



מסמך מדיניות מנגנון תועלות ציבוריות

עורכי המסמך:

ס. רה"ע – גבי כנפו
מנכ"ל העירייה – אילן בן עדי
מהנדס העיר – אדר' דר' איאד יוסף בלעום
גזבר העירייה – עודד לוי
אגף תכנון – מרסלה זוהר, כוכב שיר מלמד כהן, טובי דון
מח' השבחה – שמאית אילנית זוהר
לשכה משפטית – עו"ד רוני עמיר, עו"ד ליחן צרפתי
יעוץ פרוגרמתי – אורבניקס בע"מ



מס' גרסה: 2.2, מיום: 31 ליולי 2025

מודל תועלות ציבוריות - עיריית אשדוד

א. רקע



תכניות במרקם העירוני הקיים כוללות תוספת משמעותית של שטחי בנייה מעל הקרקע, לרבות במתחמי התחדשות עירונית ומכאן הצורך לתוספת צרכים ציבוריים בהיקפים משמעותיים הנדרשים למענה עירוני. תוספת משמעותית של צרכים אלו, הנובעים בין היתר, לאור תוספת של יחידות דיור חדשות ושטחי בינוי לשימושים שונים באים כמענה לצרכיה של האוכלוסייה הקיימת והעתידית בפרויקט וסביבתו. לפיכך, נדרש היזם במקרים אלו למתן תועלות ציבוריות - הקצאת שטחי קרקע ו/או מתן שטחים מבונים - בתוך המבנה אם למגורים ואם לשימוש סחיר - לעירייה על מנת לתת מענה ראוי לצרכי האוכלוסייה. היקף התועלות הציבוריות נקבע ע"י גורמי המקצוע בהתאם להיקף התושבים הצפוי וסל הצרכים הרלוונטי. בהמשך לחשיבה ממושכת על ידי הנהלת העיר וגורמים מקצועיים, התקבלה החלטה להקמת מודל עירוני אחיד, שנשען על ניסיון עירוני נצבר ועל בדיקות כלכליות ושמאיות.

ב. הפרוגרמה לצרכי ציבור



1. פרוגרמת הצרכים העירוניים הנדרשים תכלול את השירותים העירוניים הנדרשים בעקבות הפרויקט.
2. מטרת התועלות העירוניות הנגזרות מהפרוגרמה והתדריך לצורכי ציבור שנדרשות מהיזם הינה הבטחת מענה פרוגרמתי מלא לשירותי הציבור, אותם העירייה נדרשת לספק בעקבות הפרויקט.
3. **סדר הליכה למימוש התועלות הציבוריות :**

3.1 הפרשת קרקע ציבורית מתוך הקרקע הפרטית בתחום התכנית, לצורך מתן מענה לצורכי הציבור הפרוגרמטיים.

מיקום המגרש הציבורי יתואם מול מינהל הנדסה.



שטח הקרקע הציבורית לצרכי הציבור ידרש בהתאם לצרכים העירוניים והרובעיים, לפי שיקול דעת עירוני ובתוך תחום הפרויקט.

3.2 במידה והצוות המקצועי ישוכנע שאין ביכולתו של היזם לממש את הפרשת הקרקע לצרכי ציבור בתחום הקרקע הפרטית בפרויקט, אזי, לבקשתו, תבחן העירייה חלופה נוספת של ביצוע מטלות ציבוריות בעירוב שימושים ע"י קבלת שטחים עירוניים מבונים לצרכי ציבור במגרש הפרטי בתחום הפרויקט ובתיאום עם הצוות המקצועי.

3.3 במידה והמבונה על הקרקע הפרטית לא יוכל לתת מענה מספק כאמור בסעיף 3.2, הצוות המקצועי יבחן למול היזם את האפשרות להפריש קרקעות לצרכי ציבור מתוך מגרש פרטי בבעלות היזם, מחוץ לתחום הפרויקט אשר יצורף לתכנית.

3.4 ככל ולא ניתן לממש את כל היקף התועלות הציבוריות ע"פ החלופות האמורות לעיל בסעיפים 3.1-3.3, הצוות המקצועי יבחן את האפשרות לדרוש את ביצוע המטלות הציבוריות על קרקע עירונית בתחום הפרויקט או מחוץ לפרויקט.

3.5 חלף תועלות ציבוריות: במידה ומוצו כל האפשרויות, כפי שהן מפורטות בסעיפים 3.1 – 3.4 והתכנון עדיין לא מצליח להשלים את המענה הפרוגרמתי הנדרש. יתרת המטלות, בכפוף לשיקול דעתם הבלעדי של גורמי המקצוע בעירייה, ועל פי בקשה מוקדמת בכתב של היזם, יומרו לערכן הכלכלי (להלן: "מנגנון חלופת פדיון"), על פי המפורט בהמשך.

במקרה בו תוספת הזכויות היא לצרכים שאינם למגורים, לדוגמה: תעשייה, תעסוקה, מלונאות ומסחר – להלן: "סחירים" בלבד, ניתן להגיע בהסכמה לסעיף החלף ללא שמירה על סדר ההליכה, תוך התחשבות בהתחייבויות הקבלן לשוכרים / קונים עתידיים ואם במסגרת המימון והליווי הכספי ובתנאי שיומצאו ההסכמים המעידים על כך והכל כמפורט מטה בסעיף ד.1.

(!) יובהר כי הועדה המקומית תקבע לפי שיקול דעתה את התמהיל בין האפשרויות השונות שנקבעו לעיל.

4. כל תכנית מייצרת טביעת רגל פרוגרמטית על כלל הרובע והעיר, לפיכך תידרש כל תכנית לתרום את חלקה היחסי לצרכים ציבוריים ובכלל זה:

- חיזוק יכולתה של העיר לספק שירותים עירוניים איכותיים לכלל תושביה.
 - חיזוק מעמדה של העיר כמרכז עירוני-אזרחי-תרבותי עבור כל האזור.
- כל אלה אמורים לספק מעטפת פרוגרמטית לתוספת זכויות, שימושים ויחידות דיור שהפרויקט מציע.

5. לסיכום:

התועלות לצרכי ציבור מיועדות למטרות עירוניות שונות, בתחומים הבאים:



- מוסדות חינוך
- מוסדות בריאות ורווחה
- מוסדות קהילה – תרבות, דת וספורט
- שירותים כלל עירוניים
- מוסדות חירום עירוניים
- דרכים
- תשתיות

בהתאם לאמור לעיל, יש להדגיש כי יכול שחלק מתועלות אלו, יסופקו גם בתוך ייעודי קרקע סחירים אשר יירשמו על שם הרשות ולא רק בהפרשת קרקעות למבנים ומוסדות ציבור, זאת לאור מדיניות עירונית לניצול משאב הקרקע, עירוב שימושים ואינטגרציות עירוניות.

ככלל, שילוב בין האפשרויות השונות, כולן או חלקן, יקבע בהתאם לאופיו הייחודי של כל פרויקט ובהתאם לשיקול דעתה הבלעדי של הוועדה המקומית.

ג. קביעת היקף הצרכים הציבוריים הנדרשים:



כאמור, כל תכנית שעניינה תוספת שטחי בניה בהיקף של למעלה מ-400 מ"ר, למגורים, מעל הקרקע במרקם עירוני קיים, למטרת תוספת זכויות למגורים, תידרש לספק מענה תכנוני לצורכי הציבור השונים. ובתכנית שעניינה תוספת שטחי בניה לשימושים שאינם למגורים (סחירים) בהיקף של למעלה מ-800 מ"ר מעל הקרקע, במרקם עירוני קיים, הגדרת צורכי הציבור הנדרשים בפרויקט מבוססת על **מספר יחידות הדיור והשטחים התוספתיים**, על **איפיון הפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסייה הצפויה לאכלס פרויקט ועל המצאי הקיים**. על בסיס כל אלה יפרטו התכנית וכתבי ההתחייבות את המענה התכנוני המוצע לצורכי ציבור.

1. קביעת גודל אוכלוסיית היעד ומאפייניה –

לגודל האוכלוסייה הצפויה להתגורר בתחום התכנית ולמאפייניה הדמוגרפיים (גודל משק בית ממוצע, אחוז שנתון והשתייכות מגזרית), השפעה מכרעת על צורכי הציבור שיידרשו בתכנית. היזם יתעדכן באגף תכנון בהנחות היסוד לאוכלוסייה נכנסת עבור האזור בו מוצעת הקמת הפרויקט.

2. מאזן צרכים על בסיס המצאי הקיים –

על בסיס מאפייני אוכלוסיית היעד (שהוזכרו בסעיף 1), יופרשו מלוא שירותי הציבור הפוטנציאליים הנדרשים לאוכלוסיית היעד בפרויקט. אולם, סך שירותי הציבור שהתכנית תידרש לתת להם מענה בפועל, תלוי במשתנים



נוספים דוגמת מדיניות עירונית ומצאי המוסדות הציבוריים הפעילים בסביבת תחום התכנית. כלומר: קביעה כמותית של היקף המוסדות הציבוריים לסוגיהם, שהתכנית תידרש לתת להם מענה תכנוני, נערכת לאחר ביצוע התאמות בהתאם למשתנים המקומיים, לרבות המצאי הקיים בשטח.

ד. קביעת היקף השטחים במטר רבוע הנדרשים כצרכים ציבוריים:



1. לאור האמור לעיל, היזם ידרש להפרשות לצרכי ציבור בשיעור אחיד של 5.5% בכל העיר. המנגנון מחשב הפרשה לתועלות ציבוריות (מ"ר) לפי מפתח אחיד של 5.5% מתוספת שטחים במ"ר (עיקרי + שירות על-קרקעי), עפ"י המוצע בתכנית עבור כלל השימושים שאינם לצרכי ציבור על פי הנוסחא הבאה:

$$\text{תוספת שטחים (מ"ר עיקרי + שירות)} = 5.5\% \times \text{שטח במ"ר הנדרש מהיזם}$$

המפתח נקבע בשקלול התכניות של כלל הרבעים המתחדשים, בחלוקה שיוויונית שמאפשרת אחידות ושקיפות בדרישות להפרשה לצרכי ציבור.

2. בתכנית שעניינה תוספת שטחי בניה לשימושים סחירים (תעשייה, משרדים, מסחר, מלונאות, תעסוקה וכו') ייחשבו 50% מתוספת השטחים לצורך הפרשה לצרכי ציבור על פי הנוסחה להלן. הערה: הכלל יכול על תכניות המוסיפות מעל ל- 800 מ"ר במרקם עירוני קיים

$$50\% \text{ מתוספת שטחים (מ"ר עיקרי + שירות)} = 5.5\% \times \text{שטח במ"ר הנדרש מהיזם}$$

3. החרגות:

- 3.1. הוועדה המקומית שומרת לעצמה את הזכות לשקול הפחתת שטחים בעלי אופי יוצא דופן בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי.
- 3.2. המנגנון לא יחול על תכניות העוסקות בתוספת זכויות למגורים צמודי קרקע כאשר השטחים התוספתיים הנם לצרכי דיירי הבית עצמו (הסדרה, תוספת זכויות, פיצול יחידת דיור וכו').

להלן **דוגמה** לגיליון הבסיס לצורך חישוב התועלות הציבוריות העולות מתכנית, ומאפשרות את בדיקת ההשלכות וחישוב דינמי במהלך התכנון, כך שהיזם יוכל להגיע לתכנון מיטבי.

ה. הריסתו של מוסד חינוכי ואופן חישוב ההשתתפות בערכו הכלכלי:

במקרה של הריסת מוסד חינוכי: בכל מקרה יחול הכלל של ממ"ר חדש כנגד כל 1 ממ"ר ישן שנהרס. אלא אם כן במועד הפקת ההיתר או בסמוך למועד תחילת הביצוע בהתקשרות עם העירייה, העירייה תזכה בהרשאה תקציבית מהמדינה, להקמת מבנה חלופי. במקרה כזה היזם יידרש לשאת באופן מלא בהשתתפות העירייה ועד ל- 40% מעלות הפרויקט כולל מע"מ (למען הסר ספק – מבנה שנהרס ובבנה מחדש על-ידי לא יבוא במניין מודל התועלות (5.5%).

מנגנון תועלות ציבוריות - גיליון בסיס - נובמבר 2022				
נתונים יומלאו אך ורק בעמודות הכחולות		מחירי התכנית שם התכנית: סח' התכנית: חיס: שורר הבקשה: מיקום התכנית:		 חיסוב התועלות העולות מתוספת השטחים המבוקשת בפרויקט (עיקרי + שירות) והפחתות בגין שטחים מוקצים לצרכי ציבור - מבנה וקרקעי
הפרשות לתועלות ציבוריות ללא הפחתות/תוספות				
שימוש	שטח עיקרי	שטח שירות	סה"כ מ"ר שטח עיקרי + שירות	הערות והסברים
מגורים	68,000	11,500	90,900	תוספת שטחים (עיקרי + שירות) מוצגת בתכנית עבור כלל השימושים שאינם לצרכי ציבור (מגורים, מסחר, משרדים וכו'). הפרשה לתועלות ציבוריות (מ"ר) לפי מפתח של 5.5% מתוספת השטח העיקרי המוצג בתכנית
מסחר	1,200	650		
תעסוקה	7,500	2,050		
שימוש עיקרי נוסף	-	-		
סה"כ	76,700	14,200	90,900	
מפתח הפרשה לתועלות ציבוריות		5.50%		
מ"ר תועלות ציבוריות נדרשות		5000		
תוספות והפחתות				
סעיף	מ"ר	אחוז מוכר לתוספת/הפחתה	סה"כ תוספת/הפחתה מ"ר לתועלות ציבוריות	הערות והסברים
תוספת בגין הריסה של מבנה ציבור שאינו מוסד חינוכי לצרכי הפרויקט	250	100%	250	במקרה בו התכנית תציע הריסה של מבנה ציבורי בבעלות ציבורית, עליה להציע במקביל שיפוי לעירייה ביחס 1:1 על כל מ"ר שנהרס
הפחתה בגין מ"ר תועלות ציבוריות מוצג ע"י היזם	2,000	100%	-2,000	שטח עיקרי מבנה מוצג בתכנית לתועלות ציבוריות
תוספת בגין הריסה של מוסד חינוכי		40%	-	מקרה בו התכנית תציע הריסה של מבנה חינוך בבעלות ציבורית וכאשר אושר מימון משרד החינוך - היזם יחוייב בגין היתרה שאינה ממומנת
סה"כ הפחתה / תוספת נדרשת (מ"ר)		-1750		
יתרת תועלות ציבוריות נדרשת לאחר הפחתות		3250		
* כאשר התכנית מציעה הריסה של מבנה חינוך בבעלות ציבורית: היזם יחוייב ל Matching של 40% כמודל קבלת האישור ממשרד החינוך עבור מבנים שקיבלו אישור התחדשות במקרה שמשרד החינוך לא מאשר התחדשות, היזם ישפה ביחס 1:1				
גיליון בסיס\גיליון בסיס ללא מניפולציות\40 אחוז חינוך\פרוגרמות לצרכי ציבור\ג) ביצוע מערך העבודות\מדיניות פרוגרמות עירונית\מקרי בחון למדיניות תועלות 06.22\סח' פרויקטים לבדיקת תועלות_אוג 2022\G:\MehandesStrategy				

טבלה מס' 1: גיליון לחישוב תועלות ציבוריות על פי נתוני פרויקט מוצג.

הסבר:

- התכנית מבקשת תוספת של 90,900 מ"ר בנוי, מעבר לסך השטחים הבנויים בפועל כדון.
- השטח מוכפל ב 5.5% ומתקבלת דרישה של 5,000 מ"ר הקצאה לצרכי ציבור.

- ג. מימוש התכנית דורש הריסה של מבנה ציבורי קיים בגודל 250 מ"ר (מועדון, שלוחה של משרד עירוני, מעון יום וכו') – שטח זה מתווסף לדרישת התועלות הציבוריות.
- ד. מסמכי התכנית מקצים 2,000 מ"ר לצרכי ציבור, העברה לבעלות שטח זה מופחת בשלמותו מהיקף המטלות הנדרש.
- ה. בשלב זה נותר ליזם להשלים 3,250 מ"ר העולים מהתכנית. צרכים אלו יושלמו כפי שנקבע בפרק פרוגרמה – סדר הדברים, סעיף 3.

ו. תוכן המטלות המוקצות לתכנית:

במקביל לחישוב שטח הרצפה של התועלות הנדרשות לצרכי ציבור, הרשות תבחן את הפרוגרמה פרויקטלית ותוודא התאמה להנחות היסוד העירוניות המתעדכנות מעת לעת.

1. הפרוגרמה תיערך על פי הנחות היסוד העירוניות המאושרות בעת עריכתה, כולל חישוב ספי כניסה על פי המדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור של מנהל התכנון ו/או תדריך לתכנון עירוני של שכונות לאוכלוסייה החרדית של משרד הבינוי והשיכון המתעדכנים מעת לעת.
2. פרוגרמה פרויקטלית היא נגזרת של פרוגרמה רובעית ופרוגרמה עירונית. כל פרוגרמה תכיל בראש ובראשונה את הפונקציות העוברות את חישוב ספי הכניסה הרלוונטיים לפרויקט הנדון. ביתרת השטחים המבוקשים, ישובצו צרכים נדרשים שאותרו בעבודה עירונית חוצת מנהלים וחברות עירוניות.
3. במידה ועיריית אשדוד תבחר לדרוש מהיזם מבנה ציבור פרטני לא סטנדרטי, שעלות בנייתו הינה בתעריף גבוה למ"ר (ע"פ הערכת שמאי) מהתעריף הנורמטיבי המוסכם* למ"ר בניה ציבורית, **שטח המבנה יחושב מחדש בשיטת "הערך המשולש"**, כאשר הנתונים הבאים ידועים:

- 3.1. שטח המבנה במ"ר של המבנה המבוקש (לא כולל חצרות, מבואות וחניות אשר ייקבעו בהיתרי הבנייה).
- 3.2. מחיר נורמטיבי למ"ר בניה ציבורית, שקבע שמאי הועדה.
- 3.3. אומדן למ"ר של שטח מבנה לא סטנדרטי (כפי שייקבע ע"י שמאי הועדה).

דוגמה:

מצב מקור – תעריף כללי למבנה ציבור סטנדרטי			מצב חדש – תעריף בפועל למבנה ציבור לא סטנדרטי		
מ"ר מופרש לתועלות ציבוריות	עלות למ"ר	שווי כלכלי	עלות למ"ר	שווי כלכלי	מ"ר מופרש לתועלות ציבוריות
1,500	8,500**	12,750,000 ₪.	15,000 ₪	12,750,000 ₪	850
			מקור נדרש במצב	מ"ר מופרש לתועלות ציבוריות - עדכני	
			12,750,000 ₪		

טבלה 2: דוגמה לחישוב ערך משולש.



* התעריף הנורמטיבי המוסכם לבניה ציבורית יחול על: מעון יום, גן ילדים, בית ספר יסודי ועל יסודי, מוסדות חינוך לצרכי פיתוח והעשרה, תחנה לבריאות המשפחה, מרכז יום לקשיש, מחלקה לשירותים חברתיים ומוסדות רווחה אחרים, מרכז קהילתי/ מתנ"ס, מועדון נוער, מעון לאזרח הוותיק, בית כנסת, ספרייה, מרכז מוזיקה וכד'.

** התעריף המוצג בטבלה נכון לחודש ינואר 2025 וכולל מע"מ.

ז. מנגנון חלופת פדיון:

בכפוף לשיקול דעת בלעדי של גורמי המקצוע בעירייה, ועל פי בקשה מוקדמת בכתב של היזם הכוללת הסכמה והתחייבות בלתי חוזרת לכך, יתרת השטחים שלא ניתן עבורם מענה על פי סדר ההליכה הנכללים בפרק ב', סעיף 3 לעיל יומרו לערכם הכלכלי על פי מכפלת המ"ר בתעריף המרה, אשר יעודכן מעת לעת על ידי גורמי המקצוע בעירייה, והעומד כיום (חודש ינואר 2025) על הסך של 8,500 ש"ל מ"ר מבונה (להלן: "סכום חלופת הפידיון").

סכום חלופת הפדיון יוצמד למדד תשומות הבניה מיום חתימה על כתב ההתחייבות עד ליום מימוש תשלום חלופת הפדיון בפועל ולא יאוחר מיום הוצאת ההיתר וכתנאי להפקת ההיתר.

ח. מנגנון "רשת בטחון" לתכניות פינוי בינוי:

1. קביעת היקף צרכי הציבור, שטחי הבניה הנדרשים לצרכי הציבור ותוכן המטלות, יעשה תוך שמירה על רווח יזמי מינמאלי של 18%, המחושב על פי תקן שמאי 21.1 העוסק בפירוט המזערי הנדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי – בינוי (להלן: "תקן 21").

להוכחת אי עמידה ברווח היזמי המינמאלי, יידרש היזם בהגשת חוות דעת שמאית ערוכה לפי תקן 21. חוות הדעת השמאית מטעם היזם תיבחן על ידי שמאי מטעם הועדה המקומית, וככל שתתעורר מחלוקת בנוגע לשיעור הרווח היזמי יופעל מנגנון יישוב מחלוקות באמצעות מינוי של שמאי מוסכם על הצדדים שיכריע בדבר שיעור הרווח היזמי הצפוי.

התשלום לשמאי המוסכם יחול על המערער ובמידה וטענתו תתקבל מחצית התשלום תוחזר על-ידי העירייה.

במקרה שבו יוכח, לשיקול דעתם הבלעדי של גורמי המקצוע בוועדה המקומית ובעירייה, רווח יזמי צפוי הנמוך מ- 18% כאמור, יופעל מנגנון "רשת בטחון" שתכליתו איזון הרווח היזמי לשיעור המינמאלי האמור



(18%), וזאת באופן של צמצום היקף/שטח התועלות הציבוריות ו/או הוספת זכויות ו/או כל מנגנון מוסכם אחר להתכנסות לשיעור הרווח שיקבע.

הערה: בכל מקרה ההפחתה לא תבוצע מתוך שטחי ההשבה – מבנים עירוניים וציבוריים המיועדים להריסה לצורך הקמתו של הפרוייקט. אלו יושבו ביחס של 1:1 חדש מול ישן. השימוש בסעיף זה מתאפשר רק לאחר שמוצו כל האפשרויות לאיזון בין הצדדים (השמאי והתיכנוני), טרם הטלת נטל האיזון על התמורה הציבורית בלבד. דוגמה: בחינת חלופה של צמצום היקפי תכנון – כפועל יוצא מכך – צמצום התועלות הציבוריות.

2. במקרה שבו ימצא כי הרווחיות נמוכה מ-12%, לא יופעל מנגנון רשת הביטחון, שתכליתו כאמור שמירה על רווח יזמי מינימאלי, לפיכך, יחליט היזם אם חרף אחוז הרווח היזמי כאמור הוא מקדם את פרויקט או לא ובהתאם לשיקול דעתו הבלעדי. במידה ולא הושג דו"ח מוסכם והיזם מחזיק בעמדתו בנוגע לחוסר הרווחיות, יכול לבקש כי נפנה למנגנון שמאי מוסכם.

3. במידה והיקף הזכויות יצומצם בעקבות דיונים בועדה המחוזית או כל ועדה ארצית אחרת, העירייה תבחן את הדו"ח השמאי המעודכן של היזם והיקף התועלות הציבוריות יותאם לתכנון המעודכן בתיאום בין היזם לאגף תכנון עיר. בשלב זה, אם וכאשר נותרו אי הסכמות, רשאי היזם לבקש פניה לשמאי מוסכם. החלטת השמאי המוסכם תכריע.

4. הפעלת המנגנון תתאפשר בשתי נקודות זמן, ובהן בלבד:

4.1. בעת החלטת הועדה המקומית (המלצת הפקדה) ולא יאוחר מ-60 יום מקבלת ההחלטה.

4.2. בעת הדיון למתן תוקף במוסד התכנון ולא יאוחר מ-60 יום מקבלתה.

ט. מועד החתימה על כתב ההתחייבות:

כתב ההתחייבות המפרט את תמהיל התועלות בציבוריות ואופן מימושו יחתם, לכל המאוחר, בטרם תועלה התכנית לדיון בפני הוועדה המקומית.



י. מועד גביית התשלום:



התמורה הכספית, על פי ההסכם תידרש בעת מימוש התכנית, כתנאי להוצאת היתר בהתאם לשלביות שתקבע.

- סוף -

