



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסות מהיטלי השבחה ומחלף היטלי השבחה ברשויות המקומיות בשנים האחרונות לפי פילוחים שונים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

גרסה לפני עריכה לשונית

כ"ד בסיוון תשע"ז

18 ביוני 2017

תוכן עניינים

1.	היטל השבחה	1
1.1.	ועדות תכנון ובנייה	1
1.2.	היטל השבחה	1
1.3.	פיצויים בגין ירידת שווי הנובעת משינוי תכנוני	3
2.	פער הכנסות בין הרשויות המקומיות מהיטל השבחה ומחלף	3
2.1.	הכנסות הרשויות המקומיות מהיטל השבחה בפילוחים שונים	3
2.2.	הכנסות הרשויות המקומיות מחלף היטל השבחה למגורים בפילוחים שונים	7
3.	היטל השבחה וחלף היטל השבחה ב-15 הרשויות המקומיות הגדולות	10

מסמך זה מוגש ליו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני, בנושא הכנסות מהיטל השבחה ומחלף היטלי השבחה (להלן חלף) ברשויות המקומיות בשנים האחרונות לפי פילוחים שונים. המסמך כולל סקירה כללית על היטל השבחה ועל חלף היטל השבחה, תיאור וניתוח של פער הכנסות בין הרשויות המקומיות מהיטל השבחה ומחלף ותיאור וניתוח הכנסות מהיטל השבחה ומחלף ב-15 הערים הגדולות בישראל.

1. היטל השבחה

1.1. ועדות תכנון ובנייה

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן החוק), קובע מסגרת היררכית של מוסדות תכנון שבהם מתקבלות החלטות בנושאי תכנון ובנייה: המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 6 ועדות תכנון ובנייה מחוזיות ו-126 ועדות תכנון ובנייה מקומיות (כולל ועדות ברשות מקומית אחת, ועדות מרחביות שיש בהן כמה רשויות מקומיות, וועדה תעשייתית לאזור התעשייה בנאות חובב). **המועצה הארצית** מגבשת את מדיניות התכנון בישראל ויוזמת תכניות מתאר ארציות המוגשות לאישור הממשלה; **הוועדות המחוזיות** יוזמות תכניות מתאר מחוזיות, מאשרות תכניות מתאר ליישובים הכלולים במחוז, מאשרות תכניות מפורטות לקראת בנייה אם הן עוסקות בסוגיות מורכבות, ומוציאות היתרי בניה בשטחים גליליים,¹ שאינם שייכים לאף רשות מקומית; **הוועדות המקומיות** עוסקות בייזום תכנון מקומי, באישור תכניות מפורטות פשוטות, בהוצאת היתרי בניה, ובפיקוח על הבניה. לכל אחד ממוסדות התכנון יש גם תפקידים נוספים. לצידו של כל מוסד תכנון פועל **גוף מקצועי** התומך ומסייע בוועדה לתכנון ולבנייה: לצד המועצה הארצית פועל מינהל התכנון; לצד הוועדות המחוזיות פועלות לשכות התכנון המחוזיות; ולצד הוועדות המקומיות פועלות יחידות ההנדסה המקומיות.

במקביל למועצה הארצית, פועלות **ועדות לנושאים ספציפיים**, אשר המחוקק החליט לתת לנושאים אלו דגש ברמת התכנון הארצית: הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ), הוועדה לשמירה על הסביבה החופית ('ולחוף'), הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (ות"ל) והוועדה לתכניות מועדפות לדיור (ותמ"ל).²

1.2. היטל השבחה³

היטל השבחה משולם לוועדה המקומית בשל השבחה במקרקעין הנובעת משינוי תכנוני. ההיטל מוטל על בעל נכס בגין השבחה שנוצרת לו – היינו, עליית ערכו. התפיסה העומדת בבסיס היטל זה היא תפיסה של אחריות חברתית וצדק חלוקתי, הדוגלת בשיתוף הציבור ברווח שנוצר לפרט כתוצאה מפעילות תכנונית.

לפי סעיף 196א בחוק התכנון והבנייה, ועדה מקומית גובה היטל השבחה לפי המפורט בתוספת השלישית לחוק. לפי התוספת השלישית, "השבחה" נובעת כתוצאה מ"עליית שוויה של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". לפי סעיף 3 בתוספת השלישית, שיעור ההיטל עומד על 50% מההשבחה. לפי החוק, "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התוכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאת הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תוכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה."

¹ **שטחים גליליים** אלו שטחים שאינם בתחום אחריות של אף ועדה מקומית. במקרים כאלו הוועדות המחוזיות שאחראיות על השטח משמשות (גם) כוועדות מקומיות. טל רשף, מזכיר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ומנהל אגף מוסדות תכנון ארציים, משרד הפנים, דוא"ל, 20 במרס 2017.

² טל רשף, מזכיר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ומנהל אגף מוסדות תכנון ארציים, משרד הפנים, דוא"ל, 20 במרס 2017.

³ סעיף זה לקוח בחלקו מתוך: תמיר אגמון, [ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2012.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ההכנסות מהיטל השבחה מיועדות למימון פעילות הוועדות המקומיות ולפיתוח, ונובעות משני מקורות: גביית היטל השבחה בשיעור של 50% מההשבחה, כפי שפורט לעיל; העברת חלק היטל השבחה בשיעור של 12% מהתקבולים של הרשות למקרקעי ישראל (להלן רמ"י), בין אם היתה השבחה ובין אם לאו.

היטל השבחה מוצמד לממדד המחירים לצרכן או לממדד תשומות הבנייה, הנמוך ביניהם. שמאי מקרקעין הוא שקובע את גובה ההשבחה שנוצרה בעקבות האירוע שגרם לעליית ערך המקרקעין. בעל המקרקעין יכול להגיש ערעור על החלטת שמאי המקרקעין ב-2 אפיקים מקבילים: אפיק אחד הוא לפנות לשמאי מכריע, הממונה על ידי יו"ר מועצת שמאי המקרקעין מתוך רשימה סגורה של שמאים מכריעים, והוא שיקבע את השומה, על פיה תיגזר ההשבחה. על ההחלטה של השמאי המכריע יכול בעל המקרקעין לערער בפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטלי השבחה (להלן: ועדת הערר) בתוך התקופה הנקובה בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. אפיק שני העומד בפני בעל המקרקעין הוא ערעור לוועדת ערר על קביעת השומה המכרעת. באפיק זה, יכול בעל המקרקעין לערער לבית המשפט לעניינים מינהליים על ההחלטה הראשונית של ועדת הערר (כאשר בעל המקרקעין לא מימש קודם לכן את אפיק הפנייה לשמאי המכריע), ואז יתקיים בו דיון בערעור. אם עדיין בעל המקרקעין אינו מרוצה מהפסיקה, הוא יכול לערער (לפי תקנות סדר הדין) לערכאה גבוהה יותר, כלומר לבית המשפט העליון אשר פסיקתו היא סופית.

בנוסף להיטל השבחה, המשולם כאמור לוועדות המקומיות, משלם בעל דירה או מקרקעין מס שבח מקרקעין בגין עליית הערך בין מועד הקנייה למועד המכירה.⁴ משלם היטל השבחה יכול לנכות את ההוצאה מתשלום מס שבח מקרקעין. ההבדלים העיקריים בין היטל השבחה למס שבח מקרקעין הינם:

אופי המס: היטל השבחה נגבה בגין עליית ערך הדירה או המקרקעין כתוצאה משינוי תכנוני, מס שבח מקרקעין נגבה כתוצאה מעלייה כללית של שווי הנדל"ן.

