

בעניין:

1. התאחדות הקבלנים בוני הארץ, מ.י. 589902519
 2. הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה, ע"ר 580175776
- באמצעות ב"כ עוה"ד איה רייך-מינא ודין כפרי
ממשרד פישר (FBC) ושות'
מרח' דרך מנחם בגין 146, תל אביב 6492103
טל': 03-6944111 ; פקס: 03-6091116
דוא"ל: dkafr@fbclawyer.com

העותרות;

- נ ג ד -

1. ראש הממשלה
 2. ממשלת ישראל
 3. שר הבינוי והשיכון
 4. שר המשפטים
 5. שר האוצר
 6. ממונה חוק המכר ומנהל האגף להגנה על רוכשי דירות
במשרד הבינוי והשיכון
- באמצעות פרקליטות המדינה (מחלקת בג"צים)
מרח' קריית המדע 5, הר חוצבים, ירושלים 9777605
טל': 073-3929601 ; פקס: 073-3929610

המשיבים;

עתירה לצו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיבים (או למי מהם) לבוא וליתן טעם:

- א. מדוע לא מוקם צוות בין-משרדי או ועדה לבחינה וגיבוש פתרונות מעשיים למשבר בענף הבנייה והתשתיות, הנגרם עקב הטלת הסגר על כניסת פועלים פלסטינים לישראל מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל (סגר הנמשך גם היום) והשלכותיו הישירות על הענף (ובמרכזן המחסור החמור בכוח אדם)?
 - ב. מדוע לא מקודמת הצעת חוק ממשלתית, הוראת שעה, תקנה, מתווה, חוזר מנכ"ל או כל הסדר רוחבי בענף הבנייה, המכיר במלחמת חרבות ברזל והשלכותיה כ"ארוע מסכל", וקובע תחולה של סעיף 5א(ג)(2) לחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק המכר דירות")?
 - לחלופין, מדוע לא נקבע מתווה פיצויים לכלל ענף הבנייה בגין הנזקים שנגרמו עקב הסגר והשלכותיו, הכולל, החזר בגין פיצויים ששולמו לרוכשי דירות בהתאם לסעיף 5א לחוק המכר דירות (פיצוי בגין איחור במסירה), החזר בגין פערי עלויות של כוח אדם ותקורות אתר בשל התארכות משך הביצוע?
 - ג. מדוע לא מקודמת הצעת חוק ממשלתית, הוראת שעה, תקנה, מתווה, חוזר מנכ"ל, או כל הסדר רוחבי בענף התשתיות והביצוע החוזי, המתייחס להשלכות ולנזקי מלחמת חרבות ברזל על התקשורות שנכרתו לפני המלחמה, אשר יחול באופן גורף על כלל מזמיני העבודה הציבוריים?
 - ד. מדוע המשיב 6 לא מפרסם נייר עמדה בנוגע לאיחורים במסירת דירות מגורים הנגרמים בשל מלחמת חרבות ברזל והשלכותיה?
 - ה. כל סעד אחר או נוסף, כפי שיראה לבית המשפט הנכבד לנכון ולצודק בנסיבות העניין.
- עוד יתבקש בית המשפט הנכבד, להשית על המשיבים את הוצאות העותרות בעתירה זו, בצירוף שכ"ט עו"ד בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כדין.
- כל ההדגשות במסמך זה הוספו, אלא אם צוין אחרת.

א. אקדמות מילין

1. בשבעה באוקטובר 2023 פרצה "מלחמת חרבות ברזל" לאחר מתקפה רצחנית של ארגוני הטרור ברצועת עזה על מדינת ישראל (להלן: "**המלחמה**"). דומה כי אין צורך להכביר במילים אודות ממדי המתקפה ותוצאותיה הקשות, אודות הלחימה הממושכת והאינטנסיבית בחזיתות השונות שהביאה לגיוס מילואים חריג בהיקפו, וביחס להשפעתם של כל אלה על שגרת והיבטי החיים של אזרחי מדינת ישראל בכללותם, לרבות בכל הנוגע לענף הבנייה בישראל, אשר נפגע פגיעה דרמטית בשלל אופנים וסופג נזקים כבירים אשר נערמים כל העת.
2. בעקבות פרוץ המלחמה, הוכרז כבר באותו היום מצב מיוחד בעורף הישראלי והוחלט על סגר בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה, אשר במסגרתו נאסרה כניסת פלסטינים לעבודה בישראל (להלן: "**הסגר**"). הסגר שהוטל, אשר חריג במשכו והיקפו והנמשך גם כיום, הביא את ענף הבנייה והתשתיות למצוקה חסרת תקדים בכוח אדם.
3. המחסור בעובדים הביא ועוד עתיד להביא לעיכובים בעבודות הבנייה, התכנון והרישוי וכך גם לאיחורים משמעותיים, הנאמדים במאות ימים, במסירת דירות מגורים לרוכשים. זאת, וכפי שיפורט בהרחבה להלן, כאשר בהתאם להוראות חוק המכר דירות שתוקן לאחרונה, חשופים מוכרי הדירות לדרישות ותביעות לתשלום פיצויים לרוכשים, הכוללים רכיב עונשי, בגין כל חודש איחור.
4. המחסור בעובדים הביא לעיכובים גם בלוחות הזמנים של פרויקטי תשתית ופרויקטי בנייה ציבורית-חוזית. על אף האמור, בהתקשרויות עם מזמינים ציבוריים, דורשים אלה מהקבלנים לעמוד בלוחות הזמנים המקוריים, אשר אי עמידה בהם גוזרת הטלת קנסות, עיכובים בתשלום וחילוט ערבויות. נוסף על כך, התארכות משך הביצוע מוסיפה לפרויקטים תקורות רבות ובלתי צפויות, כגון: מימון, ביטוח, שמירה, תשלום שכר לדרג הניהולי, החזקת כלי צמ"ח ועוד.
5. על אף שהאחריות למצב מוטלת לפתחה של המדינה (אשר החליטה על הסגר והיא המאסדרת של תחום העובדים הזרים), היא בוחרת - בין במחדל ובין במעשה - להטיל אותה על הקבלנים באופן מלא ומוחלט, על כלל ההשלכות הנובעות מכך.
6. **יודגש, כי על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואומדני העותרות, בשנת 2024 נגרם לענף הבנייה כולו אובדן של 98 מיליארדי ש"ח, המהווים כ-4.9% מהתמ"ג וכ-45% מתפוקת ענף הבנייה. הוספת הרבעון האחרון של שנת 2023 מביאה לנזק לענף של כ-131 מיליארדי ש"ח במצטבר מפרוץ המלחמה.**
7. בנסיבות אלה, פנו העותרות למשיבים בשלל פניות דחופות החל מימיה הראשונים של המלחמה ואף התקיימו פגישות שונות בנושא. במסגרת זו, העותרות התריעו בדבר השפעת המלחמה על ענף הבנייה והתשתיות, מצוקת כוח האדם חסרת התקדים בשל הסגר, והנזקים הכבירים שנגרמים כתוצאה מכך ובמרכזם - העיכובים הבלתי נמנעים בביצוע פרויקטים ובמסירת דירות.
8. העותרות דרשו פעם אחר פעם, כי יקודם פתרון חקיקתי או מתווה (או כל פתרון רוחבי אחר), אשר יכיר במלחמה, באופן רשמי וברור, כנסיבה המהווה סיכול חוזה, כך שאיחורים במסירת דירות שייגרמו בעטיה, לא יזכו רוכשי דירות בפיצוי בגין איחורים במסירה.
9. העותרות הדגישו, כי רק פתרון רוחבי יבטיח ודאות בשוק, ימנע פניות מרובות לבתי משפט ופסיקות סותרות, יאפשר המשך קיום החוזים, תוך הותרת המחלוקת באשר למועד קיומם מאחור, ויצור הסדר

מאוזן לחלוקת אחריות ונזקים. בנוסף, הסדר כולל יותר לכל הצדדים התמודדות בהליכים משפטיים מרובים, ובכך יקטין את נזקם של הקבלנים, אשר כבר ספגו פגיעה אנושה בגין המלחמה והשלכותיה. הדבר נכון ביתר שאת בכל הנוגע לאיחורים בענף התשתית והביצוע החוזי שמול הקבלנים עומדים גופים שלטוניים שונים.

10. **ברם, כל פניות העותרות נותרו ללא מענה ענייני, אין בנמצא הסדר חקיקתי ואף לא עמדה, מתווה או כל פתרון אחר לבעיה, גם לא בחלופ כשנה וחצי מפרוץ המלחמה. כל זאת כאשר היקף המלחמה והסגר חריגים בכל קנה מידה, והענף כולו, מוכרי ורוכשי הדירות כאחד, סופגים נזקים עצומים ובלתי הפיכים ובתי המשפט מתחילים להתמלא בתביעות.**

11. התנהלות המדינה, ובעיקר מחדליה, בולטים בעיקר לאור התנהלותה בעבר הלא רחוק. כך, בעת משבר הקורונה, המדינה הקימה צוות בין-משרדי, פרסמה מתווה והנחיות, ואף שקלה תיקוני חקיקה. זאת, הגם שמשבר הקורונה היה מצומצם בהיקפו ובהשפעתו על ענף הבנייה (27 ימי סגר בלבד לעומת למעלה משנה וחצי במשבר הנוכחי). לעומת זאת, במשבר הנוכחי, שהוא חמור בהרבה במשכו והיקפו, המדינה נמנעת מכל פעולה החלטה או פתרון.

12. **התנהלות הממשלה ונציגיה המתוארת לעיל ושתפורט בהרחבה בעתירה זו פגומה ומהווה הפרה של החובה המוטלת עליהם להפעיל סמכויות שלטוניות ולפעול בהוגנות, וכן מהווה התנהלות בחוסר סבירות קיצוני. התנהלות זו פוגעת פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות הקניין וחופש העיסוק של הקבלנים והיזמים (מוכרי הדירות) ללא שהיא עומדת בפסקת ההגבלה.**

13. בנסיבות אלה, לא נותרה לעותרות ברירה אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו.

ב. הצדדים לעתירה

14. **העותרת 1**, התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן: "ההתאחדות"), היא הארגון היציג של הקבלנים בענף הבנייה והתשתיות וחברים בה כ-3,000 חברים. ההתאחדות מאגדת תחת כנפיה את כלל הקבלנים הרשומים בענף - קבלני בנייה למגורים, קבלני בנייה ציבורית-חוזית וקבלני תשתיות, כאשר מחצית מהם עוסקים קטנים ובינוניים.

15. **העותרת 2**, הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה (להלן: "הקרן"), הוקמה כעמותה רשומה על ידי ההתאחדות וההסתדרות במטרה לקדם ולפתח את ענף הבנייה בישראל.

16. העותרות פועלות לקידום ענף הבנייה והנדל"ן בישראל, לשמירת האינטרסים והזכויות של כלל הקבלנים והבונים בישראל ולפתרון בעיות במגוון תחומים מקצועיים של הענף ומייצגות את כלל הפעילים בענף הבנייה והתשתיות בישראל בפני כל מוסד ממשלתי, רשויות המדינה, רשויות מוניציפאליות, רשויות מקומיות, גופים ציבוריים, פרטיים, מקצועיים ואחרים.

17. **המשיב 1**, ראש ממשלת ישראל, עומד בראש הרשות המבצעת, **המשיב 2**, אשר לה יש את סמכויות השלטון הביצועיות הן בתקופת שלום והן בתקופת מלחמה.

18. **המשיבים 3-5**, הם משרדי הממשלה שבתחום סמכותם מצויות, בין היתר, החלטות בנושאי המדיניות הכלכלית של הממשלה, בנייה ודיור והסדרים חקיקתיים (המשיבים 1-5 יקראו יחד להלן גם: "המדינה"). כפי שיפורט להלן, המדינה אחראית על מדיניות העסקת פלסטינים ועובדים זרים בענף הבנייה והתשתיות לאורך השנים, וכן קיבלה החלטות שונות במהלך המלחמה, לרבות הטלת הסגר.

19. **המשיב 6**, הוא ממונה חוק המכר ומנהל האגף להגנה על רוכשי דירות במשרד הבינוי והשיכון (להלן: "הממונה").

ג. הרקע הרלוונטי לעתירה

ג.1. פרוץ מלחמת חרבות ברזל והטלת הסגר

20. כאמור לעיל, ביום 7.10.2023 פרצה המלחמה, לאחר מתקפה רצחנית של ארגוני הטרור ברצועת עזה על מדינת ישראל. הלחימה הממושכת והאינטנסיבית בחזיתות השונות הביאה לגיוס מילואים חריג בהיקפו. זאת, לצד השלכות נוספות של המלחמה, השפיעו על שגרת והיבטי החיים של אזרחי מדינת ישראל בכללותם, לרבות בכל הנוגע לענף הבנייה והתשתיות בישראל, אשר נפגע פגיעה דרמטית בשלל אופנים וסופג נזקים כבירים אשר נערמים כל העת.

21. בעקבות פרוץ המלחמה, הוכרז כבר באותו היום מצב מיוחד בעורף הישראלי בהתאם להוראות **חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951**. כמו כן, הוחלט על סגר בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה, אשר במסגרתו נאסרה כניסת פלסטינים לעבודה בישראל.

"1" העתק הכרזת שר הבטחון על מצב מיוחד בעורף הישראלי מצ"ב **כנספח 1**.

22. ממשלת ישראל הטילה סגר הרמטי, חריג בהיקפו ומשכו, על שטחי עזה ויהודה ושומרון בראשית המלחמה. הסגר שהוטל, ושריר וקיים עד למועד כתיבת שורות אלה, הביא את הענף למצוקה חסרת תקדים בכוח אדם לתקופה ממושכת.

23. למלחמה השפעות הרוות גורל (לא פחות) על ענף הבנייה והתשתיות בישראל. הסיבה המרכזית לפגיעה בענף היא המחסור הדרמטי בעובדים, זאת לנוכח העובדה שבשגרה ענף זה נשען בעיקר על עובדים פלסטינים. מחסור זה, הביא ועוד עתיד להביא לעיכובים משמעותיים ביותר בעבודות הבנייה והתשתית, התכנון והרישוי, לעיכוב ביצוע פרויקטים ולא יחזורים במסירת דירות מגורים לרוכשים ולהשלמת עבודות תשתית ובנייה ציבורית-חוזית, על כל ההשלכות הנובעות מכך על הענף והמשק כולו.

ג.2. המדינה כמאסדרת של תחום העבודה בענף הבנייה

24. גם לפני פרוץ המלחמה, ענף הבנייה בארץ סבל ממחסור בידים עובדות. מזה עשרות שנים הענף נשען, בעיקרו, על העסקת עובדים פלסטינים. ערב המלחמה, מספר העובדים הפלסטינים עמד על כ-72,000 ומספר העובדים הזרים על כ-28,000. בענף התשתיות, המצב בעייתי אף יותר, כאשר ענף זה מושתת כמעט במלואו על עובדים פלסטינים. העסקת עובדים זרים ופלסטינים בישראל מאוסדרת על ידי המדינה.

25. בהתאם **לסעיף 1יג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991** העסקת עובדים פלסטינים בישראל מחייבת קבלת היתר העסקה מאת הממונה, וכן היתר כניסה בטחוני, שניתן על ידי המנהל האזרחי ביו"ש. כמו כן, הממשלה היא אשר קובעת בהחלטותיה את מכסת העובדים הפלסטינים והעובדים הזרים שכניסתם תותר לישראל בכלל הענפים, לרבות בענף הבנייה. כעולה מהנחיות רשות האוכלוסין וההגירה בנושא העסקת עובדים פלסטינים בישראל, הסגר מוסיף להתקיים גם בימים אלה (ראו הנחיות רשות האוכלוסין וההגירה, המעודכנות ליום 27.4.2025).¹

¹ https://www.gov.il/he/pages/employment_of_palestinians_in_israel_2016

26. לגבי עובדים זרים, כניסתם והעסקתם הוסדרה בהחלטת ממשלת ישראל מספר 2446 מיום 15.8.2004 באמצעות תאגידי כח אדם, במסגרת **חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996**. בהתאם לכך, חל איסור על העסקת עובדים זרים לענף הבנייה שלא באמצעות קבלן כוח אדם מורשה להעסקת עובדים זרים לענף הבנייה (מלבד חריגים).
27. בשני העשורים האחרונים, המדיניות בפועל של הממשלות הייתה מדיניות של הגדלת המכסה לעובדים הפלסטינים בענף הבנייה, לצד הפחתת המכסה לעובדים זרים. כלומר, המדינה היא אשר גרמה וביססה, הלכה למעשה, את התלות של ענף הבנייה בעובדים הפלסטינים.
- ג. הפגיעה בענף הבנייה והתשתיות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"**
28. השלכות המלחמה וההגבלות על פעילות המשק שבאו בעקבותיה פגעו בענף הבנייה במספר אופנים.
29. בראש ובראשונה, כאמור, עם תחילת המלחמה הוטל סגר מלא על אזור יהודה ושומרון ועזה, כך שעובדים פלסטינים לא הורשו להיכנס לישראל ולא יכלו להגיע לאתרי הבנייה.
30. בה בעת, חלק גדול מהעובדים הזרים ממדינות אחרות נמלטו מהמדינה בשל המלחמה, וחלק גדול מהעובדים הישראלים גויס למילואים לתקופה ממושכת. נכון למועד כתיבת שורות אלה, כל האמור לעיל שריר וקיים - העובדים הפלסטינים עדיין לא מורשים להיכנס לישראל, המדינה טרם יישמה פתרון זמין ומיידי לעשרות אלפי הפועלים החסרים בענף הבנייה, ועובדים ישראלים רבים עדיין מגויסים מעת לעת לשירות מילואים בחזיתות השונות.
31. ויודגש, להחלטה על איסור מוחלט של כניסת עובדים פלסטינים כבר יותר משנה וחצי יש השפעה דרמטית על ענף הבנייה והתשתיות. מדובר בסגר מוחלט וחריג שמעולם לא היה כמותו. הסגר הנוכחי החל עוד בתחילת חג שמחת תורה, ונמשך עד למועד כתיבת שורות אלה, כלומר כבר למעלה מ-19 חודשים. לשם השוואה, במהלך מבצע "צוק איתן" עמדו סך ימי הסגר המוחלט על 29 ימים בלבד, ובשל התפרצות נגיף הקורונה ימי הסגר המוחלט עמדו במצטבר על 27 ימים בלבד. לכך נוסיף, כי גם ניסיונות המדינה להביא עובדים זרים כתחליף לעובדים הפלסטינים (כמי שאחראית על אסדרת התחום) לא הצליחו עד היום לספק את מלוא מכסת העובדים החסרה. נוסיף, כי המצב בענף התשתית והביצוע החוזי חמור אף יותר.
32. נוכח המחסור הקשה בעובדים, פרויקטים רבים (הן של מגורים והן של תשתיות ובנייה ציבורית-חוזית) נעצרו והם עומדים על תילם או מבוצעים בעצימות נמוכה ביותר.
33. זאת ועוד. עם פרוץ המלחמה הושבתו אתרי בנייה רבים במסגרת הנחיות פיקוד העורף, בין היתר, בשל הצורך במרחב מוגן תקני. בהמשך, ולמשך שבועות ארוכים, נותרו אתרי הבנייה סגורים עקב החלטת חלק גדול מהרשויות המקומיות שלא לאפשר את פתיחת האתרים. האמור אילץ את העותרות לפנות לערכאות המשפטיות, דבר שהוביל לפתרון חלקי.²
34. כל אלה הביאו לפגיעה קשה בקבלנים ולהגדלה משמעותית של הוצאותיהם, בגין הימשכות הליכי הביצוע הרבה מעבר למתוכנן ונסיקת עלות כוח האדם.
35. על פי הערכת ההתאחדות והקרן, עמדה תפוקת העבודה בענף הבנייה בתחילת המלחמה בהספק של בין 5%-15% בלבד מהפוטנציאל שלה ובמהלך חודש דצמבר 2023, גדלה תפוקת העבודה ל-30% בלבד.

² העותרות הגישו עתירה בנושא לבית המשפט המחוזי (עניינים מנהליים) בתל אביב, אשר נדונה בגדר עת"מ 37148-10-23 **התאחדות הקבלנים בוני הארץ נ' עיריית גבעתיים**.

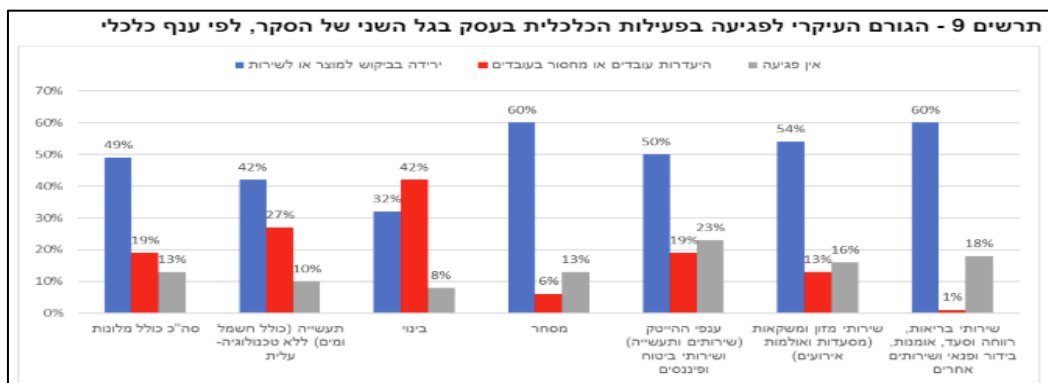
לפי נתוני הלמ"ס, במהלך חודש אוקטובר 2023 הושבתו באופן מוחלט 77% מאתרי הבנייה והתשתית, במהלך חודש נובמבר 2023 הושבתו באופן מוחלט 50% ובמהלך חודש דצמבר 2023 הושבתו באופן מוחלט 39%. ברי כי מדובר בנוק דרמטי בכל קנה מידה.

36. לכל אלה נוסף, כי באזורי הלחימה, בדרום ובצפון, אשר פונו מיושביהם, לא הייתה פעילות כל שהיא באתרי הבנייה והתשתית, ובחלקם אין עד היום.

37. על המצב הקשה בענף הבנייה נפנה לממצאי "סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023" שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בימים 24-26.10.2023 אשר בחן את מצב העסקים בישראל (פורסם לציבור ביום 1.11.2023). מסקר זה עולה כי ענף הבנייה והתשתיות הוא הענף שנפגע בצורה הקשה ביותר מהמצב הביטחוני במהלך המלחמה. 74% מהעסקים בתחום דיווחו על פגיעה חמורה בהכנסותיהם מאז תחילת המלחמה ו-62% מהעסקים בתחום דיווחו כי הם נמצאים על סף סגירה עקב המצב הביטחוני.

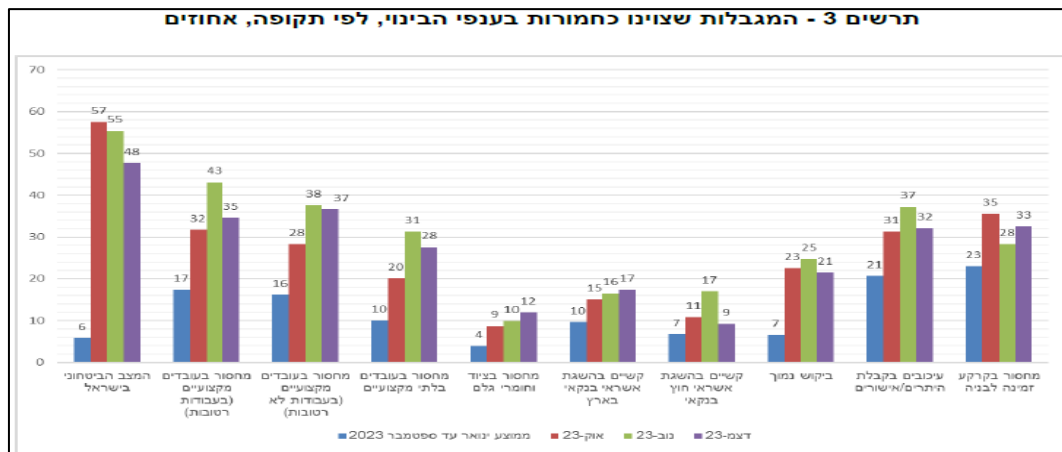
"2" העתק מסקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023 מצ"ב כנספח 2.

38. עוד נפנה בהקשר זה לממצאי "סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש נובמבר 2023" שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בימים 19-20.11.2023 אשר בחן, בין היתר, את הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של עסקים בישראל. בניגוד ליתר ענפי המשק הישראלי, שבהם הגורם העיקרי לפגיעה בפעילותם הכלכלית הוא הירידה בביקוש, הרי שבענף הבנייה הגורם העיקרי הוא בראש ובראשונה מחסור בעובדים.



"3" העתק מסקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש נובמבר 2023 מצ"ב כנספח 3.

39. כך גם ב"סקר הערכת המגמות בעסקים – דצמבר 2023" שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופרסמה ביום 8.1.2024. הסקר בחן, בין היתר, את המגבלות שצוינו כחמורות בענפי הבינוי והתשתיות, לפי תקופות (באחוזים), כאשר הממצאים העגומים מדברים בעד עצמם.



4" העתק מסקר הערכת המגמות בעסקים - דצמבר 2023 מצ"ב כנספת 4.

40. ראו גם סקירה כלכלית בעניין **"השפעת מלחמת חרבות ברזל על ענף הבנייה – מעודכן"** שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת ה-25 מיום 18.12.2023 (להלן: **"סקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת"**). בסקירה זו נקבע, כי השפעת המלחמה על ענף הבנייה והתשתיות חריגה גם בהשוואה לתקופות לחימה קודמות. עוד צוין בסקירה, כי: **"אפשר לראות שהגורמים העיקריים המהווים מגבלה חמורה בענף הבינוי בעת הנוכחית לעומת תקופות לחימה קודמות הם המצב הבטחוני, מחסור בעובדים וביקוש נמוך"** (עמ' 6, שם).

5" העתק מסקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצ"ב כנספת 5.

41. העיכובים המשמעותיים כמו גם השבתת אתרי הבנייה, מטילים מזה זמן רב הוצאות קבועות נוספות על הקבלנים. הוצאות אלה כוללות, בין היתר: תקורות אתר (עלות של מנהלי פרויקט, מהנדסי ביצוע, מנהלי עבודה, עוזרי בטיחות, עוזרי מנהלי עבודה, אנשי לוגיסטיקה ועוד), תשלומים שוטפים על מערכות וציוד, עלויות מימון אדירות בגין אשראי ושכר עבודה שזינק באופן משמעותי (בשל המחסור בידיים עובדות). זאת, שעה שמחירי חומרי הגלם ומוצרים לבנייה (כגון: מלט, ברזל, פלדה, זכוכית, שיש, אלומיניום, חומרי חציבה, גרניט, כלים סניטריים, ריצופים וחיפויים) עולים מיום ליום. ההתייקרות נובעת ממיעוט הטיסות לישראל בעקבות המלחמה, מיעוט האוניות המגיעות לישראל ומשך הפלגתן בשל הארכת המשט לאור איום החות"ים, המלחמה באוקראינה (יצואנית של חומרי גלם בתחום הבניין), החרם התורכי ובשל התלות הגדולה שנתרה בחסות הממשלה ביבוא מסיין.

42. כמו כן, במקרים של עיכובים בביצוע פרויקטים מסוג "פינוי בינוי", הקבלנים שעוסקים בהם ממשיכים לשאת גם בימים אלה בעלות השכירות לדיירים המפונים לתקופה ממושכת, מעל המתוכנן.

43. כל הנזקים המפורטים לעיל הסבו ועודם מסבים נזק יום יומי עצום לקבלנים, הנאלצים לשאת לבדם בעלויות כבדות ביותר מאז פרוץ המלחמה. **על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואומדני העתירות, בשנת 2024 נגרם לענף הבנייה אובדן של 98 מיליארדי ש"ח, המהווים כ-4.9% מהתמ"ג וכ-45% מתפוקת ענף הבנייה. הוספת הרבעון האחרון של שנת 2023 מביאה לנזק לענף של כ-131 מיליארדי ש"ח במצטבר מפרוץ המלחמה.**

ג.4. תיקון מס' 9 לחוק המכר דירות

44. כאמור, המלחמה והשלכותיה, לרבות המחסור החמור בעובדים בשל הסגר, גרמו ועדיין גורמים לעיכובים משמעותיים בביצוע פרויקטים ולאחזורים במסירת דירות שאינם באחריות ו/או בשליטת

הקבלנים והיזמים, וכפועל יוצא, לפגיעה גם בלקוחות הקצה, מזמיני העבודה השונים (לרבות חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות) וכן רוכשי דירות.

45. **לפי הנתונים שבידי העותרות, עד סוף הרבעון הראשון לשנת 2025, נגרמו כ-283 ימי עיכוב במסירת דירות באתר בנייה ממוצע. בכל הנוגע לאתרי בנייה בהם הועסקו עובדים פלסטינים בלבד, נגרמו בממוצע כ-297 ימי עיכוב, נכון לנובמבר 2024. כל זאת, בקשר ישיר בין מצב המלחמה והסגר לבין אבדן ימי העבודה והאיחור הצפוי בגינם.**

46. עיכובים אלה, חושפים את הקבלנים השונים, ללא עוול בכפם, לתביעות בגין הפרת חוזה, הטלת קנסות וחילוט ערבויות ולתשלום פיצויים בסכומים משמעותיים על עיכובים במסירות של דירות או של פרויקטים אחרים. זאת, בשים לב ל**תיקון מספר 9 לחוק המכר דירות**, אשר בהתאם לו, נדרשים מוכרי הדירות לשלם פיצויים, לרבות פיצויים שלהם רכיב עונשי, לרוכשים, בגין כל חודש איחור, החל מהחודש השני לאיחור.

47. במסגרת התיקון **לחוק המכר דירות**, אשר נכנס לתוקפו בחודש יולי 2022, תוקן סעיף 5א(ג) לחוק כך שבין היתר, נמחקה האפשרות של הקבלן לכלול בחוזה המכר פטור מתשלום פיצויים בגין איחור במסירה של דירה בגין נסיבות שאינן בשליטתו. בעקבות התיקון נקבע, כי הפטור יחול רק אם הקבלן יוכיח כי התחייבותו לרוכשים סוכלה על פי **סעיף 18א(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה)**, **התשל"א 1970**, (להלן: "**חוק החוזים (תרופות)**") ותנאיו. כך, כלשון סעיף 5א(ג) לחוק המכר, לאחר התיקון, המצב המשפטי הוא כדלקמן:

"הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) לא יחולו אם מתקיים לגבי האיחור במסירת הדירה אחד מאלה:

(1) הוא נגרם כתוצאה ממעשה או מחדל של הקונה בלבד;

(2) הוא תוצאה מנסיבות כאמור בסעיף 18א(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970, ומתקיימים לגביו שאר התנאים הקבועים באותו סעיף."

48. אמנם, העותרות סבורות, כי בהינתן הקולוסאליות של מלחמת חרבות ברזל, התמשכותה והשלכותיה, בהינתן הקשר המובהק בין השלכות האירוע המלחמתי והמחסור בעובדים לאיחורים במסירה ובהינתן אחריותם ואזלת ידם של המשיבים לספק פתרונות למשבר העובדים בענף שהם עצמם יצרו – הקבלנים (מוכרי הדירות) יוכלו לטעון שהנסיבות דגן מהוות "סיכול" ולהימנע מתשלום פיצוי על איחורים במסירה. זאת, בהתאם ל**סעיף 18א(א) לחוק החוזים (תרופות)** הקובע, כדלקמן:

"היתה הפרת החוזה תוצאה מנסיבות שהמפר, בעת כריתת החוזה, לא ידע ולא היה עליו לדעת עליהן או שלא ראה ולא היה עליו לראותן מראש, ולא יכול היה למנען, וקיום החוזה באותן נסיבות הוא בלתי אפשרי או שונה באופן יסודי ממה שהוסכם עליו בין הצדדים, לא תהיה ההפרה עילה לאכיפת החוזה שהופר או לפיצויים."

49. ואולם, לא מן הנמנע שרוכשים רבים יפנו בכל זאת לבתי המשפט, מה שיגרור ריבוי תביעות והוצאות בהן ייאלצו הקבלנים ורוכשי הדירות לשאת, לצד חוסר הוודאות המובנה בדבר תוצאות ההליכים המשפטיים המרובים הצפויים. ואכן, נכון להיום, כבר הוגשו תביעות רבות כנגד קבלנים לתשלום פיצויים בגין איחורים במסירה, שנגרמו בשל המלחמה והשלכותיה.

50. לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח **סעיף 18א(א) לחוק החוזים (תרופות)** שלושה תנאים מצטברים:

- (1) בעת כריתת החוזה הצד המפר לא צפה ולא היה עליו לצפות את הנסיבות המסכלות;
- (2) למפר לא הייתה יכולת למנוע את הנסיבות המסכלות;

(3) התרחשות הנסיבות מונעות את קיום החוזה או שמשנות אותו באופן יסודי. בהינתן התקיימות המבחנים האמורים, ראוי צד לחוזה לטעון כי אין לחייבו בקיום החוזה כלשונו או בפיצוי קיום. כמפורט לעיל, כל שלושת התנאים מתקיימים בענייננו.

51. העותרות סבורות, כי הקבלנים (מוכרי הדירות) יוכלו לטעון שנסיונות המלחמה והשלכותיה על ענף הבנייה מהוות "סיכול". זאת, לא רק בשל הנסיבות החריגות של המלחמה והשלכותיה, אלא גם נוכח מגמת הפסיקה בבית המשפט העליון, המבקשת לרכז התנאים להתקיימותו של אירוע מסכל לפי **סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות**. למגמה זו ניתן לראות סימנים בשאר הערכאות אשר עסקו בשאלה דומה, בהקשר של משבר הקורונה, ובהקשרים נוספים של מבצעים ומלחמות עבר.

52. **התנאי הראשון** לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות מתקיים בענייננו. העותרות והעוסקים בענף לא יכלו לצפות את המלחמה והשלכותיה על ענף הבנייה בכלל ועל הפרויקטים בפרט, זאת לאור משך המלחמה והיקפה החריג. כידוע, בעבר בתי המשפט פירשו את מבחן הצפייה באופן צר ודוק, אשר החשיב כמעט כל אירוע כאירוע צפוי או שניתן לצפותו, ובכלל זה מלחמה (ע"א 715/78 **אריה כץ נ' נצחוני מזרחי בע"מ**, לג' (3) 639 (1979). אולם, עם השנים החלה פרשנות זו להתרכך, והמגמה נטתה להחיל את מבחן הצפייה על השלכותיו והשפעותיו של האירוע ולא על עצם התרחשותו (ראו לדוגמה בפסק דינו של כבוד השופט לנדוי בע"א 6328/97 **עזרא רגב נ' משרד הביטחון**, נד(5) 506, (2000)).

53. בשנים האחרונות ניכרת בפסיקת בתי המשפט מגמה להתחשב באירועים מסוימים (כמו מלחמה, פרוץ אינתיפאדה, או אף תאונת דרכים) כחורגים מיכולת הצדדים לצפותם ולהכיר בהם, ולא רק בהשלכותיהם, כגורמים לסיכול החוזה (ראו: גבריאלה שלו ואפי צמח **דיני חוזים**, 771 (מהדורה רביעית 2019); ע"א 4893/14 **וליד חמודה זועבי נ' מדינת ישראל - משרד האוצר**, פס' 30 לפסק דינו של כבוד השופט עמית (נב' 3.3.2016)).

54. המגמה בפסיקה נוטה לכיוון של הקלה עם המוכר והכרה בכך שסגר שמשעותו אי הגעת פועלים, עשוי לגרום לעיכוב בבנייה שאינו בשליטת המוכר, ואשר המוכר לא צריך להיות אחראי לו. בנוסף, ימי לחימה הובאו בפסיקה כימי איחור מוצדק. יתרה מכך, הפסיקה כבר הכירה בנסיבות הספציפיות של מחסור בפועלים עקב סגר ממושך על השטחים, כאירוע בלתי ניתן לצפייה לצורך התקיימותם של תנאי סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות והחלת הגנת הסיכול (ראו לדוגמה ת"א (מחוזי חיפה) 613/94 **נוה הרודיון בע"מ נ' פ.ד. חברת מגורים ובענין בע"מ**, פס' 8 (נב' 21.08.2000), להלן: "**נוה הרודיון**". ערעור שהוגש לבית המשפט העליון על פסק הדין - נדחה ביום 12.1.2023 במסגרת ע"א 7943/00).

55. בפסיקה מאוחרת יותר, אשר מפנה לעניין נוה הרודיון, נקבע בת"א (מחוזי ירושלים) 4205/02 **ב. יאיר חברה קבלנית לעבודות בניה בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון**, פס' 21-23 ו-26 (נב' 31.7.2008) כדלקמן:

"בהתאם למבחן מרוכך זה, יש להחיל את מבחן הצפייה לא על עצם קרות האירוע החריג (פרוץ המלחמה), אלא על השפעתו של אותו אירוע על היחסים החוזיים. רוצה לומר: העובדה כי פריצת המלחמה או פעולות איבה הם אירועים צפויים אינה מוליכה בהכרח למסקנה כי כל שיבוש באפשרות ביצוע החוזה שחל בעקבותיהם הוא בהכרח בגדר הצפוי (מדינה, בעמ' 444-445, ובע' 453). מאז נמצאו בפסיקה מקרים אחדים בהם הוכרה טענת סיכול עקב סגר מוחלט בשטחים לתקופה של מספר חודשים ומחסור בפועלים שנוצר בעקבותיו... הנני סבורה כי עלה בידן של התובעות להוכיח כי "האינתיפאדה" ופעולות האיבה שבאו בעקבותיה, יצרו נסיבות מיוחדות, שעשו את קיום החוזים שונה באופן יסודי ממה שהוסכם עליו בין הצדדים. נסיבות אלה, לא יכלו המתקשרים לראותן מראש ואף לא למנען....
לסיכום, יש לקבוע כי חוזי הבנייה והפיתוח סוכלו."

56. העותרות סבורות, כי המגמה בפסיקה מצביעה על כך שבסכסוכים עתידיים בקשר למלחמה, בתי המשפט יראו בחברות הבנייה כמי שלא צפו ולא היה עליהן לצפות את מלחמת חרבות הברזל והשלכותיה, ובפרט את הסגר המתמשך על שטחי יהודה ושומרון. התלות של חברות הבנייה בישראל בעובדים מהרשות הפלסטינית הלכה וגדלה עם השנים, וזאת עקב החלטתה ובעידודה של המדינה. משכך, הציפייה שנוצרה אצל חברות הבנייה השונות היא שניתן להסתמך על פועלים אלה. כאשר המדינה היא זו שמעודדת את השוק לבחור ולהסתמך באופן כה חד משמעי על פועלים פלסטינים, ברור כי הקבלנים בשוק לא צפו ולא היה עליהם לצפות שהמדינה תגביל את כניסת הפועלים לעבודה בישראל באופן מוחלט ולתקופה כה ממושכת.

57. ודוק, מדובר במלחמה הארוכה בהיסטוריה של מדינת ישראל, אשר לכל אורכה הוטל איסור מוחלט על כניסת פועלים פלסטינים מהשטחים באופן שאינו דומה לאף מקרה בשנים האחרונות, ואשר את התרחשותה והיקפה לא הצליחו לצפות כל גורמי הביטחון. בניצנים ראשונים של מגמה זו ניתן כבר להבחין בערכאות הנמוכות, שם כבר נקבע לאחרונה, כי לנתבעת עומדת ההגנה **שבסעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות** בגין השלכותיה של מלחמת חרבות ברזל. וראו ת"ק (אש"י) 4023-01-24 **גולדשטיין נ' נקסט טאוור בע"מ** (נבו 14.10.2024):

"בבואנו לבחון את התקופה שמיום 1.9.23 ועד למועד המסירה בפועל, אי אפשר להתעלם מנסיבותיה המיוחדות של חלקה. לא יכולה לקום מחלוקת כי ביום 7.10.23 נפל דבר והחל ממועד זה חוותה הנתבעת קשיים בכל הכרוך בהתארגנות למסירה סופית של הדירות, ובכלל זאת השפעה ישירה על תיקונים נדרשים, לרבות ביצוע הריצוף בדירת התובעים. יש לזכור כי מדובר בפרויקט שהוקם בעיר אשקלון אשר סבלה בראשית המלחמה ממטחים בלתי פוסקים, מחשש לחדירות מחבלים וכן מהפועל היוצא של המצב שנכפה על הכל, ובכלל זאת היעדרות עובדים, פינוי של חלקם מהעיר, מחסור בכוח אדם ועצירת סחורות, ועוד. לאור האמור, על הנתבעת לפצות את התובעים בעבור תקופה של חודש ושישה ימים, מיום 1.9.23 ועד 6.10.23 (כולל), בעוד שבנוגע לתקופה שמיום 7.10.23 ועד 22.11.23 סבורני כי חלות הוראות סעיף 5א(ג)(2) לחוק המכר (דירות), תשל"ג-1973 (המפנה להוראות סעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970)".

58. מהמקובץ לעיל עולה, שהמבחן הראשון לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח **סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות**, שהוא מבחן נורמטיבי (מבחן הציפייה) מתקיים בענייננו. ציבור העוסקים בענף הבנייה לא צפה ולא היה עליו לצפות את המלחמה ובעיקר לא את היקפה והשלכותיה. זאת, בייחוד כאשר בשנים האחרונות חלה מגמת עלייה בכמות הפועלים הפלסטינים אשר עובדים בענף הבנייה, והטלת סגרים התבצעה (אם בכלל) לתקופות קצרות. משכך, הקבלנים לא צפו ולא היה עליהם לצפות שהמדינה תאסור על כניסת העובדים הפלסטינים לעבודה בישראל באופן מוחלט ולתקופה כה ממושכת.

59. **גם התנאי השני** לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח **סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות** מתקיים בעניין זה. ברור שציבור העוסקים בענף הבנייה, לא יכל למנוע את הנסיבות המסכלות, שהן בידי המדינה לבדה. חשוב להדגיש, כי המדינה היא אשר מאסדרת את תחום העסקת עובדים זרים בכלל, ועובדים פלסטינים בפרט. ברור כי אין בידי העוסקים בענף את היכולת למנוע את הנסיבות המסכלות כאשר הכוח ליתן אישורי עבודה ולהתיר או לסרב לכניסת העובדים הפלסטינים - מצוי בידי המדינה בלבד.

60. הממשלה היא אשר קובעת בהחלטותיה את מכסת העובדים הפלסטינים והזרים שכניסתם תותר לישראל בכלל הענפים, לרבות בענף הבנייה. בשני העשורים האחרונים, המדיניות בפועל של הממשלות הייתה מדיניות של הגדלת המכסה לעובדים הפלסטינים בענף הבנייה, לצד הפחתת המכסה לעובדים זרים. כלומר, המדינה היא אשר גרמה וביססה, הלכה למעשה, את התלות של ענף הבנייה בעובדים

הפלסטינים. הלכה למעשה, גם ההחלטות המאוחרות של המדינה להגדיל את מכסת העובדים הזרים ל-65,000, לא סייעה לקבלנים למנוע את הנסיבות המסכלות. בפועל, על אף הגדלת המכסות, רק מספר מועט של עובדים זרים הגיעו לישראל לפי החלטות אלה, ורק לאחרונה. המחסור שנוצר בעובדים פלסטינים עקב מדיניות המדינה במשך שני העשורים האחרונים - מוסיף להתקיים גם היום והגדלת המכסות כעת אינה מסייעת בפועל ואינה מאפשרת לקבלנים את מניעת האירוע המסכל.

61. ברור כי ההחלטה לנהל לחימה, להטיל סגר וההחלטות בדבר מתן היתר להכנסת פועלים זרים לענף הבנייה בישראל הן בידי המדינה בלבד, היא זו שקובעת את כמות הפועלים הנכנסים ואף את תנאי העסקתם. לקבלנים אין שליטה על האמור או יכולת למנוע את האירוע המסכל.

62. **גם התנאי השלישי לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות** מתקיים באופן מובהק בענייננו. מכל הנתונים שפורטו לעיל ברור, כי קיים קשר סיבתי בין הנסיבות המסכלות והשלכותיהן ובין נזקי הענף, ובתוך כך העדר האפשרות למסור פרויקטים ודירות במועדים החוזיים אליהם התחייבו מוכרי הדירות. כמפורט בהרחבה לעיל, על בסיס נתוני הלמ"ס ובדיקה שהתאחדות ערכה, אודות ימי העיכוב הפוטנציאליים במסירת דירות בהסתכלות ענפית, העותרות מעריכות, כי עד סוף הרבעון הראשון לשנת 2025, נגרמו כ-283 ימי עיכוב במסירת דירות באתר בנייה ממוצע. בכל הנוגע לאתרי בנייה בהם הועסקו עובדים פלסטינים בלבד, נגרמו בממוצע כ-297 ימי עיכוב, נכון לנובמבר 2024. זאת, בקשר ישיר בין מצב המלחמה והסגר לבין אבדן ימי העבודה והאיחור הצפוי בגינם.

63. יובהר, כי העותרות התמקדו לעיל בטענת הסיכול וזאת בשים לב להוראותיו של חוק המכר דירות לאחר תיקון מס' 9 לחוק זה. אולם, אין בכך כדי לגרוע מזכותן של העותרות ו/או ציבור העוסקים בענף הבנייה בכללותו לטעון, כי הפרות חוזים שהן פועל יוצא של המלחמה לא יהיו עילה לאכיפת חוזה ו/או לדרישת פיצוי המופנית כנגדם, גם אם לא מתקיימים התנאים לתחולתה של הגנת הסיכול.

64. כפי שיפורט בהרחבה להלן, שומה היה על המדינה (ובכלל זה כל אחד מהמשיבים המפורטים לעיל), להפעיל את הסמכויות הנתונות לה ולהקים צוות בין משרדי לבחינת השפעות המלחמה על ענף הבנייה, ו/או לחוקק חוק או הוראת שעה, לגבש מתווה, עמדה, הוראת מנכ"ל, או פתרון כלשהו לבעיה המתוארת ולשם יצירת וודאות בענף הבנייה. כך לדוגמא, היה על המדינה לקדם הסדר חקיקתי, הקובע כי קבלנים שמאחרים במסירת דירות בשל השלכות המלחמה - לא יחויבו בתשלום פיצויים לרוכשי הדירות (לתקופה כזו או אחרת); לחלופין, לקבוע מתווה לפיצוי כלל ענף הבנייה בגין הנזקים שנגרמו עקב הטלת הסגר מאז פרוץ המלחמה, הכולל, החזר בגין תשלום פיצויים ששולמו לרוכשי דירות בהתאם לסעיף 5א לחוק המכר דירות (פיצוי בגין איחור במסירה), החזר בגין פערי עלויות בגין כוח אדם ותקורות אתר בשל התארכות משך הביצוע.

5.ג. פעולותיה ומחדליה של המדינה וכישלונה במציאת פתרונות

65. מצבו העגום של ענף הבנייה לא נעלם מעיני המדינה ונציגיה, אשר היו מודעים למשבר העמוק אליו נכנס הענף בעקבות המלחמה והסגר. ראו לדוגמא ציטוטים של נציגי המדינה מתוך ישיבות ועדות הכנסת השונות, כדלקמן:

65.1. ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן: **"ועדת הפנים"**) מיום 24.10.2023 בנושא הסרת חסמים ומתן פתרונות בתחום התכנון ובתחום הבניה לשם התמודדות עם אתגרי המלחמה:³

ח"כ יעקב אשר (יו"ר ועדת הפנים, עמ' 4):
"גם אם יחזרו לעבוד אלה שעבדו עד עכשיו, מהרשות הפלסטינית, עדיין יהיה חוסר ענק בגלל שיש לנו גם הרבה בנייה שנדחתה עכשיו, גם הרבה בנייה שאנחנו חייבים לעשות ולראות איך אנחנו מתמרצים לעשות את זה."

65.2. ישיבת ועדת הפנים מיום 5.12.2023 בדיון מיוחד בעניין "השלכות הירידה בעסקאות המקרקעין בשל המלחמה על מלאי ומחירי הדירות לטווח ארוך":⁴

ד"ר שמואל אברמזון (מ"מ הכלכלן הראשי, משרד האוצר, עמ' 13):
"קודם כל, ברור שהסיטואציה שעובדים לא מגיעים לעבוד - היא הדבר הכי דחוף והכי מרכזי שקורה היום בשוק הנדל"ן. אין בכלל אח ורע לבעיה אחרת, וזה הדבר שצריך להתמודד איתו ולחשוב מה אפשר לעשות איתו. בלי זה הדברים פשוט לא יקרו, וזה ממש חסם מאוד מרכזי."

ח"כ אלי דלל (חבר הוועדה, מפלגת הליכוד, עמ' 61):
"דיברנו קודם על העובדים הזרים, דיברנו על הרבה מאוד דברים. אני חושב שכולם צריכים לשבת - ואני מסכים איתך לחלוטין, היו"ר - וכל אחד צריך לתרום את חלקו בנקודה זאת. אי-אפשר להגיד לקבלנים: תורידו מחיר בלבד. זה לא הגיוני, כי הם קנו במחיר גבוה, אלא אם כן הם יפשוטו רגל."

ח"כ יעקב אשר (יו"ר הוועדה, סיעת יהדות התורה, עמ' 61):
"משלמים היום על העובדים פי כמה."

65.3. ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 10.1.2024:⁵

אסף גבע (מנהל תחום בכיר, אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, עמ' 10):
"לקראת הישיבה שהיתה בקבינט הכלכלי-חברתי לפני כשבועיים עשינו אומדן למשמעות הכלכלית של היעדרות העובדים הפלסטינים. המספרים הועברו לוועדה. האומדן שלנו שהפגיעה בתוצר לחודש היא כשלושה מיליארד שקל בסך הכול, כשרוב הפגיעה היא בענף הבינוי."

ענבר אמיר (המטה לביטחון לאומי, עמ' 14):
"לגבי הנושא של בנייה, סדר גודל של 50% מהאתרים הם סגורים. הענף עובד בתפוקה של בין 15%-20%, זאת המשמעות."

65.4. ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 23.12.2024:⁶

רום בר אב (רפרנט תעסוקה באגף תקציבים, משרד האוצר, עמ' 35):
"במלחמה נעצרה כניסת עובדים פלסטינים. הענף שהושפע מזה בצורה הכי משמעותית זה ענף הבניין. כ-80,000 פלסטינים שהיו כשליש מהעובדים בענף. ... גם אם אני מתייחס רק לצרכים של הבינוי לפני המלחמה בוודאי שמדובר בפער משמעותי. אנחנו מדברים על בערך מעל 50% מהעובדים בעבודות רטובות, אז האפקט הוא ברור."

65.5. ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 11.2.2025 (עמ' 2-6):⁷

³ <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=2210691>
⁴ <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/Pages/CommitteeAgenda.aspx?tab=3&ItemID=2211581>

⁵ <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=2213087>

⁶ <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=2225634>

⁷ <https://main.knesset.gov.il/activity/committees/pages/allcommitteesagenda.aspx?tab=3&itemid=2228084>

ח"כ אליהו רביבו (יו"ר הועדה):

"ידוע שענף השיפוצים שהתבסס כמעט כל כולו על עובדים פלסטינים, כ-15,000 עובדים פלסטינים ואף יותר הועסקו לפני המלחמה בתת הענף הזה, הענף הזה נמצא כמעט בהשבתה מוחלטת מאז פרוץ המלחמה.

...

... כי זה רק שנה וארבעה חודשים שענף השיפוצים משותק ומרוסק, ומהרגע שתתקצבו צריך למצוא דרך שבה יהיה אפשר באמת להשתמש בתקציב, ואחרי זה לגייס את העובדים לשם ולהכשיר אותם, ואחרי זה לדאוג להם לדרכי הגעה. **זה אומר שמינימום עוד שנה הם יהיו פה. לא רק שזה נזק להם, זה נזק לכלכלה הישראלית.**

...

בשל הקושי בגיוס עובדים, כ-12 מכלל קבלני השיפוצים סגרו את העסק, רבים מאלו שנשארו מוותרים על חוזים חדשים כי אין להם כוח אדם למשימות. וזה אומר שמצד אחד בתת תפקוד, כך שהם כאילו סגורים, אבל מצד שני הם עדיין מחויבים."

66. לאורך המלחמה נעשו ניסיונות כאלה ואחרים מצד המדינה למציאת פתרונות למשבר, אך אלה התייחסו לבעיות נקודתיות או פתרונות חלקיים בלבד, ורובם לא הובילו לפתרונות בפועל. כך לדוגמא, ביום 18.10.2023 נחקק **חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (חזרה, פסק דין או תשלום לרשות), תשפ"ד-2023**, במטרה להקל ולהסדיר את זכאותם של אוכלוסיות ספציפיות לדיווחים ותשלומים אשר חלים במהלך התקופה הקובעת. החוק (המבורך בפני עצמו), מתמקד באופן צר בדחיית מועדים למפונים, משרתי כוחות הביטחון, חטופים ומשפחותיהם. לגבי חברות, ההקלות חלות רק כאשר בעל השליטה בהן נכלל באחת מהקבוצות האמורות. החוק לא עוסק ולא נותן מענה לרוב הבעיות בענף הבניין, הנובעות מהמחסור החמור בידיים עובדות. זאת ועוד. בנובמבר 2023 פנה המשיב 3 לשר העבודה בבקשה להגדיל את מכסת השעות הנוספות המותרת לעובדים בענף הבנייה – יוזמה שלא יצאה לפועל; במאי 2024 אישר רשם הקבלנים לקבלן הרשום על סמך העסקת בעלי כישורים והוא נאלץ להוציאם לחופשה ללא תשלום לאחר תחילת המלחמה - להקפיא רישיונו לתקופת זמן מוגבלת, וזאת מבלי שרישיונו יבוטל; ביוני 2024 הושק מיזם להכשרת עובדים ישראלים לענף הבנייה, לצד תוכנית מנובמבר 2024 לתמרוץ יציאה לעבודה בבנייה באמצעות מתווה מענקים. תוכנית אלה, נכון להיום, לא הובילו לתוצאות בשטח; גם ברשות מקרקעי ישראל התקבלו מספר החלטות הנהלה, אשר העניקו ארכות ללא תשלום להשלמת הבנייה בשל השלכות המלחמה. כמו כן, נקבעו מספר מתווי פיצויים מצומצמים ונקודתיים בלבד. יחד עם זאת, מדובר בפתרונות חלקיים ונקודתיים בלבד, שלא מטפלים בבעיה המרכזית בענף הבניין בעקבות המלחמה.
67. לצד זאת, התקבלו מס' החלטות ממשלה הנוגעות לעובדים זרים בענף הבנייה, אך גם החלטות אלה לא הובילו לפתרון המשבר.
68. ביום 27.10.2023 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1002 אשר הגדילה את מכסות העובדים הזרים שיורשו להגיע לישראל ממדינות אחרות לעבודה בענף הבנייה ל-50,000.
69. ביום 12.11.2023 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1056 אשר הטילה על רשות האוכלוסין וההגירה להתיר כניסתם לישראל של עד 10,000 עובדים זרים מחו"ל באמצעות תאגידי בניין בעלי היתרים לפי סעיף 10 **לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשל"ו-1996**, להעסקת עובדי בניין זרים. זאת, גם אם עובדים אלו יגויסו שלא במסגרת הסכם בילטרלי, במהלך תקופה של 90 ימים ממועד הכניסה לתוקף של ההחלטה (פרק זמן זה הוארך בהמשך). מכסת העובדים הזרים הקיימת בענף הבנייה לא שונתה בהחלטה זו.
70. ביום 4.2.2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1383, אשר הגדילה את מכסת העובדים הזרים שיורשו להגיע לישראל ממדינות אחרות לעבודה בענף הבנייה ל-65,000 עובדים.

71. על אף ההחלטות לעיל, מאז ועד היום הגיעו לישראל כ-20,000 עובדים זרים בלבד לענף הבנייה. יתרה מזאת, ייקח עוד זמן רב עד שמצב הדברים ישתפר, שכן תהליך מיון העובדים, הבאתם לישראל והכשרתם יערכו עוד חודשים ארוכים, אם לא שנים, בשל מחדלי המדינה אשר יפורטו להלן.

72. ביום 15.5.2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1752 שעניינה "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה". בהחלטה זו, שהתקבלה כשבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה וכאשר הנזק לענף הבנייה כבר הגיע לממדים חסרי תקדים, יש משום הכרה מצד המדינה בדבר כישלונה בטיפול במחסור החמור בעובדים בענף הבנייה ובכך שהלכה למעשה, הגדלת המכסות (שממילא איננה מספקת) לא הועילה (ועדיין אינה מועילה) לאור מחדלי המדינה שגורמים לחוסר יכולת להביא את העובדים הזרים לישראל. כך, בין היתר, נקבע בהחלטת ממשלה מס' 1752:

"לאור חשיבות הנושא לכלכלה בישראל, בשל המחסור בעובדים בענפים השונים, מתוך הצורך בחיזוק היציבות במשק על רקע המצב הגיאופוליטי, מתוך רצון ליצור ודאות במשק, במטרה לייעל את תהליכי ההבאה וההעסקה של עובדים זרים ועל מנת לחזק את הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים..."

"6" העתק החלטות ממשלה מס' 1002, 1056, 1383 ו- 1752 מצ"ב **כנספת 6**.

73. ביום 2.3.2025 התכנסה ועדת המנכ"לים בנושא העסקת עובדים זרים. בהתאם לסמכותה מכוח סעיף 12.3 להחלטה 1752 והחליטה להמליץ לשרים על הפחתת דמי היתר להעסקת עובדים זרים חדשים בענף הבניין לשנת 2025 **"לנוכח המחסור האדיר בעובדים בענף שנמשך למעלה משנה חרף המאמצים שנעשו כדי להגדיל את מספר העובדים הישראלים בענף, ועל מנת לתמרץ מעסיקים להבאת עובדים זרים ולהילחם ביוקר המחיה"**. אלא שגם בחלוף למעלה מחודשיים מהמלצת הוועדה, המדינה מוסיפה לגרור רגליים גם בעניין זה וטרם התקבלה החלטה בנושא.

"7" העתק המלצת הוועדה לעניין עובדים זרים מיום 2.3.2025 מצ"ב **כנספת 7**.

"8" העתק סיכום דיון הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 6.5.2025 מצ"ב **כנספת 8**.

74. יצוין, כי על אף הצעדים לעיל, גם המדינה מודה בכשלונה בהבאת עובדים זרים לענף בניין. ראו דבריו של מר רום בר אב מאגף תקציבים במשרד האוצר בעמוד 5 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 4.3.2025, כדלקמן:

"בכללי כל המענה התפעולי ממשלתי שאנחנו כממשלה כולנו מצליחים לתת הוא לא מספיק טוב והוא לא מספיק מהיר. וזה שיש היום עובדים על המדף שמככים, על פניו היו יכולים להיות פה מחר בארץ, אבל אנחנו כממשלה, וזה לא גוף אחד ספציפי בממשלה, זה כולנו כממשלה, לא מצליחים להכניס אותם ועדיין יש כאילו בירוקרטיה שמעכבת את זה – זה אומר שאנחנו כממשלה לא עושים את העבודה שלנו מספיק טוב בהקשר הזה ואנחנו צריכים לפתור את זה. יש פרק זמן שלא סביר שמשך הגשת העובד מגיע אליו והעובד מחכה להגעה. ושוב, זה לפתח כולנו, כל השולחן הזה."

"9" העתק פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 4.3.2025 מצ"ב **כנספת 9**.

75. על אף הגדלת המכסות, שממילא רחוקה מלהיות מספקת כאמור, המדינה כשלה והתרשלה במציאת פתרונות ויישום מדיניות אשר תאפשר מיצוי מכסות אלו, כפי שהיא מודה בעצמה. כך, בשל שלל כשלים, גרירת רגליים וחסימים בירוקרטיים ורגולטורים שונים, לא הגיעה בפועל כמות מספקת של עובדים זרים לישראל וענף הבנייה מצוי בסכנת קריסה. במשך למעלה משנה וחצי, מפרוץ המלחמה ועד למועד כתיבת שורות אלו, פעלו ופועלות העותרות במרץ, תוך השקעת משאבים כבירים, במציאת פתרונות למצוקת הענף. פתרונות רבים הוצעו למדינה תוך שנשלחו עשרות מכתבים והתקיימו עשרות

דיונים, פגישות ושיחות, במסגרתם הציפו העותרות את הבעיות והעלו פתרונות אפשריים. דא עקא, גורמי המדינה השונים התעלמו מההצעות וההמלצות ודבר לא נעשה בפועל.

76. הנה כי כן, הבעיה בענף הבנייה, שנוצרה בעיקר עקב המחסור החמור בעובדים פלסטינים כתוצאה מהחלטות הממשלה, מוכרת וידועה למדינה שבפועל כשלה בטיפול בה. גם כיום, בחלוף למעלה משנה וחצי מתחילת המלחמה וגם לאחר שהמדינה התוודעה לכך שניסיון הגדלת מכסות העובדים הזרים לא צלח ולמעשה נדרשת נקיטת פעולות נוספות ואחרות – המדינה ממשיכה בחדלונה. עם זאת לא ניתן להשלים.

ג.6 ענף התשתיות והביצוע החוזי

77. למלחמה השפעות הרות גורל גם על ענף התשתיות והביצוע החוזי בישראל, שבו ניצבים הקבלנים מול מזמיני עבודה שהם גופים שלטוניים, כגון: משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות. גם בענף זה, הסיבה המרכזית לפגיעה היא המחסור הדרמטי בעובדים, זאת לנוכח העובדה שבשגרה ענף זה מושתת כמעט במלואו על עובדים פלסטינים. לסיבה זו מצטרפת העובדה שרבים מעובדי המטה בחברות הבנייה הציבורית-חוזית והתשתיות גויסו למילואים כבר מספר פעמים וכלי צמ"ח של חברות תשתית גויסו למערך המלחמה.

78. מחסור זה, הביא ועוד עתיד להביא לעיכובים משמעותיים ביותר בהשלמת עבודות תשתית ובנייה ציבורית-חוזית, על כל ההשלכות הנובעות מכך על הענף כולו, לרבות הפיכת ההתקשרויות מלפני פרוץ המלחמה ללא כדאיות ואף הפסדיות. גם כיום, פרויקטים רבים של תשתיות ובנייה ציבורית-חוזית נעצרו או מבוצעים בעצימות נמוכה ביותר. יתרה מכך, באזורי הלחימה, בדרום ובצפון, אשר פונו מיושביהם, לא הייתה פעילות כל שהיא באתרי הבנייה למשך חודשים ארוכים.

79. על פי בדיקה כלכלית שנערכה על ידי העותרות, הנזק המצטבר לענף התשתיות בשנה הראשונה למלחמה בשל היעדר עובדים, ירידת הפעילות באתרי הבנייה ואי התחלת עבודות במכרזים חדשים מוערך בכ-520 מיליון ש"ח לחודש, ובסך מצטבר של 6.3 מיליארדי ש"ח. מדובר בפגיעה בהיקף של 16% מהיקפי הבנייה הרגילים.

80. הבדיקה הכלכלית העלתה גם, כי היקף התקורות של חברות התשתית עומד על כ-580 מיליון ש"ח בחודש. לפיכך, כל עוד ישנה ירידה בהיקף העבודות המבוצעות ובהיקף התקבולים המתקבלים לאור התארכות משך זמן הביצוע, לצד הותרת החברות במצב פעיל, נוצרים הפסדים בסכום זה (כ-580 מיליון ש"ח בכל חודש), אשר גבוהים משמעותית מהרווחים של חברות התשתית, שירדו גם הם בפני עצמם. קבלני בנייה ותשתית, המתבססים על מתח רווחים נמוך ממילא, לא יכולים לעמוד בהיקף כזה של הפסדים לאורך זמן.

"10" העתק מהבדיקה הכלכלית מיום 24.12.2024 שנערכה על ידי ההתאחדות מצ"ב **כנספח 10**.

81. על אף כל האמור לעיל, מזמיני העבודה מסרבים ברוב המקרים לעדכן את תנאי החוזה הקיימים, עומדים על אכיפת החיובים החוזיים ועמידה במועדים שנקבעו בחוזה, ממשיכים להחזיק בערבויות בנקאיות, מאיימים בקנסות ומעכבים תשלומים של קבלנים בגין איחורים בביצוע.

82. זאת ועוד. גם מזמיני עבודה שהסכימו למתן אורכות לביצוע הפרויקטים בשל המלחמה, התנו הסכמה זאת בחתימה על "ויתור תביעות" בנוגע לדרישות עתידיות של הקבלן בגין תקורות שנגרמות נוכח התארכות משך ביצוע הפרויקטים. כלומר, בעטייה של המלחמה נדרשים קבלנים שהתקשרו בחוזים

טרם המלחמה, לשאת בעל כורחם בעלויות כוח אדם מכופלות ומשולשות וכן לספוג על חשבונם תקורות בגין התארכות משך הביצוע (כגון: ביטוח, שמירה, אחזקת כלי צמ"ה, עגורן, מימון, שכר מנהלי עבודה ובטיחות ועוד). זאת, מבלי שיכלו לצפות זאת ולכלכל את הצעת המחיר שלהם בהתאם, במועד הגשת המכרז או לקבל פיצוי על כך בהמשך.

83. כפי שיפורט להלן, לאורך המלחמה נקטה המדינה בצעדים נקודתיים, בניסיון לפתור את המשבר בענף התשתיות, אך מבלי שיהא בהם פתרון מחייב או רוחבי להשלכות המלחמה על הענף.

84. ביום 17.3.2024 התקבלה החלטת ממשלה 1527, שקבעה הקצאת מכסה של 5,000 עובדים זרים לענף התשתיות, שתהיה ייעודית עבור עבודות בינוי תשתיות במקצועות עובדי התשתית. זאת, על מנת לאפשר המשך ביצוע פרויקטים של תשתית בתקופת המלחמה ועל מנת לשמור על הרציפות התפקודית. אולם, במשך חודשים ארוכים לא גובש נוהל להבאת עובדים אלה בשל מחלוקת בין משרד המשפטים, משרד העבודה ומשרד התחבורה. גם לאחר שכבר גובש נוהל עד למועד זה, לא אושרה הבאת העובדים. למעשה, מפרוץ המלחמה אין הסדר המאפשר הבאה של עובדים זרים לענף התשתיות, אשר נותר מפרוץ המלחמה ללא עובדים זרים.

