

שמאות מקרקעין כמשל

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין*

רקע

המחקר הגיאוגרפי הניאו-ריאליסטי מכיר בניתוב הון מהציבור לבעלי עניין.¹ כיום מתמקד המחקר במנגנונים המאפשרים את ניתוב ההון לעבר קבוצות בודדות.² אחד המנגנונים המרכזיים הוא החקיקה.³ באמצעות חקיקה המנוסחת בקפדנות, בהשפעתם של עסקנים מטעם בעלי העניין, מוחדרות לחוק הוראות המנתבות הון לקבוצות מצומצמות תוך הטלת עלויות על כלל הציבור.⁴

כפי שייטען להלן, במהלך ניתוב ההון, מתקיימים לעתים, באמצעים פוליטיים וחקיקתיים, או בדרכים אחרות, תהליכי סירוס לקבוצות מובחנות אשר מהוות חסמים לתהליך זה, על-ידי צמצום סמכויותיהן ויכולת הביקורת שלהן.

מאמר זה מציע לבחון תהליכים המוחלים בתקופה האחרונה על קבוצת שמאי המקרקעין ועל תחום שמאות המקרקעין. סמכויותיה ויכולת הביקורת של קבוצה זו על ניתוב ההון בין ועדות התכנון לזימים הולכות ומצטמצמות באמצעות תהליכי פוליטיזציה וחקיקה מונחית על-ידי משרדי המשפטים והפנים, דרכם, כך ייטען, מיוצגים בעלי העניין. תחום שמאות המקרקעין, מהווה דוגמה לתופעה רחבה הרבה יותר של ניתוב הון לקבוצות עניין באמצעות חקיקה, החובקת תחומים רבים.

מבוא המאמר ("תיאוריית נמוכי הקומה") כולל הסבר קצר של רעיון ניתוב ההון והמבנה המיוחד של חוק התכנון והבנייה, עליו ממונה שר הפנים, המאפשר ואף מעודד את הקשר שבין ועדות התכנון לבעלי ההון. לאחר מכן, אדון בתפקיד שמאי המקרקעין כבקרים של קשר זה ובתהליכים המוחלים על קבוצה זו המצמצים את יכולת הביקורת שלה

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

1. את המונח "בעלי הון" השגור בשפה היומיומית העדפתי להחליף במונח "בעלי עניין" שכן התופעה המתוארת חורגת מעבר לשיקולים כלכליים וגולשת גם לתחומים אידיאולוגיים ואחרים.
2. ראו בהרחבה:

Barzilay Boaz, *External Effects of Planning Proceed*, (A thesis for Doctor Degree) Tel-Aviv university (2006).

3. תופעה זו אינה מייחדת את ישראל, ראו בהרחבה:

Harvey, D. *Justice, Nature, and Geography of Difference*, Oxford: Basil Blackwell (1996).

4. ראו גם:

Harvey, D. *Spaces Of Capital Towards a Critical Geography*, Edinburgh University Press (2001).

DR. BARZILAY BOAZ

CERTIFIED REAL ESTATE APPRAISER

Geographer & an expert on urban planning

ד"ר בועז ברזילי

שמאי מקרקעין מוסמך

גיאוגרף, מומחה בתכנון עירוני

והתהליכים בתקופה האחרונה. אסיים בסקירה קצרה (המתחשבת בכך שתחום השמאות במאמר זה מהווה דוגמה לטענה רחבה יותר) של השלכות תהליכים אלו על מקצוע שמאות המקרקעין בכלל.

