התכנון של הרשות ושל האורחים, במיוחד אלו בסקטטור הערבי.
19 ג' (1)			רק בעת מתן היינה.	קרוב-לפי המוגדר בחוק בעל מקרקעין או קרובו לא ידע.	שימוש מרובה.	
19 ג' (2)	מכירת חוויה האמורה 4 שנים לפחות מיום גמר הבנייה.		בעת מכירות הנכס.	בראש פטורם הפטור מוגבל לבעל המקרקעין בלבד.	בד"כ שימוש מועט.	

מן הטללה עולמים הממצאים הבאים:

1. מידות השימוש בסעיף הפטור מחויבת והتلולים בגין מצב חומריא מעטה ביותר בכל הרשותות להוציא נטניה ונצרות.
2. טעיפים 19/ג' (1), 19/ב' (1-3) ו-19/ב' (4) מנוצלים במיויחד
3. בסעיפים 19/ב' (6) ו-19/ב' (5), ממעטים מאד להשתמש, אם בכלל

לחלה נורחיב את הממצאים וונערך את תוצאותיהם.

9.1.1 פטול גין מצב חומרי

סעיף 19/אי מעניק לוודת התקנון את הסמכות לפטור אדם מתשלום ההילל (חלקו או כולו), בשל מצבו החומרי, אך רק בעת מתן הקלה או הנרתוק שימוש חורב.

מצאנו כאמור, כי יש שימוש מועט מאד בסעיף זה למતן פטורים. בחלק מההרשויות נובע הדבר מהעדור פניות לפטור מצד התושבים ובחלק אחר (קטן יונטו), של הרשותות נובע הדבר מקשישים שמעירימה הרשות על קבלת הפטור לפי סעיף זה. יוצאות מן הכלל בעניין זה הן נתניה ונצרת, בהן נמסר כי מרבית הפטורים הנינטנים מתשלום ההילל הן בגין סעיף זה. הויאל ולא מצאנו טיבח אובייקטיבית לחבדלים⁽¹⁾, לא יותר לנו אלא להניח כי השונות בין הרשותות במידת השימוש נובעת ממדיניות הרשות, מתפיסה ומஹר מודעתו של הציבור ברשותה מסויימות לזכיותיו.

שוני נמצא גם בין הרשותות באופן הפעלת שיקול הדעת באשר למצב החומרי של המבוקש. בהעדר קרייטריוניים ברורים בחוק באשר למצב החומרי, נמצא כי בפועל כל רשות מתרגם את המונח 'מצב חומרי' עפ"י הבנתה וכך אנו מוצאים פירושים שוניםilos. בחלק מההרשויות מקשרים בין מתן פטור בגין מצב חומרי לבין בנייה מעל 120 מ"ר. הינו, התנינית הפטור לבניה היחסית מ-120 מ"ר, מתוך הנהחה כי בנייה מעל 120 מ"ר יש בה להעיר על מצב חומרי תקין. סעיף 19/אי (1) לחוק, הפטור אדם מחובות תשלוט הילל באם שטח דירתו אין עולה על 120 מ"ר קבוע מעין סטנדרט המורה כי 120 מ"ר הם הצרכים המותאים למשפה משפחתית. לדעתנו הנהחה זו אינה בהכרח נכונה שכן יש מקום להתחשב במשפחות רבות ידית ובהרגלי המגורים בתכורות שונות כמו במיגור הערבי בו משפחות רבות דורות עדין לפי המבנה החמולתי, מספר משפחות במבנה אחד. לאור זאת, פרטור משקף יותר לעניין גודל דירה ממוצע יהיה לדעתנו מدد הצפיפות של מ"ר/לנפש, או מספר נפשות לחדר.

גם באשר לאופן קביעות המצב החומרי נמצאו הבדלים בין הרשותות. במרבית הרשותותמצאנו כי בעיקרון יש ועדת מכינה הבודקת את גושא הזכאות לפטור בשל מצב חומרי והוא המביאה המלצהה בפני ועדת התקנון. אולם מבנה הוועדה הבודקת משתנה מושת לרשותות גםם המסתמכים הנדרשים מן האזרוח להיעיד על מצבו החומרי משתנים. בחלק מהמקירות נורש אישור משלכת הרוחה והסעד המקומית, בחלק אישור על תעודות זכותם ממשרד השיכון ועוד.

צווין כי מאחר שאין הגדרה ברורה בחוק באשר למצב החומרי וזה "משמעותי" חמעדים עלי, הרי כל דריך שבודחת בה הרשות היא חוקית.

9.1.2 פטוריות המונוצלייטים במילוי

מצאנו כי סעיפים 19/ג' (1) ו-19/ב' (3) מונוצלייטים במילוי.

9.1.2.1 דירות עד 120 מ"ר

סעיף 19/ג' (1) קובע כי לא תחול חובת התשלום על בעליים שבנייה/מרחיב ביתו (או בית קרובו), עד ל-120 מ"ר לכל היותר. ככלומר והפטור במקרה זה מותנה בשלושה תנאים:

- הדירה משמשת למגוריו והGBK או למגוריו קרובו בלבד⁽²⁾. משמע, הפטור אינו מיועד לקבליים.
- שיטת הדירה לא עולה על 120 מ"ר.
- הפטור ניתן רק בעת קבלת היתר בניה ולא בעת מכירה. זאת אומרת שמי שמוכר דירה בת פרוחות מ-120 מ"ר אינו רשאי לפטור, אלא בתנאים מסוימים, לפי סעיף 19 ג' (2) שהוסף לחוק ב-1984.

ממצאי טקר הראיונות במודגם הרשות המקומית מראים שיש שימוש רב בסעיף זה למון פטור מתשלום ההitel. יתרה מזאת, השפעתו כה רבה עד כי הפק מבלי משים לכלי תכנוני והמשפיע על שיקולי הרשות והאורחים. נביא טימוכין לטענה זו:

1. בעשר ועשרות מותוך 19 ועדות תכנון שנבדקו, ובכלן בכל הוועדות בסקטור הערבי שבמודגם, צוין כי בולטות מגמות התושבים לבנות עד 120 מ"ר לכל היוטר כדי לזכות בפטור מתשלום ההitel⁽³⁾. כן ענו המרואינים כי קיימת תופעה של בניית מטפר דירות בנות 120 מ"ר, שכן לפי החוק חל הפטור לבניית דירות אלו על האורח וקרוביו.

2. באربع ועשרות תכנון, צוין כי/non הגבילו את תכנון הבניה וההרחבות במספר שכונות עד 120 מ"ר, כדי שתושביהם יוכו לפטור מתשלום ההitel. הכוונה בעיקר להרחבות שכונות ושכונות במעמד כלכלי נמוך. כך הפק הפטור שנועד במקורו, ככל הנראה, להתחשב ב"גורמים סוציאליים", לכלי תכנוני החל על כל הרוצחים בכך ובכללים גם על אורחים שיש בכוחם לשלם. הנגעות העיקריות לכך הן הרשות ובייחוד אלו שבסקטור הערבי, אשר אין זכות למלוא כספי ההitel בשל ניצול מרבי של סעיף זה. אולם גם חלק מהאורחים יוצא נגעים, ובמיוחד אותם שוקקים לבית גדול בשל מספר רב של נפשות. לכן פרטמר משך יותר לעניין זה יהיה לדעתנו פרטמר החיפויות: מ"ר/לנפש.

ב-1984 הוכנס פטור נוסף לחוק (סעיף 19/ג' (2)), לפיו אדם שהרחיב ביתו עד 120 מ"ר לכל היוטר הוא מכוח הקלה וחסינות התכנונית יהיה פטור מתשלום ההitel גם בעת מכירתו הביתה, באותו חלפו 4 שנים לפחות מגמר הבניה ועד מועד המכירה. סעיף זה עשוי לגרום לחוסר מובייליות ומעט תחלופה בתקופה של עד 4 שנים אשר יתכן שאינו מתאים בהכרח למדיניות של הרשות המקומית. אך מעבר לכך, הפעולות טעיפים 19/ג' - 2, גורמת לעיוות ברורו ואינו

צדך כלפי חוץ מהאזורים. שערי טעיפים אלו מאפשרים לפרט להנוט מפטור באחד משני מצבים: בשעה שהחומריב/בנה ביתה בגודל של עד 120 מ"ר לכל היותר בעת קבלת היתר בניתה, או בשעה שמכר הדירה לאחר בנייתה/הרחבה בתום ארבע שנים לפחות מהחומריב. יוצא אם כך, ששכניו של אותו אדם שנחנה מפטור, אשר לא ניצלו את זכויות הבינוי של הדירה אם משותם שלא נזקקו לכך ואם משותם שלא עמדו לרשותם האמצעים והמדובר הדרושים לכך, מופלים לרעה, הויאל ועליהם חלה חובת תשלום החיטל בעת מכירה. נוצר כאן עיוות שאין הדעת טובתנו. וכן, במקרה שבו, חלק מההרשויות פוטורות את בעלי המקורען משלם החיטל בעת מכירה אם כוורתה בניתה עד 120 מ"ר, גם אם לא מימשו את זכויותיהם ע"י בנייתו בפועל (פ"ת, חיפה ועוד).

9.1.2.2. שפונות ואורי שיקום

טעיפים 19/ב (1-3), פוטרים מהובת תשלום החיטל מגוריים המצוים בשכונות/אזורים שיקום זהה לשונם: לא תחול חובת תשלום החיטל בשל השבחה במקורען למגורים שהוא אחת מאלה:

1. מגוריים המצוים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכנות שיקום כל עד ההכרזה בתיקן.
 2. מגוריים המצוים בישוב או בחלק ממנו שר הבינוי והשיקום ושר הפנים הכריזו בכך, בהתאם הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי לא תחול לבניית חובת תשלום החיטל השבחה.
 3. מגוריים הכלולים באורי שיקום כמשמעותו בחוק ביוני ופינוי של אורי שיקום, התשכ"ה-1965⁽⁶⁾.
- נציין כי חוק זה הוא למעשה חוק ימתי שאין עושים בו שימוש שניים רבות ולכן אין להלופה זו אין משמעותו של דינר.

בטרם נפנה לממצאים יש להבהיר שתי נקודות:

- א. מדובר בשלושה סוגים שונים של אורים.
 - ב. להבדיל משאר טעיפוי הפטור המתיחסים לבעליים ישירות, הפטור במקורים אלה ניתן למקורען ולא לבנייהם.
- כלומר אין מניעה להעניק פטור זה גם לקבליים.

מצאו כי טעיפים אלו מנצלים במלואם. יתרה מזאת, בחלק ניכר מההרשויות כמו חזקה, ירושלים, הרצליה, נתניה ועוד, נמסר כי הרשות הרכיבה את החלטת הפטור גם על שכונות נוספות אשר לא הוכרזו בשכונות/אזורים שיקום ע"י הגורמים המוסמכים לכך. הרשות נימקו צעדיין זה בטען שאינו צדק והיגיון לגבי התשלוט מתושבי שכנות אלו. נפרט: בעת מכירה, חייב בעל הנכס שמקורען היישביו לתשלום החיטל, גם אם לאחר רישום החוזקו, שיטת הדירה עדין נמנע יחתית ואינו מגיע אף ל-120 מ"ר. עוד, בעל הנכס חייב בתשלוט גם בשעה שלא מומשה השבחה ואולי אף אין לה ביקוש במקומות זה. הדרישת לתשלום החיטל במקורים אלו מתושבי אותן שכנות, אינה כוזקת בעלייל. יתרה מזאת, נמצא שהרבה מהmarkerirs חובה התשלוט החלה על שכונות אלו עפ"י החוק, חוסמת את ביצוע מדיניותה של הרשות המקומית. תל-אביב למשל, חכירה בעבודה כי עליה למשוך צעירים לשכונות המרכז (לב ג'א), והדרום. כאמור, רקידות מדיניותה היא אפשרה בנייתן על הגגות. באופןו שכנות שיקום נדרשים התושבים לתשלוט

היטל השבחה בעת המימוש, עובדה הגורמת להורדת כוشر המשיכה של שכונות אלו יחסית לאותות ובכך נחסמתה חלקייה יוזמתה של הרשות.

9.1.2.3 מוטזות ציגור

סעיף נסף בו יש שימוש מרובה הוא סעיף 19 ב' (4), הפורט מחוות תשולם ההיטל אותם מוטזות שאין עיסוקם לשם קבלת רווחים. סעיף זה קובע כי: "לא תחול חובות תשולם היטל בשל השבחה במרקען של מוסד לחינוך, לתרבות, למדע, לדת, לעצקה, לטעון, לביריאות ולטפורת, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים אם אותם מקרים משמשים או מיועדים לשמש למטרות האמורוג". נוסח החוק לגבי סעיף זה מוגדר שיקול דעת נרחב לוועדת התכנון משמש שאין תקנות בעניין ואף אין צורך בפרשנות החקלאת בילקוט הפטומים וכבר הווכר כי פירוש המונח "מוטזות שאין עיסוקם לשם קבלת רווחים", איינו חד ממשעי. נראה כי בסעיף זה יש שימוש רב.

9.1.3 פטוריות אחיזות המנוצלות מעט

נעבור עתה לבחינת הסעיפים המנוצלים מעט מכך אס בכלל.

1. סעיף 19/ב'/5 קובע כי: "לא תחול חובות תשולם היטל בשל השבחה במרקען המשמשים לבעליהם לבניה של דירות מגורים או להרחבתה והוא זכאי לטיווע בהתאם מתוכניות הסיווע של משרד הבינוי והשיכון, ובלבך שהסיווע מיועד לבניה של אותה דירת מגורים, או להרחבתה, והשתתת הכלול של אותה דירה ותואמת את הוראות תכננת הסיווע לה הוא זכאי...". מצאנו כי סעיף זה אינו מנצל בד"כ. ליעתנו, נובע הדבר בינו עד 120 מ"ר לכל היותר (סעיף 19 ב' (1)), ופטור שני טיפי פטור אחרים שכבר הווכרו: פטור לבונה/מרחיב ביתו עד 120 מ"ר לכל היותר (סעיף 19 ב' (1)), ופטור לאזרוי פיתוח ושכונות שיקום (סעיף 19 ב' (3-1)). הטיבה לחיפוי עם סעיף הפטור הראשון נובעת מהעובדת שתוכניות הסיווע של משרד השיכון מונעות את הסיווע בגודל הדירה. נכון ל-1989, משפחה אשר בה עד 4 נפשות זכאיות לטיווע אס שטח דירתה אינם עולה על 88 מ"ר וכל 15-20 מ"ר לערך לכל نفس נופפת. מכאן, שקיימת חיפוי מלאה בין שני הטיפים למשפחות בהן 6 נפשות והן זכאיות לטיווע ממשרד השיכון $120 = (188+2) \times 20$ מ"ר. רק במקומות בודדים לא מתנה משרד השיכון את מתן הסיווע בגודל הדירה. מקומות אלה מוגדרים ע"י משרד השיכון והם בד"כ באזרוי פיתוח או שכונות שיקום וכן הם חופפים בהרבה מהמרקמים לאותם מקומות שהוגדרו בסעיף 19 ב' (3-1), שכונות/АЗורי שיקום. נוכל לשער כי חיפוי זו עם סעיף הפטור הנוטפים יש בה להסביר את מיעוט השימוש בסעיף זה.

2. סעיף 19/ב'/6 פטור מחוות תשולם בעלים שמרקעיהם הושבחו כאשר מתקיימים התנאים הבאים:

- השבחה היא כתוצאה מתכנית אשורה והתכנית שקדמה לה קיבלה ונתקף לפני האחד בינוואר 1950.
- בעל המרקען החזק בהם עשר שנים לפחות עבר השבחה.
- המרקען משמשים לבניה או להרחבתה של דירת המגורים עבור בעלייהם או קרובו (היין, הפטור חל רק בעת קבלת היתר בניה).

לכארורה, מתאים פטור זה לאחוז גבוהה מבعلي המקרקעין בגין הערבי וללא מעטים בגין היהודי. שיעור העברות הבעלות על קרקעות הוא נמוך מאד בגין הערבי וכן יכול להניח כי תנאי החזקה במקרקעין 10 שנים לפחות ערבי ההשבחה, מתקיים ב מרבית המקרים. אולם התנאי הראשון, עיתוי יותר. אמנס בשקטו הערבי ובמיוחד באזרע הכספי, מרבית התוכניות הקודומות הן ישנות מאד וריך בשנים האחרונות החל מהacet התכנון שבסוגה רבת יותר אולם, הרחוק מוגנה את הפטור בקיומה של תוכניות מהתוכניות המכורחות עפ"י חוק התכנון והבנייה, שאושרו לפני 1950, בעוד שבקטטו הערבי תלק נכבד משטח הנפות היו ללא תוכניות של ממש. בחלק מהן היו בתוקף תוכניות גליליות מימי הבריטים, אלא שלא ברור מה מעמדן⁽⁴⁾. בפועל, לא הוועלה סוגיה זו ע"י המראינים ולא בורא האם השימוש המועט בסעיף זה נובע מאין והברירות לגבי מעמדן של התוכניות או מי המודעות של הציבור ושל הרשות המקומית לטעינה זה.

9.2. **העבetta הולאות חוק לאור הממצאים.**

מכל שנאמר עד כה עלות מספר בעיות חשובות עליהם יש לתת את הדעת ולהביא לתיקון:

א. הגדרות לא מדויקות של האוכלוסייה הזוכה לפטור עפ"י קרייטריון של ימץ חומראי.

ב. הפטור בגין דירוג מגורים אשר שטחה נמוך מ-120 מ"ר אינו מתחשב בנסיבות המגורים

ג. שיש בסעיף חיל' כדי לפגוע בבעל הנכס בעת מכירה בשעה שלא מישם את ההשבחה ע"י בניה בפועל.

ד. אין מדיניות הפטורים מאפשרת התאמה למציגות המוגדרות של הרשות וראינו כי חלק מהמרקם חובת הגביה של ה芾ט או חוסמת אותו יוזמתה של הרשות המקומית ואת ביצוע מדיניות.

ה. אי שימוש מטפיק בסעיף של תוכניות שלפני 1950 ועודך רב בחזקה.

ג. הציבור אליו מטפיק מודע לזכויותיו בסעיפים הפטור השוניים.

מהבעיות שהוכרו משתקפת בעית סיירוביל וריבוי הסעיפים בחוק אשר כתוצאה לכך לא תמיד נעשה בסעיפים השונים שימוש בהתאם לרוח החוק ולעיטים, כפי שראינו, מרחיבות הרשות את חלות הפטורים למקרים נוספים.

לאור הממצאים והמלצותינו怎能 להכניס את התיקונים הבאים:

א. יונתן פטור לבונה/מרחיב ביתו גם מעל 120 מ"ר בתנאי שצפיפות המגורים בו (מייר/נפח), תעללה על צפיפות מטויימת שתיקבע בחוק התכנון והבנייה.

ב. לשקל מחדש את התועלות שבפטורים 19/א, 19/ב (5) ואולי להביא לביטולם.

צעדי יביא לכיסוי מרבית המקרים והזוכים לפטור עפ"י החוק. אך מומלץ לבטל את שאר סעיפי הפטור, למעט הסעיף המענק פטור לשיכון/אזור שיקום (סע' 19/ב (3-1)) הסעיף המענק פטור למוסדות שאינן עיסוקם לשם קבלת רווחים (סע' 19/ב (4), וסע' 19/ג (1), המענק פטור לאדם שהרchip/בנה ביתו עד -120 מ"ר לכל היוגר.

