



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

# גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



## גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם

### מבוא

תכנון המקרקעין בישראל מוסדר באמצעות חקיקת התכנון והבנייה ודיניה, ולרבות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק). החוק מסמך מערך של מוסדות תכנון לדון בתכנון המקרקעין ולהחליט על ייעודם ועל אופי הפיתוח שלהם והיקפו. להחלטות אלו של מוסדות התכנון, המעוגנות בתוכניות מסוגים שונים, עשויה להיות השפעה על שווי המקרקעין. למשל, החלטה להגדיל את השטח המותר לבנייה במקרקעין עשויה להעלות את שוויים.

בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (להלן - התוספת השלישית) נקבע כי אם חלה השבחה במקרקעין, כלומר אם עלה שוויים בעקבות החלטות של מוסדות התכנון<sup>1</sup>, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, בעל הזכויות במקרקעין ישלם היטל השבחה<sup>2</sup> (להלן גם - ההיטל).

סכום ההיטל הוא בשיעור של מחצית (50%) מההשבחה<sup>3</sup>. החיוב בהיטלי ההשבחה עשוי להיות בסכומים של מאות אלפי שקלים ואף של מיליוני שקלים לכל היטל, ויש לשלמו בעת מימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו. לפי הגדרות התוספת השלישית, אלה נחשבים למימוש זכויות: קבלת היתר לבנייה או היתר לשימוש במקרקעין, שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תוכנית, או הקלה או שימוש חורג מהוראות תוכנית, שבעקבותיהם חלה השבחה; התחלת השימוש במקרקעין כפי שהותר בתוכנית שיש בה השבחה; והעברה, בנסיבות מסוימות, של זכויות במקרקעין הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין (טאבו), למשל מכירת הזכויות במקרקעין. מנגד, תוכניות גם עלולות לפגוע בערך המקרקעין, ובמקרה כזה רשאים בעלי הזכויות במקרקעין לתבוע פיצויים מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה<sup>4</sup>.

היטל השבחה שייך לקבוצה של כלים פיסקליים שמיישמים גורמי ממשל לשם לכידת ערך של מקרקעין (Land Value Capture) ששוויים עלה בעקבות שינוי באסדרה (ברגולציה) התכנונית על אופן הניצול של הקרקע, או בשל פיתוח של תשתיות ציבוריות. הבסיס הרעיוני להטלת ההיטל הוא עקרון הצדק החלוקתי, שלפיו אם השקעה ציבורית או שינוי באסדרה הביאו לעלייה בערך הנכסים, מן הראוי שבעלי הנכסים יישאו בחלק מהוצאות התכנון והפיתוח<sup>5</sup>. לעיתים ערכם של מקרקעין עולה בלי קשר לאסדרה התכנונית או לפיתוח תשתיות, אלא בשל שינויים במחירי הנדל"ן, ובמקרה זה מושת - לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 - מס שבת, שהוא מס על רווח ריאלי ממכירת זכויות במקרקעין; יודגש כי דוח ביקורת זה אינו עוסק בנושא נפרד זה.

במקרה של מחלוקת על עצם החיוב בהיטל השבחה או על סכומו, רשאי החייב בהיטל לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה<sup>6</sup>. במקרה של מחלוקת רק על סכום החיוב הוא רשאי לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים, בבקשה שימנה "שמאי מכריע" כהגדרתו בתוספת השלישית, לצורך הכרעה בעניין<sup>7</sup>.

1 השבחה מוגדרת בתוספת השלישית כעליית שוויים של מקרקעין בעקבות אישור תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת, או עקב החלטה לאשר היתר בנייה הכולל הקלה מהוראות תוכנית או היתר לשימוש חורג מהשימוש שמתירה תוכנית.

2 סעיף 2(א) לתוספת השלישית.

3 אשר לקרקעות בניהולה של רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) חל הסדר מיוחד המבוסס על הסכמים בין רמ"י לרשויות המקומיות, ולפיו רמ"י משלמת להן "חלף היטל השבחה" בשיעור של 12% מהתקבולים ממכירת המקרקעין.

4 סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.

5 ראו דברי ההסבר להצעת תיקון מס' 15 לחוק התכנון והבנייה (הצ"ח 1491 מ-10.11.80).

6 ועדות אלו פועלות בכל מחוז מתוקף סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.

7 סעיף 14 לתוספת השלישית.



על פי השיטה הנהוגה בישראל, ככלל, כדי לקבוע את ההשבחה יש צורך להעריך את שווי המקרקעין לפני אישור התוכנית המשביחה ואת ערכם ביום אישור התוכנית המשביחה, ובתוך כך לנטרל את עליית הערך שמקורה בשינויי המחירים בשוק הנדל"ן.<sup>8</sup> הערכת שוויים של מקרקעין, כשלעצמה, היא פעולה מורכבת הדורשת איסוף וניתוח של נתונים על מצב הנכס ומאפייניו והשווי של נכסים דומים. בחישוב ההשבחה יש צורך לנתח סוגיות קנייניות ותכנוניות ולהביא בחשבון עניינים הקשורים לאפשרויות הבנייה ולמימוש הזכויות, בהתאם לשיטות שמאיות מקובלות ולקביעות בתי המשפט, ועדות ערר ושמאים מכריעים בעבר. הדבר דורש מיומנות בניתוח תוכניות והיתרים ובמתן פרשנות כלכלית להוראותיהם.

לפי הוראות החוק, סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגבייה, לכיסוי הוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית להכנת תוכניות ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור, והוצאות שימור אתר או הפקעתו וכן למימון הוצאות מחלקת ההנדסה או מינהל ההנדסה, המתפעלים את הוועדה המקומית.<sup>9</sup> כמו כן, מותר להשתמש מדי שנה במקצת הכספים (10%) שיישארו לאחר כיסוי הוצאות האמורות להשקעה בחינוך, בכפוף לסייגים ולאישור שר הפנים.<sup>10</sup> כיסוי הוצאות של הוועדה המקומית והשקעה בחינוך נעשים באמצעות התקציב הרגיל,<sup>11</sup> ואילו ביצוע תוכניות נעשה לרוב באמצעות התקציב הבלתי רגיל.<sup>12</sup> הוצאות הוועדות המקומיות עשויות לכלול גם תשלום פיצויים בעקבות פגיעה של תוכנית במקרקעין. עם זאת, בתיקון מס' 115 לחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות המאפשרות להעביר את נטל תשלום הפיצויים לגורם אחר באמצעות הפקדת כתב שיפוי לוועדה המקומית.<sup>13</sup>

הליכי הכנת השומות וגביית ההיטלים מערבים כמה גורמים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה המוסמכת לגבות את ההיטל, ובהם הגורמים העוסקים בשמאות מקרקעין, בתכנון פיזי-מרחבי, ברישוי הבנייה, בייעוץ המשפטי ובניהול הכספים ברשות המקומית. בפועל, ברוב הוועדות המקומיות,<sup>14</sup> המנגנון המנהל את ההליכים הכרוכים בקביעת ההשבחה ובחיוב ההיטלים הוא המנגנון של הרשות המקומית, שתומך גם בפעילות הוועדות המקומיות.<sup>15</sup>

התרשימים שלהלן מציגים את השלבים העיקריים בתהליך הגבייה של היטלי השבחה ואת הנסיבות של יצירת ההשבחה ומימוש הזכויות.

- 8 במקרים של החלטות לאשר שימוש חורג או הקלה מהוראות תוכנית, לא אמור להיות פער זמנים בין יצירת החבות למימוש הזכויות.
- 9 על פי הנחיות הנהלת חשבונות שמפרסם משרד הפנים, אפשר להשתמש בכספים למימון מחלקת הנדסה או מינהל ההנדסה אם אגרות הבנייה אינן מספיקות לשם כך וכן לפירעון מלוות שנועדו לממן את התכליות המתרות לשימוש בכספים.
- 10 סעיף 13 לתוספת השלישית.
- 11 תקציב המיועד למימון פעולות שוטפות של הרשויות המקומיות על בסיס שנתי קבוע, והוא מורכב מפרקים ותת-פרקים המפרטים את כל ההוצאות וההכנסות של הרשות בשנה שהוא מיועד לה. התקציב הרגיל יכול את אומדני התקבולים שיתקבלו בשנה המתקצבת מתשלומי החובה שהרשות המקומית רשאית לגבותם על פי כל דין, כולל דמי שירותים, הכנסות ממכירות, השתתפות והחזרות משנים קודמות, וכן אומדן תשלומים שזמן פירעונם חל באותה שנה והפרשות לקרנות באותה שנה.
- 12 תקציב המשמש את הרשות המקומית ככלל למימון פרויקטים המוגדרים כהשקעה, בדרך כלל לביצוע עבודות פיתוח. התקציב מיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, והוא כולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן ממומנות בתקציב רגיל.
- 13 סעיף 197א לחוק התכנון והבנייה.
- 14 כל הוועדות המקומיות שהוקמו לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, כלומר שמרחב התכנון שלהן כולל רשות מקומית אחת (120 ועדות מבין 152), וחלק מהוועדות שהוקמו לפי סעיף 19 שמרחב התכנון שלהן כולל עוד רשות או יישוב אחד, כמו הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של הרצליה, שמרחב התכנון שלה כולל גם את כפר שמריה, והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של רמת השרון, שמרחב התכנון שלה כולל את גליל ים.
- 15 הסמכות לחייב בהיטל השבחה אומנם בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אך כאמור ברוב הוועדות המקומיות פעולותיה של הוועדה נתמכות על ידי מנגנון מינהלי ומקצועי במינהל ההנדסה של הרשויות המקומיות. כמו כן, ניהול הגבייה והשימוש בכספים נעשים במסגרת המינהלים הכספיים של הרשויות. לכן בדוח זה נתייחס אל העיריות שנבדקו במסגרת הביקורת הנוכחית כאל הגורם הנושא באחריות לניהול התהליכים הכרוכים בקביעת ההיטלים, גבייתם והשימוש בכספים שנגבו.



תרשים 1: השלבים העיקריים בתהליך הגבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם



תרשים 2: נסיבות יצירת ההשבחה ומימוש הזכויות

<p>החלטה לאשר שימוש חורג מהוראות תוכנית</p>	<p>החלטה לאשר הקלה מהוראות תוכנית</p>	<p>אישור תוכנית משביחה תוכנית מתאר מקומית או מפורטת</p>	<p><b>מחוללי השבחה - אירועים שמקימים חבות</b></p> <p><b>הליכי מימוש הזכויות מחייבים תשלום של ההיטל</b></p> <p><b>מנגנוני בירור מחלוקות</b></p>
<p>קבלת היתרים לשימוש חורג היתר בנייה או היתר שימוש חורג</p>	<p>תחילת השימוש במקרקעין</p>	<p>העברת זכויות במקרקעין</p>	
<p>שמאי מכריע</p>	<p>ועדת ערר לפיצויים והיטלי השבחה</p>		

**ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין**  
 סמוך לאחר אישור התוכנית או ההחלטה לתת היתר

**החייב בהיטל- בעל המקרקעין**  
 בתחום התוכנית או הגובלים בתוכנית או החוכר שלהם

**50%**  
 שיעור ההיטל



מאחר שהיטלי השבחה עשויים להסתכם בסכומי כסף ניכרים, עצם החיוב בהיטל השבחה וסכומו עשויים להשפיע על קבלת החלטות של בעלי נכסים בדבר מימוש זכויותיהם באמצעות ייזום בנייה או מכירת הנכסים. ההיטל עשוי להשפיע על הכדאיות הכלכלית של העסקאות או של מיזמי הבנייה ועל עלויות המימון שלהם<sup>16</sup>; לכן להוגנות, לוודאות ולשקיפות בעניינם של ההליכים, וכן ליעילותם, עשויה להיות השפעה ניכרת על הפעילות בענף הנדל"ן ועל שכלול הפעילות הכלכלית בתחום.

בשנת 2021 גבו הרשויות המקומיות כ-8.7 מיליארדי ש"ח מהיטלי השבחה, סכום זה כולל גם את התשלומים שהעבירה רמ"י בגין חלף היטל השבחה שהסתכמו בכ-2.6 מיליארדי ש"ח<sup>17</sup>; היתרות שהיו צבורות בקרנות הייעודיות לכספי היטל הסתכמו בסוף 2021 בסך כ-7.5 מיליארדי ש"ח. לשם השוואה, ההכנסות מארנונה<sup>18</sup> באותה שנה הסתכמו בכ-27.9 מיליארדי ש"ח. כלומר ההכנסות מהיטלי השבחה שוות ערך לכשליש מההכנסות מארנונה, ויתרת הכספים שנצברה בקרנות שוות ערך לכרבע מההכנסות השנתיות מארנונה. מכאן שלהכנסות מהיטלי השבחה יש השפעה ניכרת על המצב הכספי של הרשויות ועל האמצעים שיש ברשותן לתכנון המרחב הציבורי ולפיתוחו, להקמת מבני ציבור ולפיכך למתן שירות הולם לתושביהן בהיבטים אלו.

### תרשים 3: הכנסות מהיטלי השבחה וארנונה, 2021



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות להליכי הגבייה של היטלי השבחה ולשימוש בכספים, ובהן פעולות הממשלה בנושא, השפעת ההיטלים על תקציבי הרשויות המקומיות ועל מצבן הכספי, משכם של הליכי הכנת השומות, משכם של הליכי בירור מחלוקות בנוגע לשומות ותוצאותיהם, יישום עקרונות מס אמת בקביעת ההיטלים, שקיפות השומות והחיובים, היבטים הנוגעים לשימוש בכספים ואיכות השירות לתושבים.

במסגרת הביקורת נותחו הדוחות הכספיים של כלל הרשויות המקומיות מהשנים 2018-2022 ונעשתה ביקורת עומק בארבע עיריות: **הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון** (להלן - העיריות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, שהוא המאסדר של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ושמרפז נתונים על פעילות ועדות הערר המחוזיות; באגף לאסדרת מקצועות במשרד המשפטים, המרכז את פעילותם של השמאים המכריעים ואת פעילותה של מועצת שמאי המקרקעין; ובמשרד הפנים.

<sup>16</sup> ראו גם אהרון נמדר, **היטל השבחה**, הוצאת חושן למשפט (2011), עמ' 323 - 381.  
<sup>17</sup> נכון למועד הביקורת 252 רשויות הגישו דיווחים כספיים לגבי שנת הכספים 2021, מהן ל-10 רשויות מקומיות לא היו כלל הכנסות מהיטלי השבחה או מחלף היטל השבחה.  
<sup>18</sup> הכנסות בניכוי הנחות מארנונה.



להלן יוצגו נתונים כלליים המעודכנים לדצמבר 2023 (להלן - מועד סיום הביקורת) בנוגע לעיריות שנבדקו:

לוח 1: הרשויות מקומיות שנבדקו - נתונים כלליים

רמת השרון	רמת גן	ירושלים	הרצלייה	
47,970	169,706	966,210	103,318	מספר התושבים
9 (גבוה)	8 (גבוה)	2 (נמוך)	8 (גבוה)	האשכול החברתי-כלכלי
8 (מרכזי)	10 (מרכזי)	9 (מרכזי)	8 (מרכזי)	אשכול הפריפריאליות
איתנה	איתנה	במצב ביניים	איתנה	סיווג הרשות המקומית
487,713	1,527,736	7,112,704	1,097,777	ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)
487,142	1,469,051	7,112,293	1,015,024	ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)
571	58,685	411	82,753	העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)
(9,035)	87,169	(262,647)	134,106	העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)
2.0%	-	4.2%	-	שיעור הגירעון המצטבר

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מספר התושבים** - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2021.

**האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2019.

**אשכול הפריפריאליות** - אזור פריפריאלי מוגדר כאזור המרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות מוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.

**סיווג הרשות המקומית** - החל בשנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתוכנית הבראה, בתוכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים הבאים: סיון להבי וגל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל** (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, **נוהל לסיווג הרשויות המקומיות** (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

**ההכנסות (ביצוע)** - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

**ההוצאות (ביצוע)** - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.



**העודף (הגירעון) השוטף** - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

**העודף (הגירעון) המצטבר** - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

**שיעור הגירעון המצטבר** - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2021.

## אמצעים ללכידת ערך - השוואה בין-לאומית

בסקירה של ה-OECD מ-2022 על אמצעים ללכידת ערך של מקרקעין שמיישמות מדינות שונות בעולם (להלן - הסקירה של ה-OECD), צוין כי אתגרי הציפוף של ערים והצורך לפתח בעקבות כך תשתיות ציבוריות מחייבים אותן למצוא דרכים לממן את הוצאות הפיתוח<sup>19</sup>. עוד צוין כי על אף החשיבות של האמצעים ללכידת ערך, לא תמיד הם מיושמים באופן הנכון כדי לממש את מלוא הפוטנציאל הגלום בהם.

אתגרי הציפוף והצורך בפיתוח תשתיות צפויים גם בישראל: על פי התחזיות של הלמ"ס לשנת 2065, אוכלוסיית המדינה צפויה לגדול עד כדי הכפלתה<sup>20</sup> וצפוי שתתרכז ביישובים עירוניים במרכז הארץ<sup>21</sup>. היטל השבחה ככלי פיסקלי עשוי להשפיע על החוסן הפיננסי<sup>22</sup> של רשויות מקומיות, על הפערים הכלכליים ביניהן ועל יכולתן לעמוד באתגרי הציפוף, ובכלל זה לעמוד בנטל עלויות המימון של תכנון המרחב הציבורי ופיתוחו והקמת מבני ציבור, שיידרשו לנוכח תוספת האוכלוסייה.

בגלל השונות בכינויים של האמצעים ללכידת ערך המיושמים במדינות שונות וההבדלים במסגרת החוקית הנהוגה בהן, יש קושי להשוות בין המדינות מבחינת המדיניות הנהוגה בנושא. לכן הציעה הסקירה של ה-OECD למיין את האמצעים לחמש קטגוריות עיקריות. בלוח שלהלן מוצגות הקטגוריות למיון האמצעים ואופן יישומם בישראל, לפי הסקירה.

לוח 2: אמצעים ללכידת ערך ויישומם בישראל, לפי הסקירה של ה-OECD

היישום בישראל לפי הסקירה	התיאור	קטגוריית האמצעים לפי הסקירה
היטלי פיתוח שנגבים מבעלי נכסי מקרקעין מכוח חוקי עזר עירוניים	מיסים או תשלומים המושתיים על בעלים של נכסי מקרקעין בשל פיתוח תשתיות	היטל תשתיות
היטלי השבחה שנגבים מבעלי נכסי מקרקעין מכוח חוק התכנון והבנייה	תשלומים או מטלות למימון העלויות הכרוכות בהוספת תשתיות או שירותים בעקבות יוזמות פיתוח	חיובי יזמים על יוזמות פיתוח
אין	תשלומים או מטלות בתמורה להענקת זכויות פיתוח של המקרקעין מעבר לרף צפיפות מסוים	חיובים תמורת הענקת זכויות פיתוח

OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), **Global Compendium of Land Value Capture Policies**, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>.

19

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **תחזית אוכלוסיית ישראל 2015 - 2065** (2018).

20

המועצה הלאומית לכלכלה, תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2020 - 2050 (2021).

21

ההשפעה על החוסן הפיננסי נובעת מכך שפעילות כספית בתקציב הבלתי רגיל של רשויות מקומיות עשויה להשפיע על התקציב הרגיל בעיקר במקרה של גירעון סופי בתקציב הבלתי רגיל, שעלול להפוך לגירעון מצטבר בתקציב הרגיל, או בשל פירעון הלוואות אשר ניטלו כחלק ממקורות המימון של התקציב הבלתי הרגיל ולמעשה הן הוצאה בתקציב הרגיל.

22



היישום בישראל לפי הסקירה	התיאור	קטגוריית האמצעים לפי הסקירה
תוכניות איחוד וחלוקה והפרשות קרקע לצורכי ציבור מכוח חוק התכנון והבנייה	פעולות של חלוקה מחדש של הקרקע (איחוד וחלוקה) הכוללות העברה של קרקע מהיזמים לצורכי ציבור	התאמות בחלוקת המגרשים במקרקעין
הסקירה מתייחסת לרמה הלאומית (קרקעות מדינה) ומציינת שאין כמעט ניהול מקרקעין מסוג זה ברשויות המקומיות	ניהול נכסי מקרקעין הכולל יוזמות ציבוריות לרכישת מקרקעין, השבחה ומכירה של קרקע ושימוש בעליית הערך שנוצר בשל היוזמה הציבורית	ניהול אסטרטגי של נכסי מקרקעין

היטלי השבחה הנהוגים בישראל שויכו בסקירה זו לקטגוריה של חיוב יזמים על יוזמות פיתוח.

**הבסיס הרעיוני להיטל ותכליתו:** בסקירה של ה-OECD נמצא כי ב-90% מהמדינות חיוב יזמים על יוזמות פיתוח נעשה באמצעות היטל על אישור יוזמות פיתוח על קרקע חדשה, וב-60% מהמדינות היטלים כאלה מיושמים בנוגע לאישור בקשות לציפוף הבנייה<sup>23</sup>. בכ-20% מהמדינות ההיטלים מושתים גם בגין שינויים אחרים באסדרה התכנונית, כמו שינוי בייעוד הקרקע והשימושים המותרים בה, בדומה ליישום בישראל. בהקשר זה יצוין כי השבחה בדין הישראלי מוגדרת באופן כללי כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג", והחוק קובע כי אם חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, נדרש בעל המקרקעין לשלם היטל השבחה. כלומר, ההשבחה אינה מצמצמת רק למקרים של הרחבת זכויות הניצול במקרקעין או למקרים הכרוכים בהוצאות של הרשויות על פיתוח המרחב הציבורי והקמת מבני ציבור.

יוצא אפוא כי ההצדקה להטלת ההיטל ברוב המדינות (80%) היא מימון העלויות הציבוריות הכרוכות בציפוף הבנייה, ולא דווקא עקרון הצדק החלוקתי בשל השבחת המקרקעין הנובעת משינוי כלשהו באסדרה התכנונית.

**חישוב ההיטל:** מהסקירה עולה כי ב-40% מהמדינות החישוב של סכום החיוב מתבסס על כללים קבועים, ואילו ב-15% מהן החיוב נקבע על בסיס משא ומתן בין הרשויות המוסמכות ליזמים; ביתר המדינות (45%) נהוגות שתי השיטות. לדוגמה, בצרפת נהוגים שני סוגי היטלים עם שיטות תחשיב שונות: האחת מבוססת על תשלום במזומן לפי תעריף אחיד למ"ר, והאחרת, המיושמת במתחמים עירוניים ייעודיים, מבוססת על משא ומתן עם היזמים בדבר היקף התשלום במזומן או בדבר מסירת קרקע או ביצוע מטלה ציבורית. בסקירה צוין כי יותר ויותר רשויות מקומיות עוברות להשתמש בתחשיבים מבוססי כללים, כדי לייעל את ההליכים. בישראל הדין אינו מתיר לרשויות המקומיות לקיים משא ומתן על היטלי השבחה, אולם אין תעריפים קבועים, וההיטל מבוסס על שומות מקרקעין שקובעות את שווי השבחה בהתאם לעקרונות שמאיים.

**חסמים ואתגרים ביישום אמצעים ללכידת ערך:** בסקירה נמצא כי החסם המרכזי ליישום אמצעים ללכידת ערך הוא התנגדות של בעלי מקרקעין ומחלוקות משפטיות שמתגלעות בעניינם. בסקירה צוין כי מחלוקות משפטיות נפוצות יותר בנוגע להיטלים על תשתיות שפותחו ביוזמה ציבורית, והן נפוצות פחות בנוגע לחיוב יזמים על יוזמות הפיתוח שלהם.

בסקירה צוין כי לרשויות המקומיות יש תפקיד מפתח ביישום של אמצעים ללכידת ערך הקשורים בפיתוח תשתיות או בשינוי באסדרה התכנונית, ואולם יישום האמצעים נתקל בקשיים בהיעדר מנגנון מינהלי מתאים, והדבר נכון בייחוד במדינות שהכנסותיהן מעטות.

<sup>23</sup> יכולה להיות חפיפה בין סוגי ההיטלים, כי יש מדינות שמיישמות את ההיטל בשני התרחישים (קרקע חדשה וציפוף).





לפיכך האתגרים העומדים בפני מדינות שונות ליישום הולם של האמצעים הם גיבוש מסגרת חוקית מתאימה לצמצום המחלוקות ופיתוח יכולות אדמיניסטרטיביות וטכניות לצורך הערכה הולמת של הרווחים מעליית ערך הקרקע, גביית ההיטלים וניהול המחלוקות בנושא.

בלוח שלהלן מובא פירוט בדבר יישום אמצעים לחיוב יזמים על יוזמות פיתוח והאתגרים בנושא במדגם של מדינות:

### לוח 3 : אמצעים לחיוב יזמים על יוזמות פיתוח במדגם מדינות, לפי הסקירה של ה-OECD

המדינה	מצב יישום האמצעים ומתכונתו	האתגרים בנושא
אוסטריה	לא מיושם היטל השבחה או היטל אחר על יוזמות פיתוח, ואין מסגרת חוקית שמאפשרת זאת. בשנות השבעים של המאה העשרים החל שיח ציבורי לשינוי המצב, שלא נשא פרי. פרקטיקות מקומיות של חיוב יזמים להשתתף בפיתוח תשתיות ציבוריות נפסלו על ידי בית המשפט העליון.	
ארצות הברית	רשויות מקומיות דורשות מיזמים להשתתף בעלויות של פיתוח תשתיות ציבוריות שנדרשות בעקבות היוזמות שלהם. התחשיב של ההשתתפות מבוסס על כללים קבועים או שהוא נקבע במשא ומתן. יזמים עשויים להשתתף באמצעות תשלום כסף, העברת מקרקעין או פיתוח של המקרקעין, או באמצעות שילוב של כל אלו.	אין הסדרה לאומית פדרלית, כך שיש שונות רבה בכללים ובאמצעים המיושמים בכל מדינה או רשות מקומית. כמו כן, יש התנגדויות של יזמים לתשלום, הבאות לידי ביטוי בהגשת עררים לערכאות לפתרון סכסוכים.
הולנד	ב-95% מהמקרים החיוב של יזמים מתבסס על הסכמים שבמסגרתם הם נותנים שטחי חנייה, שטחים ציבוריים או תשתיות תנועה. לעיריות יש שיקול דעת רחב להגדיר את תרומת היזמים, והן גם יכולות להטיל חיוב כספי.	מנגנון החיוב לא תמיד מצדיק את עצמו כלכלית, ויש התנגדות של יזמים לכך שהחיובים יוגדלו כדי להפוך את גבייתם לכדאית כלכלית לציבור.
צרפת	יש שונות ניכרת בין רשויות שונות בסכום החיוב ובהיקפו, בין היתר בשל הבדלים גדולים בערכי הקרקע. יש שתי שיטות חיוב - בהתאם לשטח שנבנה וההשפעה של הפיתוח הצפוי על צורכי הציבור, או כתוצר של משא ומתן. היזמים מחויבים בתשלום כספי, במסירת קרקעות לצורכי ציבור או בפיתוח התשתיות בעצמם.	הנטל הכספי על היזמים, בפרט בערים קטנות, שערך הקרקע בהן אינו גבוה אך פיתוח התשתיות יקר, מעורר התנגדויות של יזמים הבאות לידי ביטוי בעתירות לבתי המשפט. קושי נוסף הוא היכולת האדמיניסטרטיבית של ערים קטנות להעריך את העלויות הכרוכות בפיתוח יזמי, ולעיתים יש גם לחצים פוליטיים להפחית בדרישות מיזמים.
פולין	כמעט שאין חיוב של היטלי השבחה, אף שיש סמכות לעשות זאת, בשל קשיי יישום. כמו כן יש אפשרות לחייב יזמים בהשתתפות בעלויות פיתוח, אבל השימוש באמצעי זה מועט.	
שווייץ	יש חיוב בהיטל השבחה בשיעור של 20%, אך רק במקרים של השבחה ניכרת. לקנטונים יש סמכות להגדיל את החיוב עד ל-50%.	יש רשויות שאין בהן כמעט פיתוח שמביא להשבחה. כמו כן יש אתגרים ביכולת המינהלית לגבות את ההיטלים, וגם הכללים בנושא לא תמיד בהירים או מספקים.

מהמידע על מדגם המדינות עולה כי באוסטריה לא מיושם היטל השבחה או היטל אחר על יוזמות פיתוח, בשל היעדר הסדרה חוקית, וכי בפולין כמעט שאין חיוב של היטלי השבחה, בשל קשיי יישום. בשאר המדינות שנדגמו יש מגוון דרכים לדרוש את השתתפות היזמים, לרבות



גביית כסף, קבלת מקרקעין או ביצוע מטלות על ידי היזמים. כמו כן, נהוגות שיטות שונות לקביעת היטלים או אופן ההשתתפות, לרבות משא ומתן בין היזמים לרשויות.



מהסקירה הבין-לאומית עולה כי בעולם נהוגים אמצעים מגוונים ללכידת ערך, וכי רוב המדינות גובות היטלים או דורשות מיזמים לבצע מיזמים ציבוריים בשל תהליכי ציפוף. רק ב-20% מהמדינות נהוג לגבות היטל בגין השבחת מקרקעין שאינה קשורה במישרין בעלויות הציבוריות הכרוכות בציפוף המקרקעין.

עוד עולה מהסקירה כי היעדר מסגרת חוקית מספיקה והיעדר כללים בהירים מקשים על יישום שוויוני ויעיל של האמצעים ללכידת ערך, וכי יישומם נתקל בקשיים גם בשל התנגדות ומחלוקות עם היזמים. כדי לנהל את ההליכים האלו ואת המחלוקות הכרוכות בהם נדרש מנגנון מינהלי בעל יכולת ניהול וארגון, ונדרשים כללים בהירים לחישוב היטלים. גם חקיקה מתאימה היא תנאי הכרחי ליישומם של אמצעי לכידת הערך.

### הקמת ועדה לבחינת מנגנון היטלי השבחה

באוגוסט 2021 קיבלה ממשלת ישראל החלטה<sup>24</sup> על "ייעול עבודת רשות מקרקעי ישראל והפעילות בתחום המקרקעין". במסגרתה החליטה הממשלה להנחות את שרת הפנים להקים ועדה ציבורית בראשות נציג ציבור בעל מומחיות בתחום התכנון והבנייה, ובהשתתפות בכירים מהמגזר הציבורי, שתבחן את מנגנון היטלי השבחה בשים לב לכמה סוגיות, ובהן משך הזמן לעריכת שומות השבחה, המחלוקות בעניין השומות, השפעת המנגנון על הוודאות העסקית ביוזמות פיתוח וחלוקת היטלי השבחה בין רשויות מקומיות. בהחלטת הממשלה נקבע כי על הוועדה להגיש את המלצותיה תוך שישה חודשים לשרת הפנים ולשר האוצר.

נמצא כי החלטת הממשלה מאוגוסט 2021 לא יושמה, ובפועל לא הוקמה הוועדה הציבורית לבחינת מנגנון היטלי השבחה על ידי שרי הפנים שניהנו בתפקיד מאוגוסט 2021 ועד אוקטובר 2023.