85. נכון להיום, טרם התקבלה החלטה הקובעת מכסת עובדים זרים לבינוי הממשלתי. כלומר, למעשה, פרויקטים לבינוי הממשלתי כגון ביה"ח, אוניברסיטאות וקמפוסים, מבנים כמו ביטוח לאומי והיכל המשפט ומגדל המשפט (שכבר פורסמו לגבי הקמתם מכרזים), אינם יכולים להיבנות באמצעות עובדים שהגיעו לבניה למגורים על פי נוהל הבאת עובדים למגורים ו/או לתשתיות ו/או לשיפוצים.

"11" העתק מהחלטת ממשלה מס' 1527 מצ"ב **כנספח 11**.

86. למען השלמת התמונה יצויין, כי ועדת המכרזים העליונה של משרד הבינוי והשיכון קיבלה החלטה בסמוך לאחר פרוץ המלחמה, המאשרת הקלות מסוימות לקבלני תשתית (להלן: "**ההקלות**"). ההקלות נועדו להתמודד עם המחסור בכוח אדם בענף ולאפשר המשך פעילות סדירה בפיתוח שכונות מגורים. בין ההקלות שאושרו: הגדלת סמכויות מנהלי החטיבות הטכניות במחוזות לאישור עבודות דחופות, הקפאת מימוש קנסות בגין אי עמידה בלוחות זמנים, הקפאת החזר תשלומי מקדמות למשרד הבינוי והשיכון, הקלות בדרישות נוכחות מהנדסי הביצוע באתרים, תיעדוף כוח אדם לעבודות פיתוח לאכלוס והשתתפות המשרד בהוצאות אבטחה ומיגון. הקלות אלו הוארכו מעת לעת עד לסוף שנת 2024.

"12" העתק מהחלטות ועדת המכרזים העליונה של משרד הבינוי והשיכון והארכותיה מצ"ב **כנספח 12**.

87. יחד עם זאת, הקלות אלה מאד מוגבלות בהיקפן ותחולתן, ולא מהוות פתרון רוחבי, מספק או אפילו מחייב למשבר שנוצר בענף התשתיות בעקבות המלחמה. יובהר, כי ההקלות מתייחסות להתקשרויות שנחתמו מול משרד הבינוי והשיכון בלבד, ולא להתקשרויות מול משרדי ממשלה אחרים או גופים ציבוריים; ההקלות אף אינן חלות על כלל ההתקשרויות מול משרד הבינוי והשיכון, אלא אך ורק על כאלה העוסקות בעבודות פיתוח של שכונות מגורים; מדובר בהמלצות בלבד שאינן מחייבות, אלא מותרות שיקול דעת פרטני; ההקלות לא פותרות את הבעיה של האמרת עלויות כוח האדם ותוספת תקורות אתר בגין הארכת משך ביצוע; לבסוף, ההקלות היו לתקופות מאד קצרות והוארכו מעת לעת (בדו"כ רטרואקטיבית), באופן שהקשה להסתמך עליהן וליישמן בפועל.

88. בנסיבות אלה, נדרש כי תקודם הצעת חוק ממשלתית, הוראת שעה, תקנה, מתווה, חוזר מנכ"ל, או כל הסדר רחב ומחייב בענף התשתיות והביצוע החוזי, המתייחס לכלל השלכות ונוקי מלחמת חרבות ברזל על התקשרויות שנכרתו טרם המלחמה, ויחול באופן גורף על כלל מזמיני העבודה הציבוריים.

7.ג. פניות העותרות למדינה ולממונה

89. החל מימיה הראשונים של המלחמה ולכל אורכה, פנו העותרות לכל גורמי המדינה הרלוונטיים, ובתוך כך למשיבים, בשלל פניות דחופות. העותרות התריעו שוב ושוב בפני כלל הגורמים בדבר השפעת המלחמה על ענף הבנייה והתשתיות, מצוקת כוח האדם חסרת התקדים בשל הסגר, הנזקים הכבירים שנגרמים ובתוך כך העיכובים הבלתי נמנעים בבנייה ובמסירת דירות. העותרות הבהירו, כי לא יכול להיות חולק שבנסיבות העניין מדובר בנסיבות המהוות סיכול חוזה. לפיכך, העותרות דרשו, כי יקודם הסדר חקיקתי או מתווה רוחבי, אשר יכיר במלחמה כנסיבה המהווה סיכול חוזה, כך שאיחורים במסירת דירות שייגרמו בעטיה לא יזכו רוכשי דירות בפיצוי בגין איחור במסירה, בהתאם להוראות **סעיף 5א לחוק המכר דירות.**

90. העותרות הדגישו, כי היעדר הסדר חקיקתי או מתווה יוביל לחוסר בהירות וריבוי הליכים משפטיים על כל הכרוך בכך. כל זאת כאשר ציבור מוכרי הדירות, אשר ספג פגיעה אנושה ממילא, ייאלץ להשקיע משאבים רבים בניהול כמות עצומה של תביעות לפיצויים בשל איחורים במסירת דירות שנגרמו בשל נסיבות שאינן בשליטתו ו/או באחריותו ושאינן להטיל את הסיכון להתרחשותן לפתחו בלבד.

91. כך, כבר **ביום 15.10.2023**, בסמוך לאחר פרוץ המלחמה, שלח נשיא ההתאחדות מכתב למשיב 3 ולמנכ"ל משרדו, מר יהודה מורגנשטיין, ובו, בין היתר, התריע כדלקמן:

"כבר כעת ברור כי המלחמה הולכת להיות ממושכת וקשה, דבר שיביא לפגיעה אנושה בכח האדם בענף הן בשל המגויסים הרבים מבין עובדי הענף והן בשל הסגר הממושך של עובדי הרשות הפלשתינאית המהווים כ- 1/3 מכח האדם של הענף (80 אלף עובדים!!!) מחסור זה בכוח אדם לרבות סגירת אתרים בשל הנחיות כאלו ואחרות כפי שפורט לעיל יביאו לעיכובים שיובילו בסופו של יום לאיחורים רבים במסירת הדירות שנמצאות בבניה פעילה בימים אלו. המתואר לעיל צפוי לגרום לאיחורים רבים במסירת דירות שיגררו תשלומי פיצויים בסכומים גבוהים מאוד, העשויים להביא קבלנים רבים למצב של קריסה וזאת מבלי להתייחס למצב הקשה בו מצוי הענף עוד לפני שהוכרזה המלחמה (עליית הריבית החדה וכו'). בהתאם לאמור נבקשכם לפעול כדלקמן: ... להוביל לתיקון חקיקה (הוראת שעה) כך שזמן המלחמה יוכרז כמצב העומד בתנאי סעיף 18(א) לחוק החוזים..."

92. **ביום 7.12.2023** שלח מנכ"ל ההתאחדות מכתב נוסף למר מורגנשטיין (עם העתק לעו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, למשיב 6 ולעו"ד אפרת פרוקצ'יה, היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון) ובו, בין היתר, התריע כדלקמן:

"חוסר התפקוד של הענף בעקבות המלחמה נובע מכמה סיבות עיקריות: מחסור קריטי בכוח אדם, סגירת אתרי בנייה עקב מגבלות פקע"ר ומגבלות נוספות מצד הרשויות המקומיות, הפסקת עבודות ועדות התכנון עקב תקופת הבחירות ומחסור בכוח אדם, ירידה בהיצע ובביקושים. מבנה העבודה בענף הבנייה הנו כזה שהעבודה מבוצעת "בטור" דהיינו נדבך נבנה על נדבך, כך שכל אלו בהכרח משפיעים על לוחות הזמנים של הפרויקט, עד למסירת הדירות. ברור כי מציאות זו צפויה להימשך עוד חודשים רבים, עד לסיום המלחמה והשלמת מכסת העובדים הדרושה לענף."

... המצב המשפטי לפני תיקון 9 לחוק המכר (דירות) ובוודאי שהמצב המשפטי לאחר תיקון 9 לחוק המכר (דירות) אינו נותן מענה לקבלנים לעיכובים הצפויים במסירת הדירות, שאינם באחריותם ודרושה התערבות בחקיקה ספציפית של חוק המכר (דירות). אנו סבורים שהמלחמה והמחסור הכללי בעובדים מהווה סיכול ברור של החוזים מול הרוכשים.

אנו רואים כבר היום כי ישנן שאלות רבות העולות בנושא הן מצד הקבלנים והן מצד רוכשי הדירות, וקיים חוסר ודאות ובהירות גדול בשוק לעניין איחורים במסירת הדירות. על מנת להביא למיעוט בסכסוכים בין הקבלנים ורוכשי הדירות ולהפחית את העומס על בתי המשפט שיידרשו להכריע בנושא יש לתת ודאות לשוק ולתקן את החקיקה כך שיינתן מענה לשוק באשר לאיחורים הצפויים ומנגנון הפיצויים."

93. **ביום 29.2.2024** שלחה ההתאחדות באמצעות באי כוחה מכתב נוסף למר מורגנשטרן, לעו"ד שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר, עו"ד יוליס, מתן יגל, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ועו"ד פרוקצ'יה ובו, בין היתר, התריעה כדלקמן:

"התלות של חברות הבנייה בישראל בעובדים מהרשות הפלסטינית הלכה וגדלה עם השנים. כך למשל, בין השנים 2015 ל-2022 מספר העובדים הישראליים ירד ב - 10.4%. ומספר העובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים זרים ממדינות אחרות עלה בכ - 17.5%.

לכאורה יצוין, כי נדמה שאנו ניצבים בפני תקופה ארוכה נוספת של סגר, חוסר הוודאות הוא רב ואי קבלת החלטות בנושא לאורך תקופה ארוכה, מנע ואינו מאפשר גם כעת קידום פתרונות קבע שימנעו את הנוזקים הגדולים לחברות הבנייה ועקב כך גם למשק הישראלי כולו. הממשלה אמנם החליטה, אף לאחרונה, על הגדלת מכסת העובדים הזרים על מנת לפתור את משבר הידיים העובדות, אולם המימוש של החלטות אלה טרם נותן את אותותיו וקשה להעריך את האפקטיביות שלהן. בהקשר זה יצוין, כי החלטת הממשלה הראשונה על הגדלת מכסת העובדים הזרים ניתנה כבר ב-27.10.2023 ועד כה הגיעו עשרות בודדות של פועלים בלבד!

כי יש לפעול מהר ככל הניתן להחזרת השוק לפסים של שגרה עסקית. ריבוי תביעות, אשר צפוי לקרות אם לא תהיה התערבות מדינית, לא רק יגדיל את הוצאות המערכת השיפוטית ללא הצדקה של ממש, אלא ירחיק את החזרה לשגרה ויטיל אף על המערכת העסקית שורה של הוצאות נוספות. זו תוצאה גרועה לשוק מכר הדירות בפרט, ולמשק בכלל, אשר משווע ליצירת מתחמי ודאות משפטית – כלכלית בתקופה של חוסר ודאות קיצונית.

ראוי כי המדינה תידרש לאמירות ברורות באשר למצב המשפטי, על מנת לתמרץ ודאות, למנוע ריבוי פניות לביהמ"ש, ולאפשר את המשך קיום החוזים ללא המהמורה של בחינת הנושא באחריות לאיחור בקיום החיובים..."

94. **ביום 1.5.2024** שלח נשיא ההתאחדות מכתב שהופנה למשיבים 1, 3, 4 ו-5 ושרים נוספים, וכן לנגיד בנק ישראל, החשב הכללי וראש אגף התקציבים ובו, בין היתר, התריע כדלקמן:

"מטרת מסמך זה היא להתריע בפניכם בפני קריסה צפויה זו ולפרוס בפניכם את תמונת המצב האמיתית ואת הערכתי כנשיא התאחדות הקבלנים לגורמים לה ולהשלכותיה. לא תוכלו לומר "לא ידענו", "לא אמרו לנו". אפרט להלן בקצרה את הבעיות הקיומיות שהענף חווה, להן אחראית הממשלה ישירות בשל רשלנותה.

לא ייתכן שהנטל בגין המלחמה ורשלנות הממשלה בהבאת העובדים ייפול על כתפי הקבלנים והיזמים! כאילו לא מספיק הנטל הכבד בגין הוצאות קבועות, תקורות והוצאות מימון אדירות בגין אשראי בעת שאתרי הבניה סגורים, הרי שבנוסף, נדרשים הקבלנים לשלם כעת גם פיצויים לרוכשי הדירות. תשלום הקנסות הללו ע"י הקבלנים, בלא עוול בכפם, יהווה "קש ששבר את גב הגמל" ויגרום לקריסה של קבלנים ויזמים רבים.

מכובדי ראש הממשלה ושר האוצר, אני קורא לכם להתעשת, להפשיל שרוולים, ולהתחיל לעסוק בהצלה של ענף הבניה והתשתית, להכין תוכנית ולהוביל מהלכים שיימנעו את הקטסטרופה הממששת ובאה עלינו בענף כל כך מרכזי שהוא הקטר שמוביל את הכלכלה הישראלית..."

95. **ביום 15.7.2024** שלחה ההתאחדות מכתב למשיבים 1, 3, 5 ושרים נוספים בו, בין היתר, ציינה כדלקמן:

"נציין כי בפניותיה הרבות דרשה מרשתנו כי יינתן לבעיה פתרון חקיקתי שיאפשר מתווה ברור ומפורש, שכל בעלי הדין הפוטנציאליים יוכלו להיאחז בו ובכך, יצומצמו ההליכים המשפטיים הצפויים. ואולם, גם דרישה זו לא נענתה עד כה."

"13" העתק דוגמאות למכתבים ששלחו העותרות, או מי מטעמן, למשיבים (ללא נספחים) מצ"ב **כנספח 13**.

96. נוסף, כי העותרות גם פנו למשיבים פעמים רבות בנושא נזקי המלחמה לענף התשתיות. כמו כן, מעבר להתכתבויות גם נערכו פגישות בין העותרות למשיבים (או מי מטעמם) בנושא המשבר בענף הבינוי והתשתיות ומציאת פתרונות. במסגרת זו אף נערכו פגישות בין העותרות לנציגי המשיב 3 לשם גיבוש מתווה פיצויים לקבלנים, שנועד לממן חלק מהתשלומים לרוכשים בגין עיכובים במסירת דירות. אולם, גם מהלך זה לא התממש בפועל.

"14" העתק דוגמאות למכתבים ששלחו העותרות למשיבים בנוגע לנזקי המלחמה בענף התשתיות (ללא נספחים) מצ"ב **כנספח 14**.

97. בסופו של יום, פניות העותרות נותרו ללא מענה ענייני, והמצב נותר כשהיה - לא גובש צוות/ועדה לבחינת המשבר בענף הבינוי והתשתיות, לא קודם הסדר חקיקתי, מתווה או עמדה ביחס לאיחורים במסירת דירות שנגרמו בשל השלכות המלחמה, וגם לא גובש מתווה פיצוי או כל פתרון חלופי אחר.

98. לפיכך, ביום 27.3.2025 פנו הח"מ בשם העותרות במכתב טרום עתירה. במכתב זה, פורטה השתלשלות האירועים לעיל ופורטו הטענות המשפטיות והדרישות המופנות כלפי המשיבות. בסוף המכתב צוין, כי ככל והפניה לא תענה בתוך 14 ימים, תאלצנה העותרות לפנות לבית המשפט הנכבד.

"15" העתק מכתב טרום העתירה מיום 27.3.2025 (ללא נספחים) מצ"ב **כנספח 15**.

99. למרבה הצער, עד למועד כתיבת שורות אלו פניה זו נותרה ללא כל מענה.

8.ג. התנהלות המדינה והממונה במשבר הקורונה

100. מחדליה של המדינה בנסיבות הקיצוניות והלא צפויות של המלחמה מעוררים קושי לא רק בשל הסמכויות הנתונות בידיה (בהן היא לא עושה שימוש, כפי שיפורט להלן), אלא גם מאחר שהיא הכירה בעבר באחריותה ובחובתה להסדיר את ההשלכות הרוחניות של משברים לא צפויים וסגר על השטחים, במקרים הרבה פחות קיצוניים.

101. כך לדוגמא, כבר עם פרוץ משבר הקורונה ולאור החלטת הממשלה, בין היתר, להטיל סגר על כניסת פועלים פלסטינים נוספים לישראל משטחי יהודה ושומרון, שרת הבינוי והשיכון דאז, ד"ר יפעת שאשא ביטון, פרסמה הנחיות מיוחדות לקבלנים בקשר לעובדים פלסטינים שכבר עתה בתחומי המדינה. כמו כן, עמדה שאשא ביטון על חשיבות מתן פתרון למחסור הצפוי בפועלים בענף הבינוי לאור ההחלטה על הסגר בשטחי יהודה ושומרון. וכך נקבע בהנחיות משרד הבינוי והשיכון מיום 19.3.2020:

"למרות ההחלטה על סגר חד צדדי הצלחנו לשכנע את ראש הממשלה, השרים וגורמי המקצוע בדבר חשיבות העצומה בהשאת עובדים לענף הבינוי. להמשך תפקודו הרציף של הענף יש משמעות כלכלית רחבות עבור הקבלנים, רוכשי הדירות והמשק כולו."

"16" העתק הנחיות משרד הבינוי והשיכון מיום 19.3.2020 מצ"ב **כנספח 16**.

102. העותרות תדגשנה, כי הן לא נכנסות לשיקולים העומדים בבסיס הטלת הסגר או הותרתו על כנו בתקופת המלחמה, אלא מתמקדות בנזק הנגרם לקבלנים עקב ההחלטה להטיל סגר ועל הצורך הדחוף בנקיטת פעולות אקטיביות מצד המדינה למציאת פתרונות להשלכות של המחסור בידיים עובדות.

103. דוגמא נוספת לפעולה שנקטה המדינה בעת משבר הקורונה היא הקמת צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר ארז קמיניץ, על ידי משרד המשפטים, לבחינת השלכות משבר הקורונה על התקשרויות חוזיות שונות. לצד צוות זה הוקם צוות משנה, שמטרתו לבחון את השלכות המשבר על התקשרויות שבין רוכשי דירות למוכרי דירות לפי חוק המכר דירות. הצוות ביקש לבחון את הנוהג

והפרקטיקה בשוק, כפי שהתקיימו בתוך תקופת החירום, ובעיקר לבחון את השפעת המשבר על ההתחייבויות החוזיות שבין הצדדים, בדגש על המועדים שנקבעו למסירת הדירות בהתאם לחוזי המכר. בדומה למטרת העל של הצוות הכללי, נתבקש צוות המשנה לבחון דרכים למתן את השפעות משבר הקורונה על חוזי מכר דירות, לבחון דרכים למעט בסכסוכים ובפניות לבית המשפט ביחס לחוזים אלה, ולקדם ודאות והוגנות בדיון שיחול בסוגיות הרלבנטיות.

104. הצוות ישב על המדוכה ופרסם מסקנות והמלצות, וביניהן המלצה לתיקון הוראות **חוק המכר דירות** בנוגע לאיחורים במסירה על פיו. ראו סעיפים 18-19 להמלצות הצוות, כדלקמן:

18. לאחר שקלא וטריא, מצא הצוות כי, בכל הנוגע לסכסוכים בין הקבלן לרוכשים אגב איחורים במסירת הדירה, יש ערך רב ביצירת הסדר חקיקתי מפורש וסופי. הסדר כזה, ככל שיהיה מאוזן והוגן, יקדם ודאות וימנע הגעה של סכסוכים רבים לבית המשפט.

19. אי לכך, מצדד הצוות בתיקון לחוק המכר כבירירת מחדל ובהוראת שעה, המושתת על שני אדנים:

ביחס לרכיב העונשי בפיצוי – כאמור לעיל, משך תקופת האיחור במסירת דירות בשל הקורונה נאמדה על ידי משרד הבינוי והשיכון בסדר גודל של בין חודשיים לשלושה חודשים. הצוות מצא כי ראוי לראות בתקופה של חודשיים כתקופה מוכרת לעיכוב בשל המשבר (להלן: **"התקופה המוכרת"**). לפיכך, הצוות ממליץ לתקן את חוק המכר, כך שלתקופת "החסד" הקבועה כבר היום בחוק (60 ימים) יתווספו 60 ימים נוספים. בהמשך לכך, הצוות ממליץ כי למשך התקופה של עד 120 ימים ממועד המסירה החוזי, לא יחויב הקבלן ברכיב הפיצוי העונשי שבפיצוי המוגבר לפי חוק המכר. ככל שמועד האיחור יעלה על 120 ימים, ישוב הקבלן לחוב פיצוי עונשי מוגבר, ללא הוכחת נזק, בדמות 150% מדמי שכירות של דירה דומה, אבל חבות זו תחול החל מהיום ה-61 לאיחור, ולא תחול מהיום הראשון לאיחור לפי המועד החוזי. הסיבה למתן ארכה זו נעוצה בהסבר המפורט לעיל, שלפיו לקבלן יתכן שיעמדו טענות טובות לאיחור.

כמו כן, הדעת נותנת שבנסיבות שנוצרו עקב תקופת החירום, אין כל משמעות ואף אין כל הצדקה להיגיון ההרתעה שעליו מושתת המנגנון הקבוע בס' 5 א לחוק, שכן אם נסיבות שאינן בשליטת הקבלן הן שגרמו לעיכוב, אין כל הצדקה בקביעת תמריץ עונשי מוגבר למניעת עיכוב זה. הרכיב העונשי אף אינו מייצג נזק שנגרם לרוכש, שכן הוא גבוה ב-50% משכ"ד ריאלי שיתכן שהרוכש נאלץ לשלם בתקופת העיכוב. משכך, כלל זה לא יפגע ברוכש ולא יגביר את נזקיו, וזאת גם אם נאלץ להוסיף ולשלם שכ"ד עבור התקופה המוכרת לעיכוב."

"17" העתק מסקנות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים מצ"ב **כנספח 17**.

105. כמו כן, לאור העיכובים שנגרמו בענף הבנייה בשל הנגיף והשלכותיו, גם המשיב 6 באותה תקופה פרסם

נייר עמדה הנוגע לאיחורים במסירה בהתאם **לחוק המכר דירות**. כך, ביום 24.5.2021 פורסמה **"עמדת**

ממונה חוק המכר – איחור במסירת דירות" (להלן: **"עמדת ממונה חוק המכר 2021"**). בעמדה זו נכתב, בין היתר, כך:

"נייר עמדה זו כולל התייחסות להוראות סעיף 5א לחוק המכר (דירות), תשל"ג-1973 (להלן: **"חוק המכר"**). הח"מ הינו ממונה חוק המכר המופקד על חוק המכר (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974 והינו מוסמך לייצג את עמדת משרד הבינוי והשיכון (להלן: **"המשרד"**) בקשר לחוק המכר... המשרד מחזיק במאגר נתונים המאפשר לבחון, באופן כללי, היקפים של איחור במסירת דירות בישראל... הח"מ, כמו גם גורמים נוספים במשרד הבינוי והשיכון, עוסקים רבות בפניות ציבור בכל הקשור לאיחור במסירת דירות ואי תשלום פיצויים בהתאם לקבוע בחוק המכר..."

"18" העתק עמדת ממונה חוק המכר 2021 מצ"ב **כנספח 18**.

106. עמדת ממונה חוק המכר 2021 עוסקת בסעיף 5א לחוק המכר דירות - פיצוי בשל איחור במסירה,

ביישומו של סעיף חוק זה בנסיבות לאיחור שאינן בשליטת המוכר. בתוך כך, כללה העמדה את עמדתו

של הממונה ביחס למשבר הקורונה כגורם שהביא לפגיעה בענף הבנייה ולאחרים במסירת דירות. וכך נכתב בסיפא של העמדה ביחס למשבר הקורונה:

"ביוני 2020 פורסם מתווה של הצוות הבין-משרדי בראשות משרד המשפטים והמשרד הנוגע לאיחור במסירת דירות אשר נגרם בשל משבר הקורונה. המתווה אומץ על ידי שר הבינוי והשיכון באמצעות המלצה לציבור הקובעת כי כלל רכיבי חוזה המכר הקשורים למועד מסירת הדירה יידחו, בהסכמת הצדדים, ב-40 ימים. מתווה זה היה תקף לדירות אשר מועד מסירתן נקבע בחוזה המכר בין התאריכים 18/03/2020 ועד ה-31/12/2020. יצוין כי המתווה גובש בראי חלוקת הנזק בין המוכר ורוכש הדירה שכן גורמי המקצוע במשרד מצאו כי בהתבסס על המידע שהיה זמין בזמן פרסום המתווה, הדחייה הממוצעת במסירת דירות בשל משבר הקורונה עמד על כ-80 ימים ומתוך שאיפה לצמצם במידת האפשר את ההתדיינויות והמחלוקות בנושא זה. יודגש כי בהתייחס למתווה זה שפורסם לתקופת הקורונה, לא היה מדובר בעדכון לחוק המכר אלא במתווה מוצע בלבד, אשר מהווה המלצה לצדדים לחוזה המכר, ומטרתו להניח בסיס לפתרון בעיה ספציפית אשר נוצרה בשל משבר הקורונה ואין חובה על הצדדים לקבלו. ככל ואין הסכמה בין הצדדים לעניין מתווה מוצע זה, סעיף 5א לחוק המכר, העוסק בפיצוי בגין איחור במסירה, הוא הקובע את הסדר הפיצויים ויש לפעול על פי הוראותיו. חשוב לציין כי בשלב זה, אין בכוונת משרד הבינוי והשיכון להביא לעדכון חקיקה ברוח המתווה המוצע."

107. גם בענף התשתית והבנייה החוזית פורסמו חוזרי מנכ"ל והנחיות שונות להתמודדות עם האיחורים שנבעו ממשבר הקורונה.

108. הנה כי כן, המשרדים האמונים על הענף הן בשגרה והן בעיתות משבר, מוסמכים להקים צוותי עבודה, לפרסם מתווים ו/או עמדות ו/או המלצות ו/או חוזרי מנכ"ל והצעות לתיקוני חקיקה ביחס להשלכות המלחמה, לרבות בנוגע לאיחורים במסירת דירות - ואף עשו כן בעבר בנסיבות פחות קיצוניות. עוד עולה מהאמור לעיל, כי בידי המשיבים מצויים הכלים, המידע והנתונים המאפשרים לבחון את התופעה של איחורים במסירת הדירות בשל השלכות המלחמה והיקפה ולפרסם עמדה או מתווה או חוזר מנכ"ל בעניין זה, אך הם לא עושים כן.

109. זאת ועוד. בניגוד לניתוח המשפטי שאפיין את אירועי הקורונה, ושב מתחם חוסר הודאות ביחס לפסיקתו הצפויה של בית המשפט היה רחב יחסית (שכן הענף עבד בחלק מהזמן), באירועי "חרבות הברזל" התמונה המשפטית מובהקת יותר והתוצאה המשפטית נוטה לכך שהקבלנים יוכלו להתגונן בטענת סיכול ביחס לחיוב בתשלום לרוכשים אגב איחור.

110. חרף כל האמור, עד למועד זה ובחלוף כשנה וחצי מפרוץ המלחמה, לא הוקם צוות/ועדה לעניין זה ולא פורסמה אפילו עמדה של הממונה ביחס למלחמה והשלכותיה לעניין איחורים במסירת דירות או כל פתרון רוחבי אחר לבעיה. **כל זאת כאשר הסגר שהוטל בשל המלחמה ארוך בהרבה מזה שהוטל במהלך משבר הקורונה**, כשנה וחצי במלחמה לעומת 27 ימים במצטבר במהלך משבר הקורונה, וכאשר והנזקים הרוחביים לציבור מוכרי ורוכשי הדירות כבירים.

9.ג. עמדת המדינה לגבי השפעות מלחמה על איחורים במסירה במסגרת פרויקט "דירה בהנחה"

111. זאת ועוד. התנהלות המדינה תמוהה, לא סבירה ולא הגונה גם לאור העובדה שטרם פרוץ המלחמה, המדינה הכירה (ועדיין מכירה) בנסיבות של מלחמה, גיוס כללי והגבלת כניסת פועלים לישראל ככאלה המקימות זכות ליזם לדחות את מועד המסירה של דירות.

112. כך למשל במסגרת תוכנית "דירה בהנחה", מחייבת המדינה את המוכר לכלול במסגרת חוזה המכר עם הרוכש את הסעיף הבא (סעיף 2.ב.2) לנספח ב' לנוסח חוזה במסגרת תוכנית "דירה בהנחה"):

"אם כתוצאה מגורמים שאינם תלויים במוכר ושאינן למוכר שליטה עליהם, או אם כתוצאה מכוח עליון לרבות מלחמה, גיוס כללי, פעולות איבה, מהומות שביתות ו/או השבתות כלליות בענף הבניה או במשק, מחסור כלל ארצי בחומרי בניה, מחסור כלל ארצי בכח אדם (לרבות עקב סגר כללי או הגבלת כניסת פועלים)... יחול עיכוב בהשלמת הנכס, יידחה מועד המסירה בתקופת זמן המתחייבת באופן סביר מההפרעה או העיכוב הנ"ל..."

"19" העתק העמוד הרלוונטי מתוך הנחיות בנוגע לניסוח תנאים מרכזיים בחוזה אחיד בין מוכר לרוכש דירה במסגרת תוכנית "דירה בהנחה", מצ"ב כנספח 19.

113. עניינו הרואות, כי כאשר המדינה בחנה את חוזי המכר שיש לה שליטה עליהם, במסגרת תוכנית "דירה בהנחה", היא סברה כי יש להתחשב בנסיבות של מלחמה או סגר ממושך כגורמים מוצדקים המאריכים את מועד מסירת הדירה לרוכש. בנסיבות אלה, ומשעה שהמדינה מנסחת את החוזים בתוכנית "דירה בהנחה", מוטלת עליה חובה מוגברת להתייחס לפרשנותם, ולהבהיר את עמדתה בהתייחס לנסיבות הקיימות כעת, בין במסגרת תיקון חקיקתי או מהלך רוחבי אחר.

114. ויודגש, כי במסגרת תוכנית "דירה בהנחה" משמשת המדינה למעשה כנאמנת עבור הרוכש, ובכובעה זה היא קובעת את תנאי החוזה שבינו ובין הקבלן. כלומר, גם כאשר היא פועלת בנאמנות עבור הרוכש, סבורה המדינה, כי מלחמה או סגר ממושך מהווים אירוע מסכל המקים זכות לדחיית מועד המסירה.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד. החובה להפעיל סמכות שלטונית

115. חרף האחריות והמודעות של המשיבים להשלכות הקשות של המלחמה והסגר על ענף הבנייה והתשתיות ועל אף פניותיהן הרבות של העותרות בעניין זה, נמנעו אלה מהפעלת הסמכויות הנתונות בידם לצורך קיום דיון וגיוש פתרונות. מיותר להוסיף, כי הממשלה (או מי מטעמה) היא שמקבלת את ההחלטות הנוגעות למלחמה (לרבות הטלה או הסרה של הסגר), היא זו שיצרה את המצוקה בענף הבנייה במו ידיה ורק לה יש השליטה לסיימו או להביא לפתרונות, כמו גם את החובה לעשות כן.

116. אין ספק, כי ההשלכות הדרסטיות של המלחמה והיקפה מחייבים את הממשלה והגורמים מטעמה לפתרון רוחבי וכולל, אותו הם לא יוזמים ולא מקדמים. רק פתרון רוחבי יוביל לוודאות ויציבות בענף, יצמצם עשרות אלפי התדיינות ויספק פתרון למצוקה ולנזקים העצומים של מוכרי ורוכשי הדירות כאחד, שעל האינטרסים שלהם אמונה הממשלה ונציגיה.

117. לעניין החובה החלה על הרשות להפעיל את סמכותה, יפים הדברים מספרה של כבוד שופטת בית המשפט העליון, דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א, 2010, בעמ' 201-202. באותו מקום ציטטה ברק ארז את הקביעה הידועה מבג"צ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, לז' (3) 29 (1983) (להלן: "עניין ברגר") לעניין החובה המתמדת והמתמשכת של הרשות המנהלית לשקול את הצורך בהפעלת הסמכות המנהלית, כדלקמן:

"כאשר מוענקת לרשות מינהלית סמכות, חלה עליה חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה..."

118. גם כאשר מדובר בסמכות רשות, הרשות המנהלית לא יכולה באופן שרירותי וללא כל טעם ענייני להחליט שלא להפעיל את הסמכות, אלא עליה, לדון בנושא ולהסביר מדוע היא החליטה כפי שהחליטה. לעניין זה ראו עניין ברגר, שם בעמ' 35:

"נמצא, כי רשות מינהלית, המסרבת לעשות שימוש בסמכות הרשות הנתונה לה ומסרבת להתקין אקט מינהלי כללי, חייבת לבסס סירוב זה באמות המידה המקובלות. עליה להראות, כי החלטתה זו נעשית מתוך שיקולים סבירים, וכי אין בה שרירות והפליה וכיצא בכך עילות, הפוסלות מעשה מינהלי. אכן, אם חוסר סבירות בהתקנתה של תקנה יש בו כדי להביא לבטלותה של התקנה, הרי גם חוסר סבירות באי-התקנתה יש בו כדי להביא לבטלות ההחלטה שלא להתקנה

...
על-כן, אם בית המשפט מתערב ומוכן לבטל החלטה של רשות מינהלית להתקין חקיקת משנה, אם החלטה זו אינה כדין, מדוע יימנע מלהתערב, אם השיקול הפסול מביא להחלטה שלא להתקין חקיקת משנה? מדוע ייווצר כאן פער בין הנורמה המהותית החלה על המינהל לבין הנורמה ההתערבותית של בית המשפט?
סמכותו של המינהל אחת היא, בין אם תוצאתה מעשה ובין אם תוצאתה מחדל".

119. יתרה מכך, "סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין. חוסר סבירות היורד לשורשו של עניין פוסל החלטתה של רשות מינהלית" (בג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, מז(5) 404 (1993)).
120. וראו גם פסי' 56 לפסק דינו של כבוד השופט י' עמית בבג"צ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו) 1.1.2024 (להלן: "בג"צ ביטול עילת הסבירות"):

"החלטה להימנע מלהחליט:

אי הפעלת סמכות נחשבה מאז ומתמיד כמופע שנכלל בעילת הסבירות: "חובתה של רשות לשרת את האינטרס הציבורי משמיעה לנו גם את החובה לטפל בבקשותיהם של אזרחים בתוך זמן סביר [...]. עם זאת, שיקול הדעת הרחב המסור למדינה בקבלת ההחלטה אינו יכול לשמש תירוץ לאי-הפעלת שיקול דעת, ולהימנעות מקבלתה בפרק זמן סביר" (בג"צ 5435/14 עמותת כפר דהמש נ' ממשלת ישראל, פסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה חיות [פורסם בנבו] (28.4.2021)). "רשות שנתונה בידה סמכות לשקול ולהחליט, הופקדה בידה לא רק זכות להפעיל את הסמכות, אלא גם החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר" (עניין מישראל, בעמ' 497). "מכאן, כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול דעת ניתן לבחון הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה העלולות לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות. [...] משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות בהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולים להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה [...]. משמע, יש נסיבות שבהן עולה המסקנה - גם לגבי סמכות שבשיקול-דעת - כי הימנעות מהפעלת הסמכות היא בלתי סבירה במידה היורדת לשורשו של עניין" (בג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5), 404, 423, 425 (1993) (להלן: עניין דרעי-פנחסי) (הדגשות הוספו – י"ע)).

121. אין מחלוקת שחובתה של הממשלה היא לשרת את האינטרס הציבורי. כמו כן, אין מחלוקת, כי בידי המשיבים לבדם האחריות והשליטה המלאה על המלחמה והטלת הסגר, על כל ההשלכות הנובעות מכך. לפיכך, ובוודאי בחלוף הזמן הרב, שומה על המשיבים, ביחד, וכל אחד מהם לחוד, להפעיל את הסמכויות הנתונות להם ולגבש פתרונות לבעיה המתוארת לעיל.
122. כך, בין היתר, יכולים המשיבים להקים ועדה או צוות בין משרדי לבחינת המשבר והשלכותיו, לפרסם מתווה עמדה או חוזר מנכ"ל או לקדם הצעת חוק ממשלתית או הוראת שעה, המכירה במלחמת חרבות ברזל כנסיבה הנופלת בגדר הוראות סעיף 5א(ג) לחוק המכר דירות, ומסדירה את מערכת היחסים שבין הקבלנים לרוכשים בקשר לאיחורים במסירת דירות בנסיבות העניין; לחלופין, לקבוע מתווה לפיצוי כלל ענף הבנייה בגין הנזקים שנגרמו עקב הטלת הסגר מאז פרוץ המלחמה, הכולל, החזר בגין תשלום

פיצויים ששולמו לרוכשי דירות בהתאם **לסעיף 5א לחוק המכר דירות** (פיצוי בגין איחור במסירה), החזר בגין פערי עלויות בגין כוח אדם ותקורות אתר בשל התארכות משך הביצוע.

123. על המשיבים לנקוט בצעדים דומים גם בנוגע להשלכות המלחמה והסגר על ענף התשתיות והביצוע ציבורי-חוזי. כלומר, על המשיבים לפרסם מתווה עמדה או חוזר מנכ"ל או לקדם הצעת חוק ממשלתית או הוראת שעה או כל הסדר רוחבי בענף התשתיות, המתייחס להשלכות ולנזקי מלחמת חרבות ברזל על התקשרויות שנכרתו לפני המלחמה, אשר יחול באופן גורף על כלל מזמיני העבודה הציבוריים, כגון: הוראות בדבר ביצוע בקירוב (השעיית לוחות הזמנים לעמידה בפרויקט, שיפוי בגין פערי עלויות כוח אדם ותקורות בגין התארכות משך הביצוע, ביטול סנקציות או פיצויים עונשיים והקדמת תשלומים וכן כל תיקון חקיקתי שיאפשר זאת). העותרות טוענה, כי בנסיבות העניין ובהתחשב בהשלכות החריגות שהביאה עמה המלחמה, כללי המשפט המנהלי מחייבים, כי המשיבים יפעילו סמכויותיהם למציאת פתרון למשבר החמור שנוצר בענף הבנייה כתוצאה מהטלת סגר מוחלט. שעה שהמשיבים נמנעים מהפעלת סמכויותיהם במשך למעלה משנה וחצי, תוך שנערמים נזקים רבים לקבלנים בישראל, נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד. התנהלות המשיבים מעוררת קושי במיוחד כאשר רק לאחרונה, לאור השלכות משבר הקורונה, הם הכירו באחריותם ובחובה המוטלת עליהם לנקוט בפעולות לפתרון המשבר, ובאופן ספציפי בנושא האיחורים בענף הבנייה.

124. התנהלות המשיבים, ובעיקר מחדלם מנקיטת פעולה במשך למעלה משנה וחצי מאז פרוץ המלחמה ופניות העותרות, היא בלתי סבירה בעליל, פגומה ובלתי מתקבלת. יתרה מכך, בידי הממשלה (או מי מטעמה) כלל הנתונים המצביעים על הנזקים העצומים לענף הבנייה, כולל הקשר הישיר של המלחמה לנזקים אלה. אולם גם בנסיבות אלה, נמנעים מקבלי ההחלטות בממשלה מלקבל החלטות ולמצוא פתרונות למשבר שהם יצרו במו ידיהם.

125. העותרות תדגשנה, כי הן לא נכנסות לשיקולים העומדים בבסיס הטלת הסגר או הותרתו על כנו, אלא בהשלכות של החלטה זו על ענף הבנייה והתשתיות ואחריות המדינה בשל כך למציאת פתרון למשבר בענף הבנייה והיעדר הפעלת סמכויותיה למתן פתרון שכזה במשך למעלה משנה וחצי.

2.ד. התנהלות המשיבים פוגעת בזכויות יסוד ואינה עומדת בפסקת ההגבלה

126. התנהלות המשיבים המתוארת לעיל פוגעת פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות הקניין וחופש העיסוק של הקבלנים והיזמים (מוכרי הדירות) ללא שהיא עומדת בפסקת ההגבלה.

127. חופש העיסוק הוא זכות יסוד מהחשובות והעקרוניות בשיטת משפטנו, שאף עוגנה בזכות יסוד חוקתית על-חוקית במסגרת חוק יסוד: חופש העיסוק. בית המשפט העליון עמד פעם אחר פעם על חשיבותו הרבה של חופש העיסוק כביטוי לאישיותו וייחודיותו של האדם, וכנגזרת של ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית, (ראו לדוגמא בג"צ 1715/97 **לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר**, נא(4) 367, 383 (1997)).

128. כפי שהובהר בפסיקתו של בית המשפט העליון, המאפיין את חופש העיסוק כזכות חוקתית הוא היותה זכות מסוג חירות (liberty), המקנה לבעליה חופש להגשימה בלא שהשלטון או פרט אחר רשאים להפריע לכך (ראו למשל בג"צ 4264/02 **שותפות המגדלים אעבלין נ' המועצה המקומית אעבלין** (נבו) 12.12.2006).

129. כמו כן, בית המשפט העליון עמד לא פעם על מעמדה הרם של זכות הקניין. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בע"א 832/13 **רונן טוסי ואח' נ' מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ** (נבו) (23.9.2014), בפס' 21 לפסק הדין:

"אין צורך להכביר במילים רבות אודות חשיבותה ומעמדה הרם של זכות הקניין בשיטת משפטנו. עוד טרם חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, קבע בית משפט זה כי זכות הקניין הינה זכות יסוד, הקשורה בטבורה לאופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל [...] לאחר היכנסו לתוקף של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, עוגן עלי ספר מעמדה החוקתית של זכות הקניין, וכפי שנקבע בסעיף 3 לחוק היסוד, "אין פוגעים בקנינו של אדם". מעמד חוקתי זה של זכות הקניין, מקנה לזכות זו את ההגנה החוקתית הקבועה בסעיף 8 לחוק היסוד, באמצעות "פסקת ההגבלה". בהתאם לכך, קבע בית משפט זה, כי **"הדעת וחוק היסוד אינם סובלים עוד שאדם ינושל מרכושו, או ייפגעו זכויותיו ברכושו, אלא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש"** (ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 928 (2002)).

130. עמדה רווחת בפסיקה היא, כי "הקניין" שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מתפרס גם על זכויות שאינן זכויות קניין במובן הקלאסי" (בג"צ 6784/06 **רס"ן רונית שליטנר ו-25 אחרים נ' הממונה על תשלום גמלאות**, עמ' 45 (נבו 12.1.2011)); וכי "במישור החוקתי... קניין הוא כל אינטרס, אשר יש לו ערך כלכלי" (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 328 (1995)). ברור, כי אי קבלת החלטה או נקיטת פעולה בעניין הפגיעה האנושה בענף הבנייה והתשתיות, במשבר בידיים עובדות ובמציאת פתרון לנזקים הרבים שנערמים, פוגעת בזכות הקניין של הקבלנים, בניגוד לסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

131. התפיסה החוקתית, שבמרכזה עומדת ההגנה על זכויות אדם במשפט הישראלי, נשענת על ההנחה כי זכויותיו החוקתיות של האדם אינן מוחלטות, ולעיתים אין מנוס מפגיעה בהן כדי להגשים אינטרס ציבורי חיוני נוגד. יחד עם זאת, במצב דברים זה נדרשת הרשות לבצע איזון בין התכלית הציבורית לבין הזכות שמתנגשת – וכי מבחינה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הינם כלי עזר חיוני למציאת האיזון הראוי. כך, בבג"צ 2245/06 **ח"כ נטע דוברין נ' שרות בתי הסוהר**, פס' 17 (נבו 13.6.2006) נקבע כי:

"במקום שהחלטת הרשות הציבורית פוגעת בזכות אדם, בחינת סבירותה המינהלית של ההחלטה מותנית בעמידתה במבחני פיסקת ההגבלה – ערכים ראויים, תכלית ראויה, ומידתיות ראויה. אמת המידה לאיזון נשאבת מפיסקת ההגבלה (פרשת חורב, פסקה 54 לפסק דינו של הנשיא ברק). יסודותיה של פיסקת ההגבלה משתלבים באמות המידה שנתגבשו בהילכות המשפט הציבורי לבחינת פגיעה של רשות מינהלית בזכויות יסוד של האדם (בג"צ 4541/94 אליס מילר נ' שר הבטחון, פד"י מט(4) 94, עמ' 138). "קשר זה בין פסיקת ההגבלה החוקתית לבין מכלול הדינים של המשפט הציבורי – לרבות זכויות אדם שאינן מכוסות בחוקי היסוד – הוא טבעי... התכליות הכלליות הן ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. התכליות הספציפיות הן "התכלית הראויה" שבפיסקת ההגבלה. עקרון המידתיות הקבוע בחוק היסוד הוא ביטוי נוסף לעקרון הסבירות, על פיו נהגנו גם בעבר לפרש על דבר חקיקה. הנה כי כן, המעבר מהדין הקודם לפיסקת ההגבלה הוא 'נקי' ו'מהיר' ללא כל קושי" (הנשיא ברק בפרשת חורב, שם, עמ' 43). כאשר החלטה מינהלית פוגעת בזכות אדם חוקתית, נקודת המוצא היא, ראשית, כי הערך הנגדי שלצורך הגשמתו נעשתה הפגיעה, הולם את ערכיה של המדינה; שנית, ערך זה צריך להוות שיקול ענייני רלבנטי החופף במידה רבה לתנאי "התכלית הראויה" שבפיסקת ההגבלה; ולבסוף, שאלה היא, האם באיזון הכולל ניתן משקל יחסי ראוי לזכות האדם מצד אחד, ולערך הנוגד מן הצד האחר; האם נבחרה נקודת איזון המשקללת כראוי את הערכים המתנגשים. זוהי דרישת המידתיות הראויה במובנה החוקתי".

ראו גם: בג"צ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ ו-50 אחרים נ' ממשלת ישראל (נבו 07.12.2006); בג"צ (ירושלים) 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלוני, מח(5) 412 (1994).

132. זאת ועוד, עילת המידתיות מהווה אמת מידה ביקורתית נפרדת ועצמאית, המתבססת על שלושה מבחני עזר מצטברים. מבחנים אלו משמשים במשפט המנהלי כאמצעי לביקורת שיפוטית על אופן הפעלת שיקול הדעת על ידי הרשות (בג"צ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 001 (1996)). בעוד שעילת הסבירות בוחנת את האיזון הפנימי בין מכלול השיקולים שהנחו את הרשות המנהלית בקבלת ההחלטה, עילת המידתיות מתמקדת באיזון בין המטרה לבין האמצעי שנבחר להשגתה (עע"מ 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים (נבו 24.9.2020)).

133. כמפורט לעיל, להערכת העותרות, עד סוף הרבעון הראשון לשנת 2025, נגרמו כ-283 ימי עיכוב במסירת דירות באתר בנייה ממוצע. בכל הנוגע לאתרי בנייה בהם הועסקו עובדים פלסטינים בלבד, נגרמו בממוצע כ-297 ימי עיכוב, נכון לנובמבר 2024. זאת, בקשר ישיר בין מצב המלחמה והסגר לבין אבדן ימי העבודה והאיחור הצפוי בגינם. נתונים אלה מצביעים בצורה ברורה ומפורשת על פגיעה קשה בזכות הקניין של הקבלנים, כמו גם על פגיעה קשה בלב חופש העיסוק שלהם.

134. על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואומדני העותרות, בשנת 2024 נגרם לענף הבנייה כולו אובדן של 98 מיליארדי ש"ח, המהווים כ-4.9% מהתמ"ג וכ-45% מתפוקת ענף הבנייה. הוספת הרבעון האחרון של שנת 2023 מביאה לנזק לענף של כ-131 מיליארדי ש"ח במצטבר מפרוץ המלחמה.

135. **נתונים אלה, המצביעים על היקף הנזקים האדיר לענף הבנייה והתשתיות בקשר ישיר למלחמה ולסגר, בלתי נתפסים לאור התנהלות המשיבים ומחדליהם המפורטים לעיל.**

136. העותרות תטענה, כי בנסיבות דנן, מחדל המדינה להפעיל את הסמכויות הנתונות לה, לקבל החלטות ולנקוט בפעולות, לרבות גיבוש קידום דיונים פנים משרדיים בדבר היתכנות להגשת הצעת חוק להסדר חקיקתי, גיבוש עמדה או כל פתרון אחר - מהווה פגיעה לא מידתית בזכות הקניין וחופש העיסוק של הקבלנים, על שלושת מבחני המשנה.

137. **מבחן הקשר הרציונלי** - מבחן זה, בוחן את היחס שבין תכליות הפעולה המנהלית כפי שהן נגזרות מהחוק המסמך לבין קו הפעולה שנקטה הרשות. דרישה זו של הקשר הרציונלי היא אחת ממבחני המשנה של דרישת המידתיות כפי שהיא מעוגנת בפסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק. בהיעדרו של קשר רציונלי, בית המשפט יפסול את הפעולה המנהלית כלא מידתית (בג"צ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1, 11 (1996); בג"צ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807, 841 (2004); אהרן ברק מידתיות במשפט: הפגיעה בזכות החוקתיות והגבלותיה 373-389 (2010)).

138. קשר רציונלי נדרש בין התשתית העובדתית להחלטה לבין ההחלטה עצמה. כלומר, נדרש שההחלטה המנהלית תהיה מבוססת על תשתית עובדתית נאותה, כזו שיכולה לבסס רציונלית את קו הפעולה שאותו בחרה הרשות (בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423-425 (1994); בג"צ 4640/19 התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל נ' שר החינוך, פס' 4 לפסק דינו של כבוד השופט גרוסקופף (נבו 7.4.2021)).

139. העותרות פנו פעמים רבות למשיבים מתחילת המלחמה ופרסו בפניהם תשתית עובדתית רחבה המעידה על הפגיעה בענף הבנייה והתשתיות.

140. יתרה מזאת, בידי המשיבים כלל הנתונים המצביעים על הנזקים העצומים לענף הבנייה, כולל הקשר הישיר של המלחמה והסגר לנזקים אלה. המדינה היא המאסדר של ענף הבנייה, המדינה היא אשר מחליטה גם על מתן אשרות כניסה לפועלים לישראל, פלסטינים וזרים, וודאי שהמדינה מודעת להיקף הפגיעה.

141. אולם גם כאשר כל התשתית העובדתית פרושה בפניהם, נמנעים המשיבים מלקבל החלטות, לנקוט פעולות ולמצוא פתרונות למשבר שהמדינה יצרה במו ידה. ברור כי לא קיים קשר רציונלי בין הגשמת התכלית של מדיניות המדינה, קידום ענף הבנייה ופיתוחו, לבין מחדליה של המדינה במציאת פתרון למשבר אותו המדינה עצמה יצרה.

142. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה** - מבחן זה קובע כלל הכרעה בין חלופות שונות להגשמת תכלית. לפי כלל זה, יש לבחור מבין האמצעים האפשריים להגשמת תכלית, באמצעי שעוצמת פגיעתו בזכות החוקתית המוגנת היא הקטנה ביותר האפשרית. אין צורך להכביר במילים על מנת להיווכח כי מבחן זה מתקיים בענייננו. לא יעלה על הדעת כי החלטת רשות שלטונית, שאף לא שקלה חלופות נוספות, ובחרה להחליט שלא להחליט ולא לפעול - תהווה האמצעי שפגיעתו פחותה. לכל הפחות על המשיבים היה לפעול כפי שפעלו בעת משבר הקורונה, שם, הוקם צוות בין-משרדי, שפרסם מתווה והנחיות, ואף נשקלו תיקוני חקיקה. לעומת זאת, במשבר הנוכחי, שהוא חמור בהרבה, המדינה נמנעת מלפעול באופן גורף.

143. **מבחן המידתיות במובן הצר** - מבחן זה בוחן את היחס בין התועלת הצומחת מהחלטת הרשות לבין הנזק שהיא גורמת בהחלטתה, קרי, עוצמת הפגיעה בזכות החוקתית (ראו, למשל בג"צ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, סא(2) 202, פס' 74 לפסק דינו של כבוד הנשיא אהרון ברק, כתוארו אז (2006)).

144. קשה לזהות תועלת ממשית כלשהי בהימנעות המדינה מלפעול. המדינה לא הציגה כל הצדקה או תועלת ציבורית בהימנעותה מלקבל החלטה או לנקוט בפעולה כלשהי לפתרון המשבר בענף הבנייה. זאת, בניגוד למשבר הקורונה, שבו המדינה פעלה באופן אקטיבי להקמת צוות בין-משרדי, לפרסום מתווה והנחיות, ואף שקלה תיקוני חקיקה.

145. מנגד, הנזק הנגרם לענף הבנייה ולקבלנים הוא עצום ובלתי הפיך כמפורט בהרחבה לעיל. יתרה מכך, המדינה עצמה יצרה את המשבר כאשר במשך שנים עודדה את התלות בעובדים פלסטינים בענף הבנייה. ועתה, לאחר שהטילה סגר ממושך וחסר תקדים על כניסת פועלים פלסטינים לישראל, היא מסרבת לקחת אחריות על ההשלכות של החלטותיה.

146. בנסיבות אלה, היחס בין התועלת (שאינה ברורה כלל) לבין הנזק העצום והבלתי הפיך לענף הבנייה ולקבלנים הוא בלתי מידתי בעליל. המדינה פוגעת באופן קשה בזכויות הקניין וחופש העיסוק של הקבלנים והיזמים, ללא כל הצדקה ראויה או תועלת ציבורית משמעותית. לאור האמור, מחדלה של המדינה אינו עומד במבחן המידתיות במובן הצר, ומהווה פגיעה בלתי מידתית בזכויות היסוד של הקבלנים והיזמים.

3.ד. התנהלות המדינה לוקה בחוסר סבירות קיצוני

147. כלל יסוד במשפט המנהלי הוא כי רשות מנהלית נדרשת להפעיל את שיקול דעתה בסבירות ובהוגנות. חובה זו היא חובה כללית, החלה על כלל משרדי הממשלה, עובדיהם והרשויות שהוקמו במסגרתם.

148. ברוח דברים אלו, קבע בית המשפט הנכבד לא אחת, כי "החלטות גוף מינהלי צריך שיתקבלו בהליכים ראויים, ויהיו סבירות ומידתיות" (ראו לעניין זה, למשל: בג"צ 7628/07 **אסף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל** (נבו 23.10.2007)). לסבירות במשפט המנהלי שני מובנים: במובן האחד, הסבירות שלובה בעילות ההתערבות האחרות. כך למשל, החלטה מפלה או שרירותית עשויה להיות בלתי סבירה; במובנה השני, הסבירות היא עילה עצמאית להתערבות במעשי המינהל. במובן זה, רשות מנהלית המבקשת להפעיל את סמכותה נדרשת, בין היתר, לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים ולערוך איזון ראוי ביניהם.

149. עילת הסבירות השלטונית מניחה את דבר קיומם של אינטרסים שונים הפועלים באותה עת ובאותו מקום, שכל אחד מהם ראוי להגנה; אינטרסים שיש לתת להם משקל ראוי ולאזן ביניהם בכל הקשר והקשר (בג"צ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, מז(2) 229, 267-268 (1993)).

150. החלטה מנהלית שאינה ממלאת אחר אחת מן החובות הבסיסיות המפורטות לעיל, נחשבת, בדרך כלל, להחלטה שניתנה מחוץ לגדר הסמכות ולכן, אין לה תוקף והיא בטלה. כך, גם לגבי החלטה החורגת ממתחם הסבירות לקבלת החלטה מסוגה, או החלטה שאינה מידתית. פגמים או חריגות שכאלה נחשבים כ"יורדים לשורש העניין" ומשפיעים על תוקפה של ההחלטה המנהלית עד כדי בטלותה.

151. שאלת האיזון הראוי בין השיקולים הרלוונטיים נידונה לא אחת בפסיקה, ונקבע כי החלטתה של הרשות עלולה להיות פגומה ולא סבירה, אף אם שקלה שיקולים ענייניים בלבד, אם נמצא שהאיזון הפנימי בין השיקולים היה מעוות (ראו בג"צ 8171/09 **ראש מועצת הכפר אלג'ניה נ' מועצת התכנון העליונה במינהל**, פס' 21 (נבו 20.11.2011); בג"צ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד לה(1) 421, 437 (1980); בג"צ 8371/09 **דורון נ' שר הפנים**, פס' 22 (נבו 7.7.2010); ע"מ 8284/08 **תעשיות אבן וסיד בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פס' 30 (נבו 13.9.2010)).

152. ומן הכלל אל הפרט.

153. התנהלות המשיבים המפורטת לעיל פגומה, ומהווה התנהלות בלתי סבירה בעליל. גם אם המשיבים שקלו שיקולים ענייניים (ונראה שהם כלל לא ניהלו דיון, בטח לא שקלו שיקולים כלשהם) שבגינם בחרו שלא להחליט ולא לנקוט בשום פעולה, הרי שהמלחמה והסגר, השלכותיהם והיקפם מחייבים את המשיבים לקבל החלטות ולנקוט בפעולות כלשהן לפתרון הבעיות הקשות שיצרו במו ידיהם בענף הבניין והתשתיות. האמור מקבל משנה תוקף לאור היקף הנזקים העצומים שנגרם לכלל הקבלנים וענף הבנייה והתשתיות וזאת באופן ישיר בשל המלחמה והשלכותיה.

154. זאת ועוד. המדינה יצרה את הבעיה אך מסרבת לקחת אחריות על תוצאותיה. המדינה במשך שנים עודדה את התלות בעובדים פלסטינים בענף הבנייה, כאשר בשני העשורים האחרונים המדיניות בפועל הייתה של הגדלת המכסה לעובדים פלסטינים לצד הפחתת המכסה לעובדים זרים. המדינה היא שגרמה ובסיסה את התלות של ענף הבנייה בעובדים פלסטינים, ועתה כשהטילה סגר ממושך וחסר תקדים, היא מסרבת לקחת אחריות על ההשלכות של החלטותיה, ולמצוא פתרונות וחלופות.

155. כמו כן, חוסר הסבירות של התנהלות המשיבים בולט נוכח התנהלותם ופעולותיהם במשבר הקורונה, שהיה מקרה דומה אך מצומצם בהיקפו ובהשפעתו על ענף הבנייה (27 ימי סגר בלבד לעומת למעלה משנה וחצי במשבר הנוכחי). במשבר הקורונה, המדינה הקימה צוות בין-משרדי, פרסמה מתווה והנחיות, ואף שקלה תיקוני חקיקה. לעומת זאת, במשבר הנוכחי, שהוא חמור בהרבה, הן מבחינת משכו והן מבחינת היקף הנזקים, המדינה נמנעת מלקבל החלטות או מלנקוט בפעולות כלשהן.

156. לעניין זה יפים דברי בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מז(2) 229 (1993), פס' 52, כדלקמן:

"וברוח דומה ציינתי בפרשה אחרת: "ביטויים אלה – איזון, משקל – אינם אלא מטאפורות. מאחריהם עומדת התפיסה, כי לא כל העקרונות הם בעלי חשיבות זהה בעיני החברה, וכי בהעדר הכוונה חקיקתית, על בית המשפט להעריך את החשיבות החברתית היחסית של העקרונות השונים. כשם שאין לך אדם ללא צל, כן אין לך עיקרון ללא משקל. קביעת האיזון על בסיס המשקל משמעותה מתן הערכה חברתית באשר לחשיבותם היחסית של העקרונות השונים" (בג"צ 14/86 [26] הנ"ל, בעמ' 434). בקביעתה של "החשיבות החברתית היחסית" מהווה בית המשפט "פרשן נאמן להשקפות המקובלות על הציבור הנאור, שבתוכו הוא יושב" (השופט לנדוי בע"א 461/62 צים חברת השיט הישראלית בע"מ נ' מזיאר [46], בעמ' 1335). אלה הן ההשקפות המעוגנות בערכי יסוד ובתפישות יסוד, ולא ברוחות שעה חולפות. הן משקפות את "התודעה החברתית של העם שבתוכו יושבים השופטים" (מ לנדוי, "הלכה ושיקול דעת בעשיית משפט" משפטים א (תשכ"ח-כ"ט) 292, 306). הן ביטוי ל"מערכת החיים הלאומיים" (השופט אגרנט בבג"צ 73/53, 87 חברת "קול העם" בע"מ ואח' נ' שר הפנים [47], בעמ' 884). הן משקפות את "חזון העם ואת האני מאמין שלו..." (הנשיא זמורה בבג"צ 10/48 זיו נ' הממונה בפועל על האזור העירוני ת"א ואח' [48], בעמ' 89). אין הן פרי הסובייקטיביות השיפוטית. במתן משקל לשיקולים השונים השופט שואף, כמיטב יכולתו, לאובייקטיביות שיפוטית. לא את ערכיו הסובייקטיביים ולא את שיקוליו האישיים הוא משקף. **השופט משקף "את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" (סעיף 1 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו). בהקשר זה הוא יתחשב במשקל שניתן לשיקולים השונים במצבים דומים, שכן מקרים דומים מצדיקים פתרון דומה.** כן יתחשב בהסדרים חקיקתיים ושיפוטניים, שממם ניתן ללמוד על המשקל הראוי שיש ליתן לשיקולים השונים בעניין שלפניו".

157. יתרה מזאת, חוסר הסבירות בהתנהלות המשיבים ומחדליהם מתחזק גם לאור **תיקון מס' 9 לחוק המכר דירות**. כאמור לעיל, לאחרונה חוקק תיקון מס' 9 לחוק המכר דירות, אשר במסגרתו נמחקה האפשרות של הקבלן לכלול בחוזי המכר פטור מתשלום פיצויים בגין איחור במסירה של דירה בגין נסיבות שאינן בשליטתו. תיקון מס' 9 קובע, כי הפטור האמור יחול רק אם הקבלן יוכיח, כי התחייבותו לרוכשים סוכלה על פי **סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות**. בהיעדר סיכול, נדרשים מוכרי דירות לשלם פיצויים, לרבות פיצויים שלהם רכיב עונשי, לרוכשים, בגין כל חודש איחור, החל מהחודש השני לאיחור.

158. כלומר, המדינה אשר הטילה סגר מלא וממושך והובילה במעשיה למחסור בידים עובדות (ולא מצאה פתרון חלופי ממש), מותירה את הקבלנים להתמודד לבדם, ללא עוול בכפם, עם תביעות בגין הפרות חוזה, הטלת קנסות וחילוט ערבויות ולתשלום פיצויים בסכומים משמעותיים על עיכובים במסירות של דירות או של פרויקטים אחרים, לרבות פיצויים עונשיים. כל זאת, כאשר המדינה עצמה מכירה בהשפעות של מלחמה וסגר על ענף הבנייה בזמני שגרה. כך לדוגמא, במסגרת תוכנית "דירה בהנחה", שם המדינה קובעת במפורש כי מלחמה, גיוס כללי, ומחסור כלל ארצי בכוח אדם (לרבות עקב סגר) מהווים סיבות מוצדקות לדחיית מועד מסירת דירות. אולם, היא מסרבת להחיל עקרונות דומים על חוזי מכר שנכרתו בשוק החופשי ועל חוזי תשתית בעקבות המלחמה.

159. על אף חובתה המנהלית להתבסס על תשתית עובדתית מלאה, המדינה התעלמה מפניות חוזרות ונשנות של העותרות. העותרות פנו למשיבים פעמים רבות מאז תחילת המלחמה, הציגו תשתית עובדתית מקיפה והציעו פתרונות מעשיים, אך המדינה התעלמה מפניות אלה. התעלמות זו מהווה הפרה של חובת ההגינות המוטלת על רשויות המדינה.

160. ונדגיש, כי המדינה כשלה בטיפול במחסור בעובדים, למרות שהגדילה את מכסות העובדים הזרים, ולא נקטה בפעולות חלופיות. כשלים אלה כוללים: אי הגדרת יעדים מדידים להבאת עובדים זרים, מנגנון

גביית אגרות בעייתי המונע מיצוי מכסות, כשלים במנגנון להבאת עובדים זרים, וקצב איטי ביותר של הבאת עובדים.

161. מכל האמור לעיל מתבקשת המסקנה, כי התנהלות המשיבים (ובעיקר מחדלם) מהווה התנהלות בלתי סבירה באופן קיצוני המחייב את קבלת העתירה.

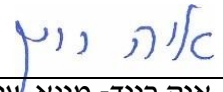
ה. אחרית דבר

162. לאור כל הנימוקים המפורטים לעיל בפני עצמם, ובוודאי במשקלם המצטבר, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולאחר קבלת תשובותיהם של המשיבים, להפכו לצו מוחלט.

163. עוד יתבקש בית המשפט הנכבד להשית על המשיבים (או מי מהם) את הוצאות העותרות בעתירה זו, בצירוף שכ"ט עו"ד בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כדין.

164. העובדות המופיעות בעתירה דגן נתמכות בתצהיר של עו"ד קובי פלקסר, מטעם ההתאחדות.


 דין כפרי, עו"ד
 מ.ר. 93261

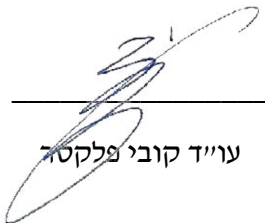

 איה רייך-מינא, עו"ד
 מ.ר. 30924

(FBC & Co.)
 באי כוח העותרות

תצהיר

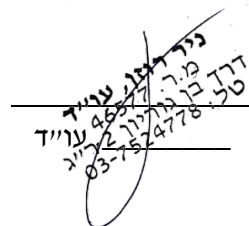
אני הח"מ, עו"ד קובי פלקסר, נושא ת.ז מס' 035699792, לאחר שהוזהרתי כי עליי להצהיר את האמת, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

1. הנני מכהן כיועץ המשפטי של התאחדות הקבלנים בוני הארץ, מ.י. 589902519 (להלן: "ההתאחדות").
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בעתירה המוגשת על ידי ההתאחדות והקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה, ע"ר 580175776, בנושא מלחמת חרבות ברזל, כנגד ראש הממשלה, ממשלת ישראל, שר הבינוי והשיכון, שר המשפטים, שר האוצר, ממנה חוק המכר ומנהל האגף להגנה על רוכשי דירות במשרד הבינוי והשיכון, אשר מוגשת לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט העליון הגבוה לצדק ולאימות האמור בה (להלן: "העתירה").
3. העובדות הכלולות בסעיפים: 1-10, 14-24, 28-34, 41-44, 46, 77-80, 89-96, 98-99, 139 לעתירה הן בידעתי האישית.
4. העובדות הכלולות בסעיפים: 11-13, 25-27, 35-40, 45, 47-49, 51, 56, 58-75, 81-88, 97, 100-116, 121-126, 133-136, 140-141, 144-146, 153-155, 157-161 לעתירה הן נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי, מתוקף תפקידי ומעורבותי בנושא ומסמכים שהוצגו בפניי ולפי ייעוץ משפטי שקיבלתי.
5. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.


עו"ד קובי פלקסר

אישור

הנני מאשר בזאת כי ביום 18.5.2025 הופיע בפניי, עו"ד ניר רוזן, עו"ד קובי פלקסר, המוכר לי באופן אישי, ואחרי שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות האמור בתצהיר וחתם עליו בפני.


