

אוקטובר 2008

קווים מנחים

פרק ה': התייחסות ל"הוצאות הפיתוח הסביבתי" בשומות מקרקעין

1. כללי

הפיתוח הסביבתי¹ הוא התשתית העירונית שמחוץ לשטחי המגרשים הסחירים, כגון דרכים, צנרת מים צנרת ביוב, פיתוח של המגרשים הציבוריים וכיוצא באלה. בחלק משומות המקרקעין נדרשת התייחסות ל"הוצאות הפיתוח הסביבתי"² וזאת בדרך כלל במטרה לנכותן משווי השוק בשומת "שווי הקרקע ללא פיתוח". הוצאות הפיתוח נשוא עבודה זו אינן כוללות "פיתוח עלי"³ שגובהו משתנה בהתאם לתשתיות הקיימות/הנדרשות מחוץ למתחם ובהתאם להחלטה טכנית של חלוקת עלות זו בין המתחמים שאותם הוא משרת.

2. המרכיבים הנכללים בפיתוח הסביבתי

מלאכות הפיתוח הסביבתי במתחם קרקע עירוני כוללות בדרך כלל:

- א. סלילת דרכים (עבודות עפר, תימוך, הנחת מצעים, סלילת אספלט, הנחת אבני שפה, סלילת מדרכות, סימון ותימור).
- ב. מערכות תשתית (ניקוז, אספקת מים, הולכת ביוב, תאורת רחוב וכיוצא באלה).
- ג. הכנה להנחת תשתיות תקשורת וחשמל (גומחות והנחת צנרת להעברת חוטי החוצה דרכים).
- ד. פיתוח שצ"פ אינטנסיבי (עבודות עפר, שבילים, ריהוט גן, מתקני משחק, גינון והשקיה, תאורה).
- ה. פיתוח שצ"פ אקסטנסיבי⁴ (בדרך כלל עבודות עפר ונטיעות עם או ללא השקיה בלבד).
- ו. מתקנים הנדסיים.

בהוצאות הפיתוח לא נכללות הוצאות פריסת תשתיות החשמל והתקשורת שנושאות בהן חברת החשמל, חברות הכבלים, בזק וכו'. הוצאות אלה ממומנות במסגרת חוזה השרות למחזיקים בנכסים (אגרת חיבור ודמי שימוש).

¹ מכונה גם "פיתוח צמוד" או "פיתוח תשתית עירונית".

² מכונה בקיצור "הוצאות פיתוח" וגם "עלויות הפיתוח" או "מרכיב הפיתוח".

³ פיתוח של תשתית המצויה מחוץ לשכונה/למתחם ומשרתת גם אזורים אחרים או את הישוב כולו (דרכים בינעירוניות, פיתוח מקורות מים, מערכת אזרית לסילוק וטיהור שפכים וכיו"ב).

⁴ השצ"פ האקסטנסיבי הוא חלק מהמערכת הירוקה וברובו נשאר במצבו הטבעי ללא השקעה משמעותית בעבודות עפר או תשתיות פנימיות. האבחנה בין שצ"פ אינטנסיבי לאקסטנסיבי אינה מצויה בד"כ בתב"ע אלא עפ"י החלטת העירייה. חלק מהשצ"פ האקסטנסיבי משרתים את הישוב או את הסביבה הרחבה ואז פיתוחם ייכלל במסגרת פיתוח על.

3. החיוב בהוצאות הפיתוח

תכנית בניין עיר קובעת ייעודי קרקע משני סוגים:

- "צרכני פיתוח" - מגרשים בייעוד עסקי או סחיר: מגורים, תעשייה, מסחר, משרדים וכיו"ב.
- "מחוללי פיתוח" - דרכים, שצ"פים, שטחים למתקנים הנדסיים וכיו"ב.

המגרשים צרכני הפיתוח מחוייבים בהוצאות פיתוח של המגרשים מחוללי הפיתוח⁵.

החיוב בהוצאות הפיתוח נעשה בדרך כלל על פי תעריפים קבועים למ"ר קרקע ולמ"ר/מ"ק מבנה כמופיע בחוקי העזר של הרשויות (בכל רשות תעריפים וכללי חישוב שונים), ותשלומו נדרש בעת בקשה להיתר בניה.

במתחמים חדשים המשווקים על ידי ממ"י או משרד הבינוי והשיכון יכולות להיקבע הוצאות פיתוח שונות מאלה שנקבעו בחוקי העזר וזאת על בסיס אמדן הוצאות הפיתוח לאותו המתחם והעמסתן על המגרשים הסחירים בו. במתחמים אלה, יידרש בדרך כלל תשלום הפיתוח המלא בעת שיווק המגרש. במקרים מסויימים, כאשר חוקי העזר מאפשרים זאת, יכולה הרשות לחייב בגין פיתוח באופן יזום על ידה (ללא קשר לבקשה להיתר או לשווק מתחם חדש) וזאת לאחר ביצוע עבודת תשתית.

4. השתה של הוצאות הפיתוח שלא על פי חוקי העזר במתחמים חדשים

תחשיב ההשתה של הוצאות הפיתוח אשר מבצעות החברות מפתחות (בשיווקים של ממ"י ומשרד השיכון) מתבצע בשני שלבים:

השלב הראשון הוא ביצוע אמדן⁶ לעלות הפיתוח במתחם מוגדר וזאת בהתחשב ברמת הפיתוח המתוכננת, בטופוגרפיה (שיפוע הקרקע), סוג הקרקע⁷ ומטרדים ככל שדורשים טיפול לצימצום או הסרתם.

השלב השני הוא חלוקה של העלויות החזויות⁸ למגרשים במתחם וזאת על פי הכללים השכיחים הבאים⁹:

- א. הוצאות הפיתוח יושנו על המגרשים "צרכני הפיתוח" בלבד.
- ב. יקבע חיוב נפרד ומצטבר לשטח הקרקע ולשטח הבנוי¹⁰.
- ג. תיעשה אבחנה בין שני סוגי ייעודים: "מגורים" שמחושב לפי יחידת שטח (מטר מרובע) ו"ייעוד אחר" שמחושב לפי יחידת שטח ו/או נפח (מטר מעוקב – מ"ק).
- ד. החיוב למ"ר קרקע יהיה זהה בדרך כלל לכל הייעודים.
- ה. בחלק מהתחשיבים מתבצעת אבחנה בין שטח בנוי עיקרי לבין שטח שירות או שטח תת קרקעי (על ידי הכפלת שטח זה במקדם הנמוך מ-1.0).

התוצאה של תחשיב זה יכולה להיות שונה משמעותית מהוצאות הפיתוח הנורמטיביות (ראה נספח א') וזאת, אם הועמסו בחשבון הפיתוח גם סעיפי "פיתוח על" או אם תמהיל המגרשים צרכני הפיתוח ומחוללי הפיתוח שונה מהמקובל.

⁵ ברוב רובם של המקרים במניין השטחים צרכני הפיתוח לא נכללים מגרשים המיועדים למבני ציבור.

⁶ חיזוי הוצאות פיתוח למתחם קרקע יבוצע בדרך כלל על ידי מהנדס אזרחי על בסיס תכנון מוקדם הנערך ע"ג מפה בקנ"מ 1:500

⁷ פיתוח בקרקע סלעית לא יהיה בהכרח יקר יותר מפיתוח בקרקע חולית או חמרה וזאת מאחר ועלות החציבה בה מתקזזות (לפחות באופן חלקי) עם נוחות ביסוס התשתיות בה ועם החומר הנכרה ממנה שיכול לשמש למצעים.

⁸ הוצאות הפיתוח מושפעות גם מגורמים בלתי צפויים (בצ"מ) המביאים לעלות בפועל שונה מזו שהוערכה.

⁹ כללים אלה שימשו בדרך כלל גם בקביעת טבלאות הפיתוח שבחוקי העזר ברשויות השונות.

¹⁰ וזאת בכדי לקבוע שיעור יחסי השתתפות עולה ככל ששטח המגרש גדל וככל שהשטח הבנוי בו גדל (ובכך לשקף את החלק היחסי בשימוש בתשתיות העירוניות).

5. ניכוי הוצאות הפיתוח הסביבתי בשומות מקרקעין

הוצאות הפיתוח יובאו בחשבון בשומת מקרקעין בדרך כלל לצורך ניכויים משווי השוק של הנכס כמפותח וזאת בהתאם למטרת השומה¹¹ ולמצב הפיתוח בנכס. המקור לנתון הפיתוח לשימוש בשומה יהיה אחד מאלה:

- א. בנכסים בסביבה שטרם פותחה ושבה מוטלות הוצאות הפיתוח על בסיס אמדן "הוצאות הפיתוח" למתחם, ישתמש השמאי בסכום הפיתוח המיוחס לנכס הנשום.
- ב. בנכסים אחרים, יחושבו במידת האפשר¹² הוצאות הפיתוח על פי חוקי העזר העירוניים¹³.
- ג. בשומות לנכסים שלגביהם לא קיים אמדן להוצאות הפיתוח ולא מתאפשר חישוב הוצאות הפיתוח על פי חוקי העזר העירוניים, יחושבו הוצאות הפיתוח המופיעות בנספח "הוצאות פיתוח נורמטיביות"¹⁴. בסמוך לנתון הפיתוח הנקוב בשומה יירשם המקור לנתון הפיתוח.

6. מע"מ

אגרות הפיתוח המשולמות על פי חוקי העזר לא ניתנות לזיכוי במע"מ (ככל אגרה). הוצאות פיתוח אשר משולמות לחברה מפתחת (גם אם זו מפיקה חשבונית מס בגינה) אינן ניתנות לזיכוי במע"מ מאחר והן מהוות חלף אגרה/היטל. לפיכך הוצאות הפיתוח כשהן כוללות מע"מ יופחתו משווי הקרקע ללא מע"מ.

7. הצמדה למדד

הרשויות משתמשות במדדים שונים להצמדה של עלויות הפיתוח (מדד המחירים לצרכן, מדד מחירי התשומה בבניה למגורים, מדד מחירי התשומות בסלילה). וזאת מאחר ולסעיפי הפיתוח השונים, זיקה חלקית אחרת לכל אחד מהמדדים הללו. בהעדר קביעה מוגדרת ישתמש השמאי במדד התשומות בסלילה, שכן למדד זה הזיקה הרבה ביותר להשתנות מרכיבי הוצאות הפיתוח.

אייל יצחקי

השמאי הממשלתי הראשי

נספח א': הוצאות פיתוח נורמטיביות.
נספח ב': דוגמה להוראות המופיעות בחוקי העזר.

¹¹ בדרך כלל ינכו הוצאות הפיתוח בשומות הנערכות לצורך חישוב חיובי ממ".
¹² באזורים רבים קיים קושי בקביעת הוצאות הפיתוח על בסיס חוקי העזר זאת מאחר והם אינם ברורים, אינם עדכניים או שלא קיימים.
¹³ חוקי העזר בכל הרשויות מצויים באתר משרד הפנים <http://www.moin.gov.il>. בתפריט "רשויות מקומיות"/"חוקי עזר".
¹⁴ ערכי הפיתוח הנורמטיבי נקבעו על בסיס עבודת סקר לאומי הוצאות פיתוח שנערכה עבור אגף שומת מקרקעין במרץ-אוגוסט 2008 והם יחולו גם ביעודים מיוחדים כגון תחנת תדלוק, חניון וכו'.

נספח א': הוצאות פיתוח נורמטיביות (מדד 6/2008)

טבלת הוצאות הפיתוח הנורמטיביות שלהלן והתוספות לטופוגרפיה ולמיקום ישמשו את השמאי בשומות שבהן לא צורף להזמנת השומה "אמדן הוצאות הפיתוח" לנכס הנשום (על ידי מהנדס פיתוח) ובמקרים שבהם חישוב אגרות הפיתוח על פי חוקי העזר אינו ישים.

1. סיכום הוצאות הפיתוח הנורמטיביות לפי רמת הפיתוח – מדד 6/2008

להלן טבלה המרכזת את הוצאות הפיתוח למ"ר קרקע ולמ"ר מבנה לפי רמת הפיתוח:

רמה 17 גבוהה	רמה 16 משופרת	רמה 15 רגילה	בסיס החיוב	ייעוד
133 ₪	118 ₪	104 ₪	לכל מ"ר קרקע	מגורים
311 ₪	277 ₪	243 ₪	לכל מ"ר מבנה על קרקעי	
133 ₪	118 ₪	104 ₪	לכל מ"ר קרקע	אחר
69 ₪	61 ₪	54 ₪	לכל מ"ר מבנה על קרקעי	

הערות:

- טבלה זו מציגה ערכים ממוצעים לסביבה בעלת טופוגרפיה מישורית ונוחה לפיתוח. העלויות בפועל לפיתוח מתחם מסויים עשויות להיות שונות מאלה בטווח של עשרות אחוזים, בהתאם לתמהיל השטחים צרכני הפיתוח ומחוללי הפיתוח.
- בהעדר נתון גובה מבנה לצורך חישוב נפחו, יחשב השמאי גובה קומה ממוצע של 3 מ' (פרט לקומת הקרקע בשימושי תעשייה ומסחר של 5 מ').
- השטח העל קרקעי כולל שטחי שירות.
- לבניה תת קרקעית יחושב תעריף של מחצית מהתעריף העל קרקעי.
- הנכסים המצויים בסביבה כפרית או אחרת שבה רמת הפיתוח נמוכה/חלקית יחושבו הוצאות הפיתוח ע"י הכפלת הערכים שברמת הפיתוח הבסיסית במקדם קטן מ-1.0 על פי שיקולו דעתו של השמאי.
- הערכים כוללים מע"מ.

2. תוספות לטופוגרפיה:

הערכים הקבועים מעלה מתייחסים לחטיבות קרקע ששיפועיהן עד 7%. להלן תוספות לחישוב הוצאות פיתוח נורמטיבי באזורים שבהם הטופוגרפיה הכללית בעלת שיפוע גבוה יותר:

בסיס החיוב	שיפוע שבין 7% לבין 12%	שיפוע שבין 12% לבין 20%	שיפוע שבין 20% לבין 30%
תוספת לפיתוח ברמה רגילה	8%	14%	23%
תוספת לפיתוח ברמה משופרת	7%	13%	21%
תוספת לפיתוח ברמה גבוהה	7%	12%	15%

3. תוספות למיקום:

לפרויקטים בנגב שמדרום לקו דימונה, באילת, בערבה ובים המלח יש להוסיף כ-10% להוצאות הפיתוח.

¹⁵ רמת פיתוח רגילה: ריצוף רגיל אבן מלבנית אוני או שו"ע, אספלט ברצועות החניה, חיפוי קירות סטנדרטי באבן פראית, מעקות סטנדרטיים, ריהוט גן – סטנדרטי, עמודי תאורה תקינים סטנדרטיים, גינן - רגיל. שצ"פים כוללים מתקני משחק בסיסיים.

¹⁶ רמת פיתוח משופרת: ריצוף משופר כגון מאבן יפו או שו"ע, ריצוף רצועות חניה בכבישים, חיפוי קירות באבן חמי או אבן גזית או שו"ע, מעקות עם עיצוב קל. גינן מעורב, בחלקו עצים צעירים ובחלקים מסויימים עצים בוגרים. פרגולות בשטחים בינוניים. בשצ"פים - מתקני משחק משולבים בינוניים, ריצוף מתקנים בגומי שטח, עמודים מסוגנים דקורטיביים.

¹⁷ רמת פיתוח גבוהה: ריצוף באבן כורכרית או אבן שנהב או שו"ע, ריצוף ברצועות החניה, חיפוי קירות באבן כורכרית או אבן טובזה או שו"ע, מעקות דקורטיביים. פיתוח נופי כולל אלמנטים פיסוליים, מזרקות, צמחיה עשירה, שתילת עצים בוגרים (עצי תמר גובה גזע 4 מטר, עצי זית, לרבות עצי זית עתיקים וכד'), ריהוט גן הכולל אלמנטים מעוצבים, פרגולות מעוצבות בשטחים גדולים, שצ"פים כוללים מתקני משחק משולבים בינוניים וגדולים, ריצוף בגומי שטח או באריחי גומי, עמודי תאורה מסוגנים דקורטיביים.

נספח ב': דוגמה לקושי ביישום חוקי העזר העירוניים

1. דוגמה להוראות חוקי העזר:

להלן תלק מההוראות שבחוקי העזר של העיר נתניה אשר מתייחסות לפיתוח (שהן דומות במורכבותן לחוקי העזר בערים רבות).
 הוראות אלה קשות ליישום לנוכח ריבוי המועדים להצמדה, ריבוי הערכים וריבוי הוראות המשנה. במקרים כאלה כמו גם במקרים שבהם לא קיימים חוקי עזר הקובעים את גובה הוצאות הפיתוח, יוכל השמאי לערוך את חשבון הוצאות הפיתוח על פי טבלת הוצאות הפיתוח הנורמטיבי.

היטל ביוב שקלים חדשים (10/1990):

תעשייה ומלאכה	מלונות ומסחר	בניה למגורים	
2.96	2.96	2.96	ביב ציבורי - לכל מ"ר קרקע
12.89	12.89	10.24	ביב ציבורי - לכל מ"ר בניה
0.78	0.78	0.78	ביב מאסף - לכל מ"ר קרקע
3.38	3.38	2.70	ביב מאסף - לכל מ"ר בניה
0.83	0.83	0.83	מיתקנים אחרים - לכל מ"ר קרקע
3.59	3.59	2.86	מיתקנים אחרים - לכל מ"ר בניה
4.68	4.68	3.79	מכון טיהור שאינו מיועד לייצור מי שתיה - כל מ"ר בניה

היטל תיעול שקלים ישנים (4/1985):

800			לכל נכס, למעט מבנה תעשייה -
3,450		(כולל הקרקע שעליה עומד הבניין)	לכל מטר מרובע משטח הקרקע
			לכל מטר מרובע משטח הבניין
			למבנה תעשייה -
800		(כולל הקרקע שעליה עומד הבניין)	לכל מטר מרובע משטח הקרקע
5,500			לכל מטר מרובע משטח הבניין

היטל מים שקלים ישנים (8/1983):

2,726			לבנין מגורים, לכל יחידת דיור - עד 75 מ"ר
68			מעל ל-75 מ"ר, לכל מ"ר נוסף
*3,522			לכל יחידת מלאכה ששטחה עד 30 מ"ר
*100			מעל ל-30 מ"ר, לכל מ"ר נוסף
2,726			לכל יחידת עסק - עד 30 מ"ר

ההיטל דרכים שקלים חדשים (3/1990):

ההיטל בשקלים חדשים		
סלילת מדרכה	סלילת כביש	
7.39	10.97	1. היטל סלילה (סעיף 5) - א. לכל מטר רבוע משטח הקרקע
10.90	16.18	ב. לכל מטר רבוע משטח הדירה או הבניין
267		2. אגרת היתר (סעיף 7(ב))

2. דוגמה א' לניכוי הוצאות פיתוח במתחם ותיק:

בשכונת מגורים ותיקה נמכרים מגרשים המיועדים לבניה רוויה בין פרטיים (ברובם מבנים חד קומתיים להריסה). מניתוח מחירי מגרשים בסביבה עולה כי שווי מגרש ריק ופנוי כ- 2,000 ₪ למ"ר.
 לצורך שומה של שווי זכות הבעלות ללא פיתוח עבור ממ"י ינוכה מהסכום הני"ל סך של 104 ₪ למ"ר מגרש עבור רמת פיתוח רגילה בלבד (ללא הפחתה של מרכיב פיתוח לבנוי) וזאת מאחר ומחירי ההשוואה בסביבה מגלמים את העובדה שהוצאות הפיתוח למרכיב הבניה טרם שולם וישולם במעמד נתינת ההיתר.

3. דוגמה ב' לניכוי הוצאות פיתוח במתחם חדש ששווק ע"י ממ"י:

בשכונת מגורים חדשה ששווקה ע"י ממ"י שולמו מראש הוצאות הפיתוח (קרקע ובנוי). מניתוח מחירי מגרשים בסביבה עולה כי שווי מגרש ריק ופנוי כ- 2,000 ₪ למ"ר. לצורך שומה של שווי זכות הבעלות ללא פיתוח עבור ממ"י ינוכה מהסכום הנ"ל הוצאות הפיתוח שנקבעו על ידי החברה המפתחת והושתו בפועל על המגרשים. בהעדרם של נתונים בדבר ההוצאות הפיתוח שבפועל יש לנכות סך של 104 ₪ למ"ר מגרש עבור רמת פיתוח רגילה ובנוסף 243 ₪ למ"ר זכויות בניה במגרש. וזאת מאחר ומחירי ההשוואה בסביבה מגלמים את העובדה שהוצאות הפיתוח כולן שולמו מראש וכי לא יידרש תשלום פיתוח נוסף במעמד נתינת ההיתר.