ייעוד ההכנסה: היטל השבחה נועד לשרת מטרות של צדק חלוקתי, קרי, ששאר הציבור ייהנה מפירות ההשבחה בנכס ולא רק בעל הנכס.⁵ כספי היטל השבחה הנגבים מיועדים למימון המטרות הקבועות בסעיף 13 לתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965,⁶ כלומר כיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של הרשות המקומית, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור. ההיטל משולם לוועדות המקומיות ועל-כן מדובר בהכנסה "צבועה". לעומת זאת, מס שבח מקרקעין מנותב לאוצר המדינה ככל מס אחר.

גביית היטל השבחה כרוכה בקשיים רבים ובמחלוקות בין בעלי קרקעות ומבנים לבין הרשויות המקומיות, אשר לעיתים מגיעות לפתחו של בית המשפט. חוסר הבהירות של שווי השבחת הנכס בגין השינוי התכנוני משפיעה על התהליכים הפיתוחיים והעסקיים.⁷ לעיתים פסיקות בתי המשפט לגבי הדרכים לחישוב ההשבחה הובילו ליוזמות לתיקון החוק.⁸ בנוסף, לפי מר אלחנן משי, לשעבר מנהל אגף רישוי עסקים בעיריית תל אביב-יפו,⁹ כאשר האזרח

⁴ מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2009-2010, פרק 10 - מיסוי מקרקעין וענף הנדל"ן למגורים, מרס 2011.

⁵ בבסיס הרעיון של צדק חלוקתי עומד הרציונל שמי ש"התעשר" כתוצאה מפעילות של רשויות התכנון, שהובילה לעליית ערך המקרקעין, ישתף את הציבור בהתעשרותו באמצעות תשלום היטל השבחה. על פי רציונל זה, הפרט, הנישום, ייהנה ממחצית ההתעשרות, וממחציתה האחרת תיהנה הקהילה, על ידי סיוע במחצית ההשבחה (שיעור ההיטל) לוועדה המקומית לצורך פיתוח מרחב התכנון שלה. סעיף 13 לתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע בהתאם רשימה סגורה של מטרות שניתן לעשות עבורן שימוש בסכומים שנגבו כהיטל השבחה.

⁶ חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, סעיף 13 לתוספת השלישית.

⁷ להרחבה ראו: תמיר אגמון, ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2012.

⁸ להרחבה ראו: תמיר אגמון, ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2012.

⁹ אלחנן משי, לשעבר מנהל אגף רישוי עסקים בעיריית תל אביב-יפו, היטלי ההשבחה הורגים עסקים קטנים, 23 באפריל 2017.



נזקק לשירותי העירייה, ובייחוד בעת הגשת בקשה לאישור בטאבו להעברת הנכס במועד מכירתו ובעת בקשה לרישיון עסק, העירייה מתנה את מתן האישור בתשלום היטל ההשבחה. בניגוד למיסוי אחר, המתייחס להכנסות שכבר נוצרו, במקרה של היטל השבחה, על בעל הנכס לשלם את ההיטל **מראש** עבור הכנסות עתידיות שאולי ייווצרו בתקופה שאושרה לשימוש חורג בנכס. כתוצאה מכך, בעל הנכס נאלץ "לגלגל" את ההיטל על השוכר, שהוא בעל העסק, שממילא נדרש לשאת בהוצאות גבוהות לשם הקמת העסק ותפעולו. התוצאה המיידית היא תשלום מראש, לעיתים בסכומים גבוהים של מלוא היטל ההשבחה על ידי בעל העסק, ולעיתים מובילה לזניחתו את הליך קבלת הרישיון ואת הקמת העסק עצמו.

1.3. פיצויים בגין ירידת שווי הנובעת משינוי תכנוני¹⁰

לפי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, יכול בעל נכס לתבוע פיצויים מהוועדה המקומית בגין ירידת שווי אשר נגרמה עקב שינוי תכנוני. בניגוד להיטל השבחה, העומד כאמור על 50% משווי ההשבחה בגין השינוי התכנוני, במקרה של פיצויים, מדובר ב-100% מהירידה בשווי הנכס. גם במקרה זה, ירידת שווי הנכס נקבעת על-ידי שמאי המקרקעין של הצדדים, ובהיעדר הסכמה - על-ידי שמאי מכריע.

2. פער הכנסות בין הרשויות המקומיות מהיטל השבחה ומחלף¹¹

2.1. הכנסות הרשויות המקומיות מהיטל השבחה בפילוחים שונים

רוב ההכנסות מהיטל השבחה הן ברשויות מקומיות באזור המרכז, שכן באזור זה ישנן קרקעות פרטיות רבות ושווי הקרקע גבוה יחסית. על-כן, כאשר מיושם שינוי תכנוני במרכז הארץ (כמו שינוי ייעוד הקרקע לצרכי מגורים או מסחר, הרי לעיתים הגידול בשווי הקרקע (ההשבחה) גבוה יחסית וההיטל הנגזר מההשבחה גבוה אף הוא. לעומת זאת, באזורי הפריפריה, שווי הקרקע נמוך יחסית ורוב הקרקעות הן בבעלות המדינה, וכאשר רמ"י מחכירה את הקרקע היא מעבירה לרשות המקומית **חלף היטל השבחה** בשיעור של 12% מהתקבולים. הרשות המקומית עושה שימוש בתקבולי החלף לשם פיתוח קרקעות בתחומה.

טבלה 1 להלן מציגה את ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2015, לפי המעמד המוניציפאלי של הרשות המקומית, בסדר יורד של ההכנסות בשנת 2015.

טבלה 1: ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות, לפי מעמד מוניציפאלי (מיליוני ₪)¹²

סוג רשות	2010	2014	2015	משקל 2015	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב- %	מספר רשויות מקומיות ב-2015
עירייה	2,230.5	2,788.8	2,935.9	80.2%	31.6%	6,181.8	73.6%	72
מועצה מקומית	288.3	389.1	440.7	12.0%	52.9%	1,167.8	13.9%	98
מועצה אזורית	131.6	232.6	281.4	7.7%	113.8%	839.8	10.0%	52
מועצה תעשייתית ¹³	0.5	0.6	0.9	0.03%	75.2%	-	0.0%	1
סך הכול	2,650.9	3,411.1	3,658.9	100.0%	38.0%	8,189.4	97.5%	223

¹⁰ סעיף זה לקוח מתוך: תמיר אגמון, [ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2012.

¹¹ במסמך זה ההכנסות מהיטל השבחה הן בגין השבחה למגורים ולא-למגורים. ההכנסות מחלף היטל השבחה הן רק בגין קרקעות רמ"י שאושרו לבנייה למגורים ושונקו במכרזים, למעט טבלאות 7 ו-16 להלן, בהן מוצגות ההכנסות מחלף היטל השבחה בגין קרקעות רמ"י שאושרו לבנייה למגורים ולא-למגורים.

¹² שירה מזרחי, אגף ביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 7 ביוני 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹³ המועצה התעשייתית אליה הועברו כספי היטל השבחה בשנת 2015 היא רמת חובב.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2015 מהיטל השבחה עמד על כ-3.66 מיליארדי ₪, כ-80.2% מתוכם הגיעו לעיריות, כ-12% למועצות האזוריות וכ-7.7% למועצות המקומיות. לפי נתוני משרד הפנים, בשנת 2015 קיבלה העיר תל אביב-יפו כ-452 מיליוני ₪ מהיטל השבחה, המהווים כ-12.4% מסך הכנסות הרשויות המקומיות מהיטלי השבחה. בין השנים 2010 ו-2015 גדלו ההכנסות מהיטל השבחה בכ-38%, כאשר במועצות האזוריות חל גידול בשיעור של כ-113.8% בשנים האמורות, בגין שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות.