נסקרו את סעיפי הפטור שモולץ לבטל וכיitz יטופלו במאובן החזש. הפטורים הבאים, לפי טעיפות 19/א' 19/ב' (5), היינו, הפטור הנitin בגין מבח חומרה בעת הקלות וממן שימוש חורא, והפטור הנitin לזכאים לסייע באחת מתוכניות הטיעו של משרד השיכון, הם פטורים מיותרים בשעה שקיים הפטור לזרות מגורים ששטרון עד 120 מ"ר או לדירות שטוחן עולה על 120 מ"ר אך ציפויות המגורים בהן עולה על העיפות שתקבע בחוק התכנון והבנייה או בתקנות⁽⁵⁾ (מ"ר לנפש). הטיבוה לכך היא שלא נראה שיש מקום לטיעו לאדם הבונה בימיו מעלה 120 מ"ר או מעלה לצרכיו לפי הציפויות המודרגת בחוק. בניה מעל ערכיהם אלו משקפת לדעתנו את יכולתו של בעל הנכס לעמוך בתשלוטו ההייטל. לעומת זאת יש מקום להשאי בעינט את הפטורים לשכונות ואזרוי שיקום אשר בס ייש הרבה בניה מעל 120 מ"ר שאף תלא ותגבר להערכתנו. פטור מתשולם ההitel גם לדירות גדולות יותר באזורי ובשכונות אלה, עשוי להגדיל את כושר תחרותם יחסית לאזורי אחרים.

טעיף 19/ג' (2), המעניק פטור לבעל הנכס בעת מכירה אט הרחיב/בנה ביןו עד 120 מ"ר ואט החזיק בדירה 4 שנים לפחות מיום הבניה/הרכבת, מיותר, אם התקבל ההמלצה שהוצעה בפרק 7, שלא לגבותו את ההitel בעת מכירה כלל. כן הביעתיות של תשולם ההitel בעת מכירה על זכויות שלא מושאו או מומשו בתקופה של פחותה מ-4 שנים טרם מכירה, אינה קיימת עוד. בעיית אפליה תלק מהציבור לרעה נפתרת בדרך זו. במידה ולא התקבל הצעה זו מומלץ כי טעיף 19/ג' (1), יחול גם בעת מכירה, היינו זכויות לבניה/הרכבת של דירה עד 120 מ"ר או עד ציפויות מסוימת מ"ר/לנפש שתיקבע בחוק, יזכה לפטור מתשולם בעת מכירה, גם אם לא מומשו בפועל.

טעיף 19/ג' (1), יושאר, כאמור, בעינו ויתווסף לו סעיף המורה על העיפות מ"ר/לנפש שזוכה בפטור גם אם שטח הדירה הוא מעלה 120 מ"ר.

החוק במתוכנותו המוצעת יהיה פשטוי יותר ואפשר לציבור וירושו להבינו ביצור קלות ולעשוה בו שימוש קרואוי. בנוסך להמלצות אלו יש מקום לדעתנו לשקלם אם בנוסך לסעיפי הפטור שהומלכו יש מקום לפטורים המעודדים מדיניות לאומנית/עירונית כמו: 1) באיזורי פיתוחה, 2) בשכונות מסויימות בתחום הרשות אונן ברצונה לפתוח עיי הعلاות כוח משיכתן ייחסת למקומות אחרים. לדעתנו, יש להשאי את סמכות החלטה בדבר הענקת הפטור המוחלט לשכונות/אזורים אלו בידי הרשות המקומית. זאת בתנאי שהפטור ינתן לשכונה שלמה ולא בכוזדים והוא קרייטוריאנים שיינרו את הרשות המקומית בעת מתן הפטור יהיו גלויים לכל.

כן יש מקום לשקלם מיסוד אפיק נפרד של פטורים הניטנים ליזט לצורך עידוד בנייה מסווג שיש מדיניות לעודדו, כמו דירות להשכרה, דירות קטנות⁽⁶⁾. כדי לטיע בקיום מטרות אינטגרציה והטוווגניות באוכלוסייה. כדי לבצע זאת יש לקבוע מדיניות לאומנית בנשים אללה אך לא בחוק הראי אלא להוציא סעיף הסמכתה המטמיך את الشر לקבוע בתקנות סוגים נוספים של עדי פטורים הן לבעלים/למחזיק במרקען והן לקבלן הבונה. עודי והפטורים יכולים להשתנות מעט לעת ולהתאים עצמן בהתאם למטריות המשתנה. לאחר שתקנות כל יותר לשנות מאשר ותיקן בחוק הראי, הם יוכלו לשמש כתמرين או כלי חיובי, שכן היזמים או הבעלים ידעו שניתן להגביל את משך הזמן שיתחולו.

הערות למrix 6

- (1) לאחר שהפטור בגין טעיף זה הוא רק במקרה של מתן הקללה והתרות שימוש חורג, הינו יכולות לשער כי השונות במידת התכיפות בשימוש בפטור זה בין חרישיות מוקורה במספר ההקלות והשימוש החורג המאושר. אולם לא נראה כי יש שוני המבדיל את נצרת וונתניה משאר הרשויות במספר ההקלות המאושרות.
- (2) יזכיר לפי סעיף 1 - פרשנות: בן-זוג, הורה או הורה, צאצא או צאצא של בן-זוג, או ובני זוגם.
- (3) טענה דומה הושמעה על ידי ראש מועצת גית (1987), ועי' עורך מסאווה ראש מועצת כפר קרע (1986). תופעה זו בולטת במיוחד בטקתו הערבי בשל המבנה והחברתי הגורם למגורי חמולות בקרביה פיסית.
- (4) בפסק"ד תמרה (בג"ץ 76/38) הוכר מעמדה של תכנית ולילת בתכנית מתאר מקומיות וכן במקרה כזה התנאי מתקיים. אולם, סוגיה זו אינה ברורה דיה ונושא הגדرون התכניות הגליליות אינם ברור - האם תכנית מקומית או מחוזית. וכן, לא ברור האם התנאי שהתכנית שקדמה לתכנית המשוביחה היא לפני 1950, מתקיים כאן.
- (5) לצורך כך יש להגדיר בחוק או בתקנות הוכןן וחבניה מהו סף הцеיפות (מ"ר/נפש) אשר מתחזק לו לא יגבה ההייל.
- (6) יש להגדיר בתוקן או בתקנות מהי יזרה קטנה.

פרק 10. טוגיה ו/י: שמירות זכויותיו של הפרט מלפני החוק ומה אם הוא מזען להן?

10.0 היקפה

מצאנו שיש גישה חיובית לשמירה על זכויות הפרט בנושא הילל השבחה, גישה שמצוות את ביטוייה, בין היתר, בהגדירה מפורשת של עקרונות הייעוד והערעור של האורח בחוק. אך נראה כי קיימות מספר נקודות ונורמה אותן יש לחייב לפתרון:

כדי לבחון האם נשמרים זכויותיו של הפרט כלפי החוק והאם הוא מודע להן נבחרנו שני נושאים:

1. האם מתקיימים עקרונות הייעוד של הציבור הקבועים בחוק?
2. האם מתקיימים עקרונות הערעור הקבועים בחוק והאם הפרט מודע לזכויותיו

נציג את הביעתיות הנובעת מהוראות החוק עצמן וכן רק את השפעותיהם.

10.1 האת מתקיימים עקרונות הייעוד של הציבור הקבועים בחוק?

עקרונות הייעוד מאפשרים לוועדה המקומית לדוחות את ערכית השומה ליום מימוש הזכויות, אלא שאו היא חיבבת רשותם בפנסטי המקרקעין הערת אזהרה לגבי חובת בעלי המקרקעין לשלם את ההילל⁽¹⁾. אין בחוק כל התיחסות למועד הרישום של אזהרה זו.

מבדיקה שנערכה בנושא זה בקרב הרשות והשמאים, עולה כי רובן ככולן דוחות את ערכית שומת ההשבחה עד ליום מימוש הזכויות במקרקעין, אולם דוחות עיי המראיאינים השונים כי רק מיעוטן מבצע את חובת רישום הערת האזהרה בפנסטי המקרקעין נושא זה לא נבדק ישירות על-ידיינו בכל רשותות המודגם, אולם הוכיח פעם רבות עיי אנשי הרשות והשמאים). נוכל להגjac כי העדר הגדרה מדויקת בחוק למועד הרישום של ההערה עשוי לשמש כתירוץ לא ביצועה של הוראות החוק.

התוצאה Mai רישומה של ההערה היא שהצדדים לעיסקה יהיו מודעים לחבות בתשלוט ההילל רק בשעה שברצונם לקבל את אישורה של הוועדה המקומית לביצוע העברות זכויות בפנסט המקרקעין - הינו, לאחר שהצדדים הגיעו להסכמה ביןיהם וברצונם לבצע את עסקת המכרכ. מיותר לציין שבכ"כ קדמו לכך זה הילכים רבים, כמו התזיינות בין הצדדים, חתימת חוזה ואולי גם התוחייבות הצדדים לעיסקות נוספות. כמובן שאין להתעלם גם מהשפעתו האפשרית של ההילל על גובה הנכס בעת המכירה. שמאים רבים ידעו לציין כי "הפתעה" זו לצדדים גורמת לתרעומות רכה ולא צדק.

טבלה מס' 12: מומץ טרייכת השומה - הנסיבות תשובות השמאים ואנשי ועוזות התכנון

Table No. 12: Occasions for preparation of the appraisals: Plan approval or realization of rights - valuers' and planners' responses

סה"כ	בכמות מימוש הזכויות	ביחס אישור התכנון	
43	39	4	שמאים
19	16	3	אנשי ופדיות תכנון

טבלה מס' 13: אחוז המקרים על שום הוועדה מתווך סך כל הנישומים בשנה
לפי המרכיבות אנשי ופדיות התכנון

Table No. 13: Estimated percent of annual cases where an appeal is submitted re. the appraisals - valuers' and planners' responses

סה"כ	מעל 10%	עד 10%
43	0	43

תופעה דומה עלולה להיווצר בשעתה שהועודה בוחרת לידע את הציבור ע"י הצגתلوح שומה מיד לאחר אישור התכנית, שאו ושיית הועדה המקומית לרשותה אחרת. אי הרישום עלול לגרום לאותם קשיים שהוכרו לעיל.

כדי למנוע את עוגמת הנפש והנטקים הכספיים שלולים להיגרם לצדים, יש לדעתנו, מקום לאבחן את המלצותיה של אבן-חן לפיכון יש לחייב את הועדה המקומית לרשותה אחרת בפקטי המקרקעין מיד ובמשך לヒווצרות החכוג. יתרה מזאת, אחת ההמלצות בעבודה זו הייתה שיש מקום לשקל ביטול גביהה ההitel בעת מכירתה הנכנת והשארת גביהה למועד בו מאושר היתר בניה בלבד. אם תתקבל גישה זו, הרי שכזי להביא לידיות כל קונה פוטנציאלי את עובדת קיומה של חבותה בתשלום ההitel, מוצע בנוסך לאמור לעיל, לחייב את הועדה לבזוק אם נרשמה הערת אחרה כתנאי לממן אישורה לביצוע העברה בפקט המקרקעין⁽²⁾.

10.2 האם מתקיימים עקרונות תערעור הקבועים בחוק והאם המשפט מודע לזריזותיהם?
עקרונות העורראפשרים למי שהונגה לגבי המקרקעין שלו שומה, להציג שומה אחרת מטעמו תוך זמן מוגדר. אם לא קיבלת הועדה את השומה מטעמו של הנישום, יפסוק טמי בורר וכירע בין השומות. על חוב בהitel ועל הכרעתה טמי מכירע ניתן יהיה לעורר בפני בית משפט השלום, רק בנסיבות משפטית ובתוך 45 ימים.

- כדי לבדוק את השאלה האם הציבור מודע לזכויות העורר וה שמורות לו ומשתמש בהם בדקו שני נושאים:
א. מהו אחו המערערים על שומה הועדה מתוך ס"כ הנישומים בשנהו שאלת זריזותה לאנשי הרשות האמונה על גביהה ההTEL ותשוביთה מסתמכות על הערכות בלבד.
ב. מיחס המערערינו קרי: כיצד נחלקים מגישים העורר בין קבלנים ופרטימ (בפרטים הכוונה למי שאינו קובלן).
הנחתינו היא שהקבלנים מכירים בד"כ את החוק ואת עקרונות העורר. ערעורים רבים עיי פרטימ, יוכל למדנו כי עקרונות העורר שמורים לפחות ידועים גם לו והוא עשה בהם שימוש.

מתשובות המרואיניות באשר לשתי שאלות אלו עולה שהציבור הרחב מודע לעקרונות העורר השמורים לו בחוק, אולם אין מרובה לשימוש בהם. לפי הערכות המרואיניותacho המערערים על שומות הועדה הוא נמוך מאד ובכ"כ אין מגיע לכדי 10% מכלל הנישומים בשנה. הסיבה העיקרית לכך, לדעת המרואינים, היא שבהרבה מהמקרים מגיעים הקבלנים להטכם עם הרשות המקומית בדבר גובה ההTEL, צורת תשולם ו/או המרתgo בגורמי פיתוח אחרים ולכך אינם זוקקים להליך העורר הקבע בחוק. ואילו נישומים פרטימ נרתעים מלערר בשל גובה ההTEL הנמוך בד"כ המוטל עליהם, ובמיוחד לנוכח שכר טרחונו של השמאן.

מבדיקת אותן 10% שכן מערערים, עולה כי אין חלקם של הנישומים הפרטימ נופל בהרבה מחלקם של הקבלנים. מרכיבת השמאים העיריכו כ-40-45% ממבצעי השומה התנדית הם נישומים פרטימ והשאר קבלנים.

אולם למטרות שלכארה הסדר הערעור הקבוע בחוק משבע רצון ויזוע לרבים, יש בו לדעתנו נקודות תורפה אחדות: חלפן צוינו במהלך הראיונות שנערכו עם אנשי הרשות והשמאים וחילוץ זהוו במהלך המחקר. הבעיות נובעת מניסיונו - מאופן הפעלת החוק ומעקרונות הערעור עצמן והעיקריות שבהן הוא:

א. "הגשת שומה אחרת"

נושא זה הוזכר פעמים רבות ע"י אנשי הרשות והשמאים ויש מקום לתת עליו את הדעת. במקרים רבים, שומותה ההשבחה וההיטל המוגשות ע"י שמאיה העודה כוללות את סכום ההיטל בלבד, ללא כל תחשב שיכל להציג על איזה בסיס מבוססת השומה. במצב זהה, כיצד יוכל האזרה או השמאית מטעמו לשפטו. האם יש מקום להציג שומה אחרת ולגביה איזה נתון קיימת מחלוקתו שהרי בשומת העודה מופיע הסכום בלבד.

ב. מועד "הגשת שומה אחרת"

בעל המקעקין שהושבחו והוא התיעד בדבר חבותו בתשלוט ההייטל ע"י לוח השומה שפורסם ע"י העודה המקומית, רשאי להגיש "שומה אחרת" תוך שנה מיום הצגת לוח השומה (סעיף 14/א). הגבלת הזמן של הגשת ערעור על גובה השומה במקרה זה מכנית את בעל המקעקין במייצר, שכן ניתן ומיושם הזכות באוטם מקעקין וחוק ממנו כמרחק מורה מערב אף אם לא יפעיל במהרה (בתוך שנה), יאבך את זכותו לערער על גובה השומה ולהציג שומה אחרת מטעמו. למשל אותו זוג זקנים שהובאו כבר כדוגמה בסעיף 4.2.5, שפתח חלה השבחה במקעקיהם, אך אין להם כל עניין במימושה. התניינית משך הזמן בו ניתן להגיש ערעור, מאלצת אותם להתעטק בגורמים שאין להם עניין בהם, או יאבך את זכותם לערער.

ג. חליך הערעור של ישמאי מכיריע ואופן פסיקתו

כל שנאמר בחוק על השמאים המכרייע הוא כי שומו תהא מכרעת. אין בחוק כל הנחיות בדבר סדרי הדין לפיהם יגהג האם עליו לשמע את הצדדים, לבדוק את טענותיהם, או שמא עליו להכיריע על יסוד חקירה עצמאית ממשלו. אמנם לפי סעיף 14/ג' ניתן להבין כי השמאים המכרייע חייב לנתק הזדמנויות נאותה להשמע טענות או להביא ראיות בפניו, אולם לא ברור האם השמאים המכרייע חייב להכיריע בהתאם לראיות שהובאו בפניו. כן לא ברור על מי חלה חובת הוכיחה, על הרשות או על הנישום. כמו כן אין בחוק כל הגבלה למשך הזמן בו חייבים הצדדים להחיליט ולהגיע להסכמה באשר לשמאים המכרייע.

נקודת חשובה נוספת היא שאין השמאים המכרייע חייב לנתק את החלטתו והוא יכול להשתתק בהגשת שומה טופית, עליה ניתןCID להיער עליה בנקודת משפטית בלבד. עליו לציין כי בפועל, נהגים "שמאים מכרייעים" רבים בזורך זו. מרביתם אינם נהגים לפרש את נימוקיהם ואת אופן הכרענות בסוגיות שהיו נתונות בחלוקת. פרטום סדרי מפורט של גורמים אלו היה מביא לתקדים והתזדיניות מקצועית בין שמאים מחד והיה מיטיב את הרגשות הנישום, שכן הצדκ חשוב שיראה ולא רק יעשה.

לאור הממצאים המלכזניים הנ':

א. חייב כל שמא, בין אם הוא מכון כשמי הוועדה ובין ישמי מכויעי לנמק את החלטתו ולפרט את הנחותיו שיקוליו. כן יש לזואג כי הכרעתם של השמאים הבוררים ופורסם בסידירות כדי להגדיל את מידת הפיקוח של

הניסיונות, של חבר השמאים ושל הציבור וכדי שתיווצר ילהקה פסוקה לאורה ילכו שמאים אחרים.

ב. יש להאריך את תקופת זכאותו של הנישום לעזר על גובה השומה, עד כדי אי הגבלת תקופת הזכות לעזר על חלופין, שכן במקרה שעה שמצויה הוועדה המקומית לווח שומה, אין באפשרותה לדעת מתי ימומשו הזכות במרקען וגיאו כספי ההיטל לידיה.

הערות לפרק 10

1. כבר הזכרנו כי לא ברור מה טעם מצא המחוקק לעורך אבחנה בין החובה לרשות הערה במקרה של דחינת השומה ובין הרשות לרישום ההערה במקרה של הצגת לוח השומה. אי תבניות בקשר לעניין זה הוכרה גם ע"י יוזקן לוי, 1981.
2. המלצות אלו הזכרו ע"י השמאית פנינהaben-Chan, בהקשר לענין מועד גביית ההילט, בשיחה עימה - יוני 1988.

חלק ג'

כספי היחס -

היקף הגרبية, ניהול הבכירים ויעודם

ח' ג'. פשפי ההייטל - היקף הଘבה, ניהול הפלטפים ויעוץ

בחלק זה נעסק בכספי ההייטל שלושה מישורים: נבחן האם מתקימת הוראת החובה של גביית ההייטל בכל הוועדות שנכללו במודגס ובכל המגורים (פרק 11), נציג ממצאים בדבר היקף הגבהה של החיטל בעודות המדגס ונமוד על מושמותם (פרק 12), ולבסוף נבחן את אופן ניהול הכספיים ואת ייעודם (פרק 13).

פרק 11. האות נגבה ההייטל גמל ועוזות התכנוון שנפלו גמולוג וगמל המוגדרין?

11.0 תקומה

וכורו פרק 4, הרוי כדי להנבר על בעיות חוסר האיזיות בגביית ההייטל, שנבעה כוכור מלשון הרשות בפקודת בניין עירם⁽¹⁾, קובע עתה חוק התכנון והבנייה בהוראות חובה מפורשת בסעיף 196 א': "עדיה מקומית תגבה הייטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדריכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל-פייה".

נוסח הסעיף אינו מותר לעודות המקומיות כל פתח לשיקול דעת באמ לגבות את ההייטל. כיווץ מן הכלל בעניין זה יש לראות את ועודות התכנוון של המועצות תאייזוריות, להן ניתן שיקול דעת הן באשר לחובת הגבהה של ההייטל והן באשר לשיעור ההייטל דרכי גביתו⁽²⁾.