ניר רוזן, עו"ד
מ.י. 46047
דדד בן מרדכי
טל. 03-7524778
עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק הכרזת שר הבטחון על מצב מיוחד בעורף הישראלי	34
2	העתק מסקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל : נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023	36
3	העתק מסקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל : נתונים מתוך סקר בזק לחודש נובמבר 2023	50
4	העתק מסקר הערכת המגמות בעסקים דצמבר 2023	64
5	העתק מסקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת	75
6	העתק החלטות ממשלה מס' 1002, 1056, 1383 ו- 1752	89
7	העתק המלצת הוועדה לעניין עובדים זרים מיום 2.3.2025	118
8	העתק סיכום דיון הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 6.5.2025	132
9	העתק פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 4.3.2025	135
10	העתק מהבדיקה הכלכלית מיום 24.12.2024 שנערכה על ידי ההתאחדות	184
11	העתק מהחלטת ממשלה מס' 1527	193
12	העתק מהחלטות ועדת המכרזים העליונה של משרד הבינוי והשיכון והארכותיה	199
13	העתק דוגמאות למכתבים ששלחו העותרות, או מי מטעמן, למשיבים (ללא נספחים)	206
14	העתק דוגמאות למכתבים ששלחו העותרות למשיבים בנוגע לנזקי המלחמה בענף התשתיות (ללא נספחים)	248
15	העתק מכתב טרום העתירה מיום 27.3.2025 (ללא נספחים)	261
16	העתק הנחיות משרד הבינוי והשיכון מיום 19.3.2020	273
17	העתק מסקנות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים	275
18	העתק עמדת ממונה חוק המכר 2021	314
19	העתק העמוד הרלוונטי מתוך הנחיות בנוגע לניסוח תנאים מרכזיים בחוזה אחיד בין מוכר לרוכש דירה במסגרת תוכנית דירה בהנחה	318

נספח 1

**העתק הכרזת שר הבטחון על מצב
מיוחד בעורף הישראלי**

עמ' 34



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

**הכרזה על מצב מיוחד בעורף
לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951**

בתוקף סמכותי לפי סעיף 9(ג)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951, ומששוכנעתי כי קיימת סבירות גבוהה שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית ובהמשך להכרזתי מהיום בשעה 8:00, אני מרחיב את ההכרזה כך שהמצב המיוחד יחול על שטח המדינה כולה.

ההכרזה תקפה למשך 48 שעות החל משעה 21:00 ביום 7 באוקטובר 2023.

כ"ב בתשרי התשפ"ד
(7 באוקטובר 2023)

יואב גלנט
שר הביטחון

כתובת: משרד הביטחון, הקריה תל-אביב טלפון: 03-6976663 פקס: 073-3233322
עמוד 1 מתוך 2

נספח 2

העתק מסקר מצב העסקים בזמן
מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך
סקר בזק לחודש אוקטובר 2023

עמ' 36

מדינת ישראל

הודעה לתקשורת

אתר: www.cbs.gov.il; דוא"ל: info@cbs.gov.il; פקס: 02-6521340

ירושלים, י"ז בחשוון, תשפ"ד
1 בנובמבר, 2023
350/2023

סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023

Struggles of Business During Operation Swords of Iron: Data from a Flash Survey, October 2023

בעקבות מלחמת חרבות ברזל שהחלה ב-7.10, ביצעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר בזק לבחינת מצב העסקים. נתוני הסקר נאספו בתאריכים 24.10-26.10, והם משקפים את דיווחי המנהלים על מצב התעסוקה והפגיעה בחברתם בשבוע השלישי למלחמה.

אוכלוסיית הסקר מקיפה עסקים עם 5 משרות ומעלה במגזר העסקי,¹ ואומדני הסקר נבחנו הן ברמת הענף הכלכלי והן ברמת האזור הגאוגרפי² המשפיע על פעילותן הכלכלית של החברות במצב החירום הנוכחי. מדגם הסקר כלל כ-1,680 חברות, ושיעור ההשבה עמד על 78%. אומדני הסקר מייצגים כ-68,495 עסקים במגזר העסקי שבהם כ-2.2 מיליון משרות שכיר במגזר העסקי.

[לשאלון הסקר](#)

[להגדרות והסברים](#)

¹ להגדרה מפורטת של אוכלוסיית הסקר מפורטת ראו פרק הגדרות והסברים בסוף ההודעה.
² אומדנים לפי מחוז אינם כוללים עסקים עם פעילות בכמה מחוזות, לפירוט ראו פרק הגדרות והסברים בסוף ההודעה.

כתב דניאל רואש - אגף עסקים-כלכלה
לקבלת הסברים נא לפנות למרכז למידע סטטיסטי 02-6592666
או באמצעות [טופס פנייה מקוון](#)

סקר מצב העסקים במלחמת חרבות ברזל

היקף התעסוקה הפעילה בעסקים

בסקר התבקשו המנהלים להעריך את שיעור התעסוקה הפעיל מהמשרד ומהבית בחברתם בהשוואה למצבת העובדים לפני המלחמה לפי סולם אורדינלי.

- כ-37% מהעסקים דיווחו על צמצום חד בהיקף התעסוקה בזמן ביצוע הסקר (עד 20% ממצבת העובדים הרגילה) עד כדי הפסקת הפעילות הכלכלית של העסק לחלוטין. אומדן שונה התקבל לעסקים שדיווחו על מצב זה של כמעט סגירה במחוזות השונים – כ-59% מהעסקים במחוז הדרום לעומת כ-25% מהעסקים במחוז תל אביב.
- הפגיעה בתעסוקה במחוז ירושלים ואזור יהודה והשומרון³ גבוהה מהפגיעה במחוזות האחרים (למעט מחוז הדרום). פגיעה זו נובעת כנראה מהתלות בתעסוקת פלסטינים במחוז זה.
- מפילוח האומדנים לפי ענף כלכלי, ניכרת פגיעה חריפה בענף הבינוי שבו יותר מ-62% מהעסקים נמצאים במצב של כמעט סגירה, בניגוד ל-4% מהעסקים בענפי שירותי הייטק ופיננסים.
- בבחינת האומדנים לפי קבוצות גודל העסק (מספר המועסקים), ניכר שהפגיעה בתעסוקה בעסקים קטנים חמורה יותר. 42% מהעסקים שבהם 5-10 משרות שכיר נמצאים על סף סגירה, לעומת כ-15% מהעסקים שבהם יותר מ-250 משרות.

שיעור העובדים המגויסים

- כ-11% מהעסקים (יותר מ-6,000 עסקים באוכלוסיית הסקר) מדווחים על אחוז הגבוה מ-21% של מועסקים בחברתם המגויסים בצו 8.
- בענפי שירותי ההייטק והפיננסים כ-20% מהחברות מדווחות על שיעור גבוה של מגויסים מבין עובדיהן, לעומת כ-4% בלבד בענף שירותי מזון ומשקאות.

היקף העבודה מהבית בשגרה ובשבוע השלישי למלחמה

- אומדן העסקים המאפשרים עבודה מהבית עלה מכ-31% בזמני שגרה, לכ-37% מהעסקים כעת.
- עסקים רבים שאפשרו עבודה מהבית בזמן שגרה הגדילו את היקף העבודה מהבית. כך בענפי שירותי ההייטק והפיננסים שיעור העסקים שאפשרו עבודה מהבית של יותר משלושה ימים בשבוע עמד על חמישית בזמני שגרה וכעת מחצית מהעסקים בענפי אלו מאפשרים זאת.

³ מחוז ירושלים ואזור יהודה והשומרון אוחדו מטעמי מהימנות סטטיסטית. אזור יהודה והשומרון כולל יישובים ישראליים בלבד.

הפגיעה בהכנסות החברה

- כ-51% מהעסקים בכלל הארץ מדווחים על פגיעה חמורה (יותר מ-50%) בהכנסות החברה בהשוואה לצפוי בזמני שגרה.
- במחוזות הדרום והצפון אחוזי העסקים המדווחים על פגיעה חמורה בהכנסות היו הגבוהים ביותר (66% ו-64%, בהתאמה).
- בענפי הבינוי ובענף שירותי מזון ומשקאות יותר מ-70% מהעסקים מדווחים על פגיעה חמורה בהכנסות (74% ו-71%, בהתאמה).
- כ-57% מהעסקים הקטנים (שבהם עד 10 משרות שכיר) מדווחים על פגיעה חמורה בהכנסות לעומת 14% מהעסקים הגדולים (שבהם יותר מ-250 משרות שכיר).

היקף התעסוקה הפעילה בעסק

בסקר התבקשו המנהלים להשיב על השאלה:

"מתוך מצבת העובדים בחברה בזמן שגרה מהו אחוז העובדים הפעילים מהמשרד ומהבית היום?"

אפשרויות התשובה היו:

1. עד 20% (כולל גם עסקים שהפסיקו פעילות לחלוטין - מייצג מצב של "על סף סגירה" או סגירה זמנית)
2. 21%-40%
3. 41%-60%
4. 61%-80%
5. 81% ומעלה (כולל גם עסקים עם גידול בהיקף התעסוקה – מייצג היקף העסקה שגרתי באופן יחסי)

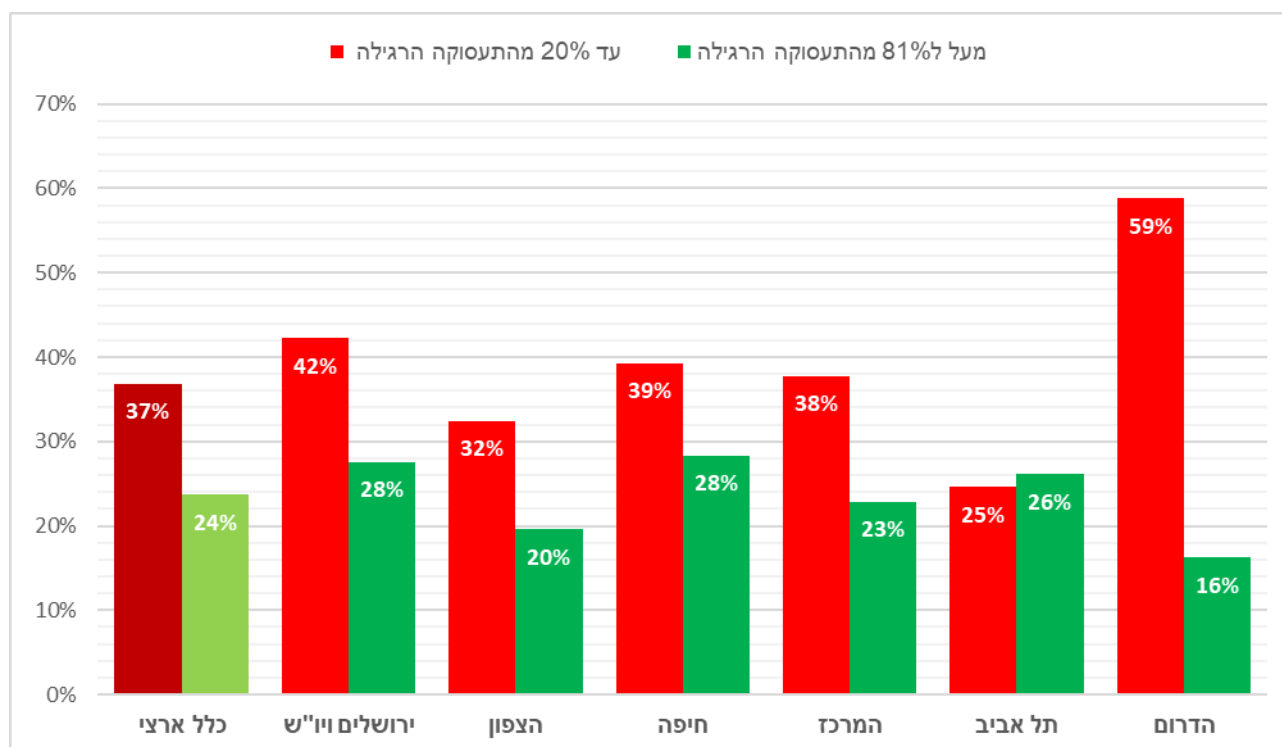
בתרשים 1 מוצגים שיעורי העסקים עם הצמצום המקסימלי בתעסוקה (עד 20% ממצבת העובדים בשגרה) לעומת שיעורי העסקים עם פגיעה קלה/ ללא פגיעה בהיקף התעסוקה הרגיל (מעל ל-81%) לפי מחוז.⁴ בכלל הארץ כ-37% מהעסקים נמצאים בהיקף תעסוקה מינימלי או בהפסקה מוחלטת של פעילות העסק, ובכ-24% מהעסקים הפגיעה בפעילות מתונה והם מעסיקים יותר מ-81% מכוח האדם בחברתם טרם המלחמה.

כצפוי הפגיעה המשמעותית ביותר היא במחוז הדרום שבו כ-59% מהעסקים מדווחים על היקף תעסוקה מינימלי, ורק כ-16% – על פגיעה מתונה בתעסוקה. באופן מפתיע, אחרי נמצא מחוז ירושלים, כנראה בשל התלות של עסקים במחוז זה בתעסוקת זרים ופולסטינים.

הפגיעה הנמוכה ביותר היא במחוז תל אביב שבו כ-25% מהעסקים מדווחים על פגיעה חמורה/הפסקת פעילות.

⁴ לא כולל עסקים בפריסה ארצית. יצוין שחלקם בכלל העסקים הוא נמוך.

תרשים 1 – התעסוקה לפי מחוז

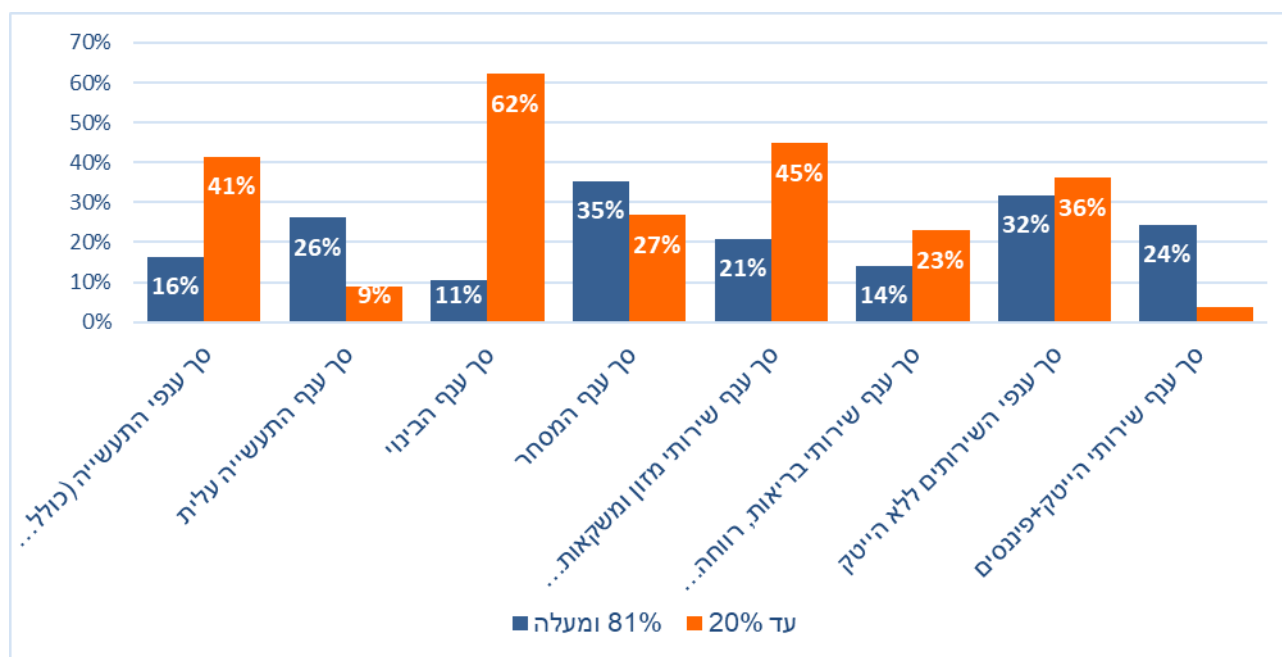


ענף כלכלי

מעיון בתרשים 2 המציג את האומדנים לפי ענף כלכלי, ניתן לראות שבענפי שירותי ההייטק והפיננסים⁵ שיעור נמוך של עסקים המדווחים על צמצום חד בהיקף התעסוקה (כ-4% מהעסקים מדווחים על עד 20%). לעומת זאת, 62% מהעסקים הענפי הבינוי נמצאים על סף סגירה. בענפי התעשייה ושירותי מזון ואוכל (מסעדות ואולמות אירועים) יש שיעור גבוה של עסקים עם פגיעה חמורה בהיקף התעסוקה (כ-41%, ו-45% בהתאמה). בענף המסחר הקמעוני שיעור העסקים הגבוה ביותר המדווחים על פגיעה קלה בהיקף התעסוקה (כ-35%), לעומת כ-11% מהעסקים בענפי הבינוי. כ-45% מהעסקים בענף שירותי מזון ומשקאות נמצאים בהיקף תעסוקה מינימלי, ורק אחד מתוך חמישה עסקים בענף מדווחים על היקף תעסוקה הגבוה מ-81%. כצפוי, נמצא מתאם בין המסעדות הממוקמות במחוזות הדרום והצפון להיקף תעסוקה מינימלי.

⁵ ענפי שירותי ההייטק וענף הפיננסים אוחדו בשל הדמיון בפעילותם ומהימנות סטטיסטית.

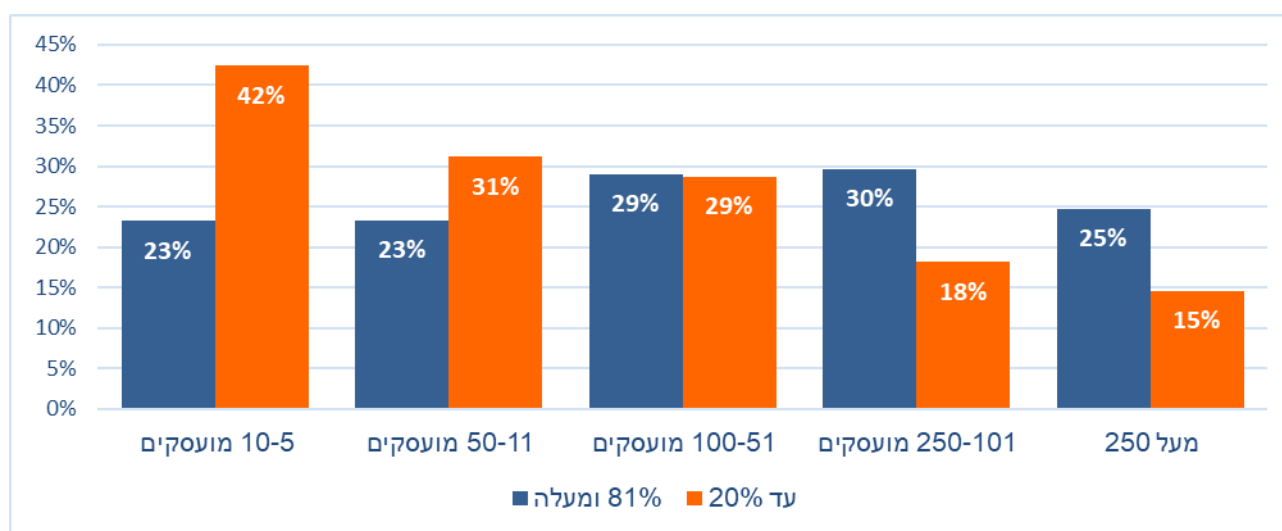
תרשים 2 - התעסוקה לפי ענף כלכלי



גודל העסק

בבחינת האומדנים לפי קבוצות גודל העסק (מספר המועסקים), ניכר שהפגיעה בתעסוקה בעסקים קטנים חמורה יותר. 42% מהעסקים שבהם 5-10 משרות שכיר נמצאים על סף סגירה, לעומת כ-15% מהעסקים שבהם יותר מ-250 משרות.

תרשים 3 - התעסוקה לפי גודל עסק

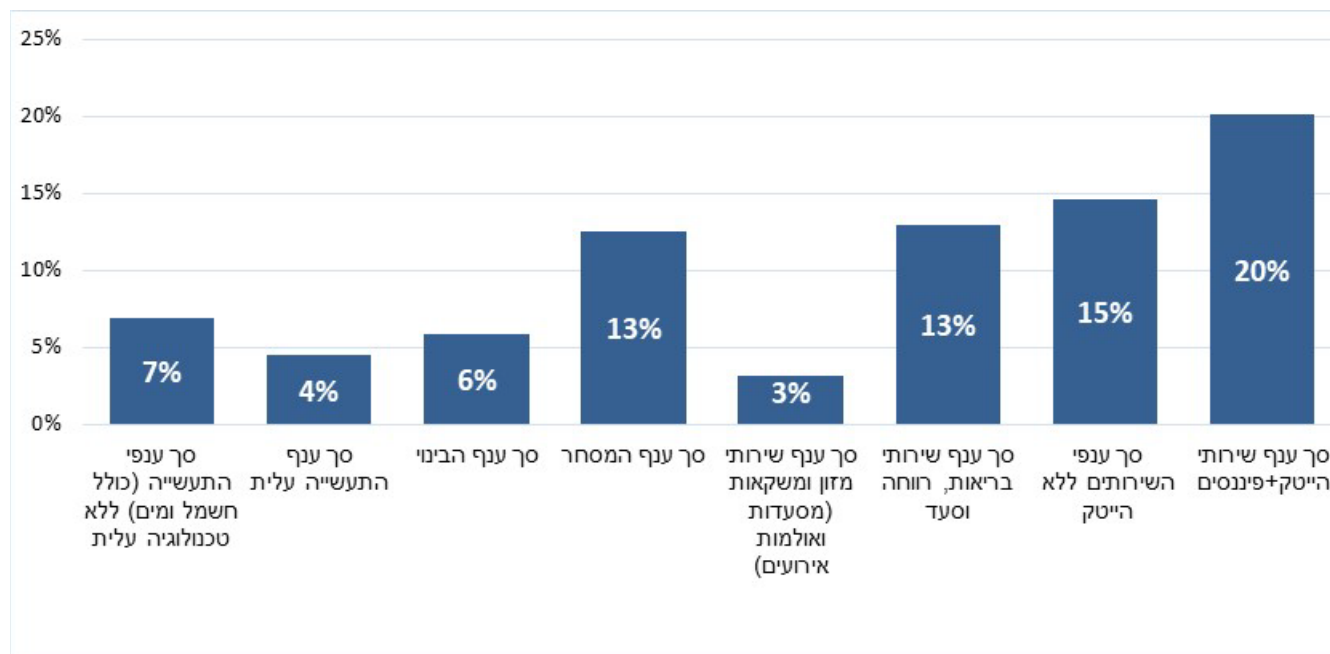


היקף המועסקים המגויסים בצו 8

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10 גויסו מאות אלפי חיילי מילואים בצו 8, רובם שייכים לכוח העבודה במגזר העסקי. בסקר נשאלו המנהלים לגבי שיעור המגויסים מבין המועסקים שבחברתם. בכ-41% מהעסקים יש מועסקים מגויסים, וב-11% מהעסקים היקף המגויסים מבין עובדי חברתם גבוה מ-21%.

בתרשים 4 מוצגים אחוזי העסקים שהיקף משמעותי מכוח האדם בחברתם (יותר מ-21% מהמועסקים) מגויס לפי ענף כלכלי. ניתן לראות שבענפי שירותי הייטק ופיננסים כ-20% מהעסקים מתמודדים עם שיעור גבוה של עובדים מגויסים.

תרשים 4 - עסקים שאחוז משמעותי מכוח העבודה בחברתם גויס בצו 8 (יותר מ-21% מכוח העבודה בחברה)



הגידול בהיקף העבודה מרחוק בגלל מצב החירום

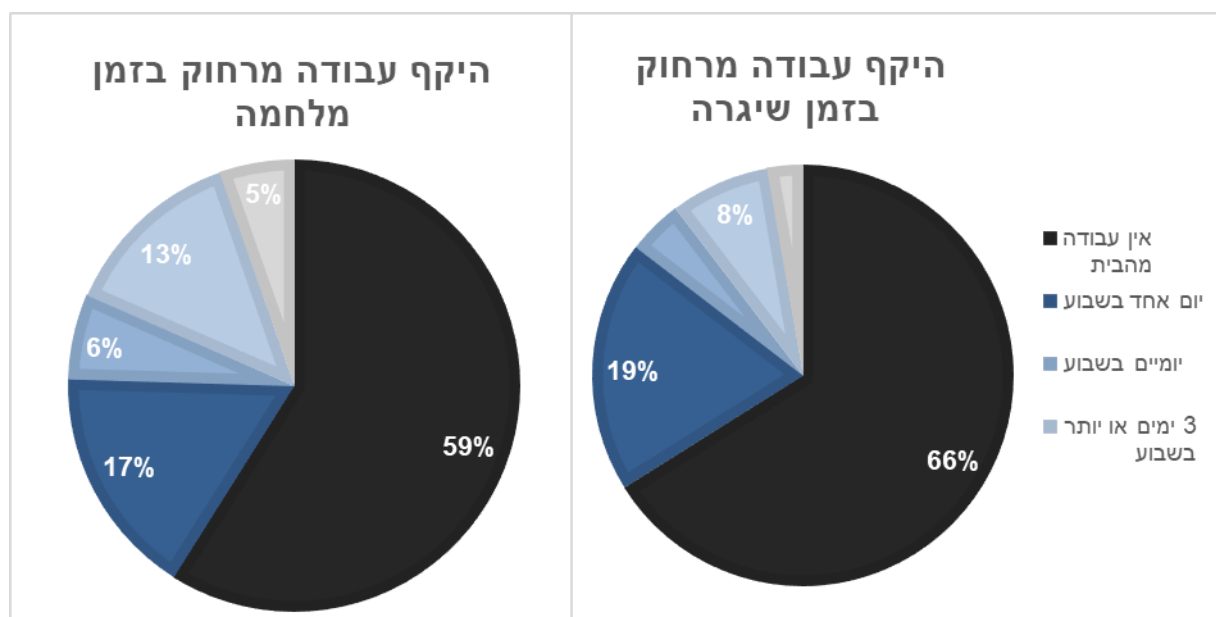
מאז פרוץ משבר הקורונה חברות רבות פיתחו מסוגלות לעבודה מרחוק, ובזמני שגרה חברות רבות מאפשרות עבודה מרחוק באופן מובנה וקבוע. בסקר שנערך בחודש מרץ 2023 נמצא שכ-25% מהחברות מאפשרות עבודה מרחוק.

בסקר הבזק הנוכחי נשאלו המנהלים על היקף העבודה מרחוק בזמני שגרה ובשאלה העוקבת – על היקף העבודה מרחוק ביום ביצוע הסקר (26.10-24.10). בלוח 3 ניתן לראות שכ-31% מהעסקים בסקר אפשרו עבודה מהבית בהיקף כלשהו לפני המלחמה.

מהשוואת האומדנים בלוחות 3 ו-4 ניתן לראות שמצב החירום הוביל לגידול בשיעור ההעסקה מרחוק בשני אופנים:

- אחוז העסקים המאפשרים עבודה מרחוק כעת עלה ל-37% (יותר מ-3,000 עסקים מאפשרים עבודה מרחוק בזמן המלחמה ולא אפשרו זאת בשגרה).
 - עסקים שאפשרו עבודה מהבית באופן שוטף הגדילו את היקף התעסוקה (אחוז העסקים שאפשרו עבודה מרחוק יותר מיום אחד עלה מ-12% בשגרה לכ-19% בזמן המלחמה).
- בעיון באומדנים לפי ענפי כלכלה, ניתן לראות שבענפי שירותי הייטק ופיננסים אחוז החברות שמאפשר עבודה של יותר משלושה ימים בשבוע מרחוק עלה באופן חד מ-19% בשגרה ל-47% כעת.

תרשים 5 - עסקים לפי היקף העבודה מרחוק בשגרה ובזמן המלחמה



הפגיעה הצפויה בהכנסות החברה לעומת התקופה המקבילה בזמני שגרה

בשאלון הסקר נשאלו המנהלים על הפגיעה בהכנסות החברה בחודש אוקטובר בהשוואה לתקופה זו בשגרה.

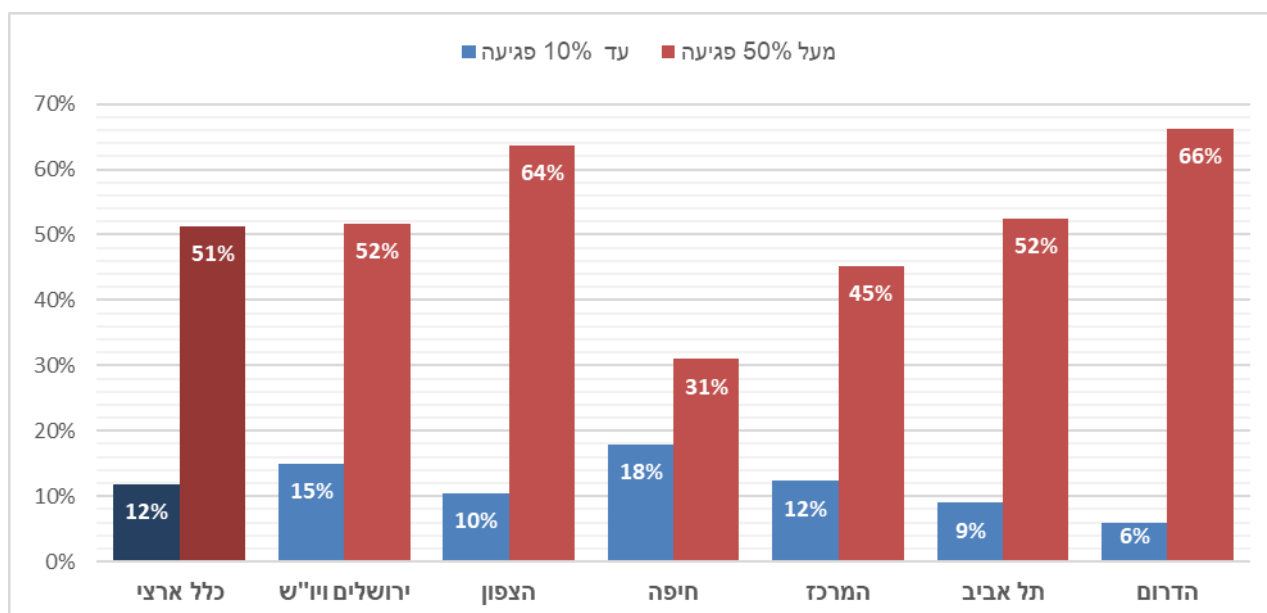
בתרשים 6 מוצגים אחוז העסקים לפי מחוז המדווחים על פגיעה חמורה (יותר מ-50% בהכנסות) לעומת אחוז העסקים המדווחים פגיעה קלה בהכנסות (לא צפויה פגיעה או צפויה פגיעה עד 10%).

ניתן לראות שבכלל המשק כ-51% מהעסקים מדווחים על פגיעה חמורה בהכנסות חברתם וכ-12% מהעסקים מדווחים על פגיעה קלה בהכנסות החברה.

אחוז דומה של עסקים מדווחים על ירידה חדה בהכנסות החברה במחוז הצפון ובמחוז הדרום. מחוז חיפה בולט לטובה – 31% בלבד מהעסקים במחוז מדווחים על פגיעה חמורה בהכנסות וכ-18% על פגיעה קלה.

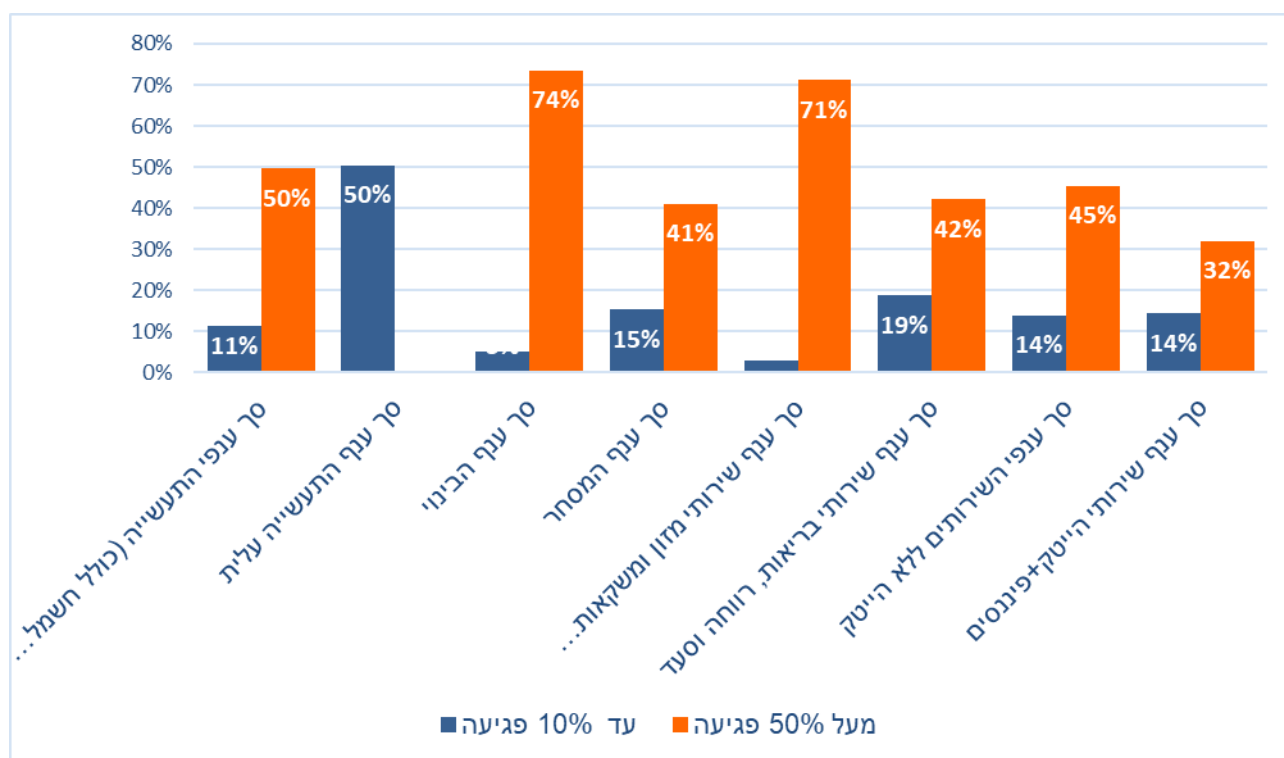
בניגוד לאומדני התעסוקה, הפגיעה בהכנסות במחוז תל אביב דומה לממוצע הארצי, והדבר מעיד על עסקים במחוז שהמשיכו בהעסקה למרות הירידה החדה בביקוש והירידה בהכנסות.

תרשים 6 - הפגיעה הצפויה בהכנסות החברה בחודש אוקטובר בהשוואה לזמני שגרה, לפי מחוז



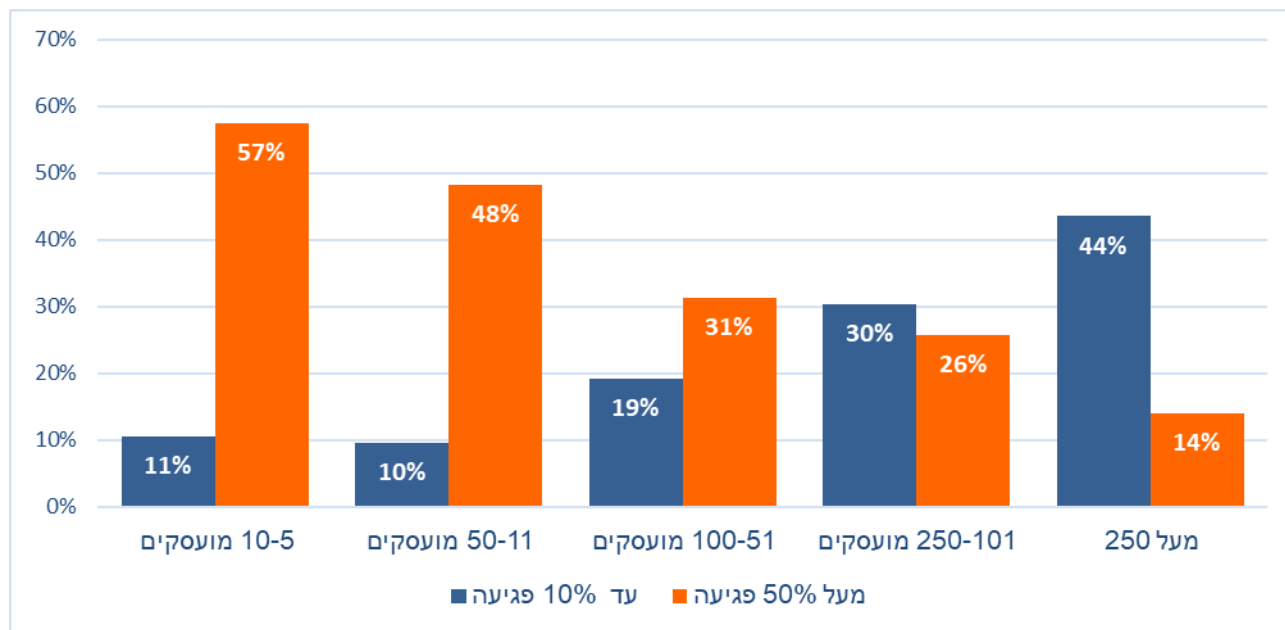
בעיון באומדני הפגיעה בהכנסות לפי ענף כלכלי (תרשים 7) ניתן לראות שבענפים שלהלן מרבית העסקים מדווחים על ירידה של יותר מ-50% בהכנסות חברתם: ענפי שירותי אירוח (כ-82%), שירותי מזון ומשקאות (71%) ובינוי (74%).

תרשים 7 - פגיעה חמורה הצפויה בהכנסות החברה בחודש אוקטובר בהשוואה לזמני שגרה, לפי ענף כלכלי



בעיון באומדנים לפי קבוצת גודל תעסוקה (תרשים 8) ניתן לראות שהפגיעה בהכנסות החברה חמורה יותר ככל שהעסק קטן יותר. ממצא זה דומה לממצאים שנצפו במשברים קודמים ונובע מגורמים כלכליים רבים (נזילות, מערכות תקשורת, גישה למסחר בין-לאומי) המקנים עמידות גבוהה יותר לעסקים גדולים בהשוואה לעסקים קטנים.

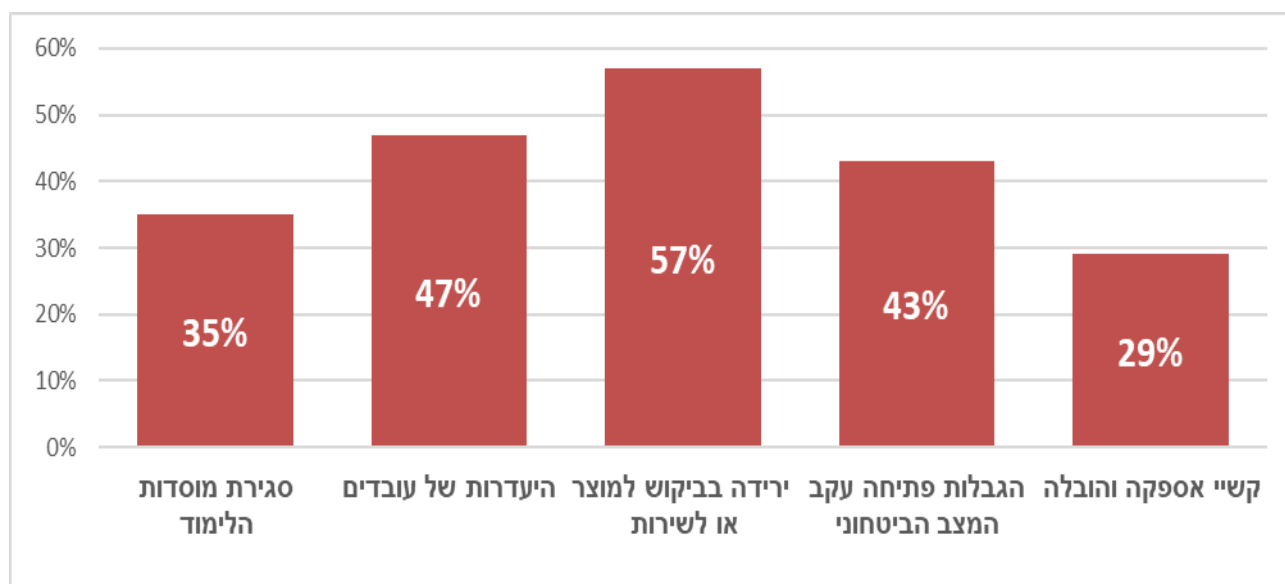
תרשים 8 - היקף הפגיעה הצפויה בהכנסות החברה בחודש אוקטובר בהשוואה לזמני שגרה, לפי גודל העסק



הגורמים לפגיעה בפעילות החברה

בשאלון הוצגו למנהלי העסקים מגבלות שנוצרו בעקבות המלחמה והם התבקשו לציין לגבי כל מגבלה האם היא פוגעת בפעילות חברתם במידה רבה, במידה בינונית, במידה מועטה או בכלל לא. בתרשים 9 ניתן לראות שכ-57% מהמנהלים מציינים שירידה בביקוש למוצר או לשירות היא הגורם המשפיע באופן שלילי על פעילות החברה. הגורם השני בחשיבותו הוא היעדרות עובדים, כ-47% מכלל המדווחים ציינו שגורם זה פוגע בפעילותה הכלכלית של החברה.

תרשים 9 - הגורמים לפגיעה בפעילות החברה במידה רבה - אחוז עסקים



סיווג ענפי כלכלה לפי ענפי פרסום

ענפי פרסום	סדר	סמל	תיאור
	Ca	21	ייצור תרופות קונבנציונליות ותרופות הומאופתיות
תעשייה עילית	Ca	26	ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי
	Ca	303	ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה
ענפי התעשייה (כולל חשמל ומים) ללא טכנולוגיה-עלית	Cb		תעשייה טכנולוגיה מעורבת עילית
	Cc		תעשייה טכנולוגיה מעורבת מסורתית
	Cd		תעשייה טכנולוגיה מסורתית
	D		אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר
	E		אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור
סדר F בינוי		41	בניית מבנים ובניינים
		42	עבודות הנדסה אזרחית
		43	עבודות בנייה מיוחדות
סדר G מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים		47	מכירה קמעונית, פרט לכלי רכב מנועיים ולאופנועים
שירותי מזון ומשקאות (מסעדות ואולמות אירועים)		56	שירותי מזון ומשקאות
שירותי בריאות, רווחה וסעד, אומנות, בידור ופנאי ושירותים אחרים	Q		שירותי בריאות, רווחה וסעד
	R		אמנות, בידור ופנאי
	S		שירותים אחרים
סך שירותים ללא הייטק		49	הובלה יבשתית והובלה באמצעות קווי צינורות
		50	הובלה ימית

ענפי פרסום	סדר	סמל	תיאור
		51	הובלה אווירית
		52	אחסנה ושירותי עזר לתחבורה
		53	שירותי דואר ובלדרות
		58	הוצאה לאור
		59	הפקה, פוסט-פרודקשן והפצה של סרטי קולנוע, סרטי וידאו, תכניות טלוויזיה, הקלטה והוצאה לאור של קול ומוזיקה
		60	שידור תכניות רדיו וטלוויזיה
		61	שירותי תקשורת
		68	פעילויות בנדל"ן
		69	שירותים משפטיים ושירותי חשבונאות
		70	שירותי משרדים ראשיים; שירותי ייעוץ ניהולי
		71	שירותי אדריכלות והנדסה; בדיקות טכניות וניתוח נתונים טכניים
		73	פרסום וחקר שווקים
		74	סוגים אחרים של שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
		75	שירותים וטרינריים
		77	שירותי השכרה והחכרה
		78	שירותי תעסוקה
		79	פעילויות של סוכנויות נסיעות, מארגני טיולים, הזמנות ושירותים נלווים
		80	שירותי שמירה, אבטחה וחקירה
		81	שירותי תחזוקה לבניינים ועבודות גיבון
		82	שירותי ניהול ותמיכה למשרדים ולעסקים
שירותי הייטק+פיננסים		62	תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים
		63	שירותי מידע
		64	שירותים פיננסיים, פרט לביטוח ולקרנות פנסיה
		65	ביטוח, ביטוח משנה וקרנות פנסיה, פרט לביטוח לאומי חובה
		66	פעילויות עזר הנלוות לשירותים פיננסיים ולשירותי ביטוח
		72	מחקר מדעי ופיתוח

אוכלוסיית הסקר

אוכלוסיית הסקר כוללת את כלל המעסיקים המדווחים למוסד לביטוח לאומי, כמתחייב בחוק הביטוח הלאומי, על לפחות 5 משרות שכיר.

אוכלוסיית הסקר מקיפה את כלל ענפי המשק למעט:

- עסקים המשתייכים לענף החקלאות (סדר A)
- עסקים המסווגים בתעשיית עיבוד יהלומים;
- עסקים המשתייכים לענף מינהל מקומי, ציבורי וביטחון (סדר O)*;
- עסקים המסווגים במרשם העסקים למגזרים ממשלה מרכזית וממשלה מקומית;
- ענף חינוך (סדר P): בתי ספר יסודיים, תיכוניים, גני ילדים ומעונות יום**
- * כן נכללים עסקים במגזר העסקי שהבעלות עליהן ממשלתית ובתי חולי ציבוריים (כולל בבעלות ממשלתית)
- ** בסקר נכללים מוסדות חינוך על-תיכון וחינוך גבוה (מוסדות אקדמיים).

אומדנים לפי מחוז

על בסיס מיזוג עם מרשם מבנים ודירות המנוהל בלמ"ס ומאגד רשומות על שטחי השכרה וארנונה עסקי ולמגורים אותרו עסקים שלהם פעילות כלכלית ביותר ממחוז אחד, והם סומנו כ"עסקים בפריסה ארצית". האומדנים השונים לפי מחוז גאוגרפי אינם כוללים עסקים אלו. באומדנים במונחי עסקים שיעורם של עסקים אלו נמוך והסרתם אינה פוגמת באומן המוצג בלוחות באופן משמעותי.

מהימנות האומדנים

דיווחי העסקים נבדקו מדגמית מול דיווחים לסקרים שוטפים ונמצאו כמהימנים. מדגם הסקר נבחן מול מסגרת העסקים ונמצא כמייצג נאמנה את הענפים המקובצים ואת הפילוח הגיאוגרפי לפי מחוז. עסקים שנסגרו טרם פרוץ המלחמה סומנו ואינם נכללים בחישוב האומדנים, עסקים שנסגרו זמנית בעקבות המלחמה עברו זקיפת נתונים לשאלה 1 (היקף תעסוקה) ושאלה 5 (הפגיעה בהכנסות) כך שתשובתם תהיה השלילית ביותר.

נספח 3

**העתק מסקר מצב העסקים בזמן
מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך
סקר בזק לחודש נובמבר 2023**

עמ' 50

מדינת ישראל

הודעה לתקשורת

אתר: www.cbs.gov.il; דוא"ל: info@cbs.gov.il; פקס: 02-6521340

ירושלים, י"ג בכסלו, תשפ"ד
26 בנובמבר, 2023
380/2023

סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש נובמבר 2023

Struggles of Business During Operation Swords of Iron: Data from a Flash Survey, November 2023

בהמשך לסקר הבזק שבוצע בתאריכים 24.10-26.10 ובחן את מצב העסקים במלחמה, בוצע סקר בזק נוסף בתאריכים 19.11-20.11 במטרה לבחון את התפתחות התעסוקה והפגיעה בהכנסות בעסקים בשבוע השביעי למלחמה.

אוכלוסיית הסקר מקיפה עסקים עם 5 משרות ומעלה במגזר העסקי,¹ ואומדני הסקר נבחנו הן ברמת הענף הכלכלי והן ברמת האזור הגאוגרפי² המשפיע על פעילותן הכלכלית של החברות במצב החירום הנוכחי. מדגם הסקר כלל כ-1,721 חברות, ושיעור ההשבה עמד על 78%. אומדני הסקר מייצגים כ-67,931 עסקים במגזר העסקי שבהם כ-2.145 מיליון משרות שכיר.

[לשאלון הסקר](#)

[להגדרות והסברים](#)

¹ להגדרה מפורטת של אוכלוסיית הסקר ראו פרק הגדרות והסברים בסוף ההודעה.
² אומדנים לפי מחוז אינם כוללים עסקים עם פעילות בכמה מחוזות, לפירוט ראו פרק הגדרות והסברים בסוף ההודעה.

כתב דניאל רואש - אגף עסקים-כלכלה
לקבלת הסברים נא לפנות למרכז למידע סטטיסטי 02-6592666
או באמצעות [טופס פנייה מקוון](#)

סקר מצב העסקים במלחמת חרבות ברזל – גל 2 (20.11-19.11)

היקף התעסוקה הפעילה בעסקים

בסקר התבקשו המנהלים להעריך את שיעור התעסוקה הפעיל מהמשרד ומהבית בחברתם בהשוואה למצבת העובדים לפני המלחמה לפי סולם אורדינלי.

- בשיעור העסקים הנמצאים במצב של תעסוקה מינימלית/סגירה זמנית, חלה ירידה מ-37% בגל הראשון של הסקר (שבוצע בסוף אוקטובר) לכ-22% מהעסקים בגל הנוכחי. במקביל לכך, שיעור העסקים שבהם התעסוקה גבוהה מ-81% מהיקף התעסוקה ערב המלחמה, עלה מ-24% בסוף אוקטובר ל-37% בסקר הנוכחי.
- ניכרת ירידה משמעותית בשיעור העסקים עם תעסוקה מינימלית/סגירה זמנית בכל המחוזות. האומדן במחוז הדרום גם לאחר כ-7 שבועות מתחילת המלחמה הוא הגבוה ביותר – כ-40%, ירידה לעומת 59% בסוף אוקטובר.
- במחוזות המרכז ותל אביב חלה ירידה משמעותית בשיעור העסקים הנמצאים בהיקף תעסוקה מינימלי/סגירה זמנית.
- ניכרת התאוששות משמעותית של עסקים בענף הבינוי; בשיעור העסקים עם תעסוקה מינימלית/סגירה זמנית בענף זה חלה ירידה חדה – מ-62% בגל הראשון לכ-34% בגל הנוכחי.
- במחצית מהעסקים הגדולים (שבהם יותר מ-250 משרות שכיר) היקף תעסוקה גבוה (יותר מ-81%), לעומת 22% בסוף אוקטובר. לעומת זאת, גם בשבוע השביעי למלחמה ב-1 מכל 4 עסקים קטנים (שבהם 5-10 משרות) היקף התעסוקה הוא מינימלי.

הפגיעה הצפויה בהכנסות החברה בחודש נובמבר

בסקר התבקשו המנהלים להעריך את הפגיעה בהכנסות חברה בחודש נובמבר בהשוואה לצפוי בתקופה זו בזמני שגרה.

- באחוז החברות המדווחות על פגיעה צפויה הגבוהה מ-50% בנובמבר במחוזות הדרום והצפון חלה ירידה חדה בהשוואה לפגיעה שדווחה בחודש אוקטובר (במחוז הדרום – 39% לעומת 67%, בהתאמה, ובמחוז הצפון – 42% לעומת 64%, בהתאמה)
- הפגיעה הצפויה בהכנסות חודש נובמבר נמוכה מהפגיעה בהכנסות חודש אוקטובר במרבית הענפים (למעט ענפי הבריאות, התרבות והפנאי שבהם הפגיעה הוחמרה).
- אחוז העסקים הצופים פגיעה חמורה (יותר מ-50%) בהכנסות חודש נובמבר בענפי ההייטק והפיננסים והמסחר (9% ו-19%, בהתאמה) נמוך משמעותית מאחוז זה בענפי הכלכלה האחרים.
- 1 מכל 5 עסקים קטנים (שבהם עד 50 משרות שכיר) מדווח על פגיעה חמורה הגבוהה מ-76% בהכנסות חודש נובמבר, ואילו בעסקים גדולים (שבהם יותר מ-100 משרות) כ-1 מכל 10 עסקים מדווח על פגיעה חמורה כזו.

- 1 מכל 4 מנהלי עסקים במחוזות הדרום, הצפון וירושלים (כולל אזור יהודה והשומרון) מדווח על ירידה צפויה של יותר מ-76% בהכנסות החברה בחודש נובמבר, ואילו במחוזות חיפה, תל אביב והמרכז 1 מכל 8 עסקים מדווח על ירידה חדה בהכנסות חודש נובמבר.

הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של העסק

- המנהלים התבקשו לציין מהו הגורם העיקרי לפגיעה הכלכלית בחברה בזמן ביצוע הסקר מבין האפשרויות האלה: 1. ירידה בביקוש למוצר/שירות 2. מחסור בעובדים 3. אין פגיעה בפעילות החברה 4. אחר
- בשבוע השביעי למלחמה, במחצית מהעסקים באוכלוסיית הסקר הגדירו את הירידה בביקוש למוצר/שירות כגורם העיקרי לפגיעה הכלכלית בחברתם, וכ-19% הגדירו את המחסור בעובדים כגורם העיקרי לפגיעה הכלכלית בחברתם.
 - בענפי הבינוי אחוז גבוה יותר של מנהלים הגדיר את המחסור בעובדים כגורם העיקרי לפגיעה בפעילות החברה (כ-42% לעומת כ-32% שהגדירו את הירידה בביקוש כגורם העיקרי).
 - מאומדני הסקר עולה שמחסור בעובדים הוא הגורם העיקרי לפגיעה גם בכ-27% מהעסקים בענפי התעשייה (כ-42% הגדירו את הירידה בביקוש).

היקף התעסוקה הפעילה בעסק – השוואה בין הגל הראשון (24.10-26.10) לגל השני (19.11-20.11)

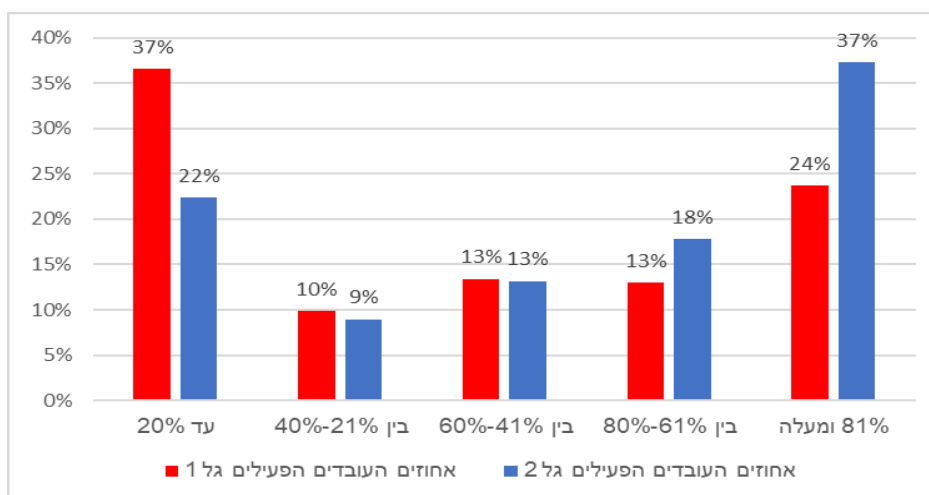
בסקר התבקשו המנהלים להשיב על השאלה:

"מתוך מצבת העובדים בחברה בזמן שגרה מהו אחוז העובדים הפעילים מהמשרד ומהבית היום?" אפשרויות התשובה היו:

1. עד 20% (כולל גם עסקים שהפסיקו פעילות לחלוטין – מייצג מצב של "על סף סגירה" או סגירה זמנית)
2. 21%-40%
3. 41%-60%
4. 61%-80%
5. 81% ומעלה (כולל גם עסקים עם גידול בהיקף התעסוקה – מייצג היקף העסקה שגרתי באופן יחסי)

בתרשים 1 מוצגת ההתפלגות של שיעורי התעסוקה השונים בכלל אוכלוסיית הסקר בגל הראשון לעומת הגל הנוכחי. באחוז העסקים עם היקף תעסוקה מינימלי/סגירה זמנית חלה ירידה מ-37% מהעסקים בגל הראשון לכ-22% מהעסקים בגל הנוכחי. במקביל חלה עלייה של 13 נקודות האחוז בשיעור העסקים עם היקף תעסוקה גבוה (81% ומעלה).

תרשים 1 - היקף התעסוקה הפעילה בעסקים בגל השני לעומת הגל הראשון של הסקר



היקף התעסוקה לפי מחוז

בתרשים 2 ניתן לראות את השיפור בשיעור העסקים הנמצאים בהיקף תעסוקה מינימלי/סגירה זמנית בכל המחוזות.

השיפור בהיקף התעסוקה לעומת סוף אוקטובר משמעותי במחוזות תל אביב והמרכז ונמוך במחוז הצפון.

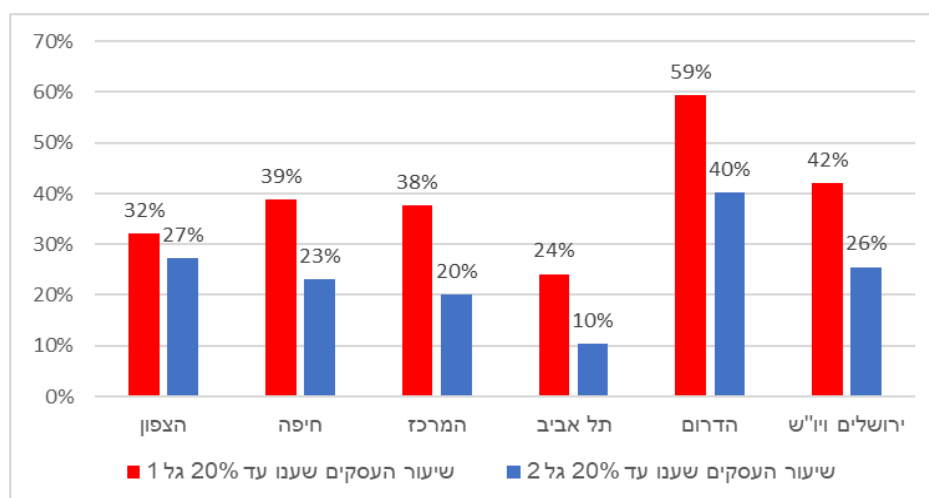
במחוז תל אביב כ-10% בלבד מהעסקים נמצאים בהיקף תעסוקה מינימלי/סגירה זמנית.

במחוז הדרום כ-40% מהעסקים פועלים בהיקף תעסוקה מינימלי, ירידה של 19 נקודות האחוז לעומת מצב התעסוקה בסוף אוקטובר.

במחוז הצפון שבו בדומה למחוז הדרום מתנהלת לחימה, כ-27% מהעסקים מדווחים על היקף תעסוקה מינימלי. אומדן זה מהווה שיפור קטן בתעסוקה בהשוואה לשיפור בתעסוקת העסקים שחלה במחוזות האחרים.

תרשים 2 - שיעור העסקים שבהם אחוז העובדים הפעיל הוא עד 20%, לפי מחוז,

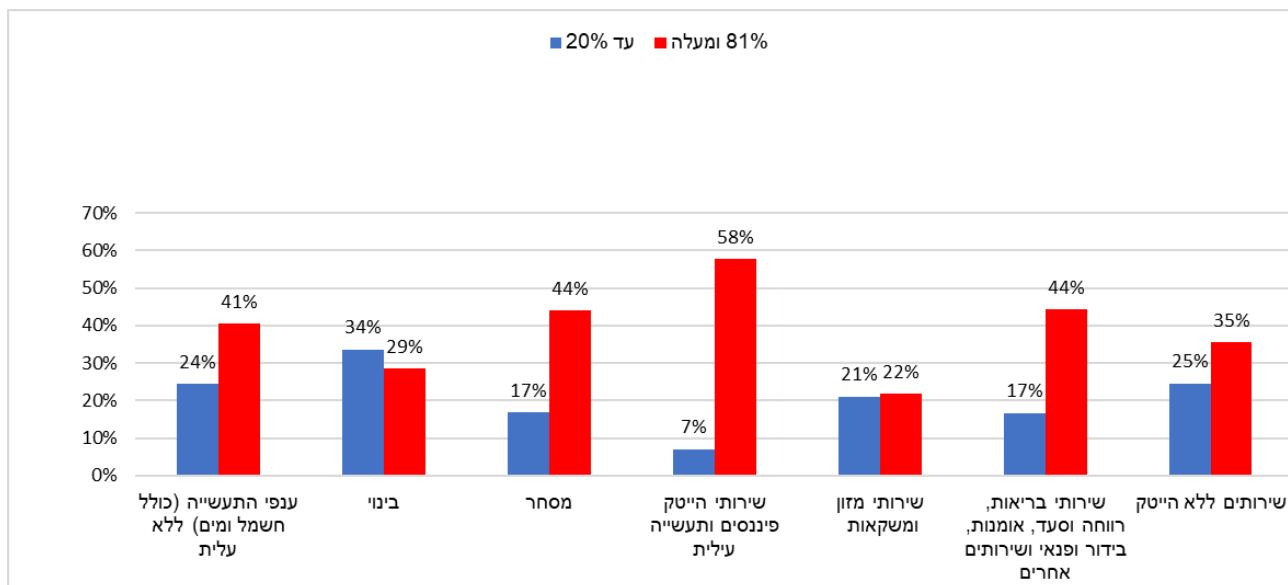
גל שני לעומת גל ראשון של הסקר



היקף התעסוקה לפי ענף כלכלי

מפילוח של היקף התעסוקה לפי ענף כלכלי עולה שבענף הבינוי אחוז העסקים עם היקף תעסוקה מינימלי/סגירה זמנית עדיין גבוה. ענפי ההייטק והפיננסים הם הענפים היחידים שבהם יותר ממחצית העסקים נמצאים בשיעור תעסוקה גבוה (יותר מ-81%), לעומת 41% מהעסקים בענפי התעשייה והמסחר.

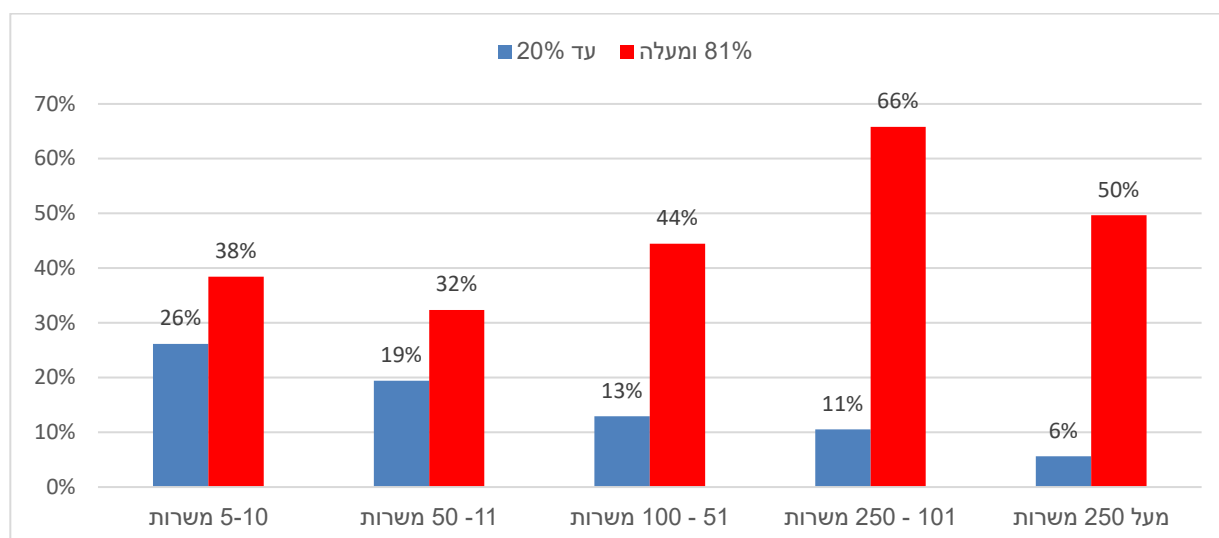
תרשים 3 - עסקים שבהם היקף התעסוקה נמוך ועסקים שבהם היקף התעסוקה גבוה, לפי ענף כלכלי



היקף התעסוקה לפי גודל עסק

בתרשים 4 ניתן לראות את אחוז העסקים הנמצאים בהיקף תעסוקה מינימלי לעומת אחוז העסקים הנמצאים בהיקף תעסוקה גבוה (מעל 81%) לפי קבוצות גודל תעסוקה, ניתן לראות שגם בשבוע השביעי למלחמה 1 מכל 4 עסקים קטנים (5-10 משרות) נמצא בהיקף תעסוקה מינימלי/סגירה זמנית.

תרשים 4 - היקף התעסוקה לפי קבוצות גודל תעסוקה

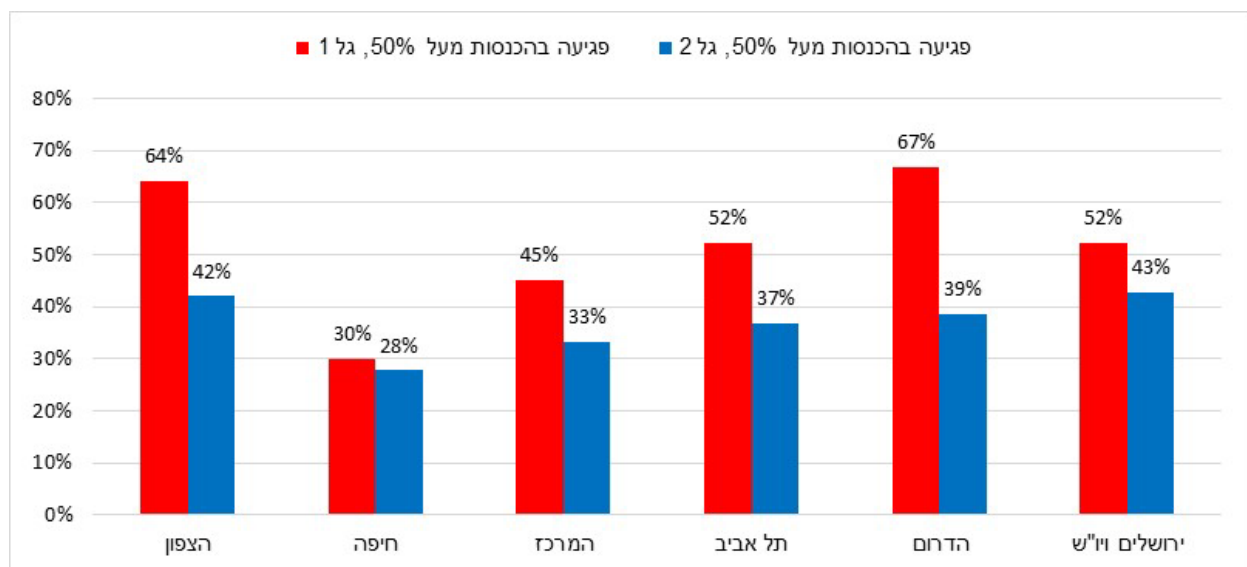


הפגיעה הצפויה בהכנסות החברה לעומת התקופה המקבילה בזמני שגרה

בשאלון הסקר נשאלו המנהלים על הפגיעה הצפויה בהכנסות החברה בחודש הנוכחי בהשוואה לתקופה זו בשגרה.

