

התוצאות המרחביות של תשלומים למינהל - דמי היתר

מאת

בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

פורסם לראשונה ב"מקרקעין" ד/3 (מאי 2005)

דמי היתר

הסכמי החכירה שבין המינהל לחוכר קובעים את מסגרת החכירה, לרבות את שיעור הניצול של הקרקע המוחכרת, את השימוש בה, את מספר היחידות, את שטחן ואת קיבולת הבנייה. חוכר המבקש לשנות את השימוש בקרקע על-ידי שינוי הייעוד או שינוי הניצול (לרבות פיצול המגרש), או לבנות תוספת בנייה נדרש לקבל את הסכמת המינהל, המותנית בתשלומים שונים המוטלים על החוכר.

"שינוי ניצול" מתרחש כאשר החוכר מבקש להגדיל את זכויות הבנייה בקרקע מעבר לזכויות המוקנות לו בחוזה החכירה הקיים.

"שינוי ייעוד" הוא שינוי ייעוד המקרקעין המוגדר בחוזה החכירה לייעוד אחר, לפי התכניות התקפות (לרבות שימוש חורג).

"תוספת בנייה" היא תוספת שטח בנייה מקורה למבנה קיים המשמש למטרת החכירה המקורית.

"פיצול מגרש" הוא חלוקה של שטח המגרש לשני מגרשים או יותר לפי תב"ע, כאשר לפחות אחד המגרשים, שנוצרו כתוצאה מהפיצול, מבונה וממשיך לשמש למטרה המקורית.

בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל בדבר המדיניות הקרקעית (קרקע עירונית) נקבע העיקרון של גביית דמי חכירה נוספים ומעודכנים בגין מקרקעין שייעודם או היקף ניצולם השתנה במהלך תקופת החכירה. עיקרון זה עוגן בחוזי החכירה שהונהגו עוד טרם הקמת המינהל.

העיקרון הוא, כי שינוי בייעוד, בניצול או בשימוש שהוגדרו בחוזה החכירה, אשר לא שולמה כל תמורה עבורו, טעון תשלום דמי היתר. בהחלטה מס' 402, מיום 19.12.88, נקבעו כללים ליישום עיקרון זה. בהחלטה הוגדרו הזכויות הנוספות ונקבעו נוסחאות לחישוב דמי היתר בהתאם לשינוי המבוקש. במשך הזמן עודכנו ושונו החלטות כלהלן¹:

תוספת בנייה - תוספת בנייה מוגדרת כתוספת שטח בנייה מקורה למבנה קיים, המשמשת למטרת החכירה המקורית. הקמת יחידת דיור נוספת מוגדרת אף היא כתוספת בנייה,

1. ההגדרות לקוחות מתוך סעיף 1 להחלטה 933 מיום 2.7.2002 - תוספת בנייה, שינוי ניצול, שינוי ייעוד, פיצול - תשלום דמי היתר.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

ובלבד שיתקיימו התנאים הבאים: בבנייה צמודת קרקע למגורים - לא תתווסף, בעקבות מימוש תוספת הבנייה, יותר מיחידה אחת; בתעשייה, משרדים, מסחר ומלונאות - תוספת הבנייה תהא במסגרת הרחבת המבנה הקיים, ובעקבות מימושה לא יגדלו אחוזי הבנייה במגרש למעלה מפי שניים. המינהל יגבה דמי היתר עבור תוספת בנייה ליחידת מגורים אחת, אם שטחה המבונה של יחידת הדיור הקיימת יחד עם תוספת הבנייה המבוקשת עולה על 160 מ"ר. התשלום לתוספת בנייה - 31% (בחכירה לא מהוונת 25%) מהערך המעודכן של זכויות הבנייה הנוספות.