לאור הנאמר, מטרותינו הן שתיים:

1. לבחון האם מתקימת הוראת החובה של גביית ההייטל בכל הוועדות המקומיות. דגש מיוחד יושט על בחינת קיומה של הוראה זו בסקטור הערבי, לאור הבעייתיות בגביית ההייטל בסקטור זה.
2. לבחון האם הוראת החובה של גביית ההייטל משפיעה על היקף גבייתו נשווה את אופן הגבהה ברשות המקומיות, בהן הגביה היא חובה, לאופן הגביה במועצות האזוריות, בהן גביית ההייטל היא רשות. זאת במטרה לחזק ולוחות את הגורמים המביאים לגביתו התקינה של ההייטל.

כפי שעה מהסקירה בפרק 2, בעבר, לא שפר בדף גורלו של המט ובמדיניות רבות בכלל ישראל, הוא היה נגבה במקרים בודדים בלבד. דבר זה נבע, ככל הנראה, מבנה ומערכות שלא התאימו לציבור⁽³⁾. לפיכך, השאלה האם מתקימת חובה הגבהה של ההייטל בכל ועודות התכנוון היא שאלה חשובה ומתחנית. תשובה חיובית לשאלת זו, יהיה בה לرمוא על כך שמבנה ההייטל בכללו אין בגדר גוירה שאין הציבור עומד בה.

22.1 היקף והגבהה של ההיטל גועדות המקומותיות

אחד הממצאים האופטימיים במיוחד בשאלת הפעלת החוק כוות השהייטל נגבה בכל הרשות שנדזק. הינו, ככל, מתקיימת הוראות החובה של גביה ההייטל (ראה תרגשים מס' 6). לצורך הדיון כאן נניח כי בעין זה, משך מוגם הועדות שנבדקו את כל ועוזות התכנון בארץ.

תרגשים מס' 6 (פרק 12), מציג נתונים בדבר היקף הגבהה של הייטל החשכחה לנפש לשנה (שייח'/לנפש), בוגדות המדגם בערך ממוצע ל-4 שנים: 1983/4, 84/5, 85/6, 86/7.

מהתרשים עולה חזרירות הבאות:

- א. כל ועוזות המדגם גובות את ההייטל. גם הועדות שציינו כי לא נהנו לגבות את ההייטל בעבר לפני התקון בחוק 1981, כמו: נצרת, נצרת עילית, ועזה מקומית גליל מרכז, ועדה מקומית עירון וקריתataka, גובות אותו כוות.
- ב. היקף הגבהה לנפש לשנה משתנה מאד בין הרשות והוא נג' 20 שייח' לנפש ברעננה ל-1.5 שייח' לנפש בוגודה מקומית גליל מרכז.

נציין כי לדעתנו, ההבדלים בהיקף הגבהה אינם נובעים בהכרח מי סדריות או אי תקינות בגביה, באותו ועוזות בהן ההיקף הוא נמוך ובינוני, אלא מקור ההבדל בהיקף הגבהה הוא בגורמים אחרים כמו: זכאות וביטים מהחברים בהיטל לפטורות שונות וקבב פיתוח - מספר מקורי מימוש החשכחה לשנה באותה שנה (על נשוא זה ראה בירת פירוט בפרק 12).

לטיכום, נראה שההייטל מופעל ומזרים סכומים לא ככינום לקופותיהם של ועוזות התכנון ברוחבי הארץ.

22.2 גורמי המיווהים לטקתו הערבי

משמעות המקרקעין ובכללו הייטל החשכחה הוא בעייתי במיוחד בסקטור הערבי זאת, מספר סיבות הייחודיות לטקטור זה הן:

- א. הקרקע, המהווה את עילית המט, היא בעלת חשיבות ערכית ורგשית מרובה והוא מסמלת את מעמד בעליה בחברה המסורתית (ברזונץ מאיר מיכאל, 1983).
- ב. מבית הקרקע והפרטיות מוה דורות, על כן הצורך לשלם מס על שינוי יעוד או פיתוח (במרבית המקרים עצמאי, של הקרקע, עלול להוביל להתנגדות התושבים לתשלומים וההייטל).
- ג. קיימת מודעות נמוכה לחשיבות התכנון ולצורך בפיתוח.
- ד. המבנה החברתי המורכב מחמולות (במיוחד בכפרים), והקשר הישיר של ראש המועצה או הרשות המקומית, לשאר התושבים, עשויים לחשוף את ראש המועצה ושאר המוסדזות לחץ ישיר נגד החלטת ההייטל.

מסיבות אלה, צפוי קושי בנבית ההitel בטקתו הערבי. יצוין כי בעודות התכנון שנבדקו בטקתו הערבי, לא הוכר אף מקרה בו נגבה המש לפניהם חתיקון בחזוק. אולם על אף הסיבות האמורות ועל אף מצאי העבר, נראה כי החששות נמצאו מוגדים וכיווט נגבה ההitel גם בעודות התכנון בטקתו הערבי, אם בעודות שהרכבן לפי סעיף 18 לחוק (נצח) ובודאות שהרכבן לפי סעיף 19 לחוק (נעודה מקומית עירון וגליל מרכז) על היקף הגביה ראה תרשימים מס' 6. עם זאת עולה מהתרשים כי היקף הגביה לנפש בעודות התכנון בטקתו הערבי הוא נמוך מאד יחסית לשאר ועוזות התכנון. בנצח מס' 1.5 ש"ח/לנפש (עדך ממוצע לארבע שנים) ובודאה מקומית גליל מרכז 1.12 ש"ח/לנפש (ערנד ממוצע לשנתיים). זאת לעומת צפת למשל, בה היקף הגביה נמוך יחסית לעודות התכנון האחורי שנדקו, אך עדין עומד על 3.1 ש"ח/לנפש. לדעתנו אין בהכרח מקורו של מימצא זה בגביה לא תקינה או לא טירה של ההTEL, אלא בגיןם אחרים כמו:

- א. וזאתם של רבים מוחייבים בהTEL לפטוריהם שונים - בעיקר פטורים בשל מצב חומריו ושל בניית 120 מ"ר (סעיפים 19-אי ו-19-געל). מטבלה מס' 4, המפרטת את שכיחות השימוש בפטורים השונים בעודות התכנון, ניתן לראות כי השימוש בפטורים אלו מורבה במיוחד בטקתו הערבי.
- ב. סיבה נוספת להיקף גביה נמוך היא לדעתנו מיעוט רזרבות הקרקע והמיועדות לבניה בראשון, במיוחד בנצח.

אולם, למרות שנראה כי ההTEL נגבה בעודות שנבדקו, ניתן לשער כי המבנה החברתי והקשר הישיר של ראש המועצה או הרשות המקומית לשאר התושבים אכן חוש אוננו לחץ ישיר ועלול להוביל לקשיים נגבה, שכן בשתי ועוזות התכנון עפ"י סעיף 19 שנבדקו - עירון וגליל מרכז, נמסר ע"י המרואיינים כי מפעם לפעם מופעלים על אש ועדות התכנון שגביהה ההTEL היא באחריותם, לחצים ע"י ראש מועצה זו או אחרת במוחב התכנון, במטרה להביא לביטול ההTEL או להקטנו. סביר שבעבר מטרותיו להציגו אלה גדולות יותר מאשר בעיר.

- טכניות הגביה כו"ם, תורמות לumphו השפעת גורם זה על קשיי הגביה מהטעמים הבאים:
- א. דока הקרים, נמצאים וובט כוכלים במוחב התכנון של ועדת מקומית לפי סעיף 19 לחוק (נעודה מרוחבית), בה כוכור, הגביה מבוצעת שלא ע"י נציגי המועצה המקומית אלא ע"י נציגי הוועדה המרחבית - להם קל יותר להתעלם מלחיצים בשל המוחך הפיזי והרגשי מתושבי הקרים.
- ב. בנצח, לעומת זאת, בשל היוגה עיר בינוי (48.2 אלף נפש ב-1987), הקשר בין התושב ומוסדות השלטון מרוחק יותר וכן הסכנה להיווצרות לחצים ישירים, קטנה יותר. אך בכך יכול להגיה כי גם המודעות לתכנון ולצורך בו בשל הצפיפות הגביהה, צרכי החינוך, בריאות וכו'), גביהה יותר מאשר במגור הקרים. לכן ניתן לשער קשיי הגביה של ההTEL פחותים כאן.

11.3 האם והוראות החובות של גבירות ההייטל משפיעה על נוהגי גפיון?
ניתן לבחון האם הוראות החובות של גבירות ההייטל משפיעה על נוהגי גבירותו עי' השוואת הנעשה בין המועצות האזריות בהן גבירות ההייטל היא רשות וננתנה לשיקול דעתן לבין הנעשה בנסיבות התכנון, בהן כידוע, גבירות ההייטל היא חוכה ואין בה מקום לשיקול דעת.

אנו לא בדקו באופן ישיר את הנעשה במועצות האזריות ולכן הערכותנו מוגבשות על התירושות אותן שמאים מבן המרוואינים הפעילים במועצות אלה.
הבחנה בין המועצות האזריות לעודות המקומית היא באופי היישובים הכלליים בתמונה. בנסיבות המקרים מוגדרות בתוכן המועצות האזריות יישובים קלאיים, או קלאיים למחצה כמו למשל יקנעם-מושבה או בית-zioni. ואילו עדות מקומיות מוגדרות בתוכן בעיקר ישובים עירוניים.

סעיף 12 א' (א'), מיירץ את וודאות התכנון של המועצות האזריות משאר וודאות התכנון (עפ"י סעיף 18 ו-19 לחוק) כאשר לחובת הגביה של ההייטל וקובע כי:
"ברחוב תכנון מקומי שבו מועצות אזוריות, והאגודות השיתופיות להתיישבות שבתוכמו או חברותן או הגרים בתחום המרחב האמור נושאים בחוזאות שלחן מייעד ההייטל כאמור בסעיף 3ג, רשות הוועדה המקומית להחלטת בדבר ההייטל ושיעורו, וכן לקבוע דרכי שומה, חלוקה ובניה של ההייטל מהאגודות השיתופיות האמוריה, לחבריהם או מהגרים בתהומות מרחב התכנון, לפי מה שלדעגת הוועדה נחוץ להוצאות האמורויות בסעיף 13".

מלשון החוק משתמש כי לוודאות התכנון במועצות האזריות ניתנה סמכות להחלטת אם וכייך להפעיל את ההייטל, זאת להבדיל מההוראת חובה מפורשת לגביות את ההייטל בנסיבות תכנון מקומיות. על הטיבה לבחינה בין וודאות התכנון בעניין זה ראה פרוק 4.2.1.

מהתרשומות השמאים אשר פעולים או פועלו בוודאות התכנון של המועצות האזריות, עולה, כי מרבית המועצות האזריות אין קביעות כלים ברורים אשר לאופן גבירות ההייטל ושורמות בידיהן את החופש להפעיל את ההייטל בצורה שונה, בכל יישוב בתחוםן מבחינת שיעור, דרכי גביה וכדי. שיטה זו פותחת פתח למיקוח לאו וודאות ולהלচים.

יתריה מזאת, מההוראת החוק עצמה המטמיכת את וודאות התכנון של המועצה האזרית להחלטת אם וכייך לחיבב את תושבי היישובים בתחוםן בתשלום ההייטל, עולה חשש לאי שייון. במה דברים אמורים עפ"י סעיף 12 א' (א'), רשות המועצות האזריות לבטל לגמרי את גבירות ההייטל מישובים בתחוםן. כתוצאה לכך יתכן מצב שבו שני יישובים סמוכים זה זהה והדימיוון ביניהם ובעל השוני אך האחד שוכן במרקם התכנון של וודאות מקומית ולכן הוא מחויב בתשלום ההייטל החבחה ואילו השני משתייך למועצה אזרחית ועל כן הוא פטור מתשלום ההייטל.

הפרדה שכזו לפני החוק אינה רצiosa ואינה מוצדקת. כמו כן בהעדר כללים ברורים לקביעות החביכים בהיתל וקביעת שיעור ההיתל ודרכי גביתו וכי, קשה לנישום המרגיש מקופח לבט את טענותיו ולערער על השומה. יצוין כי בנסיבות מחקר זה לא נבדק האם יש גלים לחששות אלה. הוראת חובה בגביה ההיתל, או קביעת כללים ברורים בנושא צורת הגביה במועצות האיזוריות יכולו לפטור בעיות אלה.

31.4 טיפום

מצאנו כי ההיתל נגבה בכל הועדות ובכל המוגזרים בין קיימת הוראת חובה לגבותו. כן ראיינו שלשון הרשות של החוק בדבר אבית ההיתל במועצות האיזוריות עלולה להביא לא שיוון בגביה ההיתל ופוחחת פתח ללחצים ולזיכוכה. לכן יש להכיא לדעתנו, למיסוך קריטריונים ברורים באשר לגביה ההיתל גם במועצות האיזוריות.

הערות לפוך 11

- (1) פקודות בנין ערים במקורה לא הביאה אט הגביה חובה או רשות. כתוגאה מכך, שנים רבות לא עשו ועדות התכנון שימוש ברשות שחוונקה להען להטיל מס השבחה. (דנקר לובניק, 1984).
- (2) גיקון מס' 20 לחוק התכנון והבנייה, סעיף מס' 22/א.
- (3) באנגליה, מצוינת אלטרמן (1980), וחוקרים אחרים כי כמעט שלא נגבה המל בעשורים שהונרג - 1947, בשל שיעורי המס (100%), ובישראל לא נגבה שנים ארוכות בשל אי הבחירות האם הגביה היא חובה או רשות ושל עיوات טופיאליים ואחרים שהיו נלוויים לגבייתן.

פרק 12. ממצאים נבחר היקף האגיפה של החיטול בזעוזות המקומיות שנפלו גמדות ומשמעות

בפרק זה נציג את היקף האגיפה של החיטול בזעוזות המדגם. נשווה כמה נגבה ועיי מי, נבחן את משקל הכתפים במערכות העירונית, וنعمוד על משמעות הנתונים.

בטבלה הבאה, טבלה מס' 5, מ羅וצים נתונים בדבר האגיפה השנתית של היטל ההשבחה בשנות הכתפים 1981/2 ו-7/1986 במרביה ועדות המדגם. הנתונים נאספו מהזוחות הכתפיים של הרשות המקומיות לשנים המתאימות ומיוזובי הזוברים והותאמו לערכי 1987. במספר עדות תכנון חסרים היו נתונים לגבי חלק ממחנים שנתקשו. לא הובחר לנו האט הסיבה היא העדר גביה באוותן שנים או העדר רישום.

TABLE NO. 5

טבלה מס. 5

הגבייה השנתית של היטל זהה בה במספר ועדיות תכנון בערך נוכחי ל-1987 (אלפי ש"ח)

Annual revenue of the betterment levy for the commissions included in the sample (in 1987 values) in thousands of shekels.

הזעודה המקומית	שנת הכספיים	1981/2	1982/3	1983/4	1984/5	1985/6	1986/7
ת"א	482.8	5,177.2	3,839.4	10,821.8	3,548.8	2,311.0	-
ירושלים	498.3	-	-	-	-	2,889.0	1,539.1
חיפה	1,338.0	-	-	616.6	359.8	167.1	599.0
גבעתיים	821.6	-	-	7.7	1,139.4	2,164.7	-
הרצליה	1,223.3	174.4	40.3	-	-	2,164.7	611.4
חוורה	-	-	-	62.4	756.1	1,033.1	508.5
נהריה	26.6	3.4	4.2	-	-	44.9	87.3
כפרת	11.3	10.0	72.2	-	-	41.9	45.5
ג. עלה	-	201.0	168.2	-	-	32.5	756.0
נתניה	-	-	1,047.6	615.0	3,493.3	1,184.5	2,100.0
פ"ת	1,725.3	2,090.5	1,109.4	1,822.0	1,184.5	3,493.3	20.8
צפת	20.2	-	137.4	34.3	10.8	126.9	217.4
ק. אתא	-	302.1	380.6	350.7	126.9	672.6	730.0
ראש"ץ	1,535.0	253.4	748.2	348.1	672.6	649.0	1,294.6
רעננה	710.6	724.0	764.6	-	-	649.0	91.3
ק. טבנון	38.3	-	62.6	85.8	164.5	140.0	141.2
ו.מגליל מרכז	-	-	-	-	-	-	-

מקרה:

- אין נתונים

כדי להשוות את היקף הגבייה בין ועדיות התכנון וכדי לבחין מה משקל יש לכיספי ההיטל במערכת הכספיים העירונית, ערכנו שני תרשימים:

הראשון, תרשים מס. 6, מתאר את היקף הגבייה לנפש (ש"ח/ לנפש לשנה) בכל אחת מועדיות המודגמת. חלוקות הסכום השנתי הנגבה למטרו הנפשות בועדיות התכנון, מאפשר לנטרל את השפעת הגוזל של ועדיות התכנון על היקף הגבייה ולהשוות את הסכומים הנגבים על בסיס אחד.

השני, תרשימים מס. 7 מתאר את אחו כ壽י ההשבחה שנגבו באוותה שנה מפק ותקציב הפיתוחו השנתי (הוצאות) בכל רשות מקומית. תרשימים זהה מאפשר לנו להעריך את משקל ההitel בתקציב הפיתוח של הרשות המקומית ומכאן את משמעותם כ壽י ההitel במערכת הכספיים בכלל רשות ורשות.

1.2 גזירות הממצאים

בתרשים מס. 6, נתונים בדבר היקף הגביה של היTEL השבחה לנفس בשנה בעודדות המציגם. היקף הגביה והשנתי של היTEL הוא פועל יוצא של מספר המקרים של מימוש ההשבחה באוותה שנה בעודדת התכנון ולכן הוא עשוי להשתנות מאד משנה לשנה. לפיכך, כדי להתרשם בצורה נכונה מהיקף הגביה בעודדות התכנון חשוב לבדוק את היקף הגביה השנתי במס' מספר שנים. הערכיהם המובאים בתרשים הם לכך, היקף גביה לנفس (ש"ח/לנפש), בערך ממוצע לארבע שנים: 7, 1983/4, 84/5, 85/6, 86/7.

לאחר ניתוחו ממצאי התרשים, חילקו את עדות המדגים לשלווש קבוצות עפ"י היקף הגביה לנفس בשנה (התיחסות הוא שירוטי):

1. ועדות בהן היקף הגביה לנפש גבוהה - מעל 10 ש"ח/נפש בשנה: רעננה, ת"א, הרצליה, חדרה, נתניה, פתח-תקווה.
2. ועדות בהן היקף הגביה לנפש בינוני - עד 10 ש"ח/נפש בשנה: גבעתיים, ירושלים, טברון, קרית-אותא, נהריה, ראש"ץ וחיפה.
3. ועדות בהן היקף הגביה לנפש נמוך - פחות מ-5 ש"ח/נפש בשנה: נצרת עליית, צפת, נצרת וגליל מרכז.

