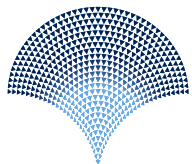


דו"ח מוניטור מיוחד

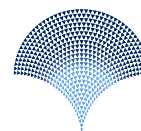
מלחמת חרבות ברזל
בינוי ושיכון



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מוניטור מיוחד

מלחמת חרבות ברזל
בינוי ושיכון

דצמבר 2023

תחקיר: שהם וקסלר
עריכה: מיכל בן משה

תוכן העניינים

3	הקדמה
4	סקירת מערכות עבר
4	– מלחמת לבנון השנייה – 2006
4	– השריפה בכרמל – 2010
4	– מבצעים צבאיים נוספים
5	סקירת המצב הנוכחי
5	– ציר זמן – נקודות מרכזיות מפעילות הממשלה בתחום הבינוי והשיכון במלחמת חרבות ברזל
6	תמונת מצב
6	– שיקום העוטף ומנהלת תקומה
7	– דיור ציבורי
10	– בתי גיל הזהב (מקבצי דיור)
11	– ענף הבנייה
15	המלצות
15	– שיקום העוטף ומנהלת תקומה
15	– דיור ציבורי
15	– ענף הבנייה

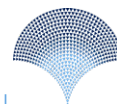
הקדמה

לתחום הבינוי והשיכון תפקיד חשוב ביצירת רציפות תפקודית של המשק, החיונית במיוחד בימי מלחמה. על התחום אמון באופן ישיר משרד הבינוי והשיכון אך אינו הגורם הבלעדי. סוגיות של בינוי נמצאות גם תחת אחריותם של משרד האוצר, משרד הפנים, ואף משרד התחבורה.

דו"ח זה מבקש לסקור את תחומי העניין החשובים ביותר תחת סוגיית הבינוי והשיכון בתקופת המלחמה. בהמשך תוצג תמונת המצב העוקבת אחר פעולות הממשלה, בדגש על משרד הבינוי והשיכון, בתחומי: שיקום עוטף עזה ומנהלת תקומה, הדיור הציבורי וענף הבנייה.

למרות שישראל היא מדינה רווית מלחמות ועתות צרה, מערכה זו שונה מקודמותיה, בעיקר בשל ההשפעה העמוקה על העורף ומשך הזמן בו המשק נמצא במצב חירום. ניתן לראות השפעות של המערכה על ענף הבנייה שהיקף פעילותו נפגע בצורה משמעותית, את הצורך בשיקום חבל ארץ באופן רחב היקף ועוד. אלו השפעות שלא התקיימו בהיקף שכזה במערכות הלחימה הקודמות, או אף מצבי חירום אזרחיים קודמים – כמו מגפת הקורונה.

על-כן חשיבות הדו"ח המונח לפנינו, להעלות את הפערים שענף זה מתמודד עימם, לציין מסקנות מאירועי עבר והמלצות שכבר עלו בדו"חות מבקר מדינה וכד', ולהציע המלצות אופרטיביות לטווח הזמן הקצר והארוך לטובת שיפול מיטבי בבעיות שעלו לאור המלחמה.



סקירת מערכות עבר

בחינה של מערכות צבאיות קודמות מעלה רק פערים קלים או התמודדות קצרת מועד עם אתגרים בתחום הבינוי והשיכון.

מלחמת לבנון השנייה – 2006

הדו"ח המיוחד של מבקר המדינה על 'היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה', מחודש יולי 2007, כלל לא מגדיר את משרד הבינוי והשיכון כגורם מבוקר.¹ העדר היותו גורם שכזה בדוח המבקר מעיד אלף מונים על הקושי והאתגר של תחום הבינוי והשיכון המפוזר בין משרדים שונים, לעיתים עם כפל סמכויות והיעדר זיקה בין סמכות ואחריות, דבר העלול לפגוע באמון הציבור בעבודת הממשלה.²

השריפה בכרמל – 2010

מקרה נוסף שניתן לציין הוא השריפה בכרמל, האסון שילב בתוכו גם היבטים של פינוי אזרחי בזמן מידי והן הליכי שיקום של הישובים. כמובן שמספר האזרחים שפוננו עקב השריפה והיקף המבנים שהיה צריך לשקם היו מצומצמים הרבה יותר בהיקפם מהמצב הנוכחי. בעת השריפה בכרמל, הליך הפינוי האזרחי והשיקום התבצעו באמצעות הרשויות המקומיות ורח"ל (רשות החירום הלאומית), מס רכוש, ומינהל החירום במשרד הפנים.³ יש לציין שבניגוד למצב הנוכחי, בו הוקמה מנהלת לטובת ניהול השיקום, לאחר השריפה בכרמל הליך השיקום נוהל באמצעות ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה כגורם מתכלל.⁴

מבצעים צבאיים נוספים

מבצעים צבאיים שהתרחשו בעשור האחרון לא הביאו להשפעות והשלכות ארוכות טווח על תחום הבינוי והשיכון כפי שאנו רואים אותם היום. כך אף אחד מהמבצעים הצבאיים: עמוד ענן (2012), צוק איתן (2014) או שומר חומות (2021) לא היו בעלי השפעה כה עמוקה על ענף הבנייה. כך עולה מ'סקר הערכת המגמות בעסקים' שנערך במהלך המלחמה ומצביע על מחסור בעובדים בענף לעומת 'צוק איתן' ו'שומר חומות'. כך למשל, בעבודות הרטובות (שלד, טיח, ריצוף וכו') המחסור בעובדים היה ברמה של 24% במבצע 'שומר חומות', 26% במבצע 'צוק איתן' זאת לעומת 24% מחסור בשגרה. נתון דומה עולה בשקלול המחסור בכלל העובדים המקצועיים, במבצע 'שומר חומות' המחסור עמד על 17%, ב'צוק איתן' על 17% גם כן, והממוצע בשגרה עמד על 18%. זאת לעומת המלחמה הנוכחית בה המחסור בעובדים בעבודות הרטובות עומד על 32% והממוצע המשוקלל עומד על 22%. נתונים אלו מצביעים על הפגיעה החריפה במלחמה הנוכחית שלא הייתה קיימת במבצעים קודמים.⁵

מסקירה קצרה זו של מערכות ואירועי עבר אנו מוצאים שתי נקודות חשובות לציון. האחת, התחום מגוון בפעילותו, הוא מטפל בסוגיות של בנייה, דבר שמצריך הישענות על משרדי ממשלה ויחידות סמך נוספות, כמו משרד הפנים – רשות האוכלוסין, או מנהל התכנון. כמו כן, גם מטפל בסוגיות של שיכון, כמו למשל דיור ציבורי, דבר שמחייב שיח מתמיד עם רשויות מקומיות וגורמי רווחה שונים. נקודה שנייה, תחום השיכון ובינוי, ומשרד הבינוי והשיכון בפרט, מתמודד במלחמה זו עם מצבור קשיים שלא התמודד עימן קודם לכן, הן בהיבטי בשיקום, הן בהיבטי הדיור הציבורי, והן בהיבט ענף הבנייה והרציפות שלו.

1. מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007, **קישור**.
2. ערן ויגודה-גדות ושלמה מזרחי, ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית 2023, יולי 2023. אוניברסיטת חיפה.
3. מבקר המדינה, היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק, **קישור**.
4. מכתב ניתוח, תמיר אגמון (מרכז המחקר והמידע של הכנסת) אל יו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני. 6.12.2010. **קישור**.
5. לירן קוסמן, "השפעת מלחמת חרבות ברזל על ענף הבנייה – מעודכן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18.12.2023, עמ' 5, **קישור**.

סקירת המצב הנוכחי

ציר זמן – נקודות מרכזיות מפעילות הממשלה בתחום הבינוי והשיכון במלחמת חרבות ברזל

תאריך	מהלך
07.10	פרוץ המלחמה מביאה להמשך הסגר ביו"ש – אין כניסת עובדים לענף הבנייה.
07.10	פרסום מסמך מדיניות התגוננות אוכלוסייה – פיקוד העורף. ⁶
08.10	רשויות מקומיות סוגרות אתרי בנייה.
09.10	פינוי בית גיל הזהב באופקים.
09.10	פינוי בית גיל הזהב בנתיבות
10.10	הפעלת תכנית 'משב רוח' לפינוי העיר שדרות. ⁷
15.10	העברת תקציב של 50 מיליון לטובת שיפוץ מקלטים בצפון. ⁸
16.10	מכתב עמית גריידי (רשם הקבלנים בפועל) לציבור הקבלנים על פעילות באתרי בנייה. ⁹
17.10	שר הבינוי והשיכון פונה אל שר הפנים בבקשה להנחות את הרשויות המקומיות לפתוח את אתרי הבנייה. ¹⁰
19.10	החלטת הממשלה על הקמת מנהלת תקומה, לרבות הקמת צוות לתחום הבינוי והשיכון
20.10	הפעלת תכנית 'משב רוח' לפינוי קריית שמונה.
21.10	פעילות אתרי בנייה בחלק מהערים חוזרת
23.10	מוגשת עתירה לבית המשפט נגד החלטת העיריות לא לאשר פתיחת אתרי בנייה.
23.10	הקצבת סכום של 1.2 מיליון ₪ עבור שיפוץ מקלטים שבהם רוב הדירות שייכות למערך הדיור הציבורי.
25.10	מינהל הסיוע בדיור אישר שורה של הקלות לשעת חירום. ¹¹
27.10	אישור החלטת הממשלה למטרת הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה. ¹²
31.10	בית המשפט אישר את ההסכמות בין העיריות לעותרים בנוגע לפתיחה ואבטחה של אתרי בנייה
08.11	נחתם הסכם הפיצויים לענף הבנייה. ¹³
12.11	החלטת ממשלה שמאפשרת הבאת עובדים זרים לישראל שלא במסגרת הסכם בילטראלי. ¹⁴
15.11	הסכם בילטראלי להבאת עובדים זרים עם הודו הונח על שולחן הכנסת
16.11	אישור החלטת ממשלה המוסיפה את יישובי העוטף לתכנית עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון. ¹⁵
26.11	אישור הפסור משכ"ד למפונים מהדיור הציבורי בתקופת המלחמה ולמשפחות קרבה ראשונה לחטופים. ¹⁶
06.12	בית המשפט מבטל את ההסכמות בין העיריות לבין העותרים בגין סגירת אתרי הבנייה, וקבע שההסכמות אינן חוקיות.
10.12	החלטת ממשלה לאישור מתווה התוכנית האסטרטגית לשיקום 'חבל התקומה'. ¹⁷
21.12	החלטת ממשלה המאשרת את ההסכם עם הודו בדבר קידום העסקת עובדים הודים בענפים ספציפיים בשוק העבודה הישראלי. ¹⁸

6. קישור; קישור;

7. קישור.

8. קישור.

9. קישור.

10. קישור.

11. קישור.

12. קישור.

13. קישור; קישור.

14. החלטת ממשלה 1056 של הממשלה ה-37, 12.11.2023, קישור.

15. החלטת ממשלה 1069 של הממשלה ה-37, 16.11.2023, קישור.

16. קישור.

17. <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1127-2023>

18. <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1157-2023>

תמונת מצב

שיקום העוטף ומנהלת תקומה

פרויקט שיקום עוטף עזה – חבל התקומה – נדמה כמשימה כמעט חסרת תקדים במדינת ישראל. לטובת יישומו הוקמה מנהלת מיוחדת שתפקידה להוציא לפועל ולקדם את השיקום בהיבטי דיור, קהילה ותעסוקה. המנהלת הוקמה בהחלטת ממשלה ב־19 באוקטובר,¹⁹ וב־10 לדצמבר אושר בהחלטת ממשלה מתווה לתוכנית אסטרטגית רב־שנתית המגדיר קווים כלליים לפעילות המנהלת.²⁰ הפרק ל'קידום בינוי, דיור ותשתיות' משלב בתוכו מספר משרדי ממשלה בראשם משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ומשרד הפנים.

לטובת קידום פרק הבינוי, וכן לטיפול מיטבי במשפחות העקורים מהעוטף, ניתן ללמוד ולהסיק מסקנות משלושה דו"חות קודמים שעסקו בסוגיות דומות. הדו"ח הראשון, דו"ח מבקר המדינה על פעילות מנהלת סל"ע שטיפלה במפונים בתוכנית ההתנתקות.²¹ הדוח השני הוא דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפול הרשויות המוסמכות במפונים בתוכנית ההתנתקות.²² הדוח השלישי הוא דוח ביקורת של מבקר המדינה מפברואר 2023 בנושא הטיפול במפונים מנקודות יישוב ישראליות בעשור האחרון (מגרון, עמונה, עפרה, נתיב האבות).²³

שלושתם מטפלים בסוגיות דומות ומעלים פערים דומים בניהול הממשלתי שמהם ניתן לגזור המלצות חשובות לאופן עבודת מנהלת תקומה ויחסי הגומלין בינה לבין שאר המערכות הממשלתיות. על־אף השוני בין הטיפול במפוני תכנית ההתנתקות – טיפול שהיה בו חלק של עבודה מקדימה, לעומת טיפול בעקורי המלחמה – טיפול שלא הייתה לו הכנה מראש, ישנן כמה תובנות שניתן לגזור בהיבטי דיור ובינוי.²⁴ דו"ח המבקר על מינהלת סל"ע מצא כשלים רבים גם בהיבטי הטיפול בדיור ארעי – מיד לאחר הפינוי, וגם בדיור הזמני – הדיור עד למעבר לדיור קבע ובקשר מול הרשויות הקולטות. עלה בדוח כי תחום התכנון ובנייה עיכב בצורה משמעותית את התהליכים לשיקום.²⁵ בדיוני הכנסת השונים, הן בועדה לביקורת המדינה, והן בועדת הפנים, נאמר כי ישנו רצון להקים ועדה מחוזית מיוחדת במינהל התכנון על־מנת לספק מענה של 'מסלול ירוק' לבעיות הרגולטוריות השונות, בנוסף לתיקוני חקיקה שישפרו את הפעילות למול המסגרת החוקתית הקיימת.²⁶

ועדת החקירה הממלכתית מצאה כשלים רבים בבניית מבני הקבע של המפונים, הקשורים, בין היתר, לבעיות משפטיות ובירוקרסיות שמנעו טיפול מהיר ויעיל. אחת מהמלצותיה הייתה להקים 'ועדת חסמים' בראשות מנכ"ל משרד רה"מ שתתכנס בקביעות ובתדירות גבוהה ובתוכה ישבו כלל המשרדים הרלוונטיים וילובנו החסמים.²⁷

בדו"ח המבקר על הטיפול במפונים מפברואר 2023 נכתב כי על הגורם האמון על הטיפול לדווח לממשלה על התקדמות הפעולות לטובת המפונים, הפערים והחסמים בנושא.²⁸ כלומר עולה מדו"חות רבים על הצורך להקפיד להשאיר את הנושא מטופל גם על־ידי הדרג הפוליטי ולא רק על־ידי גורמי הממשלה המקצועיים.

19. החלטת ממשלה 980 של הממשלה ה־37 מיום 19.10.2023, **קישור**.
20. החלטת ממשלה 1127 של הממשלה ה־37 מיום 10.12.2023, **קישור**.
21. מבקר המדינה, 'דוח ביקורת על ההתנתקות: סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע, היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים', דוח מיוחד 2006, **קישור**.
22. דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, דוח סופי 06.06.2010.
23. מבקר המדינה, 'דוח ביקורת בין־תחומית: פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים', פברואר 2023, **קישור**.
24. במקרה של תכנית ההתנתקות הרי שגם ביום הפינוי התברר למינהלת סל"ע שישנה כמות משמעותית של משפחות הנדרשות לדיור ארעי שלא הוכן לא מבעוד מועד. דוח המבקר על מינהלת סל"ע, עמודים 26-27.
25. ראו גם: דיון בועדה לביקורת המדינה 22.11.2023.
26. **קישור; קישור; קישור**.
27. דוח הוועדה, עמוד 213.
28. מבקר המדינה, 'דוח ביקורת בין־תחומית: פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים', פברואר 2023, **קישור**.

כמו כן, ועדת החקירה המליצה לפעול ליצירת תקציב גמיש למנהלת, והמליצה למנות פרויקטור (ממונה) בכל קהילה – המלצה שבוצעה בהקמת מנהלת תקומה בה מונה רכזי תקומה בישובים.²⁹

אחת הבעיות המשמעותיות שעלו בדו"ח ועדת החקירה, היא שלמנהלת לא היו הסמכויות הנדרשות לעמוד במגוון תחומי האחריות שחשו תחתיהם – דבר שיש להקפיד עליו בחקיקת חוק מנהלת תקומה ובאופן גיבוש ההיררכיה הממשלתית איתו היא תעבוד.³⁰ הדו"ח ביקר את זאת שלא ניצלו את הידע המקצועי של החטיבה להתיישבות בהליך השיקום.³¹ דבר שיש ליישם גם בפעילותה של מנהלת תקומה, ולבחון כיצד משתמשים בידע של כלל הגורמים המקצועיים, במשאבים החומריים והאנושיים שלהם וביכולות הארגוניות שלהם, במקום לבנות חדשות מאפס.

דיור ציבורי

דיור ציבורי הוא רכיב במדיניות הדיור של המדינה המספק פתרון דיור לבתי־אב שידם אינה משגת לצרוך דיור בשוק הפרטי.³² משרד הבינוי והשיכון אחראי לניהולם של 65 אלף נכסים בהם מתגוררים אזרחים הזכאים לסיוע בדיור. ישנם שני סוגי נכסים:³³

1. יחידות דיור ציבורי – המהווים כ־75% מהנכסים המנוהלים על־ידי המשרד (באמצעות חברות משכנות) הם יחידות דיור לטובת דיור ציבורי.
2. בתי גיל הזהב (מקבץ דיור) – המיועדים לזכאים קשישים בעיקר, ומהווים 13 אלף יחידות דיור.

ברבות השנים החליפה המדינה את מדיניות הדיור הציבורי למדיניות של סיוע בשכר דירה לזכאים, ואכן בחינה של תקציב המשרד מעלה כי סעיף זה הוא הגבוה ביותר בהיקפו, על־אף שהוא מוסיף להיות נמוך בהשוואה למדינות אחרות החברות בארגון המדינות המפותחות (OECD).³⁴ שינוי מדיניות זה לא רק שנגס בפלח התקציב של הדיור הציבורי, ובתשומת הלב הארגונית, אלא גם הוביל לירידה בפועל של מלאי הדירות הקיים, שהולך ופוחת עם השנים, והמאמצים הממשלתיים להגדילו העלו חרס מסיבות שונות שעולות לדיון במסמכים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.³⁵ חוסר זה מתחדד לאור נתוני 'פורום הדיור הציבורי' שמציין כי ישנם עשרות אלפי ממתנינים לדיור ציבורי:³⁶

- 4,332 זכאים על רקע סוציאקונומי הממתנינים לדירה
- 1,024 זכאים הממתנינים להחלפת דירה
- 23,151 זכאי משרד הקליטה מהם 17,987 קשישים

29. ראש מנהלת תקומה, משה אדרי, עדכן בדיון הוועדה לביקורת המדינה, 22.11.2023, כי מתוך למידה מהקורונה מינו רכזי תקומה בישובים המהווים אנשי השטח והקשר עם הישובים.

30. דוח הוועדה, עמוד 155, עמוד 178.

31. דוח הוועדה, עמוד 469.

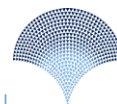
32. ההתייחסות כאן תשים דגש לשכירות בדיור הציבורי ולא בסיוע בשכר דירה.

33. משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הדיור הציבורי לשנת 2022, עמ' 6, קישור; ההתייחסות כאן היא רק לדירות באחריות משרד הבינוי והשיכון ולא באחריות משרד העלייה והקליטה. ישנם 73 מקבצי דיור שבהם מתגוררים 12900 איש באחריות משרד העלייה והקליטה. מבקר המדינה, דוח שנתי 369: "משרד הבינוי והשיכון – אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים". 2019, עמ' 601, קישור.

34. ירון הופמן־דיון ואיתי קונור־אטיאס, "ניתוח הצעת התקציב 2023-2024 // #2 – בינוי ושיכון", מרכז אדווה, 2023, עמ' 7-10. קישור.

35. מתן שחק, "מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 02.08.2021, עמ' 2-5. קישור.

36. קישור.



מתוך נתוני הכנסת, עולה כי אלו הישובים עם למעלה מאלף יחידות דיור בדיור הציבורי:³⁷

שם יישוב	דירות דיור ציבורי
באר שבע	4,571
דימונה	2,606
ירושלים	2,475
תל אביב יפו	2,272
נוף הגליל	1,948
אשקלון	1,934
אשדוד	1,806
חיפה	1,513
קריית גת	1,511
עפולה	1,361
אופקים	1,136
קריית שמונה	1,113
נתניה	1,093
מגדל העמק	1,072
שבריה	1,050
עכו	1,003

לאור כך שמרבית הדירות בדיור הציבורי נבנו עוד קודם לתיקון התקנות המחייבות בניית ממ"ד בדירות חדשות (תקנות התגוננות אזרחית 1990), עולה כי מרבית הדירות אינן ממוגנות, ובחינה מצאה כי 92% מהדירות של הדיור הציבורי ללא ממ"ד.³⁸ בכל הנוגע לרכש דירות חדשות ישנה מדיניות משרדית של העדפת דירות חדשות הכוללות ממ"ד, אולם מחקרים מצאו כי רכש דירות חדשות אינה גבוהה,³⁹ ומחקר של 'מרכז אדוה' ציין כי לא ידועה תכנית ממשלתית לבניית ממ"דים בדירות הדיור הציבורי, אף לא אלו החשופות לטווח האש באופן נרחב.⁴⁰

מבט אל מלאי הדירות בדיור הציבורי בישובים במרחק עד 40 ק"מ מרצועת עזה יצביע על מלאי הדירות הרב בו יש פער מיגוני לצד קירבה לקו האש:⁴¹

שם יישוב	דירות דיור ציבורי	מרחק מעזה
באר שבע	4,571	36.5
אשקלון	1,934	11.35
אשדוד	1,806	26.1
קריית גת	1,511	20.16

37. הנתונים נכונים לשנת 2020. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. **קישור**.

38. ירון הופמן-דישון ומקס גרובמן, "מיגון בתנאי שוק", מרכז אדוה, נובמבר 2023, עמ' 31-43. **קישור**; על פערי מיגון בעיר אשקלון ראו: נורית יכימוביץ-כהן, "פערי מיגון מפני ירי טילים ורקסות בעיר אשקלון – נתונים והחלטות ממשלה עיקריות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15.10.2023, עמ' 14-15. **קישור**.

39. מתן שחק, "מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 02.08.2021, עמ' 2-5. **קישור**.

40. ירון הופמן-דישון ומקס גרובמן, "מיגון בתנאי שוק", מרכז אדוה, נובמבר 2023, עמ' 31-43. **קישור**.

41. הנתונים נכונים לשנת 2020, רשומים רק ישוים עם עשר דירות לפחות. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. **קישור**; חישוב המרחק בוצע מול מסמכי פיקוד העורף על-ידי המרכז להעצמת האזרח.

שם יישוב	דירות דיור ציבורי	מרחק מעזה
אופקים	1,136	22.31
שדרות	786	2.79
נתיבות	545	10.65
קריית מלאכי	371	27.04
יבנה	250	38.77
צוחר	20	8.29
גדרה	18	35.85
בני עי"ש	14	32.81
אבשלום	13	6.11

מתוך הנתונים עולה כי דירות רבות נמצאות מתחת לקו 40 הק"מ ובמהלך המלחמה הנוכחית פונו רבות מהדירות, ואף מהערים עצמם כמו העיר שדרות שפונתה על רוב רובה של תושביה. גם בחינה של אזור הצפון מצביעה כי חלק מהישובים בהם ישנן דירות של הדיור הציבורי פונו בהחלטת ממשלה,⁴² בניהם ק"ש (1113 יח"ד), שלומי (214 יח"ד), משולה (5 יח"ד), אביבים (2 יח"ד), דוב"ב וגרונות הגליל (יחידה אחת בכל ישוב).⁴³

מתוקף היות אוכלוסיית הדיור הציבורי אוכלוסייה חלשה, מצבה מחריף בעת מלחמה. העדר מיגון במרבית הדירות וקרבתן אל קו האש לא מתיר לתושבים להישאר שם, ומאלץ אותם לעקור מביתם, אולם בהעדר סיוע ממשלתי, ידם אינה משגת. נוסף על כך, ההכנסה הנמוכה של המשפחה מעבודה מצביעה על עבודה 'נייחת' והעדר יכולת להעתיק אותה ליעד אחר או להעדר ממנה למשך זמן. בעיה נוספת עולה מתוך החלטת הממשלה להעביר ישובים מביתם לתקופת המלחמה כאשר אין התייחסות ספציפית למעבר של דיירי הדיור הציבורי, והפינוי מתבצע בהתאם לתוכניות הסטנדרטיות של המדינה.⁴⁴

בהעדר תכנית חירום לעניין, הבנת תמונת המצב, יצירת מיפוי לפערים, ושיח מתמיד עם השטח, מתבצע בזמן אמת ולא נעשות בדיקות מקדימות (בשגרה) על-מנת לבחון את ההתמודדות המשרדית עם האירועים. מתוך כך, עולות בעיות רבות שדורשות מענה. כך למשל, רק לאחר שפורסם כי ממשיכים לגבות את כספי שכר הדירה מדיירי הדיור הציבורי שפונו מבתיים בעקבות המלחמה, והדבר זכה להד תקשורת,⁴⁵ הודיע המשרד כי דמי השכירו לא יגבו בתקופה זו.⁴⁶ יש לציין לחיוב את הקשב של המשרד למצוקות שעולות מהשטח, אך עם זאת להצביע על פגם בשיטת עבודה שלא הכניסה את היבטים אלו לתכניות חירום משרדיות. כמו כן, יש לציין שקיימות שאלות ביחס לאיזו קבוצות זכאות ההטבה חלה ומאיזה תאריך. כמו כן, רצוי לאשר תכניות אלו מראש גם לפינניים נוספים שעשויים להתרחש ככל והמלחמה תתרחב. יש לבחון יצירת נוהל חרום משותף עם משרד האוצר לגבי תרחישים עתידיים נוספים אפשריים כמו למשל רעידת אדמה שתצריך פינוי – כל אלו במסגרת תכניות העבודה בחירום של המשרד.

סוגיה נוספת שעולה היא כיצד יש לשפות את הדיירים שכבר שילמו. מדיון בכנסת עולה כי השיפוי יתבצע למול טפסים ולא באופן אוטומטי (כפי שמתבצע בחברת חשמל למשל).⁴⁷ בהקשר זה יש לציין את דו"ח תלונות הציבור מהגל הראשון

42. החלטת ממשלה 975 של הממשלה ה-37, 18.10.2023, קישור.

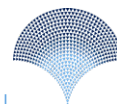
43. הנתונים נכונים לשנת 2020. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. קישור; ראו גם מאגר הדירות של משרד הבינוי, יש לציין שהמאגר מתעדכן באופן שוטף, קישור.

44. נורית יכימוביץ-כהן, "תוכניות לפינוי אוכלוסייה – חלק א': טרום מלחמת חרבות ברזל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22.10.2023, קישור.

45. חדשות הכנסת, 4.12.2023, קישור.

46. הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, קישור.

47. דיון בוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל, 4.12.2023, "דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה לזכאים בנגב ובגליל בזמן המלחמה – מדיניות הממשלה, חסמים ופערים בשטח". קישור.



של הקורונה ובו עלה פער משמעותי בהתמודדות אוכלוסייה זו מול בירוקרטיה ממשלתית ומול החברות המשכנות, ולכן יש לפעול לשיפוי אוטומטי כפי שמתבצע בגופים ממשלתיים אחרים.⁴⁸

המשרד האריך את התוקף לזכאים בדיור ציבורי למי שתוקפו פג מהראשון לאוקטובר ועד השלושים בנובמבר. בנוסף המשרד פרסם תזכיר חוק לפיו ניתן יהיה להקל בתנאי הזכאות של דייר ממשיך, למי שהוא בן משפחה של חסוף או בן משפחה של מי שנרצח לאור המלחמה.⁴⁹

סוגיה נוספת שעולה בעת מלחמה היא הנזק שעשוי להיגרם לדירות הדיור הציבורי. המשרד תיאם עם חברת ענבל (חברת הביטוח הממשלתית) נוהל אישור תיקונים מקוצר על מנת שחברות ניהול הדיור הציבורי יכנסו לעבודה במהירות האפשרית.⁵⁰ מבחינה שבוצעה באשכול רשויות נגב מערבי, והועברה לכנסת, עולה כי ככלל העניין מתנהל בין החברות המשכנות לבין רשות המיסים. בכך הדיירים אינם צד בתהליך ונותרים בחוסר ידיעה. כמו כן, במקרים בהם הדירה נמצאה לא ראויה למגורים, הפיזיו שיקבלו הדיירים יהיה בגובה שכר הדירה בדיור הציבורי (200-600 ש"ח), סכום שאינו מספק עבור שכירת דירה חלופית.⁵¹ פערים אלו משמעותיים, ועל המשרד להקצות תקציב עבור מתן דירה חלופית בדיור הציבורי עבור אלו שדירתם נמצא לא ראויה למגורים, או לחלופין להקצות סכום כסף השווה לממוצע שכר הדירה באזור עבור דירה חלופית.

בתי גיל הזהב (מקבצי דיור)

לצד דירות הדיור הציבורי משרד הבינוי והשיכון מפעיל באמצעות חברות משכנות כ־13 אלף יחידות דיור ב־125 בתי גיל הזהב (מקבצי דיור) המיועדות לקשישים עצמאיים תמורת תשלום מזערי,⁵² ובהם משתכנים כ־13500 קשישים.⁵³ מלאי כולל בתי גיל הזהב:⁵⁴

שנה	מספר דיירים
2022	12,954
2021	12,511
2020	12,041
2019	11,860
2018	11,860

48. מבקר המדינה, בירור תלונות בגל הראשון של משבר הקורונה, 08.09.2020, עמ' 5-74. **קישור**.

49. הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, **קישור**.

50. על קשיי התחזוקה השוטפת במבני חברת עמידר ראו דוח מבקר המדינה: מבקר המדינה, דוח שנתי 2022, "תחזוקת דירות עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ", מאי 2022, **קישור**.

51. גונן הראל, אשכול רשויות נגב מערבי, מסמך לועדה המיוחדת לפיתוח הנגב והגליל, 29.11.2023, **קישור**.

52. 9% מהכנסות הדייר מקצבת ביטוח לאומי או 330 ש"ח – הנמוך מבניהם. בנוסחת החישוב לא נלקחת בחשבון הכנסות מקצבת נכות או סיעוד. משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הדיור הציבורי לשנת 2022, עמ' 22, **קישור**.

53. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 4. **קישור**; 90 אחוז מהדיירים בבתי אלו הם עולים ממדינות חבר העמים לשעבר.

מבקר המדינה, דוח שנתי 2019: "משרד הבינוי והשיכון – אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים". 2019, עמ' 601, **קישור**.

54. משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הדיור הציבורי לשנת 2022, עמ' 18, **קישור**.

פילוח של בתי גיל הזהב מתחת ל-40 הק"מ מעזה יצביע על כך שישנם שבע ערים בטווח זה שבהם יש מבנים של בתי גיל הזהב.⁵⁵

שם היישוב	מספר מבנים	מספר יח"ד מקבצי דיור	מרחק מעזה
באר שבע	9	934	36.5
אשדוד	7	790	26.1
אשקלון	4	511	11.35
קריית גת	2	264	20.16
אופקים	2	197	22.31
נתיבות	2	150	10.65
יבנה	2	114	38.77

מדו"חות קודמים של מבקר המדינה עלה כי עוד לפני המלחמה התקיימו קשיים בתפעול שוטף של המבנים, פער במיפוי צרכים של האוכלוסייה ובחלקם חוסר שירותי עבודה סוציאלית, אלמנטים שהם קריטיים במיוחד בעת חירום.⁵⁶ עם תחילת המלחמה משרד הבינוי והשיכון ביסס קשר יומי עם מנהלי הבתים, מהלך חשוב וחיוני להבנת המצב בשטח והעלאת פערים. כמו כן, ניתנה הוראה לפינוי של מקבצי הדיור באופקים ונתיבות למלונות בים המלח, והמשרד שם דגש על חלוקות מזון, אספקת תרופות וביצוע בדיקות רפואיות. כמו כן, נפתחו המקלטים בבתי גיל הזהב בצפון ובוצעה הערכות מהירה לשהייה ממושכת ובחינה של הערכות לפינוי באזור הצפון.⁵⁷ על-אף פעולות מהירות אלו, הן צריכות להיות חלק מתוך תכנית ההערכות לחירום של המשרד. עניין זה עלה בדיון שנערך בכנסת בנוגע להערכות המשרד לפינוי בצפון אם תחל מלחמה רבת היקף, ונמצא כי אין הערכות נדרשת למציאת פתרונות דיור חלופיים לאור התפוסה המלאה של בתי המלון. כמו כן, יש לציין שהיערכות שכזו אינה רק ברמת טיפול במקום בו ישוכנו המפונים, אלא באספקת כלל הציוד והצרכים הנלווים עבורם, דבר המצריך תכנית עבודה מקיפה ומשמעותית ונדרשת להתבצע מבעוד מועד ואף להיות מסונכרנת עם תכניות העבודה בחירום של משרד הרווחה.⁵⁸

ענף הבנייה

בשנים האחרונות ענף הבנייה והתשתיות עבר מספר שלטלות. בתקופת הקורונה הענף הוחרג מהסגרים והוגדר ענף חיוני למשק מה שסיפק לו יציבות ואף תנופה. סגירת השמיים לא השפיעה על הענף ועובדיו פעלו באמצעות קפסולות וכך יצרו רציפות. גם הסגרים עצמם תרמו לקידום הענף כיוון שהם הובילו להעלמות מוחלטת של הפקקים וצמצמו את עלויות השינוע הפנים-ארציות. כראיה למצב הטוב של הענף בתקופה זו, הקבלנים גם לא זכו לפיצוי מהמדינה.⁵⁹ אירוע משמעותי נוסף הוא מלחמת רוסיה-אוקראינה שפרצה בפברואר 2022. שתי המדינות בעלות תעשייה המספקת מוצרים לענף פגעו בהיצע, לצד האמברגו על רוסיה שפגע ביכולת הרכש מולה, ובכך תרמו לעליית מחירים של המוצרים.⁶⁰ כמו כן, כן השינוי במחירי האנרגיה ועליית הריבית בעקבותיו היו ברות השפעה לענף, שחווה גם שינוי מקומי לאור התנודתיות של השקל מול הדולר (או סל המטבעות) בשנה האחרונה.

מתוך תמונת מצב היסטורית זו מגיע הענף אל המלחמה הנוכחית, שהביאה לפגיעה קשה בכוח העבודה בענף ולהשפעות הצפויות להיות ארוכות טווח.

55. הנתונים נכונים לשנת 2020. אליה אליהו, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 03.10.2021, עמ' 11-15. **קישור**; חישוב המרחק בוצע מול מסמכי פיקוד העורף על-ידי המרכז להעצמת האזרח.

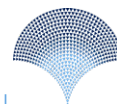
56. מבקר המדינה, דוח שנתי 2019: "משרד הבינוי והשיכון – אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים". **קישור**, 2019.

57. משרד הבינוי והשיכון – מלחמת 'חרבות ברזל', עדכון ביצוע פעולות, 22.10.2023. **קישור**.

58. דיון בוועדת העלייה הקליטה ותפוצות, 23.10.2023, **קישור**.

59. הודעת דוברות, משרד הבינוי והשיכון, **קישור**; סקירת השפעת הקורונה על ענף הבנייה ושוק הדיור בישראל, אגף ניתוח כלכלי – משרד הבינוי והשיכון, 20.10.2020, **קישור**; דה-מרקר, **קישור**.

60. **קישור**.



עוד קודם לפרוץ המלחמה היה מחסור בעובדים בענף, בעיקר בעבודות הרטובות (שלד, טיח, ריצוף וכו'), התוצאה היא שכר גבוה במיוחד עבור עובדים זרים.⁶¹ ענף הבנייה מונה כ־320 אלף עובדים לפי בערך ההתפלגות הבאה:⁶²

1. 100 אלף פלסטינים: מתוכם 15 אלף מעזה והשאר מיהודה ושומרון.
2. 20 אלף עובדים זרים (מולדובה, אוקראינה, רומניה, בולגריה וסין).
3. 100 אלף עובדים ערבים־ישראלים.
4. 100 אלף ישראלים.

עם פרוץ המלחמה הוארך הסגר על יהודה ושומרון (המתרחש מדי שנה בתקופות חגי תשרי) ונמנעה כניסת עובדים זרים־פלסטינים לישראל. בארץ נותרו כמה אלפי עובדים לא חוקיים (שב"חים) שהוצאו לעזה וליו"ש. כמו כן, גם 4000 עובדי בנייה זרים שאינם פלסטינים יצאו מהמדינה מאז פרוץ המלחמה.⁶³ עובדים אלו שחלקם מעובדי הענף הוא כשליש מהווים 80% ממבצעי העבודות הרטובות.⁶⁴ התוצאה היא שענף הבנייה נמצא בשיתוק והוא פועל בהיקף עבודה של 25% בלבד, וזה באזורים בהם אתרי בנייה בכלל פועלים.⁶⁵ וזו בתקופה מאתגרת בה הנטל על הענף גדל באופן משמעותי. מעבר לצורך לבנות דירות ותשתיות, הענף נדרש לפעילות במסגרת מיגון הצפון, שיקום העוטף (מנהלת תקומה) וסיוע לצבא בעת לחימה – כל אלו תוך הפחתה משמעותית של מספר העובדים וצמצום בכלי העבודה.

לפיכך, מצבת העובדים של הקבלנים אינה מאפשרת להם להתקדם בעבודה, לאור כך שהעבודות שהעובדים הזרים (פלסטינים וזרים אחרים כאחד) הם קריטיים ועומדים בצומת דרכים חשובה בהליכי הבנייה. לפיכך, נדרשו הקבלנים לעבוד עם מצבת כוח האדם החלקית, ובתוכה מאה אלף עובדים ערבים־ישראלים, אולם גם כאן נערמו קשיים על הענף.⁶⁶

כבר בתחילת המלחמה הורו מספר רשויות ברחבי הארץ, בעיקר בערים הגדולות במרכז, על סגירת אתרי בנייה, העמדת פקח בכניסה אליהם והטלת סנקציות על קבלנים שיחרגו מהוראה זו. להוראה זו משמעות כלכלית נרחבת על קבלנים והיא גררה מאבקים משפטיים.⁶⁷ משרד הבינוי והשיכון התערב לטובת הקבלנים ויחד עם משרד הפנים פעל מול הרשויות. יש לציין שהוראת הסגירה של האתרים לא הייתה למטרת בטיחותם האישית של העובדים במקום – אלו נדרשים לפעול בהתאם להוראות פיקוד העורף לאתרי בנייה. אלא מתוך חשש שהעובדים במקום יבצעו פעולות פח"ע. משרד הבינוי הבהיר שהוראות אלו אינן מתוקף דין ולכן אין להן תוקף חוקי, דבר שגם עולה מתוך פסקי הדין בנושא.⁶⁸

מצוקת העובדים נדמת כאירוע המרכזי שעיימו מתמודד ענף הבנייה. למעשה אתרי בנייה רבים לא יכולים להיפתח כלל לאור מחסור בעובדים, וישנו ויסות של עובדים לפרויקטים שונים של אותה הקבלן על מנת לאפשר לו להתקדם בבנייה של חלק מהפרויקטים. לפיכך, התוצאה היא עיכוב משמעותי בגמר פרויקט, ואף יצירתם של 'פילים לבנים' ברחבי הערים.⁶⁹ כמו כן, יש להיבט זה השפעה כבדת משקל על היציבות הכלכלית של הבנקים, החשופים למשבר בענף, כפי שצינו בסוכנות הדירוג מוד"ס. דבר זה עשוי להיות זרז עבור המפקח על הבנקים או גורמים בבנק ישראל להפעיל לחץ על הממשלה להביא לפתרון את משבר העובדים בענף הבנייה.⁷⁰

עד כה, הממשלה ניסתה להתמודד עם המשבר בשתי דרכים. האחת, פיצויים לקבלני הבנייה. בתחילה המדינה סירבה להכניס את הקבלנים למודל הפיצויים, אולם לאחר מאבקים בנושא ודיונים בועדת הכספים של הכנסת, הוכנסו הקבלנים

61. Ynet, **קישור**; משרד הבינוי והשיכון, "צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם לשוק הדיור בישראל", נובמבר 2020, **קישור**.
62. סיכום פעילות רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2022, רשות האוכלוסין וההגירה 28.5.2023, **קישור**.
63. דה־מרקר, **קישור**.
64. התאחדות הקבלנים בוני הארץ, ענף הבנייה והתשתיות – סקירת התפתחויות לשנת 2021 ותחילת שנת 2022, יולי 2022, **קישור**.
65. דה־מרקר, **קישור**; אתרי בנייה בשווח 40 הק"מ כלל לא פועלים לאור העדר יכולת עמידה בהוראות פיקוד העורף. כמו כן ראוי לציין שיטנו שוני בין פרויקטים שונים של בנייה או תשתיות.
66. דיון ועדת הכספים, 31.10.2023, **קישור**.
67. דה־מרקר, **קישור**; Ynet, **קישור**; Ynet, **קישור**.
68. מכתב מעמית גריידי – משרד הבינוי והשיכון – אל הקבלנים, **קישור**.
69. דיון ועדת הכספים, 31.10.2023, **קישור**.
70. גלובס, **קישור**.

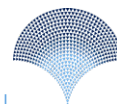
אל מודל הפיצויים. לפי המתווה קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (הרשומים בפנקס) יזכו לפיצוי בשל הפסדים שנגרמו להם לאור הלחימה אך גם מודל זה בעייתי ואינו מספק לאור קשיי מוסר התשלומים בענף.⁷¹ על מנת להתמודד עם מצוקת אשראי ותזרימים הוקם מסלול 'חרבות ברזל' במסגרת 'הלוואות בערבות מדינה' שמתאים גם לחברות אלו.⁷² גם ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) הודיעו על שורת צעדים והקלות רגולטוריות ובירוקרטיות בניהן דחיית תשלום שוברים, מתן הארכות להשלמת הסכמי בנייה, הארכת תוקף שומות, דחיית מועדי סגירת מכרזי-קרקע וכן בחינת אפשרות לפריסת תשלומים.⁷³ הפתרון השני שחתר אליו משרד הבינוי והממשלה הוא הבאה מיידית של עובדים זרים שיחליפו את הידיים החסרות.

בטרם יפורטו מהלכי הממשלה, נסביר על אופן העסקת עובדים זרים בענף הבנייה.⁷⁴ העסקת עובדים זרים בענף (שאינם פלסטינים)⁷⁵ מתבצעת ממדינות בהם יש לישראל הסכמים בילטרליים עמם בנושא העסקת עובדים, זאת במטרה לשמור על זכויותיהם,⁷⁶ הגוף האמון על עניין זה בישראל הוא רשות האוכלוסין – האגף להסכמים בילטרליים. לאחר חתימת ההסכם, רק תאגיד בניין רשום יכול להעסיק עובדים (הוא למעשה המעסיק של העובד על-פי דין) והוא יכול להעסיק רק עד 1000 עובדים. כיום רשומים 49 תאגידים כאלה ברשות האוכלוסין וההגירה.⁷⁷ אלו עובדים רק אצל קבלן שרשום בפנקס הקבלנים (רשם הקבלנים) במשרד הבינוי והשיכון בו רשומים כ־14 אלף קבלנים במגוון רחב של סיווגי תחום.⁷⁸ כניסה ושהייה של עובדים זרים בענף הבנייה, מתוך רשות האוכלוסין האגף להסכמים בילטרליים:⁷⁹

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
32	41	127	262	361	353	521	בולגריה
5,077	5,757	5,408	5,060	3,751	1,856	951	מולדובה
38	57	88	112	197	124		רומניה
4,749	4,884	4,626	387				סין
1,038	464	116					אוקראינה
10,934	11,203	10,365	5,821	4,309	2,333	1,472	סה"כ

ב־27 באוקטובר 2023 החליטה הממשלה על הגדלת מכסת העובדים הזרים בענף מ־30 אלף ל־50 אלף עובדים, והגדלת המכסה המותרת ליבוא עובדים לכל חברות הביצוע הרשומות ל־1600. כמו כן הוחלט על הארכת שהותם של עובדים שאשרתם עתידה לפוג, עידוד של בינוי בשיטות מתועשות שיפחית את הצורך בעובדים והאצת החתימה על הסכמים בילטרליים נוספים.⁸⁰ עד היום המשרד פעל מול מולדובה ומול הודו, למרות שהדבר התקדם בעצלתיים, ההסכם עם הודו הונח על שולחן הכנסת באמצע נובמבר.⁸¹ מאז תחילת המלחמה הקפיאה ממשלת סין את ההסכם עימה דבר שלא מאפשר הבאת עובדים נוספים.⁸² עד כה פעילות משרד הבינוי בנושא אינו מספק והוא משקף גם עבודת מטה רעועה

71. חוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017.
 72. משרד האוצר – החשב הכללי, פתיחת מסלולי הלוואות מיוחדים במסגרת הקרן להלוואות בערבות מדינה, 05.11.2023, **קישור**.
 73. רשות מקרקעי ישראל, הודעת דוברות, 18.10.2023, **קישור**.
 74. מכתב התייחסות של רשות האוכלוסין וההגירה אל הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, 27.02.2023, **קישור**.
 75. על דרכי העסקת ערביי יהודה ושומרון ראו: **קישור**.
 76. רשות האוכלוסין וההגירה, "מהגרי עבודה בישראל: מאפייני הגעתם לישראל, תנאי עבודתם וחייהם – בדיקת השפעת ההסכמים הביילטרליים 2019-2020", אוגוסט 2021, **קישור**.
 77. החלטת ממשלה 4059 מיום 26.07.2018; גדעון זעירא ונטע משה, "סוגיות בהעסקה של זרים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11.06.2015, **קישור**; מינהל עובדים זרים, תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם, נוהל 9.4.0001, 15.12.2021, **קישור**; רשימת תאגידים רשומים, **קישור**.
 78. פנקס הקבלנים, **קישור**.
 79. רשות האוכלוסין וההגירה, "הקן הטלפוני לעובדים זרים במסגרת ההסכמים הביילטרליים – נתוני 2020", **קישור**.
 80. החלטת ממשלה 1002 מיום 27.10.2023, **קישור**.
 81. בעיתון דה-מרקר דווח כי ההסכם עם הודו מתעכב לאור כך שהוא לא תורגם, **קישור**; ב־15 לנובמבר הונח ההסכם על שולחן הכנסת, **קישור**.
 82. דה-מרקר, **קישור**.



בהכנה לחירום. פרויקט נוסף של המשרד, בעל פוטנציאל להניב פירות, כולל הכשרה ומענקים לעובדים ישראלים לעבודות הרטובות בענף הבנייה.⁸³

בהמשך לפעילות המשרד הממשלה אישרה הבאה של עשרת אלפים עובדים זרים עד סוף השנה, הגדלת המכסה של העובדים הזרים והארכת אשורות שהייה.⁸⁴ ב-12 לנובמבר החליטה הממשלה לאשר הבאת 10,000 עובדים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים לפי החלטת רשות האוכלוסין ובאמצעות תאגידי הבניין.⁸⁵ אולם עובדים אלה כרגע רק בשלב הגיוס. ההערכה שעד סוף חודש דצמבר יסיימו את גיוס המכסה, ואז נותר הליך של רישום מיון וקליטה, שלרוב לוקח לרשויות בישראל זמן רב. כמו כן, גם קבלת האישורים בארץ המוצא מהקונסוליות הינו הליך בירוקרטי שלוקח זמן, ויש לבחון את קיצורו. עד כה הצליחו לגייס חמשת אלפים עובדים מהודו, שלושת אלפי מאוזבקיסטן ואלפיים מסרי לנקה. מה שמצביע על הצלחה בגיוס מחוץ להסכמים בילטרליים, אך לבד מהגיוס יש לציין כי קליטת עובד הינו תהליך רב שלבים ואינו פועל במהירות הנדרשת.⁸⁶ יש לציין כי בחינה של משרד הבינוי והשיכון מצאה כי הגדלת מספר העובדים הזרים במקצועות הללו לא תביא לפגיעה בהיקף המועסקים הישראלים אלא תביא להגדלת מספר המועסקים הישראלים במקצועות אחרים בענף הבניין.⁸⁷

ניכר כי עד כה מאמצי הממשלה להפיח חיים מחודשים בענף שנפגע באופן משמעותי מהמלחמה, לא צלחו. לא נמצא פתרון למחסור בידיים עובדות, ולא נראה כי המזור נמצא באילו מהפתרונות שהוצעו או שפעלו לממשם. אחת הבעיות המשמעותיות בענף הוא העדר גורם מתכלל בעל סמכות ואחריות. למעשה משרד הבינוי והשיכון הוא אינו הגורם הרגולטורי לכמות העובדים אלא רק לסוגיית הכשרות המקצועית. ומכאן גם אינו יכול להיות הכתובת הבלעדית לפתרון המצוקה שחונה באופן מובהק תחת משרדו. החלוקה בסמכויות בין משרד הפנים (על אגפיו ורשויותיו) למול משרד הבינוי והשיכון, מותירה את הקבלנים ללא 'אבא ואמא' בתחום. על-כן יש לרכז מאמצים למען כניסתם של כ-200 אלף עובדים זרים החסרים כיום.⁸⁸ לעת הזו, ניתן לבחון מינוי פרויקטור ממשלתי לענף הבנייה בדגש על סוגיית העובדים.⁸⁹ הממונה יגבש הצעת מחליטים שתובא לאישור הממשלה בשם משרד הבינוי והאוצר. אפשרות אחת היא לבחון ביטול שיטת המכסות של רשות האוכלוסין, ולצמצם את פעילות תאגידי הבניין המאושרים, ואף לבחון בעתיד לבטלם, לאור הצלחה או כישלון של מודל גיוס ללא מכסות ובהעסקה ישירה.⁹⁰ במקרה שכזה, רשות האוכלוסין תהיה אמונה על ריכוז מידע על העובדים למען עמידה בתנאי החוק והשהייה בארץ ושמירה על זכויותיהם לפי האמנות הבינלאומיות. משרד הבינוי יהיה אמון על טיב האיכות המקצועית של העובדים המגויסים ועל עמידתם ברמה המקצועית לפי נוהל העסקה הקיים היום.

83. גלובס, קישור.

84. הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, 12.11.2023, קישור; הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, 29.10.2023, קישור.

85. החלטת ממשלה 1056 מיום 12.11.2023, קישור.

86. כלכליסט, קישור.

87. משרד הבינוי והשיכון, "צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם לשוק הדיור בישראל", נובמבר 2020, קישור.

88. עובדים זרים יכולים להיות פלסטינים וזרים אחרים. יש לבזר את הסיכונים ולאפשר גיוס ממדינות ומקומות רבים ובכך למנוע הישענות על מקור מדינתי יחיד (כמו במקרה הסיני) או חשיפה גבוהה לתנודות ביטחוניות (כמו במקרה ערביי יהודה ושומרון).

89. עלותם של עובדים מהווה גם נתח מרכזי מעלויות הבנייה ולכן גם חלק ארי ממחיר הדירה לצרכן.

90. בדיון בוועדת הכספים נאמר על-ידי מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון כי ישנה התנגדות גורפת לכך בכל משרדי הממשלה המעורבים. דיון ועדת הכספים, 31.10.2023, קישור.

המלצות

שיקום העוטף ומנהלת תקומה

1. בתוכנית החומש המפורטת שעתידה להיות מובאת לאישור הממשלה, יש להקפיד על יעדים מוגדרים ומדידים ופירוש רחב ככל הנדרש של התשומות וכלי העבודה הפנים-ממשלתיים.
2. הקמת ועדה להסרת חסמים או ועדת שרים לעניין ולרכז את הפעילות אצל גורם ממשלתי שיהיה אמון על הנושא.
3. יש להמשיך את העבודה בזיקה לצרכים של הישובים והקהילות תוך עבודה מול רכזים יישובים ופרויקטורים נקודתיים לכל ישוב שיעלו את הצרכים והדרישות למול המינהלת.
4. יש להשתמש בידע ובמשאבים האנושיים והמקצועיים של הגופים הקיימים ולרכז תשתית ידע בנושא.

דיור ציבורי

1. יש להמשיך ולעמוד בקשר ישיר עם הגורמים בשטח ולספק במידת הצורך את כלל המענים הנדרשים למפוני הדיור הציבורי מהדרום והצפון. עם הימשכות הפינוי, יש לוודא כי המדינה לוקחת חזרה את האחריות המלאה גם על המענים שסופקו עד כה במסגרת אזרחית התנדבותית (כדוגמת תרופות, ציוד, שיח עם גורמי טיפול וכד').
2. עבור דיירי הדיור הציבורי שפוננו מביתם – יש לפעול לשיפוי אוטומטי של שכ"ד המשולם כפי שמתבצע בגופים ממשלתיים אחרים (חברת חשמל למשל) ולהפעיל תוכנית סיוע במימון זכויותיהם.
3. יש לבחון יצירת נוהל חירום משותף עם משרד האוצר לגבי תרחישים עתידיים נוספים אפשריים שיש בכוחם לגרום לפינוי מיידי של מקבצי דיור, דיירי דיור ציבורי או מקבלי סיוע בשכ"ד. כמו למשל: רעידת אדמה, ולשלב את יישום הנוהל בתוכנית העבודה של המשרד. על תוכנית זו להיות הוליסטית בכך שתתייחס לכל היבטי המחייה של הדיירים המהווים אוכלוסיה מוחלשת.

ענף הבנייה

1. קידום הבאת עובדים זרים נוספים ופעולה נמרצת לקיצור משמעותי של ההליכים הבירוקרטיים, אם באמצעות הסרת חסמים ואם באמצעות תגבור כוח האדם האמון על כך (בדומה למודל בו פעלה רשות האוכלוסין על מנת לפתור את משבר הדרכונים מוקדם יותר השנה).
2. מינוי גורם מתכלל בעל סמכויות ואחריות מלאה על ענף הבנייה, שכיום מפוזרות בין מספר משרדים, מה שמקשה על גיבוש מדיניות בשגרה ועל אחת כמה וכמה בחירום. כפתרון זמני, ניתן לשקול מינוי "פרויקטור" לענף הבנייה, אולם על מנת שיעבוד בצורה אפקטיבית יש לרכז תחתיו את כלל הסמכויות הנדרשות.
3. בחינת התנאים בהם ניתן להשיג את הסכמת כל גורמי הממשל הרלוונטיים לגיוס פרטי של עובדים זרים על-ידי חברות הבנייה, והקלה בתנאי הרישיון שלהם לעבודה במקצועות הבנייה "הרשומים", תוך ביסוס מנגנון לשמירה על זכויותיהם. בכך הבאת העובדים באופן שתלוי בהסכמים בילטרליים או בתלות מול עובדים פלסטינים – תתייתר.