מבוא - תיאוריית נמוכי הקומה⁵

"נניח שקבוצת נמוכי הקומה שהם בעלי הון וכוח פוליטי, רוצה לחוקק חוק שיחייב את הציבור לשלם לה כסף. כלומר לקחת ממך וממני, ולתת להם. לא בגלל שיש להם מגבלה, אלא ככה סתם. בלי תירוץ. אלא שבעידן התקשורתי המודרני אי אפשר לצור חוק שיגיד: "חברים, להתחיל לשלם לכיסנו מטבעות". זה לא עובר מסך. אז מה עושים? הפוך על הפוך. קבוצת נמוכי הקומה יוזמת חוק שמטרתו המוצהרת חיובית. למשל: "חוק מענקים למיזמים בפריפריה". זה נשמע טוב ועובר מסך. הציבור שעוצר בכותרת ולא קורא את הסעיפים הקטנים, שמח על החוק החדש ומאפשר את העברתו. אבל כותרת לא מספיקה. בתוך החוק צריך להגדיר מהו המיזם המזכה במענק ומהי פריפריה. וכך, באותיות הקטנות קובעים שרק נמוכי קומה בעלי מיזמים בפריפריה זכאים לפטור. ובדברי ההסבר לסעיף 1(א)(5)(ג)(6)(ו) סעיף קטן (3) מוסבר שמכיוון שקשה לעקוב אחרי נמוכי קומה בעלי מיזמים בפריפריה ואין רישום החופף בין נמוכי הקומה למקום מושבם, אז באופן זמני כל נמוך קומה יחשב כזכאי להטבה, להשלמת המהלך מפנים לחוק ההסדרים ובו סעיף 19 סעיף קטן (ג)(3)(4)(ד)(7) ח' המאשר את ההסדר. והנה, נוצר חוק שכולם חושבים שהוא נועד להיטיב עם מיזמים בפריפריה, אבל למעשה כל כולו נועד להעביר כסף מכולנו לנמוכי הקומה. חושבים שזה רק תיאורטי? הנה מספר נקודות למחשבה:

חשבתם פעם מדוע, מאז שנחקק חוק הקרינה המייננת (חוק שאמור להגן עלינו מקרינה) קפץ מספר האנטנות הסלולריות מ-6000 ל-28000?

חשבתם פעם איך זה שכבר 6 שנים קיימת חקיקה שלכאורה מעניקה הטבות למי שיחזק את המבנה שלו כנגד רעידת אדמה ואין בית אחד באזור המועד לרעידות אדמה שחזק את המבנה?

חשבתם פעם איך זה שיש חקיקה משנות השמונים שאוסרת לבנות במרחק 100 מטרים מקו המים ואין אפילו יישוב אחד בארץ, בעל קו חוף, ששמר על המרחק הזה?

חשבתם פעם איך יכול להיות שכל המקומות לשימור מבנים נועדו למען האוכלוסייה המתגוררת בשכונות השימור, אבל במקומות אלו לא נותרו כמעט תושבים מקוריים? לאן הם נעלמו?

5. "תיאוריית נמוכי הקומה" נכתבה על-ידי ופורסמה באמצעי המדיה האלקטרונית. מטרת הפרסום היתה לפתח שיח במדיה זו שישקף את תגובות הציבור הרחב ומידת הכרתו את התופעה. מספר ביטויים המובאים בהמשך מקורם בתגובות שקיבלתי ובטרמינולוגיה בה השתמשו המגיבים. מתוך כך, החלטתי להותיר את הנוסח המקורי של הפרסום במדיה בה התנהל הדיון ולא להתאימה לנוסח המקובל בכתב עת מקצועי או אקדמי.

ידעתם שקיים חוק שמחייב אתכם (ממש אתכם דרך תקציב הרשויות) לממן הוצאות של פעולות תכנון לבעלי הון? ידעתם שכל אחד מכם, ממש כל אחד מכם, מבלי לדעת, מוציא מאות שקלים בשנה למימון אותם בעלי הון?⁶ (דרך תשלומים לעירייה)...”

ל”תיאוריית נמוכי הקומה” אחזור בהמשך הדברים.

חוק - ועדות תכנון - יזמים

חוק התכנון והבנייה, התשכ”ה-1965 (להלן: ”החוק” או ”חוק התכנון והבנייה”) לא יוצר הפרדה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת.⁷ הענקת האפשרות לבחור ציבור להתמנות לוועדות התכנון (אפשרות המנוצלת באופן נרחב על-ידי נבחרי הציבור) גורמת לכך, שנבחרי הציבור הופכים למעשה להיות מובילי התכנון העירוני ובעלי המשקל המרכזי בהליך התכנוני. סדר היום התכנוני נתפס כפוליטי יותר ממקצועי. האפשרות לקבל בדיעבד לגיטימציה לחריגה נתפסת כקשורה לקרבה לשלטון, להפעלת עסקנים ומקדמי תכניות. המחוקק בשלטון המרכזי בוחר שלא להפריד בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת בתחום הרשות המקומית (למשל, על-ידי קביעה שנבחר ציבור לא יוכל להתמנות לוועדת התכנון), וזאת בשל חוסר עניין של השלטון לוותר על מקור הכוח והכלכלה העצום שבתכנון העירוני.⁸