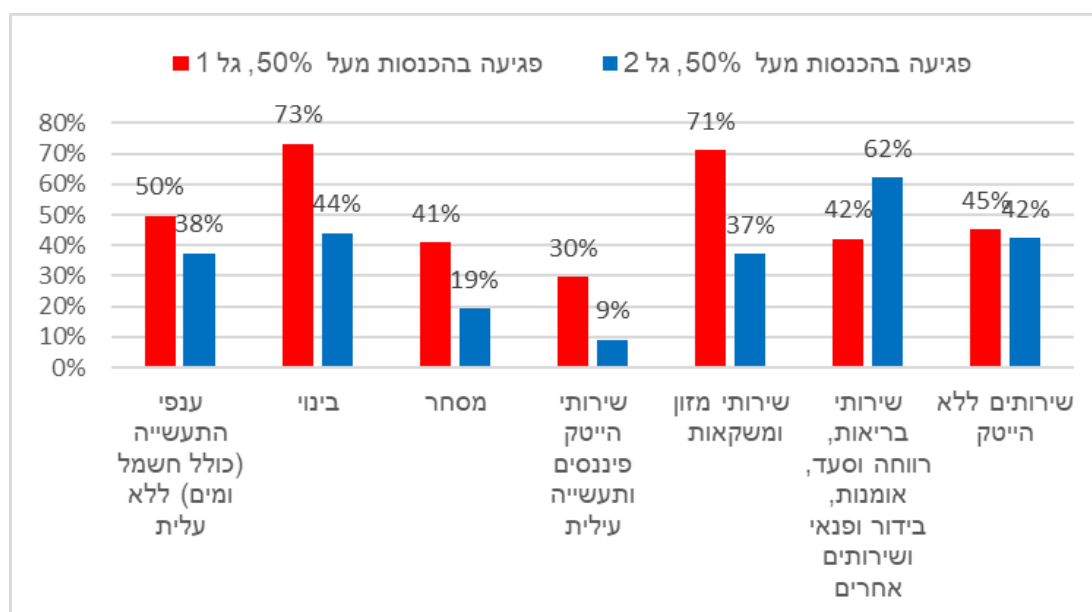
בתרשים 5 מוצגים אחוזי העסקים לפי מחוז המדווחים על פגיעה חמורה (יותר מ-50% בהכנסות). בכלל המחוזות חל שיפור באומדן זה לעומת חודש אוקטובר (הגל הראשון של הסקר). ניתן לראות שבמחוזות הצפון והדרום חל שיפור חד, הנובע גם מכך שבמחוזות אלו הייתה הפגיעה החמורה ביותר בחודש אוקטובר. השיפור באומדן זה במחוז חיפה קטן, אך במחוז זה אחוז החברות הנמוך ביותר מבין המחוזות המדווחות על פגיעה חמורה בהכנסות.

תרשים 5 - פגיעה צפויה של יותר מ-50% בהכנסות, לפי מחוז, בגל השני לעומת הגל הראשון של הסקר, לפי ענף כלכלי



בתרשים 6 מוצגים אחוזי העסקים המדווחים על פגיעה חמורה (יותר מ-50% בהכנסות) לפי ענף כלכלי. במרבית הענפים חל שיפור באומדן זה בנובמבר לעומת אוקטובר (הגל הראשון של הסקר). בענפי הבידור והפנאי הפגיעה בחודש נובמבר חמורה מחודש אוקטובר, מאחר שהתקופה שלפני חג החנוכה מתאפיינת בפעילות כלכלית מוגברת בתקופות שגרה בניגוד למצב הנוכחי. גם בשירותי בריאות וסיעוד צופים פגיעה בהכנסות כתוצאה מירידה בביקוש לשירותי רפואה אלקטיביים. שילוב גורמים אלו מוביל לכך שהאומדן עבור הפגיעה בהכנסות בחודש נובמבר בענפים אלו שלילי אף יותר מהאומדן של חודש אוקטובר. בענפי המזון והמשקאות (מסעדות ואולמות) ובענף הבינוי חלה ירידה חדה בשיעור העסקים שבהם צופים פגיעה חמורה בהכנסות – משיעור של יותר מ-70% באוקטובר לכ-37% וכ-44% בנובמבר, בהתאמה. התאוששות מהירה חלה בענפי ההייטק והפיננסים שבהם שיעור העסקים הצופים פגיעה חמורה בהכנסות הוא הנמוך מבין ענפי הכלכלה – 9% בנובמבר.

תרשים 6 - פגיעה צפויה של יותר מ-50% בהכנסות, בגל השני לעומת הגל הראשון של הסקר, לפי ענף כלכלי

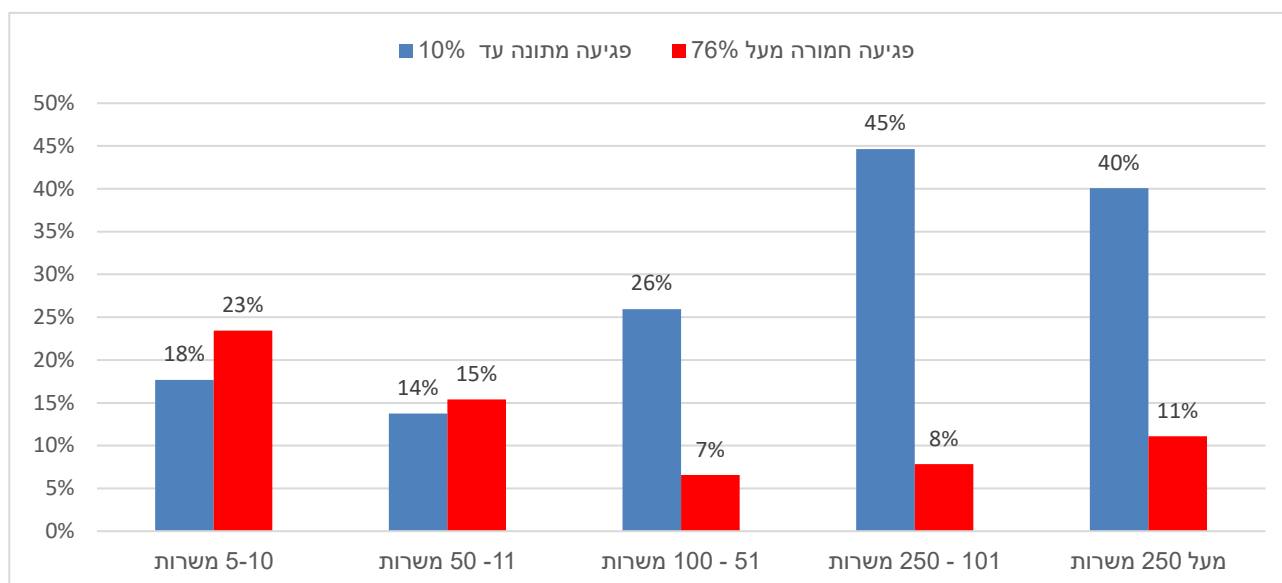


ככל שהעסק קטן יותר, הפגיעה בהכנסות החברה חמורה יותר (ראו תרשים 7). זאת בדומה לממצאים שנצפו במשברים קודמים ונובע מגורמים כלכליים רבים (נזילות, מערכות תקשורת, גישה למסחר בין-לאומי) המקנים עמידות גבוהה יותר לעסקים גדולים לעומת עסקים קטנים.

בתרשים 7 ניתן לראות שיותר מ-40% מהעסקים הגדולים (שבהם יותר מ-100 משרות שכיר) מדווחים על פגיעה מתונה בהכנסות (עד 10% פגיעה בחודש נובמבר³), לעומת פחות מ-20% בקרב העסקים הקטנים (שבהם עד 50 משרות שכיר).

³ אומדן זה מורכב משילוב של מי שענה שלא צפויה פגיעה ומי שענה שצפויה פגיעה של עד 10%.

תרשים 7 - עסקים שבהם צפויה פגיעה מתונה בהכנסות לעומת עסקים שבהם צפויה פגיעה חמורה, לפי קבוצות גודל של העסק



בתרשים 8 מוצג אחוז העסקים עם פגיעה מתונה בהכנסות חודש נובמבר⁴ לעומת אחוז העסקים שדיווחו על פגיעה חמורה של יותר מ-76% מההכנסות באותו חודש.

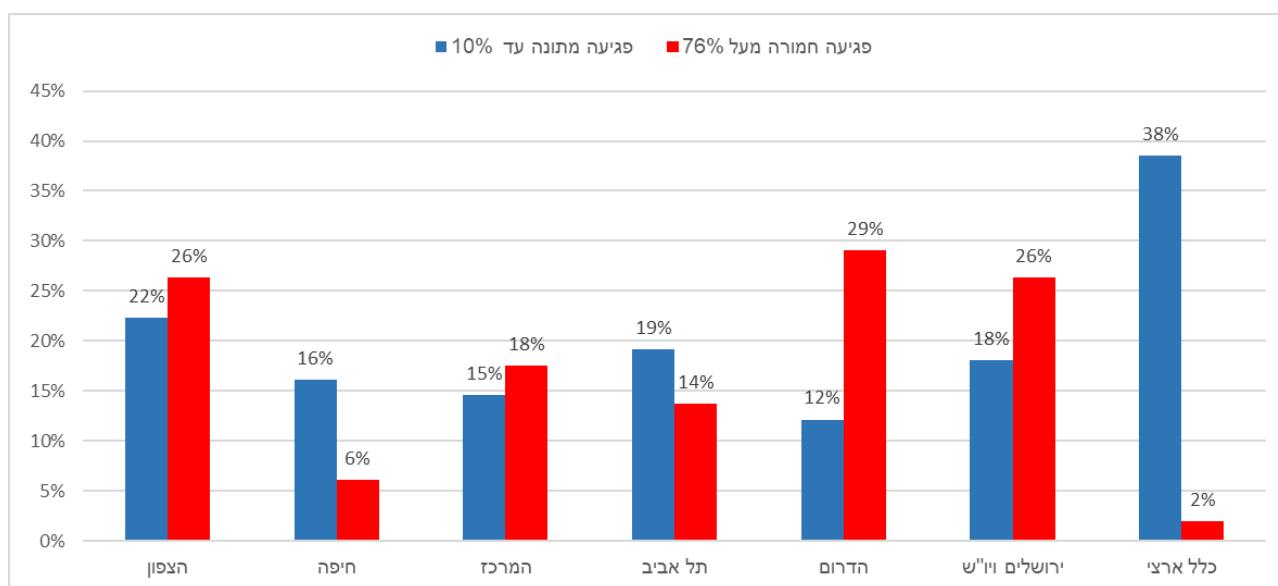
נמצא אחוז גבוה של עסקים עם פגיעה חמורה בהכנסות במחוזות הדרום, הצפון וירושלים (כולל אזור יהודה והשומרון)⁵ – 29% ו-26%, בהתאמה. בולט לטובה מחוז חיפה שבו רק כ-6% מהעסקים דיווחו על פגיעה של יותר מ-76% מההכנסות.

⁴ אומדן זה מורכב משילוב של מי שענה שלא צפויה פגיעה ומי שענה שצפויה פגיעה של עד 10%.

⁵ מחוז יהודה ושומרון מאוחד עם מחוז ירושלים מטעמי מהימנות סטטיסטית.

תרשים 8 - עסקים שבהם צפויה פגיעה מתונה בהכנסות לעומת עסקים שבהם צפויה פגיעה חמורה,

לפי מחוז*



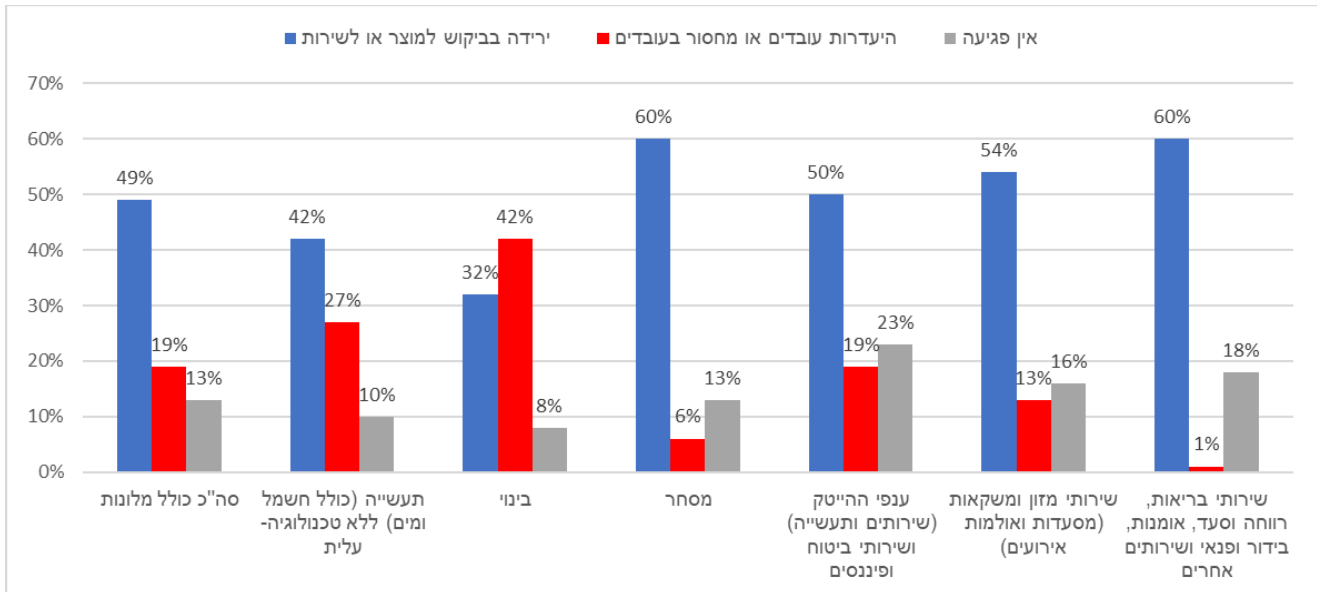
* כלל ארצי - עסקים עם פעילות כלכלית ביותר ממחוז אחד

הגורמים לפגיעה בפעילות החברה

בשאלה האחרונה נשאלו המשיבים מהו הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של חברתכם?

1. ירידה בביקוש למוצר או לשירות
2. היעדרות עובדים או מחסור בעובדים
3. אין פגיעה
4. אחר פרט: _____

תרשים 9 - הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית בעסק בגל השני של הסקר, לפי ענף כלכלי



בסך אוכלוסיית הסקר כ-49% מהעסקים מגדירים את "הירידה בביקוש למוצר/שירות" כגורם המשמעותי ביותר בפגיעה הכלכלית בחברתם. בענף המסחר ובענפי שירותי בריאות, רווחה וסעד, אומנות, בידור ופנאי ושירותים אחרים כ-60% ענו כך. ענפים אלו כוללים בחלקם פעילויות כלכליות (כגון בתי קולנוע ושירותי רפואה אלקטיביים) המושפעות באופן שלילי מאוד מירידה בצריכה הפרטית המתרחשת בתקופות משבר.

בסך אוכלוסיית הסקר כ-19% מהעסקים ענו כי הגורם העיקרי לפגיעה הוא "היעדרות עובדים או מחסור בעובדים". בענפי הבינוי היה האחוז הגבוה ביותר – כ-40%. ענף הבינוי מבוסס ברובו על עובדים זרים בעיקר משטחי הרשות הפלסטינית, ולכן חברות רבות מתמודדות בעיקר עם מחסור בעובדים בענפים אלו. המחסור בעובדים כגורם העיקרי לפגיעה כלכלית בולט גם בענפי התעשייה – כ-27% מהמנהלים בענפים אלו הגדירו אותו כגורם העיקרי לפגיעה בחברתם.

עסקים רבים בחרו באופנות "אחר" וציינו כי שילוב של שני הגורמים – מחסור בעובדים וירידה בביקוש למוצר או שירות – הוא זה שגרם לפגיעה בפעילות הכלכלית שלהם.

הגדרות והסברים

סיווג ענפי כלכלה המופיעים בהודעה

ענף כלכלי	סדר	סמל	תיאור
ענפי התעשייה (כולל חשמל ומים) ללא טכנולוגיה-עלית	Cb		תעשייה טכנולוגיה מעורבת עילית
	Cc		תעשייה טכנולוגיה מעורבת מסורתית
	Cd		תעשייה טכנולוגיה מסורתית
	D		אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר
	E		אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור
בינוי	F	41	בניית מבנים ובניינים
		42	עבודות הנדסה אזרחית
		43	עבודות בנייה מיוחדות
מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים	G	47	מכירה קמעונית, פרט לכלי רכב מנועיים ולאופנועים
שירותי מזון ומשקאות (מסעדות ואולמות אירועים)	I	56	שירותי מזון ומשקאות
שירותי בריאות, רווחה וסעד, אומנות, בידור ופנאי ושירותים אחרים	Q		שירותי בריאות, רווחה וסעד
	R		אמנות, בידור ופנאי
	S		שירותים אחרים
סך שירותים ללא הייטק		49	הובלה יבשתית והובלה באמצעות קווי צינורות
		50	הובלה ימית
		51	הובלה אווירית
		52	אחסנה ושירותי עזר לתחבורה
		53	שירותי דואר ובלדרות
		58	הוצאה לאור
		59	הפקה, פוסט-פרודקשן והפצה של סרטי קולנוע, סרטי וידאו, תוכניות טלוויזיה, הקלטה והוצאה לאור של קול ומוזיקה
		60	שידור תוכניות רדיו וטלוויזיה
		61	שירותי תקשורת
		68	פעילויות בנדל"ן
		69	שירותים משפטיים ושירותי חשבונאות
		70	שירותי משרדים ראשיים; שירותי ייעוץ ניהולי
		71	שירותי אדריכלות והנדסה; בדיקות טכניות וניתוח נתונים טכניים
		73	פרסום וחקר שווקים

ענף כלכלי	סדר	סמל	תיאור
		74	סוגים אחרים של שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
		75	שירותים וטרינריים
		77	שירותי השכרה והחכרה
		78	שירותי תעסוקה
		79	פעילויות של סוכנויות נסיעות, מארגני טיולים, הזמנות ושירותים נלווים
		80	שירותי שמירה, אבטחה וחקירה
		81	שירותי תחזוקה לבניינים ועבודות גינון
		82	שירותי ניהול ותמיכה למשרדים ולעסקים
הייטק תעשייה + שירותי הייטק + פיננסים	Ca	21	ייצור תרופות קונבנציונליות ותרופות הומאופתיות
		26	ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי
		303	ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה
		62	תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים
		63	שירותי מידע
		64	שירותים פיננסיים, פרט לביטוח ולקרנות פנסיה
		65	ביטוח, ביטוח משנה וקרנות פנסיה, פרט לביטוח לאומי חובה
		66	פעילויות עזר הנלוות לשירותים פיננסיים ולשירותי ביטוח
		72	מחקר מדעי ופיתוח

אוכלוסיית הסקר

אוכלוסיית הסקר כוללת את כלל המעסיקים המדווחים למוסד לביטוח לאומי, כמתחייב בחוק הביטוח הלאומי, על 5 משרות שכיר לפחות.

אוכלוסיית הסקר מקיפה את כלל ענפי המשק למעט:

- עסקים המשתייכים לענף החקלאות (סדר A)
- עסקים המסווגים בתעשיית עיבוד יהלומים
- עסקים המשתייכים לענף מינהל מקומי, ציבורי וביטחון (סדר O)*
- עסקים המסווגים במרשם העסקים למגזרים ממשלה מרכזית וממשלה מקומית
- ענף חינוך (סדר P): בתי ספר יסודיים, תיכונים, גני ילדים ומעונות יום**

* כן נכללים עסקים במגזר העסקי שהבעלות עליהן ממשלתית ובתי חולי ציבוריים (כולל בבעלות ממשלתית)

** בסקר נכללים מוסדות חינוך על-תיכון וחינוך גבוה (מוסדות אקדמיים).

אומדנים לפי מחוז

חלוקת העסקים לפי מחוז נערכה על בסיס מיזוג עם מרשם מבנים ודירות המנוהל בלמ"ס ומאגד רשומות על שטחי השכרה וארנונה עסקי ולמגורים. אותרו עסקים שלהם פעילות כלכלית ביותר ממחוז אחד, והם סומנו כ"עסקים בפריסה ארצית" – כלל ארצי.

האומדנים השונים לפי מחוז גאוגרפי אינם כוללים עסקים אלו.

באומדנים במונחי עסקים שיעורם של עסקים אלו נמוך, והסרתם אינה פוגמת באומדן המוצג בלוחות באופן משמעותי.

אזור יהודה והשומרון שמסווג למחוז ירושלים כולל יישובים יהודים בלבד.

מהימנות האומדנים

דיווחי העסקים נבדקו מדגמית בהשוואה לדיווחים לסקרים שוטפים ונמצאו כמהימנים. מדגם הסקר נבחן בהשוואה למסגרת העסקים ונמצא כמייצג נאמנה את הענפים המקובצים ואת הפילוח הגאוגרפי לפי מחוז. עסקים שנסגרו טרם פרוץ המלחמה סומנו ואינם נכללים בחישוב האומדנים, עסקים שנסגרו זמנית בעקבות המלחמה עברו זקיפת נתונים לשאלה 1 (היקף תעסוקה) ולשאלה 2 (הפגיעה בהכנסות) כך שתשובתם תהיה השלילית ביותר.

נספח 4

העתק מסקר הערכת המגמות בעסקים דצמבר 2023

עמ' 64

מדינת ישראל

הודעה לתקשורת

אתר: www.cbs.gov.il; דוא"ל: info@cbs.gov.il; פקס: 02-6521340

ירושלים, כ"ז בטבת, תשפ"ד
8 בינואר, 2024
007/2024

סקר הערכת המגמות בעסקים - דצמבר 2023 Business Tendency Survey - December 2023

בסקר מגמות בעסקים נשאלים מנהלי החברות על החודש הקודם (נובמבר), על מצבם הכלכלי בהווה (דצמבר) ועל ציפיותיהם לחודש הבא (ינואר).

ממצאים עיקריים

- **מאזני הנטו על מצבה הכלכלי של החברה** בחודש דצמבר מעידים על שיפור משמעותי בחלק מהענפים: המאזנים בענפי התעשייה, המסחר הקמעוני והשירותים הפכו לחיוביים, ואילו בענפי הבינוי והמלונאות עדיין שליליים.
- **מאזני הנטו על היקף המכירות בעבר** (נובמבר לעומת אוקטובר) בענפי התעשייה והמסחר הקמעוני מעידים על שיפור והפכו לחיוביים, ואילו בענפי השירותים והמלונאות הם עדיין שליליים.
- **מאזני הנטו על הציפיות** לחודש ינואר גבוהים יותר בהשוואה לציפיות שניתנו בחודש קודם, אך בענפי הבינוי, המסחר הקמעוני והמלונאות הם עדיין שליליים.
- **בסקר נשאלים המדווחים על מגבלות שונות ומידת השפעתן על הפעילות העסקית של חברתם.** בתרשימים 2-8 מוצגת השוואה של אחוז העסקים לפי מגבלות שהם הגדירו כפגיעה חמורה בפעילותם עבור חודשי המלחמה (אוקטובר-דצמבר) בהשוואה לאחוזים אלו בשגרה (מוצג עד ינואר-ספטמבר 2023).
- **בענפי התעשייה** המגבלות מחסור בצידוד וחומרי גלם, מחסור בהזמנות לשוק המקומי ומחסור בהזמנות ליצוא, חזרו בחודש דצמבר לרמה שבה היו לפני המלחמה.
- **בניגוד לענפי התעשייה, בענפי הבינוי** לא חלה כל התמתנות במגבלות השונות בחודשי המלחמה. שיעור המדווחים על מחסור בעובדים כמגבלה חמורה בדצמבר הגיע ליותר משליש, והיה יותר מפי שניים מהשיעור לפני המלחמה.
- **בענפי המסחר הקמעוני** כ-6% מהעסקים ציינו את המגבלה של מחסור בעובדים כמגבלה חמורה, בדומה לרמתם טרם המלחמה.

• **בענפי המלונאות** חלה ירידה חדה בחודש דצמבר בשיעור העסקים שציינו את המחסור בעובדים ואת הקשיים בקבלת אשראי כמגבלות חמורות, לאחר שבחודשים אוקטובר-נובמבר נרשמו בהן שיעורים גבוהים.

• **בענפי שירותי מזון ומשקאות** שיעור העסקים המגדירים את המחסור בעובדים כמגבלה חמורה חזר לרמתו טרם המלחמה. בניגוד לכך, שיעור העסקים המגדירים את המחסור בהזמנות מהשוק המקומי (ירידה בביקוש) גבוה משמעותית מהשיעור לפני המלחמה ועומד על כ-23% בדצמבר.

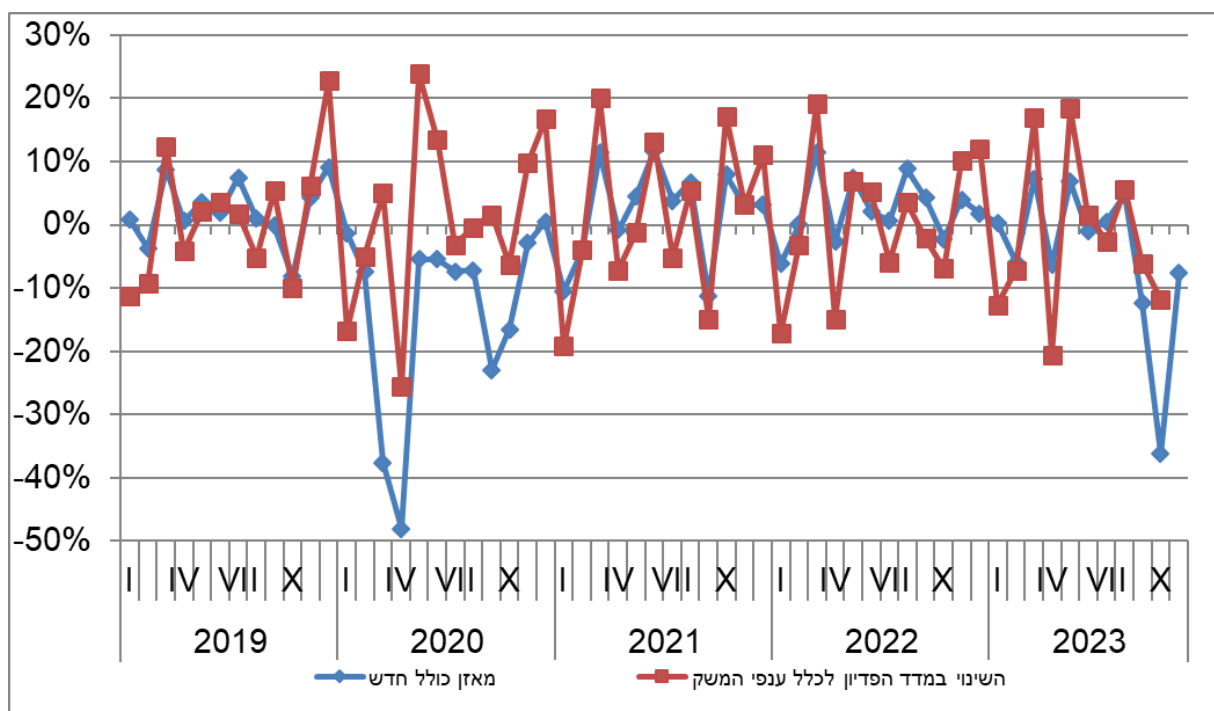
• **בענפי מידע ותקשורת** חלה עלייה בשיעור המדווחים על קבלת אשראי חוץ בנקאי כמגבלה חמורה, והם מצביעים על קושי הולך וגובר בגיוס כספים מקרנות וממשקיעים.

[למטא דאטה \(הגדרות והסברים\)](#)
[למאגר הנתונים המרכזי](#)

דצמבר 2023 - מאזן כולל חדש

המאזן הכולל מורכב משאלות על ביצועי החברה בעבר (חודש נובמבר לעומת אוקטובר). המאזן מצביע על עלייה לעומת השפל של החודש הקודם, אך הוא עדיין שלילי.

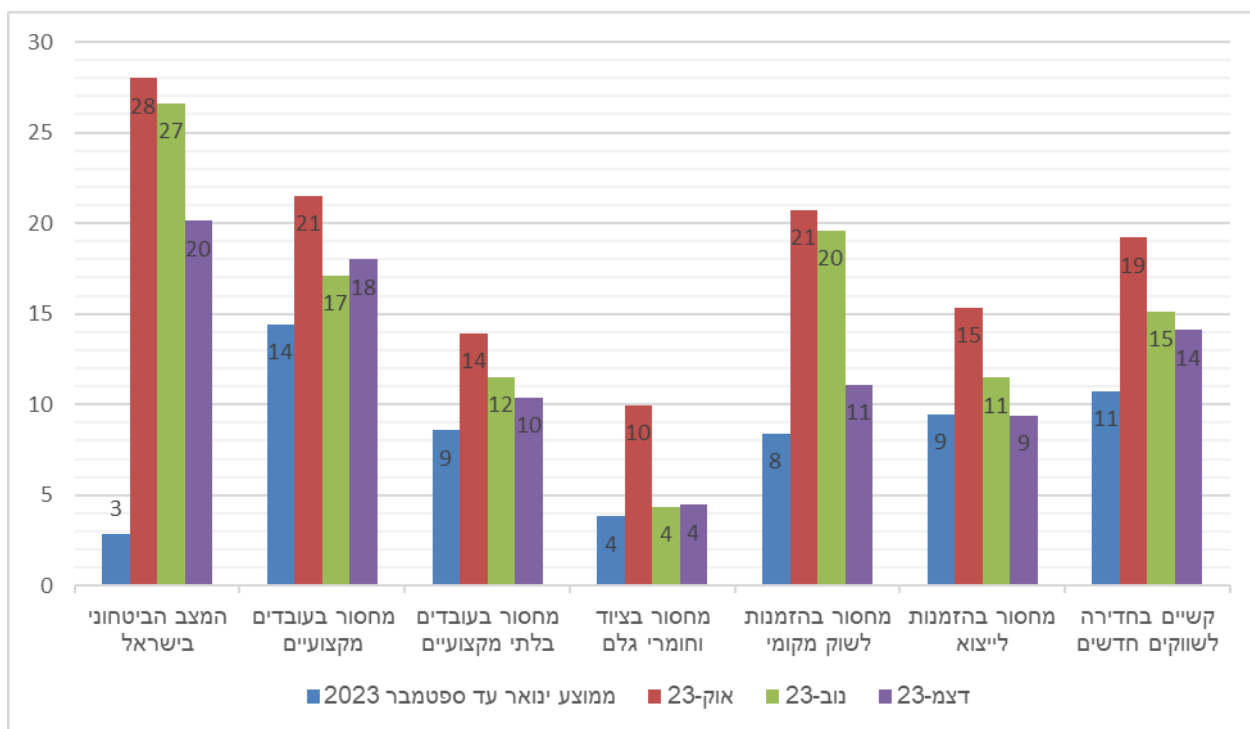
תרשים 1 - מאזן כולל והשינוי במדד הפדיון לכלל ענפי המשק (נתונים מקוריים במחירים קבועים)



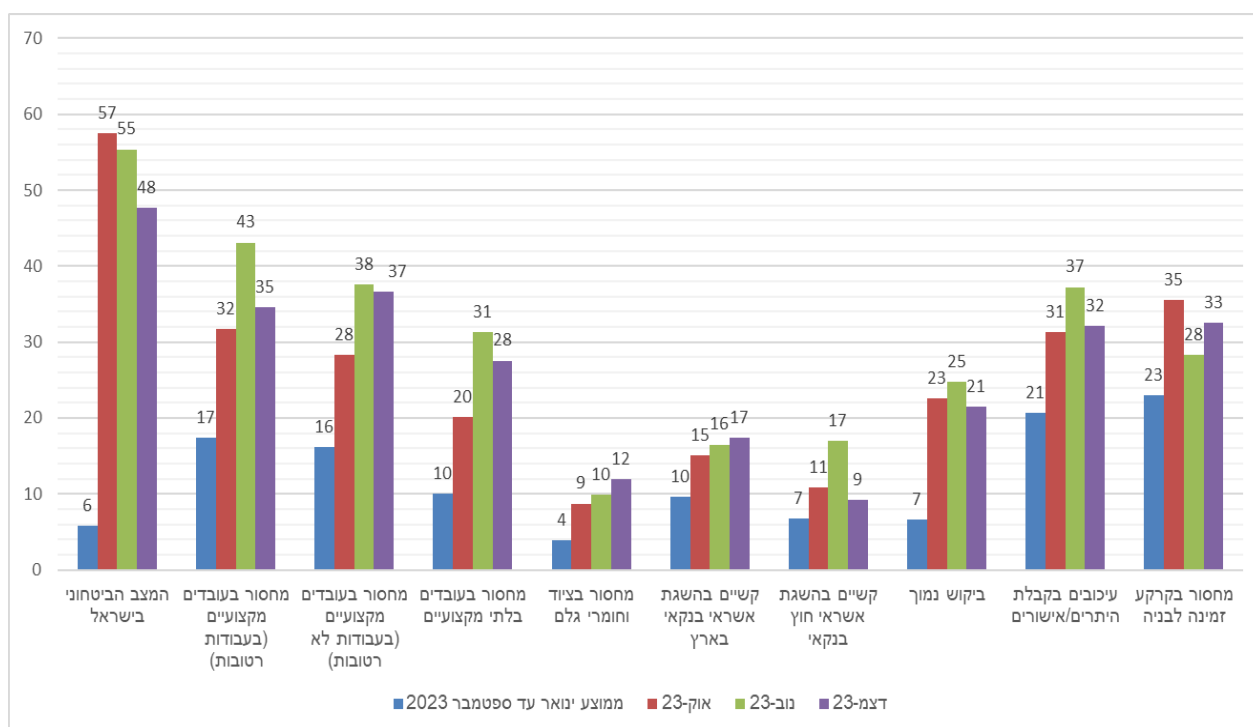
ניתוח מגבלות בפעילות החברה

בתרשימים שלהלן מוצגת השוואה של אחוז העסקים לפי מגבלות שהם הגדירו כפגיעה חמורה בפעילותם עבור חודשי המלחמה (אוקטובר-דצמבר) בהשוואה לאחוזים אלו בשגרה (ממוצע עד ינואר-ספטמבר 2023).

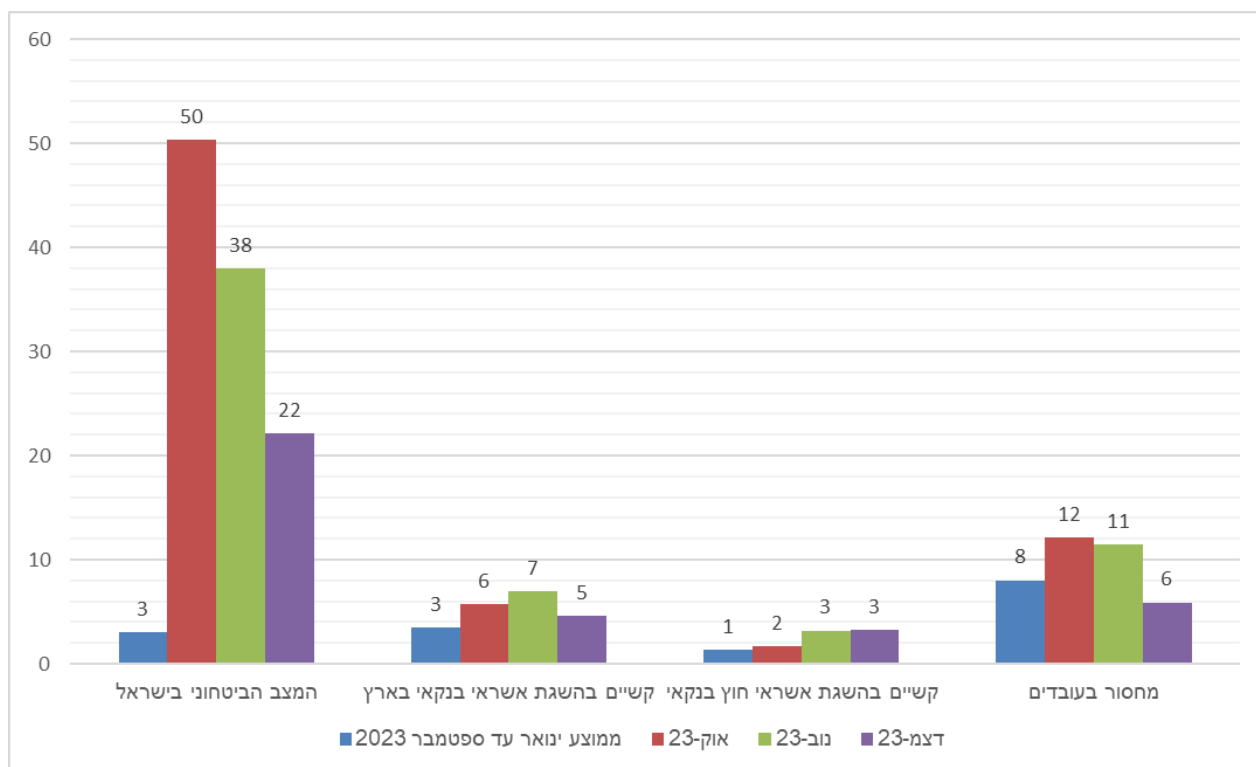
תרשים 2 - המגבלות שצוינו כחמורות בענפי התעשייה, לפי תקופה, אחוזים



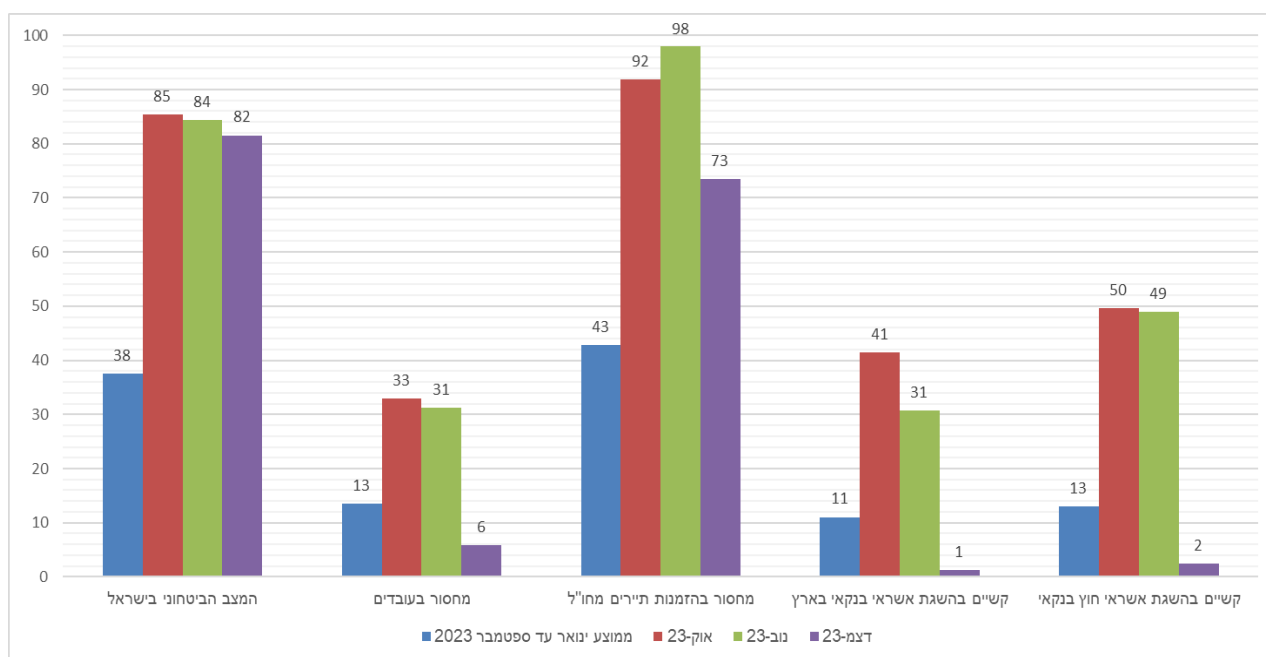
תרשים 3 - המגבלות שצוינו כחמורות בענפי הבינוי, לפי תקופה, אחוזים



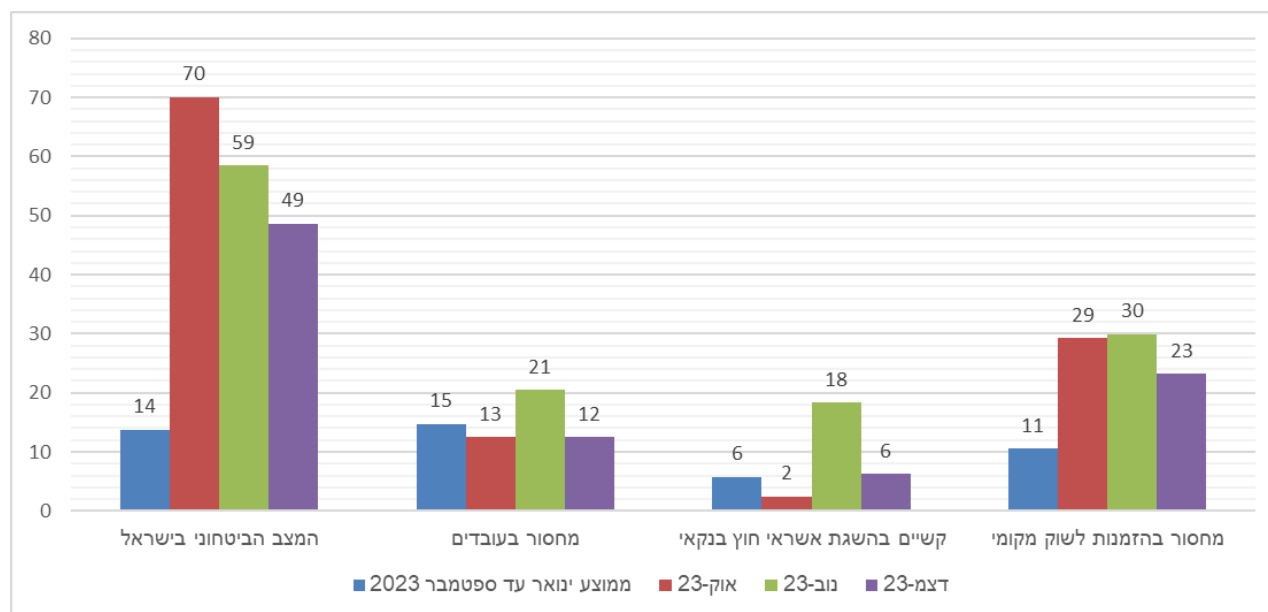
תרשים 4 - המגבלות שצוינו כחמורות בענפי המסחר הקמעונאי, לפי תקופה, אחוזים



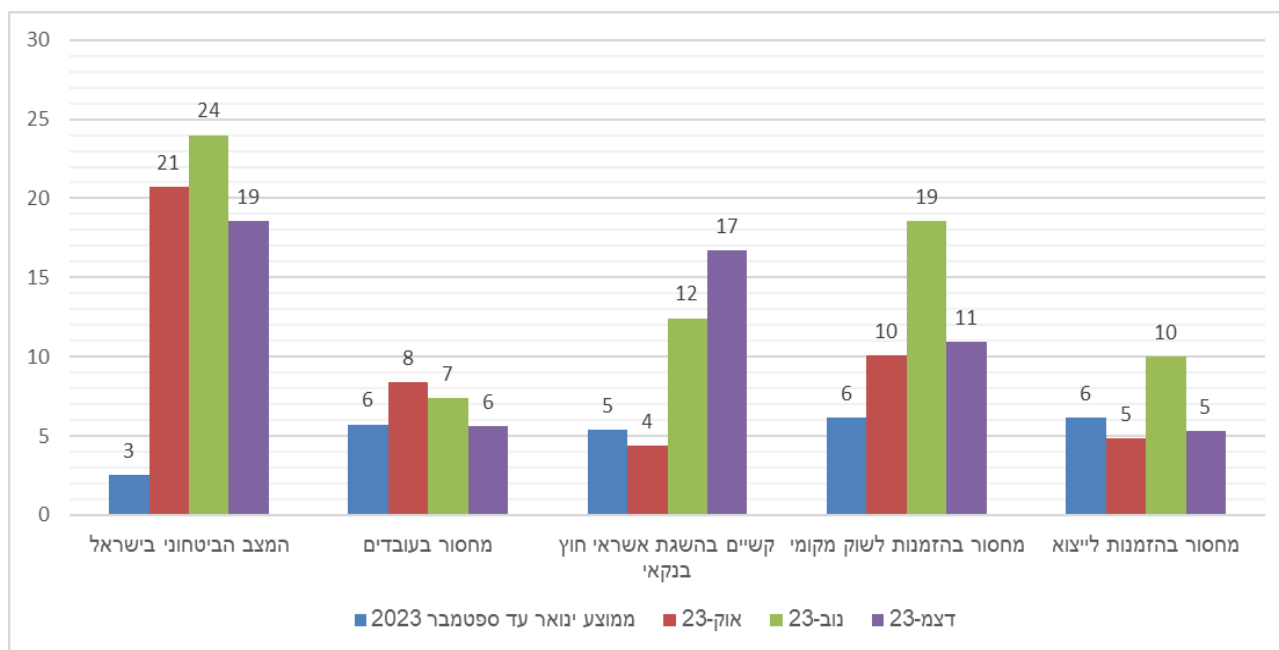
תרשים 5 - המגבלות שצוינו כחמורות בענפי המלונאות, לפי תקופה, אחוזים



תרשים 6 - המגבלות שצוינו כחמורות בענפי שירותי מזון ומשקאות, לפי תקופה, אחוזים



תרשים 7 - המגבלות שצוינו כחמורות בענפי שירותי מידע ותקשורת, לפי תקופה, אחוזים



לוח א1 - ענפי התעשייה לחודש דצמבר (אחוזים) -
מה להערכתך מצבה העסקי/כלכלי של החברה נכון להיום?

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
מצבה העסקי/כלכלי של החברה	30.2	35.0	33.9	17.8	18.0	22.0

לוח א2 - מדדים נבחרים בענפי התעשייה, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
מצב החברה בחודש נובמבר לעומת חודש אוקטובר

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
היקף הייצור (התפוקה)	-1.6	0.7	4.2	-9.3	-21.0	-1.3
היקף המכירות	-2.1	1.2	4.5	-8.6	-17.0	0.9
מספר המועסקים	-0.3	0.6	-0.1	-0.4	-9.7	-5.1

לוח א3 - מדדים נבחרים בענפי התעשייה, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
הערכת השינוי הצפוי בחודש הבא (ינואר) לעומת החודש הנוכחי (דצמבר)

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
הערכת השינוי בהיקף ההזמנות לשוק המקומי	-2.0	4.1	4.5	-9.4	-2.2	1.6
הערכת השינוי בהיקף ההזמנות ליצוא	3.0	2.6	10.6	-3.6	0.9	-0.6
הערכת השינוי בהיקף הייצור (התפוקה)	1.9	3.3	3.1	-8.9	-2.0	1.1
הערכת השינוי במספר המועסקים	1.4	0.9	3.9	-5.7	-1.1	1.7

בינוי

לוח ב1 - ענפי הבינוי לחודש דצמבר (אחוזים) -
מה להערכתך מצבה העסקי/כלכלי של החברה נכון להיום?

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
מצבה העסקי/כלכלי של החברה	21.3	22.5	21.4	-19.2	-20.6	-12.7

לוח ב2 - מדדים נבחרים בענפי הבינוי, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
מצב החברה בחודש נובמבר לעומת חודש אוקטובר

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
היקף הפעילות השוטפת	-2.5	1.1	-2.8	-13.9	-52.5	-20.9
היקף העבודות החדשות (שטח התחלות הבנייה/היקף ההזמנות)	1.9	0.1	-5.4	-12.9	-46.7	-19.0

לוח ב3 - מדדים נבחרים בענפי הבינוי, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
הערכת השינוי הצפוי בחודש הבא (ינואר) לעומת החודש הנוכחי (דצמבר)

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
הערכת השינוי בהיקף הפעילות השוטפת	1.5	1.7	-3.8	-36.3	-20.0	-13.6
הערכת השינוי במספר המועסקים	-0.3	2.3	-1.3	-27.7	-19.9	-9.2

לוח ג1 - ענפי המסחר הקמעוני לחודש דצמבר (אחוזים) -
מה להערכתך מצבה העסקי/כלכלי של החברה נכון להיום?

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
מצבה העסקי/כלכלי של החברה	15.3	21.2	26.4	-0.9	-8.0	10.6

לוח ג2 - מדדים נבחרים בענף המסחר הקמעוני, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
מצב החברה בחודש נובמבר לעומת חודש אוקטובר

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
היקף המכירות	1.2	-5.7	13.5	-2.4	-39.7	0.1

לוח ג3 - מדדים נבחרים בענף המסחר הקמעוני, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
הערכת השינוי הצפוי בחודש הבא (ינואר) לעומת החודש הנוכחי (דצמבר)

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
הערכת השינוי בהיקף המכירות	10.9	14.6	9.9	-28.2	-12.6	-0.2
הערכת השינוי במספר ההזמנות מספקים	8.8	11.5	4.0	-32.5	-14.5	-2.2
הערכת השינוי במספר המועסקים	6.3	2.5	4.2	-23.6	-10.8	-2.1

מלונאות

לוח ד1 - ענפי המלונאות לחודש דצמבר (אחוזים) -
מה להערכתך מצבה העסקי/כלכלי של החברה נכון להיום?

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
מצבה העסקי/כלכלי של החברה	29.3	28.1	32.7	-54.4	-32.9	-5.9

לוח ד2 - מדדים נבחרים בענף המלונאות, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
מצב החברה בחודש נובמבר לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
מספר לינות הישראליים	-6.1	-38.0	-2.9	-18.2	-34.9	-11.0
מספר לינות התיירים	23.0	-20.4	-1.7	-20.5	-96.6	-95.0
מספר המועסקים	9.1	-3.1	4.9	-4.4	-72.8	-61.4
פדיון החברה	5.4	-28.4	10.3	-25.3	-72.7	-53.0

לוח ד3 - מדדים נבחרים בענף המלונאות, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
הערכת השינוי הצפוי בחודש הבא (ינואר) לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
הערכת השינוי במספר לינות הישראליים	-13.7	-25.0	-15.9	-69.5	-50.8	-17.3
הערכת השינוי במספר לינות התיירים	2.0	-9.3	-1.9	-81.7	-91.1	-91.2
הערכת השינוי במספר המועסקים	6.5	-7.7	2.0	-66.1	-57.8	-53.1

לוח ה-1 - ענפי השירותים לחודש דצמבר (אחוזים) -
מה להערכתך מצבה העסקי/כלכלי של החברה נכון להיום?

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
מצבה העסקי/כלכלי של החברה	22.4	25.6	19.9	-3.3	-1.8	6.2

לוח ה-2 - מדדים נבחרים בענפי השירותים, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
מצב החברה בחודש נובמבר לעומת חודש אוקטובר

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
היקף המכירות לשוק המקומי	-0.7	1.4	4.8	-14.6	-40.7	-9.3
היקף המכירות ליצוא	0.8	-3.7	0.2	-13.2	-31.1	-11.0
מספר המועסקים	1.2	2.9	-0.7	-5.9	-24.6	-10.4

לוח ה-3 - מדדים נבחרים בענפי השירותים, לפי חודש דיווח (אחוזים) -
הערכת השינוי הצפוי בחודש הבא (ינואר) לעומת החודש הנוכחי (דצמבר)

חודש דיווח	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
הערכת השינוי במספר המועסקים	4.1	5.2	0.2	-12.0	-9.5	1.0
הערכת השינוי בהיקף המכירות לשוק המקומי	6.5	4.4	-3.2	-22.6	-12.3	2.5
הערכת השינוי בהיקף המכירות ליצוא	-1.5	4.5	1.6	-25.7	-10.4	1.9

סיווג ענפי התעשייה לפי עוצמה טכנולוגית
 כפי שנקבע ב-OECD וכפי שהתקבל באו"ם ובאיחוד האירופי

עוצמה טכנולוגית	סמל	תיאור
טכנולוגיה עילית	21	ייצור תרופות קונבנציונליות ותרופות הומאופתיות
	26	ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי
	303	ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה
טכנולוגיה מעורבת עילית	20	ייצור כימיקלים ומוצריהם
	252	ייצור נשק ותחמושת
	27	ייצור ציוד חשמלי
	28	ייצור מכונות וציוד לנמ"א
	29	ייצור כלי רכב מנועיים ונגררים
	30	ייצור כלי תחבורה והובלה אחרים אינו כולל: 301 - בניית ספינות ואוניות 303 - ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה
	325	ייצור ציוד רפואי, דנטלי ואורתופדי
	182	שכפול חומר תקשורתי מוקלט
טכנולוגיה מעורבת מסורתית	19	ייצור קוק ומוצרי נפט גולמי מזוקק
	22	ייצור מוצרי גומי ופלסטיק
	23	ייצור מוצרים אחרים על בסיס מינרלים אל-מתכתיים
	24	תעשיית מתכות בסיסיות
	25	ייצור מוצרי מתכת בהרכבה, פרט למכונות ולציוד אינו כולל 252 - ייצור נשק ותחמושת
	301	בניית ספינות ואוניות
	33	תיקון, תחזוקה והתקנה של מכונות וציוד
	10	ייצור מוצרי מזון
טכנולוגיה מסורתית	11	ייצור משקאות
	12	ייצור מוצרי טבק
	13	ייצור טקסטיל
	14	ייצור מוצרי הלבשה
	15	ייצור ועיבוד של מוצרי עור ושל אביזרים נלווים
	16	ייצור מוצרי עץ ומוצרי עץ ושעם, פרט לרהיטים; ייצור מוצרי קש ומוצרים מחומרי קליעה
	17	ייצור נייר ומוצריו
	18	הדפסה ושכפול של חומר תקשורתי מוקלט אינו כולל 182 - שכפול חומר תקשורתי מוקלט
	31	ייצור רהיטים
	32	ענפי ייצור אחרים אינו כולל 325 - ייצור ציוד רפואי, דנטלי ואורתופדי

נספח 5

העתק מסקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת

עמ' 75

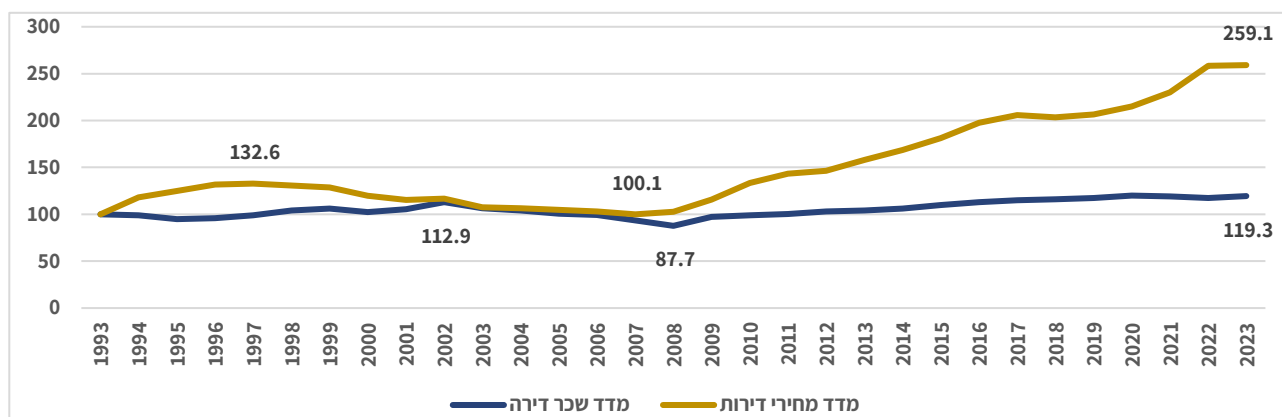
השפעת מלחמת חרבות ברזל על ענף הבנייה – מעודכן

מסמך זה נכתב לקראת דיון ב-5 בדצמבר 2023 בוועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא: הירידה בעסקאות מקרקעין בשל מצב המלחמה וההשלכות על מלאי הדירות ומחיריהן לטווח הבינוני והארוך. ב-7 באוקטובר 2023 החלה מתקפת טרור אכזרית מרצועת עזה על מדינת ישראל. בעקבות זאת החלה מלחמת חרבות ברזל והוכרז על מצב מיוחד בעורף – בתחילה בחלק משטח המדינה, ובהמשך במדינת ישראל כולה – שהטיל מגבלות על הפעילות במשק. המלחמה השפיעה על ענף הבנייה הן בצד ההיצע, עקב מחסור בעובדים, והן בצד הביקוש.

1. התפתחות מדד מחירי הדיור

שוק הדיור מתנהג באופן מחזורי בגין שינויים בגורמי ביקוש (בעיקר דמוגרפיה ושער הריבית) הנתקלים בהיצע קשיח. תרשים 1 מציג את המדד הריאלי של מחירי דירות והמדד הריאלי של שכר דירה במחזורי העסקים האחרונים.

תרשים 1: מדדים ריאליים של מחירי הדירות ושל שכר הדירה במחזורי העסקים האחרונים¹



התנהגות מדד מחירי הדירות בעשורים האחרונים מלמדת על שני שלבים במחזור העסקים:

שלב ראשון: עליית מחירים

- בתחילת מחזור העסקים נוצר גידול מהיר בביקוש בשל **גידול בעלייה לישראל** (העלייה ממדינות בריה"מ החל מ-1989) או בשל **שער ריבית נמוך** (המשבר הכלכלי ב-2008).
- הגידול המהיר בביקוש לדירות מביא לעליית מחירים מהירה, שכן **היצע הדירות קשיח יחסית**, כלומר גדל באופן איטי בשל זמני תכנון, אישור ובנייה ארוכים יחסית. הגידול בביקוש מוביל לצמצום הדרגתי של מלאי הדירות.

שלב שני: התייצבות וירידת מחירים

- עם הירידה במלאי הדירות והעלייה במחירים, מגדילים היצרנים את היצע הדירות תוך הגדלת השקעות והפנמת שיפורים טכנולוגיים.

¹ הלמ"ס, [מאגר מדדי מחירים](#), מדד מחירי דירות, מדד מחירי דירות בשכירות, מדד מחירים לצרכן בניכוי דיור, כניסה: 3 בדצמבר 2023.

- עם הזמן, הגורמים שהביאו להגדלת הביקוש (גל העלייה או הריבית הנמוכה) נחלשים, ההיצע גדל ומתחילה ירידת מחירים – עד להופעת גל ביקוש חדש, וחוזר חלילה.

מהנתונים בתרשים עולה כי השנים הנסקרות נחלקות לשלוש תקופות:

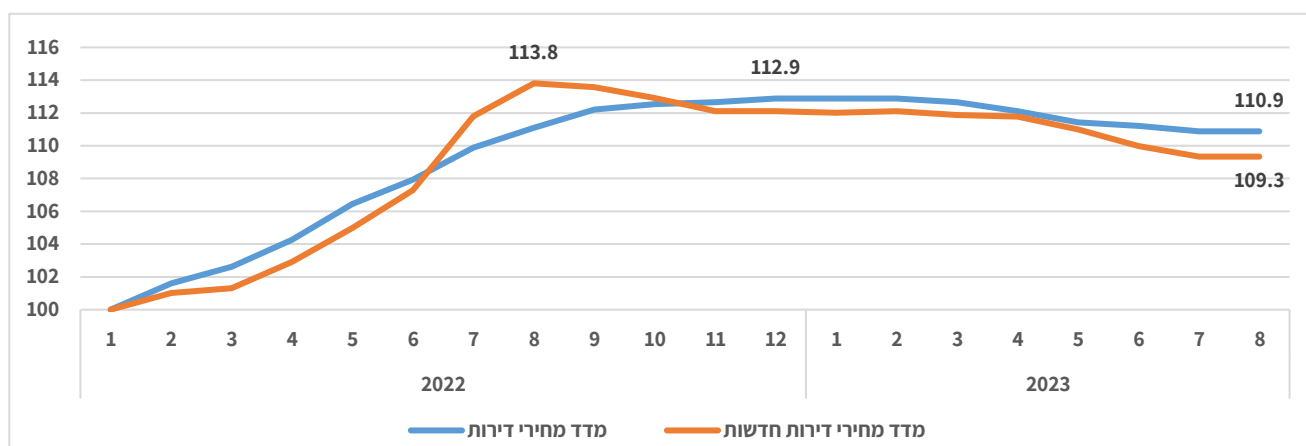
1993 עד 1997: עלייה של **32.6%** במדד מחירי דירות, שלב ראשון במחזור עסקים;

1997 עד 2007: ירידה של **24.5%** במדד מחירי דירות, שלב שני במחזור עסקים;

2007 עד 2023: עלייה של **158.7%** במדד מחירי דירות, שלב ראשון במחזור עסקים חדש.

לאורך השנים מדד מחירי דירות בבעלות עולה. קרי, במחזור עסקים שיעור ירידת מדד מחירי דירות נמוך משיעור עלייתו. בשנים 1993 עד 2020 מדד מחירי הדירות בבעלות עלה בשיעור שנתי ממוצע נומינלי של כ-**5.9%**, וריאלי של כ-**3.2%**; בתקופה זו מדד שכר דירה עלה בשיעור שנתי ממוצע נומינלי של כ-**3.2%**, וריאלי של כ-**0.6%**. בתרשים 2 מוצג מדד מחירי הדירות ומדד שכר הדירה בחודשים ינואר 2022 עד אוגוסט 2023.

תרשים 2: מדד מחירי הדירות ומדד שכר הדירה בחודשים ינואר 2022 עד אוגוסט 2023²



אפשר לראות כי בין ינואר 2022 לאוגוסט 2023 מדד מחירי הדירות עלה ב-**10.9%**, ומדד מחירי הדירות החדשות עלה ב-**9.3%**. בחלוקה לתקופות משנה, מדד מחירי הדירות עלה בחודשים ינואר עד דצמבר 2022 ב-**12.9%**, ובחודשים דצמבר 2022 עד אוגוסט 2023 הוא ירד ב-**1.8%**. מדד מחירי הדירות החדשות החל לרדת מוקדם יותר – בחודשים ינואר 2022 עד אוגוסט 2022 הוא עלה ב-**13.8%**, ובחודשים אוגוסט 2022 עד אוגוסט 2023 הוא ירד ב-**3.9%**.

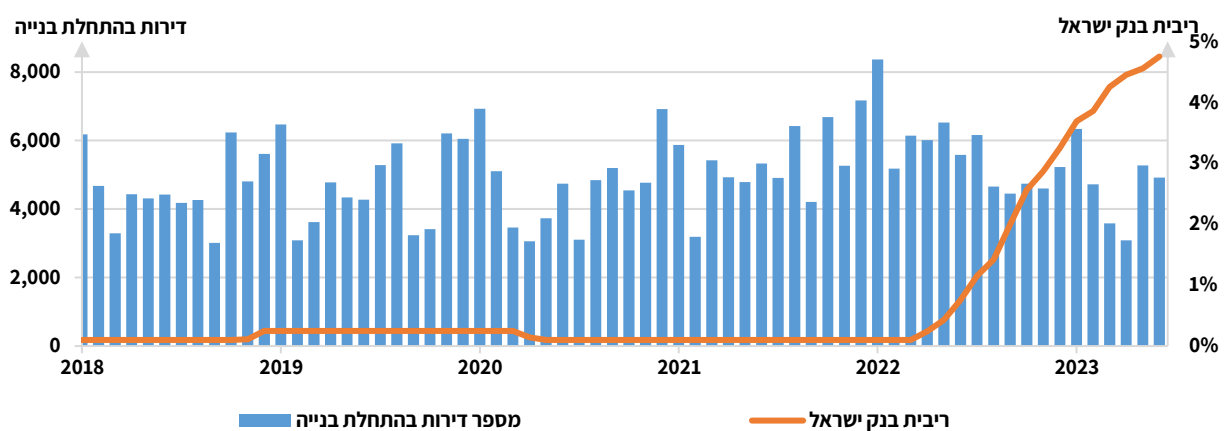
² הלמ"ס, [מאגר מדדי מחירים](#), מדד מחירי דירות, מדד מחירי שכר דירה, אוחזר: 3 בדצמבר 2023. שינוי נומינלי.

2. הערכת השפעות המלחמה על ענף הבנייה

2.1 מצב ענף הבנייה ערב המלחמה

בשנת 2022 חלקו של ענף הבינוי בתוצר היה כ-6.2%³, ובענף היו כ-301,100 משרות שכיר – כ-7.2% מהמשרות במשק.⁴ כ-57% מהתפוקה של ענף הבינוי בשנת 2020 הייתה בניית מבנים ובניינים, והיתר עבודות הנדסה אזרחית, התקנת תשתיות ועוד.⁵ הכנסות המדינה מעסקאות מקרקעין בשנת 2019 נאמדו ב-37.6 מיליארד ש"ח⁶ – כ-11% מכלל הכנסות המדינה.⁷ באמצע שנת 2023 היו כ-167,725 דירות בבנייה פעילה.⁸ ערב פרוץ הלחימה ענף הבנייה סבל מהאטה בקצב המכירות עקב העלאת הריבית במשק ועלייה במחירי חומרי הגלם. בתרשים 3 שלהלן מוצגים ריבית בנק ישראל, מספר הדירות החדשות שנמכרו ומספר הדירות בהתחלת בנייה בשנים האחרונות.

תרשים 3א: ריבית בנק ישראל ומספר הדירות בהתחלת בנייה מדי חודש (2018 עד יוני 2023)⁹



³ הלמ"ס, [מאגר הנתונים המרכזי – מחולל הלוחות](#), אוחזר: 6 בנובמבר 2022.

⁴ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2023, [לוח 9.35: משרות שכיר, שכר ושכר ממוצע למשרת שכיר, לפי ענפי כלכלה נבחרים](#), 22 באוגוסט 2022. הנתון כולל גם משרות של עובדים זרים ועובדים מהרש"פ.

⁵ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2023, [לוח 20.2: עוסקים, משרות, תפוקה, ערך מוסף גולמי ותמורה למשרות בענף הבינוי](#), 10 בספטמבר 2023.

