

היטל השבחה ככלי תכנוני

רונית רוגנו

במאמרה, "מס השבחה ומטרות ציבוריות" בוחנת ד"ר רחל אלטרמן (1977) את מס השבחה דאז, (היטל השבחה כיום) לאור יעדים תכנוניים ופיסקאליים. מסקנתה היא, כי מבין שני סוגי היעדים דווקא אלו הפיסקאליים משיגים את מטרותם, בעוד היעדים התכנוניים אינם מתממשים.

יעדים פיסקאליים מושגים מעצם ההכנסות הצפויות מהיטל ההשבחה, המהווה 50% כשווי השבחת הקרקע. אך בעוד שרשות מקומית יכולה להראות מול ההכנסות הבאות מהיטל ההשבחה הוצאות כגון: הכנת תוכניות, ביצוען, סכומי פיצויים ששולמו בגין נזקי תיכנון, סכומים שהוקדשו לרכישת קרקעות לצורכי ציבור וכד', הרי שנבצר ממנה להוכיח כיצד השפיע היטל ההשבחה על עצם התיכנון. למעשה, עדיין נותרה השאלה: האם היטל ההשבחה במתכונתו הנוכחית משמש כלי תכנוני יעיל או גורם לעיוות שיקולי תיכנון בשל היותו כלי כלכלי?

היטל השבחה ועקרונותיו

מחקרים רבים בתחום, "מדיניות מקרקעין" מעלים סברה, כי קרקע היא משאב יוצא דופן. אחת התכונות המאפיינות היא, היות הקרקע משאב ציבורי גם אם היא בידים פרטיות. כתוצאה מכך נוצר מצב מוזר: פרנסי הציבור פועלים להעלאת שווי הנכס, אך הבעלים הפרטיים הם הזוכים ברווחים. אחד הנסיונות ליישב את הסתירה הוא רעיון היטל/מס ההשבחה. הרעיון העומד כאחורי היטל ההשבחה נוסח בצורה יפה על ידי ג'יימס א. פרידמן, השופט מאיר שמגר:

"כיסוי הוצאות הכנת תכניות בניין עיר, עריכתה או ביצועה מתוך דמי השתתפות שישולמו על ידי אלו שערך נכסיהם האמיר עקב הכנתה, עריכתה או ביצועה של התכנית, הינו על ידי אלה שנהנו הלכה למעשה מהתכנית" (פס"ד בניין מנהל עובדון פייבוש מושקוביץ נגד עיריית בת-ים).

השופט שמגר מציין, כי בעוד שהרשות המקומית פעלה להלכה לטובת הציבור — גרמה למעשה להעשרת הפרט. בדבריו, מדגיש השופט את האקטיביות, נקיטת היוזמה של הרשות המקומית, בכבואה לפתח את תחום שיפוטה לעומת הפסיביות של בעלי הקרקע. על ידי נקיטת היוזמה נוטלת הרשות המקומית על עצמה התחייבות כספית גדולה להכנת התכנית, עריכתה וביצועה, בעוד בעלי הקרקע נהנים בלא לנקוף אצבע. מתוך שנאמר אפשר להקיש על שלא נאמר. השופט שמגר מציין את אלו שערך קרקעותיהם עלה והם הנהנים הישירים של התוכנית. אולם קיימים בעלי קרקעות שכתוצאה מהתכנון נפגעו ערכה הכלכלי של הקרקע שלהם, ועל הרשות המקומית לפצותם על כך. נמצא, כי היטל השבחה פועל למען שיוויונות בשלושה מישורים — לגבי הציבור

לגבי הנהגים ולגבי הנפגעים. (יש לציין כי היטל ההשבחה וגם מס השבחה שקדם לו לא דיברו במישרין על העמדת היטל ההשבחה לעומת מתן פיצוי על נזקי תכנון; אולם ניתן לראות זאת בהגדרה, כי היטל השבחה מיועד להכנת תכניות וביצוען, כאשר חלק מעלות התכנית היא מתן פיצויים על נזקי התכנון).

היטל ההשבחה מסב מחצית (בארץ) מעלית ערך הקרקע מהכיס הפרטי לכיס הציבורי ידואג לכך כי הפרט לא יתעשר כתוצאה מפעילות ציבורית. מצד שני נמצאים בידי הציבור כספים לתשלום לפרט אשר נפגע מהתכנון.

