

פסטרבר 2009

קווים מנחים

פרק ב': עריכת שומות למבני ציבור ולקרע המיועדת למבני ציבור¹

1. כללי

"מבני ציבור" הם נכסים הבנויים על קרקע שיועדה בתכנית בניין עיר למטרה זו. קרקע לנכסים אלה צבועה בתשריט התכנית בצבע חום או חום התחום בקו צבעוני². לגבי חלקן קובעת התכנית כי הקרקע מיועדת להפקעה ולרישום ע"ש הרשות המקומית, ולגבי חלק אחר אין הוראה בדבר הפקעתה. שומות מקרקעין למבני ציבור נחוצות למטרות רבות ובהם תשלום בגין רכישת זכויות בפטור ממכרז, אמדן דמי שימוש ראויים, אמדן היטל השבחה, פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה ועוד. בנכסים הבנויים על קרקע המיועדת למבני ציבור מתקיימות עסקאות מעטות מאד ולשימושים מסויימים אף לא מתקיימות עסקאות כלל, ובהם הגדרת שווי שוק³ אינה ישימה כפשוטה. קווים מנחים אלה, קובעים שיטה לשומת נכסים המיועדים למבני ציבור⁴.

2. השימושים בנכסים המיועדים למבני ציבור

השימושים המותרים בנכסים המיועדים למבני ציבור מוגדרים בדרך כלל בתב"ע החלה עליהם (לעיתים השימוש המותר רשום על גבי התשריט). לגבי חלק מהנכסים לא קובעת התב"ע את השימושים המותרים בקרקע. השימושים הכלליים בקרקע המיועדת למבני ציבור מוגדרים גם בתקנות התכנון והבניה⁵ והם כוללים בין היתר:

- א. בתי ספר, גני ילדים, מוסדות להשכלה גבוהה ומבני חינוך אחרים.
- ב. משרדי הרשות המקומית ומשרדי ממשלה.
- ג. מועדונים, אולמות כינוס, מוזיאונים, תיאטראות, מבנה המשמש לספורט וכיוצא באלה.
- ד. מרפאות ובתי חולים.

1 מחליפים את הקווים המנחים למבני ציבור (פרק ג') משנת 1965. ומהווה עדכון לקווים המנחים מאפריל 2008 לעניין אופן ההתייחסות למרכיב המע"מ בלבד בעקבות אישור תקן מספר 11א של הוועדה לתקינה שמאית.
2 על פי הנחיות מבא"ת 2006 לעריכת תשריט תכנית: חום התחום קו חום כהה- למבני חינוך, קו אפור- למבני מנהל ציבורי, קו ירוק- בידור ופנאי, קו כתום- מבני בריאות, קו תכלת- מבני דת וקו אדום- חרום והצלה.
3 שווי שוק מוגדר כסכום הסביר ביותר להתקבל במונחי כסף בין קונה מרצון ומוכר מרצון.
4 קווים מנחים אלה יחולו גם על נכסים שמיועדים בתב"ע לייעודים אחרים שהם במהותם ציבוריים (כגון "מרכז אזרחי", "מוסד", "מבנה תשתית" וכו') אך לא לנכסים המהווים נכס מניב בבעלות גורמים פרטיים או עסקיים (כגון מקבץ דיור, בית מלון, בית אבות וכו').
5 תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תשל"ל 1970. חלק ח' סימן א'.

- ה. בתי נתיבות, נמלים, תחנות רכבת וכיוצא באלה.
ו. בתי כנסת ומבנים המשמשים לפולחן דתי.

3. מאפייני השימוש במבני ציבור

כאמור, השימושים במבני ציבור רבים ומגוונים. למרות הגיוון הרב בשימושים, קיימים לגביהם מאפיינים יחודיים המבדילים אותם מהשימושים במקרקעין העסקיים הפרטיים כדלקמן:

א. שוק הנכסים המיועדים למבני ציבור מצומצם.⁶

ב. רמת הסחירות וגמישות השימוש של מבני הציבור נמוכה.