פיצול מגרש - חלוקת מגרש המוכר על פי חוזה חכירה לשני מגרשים או יותר, באופן המאפשר לבנות על המגרשים שנוצרו מספר יחידות דיור גדול יותר או לבנות על שטח בנייה גדול יותר מכפי שהותר על פי חוזה החכירה. התשלום עבור פיצול מגרש - 31% מהערך המעודכן של המגרשים שיווצרו עקב הפיצול, למעט שווי המגרש שעליו בנוי המבנה המקורי המותר לפי החכירה המקורית.

שינוי ייעוד/ניצול - שימוש במגרש למטרה ו/או לייעוד השונים מאלה המוגדרים בחוזה החכירה ו/או לבנייה נוספת החורגת מ"תוספת בנייה" כהגדרתה לעיל. התשלום עבור שינוי ייעוד או שינוי ניצול - 31% מההפרש בין הערך המעודכן של זכויות החוכר לפי החכירה המקורית לבין הערך המלא של הקרקע לאחר שינוי הייעוד או שינוי הניצול.

בהחלטה 933² הוגדרו "דמי היתר" כדמי החכירה השנתיים או המהוונים עבור זכויות חכירה לבנייה נוספת במקרקעין (לשטח עיקרי ולשטח שירות), בגינן לא שולמה למינהל תמורה. מכאן שדמי ההיתר אינם מהווים תשלום מס אלא תשלום בגין רכישת זכויות (הנאה נוספות), שלא היו קיימות בהסכם המקורי.

החלטה 933 קבעה, בין היתר, כי תשלום דמי ההיתר בשיעור של 31% מערך התוספת הוא ללא החזר כספי בגין השתתפות בהוצאות היטל השבחה. זאת במקום ההסדר שהיה עד אותו המועד אשר לפיו שולם שיעור של 51% מערך התוספת וניתן החזר כספי בגין השתתפות בהוצאות היטל השבחה.

החלטה 950 החילה את עקרונות החלטה 933 גם על תוספת בנייה בתעשייה, משרדים, מסחר ומלונאות. ההחלטה קבעה, שמקום שהתמורה אותה שילם החוכר למינהל בעת שהוקצו לו המקרקעין חושבה לפי שטח מבונה בפועל, ולא לפי מלוא זכויות הבנייה אשר ניתן היה לבנות לפי התכנית אשר היתה בתוקף באותו מועד, ייגבה המינהל דמי חכירה מהוונים עבור מלוא יתרת זכויות הבנייה המבוקשות אשר לא שולם עבורן בעת ההקצאה כאמור, החל מהמטר הראשון.

במקרים בהם רכש היזם את כל זכויות הבנייה הנוכחיות והעתידיות, המינהל לא ייגבה דמי היתר בגין תוספת בנייה בבנייה רוויה (למשל, בעת בקשת הקלות).

החלטה 402 ו-933 המשנה אותה, יוצרות פערים בשני מרכיבים מרכזיים: האחד - הפער בין קרקע חקלאית בהשוואה לקרקע עירונית (בייחוד לגבי קרקע חקלאית בתחום

2. לעיל הערה 1.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

העירוני), והשני - תוקף החלטות המינהל לגבי קרקעות ששטחם מעל 20 דונם (פרשת פי-גלילות).

הפער בין קרקע עירונית לקרקע חקלאית הינו בעל השפעה כספית משמעותית כיוון שהתמורה הנותרת בקרקע עירונית בהתאם להחלטה 402 והחלטה 872, הנמצאת בתחום שיפוט של עיריה או של מועצה מקומית, גבוהה יותר מן התמורה הנותרת בקרקע חקלאית, שעליה חלות הוראות אחרות הגורמות לכך שהתמורה הנותרת נמוכה יותר. החלטה 933 מסייגת את תחולת הוראותיה רק לגבי "חוזה חכירה אשר מטרת החכירה הנקובה בו הינה למטרת בנייה של מבנה למגורים, תעשייה, משרדים, מסחר או מלונאות בלבד ואשר הבנייה במקרקעין המוכרים מומשה".