מבנה מוסדות התכנון הקבוע בחוק ודרכי בחירתם של חברי ועדות התכנון, מאפשר ואף מעודד מינויים כפולים של נבחרי ציבור לתפקידים מרכזיים בוועדות התכנון (למשל ראש עיר שהוא גם יושב ראש ועדה מקומית לתכנון ובנייה. תופעה זו נפרסת גם לדרגים אחרים). הסמיכות של בעלי הון ומקורבים לפוליטיקאים (נבחרי הציבור בכובעם זה) מחלחלת גם לוועדות התכנון (דרך הפוליטיקאים המשמשים בשני הכובעים).⁹

חוק התכנון והבנייה לא עוצר בהקניית סמכויות נרחבות לבחור הציבור בתכנון העירוני. הוא גם מאפשר לו, בתפקידו כחבר ועדת התכנון, לאפשר חריגות מהוראות החוק עצמו, חריגות שנועדו למקרים יוצאי דופן אולם הפכו לכלי תכנון מרכזי ”עוקף תכנון” נורמטיבי.¹⁰

המציאות מלמדת, שיזמים עושים כל שביכולתם להשתמש בכלים המוענקים להם בחוק התכנון והבנייה ובכלל זה ניצול הכלי המאפשר חריגה מהוראותיו הנורמטיביות של החוק, גם כשאין להליך זה כל הצדקה עניינית, בעוד הממסד התכנוני בישראל משתף פעולה עם

6. תופעה זו תורחב בהמשך.

7. על תופעה זו ראו בהרחבה: בועז ברזילי ”החקיקה בתכנון ובנייה - לאן?” **מקרקעין** 4/4 (2010).

8. על תופעה זו בהקשר של עבירות בנייה ראו: בועז ברזילי ”עבירות בנייה - בין חוק העונשין לחוק התכנון והבנייה” **מקרקעין** 4/4 (2011).

9. המסקנה המתבקשת אינה כי פוליטיקאים מהווים כלי שרת של בעלי ההון, הטיעון המרכזי הוא, שהמצב הקיים מאפשר לקצר את הדרך לאלו שבוחרים לנצל פוטנציאל זה.

10. על תופעה זו ראו: בועז ברזילי ”שימוש חורג - כשהחריג הופך לנורמה והנורמה לחריג” - **מקרקעין** 4/4 (2008) 100.

DR. BARZILAY BOAZ

CERTIFIED REAL ESTATE APPRAISER

Geographer & an expert on urban planning

ד”ר ברזילי בועז

שמאי מקרקעין מוסמך

גיאוגרף, מומחה בתכנון עירוני

הגמישות הנקודתית ואף משתמש בה לצרכיו. בכך, קיים סחף במדיניות התכנון המוצהרת ותחושה של היעדר חוק מרחבי. התכנון הכוללני וארוך הטווח אינו מתפקד כגורם מנחה ויוזם, אלא נתפס דווקא כמכשול שיש להסירו.

שמאי מקרקעין כבקרים

חוק התכנון והבנייה קובע חמישה נושאים בהם יש לקבוע אומדני שווי מקרקעין, בשניים מהם (אומדן פיצויים בגין נזקי תכנון ואומדן היטל השבחה) הוא קובע כי המלאכה תיעשה על-ידי שמאי מקרקעין. ביחס ליתר הנושאים, נגזר תפקיד השמאי מתוקפו של חוק שמאי המקרקעין המייחד את מלאכת הערכת המקרקעין לשמאי המקרקעין. מתוך כך, נגזרים חמישה תפקידים עיקריים לשמאי המקרקעין בחוק התכנון והבנייה: עריכת טבלאות הקצאה ואיזון בתכניות איחוד חלוקה חדשה לפי פרק ג' סימן ז' בחוק התכנון והבנייה; אומדן פיצויי הפקעה; אומדן היטלי השבחה; אומדן פיצויים בגין נזקי תכנון; אומדן כפל שווי במסגרת חישוב קנס על עבירות בנייה.

כפי שיובהר בהמשך, מכיוון שלפעולות תכנוניות שנעשות מתוקף חוק התכנון והבנייה יש השלכות על הזכות הקניינית, מקובל לשלב שמאי מקרקעין כבר בעת עריכת התכנית וכחלק מהצוות המייעץ.