לצד זאת קיבלה הממשלה בפברואר 2023 החלטה<sup>25</sup> על "ייעול תהליכי רישוי ובנייה", ובמסגרתה הוחלט לתקן את חוק התכנון והבנייה בכמה היבטים ולהקים צוות ממשלתי בין-משרדי (להלן - הצוות הממשלתי) בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ונציג שר הפנים, שיכלול בכירים מהמגזר הציבורי, כדי שיבחן בין היתר את הצורך בעריכה מחודשת של הוראות חוק התכנון והבנייה ואת הליך התכנון במוסדות התכנון. בהחלטה נקבע כי הצוות הממשלתי יגיש את מסקנותיו לשר הפנים ולשר האוצר בתוך שישה חודשים, והיא לא ביטלה את ההחלטה הקודמת בדבר הקמתה של ועדה ציבורית לבחינה של מנגנון היטלי השבחה.

נכון לאוקטובר 2023 הצוות הממשלתי לא השלים את עבודתו, ולפיכך עדיין אין מסקנות בדבר המנגנון הקבוע בדין בעניין היטלי השבחה.

בשים לב ללוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה, מומלץ לצוות הממשלתי להשלים את עבודתו ולהגיש לשר הפנים ולשר האוצר את מסקנותיו בדבר הצורך בעריכה מחודשת של הוראות חוק התכנון והבנייה והליך התכנון במוסדות התכנון.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי הוראות התוספת השלישית מעוררות שאלות משפטיות ויישומיות רבות, וכי מנגנון היטל השבחה הוא רכיב כלכלי מרכזי בשוק הנדל"ן הסובל מחוסר ודאות ומהליכים משפטיים ארוכים. עוד ציינה כי הצורך בבחינה מחדש של מנגנון היטל השבחה ובעדכון הוראות התוספת השלישית מוכר

<sup>24</sup> החלטת הממשלה 232 (1.8.21).

<sup>25</sup> החלטת הממשלה 186 (24.2.23).



למחלקתה, וכי ראשי הצוות הממשלתי החליטו כי הצוות יעסוק גם בבחינה של התיקונים הנדרשים במנגנון היטל השבחה. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מסרה גם כי הצוות הממשלתי קיים כמה ישיבות במהלך שנת 2023, וכי עבודתו נקטעה עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", בגין העומס שנוצר בשל מצב החירום. עוד מסרה כי בקרוב ישוב הצוות לעסוק בנושא ולגבש בהתאם לכך המלצות, וכי דוח הביקורת יהיה לעזר בבחינת השינויים הנדרשים בחקיקה בתחום היטל השבחה.

מינהל התכנון ומטה התכנון הלאומי מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי הצוות הממשלתי פועל בשני מישורים: הוא בוחן את ההיבטים בחוק התכנון והבנייה הנוגעים להליכי התכנון ולמוסדות התכנון וכן את מכלול ההיבטים הכלכליים המוסדרים בחוק, בדגש על היטלי השבחה ותשלום פיצויים בשל ירידת ערך של מקרקעין בעקבות אישור תוכניות. מינהל התכנון ציין כי לצורך בחינת ההיבטים הכלכליים בחוק קיים הצוות הממשלתי כמה ישיבות; הישיבות הופסקו בשל מלחמת "חרבות ברזל" והתחדשו בפברואר 2024, והוא צופה שהצוות הממשלתי יגיש את המלצותיו עד לסוף שנת 2024. מינהל התכנון גם ציין כי בפברואר 2024 פורסם להערות הציבור תזכיר חוק התכנון והבנייה המציע תיקונים לחוק כדי ליעל את הליכי תביעת פיצויים בגין ירידת ערך של מקרקעין ואת הליכי היטל השבחה ולעדכן אותם בהתאם להתפתחויות בתחום.

**לנוכח שתי החלטות הממשלה האמורות, וללא תלות בפעולת הצוות הממשלתי, על שר הפנים למנות ועדה ציבורית מתאימה שתבחן את מנגנון היטלי השבחה במכלול ההיבטים שציינה הממשלה בהחלטותיה, ולהביא את המלצותיה לדיון בממשלה; זאת כדי להבטיח שבישראל מיושם מנגנון היטלים מיטבי, בפרט לנוכח הממצאים המובאים בדוח זה. כמו כן, מומלץ להביא לפני הוועדה את ממצאי דוח זה.**

## ההכנסות של הרשויות המקומיות מהיטלי השבחה

אחד ממקורות ההכנסה של רשויות מקומיות הוא תקבולים מהיטלי השבחה<sup>26</sup>. לשימוש בתקבולים אלה, לאחר ניכוי הוצאות הגבייה ובירור המחלוקות, הוגדרו בחוק<sup>27</sup> כמה תכליות, שהעיקרית שבהן היא כיסוי הוצאות הוועדה המקומית לשם הכנת תוכניות וביצוען. נוסף על כך אפשר להשתמש בכספים להשקעה בחינוך, וזאת במסגרת מגבלות שנקבעו בחוק<sup>28</sup>. כיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית והשקעה בחינוך נעשים באמצעות התקציב הרגיל, ואילו ביצוע תוכניות נעשה לרוב באמצעות התקציב הבלתי רגיל.

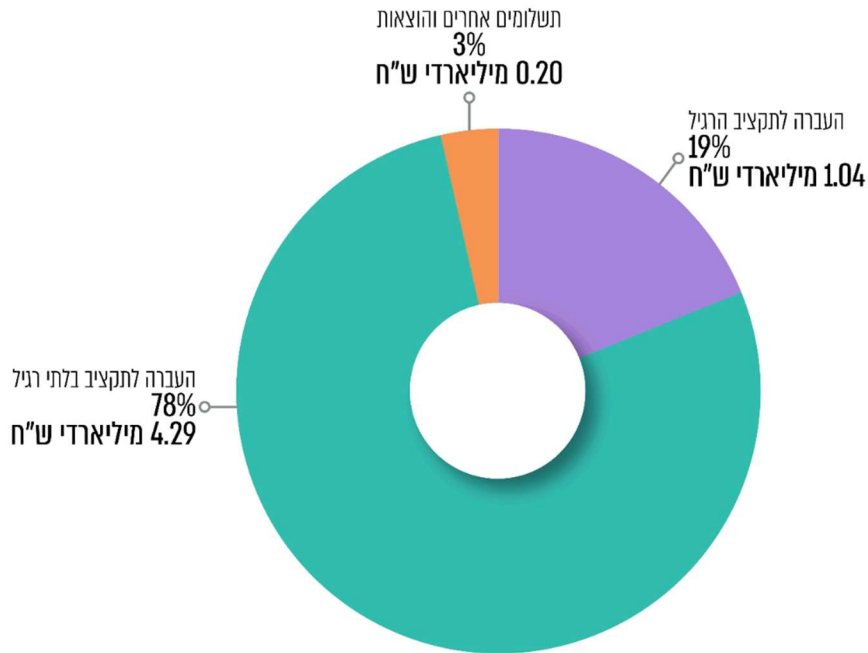
לצד זאת יצוין כי יש רשויות מקומיות שלעתים אין להן תקבולים מהיטלי השבחה. בשנת 2021, ל-10 מבין 252 רשויות מקומיות שדיווחו את נתונין הכספיים לא היו תקבולים מהיטלי השבחה או מחלף השבחה.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על השימוש בתקבולים מהיטלי השבחה בשנת 2021, ב-242 רשויות מקומיות שדיווחו על הכנסות ממקור זה.

26 בפרק זה תקבולים אלה כוללים גם חלף מהיטל השבחה המועבר מרמ"י.  
27 סעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.  
28 סעיף 13(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.



**תרשים 4 : שימוש הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה, 2021 (במיליארדי ש"ח)**

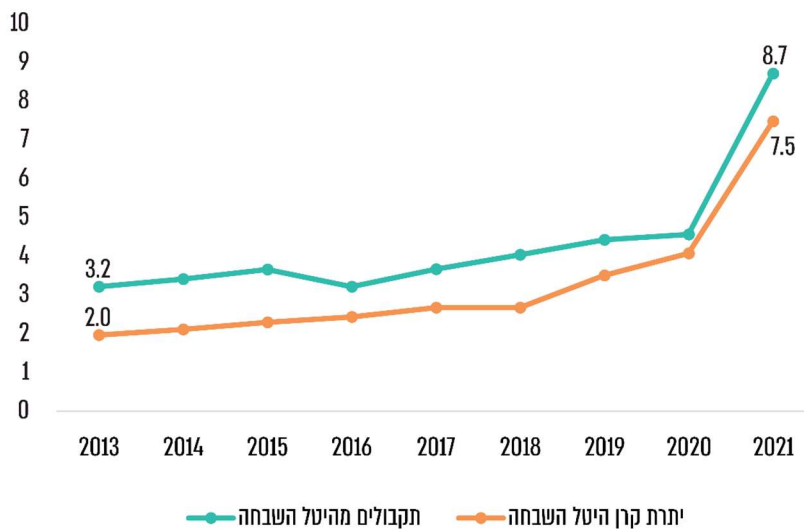


על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 78% מהתקבולים מהיטלי השבחה, כ-4.3 מיליארדי ש"ח, משמשים את הרשויות המקומיות עבור תקציבים בלתי רגילים לביצוע תוכניות, אשר משמשים בפועל למימון הוצאות בגין פיתוח המרחב הציבורי והקמת מבני ציבור.

התקבולים מהיטלי השבחה נזקפים, טרם השימוש בהם, לקרן ייעודית נפרדת - קרן היטל השבחה. התרשים שלהלן מציג את השינוי בתקבולים מהיטלי השבחה ואת השינוי ביתרת קרן היטל השבחה ברשויות המקומיות בשנים 2013 - 2021 :

**תרשים 5 : התקבולים מהיטל השבחה ויתרת קרן היטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות, 2013 - 2021 (במיליארדי ש"ח)**



על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי סך התקבולים מהיטל השבחה צמח מ-3.2 מיליארדי ש"ח בשנת 2013 ל-8.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2021 - צמיחה של 171%. לשם השוואה, סך התקבולים בתקציב הרגיל<sup>29</sup> של כלל הרשויות המקומיות צמח באותה תקופה בכ-46%.

בעקבות הצמיחה בתקבולים מהיטלי השבחה, ולאחר קיזוז כספי התקבולים שנעשה בהם שימוש, גדלה גם היתרה בקרן היטל השבחה של הרשויות המקומיות בשיעור ניכר של 275% - מ-2 מיליארדי ש"ח בסוף שנת 2013 ל-7.5 מיליארדי ש"ח בסוף שנת 2021.

### ניתוח השוואתי של ההכנסות מהיטלי השבחה

לתקבולים מהיטלי השבחה עשויה להיות השפעה על החוסך הפיננסי של הרשויות המקומיות ועל האפשרות שלהן לתכנן את המרחב הציבורי ולפתחו ולהקים מבני ציבור, ומטבע הדברים יש הבדלים בסך התקבולים של רשויות שונות שגבו היטלי השבחה. בביקורת נבדקו מדדים פיננסיים הנוגעים לתקבולים, תוך השוואה בין רשויות שונות בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי שלהן או למיקומן ביחס למרכז הארץ.

**תקבולים מהיטלי השבחה לתושב:** מדד תקבולים מהיטלי השבחה לתושב מחושב כחלוקה של סך התקבולים מהשבחה בתקופה נתונה במספר תושבי הרשות. מטרת המדד היא להציג את התקבולים מהיטל השבחה בצורה המאפשרת השוואה של היקף התקבולים בין רשויות מקומיות בעלות מספר תושבים שונה.

משרד מבקר המדינה בדק את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב לשנים 2017 - 2021<sup>30</sup> תוך השוואה בין רשויות מקומיות לפי דירוגן במדד החברתי-כלכלי ובמדד הפריפריאליות של הלמ"ס.

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין הרשויות המקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות המדד החברתי-כלכלי.

לוח 4: תקבולים מהיטלי השבחה לתושב ברשויות המקומיות, לפי אשכולות של המדד החברתי-כלכלי, 2017 - 2021

שיעור האוכלוסייה באשכולות מכלל האוכלוסייה	מס' תושבים באשכולות (באלפים)**	שיעור התקבולים מהיטל השבחה מסך התקבולים מהיטלי השבחה	סך התקבולים מהיטלי השבחה (באלפי ש"ח)	תקבולים מהיטלי השבחה לתושב (בש"ח)*	אשכול חברתי-כלכלי
33.5%	3,105	14.7%	3,727,228	1,283	4 - 1
46.9%	4,336	38.2%	9,693,741	2,333	7 - 5
19.6%	1,813	47.1%	11,979,542	6,936	10 - 8
100%	9,254	100%	25,400,511	-	סה"כ

\* הנתון חושב על ידי חלוקה של סך התקבולים מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 במספר התושבים הממוצע באשכולות בתקופה זו.

\*\* הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנים 2017 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>29</sup> בניכוי הנחות מארנונה. הנחות מארנונה נרשמות הן בצד התקבולים והן בצד התשלומים בטופס 2 לדיווח הכספי של הרשות המקומית. הדבר מציג סך תקבולים גבוה יותר, ומכיוון שאין מדובר בתקבולים שהרשות המקומית גבתה בפועל, הסרנו אותם מסך התקבולים. תקבולי הרשויות המקומיות בניכוי הנחות בארנונה הסתכמו בשנת 2013 ב-48.5 מיליארדי ש"ח ובשנת 2021 ב-70.9 מיליארדי ש"ח.

<sup>30</sup> מכיוון שהתקבולים בגין היטלי השבחה מותנים במימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו, כגון מכירת הנכסים או קבלת היתר בנייה, הרי שגבייתם מכל נכס ונכס עשויה להתפרס על פני שנים מספר. לכן נותחו הנתונים בעניין זה לתקופה של חמש שנים.



מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של המדד החברתי-כלכלי עמדו ההכנסות מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 בממוצע על 6,936 ש"ח לתושב. סכום זה גדול פי חמישה מההכנסות מהיטלי השבחה שהיו לרשויות המקומיות באשכולות 1 - 4, שעמדו בממוצע על 1,283 ש"ח לתושב, והוא גדול פי שלושה מההכנסות מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות באשכולות 5 - 7, שעמדו בממוצע על 2,333 ש"ח לתושב.

עוד עולה כי סך התקבולים מהיטלי השבחה שקיבלו הרשויות המקומיות המדורגות באשכול 8 מסך התקבולים, אף שבתחומן מתגוררת כ-20% - 10 היה כ-12 מיליארדי ש"ח שהם כ-47% מהאוכלוסייה.

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין הרשויות המקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות מדד הפריפריאליות.

לוח 5: תקבולים מהיטלי השבחה לתושב ברשויות המקומיות, לפי אשכולות של מדד הפריפריאליות, 2017 - 2021

שיעור האוכלוסייה באשכולות מכלל האוכלוסייה	מס' תושבים באשכולות (באלפים)**	שיעור התקבולים מהיטל השבחה מסך התקבולים מהיטלי השבחה	סך התקבולים מהיטלי השבחה (באלפי ש"ח)	תקבולים מהיטלי השבחה לתושב (בש"ח)*	אשכול פריפריאליות
20.3%	1,878	6%	1,536,431	897	4 - 1
38.9%	3,605	27.4%	6,955,233	2,036	7 - 5
40.8%	3,771	66.6%	16,908,847	4,622	10 - 8
100%	9,254	100%	25,400,511	-	סך הכול

\* הנתון חושב על ידי חלוקה של סך התקבולים מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 במספר התושבים הממוצע באשכולות בתקופה זו.

\*\* הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנים 2017 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של מדד הפריפריאליות עמדו ההכנסות מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 על 4,622 ש"ח לתושב בממוצע. סכום זה גדול כמעט פי 5 מההכנסות לתושב מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 1 - 4, שעמדו בממוצע על 897 ש"ח, והוא גדול פי 2.2 מההכנסות לתושב מהיטלי השבחה ברשויות המדורגות באשכולות 5 - 7, שעמדו בממוצע על 2,036 ש"ח.

עוד עולה מהלוח כי סך התקבולים מהיטלי השבחה שקיבלו הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 היה כ-17 מיליארדי ש"ח שהם 66.6% מסך התקבולים, אף שבתחומן מתגוררת כ-41% מהאוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה בחן את התקבולים מהיטל השבחה לתושב במקבצי רשויות מקומיות שנוצרו משילוב של הדירוג החברתי-כלכלי עם הדירוג הפריפריאלי שלהן. עוד נבדקו שיעורם של התקבולים בכל מקבץ מכלל התקבולים ושיעור האוכלוסייה המתגוררת ברשויות בכל מקבץ מכלל האוכלוסייה. להלן פירוט:



לוח 6: תקבולים מהיטלי השבחה לתושב, שיעורם מכלל התקבולים ושיעור האוכלוסייה ברשויות מקומיות המקובצות לפי שני דירוגים משולבים, 2017 - 2021

אשכול חברתי-כלכלי

10 - 8	7 - 5	4 - 1	
<p>1,394 ₪ (0.4%) 0.9% מהאוכלוסייה</p>	<p>1,254 ₪ (3.6%) 8.6% מהאוכלוסייה</p>	<p>559 ₪ (2%) 10.8% מהאוכלוסייה</p>	4 - 1
<p>3,679 ₪ (6.4%) 5.2% מהאוכלוסייה</p>	<p>2,025 ₪ (17.4%) 24.6% מהאוכלוסייה</p>	<p>1,156 ₪ (3.6%) 9.1% מהאוכלוסייה</p>	7 - 5
<p>8,476 ₪ (40.4%) 13.5% מהאוכלוסייה</p>	<p>3,527 ₪ (17.1%) 13.7% מהאוכלוסייה</p>	<p>1,899 ₪ (9.1%) 13.6% מהאוכלוסייה</p>	10 - 8

אשכול פריפריאליות

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הגוונים בתאי הלוח מייצגים לגבי כל תא את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב הגבוהים יחסית (גוונים ירוקים), את התקבולים בדרגי הביניים (גוני צהוב וכתום) ואת הנמוכים יחסית (גוני אדום). ירוק כהה מייצג את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב הגבוהים ביותר, ואדום כהה - את הנמוכים ביותר.

מהלוח עולה כי הפערים בתקבולים מהיטלי השבחה בין הרשויות המקומיות המקובצות לפי שני סוגי הדירוגים גבוהים מאלו שנמצאו לפי כל דירוג בנפרד, והם מגיעים לכדי פער של פי 15. כך, התקבולים לתושב מהיטלי השבחה ברשויות מקומיות באשכולות הפריפריאליים ביותר והמדורגות באשכולות הנמוכים במדד החברתי-כלכלי היו 559 ₪ בממוצע לתושב, ואילו התקבולים מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות הקרובות ביותר למרכז הארץ והמדורגות באשכולות הגבוהים במדד החברתי-כלכלי היו 8,476 ₪ בממוצע לתושב.

עוד עולה מהלוח כי שיעור התקבולים מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות הקרובות ביותר למרכז הארץ והמדורגות באשכולות הגבוהים במדד החברתי-כלכלי עומד על כ-40% מכלל התקבולים, כ-10.2 מיליארדי ₪ מתוך כ-25.4 מיליארדי ₪, ואילו בתחומן מתגוררת 13.5% מהאוכלוסייה; ברשויות המקומיות המרוחקות ביותר ממרכז הארץ והמדורגות באשכולות הנמוכים במדד החברתי-כלכלי שיעור התקבולים מכלל התקבולים עומד על כ-2%, כ-0.5 מיליארדי ₪, ואילו בתחומן מתגוררת 10.8% מהאוכלוסייה.

יתרת קרן היטל השבחה: הסכומים המצויים ביתרת קרן היטל השבחה של הרשויות המקומיות מיועדים לשימוש עתידי ליעודים המותרים בחוק. ככל שיש בידי הרשות המקומית יתרת כספים גבוהה יותר בקרן, יש לה יותר משאבים לביצוע פעולות בעתיד בתחומים כמו פיתוח תשתיות ציבוריות, הקמת מבני ציבור ואף מימון שירותי חינוך, בהתאם לסייגים שנקבעו בדין.

משרד מבקר המדינה השווה את יתרת הכספים בקרן היטל השבחה, נכון לסוף 2021, שצברו הרשויות המקומיות לפי דירוגן במדד החברתי-כלכלי ובמדד הפריפריאליות.

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים ביתרת קרן היטל השבחה בין רשויות מקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות המדד החברתי-כלכלי.



לוח 7: יתרת קרן היטל השבחה ברשויות המקומיות, לפי אשכולות של המדד החברתי-כלכלי, 2021

שיעור האוכלוסייה באשכול מכלל האוכלוסייה	מספר התושבים באשכול (באלפים)*	שיעור יתרת קרן היטל השבחה מסך יתרת הקרן בכלל הרשויות	יתרת קרן היטל השבחה, 2021 (במיליוני ש"ח)	האשכול החברתי-כלכלי
33.5%	3,105	9.8%	731	4 - 1
46.9%	4,336	30.1%	2,253	7 - 5
19.6%	1,813	60.1%	4,494	10 - 8
100%	9,254	100%	7,478	סך הכול

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של המדד החברתי-כלכלי, שבתחומן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן בכ-4.5 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-60% מסך יתרת הקרן להיטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות.

לעומת זאת בשאר הרשויות המקומיות, שבתחומן מתגוררת כ-80% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן בכ-3 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-40% מסך יתרת הקרן להיטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות.

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים ביתרת קרן היטל השבחה בין רשויות מקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות מדד הפריפריאליות.

לוח 8: יתרת קרן היטל השבחה ברשויות המקומיות, לפי אשכולות מדד הפריפריאליות, 2021

שיעור האוכלוסייה באשכול מכלל האוכלוסייה	מס' תושבים באשכול (באלפים)*	שיעור יתרת קרן היטל השבחה מסך יתרת הקרן בכלל הרשויות	יתרת קרן היטל השבחה, 2021 (במיליוני ש"ח)	אשכול פריפריאליות
20.3%	1,878	7.4%	549	4 - 1
38.9%	3,605	23.8%	1,782	7 - 5
40.8%	3,771	68.8%	5,147	10 - 8
100%	9,254	100%	7,478	סך הכול

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של מדד הפריפריאליות, שבתחומן מתגוררת כ-41% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן להיטל השבחה בכ-5.1 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-69% מסך יתרת הקרן בכלל הרשויות המקומיות. לעומת זאת בשאר הרשויות המקומיות, שבתחומן מתגוררת כ-59% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן בכ-2.3 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-31% מסך יתרת הקרן להיטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות.

מכאן כי גם בהיבט של היתרות בקרן היטל השבחה יש פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות, ומרבית היתרות (כ-60%) מצויות בידי הרשויות המדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים, אף שבתחומן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה. מניתוח הנתונים על פי מדד הפריפריאליות עולה תמונה דומה, ולפיה בידי הרשויות הקרובות ביותר למרכז הארץ נמצאות מרבית היתרות (כ-69%), אף שבתחומן מתגוררת כ-41% מהאוכלוסייה.







מכלול הממצאים מראה כי יש פערים מהותיים במשאבים שעומדים לרשות הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה. הנתונים מראים כי יש פערים של פי 5 בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לבין רשויות בפריפריה, ופערים דומים נמצאו גם בין רשויות מקומיות המדרגות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לבין רשויות בדירוג הנמוך.

הפער בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך המצויות בפריפריה, לבין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה המצויות במרכז הארץ, עומד על פי 15.

עוד עלה כי גם בסך יתרת קרן היטל השבחה, שבה נצברו סכומי כסף מהיטלי השבחה לאורך השנים, יש פערים ניכרים בין הרשויות. הניתוח העלה כי בידי רשויות מקומיות המדרגות באשכולות 8 - 10 של המדד החברתי-כלכלי, שבתחומן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה, יש נתח של כ-60% מסך היתרות בקרן היטל השבחה - כ-4.5 מיליארדי ש"ח מתוך כ-7.5 מיליארדי ש"ח.

יוצא אפוא כי היטלי השבחה אינם מתחלקים באופן שוויוני, ולמעשה כלי פיסקלי זה, במתכונתו הנוכחית, מביא לפערים ביכולות הכספיות של רשויות מקומיות ובמשאבים שעומדים לרשותן לתכנון המרחב הציבורי ולפיתוחו ולהקמת מבני ציבור. הסיבות לכך טמונות בהבדלים בערכי הקרקע בתחומי הרשויות השונות, בפעילות התכנונית בתחומן ובהיקף מיזמי הבנייה ועסקאות הנדל"ן בתחומן.

מומלץ כי לכשתמונה הוועדה הציבורית לבחינת מנגנון היטלי השבחה היא תעסוק בפערים הקיימים בין רשויות מקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה ובהשפעתם על היכולות הכספיות של הרשויות המקומיות ועל המשאבים שעומדים לרשותן לתכנון המרחב הציבורי ולפיתוחו ולהקמת מבני ציבור.

### התייחסות לפערים בתקבולים מהיטל השבחה בתקצוב הרשויות המקומיות

בשנת 2021 הצטברו בקרנות היטל השבחה של הרשויות המקומיות כ-7.5 מיליארדי ש"ח, והתקבולים מהיטלי השבחה הסתכמו בכ-8.7 מיליארדי ש"ח; מדובר בסכומי כסף מהותיים ביחס לכלל התקבולים של הרשויות המקומיות. לשם השוואה, התקבולים ממיסי ארנונה בכלל הרשויות המקומיות<sup>31</sup>, שהם מקור ההכנסה העיקרי של הרשויות, עמדו ב-2021 על כ-27.9 מיליארדי ש"ח, כלומר סך התקבולים מהיטלי השבחה היה שווה לכ-31% מסך התקבולים ממיסי ארנונה. בשנים 2017 - 2021 סך התקבולים מהיטלי השבחה בכלל הרשויות המקומיות היה שווה לכ-20% מסך התקבולים ממיסי ארנונה בשנים אלה.

התקבולים מהיטלי השבחה אינם מתפלגים באופן שווה בין הרשויות המקומיות. בניתוח לעיל הוצגו פערים בין הרשויות המגיעים עד כדי פי 15 בתקבולים מהיטל השבחה לתושב, ופערים ניכרים ביתרת הקרן להיטל השבחה. לפערים אלו יש כאמור השפעה על המשאבים שעומדים לרשותן של הרשויות המקומיות לפיתוח תשתיות ציבוריות הולמות. כך למשל, בשנים 2017 - 2020 השקיעה בממוצע עיריית הרצליה 6 מיליוני ש"ח מעבר להקצבה שקיבלה ממשרד החינוך עבור כל מוסד חינוך שנבנה בשטחה, לעומת רשויות מקומיות באשכולות 1 - 4 של המדד החברתי-כלכלי, אשר בנו מוסדות חינוך בתקופה זו על ידי שימוש בהקצבה שניתנה ממשרד החינוך בלבד<sup>32</sup>.

לרשות משרד הפנים עומדים כמה אמצעים לגישור על הפערים בהכנסות בין רשויות מקומיות. להלן פירוט:

<sup>31</sup> בניכוי הנחות מארנונה.

<sup>32</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי מאי 2022 (2022), "פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים", עמ' 1536.



**מענק איזון:** זהו המענק העיקרי שמעביר משרד הפנים לרשויות. מקורו הוא תקציב ייעודי בתקציב המדינה. המענק מחולק בין הרשויות המקומיות באופן פרופורציונלי לפי גודל ההפרש שבין ההוצאה הנדרשת לרשות המקומית כדי לספק לתושביה רמת שירותים בסיסית (ההוצאה הנורמטיבית) ובין ההכנסה הפוטנציאלית שלה. ההוצאה וההכנסה של כל רשות מקומית מחושבות לפי נוסחת גדיש<sup>33</sup>. בשנת 2022 הסתכמו מענקי האיזון בישראל ב-3.3 מיליארדי ש"ח<sup>34</sup>. המענקים ניתנו ל-195 רשויות מקומיות - 76% מכלל הרשויות. יש לציין כי בתחשיב מענק האיזון לא מובאים בחשבון תקבולים מהיטלי השבחה של הרשויות המקומיות.

**הקרן לצמצום פערים:** החל בשנת 2017, משרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות תמיכות מהקרן לצמצום פערים, שמקור הכספים בה הוא תקציב המדינה. הקרן הוקמה בהחלטת ממשלה<sup>35</sup> מ-2016, והמסגרת החוקית לפעילותה הוסדרה בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ובתקנות ההתייעלות הכלכלית (כללי חלוקת הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות), ששר האוצר ושר הפנים מתקינים מדי שנה בשנה. ב-2022 הסתכמו הסכומים שהועברו מהקרן לצמצום פערים ב-509 מיליוני ש"ח, והם ניתנו ל-197 רשויות מקומיות - 77% מכלל הרשויות. גם בתחשיב הסכום המועבר מהקרן לא מובאים בחשבון תקבולים מהיטלי השבחה בין הרשויות המקומיות.

**מענקי פיתוח:** משרד הפנים מעביר מדי שנה לרשויות המקומיות מענקי פיתוח, שאחד הקריטריונים לקביעת גובהם הוא תקבולי הרשות המקומית מהיטלי השבחה. ב-2021 הסתכמו מענקי הפיתוח ב-214 מיליוני ש"ח, והם ניתנו ל-209 רשויות מקומיות - 82% מהרשויות. לרשויות המדורגות באשכולות 1 - 4 של המדד החברתי-כלכלי ניתנו כ-100 מיליוני ש"ח, סכום השווה לכ-3% מהפער בתקבולים מהיטל השבחה בינן לבין רשויות המדורגות באשכולות 8 - 10, ולכשביעית מהפער בתקבולים מהיטלי השבחה בינן לבין רשויות המדורגות באשכולות 5 - 6<sup>36</sup>.

**נמצא כי מענקי הפיתוח אינם מספקים מענה לפערים בין הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה. עוד נמצא כי בתחשיב מענק האיזון והתמיכות מהקרן לצמצום פערים לא מובאים בחשבון תקבולים מהיטלי השבחה של הרשויות המקומיות.**

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי לצורך מימון הוצאות הכרוכות בפיתוח תשתיות מוקצים תקציבים בסך מיליארדי ש"ח לרשויות המקומיות החתומות על הסכמי גג עם המדינה. תקציבים אלה מסייעים לרשויות המקומיות במימון ההוצאות הנדרשות לצורך קליטה של תושבים רבים ומשמשים בין היתר לבינוי של כיתות, מוסדות חינוך ותשתיות תחבורה.

**מומלץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר לבחון את הפערים בין הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה, ולשקול כיצד להביאם בחשבון במכלול השיקולים לתקצוב רשויות מקומיות. נוסף על כך מומלץ לבחון אפשרות להעניק לרשויות מקומיות שהתקבולים מהיטלי השבחה שלהן לתושב נמוכים, כלים פיסקליים אחרים שיאפשרו להן לממן את ההוצאות הכרוכות בפיתוח תשתיות ציבוריות הולמות. זאת כדי לצמצם פערים בתקבולים הנובעים ממאפיינים מבניים של היטלי השבחה, כגון ערכי קרקע והיקף הפעילות בשוק הנדל"ן.**

33 לאחר שבמשך השנים נקבעו מענקי האיזון באמצעות שיטות שונות, מינה שר הפנים בפברואר 2000 ועדה שתפקידה לבחון ולשפר את הקריטריונים להקצאת המענקים לרשויות המקומיות - ועדת גדיש. בספטמבר 2001 הגישה הוועדה את המלצותיה, ובהן נוסחת גדיש לחישוב מענקי האיזון. במרץ 2003 אימצה הממשלה את המלצות ועדת גדיש, ומ-2004 החל משרד הפנים להקצות על פיהן ועל פי נוסחת גדיש את מענקי האיזון לרשויות המקומיות.

34 משרד הפנים, **הקצאת מענק האיזון לשנת 2022**, [https://www.gov.il/BlobFolder/guide/grants-grants/he/Guides\\_grants-grants\\_22-06-2022.xlsx](https://www.gov.il/BlobFolder/guide/grants-grants/he/Guides_grants-grants_22-06-2022.xlsx)

35 החלטת הממשלה 1841 (11.8.16).

