

דצמבר 2017

קווים מנחים¹

פרק כה': סוגיות מיוחדות בשומות שמבוצעות עבור רשות מקרקעי ישראל

1. פללי

שומות לשווי השוק של זכויות הבעלות בקרקע הנערכות עבור רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י"), משמשות בדרך כלל לקביעת גובה תשלומים² בין רמ"י ובין גורם המבקש לבצע את העסקה או את הפעילות הכספית בשלה נערכה שומה (להלן "המבקש").

שומות אלה נערכות לזכויות במקרקעין שאינן בהכרח משקפות את כלל נתוניו ו/או שווי השוק של הנכס בפועל, מאחר והן נערכות לצורך פעולות עסקיות שונות של רמ"י ועל פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל. לדוגמא:

- הזכויות המוערכות הן זכויות הבעלות, בעוד שבדרך כלל מקנה רמ"י זכות חכירה או זכות אחרת.
- בחלק מהנכסים נשואי השומה קיימים מחוברים, בעוד שהשומה ככלל נערכת לרכיב הקרקע בלבד.
- בחלק מסוגי הנכסים ערכי השוק (כפי שמשקפים בעסקאות בין קונה מרצון לבין מוכר מרצון) נכלל רכיב מע"מ בעוד שבשומות עבור רמ"י נדרש בדרך כלל שווי ללא מע"מ או שווי שאין להוריד ממנו מע"מ.
- בחלק מהשומות נדרש שווי קרקע ליעוד ולזכויות בניה מוגדרים שהנם שונים מאלה שמוקנים בתכנית תקפה, או ללא פוטנציאל לשינוי תכנוני (כדוגמת הערכת זכויות חוזיות או שווי בשימוש).
- לפיכך שומות שמבוצעות עבור רמ"י יערכו על פי המטרה שהוגדרה בכל הזמנת שומה ובהתאם לעקרונות ושלבי תחשיב יחודיים המפורטים, בין היתר, בקווים מנחים אלה.
- קווים מנחים אלה נכתבו בתיאום מלא עם, שמאית רמ"י, הגב' מירי רימון.

2. הוצאות הפיתוח הסביבתי

הפיתוח הסביבתי (המכונה גם "פיתוח צמוד" או "פיתוח תשתית עירונית") הוא תשתית הפיתוח מחוץ לשטחי המגרשים הסחירים, כגון: דרכים, צנרת מים, צנרת ביוב, פיתוח של המגרשים הציבוריים וכיוצא באלה.

לאופן הפחתת עלויות הפיתוח וסוגיות קשורות ראה פרוט בקווים מנחים פרק ה': "התייחסות להוצאות הפיתוח הסביבתי בשומות ראשונות הנערכות לרשות מקרקעי ישראל".

¹ מסמך זה מעדכן ומחליף גרסה קודמת לפרק זה בקווים המנחים, מאפריל 2011.

² התשלום יכול להיות מהמבקש לרמ"י, למשל בגין עסקה בפטור ממכרז. או מרמ"י ל"בעל זכות", למשל בעסקת פדיון זכויות.

ככלל, הערך הסופי הנקוב בשומות שנערכות עבור רמ"י יהיה לנכס כולל פיתוח³ (לפי רמת הפיתוח בנכס הנישום, בכפוף למטרת השומה).

לשומה יצורף נספח חתום על ידי השמאי ("נספח שווי הקרקע ללא פיתוח") בו יפורט תחשיב ניכוי מרכיב הפיתוח הסביבתי כך שהערך הסופי בנספח יהיה שווי הקרקע ללא מרכיב הפיתוח הסביבתי. כותרת הנספח תהיה: "נספח תחשיבי לשווי הקרקע ללא פיתוח, לבקשת רמ"י."

3. מקדמי התאמה לרכיב הקרקע

חישובי התאמה⁴ לשווי הקרקע ייעשו בשומה, ולא בנספח שווי הקרקע ללא פיתוח.

4. קביעת "ערך קרקע מזערי לקרקע ללא פיתוח"

בנכסים בהם נערך תחשיב לשווי הקרקע והתוצאה המתקבלת לאחר הפחתת עלויות פיתוח (ב"נספח שווי הקרקע ללא פיתוח"), נמוכה יותר מהערך המזערי המוסבר להלן או שלילית, יציין השמאי בנספח ערך קרקע מזערי. קביעת "ערך קרקע מזערי" נערכת, לבקשת רמ"י, במטרה למנוע שיווק של קרקע במחיר נמוך ביותר עד אפסי.

"ערך קרקע מזערי" יחושב לפי שיעור של 3% מעלות המיזם המיועד להיבנות על הקרקע (דהיינו: שווי הקרקע כולל פיתוח (כפי שנקבע בשומה) בתוספת עלויות בנייה ורווח יזמי) ותוצאתו תהא ערך קרקע ללא פיתוח.

בקרקות לבנייה למגורים, יחושב "ערך קרקע מזערי ללא פיתוח" בסך 200 ₪ לכל מ"ר דירתי (עיקרי + ממ"ד)⁵.

הנוסח שירשם בסיפא של "נספח שווי הקרקע ללא פיתוח" יהיה כדלהלן:

1. השומה לשווי הזכויות במרכיב הקרקע בסך _____ כולל עלויות הפיתוח.

2. אומדן עלויות הפיתוח המוערכות בהתאם ל _____ הינם _____

בנסיבות שבנדון, בהתאם להחלטות הנהלת רמ"י ובהתאם לפרק כ"ה לקווים המנחים של השמאי הממשלתי הראשי, יש לקבוע "ערך קרקע מזערי ללא פיתוח" לפי שיעור של 3% מעלות המיזם (במגורים יש לרשום את המחיר שנקבע למ"ר דירתי, במקום הנוסח המודגש), ולהעמידו על סך _____ ללא מע"מ וללא עלויות פיתוח."

³ במקרים בהם סוג הקרקע הנישומה אינו מצריך פיתוח סביבתי (כדוגמת קרקע חקלאית או שטח מרוחק לאחסנה פתוחה) שווי הנכס יוערך במצבו ולא יופחתו עלויות פיתוח. לעיתים תדרש התאמת פיתוח ביחס לעסקות ההשוואה.

⁴ התאמות יבוצעו לשווי הקרקע המפותחת או לשווי הבנוי לפני תחשיב החילוץ, ראה באור ודוגמה בסעיף 6 לדברי ההסבר של תקן שמאי מספר 3.

⁵ המגלם את ערכם של שטחי השירות.

הסכום יוצמד למדד מחירי תשומה בבנייה למגורים, למדד הידוע ביום 1 בדצמבר 2017.

5. שומת שווי הקרקע בנכס שבו מבנים או מחוברים אחרים

בהתאם למדיניות רמ"י, ככלל⁶, שומת הנכס תיערך לקרקע כריקה ופנויה בהתעלם מהשפעת מבנים ומחוברים אחרים (שעשויים להשפיע על השימוש המיטבי בנכס ביחס לקרקע ריקה). כך למשל בעת חישוב של תוספת זכויות, אין להפחית "עלויות התאמה" למבנה קיים, אלא לאמוד את שווי תוספת הזכויות כאילו מדובר במגרש פנוי וריק⁷. לפיכך, במקרים בהם קיימים מחוברים על הקרקע, הערכת השווי לקרקע ריקה ופנויה הינה שומה מבוססת הנחה ויש לציין זאת באופן ברור ומפורש בשומה, כנדרש בתקינה השמאית⁸.

6. מטלות ציבוריות

בתוכניות (תב"ע) רבות משיתות ועדות התכנון "מטלות ציבוריות" המשפיעות על שווי השוק של הקרקע. למרות זאת בשומות הנערכות עבור רמ"י אין לקחת בחשבון מטלות ציבוריות, אלא אם צויין אחרת בהזמנת השומה, בכל מקרה השמאי יציין את קיום המטלה הציבורית.. במקרים בהם השמאי לא לקח בחשבון את עלות המטלה הציבורית תהיה זו שומה תחת הנחה, בהתאם לאמור בתקן 1. השמאי יוסיף הערה כי "השומה נערכה תחת הנחה בהתעלם מהמטלה הציבורית, בהתאם למדיניות רמ"י".

7. בעלות מלאה מול בעלות לזכויות חוזיות/על פי תכנית

שומות לרמ"י נערכות לשווי הבעלות ומשווי זה קובעת רמ"י את חיוביה. בעת עריכת השומה יש להבחין בין בעלות מלאה, הכוללת את כלל הזכויות בנכס (הן הקיימות והן העתידיות), לבין בעלות מוגבלת לזכויות חוזיות כפי שהוקצו/יוקצו בחוזה החכירה⁹. וזאת בשים לב לחלופות השומה על פי הזמנת השומה, הנערכת על פי נוהל הזמנת שומה ברמ"י.

8. מקדם ההתאמה לזכות הבעלות בהשוואה לזכות החכירה

חלק מנתוני ההשוואה המשמשים את השמאי בביצוע שומות מבוססים על עסקאות מכר של זכויות חכירה בין פרטיים לבין עצמם, או עסקאות למכר זכויות החכירה בדרך של מכרז. במקרים רבים שווי זכויות החכירה בעסקאות אלה נמוך משווי זכויות הבעלות ולפיכך, במידת הצורך, יש להכפילו במקדם התאמה. מקדם ההתאמה ייקבע על פי שיקול דעתו של השמאי, אך לא יבטא בהכרח את ההפרש התחשיבי של

⁶ אלא אם צויין במפורש אחרת בהזמנת השומה.

⁷ בהתאם להנחיות המשנה ליועמ"ש לממשלה.

⁸ תקן מס' 1 של מועצת שמאי המקרקעין.

⁹ לדוגמה, הערכת שווי זכויות חוזיות למבנה צמוד קרקע בלבד כאשר על המגרש כבר מאושרת תכנית לבנייה רוויה.

מקדם ההוון לתקופת חכירה של 49 שנה שגובהו - 9%¹⁰, אלא מקדם המבטא את רכיב ההפחתה לשיתוף בין רמ"י לבין חוכר, שהוא על פי רוב נמוך מ- 9%¹¹.

9. סוגי הזכויות המוערכות בשומות עבור רמ"י

ככלל, הערכות השווי לנכסים בחכירת רמ"י מתייחסות לשלושה רכיבי שווי:

א. שווי הנובע מהזכויות בקיבולת הבניה וביעוד הקבועים בחוזה החכירה (כולל זכויות ששולמו בעבור דמי היתר, גם אם טרם עודכן חוזה החכירה).

ב. שווי יתרת זכויות הבניה שמוקנות בתכנית (תב"ע) בת תוקף (ככל שקיימת), מעבר לקיבולת שקבועה בחוזה החכירה (כאמור בסעיף א').

ג. שווי מרכיב הציפיה, ככל וקיים, לשינויים תכנוניים בעתיד.

בשומה לנכס שנערכת לצורך היוון זכויות לפי חוזה חכירה קיים, תשלום דמי היתר¹², פדיון זכויות, או לכל צורך אחר שבו מוערכות הזכויות המעוגנות בחוזה, תבוצע השומה רק לשווי הנובע מרכיב א' לעיל, ולא יובאו בחשבון רכיבי השווי שקשורים לרכישת קיבולת הבניה הנוספת, או רכיבי ציפיה לשינויים תכנוניים.

במקרה א' יציין השמאי בסעיף השומה כי היא מתייחסת לשווי בעלות לזכויות תכנוניות על פי החוזה¹³.

במקרה ב' יציין השמאי בסעיף השומה כי היא מתייחסת לשווי בעלות לזכויות לפי תכנית מס' _____, או לפי התכניות המאושרות החלות על הקרקע.

בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, בשומות הדרושות לצורך הקניית זכות הבעלות בקרקע או לצורך הקניית זכויות הכוללות זכויות בניה עתידיות, יתחשב השמאי גם בתרומה לשווי, ככל וקיימת, הנובעת מרכיבים ב' וגי' ויציין זאת בשומתו.

במקרה ג' יציין השמאי בסעיף השומה כי היא מתייחסת לשווי זכויות הבעלות המלאה.

10. שומה באזורי עדיפות לאומית

בדרך כלל, באזורי עדיפות לאומית גובה רמ"י דמי חכירה מהוונים ששיעורם נמוך מ- 91%, וזאת במטרה לעודד את פיתוח האזור באמצעות מתן הנחה במחיר הקרקע לחוכר.

מאחר ורמ"י הנה בדרך כלל המשווקת העיקרית של קרקע בסביבה זו, עשוי המחיר שייקבע על ידה להשפיע על מחירי המקרקעין בעסקאות בין פרטיים.

לפיכך, בשומת שווי שוק לקרקע באזורי עדיפות יקבע השמאי את שווי הקרקע, ככל האפשר, באמצעות השוואה לעסקאות/מכרזים שהמחיר בהם אינו מגלם את הפחתת רמ"י בגין איזור עדיפות לאומית, וזאת

¹⁰ 9% הוא תוצאה תחשיבית של ההפרש בין שווי כבעלות (100%) לבין דמי חכירה מהוונים (91%), אולם רוכשי זכות החכירה כיום צופים כי בתום 49 שנות החכירה תחודש החכירה בעלות נמוכה, או ללא תשלום בכלל, ולפיכך שווי זכות החכירה המהוונת יהיה קרוב יותר לשווי זכות הבעלות. לפיכך מקדם זה ישקף בעיקר את גורם המושעא בין החוכר לבין רמ"י.
¹¹ ראה התייחסות נוספת בדברי ההסבר והדוגמאות.
¹² בחלופת "המצב הקודם".

¹³ במידה ושולמו דמי היתר בגין זכויות שטרם נרשמו בחוזה החכירה יציין זאת השמאי באופן הבא: "כולל זכויות ששולמו בגין דמי היתר וטרם נרשמו בחוזה".

במטרה להתחקות אחר מחירי הקרקעות בשוק החופשי ובנטרול המחירים המושפעים מאותה התערבות ממשלתית.

מחירים בהם משווקת רמ"י מגרשים בסביבה בפטור ממכרז לא ישמשו כעסקאות השוואה אלא כרף תחתון לשווי השוק.

11. התייחסות למע"מ

מאחר ותחשיב השווי ללא פיתוח נערך בנספח, יש לפעול כדלקמן:

בנכסים פרטיים לגביהם קיים שוק של קונים שאינם עוסקים מורשים (כדוגמת מגרש לבניית בית חד משפחתי) ליד הערך הסופי הנקוב בשומות יציין השמאי "אין להוסיף מע"מ על ערך זה". מאחר והערך הנדרש לרמ"י לצורך החיוב הינו ללא מע"מ, יופחת שיעור המע"מ בנספח שווי הקרקע ללא פיתוח, לאחר הפחתת הוצאות הפיתוח¹⁴.

בנכסים עסקיים לגביהם קיים שוק של קונים שהם עוסקים מורשים (כדוגמת קרקע למסחר), ליד הערך הסופי הנקוב בשומות יציין השמאי "ערך זה אינו כולל מע"מ", ובנספח לא יופחת מע"מ.

12. סעיף "השומה"

בסעיף השומה תרשם הזכות המוערכת, מטרת השומה, המועד הקובע והשווי המוערך. בסמוך לשווי המוערך ירשם "הנכס הוערך כולל פיתוח", וכן התייחסות למע"מ בהתאם לאמור בסעיף 10 לעיל.

13. תחילה

תחילת קווים מנחים אלה הנה על כל שומה הנערכת מטעם השמאי הממשלתי, עבור רמ"י ושתחתם מיום 15.12.2017.

אוהד עיני

השמאי הממשלתי הראשי

נספח: דברי הסבר ודוגמאות

¹⁴ דוגמא: שווי בסעיף השומה (כולל פיתוח) 100 "אין להוסיף מע"מ על ערך זה".
התחשיב בנספח: 100 פחות עלות פיתוח 30, פחות מע"מ 17%, שווי ללא פיתוח וללא מע"מ = 59.83.

קווים מנחים פרק כה': דברי הסבר ודוגמאות

1. שומות שנערכות עבור רמ"י

תחומי הניהול השונים של מקרקעי ישראל מצריכים עריכת שומות מקרקעין באופן שוטף. תחומי העשייה שבהם דרושה שומה מגוונים ולהלן העיקריים שבהם:

- א. מכירת זכויות במקרקעין במכרז - קביעת מחיר מינימום מבוסס שומה.
- ב. מכירת זכויות במקרקעין בפטור ממכרז (לרבות עסקות תוספת בניה, או תוספת שטח, או שינוי יעוד ו/או ניצול, או פיצול מגרש בגינן נדרש תשלום דמי היתר או דמי חכירה לפי הענין): בעסקה כזו מהווה השומה בסיס לקביעת התמורה הכספית שתשולם לרמ"י.
- ג. היוון דמי חכירה שנתיים של חוזה חכירה או לתקופת חכירה נוספת במסגרת יובל חכירה: מטרת השומה הנה לקבוע את הערך העדכני של הזכויות החוזיות לצורך ביצוע חישוב היוון דמי החכירה השנתיים המשולמים ע"י החוכר.
- ד. גביית דמי הסכמה בגין העברת זכויות:

- במגזר החקלאי, מטרת השומה היא לבחון את סבירות עסקת המכירה של הזכויות ולעיתים קביעת ערך בסיס למועד הרכישה ההיסטורי.

- במגזר העירוני, מטרת השומה היא קביעת הפרשי ערך קרקע בין ערך הקרקע ליום רכישת הזכויות, כשהוא משוערך ליום חישוב דמי ההסכמה, לבין ערך הקרקע למועד חישוב דמי ההסכמה הנוכחיים.

ה. מכירת זכויות במקרקעין בדרך של מכרז: מטרת השומה במקרה זה היא בדרך כלל קביעת מחיר מינימום.

ו. מכירת זכויות במקרקעין לצורך הקמת פרויקטים ל"מחיר למשתכן".

ז. פדיון זכויות או השָׁבֵה¹⁵: השומה במקרה זה תהווה בסיס לקביעת מגרשי הייזום או ערך הקרקע לצורך הקצאתם של המגרשים בפטור עקב פדיון זכויות.

ח. גביית דמי שימוש: מטרת השומה לקבוע את התמורה הכספית שעל המחזיק/חוכר לשלם עבור השימוש בקרקע (לרבות תשלום עבור שימוש לא מורשה).

ט. עריכת שומות לפי פקודת ההפקעות או לפי נהלי רמ"י להפקעות חר"מ חני"ן.

י. על שומות רמ"י ניתן להגיש השגה לפי החלטה 1304 של מועצת רשות מקרקעי ישראל, ועל שומות הנערכות להפקעה החל משנת 2010 ניתן להשיג בפני ועדת ההפקעות מכח פקודת הקרקעות.

¹⁵ השבה היא פעולה של הפסקת החכירה או ההרשאה ע"י רמ"י על פי התנאים שבחווזה החכירה/ההרשאה.

התאמת השווי לבעלות

בעת המרת השווי לבעלות לפי זכויות חוזיות, כנדרש לצורך חיובי רמ"י, יקבע השמאי מקדם ראוי אשר עיקר מהותו הנה החיסכון "בחיכוך" מול רמ"י. חיסכון זה יקבע לפי שיקול דעתו של השמאי ובד"כ בטווח של 2% עד 4% משווי השוק של הקרקע.

דוגמה לשומת נכס המגלם רכיב צפיה לשינויי יעוד

נתון מגרש ריק בשטח דונם ביעוד תעשייה בבעלות המדינה ובחכירה. קיבולת הבניה בחוזה החכירה היא 40% בקומה אחת. זכויות הבניה על פי תב"ע בתוקף הן 2X40% קומות. קיימת תב"ע בהכנה להרחבת זכויות הבניה ל- 3X40% קומות וכן אפשרות שימושים מסחריים בקומת הקרקע. שווי זכויות החכירה לצורך חיובי רמ"י יגלמו את שלושת רכיבי הזכויות הבאים:

א. שווי בשימוש לתעשייה לפי זכויות חוזיות של 40% בקומה אחת.

ב. שווי זכויות הבניה לקומה שניה בשטח 40%.

ג. שווי הנובע מהצפיה לתוספת זכויות בניה והרחבת שימושים מותרים בעתיד.

בשומה שתיערך לצורך היוון זכויות החכירה שבחובה יובא בחשבון רק רכיב א' - שווי הקרקע כריקה ופנויה ללא מע"מ לפי שימוש מקסימלי של קומה אחת בלבד ששטחה 400 מ"ר. בתחשיב ניכוי הוצאות הפיתוח ינוכו הוצאות בהתאמה לזכויות החוזיות (1X40% קומות).

שווי המגרש (קיים + מבוקש) בשומה לצורך חישוב דמי היתר לבניה של קומה א' (הקומה שמעל לקומת הקרקע) יחושב לפי רכיבים א' + ב' בלבד ובניכוי עלויות פיתוח לזכויות של 2X40% קומות.

שווי המגרש לצורך מכירת זכות הבעלות לחוכר יהיה לפי שווי השוק בין קונה מרצון ומוכר מרצון בהתחשב בשלושת גורמי התועלת (יוערכו מרכיבים א'+ב'+ג). הערכת מרכיב ג תהא בכפוף להפחתות להוצאות פיתוח, סיכון, דחייה ותשלום היטל השבחה צפוי.

עם זאת יש לשים לב שלא כל נכס מגלם פוטנציאל במועד נתון. לדוגמא: מגרש בו אושרה לאחרונה תכנית לבנין מגורים בבנייה רוויה. סביר להניח שהיזם שביקש את אישורה של התכנית מיקסם את הפוטנציאל התכנוני הגלום בקרקע, לאותו מועד. מאידך, אם במהלך הדיונים לאישור אותה תכנית אושרה מדיניות תכנונית חדשה שמשנה את מדיניות התכנון באזור, על השמאי להתייחס לכך ויתכן ונכון לראות בכך פוטנציאל נוסף.

ככלל פוטנציאל צריך להיות כזה ספציפי וכזה שהשוק נותן לו ביטוי. פעמים רבות פוטנציאל כללי בא לידי ביטוי בעסקות ההשוואה, לפיכך יש לשים לב לא לקבוע שווי פוטנציאל כפול.