דמי היתר בנחלות ובמשקי עזר

על נחלות ומשקי עזר חלה החלטת מועצה 479 המתירה בניית יחידות מגורים למגורי משפחת המתיישב, בנחלה או במשק עזר, בתנאים כפי שנקבע שם. החלטת המועצה 737 עדכנה את החלטה 479 בעניין שיעור דמי החכירה המהווים לתקופה של 49 שנה. בבג"צ **הקרקעות**³ קבע בית המשפט העליון, כי דין החלטה 737 להתבטל, וכי אין להמשיך ביישומה. מאז ביטול החלטה 737, כפתרון ביניים, נגבו דמי חכירה בשיעורים לפי החלטה 737 הנ"ל. בנוסף, נדרשו החוכרים להפקיד ערבות בנקאית אוטונומית לשנה, צמודה למדד יוקר המחיה, בגובה ההפרש שבין שיעור התשלום בהחלטה 737 לבין שיעור התשלום המלא לפי סיווג היישוב. החלטה 989 מיום 24.12.2003⁴ איפשרה את מימוש הערבויות שהופקדו במינהל; ההחלטה חלה ממועד ביטול החלטה 737 על ידי בית המשפט העליון.

בהתאם להחלטה 989, בגין בנייה מעל 160 מ"ר ברוטו של היחידה הראשונה והיחידה השנייה, ובגין בנייה של יותר מ-55 מ"ר ברוטו של היחידה השלישית בנחלה ובעד בנייה שמעל 160 מ"ר ברוטו של יחידת המגורים במשק עזר, ייגבה המינהל דמי חכירה מהווים בשיעור של 91% מערך הקרקע של זכויות הבנייה המבוקשות. ערך הקרקע ייקבע על-פי שומה פרטנית שיערוך השמאי הממשלתי, שמאי המינהל או מי מטעמם לקיבולת הבנייה המבוקשת ללא פיתוח, או לפי מחיר למ"ר מבונה. החלטה זו לא באה לפגוע ביישובים בהם נקבע שיעור מופחת של דמי חכירה על פי החלטות המועצה, בהם יהיו דמי ההיוון בשיעור המופחת.

דמי היתר בפרויקטים של התחדשות עירונית

החלטה 931 משנת 2002 והחלטה 988 מיום 24.12.2003 התקבלו על מנת לאפשר את קיומה של התחדשות עירונית למגורים, באמצעות הריסת מבני מגורים קיימים במרכזי הערים ובניית מבנים חדשים בציפוף גבוה יותר, אשר יתאימו לתפיסה התכנונית הרווחת כיום. תכנית להתחדשות עירונית היא תכנית החלה על בנייה רוויה (ראה הגדרה להלן), במתחם מבונה ברובו בקרקע עירונית, אשר המגרשים בתחומה מוכרים רובם ככולם לחוכרים

3. בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש ואח' נ' שר התשתיות ואח', מקרקעין א/5 עמ' 653.

4. בנייה למגורים בנחלות ובמשקי עזר במושבי עובדים בכפרים שיתופיים ובמושבות לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התשי"ד-1960 - תיקון החלטה 479.

בעלי חוזי חכירה מהוונים, ואשר התכנית מגדילה את זכויות הבנייה במבנה הרווי למגורים לפחות פי 3, בהשוואה לבנייה הקיימת בפועל. בתכניות אלו נקבעו תנאי הפטור מדמי היתר בגין הזכויות שנוספו. תנאי הפטור מתשלום דמי היתר הינו, כי ייעוד המגרש בתכנית הקודמת וייעוד המגרש בתכנית החדשה הינו לבנייה רוויה בלבד (לפחות 4 יח"ד בבניין שבו לפחות 2 קומות ולפחות 2 יח"ד בקומה), בין אם מיקום המגרש בתכנית החדשה זהה לתכנית הקודמת ובין אם השתנה.