36 החישוב מבוסס על הסכום המשוקלל שנדרש כדי לגשר על הפער בתקבולים להיטלי השבחה בין הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות השונים, בהתאם למספר התושבים.



## הכנת השומות ובירור מחלוקות

### דיונים עקרוניים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

הכנת שומות השבחה היא בסמכות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ולהכנתן יש זיקה לתחומי התכנון ורישוי הבנייה, שגם בנוגע אליהם יש לוועדה המקומית סמכויות. במסגרת כללי מינהל תקין מצופה כי נושאים עקרוניים הנוגעים לחיוב בהיטלי השבחה - מספר השומות שהוכנו, משכס של ההליכים להכנתן, היקפן של המחלוקות בנוגע לשומות ותוצאות בירורן, ממשקי העבודה בין הגורמים הנוגעים בדבר, ואיכות השירות לתושב - יידונו מפעם לפעם במליאת הוועדה המקומית. בדיונים האלו אפשר לבחון את היערכותה של הוועדה לטיפול בנושא, את האמצעים שיש לנקוט לשיפור התהליכים ולייעולם ואת איכות השירות לתושב בתחום.

**נמצא כי הוועדות המקומיות בעיריית שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לא נוהגות לקיים מפעם לפעם דיונים עקרוניים במליאת הוועדה בהיבטים הקשורים לייעול ההליכים וניהולם ולהיבטים הקשורים במחלוקות בעניין השומות.**

לצד זאת נמצא, כי במסגרת הדיונים של הוועדות המקומיות בעיריית שנבדקו בעניינין של תוכניות, נוהגות הוועדות לקבל במקרים הרלוונטיים חוות דעת של שמאי מקרקעין או לשתפו בדיוניהן כחלק מתהליך קבלת החלטות באותן תוכניות.

עוד נמצא כי מליאת מועצת עיריית רמת גן דנה בשנת 2022 בדוח של מבקר העירייה שעסק בנושא היטלי השבחה במסגרת ביקורת מעקב; כמו כן, באותה שנה דנה מליאת מועצת עיריית רמת השרון בדוח של מבקר העירייה בנושא זה.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי היא נוהגת לקיים, לפי הצורך, דיונים בנוגע למחלוקות בעניינין שומות בהשתתפות בעלי תפקידים בעירייה, כדי לקבל החלטות בנוגע לאופן פעולותיה בעניינים אלה בהמשך. העירייה גם ציינה כי לעיתים היא מסתייגת מתוצאות בירור המחלוקות ופועלת באמצעים החוקיים העומדים לרשותה כדי להגן על עמדותיה.

**מומלץ לוועדות המקומיות בעיריית שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לקיים מפעם לפעם, ולפחות אחת לשנה, דיון עקרוני במליאת הוועדה בהיבטים הנוגעים להיטלי השבחה ובכלל זה - בחינה של היקף הפעילות בתחום ומשכס של ההליכים להכנת שומות; היקף המחלוקות בעניינין השומות ותוצאות בירורן; ונושאים הקשורים לאיכות השירות לתושב בתחום.**

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי תמשיך לשפר את התנהלותה בתחום זה ולקיים דיונים מקצועיים בנושא, לרבות בנוגע להמלצות דוח הביקורת.

### השימוש בלוחות שומה

בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה נקבע כי ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התוכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה, ואולם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רשאית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תוכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה<sup>37</sup>.

עוד נקבע כי אם אושרה תוכנית והוועדה המקומית לא החליטה על דחיית השומה עד למימוש הזכויות, עליה לערוך, על פי חוות דעת של שמאי מקרקעין, לוח שומה לכל התוכנית שאושרה, ובו יפורטו המקרקעין שהושבחו עקב אישור התוכנית ושיעור השבחתם<sup>38</sup>.

37 סעיף 114 לתוספת השלישית.  
38 סעיף 5 לתוספת השלישית.



בחוק גם נקבע כי לוח השומה יוצג במשרדי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובמשרדי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תוך חצי שנה מיום אישור התוכנית<sup>39</sup>, וכי אם לא הוצג לוח שומה בתוך פרק זמן זה, ייחשב הדבר כהחלטת הוועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות<sup>40</sup>.

דחייה של הכנת שומות למועד מאוחר יותר עלולה ליצור קשיים בהכנת שומה נכונה, מכיוון שבעת הכנתה יהיה צורך בנתוני עבר על ערכי הקרקע במועד ההשבחה, שלעיתים יש קושי לשחזרם ולהסכים עליהם<sup>41</sup>. ללוח שומה יש יתרון גם משום שבמסגרתו מיושמת אותה הבחינה השמאית עבור כל הנכסים, ודבר זה יכול לתרום לשוויוניות באופן החישוב והטלת ההיטלים; כמו כן, החובה לפרסם את לוח השומה מחזקת את שקיפות התהליך ואת היכולת של הציבור לבקר אותו. נוסף על כך, עם פרסום לוח שומה, רשאית הוועדה המקומית להורות על רישום הערות אזהרה בפנקסי המקרקעין לגבי חובת בעלי מקרקעין הכלולים בלוח לשלם את ההיטל, דבר שיכול לתרום למידע הנדרש לקבלת החלטות מושכלות בעניין ביצוע עסקאות נדל"ן. יתרון נוסף של לוח שומה טמון בייעול ההליכים, שכן במקום להכין עשרות שומות פרטניות לכל נכס ונכס בנפרד, אפשר לרכז את הפעילות בהכנת לוח אחד, בידי אותו שמאי מקרקעין, ולחסוך במשאבים הנדרשים לגיבוש השומות הנפרדות ולניתוח, כל פעם מחדש, של התוכנית.

מנגד, כדי להכין לוח שומה נדרשת השקעת משאבים לפני שאפשר לגבות את ההיטלים - גבייה שייתכן שתתרחש רק כעבור שנים מספר ממועד הכנת הלוח, בעת מימוש הזכויות בנכסים. חיסרון נוסף טמון בצוהר הנפתח בפני כל החייבים בהיטל להגיש עררים או להגיש בקשות למינוי שמאי מכריע, מה שיאלץ את הוועדה המקומית להשקיע משאבים בהתמודדות עם מחלוקות בטרם האפשרות לגבות את ההיטלים בפועל.

מהספרות המקצועית עלה כי בשנים עברו רוב הוועדות המקומיות לא נהגו להכין לוחות שומה, והעדיפו לדחות את עריכת השומה למועד מימוש הזכויות<sup>42</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק אם בשנים 2018 - 2022 הכינו העיריות שנבדקו בלוחות שומה.

למרות היתרונות שפורטו, הגלומים בהכנת לוח שומה, ארבע העיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לא השתמשו בלוחות שומה בשנים 2018 - 2022, והן נוהגות להכין שומות פרטניות לכל נכס ונכס במועד מימוש הזכויות או על פי בקשת בעלי הנכסים.

בלוח שלהלן מפורט מספר השומות הפרטניות שהכינו העיריות:

לוח 9: מספר השומות הפרטניות שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

שם העירייה	מספר שומות פרטניות שהכינה העירייה	מספר שומות ממוצע לשנה
הרצלייה	2,396	479
ירושלים	5,380	1,076
רמת גן	2,226	445
רמת השרון	1,491	298
<b>סך הכול</b>	<b>11,493</b>	<b>2,300</b>

על פי נתוני העיריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עלה כי ארבע העיריות שנבדקו הכינו בחמש שנים 11,493 שומות פרטניות וכי מספר השומות הממוצע לשנה נע בין 298 ברמת השרון ל-1,076 בירושלים.

39 סעיף 6(א) לתוספת השלישית.

40 סעיף 6(ה) לתוספת השלישית.

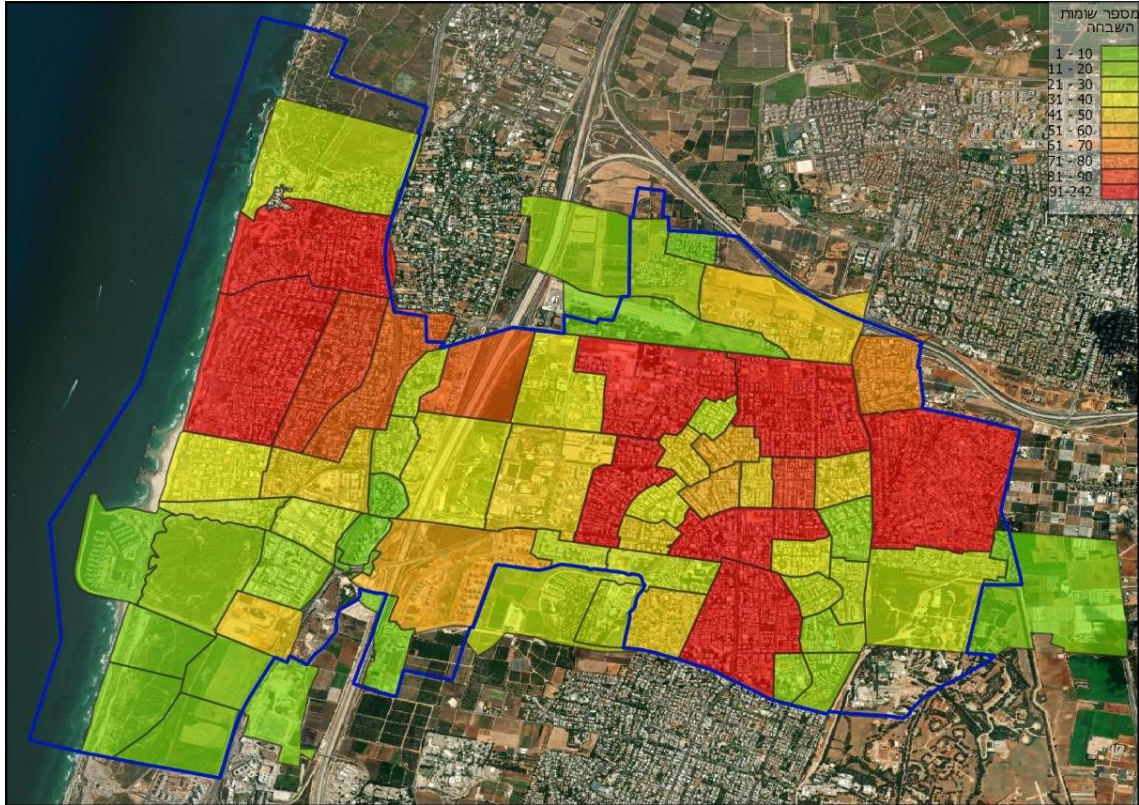
41 ראו גם: אהרון נמדר, היטל השבחה, הוצאת חושן למשפט (2011), עמ' 323 - 381.

42 ראו: דפנה לוינסון-זמיר, פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התכנון, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, עמ' 194; אהרון נמדר, היטל השבחה, הוצאת חושן למשפט (2011), עמ' 323 - 381.



משרד מבקר המדינה מיפה את השומות הפרטניות שהכינו העיריות שנבדקו, בחלוקה לפי גושים, כדי לבדוק את הפיזור הגיאוגרפי של השומות שהוכנו בשנים 2018 - 2022. להלן המפות:

**מפה 1: מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכינה עיריית הרצלייה, לפי גושים, 2018 - 2022**

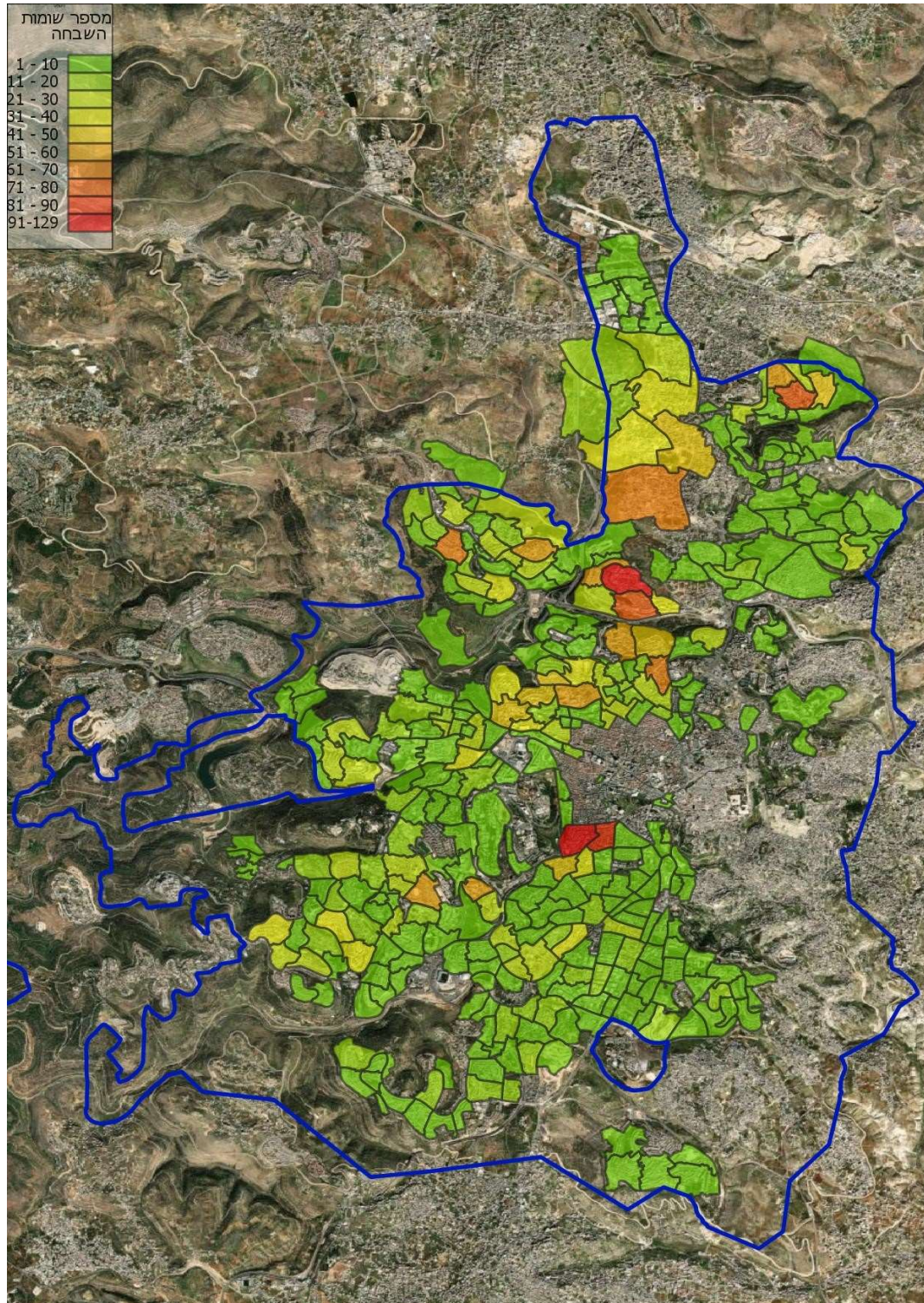


על פי נתוני עיריית הרצלייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar Geographics, and the GIS User Community.

מהמפה של הרצלייה עולה כי יש הבדלים ניכרים במספר השומות שהוכנו באזורים שונים של העיר - בשמונה גושים באזורים שונים המתאפיינים בהתחדשות עירונית, מספר השומות שהוכנו בשנים 2018 - 2022 היה רב יחסית: בין 91 ל-242 (הגוון האדום במפה), ואילו ברוב אזורי העיר מספר השומות לא היה גבוה מ-30 (הגוונים הירוקים במפה).



מפה 2 : מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכינה עיריית ירושלים, לפי גושים, 2018 - 2022



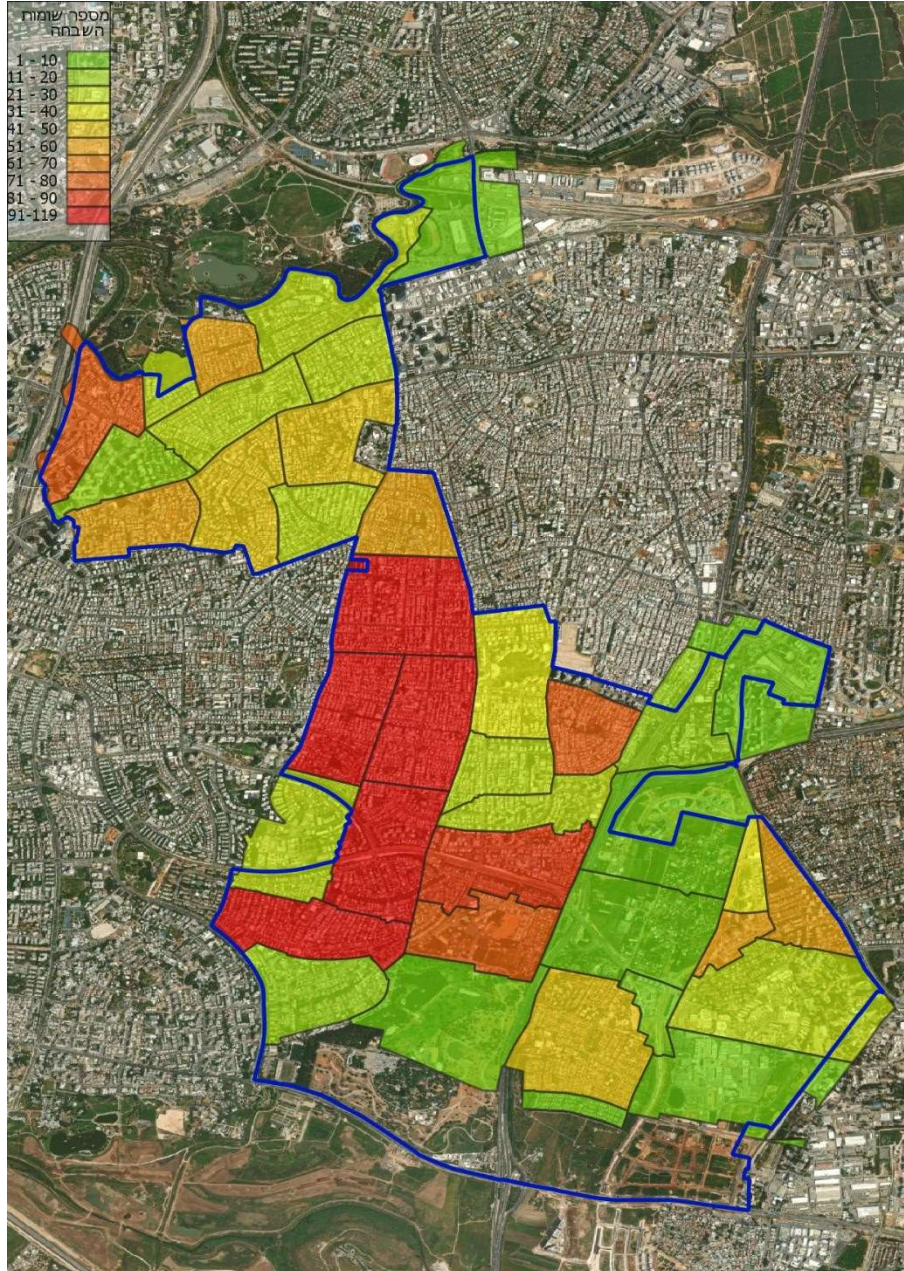
על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לא ניתן היה למפות 69 גושים שהיו בתחומם שומות השבחה (1-62 שומות לגוש). במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar, Geographics, and the GIS User Community.

מהמפה של ירושלים עולה כי יש שלושה גושים שבהם היה מספר רב יחסית של שומות שהוכנו בשנים האמורות (בין 91 ל-129 שומות), ומדובר בגושים במרכז העיר, המתאפיינים בהתחדשות



עירונית, ובשכונת רמת שלמה. ברוב אזורי העיר מספר השומות לגוש לא היה גבוה מ-30 (הגוונים הירוקים במפה).

מפה 3 : מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכילה עיריית רמת גן, לפי גושים, 2018 - 2022

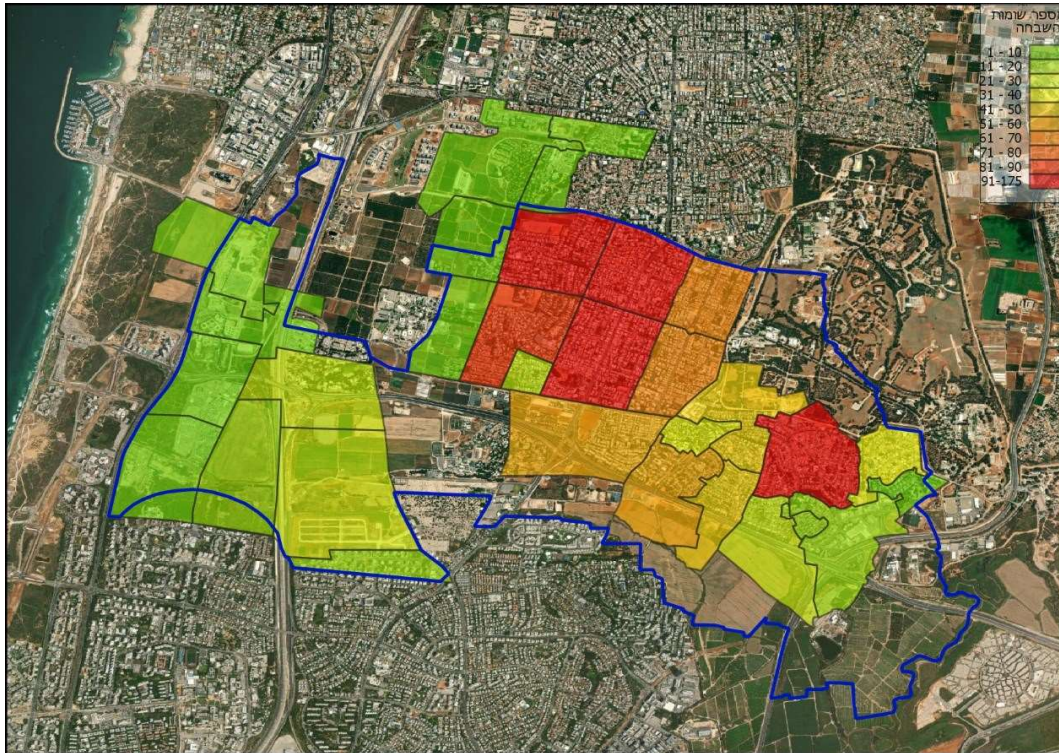


על פי נתוני עיריית רמת גן, בעיבוד משרד מבקר המדינה. במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar Geographics, and the GIS User Community.

ממפת רמת גן עולה כי בעשרה גושים - הגושים הצבועים בכתום כהה ואדום - היה מספר גבוה יחסית של שומות (בין 81 ל-119), ושמונה מהם מרוכזים במרכז העיר, המתאפיינת בהתחדשות עירונית, ויש ביניהם רציפות. מספר שומות גבוה היה גם בגוש במערב העיר, באזור הסמוך לנתיבי איילון, ובחלק משכונת רמת עמידר, המתאפיינת בהתחדשות עירונית. בחלק ניכר מאזורי העיר מספר השומות לא היה גבוה מ-30.



מפה 4 : מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכינה עיריית רמת השרון,  
לפי גושים, 2018 - 2022



על פי נתוני עיריית רמת השרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה. במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar Geographics, and the GIS User Community.

ממפת רמת השרון עולה כי יש חמישה גושים שבהם מספר השומות היה בין 81 ל-175 (הגושים הצבועים בכתום כהה ואדום). ארבעה מהם הם במרכז העיר וסמוכים זה לזה, ואחד הוא במזרח העיר, בשכונת נווה מגן, שמתאפיינת בהתחדשות עירונית. במרכז העיר יש גם שני גושים שמספר השומות בהם היה בין 70 ל-80. בחלק ניכר מהעיר מספר השומות לא היה גבוה מ-30.



מכלל המפות עולה כי מספר השומות הפרטניות שהכינו בשנים 2018 - 2022 העירויות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - אינו מתפלג באופן שווה במרחב העירוני: יש אזורים המתאפיינים בריבוי יחסי של שומות פרטניות, לעומת אזורים אחרים שבהם העירויות הכינו מעט שומות. לצד זאת נמצא כי העירויות שנבדקו לא השתמשו בלוחות שומה, אף שבהכנת לוחות שומה גלומים יתרונות כגון חיזוק השקיפות והבקרה הציבורית ובתוך כך צמצום הסיכון למצבים שעלולים להוביל לשחיתות. קיום אזורים שבהם היה ריכוז של מאות שומות פרטניות מצביע על האפשרות ששימוש בלוח שומה היה מייעל את התהליכים, באמצעות ריכוזם במסמך שומה כוללני.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי לא בכדי לא נוהגות הוועדות המקומיות להשתמש בלוחות שומה, וציינה כי לשימוש בלוחות שומה יש חסרונות כמו חוסר דיוק בקביעת ההשבחה; זאת משום שבמועד הכנת לוח השומה, בסמוך לאישור התוכנית, אין די עסקאות שמשקפות את ערכי ההשבחה, ולשוק הנדל"ן נדרש זמן להטמיע את ערכי השווי החדשים לאחר אישור התוכנית ומשום שבמסגרת לוח שומה יש קושי להתייחס למאפיינים הפרטניים של כל נכס מקרקעין. עוד ציינה העירייה כי הוועדה המקומית מאשרת הקלות במסגרת בקשות רבות להיתרי בנייה, דבר שיחייב ממילא להכין שומה פרטנית לקביעת ערכי השווי הנכונים במועד אישור ההקלות.





עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי לשימוש בלוחות שומה יש כמה חסרונות, ובהם: לוח הזמנים המוגבל להכנת הלוח, הוצאה כספית שנדרשת להכנתו עוד לפני שיש תקבולים מהיטלים, והצורך של בעלי המקרקעין להתמודד עם השומה שנקבעה, עוד לפני שהם מממשים את ההשבחה, אם אינם רוצים שהיא תהפוך לשומה חלוטה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי החסרונות של השימוש בלוח שומה עולים עשרות מונים על היתרונות שלו. העירייה ציינה את הקושי לאתר את כל החייבים בהיטל, שכן בתוכניות גדולות מספרם רב. עוד ציינה את ההוצאות שייאלצו להוציא בעלי המקרקעין על ניהול מחלוקות בעניין החיוב, וזאת עוד לפני שמימשו את ההשבחה, וכן את חוסר הדיוק בקביעת ערכי ההשבחה, שכן בלוח שומה השומות מתבססות על עקרונות כלליים ללא התייחסות למאפייניו הפרטניים של כל נכס ונכס.

**מומלץ לעיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לבחון את האפשרות לשימוש נרחב יותר בלוחות שומה, בהתחשב בנסיבות, ובשים לב ליתרונות ולחסרונות של חלופה זו; זאת כדי לייעל את הליכי הכנת השומות, להגביר את הוודאות בעניין ההיטלים וגובהם ולהבטיח שמישמים עקרונות שמאיים זהים לגבי כל הנכסים. מומלץ למינהל התכנון לשלב בקרה של הנושא במסגרת הבקורות שהוא מבצע בנושא פעילותן של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.**

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא בוחנת לאחר כל אישור תוכנית שימוש אפשרי בלוחות שומה, ומיישמת אפשרות זאת ככל הניתן. עוד ציינה כי עשתה שימוש בלוחות שומה או במנגנון דומה בשתי תוכניות בעבר.

### משך הזמן לעריכת שומת השבחה

בחוק התכנון והבנייה לא נקבעו פרקי זמן מחייבים להכנת שומת השבחה פרטנית, למעט בנוגע לשומה על פי דרישה של בעל המקרקעין, שאותה יש להכין בתוך 90 יום מקבלת הדרישה<sup>43</sup>. אשר לשומות השבחה שיש להכין לעיתים בהליך מתן היתרי הבנייה, נקבע בחוק התכנון והבנייה כי את פירוט החיובים תמסור רשות הרישוי בתוך 10 ימי עבודה ממועד קבלת החלטתה על התאמת הבקשה לתוכניות ולהנחיות המרחביות, או ממועד קבלת האישור של מכון הבקרה בנוגע לבקשה להיתר - החלטה או אישור שיש לקבל בתוך 55 - 165 ימי עבודה. עם זאת החוק מחייב את רשות הרישוי לתת את היתר הבנייה גם אם היא לא שלחה למבקש ההיתר את פירוט החיובים במועד<sup>44</sup>.

משרד מבקר המדינה ניתח את מסדי הנתונים של העיריות שנבדקו הנוגעים לשנים 2018 - 2022 כדי לבדוק מה משך הזמן שנדרש להכנת שומת השבחה.

**נמצא כי מסדי הנתונים של העיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לשנים 2018 - 2022 אינם שלמים בעניין זה, ואין בהם תיעוד של תאריכים המאפשר לנתח את משך הזמן שנדרש להכנת שומה ממועד קבלת הבקשה למימוש זכויות. זאת בין היתר בשל היעדר ממשקים בין מערכת המידע של המחלקה להיטלי השבחה לבין מערכות המידע של יחידות אחרות בעירייה, שהן אלו המקבלות את הבקשות למימוש זכויות. עוד נמצא כי אף שיש ברשות עיריות הרצלייה ורמת השרון מערכות מידע ייעודיות לניהול התהליכים הכרוכים בחיוב השבחה, הן אינן משתמשות בהן באופן מלא ואינן מתעדות בהן את מלוא הנתונים על התהליכים. במקום זאת הן משתמשות בגיליונות אקסל, ומרכזות מידע על הליכי החיוב בהיטלי השבחה. בשיטה זו יש קושי להפיק שאילתות על הנתונים, הן משום שלא כל הנתונים מתועדים כאמור לעיל, והן משום שהרישום**

43 סעיף 4(א) לתוספת השלישית.

44 סעיף 145(ד) לחוק התכנון והבנייה.



ידני, ולא תמיד שיטתי. כמו כן, מנתוני עיריית רמת גן לא היה אפשר לחלץ מהשלבים והאירועים המתועדים במערכת את מועד סיום הכנת השומה<sup>45</sup>.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מאז שנת 2020 כל הנתונים שנקלטו על בקשות להכנת שומות מטובים, ככל שממשקי המערכות הממוחשבות הקיימות מאפשרים זאת, וכי המערכת הממוחשבת שלה מתריעה על עיכובים, לצורך עמידה בלוחות זמנים.

מומלץ לעיריית הרצליה, רמת גן ורמת השרון לטייב את ניהול הנתונים והמידע על הליכי החיוב בהיטלי השבחה, כדי שהם יהיו שלמים ועקביים ויתאפשר לנתח אותם, להפיק מהם תובנות ולבצע בקורות ניהוליות. עוד מומלץ שיהיה ממשק בין כל מערכות המידע של כל הגורמים הלוקחים חלק בהליכי החיוב והגבייה של היטלי השבחה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי היא החלה בפעולות להקמת מערכת ייעודית לניהול תהליכי הטיפול בהיטלי השבחה, וכי היא מקדמת מערכת לניהול התהליכים מול התושבים בנוגע להנפקת אישורים על היעדר חובות - תהליכים שבהם מעורבים כמה גורמים בעירייה.

אשר לעיריית ירושלים, נמצא כי תועדו נתונים של תאריכים המאפשרים לחשב את משך הכנת השומה מרגע הפניית הבקשה למחלקה להיטלי השבחה.