היטל השבחה במתכונתו הנוכחית הפך לחלק מהכלים הכלכליים של הרשויות המקומיות. בתור שכוה הוא מעורר מחשבה לגבי כשירותו ככלי תכנוני.

היטל השבחה ככלי תכנוני

רוב המקומות בארץ אין מצב של „חוסר תכנון“ שכן עדיין מתבססים על תכניות תכנון עיר שתוכננו בתקופת המנדט הבריטי או אפילו בראשית ימיה של המדינה.

תכניות אלו מהוות בסיס להתייחסות וגוחות במקרים בהם יש להעריך את הקרקע, אולם אינן יכולות להיות בסיס לתכניות צורכי החיים השתנו במידה ניכרת ושינו את הגישות התכנוניות. רשת הכבישים, למשל, תופסת עתה מקום רב יותר בשיקולי התכנון. הכבישים רחבים ושטחי החניה רבים יותר. כמו כן ניתנת תשומת-לב רבה יותר לגנים או לשטחי ציבור פתוחים.

מכסות התכנון השונות, המשקפות למעשה עליה ברמת החיים, דורשות הכנת תכניות חדשות בעלות גישה מודרנית יותר. אי לכך חלק נכבד מתקציב מחלקת תכנון עירוני מוצא על הכנת תכניות חדשות וביצוען. לעיתים נערכות תכניות רבות לאזור מסוים, זו על גבי זו, עד אשר נמצאת תכנית לשיעור רצון הרשות המקומית, בעלי קרקע פרטיים, במידה וקיימים, והמתכנן עצמו.

מול הרצון לתכנן עומדת השאלה כיצד לממן את עלות התכניות וביצוען. רשות מקומית יכולה לממן כביש חדש ע"י אגרת כבישים, רשת ביוב על ידי אגרת ביוב וכן הלאה, אולם אין בנמצא „אגרת תכנון“. היטל השבחה בא למלא חלל זה ולשמש כלי עזר לכלי בתחום התכנון.

להמחשת היטל השבחה ככלי תכנוני ערכתי שתי טבלאות (עמוד 83)

1 בטבלה מס' 1 נשאלו שאלות לבידיקת השפעת היטל השבחה על שיקולי התכנון. בעצם השאלה אין עדיין נסיון לסיווג השפעת היטל ההשבחה על שיקולי התכנון. ההשפעה יכולה להתבטא לטוב או לרע. בטבלה מס' 2 נעשה נסיון לבדוק אם מתוך ניסוח הצעת החוק גופו ניתן לחזות כבר בהשפעות חיוביות או שליליות על התכנון.

מתוך הטבלאות עולה, כי שתי השאלות הראשונות מטבלה מס' 1 נענו בצורה שלילית. ניסוחו החדש של ההסדר המשפטי באשר להיטל ההשבחה עלול לעוות שיקולי תכנון בהקשר לאחוזי הבניה — העלאה בלתי מבוקרת, וכן מפקיעה מהרשות המקומית את השליטה על עיתוי הפיתוח וכיוונו הרצוי. שאר השאלות נענו בצורה חיובית. הצעת החוק מעודדת כל פעילות הקשורה להכנת תכניות, לביצוען ובעיקר מעודדת תוכניות לרווחת הציבור.

השבחה — בדיקת יישומו בעירית חיפה

הבדיקה נעשתה במחלקת התיכנון של עיריית חיפה בחודשים מאי—יוני 1984 מתוך שיתוף פעולה של מחלקת תיכנון העיר.

יסוקרו תוכניות „רמת גולדה“ הידועה כתוכנית חפ/1410 וכן תוכנית „גבעת התותחים“ הידועה כתוכנית חפ/1421 ב'. כן יאוזכרו תוכניות כגון „רמת אשכול“ ורמת חביב.

תוכנית רמת גולדה מבוצעת הלכה למעשה. כן התלו בביצוע פרויקט גבעת התותחים“ תוכניות כמו רמת אשכול או גבעת חביב מתעכבת בשל סיבות המפורטות בהמשך.