לצד תפקידי השמאי בחוק התכנון והבנייה אשר בדרך-כלל באים לידי ביטוי במסגרת ועדות התכנון, או על-ידי יזמים, דרך ועדת התכנון, עומד תפקיד ביקורת על דרישותיה של הוועדה התכנונית, בין במסגרת שומת השגה על שומתו של שמאי הוועדה, בין כמייצג מקצועי של בעל המקרקעין בהליכי התכנון השונים. כך למשל, כאשר וועדה תכנונית דורשת היטל השבחה, רשאי הנישום, בפועל, באמצעות שמאי מטעמו, לבקר את שומת הוועדה ולהשיג עליה. באותו אופן הוא רשאי להביא שמאי מטעמו על מנת לבקר את הקצאות המגרשים בתכניות איחוד וחלוקה מחדש, לבקר את פיצויי ההפקעה המוצעים למופקע, להגן על זכויות מי שנפגע בהליכי תכנון במסגרת תביעה לפיצויים וכדומה.

בתוקף תפקידם לעיל המוענק על-פי חוק, מהווים שמאי המקרקעין מעין בקרים לפעולות הרשות.

צמצום יכולת הביקורת השמאית על פעולות הרשות

בתקופה האחרונה עובר תחום שמאות המקרקעין מספר שינויים אשר נוגעים בעיקר לצמצום יכולת הביקורת השמאית על פעולות הרשות התכנונית; תהליכי פוליטיזציה; צמצום המחקר והחופש האקדמי. הגם שניתן לראות את כל אלו כהיבטים שונים של שינוי אחד, ראוי להערכתו לפרט את הטיעון הנ"ל ביחס לשלושת השינויים תוך קשירתם לתהליך אחד.

צמצום יכולת הביקורת השמאית על פעולות השלטון - מקורה בתיקון 84 לחוק התכנון והבנייה. תיקון זה ביטל באופן גורף את האפשרות להגיע לפתרון מחלוקת בדרך של הסכמות. כאשר נישום מבקש להשיג על הוראת תשלום מצד הוועדה המקומית עליו לפנות להליך בוררות יקר מאוד וארוך מאוד (נמשך לעתים שנים), וזאת גם כשאין כל מחלוקת עניינית ומדובר בטעות זוטא מצד הוועדה.¹¹ אלפי דרישות תשלום במהלך כל שנה משולמות ללא הגשת השגות וכל זאת עקב כפיית הליך שעלותו בזמן ובכסף גדולה מכל תועלת כלכלית אפשרית בהפחתת התשלום. בעקבות כך נוצרת לרשות התכנונית מעין "יד חופשית" לכפות תשלומים ופעולות, ללא כל יכולת להתגוננות אמיתית והוגנת מצד האזרח. פעולות אלו אינן רק בתחום המיסוי העירוני,¹² הן רלוונטיות גם בתחומים אחרים בהם יכול להיות ניגוד עניינים בין יזם לבין אזרח אחר. למשל כאשר הרשות התכנונית מבקשת לשנות לזים זכויות במקרקעין, הגורמות לירידת ערך מגרש גובל. במקרים רבים סרבולו של ההליך בזמן ועלויות כמותאור, עלול לגרום לנפגע לסגת מדרישת הפיצוי ולמעשה גם כאן יכול לצבור מעין "יד חופשית" לרשות וליזם.¹³ באופן זה תפקידו של השמאי, כבקר על פעולות הרשות הנזכרות לעיל, מצטמצם ולעתים אף מתייתר.

תהליכי פוליטיזציה - בשם "תהליכי פוליטיזציה" כוונתי לשינוי הקצאת משאבים וחקיקה המרחיבה את כוחה של המערכת הפוליטית בתחומים המקצועיים ומשנה את יחסי הכוחות המקצועיים לאלו הפוליטיים, תוך העדפת האינטרס הפוליטי. חקיקתו של תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה קבע בוררות חובה, במימון המתדיינים, תוך איסור להגיע לפשרות (קרי, חיוב בהליך בוררות גם כשהמחלוקת פתירה). מעבר להשלכות על הציבור המפורטות לעיל, וצמצום יכולת הביקורת הציבורית על המיסוי העירוני, שמגיע בסופו של תהליך לכיס הפוליטי (ראו להלן), שמר לעצמו משרד המשפטים את קביעת ניתוב תיקי הבוררות בהליך לא שקוף, תוך הותרת שיקול דעת פוליטי מלא¹⁴ למי להפנות את תיק הבוררות. מכיוון שהבוררים עצמם מרוויחים כספים בהתאם למינוי שהועבר אליהם, אין צורך להרחיב בסכנה האפשרית בהותרת שיקול דעת לא שקוף למשרד המשפטים בעניין ניתוב התיקים למי שעמדתו נוחה ותואמת את השאיפות של המוסד הפוליטי מצד ראשון, תוך יישור קו אפשרי מצד הבוררים המעוניינים בכך שתיקים ינותבו אליהם מצד שני. במילים אחרות, כל מחלוקת וכל עניין עובר את עינו הבוחנת של האח הגדול - משרד המשפטים ומשם מופנה לבירור לפי שיקולו של משרד זה בהליך בחירה וניתוב לא שקוף. תהליכי פוליטיזציה אם כן, מתחילים ברמת החקיקה, התקנות והיישום עד כדי קביעת תקנים מקצועיים, תוך צמצום החופש האקדמי לבקר (ראו להלן).

11. ראו בהרחבה: בועז ברזילי "תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה בראי המחקר הגיאוגרפי" **מקרקעין** 2/ 27 (2011). שם צוינו מספר דוגמאות מחיי היום-יום, למשל: בביצוע אומדן, טעה שמאי הוועדה ולא חישב הפחתה לשווי חצר הנובעת מהרחבת בנייה בקומת הקרקע. באופן זה חויב הנישום בסכום השבחה גבוה יותר. אין מחלוקת בין הצדדים כי מדובר בטעות חישובית ושמאי הוועדה אף הודה בכך בפה מלא. אולם חוסר האפשרות להגיע להסכמות וחיוב הנישום במקרה זה לגשת להליך בוררות יקר וארוך, אילץ את הנישום לשלם את מלוא הסכום, בלא יכולת ממשית לערער.
12. היטלי השבחה נגבים על-ידי רשויות התכנון, אולם בסופו של תהליך מועברים לרשויות המקומיות. כאמור, לעתים קרובות קיימת זהות בין חברי שתי הרשויות.
13. השלכות נוספות של תיקון 84 על זכויות הנישום והביקורת על הממסד, ראו גם: בועז ברזילי "תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה בראי המחקר הגיאוגרפי", ה"ש 13 לעיל. וגם בועז ברזילי "תיקון 84 - בין חזון למציאות" **מקרקעין** ט/18 (2010).
14. שיקול דעת פוליטי - הותרת שיקול דעת למשרד המשפטים כגוף פוליטי.

DR. BARZILAY BOAZ

CERTIFIED REAL ESTATE APPRAISER

Geographer & an expert on urban planning

ד"ר ברזילי בועז

שמאי מקרקעין מוסמך

גיאוגרף, מומחה בתכנון עירוני

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני (משרד ראשי) - e mail: boazbar@012.net.il

www.boazb.co.il

צמצום המחקר והחופש האקדמי - החופש האקדמי מהווה לא אחת מטרה לקבוצות פוליטיות המבקשות לצמצם את זרימת המידע ועיצובו. כאשר תהליכי פוליטיזציה מצמצמים את משקלן של קבוצות הביקורת, בדרכם להשיג את יעדיהם החקיקתיים, נולד הצורך לצמצם את חירותם האקדמית של אלו הפועלים במסגרת אותה קבוצת הביקורת ולשבש את זרימת המידע העלולה לפגוע בשאיפתה של הקבוצה הפוליטית. פגיעה בחירות האקדמית יכולה להיות בקשת של תגובות התלויות בתרבות הפוליטית ובנסיבות הזמן, החל מהקטנת תקציבי מחקר או שלילתו, צמצום משאביה של האקדמיה או קבוצת הביקורת, השחרת פני החוקרים, עד כדי איום ממשי על תפקידם, חירותם או חייהם. אם נשתמש בתיאוריית נמוכי הקומה, פגיעה בחופש האקדמי בדרך להשגת יעדים לתועלתה של קבוצה פוליטית יכולה להיות בחקיקה ממש (לרבות חקיקת משנה, תקנות, צווים וכד'). כלומר חקיקת חוקים לתועלת הציבור אשר מהותם האמיתית העברת משאבים לקבוצה האינטרס הפוליטית.

בתקופה האחרונה ניכרים שני שינויים עיקריים בתחום שמאות המקרקעין אשר ראוי לפתח את השיח סביב מטרתם, בין זו המוצהרת לבין זו המשרתת את קבוצת האינטרס: הראשון - קביעת "קווים מנחים" שמאיים והשני - קביעת "תקן" שמאי. שני אלו נקבעים על-ידי אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים. בעבר, ערך אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים¹⁵ מחקרים בגישות כלכליות, בעלי תיקוף אקדמי, לסוגיות שמאיות.¹⁶ המחקר האקדמי חושף כדרכו את הידע הקיים בתחום, סוקר מאמרים רלוונטיים קיימים ומגלה את שיטות המחקר באופן שקוף הניתן לביקורת. החל משנת 2007 החל אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים לפרסם "קווים מנחים". מהותם של אלו יצירת אחידות באומדן השמאי תוך נסיון להביא לידי ביטוי את הידע המעשי שנרכש לקביעת עקרונות שומה אשר ינחו את השמאים בעבודתם ובמקביל צומצם המחקר בעל התיקוף האקדמי בתחום השמאות. בדברי ההסבר לקביעת הקווים המנחים צוין בין היתר: "הקווים המנחים... מהווים רובד נוסף למערכת התקינה השמאית העוסקת בנורמות העבודה הכלליות של השמאי...". בספטמבר 2010, החלה להתפרסם "תקינה שמאית" לגביה צוין בדברי ההסבר: "מעמד התקינה היום הנו בבחינת נורמות עבודה מומלצות ולא קיימת החובה בדין לערוך את שומות המקרקעין על-פי התקנים. יחד עם זאת, שמאי שעורך את שומתו על-פי התקינה רשאי להשתמש בסמל המעיד על כך בשומתו...". התקינה אם כן היא לא חובה, אולם אות קין יוצמד למי שלא ישתמש בה.

נחיצותה ויעילותה של התקינה והקווים המנחים שנויים במחלוקת.¹⁷ יש שיטענו כי קיימת תועלת בקביעת כללי שומה אחידים שיצמצמו את הפערים השמאיים בין בעלי המקצוע,

15. משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין, מחלקת המחקר והמידע במקרקעין.
 16. ראו למשל: השפעת הרמה הסוציו-כלכלית על שוויין של דירות מגורים - 2003. גובה הפער בין מחיר מבוקש לבין מחיר העסקה: חנויות (פער משא ומתן) - 2003, השפעת כבישים על שוויין של דירות מגורים: כיוונים והשלכות.
 17. המחלוקת היא על עצם התקינה בכלל ועל תקינות ספציפיות, למשל תקן מספר 20 שפורסם בחודש יוני 2011 ובו נקבע "פירוט נדרש בדו"ח לבדיקה של נכס מקרקעין שאינה כוללת הערכת שווי". מילים אחרות, קביעת תקן לדו"ח שאינו ערוך בהתאם לתקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית - תשכ"ו, 1966), ראו גם הערת שוליים 1 בתקן.

יהיו שיטענו כי יצירת קווים אחידים מצמצמת את החופש האקדמי, פוגעת במקצוע ובמגוון החירויות של בעל המקצוע ויוצרת תוצאות החוטאות לאמת. במחלוקת זו איני מתכוון להכריע ואף לא להביע את דעתי. כוונתי היא לבחון את צמצום המחקר האקדמי ופרסום קווים מנחים ותקינה שמאית כחלק מההשערה בדבר ההתנהלות הכוללת של משרד המשפטים ביחס לצמצום יכולת הביקורת על פעולות הרשות.

השלכות התהליכים המתוארים על מקצוע שמאות המקרקעין

את ההשלכות של התהליכים המתוארים על תחום השמאות, אחלק לצורך הנוחות להשלכות מערכתיות והשלכות נקודתיות.

מבחינה מערכתית ההשלכות המרכזיות הן צמצום יכולת הביקורת השמאית על פעולות הרשות (ובראשם הטלת מיסוי) תוך צמצום כוחו של האזרח אל מול הרשות; הותרת הוועדה המקומית כשחקן עיקרי תוך הרחבת הפער ביחסי הכוח בינה לבין האזרח; הענקת כוח לגופים שלטוניים (השלטון המקומי, משרד הפנים ומשרד המשפטים) תוך נגיסה ביכולת הפיקוח של האזרח.

הוועדה המקומית, היא הגוף התכנוני הגובה את כספי המיסים העירוניים (ובמקרה זה היטלי השבחה), ומעביר את כספי הגבייה לרשות המקומית. בסופו של התהליך הכספים מועברים לקופת הרשות עליה אחראי נבחר הציבור. כספי היטלי השבחה מהווים נתח נרחב מפעילות הרשות ובעלת פוטנציאל כלכלי רב, אליו לוטשים רבים את העיניים. אחת השאלות שטרם הוסדרה בחקיקה היא, האם תשלומי היטלי השבחה כתשלומי חובה ייעודיים, חייבים להיות מנוצלים למטרה לה הן יועדו או שהרשות יכולה לנהוג עם תקבולים אלו בגמישות ולנצלם לצרכיה האחרים? בהחלטת ממשלה מספר 3972¹⁸ הוצע להקים, במסגרת תקציב משרד הפנים, קרן איזון לכספי היטל השבחה וחלף היטל השבחה ולבצע תיקוני חקיקה הנדרשים לשם הקמתה, ובתוך כך לקבוע את חובת הרשויות המקומיות ומינהל מקרקעי ישראל להעביר אליה חלק מתקבולי היטל השבחה וחלף היטל השבחה, בהתאם לעקרונות שנקבעו באותה ההחלטה. החלטה זו לא יצאה מהכוח אל הפועל. הדיון במאמר זה מציע לבחון את התהליכים המתוארים כנסיון נוסף להעברת סמכויות וכספים מהאזרח לרשות ומשם לשלטון המרכזי, תוך צמצום יכולת הביקורת הציבורית בכלים המתוארים לעיל. בכך צועד היטל השבחה צעד נוסף מהיותו היטל בעל אופי ייעודי מקומי, למס, בעל זיקה לשלטון המרכזי במנותק ממטרתו המוצהרת. בהתאם ל"תיאוריית נמוכי הקומה" לעיל, על-אף הצהרות המחוקק, משמשת החקיקה בעניין היטל השבחה כלי להרחבת המס על האזרח בד בבד תוך צמצום יכולתו של האזרח להתגונן מפני פעולה זו. בעוד מיסוי ישיר כמו מס הכנסה מבוקר על-ידי בעלי מקצוע (רואה חשבון/עורך-דין), במיסוי חדש זה ניטל כוח הביקורת מהציבור ולמעשה הוא הופך ל"מס ללא ייצוג".¹⁹

18. החלטה 3972 של הממשלה ה-31 "קרן איזון לכספי היטל השבחה" (24.8.2008).

19. מקור הסיסמה "אין מיסוי ללא ייצוג" (No taxation without representation) בהתנגדות להטלת מס ללא ייצוג בפרלמנט הבריטי של המושבות הבריטיות באמריקה הצפונית במאה השמונה עשרה. מאוחר יותר נוספה הסיסמה נוספת- "מיסוי ללא ייצוג הוא עריצות", באווירה שהובילה בסופו של דבר ל"מסיבת

מבחינת ההשלכות הנקודתיות התהליכיים המתוארים מצמצמים את יכולת הביקורת השמאית על תהליכים שלטוניים. בכך הם פוגעים במה שהיה חלק נרחב מעבודת השמאים ובפרנסתם של רבים. כתוצאה מכך, שמאים רבים אימצו מקצועות נוספים והרחיבו את עיסוקיהם מחוץ לתחום השמאות, למשל: שמאים שלמדו משפטים ומשמשים כיום כעורכי דין ולעתים בשני המקצועות יחד בו זמנית, שמאים הפועלים כמתווכים ולעתים פועלים בו זמנית בשני המקצועות יחד, וכך גם מודדים, מהנדסים וכדומה. אחת הטענות היא שתהליכים אלו, לצד הפגיעה בחופש האקדמי וצמצום המחקר, פוגעים בייחוד המקצועי, ומכאן ברמה המקצועית. עוד נטען כי תהליכים אלו תורמים להפיכת מקצוע השמאות לטכני וחסר מעוף.²⁰

סיכום

במאמר זה, הובא תחום שמאות המקרקעין כדוגמה לתופעה רחבה יותר של שימוש בכלי החקיקה לניתוב סמכויות והון מהציבור לקבוצות אינטרס. תופעה זו אינה חדשה והיא מוכרת במחקר הגיאוגרפי האקדמי.