טבלה 2 להלן מציגה את ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2015, לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.

טבלה 2: ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות, לפי אשכול חברתי-כלכלי (מיליוני ₪)¹⁴

מספר רשויות מקומיות ב-2015	ב- %	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	שינוי מצטבר	משקל 2015	2015	2014	2010	אשכול
7	2.4%	203.8	1,766.7%	0.5%	17.6	12.1	0.9	1
33	9.3%	779.9	46.8%	3.0%	110.2	78.9	75.1	2
30	16.9%	1,422.4	95.1%	10.6%	387.5	460.8	198.6	3
28	8.0%	670.0	100.1%	1.9%	71.0	74.8	35.5	4
28	13.2%	1,106.5	57.9%	5.0%	183.2	136.7	116.0	5
25	11.2%	936.9	31.6%	10.9%	397.2	363.1	301.8	6
29	16.7%	1,402.0	9.0%	19.7%	720.7	635.4	661.4	7
33	18.5%	1,558.1	43.0%	43.8%	1,603.3	1,520.5	1,121.4	8
7	1.2%	104.2	37.3%	3.8%	139.2	90.4	101.4	9
2	0.1%	5.6	-27.0%	0.8%	28.0	37.7	38.3	10
1	0.0%	0.0	75.2%	0.03%	0.9	0.6	0.5	לא משויך
223	97.5%	8,189.4	38.0%	100.0%	3,658.9	3,411.1	2,650.9	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2015 מהיטל השבחה עמד על כ-3.66 מיליארדי ₪, כאשר כ-43.8% מתוכם הגיעו לאשכול 8, כ-19.7% הגיעו לאשכול 7, כ-10.9% הגיעו לאשכול 6 וכ-10.6% הגיעו לאשכול 3. יש לשים לב כי אשכולות 8, 3 ו-7 הם גם שלושת האשכולות הגדולים ביותר מבחינת כמות האוכלוסייה, כאשר באשכול 8 מתגוררים כ-18.5% מסך האוכלוסייה, באשכול 3 מתגוררים כ-16.9% ובאשכול 7 מתגוררים כ-16.7% מסך האוכלוסייה. בין השנים 2010 ו-2015 גדלו ההכנסות מהיטל השבחה בכ-38%, כאשר באשכול 1 שיעור הגידול בהכנסות מהיטל השבחה בשנים האמורות עומד על כ-1,766.7% ובאשכול 4 על כ-100.1%.

טבלה 3 להלן מציגה את ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2015, לפי האשכול הפריפריאלי של הרשות המקומית.

¹⁴ שירה מזרחי, אגף ביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 7 ביוני 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. יש לציין כי אין בידי משרד הפנים את החלוקה של ההכנסות מהיטל השבחה לפי בנייה למגורים ולא-למגורים.



טבלה 3: ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות, לפי אשכול פריפריאלי (מיליוני ₪)¹⁵

מספר רשויות מקומיות ב-2015	ב- %	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	שינוי מצטבר	משקל 2015	2015	2014	2010	אשכול
2	0.6%	53.6	182.2%	1.0%	37.8	14.0	13.4	1
7	0.4%	34.5	130.0%	0.1%	3.1	2.0	1.3	2
20	2.8%	235.0	170.9%	0.6%	21.8	24.0	8.0	3
58	10.5%	881.9	130.5%	3.8%	137.2	112.2	59.6	4
37	10.8%	904.4	146.1%	4.5%	164.6	158.7	66.9	5
33	16.8%	1,407.3	73.2%	7.2%	263.0	235.7	151.8	6
29	13.5%	1,130.7	53.6%	14.4%	526.2	416.8	342.5	7
18	10.4%	870.6	4.9%	22.2%	811.9	899.2	773.9	8
9	20.8%	1,749.8	34.4%	26.7%	977.2	969.5	727.0	9
4	9.8%	825.8	38.0%	18.9%	692.9	574.6	502.2	10
6	1.1%	95.8	453.6%	0.6%	23.1	4.4	4.2	אין נתון/לא משויד
223	97.5%	8,189.4	38.0%	100.0%	3,658.9	3,411.1	2,650.9	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2015 מהיטל השבחה עמד על כ-3.66 מיליארדי ₪, כאשר כ-26.7% מתוכם הגיעו לאשכול פריפריאלי 9, כ-22.2% הגיעו לאשכול פריפריאלי 8 וכ-18.9% הגיעו לאשכול פריפריאלי 10. באשכול פריפריאלי 9 מתגוררים כ-20.8% מסך האוכלוסייה. אשכול פריפריאלי 6, בו מתגוררים כ-16.8% מסך האוכלוסייה מקבל כ-7.2% מסך ההכנסות מהיטל השבחה.

טבלה 4 להלן מציגה את ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2015, לפי קבוצת אשכולות פריפריאליים של הרשות המקומית.

טבלה 4: ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות, לפי הרמה הפריפריאלית (מיליוני ₪)¹⁶

קבוצת אשכולות	אשכול	2010	2014	2015	משקל 2015	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב-%	רשויות מקומיות 2015
3-1	פריפריאלית מאוד	22.8	40.1	62.7	1.7%	175.2%	323.1	3.8%	29
4	פריפריאלית מאוד	59.6	112.2	137.2	3.8%	130.5%	881.9	10.5%	58

¹⁵ שירה מזרחי, אגף ביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 7 ביוני 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מדד הפריפריאליות פותח בעבור משרד הפנים על-ידי הלמ"ס בשנת 2008 ומבוסס על נתונים מסוף שנת 2004 (הנתונים הם: המעמד המוניציפאלי של הרשויות המקומיות ואומדני האוכלוסייה). מדד זה מתייחס לממד הקרבה למרכזי פעילות כלכלית או לאפשרויות של פעילות: מדובר במדידת הפריפריאליות של רשות מקומית מבחינת מיקומה הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. הממד נבנה כממוצע של שני מרכיבים: [קרבה לגבול מחוז תל-אביב, והנגישות הפוטנציאלית \(מרכיב זה מחושב כשקלול בין קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות ובין גודלן\)](#). ככל שרשות מקומית היא פריפריאלית יותר, הציון שלה במדד זה יהיה נמוך יותר. מדד הפריפריאליות, כמו סיווג הרשויות המקומיות לאשכולות חברתיים-כלכליים, הוא רכיב בחישוב מענקי האיוון הניתנים לרשויות המקומיות, אף שהוא מבוסס על נתונים לא עדכניים. האשכולות קובצו ל-5 רמות פריפריאליות: פריפריאלית מאוד (אשכול 1 עד 3), פריפריאלית (אשכול 4), בינונית (אשכולות 5 ו-6), מרכזית (אשכול 7), מרכזית מאוד (אשכולות 8 עד 10). להרחבה ראו: תמיר אגמון, [המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס - תיאור וניתוח השימוש במדד להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות ותיאור מדדים נוספים](#), סעיף 2.1: מדד הפריפריאליות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2016; רינת בניטה, [רשויות מקומיות בישראל](#), סעיף 3.1: מדד הפריפריאליות, עמוד 7, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2015.