לוח 10: התפלגות משך הזמן שנדרש להכנת שומות השבחה בעיריית ירושלים ממועד הפניית הבקשה למחלקה להיטלי השבחה, 2018 - 2022

מספר השומות	משך הזמן
3,168 (59%)	עד 90 ימים
1,353 (26%)	מעל 90 ועד 180 ימים
437 (8%)	מעל 180 ועד 270 ימים
170 (3%)	מעל 270 ועד 360 ימים
211 (4%)	מעל 360 ימים
5,339 (100%)	סך הכול מקרים

מהלוח עולה כי 3,168 שומות שהן כ-60% מהשומות שהיו לגביהן תיעוד בעיריית ירושלים, הוכנו בתוך 90 ימים ממועד הפניית הבקשה למחלקה להיטלי השבחה; 2,171 שומות (כ-40%) הוכנו בפרק זמן הארוך מ-90 ימים.

כדי לקצר את הליכי הכנת השומה, מומלץ לעיריית ירושלים לאמץ כיעד את פרק הזמן של 90 ימים להכנתה, כפי שנקבע בחוק לגבי שומה על פי דרישת בעל מקרקעין, ולהגדיל את שיעור השומות שיוכנו בפרק זמן זה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא מאמצת כיעד להעניק את השירות המהיר והטוב ביותר לתושבים בנושא זה.

### בירור מחלוקות בעניין השומות

בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה נקבעו שני מנגנונים לבירור מחלוקות על שומות. במקרה של ערר על עצם החיוב או על גובהו רשאי החייב בהיטל לערר לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה (להלן - הליכי ערר)<sup>46</sup>, ובמקרה של מחלוקת רק על סכום החיוב הוא רשאי לפנות ליושב

<sup>45</sup> זאת משום שמועד מסירת השומה לנישום תועד באמצעות קטגוריות מגוונות בשפה חופשית. כמו כן, באחד הדוחות שהפיקה העירייה (דוח שומות) תועד מועד "עריכת שומה" לכ-25% מהרשומות, אולם בדוח אחר, שמתעד "אירועים ושלבים" בתהליך הכנת השומה, לא הופיע שלב או אירוע כזה, וגם התאריכים שתועדו בו לא תמיד עלו בקנה אחד עם התאריכים שתועדו בדוח "אירועים ושלבים".

<sup>46</sup> ועדות אלו פועלות בכל מחוז מתוקף סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.



ראש מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין סכום החיוב (להלן - בקשות למינוי שמאי מכריע)<sup>47</sup>.

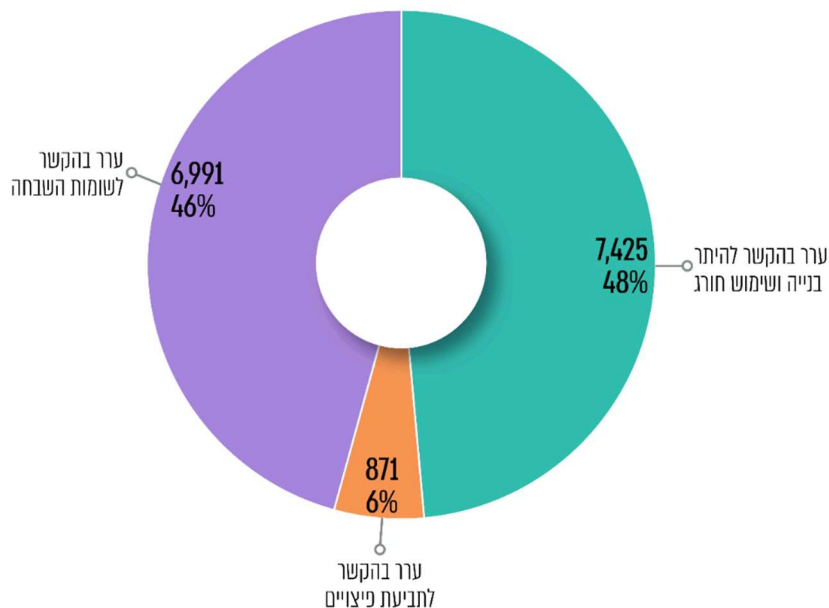
### הליכי ערר על שומות השבחה

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי לכל מחוז תהיה ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, שהרכבה ימנה שלושה חברים - עורך דין בעל ותק של חמש שנים לפחות המצוי בענייני תכנון ובנייה, שימש כיושב הראש, נציג מתכנן המחוז הבקיא בענייני תכנון ובנייה, ובעל תואר אקדמי בתחומים כלכלה, מינהל עסקים, ראיית חשבון או הנדסה, או בעל השכלה מתאימה אחרת<sup>48</sup>. בין סמכויותיה של ועדה זו הסמכות לדון ולהחליט בערר על החלטה הנוגעת להיטל השבחה<sup>49</sup>. מדובר אפוא בגוף סטטוטורי עצמאי שיש בידיו סמכויות מעין שיפוטיות. בתוספת השלישית לחוק נקבע כי אפשר לערר על שומת השבחה שהכינה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בפני ועדת הערר המחוזית האמורה. גם בעניין הכרעת השמאי המכריע יכולים החייב בהיטל או הוועדה המקומית לערר לפני ועדת הערר המחוזית<sup>50</sup>. על החלטת ועדת הערר המחוזית קיימת זכות ערעור לבית המשפט לעניינים מינהליים, ולאחר מכן אפשרות להגשת בקשה לערעור נוסף לבית המשפט העליון.

בשנים 2018 - 2022 התקבלו בכל ועדות הערר המחוזיות לסוגיהן 15,287 עררים בנושאים שונים, כגון ערר על החלטות הוועדות המקומיות בנוגע להיתרי בנייה, התרת שימושים חורגים, ובהקשר לתביעות פיצויים ושומות השבחה<sup>51</sup>.

בתרשים שלהלן מוצג מספר העררים שהוגשו לוועדות הערר המחוזיות בשנים 2018 - 2022 לפי הנושאים שלהם:

תרשים 6: התפלגות העררים שהוגשו לוועדות הערר המחוזיות, לפי נושא הערר, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

47 סעיף 14 לתוספת השלישית.  
 48 סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.  
 49 סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.  
 50 סעיף 14 לתוספת השלישית.  
 51 לניתוח של נתוני פרק זה נבחרה תקופה של חמש שנים, כדי לכלול נתונים גם מהתקופה שקדמה למשבר הקורונה, שפרץ במרץ 2020.



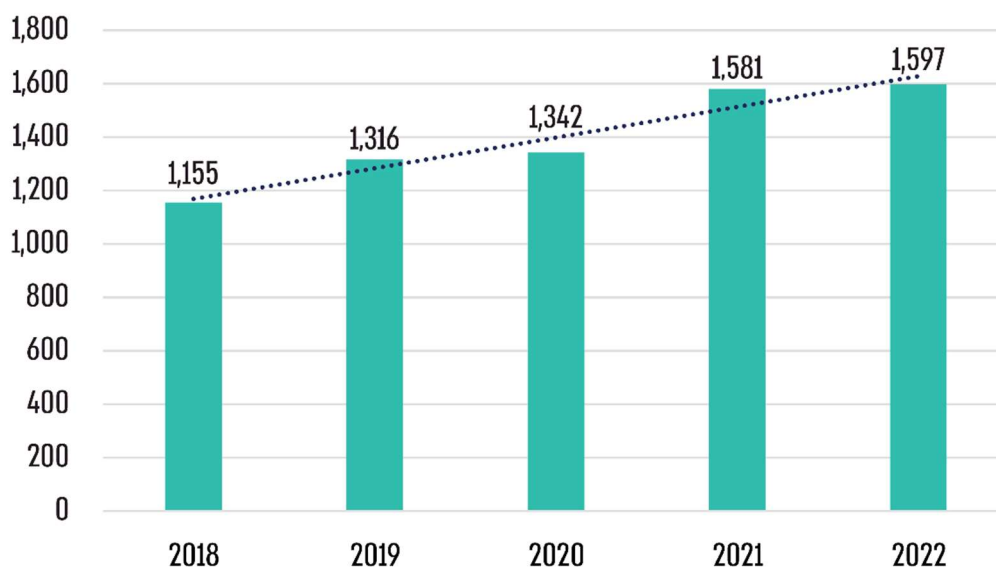
מהתרשים עולה כי 6,991 (46%) מסך העררים שהוגשו בשנים 2018 - 2022 היו עררים בהקשר לשומות השבחה<sup>52</sup>. מדובר בכ-1,398 עררים בממוצע לשנה.

### עררים על שומות השבחה - מגמות והתפלגות לפי מחוזות

משרד מבקר המדינה בחן את מספר העררים בשנים 2018 - 2022 ואת חלוקת העומס של הטיפול בהם בין המחוזות.

בתרשים שלהלן מוצג מספר העררים על שומות השבחה שהוגשו בכל אחת מהשנים 2018 - 2022:

תרשים 7: מספר העררים על שומות השבחה בכל המחוזות, לפי שנים, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי יש מגמת עלייה במספר העררים בעניין שומות השבחה. בשנת 2022 הייתה תוספת של 442 עררים ביחס למספר העררים ב-2018, שעמד על 1,155 - עלייה של כ-38%. יובהר כי אין בהישג יד נתונים על מספר שומות השבחה שהכינו כלל הוועדות המקומיות בשנים האמורות, ולפיכך אי אפשר לדעת אם הגידול במספר העררים הוא תוצאה של גידול שחל במספר השומות. עם זאת בשנים האמורות חל גידול בפעילות בענף הנדל"ן בתחומים שיש להם זיקה אפשרית למימוש זכויות ולהכנת שומות השבחה. למשל, חל גידול של 22% בשטח שהוחל בבנייתו, וגידול של כ-50% בעסקאות מכר של דירות יד שנייה<sup>53</sup>.

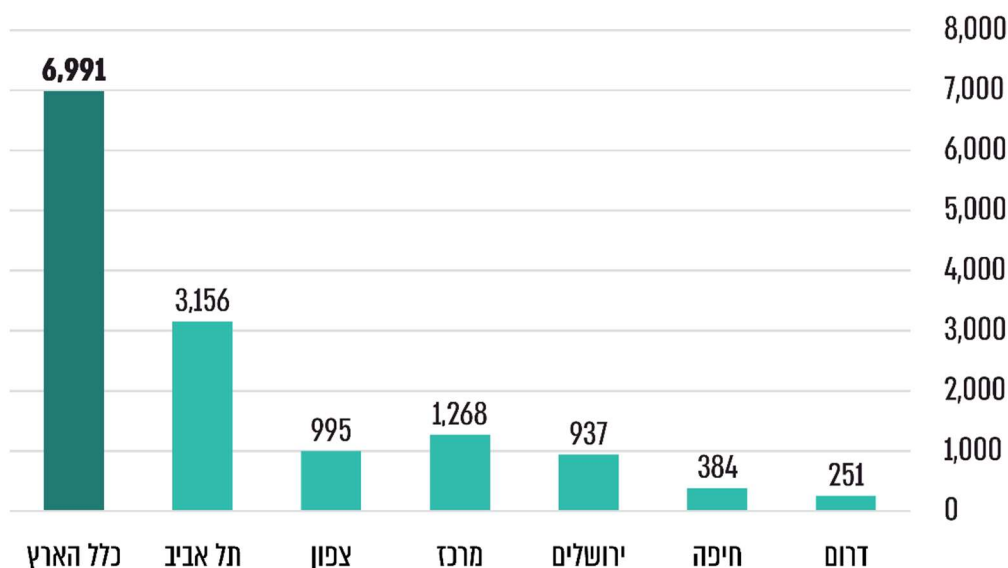
בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות העררים שהוגשו על שומות השבחה לפי מחוזות ובכלל הארץ בשנים 2018 - 2022:

<sup>52</sup> ובכלל זה עררים על שומות של שמאי מכריע.

<sup>53</sup> משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, סקירת ענף הנדל"ן למגורים לרבעון הראשון 2022 (מאי 2022), עמ' 23.



**תרשים 8 : מספר העררים על שומות השבחה, לפי מחוז ובכלל הארץ, 2018 - 2022**



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהתרשים עולה כי במחוז תל אביב עומס הפעילות הוא הגבוה ביותר, ובו הוגש מספר העררים הרב ביותר לאורך כל התקופה שנבדקה - 3,156 עררים, שהם כ-45% מסך העררים שהוגשו בכל המחוזות.**

מטה התכנון הלאומי השיב למשרד מבקר המדינה כי לנוכח הגידול במספר העררים הוא פעל להגדלת מספר ההרכבים בוועדת הערר, וכי מאז שנת 2015 גדל מספר ההרכבים משישה ל-20, מתוכם פועלים שמונה הרכבים במחוז תל אביב.

**עררים על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו**

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על הליכי ערר על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו:

**לוח 11 : מספר העררים על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022**

השנה	הרצלייה	ירושלים	רמת גן	רמת השרון
2018	23	148	15	5
2019	7	113	25	1
2020	14	113	12	5
2021	15	121	2	6
2022	11	132	12	13
<b>סך הכול</b>	<b>70</b>	<b>627</b>	<b>66</b>	<b>30</b>

הלוח שלהלן מציג את שיעור העררים על שומות שהכינו העיריות שנבדקו ביחס לכלל השומות שהן הכינו בשנים האמורות:



לוח 12: שיעור העררים מסך השומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

שם העירייה	מספר השומות שהכנה העירייה*	מספר העררים על שומות שהכנה העירייה**	שיעור העררים מסך השומות שהכנה העירייה
הרצלייה	2,396	70	3%
ירושלים	5,380	627	12%
רמת גן	2,226	66	3%
רמת השרון	1,491	30	2%

\* על פי נתוני העיריות שנבדקו.

\*\* על פי נתוני מינהל התכנון.

מהלוח עולה כי בירושלים שיעור העררים מסך כל השומות עמד על כ-12% - הגבוה ביותר מבין העיריות שנבדקו. שיעור העררים מסך השומות שהכנה רמת השרון היה הנמוך ביותר, ועמד על כ-2%, ובהרצלייה ורמת גן הוא היה 3%.

מומלץ לעיריית ירושלים לבחון את הסיבות לשיעור הגבוה יחסית (12%) של עררים על שומות ההשבחה שהיא הכינה, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מניחה ששיעור העררים על שומות שהיא הכינה גדול יחסית, הן משום שסוג הנכסים בירושלים מורכב יותר לעריכת שומה, והן בשל אופייה הייחודי של אוכלוסייתה, השונה מזה של שאר העיריות שנבדקו. העירייה ציינה כי היא תמשיך לבצע מעקב בנושא זה, כחלק ממדיניותה לבחון כל העת את התנהלותה, כדי לשפר את השירות לציבור.

## משכם של הליכי הערר

הימשכותם של הליכי ערר בעניין שומות השבחה אינה רצויה, משום שהיא יוצרת חוסר ודאות מתמשך לגבי סכום ההיטל שישולם בפועל, ואף לגבי עצם החיוב, והיא גם ביטוי לחוסר יעילות וסרבול של הליכי החיוב והגבייה של ההיטלים. לאחר קבלת החלטה של ועדת הערר קיימת זכות ערעור לבית המשפט לעניינים מינהליים, ולאחר מכן אפשר להגיש בקשה לערעור נוסף לבית המשפט העליון, ובנסיבות כאלו הליכי בירור מחלוקות יכולים להימשך אף מעבר לפרק הזמן שבו טיפלו בהם ועדות הערר.

הוודאות בדבר סכום החיוב חיונית משום שהיטלי ההשבחה עשויים להגיע לסכומים של מאות אלפי שקלים ואף למיליוני שקלים, ובהתאם לכך הם מרכיב מהותי בתחשיבים הכלכליים של יזמים ובעלי נכסים בבואם לבחון את הכדאיות הכלכלית של עסקאות נדל"ן ומיזמים ולחשב את עלויות המימון שלהם. לפיכך, חוסר ודאות בדבר סכום ההיטל או עצם חיובו עלול לפגוע בפעילות הכלכלית של יזמים ואף למנוע פיתוח של מיזמים. גם מנקודת המבט של הרשות המקומית חוסר ודאות שכזה אינו רצוי, משום שהוא פוגע ביכולתה לתכנן את הפעילות שלה ואת מקורות המימון לכך. הדבר נכון בפרט כאשר מדובר במימון של הליכי תכנון ומיזמי תשתיות שעלויותיהם גבוהות ושביצועם עשוי להתפרס על פני שנים מספר, ולכן נדרש לתכנן את תקצובם בקפידה.

## שיעור ההליכים שלא הסתיימו

שיעור גבוה של הליכים שהטיפול בהם לא הסתיים מצביע על הימשכות ההליכים, בפרט כאשר מדובר בעררים שחלקם הוגשו בין 2018 ל-2020, כלומר יותר משנתיים וחצי קודם למועד הביקורת, יולי 2023.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על שיעור הליכי הערר על שומות השבחה שהוגשו בשנים 2018 - 2022 והטיפול בהם, נכון ליולי 2023, לא הסתיים, וכן נתונים על שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים אף שהחלו בשנים 2018 - 2020.



לוח 13: הליכי ערר בעניין שומות השבחה שהוגשו בשנים 2018 - 2022 והטיפול בהם לא הסתיים נכון ליולי 2023, לפי מחוזות

מחוז	סך העררים על שומות השבחה שהוגשו	סך העררים שהטיפול בהם לא הסתיים	שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים, מסך העררים על שומות השבחה שהוגשו בשנים 2018 - 2022	מהם: שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים ושהוגשו בשנים 2018 - 2020*
דרום	251	25	10%	20%
חיפה	384	46	12%	15%
ירושלים	937	198	21%	27%
מרכז	1,268	204	16%	24%
צפון	995	423	43%	47%
תל אביב	3,156	2,296	73%	43%
כלל המחוזות	6,991	3,192	46%	41%

\*מתוך סך הליכי הערר על שומות השבחה שהטיפול בהם לא הסתיים. על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ב-73% מההליכים שהחלו במחוז תל אביב הטיפול לא הסתיים נכון ליולי 2023, אף שהחלו בשנים 2018 - 2022; כ-43% מהם החלו לפני יותר משנתיים וחצי. במחוז צפון שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים עומד על 43%, וכמחצית מהם החלו לפני יותר משנתיים וחצי. לעומת זאת במחוז דרום יש שיעור קטן יחסית (10%) של עררים שהטיפול בהם לא הסתיים, ובמחוז חיפה שיעורם 12%.

אי-סיום הטיפול בוועדת הערר המחוזית במספר גדול של עררים, לעיתים על פני יותר משנתיים וחצי, משקף כאמור חוסר יעילות וסרבול של ההליכים ויוצר חוסר ודאות מתמשך לגבי תשלום ההיטל וגובהו. הדבר עלול לפגוע בפעילות הכלכלית בתחום הנדל"ן, להכביד על ביצוע מיזמים ועסקאות וגם לפגוע בתכנון הכלכלי של הרשות המקומית.

מטה התכנון הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי במחוז תל אביב הוקפא הטיפול בכ-2,300 עררים בעניין היטלי השבחה מכוחן של שתי תוכניות גדולות בתל אביב (תוכניות הרובעים), וזאת עד לקבלת הכרעה משפטית בבית המשפט העליון בסוגיות עקרוניות שנוגעות להם. בגריעת מקרים אלו מכלל העררים, שיעור העררים שהטיפול בהם לא הסתיים מסתכם ב-30%, כאשר הטיפול ב-27% החל עוד לפני שנת 2020. עוד ציין כי גם במחוז צפון כמחצית מהעררים שהוגשו נסבו על סוגיה עקרונית הנוגעת לחיוב בהיטל השבחה בקיבוצים - סוגיה שמאז שנת 2020 נדונה בערכאות משפטיות.

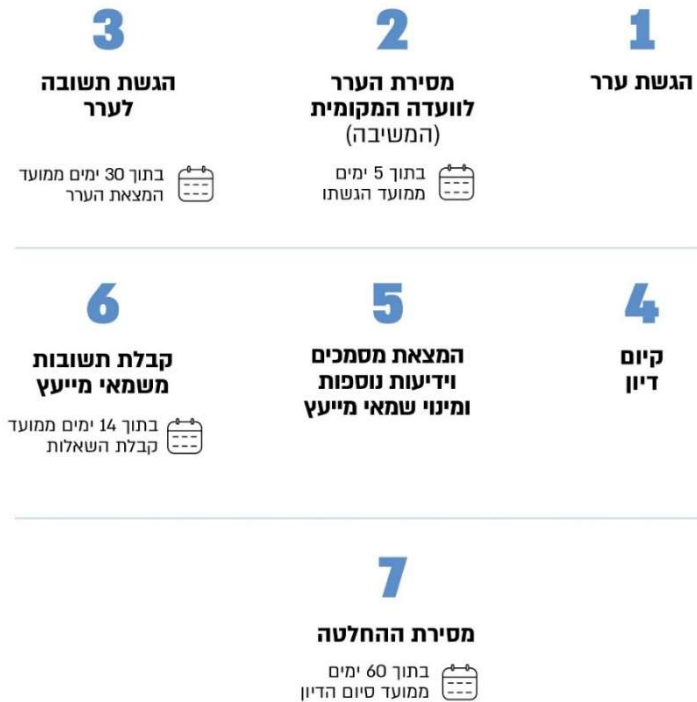
מומלץ כי ועדות הערר במחוזות תל אביב וצפון יבחנו את הסיבות לכך שיש שיעור גבוה של הליכים שהטיפול בהם לא הסתיים, גם לאחר גריעת המקרים שהוקפאו עד להכרעה משפטית. בפרט לנוכח העובדה שבין חמישית לשליש מהם החלו יותר משנתיים וחצי קודם לביצוע הביקורת.

משכם של ההליכים שהטיפול בהם הסתיים

תקנות התכנון והבנייה (סדרי הדין בוועדות ערר בעררים לפי סעיף 14 לתוספת השלישית לחוק), התשע"א-2010, קובעות את משכי הזמן המרביים להשלמת חלק משלבי הטיפול בערר, אשר חלקם באחריות ועדת הערר וחלקם באחריות המשיבה לערר; בתקנות גם נקבע כי יושב ראש ועדת הערר רשאי להאריך כל מועד שנקבע בתקנות<sup>54</sup>. להלן פירוט השלבים העיקריים בהליך הטיפול בערר:



תרשים 9 : השלבים העיקריים בהליך הטיפול בערר



סך הימים המצטבר להשלמת ההליך, בערר על שומת השבחה שהכינה ועדה מקומית, לפי השלבים שלהשלמתם נקבעו פרקי זמן, הוא כ-110 ימים. משך זמן זה יכול לשמש בסיס להגדרת זמן תקן לסיום הטיפול בעררים. משרד מבקר המדינה הוסיף לו עוד 30 ימים (כ-30%), בשל שני השלבים שלא נקצב להם זמן, ולכן זמן התקן ששימש לביקורת עמד על 140 ימים, כדי שתהיה אמת מידה להערכת פרק הזמן שחלף בפועל עד לסיום הטיפול בעררים.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על משך זמן הטיפול בעררים שהוגשו בשנים 2018 - 2022 ושהטיפול בהם הסתיים:

לוח 14 : משך הזמן הממוצע והחציוני לטיפול בעררים שהטיפול בהם הסתיים, לפי מחוזות, 2018 - 2022 (בימים)

המחוז	משך הזמן הממוצע לטיפול בעררים	משך הזמן החציוני לטיפול בעררים
דרום	282	189
חיפה	320	255
ירושלים	480	323
מרכז	314	221
צפון	297	167
תל אביב	696	630
כלל המחוזות	429	292

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בלוח ניתן לראות כי משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים בכלל המחוזות עומד על 429 ימים - פי שלושה מזמן התקן להשלמת ההליך (140 ימים). במחוז תל אביב נמדד משך הזמן הארוך ביותר - 696 ימים שהם כשנתיים, כמעט פי 5 מזמן התקן. במחוז ירושלים משך הזמן לסיום הטיפול עומד על 480 ימים שהם כ-1.3 שנים - כמעט פי 3.5 מזמן התקן. במחוזות דרום, חיפה וצפון מספר הימים הממוצע לסיום הטיפול עומד על יותר מ-282 - פי שניים מזמן התקן.

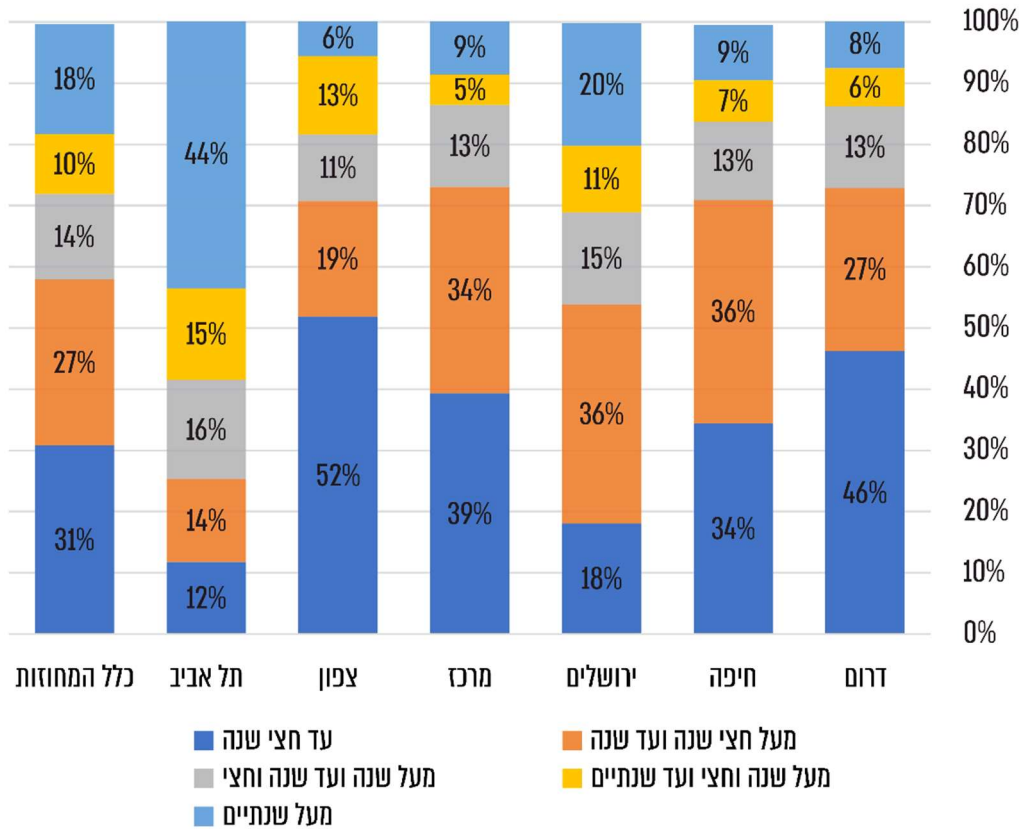




הנתונים על משכי הזמן החציוניים לסיום הטיפול בעררים מראים כי מחוז צפון מטפל בכמחצית מהעררים המוגשים אליו במסגרת 167 ימים, כלומר בתקופה שארוכה במעט מזמן התקן. ביתר המחוזות משך הזמן החציוני גבוה יותר, ובולט במיוחד מחוז תל אביב, שבו במחצית מהתיקים הסתיים הטיפול בתוך יותר מ-630 ימים - פי 4.5 מזמן התקן.

התרשים שלהלן מציג התפלגות באחוזים של העררים שהסתיים בהם הטיפול, לפי משך הטיפול ולפי המחוזות.

תרשים 10: התפלגות באחוזים של העררים שהטיפול בהם הסתיים, לפי משך הטיפול ולפי מחוזות, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בכלל המחוזות שיעור המקרים שבהם הסתיים הטיפול בערר בתוך חצי שנה עומד על 31%. במחוז תל אביב, בכשמינית מהמקרים הסתיים הטיפול בתוך חצי שנה. לעומת זאת במחוזות צפון ודרום בכמחצית מהמקרים הסתיים הטיפול בתוך חצי שנה.

עוד נמצא כי בכל המחוזות, מלבד מחוז תל אביב, בכ-60% - 75% מהמקרים הסתיים הטיפול בתוך שנה (צירוף המקרים שהסתיים בהם הטיפול בפרקי זמן של עד חצי שנה ומעל חצי שנה עד שנה - הצבעים הכחול והכתום בתרשים), ואילו במחוז תל אביב שיעור המקרים שהסתיים בהם הטיפול בתוך שנה עמד על 26%.

אשר להליכים שנמשכו מעל שנה וחצי (פי שלושה מזמן התקן), נמצא כי בכלל המחוזות שיעורם עומד על 28%, ואילו במחוז תל אביב שיעורם עומד על 59%.

הליכי הערר נמשכים בכלל המחוזות 429 ימים בממוצע. משך ההליכים ארוך יותר במחוזות תל אביב (696 ימים - פי 5 מזמן התקן) וירושלים (480 ימים - פי 3.5 מזמן התקן). אשר למחוז תל אביב, נתונים אלו מצטרפים לנתונים על שיעור ההליכים שלא הסתיים בהם הטיפול במחוז זה



(73%), שבו גם מוגש המספר הגדול ביותר של עררים, כ-45% מסך כל העררים. הימשכותם של הליכי ערר בעניין שומות השבחה אינה רצויה, משום שהיא יוצרת חוסר ודאות מתמשך לגבי סכום ההיטל שישולם בפועל, ואף לגבי עצם החיוב, והיא גם ביטוי לחוסר יעילות ולסרבול של הליכי החיוב והגבייה של ההיטלים. חוסר ודאות בדבר סכום ההיטל או עצם חיובו עלול לפגוע בפעילות הכלכלית של יזמים ואף למנוע פיתוח של מיזמים. גם מנקודת המבט של הרשות המקומית חוסר ודאות שכזה אינו רצוי, משום שהוא פוגע ביכולתה לתכנן את הפעילות שלה ואת מקורות המימון לכך. הדבר נכון בפרט כאשר מדובר במימון של הליכי תכנון ומיזמי תשתיות שעלויותיהם גבוהות ושביצועם עשוי להתפרס על פני שנים מספר, ולכן נדרש לתכנן את תקצובם בקפידה.

מטה התכנון הלאומי ציין בתשובתו כי הסיבות להימשכותם של הליכי הערר הן היקף העררים, הצורך בכתיבת מסמכי החלטות מורכבים ומפורטים והמתנה להחלטות של ערכאות משפטיות.

מומלץ לוועדות הערר המחוזיות, בשיתוף מטה התכנון הלאומי ומינהל התכנון, לבחון את הגורמים להימשכות הליכי הערר על שומות השבחה ולפעול לקיצור משכם, כדי להגביר את הוודאות בנוגע להיטל שנדרש לשלם. מומלץ לבחון בפרט את המצב במחוז תל אביב, לנוכח עומס הפעילות בו והעובדה שהטיפול ב-73% מהעררים לא הסתיים, ושהזמן הממוצע שנדרש לסיום הטיפול בעררים היה 696 ימים, שהם כשנתיים.