להבדלים בהיקף הגביה לנפש בין העודדות קיימות לדעתנו מספר סיבות וhone:

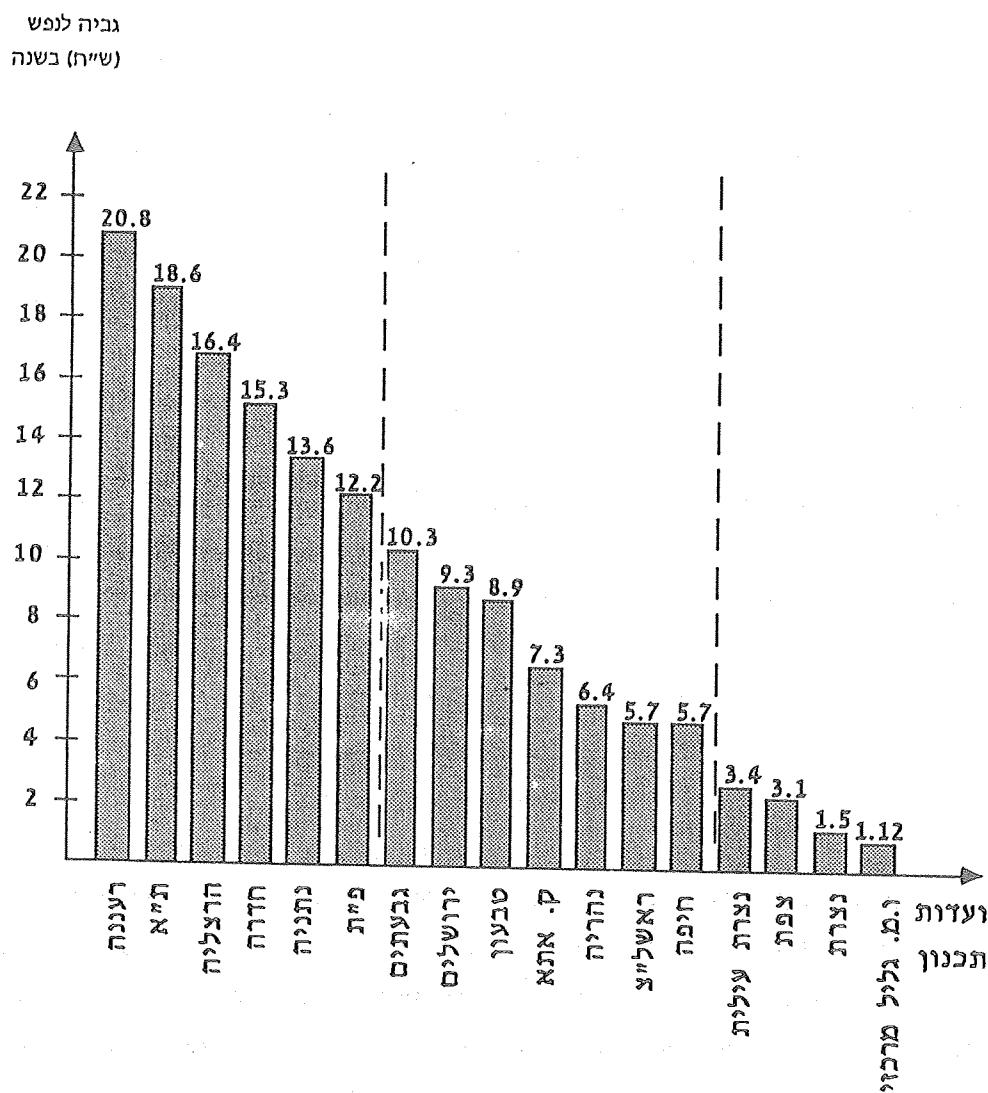
- a. **מספר המקרים של מימוש התשבחה ברשות המקומית.**
זכוכו, גביה היTEL הוא פועל יוצא של מספר מקרי מימוש הזכויות במרקעין ולכן ברשות מקומית בה יש מוביליות וביקוש (המובילים לפיתוח), סכום היTEL הנגבה יהיה גבוה יותר מאשר באוותן רשותות בבחן הביקוש והמובילים נמוכים. זו אחת הסיבות העיקריות לכך שברשותות רעננה, ת"א, הרצליה, חדרה, נתניה ופתח-תקווה, שכולן נמצאות בתנופת פיתוח, גבוהה בהרבה סכום הגביה לנפש מברשותות בבחן הביקוש המוביליות והפיתוח נמוכים, כמו בצתפת, נצרת עליית וגט במידה מסוימת בנצרת העיר.

Drawing # 6:

תרשים מס. 6

Annual scope of tax collection per capita in the sample of local planning commissions

ערך ממוצע של ארבע שנים תקציב: 83/4, 84/5, 85/6, 86/7



מקור:

- ערכי הגביה השנתיים נאספו מתוך הדוחות הכספיים של הרשותות המקומיות, לארבע השנים האמורות.
- מספר הנפשות בכל רשות מקומית, לפי נתוני הלמ"ס, לשנים האמורות.

* הנתונים על ועדות מקומית גליל מרכז הם לשנות התקציב 6/1985 ו-7/1986 בלבד.

ב. השפעת החסדר עם המנהל

זכור, מעביר המנהל לרשות המקומית 10% מסך התקבולים שנתקבלו מעסוקות שנעשו בתחוםה. ברשיות היוזמת, בוחן יש ביקוש מובילות וגם פיוותה, ערכי הקרקעות גבוהים ומספר העיטקות רב. קרי: אוטם 10% מכל התקבולים המועברים לרשות המקומית מהויס סכום נכבד, הגבוה בהרבה מאשר 10% מכל התקבולים המועברים לרשות מקומית בלבד, בה ערכי הקרקעות נמוכים (דמי חכירה ראשוניים, דמי הסכימה וכי- נמוכים) ומספר העיטקות הנעשות קטן יותר. הינו, הרשיות היוזמת - המבוישות, מקבלות מהמנהל סכומים גבוהים בהרבה מאשר הרשיות הילשתי אשר מבקשתו הרבה פחות.

ג. זאות רבים מהחברים בהיטל לפטורים שונים

בחלק מהרשיות נמצא כי אחוז החברים לפטורים מן ההיטל הוא גבוהה במיוחד וזאת בגלל שילוב של מטר גורמים - מצב חומרិ של התושבים, סוג מגורים שאינו מאפשר הרחבה של מעל 120 מ'ר (למשל שכונות) וריבוי אזורים המוגדרים שכנות או אזורי שיקום. גורמים אלה מאפשרים כולם פטור מתרשלום מן ההיטל ולכן שילובם ביעודת תכנון אחות מוריד מאוד את פוטנציאל הגביה של ההיטל באוטה ועדה יחסית לפוטנציאל הגביה ביעודות אחרות. למשל, בرعננה נמצא כי אין אף שכונה שהוגדרה שכנות שיקום, יש שימוש מועט בסעיף 19/א המעניק פטור בגין מצב חומרិ (ראה טבלה מס. 4), ואחוזו ניכר מן הדירות ניתנות להרחבה מעל 120 מ'ר. זאת להבדיל מעתה למשל שם שלוש שכנות מוגדרות שכנות שיקום ובמקומות רבים ולא ניתן להגדיל את הדירות מעבר ל-120 מ'ר.

ד. חלות חוראות המעביר

עדותה התכנון, שהן אושרה תכנית מתאר לפני 1975, אין רשויות לגבות את ההיטל וזאת בהתאם לחוראות המעביר (נספח אי סעיף 8). למשל ועדה מקומית קרויות, אישרה בשנת 1973, תכנית מתאר המביאה להשבחה גוזלה בערכי הקרקעות, אך היא אינה זכאת לגבות את ההיטל בגין והשבחה שנוצרה. כמו כן ניתן למצוא עדותה תכנון נוטפת. ברור כי בעודות תכנון אלה פוטנציאלי הגביה של ההיטל נמוך מלכתחילה ביחס לעודות אחרות, שכן עליה הגביה בהן צומצמה למון הקלות והתרוגת שימושים חורגים.

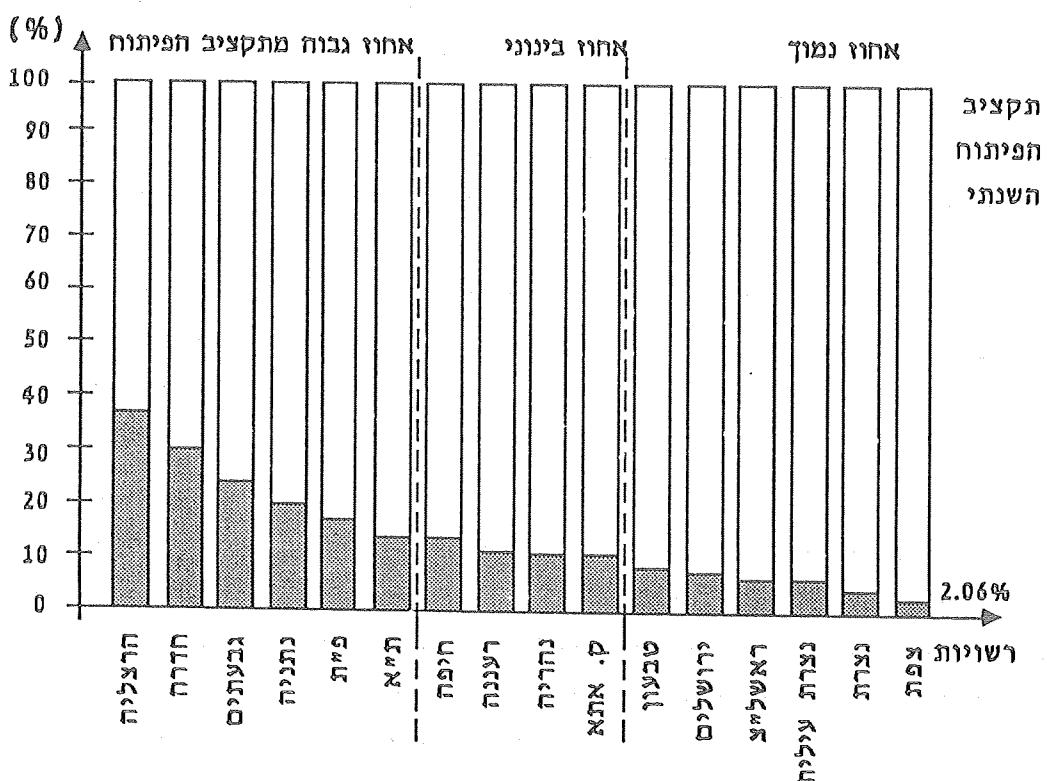
התרשים הבא, תרשימים מס. 7 מציג את חלקם של כספי ההשבחה (באחויזים), מסך התקציב הבלתי וגיל (הוצאות) בכל ועדה שנבדקה. לאחר שתקציב הפיתוח מכון והיקף הגביה מכון עשויים להשנות בצורה משמעותית משנה לשנה, עיבדנו את הנתונים והם מוצגים בתרשימים, ממוצע רב שנתי של 4 שנים התקציב וצופות: 1982/3 - 1986/7.

תרשימים מס. ۶

* אחנון כמספר הנסיבות שנגבו מס'יכ תקציב הפיתוח באותה שנה (הוצאות)

(עד ממועד ל-4 שנים)

Percentage of the extraordinary budget in a particular year (expenditure) taken from betterment revenues in the sample of local planning commissions.



* מקורה: איבוד הנתונים של הדוחות הכספיים של הרשויות ודיוחי הנברים.

מהתזריםים עולה כי אחוז כספי הsharp שגובה מס'כ' תקציב הפיתוח (בממוצע 4 שנים), נע בין 2.06% (צפת) ל-38% בرعנה.

- בחלוקת גסה ניתן לחלק את הוצאות לשולש קבוצות:
- רשותות בהן מהווים כספי השבחה אחוז גבוה גובה מתקציב הפיתוח השנתי - מעל 18%. והן: הרצליה, חדרה, גבעתיים, נתניה ופתח-תקווה.
 - רשותות בהן מהווים כספי השבחה אחוז בינוני מתקציב הפיתוח השנתי - 12%-17%. והן: ת"א, חיפה, רעננה, נחריר ו.ק.आ.
 - רשותות בהן מהווים כספי השבחה אחוז נמוך מתקציב הפיתוח השנתי - פחות מ10%. והן: תל אביב, ירושלים, ראש"ץ, נסלה עלייה, נסלה וצפת.

12.2 משמעות הממצאים

כל שנאמר לעיל נוכל לומר:

א. היקף השבחה הנגבים משתנה מרשות לרשות. הוא עשוי להיות רב באחוזות ומועט בנותרוות. חחיקף הכספי הנגבה אינו תלוי לדעתנו בסדרות הגביה אלא בסיבות אובייקטיביות המורידות מראש את פוטנציאל הגביה בחלק מההרשויות. נוכל לשער, כי באופןו רשותות בהן היקף הגביה של החיטל הוא גובה (למשל רעננה והרצליה), וההתיחסות לכפסים אלה היא רצינית וגדולה יותר מאשר ברשותות בהן היקף הוא נמוך.

ב. רשותות שהויה מהויה החיטל אחוז גובה מתקציב הפיתוח תלויות פרחות בשלוון המרכז מאשר רשותות שבוחן מהוות ההיטל איזו נמוך מתקציב הפיתוח וזאת ממשי סיבות עיקריות:

1. תקציב הפיתוח ממומן ברובו ע"י כספים 'מעוברים' מהשלטון המרכזי ומוגפים ממלכתיים שונים (幡פעל הכספי למושל). לכן, ככל שגדל חלקם של המקורות העצמאים, למשל כספי החיטל, בתקציב הפיתוח של רשות מקומית מסוימת, כן קטנה תלותה של אותה רשות בשלוון המרכז ובಗופים חיצוניים אחרים.
2. משרד הפנים נהג לאחרונה שלא להתערב בשיקולי הרשותות המקומיות בנוגע לנושאי הפיתוח, במידה והן לא נמצאות בגרעון. מכאן, שאוthon רשותות יחווקו שאין נמצאות בגרעון שוטף ונמצאות בתנופת פיתוח היינו גבותות בין היתר כספי השבחה ובטים זוכות עצמאות הרבה יותר בקביעות המדיניות. זאת להבדיל מרשותות 'חלשוות' יותר, למשל עיירות הפיתוח, שלרובו יש גרעון עמוק בתקציב, כספי השבחה הנגבים הם בהיקף קטן כפי שראינו ولكن אין שינוי במידות תלותן הרבהה בשלוון המרכז.

12.3 סעיפים

מכל שנאמר עד כה יוצאה שבערים החזקות והמפורחות, או אלו הנמצאות בתנופות פיתוח - המהלים הם דינמיים, יש תכנון וביצוע ללא הרף והרשאות המקומיות מקבלת היוזן חזרה מטעביה וגובה סכום לא מבוטל בהיטל השבחה. כך גם מקטינה הרשות המקומית את תלותה בשלטון המרכזי. ברשויות הילישוטי משלמים בעלי הנכסים מעט מאד הייטל השבחה. כך הם לא מטפקים לעירם וזדמנות להעלות את הרווחה הכלכלית בישוב ולגרור תכניות פיתוח נוספות. גם תלותם שלטון המרכזי נשארת גבוהה כשהיתה והhitel אין גורם לצמצום הפער בין הרשויות אלא להיפך.

פרק 13. אופן ניהול הכספיים ודרך ייעוץ

13.0 הקדמה

למרות שהמהווק נטון דעתו על סוגיות יעוד הכספיים, אף הגדרה במפורש, נמצא כי בפועל, דרך ניהול כספי ההשבחה אינה אחידה בין הרשות והקצאות ליעודים שנקבעו להם אינה זהאית. פרק זה נבנה את דרך ניהול הכספיים ואת המטרות להן הם מוקצים.

לשאלה יעוד כספי ההשבחה ודרך ניהול חשיבותו רובה הנובעת משתי טיבות, האחת - התקף הכספיים. נזכיר כי בחלק מהרשויות מהווים כספי היחסיל כ-38%-18% מס' תקציב הפיתוח השנתי ובממוצע הם נעים בין 2.06%-38% (ראה תרשימים מס' 7)

הטיבה השנייה לחסיבותם היא על רקע וחסיו של שטון מרכז - מקומי בישראל וחולשתו של השטון המקומי. לאור אלה בולט ההיטל בכך שהוא מספק לרשות המקומית מקור מימון עצמאי ונדייר, שהוא יכול להפנות לתכנון ולפיננסו וכן לקדם את מדיניותה ללא תלות בשטון המרכזי.

זכור, נוטח סעיף 13 ל.datasft, הקובל את יעוד הכספיים, הוא רחב ביותר ואין בו הוראות ברורה כיצד יש לנחל את כספי ההשבחה והאם אמרוים הכספיים לשמש רק לצרכי פיתוח עירוניים, או בין יתר הצרכים, גם לצרכי פיתוח. בהעדר פטיקה מתאימה, תקפה דרך הפרשנות של משרד הפנים, כאשר הועברה לרשותות בתזריכים והרבים שערך המשרד עם כינון התקין בחוק (1985), ובהוראה מפורשת יותר משנת 1985⁽¹⁾, ולפיה: על כספי היחסיל לחתנו על בחשבון נפרד ועליהם להיות מופנים לצרכי פיתוח בלבד⁽²⁾.

בשנים הראשונות לאחר התקין בחוק התרשמו זכור חוקרים שונים, כי נושא השימוש בכספי היחסיל ויעודם נותר פרוץ ובלתי מוסדר וכי נראה שמרבית הכספיים אינם מופנים לצרכי פיתוח אלא לקופות הכלליות של הרשות, לשם כספי צרכים שוטפים (אלתרמן, 1985).

לאור חשיבות הנושא ולאור אי הסדרים שהיו, ככל הנראה, גם לאחר התקין בחוק, יש מקומ וחשיבות לבדוק לעומקה את סוגיות יעוד הכספיים ודרך ניהולם כיוון, בתום שנים אחדות לתיקון החוק וכינון ההוראות בדבר יעודם.

13.1 פיצ'ן מונוליטים מטהי המשבחת?

לאחר שזיהה איזטדרים וחומר אחדירות בניהול כספי ההitel, הווה משרד הפנים בשנת 1985 (4 שנים לאחר התינוקון בחקוק), לרשות המקומית להקים "קרן מיוחדת לעבודות פיתוח", אליה יוורמו כל העודפים הכספיים של הרשות המקומית וביניהם גם כספי היטל ההשבחה. על כספי הקרן לשמש למטרות פיתוח בלבד חוץ מהמינה הכללי, מס' 9, 30.1.85). הוראות משרד הפנים כוללות הנחיות מסווג באשר לדרך השקעת הכספיים, רישום התניעות בקרן וכן. יצוין כי הוראה זו הייתה ההוראה הרשמית והמחייבת הראשונה שהעביר משרד הפנים לרשות באשר לאופן ניהול הכספיים.

יש חשיבות לבחון את דרך ניהול כספי ההitel והאם מתיקיות הוואותיו של משרד הפנים בנושא, בעיקר בשל העובדה שהרשות רשאית להחזיק בכיספי ההשבחה זמן רב ככל הצורך לפני הקצתם לייעודי פיתוח בפועל. שכן, כדי להקנות את כספי ההשבחה לצרכי פיתוח, חייבות הרשות המקומית להעביר את הכספיים מקופת התקציב הרגיל, לקופת התקציב הבלתי וגיל המיעוד לפיתוח ובמסגרתו להקציב את הכספיים לפROYיקטים השונים. הרשות אינה חיינת בהעברת הכספיים. היא ריבונית להחלטת מתי ברצונה לנצל כספיים אלו ולהקצתם בפועל. רשות מקומית שאינה מנצלות את כספי ההשבחה, אם מושם שברצונן לציבור סכומים גדולים שייעמדו לרשותן לפיתוח ואם משומש אין באותו זמן פרויקט במסגרת תקציב הפיתוח אותו ברצונן לממן מכיספי ההשבחה, יכולות הציבור סכומי כטף גדולים המיעדים למעשה לתקציב הפיתוח אך אינם מנוצלים בפועל. הבעייה היא על-כן, אופן ניהול וצורת הטיפול בכיספיים אלו.

בדקנו את דרך ניהול הכספיים ברשותות השונות כיום, עיי ראיון הגברים והפקדים האמורים על גביות ההitel וניהול הכספיים. בדיקה זו נערכה רק בזעדות התכנון ע"פ סע' 18, הכוללות רשות מקומית אחת. בזעדות תכנון מרחבית (סע' 19 לדוגמה), בין חברות רשות מקומית אחת, לא נערכה בדיקה כזו בשל הקושי להשיג נתונים בכל אחת מהרשויות הבודדות המרכיבות את הוועדה המרחבית.