ג. מבנה ציבור מותאם בדרך כלל לשימוש מסוים⁷ והתאמתו למשתמש אחר כרוכה הן בשינויים פיזיים במבנה ולעיתים גם בשינוי התב"ע החלה על הקרקע.

ד. חלק מהשימושים במבני ציבור מתאפיינים ברמת אינטנסיביות שימוש נמוכה.

ה. חלק מהשימושים במבני ציבור "מוציאים זה את זה".

ו. הקצאת מגרש המיועד למבני ציבור לשימוש אחד יפריע ואף ימנע את ניצול יתרת זכויות הבניה לשימוש ציבורי אחר המותר בתב"ע. הפרעה זו מביאה לניצול חלקי של זכויות הבניה בתב"ע ומקבעת שימוש יחיד במגרש למשך שנים רבות.

ז. חלק משימושי הקרקע הם שימושים, שלא נצמחת מהם הכנסה משמעותית לארגון המפעיל אותם. בעשורים האחרונים, כחלק מתהליכי ייעול מאקרו כלכליים⁸ בישראל השתנה הצביון הכלכלי בחלק מהשימושים במבני ציבור. מבני הציבור, שהוחזקו בעבר על ידי גופים ממלכתיים ושלצד הפעלתם לא נצמחה למפעיל הכנסה משמעותית, שינו בהדרגה את אופיים והפכו לכלכליים, שלצד הפעלתם נצמחה הכנסה⁹ וחלקם רווחיים. כל זאת מבלי שנסתנה המהות הפיזית והתכנונית של השימוש. כיום, חלק גדול ממבני הציבור שהופעלו בעבר על ידי הרשויות מופעלים על ידי חברות עסקיות, שמעלות את אינטנסיביות השימוש בהם ומשפרות את ניהולם.

ח. כתוצאה מהשינויים הללו, המפעילים לא כובלים את עצמם להשתמש בנכסים המסווגים בתב"ע למבני ציבור דוקא, אלא, משתמשים גם בנכסים שיעודם עסקי-פרטי וזאת במטרה לשפר את גמישות השימוש, התחרותיות והיעילות¹⁰.

ט. מגמה זו מתחזקת גם כיום ומביאה לכך, שהנכסים העסקיים הם במידה רבה תחליפיים למבני הציבור¹¹. יחד עם זאת, נותרו עדיין שימושים, שצביונם הכלכלי אינו עסקי (למשל בתי כנסת, בתי ספר יסודיים וכו') ואולם, גם בשימושי קרקע אלה מוגדל בהדרגה החלק בפעילותם המכוסה ע"י הכנסה תפעולית עצמית.

6 בשנים 2000 – 2006 נבנו כ- 4.2 מיליוני מ"ר מבני ציבור המהווים כ- 7.5% מתוך כ- 57 מיליוני מ"ר בניה לכל המטרות (מתוך שנתון הלמ"ס לשנת 2007 לוח 22.1). ובהם מיעוט עסקאות מכר ושכירות.

7 תב"ע או בפרוגרמה של ועדת התכנון עשויה לקבוע שימוש ספציפי למגרש למבני ציבור ובנוסף מבנה ציבור בנוי מותאם בד"כ מחינה פיזית לשימוש מוגדר. זאת בשונה מנכס עסקי (משרד, חנות וכיו"ב) אשר יכולים לשמש לכל שוכר בכפוף להתאמות פיזיות מועטות יחסית.

8 למשל הפרטת חלק מהשירותים ציבוריים, מיקור חוץ, הגברת התחרות בין ספקי השירותים הציבוריים ועוד.

9 המקור להכנסה זו הוא ציבור המשתמשים (למשל בגן ילדים פרטי) או גורם מוסדי (למשל קופות החולים).

10 זו עשויה להיות הסיבה לירידה המתמשכת בשיעור הבניה למבני ציבור מתוך כלל הבניה בישראל מ- 10% - 14% בשנות השישים והשבעים לכ- 5% - 9% בשנות האלפיים.

4. שומת נכס בנוי המיועד למבני ציבור

ככלל, גישת השומה העדיפה לשומת זכויות במקרקעין היא גישת ההשוואה הישירה לנכסים דומים. יחד עם זאת, גישת ההשוואה למחירי השוואה במבני ציבור כמעט ואינה ישימה לנוכח מיעוט העסקאות בנכסים אלה ולנוכח השונות הרבה שבסוגי השימושים, במאפיינים הפיזיים והתכנוניים בנכסים אלה. לפיכך, ינקוט השמאי בגישות שומה אחרות כדלקמן:

א. "גישת ההשוואה העקיפה" – בגישה זו יש לנקוט בשומה לקרקע המיועדת למבני ציבור. שומת הקרקע למבני ציבור תיגזר משווי מ"ר קרקע מבונה בייעוד האלטרנטיבי הסחיר¹² הדומה ככל האפשר (שאינו בהכרח הייעוד השכיח בסביבה¹³) שעליו יופעלו מקדמי ההתאמה הבאים:

הערות	שיעור ההפחתה		סוג ההתאמה
	מזערי	מירבי	
יחושב בכל סוגי מבני הציבור	5%	30%	סחירות וגמישות מועטה של שימושים
מקדם זה יבטא את רמת הפעילות בנכס בהשוואה לייעוד הסחיר שנבחר להשוואה ¹⁴ ויתווסף למקדם הראשון (במכפלה)	0%	30%	אינטנסיביות שימוש
יחושב רק לזכויות בניה עודפות שאינן מנוצלות ויתווסף למקדם הראשון והשני אם חל (במכפלה)	0%	50% ¹⁵	זכויות בניה בלתי מנוצלות

בקביעת מקדם ההפחתה לכל רכיב יביא בחשבון השמאי את **רמת הביקוש הכללית למקרקעין** בסביבה ואת **צפיפות הבניה** השכיחה בה (ככל שהאזור מבוקש יותר ובעל מרקם עירוני צפוף יותר כך יקטנו שלושת מקדמי ההפחתה: ההפחתה לסחירות, ההפחתה לאינטנסיביות השימוש וההפחתה לזכויות הבניה הבלתי מנוצלות).

בתחשיב תובא בחשבון גם התועלת המופקת מהחצר, ככל שזו קיימת בשימוש המסויים הנשום. בשומות למגרשים, שאינם בנויים ושטרם נקבע בהם השימוש המותר (כפי שנקבע בתב"ע) או העתיד (כפי שיהיה בפועל), יחשב השמאי הפחתה ממוצעת לסחירות וגמישות, לאינטנסיביות השימוש ובנוסף הפחתה לאפשרות ניצול לשימושים נוספים לשטחים השוליים. בשומות למגרשים, שבהם לא מוגדרות זכויות הבניה בתב"ע, יניח השמאי את הזכויות על פי שיקול דעתו ובהתאם לאופי הבינוי בסביבה.

ב. "גישת העלויות" – בגישה זו יש לנקוט בשומת מבני ציבור בנויים (קרקע ועליה מבנה המשמש לצרכי ציבור). מרכיב הקרקע יחושב ב"גישת ההשוואה העקיפה" כמפורט לעיל ואלה יתווסף מרכיב עלות הבניה, פחת ויזמות מופחתת¹⁶.

בשומת מבני ציבור שאינם סחירים (בתי כנסת, מתניסים וכו') גישה זו תהיה הגישה הבלעדית.

11 למשל מוסדות חינוך פרטיים, מוסדות בריאות פרטיים כולל קופות החולים שמתכונת פעולתם הפכה לעסקית ותחרותית לנוכח ההכנסות העקיפות מציבור המבוטחים (משולם באמצעות הממשלה) וכו'.
 12 הייעוד האלטרנטיבי הוא הייעוד העסקי-פרטי השכיח שבו אפשר לעשות את אותו השימוש הציבורי. לדוגמה: השימוש כמרפאות נעשה גם במבני משרדים (גם אם מרפאות אלה ממוקמות בסביבת מגורים מובהקת).
 13 בהעדר נתונים לשימוש דומה יוכל השמאי לגזור את השומה על בסיס שווי לקרקע לשימוש השכיח בסביבה על פי שיקול דעתו.
 14 בשימושים שבהם רמת הפעילות האופיינית גבוהה לדומה לרמת הפעילות בייעוד הסחיר שנבחר להשוואה (למשל משרדי ממשלה, בית רופאים וכו') – לא יחושב מקדם זה.
 15 השמאי יוכל לייחס גם הפחתה גבוהה יותר מ- 50% אם סיכויי הניצול של זכויות הבניה העודפות הם נמוכים מאד.

ג. "גישת הוון ההכנסות" – גישה זו מתאימה רק למבני ציבור בנויים שהשימושים בהם נפוצים גם בנכסים שיעודם פרטי/עסקי (למשל בתי רופאים, בניין העירייה וכו' שמצויים גם בבנייני משרדים). בגישה זו יוכל השמאי לבצע התאמות לדמי השכירות החולפים¹⁷ בנכס (למשל לשקלל יתרון/חסרון כלכלי בתקופת השכירות הנוכחית בנכס). יצויין כי במבני ציבור שבהם דמי השכירות הנהוגים תואמים את המקובל בשימוש הדומה (למשל כאשר דמי השכירות למשרד ממשלתי זהים לדמי"ש הנהוגים במשרדים בסביבה) ראוי יהיה לבצע הפחתה כלשהי בגין גמישות שימושים נמוכה שמגדילה את הסיכון בתום תקופת ההתקשרות הנוכחית בנכס.

5. שומת דמי השכירות הראויים של מבני ציבור

שומת דמי השכירות הראויים יכולה להיעשות בשתי גישות:
א. השוואה לדמי השכירות הנהוגים בנכס ביעוד האלטרנטיבי הסחיר הדומה ביותר וביצוע התאמות.
ב. הכפלת השווי כמבנה ציבור בשיעור התשואה הראוי. שיעור התשואה יהיה דומה לשיעור התשואה המקובל בנכסים עסקיים¹⁸ ועליו יחושבו התאמות מקובלות (למשל: הפחתה של פרמיית הסיכון אם השוכר מתאפיין באיתנות פיננסית).

6. מע"מ¹⁹

שומות למבני ציבור, בדומה לשומת זכויות בנכסים עסקיים לא תכלול מע"מ ובסמוך לערך הנקוב בשומה, ירשם - "לא כולל מע"מ" (ראה תקן מספר 11.0א' של הוועדה לתקינה שמאית).

אייל יצחקי
השמאי הממשלתי הראשי

נספח: דברי הסבר ודוגמאות.

16 היזמות תהיה מופחתת מאחר והיא מגלמת רכיבים מופחתים של שווק וסיכון (אך מגלמת במלואם הוצאות "הנהלה וכלליות", ומימון).
17 "דמי השכירות החולפים" הם דמי השכירות המשולמים בפועל בתקופת ההתקשרות הנוכחית.
18 לא ייעשה שימוש בשיעור תשואה המקובל בנכסי מגורים גם אם הנכס משמש למטרה הדומה במאפייניה למגורים.
19 סעיף זה השתנה ביחס לקווים המנחים שפורסמו באפריל 2008 בעקבות אישור תקן 11.0א' של הוועדה לתקינה שמאית שאושר על ידי מועצת שמאי המקרקעין ביולי 2009.

קווים מנחים פרק ב': דברי הסבר ודוגמאות

קווים מנחים אלה מעדכנים את הקווים המנחים למבני ציבור משנת 1965 (פרק ג').

שינויים בקווים מנחים אלה לעומת הקווים המנחים הקודמים:

- א. בקווים מנחים אלה קיימת אבחנה בין גורם ההפחתה לסחירות וגמישות השימוש (החלה על כל הנכסים) לבין הפחתה לאינטנסיביות החלה רק על נכסים שהם מלכ"ריים במובהק.
- ב. בקווים מנחים אלה נקבע מקדם הפחתה נוסף לזכויות בניה שוליות שמיושן קשה לנוכח "ההפרעה" בין השימושים השונים של מבני ציבור.
- ג. קווים מנחים אלה ממליצים על חישוב על פי יחידת התועלת: "מ"ר מבונה".
- ד. קווים מנחים אלה קובעים שהשומה תיגזר משווי לייעוד הדומה ביותר במהותו (שאינו בהכרח השימוש הנפוץ בסביבה).
- ה. קווים מנחים אלה קובעים כי דמי השכירות למבני ציבור ייגזרו משיעורי התשואה המקובלים בנכסים עסקיים.
- ו. התחשיב יתבצע לשווי כולל פיתוח. בשומות לממ"י שבהן ידרש השווי ללא הוצאות הפיתוח ינוכו הוצאות הפיתוח מהשווי שחושב עפ"י קווים מנחים אלה.

חישוב שווי קרקע למבנה ציבור:

ההפחתה הבסיסית לקרקע למבנה ציבור מעצם היותה מוגבלת מסחירותה ובשימושים בה תהיה בין 5% לבין 30%. אם השימוש המסויים בנכס מתאפיין באינטנסיביות שימוש נמוכה ביחס לשימוש ההשוואה שנבחר תחושב הפחתה נוספת (במכפלה) של עד 30%. לפיכך, שיעור ההפחתה המירבי לקרקע למבנה ציבור ביחס למ"ר מבונה בשימוש עסקי/פרטי דומה הוא כ- 50%. לנוכח הניצול החלקי בחלק מהשימושים בקרקעות למבני ציבור (שימושים "המוציאים זה את זה"), תיעשה על ידי השמאי אבחנה בסיכויי הניצול של זכויות הבניה המותרות לבניה על פי התב"ע ויחושב להם מקדם הפחתה נוסף על פי שיקולו.

דוגמה א':

שומת מגרש המיועד להקמת מבנה לקופת חולים (בית רופאים) במרכז שכונת מגורים רוויה מבוקשת לצורך מכירתו בפטור ממכרז. שטח המגרש 2,000 מ"ר, זכויות בניה 2,000 מ"ר.

$$2,550,000 \text{ ש"ח} \approx (2,000 \times 0.85) \times 2,000 \times 1,500 \text{ ש"ח} (\pi)$$

בדוגמה זו לא הופחת בגין אינטנסיביות שימוש ובגין זכויות בלתי מנוצלות.

דוגמה ב':

שומת דמי שימוש שנתיים הראויים שישולמו לעירייה למגרש בשטח 500 מ"ר ושעליו מבנה חד קומתי המשמש מועדון לקשישים. שווי מ"ר מבונה למשרדים בסביבה 1,500 ש"ח, הפחתה לאי סחירות – 30%, הפחתה לאינטנסיביות שימוש 30%, עלות בניה מופחתת למ"ר מבנה 2,400 ש"ח, יזמות – 15%, שיעור תשואה שנתית 8%

$$67,000 \text{ ש"ח} \approx 1.15 \times 0.08 \times (150 \times 2,400 \times 7 + (1,500 \times 0.7 \times 0.7) \times 500 \times 7) \times 1,500 \text{ ש"ח} (\pi)$$

דמי השימוש בדוגמה זו נגזרו משווי בשימוש. אם מחיר ההשוואה (1,500 ש"ח) אינו מגלם מרכיב חצר – יתווסף לתחשיב תרומת החצר בשימוש למועדון ככל שקיים). אילו היה נדרש השמאי לשום את שווי של המגרש היה כולל גם את התרומה של זכויות הבניה שלא נוצלו בקומות (אם מבחינה פיזית מימושם אפשרי) וזאת בכפוף להכפלתם במקדם הפחתה משמעותי (בגין הפרעה בין השימושים – ראה סעיף 2 לעיל).