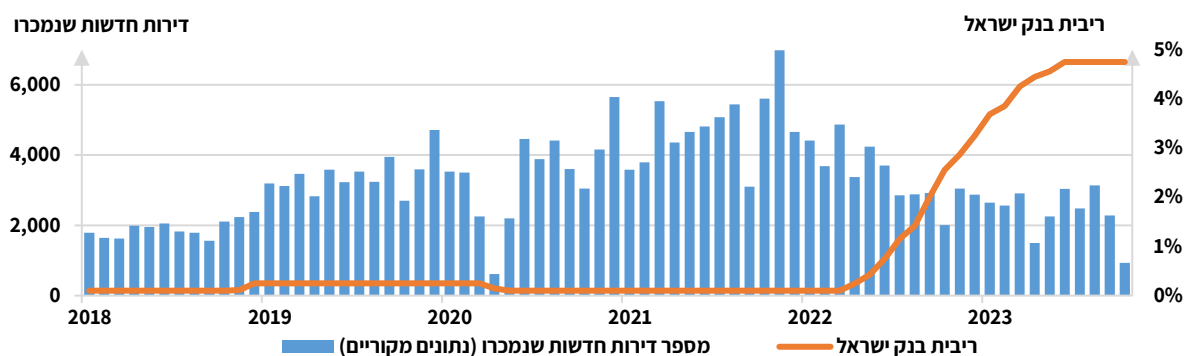
⁶ לירן קוסמן, [אומדן הכנסות המדינה מדירות חדשות – עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 במרץ 2023. הכנסות המדינה מעסקאות מקרקעין כוללות (במיליארדי ש"ח): מע"מ מבנייה חדשה (13.5), הכנסות רמ"י (12.8), מס רכישה (6.9) ומס שבח (4.4). הן לא כוללות היטל השבחה ואגרות פיתוח שגובות הרשויות המקומיות.

⁷ משרד האוצר, [מערכת פיסקלי דיגיטלי](#), כניסה: 8 בנובמבר 2023.

⁸ הלמ"ס, [מאגר הנתונים המרכזי – מחולל הלוחות](#), אוחזר: 6 בנובמבר 2022.

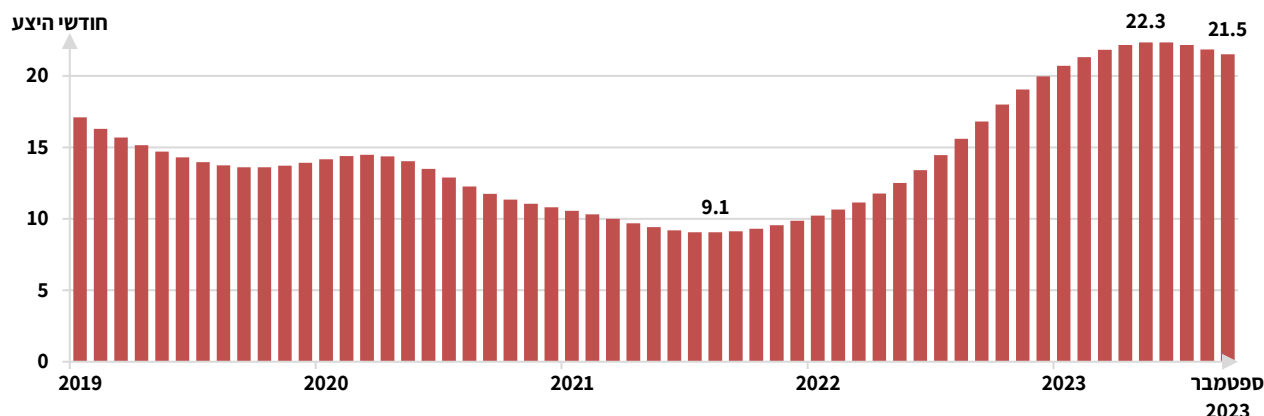
⁹ בנק ישראל, [ריבית בנק ישראל](#), אוחזר: 15 בנובמבר 2023; הלמ"ס, [מאגר הנתונים המרכזי, התחלות בנייה, דירות לפי מחוז](#), אוחזר: 15 בנובמבר 2023. שנת 2023: נתונים ארעיים עד ספטמבר. התחלת בנייה של דירה: התחלת חפירת היסודות של הבניין שבו מתוכננת הדירה.

תרשים 3: ריבית בנק ישראל ומספר הדירות החדשות שנמכרו מדי חודש (2018 עד אוקטובר 2023)¹⁰



אפשר לראות כי מאז שהחלה העלאת ריבית בנק ישראל באפריל 2022 חלה ירידה במספר הדירות בהתחלת בנייה ובמספר הדירות החדשות שנמכרו. לפי תחזית של חטיבת המחקר בבנק ישראל צפויים ביקושים עתידיים, בין היתר לשיקום מבנים ותשתיות שנפגעו במלחמה.¹¹ ירידת הריבית והעלייה בביקוש עשויות להוביל לעלייה במחירי הדירות. עקב הירידה בהיצע בחודשים האחרונים. בתרשים 4 מוצג מספר חודשי ההיצע של דירות מגורים בשנים האחרונות. מספר חודשי ההיצע הוא אומדן של מספר החודשים שיידרש כדי למכור את מלאי הדירות החדשות בשוק בקצב המכירות הנוכחי.

תרשים 4: חודשי ההיצע של דירות מגורים (נתוני מגמה, 2019 עד ספטמבר 2023)¹²



אפשר לראות שבאמצע 2021 מספר חודשי ההיצע של דירות חדשות היה בשפל של כ-9.1, ובאמצע 2023 הוא הגיע לשיא של 22.3. מאמצע 2023 מספר חודשי ההיצע בירדה, אך עדיין גבוה ביחס לשנים האחרונות. מספר גבוה של חודשי היצע יוצר לחץ לירידת מחירים בשוק הדירות החדשות, מה שעשוי להקטין את שיעור הרווחיות בענף.

¹⁰ בנק ישראל, מאגר הסדרות, [ריבית בנק ישראל](#), אוחזר: 15 בנובמבר 2023; הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, [עסקאות נדל"ן – דירות חדשות, דירות חדשות שנמכרו בתקופה, לפי מחוז](#), אוחזר: 17 בדצמבר 2023.

¹¹ בנק ישראל, [התחזית המקרה-כלכלית של חטיבת המחקר](#), נובמבר 2023, 27 בנובמבר 2023.

¹² הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, [חודשי היצע לדירות חדשות](#), אוחזר: 16 בנובמבר 2023.

2.2 השפעת המלחמה בצד ההיצע ובצד הביקוש

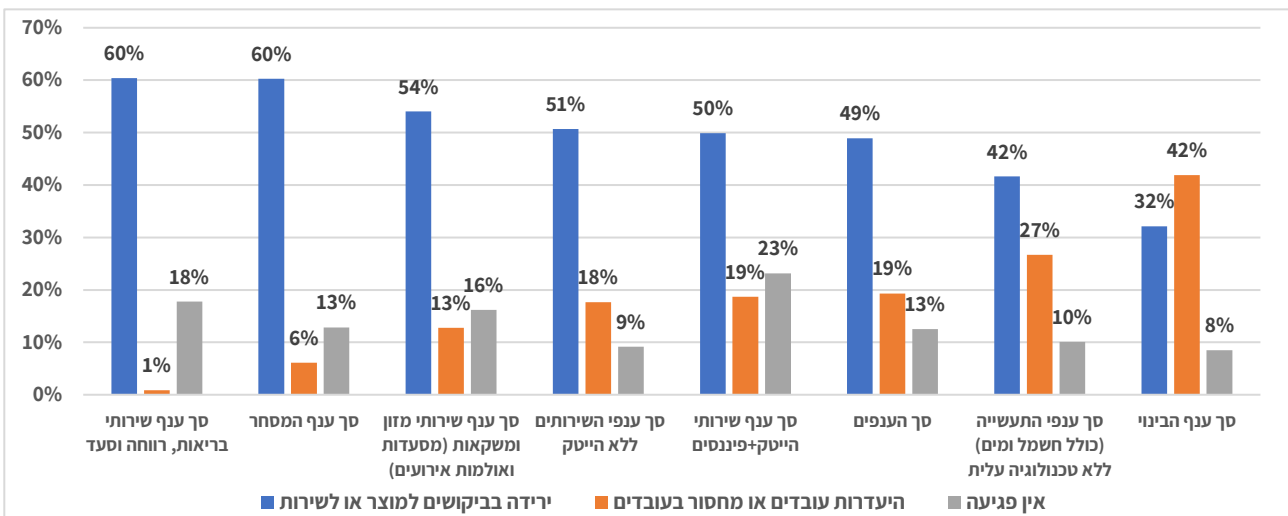
השלכות המלחמה וההגבלות על פעילות המשק פגעו בענף הבנייה בכמה דרכים:

צד ההיצע: עובדים מהרש"פ לא הורשו להגיע למקום עבודתם בשל סגר על אזור יהודה ושומרון (להלן: איו"ש) ורצועת עזה; רשויות מקומיות רבות הורו לסגור את אתרי הבנייה שבתחומן;¹³ הנחיות פיקוד העורף לא אפשרו פעילות אתרי בנייה, בין היתר בשל הצורך במרחב מוגן תקני; חלק מהעובדים הזרים נמלטו מהמדינה, ועובדים ישראלים רבים גויסו לשירות מילואים. ארבעה ימים לאחר פרוץ הלחימה פרסמו משרד העבודה ורשות האוכלוסין וההגירה אישור זמני לעובדים זרים בענף הבנייה שעבודתם הופסקה בשל הלחימה, לעבוד במפעלים למתן שירותים קיומיים ומפעלים חיוניים.¹⁴

צד הביקוש: בשל המלחמה חלה ירידה בביקוש ברוב ענפי המשק, לרבות ענף הבנייה. הירידה בביקוש בענף חלה כבר במחצית השנייה של 2022, לאחר תחילת העלאת הריבית על ידי בנק ישראל, והמלחמה הובילה להעמקת הירידה בביקוש ולפגיעה בתזרים המזומנים של העסקים בענף.

בתרשים 5 שלהלן מוצגים ממצאי סקר שערכה הלמ"ס בימים 19-20 בנובמבר 2023 במטרה לבחון בין היתר את הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של העסק.

תרשים 5: הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של העסק לפי ענף כלכלי¹⁵



אפשר לראות כי לפי ממצאי הסקר, בסך ענפי המשק ענו **49%** מהעסקים כי הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית שלהם הוא **ירידה בביקוש**, **19%** ענו היעדרות עובדים ו-**13%** ענו כי אין פגיעה. בניגוד ליתר ענפי המשק שבהם הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית הוא ירידה בביקוש, בענף הבנייה **42%** ענו כי הגורם העיקרי הוא מחסור בעובדים, ו-**32%** ענו כי הגורם העיקרי ירידה בביקוש.

¹³ משרד הבינוי והשיכון, [שר הבינוי והשיכון יצחק גולדקנופף פועל לשמירת הרציפות התפקודית של ענף הנדל"ן](#), 22 באוקטובר 2023.

¹⁴ משרד העבודה, הודעה לעיתונות, [שר העבודה הכריע: עובדים זרים שהועסקו בענף הבנייה יעבדו במפעלים חיוניים](#), 11 באוקטובר 2023.

¹⁵ הלמ"ס, [סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש נובמבר 2023](#), 26 בנובמבר 2023.

בלוח 1 מוצגות תוצאות סקר הערכת המגמות בעסקים של הלמ"ס לגבי חודש אוקטובר 2023, לאחר פרוץ הלחימה, עם השוואתן לתקופות לחימה קודמות ולשגרה בעשור האחרון.

16 לוח 1: מגבלות חמורות בענף הבנייה במלחמת חרבות ברזל לעומת תקופות לחימה קודמות (אחוז המשיבים)

גורם המהווים מגבלה חמורה בענף הבינוי	מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר 2023)	ממוצע בזמני שגרה עשור אחרון	מבצע שומר החומות (מאי 2021)	מבצע צוק איתן (יולי ואוגוסט 2014)
המצב הביטחוני בישראל	57%	7%	9%	17%
ביקוש נמוך	23%	9%	9%	14%
מחסור בעובדים בלתי מקצועיים	20%	11%	11%	8%
מחסור בעובדים מקצועיים בעבודות רטובות	32%	24%	24%	26%
מחסור בעובדים מקצועיים בעבודות לא רטובות	28%	21%	20%	24%
מחסור בעובדים מקצועיים – משוקלל	22%	18%	17%	17%
מחסור בקרקע זמינה לבנייה	35%	31%	27%	31%
מחסור בציוד וחומרי גלם	9%	4%	6%	3%
קשיים בהשגת אשראי בנקאי בארץ	15%	11%	9%	16%
קשיים בהשגת אשראי חוץ-בנקאי	11%	10%	8%	17%
עוכבים בקבלת היתרים/אישורים	31%	30%	27%	31%

אפשר לראות שהגורמים העיקריים המהווים מגבלה חמורה בענף הבינוי בעת הנוכחית לעומת תקופות לחימה קודמות הם **המצב הביטחוני, מחסור בעובדים וביקוש נמוך**. כ-57% מהמנהלים בענף הבינוי הגדירו את המצב הביטחוני כמגבלה חמורה לחברתם, לעומת כ-17% במבצע צוק איתן. 32% השיבו שמחסור בעובדים מקצועיים בעבודות רטובות פוגע בחברה שלהם באופן חמור, לעומת 26% במבצע צוק איתן. 23% השיבו שביקוש נמוך פוגע בחברה שלהם באופן חמור, לעומת 14% במבצע צוק איתן.

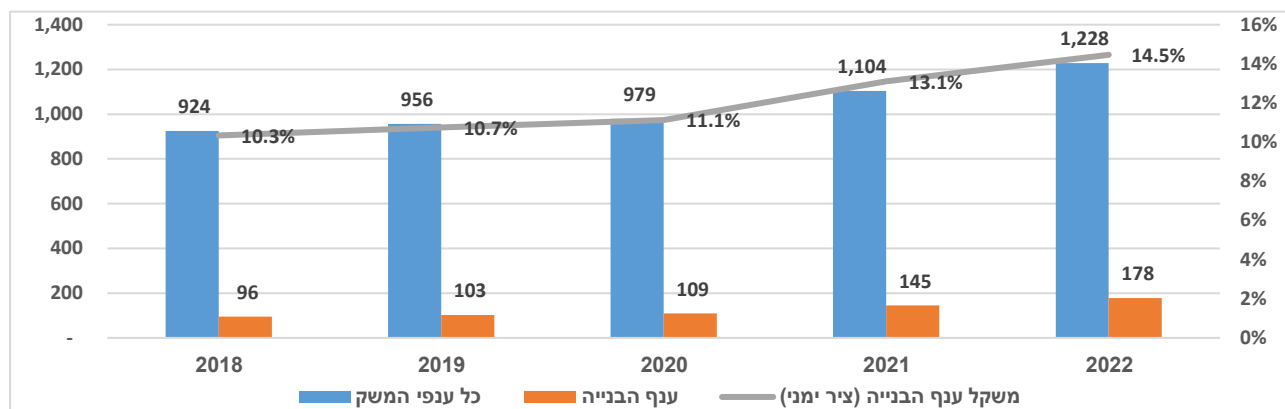
לפי משרד האוצר, באוקטובר 2023 נמכרו כ-817 דירות חדשות – כ-56% פחות מאוקטובר אשתקד וכ-65% פחות מהחודש הקודם (ספטמבר). הירידה הגדולה ביותר במכירת דירות חדשות לעומת אוקטובר אשתקד הייתה באזור מיסוי מקרקעין באר שבע – 69%, והירידה הקטנה ביותר הייתה באזור ירושלים – 25%. מכירות של דירות חדשות נפגעו פחות ממכירות של דירות יד שנייה, ייתכן שבשל הביקוש לדירות עם ממ"דים עקב הלחימה.

2.3 אשראי בענף הבנייה

מקורות האשראי של חברות בענף הבינוי הם בעיקר בנקים והנפקות איגרות חוב בשוק ההון. בתרשים 6 שלהלן מוצג השינוי ביתרת החוב של ענף הבנייה ושל כלל המגזר העסקי בשנים 2018 עד 2022.

¹⁶ הלמ"ס, [סקר הערכת המגמות בעסקים – אוקטובר 2023](#), 9 בנובמבר 2023.

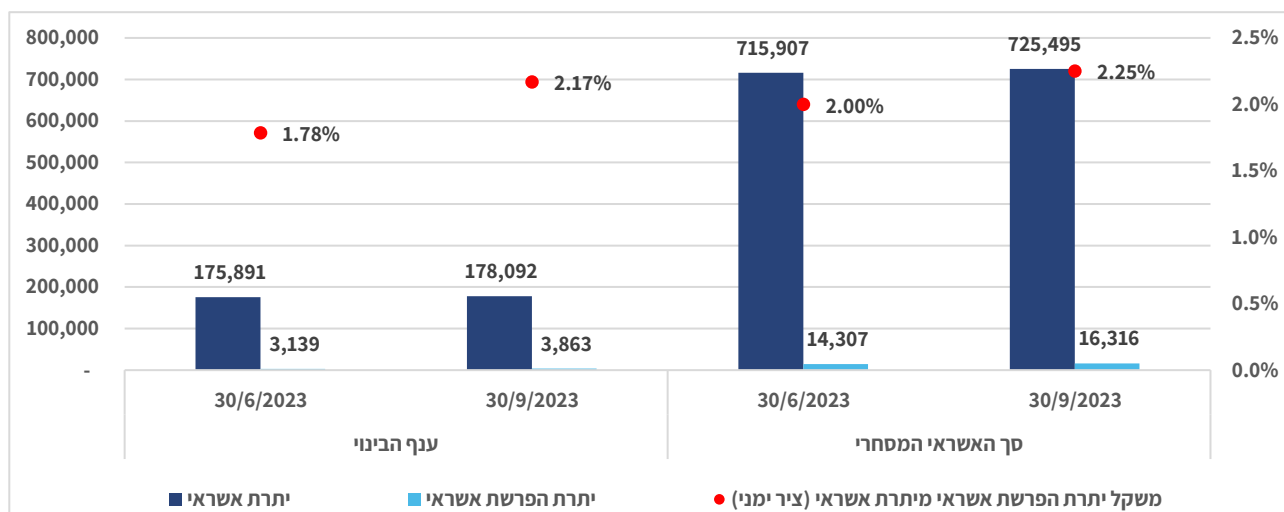
תרשים 6: יתרת החוב של ענף הבינוי ושל כלל המגזר העסקי הלא-פיננסי (סוף שנה, מיליארדי ש"ח)¹⁷



אפשר לראות כי יתרת החוב של ענף הבינוי גדלה מכ-96 מיליארד ש"ח בסוף 2018 לכ-178 מיליארד ש"ח בסוף 2022 – גידול של כ-86%, לעומת גידול של כ-33% ביתרת החוב של כלל המגזר העסקי. בשנים 2021–2022 קצב הגידול היה גבוה יותר מאשר בשנים 2018–2020. משקל החוב בתוצר של ענף הבנייה עלה מ-133% בשנת 2018 לכ-181% בשנת 2022 – עלייה של כ-47 נקודות אחוז, לעומת משקל החוב בתוצר של כלל ענפי המשק, שירד ב-3 נקודות אחוז – מ-107% בשנת 2018 לכ-104% בשנת 2022. נתון זה מעיד על רמת המינוף הגבוהה בענף הבנייה.¹⁸

נתון נוסף שמעיד על העלייה בסיכון האשראי של ענף הבנייה הוא העלייה בהפרשות להפסדי אשראי בגין אשראי בנקאי שניתן לענף. הפרשות להפסדי אשראי הם הפסדים צפויים בגין אשראי שנתנו הבנקים, שנרשמים בדוחות הכספיים של הבנקים. בתרשים 7 מוצג שיעור יתרת ההפרשה להפסדי אשראי מתוך יתרת האשראי המאזני בענף הבינוי לעומת כלל האשראי המסחרי, בחמשת הבנקים הגדולים.

תרשים 7: שיעור ההפרשה להפסדי אשראי בחמשת הבנקים הגדולים (במיליוני ש"ח)¹⁹



¹⁷ בנק ישראל, [יתרת החוב של המגזר העסקי הלא-פיננסי לפי ענפי כלכלה](#), אוחזר: 4 בדצמבר 2023. חוב של ענף הבינוי (סדר F, ענפים 43-41). יתרת חוב מנקודת ראות הלווים, כלומר יתרת חוב בנקאי לפני הפרשות ויתרת אג"ח לפי ערך נקוב (לא לפי שווי שוק).

¹⁸ הלמ"ס, [החשבונות הלאומיים לשנת 2022](#), לוח 17 – תוצר מקומי גולמי ותוצר עסקי גולמי, לפי ענף כלכלי, 16 בפברואר 2023.

¹⁹ [דוחות כספיים לרבעון השלישי לשנת 2023 של חמשת הבנקים הגדולים: פועלים, לאומי, דיסקונט, הבינלאומי, מזרחי-טפחות](#). הנתון הוא לאשראי מאזני ולא לסך האשראי. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

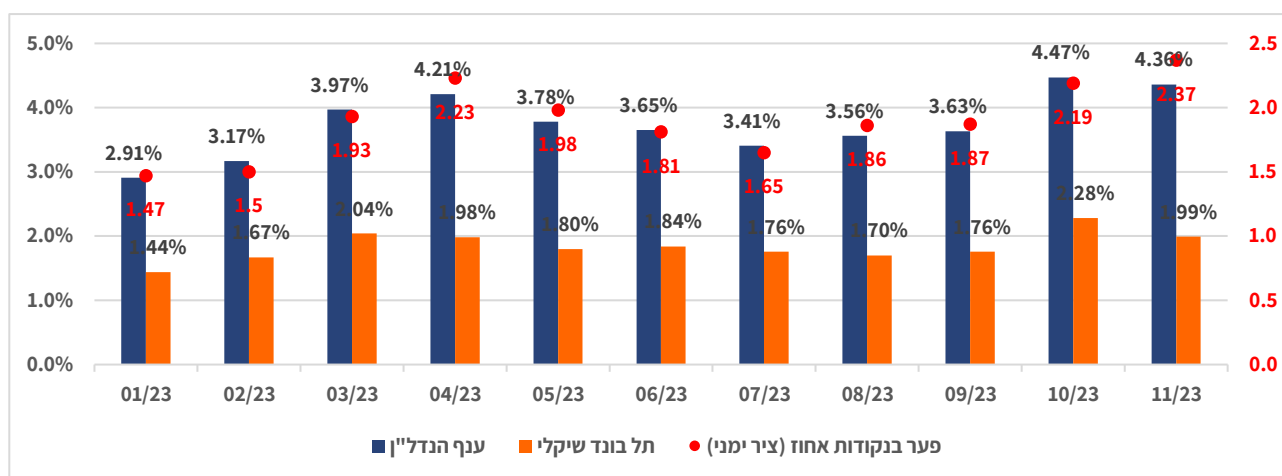
מהתרשים עולים הדברים הבאים לגבי השינויים ברבעון השלישי של 2023 לעומת הרבעון השני:

- יתרת האשראי לענף הבינוי עלתה ב-**1.3%** – דומה לעלייה ביתרת כלל האשראי המסחרי.
- יתרת ההפרשה להפסדי אשראי בענף הבינוי עלתה בכ-**23%** – יותר מהעלייה בכלל האשראי המסחרי, שהייתה כ-**14%**.
- שיעור ההפרשה להפסדי אשראי בענף הבינוי עלה בכ-**0.38** נקודות אחוז – יותר מהעלייה בכלל האשראי המסחרי, שהייתה כ-**0.25** נקודות אחוז.

נתונים אלו מלמדים כי ברבעון השלישי של 2023 **הפרשות להפסדי אשראי בענף הבינוי עלו בקצב מהיר לעומת הממוצע ביתר הענפים, מה שמעיד על עלייה בסיכון האשראי של הענף יותר מביתר המגזר העסקי.** יש לציין כי רוב ההפרשה היא **קבוצתית** ולא בגין סיכון ספציפי,²⁰ והיא באה בעקבות הנחיה של בנק ישראל להגדיל את ההפרשה הקבוצתית כדי לתת ביטוי להשפעות הצפויות של המלחמה – אף שהיא פרצה לאחר תום הרבעון השלישי של 2023, שאליו מתייחסים הדוחות הכספיים.²¹

בתרשים 8 שלהלן מוצג ממוצע של מרווחי תשואה באיגרות חוב שקליות של חברות מענפי הבינוי והנדל"ן ושל מדד תל בונד שקלי, שכולל חברות מכל ענפי המשק, בחודשים ינואר עד נובמבר 2023.

תרשים 8: מרווחי תשואות אג"ח (ממוצע חודשי, ינואר עד נובמבר 2023)²²



אפשר לראות כי לכל אורך התקופה המוצגת המרווח של תשואות אג"ח בענפי הבינוי והנדל"ן היה גבוה מהמרווח של מדד תל בונד שקלי. בנובמבר 2023, כחודשיים לאחר פרוץ הלחימה, המרווח של ענפי הבינוי והנדל"ן היה גבוה ב-**0.73 נקודות אחוז** לעומת ספטמבר, והמרווח של מדד תל בונד שקלי היה גבוה ב-**0.23 נקודות אחוז** – כלומר, המשקיעים העריכו כי הסיכון בענפי הבינוי והנדל"ן עלה יותר מהסיכון ביתר הענפים.

²⁰ הפרשה קבוצתית להפסדי אשראי נעשית על סמך מאפייני סיכון של החוב, כגון הענף הכלכלי של הלווה וציון האשראי שלו, בניגוד להפרשה ספציפית שנעשית בשל אשראי בעייתי, כגון אשראי בפיגור.

²¹ אור סופר, סגן המפקח על הבנקים, בנק ישראל, מכתב לתאגידים הבנקאיים והסולקים, [דגשים נוספים לדוחות לציבור לרבעון השלישי של שנת 2023](#), 9 בנובמבר 2023.

²² בנק ישראל, [מרווחי אג"ח קונצרני](#), עדכון אחרון: 22 בנובמבר 2023. מדד תל בונד שקלי: כל איגרות החוב הקונצרניות, שאינן צמודות למדד בריבית קבועה, אשר נכללות במאגר התל בונד ועומדות בתנאי הסף של המדד. מרווח הוא הפער בין הריבית על אג"ח קונצרניות והריבית על אג"ח ממשלתיות, שהתקופה לפירעון שלהן דומה. ענף הנדל"ן בישראל עוסק בעיקר באחזקת נדל"ן ופחות בבינוי.

מהנתונים בתרשים 7 עולה כי שיעור ההפרשה להפסדי אשראי בנקאי בענף הבינוי נמוך משיעור ההפרשה של האשראי הבנקאי בכלל המגזר העסקי, ומהנתונים בתרשים 8 עולה כאמור כי המרווח של תשואות אג"ח בענפי הבינוי והנדל"ן היה גבוה מהמרווח של מדד תל בונד שקלי. ייתכן שפער זה נובע מרגולציה הדוקה יותר של המפקח על הבנקים על אשראי בנקאי לענף הבנייה (כגון ביטחונות) בהשוואה לרגולציה על הנפקות איגרות חוב.

2.4 צפי לשינוי בביקוש לדירות בטווח הבינוי

לסיכום השפעות המלחמה, מאז העלאת ריבית בנק ישראל באפריל 2022 הביקוש לדירות מגורים ירד, עלויות המימון של חברות בנייה עלו, ומכירות והתחלות בנייה של דירות חדשות פחתו. המלחמה, שהובילה לירידה חדה בביקוש ולמחסור בעובדים, החריפה את המצב, ולפי מרווח אג"ח של חברות ציבוריות בענף הבנייה, מצבן הפיננסי הוא מהפחות טובים במשק. בשני הגורמים העיקריים המשפיעים על הביקוש צפוי שינוי במהלך השנה הקרובה:

שער הריבית: הציפיות לאינפלציה בשנה הקרובה בשוק ההון (ההפרש בין התשואות של אג"ח ממשלתיות לא צמודות לתשואות של אג"ח ממשלתיות צמודות) ירדו מ-**3.2%** בחודש מרץ 2023 ל-**2.5%** בחודש נובמבר 2023. ממוצע תחזיות האינפלציה לשנה הקרובה של בנקים ובתי השקעות הוא **2.4%**²³ ב-27 בנובמבר 2023 החליט בנק ישראל להותיר את הריבית בשיעור **4.75%**, והמשמעות היא כי לנוכח הירידה החדה בציפיות לאינפלציה, **הריבית הריאלית הצפויה בישראל עלתה בזמן המלחמה, תקופה שבה חלה ירידה בביקוש במשק.**

יעד האינפלציה של בנק ישראל הוא **1%-3%**. לנוכח הירידה בקצב האינפלציה, ייסוף השקל מ-27 באוקטובר 2023, תחזיות האינפלציה לשנה הקרובה והירידה בביקוש בעת המלחמה, ניתן להניח כי בחודשים הקרובים יחל תהליך של ירידת ריבית, שתקל על הפעילות הכלכלית ותוביל לגידול בביקוש לדירות. לפי תחזית חטיבת המחקר בבנק ישראל, ברבעון הרביעי של 2024 ריבית בנק ישראל צפויה לרדת ל-**3.75%-4%** (לעומת **4.75%** כיום); לפי חזאים פרטיים – ל-**3.65%**, ולפי צפי שוק ההון – ל-**3.3%**²⁵. החלטת הריבית הבאה של בנק ישראל היא ב-1 בינואר 2024.

עלייה: לפי דוח של משרד התפוצות, ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית, בשלושת השבועות הראשונים למלחמה, 7–25 באוקטובר 2023, הייתה עלייה של כ-500% בהיקף **האירועים האנטישמיים בעולם** בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. כשליש מכלל האירועים האנטישמיים היו בארה"ב, ומדינות בולטות נוספות הן גרמניה, צרפת ובריטניה.²⁶ בלוח 2 שלהלן מוצג מספר העולים לישראל בשנים 2021 עד 2023 לפי ארץ המקור.

²³ בנק ישראל, [הציפיות לאינפלציה משוק ההון](#), עדכון אחרון: 20 בנובמבר 2023.

²⁴ בנק ישראל, [שערי חליפין דולר אמריקני](#), כניסה: 26 בנובמבר 2023

²⁵ בנק ישראל, [התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר](#), נובמבר 2023, 27 בנובמבר 2023.

²⁶ דוח משותף של משרד התפוצות, ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית, [מצב האנטישמיות בעולם, סיכום שלושה שבועות ראשונים למלחמת חרבות ברזל](#), 1 בנובמבר 2023. להרחבה: ד"ר אילה אליהו, [התגברות האנטישמיות בעולם בעקבות מלחמת חרבות ברזל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בנובמבר 2023.

לוח 2: מספר העולים לישראל בשנים 2021 עד 2023 לפי ארץ המקור²⁷

ארץ מקור	2021	2022	שינוי	1-10/2022	1-10/2023	שינוי	משקל עולים 2023
בריה"מ לשעבר	12,715	63,720	401.1%	48,462	36,000	-25.7%	85.2%
אחר	1,273	1,093	-14.1%	1,142	982	-14.0%	2.3%
סך מתפתחות	13,988	64,813	363.3%	49,604	36,982	-25.4%	87.5%
ארה"ב	3,480	2,919	-16.1%	2,519	1,886	-25.1%	4.5%
צרפת	3,594	2,189	-39.1%	1,986	887	-55.3%	2.1%
בריטניה	644	558	-13.4%	476	334	-29.8%	0.8%
אחרות	3,791	3,724	-1.8%	3,245	2,167	-33.2%	5.1%
סך מפותחות	11,509	9,390	-18.4%	8,226	5,274	-35.9%	12.5%
סך הכול	25,497	74,203	191.0%	57,830	42,256	-26.9%	100.0%

אפשר לראות כי בשנת 2022 עלו כ-74,000 עולים – גידול של כ-191% לעומת 2021, שרובו נובע מגידול בעלייה מרוסיה ומאוקראינה לאחר תחילת המלחמה בפברואר 2022. בחודשים ינואר–אוקטובר 2023 עלו כ-42,000 עולים – ירידה של כ-27% לעומת התקופה המקבילה בשנת 2022. משקל העולים ממדינות מתפתחות מכלל העולים ב-2023 הוא כ-88%, וממדינות מפותחות – כ-12%. הגידול בעלייה בשנת 2022 תרם לגידול בביקוש לדירות.

לפי הסוכנות היהודית, יש סימנים משמעותיים לגל עלייה בסוף המלחמה ממדינות המערב, ובעיקר מצרפת וארה"ב, שמהן עלו בשנים האחרונות כ-10,000 עולים בשנה. לאחר תחילת המלחמה גדל מספר תיקי העלייה שנפתחו בצרפת **פי ארבעה**, ובארה"ב ב-80%. הסוכנות היהודית עושה מאמץ להבטיח כי אלו שפתחו תיקים אכן יממשו עלייה במהלך המחצית הראשונה של 2024. להערכת הסוכנות, אם המלחמה תסתיים בתחילת 2024, צפוי גל עלייה של עשרות אלפי עולים. מדובר בתחזית בלבד התלויה בגורמים רבים, ובשיתוף משרד העלייה והקליטה נעשות פעולות הכנה לקליטתם.²⁸ לפי ארגון נתיב, צפוי כי מספר העולים הגבוה יחסית ממדינות בריה"מ לשעבר יימשך בעתיד.²⁹

מפונים מאזורי לחימה: לאחר פרוץ הלחימה פונו או התפנו מרצון עשרות אלפי משקי בית מאזור הלחימה בעוטף עזה ובגבול לבנון. חלקם פונה לבתי מלון במימון המדינה, חלקם התפנו מרצון ליישובים אחרים בארץ (קרובי משפחה, שכירות). ייתכן כי חלקם לא ישוב ליישובי המקור, ובמקרה זה צפוי גידול בביקוש לדירות באזורים אחרים. **הגידול הצפוי בביקוש לדירות עקב ירידה צפויה בריבית וצפי לגל עלייה עשוי להיתקל בהיצע נמוך יחסית, ובמצב זה ייתכן כי צפוי גל חדש של עליית מחירי הדירות.**

3. עובדים שאינם ישראלים בענף הבנייה

בענף הבנייה יש שלוש מכסות נפרדות לעובדים שאינם תושבי ישראל, אשר נקבעו בהחלטות ממשלה: מכסה לעובדים מהרש"פ, מכסה לעובדים מירדן ומכסה לעובדים זרים (שאינם מהרש"פ או ירדנים). כדי להעסיק כדין עובד שאינו ישראלי יש לקבל מרשות האוכלוסין וההגירה היתר העסקה למעסיק ורישיון עבודה לעובד. עובדים מהרש"פ צריכים לקבל בנוסף היתר כניסה מהמינהל האזרחי באיו"ש או ממינהלת התיאום והקישור בעזה. נכון לסוף

²⁷ הלמ"ס, [ירחון סטטיסטי נובמבר 2023](#), לוח ה/3 – עולים לפי ארץ מגורים, 14 בנובמבר 2023. שנים שונות.

²⁸ שמעון שמילה, מנהל תוכניות ותפעול, הסוכנות היהודית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2023.

²⁹ אלון שוהם, ראש נתיב בפועל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בנובמבר 2023.

2022 שהו בישראל כ-25,000 מסתננים, שהעסקתם אינה נספרת במכסות אלו. בלוח 3 מוצגים מכסות העובדים, מספר רישיונות העבודה ומספר העובדים הלא-ישראלים בפועל נכון לשנת 2022.

לוח 3: עובדים שאינם ישראלים בענף הבנייה (דצמבר 2022)³⁰

נתון	עובדים זרים	ירדנים	פלסטינים מאיו"ש	פלסטינים מעזה	סך הכול
מכסה	30,000	300	92,000		122,150
מספר רישיונות עבודה	21,360	150	80,731		102,241
עובדים בפועל	23,618	150	72,154	502	96,424
אחוז מהעובדים	24%	0.2%	75%	0.5%	100%

אפשר לראות שבסוף 2022 המכסות של עובדים שאינם ישראלים הסתכמו בכ-122,150; מספר רישיונות העבודה היה כ-102,241, ובפועל עבדו כ-96,424 עובדים שאינם ישראלים. שיעור העובדים שאינם ישראלים בענף הבינוי מוערך בכ-30% מהמועסקים ובכ-36% מהשכירים.³¹ כ-75% מהעובדים הלא-ישראלים הם עובדים מהרש"פ, וכ-24% הם עובדים זרים. שעות העבודה של העובדים מהרש"פ פחותות משל העובדים הזרים בכ-30% בשל זמן ההגעה הארוך לעבודה.³² כשמסקללים זאת, חלקם של העובדים מהרש"פ מכלל העובדים הלא-ישראלים יורד לכ-68%. בנוסף לנתונים המוצגים בלוח 1, עובדים מהרש"פ מועסקים גם ביישובים ישראליים באיו"ש לפי היתרים המתקבלים מהמינהל האזרחי, שאינם נספרים במכסה. נכון לדצמבר 2018 היו בענף הבנייה היתרי תעסוקה לכ-17,300 עובדים מהרש"פ ביישובים ישראליים באיו"ש.³³ יש גם עובדים מהרש"פ המועסקים בשטח ישראל ללא היתר (שוהים בלתי חוקיים), ומספרם אינו ידוע.

עובדים זרים ומהרש"פ בענף הבניין רשאים לעבוד בעיקר **בעבודות "רטובות"**: ברזלנות, טפסנות, טייחות ורצפות.³⁴ בשנת 2019 שיעור העובדים הלא-ישראלים בעבודות רטובות היה כ-77% – גבוה בהרבה משיעורם בכלל הענף. לכן מחסור בעובדים שאינם ישראלים פוגע בעיקר בעבודות הרטובות והופך אותן לצוואר בקבוק שמעכב תהליכי בנייה אחרים. בדיקה של משרד הבינוי והשיכון מצאה שהגדלת מספר העובדים הזרים בעבודות בניין רטובות

³⁰ רשות האוכלוסין וההגירה, מכסות להעסקת עובדים פלסטינים בישראל – ריכוז החלטות ממשלה, 7 ביולי 2022; הכנסת ה-25, הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, חומר רקע, [התייחסות רשות האוכלוסין וההגירה לקראת דיון הוועדה ביום 28.2.23](#), 27 בפברואר 2023; רשות האוכלוסין וההגירה, [סיכום פעילות רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2022](#), 28 במאי 2023.

³¹ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2023, [לוח 9.12: מועסקים ושכירים, לפי ענף כלכלי, קבוצת אוכלוסייה ומין](#), 22 באוגוסט 2023. לפי הגדרות הלמ"ס, מועסקים הם בני 15 ומעלה שעבדו בישראל או בחו"ל לפחות שעה אחת בשבוע שנבדק בסקר, תמורת שכר, רווח או תמורה אחרת. שכירים הם תת-קבוצה של מועסקים, שכוללת רק את מי שעבד אצל אחר תמורת שכר, לא כולל מעסיקים, מי שעובד ללא שכר בקיבוץ או בעסק משפחתי, ועצמאים, למעט כאלה הרשומים כחברה בע"מ ומקבלים שכר מהחברה.

³² משרד הבינוי והשיכון, [צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם לשוק הדיור בישראל](#), נובמבר 2020, עמ' 9.

³³ המינהל האזרחי, יחידת קמ"ט תעסוקה, סיכום שנת 2018, לא צוין תאריך.

³⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הסדרת העסקת עובדים פלשתינאים בישראל בענף הבניין](#), 8 במאי 2023; רשות האוכלוסין וההגירה, [תנאי היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם](#), 15 בדצמבר 2021; רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי חברות ביצוע זרות](#), 9 ביולי 2019. מספר העובדים הזרים בפועל כולל עובדים זרים לא חוקיים שהגיעו לישראל כדי לעבוד בענף הבנייה אך ייתכן שאינם מועסקים בענף בפועל.

לא תפגע בהיקף המועסקים הישראלים בעבודות רטובות, ומאידך תביא להגדלת מספר המועסקים הישראלים במקצועות אחרים בענף הבניין.³⁵

4. סיוע לענף הבנייה בעקבות מבצע חרבות ברזל

- בדיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא סיוע לענף הבנייה עקב המלחמה העלו נציגי הענף את הדברים האלה:³⁶
- נציגי התאחדות התעשיינים ביקשו **ערבות מדינה לביטוח אשראי**, כפי שהיה במשבר הקורונה, כי לטענתם תעשיינים רבים בתחום תעשיית הבנייה מיצו את האשראי שהם יכולים לקחת.
 - בענף הבנייה יש קושי לעשות **ביטוח** – קושי שהיה קיים עוד לפני פרוץ הלחימה.
 - **ענף הפיגומים לא יכול להעסיק עובדים זרים** כי אין לו ענף ברשם הקבלנים. מנכ"ל משרד השיכון מסר שנבחנת אפשרות ליצור ענף חריג לחצי שנה.
 - הוצע לאפשר **להביא עובדים זרים באופן פרטי** ולא במסגרת הסכמים בילטרליים, שמימושם אורך יותר זמן. לדברי מנכ"ל משרד השיכון, להצעה הזו יש התנגדות גורפת מצד כל משרדי הממשלה המעורבים.
 - הוצע לבטל לתקופה קצובה את **האגרות על העסקת עובדים זרים**.

כדי להקל על חזרה לפעילות של ענף הבנייה, **פיקוד העורף פרסם הנחיות פרטניות לענף הבנייה**, שאפשרו חלופות למרחב מוגן תקני ופטרו מנופאים ועגורנים מגישה למרחב מוגן.³⁷ כמו כן, בעקבות עתירה של גורמים בענף הבנייה נגד המדינה ורשויות מקומיות שסגרו אתרי בנייה, נקבע שיהיה אפשר לפתוח אתרי בנייה בתנאי שיעמדו בכללים מסוימים, ובהם: איסור עבודת עובדים מהרש"פ, הצבת מאבטח בכניסה לאתר הבנייה, איסור לינת פועלים באתר הבנייה ואיסור חסימת רחובות.³⁸

כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה החליטה הממשלה על **הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה** בעקבות הלחימה. לפי ההחלטה, מכסת העובדים הזרים בענף הבנייה תועלה מ-30,000 ל-50,000 עובדים בארבע פעימות ובכפוף למיצוי המכסה בכל פעימה. ההחלטה כללה צעדים נוספים, כגון הארכת שהות עובדים זרים שנמצאים כעת בישראל, קידום הסכמים בילטרליים ועידוד של בינוי מתועש שיפחית את הצורך בעובדים.³⁹ לאחר מכן, הממשלה גם התירה לקבלני כוח אדם לגייס עד 10,000 עובדים זרים לענף הבנייה שלא במסגרת הסכמים בילטרליים, במסגרת המכסה.⁴⁰ כאמור, מספר העובדים מהרש"פ בסוף 2022 היה כ-73,000, השקולים לכ-51,000 עובדים זרים לפי הערכת משרד השיכון, כך שנראה כי תוספת של 20,000 עובדים זרים לא תוכל למלא לחלוטין את המחסור.

³⁵ משרד הבינוי והשיכון, [צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם לשוק הדיור בישראל](#), נובמבר 2020.

³⁶ הכנסת ה-25, ועדת הכספים, פרוטוקול, [היערכות הממשלה למתן סיוע לענף הבינוי והשיכון בעקבות הלחימה, בהשתתפות שר הבינוי והשיכון מר יצחק גולדקנופף](#), 31 באוקטובר 2023.

³⁷ פיקוד העורף, [מדיניות ההתגוננות לאוכלוסייה](#), 19 באוקטובר 2023.

³⁸ עתירה מינהלית (מחוזית ת"א) 37148-10-23, [הקדן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה בישראל נ' עיריית רמת גן](#), (2023)

³⁹ החלטה 1002 של הממשלה ה-37, [הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטות ממשלה](#), 27 באוקטובר 2023.

⁴⁰ החלטה 1056 של הממשלה ה-37, [רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת חרבות ברזל – תיקון החלטת ממשלה](#), 12 בנובמבר 2023.

כמענה נוסף למחסור בעובדים קודמה **תוכנית עידוד תעסוקה בענפי הבנייה והחקלאות**. במסגרת התוכנית, עובדים חדשים בענפים אלה, שהם תושבי ישראל, יקבלו מענקים של 3,000 ש"ח על החודש הראשון, 3,000 ש"ח על החודש השני ו-4,000 ש"ח על החודש השלישי של העסקה רציפה. עובדים שמקום עבודתם ביישובים שפוננו יקבלו מענקים בסכום כפול.⁴¹

אחד מכלי הסיוע העיקריים למגזר העסקי שקידם משרד האוצר מוסדר במסגרת חוק **תוכנית הסיוע הכלכלי (הוראות שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023**. ענף הבינוי לא נכלל בנוסח הצעת החוק לקריאה ראשונה, אך הוא התווסף אליו במהלך הדיונים בהצעה בוועדת הכספים של הכנסת. לפי מתווה התוכנית, קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות הרשומים בפנקס הקבלנים זכאים לפיצוי בגין הפסדים שנגרמו להם עקב הלחימה. חברות שעיסוקן הוא מכירת מקרקעין (חברות נדל"ן) או שהמחזור הכספי השנתי שלהן גבוה מ-400 מיליון ש"ח, לא זכאיות לפיצוי.⁴²

במסגרת **הלוואות בערבות מדינה** הוקם מסלול "חרבות ברזל" בהיקף של 10 מיליארד ש"ח לעסקים שהמחזור השנתי שלהם הוא עד מיליארד ש"ח.⁴³ **רשות מקרקעי ישראל** הודיעה על שורת צעדים מקילים, ובהם: דחיית תשלום השוברים עד לסוף נובמבר 2023, ארכות להשלמת הסכמי בנייה עד לסוף דצמבר 2023, הארכת תוקף שומות בשישה חודשים, דחיית מועדי סגירת מכרזי קרקע ובחינת האפשרות לאפשר לזוכי מכרזים לפרוס את התשלום לשלושה תשלומים ללא ריבית.⁴⁴ משרד העבודה נתן ב-9 באוקטובר 2023 היתר כללי **שהרחיב את מכסת שעות העבודה** עד לסיום מצב החירום,⁴⁵ אולם ההיתר לא חל על ענפים מסוימים, ובהם ענף הבנייה.⁴⁶

⁴¹ המוסד לביטוח לאומי, טיוטת הסכם בדבר מתן עידוד והמשך תעסוקה מלחמת חרבות ברזל, 15 בנובמבר 2023.

⁴² [חוק התוכנית לסיוע כלכלי \(הוראות שעה – חרבות ברזל\), התשפ"ד-2023](#).

⁴³ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [פתיחת מסלולי הלוואות מיוחדים במסגרת הקרן להלוואות בערבות מדינה](#), 12 בנובמבר 2023.

⁴⁴ רשות מקרקעי ישראל, הודעות דוברות, [הנהלת רשות מקרקעי ישראל החליטה על סל הקלות ליזמים וללקוחות רשות מקרקעי ישראל](#), עודכן: 31 באוקטובר 2023.

⁴⁵ משרד העבודה, הודעות לעיתונות, [שר העבודה חתם על הרחבת שעות העבודה במשק](#), 12 באוקטובר 2023.

⁴⁶ משרד הבינוי והשיכון, הודעות דוברות, [שר הבינוי והשיכון בפנייה לשר העבודה: אשר שעות נוספות לעובדים בענף הבנייה במהלך מלחמת חרבות ברזל](#), 5 בנובמבר 2023.

נספח 6

העתק החלטות ממשלה מס' 1002,
1056, 1383 ו-1752

עמ' 89



הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה

החלטה מספר 1002 של הממשלה מיום 27.10.2023 .

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 1002 • יחידות: מזכירות הממשלה •
תאריך תחולה: 27.10.2023 • ממשלה: הממשלה ה- 37 • תאריך פרסום: 27.10.2023

נושא ההחלטה:

הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון
החלטות ממשלה

מחליטים:

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 1321 מיום 24 במרץ 2016 שעניינה "הבאת חברות
בנייה זרות" (להלן – החלטה 1321), מס' 3516 מיום 4 בפברואר 2018 שעניינה
"העסקת עובדים לא ישראליים בעבודות בנייה למגורים ותשתיות – תיקון החלטות
ממשלה" (להלן – החלטה 3516), מס' 4059 מיום 26 ביולי 2018 שעניינה "הגדלת
מאגר חברות הבנייה הזרות" (להלן – החלטה 4059), מס' 189 מיום 1 באוגוסט 2021
שעניינה "עובדים לא ישראליים בענף הבנייה ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה
189), מס' 860 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק
ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 860) ועל מנת לאפשר את הפעילות באתרי
הבנייה באמצעות הגדלת היצע העובדים בשוק הבנייה:

1. בכפוף למיצוי של 80 אחוזים לפחות של המכסה המרבית הקיימת של 30,000
עובדים זרים בענף הבנייה לפי החלטה 189, להגדיל את המכסה המרבית של עובדים
זרים בענף הבנייה בארבע פעימות של 5,000 עובדים זרים בכל פעימה, בכפוף לאיוש

בפועל של כל פעימה (להלן – המכסה המרבית). לצורך כך לתקן את החלטה 189 ואת החלטה 860 בהתאם לעקרונות אלה:

- א. בסעיף 12 להחלטה 189, המכסה המרבית של העובדים הזרים בענף הבנייה תעמוד על 50,000 במקום 30,000. מכסה זו תעמוד בתוקפה עד ליום 31 בדצמבר 2025. עד ליום 31 בדצמבר 2024 תיערך בחינה משותפת בראשות משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף משרד האוצר, משרד העבודה ורשות האוכלוסין וההגירה, בקשר להיקף מכסות העובדים הזרים הנדרש בענף הבנייה בישראל.
- ב. בסעיף 11 להחלטה 189 יבוטל מתווה הפחתת מכסת העובדים הזרים לענף הבניין.
- ג. בסעיף 6(ד) להחלטה 860, בסיפה, לאחר המילים "בענף החקלאות" יוספו המילים "ועד ליום 31 בדצמבר 2024 בענף הבנייה".
2. בהמשך להחלטה 189, מכסת העובדים הזרים לחברות הביצוע הזרות הפועלות מכוח החלטה 1321 והחלטה 4059 ומכסת חברת יילמזלר מכוח החלטת הממשלה מס' 597 מיום 25 באוקטובר 2015 שעניינה "העסקת עובדים זרים בענף הבנייה באמצעות חברת יילמזלר", אשר נכללת במכסה שנקבעה לחברות הביצוע הזרות, לא תיכלל במסגרת המכסה המרבית, אלא תתווסף אליה.
3. לתקן את סעיף 1(ב) בהחלטה 1321 וסעיף 1(ד) בהחלטה 4059, כך שיתאפשר לכל אחת מחברות הביצוע הזרות להביא מעל 1,000 עובדים זרים ועד ל-1,600 עובדים זרים לצורך העסקתם בעבודות רטובות בלבד בפרויקטים של בנייה למגורים ותשתיות, כהגדרתן בהחלטה 3516, ובלבד שהמכסה הכוללת, העומדת על 12,000 עובדים, לא תשונה. בהתאם לכך, להנחות את מנהל רשות האוכלוסין וההגירה לתת היתרים לפי סעיף זה בשיטת "כל הקודם זוכה", לאחר קבלת המלצת משרד הבינוי והשיכון, בכפוף לתנאי ההיתרים כפי שנקבעו בנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה וכפי שיעודכן מעת לעת ובכפוף לכל דין.
4. על אף האמור בסעיף 3 לעיל, ככל שמכסת חברות הביצוע כאמור בסעיף 3 להחלטה זו תמומש במלואה, להגדיל את המכסה המרבית הכוללת של עובדים זרים לחברות הביצוע הזרות בסך של 3,000 עובדים זרים ועד להיקף מצטבר של 15,000 עובדים בסך הכול, והכול בכפוף לכללים הקיימים.
5. בהמשך להחלטה 1321 ולהחלטה 4059, להאריך את תקופת הפעילות של חברות הביצוע הזרות אשר התחילו את פעילותן בשנת 2017 עד לסוף שנת 2029, בכפוף לכל דין.
6. לרשום את הודעת שר הפנים כי בכוונתו להפעיל את סמכותו לפי סעיף 3א(ג1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1951, בהסכמת שר העבודה ובהתייעצות עם שר האוצר, להאריך עד ליום 31 בדצמבר 2024 את רישיונות העבודה של העובדים הזרים אשר שוהים בישראל מעל 63 חודשים ואשר נכנסו כדין לישראל לראשונה ברישיון עבודה לענף הבניין ואשר יהיו מועסקים כדין בישראל מיום 31 בדצמבר 2023 ואילך או שלא עברו מעל 90 יום מיום הפסקת העסקתם האחרונה כדין בכפוף לבקשות אשר יוגשו על ידי מעסיקים בעלי היתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבניין וזאת בתנאי שלא קיימת מניעה אחרת להאריך את רישיונם לפי כל דין והכול בכפוף לביצוע התיאומים הנדרשים ובהתאם לנוהלי הרשות.
7. להנחות את שר החוץ ואת שר הפנים לבצע את כל הפעולות הנדרשות לקידום החתימה על ההסכם הבילטרלי עם הודו או עם מדינות נוספות בהתאם להחלטת

הוועדה הבין-משרדית להסכמים בילטרליים בראשות מנהל רשות האוכלוסין וההגירה.

8. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין וההגירה לבחון אישור כניסה לישראל באופן מקוצר בתקופת חירום לאומית לעבודה בענף הבניין עובדים זרים שעבדו בישראל כדין ברישיון עבודה בענף הבנייה וסיימו את אשרת העבודה שלהם וחזרו לארצות מוצאם לאחר חמש שנים בכפוף לכל דין, כך שיוכלו לחזור לישראל באותו סוג רישיון עבודה שניתן לפני צאתם מישראל וזאת בהתאם לסמכות סעיף 3א(ג1) לחוק הכניסה לישראל ובכפוף לכל דין, בהתאם להסכמים בילטרליים או בכפוף להחלטת עקרונות ההסכמים הבילטרליים בנושא שמירה על זכויות העובדים המגיעים לישראל וביטחונם ונקיטת אמצעים למניעת גביית דמי תיווך.

9. על מנת לצמצם את הפער שייחוצר בהיצע הדיור לאור מחסור בידיים עובדות באופן כללי ובפרט בעת המלחמה ולפעול להכנסת טכנולוגיות בנייה המפחיתות את הצורך בכוח עבודה:

א. להנחות את שר העבודה, בתיאום עם שר המשפטים, להמשיך לקדם את תיקון תקנות הבטיחות בעבודה (עגורנאים, מפעילי מכונות הרמה אחרות ואתתים), תשנ"ג-1992 וכן את תיקון תקנות הבטיחות בעבודה (עגורני צריח), תשכ"ז-1966, בתיאום עם שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, אשר פורסמו להערות הציבור ביום 26 במאי 2022 וביום 20 באוקטובר 2021 בהתאמה.

ב. להנחות את הרשות להשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה לגבש בתוך 60 ימים מסלול מנהלי בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון שבמסגרתו יינתנו מענקים להקמת מפעלי ייצור לשיטות בנייה מתועשות מתקדמות בדגש על בנייה מודולרית. המענקים יינתנו בהתאם לתנאים שייקבעו במסלול, ביחס למפעלי תעשייה שאינם זכאים לסיוע לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. לטובת כך משרד הבינוי והשיכון יקצה ממקורותיו לרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה סך של 12 מל"ח בשנת 2024.

ג. להנחות את מינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה והתעשייה לתקצב מענק הוצאות פיתוח קרקע בהתאם לתקנות ולנהליו לשני מפעלים בתחום הבנייה המתקדמת בדגש על בנייה מודולרית שיוגדרו בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון, ושיעמדו בתנאי ההקצאה. לטובת כך משרד הבינוי והשיכון יקצה ממקורותיו למשרד הכלכלה והתעשייה סך של 7 מל"ח בשנת 2024.

ד. להנחות את משרד הבינוי והשיכון להציע אמצעים ופעולות לקידום השימוש בטכנולוגיות חדשניות מתועשות במכרזים ממשלתיים לבנייה למגורים בתוך 12 חודשים.

10. למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים והמושפעים מאירועים ושיקולים שונים, ובין היתר מדיניותה של הממשלה, מצב חירום לאומי, מגפות, מלחמות, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל ו/או להמשך עבודה כאמור, כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות ולמפגש רצונות בין המדינות באשר להסדרת הגעתם של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי תיווך ומניעת סחר בבני אדם וכיוצא בזה, ואין באמור בהחלטה זו לגבי הארכת רישיונותיהם של העובדים זרים, וכן אין במתן היתר להעסקת עובדים זרים משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף

כלשהו לגבי שהייתם, כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

ההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה.

 הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה
לכל השירותים
RSS
צרו קשר עם משרדי הממשלה
תנאי שימוש

תמיכה

התקשרו למוקד 1299
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים
מוקד מענה ממשלתי מרכזי
פנייה לאבטחת מידע

מידע נוסף

אודות האתר
הצהרת נגישות
מפת האתר
חופש המידע
שימוש בקבצי "cookies"



חפשו שירות או ...

משרד ראש הממשלה


אודות יחידות חדשות עוז

מזכירות הממשלה


רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה

החלטה מספר 1056 של הממשלה מיום 12.11.2023 .

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 1056 • יחידות: מזכירות הממשלה •
תאריך תחולה: 12.11.2023 • ממשלה: הממשלה ה-37 • תאריך פרסום: 12.11.2023

נושא ההחלטה:

רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה

מחליטים:

א. בשל הצורך לוודא רציפות תפקודית של ענף הבנייה במדינה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ולאפשר את הפעילות באתרי הבנייה באמצעות הבאה מידית של עובדי בניין זרים לישראל, בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1002 מיום 27 באוקטובר 2023 שעניינה "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 1002) ובמקביל להמשך פעילות משרדי הממשלה המוסמכים גם בעת הזאת ליישם הסכמים בילטרליים קיימים ולהתקשר בהסדרים בילטרליים חדשים עם מדינות מוצא בהליך מהיר, לתקן את החלטה 1002 כך שלאחר סעיף 8 יתווסף סעיף 8א:

"8א. להטיל על רשות האוכלוסין וההגירה להתיר כניסתם לישראל של עד 10,000 עובדים זרים מחו"ל באמצעות תאגידי הבניין בעלי היתרים לפי סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשל"ו-1996, להעסקת עובדי בניין זרים (להלן: תאגידי בניין) וזאת גם אם עובדים אלו יגויסו שלא במסגרת הסכם בילטרלי, במהלך תקופה של 90 ימים ממועד הכניסה לתוקף של החלטה זו. הבאתם והעסקתם של העובדים הזרים באמצעות תאגידי הבניין תיעשה בהתאם לתנאים שיקבע מנהל רשות האוכלוסין וההגירה וממדינות שיאושרו על ידיו לצורך כך ובכפוף לעמידה בכל נהלי רשות האוכלוסין וההגירה והוראות הדין בקשר להעסקת עובדי בניין זרים. יובהר כי

עובדים שיגיעו לישראל לפי פסקה זו יהיו חלק מהמכסה הממשלתית המרבית הקיימת לענף הבנייה.

1. העובדים הזרים אשר יגויסו במסגרת סעיף זה ייבחנו מקצועית על פי מתווה לבדיקת כישוריהם ומיומנותם שייקבע על ידי משרד הבינוי והשיכון ויכלול מנגנון בקרה שיבטיח הגעתם של עובדי בניין מיומנים לעבודה בענף הבניין בישראל.
2. המדינות שמהן תתאפשר הבאתם של עובדים זרים לפי מתווה זה ייקבעו על ידי מנהל רשות האוכלוסין וההגירה.
3. מנהל רשות האוכלוסין וההגירה יקבע, בין היתר, תנאים שמטרתם לוודא שהעובדים הזרים קיבלו מידע בשפה שהם מבינים בעניין זכויותיהם וחובותיהם בישראל, לרבות פרטי הקשר עם מרכז הפניות לעובדים זרים של רשות האוכלוסין וההגירה ושל ממונה זכויות העבודה של העובדים הזרים במשרד העבודה, לשאלות או תלונות העובדים בשפה שהם מבינים; בעניין היות מדינת ישראל במלחמה; האיסור על גבייה תשלומים שלא כדין מעובדים זרים, והכול באמצעות בין השאר הצגת מסמכים המעידים כי לא נגבו דמי תיווך אסורים לרבות באמצעות הגשת תצהיר בעניין זה וכן התחייבות התאגידים כי פעלו לפי המתווה שנקבע על ידי משרד הבינוי והשיכון בעניין הליך מיון מקצועי וכי לא גבו תשלום בעד הליך זה.
4. ככל שיתברר כי קיים מאגר זמין של עובדים זרים לענף הבניין הניתנים להזמנה לישראל באמצעות תאגידי הבניין לאחר שמוינו בהתאם להסכם או הסדר בילטרלי ואשר לא הוזמנו על ידי תאגידי הבניין במלואו, מנהל רשות האוכלוסין וההגירה יתעדף כניסת עובדים מתוך המאגר כאמור.
5. רשות האוכלוסין וההגירה תהיה רשאית להאריך את תוקף רישיונות העבודה שיינתנו לעובדים הזרים שייכנסו כדין לעבודה בישראל לפי החלטה זו במשך תקופות של עד 63 חודשים ממועד כניסתם, בכפוף לכלל ההוראות והסמכויות לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1951, התקנות שהותקנו מכוחו ונוהלי רשות האוכלוסין וההגירה.
- ב. למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים והמושפעים מאירועים ושיקולים שונים, בין היתר מדיניותה של הממשלה, מצב חירום לאומי, מגפות, מלחמות, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל ו/או להמשך עבודה כאמור כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות ולמפגש רצונות בין המדינות באשר להסדרת הגעתם של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי תיווך ומניעת סחר בבני אדם וכיוצא בזה ואין באמור בהחלטה זו לגבי מתן היתר להעסקת עובדים זרים וכן אין בהארכת רישיונותיהם של העובדים זרים משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו לגבי שהייתם, כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

 הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"
חרבות ברזל - מידע לציבור משרדי הממשלה
לכל השירותים
RSS
צרו קשר עם משרדי הממשלה
תנאי שימוש

תמיכה

התקשרו למוקד 1299
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים
מוקד מענה ממשלתי מרכזי
פנייה לאבטחת מידע

מידע נוסף

אודות האתר
הצהרת גישות
מפת האתר
חופש המידע
שימוש בקבצי "cookies"



חפשו שירות או ...

משרד ראש הממשלה



Q



עוד

חדשות

יחידות

אודות

מזכירות הממשלה



א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024 החלטה מספר 1383 של הממשלה מיום 04.02.2024

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 1383 • יחידות: מזכירות הממשלה
תאריך תחולה: 12.02.2024 • ממשלה: הממשלה ה-37 • תאריך פרסום: 12.02.2024

נושא ההחלטה:

א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה
ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024

מחליטים:

לצד הפעולות הנרחבות להתכנסות פסקאלית במסגרת תקציב המדינה לשנת 2024, לאור המצוקה הייחודית שאליו נקלע ענף הנדל"ן וענף הבנייה למגורים בפרט, לשם פיתוח מענה לאתגרי השעה שעימם מתמודד שוק הדיור בדחיפות המתחייבת, לקדם צעדים אשר יעודדו בנייה ויגבירו את היצע יחידות הדיור במשק בכל רחבי מדינת ישראל ולצורך כך:

עובדים בשוק הנדל"ן

הרחבת מכסות לעובדים בענף הבנייה

1. בשל הצורך לוודא רציפות תפקודית של ענף הבנייה במדינה בתקופת מלחמת "חרבות הברזל", במטרה לייצר ודאות ביחס למלאי העובדים הקיים בענף ולאפשר את הפעילות באתרי הבנייה באמצעות הבאה, בדחיפות המתחייבת, של עובדי בניין זרים לישראל, בהמשך להחלטות הממשלה מספר 1002 מיום 27 באוקטובר 2023 (להלן – החלטה 1002), מספר 1056 מיום 12 בנובמבר 2023 (להלן – החלטה 1056) ובמקביל לפעילות משרדי הממשלה הפועלים גם בעת הזאת ליישם הסכמים בילטרליים קיימים ולהתקשר בהסדרים ובהסכמים בילטרליים חדשים בהליך מהיר:

א. לתקן את סעיף 1(א) להחלטה 1002, כך שמכסת העובדים הזרים בענף הבנייה להעסקה אצל תאגידי הבניין תוגדל לסך של 65,000 עובדים סך הכול. מכסה זו תיכנס לתוקף לאחר שלפחות 80% מהעובדים הזרים לענף הבנייה להעסקה באמצעות תאגידי הבנייה במכסה הקיימת לפי החלטה 1002 שוהים בישראל או קיבלו אשרת כניסה לישראל כנדרש.

ב. ככל שהיקף העובדים הזרים שוהים בישראל בענף הבנייה למגורים בישראל יעלה על 45,000 עובדים המועסקים על ידי תאגידי בניין, להנחות את שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, שר העבודה ושר הפנים לבחון את מדיניות העסקת העובדים הזרים בענף הבנייה. במסגרת זו ייבחנו ההשפעות הכלכליות והחברתיות של הגידול המשמעותי בהיקף העובדים הזרים בענף על המשק הישראלי והיוצא בזה.

ג. על אף האמור בסעיף א' להחלטה זו, להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה כי ככל שייכנסו מעל ל-20,000 עובדים פלסטיניים לעבוד בענף הבנייה בישראל, תופחת בהתאמה מכסת העובדים הזרים בענף ותעמוד על מספר העובדים השוהים בישראל ושקיבלו אשרת כניסה לישראל או על 50,000 מכסות סה"כ, לפי הגבוה מביניהם. על אף האמור, ככל שמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, בהסכמת משרד האוצר ומשרד העבודה וראש רשות האוכלוסין וההגירה, יודיע בכתב לשר הפנים כי יש חשיבות משקית שלא להפחית את המכסה, המכסה לא תופחת.

ד. לתקן את החלטה 1002 ואת החלטה 1056, כך שפרק הזמן למימוש מכסת העובדים הזרים שניתן יהיה לאשר את כניסתם לישראל שלא במסגרת הסכם בילטרלי בסך 10,000 עובדים תחול למשך 90 יום ממועד אישור החלטה זו (להלן – המכסה הראשונה). אין באמור כדי לגרוע מתנאי החלטה 1056 שאינם נוגעים לעניין זה.

ה. לתת מענה מיטבי עבור עובדים זרים בענף התשתיות, או באמצעות הקצאת מכסה ייעודית או באמצעות חלופות נוספות.

ו. להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ועל רשות האוכלוסין וההגירה בשיתוף יתר המשרדים הנוגעים בדבר להוביל את עבודת המטה הנדרשת ליישום האמור בס"ק ה' לעיל ולקבוע את התנאים הנדרשים ולהביא את האמור בתוך 14 ימים לאישור הממשלה.