מדיווח המרואיינים עולה כי

עד לדצמבר 1988, הקימו שבע מטוך 15 הרשותות שנבדקו "קרן מיוחדת לעבודות פיתוח", התואמת את הוראות משרד הפנים,الية מזורמים כספי ההשבחה (ירושלים, גבעתיים, נתניה, חדרה, טברון, רעננה ופתח). בשאר הרשותות שנבדקו (8 רשותות), דוחות כי הכספיים מונוהלים בחשבנות/קרןויות שונות אשר לא מאופנים באחדירות ואשר לפחות לגבי חלק מהם קיים הספק אם הם עוניים עם דרישות משרד הפנים ; לדוגמה:

טבלה מס' 14 : אופן ניהול כספי ההשבחה במספר רשות מקומית - לפי תשובות הגזברים

Table No. 14: Financial management of the betterment levy in selected local authorities - treasurers' responses

סה"כ	חשבונות וקרנות שונאים ללא אחידות	בקאן מיוחדת לעבודות פיתוח
15	8	7

בראשל"ע הוקמה "קרן לתוכנון" בשנת 1979/1980, אליה הוזרמו מאוחר יותר (1981) גם כספי ההשבחה ומטרוותיה כשם: לספק משבבים לתכנון ולפיתוח. אלא שכאשר בדקנו את המטרות להן מוקצים כספי ההטיל

בפועל⁽³⁾, מצאנו שהיא מספקת משבבים לעוזרים נוספים שאינם קשורים ישירות לתכנון ולפיתוח. נמסר כי כספי הקרן, מנהלים משנת 1981, בקופה נפרדת הנקראת פיקזון. לא ברור אם בתגדרת זו הכוונה ל"קון מיוחד לעבודות פיתוח" והאם צורת ניהול כו"עונה על דרישות משרד הפנים.

ונכל לומר כי ככל מתשובה המרואינים עולה שכסי ההשבחה זוכים ברובם להוגה להחשבון נפרד ומיעוד למימון התקציב הבלתי רגיל, להלן תקציב הפיתוח, אולם אין עדין אחידות בין הרשותות באשר בדרך ניהול הכספיים. גם לאחר ההוראה המפורשת של משרד הפנים בדבר הקמת הקרן לעבודות פיתוח והסדרות ניהול הכספיים, רק 7 מתוך 15 הרשותות שנבדקו ביצעו הוראה זו כלשונה וטרם הושגה אחידות מלאה בנושאים אלה. לא ברור אם הרשותות המומלצות לא ביצעו את ההוראה בדבר הקמת הקרן בשל הזמן הדרוש להסתגלות המערכת התקציבית לזריטה החדשיה, או משיקולים אחרים.

13.2. **יעוץ הכספיים או האם מופנים הכספיים לצרכי פיתוח בפועל?**

הרשות המקומית היא גם גוףכלכלי. לכן קיימים החשש כי כאשר היא מצויה בגרועו בתקציב השוטף, היא תנטפלה לכתות אותו בעודפים פנימיים, למשל בכסי ההשבחה, גם אם הללו אמורים להיות מוקצים למימון תקציב הפיתוח. משום כך, יש חשש כי במקרים מסוימים יוטמעו כספי ההשבחה בתקציב השוטף ולא יופנו למימון צרכי פיתוח לפייעדים בחוק ולפי הוראות המפורשת של משרד הפנים. במיללים אחרים: עשוי להיות קשר בין מצבה הכספי של הרשות המקומית ובין יעד כספי ההשבחה לצרכי פיתוח. באופן כללי ניתן לומר כי מצבן של מרבית הרשותות המקומיות בישראל, הוא רועע מבחינה כספית נחלкан אומנם שיפרו לאחרונה את מצבן הכספי, אך עדין נותר מטפר רב של רשותות אשר להן גרעון בתקציב השוטף, ולכן יש מקום לבחון האם מתקיימים הקשרים הצפויים בין מצבה הכספי של הרשות ויעד כספי ההשבחה. לשון אחר: האם מופנים הכספיים לצרכי פיתוח בפועל?

כיצד ניתן לבדוק סוגיה זו?

לכוארה, ניתן היה לבחון סוגיה זו בפשטות יחסית ע"י בחינת גודלה של "הקרן המיוחדת לעבודות פיתוח", או גודלו של התקציב הפיתוח, אליהו הזרמו הרשות להפנות את הכספיים. אלא שבפועל אין הדבר כך ואין בגודלם של אלה למדנו האם מופנים הכספיים לפיתוח בפועל. זאת מספר סיבות, כאשר העיקריות שבחן הן:
א. גודלה ורשות של "הקרן לעבודות פיתוח", עדין אינו מהו ה证实ה לכך שכספי ההשבחה מצויים וominous בקופהה ולא הולו לפיטויים אחרים.

ב. הרשות המקומית רשאית לצבור את כספי ההשבחה ב"קרן לעבודות פיתוח" ולהקצתותם בפועל, במועד הנראא לה מתאים. כך יתכן שהרשות תבחר לצבור את כספי ההשבחה בקרן זו בלי להעבירם לתקציב הפיתוח בפועל וכן האחرون לא יגדל בהתאם.

ג. התקציב הבלתי רגיל (תקציב הפיתוח), הוא אוסף התקציבים של הפרוייקטים שאושרו לביצוע באותה שנה ע"י משרד הפנים. גודלו הצפוי הוא על-כן ע"פ עלות הצפוי של הפרוייקטים המאושרם באותה שנה. הוואיל וכן גודלו עשוי לשנות מודרנית משנה לשנה. משקלם של מקורותיה העצמיים של הרשות המקומית, ובכללת הittel ההשבחה, בקביעת גודלו של תקציב זה היא קטנה יחסית. על כן אין בגודלם של כספי ההTEL להשפעה עצורה מהותית על גודלו של התקציב הבלתי רגיל.

מהסיבות שלעיל, לא נכל ללמד האס מופנים כספי ההשבחה למטרות פיתוח בפועל, אם לאו, עפ"י גודלו של התקציב הפיתוח והשתנותו לאורך זמן, או עפ"י גודלה של "הקרן המיוזדת לעבודות פיתוח".

הויאיל וכן פניו ושאלנו את הגוברים של הרשותות השונות חאים מופנים כספי החשבונות למימון צרכי פיתוח בפועל

השלטון המרכזי ונציגיו אינם מעודדים "להלןות פנימיות", (כמו למשל, הלואת כספי ההTEL המיעודים למימון התקציב הפיתוח, לכיסוי חלק מהגרעון בתקציב השוטף) מתוך חשש כי הרשות המקומית לא תוכל להחזיר את הכספיים במועד מאוחר יותר ולהקצתותם ליעודם - לצרכי פיתוח, בשעה שיידרשו (משicha עם אנשי משרד הפנים בירושלים אריה הכת, אילן פליישר). לאור התנגדות השלטון המרכזי להלואות אלו יש להתייחס לדיווחי הגוברים כל הערכות בלבד הדורשות אישוש נוספים.

טבלה מס' 15: ינד כספי ההשבחה במספר רשויות מקומיות – לפי תשובהות הגוברים

Table No. 15: Designation of betterment funds in selected local authorities - treasurers' responses

סה"כ	הפנייה לצרכי פיתוח בפועל ללא קשר למצבה בתקציב השוטף ובתקציב הפיתוח	הכספי של הרשות המקומית	הפנייה לביסוי ארפוננות
15	5	10	

ב-10 רשותות מתוך 15 שנבדקו, נמסר ע"י הגוברים כי כספי ההשבחה מופנים לצרכי פיתוח בפועל, ללא קשר למצבה הכספי של הרשות המקומית ולរעוננותה השוטפים. אולם, ב-5 רשותות מתוך 15 שנבדקו, בגבעתיים, ירושלים, נתניה, פ"ג ונצרת, זווחו הגוברים כי אשר והשות היהת בגרעון בתקציב השוטף, כספי ההשבחה אמנים נרשמו בחשבון נפרץ שיעוד להוצאות פיתוח, אלא שבפועל, הוציאו הכספיים (או "הולו"), לכיסוי הגרעון בתקציב השוטף ובתקציב הפיתוח. עוד חוסיפו גובי הרשותות הללו (לחוציא נצרת), כי עם השיפור במצבה הכספי של הרשות וכייסוי גרעוניותה השוטפים, הופנו כספי ההשבחה לצרכי פיתוח בפועל.

להלן דוגמאות אחדות:

בפ"ז, כשהזו הייתה בגרעון שוטף (5/1984), הועברו כספי ההשבחה לכיסוי גרעוניות בתקציב הפיתוח, צעד שיש בו מון ההגינוי, שכן כזכור התקציב הבלתי רגיל מיועד לצרכי פיתוח. אלא שהנותר הועבר לכיסוי הגרעון השוטף. הטדור זה קיבל את אישורו של משרד הפנים (מתוך זוויח רואה החשבון של פ"ת, 5/1984).

בגבעתים, נמסר כי רך בשנה בה חosal הגרעון השוטף (6/1985), הוקמה קרן מיוחדת לכספי ההשבחה המיעידה את הכספיים למטרות תכנון ופיתוח בלבד. קרן זו, להבדיל מ"הקרן המיועדת לעובדות פיתוח" של הרשות המקומית לייסד בהתאם להוראות משרד הפנים, הוקמה במיוחד לכספי ההשבחה ולא למטרות ברורות.

13.3 טיקום

לא נוכל לציין חד-משמעות כי כספי ההשבחה מופנים בכל הרשותות לצרכי פיתוח, אולם נוכל להזכיר כי ברשותות החזקות מכחינה כלכליות מופנים בד"כ הכספיים לפיתוח, בעוד שבשאר הרשותות בהן הגרעון נשאר בתקציבו, עשוי להיות נטיה רבה יותר להפנות את כספי ההשבחה לכיסוי גרעוניות ורך אח"כ לצרכי פיתוח.

לא נותר לנו אלא להעלות את הטענה שהזוכרה ע"י מספר רב של מושאים ולפיה יש היגיון בחפניות כספי ההשבחה לכיסוי גרעוניות בשל מחירו הגבוה של הכספי ו בשל העובדה שאין זה רצוי להפנות כספיים לפיתוח בשעה שאין די למימון צרכיהם שוטפים. תשובה לטענה זו אינה פשוטה כל עיקר, ויתכן אף שיש צדק בטענות שהזוכרו. אולם ככל עוז תקפת הוראת החוק והוראת משרד הפנים בדבר אופן ניהול הכספיים ויודם יש חשיבות לביקורת הנושא. כל הפגיעה לצרכים אחרים דורשת שינוי בהוראות משרד הפנים ואולי גם בהוראות החוק.

הערות לפרק 13

- (1) התזריכים שנערכו ע"י משרד הפנים עם כינון הוטספת השלישית, לא כללו הוראות מחייבות כל-שהן. את הוראותנו המחייבת הראשונה בעניין יעוד הכספי הופיע למעשה משרד הפנים רק ב-1985. חומר המנהל הכללי מס' 9.30.185.
- (2) נראה שדעתה זו, בדבר יעוד הכספי התקבלה והופנה, שכן אריה הכת (1987) איש משרד הפנים מצין במאמריו "מיימון הרשותות המקומיות" כי "החוק החדש חייב את הרשותות המקומית לעוד את הטכומים המתකבים כהיטל השבחה לצרכי תכנון ופיתוח".
- (3) כדי לבדוק את המטרות לנו מוקצים כספי ההשבחה בפועל בחנו את טפסי ת.ב.ר. נבחור מהם: הרשות המקומית חייכת באשר משרד הפנים על הפרוייקטים המוצעים במסגרת התקציב הבלתי רג'il. לצורך כך, היא עשו שימוש בטופט בקשה לתקציב זה (ת.ב.ר.), המפרט את מהות הפרוייקט, עלותיו הצפוייה ומקורות המימון שלו. בעקבות טפסים אלה, בחנו לאילו פרויקטים (מטרות) היקזו הרשותות המקומית את כספי ההשבחה. בסקירה זו ככללו רק טפסי ת.ב.ר. שאושרו ע"י משרד הפנים.

חלק ד"

סיכום והערכה

חלק ד'. סיכום והערכה

14.1 סיכום הממצאים

לאחר שבתנו את היטל ההשבחה - החוק והפועלתו, נוכל לסכם ולומר כי ככל נראה, שהבדיל מהעבר, החיטל נגבה בכל הועדות המקומיות ובכל המגורים וכי קיימות מזעורות לחובות הגביה ולחשייבותה הן בקרבת התושבים והן בקרבת ועדות התכנון. יתר על כן, נראה כי הכללים לגביות ההיטל הם ברורים יותר מעבר ושוינויים יותר.

יחד עם זאת מצאנו שיש הבדלים רבים באופן הפעלת ההיטל בין יעדות התכנון השונות ואף בין המקרים השונים באותו ועדות מקומית. הבדלים אלה נובעים לפחות מהתוצאות הבאות:

א. הוראות החוק מוגירות פתוח לפרשנות ונתנות למחלקות (מאחר שהחוק חדש יחסית - יש מעט פסיקה בנושא וכן לא נוצרת יהלכה פסוקה) שניית לשפטו לאורה).

ב. העדר התיחסות בחוק לטוגיות מהותיות (במיוחד כאשר לאופן עירית השומה).

ג. מספר הוראות שאינן מבוצעות או מבוצעות בחלוקת ע"י חלק מההרשויות אם מפני

- שקשה לקיים

- שקייון כלשון יביא לעיוות ולאי צדק וכן יש רשות השוואות "לרכך" מלבינים אלה

- שקיים חוסר מודעות של הרשות המקומית.

המשמעות של האמור לעיל היא כפולה:

1. הפעלת הוראות החוק כלשון בחלוקת מן המקרים עלולה לגרום עולן לנישום ולהוביל לאי צדק

2. השוני בהפעלת ההיטל בין יעדות התכנון ואף בין המקרים השונים באותו ועדות, מוביל אף הוא לפגיעה במידה
הצדק והשוויון שבין האזרחים.

נקודות אלה חמורות, במיוחד בשעה שמדובר במס' עלי חלים כלל אחדות ושווין. זה אשר לאוצר ראיינו שגם הרשות המקומית עלולה ל触发 נסeda ומקופחת בחלוקת מן המקרים. הוראות המעבר והזרמת העילה לגביה גורמות לכך שבמקרים מסוימים הרשות המקומית היא המשקיעה משאבים ובים בתכנון ובפיתוח אך אינה זכאית לגבות את ההיטל. אולם עיקרי הרגשת הקיפה והתרעומת של הרשות היא אשר להסדר עם המנהל בעבר הכספיות שבמלאי. הסדר זה לא נבחן עד כה באופן יסודי וגם עיגנו בחוק עדין אינו מעיד על שביעות הרצון של הצדדים מהם. לאחר שמנהל מקרקעי ישראל מחזק בידו חלק ניכר מאדמות המדינה ובאופן טבעי הרבת מההיטל אמרו לחול עלי, יש מקום לבחון לעומק את עקרונות החסזר ואת השפעותיו.

עד כאן מסקנותינו בדבר החקוק והפעלתו כפי שעלו מחקר השרה. רצוי שהחוק יונן דעתנו על התוצאות שהועלו. נראה שבחלק מהמקרים על החוק להזדמנות, בחלוקת למוגן ובחילק מהמרקטים לקבוע לראשונה הוראות בחוק בדבר דרכי הקביעה והטיפול. במקרה זו הצבענו על הנקודות הביעתיות ובמרבית הנושאים אף הצענו דרכי טיפול ושיפור.

14.2 תערובת לאור יעדים

אלתרמן (1982), מצינית כי גביהת ההשבחה עשויה לשות ולקדם שני סוג יעדים: **יעדים חקוריים בתכנון** ערים למשל לטיווח בהשגת יעדים בתכניות עירוניות, כמו הכוונות מיקום וסוג הפיתוח הרצוי, כסיווע בהכוונות העיתוני הרצוי להיעץ, כתמරיך להחשת תהליכי ביצוע תכניות ועה.

גביהת ההשבחה עשויה לקיים יעדים פיסකאליים בראש וראשונה עyi עצם העברות חלק מההשבחה לכיס החיבורו ובנוסף בכך להפחחת אי השוויון הכלכלי, בכך להפחחת העלות לציבור של רכישת קרקעות וגם כתמരיך להפחחת טפוקולציות במרקען.

יש הטוענים כי המטרות הפיסකאליות כמו הזרות חלק מרוחבי הקרקע לציבור, שוויוניות בין הפרטיהם ומניעת ייקור הקרקע עבור הציבור הן החשובות ביותר, שכן הן המהוות את בטיש ההצדקה למש ההשבחה. ואילו שאר המטרות הקשוחות ביעדי תכנון פחותות מלהן ברמת השיבוטן (Hagman, 1978). אלתרמן לעומת זאת גורסת כי היעדים התכנוניים של היטל ההשבחה הם חלק מייעדים וחביטים יותר של מדיניות קרקעית ומכאן חשיבותם. הנטיון להפוך את מש ההשבחה לכלי חיובי בקבידום התכנון הוא חלק מהגישה הכלכלית המקובלת כיום בארץ הרבה רבות לאחסן יתכנון חיובי 'Positive Planning', להבדיל משירת היבקרה החוטמת' 'Negative Planning', לפיה למתקנן אין כל בקרה על סוג הפיתוח ועתינויו וטמיונו שמורות רק לביקור ולפיקוח של פעולות היומות בשוק.

ובאשר לישראל, לאור מאפיינינו של היחסיל (מס' ישר והגבלה עyi הרשות המקומית ומיועד לצרכי פיתוח), נראה כי הוא עשוי לעזור לשולטן המקומי בשני מישורים בעיתוניים לו במיהוד:

1. הוא עשוי לעזור לרשות המקומית למן את התכנון וביצועו

2. הוא עשוי לעזור לשולטן המקומי להקטין את תלותו הרבה במיהוד בשלטון המרכז,

שני יעדים אלה נראים חשובים במיוחד בישראל וכן צורפו לסת היעדים של אלתרמן.

היחסיל כמשמעות יעדים תכנוניים

בהוראות החקוק וניטחו יש מקום למדיניות לאומיות. זו באה לידי ביטוי בהנחיות ב规则 באזורים פיתוח ובשכונות שיקום (טעיפי פטור 19/ב (ב-1)). ניתן להניח כי מדיניות זו מטרתה להעלות במקצת את כושר תחרותם של האזורים הנ"ל ולהביא לפיתוחם. אולם באופן גביהת היחסיל כיום ראיינו שמטרה זו אינה מושגת במלואה. בערים הגודלות והמפותחות

המחלכים הם דינאמיים, יש תכנון וביצוע ללא הרף והרשות המקומית מקבלת הition וזר מהמושביה ואובה במרבית המקרים, סכומים לא מבוטלים כהיטל השבחה. בעיירות הפיות לעומת זאת, פטורים בעלי הנכסים במרקם רבים מושלום ההיטל ובכך בין היתר, לא מספקים לעירם הזדמנויות להעלו את הרוחה הכללית בשוב ולגרור תכניות פיתוח נופפות.

יתריה מאותה, נראה שמבנה החוק עצמו לא רק בנושא הפטורים, מביא לקיפוח חורן ונשנה של הרשוויות היחילשות? שכן במציאות היישאלית הרשוויות החזקות מבחינה כלכלית מצויות לרוב באורי המרכז, שם גם מרובה הביקוש, יש פיתוחה והאדמות ברובן פרטיות. בעיירות הפיות לעומת זאת, מרבית האדמות הן בידי המנהל. לנוכח אופיו של ההסדר עם המנהל ותוצאותיו, נראה שההרשויות היחילשות, בעיקר עיירות הפיות, יוצאות מוקפות כפל מונחים בעניין היטל השבחה.

