

מאי 2008

קווים מנחים

פרק ג': עריכת שומות לדרכים

1. רקע כללי

דרך היא רצועה ארוכה וצרה של מקרקעין המחברת בין שתי נקודות או יותר ומשמשת את הציבור למעבר כלי רכב, למעבר בני אדם, וכן להנחת תשתיות כגון צינורות מים, חשמל, כבלי תקשורת וכיוצא באלה. דרכים הן בדרך כלל רכוש ציבורי והבעלות¹ בהן מועברת לאחר תכנון לרשות המקומית או למדינה בהליך הפקעה. שומות מקרקעין לדרך דרושות לצורך דווח מאזני של נכסי המדינה על פי התקינה החשבונאית הבינלאומית, לחישוב שוים של דרכים בתכניות איחוד וחלוקה שבהן שיעור ההפרשה לצרכי ציבור הוקטן ביחס למצב הנכנס² ולמטרות נוספות.

2. מאפייניו הנדל"ניים הייחודיים של הנכס "דרך"

- דרך רשומה או שמיועדת להירשם על שם המדינה או הרשות המקומית.
- דרך אינה סחירה.
- צורתה הפיזית של דרך אינה מאפשרת בדרך כלל ניצול עצמאי אלטרנטיבי יעיל.
- דרך היא שם של ייעוד בתוכנית המשולל זכויות בניה.
- הקמת המחוברים הקשורים בדרך אינם טעונים קבלת היתר בניה (לרבות גשרים ומתקנים).
- הפוטנציאל לשינוי יעוד של דרך קטן מאד.
- החוק מאפשר הפקעה של דרך, בתנאים מסוימים גם ללא תמורה.

1 במקרים חריגים מופקעת זכות חכירה לתקופה של 999 שנים או תקופה ארוכה אחרת.

3. עקרונות שומת דרכים

הגדרת שווי השוק של נכס מקרקעין היא "הסכום הסביר ביותר להתקבל במונחי כסף בין קונה מרצון ומוכר מרצון".

דרך היא מוצר ציבורי שלא מתקיים לגביו שוק, ולכן הגדרה זו בלתי ישימה לגביה. שומה לנכס ציבורי אחר שבו לא מקיים שוק (למשל מגרש המיועד לבנייני ציבור) נעשית על ידי כימות תיאורטי של התועלת הכלכלית אשר נצמחת מנכס דומה שמתקיים לגביו שוק³, אולם גם גישה זו אינה ישימה⁴ מאחר ודרך היא חלק ממערכת אזורית או ארצית והתועלת המופקת ממנה קשה להפרדה ולמדידה ותלויה בהנחות יסוד מאקרו כלכליות רבות אשר עשויות להביא לטווח רחב של תוצאת שומה. לנוכח העדר תשתית תיאורטית מוצקה לחישוב שוויה של דרך ולנוכח הצורך לקבוע מנגנון אחיד לקביעת שווי לצרכים שונים הקשורים ברישום חשבונאי לאומי, חישוב פיזיים וכיוצא באלה, תיקבע שיטה לשומת קרקע לדרך המתבססת על המקובלות והנוהגים ככל שנשתרשו בארץ ובעולם. לערך הקרקע כדרך תתווסף עלות ההקמה לפי עלות תחליף (יישור, עבודות עפר, סלילה והמחבורים האחרים).

4. ערך מרכיב הקרקע לדרך

א. קרקע המשמשת לדרך בינעירונית או דרך כפרית
דרך בינעירונית היא דרך המחברת בין ישובים אשר עוברת בדרך כלל בשטח פתוח שאינו מתוכנן⁵. דרך כפרית היא דרך המצויה בתוך נקודת יישוב כפרית או מובילה אליו (מושב, קיבוץ וכיוצא באלה). ערך מרכיב הקרקע לדרך בינעירונית או כפרית שאינה כביש אגרה יחושב כשווי קרקע חקלאית ללא זכויות מים וללא פוטנציאל לשינוי יעוד⁶.

בהערכת שוויה לא יובאו בחשבון התאמות לאי סחירות, לצורה הפיזית של הדרך, ולרמת האינטנסיביות של השימוש בה כדרך.

ב. קרקע המשמשת לדרך עירונית (המצויה בתוך המרקם העירוני וגובלת במגרשי בניה)
דרך עירונית היא דרך המשמשת לגישה אל מגרשים אשר יוצרים את תמהיל השימושים העירוני. ערך מרכיב קרקע לדרך עירונית יחושב לפי 10% משווי קרקע בייעוד הנפוץ בסביבתה⁷ (מגורים, תעשייה וכיו"ב) זאת בהתאם לנוהג שנשתרש בישראל⁸ אך לא פחות משווי קרקע חקלאית משוללת זכויות מים וללא פוטנציאל.

בהערכת שוויה לא יובאו בחשבון התאמות לאי סחירות, לצורה הפיזית של הדרך, ולרמת האינטנסיביות של השימוש בה כדרך⁹.

2 ראה תקן שמאי מספר 15.
3 בדרך כלל על ידי התאמות לאי סחירות, לרמת אינטנסיביות השימוש, שיעור הבניה המותר ועוד.
4 זולת כבישי אגרה שהערכתם אפשרית בגישת הוון ההכנסות.
5 דרך בינעירונית עשויה גם להימצא בתוך המרקם העירוני כאשר היא חוצה את הישוב וממשיכה גם לאחוריו.
6 זאת לנוכח העלות האלטרנטיבית הכרוכה בהוצאתה של הקרקע ממלאי הקרקעות שיכולות לשמש לחקלאות ולנוכח אבדן כמעט מוחלט של הפוטנציאל לשינוי ייעוד.
7 השווי הדרך ייגזר משווי המגרשים מתוכננים ביעוד השכיח בסביבה/שכונה לפי שטחם נטו לאחר הפקעה.
8 הנוהג נשתרש לאחר שנתקבל פס"ד בית המשפט המחוזי בת"א 5270/70 גוגול נ' עיריית חולון.
9 צורת חישוב מקובלת בעולם לקרקע לדרך מתבססת על עלות ממוצעת של הפקעת דרכים. מאחר וחלק גדול מהדרכים נוצרות ומתוכננות בעיתוי של תכנון/הקמת/הפשרת האזור כולו סכום הפיזי יגזר בדרך כלל משווי הקרקע הבלתי מתוכננת. שיעור זה בגובה 10% מתיישב גם עם גישה זו.

ג. קרקע המיועדת לדרך המצויה בבעלות פרטית ושטרם הופקעה

קרקע המיועדת בתכנית בניין עיר לדרך ורשומה על שם פרטיים היא נכס סחיר ומתקיימים בה עסקאות בין קונה מרצון ומוכר מרצון¹⁰.

שווים של מקרקעין אלה יוערך ע"י אמדן פיצויי ההפקעה הצפויים הראויים¹¹, הערכת משך הזמן עד לתשלום הפיצויים וביצוע תחשיב הון.

לשם מציאת שווי השוק בין קונה מרצון ומוכר מרצון יש להפחית מהסכום המהוון את מרכיב היזמות שנושא בו הרוכש הסביר (הכולל עלות ניהול ההליכים מול הרשות המפקעה, סיכון וכיוצא באלה).

5. מדידת שטחם של דרכים לצורך שומת מקרקעין

ככלל, שטח הדרך יהיה תחום בין גבולות הרצועה שאינה יכולה לשמש למטרה אחרת.

א. שטח דרך עירונית יכלול את רצועת הקרקע המיועדת בתכנית לדרך שמעברה יעודי קרקע אחרים (עד קו גבול המגרש שבתכנית). הדרך העירונית תכלול בדרך כלל את רצועת הכביש הסלולה, אבן השפה ואת המדרכה¹².

ב. שטח דרך בינעירונית¹³ יימדד באחד משלושת האופנים הבאים על פי מטרת השומה¹⁴:

- שטח בתכנית שיעודו דרך (גם אם אינו בשימוש לדרך בפועל).

- שטח הפקעה.

- שטח רצועות השימוש הפיזי שנכללות בדרך (נתיבי נסיעה, שוליים, מתלולי מצע וכיו"ב).

דרך בינעירונית מסווגת לארבעה סוגים¹⁵ הנבדלים במאפייניהם הפיזיים: דרך מהירה, דרך ראשית, דרך אזורית ודרך מקומית.

להלן רוחב רצועות השימוש השכיחות בדרכים בינעירוניות:

רוחב מזערי	רוחב מירבי	רוחב שכיח	הרצועה
3.00	3.75	3.60	נתיב
0.50	3.00	2.50	שול ימני
0.30	3.00	1.20	שול שמאלי ¹⁶
0.40	1.00	0.60	רוחב קיר ההפרדה
להשלים	?	?	רצועות מצע ואחרות ¹⁷

רצועות אלה יחד מביאות לרוחב שכיח של כ- 20 מ' לדרך מקומית, כ- 30 מ' לדרך אזורית, כ- 50 מ' לדרך ראשית וכ- 55 מ' לדרך מהירה.

10 למשל עסקאות של חלקות חקלאיות המצויות בשלמות בתוואי הכבישים הבינעירוניים המתוכננים 431 ו- 531.

11 על פי שווי הקרקע ביעודה הקודם (בדרך כלל קרקע ביעוד חקלאי) לתאריך הקובע בתוספת הצמדה וריבית.

12 רצועת הדרך העירונית עשויה לכלול גם שביל לרוכבי אופניים, רצועת תיעול פתוחה, מקומות חניה לכלל הציבור ועוד.

13 סוגי הדרכים הבינעירוניות: מהירה (דו מסלולית דו נתיבית לפחות), ראשית (דו מסלולית דו נתיבית), אזורית (חד מסלולית דו נתיבית עם נגישות בינונית לצד הדרך) ומקומית (חד מסלולית דו נתיבית עם נגישות גבוהה לצד הדרך).

14 שטח רצועת הדרך לשומה לעניין דווח למאזן הלאומי יחושב על פי השימוש בפועל כדרך. למטרות שומה אחרות יחושב שטח הדרך כשטח ההפקעה, כשטח המגרש בתמ"ע או כשטח בשימוש בפועל על פי שיקול דעתו של השמאי.

15 הגדרת סוגי הדרכים מופעה בתמ"א 3 על תיקוניה. בד"כ (אך לא תמיד) דרך מהירה ממוספרת במספר חד ספרתי, ראשית - דו ספרתי, אזורית תלת ספרתי ומקומית ארבע ספרתי.

16 קיים רק בכבישים דו מסלוליים. מתייחס למרחק שבין הנתיב השמאלי ביותר ובין קיר ההפרדה.

טייטל עסקאות
 זרועות להגדרת
 זרועות

6. הערכת המחוברים

המחוברים יוערכו על פי עלות תחליף (ולא עלות תעתיק)¹⁸.
הקמת כביש דורשת העתקת תשתיות אחרות. תובא בחשבון העמסה כללית של עלות העתקה סבירה ממוצעת (ולא עלות העתקה בפועל).
מעלות הקמת הכביש יופחת מרכיב "פחת פיזי נצבר" שיחושב על ידי חלוקת עלות חידוש הכביש במשך הזמן עד לצבירת פחת פיזי דומה לזה שנצפה.
אם תידרש התאמה תחשיבית של עלויות ההקמה לדרך לזמן ייעשה שימוש ב"מדד התשומות בסלילה".
להערכת עלות ההקמה לא תתווסף עלות פיצויי ההפקעה או פיצויים לירידת ערך.

7. מע"מ

שומת דרך המתבצעת לצורך דווח מאזוני לאומי על פי התקינה החשבונאית הבינלאומית תכלול מע"מ.
בשומות אחרות לדרכים יצויין בסמוך לסכום השומה אם היא כוללת מע"מ או שאינה כוללת מע"מ.

אייל יצחקי

השמאי הממשלתי הראשי

סינוט
הוטרה
לשכת
מנהל
האגף
לשכת
מנהל
האגף

17 רצועת מצע כבושה הסמוכה לשול הכביש שאינה מכוסה אספלט המגשרת בין מפלס הכביש ומפלס הקרקע הטבעית שלצידה (עד לנקודות הדיקור).
18 תחושב עלות ההקמה מחדש של הכביש ולא עלות היסטורית ממודדת.

קווים מנחים פרק ג': דברי הסבר

- שליטת חישוב ערכה של דרך על פי תרומתה הכלכלית של מערכת הכבישים למשק
אם נמדוד את תרומתה הכלכלית של מערכת הדרכים כולה למשק, נוכל בכפוף להנחות מסוימות ליחס לה את רוב התוצר אשר מיוצר במשק (שכן ללא דרכים אין זה אפשרי לקיים משק מודרני).
גם אם נכמת את התרומה של חלק ממערכת הדרכים נוכל להגיע לתוצאה מספרית גבוהה מאד.
בנוסף לכך, התועלת הנצמחת מדרכים גלומה בשווים של שאר הנכסים שהיא משרתת אותם (לשם המחשה, אם נגבה דמי שימוש/אגרת מעבר עבור השימוש בדרך באזור מסויים, נביא לירידה בשווי הנכסים באזור זה שכיום גלומה בהם זכות השימוש בדרכים – ללא תשלום כלל).
לפיכך, אם נכמת את ערכם של הדרכים עפ"י התועלת הכלכלית הממשית מהם נביא למצב שאנו מחשבים פעמיים חלק מהתועלת הכלכלית (פעם אחת בעצם הערכת התועלת מהדרך ופעם אחת משווי הנכסים האחרים שאותם היא משרתת).
- שליטת הקביעה שלפיה שווי דרך הוא 0
שומת קרקע לדרך בסכום של 0 אינה מקובלת בעולם¹⁹ ואינה עולה עם כללי ההגיון מאחר ולדרך יש ערך כלשהו הנובע לכל הפחות מהפוטנציאל לשינוי ייעוד בה (על אף שפוטנציאל זה הוא קטן).
- שליטת הקביעה שלפיה ערכה של דרך הוא הסכום שהושקע בהפקעתה
קיימת שונות רבה בסכומים המושקעים בהפקעה לדרכים. בחלק מהדרכים הושקעו סכומי כסף גדולים (למשל בהפקעת קרקע פרטית שעליה מבנים) ובחלק הושקעו סכומי כסף קטנים או שהופקעו ללא תמורה. ברור שערכה של דרך קיימת ופעילה יהיה זהה אם הופקע כך או אחרת.
לפיכך, סכום הפיצוי שהושקע בפועל לא יכול להוות אמת מידה לאמון ערכה של דרך מסויימת.
- מסקנה
שומת דרך לא תיקבע בסכום 0 אולם יהיה נמוך ויגלם לכל היותר את הסיכוי לשינוי ייעוד בה. השיטה העדיפה להערכתה תהיה "שיטת דלפי" ואימוץ שיטות הנהוגות בעולם.
- שומת קרקע לדרך המצויה באזור בלתי מתוכנן
שווי השוק של קרקע בלתי מתוכננת מושפע הן מהיותה גורם ייצור מרכזי למוצרים חקלאיים והן מהסיכוי לשינוי בייעוד הקרקע בעתיד.
ציפיות לשינוי ייעוד מעלות את שווייה של הקרקע מאחר וההסתברות לשינוי ייעוד שיש בו השבחה הוא גבוה משמעותית מההסתברות לשינוי ייעוד למטרה שיש בה פגיעה (וזאת לנוכח תמהיל השימושים השכיח במרקם העירוני/כפרי המתוכנן שבו מרבית השטח הקרקעי מוקצה למגורים, תעשייה, מסחר וכו').
במילים אחרות, שווי תמהיל השימושים השכיח בחטיבת קרקע מתוכננת (שבה גם מגרשים המיועדים להפקעה ללא תמורה) יהיה גבוה יותר משווי אותה החטיבה שתשמש כגורם ייצור חקלאי.
אפשר לראות את התהליך של תכנון כביש בינעירוני כחלק מהמטרה התכנונית הכלל-משקית שהיא יצירת מערכת תכנונית כללית התואמת את צרכי החברה הישראלית. ולכן, באופן תאורטי, תכנונה של דרך בינעירונית מקטין במעט את הסיכוי של כלל הקרקעות להיות מופקעות לדרך.

19 בסקר לשיטות הערכת קרקע לדרך בעולם לא נמצאו מדינות שבהם שמו קרקע לדרך בסכום 0.

מכאן נובע כי ההפסד האלטרנטיבי למשק מקיומה של דרך בינעירונית הוא אבדן של גורם ייצור חקלאי בלבד ללא מרכיב הפוטנציאל וללא מרכיב זכויות המים. זאת למרות שבמקרים מסויימים עשוי הפרט לקבל פיצויי הפקעה ששווים מגלם את שווי הקרקע כולל מרכיב הפוטנציאל שעשוי להיות גדול משמעותית מהשווי כגורם ייצור חקלאי.

מרכיב שווי זה – "שווי קרקע חקלאית ללא פוטנציאל וללא זכויות מים" יהיה שווי הקרקע לדרך.

6. שומת דרך עירונית

לאור המפורט לעיל ולנוכח העדר בסיס נתונים מוגדר המאפשר כימות שווי לדרך, נראה כי שומת דרך עירונית צריכה להתבצע לאחר ביצוע שלוש בדיקות:

א. לימוד פסקי הדין שניתנו באשר לשווי דרך.

מרבית פסקי הדין בישראל אימצו את הקביעה בפס"ד גוגול לפיה שווי דרך הוא 10% משווי מגרשים לייעוד העיקרי בסביבה כמתוכננים וזמינים לבניה. מקצת פסקי הדין ייחסו לדרך שווי 0.

ב. שימוש בשיטת דלפי. מרבית השמאים נקבו בשווי דרך עירונית כ- 10% משווי מגרשים לייעוד העיקרי בסביבה כמתוכננים וזמינים לבניה.

ג. לימוד הכללים להערכה של דרך בחו"ל.

בחו"ל נהוג להעריך שווי דרך במספר טכניקות:

1. על פי עסקאות לממכר דרך (קיימות בבעולם עסקאות לדרך ככנס שעשוי לשנות ייעודו או ככנס שיכול לשמש להעברת תשתיות או כדרך בבעלות העירייה.

2. כנגזרת של עלות ההפקעה הממוצעת/הסבירה.

3. כממוצע שווי הקרקע הכללי באותו אזור ולפעמים בשווי תאורטי ממוצע באותו חבל ארץ או מדינה... אם נתאים שיטת החישוב כמחיר ההפקעה הממוצעת/הסבירה לנהוג בהפקעת דרך בישראל יחושבו הפיצויים על פי התרחיש המשפטי/תכנוני שיכול להיות אחד מאלה:

• עלות 0 אם הדרך הופקעה בתכנית הרפרצלציה.

• עלות 0 אם הופקעה בדרך אחרת עד 25% משטח החלקה או 40% עפ"י חוק התכנון והבניה.

• שווי חקלאי כולל פוטנציאל (אם הקרקע הופקעה באופן רגיל כחלק מיצירת השכונה/האזור מעל 40%, 25%).

• שווי כמופשר אם ההפקעה מעל 25%, 40% מייעוד עירוני אחר.

כדי לחשב את הסכום הממוצע/הסביר שהושקע בהפקעת דרך יש להעריך את השטח היחסי של הדרך שהופקעה בכל תרחיש. כמו כן נדרש לחשב שיעור יחסי ממוצע לשווי קרקע חקלאי כולל פוטנציאל לשווי מופשר נטו.

נראה כי ראוי לכמת את סך הפיצוי הסביר שמשולם עפ"י הנחות היסוד הבאות:

- חלק גדול (ואולי רוב) הדרכים בשכונות החדשות נוצרות ברה פרצלציה.

- חלק גדול מהיתרה מופקע מחלקות חקלאיות שהן מטבען גדולות ואינן יוצרות חבות בפיצוי.

- מיעוטן של הדרכים המופקעות שהיעוד הקודם בהם מופשר.

לאור הנ"ל נראה שהפיצוי לדרך מהווה חלק קטן (או אף קטן מאד) ביחס לקרקע מופשרת.

גם בגישה זו נראה ששיעור של 10% הוא סביר.