כדי שפרויקטים של התחדשות עירונית יהיו כלכליים ובני ביצוע, החליטה מועצת מקרקעי ישראל כי חוכרים אשר היוונו את זכויותיהם בבנייה רוויה יהיו פטורים מתשלום דמי היתר בגין תוספת זכויות שבתחום המגרש המוכר. על מנת שתכנון הפרויקט ייערך באופן מיטבי, ההחלטה מאפשרת ביצוע תכנית איחוד וחלוקה, כך שניתן יהיה לשנות את גבולות המגרשים ומיקומם, לשם ניצול יעיל ואופטימלי של הקרקע.

ההחלטה מבקשת למנוע את הקטנתם של שטחי ציבור במסגרת תכנית ההתחדשות העירונית, על ידי חלוקתם בין מגרשי התכנית החדשה, כך ששוויים של המקרקעין בפרויקט יעלה על חשבון הנאת הציבור כולו מהשטח הציבורי הפתוח (שמוקם בתכנית הקודמת בסמיכות למתחם הפרויקט), בעוד שקופת הציבור אינה מקבלת את התמורה הראויה בגין כך. על-כן נקבע, כי אם שטחו של השטח הציבורי לא השתנה בתכנית החדשה בהשוואה לתכנית הקודמת, בין אם השתנה מיקומו ובין אם לאו, לא ייגבה המינהל תשלום בגין צירופו לתכנית.

אם שטחו של השטח הציבורי הוקטן בתכנית החדשה וחלק מהשטח הציבורי, בהתאם לתכנית הקודמת, צורף למגרשים לבנייה, ייגבה המינהל תשלום בגין תוספת השטח הפנוי אשר צורף למגרשי הבנייה, לפי הערכת השמאי הממשלתי (המטרה היא להגביל את שיעור השטחים הציבוריים הנכללים בפרויקט עד ל-40% בהתאם לשיעור הניתן להפקעה ללא תמורה על פי סעיף 190א לחוק התכנון והבנייה).

על-מנת לעודד את ביצוע הפרויקטים להתחדשות עירונית, החליטה המועצה בסעיף 11 להחלטה 931, לאפשר בנייה בייעודים אחרים מלבד מגורים בשיעור של 15% מכלל הבנייה במגרש, בגינם לא יגבו דמי היתר על ידי המינהל (על מנת להגדיל את הכדאיות הכלכלית של הפרויקט). תיקון לסעיף 11 מבהיר, כי מתן פטור מתשלום דמי היתר בגין ייעוד שאינו מגורים מותנה בהריסתו של המבנה הקיים במגרש ובבניית מבנה חדש, שרובו מיועד למגורים בבנייה רוויה.

ההחלטה חלה על יזם שרכש במכרז את כל זכויות הבנייה הנוכחיות והעתידיות בנכס ולפיכך, אין ההחלטה חלה על יזמים המצויים בתקופת הסכם פיתוח אשר לא רכשו במסגרת המכרז את כל זכויות הבנייה. בתקופת הסכם פיתוח, על היזם לשלם 91% מתוספת הערך של הזכויות הנוספות.

ההחלטה חלה גם על מבנים קיימים אשר מספר יחידות הדיור בהם הנמצאות בבעלות ובניהול המדינה, עולה על 10% מסך יחידות הדיור במבנה. תמורת יחידות הדיור הקיימות אשר הינן בניהול המדינה, תקבל המדינה זכויות חדשות, לפי מפתח הפיצוי אשר ייקבע לכל חוכר מהוון אחר בבניין.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

בהתאם להחלטה זו, החוכרים או היזם מטעמם ישאו בתשלום היטל השבחה, אם יידרש, לוועדה המקומית, בגין השבחת המקרקעין במסגרת התכנית להתחדשות עירונית, והמינהל לא ישפה אותם בגין תשלום זה.