### בקשות למינוי שמאי מכריע

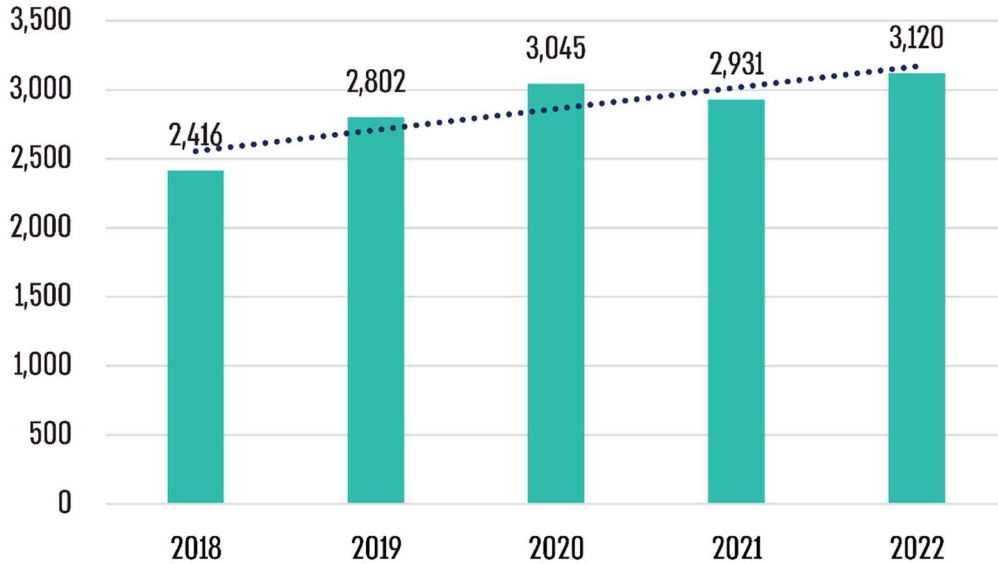
בתוספת השלישית לחוק נקבע כי החייב בהיטל השבחה, אם אינו חולק על החיוב כשלעצמו, רשאי לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין סכום החיוב<sup>55</sup>. עוד נקבע כי יושב הראש יודיע לחייב ולוועדה המקומית על זהותו של השמאי המכריע אשר מונה<sup>56</sup>, וכי השמאי המכריע ידון בנושא, יכריע לגבי סכום החיוב ויפרסם את החלטותיו<sup>57</sup>. החייב או הוועדה המקומית יכולים לערור על החלטותיו של השמאי המכריע לפני ועדת ערר<sup>58</sup>. על החלטת ועדת הערר בעניין זה קיימת זכות ערעור לבית המשפט לעניינים מינהליים.

על פי הניתוח של נתוני האגף לאסדרת מקצועות במשרד המשפטים, המרכז את פעילותם של השמאים המכריעים, בשנים 2018 - 2022 הוגשו כ-14,300 בקשות למינוי שמאי מכריע בעניין שומות השבחה שהכינו 128 ועדות מקומיות.

55 סעיף 14(ב)1 לתוספת השלישית.  
56 סעיף 14(ב)2 לתוספת השלישית.  
57 סעיף 14(ב)3 לתוספת השלישית.  
58 סעיף 14(ב)4 לתוספת השלישית.



תרשים 11: מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע שהתקבלו בשנים 2018 - 2022

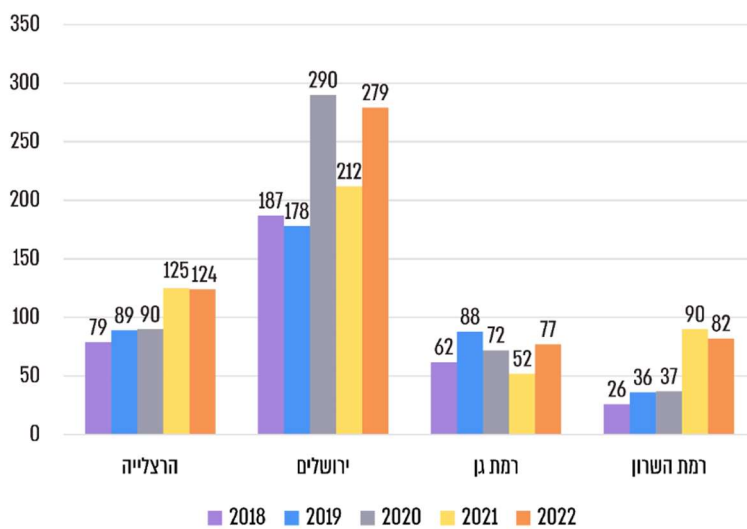


על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי יש מגמת עלייה במספר הבקשות למינוי שמאי מכריע, מכ-2,400 בקשות ב-2018 לכ-3,120 בקשות ב-2022 - גידול של כ-29%.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על בקשות למינוי שמאי מכריע לגבי שומות שהכינו העיריות שנבדקו:

תרשים 12: מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע לגבי שומות שהכינו העיריות שנבדקו, לפי שנים, 2018 - 2022



על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ניתן לראות כי בהרצלייה, ירושלים ורמת השרון חלה לאורך השנים עלייה במספר הבקשות למינוי שמאי מכריע: בהרצלייה שיעור העלייה מ-2018 ל-2022 היה כ-57%, בירושלים - כ-49% וברמת השרון - כ-215%; ברמת גן חלה עלייה מתונה יותר בשיעור של כ-24%.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע ביחס לכלל השומות שהכינו העיריות שנבדקו בשנים האמורות:

לוח 15: שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2022 - 2018

שם העירייה	מספר השומות שהכינה העירייה	מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע	שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינה העירייה
הרצלייה	2,396	507	21%
ירושלים	5,380	1,146	21%
רמת גן	2,226	351	16%
רמת השרון	1,491	271	18%

על פי נתוני משרד המשפטים ונתוני העיריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינו העיריות נע בין 16% ברמת גן ל-21% בהרצלייה ובירושלים. הדבר מצביע על שיעור ניכר של שומות השבחה שבעניינן התעוררו מחלוקות על סכום החיוב; בירור המחלוקת כרוך בהשקעת משאבים, משום שהרשות המקומית מחויבת לשלם מחצית משכר טרחתו של השמאי המכריע. כמו כן, עצם קיומן של מחלוקות משקף חוסר ודאות בנוגע לסכום ההיטל.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שיעור הבקשות למנות שמאי מכריע לטיפול בשומות שהיא הכינה אינו חורג בהרבה משיעורן בעיריות האחרות. העירייה ציינה כי פנייה לשמאי מכריע אומנם כרוכה בתשלום שכר טרחה, אך במקרים רבים, ובעיקר במקרים בהם נקבע היטל השבחה גבוה, הדבר עשוי להשתלם לבעל המקרקעין. עוד ציינה כי הבקשה למנות שמאי מכריע נתונה להחלטתו של בעל המקרקעין, ולכן יש ספק אם ביכולתה לפעול לצמצום התופעה.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא עורכת שומות הוגנות, על בסיס תחשיב ברור ושוויוני בהתאם להוראות החוק, התקנות וההנחיות בנושא, וכי זכותם של הנישומים לפעול בכל דרך חוקית העומדת לרשותם בעניין החיובים שנקבעו להם.

מומלץ לעיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של בקשות למנות שמאי מכריע בעניין שומות השבחה שהן הכינו, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן.

#### משכס של ההליכים בפני שמאי מכריע

שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים

שיעור גבוה של ההליכים שהחלו ולא הסתיימו מצביע על הימשכותם של ההליכים, בפרט אם מדובר בהליכים שהחלו לפני שנים מספר.

נמצא כי נכון לאוגוסט 2023 הסתיים הטיפול ב-97% מהבקשות למינוי שמאי מכריע שהוגשו בשנים 2018 - 2022. אשר לבקשות שהוגשו בשנים 2018 - 2021, הסתיים הטיפול ב-99% מהן, ואשר לבקשות שהוגשו ב-2022, הסתיים הטיפול ב-89% מהן.

ברוב הגדול של ההליכים שהחלו בשנים 2018 - 2022 הסתיים הטיפול, והדבר מצביע על כך שלא מסתמנת תופעה בלתי רצויה של הליכים שנמשכים שנים ללא הכרעה.



## משך הזמן לסיום הטיפול בהכרעה

בתוספת השלישית ובתקנות התכנון והבנייה (סדרי דין בבקשה להכרעה לפני שמאי מכריע או שמאי מייצג), התשס"ט-2008 (להלן - תקנות שמאי מכריע), נקבעו משכי הזמן המרביים להשלמת שלבי הטיפול העיקריים בבקשות; בתקנות שמאי מכריע נקבע כי השמאי המכריע רשאי להאריך את משכי הטיפול מטעמים מיוחדים שיירשמו<sup>59</sup>.

ההליכים בפני שמאי מכריע מורכבים מארבעה שלבים עיקריים: מינוי שמאי מכריע לאחר קבלת בקשה מהחייב בהיטל, קבלת החלטה בעניין הבקשה, מסירת ההחלטה לצדדים ופרסומה של ההחלטה. העברת ההחלטה לצדדים מותנית בכך שהצדדים ישלמו את שכר הטרחה של השמאי<sup>60</sup>.

יצוין כי תקנות שמאי מכריע מפרטות תרחישים שונים לניהול ההליך, למשל אפשרות לקיום דיון בפני שמאי מכריע או אפשרות לקיום ההליך ללא דיון, ולכל תרחיש יש לוחות זמנים משלו. עם זאת הזמן המצטבר להשלמת הליך ההכרעה, בתרחיש העקרוני<sup>61</sup>, עומד על כ-180 ימים. פרק זמן זה יכול לשמש כאמת מידה (זמן תקן) לבדיקה של משך ההליכים בפועל.

בלוח שלהלן מוצגים משכים ממוצעים לשלבים השונים של ההליך, וכן משך הזמן הממוצע של כל ההליך - מקבלת הבקשה למנות שמאי מכריע ועד מסירת ההחלטה לצדדים<sup>62</sup>, לגבי בקשות למינוי שמאי מכריע שהוגשו בשנים 2018 - 2022 בנוגע לשומות השבחה שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ:

לוח 16: פרקי הזמן שחלפו עד להשלמת ההליכים בפני שמאי מכריע בנוגע לשומות שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ, בחלוקה לשלבים, 2018 - 2022 (בימים)

משך התהליך מקבלת הבקשה עד מסירת ההחלטה לצדדים	ממסירת ההחלטה לצדדים ועד מסירתה לצורך פרסומה	מקבלת החלטה ועד מסירתה לצדדים	מהדיון האחרון ועד קבלת החלטה	מקבלת בקשה עד מינוי	
כ-180 יום	7	7 ימים מיום השלמת תשלום שכרו של השמאי המכריע	60	15	זמן תקן
238	25	41	77	13	זמן ממוצע
215	12	25	58	13	זמן חציוני
33%	14%	לא ניתן לחישוב	52%	88%	שיעור ההליכים שהסתיימו בתוך זמן התקן

על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ההליך של בירור מחלוקות בפני שמאי מכריע בנוגע לשומות שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ, מקבלת בקשה למנות שמאי מכריע ועד מסירת ההחלטה לצדדים, נמשך בממוצע 238 ימים בעוד זמן התקן הוא כ-180 ימים, וכי 33% מההליכים הסתיימו

<sup>59</sup> סעיף 22 לתקנות שמאי מכריע.

<sup>60</sup> סעיף 20 לתקנות שמאי מכריע.

<sup>61</sup> אלו השלבים שהובאו בחשבון בהליך העקרוני: הודעה על זהות השמאי, המצאת מסמכים, תשובת המשיבים, קיום דיון לפני השמאי המכריע, קבלת החלטה ושליחת העתק ההחלטה לצדדים.

<sup>62</sup> נותרו 10,452 מקרים של הליכים שהושלמו ושהיו לגביהם מלוא הנתונים. מהניתוח הוסרו מקרי קיצון שנבעו ככל הנראה משיגאות בהזנת הנתונים.



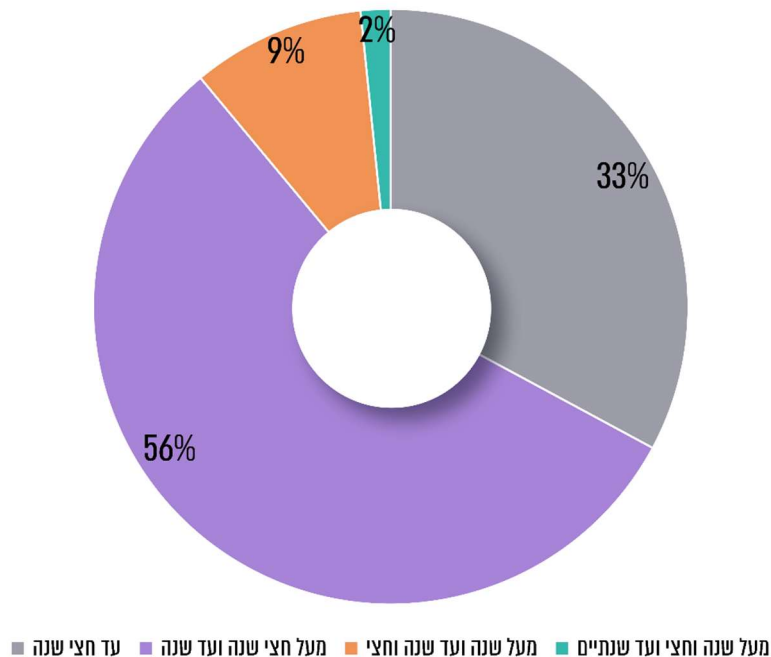
בזמן התקן. עוד עולה כי הליך המינוי של השמאי מסתיים ברוב גדול של המקרים (88%) בתוך זמן התקן. משך הזמן מהדיון האחרון ועד קבלת ההחלטה הוא בממוצע כ-77 ימים, לעומת זמן התקן שעומד על 60 ימים.

מקבלת ההחלטה ועד מסירתה לצדדים חלפו בממוצע 41 ימים. הגם שהליך זה אמור להסתיים בתוך 7 ימים מיום השלמת תשלום שכרו של השמאי המכריע. יצוין כי השלמת שלב זה מותנית בתשלום שכר טרחתו של השמאי בידי הצדדים. לפיכך אפשר שהימשכות הליכי התשלום בקרב הצדדים היא שמעכבת את מסירת ההחלטה.

עוד נמצא כי ממסירת ההחלטה לצדדים ועד מסירתה לצורך פרסומה חלפו כ-25 ימים בממוצע, אף שזמן התקן הוא 7 ימים.

התרשים שלהלן מציג את התפלגות ההליכים שהסתיימו הטיפול בהם, לפי משך הזמן שחלף ממועד קבלת הבקשה למינוי שמאי מכריע ועד למועד מסירת ההחלטה לצדדים, לגבי בקשות למינוי שמאי מכריע שהתקבלו בשנים 2018 - 2022 :

תרשים 13 : התפלגות ההליכים בפני שמאי מכריע שהטיפול בהם הסתיים בנוגע לשומות שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ, לפי משך הזמן שחלף ממועד קבלת בקשה למינוי שמאי מכריע ועד למסירת ההחלטה לצדדים, 2018 - 2022



על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הטיפול רק בכ-33% מההליכים שהתקיימו בפני שמאי מכריע הסתיים בתוך פחות מחצי שנה, כלומר במסגרת זמן התקן - 180 יום. ב-56% מהמקרים הסתיים הטיפול בתקופה שבין חצי שנה לשנה; במיעוט קטן של הבקשות (2%) הטיפול נמשך מעל שנה וחצי והסתיים בתוך שנתיים.

מהממצאים עולה כי הטיפול ברוב ההליכים בפני שמאי מכריע (89%) הסתיים בתוך שנה, וכי העיכובים המשמעותיים לסיום ההליך הם בשלבים שלאחר קבלת החלטה של השמאי המכריע.



## השוואה מסכמת של הליכי בירור מחלוקות

בלוח שלהלן מוצגים נתונים נבחרים הנוגעים למשכם של ההליכים בשני סוגי הערכאות לבירור מחלוקות בעניין שומות השבחה - הליכי ערר שטיפלו בהם ועדות הערר והליכים שהתקיימו בפני שמאי מכריע. הנתונים המוצגים הם של הליכים שהחלו בשנים 2018 - 2022:

לוח 17: השוואה של נתונים נבחרים על משכם של הליכים בוועדות ערר ובפני שמאי מכריע, 2022 - 2018

שמאי מכריע	ועדות ערר	
14,300	*6,991	מספר ההליכים שהחלו
3%	46%	שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת
238	429	משך הזמן הממוצע של ההליכים שהטיפול בהם הסתיים (בימים)
33%	31%	שיעור ההליכים שהסתיימו בתוך חצי שנה
2%	28%	שיעור ההליכים שהטיפול בהם נמשך מעל שנה וחצי

\* כ-5,800 מהם עררים על שומות של ועדות מקומיות וכ-1,100 - על החלטות שמאי מכריע.

בשנים 2018 - 2022 החלו במצטבר כ-21,290 הליכי ערר והליכים בפני שמאי מכריע. מהלוח עולה כי מספר ההליכים שהחלו במסלול של שמאי מכריע גדול כמעט פי 2.5 ממספר הליכי הערר על שומות שהכינו ועדות מקומיות שהחלו בוועדות הערר, זאת אף שבהליכים בפני שמאי מכריע נדרשים בעלי המקרקעין לשלם את מחצית שכר טרחתו, ואף שלוועדות הערר יש סמכויות להכריע גם בעניין עצם החיוב.

עוד עולה מהלוח כי שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים בוועדות הערר עומד על 46% - גבוה בהרבה משיעורם של הליכים שלא הוכרעו במסלול של שמאי מכריע, שעומד על 3%. נוסף על כך, משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בהליכים במסלול של שמאי מכריע היה קצר יותר בממוצע ב-191 ימים, שהם כ-6 חודשים - 429 ימים בממוצע בוועדות ערר לעומת 238 ימים במסלול של שמאי מכריע.

עוד אפשר לראות כי הטיפול רק בכ-31% מההליכים בוועדות הערר מסתיים בתוך חצי שנה, ושיעור ההליכים שהסתיימו בפרק זמן זה במסלול של שמאי מכריע עמד על כ-33%. כמו כן, ב-28% מההליכים שהתקיימו בוועדות הערר נמשך הטיפול מעל שנה וחצי, ואילו בהליכים במסלול של שמאי מכריע היה שיעורם של אלה 2%.

מומלץ למטה התכנון הלאומי, למינהל התכנון ולמשרד המשפטים ליזום עבודת מטה, כדי לבחון כיצד לייעל את הליכי בירור המחלוקות בעניין שומות השבחה, בשים לב לכך שהחייבים בהיטל מעדיפים לפנות לבירור המחלוקת בפני שמאי מכריע ובשים לב לממצאים על משכם של הליכים שהתקיימו בפני ועדות הערר - 429 ימים בממוצע - ולמצאים על שיעור של עררים (46%) שהטיפול בהם לא הסתיים.



## תוצאות המחלוקות בנוגע להיטל השבחה ועקרונות מס אמת

עקרונות יסוד בתורת המיסים כוללים את הדרישות שמס המוטל על התושבים יהיה ודאי ומושתת על הגינות ויושר<sup>63</sup>. בפסיקת בתי המשפט התגבש עיקרון בדבר גביית מס אמת, המבטא חתירה לגבות את מלוא המס המגיע מהחייב מתוך מתן יחס שוויוני לכל הנישומים<sup>64</sup>.

בהקשר של היטל השבחה קבע בית המשפט העליון כי יש לגבותו באופן שיבטיח גביית מס אמת, ויש להימנע מגביית היטל השבחה ביתר, המובילה להתעשרות הרשות שלא כדין ונוגדת את חובת ההגינות הבסיסית של הרשות<sup>65</sup>.

היטל השבחה המושתת על חייב צריך אפוא להיות הוגן ולהיקבע על בסיס תחשיב ברור ושוויוני, כדי למנוע מחלוקות בנוגע אליו. אי-יישום של עקרונות אלו מסרב את ההליכים ופוגע ביעילות המינהלית של גביית ההיטל ובוודאות ביחס לגובהו. חמור מכך, גם אמון הציבור ברשויות ובצדקת ההיטל נפגע.

### שיעור המחלוקות - הליכי ערר ושמאי מכריע

פניית חייבים להליכי ערר או לשמאי מכריע בנוגע לשומות שהכינו העיריות שנבדקו משקפת מחלוקות בדבר עצם החיוב או בדבר גובה החיוב שקבעו העיריות. מטבע הדברים, סביר שיהיו מחלוקות בענייני חיוב כספי, בייחוד לנוכח העובדה שהחייבים בהיטלי השבחה מתאפיינים בסכומים גבוהים - עשרות ומאות אלפי שקלים. ככל שהשיעור של הליכי ערר ופנייה לשמאי מכריע מסך השומות שהכינו הוועדות גבוה יותר, כך הוא מצביע על מידת התנגדות רבה יותר של החייבים לשומות.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על שיעור המקרים שבהם הוגשו עררים או בקשות למינוי שמאי מכריע בעניין השומות שהכינו העיריות שנבדקו:

לוח 18: שיעור העררים והבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2022 - 2018

העירייה	מספר השומות שהכילה העירייה*	מספר העררים על שומות שהכילה העירייה**	מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע***	שיעור העררים מסך השומות שהכילה העירייה	שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכילה העירייה	שיעור העררים והבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות
הרצלייה	2,396	70	507	3%	21%	24%
ירושלים	5,380	627	1,146	12%	21%	33%
רמת גן	2,226	66	351	3%	16%	19%
רמת השרון	1,491	30	271	2%	18%	20%

\* על פי נתוני העיריות.

\*\* על פי נתוני מינהל התכנון.

\*\*\* על פי נתוני משרד המשפטים.

מהלוח עולה כי ברמת גן וברמת השרון התנגדו החייבים לכחמישית מהשומות שהכילה העירייה, בהרצלייה - לכרבע מהשומות ובירושלים - לכשליש מהשומות.

<sup>63</sup> יוסף מי אדרעי, מבוא לתורת המסים, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין (2008).

<sup>64</sup> ראו למשל: ע"א 9333/02 מנהל מס ערך מוסף טבריה נ' אבו סאלח חוסין (פורסם במאגר ממוחשב).

<sup>65</sup> בר"ם 4367/16 אהרון מאיר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון (פורסם במאגר ממוחשב).





מומלץ לעיריית הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של התנגדויות לשומות, כדי לפעול לצמצומן, ובכך לייעל את ההליכים ולהגביר את הוודאות שלהם.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שילוב של כמה גורמים - ערכי הקרקע הגבוהים, ריבוי מיזמי הבנייה בעיר, הפוטנציאל לבנייה הגלום בתוכניות בתחום שיפוטה והעובדה כי בעיר פועלים יזמים מובילים המסתייעים ביועצים מקצועיים - מביא להגשת בקשות רבות יחסית למינוי שמאי מכריע, כדי לצמצם בעלויות המיזמים. עוד מסרה העירייה כי היא הוסמכה כוועדה עצמאית, בין היתר, על סמך משוב חיובי על תפקודה המקצועי, גם בהתחשב בעררים שהוגשו על החלטותיה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא אינה סבורה כי שיעור המחלוקות חריג או כי הוא מעיד על התנהלות לא תקינה שלה, אך עם זאת היא תמשיך לבחון בכל עת את התנהלותה בנושא, כדי לשפר את השירות לתושב, לייעל את ההליכים ולהגביר את הוודאות בקרב התושבים.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי לאחר כל פסיקה היא בוחנת את נסיבותיה והשפעותיה, ולאחר מכן היא מיישמת את תובנותיה במסגרת הכנת השומות.

### תוצאות הליכי ערר

לצד שיעור ההליכים שבהם התעוררו מחלוקות בנוגע לשומות, משרד מבקר המדינה בדק גם את תוצאות ההליכים, כדי לבחון את המקרים שבהם הפנייה נמצאה מוצדקת באופן מלא או חלקי.

במסגרת הליכי ערר אפשר לטעון כאמור בנוגע לעצם החיוב או בנוגע לסכומן, אולם הנתונים של ועדות הערר, שמרכז מינהל התכנון, אינם משקפים חלוקה זו וגם אינם כוללים מידע על סכומי ההשבחה שבמחלוקת.

מומלץ לוועדות הערר ולמינהל התכנון לכלול במסד הנתונים על הליכי הערר על שומות השבחה מידע על סוג הטיעון כנגד החיוב בהיטל השבחה, על סכומי החיוב שהתעוררו בעניינם מחלוקות ועל הסכומים שנקבעו בעקבות הליכי הערר.

מטה התכנון הלאומי ומינהל התכנון השיבו למשרד מבקר המדינה כי הם פועלים לשדרוג מערכות המחשוב ופיתחו טפסים מקוונים להגשת עררים, והשימוש בהם צפוי להתחיל במהלך שנת 2024. במסגרת זו יטויבו הנתונים על הליכי הערר, והם יכללו גם את סכומי החיוב שהתעוררו בעניינם מחלוקות ואת הסכומים שנקבעו בסופו של דבר על ידי ועדת הערר.

בתרשים שלהלן מוצגות תוצאות של עררים שהוגשו לוועדות הערר בשנים 2018 - 2022 על שומות השבחה שהכינו ועדות מקומיות בכל הארץ - הליכים שהסתיימו ושתועדה תוצאתם:

לוח 19: התפלגות תוצאות הליכי ערר על שומות ועדות מקומיות, 2018 - 2022

השיעור מתוך סך ההליכים שהסתיימו	מספר ההליכים	תוצאת ההליך
1%	26	החזרת העניין לוועדה המקומית
35%	831	הסכמת הצדדים או פשרה
20%	474	התקבלות הערר באופן מלא או חלקי
4%	98	מתן תוקף להחלטת שומה מייעצת
10%	242	דחיית הערר
29%	682	מחיקת הערר בהסכמת העורר
100%	2,353	סך הכול

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח עולה כי ב-10% מההליכים הערר נדחה, וב-29% מהם הוא נמחק בהסכמת העורר. ב-55% מההליכים הערר התקבל באופן מלא או חלקי או הסתיים בהסכמת הצדדים או בפשרה ביניהם. כלומר, בכמחצית מההליכים הערר הביא לשינוי של השומה או אף לביטולה, בין אם בהסכמת הצדדים, בפשרה או בעקבות קבלת הערר.

השיעור הגבוה (55%) של הליכי ערר שהסתיימו בשינוי השומה או בביטולה, בין אם בהסכמת הצדדים, בפשרה או בקבלת הערר, מצביע על כך שחלק ניכר מהשומות שהכינו העיריות היו טעונות תיקון לטובת העורר או שנדרש היה לבטלן.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על תוצאות הערר על שומות שהכינו העיריות שנבדקו.

לוח 20: התפלגות תוצאות הליכי ערר על שומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

רמת השרון	רמת גן	ירושלים	הרצלייה	תוצאת ההליך לאחר הכרעה
64%	49%	29%	14%	הסכמת הצדדים או פשרה
7%	10%	39%	30%	התקבלות הערר באופן מלא או חלקי
-	6%	1%	2%	מתן תוקף להחלטת שומה מייעצת
7%	12%	7%	24%	דחיית הערר
22%	23%	24%	30%	מחיקת הערר בהסכמת העורר
100%	100%	100%	100%	סך הכול

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור העררים שנדחו נע בין 7% ל-24%. בחלק ניכר מההליכים (22% - 30%) נמחק הערר בהסכמת העורר. עוד עולה כי יש שיעור גבוה של עררים שהתקבלו באופן מלא או חלקי או שהסתיימו בהסכמה בין הצדדים או בפשרה - בהרצלייה הוא עומד על 44%, ואילו בירושלים, רמת גן ורמת השרון הוא נע בין 59% ל-71%.

יוצא אפוא כי תוצאתם של חלק ניכר מהעררים (44% - 71%) בנוגע לשומות שהכינו העיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - הייתה שינוי של השומה או אף ביטולה, בין אם בהסכמה או פשרה בין הצדדים ובין אם בעקבות קבלת הערר באופן מלא או חלקי.

ממצאים אלו מצביעים על כך שההתנגדות לשומות במסגרת הליכי ערר נמצאה מוצדקת באופן מלא או חלקי בכמחצית מהמקרים ועד כשני שלישים מהם.

אשר לעררים על החלטות של שמאי מכריע, נמצא כי שיעורם מבין סך החלטות של שמאי מכריע בשנים 2018 - 2022 עמד על כ-8%. שיעור העררים על החלטות שמאי מכריע נמוך יותר בהשוואה לשיעור המחלוקות על שומות בעיריות שנבדקו, שנע בין 19% בעיריית רמת גן ל-33% בעיריית ירושלים. כ-57% מהעררים על החלטות שמאי מכריע הוגשו על ידי בעלי המקרקעין, ואת השאר (43%) הגישו ועדות מקומיות. להלן פירוט בדבר תוצאותיהם:

לוח 21: תוצאות עררים על החלטות שמאי מכריע

עררים שהגישו בעלי מקרקעין	עררים שהגישה ועדה מקומית	תוצאת ההליך לאחר הכרעה
29%	30%	הסכמת הצדדים או פשרה
20%	18%	התקבלות מלאה או חלקית
24%	18%	דחיית הערר
22%	26%	מחיקת הערר בהסכמת העורר
3%	7%	החזרת העניין לשמאי המכריע
2%	1%	אימוץ תחשיב מתוקן או החלטת שמאי מייעץ

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח עולה כי כחמישית מהעררים על החלטות שמאי מכריע, בין אם הגישו אותם ועדות מקומיות ובין אם הגישו אותם בעלי מקרקעין, התקבלו באופן מלא או חלקי. כ-30% מהעררים הסתיימו בהסכמת הצדדים או בפשרה. עוד עולה כי כרבע מהעררים שהגישו בעלי מקרקעין נדחו, ושיעורם של עררים שהגישו ועדות מקומיות ונדחו עומד על 18%.

### פערים בין שומות בנוגע לסכום היטל

כדי לקבוע את ההשבחה יש צורך להעריך את שווי המקרקעין לפני אישור התוכנית המשביחה ואת ערכם ביום אישור התוכנית המשביחה, ובתוך כך לנטרל את עליית הערך שמקורה בשינויי המחירים בשוק הנדל"ן. הערכת שוויים של מקרקעין, כשלעצמה, היא פעולה מורכבת הדורשת איסוף וניתוח של נתונים רבים ושקלול של סוגיות קנייניות ותכנוניות בהתאם לשיטות שמאיות מקובלות. נדרשת גם מיומנות בניתוח תוכניות והיתרים ובמתן פרשנות משפטית וכלכלית להוראותיהם. מטבע הדברים, הערכת שווי אינה מדע מדויק, ויש עניינים הנתונים לשיקול הדעת המקצועי של השמאי, בפרט לנוכח הצורך בפרשנות להוראות התוכניות והערכה של המידה האפשרית, הלכה למעשה, של מימוש הזכויות, ולנוכח סוגיות נוספות שעשויות להשפיע על השווי. לכן מטבע הדברים ייתכנו פערים מסוימים בהערות שווי ההשבחה.

עם זאת, ריבוי מקרים של פערים מהותיים בין סכום היטל ההשבחה המקורי שבו חויב בעל המקרקעין לבין החיוב שנקבע לבסוף בהכרעות של שמאי מכריע או בהחלטות של ועדות הערר הוא תופעה לא רצויה, המחייבת בדיקה והפקת לקחים, כדי להבטיח שהחיוב ישקף מס אמת. פערים מהותיים של עשרות אחוזים בין השומות עלולים ליצור את הרושם של הטיות של השומות, בין אם מדובר בהטיות לטובת הרשות המקומית הפוגעות בחייבים, או בהטיות לטובת החייבים הפוגעות בקופה הציבורית. חיובים ביתר עלולים להותיר בקרב הציבור את הרושם שהרשויות אינן הוגנות כלפיו, ולפגוע באמון הציבור בצדקת היטל זה.