¹⁶ שירה מזרחי, אגף ביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 7 ביוני 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

קבוצת אשכולות	אשכול	2010	2014	2015	משקל 2015	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב- %	רשויות מקומיות 2015
6-5	בינונית	218.7	394.4	427.6	11.7%	95.5%	2,311.7	27.5%	70
7	מרכזית	342.5	416.8	526.2	14.4%	53.6%	1,130.7	13.5%	29
10-8	מרכזית מאוד	2,003.2	2,443.2	2,482.0	67.8%	23.9%	3,446.2	41.0%	31
	אין נתון / לא משויך	4.2	4.4	23.1	0.6%	453.6%	95.8	1.1%	6
	סך הכול	2,650.9	3,411.1	3,658.9	100.0%	38.0%	8,189.4	97.5%	223

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2015 מהיטל השבחה עמד על כ-3.66 מיליארדי ₪, כאשר כ-67.8% מסך ההכנסות מהיטל השבחה הגיעו לרשויות מקומיות באשכולות 10-8, המוגדרים כמרכזיים מאוד מבחינת מיקומם הגיאוגרפי. בקבוצת אשכולות זו מתגוררים כ-41% מסך האוכלוסייה. האשכולות הפריפריאליים (1-4), בהם מתגוררים כ-14.3% מסך האוכלוסייה, מקבלים כ-5.5% מסך ההכנסות. האשכולות הבינוניים (5-6), בהם מתגוררים כ-27.5% מסך האוכלוסייה, מקבלים כ-11.7% מסך ההכנסות, והאשכולות המרכזיים (רמת פריפריאליות 7), בהם מתגוררים כ-13.5% מסך האוכלוסייה, מקבלים כ-14.4% מסך ההכנסות מהיטל השבחה.

טבלה 5 להלן מציגה את ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2015, לפי המחוז בו ממוקמת הרשות המקומית, בסדר יורד של ההכנסות בשנת 2015.

טבלה 5: ההכנסות מהיטל השבחה של הרשויות המקומיות, לפי מחוז (מיליוני ₪)¹⁷

מחוז	2010	2014	2015	משקל 2015	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב- %	מספר רשויות מקומיות ב-2015
המרכז	1,327.0	1,288.1	1,466.2	40.1%	10.5%	2,039.3	24.3%	46
תל אביב	791.6	1,051.8	1,155.9	31.6%	46.0%	1,367.9	16.3%	12
ירושלים	195.2	451.8	367.6	10.0%	88.3%	1,054.1	12.5%	5
חיפה	137.9	248.0	231.4	6.3%	67.9%	969.1	11.5%	25
הצפון	90.6	223.0	203.0	5.5%	124.0%	1,354.0	16.1%	83
הדרום	107.5	135.5	201.1	5.5%	87.1%	1,138.9	13.6%	37
יו"ש	1.2	12.9	33.7	0.9%	2,812.4%	266.1	3.2%	15
סך הכול	2,650.9	3,411.1	3,658.9	100.0%	38.0%	8,189.4	97.5%	223

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2015 כ-40.1% מההכנסות מהיטל השבחה הגיעו למחוז המרכז, כ-31.6% הגיעו למחוז תל-אביב וכ-10% הגיעו למחוז ירושלים. מיעוט ההכנסות (כ-0.9%) הגיע ליו"ש. יש לשים לב, כי כ-24.3% מהאוכלוסייה מתגוררת במחוז המרכז, כ-16.3% במחוז תל-אביב וכ-12.5% במחוז ירושלים. הגידול החד ביותר בהכנסות מהיטל השבחה בין השנים 2010-2015 התרחש ביו"ש (כ-2,812.4%) ולאחריו מחוז הצפון (כ-124%). גם בירושלים ובמחוז הדרום חלו גידולים משמעותיים בהכנסות מהיטל השבחה (כ-88.3% וכ-87.1% בהתאמה).

¹⁷ שירה מזרחי, אגף ביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 7 ביוני 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



יש לציין כי הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין משתנות באופן חד בין תקופות שפל בענף לבין תקופות גאות. טבלה 6 להלן מפרטת את הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין בעשור האחרון. מהנתונים בטבלה עולה כי הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין בשנת 2016 הסתכמו בכ-10.7 מיליארדי ש"ח, גידול בשיעור נומינלי של כ-116.4% לעומת שנת 2006. ההכנסות מורכבות ממס רכישה בסך של כ-6.6 מיליארדי ש"ח, וממס שבח בסך של כ-4.1 מיליארדי ש"ח. בנוסף, רמ"י מעבירה לאוצר המדינה את ההכנסות ממכירת קרקע (בניכוי הוצאותיה). בשנת 2013 חל גידול חד בהכנסות ממכירת קרקע והן הסתכמו בכ-7.3 מיליארדי ש"ח.¹⁸

טבלה 6: הכנסות המדינה ממיסי מקרקעין (במיליארדי ש"ח)¹⁸

שנה	מס רכישה	מס שבח	אחר ¹⁹	סך הכול
2006	2.8	1.7	0.5	4.9
2007	3.1	2.2	0.5	5.7
2008	3.1	2.3	0.2	5.6
2009	2.9	1.8	0.1	4.7
2010	4.0	2.5	0.1	6.6
2011	4.1	3.1	0.1	7.3
2012	3.7	2.1	0.1	5.9
2013	4.5	2.6	0.1	7.1
2014	5.0	2.7	0.1	7.8 ²⁰
2015	6.9	3.7	-	10.6
2016	6.6	4.1	0.0	10.7
שינוי מצטבר	138.8%	148.0%	-99.6%	116.4%

בשנת 2013 חל גידול חד בהכנסות ממכירת קרקע והן הסתכמו בכ-7.3 מיליארדי ש"ח.²¹

2.2. הכנסות הרשויות המקומיות מחלף היטל השבחה למגורים בפילוחים שונים

טבלה 7 להלן מציגה את סך הכנסות הרשויות המקומיות מחלף לבנייה למגורים ולא-למגורים בשנים 2010-2016.

טבלה 7: הכנסות של הרשויות המקומיות מחלף היטל השבחה לבנייה למגורים ולא-למגורים (מיליוני ש"ח)²²

שנה	למגורים	אחוז	לא למגורים	אחוז	סך הכול
2010	360.2	73.1%	132.3	26.9%	492.5
2011	486.8	82.4%	104.2	17.6%	591.0
2012	192.2	65.9%	99.5	34.1%	291.7
2013	337.0	72.9%	125.1	27.1%	462.1
2014	384.3	77.3%	113.1	22.7%	497.5
2015	608.1	70.7%	251.5	29.3%	859.6
2016	439.5	67.0%	216.8	33.0%	656.4
שינוי מצטבר	22.0%		63.9%		33.3%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2016 עמדו ההכנסות מחלף לבנייה למגורים על כ-439.5 מיליוני ש"ח, גידול של כ-22% לעומת 2010. ההכנסות מהחלף לבנייה לא-למגורים עמדו בשנת 2016 על כ-216.8 מיליוני ש"ח, גידול של כ-63.9% לעומת 2010. סך ההכנסות מהחלף (למגורים ולא-למגורים) עמד בשנת 2016 על סך של כ-656.4 מיליוני ש"ח, גידול של כ-33.3% לעומת 2010, כאשר ההכנסות מהחלף למגורים היוו כ-67% מסך ההכנסות מהחלף.