ז. לאחר שמומשה המכסה הראשונה בשיעור של 80%, תגדל המכסה לפי סעיף 8(א) להחלטה 1002, שתוקנה בהחלטה 1056, ב-10,000 עובדים זרים נוספים, שניתן יהיה לאשר את כניסתם לישראל שלא במסגרת הסכם בילטרלי.

הרחבת פעילות חברות ביצוע זרות

2. בהמשך להחלטות הממשלה מס' 1321(דר/60) מיום 24 במרץ 2016, (להלן – החלטה 1321), מס' 4059 מיום 26 ביולי 2018 (להלן – החלטה 4059), מס' 317 מיום 30 ביולי 2015 (להלן – החלטה 317) ומס' 3516 מיום 4 בפברואר 2018 (להלן – החלטה 3516):

א. להנחות את משרד הבינוי והשיכון לפרסם קול קורא לשם הקמת מאגר נוסף של חברות בנייה זרות בעלות ניסיון בתחום הבנייה למגורים, איתנות פיננסית ובעלות ניסיון בפרויקטים של בנייה בתיעוש וברמות פריור גבוהות (להלן – חברות ביצוע נוספות).

חברות הביצוע הנוספות יעמדו בתנאים שיקבע משרד הבינוי והשיכון ובכלל זה כל אלה:

1. היתר הבנייה בישראל יוגבל לתקופה של חמש שנים עם אפשרות להרחבה לשלוש שנים נוספות בהתאם להחלטת משרד הבינוי והשיכון (להלן – התקופה).
2. במהלך התקופה יתאפשר לכל אחת מהחברות הנוספות להביא עד 1,600 עובדים זרים לצורך העסקתם בעבודות רטובות בלבד בפרויקטים של בנייה למגורים ותשתיות, כפי שהוגדרו בהחלטה 317 ובהחלטה 3516 וזאת עד למכסה כללית של 10,000 בנוסף למכסה הקיימת של עובדים זרים לחברות ביצוע זרות לפי החלטת הממשלה

- מס' 189 מיום 1 באוגוסט 2021, החלטה 1321 והחלטה 4059 (להלן – החברות הראשונות) והחלטה 1002 (להלן – המכסה הקיימת).
3. להנחות את מנהל רשות האוכלוסין וההגירה לתת לחברות הביצוע הזרות היתרים להעסקת עד 1,600 עובדים זרים לכל חברה וכן לתת אשרות כניסה ורישיונות ישיבה ועבודה לעובדים הזרים, בהתאם לבקשות שיוגשו על ידי חברות הביצוע הזרות שיזכו בהליך הקול הקורא, לאחר קבלת המלצת משרד הבינוי והשיכון וזאת בכפוף לנהלים הרגילים של משרדו, לנהלים הרגילים החלים על חברות הביצוע הראשונות ולנהלים מיוחדים שיקבע לעניין זה.
4. חברות הביצוע הנוספות יוכלו לפעול בישראל גם כקבלני ביצוע וכן ליצור מיזם משותף (JV) עם גורם ישראלי.
5. חברות הביצוע הזרות תהיינה כפופות להוראות הדין החל בישראל ובין היתר יחולו הוראות הדין החלות על בטיחות בעבודה וכן הוראות משפט העבודה בישראל החלות על מעסיקי עובדים זרים וכן הוראות חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 ותקנותיו וכן תנאים ומגבלות החלות על חברות הביצוע הראשונות, לרבות אלו שמטרתם להבטיח את זכויות העובדים הזרים שיועסקו לצורך ביצוע העבודות ובכלל זה איסור גביית דמי תיווך או בטוחות בניגוד לדין הישראלי מהעובדים הזרים לשם הגעתם לישראל או להבטחת איכות הבנייה שתבוצע.
6. מוטלת חובה על כל חברות הביצוע הנוספות לעמוד בכל הכוללים החלים על החברות הראשונות להבטחת זכויות העובדים הזרים, לרבות יידוע עובדיהן על הקו החם של מרכז הפניות לעובדים זרים אשר פועל במסגרת רשות האוכלוסין וההגירה ועל האפשרות להתלונן על פגיעה בזכויותיהם בפני רשות האוכלוסין ולגורמים מוסמכים במשרד העבודה ובמשרדים אחרים, לרבות הממונה על עובדים זרים במשרד העבודה, הכול כאמור בהחלטה 1321.
7. להורות לחברות הביצוע הנוספות להעביר דיווחי שכר מדי חודש לגבי עובדיהם הזרים אל רשות האוכלוסין וההגירה, לפי הכוללים החלים לעניין זה על תאגידי בניין, ולהנחות את רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד העבודה, לפי העניין, לבצע לפחות שתי בדיקות תקופתיות בשנה בכל חברת ביצוע נוספת לצורך בחינת תנאי העבודה בחברה, לרבות תנאי המגורים, בדומה למודל הפיקוח הקיים של חברות הביצוע הראשונות מכוח החלטה 1321.
8. העובדים הזרים בענף הבנייה אשר יועסקו על ידי חברות הביצוע הנוספות יוכלו לעבור לעבוד בין כלל חברות הביצוע, וזאת בתחילת כל רבעון ובכפוף לרישום המעבר ברישומי רשות האוכלוסין וההגירה, לפי הנהלים הרגילים הקבועים לגבי מעבר עובדים זרים בענף הבנייה.
9. עובדים זרים בענף הבנייה אשר מועסקים על ידי תאגידי הבניין המעסיקים עובדים זרים כקבלני כוח אדם לפי סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996 (להלן – תאגידי בניין) לא יוכלו לעבור לעבוד בחברות הביצוע הנוספות.
10. על אף האמור בסעיפים 8 ו-9 לעיל, מנהל רשות האוכלוסין וההגירה רשאי להתיר לעובדים הזרים של חברות הביצוע הנוספות לעבור לתאגידי הבניין וכן להתיר לעובדים של תאגידי הבניין לעבור לחברות הביצוע הנוספות במקרים חריגים שבהם תנאי העבודה של העובד הזר הופרו בצורה משמעותית.
- ב. לרשום את הודעת שר הבינוי והשיכון כי יפעל להסדרת פעילות החברות הזרות בתחום הבנייה למגורים בישראל במסגרת סמכויותיו לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 ותקנותיו.
- ג. להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה –
1. לבצע לפחות שתי בדיקות תקופתיות בשנה בכל חברת ביצוע לצורך בחינת תנאי העבודה בחברה, לרבות תנאי המגורים וזאת בהתאם לדיווחי השכר המתקבלים מהחברות.
2. להפעיל מרכז פניות בשפות העובדים לצורך מסירת מידע לעובדי חברות הביצוע

הנוספות והגשת תלונות על ידיהם, וזאת בנוסף לזכותם של העובדים להגיש תלונות לגורמים המוסמכים בכלל ולממונה על זכויות עובדים זרים בפרט.

3. לבצע הערכה תקופתית של מידת עמידתן של חברות הביצוע הנוספות בחובות המוטלות עליהן לפי כל דין בקשר להבאת עובדים זרים לישראל והעסקתם.

ד. בנוגע להחלטה זו, למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים והמושפעים מאירועים ושיקולים שונים ובין היתר מדיניותה של הממשלה, מצב חירום לאומי, מגפות, מלחמות, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל ו/או להמשך עבודה כאמור, כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות ולמפגש רצונות בין המדינות באשר להסדרת הגעתם של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי תיווך ומניעת סחר בבני אדם וכיוצא בזה, ואין באמור בהחלטה זו לגבי מתן היתר להעסקת עובדים זרים וכן אין בהארכת רישיונותיהם של העובדים זרים משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו לגבי שהייתם, כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

3. לצורך יישום סעיפים 1-2 להחלטה זו:

א. להקצות לרשות האוכלוסין וההגירה סך של 20 שיאי כוח אדם ו-5.5 מיליון ש"ח.

ב. להקצות למשרד הבינוי והשיכון סך של 4 שיאי כוח אדם ו-3 מיליון ש"ח.

ג. להקצות למשרד העבודה סך של 2 שיאי כוח אדם ו-0.5 מיליון ש"ח בשנת 2024. ההקצאה האמורה תתבצע במקביל לאיוש המכסות בפועל. ככל שיוחלט להפחית את מכסת העובדים הזרים בעתיד, יופחתו שיאי כוח האדם שהוקצו בהתאם.

הסרת בירוקרטיה בהעסקת עובדים זרים ובפעילות באתרי הבנייה

4. הנחות את מנהל רשות האוכלוסין וההגירה לבחון עריכת שינוי בנוהל תנאי היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם (להלן – נוהל העסקת עובדים זרים בבניין), כך שתופחת מכסת שעות העסקה המינימלית שבמסגרתה על תאגיד לשלם לעובד הזר מ-236 שעות בחודש ל-200 שעות בחודש או היקף אחר בהתאם לבחינה שתיערך כאמור, למשך תקופה של שלושה חודשים. שינוי כאמור, ככל שיוחלט על החלתו, יחול אך ורק על חוזי העסקה חדשים ויבחן ביחס להסכמים הביטורליים.

5. להנחות את השרה להגנת הסביבה, בתיאום עם שר הפנים, שר הבינוי והשיכון, שר העבודה ושר האוצר, כל אחד לפי סמכותו, לבחון יצירת הסדרים שיאפשרו שעות פעילות ארוכות יותר באתרי בנייה לצורך ביצוע עבודות בנייה, תוך התחשבות בהבטחת בטיחותו ובריאותו של העובד, בהוראות חקיקת העבודה ותכליתה, לרבות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, ההשפעות הסביבתיות של עניין זה וזאת לתקופה בה יש חוסר משמעותי של עובדים בענף.

קידום תיעוש הבנייה והטמעת טכנולוגיות בענף הבנייה למגורים

6. בהמשך להחלטה 1002 ולצורך עידוד פעילות תיעוש ומיכון בענף הבנייה, להקצות סך של 19 מיליון ש"ח לרשות ההשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה. פרסום מסלולי המענקים ואופן יישומם יעשה על ידי הרשות האמורה, בהסכמת משרד הבינוי והשיכון.

עידוד העסקת עובדים ישראלים בענף הבניין

7. להנחות את משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לפעול לגיבוש תוכנית מענקים לעידוד תעסוקת ישראלים בענף הבנייה למשך תקופה של 6 חודשים וזאת עד ליום 30 ביוני 2024. לצורך כך להקצות סך של עד 30 מיליוני ש"ח בשנת 2024.

8. לצורך קידום תוכניות לעידוד תעסוקה והכשרה של עובדים מקומיים בענף הבניין, להקצות סכום של עד 30 מיליון ש"ח בשנת 2024. התוכניות יתבצעו ע"י משרד הכלכלה והתעשייה, משרד העבודה ושירות התעסוקה, בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון וילוו במחקרי אפקטיביות.

ייעול עבודת הממשלה בתחומי הדיור והתשתיות

9. מטרה לשפר את התיאום והסנכרון בעבודת משרדי הממשלה בתחומי הדיור והתשתיות מייזום ועד ביצוע אכלוס, להבטיח הקצאת תקציבים מיטבית להסרת חסמים בשלבים מוקדמים ולהבטחת תמונת נתונים אחודה ועדכנית עבור הממשלה לקביעת מדיניות ולתהליכי קבלת החלטות בנוגע לענפי הדיור והתשתיות בשגרה וביתר שאת בחירום ומלחמה – להנחות כי משרד ממשלתי, יחידת סמך או רשות ממשלתית, המקדמים תוכנית לדיור או תוכנית לתשתית, יעבירו באופן דיגיטלי את המידע הנדרש משלב הייזום והאסטרטגיה ועד לשלבי הביצוע או האכלוס לצורך סנכרון ותיאום עם תוכניות אחרות לדיור או לתשתית אל אגם הנתונים הממשלתי לתכנון, בנייה והקמת תשתיות המוקם, זאת בהתאם להנחיות ולשלביות אשר יישלחו בידי משרד ראש הממשלה באופן מסודר אל הגופים השותפים באתר המשרד; לעניין זה "אגם הנתונים הממשלתי לתכנון, בנייה והקמת תשתיות – אגם נתונים לסנכרון ותיאום עבודת הממשלה בעולמות הדיור והתשתיות, המיועד עבור גופי הממשלה ואשר המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה פרסם את פרטיו באתר האינטרנט של המשרד". בסעיף זה: "תוכנית" – תוכנית סטטוטורית, תוכנית עבודה שנתית, תוכנית רב-שנתית, תוכנית אסטרטגית.

האצת הפעילות בענף בטווח הקצר

עידוד התחלות בנייה בטווח הקצר

10. להטיל על שר הפנים להפיץ תזכיר לתיקון חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 ולתיקון חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה), כך שיתאפשר למגיש הבקשה להיתר להגיש בקשה להיתר עבור היתרים של מעל 80 יח"ד לרשות רישוי ארצית ללא המתנה של 8 חודשים וכן ולהגיש בקשה להיתר או להרשאה לרשות הרישוי של הוות"ל לגבי קווי תשתית ומיזמי תשתית חיוניים ללא המתנה של התקופה הקבועה בסעיף 6ב(1) לחוק התכנון והבנייה.

11. לפנות לכנסת בבקשה לקדם את חקיקת סעיפים 61-62 להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, העוסקים בהסמכת ועדה מקומית לתת הקלה של תוספת יחידת דיור ותוספת שטחי בנייה לצורך כך בדרך של פיצול יחידת דיור קיימת או תוספת יחידת דיור נוספת, או שילוב של שניהם, והכול בתנאים המפורטים בסעיפים האמורים.

12. לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר על גיבוש מנגנון להורדת שיעור

המכירה המוקדמת (pre-sell) הנדרשת על ידי הגורמים המממנים בפרויקטי בינוי דירות למגורים בבנייה רוויה בהיקף העולה על 50 יח"ד שבהם טרם החלה הבנייה על ידי מתן ערבות מדינה כנגד הגידול בסיכון לאור הפחתת הדרישה כאמור. המנגנון שיגובש יוגש לאישור שר האוצר בתוך 45 ימים מיום החלטה זו. לצורך כך להקצות סך של עד 50 מיליון ש"ח בשנת 2024.

תמרוץ היתרי בנייה

13. לצורך עידוד הרשויות המקומיות לפעול להגדלת היצע הדיור, להקצות סך של עד 300 מיליון ש"ח בפריסה שווה בין השנים 2024-2025, בהתאם לאמור להלן:
 - א. הקצאת מענקים על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות שמספר היתרי הבנייה שניתנו בשנת 2024 עומד על 500 יחידות דיור לכל הפחות. בחישוב המענקים כאמור, מהירות הנפקת היתר על ידי רשות הרישוי המקומית תיבחן כתבחין נוסף להקצאת המענק.
 - ב. השלמה למקורות הכספיים לפעילות הקרן שהוקמה בחוק הרשויות המקומיות (הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור), תשפ"ג-2023 (להלן – חוק הקרן להגדלת היצע הדיור).
 - ג. להנחות את ראש הממשלה, שר הפנים ושר האוצר למנות, בתוך 30 ימים, את נציגיהם למועצת הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור לפי סעיפים 6(3), 6(2) ו-6(4) לחוק הקרן להגדלת היצע הדיור.
 - ד. במטרה לעודד קידום היתרי בנייה בהתחדשות עירונית, להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון או מי מטעמו, בהסכמת מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר והחשב הכללי במשרד האוצר, לגבש הסכמי מסגרת חדשים עם רשויות מקומיות בדבר ייזום ומימוש תכניות להתחדשות עירונית למגורים בשטח אותן רשויות בהיקפים נרחבים לשנים 2024-2026 וכל זאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בסעיף 10 להחלטת הממשלה מס' 203 מיום 1 באוגוסט 2021 כאשר הגיבוש והחתימה על הסכמי המסגרת כאמור יתקיימו בשנת 2024.

האצת הפעילות בענף בטווח הבינוני-ארוך

הגברת פעילות שיווק קרקעות לבנייה למגורים

14. לאור מדיניות הממשלה לתמרוץ שיווק בנייה רוויה באזורי הפריפריה מעבר לתמריצים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 561 מיום 21 במאי 2023 (להלן: החלטה 561) ולצורך עדכון המנגנון הקיים, לתקן את החלטה 561, כך שתתבצע העמקה של סבסוד הוצאות הפיתוח במכרזי מקרקעין באופן ממוקד בשנת 2024 כמפורט להלן:
 - א. להעמיק את סבסוד הפיתוח לבנייה רוויה הניתן לפי סעיף 4 להחלטה 561 ביישובים המנויים כיום בהחלטה 561 מתוך כלל היישובים העירוניים שנכללו במפת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון שבאותה החלטה (להלן – היישובים) או בכל החלטה שתבוא במקומה, בשיווקי מקרקעין שבהם מועד סגירת הגשת ההצעות במכרז שפורסם לשיווקם הוא לאחר מועד קבלת החלטה זו ועד ליום 31.01.2025, כך שסבסוד כאמור יגדל ב-40,000 ש"ח נוספים ליחידת דיור בבנייה רוויה ביישוב המדורג בקבוצה א2 וב-50,000 ש"ח נוספים ליחידת דיור בבנייה רוויה ביישוב המדורג בקבוצה א1, מעבר לסבסודים הקיימים כיום וזאת ביישובים שמתקיימים בהם אחת מאמות מידה אלה:
 - 1) צפי השיווקים המצטבר ביישוב בשנים 2024-2026 עומד על לפחות 1,500 יחידות דיור.
 - 2) שיפוע הקרקע הממוצע באתר מסוים ששווק במכרז מסוים באותו יישוב הוא מעל

- 20%. בחלופה זו, התוספת האמורה לפי סעיף זה תינתן אך ורק באתרים שבהם השיפוע הממוצע הוא מעל 20% ולא בכל האתרים באותו יישוב.
- 3) מכרז לשיווק אתר באותו יישוב אשר נכשל במהלך השנים 2023 או 2024. התוספת האמורה לפי סעיף זה תינתן אך ורק באתרים שבהם נכשל השיווק במכרז ולא בכל האתרים באותו יישוב.
- ב. סכום סבסוד הוצאות הפיתוח שיינתן בפועל במסגרת מכרז לא יעלה על הפער בין הוצאות הפיתוח המלאות כפי שנקבעו במסמכי המכרז לבין המחיר הכולל שהמזיע הגיש על הקרקע המפותחת, ובכל מקרה לא יותר מגובה עלויות הפיתוח במכרז.
- ג. יוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר ובהשתתפות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, או מי מטעמו, נציג אגף התקציבים ומנהל רשות מקרקעי ישראל למעקב אחר יישום סעיף זה אחת לשלושה חודשים.
- ד. לצורך מימון סעיף זה, להקצות למשרד הבינוי והשיכון סך של עד 1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2024 לסבסוד מכרזי משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל.
15. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לפני מועצת מקרקעי ישראל הצעת החלטה למתן קדימות למשרת מילואים פעיל בהגרלות "מחיר מטר" לשנת 2024, בשיעור שבין 20% ל-25%, כפי שייקבע על ידי שר הבינוי והשיכון ובהסכמת שר האוצר.
- לעניין זה – משרת מילואים פעיל, לרבות חייל מילואים אשר ביצע, במועד הגשת הצעתו למכרז, למעלה מ-45 ימי שירות מילואים בתקופה שבין 07.10.2023 ועד לסיום המלחמה.
- בנוסף, להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לפני מועצת מקרקעי ישראל הצעת החלטה מתקנת להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 3/23 משיבת רמ"י מיום 13.9.2023 – תיקון פרק משנה 4.2 סימן א', באופן שיקבע כי החל ממועד החלטה זו "חייל מילואים פעיל" יהיה לרבות חייל מילואים אשר ביצע, במועד הגשת הצעתו למכרז, למעלה מ-45 ימי שירות מילואים בתקופה שבין 07.10.2023 ועד לסיום המלחמה.
16. לאור המצב הביטחוני בגבול הצפוני של המדינה ובמטרה לעודד התיישבות באזורים סמוכי גבול, לתקן את החלטה 561 כך שיישובים קדמיים ויישובים סמוכי גבול בטווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון או סוריה ייכללו בקבוצה א' אף אם דירוגם על פי השקלול נמוך יותר, כמפורט להלן:
- בסעיף 3 להחלטה 561:
- א. בחלק היישובים העירוניים, בסעיף (ב), אחרי "יישובים צמודי גדר" יבוא "יישובים קדמיים ויישובים סמוכי גבול בטווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון או מגבול סוריה".
- ב. בחלק היישובים הכפריים, אחרי סעיף (2) יבוא:
- "3. יישובים קדמיים ויישובים סמוכי גבול בטווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון או מגבול סוריה".
- עדיפות לאומית:
- נוכח מתקפת הטרור על מדינת ישראל שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023 והאיום הביטחוני ארוך הטווח במהלכה של המערכה המלחמתית הנוכחית ("חרבות ברזל") ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 975 מיום 18 באוקטובר 2023 שעניינה "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0-5 ק"מ מהגבול) וקליטתה – "מלחמת חרבות ברזל", חל שינוי משמעותי ומתמשך במצב הביטחוני של היישובים אשר בסמיכות לגבול לבנון וגבול סוריה. לאור המצב הביטחוני באזור זה ובשל הציפייה כי למצב זה תהיה השפעה על הביקוש למגורים ביישובים אלה, יש מקום לכלול בקבוצה א' יישובים בטווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון או מגבול סוריה אף אם דירוגם על פי השקלול נמוך יותר.

שינוי זה משקף את השינוי במצב הביטחוני במדינת ישראל ובא לדייק את מתן המענה ליישובים שעתידיים להתקשות יותר בקליטת תושבים חדשים. השיקול המדיני-ביטחוני עולה בקנה אחד עם החוק, המתיר לממשלה לשקול את המצב הביטחוני באזור או ביישוב [סעיף 151(ב)(1) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009]. לצד השיקול הביטחוני, הגדרה זו מבטאת גם את החשיבות האסטרטגית של התיישבות לאורך גבולות כאמור והטווח שנקבע בה מבטא סמיכות לגבול ואת שיקולי פריסת התיישבות לאורך גבולות המדינה [סעיף 151(ב)(3) לחוק]. יוער כי הוראה דומה קיימת זה מכבר לגבי יישובים בעוטף עזה ונראה שיש להחילה גם על יישובים סמוכי גבול בצפון הארץ.

17. לצורך התמודדות עם אתגרי שוק הדיור, לשם האצת ענף הבנייה בישראל, יעול עבודת רשות מקרקעי ישראל (להלן – הרשות או רמ"י) ועל מנת לעודד התחלות בניה, להנחות את יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, בתיאום עם אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, להביא לדיון לפני המועצה בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו הצעה לתיקון קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל כך שייקבע בהוראת שעה עד ליום 31.12.2024 כי:

- א. במכרזים לשיווק קרקעות למגורים בבנייה רוויה שהעסקה בהם אושרה מיום 6 בפברואר 2024, הזוכה יתחייב בפני הרשות כי את התשלום שעליו להעביר עד 90 יום מיום אישור הזכייה, יעביר עד 90 יום מיום אישור הזכייה או עד ליום 30 ביולי 2024, לפי המאוחר מביניהם (להלן – המועד האחרון), ללא ריבית והצמדה.
- ב. יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, בהסכמת אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, יהיה רשאי להאריך את המועד האחרון, ביחס לכלל המכרזים כאמור בסעיף קטן א' לעיל שטרם אושרה בהם העסקה, עד ליום 31 בדצמבר 2024, וזאת בשום לב לתנאי המימון הקיימים בשוק במועד החלטתם ובין היתר הריבית בשוק, מדד המחירים לצרכן וכדומה.
- ג. ככל שדחיית התשלומים תורחב בהתאם לאמור בסעיף קטן ב' לעיל, התשלומים עבור הוצאות הפיתוח ישולמו לרשות עד 90 יום ממועד התשלום שנקבע בהתאם לסעיף קטן ב' לעיל, זאת למעט מקרים חריגים, בהתאם לכללים שייקבעו, אשר יאושרו טרם פרסום המכרז על ידי הוועדה לתכנון ופיתוח ובהסכמת משרד האוצר.
- ד. ככל שדחיית התשלומים כאמור בסעיפים קטנים א'-ג' תשפיע על מועד עריכת הגרלות לציבור במשרד הבינוי והשיכון, רשאי יו"ר מועצת רשות מקרקעי ישראל לקבוע תאריך מוקדם יותר לתשלום עבור הקרקע במכרזים אלו.

18. לצורך קידום שיווק של יחידות דיור בהיקף משמעותי ברשויות המקומיות, להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם שר הבינוי והשיכון, לגבש ולהביא לאישור הממשלה או לוועדת השרים לענייני דיור, בנייה ומקרקעין הצעת החלטה הקובעת קריטריונים שלפיהם המדינה תהיה רשאית להתקשר בהסכמים עם רשויות מקומיות שבהן מספר השיווקים התוספתי יגדל באופן משמעותי, שיעור הגידול בשיווקים בהן יעלה באופן משמעותי ויש בהן צרכים משמעותיים וייחודיים לקידום פיתוח עירוני משלים לקליטת אלפי תושבים חדשים, במטרה לספק לרשויות המקומיות מעטפת להתפתחות העירונית המשמעותית בהן. במסגרת ההחלטה ייקבעו, בין היתר, קריטריונים לעריכת ההסכמים עם הרשויות המקומיות וזהות הגורמים שיאשרו את ההסכמים.

עידוד התחדשות עירונית בפריפריה

19. לצורך קידום פעילות התחדשות עירונית בפריפריה, להטיל על שר הבינוי והשיכון ושר האוצר לגבש מנגנוני סבסוד לפרויקטי התחדשות עירונית הנעדרים כדאיות כלכלית בערים, אשר בשל אירועי מלחמת חרבות ברזל ישנה הצדקה לסבסוד פרויקטי

התחדשות עירונית בהן כאמור, ולהביא לאישור הממשלה החלטה בהתאם לעקרונות הבאים:

א. מנגנוני הסבסוד יגובשו על יסוד הכוללים הרחביים לעניין זה כפי שנקבעו במסמך העקרונות לסיוע כספי למיזמי התחדשות עירונית ללא כדאיות כלכלית או מסמך אחר שיוסכם שיבוא במקומו.

ב. מנגנוני החישוב והסבסוד ייעשו בהתאם לעקרונות שעליהם מושתתת החלטת הממשלה מס' 852 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "תוכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטת ממשלה" ובהתאמה למאפייני העיר הרלוונטית.

ג. יישום המנגנון שיגובש יהוו תחליף למנגנון קרקע משלימה, בין היתר כמשמעותם במנגנונים הנזכרים בפרק 5.6 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל לעניין קרקע משלימה, ובהחלטת הממשלה מס' 658 מיום 22 בדצמבר 2020 ולהסכמי הגג שנחתמו עם הרשויות המקומיות.

קידום שוק השכירות המוסדי בישראל

20. לצורך עידוד הבנייה לשכירות ארוכת טווח בישראל והקלה על מימון רכיב המע"מ בפרויקטים מסוג זה, להנחות את שר האוצר להפיץ תזכיר חוק בתוך 30 יום לתיקון בהוראת שעה של חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מע"מ), כך שיזימים בתחום שכירות ארוכת הטווח יוכלו לבחור בין מסלול המע"מ הקיים לבין מסלול חדש שייקבע בהתאם לעקרונות הבאים:

א. ניתן לקזז את מע"מ התשומות בשלב הבנייה.

ב. ההכנסות במכירת דירות הנובעות מהפרויקט יהיו חייבות במע"מ.

ג. תקופת דחיית תשלום המע"מ בפועל תוגבל למוקדם מבין מועד המכירה בפועל או תום תקופת השימוש בנכס למטרות שכירות למגורים.

ד. מוצע לקבוע את המתווה האמור כהוראת שעה עד סוף שנת 2027 כדי לבחון את ההשלכות של התיקון. לשר האוצר תהיה הסמכות להאריך את התקופה האמורה, באישור ועדת הכספים, בתקופה אחת או בתקופות נוספות, עד ליום 31 בדצמבר 2031 (סיום הוראת השעה ביחס לבניין לשכירות מוסדית).

21. לצד תיקון חוק מע"מ ולצורך אכיפת תשלום המע"מ במכירת הדירות המושכרות למי שבוחר לנכות את מס התשומות בבניית הדירות כאמור, להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חוק בדבר תיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – חוק מיסוי מקרקעין) כך שניתן יהיה לוודא במועד מכירת הדירות כי נוכח מס תשומות בבנייתן.

22. לפנות לכנסת לקדם את חקיקת הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 268), התשפ"ג-2023.

צעדים בתחום מיסוי מקרקעין

23. (א) לאשר עקרונית את טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024, המצורפת בזה (בסעיף זה – הצעת החוק), ולקדם אותה במסגרת התוכנית המאזנת לשנת 2024.

(ב) להסמיר את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.

(ג) בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

(ד) בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה

השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

24. להטיל על שר האוצר לתקן כהוראת שעה שתיקבע עד ליום 31 בדצמבר 2027 את תקנה 2 לתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974 (להלן – תקנות מיסוי מקרקעין) כך שמכירה של דירה ליזם במסגרת עסקת התחדשות עירונית (פרויקט פינוי בינוי או התחדשות בניינית) הנמצאת באזור פריפריאלי כהגדרתו בסעיף 49לחוק מיסוי מקרקעין, תוחזר לרוכש מחצית ממס הרכישה ששולם, במקום שיטית, אם התקיימו התנאים הקבועים בתקנה.

25. במטרה לעודד הפשרה של קרקעות פנויות לבנייה למגורים ולעודד בנייה למגורים בישראל, להקים צוות לגיבוש המלצות חקיקה בנושא מס רכוש על מקרקעין לא בנויים, פרט לקרקע חקלאית ולקרקע המשמשת לחקלאות, בראשות הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובהשתתפות מנהל רשות המיסים, הממונה על התקציבים, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, היועצת המשפטית לממשלה, או מי מטעמם. הצוות יגבש המלצותיו ויגישן לשר האוצר בתוך 100 יום ממועד החלטה זו, בהתאם לעקרונות הבאים:
א. תיערך השוואה בין-לאומית של צעדים מסוג זה.
ב. ייבחנו הסיבות שהובילו להפחתת המס בישראל ובפרט המלצות דו"ח הוועדה לבחינת מס רכוש משנת 1999.
ג. הצוות ימליץ האם ליישם מס רכוש בישראל ובהתאם על השיעור המומלץ של המיסוי ועל אופן היישום המיטבי של קביעת מס רכוש החל מיום 1 בינואר 2025.

תקציב

בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך יישום כלל הצעדים בהחלטה זו, יוקצה סך של כ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2024 למטרות המפורטות בהחלטה, כפי שייכלל בתוכנית המפורטת לשנת 2024 ובהתאם לחלוקה שלהלן. יישום החלטה זו כפוף לאישורו של חוק התקציב הנוסף לשנת 2024:

סעיף	משרד	תקציב
1 ו-2	רשות האוכלוסין וההגירה	20 שיאי כוח אדם ו-5.5 מיליון ש"ח
1 ו-2	משרד הבינוי והשיכון	4 שיאי כוח אדם ו-3 מיליון ש"ח
1 ו-2	משרד העבודה	2 שיאי כוח אדם ו-0.5 מיליון ש"ח

6	משרד הכלכלה והתעשייה	19 מיליון ש"ח
7	משרד האוצר	30 מיליון ש"ח
8	משרד הכלכלה והתעשייה	20 מיליון ש"ח
8	משרד העבודה	10 מיליון ש"ח
12	משרד האוצר	50 מיליון ש"ח
13	משרד האוצר	300 מיליון ש"ח
14 ו-16	משרד הבינוי והשיכון	1.05 מיליארד ש"ח
18 ו-19, בהתאם להחלטות שיובאו בהמשך	משרד האוצר	412 מיליון ש"ח

27. על תיקוני החקיקה המפורטים בסעיפים 20 ו-23 להחלטה זו יחול האמור בהחלטת הממשלה מס' 1299 מיום 14 בינואר 2024.

i

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה
לכל השירותים

RSS

צרו קשר עם משרדי הממשלה

תנאי שימוש

תמיכה

התקשרו למוקד 1299

למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299

תמיכה טכנית בשירותים מקוונים

מוקד מענה ממשלתי מרכזי

פנייה לאבטחת מידע

מידע נוסף

אודות האתר

הצהרת נגישות

מפת האתר

חופש המידע

שימוש בקבצי "cookies"



ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה
החלטה מספר 1752 של הממשלה מיום 15.05.2024

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 1752 • יחידות: מזכירות הממשלה
תאריך תחולה: 15.05.2024 • ממשלה: הממשלה ה-37 • תאריך פרסום: 15.05.2024

נושא ההחלטה:

ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה

מחליטים:

לאור חשיבות הנושא לכלכלה בישראל, בשל המחסור בעובדים בענפים השונים, מתוך הצורך בחיזוק היציבות במשק על רקע המצב הגיאופוליטי, מתוך רצון ליצור ודאות במשק, במטרה לייעל את תהליכי ההבאה וההעסקה של עובדים זרים ועל מנת לחזק את הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים, לרבות צמצום תופעת גביית דמי תיווך אסורים, ולוודא את שמירת זכויותיהם של העובדים הזרים בישראל:

1. לקבוע שבכדי שמנהל אכיפה וזרים ומנהל עובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, מנהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה במשרד העבודה, משרד המשפטים ומשרד החוץ יוכלו לבצע פעולות פיקוח, בקרה, מניעה ואכיפה בצורה אפקטיבית ויעילה, יוגדרו ויתוקצבו מפתחות העסקת תקנים (כולל הוצאות נלוות) ופעולות כמפורט להלן:

מפתח תקינה		משרד ממשלתי	
מפתח	תקנים	יחידה	מפתח
תקציב לתקן כולל נלוות ופעולות (אלפי ש"ח)	תוספת תקנים בהתאם למפתח התקינה	(תקן למספר עובדים זרים)	

רשות האוכלוסין וההגירה	מינהל אכיפה זרים	1:1,000	255	350
	מינהל עובדים זרים	0.7:1,000	61	350
משרד העבודה	מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה	1:3,000	98	350
	פרקליטות המדינה	-	5	300
משרד המשפטים	החטיבה החברתית - יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם	-	1	250
	האגף לעניינים קונסולריים	-	1	250
משרד החוץ	הלשכה המשפטית	-	1	250
	עובדים מקומיים זרים	1.5 מלש"ח		

התקציב המפורט בטבלה לעיל יהיה גם עבור הוצאות נוספות הנוגעות למניעת סחר בבני אדם ובכל הנוגע לטיפול בעובדים זרים, לרבות קמפיינים להגברת מודעות לזכויות העובדים הזרים והרחבת המשאבים למרכז הפניות המופעל על ידי רשות האוכלוסין וההגירה כך שתתאפשר גישה למרכז הפניות לכלל העובדים הזרים בישראל ללא קשר למסלול ההגעה, הרחבת שעות הפעילות, גיוון שפות והעמדת כוח אדם לצורך טיוב היידוע.

החלטה זו מתקנת את החלטות הממשלה הקודמות כך שיישום התקנים והתקציב שניתנו לרשות האוכלוסין וההגירה, למשרד העבודה ולמשרד החוץ יתבצע בהתאם להחלטה זו בלבד והתחייבות המשרדים תבוטל. כמו כן, גידול יחידות המטה בהתאם

למפתח התקינה המצוין בטבלה לעיל יימשך עד להגעה לסך של 330 אלף עובדים זרים ולא יותר מכך.

2. תקצוב התקנים כאמור בסעיף 1 לעיל יהיה בהתאם למימוש המכסות בפועל.

3. להטיל על רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המשפטים לגבש תוכניות פיקוח ואכיפה שנתיות על העסקת עובדים זרים, כל אחד בתחום אחריותו, הכוללת יעדי ביצוע מדידים (להלן: "תוכניות הפיקוח"). תוכניות הפיקוח ויישומן יוצגו לוועדה, כאמור בסעיף 12.6 ויכללו התייחסות לחסמים ליישומן ככל שיהיו. עיקרי ממצאי הביצוע של תוכניות הפיקוח יפורסמו לציבור באופן שנתי.

4. רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המשפטים יובילו במשותף צוות בין-משרדי בהשתתפות משרד החוץ, רשות המיסים, המשרד לביטחון לאומי, באמצעות משרתת ישראל, ומשרד ראש הממשלה שיבחן את אופן יישום האכיפה ומיצוי כלי האכיפה הקיימים בנוגע לשמירה על זכויות עובדים זרים וכן את סמכויות האכיפה והפיקוח של המשרדים והגופים העוסקים בכך וייתן את המלצותיו בהתאם. ככל שמהבחינה יעלה צורך מקצועי בכך, הצוות ימליץ על ביצוע תיקוני חקיקה בהתאם.

5. לקבוע כי ככלל עובדים זרים יגויסו באמצעות הסכמים בילטרליים, עם זאת יתאפשר להביא עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים (להלן: "הבאה פרטית") בהתאם לסעיף 12.5 ולא תתאפשר הבאה פרטית ממדינות שיש איתן הסכם בילטרלי המיושם בפועל אלא לאחר היוועצות בכתב עם משרד החוץ. אם לא תתקבל תשובה בתוך 30 יום, ייראה שחובת ההיוועצות קוימה.

6. על אף האמור בסעיף 5 לעיל, לאשר הבאה פרטית בהיקף של 10,000 עובדים זרים נוספים (להלן: "המכסה הנוספת") מעבר ל-10,000 עובדים זרים שאושרו בהחלטת ממשלה קודמת והוארכה תקופת הבאתם בהחלטת הממשלה מספר 1738 מיום 5 במאי 2024 (להלן: "המכסה הראשונה") בענף הבניין לתקופה של 90 ימים, זאת כפוף למימוש 80% מהמכסה הראשונה, בהתאם לנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה ובהתקיים התנאים הבאים:

6.1. מנהל רשות האוכלוסין וההגירה ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון יקיימו הערכת מצב עיתית ויבחנו אם קיימת אפשרות למלא את מלוא מכסת העובדים הזרים בטווח הזמן האמור באמצעות הסכמים בילטרליים וכן את הפעולות שניתן לנקוט בהן כדי להגביר את היקף העובדים שניתן להביא באמצעות הסכמים בילטרליים. מצאו מנהל רשות האוכלוסין וההגירה ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון כי ניתן יהיה למלא רק חלק מהמכסה באמצעות גיוס עובדים זרים בהסכמים בילטרליים, תגויס היתרה שלא באמצעות הסכמים בילטרליים.

6.2. ככל שיעלה בהערכת המצב כי אין אפשרות לגיוס מלוא המכסה בהסכמים בילטרליים כאמור בסעיף 6.1 תוך פרק זמן שנותן מענה לצורך החיוני בגיוס עובדים בענף, מנהל רשות האוכלוסין וההגירה ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון יעדכנו מראש את מנכ"ל משרד העבודה, מנכ"ל משרד החוץ ומנכ"ל משרד המשפטים באשר למספר העובדים שיש כוונה לגייס שלא במסגרת הסכמים בילטרליים ובאשר למדינות שמהן יש כוונה להביא את העובדים האמורים. ככל שלגורמים האמורים ישנן הערות לגבי המתווה האמור, יתקיים דיון ובמסגרתו יישמעו הערותיהם. ככל שהתקבלה החלטה כאמור בסעיף זה, יתחיל מניין הימים של תקופת ה-90 ימים מהמועד שבו קיבלו החלטה לאחר שמיעת כל הצדדים המצוינים לפי סעיף זה.

6.3. יודגש כי, כאמור ברישה של סעיף 6, המכסה הראשונה והמכסה הנוספת מוחרגות מסעיף 5 לעיל.

7. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין וההגירה לפעול בכל הסמכויות והכלים העומדים לרשותו להגברת התחרות בין קבלני כוח אדם בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין מכוח סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996 (להלן: "התאגידים"), לרבות על ידי הגדלת היצע העובדים הזרים בענף הבניין על ידי עידוד התאגידים להבאת העובדים בכל מסלולי ההבאה הקבועים בהתאם לאמור בהחלטת ממשלה זו, הידוק הפיקוח על התאגידים בתהליך הבאת העובדים הזרים ועוד. בתום שישה חודשים מיום קבלת החלטה זו, שר הפנים יבצע בחינה מעמיקה של תפקוד התאגידים, לרבות שיעור מימוש המכסות ומספר העובדים הזרים בענף, ויפעל, ככל שיידרש, לאישור שיטות העסקה נוספות במטרה להגדיל את היצע העובדים הזרים בענף ולעודד בו את התחרות. יובהר כי החלטות שר הפנים לצורך יישום סעיף זה יתקבלו ללא צורך בהחלטות ממשלה נוספות, הכול בכפוף לכל דין.

8. לבטל את סעיף 4(ב)(2) בהחלטת הממשלה מס' 860 מיום 30 ביולי 2023.

9. לקבוע כי תתאפשר הבאת עובדים זרים לענף הבניין בעלי ניסיון, באחריות המעסיק וללא חובה בקיום מבחנים מעשיים במדינת המוצא וזאת בהתאם לאמות מידה ולקריטריונים שיוגדרו בידי משרד הבינוי והשיכון לנושא. המעסיק יידרש להצהיר כי התאמת העובד לתפקידו היא באחריותו המלאה. מובהר בזאת כי הבאת עובדים זרים במסלול הביטחוני תהיה כפוף לתנאים שאושרו על ידי משרד החוץ ורשות האוכלוסין וההגירה. סעיף זה לא יחול על חברות הביצוע.

10. להטיל על שר העבודה, בהיוועצות עם שר הפנים ובהסכמת שר האוצר, להגיש טיוטת תקנות לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת של תקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), תשע"ו-2016 כך שתחול חובת ההפקדה לפיקדון על כלל המעסיקים של עובדים זרים בכל הענפים, למעט ענף הסיעוד הביתי (מלבד באמצעות חברות הסיעוד) וענף המומחים. טיוטת התקנות תוגש בו זמנית עם ההגשה לוועדת הכספים של טיוטת התקנות לעדכון גובה אגרת הבקשה, האגרה השנתית וכן בעניין דמי ההיתר, כמפורט בסעיף 12.3.

11. על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות אשר קבעו מכסות להעסקת עובדים זרים בחלוקה לפי ענפים, לקבוע כי מעתה תחול מכסה מרבית כוללת של עובדים זרים לכלל ענפי המשק השונים, שהעסקתם טעונה היתר בכלל ענפי המשק בהיקף של עד 3.3% מהיקף האוכלוסייה בישראל לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עד ליום 1 בינואר בכל שנה, כאשר מכסת העובדים הזרים תעוגל כלפי מעלה למספר השלם (להלן: "המכסה הכוללת"). ככל ששיעור האבטלה, כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יעלה על 6% למשך יותר מרבעון, הממשלה תדון לבקשת הוועדה ותקבע את המכסה הכוללת כאמור בסעיף זה בתוך 30 ימים. לא דנה הממשלה בנושא בתוך פרק הזמן האמור, תקפיא הוועדה את הקצאת המכסות החדשות כאמור בסעיף 12.1 ובסעיף 12.2 עד לקיום דיון כאמור בממשלה. עד שתיקבע הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק כאמור בסעיף 12.2, ימשיכו לחול המכסות הקיימות לכל ענף וענף כפי שנקבע בהחלטות הממשלה התקפות לעניין זה.

12. להקים ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (לעיל ולהלן: "הוועדה"), מתוקף תפקידו כראש המטה הכלכלי-חברתי במשרד ראש הממשלה מתוקף החלטת הממשלה מספר 5189 מיום 28 באוקטובר 2012 שעניינה "מבנה מטה ראש הממשלה". חברי הוועדה יהיו המנהלים הכלליים של רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, משרד החוץ, משרד המשפטים, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) והממונה על התקציבים במשרד האוצר. לוועדת המנכ"לים יצורף גם המנהל הכללי של משרד הכלכלה והתעשייה בכפוף

לאישור ראש הממשלה.

ואלה יהיו סמכויות הוועדה:

12.1. לקבוע את ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת בשים לב לשיעור העובדים הזרים מסך העובדים במשק ובשים לב לתרומתם לענפי המשק ולצמיחתו.

12.2. לקבוע ולשנות, להוסיף ולהפחית, מעת לעת, את הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק, בהתאם למתודולוגיה שתקבע הוועדה. החלטת הוועדה הראשונה בנושא זה תתקבל עד 45 ימים ממועד החלטה זו. יובהר כי לא תיקבע הקצאה לענפי הסיעוד הביתי, טכנולוגיה ייחודית והמומחים, אך ענפים אלו יכללו במכסה הכוללת. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי להקצאת המכסה לענף שהוא אמון עליו יהיה חבר בוועדה בדיון שבו תוקצה המכסה.

12.3. להמליץ לשר הפנים, לשר העבודה ולשר האוצר על גובה הפחתת אגרת הבקשה, האגרה השנתית ודמי ההיתר הנגבים על פי החוק על מנת שיפעילו את סמכויותיהם לקביעת סכומים מופחתים בתקנות וזאת מבלי לגרוע מהחלטות קודמות לעניין שינוי אגרות.

12.4. לקבוע כי על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות, הוועדה תהיה מוסמכת לקבוע את השכר המינימלי בענף מסוים, בכפוף לכל דין ובשים לב לשכר העובדים הישראליים בענף, זאת כדי למנוע תחלופה של עובדים ישראלים בעובדים זרים. נקבע שכר מינימלי על ידי הוועדה כאמור, היא תמליץ למנהל רשות האוכלוסין וההגירה לקבוע אותו כתנאי להיתר להעסקת עובדים זרים באותו הענף. כמו כן, הוועדה תוכל להמליץ על אמצעים למניעת תחלופה של עובדים ישראלים בעובדים זרים. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי לקביעת השכר המינימלי לענף שהוא אמון עליו יהיה חבר בוועדה בדיון שבו ייקבע השכר המינימלי.

12.5. מתן אישור להבאת עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים, לרבות קביעת תנאים להבאת עובדים כאמור ככל שיידרש ומבלי לגרוע מסמכויות הנתונות לשר הפנים או למנהל רשות האוכלוסין וההגירה על פי דין, זאת לאחר שהוועדה בחנה והשתכנעה כי אין אפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת של הסכם בילטרלי או שאין היתכנות לחתימה על הסכם רלוונטי כאמור בתוך פרק זמן סביר באותן הנסיבות ובהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידי הוועדה בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו. ככלל, הוועדה תאשר הבאה ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית המתפרסם מדי שנה בנוגע לסחר בבני אדם. במקרים שבהם הוועדה תשתכנע שקיימת חיוניות לתפקוד ענף מענפי המשק הישראלי, לאחר ששקלה את מכלול ההיבטים הרלוונטיים לרבות היבטי שמירה על זכויות עובדים זרים ומניעת סחר בבני אדם, היא תוכל לאשר הבאה פרטית ממדינות אחרות תוך קביעת תנאים נוספים להבאה ממדינות אלה, ככל שיידרשו. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי לענף שהוא אמון עליו יהיה חבר בוועדה בדיון שבו תידון הבאה פרטית עבור אותו הענף. סעיף זה לא יחול לעניין הבאה פרטית לפי סעיף 6 להחלטה זו ועל חברות הביצוע.

12.6. לקבל מרשות האוכלוסין וההגירה, ממשרד העבודה וממשרד המשפטים דיווח על יישום תוכניות הפיקוח והאכיפה שגיבשו, בהתאם לסמכויותיהם ולפעול להסרת חסמים ליישומן.

12.7. לקיים דיון לגבי השאלה אם יש מקום לקבוע הסדר או הסדר ניסיוני להעסקת עד 5,000 עובדים עונתיים בחקלאות מתוך המכסה הכוללת של עובדים זרים לענף החקלאות באמצעות קבלני כוח אדם, וככול שתמליץ על הסדר, כאמור, לקבוע את

תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך כך, הכול מבלי שיהא צורך באישור ההסדר בהחלטת ממשלה נוספת. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר יהיה חבר בוועדה בדיון בנושא זה.

12.8. לצורך עבודתה תשמע הוועדה את המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה הרלוונטיים, כל אחד בתחום אחריותו: משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד התיירות, משרד הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי והמשרד לביטחון לאומי. כמו כן, הוועדה תהיה רשאית, בהתייעצות עם המנהל הכללי של המשרד הממשלתי הרלוונטי, לזמן מעת לעת נציגים נוספים לרבות גורמי משק וחברה אזרחית, לפי הצורך, בהתאם לסוגיות שיידונו בוועדה.

12.9. החלטות הוועדה יחולו ללא צורך בהחלטות ממשלה והיא תהיה מוסמכת לקבל כל החלטה נוספת שתידרש לצורך יישום החלטת ממשלה זו, בכפוף לכל דין.

12.10. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ותפרסם את החלטותיה לציבור, לרבות המתודולוגיה שעל בסיסה נקבעה ההקצאה הראשונה כאמור בסעיף 12.2 לעיל.

13. בהתאם לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, לצורך מימון החלטה זו, יוקצה בשנת 2024 סך של 13.25 מיליון ש"ח מסכומים שנותרו מסכומים שהוקצו בשנת 2023 לצורכי מלחמת "חרבות ברזל" וכן סכום של 13.25 מיליון ש"ח מתקציבי הפעולה של משרד ראש הממשלה. בשנת 2025 יוקצה סך של 76.9 מיליון ש"ח. לצורך מימון סכום זה - יופחתו סעיפי התקציב של משרדי הממשלה בשנת 2025 בשיעור של 0.11% בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח א' להחלטת הממשלה מס' 1298 מיום 14 בינואר 2024. בשנת 2026 ואילך, יוקצה סך של 147.2 מיליון ש"ח לשנה. לצורך מימון הסכומים לשנת 2026 ואילך, לתקן את סעיף 1(ב) בהחלטת הממשלה מספר 1293 מיום 14.1.2024 שעניינה "הפחתת מספר תקני כוח אדם שאינם מנוצלים במשרדי הממשלה ותקציב השכר והנלוות בגינם" ולהפחית בשנת 2026 ואילך את מספר תקני שיא כוח האדם ואת הסכומים למימוןם בסעיפי ההוצאה בתקציב המדינה ב-422 תקנים.

14. בנוגע להחלטה זו, למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים המושפעים מאירועים ושיקולים שונים ובין היתר מדיניותה של הממשלה, מצב חירום לאומי, מגפות, מלחמות, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל ו/או להמשך עבודה כאמור, כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות ולמפגש רצונות בין המדינות באשר להסדרת הגעתם של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי תיווך ומניעת סחר בבני אדם וכיוצא בזה, ואין באמור בהחלטה זו לגבי מתן היתר להעסקת עובדים זרים וכן אין בהארכת רישיונותיהם של העובדים זרים משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו לגבי שהייתם כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימת.

15. לתקן את סעיף 9 להחלטת הממשלה מס' 1002 מיום 27.10.2023 וכן את סעיף 6 להחלטת הממשלה מספר 1383 מיום 04.02.2024, כך שתקציב שהוקצה בסך של 19 מיליון ש"ח לטובת פעולות תיעוש ומיכון בענף הבנייה לטובת צמצום התלות בכוח עבודה בענף, יוקצה על ידי משרד האוצר באופן הבא:

א. 7 מיליון ש"ח בשנת 2024 יוקצה למשרד הכלכלה והתעשייה לצורך מתן מענק הוצאות פיתוח קרקע לשני מפעלים בתחום הבנייה המתקדמת בדגש על בנייה

מודולרית. המענק יינתן בהתאם לתנאי הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה 6.2 שכותרתה "מתן המלצות להקצאת קרקע בפטור ממכרז באזורי תעשייה". הגדרת המפעלים תיעשה בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון אשר נציגו ישתתף בהליך ההקצאה.

ב. 12 מיליון ₪ לרשות להשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה. ההקצאה תיעשה לטובת מסלול מנהלי למענקים להקמת מפעלי ייצור לשיטות בנייה מתועשות מתקדמות בדגש על בנייה מודולרית. המענקים יינתנו בהתאם לתנאים שייקבעו במסלול ביחס למפעלי תעשייה שאינם זכאים לסיוע לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. פרסום מסלול המענקים ואופן יישומו לעניין קביעת תנאי המסלול והפרמטרים המקצועיים ייעשה על ידי הרשות להשקעות בהסכמת משרד הבינוי והשיכון והכול כפי שייקבע בהוראת המנכ"ל.

 הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה
לכל השירותים
RSS
צרו קשר עם משרדי הממשלה
תנאי שימוש

תמיכה

התקשרו למוקד 1299
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים
מוקד מענה ממשלתי מרכזי
פנייה לאבטחת מידע

מידע נוסף

אודות האתר

הצהרת נגישות

מפת האתר

חופש המידע

שימוש בקבצי "cookies"



נספח 7

**העתק המלצת הוועדה לעניין עובדים
זרים מיום 2.3.2025**

עמ' 118



הוועדה לעניין עובדים זרים

ב' אדר תשפ"ה
02 מרץ 2025

המלצת ועדת המנכ"לים בנושא אגרות להעסקת עובדים זריםרקע

ביום 15 למאי 2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1752 העוסקת בייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 1752**), במסגרתה הוחלט בין היתר על הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן – **ועדת המנכ"לים או הוועדה**). לוועדה הוענקה הסמכות לקבוע את ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, בשים לב לשיעור העובדים הזרים מסך העובדים במשק, במידת החיוניות של הענף למשק ובשים לב לתרומתם הפוטנציאלית של העובדים הזרים לענפי המשק ולצמיחתם. כמו כן, לוועדה הוקנתה סמכות לקבוע ולשנות, להוסיף ולהפחית, מעת לעת, את הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק, בהתאם למתודולוגיה שתקבע. בנוסף, הוועדה הוסמכה להמליץ לשר הפנים, שר העבודה ושר האוצר (להלן – **השרים**) על גובה הפחתת אגרת הבקשה, האגרה השנתית ודמי ההיתר הנגבים על פי החוק על מנת שיפעילו את סמכויותיהם לקביעת סכומים מופחתים בתקנות.

ביום 5 ביוני 2024 פרסמה הוועדה את החלטתה בנושא סדרי עבודה, קביעת ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, מתודולוגיה זמנית להקצאה בין ענפי המשק. במסגרת זו קבעה הוועדה כי דיוניה יוכנו באמצעות צוות מכין שיורכב מנציגי חברי ועדת המנכ"לים וירוכז על ידי סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה (להלן – **הצוות המכין**) וכי הצוות המכין יגיש את המלצותיו לוועדה ויפעל על פי הנחיותיה המקצועיות.

חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן – **החוק**) קובע כי מעסיק המבקש להעסיק עובד זר ישלם אגרת בקשה בסכום של 1,340 ש"ח בשל כל עובד זר שהוא מבקש להעסיק וכי ככל שניתן למעסיק היתר להעסיק עובד זר לפי סעיף 1 לחוק, ישלם המעסיק אגרה שנתית בסכום של 10,680 ש"ח בעבור כל אשרה ורישיון לישיבת ביקור למטרת עבודה בישראל שיינתנו לעובד זר, בהסתמך על ההיתר, לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק הכניסה לישראל**). בנוסף, החוק קובע כי מתן היתר להעסקת עובד זר בענף הבניין והארכת תוקפו של היתר כאמור מותנים בתשלום דמי היתר בסכום של 13,620 ש"ח. עוד קובע החוק כי סכומי אגרות אלו יעודכנו ביום 1 בינואר של כל שנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן הידוע באותו מועד לעומת המדד שהיה ידוע ביום 1 בינואר של השנה שקדמה, ולכן החל מיום 1 בינואר 2025, אגרת הבקשה עומדת על סכום של 1,390 ש"ח, האגרה השנתית עומדת על סכום של 11,060 ש"ח ודמי ההיתר בענף הבניין עומדים על סכום של 14,100 ש"ח.¹ כמו כן, החוק ותקנות עובדים זרים (אגרת בקשה ואגרה שנתית), התשס"ד-2004 (להלן – **התקנות**) קובעים עבור ענפי המשק סכומי אגרות שונים, כמפורט בהמשך מסמך זה. להשלמת התמונה יצוין כי מלבד האגרות לפי החוק, משולמת עבור כל עובד זר גם אגרה בסך 200 ש"ח עבור אשרה ורישיון לעובד הזר, לפי חוק הכניסה לישראל ותקנותיו. עוד יצוין כי אגרות אלו ייחודיות

¹ רשות האוכלוסין וההגירה, חוזר ראש מינהל עובדים זרים מספר 10/2024 - עדכון סכומי אגרות, פיקדון, ערובה, ניכוי בעד מגורים הולמים, הוצאות נלוות וזיכוי בעד ביטוח רפואי - לשנת 2025



הוועדה לעניין עובדים זרים

להעסקת עובדים זרים ואינן חלות על העסקת עובדים ישראלים, וכי בהתאם להוראות סעיף 6 לחוק, לא משולמים דמי היתר ואגרות כלשהן בגין העסקת עובדים זרים פלסטינים. כמו כן, בגין העסקת עובדים זרים ירדנים לא משולמים דמי היתר (תקנה 2א2) לתקנות עובדים זרים (דמי היתר), התשס"ו-2006) ואגרות לפי החוק (תקנה 3 לתקנות), ולמעשה משולמת רק אגרה בגין אשרה ורישיון לפי חוק הכניסה לישראל ותקנותיו.

במהלך החודשים יוני ויולי 2024 החליטה הוועדה להקצות מכסות להעסקת עובדים זרים בענפים ותתי ענפים שונים, לרבות בענפים ובתתי ענפים שבהם לא הועסקו טרום המלחמה עובדים זרים שאינם פלסטינים: מסחר ושירותים, קבלני שיפוצים, תשתיות תחבורה, מסעדות, סיעוד מוסדי במוסדות הרווחה, מיזמי תשתית חיוניים ועתיקות. המשרדים הממונים על ענפים אלו הציגו תמונת מצב שלפיה גביית אגרות בגובה ברירת המחדל בחוק, עלולה לפגוע בהיתכנות להעסקת עובדים זרים. בשל כך, ביום 22 ביולי 2024 המליצה הוועדה לשרים להפחית את גובה אגרת הבקשה ואת גובה האגרה השנתית עבור ענפים אלו. לאחר שהתקבלה הסכמת שר האוצר, בוצעה היועצות עם שר העבודה, והתקבל אישור ועדת הכספים, חתם שר הפנים על התקנות, וביום 1 בינואר 2025 נכנסו לתוקף סכומי האגרות בהתאם להמלצת הוועדה.

להלן סכומי האגרות הנגבים עבור כל אחד מענפי המשק נכון ליום 1 בינואר 2025:

ענף/תת ענף	אגרת בקשה (ש"ח)	אגרה שנתית (ש"ח)	דמי היתר (ש"ח)	סה"כ (ש"ח)
ברירת מחדל בחוק	1,390	11,060	-	12,450
בניין	1,040	8,290	14,100	23,430
מלונאות	1,390	11,060	-	12,450
מיזמי תשתית חיוניים	1,390	11,060	-	12,450
תעשייה	1,040	8,290	-	9,330
מסעדות אתניות	1,040	8,290	-	9,330
מסחר ושירותים	360	8,290	-	8,650
קבלני שיפוצים	360	8,290	-	8,650
תשתיות תחבורה	360	8,290	-	8,650
סיעוד מוסדי - בריאות	360	8,290	-	8,650
מסעדות	360	8,290	-	8,650
סיעוד מוסדי - רווחה	360	8,290	-	8,650
עתיקות	360	8,290	-	8,650
חקלאות	690	1,390	-	2,080
סיעוד ביתי	360	-	-	360

ביום 18 בדצמבר 2024 התכנסה הוועדה והמליצה לשרים על הפחתה של דמי ההיתר בענף הבניין לשנת 2025 ורק עבור עובדים זרים חדשים. זאת לנוכח החשיבות הרבה שיש לענף הבניין לכלכלה הישראלית, והמחסור האדיר



הוועדה לעניין עובדים זרים

בעובדים בענף שנמשך למעלה משנה, חרף המאמצים שנעשו להגדיל את מספר העובדים הישראלים בענף, ועל מנת לתמרץ מעסיקים להבאת עובדים זרים, בדגש על הבאת עובדים באמצעות הסכמים בילטרליים, כמפורט להלן:

1. תאגידי כוח אדם זר לבניין שיעסיקו עובדים זרים שיגיעו לארץ בשנת 2025 בהבאה בילטרלית ויחלו את עבודתם בארץ בשנה זו יהיו פטורים מתשלום דמי היתר בשנת 2025.
2. תאגידי כוח אדם זר לבניין שיעסיקו עובדים זרים שיגיעו לארץ בשנת 2025 בהבאה פרטית ויחלו את עבודתם בארץ בשנה זו ישלמו 50% מגובה דמי ההיתר בשנת 2025.

דיון והמלצת הצוות המכין

הבאת עובדים זרים מחייבת הוצאות מצד הממשלה, החל מטיפול בנושאי חוץ, ובכלל זה הסכמים בילטרליים, עובר בטיפול בבקשות להקצאת היתרי העסקה ובקשות למתן רישיונות עבודה, וכלה בפיקוח, אכיפה ומתן מענה מיטבי לשמירה על זכויות העובדים הזרים. מכיוון שלא מדובר במס אלא באגרה, גובה האגרה מחויב להיות בזיקה להוצאות הממשלה הכרוכות בטיפול מושא האגרה. ערב פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ובטרם התקבלה החלטה 1752, הסתכמו הכנסות המדינה מאגרות להעסקת עובדים זרים בשנת 2023 בכ-700 מיליון ש"ח. כיום, לאחר הפסקת הגעתם של עובדים זרים פלסטינים שמעסיקיהם לא חויבו בתשלום אגרות כאמור ועם כניסתם של עובדים זרים רבים שאינם פלסטינים, רובם בענף הבניין, צפויות הכנסות המדינה מאגרות להעסקת עובדים זרים לגדול לכדי כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנת 2024. יצוין כי הערכה זו אינה לוקחת בחשבון את ההכנסות הצפויות מאגרות רישיון ב/1 ואגרות אינטרוויז ב/1 (לפי חוק הכניסה לישראל) בגובה 200 ש"ח² בכלל ענפי המשק, ואת ההכנסות מאגרות בענף הסייעוד הביתי ובענף המומחים. בנוסף, בהתאם להחלטות הוועדה בעניין הקצאת מכסות לענפי המשק השונים ובעניין אופני הבאתם, צפוי גידול בחודשים הבאים במספר העובדים הזרים שיגיעו לארץ, בעיקר בענפי הבניין והחקלאות ובענפים שלא העסיקו עובדים זרים שאינם פלסטינים טרם המלחמה.

תכלית נוספת לגביית אגרות להעסקת עובדים זרים היא שמירה על תעסוקת ישראלים בענפים השונים. כיום, ההגנה הבסיסית על תעסוקת ישראלים בענפים השונים נובעת מתשלומי האגרות השונות, קביעת מכסות לכל ענף וקביעת גובה שכר מינימלי במשלח יד שיש צורך להגן עליהם. להגנות אלו יש להוסיף את העלויות הנוספות שהמעסיק חייב בהן על פי חוק, ושאינו יכול להימנע מהן, בגין דיור, נלוות וביטוח בריאות לעובד זר שמייקרות גם הן את עלות ההעסקה ביחס לעובד ישראלי. לפי טיוטת דוח גיבוש רגולציה שפרסם משרד העבודה בנושא "סכום הניכוי המותר משכר העובד הזר בגין מגורים הולמים", עלות זו, להוציא את ביטוח הבריאות, נאמדת בממוצע של כ-414 ש"ח נטו בחודש במרבית הענפים וכאשר מדובר בהלנה במבנים יבילים (בעיקר בענף החקלאות) בכ-100 ש"ח נטו בחודש. ביטוח הבריאות נאמד בכ-132 ש"ח נטו בחודש בממוצע, ולכן העלות הכוללת נאמדת בכ-546 ש"ח נטו בחודש לכל עובד זר. יודגש כי משרד העבודה נמצא בעיצומו של הליך עדכון לתקנות על פיהן נקבע סכום הניכוי המקסימלי שמעסיק יכול לנכות משכרו של עובד זר בגין הוצאות דיור ונלוות, ולכן ככל שסכום זה ישתנה בסיום הליך העדכון, תוכל הוועדה לעדכן את המלצתה בנושא או להשתמש בסמכותה לפי סעיף 12.4 להחלטה 1752 ולקבוע שכר מינימלי

² נכון ליום 1 בינואר 2025



הוועדה לעניין עובדים זרים

בענף מסוים. להשלמת התמונה יצוין כי מנגד לעלויות הנוספות שמוטלות על פי החוק על מעסיק של עובד זר, שיעור דמי הביטוח הלאומי שעל מעסיק של עובד ישראלי לשלם בעצמו גבוה ביחס לשיעור דמי הביטוח הלאומי של מעסיק של עובד זר לשלם בעצמו (על חלק השכר שעד 60% מהשכר הממוצע במשק שיעור ההפרשה הוא 4.51%-0.75% בהתאמה³). על מנת שגובה האגרות יעמוד בהלימה עם הרצון להגן על תעסוקת ישראלים, ובפרט על עובדים בלתי מיומנים הנמצאים בחלק הנמוך של התפלגות השכר ושעליהם שכר המינימום במשק נועד להגן, וכן על מנת להקל על המגזר העסקי ולפעול להורדת יוקר המחיה, מומלץ כי עלויות הדיור, הנלוות ביטוח הבריאות נטו והאגרות (מכל הסוגים) בחישוב חודשי בכל ענף, יהיו בסך שווה לאחוז מסוים משכר המינימום במשק, שאותו תקבע ועדת המנכ"לים (להלן – אחוז ההגנה).

אגרת בקשה

הצוות המכין ממליץ לוועדה להמליץ לשרים לקבוע כי גובה אגרת הבקשה בכלל הענפים (פרט למומחים ולסיעוד ביתי) תעמוד על 360 ש"ח, וכך למעשה גובה אגרת הבקשה בענפים: בניין, חקלאות, תעשייה, מלונאות, מסעדות, אתניות ומיזמי תשתית חיוניים יהיה זהה לאגרת הבקשה שאושרה עבור הענפים שלא העסיקו עובדים זרים שאינם פלסטינים טרם המלחמה. ענפים אלו, שבעבר יכלו להעסיק עובדים זרים פלסטינים ללא צורך בתשלום אגרות, הגדילו וצפויים להגדיל אף יותר את מספר העובדים הזרים שאינם פלסטינים, כך שבפועל יושת עליהם תשלום נוסף שייקר את עלויות הייצור בהם.