מתוך התכניות שהוצגו בפני נראה כי בראש ובראשונה עומדת טובת הציבור ורווחתו בסולם העדיפויות של עיריית חיפה. בכל התכניות לא התבטא שיקול ההכנסה מגביית היטל השבחה כתוצאה מהעלאת אחווי הבניה. היטל ההשבחה נגבה בשל עליית ערך המגרשים בתוכנית ובגבולוחיה כתוצאה מתיכנון רציונאלי בעל מבט כללי ולא נקודתי. נראה שמחלקת תיכנון חיפה הצליחה להתגבר על „מכשלה“ זו של היטל ההשבחה.

* * *

שלושת הסעיפים הבאים יגסו להראות קביעה זו.

האם היטל השבחה מעודד עלית אחווי בניה?

בתוכנית המתאר המופקדת של חיפה אין למצוא קו אחיד המראה על ציפוף יתר במגמה לממש את זכויותיהם בגביית היטל. הציפוף או הגבלתו הם עניינים וקשורים באופי הפיזי של השטח (הררי, מבוותר או מישורי) ובאופי האזור (למגורים או עסקים).

לדעת שמאי העיריה, אוכלוסיה צפופה גוררת אחריה ריבוי שטחים ציבוריים יקרים להקמת בתי ספר, גנים, טיפות חלב וכו'. מערכות התשתית גדלות ודורשות השקעה רבה. היטל ההשבחה אינו מסוגל לממן את כל העלויות הנלוות האלו ולכן אינו מהווה שיקול כלכלי.

השמאי מוסיף עוד כי העלאת אחווי הבניה תורמת לעליית ערך המגרש רק עד מידה מסוימת. ציפוף גבוה גורם דווקא לירידת ערך המגרש ובהיטל השבחה מדובר רק על עליית שווי הקרקע כתוצאה מהרחבת זכויות הבניה, ולא על הרחבת זכויות הבניה בלבד. בבדיקת תוכניות שונות במחלקת התיכנון חיפה מצאתי כי לדעת השמאי עליית ערך הקרקע אינה קשורה אך ורק לעליית אחווי הבניה. בדרך כלל גוהגת עיריית חיפה עפ"י מגמות כלליות (ציפוף אזוריים מסוימים לעומת אחרים בהם הנטייה היא להלל את האוכלוסיה) ואינה מעלה את אחווי הבניה מתוך שיקולים כלכליים.

עקרון שמירה על שיקולים תכנוניים משתקף בפס"ד שנתקבל בערעור שהגישו בעלי חלקה בגבעת גולדה על גובה ההשבחה. לטענתם לא התווספו אחווי בניה והשבחת החלקה אינה גבוהה. אולם בית המשפט קיבל את דעתו של שמאי העיריה כי ערך הקרקע עלה בשליש כתוצאה „מהשיפור הרב שחל בתכנון ורווחת הציבור עקב הגדלת השטחים הציבוריים והאתרים לבינייני ציבור, הסדר בעיית תנועה מוטורית והפרדת התנועה העוברת מן התנועה השכונתית“.

האם היטל השבחה מעודד כיווני פיתוח רצויים?

הכזנת כיווני פיתוח היא בעיה כואבת לרשויות המקומיות. בנוסף לפגיעה ברצף אורבני שיוצרים מגרשים ריקים הם מקור להזנחה, פסולת, ומוקדים חשוכים בלילות. פגיעה ברצף אורבני מתבטאת גם מבחינה כלכלית כאשר נסללים כבישים והשימוש בהם אינו מירבי.

קרית אתא מתמודדת עם בעיה זו בהצלחה מועטה ביותר. על מנת למשוך אוכלוסיה למרכזה העלתה את אחוזי הבניה מ-10% ל-70%. לכאורה, החלטה נבונה אולם היטל השבחה פגע בה — בשל עלית אחוזי הבניה בצורה משמעותית גם היטל השבחה גבוה ובעלי המגרשים אינם מעונינים לממש את זכותם. מנקודת מבטו של בעל המגרש היטל השבחה מהווה דווקא תמריץ שלילי לפיתוח!

גמשיך ונבדוק את התוספת השלישית לחוק התיכנון והבניה מתוך הבטים של זמן פיתוח. האם בעל מגרש פרטי מחוייב ליתן את הדין על חוסר פיתוח מגרש? נראה כי החוק הלך לקראת בעל המגרש הפרטי בנושא זה ולא לקראת הרשות המקומית. אחד התיקונים שהוכנסו בהיטל מוכה את בעלי הקרקע בדחיית תשלום היטל השבחה עד ליום מימוש זכויותיהם (מכירה או קניה). כתוצאה מכך יכולות הכוונות הטובות של הרשות המקומית לרדת לטימיון. מגרשים ישארו בחוסר פיתוח או בנויים באחוזי בניה נמוכים בניגוד למגמות הציפון.

יתרה מכך — היטל השבחה נקבע 15 יום לאחר אישור התכנית עפ"י המדד הנמוך בין מדד יוקר המחיה ובין מדד הוצאות הבניה. מיום זה ואילך מוצמד החוב ועולה בהתאם לכך. אולם ערך המגרש עולה בהתאם לפיתוח. לא נותר לבעל מגרש באזור בלתי מפותח אלא להמתין ולחכות למימוש וביצוע תוכניות הפיתוח של הרשות המקומית ובעלי מגרש שכנים. ככל שהאזור יהיה יותר מפותח, יותר מאוכלס והקרקע בו תעשה יותר נדידה — ערך המגרש יעלה, גבוהה יותר מההצמדה המושתת על חובו. דווקא כאן פועל עקרון „התגשמות ציפיות“ המעודד ספקולציות!

בעירית חיפה ידעו לספר לי על אזור רמת חביב בבעלות האחים כיאט. באוקטובר 1981 אושרה התוכנית בעלה השבחה מרובה. חוב הבעלים נקבע ל-604 דולר מוצמד למדד הנמוך. כיום עומד חובם על 584 אלף דולר. כיוון שלא ניתן להעריך מחדש את ערך הקרקע יוצא שחובם הוול ב-4—3 אחוזים.

לעומת זאת, אם הרשות המקומית רוצה בפיתוח היא חייבת לשלם מיד בלא לדעת מתי תקבל חלק מההוצאה חזרה, באמצעות היטל השבחה.

נראה לי, כי כאן מתגלות חולשותיו של היטל השבחה:

- (א) אין הוא מס פרוגרסיבי שניתן לדרגו על פי מגמות הפיתוח הרצויות, אלא היטל קבוע.
 - (ב) אין הוא מאפשר לרשות מקומית לכפות על בעלי מגרשים פרטיים בתחומה לממש את זכויותיהם לפיתוח, בהיותו תלוי בזמן מימוש הזכויות ולא בזמן אישור התכנית.
- האם היטל השבחה מעודד:

● הכנת תוכניות?

● ביצוע תוכניות?

● תיכנון לרווחת הציבור?

העידוד שהיטל ההשבחה תורם למעשה הוא בהיותו כלי כלכלי הבא לעזור לרשות מקומית בחלק מההתחייבויות הכספיות שנטלה על עצמה. אולם היטל ההשבחה נקבע על פי ערך הקרקע הסופי ואינו קשור או נובע מההוצאות שחלו על התכנית עצמה או על גלגולי התוכנית עד שהגיעו לאישור. לשכונה „רמת גולדה“ הוכנו חמש תוכניות, בערכו מדידות רבות, אולם הוצאות אלו אינן מוכרות ואינן מתבטאות בניסוח היטל ההשבחה. עיריית חיפה אינה רשאית לגבות מבעלי הקרקע עבור הוצאות אלו.

לעומת זאת באזור „גבעת התותחים“, בעל הקרקע הכין תוכנית על חשבונו והוא אינו מקבל כל זיכוי או פיצוי כספי על כך. נמצא, כי רשות מקומית בלתי אחראית תעדיף לחכות עד אשר בעל הקרקע יזום ויגיש תכנית בינוי. בשיקול קיצוני נמצא, כי הדבר מעודד תכנונים „נקודתיים“, ללא קו או מגמה ברורים.

אם היטל השבחה אינו מהווה תמריץ לשיפור תוכניות ולהכנתן, האם הוא מהווה תמריץ לביצוען? גם כאן התשובה החיובית מוטלת בספק. למעשה, „מועבר הכדור“ למגרש בעל הקרקע. החוק אינו כופה על בעלי הקרקע לממש את זכויותיהם מיד עם אישור התוכנית המפורטת.

היטל השבחה אינו מעודד (כך נראה). הכנת תוכניות, או ביצוע תוכניות, האם הוא משפיע על סוג התוכניות? כאן נראה שהתשובה היא חיובית.

תכנון המתאים לאורח חיים מודרני, המאפשר לציבור לקבל שרותים עירוניים וציבוריים ברמה גבוהה ומאפשר גישה נוחה, הן רגלית והן מוטורית, יעלה, אך ערך הקרקע ובהכרח — את הרווח מהיטל ההשבחה. תכנון מרחבי ולא נקודתי ישפר גם חלקות רבות הגובלות לתוכנית ועל כן גם הוא כדאי מבחינת שיקולי היטל ההשבחה. אם נמצא כי גם רשות המקומית הרוויחה את חלקה וגם טובת הציבור יצאה נשכרת — הרי שמומשו היעדים התכנוניים. מקרה מענין בעיריית חיפה ב„גבעת התותחים“ מראה, כי דווקא שיקולי רווחת הציבור היו לעיני העירייה והיא העדיפה להכתוב בניה במגרשים בעלי ערך נמוך ולוותר על היטל השבחה נקודתי, לעומת עליית ערך החלקות הגובלות ואפשרות לגביית היטל השבחה על פני מרחב תכנון גדול יותר.

תכנית מספר חפ/1421 ג' המכונה „גבעת התותחים“ ממוקמת מרחוב כספרי ומטה לעבר רחוב שמשון. עד הכנת התכנית המפורטת היתה קיימת תוכנית מתאר שחילקה את השטח לשניים: החלק העליון, במעלה הגבעה, על שטח של 6,040 מ"ר, יועד לבניה ואילו חלקה התחתון, בשיפולי הגבעה ועד הוואדי, בשטח של 13,420 מ"ר, יועד לשמורת טבע.

על מנת לבטח ולפתח את הגבעה נזקק בעל האדמות להציע תכנית מתאר מפורטת, אשר עצם הכנתה מהווה עילה לגביית היטל השבחה. הוועדה המקומית באישור הוועדה המחוזית התנתה, כי שטח התוכנית לא יחולק עפ"י התכנית ההסטורית — חלק אחד למגורים ואחד לשמורת טבע, אלא יחולק לשלושה: שלישי עליון כשטח ציבורי פתוח, שלישי אמצעי למגורים כולל כביש גישה ושליש תחתון כשמורת טבע. הרעיון התכנוני — פיזור שטחים ציבוריים בין שטחי מגורים — עולה על התכנית הישנה ולמעשה שומר גם על ערכי המגרשים הגובלים — אשר גם הם זכו למרחבים פתוחים ולנוף.

לאחר קבלת הדין עליו, ערך היום תכנית להקמת מבנים אשר הסתמכה על 101% בניה (לאחר 40% הפרשות לצורכי ציבור): בנין טורי בין 12 דירות; בנין בן 6 קומות, 18 דירות; בנין בן 4 קומות, 12 דירות. אולם גם הפעם התנגדה הוועדה המקומית

לאשר את תכניתו והסכימה על ציפוף של 60% בניה. בנוסף לציפוף אותו בקשה הוועדה המקומית למנוע, נתקיים עקרון שמירה על הנוף וגובה הבנינים הגבול ל-4 קומות בלבד באזור הנמוך.

- לכאורה, ויתרה עיריית חיפה על היטל השבחה בתמורה לשיקולי תכנון:
- (א) ויתרה על היטל השבחה כתוצאה מאיסור בניה במגרשים בעלי ערך גבוה. יש לזכור, כי ערך מגרש בחיפה נקבע גם על פי מקומו במדרונות מתונים המקלים על עלות הבניה וגם עפ"י פינות לנוף. אולם דווקא מגרשים בעלי שיפועים נוחים ונוף מרהיב, שערכם גבוה, הופקעו למטרות ציבוריות.
 - (ב) ויתרה על היטל השבחה כתוצאה מהרחבת זכויות בניה, לא אישרה בנין רב קומות והשאירה את אחוזי הבניה על 60%.
- מצד שני זכתה העירייה להיטל השבחה גבוה מהחלקות הגובלות:
- (א) בחלקות גובלות גשמו הפינות לנוף.
 - (ב) חלקות רבות גובלות עתה עם שטח ציבורי פתוח.
 - (ג) נפרץ כביש גישה שישמש אוכלוסיה באתרים נוספים.
- המסקנה המתגבשת — היטל השבחה עודד שיקולי תכנון מרחביים על נקודתיים, תכנון שהוא עדיף מבחינת רווחת הציבור ולטובתו.

התאמת היטל השבחה לתפקידו ככלי תכנוני

מתכנני ערים ומחוקקים ניסו להתאים את היטל השבחה על מנת שישמש כלי תכנוני יתור מאשר כלי כלכלי. ממשלות שונות באירופה התלבטו בבעיית עיתוי הפיתוח, מניעת ספקולציות ונתינת תמריצים לבעלי מגרשים פרטיים לפתחם. הנסיונות באים מתוך הכרה במצוקת ערים באירופה בקרקעות לצורכי ציבור. רוב הקרקעות העירוניות הן פרטיות והחוקים באים לעזור לרשות המקומית בבעיה זו.

בארץ המצב טוב יותר, ברוב הארץ הקרקעות הן אדמות מינהל ומאפשרות תכנון יעיל. הבעיה היא בערים הגדולות בארץ: תל-אביב, ירושלים, חיפה וכו' שבהן האדמות הן פרטיות ובידי בעלים רבים. מענין לבדוק הצעות שונות העונות על יעדים תכנוניים שנתקלו בקשיים להגשמתם באמצעות היטל השבחה.

„הטלת מס השבחה על קרקע שערכה עלה כתוצאה מהמשחק החופשי של הכוחות הכלכליים בשוק הקרקעות“

„חיוב היטל השבחה יעלה בהתאם לעלית ערך המגרש“ (אלכסנדר כהן, 1975)

אחד השינויים שהוכנסו בהיטל השבחה — תשלום היטל יחול רק בעת מימוש הזכויות. אולם הבעיה מתעוררת היא שהיטל השבחה נקבע 15 יום לאחר אישור התכנית ומאותו יום הוא מוצמד למדד הנמוך. נראה, כי לכאורה לבעל הקרקע כדאי להמתין לפיתוח מגרשו. ערך המגרש יעלה ואחוז היטל ירד. אולם אם יחושב היטל השבחה רק בעת מימוש הזכויות, הרי שחישובו יעשה על פי ערך המגרש הריאלי ולא רק על פי ביצוע התכנית. בצורה כזו תמנענה המתנות או ציפיות במטרה להגיע לרווחים גבוהים יותר לבעל המגרש הפרטי.

„חיוב מידי של מס השבחה ורשימתו כחוב אפותיקאי על רכוש בעל הקרקע“ (ממשלת דנמרק, 1972)

מס ההשבחה דרש כי גבית התשלום עבור השבחת הקרקע תעשה מיד לאחר אישור התכנית, ולא עם מימוש הזכויות. דבר זה מהווה אולי תמריץ לפיתוח מהיר אך פגם בצדק הסוציאלי (ראה אלטרמן, 1977). פתרון זה נוסח במתכונת שונה בדנמרק. שם חוייב בעל הקרקע לשלם מיד את המס במזומנים. במידה ובעל הרכוש לא היה מסוגל לשלם את המס, הוא נרשם כחוב אפטיקאי על רכושו (משכנתא ל-12 שנה). לאחר תקופה זו, אם בעל הרכוש לא שילם אל חובו, הוצעה מגרש למכירה פומבית. הכוונה היתה לאלץ את בעל הקרקע להשתמש ברכושו לבניה ולשלם את המס לעיריה.

לכאורה, החוק צודק אך יצר עיוות. בעלי מגרשים קטנים לא יכלו לעמוד במעמסה ומכרו את המגרשים לחברות בניה. כתוצאה מכך, „הופר הצדק השייווני“ ונוצרו בעלי רכוש רב לעומת האחרים. בנוסף לכך חברות הבניה המתינו עד אשר יצטברו בידיהם „גושי תיכנון“ גדולים לביצוע התוכנית ולא פיתחו אותם מיד עם הקניה. מכאן ששכר הרושות הוא למעשה בהפסדה.

„זיכוי הוצאות שיפורים שנעשו ע"י בעלי המגרש“

(ממשלת אנגליה, 1947)

„מקדם מס פרוגרסיבי“

הצעות אלו אפשרו לרושות המקומית להפעיל שיקול דעת בקביעת גובה היטל השבחה. עפ"י הנקבע בחוק גובה היטל השבחה מגיע לכדי 50% משווי ההשבחה. רשות מקומית המעוניינת לפתח אזור מסוים תוכל להוריד את האחוז הנגבה ולהמריץ את בעלי הקרקע לממש את זכותם בה.

מקדם מס פרוגרסיבי יכול לפתור בעיה כמו זו שעיריית קרית אתא נתקלה בה. עיריית קרית אתא העלתה את אחוזי הבניה במרכז הקריה מ-10% ל-70% במטרה לצופף את המרכז ולהזויל את עלות השרותים, אך נכשלה בעצם מימוש התוכנית, שם בעלי הקרקע אינם מזודנים לממש את זכויותיהם בשל גובה היטל השבחה.

רשויות אחרות נוקטות ב„הסכמים“ במטרה להקל על היטל ההשבחה. בעיריית חיפה מקילים בהיטל השבחה באזורים בהם עלות הבניה היא גבוהה. דוגמא לכך אפשר לראות בפרייקט „מגדל הנביאים“ שבבנה מעל הכרמלית בעלות גבוהה. צורה אחרת שעיריית חיפה נוקטת — ביטול היטל השבחה בקרקע שהיתה „שמורת טבע“ והופשרה לבניה, אם בעל הקרקע מעניק לעיריה 9/10 מהשטח בעבור שטחים ציבוריים פתוחים.

הסכמים אלו ואחרים כדאי למסד בחוק לתועלת הרשויות המקומיות ובעלי הקרקע, וכמובן לטובת הציבור בכללותו.

סיכום

סקירת ההצעות מעלה, כי ההצעה הראשונה אינה נראית מעשית בשל הבעיה להעריך כל מגרש ומגרש עפ"י קצב הפיתוח. ההצעה השניה היתה קיימת בניסוח מס השבחה והוכחה כלא סוציאלית מעיקרה. שתי ההצעות האחרונות נראות כראויות לעיון והן ברוח דר"ח וועדת אותוארט (1942) והממשלה הליברלית בבריטניה בראשותו של לויד ג'ורג' (1947).

הצעות אלו יאפשרו לרושות המקומית לעודד פיתוח רצוי על ידי החזרי הוצאות

לבעלים אשר יפתחו קרקע ביוזמתם — אם הדבר רצוי לרשויות המקומיות, וכן ייתאפשר לרשות המקומית לגבות אחוים שונים מערך ההשכחה — לאור דווקא 50% כמנוסח בהסדר המשפטי באשר להיטל השכחה. כך יעדיפו בעלי הקרקע לפתח אתרים בהם היטל ההשכחה יהיה נמוך ויעכבו פיתוח באתרים בהם היטל ההשכחה גבוה — הכל בזתאם לנסיבות.

פיתוח מבוקר זה יועיל למימוש תכניות פיתוח בקצב מתואם בין איכלוס האזור לבין פיתוח התשתית העירונית שלו.

טבלה מס' 1 : היטל השכחה ככלי תכנוני

(קריטריונים להערכה)

האם היטל השכחה...

- מעודד העלאת אחוזי בניה ?
- מעודד כיווני פיתוח רצויים ?
- מעודד הכנת תוכניות ?
- מעודד ביצוע תוכניות ?
- מעודד הכנת תוכניות לרווחת הציבור ?

טבלה מס' 2 : היטל השכחה ככלי תכנוני

(השלכות תכנוניות)

השפעה תכנונית משתמעת	ההגדרה בתוספת השלישית	הסעף בחוק
עידוד הכנת תכניות הפקעת השליטה על העיתוי (לעומת ההסדר הקודם)	... עקב אישור תכנית התחלת השימוש בהם בפועל	1 א'. פרשות
עידוד העלאת אחוזי בניה ניתן לפירושים שונים !	... הרחבתן של זכויות ניצול בדרך אחרת	2.
עידוד הכנת תכניות מרחביות וולא נקודתיות שומת הנכס ביום תחילת התכנית ולא ביום מימוש הזכויות גורמת לירידה ריאלית בהיטל השכחה למרות שערך הנכס עולה	... הרחבתן של זכויות ניצול בדרך אחרת	3 א. חבות
עידוד הכנת תכניות מרחביות וולא נקודתיות שומת הנכס ביום תחילת התכנית ולא ביום מימוש הזכויות גורמת לירידה ריאלית בהיטל השכחה למרות שערך הנכס עולה	... מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית או הגובלים עמה	ג(7)
עידוד הכנת תכניות מרחביות וולא נקודתיות שומת הנכס ביום תחילת התכנית ולא ביום מימוש הזכויות גורמת לירידה ריאלית בהיטל השכחה למרות שערך הנכס עולה	... השומה תערך ליום תחילת התוכנית לפי שיעור העליה הנמוך של הממדים האמורים	9ה. הצמדה
עידוד הכנת תכניות מרחביות וולא נקודתיות שומת הנכס ביום תחילת התכנית ולא ביום מימוש הזכויות גורמת לירידה ריאלית בהיטל השכחה למרות שערך הנכס עולה	... להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום רשות מקומית ולביצוען	13. יעור ההיטל
עידוד הכנת תכניות מרחביות וולא נקודתיות שומת הנכס ביום תחילת התכנית ולא ביום מימוש הזכויות גורמת לירידה ריאלית בהיטל השכחה למרות שערך הנכס עולה	... ולרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור	

שינויים באחוזי בניה בתוכנית מתאר חיפה

עליה	ירידה
אגן רושמיה — מ-60% ל-85%	שלוחות מערביות מ-60% ל-35%
בת גלים מ-80.5% ל-110%	אזור התעשייה — מ-300% ל-150%
קרית חיים מערבית מ-56% ל-70%	גוזה שאנן — מ-105% ל-85%
ורדיה ורדיה — מ-60% ל-85%	מורדות צפוניים
הדר כרמל — מ-105% ל-140%	העיר התחתית — מ-240% ל-110% למגורים לעסקים 50%

רשימת מקורות

- אלוני ירמיהו. (1981). „חוק מס השבחה החדש — קווים והרהורים בשולי החוק”.
מקרקעין וערכם, פ"ז, עמ' 31—22.
- אלתרמן, רחל. (1977). „מס השבחה ומטלותיו הציבוריות”. רבנות לכלכלה, מס' 95, עמ' 39—401.
- בן סירא, יעקב. (1973). „המדיניות הקרקעית בישראל — מגמות וקשיים”. קרקע, מס' 4, עמ' 25—28.
- ברגלס, איתן. (1975). „המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי”. קרקע, מס' 5, עמ' 3—8.
- זרחי, שאול. (1972). „השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי קרקע”. המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים.
- כהן, אלכסנדר. (1957). „המדיניות הקרקעית של רשות מקומית”. קרקע, מס' 9, עמ' 22—16.
- לוי, יחזקאל. (1988). „הטיל השבחה, עקרונות החוק ופרשנותו”. מקרקעין וערכם פ"ז, עמ' 59—69.
- מאירי אהוד. (1975). „המיסוי החדש על מקרקעין”. קרקע, מס' 9, עמ' 35—31.
- מרגליות, דן. (1978). „הישוב גובה השבחה ביחס למקרקעין”. מקרקעין וערכם פ"ג—פ"ד, עמ' 63—67.
- רבנשטיין, אהרון. (1980). „תכנית מתאר חדשה לעיר חיפה”. מקרקעין וערכם, פ"ז; עמ' 58—62.
- רויטל, ש. (1983). „דיני תכנון ובניה”, הוצאת סדן.
- (ללא שם מחבר) (1972). „שיטת הערכת מחירי קרקע ופרסומם בדגמיק”. קרקע, עמ' 32—29.
- כן נערכו שיחות עם אדרי, בראונשטיין והשמאי מר רבנשטיין, ממחלקת תכנון בעיריית חיפה.