מניתוח של שישה מקרי מחלוקות על שומת השבחה שהגיעו להכרעה של שמאי מכריע<sup>66</sup> עלה כי התעוררו מחלוקות בהיבטים האלה: פרשנות של הוראות התוכנית ומהות ההשבחה; הערכת שווי הנכס לפני ההשבחה בהתאם למאפייניו, לעסקאות הנוגעות לנכסים דומים ולהכרעות קודמות של שמאים בעניין; הערכה של משך החיים הכלכליים הצפויים לנכס, בדרך כלל כנגזרת של גיל המבנה; היתכנות למימוש בפועל של ההשבחה, למשל בשל מגבלות הנדסיות, קשיי ביצוע והתנגדויות של שכנים; משך הזמן הצפוי למימוש בפועל של ההשבחה, בשל הצורך לעמוד בתנאים מסוימים או להתגבר על התנגדויות; והערכת שווי ההשבחה.

בעניין הערכת שווי ההשבחה התגלעו מחלוקות הנוגעות להערכת שווי של מ"ר בנוי במועד המימוש; הערכת שווי של תוספת מ"ר בנוי מעבר לרף מסוים בעקבות ערך שולי פוחת; הערכת שווי של מרכיבי השבחה שאינם תוספת בשטח בנייה, כגון תוספת גובה לחלל, או הרחבת השטח במגרש שבתחומו מותר לבנות (שינוי בקו בניין); הפחתה של שווי ההשבחה בשל עלויות או הוצאות חריגות הכרוכות במימוש הזכויות, למשל בשל הצורך להרוס חלק מהמבנה, או בשל העלויות הכרוכות בתוספת בנייה חדשה על מבנה קיים; והפחתה של שווי ההשבחה בשל פגיעות מסוימות בערך המבנה הקיים כתוצאה של מימוש ההשבחה, למשל הסתרה של נוף או ביטול מרפסות.

התרשים שלהלן מסכם את הסוגיות העיקריות שבגינן התעוררו מחלוקות בנוגע לשומות השבחה:

<sup>66</sup> ההחלטות של השמאים המכריעים מפורסמות באתר משרד המשפטים וניתן לאתרן באמצעות תאריך ההחלטה. נותחו מחלוקות בעניין שתי שומות של עיריית הרצלייה, מ-4.1.22 ומ-5.7.22, שתי שומות של עיריית ירושלים, מ-4.1.22 ומ-6.12.22, שומה של עיריית רמת גן מ-7.7.22 ושומה של רמת השרון מ-7.4.22.



תרשים 14: סוגיות שהתעוררו לגביהן מחלוקות על שומות השבחה



מניתוח מקרים של מחלוקות עלה כי היו מגוון סיבות שבגינן התעוררה מחלוקת, למשל בשל תחשיבים שונים של הערכת השווי של הנכס לפני ההשבחה; הבדלים בהערכות בדבר ההיתכנות למימוש בפועל של ההשבחה ובנוגע למשך הזמן שיידרש לכך; והבדלים בתחשיבים הנוגעים להפחתות לשווי ההשבחה, למשל בשל הוצאות חריגות שיידרשו לבנייה. עוד נמצא כי לעיתים הסיבה למחלוקת נעוצה בפרשנות שונה להוראות התוכניות המשביחות.

מומלץ למינהל התכנון לבדוק אם יש מקרים נוספים שבהם התעוררה מחלוקת בנושא השבחה בשל הוראות התוכניות, ולפי הצורך להפיק מכך לקחים הנוגעים לניסוח הוראות התוכניות, כדי לצמצם ככל הניתן את הצורך בפרשנות שלהן.

### ב ק ר ו ת ה מ א ס ד ר י ם

מינהל התכנון הוא המאסדר של הוועדות המקומיות, ובמסגרתו פועלת יחידת בקרה על הוועדות המקומיות, שתפקידה לבצע בקרה על אופן פעילותן לפי חוק התכנון והבנייה<sup>67</sup>. מינהל התכנון גם מרכז את הליך הסמכתן של הוועדות, הכרוך בביזור סמכויות לוועדות, ומגבש המלצות לשר הפנים, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה בעניין זה<sup>68</sup>. בחוק גם נקבע כי שר הפנים יפעל ככל הניתן להדרכתן ולהכוונתן של הוועדות המקומיות כדי שיהיה ניתן לקדם את הסמכתן כוועדות מקומיות עצמאיות<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> סעיף 31 לחוק התכנון והבנייה.

<sup>68</sup> סעיף 31א לחוק התכנון והבנייה. שר הפנים רשאי גם להעביר סמכויות מוועדה מקומית לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, כמפורט בסעיף 28 לחוק התכנון והבנייה.

<sup>69</sup> סעיף 31ד לחוק התכנון והבנייה.



בביקורת עלה כי מינהל התכנון לא בחן את תפקוד הוועדות המקומיות בהיבטים הניהוליים של קביעת היטלי השבחה, שקיפות ההליכים והפקת לקחים. לפיכך לא נבדקה סוגיית הפערים בין שומות השבחה שהכינו הוועדות המקומיות לבין החיובים הסופיים שקבעו השמאים המכריעים או ועדות הערר.

מומלץ כי מינהל התכנון יבצע בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה בקרות בנושא היטלי השבחה וכן מומלץ כי הוא יפרסם הנחיות מקצועיות וקווים מנחים לגבי תפקוד תקין של הוועדות המקומיות בהיבטים של ניהול ההליכים בנושא זה. זאת בין היתר כדי לצמצם את התופעה של פערים מהותיים בין שומות לחיובים סופיים, כדי לייעל את ההליכים וכדי להפחית סיכונים למחלוקות בנושא.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הבקרות שלו בוועדות המקומיות ממוקדות בהסרת חסמים בהליכי הרישוי הבנייה, וכי מאחר שההליכים הכרוכים בהיטלי השבחה אינם מעכבים את רישוי הבנייה, משום שלמבקש ההיתר יש אפשרות לקבל את היתר הבנייה גם בהיעדר הסכמה על החיוב, הנושא אינו נמצא בראש סדר העדיפויות שלו בקביעת נושאי הבקרה. עם זאת הוסיף מינהל התכנון כי לנוכח ההמלצה, אגף בקרת ועדות מקומיות ישלב את הנושא במסגרת בקרות עומק שהוא עושה בחלק מהוועדות המקומיות, וכי יבחן לגייס יועצים ייעודיים כדי לבדוק את הנושא במסגרת בקרות רחב בכלל הוועדות המקומיות. עוד ציין כי בהתאם לכך יבחן את האפשרות לפרסם את תוצאות הבדיקה באתר המרשתת שלו.

נוסף על כך, נמצא כי למשרד המשפטים אין נתונים על הפערים שהתגלעו בין שומות השבחה ועל הסיבות להם, בהליכים שהתקיימו בפני שמאים מכריעים, שאת פעילותם הוא מרכז. לכן אינו יכול להפיק לקחים ולנקוט פעולות שיסייעו לצמצם את תופעת הפערים המהותיים.

מומלץ למשרד המשפטים לרכז נתונים בנושא ולבחון את התופעה של פערים מהותיים בין שומות מקרקעין, כדי לבחון אם יש צורך בנקיטת פעולות אחרות שיצמצמו את התופעה. מומלץ לגבש עבודת מטה כדי לנתח את המחלוקות שהתגלעו, לבחון את תדירותן של מחלוקות חוזרות ונשנות ובהתאם לכך לשקול את הצורך בפרסום הנחיות מקצועיות בתחום.

האגף לאסדרת מקצועות במשרד המשפטים מרכז עבודת מטה בעניין כתיבת תקנים בנושא שומות מקרקעין. בתקנים יש למשל התייחסות לפירוט המזערי הנדרש בשומות מקרקעין, והוראות לעריכת סעיפים נבחרים בשומות.

במכלול התקנים אין תקן שקובע את הפירוט הנדרש בשומות השבחה, מלבד התייחסות לנושא בהקשר של בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פיננסי-בינוי (תקן 21.1).

מומלץ למשרד המשפטים לגבש תקן ייעודי לשומות השבחה, על סמך הניסיון המקצועי שנצבר ועל סמך הפקת לקחים לגבי מחלוקות בין שומות ותוצאות בירורן.

#### בדיקה של פערים בין שומות במדגם מקרים

בהיעדר נתונים כוללים בנושא, בדק משרד מבקר המדינה אם קיימים פערים מהותיים בין סכום היטל השבחה שקבעו ועדות מקומיות לבין סכום היטל השבחה שקבעו שמאים מכריעים, במדגם אקראי של 60 שומות מכריעות<sup>70</sup> שפורסמו לציבור בשנת 2022. המדגם כלל מחלוקות בעניין שומות שהכינו 34 ועדות מקומיות. סכומי השבחה בשומות האלו נעו בין כ-15,000 ש"ח לכ-32 מיליון ש"ח.

נמצא כי ב-57 מ-60 שומות (95%) הפחיתו השמאים המכריעים משומת הוועדה. במקרה אחד השומה המכרעת הייתה זהה לשומת הוועדה, ובשני מקרים אחרים סכום היטל השבחה שנקבע בשומה המכרעת היה גדול מזה שנקבע בשומת הוועדה.

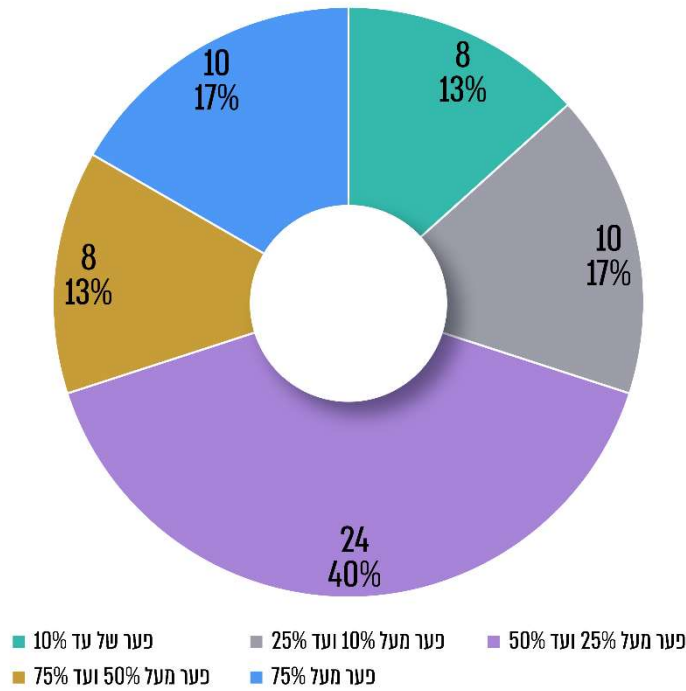
70 שומות שהכינו השמאים המכריעים.



עוד נמצא כי בממוצע שיעור ההפחתה שקבע השמאי המכריע עמד על 36%, וסכום ההפחתה הממוצע משווי ההשבחה עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח; החציון עמד על כ-163,000 ש"ח. הסכום הגדול ביותר שהופחת משומת ההשבחה של הוועדה עמד על כ-11 מיליון ש"ח - הפחתה של 71%.

בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות 60 השומות המכריעות שנבדקו, לפי שיעור הפער בין החיוב שקבעו הוועדות לחיובים שקבעו שמאים מכריעים.

תרשים 15: התפלגות 60 השומות המכריעות שבדק משרד מבקר המדינה, לפי שיעור הפער בחיוב בעקבות הפנייה לשמאי מכריע



על פי מדגם אקראי של שומות מכריעות שפרסם משרד המשפטים ב-2022. \* בפלח המייצג פער בשיעור של עד 10% כלולה גם השומה שנותרה זהה.



מהתרשים ומהנתונים עולה כי ב-10 מהשומות (17%) היה הפער בין השומות מעל 75%, ויצויב כי ב-7 מבין שומות אלה הפער היה מעל 90%.

ב-18 מקרים (30%) עמד הפער בין קביעת השמאי המכריע לשומת הוועדה על מעל 50%, ובכל המקרים האלו מדובר בהפחתה מסכום החיוב שקבעה הוועדה. ב-24 מקרים (40%) היה פער שבין 25%-ל-50% בין החיוב המקורי שקבעו הוועדות לחיוב שקבע השמאי, וברוב המקרים מהם (23 מקרים) השמאי המכריע הפחית משומת הוועדה.

השיעור הגבוה של מקרים (כ-70%) שבהם נמצא פער מהותי של מעל 25% בין סכום החיוב בהיטל השבחה שקבעו הוועדות לזה שקבע השמאי המכריע, והעובדה כי ברוב המקרים של המקרים האמורים מדובר בהפחתות של הסכומים שקבעו הוועדות, עלולים לפגוע באמון של החייבים במהימנות ובהוגנות של השומות שמכינות הוועדות.

### פ ע ר י מ ב י נ ס כ ו מ י ה י ט ל ה ה ש ב ח ה ב ע י ר י ו ת ש נ ב ד ק ו

נוסף על הבדיקה של מדגם שומות, בדק משרד מבקר המדינה את הפערים בין הסכומים לחיוב בהיטל בשומות ההשבחה שהכינו העיריות שנבדקו לבין הסכומים שקבעו השמאים המכריעים, לגבי הליכים שהתקיימו בשנים 2020 - 2022. סך הכול נבדקו 451 מקרים.

הנתונים של עיריית ירושלים לא איפשרו לבצע את הבדיקה האמורה, משום שהם לא כללו מידע על הסכומים שקבעו השמאים המכריעים (סך הכול 1,200 הליכים). היעדר מידע זה פוגע ביכולתה של העירייה לנתח בעצמה את הנתונים על פערים מהותיים בשומות, לבחון מגמות ולנקוט פעולות לצמצום התופעה.

מומלץ לעיריית ירושלים לרכז נתונים על הסכומים שקבעו השמאים המכריעים לגבי השומות שהיא הכינה, כדי שתוכל לבחון תופעות של פערים מהותיים שלא היו מוצדקים ולנקוט פעולות בנושא.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי איסוף המידע יבוצע במסגרת יישום תוכנית העבודה לפיתוח מערכות ממוחשבות לתמיכה בתהליכי העבודה הקשורים בהיטלי השבחה.

בלוח שלהלן מפורטים ממצאים על הפערים שנמצאו בין סכום החיוב בהיטל השבחה שקבע שמאי מכריע לבין הסכום שקבעו שלוש מהעיריות שנבדקו:

לוח 22: נתונים על פערים בין סכום ההשבחה שקבע שמאי מכריע לסכום שקבעו שלוש עיריות שנבדקו, 2020 - 2022

רמת השרון	רמת גן	הרצלייה	
98	84	269	מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע
96%	95%	99%	שיעור המקרים שבהם השמאי המכריע הפחית משומת עירייה
319,107	1,419,963	1,021,877	הסכום הממוצע של השינוי מהחיוב שנקבע בשומת העירייה (ש"ח)
82,858	96,961	104,889	הסכום החציוני של השינוי מהחיוב שנקבע בשומת העירייה (ש"ח)
40%	29%	36%	שיעור ההפחתה הממוצע
34%	36%	44%	שיעור המקרים שבהם היה פער שבין 25%-ל-50% בין החיוב שקבעה העירייה לחיוב שקבע השמאי המכריע
24%	21%	19%	שיעור המקרים שבהם היה פער של מעל 50% בין החיוב שקבעה העירייה לחיוב שקבע השמאי המכריע
58%	57%	63%	שיעור המקרים שבהם היה פער של מעל 25%

על פי נתוני העיריות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח עולה כי בעיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון, נעו הסכומים הממוצעים של השינוי בסכום החיוב בעקבות החלטות השמאים המכריעים בין כ-319,000 ש"ח לכ-1,420,000 ש"ח. הסכום החציוני של הפער בחיובים נע בין כ-83,000 ש"ח לכ-105,000 ש"ח.

עוד עולה מהלוח כי ברוב המכריע של המקרים (95% ומעלה) השמאים המכריעים הפחיתו מהחיוב שנקבע בשומות הוועדות של העיריות שנבדקו. משמעות הדבר היא שהשומות המקוריות שיקפו חיוב יתר של סכומי כסף גדולים, שלעיתים יש בהם לשנות באופן מהותי את הכדאיות הכלכלית של מיזם או של עסקת מקרקעין.

עוד נמצא כי בהרצלייה שיעור המקרים שבהם היה פער שבין 25% ל-50% בין החיוב שקבעה העירייה לחיוב שקבעו השמאים המכריעים עמד על 44%. ברמת גן שיעור מקרים אלה היה 36% וברמת השרון - 34%. בהרצלייה וברמת גן בחמישית מהמקרים היה פער של מעל 50% בין סכום החיוב שקבעו העיריות לסכום שקבע השמאי המכריע. ברמת השרון שיעורם של מקרים אלו עמד על 24%.

יוצא אפוא כי שיעור המקרים שבהם היה פער שמעל 25% בין החיוב שקבעו העיריות לחיוב שקבע השמאי המכריע עמד בהרצלייה על 63%, ברמת גן על 57% וברמת השרון על 58%.

לסיכום, הממצאים מראים כי ברוב גדול של המקרים (95% ומעלה) הפחית השמאי המכריע את סכום החיוב שקבעו העיריות שנבדקו, וכי מדובר בסכומי כסף גדולים, המגיעים למאות אלפי שקלים ואף למיליוני שקלים. עוד נמצא כי יש תופעה רחבה של פערים מהותיים הגדולים מ-25%, ובחלקם אף מ-50%, בין החיובים שקבעו העיריות שנבדקו לחיובים שקבעו השמאים המכריעים; שיעורם של מקרים אלו נע בין 57% ל-63%.

במדגם של 20 שומות שהכינו העיריות שנבדקו, נמצא כי ככלל, השומות שמכינות העיריות כוללות התייחסות להחלטות רלוונטיות קודמות של שמאים מכריעים. עוד נמצא כי אין תקנים ייעודיים בנושא וכי מלבד עיריית ירושלים שהכינה תבנית לשומת השבחה, שלפיה יש לכלול בשומת השבחה מידע על שומות מכריעות רלוונטיות, עיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לא קבעו הנחיות בנושא.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי היא מאמצת את הקביעות של שמאים מכריעים, אשר בנוגע אליהן היא לא הגישה עררים, וכי היא מיישמת אותן בשומות שהיא מכינה. עוד ציינה כי הפערים בין סכומי החיוב נובעים מאותן הסיבות שבגינן יש מחלוקות על שומות, כמו ערכי הקרקע הגבוהים בעיר, הפוטנציאל הרב הגלום בתוכניות לבנייה בעיר, יוזמות הבנייה הנרחבות בעיר ופעילות של יזמים הנעזרים ביועצים מובילים בתחומם כדי לצמצם את עלויות המיזמים, גם באמצעות פנייה לשמאי מכריע, וכך להפחית בגובה ההיטל.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי השומות שהיא מכינה מבוססות על נתוני עסקאות, וכי הן נקבעות על פי הגישות השמאיות המקובלות ובהתאם לפסיקה ולקווים המנחים.

מומלץ לעיריות שנבדקו לבחון את התופעה של פערים ניכרים בין החיוב שהן קבעו בהיטלי ההשבחה לחיובים שקבעו השמאים המכריעים, ולפעול לצמצום התופעה.



הממצאים מצביעים על פערים מהותיים בין החיובים לפי השומות שהכינו הרשויות לחיובים בהחלטות של שמאים מכריעים. במדגם של 60 המקרים שיעור ההפחתה הממוצע לטובת החייב היה 36% והסכום הממוצע של ההפחתה משווי ההשבחה עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח. בנייתוח של כ-450 מקרים בעיריות שנבדקו נע שיעור ההפחתה הממוצע לטובת החייב בין 29% ל-40% והסכום ההפחתה הממוצע להיטל נע בין כ-319,000 ש"ח ל-1.4 מיליון ש"ח. ממצאים אלו עלולים לפגוע באמון הציבור באופן שבו קובעות הרשויות את סכומי החיוב, והם משקפים את





מידת חוסר הוודאות שטמונה בשיטת החיוב לגבי הסכומים שייגבו בסופו של דבר; לעיתים הפערים בחיוב הסופי להיטל בודד הם של מאות אלפי שקלים ואף של מיליוני שקלים.

נתונים אלו מצטרפים לנתונים על שיעור המקרים שבהם נדרש תיקון בשומות בעקבות הליכי ערר, נתונים שלפיהם בכמחצית מהמקרים השומה תוקנה או בוטלה משום שהערר התקבל באופן מלא או חלקי או משום שהצדדים הגיעו בעקבות הערר להסכמות ולפשרות.

מומלץ למינהל התכנון ולמשרד המשפטים לבחון את התופעה של פערים מהותיים בין החיובים הראשוניים בהיטל השבחה לחיובים שקבעו שמאים מכריעים, ואת הנתונים על תוצאות העררים; זאת כדי לנקוט פעולות אסדרה שיביאו לצמצום התופעה, למשל באמצעות פרסום של השומות ושל הנתונים על הפערים בכל הוועדות, גיבוש הנחיות מקצועיות לוועדות ובחינה של התקינה השמאית ואף של הגדרת השבחה, במטרה לפשט את מורכבות השמאות ולצמצם מחלוקות. הדבר מחדד את החשיבות שהוועדות המקומיות ירחיבו את השימוש בלוחות שומה אשר בהתאם להוראות החוק נדרש להציגם לציבור.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מפברואר 2024 כי בחודשים האחרונים קיים האגף לאסדרת מקצועות במשרד עבודת מטה שכללה התייעצות עם כמה גורמים שיש להם ממשק להליכים המתקיימים לפני שמאים מכריעים, כדי למפות את השלבים בתהליך ולאפיין שינויים ממוחשבים נדרשים. באפיון הובאו בחשבון סוגיות שהוצגו בדוח, כגון שיפור ממשקי העבודה וייעול ההליכים המתקיימים לפני שמאים מכריעים, פרסום השומות שקבעו שמאים מכריעים במערכת מידע גיאוגרפי (GIS), הרחבת הפרסום של שומות שקבעו הוועדות המקומיות, מתן מידע על תהליכי השגה ותייעוד נתוני סכומי השבחה המקוריים שקבעו הוועדות המקומיות והסכומים שקבעו השמאים המכריעים. משרד המשפטים גם ציין כי עם השלמת האפיון הוא יוצג לגורמים הרלוונטיים לשם ייעול ושיפור של התהליכים.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן את האפשרות לבחון את התופעה במסגרת בקורות הרוחב שהוא עושה בכלל הוועדות המקומיות ולפרסם את הנתונים על הפערים בין שומות השבחה באתר המרשתת שלו.

### שקיפות המידע על היטלי השבחה

שקיפות היא עקרון יסוד של מינהל תקין; היא מאפשרת לציבור לקבל מידע חיוני לשם בקרה על פעולות הרשויות והחלטותיהן. היא מקבלת משנה תוקף כאשר המידע שיש בידי הרשויות יכול לסייע לציבור לקבל החלטות מיטביות ולפעול באמצעים העומדים לרשותו כנגד החלטות שלפי ראיות עיניו פוגעות בזכויותיו או בקניינו.

בחוק לא נקבעה חובה לפרסם לציבור את שומות השבחה שמכילות הוועדות המקומיות, מלבד החובה לפרסם לוח שומה<sup>71</sup> והחלטות של שמאי מכריע<sup>72</sup>. עם זאת פרסום מידע לציבור על שומות השבחה ועל הסכומים שנגבו בפועל<sup>73</sup>, באתרי המרשתת (אינטרנט) של הרשויות המקומיות, יכול לאפשר בקרה ציבורית על השומות וסכומי החיוב שנקבעו בהן, ולתרום בכך ליישום של עקרונות מס אמת ולהגברת אמון הציבור בצדקת ההליכים.

כך למשל, המידע על היטלי השבחה יכול לסייע בידי מי שחולק על דרישת תשלום שקיבל, לבחון את התשתית העובדתית התכנונית שעליה התבססה הדרישה ולבדוק אם יושמו בעניינו עקרונות דומים לאלו שיושמו בנסיבות דומות, למשל לגבי נכס באותו בניין או מגרש. פרסום מידע על הליכי ערר והחלטות של שמאי מכריע במערכת, יכול לסייע באיתורם ובקבלת החלטות מושכלות בהסתמך על תוצאותיהם.

71 סעיף 6(א) לתוספת השלישית.

72 תקנה 21 לתקנות שמאי מכריע.

73 בצירוף מידע על הליכי ערר והכרעות של שמאי מכריע, אם היו כאלו.



פרסום המידע לציבור מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שכמעט לא היה שימוש בלוחות שומה, ומספר השומות הפרטניות בשנים 2018 - 2022 ברשויות המקומיות שנבדקו עמד על כ-11,500. גם ההיקף של הליכי הערר על השומות והבקשות למינוי שמאי מכריע בעניינן של השומות, שעמד בשנים האמורות על כ-3,100, מדגיש את הצורך בריכוז המידע לציבור בנושא.

נוסף על כך, פרסום המידע על היטלי השבחה יכול גם לשכלל את הפעילות הכלכלית בשוק הנדל"ן על ידי הקטנת אי-הוודאות בעניין סכום החיוב הצפוי בהיטל השבחה. דוגמה לפרסום מידע שיש בידי משרדי הממשלה על תחום הנדל"ן הוא אתר המרשתת הממשלתי שהקים המרכז למיפוי ישראל<sup>74</sup>, המאפשר להציג לציבור על גבי מפה מידע על עסקאות נדל"ן. האתר הוקם בעקבות ועדה בין-משרדית לשיפור מסד הנתונים הממשלתי על שוק הנדל"ן, שקמה מכוח החלטת ממשלה בנושא<sup>75</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק אם העיריות שנבדקו מפרסמות לציבור באתר המרשתת ובאמצעות מערכת ה-GIS שלהן את שומות ההשבחה שהכינו, שומות ההשבחה הסופיות לאחר הליכי ערר וסכומי היטלי ההשבחה שהן חייבו בזיקה לנכסים השונים. פרסום המידע במערכת מידע גיאוגרפית (GIS) יכול להיות אפקטיבי ורלוונטי, משום שמעצם טבעם יש להיטלי השבחה זיקה למיקום במרחב ולתכנון.

**נמצא כי העיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - אינן מפרסמות לציבור את שומות ההשבחה שהן הכינו, את השומות הסופיות ואת סכומי היטל שנגבו מבעלי נכסים. עקב כך נפגעת יכולתו של הציבור לקבל החלטות מושכלות, לבחון את שומות ההשבחה ואת דרישות התשלום ולבחון בהתאם לצורך אם הן מוצדקות ומשקפות חיוב שוויוני והוגן.**

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שומות פרטניות מכילות לעתים מידע אישי, כמו תצלומים של החללים הפנימיים של הנכס ומידע על הליכים משפטיים, ומטעמים אלו היא אינה מפרסמת את השומות.

**מומלץ לעיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לפרסם באמצעות מערכת ה-GIS ובאתרי המרשתת שלהן את עיקרי שומות ההשבחה שהן הכינו, את השומות הסופיות שנקבעו לאחר בירור מחלוקות ואת סכומי היטלי ההשבחה שהן חייבו בזיקה לנכסים שונים בתחום שיפוטן. זאת כדי לתת בידי הציבור מידע שיאפשר לו לקבל החלטות מושכלות לגבי נכסיו ולצמצם את אי-הוודאות והמחלוקות בתחום.**

**מומלץ כי מינהל התכנון ומשרד הפנים יגבשו עבור הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה והרשויות המקומיות הנחיות שיסדירו את פרסום המידע לציבור בנושא שומות השבחה.**

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי כל שומה משקפת נסיבות פרטניות, וכי היא מוסרת שומות על פי בקשות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בכפוף להסכמת הנישום. עוד מסרה כי אם משרד הפנים יגבש הנחיות בנושא היא תפעל על פיהן.

עיריית ירושלים מסרה כי מתעורר ספק אם פרסום השומות ישפר את ההליכים, שכן הדבר עלול להביא לגידול במספר המחלוקות בתחום, וכי אם יוגבשו הנחיות בנושא היא תפעל על פיהן.

## פרסום החלטות של ועדות ערר לפיצויים והיטלי השבחה

בשל חשיבותו של עקרון השקיפות, בדק משרד מבקר המדינה אם החלטות של ועדות הערר המחוזיות לפיצויים והיטלי השבחה מפורסמות לציבור באתר של מינהל התכנון. הבדיקה נעשתה

<sup>74</sup> להרחבה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "הנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים לציבור", עמ' 256 - 259.

<sup>75</sup> החלטת הממשלה 374 (12.6.13).



באמצעות מדגם אקראי של 35 החלטות של ועדות ערר מחוזיות בנושא שומות השבחה שניתנו בשנת 2022.

נמצא כי כ-80% מההחלטות שנדגמו, שאותן קיבלו ועדות הערר המחוזיות חיפה, מרכז וצפון בשנת 2022, לא פורסמו באתר של מינהל התכנון (14 מבין 17 החלטות שנדגמו במחוזות אלו) וכי פורסמו כל ההחלטות שנדגמו, שקיבלו ועדות הערר המחוזיות דרום, ירושלים ותל אביב (18 מבין 18 החלטות שנדגמו במחוזות אלו).

מומלץ כי ועדות הערר לפיצויים והיטל השבחה של מחוזות חיפה, מרכז וצפון יפרסמו את החלטותיהן. נוסף על כך, מומלץ כי מנהל התכנון ומטה התכנון הלאומי ישקלו לפרסם לוועדות הערר המחוזיות לפיצויים ולהיטלי השבחה הנחיות בדבר פרסום החלטותיהן לציבור.

מטה התכנון הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי ההחלטות של ועדות הערר במחוזות חיפה, מרכז וצפון לא פורסמו בשל תקלה בהזנת הנתונים למערכות המידע, וכי צוותי המזכירות במחוזות אלו קיבלו הדרכות בנושא, ומעתה ואילך יעודכנו מערכות המידע כנדרש. מטה התכנון הוסיף כי צוותי המזכירות הונחו להשלים את פרסום ההחלטות שלא פורסמו מאז שנת 2022.

### פרסום החלטות של שמאי מכריע

משרד מבקר המדינה בדק אם החלטות שמאי מכריע מפורסמות לציבור כנדרש בהוראות הדין<sup>76</sup>, במדגם אקראי של 60 הליכים בנושא שומות השבחה שהתקיימו בפני שמאי מכריע שהסתיימו בשנת 2022.

נמצא כי החלטות השמאי המכריע שנבדקו במדגם פורסמו כנדרש בדין.

## השימוש בכספים וניהולם

### אומדן פוטנציאל הכנסות מהיטל השבחה

הפוטנציאל לגבייה של היטלי השבחה מגולם בתוכניות מתאר מקומיות ומפורטות מאושרות, שהוראותיהן הביאו לעלייה בערך נכסי מקרקעין שבתחומן. כמו כן, יש פוטנציאל הגלום בבקשות עתידיות לשימושים חורגים ולהקלות מתוכנית, ואולם, מטבע הדברים, עליהן אין מידע.

הגבייה בפועל של היטלי השבחה, כלומר מימוש הפוטנציאל לגבייה, אפשרית על פי החוק במועד מימוש הזכויות במקרקעין: קבלת היתר בנייה, התחלת השימוש במקרקעין או העברת זכויות במקרקעין. לפיכך, מימוש הפוטנציאל לגבייה של היטלי השבחה תלוי במימוש הזכויות, בין אם באמצעות בקשת היתרי בנייה ובין אם באמצעות עסקאות מקרקעין. נוסף על כך יש מימוש של השבחה במקרקעי רמ"י, שיבוא לידי ביטוי עם שיווק המקרקעין וגבייה של חלף השבחה<sup>77</sup>. בדרך כלל, מימוש הזכויות מתפרס על פני שנים מספר והוא תלוי ברצונו של בעל הזכויות בקרקע.

