

שר הפנים – חה"כ משה ארבל
 שר המשפטים – חה"כ יריב לוין
 יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה – חה"כ יעקב אשר
 חברי הכנסת חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה
 המועצה הארצית – יו"ר המועצה הרב נתן אלנתן
 יו"ר לשכת שמאי מקרקעין – נחמה בוגין
 יושבי ראש קודמים של לשכת שמאי המקרקעין
 יו"ר מועצת שמאי המקרקעין – עו"ד יעל קוטיק
 מנהל התכנון – יו"ר ועדות הערר, יו"ר הוועדות המחוזיות
 פורום ה-15 – ראשי הערים; מבקרי העיריות
 לשכת עורכי הדין – ראש הלשכה; יושבי ראש המחוזות

נייר עמדה לכנסת בנושא שומה מתוקנת בהסכמה

הצ"ח תיקון חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 156) (שומה מתוקנת בהסכמה) התשפ"ד-2024

פגיעה בשכבות החלשות ובשוויון

מימוש הזכות לערור או לפנות לשמאי מכריע כרוכים בהוצאות מרובות ובטרח מרובה, תוך נטילת סיכון להאמרת השומה כפי שמצוין בהצעת החוק. מציאות זו מציבה חסמים בפני השכבות החלשות ופוגעת בערך השוויון. הצעת החוק אף מתארת את המציאות החמורה, כי במקרים בהם סכום החיוב בהיטל נמוך יחסית, הרי שעל פי רוב החייב מעדיף להימנע מנקיטת הליכים גם אם לדעתו נפלה טעות בשומה. מציאות זו, מחמירה את הפגיעה במעוטי היכולת, על רקע האנומליה הקיימת כיום במנגנון היטלי ההשבחה, אשר מבקר המדינה באומץ רב התריע על השלכות לאמון הציבור, כפי שאף ניתן להתרשם מהפרסומים ברשות הרביעית.

| | | | | |
|--|--|--|---|---|
|  מרכז הד"ר דוח המבקר על שוד היטלי ההשבחה צריך לזעזע כל ישראלי, ויש רק מסקנה... |  וואלה דולין מבקר המדינה חושף: היטלי השבחה - שיטת מצליח בחסות הרשויות המקומיות |  כלכליסט העירייה דורשת מכס היטל השבחה? סיכוי גבוה שתשלמו יותר מדי |  TheMarker דו"ח מבקר המדינה 95% סיכוי הצלחה: כמעט כל מי שמערער על היטל השבחה... |  Ynet המבקר: רשויות מקומיות מנפחות חיובים של היטלי השבחה במיליוני שקלים |
|--|--|--|---|---|

כלל דרישות העיריה בשומות שנבדקו היו בחיובי יתר

בהמשך לדוח המבקר, ערכנו בדיקה להיקף שומות דומה שבדק המבקר. הבדיקה¹ נערכה לשומות מת"א, בין היתר על רקע בחירתה ע"י משרד הפנים כועדה המצטיינת לשנת 2023² ובאשר מצאנו כי בשנת 2023 אחת מכול שלוש שומות מכריעות במדינה הייתה מת"א וכן על רקע השלכות ערכי הקרקע מהגבוהים במדינה להיקף החשש לדרישות חיובי היתר.

ראשית, הבדיקה העלתה כי רק בכ-1.5% משומות העיריה, גובה דרישת החיוב היה מתחת ל-70,000 ש"ח. ע"כ, אנו ממליצים כי קריטריון היסוד בהצעת החוק הנוכחית יורחב לדרישת חיוב בגובה של עד 100,000 ש"ח, כפי שהוגדר בנוסח הצעת החוק הקודמת אשר אושרה ע"י ועדת שרים לענייני חקיקה³ ואשר אחד מיוזמיה הינו חה"כ מיכאל מלכיאלי⁴.

הבדיקה העלתה כי בכלל השומות שנבדקו, החיוב בדרישות העיריה היה בדרישת יתר ביחס להכרעת השמאים המכריעים אשר הפחיתו את דרישות העיריה בשיעור ממוצע של כ-50%. עוד נמצא כי בלמעלה מ-40% מהמקרים גובה שומת השמאי מטעם העיריה היה פי 10 ומעלה מסכום החיוב שנטען ע"י השמאי מטעם החייב.

נציין, כי משמעות ממצאי המבקר והר"מ, הינה חשש לחזקת אי תקינות מנהלית⁵ בדרישת חיובי יתר לאורך שנים ארוכות, כאשר ע"פ פרסומים ברשות הרביעית⁶, מקורות בתחום מודים כי, רשויות מקומיות רבות מנחות את השמאים העובדים עבורן לקבוע שומות גבוהות ככול האפשרי וכי ברור ששמאי שיקבע הערכות נמוכות, לא יזכה לעבוד יותר עם העיריה.

פערים בלתי סבירים בין השמאים

הפערים הקיצוניים בין השומות שהוצגו לעייל, צריכים לראיינו להניע **בדק בית יסודי** וכנה ואף חישובי לגורמים שעשויים להיות בעלי עניין. פערים אלו ידועים מזה שנים למקבלי החלטות ומבקר המדינה הצביע באומץ לב על החשש מפגיעה באמון הציבור במנגנון היטל ההשבחה. להלן נציין בקליפת אגוז כי פערים סבירים הינם עד 15%.

במאמר⁷ של שמאי המקרקעין יובל דנוס זכרונו לברכה, מצויין כי פסקי דין רבים שפורסמו מביעים תרעומת על הפערים בשומות השמאים ומבליטים את חוסר האובייקטיביות בהן, כביכול, בכך שניתן להבחין באמצעות השומה לאיזה צד היא משתייכת: **שומה גבוהה - לצד התובעים, שומה נמוכה - לצד הנתבעים**.

במאמר מובא גם ציטוט מפס"ד של ביהמ"ש - 'ניתן היה לצפות ממומחים מנוסים, הפועלים לפי קריטריונים אובייקטיביים, שיגיעו לתוצאות שאינן רחוקות זו מזו'⁸ וכך נכתב במאמר - 'המדובר הוא בפער בשומת נכס מסוים על ידי שני שמאים או יותר, כאשר פער זה חורג מהתחום הסביר והמקובל של 10%-15%'.⁹

הנימוקים לפערים הגבוהים מהתחום הסביר והמקובל (ואף הרבה יותר), כפי שנמצאו בדוח המבקר ובממצאי הבדיקה לעייל, ככול ויכולים להיות מובנים ברמה כזו או אחרת על ידי שמאי מקרקעין, הרי שברמה הציבורית הם כאמור עשויות לעורר תחושות של חוסר אמון בקרב האזרחים עד כדי פגיעה באמון הציבור כדברי המבקר לעייל.

נציין כי גם גורמים בכירים במדינה ערים לכך, באשר פורסם בתקשורת כי **המשנה ליועצת המשפטית לממשלה** (משפט אזורי) עו"ד כרמית יוליס אמרה כי **השמאות בהיטלי השבחה היא מאוד פתוחה ויכולה להגיע לכל תוצאה**⁹.

כך גם באשר לדבריו האמיצים של יו"ר המועצה הארצית, אשר אמר ע"פ הפרסום בתקשורת, כי **ישנו מתח מובנה בהיטלי ההשבחה וכי מטבע הדברים לרשות המקומית יש אינטרס שהשומה תהיה על הצד הגבוה**¹⁰.

הצעת החוק מצמצמת אך מותירה חסם מהותי

הצעת החוק אומנם **מצמצמת** את ההוצאות המרובות ביחס להליך הנוכחי ואולם, היות והפנייה באמצעות שמאי כרוכה בהוצאה של אלפי שקלים, יוצא שבשומה בסכום של עד 70 אש"ח עלות ההליך יכולה לעמוד על אחוזים ניכרים מסכום שומת היטל ההשבחה, כאשר **אין ודאות** כי תתקבל ותפחית מההיטל.

נוכיר כי שכר המינימום הינו 5,571.75, דהיינו, המנגנון המוצע מטיל על השכבות החלשות 'מס' גבוה שעשוי להגיע למשכורת החודשית ואף יותר ויש חשש ע"פ ממצאי המבקר כי ידרשו לשלם זאת באם **ברצונם לזכות להיטל אמת**.

לאפשר לחייב להגיש מסמך לועדה ללא שמאי

ההנחה כי תביעה יכול להגיש רק עו"ד ושומת מס יכול רק להגיש רק רו"ח, שונו ברבות הימים באופן **שמסייע למעוטי היכולת** ולשכבות החלשות, כפי שמתאפשר לדוגמא **בתביעות קטנות**¹¹ ובהגשת שומה לבעלי מחזור נמוך¹².

באופן דומה, אנו ממליצים כי הצעת החוק תאפשר לחייב לפנות לועדה המקומית¹³ **באופן עצמאי** וללא חסמים של הוצאה כספית ישירות באשר ברי כי ישנם מרכיבים בתוך שומת היטל ההשבחה שאינם מחייבים שמאי¹⁴.

נציין כי ישנם מרכיבים בשומת היטל השבחה שאינם בהכרח בתחום סמכותו או מקצועיותו הבלעדית של שמאי מקרקעין. לדוגמא – **שגגה** בשומת הועדה **בזיהוי הנכס** או **במצב המשפטי**. כך למשל גם פנייה בדבר המצב התכנוני איננה מחייבת שמאי. וכך גם ההיסטוריה של הנכס ושומות ועסקאות בנכס הסמוכות למועד הקובע.

בכול אלו ועוד, יכול החייב שיש ברצונו וביכולתו להגיש **פנייה עצמית** ללא חסם של הוצאה כספית, או לחלופין להגישה באמצעות בעל מקצוע אחר, כדוגמת עו"ד.

מניעת הבעיה עדיפה על פני כל פתרון

בממצאי דוח מבקר המדינה עולה כי רק **בכ-20% מהמקרים** החייב מערר על גובה החיוב באמצעות פנייה לשמאי מכריע. העובדה כי מרבית החייבים אינם פונים לשמאי מכריע, מעצימה את ההכרח כי דרישת העיריות תהיה ל-'מס אמת'. אך האם יש באפשרות הרשויות לעשות כן מהלכה למעשה?

על כן, דבריו האמיצים של יו"ר המועצה הארצית כאמור לעיל כי **מטבע הדברים לרשות המקומית יש אינטרס שהשומה תהיה על הצד הגבוה**¹⁵, יתכן ועשויים להצביע על כך שהמדינה אשר קבעה את מנגנון היטל ההשבחה, יצרה מציאות בבחינת 'ולפני עיוור לא תיתן מכשול' בפני הרשויות המקומיות.

למדינה יש אחריות למניעת פגיעה באזרחיה ו**סמכויות החקיקה בידיה**. ואף מבלי לצלול לסיבות ולממצאי המבקר, נציין בקליפת אגוז כי לראייתנו, הדבר עשוי לנבוע בין היתר **מחוסר עקביות שלטונית** וחוסר **שוויון בפני הועדות**, באשר שמאי הועדות פועלים כל אחד בהתאם לתפיסת עולמו ולא בהכרח בהתאם להחלטות קודמות של הועדה.

לכך נלוות המציאות שהודגמה בנייר העמדה באשר ל-**פערי השקיפות בשומות** (נספח א'), לרבות המלצות הרלוונטיות גם להצעת חוק זו, בדבר קביעת עקרונות אחידים, עקביים ושוויוניים, שעשויים לסייע לאזרחים המוחלשים להבין בעצמם את המסמכים השמאים, **מבלי להטיל עליהם עול כספי כבד** בשכירת שירותי בעלי מקצוע.

עקביות, שקיפות, אחידות, שוויון

מרכיב נוסף הינו קביעת **בסיס אחיד** לערכי השווי המהווים פרמטר בגובה ההיטל. אנו בעידן בו הטכנולוגיה ומערכות המידע התקדמו מאוד ובסיס הנתונים הממשלתי כולל את נתוני מכר הנכסים. וכך אפשר הן ליצור **בסיס מדויק יותר לערכי שווי אחידים** ואף להזין ולגלם את ערכי השווי של השומות ככלל ושומות מכריות בפרט למאגרי המידע.

משכך, גם מרכיב השווי שלעיתים מהווה מרכיב משמעותי בשומה ואף סלע מחלוקת, ראוי שיהיה **נגיש לחיבים**. למעשה אם מרכיב השווי בבסיס השומה **יקבע באופן שוויוני ואחיד** ככול האפשר ע"ב האמור, הרי שהדבר עשוי אף הוא לצמצם במידת מה את ה-**ישגות** בשומות היטלי ההשבחה מטעם הועדות.

שומות היטל ההשבחה נדרשות להיות **ברורות, מנומקות**¹⁶, **מבוססות, עם מבנה אחיד** ולהתבסס על עקרונות אחידים אשר נקבעו ע"י הועדה ונדרשים להיות מוחלים ע"י השמאים מטעם הועדות, ללא תלות בתפיסת עולמו האישית של כל שמאי ושמאי וזאת באמצעות קביעת עקרונות **וקווים מנחים** שיחייבו את השמאים ויצרו **שוויון בפני הועדות**.

הסיוע לשכבות החלשות כמכוון נוסח החוק

לסיכום, היות ומראש התיקון לחוק מתייחס לשומה מתוקנת בהסכמה בסכום של עד 70,000 ₪, אשר כאמור המלצנו **להרחיבה ל-100,000 ₪**, הרי שנוסח החוק ראוי וצריך לעשות **את מלוא כברת הדרך** ע"מ להסיר את מירב החסמים בפני השכבות החלשות ולקדם שוויון ומשכך אנו **ממליצים לחברי הכנסת** לקבל את המלצותינו האמורות לעיל.

אנו קוראים ל**תיקון עולם במנגנון היטלי השבחה** ולגיוס **תמיכה ציבורית ושלטונית**, לרבות של **שרי ממשלה, חברי כנסת, ראשי רשויות וחברי מועצות מקומיות**, לתמיכה וקידום **המלצותינו האמיצות והערכיות** של יו"ר המועצה הארצית **הרב נתן אלנתן**, לניתוק הקשר בין הועדה המקומית לשמאי העורך את שומת היטל ההשבחה.

אנו קוראים ליו"ר המועצה הארצית ולמשנה ליועמ"ש עו"ד כרמית יוליס, **לשלב נציג או נציגים מארגוני החברה האזרחית בצוות הלאומי** הבוחן את מנגנון היטל ההשבחה, ע"מ לקבל זווית אזרחית ולהיות קשובים לרחשי הציבור.

אנו מבקשים **לברך את יו"ר לשכת שמאי המקרקעין הגב' נחמה בוגין** על המענה **למכתבינו**¹⁷ והסכמתה לתיאום המועד שנקבע למפגש עם ארגוני החברה האזרחית, במסגרתו נציג לה את המלצותינו הן באשר להצעת חוק זו והן באופן רחב יותר באשר **להגברת אמון הציבור** וצמצום הפערים בין שומות מקרקעין כמפורט לעיל.

בכבוד רב ובברכת העצמת הדמוקרטיה והדאגה לשכבות החלשות,

חגי קורח
ראש תחום השלטון המקומי
העמותה לדמוקרטיה מתקדמת

עו"ד טלי לביא
דמוקרטיה בשלטון המקומי

municipal.pd@gmail.com

<https://www.progdemocracy.com/municipal>

מיר התחדשות העירונית



"מנגנון היטלי ההשבחה צריך לנתק את הקשר בין הועדה המקומית לשמאי. זה לתת לחתול לשמור על השמנת"

המשנה ליועמ"ש: "בוחנים את סוגיית היטלי ההשבחה, השמאות בנושא יכולה להגיע לכל תוצאה וזה לא מגביר ודאות"

ועידת מרכז הנדל"ן אילת 2024: עו"ד כרמית יוליס אמרה כי צוות בראשותה בוחן בימים אלו את נושא היטלי ההשבחה: "הרין לא מתאים להיום, להיקפי הנדל"ן ולהתחדשות העירונית. הסוגיות המשפטיות בתחום הזה הנדושו את הסאה". גם יו"ר לשכת שמאי המקרקעין התייחסה לסוגיה: "הסלט שנוצר הוא הרבה פעמים בלל התערבות יתר של ועדות עיר בשיקול הדעת השמאי, ואז נוצר בלגן"

נספחים

נספח א'



04 יולי 2024

עיריית ת"א-יפו והועדה המקומית לתכנון ובנייה

שקיפות בתוכניות איחוד וחלוקה שלא בהסכמה

נייר עמדה

תמצית

תוכניות איחוד וחלוקה **שלא בהסכמה** עוסקות בזכות הקניין זכות יסוד ומחייבות שקיפות מלאה. **תקן 15** קובע את הפירוט המזערי הנדרש¹, כאשר **ההנחיות**² של משרד המשפטים קובעות את חובת שמאי הועדות בתוכניות השונות **לבסס ולנמק** את **קביעותיהם ושיקוליהם**.

השמאים נדרשים ע"פ ההנחיות לבסס את מקדמי ההתאמה לפי **נתוני עסקאות** ולהציגם **בטבלה ברורה** הכוללת את פירוט כלל המקדמים **ואופן החלתם**, כך שניתן יהיה להבין כיצד נקבע מקדם שווי לכל חלקה ומגרש.

שקיפות לבעלי הזכויות

מתחם תחנה מרכזית הישנה מהווה המחשה **להכרח** בשקיפות מלאה ובפרט עבור בעלי זכויות קטנים נעדרי ייצוג. בתוכנית האב נקבעו מתחמי איחוד וחלוקה הכוללים ייעודי קרקע **השונים** באופן קיצוני זה מזה והמכניסים **בכפיפה** אחת בעלי זכויות קטנים ביחד עם חברות נדל"ן גדולות. ההתנגדויות הרבות שהוגשו לתוכניות, הדגימו את **פערי הכוחות** בהליך שהשלכותיו **חושפת** את הצדדים **לפירוק שיתוף** במושע על השלכותיו.

הצגת ביסוס המקדמים ואופן החלתם

מקדמי ההתאמה עשויים **להשתנות** מתוכנית לתוכנית בהתאם לזוהות השמאי ותפיסת עולמו. **חוסר אחידות** והיעדר עקביות **בסוג המקדמים ובערכם**, פוגעת **בשוויון בפני הועדה** ומעצימה את ההכרח להצגת הנתונים בבסיס קביעתם. לדוגמא³, ישנם מקדמים המוגדרים **כערך מוחלט** (לדוג' – הפחתה של 10% בגין חזית לשביל עכו) אחרים מוגדרים **כטווח** (לדוג' – מקדם הפחתה למושע 5% - 10%) ולצידם עקרונות **להערכת החלקות** המבוססים בין היתר על **צורה**, מיקום וטופוגרפיית החלקות אשר כלל לא כוללים ערך מוגדר.

השקיפות המתבקשת, הן **בהצגת התחשיבים** המהווים בסיס לקביעת המקדמים והן באשר **לאופן החלתם** בכל חלקה וחלקה, **הכרחיים** להבנת השווי שנקבע לכל חלקה.

סטנדרט אחיד ושוויוני

עיריית ת"א-יפו, אשר ערכי הדמוקרטיה ובתוכם מרכיבי השקיפות, העקביות השלטונית והשוויון מהווים נר לרגליה, ראוי כי תקבע **סטנדרט אחיד** למקדמי התאמה בתוכניות **ולאופן הצגתם** וזאת ברף השקיפות המקסימלי האפשרי. ת"א כמגדלור הדמוקרטיה בכלל התחומים, כבר הציגה **קשת תוכניות שקופות** וע"כ הסטנדרטיזציה רק תיישר קו. הדיון **הציבורי** הערכי שהתקיים בוועדה בתוכניות השומרון, ראוי כי יביא את בשורת השקיפות לעיר ולתושביה ויקבע סטנדרט שישמש סמן ימני לשאר ועדות התכנון ויהווה מרכיב **בנסף** **בהעצמת הדמוקרטיה הליכית תכנון**.

בכבוד רב,

אלכס כהן עו"ד רועי לוי עו"ד אסף אשרוב אדריכל אורי עזריאל שמאי מקרקעין חגי קורח M.A עדי שושן אוני ת"א איילת השחר סידוף עו"ד

¹ תקן 15 הקובע את סף השקיפות המינימלי המתחייב, לא רק שאיננו מונע שקיפות מלאה, אלא שאף במסגרתו נקבע בסעיף 5.10 כי 'השמאי יפרט בנוסף את שווים של חלקות ומגרשים ייחודיים במאפייניהם הפיזיים, התכנוניים והמשפטיים והתימוכין לשווי שנקבע למקרקעין אלו'.

² משרד המשפטים, דף הנחיות ודגשים לשמאים המגישים חוות דעת במסגרת הליכים לאישור תוכניות חלוקה חדשה /או תוכניות פינוי בינוי.

³ בסעיף זה מובאים דוגמאות למקדמים המופיעים בתוכניות או"ח במתחם השומרון. תא/מק/2/4321, תא/מק/3/4321, תא/מק/4/4321.

¹ קישור לממצאים. <https://1drv.ms/f/s!AuLPCgLLILTBhKdOgjf9ZVTGyqKPIg?e=FSPWOfF>. הבדיקה נעשתה ע"י חגי קורח שאיינו עו"ד או שמאי מקרקעין וע"כ בין היתר נעשתה פנייה בנושא עם קישור לממצאים נעשתה לגורמים שונים בעיריית ת"א יפו, לרבות מכתבים לחברי מועצה, למחלקת שומה והשבחה, ליו"ר ועדת הביקורת ולמבקר העירייה, תוך המלצה לביצוע בדיקה של העירייה בעצמה ע"ב גורמי המקצוע ומערכות המידע השלטוניות לבדיקה מעמיקה ויסודית, תוך הצעה שהוצעה לסייע לעירייה בבדיקה זו בהיבט האזרחי.

² מערכת תל אביב און ליין, 22.08.2024. לינק. ועל כן - העצמת הדמוקרטיה בהליך התכנון יכולה להקרין ליתר הועדות וממצאים אלו יכולים לסייע בידי המועצה.

³ קישור לפרסום

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=10012166574>

⁵ החלטה שהתקבלה בגלל שדעת הרשות נחושה להשיג תוצאה מסוימת, ללא תשתית עובדתית ראויה, הינה החלטה שרירותית (בג"ץ 82/297, ברגר נ' שר המשפטים).

<https://www.haaretz.co.il/misc/2002-01-10/ty-article/0000017f-dbd9-db5a-a57f-dbf9ee00006>

⁷ שמאי המקרקעין יובל דנוס זכרונו לברכה, 'על שומות ופערים'.

⁸ ראה: פסק-הדין בע"א 161/79, שר האוצר נגד הרברט זילברשטיין ואח'.

<https://www.nadlancenter.co.il/article/96449>

<https://www.nadlancenter.co.il/article/1035910>

¹¹ ההליך בביהמ"ש לתביעות קטנות נועד לאפשר לכל אזרח להגיש תביעה כספית בעלויות נמוכות ללא שכ"ט עו"ד. גם הליך הגשת דוח מקוצר מאפשר לבעלי מחזור כולל עד 60,000 ₪ להגיש דו"ח מקוצר ללא עלויות רו"ח. אלו דוגמאות בלבד וישנם הליכים נוספים בהם המדינה איננה מטילה על האזרח הקטן הוצאות בשל תשלומים לרשויות.

¹² בתוך שהמדינה אף הקימה לשכות הדרכה לסיוע בהגשת דוחות המיסים ובפרט כסיוע לאזרחים בעלי מחזור נמוך.

¹³ וזאת בהתאם למוגדר בהצעת החוק - במקרים בהם החייב סבור כי נפלה שגגה בשומה.

¹⁴ תקן מס' 1 קובע את הפירוט המזערי הנדרש בשומות המקרקעין לסוגיהן. בתקן מוגדרים נושאי השומה המתחייבים כאשר נראה כי לחלק מהנושאים המפורטים בטבלת שבתקן יכולים להתייחס גם החייב או עו"ד. נראה כי הנושאים המרכזיים בהם ישנה חשיבות ואולי הכרח בשומה, הינם נושאים מס' 13,14,17 ויתכן וגם בנושא מס' 15.

¹⁵ שם – ראה הערה מס' 10.

¹⁶ השמאי יובל דנוס ז"ל, עמד במאמרו נימוקים ותחשיבים לחוות דעת - רשות או חובה, על התופעה של שומות המוגשות לחייבים ללא נימוקים וללא תחשיבים, בבחינת שומה פסוקה שאין יכולת לתהות על קנקנה. <https://www.dannus.co.il/index2.php?id=52&lang=HEB>

https://1drv.ms/f/s!AuLPCgLLILTBhKc_F8pWMnwGzAx61w?e=1ZuwiF17