תאריך: י״ח טבת תשפ״ו
07 ינואר 2026
מספר אופק: 45038
מס׳ חוזה רמ״י: 50093631א׳
מספר הזמנה רמ״י: 4004649

לכבוד
המשיגה:
בעל הזכויות בנכס: מפעלי שיקום לפועלים חקלאיים בע״מ
באמצעות מר גלעד המאירי, שמאי מקרקעין
דוא״ל: hameiri@hameiri.com

המשיבה:
רשות מקרקעי ישראל
באמצעות מר אוהד תדהר, ראש תחום ת״א
דוא״ל: ohadt@land.gov.il

החלטת ועדת השגות[1]

קרקע חקלאית, חלק מחלקה 3 בגוש 6342 וחלק מחלקות 5-1 בגוש 6548, מחלף מורשה

ההשגה שלפנינו הוגשה על החלטה בהשגה ראשונה שניתנה ביום 12/10/2021 על ידי שמאי המקרקעין, מר דוד טוביה (להלן: ״**השמאי המחוזי**״) בעניין שווי המקרקעין שבנדון.

השמאי המחוזי בחן את השומה מטעם רשות מקרקעי ישראל שנערכה ביום 21/10/2020 על ידי שמאי המקרקעין מר דורון חבקין ומר נח ספיר (להל: ״**שמאי המשיבה**״), ואת השומה מטעם המשיג שנערכה ביום 23/01/2021 על ידי שמאי המקרקעין מר גלעד המאירי ומר חיים כלפון (להלן: ״**שמאי המשיג**״).

ההשגה השנייה הוגשה בחוות דעתו של שמאי המשיגה מיום 07/12/2021.

לא התקבלה תגובת המשיבה להשגה.

בתאריך 03/01/2022 ו-20/01/2022 ניתנה החלטתה של יו״ר ועדת ההשגות, על טיפול בהשגה ללא דיון בע״פ וניתנה לצדדים אפשרות להשלים טיעונים בכתב.

1. מטרת ההחלטה:

הכרעה במחלוקת הצדדים לעניין אומדן פיצויים בגין השבת/פדיון זכויות בקרקע חקלאית המנוהלת ע״י רמ״י לפי ס׳ 8.18 סימן ב׳ לקובץ החלטות רמ״י. גובה הפיצויים מבטא את שווי הזכות החוזית של החוכר בקרקע שהיא כדלקמן:

1.1 **חלופה 1** - זכות עיבוד חקלאי.

1.2 **חלופה 2** - שווי השקעות ומחוברים, לרבות פגיעה בזכויותיו והשקעותיו של החוכר (בהתאם לקבוע בהחלטה 1470).

2. המועד הקובע:

המועד הקובע להחלטה זו הוא 19/02/2019 – כמפורט בהחלטת השמאי המחוזי.

[1] בהתאם לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, סעיף 4.20, סימן ב׳.

3. ביקור בנכס:

ביום 13/5/2022 נערך ביקור על ידי מר גיא צדיק, חבר הוועדה.

4. תמצית תיאור הנכס:

אין מחלוקת בעניין זה. ליתר פירוט ראו בהחלטת השמאי המחוזי.

5. מצב תכנוני רלוונטי:

אין מחלוקת בעניין זה. ליתר פירוט ראו בהחלטת השמאי המחוזי.

6. המצב המשפטי:

בהתאם לחוזה חכירה שנחתם ביום 19/06/2006 בין רשות מקרקעי ישראל/קק"ל לבין מפעלי שיקום לפועלים חקלאיים בע"מ, עולים בין היתר הפרטים הבאים:

המקום : גוש 6342 חלקות 3-8,17,23 וגוש 6343 חלקות 4,14-20,22 וגוש 6548 חלקות 1-11 וגוש 6549 חלקות 8,13.

השטח : 834.080 דונם בערך.

תק' החכירה : 49 שנים החל מיום 01/09/2005 ועד 31/08/2054.

מטרת החכירה : עיבודם, נטיעתם, גידולם, החזקתם וניהולם של פרדסים.

אין מחלוקת בעניין זה. ליתר פירוט ראו בהחלטת השמאי המחוזי.

7. קביעת השווי בשומות הצדדים:

להלן מסקנת השווי ללא מע"מ וכולל פיתוח קיים, כפי שנקבע בשומות הצדדים:

חלופה	שמאי המשיבה	שמאי המשיג השגה ראשונה	השמאי המחוזי	שמאי המשיג השגה שנייה
שווי זכויות החוכר בקרקע	₪ 1,566,300	₪ 7,439,792	₪ 1,957,000	₪ 4,404,200
שווי השקעות ומחוברים	₪ 1,634,800	₪ 1,634,819	₪ 1,634,800	₪ 1,634,800

8. החלטת השמאי המחוזי:

להלן עיקרי העקרונות, הגורמים והשיקולים בהחלטת השמאי המחוזי, <u>בדגש על הקביעות השנויות במחלוקת</u>:

8.1 <u>גישת השומה להערכת שווי זכות החוכר בקרקע, וקביעת ערכי הבסיס לדונם</u>:

השמאי המחוזי דחה את גישת השומה שנקט שמאי המשיג – גישת ההשוואה הישירה לקרקעות חקלאיות, וזאת בהתאם להחלטת ועדת ההשגות מיום 17/2/2020 גו"ח 6725/295 בעניין "מושב מגשימים". לפיכך, שווי הקרקע נקבע בגישת היוון ההכנסות, על בסיס דמי שכירות לקרקעות חקלאיות, שמנטרלים את רכיבי הפוטנציאל שאינם כלולים בזכות השימוש.

נקבעו דמי שכירות בסך 832 ₪/שנה לדונם קרקע שאינה נטועה, המבוססים על סקר דמי שכירות

לקרקעות חקלאיות שנערך ע"י סגן השמאי הממשלתי הראשי מיום 20/04/2020. בנוסף, חושבה תוספת שווי בשיעור של 5% בגין נגישות של הקרקע ותוספת של 3% בגין מיקום ובסופו של דבר נקבעו דמי שכירות בסך של כ- 900 ₪. דמי השכירות הוונו בשיעור של 4.5% והתקבל שווי דונם 19,995 ₪.

8.2 שיעור היוון:

השמאי המחוזי מפנה לסקירת תשואות נכסים מניבים ביעודים של מסחר, משרדים ותעסוקה בשנים 2012 ו-2019 ומציין, כי למרות ירידת הריבית בארץ ובעולם, שיעור ההיוון (התשואה) לא יורד באותו יחס.

הוא מגיע למסקנה כי השינוי הממוצע בתשואות הוא כ-16.7% וקובע שיעור היוון של 4.5% וזאת לאור מיקומו של הנכס בסמוך לרמת השרון.

8.3 גישת הערכה להשקעות ומחוברים:

השמאי המחוזי קיבל את הסכמת הצדדים לעניין שווי ההשקעות בקרקע ולפיכך, לא דן בסוגיה זו.

8.4 תחשיב (שמאי מחוזי):

שווי זכויות עיבוד חקלאי בקרקע	
דמ"ש לדונם לשנה	832 ₪
מקדם נגישות	1.05
מקדם מיקום	1.03
סה"כ דמ"ש מתואמים	900 ₪
שיעור היוון	4.5%
שווי לדונם	19,995 ₪
שטח הנכס הנישום בדונם	97.892
שווי כולל - חלופה א'	**1,957,000** ₪

תחשיב שווי מחוברים והשקעות:

אומדן ההשקעות אינו שנוי במחלוקת, כאמור לעיל ונקבע לסך של 1,634,819 ₪.

ליתר פירוט נפנה להחלטת השמאי המחוזי.

9. טיעוני / עמדת המשיגים:

להלן עיקרי העקרונות, הגורמים והשיקולים כפי שעולים מההשגה השנייה מיום 07/10/2021, בדגש על הקביעות השנויות במחלוקת:

אין מחלוקת בין הצדדים לעניין גישת הערכת זכות החוכר בקרקע.

שמאי המשיבה ציינו כי למרות שהדבר אינו תואם את השקפתם המקצועית הם אינם חולקים על קביעותיו של השמאי המחוזי בעניין זה.

לפיכך ההשגה מתמקדת ב-2 נקודות: האחת, העדר התייחסות לגישת ההשוואה הישירה, והשנייה לעניין שיעור ההיוון הראוי להיוון דמי השכירות של מרכיב הקרקע.

9.1 התייחסות לגישת ההשוואה:

השמאי המחוזי לכאורה אימץ את גישתה של כב' ועדת השגות כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטתה בתיק

קודם ודומה לענייננו, בעניין "מושב מגשימים", שם קבעה הוועדה כי לצורך הערכת שווי קרקע חקלאית יש לנקוט בגישת היוון ההכנסות. זאת, כיוון שנתוני ההשוואה בשוק החופשי מגלמים לא רק את ערך האפשרות לתפוקה חקלאית, אלא, גם פוטנציאל כזה או אחר לשינוי יעוד וקבלת פיצויים והטבות עתידיות מרמ"י. כלומר, נתוני ההשוואה בשוק "מעוותים" כלפי מעלה ולא ניתן "לסמוך" עליהם. בהתאם לשיקולים אלה, קבעה ועדת השגות כי אין לנקוט בגישת ההשוואה אלא בגישת היוון הכנסות.

המשיגה טוענת, כי כב' ועדת ההשגות בהחלטתה הנ"ל, לא התכוונה "לשפוך את המים עם התינוק" ולא התכוונה למחוק במחי יד את קיומה של "גישת ההשוואה" שהיא הגישה היסודית ביותר והמקובלת ביותר בהערכת שווי מקרקעין, זאת בעיקר על רקע העובדה כי גישת היוון ההכנסות היא גישה נחותה ורגישה ביותר, והתוצאה המתקבלת ממנה מושפעת ממספר פרמטרים, שכל שינוי קטן בהם מוביל לשינויים משמעותיים בתוצאה הסופית. זאת, על אחת כמה וכמה כאשר עסקינן בהערכת שווי קרקע ולא הערכת שווי לקרקע עם נכס בנוי מניב.

לנוכח האמור לעיל, שמאי המשיג בדעה כי טעה השמאי המחוזי בהתעלמותו המוחלטת מנתוני השוק שהוצגו בפניו.

לעניין זה הוא מפנה לנתונים שהוצגו בשומת המשיגה במסגרת ההשגה הראשונה וכללו 4 קבוצות של נתונים כדלקמן:

קבוצה	נתון ממוצע
החלטות ועדת השגה שונות	58 ש"ח/מ"ר
קרקע ביעוד חקלאי מוגן-עיבודים חקלאיים / שטח פתוח טבעי	62 ש"ח/מ"ר
קרקע חקלאית ללא פוטנציאל (קרקע שלא בתחום ישובים וללא מבנים)	92 ש"ח/מ"ר
נתוני דרישה לקרקעות חקלאיות בחכירה המשקפת את השימוש החקלאי בלבד (ללא פוטנציאל)	89 ש"ח/מ"ר

9.2 <u>התייחסות לגישת היוון ההכנסות וניתוח הנתונים בהחלטת השמאי המחוזי</u>:

<u>דמי השכירות</u>:

שמאי המשיגה אינם חולקים על קביעת דמי השכירות ודמי השכירות המתואמים בהחלטת השמאי המחוזי.

<u>שיעור ההיוון</u>:

שמאי המשיג מציינים כי ההתאמה של שיעור ההיוון שבוצעה ביחס לשיעור ההיוון שנקבע בהחלטה בעניין "מגשימים", נעשה באופן שגוי ויש לבצע את הפחתת שיעור ההיוון ב"נקודות אחוז" ולא בשיעור ירידה יחסי ומכאן שאם גישה זו היא הנכונה הרי שגם במסגרתה היתה אמורה להתקבל תוצאה של 3.6% = 1.4% - 5% ולא תוצאה של 4.5% כפי שנקבעה (4.5% = 5% * 0.833).

לטענתם שיטה זו כלל אינה השיטה הנכונה ובהתאם לקווים המנחים, המרכיבים שיש לבחון בעת התאמת שיעור היוון מנדל"ן מניב בנוי לקרקע הם, בין היתר: שיעור הריבית הבטוחה במשק, שיעור

פחת שנתי לנכס הרלבנטי, ומרכיב ניהול ופרמיית סיכון.

לאור זאת, על מנת להתאים את שיעור ההיוון שנקבע לשנת 2012 לשיעור הנכון לשנת 2019, יש לבחון את השינויים שחלו בין השנים הללו בכל אחד מהמרכיבים הנ"ל ולשנות אותו בהתאם, כדלהלן:

- מרכיב הפחת וניהול בין התקופות 2012 ל-2019 אינו משתנה בעקרון ואינו קשור למצב המשק, מרכיב זה יש לנטרל בחישוב שיעור היוון לקרקע.
- מרכיב ניהול, תקורה וחיכוך - בין התקופות 2012 ל-2019 אינו משתנה בעקרון ואינו קשור למצב המשק, גם מרכיב זה יש לנטרל בחישוב שיעור היוון לקרקע.
- מרכיב הסיכון – מרכיב הסיכון בקרקע נמוך יותר לעומת מבנה! ראה לעניין זה את התייחסות השמאי הממשלתי בקווים המנחים פרק ט"ו.
- לגבי ההשוואה בין שנת 2012 לשנת 2019 , נשאלת השאלה האם בשנת 2019 ה"סיכון" גדול או קטן יותר?

שיעור ההיוון מנדל"ן מניב במשק מושפע קודם כל ממרכיב הריבית הבטוחה והוא יורד ביחס ישר ובאותו כיוון עם ירידת הריבית הכללית במשק. אם הריבית במשק יורדת, גם שיעור התשואה הנדרש מנדל"ן מניב ירד.

אבל כל משקיע נדל"ן וכמובן שכל שמאי יודע שגם כאשר הריבית במשק יורדת, לא בהכרח ניכרת ירידת תשואה בנדל"ן המניב ולעיתים אף להיפך (שיעור התשואה הנדרש עולה). זאת כיוון שישנו מרכיב נוסף – מרכיב הסיכון/אי הוודאות. מרכיב זה גורר את התשואה הנדרשת כלפי מעלה. למעשה מרכיב זה גדל תמיד דווקא כאשר קיימת ירידת ריבית במשק. הריבית במשק היא כלי מרכזי במדיניות המוניטרית של בנק ישראל.

הורדת הריבית במשק נעשית כאשר בנק ישראל והממשלה רוצים לעודד צמיחה במשק, עקב חשש ממיתון קרב בעתיד.

כאשר הריבית במשק יורדת, קיים חשש ממיתון (או רצון לא להגיע למיתון ודיפלציה) וכאשר הריבית עולה, קיימת דווקא ציפייה לפעילות יתר ועליית מחירים.

לכן, למרות שריבית נמוכה גורמת גם לתשואה מנדל"ן לרדת, מנגד הריבית הנמוכה מעידה על חשש ממיתון עתידי, כלומר, הסיכון לעתיד גדל ופרמיית הסיכון גדלה בהתאם ומקזזת את הירידה בתשואה בכיוון ההפוך. בסופו של דבר התשואה מנדל"ן מניב מגיעה לשיווי משקל שמאזן בין הדברים.

בעניין זה הם מפנים לקווים המנחים של השמאי הממשלתי, פרק ט"ו - בחירת "שיעור היוון כולל" בתחשיבי שומה, סע' 3.ב. עמ' 3 שם ניתנה התייחסות, בין היתר, לנושא מרכיב הסיכון והקשר בינו לבין שיעור הריבית במשק.

הם מציגים גרפים הסוקרים את ירידת מרכיב האינפלציה מרמה של 2.17% בשנת 2011 ל-0.6% בשנת 2019 ומכאן שמדובר במצב הקרוב לדיפלציה. כמו כן הם מציגים גרף של שינוי הצמיחה במשק שממנו עולה כי הצמיחה ירדה משיעור של 4.6% בשנת 2011 לשיעור של 3.3% בשנת 2019.

הנ"ל מהווים אינדיקטורים ברורים כי רמת הסיכון במשק גבוהה יותר בשנת 2019 מאשר בשנת 2012.

<u>רמת הריבית הבטוחה במשק</u>:

בין התקופות ינואר 2011 עד דצמבר 2012 ריבית בנק ישראל נעה בגבולות של 2% - 3% בעוד שבמועד הקובע בשנת 2019, ריבית בנק ישראל נעה בגבולות של 0.1% - 0.25%.

כלומר לאורך התקופה משנת 2011/12 עד למועד הקובע, ריבית בנק ישראל ירדה בכ- 2.325 נקודות אחוז דהיינו, שיעור השינוי ברמת הריבית מהווה ירידה של יותר מ- 90% .

ואין כל פלא כי הריבית צנחה לרמות כה נמוכות, כאשר מנגד ישנה מגמה נמשכת של התמתנות, והצמיחה והאינפלציה יורדות היות שריבית נמוכה משמעה סיכון גבוה יותר במשק.

הריבית הבטוחה ירדה בכ- 2.3% ולכאורה ניתן היה לצפות כי התשואה מנדל"ן מניב תרד אף היא בכ- 2.3%. אולם, בהתאם לסקר של השמאי הממשלתי הראשי באותן שנים, מתקבל כדלקמן:

שיעור התשואה הממוצע לשנת 2012 עמד על 8.36%

שיעור התשואה הממוצע לשנת 2019 עמד על 6.96%

דהיינו ירידה של 1.4% בלבד, ולא 2.3% כפי שהריבית במשק ירדה. למרות שהיינו מצפים כי הירידה תהייה דומה.

ההסבר לכך הוא עליה ברמות הסיכון אשר קיזזה חלק מהירידה הצפויה ולמעשה הוסיפה פרמיית סיכון בשיעור של 1% מעבר לסיכון שהיה מקובל בשנת 2012.

הסיכון הקיים בנכסים מניבים הוא עצם החשש כי תזרים ההכנסות מדמי השכירות ישתנה לרעה בעתיד, ירד באופן מסוים או שישררו תקופות של אי השכרה כלל.

הנ"ל מאפיינים כל נכס מניב, אולם באים לביטוי ביתר שאת בנכסים מניבים בנויים, שבהם רמת דמי השכירות גבוהה יחסית ולשוכרים קיימת אלטרנטיבה זמינה לשכירת נדל"ן אחר.

לעומת זאת, בקרקע חקלאית, ה"סיכון" לבעל הקרקע (לעומת החקלאי עצמו) לאי קבלת תזרים הכנסות שוטף קבוע הוא קטן יותר מאשר בנכס מניב "רגיל" בנוי. הדבר נובע, בין היתר, ממספר סיבות:
א. גובה דמי השכירות השוטפים הוא נמוך מאוד באופן מוחלט מלכתחילה וגם אם מצב המשק יהא בעתיד פחות טוב הסיכוי שהשוכר לא יוכל לעמוד בדמי השכירות נמוך.

ב. בניגוד לשוכר של נדל"ן מניב, שיכול בקלות לעזוב את הנכס ולשכור נכס חלופי, חקלאי ששוכר קרקע מבצע בה השקעות ומטייב את הקרקע לאורך השנים ולא בקלות יכול להעתיק את מחזור הגידולים לקרקע חלופית. לכן, הסיכוי שיעזוב את השטח ויפסיק לשכור אותו הוא נמוך יותר.

ג. בקרקע לא קיימים סיכונים פיסיים למבנה שיכולים לשבש את הפעילות השוטפת.

לאור כל האמור הם סבורים שניתוח שיעור התשואה לקרקע חקלאית צריך להיות כדלקמן:

<u>שנת 2012</u>:

תשואה לנכסים מניבים	-	8.36%
ניכוי פחת	-	2%
ניכוי מרכיב ניהול	-	0.5%
ניכוי פרמיית סיכון	-	1%

יתרה לקרקע חקלאית - 4.9%

שנת 2019:

תשואה לנכסים מניבים - 6.966%

ניכוי פחת - 2%

ניכוי מרכיב ניהול - 0.5%

ניכוי פרמיית סיכון - 2%

יתרה לקרקע חקלאית - 2.466%

בעניין זה הם מפנים גם להחלטת ועדת השגות בנוגע לחלק מחלקה 75 בגוש 18984 שם נכתב ע"י אור לוי, סגן השמאי הממשלתי בדימוס, כדלקמן:

"שיעורי הכנסה הוגנת יכולים בהחלט להבחן על פי התשואה שהיה מתקבלת בהשקעות פיננסיות. אפיק ההשקעה הפיננסי הדומה ביותר במאפייניו להשקעה בקרקע חקלאית הינו איגרות חוב צמודות 3 של ממשלת ישראל לטווח ארוך"

בהתאם לכך, באותה החלטה של ועדת השגות נקבע שיעור תשואה של 1.5%.

סיכום:

לאור כל האמור לעיל, נכון לעמדת המשיגה, לקבוע את שיעור ההיוון הראוי לשימוש חקלאי בגבולות שבין 1.5% - 2.46% ובממוצע 2%, ולא 4.5% כפי שנקבע בהחלטה בהשגה הראשונה

ביקורת:

כאשר בוחנים את נתוני השוק ביחס לעסקות שבוצעו בקרקעות חקלאיות מנוטרלות כל פוטנציאל לשינוי יעוד, כלומר, קרקעות שברור כי מחירן משקף אך ורק שווי חקלאי גרידא, ללא כל "פרמיה" נוספת, מוצאים כי רמת המחירים נעה בגבולות 58,000 ₪ עד 89,000 ₪ לדונם וזאת לעומת הערך השמרני מאוד לעיל בסך 41,600 ₪.

לכן, במבחן השוק בגישת ההשוואה, לכל הפחות כביקורת, נכון לקבוע כי שווי קרקע לשימוש חקלאי בלבד, צריך לעמוד על הסך הנ"ל לכל הפחות.

9.3 מחוברים והשקעות:

לא קיימת מחלוקת לגבי שווי המחוברים ודרך הערכתם.

10. טיעוני / עמדת המשיבה:

המשיבה לא הגישה התייחסות להשגה השנייה.

בהתאם לעמדת המשיבה, כעולה משומתה מיום 21.10.2020 שיעור ההיוון הראוי הוא 5% (עליה הוגשה ההשגה הראשונה).

בשומה נטען כי ענף החקלאות נתון לסיכון גבוה, מושפע מתנודתיות בשוק, שינויים במחירי התוצרת, שינוי טעמים של צרכנים, מחלות, פערי תיווך משתנים וכיו"ב. בהתחשב בעובדה כי שיעור ההיוון לנכסים מסחריים הוא 8% אזי שיעור ההיוון עבור אובדן הכנסות הוא 10% ואילו ההוצאות שהן קבועות מחושבות בשיעור היוון של 4%.

בפועל חושב היוון דמי השכירות במקדם היוון של 5%.

11. דיון והכרעה:

11.1 מהות הזכות הנישומה וגישת השומה להערכת שווי זכות החוכר בקרקע:

סוגיית מהות הפיצוי בגין רכיב הזכויות בקרקע ורכיב ההשקעות, התבררה בפני ועדה זו במספר מקרים, בהם דנה הוועדה באריכות בעקרונות לפיצויים בגין רכיבים אלו.

בהתאם לסעיף 4.20.16(א) לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, הליכי ההשגה בפני ועדה זו נועדו לבירור סוגיות שמאיות בלבד, ואין מקום לברר במסגרתן סוגיות משפטיות שנוגעות לניהול הקרקע על ידי רמ"י, לרבות טענות שנוגעות לטיב זכויותיו הקנייניות או החוזיות, ופרשנות החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהלי רמ"י[2].

פרשנותה המשפטית של רמ"י, כפי שהובהר גם בהליך דומה בכפר אז"ר[3] מיום 25/4/2022 היא, כי מטרת הפיצוי הקבוע בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל אינה להשיב את המצב לקדמותו, אלא לקבוע פיצוי לשווי זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי חלופי, כאשר החישוב נערך כ"שווי בשימוש". ניכר כי המשיג אינו חולק על פרשנות זו.

בהחלטתה העקרונית של הוועדה בעניין מגשימים, נקבע כי מושא הדיון אינו בשאלת שווי השוק של הקרקע, כי אם בשווי זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע. לפיכך, סברה הוועדה כי גישת השומה הראויה היא שווי בשימוש, דהיינו: היוון דמי השכירות לקרקע שהושכרה לצורך עיבוד חקלאי (לגידולים עונתיים או למטעים).

עוד ציינה הוועדה, בהחלטה בעניין מגשימים, כי נתוני ההשוואה שהובאו ע"י הצדדים משקפים את שווי השוק של הקרקעות החקלאיות נכון למועד הקובע, ושווי שוק זה מגלם בנוסף לשווי השימוש החקלאי רכיב פוטנציאל הנובע מציפיות כלשהן. אומנם, ציפיות אלה קטנו משמעותית לאחר פסיקת "בג"ץ הקשת המזרחית" שניתן בחודש אוגוסט 2002[4], ועם זאת, ציפיות אלה עדיין קיימות, חלקן לגיטימיות ואף עוגנו בקובץ החלטות רמ"י. כך למשל, החלטה 1285 (והחלטות מועצת מקרקעי ישראל שבאו אחריה) הקובעת תמריצים כספיים או זכות ייזום במגרשי בנייה לגבי קרקע חקלאית שהופשרה.

הוועדה מצאה חיזוק לעמדתה בפרק ח' לקווים המנחים של השמאי הממשלתי הראשי מפברואר 2009, שעניינו "שומת שווי בשימוש למקרקעין חקלאיים". בהתאם לסעיף 3(ג) לקווים מנחים אלו, לצורך אומדן שווי בשימוש, גישת ההשוואה לעסקות מכר של זכות חכירה בקרקע חקלאית שבניהול רמ"י היא **בעלת רמת תוקף נמוכה מאוד**, הואיל ועסקות אלו מגלמות פוטנציאל להשבחה עתידית שתיווצר בעת הפשרת הקרקע. לפיכך, מחירי המכר בעסקות אלו יוכלו לשמש בקביעת רף עליון לשווי קרקע חקלאית באזורים שבהם הפוטנציאל מוערך כנמוך.

עוד עמדה הוועדה בהחלטתה בעניין מגשימים על האבחנה, על-פי בתי המשפט בשורה של מקרים, בין

---

[2] ר' פסה"ד בבג"ץ 4148/22 **קסטרו מודל בע"מ ואח'** מיום 13.12.22 המבסס את הפיצול בין דיון משפטי לבין דיון שמאי.
[3] ובתיקון החלטת הוועדה מיום 20/10/2022 הנ"ל.
[4] ביום 29/8/2002 פורסם "בג"ץ הקשת המזרחית" אשר ביטל את החלטות מועצת מקרקעי ישראל 717,727,737 וקבע כי חכירה חקלאית לא תקנה לחוכר זכות להשתתף בהשבחה בעת הפשרת הקרקע החקלאית והשבתה לרמ"י ובכך הקטינה מאד את מרכיב הפוטנציאל בשווי זכות החכירה החקלאית מרמ"י.

"שווי השוק" ובין "שווי בשימוש" שבהם נדונה שאלת **פיצויי ההפקעה** הראויים לקרקע חקלאית שקיים לגביה חוזה שכולל סעיף השבה. באותם מקרים טען הגורם המפקיע כי יש לקבוע את גובה הפיצוי ע"פ שווי זכות העיבוד החקלאי בלבד, ולעומתו הגורם הנפקע סבר כי יש לקבוע את פיצויי ההפקעה על פי שווי השוק של הזכויות כפי שבא לידי ביטוי בעסקות ההשוואה, המגלם רכיבים של פוטנציאל להשבחה עתידית אם תופשר הקרקע. ע"פ פסיקת בית המשפט במספר מקרים, מבחן שווי השוק נכון ומתאים לתיקים של פיצויי הפקעה בלבד. בעניין אבחנה זו, הפנתה הוועדה לקביעת בית המשפט המחוזי בה"פ (מרכז) 6574-07-08 **מנדל נ' מ.ע.צ. החברה הלאומית לדרכים בישראל** (פורסם בנבו, 3.3.2011) (להלן – "עניין מנדל") כדוגמא:

> **"המחלוקת הבסיסית שבין הצדדים (שווי שוק או זכויות עיבוד), הובילה אותם למחלוקת נוספת באשר לשאלה, האם יש הבדל או הבחנה, בין הפיצוי שיש לשלם לבעל הזכות בקרקע בגין השבת הקרקע למינהל על פי ס' 15 שבחוזה החכירה, לבין הפיצוי שיש לשלם לנפקע במסגרת פיצויי ההפקעה. כפי שיפורט עוד בהמשך, לטעמי מדובר בהליכים שונים שעוגנו בדינים שונים, המאפשרים את נטילת הקרקע כאשר בכל אחד מהם הוראות וחיקוקים רלבנטיים שונים. כך גם סבר כב' השופט בנימיני כשסוגיה זו עמדה לאחרונה להכרעתו, בה"פ 355-06 עמיאור זייצוב נ' מע"צ (פורסם בנבו, 11.10.10), שם נקבע בס' 45 לפסק הדין כי: "מכל מקום סעיף 15 עשוי להיות רלבנטי רק במקרה של החזרת הקרקע למינהל בשל שינוי ייעוד, מה שלא קרה בענייננו: המקרקעין של המבקשים הועברו למע"צ במסגרת הפקעה... לאור חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ולאור העובדה כי ההפקעה נשוא התביעה נעשית מכוח פקודה מנדטורית ישנה, אין לקבל את הגישה לפיה נפקע בקרקע חקלאית זכאי לפיצוי ללא מרכיב שווי השוק וללא התחשבות בשווי הקרקע בשוק החופשי. על יסוד העקרונות שנקבעו בפסיקה יש לקבוע כי מבחן שווי השוק הינו המבחן העיקרי אשר לפיו יש לבחון את שיעור הפיצויים המגיעים לנפקע."**

על החלטת הוועדה בעניין מגשימים הוגשה עתירה מנהלית **בעת"מ 68067-05-20 מגשימים כפר שיתופי נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'** ובפסק דינו מיום 20/6/2021 דחה בית המשפט את העתירה וקבע (סעיף 41 לפסק הדין) כי:

> **"נוכח כל האמור עד כאן, דעתי היא, שצדקה ועדת ההשגות בקביעתה, כי מושא ההכרעה הוא שווי זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע".**

גם על החלטת הוועדה בכפר אז"ר הוגשה עתירה מנהלית **בעת"מ 68363-11-22** (משה צרקסקי נ' ועדת השגות ואח'). בפסק דינו מיום 09/06/2024 דחה בית המשפט את העתירה וקבע (סעיף 12 לפסק הדין) כי:

> **"בתמצית בשלב זה אציין, כי המחלוקת בהליך דנא נעוצה בשאלה אם ועדת ההשגות פעלה כדין עת אימצה, לצורך עריכת השומה בענייננו של העותר, את הפרשנות המשפטית של רמ"י להחלטה 1470. התרשמתי כי יש להשיב לשאלה זו בחיוב,**

כשלמעשה נחזה כי ועדת ההשגות הייתה מחויבת לפרשנות רמ"י וכלל לא הייתה מוסמכת לסטות הימנה"

החלטת הוועדה בסוגיה עקרונית זו, ובהתאם לפרשנות המשיבה את קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, יושמה במספר החלטות נוספות; כך למשל, ראה:

החלטת ועדת ההשגות בכפר אז"ר (החלטה מיום 25/04/2022 - קרקע חקלאית לגידול אספרגוס, חלק מחלקות 15, 16 ו- 20 בגוש 27313) וכן התיקון להחלטה בכפר אז"ר (החלטה מיום 20/10/2022 לאחר דיון נוסף) – להלן: **"החלטה המתוקנת בכפר אז"ר"**.

החלטת ועדת ההשגות במועצה האזורית שדות דן (החלטה מיום 26/12/2023 קרקע חקלאית, חלקות שונות בגושים 3999,4000,4228).

החלטת ועדת ההשגות בקיבוץ מעיין צבי (החלטה מיום 20/12/2022 קרקע חקלאית, חלק מחלקה 30בגוש 11300).

החלטת ועדת ההשגות בקיבוץ טירת צבי (החלטה מיום 31/03/2024 קרקע חקלאית, חלקות שונות בתחום תוכנית ג/11706).

החלטת ועדת ההשגות בקיבוץ שמרת (החלטה מיום 31/03/2024 קרקע חקלאית, חלקות שונות בגושים 18058 ו- 18111).

החלטת ועדת ההשגות בזיכרון יעקב (החלטה מיום 23/07/2025 קרקע חקלאית, חלק מחלקה 68 בגוש 10195).

בהתאם לכל האמור לעיל, הוועדה מאמצת את החלטת השמאי המחוזי, בהחלטתו בהשגה הראשונה, לפיה גישת השומה הראויה במקרה זה, היא הערכת שווי בשימוש, דהיינו היוון דמי השכירות לקרקע שהושכרה לצורך עיבוד חקלאי (לגידולים עונתיים או למטעים) ולא גישת שווי השוק כפי שנקט המשיג במסגרת השגתו השנייה. בסופו של דבר, אותו סכום מהוון של דמי השכירות, יאפשר לחוכר **לשכור** קרקע חקלאית דומה לצורך המשך העיבוד החקלאי שהיה לו (בעל, שלחין, מטעים).

עסקות "שווי השוק", על אף שהינן ביחס לקרקעות חקלאיות שבניהול רמ"י הכוללות סעיף השבה, מגלמות רכיב פוטנציאל כלשהו להשבחה עתידית שתיווצר בעת הפשרת הקרקע, זאת כפי שהובהר בהרחבה לעיל. מאחר ובענייננו, עסקינן בשווי זכות חוזית מצומצמת שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי, הדרך היחידה לנטרל את גורם הפוטנציאל היא ע"י נקיטה בגישת שווי בשימוש, דהיינו היוון דמי השכירות הראויים לקרקע לצורך שימוש של עיבוד החקלאי.

כפי שהובהר לעיל, קיים הבדל בין פיצויי הפקעה לפיצויי השבה, וזאת אף על פי שמדובר באותה קרקע חקלאית שמוחכרת מרמ"י עם סעיף השבה. בעוד שבהפקעה יש להשיב את הנפקע למצבו הכלכלי שלפני ההפקעה, קרי: לתת לו פיצוי שיאפשר לו לרכוש/לחכור קרקע חליפית, הרי שבהשבה מדובר בזכות מכוח חוזה, ולכן יש לשלם לו פיצוי שיאפשר לו לשכור קרקע חקלאית חליפית.

הוועדה ערה לכך כי בעבר (לפני כעשור) ננקטה בהליכים שונים גישה אחרת מזו הנהוגה כיום ע"י הוועדה. ברם, משנבררו העקרונות לקביעת גובה פיצויי ההשבה ועוגנו בשורה של החלטות שאף אושרו בפסיקת בית המשפט - אין רלוונטיות לאמור בהליכי עבר אלו ואין בהם כדי לחייב את הוועדה. דברים

אלה נכתבו למעלה מן הצורך, שכן - ממילא, כאמור, ועדת ההשגות היא ועדה שמאית, הכפופה לפרשנותה המשפטית של רמ"י את קובץ החלטותיה והיא איננה האכסניה המוסמכת לבירור טענות משפטיות או עסקיות.

11.2 <u>שיעור ההיוון לדמי השכירות השנתיים</u>:

שמאי המשיג טוען כי יש לקבוע שיעור היוון נמוך משמעותית מזה שנהוג בקרקעות לבנייה, וזאת נוכח הסיכון הנמוך, לשיטתו, הגלום בקרקע חקלאית. לשם כך הוא מפנה לעמדת מיעוט שהובעה בהחלטות קודמות של ועדת ההשגות, וכן לתמורות שחלו בשיעורי ההיוון של נכסים מסחריים ממועד שיעור ההיוון שנקבע בפרק כ"ג לקווים המנחים (5%-6%) התואם לשנת 2009, ושלטענתו אינו רלוונטי למועד הקובע בענייננו.

לאחר עיון בטענות ובחוות הדעת השמאית שצורפה, הוועדה דוחה את עמדת המשיג.

בהינתן ששמאי המשיגה לא הציגו סקר תשואות שכירות בשוק זהה, לשוק הנדון המהווה קרקע חקלאית שאינה מושפעת מפוטנציאל, יש לבחון את שיעור ההיוון בשיטה אלטרנטיבית של Build-Up.

גישה זו בניגוד לגזירת שיעור הייוון מעסקות ודמי שכירות ידועים, קובעת את שיעור ההיוון "מלמטה ללמעלה".

שיעור ההיוון הוא מונח בתורת המימון המתאר את שיעור הריבית המשמשת להמרת תזרימי מזומנים עתידיים לערכם הנוכחי. בתחום הנדל"ן המניב ושוק ההון מקובל להשתמש בביטוי "**שיעור היוון כולל**" (המכונה גם "שיעור התשואה הפוטנציאלי" ובקיצור – "שיעור היוון") לצורך הערכת שווי נכסי מקרקעין או השקעות פיננסיות, בהתבסס על ההכנסות העתידיות הצפויות מהם **לאורך זמן.**

שיעור ההיוון מושפע ממספר גורמים מרכזיים, ובראשם רמת הסיכון של תזרים ההכנסות, כלומר מידת התנודתיות הצפויה בו. בנוסף, הוא כולל רכיבים נוספים כגון ריבית חסרת סיכון, פרמיה בגין נזילות נמוכה, פחת, פיצוי בגין תקופות אי-תפוסה, הוצאות תחזוקה למשכיר וגורמים נוספים.

שיעור ההיוון נקבע ע"י סכימה תאורתית של מרכיבים כדלקמן:

שיעור היוון = ריבית חסרת סיכון + פרמיית סיכון שוק + פרמיית ענף + פרמיית נזילות + פרמיית סיכון ספציפי.

הגישה שבה עשו שימוש גם שמאי המשיגה עצמם כחלק מניתוח השינוי בתשואה בין שנת 2009 לשנת 2019, מתמקדת בעלות ההון הנדרש למשקיע בהינתן חלופות השקעה בעלות סיכונים שונים.

בניית המודל מתחילה בבחינת הריבית חסרת סיכון (דוגמת אג"ח ממשלתי ישראלי לטווח של 10 שנים). ריבית זו מהווה את התשואה הבסיסית שהמשקיע יכול לקבל בלי כל סיכון.

לאחר קביעת ריבית זו מוסיפים לה בצורה צוברת, פרמיות עבור סיכונים שונים כגון פרמיה עבור סיכוני שוק ספציפי. במקרה הנדון סיכונים הנובעים מסכנות בגידולים חקלאיים המושפעים משינויי מחיר בשוק היכולים להשפיע על כדאיות הגידול, ולעניין זה ראה שינויים שחלו בשנים האחרונות בשוק גידול (פלפל אדום וענף הזית), פגיעות של מזיקים (ראה פגיעות עבר בענף הגפן), שינוי בעלויות יצור כגון מי

השקיה, שינוע, עלויות עובדים וכד'. אל מול סיכונים אלו עומד הסיכון המופחת של מרכיב הקרקע ביחס לשווי נכסים בנויים.

לאחר קביעת פרמיית הסיכונים יש להוסיף למשתנים את פרמיית הנזילות כאשר לעניין זה נכסי נדל"ן פחות נזילים ממניות/אג"ח ומנגד קרקעות נזילות יותר ממבנים בנויים.

לאחר תוספת זו יש לבחון פרמיית גודל כאשר במקרה הנדון מדובר מחד על קרקע חקלאית בשטח נרחב אך מאידך על קרקע במיקום מרכזי.

סכמת כלל המרכיבים שצוינו מביאה לתשואה הנדרשת על ההון העצמי (Required Rate of Return - RRR).

לעמדת שמאי המשיג יש לבצע את תחשיב ההיוון בשיעור של 2% שהוא אף נמוך משיעור הריבית על אג"ח ממשלתי ל-10 שנים במועד הקובע (2.002%).

בהינתן שאג"ח ממשלתי מהווה תחליף השקעה "אי של יציבות" ביחס לכל השקעה אחרת ואינו כולל סיכון ביחס להשקעות אחרות בישראל, אין סבירות לטענה זו.

לעניין זה נפנה לסיכונים הנובעים מסכנות בגידולים חקלאיים כאמור לעיל, שמביאים למסקנה כי שיעור ההיוון צריך להיות גבוה בפער ביחס לשיעור תשואות אג"ח ממשלתי ובין היתר.

במקרה הנדון אין מדובר בהחלפת גידולים אפשרית, המצוינת בקווים המנחים פרק כ"ג בעניין שיעור ההיוון המתייחסת לגד"ש, ששם גם דמי השכירות הממוצעים נמוכים מדמי השכירות למטעים, ומכאן שאין מדובר במקרה דומה ובר השוואה.

שיעור היוון של 4.5% כפי שנקבע ע"י השמאי המחוזי נמצא בטווח שיעורי ההיוון המקובלים בקרקע חקלאית, הן לפי פרק כ"ג לקווים המנחים של השמאי הממשלתי, והן לפי החלטות קודמות של ועדת ההשגות אשר מרביתן אף כוללות קביעות של שיעורי היוון של 5%. ביחס לקווים המנחים יוער כי אף אם מדובר במסמך שנכתב בשנת 2009, הרי שלא פורסם עדכון רשמי אחר המצביע על שינוי, והוא מוסיף לשמש מסגרת מקצועית תקפה לצורכי שומות פיצוי.

עוד יצוין, כי במקרה הנדון גם לא ניתן לטעון לסיכון נמוך כאשר בשנת 2019, תכנית 553-0116335 כבר פורסמה למתן תוקף (פרסום אחרון למתן תוקף בעיתונות ביום 26/1/2018) וכן כאשר התוכנית היתה מופקדת משנת 2016 ולאחר החלטה להפקדה כבר בשנת 2015 וכפי שניתן לראות כבר בשנת 2019 – בחלוף שנה בלבד מאישורה – נדרש המשיג להשיב את הקרקע לרמ"י.

עובדה זו עצמה ממחישה את רמת הסיכון והאי-ודאות הטמונה בקרקע חקלאית מוחכרת, צמודת דופן ליעודים סחירים (ובוודאי כאשר יש לגביה כבר תוכנית בשלב שלאחר דיון בהתנגדויות) גם כאשר מתקיים חוזה חכירה ארוך טווח. לפיכך, אין הצדקה להחיל במקרה הנדון שיעור היוון נמוך המאפיין נכסים בטוחים ובעלי אופק שימוש ארוך טווח ויציב (כגון אג"ח ממשלתי) ללא כל תוספת פרמיית סיכון.

לבקרה לגבי סבירות התוצאה המתבקשת בהתאם לטענות שמאי המשיגה נציין כי כחלק מהבדיקות אותן יש לבצע על מנת להבטיח ששיעור ההיוון שנבחר בשומה סביר ואינו מוטה, יש לבחון את סבירותו

ביחס למס' נתוני עוגן ידועים שאינם מושפעים מאומדן סיכונים והתאמות ובין היתר, ריביות חסרות סיכון ו/או ריביות המשולמות לצורך רכישת הנכס ו/או מינוף בתחום הנדל"ן, במועד הקובע כדלקמן:

ריבית אג"ח ממשלתי ל-10 שנים	-	2.002%
ריבית פריים	-	1.75%
ריבית משכנתאות לא צמודה לטווח של 5-10 שנים	-	3.46%
ריבית משכנתאות לא צמודה לטווח של 10-15 שנים	-	3.84%
ריבית משכנתאות לא צמודה לטווח של 15-20 שנים	-	4.27%
ריבית משכנתאות לא צמודה כללית ממוצעת	-	3.02%

כלל אצבע בסיסי הוא ששיעור ההיוון של נכס נדל"ן מניב צריך להיות גבוה בכמה אחוזים מהריבית חסרת הסיכון ומעלות החוב עבור נכסים הנקנים באמצעות מימון בנקאי ו/או מימון חלקי. במידה וההשקעה לא מייצרת תשואה היוצרת תיעדוף ביחס להשקעה חסרת סיכון הרי שאין סבירות לביצוע ההשקעה ומכאן שלא קיימת סבירות לשיעור ההיוון שנקבע.

לעניין זה יובהר כי בפועל יתכנו מקרים בהם בקרקעות חקלאיות תתקבל תשואה נמוכה עד אפסית אך במקרים אלו מדובר על תשואה אפסית ביחס לשווי הכולל מרכיב ספקולטיבי ו/או תשואה אפסית לתקופת החזקת נכס מתוך ציפייה ליצירת השבחה עתידית מהותית.

לסיכום, הוועדה בחרה שלא להתערב בשיעור ההיוון 4.5% שננקט בהחלטה בהשגה הראשונה, על ידי השמאי המחוזי. שיעור שאף תואם גם בהחלטות דומות של ועדה זו בקביעת גובה פיצויי השבה.

11.3 <u>דמי שימוש בקרקע חקלאית</u>:

במקרה זה מצאנו לנכון לאמץ את הערכים שנקבעו ע"י השמאי המחוזי ולא קיימת לגביהם מחלוקת במסגרת ההשגה השנייה.

11.4 <u>מרכיב המחוברים – שווי השקעות החוכר</u>:

הצדדים אינם חלוקים לגבי מרכיב זה.

11.5 <u>סיכום ומסקנות</u>:

מאחר שנדחו טענות המשיגה בנושא גישת השומה ושיעור ההיוון, ההשגה נדחית, והחלטת השמאי המחוזי בעינה עומדת.

12. החלטה:

בהתאם לכל האמור לעיל, החלטנו לדחות את ההשגה **וההחלטה בהשגה הראשונה בעינה עומדת**.

על החלטה זו ניתן לעתור לפני בית המשפט לעניינים מינהליים בתוך 45 ימים מהמועד שבו נשלחה ע"י הוועדה.

_____(-)_____	_____(-)_____	_____(-)_____
נתנאל מלכא	גילית מנטינבנד, עו"ד	גיא צדיק
סגן השמאי הממשלתי הראשי	יו"ר הוועדה	שמאי מכריע