תוך תיאור "תיאוריית נמוכי הקומה"²¹ ניסיתי להציע נדבך אפשרי נוסף למחקר האקדמי והוא צמצום כוחם של בלמים ובקרים על פעולות הרשות מקרב בעלי המקצוע והאזרחים בתהליכי החקיקה וכן להציע שימוש אפשרי בניתוב החקיקתי האמור להגדלת המיסוי באופן מסווה ומתחכם העוקף את הביקורת הציבורית.²²

המאמר מציע לבחון תהליכי פוליטיזציה, צמצום חופש אקדמי וצמצום המחקר האקדמי, קביעת תקנים אחידים וצמצום יכולת הביקורת המקצועית על השלטון בתהליכי חקיקה²³ בתחום שמאות המקרקעין, בתוך מסגרת תיאורטית מחקרית רחבה יותר, אותה קשרתי

התה" (מרד של 13 המושבות בעקבות החלטת הפרלמנט הבריטי להטיל מסים על ייבוא התא למושבות). השימוש במטבע הלשון "אין מיסוי ללא ייצוג" אומץ מאוחר יותר במערכות המשפטיות הדמוקרטיות ועומד כנגד שאיפתו של השלטון להשתמש בכוחו המונופוליסטי כדי לפגוע בזכויות הנשלט ובכלל זה בהטלת מיסים, גבייתם והשימוש בהם.

20. טרם פרסום מאמר זה פניתי לכלל שמאי המקרקעין חברי לשכת השמאים באמצעות הדואר האלקטרוני, בבקשה לשמוע תחושתם ביחס למגמות המרכזיות בתחום מקצוע השמאות. קיבלתי לא מעט תגובות, רובן בעלות מכנה משותף, להלן חלק קטן מאוד מטיעונים רבים שהועברו אלי, שהם בעלי מכנה משותף (בנוסף זה או אחר, הנוסח שלהלן, נבחר באופן אקראי מבין התגובות): "המשך מגמה של הקטנת מעמד המקצוע כולל הפסקה מוחלטת של מתן אפשרות ייצוג לשמאים"; "קביעת תקינה שמאית כתקן מחייב ובכך הפיכת המקצוע להומוגני וחסר מעוף חשיבתי ויצירתי"; "הפיכת משרד ממשלתי (משרד המשפטים) לגוף קובע מדיניות מקצועית בשיתוף גוף סטטוטורי (מועצת השמאים)"; "התמחות בענפי מקצוע אחרים"; "ירידת הרמה המקצועית" (הגם שטיעון זה נטען באופן רחב גם ביחס לקיצור תקופת ההתמחות לשנה אחת במקום שנתיים והקלה בבחינות ההסמכה), "הפיכת מקצוע השמאות לתת התמחות במשרדים בעלי מגוון התמחויות"; "שינויי חקיקה בתחום התכנון והבנייה שהווה בסיס לעבודה השמאית".

21. במונח "נמוכי הקומה" ביקשתי להשתמש כמשל למקומם של כלל האזרחים אל מול הרשות.

22. לאחר כשלונו של נסיון גלוי בהחלטת הממשלה מספר 223972 לבצע תיקוני חקיקה במטרה להעביר חלק

מתקבולי היטל ההשבחה לשלטון המרכזי.

23. בראשם תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה.

עם הגישה הריאליסטית בגיאוגרפיה, במטרה להרחיב את השיח הציבורי סביב תהליכים אלו.

להערכתי, התופעה המתבררת בשנים האחרונות של התרחבות תהליכי ההתערבות הפוליטית בתחומים השונים, ביניהם תחום המקרקעין, תימשך, תוך נסיון המערכת הפוליטית להרחיב את סמכויותיה ולקבוע לעצמה מעמד מנחה ומוביל, באמצעות חקיקה, תקנות, קביעת תקנים מקצועיים וצמצום יכולת הביקורת.

נטילת סמכויות וקבלת החלטות על-ידי המערכת הפוליטית, שתפקידה המרכזי הוא הקצאת משאבים, תאפשר ביתר קלות ניתוב הון, המונחה על-ידי שיקולים פוליטיים. כך תתאפשר גם נטילת הון מהציבור והעברתו לתועלת בעלי הון וקבוצות אינטרס משיקול פוליטי.²⁴

תופעה זו מהווה הלכה למעשה, השתלטות הדרגתית על קניין פרטי, ללא הפקעתו בפועל. במאמר זה, כמוסבר לעיל, התופעה באה לידי ביטוי בהפיכת היטל ייעודי (היטל השבחה) למס, תוך נסיונות לניתוק הזיקה בין התשלום, לייעודו ולתועלת הצומחת למשלם, קרי, נטילת כספים פרטיים בהיטל ייעודי, והסבת השימוש בו, באופן מתחכם, לשימושים על-פי שיקוליה של המערכת הפוליטית.

24. כאן גם הסכנה הגדולה של המבנה המוסדי בישראל המאפשר ואף מעודד את הקשר הישיר בין נבחר הציבור ליושב ראש ועדת התכנון המקומית.