



עפר שפיר ושות' עורכי דין
OPHER SHAFIR & Co.

Opher Shafir	Adv. עו"ד	עפר שפיר
Amir Birnbaum	Adv. עו"ד	אמיר בירנבוים
Yogev Mines	Adv. עו"ד	יגב מינס
Dr. Chemy Avnery	Adv. עו"ד	ד"ר חמי אבנרי
Roey Genut	Adv. עו"ד	רועי גנוט
Chen Raziel-Barak	Adv. עו"ד	חנן רזיאל-ברק
Vered Dahari-Arviv	Adv. עו"ד	ורד דהרי-ארביב
Liat Markovich	Adv. עו"ד	ליאת מרקוביץ
Shani ben hamo	Adv. עו"ד	שני בן חמו
Tzafrir Salomon	Adv. עו"ד	צפיר סלומון
Yonatan Mutai	Adv. עו"ד	יונתן מוטעי
Anat tsadok vingort	Adv. עו"ד	ענת צדוק וינגורט
Anat Neville	Adv. עו"ד	ענת נבל
Yanir Gur	Adv. עו"ד	יער גור

הרצאה בנושא:

**היטלי פיתוח, תשלומי פיתוח /
הסכמי פיתוח ודמי פיתוח / מיסי
פיתוח והיחס בניהם**

מרצה: עו"ד עפר שפיר

מבוא

1. רשות מקומית מופקדת על מערכות התשתיות הציבוריות שבתחומה אלו כוללות את מערכות הרחובות (כבישים ומדרכות) מערכת הניקוז (תיעול), מערכת השצפ"ים ומבנה הציבור. רשויות מקומיות שאינן חברות בתאגידי מים וביוב מופקדות גם על מערכות המים והביוב הציבוריות.
2. תחזוקתן של מערכות התשתית, ממומנת מתקבולי הארנונה הכללית ומתקציבה השוטף של הרשות המקומית, זאת להוציא מערכות המים והביוב להן יוחדו אגרות ייעודיות למטרה זו. התקנתן ושדרוגן של מערכות אלה ממומנת בעקרון על ידי היטלי פיתוח. היטלים אלו הינם תשלום חובה ייעודי הנקבע ומוטל באמצעות חוקי עזר שמתקינה הרשות, ההיטלים מוטלים ומשולמים על בעלי הנכסים. אלא שלצד מסלול מימון סטטוטורי זה ניצב מסלול מימון חלופי באמצעות הסכמי והסדרי פיתוח הנקשרים עם בעלי הנכסים. בשנים האחרונות מנסה ממשלת ישראל לקדם מסלול מימון חלופי שיבוא במקום היטלי הפיתוח ולפיו יוטלו דמי פיתוח בתעריפים אחידים כלל ארציים על בעלי הנכסים חלף ההיטלים המקומיים. על שלושה מסלולים אלו, והיחס בניהם תשוב ההרצאה.

היטלי פיתוח

3. כאמור היטלי הפיתוח מוטלים מכוח חוקי עזר שמתקינה הרשות המקומית. סכומי ההיטלים נקבעים ומחושבים על בסיס תעריפים למ"ר קרקע ולמ"ר או מ"ק בנין. תעריפים אלו מחושבים על בסיס כלל עלות מערכת התשתית הציבורית הרלוונטית מחד גיסא ושטחי הקרקע שטחי הבנין אותם ניתן להקים בשטחי הרשות המקומית מאידך גיסא. ערכים אלו מבוטאים בשתי נוסחאות החילוק הבאות שעומדות במרכזו של כל תחשיב היטל

A

B

_____ = תעריף למ"ר קרקע =

_____ = תעריף למ"ר בנין =

C

D

A+B – עלותה הכוללת של מערכת התשתית המקומית כחדשה ושלמה

C – שטח הקרקע שבתחום הרשות המקומית שהינו מושא החיוב (בדרי"כ להוציא שטחים המיועדים

לצורכי ציבור ושטחים חקלאיים)

D – שטח הבנין שניתן להקים בתחום הרשות המקומית שהינו מושא החיוב (כנ"ל).

4. תחשיבי ההיטלים נערכים על בסיס מודלים תחשיביים פרי עבודתו שעיצב משרד הפנים. התחשיבים ותעריפיהם דורשים בדיקה ועדכון מדי מספר שנים לאור הדינמיקה והשינויים המתרחשים במציאות ביחס לערכים העומדים בבסיסם.
5. חלקן של הרשויות המקומיות מקפידות על עריכת תחשיבים עדכניים התואמים את צרכיהן ולעגנם בחוקי עזר המנוסחים כהלכה. חלקן האחר נמנע מלעשות כן ורשויות לא מעטות עדין חסרות חוקי עזר מטילי היטלים או מחזיקות חוקי עזר ישנים הכוללים תעריפים עתיקי יומין. לאלו האחרונות אין ההיטלים מהווים מקור מימון אמין וריאלי לצורך השקעה בתשתיותיהן.
6. עד כה לא הותקנו על ידי הרשויות המקומיות בתחום הקו הירוק חוקי עזר מטילי היטל מבנה ציבור וזאת חרף החלטת ממשלה משנת 2009 המאפשרת זאת. רשויות מקומיות בתחומי יהודה ושומרון מחזיקות בידן חוקי עזר מטילי היטל מבנה ציבור.

הסכמי פיתוח ותשלומי פיתוח

7. חלק לא קטן מהתשתיות הציבוריות בתחומן של הרשויות המקומיות הותקן וממומן של במסגרת המסלול הסטטוטורי באמצעות היטלי פיתוח אלא במסלול אובליגטורי באמצעות הסכמי פיתוח. במסלול זה נכרת הסכם בין הרשות המקומית לבעל מקרקעין הקובע הסדרי פיתוח ומימון של תשתיות שלא על בסיס תעריפי ההיטלים. בחלק מההסכמים נוטל על עצמו בעל המקרקעין לבצע עבודות פיתוח להתקנת תשתיות במקום הרשות המקומית וזאת חלף תשלום היטלים, כולם או חלקם. בחלק מההסכמים נוטל על עצמו בעל המקרקעין ביצוע תשלום דמי פיתוח על בסיס ערך עלות העבודות והתשתיות תוצריהן וזאת במנותק מסכום ההיטלים שהיה עליו לשלם לפי חוקי העזר. מטבע הדברים שהסדרים שכאלו היו שגורים בעיקר בתחומי רשויות מקומיות שלא החזיקו ואינן מחזיקות בידן חוקי עזר מטילי היטלים ריאליים. חלק ניכר מהסכמי הפיתוח נסוב על מקרקעי מדינה והבעלים המתקשר עם הרשות המקומית הינו אחד מזרועות המדינה: רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה (התמ"ת) או משרד הבטחון.
8. בשנת 2011 פסק בית המשפט העליון כי הסכמי פיתוח המתנים על המסלול הסטטוטורי במובן זה שערכיהם חורגים מהמגיע לפי חוקי העזר לוקים בחוקיותם ואין להתירם. בכך שינה בית המשפט העליון מעמדתו הקודמת שנתנה גושפנקא להסכמי פיתוח מתני דין מהלך שנים רבות. בעקבות פסיקה זו (הידועה כ"הלכת דירות יוקרה") הידק משרד הפנים את הפיקוח על כריתתם של הסכמי פיתוח והיקפם ומספרם צומצמו. עם

זאת ובניגוד מסויים למגמה זו עודדה מדינת ישראל כריתתם של הסכמי גג במתחמי מגורים לבניה רוויה במטרה כי אחד מהכלים להתמודד עם מצוקת הדיור השוררת בארץ.

9. לפני כשנה נערך תיקון בפקודת העיריות במסגרתו הוסף לה סעיף 198 א' שתכליתו להתיר, בהתקיים תנאים מסויים, כריתתם של הסכמי פיתוח החורגים מהמסלול המימוני הסטטוטורי הרגיל של היטלי פיתוח.

דמי פיתוח

10. בשנת 2009 אישרה ממשלת ישראל ביוזמת משרד האוצר תיקון לדברי החקיקה המוניציפלית שתכליתו ביטול היטלי הפיתוח והטלת מיסי פיתוח במקומם. על פי התיקון יוטלו על בעלי נכסים מיסי פיתוח למימון כל מערכות התשתית המוניציפליות שנמנו לעיל על בסיס תעריפים אחידים כלל ארציים שיקבעו בתקנות שיתקינו שרי הפנים והאוצר. תעריפים אלו יהיו ניתנים לשינוי באישור השרים בשיעור מסוים כלפי מעלה או כלפי מטה לפי בקשה של הרשות המקומית. מיסי הפיתוח הנ"ל יחליפו את היטלי הפיתוח תולדת חוקי העזר המקומיים. את התיקון הנ"ל והרפורמה הגלומה בו ביקשה הממשלה לעגן בחוק ההסדרים של אותה שנה. אלא שיוזמה זו שוכלה והתיקון המוצע הורד מן הפרק וזאת בעיקר מתמת ההתנגדות לאפשר את חקיקתו באכסניה של חוק ההסדרים שהינו חוק תומך תקציב מדינה על פי תכליתו.

11. הממשלה חזרה וניסתה לקדם את הרפורמה הנ"ל במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2011 וזאת בשינויים מסויים שהכילה בתיקון המוצע אלא שגם בזו הפעם לא עלה הדבר בידה.

12. במהלך השנה החולפת חודשו הניסיונות לקידום הרפורמה האמורה וזאת גם בהשראת הרפורמה שנערכה במסלול שנקבע מימון תשתיות מים וביוב עבור תאגידי מים וביוב, ושעקרה קביעת תשלום המכונה דמי הקמה חלף היטלי המים והביוב. הוקם צוות בינמשרדי עליו הוטל לקדם יוזמה זו בעקבות עבודת הצוות הוכנה הצעת תיקון חדשה הדומה במהותה ובעיקרה לשני התיקונים הקודמים שלא צלחו. בנוסח התיקון החדש המוצע מכונים התשלומים המיועדים להיות מוטלים חלף היטלי הפיתוח "דמי פיתוח". ככל הנראה מנסה הממשלה לשלב גם בזו הפעם את התיקון המוצע במסגרת חוק ההסדרים השנתי.

13. רפורמה זו להמרת היטלי הפיתוח בדמי פיתוח מעוררת התנגדות עזה בקרב גורמים רבים בשלטון המקומי כמו גם בקרב בעלי עניין נוספים ובראשם קבלנים יזמים ובעלי נכסים המיועדים לשאת בתשלומים האמורים. עיקר ההתנגדות נסוב על האחדת התעריפים וקביעתם כתעריפים כלל ארציים שיטה זו אינה משכילה להתמודד כיאות עם צורכיהן של הרשות המקומיות השונים משמעותית מרשות לרשות. וזאת שעה שכל רשות אמורה בעקרון לממן את השקעותיה בעצמה בלא מנגנון איזון וסבסוד צולב ובלא סיוע ממשלתי. עילה נוספת להתנגדות שלילת עצמאותן של הרשויות המקומיות לחשב ולקבוע את התשלומים המוטלים על ידהן למימון התשתיות בעצמן והפקעתה של סמכות זו ומסירתה לידי רשויות השלטון המרכזי.

ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות באמצעות קביעת דמי פיתוח רחביים