ובאשר למדיניות עירונית. אין בחוק מקומות לעידוד מדיניות עירונית. שיעור ההיטל, תנאי הטלתו, צורת גביותו וגם הפטורים קבועים בחוק ואני נטוונים לשיקול דעתה של הרשות המקומית. כאן ניתן להעלות השערה שלא נבדקה במחקר זה אם יש לה מקום וחיבוקות: לאחר שהרשויות המקומיות תורו ללא הרף אחר דרכים לקידום מטרותיה, נוכל לשער כי ההיטל משמש אחד מצלמים אלה, לפחות במידה שנגוע במגעה עם היוצרים. עובדה זו יזעה עוד מימי הפקודה (נתן מאיר, 1972). נוכל לשער כי בהעדך קרייטריונים ברורים להפעלת שיקול דעת, לא יותר לרשות המקומית אלא לעקוף את החוק בזרכיהם שנות עיי הסכמיות עם קבלנים למשל, פטורים שונים וכו' וזאת ללא אמות מידה ממושׂדות ולא ביקורת ציבורית.

אם כך נוכל לומר כי ההיטל אינו מסייע רבות בקיימות יעדים תכנוניים - בין אם יודי תכנון לאומי ובין אם יודי תכנון מקומיים.

הhitel כמשמעות יעדים פיסකליים

במבט כללי נראה שהhitel משמש מכשיר חיובי ויעיל להעברת חלק מההשבחה מהclid והפרטי אל הציבור. כן אפשר ההיטל השגת יתר שוויון בין בעלי הקruk עיי הפעלת שיעור גביה זהה לגבי כולם.

לזענו, מכנית ההיטל סכומיים נאים לקופתן של חלק מההרשויות, אם כי ראיינו שיש פער גדול בנקודות זו. בחלק מההרשויות הסכומיים הם בהיקף גבוהה ובחלקו בהיקף נמוך מאד. יש החולקים על השגוי של ההיטל בנסיבות הפיסקלאי וטוענים כי ט"כ הסכומיים הנגנים כhitel השבחה הם נמוכים ואינם תואמים לציפיות שנתלו לכינונו, במיוחד לאור העובדה שיש חשש כי לפחות חלק מן מהמרקם מזורמים כספי hitel לכיסוי גרעונות בתקציב השוטף ולא מופנים למימון צרכי פיתוח. ככלומר, נראה שיש טפקות לגבי כשרו של hitel לטיען לרשות המקומית במימון התכנון ובביצוע.

גם לגבי המטריה השנייה שנראית חשובה בנסיבות היישרالية - הקטנה הבלתי של השלטון המקומי במרכזי, נראה שהיא אינה מושגת במלואה. ראיינו כי דזק האזרחות והחזקות מבחינה כלכלית, הן הגבות כטף רב מההייטל והן שמקטיניות את תלוונם בשלטון המركזי. לעומת זאת, מידת הבלתי וגבוחה של הרשות היחשווית נשarraה בעינה, בין היתר, בגלל סכומי הגביה הנמוכים של ההייטל.

נציין כי באנגליה הייתה מקובלת צורת גביה שונה (עד שבוטל החוק באמצעות שנות השמוניות לאחר שוכת להתקינות שנים ספורות בלבד): הגביה קולקטיבית והסתוקס הנגבה מחולק לרשותות לאחר גביה לפי סולם שוויוני (Alterman, chaine) (1982). מאידך, כוחו והפעלו של כלי כלשהו גלויים במצוונו להעתובות כלשהן. לכן באם נפריד את הקשר בין הרשות המתוכננת והמבצעת לגביה ההייטל נסתכן באובדן הכללי או בהזנחה. על כן יש למצוא כאן דרך ביןיהם שותהאפשר השגת יודי המדיניות הלאומית והשגת יעדים פיסקאליים בכך בבד עם הבחתת אורך חייו של ההייטל.

לודענו, חישגו של ההייטל בתוכום הפיסකלי מעודדים יותר מאשר בשני התחומים האחרים - יודי תכנון ושמירה על השוויון בין האורחות, והם מהווים את ההצעה להמשן הפעלו. אם יאמכו התקיונים שהויכרו (ראה פרקים 13-5) בחוק, הם עשויים להביא לדעתנו לשיפור משמעותם גם בשני הנושאים האחרים.

מבט לעתיד

חשיבות מחקר זה נבעה מה הצורך להעיר את החוק והוראותיו לאחר הפעלו. עתה, בתום מספר שנים להפעלו ניתן להטיק לקחים. אך כדי להעיר את ההייטל בכללותיו יש מקום וצורך למחקרם נוספים שיבחנו נקודות נוספות בתחום בהוראות החוק ובמיוחד יש מקום לבחון את השפעות ההייטל בתחומים השונים - השפעות על שיקולי הזתכון של הרשות המקומית, השפעות על שיקולי היוזם, השפעות כלכליות על ערכי הקרקעות ועוד. יש מקום גם לבחון לעומקה את שאלת החלות: על מי לבטו "מגולגל" המס ושאלות נוספות. מחקרים אלה יכולים לספק מידע נוסף, בטופו ניתן יהיה לשקל או יתוונות ההייטל במערכות הציבוריות לעומת חסרונוינו.

נספח מס. 1

התשפעה השלילית של המט על שוק המקרקעין

הטענות בדבר השפעות שליליות אפשריות של מט החשבחה על שוק המקרקעין הן שהיוו במרבית המקרים, יחד עם שיקולים פוליטיים את העילה לביטול המט (ראה פרק 2.4.2.3). הטענות התמקדו במספר נקודות:

1. חסימת ההיצע הזמין לפיתוח.
2. עלית מחיר הקרקע.
3. גלגול המט על כתפי הקונה.

זכור פרק 2.4.2.3, ניתן לחלק את החוקרים שהונבטו על מודלים מתמטיים באופן גט לשולש קבוצות. להלן טיכום קצר של טענות כל אחת מהקבוצות.

1. להיטל יש להשפעות שליליות:

בעל הקרקע שואף להרוויח את המקטימות וכן במקרה בו הוTEL עליו מט השבחה והוא ישתדל להמנע ממיכירות הקרקע. בכך יביא לצמצום ההיצע הזמין לפיתוח ולעלית מחירי המקרקעין. (Pannance, 1967) (Neutze, 1970). בנוסף במקרה שימוש הפיתוח, היום שרכש את הקרקע במחירים גבוהים יותר יגלה את הhitel על כתפי הצרכן הדיוור וכך יאמירו מחירי הדיוור בעטיו של המט (Evans, 1983). מט השבחה, שנועד להעיבר חלק מרוחוי בעל הקרקע, שננהה מעלית נכסיו מבלי שנפגע בכיסו, מהטייא את מטרתו ועלית מחירי הקרקע וממחירי הדיוור מוביילים בכך שבעוד, הצרכן (ולא בעל הקרקע) הוא שישלם לבסוף את המט.

2. להיטל אין להשפעות שליליות:

טענה זו מבוססת על ההנחה כי בעל הקרקע ינסה להשיג בכל מקרה את המחיר הגבוה ביותר שיוכל להשיג וזאת בלי קשר לשאלת האם עליו לשלם את המט אם לאו. גובה הטcosmos אותו מוכן הקונה לששלל לדיוור של המוכר, גם הוא אינו מושפע מן הצורך לשלם את הhitel. לפיכך, מחירי הקרקע לא יושפעו כלל מהטלת המט (Mishan, 1969), שכן הם נגזרים מן הביקוש. גם מחירי הדיוור, טווע משען, לא יושפעו מהטלת המט. ככלות השוק הם שקובעים את מחירי הדיוור. והיה אם יאלץ היטם לשלם את המט, יפגע הדבר ברוחוי ולא יגלה הלאה לצרכן הדיוור, שכן כוחות השוק לא יאפשרו העלאת מחירי הדיוור. חיזוק לטענה זו ניתן לקבל ממחקרים שונים למשל: ספר דני וברון מירה (1975) ופינס זוד (1980), אשר מצאו שעניהם כי מחירי הדיוור אינם קבועים כתוצאה מחירי הקרקע, אלא מעוצמת הביקוש. פינס אף מצא שעליות מחירי הקרקע נבעה מעליות מחירי הדיוור ולא להיפך.

3. לא ניתן לבדוק את השפעות המס במנוגן מפרמטרים אחרים

קבוצת חוקרים נוספת (קטנה יותר), מסיגת את הקבוצה הנחוצה בדבר השפעות המס ומנסה את זהווי השפעות בנסיבות מסוימים.

Pullen (1968), מבחנו בין שוק מוכרים ושוק קוגרים. שוק מוכרים מוגדר כשוק בו הביקוש גדול מההיצע, אך מחירי הכספיות בו עלולים לא לפסק. אם יוטל מש השבורה המחרירים אמנים עלו, אך הם עלולים גם כל זמן שמתקיים שוק מוכרים. Miszcynski (1978) מותח ביקורת על גישתו של Pullen וטען כי הוא אינו מתייחס לשוגיה החשובה באמות והיא: האם המחרירים יעלו מהר יותר בעקבות הטלת המס ? ואורו זאת מציע Miszcynski כי אולי נכון יותר לומר כי בשעה שמתקיים שוק מוכרים קל לטעת באשר לסיבה שהבאה לעליית המחרירים.

Wiltshaw, מותח ביקורת על גישתו של Evans שהזוכר לעיל, בטענו כי הוא אינו מתמודד עט עקומת האיזושות השונות בין הפרטיטם. לדעתו התעלמות שכזו מרצונות הפרט והעדפותיו האישיות בנושא היצא הכספי מובילת לפערים גדולים בין התנאיות והנסיבות.

Miszczynski (1978) מציג את "The Repeal Theory" וטען שהשפעת המס תלולה באווירה הפוליטית. אם רוחות הדעה שהמס יבוטל בקרב, בגלל שינוי השלטון, ניתן לצפות לירידה חזקה במספר עסקות המכירות כדי להמנע מונשלום המס. תופעה זו עלולה להשיב לירידה חזקה בהיעץ בטוח ורקצר, אולם גם לירידה דומה בפועל בטוחה הקצר. התוצאה של שתי העוקמות (ביטול וקיוש והיצא) אינה ברורה וקבועה והוא תלוי ברמת הביקוש לעומת רמת ההיצע. נראה שלגישה זו יש תימוכין בממציאות. במחקר שנערך באנגליה ע"י Nevburger and Nichal (1986) מצאו החוקרים כי הסנהדרה הרווחת שהמס יבוטל בקרב היא שהבאה לירידה דרסטית במספר עסקות המכירות שבוצעו בעת שהמס חל. גם Grant (1986) מצין, כי היסטוריית השינויים המהיריים במדיניות הכספיות בכלל ומדיניות נבנית ההשכחה בפרט בבריטניה, הגבירה את רגשות השוק לשינויים בשלטון הלאומי, אשר התבטאו בין היתר בחסימת היצא בתקופה בה הוחל המס (D.L.T. 1976-1986).

מפות קוצר הירעה לא נוכל לדון ולגבור כל אחד מהחוקרים שנטקרו על הנחותיו ותוצאותיו (בעיקר מודלים מתמטיים), אולם חשוב לציין את מוקדי הביקורת באשר למודלים השונים ותוצאותיהם.

א. מרבית החוקרים שצינו להלן גם אלו שהשתיכו לשתי הקבוצות הראשונות, סייגו את קביעותיהם ומציאותם בדבר השפעת ההיתל בגורמים נוספים המצויים בשוק באותה עת כמו: רמת הביקוש, הצפיפות הכללית לביטול המס שיתכן שהוא אחראית לבליות ההיצע ולא המס עצמו, הצפיפות הכללית לירוחיסי המעלה את מחירי המקורען ועוד. لكن טוענים רבים מהחוקרים, השפעות המס הן בגדר השعروת בלבד ולעיתים קרובות קשה לבדוק אוונן משאר הגורמים בשוק המשפיעים על מחירי הכספיות.

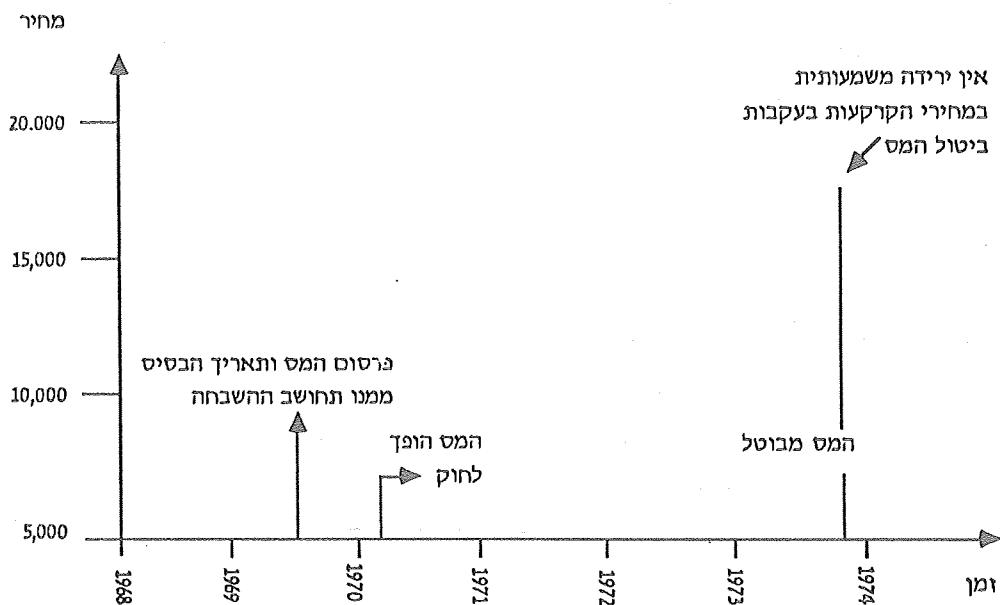
ב. מרבית המודלים שנבחנו הם מודלים טוטטיים (Evans, Pannace, Mishan, Wiltshire). יש המזהירים ביקרות חריפה על השימוש במודלים טוטטיים לניתוח מערכות עירוניות, שכן ברור כי ייחוס מצב טוטטי למערכת עירונית הוא פשוטי מדי ולא מציאותי (Hagman, 1978:119).

צווין כי שתי התיאוריות הבסיסיות בדבר השפעות המט שהוצעו, הן פרי מודלים ואך אחד מהחוקרים להוציא פינס ושפר שבחנו נושא זה באופן עקיף), לא ערך במקביל מחקר אמפירי לאושש את ממצאיו הטעורתיים. חשוב לבذוק את השפעתו של החיטל לאור מחוקרים אמפיריים. משפרם של אלה מוצמצם ביותר, אך חשוב לנתח ולבדוק את השפעתו של החיטל לאור מחוקרים אמפיריים. לפניו שפרט את מושאים, נוכל כי בכל אחד מהם המתווגים תליים, וכן מובהקות המדגם אינה גובהה. בולט מחסרו של מחקר גדול ומקיף שבודק לעומק את השפעות מס ההשבחה. עט זאת, למורות שחוקרים אלה לוקים בחטר לעניינו, הם מאפשרים לנו לערער על חלליות הקביעות שהוצעו במודלים ולהניח כי המציאות שונה מזאת מזו המתוארת באופן תיאורתי.

באוסטרליה נערך מחקר ע"י J. Dean (1971), אשר ניסח לבחון את השפעתו של מס ההשבחה ב-New South Wales (1970-73) תוצאות הממחקר הלו כי: הבעלים נמנעו מלמכור את הקרקע עד שהקונים הסכימו להיות אחראים לתשלוט המט. היוו המט הביא לחסימת היבש או לגלאל המט על כתפי הרכן. אולם, הטלו של המט ב-1970 וביטולו ב-1973, לא גרמו להשפעה דרמטית על מחירי הקרקע כפי עיתן היה לצפות. נקודת זו מזווהרת בתרשים הבא.

Figure no. 8

12 Month Moving Median Land Prices
Sydney, New South Wales



(Source: Department of Urban and Regional Development, Urban Land Prices, 1974.

כחับר לאי ההסתאמות, לכארורה, במקומות היינו: מרחוב, חסימות והיעצע ומאיידץ חוסר שינוי במחירים הקרקעות עם הטלת המט וביטולו, מציבע המחابر על הגורמים הרבים שעשוים להשפיע על מחירים הקרקע ועל הקושי לבזוז ולזהות את השפעת המט משאר הגורמים המשפיעים על מחיר הקרקעות בשוק.

מחקר אמפירי נוסף שנערך באנגליה ע"י Nevburger & Nichal (1976), כלל בחינה של השפעת המטרוגרת החקוקתית - 1967 אשר כללה את שני האמצעים:

Land Commission Act, 1967

Betterment Levy, 1967

(על מסגרות זו ראה פרק 2.4.1.2 לעיל).

מחקר זה מצא כי לפני שנכנס המשט לתוקפו הינה עליה משמעותית במשמעותו בשוק וירידה חריפה במחירים. בתקופה בה חל המשט והופעל, הייתה ירידה משמעותית בערך העבודה (חסימת ההיצוא), אך השפעה קטנה על המחיירים. ובשעה שבוטל המשט (1970), לא הינה עלייה מהירה ברמת המחיירים וירידה בשיעור העבודה, לפחות לא בשיעור הדומה לווה שהתרחש בדיקות לפני החלטת המשט.

מכאן אנו למדים כי כאשר רוחות האמונה כי המשט יבוטל בקרוב, ימנעו הקונטים והמוכרים מביבוע העסקה, קרוי: ירידה משמעותית במשמעותו בערך העבודה בזמן חלחת המשט וירידה בהיצוא הקרען לפחות באותו הרגע. מימצא זה תואם כאמור לתיאוריה של Misczynski (1978) "The Repeal Theory" לפיה, לא ניתן יהיה לחסוך בהצלחה כל מזינות גביה כל זמן שאין קונצנץ אוומי בדבר הפעלה וכיום הטיכני שהוא תבוטל בקרוב ולפי דבריו:

"Only the foolish, the uninformed, the poor, would get caught paying tax which surely, as night follows day, could be avoided by waiting until the party in power changes" (p. 449).

נפילת המחיירים שהתרחשה בסמוך לכיניות המשט לתוקפו מראה כי המוכרים היו להוטים למכור יותר מאשר הקונטים לרכוש (שוק מוכרים). עובדה זו מטיילה ספק בהנחה חזקרים שונים כמו Evans, למשל המניח כי המשט המוטל מגולל בפשות על כתפי הצרכן לפי רצון המוכרים - לפחות באותו הרגע, ומחזקת את הנחותו של Pullen שתוארה לעיל.

ונכל אם כן לומר כי כמו המחלוקת בדבר השפעות המשט במודלים השונים, כך גם המחלוקת במציאות. קרוי: לא ניתן לקבוע בוודאות מתי השפעותיו של מס ההשבחה על שוק המקורקען. נראה כי הטענה בדבר השפעותיו של שליליותו של המשט, הושמעה פעמים רבות ללא סימוכין מספקים, וזאת אולי כדי לחפות על מניעים פוליטיים שמטורטם לבטול מס פופולי. יהד עם זאת, העובדה שמס ההשבחה נתפס כ"מס פוליטי" מעלה אצל רבים את הציפייה כי המשט יבוטל עם חילופי השלטון (עובדה שהוכחה נכון באנגליה למשל), ואז, צפואה חסימת ההיצוא של הקראעות באותו הרגע. מכאן, שكونצנוות אוומי בדבר הדרך והמידניות לגבייה ההשבחה עשוי למנוע לפחות חלקית את השפעותיו של המשט.

נספחים

תפרצה:

יניר הזודה המקומית לתוכנן ובגיה
اذבר הרשות המקומית
מהנדס הרשות המקומית

היטל השבחה - העברות מינהל מקרקעי ישראל

במושג פניות מצד הרשות המקומית בנוסחא, להלן המידע הרלוונטי
לבושא.

