

**עובדים זרים בענף הבניה בישראל**  
**ניתוח כלכלי והצעה למדיניות ממשלתית בנושא**

**פרופ' אביה ספיבק**  
**דר' מאיר אמיר**  
**יוני 2010**

## תמצית מנהלים

ב 1.7.10 תרד מכסת העובדים הזרים בענף הבניה ל 5000 ועד סוף שנת 2011 לא יוותרו עובדים זרים בענף. זאת על פי החלטת ממשלת ישראל.

האם ענף הבניה יכול לתפקד ולענות על צורכי המשק כאשר הוא נשען רק על עבודת ישראלים בלבד, בעיקר במלאכות הקשות והמפרכות של בניית שלד הבניין הידועות בתור העבודות "הרטובות"?

לדעת אנשי האוצר ובנק ישראל, העומדים מאחורי המדיניות של אפס זרים בענף הבניה, התשובה לשאלה זו היא חיובית. הם מסתמכים על ההצלחה של הורדת מספר העובדים הזרים בבנייה בעשור האחרון מרמה של כ 80 אלף לרמה של אלפים בודדים וכניסת עשרות אלפי ישראלים במקומם.

לפי ממצאי עבודה זו, המדיניות של אפס עובדים זרים תגרום נזק כלכלי חמור לענף הבניה ולמשק. התחלופה של עובדים זרים בישראלים התרחשה רק בעבודות "היבשות" ולא ב"רטובות". הוצאת כל העובדים הזרים תיצור מחסור חמור בעובדים שמבצעים שלב קריטי בבניית כל בנין.

עבודה זו, שהוזמנה על ידי התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבניה ונעשתה בשיתוף עם התאחדות הקבלנים, בוחנת את סוגיית העובדים הזרים בענף הבניה על כל היבטיה.

עבודתנו מתבססת על לימוד כל החומר הכתוב, כולל אותן עבודות אמפיריות שהיוו צידוק למדיניות הנוכחית, ניתוח נתונים זמינים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל ואחרים, עיבודים שהכנו לצורך עבודה זאת וכן פגישות עם גורמים רבים בענף הבניה ובשוליו אשר יש להם היכרות והשפעה על המתרחש בענף.

ענף הבניה נמצא בתקופה האחרונה במשבר: היצע הדירות למכירה הולך ומצטמצם מידי רבעון, המחירים הריאליים עולים בקצב גבוה מאד, מתקיימים זה לצד זה, מחסור בדירות חדשות עבור סקטורים רבים בחברה וקיפאון בקצב התחלות של יחידות דיור חדשות, למרות שכל האינדיקציות הכלכליות מורות שיש להגביר את קצב בנוי יחידות דיור חדשות. הוצאת העובדים הזרים, אשר תשבש את בנין הדירות החדשות, מגיעה אם כך בעיתוי גרוע מאד.

ניתוח מדוקדק של ענף המשנה של עבודות "רטובות" בבניה שערכנו מוכיח עד כמה חשובה עבודת העובדים הזרים בענף, עבודה שכל שאר הפעילויות בענף נסמכות עליה ובלעדיה לא תיתכן בניה.

מצאנו גם כי המאמצים שהשקיעה המדינה לעידוד כניסת ישראלים לתחום העבודות "הרטובות" לא הניבו תוצאות וגם הפעילות החשובה שנעשית כיום בתחום זה, לא תביא למפנה משמעותי בנושא.

לדעתנו, הניתוח הכלכלי שהיווה בסיס תיאורטי ואמפירי למדיניות התעסוקה בבניין לוקה בכשלים מתודולוגיים יסודיים. הוא אינו מבוסס על ניתוח אמפירי רציני ומתעלם למעשה מהמציאות ששוררת בענף, שדומה שלא הייתה נהירה לאלה שחקרו אותה בעבר וכיום הם קובעי המדיניות בתחום זה בהווה. ניתוח זה מניח שהיצע העובדים הישראליים יגיב לעליה בשכר העבודה לשעה עם הוצאתם של העובדים הזרים. אולם עלות העסקתם של עובדים זרים כבר עלתה באופן תלול בשנים האחרונות ולא נוספו עובדים ישראלים לתחום העבודות "הרטובות". היצע הישראליים לעבודות "רטובות" הוא, אם כך, קשיח לחלוטין בתחום השכר הרלבנטי אותו יכול המשק לשלם.

אנו ממליצים לעצור את מהלך הקטנת העובדים הזרים בבניין ובמקביל לבחון בזריזות את צורכי כוח האדם של הענף בתחום העבודות "הרטובות" לאור הערכות ריאליות על צורכי המשק וצורכי ענף הבניה, בעיקר בתחום סקטור המגורים.

במידה ויוחלט להביא עובדים זרים חדשים מן הראוי לבדוק כיצד ניתן לטפל בנושא התשלומים הנגבים בחו"ל מהעובדים הזרים הנובעים מהרנטה ממנה נהנה העובד זר בזכות העסקתו בישראל.

ההערכות שלנו לגבי היקף כוח האדם הזר הנדרש בענף הבניה נעות בין 15,000-6500 עובדים בלבד, כחצי אחוז מכוח העבודה בישראל בחלופה הגבוהה ביותר. הערכות אלו תלויות במדיניות העסקת פועלים פלסטינים מחד וניתוח צורכי ענף הבניה מאידך.

אנו מקווים כי עבודתנו תשמש מצע וזרז לדיון כלכלי רציני בנושא. ענף הבניה הוא ענף כלכלי מוביל בישראל שהפעילות שלו משפיעה על כל מרכיבי המשק ובעצם על כל אחד ואחד מאיתנו.

## תוכן הענינים

5	פרק א – מבוא ורקע קצר לנושא
7	פרק ב – ענף הבניה בישראל. 2000-2010 . סקירת מקרו
12	פרק ג – עבודות "רטובות" בבניין – ניתוח מיקרו של תת ענף
	פרק ד – ענף בניה ללא זרים ופולסטינים – ניתוח ביקורתי של דו"ח וועדת
20	אקשטיין (ספטמבר 2007 )
25	פרק ה – סיכום ומסקנות. הצעה למדיניות ממשלתית בנושא
30	רשימת מקורות
31	רשימת פגישות
	רשימת לוחות
8	לוח 1 - תוצר לעובד והון לעובד בענף הבניה
10	לוח 2 – מועסקים בענף הבניה ודירות שהושלמו 9-2001
12	לוח 3 – משקי בית ויחידות דיור בעשור האחרון
	לוח 4 – אומדן צורכי כוח אדם לענפי בניה "רטובים" בענף הבניה
16	על פי התחלות עבודה 2008
17	לוח 5 – אומדן היצע כוח אדם לעבודות רטובות מאי 2010
18	לוח 6 – פירוט עלות מעביד לשעת עבודה של עובד זר מאי 2010
26	לוח 7- הצגה כמותית של נתוני העובדים הזרים בבניין נכון למחצית 2010

## פרק א – מבוא ורקע קצר לנושא

עבודתנו עוסקת בשאלת העובדים הזרים בענף הבניה. פועלים זרים הצטרפו לענף הבניה לאחר מלחמת ששת הימים, לפני 43 שנים, כאשר הביקוש לכוח אדם לענף גדל לאחר המלחמה ומאידך חל גידול בהצע כוח האדם הפוטנציאלי לענף עם פתיחת שוק העבודה בישראל לתושבי השטחים.

בשנות ה 70 וה 80 הגיע מספר העובדים הפלסטינים בענף הבניה עד לכ 100 אלף, הן מרצועת עזה והן מהגדה המערבית. לקראת סוף שנות ה 80 ותחילת שנות ה 90 חלה ירידה בהיצע כוח האדם לענף מהשטחים, על רקע מאורעות האינתיפאדה הראשונה, ובמקביל חלה עלייה בביקוש לעובדי בנין עם תחילת גל העליה של ראשית שנות ה 90. הפתרון שאימצה הממשלה לבעיית עודף הביקוש לעובדים בענף הבניה היה פתיחת שערי הארץ לכניסת עובדים זרים מחו"ל, בעיקר ארצות מזרח אירופה (רומניה, בולגריה, מולדבה) ובהמשך מדינות אסיה (תורכיה וסין). בראשית שנות ה 2000 היו בארץ קרוב ל 80 אלף עובדים זרים בענף הבניה אשר החליפו כמעט לחלוטין את כוח האדם הפלסטיני.

החל מאמצע שנות ה 2000 שונתה שוב מדיניות הממשלה בתחום העסקת זרים בענף הבניה. המכסות לעובדים זרים ירדו באופן רצוף מידי שנה, ירידה דרסטית של למעלה מ 90%, אשר אמורה להגיע ל 100%, משמע אפס עובדים זרים, בראשית שנת 2011. החל משנת 2005 הועברה האחריות להעסקת העובדים הזרים בענף הבניה מידי הקבלנים לידי תאגידי כוח אדם יעודיים.

במקביל לצמצום כוח האדם הזר בענף ניזומו יוזמות משותפות לממשלה, להסתדרות ולהתאחדות הקבלנים לעודד כניסת עובדים ישראלים לענף הבניה. ההנחה שעמדה ביסוד ההחלטה על הוצאת העובדים הזרים בענף הבניה היא כי ניתן יהיה, בהינתן מחיר הולם וגבוה דיו לשעת עבודה בענף הבניה, לגרום לכניסת עשרות אלפי עובדים ישראלים, ערבים ויהודים, לענף הבניה, עד כדי כך שהענף יוכל לתפקד ללא עובדים פלסטינים וזרים בכלל.

תימוכין לעמדה זו נמצאו בשתי עבודות מחקר שנכתבו כבר בשנת 2003, האחת ע"י נועם זוסמן ודרי דימטרי רומנוב מבנק ישראל והשניה ע"י פרופסור צבי אקשטיין ושלומי פריזט עבור התאחדות הקבלנים. הנחות העבודה, המתודולוגיה והמסקנות העולות משני מחקרים אלו, שבהם נדון באופן ביקורתי ובהרחבה בגוף עבודתנו זו, אומצו בהמשך בעבודת הוועדה לעיצוב מדיניות תעסוקה לעובדים לא ישראלים, שהשלימה את עבודתה בספטמבר 2007 (וועדת אקשטיין) ולמעשה הן עומדות בבסיס המדיניות הממשלתית בנושא זה, נכון לימים אלו.

השאלה שעומדת בבסיס עבודתנו היא האם ניתן אמנם לקיים את ענף הבניה, לאורך ימים, בלי עובדים זרים בכלל תוך מתן מענה לצורכי הביקוש של המשק שאותם אמור הענף לספק. כדי להתמודד עם סוגיה מרכזית זאת ולהציע את עמדתנו, בחנו את הבעיה על כל היבטיה: קראנו את כל המאמרים והעבודות שנכתבו בעשור האחרון בנושא, ריכזנו את הנתונים הסטטיסטיים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל וכן ביצענו עיבודים והערכות משל עצמנו על בסיס נתונים שאספנו בתאגידי כוח האדם לבניה והתאחדות הקבלנים. כן נפגשנו ושוחחנו עם גורמים רבים הקשורים לענף הבניה: נציגי משרדי ממשלה, אנשי התאחדות הקבלנים, בנק ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאגידי כוח אדם לבניה וכן ביקרנו באתרי בניה ושוחחנו עם מספר קבלני בנין ותיקים ומספר עובדים זרים. עבודה זו נכתבה על פי הזמנה של התאחדות תאגידי כוח האדם הזר בענף הבניה ובשיתוף עם התאחדות הקבלנים.

אולם מובן מאליו כי העבודה משקפת רק את עמדתנו המקצועית והמסקנות שאליהן הגענו הן רק פרי עבודת המחקר והבדיקה הכלכלית שביצענו. בפרק הבא, פרק ב, ניתן סקירת מקרו קצרה של ההתפתחויות העיקריות בענף הבניה בעשור האחרון.

בפרק ג נציג וננתח את ענף המשנה של ענף הבניה, ענף השלד או העבודות "הרטובות" שזהו ענף המשנה שבו מועסקים הפועלים הזרים והפלסטינים ובו נמצאים צווארי הבקבוק של הענף. בפרק ד נדון באופן ביקורתי בעבודותיהם של אקשטיין ופריזט וזוסמן ורומנוב. נראה כיצד השפיעו מאמרים אלו על עבודת וועדת אקשטיין ונפרט מהם הכשלים העומדים ביסוד עבודות אלו.

בפרק ה, החותם את עבודתנו, ניתן תמונת מצב מעודכנת של היצע עובדים זרים ליוני ויולי 2010, נפרט את עמדתנו באשר לתעסוקת עובדים זרים בעבודות "רטובות" בטווח הקצר והארוך ונתמודד אחת לאחת עם כלל הטענות שהועלו באשר להעסקת עובדים זרים בענף הבניה.

כפי שכבר ציינו קיימת תחלופה במשק הישראלי בביצוע עבודות בענף הבניה, בתחום העבודות "הרטובות", בין עובדים פלסטינים לעובדים זרים. תחלופה זו, כפי שנפרט בהמשך, אינה תחלופה מושלמת ובכל מקרה קביעת התמהיל בין עובדים זרים לעובדים פלסטינים, סוגייה שיש לה השלכות נוספות, לא רק כלכליות, צריכה להיקבע על ידי הממשלה.

## פרק ב – ענף הבניה בישראל. 2000-2010. סקירת מקרו

### 1. כללי

ענף הבנוי הוא אחד מענפי המשק החשובים. מספר המועסקים בו הוא בין 170-180 אלף איש המהווים כ 6% מכלל המועסקים במשק וזה לערך הוא חלקו של הענף בתוצר הלאומי. אולם חשיבותו גדולה משיעור זה: הערך המוסף של הענף הוא כ 25% מסך הפידיון שלו שכן הענף רוכש תשומות רבות מסקטורים אחרים של המשק: תעשייה, תחבורה, חשמל ושירותים עסקיים שונים.

כ 15% מתפוקת ענף הבנוי מקורה בעבודות הנדסה אזרחיות (עבודות סלילה ותשתיות הנדסיות אחרות) ו 85% מהתפוקה היא ענף הבניה הנחלק בין בניה למגורים - כ 70% מהתפוקה ובניה שלא למגורים- כ 30%. הענף מספק, אם כך, את תשתית המבנים והתשתיות האחרות לכל ענפי המשק: תעשייה, חקלאות, תיירות, משרדים, מסחר ומבני ציבור.

הענף הוא אחד מצרכני האשראי הגדולים במשק: אשראי למשקי בית - סך הלוואות המשכנתה למגורים הסתכמו ב 160 מיליארד ₪ במרץ 2010 - ואשראי לטווח קצר וארוך של קבלני הבניין בצורת לווּי פיננסי והלוואות לטווח קצר ובינוני ממערכת הבנקאות והמערכת החוץ בנקאית. משקל סעיף הדיור במדד המחירים הכללי הוא כ 20% ובעיות הדיור, מצוקת הדיור למעשה, נמצאת במוקד השיח הציבורי.

בשנת 2008 החלה בנייתם של 8.1 מיליון מ"ר בישראל, מהם 5.5 מיליון מ"ר בניה למגורים. למעלה מ 90% מכלל היקף הבניה בישראל נעשה ביזמות פרטית. בשנת 2008 הוחל בבנייתן של כ 32 אלף יחידות דיור בישראל מתוכן 28 אלף דירות ביוזמה פרטית ו 4 אלפים דירות ביוזמה ציבורית. רק כמחצית מהדירות שנבנו בבנייה פרטית, כ 14 אלף דירות, הן דירות שנבנו על ידי חברות קבלניות מוכרות לצורך מכירה ואילו המחצית השניה הן דירות שנבנו בישובים לא יהודיים, במושבים ובקיבוצים ובבניה עצמית. מתוך 4 אלפי הדירות שנבנו ביוזמה ציבורית, 3 אלפים מיועדות למכירה כך שבפועל מספר הדירות הנבנות על ידי קבלנים למכירה הוא כ 17 אלף.

כ 75% מהדירות למכירה נבנות באזורי הביקוש במשולש שבין אשקלון, חדרה וירושלים.

הבחנה זו בין דירות למכירה ודירות שלא למכירה היא הבחנה משמעותית לענייננו.

רוב הדירות למכירה נבנות בבנינים גבוהים של למעלה מארבע קומות ופעמים רבות בתוך מקבץ של מספר מבני מגורים שנבנה על ידי אותה חברה קבלנית.

בניה כזו מאפשרת שימוש בבניה מתועשת או בניה טרומית. בניה מתועשת עושה שימוש בתבניות מתכת החוסכות את עבודת טפסנות העץ המסורתית וחוסכות חלק מעבודת הברזלנות.

בניה מתועשת כוללת גם שימוש בבלוקים מוכנים, ללא צורך בשימוש במלט בעת הצבת הקירות וכן היא כוללת שימוש באמצעי מיכון נוספים: מכונה להתזת טיח, מכונה לפיזור חול ועוד. אפשר לומר בהכללה די מדויקת כי רוב רובה של הבניה למכירה, המתבצעת על ידי חברות קבלניות, מתבצעת בטכנולוגיות בניה מתקדמות, עתירות הון וחוסכות כוח אדם. לא כך הם פני הדברים בסקטור הדירות שלא למכירה, שרובן דירות חד או דו קומתיות שבנייתן אינה מצדיקה שימוש במנופי הרמה, תבניות מתכת וציוד מתקדם אחר ולפיכך ניתן לראות את ענף הבניה כענף דואלי שבו פועלים, אחד לצד השני, סקטור טכנולוגי מתקדם בבנוי מגדלי דירות ופרויקטים גדולים ובניה מסורתית של יחידות בודדות צמודות קרקע או דו קומתיות שבה עבודת הטפסנות מתבצעת בשיטות הקונבנציונאליות על בסיס עץ והן עתירות עבודה. בסך הכול, בניגוד למה שנהוג לטעון, הענף גדל משמעותית בשלושים השנים האחרונות בתפוקה לעובד ובעיקר בהון לעובד, וזאת במונחים השוואתיים למדינות במערב כפי שיעיד לוח 1 להלן<sup>1</sup>:

**לוח 1**  
**תוצר לעובד והון לעובד בענף הבניה**  
**השוואה בינלאומית. מדדים לשנת 2003**  
**(מדד 1979=100)**

<u>סקטור בניה</u>		<u>סקטור עסקי</u>		
<u>הון/עובד</u>	<u>תוצר/עובד</u>	<u>הון/עובד</u>	<u>תוצר/עובד</u>	
	148.5	219	183.5	אוסטריה
	122.8	163.1	269.2	אירלנד
152.3	144.7	181.6	171.2	בריטניה
<b>212.2</b>	<b>143.8</b>	<b>175.7</b>	<b>145.5</b>	<b>ישראל</b>
148.6	128.5	180.8	159.1	ספרד
210	130.7	182.6	257.5	צרפת
155.1	122.1	164.2	161.7	שבדיה

כל האינדיקציות מורות כי תהליך הגידול בהון לעובד בענף נמשך גם לאחר שנת 2003 ולמעשה אף הואץ.

**2. הצע כוח אדם והצע דירות**

ענף הבניה מתבסס על שלושה מקורות כוח אדם: עובדים ישראלים, עובדים פלסטינים ועובדים זרים. רובם אם לא כולם של העובדים הזרים והפלסטינים מתרכזים בענף המשנה של העבודות "הרטובות", המעסיקות כרבע מכלל המועסקים בענף ולהן ניחוד את הדיבור בפרק הבא.

<sup>1</sup> זוסמן - ספיבק (2009).



לגבי מספר העובדים הישראלים בענף הבנוי קיימות סדרות נתונים עקביות ואמינות המתפרסמות באופן שוטף מידי רבעון ע"י הלמ"ס, על בסיס סקרי כוח האדם הרבעוניים. סקרי כוח אדם אלו אינם מקיפים את העובדים הפלסטינים והזרים והדיווח עליהם מתבסס על פי הדיווח לביטוח לאומי, סקרים של הרשות הפלסטינית ואומדנים של הגף לחשבונאות לאומית בלמ"ס. משיחות וברורים שקיימנו במהלך הכנת העבודה עם בכירים בלמ"ס, עם אנשי התאחדות הקבלנים ועם קבלנים רבים, התרשמנו כי לעומת הדיווח הכמותי על מספר העובדים הישראלים שהוא מדויק ואמין, הרי הדיווח על הפלסטינים והזרים אינו משקף את המציאות. סוגייה זו נמצאת כיום בבדיקה בלמ"ס. כך למשל ע"פ הלמ"ס הועסקו בשנת 2009 כ 37 אלף עובדים זרים בענף הבנין ורק 9 אלפים מהם עובדים חוקיים ע"פ מכסות רשמיות. לפיכך, ע"פ אומדן זה, פעלו בענף בשנת 2009 כ 28 אלף עובדים זרים לא חוקיים. עמדת כל הנוגעים בדבר, התאחדות הקבלנים, ההסתדרות הכללית, מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד הפנים, קבלנים, מנהלי תאגידי כ"א זר בבניה וכל גורם אחר שפגשנו היא כי כיום אין עובדים בלתי חוקיים בענף למעט אולי מאות ספורות. לגבי הפלסטינים הדיעה הרווחת היא כי מספר הלא חוקיים שם הוא כ 5 אלפים ולא 10 אלפים כפי שאומדת הלמ"ס.

לפיכך העדפנו להציג את נתוני העובדים החוקיים והמדווחים בלבד בלוח 2 להלן:

לוח 2

מועסקים בענף הבניה ודירות שהושלמו 2001-2009 . באלפים					
השנה	מועסקים ישראלים	עובדים זרים	עובדים פלסטינים	סה"כ מועסקים	מס דירות שבניתן הושלמה במהלך השנה
2001	117	39.4	1.4	157.8	39.2
2002	118.7	40.6	2.6	161.9	38.7
2003	129	24.3	7.9	161.2	34.7
2004	128.7	17.1	4.8	150.6	33.2
2005	127.1	10.8	6.7	144.6	32.6
2006	134.4	11.7	7.8	153.9	30.9
2007	150.2	10.1	12.1	172.4	29.4
2008	150.7	11	14.1	175.8	30.3
2009	142.4	8	15	165.4	31.7
ממוצע	133.1	19.2	8.0	160.4	33.4

מעיון בלוח 2 עולות מספר מסקנות:

1. במהלך שנות ה-2000 חל גידול במספר המועסקים הישראלים בענף של 25-30 אלף עובדים, ללא ספק כתוצאה מהירידה הדרסטית במספר העובדים הזרים.  
בשנים 2007 ו-2008 הגיע מספר העובדים הישראלים בענף לשיא, כ-150 אלף, הכמות הגדולה ביותר ב-20 השנה האחרונות, ובשנת 2009 נרשמה ירידה לרמה של כ-142 אלף.
2. ידוע לנו כי עד שנת 2005, השנה שבה הוקמו תאגידי כוח האדם לעובדים הזרים בענף הבניה, היה פער גדול בין מספר העובדים המדווחים, אלו המופיעים בטבלה, למספר העובדים הזרים למעשה, פער שהגיע לרמה של 30-40 אלף עובדים. בד בבד עם הסדרת הענף, קביעת מכסות והגברת האכיפה והקנסות על המעסיקים עובדים לא חוקיים יצאו את הארץ כמעט כל העובדים הזרים שתם רישיון שהותם והחל משנת 2005 חל תהליך התכנסות, שלאחריו העובדים המדווחים הם העובדים הנמצאים בענף למעשה.
3. הירידה במספר העובדים הזרים שחלה בין שתי המחציות של שנות 2000 (כאמור בין 30-40 אלף עובדים) חלה ביחד עם הירידה במספר הדירות המסתיימות מידי שנה בכ-5 אלפים, קיטון של כ-15%.
4. העובדה שירידה משיא של קרוב ל-80 אלף עובדים זרים לרמה של כ-10 אלפים בשנים האחרונות הביאה לירידה רק של 15% בכמות הדירות מוכיחה כי חלק לא קטן מהעובדים הזרים עסק גם במקצועות לא "רטובים" שאותו כאמור מלאו העובדים הישראלים שנכנסו לענף, וכן שחלה התייעלות בייצור בענף. מאידך לא נכנסו עובדים ישראלים לעבודות "הרטובות" (ועל כך נדון בפרק הבא) ומכאן הירידה במספר הדירות שבנייתן הסתיימה בשנים האחרונות.
5. לירידה הנמוכה יחסית במספר הדירות שנבנו תרמה העובדה שחל גידול במחצית השניה במספר העובדים הפלסטינים שרובם הגדול עוסק בעבודות "רטובות".

### 3. הביקוש ליחידות דיור

האם כמות הדירות שנבנו בעשור האחרון עונה על צורכי הביקוש של המשק הישראלי? אנו רוצים לדון בקצרה בסוגייה זו שכן כבר הראנו כי בשנים האחרונות חלה ירידה במספר הדירות הנבנות והענף התייצב על כמות קבועה של כ-31 אלף דירות בשנה, הנמוכה ב-5 אלפים דירות לשנה מהרמה שהייתה במחצית הראשונה של העשור.  
על פי עמדת משרד השיכון והתאחדות הקבלנים, כמות הדירות הנבנות צריכה לענות על הגידול השנתי במשקי בית בישראל וכן לפצות על אותן דירות שמוקמות אך אינן מגיעות לשוק הדיור, למכירה או השכרה. (כולל דירות קיימות שיוצאות מהשוק)  
משק בית מוגדר כקבוצת אנשים, כולל אדם אחד, הגרים יחד באותה יחידת דיור באופן קבוע ומנהלים משק בית ותקציב משותף. מספר משקי הבית גדול ממספר המשפחות שכן הוא כולל

את משקי הבית של היחידים, דירות של סטודנטים וצעירים שחולקים דירה. מאידך יכולות מספר משפחות לגור יחד ולהיות משק בית אחד.

נתוני הגידול במשקי בית למול מספר הדירות שהושלמו מידי שנה בעשור האחרון מוצגים להלן:

לוח 3

<b>משקי בית יח"ד בעשור האחרון. באלפים</b>			
		<b>גידול במספר משקי בית נטו במרוצת השנה</b>	<b>מס דירות שבנייתן הושלמה במהלך השנה</b>
<b>השנה</b>	<b>מס משקי בית בסוף השנה</b>	<b>השנה</b>	<b>השנה</b>
1999	1699.5	48.9	46.5
2000	1752.3	52.8	43.5
2001	1819.7	67.4	39.2
2002	1849.8	30.1	38.7
2003	1883.2	33.4	34.7
2004	1926.4	43.2	33.2
2005	1968.3	41.9	32.6
2006	2007.3	39	30.9
2007	2052	44.7	29.4
2008	2087.4	35.4	30.3
סה"כ		436.8	359

אנו רואים כי בעשור האחרון נוצרו כ 80 אלף דירות פחות ממשקי בית, נתון המורה על פער ממוצע של כ 8 אלפי דירות בשנה ועובדה זו יכולה להסביר, יחד עם סיבות נוספות שלא נדון בהן כאן, את עליית מחירי הדירות בשנתיים האחרונות.

נקודה נוספת: על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה מידי שנה נרכשות כ 5 אלפי דירות על ידי תושבי חוץ לצורך השקעה. חלק מדירות אלו יוצאות למעשה משוק הדירות שכן הן אינן מושכרות ומשמשות את בעליהן, בעיקר יהודים אמריקאים ואירופאים, בימי החגים והחופשות השנתיות בעת ביקורם בישראל. אם נניח לצורך המחשה בלבד כי 40% מהדירות הנמכרות לתושבי חוץ יוצאות משוק הדירות נקבל כי יש צורך לבנות מידי שנה עוד כ 2 אלפים דירות רק לצורך זה. המסקנה מכל הדיון עד כה היא כי ענף הבנוי צריך לבנות כ 40 אלף דירות בשנה לעומת קצב שנתי של כ 30 אלף דירות שעל פיו הוא פועל בשנים האחרונות. תופעה זו הנמשכת לאורך שנים מביאה למצוקת דיור, לגידול ביחס שבין גודל האוכלוסייה למספר הדירות וזאת מעבר לעליית מחירי הדירות הידועה לכול.

## פרק ג – עבודות "רטובות" בבניין – ניתוח מיקרו של תת ענף

### 1. הסבר קצר על מהות העניין

עבודות "רטובות" שלפעמים נקראות עבודות שלד כוללות חמשה מקצועות בניה בסיסיים: טפסנות, ברזלנות, בניה, טיוח וריצוף. המונח "רטוב" בא לציין כי עבודות אלו נעשות בסביבה רטובה של חומרים כמו מלט וטיח לעומת שאר העבודות המוגדרות "יבשות" כגון חשמל, מיזוג אוויר, מעליות, מסגרות, גבס ואחרות. (לאחרונה ניתנו היתרים להבאת עובדים זרים גם למקצועות הרתכות והמסגרות, לאור המחסור בענף הבנין בעובדים במקצועות אלו, אשר בעבר נלמדו בבתי ספר מקצועיים בארץ וכיום כבר לא. מקצועות אלו הם חיוניים וחסרים גם בתעשייה)

מעצם הגדרתן כעבודות שלד ברור כי העבודות הללו נמצאות בליבת העיסוק בבניה, אין להן כל תחליף, הן מתבצעות באתר הבניה ואין אפשרות לקיים ענף בניה ללא עובדי עבודות "רטובות". יתרה מכך, כל עוד לא מבצעים עובדי העבודות "הרטובות" את עבודתם, שאר העובדים במקצועות האחרים לא יכולים להשתלב בעבודה.

על פי המקובל לחשוב בענף, והדבר אומת גם בשיחה עם פרופסור יחיאל רוזנפלד מהטכניון, הנחשב בר סמכא בנושא, צורכות העבודות "הרטובות" כ-25% עד 30% מכלל המועסקים בבניה. מאפיין נוסף של העבודות הרטובות הוא שמדובר בעבודות קשות מאד. העבודות, גם לאחר הכנסת מיכון לענף, מחייבות מאמץ פיסי ניכר מצד העובדים, חלקן מתבצע בסביבה פתוחה ולא מוגנת בכל עונות השנה, הן מחייבות בדרך כלל יום עבודה ארוך, לעתים בן 12 שעות, והן נעשות בדרך כלל בעבודת צוות.

עד שנת 1967 כלל העבודות "הרטובות" בענף הבניה נעשו על ידי ישראלים, יהודים וערבים, בדרך כלל שכירים מקבלי משכורת חודשית.

החל מכניסת הפועלים הפלסטינים לענף לפני למעלה מ-40 שנה, החל תהליך הדרגתי ורציף של יציאת ישראלים מהענף. זה היה תהליך כלכלי בראשיתו, שכן כניסת הפלסטינים הורידה את רמת השכר בענף. אבל עם השנים הפך התהליך גם לתהליך בעל מאפיינים חברתיים/תרבותיים. מקצוע הבניה קיבל את הסטיגמה של "עבודה שחורה" שפועל יהודי מדיר את רגליו ממנו והוא מזוהה עם העובד הפלסטיני הערבי ואח"כ עם הפועל הזר.

עליית רמת החיים בארבעים השנים האחרונות מביאה כנראה גם לדרישות או ציפיות ממקום העבודה: שלא יחייב לעבוד קשה ובסביבה מסוכנת יחסית, שלא יסתיים בתשישות מלאה בסוף כל יום עבודה, שלא יביא לנזקי גוף מצטברים במשך השנים, שיתבצע בסביבה חברתית מוכרת וידידותית ויאפשר אופק ואפשרות של קידום.

כל הדרישות לעיל אינן קיימות בענף המשנה של עבודות "רטובות".

זה שנים רבות שלא נמצא עובד יהודי בין עובדי העבודות "הרטובות". בקרב הערבים הישראלים, הגם שהם עוברים, במקביל אם באיחור, את אותם תהליכים שעוברת החברה היהודית, עדיין קיימים עובדים בעבודות "רטובות" ומספרם נע בסביבות ה 20 אלף איש, כשליש מכוח העבודה הערבי המועסק בענף הבניה וכמחצית מכלל העובדים "הרטובים" בענף. חשוב לציין כי בגלל ההגדרות סטטיסטיות מספר זה כולל גם כ 5000 ערבים ממזרח ירושלים בעלי תעודות זהות כחולות שמבחינה מהותית הם משתייכים לאוכלוסית בעלי ההיתר הפלסטינים.

## **2. מאמצים להחזרת עובדים ישראלים לעבודות "רטובות"**

מידי מספר שנים, על יסוד הרתיעה מהתלות של ענף הבניה בעובדים מחוץ לישראל, נערך מבצע, ומגויסים משאבים לצורך עידוד החזרת ישראלים לעבודות "רטובות". לפני כעשור הוגדרה תוכנית "אתגר הבניה" שנהגתה ונוהלה במשותף על ידי הממשלה, ההסתדרות והתאחדות הקבלנים שכללה הכשרה במכללה לטכנולוגיית הבניה, מלט"ב, הכשרה במקום העבודה ותמיכה כספית להגדלת השכר.

התוכנית לא הניבה עובדים חדשים לעבודות "רטובות".

בשלוש השנים האחרונות בהנהגתה של הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל, הממומנת על ידי ההסתדרות והתאחדות הקבלנים ובמימון ממשלתי משלים נוסף, הושקה תוכנית נוספת שמטרתה הכשרת עובדים ישראלים לעבודה בעבודות "רטובות". עד היום נפתחו שני קורסים כאלו ושניים נוספים נפתחים בימים אלו.

מדובר בתוכנית ל 24 חודש המבטיחה שלושה חודשי לימוד במכללת הבניה ועבודה מובטחת אצל קבלני בניין שנרתמו למשימה, תוך לימוד המקצוע באתר הבניה. השכר האפקטיבי המובטח, כולל שלל המענקים בגין התמדה בתוכנית, מגיע ל 10 אלפים ש"ח ברוטו. כרגע נמצאים בתוכנית עשרות בודדות ולמעשה יחידת המניה הרלבנטית של הפרויקט היא עשרות ולא מאות.

כן לא ברור מה תהייה רמת ההתמדה של המשתתפים בתום 24 חודשי התוכנית.

בשיחה עם מנהל התוכנית, מר אודי ענפי, הוא העריך כי בתסריט האופטימי ביותר תוכל התוכנית להוסיף במהלך חמש השנים הבאות כ 500 עובדים לעבודות "רטובות".

קבלנים איתם שוחחנו על הנושא, אנשי התאחדות הקבלנים ואנשי ההסתדרות חושבים שהמספר הזה הוא גבוה מאד ולא ריאלי בכלל.

הגם שאנו חושבים שמדובר ביוזמה חיובית ובמאמץ ראוי, לצורך הדין הכלכלי הכמותי נראה לנו שהפעילות הזאת היא לא רלבנטית.

## **3. זרים מול פלסטינים בביצוע עבודות "רטובות"**

כאמור בשנות ה 70 וה 80 התבצעו עבודות "רטובות" רק על ידי פלסטינים לצד העובדים הישראלים בתחום והחל מאמצע שנות ה 90 עיקר העבודה מתבצעת על ידי פועלים זרים ומכאן שהענף יכול לספק את צרכיו בעובדי עבודות "רטובות" הן על ידי פלסטינים בלבד והן על ידי עובדים זרים בלבד או בתמהיל של שתי הקטגוריות הללו.

לגבי הפלסטינים ברור שלישאל יש מחויבות לדאוג לפרנסה ולשמור על רמת החיים של התושבים הנמצאים בשטחים שבשליטתה. יש לחץ רב, מצד העוסקים בתחום במשרד הביטחון, להגדיל את מכסת העובדים הפלסטינים שעובדים בבניין בישראל.

הקבלנים בישראל מכירים ויודעים לעבוד עם העובדים הפלסטינים. אך יש לסייג אמירה זו. מקצת הקבלנים שפגשונו הודיעו לנו כי אין הם מעסיקים פלסטינים כעיקרון, מחשש להתנכלות פיסית. אחרים ציינו מקרים של חבלה מכוונת על רקע מתח לאומי ותסכול מצד הפלסטינים. חלילה לנו מלקבוע כי מדובר בתופעה שכיחה בקרב העובדים הפלסטינים.

יום העבודה של הפלסטיני הוא קצר יחסית. ההגעה כרוכה בהמתנה במחסום הכניסה לישראל והחזרה מחייבת, על פי תנאי רישיון העבודה שבידי העובד, התייצבות בשעה מוקדמת יחסית במחסום. הקבלנים מעדיפים עובדים שאין עליהם מגבלה כזאת. לעיתים רבות במהלך בניית השלד יש לסיים את עבודות ההכנה במשך היום לקראת ביצוע עבודות היציקה בסופו. הנוהג הוא שעבודות היציקה צריכות להתבצע לקראת סוף יום העבודה כדי שהחומר הנוצק יוכל להתייבש במשך הלילה ולמחרת ניתן עם שחר לפרק את התבניות לקראת שימוש חוזר.

ונוסיף גם ארועים שכיחים שיש להם השפעה על הופעת פלסטינים לעבודה בישראל. עוצר בתקופות חגים, סגירת גבולות עקב התרעות וארועים מיוחדים וסתם תקופות של מתח. לכולם יש השפעה שלילית על מהלך העבודה הרגיל.

נראה לנו כי בכל תסריט לא ניתן להתבסס רק על העובדים הפלסטינים ויש מקום לתעסוקה של זרים בצד הפלסטינים.

#### **4. היצע וביקוש לעובדי עבודות "רטובות"**

עובדי העבודות "הרטובות" מהווים כאמור 25%-30% מעובדי ענף הבניה. בעבר, כאשר הוקצו מכסות של עובדים זרים ישירות לקבלני הבנין, נעשתה הערכה של תפוקת העובד בעבודה "רטובה" לשנה במונחים של מ"ר בניה.

על בסיס טבלה זו, שהוכנה ועודכנה להיום בהתאחדות הקבלנים, על בסיס מקדמים שהוכנו ע"י פרופסור יחיאל רוזנפלד, אנו מציגים את הטבלה להלן שאומדת את הביקוש לעובדי עבודות "רטובות" על פי היקף הבניה בשנת 2008.

לוח 4

אומדן צורכי כ"א לענפי משנה "רטובים" בענף הבניה ע"פ התחלות בניה לשנת 2008

שטח במ"ר של התחלות בניה	עובדים "רטובים" ל 1000 מ"ר בבניה טרומית	עובדים "רטובים" ל 1000 מ"ר בבניה מתועשת	עובדים "רטובים" ל 1000 מ"ר בבניה רגילה	עובדים "רטובים" ל 1000 מ"ר בבניה ממוצע משוקלל של עובדים "רטובים" ל 1000 מ"ר בכלל הענף
8,100,000	6.2	7.4	11	
חלק בענף של צורת הבניה	40%	35%	25%	100%
משקל משוקלל	2.48	2.59	2.75	7.82
מקדם שעות עבודה אפקטיביות				71%
ממוצע לאחר מקדם				5.55
מקדם שיפור טכנולוגי				10%
ממוצע לאחר שיפור				5.00
אומדן צורכי כ"א				40,476

טכנולוגיית הבניה נחלקת לשלוש קטגוריות ע"פ צורכי כוח האדם שלהן: קונבנציונאלית, מתאפיינת בטפסנות עץ, בלוקים ממולאים בבטון, אי שימוש במנופים וציוד אחר, **בניה מתועשת** המתאפיינת בציוד רב ובתבניות מתכת, **וטרומית**, שבה הקירות הטרומים מגיעים להרכבה מהמפעל התעשייתי שמייצר אותם לפי מפרט והזמנת הקבלן. בנוסף שולב מקדם של 71% המציין את העובדה שיום העבודה בעבודות "רטובות" ארוך מיום עבודה רגיל. ולסיום נלקח מקדם נוסף של 10% לציון השיפור הטכנולוגי בפריון, כתוצאה מהמשך ההשקעות ההוניות בענף וכך הגענו למספר 5, משמע 5 עובדים בעבודות "רטובות" נדרשים לייצור 1000 מ"ר בנוי, תפוקה ממוצעת של 200 מ"ר לעובד לשנה. מספר זה נבדק ואומת אצל מספר קבלנים. מכאן שהענף, בבנייה שנתית של כ 8 מיליון מ"ר, למגורים ושלא למגורים, בהיקף של כ 30 אלף יחידות דיור, נדרש לכ 40 אלף עובדים בעבודות "רטובות". ומול אומדן הביקוש עומד אומדן ההצע:

לוח 5

אומדן הצע עובדים לעבודות "רטובות מאי 2010	
6,200	עובדים זרים
15,000	פלסטינים
20,000	ערבים ישראלים
41,200	סה"כ

מספרי ההצע של העובדים הזרים והפלסטינים הם נתוני המכסות האפקטיביות למועד מאי 2010 ואילו מספר העובדים מקרב הערבים הישראלים הוא הערכה על בסיס שיחות עם גורמים בענף.

הענף, אם כך, נמצא קרוב לשווי משקל כאשר אנו בוחנים את ההצע והביקוש לעובדי עבודות "רטובות", ברמת ייצור של כ-30 אלף דירות לשנה בלבד. זהו שווי משקל מתוח, שכן, כל חריגה מהצע זה, בעיקר במקרה של אי הופעת הפלסטינים לעבודה, גורמת נזק לתהליך הייצור.

#### 5. תאגידי כוח האדם, הופעת הסינים ואומדן עלות לשעת עבודה

תאגידי כוח האדם הזר בענף הבניה הופיעו בשנת 2005 עת התקבלה החלטת ממשלה שאת הפועלים הזרים יעסיקו חברות כ"א שקבלו רשיון לכך, לאחר שעמדו בקריטריונים שקבעה הממשלה. היום פועלים כ-30 תאגידי המעסיקים את כ-6000 העובדים הזרים שנותרו בענף.

לעובד הזר יש אפשרות, אחת לשלושה חודשים, להחליף את תאגיד כוח האדם שמעסיק אותו וכן יש לו ולתאגיד אפשרות, כפוף להסכם שבין התאגיד לקבלן ובתאום בין התאגיד לקבלן, להחליף את הקבלן המעסיק אותו.

הבנו משיחות בענף שיש שימוש מעשי לניידות זאת.

על התאגיד להנפיק תלוש שכר מפורט לכל עובד מידי חודש ולהעביר את שכרו ישירות לחשבון הבנק של העובד. מידי חודש נשלח בדואר אלקטרוני כל המידע על התלושים, ברמת התלוש הבודד, למדור התשלומים הפועל במסגרת רשות ההגירה במשרד הפנים.

אנו מתרשמים כי הקמת התאגידיים שיפרה את מעמדם של העובדים הזרים והגדילה את מידת החופש של כל עובד באשר לבחירת מעסיק ובחירת מקום עבודה. נגמרה תופעת הקבלן המחזיק בדרכונו של העובד הזר. איננו יכולים לקבוע שחדלה לגמרי תופעת ניצול הזרים, אבל היא וודאי פחות שכיחה וקשה ליישום. שומעים פחות על תופעה של "בריחת" עובדים או "כבילת" עובדים. האחריות על אכיפת חוקי העבודה בקרב העובדים הזרים נמצאת אצל יחידת הסמך לעובדים זרים ברשות ההגירה במשרד הפנים והחוק מעניק לה כלים ומשאבים למימוש אחריות זאת.

מרבית הפועלים הזרים בענף הבניה כיום הם עובדים מסין ובצידם עובדים ממולדביה. עובד זר מקבל רישיון תעסוקה לתקופה של 63 חודש שבסיומה הוא חייב לעזוב את הארץ אחרת יקנס וישלל ממנו הפיקדון החודשי שנצבר לרשותו בסך 700 ₪ לחודש וגם מעבידו יסתכן בקנסות כבדים ובעבירה פלילית. הסדר זה, של פדיון הפיקדון בתום תקופת העבודה ובסמוך ליציאה מהארץ, מביא לכך שאין עובדים זרים בבניין שנותרים בארץ עם תום תקופת עבודתם. הסדר זה אינו קיים בענפים אחרים המעסיקים עובדים זרים.

העובדים נבחרים בסין על ידי נציגי חברות כוח אדם בסין ונציגים של תאגידי כוח האדם והקבלנים בארץ. נהוג לטעון כי הרישיון לבוא לארץ ולעבוד בה בבניין במשך 63 חודש הוא



מצרך כלכלי "רנטה" שנהוג לשלם עבורה בין 20-10 אלף דולר. סכום זה משולם בחו"ל (בסין הוא משולם לחברת כ"א שהיא ברוב המקרים חברה ממשלתית) ואנו לא חקרנו את הנושא במסגרת עבודתנו זו. בכל מקרה מדובר בתופעה, שככל שהיא קיימת, היא בלתי חוקית והממשלה לא השכילה לטפל בה.

ברור לנו ככלכלנים למה יש נכונות לשלם את הסך הזה. עובד סיני ממוצע יכול לחסוך נטו סך של כ 100 אלף דולר בחמש שנות עבודה מאומצת בישראל, דבר בלתי אפשרי בסין. פרוט עלויות השכר והתשלומים הנלווים של עובדים זרים לשעת עבודה לשנת 2010 מופיע בטבלה להלן:

לוח 6

פרוט עלות מעביד לשעת עבודה של עובד זר. מאי 2010 ש"ע מחושב ל 211 ש"ע בחודש		
הערות	תשלום לשעה	סעיף הוצאה
סכום זה חייב במס הכנסה וביטוח לאומי מופחת 0.04%	27.0	שכר ברוטו (כולל חופשה, חג, דמי הבראה)
מוטל על כל רכיבי שכר העובד	4.0	היטל מעסיקים 15%
לעובד זר מובטח חוזית היקף של 211 ש"ע לחודש	31	סה"כ הוצאות שכר ישירות
חלק מעביד 0.54% מהשכר הכולל	0.2	ביטוח לאומי מעביד
דולר וחצי ליום, חלק המעביד 70% מהעלות	0.6	ביטוח רפואי מעביד
אגרת בקשה 833, אגרה שנתית 6645, דמי היתר 11295	7.4	אגרות והיטלים
פיקדון חודשי של 700 ש"ח לזכות העובד	3.3	פיקדון חודשי
ע"פ אומדן התאחדות הקבלנים	4.5	דיוור
ע"פ אומדן התאחדות הקבלנים	3	תקורה ורווח
לסך זה מצטרף מע"מ בעת חיוב הקבלן ע"י תאגיד כ"א	50.0	סה"כ עלות מעביד לשעה
עבור עובד ישראלי סך הפרשות המעביד הן 25%	85%	שיעור ההוצאות, הפרשות וההיטלים על השכר
בהנחה של הפרשות מעביד בסך 25% מהברוטו	40.0	שכר ברוטו אקויוולנטי לעובד ישראלי

הטבלה מתבססת על תשלומי החובה המעודכנים לשנת 2010 בהסתמך על חוזר מדור התשלומים מ 20.12.09.

מחיר השעה של 50 ש"ח לפני מע"מ בממוצע לשעת עבודה של פועל זר (המחיר צפוי לעלות ל 53 ש"ח כתוצאה מהחלת ההסכם הקיבוצי החדש בענף הבניה שהורחב והוחל גם על העובדים הזרים בענף) נמסר לנו על ידי תאגידי כוח האדם והוא נבדק גם בחיובי הקבלנים.

עלויות תקורה ורווח של תאגידי כוח האדם ועלויות הדיוור, הכלולות בחיוב הקבלנים פר שעת עבודה, הוערכו על ידי התאחדות הקבלנים ואומתו על ידנו באופן בלתי תלוי.

בסך הכול אנו רואים כי על שכר ברוטו של 27 ש"ח לשעה מושתים 23 ש"ח של תשלומי חובה והוצאות נוספות המהוות כ 85% מהשכר ברוטו.

אצל עובד ישראלי הפרשות המעביד מעבר לשכר הברוטו (ביטוח לאומי, תגמולים, פיצויים, אחרים) לא עולות על שיעור של 25% מהשכר. מכאן שהשכר ברוטו לשעת עבודה עבור ישראלי

בעבודות "רטובות" האקויוולנטי לתשלום של 50 ש"ח לתאגיד שמעסיק את העובד זר הוא

כ 40 ש"ח.

## 6. היבטים נוספים של הנושא

רוב העובדים הזרים מועסקים על ידי חברות הבניה הגדולות הבונות במרכז הארץ באזורי הביקוש. כל החברות הללו עובדות בשיטות בניה מתועשות או בעבודה עם אלמנטים טרומיים. באזור הצפון יש הצע של עובדים בעבודות "רטובות" העונה על הביקוש, שם מתגוררים רוב הערבים הישראלים העובדים בענף. בדרום יש עובדים מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ופלסטינים.

הלחץ לגיוס עובדים נוספים לביצוע עבודות "רטובות" מתרכז באזור המרכז, שם יש תלות גדולה בעבודת העובדים הזרים. ערביי ישראל מהצפון לא תמיד זמינים לעבודה במרכז. הדבר כרוך בנסיעה של שעה וחצי לכל כיוון, או שהיה ולינה באזור המרכז. הם מעדיפים לעבוד בסקטור הבניה הקונבנציונאלי בסמוך למקום מגוריהם.

בפועל כל העובדים בעבודות "רטובות", הגם שהם מוגדרים כשכירים, עובדים על פי מכסות כמותיות, פרמיות, תמריצים, בונוסים או למעשה מעין קבלנות משנה.

העובדים מאורגנים בקבוצות עבודה הומוגניות: סינים, פלסטינים, ערבים ישראלים. הם מנהלים מו"מ על מכסות עבודה במונחים של מ"ר, קומה בבניין או מ"ק של בטון.

הזרים שביניהם עובדים למעלה מ 211 שעות העבודה שתאגיד כוח האדם מחויב להעסיק אותם, לעיתים 250 שעות ולעיתים אף מעבר לכך. העובדה שמדובר בקבוצה הומוגנית תורמת לפירוי העבודה ומסבירה מדוע קשה לקלוט לתוך קבוצות כאלו עובדים ישראלים.

השכר החודשי נטו של עובד סיני יכול לנוע בין 6 אלפים ל 10 אלפים ₪. בדקנו באופן מקרי מספר עשרות תלושי שכר של עובדים זרים ונתקלנו אף בתלושי שכר המצביעים על שכר גבוה משמעותית מהגבול העליון לעיל.

עבודת העובדים הסינים נחשבת לעבודה איכותית. מדובר בעובדים לא צעירים מאד, ברובם למעלה מגיל 30, עם ניסיון קודם בעבודה, הכרות עם השיטות הטכנולוגיות המודרניות, בעלי משפחות, שבאו לכאן לתקופה קצובה במטרה אחת ויחידה: לעבוד מכסימום שעות, לייצר מכסימום תפוקה ולהרויח שכר מכסימלי.

דומה כי האינטרס שלהם חופף את האינטרס של המעסיקים הישירים שלהם, תאגידי כוח האדם, הקבלנים שבאתרים שלהם הם בונים וגם של ענף הבניה והמשק בכללו.

## פרק ד – ענף בניה ללא זרים ופלסטינים – ניתוח ביקורתי של דו"ח וועדת אקשטיין (ספטמבר 2007)

הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא – ישראלים שבראשה עמד המשנה לנגיד בנק ישראל פרופסור צבי אקשטיין הגישה דו"ח מסכם על עבודתה בספטמבר 2007 (להלן דו"ח וועדת אקשטיין). דו"ח זה עוסק בין היתר בשאלת תעסוקת לא – ישראלים, פלסטינים וזרים, בענף הבניה ולהלן נמקד את הדיון בדו"ח זה.

1. נספח ה' 2 (עמוד 96 ואילך) בדו"ח וועדת אקשטיין הוא הבסיס המקצועי להמלצות של הדו"ח לגבי ענף הבנייה.

התמצית שלו היא, שכאשר יהיו אפס עובדים זרים ופלסטיניים בענף הבניה, יעלה השכר לשעה ל-48-42 ש"ח ואז יהיה היצע של למעלה מ-70 אלף עובדים ישראלים [ערבים ויהודים] אשר יבוא במקום ה-58.2 אלף עובדים לא ישראלים שהועסקו בענף בשנת 2006. הזרים והפלסטינים מועסקים בעיקר בעבודות "רטובות", שהן העבודות הקשות מבחינה פיזית בבניה. צריך, אם כך, למצוא עובדים ישראלים שיהיו מוכנים לבצע עבודות אלו.

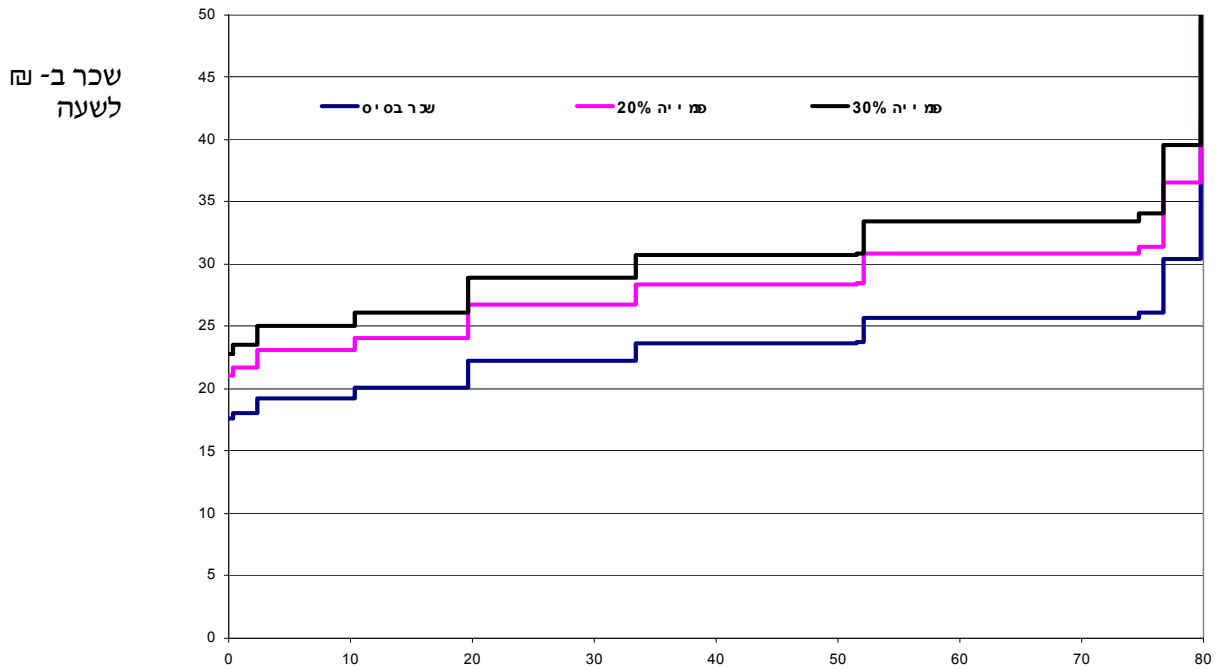
הטענה בנספח מסתמכת על מנגנון השוק שיביא את העובדים: המחסור בעובדים בעבודות "רטובות" יגרום לעלית שכר ועלית השכר תגרום מצידה לישראלים לעבור מעבודות אחרות, פחות קשות אבל עם שכר נמוך יותר, לעבודות "הרטובות" בבנין. המטרה בפרק זה היא לבדוק את הבסיס לניתוח הכמותי בפני עצמו וכן לאמת ולעמת אותו מול המציאות. אנו נראה שהניתוח הכמותי נכשל לפי שני הקריטריונים האלו: אין הוא עומד במבחן כניתוח כלכלי אמפירי מבוסס ואין הוא עומד במבחן המציאות.

2. המתודולוגיה של נספח 2 הוצעה לראשונה בדו"ח שכתבו אקשטיין ופריזט עבור הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה בישראל והתאחדות הקבלנים בשנת 2003. ההמלצות בדו"ח משנת 2007 דומות מאד להמלצות הדו"ח הקודם. בהמלצות שם נאמר "על מנת להביא בטווח הארוך, להחלפתם של 80,000 עובדים זרים בישראלים יש להציע להם שכר ברוטו של כ-40 ש"ח לשעה, בהשוואה למוצע של 25 ש"ח לעובד זר. העלויות למעביד הן 56 ו-28.2 ש"ח בהתאמה."

המתודולוגיה מביאה להגדרת עקומת היצע של תוספת עובדים ישראלים לענף הבניה – מעבר לאלו המועסקים בו כרגע – המובאת להלן:

דיאגרמה 1

עקומת ההיצע של אקשטיין ופריזט 2003



עובדים (באלפים)

את העקומה גזרו בצורה הבאה: מסקרי הלמ"ס הגדירו את קבוצות היעד שהם גברים עם רמת השכלה בעלי 12 שנות לימוד או פחות ומתחת לגיל 35. מצאו את השכר שהם מקבלים בעבודתם הנוכחית והוסיפו עליו פרמיה של 20% או 30%. ואז הניחו שתוספת הכנסה זו תשכנע אחוז מסויים להצטרף לענף הבניה לענף המשנה של עבודות "רטובות". את שיעור המצטרפים החדשים הניחו ללא שום הצדקה סטטיסטית או אחרת, מתוך בעלי מקצועות שונים. [לגבי מובטלים השכר הפוטנציאלי נאמד ע"י משוואות שכר על פי ההון האנושי שלהם].

3. יש כמה בעיות יסוד במתודולוגיה הזו.

א. במינימום, כאשר מניחים הנחות מסוג אלו יש צורך להסביר את ההגיון שבהן. לא מצאנו הסברים כאלו. אילו היינו נתקלים במקרה דומה בישראל ממנו היה אפשר להקיש על המעבר מסוג עבודה אחת לסוג עבודה שני ומאמצים משם את המקדמים, היתה אפשרות לבקר את שיטת העבודה. כאן אין שום שיטה.

ב. המחברים הציגו נתונים לפיהם עזבו ישראלים את העבודות "הרטובות", והפרשנות אותה אימצו היתה של דחיקה ע"י העובדים הזרים. פרשנות זו היא לכל היותר חלקית. צריך להוסיף לה את עלית רמת החיים של הישראלים – יהודים וערבים – אשר בגללה הם מעדיפים שלא

לעבוד בעבודות קשות כל כך. עבודות אלו עוברות למי שרמת החיים שלו נמוכה הרבה יותר – עובדים זרים ופלסטינים – אשר עקב כך מוכנים לבצע עבודות אלו. ג. הפרמיה השרירותית היא נמוכה מאד יחסית לקושי של העבודה. יש להביא בחשבון גם כי האופק התעסוקתי הוא קצר בהרבה בעבודה פיזית קשה מאד מול עבודה קלה יותר. הפרמיה צריכה לפצות גם על גורם זה. עובדה היא שבתוכניות שהוצעו ליוצאי צבא שסקרנו לעיל היתה הפרמיה מול השכר האלטרנטיבי גבוהה בעשרות אחוזים מעל הפרמיה המונחת כאן. 4. ניתן היה לצפות לשיפור במתודולוגיה במעבר מעבודת ייעוץ שנעשית במגבלות ברורות לעבודה של ועדה ממלכתית אשר המלצותיה חורצות את גורלם של ענפים מרכזיים במשק. אולם אותה מתודולוגיה היא בבסיס של נספח 2 לעיל, כאשר יש שינויים קטנים בתוואי של הפונקציה.

שיפורים מתודולוגיים שניתן היה לצפות להם הם:

א. שימוש בשאלונים כדי לבדוק מהי הפרמיה האמיתית.<sup>2</sup>  
ב. מאז 2003 ירד מספר העובדים הזרים בענף. ראוי היה לנתח בכלים סטטיסטיים את המגמה, ולראות אם היא מתיישבת עם עקומת ההיצע שהוצעה בשנת 2003.  
ג. מחקר איכותני שיתבסס על קבוצת הישראלים שהוכשרו לעבוד בענף הבניה ולא המשיכו בעבודה בו.

5. מקור מושגי שני לדו"ח ועדת אקשטיין הוא מאמרם של זוסמן ורומנוב (2003). זוהי עבודה יסודית יותר, אולם גם היא בסופו של דבר מניחה הנחות לגבי השכר שיביא את הישראלים לחזור ולעבוד בענף הבניה בעבודות "רטובות" ששואבות ממחקרים כללים בחו"ל ואינן מתייחסות לפרובלמטיקה המיוחדת של העבודות "הרטובות".

העבודה הסטטיסטית-אקונומטרית שנעשתה מראה כי בשנות ה-80 היתה תחלופה כמעט מלאה בין עובדים פלסטינים וישראלים – 100 שעות עבודה של עובד פלסטיני (ולכן גם עובד זר) שוות ל-95 שעות עבודה של עובד ישראלי. הם מסיקים מכך שאותו יחס יש בין עובדים זרים וישראלים בשנות ה-2000. מכאן נובע שאין שום בעיה להחליף עובדים זרים או פלסטינים בישראלים, בתנאי שהישראלים יקבלו שכר מתאים.

ומה גובה השכר הנדרש? המובטלים יסכימו לעבוד תמורת כ 5000 ₪ לחודש, והמועסקים תמורת כ 5500 ₪. מספרים אלו נגזרים על סמך מחקרים מארה"ב בלי אישוש לישראל.

אבל השכר כבר הגיע לרמות אלו והרבה מעבר להן, ולא ראינו זרימה של עובדים ישראלים, יהודים או ערבים שהצטרפו לעבודות "הרטובות" בבניה.

<sup>2</sup> שימוש בשאלונים הפך לחלק מארגון הכלים של הכלכלן בעשורים האחרונים.

מספרים אלו אינם קשורים למציאות כמו שעקומת ההיצע שראינו למעלה אינה קשורה למציאות: ישראלים אינם רוצים לעבוד בעבודות "הרטובות", מעבר ל-20 אלף הערבים (הכוללים גם פלסטינים ממזרח ירושלים) שנשארו בענף ממקודם.

6. ההנחות של זוסמן ורומנוב הן שהביקוש לדירות הוא למעשה קשיח לגמרי, ולכן הקבלנים יכולים לגלגל על רוכשי הדירות את כל התוספת לעלויות שינבעו מעליית השכר של העובדים. מכאן גם שאם יעזבו כל העובדים הזרים והפלסטינים, יעלה השכר עד שיהיו מספיק ישראלים שיהיו מוכנים לעבוד. אולם, העלות של העובדים הזרים כבר עלתה בשנים האחרונות באופן תלול, - הוכפלה משנת 1997 ולא הצטרפו בכלל עובדים ישראלים לעבודות "הרטובות". חוסר הגמישות הזו של היצע העובדים הישראלים מבשר רעות לפתרון השוק. אין שום ערובה שהעלאה נוספת תביא לגידול משמעותי בהיצע העובדים. עובדה היא שבתוכנית לחיילים משוחררים מקבל המשתתף שכר אפקטיבי של 10 אלפים נה ברוטו, וכמות המשתתפים היא כמה עשרות לכל קורס, וחצי מהם נושרים לאחר כשנה-שנה וחצי.

כמו כן, לא ברור שהביקוש לדיור הוא קשיח. לפחות מבחינת הכלכלה הפוליטית המערכת מראה רגישות לעליה במחירי הדיור ולא ברור שפתרון המבוסס על עליה במחירי הדיור הוא פיזיבילי מבחינה פוליטית. הדיון הציבורי סביב ההרעה בתנאי המשכנתאות היא דוגמא מאלפת לנקודה זו.

7. הנימוקים להפסקת העסקת עובדים זרים המובאים בדו"ח אקשטיין אינם תופסים לגבי ענף הבניה.

במכתב המלווה של דו"ח אקשטיין נאמר:

"העסקתם [של עובדים זרים] פוגעת באפשרויות התעסוקה ובשכר של ישראלים לא-משכילים, מעכבת הטמעת טכנולוגיות חדשות ומעודדת פעילויות כלכליות שלמשק אין יתרונות יחסיים בקיומם."

בטבלת השכר ההשוואתית שמובאת בדו"ח (לוח 4 ג') עלות לשעת עבודה של זרים בבינוי היא 39.4 ₪ לעומת 36.4 ₪ לישראל ו 15.9 ₪ לפלסטיני. זאת בניגוד לענף החקלאות והסיעוד, שם הזרים זולים יותר. מכאן, שגם לפי נתוני הדו"ח העסקת עובדים זרים בענף הבנוי בעבודות "רטובות" אינה פוגעת בשכר הישראלים.

דו"ח מוזכר במפורש נושא העבודות "הרטובות", שאי אפשר לבנות בלעדיו, לכן העובדים הזרים הם גורם ייצור משלים לעובדים הישראלים ולא תחליפי. בדו"ח אין שום הוכחה לפיגור טכנולוגי בענף הבניה. ממצאינו כמובן מוכיחים את ההיפך.

## פרק ה – סיכום ומסקנות. הצעה למדיניות ממשלתית בנושא

את עיקרי עבודתנו ומסקנותיה נציג להלן בקצרה בראשי פרקים.

### 1. הרקע התיאורטי/אמפירי העומד מאחורי הממשלה בנושא

על פי דו"ח אקשטיין, שנותח בהרחבה בפרק ד, ועל פי התבטאויות אנשי האוצר ובנק ישראל בתקופה שמאז פרסום הדו"ח ועד לימים אלו, אין למעשה בעיית כ"א בענף המשנה של עבודות "רטובות" בבנין. כל שצריך לעשות הוא לסגור את המשק בפני עובדים זרים ופולסטינים העוסקים בבנין ומנגנון השוק יפעל להעלאת מחיר, שכר לשעת עבודה, וכמות העובדים, ההצע, תגדל עד להגעה מיוחלת לשווי משקל.

ככלכלנים אנו מכירים היטב את כוחו של השוק לווסת מחירים וכמויות. אין אנו כופרים בניתוח של היצע וביקוש, אלא בהנחות הפשטניות על ההיצע מבית מדרשם של האוצר ובנק ישראל, הנחות שלפיהן די אם יעלה השכר כדי שיתווספו עובדים ישראלים לענף העבודות "הרטובות".

החלטות מדיניות חייבות להישען על עובדות מוצקות, על הבנה בפועל כיצד עובד שוק העבודה ואין להתבסס על "הנחות" בלבד המחליפות מחקר אמפירי מקיף.

אנו טוענים כי עקומת היצע כוח האדם לביצוע עבודות "רטובות" בבניה שציירה לה וועדת אקשטיין אינה קיימת במציאות והיא יציר תיאורטי שאין לו כל בסיס אמפירי. השכר האקוויולנטי היום לשעת עבודה של כ 40 ₪ שמשולם לעובדים הזרים (ע"פ הניתוח שלנו בפרק ג של העבודה), המהווה כפליים משכר המינימום כיום, לא הביא לכניסת עובד ישראלי אחד לתחום העבודות "הרטובות". יתרה מכך, גם שכר של 50 ₪ לשעה, המובטח לשנתיים במסגרת התוכנית לעידוד ישראלים לעבוד בבנין, 250% משכר המינימום, מניב זרם דקיק של עשרות עובדים שאין לדעת מה אופק השהות שלהם בענף בכלל ובעבודות "רטובות" בפרט.

לנוכח עובדות פשוטות אלו, שכל העוסק בתחום יכול לבחון ולאמת על נקלה, אין לנו אלא להביע את פליאתנו כיצד טוען מי שטוען כי בשכר של 40-45 ₪ יגיעו לעבוד בעבודות "רטובות" לא פחות מ 80 אלף עובדים ישראלים. (אם היו אומרים 80 עובדים היינו מסכימים, אולי, להערכה זו אבל 80 אלף (!))

השכר לעובדי העבודות "הרטובות" נמצא בעלייה רציפה ומתמדת בד בבד עם הקטנת מספר העובדים הזרים אך אין לכך כל השפעה על הצע ישראלים לתחום. עקומת הצע העבודה של ישראלים לעבודות "רטובות" היא בפועל קשיחה, למעשה כמעט קשיחה לחלוטין, ברמה של כ 20 אלף עובדים (ערבים ישראלים בלבד) וכל המאמצים להגדלת הצע זה לא צלחו, עובדה.

יש שפע של עובדים ישראלים לעבודות גבס, מסגרות, חשמל, מעליות, מיזוג אוויר וכל שאר המלאכות "היבשות". אך אין תנועת עובדים מעבודות "יבשות" לעבודות "רטובות". מדובר בשני ענפים נפרדים, משלימים אחד את השני, אבל ללא ניידות ביניהם. הדברים ידועים לכל אדם שמכיר את ענף הבניה. אבל המדיניות הממשלתית אינה מעסיקה את עצמה בקטנות אלו והיא עומדת להביא נזק משקי רב, אם לא תשונה.

## 2. מיתוסים מול עובדות באשר לעבודות "רטובות" ועובדים זרים

ישנן אמירות שונות באשר לעובדים הזרים בבנין, חלקן מצאו את דרכן לדו"ח אקשטיין וצוטטו בפרק הקודם, שאנו רוצים להציג ולחוות דעה עליהן:

- שכר העובדים הזרים הוא נמוך ולכן הוא פוגע בשכר עובדי הכפיים בישראל- שכר העובדים הזרים בבנין אינו נמוך, עלות לשעת עבודה של 50 ₪ אינה נמוכה כלל ולכן אין לה השפעה שלילית על שכר עובדי הצווארון הכחול בישראל.
  - השכר הזול מעודד שימוש בטכנולוגיות ישנות עתירות עבודה – השכר אינו נמוך והענף משקיע באופן שוטף השקעות הוניות משמעותיות כדי לחסוך בכוח אדם, בעיקר בסקטור הבניה למכירה שהוא הסקטור החשוב לענייננו.
  - העובדים הזרים מהווים בעיה חברתית ופוגעים במרקם האזרחי – עובדי העבודות "הרטובות" בבניין, 6200 במספר כיום, עובדים כ 250-300 שעות בחודש, כל עניינם הוא לעבוד הרבה ולחסוך את כל הכנסתם, אין הם מהווים בעיה כלל.
  - יש חשש שהעובדים הזרים ישארו בארץ ולא יחזרו לארצות המוצא – הרגולציה המקיפה שמפעילה רשות ההגירה כמעט ולא מאפשרת שהות של זרים לא חוקיים בענף הבניה בישראל. בענף הבניה ישנו בנוסף תמריץ כלכלי בדמות פיקדון חודשי בן 700 ₪ שמשתלם לעובד במועד עזיבתו. מדובר בעובדים בעלי משפחות שהגיעו על מנת לצבור הון אישי ולעשות בו שימוש בארצם בתום תקופת העבודה שלהם כאן.
- מול המיתוסים והסטיגמות לעיל, שאין להם כל בסיס עובדתי, אנו רוצים לחזור ולציין כי מדובר בקבוצת עובדים בעלת מוסר עבודה גבוה, שתעסוקתה מבטיחה תעסוקת ישראלים, על כל עובד זר מובטחת תעסוקת של שלושה ישראלים לפחות, ואין אפשרות לשמור על תפוקת הענף הנוכחית (שלא לדבר על הגדלת תפוקה נדרשת) אם לא תתאפשר המשך העסקתם.

## 3. תמונת מצב לאמצע שנת 2010

הטבלה שלהלן, פרי שיחה מקיפה שקיימנו עם מר מאיר שפיגלר, ראש יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד הפנים, אולי האדם המוסמך ביותר לטעון טענות ולהציג מספרים בנושא, מתארת



את מצב העניינים נכון להיום ומה עשוי לקרות, אם לא תשונה החלטת ממשלה קיימת להוריד ל 5000 את מספר העובדים הזרים בראשון ביולי 2010 .

לוח 7

הצגה כמותית של נתוני העובדים הזרים בבנין נכון למחצית שנת 2010	
9,700	מספר העובדים הזרים בבנין המופיע במאגר הנתונים הממשלתי (מערכת אביב)
2,500	מספר העובדים הזרים שעזבו את הארץ בסמוך להקמת תאגידי כ"א, שנת 2005, ועדיין מופיעים במאגר
1,000	מספר העובדים הזרים שעזבו את הארץ מאז שנת 2005 ולא הורדו מהמאגר
6,200	מספר העובדים הזרים החוקיים בפועל נכון למאי 2010. (ע"פ דיווח שמי של תאגידי כ"א)
5,000	מספר העובדים הזרים ששהייתם מותרת לאחר 1.7 ע"פ החלטת ממשלה
4,700	מספר העובדים הזרים שיש להוציא מהארץ ע"פ נתוני המאגר הממשלתי
1,500	מספר העובדים האפקטיבי שיוותר בארץ ב 1.7 אם תיושם החלטת ממשלה כלשונה

מה שהטבלה טוענת הוא כי עקב הקשיים בניהול מאגר הנתונים הממוחשב של כוח האדם הזר בבניה (וגם במקצועות אחרים ועל כך כתב מבקר המדינה בדוח"ות האחרונים בנושא) יש 3500 עובדים שנמצאים במאגר אך לא נמצאים בארץ.

לכן, אם תיושם החלטת הממשלה כלשונה, להוריד את מצבת העובדים הזרים בבנין על פי הרשום במאגר ל 5000 ב 1.7.10, הרי יגרעו ממצבת העובדים בפועל, אלו המוכרים אחד לאחד בשמם ובתלוש השכר החודשי שלהם, 4700 עובדים חוקיים ואז יוותרו בארץ 1500 עובדים זרים בלבד.

גריעת 4700 עובדי עבודות "רטובות" תביא לפגיעה משמעותית בענף הבניה, אין לנו ספק בכך.

#### 4. סוף דבר והמלצות למדיניות ממשלתית

בספטמבר 2006 נחתם הסכם בין התאחדות הקבלנים והממשלה לפיו עד ראשית 2010 יעזבו את ענף הבניה כל העובדים הזרים, עד האחרון. זו הייתה החלטה של רגע ללא מחשבה לטווח ארוך, ללא עבודת מטה מסודרת וללא בחינת בסיס הנתונים והבנת הנושא.

אכן, מעולם לא הייתה הצדקה להבאת 80 אלף עובדים זרים לענף הבניה וגם לא 40 אלף. הביקורת על המספרים המוגזמים הללו וכל התופעות המכוערות שהיו בצידם, היא ביקורת נכונה.

אבל הקפיצה אל הקיצון הנגדי, אפס עובדים זרים, תוך נטישת אתרי בניה פעילים, יצירת מצב שלפיו לא יוכלו קבלנים לעמוד בהתחייבויות חוזיות, היא בלתי אחראית בלשון המעטה.

וצריך לזכור כי חלק מהעובדים הזרים שאמורים לצאת, השלימו תקופת עבודה חלקית של שנתיים – שלוש שעבורה לקחו על עצמם התחייבויות כספיות ניכרות.

אנו חושבים שיש לדון בכל הנושאים הללו מחדש, בכובד ראש, על בסיס ניתוח כלכלי ריאלי ולקבל החלטות נכונות. להלן המלצותינו:

- בטווח הקצר מאד, ואנו מתכוונים לחודש יוני 2010, אנו מציעים להשעות את החלטת הממשלה להוריד את מצבת העובדים הזרים בענף הבניה ל 5000. משמע, שמירת הסטטוס קוו.
- בטווח הבינוני, עד לסוף שנת 2010, יש לבחון את צורכי כוח האדם בעבודות "רטובות" של ענף הבניה. אם יש צורך להגדיל את תפוקת הענף, במספר אלפי יח"ד לפחות, יש צורך להחליט מאין תבוא תוספת של 5000-10,000 עובדי עבודות "רטובות", מקרב העובדים הזרים או הפלסטינים. זו כמובן לא רק סוגייה כלכלית, אבל אין חולק על כך שעובדים אלו יבואו מחוץ למאגר העובדים הישראליים המקומי.
- בטווח הארוך יש להסדיר את מאגרי המידע בנושא. אין היום מאגר אחד אמין ומרכזי, שקוף לכל, המתאר תמונת מצב נכוחה. אין אפשרות לעקוב אחר המתרחש בענף ללא הקמת ותחזוקת מאגר אחד שעל בסיסו ניתן יהיה לקבל החלטות. מצב הדברים הנוכחי שלפיו נטען כי פועלים כיום בענף כ 30 אלף עובדים זרים לא חוקיים, טענה לא נכונה לחלוטין, הוא מצב דברים בלתי אפשרי.
- את איסוף הנתונים, שמירתם ותחזוקתם יש ללוות במחקרי עומק על המתרחש בענף כדי לתת היזון חוזר ומשוב לקובעי המדיניות באופן שוטף.
- אין לבסס מדיניות על מחקרים תיאורטיים שאין להם כל אחיזה במציאות. אי אפשר לקבל החלטות לגבי ענף כלכלי חשוב מבלי להבין את דרכי התנהלותו ברמת המיקרו הפרטנית ביותר. יש לשמור על ערוצים פתוחים עם הקורה בפועל בשדה, באתרי הבניה, ויש להתרחק מאמירות כלליות ואנלוגיות מופרכות שאין להם מקום והצדקה בכלל.
- יש להתוות מדיניות ברורה לגבי כוח האדם בענף כדי להסיר את אי הוודאות שהענף שרוי בו כיום. משיחות עם קבלנים הבנו כי הם מעכבים קבלת החלטות לביצוע פרויקטים עקב אי הוודאות לגבי היצע כוח אדם בעתיד, כוח אדם לביצוע עבודות "רטובות" כמובן. תפקיד חשוב של הממשלה הוא להקטין את אי הוודאות, כדי לאפשר לסקטור הפרטי לקבל החלטות נכונות וללא חשש.
- ההחלטה על מספר העובדים הזרים בענפים השונים היא החלטה שיש בה מימד כלכלי ומימד חברתי. ייתכן שהחברה בישראל מעונינת להביא למינימום את מספר העובדים הזרים משיקולים לא כלכליים אשר יש בהם טעם רב. אולם לגבי עובדים זרים בסיעוד

הוחלט להמשיך ולהסתמך על עובדים זרים בגלל העלות הבלתי אפשרית של העסקת עובדים ישראלים במקומם. לדעתנו מקרה העבודות ה"רטובות" דומה למקרה עבודות הסיעוד. בשני הענפים צריך להקפיד שרק המינימום ההכרחי של העובדים יגיע לישראל ושהותם כאן תהיה מפוקחת ומוסדרת. תנאים אלו כבר מתקיימים בענף הבניה.

## רשימת מקורות

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) :

הודעה לעתונות 30.9.2009 מספרי עובדים זרים ומתודולוגיה

שנתונים סטטיסטיים לישראל – שנים שונות.

שנתון סטטיסטי לענף הבניה – שנים שונות.

ירחון סטטיסטי לישראל – שנים שונות.

ירחון לסטטיסטיקה של מחירים – שנים שונות.

התכתבות עם התאחדות הקבלנים להסבר שיטת האומדן של עובדים זרים בענף הבניה.

זוסמן, נועם ודמיטרי רומנוב (2003): "עובדים זרים בענף הבניה - תמונת מצב והשלכות

למדיניות". בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2003.06 יולי 2003.

זוסמן, נתן ואביה ספיבק (2009): "הגורמים לפריון הנמוך בישראל". עבודת מחקר בתהליך,

מכון ון-ליר.

ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 125, (2009) בנק ישראל, חטיבת המחקר.

אוקטובר.

דו"ח מינהל הכנסות המדינה – שנים שונות.

"הסכם קיבוצי כללי בענף הבניה בין התאחדות הקבלנים והבונינים בישראל והסתדרות העובדים

הכללית החדשה", 21.1.2010.

אקשטיין, צבי ושלומי פריזט. "החלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים בענף הבניה". אפלייד

אקונומיקס עבור התאחדות הקבלנים והבונינים תל אביב, אפריל 2003.

אקשטיין, צבי (יו"ר). "דו"ח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים." ספטמבר

2007.

נתן, גלעד: "הגדלת מכסת העובדים הפלסטינים בישראל", מרכז המחקר והמידע, הכנסת, יולי

2008.

נתן, גלעד: "עובדים זרים בישראל: סוגיות מרכזיות ותמונת מצב". מרכז המחקר והמידע,

הכנסת, פברואר 2009.

נתן, גלעד: "צרכים של כוח אדם בענף הבניה". מרכז המחקר והמידע, הכנסת, פברואר 2010.

### רשימת פגישות

פרופ' יחיאל רוזנפלד, המכון הלאומי לחקר הבנייה הטכניון. (טלפונית)  
יוסי שבת – סגן מנהלת אגף מידע. משרד השיכון (טלפונית)  
סולי פלג – ראש אגף בכיר. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (טלפונית)  
עו"ד מאיר שפיגלר, מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים ברשות ההגירה.  
יוסי גורדון, מנכ"ל התאחדות הקבלנים.  
יצחק גורביץ, סמנכ"ל התאחדות הקבלנים.  
אינג' נתן חילו, התאחדות הקבלנים.  
נועם זוסמן, כלכלן בכיר, בנק ישראל  
דורון נחמני – יועץ כלכלי (לשעבר סמנכ"ל בנק טפחות)  
אודי ענפי, הקרן לעידוד ענף הבנייה.  
יורם קדם – סמנכ"ל משאבי אנוש. חברת תדהר  
יצחק חסן – בעלים של חברת בניה הפועלת באשדוד  
מירון ענבר – מנהל משאבי אנוש – דניה סיבוס  
צחי לנדאו – לנדאו בע"מ  
לילי נתיב – עמלים משאבי אנוש בע"מ  
אריה זילברברג – עינת בע"מ  
אלדד ניצן – נרקיסים בע"מ  
יצחק מויאל- יו"ר הסתדרות עובדי הבניין והעץ  
פרופ' עזיז חידר – מומחה לכלכלת המגזר הערבי, מכון ון ליר  
צ'אן – עובד זר סיני, ראש קבוצה  
פרופ' נתן זוסמן – המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית (טלפונית)