דמי היתר - ביקורת

ניתוח של המצבים בהם החוכרים מתחייבים בתשלום דמי היתר מלמד, כי קיים הגיון כלכלי ומשפטי בדרישת התשלום. התשלום המקורי חושב בהתאם לחבילת זכויות הנרכשת ביחד עם המקרקעין. חבילת הזכויות כוללת את אפשרויות הניצול של הקרקע, נפח הבנייה, מאפייניה הפיזיים והמשפטיים. כאשר החוכר מבקש לשנות ולהוסיף לחבילת הזכויות, הוא מעניק למוחכר תכונות עליהן לא שילם בעבר. המדינה, כבעלת הקרקע, דורשת ממנו, באמצעות המינהל, תוספת מחיר שתגלם את הנאתו הכלכלית מהשימוש הנוסף. עד כאן טוב ויפה. אם כך, על מה התרעומת הציבורית הנשמעת?

- * על המנגנון היוצר עיוותים המשבשים לעיתים את עקרונות השוויון, הסבירות ויוצרות אפליה;
- * על חוסר הוודאות והשרירותיות הקיימת בהחלטות המינהל המשתנות לעיתים קרובות;
- * על חוסר היכולת לחזות מה ילד יום, על חוסר הוודאות ועל הקיפאון הנוצר בעקבות כך;
- * על הקושי של האזרח להבין את רזי החיובים, במיוחד לאור השינויים התכופים שנערכים בהם והעובדה שהם אינם מעוגנים בחוקי המדינה.

בראשית הדברים, אציג שלוש דילמות הקשורות בתשלום דמי היתר למינהל.

א. **שוויה של התועלת הכלכלית הנרכשת מהמינהל אל מול עלותה** - מקובל היום לאמוד שווי קרקע לחצר בבנייה צמודת קרקע בגבולות של 25%-35% משווי 1 מ"ר מבונה קרקע. מנגד, כאשר קמה ועולה זכות לבנייה חדשה, נלווים אליה התשלומים המיידיים שחלים על בעל הזכות במקרקעין (בכפוף למגבלות החוק), שהם היטל השבחה בשיעור של 50% משווי תוספת הזכות ודמי היתר בשיעור 31% משווי הקרקע בניצול החדש (ללא מנגנון קיזוז עם היטל השבחה). במילים אחרות, תוספת השווי המתקבלת בעקבות תוספת הבנייה, בניכוי התשלומים הנגזרים מכך, נמוכה לעיתים קרובות בהשוואה לשווי התועלת הנוכחית כחצר ללא זכויות הבנייה.

התוצאה המרחבית היא, שכונות ומתחמים שלמים אשר אינם מנצלים את זכויות הבנייה בין בפיצול מגרשים ובין בתוספת בנייה, מתוך חוסר כדאיות כלכלית. מרגע שהבנייה מוקפאת למעשה באותם המקומות, השוק "מצביע ברגליים", מוכיח ומלמד כי התשלום הנדרש גבוה מהתועלת הכלכלית שלו.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

ב. דילמה נוספת נובעת מכך שהמינהל גם יוזם, גם מחליט וגם גובה תשלומים, או - במילים אחרות - המינהל משמש גוף מחוקק ומבצע. כתוצאה מכך, החלטותיו עומדות לביקורת ציבורית נוקבת. כך ייתכן, כי בעוד שהמינהל שואף למקסם את רווחי המדינה מהכנסותיה בקרקע, ומקבל לצורך כך החלטות שיכולה להיות להן השפעה על עליית ערך קרקע באיזור מסוים (למשל על-ידי הגדלת דמי ההיתר), המדינה, מנגד, לאור השיקולים החברתיים הרחבים, שואפת להפחית את מחירי המקרקעין על-מנת לעודד את פיתוח האיזור.