א. מוקפו של הסתם הקים בין מרכז שלטונו המקומי נמיהל מקרקעי ישראל הנארך
לאחרונה עד ליום 1.1.84 על-ידי חנק התוכנן והבנייה (תיקון מס' 20),
המשמיג - 1983. הוא בא במקומ אבטחת היטל השבחה על קרקעות המינהל שאינן מוחכרות
בחכירה לדורות.

לגביו קרקעות המינהל המוחכרות בחכירה לדורות, אגדינה הוועדות היטל השבחה
במשרין מן החוכרים, עפיו הוראות החוק. עקב לכך לא יכולו הוראות התחבם עם מ.מ.ג.
המתיחסות להשלום 50% מדמי שינוי הייעוד ש.מ.י. גובה מחוכריהם.

ב. מינהל מקרקעי ישראל שלם לרשות המקומית (הוועדות המוקומית לתוכנן ולבנייה)
בliğin מט-השבחה, 10% מהתקבולים השנתיים ביחסו מכל סוג עסקאות הבאות: -

(1) האכלה/מכירת קרקע עירונית, פינוי או בניה, למעט כתמי המנותלים עyi
עמינדר וכדי.

(2) דמי חכירה שנתיים, שוטפים ופיגוריות, בliğin קרקע עירונית.

(3) דמי הסכמתה, כולל פיגוריות בliğin קרקע עירונית.

(4) דמי חכירה בliğin תחנות דלק.

ג. סידורי העברות 'הכפיפות':

(1) מ.מ.ג. מעביר מדי חודש בחנשן את 10% מתקבוליו כאמור בסעיף ג' באמצעות
רשימה מפורשת לפי הרשות המקומית שבתחוםן נוצרו התקבולים.

(2) הרשימה עם העברת כפיפות מגיעה לאוצר השלטון המקומי, המזכה לאלטר את שbowen
של הרשות המקומית ואצלו תוך שליחת הודעה מתאימה לרשות המקומית.

(3) העברות מ.מ.י. מתבצעות לא יאוחר מהיום ה-45 מטוף החודש, שלגביו יש דוח מוקדם של מקבולים.

(4) כל סכום מגיע לאותה רשות מקומית שבתחומה המבצע התקבול.

(5) במידה, וביב' יש למ.מ.י. תקנון לסתמי מזוהים, אזי הוא מעביר גם %10 מהם כפקודן לאוצר השטון המקומי, המשקיע אותם ע"מ לקבל תשואה. כאשר מ.מ.י. מזוהה למי שירץ התקבול הבלתי מזוהה, הם מודיעים לאוצר השטון המקומי, כי מתוך הסכום המופקד סכום מוגאים מזוהה כשייך לרשות מקומית פולגנית. אוצר השטון המקומי מזכה את חבורנה של אותה רשות מקומית בחנפחת המשוערת בפיקדונן לזכותה.

ד. כל רשות מקומית (וועדה מקומית) תוכל לבצע בקרה על העסקאות המפורענות בדו"חות המוכנים של מ.מ.י., שמן מגיע %50, ע"י פビיה ישירה למגבית הארצי על האביבה במ.מ.י. ירושלים - מר. ג. מראל.

ה. הבראה שובה:

כספי היטל השבחה יש להעביר ו/או לרשות לזכות יהודיה המקומית למכנוון ובניה" שהרשות המקומית נמצאת במרחב המכנוון שלו. זה יעוד הכספי עפ"י החוק.

יעזרות המכנוון, אשר במרחבן יותר מרשות מקומית אחת, יעבירו את הסכום המגיע לכל רשות מקומית לאחר ניכוי סכומים הנחוצים לעובדת הוועדה.

יש להකפיד על ביצוע הנחיה זו.

קלמן דיבוס
יוזץ כלכלי

הסכם בינויו מס השבחה לרשותות: זמינות מקומית בגין
אדמות המינהל (זקן)

סוכם בין משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל ומרז'ון השלטון המקומי, בגין תילוטם כט השבחה לרשותות המקומות בעד אדרמת המינהל כדלקמן:

.1. א. מינהל מקרקעי ישראל ישלם לשוחות המקומות (הוועדות המקומיות לחנוך ולבנייה) בגין מס השבחה, 10% מהתקבולים השנתיים במחמיון, החל מ-1.1.71, ולבוגריה) בגין מס השבחה, 10% מהתקבולים השנתיים במחמיון, החל מ-1.1.71.

מטוגי העסקאות כללהן ומהן בלבד:

א) החברת / מכירת קרקע עירונית, פניה או מבוגרת, למעט נכסים (רכוש נפקדים) המנוהלים ע"י עמידר וככ'.

ב) דמי תכירה שנתיים, שוטפים ופיגורט, בגין קרקע עירונית.

ג) דמי הסכם, כולל פיגורט, בגין קרקע עירונית.

ד) דמי חכירה בגין תחזנות דלי.

ב. החשלות מהכניות אלו בוצעו נ- 3 העברות:

1. במשך חודשי אוקטובר עד של שנה, חולום מדרמה ראשונה בגובה 40% מהבטום המשוער הנגיעה לרזיה הגדומית.

2. ב-31 לחודש מרץ של השנה, חולום מדרמה שנייה באורחו גובה.

3. 20% הנותרית לגבי' שנתה וקציבו ישולמו בחודש יוני שלאחר אורחה שנתה עפ' השלמת החשבונות.

בשנת המ עבר (1972/73), יבדוק נ'תאל מקרקעי ישראל את השינויים הנחוצים בכערכות הנהלת החשבונות של המינהל, כדי שיווכל להזמין את ההכנסות לפי שטחי הרשותות המקומות במגמה להגיע לחיאוב מכל: ולבגר חשלומית ליום 31.3.73 עד טורח חודש יוני 1973.

3. החשלות, כאמור בסעיף 1, ישולם ע"י המינהל, לרשותות המקומות, באמצעות אוצר השלטון המקומי.

4. א. בכל מירה של שינוי תוכנית בנין ערים כחומר - אחריו תחתית הסכט חכירה - וחותמי: חשלוט מס השבחה, ישלם החוכר למינהל את הפרש הערך, بعد הניזול הנוטף, הן بعد שינוי בוציפותו והן بعد שינוי יעוד.

ב. המינהל ישלם לשוחות המקומות מחצית מהסכום שייקבל לפי סעיף 4, דלעיל. התקבולים בגין עסקאות אלה ירשמו במינהל בפרט ויונכו מהתקבולים האכללים בגין קרקע עירונית, לאוצר חשלום מס השבחה (כאמור בסעיף 1 עיל). סעיף זה יהיה בתוקף החל מ-1.1.73.

ג. הערכת ערך הקרקע תיעשה על ידי המשאי המshallai, פרט לשינויים ציבוריים אשר לגבייתם ייקבע הערך הנוסף לפי הטלאות שבסתור בין המינהל ובין משרד השיכון.

ד. בכל בקשה של המינהל להערכה, יאמר במפורש כי על השפא לקל בעידודה נחוני השבחה מדויקים שעיל פיהם מותר לבנות (סעיף זה יכנס חלק כהנאי ההסכם שיעשה המינהל עם היוזמת).

ה. הרשותות המקומיות מצדן, יודיעו למינהל על כל שינוי שינווי בוציפותו וביעוד בקרה שותפה ומהירה.

מ恰ית הסכום המגיע לרשויות המקומיות לפי טעיף 4 ישולם במלואו מיד עם נביוחו.

תקף ועדה בהשתתפות נציגי:

משרד הפנים

בניהול מקרקעי ישראל

מרכז השלטון המקומי

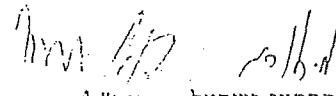
אשר ירכיעו בכל עיינה שתחועור בתקופת המעבר של ששה חודשים.

כמו-כן תבדוק הוועדה את המשמעות הכספייה של הנהוג הקיטש במינהל לגבות רק 80% מהוספה הערך של שינוי בניצול.

ההסכם יחול לתקופה של 5 שנים החל מ-1.1.71 ועד ל-31.3.76 (למעט כעיף 4 שהחולתו כאמור מיום 1.1.73).

הרשויות המקומיות יסייעו למינהל בכך קוח על נכסים ויודיעו למינהל על כל כקרה חריג.

לא עמננו היתרי בניה ללא חתימת המינהל.

מנהל מקרקעי ישראל מנכ"ל משרד הפנים המונה על התקציבים מרכז השלטון המקומי

מדינת ישראל

טיקון טקטי עלי טראול
כתובת ביתה דרך העצמאות 13
מספר 548 אלון 660951 33033

תאריך: ה' באדר תשע"ב
3 במרץ 1982

מספר: חוראות כליה

7 0 1 6

ושוב עם אוניב מסמך

לכבוד
וaan huisd krije dat
עיריה ור

ג.ג.ג.ג.

רכוזה ריאת

על פי החזראות שקבלנו ב-8.9.1981 נכל חפקיין של חוסטה כביה, חיוני יעוז
וגיאול או טיקול מגורש כולל כביה לעיר וטמייח לכסהו שלביות חייהם הוואן
חכירה וחקלאה הוגנת על ידי אהוכר, יחזיך חמיגאל להוועך ?

1) אז 50% ממכות ציבור אחים (הכמה חמיגאל לאכיה) ששולט לטיקול טקטי
ישראל על ידי החזcker או 50% ממכות איטל האשכחה שallow לשורה החקומית על ידי
חוועך

לפי הפקה הנזקן שאכיה

2) לא שולן לטיקול דפי חיים אין החוץ כלל.

(*)

בנ' לך אבעאcum לא לשלוח למחרץ לא קבלת מהען אויל האכיה הוועך טיקולו הייר כביה
לא האכיה בטיקול על גבי החכיה, מאחר וללא הוועך האכיה חמיגאל ברור שפה לא פילם
לטיגאל פואר, וכען לחטיף לפטל והייל שוחז ועל יגע לו אונטיגאל רק אם שילם
לטיגאל עבור האכיה לאכיה .

טיקון טקטי

י. גרא
טיקול האכיה

התקין
כ/ואן האיר טר זען דכיאל
שי. ליבמן - כרנ

שאלון לאנשי הוועדה המקומית

a. מאפייני ועדת התוכנו

1. האם יש לשוב תוכנית מתואר בתוקרו אם כן, מתי הוחל בהכנותה וממי היא אושרה?
2. האם תוכנית המתואר שבתוקף עונה על ארכי התוכנו העכשוויים?
3. כיצד נחלקת הבעלות על הקרקע בישוב. פרט/מנהל.

b. אופו הפעולות החיטול

4. האם נהוג היה לגבות את מס והשבחה לפני השינוי בחוק (1981) ?
אם כן, האם הוא נגבת בכל המקירם ובצורה מסוימתו?
5. האם חל שינוי באופן גביהת החיטול לאחר השינוי בחוק? אם כן, במה הוא מתבטא?
6. מתי בד"כ נהוג ועדות התוכנו לעורץ את השומה בעת אישור התוכנית, או בעת מימוש האכיותו?
7. האם ניתנות הנחיות כל-שthon לשמאו באשר לאופן עricת השומה?
8. הותכל להעrik מהו אחוז המערערים על שומת העודה מזמן ס"כ ונישומים בשנה זו?
9. הותכל להעrik מיהם המערערים, היינו כיצד נחלקים נגישי העורר בין פרטיים ובין קבלניים?
10. הותכל להציג על מוקדים בעייתיים בנושא זיהוי עילת הגביה ובאייתו הנישוט הכוונה למוקדים בעייתיים זה בחוראות החוק והן בשעת הפעלה.
11. האם לא קיים עיות לדעתך בהצמדה השומה ליום אישור התוכנית, בשעה שיוכנו שינויים מרוחק לכת בשוק המקראיין ובערבי הנכסים בשוק?
 - כיצד ניתן להביא לפתרון בעיה זו לדעתך?
 - האם נתקלת בזריכים או אמצעים שונים לירקן' מצב זה?
12. האם גובה ועדות התוכנו או גביהת בעבר היטל ממקראיין גובליסין?
 - אם כן, הותכל לתות זוגמאות אחזות או לאפיין מקרי השבחה בהם נראתה שומה כזו?
13. מה דעתך על היחס רעם המנהל בעבור הקרקעות שבמלאי?
14. הותכל לתות הערכה גסה אילו מטיפי הפטור המוגדרים בחוק, הם המונצלים ביוגר למגן פטור, אילו סעיפים מונצלים פחות, או לא מונצלים כלל?

15. האם ישנן דרכי נספנות למתן הקלות חלקיים, או אף פטוריות מלאים מתשולם החיטול בהתאם למדייניות היישובו אטס כנ', מהן הדריכיסו
16. האם הפטוריות הקבועות בחוק עוננים על הנדרש בפועל?
17. האם לפטוריות הקבועות בחוק יש השפעה תיכוננית כל שהוא למשל, האם ניכרת נטייה לבנות עד 120 מ"ר כדי להמנע מתשולם החיטול? וועד.
18. מהו היקף הגביה השנתי של היטל ההשבחה לשנות הכספיים 7/1986 - 2/1981^{*}
19. כיצד מנהלים כספי החיטול האט יש חשבון נפרד לכיספים אלה?
20. האם מופנים כספי ההשבחה למים צרכי פיתוח בפועל?
21. האם לכיספים הנגבים יש יעוץ מפורט בד"כ, האם קיימות מדיניות כל-שהיא בנושא זה?

ג. הערכה כללית של החיטול

22. האם יש לדעתך הבדלים עקרוניים בין החיטול כפי שמנוסח בחוק (ירוח הרוקן) וכפי שהוא מבוצע בשתו?
23. מהן לדעתך הנזוזות הבicutיות בהיטל ההשבחה כפי שפועל כיוון?
24. כיצד ניתן היה לתקן?

* שאלת זו הופנתה רק לאברים או לבני תפקודים שיש בידם לספק אינפורמציה בנושא.

שאלון לבעלי תפקידים בשלטון המרפז וליוזמתם

החלק הראשון של שאלון זה כולל שאלות מתחום השאלון לאנשי צוות התכנון, שנמצאו רלוונטיות. כמו: קשיים בזיהוי עילית הגביה, יעד חכמיים ואופן ניחולם בוצעו התכנון, אופן הצמדת השומה ועוד.

מעבר לשאלות אלה, כלל השאלון שאלות הערכה כללית והן:

1. מהם דעתך הגרומיים, שהביאו לתינוקודו וביבתו התקינה של המשן
2. האם יש הבדל לדעתך בין הרשויות באופן הפעלת ההייטלן אם כן, ממה נובע הבדל זה?
3. מה דעתך על הפער בין הרשויות המקומיות בהיקף הגביה של ההייטל ובקבות זאת במידת התלות בשלטון המרכזיו באילו דרכי ניתן לטפל בכך?
4. האם לדעתך עונה ההייטל על הציפיות שנמלטו לכינונו?
5. האם יש לדעתך הבדלים עקרוניים בין ההייטל כפי שמנוטח בחוק (ירוח החוק) וכפי שהוא מבוצע בשטחו?
6. מהן לדעתך הנקודות הביעתיות בהייטל ההשבחה כפי שמופעל כיוון?
7. כיצד ניתן היה לתקן זו?

שאלון לשותפאים

1. *תואם את/ה נושא לעבור עס רשות מקומית בעילכת שומת השבחה ?

כן

לא

2. אם כן, באילו רשותות הנך עובד עזיבך ?

3. התואם יצא לך כמשמעותו בורר בנושא שומת השבחה ? כן לא

אם כן, מהן השאלות שעלו מקשרי הבוררות בהם השתתפת ? על מה נסבה המחלוקת ?

4. התוכל להעריך כיצד בחלוקת מגישו העורעור בין: יזמים, אזרחים פרטיטים, אחרים ?

אזרחים פרטיטים %

יזמים %

אחרים (פרט) %

סך 100 %

5. מתי בד"כ ערכת רשות המקומית את השומה ?

- לאחר אישור תוקונית ?

- בעת מימוש הזכויות ?

- מועד אה"ל ?

6. בחלק מהערים נערכות שומות השבחה ע"י חלוקת העיר לאזרחים (בוגר-המקובל במיוחד בנושא הקלות כמו: בניית על גגות, מרפות וכדי) ובאזורות לפי כל מקרה ונסיבות.

- באיזה הסדר בתקלה יורהר ?

- מה דעתך על חלוקת העיר לאזרחים כדי לעורוך שומות השבחה עבירות הקלות ?

- כיצד אתה בוגר לעורוך את השומה ? - לפי אזרחים

- כל מקרה לגופו

לתלו בלשון זכר כוונתנו גם ללשון בקבלה.

הערה

אם את/ה איןך נושא/ת לעורוך שומות השבחה עבורי רשות המקומית תוכל לציין את הבוגרים הרווחתיים בклב השמאלי, בסוגיות אלה.

7. האם ותקלת בדרישה לעירicity שומת בקרקע תגובנות בתחום המוכנית ?
אם כן, האם תוכלי לחת דוגמאות אחדות או לפחות מカリ להשכלה בהם
נדראה שומה צזו ?

8. בקרב השמאים קיימות כדי שלוש שיטות להתחמود עט נושא הציפיות לעליית
ערך ה الكرקע בעת חישוב ההשכלה :
1. עירicity ההשכלה מוך המתבססת על ה الكرקע הייחורי לפי הסוג שבוכננות
הקודמת - ללא כל המתבססת בציפיות .
 2. עירicity ההשכלה כהפרש בין מהיר ה الكرקע לפני שינוי היעוץ - מהיר הכלול
בתוכו את הציפיות , לביו מהירה לאחר שינוי היעוץ .
 3. גישה המוחשבת בנושא הציפיות כאשר ההשכלה הצפוייה היא רכה (למשל
בעבר מ الكرקע חקלאית לעירונית) , ומתעלמת מנושא הציפיות כאשר ההשכלה
הצפוייה היא קטנה יותר (כמו שינוי אחווזי בניה בשטח בנוי) .
- באיזו שיטה אתה נוהג לעורך את שומת ההשכלה ?
-

- מי השיטה הרוגות לדעתך בקרב השמאים ?
9. כיצד אתה מתייחס ליישוב שאינה ריאלית למימוש ?
למשל : - דירת מגורים שיועדה אחרת לשטח מחררי - אשר אין לו כל ביקוש
בסביבה זו .
- או דירות בשליכון ציבורי בזכות הבנייה הוועלו , אך לאור קשיי הביצוע
נראה די וודאי שלא ניתן יהיה למשש את ההשכלה .
- האם במקרה כלשהין אין השכלה כל ?
- מי לדעתך צריך להתחמוד עט נושא זה , הרשות המקומית או השמאי ?
-

10. האם אתה נוהג להתחשב ב'נוגדים מקומיים בעת קביעת השוויי במצב הקודם ?
לדוגמא : שניות ובות נאגו מספר רשוויות להעניק אחווזי בניה לרופסות ללא
יעיגון בתוכננות .
כיצד מחשב את ערך ה الكرקע ?
- כעריך הכלול מתוך את הציפייה למימוש הנוהג
- מתעלם מנוגדים מקומיים ותשתקן רק על ערך ה الكرקע הנובע מזכויות
המעוגבות בתוכננות
- בذرר אחרת . (פרט)
-

11. האם יש לדעתך קשיים מיוחדים בנושא זההו עילית הגביה ?

הכוונה לבעיות מהו רגוט החוק עצמו, ובעיות הנובעות מאופן הפעלת החוק ?

12. האם לא קיימים עיוותים לדעתך בהצמדה השומה ליום אישור התוכנית, בשעה שיתכננו שינויים מרחיקי לכט בשוק המקרקעין ובערך הנכליות בשוק. (לא. זכק מלפני מעלה אלא גם מלפני מטה).

