

היינז כרוך – השבחה – עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכניות

מקובל להגדיר ולפרש את ענין השבחה כדלקמן:
א. להעריך את הקרקע לפי התנאים של התכנית החדשה;
ב. להעריך את הקרקע במצב הקודם.

ההשבחה הינה ההפרש בין שווי הקרקע במצב החדש לבין השווי במצב הקודם.

כאשר ההערכה מתבצעת זמן קצר אחרי אישור התכנית מחירי השוק הידועים מבטאים נכונה את שווי הקרקע בהתאם לתכנית. לעומת זאת כאשר יש צורך להעריך את השווי במצב החדש בהתאם לתכנית שאושרה לפני שנים, המחירים אינם נמצאים "מתחת ליד" וצריך לעשות בירורים כדי למצוא את השווי "במצב החדש". לאחרונה מעבדים הצעה לשינוי החוק, לפיה ההשבחה תוערך לזמן המימוש – ולא לזמן אישור התכנית. אם ההצעה תתקבל, הבעיה של ההערכה במצב חדש תמצא את פתרונה המלא – (הצעת אלוני-אבן-חן).

מכל מקום, השומה של המצב לפי התכנית החדשה – בין אם היא תיעשה לזמן של אישור התכנית (בהתאם לחוק הקיים) ובין אם תיעשה לתאריך ההערכה (בהתאם לשינוי המוצע של החוק) – מתבססת על השוואה למחירים ששולמו למעשה בשוק המקרקעין. לעומת זאת, השווי הקודם לא היה קיים כשוק המקרקעין בזמן אישור התכנית, כי באותו הזמן המחירים היו כבר מושפעים על-ידי התהליכים, כגון הכנה, הפקדה, החלטות הוועדות וכו' ומחירי הקרקע כיום לפני האישור אינו שונה מהמחיר כיום אחרי זה. לכן צריך לשחזר את המחיר במצב הקודם בהתאם לסכום שהיה מתקבל בתנאים של השוק, אילו התכנית החדשה לא היתה מאושרת, ואילו גם לא היתה נתונה בתהליכים שהביאו לאישורה.

יש דעות ושיטות שונות לגבי העקרונות שלפיהם צריך לשחזר את המחיר ההיפוטיטי הזה, והמחלוקת על סכום ההשבחה מתמקדת – ברוב המקרים – בשאלה של "השווי הקודם". על מנת להגיע לניתוח נכון של הבעיה, אדגים להלן שלושה מקרים שבהם צריך לשחזר את השווי של הקרקע במצב הקודם. בכל הדוגמאות האלה השווי במצב החדש מתבסס על התכנית החדשה שאושרה לאחרונה – בשנת 1987 – ומאפשרת בניית מגורים בשטח בניה של 120% משטח הקרקע ב-4 קומות.

דוגמא א'

בתכנית קודמת שאושרה בשנת 1970 נקבע יעוד למגורים, שטח בניה כולל של 75% משטח הקרקע ב-3 קומות, ובהתאם לתכנית זאת בוצעה הבניה בסביבה.

דוגמא ב'

הקרקע נמצאת בסמוך לשטחי הבניה של העיר, היא מתאימה לבניה מבחינת המיקום והמצב הטופוגרפי, אך בהתאם לתכנית המנדטורית שעדיין בתוקף היעוד חקלאי. המחירים ששולמו בעד הקרקע במשך עשרות השנים האחרונות עלו במידה ניכרת על המחיר הכלכלי שאפשר לקבל בעד עיבוד חקלאי.

דוגמא ג'

בהתאם לתכנית מנדטורית, שעדיין בתוקף, הקרקע היתה מיועדת לחקלאות. מאחר והמקום נמצא בסמוך לאזורי מגורים של העיר קבעו ועדות התכנון בשנת 1975 תנאים לפי ס'

78 של חוק התכנון והבניה, ובהתאם לתנאים הרשו הקמת בתי מגורים בשטח בניה כולל של 100% משטח הקרקע, וכתוצאה מכך הוקמו בתים אחדים בסביבה. אחרי שנת 1979 לא חודשו התנאים. בזמן שהתנאים היו בתוקף מחירי הקרקע היו תואמים לאפשרויות הבניה, לאחר מכן פחתו, אך לא במידה ניכרת.

לגבי שלושה מקרים אופייניים אלה – ועוד בוריאציות רבות ושונות – צריך למצוא את העיקרון להערכת "המצב הקודם". להלן התייחסות לשלוש הדוגמאות:

במקרה הראשון (דוגמא א') המצב הקודם נקבע ע"י תכנית בנין ערים משנת 1975. תכנית זאת היתה "חיה", נהגו על פיה, ובנו בתי מגורים בשטח בניה של 75% משטח הקרקע. במקרה זה יש להעמיד את השווי לפי 120% מול השווי לפי 75%, ומההפרש מתקבלת ההשכחה על פי חישוב פשוט.

לעומת המצב במקרה הראשון התכנית הקודמת בדוגמא ב' מיושנת. היעוד החקלאי בהתאם לתכנית הזאת אינו גורם לקביעת המחיר של הקרקע, ובשוק המקרקעין המחיר מתבסס על הציפיות לפיתוח בעתיד, "הפוטנציאל" שנוצר על ידי מיקום, מצב טופוגרפי. נתונים פיסיים אחרים ושיקולים כלכליים. אינו קיים קשר בין הנתונים התכנוניים הסטטוטוריים ("המצב התכנוני הקודם") לבין המחיר שמשלמים כפועל בעד הקרקע הזאת. ההשכחה תהיה במקרה זה ההפרש בין שווי הקרקע במצב החדש לפי התכנית, לבין שווי הקרקע במצב קודם בהתאם לפוטנציאל. המצב דומה לגבי תכניות מיושנות אחרות, (אפילו אם הן מרשות בניה מצומצמת) כל עוד המציאות ושוק המקרקעין לא מתחשבים בתכניות אלה. דוגמא: "יעוד אזור פיתוח" לפי תכניות מנדטוריות כגון R6 וכו'). אני ער לעובדה שהתכנית החדשה שמגיעה לאישור מהווה בסופו של דבר מימוש של הפוטנציאל, וכאשר מעריכים את השווי הקודם לצורך קביעת ההשכחה, חייב השמאי להפריד בין הפוטנציאל מצד אחד לבין ההשפעה של התכנית החדשה ההולכת ומתגשמת מהצד השני, ותורת השמאות נותנת את הכלים המקצועיים לכך.

במקום זה עלי לציין: שווי הקרקע לצורך קביעת מיסים ממשלתיים (מס שבח, מס רכוש) נקבע בעד אדמות שעליהן חלות תכניות מיושנות לפי הפוטנציאל (שווי השוק) ולא מתחשבים ביעוד הסטטוטורי. לא יתכן שבעל קרקע נדרש לשלם מס ממשלתי גבוה בהתאם לפוטנציאל, ולא יכירו בוהו בחישוב היטל ההשכחה.

במקרה של דוגמא ג' התכנית הסטטוטורית עדיין בתוקף, אך היא מיושנת, ובשוק לא מתחשבים בה. התנאים לפי ס' 78 אינם מהווים "תכנית", או "מצב תכנוני", אך על פיהם כוצעה בניה. הפוטנציאל מוגבר על ידי הבניה שבוצעה כפועל, ובניה זאת גרמה להגדלת הפוטנציאל ולעלית השווי במצב הקודם.

אפשר לסכם עקרונות להערכת השווי הקודם:

התכנון הסטטוטורי שקדם לאישור התכנית החדשה מהווה בסיס להערכת ההשכחה אם הוא היה "חי", הווה אומר: אם מחירי השוק התבססו עליו בזמן שהחלו התהליכים לאישור התכנית החדשה. לעומת זאת, כאשר התכנון הסטטוטורי מיושן (obsolete) מחיר הקרקע אינו מתבסס עליו. במקרה זה השווי (המחיר) נקבע על-ידי הפוטנציאל, שהוא מכלול הנתונים הפיסיים והכלכליים של הקרקע: מיקום, טופוגרפיה, גישה, התייחסות הציבור וכו', ונתונים אלה גורמים ציפיות לפיתוח בעתיד. במקרה זה אינו קיים שווי "במצב תכנוני קודם", והשימוש במונח זה מטעה וצריך להמנע ממנו.

מסתבר אפוא שיש סיבה טובה שהחוק אינו מזכיר את התכנון הקודם ומדבר רק על עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור התכנית (דהיינו התכנית החדשה), ומשאיר לנוגעים בדבר לשקול ולקבוע את השווי הקודם על בסיס הנתונים המתאימים בכל מקרה. מובן מאליו