

תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה - "גלגול הנשמות" של השומה המוסכמת

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין¹

מבוא

במהלך שנת 2006 אושר תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה"),² אשר קבע מנגנון להקמת ועדות ערר לפיצויים ולהיטל השבחה (להלן: "ועדות הערר"). במסגרת תיקון 76 נקבע, כי תפקידיהן של ועדות הערר יהיו לדון ולהחליט בעררים על החלטות הנוגעות להיטל השבחה או לתביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה ובעררים לפי סעיף 28(ה)(3) לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 ובתביעות פיצויים הנגזרות ממנו. למרות תיקון 76, המשיך לפעול ההסדר על-פי המתכונת הקיימת עד לאותו תיקון (הגשת השגה, שומה אחרת, ערר, מינוי שמאי מכריע וכו').

עוד בטרם יושמו הלכה למעשה הוראותיו של תיקון 76, נתאשר בינתיים תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה.³ תיקון זה שינה, בין היתר, את הליכי הדיון וההכרעה בעניין היטל השבחה.

כפי שיובהר להלן, תיקון 84 אינו מאפשר לצדדים להגיע לשומה מוסכמת, וכופה על הנישום נקיטת הליכים מעין-שיפוטיים אם ברצונו להשיג על החיוב בהיטל השבחה, בניגוד להסדר שהיה קיים עד כה. הליכים אלו עלולים להרתיע חלק ניכר מהנישומים מלהשיג על גובה החיוב בהיטל השבחה, גם אם יש לכך מקום והצדקה עניינית, הן מחמת העלות הכרוכה בהליך זה לאחר תיקון 84 והן מחמת גרירת הליך הבירור זמן ממושך.

עיקר הדיון סביב תיקון 84 והביקורות כנגדו מתנהל כיום מעל דפי העיתונים, בשיחות לא רשמיות ובמסגרת השתלמויות מקצועיות כאלו ואחרות. במאמר זה נסקור בתמצית ולשם הבהרת התמונה הכללית את הביקורות מזה והדעה התומכת מזה, אולם נתמקד בביקורת

-
1. המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני באוניברסיטת תל-אביב ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטאות תל-אביב וחיפה. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.
 2. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), ס"ח 2057, עמ' 326 (15.6.2006) (תיקון עקיף לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965) (להלן: "תיקון 76").
 3. חוק התכנון והבנייה (תיקון 84 והוראת שעה), התשס"ח-2008, ס"ח 2165, עמ' 632 (10.7.2008) (להלן: "תיקון 84").

הראשונה המוצגת לעיל - ביטול האפשרות של הנישום להגיע להסכמה בדרך של דיון עם הרשות לגבי גובה תשלום היטל השבחה.

הבחירה להתמקד בביקורת זו נובעת מהיותה הביקורת העיקרית והמרכזית כנגד התיקון, וזאת בשל תחושת דחק השעה עקב העומס הרב שעלול להיווצר בעקבות ביטול האפשרות להגיע לשומה מוסכמת.

במסגרת המאמר נציג את הביקורות המרכזיות כנגד תיקון 84, נקיים דיון תמציתי בהליכים שהיו נהוגים עד כה לעומת אלו המוצעים במסגרת התיקון, נתמקד בביקורת ביחס לביטול האפשרות להגיע לשומה מוסכמת ולבסוף, נסקור את ההצעות לפתרון הבעיות שעלול התיקון ליצור.

נקדים ונציין, כי כניסתו לתוקף של תיקון 84 נקבעה ליום 1.1.09 או ביום כניסתו לתוקף של תקנות לעניין שכרו של שמאי מכריע ולעניין סדרי דין בבקשות להכרעה לפני שמאי מכריע,⁴ לפי המאוחר, ובלבד ששר המשפטים מינה לכל הפחות עשרה שמאים מכריעים. התקנות האמורות אושרו ופורסמו ברשומות.⁵ בכל הנוגע למינוי השמאים המכריעים, אמנם רשימת השמאים הורכבה על ידי ועדה שמונתה לצורך העניין ואף פורסמה בעיתונות, אך היא טרם אושרה על ידי שר המשפטים.

הצגת הביקורות המרכזיות כנגד תיקון 84

להלן הביקורות העיקריות המושמעות כיום כנגד תיקון 84:⁶

1. ביטול האפשרות של הנישום להגיע להסכמה בדרך של דיון עם הרשות לגבי גובה החיוב בהיטל השבחה. מגבלה זו אינה קיימת בהליכי הדיון הנהוגים על פי חוקי מס האחרים.
2. קביעת שכר טרחת השמאי המכריע כאחוז מסויים מסכום ההשבחה הנקוב בדרישת התשלום המקורית. הביקורת בעיקרה היא על עצם הזיקה שבין גובה החיוב לבין שכר הטרחה.
3. אופן ניתוב התיקים בין השמאים המכריעים. מכיוון ששכר הטרחה הרבעוני של השמאי המכריע מוגבל בתקרה של 300,000 ש"ח מכל התיקים גם יחד באותו

4. ראו סעיפים 5, 10 לתיקון 84.

5. תקנות התכנון והבניה (סדרי דין בבקשה להכרעה לפני שמאי מכריע או שמאי מייעץ), התשס"ט-2009, ק"ת 6729, עמ' 194 (7.12.08) (להלן: "תקנות סדרי הדין בפני שמאי מכריע"); תקנות התכנון והבניה (שכרו של שמאי מכריע ושמאי מייעץ) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, ק"ת 6748, עמ' 418 (3.2.09) (להלן: "תקנות שכר שמאי מכריע").