- כיצד ניתן להביא לפתרון בעיה זו לדעתך ?

- האם נתקלת בדרכים או אמצעים שונים לבן מצב זה ?

13. האם לדעתך קיימת מדיניות מפקחת של הרשות המקומית להנחיית השמאים ?

- האם ובאילו נושאים רצוי שהרשות המקומית תפתח מדיניות מוגהה בעריכת השומה ?

- באילו רשויות קיימת מדיניות מקומית לעריכת השומה ?

14. היה מקום לדעתך לגבות היטל השבה במרקם בהם רשות נוהגות להוציאו לשינוי ע"פ "תנאים" (סע' 77, 78 לחוק) ? כן / לא.

- האם יש מדיניות מקומית או מוזחת בנושא זה ? כן / לא.

- האם בפועל נוהגות הרשות איתה' عبدالת לגבות היטל השבה במצב של 'תנאים' ? כן / לא.

55. במקומות רבים נוצר היצט לעורך תוכניות על חשבונו, או להוסיף פיגוע על הבירש בתוכנית כמו: חניה, תשתיות, פיתוח סכיבתי וכד'.
את בעורכם את השומה אלה נהוג להתחשב בהוצאות היצט כמו:

א. הוצאות לצורכי פיתוח:

- הוצאות עבור הכנות תוכניות ו苦笑ת היתר
כן/ לא.
הוצאות עבור הקמת חניוניות
כן/ לא.
הוצאות עבור פיתוח תשתיות
כן/ לא.
הוצאות עבור נטיעות וגינון
כן/ לא.

אחר. (פרט)

- ב. מגבלות הנובעות מהתוכנית וביצועה כמו:
שימור בנין
דין רוגן
זובת הרים מבנים קיימים
כן/ לא.
כן/ לא.
כן/ לא.

אחר (פרט)

- מהי לדעתך השיטה הרווחת בקרב השמאים בעניין זה?

49. מתן לדעתך הנקודות הבעיתיות במילל כדי שמופעל ביום?

- כיצד ניתן היה לתקן?

רשימת ביבליוגרפיה

1. Alterman, R., 1980. Land Betterment Taxation Policy and Planning Implementation Evaluation of the Israeli Experience Urban Law and Policy, Vo. 12.
2. Alterman, R., 1982. Design and Evaluation of Alternative Policies for Land Value Recapture: A-Comparative Perspective, Haifa, October.
3. Barrett, S. ; Boddy, M. ; Stewart, M., (1978). Implementation of the Community Land Scheme. University of Bristol, England.
4. Comby, Joseph, 1988. Land Taxation in Land Policy in France, ADEF.
5. Cox, A., 1984. Adversary Policies and Land Policy. Cambridge University Press, Cambridge.
6. Cullingworth, J. B., 1980. Land Value Compensation and Betterment, in Environment Planning, Vol. IV, London, H.M.S.O.
7. Darin-Dravkin, H. & Lichfield, N. 1980. Land Policy in Planning. London, George Allen and Unwin Press.
8. Dean, J. 1971. Betterment in New South Wales, Malburn, 1971.
9. Evans, A. W., 1983. The Determination of the Price of Land, Urban Studies.
10. Grant, Malcolm, 1986. Planning and Land Taxation: Development Land Tax and Beyond I, II. Journal of Environmental and Planning Law.
11. Hagman, D. & Misczinski, D. (eds) 1978. Windfalls for Wipeouts: Land Value Recapture and Compensation. American Society of Planning Officials, Chicago.
12. Habitat Conference, 1975.
13. Hall Peter (eds), 1965. Land Values, London, Sweet & Maxwell.
14. Hall David, 1985. Our Sad Abandonment of our Best Attempt Yet to Collect the Betterment. The Planner.
15. Healey Patsy, 1986. Local Plans in British Land Use Planning. Oxford: Pergamon Press.
16. Law Henry, 1985. Town and Country Planning.
17. Mishan, E. 1969. 21 Economic Fallacies.
18. Milles Bracewell, Barry, 1974. Market Control Over Land Use Planning in Government and the Land, Inst. of Economic Affairs, Lancing: Gordon Pro-Point Co.
19. Neverburger, H. & Nichal, B., 1976. The Recent Course of Land and Property Prices and Factors Underlying It, Department of Environment, England, research report 4.
20. Neutze, M., 1970. The Price of Land for Urban Development, The Economic Record 46: 313.
21. Pannance, F., 1976. Housing, Town Planning and the Land Commission, Hobart Paper, 40.
22. Parker, H., R., 1985. From Uthwatt to D.L.T. - the end of the road? The Planner, Apr'.
23. Patricios Nicholas (eds), 1986. International Hand Book on Land Use Planning. Green Wood Press, Connecticut.
24. Pullen, M., 1968. The Betterment Levy, Australian Planning Inst. J. 46.
25. Retcliffe, John, 1976. Land Policy. London: Hutchinson.
26. Renard Vincent, 1986. Land Use Laws in France, Oxford.
27. Silkin, John, 1987. A Land Value Scheme that Got Away. Town and Country Planning.
28. Woolery, A., 1982. Tax Policies and its Effect on Land Use., in Land Taxation and Land Price, Lincoln Inst. Monograph.
29. Urban Land Policy, 1981. International Congress Liege, Belgium.
30. Report of the IFHP Working Party, Helsinki, 1976.
31. Wilstow, 1987. The Supply of Land, Urban Studies.

31. אבן-רין פנינה, 1985. גביהת היטל השבחה בעת מתן היתר בניה לפי ותנאים. מרקען וערכט, כרך צ"ג (93).
32. אלתרמן רחל, 1977. מט השבחה ומטרות ציבוריות. רבונו לכלכלה, מס' 95.
33. אלתרמן רחל, 1985. הפקעות קרקע לצרכי ציבור לא תמורה לפי חוק התכנון והבנייה - לקרהת הערכה מחדש. משפטים כרך ט"ו.
34. אלתרמן רחל, וויטק מירין, 1988. זרכרים חולפות להשתגת קרקע לצרכי ציבור: בסיס משפטי והערכות השימוש בתכנון עירוני, הטכניון חיפה, המרכז לחקר עיר ואזור.
35. אלתרמן רחל, 1989 הפקעות קרקע וההעברות נטול הפיגוע של שרותי ציבור ליזמים: הבטים משפטיים ומדיניים חברתיות. עומד להופיע במרקען, כרך 30, 1989.
36. ארונסון ריצ'רד ואלי שטרן 1980. הנסיבות השלטונות המקומיים בתוך המשאים הכספיים של הרשויות המקומיות - מבט כללי - הכנס הארצי ה-7 לשפטן ולמנהל מקומי, מס' 10.
37. ברודנץ מאיר מיכאל, 1983. הדינמיקה של השינויים בכפר העברי בישראל, בתוך: ארכנט גליל, חלק ב', גריימס אורוביל, 1976. מיסי קרקע עירוניים ומדיניים קרקע. מרקען, כרך 11.
38. דין וחובבו של הוועדה הציבורית לבחינות ידי המדיניות והחקלאות, 1986. בעריכת שטקין א. וגילאי משה, ת"א.
39. דרין-דרבקין חיותם, 1974. תמורה במדיניות הקרקעית בארץות אירופה והשלכותיה לגבי ישראל. הוצאה המכון לחקר שימושי קרקע בירושלים.
40. דנקר נוח ולובניך דרור, 1984. על החיבור בהיטל השבחה. עינוי משפט, ע'ם 121-144.
41. הכת אריה, 1987. מימון הרשויות המקומיות בתוך שלטו המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעוז וחיים קלחאים, הוצאות המוציא לאור ירושלמי לעניין ציבור ומוינון.
42. ויסמן שאול, 1987. דיני הראות בשומות המקרקעין. מרקען וערכט, כרך צ"ח (98).
43. זרחי שאול, 1980. משקל הקרקע במחוזי דירות בישראל, מרקען וערכט, כרך פ"ו (86).
44. כהן אלכסנדר, 1975. המדיניות הקרקעית של הרשות המקומית. מרקען, אפריל כרך 9.
45. כהן אלכסנדר, 1976. מבוא לתורת השמאות, מדור ללימודיו חוץ, הטכניון חיפה.
46. כהן זאב וצביבל עדי, 1985. שותמת היטל להשבחה - המועד הקבוע למדינת ההשבחה. מרקען וערכט, צ"ד (94).
47. כהן זאב וצביבל עדי, 1986. גביהת היטל להשבחה בגין היתרי בניה שניתנו עפ"י טעיפים 77, 78, מתוך חוק התכנון והבנייה, 1965. מרקען וערכט, פרק צ"ה (95).
48. כהן זאב וצביבל עדי, 1986. תשובה לתגבות השמאלי אפרים מרגלית מרקען וערכט, פרק צ"ו (96).
49. כץ אברהם, 1985. עוד לעניין היטל להשבחה לפי תנאים. מרקען וערכט, כרך צ"ג (93).
50. לוי יהזקל, 1981. היטל להשבחה - עקרונות החוק ופרשנות. מרקען וערכט, כרך פ"ז (87).
51. לאופר א., 1983. שותמת היטל להשבחה - החייבת הייל בייטר. מרקען וערכט, כרך פ"ט (89).
52. לאופר א., 1984. היטל להשבחה - טעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה - מרקען וערכט, כרך צ"ב (92).
53. מאיר נתן, 1972. מט השבחה, חלק אי מרקען וערכט.
54. חלק ב' מרקען וערכט.

- .55. מרגלית אפרים, 1986. תגובה למאמר שומר היטל השבחה - המועד הקובל לאומדן וההשבחה. כרך צ"ו (96).
- .56. מרגלית דן, 1979. חישוב גובה השבחה ביחס למקרהין. מרקעינו וערכט, כרך פ"ג, פ"ז.
- .57. עמי-רב נהמה, 1980. חלוקה חדשה של מקרים בכלים ביצוע תכניות עירוניות. עבודה מגיסטר, הטכניון חיפה.
- .58. פינס דוד, 1973. השפעות המיסוי על מבנה שוק המגויס. קורע, כרך 4.
- .59. פריאל דורית, 1986. היטל השבחה - בהקשר לאישור תשritis חלוקה. מרקעינו וערכט, כרך צ"ה (95).
- .60. פריאל דורית, 1987. ועוד לנושא היטל השבחה - שווי מקרים במצב הקדום. מרקעינו וערכט, כרך צ"ח (98).
- .61. צביבל עדן (1985). היטל השבחה - מימוש חלקו. מרקעינו וערכט, כרך צ"ג (93).
- .62. קרני יר (1969). מס השבחה. קורע, יולי כרך ט.
- .63. רויטל, ש, 1985. דיני התכנון והבנייה, הוצאת סדן.
- .64. שלו יצחק, 1973. מס השבחה של מקרים. בנאה החשבונ, כרך 5-6.
- .65. שנקר יהודה, 1964. השפעת חוק מס שבת מקרים, 1963, על מחירי הקרקע. מרקעינו וערכט, כרך ל"ח-ל"ט.
- .66. שפר דניאל ; ברון מיריה, 1975. מרכיב הקרקע במחורי הדירות, הוצאה המרכז לחקר עיר ואזור. טכניון, חיפה.
- .67. ללא שם המחבר, 1971. שיטות ניהול קרקע ציבוריות בשודיה. קורע, כרך י"ב.
- .68. אלוני יורמיהו ואבן רון פנינה, 1988. הצעת תיקון חוק בעניין: חוק התכנון והבנייה - התוספת השלישית היטל השבחה
ונשלוח לעדמת הפנים של הכנסתת, (4.7.88).

פסקין דין שתוואן

1. ע"א 47/3, 240 פ"ד"י, 753, פ"מ: 308.
2. בג"ץ 95/70 מגדל נחום בע"מ נגד עיריית בת-ים פ"ד"י כ"ד (2): 115.
3. בג"ץ 198/75, מנהל עזון חנויות פיביש מושקוביץ נגד ראש עיריית בת ים, פ"ד"י ברך ל' (1), 1976 עמ' 281.
4. בג"ץ 76/500 אפנור כחנוב ואחרים נגד הוועדה המקומית לתכנון ובניה נט ציונה, פ"ד"י, ליב (1): 49.
5. ע/א 77/603, וארון נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד"י ל"ג (3): 409.
6. בג"ץ 78/640, בוריס קצאן ואחרי ני יויר הוועדה המקומית לתכנון עיר נתניה, פ"ד"י ל"ז (2), עמ' 2.
7. פס"ד 79/123, מדינת ישראל נגד קמינו וOTH, הופיע בפרק הסוקר פסקין דין, במקראין וערוכת פ"ת 1982.
8. בג"ץ 371/81 לוביינגר נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה המרכז ואחרים, פ"ד"י ברך ל' (2), 1982: 179.
9. ע/א 474/83: ועדת מקומית רשל"צ נגד ערואה חממי ואחרים, פ"ד"י מ"א (3): 370.
10. ת"א (ת"א) 1393/82, ערואה חממי נתן בבית המשפט המ纠正 ת"א-יפו. פסיקים תשמ"ד אי: 204.
11. א"ע תל-אביב 285/85: הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נגד יוסף עבזול כריט, נתן בבית המשפט המ纠正 ת"א - יפו ביום 21.5.85 (טרם פורסם).
12. עורך השבחה 86/ג: גירושלם הו מס אין. ני הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, נתן בבית משפט השלום בירושלים, פס"ד חלקו ניתן ב-7.11.86 (לא פורסם).



המרכז לחקר העיר והאזור, הוקם בשנת 1961 בטכניון-ע"י פרופסור משה הל זיל, והוא הראשון מסען בשוחאל. המרכז שוכן בפקולטה לארכיטקטורה ובימי ערים שבטכניון. מטרתו – לקדם את המחקר הנוגע למדיניות ציבורית ותוכנן מרחבי ולתרום לתהילך קבלת החלטות ביחס לפיתוח עירוני ואזרחי.

צוות החוקרים הפעילים במרכז כולל מומחים בתחוםם הבאים: תוכנן שימושי קריין, תוכנן אזרח, תוכנן חברתי, היבטים פסיכולוגיים של יחס אדם-סביבה, פיתוח כלכלי, היבטים משפטיים של התכנון, דיווח, שיקום עירוני, תחבורה, עיצוב עירוני, אדריכלות נוף, היסטוריה של הארכיטקטורה, סימולציה של קבלת החלטות ושיטות מחשב בתכנון.

מחקרם תקדים חשובים בישראל, שפלו את הדרך לתהום כלו, נערכו במסגרת המרכז לחקר העיר והאזור. בין הנושאים שעסוק גם המרכז נכון היבטים: מסקרו החשיפה הסביבתית הראשון בישראל – הבדיקה למשך תחנות הכוח; מחקרים בענייני מידניות איכות הסביבה ושטחים פתוחים; נושאים הקשורים בערי הפיתוח; תוכנן בסקטור העובי; מודדים לתוכנן שירות ציבור, הווים לשימוש גוף בקרבת מושדי ממשלה, תשויות מקומותיות וمتוכניות פרטיטים; הערכה כוללת של פורקי שיקום השכונות בישראל; מחקרים בתחום הדור; מחקרים בחוסם להיבטים החברתיים והפסיכולוגיים של התנהוגות האדם בסביבה הבניה; יומות כלילות ופיתוח כלכלי; שיטף הציבור בתכנון; מחקרים אודוט היבטים המשפטיים והמנהליים של תוכנן ו委宣传部 בפיתוח הקריין.

קיימים קשר חזק בין המרכז לחקר העיר והאזור לבין מסלול לימודי מוסמכם בתכנון ערים ואזורים, קשר זה מתבטא באפשרות לערכת מחקרים ועבדות גם ל_tAואר שני ושלישי, בהוחchtת חוקרים במרקם, ובשימוש באפקט הפרסום של המרכז להפצת תוצאות המחקרים.

המרקם יומם ומארח סמינרים, ימי עיון וSYMPOSIUMS ציבוריים. בשנים האחרונות עורך המרכז סדרות של השתלמות לבני מקצוע, מתקני החלטות ונבחר ציבור, בקשר הנושאים הרחבה שבתחום התמחותו.

המרקם מצוי לאור פרסומים, הנעדים להפצת דעת על התפתחויות ויטבות חדשות בתכנון העיר והאזור. ראו אוור במסגרתו ספרים, דוחות מחקר וניירות עבודה בעברית ובאנגלית. שימוש פרסומים אפשר לקבל במחלקות המרכז.

**מבחר פרטומים בשפה העברית
הניתנים לרכישה במרכז לחקר העיר והאזור**

- אהה צ'רצ'מן, דליה ליצ'FIELD ואירוס קרגר, אוכלוסיות העיר של המתנ"סים להלכה ולמעשה, 1986 (162 עמ').
רחל אלתרמן, יברוט לו-יון ואורה צ'רצ'מן, מדרך לשיטתן הציבור בתכנון, 1987 (107 עמ').
ברכה קאופמן ועמי כרמון, שיטה לבחירת שכונות יעד להתחדשות עירונית, 1987 (180 עמ').
עמי כרמון, שיקום שכונות בישראל – הערכת תוצאות, עקד נאמן, 1989 (376 עמ').
דניאל שפר ואסמן פרנקל, יצירה מקורות תעסוקה עירית פיתוח, 1989 (254 עמ').
רינה דגני ודני שפר, הערכת הנכונות לשלם עבור איכויות מגוירות בשולי מטרופולין, 1989 (231 עמ').
והה צביר זדי שפר, אמידת פונקציות ביקוש למאפיינים מגוירות באזור חיפה, 1989 (231 עמ').
שאלן עמרז ואילה משגב, מדרך לתכנון עצי רחוב ביישובים עירוניים, 1990 (96 עמ').
עמי כרמון, יברוט לו-יון, גבריאל ליפשיץ, שאלן עמרז, דניאל צ'מנסקי ובוחן קיפנס, ההתיישבות החדשה בגיל – מחקר הערכה, 1990 (260 עמ').
וחל אלתרמן ואורה צ'רצ'מן, התכוית לשיקום השכונות – הנסיי הגודל ולקחי, עקד נאמן, 1991 (382 עמ').
אהה צ'רצ'מן, שאלן עמרז ואסמן פרנקל, הנחיות לתכנון שתחים פתוחים בשכונות מגוירות, 1991 (180 עמ').
וחל אלתרמן ומירי ויטק, מדרך לחישוב הדרישות לקרקע לצורכי ציבור, 1991 (130 עמ').
וחל אלתרמן ומיכי רונשטיין, מהפקעות ועד הסכמים – דרכם להשגת קרקע לצורכי ציבור, 1991 (170 עמ').
וחל אלתרמן ואורילי נעים, פיצויים על ירידת ערך מקרקעין, 1992 (186 עמ').
וחל אלתרמן, מכסות קרקע לתכנון – מדרך תמציתית, (הוצאת מהוחשת), 1992 (338 עמ').
אהה צ'רצ'מן ואסמן פרנקל, קווים מנהיים לבניין מגוירות באוכלוסייה חרדית, 1992 (96 עמ').
ARIOלה ורנסקי, התמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזור, 1992 (120 עמ').
שמעאל (סמי) בחת ודן אל צ'מנסקי, גורמים המעודדים או המעכבים יוזמות מקומית בע"רות פיתוח בישראל, 1992 (195 עמ').
עמי כרמון, מיכאל מאיר-ברודנץ, יעקב יוניש וטובי אלפנדי, תהליך תכנון מגוירות לשוב עברי בגיל – חקר מקורה: אקסאל, 1992 (95 עמ').
דניאל שפה, שאלן עמרז, אסמן פרנקל יברוט לו-יון, תכנות פיתוח ותכנית מתאר – מחוז הצפון, 1992
פרק א: מטרות, מדיניות וחלופות פיתוח (476 עמ'). כרך ב: תכנית פיתוח מחוז הצפון 1995–1999 (269 עמ').