מידע על הפוטנציאל לגביית היטלי השבחה ותחזיות לסך התקבולים הצפויים לנוכח מימושים של זכויות יכולים לשמש כדי להעריך את מצבה הכספי של רשות מקומית ואת היקף המשאבים שעשויים לעמוד לרשותה לתכנון ולפיתוח תשתיות. זאת בדומה למודל היוון תזרים המזומנים של הכנסות עתידיות בחברה, המשמש כמרכיב בהערכת שווייה - דבר הנעשה במסגרת שוקי ההון המודרניים כדי לשכלל את קבלת ההחלטות של משקיעים וגורמים אחרים<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> תקנה 21 לתקנות שמאי מכריע.

<sup>77</sup> בקרקעות בניהולה של רמ"י חל הסדר מיוחד המבוסס על הסכמים בין רמ"י לרשויות המקומיות, ולפיו רמ"י משלמת "חלף היטל השבחה" בשיעור של 12% מהתקבולים ממכירת המקרקעין.

<sup>78</sup> יאיר לפידות, הערכת שווי חברות - מהדורה שלישית, הוצאת לומדון (2006), עמ' 97 - 98.



**אומדן של פוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות:** כדי לחשב את פוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות נדרש לנתח את כל התוכניות, למפות את הנכסים שטרם מומשו בהם זכויות ולנתח את עליית שוויים על פי עקרונות שמאיים. תהליך זה כרוך בהשקעת תשומות רבות, שעשויות להסתכם במאות אלפי שקלים. גם העדכון השוטף של המידע על הפוטנציאל בעקבות אישור תוכניות משביחות חדשות ובעקבות מימושים של זכויות כרוך בעלויות כספיות.

**אומדן של סך התקבולים מגביית היטלים לאורך שנים:** כדי לאמוד את סך התקבולים יש צורך לחזות כמה מימושים צפויים מפוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות, ובאילו שנים הם יתרחשו, ובאילו נכסים. אלו נתונים שיש קושי לחזותם, משום שהחלטות בעניין מימוש הזכויות נתונות לבעלי נכסי המקרקעין. עם זאת ניתן לגבש תרחישים שונים לגבי היקף המימושים הצפוי בתקופה מסוימת, בהתאם להנחות יסוד ולנתוני העבר, ולגבש תחזיות ספקולטיביות ארוכות טווח של ההכנסות. זאת בשונה מאומדן התקבולים שנעשה לשנה, במסגרת תכנון התקציב, המבוסס על פי רוב על תהליכים שכבר מתרחשים.

משרד מבקר המדינה בדק אם העיריות שנבדקו בחנו את פוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות המאושרות לגבייה של היטלי השבחה, ואם ניסו לאמוד את סך התקבולים הצפויים לאורך זמן מהגבייה של ההיטלים בהתאם לתרחישים שונים של מימוש זכויות, ואם הנושא נדון במועצת העירייה.

**נמצא כי עיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לא בחנו את פוטנציאל ההשבחה הגלום בכלל התוכניות המאושרות, והן לא ערכו אומדנים לסך התקבולים הצפויים בטווח הארוך מהגבייה של ההיטלים בהתאם לתרחישים שונים של מימוש זכויות. בכך עלולה להיפגע היכולת של עיריות אלו להעריך באופן מלא מצבן הכספי ואת היקף המשאבים שעשויים לעמוד לרשותן לתכנון תשתיות ולפיתוחן.**

**מומלץ לעיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לשקול לבחון את פוטנציאל ההשבחה הגלום בכלל התוכניות המאושרות ולנסות לאמוד את סך התקבולים האפשריים על פי תחזיות ארוכות טווח. זאת בהתחשב ביתרונות הגלומים במידע זה להערכת מצבה הכספי של הרשות המקומית ובמשאבים הכספיים הנדרשים ליצירת המידע ולעדכונו השוטף.**

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה ותנסה להכין אומדן בהתחשב בקושי לכמת את הנושא, בשל חוסר הוודאות בנוגע למימוש ההשבחה בעתיד - מימוש התלוי ברצונם של בעלי המקרקעין.

### אומדן תקבולים שנתי מהיטלי השבחה

הכנת אומדן תקבולים מהיטלי השבחה לשנת הכספים העוקבת של רשות מקומית היא חיונית לניהול הפיננסי ולהקצאת משאבי הרשות המקומית בצורה מיטבית; ככל שלרשות המקומית יש הכנסות מהותיות יותר מהיטלי השבחה, יש חשיבות רבה יותר להכנת אומדן זה.

בעיריות שנבדקו נעו התקבולים מהיטלי השבחה בשנת 2021 בין 167 ל-548 מיליוני ש"ח<sup>79</sup>, ושיעורם היה בין 8% ל-81% מסך התקבולים בתקציב הרגיל, כלומר מדובר בתקבולים בעלי השפעה, לעתים מהותית, על הפעילות הכלכלית בעיריות אלו.

על פי פקודת העיריות<sup>80</sup>, גזבר של רשות מקומית נדרש להכין הצעת תקציב מדי שנה ולהגישה לאישור מועצת הרשות ושר הפנים<sup>81</sup>. על פי תקנות הרשויות המקומיות בעניין הכנת תקציבים,

<sup>79</sup> בעיריית הרצלייה הסתכמו התקבולים מהיטלי השבחה ב-167 מיליוני ש"ח, בעיריית ירושלים ב-548 מיליוני ש"ח, בעיריית רמת גן ב-424 מיליוני ש"ח ובעיריית רמת השרון ב-396 מיליוני ש"ח.

<sup>80</sup> סעיף 206 לפקודת העיריות.

<sup>81</sup> רשות מקומית איתנה אינה מחויבת לקבל את אישור שר הפנים לתקציב. העיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון מוגדרות רשויות מקומיות איתנות.



במסגרת הכנת הצעת התקציב נדרש לצרף לתקציב אומדן של התקבולים והתשלומים הצפויים לרשות המקומית בשנת כספים אשר בעדה הוכן התקציב<sup>82</sup>.

מנהל אגף בכיר לבקרה ותקצוב במשרד הפנים שולח מדי שנה לרשויות המקומיות הנחיות אשר קובעות את המתכונות להגשת מסמכי מסגרת התקציב למשרד הפנים. בין היתר, על פי ההנחיות נדרש להגיש תחזית הכנסות על סך התקבולים מהיטל השבחה הצפויים לשנת התקציב<sup>83</sup>.

כדי להכין אומדן מהימן לתקבולים מהיטלי השבחה, חשוב לבסס אותו על ניתוח נתונים כגון שומות מהותיות שנמצאות בהליכי הכנה, צפי למימושים באמצעות ייזום בנייה ואישור היתרי בנייה, בשים לב לתוכניות שכוללות השבחה מהותית ופוטנציאל גבוה למימוש, צפי לשיווק קרקעות של רמ"י ואינדיקציות לעסקאות מכר מהותיות.

משרד מבקר המדינה בדק אם בעיריות שנבדקו הוכן אומדן התקבולים מהיטל השבחה על יסוד ניתוח של נתונים כאמור לעיל.

**נמצא כי אומדן התקבולים מהיטל השבחה של העיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לשנת 2023 התבסס על ניתוח של מימושי זכויות מהותיים צפויים, כגון שומות בהליכי הכנה, צפי למיזמי בנייה בהיקפים משמעותיים וצפי לשיווק קרקעות של רמ"י, וכי אומדן התקבולים מהיטל השבחה של עיריית ירושלים הוכן ללא ניתוח נתונים. עוד נמצא כי התחזיות שהכינו עיריות רמת השרון והרצלייה בשנת 2022 היו נמוכות בכ- 30% מהתקבולים בפועל, התחזית של עיריית ירושלים היתה נמוכה בכ- 37% והתחזית שהכינו עיריית רמת גן בשנת 2022 הייתה גבוהה בכ- 10% מהתקבולים בפועל.**

עיריית הרצלייה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בהכנת אומדן התקבולים היא מביאה בחשבון את פוטנציאל התקבולים מהיטל השבחה של התוכניות השונות בעיר וגם את הסיכונים העלולים למנוע את גביית התקבולים. עוד ציינה כי אומדן התקבולים הוא נדבך משמעותי בגיבוש התקציב ותוכניות העבודה של העירייה, ועל כן לנוכח המשתנים הרבים המשפיעים עליו היא נוקטת זהירות בהכנתו.

**מומלץ לעיריית ירושלים להכין אומדן תקבולים מהיטל השבחה על בסיס ניתוח של מגוון נתונים.**

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל ליישום ההמלצה, וציינה כי בהכנת אומדן יש מרכיב של אי-ודאות משום שתשלום היטל השבחה תלוי ברצונו של בעל הנכס לממש את ההשבחה.

### **רישומים בגין היטלי השבחה בדוחות הכספיים**

על פי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת חשבונות), הרשויות המקומיות בישראל מחויבות לנהל רישומים על פעולותיהן הכספיות ולדווח עליהן לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, זאת לשם גילוי נאות על מצבן הכספי ועל תוצאות פעולותיהן הכספיות. נוסף על הנחיות הרישום הכלולות בתקנות הנהלת חשבונות, משרד הפנים מפרסם הנחיות פרטניות להנהלת החשבונות והדיווח הכספי (להלן - הנחיות הנהלת חשבונות).

השיטה החשבונאית ברשויות המקומיות היא "שיטת מזומנים מתוקנת" והיא מושפעת מתפיסת העולם של ניהול כספי הרשות המקומית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בסעיף 190 לפקודת העיריות. בסעיף זה נקבע כי כל ההוצאות שהעירייה מתחייבת בהן כדין לפי הוראות הפקודה או כל דין אחר, וכן כל סכום אחר המגיע ממנה כדין, ייזקפו לחובת קופת העירייה וישולמו מתוכה, ובלבד

<sup>82</sup> תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971.

<sup>83</sup> ראו למשל את ההנחיות שפורסמו לקראת שנת הכספים 2023, עמ' 19 - 20 ו-30.



שלא ישולם מקופת העירייה שום תשלום אלא אם כן הורשה על ידי התקציב השוטף או הורשה במיוחד על ידי המועצה באישורו של משרד הפנים. דהיינו, עיקר הפעילות מתבססת על תזרימי המזומנים שבקופת העירייה, ועל כך מבוסס גם אופן הרישום של מרב הפעולות הכספיות. שיטה חשבונאית זו שונה מהשיטה הנהוגה בחברות בישראל, אשר מדווחות בשיטת "הצבירה הטהורה", אשר לפיה הפעילות נרשמת בדוחות הכספיים בעת התרחשותה, ללא קשר למועד זרימת המזומנים בגינה.

הדוחות הכספיים נועדו לתת מידע על מצבן הכספי של הרשויות לגורמי פיקוח ובקרה בתוך הרשויות ומחוצה להן וכן לתושבי הרשויות. גם גופים פיננסיים המעמידים לעיתים אשראי לרשויות המקומיות, עשויים להשתמש בדוחות הכספיים של הרשויות במסגרת הבקרה שהם מבצעים על מקבלי האשראי.

במסגרת המושגית לדיווח כספי של המוסד הבין-לאומי לתקינה חשבונאית מצוין כי אחד המאפיינים האיכותיים בנוגע לשימושיות של המידע הכספי הוא היכולת להשוות בין דיווחים של ישויות שונות וכן בין דיווחים של אותה ישות בתקופות שונות (להלן - עקרון ההשוואתיות)<sup>84</sup>.

**התקבולים מהיטלי השבחה הם מקור הכנסה מהותי בעיריות שנבדקו, ונכון ל-2021 הם הסתכמו בכ-1.5 מיליארדי ש"ח; ההכנסות מהיטלי השבחה היו שוות ערך לכ-40% מההכנסות מארנונה.**

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הדיווח על הנתונים הכספיים על היטלי השבחה בדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו, לשנים 2019 - 2021.

### רישום תקבולים מהיטלי השבחה

בתקנות הנהלת חשבונות מוגדרת הקרן לעבודות פיתוח ככספים שהרשות המקומית גובה על פי דין לביצוע עבודות פיתוח וטרם נקבע התקציב שאליו ייזקפו. על פי הנחיות הנהלת חשבונות, הקרן היא שם כולל לקרנות מוגדרות על פי אפיונים ייחודיים, כמו קרן היטל השבחה, קרן מכירת נדל"ן וקרן השתתפות בעלים.

ביאור 5 לדוח כספי של רשות מקומית מציג מידע על תנועות כספיות בקרן לעבודות פיתוח בפירוט לפי הקרנות השונות שהיא כוללת<sup>85</sup>, ובכלל זה מידע על היתרות בקרנות לתחילת השנה ולסופה ואת התנועות הכספיות בהן לאורך תקופת הדוח (שנה).

על פי תקנות הנהלת חשבונות, כל תקבול של רשות מקומית יירשם עם קבלתו במזומן. מכאן שכל תקבול השייך לאחת מהקרנות לעבודות פיתוח ייזקף לזכות קרן לעבודות פיתוח מיד עם קבלתו במזומן<sup>86</sup>. לצד זאת, במסגרת המושגית לתקינה חשבונאית מצוין כי אחד מהעקרונות להכרה נאותה בנכס הוא עקרון המצג הנאמן בנוגע לאותו נכס, וכי הקביעה בעניין המצג הנאמן מושפעת מרמת חוסר הוודאות במדידה הרלוונטית (להלן - עקרון המצג הנאמן)<sup>87</sup>.

בתהליך גביית היטל השבחה הרשות המקומית מפיקה דרישת תשלום לחייב בהיטל השבחה, והוא נדרש לשלם אותה או להעמיד ערובה<sup>88</sup> לתשלומה כדי לממש את זכויותיו במקרקעין שהושבחו.

לאור קיומם של המנגנונים לבירור מחלוקות על שומות השבחה שנסקרו לעיל, אפשר שיחול שינוי בסכום היטל לאחר גבייתו או גביית הערובות לתשלומן. ואכן, מהנתונים שהוצגו לעיל בפרק על בירור מחלוקות עלה כי בשיעור לא מבוטל של מקרים פנו חייבים בבקשה למינוי שמאי מכריע, או הגישו עררים לוועדות הערר, והדבר הביא להפחתה בסכום החיוב שנקבע בשומות הוועדה.

84 סעיף 2.24 למסגרת המושגית.

85 משרד הפנים, הנחיות הנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות, עמ' 146.

86 תקנה 8 לתקנות הנהלת חשבונות.

87 סעיף 5.18 למסגרת המושגית.

88 ערובה לתשלום היטל אינה נרשמת כתקבול.



כך למשל, מהנתונים שהוצגו לעיל בדבר תוצאות ההליכים שהובאו בפני שמאי מכריע עלה במדגם של 60 מקרים כי ב-57 מהם (95%) היה סכום היטל השבחה שנקבע בשומה המכרעת נמוך משומת הוועדה, וכי במוצע סכום ההפחתה שקבע השמאי המכריע עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח.

מכאן שבמועד גביית ההיטלים ורישומם כתקבולים אין ודאות כי מלוא הסכומים שהתקבלו ונרשמו בהתאם לתקנות הנהלת חשבונות אכן יישארו בידי הרשות ויוכלו לשמש לייעודם. כלומר, בשיטה הרישום החשבונאי הנהוגה ברשויות המקומיות, ההכרה בתקבול בגין היטל השבחה טרם מיצוי הליכי השמאות המכריעה או הליכי הערר עלולה לגרום להצגת יתרה בקרן היטל השבחה שהיא גבוהה מזו שתישאר בפועל בתום ההליכים.

בתרחיש שלפיו רשות מקומית תידרש להשיב כספים בסכומים מהותיים לחייבים, בשל הפחתה בסכום החיוב או ביטולו, ובלי שיש לה די יתרות בקרן היטל השבחה או צפי לקבל די היטלים בטווח הקרוב - היא עלולה להיקלע לגירעונות בתקציבים שהיא מנהלת או בקשיים לפרוע מלוות.

בלוח שלהלן מוצג האופן שבו נרשמים, הלכה למעשה, התקבולים מהיטלי השבחה בעיריות שנבדקו.

לוח 23: אופן רישום התקבולים מהיטלי השבחה בעיריות שנבדקו

האופן שבו נרשמים התקבולים מהיטלי השבחה	הרשות המקומית
התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן	עיריית הרצליה
התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן	עיריית ירושלים
התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן	עיריית רמת גן
התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן, אך אם יש תקבול בסכום גבוה (מעל מיליון ש"ח) המצוי במחלוקת מול החייב בהיטל, התקבול אינו נרשם גם אם התקבל במזומן עד למיצוי המחלוקת	עיריית רמת השרון

על פי הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו לשנים 2019 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי שיטת הרישום של התקבולים מהיטלי השבחה הנהוגה ברשויות המקומיות עלולה להביא להכרה בהכנסה שלא בהתאם לעקרון המצג הנאמן הנדרש במסגרת המושגית לתקינה חשבונאית, שכן הליכי בירור מחלוקות בעניין החיוב והליכים משפטיים יכולים להביא להפחתה מהותית של ההכנסה, בעקבות הצורך להשיב חלק מהסכומים שנגבו. עיריית רמת השרון נוקטת משנה זהירות ברישום חלק מהתקבולים, בהתאם לעקרונות חשבונאיים מקובלים המחייבים גישה שמרנית, ועיריות הרצליה, ירושלים ורמת גן רושמות את התקבולים בהתאם להנחיות הדין ללא סייגים.

נוסף על כך, אופן הרישום השונה של תקבולים מהיטלי השבחה בדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו פוגע בעקרון השוואתיות, המאפשר השוואה תקפה של נתונים.

מומלץ כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים ייבחן את הדרך הרצויה לרישום תקבולים מהיטלי השבחה בשים לב לשיטה החשבונאית הנהוגה ברשויות המקומיות, לעיקרון המצג הנאמן ולעקרון השוואתיות וינחה את הרשויות המקומיות בעניין זה. הדבר נדרש גם כדי למנוע סיכון לגירעונות בשל רישום כספים שהרשות עלולה להידרש להשיבם כתקבולים.

### הדיווח על השימוש בכספי קרן היטל השבחה בתקציב הרגיל

הרשויות המקומיות מנהלות שני סוגי תקציבים - התקציב הרגיל, שנועד לממן את הפעילות השוטפת של הרשות, ותקציב בלתי רגיל, שמשמש אותה, ככלל, למימון מיזמים שונים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. התקבולים מהיטלי השבחה יכולים לשמש למימון פעילות מוגדרת בתקציב הרגיל, כמו הוצאות הוועדה המקומית, ולמימון הוצאות של עבודות פיתוח באמצעות העברת כספים לתקציב הבלתי רגיל.

הדיווח על אופן השימוש בכספים חשוב אפוא הן לצורכי בקרה כספית על ההוצאות, והן כדי לבדוק אם הוא תואם להוראות הדין ולעיקרון המצדיק את ההיטל.



המידע המובא בדוחות הכספיים<sup>89</sup> מאפשר לדעת כמה כסף מהקרן של היטלי השבחה הועבר לתקציב הרגיל ולתקציב הבלתי רגיל, אולם אין בדוחות פירוט של התכליות שלהן שימשו הכספים שהועברו לתקציב הרגיל, וגם אין הנחיות לגבי דיווח בעניין זה. לפיכך, מהדוחות אי אפשר ללמוד אם הכספים יועדו למטרות שנקבעו בחוק.

העיריות שנבדקו השתמשו בכספי ההיטל לתקציב הרגיל לשתי תכליות - כיסוי הוצאות הוועדה המקומית וכיסוי פירעון מלוות פיתוח. ואולם מתכונת הדוחות הכספיים כאמור, אינה מאפשרת לדעת כמה כסף שימש לכל תכלית, ואם הדבר תואם את הנדרש.

נמצא כי כל העיריות שנבדקו רושמות את השימוש בכספים לצורך פירעון מלוות פיתוח תחת פרק תקציבי אחר בטופס המרכז את המידע על תשלומים ותקבולים בתקציב הרגיל לפי הקטגוריות של פרקי התקציב<sup>90</sup>.

בלוח שלהלן מפורטים אופני הרישום של הכספים ששימשו לפירעון מלוות פיתוח בעיריות שנבדקו:

**לוח 24: אופן הרישום של השימוש בכספי קרן היטל השבחה לצורך פירעון מלוות פיתוח בתקציב הרגיל בעיריות שנבדקו**

הרשות המקומית	אופן רישום השימוש בכספי קרן היטל השבחה לצורך פירעון מלוות פיתוח בתקציב הרגיל
עיריית הרצליה	השימוש נרשם בפרק "תקבולים בלתי רגילים"
עיריית ירושלים	השימוש נרשם בפרק "תקבולים מתכנון ובניין העיר"
עיריית רמת גן	השימוש נרשם בפרק "תקבולים בלתי רגילים"
עיריית רמת השרון	השימוש נרשם בפרק "תקבולים מהיטלים"

על פי הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו לשנים 2019 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתכונת הדוחות הכספיים אינה מאפשרת לקבל מידע על השימוש שנעשה בכספי היטל השבחה במסגרת התקציב הרגיל, ואין הנחיות בעניין זה. בין העיריות שנבדקו נמצאו הבדלים באופן רישום הכספים מקרן היטל השבחה ששימשו לפירעון מלוות פיתוח. הדבר פוגע ביכולת לבצע בקרה על השימוש בכספים שנגבו מהיטלי השבחה. בקרה זו נדרשת משום שבחוק נקבעו תכליות מוגדרות לשימוש בכספים שנגבו כהיטל, כהצדקה לגבייתו. בהיעדר אחידות ברישום נפגע גם עקרון השוואתיות בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לרישום התקבולים בדוחות הכספיים.

אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי לנוכח חשיבות הנושא הוא מנחה את רואי החשבון המעיינים בדוחות הכספיים והמבקרים אותם לבחון בדקדוק את ההעברות של כספי ההיטל בכל הנוגע לשלמותן ולתקינותן ופועל למקד את הבדיקה של רואי החשבון בעניין העברת כספים מקרן היטל השבחה לשימוש בתקציב הרגיל. עוד ציין כי הוא מנחה את רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים לבצע הצלבות בין היקף ההעברות בפועל של כספים מקרן היטל השבחה לתקציב הרגיל לבין הסכום שמותר להעביר לתקציב זה לצורך מימון פעולות מחלקת ההנדסה ולצורך פירעון מלוות פיתוח.

מומלץ כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים יפרסם לרשויות המקומיות הנחיות בעניין אופן הרישום של השימוש שנעשה בהיטלי השבחה במסגרת התקציב הרגיל, לנוכח ההבדלים שנמצאו בין העיריות בנוגע לאופן הרישום של הכספים ששימשו לפירעון מלוות פיתוח. זאת כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולאפשר את יישום עקרון השוואתיות בהיבט זה.

<sup>89</sup> בביאור מספר 5 לדוח הכספי.

<sup>90</sup> טופס 2 של הדוח הכספי.





## רישום חייבים בגין היטל השבחה

על פי תקנות הנהלת חשבונות, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל רישומים של החייבים להן כספים בעד ארנונות, היטלים, אגרות, השתתפויות ודמי שירותים<sup>91</sup>. החיוב בהיטל קם בעת מימוש הזכות במקרקעין על בסיס שומת השבחה שמכינה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

מתכונת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, ככלל, לא משקפת במאזן את ההיקף הכספי של החייבים לפי נתוני אגף הגבייה<sup>92</sup>. עם זאת, רשות מקומית נדרשת<sup>93</sup> לדווח על מצב החייבים לפי נתוני אגף הגבייה בנספח לדוח הכספי<sup>94</sup>, ולפרט בין היתר נתונים על חייבים בגין היטלי השבחה, למשל על יתרת החוב במועדים שונים ועל חיובי ריבית והצמדה.

בלוח שלהלן מוצג אופן הפירוט של הנתונים על חייבים בנספחי הדוחות של העיריות שנבדקו:

לוח 25: אופן פירוט הנתונים על חייבים בגין היטל השבחה בנספח לדוח הכספי בעיריות שנבדקו

הרשות המקומית	הנתונים המפורטים בדוח הכספי
עיריית הרצלייה	מפורטים נתונים על השינוי ביתרת החייבים בגין היטל השבחה, לרבות נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים
עיריית ירושלים	מפורטים נתונים על השינוי ביתרת החייבים בגין היטל השבחה, אך ללא נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים
עיריית רמת גן	אין שום פירוט על חייבים בגין היטל השבחה
עיריית רמת השרון	מפורטים נתונים על השינוי ביתרת החייבים בגין היטל השבחה, לרבות נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים

על פי הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו לשנים 2019 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בדוח הכספי של עיריית רמת גן אין כלל פירוט על החייבים בגין היטל השבחה, בדוח של עיריית ירושלים אין פירוט על נתוני חיובי ריבית והצמדה של החייבים בגין היטל השבחה ואילו בדוחות של עיריית הרצלייה ורמת השרון יש פירוט. מכאן שאין אחידות ברישום וברמת הפירוט של הנתונים על החייבים בגין היטל השבחה בנספחים של הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו. בכך נפגע עקרון השוואתיות ביחס לעיריות אלו לגבי החייבים בגין היטלי השבחה, ונפגעת יכולת הבקרה על ניהול החייבים בגין היטל השבחה בעיריות אלו.

מומלץ כי עיריית רמת גן תפרט בנספח לדוח הכספי את נתוני החייבים בגין היטל השבחה וכי עיריית ירושלים תפרט גם את הנתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים. בנוסף, מומלץ כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לדווח בנספח לדוח הכספי את מלוא הנתונים על החייבים בגין היטל השבחה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי גזבר העירייה וגורמים רלוונטיים אחרים בעירייה יבחנו המלצה זו.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות ליישום ההמלצה.

אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן מדוע אין בעיריית ירושלים נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים בגין היטל השבחה, וכמו כן יחדד את הנהלים מול רואי חשבון המבקרים את הדוחות הכספיים.



91 תקנה 4 (1) לתקנות הנהלת חשבונות.

92 נתוני אגף הגבייה כוללים חייבים בגין ארנונה, היטלים, אגרות והשתתפויות תושבים במימון שירותי הרשות ודמי שירותים.

93 משרד הפנים, הנחיות לנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות (פורסם ב-2017), עמ' 153.

94 נספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי.



ממכלול הממצאים עולה כי שיטת הרישום של התקבולים מהיטלי השבחה הנהוגה ברשויות המקומיות עלולה להביא להכרה בהכנסה שאינה ודאית ושלא תתקבל, זאת שלא בהתאם לעקרון המצג הנאמן, זאת משום שהרשויות המקומיות רושמות את התקבולים מהיטלי השבחה במועד קבלתם ולפני מיצוי הליכי בירור מחלוקות בעניין החיוב והליכים משפטיים שעשויים להביא להפחתה מהותית של ההכנסה, בעקבות הצורך להשיב חלק מהסכומים שנגבנו.

כמו כן, מתכונת הדוחות הכספיים אינה מאפשרת ללמוד אם השימוש בכספי היטל בתקציב הרגיל תואם את המותר, משום שאין הנחיות לגבי הדיווח בנוגע לאופן השימוש בכספים - מידע המהותי לבקרה. עוד נמצא כי בין העיריות שנבדקו יש חוסר אחידות במתכונת הרישומים וברמת הפירוט בדוחות הכספיים בנתונים הקשורים בהיטלי השבחה, למשל, רישום הכספים ששימשו לפירעון מלוות מופיע בדוח של עיריית ירושלים בפרק שונה מזה של עיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון, וכן ישנם הבדלים ברמת פירוט הנתונים על חייבים - בדוח של עיריית רמת גן אין פירוט בעניין זה כלל, ובדוח של עיריית ירושלים חסר פירוט על חיובי ריבית והצמדה.

כל אלו פוגעים ביכולת הבקרה של גורמי המקצוע ושל הציבור על ההתנהלות הכספית של הרשויות המקומיות בתחום זה, ופוגעים בעקרון השוואתיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף בכיר לביקורת במשרד הפנים לבחון את מכלול ההוראות בדבר הדיווח הכספי על גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם, בשים לב לשיטת הדיווח הכספי הנהוגה ברשויות, כדי שהדוח הכספי ישקף באופן מהימן את המצב הכספי לאשורו ויאפשר בקרות על השימוש בכספים והשוואה של הנתונים בין הרשויות.

### השימוש בכספי היטל השבחה בעיריות שנבדקו

לשימוש בתקבולים מהיטלי השבחה<sup>95</sup> הוגדרו בחוק<sup>96</sup> כמה תכליות: כיסוי הוצאות הוועדה המקומית להכנת תוכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית והוצאותיה לביצוע, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור והוצאות שימור אתר המיועד לכך או הפקעתו; ורשות מקומית רשאית להשתמש בכספים שנגבו מהיטלי השבחה גם להשקעה בחינוך, במסגרת מגבלות רבות שנקבעו בחוק<sup>97</sup>.

הנגזרת של הוראות אלו היא כי בכספי היטל השבחה אפשר להשתמש למימון הוצאות מחלקת ההנדסה ברשות המקומית<sup>98</sup>, למימון עבודות פיתוח ולפירעון מלוות שניטלו לצורך מימון עבודות פיתוח (להלן - מלוות פיתוח), וכן להוצאות חינוך<sup>99</sup>.

משרד מבקר המדינה בחן באמצעות ניתוח של מסמכי העיריות שנבדקו<sup>100</sup> את תכליות השימוש בכספי היטל השבחה בשנים 2019 - 2021, ואם שימשו בהתאם להוראות הדין. להלן פירוט:

95 בפרק זה תקבולים אלה כוללים גם חלק מהיטל השבחה המועבר מרמ"י.  
96 סעיף 13 לתוספת השלישית.  
97 סעיף 13(ב) לתוספת השלישית.  
98 בניכוי תקבולים מאגרות בנייה שמשמשים גם הם כתקבולים של מינהל ההנדסה.  
99 משרד הפנים, הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות (פורסם ב-2017), עמ' 81 - 82.  
100 שכן, כאמור לעיל, מתכונת הדוחות הכספיים לבדה אינה מאפשרת לדעת מה היו התכליות שלהן שימשו הכספים שעברו לתקציב הרגיל.



לוח 26: השימוש בכספי היטל השבחה בעיריות שנבדקו, לפי תכלית השימוש, 2019 - 2021  
(באלפי ש"ח)

התכלית	הרצלייה	ירושלים	רמת גן	רמת השרון
מימון מחלקת הנדסה	51,466 (11%)	224,000 (30%)	50,103 (8%)	37,090 (10%)
פירעון מלוות פיתוח	30,569 (6%)	88,800 (12%)	124,241 (21%)	35,385 (10%)
מימון עבודות פיתוח	391,000 (83%)	434,512 (58%)	434,512 (71%)	287,922 (80%)
סך הכול	473,035 (100%)	747,312 (100%)	608,856 (100%)	360,397 (100%)

**נמצא כי העיריות שנבדקו השתמשו בכספי היטל לתכליות המותרות על פי הדין.**

מהלוח עולה כי יש הבדל בין העיריות שנבדקו בנוגע לשיעור הכספים ששימשו למימון מחלקת הנדסה: בירושלים הוא עמד על 30% בעוד שבהרצלייה, רמת גן ורמת השרון שיעורם נע בין 8% ל-11%. ההסבר לכך נעוץ בהבדלים בגודל האוכלוסייה בתחומי העיריות שנבדקו - מחלקת הנדסה בעיריית ירושלים מעניקה שירותים למספר תושבים הגדול כמעט פי 10 ממספר התושבים בממוצע בערים האחרות וכן בהבדלים בהכנסות מהיטלי השבחה לתושב: בשנים 2017 - 2021 היטל השבחה לתושב בירושלים עמד כ-2,000 ש"ח בעוד שעיריות האחרות שנבדקו - הרצלייה, רמת גן ורמת השרון הוא נע בין כ-6,000 ועד 16,000 ש"ח לתושב.