6. בסקירת הביקורות לא משתקפת עמדת המחבר לכאן או לכאן. הסקירה נועדה לשפוך אור על הביקורות כנגד תיקון 84 באופן כללי, תוך התמקדות בסוגיית השומה המוסכמת.

הרבעון,⁷ ינותבו אליו תיקים עד לאותו השכר. הביקורת היא, שיכול להיווצר מצב בו השמאי המכריע יגיע כבר בתיקים הראשונים שהועברו לטיפולו ועוד בטרם הסתיים הרבעון, לתקרת השכר האמורה, וכך ישב בחיבוק ידיים, הוא וצוות עובדיו, עד לסופו של אותו הרבעון.

בהקשר זה, לא ברור עדיין מה יקרה אם כל השמאים יגיעו לתקרת השכר לפני סוף הרבעון. במקרה זה טוענת הביקורת, למרות העומס ההולך ומצטבר, ישבו השמאים בחיבוק ידיים. עומס זה, כאמור, יגבר בעקבות המגבלה המוטלת על האפשרות להגיע להסכמות מחוץ לכתלי המוסדות המשפטים ו/או מוסד השמאי המכריע.

4. מספר השמאים המכריעים שנבחרו. הביקורת המרכזית טוענת, כי עשרה שמאים לא יצליחו לעמוד בעומס התיקים הרב שיופנה אליהם. עומס זה ייצור עיכוב רב בוועדות הערר.

5. הפריסה הגיאוגרפית של השמאים המכריעים. תשעה מבין השמאים המכריעים שנבחרו הם ממחוז תל-אביב. אין נציגות ראויה ליתר המחוזות. מכאן, שכל מחלוקת שעניינה בצפון הארץ, תגרור את הצדדים להתדיינות במשרדו⁸ של השמאי המכריע שבמחוז תל-אביב. מעבר להפליה הנטענת ביחס לנציגות המחוזית, המצב האמור מעורר חשש אצל שמאי מחוזות הצפון והדרום, שנישומים יעדיפו לפנות מראש לשמאי מטעמם שהוא ממחוז תל-אביב.

6. אופן עריכת המכרז לבחירת השמאים המכריעים ותוצאותיו.

7. הפרטת המערך המעין-שיפוטי עקב אי קביעת מעמדו של השמאי המכריע כעובד מדינה.

להלן סיכום תמציתי של עמדות המתנגדים והתומכים בתיקון 84, כפי שהן משתקפות כיום בדיון הציבורי:

הביקורת	עמדת המתנגדים	עמדת התומכים
ביטול אפשרות להגיע לשומה מוסכמת	מחייב היגררות להליך יקר וארוך; יוצר עומס יתר על ועדות הערר; מחייב הוצאות מיותרות גם במקרים בהם קיימת הסכמה.	הצעת החוק המקורית לא קבעה מגבלה זו; המגבלה נקבעה בוועדת הפנים של הכנסת רק לגבי ההיבטים השמאיים, על-מנת למנוע סחר-מכר בהיבטים אלו.

7. ראו סעיף 2(ב), (ג) לתקנות שכר שמאי מכריע.

8. ראו סעיף 7 לתקנות סדרי הדין בפני שמאי מכריע.

הביקורת	עמדת המתנגדים	עמדת התומכים
שכר טרחת השמאי המכריע	שכר טרחה הנקבע כאחוז מסויים מגובה ההשכחה מפחית את הכדאיות לחלוק על החיוב; הקשר בין גובה ההשכחה לשכר הטרחה יוצר לכאורה אינטרס אצל השמאי המכריע שקביעתו תשמש בסיס לאומדנים הבאים ובכך ישומר שכר טרחתו בהמשך.	הדבר יביא לצמצום גובה ההשכחה הנקוב בדרישת התשלום המקורית, עקב רצון הוועדה לצמצם את תשלום שכר הטרחה לשמאי המכריע במקרים מאוחרים יותר; לעניין אינטרס השמאי - מדובר בגוף מקצועי שידע להתעלם מהקשר בין קביעתו בעניין מסויים לשכרו העתידי.
ניתוב התיקים	יצירת עיכוב ואי ניצול זמנו של השמאי המכריע שהגיע לתקרת השכר בשלב מוקדם באותו הרבעון.	צריך להעלות את שכר השמאים מעל ל-100,000 ש"ח לחודש ולהעמיס עליהם יותר תיקים.
מספר השמאים המצומצם	יעכב מתן החלטות.	העומס יוצר רק בשנה - שנתיים הראשונות ולאחר מכן ממילא תהינה פחות פניות עקב אימוץ תקדימים קודמים; שמאי מכריע מעסיק צוות נוסף שיסייע בפתרון מיידי.
הפריסה הגיאוגרפית של השמאים המכריעים	יש ייצוג ראוי רק למחוז תל-אביב; יאלץ צדדים מתדיינים להגיע למרכז לצורך ההתדיינות; חוסר שוויון שיפגע בהכנסות השמאים ממחוזות אחרים.	הבחירה היתה מתוך שיקולים מקצועיים.
אופן עריכת המכרז לבחירת השמאים המכריעים	המכרז נערך ללא שקיפות; הקריטריונים לבחירת השמאים נקבעו רק לאחר הבחירה; אין ייצוג מגזרי וגיאוגרפי; בין החברים הממנים היו חברי מועצת השמאים. שניים מתוך עשרת הנבחרים הם חברי מועצת השמאים ונבחר נוסף הוא חבר מועצה בדימוס; הקביעות אינן על בסיס מקצועי.	הסמכת הוועדה המייעצת לבחירת השמאים המכריעים על-פי חוק לא חייבה מלכתחילה קביעת קריטריונים. למרות זאת, המכרז בוצע בשקיפות, תוך הענקת הזדמנות שווה לכל השמאים; הבחירה הייתה מתוך שיקולים מקצועיים; לגבי בחירת חברי מועצת השמאים - הבחירה בהם היתה מתוך שיקול מקצועי.
הפרטת המערך המעין-שיפוטי	יש להפוך את השמאים המכריעים לעובדי מדינה.	הפרטה למעשה קיימת כבר היום. במצב הקיים שמאי מכריע אינו עובד מדינה.

הליך בירור השומה עובר לתיקון⁹84

החייב בהיטל השבחה רשאי להגיש השגה, שהוכנה על-ידי שמאי מקרקעין מטעמו, תוך 30 יום מיום שקיבל הודעה על השומה או תוך שנה, אם השומה האחרת היא בעקבות לוח שומה שהכינה הוועדה המקומית בסמוך לאישור התכנית, לגבי מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית. "לוח שומה" הוא שומת השבחה לכל התכנית שאושרה, ומפורטים בו המקרקעין שהושבחו עקב אישור התכנית ושיעור השבחתם. לוח שומה, במידה שנערך, יוצג במשרדי הוועדה המקומית ובמשרדי הוועדה המחוזית תוך חצי שנה מיום אישור התכנית.

על הוועדה המקומית להביא לידיעת כל חייב בהיטל השבחה, עם הצגת לוח שומה או עקב מימוש זכויות, את שיעור ההשבחה שבעדו הוא חייב בהיטל ואת זכותו להגיש שומה מטעמו או לערער על החיוב בהיטל. אם לא הוצג לוח שומה תוך חצי שנה ממועד אישור התכנית, ייחשב הדבר כהחלטת הוועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות.

לאחר הגשת "שומה אחרת" (השגה) לוועדה המקומית על-ידי החייב, מעבירה הוועדה המקומית את השומה האחרת לשמאי מטעמה. בדרך כלל מלווה העברת החומר במכתב המורה לשמאי הוועדה לנסות ולהגיע להבנה עם שמאי הבעלים על גובה ההשבחה. בשלב זה מנסים הוועדה (בדרך-כלל על-ידי שמאי מטעמה) ושמאי הבעלים להגיע להסכמה ביניהם על גובה ההשבחה. אם הגיעו לשומה מוסכמת, ישונה החיוב בהתאם. שומה מוסכמת הינה מסמך קצר, המנוסח על ידי השמאים (או על ידי הוועדה והנישום או באי כוחם), המפרט את התכנית המשביחה, גובה ההשבחה, סכום היטל ההשבחה והמועד הקובע לחישוב ההשבחה.

אם נותרו פערים בין העמדות ולא ניתן להגיע להסכמה, בוחרים הבעלים והוועדה שמאי נוסף, שלישי, המשמש מעין בורר, המוגדר על-פי החוק כ"שמאי מכריע", שהכרעתו תהיה סופית. סעיף 198(ג) לחוק התכנון והבנייה קובע, כי ההליכים בפני השמאי יהיו בהתאם לחוק הבוררות, התשכ"ח-1968, בשינויים המחוייבים, אולם אין בכך כדי לקבוע, כי מעמדו של השמאי הוא כשל בורר. בנסיבות אלה, יש להשוות את מעמדו של השמאי לזה של מומחה - יועץ.¹⁰

השמאי המכריע ממונה על פי סעיף 14(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. השמאי המכריע אינו מכריע לפי ראיות בלבד, אלא נבחר להכריע בפלוגתאות שבין הצדדים על יסוד מומחיותו, כישוריו האישיים וידיעותיו. לפיכך, סמכותו של השמאי המכריע אינה מוגבלת לטווח שומתם של שמאי הצדדים. בחירת השמאי על ידי בעלי הדין כשמאי מכריע מניחה, כי הצדדים שקלו את כישוריו כשמאי וסומכים על שיקול דעתו.

השמאי המכריע רשאי להכריע גם בנקודות מחלוקת משפטיות הכרוכות בשומה והעולות מטענות הצדדים. על החלטתו ניתן לערער לבית המשפט בנקודה משפטית בלבד. אף

9. ראו בהרחבה בועז ברזילי **תכנון ובינוי עירוני - הלכות ויישומים** (הוצאת חור, מהדורה מעודכנת - ינואר 2009).

10. סעיף 198(ג) לחוק התכנון והבנייה בוטל בתיקון 84.

סמכותו של בית המשפט להתערב בהכרעת השמאי המכריע מוגבלת לנקודה משפטית בלבד. למרות שאין מעמדו של שמאי מכריע כשל בורר, ביטול קביעתו של שמאי מכריע מקבילה לעילות הביטול של פסק בורר.

הליך בירור השומה לפי תיקון 84¹¹

הנישום יכול לנקוט בשלושה מסלולים חלופיים:

1. פנייה לוועדה המקומית: תתאפשר בטענה של טעות טכנית הנוגעת לפרטי המקרקעין, נתונים פיזיים של המקרקעין, תכניות בניין עיר החלות עליהם והזכויות התכנוניות שמהן נגזרת ההשבחה. הוועדה המקומית תבחן את הפנייה והיא רשאית לתקן את דרישתה אך ורק ביחס להיבטים אלו.

2. פנייה ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים: במקרה של מחלוקת על שיעור החיוב (גובה ההיטל והתחשיבים) ניתן, תוך 45 ימים מיום המצאת השומה או שנה מיום פרסום "לוח שומה", לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים, גם ללא הסכמת הוועדה המקומית, על-מנת שימנה שמאי מכריע לבירור המחלוקת. לחילופין, ניתן באותם פרקי זמן לפנות לוועדת הערר וזו תוכל למנות שמאי מייעץ. על החלטת השמאי המכריע ניתן לערר לוועדת הערר, אולם אז לא תוכל ועדת הערר למנות שמאי מייעץ נוסף, אלא לבחון את החלטת השמאי המכריע.

3. פנייה לוועדת הערר: במקרה של מחלוקת על עצם החיוב ניתן, תוך 45 יום מיום המצאת השומה או שנה מיום פרסום "לוח שומה", לפנות לוועדת הערר שתכריע בשאלת החיוב. ועדת הערר רשאית להסתייע בשמאי מייעץ מתוך רשימת השמאים המכריעים. על החלטת ועדת הערר ניתן לערער בפני בית המשפט לעניינים מינהליים.

כפי שניתן להבחין, תיקון 84 מבטל כל אפשרות של עריכת שומה מוסכמת בין הנישום לוועדה המקומית, וכאן כאמור טמונה הביקורת העיקרית על תיקון זה. מקום שנמצא והוכח כי יש מקום להפחתת החיוב, אף אם שוכנעו והסכימו לכך הצדדים, יאלצו הנישום והוועדה המקומית להוציא משאבים כספיים ולבזבז זמן יקר בפנייה לשמאי מכריע או לוועדת הערר.

בנוסף, תיקון 84 יוצר חוסר בהירות בשאלה, האם על הנישום לצרף לפנייתו, ככל שהיא כוללת טיעונים שמאיים, חוות דעת שמאי מטעמו. להערכתנו, יש לצרף לפניית הנישום חוות דעת ערוכה על-ידי שמאי מטעמו. הוועדה המקומית מצידה מחויבת בהגשת אומדן שמאי אשר יעמוד בפני השמאי המכריע או ועדת הערר. צירוף חוות דעת שמאי מטעם הנישום יצור איזון בהליך בפני השמאי המכריע או המייעץ, שהוא גוף מקצועי, תוך שמירה על מקצועיות ההליך.

11. ראו בועז ברזילי, לעיל ה"ש 9.

על-מנת לקבוע כללים אחידים לדיון בפני שמאי מכריע ולהגביל את משך הזמן של הליך הדיון בפניו, הוסדר ההליך בתקנות סדרי הדין בפני שמאי מכריע.¹² בהתאם לתקנות אלו, השמאי יהיה רשאי, אם ימצא לנכון, לקיים דיון במשרדו, ואם לא ימצא לנכון לעשות כן, יודיע על כך לצדדים ויאפשר להם להשלים טענותיהם.¹³

שכר טרחת השמאי המכריע יהיה מדורג בהתאם לגובה ההשבחה, אולם לא יעלה על 100,000 ש"ח ולא יפחת מ-2,000 ש"ח בעד הערכה המתייחסת למחלוקת אחת. אם אוחדו דיונים במספר מחלוקות בהתאם לקבוע בתקנה 10 לתקנות סדרי הדין בפני שמאי מכריע, יהיה החישוב בעד ההכרעה המתייחסת למחלוקות האמורות. יו"ר מועצת השמאים יכול להורות על חריגה משכר זה במקרים מיוחדים, לאחר שנתן לצדדים הזדמנות להשמיע טענותיהם.¹⁴

שני הצדדים נושאים בחלוקה שווה בשכרו של השמאי המכריע אלא אם השמאי המכריע הורה אחרת ונימק את החלטתו.¹⁵

להלן גובה שכר הטרחה בהתאם לקבוע בתוספת לתקנות שכר שמאי מכריע:

שכר שולי המחושב באחוזים מגובה ההשבחה	סכום ההשבחה בשקלים חדשים	
	על חלק הסכום שעד	על חלק הסכום העולה על
5% ולא פחות מ-2,000 ש"ח	500,000 ש"ח	0
3.5%	1,000,000 ש"ח	500,000 ש"ח
2%	2,000,000 ש"ח	1,000,000 ש"ח
0.8%		2,000,000 ש"ח

לצורך הדוגמה, נניח חישוב השבחה כדלקמן: קרקע חקלאית באזור מסויים שערכה 400,000 ש"ח הפכה לקרקע לבנייה צמודת קרקע עבור שתי יחידות ששוויין 1,800,000 ש"ח. לפיכך, ההשבחה עומדת על סך של 1,400,000 ש"ח והיטל ההשבחה הוא בסך 700,000 ש"ח.¹⁶ שכר השמאי המכריע יחושב כדלקמן:

השבחה עד 500,000 ש"ח x 5%	25,000 ש"ח
השבחה של 500,000 ש"ח נוספים x 3.5%	17,500 ש"ח
השבחה של 400,000 ש"ח x 2%	<u>8,000 ש"ח</u>
סה"כ שכר טרחת השמאי המכריע:	50,500 ש"ח

12. לעיל ה"ש 5.

13. ראו תקנה 6 לתקנות סדרי הדין בפני שמאי מכריע.

14. ראו תקנה 3 לתקנות שכר שמאי מכריע.

15. ראו תקנה 5 לתקנות שכר שמאי מכריע.

16. בהתאם לסעיף 3 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה.

הביקורת ביחס לביטול האפשרות להגיע לשומה מוסכמת

במהלך השנים האחרונות נפתחו במוצע שנתי 10,000-15,000 תיקי השבחה לערך.¹⁷ על 10,000-7,000 מהתיקים לערך במוצע שנתי הוגשו השגות (כ-70%-80% מהתיקים). מתוך אותם תיקים לגביהם הוגשו השגות, 700-1,500 תיקים לערך הגיעו להליך מינוי שמאי מכריע (כ-10% מכלל התיקים לגביהם הוגשו השגות). יתר התיקים הסתיימו בהסכמה בין הצדדים.

מרבית המחלוקות בין השמאים המגיעות לשמאי מכריע, אינן אך ורק בנושאים שמאיים, אלא מתלווה אליהן גם צד תכנוני או משפטי, למשל, מחלוקת בעניין אופי הזכויות במצב התכנוני הקודם להשבחה או לאחריה בהתאם להוראות תכנית בניין העיר המשבחה. מדובר בטיעון משפטי, שכן תכנית בניין עיר, המהווה חקיקת משנה, נתונה לפרשנות משפטית.

תיקי ההשבחה שלא הגיעו להכרעת שמאי מכריע (למעלה מ-90% מסך התיקים לגביהם הוגשו השגות), נסגרו בהסכמה, או שמלכתחילה לא הוגשה לגביהם השגה, או שממילא זכו במסגרתם בעלי המקרקעין בפטור מהיטל השבחה בגין אחד מסעיפי הפטור הקבועים בסעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

במצב זה, אותם אלפי התיקים שנסתיימו בהסכמה מדי שנה, יגררו בהתאם לתיקון 84 לוועדת ערר ו/או לשמאי מכריע. אם לא ישתנה מצב זה, על-פי הערכות זהירות, יגיעו לוועדות הערר למעלה מ-500 תיקים בחודש (קרוב למאה תיקים בכל חודש במוצע לכל ועדת ערר). ועדת הערר תצטרך לדון ולהכריע בחמישה תיקים לפחות בכל יום עבודה, על-מנת שלא ייווצרו עומסים ועיכובים. מובן לכל בר-בי-רב שהדבר אינו מעשי ואינו ישים, בפרט כשהחשוב הנ"ל אינו מביא בחשבון עיכובים, דחיות, ישיבות חוזרות, הגשת כתבי טענות, הגשת סיכומים וכד'.

בעוד המערכת המשפטית מנסה בכל כוחה ומרצה לדחוף כיום את המתדיינים להגיע להסכמות מחוץ לכתלי המוסדות המשפטיים, שולל תיקון 84 כל אפשרות שכזו ומחייב העמסת הדיון על המוסדות המשפטיים גם כאשר קיימת הסכמה בין הצדדים.

מעבר לעומס העלול להיווצר, לדחיה הממושכת ול"עינוי הדיון" שייגרם לצדדים המתדיינים, יוסיף ההליך הוצאות ניכרות לצדדים. סכנה נוספת כרוכה באופי הדינמי של שוק המקרקעין. כל עוד לא הוכרע עניין היטל ההשבחה, מוחזקים חלק מכספי התמורה בנאמנות אצל באי כוח הצדדים להבטחת תשלום היטל ההשבחה, שלעתים מהווה סכום ניכר מתמורת המכירה. מן הסתם, יוחזקו סכומים גבוהים יותר מהיטל המבוקש בנאמנות כאמור, שכן באי כוח הצדדים יבקשו להבטיח את עצמם מפני רשלנות, למקרה בו

17. הערכים המצויינים ביחס לכמות התיקים בהליכים השונים מבוססים על הערכות כלליות בלבד, לאחר שיחות עם מספר ועדות מקומיות, שמאי ועדות ושמאים העוסקים בשמאות מכרעות. לצורך בחינה מבוססת יותר, יש לערוך סקר בין כל ועדות התכנון המקומיות. סקר כזה לא נערך על-ידי המחבר ולמיטב הידיעה גם לא על-ידי משרד המשפטים טרם תיקון 84, מעבר לבחינה המבוססת אף היא על הערכות מדגמיות.

תהיה קביעת השמאי המכריע גבוהה מדרישת התשלום המקורית, שכן כאמור, אין השמאי המכריע מוגבל בראיות העומדות בפניו. אולם לא רק זאת, לסכומי היטל ההשבחה עלולים להתווסף הפרשי הצמדה וריבית, שאף הם יגדילו את התשלום, וככל שימשך הליך הבירור זמן רב יותר, כך עלול החוב להמשיך ולתפוח.

הצעות לפתרון

כבר עם פרסומו של תיקון 84 ועוד לפני כניסתו לתוקף, הועלו הצעות לפתרון בעיות צפויות שעלול התיקון ליצור.

מבקרו של תיקון 84 מציעים לתקן שוב את חוק התכנון והבנייה, ולהחזיר לזירה את האפשרות להגיע לשומה מוסכמת. על-פי הצעה זו, יותר על כנו המצב עובר לתיקון 84, והצדדים יוכלו להגיע להבנות ולהסכמות, מבלי שייכפה עליהם הליך משפטי, מיותר מבחינתם, במקרה שקיימת הסכמה. התומכים בביטול הליך השומה המוסכמת טוענים, כי הדבר נועד למניעת "סחר-מכר" בין שמאים. כנגד טענה זו, יש המציעים להותיר את המנגנון הקיים של הליך השומה המוסכמת, תוך הסתמכות על שיקול דעתם המקצועי של הצדדים, כפי שקיים בחוקי מס אחרים.

באופן חלופי, ניתן לפתור את הביקורת בעניין הסחר-מכר ביצירת מנגנון ביקורת (למשל שמאי מבקר חיצוני לוועדה המקומית או מנגנון אחר), או מנגנון שיחייב פרסום ההסכמות (או תוצאותיהן) או חלקן בהתאם לקריטריון שייקבע, באופן שיצור שקיפות (במגבלות צנעת הפרט).

החשש מפני יישומו של תיקון 84 הוליד "פתרונות יצירתיים" לעקיפת הליך הבירור שנכפה על הצדדים. להערכתנו, כל פתרון המוצע להלן "דוחה את הקץ" ומסרב לאת ההליך ואינו מביא לפתרון אמיתי. אולם מצאנו, כי סקירת ההצעות שלהלן היא חשובה להמחשת תחושת הדחק המאפיינת חלק ניכר מהגורמים המקצועיים, לרבות הוועדות התכנוניות.

אחת ההצעות הראשונות שהועלו היתה, כי לאחר פניית הצדדים לוועדת הערר הם יגיעו להסכם פשרה אותו יגישו לאישורה. כלומר, לאחר שהצדדים יגיעו לשומה מוסכמת, הם יפנו לוועדת ערר ובהליך מקדמי יבקשו אישורה להסכמתם. אולם כפי שנולדה הצעה זו, כך עלתה הביקורת כלפיה - מדוע לפתוח בהליך מיותר ולבזבז זמן וממון על-מנת לאשר הצעה שכבר מקובלת על הצדדים?

הצעה נוספת שהועלתה היתה קביעת הוראות מעבר לתיקון 84 ולפיהן תתעכב כניסתו לתוקף של התיקון למשך שנה או יותר, ביחס לסכומים נמוכים יחסית שייקבעו. ההצעות שהועלו נעו בגבולות השבחה של 100,000-200,000 ש"ח (היטל השבחה של 50,000-100,000 ש"ח). משמעות הצעה זו היא, שלגבי היטלי השבחה בסכומים האמורים - יחול המנגנון שחל עובר לתיקון 84, ואילו לגבי יתרת ההיטלים - יחול המנגנון החדש הקבוע בתיקון 84. גם לגבי הצעה זו הועלתה ביקורת, שתמציתה היא כי מדובר בדחיית הבעיה ולא בפתרונה. יתר על כן, הצעה זו עדיין לא פותרת את בעיית השומה המוסכמת אלא רק מצמצמת את היקפה.

ההתחבטות בהצעה האמורה הולידה "רעיונות יצירתיים" שנדונו בחוגים המקצועיים ועיקרם - פיצול שומות לשומות קטנות, שהיקפן עומד בקריטריון המינימלי לעיל. לדוגמה: שומה של היטל השבחה בסך של 150,000 ש"ח בגין הוראה בתכנית המאפשרת תוספת חדרי יציאה לגג (50,000 ש"ח), תוספת מרתפים (50,000 ש"ח) ותוספת אחוזי בנייה (50,000 ש"ח), תחולק לשלוש שומות - כל אחת על סך 50,000 ש"ח: שומה אחת על תוספת חדרי יציאה לגג, שומה אחת על תוספת מרתפים ושומה אחת על תוספת אחוזי בנייה. הקושי שבהצעה זו מקורו בסרבול עבודת השמאי ולעתים, יצירת מצג מלאכותי שנועד לפתור בעיה, אך למעשה רק מסבך את ההליך.

הצעה נוספת שהועלתה היא עריכת "טיטוט שומה", שתאפשר הגשת השגה (או "טיטוט השגה") ולאחר שהצדדים יגיעו להסכמה, תיערך שומה סופית שתתבסס על הערכים המוסכמים בהליך הלא-פורמלי. הצעה זו מעלה ביקורת הנוגעת לעצם יצירת הליך המבוסס על מסמכים שלכאורה אינם רשמיים, בניגוד לרעיון העומד בבסיס תיקון 84, המבקש ליצור שקיפות.

עריכת חוות דעת מקדמית ("פרה-רולינג")

להערכתנו, במקרה בו לא יאושר תיקון נוסף לחוק התכנון והבנייה, שיאפשר בדרך זו או אחרת להגיע להסכמות, ראוי לשקול פתרון הסוגייה בדרך של עריכת חוות דעת מקדמיות. חוות דעת מקדמיות (המכונות בעגה המקצועית "פרה-רולינג") תאפשרנה לוועדה המקומית ולנישום לקיים דיון בהתבסס עליהן. חוות דעת מקדמיות תחייבנה את הוועדה המקומית לפרק זמן מוגבל ומוגדר מראש. במהלך תקופה זו יוכל הבעלים להגיש השגה מטעמו. במידה שהצדדים יגיעו להסכמה, תצא שומה סופית התואמת את ההסכמה. מוצע, שלעריכת שומות מקדמיות תלווה החלטתה של הוועדה המקומית, על-מנת ליצור אחידות ולמנוע הפליה. חוות דעת מקדמיות תהיינה מחייבות לפרק הזמן שנקבע להן. בפרק זמן זה הן תהיינה פורמליות ומעוגנות בהחלטה של ועדה מקומית, ולפיכך תקפות כלפי כולי עלמא. בכך עיקר השוני בין הצעה זו לבין ההצעה לעריכת "טיטוט שומה", כמוזכר לעיל.

ההצעה לעריכת חוות דעת מקדמיות מהווה אלטרנטיבה ונועדה "לעקוף" את המגבלה שיצר תיקון 84 לעניין ביטול האפשרות להגיע להסכמות. אולם להערכתנו, טוב יהיה אם תוסר המגבלה בדרך המלך וייתר הצורך "לעקוף" את הוראות החוק.

ביקורות נוספות והדיון הציבורי בהצעות לפתרון

מאמר זה מתמקד, כאמור, בביקורת המרכזית בנוגע להיעדר האפשרות להגיע לשומה מוסכמת. אולם למען הצגת התמונה בכללותה, תוצגנה להלן, על-קצה המזלג, הצעות בלתי רשמיות שעלו בחוגים המקצועיים ביחס לביקורות האחרות כנגד תיקון 84, כפי שהוצגו לעיל בתחילת המאמר:

הביקורת	הצעה לפתרון
שכר טרחת השמאי המכריע	ניתוק הזיקה שבין שכר הטרחה וגובה ההשבחה, באמצעות תשלום שכר טרחה לשמאים המכריעים על ידי המדינה על-בסיס קבוע שאינו מושפע מגובה ההשבחה. מימון שכר הטרחה יכול להיעשות על-ידי הטלת אגרה על הנישום. על-מנת לשתף את הוועדה המקומית במחצית התשלום, כפי שמבקש לעשות תיקון 84, תקווז מחצית האגרה מתשלום היטל ההשבחה (למעשה, מחצית האגרה תיחשב לתשלום על-חשבון היטל ההשבחה). הסדרים מיוחדים ניתן לקבוע במקרה בו החבות הסופית תימצא נמוכה מגובה האגרה. פתרון זה ישמש כמענה גם לביקורת בעניין אופן ניתוב התיקים כמפורט להלן.
אופן ניתוב התיקים לאור מגבלת שכר הטרחה	שכר טרחה שישולם ישירות על-ידי המדינה כמוצע לעיל, יאפשר עבודת השמאי ללא מגבלת מכסת שכר טרחה העומדת בבסיס הביקורת על עניין אופן ניתוב התיקים.
מספר השמאים המצומצם והפריסה הגיאוגרפית של השמאים המכריעים	יש להגדיל את מספר השמאים המכריעים, וכן לקבוע מספר שמאים בכל מחוז, שייבחרו מאותו המחוז.

הביקורת לעניין מנגנון שכר טרחת השמאי המכריע וניתוב התיקים

חשיבות הביקורת אינה בשאלת גובה שכר הטרחה המוענק לשמאים המכריעים, אלא בזיקתו הישירה של אופן קביעת השכר למנגנון ניתוב התיקים.

היקף העבודה השמאית אינו נגזרת ישירה בהכרח של גובה ההשבחה או שווי הנכס. לדוגמה, נניח כי באזור יוקרתי הופשרה קרקע חקלאית (בשווי \$200,000 לדונם) לבנייה צמודת קרקע (\$1,000,000 לחצי דונם נטו לאחר הפקעות). במקרה זה, ההשבחה תעמוד על סך של \$800,000, ולפי \$1 = 4 ש"ח, על סך של 3,200,000 ש"ח לדונם. במקרה זה יהיה שכר טרחת השמאי המכריע 72,100 ש"ח.¹⁸

לעומת זאת, ניקח לדוגמה מקרה אחר, בו קיימת השבחה בסכום נמוך מ-40,000 ש"ח בעקבות היתר זמני לשימוש חורג לשלוש שנים למחסן בבית מגורים בבניין משותף, המשמש למשרד והנמצא בתוואי דרך להפקעה. שכר הטרחה במקרה זה יהיה על פי הרף התחתון שנקבע בתקנות - 2,000 ש"ח.

25,000 ש"ח
17,500 ש"ח
20,000 ש"ח
9,600 ש"ח
72,100 ש"ח

18. השבחה עד 500,000 ש"ח X 5%
השבחה של 500,000 ש"ח נוספים X 3.5%
השבחה של 1,000,000 ש"ח X 2%
השבחה של 1,200,000 ש"ח נוספים X 0.8%
סה"כ שכר טרחת השמאי המכריע

במקרה הראשון, העבודה השמאית הנדרשת יכולה להיות מצומצמת מאוד מבחינת פרק הזמן הדרוש להכנתה ומורכבותה, וזאת על ידי בירור נתונים השוואתיים לקרקע חקלאית ולקרקע לבנייה ועריכת חישוב שמאי של התאמות אלו ואחרות, ואילו שכר הטרחה בגינה עומד על סך של 72,100 ש"ח.

לעומת זאת, במקרה השני, העבודה השמאית היא מורכבת ודורשת זמן ממושך יותר, ואילו שכר הטרחה בגינה יהיה 2,000 ש"ח בלבד, כלומר פחות מ-3% משכר הטרחה עבור חוות הדעת הראשונה.

שמאי מכריע שינתבו לו 3-4 תיקים דוגמת המקרה הראשון כבר בתחילת הרבעון, ימצא עצמו כבר לאחר מספר ימי עבודה מצומצם, גם אם אין לו צוות משרדי נוסף, יושב בחיבוק ידיים במשך יתרת הרבעון, שכן יגיע מהר מאוד למכסה הרבעונית. תגובת התומכים במצב זה היא שבמשך הזמן, הגוף שמנתב את התיקים, ינתב אותם באופן פחות או יותר שוויוני ביחס לגובה שכר הטרחה וכמות העבודה, כאשר לאורך זמן באופן כללי יישמר האיזון. להערכתנו, יהיה קשה ליישם "צדק חלוקתי" מסוג זה, שכן לעתים קרובות היקף העבודה מתברר רק לאחר תחילת הליך הבירור. מכיוון שגובה ההשבחה אינו חזות הכל לעניין היקף העבודה הנדרש, ניתוב התיקים בהתאם לגובה ההשבחה עלול להעמיס באופן מלאכותי על המערכת הדיונית, תוך ניצול בלתי יעיל של המשרדים השונים.

טענה נוספת היא, ששכר טרחה המבוסס על גובה ההשבחה ו/או שווי הנכס המוערך, מביא בחשבון לא רק את היקף העבודה, אלא אף את האחריות המקצועית המגולמת בתיקים אלו. להערכתנו, הטענה נכונה כשלעצמה, אולם אם נרחיק את הדיון משאלת שכר טרחתו של השמאי המכריע עצמו אל עבר ציבור הנישומים, עלול המנגנון המוצע ליצור, ברמה הציבורית הכללית, כשלים רבים, שמקורם בניתוב כושל של תיקים כאמור, ולפיכך לגרום לדחיות בהליכי הדיון והבירור. להערכתנו, ניתוב תיקים באופן שוויוני כנגזרת של היקף העבודה מחד גיסא ושל גובה שכר הטרחה הגלום בכל תיק מאידך גיסא, על-ידי משרד המשפטים (באמצעות יו"ר מועצת השמאים) כמוצע, באופן שלא יגרום לעכובים דיוניים, היא משימה שקשה להאמין שתהיה אפשרית, אשר תדרוש משאבים גדולים מאוד ממשרד המשפטים, שספק אם יוכל לעמוד בהם לאורך זמן.

סיכום

כבר בסוף שנת 2008 החלו דיונים פנימיים בוועדות התכנון בנסיון להתמודד עם הוראות תיקון 84. שיחות התנהלו ומתנהלות בין גורמים מקצועיים ושלטוניים. בנוסף, מתנהל דיון ציבורי ביחס לתיקון 84 מעל דפי העתונים, בשיחות לא רשמיות ובמסגרת השתלמויות מקצועיות. במאמר נסקרה תמצית הביקורת כנגד תיקון 84, תוך התמקדות בביקורת העיקרית שהיא ביטול הליך השומה המוסכמת אשר היה נהוג עד כה, וכפיית הצדדים להליך לפנות לערכאות שיפוטיות או מעין-שיפוטיות, גם אם יש ביניהם הסכמה המאפשרת את סיום הבירור.

שומות היטל ההשבחה נוגעות לקהל רחב. כפי שהוצג לעיל, נפתחים מדי שנה 10,000-15,000 תיקי השבחה לערך. ב-70%-80% לערך מתיקים אלו מוגשת השגה. בהנחה

ששמאי יעיל יכול להתמודד עם 10-20 תיקים במוצע חודשי (בהתאם להיקף התיק), נדרשים 50-60 שמאים מכריעים לערך לצורך התמודדות עם היקף התיקים הצפוי, לפחות בשנים הקרובות.

הנסיון במערך החוקי הקיים עובר לתיקון 84 מלמד, כי למעלה מ-90% מתיקי ההשבחה מסתיימים בהסכמות בין הצדדים ללא צורך בהליך שמאי מכריע. עוד מתברר, כי במסגרת אותם עשרה אחוזים לערך שהגיעו להכרעת שמאי מכריע, בדרך-כלל עיקר המחלוקת היתה בעניינים תכנוניים-משפטיים, כך שתיקים אלה יגיעו ככל הנראה לדיון בפני ועדת הערר ולא ידלגו עליה לפי המסלולים הקבועים בתיקון 84. אם תוותר האפשרות להגיע לידי שומה מוסכמת כפי שהיה נהוג עד כה, ינותבו 100 תיקים לערך במוצע חודשי לוועדות הערר, ומבחינת השמאים המכריעים - עשרה תיקים בחודש במוצע לכל שמאי, שהוא מספר המתקבל על הדעת במתכונת תיקון 84 המוצע, גם אם לא יחזיק השמאי צוות משרדי "מנופח".

הפחתת העומס מוועדות הערר או השמאים המכריעים באמצעות האפשרות להגיע להסכמות וייעול ההליך ומשכו, יעודדו נישומים לבצע פניות נוספות.

במסגרת המאמר העלנו מספר אלטרנטיבות להתמודדות עם האפשרות שחוק התכנון והבנייה לא יתוקן, והמצב לפיו לא ניתן יהיה להגיע לשומה מוסכמת בדרך זו או אחרת, יוותר על כנו. כך למשל, הוצע לוועדות התכנון לשקול מנגנון של חוות דעת מקדמיות ("פרה-רולינג"), שיאפשר הגעה להסכמות ללא עריכת שומה מוסכמת מצד אחד ומצד שני יבוצע תוך שקיפות ואחידות.

כמו-כן, נדונה בקצרה הביקורת על הליך ניתוב התיקים לשמאים המכריעים וקביעת שכר טרחתם. המנגנון, כפי שהוסבר, עלול כשלעצמו לגרום לעיכובים רבים בהליכי הבירור. אחד הפתרונות המוצעים הוא תשלום שכר הטרחה על-ידי המדינה ולא על-ידי הנישום, דבר אשר ינתק את הזיקה בין גובה ההשבחה לתשלום שכר הטרחה. תשלום שכר הטרחה יחולק בין השמאים באופן שוויוני, בהתאם לאגרות שישולמו ויממנו את שכר הטרחה, תוך קביעת תקרת מינימום ותקרת מקסימום. חלוקה כזו תמנע את הכשל שבניתוב התיקים המוצע, העלול אף הוא, במתכונת הקיימת, לעכב את הליכי הבירור.