

”החיים בזבל” – פרק ב'

זהר דרורי (שמאי מקרקעין)
 דוד שקד (שמאי מקרקעין ומחכנן ערים)

רקע כללי

מאמר זה מהווה פרק ב' של מאמר רחב בנושא מטמנות בישראל. פרק א' של המאמר סקר את הבסיס הרגולטורי והתכנוני לפעילותן של מטמנות, כמו כן התייחס לתקנות אחרונות בנושא היטל ההטמנה וההשפעה הצפויה ממנו תוך השוואה למדינות אחרות בהן הונהג היטל זה. כן התייחס המאמר למיקומן ולמספרן של מטמנות מורשות בישראל, הביא בסיסי עלויות להכשרה וטיפול בשטח מטמנה וכן מחירי הטמנה.

עוד הצביע המאמר על שלושה בסיסי חישוב אפשריים לשומת מקרקעין עבור קרקע בשימוש מטמנה, בהתייחס בעיקר לקרקע בניהול ממ"י:

בסיס א' – היוון של הרווח הענפי, נשען על תוצאות רווח ממוצע בענף כפי שהתפרסמו בהודעות לבורסה.

בסיס ב' – היוון של הכנסות כשיעור מן המחזור העיסקי המתקבל ביחס לכמות מוטמנת (דמי שכירות כאחוז מהפדיון).

בסיס ג' – היוון של הרווח על בסיס הנחת עלויות תפעול, הקמה ושיקום מול זרם הכנסות מדמי הטמנה.

המאמר תיאר את המצב העגום של אכיפת הטמנה באתרים מורשים, וכן הדגיש את העדר התועלת הכלכלית במיחזור. לצד זה הציע המאמר פתרונות שמטרתם לעודד פעולת מיחזור, בעיקר ע"י עידוד צריכת חומר ממוחזר לצד הפחתת פסולת במקור. כעת בחלוף שנה, פני הדברים אינם מבשרים שיפור.

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2007 קבע כי שיעור המיחזור של פסולת הבניין בישראל עומד על 14% בלבד. לשם השוואה, במדינות מערב אירופה נע שיעור מיחזור פסולת הבניין בין 80% ל-100%.

המשרד להגנת הסביבה ממשיך לעקוב בדאגה אחר תופעת השלכת פסולת בניין שלא באתרים מורשים. לפי נתוני המשרד מיוצרים מידי שנה בישראל 7.5 מליון טונות של פסולת בניין. בפועל, כ-70% מאותה פסולת בניין מושלכת באופן בלתי חוקי בשטחים פתוחים, שדות, ערוצי נחלים ולצידי דרכים. עובדה מצערת זו עשויה להביא לפגיעה

1 למאמר בהרחבה ראה: "מקרקעין וערכם", בטאון לשכת שמאי המקרקעין בישראל- קכ"י (130) שבט תשס"ח, ינואר 2008.

סביבתית חמורה, לזיהום קרקע, זיהום אויר וסיכון מקורות מים. המשרד להגנת הסביבה תולה זאת בשתי סיבות עיקריות: הראשונה, העדר אכיפה ראויה ומספקת ובשל כך פסולת רבה אינה מגיעה לכדי מיחזור או הטמנה.

השניה, נעוצה בכדאיות הכלכלית, נכון להיום אין כל יכולת² להבטיח ליזם את מכירת החומר הממוחזר, כמו כן קיימת אי ודאות בנוגע לעלויות השימוש בקרקע לטובת פעילות הטמנה ומיחזור.

א'. שימוש בחומר ממוחזר: ניתן לציין כי נעשה שימוש מסוים בחומר ממוחזר, כדוגמה ניתן לציין שחלק מהחומר הנקלט בבניית מחלף אשדוד הוא ממוחזר, רשות הנמלים בודקת אפשרות שימוש בחומר ממוחזר וכו'. אולם מדובר בשימוש מצומצם יחסית. לדעתנו, יש להביא לכך שחומר גלם ממוחזר יהפוך למוצר מבוקש ואטרקטיבי לשימוש מבחינה כלכלית. היטל ההטמנה כשלעצמו אין בו כדי להבטיח מיחזור בשל העלות תעריף ההטמנה. במקביל להעלאה הצפויה משנה לשנה בגובה ההיטל יש לנקוט במהלכים שיעודדו ואף יחייבו שימוש בפסולת בניין ממוחזרת כחומר גלם. בידי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים ציבוריים נוספים, כלים רבים על מנת להביא לכך שתיתן עדיפות ברורה ומכרעת לשימוש בחומר ממוחזר. החל מכלים פיסקליים, קביעת תקנים מחייבים לשימוש בחומר ממוחזר, התניית מכרזי ביצוע לעבודות פיתוח ובניה בשימוש בחומר ממוחזר וכו'. פעולות אלה הן בבחינת מנוף ברור והפיכת השימוש בפסולת ממוחזרת לנורמה מובנת מאליה ורק כך ניתן להבטיח את מכירת החומר הממוחזר; גם אם עלול לקחת הדבר מספר שנים, מוטב להמריץ הפעולות המתבקשות ויפה שעה אחת קודם.

ב'. אי ודאות בנוגע לעלויות השימוש בקרקע ממ"ז: בעוד מרכיבי עלויות, כגון פיתוח, הכשרה, איטום, שיקום ותפעול המטמנה הינן בבחינת עלויות ידועות מראש ולכן גם מתוכננות, הרי שגובה דמי השימוש לתשלום בגין השימוש בקרקע לתקופת ההטמנה הינו בבחינת נעלם בעיני היזם. דמי שימוש שאינם עולים בקנה אחד עם רמת הפעילות וההכנסות, ושאינם באיזון ביחס להכנסות האפשריות עשויים להביא להיעדר היתכנות כלכלית.

המאמר הקודם ניתח והציע שלושה בסיסי חישוב. הדגמנו תחשיב על בסיס נתונים קיימים. כמו כן ביקרנו גישה "מסורתית" שהיתה נהוגה בעבר לחישוב על בסיס "ערכי תעשייה" ונימקנו זאת שם.

עם זאת, סברנו שנכון יהיה לייחס משקל גדול לאחד מבסיסי החישוב; שימוש בבסיס חישוב א' אמנם נשען על מידע המתפרסם בבורסה, אולם מספר החברות הציבוריות הפועלות בענף מצומצם, ולכך יש להוסיף שפעילותן של אלה שבענף אינה מסתכמת רק בהטמנה אלא כוללת פעילויות אחרות.

שימוש בבסיס ג' מצריך מידע רחב בשאלת עלויות ההקמה, הכשרה ושיקום, גם כאשר מידע זה מבוסס קיימת נטייה למחלוקות בעניינן של עלויות אלה ומכאן ששינוי מה ממרכיבי החישוב עשוי לשנות את התוצאה מקצה לקצה.

נותרנו אפוא עם בסיס חישוב ב' הנשען על שיעור דמ"ש הנקבעים כאחוז מן המחזור העסקי.

2 על "יכולת" זו הרחבנו בפרק א' של מאמר זה ועוד נתייחס בפרק זה של המאמר.

לכך יש להוסיף את השינויים משנה לשנה בגובה היטל ההטמנה, וכן את שינויים בעלויות ההקמה, הפיתוח והתפעול, וככל שמנתחים את הבסיס הראוי לחישוב אנו משתכנעים שבסיס חישוב הנשען על גביית³ דמ"ש כשיעור מן המחזור העסקי מהווה את הגישה העדיפה בהערכת גובה דמי שימוש במטמנות ומקטין באופן משמעותי את גורם אי הודאות בהתייחס לעלויות השימוש בקרקע. בתוך כך, שבנו, ניתחנו ובדקנו את השיעור הראוי מן הפדיון העסקי המתייחס לכל מאפייני הנכס, בעיקר על רקע של שיעורי גבייה מן המחזור המקובלים בנכסים אחרים תוך התאמה לנכס הנדון על מאפייניו ונרחיב.

קביעת גובה דמ"ש ראויים על בסיס שיעור מסוים ומקובל מן המחזור העסקי

מקורה של גישה זו והשימוש בה החל בקביעת גובה דמי השכירות על בסיס אחוז מסוים מהפדיון (המחזור העסקי) בנכסים מסחריים בעיקר. בחו"ל, לדוגמא, גישה זו מהווה בסיס לקביעת דמ"ש לא רק בנכסים מסחריים אלא גם בנכסים בעלי אופי ייחודי, בין היתר, בדומה למטמנות.

בארץ, השימוש בגישה זו התרחב עם הקמת מרכזי הקניות בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים. כיום, גישה זו הינה בסיס לרוב חוזי השכירות במרכזי הקניות הגדולים. להלן מספר מאפייני שוק בהתקשרות של שוכר מול משכיר על בסיס שיעור מן המחזור:

א. רוב החוזים מתקיימים בנכסים מסחריים בנויים, כאשר עלות בניית הנכס והיזמות חלה על המשכיר כך ששיעור מן המחזור בנכסים אלו מתייחס בד"כ למקרקעין, קרקע + מבנה. לפיכך, בשימוש בגישה זו בהתייחס להכנסות כאשר עלויות הפיתוח, הכשרה ושיקום (לעיתים גם עלויות תכנון ורישוי) חלות על השוכר, יש להתייחס, בנוסף ליתר מאפיינים, לשיעור מן המחזור שהוא נמוך ביחס לטווח השיעורים המקובל.

ב. חנויות עוגן משלמות עפ"י רוב שיעור נמוך יחסית מאשר חנויות רגילות וזאת בשל תרומתן להצלחת כלל המתחם המסחרי.

ג. קיים קשר הפוך בין גודל הנכס לשיעור דמי השכירות מתוך המחזור – ככל ששטח המושכר גדול יותר כך יורד שיעור זה.

ד. קיים קשר הפוך בין "עלות מכר" לבין שיעור מן המחזור – ככל שעלות המכר גבוהה יותר, כך קטן שיעור דמי השכירות מתוך המחזור. במקרה הנדון, לפי נתוני הבורסה כמפורט בפרק א' של חו"ד זו, "עלות מכר" בענף המטמנות עומדת על 85%. לשם השוואה, ברשתות שיווק מזון, חשמל וציוד ביתי, שיעור "עלות מכר" מגיע ל-80%.

ה. טווח השוק של השיעורים מתוך פדיון עסקי הנגבים כדמי שכירות עבור נכסי מקרקעין נע בין 3% לנכסים בנויים גדולים עם עלות מכר גבוהה לדוגמא רשתות שיווק מזון, ועד ל-9% מן המחזור לנכסים בנויים קטנים עם רווחיות גבוהה, לדוגמא, בתי קפה, לרבות מסעדות, חנויות אופנה וכו'.

3 בין בגבייה ישירה של דמי שימוש משנה לשנה ובין כבסיס לחישוב מהוון של דמי השימוש לכל תקופת ההטמנה ולנפח ההטמנה.

יחרונות:

- א.** שימוש בגישה זו מקטין במידה רבה את החיכוך בין המשכיר לשוכר.
- ב.** שימוש בגישה זו מיתר את הצורך בהתאמות נדרשות בגישות שומה אחרות. דמי השכירות הנשענים על שיעור מן הפדיון העסקי מגלמים את היתרונות והחסרונות של הנכס, מבטלים מחלוקות לגבי מרכיבי השווי כגון עלויות, שיעור רווח, הוצאות וכו'.
- ג.** שימוש בגישה זו מקטין את גורם אי הודאות ביחס לעלויות השימוש בקרקע. יזם יודע כי גובה דמי השימוש, משנקבע שיעורם בתוך הפדיון העסקי, תלוי בהכנסות. לפיכך, "צועדים" זה לצד זה – ההכנסות מול גובה דמי השכירות, ככל שהפדיון גדל כך משולמים דמ"ש גבוהים יותר, הנכונות לשלם במקרה זה מובטחת וברורה.

חסרונות:

- א.** גישה זו אינה רגישה לשינויים בשיעור הרווח, אינה רגישה דיה לשינויים בעלות מכר, שכן מתייחסת לפדיון ולא לרווח. משנקבע שיעור דמי השימוש מתוך המחזור העסקי הוא מעין נתון קשיח המשקף את מאפייני הנכס ביום קביעת שיעור זה (תחילת ההסכם).
- ב.** שימוש בגישה זו יכול לכלול הכנסות שאינן בהכרח תלויות בפעילות הישירה במקרקעין אלא כתוצאה של הפעלה רחבה יותר של העסק גם מחוץ לכותלי המקרקעין או שההכנסה תלויה גם בפעילות הנעשית במקרקעין אחרים של אותו עסק.
- ג.** שימוש בגישה זו בנכסים שטרם החלו פעולתם, במקרה בו הבסיס הינו שומה מראש ולא ההכנסות בפועל לכשיתקבלו, תצריך הישענות על הנחות תוך השוואה למחירים בענף ואומדן כמויות לכדי פדיון צפוי.

התאמה לחטמנות - דמי שימוש כשיעור מן המחזור - מאפיין הנכס והפעילות:

בבואנו להמליץ על שימוש בגישה זו בהערכת מטמנות בדקנו את קווי הדמיון והשונויות בין מטמנות לנכסים אחרים בהם הונהגה כבר בעבר הגישה:

א. גודל – מטמנה הנה בד"כ בשטח שנע בין עשרות דונמים של פעילות במטמנות קטנות ועד למאות דונמים במטמנות גדולות.

ב. "עלות מכר" – שיעור הרווח הענפי במטמנות הינו בגבולות של 14%, עלות המכר אפוא גבוהה יחסית.

ג. עלויות פיתוח ובניה – בעוד בנכסים מסחריים עלויות הפיתוח והבניה חלות על המשכיר ובגינן משולמים דמ"ש, הרי שבמטמנות **כל עלויות הפיתוח, ההכשרה והשיקום, ולעיתים גם עלויות התכנון והרישוי**, חלות על השוכר ולא על המשכיר.

ד. מיחזור – נכון להיום מיחזור פסולת בניין אינו כלכלי כלל ולכן הפעילות מסובסדת ע"י המדינה. המלצתנו היא, ככל הניתן, בשלב זה, להפריד בין הפדיון העסקי ממיחזור לבין הפדיון העסקי מפעילות ההטמנה ולחשב את הדמ"ש מפעילות ההטמנה בלבד.

גביית דמ"ש על פעילות לא רווחית שממילא מסובסדת, מכרסמת למעשה באותה סובסידיה.

ה'. היטל הטמנה – ההכנסות כוללת גם גבייה של היטל הטמנה⁴. היטל זה הוא למעשה מס הנגבה ומשולם למדינה, בדומה למע"מ. לכן, יש לגזור את גובה דמי השימוש מהמחזור העסקי לאחר שקוזז הסכום שנגבה עבור היטל הטמנה.

יישום

בהתייחס להיקף שטח המטמנה, בהתייחס לשיעור הרווחיות הענפית, הרי שדמי השכירות כשיעור מן המחזור צריכים לעמוד על הצד הנמוך של טווח השיעורים, לדעתנו בגבולות של 3%. בשים לב לעובדה שבניגוד לשאר הנכסים חלות כל עלויות הפיתוח, ההכשרה וההקמה על השוכר, הרי ששיעור זה צריך להיות נמוך יותר וסביר שיעמוד בגבולות של 2%-2.5% מן המחזור העסקי.

ואם נוסיף לכך את התרומה והתועלת האדירה שיש לכלל הציבור כיום ולדורות הבאים, כתוצאה מפעילות סדירה של מיחזור והטמנה, הרי שניתן בהחלט לשקול שיעור מינימלי מתוך המחזור.

אם כן, נותרה שאלת יישום גישה זו: האם באמצעות שומת מקרקעין, או ע"י החלטת מועצת מקרקעי ישראל, הוראת אגף וכו' (כזו שתקבע כי דמי השימוש בעד הקרקע ישולמו לפי שיעורם מן המחזור העסקי לכל שנה ושנה).

1. קביעת דמ"ש באמצעות שמאי מקרקעין:

נכון להיום, לשם קביעת גובה דמ"ש למטמנה קיימת בממ"י חובה להתבסס על הערכת שמאי מקרקעין. בבוא השמאי לבחון את שווי הזכויות לשימוש יוכל, בין יתר הגישות, להוון את גובה דמי השימוש לקרקע כשיעורם מן המחזור לכלל שווי, על בסיס המאפיינים וההמלצות לעיל:

במטמנה פעילה – ראוי שהשמאי יקבל את נתוני ההכנסות ומוטב לא להתעלם מהם. במסגרת גישה זו יקבע את גובה הדמ"ש הראויים כשיעור מן המחזור והיוונם לתקופת ההפעלה/ מילוי נפח המטמנה המוקדם מביניהם, זאת בשיעור היוון מקובל ומתאים.

בהערכת קרקע ריקה – יתייחס השמאי לנפח הטמנה מקסימלי. השמאי יאמוד את גובה הפדיון העסקי הצפוי מדי שנה בשנה בהתאם לנפח ההטמנה הכולל והצפי למספר השנים עד למיצוי. נפח זה מוכפל במחיר ההטמנה (הידוע בשוק⁵) לטון. כמובן ששמאי יכול לשוב ולהשתמש בגישות נוספות לקביעת גובה דמ"ש, כפי שכבר הצגנו בפרק א' של מאמר זה תוך שקילה ראויה של מה מהגישות.

4 לגבי היטל הטמנה בכלל, ראה פרק א' של מאמר זה⁴ מקרקעין וערכם, בטאון לשכת שמאי המקרקעין קכ"י (130) ינואר 2008.

5 ראה סקירת מחירי הטמנה בפרק א' של המאמר.

2. קביעת דמ"ש באמצעות החלטה/ הוראה/ נוהל מנהל מקרקעי ישראל:

קיימת גם אפשרות שבקרקעות בניהול ממ"י יקבע שיעור זה באמצעות החלטת מועצה או הוראת אגף.

יזם המפעיל מטמנה על כל הפעילות בה יהיה זכאי לבקש לשלם דמ"ש שנתיים שיקבעו כשיעור מן המחזור העסקי מדי שנה בשנה על בסיס ההכנסות ולא על בסיס שומה מראש או מידי שנה. במקרה זה, תהא מלאכתו של השמאי בעיקר בבחינה של תוצאת הדמ"ש וסבירותם לשם בחירה במסלול זה או אחר, או שתשמש הבדיקה את השמאי לשם הליך של השגה.

ממ"י בשיתוף הגורמים המקצועיים יוכל לקבוע את השיעור, לאחר בחינה מקצועית, ולעדכנו מידי מספר שנים.

אנו סבורים ששימוש בגישה זו נכון וסביר גם בקביעת דמ"ש בנכסים מיוחדים אחרים חוץ ממטמנות, בפרט כשמדובר בנכסים שדוגמתם טרם נראתה בארץ או שהופעתם נדירה, כגון: מרכז הדרכה לנהגים, מתקן התפלה, מגרשי גולף וכו'. יתרון השימוש בגישה זו ברור מאוד שכן הוא מסיר במידה כמעט מכרעת את גורם אי הודאות מבחינת היזם בכל הנוגע לתשלום בעד השימוש בקרקע ולכן מביא לעידוד של השקעות בפרוייקטים מעין אלו.

סיכום

פעולת הטמנת פסולת לצד פעולת מיחזור, מעצם הווייתה, הנה פעולה ציבורית מובהקת. מדובר בפעולה שהיא הכרח לקיום נכון ובריא של חברה מתוקנת, פעילות שצריך ותתבצע גם אם אין בה כל תועלת כלכלית. ממש כשם שהיינו צריכים לטהר מי שפכים גם אם לא הייתה מצוקת מים בישראל. היינו מצפים, אפוא, למצוא שימושי קרקע להטמנת פסולת כשאר שימושים ציבוריים החלים על הרשות. אולם נכון לימנו, פעילות זו מותנית למעשה בהיתכנות כלכלית של האתר/ נכס המקרקעין, גם אם הרשות היא זו שמופיעה מול ממ"י.

בהיעדר היתכנות כלכלית, יחשב שירות זה ל"כשל שוק" – אז ישוב ויינתן כשירות לציבור ע"י הרשות ועל חשבונה.

כיוון שכך ומכיוון שנכון להיום קיימת אי ודאות מוחלטת באשר לגובה דמי השימוש הראויים במטמנות, אנו מציעים לאמץ וליתן משקל מכריע בשיקולי התחשיב לגישה בה יקבעו גובה דמי השימוש על בסיס המחזור העסקי.

במאמר זה ערכנו חשיבה מחודשת לגבי הגישה העדיפה בהערכת שווי זכויות שימוש לקרקע למטמנות וכן חשיבה מחודשת ומעמיקה לגבי גובה שיעור זה. בשים לב לכלל המאפיינים על בסיס ממצאי שוק. לאור השינויים בהיטלי ההטמנה וכן השינויים בעלויות ההטמנה, הכשרת האתר והשיקום וכן בשל מידת אי הודאות בכל הנוגע לגובה עלויות השימוש בקרקע, אנו ממליצים להשתמש בגישה המייתרת כל מחלוקת בגין כל אחד מהמרכיבים הללו, שכן קביעת דמ"ש כשיעור מן המחזור העסקי מגלמת את כל הנ"ל. לכן, במאמר זה התמקדנו בגובה השיעור הראוי לקביעת דמ"ש.

לשם כך, ערכנו השוואה על מאפייני הנכס לנכסים אחרים בהם נהוגה גישה זו כבר שנים רבות, בארץ ובעולם. הממצא הברור כפי שעולה הביא אותנו למסקנה ששיעור ראוי לגביית דמ"ש בנכס זה על מאפייניו: היקף שטחו, שיעור הרווח ממנו, תועלתו לכלל הציבור וכן בהתייחס לעובדה שכל עלויות הפיתוח, ההכשרה והשיקום חלות על השוכר, סביר שינוע בטווח שבין 2% ל- 2.5% מכלל המחזור העסקי.

לצד הקטנת אי הודאות לגבי עלויות ההטמנה והמחזור אנו סבורים שנכון וראוי, אף חובה, כי יונהגו שינויים רבים על מנת לעודד צריכת חומר ממוחזר, בין בעידוד כלכלי ובין בתקנות מחייבות. ורק כך להביא לעלייה משמעותית של שיעור המיחזור בישראל כפי שכבר הרחבנו עד כה. תוצאה חיובית לכל הדעות שתביא לשמירה על משאבי טבע ולשמירה על הסביבה בהווה ולדודות הבאים.