מהלוח עולה כי העיריות שנבדקו השתמשו ב-363 מיליוני ש"ח מכספי היטלי השבחה למימון מחלקת הנדסה. יתרת הכסף בסכום של כ-1.8 מיליארדי ש"ח (שיעור שנע בין 70% לכ-90% מסך הכספים שנעשה בהם שימוש) שימש למימון עלויות פיתוח ופירעון מלוות פיתוח. עוד עולה כי העיריות שנבדקו לא השתמשו בכספים למימון פעילות חינוך.

## השירות לתושב

### אמנת שירות

אמנת שירות היא הצהרה כתובה שבה נותן השירות משקף ללקוחות את מדיניות השירות שלו. באמנה הוא מפרט בדרך כלל את תכולת השירותים שהוא מספק, את היקפם ואת תנאי מתן כל אחד מהשירותים. כמו כן, במסגרת האמנה נותן השירות מציג את רמות השירות שהוא מתחייב לעמוד בהן במסגרת אספקת השירותים, תוך שימוש במונחים ברורים ומדידים. אמנת השירות משמשת מעין הסכם המאפשר תיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו<sup>101</sup>.

בהליכים הקשורים להיטלי השבחה קיים ממשק עם הציבור הכולל בין היתר שירותים שלהם זקוקים בעלי נכסי מקרקעין, כמו בירור מידע על חבות בהיטל, קבלת אישור על היעדר חבות, בקשת שומת השבחה ותשלום היטל השבחה או ערבות בגינו. כדי להבטיח כי רמת השירות לציבור בגין התהליכים האלו נאותה ושקופה, רצוי לגבש אמנת שירות שתבטיח זאת ולפרסמה לציבור.

**משרד מבקר המדינה בדק את קיומה, תוכנה ופרסומה של אמנת שירות הכוללת התייחסות למתן שירותים הקשורים להיטל השבחה בעיריות שנבדקו.**

**נמצא כי לעיריית הרצלייה אין אמנת שירות כלל. לעיריות ירושלים ורמת השרון יש אמנות שירות, אך אין בהן התייחסות למתן שירותים הקשורים בהיטל השבחה. עיריית רמת גן הכינה**

<sup>101</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי של מבקר המדינה (נובמבר 2022), "השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת", עמ' 433 - 434.



"טיוטת נוהל" של אמנת שירות בנוגע למתן שירותים של היטלי השבחה; הטיוטה כוללת את שעות הפעילות במתן שירותים בנושא היטל השבחה, זמני תקן והנחיות למעקב ולדיווח על יישום אמנת השירות.

מומלץ לעיריות הרצלייה, ירושלים ורמת השרון לגבש אמנת שירות בעניין מתן השירותים הקשורים להיטל השבחה ולפרסמה לציבור. לעיריית רמת גן מומלץ להשלים את אמנת השירות שהחלה בהכנתה ולפרסמה באתר המרשתת העירוני.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מחלקות העירייה הקשורות למתן שירותים לציבור בנושא היטל השבחה פועלות לפי אמות מידה שקבעה העירייה, ובפרט בכל הקשור לזמני העבודה ולמתן התגובה על פניות הציבור. עוד מסרה כי היא פועלת בימים אלה לפרסום אמנת שירות עדכנית לציבור הרחב.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי תבחן להכין אמנת שירות בתחום היטל השבחה במסגרת תוכניות העבודה שלה בעתיד, כחלק מהליך שיפור השירות לתושב.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תבחן את פרסום אמנת השירות באתר המרשתת שלה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי תוסיף באמנת השירות שלה התייחסות למתן שירותים הקשורים בהיטל השבחה.

### השירות באתרי המרשתת

בעשור האחרון הציבו הרשויות הציבוריות את אתגר איכות השירות וחוויות הלקוח במקום גבוה בסדר העדיפויות, והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות במגוון אמצעים, לרבות באמצעות הטכנולוגיה. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, רשויות מקומיות מבקשות להתאים את עצמן לעידן הדיגיטלי ולהיעזר בטכנולוגיה כדי לפתח את המרחב העירוני, ולייעל את התפעול והניהול שלהן וכן את השירות הניתן לתושבים<sup>102</sup>.

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה תקים במרשתת אתר נגיש ללא תשלום, שבו תפרסם מידע לציבור. אתר כזה עשוי לתרום לשקיפות פעולותיה של הרשות המקומית, לאפשר את מעורבות הציבור בהן ולחזק את הדמוקרטיה המקומית. בהתאם לכך, בשנים האחרונות הקימו העיריות בישראל אתרים במרשתת כדי לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור<sup>103</sup>.

רשויות מקומיות יכולות להעניק לציבור באתרי המרשתת שלהן מידע ושירותים מקוונים גם בתחום של היטלי השבחה. לדוגמה, אפשרות להגיש בקשה לקבלת מידע על חבות בהיטל השבחה, לקבל אישורים למרשם המקרקעין על היעדר חבות בהיטל השבחה ובחובות אחרים, לקבל שומת השבחה ולשלם אגרה לשם קבלת מידע על חבות בהיטל השבחה. השירות המקוון עשוי לתרום לשיפור השירות לציבור, לצמצום הבירוקרטיה ולייעול תהליכי העבודה, ובאמצעותו הרשות המקומית הופכת זמינה בכל מקום ובכל עת ויכולה לתת לציבור שירות יעיל שעלותו נמוכה מעלותו של שירות פרונטלי<sup>104</sup>.

102 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021), "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 319.

103 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט ברשויות מקומיות", עמ' 229 - 278.

104 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001 (2003), "השירות לציבור", עמ' 202 - 210.



## דף נחיתה

בחיפוש מידע במרשתת באמצעות מנוע חיפוש מתקבלות לעיתים קרובות תחילה תוצאות החיפוש הרלוונטיות ביותר לנושא. מעבר אל תוצאת חיפוש מוביל לדף במרשתת, המכונה "דף נחיתה", ובו מחפש המידע עשוי למצוא את המידע המבוקש.

בחיפוש מידע במרשתת באמצעות מנוע חיפוש על היטל השבחה של רשות מקומית<sup>105</sup> מתקבלות בדרך כלל תוצאות חיפוש, אשר הראשונה שבהן שאינה ממומנת<sup>106</sup> תעביר את מחפש המידע לדף הנחיתה בנושא היטל השבחה ברשות המקומית הרלוונטית.

כדי שאתר המרשתת של הרשות המקומית יהיה מועיל ורלוונטי עליו לכלול כמה מאפיינים, ובהם הפצת מידע זמין ועדכני; אמצעי לתקשורת דו-כיוונית שבעזרתו התושב יוכל ליזום פנייה לרשות; ואפשרות של התושב לשלם על פעולות, אגרות ושירותים<sup>107</sup>. רצוי כי מאפיינים אלו יופיעו כבר בדפי הנחיתה, שהם כאמור העמודים הראשונים שאליהם מופנה מחפש המידע באמצעות מנועי החיפוש.

משרד מבקר המדינה בחן את תכולת דף הנחיתה של העיריות שנבדקו, שאליו הוביל חיפוש במנוע חיפוש נפוץ<sup>108</sup> של הביטוי "היטל השבחה" בצירוף שם הרשות הרלוונטית. להלן הממצאים:

### לוח 27: תכולת דף הנחיתה בנושא היטלי השבחה בעיריות שנבדקו

שם העירייה	תכולת דף הנחיתה
הרצלייה	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ מידע כללי קצר</li> <li>☼ קישורים לכמה טפסים, ללא חלוקה ברורה למקבצים של סוגי שירות</li> <li>✗ אין פירוט של ערוצי קבלת שירות</li> </ul>
ירושלים	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ מידע כללי וגם מידע מפורט על התהליכים השונים</li> <li>✓ פירוט של שאלות ותשובות נפוצות</li> <li>✓ קישור למגוון שירותים מקוונים המקובצים לפי סוגים</li> <li>✓ מידע מפורט וקישורים למגוון ערוצי השירות</li> </ul>
רמת גן	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ אין מידע כללי על ההיטל ועל התהליכים השונים</li> <li>☼ המידע על קבלת השירות חלקי ולקוני: יש מידע שמתייחס להליכי בירור וקבלת שומה רק בנסיבות של מכר</li> <li>✗ מידע חלקי על ערוצי קבלת שירות - מספר טלפון אחד וכתובת מייל אחת, ללא פירוט של בעל התפקיד או סוג השירות</li> </ul>
רמת השרון	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ מידע כללי</li> <li>☼ מידע על ערוצי שירות (ללא מערכת זימון תורים)</li> </ul>

מהמפורט בלוח עולה כי יש הבדל בין העיריות שנבדקו, במתכונת דפי הנחיתה וברמת הפירוט שלהם. בדף הנחיתה בנושא היטלי השבחה של עיריית ירושלים יש מידע מקיף יחסית על הנושא, תחומי השירות מקובצים לפי תהליכים ויש מידע על מגוון ערוצי השירות; ואילו דפי הנחיתה של העיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון כוללים מידע שהוא לעיתים חלקי, או שחסרים מרכיבים שיכולים להיות שימושיים ורלוונטיים לדף נחיתה. למשל, בדף של עיריית רמת גן אין הסבר על מהות ההיטל, נסיבות גבייתו ותהליכי העבודה, ובדף של עיריית הרצלייה אין מידע על ערוצי השירות.

105 בחיפוש המונח "היטל השבחה" בתוספת שם הרשות המקומית.

106 תוצאת חיפוש ממומנת היא תוצאת חיפוש שבגינה שולם למפעיל מנוע החיפוש, כך שהיא תופיע כאחת מתוצאות החיפוש הראשונות.

107 משרד הפנים, המדריך לנבחר ברשות המקומית (אוקטובר 2018), עמ' 81.

108 החיפוש בוצע במנוע של גוגל, שעל פי נתוני אתר STATISTA הוא המנוע שבו מתבצעים למעלה מ-90% מהחיפושים באתרי המרשתת על ידי משתמשים בכל העולם.



### תמונה 1: דף הנחיתה של עיריית ירושלים (שלושה חלקים)



The screenshot shows the website of the Municipality of Jerusalem. The main heading is "שמאות עירונית והיטל השבחה". Below it, there is a phone number "02-6295488" and a section titled "קבלת קהל" (Public Office Hours) with details about the hours and location. There are also sections for "כתובת" (Address) and "קישורים" (Links) with various links to related information.

המקור: אתר המרשתת של עיריית ירושלים

מומלץ לעיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לבחון את המתכונת והתוכן של דפי הנחיתה באתרי המרשתת שלהן העוסקים בהיטל השבחה, ולכלול בהם את כל המידע שעשוי להיות שימושי ורלוונטי למחפשי המידע על ההיטל, לרבות נסיבות גבייתו וההליכים השונים בעניינו. כן מומלץ לכלול במסגרתו קישור לערוצי קבלת שירות ולשירותים מקוונים.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל ליישום ההמלצה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי תפעל לשכלל את תוכן דפי הנחיתה העוסקים בהיטל השבחה באתר המרשתת שלה.

### מתן מידע ושירותים מקוונים

משרד מבקר המדינה בדק אם אתרי המרשתת של העיריות שנבדקו כוללים מידע ושירותים מקוונים בתחום היטלי השבחה. בסך הכול נבדקו 12 נושאים ותהליכים שאפשר לתת בהם מידע או שירות מקוון (להלן - התהליכים שנבדקו). בלוח שלהלן מפורטים הממצאים:



לוח 26 : מידע ושירותים מקוונים באתרי המרשתת של העיריות שנבדקו, ספטמבר 2023

עיריית רמת השרון	עיריית רמת גן	עיריית ירושלים	עיריית הרצלייה	
<b>תשלומים</b>				
✓	עיריית רמת גן אינה גובה אגרה במקרה של העברת זכויות במקרקעין*	✓	✓	תשלום אגרה עבור קבלת מידע על חבות בהיטל השבחה
<b>טפסי בקשות מקוונים</b>				
✓	✗	✓	✓	טופס מקוון לבירור מידע על חבות בהיטל השבחה
✗	✗	✗	✗	טופס מקוון לקבלת שומת השבחה מקדמית (לפי סעיף 4(4) לתוספת השלישית)
✓	✓	✓	✓	טופס מקוון לקבלת אישור על היעדר חובות לעירייה על מנת לאפשר שינוי רישום של מקרקעין במרשם המקרקעין
✗	✗	✓	✗	אזור אישי לקבלת מידע על התקדמות תהליך הטיפול
✗	✗	✓	✗	טופס מקוון להגשת שאלות ובירורים בנושא היטלי השבחה
<b>זימון תורים</b>				
✓	✓	✓	✓	מערכת לזימון תור פרונטלי לעניין היטל השבחה
✗	✗	✗	✗	מערכת לזימון תור טלפוני
<b>מסירת מידע</b>				
✓	✗	✓	✓	מידע על הזכות להגיש ערר או להגיש בקשה למינוי שמאי מכריע
✗**	✗	✓	✗	מידע על פטורים מתשלום היטל
✗	✗	✓	✗	שאלות ותשובות נפוצות בנושא היטלי השבחה
✓	✓	✓	✓	מידע על מספר טלפון וזמני מענה
6 (50%)	3 (25%)	10 (83%)	6 (50%)	מספר הנושאים והתהליכים שניתן להם מענה באתר המרשתת ושיעורם מהתהליכים שנבדקו

על פי אתרי המרשתת של העיריות שנבדקו.

\* במקרה של מידע במסגרת בקשת להיתר נדרש לשלם אגרה והדבר נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית.

\*\* מצוין רק כי קיימים מקרים שבהם יש פטור, ואין פירוט שלהם.

מסיכום הלוח עולה כי עיריית ירושלים מעמידה לרשות תושביה באתר המרשתת שלה 83% מהתהליכים שנבדקו; עיריות הרצלייה ורמת השרון מעמידות לתושבים באתרי המרשתת שלהן 50% מהם, ועיריית רמת גן רק - 25% מהתהליכים שנבדקו.

מהלוח עולה כי בכל העיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - אין מערכת לזימון תור טלפוני ואין טופס מקוון לקבלת שומת השבחה מקדמית. עם זאת נמצא כי עיריית





ירושלים החלה בתהליך אפיון לטופס כזה. לשלוש עיריות - הרצלייה, רמת גן ורמת השרון אין גם טופס מקוון להגשת שאילתות ובירורים בנושא היטלי השבחה; לבעל המקרקעין אין אפשרות לקבל מידע על התקדמות תהליך הטיפול בעניינו; ואין פירוט של שאלות ותשובות נפוצות בנושא היטלי השבחה.

עוד עולה כי עיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון אינן מוסרות באתריהן מידע בסיסי הרלוונטי לזכויות הנישומים כמו מידע על נסיבות המאפשרות קבלת פטור מהיטל השבחה, ועיריית רמת גן אינה מוסרת באתרה מידע על הזכויות להגיש עררים או לבקש למנות שמאי מכריע.

לנוכח היתרונות הגלומים במתן שירותים מקוונים, מומלץ כי העיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - ירחיבו את סל השירותים המקוונים והמידע שהן מעמידות באתרי המרשתת שלהן לרשות התושבים בתחום היטל השבחה, בהתאם לפערים שהוצגו לעיל.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לעדכון אתר המרשתת שלה בנושאי היטל השבחה, וכן היא פועלת להרחבת תכניו ולמתן אפשרות לקבל שירותים מקוונים, לצורך שיפור השקיפות והשירות לציבור.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא תפעל להרחבת השירותים המקוונים, לרבות טופס מקוון לקבלת שומת השבחה מקדמית.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תפעל להרחבת השירותים המקוונים בתחום היטל ההשבחה באתר המרשתת שלה.

### ממשק ממוחשב עם הרשות לרישום מקרקעין

סעיף 324 לפקודת העיריות קובע כי לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם כן הוצגה לפני הרשות לרישום והסדרי זכויות במקרקעין (להלן - הרשות לרישום מקרקעין) תעודה חתומה בידי ראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה, והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר, סולקו במלואם או שאין חובות כאלה. הוראה דומה נקבעה גם בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה בעניין חובות בהיטל השבחה<sup>109</sup>.

הרשות לרישום מקרקעין יצרה אפשרות לקבל את האישור בדבר היעדר חובות באמצעות ממשק בין מערכות המוחשב שלה למערכות המוחשב של הרשויות המקומיות, אך הדבר תלוי בהצטרפות של הרשות המקומית. להעברת האישורים בדבר היעדר חובות באמצעות ממשק ממוחשב עשויים להיות יתרונות, כמו צמצום הסיכון לזיוף אישורים, הקיים כשנמסרים לבעל המקרקעין אישורים כמסמך פיזי שאי אפשר לבדוק את מהימנותו מול המערכת הממוחשבת שהפיקה אותו. יתרונות נוספים הם ייעול תהליך הרישום ושיפור השירות לתושב, שנחסכת ממנו הגשת האישורים בעצמו.

משרד מבקר המדינה בחן אם העיריות שנבדקו הצטרפו לממשק הממוחשב להעברת אישורים על היעדר חובות לרשות לרישום מקרקעין.

נמצא כי עיריית ירושלים הצטרפה לממשק הממוחשב עם מערכות הרשות לרישום מקרקעין, ואילו עיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לא עשו כן. ללא חיבור ממוחשב גדל כאמור הסיכון לזיוף אישורים על היעדר חובות מטעמן, נפגעת יעילות תהליכי הרישום והשירות לתושב נותר מסורבל.

מומלץ לעיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון להצטרף לממשק הממוחשב של הרשות לרישום מקרקעין, ובכך לצמצם את הסיכון לזיוף של אישורי היעדר חובות, לייעל את התהליך ולשפר את השירות לתושבים.

109 סעיף 10(א) לתוספת השלישית.



עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תבחן את יישום ההמלצה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי תפעל להצטרפות לממשק הממוחשב של הרשות לרישום מקרקעין.

הרשות לרישום מקרקעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 כי היא מצטרפת להמלצה וקוראת לכלל הרשויות המקומיות שטרם עשו זאת, להצטרף לממשק הממוחשב שלה.

### גביית אגרות בגין הכנת שומה לפי בקשת בעלי נכס מקרקעין

בעל מקרקעין שהושבחו השוקל למכור אותם או לקבל היתר בנייה במקרקעין צריך לעיתים מידע על העלויות הכרוכות בביצוע העסקה או מיזם הבנייה, כדי לבחון את הכדאיות הכלכלית של פעולותיו ולקבל החלטות מושכלות. אחת מהעלויות אשר עשויה להיות משמעותית עבורו היא תשלום עבור היטל השבחה.

סעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה מאפשר לבעל מקרקעין לבקש שומת השבחה טרם מימוש הזכויות, אם הוועדה המקומית החליטה לדחות את עריכת השומה עד למימוש הזכויות (להלן - שומה מקדמית), ויש לספק לו אותה תוך 90 ימים.

בסעיף זה גם נקבע כי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע אגרה בעד עריכת שומת השבחה, שתשולם בהתחשב, בין השאר, בפעולות הכנת השומה. עוד נקבע כי אם שולמה אגרה, ינוכה סכום האגרה ששולם מסכום היטל השבחה.

הוראות סעיף זה הוכנסו לחוק במסגרת תיקון מס' 126 לחוק התכנון והבנייה; בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק צוין כי נוסח החוק הקודם בעניין זה לא היה ברור, והוועדות המקומיות נתנו לו מגוון פרשנויות - חלקן הסכימו להכין את השומה בכפוף להוכחה של כוונה לממש את הזכויות בסמוך להכנת השומה; אחרות התנו את הכנת השומה בתשלום מקדמה על חשבון תשלום היטל כדי לכסות את הוצאות הכנת השומה; וחלק מהוועדות התנו את הכנת השומה בתשלום מיידי של היטל לאחר הכנתה. עוד צוין כי חוסר האחידות בפרשנות הוראות החוק הביא לחוסר ודאות בקרב בעלי המקרקעין, משום שהם לא ידעו אם יוכלו לברר מהו החיוב הצפוי בהיטל קודם למימוש הזכויות<sup>110</sup>.

נמצא כי שר הפנים לא התקין את התקנות לקביעת סכומי האגרה. עוד נמצא כי שלוש מהעיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים ורמת גן - מבקשות מבעלי המקרקעין מקדמה כספית כתנאי להכנת השומה, אף שאין בנמצא תקנות המסמיכות אותן לעשות כן<sup>111</sup> ועיריית רמת השרון אינה גובה מקדמה. כמו כן נמצא כי עיריית ירושלים הגבילה את הכנת השומות המקדמיות למקרים חריגים, לנוכח הקשיים המשפטיים שהתעוררו בהיעדר תקנות.

נוסף על כך נמצא כי אין אחידות בין העיריות שנבדקו, אשר גובות מקדמה ביחס לשיטת חישוב המקדמה. עיריות הרצלייה ורמת גן דורשות סכום קבוע וידוע מראש, עיריית ירושלים מבקשת סכום משתנה בהתאם לעלות הצפויה של הכנת השומה. כמו כן אין אחידות בין העיריות שקבעו סכומי מקדמה מראש ביחס לסכום המקדמה. המקדמה נעה בין 2,500 ש"ח ל-3,000 ש"ח בעיריות שקבעו סכום מראש או שהסכום נקבע בהתחשב בעלות הכנת השומה. להלן פירוט:

110 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 118) (הוראות לעניין היטל השבחה), התשע"ז-2017.

111 צוין כי תלונה בנושא הוגשה גם לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, על דרישת מקדמה מטעם עירייה אחרת, ולבסוף החייב בהיטל בחר לשלם את המקדמה ולקבל את השומה.



לוח 27: עלויות תשלום מקדמה עבור הכנת שומה מקדמית בעירויות שנבדקו

שם העירייה	סכום המקדמה (בש"ח)
הרצלייה	3,000
ירושלים	בכל בקשה שמאי העירייה קובע סכום שונה, בהתחשב בעלות הכנת השומה ובכפוף להגשת אסמכתאות. הכנת השומה מוגבלת למקרים חריגים ולעמידה בתנאים מצטברים שהגדירה העירייה
רמת גן	2,500
רמת השרון	העירייה אינה גובה מקדמה

מומלץ כי שר הפנים ישתמש בסמכותו בהתאם לחוק ויפעל לקבל את הסכמת שר האוצר להתקין תקנות בנושא גביית אגרות להכנת שומות השבחה. זאת כדי להבטיח שגביית הכספים בעניין זה תיעשה מכוח סמכות לגבותם, וכן כדי להקנות לבעלי המקרקעין ודאות ביחס לעלות הכנת השומה וכדי להבטיח שקיפות ושוויון בגביית הכספים האמורים.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי יבחן את הנושא יחד עם אגף תקציבים במשרד האוצר כדי לקבל החלטות לגבי המשך הטיפול בנושא.

### מתן מידע לבעלי עסקים

כדי להקל את פעילות העסקים בישראל ואת הקמתם יזמה הממשלה בשנת 2016 כמה תיקוני חקיקה, ובהם תיקון לחוק התכנון והבנייה<sup>112</sup>, אשר במסגרתו נקבעו הוראות שלא להתנות מתן היתר לשימוש חורג למטרת עסק בתשלום מלוא היטל השבחה או במתן ערבות לתשלום מלוא ההיטל, אלא רק בתשלום עד 40% מסך ההיטל או במתן ערבות לכך. על פי דברי ההסבר להצעת התיקון האמור לחוק, במקורה הוראה זו נועדה למנוע עיכוב במתן היתר לשימוש חורג לעסק, שהוא אחד התנאים לקבלת רישיון עסק<sup>113</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק ברשויות שנבדקו, אם בדרישות התשלום של היטלי השבחה שנשלחו ב-2023 לבעלי נכס בגין שימוש חורג למטרת עסק נכלל מידע על כך שבעל העסק רשאי לשלם עד 40% מהיטל השבחה שנקבע או להעמיד ערבות לתשלום זה, וכן אם מידע זה מופיע גם באתרי המרשתת של הרשויות האמורות.

נמצא כי עירויות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון אינן מייצעות את החייב בהיטל בגין היתר לשימוש חורג למטרת עסק כי הוא רשאי, בין היתר, להעמיד ערבות בשיעור של עד 40% מהיטל השבחה שנקבע, על אף קיומה של זכות כזו בחוק התכנון והבנייה, והן דורשות, כתנאי לקבלת ההיתר, את תשלום מלוא ההיטל.

עוד נמצא כי באתרי המרשתת של העירויות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון אין מידע על האפשרות לקבל היתר לשימוש חורג למטרת עסק בכפוף להעמדת ערבות של עד 40% מסכום ההיטל שנקבע.

מומלץ לעירויות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון להוסיף בדרישות התשלום של היטל השבחה בגין שימוש חורג למטרת עסק מידע על כך שבעל העסק רשאי לשלם עד 40% מסכום היטל השבחה או להעמיד ערבות לתשלום זה, כתנאי לקבלת ההיתר. על עירויות אלו לשלב מידע זה גם באתרי המרשתת שלהן.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תבחן את יישום ההמלצה.

112 תיקון 110 לחוק התכנון והבנייה.

113 דברי הסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017-2018), התשע"ז-2016, עמ' 234.



## סיכום

בשנת 2021 גבו הרשויות המקומיות כ-8.7 מיליארדי ש"ח מהיטלי השבחה; היתרות שהיו צבורות בקרנות הייעודיות לכספי היטל הסתכמו בסוף שנה זו בכ-7.5 מיליארדי ש"ח. התקבולים מהיטלי השבחה עשויים להשפיע על החוסן הפיננסי של רשויות מקומיות, על הפערים הכלכליים ביניהן ועל יכולתן לעמוד באתגרי הגידול באוכלוסייה והציפוף הצפויים בעשורים הקרובים.

היטלי השבחה עשויים להסתכם במאות אלפי שקלים ואף מיליוני שקלים לכל היטל. לכן להוגנות, לוודאות ולשקיפות בעניינם, ואף ליעילותם, עשויה להיות השפעה ניכרת על הפעילות בענף הנדל"ן ועל שכלול הפעילות הכלכלית בתחום.

נמצא כי החלטת ממשלה מ-2021 להקים ועדה ציבורית שתבחן את מנגנון ההיטלים כדי ליעל את הפעילות בתחום המקרקעין לא יושמה.

עוד נמצא כי הפערים בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך המצויות בפריפריה, לבין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה המצויות במרכז הארץ הגיעו בשנים 2017 - 2021 לכדי פער של פי 15. כמחצית מסך התקבולים היו של רשויות מקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של הדירוג הכלכלי-חברתי, אף שבתחומן מתגוררת רק כחמישית מהאוכלוסייה. גם ביתרות בקרן היטל השבחה נמצאו פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות, ומרבית היתרות (כ-60%) מצויות בידי הרשויות המדורגות באשכולות 8 - 10 של הדירוג הכלכלי-חברתי.

כלי פיסקלי זה, במתכונתו הנוכחית, מביא אפוא לפערים ביכולות הכספיות של הרשויות המקומיות ובמשאבים שעומדים לרשותן לתכנון המרחב הציבורי ולפיתוחו ולהקמת מבני ציבור. עם זאת נמצא כי משרד הפנים אינו מביא זאת בחשבון השיקולים בנוגע לתקצובן של הרשויות המקומיות.

הליכי הערר על היטלי השבחה נמשכים בכלל המחוזות 429 ימים בממוצע, ומשכם ארוך יותר במחוזות תל אביב וירושלים: 696 ימים ו-480 ימים (בהתאמה), כלומר פי 5 ופי 3.5 (בהתאמה) מזמן התקן. במחוז תל אביב נתונים אלו מצטרפים לנתונים על שיעור גדול של הליכים שלא הסתיימו בהם הטיפול (73%), ובו גם מוגש המספר הגדול ביותר של עררים, כ-45% מסך העררים שהוגשו בכל המחוזות.

נמצא כי ב-57 מ-60 שומות מכריעות שנדגמו באקראי (95%), סכום היטל השבחה שקבעו השמאים המכריעים היה נמוך משומת הוועדה המקומית. לעיתים הפערים בחיוב הסופי הם של מאות אלפי שקלים ואף של מיליוני שקלים. שיעור ההפחתה הממוצע עמד על 36%, וב-70% מהמקרים הכרעת השמאי המכריע הביאה להפחתה מהותית של יותר מ-25% בסכום החיוב בהיטל השבחה שקבעו הוועדות.

גם ברוב המכריע (מעל 95%) של כ-450 מקרים בשלוש מהעיריות שנבדקו, השמאים המכריעים הפחיתו מהחיוב שנקבע בשומות. שיעור המקרים שבהם היה פער של מעל 25% בין החיוב שקבעו העיריות לחיוב שקבע השמאי המכריע עמד בהרצלייה על 63%, ברמת גן על 57% וברמת השרון על 58%. עיריית ירושלים לא ריכזה נתונים בנושא, והדבר אינו מאפשר לה לבצע בקרה לפעול לצמצום התופעה.

בנוגע לכל הליכי הערר על היטלי השבחה שהחלו בשנים 2018 - 2022 נמצא שיעור גבוה (55%) של הליכים שהסתיימו בשינוי השומה או ביטולה, בין אם בהסכמת הצדדים, בפשרה או בקבלת הערר.



ממצאים אלו עלולים להביא לפגיעה באמון הציבור באופן שבו קובעות הרשויות את סכומי החיוב. הם גם משקפים את מידת חוסר הוודאות שטמונה בשיטת קביעת החיוב, ביחס לסכומים שייגבו בסופו של דבר. הגורמים המאסדרים - מינהל התכנון ומשרד המשפטים - לא ביצעו בקרות או תהליכי הפקת לקחים בנושא, כדי לפעול לצמצום התופעה הנרחבת של פערים בשומות לרעת החייבים.

בביקורת גם נמצאו ליקויים בשקיפות המידע לציבור בנוגע לשומות השבחה ולחיובים בפועל. העיריות שנבדקו אינן מפרסמות לציבור את שומות השבחה שהכינו, את המחלוקות בעניינן ואת סכומי היטל שנגבו בסופו של דבר מבעלי נכסים. עקב כך נפגעת יכולתו של הציבור לקבל החלטות מושכלות, לבחון את שומות השבחה ואת דרישות התשלום ולבחון, בהתאם לצורך, אם הן מוצדקות ומשקפות חיוב שוויוני והוגן.

גם בתחום השירות לתושב ביחס להיטלי השבחה נמצאו בארבע העיריות שנבדקו ליקויים כגון היעדרה של אמנת שירות, מידע חלקי באתרי המרשתת והיעדרם של שירותים מקוונים שיש בכוחם לייעל את השירות.

אתגרי הגידול באוכלוסייה והציפוף של היישובים מחייבים להבטיח שהיטלי השבחה ממלאים את ייעודם, ונותנים בידי הרשויות אמצעי להתמודד עם עלויות הפיתוח של תשתיות ציבוריות. כמו כן, חשוב שהחיוב בהיטל ישקף עקרונות של מס אמת. על שר הפנים לפעול להקמת ועדה ציבורית לבחינת המנגנון של היטל השבחה, כפי שהחליטה הממשלה. בבחינת המנגנון מומלץ להביא בחשבון את הממצאים שהוצגו בדוח זה, ובהם הפערים הניכרים בין הרשויות המקומיות בתקבולים לתושב מהיטלי השבחה, ולבחון אמצעים לצמצומם, וכן לבחון את חוסר הוודאות ביחס לעצם החיוב בהיטל ולסכומו, את שיפור השקיפות בתחום ואת שיפור השירות לתושב.



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