ג. הדילמה האחרונה קשורה ליישום בפועל של דמי ההיתר - התחשיב השמאי של דמי ההיתר. תחשיבי דמי ההיתר נעשים על-ידי שמאי מטעם המינהל. שמאי זה אינו בוחן באופן עצמאי תכניות והיתרים והוא כפוף לנתונים שנמסרים לו על ידי המינהל ביחס לזכויות הקודמות. במסגרת נתונים אלו, ורק במסגרתם, רשאי השמאי להפעיל שיקול דעתו ביחס לתועלת הכלכלית של אותו מרווח הזכויות. באופן דומה, כאשר מוגשת השגה על שומת שמאי המינהל, אין כל פרוצדורה המאפשרת דיון מקצועי וענייני בין השמאים בניסיון להביא ראיות האחד מול השני. המינהל שולל מן השמאי מטעמו סמכות זו. לפיכך, ההשגה עוברת לאגף שומת מקרקעין במשרדי השמאי הממשלתי הראשי במחוז הרלוונטי. גם השמאי שבאגף השמאי הממשלתי הראשי עורך את שומתו תחת אילוצים מוכתבים. הוא ניזון מחומר שמוצג לו על-ידי המינהל ביחס לנתוני המצב הקודם, ללא יכולת ביקורת אמיתית. מעבר לפגמים המהותיים שיכולים להיוולד (ונולדים) לעיתים בשומות אלו, עולה השאלה, האם השמאי הממשלתי, כגוף ממשלתי, הוא הגוף הראוי לטפל בעניינים אלו.

חסרונותיו של השמאי הממשלתי נובעים מעצם היותו חלק מהגוף השלטוני אשר מעריך את שוויין של קרקעות המדינה על-פי החלטות מינהל מקרקעי ישראל ומקבל ממנו את שכרו. בתנאים אלו לא קיימת הצדקה לניהולו בנפרד מהמינהל. לנוכח האמור, כאשר אזרח מגיש ערעור על אומדן שמאי המינהל וערעורו נדון בפני השמאי הממשלתי הראשי, אשר אינו בלתי תלוי, ברורה תחושתו של הציבור וביקורתו. מי יעלה על הדעת למנות בורר אשר כפוף ומקבל את שכרו מן הצד היריב.

הגיע הזמן להעביר את נושא השומות והערעורים למסלול היעיל אחת האפשרויות היא לאמץ מנגנון שהוכיח עצמו כבר שנים, הוא מסלול הערעורים על היטל ההשבחה.

כשל המנגנון - השוואה למס רכוש

ניתן ללמוד רבות מהסוגייה של ביטול מס רכוש לעניין החיוב בדמי היתר. ישנם צדדים דומים רבים בסוגיות אלו ועליהם נעמוד בסוף פרק זה. נסקור תחילה את פרשת כשלונו של מס הרכוש, אחר כך נבחן מה ניתן ללמוד מפרשה זו לענייננו.

מס ככלל ומס רכוש בפרט נועד לשרת שתי מטרות עיקריות: מימון הוצאות השלטון וחלוקה שוויונית של המשאבים על-ידי צמצום הפער בין עשירים לעניים.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

מס הרכוש הוטל בארץ ישראל עוד בתקופת השלטון הבריטי⁵. אחד המיסים שסייעו למימון הפעילות השלטונית (והעיקרי שבהם באותה העת) היה המס על הקרקע. מס זה לא הוטל על התפוקה מהקרקע (בדומה למס הכנסה) אלא על פוטנציאל השימוש שלה (בדומה למס רכוש). הרעיון שעמד בבסיס הבחירה בסוג המס היה עידוד הכלכלה. אולם, ככל שגדלה התפוקה מהקרקע, כך קטן שיעור המס. כאשר נטל המס יורד במקביל לעליית התפוקה, קיים תמריץ כלכלי להפיק הכנסות מהקרקע. תמריץ מסוג דומה אומץ מאוחר יותר גם בחוק מס רכוש ולפיו קרקע תמוסה, כל עוד היא לא מנוצלת. כאשר מוטל מס על אי תפוקה, ושיעור המס פוחת (לפי הגישה הבריטית) או מתבטל (לפי חוק מס רכוש) כאשר הקרקע מניבה תפוקה לפי פוטנציאל השימוש שלה, נוצר כלי מעודד צמיחה ופיתוח.

