

**עובדים זרים בענף הבניה בישראל**  
**עדכון דו"ח קודם מיוני 2010**

**פרופ' אביה ספיבק**  
**דר' מאיר אמיר**  
**ינואר 2011**

## תקציר מנהלים

הדוח המוגש בזאת נכתב כדוח המשלים את עבודתנו הקודמת מיוני 2010<sup>1</sup> מאז כתיבת הדוח שלנו החרף המשבר בענף הבניה ושאלת מחירי הדירות וכיצד להתמודד עם סוגיות ההצע והביקוש ליחידות דיור הפכה להיות אחת מהשאלות הכלכליות המרכזיות שכלי התקשורת, הדרגים הפוליטיים והציבור הרחב עוסקים בה כמעט מידי יום ביומו.

עליה מצטברת של כ 50% במדד מחירי הדירות בשלוש השנים האחרונות, באזור המרכז אבל גם באזורי פריפריה רבים, מעמידה בספק את יכולתם של זוגות צעירים מהמעמד הבינוני לרכוש לעצמם דירה ראשונה.

הניתוח שלנו מראה כי הבעיה של ענף הבניה היא מחסור בהצע של דירות. בעשור האחרון נוצר מחסור מצטבר של כ 80 אלף דירות, הפער בין מספר הדירות שבנייתן מסתיימת מידי שנה למספר משקי בית חדשים שנוצרים. מחסור זה הוחרף עקב רכישת דירות על ידי תושבי חוץ, דירות הנגרעות ממלאי הדירות למכירה או להשכרה.

קיימת הסכמה גורפת כי הפיתרון לבעיית מחירי הדירות הוא בהגדלת הצע הדירות החדשות הנבנות מידי שנה ולכן צעדי בנק ישראל לריסון הביקוש לדירות, צעדים מוצדקים כשלעצמם מבחינת בנק ישראל, לא יביאו לשנוי המיוחל.

ההערכה המקובלת כיום היא כי יש לבנות מידי שנה כ 45 אלף דירות על מנת לענות על הביקוש השוטף הנוצר מידי שנה, ומעבר לכך, יש לבנות עוד מספר אלפי דירות כדי להשלים את החוסר שנוצר בעשור האחרון.

כפי שאנו מראים במסמך זה, קצב התחלות הבניה של יחידות דיור חדשות עלה ב 20% בין השנים 2007 ל 2010, מרמה של כ 31 אלף דירות ב 2007 לרמה של כ 37 אלף דירות הצפויה השנה, אך קצב השלמות הבניה, ספירת הדירות שבנייתן הושלמה, מראה על גידול של 9% בלבד בתקופה זו. בשנת 2010 תסתיים בנייתן של כ 32 אלף דירות בלבד, אולי מעט פחות מפילו מאשר בשנת 2009. בד בבד נרשם תהליך רציף ומתמשך של התארכות משך הבניה מרמה של כ 24 חודשים לדירה ממוצעת בשנת 2007 לרמה של 27-28 חודשים הצפויה כנראה בשנת 2010. ענף הבניה, אם כך, צריך להערך להגדלת היצע הדירות השנתי שהוא מייצר בכ 15 אלף דירות, לתקופה של מספר שנים.

שני החסמים המעכבים את הענף להגיע ליעד כמותי זה, - יעד כלל לא שאפתני שהרי כבר נבנו בעבר 60 ו 70 אלף דירות בשנה - הם זמינות הקרקע והצע עובדים לביצוע עבודות הליבה, העבודות "הרטובות".

את עיקר הדיון במסמך שלנו נייחד לסוגיית העובדים במקצועות הליבה בענף הבניה, אם כי "על הדרך" נרצה להגיד מספר מילים לגבי סוגיית זמינות הקרקעות.

כדי להגדיל את ההיצע השנתי של יחידות הדיור ב 15 אלף יחידות בשנה, יש להגדיל את הצע העובדים במקצועות הליבה ב 15 אלף עובדים, יחס פשוט וקל לזכירה: כל עובד נוסף בעבודות "רטובות" מייצר יחידת דיור נוספת בשנה.

דעתנו הייתה שתוספת הצע זאת, לפחות בחמש השנים הקרובות, צריכה לבוא מקרב העובדים הזרים, סינים בעיקר, וזאת בהנחה שהצע העובדים הפלסטינים כיום לענף הבניה לא יכול לגדול משמעותית עקב מגבלות שמטילה מערכת הביטחון. אנו סוקרים במסמך שלנו באופן מפורט את מאמצי גיוס ישראלים לענף, מאמצים שיש כמובן לתמוך בהם, אבל בלי לשגות באשליות כי יוכלו להביא מזור למצוקות העכשוויות של הענף.

על ממשלת ישראל להתייצב באומץ מול מציאות זאת ולהחליט על שנוי מדיניות בתחום תעסוקת זרים בענף הבניה. לאחר עשור שלם של צמצום במצבת העובדים הזרים בענף יש לשנות את המדיניות בתחום זה: אין כל דרך להגדיל את היצע הדירות ללא הגדלת כמות העובדים הזרים בענף.

העובדים הזרים אינם נוטלים את מקומם של עובדים ישראלים ואין הם מורידים את שכר העבודה של העובדים הלא מקצועיים בישראל. ההפך הוא הנכון: העובדים הזרים מבטיחים את תעסוקת הישראלים בענף הבניה, אלו שאינם עובדי עבודות "רטובות". על כל עובד זר מועסקים שלושה עובדים ישראלים. עלות העסקת עובדים זרים נמצאת כל הזמן במסלול עליה והיא מסתכמת כיום ב 55 ₪ + מע"מ (63.8 ₪) לשעת עבודה.

מכל 63.8 ₪ שמשלם הקבלן עבור שעת עבודה ממוצעת של עובד זר, מגיע למעלה משליש מסך זה, כ 22 ₪, לקופת המדינה בתשלומי מע"מ, היטל מעסיקים, מס הכנסה, ביטוח לאומי של העובד והמעביד ואגרות והיטלים המוטלים על העובדים הזרים בענף הבניה.

לפיכך, כל עובד זר העובד בממוצע 2500 שעות בשנה מביא להכנסה ישירה לממשלה של 55 אלף ₪ לשנה. הגדלת הצע העובדים הזרים ב 15 אלף איש תביא לגידול ישיר בהכנסות המדינה של 825 מיליון ₪ בשנה.

נראה כי הגיעה העת לקבל החלטות על בסיס הניתוח הכלכלי המפורט שיוצג כאן ולא לעכב יותר את קבלת ההחלטות הנדרשת.

---

<sup>1</sup> עובדים זרים בענף הבניה בישראל – ניתוח כלכלי והצעה למדיניות ממשלתית בנושא. המסמך ניתן להורדה באתר [www.meiramir.co.il](http://www.meiramir.co.il) בדף פרויקטים נבחרים

תוכן העניינים

5	פרק א – מבוא
8	פרק ב – שוק הדיור ומצב הדיור בישראל
20	פרק ג – הצע וביקוש לכ"א עבור מקצועות הליבה בענף הבנין
30	פרק ד – סיכום ומסקנות
33	נספח – ביקורת על דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת פלסינים בישראל, דצמבר 2010. (דוח אקשטיין 2)

#### א. מבוא.

בדו"ח הראשון על ענף הבניה שהגשנו ביוני 2010 נאמר כך:  
" 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."

לאור ממצאים אלו המלצנו כי:

1. " 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.
2. 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 5,000-10,000 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.
3. 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.
4. 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.

ההערכות הפסימיות שלנו בחודש יוני 2010 לגבי מצב ענף הבנייה התממשו במלואן. קיים היום משבר אמיתי בענף, המתבטא בתדירות שבה מופיע הנושא באמצעי התקשורת, בדיונים במשרדי ממשלה שונים, בדו"חות של גורמים רשמיים ובתחילת קבלת החלטות בנדון.

ההחלטות הראשונות שהתקבלו הן של בנק ישראל בתחום המשכנתאות. כן נתקבלו החלטות ממשלה לעידוד מכירת קרקעות לבניית יחידות דיור, הקלות מס שבח והנחה על רכישת קרקעות של המנהל. אולם החלטות אלו עדיין לא מסמנות מפנה בענף ולא תתמודדנה עם סוגיית היצע הדירות החדשות בישראל.

בפרק 2 של הדו"ח אנו מציגים נתונים על מחירי הדיור, התחלות וסיומי בנייה, משך ממוצע של בניית דירה, מימושי משכנתאות, ציטוטים מדו"חות של גורמים רשמיים – בנק ישראל, משרד השיכון ואחרים. העליה במחירי הדיור יכולה גם להביא לבעיות מקרו-כלכליות ולאיזום על היציבות הפיננסית, במקרה ומתפתחת בועה בשוק הדיור.

לאור המצב העגום של שוק הדיור, אין לנו אלא לברך על כך שהמלצתנו מס' 1, לדחות את הוצאת העובדים, התקבלה, לאחר דיון בבג"ץ ובפורומים ממשלתיים שונים. אולם אליה וקוץ בה: המלצותינו מס' 2 ו-4 לא בוצעו. נהפוך הוא: כיון שאין ניתנים היתרים חדשים, בתוך שנה וחצי לא יישאר מ-6200 העובדים הזרים הפועלים בענף ולו עובד אחד. מובן מאליו כי לא נעשתה עדיין בחינה של צרכי הענף ולא הוחלט על מדיניות ממשלתית עקבית להסרת אי הודאות. להיפך.

הדבר היחידי שכן נעשה ע"י המדינה הוא תחילת עבודה סטטיסטית כדי להגיע למסד נתונים נכון לגבי נושאי ענף הבנייה.

אולם זוהי עבודה לטווח הארוך, והיא אינה פותרת את הבעיות המעשיות בשטח. יש צורך בקבלת החלטות מידית ולא רק ביצוע עבודה מחקרית-אקדמית כדי לפתור בעיות בוערות כמו אלו של ענף הדיור. הרשויות סוף סוף הגיעו להבנה שיש צורך בטיפול מינהלי ממשלתי מאוחד בכל נושאי העובדים הזרים.<sup>2</sup> עם זאת, בשטח דבר לא קורה.

בפרק 3 אנו מתארים את דרך היסורים של פרויקט הכשרת העובדים הישראלים בענף הבניה המובל ע"י אל"מ (מיל) אודי ענפי. במצב חירום של ענף הבנייה היינו מצפים לטיפול ממשלתי יעיל יותר בנושא הכשרת העובדים הישראלים. חשוב להדגיש כי הכשרה זו היא פתרון של הזמן

<sup>2</sup> כך בדו"ח אקשטיין השני, על עובדים זרים, (2010).

הארוך, גם אם תצליח בצורה מלאה, ולכן היא אינה פותרת את הצורך המידי בעובדי עבודות "רטובות" שמקורם מחוץ למשק הישראלי.

בפרק 2 אנו מראים על יסוד נתוני ענף הבניה שהבעיה היסודית-פונדמנטלית של הענף היא המחסור המצטבר בהיצע של דירות חדשות למול ביקוש הולך וגדל.

אפילו אם מתפתחת בועה בסקטור הדיור, כמו שחוששים גורמים שונים, להתפתחות זו יש מקור והוא המחסור בהיצע של דירות חדשות והפתרון שלה אינו דרך ריסון הביקוש באמצעות משכנתאות יקרות יותר ומגבלות שונות שכבר הוטלו ועוד נוספות שנידונות על לקיחת משכנתאות, אלא דרך הגדלה משמעותית של ההיצע. הגדלה זו צריכה להיות מובטחת על פני כמה שנים, כדי ליצור ודאות בשוק הדיור וכדי להקטין את החשש מהמשך עלית המחירים, חשש שהוא לכשעצמו תורם ליצירת בועה בשוק.

יש טענה נפוצה שהקרקע היא גורם הייצור הנמצא במחסור, והדרך לעליית ההיצע היא הגדלת היצע הקרקעות באיזורי הביקוש. איננו כופרים בטענה זו, אלא מוסיפים עליה שגם עובדים במקצועות "הרטובים" הם תנאי הכרחי להגדלת היצע של דירות.

בפרק 2 אנו דנים בדוגמא ההיסטורית של העליה הגדולה של שנות ה 90 והגדלת היצע הדירות באותה תקופה, ומראים כי באותה תקופה היתה הגדלה משמעותית של עובדים זרים בענף הבנייה, אולי גדולה מדי, והיא זו שתרמה לגידול ההיצע ולקיצור משך הבנייה.

בפרק 3 נשוב ונדון בהצע וביקוש לעובדי מקצועות הליבה והתפתחויות בחצי השנה האחרונה, חזרה לדיון על המחלוקת שלנו עם פרופסור צבי אקשטיין באשר לסוגיית היצע העובדים, הפרויקט של אודי ענפי פרטי פרטים ותרומתו להיצע עובדים, סוגיית ערביי ישראל, עובדים פלסטינים. ועובדים זרים..

בפרק 4 יובאו סיכום הדברים והצעה לקבלת החלטות מצד הממשלה. עובדה היא שאין לקובעי המדיניות כיום תמונה מדויקת על מה שקורה בענף הבניה. ואין פשוט אפשרות להמתין למחקרים שעכשיו רק יוצאים לדרך. לכן אי אפשר להמתין ואסור לקחת סיכון ומכאן שיש להתאים את הענף לקצב של 45 אלף יח"ד חדשות בשנה ולכן יש צורך להגדיל את מצבת העובדים הזרים בענף.

בנספח לעבודה אנו מציגים את עמדתנו למול מסמך חדש שפרסם בנק ישראל בדצמבר 2010 העוסק בתעסוקת פלסטינים בישראל.

## פרק ב: שוק הדיור ומצב הדיור בישראל

כפי שחזינו בדו"ח מס' 1, מצב הדיור בישראל הפך לבעייה לאומית. הסימפטומים של הבעייה הם עליות מחירים על פני השנה וחצי האחרונות אשר מסתכמות ב-27 אחוזים לממוצע הישראלי ויותר באיזורי הביקוש: בעיר ת"א ב-40 אחוזים בשנה וחצי האחרונות, ובמחוז המרכז ב-35 אחוזים באותה תקופה. (ראו לוח 1א). עליות מחירים אלו הרחיקו בתוך שנתיים משפחות רבות מהאפשרות

### לוח 1: שיעורי שינוי שנתיים של מחירי דירות בבעלות הדיירים (באחוזים, מחירים מנוכחי מדד)

שנתי	סך הכל	ירושלים	תל אביב	חיפה	גוש דן	המרכז	הדרום	השרון	הצפון	קריות חיפה
1991	3.6	-0.9	1.1	16.6	7.9	0.7	5.1	4.7	24.6	22.1
1992	0.6	-1.3	-2.2	4	-2.5	2.7	1.8	-2.5	6.3	-2.5
1993	10.9	14	15.5	9.6	9.4	6.3	0.6	13.8	11.8	11.6
1994	9.9	19.2	11.8	19	12.2	5.2	11.9	15.1	23.7	10.2
1995	2.6	1.8	-0.4	4.2	3.7	10.6	10.3	7.1	3.6	5.3
1996	4.3	5.2	5.1	2.2	3.8	-5.6	4.9	-6.5	12.1	11
1997	4.4	-5.3	2.3	4.4	0.2	5	14.5	9.3	-2.8	2.7
1998	0.2	-3.5	5.1	2.8	-0.4	8.2	0	-4.5	-6.3	-3.5
1999	4.5	11.2	15.4	12.4	8.5	-3.1	-6.5	-2.1	4.4	-1.5
2000	-2.3	-4.9	-0.4	-2.1	-2.2	-11.2	-12.7	0.7	-2.2	0.9
2001	-4.9	-6.5	-10.5	-5.1	-3.2	1.6	5.2	1	0.4	-5.6
2002	2.5	0	-4.1	-9.2	0.6	8.6	6.2	5.4	4	6.3
2003	-5.1	-5.6	-6.7	-1.1	-5.7	-6.3	-6.6	-3.7	-6.2	-1.1
2004	6.5	14.8	7	-3.6	-2	-1.1	-2.5	7.5	-3.4	-2.7
2005	4.1	0.9	5.4	1.9	-0.1	0.5	1	4.2	-3.7	-3.3
2006	2.1	9.8	0.5	-7.5	-0.6	-2.4	0.1	2.6	-3.9	-5.1
2007	-1.7	0.7	6.1	-10.9	4.2	5.7	10.5	0.8	-6	-10.6
2008	-0.9	4.1	3.3	-6	12.6	7.3	1.4	1.4	-6.7	-3.6
2009	11	9.1	17.8	11.5	10.1	15.6	11.3	13.9	4.3	13.4
2010Q2	10.6	11.5	16.2	8.9	12.1	13.7	10.5	12.5	6.7	6.8



ממוצעים רב-תקופתיים

שנים	סך הכל	ירושלים	תל אביב	חיפה	גוש דן	המרכז	הדרום	השרון	הצפון	קריות חיפה
1991-2000	3.9	3.6	5.3	7.3	4.1	1.9	3	3.5	7.5	5.6
2001-8	0.3	2.3	0.1	-5.2	0.7	1.7	1.9	2.4	-3.2	-3.2
2001-10	2.4	3.9	3.5	-2.1	2.8	4.3	3.7	4.6	-1.5	-0.5

לוח 1א: שיעורי שינוי שנתיים של מחירי דירות בבעלות הדיירים

(באחוזים, ללא ניכוי מחירים במדד)

שנתי	סך הכל	ירושלים	תל אביב	חיפה	גוש דן	המרכז	הדרום	השרון	הצפון	קריות חיפה
1991	23.3	18.0	20.3	38.8	28.4	19.8	25.1	24.6	48.3	45.3
1992	12.6	10.5	9.5	16.4	9.2	15.0	13.9	9.1	19.0	9.2
1993	23.0	26.5	28.1	21.6	21.4	17.9	11.7	26.3	24.0	23.8
1994	23.4	33.9	25.5	33.7	26.1	18.2	25.7	29.3	39.0	23.8
1995	12.9	12.1	9.6	14.7	14.1	21.8	21.3	17.8	14.0	15.9
1996	16.0	17.1	17.0	13.7	15.5	5.1	16.7	4.0	24.7	23.5
1997	13.7	3.2	11.5	13.8	9.2	14.4	24.8	19.2	5.9	12.0
1998	5.6	1.7	10.9	8.4	5.1	14.0	5.4	0.7	-1.2	1.7
1999	9.9	17.0	21.4	18.2	14.2	1.9	-1.6	3.0	9.9	3.6
2000	-1.2	-3.8	0.8	-1.0	-1.1	-10.2	-11.8	1.8	-1.1	2.0
2001	-3.8	-5.5	-9.5	-4.0	-2.1	2.7	6.4	2.1	1.5	-4.6
2002	8.3	5.7	1.3	-4.0	6.3	14.8	12.2	11.4	9.9	12.3
2003	-4.5	-4.9	-6.1	-0.4	-5.1	-5.6	-6.0	-3.1	-5.6	-0.5
2004	6.1	14.3	6.5	-4.0	-2.4	-1.5	-2.9	7.1	-3.8	-3.1
2005	5.5	2.3	6.8	3.3	1.3	1.8	2.4	5.6	-2.4	-2.0
2006	4.3	12.1	2.6	-5.5	1.5	-0.3	2.2	4.8	-1.9	-3.1
2007	-1.2	1.3	6.7	-10.5	4.7	6.2	11.1	1.3	-5.5	-10.1
2008	3.7	8.9	8.1	-1.7	17.8	12.3	6.1	6.0	-2.5	0.9
2009	14.7	12.8	21.7	15.2	13.8	19.4	15.0	17.7	7.7	17.1
2010Q2	12.4	13.2	18.1	10.6	13.9	15.5	12.3	14.2	8.4	8.5

ממוצעים רב-תקופתיים

קריית חיפה	הצפון	השרון	הדרום	המרכז	גוש דן	חיפה	תל אביב	ירושלים	סך הכל	שנים
16.1	18.3	13.6	13.1	11.8	14.2	17.8	15.5	13.6	13.9	1991-2000
-1.3	-1.3	4.4	3.9	3.8	2.7	-3.4	2.0	4.3	2.3	2001-8
1.5	0.6	6.7	5.9	6.5	5.0	-0.1	5.6	6.0	4.5	2001-10

לרכוש דירה למגורים, בעיקר זוגות צעירים. היחס בין השכר הממוצע למחירה של דירה עלה בשנתיים האחרונות ב-28.1%. (ראו: דיאגרמה 1 ובה מחירי הדיור הממוצעים, שכר ממוצע והיחס בין מחיר הדירה והשכר הממוצע).

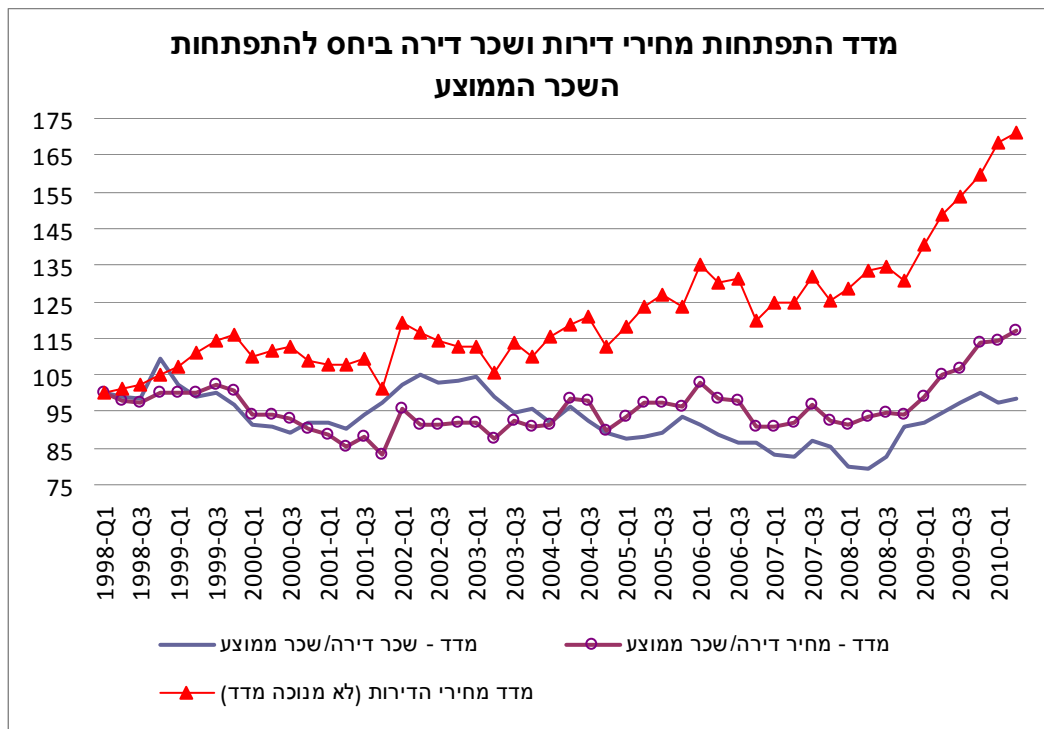
חלק מעליית המחירים הרצופה היא בגלל שיפור באיכות ובגודל הדירה. עבור דירה בת 2.5-3 חדרים, למשל, העלייה הארצית במחירים מנוכי מדד בשנים 1991-2000 היא 3.1%, ובשנים 2001-10 היא 1.8%. המספרים עבור איזור תל-אביב, ירושלים, חיפה הם: 2% ו-5.1%, 2.6% ו-4.9%, 4.7% ו-2.2% בהתאמה.

שאר העלייה היא בגלל עלייה של ערך הקרקע בגלל הצטופפות האוכלוסיה וקצת בגלל התייקרות הבנייה. כדאי להזכיר שלא חלו שינויים מהותיים במחיר של בניה של מ"ר בתקופה הנדונה. ניתן לראות בלוח 2 כי מחירי הבניה (מנוכי מדד) ירדו בממוצע לשנה באחוז בשנים 1991-2000 ועלו בשיעור ממוצע לשנה של 1.5% בשנים 2001-10. אבל מרכיב הבנייה בתוך מחיר הדירה החדשה הוא רק 35% ולכן הוא מסביר רק כחצי אחוז מהעלייה השנתית במחיר.

לוח 2: שיעורי שינוי שנתיים במדד מחירי תשומה בבנייה למגורים כללי, מנוכה מדד			
0.2%	2001	-2.1%	1991
-1.2%	2002	-0.9%	1992
3.5%	2003	-2.4%	1993
5.2%	2004	-2.9%	1994
3.3%	2005	1.1%	1995
4.0%	2006	-3.0%	1996
3.3%	2007	-0.9%	1997
-0.6%	2008	-0.1%	1998
-3.3%	2009	-0.3%	1999
0.3%	2010Q2	1.1%	2000
1.5%	עלית מחירים בממוצע לשנה 2001-2010	-1.0%	עלית מחירים בממוצע לשנה 1991-2000

מלוח 1 עולה שעבור כל הארץ היתה עלייה יציבה ריאלית בעשור הקודם של 3.1%, ובשנים 2001-8 כמעט נעצרה עליית המחירים הממוצעת לחלוטין – היו שנים של עליית מחירים ושנים של ירידת מחירים. התיקון שהגיע בשנתיים האחרונות עדיין מביא את הממוצע לעשור ל-2.4%, פחות מהממוצע של העשור הקודם. בפרספקטיבה זו, עליית המחירים באיזורי הביקוש נראית סבירה הרבה יותר.

דיאגרמה 1



התהליך של עליית מחירים מהירה רצופה בשוק הדיור מעורר חששות כבדים בלב זוגות צעירים, בעיקר כאלו שראו שהדירה התרחקה מהם בשנתיים האחרונות ב-40% בגלל העליה של מחירי הדירות בגודל זה. הציפיות הנובעות להמשך עליית מחירים מכניסה את שוק הדיור לסחרור. הזוגות הצעירים חוששים שהדירות יתרחקו עוד יותר ולכן הם שוקלים לקנות דירה גם במחיר של השתעבדות לשנים רבות. המשקיעים בדלא-ניידי מזהים אפשרות לרווחים קלים ומזרימים ביקושים, מה גם שבגלל הריבית הנמוכה שהיא תוצאה של המשבר העולמי ערוצי ההשקעה האחרים אינם אטרקטיביים במיוחד. אין פלא איפוא שהמצב בשוק הדיור הוא, אם כך, נושא ראשון בחדשות במשך תקופה ארוכה. האם השוק פועל באופן לא תקין? לאו דווקא, זוהי התנהגות אופיינית לשווקים של נכסים. בנכסים כגון נדל"ן, עליות מחירים אינן מתרחשות באופן חלק ובהתאמה עם פערי ביקוש. בדומה לנכסים פיננסיים, הציפיות לשינויי המחירים שהן גורם ראשון במעלה בשוקי נכסים, אחראיות לכך שבטווח הקצר קשה לחזות את המחירים, וכן שכאשר יש תיקון במחירי הנכסים הם קורים לעתים קרובות

בקצב מהיר שאת עיתויו קשה לחזות מראש. עיתוי זה נקבע לעתים ע"י גורם חיצוני אשר מזרז את התיקון.

במקרה של שוק הדיור הגורם החיצוני היתה הריבית הנמוכה של בנק ישראל, אשר מצד אחד הפנתה משקיעים עם כסף נוזל שחיפשו תשואה גבוהה מזו האפסית שהציעו הנכסים הבטוחים (נדל"ן נתפס בישראל כנכס בטוח) כגון אג"ח ממשלתי או פקדונות בנקים. מצד שני היא הקלה על רוכשי דירות צעירים דרך שיעורי החזר נמוכים בזמן הקצר במשכנתאות אשר הריבית בהן היא משתנה.

לוח 3: פערים בהיצע הדיור בישראל				
שנה	גידול במספר המשפחות	גידול במספר הדירות	פער	פער מצטבר
1991	63800	62,890	910	910
1992	63400	58,075	5,325	6,235
1993	49500	39,470	10,030	16,265
1994	48500	38,760	9,740	26,005
1995	56500	55,527	973	26,978
1996	39100	56,103	-17,003	9,975
1997	41400	61,161	-19,760	-9,785
1998	60300	49,137	11,164	1,379
1999	49500	42,473	7,028	8,406
2000	52,800	44,703	8,097	16,504
2001	67,400	35,673	31,728	48,231
2002	30,000	36,027	-6,027	42,205
2003	33,400	33,007	393	42,598
2004	43,300	30,736	12,564	55,162
2005	41,800	32,469	9,331	64,494
2006	39,100	31,086	8,014	72,508
2007	44,363	30,138	14,226	86,733
2008	35,777	31,535	4,242	90,975
2009	<sup>3</sup> 21,031	33,418	-12,387	78,588

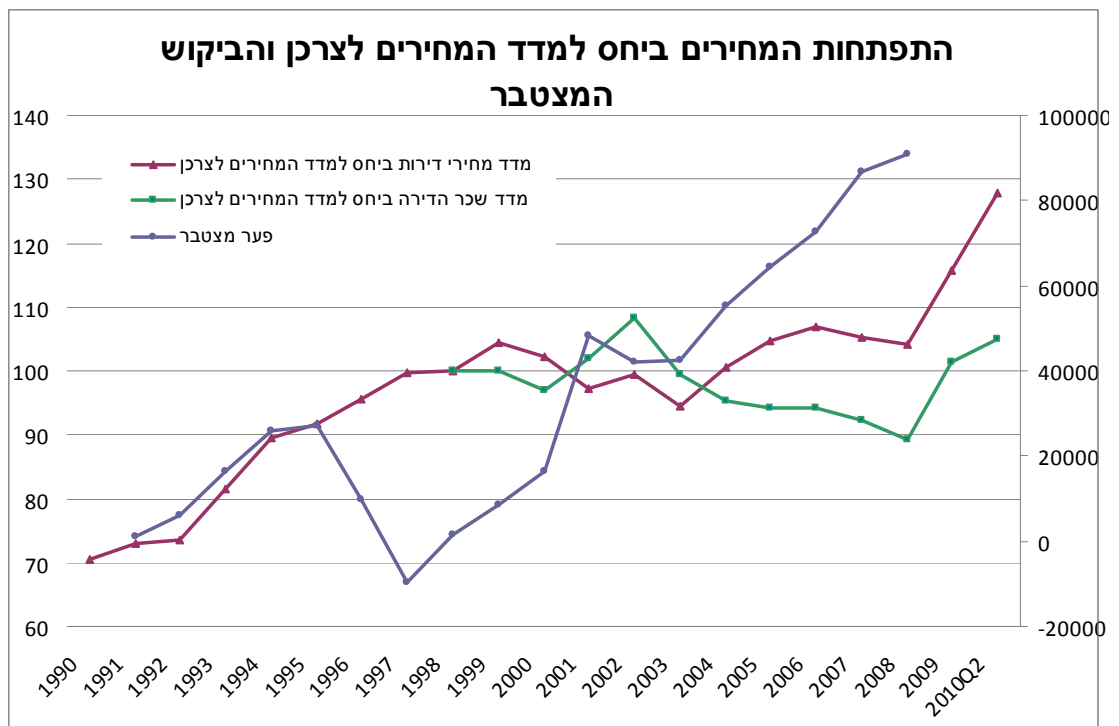
יחד עם זאת, התיקון החד של השנתיים האחרונות מבטא מחסור ריאלי שהצטבר על פני שנים. בעוד שבעשור הקודם בנו מספיק דירות לפי צרכי יצירת משקי הבית, הרי בעשור האחרון הצטבר פער של

כמעט מאה אלף דירות. בלוח 3 רואים כי בשנות ה-90 נפתח פער בשל העליה מבריה"מ לשעבר, אולם הוא נסגר כמעט לגמרי עד 1998, אז הפער היה רק 1400 דירות. אולם בשנת 2009 הפער המצטבר הגיע לכמעט 80,000 דירות.

הפערים בהיצע הדיור מדברים אם כך על כ-80,000 משפחות אשר נאלצו להסתפק בפתרונות דיור לא ראויים. כלומר: המחירים העולים בשוק הדיור מלמדים על מחסור אמיתי שהצטבר במהלך עשור. הבעייה היא, אם כך, לא רק המחירים העולים. גם אם ירדו המחירים ולא יגדל ההיצע יישארו המוני אנשים אשר הדיור שלהם אינו מתאים לצרכיהם. הגדלת היצע הדיור היא אם כך משימה לאומית חשובה בזכות עצמה.

יש לשער שהגדלת היצע הדיור גם תרגיע את בהלת המחירים. בדיאגרמה 1 אנו מראים את הקשר בין המחירים של הדיור ובין הפער המצטבר. הקורלציה הגבוהה בגובה 0.53 מצביעה על החוזק של הקשר.<sup>4</sup>

דיאגרמה 2



הבעייה החברתית של הזוגות הצעירים ושל העשירונים התחתונים היא קשה יותר ממה שמתבטא בגדלים המצרפיים שאנו מציגים כאן. בלוח 4 אנו מראים את שיעור הבעלות על דירות לפי עשירונים. בשנת 2008 היה שיעור הבעלות על דירות 69% בהשוואה ל-73% בשנת 1995, כפי שרואים בלוח 4

<sup>3</sup> זהו מספר קטן במיוחד של יצירת משקי בית והוא דורש בדיקה נוספת של הלמ"ס.

<sup>4</sup> בדו"ח השנתי 2009 של בנק ישראל מצוטט ניתוח סטטיסטי מורכב יותר, ובו תוצאות דומות למשתנה של מספר משקי הבית ביחס למלאי הדירות, וגם משתנים נוספים.

מראה כי הבעיה במגמת החריפה בהשוואה לשנים עברו. ייתכן שהיא מבטאת גם את העליה בעוני ובאי השוויון בישראל, אולם ללא ספק יש לתכונות המיוחדות של ענף הדיור השפעה על מגמה זו.

לוח 4א: אחוז הגרים בדירה שבעלותם לפי עשירונים

עשירון	2006	2007	2008
1	42.0	40.2	41.3
2	52.6	55.3	56.7
3	63.8	65.3	64.4
4	65.8	65.3	67.0
5	70.6	72.4	69.3
6	75.0	76.8	72.0
7	78.6	76.7	75.0
8	83.3	77.5	77.8
9	80.7	81.1	82.8
10	82.5	82.1	82.2
סה"כ	<b>69.5</b>	<b>69.3</b>	<b>68.8</b>

לוח 4ב: אחוז הגרים בדירה שבעלותם לפי קבוצות אוכלוסיה

	סך הכל	יהודים	ערבים	מוסלמים	נוצרים	דרוזים	אחרים
<b>1995</b>	73.0	72.1		85.2	66.9	92.4	29.7
<b>2008</b>	68.8	67.4	84.8				

כדאי לציין שכיון שאין בישראל בנייה ממוסדת להשכרה, הרי הדיור בשכירות הוא פתרון נחות לעומת חו"ל, שם הדירות בשכירות נבנות בבנינים מיועדים לכך במיוחד. הדייר בשכירות חי באי-ודאות לגבי המשך מגוריו בדירה, שכן בעל הבית יכול להחליט למכור את הדירה. כמות הדירות הזמינות לשכירות היא מוגבלת ואין ביטחון שאפשר יהיה להמשיך לגור באותו איזור, מה שמקשה מאד על גידול ילדים עם מגורים בשכירות. ולבסוף, במבנים לשכירות בחו"ל יש על פי רוב ניהול בית מרכזי אשר דואג לתחזוקה של הבית והדירות. לא כך הוא המצב בדירות הפרטיות להשכרה בישראל. בשנות ה-90 פתרו את הבעיה הלאומית של מחסור בדיור ע"י תמריצים לקבלנים שאפשרו להקטין את משך הבנייה הממוצע בשנים 1991-1992 בדירות ביוזמה ציבורית לשנה במקום שנתיים כרגיל. (ראו לוח 5).

לוח 5: חודשי בנייה

ממוצע לדירה	ממוצע לדירה	ממוצע לדירה	תקופה
סך כולל	יזמה ציבורית	יזמה פרטית	
נתונים מקוריים	נתונים מקוריים	נתונים מקוריים	
ממוצע	ממוצע	ממוצע	
29.8	40.8	27.4	1990
14.9	11.9	20.1	1991
14.3	12.5	20.5	1992
20.4	19.8	21.2	1993
21.5	23.1	20.6	1994
21.5	24.3	20.6	1995
20.5	20.9	20.2	1996
21.9	23.1	21.2	1997
22.5	23.2	22.0	1998
23.1	23.9	22.4	1999
23.9	24.5	23.7	2000
22.7	24.0	22.0	2001
24.9	26.7	23.8	2002
25.1	26.5	24.2	2003
26.4	29.7	24.5	2004
26.2	26.3	26.2	2005
24.8	25.9	24.4	2006
24.2	25.7	23.7	2007
25.3	26.9	25.0	2008
26.2	30.9	24.6	2009

חלק זה של הפתרון מוכר. מה שפחות מוכר הוא התרומה של העובדים הזרים לפתרון. בדיאגרמה 3 רואים את העליה במספר העובדים הזרים החוקיים בשנות ה-90. אין ספק שעובדים אלו תרמו לאפשרות לסגור את הפער שנוצר בשוק הדיור.<sup>5</sup> אולם בל נטעה: הפתרון שאומץ בשנות ה-90 זמן

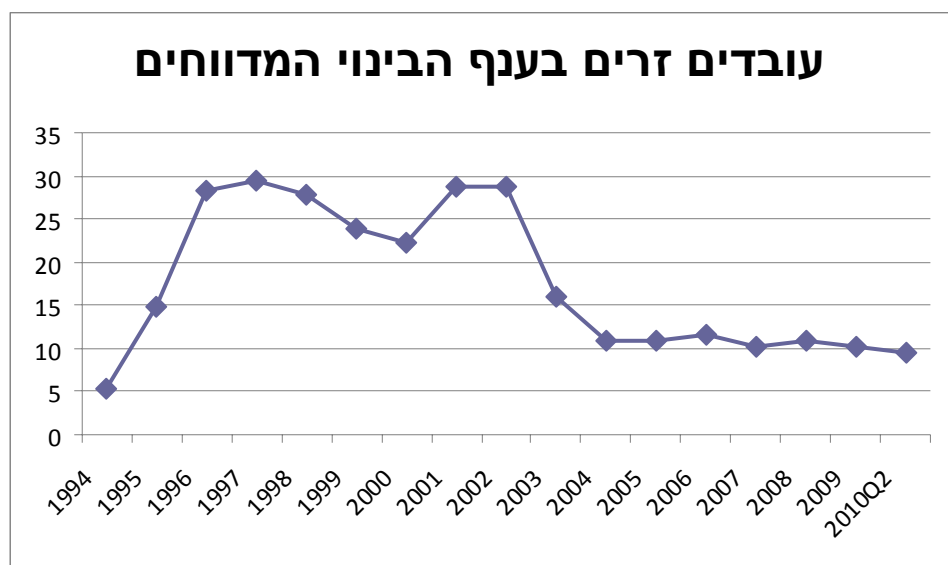
<sup>5</sup> האכיפה נגד עובדים לא חוקיים היתה הרבה פחות יעילה מאשר עתה, ולכן המספר המדווח של עובדים חוקיים מבטא מספר חסר לגבי מה שקרה בענף.

חירום, בו מגיעות לישראל עשרות אלפי משפחות ללא פתרונות דיור הוא פתרון שאמנם פעל בשטח, אבל היו לתרופה זו תופעות לוואי בלתי רצויות.

אחת מתופעות הלוואי היתה העובדים הזרים עצמם. הסגרים שהוכרזו ע"י הממשלה ומנעו כניסה של עובדים פלסטינים בשנת 1993 הם שהביאו לפתרון החירום של יבוא עובדים זרים, תחילה לענפי הבניה והחקלאות ואח"כ לכל המשק.<sup>6</sup>

אחת מתופעות הלוואי הלא רצויות היתה הדחיקה החוצה של העובדים הישראלים מענף הבניה. אם פתיחת שוק העבודה לפלסטינים בעקבות מלחמת ששת הימים הביאה ליציאת עובדי הבנין היהודים מהענף, הרי השילוב של עובדים זרים ופלסטינים בשנות ה-90 הביא גם ליציאת חלק מהעובדים הערבים הישראלים מהענף, בעיקר בעבודות הרטובות. הצפת ענף

דיאגרמה 3 :



הבנייה באמצעות עובדים מחוץ לישראל, זרים ואח"כ פלסטינים וזרים, הביאה להורדה משמעותית של השכר בענף והיא זו שדחקה החוצה את העובדים הישראלים. לקח לממשלה שנים כדי להשתלט על המצב בענף הבנייה. כיום כמובן המצב הוא הפוך: השכר לעובדים הזרים גבוה מאד, כפי שנפרט בפרק הבא.

הלקח הוא שצריך לפתור את הבעייה לפני שנוצר משבר, אשר מכריח להגיע לפתרונות שאינם טובים למשק בטווח הארוך.

סיבה נוספת למחסור בדיור הוא מה שקורה בהקצאת הקרקעות לבנייה. על כך ידובר בהמשך בפרק הבא. אולם הלקח של שנות ה-90 צריך לעמוד לנגד עינינו גם כאן: בזמן משבר שוברים את החוקים הרגילים, ושימושי הקרקע הופכים לבעייתיים תוך זניחת עקרונות תכנון מקובלים. צריך לשאוף לפעול

<sup>6</sup> ראו: Amon, A., Luski, I., Spivak A. and J. Weinblatt: The Palestinian Economy, Brill 1997. עמ' 84 דיאגרמה 3.5 לניתוח מחקרי של האירועים.



על פי האינטרסים ארוכי הטווח של אזרחי המדינה.<sup>7</sup> יש ליישם את הלקח שציינו לעיל גם עבור המדיניות הקרקעית.

### מדיניות בנק ישראל למתן משכנתאות וההשפעה על שוק הדיור

בצעדים מתוקשרים היטב הקשה בנק ישראל על נוטלי משכנתאות. המפקח על הבנקים העלה את דרישות ההון העצמי הנדרש מהבנקים עבור חלק המשכנתא החורג מעבר ל-60% מערך הדירה או הבית. המשבר הפיננסי של 2008-9 בחו"ל התאפיין בפשיטות רגל אצל בנקים שנתנו אשראי לדיור עם LTV (loan to value) שהיה גבוה בהרבה מ-60%, ולכן כאשר הדירות והבתים ירדו בערכם בעשרות אחוזים במשבר האחרון, הפכו חלק מהבנקים לחדלי פרעון.

בהודעות לעתונות של בנק ישראל נאמר שהמטרה הראשית של הבנק אינה לצנן את שוק הדיור אלא להגן על הבנקים מפני חוסר יציבות ונטילת סיכונים מיותרים. היו שטענו שבנק ישראל מנסה להוריד את הביקוש לדיור דרך הקטנת האשראי לדיור. מראיון לעתון 'גלובס' מיום 14.12.10 של הנגיד עולים שני דברים: 1. הדאגה היא למערכת הפיננסית, כי משברים פיננסיים רבים, כולל האחרון, התחילו בבעת נדל"ן שהתפוצצה. מטרת צעדי בנק ישראל הן למנוע בעת נדל"ן שמוזנת ע"י אשראי חסר אחריות. 2. הפתרון לעליית המחירים אינו דרך ריסון הביקוש אלא דרך הגדלת ההיצע. זו גם המסקנה אליה הגענו בניתוח בפרק זה.

"המניעים שלנו קצת שונים. אנחנו פועלים בשוק הדיור כי שם הסכנה למערכת הפיננסית. אנחנו לא מטפלים בשוק הדיור כדי לפתור את הבעיות בשוק הדיור אלא כדי למנוע בעת עתידית שתתפוצץ", הוא מסביר. "פיצוץ בעת נדל"ן יגרום נזק לכל המערכת הפיננסית, לכן אם נראה שהמחירים ממשיכים לעלות נצטרך לנקוט צעדים נוספים. לא נראה שבעתיד הקרוב נצליח לעצור עליית מחירים, אני מקווה שנצליח לבלום את קצב העלייה."

- אז מדוע אינך מגדיר את המצב "בועה"?

"אם נראה בעוד שנה וחצי שהמחירים עלו בעוד 20%, אצטרך להסכים שיש בועה. אבל לפי מה שאנחנו רואים כרגע, אחרי עשר שנות ירידה במחירי הדירות באו שנתיים של עלייה. אנחנו נמצאים מעל רמת המחירים של אמצע שנות התשעים, אבל לא הרבה מעליה. גם בהשוואה בינלאומית אנחנו לא בבועה. יש בעולם רק שתי מדינות שבהן מחירי הדיור כמעט לא עלו בעשור האחרון: גרמניה וישראל. מסוף 2008 אנחנו בעליית מחירים, אבל באוסטרליה המחירים עלו פי 2.5 בעשור האחרון."

<sup>7</sup> ראו: ספרה של רחל אלטרמן על המשבר של שנות ה-90. :

Planning in the Face of Crisis: Land and Housing Policies in Israel, Taylor-Francis, 2002 Alterman, Rachel.:

...כולם מבינים שהפתרון נמצא בצד ההיצע וזה מה שהממשלה צריכה לעשות. [הדגשה שלנו]. אנחנו יכולים לטפל בביקוש אבל הטיפול המלא צריך להגיע מהממשלה, מצד ההיצע. אם נראה גידול בכמות הקרקע שהממשלה משחררת, זה יכול להתחיל לשנות את המצב במהירות."

### תיבה: הבעיות במדידת עלית מחירי הדירות בשנים האחרונות

בנוסף לבעיות הקשות באומדן מספר העובדים הזרים בישראל שעליהן הצבענו בדו"ח מס' 1, גם באומדן מחיר דירה ממוצעת וכנובע מכך, אומדן העליה במחירים של הדיור יש בעיות לא פשוטות. הסדרה של מינהל הכנסות המדינה מראה שבתקופות מסויימות יש עלייה במחירים ובאותה תקופה המדד של הלמ"ס מראה על ירידת מחירים, ולהיפך.

מדד מחירים מתייחס למוצר קבוע. ככל שהמוצר הוא פחות הומוגני, קשה יותר למדוד את מחירו, ודירות הן מוצר מאד לא הומוגני. השיטה בה נוקטים במדד קייס-שילר האמריקאי היא פשוט לעקוב אחרי העליה במחיר של אותה דירה עצמה. בישראל אין לכך מספיק תצפיות, ולכן נוקטים בשיטות אחרות.

השיטה של הלמ"ס היא שיטת המחירים ההדונית, לנרמל את מחיר הדירה בעזרת אוסף משתנים אשר מבטאים את מאפייני הדירה – הבנין בו היא נמצאת, מספר חדרים, קומה, קיום או אי קיום של חנייה, בית צמוד קרקע, שטח המגרש הצמוד וכו'. מקור הנתונים הוא דיווח לרשויות המס על העסקה לצורך מס. 8 בצורה כזו מגיעים למחיר ממוצע של דירה שאינו תלוי בהרכב של העסקות המסויימות אשר נעשו באותה תקופה.

השיטה של מינהל הכנסות המדינה היא לבדוק את עליית המחירים בדירות חדשות עבור אותו פרויקט של אותו קבלן. ההנחה היא שלאורך תקופת מכירת הדירות, אין הבדל גדול באיכות הממוצעת של הדירות הנמכרות.

באופן עקרוני השיטה של הלמ"ס היא השיטה הנכונה כי היא מסוגלת להביא בחשבון את כל הדירות שנמכרו בתקופת המדידה. אולם הטענה של מינהל הכנסות המדינה היא שהנתונים על מאפייני הדירה ממולאים בצורה חסרה מאד, ולכן גורמים להטייה באומדנים של הלמ"ס. 9 אין לממלאי הטפסים הללו אינטרס למלא בצורה מדוייקת את הנתונים לאחר שהעסקה כבר נעשתה, וגם אמדן המס אינו תלוי בדיוק של מילוי הפרטים הללו.

בנק ישראל מסביר, במסמכים האחרונים שלו על הדיור אשר צוטטו לעיל, כי הוא משתמש באומדני הלמ"ס, בגלל היתרון של השיטה ההדונית. גם אנו משתמשים באומדני הלמ"ס כי היא הגוף האמון על הסטטיסטיקה הרשמית בישראל. כמו כן, הראינו כי יש היגיון כלכלי במחירי הדירות לפי הלמ"ס –

<sup>8</sup> זהו טופס 7000 ב- <http://ozar.mof.gov.il/taxes/>, בתוך מיסוי מקרקעין. די אירוני ששתי הסדרות משתמשות בנתונים שמקורן בדיווח של המס.

<sup>9</sup> ראו: <http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/docs/havhara2009622.pdf>.

המחירים מגיבים לעודף הביקוש המצטבר בשוק הדיור. מלבד זאת, יש גם קשר סביר בין מחירי השכירות – אשר נאספים בסקר אחר לחלוטין – ובין מחירי הדיור, שניהם על פי הלמ"ס.

כמה אבחנות ראויות בנושא זה:

1. זהו מצב לא סביר שרשויות שלטוניות שונות מצטטות מספרים שונים לגבי מה שקורה בענף הדיור. סטטיסטיקה לאומית אינה נושא שבו יש כמה ספקים והלקוח בוחר מה שמתאים לצרכיו.
2. גם הסקטור העסקי ואנשים פרטיים מקבלים החלטות חשובות על סמך הנתונים כפי שהם מתפרסמים בעתון. המצב הנוכחי שבו העתונים מצטטים שני מקורות שונים אשר מתארים מצב הפוך מבחינת עליית המחירים אינו בריא לכל היחידות במשק וגם עלול לפגוע באינטרס שלהם, וכן באמון שהציבור רוחש למערכות השלטון.
3. ראוי אם כך שהמדינה תעשה סדר בביתה ותגיע לנתונים מטוייבים ומוסכמים על הכל.
4. בניגוד לטעות נפוצה, מדד מחירי הדיור אשר לו משקל גבוה במדד המחירים לצרכן אינו מבוסס עתה על מחיר הדירה אלא על מחיר השכירות, ולכן הדיון הנוכחי אינו רלבנטי לצרכי מדידת האינפלציה והמדיניות של בנק ישראל להשגת יעד אינפלציה בין 1 ל-3 אחוז לשנה.

### פרק 3 – הצע וביקוש לכוח אדם עבור מקצועות הליבה

פרק זה בא להרחיב ולעדכן את הניתוח וההצגה הכמותית שהבאנו בעבודתנו הקודמת שהושלמה ביוני 2010 .

#### 1 . התחלות בניה וגמר בניה בשנים 2007-2010

הביקוש לעובדי מקצועות הליבה הוא כמובן ביקוש נגזר מכמות יחידות הדיור הנבנות, שהוא כשלעצמו נגזר מהביקוש ליחידות דיור חדשות מידי שנה. המספר המקובל לאומדן הביקוש השנתי בישראל ליחידות דיור חדשות, על פי הערכות רשמיות של משרד הבנוי והשיכון והערכות התאחדות הקבלנים, הוא בממוצע כ 45 אלף לשנה. מספר זה בא לענות על קצב יצירת משקי בית חדשים מידי שנה, ביקוש של תושבי חוץ ליחידות דיור (שאינן מגיעות לשוק) וגריעה של דירות שסיימו את חייהן. מספר זה אינו כולל את הביקוש לדירות כמוצר השקעה, מה שנקרא לעתים, שלא בצדק, "ביקוש ספקולטיבי". דעתנו היא כי ענף הבניה צריך לאפשר למשקיעים, ישראלים וזרים, להשקיע ביחידות דיור ככנס מניב. לאורך זמן, תוספת דירות אלו יכולה להגדיל את הצע הדירות המיועדות להשכרה ואף להוריד את דמי השכירות, עקב גידול בהצע הדירות להשכרה. דא עקא שבתקופה של חסמים מצד ההצע, שמונעים הגדלת מספר הדירות שנבנות כתשובה על הביקושים, ביקוש זה של דירות לצורך השקעה בלבד נחשב כגורם שלילי ומכאן מדיניות בנק ישראל לדכא את הפעילות הזאת. בכל מקרה, במידה ולא היו חסמים המעכבים בניית דירות חדשות, ניתן היה לצפות לבנייה של לפחות 45 אלף יחידות דיור חדשות לשנה, וזאת עוד לפני שמוצה הצורך להשלים את הגרעון בן כ 80 אלף יחידות הדיור שנצבר בשני העשורים האחרונים, כפי שפרטנו בפרק 2. הנתונים בפועל מראים כי המשק רחוק מאד מיעדים כמותיים אלו :

התחלות וגמר בניה של יח"ד . 2007-2010				
שנה	התחלות בניה	באחוזים	סיומי בניה	באחוזים
2007	30,827	100%	29,519	100%
2008	32,627	106%	30,443	103%
2009	34,731	113%	32,617	110%
2010	37,035	120%	32,308	109%

הנתונים לשנים 2007-2009 הם נתונים סופיים של הלמ"ס. לגבי שנת 2010 התפרסמו נתונים עבור שלושת הרבעונים הראשונים והאומדן שלנו לרביע האחרון הוא חיוץ לינארי פשוט. אנו רואים כי גם הגידול בהתחלות בניה של 20% בין השנים 2007-2010 עדיין משאיר את ענף הבניה רחוק מרחק של כ 8000 יחידות דיור מהיעד של 45 אלף יחידות חדשות בשנה. יתרה מכך, קצב גמר הבניה עומד בשנים 2009 ו 2010 על 32 אלף יחידות דיור בלבד בשנה.

למעשה, בשנת 2010 כנראה שלא תסתיימנה יותר יחידות דיור מאשר בשנת 2009 וזאת למרות ששנתיים לפני כן, כאשר הוחל בבנייתן של דירות אלו, נרשם גידול של כ 10% בהתחלות הבניה. הדברים מורים אולי על נקודה חשובה וכואבת: ניתן אולי להגדיל במעט את קצב התחלות הבניה, מעט לעומת הנדרש, אבל קשה עוד יותר להגדיל את קצב סיום הבניה של יחידות דיור אלו.

הדבר בא לידי בטוי בהתארכות משך הבניה של דירה ממוצעת, מרמה של 24.2 חודשים בשנת 2007 ל 25.3 חודשים בשנת 2008 ו 26.3 חודשים לשנת 2009 על פי דיווחי הלמ"ס. לטענת הקבלנים בשנת 2010 תהליך התארכות משך הבניה נמשך והוא שואף לרמה של כ 30 חודש לבניית יחידת דיור בממוצע.

מבחינתנו ככלכלנים האינדיקטורים הללו מצביעים על מחסור בעובדים במקצועות הליבה, אותם מקצועות "רטובים", טפסנות, בנאות, ברזלנות, טיוח וריצוף, שהעדר כוח אדם מספיק לביצועם מעכב את קצב השלמת הדירות שכבר החלה בנייתן, ובנוסף, מעכב את הקבלנים מלהגביר עוד את קצב התחלת בניית יחידות דיור חדשות, כפי שמתחייב ממצבו של ענף הדיור בימים קשים אלה.

על כל אלה יש לציין את אי הוודאות לגבי מדיניות תעסוקת זרים בענף הבניה, אי ודאות המטילה צל כבד על תהליכי קבלת החלטות בענף הבניה ואינה מאפשרת לשוק החופשי להגיב נכונה על עודפי הביקוש שהוא חווה.

לא ניתן כמובן לתלות את כל בעיות ענף הבנוי בסוגיית העובדים הזרים. לעניינו נטען כי הסדרת הצע יציב וודאי של עובדים למקצועות הליבה הוא תנאי הכרחי לפעילות תקינה של הענף, תנאי הכרחי אך לא מספיק.

תנאי הכרחי נוסף הוא הסדרת הצע הקרקעות הזמינות לבנוי.

על אף שנושא זה לא נמצא במוקד העניין שלנו כרגע במסמך זה, איננו פטורים מלאמר מספר מילים גם בנושא חשוב ומטריד זה.

## 2. היצע זמינות של קרקעות לבניית יחידות דיור

על פי דיווחי הלמ"ס, כמחצית הדירות הנבנות בישראל נבנות על קרקע פרטית ומחציתן על קרקע ציבורית, קרקע בבעלות מנהל מקרקעי ישראל ומוסדות ציבוריים אחרים. ההיצע הפוטנציאלי של קרקעות פרטיות מוגבל עקב העובדה שמרבית הקרקעות בישראל, למעלה מ 90%, נמצאות בבעלות ציבורית ולכן עיקר המאמץ בהגדלת היצע של קרקעות זמינות לבניית יחידות דיור חדשות צריך לבוא מצד הממשלה.

בעשרת החודשים הראשונים של שנת 2010 השלים המנהל עסקות לשיווק קרקע לבנייה למגורים בהיקף של כ 20 אלף יחידות. יש לזכור כי המנהל משווק רק קרקעות מתוכננות, קרקעות שחלה עליהן תוכנית בנין עיר מאושרת.

בפועל גם קצב שיווק שנתי של כ 30 אלף דירות בשנה, הרבה מעל הקצב הממוצע בשנים האחרונות, אינו מאפשר יצירת רזרבת קרקעות אצל הקבלנים והיזמים בשוק הפרטי, רזרבה חיונית לצורך פעולה תקינה של הענף. הענף כיום מתנהל ללא מלאי אסטרטגי של קרקעות זמינות, המלאי היחידי הוא מלאי שוטף אופרטיבי שנצרך מיד עם היווצרו ולכן אינו יכול לענות על ביקושים גדולים מעבר לממוצע הרב שנתי או על עיכובים בקצב יצירת קרקעות זמינות חדשות.

לדעתנו צריך לשאוף למצב שבו בידי השוק הפרטי יהיה מלאי קרקעות זמינות בהיקף של 100-150 אלף יחידות דור, בפריסה על כל שטח הארץ, כדי לאפשר למנגנוני השוק לפעול בצורה מושכלת ומכוונת וכן כמובן כדי למתן את מחירי הקרקעות.

המציאות של היום, כאשר מחירי הקרקעות נמצאים בשיא, ודירות המוצעות בשוק נחטפות תוך שעות בתהליך של מעין מכרז או הגרלה, אינה תורמת לתפקוד טוב של הענף, מביאה לרווחי יתר של קבלנים, מגדילה את הסיכונים הפיננסיים בענף ופוגעת כמובן בציבור רוכשי הדירות. יש מקום לבחון את מדיניות יצירת זמינות לקרקעות לבניית דירות ואת ההיקפים הנדרשים לשם תפקוד נכון של ענף הבניה.

רכישת קרקע מתוכננת על ידי קבלן מהמנהל, קרקע שלכאורה ניתן להוציא עליה היתר בניה בתוך מספר חודשים ספורים, אינה מהווה ערובה והבטחה כי אכן יוצא היתר כזה. היות ותכנון הקרקע התבצע על ידי המנהל, הממשלה בעצם, והוצאת הפרויקט אל הפועל, אקט היזמות, מתבצע על ידי השוק הפרטי, אין בהכרח התאמה בין שני חלקי המהלך הזה. פעמים רבות הקבלן שרכש את הקרקע פותח מהלך חדש, שאורכו נמדד בשנים, של שנוי התב"ע המאושרת כדי לשנות את הפרוגרמה, אולי את פרטי התוכנית או אף להעלות את אחוזי הבניה המותרים. כך מתעכב תהליך מימוש התוכניות והגעתן לשלב הוצאת ההיתר.

גם תהליכי הוצאת היתר בניה מהווים צוואר בקבוק בהליכי המימוש. לעתים מימוש ההיתר מחייב השלמת פנוי פולשים בשטח, ביצוע מטלות ציבוריות שהוועדה המקומית מטילה על היזם כתנאי למתן ההיתר, תאום עם רשויות שלטוניות ומשרדי ממשלה שונים שיש להם נגיעה לתוכנית הבנוי ועוד עיכובים נקודתיים על פי המקרה והעניין. לא כאן המקום לפרט ולהציע הצעות: מדובר בבעיות ידועות ומוכרות לכל מתכנן ויזם בישראל שלא ברור כי ההצעה לתיקון בחוק התכנון והבניה שנמצאת כיום על הפרק תביא להם מזור.

הבעיות הללו הן רק סימפטום לכשל התפקודי של השירות הציבורי בישראל שבימים האחרונים שוב עלה לדיון ציבורי ופתרון מהיר לכשלים אלו אינו בנמצא.

התניית ההטבות שהציעה הממשלה בחודש האחרון ליזמים בענף הבניה, מס שבח מופחת והנחה על מחיר רכישת הקרקע מהמנהל, המותנות בסיום הליך הבניה ב 30 חודש, שבמהלך יוצא היתר בניה ויסתיים הליך הבניה של הדירות החדשות, התקבלה בספקנות רבה בקרב הקבלנים והיזמים ואולי היא מסמנת כי קובעי המדיניות אינם מודעים לקשיים הכרוכים ביזמות נדל"ן בישראל.

יצירת מלאי קרקעות זמין, ברמה העונה על ביקוש צפוי של ארבע עד חמש שנים קדימה יכולה להתמודד עם כל הקשיים הכרוכים בקבלת היתרי בניה ומימוש התוכניות בפועל. להלן נעבור לניתוח שוק ההיצע של עובדים לביצוע עבודות הליבה בענף הבניה.

### 3. עובדים ישראלים בענף הבניה

בשנת 2010 עובדים בענף הבניה כ 180 אלף עובדים, 160 אלף ישראלים וכעשרים ואחד אלף עובדים לא ישראלים, מהם כ 15 אלף עובדים פלסטינים בעלי היתר ו 6 אלפים עובדים זרים בעלי היתר.

כרבע מעובדי הענף מועסקים במקצועות הליבה, משמע כ 45 אלף עובדים. כל העובדים הלא ישראלים מועסקים במקצועות הליבה ומכאן שהיצע העובדים הישראלים כיום למקצועות הליבה עומד על כ 25 אלף בלבד<sup>10</sup>.

בפועל, על פי מידע שנשאב ואומת בקרב עשרות קבלנים, כולל מידע מהתאחדות הקבלנים, רובם המוחלט של עובדי מקצועות הליבה הישראלים הם ערבים, רובם מתגורר בצפון הארץ. על נטישת עובדים יהודיים את ענף המקצועות "הרטובים", תהליך שראשיתו בשנת 1970, עם פתיחת שוק העבודה בישראל לעובדים פלסטינים, כבר הרחבנו את הדיבור בעבודתנו הקודמת. אין כיום בסיס נתונים מוסדר ומפורט לגבי התפלגות המקצועות, היצע וביקוש בענף הבניה. בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשיתוף עם משרד השיכון והתאחדות הקבלנים, נערכים לביצוע מספר סקרי שטח כדי לקבוע את צורכי הענף לעובדי מקצועות הליבה. העדויות בשטח מורות כי למרות המחסור בעובדים אלו ועליית מחירי העבודה, לא חל גידול בהיצע של כ"א לעבודות "רטובות" מקרב מאגר כוח האדם של ערביי ישראל. התאוריה הכלכלית הבסיסית והפשטנית מניחה כי אם צעיר ערבי משתכר כ 5000 ₪ בחודש בעבודה בסקטור השירותים, למשל במוסך על יד ביתו, הרי בהינתן העובדה כי הוא יכול

<sup>10</sup> המספר המופיע בדו"ח הלמ"ס הוא 35 אלף אך הוא כולל גם עובדי שיפוציים ובוני מצבות. ראה דיון בנספח לעבודה. מספר זה כולל גם כ-5000 עובדים ממזרח ירושלים.

להשתכר 10,000 ₪ בעבודה כרצף או טיח, הוא ימיר את מקום עבודתו שהרי שכר גבוה יותר מגדיל את כמות ההיצע של כוח האדם.

במציאות בשטח הדברים נראים אחרת ואין מעבר חלק ופשוט בין ענפי המשק השונים, ביחוד אם מדובר בעבודה במקצועות הליבה בבנין. עסקנו בהרחבה בנושא בעבודתנו הקודמת: מנינו את כל הסיבות לכך שלא נרשם גידול בהיצע העובדים, סיבות אוביקטיביות כמו הקושי הפיסי, הסיכון, תנאי העבודה, אורך יום העבודה, האופק המוגבל על פני זמן, השחיקה וכו', וכן סיבות סוביקטיביות כמו מעמד המקצוע והרצון להשתלב במקצועות הולמים ומכובדים יותר.

משיחות עם סוציולוגים העוסקים בחברה הערבית התרשמנו שאותם תהליכים חברתיים/תרבותיים שעברו על החברה היהודית בשנות ה 70 וה 80 של המאה הקודמת, שהביאו ליציאתם של יהודים ממקצועות הליבה, נרשמים כיום גם בקרב החברה הערבית. ודוק, לא מדובר בענף הבניה בכללו אלא רק במקצועות הליבה. אין מחסור בעובדים לכל המקצועות האחרים בענף: שרברבות, נגרות, ציוד מכני, מעליות, גבס, מיזוג אוויר, מעליות וכו'.

יתכן והסקרים שיערכו על ידי הלמ"ס יראו תמונה אחרת. בשלב זה הנחת העבודה שלנו היא כי לא ניתן לבנות על גידול בהיצע של עובדים ישראלים למקצועות הליבה בבנין, מעבר לכמות של כ 25 אלף עובדים קיימים- לאור הקצב הנמוך של הכשרה ושילוב עובדים ישראלים- המצביע על לפחות עשור הנדרש ל"מילוי השורות". בחלופה האופטימית ביותר.

#### 4. תוכנית שילוב ישראלים בענף הבניה (שיב"ה)

לא ניתן לקיים דיון בנושא היצע כוח אדם למקצועות הליבה מבלי להתייחס בפרוט לתוכנית שילוב עובדים ישראלים בענף הבניה, תוכנית שיב"ה, שמקודמת על יד הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל, מיסודם של הסתדרות עובדי הבנין והעץ והתאחדות הקבלנים.

אמנם הבענו את עמדתנו בדבר הקושי הרב לגייס עובדים ישראלים למקצועות הללו, אך אין באמירה זאת משום הטלת ספק שבתנאים מסוימים, ניתן יהיה אולי להחזיר לתחום עובדים ישראלים בכמות כל שהיא.

ניסיון ראשוני לקלוט עובדים ישראלים נעשה בחברת הבניה תדהר בשנת 2007. בדיקת ההיתכנות הוכיחה כי לא ניתן לבצע פרויקט לקליטת כ"א בענף הבניה ללא מעורבות ממשלתית וכי התנאי לקידום התהליך הינו בהשגת תמיכה ומעטפת ניהולית חיצונית לצמצום עלות ההעסקה בתקופה הראשונה. .

במרץ 2009, לאחר עבודת מטה שנערכה בשנת 2008, החלה לפעול תוכנית מוסדרת לקליטת ישראלים לענף ונפתחו שני קורסים ראשוניים.

התוכנית נבנתה על התקשרות בין העובדים והקרן לעידוד הבניה ובתמיכה של משרדי הביטחון (היחידה להכוונת חילים משוחררים) ומשרד התמ"ת (האגף להכשרה מקצועית).



מדובר בתוכנית בת 24 חודשים : שלושה חודשי לימוד במכללה ללימוד מקצועות בניה (מלט"ב) שכוללת לימודים תיאורטיים ומעשיים במסגרת ששה ימי לימוד מלאים בשבוע ואח"כ 21 חודשים של עבודה והתמחות בחברות בנין שהסכימו לקלוט את בוגרי הקורס. במהלך העבודה בחברה משלמת החברה את משכורת העובדים - בוגרי הקורס - וכן הם מקבלים השלמות והשתלמויות מקצועיות נוספות. העובדים מיועדים להישאר בחברות, להתקדם בהן עפ"י כישוריהם- הן כעובדים מומחים במקצועות השלד ומקצתם- לכיוון מקצועות ניהול זוטרים עפ"י צרכי החברות.

השכר המובטח לעובד המשתלב בתוכנית עולה בהדרגה במהלך התקופה, 6,000 ₪ בשלושת חודשי הסטאז' (לאחר סיום הקורס), 8,000 ₪ במשך שישה חודשים נוספים ו 9,000 ₪ (הכל-ברוטו) מתחילת השנה השניה בתוכנית. מעבר למשכורתו- מקבל כל שילדאי המשתתף בתוכנית דמי קיום ומענקים בסך 35,000 ₪ (לכולם), וחיילים משוחררים- נהנים מתמיכה נוספת של משהב"ט לתמיכה בהכשרה בסך של 24,000 ₪ נוספים. בנוסף- במהלך הקורס מקבלים אלו שאינם מקבלים דמי אבטלה- 4,500 ₪ נוספים. מכאן שהתמיכה הממשלתית לעובד לתקופה של 24 חודש היא לפחות 35,000 ₪ ועשויה להגיע עד ל 63,500 ₪ לאחר פתיחת שני הקורסים הראשונים ב 2009 הוקפאה התוכנית עד לחתימת ההסכמים בגין קשיים בירוקרטיים מול משרדי הממשלה, והיא חודשה רק במאי 2010. ממאי 2010 נפתחו עוד 6 קורסים חדשים, כך שבפועל מתקיימת התוכנית עבור 8 קורסים : שניים שיסתיימו במרץ 2011 וששה שנפתחו במחצית השנה האחרונה.

סך הכול יש בתוכנית כיום 170 משתתפים. מבין 46 מסיימי שני הקורסים הראשונים נותרו 24 עובדים פעילים בענף ועוד 2 שיצאו ללימודי הנדסת בניין בתיאום עם החברות.. התוכנית מוצעת באזור המרכז, על בסיס המכללה בחולון, 5 קורסים עד עתה, ירושלים, קורס אחד ושני קורסים בבאר שבע.

הצורך בתאום בין מספר משרדים ממשלתיים, העדר מסגרת תקציבית מובטחת, קשיים בירוקרטיים רבים נוספים, בעיקר בהעברת תשלומי הממשלה למשתתפים במועד המובטח, והעדר קאדר זמין של מדריכים מקצועיים מוסמכים למקצועות ענף הבניה, פגעו וממשיכים להקשות על התפתחות התוכנית ועל אמינותה בקרב משתתפים פוטנציאלים. התוכנית מצריכה מחוייבות ושיתוף פעולה עם הקבלנים שאמורים לקלוט את העובדים לאחר שלושת חודשי הלימודים וגם כאן, למרות שיש חברות רבות שנרתמו למאמץ, יש קשיים בקרב חברות שמקצתן מעסיקות את העובדים במקצועות מעטפת ולא במקצוע הליבה שלמדו, ואחרות המעדיפות הפרדתם מקבוצות מאורגנות של עובדים זרים..

בכל קורס משתתפים כ-25 עד 30 תלמידים והצפי הוא שלאחר שנתיים, עם תום ההתקשרות, מחצית מהם יוותרו בענף הבניה, דהיינו נשירה ממוצעת של 50% במהלך השנתיים של התוכנית. לשנת 2011 שבה מתוכננים להיפתח 15 קורסים הוגשה תוכנית בהיקף כספי של 19 מיליון ₪ ולחמש השנים הקרובות, שבהן אמורים להיות מוכשרים 4000 עובדים, (גידול שנתי מוצע של 50% מידי שנה במספר הקורסים הנפתחים) הוגשה תוכנית כספית מצטברת של כ-240 מיליון ₪, כולל תקציב פרסום, הקמת מנהלה של קבע וצעדים רבים נוספים. לא ברור אם התוכנית תצא לפועל, יש לציין כי החל משנת 2007 ועד לרגע זה התוכנית מנוהלת כפעילות המובלת על ידי אדם אחד בעיקר, אל"מ (מיל.) אודי ענפי, עם רכזת גיוס ואין ספק שנדרשת מידה עצומה של השקעה ומסירות לתמרון בין המערכות הממשלתיות. צר לנו להגיד כי התלות במנהל התוכנית, שהיה היזם והמנהל מרגע בדיקת ההיתכנות, מעלה שאלות באשר לאפשרות כי מר אודי ענפי עשוי להגיע ל"קריסה" ולאבדן מוכנותו להשקעה העצומה הנדרשת, ולסבלנותו, שעומדת יום יום במבחן ובמידה והוא יעזוב את התפקיד כפוי הטובה שנטל על עצמו, יבוא כנראה סוף לתוכנית זאת. נדמה כי גם אודי ענפי יסכים להערכתנו כי אם תשכיל התוכנית לצרף עוד 2000 ישראלים במהלך חמש השנים הקרובות, יהיה זה בבחינת הישג ראוי לציון, מדהים. צריך לזכור ולהזכיר, רק לשם הפרופורציה, כי מידי שנה מקבלת המדינה הכנסות של כ-330 מיליון ₪ מההיטלים המוטלים ישירות על 6000 העובדים הזרים הפעילים היום בענף. לנוכח מספרים אלו, דרישת תקציב של 19 מיליון ₪ שנדרשת כדי להמשיך את תוכנית שיב"ה בשנת 2011 נראית מאד צנועה.

נעשה אגב ניסיון ליישם את התוכנית גם בסקטור הערבי הישראלי ודובר על פתיחת מרכז הכשרה באזור המשולש ובגליל אך נראה כי לא הייתה הענות לכך במגזר הערבי ויתכן ששם ניתן לקלוט עובדים על ידי לימוד המקצוע בהתנסות תוך כדי עבודה OJT – ON THE JOB TRAINING.

#### 5 העסקת עובדים פלסטיניים במקצועות הליבה בבניה בישראל

כיום עובדים כ-15-16 אלף פלסטינים מהגדה המערבית בענף הבניה בישראל ע"פ אישורים של משרד הביטחון. רובם מקבלים היתר שהייה לשעות היום בלבד ומיעוטם מקבלים אישור לשהיית לילה. ישנה גם הסתננות של עובדים לא חוקיים שהיקפה מוערך ב-2000-2500 עובדים אבל לצורך הדיון שלנו היא לא רלבנטית שכן לא ניתן לתכנן ענף משקי בהתבסס על פעילות בלתי חוקית.

כבר הבהרנו בעבודתנו הקודמת כי לתפיסתנו יש לישראל מחויבות מוסרית ואולי גם משפטית לדאוג לרווחת האוכלוסיה הפלסטינית בגדה המערבית ובתוך כך גם להבטיח קיום כלכלי הוגן ולכן יבוא שירותי עבודה היא תופעה חיובית שתורמת לשני הצדדים. מערכת הביטחון מאשרת מתן רישיונות עבודה על פי הקריטריונים שלה: המקבל צריך לקבל אישור אישי, משמע לעבור אישור בטחוני כל שהוא והוא אמור להיות נשוי, מעל גיל 30 ובעל ילד אחד לפחות. כל העובדים כיום עונים על הקריטריונים הללו ואולי יש עוד מספר אלפים שלא נכללו במכסה הנוכחית שעונים על הקריטריון הזה. אם יוחלט להגדיל את מצבת הפלסטינים בענף הבניה באופן משמעותי, נאמר 10-15 אלף איש, יהיה צורך לשנות את הרף הקיים וזהו נושא שמטופל בלעדית על ידי גורמי ביטחון. אנו חוזרים וטוענים כי אם ניתן, מבחינת רשויות הביטחון, להגדיל את המכסות לפלסטינים, יש לעשות זאת.<sup>11</sup>

יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהפרובלמטיקה הכרוכה בתעסוקת פלסטינים: יום עבודה קצר יחסית, סגרים וחגים שבהם אין בכוחם של הפלסטינים להגיע למקום העבודה בישראל, התלות ברשות הפלסטינית אשר יכולה להכריז על חרם עבודה בישראל, כפי שהיא הכריזה על עבודה בהתנחלויות ולבסוף גם העובדה שיש קבלנים ישראלים שיש להם עיקרון שלא להעסיק פלסטינים עקב טענות לחבלה מכוונת וחששות לבטחונם האישי.

#### 5. האם יש כשל שוק בהיצע עבודה בענף הבניה

ביקורת רחבה ומקיפה על עבודותיו ועמדותיו של פרופסור צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל ובפועל הפקיד הבכיר ביותר בממשל שקובע את מדיניות תעסוקת הזרים בישראל, נושא שהוא מתבטא בו לעתים מזומנות, הבאנו בעבודתנו הקודמת ולא נחזור עליה כאן. נציין רק שאת המדיניות שהוא מצדד בה הוא מבסס על הנחות תיאורטיות שלא עמדו במבחן המציאות ומכאן אמונתו, הדתית כמעט, בכוחו של שוק העבודה החופשי לייצר פתרונות שיאזנו בין הביקוש לעובדי הליבה בבניה להיצע המקומי של עובדים, ללא תלות בעובדים לא ישראלים. אין אנו כופרים בעובדה שעליית מחיר שמוכן היצרן לשלם עבור גורם ייצור מעלה בדרך כלל, את הכמות המוצעת של אותו גורם ייצור והדברים נכונים גם לגבי המשאב האנושי, היצע כוח אדם למקצועות שונים.

אכן נסכים: העלאת שכר מהנדסי הי טק מביאה להגדלת היצע של עובדים אלו, וכך הם פני הדברים באשר לשכר הרופאים, רואי החשבון ועורכי הדין. גם במקצועות לא אקדמיים, אנשי שיווק, מכירות, פועלי ייצור ועוד ענפים רבים אחרים חלים אותם כללי כלכלה אוניברסלים.

<sup>11</sup> לאחרונה התקבלה החלטה ממשלתית על הגדלת מכסת העובדים הפלסטיניים ב-4000. מבחינה כמותית אין בכך כמובן לענות על היקף ההמחסור של עובדים "רטובים" בענף הבניה.

אבל יתכן ויש ענפים שהקשר החד חד ערכי בין השכר לכמות העבודה המוצעת אינו פועל על פי הנלמד ועל פי הציפיות.

נראה לנו שכך הם פני הדברים בחקלאות וכך הם פני הדברים במקצועות הליבה בבנין. על העכבות והחוסרים של העבודה בבנין כבר עמדנו בראשית פרק זה, גורמים שפועלים כנגד לכיוון הצפוי שמורה לנו הניתוח הכלכלי המקובל. ומביאים למצב כרוני של עודף ביקוש. אבל ברצונו להוסיף כאן עוד נקודה נוספת, דיון קצר על הצדדים הארגוניים והמוסדיים של ביצוע עבודות הליבה בענף הבניה.

במציאות היום קבלן בודד לא יטול על עצמו להכשיר עובד ישראלי למקצועות הליבה. הכשרת עובד מחייבת השקעת זמן מצד עובדי מקצועות ליבה מנוסים שאינם זמינים כיום, כאשר הענף נמצא במצוקת כ"א. הקבלן הבודד יודע גם מניסיון של שנים רבות שהישראלים שמגיעים לפרקים ללימוד מקצועות אלו, כולם ללא יוצא מן הכלל, דינם לפרוש מן הענף, בשלב די מוקדם בדרך כלל.

צריך גם לזכור כי ביצוע עבודות השלד והגמר, מקצועות הליבה, נעשה בקבוצות עבודה של קבלני משנה שאין להם כל עניין ואינטרס להשקיע בלימוד המקצוע לעובדים חדשים חסרי כל ניסיון.

לכן אין אפשרות מעשית להגדלת היצע שכן הקבלנים למודי הניסיון לא יעסקו בכך והם יעדיפו להקטין את הפעילות שלהם ולהתאימה למצבת העובדים שהם מצליחים לגייס ולא להטריד את עצמם בהכשרת עובדים.

מה שעושה חברת טלפונים סלולרים דרך קבע, קליטת כוח אדם לא מיומן והכשרתו לצורכי החברה, לא עושה אף קבלן כבר שנים רבות.

ולכן, בהסתייגות שאולי בסקטור הערבי הדברים נראים אחרת וניתן להכשיר עובדים לא מקצועיים במקום העבודה ממש, לגבי העובדים היהודים בענפי הליבה המודל היחידי שהוא בעל סכוי הצלחה הוא מודל תוכנית שיב"ה שאת עקרונותיה והקשיים שהיא נתקלת בהם סקרנו בהרחבה.

וצריך רק לזכור כי גם בתסריט האופטימי ביותר לא יתווספו יותר מ 2000 עובדים למקצועות הליבה בחמש השנים הבאות.

#### 6. עובדים זרים בענף הבניה

כל הדיון שקיימנו בפרק זה מוליך אותנו למסקנה בלתי נמנעת: אין לאפשר הוצאת עובדי הבנין הזרים בישראל.

הוצאתם מאתרי הבניה שבהם הם עובדים תקטין בוודאות את תפוקת ענף הבניה וגם את 32 אלף הדירות שאת סיומן אנו צופים בשנת 2010 לא ניתן יהיה להבטיח.

צריך לזכור: מדובר בעבודה לא זולה, שאינה באה על חשבון עובדים ישראלים. המחיר כיום לשעת עבודה של עובד סיני עומד על 55 ₪ לשעה, 275% משכר המינימום השעתי ו 125% מהשכר הממוצע במשק.

ומה באשר ליעד של 45 אלף דירות בשנה שאותו התווינו בראשית הדיון שלנו בפרק זה? כאן התשובה היא חד משמעית: על כל דירה נוספת שאנו רוצים לייצר יש להביא לארץ פועל לא ישראלי נוסף, ולכן גידול של 15 אלף דירות בהיצע הדירות בשנה מחייב הגדלת מכסות העובדים הלא ישראלים, פלסטינים וזרים, ב 15 אלף עובדים.

## פרק ד – סיכום ומסקנות

להלן מובאת החלטת ממשלה בנושא העובדים הזרים בבניין מיום 15.7.10 כלשונה:

נושא ההחלטה: עובדים זרים בענף הבניין  
מחליטים: בהמשך להחלטת הממשלה מספר 147 מיום 12.5.2009 ולהחלטת הממשלה מספר 1066 מיום 17.12.2009 לתקן את הפסקה הראשונה בסעיף 6 להחלטה מספר 147 כך שמכסת העובדים הזרים המירבית בענף הבניין תעמוד על: עד ליום 30.6.2011 - על 8,000; החל מיום 1.7.2011 - על 5,000; החל מיום 1.1.2012 - על 2,000 והחל מיום 1.1.2013 יוקצו היתרי העסקה לעובדים זרים בענף הבניין רק להעסקת מומחי חוץ.

ההחלטה התקבלה לאחר קמפיין ציבור רחב מצד התאחדות הקבלנים באמצעי התקשורת ובקרב מקבלי החלטות אשר נועד למנוע הוצאת 3000 עובדים זרים בבניין מהארץ ב 1.7.10 כפי שהתחייב מהחלטות ממשלה קודמות, צעד במהלך מתוכנן להוצאת כל העובדים הזרים בבניין מהארץ.

הצעד לווה גם בעתירה לבית המשפט העליון, שהחלטת ממשלה זו ייתרה את הצורך לדון בה. בפועל, החלטת הממשלה לא שינתה כהוא זה את עמדת הממשלה המוצהרת בעשור האחרון לפיה על ענף הבניה להתנהל ללא עובדים זרים. כל מה שנעשה היה לדחות את תהליך הוצאת העובדים הזרים בשנה אחת בלבד, כך שב 1.1.2013 יושלם תהליך יציאתם את הארץ. עמדתנו, בעבודה הקודמת שלנו מיוני 2010, הייתה כי את פסק הזמן שנתנה הממשלה יש לנצל כדי להעמיק את המחקר והיידע בסוגיה ולקבוע מהם צורכי המשק וענף הבניה בנושא העובדים בעבודות ליבה בענף, העבודות "הרטובות", וכיצד ניתן לתת מענה לצרכים אלו. כפי שסקרנו במסמך שלנו כאן, החל תהליך מחקר ואיסוף סטטיסטי מסודר בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בתאום עם בנק ישראל, משרד השיכון והתאחדות הקבלנים, אך את תוצאותיו ניתן יהיה לקבל ולהעריך רק בעוד חודשים רבים. מנגד, ובניגוד להחלטת הממשלה, מספר העובדים הזרים בבניין עומד כיום על 6200 בלבד, ולא 8000 כפי שקבעה החלטת הממשלה וכן נמשך התהליך האוטומטי שלפיו כל עובד זר שתקופה השהות החוקית שלו בת 63 החודשים הגיעה לפרקה מוצא מהארץ ונגרע ממצבת העובדים בלא שניתן היתר לעובד זר מחוץ לישראל למלא את מקומו. כך בפועל נמשכת באופן שוטף גריעת עובדים חיוניים לענף מאתרי הבניה הפעילים בכל הארץ. ההתפתחויות במחצית השנה האחרונה בענף הדיור, אותן סקרנו בהרחבה במסמך זה, מחייבות, דומה, את הממשלה לשיקול דעת נוסף, שיקול דעת שסופו בקבלת החלטות ברורה ואחראית.

על מנת להגיע ליעד של 45 אלף התחלות וסיומי בניה של דירות בשנה, מידי שנה ולאורך זמן, יש להגדיל את מצבת עובדי הליבה של ענף הבניה ב 10-15 אלף עובדים לעומת מצבת העובדים הנוכחית.

אין לנו ספק שגידול זה לא יוכל לבוא בשנים הקרובות מקרב העובדים הישראלים.

לכן אין כל אפשרות להגדיל את היצע הדירות החדשות אלא על ידי הגדלת מצבת העובדים מקרב העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים.

החלטה על היקף תעסוקת עובדים פלסטינים בבניין בישראל היא החלטה מדינית בעלת מימדים בטחוניים. אבל ברור כי לא ניתן להתבסס רק על העובדים הפלסטינים עקב הקשיים האוביקטיביים הידועים: משך יום העבודה שלהם, תהפוכות בטחוניות המשבשות את העבודה הסדירה, חשש של קבלנים מסוימים מעבודה עם פלסטינים והתלות בהחלטות של הרשות הפלסטינית, ראה למשל החלטה על איסור עבודת פלסטינים בהתנחלויות.

לכן, מבחינתנו, החלטה על הגדלת מצבת העובדים הזרים בבניין היא החלטה הכרחית, שחייבת להתקבל באופן מידי, על ידי ממשלת ישראל. אנו חושבים שהחלטה צריכה להיות בעלת תוקף ותחולה של מספר שנים, נאמר חמש שנים, כדי להוריד נושא זה מעל סדר היום ולאפשר לענף הבניה להתנהל בוודאות גמורה, לגבי סוגיית היצע כ"א לביצוע עבודות הליבה.

מהיכרותנו את ענף הבניה אנו משוכנעים כי בהינתן פתרון ראוי לבעיית כוח האדם בענף, ובהנחה כי יתאפשר מהלך של הגדלת עתודות הקרקע הזמינות לבניין יחידות דיור חדשות, יוכל ענף הבניה להתארגן ולהערך נכונה להגדלה משמעותית של היצע הדירות החדשות, תנאי הכרחי להתמודדות עם סוגיית מחירי הדירות בישראל.

יש בענף הבניה כושר ייזום וביצוע הגבוה משמעותית מהיקף הפעילות שלו כיום ועדות לכך אנו רואים בפעילות הנרחבת של הענף בקידום פרויקטים בכל רחבי העולם. כאשר יוכשרו התנאים יוכל הענף לבצע את משימתו העיקרית: להגדיל את פעילותו כאן בארץ, בעיקר בתחום הדיור. מאז נכתב המסמך הקודם שלנו חל גידול נוסף בעלות העסקה שעתית של עובד זר, כתוצאה מהחלת הסכם העבודה הקיבוצי החדש בענף הבניה גם על העובדים הזרים וכן כתוצאה מהמחסור הכרוני בעובדים למשימות הליבה.

השכר השעתי הממוצע עומד כיום על 55 ₪ לשעה + מע"מ וברור ששכר זה הגבוה מהשכר הממוצע במשק אינו פוגע בשכר של עובדי הכפיים בישראל, כפי שנטען בזמנו ועדיין נטען כיום, בטעות כמובן.

העובדים הזרים בענף הבניה, לדעתנו, אינם מהווים איום, לא על המשק בישראל, לא על המרקם החברתי בישראל, יהא פרושו של מושג זה אשר יהיה. אין הם תופסים את מקום עבודתו של אף ישראלי ואין הם דוחפים את שכר עובדי הצווארון הכחול מטה.

נהפוך הוא, העסקת עובדים זרים מאפשרת העסקת עובדים ישראלים במגוון מקצועות אחרים של ענף הבניה, העסקה שלא הייתה מתאפשרת ללא פעילות העובדים הזרים. על כל מועסק זר בענף נוצרות שלוש משרות של עובדים ישראלים.

הצורך של ראשי ענף הבניה לנהל את הדיאלוג שלהם עם הממשלה באמצעות עתירות משפטיות מצביע לדעתנו על כשל שלטוני, כשל עקב חוסר היכולת של הממשלה, בעיקר משרד האוצר במקרה זה, ליצור הידברות ודיאלוג כדי לדון בסוגייה קרדינלית באופן מושכל, אוביקטיבי, על בסיס ניתוח כלכלי אמפירי שאינו מוכתם בדיעות מוקדמות ובהלכי רוח שאין להם מקום בדיון כלכלי מקצועי.

צר לנו לציין כי במקרה זה לא סייע בנק ישראל להעברת הדיון לפסים מקצועיים, שם הוא היה צריך להתקיים.

והערה אחרונה לגבי המספר המדויק של עובדים זרים שענף הבניה נזקק להם: אין אנו יכולים לנקוב במספר מדויק, דיברנו על תוספת של 10-15 אלף אבל אין צורך לעסוק בסוגייה זו ועדיף לנקוב בטווח המספרים הגבוה יותר, דהיינו תוספת של 15 אלף.

זאת משני טעמים: אם יסתבר, לאחר שהנושא ילמד על בוריו, שאין צורך בכל הכמות הנוספת הזאת, ניתן בקלות להקטין את מספר העובדים הזרים שכן ההתחייבות הפורמלית היא לשנת עבודה אחת שניתנת להארכה. הטעם השני הוא שעדיף לטעות בעודף מסויים בהקצאת עובדים זרים ולא לטעות בחוסר, שכן מחסור בעובדים זרים בבניין ימשיך לפגוע בענף על כל השלכות שלו.



### נספח – ביקורת על דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת

פלסטינים בישראל, דצמבר 2010. (דוח אקשטיין 2)<sup>12</sup>

בחודש דצמבר 2010 עת הושלמה כתיבת מסמך זה, התפרסם דוח הוועדה הממשלתית להסדרת תעסוקת פלסטינים בישראל (להלן דוח אקשטיין 2) ובו התייחסות נרחבת לענף הבניה ולתעסוקת עובדים זרים בענף הבניה. עבודת הוועדה רוכזה בבנק ישראל וחברי הוועדה כללו נציגים מכל משרדי הממשלה, לרבות כמובן משרד השיכון וכן השתתפו בוועדה נציגי התאחדות הקבלנים.

לאחר פרסום טיוטת דוח הוועדה כתבה גב' רחל הולנדר, נציגת משרד השיכון בוועדה ומנהלת האגף למידע וניתוח כלכלי במשרד, מכתב הכולל הערות וביקורת על נקודות שונות שעלו בדוח.<sup>13</sup>

להלן נתייחס לדוח אקשטיין 2 ולהערותיה של רחל הולנדר, שעם חלקן הגדול אנו מסכימים. לא נחזור כאן על הביקורת שהעברנו על עבודותיו הקודמות של פרופסור אקשטיין בנושא התעסוקה בענף הבניה. את דעתנו הבענו במסמך הקודם שלנו מיוני 2010.

נציין רק כי על פי המחקרים שערך פרופסור אקשטיין בזמנו, ומחקרים נוספים עליהם התבסס בעבודותיו, קיימת בענף הבניה עקומת היצע עבודה לעובדי עבודות "רטובות" העולה משמאל לימין ובהינתן שכר עבודה שעתי של 40 ₪ יגדל היצע העובדים הישראליים לעבודות אלו ב 80 אלף איש.

למותר לציין כי הנחה זו לא גובתה בעבודה אמפירית כל שהיא ולומר שהיא מופרכת יהא משום שימוש קיצוני בלשון המעטה. היום, כזכור, המחיר לשעת עבודה של עובד זר בענף הבניה הוא 55 ₪ וקצב כניסת עובדים ישראלים לענף, כלומר לעבודות "הרטובות", ככל שהוא קיים, הוא של עשרות עובדים בשנה, עשרות ולא עשרות אלפים.

הכשל בעבודתו של אקשטיין לא נבע רק מההמנעות מעריכת מחקר אמפירי, שהיה מעמיד אותו על טעותו, אלא מחוסר ההבנה של צורת ההתארגנות לעבודה בענף, מבנה ההעסקה של העובדים בעבודות "רטובות", שהיה מבהיר לו את החסמים הארגוניים, מוסדיים, חברתיים ואחרים המונעים כניסת ישראלים לתחום זה, גם בתקופה של עודף ביקוש למקצועות אלו ועליית שכר ניכרת, שעליהם הרחבנו את הדיבור בפרק 3 של עבודתנו.

להלן נתייחס בתמצית לנקודות עיקריות העולות בדוח אקשטיין 2.

1. האם יש ישראלים המוכנים לעבוד בעבודות "רטובות"?

<sup>12</sup> דוח הוועדה להסדרת פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל. טיוטה מיום 14.12.10

<sup>13</sup> מכתב לויצמן נגר, כלכלן בכיר, מחלקת המחקר בבנק ישראל מה 13.12.10

התשובה בדוח אקשטיין 2 לשאה זו היא חיובית, יש ישראלים שמוכנים לעבוד, בניגוד למה שכתבנו בעבודתנו. (טבלה 8.1 בעמ' 33 בדוח אקשטיין 2)  
 ההוכחה לטענה זו לטענת מחברי הדוח נמצאת בטבלה שמוצגת לעיל, המבוססת על סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי משרד השיכון.

השוואה בין מספרי מועסקים בעבודות "רטובות" בשנים 2000 ו 2009 יהודים וערבים						
2009			2000			באלפים
ערבים	יהודים	סה"כ בענף	ערבים	יהודים	סה"כ בענף	המקצוע
11.6	7.7	19.3	3.9	6.2	10.1	בנאים
3.4		4.8	2.3		3.7	רצפים וברזלנים
	1.5			1.4		
2.6	0.3	2.9	2.0	0.3	2.3	טייחים
8.4	0.2	8.5	9.3	0.3	9.7	טפסנים
						סה"כ עבודות "רטובות"
25.9	9.7	35.6	17.6	8.2	25.8	

ע"פ הטבלה לעיל, בשנת 2009 עבדו כ 35 אלף ישראלים בעבודות "רטובות" כרבע מכלל המועסקים הישראלים בענף, שמספרם הסתכם בכ 140 אלף בשנה זו.  
 הבנאות הוא המקצוע המרכזי מבחינת תשומות עבודה בעבודות "הרטובות".  
 בשיחה עם מרק פלדמן מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הממונה על סקרי כ"א בלשכה, הוא הבהיר לנו כי בעת עריכת הסקר, אנשים שעולים במדגם המצהירים כי הם עובדי שיפוצים "שיפוצניקים" נרשמים כבנאים וכן הדבר באשר לבוני מצבות.  
 מכאן עולה כי בטבלה לעיל יש הערכת ייתר של מספר הבנאים הישראלים, תפוקת ענף הבניה בשנת 2009 הייתה נמוכה מעט, במונחים ריאליים, מזו של שנת 2000 ואין להניח כי הוכפל מספר הבנאים, כפי שמציינת הטבלה.  
 ע"פ הערכות שלנו, רק כ 25 אלף ישראלים עובדים בעבודות "רטובות", מספר התואם את מספר העובדים הערבים בעבודות רטובות ומספר העובדים היהודים בעבודות אלו הוא אלף עד אלפיים ואולי אף פחות מכך.  
 יחד עם זאת, מאד יתכן שבתקופה 2000-2009 חל גידול של מספר אלפים בעובדי עבודות "רטובות" מקרב ערביי ישראל. צריך לזכור כי בשנת 2002 היו בארץ 79.5 אלף עובדים זרים (לא כולל פלסטינים) מהם 39 אלף במסגרת מכסות רשמיות ובשנת 2009 מספר העובדים הזרים ע"פ אותה שיטת דיווח (שאליה נתייחס להלן) הוא 36.4 מהם 9.0 עובדי מכסות, עובדים חוקיים.  
 ניתן לצפות כי ירידה של בין 30-40 אלף במספר העובדים הזרים, שרובם עסקו בעבודות "רטובות" פינתה מספר אלפי משרות בעבודות אלו, שבעקבותיה חל גידול מסויים בתעסוקת ערבים ישראלים בתחום זה, גידול שכבר מוצה.

ברור מעבר לכל ספק כי נתוני טבלה זו לא מוכיחים  
"כי יש ישראלים המוכנים לעבוד בבניה, ואף בעבודות "רטובות", תמונה העומדת בסתירה  
לטענותיהם של אמיר וספיבק (2010)" (עמ' 34 בדוח אקשטיין 2)  
את הנתונים הללו יש לפרש כמובן ההפך: יהודים מדירים את רגלם לגמרי מהענף ומלאי של  
עובדים ערבים ישראלים פוטציאלים לא קיים, גם לא ברמות השכר העכשוויות.  
2. כמה עובדים זרים יש בענף כיום?

גם בנושא זה הצגת הדברים בדוח אקשטיין 2 היא מגמתית ומוטעית. ידוע לאנשי הבנק שבסיס  
הנתונים לגבי מספרי העובדים הזרים הבלתי חוקיים בישראל בכלל ובענף הבניה בפרט הוא  
רעוע ולכן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד השיכון נמנעים מלפרסם מספרים אלו ובענף  
הבניה ההתייחסות היא אך ורק לעובדים בעלי היתר. מספרם של העובדים הזרים בעלי היתר  
בינואר 2011 הוא 6200 וכן יש עוד כ 700 עובדים של חברת הבניה התורכית ילמזלר שקיבלה  
היתר מיוחד להעסיק אותם, מעבר למכסה הקיימת.  
לדעתנו כל העיבודים הסטטיסטיים המתבססים על נתון שגוי זה של 33 אלף עובדים הם  
מוטים.

יתרה מכך, הצגת ענף הבניה כאילו הוא מעסיק למעלה מ 33 אלף עובדים זרים (לא כולל  
פלסטינים) רובם הגדול בלתי חוקיים פוגעת בענף ויוצרת דמוי מוטעה ולא הוגן בתקשורת של  
הענף ושל הבעיות שהוא צריך להתמודד איתן.

### 3. על התנודתיות בענף והשפעתה על תעסוקת זרים

המאפיין המובהק ביותר של ענף הבניה, כך הולדנדר ברישא של מכתבה, הוא התנודתיות שלו  
שמקורה במשתנים דמוגרפים ומקרו כלכליים. תפוקת הענף במחירים קבועים של שנת 2005  
הייתה כ 34 מיליארד ₪ בשנת 1990, עלתה ל 71 מיליארד ₪ בשנת 1997, ירדה ל 54 מיליארד  
₪ בשנת 2004 ועלתה ל 62 מיליארד ₪ בשנת 2009.

לתנודתיות זאת יש השפעה על כוח האדם בענף ולמדיניות הממשלתית לגבי כוח אדם זה.  
ירידה בהיקף הפעילות בענף תביא לאבטלת כוח אדם מקצועי של ענף הבניה ובעיקר מדובר  
בעבודות "הרטובות" אותן עבודות מעייפות, מלוכלכות ומסוכנות (שלושת הממים) ואפשר גם  
להוסיף שוחקות, עקב האופק הקצר שלהם.

כיום, כאשר הענף נמצא בתקופת גאות, יש מחסור בעובדי עבודות "רטובות" ועל כך אין  
מחלוקת.

האם כדאי למדינה להכשיר, בעלות גבוהה, כפי שראינו, תוך לקיחת סיכון של כישלון בתהליך הכשרת כוח אדם זה, עובדים ישראלים, כאשר יתכן כי תוך מספר שנים הם יהיו מחוסרי עבודה, כאשר היא יכולה לקבל את תוספת ההצע מחו"ל, ללא השקעה, ללא מחויבות של הטווח הארוך תוך הגדלה משמעותית של הכנסותיה?

התשובה הכלכלית הנכונה היא כמובן שהעובדים הזרים מהווים פתרון נכון לתנודתיות בענף ואמנם בעת הירידה בתפוקה מסוף שנות ה-90 ואילך, עיקר הירידה בתעסוקה היתה של עובדים זרים, ירידה של כ-90% במצבת העובדים הזרים, שעזבו את הארץ.

#### 4. תמונת ענף הבניה העולה מדוח אקשטיין 2

התמונה העולה מהדוח, כפי שציינה בצדק רחל הולנדר, היא תמונה פשטנית למדי: על פי הדוח מדובר בענף לא מתקדם, לא תחרותי, המתבסס על עבודה זולה, ולכן אינו משקיע השקעות במלאי הון שיכול להחליף את כוח האדם, אינו משקיע בתיעוש ומפגר אחרי ענפי המשק האחרים בתפוקה לעובד.

העבודה הזולה, קרי העובדים הזרים, היא מקור כל הרעות של הענף על פי אקשטיין. הנתונים למעשה הם אחרים:

עלות העסקת הפועלים הזרים בענף הבניה גבוהה מעלות העסקת העובדים הישראלים.

בשנים 1990-2009 עלה מלאי ההון לעובד בענף פי 3.3 במונחים ריאליים.

אם מורידים ממצבת כוח האדם בענף את העובדים הזרים הלא חוקיים, שלא קיימים לדעתנו, הגידול השנתי הריאלי בתפוקה לעובד בענף, בשנים 1990-2009, עומד על כ-1.5% בממוצע, בערך כמו הממוצע הכלל ענפי בישראל.

הענף מיישם טכנולוגיות מתקדמות בתיעוש ורמת הבניה בפרויקטים של בניה רווייה במגדלי דירות או בפרויקטים גדולים, המהווים כ-60% מהפעילות בשוק הדיור, אינה נופלת מרמת הבניה המקובלת באירופה, למשל. ואמנם קבלנים ישראלים, עשרות מהם, פעילים ביזום ובבנוי בארצות רבות באירופה ובארה"ב.

רמת הבניה, הסטנדרטים, רמת הגימור, החומרים, התכנון, כל אלו משתפרים באופן קבוע.

יש תחרות בענף, תחרות עזה בין קבלנים ביחוד בתקופות של שפל.

אכן עבור 40% מהפעילות המתנהלת בבניה כפרית, קומה עד קומותיים או בבניה עצמית, לא חלו שנויים טכנולוגיים משמעותיים והשקעות הון. אך יש לכך הסבר כלכלי של אי כדאיות של השקעות הוניות בצידוד ותיעוש והדברים נבדקו והוכחו במחקרים שיזם משרד השיכון.

#### 5. תרומת העובדים הזרים לתקציב המדינה ולכלכלתה

עלות עובד זר לשעת עבודה כיום היא 63.8 ₪, כולל מע"מ. מתוך סך זה, למעלה משליש, כ-22 ₪, מועבר מידי חודש לקופת המדינה בתשלומי חובה: היטלים ואגרות, מס הכנסה, ביטוח

לאומי של העובד והמעביד ומע"מ. כל עובד זר העובד 2500 שעות בשנה מכניס לקופת המדינה ישירות 55 אלף ₪. תוספת עשרת אלפים עובדים מגדילה ישירות את הכנסות המדינה ב 550 מיליון ₪ בשנה, תוספת הכנסה נטו שלא הייתה נוצרת ללא הגדלת מצבת העובדים הזרים. זאת מעבר לעובדה שכל עובד זר מאפשר העסקת שלושה עובדים אחרים בענף הבניה בעבודות יבשות. בנוסף, כל עובד זר משתמש בשירותי מזון, דיור, תקשורת ואחרים מתוך ההכנסה נטו שלו, לאחר העברת אותם 22 ₪ למדינה עבור כל שעת עבודה. אלו מספרים משמעותיים גם ברמת הסתכלות מקרו שלא מצאנו התייחסות אליהם בדוח בנק ישראל.

#### 6. סיכום הביקורת שלנו על דוח אקשטיין 2

אנו חושבים שכמו הדוח הקודם שפרסם פרופסור אקשטיין בשנת 2009 גם הדוח הנוכחי לוקה בכשלים ומוטה. תמונת ענף הבניה שהוא מציג היא פשטנית עד כדי היותה לא נכונה. נכון, מדובר בענף מסורתי שאינו בר השוואה לענפים הטכנולוגיים או עתירי ההון של הסקטור העסקי. גם פיריון העבודה שלו מוגבל היות ורוב הפעילות העסקית נעשית באתר עצמו ולכן קשה למכן ולמחשב אותה כמו פעילות תעשייתית מתקדמת. השוואתו עם ענפי תעסוקה אחרים אינה במקומה. הענף עשה כברת דרך ארוכה בהעלאת רמת המוצר ובהשקעות הוניות. עדיין יש לו עוד כברת דרך לעשות, אבל הכיוון הוא ברור והמהנדסים הישראליים, האדריכלים, היזמים והבנאים אינם נופלים ממוקבליהם בארצות מפותחות. הענף הפך בשנים האחרונות לענף יצוא: יצוא של יזמות, ידע, תכנון, כושר ניהול וחשיבה מקורית. הוא יכול לענות בוודאי על צורכי הביקוש המקומיים כפי שידע לעשות בעבר. בטווח הקצר של השנים הקרובות הרחבת פעילות הענף דורשת הגדלת הצע העובדים הזרים ומדובר באלפי עובדים נוספים, לא עשרות אלפים. נראה לנו כי החלטה ברוח זו מתבקשת.