מחליטים

- לעגן בחוק את סמכותם של שר האוצר ושר הפנים (להלן - **השרים**) לקבוע את גובה דמי פיתוח ואת חובתה של רשות מקומית לגבות דמי פיתוח בהתאם לעקרונות הבאים:
- א. החל מיום 1 במרץ 2017, רשות מקומית תגבה דמי פיתוח כעת ביצוע של בנייה חדשה, תוספת בנייה, בניה בהתאם לתוכנית להתחדשות עירונית או ביצוע עבודות פיתוח מבעל נכס בתחומה, חלף כל אלה:
1. דמי סלילה;
 2. דמי ניקוז ותיעול עירוניים;
 3. דמי שטחים ציבורים פתוחים.
- ב. רשות מקומית לא תגבה דמי פיתוח לפי סעיף קטן (א) לגבי עבודות פיתוח תשתיות שמבוצעות על ידי המדינה לפי הסכם פיתוח שערכה עם המדינה ונגכו מכוחו עלויות פיתוח.
- ג. להטיל על השרים לקבוע בתקנות, עד ליום 1 בינואר 2017 את הנושאים הבאים:
1. גובה דמי הפיתוח, שיחושב כהתחשב במאפיינים טופוגרפיים וצפיפות הבנייה, ניתוח עלויות פיתוח התשתיות אשר מתבצעות על ידי משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל, ובאגרות וההיטלים הנגבים מכוח ההסדרים הקיימים;
 2. גובה דמי הפיתוח עבור בניה בהתאם לתוכניות להתחדשות עירונית יקבע כשיעור מופחת מגובה דמי הפיתוח עבור בנייה חדשה;
 3. אופן תשלום דמי הפיתוח ודרכי גבייתם.
- ד. להסמיך את שר הפנים לאשר דמי פיתוח בשיעור גבוה או נמוך מהשיעור שקבוע בתקנות לפי סעיף קטן (ג), במקרים חריגים הרורשים פיתוח בעלויות גבוהות או נמוכות מדמי הפיתוח שנקבעו בחוק, בכפוף לבקשה של הרשות המקומית והחלטה של מועצת הרשות המקומית.
- ה. להסמיך את שר הפנים לקבוע כללים לעניין הגשת בקשה לפי סעיף קטן (ד), והדיון בה.
- ו. רשות מקומית תהיה רשאית לגבות דמי מוסדות ציבור, במתחמים בהם ויתרה על הכנסות מהיטלי השבחה בשיעורים ובתנאים שייקבעו.
- ז. קביעת הוראות מעבר ליישום האמור בסעיף קטן (א) על רשויות מקומיות ששיעור ההיטלים שנגבו על ידן לפי ההסדר הקיים במועד קבלת החלטה זו, נמוך בשיעור ניכר מרמי הפיתוח שיקבעו לפי סעיף קטן (ג).
- ח. קביעת הוראות לגבי אופן ניהול דמי הפיתוח שנגבים על ידי הרשות המקומית.
- ט. החלטה זו מחליפה את ההוראות הרלוונטיות בהחלטות ממשלה מס' 204 מיום 12 באוגוסט 2009, שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות, על שינוייה המפורטים בהחלטה מס' 2018 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות, החלטה מס' 4427 מיום 18 במרץ 2012, שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי - חברתי - דו"ח 'ועדת טרכטנברג'), החלטה מס' 371 מיום 12 ביוני 2013, שעניינה הסרת חסמי פיתוח ושינוי מדרי עדיפויות בתחום הפיתוח ובהחלטת ממשלה מס' 349 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות והמרת דירות בשימוש חורג לשימוש מגורים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה.

דברי הסבר

רקע כללי

בשנים האחרונות פועלת הממשלה להגדלת היצע יחידות הדיור במשק. במסגרת זו, פועלת הממשלה לייעול וזירוז עבודות הפיתוח למגורים, שהן תנאי למתן היתרי בנייה ואכלוס. גביית אגרות היטלי פיתוח היא המקור הכספי למימון עבודות פיתוח תשתיות לבנייה חדשה. בהתאם למסגרת החוקית הקיימת, אגרות היטלי פיתוח נקבעים, על ידי הרשויות המקומיות, בחקיקת עזר עירונית והם טעונים בדיקה על ידי שר הפנים. מבדיקת המצב ברשויות המקומיות, עולה כי הליך אישורם של כל היטל ואגרה בחקיקת העזר המקומית ובעדכון הוא הליך מורכב, שרק מספר מצומצם מאוד של רשויות מקומיות בחרו לבצע בפועל. מהאמור ברור, כי הליך זה מהווה חסם לקידום הליכי פיתוח קרקע על ידי רשויות מקומיות ועל כן מקשה על מדיניות הממשלה להגדלת היצע הדיור. יודגש כי גביית אגרות היטלי פיתוח נדרשת לצורך ביצוע עבודות פיתוח תשתיות לבנייה חדשה בקרקעות פרטיות ובקרקעות בבעלות מעורבת. אי קביעת האגרות וההיטלים מונע ממשדד הבינוי והשיכון ומרשות מקרקעי ישראל להעביר לאחיותן של הרשויות פיתוח קרקעות מדינה.