לצד העידוד הכלכלי, למס הרכוש היתה גם השפעה חברתית חשובה. מס זה הוטל על בעלי נכסים (קרקעות) ומכאן שהמס תרם גם להקטנת פערים כלכליים⁶. נשאלת השאלה, אם מס הרכוש היה בעל תועלת כלכלית, תרם לעידוד הצמיחה ואף לצמצום הפערים בחברה, מדוע הוא נכשל. התשובה הפשוטה הינה - כשל המנגנון.

בקביעה הפשוטה לכאורה - כי המנגנון הכשיל את מס הרכוש, איני מתעלם מהכוחות הכלכליים שהובילו לביטולו, שכן בעלי הקרקעות הם ככלל, בעלי ההון. אלא, שהמנגנון הכושל איפשר את התעמולה החברתית הענפה שהתמסדה סביב אותו המס בתחילת שנות התשעים עד לביטולו. מכיוון שחיבור זה אינו עוסק במס רכוש, אסתפק בקביעה הכוללנית, שמרגע שהמס נותק מהאפשרות להניב תפוקה מהקרקע, הרי שהוא החטיא את שתי מטרותיו - הן את רעיון עידוד הצמיחה והן את רעיון צמצום הפערים החברתיים. כוונתי למיסוי שהוחל על קרקעות גם כשלא היה ניתן להפיק מהן רווח, בין מחמת הקפאת אפשרויות הניצול והבנייה בהן במגבלות סטטוטוריות למיניהן, ובין עקב אופייה הפיזי של הקרקע (למשל קרקע חקלאית שאינה ניתנת לעיבוד). ניסיונות לפטור ממס קרקע חקלאית שאינה ראויה לעיבוד, היו מאוחרים מדי ודרשו פרוצדורה מייגעת שהיתה תלויה בוועדות חקלאיות שלא הורכבו מבעלי מקצוע מומחים. בתי המשפט, עם כל הכבוד והצניעות, תרמו, להערכתני, להלך הרוח הציבורי סביב מס הרכוש, בעת שהרחיבו את תחולת החוק גם לקרקעות שאינן ניתנות לניצול עקב מגבלות סטטוטוריות. בכך ביטאו בתי המשפט את עמדתם כי צמצום הפערים באמצעות תשלום מס על ידי כל בעלי הקרקע עדיף על ההיגיון הכלכלי שבעידוד הצמיחה שעמד בבסיס חוק זה, ובכך העניקו את הכלי התעמולתי החשוב ביותר ללובי שפעל לביטול הגבייה.

אני בוחר להקיש מהכשל של מס רכוש לסוגיית דמי היתר משום שבשני המקרים מדובר בתשלום המוטל על בעלי הקרקעות. שני התשלומים, דמי היתר ומס רכוש, הינם בעלי צדק חברתי והיגיון משפטי, ושני התשלומים נגועים בכשל מערכתי שגורם לביקורת ציבורית

5. בתקופה העות'מאנית היה נהוג מס על הכנסה (מעין מעשר). הבריטים שינו את שיטת המס למס על רכוש.

6. למעשה, למס הרכוש היה תפקיד חברתי עקיף ראשון במעלה. לצורך גבייתו היה צורך במיפוי וברישום קרקעות. תשתית המיפוי הקדסטרי והמשפטי (לשכת רישום המקרקעין) הן מהתשתיות החשובות שהותירו הבריטים בארץ לאחר עזיבתם. תמיכה לפעולות מיסוי אלו קבלו הבריטים גם מהמוסדות הציוניים ואפילו ניתן לומר שפעולות אלה נעשו בעידודם, שכן המוסדות הציוניים עסקו ברכישת קרקעות והדרך היחידה להבטיח את הבעלות בהן היתה ברישום מסודר.

נוקבת. בשני המקרים אומדני שווי הקרקע ששימשו בסיס לגביית התשלום נערכו על-ידי משרדים ממשלתיים, שאינם בלתי תלויים. מבחינת הציבור קיימת תחושה שמשרדים אלו אינם נקיים משיקולי העמקת הגבייה (הסטטיסטיקה הפנים-משרדית) באומדן שווי הקרקע. השגות וערעורים (הן על החלטת מנהל מס רכוש והן על החלטת השמאי הממשלתי הראשי) נערכים בפני מוסדות הקשורים קשר ישיר עם המוסדות שהטילו את המס (השגה על מס רכוש נעשית בפני מנהל מס רכוש והשגה על שומת המינהל בפני השמאי הממשלתי הראשי, שפועל מכוח החלטות המינהל הנושא גם בשכר טרחתו). ערעור נוסף על החלטות בהשגה כרוך בהליכים משפטיים ועשוי להיות ארוך ויקר. אולם קו המשווה החשוב ביותר לעניין חיבור זה - שניהם נכשלו מבחינת התוצאות המרחביות הלא רציונליות מבחינה כלכלית.

סיכום

דמי היתר מבוססים על הגיון כלכלי ומשפטי כאחד. הם מהווים תשלום עבור רכישת זכות חדשה במקרקעין ולפיכך, גם הם בעלי תוכן צודק. יחד עם זאת, חדשות לבקרים נשמעים דברי ביקורת קשים הקשורים בתשלום זה.

לכך מצטרפת ביקורת על הצד היישומי של גביית התשלום. לעיתים קרובות, בבנייה צמודת קרקע, תוספת השווי המתקבלת בעקבות תוספת הבנייה, בניכוי התשלומים הנגזרים מכך (היטל השבחה ודמי היתר), נמוכה משווי התועלת כחצר ללא זכויות הבנייה, כתוצאה מכך, שכונות ומתחמים שלמים אינם מנצלים את זכויות הבנייה, בין בפיצול מגרשים ובין בתוספת בנייה, מתוך חוסר כדאיות כלכלית. דהיינו, הכשל הכלכלי הנוצר כתוצאה מהתשלום מקבל ביטוי מרחבי.

כמו כן, נשמעת ביקורת חריפה בנוגע לאופן חישוב דמי היתר על ידי שמאי המינהל. השמאי מטעם המינהל אינו בוחן באופן עצמאי תכניות והיתרים והוא כפוף לנתונים המוכתבים לו על ידי המינהל ביחס לזכויות הקודמות. גישה זו יכולה להוליד פגמים מהותיים בשומות. השגה על שומת המינהל הינה בפני השמאי הממשלתי - גוף שתלוי במינהל. גם דרכי התקיפה של השומות הן ארוכות ויקרות.

הפתרון האפשרי והרצוי, להערכתנו, הינו בשני מישורים - המשפטי והמעשי.

במישור המשפטי ראוי היה לעגן את החלטות המינהל בנוגע לדמי היתר בחקיקה, ובלשונו של פרופ' נמדר :

"המחוקק לא מצא לנכון להסדיר את גביית תשלומי חובה אלה בהסדר חקיקתי הולם ובמקום זה הסתפק בהחלטות של רשות מנהלית שלא תמיד משכילה לבסס את קביעותיה על עקרונות של שוויון, סבירות וחוסר אפליה".⁷

אין ספק שחקיקה נכונה וברורה עשויה ליצור ודאות ולקדם את שוק הנדל"ן.

7. פרופ' אהרון נמדר, ספר העסקאות בנדל"ן (חושן למשפט, 2004) עמ' 124.

במישור השמאי יש לאמץ את דרכי הביקורת וההשגה הקבועות לגבי היטל השבחה, שהוכיחו עצמן במשך שנים רבות כהליכים יעילים, קצרים וזולים והחשוב מכל - בלתי תלויים.

בשילוב שני המרכיבים לעיל, זה השמאי וזה המשפטי, יוכל הציבור לכלכל מעשיו בתבונה, בוודאות יחסית ביחס לזכויותיו, תוך אמונה במנגנון הביקורת על הכספים שיוטלו עליו, באופן שהמנגנון והתשלום לא יהוו חסם לפיתוח הקרקעות.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com