¹⁸ **שנים 2006-2014:** מינהל הכנסות המדינה, **דוחות שנתיים**, שנים שונות. **שנת 2015:** משרד האוצר, דוברות והסברה, **ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים – ינואר - דצמבר 2015**, הודעה לעיתונות, 10 בינואר 2016. **שנת 2016:** משרד האוצר, החשב הכללי, **הנדון: אומדן ראשוני לביצוע התקציב וגירעון הממשלה ומימון: ינואר - דצמבר 2016**, הודעה לעיתונות, 8 בינואר 2017.

¹⁹ **אחר** מורכב ממס רכוש וממס מכירה, כאשר **מס רכוש** בוטל ב-1 בינואר 2000 (ההכנסות ממס רכוש הן בגין שנים קודמות). במקביל הוטל מס מכירה. **מס המכירה** בוטל על מכירות של נכסים שנרכשו לאחר נובמבר 2001, והוא מוטל אך ורק על מכירות של מבנים עסקיים שנרכשו לפני תאריך זה. משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, **דוח הכנסות המדינה**, דוח לשנים 2013-2014, **פרק י': גביית מיסי מקרקעין וענף הנדל"ן למגורים 2012-2014**, עמודים: 181, 202, 203.

²⁰ משרד האוצר, **ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים – ינואר - דצמבר 2015**, הודעה לעיתונות, עמוד 10, 10 בינואר 2016.

²¹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, **דוח הכנסות המדינה**, דוח לשנים 2013-2014, **פרק י': גביית מיסי מקרקעין וענף הנדל"ן למגורים 2012-2014**, עמודים: 181, 202, 203.

²² אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 20 באפריל 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 8 להלן מציגה את ההכנסות מחלף לבנייה למגורים של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2016, לפי המעמד המוניציפאלי של הרשות המקומית, בסדר יורד של ההכנסות בשנת 2016.

טבלה 8: ההכנסות מחלף היטל השבחה למגורים של הרשויות המקומיות, לפי מעמד מוניציפאלי (מיליוני ₪)²³

סוג רשות	2010	2015	2016	משקל 2016	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב- %	מספר רשויות מקומיות
עירייה	285.2	454.0	319.1	72.6%	11.9%	6,288.1	74.8%	77
מועצה אזורית	47.5	55.0	63.0	14.3%	32.7%	849.3	10.1%	53
מועצה מקומית	27.5	99.1	57.3	13.0%	108.6%	1,218.2	14.5%	121
סך הכול	360.2	608.1	439.5	100.0%	22.0%	8,355.6	99.5%	251

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2016 מחלף היטל השבחה לבנייה למגורים עמד על כ-439.5 מיליוני ₪, כ-72.6% מתוכם הגיעו לעיריות, כ-14.3% למועצות האזוריות וכ-13% למועצות המקומיות. בין השנים 2010 ו-2016 גדלו ההכנסות מחלף היטל השבחה בכ-22%, כאשר במועצות המקומיות חל גידול בשיעור של כ-108.6% בשנים האמורות.

טבלה 9 להלן מציגה את ההכנסות מחלף היטל השבחה למגורים של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2016, לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.

טבלה 9: הכנסות מחלף היטל השבחה למגורים לפי אשכול חברתי-כלכלי (מיליוני ₪)²⁴

אשכול	2010	2015	2016	משקל 2016	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב- %	מספר רשויות מקומיות
1	0.2	9.8	1.6	0.4%	569.6%	285.9	3.4%	11
2	22.4	5.7	5.6	1.3%	-75.1%	794.0	9.5%	38
3	42.4	24.5	18.6	4.2%	-56.2%	1,408.5	16.8%	36
4	14.5	29.2	39.2	8.9%	170.1%	670.0	8.0%	30
5	36.7	83.7	34.1	7.8%	-6.9%	1,068.4	12.7%	28
6	63.4	34.8	25.4	5.8%	-59.9%	970.0	11.5%	26
7	90.7	156.5	79.8	18.2%	-12.0%	1,449.3	17.3%	33
8	75.0	208.8	212.2	48.3%	183.1%	1,594.6	19.0%	38
9	14.1	54.6	22.0	5.0%	56.1%	109.3	1.3%	9
10	0.8	0.5	0.9	0.2%	11.5%	5.6	0.1%	2
סך הכול	360.2	608.1	439.5	100.0%	22.0%	8,355.60	99.5%	251

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2016 מחלף היטל השבחה לבנייה למגורים עמד על כ-439.5 מיליוני ₪, כאשר כ-48.3% מתוכם הגיעו לאשכול 8 וכ-18.2% הגיעו לאשכול 7. יש לשים לב כי אלו הם גם שני האשכולות הגדולים ביותר מבחינת כמות האוכלוסייה, כאשר באשכול 8 מתגוררים כ-19% מסך האוכלוסייה ובאשכול 7 מתגוררים כ-17.3% מסך האוכלוסייה. בין השנים 2010 ו-2016 גדלו ההכנסות מחלף היטל השבחה

²³ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 20 באפריל 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. יש לציין כי הייעודים שאינם למגורים בגינם הופרש חלף בשנת 2016 הם: מסחר ושירותים אחרים, תעשייה ומלאכה, תחבורה, מלונאות ומסחר ועוד. הסיבה להבדל בגודל האוכלוסייה בין נתון האוכלוסייה המופיע בקובץ [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#) באתר הלמ"ס, מה-4 במאי 2017 (8,401.7 אלפי תושבים) לנתון מקובץ חלף היטל השבחה, המופיע בטבלה לעיל (8,355.6 אלפי תושבים) היא שבקובץ ההכנסות מחלף היטל השבחה שנמסר לנו על ידי רמ"י כלולים יישובים שאינם משויכים למועצות האזוריות או שאין לגביהם נתון אוכלוסייה. יישובים אלה הם: אלעזריה, גבעת אהוד, גינות שומרון, גת, הר היערן, כפר אהרון, כפר אז"ר, לטם, מחנה יתיר, מסעודין אל עזאזמה (שבט), מקווה ישראל, מקיבלה, נחל צלמון, עופרים, רמת אפעל, רמת פנקס, שני.

²⁴ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 20 באפריל 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בכ-22%, כאשר באשכול 1 שיעור הגידול עומד על כ-569.6%, באשכול 8 על כ-183.1% ובאשכול 4 על כ-170.1%. באשכולות 2, 3, 5, 6, ו-7 חל קיטון בהכנסות מחלף היטל השבחה בשנים האמורות. טבלה 10 להלן מציגה את ההכנסות מחלף לבנייה למגורים של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2016, לפי האשכול הפריפריאלי של הרשות המקומית.

טבלה 10: ההכנסות מחלף היטל השבחה למגורים לפי אשכול פריפריאלי (מיליוני ₪)²⁵

אשכול	2010	2015	2016	משקל 2016	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב- %	מספר רשויות מקומיות
1	6.4	0.1	2.3	0.5%	-64.5%	53.6	0.6%	2
2	0.0	0.0	0.1	0.0%	10.2%	28.2	0.3%	7
3	1.8	4.6	4.2	0.9%	126.8%	235.0	2.8%	20
4	12.6	43.0	22.1	5.0%	75.2%	890.7	10.6%	62
5	23.2	62.8	38.5	8.8%	66.4%	919.1	10.9%	42
6	56.5	111.0	62.9	14.3%	11.2%	1,491.5	17.8%	41
7	95.9	170.8	81.1	18.5%	-15.4%	1,164.8	13.9%	35
8	21.8	51.7	57.3	13.0%	163.1%	877.7	10.4%	19
9	105.9	92.1	51.5	11.7%	-51.4%	1,749.8	20.8%	9
10	35.8	62.0	116.7	26.5%	225.5%	825.8	9.8%	4
אין נתון	0.1	10.0	2.9	0.7%	2,244.2%	119.4	1.4%	10
סך הכול	360.2	608.1	439.5	100.0%	22.0%	8,355.6	99.5%	251

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2016 מחלף היטל השבחה לבנייה למגורים עמד על כ-439.5 מיליוני ₪, כאשר כ-26.5% מתוכם הגיעו לאשכול פריפריאלי 10, כ-18.5% הגיעו לאשכול פריפריאלי 7 וכ-14.3% הגיעו לאשכול פריפריאלי 6. באשכול פריפריאלי 10 מתגוררים כ-9.8% מסך האוכלוסייה. אשכול פריפריאלי 9, בו מתגוררים כ-20.8% מסך האוכלוסייה מקבל כ-11.7% מסך ההכנסות מחלף היטל השבחה. טבלה 11 להלן מציגה את ההכנסות מחלף לבנייה למגורים של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2016, לפי קבוצת אשכולות פריפריאליות של הרשות המקומית.