לאור האמור ובהמשך להחלטה מס' 204 מיום 12 באוגוסט 2009, שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות (להלן - **החלטה 204**), על שינוייה המפורטים בהחלטה מס' 2018 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות (להלן - **החלטה 2018**), בהחלטה מס' 4427 מיום 18 במרץ 2012, שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי- חברתי - דו"ח "ועדת טרכטנברג") (להלן - **החלטה 4427**), בהחלטה מס' 371 מיום 12 ביוני 2013, שעניינה הסרת חסמי פיתוח ושינוי סדרי עדיפויות בתחום הפיתוח, ובהחלטת ממשלה מס' 349 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות והמרת דירות בשימוש חורג לשימוש מגורים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן - **החלטה 349**), מוצע לקדם תיקוני חקיקה בעניין קביעתם של דמי פיתוח.

במסגרת זו, מוצע לקבוע הסדר על פיו רשות מקומית לא תהיה רשאית לגבות דמי סליה, דמי ניקוז ותיעול ודמי שטחים ציבוריים פתוחים אלא היא תגבה מבעלי נכסים בתחומה דמי פיתוח כעת ביצוע של בנייה חדשה, תוספת בנייה או בנייה בהתאם לתכניות התחדשות עירונית. כמו כן, מוצע לקבוע כי רשות מקומית לא תגבה דמי פיתוח לגבי עבודות פיתוח תשתיות שמבוצעות על ידי המדינה לפי הסכם פיתוח שערכה עם המדינה ונגבו מכוחו עלויות פיתוח. יובהר כי אין בהסדר המוצע בכדי לגרוע מהאפשרות של הרשויות המקומיות לעבוד באמצעות הסכמי פיתוח עם המדינה, במסגרת של שיווקי קרקעות מדינה בתחומן, וכן אין בהסדר המוצע בכדי לפגוע בהסכמים הקיימים ויישומם.

עוד מוצע, כי שר האוצר ושר הפנים ייקבעו בתקנות את גובה דמי הפיתוח, בהתחשב במאפיינים טופוגרפיים של הרשות המקומית, וצפיפות הבנייה ביישוב, בהתאם לקבוע בתכניות מתאר רלוונטיות. קביעת גובה דמי הפיתוח תתבסס על ניתוח העלות של עבודות הפיתוח התשתית אותם מבצע משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל באתרים אותם הם מפתחים, וכן על האגרות וההיטלים הקיימים ברשויות המקומיות, כפי שאושרו על ידי משרד הפנים מכוח ההסדר התוקף הקיים.

כמו כן, מוצע כי גובה דמי הפיתוח עבור בנייה בהתאם לתכניות התחדשות עירונית ייקבעו כשיעור מופחת מגובה דמי הפיתוח עבור בנייה חדשה, לאור עלויות הקמת התשתית הנמוכות יותר במרקם הבני.

לבסוף, מוצע להסמיך את שר הפנים לאשר במקרים חריגים הדורשים פיתוח בעלויות הגבוהות או הנמוכות מדמי הפיתוח שנקבעו בחוק, לפי בקשת הרשות המקומית ובהתאם להחלטת מועצת הרשות

המקומית, דמי פיתוח בשיעור שונה מזה הקבוע בתקנות. לצורך כך, מוצע להסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות כללים לעניין הגשת בקשה להגדלת דמי הפיתוח ואופן הדין בה.

השמעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 204 מיום 12 במאי 2009 שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות
החלטה מס' 2018 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות
החלטה מס' 4427 מיום 18 במרס 2012 ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי- חברתי – דו"ח "ועדת טרכטנברג")
החלטה מס' 371 מיום 12 ביוני 2013 שעניינה הסרת חסמי פיתוח ושינוי סדרי עדיפות בתחום הפיתוח
החלטה מס' 349 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות והמרת דירות בשימוש חורג לשימוש מגורים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה