

היטלי השבחה ביישוב החקלאי

בעקבות החלטות מועצת מקרקעי ישראל: 1554, 1553, 1524

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין*

מבוא

תהליכי פרבור ובידול חברתי בהתיישבות החקלאית, יצרו תחרות על מקורות תעסוקה בין היישוב החקלאי לעיר ולחץ לשינויים קניינים במבנה הבעלות המשפטית על קרקעות המדינה שהוקצו להתיישבות החקלאית.

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל נכשלה בתכנון ארוך טווח. היא מתאפיינת בשינויים תכופים תוך פריצת עקרונות היסוד של עבודה עצמית ושיתופיות בקרקע לאום, שנקבעה לראשונה בהחלטת המועצה הראשונה משנת 1965.

החלטה 1554 מיום 7.5.2018 החליפה את החלטה 1528, שנכנסה לתוקף (2018) לאחר שאושרה (2017), שהחליפה את החלטה 1456 (2016), שהחליפה את החלטה 1411 (2015), שהחליפה את החלטה 1366 (2014), שהחליפה את החלטה 1155 (2008), שהחליפה את החלטה 979 (2007), שהחליפה את החלטה 752 (1996) ואת החלטה 692 (1995).

החלטה 1553 מיום 7.5.2018 החליפה את החלטה 1523, שנכנסה לתוקף (2018) לאחר שאושרה (2017), שהחליפה את החלטה 1464 (2016), שהחליפה את החלטה 1399 (2015), שהחליפה את החלטה 1355 (2014), שהחליפה את החלטה 1155 (2008), שהחליפה את החלטה 979 (2007), שהחליפה את החלטה 752 (1996) ואת החלטה 692 (1995).

החלטה 1524 (2017) החליפה את החלטה 1488 (2016), שהחליפה את החלטה 1477 (2016), שהחליפה את החלטה 1380 (2014) אשר אפשרה לאגודה לרכוש זכויות מגורים, בנוסף למסלולי השיוך כפי שנקבעו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1366 (2014) שהחליפה את החלטה 1155 (2008), שהחליפה את החלטה 979 (2007), שהחליפה את החלטות 752 ו-751 (1996) ואת החלטה 692 (1995).

השינויים התכופים והלא עקביים בהחלטותיה, אשר חלקם נובעים משינויים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים, יוצרים בטווח מתמשך חוסר ודאות וחוסר יציבות, וגוררים לחצים משתנים, במקום להוות גורם מכוון המתווה מדיניות ארוכת טווח.

* המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני באוניברסיטת תל-אביב ומרצה בתחומי התכנון והבנייה במוסדות אקדמיים. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

במאמר שפרסמתי באפריל 2018¹ בעקבות החלטות 1523 ו-1528 כתבתי בין היתר: "כותב המאמר ישמח להתבדות, אולם דומה כי החלטות 1523 ו-1528 אינן האחרונות בתהפוכת החלטות של רשות מקרקעי ישראל..." והנה, טרם יבשה הדיו וביום 7.5.2018 אושרו החלטות 1553 ו-1554 ששינו את החלטות 1523 ו-1528, נשוא אותו מאמר.

בשינויים התכופים בהחלטותיה, ובכישלון בתכנון ארוך הטווח, מזמינה הרשות לחצים חוזרים של מערכות דוחפות עם צרכי תכנון מתחדשים. שוב ושוב מוצאת עצמה הרשות מנסה להתאים את החלטותיה למציאות משתנה במקום להתוות מדיניות ראויה וברורה ארוכת טווח הנשענת על אדנים יציבים.

להלן יוצגו בתמצית תשלומים לרשות מקרקעי ישראל על-פי החלטות 1523 ו-1528 (2018) שתוקפן ערב ההחלטות המשנות 1553 ו-1554 (2018), לאחר מכן אסקור בתמצית את עיקרי השינוי בהחלטות אלו, ואת תשלום "חלף היטל השבחה" ברוח ההסכם שבין מדינת ישראל למועצות האזוריות מספטמבר 2018, כדוגמה להחלטות משתנות, במערכות מבהירות ודוחפות².

תשלומים ערב החלטות 1553 ו-1554 (בהתאם להחלטות 1528 ו-1523)

במושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית

דמי חכירה בסיסיים - תשלום 3.75% מערך הקרקע להיקף בנייה בסיסי של 375 מ"ר בכפוף לקיומה של תכנית בניין עיר תקפה. 91% בגין מימוש זכויות בנייה שמעבר ל-375 מ"ר.

פיצול מגרש - תשלום של 33% מערך המגרש המפוצל שהשטח וזכויות הבנייה שלו יופחתו מזכויות חלקת המגורים (מאותם 2.5 דונם שבהסדר). על החלק ששולמו דמי חכירה (3.75%) יושלם ההפרש (29.25%).

דמי רכישה - תשלום 33% משווי הקרקע של חלקת המגורים עבור רכישת מלוא הזכויות למגורים בבנייה נמוכה גם הקיימות וגם העתידיות. על החלק ששולמו דמי חכירה 3.75% יושלם ההפרש (29.25%).

רכישת הזכויות למגורים בחלקת המגורים אינה משנה את הכללים החלים על שטחי הנחלה האחרים שאינם חלקת המגורים (על כך חלות החלטות מינהל אחרות שאינן במסגרת דיון זה).

1. ברזילי, בועז "עידן חדש או תהפוכה נוספת בהחלטות הרשות בעניין המבנה הקנייני של היישוב החקלאי: בעקבות החלטות מועצת מקרקעי ישראל: 1523 ו-1528", **מקרקעין** ז'2/ (אפריל 2018) 13 ואתר מקרקעין: www.mekerkin.co.il.

2. הבחירה בהחלטות אלו נובעת ממועד אישורן (מאי 2018) וממועד ההסכם בין מדינת ישראל למרכז המועצות האזוריות (ספטמבר 2018) הסמוך לכתובת הדברים כאן.

קיזוז דמי הסכמה - בנחלה בה הועברו זכויות בעבר ושולמו דמי הסכמה בגין העברת הזכויות, תינתן הנחה בדמי הרכישה לפי אחד מהמסלולים:

- אם העברת הזכויות בוצעה לפני 1.1.1993 יקוזזו מתשלום דמי הרכישה 80% מדמי ההסכמה ששולמו בגין העברת הזכויות בתוספת הפרשי הצמדה, אולם לא פחות מ-20% משווי חלקת המגורים.
- אם העברת הזכויות בוצעה החל מ-1.1.1993 דמי הרכישה יעמדו על 20% משווי חלקת המגורים.

העברת זכויות - תשלום דמי רכישה עבור מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים (לא כולל העברת זכויות במגרש שפוצל), כנגד חתימה על הסכם חכירה אשר יזכה את החוכר במלוא הזכויות למגורים בבנייה נמוכה (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים, לרבות הזכות לפיצול ללא תשלום דמי הסכמה.

במקרים בהם בוצעה העברת זכויות לאחר 9.6.2011, יוכל החוכר לבקש התחשבות מחדש תוך שנה (2019).

הנחות אזור - ראו להלן החלטה 1553.

שטח חלקת המגורים - אם השטח גדול מ-2.5 דונם ניתן לבקש הסדר גם על השטח הנוסף ובתשלום של 91% מערך הקרקע. אם השטח קטן מ-2.5 דונם תותר השלמתה של חלקת המגורים הקיימת.

בקיבוץ ומושב שיתופי

דמי חכירה בסיסיים - 3.75% מערך הקרקע של חלקת המגורים להיקף בנייה בסיסי (375 מ"ר), מתוכם ניתן יהיה לשייך לחוכר זכויות בנייה של 160 או 120 מ"ר ליחידת דיור אחת. הגדלת זכויות הבנייה מעבר לכך, תחויב בתשלום של 33% מערך הזכויות הנוספות. במגרש שיעודו התכנוני לבנייה רוויה ניתן יהיה לשייך לחוכר חלק יחסי ממנו.

העברת זכויות - 29.25% משווי המגרש בהיקף בינוי כולל של 160 או 120 מ"ר (השלמת דמי החכירה ל-33%), ועוד 33% משווי יתרת זכויות הבנייה שטרם נרכשו.

משפחת חברים חדשה - 29.25% (השלמה ל-33%) כנגד הסכם חכירה ליחידת דיור אחת משווי המגרש בהיקף בינוי כולל של 160-120 מ"ר ועוד 33% משווי יתרת זכויות הבנייה שטרם נרכשו ליחידה אחת.

שיוך מגרש מחוץ לחלקת המגורים - תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 91%.

הנחות אזור - ראו להלן החלטה 1554.

השכרת יחידת דיור קיימת שלא בדרך שיוך מגרשים - דמי שימוש בשיעור 5% לשנה.

עיקרי השינוי בהחלטות 1553 ו-1554

החלטה 1553 מחליפה את החלטה מספר 1523

החלטה 1533 אשר חלה במושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית, קובעת כי על כלל התשלומים הנזכרים בהחלטה 1523, למעט תשלום דמי חכירה בשיעור 3.75%, תחול הנחת אזורי עדיפות לאומית. אותו תשלום בשיעור של 33% הנזכר בהחלטה כולל רכיב של דמי חכירה, עליו לא חלה הנחת אזור.

עוד נקבע כי חוכר ביישובי עוטף עזה, יישא בתשלום דמי חכירה בשיעור של 3.75% מערך הקרקע של חלקת המגורים עבור היקף בינוי של 215 מ"ר למגורים וחוכר ביישובי קו עימות יישא בתשלום דמי חכירה בשיעור של 3.75% מערך הקרקע של חלקת המגורים עבור היקף הבנייה הבסיסי למגורים.

במקום תשלום של 33% כפי שנקבע בהחלטה 1523 כתשלום מלא, שיעור התשלום באזור עדיפות א' יהיה 13.71% ובאזור עדיפות ב' 20.14%.

המשמעות במצטבר, כי באזורי עדיפות לאומית שיעור התשלום יהיה 3.75% בגין היקף הבנייה הבסיסי למגורים (375 מ"ר) עם הטבת רכישה ליתרת זכויות הבנייה למגורים, ככל שקיימות בתכניות בניין עיר תקפות, לרבות פוטנציאל עתידי.

החלטה 1554 מחליפה את החלטה מספר 1528

החלטה 1554 חלה בקיבוץ או במושב שיתופי. בהחלטה 1528, אותה מחליפה החלטה 1554, נקבע כי על כלל התשלומים הנזכרים בהחלטה, למעט תשלום דמי חכירה בשיעור 3.75% תחול הנחת אזורי עדיפות לאומית. אותו תשלום בשיעור של 33% הנזכר בהחלטה כולל רכיב של דמי חכירה, עליו לא חלה הנחת אזור. לפיכך שיעורי התשלומים המשוקללים יהיו 13.71% באזור עדיפות א', ו-20.14% באזור עדיפות ב'.

החלטה 1554 משנה את החלטה 1528 וקובעת כי יישובי עוטף עזה יהיו פטורים באופן מלא מתשלום דמי חכירה בשיעור של 3.75%. יישובי קו העימות יישאו בתשלום דמי חכירה בשיעור של 3.75% מערך הקרקע של חלקת המגורים עבור היקף הבנייה הבסיסי בלבד.

לכאורה לצד ההקלות, ביחס ליישובי קו העימות מתבטלת ההנחה המגולמת בתשלום 3.75% מזכויות הבנייה, שמעבר ל-160 מ"ר³ ליחידת דיור אחת ועד היקף הבנייה הבסיסי.

3. או 120 מ"ר בהתאם לאותה החלטה, ראו לעיל.

היטל השבחה בעקבות החלטות מועצה 1553 ו-1554

חלף היטל השבחה

ההסכם שבין מינהל מקרקעי ישראל (כשמו אז - להלן: "המינהל") לרשויות, שאומץ מאוחר יותר לתוך חוק התכנון והבנייה, מנתק את הזיקה שבין חובת התשלום על-ידי המינהל, לבין השאלה - האם חלה השבחה במקרקעין. מכאן הביטוי שאומץ בלקסיקון המשפטי של התשלומים, שהמינהל משלם לרשויות המקומיות "חלף היטל השבחה". ההסכם בין המינהל לבין הרשויות קבע מנגנון שונה שמתייחס לביצוע עסקאות בקרקע. עקרון ניתוק הזיקה מחייב את המינהל לשלם לרשות המקומית 12% מתקבוליו, ללא קשר לשאלה האם הקרקע הושבחה אם לאו.⁴

הסכם בין המדינה למועצות האזוריות

ביום 17.9.2018 נחתם הסכם בין מדינת ישראל לבין מרכז המועצות האזוריות, בעניין הסדר תשלומי חלף היטל השבחה ביחס לזכויות למגורים על-פי החלטות המועצה, כשהאחרונות בהן 1553 ו-1554. בהתאם להסכם זה רשות מקרקעי ישראל תשלם חלף היטל השבחה בשיעור של 12% מתקבוליה מכל אחת מהפעולות הבאות:

א. מושבי עובדים וכפרים שיתופיים

חלף היטל השבחה ביחס לתשלום 33% מהיקף בינוי של 375 מ"ר (3.75% מערך חלקת המגורים עד להיקף בינוי של 375 מ"ר + מדמי חכירה בשיעור 29.25% (להשלמת 33% משווי חלקת המגורים להיקף בינוי זה).

ב. קיבוצים ומושבים שיתופיים

בשיוך לחברים - חלף היטל השבחה ביחס לתשלום 33% מהיקף בינוי של 160 מ"ר (3.75% מערך חלקת המגורים עד להיקף בינוי של 160 מ"ר + מדמי חכירה בשיעור 29.25% (להשלמת 33% משווי חלקת המגורים להיקף בינוי זה).

ברכישת זכויות על-ידי היישוב - חלף היטל השבחה ביחס לתשלום עבור רכישת הזכויות למגורים על-ידי היישוב עד להיקף בינוי של 160 מ"ר למגרש בתוך חלקת המגורים.

דמי חכירה מהוונים למגרשי מגורים שמחוץ לחלקת המגורים - חלף היטל השבחה ביחס לתשלום דמי חכירה מהוונים למלוא הזכויות בתכנית בניין עיר תקפה במועד ההקצאה. אם שולם היטל השבחה על-ידי הקיבוץ, המועצה האזורית תשיב לרשות

4. על ההסדר שבין רשות מקרקעי ישראל לרשויות ומנגנון "חלף היטל השבחה", ראו בהרחבה: ברזילי, בועז. **תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים**, הוצאת בורסי, פרק 14 (מהדורה אחרונה - 14 (2018)).

מקרקעי ישראל חלף היטל השבחה ששולם על-ידי רשות מקרקעי ישראל לרבות בדרך של קיזוז עד לגובה היטל ההשבחה ששולם.

ככל ששולם היטל השבחה עבור זכויות למגורים בתוך המגורים במושב או בקיבוץ, היטל ההשבחה לא יקוזז מהתשלומים המשולמים לרשות מקרקעי ישראל.

אם כבר גבתה רשות מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים מלאים בגין בנייה למגורים ביישובים חקלאיים ונגבה היטל השבחה כדין, תיערך מול החוכר התחשבות בקשר להיטל ההשבחה ששולם על-ידו בהתאם להחלטות המועצה התקפות. לא יועבר חלף היטל השבחה עד לגובה היטל ההשבחה ששולם ואם שולם, המועצה האזורית תשיב את התשלום (בתשלום או בקיזוז).

ההחלטה חלה גם באזורי עדיפות לאומית בהתאמה למדיניות ההנחות הרלוונטית.

סיכום

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל נכשלה בתכנון ארוך טווח, והיא מתאפיינת בשינויים תכופים, כאשר החלטה רודפת החלטה. במאמר שפרסמתי באפריל 2018 בכתב עת זה נכתב⁵: "כותב המאמר ישמח להתבדות, אולם דומה כי החלטות 1523 ו-1528 אינן האחרונות בתהפוכות ההחלטות של רשות מקרקעי ישראל...". והנה, טרם יבשה הדיו על החלטות אלו וביום 7.5.2018 אושרו החלטות 1553 ו-1554 שהחליפו את החלטות 1523 ו-1528 נשוא אותו מאמר.

מעת לעת מוצאת עצמה הרשות מנסה להתאים את החלטותיה למציאות משתנה במקום להתוות מדיניות ארוכת טווח הנשענת על אדנים יציבים.

השינויים התכופים והלא עקביים בהחלטותיה, גוררים לחצים משתנים במקום להוות גורם מכוון ומתווה מדיניות ארוכת טווח. במציאות זו פועלים גופים שלטוניים וגם בעלי עניין, בנסיון לייצר יציבות כלשהי לתכנון ארוך טווח בעולם חסר ודאות ומשתנה, להבהיר החלטות ולקדם עניינים שעל סדר יומם.

דוגמה להסדר כזה הובאה לעיל בהסכם שבין מרכז המועצות האזוריות למדינת ישראל מספטמבר 2018, המבקש להסדיר את תשלומי "חלף היטל השבחה" ביחס להחלטות המועצה השונות, על מנת להאיץ את פיתוח היישובים לצורך הגדלת מספר יחידות הדיור במגזר הכפרי, בתמיכת משרד האוצר, בתכניות יישוביות ומפורטות והקמת יחידה שלישית בנחלה במטרה לקדם יישום וביצוע בנייה למגורים במושבים ובקיבוצים.