טבלה 11: ההכנסות מחלף היטל השבחה למגורים לפי הרמה הפריפריאלית (מיליוני ₪)²⁶

קבוצת אשכולות	מדד פריפריאליות 2004	2010	2015	2016	משקל 2016	שינוי מצטבר	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	ב- %	מספר רשויות מקומיות
3-1	פריפריאלית מאוד	8.3	4.8	6.5	1.5%	-21.8%	316.8	3.8%	29
4	פריפריאלית	12.6	43.0	22.1	5.0%	75.2%	890.7	10.6%	62
6-5	בינונית	79.7	173.8	101.4	23.1%	27.2%	2,410.6	28.7%	83
7	מרכזית	95.9	170.8	81.1	18.5%	-15.4%	1,164.8	13.9%	35

²⁵ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 20 באפריל 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
²⁶ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 20 באפריל 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



מספר רשויות מקומיות	ב- %	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	שינוי מצטבר	משקל 2016	2016	2015	2010	מדד פריפריאליות 2004	קבוצת אשכולות
32	41.1%	3,453.3	37.9%	51.3%	225.5	205.7	163.5	מרכזית מאוד	10-8
10	1.4%	119.4	2,244.2%	0.7%	2.9	10.0	0.1	אין נתון	
251	99.5%	8,355.6	22.0%	100.0%	439.5	608.1	360.2	סך הכול	

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות בשנת 2016 מחלף היטל השבחה עמד על כ-439.5 מיליוני ₪, כאשר כ-51.3% מסך ההכנסות מהחלף הגיעו לאשכולות 10-8, המוגדרים כמרכזיים מאוד מבחינת מיקומם הגיאוגרפי, כלומר, על-פי קרבתם לפעילות הכלכלית המתרחשת בארץ. בקבוצת אשכולות זו מתגוררים כ-41.1% מסך האוכלוסייה. האשכולות הפריפריאליים (1-4), בהם מתגוררים כ-14.4% מסך האוכלוסייה, מקבלים כ-6.5% מסך ההכנסות מהחלף. האשכולות הבינוניים (5-6), בהם מתגוררים כ-28.7% מסך האוכלוסייה, מקבלים כ-23.1% מסך ההכנסות מהחלף, והאשכולות המרכזיים (רמת פריפריאליות 7), בהם מתגוררים כ-13.9% מסך האוכלוסייה, מקבלים כ-18.5% מסך ההכנסות מחלף היטל השבחה.

טבלה 12 להלן מציגה את ההכנסות מחלף לבנייה למגורים של הרשויות המקומיות בשנים 2010-2016, לפי המחוז בו ממוקמת הרשות המקומית, בסדר יורד של ההכנסות בשנת 2016.

טבלה 12: ההכנסות מחלף היטל השבחה למגורים של הרשויות המקומיות, לפי מחוז (מיליוני ₪)²⁷

מספר רשויות מקומיות	ב- %	אוכלוסייה 2015 (אלפים)	שינוי מצטבר	משקל 2016	2016	2015	2010	מחוז
52	24.7%	2,072.0	-16.8%	31.9%	140.0	249.8	168.3	המרכז
12	16.3%	1,367.9	191.6%	29.3%	128.6	111.2	44.1	תל אביב
39	13.8%	1,156.8	41.6%	16.7%	73.5	77.2	51.9	הדרום
28	11.2%	944.4	146.4%	10.3%	45.1	81.4	18.3	חיפה
6	12.6%	1,058.0	-41.3%	8.1%	35.4	24.5	60.3	ירושלים
92	16.4%	1,374.1	-13.2%	3.3%	14.5	41.8	16.7	הצפון
22	4.6%	382.4	300.0%	0.5%	2.4	22.1	0.6	יו"ש
251	99.5%	8,355.6	22.0%	100.0%	439.6	608.1	360.2	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2016 כ-31.9% מההכנסות מחלף היטל השבחה הגיעו למחוז המרכז, כ-29.3% הגיעו למחוז תל אביב וכ-16.7% הגיעו למחוז הדרום. מיעוט ההכנסות (כ-0.5%) הגיע ליו"ש. יש לשים לב, כי כ-24.7% מהאוכלוסייה מתגוררת במחוז המרכז וכ-16.3% במחוז תל-אביב. הגידול החד ביותר בהכנסות מהיטל השבחה בין השנים 2010-2016 התרחש ביו"ש (כ-300%) ולאחריו מחוז תל אביב (כ-191.6%). גם במחוז חיפה חל גידול משמעותי בהכנסות מחלף היטל השבחה (כ-146.4%).

3. היטל השבחה וחלף היטל השבחה ב-15 הרשויות המקומיות הגדולות

טבלה 13 להלן מציגה את ההכנסות מהיטל השבחה (מגורים ולא מגורים) ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2015, בסדר יורד של אוכלוסייה בשנת 2015.

²⁷ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 20 באפריל 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



טבלה 13: ההכנסות מהיטל השבחה ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2015 (מיליוני ₪)²⁸

רשות מקומית	2010	2011	2012	2013	2014	2015	שינוי מצטבר 2015-2010	אוכלוסייה 2015	
								באלפים	ב-%
ירושלים	170.1	215.6	209.0	328.3	411.7	321.9	89.3%	865.7	10.3%
תל אביב-יפו	366.1	364.2	373.3	343.6	403.3	452.0	23.5%	432.9	5.2%
חיפה	-	-	22.4	72.2	48.2	40.7		278.9	3.3%
ראשון לציון	196.1	167.3	98.5	163.7	164.8	174.9	-10.8%	244	2.9%
פתח תקווה	203.6	166.5	139.5	163.8	126.4	189.7	-6.8%	231	2.7%
אשדוד	31.8	53.6	49.1	23.8	33.1	15.0	-53.0%	220.2	2.6%
נתניה	122.7	167.4	121.3	125.2	108.8	112.1	-8.7%	207.9	2.5%
באר שבע	16.0	11.2	10.0	4.3	21.0	29.1	81.7%	203.6	2.4%
חולון	61.2	88.5	64.5	67.8	89.9	93.4	52.7%	188.8	2.2%
בני ברק	44.0	33.9	23.4	45.5	35.6	58.5	33.2%	182.8	2.2%
רמת גן	79.3	88.9	78.3	164.0	96.3	122.6	54.6%	152.6	1.8%
רחובות	105.8	81.3	88.5	71.5	62.4	57.7	-45.4%	132.7	1.6%
אשקלון	21.0	25.0	12.2	24.8	11.2	20.9	-0.5%	130.7	1.6%
בת ים	19.5	29.8	14.8	32.0	8.1	28.2	44.2%	128.9	1.5%
בית שמש	13.4	33.7	9.9	36.3	13.2	13.2	-1.4%	103.9	1.2%
סך הכול	1,450.5	1,527.0	1,314.6	1,666.8	1,634.0	1,729.9	19.3%	3,704.6	44.1%

מבדיקת ההכנסות מהיטל השבחה ב-15 הרשויות הגדולות ביותר מבחינת גודל האוכלוסייה בשנת 2015, עולה מהנתונים בטבלה כי ההכנסות בתל אביב-יפו עמדו על כ-452 מיליוני ₪, בירושלים על כ-321.9 מיליוני ₪, בפתח תקווה על כ-189.7 מיליוני ₪ ובראשון לציון על כ-174.9 מיליוני ₪. בהשוואה לאוכלוסייה, ירושלים היא העיר הגדולה בארץ מבחינת אוכלוסייה (כ-10.3% מסך האוכלוסייה), תל אביב-יפו אחריה (כ-5.2%), ראשון לציון כ-2.9% ופתח תקווה כ-2.7%. בבדיקת שיעורי השינוי בין השנים 2010-2015, עולה כי שיעור הגידול הגבוה ביותר התרחש בירושלים (כ-89.3%), ולאחריה באר-שבע (81.7%).

טבלה 14 להלן מציגה את ההכנסות מחלף היטל השבחה (שהופרש בגין עסקאות למגורים) ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2016, בסדר יורד של אוכלוסייה בשנת 2015.

²⁸ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 9 בפברואר 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 14: ההכנסות מחלף היטל השבחה (מגורים) ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2016 (מיליוני ₪)²⁹

אוכלוסייה 2015	שינוי מצטבר 2016-2010	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	רשות מקומית
ב- %	באלפים								
10.3%	865.7	-65.5%	13.6	11.3	59.3	38.0	14.3	73.3	ירושלים
5.2%	432.9	488.0%	115.6	36.3	15.7	34.3	3.5	0.3	תל אביב-יפו
3.3%	278.9	893.1%	4.6	6.3	0.6	14.3	0.6	0.2	חיפה
2.9%	244.0	-41.6%	35.2	21.2	9.6	10.3	1.3	18.6	ראשון לציון
2.7%	231.0	145.6%	0.9	12.9	1.8	2.0	8.7	4.5	פתח תקווה
2.6%	220.2	-90.9%	1.3	0.3	8.6	1.2	0.0	26.2	אשדוד
2.5%	207.9	-91.9%	1.0	0.5	0.9	7.1	15.2	53.6	נתניה
2.4%	203.6	36.8%	14.5	15.4	19.5	4.0	1.7	7.8	באר שבע
2.2%	188.8	-96.3%	0.3	1.7	17.0	0.7	0.4	0.5	חולון
2.2%	182.8	-73.7%	0.0	0.2	0.2	1.4	0.1	0.2	בני ברק
1.8%	152.6	-88.7%	0.9	25.1	5.9	2.3	0.3	0.2	רמת גן
1.6%	132.7	-35.9%	1.1	3.4	6.0	2.8	0.3	11.7	רחובות
1.6%	130.7	160.0%	13.5	3.0	2.2	0.9	5.7	6.8	אשקלון
1.5%	128.9		0.0	42.7	1.3	0.3	0.1	10.9	בת ים
1.2%	103.9	-82.7%	3.2	3.2	7.5	26.4	1.3	-0.1	בית שמש
44.1%	3,704.6	4.8%	205.8	183.3	155.9	146.1	53.6	214.8	סך הכול

מבדיקת ההכנסות מחלף היטל השבחה למגורים ב-15 הרשויות הגדולות ביותר מבחינת גודל האוכלוסייה בשנת 2015, עולה מהנתונים בטבלה כי בשנת 2016 ההכנסות בתל אביב-יפו עמדו על כ-115.6 מיליוני ₪, בראשון לציון על כ-35.2 מיליוני ₪, בבאר שבע על כ-14.5 מיליוני ₪, בירושלים על כ-13.6 מיליוני ₪ ובאשקלון על כ-13.5 מיליוני ₪. בהשוואה לאוכלוסייה, ירושלים היא העיר הגדולה בארץ מבחינת אוכלוסייה (כ-10.3% מסך האוכלוסייה), תל אביב-יפו אחריה (כ-5.2%), ראשון לציון (כ-2.9%), באר שבע (כ-2.4%) ואשקלון (כ-1.6%).

בבדיקת שיעורי השינוי בין השנים 2010-2016, עולה כי שיעור הגידול הגבוה ביותר התרחש בחיפה (כ-893.1%), אחריה תל אביב-יפו (כ-488%), אשקלון (כ-160%) ופתח תקווה (כ-145.6%). בירושלים נרשם בשנים אלו קיטון מהכנסות מחלף היטל השבחה בשיעור של כ-65.5%.

טבלה 15 להלן מציגה את ההכנסות מחלף היטל השבחה (שהופרש בגין עסקאות למגורים ולא למגורים) ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2016, בסדר יורד של אוכלוסייה בשנת 2015.

²⁹ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 9 בפברואר 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מספר שלילי הינו בגין ביטול עסקאות או חוזרי כספים שבוצעו באותה רשות ולכן הושב לרמ"י החלף ששולם באותה עסקה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 15: ההכנסות מחלף היטל השבחה ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2016 (מיליוני ₪)³⁰

רשות מקומית	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	שינוי מצטבר 2010-2016	אוכלוסייה 2015	
									באלפים	ב-%
ירושלים	56.9	91.4	31.8	63.5	83.7	33.7	40.4	-29.0%	865.7	10.3%
תל אביב-יפו	22.2	2.4	9.0	36.6	19.1	113.9	161.2	625.6%	432.9	5.2%
חיפה	5.8	3.4	2.1	17.9	2.0	8.2	5.4	-6.4%	278.9	3.3%
ראשון לציון	85.7	19.6	1.6	20.6	11.0	24.7	36.5	-57.5%	244.0	2.9%
פתח תקוה	0.6	8.8	9.0	2.2	4.7	12.8	2.0	205.4%	231.0	2.7%
אשדוד	16.9	27.2	3.0	1.7	11.0	-0.9	1.7	-89.9%	220.2	2.6%
נתניה	12.8	55.4	17.9	9.7	1.5	8.4	14.1	10.1%	207.9	2.5%
באר שבע	13.0	9.5	3.5	6.0	21.7	16.9	16.0	23.2%	203.6	2.4%
חולון	13.6	1.2	1.2	1.5	17.7	10.1	0.7	-94.7%	188.8	2.2%
בני ברק	0.5	0.5	0.4	1.6	0.8	0.3	0.8	77.6%	182.8	2.2%
רמת גן	11.1	4.6	2.3	2.5	6.4	26.1	1.4	-87.3%	152.6	1.8%
רחובות	2.1	12.0	0.5	3.2	6.3	3.5	1.3	-39.1%	132.7	1.6%
אשקלון	5.6	6.8	7.7	1.2	2.6	6.3	13.5	140.4%	130.7	1.6%
בת ים	-2.2	11.1	0.3	0.6	1.3	49.0	0.2		128.9	1.5%
בית שמש	19.0	1.0	2.5	26.8	7.6	3.4	7.0	-63.3%	103.9	1.2%
סך הכול	263.8	254.8	92.9	195.7	197.3	316.5	302.2	14.6%	3,704.6	44.1%

בבדיקת ההכנסות מחלף היטל השבחה למגורים ולא-למגורים ב-15 הרשויות הגדולות ביותר מבחינת גודל האוכלוסייה בשנת 2015, עולה מהנתונים בטבלה כי בשנת 2016 ההכנסות בתל אביב-יפו עמדו על כ-161.2 מיליוני ₪, בירושלים על כ-40.4 מיליוני ₪, בראשון לציון על כ-36.5 מיליוני ₪, בבאר שבע על כ-16 מיליוני ₪, ובנתניה על כ-14.1 מיליוני ₪. בהשוואה לאוכלוסייה, ירושלים היא העיר הגדולה בארץ מבחינת אוכלוסייה (כ-10.3% מסך האוכלוסייה), תל אביב-יפו אחריה (כ-5.2%), ראשון לציון (כ-2.9%), נתניה (כ-2.5%) ובאר שבע (כ-2.4%).

בבדיקת שיעורי השינוי בין השנים 2010-2016, עולה כי שיעור הגידול הגבוה ביותר התרחש בתל אביב-יפו (כ-625.6%), אחריה פתח תקווה (כ-205.4%) ואחריה אשקלון (כ-140.4%). באשדוד נרשם בשנים אלו קיטון מהכנסות מחלף היטל השבחה בשיעור של כ-89.9% וברמת גן נרשם קיטון בשיעור של כ-87.3%.

טבלה 16 להלן מציגה את ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה (שהופרש בגין עסקאות למגורים ולא-למגורים) ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2015, בסדר יורד של אוכלוסייה בשנת 2015.

³⁰ אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 9 בפברואר 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מספר שלילי הינו בגין ביטול עסקאות או חוזרי כספים שבוצעו באותה רשות ולכן הושב לרמ"י החלף ששולם באותה עסקה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 16: ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף ב-15 הערים הגדולות בשנים 2010-2015 (מיליוני ₪)³¹

רשות מקומית	2010	2011	2012	2013	2014	2015	שינוי מצטבר 2015-2010	אוכלוסייה 2015	
								באלפים	ב-%
ירושלים	227.0	307.1	240.8	391.8	495.4	355.5	56.7%	865.7	10.3%
תל אביב-יפו	388.3	366.6	382.3	380.2	422.4	566.0	45.8%	432.9	5.2%
חיפה	5.8	3.4	24.5	90.1	50.2	48.9	744.9%	278.9	3.3%
ראשון לציון	281.8	186.9	100.1	184.3	175.8	199.6	-29.2%	244.0	2.9%
פתח תקוה	204.3	175.3	148.5	166.0	131.1	202.6	-0.8%	231.0	2.7%
אשדוד	48.7	80.8	52.1	25.4	44.1	14.0	-71.2%	220.2	2.6%
נתניה	135.5	222.8	139.1	134.9	110.3	120.5	-11.1%	207.9	2.5%
באר שבע	29.1	20.7	13.5	10.4	42.7	46.0	58.4%	203.6	2.4%
חולון	74.8	89.7	65.7	69.4	107.6	103.6	38.5%	188.8	2.2%
בני ברק	44.4	34.4	23.7	47.1	36.5	58.9	32.5%	182.8	2.2%
רמת גן	90.4	93.4	80.6	166.5	102.7	148.7	64.5%	152.6	1.8%
רחובות	107.9	93.3	89.0	74.7	68.7	61.2	-43.3%	132.7	1.6%
אשקלון	26.6	31.8	20.0	25.9	13.8	27.2	2.1%	130.7	1.6%
בת ים	17.3	40.9	15.2	32.6	9.4	77.2	345.5%	128.9	1.5%
בית שמש	32.4	34.7	12.4	63.1	20.8	16.6	-48.7%	103.9	1.2%
סך הכול	1,714.3	1,781.8	1,407.5	1,862.5	1,831.4	2,046.4	19.4%	3,704.6	44.1%

בבדיקת סך ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה (למגורים ולא-למגורים) ב-15 הרשויות הגדולות ביותר מבחינת גודל האוכלוסייה בשנת 2015, עולה כי בשנת 2015 ההכנסות בתל אביב-יפו עמדו על כ-566 מיליוני ₪, בירושלים על כ-355.5 מיליוני ₪, בפתח תקוה על כ-202.6 מיליוני ₪, בראשון לציון על כ-199.6 מיליוני ₪ ובברמת גן על כ-148.7 מיליוני ₪. בבדיקת שיעורי השינוי בסך ההכנסות מהיטל השבחה (מגורים ולא מגורים) ומחלף היטל השבחה (מגורים ולא מגורים) בין השנים 2010-2015, עולה כי שיעור הגידול הגבוה ביותר התרחש בחיפה (כ-744.9%) ואחריה בת ים (כ-345.5%).

יש לציין כי באחרונה נחקק בכנסת תיקון לחוק התכנון והבנייה המעניק אפשרות לרשויות המקומיות לגבות היטלי השבחה בפרויקטים של תמ"א 38.³² התיקון לחוק מאפשר בפעם הראשונה לרשויות המקומיות לגבות היטלי השבחה במיזמים של תמ"א 38. עד כה היו פרויקטים של תמ"א 38 פטורים מתשלום היטל השבחה. כעת, לפי החוק האמור, הגבייה הינה רבע מההשבחה (בהיטל הרגיל 50% מההשבחה) ומוטלת על תוספת שטחי בנייה, שקיבל יזם או קבלן, מעבר ל-2.5 הקומות שמעניקה תמ"א 38 המקורית (ושתישארנה פטורות מתשלום ההיטל). עם זאת, רשאית הרשות המקומית לקבוע כי לא תחול כלל חובת תשלום היטל על אותן תוספות שטחי בנייה מעבר ל-2.5 קומות (החייבות בהיטל ששיעורו רבע מההשבחה), או יכולה לשנות את שיעור ההיטל לשמינית

³¹ חלף היטל השבחה: אביחי יפת, סגן חשב רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), דוא"ל, 9 בפברואר 2017; היטל השבחה: שירה מזרחי, אגף ביקורת רשויות מקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 7 ביוני 2017; הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#), 4 במאי 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

³² אתר הכנסת, רשומות, [חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 115\), התשע"ז-2017](#), התוספת השלישית, 3 באפריל 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ההשבחה. כלומר, כעת, לפי החוק שהתקבל, בעל מקרקעין בפרויקט תמ"א 38 יחויב בהיטל השבחה שינוע בין 0% ל-25% במקום פטור שהיה נהוג עד כה. ההחלטה להשית היטל בשיעור רבע מההשבחה על תוספות שטחי הבנייה שמעבר ל-2.5 קומות, אם וכאשר התקבלה על ידי הרשות המקומית, לא תהיה ניתנת לשינוי עד תום 3 שנים ממועד קבלתה, אלא אם כן אישרו שר האוצר ושר הפנים שינוי של ההחלטה במועד מוקדם יותר, לבקשת הרשות המקומית. הוראות החוק תחולנה על תוכניות, שהוגשו לגביהן בקשות להיתר החל מיום ה-22 במרס 2017.³³

³³ עד להחלת התוספת השלישית לחוק האמור, לרשויות המקומיות נוצרו עלויות פיתוח בגין אישור תמ"א 38 (אשר הגדילה את הצפיפות) ללא הכנסות מהיטל השבחה ועל-כן התמרץ לאישור תוכניות אלו היה נמוך. להרחבה ראו: תמיר אגמון, [ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התשי"ע-2010](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2012.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע