



משרד ראש הממשלה
Prime Minister's Office
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה
The National Economic Council
المجلس الاقتصادي الوطني

בחינה ראשונית של מכרזי מחיר מטרה

תקציר

תוכנית מחיר מטרה הינה שיטה למכרז קרקע בה המדינה משווקת את הקרקע עם מחיר דירה מקסימאלי ל-80% מהדירות המשווקות, הנקבע על 20% פחות ממחיר השוק. תוכנית מחיר מטרה נועדה לנצל את כוח השוק של הממשלה בשוק הדיור במטרה להוריד את רמת המחירים בטווח הזמן הקצר, למנוע מרוכשי הדירות לשלם מחיר מופקע, ולשנות את ציפיות הציבור לגבי המשך עליות המחירים.

במסמך זה אנו בוחנים את תוצאות מכרזי מחיר מטרה, בראש העין ובמודיעין. תוצאות הבדיקה הראשונית מעידות על הצלחת השיווקים, ועל הצלחת מכרזי מחיר מטרה לייצר הנחה במחיר הדירה שאינה נובעת כולה מוויתור על הכנסות פוטנציאליות.

במודיעין נרשם שיעור הצלחה של 100% בשיווק ושווקו 524 דירות מחיר מטרה בהנחה ממוצעת של כ-300 אלף ₪. בראש העין נרשם שיעור הצלחה של 77% בשיווק, וזאת על אף עלויות פיתוח גבוהות משמעותית מהרגיל ששחקו את ערך הקרקע הלא מפותחת (ושלהערכתנו היו אמורות להביא לשיעור הצלחה של 17% בלבד). סך הכל שווקו בראש העין 953 דירות מחיר מטרה בהנחה ממוצעת של 250 אלף ₪.

בבדיקה מצאנו שכ-100 אלף ₪ מתוך ההפחתה במחיר הדירה אין מקורם באובדן הכנסות מדינה (קרקע ומסים), אלא נובעים מהפחתת עלויות בנייה, מימון, שיווק ופרסום, וכן מהורדת הסיכון היזמי המובנה בשיטת מחיר מטרה. כמו כן, מצאנו שכל 100 אלף ₪ הפחתה במחיר הדירה נדרש להפחתה של 45-50 אלף ₪ במחיר הקרקע.

עופר רז-דרור

נעם קוסט

אוגוסט 2015

1. רקע

בהחלטות ממשלה מס' 1532, 1809 ו-2364 (מתאריך 3.4.2014, 3.7.2014 ו-21.12.2014, בהתאמה) וכן בהחלטות רשות מקרקעי ישראל מס' 1416 (מתאריך 24.12.2014), החליטה ממשלת ישראל שחלק ניכר משיווקיה ייעשה במתכונת "מחיר מטרה", שעיקרה גובשו על ידי משרד ראש הממשלה, משרד הבינוי, רשות מקרקעי ישראל ובנק ישראל. עיקרי התוכנית שהתקבלה הינם כדלקמן:

1. בשנים 2015-2019 תשווק מדינת ישראל כ-66,000 יח"ד במחיר מטרה.
2. כ-80% מהדירות בכל פרויקט המשווק במסגרת מחיר מטרה, ימכרו לזכאים בהנחה של 20% לפחות ממחיר השוק (למ"ר, באזור הגיאוגרפי) נכון לסוף שנת 2014, ושאר הדירות יימכרו בשוק החופשי.
3. במכרז מחיר מטרה לא ייקבע מחיר מינימום לקרקע והמציעים יתמחרו במכרז על מחיר הקרקע הגבוה ביותר בהינתן מחיר המטרה שנקבע. על מנת להרחיב את תוכנית מחיר מטרה לאזורים גיאוגרפים עם ערכי קרקע נמוכים, בהליך המכרזי ניתן להציע מחיר קרקע אפס ולהפחית את שיעור הדירות במחיר מטרה עד ל-50%. כך שהזוכה הינו המציע שהציע את ערך הקרקע הגבוה יותר, או את שיעור הדירות הגבוה ביותר, במידה ואף מציע לא הציע מחיר קרקע חיובי.
4. תוכנית מחיר מטרה תערך רק באזורים בהם למדינה היקף שיווקים בשנים הקרובות שביכולתו להשפיע על מחיר השוק באזור (לפחות 500 יח"ד).
5. הדירות ימכרו לחסרי דירה ומשפרי דיור בלבד. ככל שיתקיים עודף ביקוש, דירות מחיר המטרה יוקצו בהגרלה, כאשר חסר דיור יקבל סיכוי גבוה יותר לזכייה יחסית למשפר דיור. ההגרלה תערך בסמיכות לקבלת היתר הבנייה.
6. הוגדר מפרט מינימום מחייב לאיכות דירות מחיר מטרה.

הרציונאל הכלכלי העומד מאחורי תוכנית מחיר מטרה:

1. רמת המחירים בשוק הדיור הישראלי נכון לסוף שנת 2014 היא גבוהה יותר מרמת המחירים בטווח הארוך כפי שהיא משתקפת בהחלטות ובפעולות הממשלה להגדלת ההיצע ולהורדת מחירי הדיור. כמו כן בניתוח שערכו ה-IMF למחירי הדיור בישראל נמצא כי מחירי הדיור בישראל גבוהים מדי בכ-25%.
2. לפיכך, הדירות בישראל נמכרות במחירים גבוהים מדי, וצפוי כי הרוכשים יעמדו בעוד מספר שנים בפני ירידה משמעותית בערך דירותיהם. בתוכנית מחיר מטרה המדינה נמנעת מלגבות מחיר גבוה מדי עבור הקרקע, הנגזר ממחירי הדיור המופרזים. נדגיש כי תוכנית מחיר מטרה מסתמכת באופן מלא על כך שהממשלה תרחיב ההיצע בטווח הזמן הבינוני ותייצר רמת מחירים נמוכה יותר בשוק.

3. הממשלה מבקשת לנצל את כוח השוק שלה באזורים גיאוגרפיים, בהם היא מתכננת לשווק בשנים הקרובות בהיקפים גדולים, על מנת לייצר היפוך מגמה ברמות המחירים. בפרט, כאשר לממשלה כוח שוק באזור גיאוגרפי מסוים, מכירת דירות בהיקפים גדולים מתחת למחירי השוק הנוכחיים תייצר אלטרנטיבה זולה לרוכשים. אלטרנטיבה זולה בהיקפים גדולים תביא לדחיית החלטת רכישה של דירות במחיר שוק ותגדיל את כוח המיקוח של הרוכשים להורדת מחירים בדירות יד ראשונה שאינן דירות מחיר מטרחה ובדירות יד שנייה.
4. התחייבות הממשלה להפחתת הכנסותיה מן הקרקע בהיקפים כה נרחבים תעיד על מחויבותה להפחתת המחירים בשוק הדיור, תשפיע על ציפיות הציבור בנוגע להמשך עליות המחירים, ותפגע בהתנהלות הבורסית בשוק, המתבטאת באמונה הרווחת כי המחירים ימשיכו לעלות.
5. מעבר להפחתות במחירי הקרקע ובמסים הנובעות מהפחתת מחיר המכירה של דירות מחיר מטרחה, מבנה מחיר מטרחה מייצר ירידות מחירים ממקורות אחרים – המפרט האחד לדירות מחיר מטרחה (על אף שנקבע ברמה גבוהה) מפחית את עלויות הבינוי כתוצאה מיתרונות לגודל; מכירת כלל דירות מחיר מטרחה בשלב מוקדם בחיי הפרויקט ובהגרלה מקטינה את עלויות המימון, השיווק והפרסום; ועודפי הביקושים הנוצרים כתוצאה מכך שמחיר המטרחה נמוך ממחיר השוק מפחיתים את הסיכון היזמי המגולם בפרויקט.

2. בחינת מכרזי מחיר מטרחה

במסגרת תוכנית מחיר מטרחה הוצעו לשיווק 2,048 דירות בראש העין ו-697 דירות במודיעין. אנו בוחנים להלן את תוצאות מכרזי מחיר מטרחה אלו, ובפרט את ההנחות שנוצרו במחירי הקרקע לעומת ההפחתות שנקבעו במחירי הדירות.

2.1 ראש העין

בתאריך 20.5.2015 פורסמו תוצאות מכרז מחיר מטרחה בראש העין שכלל 10 מגרשים הכוללים 2,048 יח"ד, מתוכן כ-1,250 יח"ד במחיר מטרחה (ברוב המתחמים נקבע כי שיעור דירות מחיר המטרחה יעמוד על 60% בלבד עקב מחירי הקרקע הנמוכים). בשני מגרשים לא הוגשו הצעות כלל ובשני מגרשים אחרים הוגשה הצעה אחת בלבד ועל כן הצעות אלה נפסלו. סך הכל נפסלו שיוקים של 463 יח"ד, מתוכן 296 יח"ד במחיר מטרחה. סך הכל הצליח שיווקן של 1,585 יח"ד, מתוכן 953 יח"ד במחיר מטרחה. בלוח 1 להלן אנו מפרטים נתונים לגבי מכרז ראש העין.

לוח 1
נתונים על מכרז מחיר מטרה ראש העין

מתחם	יח"ד	יח"ד במחיר מטרה	שיעור יח"ד מחיר מטרה	מציעים	קרקע מפותחת, אומדן שמאי	הוצאות פיתוח במכרז	קרקע לא מפותחת, אומדן שמאי (לפי פיתוח במכרז)	מחיר קרקע לא מפותחת במכרז
אלפי ₪, ליח"ד								
34705	45	27	60%	0	331	295	36	נכשל
34715	137	82	60%	0	336	266	70	נכשל
23545	92	74-46	80%-50%	1	340	246	94	נכשל
34714	189	113	60%	1	340	245	95	נכשל
23541	63	38	60%	2	325	234	91	41
34706	341	205	60%	3	336	255	81	5
34712	326	196	60%	4	340	244	96	28
23536	157	94	60%	5	340	218	122	52
34709	276	167	61%	5	336	233	103	48
34710	422	253	60%	9	335	217	118	56
מתחמים שנכשלו	463	296-268	64%-58%	0.5	338	256	82	-
מתחמים ששווקו בהצלחה	1,585	953	60%	5	337	234	102	37

מקור: נתוני רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי, ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

מתוצאות המכרזים עולות מספר תובנות ראשוניות:

1. שיעור ההצלחה בשיווק עמד על 77%. נציין שבמידה ולא היו נפסלות הצעות בודדות במתחם היה שיעור ההצלחה בשיווק עולה ל-91%.
2. במכרז נקבעה עלות פיתוח גבוהה במיוחד שעמדה במוצע על 240 אלף ₪ ליח"ד, לעומת עלות הפיתוח בהערכת שמאי בסך 220 אלף ₪ ליח"ד.
3. הערכת שמאי לקרקע מפותחת במכרז עמדה במוצע על 337 אלף ₪ ליח"ד.
4. המגרשים שנכשל שיווקם אופיינו בעלויות פיתוח גבוהות יחסית לשאר המגרשים (256 אלף ₪ לעומת 234 אלף ₪), וכתוצאה מכך גם האומדן השמאי המחושב לקרקע לא מפותחת (שאמורה לשאת את ההפחתה במחירי הדירות) במגרשים אלה היה נמוך יחסית (82 אלף ₪ לעומת 102 אלף ₪).
5. במגרשים בהם נחתמו עסקאות נרשם מחיר קרקע לא מפותחת ליח"ד במכרז בסך 37 אלף ₪ במוצע, לעומת הערכת שמאי של 102 אלף ₪ ליח"ד במכרז רגיל ללא מחיר מטרה.

בלוח 2 להלן אנו מציגים אומדן להפחתת ההכנסות מקרקע שנעשתה במסגרת מכרז מחיר מטרה בראש העין והשוואתו למול אומדן ההפחתה במחירי דירה ממוצעת.

לוח 2 ניתוח מכרז מחיר מטרה ראש העין

102 אלף ₪	(a) אומדן שמאי לקרקע לא מפותחת ליח"ד
37 אלף ₪	(b) מחיר קרקע לא מפותחת ליח"ד במכרז
65 אלף ₪	(c)=(a)-(b) אובדן הכנסות מקרקע ליח"ד
109 אלף ₪	(d)=(c)/60% ¹ אובדן הכנסות מקרקע ליח"ד מחיר מטרה (60%) ¹
1,270 אלף ₪	(e) מחיר שוק של דירה בראש העין (100 מ"ר)
1,020 אלף ₪	(f) מחיר מטרה של דירה במכרז (100 מ"ר)
250 אלף ₪	(g)=(e)-(f) הנחה בדירת מחיר מטרה במכרז (100 מ"ר)
2.3	(h)=(g)/(d) יחס הנחות

מקור: נתוני רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי, ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

מן הנתונים עולה, כי כתוצאה מתוכנית מחיר מטרה, ערך קרקע לא מפותחת ירד ב-65 אלף ₪ לדירה במכרז. סך הכל המדינה וויתרה על הכנסות מקרקע בסך 103 מיליון ₪ בעבור 953 דירות מחיר מטרה. כלומר, המדינה וויתרה על הכנסות בסך 109 אלף ₪ לדירה שנמכרה במחיר מטרה.

על פי דו"ח שמאי, מחיר דירה ממוצעת בראש העין עמד על 1.27 מיליון ₪, בעוד דירה דומה תימכר במחיר מטרה ב-1.02 מיליון ₪. כלומר, מכרז מחיר מטרה הביא להורדת מחיר הדירה ב-250 אלף ₪, בעוד אובדן ההכנסות למדינה מהקרקע עמדו על 109 אלף ₪ ליח"ד. קרי, על כל 1 ₪ הנחה במחיר הדירה, נדרשה הפחתה של 0.44 ₪ במחיר הקרקע.

בנוסף, בפירוק מקורות ההפחתה בסך 250 אלף ₪ במחיר דירת מחיר מטרה במודיעין, מתקבל שכ-109 אלף מקורם בהנחה במחיר הקרקע, כ-44 אלף נוספים מקורם באובדן הכנסות ממסים, וכ-97 אלף ₪ מקורם מהורדת עלויות הבינוי, מימון ושיווק, והסיכון היזמי, הנובעים ממתכונת מחיר מטרה.

בהינתן מחירי הקרקע הלא מפותחת, והיקף ההנחה הנדרש במחירי הדירות, אנו סבורים כי שיעור העסקאות במכרז מחיר מטרה ראש העין מעיד על הצלחתה של מתכונת מחיר מטרה, כמו גם על מגבלותיה.

מכיוון שמכרזי מחיר מטרה בראש העין הבטיחו הנחה של 250 אלף ₪ במחיר דירת מחיר מטרה, נדרש ערך קרקע לא מפותחת מינימלי לנשיאת ההנחה. עם זאת, על אף מחיר קרקע לא מפותחת נמוך במכרז ראש העין – פחות מ-100 אלף ₪ ליח"ד – נסגרו עסקאות ב-77% מיח"ד שהוצעו בשיווק.

¹ הנחנו כאן שמחירי שאר הדירות במתחם, שניתן למוכרן במחיר שוק, לא יושפעו מכך שנמכרות דירות זולות יותר באותו בניין.

על פי הערכת השמאי, על מנת לספק 60% דירות מחיר מטרה בשיווק בראש העין, נדרש ערך קרקע לא מפותחת בסך 110 אלף ש"ח ליחיד. כלומר, כאשר ערך קרקע לא מפותחת במכרז רגיל יעמוד על 110 אלף ש"ח ליחיד (והיקף ההנחה במחיר מטרה ל-60% מהדירות עומד על 250 אלף ש"ח), מכרז מחיר מטרה מגיע לסף הכדאיות הכלכלית.

כאמור, עלויות הפיתוח במכרז היו גבוהות בכ-10% בממוצע מעלויות הפיתוח שהונחו באומדן השמאי. בהינתן עלויות פיתוח גבוהות יותר במכרז, ערך הקרקע הלא מפותחת הנאמד במכרז רגיל הוא נמוך יותר מהאומדן השמאי שנערך. תחת עלויות הפיתוח בפועל, ובהתבסס על האומדן השמאי של קרקע מפותחת, רק בשני מתחמים, הכוללים 347 יחיד, עלה הערך הנאמד של קרקע לא מפותחת על 110 אלף ש"ח ליחיד. ב-8 המתחמים האחרים, הכוללים 1,701 יחיד, הערך הנאמד לקרקע לא מפותחת היה נמוך מ-110 אלף ש"ח ליחיד.

מכאן שעל פי האומדן השמאי בשילוב עם עלויות הפיתוח הגבוהות יותר בפועל, היינו מצפים כי שיווקן של 83% מיחיד במכרז ראש העין יכשל. עם זאת, התוצאות היו הפוכות והשיווק הצליח ב-77% מיחיד.

חשוב לציין כי זהו המכרז הראשון במתכונת מחיר מטרה, ואשר נסגר בתקופת הבחירות. על כן ניתן להניח כי האי וודאות הגלומה בו הייתה גבוהה מאוד וכי דבר זה פגע בהגשת ההצעות על ידי היזמים ופגע בשיעור הצלחה של המכרז.

2.2 מכרז מחיר מטרה במודיעין

ביום 5.7.2015 פורסמו תוצאות מכרז מחיר מטרה במודיעין. במכרז הוצעו 697 יחיד ב-6 מגרשים, מתוכם 524 יחיד מחיר מטרה (75% מהדירות). השיווק הצליח באופן מלא, ובממוצע השתתפו כ-15 מציעים בכל מגרש. בלוח 3 להלן אנו מפרטים את נתוני המכרז.

לוח 3
נתוני מכרז מחיר מטרה מודיעין

מתחם	יח"ד	יח"ד במחיר מטרה	שיעור יח"ד מחיר מטרה	מספר מציעים	קרקע מפותחת, אומדן שמאי	הוצאות פיתוח במכרז	קרקע לא מפותחת, אומדן שמאי מחושב (לפי פיתוח במכרז)	מחיר קרקע לא מפותחת במכרז
אלפי ש"ח, ליח"ד								
38080	118	89	75%	17	533	185	349	169
38081	120	90	75%	17	533	196	338	208
38082	120	90	75%	15	533	179	354	250
38083	178	134	75%	14	533	192	342	241
38084	69	52	75%	14	533	223	310	224
38085	92	69	75%	12	533	207	327	251
מתחמים ששווקו בהצלחה	697	524	75%	15	533	194	339	224

מקור: נתוני רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי, ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

מן הנתונים עולה כי:

1. כל המכרזים נסגרו בהצלחה ובכולם נרשמה היענות גבוהה של מציעים.
 2. הערכת השמאי לקרקע מפותחת עמדה על 533 אלף ש"ח ליח"ד.
 3. גם במכרז זה נקבעו עלויות פיתוח גבוהות, בסך 194 אלף ש"ח ליח"ד, אך למרות גובהן הן השאירו ערך קרקע מספק על מנת לשאת את הנחת מחיר מטרה.
 4. מתוצאות המכרז ברור כי לא הייתה סיבה כלכלית להקטין את שיעור דירות מחיר מטרה מ-80% ל-75%, שכן בכל המכרזים נרשמו ערכי קרקע לא מפותחת גבוהים (169-251 אלף ש"ח). כלומר כל המכרזים היו רחוקים מאוד מלהיכשל.
 5. לפי הערכת השמאי, במכרז רגיל היה נרשם ערך קרקע לא מפותחת בסך 339 אלף ש"ח ליח"ד. במכרז מחיר מטרה עמד ערך זה על 224 אלף ש"ח ליח"ד.
- בלוח 4 להלן אנו מציגים אומדן להפחתה שנדרשה בהכנסות מן הקרקע במסגרת מכרז מחיר המטרה במודיעין ליצירת ההפחתה שנקבעה במחיר דירות מחיר מטרה במכרז.

לוח 4
ניתוח מכרז מחיר מטרה מודיעין

339 אלף ₪	(a) אומדן שמאי לקרקע לא מפותחת ליח"ד
224 אלף ₪	(b) מחיר קרקע לא מפותחת ליח"ד במכרז
115 אלף ₪	(c)=(a)-(b) אובדן הכנסות מקרקע ליח"ד
153 אלף ₪	(d)=(c)/75% אובדן הכנסות מקרקע ליח"ד מחיר מטרה (75%)
1,512 אלף ₪	(e) מחיר שוק של דירה במודיעין (100 מ"ר)
1,210 אלף ₪	(f) מחיר מטרה של דירה במכרז (100 מ"ר)
302 אלף ₪	(g)=(e)-(f) הנחה במחיר דירת מחיר מטרה במכרז (100 מ"ר)
2.0	(h)=(g)/(d) יחס הנחות

מקור: נתוני רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי, ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

מן הנתונים עולה כי כתוצאה ממחיר מטרה ירד ערך הקרקע ליח"ד ב-115 אלף ₪. מכאן נובע כי המדינה ויתרה על הכנסות מקרקע בסך 80 מיליון ₪ בעבור 524 דירות מחיר מטרה. כלומר, המדינה ויתרה על הכנסות בסך 153 אלף ₪ ליח"ד שנמכרה במחיר מטרה.

על פי הדוח השמאי, מחיר השוק במודיעין (לדירת 100 מ"ר) עמד על כ-1.51 מיליון ₪, בעוד מכרז מחיר מטרה הבטיח כי דירה זו תימכר במסגרתו במחיר של 1.21 מיליון ₪. כלומר, מכרז מחיר המטרה במודיעין הבטיח הנחה במחיר דירה בסך 302 אלף ₪, בעוד אובדן ההכנסות מהקרקע נרשם בסך 153 אלף ליח"ד. על כל 1 ₪ הפחתה במחיר הדירה, המדינה נאלצה לוותר על 0.5 ₪ בהכנסות מקרקע.

בנוסף, בפירוק מקורות ההנחה בסך 302 אלף ₪ במחיר דירת מחיר מטרה במודיעין, מתקבל שכ-153 אלף מקורם בהנחה במחיר הקרקע, כ-54 אלף נוספים מקורם באובדן הכנסות ממסים, וכ-95 אלף ₪ מקורם מהורדת עלויות הבינוי, מימון ושיווק, והסיכון היזמי, הנובעים ממתכונת מחיר מטרה.

לסיכום, מסמך זה היווה בחינה ראשונית של מתכונת מחיר מטרה כפי שהופעלה במכרזים בראש העין ובמודיעין. מצאנו כי המכרזים נחלו הצלחה מבחינת היקף העסקאות שנחתמו. בשני המכרזים נוצרו כ-1,500 דירות במחיר מטרה, שהבטיחו מחיר דירה הנמוך בכ-20% ממחיר השוק והבטיחו את מכירת דירות מחיר מטרה בהנחה של כ-250-300 אלף ₪. בנוסף, מצאנו כי חלק ניכר מההפחתה במחיר הדירה (כ-100 אלף ₪) מקורו במתכונת מחיר מטרה ובהפחתת העלויות הגלומות בה, ולא כתוצאה מאובדן הכנסות למדינה, וכי נדרש 1 ₪ הפחתה במחיר הקרקע על כל הפחתה של 2.0-2.3 ₪ במחיר הדירה.