אגרה שנתית

הצוות המכין ממליץ לוועדה להמליץ לשרים לקבוע את גובה האגרות השנתיות במרבית הענפים, כך שסך גובה אגרת הבקשה ואגרת רישיון ב/1 או אגרת אינטרוויז ב/1 בחישוב חודשי $\left(\frac{360+200}{12} \text{ ש"ח}\right)$, עלויות הדיור, הנלוות והביטוח הרפואי החודשיות הממוצעות נטו (546 ש"ח), סך גובה האגרות השנתיות (X ש"ח) בחישוב חודשי $\left(\frac{X}{12} \text{ ש"ח}\right)$ והפער בין שיעור דמי הביטוח הלאומי שעל המעסיק לשלם עבור העסקת עובד זר (0.75%) לבין שיעור דמי הביטוח הלאומי שעל המעסיק לשלם עבור עובד ישראלי (4.51%), יהיו שווים לאחוז ההגנה שתגדיר הוועדה משכר המינימום במשק שחל מיום 1 באפריל 2024 העומד על סך של 5,880 ש"ח לחודש. כך למשל, אם אחוז ההגנה שאותו תקבע הוועדה יעמוד על 10% מגובה שכר המינימום במשק, חישוב גובה האגרה השנתית יבוצע כך:

$$\frac{360 + 200}{12} + \frac{X}{12} + 546 + 5,880 * (0.75 \% - 4.51\%) = 5,880 * 10\%$$

$$X = 2,597$$

³ בהתאם לתיקון מספר 252 והוראת שעה לחוק הביטוח הלאומי שאושר בקריאה שנייה ושלישית ביום 13 בינואר 2025



הוועדה לעניין עובדים זרים

הצוות המכין ממליץ לוועדה לבחור באחת מבין שלוש האפשרויות הבאות כאחוז הגנה :

- **אפשרות א' -** קביעת אחוז ההגנה בשיעור של 10% משכר המינימום (588 ש"ח). כתוצאה מכך, יעמוד גובה האגרה השנתית המעודכן בגובה של 2,597 ש"ח.
- **אפשרות ב' -** קביעת אחוז ההגנה בשיעור של 12.5% משכר המינימום (735 ש"ח). כתוצאה מכך, יעמוד גובה האגרה השנתית המעודכן בגובה של 4,361 ש"ח.
- **אפשרות ג' -** קביעת אחוז ההגנה בשיעור של 15% משכר המינימום (882 ש"ח). כתוצאה מכך, יעמוד גובה האגרה השנתית המעודכן בגובה של 6,125 ש"ח.

הצוות המכין ממליץ לוועדה כי בכל הנוגע לענף החקלאות, שבו גובה האגרות כיום נמוך יותר בהשוואה לשאר הענפים, תחול הורדה כללית בגובה 40% מהאגרה השנתית הקיימת בענף, כך שתעמוד בגובה 834 ש"ח לשנה. עוד טרם המלחמה, ענף החקלאות העסיק עובדים זרים רבים שאינם פלסטינים, ומספר זה גדל משמעותית מאז שהתקבלה החלטה 1752. נוסף על כך, השפעת המלחמה על ענף החקלאות הייתה משמעותית במיוחד, היות ושטחים חקלאיים רבים בקווי העימות בצפון ובדרום ניזוקו, ועובדים רבים, בהם עובדים זרים, נרצחו, נחטפו ונפגעו. גם לאחר מספר רב של מתנדבים שהגיע לסייע לפעילות הענף בתחילת המלחמה, ולמרות מודעות תקשורתית גבוהה בצורך בעובדים בענף החקלאות, לא הצליח הענף לגייס עובדים ישראלים. יתרה מכך, לאחר תחילת המלחמה, משרד החקלאות וביטחון המזון הציע תמריצים כספיים שונים שהגיעו לכדי 20,000 ש"ח בעבור שלושה חודשי עבודה בענף, ולמרות זאת לא צלחו מאמצי גיוס עובדים ישראלים לענף. לאור נסיבות ייחודיות אלו, ממליץ הצוות המכין לקבוע את גובה האגרות בענף זה באופן שונה משאר הענפים כאמור. זאת לצד קידום במקביל של תיקון לתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016, כך שחובת ההפקדה לפיקדון תחול על כלל המעסיקים של עובדים זרים בכל הענפים לרבות על ענף החקלאות, למעט ענף הסיעוד הביתי (מלבד באמצעות חברות הסיעוד) וענף המומחים, בהתאם לסעיף 10 בהחלטה 1752.⁴

⁴ טיוטת תקנות פורסמה להערות הציבור ביום 9 בינואר 2025 באתר התזכירים : [טיוטת תקנות עובדים זרים](#)



הוועדה לעניין עובדים זרים

לסיכום, להלן המלצות הצוות המכין עבור כל אחד מענפי המשק השונים בחלוקה לאפשרויות השונות:

אגרה שנתית (ש"ח)			אגרת בקשה (ש"ח)	ענף/תת ענף
אפשרות ג' (15%)	אפשרות ב' (12.5%)	אפשרות א' (10%)		
11,060	11,060	11,060	1,390	ברירת מחדל בחוק
6,125	4,361	2,597	360	בניין
6,125	4,361	2,597	360	מלונאות
6,125	4,361	2,597	360	מיזמי תשתית חיוניים
6,125	4,361	2,597	360	תעשייה
6,125	4,361	2,597	360	מסעדות אתניות
6,125	4,361	2,597	360	מסחר ושירותים
6,125	4,361	2,597	360	קבלני שיפוצים
6,125	4,361	2,597	360	תשתיות תחבורה
6,125	4,361	2,597	360	סיעוד מוסדי - בריאות
6,125	4,361	2,597	360	מסעדות
6,125	4,361	2,597	360	סיעוד מוסדי - רווחה
6,125	4,361	2,597	360	עתיקות
834	834	834	360	חקלאות
-	-	-	360	סיעוד ביתי



הוועדה לעניין עובדים זרים

בטבלה הבאה מוצג אומדן של סך ההכנסות בשנת 2025 מאגרות עובדים זרים (להוציא אגרות רישיון ב/1 ואגרות אינטרוויזה ב/1 מכלל ענפי המשק, דמי ההיתר בענף הבניין ואגרות בענפים שבהם אין מכסה: הסיעוד הביתי, המומחים), וזאת בהיתן מימוש מלא של כלל המכסות שאותן אישרה הוועדה נכון ליום 1 בינואר 2025:

ענף	אפשרות א'			אפשרות ב'			אפשרות ג'		
	מכסה	גובה אגרות (ש"ח)	סה"כ גבייה (מלש"ח)	מכסה	גובה אגרות (ש"ח)	סה"כ גבייה (מלש"ח)	מכסה	גובה אגרות (ש"ח)	סה"כ גבייה (מלש"ח)
בניין	105,000	2,957	310.49	105,000	4,721	495.71	105,000	6,485	680.93
חקלאות	65,000	1,194	77.61	65,000	1,194	77.61	65,000	1,194	77.61
תעשייה ⁵	9,600	2,957	28.39	9,600	4,721	45.32	9,600	6,485	66.26
מסחר ושירותים	6,400	2,957	18.92	6,400	4,721	30.21	6,400	6,485	41.5
קבלני שיפוצים	5,000	2,957	14.79	5,000	4,721	23.61	5,000	6,485	32.43
תשתיות תחבורה	5,000	2,957	14.79	5,000	4,721	23.61	5,000	6,485	32.43
מלונאות ⁶	4,300	2,957	12.72	4,300	4,721	20.3	4,300	6,485	27.89
סיעוד מוסדי - בריאות	3,000	2,957	8.87	3,000	4,721	14.16	3,000	6,485	19.46
מסעדות	2,000	2,957	5.91	2,000	4,721	9.44	2,000	6,485	12.97
סיעוד מוסדי - רווחה	1,500	2,957	4.44	1,500	4,721	7.08	1,500	6,485	9.73
מיזמי תשתיות חיוניים	1,500	2,957	4.44	1,500	4,721	7.08	1,500	6,485	9.73
עתיקות	500	2,957	1.48	500	4,721	2.36	500	6,485	3.24
סה"כ גבייה	208,800	-	503	208,800	-	756	208,800	-	1,010

יצוין כי בכל האפשרויות המוצעות, סך הכנסות המדינה מאגרות בגין העסקת עובדים זרים⁷ צפויות לעלות על הוצאות המדינה הנובעות מהטיפול בהסדרת העסקת עובדים זרים. הוצאות אלה באות לידי ביטוי בתקציב הטיפול בעובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, בתקציב מינהל אכיפת והסדרת חוקי העבודה במשרד העבודה ובתקציב גורמי המטה במשרד החוץ ובמשרד המשפטים.

⁵ סך המכסות אינו כולל מכסות לעובדים זרים פלסטינים באזור התעשייה "עטרות", שאינם מחויבים בתשלום האגרות המחויבות בטבלה
⁶ סך המכסות אינו כולל מכסות לעובדים זרים ירדנים במלונאות, שלפי החוק אינם מחויבים בתשלום האגרות המחויבות בטבלה
⁷ להוציא ענפי הסיעוד הביתי, המסעדות האתניות והמומחים, רישיון ב/1 ואגרות אינטרוויזה ב/1 מכלל ענפי המשק ודמי היתר בענף הבניין

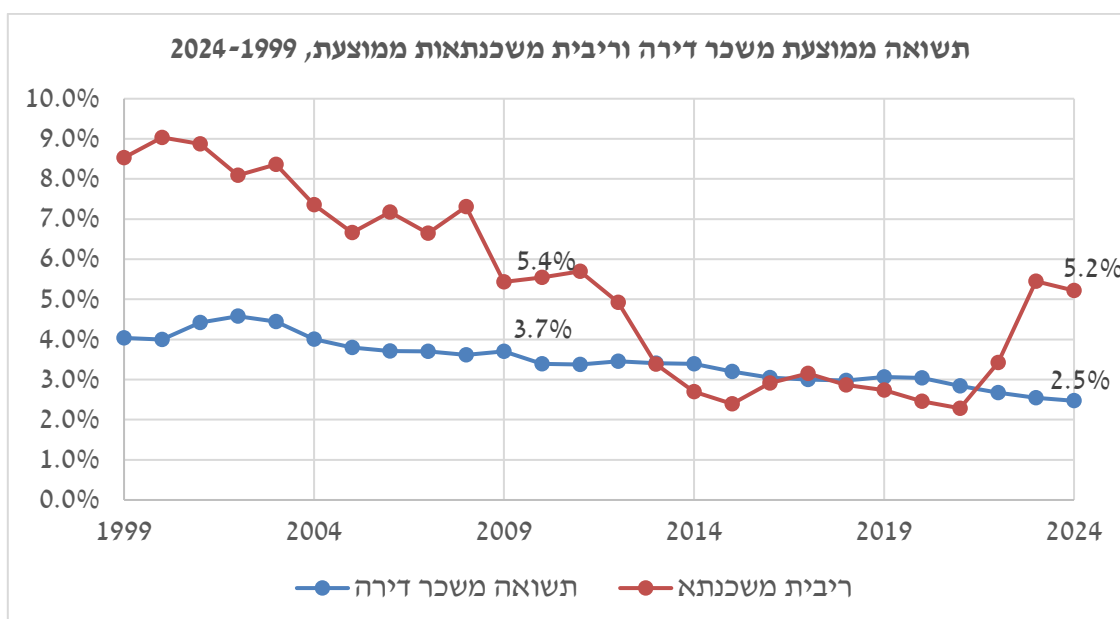


הוועדה לעניין עובדים זרים

דמי היתר בענף הבניין

דמי ההיתר מהווים אגרה ייחודית לענף הבניין. כפי שהוצג לאורך דיוני הוועדה, ענף הבניין מהווה אחד הענפים המשמעותיים במשק. הענף מהווה כ-6% מהתוצר באופן ישיר וכמעט 10% מהתוצר כאשר כוללים תעשיות נלוות הניזונות ממנו. יתרה מכך, ענף הדיור מושפע מהיקף הפעילות בענף, והגורם המשפיע על מחירי הדיור בישראל הוא מגבלת ההיצע ביחס לביקוש. טרם המלחמה, עבדו בענף כ-80,000 עובדים זרים פלסטינים, אשר היוו את רוב העובדים הזרים בענף, כאשר המעסיקים לא נדרשו לשלם אגרות ודמי היתר עבור העסקתם. גובה האגרות ודמי ההיתר עבור העסקת עובדים זרים שאינם פלסטינים בענף הבניין מהווה גורם משמעותי אשר מייקר את עלות העסקת העובדים הזרים בענף, וכתוצאה מכך מוביל גם לעליית מחירים. בניתוח שבוצעה התאחדות הקבלנים בוני הארץ ושתוקף על ידי משרד הבינוי והשיכון, נמצא כי האגרות הקיימות מייקרות את מחירה של דירה ממוצעת⁸ בכ-2% לפחות, המהווים כ-40,000 ש"ח.

בגרף הבא, ניתן לראות כי בתחילת משבר הדיור בשנת 2009, עמדה התשואה הממוצעת משכר דירה על כ-3.7%, בעוד ריבית המשכנתאות הממוצעת בישראל עמדה על כ-5.4%:



עיבוד אגף כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל

הפער בין התשואה הממוצעת לריבית המשכנתאות הממוצעת הצטמצם משמעותית בשנים 2013-2022 לאור מדיניות הריבית המקלה שהייתה נהוגה בשנים אלו. עם העלייה החדה בריביות כתוצאה מהשפעות האינפלציה העולמית, הפך הפער בין התשואה הממוצעת משכר דירה לריבית המשכנתאות הממוצעת להיות גבוה מכפי שהיה טרם תחילת משבר הדיור בשנת 2009, דבר אשר עלול להצביע על גידול בקושי לרכישת דירות. פער זה צפוי להישאר גדול, ואף להתרחב, לנוכח ההבנה כי הריבית במשק אינה צפויה לרדת בטווח הזמן הקרוב.

⁸ לפי האומדן של התאחדות הקבלנים בוני הארץ מחירה של דירה ממוצעת בישראל הוא כ-2 מלש"ח



הוועדה לעניין עובדים זרים

ביטוי נוסף לעוצמת משבר הדיור ניתן לראות בגרף הבא, אשר מציג את העלייה המשמעותית ביחס בין מחיר דירה ממוצעת לבין שכר הממוצע במשק, המבטא את מספר המשכורות הנדרשות לרכישת דירה:



עיבוד אגף כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל

התעצמות הקושי ברכישת דירה באה לידי ביטוי בניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנערך בידי אגף כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה. נראה כי בהינתן הון עצמי של 25% ומשכנתה לפרק זמן של 25 שנים, גובה ההחזר החודשי הנדרש עבור משכנתה בשנת 2009 תואם בקירוב לשליש ההכנסה הממוצעת נטו של משק בית, ואילו גובה ההחזר החודשי הנדרש עבור משכנתה בשנת 2024 גבוה משליש ההכנסה של העשירון ה-9. **משמעות הדבר היא שנכון לשנת 2024, כ-90% מהאוכלוסייה בישראל לא יכולה לרכוש דירה ממוצעת ללא שיעור הון עצמי גבוה.**

לאור העובדה שאגרת הבקשה והאגרה השנתית נותנות מענה מלא לתכליות לגביית האגרות להעסקת עובדים זרים כמתואר לעיל, ולנוכח ההשפעות העצומות של ענף הדיור על המשק והחברה הישראלית, ולנוכח הסיכון המובהק המשתקף מהמשך עלייה במחירי הדיור, ולנוכח היעדר ההצלחה להגדיל את מספר העובדים הישראלים המועסקים במקצועות הרטובים בענף הבניין שעליהם עמדה הוועדה בהחלטותיה השונות על הענף, ולאור ההכרח שרואה הוועדה בהגדלה משמעותית של מספר העובדים הזרים בענף הבניין, **ניכר כי אין כלל הצדקה לגבייתם של דמי היתר ייחודיים לענף הבניין.**

בטרם הוועדה סיימה לגבש את המלצתה להפחתה בגובה האגרות להעסקת עובדים זרים, ולאור החשיבות האדירה שיש לענף הבניין לכלכלה הישראלית, ביום 18 בדצמבר 2024 הוועדה המליצה לשרים על הפחתה של 50% מגובה דמי ההיתר עבור עובדים זרים חדשים בענף המגיעים בהבאה פרטית, ופטור מתשלום דמי היתר עבור עובדים זרים חדשים בענף המגיעים בהבאה בילטרלית, במטרה לתמרץ ולהאיץ את הגעת העובדים הזרים לענף בשנת 2025. בהמשך להמלצה זו ולנוכח כל האמור לעיל, הצוות המכין ממליץ לוועדה להמליץ לשרים לקבוע כי דמי ההיתר בענף הבניין יעמדו על 7,000 ש"ח, זאת בנוסף להמלצת הוועדה מיום 18 בדצמבר 2024, כך שבשנת 2025 תאגידי כוח אדם זר לבניין שיעסיקו עובדים זרים שיגיעו לראשונה לארץ בשנת 2025 בהבאה בילטרלית לא ישלמו דמי היתר ולגבי עובדים זרים שיגיעו לראשונה לישראל בהבאה פרטית בשנה זו ישלמו מעסיקיהם 50% מגובה דמי ההיתר כאמור



הוועדה לעניין עובדים זרים

לעיל, השווים ל-3,500 ש"ח. כך תושג התכלית של תמרוץ ההבאה בשנת 2025 לצד ההקלה הנדרשת לענף בכללותו כפי שתואר לעיל. בתום שנת 2025 יבחן שיעור מימוש המכסה בענף הבניין, ובהתאם לכך תקבע הוועדה את המלצתה בכל הנוגע לדמי ההיתר בענף הבניין החל משנת 2026 ואילך.

מועדי תשלום, ערבויות, החזרים והצמדה למדד

בנוסף להפחתה בגובה דמי ההיתר והאגרות להעסקת עובדים זרים, ישנן סוגיות כלכליות שונות שמכבידות את הנטל הכלכלי על המעסיקים במשק, ולכן הצוות המכין ממליץ לוועדה להמליץ לשרים בכדי שיפעילו את סמכויותיהם כדלקמן:

1. סכום האגרה השנתית יחושב לפי היום שבו נכנס העובד הזר לישראל, בחישוב יחסי לפי מספר הימים הקלנדריים למשך תקופת הרישיון שניתן לעובד הזר. ככל שמדובר ברישיון ל-365 ימים, המעסיק ישלם את מלוא סכום האגרה השנתית, וככל שמדובר ברישיון הניתן לתקופה קצרה יותר, האגרה תהיה יחסית בהתאם למשך תקופת הרישיון.
2. ככל שרשות האוכלוסין וההגירה תקבע כי מעסיק מסוים זכאי להחזר כספי בגין האגרה השנתית ודמי ההיתר (בענף הרלוונטי) בהתאם לתקנות, החישוב להחזר האגרה יתבצע לפי מספר הימים שבהם העובד הזר היה רשום אצל המעסיק בחלוקה ל-365 ימים.

הצוות המכין ממליץ לוועדה כי המלצות אלו יחולו על האגרות להעסקת עובדים זרים החל משנת 2025.

בהחלטה 1752 הטילה הממשלה על הוועדה את הסמכות והאחריות ליעל את תחום העובדים הזרים בישראל. אחת מהחובות שהוטלו על הוועדה היא לתת המלצה לשרים על גובה הפחתת אגרת הבקשה, האגרה השנתית ודמי ההיתר הנגבים על פי החוק על מנת שיפעילו את סמכויותיהם לקביעת **סכומים מופחתים** בתקנות. מטבע הדברים, לגורמים המוסמכים על פי דין מגוון שיקולים בבואם להפעיל סמכויותיהם להתקנת תקנות. עניינה של הוועדה הוא לוודא שישנה זיקה בין גובה האגרות לשירות אותו נותנת הממשלה למשלמי האגרות, תוך שמירה על האינטרס הציבורי של הגנה על תעסוקת ישראלים. בדומה להמלצות הוועדה הקודמות על הפחתת האגרות להעסקת עובדים זרים בענפים שבהם לא הועסקו עובדים זרים שאינם פלסטינים ועל הקפאת דמי ההיתר בענף הבניין המתוארות ברקע להמלצה זו, גם במקרה זה, המלצת הוועדה אינה גורעת מסמכויות השרים לפי כל דין.

דיון והחלטה

ביום 15 בינואר 2025 התקיים דיון של הוועדה בנושא שבו הוצגה הצעת הצוות המכין כמפורט לעיל.

נציגי משרד האוצר ציינו כי המלצת הצוות המכין לוועדת המנכ"לים לא גובשה בשיתוף נציגי משרד האוצר ואינה על דעתם. לעומת נציגי משרד האוצר, גובה האגרות להעסקת עובדים זרים הינה סוגייה בעלת השפעות כלכליות מהותיות. גובה האגרות המשולמות בגין העסקת עובדים זרים נקבע במספר הסדרי חקיקה לאורך השנים, כאשר תכליות האגרות נקבעו בזיקה להשלכות השונות הנובעות מהימצאותם של העובדים הזרים בישראל: עלויות תקציביות ישירות המיועדות למימון המערכות הממשלתיות לאסדרת פעילות העובדים כדין, החצנות כלכליות



הוועדה לעניין עובדים זרים

שליליות הנובעות מהימצאות עובדים אלה במשק ושמירה על תחרותיות העובד הישראלי ביחס לעובד הזר. לשם כך למשרד האוצר דרוש זמן נוסף שיאפשר לסיים את איסוף הנתונים לו הוא זקוק כדי לתת הצעה נוספת לתמחור האגרות. בנוסף, על ההמלצה לקחת בחשבון את ההשלכות התקציביות כתוצאה מהשינוי המוצע, לרבות מציאת מקורות תקציביים למימונה. לאור זאת, נציגי משרד האוצר מבקשים כי הוועדה תקבע מועד אשר עד אליו יוכל משרד האוצר לגבש את הצעתו ולהציג אותה בפני ועדת המנכ"לים.

בכל הנוגע להחצנות הכלכליות השליליות הנובעות מהימצאות עובדים זרים במשק בכלל, ובענף הבניין בפרט, העירו נציגי משרד ראש הממשלה כי בהיעדר אלטרנטיבה ריאלית מלבד העסקת עובדים זרים, לא מדובר בהחצנה שלילית על מחירי הדירות, וזאת מהטעמים הבאים:

- תוספת הביקוש לדיור (החד פעמית בעיקרה) מהווה עלות הכרחית ובלתי נמנעת לקיומה של פעילות כלכלית הכרחית ולא תוצאה של בחירה של המעסיקים בעובדים זרים על פני עובדים ישראלים.
- האלטרנטיבה היא לא "העסקת עובדים ישראלים שכבר גרים ביחידות דיור" אלא "לא לבנות יחידות דיור בכלל". בחירה באלטרנטיבה זו תייצר כשלעצמה תופעות שליליות באמצעות מחסור בהיצע יחידות הדיור, מחירי דירות גבוהים עקב היצע מוגבל והשלכות כלכליות נרחבות עקב חוסר הבנייה.
- הביקוש לדיור של העובדים הזרים ראוי שינותח כלכלית כתשומה הכרחית בתהליך הייצור של פעילות כלכלית חשובה ביותר למשק ולחברה בישראל, באופן דומה לצורך בתשומות אחרות הדרושות לתהליך הייצור כגון חומרי גלם ומכונות.



הוועדה לעניין עובדים זרים

לאור האמור לעיל, ובהתאם לסמכותה לפי סעיף 12.3 להחלטה 1752, ולנוכח המחסור האדיר בעובדים בענף שנמשך למעלה משנה חרף המאמצים שנעשו כדי להגדיל את מספר העובדים הישראלים בענף, ועל מנת לתמרץ מעסיקים להבאת עובדים זרים ולהילחם ביוקר המחיה, הוועדה מאמצת פה אחד את המלצת הצוות המכון, וממליצה לשרים להפעיל את סמכויותיהם לקביעת סכומים מופחתים בתקנות כמפורט להלן:

ענף/תת ענף	אגרת בקשה (ש"ח)	אגרת שנתית (ש"ח)	דמי היתר (ש"ח)
ברירת מחדל בחוק	1,390	11,060	-
בניין	360	4,361	7,000
מלונאות	360	4,361	-
מיזמי תשתית חיוניים	360	4,361	-
תעשייה	360	4,361	-
מסעדות אתניות	360	4,361	-
מסחר ושירותים	360	4,361	-
קבלני שיפוצים	360	4,361	-
תשתיות תחבורה	360	4,361	-
סיעוד מוסדי - בריאות	360	4,361	-
מסעדות	360	4,361	-
סיעוד מוסדי - רווחה	360	4,361	-
עתיקות	360	4,361	-
חקלאות	360	834	-
סיעוד ביתי	360	-	-

בנוסף, הוועדה ממליצה לשרים שיפעילו את סמכויותיהם כדלקמן:

1. סכום האגרה השנתית יחושב לפי היום שבו נכנס העובד הזר לישראל, בחישוב יחסי לפי מספר הימים הקלנדריים למשך תקופת הרישיון שניתן לעובד הזר. ככל שמדובר ברישיון ל-365 ימים, המעסיק ישלם את מלוא סכום האגרה השנתית, וככל שמדובר ברישיון הניתן לתקופה קצרה יותר, האגרה תהיה יחסית בהתאם למשך תקופת הרישיון.
 2. ככל שרשות האוכלוסין וההגירה תקבע כי מעסיק מסוים זכאי להחזר כספי בגין האגרה השנתית ודמי ההיתר (בענף הרלוונטי) בהתאם לתקנות, החישוב להחזר האגרה יתבצע לפי מספר הימים שבהם העובד הזר היה רשום אצל המעסיק בחלוקה ל-365 ימים.
- הוועדה ממליצה כי המלצות אלו יחולו על אגרת הבקשה, האגרה השנתית ועל דמי ההיתר כמפורט בטבלה החל משנת 2025.

המלצה זו תיכנס לתוקף, תועבר לשרים ותפורסם באתר הוועדה ביום 2 במרץ 2025.



הוועדה לעניין עובדים זרים

משתתפי הדיון

- מר יוסי שלי, המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה – יו"ר הוועדה
- מר ישראל אוזן, המנהל הכללי, משרד העבודה – חבר הוועדה
- מר משה נקש, ראש מינהל עובדים זרים, רשות ההגירה והאוכלוסין – מ"מ חבר הוועדה
- מר אלי יפרח, סמנכ"ל לעניינים קונסולריים, משרד החוץ – מ"מ חבר הוועדה
- גבי מורן שניידר (רוזנבלום), ראש החטיבה החברתית, משרד המשפטים – מ"מ חבר הוועדה
- עו"ד לירון בנית ששון, ראש אשכול תעסוקה והשכלה, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים – מ"מ חבר הוועדה
- מר רוס בר-אב, רפרנט תעסוקה, אגף התקציבים, משרד האוצר – מ"מ חבר הוועדה
- מר אמיר ברקן, סמנכ"ל כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה
- עו"ד ליטל דוד, ראש צוות (ייעוץ, רכש ותמיכות), לשכה משפטית, משרד ראש הממשלה והיועמ"שית לוועדה
- מר דניאל איטח, מנהל תחום בכיר כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה ומזכיר הוועדה
- מר יונתן הויברגר, יועץ מנכ"ל, משרד ראש הממשלה
- מר אורי יצחקי, מרכז בכיר כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה
- מר משה צבי שוויגר, ראש מטה מנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה
- עו"ד אפרת לב ארי, ממונה בכירה (מעסיקים), לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
- מר מאיר דוד, מנהל מינהל אכיפה והסדרת חוקי עבודה, משרד העבודה
- מר משה גורט, ראש מטה מנכ"ל, משרד העבודה
- עו"ד נעמי אלימלך שמרה, ממונה בכירה משפט אמנות, משרד החוץ
- עו"ד רחל אוברמן, מחלקת אמנות, משרד החוץ
- עו"ד נטע אשל-כץ, מחלקת אמנות, משרד החוץ
- גבי דנה רוטשילד, יחידת התיאום למאבק בסחר בבני אדם, החטיבה החברתית, משרד המשפטים
- עו"ד אוסנת חיטרון, רפרנטית עובדים זרים, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- מר אסף גבע, סגן בכיר לכלכלן הראשי בתחום שוק העבודה, חינוך, השכלה גבוהה, רווחה, אנרגיה ותשתיות, משרד האוצר
- גבי נטע בר-זיו, רכזת תעסוקה, אגף התקציבים, משרד האוצר

נספח 8

**העתק סיכום דיון הוועדה המיוחדת
לעובדים זרים מיום 6.5.2025**

עמ' 132



הכנסת
הוועדה המיוחדת לעובדים זרים

מספר פנימי: 2231016
ירושלים, י"ד באייר התשפ"ה
12 במאי 2025

לכבוד	לכבוד
מר חיים יפרח	מר בצלאל סמוטריץ'
מ"מ מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה	שר האוצר

שלום רב,

הנדון: שינויים נדרשים במבנה העלויות להעסקת עובדים זרים - סכומי אגרות, פריסת תשלומים, תשלומי אגרות עבור עובדים זרים נוטשים, ערבויות, החזרים בגין עובדים זרים שעזבו כדין

הוועדה המיוחדת לעובדים זרים קיימה דיון ביום שלישי, ח' באייר התשפ"ה, 6 במאי 2025 בנושא שבנדון.

בסיום הישיבה החליטה הוועדה

1. הוועדה מבקשת מההסתדרות לקבל בכתב את עמדתם על הפחתת האגרות.
2. אני מקווה שבקרוב אפגש עם ראש הממשלה ועם השר סמוטריץ' כדי לקדם את הפחתת סכומי האגרות בכלל הענפים.
3. הוועדה תמשיך ותעקוב אחר החלטות משרד האוצר ותקיים דיון בנושא.
4. הוועדה תקיים ישיבה על פתרונות מוצעים של רשות האוכלוסין וההגירה למניעת תופעת בקשות המקלט המוגשות על ידי העובדים הזרים שנוטשים את מעסיקיהם ומבקשת מרשות האוכלוסין וההגירה להיות מוכנים עם תכניות מגובשת לוועדה.
5. הוועדה תקיים דיון בהשתתפות נציגי אגף השכר במשרד האוצר על איוש התקנים של מינהל עובדים זרים ושל מינהל אכיפה ברשות האוכלוסין וההגירה.

כתובת: משכן הכנסת, קריית בן גוריון, ירושלים 91950 | טלפון: 02-6496369 | פקס:

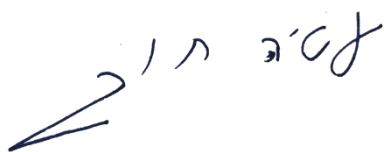
אתר הכנסת: www.knesset.gov.il
מייל הוועדה: vzarim@knesset.gov.il

6. הוועדה מבקשת מרשות האוכלוסין וההגירה עמדה כתובה ומפורטת לגבי התשלום החודשי של האגרה במקום תשלום שנתי עד ליום 20.5.25.

7. הוועדה מבקשת ממשרד האוצר פירוט של הוצאות המדינה על עובדים זרים לכלל הענפים.

אודה על עדכון הוועדה בהתאם.

בכבוד רב,



חח"כ חוה אתי עטייה

יו"ר הוועדה המיוחדת לעובדים זרים

נספח 9

**העתק פרוטוקול ישיבת הוועדה
המיוחדת לעובדים זרים מיום**

4.3.2025

עמ' 135



**הכנסת העשרים-וחמש
מושב שלישי**

**פרוטוקול מס' 125
מישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים
יום שלישי, ד' באדר התשפ"ה (04 במרץ 2025), שעה 14:08**

סדר היום:

בחינת אופן החישוב וגובה האגרות להעסקת עובדים זרים – ישיבת מעקב

נכחו:

חברי הוועדה:

חנה אתי עטייה – היו"ר
אליהו רביבו

מוזמנים:

רפרנט תעסוקה באגף תקציבים, משרד האוצר	רום בר אב
סגנית בכירה לממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	רבקה לפינר
מנהל מינהל עובדים זרים, רשות האוכלוסין וההגירה	משה נקש
עו"ד, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה	קרן גלבוע
מנהל תחום בכיר כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה	דניאל איטח
מנהלת תחום פרויקטים ובקרה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד העבודה	אביבית אסרף
מנהלת מטה מינהל אסדרה ואכיפה, משרד העבודה	שרית כזמה
מנהל מנהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה, משרד העבודה	מאיר דוד
עו"ד, משרד המשפטים	אוסנת חיטרון
מנהלת תחום בתי אבות, אגף בכיר אזרחים ותיקים, משרד הרווחה והבטיחות החברתי	חני שר
מנהל אגף אסטרטגיה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	עופר אלישר
מנהלת תחום תוכניות עבודה, משרד התיירות	נטע בן ישי
מנהל אגף בכיר מסחר ושירותים, משרד הכלכלה והתעשייה	יאיר אלבין
יו"ר איגוד מנופאים ורכז מקצועות הבניין, הסתדרות העובדים הלאומית	דן ורשבסקי
יו"ר ועדה לעו"ז בהתאחדות חקלאי ישראל	יעקב מוסקוביץ'
חבר התאחדות קבלני השיפוצים	יוחאי כהן
יו"ר איגוד המסעדות, הברים ובתי הקפה	יקיר ליסיצקי
מנכ"ל התאחדות המלונות	סיון דטאוקר
מנכ"לית ארגון חברות הניקיון בישראל	ורוניקה רוזנברג
ראש אגף עבודה ומשאבי אנוש, התאחדות התעשיינים	מיכל וקסמן חילי
מנהל קשרי ממשל, איגוד לשכות המסחר	אלישע יפרח
מנכ"ל עמותת דף חדש	גדעון בנדר
מנכ"ל עמותת דף חדש	אייל מוסט
ועד מייסד, עמותת דף חדש	ליאור טל
יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבנייה	אלדד ניצן
חבר ועד, התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבנייה	יהודה בן סנן
מנכ"ל קדם - האיגוד לקידום קהילות דיור למבוגרים בישראל	נחי כץ
עו"ד, יו"ר משותף ועדת עובדים זרים, לשכת עורכי הדין	צבי קן תור
חבר הנהלה, התאחדות החקלאים החדשה בישראל	חנניה אזולאי
יו"ר התאחדות החקלאים החדשה בישראל	אברהם דניאל
עו"ד, יו"ר משותף בוועדת עבודה, נשיאות המגזר העסקי	ישי פולק

דודו אבוחצירה	–	תאגידי עובדים זרים
חיזקי סיבק	–	עו"ד, סגן ומ"מ ראשת מועצת עמק חפר, תיק החקלאות
שמחה בניטה	–	יו"ר מזור נכים לטובת נכים

מנהלת הוועדה:

דיקלה טקו

רישום פרלמנטרי:

חבר תרגומים, מיטל פורמוזה

רשימת הנוכחים על תואריהם מבוססת על המידע שהוזן במערכת המוזמנים הממוחשבת. ייתכנו אי-דיוקים והשמטות.

בחינת אופן החישוב וגובה האגרות להעסקת עובדים זרים – ישיבת מעקב**היו"ר חוה אתי עטייה:**

צוהריים טובים. יום שלישי בשבוע, ד' באדר תשפ"ה, 4 במרץ 2025. אני מתכבדת לפתוח את ישיבת הוועדה בנושא השינויים בגובה האגרות להעסקת עובדים זרים. זו ישיבת מעקב לישיבה שהתקיימה ב-7 בינואר 2025.

בישיבה הקודמת הוועדה הבהירה כי אם יש מכסות שמגבילות את מספר העובדים הזרים בענף מסוים אין צורך לגבות אגרות. כמו כן הבהירה הוועדה שהאגרה היא לא מס ולכן גובה האגרה חייב להיות בזיקה להוצאות הכרוכות בטיפול שלשמו משולמת האגרה.

ההעדפה של כולנו היא קודם כל העסקת עובדים ישראלים. אך אם נעשו כל הניסיונות והדבר לא צלח יש צורך להביא עובדים זרים. העובד הזר עולה למעסיקים הרבה יותר מעובד ישראלי. המעסיקים מחויבים לשלם דמי היתר, אגרות, אגרות שנתיות, עלויות מגורים, הוצאות נלוות, ביטוחי בריאות ועוד.

מפרוץ המלחמה ואיסור כניסת העובדים הפלסטינאים בבת אחת נגרעו עשרות אלפי עובדים למעסיקים שנאלצו להביא עובדים זרים כדי שלא יקרו. המעסיקים נאלצו לשלם על העובדים הזרים שהביאו והעסיקו אגרות שלא חויבו בהן בעבר כאשר העסיקו עובדים פלסטינאים.

על פי הכלכלן הראשי הכנסות המדינה גדלו כמעט פי שתיים מכ-600 מיליון שקלים בשנת 2023 לכ-1.1 מיליארד שקלים בשנת 2024 בשל כניסתם של אלפי עובדים זרים לכלל הענפים. סכום זה רק יגדל היות ואושרו מכסות לענפים חדשים שלא העסיקו בעבר עובדים זרים. בנוסף לכך, הוועדה טענה כי לא יתכן שעובד זר שהתחיל לעבוד אצל מעסיק באמצע שנה והמעסיק נאלץ לשלם עליו אגרות כאילו העסיק אותו שנה שלמה. או מקרים שבהם מעסיק נאלץ לשלם אגרה על כל השנה, למרות שהעובד נטש אותו באמצע השנה. הוועדה ביקשה לגבות את התשלום כאגרה חודשית ולא שנתית. האגרות צריכות להיות יחסיות ולהיות מחושבות לפי היום שבו נכנס העובד הזר לישראל.

אני פונה אליך רוס, נציג האוצר, שבהמשך תתייחס, תרשום לך להתייחס לסוגייה הזאת. האגרות נקבעו בחקיקה בתחילת שנות ה-2000. הפער בסכומי האגרות בין הענפים השונים לא ברור ואף אחד לא ידע להסביר אותו.

בהחלטת הממשלה 1752 התקבלה החלטה להקים את ועדת המנכ"לים שאחת ממטרותיה היא בחינה רוחבית של כלל האגרות על הבאת עובדים זרים במשק. ועדת המנכ"לים פרסמה מתווה בתחילת השבוע להפחתת האגרות, אך האוצר התנגד להפחתה.

אני מעריכה שהאגרות ייקרו את מחירי הדיוור בעשרות אלפי שקלים לדירה. אני גם אשמח להתייחסות שלך אם זה באמת בפועל ייקר את מחירי הדירות. אני דורשת ממושרד האוצר לכבד את החלטת ועדת המנכ"לים ולהביא בהקדם מתווה מוסכם להפחתת האגרות באופן הוגן כלפי המעסיקים. נציגי האוצר הודיעו בוועדת המנכ"לים שהמלצה של ועדת המנכ"לים לא גובשה איתם ואינה על דעתם.

נתחיל עם נציג האוצר, רוס בר אב, שיציג לנו את עמדת המשרד. לאחר מכן נרצה לשמוע מנציג ועדת המנכ"לים על העבודה שנעשתה ועל המלצותיה. אתה רוצה להציג את המצגת ואחר כך נמקד אותך בשאלות שלנו?

רוס בר אב:

כן.

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה.

רוס בר אב:

(הצגת מצגת)

אני רוס מאגף תקציבים, משרד האוצר. כשאנחנו מדברים על הסוגייה של אגרות אז זה ברור רגע, גם בהמשך להרבה דיונים שנעשו פה, העובדה שכל המחולל של האירוע הזה הוא זה שהפלסטינים לא נכנסים החל מה-7 באוקטובר 2023 ולכן רגע בשביל להבין את האופן שבו הדבר הזה משפיע על ענפים שונים וגם אולי על האופן שבו נרצה לטפל בזה, אנחנו רוצים להסתכל על האופן שבו פלסטינים התפלגו בין הענפים השונים לפני המלחמה.

אנחנו יכולים לראות, היה סדר גודל של 110,000 פלסטינים לפני המלחמה. רובם המוחלט בענף הבניין. היה עוד מספר יחסית משמעותי גם בענף התעשייה, בענף החקלאות ועוד שני ענפים שגם ניגע בהם בהמשך והם די משמעותיים – זה ענף השיפוצים וענף תשתיות התחבורה. אבל אנחנו רואים שיש ענפים שהיה בהם היקף מאוד משמעותי של עובדים פלסטינים ולכן גם צפויה השפעה משמעותית על פעילות הענף ויש ענפים שההיקף שלהם היה מצומצם. ועוד שנייה נראה גם איך זה היה נראה מתוך כלל הפעילות הענפית.

כפי שגם יושבת-הראש הזכירה, במסגרת העבודה של ועדת המנכ"לים הממשלתית בעצם הוועדה החליטה להמיר את כל מכסות הפלסטינים למכסות עובדים זרים בשביל לצמצם את הפער הזה. כלומר, הכוונה הייתה שעל כל פלסטיני שלא נכנס יגיע עובד זר ואז אנחנו נצמצם את הכמות בפער העובדים. אנחנו יכולים לראות שחוף מענף החקלאות, שבו מספר העובדים כבר גדל ביחס למה שהיה לפני המלחמה, בכל הענפים בעצם לא הצלחנו לצמצם את הפער הזה. ענף הבניין עוד רגע נצלול אליו, אבל גם בענפים אחרים אנחנו רואים בחלק מהענפים מספר העובדים הזרים שהיה כן גדל ביחס למצב לפני המלחמה. אבל שוב, לא הצלחנו לצמצם את הפער במלאי העובדים, למרות עבודה ממשלתית מאומצת שעשינו ועדיין עושים בנושא הזה. זה קשור להרבה דברים, עוד רגע ניגע בהם. אבל זאת תמונת המצב הפוזיטיבית.

אם נעשה רגע drill down לענף הבניין, שזה הענף מכל הענפים פה, זה הענף אולי עם ההשפעה המשקית הכי משמעותית. אולי אני אגיד רגע, ענף הבניין, השיעור שלו בתוצר הענפי הוא סדר גודל של 6% באופן ישיר ומעל 10% באופן עקיף. זאת אומרת שכל פעילות, כל האטה בפעילות הענף משפיעה באופן מאוד משמעותי על פעילות התוצר המשקי, על פעילות של ענפים נלווים שקשורים בענף הבניין וגם על הפעילות של גבייה ממיסים כתוצאה מעסקאות שמבוצעות בענף הזה. זאת אומרת, זה ענף שיש לו השפעה מקרו כלכלית מאוד משמעותית. ואני כמובן לא מוזיל מחשיבותם של הענפים האחרים, אבל זה ענף שאנחנו רגע בהיבט של השפעת המקרו שהוא מייצר אנחנו שמים אותו קומה אחת מעל הענפים האחרים. לכן אנחנו גם מתמקדים בו בצורה קצת יותר משמעותית. לצד זה שגם העובדים הפלסטינים, אמרנו קודם, הרוב המוחלט שלהם השתייך לענף הזה.

כשאנחנו עושים drill down לענף הבניין אנחנו רואים שהיה שם סדר גודל של 100,000 עובדים "מכל הסוגים", גם זרים וגם פלסטינים לפני המלחמה והיום אנחנו נמצאים בסדר גודל של 60,000. כן אפשר לראות בצורה מאוד מובהקת שמספר העובדים הזרים ללא פלסטינים לפני המלחמה עמד על אזור 30,000 והיום אנחנו באזור 60,000. כלומר הכפלנו את כמות העובדים הזרים בענף, שזה ודאי הישג מאוד משמעותי לכל מי שעוסק בדבר הזה. אולי רשות האוכלוסין יוכלו להתייחס בהמשך לקצב כניסת העובדים בשנים רגילות ואיך הוא היה בשנת 2024. אבל כן היה פירות לעבודה המאומצת שנעשתה. אבל כאמור, עדיין יש לנו פער די גדול של סדר גודל של 40,000 עובדים.

כן צריך להגיד שהיחס של עובד זר ועובד פלסטיני הוא לא בדיוק אחד לאחד. זה גם דובר פה בוועדה די הרבה פעמים. כי מספר השעות שעובד זר מועסק זה 236 שעות על פי הנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה ועובד פלסטיני בממוצע מועסק פחות. הרבה פעמים הוא צריך להגיע מרחוק, לעבור מחסום פעמיים ביום וכן הלאה. זאת אומרת שהיחס, יש איזה שהוא מספר מוסכם שאנחנו בוועדת המנכ"לים מתייחסים אליו כ-1.3. כלומר עובד זר, תפוקות העבודה שלו שקולות ל-1.3 עובדים פלסטינים. אז כלומר שההערכה הזאת של 40,000 זו הערכה קצת שמרנית. כי אם הייתי עושה את ההמרה של 1.3 המספר הזה גם היה יותר קטן, אבל אנחנו רגע הולכים עם החישוב הפשוט ולא רוצים לסבך.

דבר נוסף שצריך להגיד ברקע של כל הדברים, ענף הבניין חווה באמת זעזוע מאוד משמעותי והגיב אליו. הגיב אליו בכל מיני צורות. אחת הצורות הייתה משיכה של עובדים ישראלים מענפים אחרים לענף הבניין, בעיקר של ערבים ישראלים. זה דבר מאוד מעניין. אנחנו יכולים לראות שממוצע של חודשים ינואר עד ספטמבר בשנת 2023 ממוצע העובדים הישראלים בענף הבניין עמד על 220,000 עובדים. ואנחנו רואים, יש כמובן את השוק של אוקטובר 2023 ומאז מספר העובדים מתחיל לטפס. ברבעון האחרון של חודש אוקטובר הגענו לממוצע כבר של 241,000, שזה גידול של סדר גודל של 10%. ובינואר 2025 הגענו כבר ל-260,000 שזה סדר גודל של כבר 15%.

זאת אומרת, בוודאי אני לא בא לטעון שכל הזרים שלא נמצאים פה ישראלים מחליפים אותם ושאינן בעיה, זה בוודאי לא הטיעון. אבל כן חשוב רגע להגיד שהענף פה מגיב. יש ישראלים שנכנסים.

והטענה אולי שנטענת פעמים רבות על זה שאין תחליפיות בין ישראלים לבין זרים, הנתונים האלה רגע מציבים לנו סימן שאלה לגבי הטענה הזאת. יכול להיות שיש תחליפיות מסוימת. יכול להיות שיש ישראלים נכנסים לעבוד במשלחי יד שהם לא בדיוק משלחי יד של הזרים, אבל הם כן תחליפיים, כולם נכנסים להפעיל איזה טכנולוגיה שמחליפה עבודות רטובות. יכולות להיות הרבה אפשרויות, אבל שוב, יש פה רגע נתונים שאי אפשר להתעלם מהם. זה משהו מאוד משמעותי ומאוד מפתיע שאנחנו נרצה להמשיך לעקוב אחריו ואני בטוח שגם את הוועדה זה מאוד מעניין ויעניין בהמשך.

אם אני לוקח, ראינו קודם את הפער של ה-40,000 עובדים, אני רגע באופן גס מוסיף את ה-20,000 או 21,000 הישראלים שראינו שנוספו לענף, יכול להיות שזה גם יותר. אז הפער הוא 20,000. ששוב, אמרנו שזה לא בדיוק אחד לאחד, כי יש את יחס ההמרה של 1.3, אבל יש עדיין פער בכמות העובדים שאנחנו לא מצליחים לצמצם. יכול להיות שהוא 10,000, 15,000, 20,000, לא נתווכח רגע על המספר. אבל בוודאי שיש פער. ואני חושב שעל זה אין ויכוח וכולם מסכימים.

כאשר אנחנו מנסים לבחון את הענפים שבהם הפעילות הושפעה באופן שלילי משמעותי מהיעדר הפלסטינים אנחנו צריכים לבדוק לא רק את המספר הנומינלי של הפלסטינים שהועסקו בענף, אלא אנחנו צריכים לבדוק את החלק שלהם מתוך סך מועסקים בענף. למה? אני אתן דוגמה. נניח בענף התעשייה, אנחנו רואים שהפער עומד על 14,000 עובדים, שזה נומינלית, אבסולוטית נשמע מספר מאוד גבוה. אבל כאשר אנחנו מסתכלים על השיעור של סך העובדים הפלסטינים בענף התעשייה אנחנו רואים שהם היוו סדר גודל של 3% מסך העובדים בענף. זה ענף מאוד גדול ובהרבה מובנים יכול להיות שהוא יודע לכפר על חלק מהפער לפחות.

אז כשאנחנו לוקחים את כמות הפלסטינים שלא נמצאת פה ומנסים להבין את האופן שבו היא משפיעה על הענפים השונים חשוב להבין את המשקל שהם היוו מסך העובדים בענף. פה כמובן מאוד בולט ענף הבניין שבו רבע מהעובדים, ככלל, מעל רבע עובדים ומעל מחצית מהעובדים בעבודות רטובות. שוב, ברור שיש פה אירוע מקרו מאוד משמעותי. דיברתי גם על ההשפעות של ענף הבניין על התוצר וגביית המיסים וכן הלאה.

יש את ענף התשתיות שגם פה הפלסטינים היוו נתח מאוד משמעותי ושיפוצים, חקלאות וכן הלאה. חקלאות חשוב להגיד שהפלסטינים היוו נתח גדול, אבל כמו שהראינו קודם הפער במלאי עובדים כבר הצטמצם ואפילו כבר אין פער, אנחנו כבר "ביתר" ביחס למה שהיה לפני המלחמה ולכן את החקלאות רגע אני מוציא מהשיח, לפחות עניין הפלסטינים.

עכשיו אנחנו רוצים לשאול, וזו בעצם שאלה שאנחנו מתעסקים בה בוועדת המנכ"לים כבר מעל שנה אני חושב, מה יסגור את הפער הזה. יש פה פער מאוד גדול. אנחנו עושים הרבה דברים בשביל לנסות לצמצם אותו. חלק מצליחים יותר, חלק עדיין בעבודה, אבל אנחנו מנסים להגיד מה יסגור את הפער. דבר ראשון שאנחנו מנתחים, ושוב, זה רגע מעבודה, אני לא חושב שאני מחדש פה יותר מידי, רוב הדברים פה דוברו בוועדה כבר הרבה פעמים. אני מניחה שבטח המנהלת ויושבת-הראש מכירות את הדבר הזה בצורה מאוד טובה. אבל רגע היה חשוב לנו לשים את זה ולאגד את זה במקום אחד כדי להציג את התמונה הרחבה.

אז מה יכול לסגור את הפער? דבר ראשון, הרחבת המדינות מהם יכולים להגיע עובדים. אנחנו כמובן כממשלה רוצים שהם יגיעו בהסכמים בילטרליים, זו דרך המלך, זה גם דובר פה הרבה פעמים. אבל כרגע אנחנו לא מצליחים להביא מספיק עובדים בגלל המון קשיים אובייקטיביים וסיבות אמיתיות שמאוד קשה להתגבר עליהן, המלחמה וכן הלאה. אבל עובדתית רגע זה המצב ואנחנו עובדים בזה כמובן.

יש את הסיפור של מבחני המיון, שגם דובר פה שקרו בקצב מסוים ואז הקצב קצת השתנה ונמצאים גם בעצירה מסוימת בחודשים האחרונים וזה איזה שהוא צוואר בקבוק שאנחנו מבינים שעד שהוא לא נפתר אז עובדים דה פקטו לא יכולים להיכנס, כי המגבלה לכמות עובדים שיכולים להגיע בלי מיונים היא די נמוכה.

בכללי כל המענה התפעולי ממשלתי שאנחנו כממשלה כולנו מצליחים לתת הוא לא מספיק טוב והוא לא מספיק מהיר. וזה שיש היום עובדים על המדף שמחכים, על פניו היו יכולים להיות פה מחר בארץ, אבל אנחנו כממשלה, וזה לא גוף אחד ספציפי בממשלה, זה כולנו כממשלה, לא מצליחים להכניס אותם ועדיין יש כאילו בירוקרטיה שמעכבת את זה – זה אומר שאנחנו כממשלה לא עושים את העבודה שלנו מספיק טוב בהקשר הזה ואנחנו צריכים לפתור את זה. יש פרק זמן שלא סביר שמשך הגשת העובד מגיע אליו והעובד מחכה להגעה. ושוב, זה לפתח כולנו, כל השולחן הזה.

יש את הסיפור של תהליכי בדיקת מסמכים. גם דובר פה לא מעט בוועדה. זה נכון לכל מיני גופים, לא רק לגוף אחד או שניים ספציפיים. וזה גם אירוע שפשוט אנחנו צריכים לתת לו מענה יותר טוב. זה לא סביר שאנחנו מתעכבים בגלל מסמכים בשפות שונות, באורכים שונים. צריך לתת לזה מענה ולדעת לבדוק מסמך בצורה מהירה, טובה ומדויקת ולספק מענה לתכלית שלשמה הבדיקה נועדה.

יש את כל הסיפור של חברות הביצוע, שזה מכסה שהאיוש שלה הוא מאוד נמוך ועל פניו יש פה משהו. אני חושב שיש הסכמה גורפת שיש פה פוטנציאל כלכלי מאוד משמעותי להביא חברה as is שתבוא, תבנה לנו מה שהיא צריכה לבנות ותצא מפה. זה כמעט בלי החצנות שליליות והמון תועלת כלכלית. וזה משהו שאנחנו לא מצליחים לפצח מספיק טוב. שוב, אנחנו צריכים לתת לזה מענה. זה נמצא בעבודה גם של משרד השיכון, גם של משרדים אחרים, אבל נכון להיום האירוע הזה עוד לא נפתר.

ויש את האגרות, שזה מרכיב אחד בתוך כל סל המרכיבים הזה. שבחלק מהמקרים יתכן שהוא חסם, בחלק מהמקרים שפחות. אבל בוודאי שהוא לא, גם במקרים שבהם יתכן שהוא חסם, הוא בוודאי לא החסם היחיד. ואם יש לי עוד חמישה חסמים אחרים אז יש מקרים שבהם פתרון האגרות או במקרים שבהם האגרה היא אולי חסם, אולי להפחית אותה לא ייתן מענה. כי יש לי עוד חמישה צעדים שאני צריך לעבור בדרך לפני שאני בכלל מגיע לשלב שאני משלם אגרה.

אז האגרות ספציפית עכשיו, לשם זה התכנסנו. רגע לפני שאנחנו מדברים, אנחנו רוצים להזכיר את הצעד של הפחתת דמי ההיתר, שבעצם כבר הוחלט וכבר נמצא בעבודה. צעד שהוחלט על ידי שר האוצר ושר הפנים. הצעד הזה בעצם מדבר, התכלית שלו זה להאיץ כניסה של עובדים כמה שיותר מהר למשק. כלומר, אנחנו רוצים שיהיה למעסיקים תמריץ להביא כמה שיותר מהר, כמה שיותר עובדים, בשביל למלא את אותו בור שהראיתי קודם.

אותו תיקון מייצר דיפרנציאליות לפי מסלול. שוב, מתוך תפיסה שאנחנו כממשלה רוצים לתעדף ולתמרץ את המסלול הבילטרלי על פני המסלול הפרטי. אז מעסיק שיבחר במסלול הבילטרלי יזכה להטבה כלכלית בהיקף כפול. וזה בעצם תחת הרציונל הזה. הדבר הזה הוא הוראה עד סוף שנת 2025. שוב, כי אנחנו רוצים שהכול יקרה כמה שיותר מהר. ואם ההטבה קטומה בזמן אז אם אני רגע פונה, נכנס לראש של המעסיק, אז יש לי תמריץ כמה שיותר מהר לממש את זה. כי אם אני אחכה, אני פשוט אפספס את ההטבה הכלכלית.

אייל מוסט:

אני רוצה רגע, שנייה רגע רוס, זה מצגת, זה דף חשוב.

רוס בר אב:

בסוף תתייחס.

אייל מוסט:

זה לא קורה בפועל.

היו"ר חוה אתי עטייה:

ניתן לך שאלות.

אייל מוסט:

זה לא קורה בפועל. כתוב את זה עד 2025, אתה ב-1 במרץ.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אנחנו נשאל אותו את השאלות.

רוס בר אב:

כן, כן, אני אתייחס לכול, אין בעיה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

הסיבה שאנחנו התכנסנו ללמוד על דמי ההיתר.

אייל מוסט:

כן, אבל כתוב פה בדפים, אתה עובר על נושאים חשובים. אתה מבחינתך להביא חברות ביצוע, שזה הדבר הכי גרוע שיכול לקרות.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז אחר כך. תרשום את השאלות וניתן לך לשאול את הכול.

רום בר אב:

אני אשמח להתייחס לכול, אין בעיה.

דיברנו על הצעד של דמי היתר, שזו החלטה שכבר התקבלה והיא נמצאת בעבודה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אבל מתי היא תיכנס לפועל? ב-1 באפריל? עכשיו.

רום בר אב:

עכשיו.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אם כבר שר האוצר אישר את זה או כמו המתווה, שעדיין לא אישרתם?

רום בר אב:

מי שצריך לאשר את זה הם שרי הפנים והאוצר. שניהם כבר אישרו את זה והנחו.

היו"ר חוה אתי עטייה:

זה צריך לבוא לוועדת כספים או שאין כל קשר?

רום בר אב:

לא, לא ועדת כספים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז הם אישרו ומ-1 באפריל זה נכנס לתוקף?

רום בר אב:

אז אני אסביר רגע. הם כבר הנחו אותנו, את דרגי המקצוע, להוציא את זה לפועל. המטרה של כולנו הייתה שזה כבר ייכנס לתוקף. יש לנו קצת קשיים עם היישום של זה. חלק קשור לקשיים תפעוליים, חלק קשור לזה שתקציב המדינה עוד לא אושר ובעצם אנחנו כרגע בתקציב המשכי.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז יהיה רטרוא? מ-1 באפריל או אחרי 1 באפריל?

רום בר אב:

אנחנו עובדים עכשיו על להבין את תאריך התחולה המדויק של הצעד הזה. אנחנו עובדים מאוד קשה כדי שזה יקרה בהקדם. שוב, המטרה הייתה שזה כבר ייכנס לתוקף, היו כל מיני קשיים ועיכובים. אנחנו עובדים וכולנו רוצים שזה ייכנס בהקדם לתוקף.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז מתי תדע? אז נתכנס שנית ואנחנו רוצים לשמוע ממך עדכונים.

רום בר אב:

אני אשמח להעביר עדכון כתוב לוועדה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בסדר, אנחנו נתכנס שנית.

רום בר אב:

בשמחה, אין בעיה. בשמחה.

דיברנו רגע על הצעד של דמי ההיתר, שזה הפחתה שכבר נמצאת בעבודה וכולנו מקווים שהיא תצא לדרך כמה שיותר מהר. כלומר, כמו שאתה אומר, שמעסיקים יראו את זה בפועל.

היו"ר חוה אתי עטייה:

ואתה טענת שזה רק לתאגידים חדשים?

רום בר אב:

לא לתאגידים חדשים, לעובדים חדשים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

לעובדים חדשים?

רום בר אב:

כלומר עובד שנכנס בפעם הראשונה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

מאיזה חודש?

רום בר אב:

בפעם הראשונה ממועד תחולת התקנות.

אייל מוסט:

שזה גם טעות פטאלית. אתה יוצר לנו ארבעה מחירים שונים בתוך התאגיד.

רום בר אב:

אפשר להתייחס לכל אחר כך, אין בעיה. אפשר לדבר על הצעד הזה ולהגיד.

אייל מוסט:

השאלה אבל אם זה מה-1 בינואר? תיתן לנו אחורה את ההחזר או שזה נקבל את זה ב-1 באפריל ומי שיבוא?

רום בר אב:

יש קשיים גם משפטיים וגם תפעוליים עם החלה רטרואקטיבית ולכן כרגע נראה שאנחנו לא מצליחים לייצר את הדבר הזה.

אייל מוסט:

אז למעשה זה חצי שנה.

רום בר אב:

לא חצי שנה. אנחנו עובדים כדי שזה יוחל בהקדם. זה לא יקרה מחר, אבל אנחנו מקווים שזה יקרה כמה שיותר מהר ואנחנו רוצים שזה יהיה על פרק זמן כמה שיותר ממושך כדי לייצר את אותו תמריץ ואותה הטבה כלכלית.

צבי קן תור:

למה אתה לא יכול לנקוב בתאריכים? מה זה כמה שיותר מהר?

רום בר אב:

כי זה לא תלוי בי, בהחלטה שלי.

צבי קן תור:

עד היום כל פעם כשזה לא היה תלוי באף אחד זה לקח בין חצי שנה לשנתיים. למה שהפעם זה יהיה אחרת?

רום בר אב:

אז אני יכול רגע להגיד.

משה נקש:

אמרת את הכול נכון. מנסים לעשות את זה כמה שיותר מהר. לנקוב בתאריך זה יהיה לא אחראי, אבל אנחנו נעדין את הוועדה, כמו שרום אמר.

רום בר אב:

זה לא עניין של החלטה.

משה נקש:

זה אמור להיות ממש בהקדם.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אנחנו נתאם מועד.

צבי קן תור:

נקש, למה אתם שואפים? לשבוע, לחודש, לחודשיים? אל תתחייב.

משה נקש :

אנחנו שואפים לכמה שיותר מהר. בסדר? כמה שיותר מהר.

צבי קן תור :

שבוע אחרי שהמשיח מגיע?

היו"ר חוה אתי עטייה :

לפני התקציב או אחרי התקציב? לפני התקציב?

רום בר אב :

אנחנו צריכים לבדוק.

היו"ר חוה אתי עטייה :

גם לא?

משה נקש :

בסדר, אתה תצחק.

קריאה :

אני לא צוחק.

משה נקש :

רום אמר שהוא יעדכן את הוועדה.

רום בר אב :

אנחנו נעדכן את הוועדה.

סיון דטאוקר :

רגע, אני חייבת לומר. סיון דטאוקר, מנכ"לית התאחדות המלונות. אתם מדברים פה בסוף עם מגזר עסקי, עם אנשים שאין להם ודאות בין כה וכה. אנחנו בתוך הדבר הזה כבר שנה וחצי ואנחנו שומעים כבר שנה וחצי.

משה נקש :

זה לא רלוונטי למלונות.

היו"ר חוה אתי עטייה :

סיון, בבקשה, ניתן לו לסיים לרום.

סיון דטאוקר :

לא, אני מדברת על ודאות באופן כללי.

משה נקש :

הנושא הזה לא רלוונטי.

היו"ר חוה אתי עטייה:

נקש, ניתן לו לסיים ואחר כך נאפשר כשיגיע ניתן לך את רשות הדיבור.

רום בר אב:

שוב, אנחנו נעביר, אנחנו עושים מאמץ כדי שזה יחול בהקדם. ההחלטה כבר התקבלה, ההנחיה כבר עברה. יש כל מיני קשיים תפעוליים משפטיים, אנחנו עושים כמה שיותר עבודה בשביל לחלץ את זה כמה שיותר מהר. אנחנו נוציא עדכון לוועדה, אין שום בעיה, ברגע שזה יחול. שוב, זה אמור לקרות בהקדם. לא תוך חצי שנה ולא תוך ארבעה חודשים וגם לא תוך חודשיים. אנחנו עובדים על זה, זה יקרה כמה שיותר מהר. בסדר?

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה. אתה יכול להתייחס כמה להערכתך תרמו האגרות לעלייה גדולה במחירי הדיור?

רום בר אב:

אני באופן אישי לא עוסק בניתוחים של שוק הדיור, אז אני לא יודע להתייחס לזה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז מי יודע?

רום בר אב:

אבל אני כן יכול להגיד שכתפיסה רגע מה שמשפיע על האופן שבו עלויות כוח אדם משפיעים על מחירי מוצרים או שירותים בסוף זה שני רכיבים: א' יש את רכיב כמה כוח האדם מהווה מסך עלות המוצר או השירות. שפה בוודאי בענף הבניין זה חלק לא מאוד גדול מפני שרוב העלות זה עלות הקרקע ועלות הבנייה, זה דבר ראשון. דבר שני, הדבר שמכתיב יותר מהכול האם ירידה בתשומות הייצור של מוצר או שירות מסוים מתגלגל בסוף לצרכן היא מידת התחרותיות בשוק ופערי ההיצע והביקוש. אנחנו יודעים כולנו היום שפערי היצע וביקוש ליחידות דיור הם גדולים. כלומר, יש יותר אנשים שרוצים דירות מאשר דירות שנמצאות בשוק על המדף. זאת אומרת שיכול מאוד להיות שגם אם האגרות היו על אפס, סתם אני אומר, דוגמה קיצונית בכוונה, יכול להיות שלא היינו רואים את זה בא לידי ביטוי במחירי הדירות פעם אחת.

פעם שנייה חשוב להגיד שבענף הבניין יש פה רגע אירוע יחסית ייחודי של תאגידי כוח האדם ולכן יכול להיות שגם הקבלנים לא היו רואים את ההפחתה, כי התאגידים לא היו מגלגלים אותה הלאה. זאת אומרת, יש פה שני צעדים בדרך שעוד צריכים לעבור כדי שההפחתה בכוח אדם תגיע בסוף למחיר הקצה.

ליאור טל:

יש חוקי כלכלה, אתה כאילו מתעלם מהם.

רום בר אב:

לא ברור שהם יגיעו. חוקי הכלכלה הם היצע וביקוש.

ליאור טל:

היצע וביקוש.

רום בר אב:

נכון, בדיוק. זה בדיוק מה שאמרתי.

ליאור טל:

אם אתה מוריד את האגרות, אוקיי?

רוס בר אב:

לא, היצע וביקוש של דירות, של יחידות דיור.

ליאור טל:

לא, אבל יש לך היצע וביקוש של פועלים, זה גם משהו שקיים. יגיעו יותר פועלים, המחירים ירדו. התאגיד לא ימכור במחירי הפסד, הוא יגיע לקצה שלו.

רוס בר אב:

זה לא קשור לאגרות מה שאתה אומר. זה לא קשור לאגרות. אתה צודק, יגיעו יותר פועלים - - -

קריאה:

זה קשור לעלויות העסקה.

רוס בר אב:

מסכים איתך. יגיעו יותר פועלים, המחירים ירדו. לכן אנחנו עובדים להכניס - - -

היו"ר חוה אתי עטייה:

אתה יכול להתייחס לשאלה מה עלות עובד ערבי ישראלי?

רוס בר אב:

את רוצה שאני אסיים אולי רגע?

היו"ר חוה אתי עטייה:

בבקשה. חשבתי שסיימת להקריא את המצגת.

רוס בר אב:

לא, לא, אני אסיים. האמת שזה מתקשר לשאלה שיושבת-הראש שאלה עכשיו רגע. אנחנו רצינו ללמוד, לעשות איזה שהיא בחינה של הנתונים ולהבין אין נראות, כחלק מהבחינה הזאת של האגרות, לראות איך נראות עלויות העסקה של עובד ישראלי, איך נראות עלויות העסקה של עובד זר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

ושל ערבי גם, ערבי ישראלי.

רוס בר אב:

כן, כן, בדיוק זה. איך האגרות משפיעות על כל הדבר הזה ומה התמריצים הכלכליים, איזה כיוונים הם מייצרים לנו בהקשר הזה. עשינו את הדבר הזה אצלנו במשרד האוצר. זאת הייתה עבודה משותפת של כל האגפים במשרד ולשכת מנכ"ל. לקחנו עובדים זרים וישראלים שעובדים באותו משלח יד, באותו ענף. כלומר, ממש back to back. אותו עובד. הכנסנו את כל עלויות ההעסקה, כלומר הרבה פעמים נטען פה גם בוועדה שעושים השוואת עלויות העסקה לא לוקחים בחשבון את המגורים או את הביטוח או כל מיני דברים שהמעסיק של העובד הזר שמושתים עליו לעניין העובד הזר, אבל לא לעניין העובד הישראלי. שזו טענה שהיא בוודאי נכונה.

הכנסנו פה את כל העלויות והתבססנו על נתונים שהם נתונים מינהליים. מה זה נתונים מינהליים? זו הנקודה שהיא הכי חשובה מהכול. אלה נתוני אמת של מה שמשולם לרשות המיסים ולביטוח הלאומי. כלומר שיש הרבה פעמים גם בוועדה הזאת וגם בוועדות אחרות וגם בהרבה שיחות שאני מנהל שכל מיני אנשים באים ואומרים אני משלם כך, אני משלם אחרת. וזה משהו שאין לי יכולת להתמודד איתו, כי אם הוא אומר הוא אומר ואין לי איך לסתור את הדבר הזה. אז פה לקחנו נתוני אמת, שהם הנתונים שקיימים ברשויות המדינה, שבגינם מעסיקים משלמים מיסים ואלה הנתונים.

על הנתונים האלה צריך להגיד שני דברים: א' שבוודאי שיכול להיות שיש מעסיקים שמשלמים שכר שלא מדווח או משהו כזה. זה אנחנו לא עוסקים בזה ואין לי איך להתייחס לדבר הזה. ב', שנתונים כאלה הם נתונים שאנחנו מסתכלים על נתוני מקרו הם תמיד נתונים, זה נקרא מדדי מרכז. זאת אומרת, אנחנו תמיד משתמשים או בממוצע או בחציון, באיזה שהוא נתון שמלמד אותנו על המגמה של הנתונים. אם יש מעסיק או שניים או כמה שהנתון הזה לא קולע בול עבורם והם נמצאים בקצה ההתפלגות? בוודאי, זה תמיד נכון. בסטטיסטיקה תמיד כאשר יש התפלגות יש את מרכז ההתפלגות ויש את הזנבות שלה. ויכול להיות שיש פה נתונים ומעסיק כזה או אחר יגיד זה לא נכון לגביי. זה בוודאי יכול להיות נכון, אבל אנחנו מראים את הנתונים שהם נתוני המגמה.

שוב, פה גם לקחנו את הנתון החציוני ולא הממוצע, כי מי שקצת מכיר ממוצע זה משתנה שמושפע מערכי קצה. זאת אומרת אם יש לי סדרת משתנים, סדרת נתוני שכר של נגיד 100 שקלים, 100 שקלים, 100 שקלים ופתאום עובד שמרוויח 100,000 שקלים, אז העובד הבודד הזה יכול למשוך את כל הממוצע כלפי מעלה. בשביל להתעלם או לנטרל את הדבר הזה השתמשנו פה בחציון. חציון לא לוקח למעלה את נתוני הקצה והוא פשוט הערך החציוני שכאילו מייצג את רוב המעסיקים או את מרכז המעסיקים או את המגמה הרווחת, תבחרו איך אתה רוצה לקרוא לזה.

קריאה:

לקחת אבל את הברוטו או את עלות המעביד בתוך הדבר הזה?

רום בר אב:

את עלויות השכר. עלויות השכר, כולל נקודה שלוש, מגורים, פיקדון. ברוטו ועלויות שכר וכן הלאה.

ליאור טל:

אגרות וכל זה הכנסת?

רום בר אב:

אז בדיוק, מה אנחנו רואים פה? יש פה שתי עמודות, כחולה כהה וכחולה בהירה. העמודה הכחולה הכהה מציגה את העלות השנתית העודפת של עובד ישראלי ביחס לעובד זר. מה זה אומר? אני אתן דוגמה: נניח וראיתי שהפער החודשי בעלויות העסקה הוא 100 שקלים. אני רגע אומר, אם הפער החודשי הוא 100 שקלים אז הפער השנתי הוא 1,200 שקלים. ואז הבר הכחול הכהה פה יעלה לי על 1,200 שקלים. אוקיי? זה הפער השנתי בעלויות העסקה. או העלות השנתית העודפת של עובד ישראלי ביחס לעובד זר.

העמודה הכחולה הכהה, ביחס לשאלה שנשאלה פה, היא האגרה השנתית. זה פשוט המספר של האגרה. כחולה בהירה. מה רגע הרציונל של הבדיקה הזאת? אפשר לבוא ולהגיד, היה אפשר לבוא ולטעון שבמקרים, יש איזה שהוא פער של עלות שנתית עודפת והאגרה התכלית שלה או חלק מהתכליות שלה זה לצמצם את הפער הזה. כי אנחנו, כולנו כממשלה, אני חושב, לא רוצים שלמעסיק יהיה תמריץ להעסיק עובד זר על פני עובד ישראלי. אנחנו רוצים שיהיה שאם מישהו מעסיק עובד זר זה יהיה כי אין עובד ישראלי בנמצא ולא כי הוא יותר זול. זאת רגע הנחת המוצא.

לכן ככל שהעובד הזר יותר זול, גם אם אני הייתי מעסיק, אגב, הייתי רוצה להעסיק את העובד הזול ביותר אני חושב. זו המטרה שלי כמעסיק מיקסום הרווח של העסק ברוב המקרים. לכן זה לגיטימי לחלוטין. אבל אם אנחנו כממשלה רגע רוצים לייצר תמריצים שמעודדים מדיניות מסוימת, המדיניות הזאת שוק עבודה מלא ושיעור תעסוקה גבוה וכן הלאה, שזה מה שאנחנו לא טובים בו היום, אז אנחנו לא רוצים שעובד זר יהיה יותר זול מעובד ישראלי. ואנחנו לא רוצים שמעסיקים יבחרו להעסיק עובדים זרים בגלל שהם יותר זולים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אבל יש היצע לעובדים הערבים הישראלים? יש?

רוס בר אב:

לא, לא. אגרה לא.

היו"ר חוה אתי עטייה:

לא, אני אומרת באופן כללי, היצע.

רוס בר אב:

כן, כן, הצגתי קודם. הצגתי קודם שהעלייה הייתה ברובה בערבים ישראלים. העלייה בענף הבניין.

היו"ר חוה אתי עטייה:

כן, לפני טרום מלחמה. ועכשיו המצב הוא גם?

רוס בר אב:

לא, לא, עכשיו.

קריאה:

הם הפכו להיות מונופול.

רוס בר אב:

בינואר 2025, לא מזמן, אפשר לראות, או נלך אחורה, ב-2023 בממוצע של ינואר-ספטמבר הממוצע של ערבים ישראלים בענף הבניין היה באופן גס נניח 90,000. ואת רואה שפה אנחנו כמעט ב-120,000. זאת אומרת זה גידול מאוד משמעותי. ערבים ישראלים ספציפית הם נתח משמעותי בענף הבניין. בענפים אחרים זה יכול להיות עובד אחר, לאו דווקא ערבי. אבל אני אומר, ככלל רגע, עובדים ישראלים עוברים בין ענפים. יש לנו פה דוגמה חיה על ענף הבניין והדבר הזה גם קורה בענפים אחרים.

היה יכול להיות מצב עולם שבו יש פער בעלויות העסקה והאגרה, נניח רגע, היא זהה בדיוק לפער הזה. ואז אני אומר אוקיי, יש פער בעלויות העסקה, האגרה מאפסת את הפער, מאפסת את התמריץ. ועכשיו במצב העולם הזה המעסיק "אדיש" מבחינה כלכלית בין העסקת עובד זר ועובד ישראלי ואז הוא ייקח את העובד שבאמת הכי זמין עבורו או שיש בנמצא או שאולי יש לו העדפות אחרות מבחינת אני לא יודע מה. זה אולי היה יכול להיות המצב האידיאלי.

אבל מה שאנחנו רואים פה שחוף משתי העמודות השמאליות, בכל העמודות העלות השנתית העודפת של עובד ישראלי, כלומר כמה הגובה שבו עובד ישראלי יותר יקר היא גבוהה מהאגרה השנתית. זאת אומרת, תיקחו כל ענף שאתם בוחרים. אם יותר זול לי להעסיק ישראלי, גם אחרי האגרה שאני משלם, שזה הפער בעצם בין העמודות, אני עדיין ארצה להעסיק עובד זר. כך עובדים התמריצים הכלכליים.

אנחנו יכולים לראות שבשתי העמודות השמאליות זה לא המצב. גם בענף הבניין וגם ענף תשתיות התחבורה במניין האגרות הן באמת יחסית גבוהות, זה יחסית ייחודי. השכר גבוה, אבל גם האגרות גבוהות. בענף תשתיות תחבורה זה אירוע כנראה קצת אחר, אבל אני אומר שוב, יש פה שני ענפים שמובחנים לעניין הזה. יש פה סט רחב של ענפים שבהם אנחנו מבינים שגם בהינתן האגרה עדיין העובד הזר יותר זול מהעובד הישראלי.

עכשיו שוב, יכול להיות מעסיק מסוים, כמו שהסברתי, שהוא לא נמצא בסטטיסטיקה הזאת, כי הוא בקצה ההתפלגות וזה לא תקף לגביו. בוודאי שזה יכול להיות. יכול להיות שעובד ישראלי שמרוויח יותר, גם יכול להיות. אבל שוב, אלה נתוני אמת של שכר שמשולם גם לישראלים וגם לזרים. אז אלה הם

הנתונים. אפשר להתווכח עליהם, אפשר שכל אחד יבוא ויטען שזה לא תקף לגביו. אפשר, אין שום בעיה. אבל אני אומר רגע, זו תמונת המציאות.

אולי עוד משהו שאני אגיד רגע. דיברנו על ענפי הבניין והתשתיות, שבהם היחס הוא בעצם הפוך. כלומר, במקרים האלה האגרה גבוהה מהפער בעלויות העסקה, בוודאי בענף הבניין שהפער מאוד גדול. במקרה הזה אפשר אולי לבחון את הדברים בצורה אחרת, בגלל השינוי במאזן עלויות העסקה.

מתוך הבחינה הזאת, רגע אני אסכם אותה, מה גילינו? קודם כל, גם נתון רגע שהפתיע אותנו, בכל משלחי היד בענפים שבהם מועסקים עובדים זרים, מועסקים כחצי מיליון עובדים ישראלים. כמות מאוד משמעותית, מעל בין 15% מכוח העבודה, כמות מאוד גדולה. אם רגע מנתחים, זה מייצר פוטנציאל לאחוזי אבטלה מאוד גבוהים, זה כמות מאוד גדולה. הדבר השני, דיברנו על זה, חוץ משני הברים השמאליים, בכל שאר הענפים, גם בהיתן האגרה העסקה של עובד זר הייתה יותר זולה. וזה משהו רגע שאנחנו צריכים, אנחנו מסתכלים עליו רגע ולומדים אותו.

ומה אנחנו רגע עושים להמשך? דבר ראשון, יש את הצעד של דמי ההיתר, שאמרנו, רוצים וצריכים להוציא אותו לדרך כמה שיותר מהר. ברורה לי שאי הוודאות במגזר העסקי הוא מאוד בעייתי, כולנו מבינים את זה. לא רצינו שכך יתפתחו הדברים ובאמת זה לא בסדר.

אייל מוסט:

אתה יודע אבל מה הבעיה? הבעיה שההחלטה יוצאת, הדוברות של שר האוצר ושר הפנים כבר מפרסמים את זה בכל מקום אפשרי. לקוחות מתקשרים לקבל הנחה שאנחנו בכלל לא זכאים אליה כרגע ואנחנו גם לא יודעים מתי תקבל אותה. עכשיו לך תסביר לו שהעובד שהוא הכשיר אותו ב-2024 כשהוא קיבל אותו עם אפס יכולות עכשיו הוא עולה לו יותר יקר, כי הוא לא נכלל בתוך ההנחה הזאת.

רום בר אב:

אני מבין את הבעיה של אי הוודאות. אני מסכים איתה.

אנחנו נפעל לפרסם אותה כמה שיותר מהר.

דבר נוסף, דיברנו על החסמים. אנחנו הצגנו פה חמישה חסמים, יכול להיות שיש עוד, שבהם אנחנו נרצה לגעת ולהתעסק בשביל לצמצם את הפער במלאי העובדים. וכחלק מההליך הרוחבי של הסרת החסמים ולצד הסרת כל החסמים האלה תהיה בחינה נוספת של הפחתת אגרות, בשים לב לממצאים שהצגתי עכשיו. ושוב, בשים לב לזה שיש חסמים נוספים ולכן אנחנו צריכים לעשות את הכול כמקשה אחת.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אתה תתייחס בבקשה מה העמדה שלכם לגבי גביית האגרה כאגרה חודשית ולא שנתית. אם יש לך לחדש בנושא.

רום בר אב:

הסוגייה הזאת, אני אגיד אולי מהצד השני. כל עוד האגרה, סך האגרה שנקבעת בתוך שנת תקציב היא זהה, זאת אומרת נניח אני אתן דוגמה, יש סך הגבייה הוא 1,000 שקלים בשנת תקציב, אם זה מחולק ל-10 פעימות של 100 או פעם אחת של 1,000 – אותי רגע כאוצר זה פחות מעניין אותי. זה יותר סוגייה שהיא סוגייה תפעולית של רשות האוכלוסין וההגירה. אבל זה צריך להיות משהו שהם יכולים ליישם.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז נקש, אחר כך תתייחס למה שהוא אומר.

רום בר אב:

לנו חשוב להבין שזה דבר שהוא בר יישום. אם הוא בר יישום וזה, זה בסדר. אבל זה חייב להיות, שוב אני אומר, סך הגבייה באותה שנת תקציב צריכה לא להשתנות, כי אז זה ידרוש מקור תקציבי. ו-ב' זה

דורש יכולת תפעולית לעשות את זה. וגם רשות האוכלוסין יודעים שאם יש חסמים תפעוליים שאנחנו יכולים לסייע בהם בתקציב או משאבים או אני לא יודע מה, אנחנו בוודאי נכונים לעזור ולהסיר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אתם תעזרו?

רום בר אב:

אם יש בעיה, אנחנו בשיח על זה שלוש פעמים בשבוע.

אנחנו מדברים על זה שלוש פעמים בשבוע ונקש ואם יש חסמים תפעוליים בעייתיים אנחנו בעבודה להסיר אותם ואנחנו מקווים לטפל בדברים כמה שיותר מהר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

נקש, אתה רוצה להתייחס לפני שאני אתן למשרד ראש הממשלה, לדניאל?

משה נקש:

קודם כל, בעניין הזה חשוב לציין שכבר היום בענף הבניין זה מה שקורה בפועל. זאת אומרת, תשלומים מחולקים ומשולמים אחד חלקי 12 כל חודש, שזה המסה הגדולה של העובדים, כמו שרום עכשיו הסביר. ביתר הענפים זה מאוד תלוי, כי יש אגרות שהן יותר גבוהות, יש אגרות שהן פחות גבוהות. העניין הזה של פריסת התשלומים זה משהו שהובא לידיעתנו ואנחנו בוחנים את זה. כמו שרום אמר, יש לזה כרגע מגבלות תפעוליות. אבל ככל שהאוצר, והוא באמת נכון לסייע לנו בעניין הזה, ואם זה יתאפשר אנחנו נשקול את זה. אבל כרגע אנחנו לא מסוגלים לעשות טכנית את הדבר הזה. אבל הנושא הזה כן על השולחן ונבחן.

היו"ר חוה אתי עטייה:

חה"כ רביבו, אתה רוצה לומר משהו לפני שנמשיך?

אליהו רביבו (הליכוד):

כן. צוהריים טובים. הדיון הזה מתקיים לאור ההתחייבויות של משרד האוצר שכתחנת אמצע אנחנו נקבל פה בוועדה סקירה היכן עומדים הדברים. מתוך מה שאני מתרשם יש איזה שהיא רגרסיה בעיקרון ההבנות. אנחנו ביקשנו במהות שתבהירו לנו, למעסיקים, למשק, מה עומד מאחורי הגביות שלכם. אם מדובר באגרה שבאה לשפות בגין הוצאות מיון, אפיון וקליטת העובדים. אם מדובר בהוצאות עקיפות שחלות על המשק כתוצאה מעומס כגון תחבורה, תשתיות וכן הלאה. או אם מדובר במס שתכליתו לגרום לתמריץ למעסיק ישראלי להעסיק עובדים ישראלים.

בתוך זה אנחנו מנסים לדון באמת באופן חלוקת הגבייה ויש איזה שהוא שינוי, לא מספיק. התשובה שנתת היא תשובה מעולה והתגובה של רשות האוכלוסין היא אותנטית, אבל הן עדיין אותן התייחסויות. ואנחנו לא רוצים לקבל כל פעם את אותן תשובות. ההמתנה לסוף הרבעון של השנה הקלנדרית הייתה דרוכה ומלווה בשיחות ופגישות עבודה בינינו, גם שלא בתוך אולם הדיונים. ואני יצאתי מתוך נקודת הנחה שאנחנו מבינים שלכל ענף וענף ולכל תחום ותחום כאשר עושים אפיון ורואים שנעשה ניסיון כן ואמיתי ועמוק לקלוט עובדים ישראלים, אבל זה לא מסתייע בידי המעסיקים, בטח לא באופן כזה שיכול לאפשר קיום עסק. כי לדוגמה אם נדבר עכשיו על שטיפת כלים במסעדות ונחליט שאנחנו מעסיקים רק ישראלים והמעסיקים יגידו שהם מוכנים לשלם 120 שקלים לשעה. כנראה שיימצאו ישראלים שיוכלו לעמוד בזה. אבל לא יהיו עסקים שיצליחו לשאת בזה. ומי שכן, כי הוא כל כך ממותג וחזק, הוא באופן טבעי יגלגל את זה על קהל הלקוחות, מה שיכביד על יוקר המחיה. וכן הלאה לכלל הענפים: בבניין, בניקיון, מלונאות, חקלאות וכל מעסיק של עובד זר.

אני ציפיתי שתבואו היום עם פילוח שבו תסבירו: החלק הזה והזה של כל ענף וענף, כי זה לא אותו דבר, אני מניח שכולם מבינים שזה לא סיסמתי לכל הענפים אופן המדרוג וההשתת. כי יש ענפים שבשביל שיהיו להם פה עובדים צריכים למיין אותם, צריכים לבחון אותם, צריכים להקים אתרים, חומרים וכן האלה. אלה תהליכים יקרים. אבל יש ענפים שאין מיונים ואין בחינות ולכן העלות של המדינה בגיוס המשאבים וההקצאה שלהם נמוכה יותר. וזה אמור להיות מתורגם גם באגרות.

אותו דבר, אם מדובר בחקלאים. חקלאים שהעובדים שלהם לא מתערים בחברה ולא נוסעים בתחבורה הציבורית וכן הלאה, הם לא משיתים עלויות על המדינה ולכן האגרה בגינה בחלק הזה של ההוצאות העוקפות אמורה להיות נמוכה יותר באופן מובהק ומידתי אל מול ענף אחר שהעובדים שלו מסתייעים בתשתיות של המדינה.

זה לא מה שמתקבל כאן. וחשוב לי מאוד שתפנים אתה, רוס ידידי היקר, ויפנימו שאר המשרדים, כל הנושאים שאני התחייבתי, שאני התחלתי טיפול בהם ואני מתכוון להמשיך ללוות אותם, אני אהיה נוכח כאן. אני אהיה נוכח כאן ואני אדרוש תשובות ואני אדרוש להגיע לחקר האמת ולעשות סדר. אם אתם החלטת קטגורית שאתם לא רוצים פה עובדים זרים, כי זוהי תפיסת העבודה שלכם ומשכך אתם משיתים עכשיו עלויות באגרות בלתי סבירות – תגידו את זה פה על השולחן ואנחנו נתמודד עם זה כמחוקקים. אבל אם אתם מגיעים ואתם עוטים את זה לכאורה באופן כזה שמצדיק ואין ברירה, אז אנחנו לא נשלים עם זה ואנחנו נדרוש את התשובות אחת לאחת.

לפיכך אני מבקש לדעת האם הסתיים האפיון לכלל הענפים, כל אחד בתחומו, בכל אחד משלושת הפרמטרים? אם כן, לאן זה מביא אותנו? ושאלה שמרחפת מעל הכול ובקשת התחייבות מצדכם. עשיתי את זה עם משרד התחבורה בעבר, אני עושה את זה עכשיו גם אתכם. אני מצפה שתתחייבו כאן בפני הוועדה ובפני המעסיקים ומייצגיהם, שכל שינוי ועדכון בגובה האגרות ואופן חישובם, כזה שאנחנו נסכים עליו ונראה את זה אתכם עין בעין. אנחנו שלושה צירים: אנחנו מחוקקים פה בוועדה המפקחת, נציגי המעסיקים ואתם. כל מה שנסכים עליו בסוף הדרך יהיה חייב לחול באופן רטרואקטיבי לכל הפחות, אני לא רוצה להיות לא מידתי, לכל הפחות מהיום שפתחתי על זה דיון. כי אתם לא באתם ואמרתם יש אירוע, יש לקונה, בואו נתייחס אליה. אני הצפתי את זה. אני ביטאתי את זה לאור מצוקת נציגי המעסיקים ולפיכך אני דורש שתהיה הגינות כפי המעסיקים, כלפי המשק, כלפי צרכן הקצה שבסוף זה מגולגל אליו, שכל סיכום שיהיה בינינו יחול באופן רטרואקטיבי מהיום שפתחנו את הדיון.

אני אשמח בבקשה לקבל התייחסות.

היו"ר חוה אתי עטייה:

העלינו את כל הסוגיות שהעלית, את כל הטיעונים שלך בפתיחת הדיון. הוא גם הציג מצגת ודיברנו על איך שזה משפיע על מחירי הדירות. הם נתנו לנו הסבר. כל מה שהעלית זה בסדר - - -

אליהו רביבו (הליכוד):

את התייחסת לזה, גברתי יושבת-הראש בתחילת הדיון.

היו"ר חוה אתי עטייה:

נכון.

אליהו רביבו (הליכוד):

בעקבות זה הוא נתן סקירה. אז יכול להיות אחד משני דברים: הסקירה שהוא נתן עומדת בהלימה לציפייה ולהבנה לנקודת הקצה שאלה אננו שואפים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

לא. יש את שר האוצר ויש את - - -

אליהו רביבו (הליכוד):

לא, לא, זה לא שר האוצר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

לא, לגבי האגרות. איפה זה עומד? לגבי ההפחתה.

אליהו רביבו (הליכוד):

יש את ועדת האגרות. יש את רפרנט עובדים זרים במשרד האוצר שזה רוס בר אב, שהוא מרכז את עבודת המטה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אבל הוא מקבל הנחיות משר האוצר, הוא לא פועל על דעת עצמו.

אליהו רביבו (הליכוד):

לא, ממש לא. ממש לא.

רוס בר אב:

אולי אני אתייחס לחה"כ רביבו, לשאלות שלו?

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז תשיב.

אליהו רביבו (הליכוד):

מתוך מה שאני יכול להבין כאן, אני אמנם לא נכחתי פיזית, לא הצלחתי להגיע קודם ואני גם - - -

היו"ר חוה אתי עטייה:

בעבר ניהלת דיונים רבים בסוגייה.

אליהו רביבו (הליכוד):

נכון. לפיכך, מה שאני מבקש לדעת האם הסקירה שניתנה וניתוח הנתונים עומד בהלימה אחת אל מול הציפייה שלנו כוועדה מפקחת והאם זה נותן לנו מענה מניח את הדעת לאופן חישוב גביית האגרות וגובהן? יכול להיות שבאמת אני לא צריך להפנות אליהם את השאלה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז רוס, תענה. כי יש לנו עד 16:00 ויש פה הרבה דוברים. אז אם אתה יכול לעשות את זה בקצרה.

רוס בר אב:

עבודת האפיון שעשינו היא באמת הסתיימה, הצגנו אותה לשר. והחלטה שאנחנו קיבלנו, ההחלטה שהתקבלה והועברה אלינו היא לעשות את כל התהליכים הנדרשים בשביל להאיץ את קצב כניסת העובדים. לבחון את המקרים שבהם האגרה אולי חסם ולבצע תהליך רוחבי של הסרת החסמים האלה, שכחלק ממנו יהיה אפשר לבחון הפחתה נוספת של אגרות מעבר למה שתיארתי פה. אבל כחלק מהמכלול של הסרת כל החסמים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

שר האוצר הוציא מכתב ואנחנו כוועדה גם לא קיבלנו את המכתב וגם לדעתי זה זלזול בנו בוועדה. אני ראיתי את זה במקרה על ידי מישהו מהמשתתפים פה את המכתב, הוא עדכן אותי.

אליהו רביבו (הליכוד):

את צודקת. יחד עם זאת, התשובה שאני מקבל היא תשובה - - -

היו"ר חוה אתי עטייה:

נכון, עדיין לא מקבל תשובה.

אליהו רביבו (הליכוד):

- - - היא תשובה רפה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

לכן יהיו כן הרבה דיונים עד שנקבל.

אליהו רביבו (הליכוד):

יש כמה חסמים. צריך לטפל בהם בנפרד. אחד החסמים הוא גובה האגרות. אני פירטתי פה בדברי הסקירה שלי בצורה שלא משתמעת לשני פנים.

רום בר אב:

אני אחדד, אני אחדד. התכלית של האגרות, כפי שהזכרת, יש להם מספר תכליות: גם לכיסוי העלויות התפעוליות של הממשלה, גם לכיסוי - - - שליליות שנובעת מהשהות של העובדים הזרים בישראל וגם עבור המדיניות של תעסוקת עובדים ישראלים ומערך התמריצים הכלכליים שעלול או עשוי שכנראה דוחף מעסיקים להעסיק עובדים מסוג כזה או סוג אחר.

אנחנו התמקדנו פה בפער בעלויות העסקה, בחלק השלישי, שזה באמת הנתח הכי משמעותי והכי גדול שהכי משפיע. הראינו שגם בהינתן האגרה הפער בעלויות ההעסקה, כלומר, עובד ישראלי הרבה יותר יקר מעובד זר, גם בהינתן האגרה. פרט לשני ענפים: ענף הבניין וענף תשתיות התחבורה.

יקיר ליסיצקי:

זה לא נכון.

אליהו רביבו (הליכוד):

עובד ישראלי יקר יותר באופן רמת שכר ריאלית או כזאת שבהם הם נאנקים לשלם את אותו שכר?

רום בר אב:

לא, לא, נתוני אמת.

יקיר ליסיצקי:

לא, לא, רום, אתה מטעה אותו. אתה פשוט מטעה אותו.

אליהו רביבו (הליכוד):

יקיר היקר, קשה להטעות אותי. אני יודע מה אני שואל, אני לא תמיד חושף.

יקיר ליסיצקי:

הוא מנסה.

רום בר אב:

זה השכר שמשלמים בפועל, נתוני האמת.

אליהו רביבו (הליכוד):

תוכל בבקשה לחזור לאותו שקף? אני מכיר אותו.

רום בר אב:

אלה נתוני האמת שמשולמים לרשות המיסים ולביטוח הלאומי. אמרתי פה קודם, אולי אני אחזור על מה שאמרתי, כי לא היית פה. בוודאי שיש מעסיקים שהדבר הזה יש, אנחנו מסתכלים על התפלגות של כל משתנה סטטיסטי, אבל גם של שכר, יש התפלגות ותמיד יש את הקצוות. בוודאי שיהיה מעסיק כזה או אחר שיבוא ויגיד עליי הדבר הזה לא תקף.

אליהו רביבו (הליכוד):

אני לא מדבר פה עם מעסיקים. אני מדבר פה עם מעסיקים שמייצגים מעסיקים. זאת אומרת, שאם יש פה בעל מסעדה שהוא רגיל לשלם סכום לא ריאלי הוא עדיין לא מעניין. מעניין הענף שאותו הוא מייצג.

רום בר אב:

שוב, הנתונים המינהליים של רשות המיסים והביטוח הלאומי הם נתוני אמת. לא נתון שלי, לא נתון שהמצאתי, לא שום דבר. הנתון הרשמי של מדינת ישראל מראה שלא משלמים 120 שקלים לשעה.

אליהו רביבו (הליכוד):

האם כפי דרישתי כשישבתם על המדוכה זימנתם לעניין כל ענף וענף שאתם דנים בו את הנציגות, כדי להציג להם, כדי לבחון איתם?

רום בר אב:

לא.

אליהו רביבו (הליכוד):

ואתם לא חושבים שזו גישה של רפובליקת בנות? מה אנחנו בדו שיח עם עצמנו?

רום בר אב:

אין לי בעיה לעשות את זה, אני אשמח. אני פשוט אומר שאני רגע מבצע ניתוח אני קודם כל מסתמך על נתונים. יכול להיות שיש מקרים שבהם, גם אמרתי קודם, שוב, לא היית פה, יכול להיות שיש מעסיק שהנתונים המדווחים שלו הם לא נתוני האמת והוא משלם בצורה שאינה מדווחת. זה אין לי מה לעשות עם זה, אני לא מתייחס לדבר הזה. אבל בסוף יש נתונים רשמיים שמשולמים ומדווחים ואלה הנתונים שאני יודע להתייחס אליהם. ברגע שמישהו בא ואומר משהו אחר, תמיד יכול להיות שמדבר האדם שזה באמת לא תקף עבורו, כי הוא נמצא בקצה ההתפלגות וכן הלאה. גם יכול להיות שהוא משלם שכר אחר וזה לא מופיע מסיבות שאני לא יודע.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אבל למה? אולי כן תשמעו את הנציגים? בבקשה.

רום בר אב:

בשמחה רבה. אבל רק אני רוצה להגיד רגע, הנתונים האלה בוודאי משקפים את הרוב ובוודאי משקפים את המגמה. יכול להיות שיש מעסיק, לא יודע מה, שהתפסס הדיווח שלו, שרשות המיסים, אני לא יודע מה. זה בוודאי משקף את הרוב ובוודאי משקף את המגמה. בסוף כשאנחנו קובעים מדיניות אנחנו משתמשים בנתונים, אם הם מינהליים, נתוני אמת, זה הכי טוב שאנחנו יכולים לבקש. זה מה שעשינו במקרה הזה.

חשוב לי להגיד, אולי לא אמרתי, זה הופיע פה, אלה נתוני שכר שתמיד יש לנו בדיליי, כי לוקח הרבה זמן לעכל אותם. אז אלה נתונים שהם לא עדכניים לשנת 2024, אלו נתונים שמידדנו לשנה הנוכחית. הם לא תופסים שינויים משמעותיים. נגיד ענף הבניין, כנראה השכר שנתפס פה הוא כנראה השכר כבר אולי השתנה, אז יש דיליי מסוים בנתונים, אבל אלה בוודאי נתוני האמת. אין פה שאלה לגבי זה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אוקיי, בואו נתקדם. נקש, בבקשה.

אליהו רביבו (הליכוד):

שאלה אחרונה, ברשותך.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בבקשה.

אליהו רביבו (הליכוד):

שאלה אחרונה. מר רוס היקר, האם בעקבות אותה בחינה מחדש ומסקנת הביניים שלכם ביטאתם את הפחתת החלק השלישי של המס, אותו צורך אינסנטיבי לגרום להעסקת ישראלים, ביטאתם אותו בירידה כלפי מטה בכל הענפים שכן נעשה ניסיון כן ואמיתי?

רוס בר אב:

היא הורידה את השקף בדיוק. אבל מה שהראינו זה שגם בהינתן החלק הזה עדיין עלות העסקה של העובד הזר יותר נמוכה מעלות העסקה של ישראלים.

אליהו רביבו (הליכוד):

לא, לא, זאת לא הייתה השאלה שלי, אני מצטער.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז תחזור שנית.

אליהו רביבו (הליכוד):

אני שואל שוב פעם. ברור לכולא עלמה שסך התשלומים מחולקים לשלושה מדרגים, שלושה מקורות וסיבות. אחת מהן היא כדי ליצור תמרוץ למעסיקים להעסקת ישראלים.

רוס בר אב:

נכון.

אליהו רביבו (הליכוד):

הואיל ובחלק מאוד גדול מהתחומים אפיינו, אני יודע שבכולם, אבל בחלק גדול מהתחומים גם אתם מבינים שאין באמת מוצא ריאלי להעסקת ישראלים. האם לאור זאת הפחתתם באופן כזה שמבטא באופן ריאלי את אותו חלק השלישי של המס?

רוס בר אב:

אז כן. קודם כל, אני אתייחס לזה שכבר היום באופן קבוע - - -

אליהו רביבו (הליכוד):

אז אתם מקבלים תשובות?

רום בר אב:

- - - באופן שבו האגרות קיימות בפועל יש ענפים שבהם הם הרבה יותר נמוכות. לדוגמה סיעוד בייתי כמעט אין אגרה, 300 שקלים שנתי, 360 אם אני לא טועה. ויש את ענף החקלאות שגם האגרה שלו נמוכה מאוד מאוד ביחס לענפים אחרים.

יקיר ליסיצקי:

ומסעדות?

היו"ר חוה אתי עטייה:

סליחה, תנו לו לסיים. רביבו יסיים ונתחיל.

רום בר אב:

מתוך תהליכים שהם להבנתי מבטאים את הדברים שאתה תיארת. מעבר לזה, שוב, אנחנו הצגנו את הדברים לשר האוצר וההנחיה שקיבלנו היא לבצע תהליך כולל של הסרת חסמים לכניסת עובדים זרים. כחלק ממנו לבחון הפחתה נוספת של אגרות.

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה. נקש, סליחה רגע, היית אמור לתת לנו לוועדה נתונים של סכומי ההכנסות בכל סוגי האגרות עבור העסקת עובדים זרים הנגבות בכל ענף לשנים 2023-2024. יש לך את הסכומים או שאתה רוצה לתת אותם לוועדה, תשלח אותם?

משה נקש:

אני אשלח אותם לוועדה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אתה היית אמור להביא.

משה נקש:

יש לנו את הכול, אנחנו נעביר את זה לוועדה. אבל אם יש איזה ענף ספציפי, זה פשוט רשימה לא קצרה. יש כל ענף, סוגי אגרות.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אז נבקש את זה שוב וניתן את זה כתוב.

משה נקש:

ענף בניין.

היו"ר חוה אתי עטייה:

את הבניין?

יקיר ליסיצקי:

כולם מעניינים, מה זה?

היו"ר חוה אתי עטייה :

אז בוא תיתן את ענף הבניין ונעבור לנציג ראש הממשלה.

משה נקש :

ענף הבניין ההכנסות מאגרות זה 941,410,651 שקלים.

אליהו רביבו (הליכוד) :

צירפת בחלק המצרפי את שני החלקים? כי אז היה לנו לקראת סוף שנה ואז נתת השלמה.

משה נקש :

כן, כן, זה עד סוף דצמבר, לא עד נובמבר. אתה צודק.

אליהו רביבו (הליכוד) :

צריך לבטא את זה.

היו"ר חוה אתי עטייה :

אפשר עכשיו נציג משרד ראש הממשלה, בבקשה. אם אתה יכול להתייחס לעבודת הצוות וגם מה צפי הכנסות המדינה בהתאם להמלצות שגיבשתם.

דניאל איטח :

תודה גברתי יושבת-הראש. כפי שאתם יודעים, במאי 2024 התקבלה החלטה 1752 שמתוקפה קמה ועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. סעיף 12.3 בהחלטה בעצם קובע שהוועדה תמליץ לשלושת השרים שתכף אני אמנה אותם, על גובה ההפחתה באגרות להעסקת עובדים זרים. אין שם התייחסות לענף ספציפי, אלא התייחסות רוחבית למערכת. השרים שנקבעו בהחלטת הממשלה הם בעצם השרים שקבועים בחוק: שר הפנים כשר שמתקין את התקנות והוא נקרא לו רגע בצורה ציורית מחולל האירוע. שר האוצר, שעל פי חוק צריך לתת את הסכמתו לאישור התקנות. שר העבודה, שאיתו צריך לקיים היוועצות, שוב, על פי החוק. ובקצה צריך לקבל את אישור ועדת הכספים.

ועדת המנכ"לים דנה בעצם בהמלצה שלה להפחתה באגרות באמצע חודש ינואר 2025 ולמעשה נתנה את ההמלצה שלה, קיימה את החובה שלה כלפי הממשלה לתת המלצה. אני מניח שכולם ראו וקראו. ההמלצה פורסמה שלוש באתר הוועדה. ולמעשה מפה האירוע מתקדם הלאה. תודה.

היו"ר חוה אתי עטייה :

איטח, אתה יכול לפרט? עשית את זה בתמצות.

דניאל איטח :

לפרט מה גברתי?

היו"ר חוה אתי עטייה :

מה ההמלצות?

דניאל איטח :

אפשר להיכנס פה למסמך של 13 עמודים.

היו"ר חוה אתי עטייה :

לא, את העיקר.

דניאל איטח:

בגדול ההמלצה היא, ואני עושה את זה מאוד מלמעלה, ההמלצה היא, ושוב, זה אני אגיד רגע לפרוטוקול מה שנקרא: תקראו את הטקסט, מה שאני אומר פה לא מדויק. הטקסט קובע. בסדר?

המלצה בגדול היא הפחתה לכלל הענפים, סדר גודל של כ-50%. פירטנו את זה, פירטנו את הדברים, התייחסנו לאופן החישוב. אלה המספרים. הסברנו בדיוק מה השיקולים והנימוקים. אבל מאוד בגדול זה סדר גודל של כ-50% הפחתה. שוב, מלמעלה, לא מדויק, תקראו את ההמלצה. היא כתובה בצורה מאוד מפורטת ומופיעה באתר הוועדה.

אליהו רביבו (הליכוד):

האם מקובל עליכם וגם על נציגי האוצר דרישתי? זה מה שאני ביקשתי קודם ולא קיבלתי תשובה. שכל עדכון יתבצע רטרואקטיבית מהיום שפתחתי את הנושא לדיון?

היו"ר חוה אתי עטייה:

כן, אבל הוא הסביר.

אליהו רביבו (הליכוד):

לא.

רום בר אב:

אני רגע אתייחס לשתי נקודות.

אליהו רביבו (הליכוד):

לא, אני שאלתי את השאלה הזאת.

מה הייתה ההתייחסות שלו?

רום בר אב:

לא, אני אתייחס עכשיו. עדכון רטרואקטיבי יש איתו קשיים גם תפעוליים וגם משפטיים.

אליהו רביבו (הליכוד):

תגידו, שמעתם את עצמכם? אתם שומעים? אתם יודעים מה אתם, אתם שומעים מה אתם אומרים?

היו"ר חוה אתי עטייה:

אבל הם יעבדו בשיתוף פעולה עם נקש.

אליהו רביבו (הליכוד):

לא, זה לעניין חלוקת הגבייה. אני מדבר על עדכון כלפי מטה. אני אסביר לך למה אני מתכוון. אם מצאו בעל חוב, המדינה מצאה בעל חוב שהיא שכחה לגבות ממנו, שהוא לא רצה לגבות במשך חמש שנים. תבוא המערכת ותגיד, תבוא המדינה ותגיד המערכת שלי מסורבלת בשביל לגבות אז בוא נוותר על הכסף?

היו"ר חוה אתי עטייה:

לא, ממש לא. זה היה גם בדיון עם איגוד חברות הסיעוד, אותו סיפור. היה טעות ואז הם דרשו את הטעות. הם לא פטרו את בעל החוב.

רום בר אב:

חה"כ רביבו, רק נסבר את האוזן, החלת התקנות, כל החלת תקנות רטרואקטיבית דורשת את אישור, יש פה ייעוץ משפטי? או של היועצת המשפטית לממשלה או של המשנה של היועצת המשפטית לממשלה, אחד מהם.

אליהו רביבו (הליכוד):

תביעו את עמדתכם ואנחנו נתמודד עם שאר הרגולציה.

רום בר אב:

זה אירוע שהוא מורכב גם תפעולית וגם משפטית.

אליהו רביבו (הליכוד):

זה בסדר גמור. לא בגלל שזה מורכב אבל - - -

רום בר אב:

דבר שני שאני רוצה, יושבת-ראש הוועדה, אני אשמח להתייחס למה שאמר נציג משרד ראש הממשלה. אמר בפירוט רב ובדיוק רב כל מה שהוא אמר. אני רק רוצה לחדד ולהדגיש שסעיף 12.3 לאותה החלטה 1752 הוא באמת מסמיך את הוועדה לגבש המלצה. כלומר, מדובר על המלצה שהיא צריכה להגיש, כמו שדניאל הסביר, לשרי הפנים, האוצר והעבודה. כמו שממש מנוסח שם בהחלטת הממשלה, מדובר על המלצה בלבד. והסמכות לדבר הזה, כפי שנקבעה בחוק, עדיין נתונה לשרים. כל שר כפי שהסביר דניאל.

וחשוב לי גם להגיד פה רגע ושכולם על הבמה הזאת מה שנקרא, שעמדת שר האוצר היא לא לקבל את ההמלצה הזאת. בסדר? חשוב לי להגיד את זה. עמדת שר האוצר היא לא לקבל את ההמלצה הזאת.

היו"ר חוה אתי עטייה:

הוא רוצה לשבת עם נציגי ועדת המנכ"לים, לפי המכתב שהוא הוציא.

רום בר אב:

נכון, נכון.

אליהו רביבו (הליכוד):

הוא אחד הנציגים.

רום בר אב:

לא, השרים לא.

אליהו רביבו (הליכוד):

יש לו אבל נציגים, הנציגים הם שלוחיו של השר, מה זאת אומרת?

רום בר אב:

אבל עמדת השר היא לא לקבל את ההמלצה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בסדר, לדון בנושא. אז מתי הוא ידון? בעוד שנה הוא ידון? הוא יקבל החלטה בעוד שנה?

רום בר אב:

לא, הדיון יקרה בהקדם. כבר עובדים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

מה זה בהקדם? לפני התקציב או בתום התקציב? מתי? בסוף החודש?

רום בר אב:

זה לא דווקא קשור לתקציב בהקשר הזה, כי התקציב, גם אם ההצבעה עוד לא התקיימה, הוא נקבע כך או כך. ההצבעה הטכנית היא לא משמעותית לעניין.

נחי כץ ביקש בקשה אישית, הוא צריך לצאת. אז אני אתן לנחי ואנחנו מעבירים לכם את רשות הדיבור.

נחי כץ:

תודה רבה גם ליו"ר, בהצלחה בתפקיד. אני לא אגזול הרבה זמן. אני מניח שכולנו נסכים שאין עובדים ישראלים, אין ידיים עובדות. אז להגיד שעובד ישראלי אולי נתמרץ אותו, נתמרץ את המעסיקים לקחת. תביא לי עובד אחד שיחליף חיתול לזקן במשך כמה משמרות ברצף, ניקח אותו בשתי ידיים. אנחנו מעדיפים ישראלים, רוצים ישראלים, אין ישראלים. כולם יסכימו על זה.

לגבי חלוקת התשלום, אני לא הבנתי כל כך מה ההמלצה. אם הוועדה נגעה בזה. לנו זה קריטי. זה הון עתק לשלם בבת אחת שנה קדימה. אם אפשר להגיד מה ההתייחסות שלכם לפרוטוקול, אני לא הבנתי כל כך. תשלום חודשי או רבעוני? נגענו בזה כמה פעמים.

אני חושב גם ה-50% הפחתה, דבר ראשון כל הכבוד על העבודה, זה באמת מוערך. אני חושב שזו פעם ראשונה שיש איזה צעד רשמי, בדוח רשמי, של הפחתת אגרות. שאתם הולכים בכיוון. וכמו שאמרו פה חברי הכנסת, לא ברור עדיין על סמך מה זה מגולם. אם אתם רוצים לתמרץ אותנו להעסיק ישראלים, אז אין ישראלים. ואז זה מס. ואם זה פשוט לתפעל את העלות של הטיפול אז תגידו כמה עולה הטיפול. תגידו כמה, כל ענף פה הוא שונה. לא יכול להיות שאתם עושים אותו דבר על כולם. משלמים גם מגורים כמובן וכלכלה, זה לא שווה ערך לעובד ישראלי בכלל. תודה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

יענקל'ה, כולם ידברו.

יעקב מוסקוביץ':

יענקל'ה מוסקוביץ', התאחדות חקלאי ישראל. אני רוצה למשרד רה"מ, ההצעה של ועדת המנכ"לים, רוצה הבהרה פשוטה. חקלאי שמבקש בקשה לקבל עובדים זרים, בוא נאמר ומאשרים לו, אני מסתכל בממוצע בערך 20 עובדים זרים למשק שלו, שהוא מגבל בו חממות או עגבניות. מאשרים לו 20. אוקיי? הוא מקבל את ה-20 עובדים לחמש שנים. חמש שנים הם אצלו במשק.

אם אני לוקח את ההצעה שלך ואני מבקש לקבל הבהרה על הנקודה הזאת, כתוב אגרת בקשה 360 שקלים. זאת אומרת על ה-20 עובדים שהגשתי בקשה ואישרו לי אותם אני משלם 360 שקלים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

החל מינואר 2025.

יעקב מוסקוביץ':

אני מדבר על ההצעה כעת, אני רוצה להבין את ההצעה ולקבל תשובה. בסדר? אני יודע כמה אני משלם היום. אני מבקש לקבל תשובה. 360 שקלים אגרת בקשה שאני מקבל, אני משלם אותה לחמש שנים על ה-20 עובדים שקיבלתי? זו שאלה מספר אחת.

שאלה מספר שתיים, יש לי אגרה שנתית 830 לפי ההצעה שלכם. זאת אומרת, ממה שאני מבין, הורדתם את זה ב-50%, אנחנו בערך משלמים היום 1,600. השאלה הכי חשובה מבחינתנו, אם אני הגשתי בקשה ואישרו לי 20 עובדים, אני משלם 360 על הבקשה? זאת השאלה שלי. היא ברורה? תתייחס. זה משנה פה את כל התמונה, אתה מבין.

דניאל איטח:

אני אתייחס. הכוונה היא כפי שהיה עד היום, ואם אני לא מדייק פה אז ידידי משה יתקן אותי. אבל הכוונה היא ל-360 שקלים לאגרת בקשה פר עובד.

יעקב מוסקוביץ':

לכל שנה?

דניאל איטח:

בהתאם לרישיון שנקבע לפי מה שקובעת רשות האוכלוסין וההגירה. אם זה בענף החקלאות, נקש תדייק אותי אם אני טועה, זה לשנה.

יעקב מוסקוביץ':

אבל למה? אני מגיש בקשה אחת. אני מגיש בקשה אחת לחמש שנים, למה אני צריך לשלם?

אייל מוסט:

אבל אתם מבזבזים פה את הזמן על השטויות. בואו שנייה נעלה את המצגת.

היו"ר חוה אתי עטייה:

לא, אבל תן לו.

יעקב מוסקוביץ':

בשבילך אולי.

אייל מוסט:

חקלאות משלם 480 שקלים כל האגרות שלך בשנה.

יעקב מוסקוביץ':

אולי בשבילך זה לא משמעותי.

אייל מוסט:

אנחנו משלמים 23,000.

יעקב מוסקוביץ':

אבל בשבילי זה, בוא, בוא.

אייל מוסט:

אנחנו יושבים על 10% מהמשק. אנחנו הקטר.

יעקב מוסקוביץ':

תקשיב, אני מגדל עגבניות, לא זהב.

אייל מוסט:

עשית עבודת קודש, הגעת למצב שיש לך יותר עובדים זרים מאשר לפני.

יעקב מוסקוביץ':

אבל בשבילי גם ה-360 שקלים זה משמעותי.

אייל מוסט:

בסדר, אז לא, יענקל'ה.

יעקב מוסקוביץ':

נו, באמת.

אברהם דניאל:

מה אתה מתווכח? אתה יודע מה? אני בעד שלא תשלם בכלל. אתה יוצר ויכוח בינינו? הוויכוח הוא לא בינינו.

אייל מוסט:

הוויכוח הוא לא בינינו, אבל בואו נתרכז בעיקר. אתה בוכה על דברים שכבר קיבלת - - -

אברהם דניאל:

זה מאוד פשוט, האגרה זה מס. זו הנקודה. כל התחשיבים האלה זה קשקוש אחד גדול.

היו"ר חוה אתי עטייה:

דניאל, תתייחס בבקשה למה שהוא שאל.

יעקב מוסקוביץ':

אני שואל עוד פעם את השאלה, היא ברורה לחלוטין. הגשתי בקשה ל-20 עובדים, קיבלתי אותם לחמש שנים. האם ה-360 זה מה שאני משלם חד פעמי?

היו"ר חוה אתי עטייה:

זה לשנה, לא?

משה נקש:

פעם בשנה.

יעקב מוסקוביץ':

פעם בשנה לכל העובדים או לכל בקשה? יש לי רק בקשה אחת ל-20 עובדים.

משה נקש:

כפול מספר העובדים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

כפול מספר העובדים.

משה נקש :

זה התקנות.

היו"ר חוה אתי עטייה :

ככה זה בכל הענפים.

יעקב מוסקוביץ' :

אוקיי.

אייל מוסט :

גברתי, אפשר להראות את המצגת?

היו"ר חוה אתי עטייה :

כן, כן, אבל קודם ניתן לאנשים לדבר.

אייל מוסט :

אבל בסוף אנחנו מבזבזים פה זמן, סליחה יענקל'ה, אבל רק בקשה אחת לתפוס אותו שנייה בצד, לשאול את השאלה הזאת. זה דברים שהם א'-ב' בהעסקת עובדים.

היו"ר חוה אתי עטייה :

סיון ואחר כך אלדד.

סיון דטאוקר :

האמת היא שאני די, לצערי, כן? אני צפיתי את זה גם בדיון הקודם שהיה ואני חשה שאנחנו פשוט רוב הדברים שנאמרים פה נאמרים בעלמה. אני מנסה להבין בסופו של דבר אם שר האוצר מתנגד להמלצות הוועדה של המנכ"לים, מה הצעד הבא? מה? אנחנו יושבים פה בשביל שיגידו לנו שיש עוד ישיבה?

האם יש טעם שאני אבוא ואפרוט שוב למה המלונאים שעדיין אין להם עובדים אחרי שנה וחצי ומנסים להשתקם לבדם, בלי עזרת המדינה, האם יש בכלל דברים בגו? האם זה קורה? אני עוד לא הבנתי מה השיח פה. שר האוצר מתנגד, זו אמירה. זה היה כתוב גם במסמך הקודם שכלל שהאוצר יגיש עמדה משלו היא תיבחן. על פי מיטב הבנתי האוצר טרם הגיש עמדה משלו. רוס, תקן אותי אם אני טועה.

רוס בר אב :

כפי שאני הצגתי, ההנחיה שאנחנו קיבלנו, גם מה שהיה כתוב במצגת, יש לה שתי רגליים נקרא לזה: הצעד הראשון זה צעד של הפחתת דמי ההיתר בענף הבניין. והצעד השני לבחון הפחתה נוספת באגרות, כחלק מתהליך כולל של הסרת החסמים, גם החסמים שתיארת וגם חסמים נוספים.

סיון דטאוקר :

כן, אבל שוב אני אומרת. גם כאשר ישבנו אצל גפני וגם אתה היית בדיון שם ודובר באמת על זה שבינואר נעשה הערכת מצב כי השיח הלך לזה שבינואר תהיה הסדרה כוללת. אנחנו אוטוטו בפסח, הכנסת תצא לפגרה. אני באמת מנסה להבין, יש המלצות. כולנו מבינים אותן, כולנו מבינים גם ששר האוצר, גם הייתי באוצר איזה חמש שנים וכאשר שר האוצר כנראה מתנגד לאירוע כזה, אז איך לומר? הוא לא מתכנס. הוא לא מתכנס. בוא נקרא לילד בשמו.

השאלה שלי מה האלטרנטיבה? האם הצגתם אלטרנטיבה להמלצות ועדת המנכ"לים? האם יש משהו קונקרטי שאפשר לדבר עליו או שנמשיך לדבר על המלצות הוועדה ששר האוצר מתנגד להן? ולכן אני שואלת באמת, מה הטעם? תקנו אותי אם אני טועה. יכול להיות שאני פספסתי משהו.

אייל מוסט:

את לא טועה, זו בדיוק הבעיה.

סיון דטאוקר:

באנו לשמוע שיש אולי תאריך.

רום בר אב:

כפי שאמרתי, כרגע אנחנו שוב, יש שתי רגליים למה שאנחנו עושים. הרגל הראשונה היא הפחתה של דמי ההיתר של ענף הבניין והרגל השנייה היא תהליך כולל של הסרת חסמים, שאגרות היא חלק ממנו.

סיון דטאוקר:

בעצם עבודת הוועדה איננה רלוונטית? כי אתם בעצם אומרים אנחנו נבחן את הכול מחדש. כי עבודת הוועדה בחנה הרי את כל הענפים והצרכים.

רום בר אב:

עבודת הוועדה היא המלצה והשר בחר שלא לקבל את ההמלצה.

סיון דטאוקר:

בדיוק, אחלה. אז חבר'ה, בואו נקרא לילד בשמו.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אייל, תציג את המצגת. אחר כך אלדד ונתחיל לכולם, מי שלא דיבר.

אייל מוסט:

רום, אני רק רוצה להגיד לך משהו וגם דניאל. דניאל, סליחה. אני אגיד לך משהו, אני רוצה להסביר לך משהו. בסדר? מה שקורה פה בכל השיחות שאנחנו יושבים, וגם אני רואה שגב' רבקה גם הגיעה, בפעם האחרונה שהיא הייתה פה ביקשנו להבין ממה מורכב כל דבר. זה היה מהות השאלה. ממה מורכב אגרת ההיתר, בדיוק. ולא ששאלנו אותה בפעם הקודמת היא אמרה זה היה ב-2004 ומאז היה מדדים ואנחנו לא יודעים איך הגיעו למספר ועכשיו אנחנו כבר ב-1,040.

בסוף יש ועדת מנכ"לים. ועדת המנכ"לים הזאת צריכה להיזכר בתמונה שאולי יש שם איפה שהוא באחד המסדורות על הקיר, באריק שרון. לא יכול להיות מצב שיושבים אנשים שנה שלמה, מעלים ים של הצעות, מוציאים ים של מסמכים, ניירת, הכול ולא קורה כלום. אז מה מטרת הוועדה הזאת? מה מטרת ועדת המנכ"לים? אם כל אחד בסוף יוצא עם 15 החלטות בסוף הוועדה ושום החלטה לא מיושמת.

תשתיות ביולי, נתנו אישור להביא 5,000 איש, אנחנו ב-4 במרץ, אין פה בן אדם. שיפוצים אין פה בן אדם. וישבנו על זה ואמרנו את זה כל הזמן. עכשיו אמרו בואו נוריד את האגרות. כאשר כבר בוחרים לעשות משהו טוב ולהוריד את האגרות אז עושים אותו ככה. למה עושים אותו ככה? כי לא קוראים לנציגים של המעסיקים, לא שומעים את הבעיות באמת. אם הייתם שואלים אותנו, את האנשים שמתעסקים בזה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אתה רשמת לפניך שאתה קורא, אני צריכה לקבל עדכון.

אייל מוסט:

בסוף אתם מה שאתם עושים היום - - -

יקיר ליסיצקי:

הוא סגר את האירוע כבר.

רום בר אב:

הצעד של דמי ההיתר - - -

אייל מוסט:

אתה הצגת מצגת.

רום בר אב:

הצעד של דמי ההיתר הוא כן התקבל.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בסדר, אבל הנציגים לא ישבתם איתם. יש להם עוד זה.

רום בר אב:

לא, השאלה הייתה ספציפית.

יקיר ליסיצקי:

לא, לא ישבתם לא עם המסעדות ולא עם ענפים חדשים שפתחתם.

רום בר אב:

הצעד של דמי ההיתר בענף הבניין הוא צעד שהתקבל.

יקיר ליסיצקי:

לא, אבל חייבים רגע להפסיק לערבב.

היו"ר חוה אתי עטייה:

הוא אומר באופן כללי.

רום בר אב:

אני אומר, ההחלטה שהתקבלה היא כן הייתה אחרי התייעצות רחבה עם הרבה מעסיקים.

אייל מוסט:

כאשר יושבים פה ומדברים על איך מעודדים את הישראלים לבוא לעבוד, יושבים פה כל המעסיקים, אין לאף אחד עובדים ישראלים. אף אחד לא רוצה לבוא לעבוד. אז מה אתה עושה? אתה מעלה את המחיר. אתה פוגע בסוף גם באותו זוג צעיר שרוצה לרכוש דירה, כי אתה מעלה את האגרה כדי שהקבלן ייקח מישהו ישראלי. סיכמו את זה הכי טוב ארץ נהדרת, אני אשלח לך בווטסאפ את המערכון שבאים חבריה ישראלים לעבודה. זה לא עובד.

ישבה פה גם מיכל ארן ואתם מוציאים תקציבים מהמשרדים על דבר שהוא פיקציה. בוא, במקום התקציבים האלה שאמרה גב' רבקה, בשביל להוריד את האגרות באופן רוחבי צריך משרד האוצר לקבל תחליף הכנסה. זה מה שהיא אמרה. אז בואו ניקח את כל התמריצים האלה ואת כל התוכניות של לקחת עובדים ישראלים לכל הענפים האלה ונשים את זה בקופה. אם אנחנו שילמנו 940 מיליון שקלים ב-2024 והשנה כנראה נשלם כפול שתיים, כי מגיעים עוד הרבה יותר עובדים, ולא מקבלים כלום מהמשרדים. לא מקבלים כלום.

לא הגיוני. אתה מדבר עלינו כקטר של המשק, אני סליחה, לא מזלזל באף אחד מהענפים האחרים, בעיניי צריך להיות אפס אגרות לכולם. אבל לא יכול להיות מצב שאנחנו משלמים 23,000 שקלים, אם תוסיף את אגרת הבקשה, 23,430, שיש לך פה ענפים שמדברים על 760 ו-2,400. אז לא הגיוני, זה חוסר תחרותיות שאתה במו ידיך יוצר אותה.

בסוף מה שאתה גם בא ומסכם פה שאנחנו יושבים פה שנה בוועדות ובסוף משפט קטן, כוכבית, "השר לא מאשר את ההמלצה". בשביל מה? זו המהות. בשביל מה כל הדיון הזה? בשביל מה להביא את כל האנשים הנכבדים פה ולא להגיד מראש שר האוצר לא רוצה להוריד את האגרות. שר האוצר רוצה לקחת כמה שיותר כסף לכסות את תקציב המדינה ולעשות איתו אלוהים יודע מה. אבל לא על חשבוננו. תבואו ותגידו את הדברים כמו שהם.

היו"ר חוה אתי עטייה:

קיימנו את הדיון כדי לשקף לכם את האמת.

אייל מוסט:

האמת שהאוצר מצפצף עלינו והוא מצפצף על כל אזרח במדינת ישראל. זה לא אני כמעסיק של עובדים זרים. כי אם העובד שלי יקר אז הקבלן שלי ישלם יותר ובסוף הדירה של הילדים שלי ושלך יעלו פי עשר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אתה רוצה להתייחס לשקף? כי יש עוד הרבה דוברים.

אייל מוסט:

כן, אני רוצה שתסתכל שנייה רוס. בסוף תמצתנו את כל המצגת הנחמדה שעשית לתוך הדבר הזה. ובתוך המצגת שלך, אני אומר לך באמת, יש בה המון אי דיוקים והמון דברים שאפשר לשקף כל מספר וכל נתון מהרבה זוויות. ובאמת אני אומר לך, זה נובע מזה שאין קשר ישיר בין הצד הזה של השולחן לצד הזה של השולחן. אני מדבר על זה כבר שנה. אנחנו לא נושכים, אנחנו לא עושים שום דבר רע. אנחנו באים לדבר ובאים לעזור לאנשים שאותם אנחנו מייצגים ועושים את זה בכבוד. לא יקרה כלום אם יפנו זמן אותה פקידות שיושבת מהצד השני ולא פה בפורום הזה, שכולנו עכשיו יושבים וצועקים וכל אחד יוצא, עושה ככה, ממשיך בסדר היום שלו. הגיע הזמן לעשות שולחנות עגולים פר ענף, לבוא ולטחון את הדברים האלה.

לא יכול להיות שקיבלתם החלטה, טובה לא טובה, להוריד את דמי ההיתר. ואנחנו תקועים בידיים של היועצים המשפטיים. קרן גלבוע יושבת פה והגברת ממשרד המשפטים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

למה אתם באמת לא?

יקיר ליסיצקי:

כי זה עולה לו כסף לשבת איתנו, עולה לו כסף.

קרן גלבוע:

איך זה הגיע אלינו?

אייל מוסט:

לא, כי הוא אומר שזה תקוע טכנית ומשפטית.

היו"ר חוה אתי עטייה:

השטח יעזור לכם.

אייל מוסט:

אז בואו תגיעו.

יקיר ליסיצקי:

הוא אמר תפעולית ומשפטית.

אייל מוסט:

90% מהדברים תקוע משפטית.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אייל, שולחנות עגולים, הוא אמר שהוא יישם את זה.

יקיר ליסיצקי:

אין לו שום אינטרס לעשות את זה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

הוא אמר שכן.

יקיר ליסיצקי:

אין לו שום אינטרס לעשות את זה.

אייל מוסט:

כל דבר בסוף נתקע אצלך. אני שמח שזה מצחיק אותך, אבל כשאנחנו עוד עצורים לפני שנה לראות מה קרה בבחינות, אז דאגתם למחוק את הכול על חיסיון.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אייל.

אייל מוסט:

היא מתגוננת, את לא מבינה את האירוע.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אייל, סיימת עם המצגת?

אייל מוסט:

כן, אין מה להראות.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בבקשה. אני עוברת לכולם. לא נועלת את הישיבה עד שלא כולם מדברים.

יקיר ליסיצקי:

לא באנו, מנסים לבוא לעשות, לא לדבר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בסדר, אז יש לנו את השולחן.

יקיר ליסיצקי:

זה דיון סרק.

היו"ר חוה אתי עטייה:

הוא יעשה, הוא הבטיח לעשות שולחנות עגולים ולהזמין את כל הנציגים.

יקיר ליסיצקי:

כן, ברור, בריצה קלה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

אנחנו ניפגש בעוד כמה ימים.

יקיר ליסיצקי:

הוא רק מחכה להכניס את זה לל"ז.

חיזקי סיבק:

זה מה שגברתי צריכה כבר להנחות, לעשות שולחנות עגולים ענפים, אם צריך על זה כשולחן עגול. הרי כל מה שצריך לעשות זה לשבת משני צדדים של אותו שולחן. זה הכול, זה ייפתר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בסדר, משרדים ממשלתיים גם עושים את השולחנות העגולים ומפיקים לקחים.

אלדד ניצן:

חה"כ עטייה, רק לחלוק. יהודה מהוועד גם ידבר על ההיבטים שעלו מהאוצר. אבל אני רוצה לספר לרום משהו שאולי הוא לא מודע אליו. ואני אומר את זה לטובה, רום. בענף הבנייה היום יש, העלויות של ענף הבנייה בעצם, ענף הבנייה אתה יודע איך עובד רום? בוא אני אספר לך. ענף הבנייה עובד ברובו עם יזם שקוראים לו תדהר למשל או דניה סיבוס או אלקטרה, שהוא לא יכול לשלם לתאגיד את המחיר בעבור עלות העבודה. זאת אומרת, אם שכר העבודה כשקמו התאגידים ב-2005 היה 45 שקלים לשעה מחיר גבייה מהקבלן, היום הוא מגיע ל-75 שקלים.

עכשיו מה קורה פה בענף? אתה רוצה להכניס כסף למדינה, כמה שיותר. בצדק. אתה יודע שעל ידי הטלת האגרות אתה מפסיד כסף? אני אגיד לך למה. כי מפתח פה הון שחור במיליארדים. אתה יודע מה קורה פה עם ההון השחור? היזם לוקח כיסוי תחת, לוקח קבלן משנה ישראלי, פיקציה, קבלן משנה ישראלי. הוא מתקשר עם התאגיד. התאגיד מקבל רק את הבסיס של השעות וכל המשכורת האחרת של העובד, אותו סיני שמרוויח 25,000 שקלים בחודש, הוא מקבל אותו בשחור. ואז אתה לא מקבל כסף מיסוי. והמיסוי הזה עולה הרבה יותר מהאגרה שאתה לא רוצה לבטל.

אז קודם כל צריך להבין במקרו את מה שקורה פה. וקח את ההערה הזאת כהערת זהב.

היו"ר חוה אתי עטייה:

עמדתך רום, על מה שהוא אמר?

אלדד ניצן:

כי פה תבין איך הענף עובד. אם אתה היום מוריד את האגרה אתה נותן אינסנטיב לתדהר ולדניה סיבוס ולאלקטרה לעבוד עם פועלים הודים, סינים, רומנים. אתה יודע איך הענף עבד בשנות ה-90, רוס? הוא עבד בלי אגרות ועובד רומני קיבל את כל המשכורת לכיס. היום העובד הסיני מקבל משני מקורות: בשחור, שאתה לא נהנה מהמיסים והמדינה מפסידה הרבה כסף, כי אתה מעלה את העלות של העובד.

ישראלים לא יהיו בענף, תשכחו מהפנטזיות האלה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

ישראלים ערבים.

אלדד ניצן:

יש, אבל זה לא מכסה את הצורך. תלך לאירופה, רוס, תשב במסעדה. אתה יודע מי ייתן לך שירות? יגיד יושב-ראש ענף המסעדות. מי שייתן לך שירות באירופה באנגליה זה מלצרית אוקראינית או מלצרית רומניה, שבאה לעבוד מרומניה. זה החיים, העולם השתנה. לא יהיו פה יותר אוכלוסייה מקומית. הם ילכו להיטק. תשכחו מהפנטזיה הזאת של עובדים ישראלים.

אני חשבתי שהמלחמה קצת עשתה שכל והבנתם את הכאוס שקרה פה בענפים עם הפלסטינאים ועם הסינים שהיו פה קרטל והתחלנו ללכת על כיוונים הודים, להביא עוד יותר ויותר דברים. ישראלים לא עובדים בעובדות הרטובות, רוס. לא עובדים. מי שעובד, ישראלים שעובדים בענף עובדים בעבודות היבשות: אינסטלטורים, טכנאי מיזוג אוויר.

עכשיו אני אגיד לך עוד סוד, כל עובד זר נותן עבודה לישראלי. אם לענף המסעדות יש טבח מקצועי זר שעושה את הסושי, נותן עבודה למלצריות סטודנטיות שיבואו לעבוד. בענף הבניין כל עובד זר שעובד בעבודות הרטובות נותן עבודה לאינסטלטורים, טכנאי מזגנים. ותראה את הכאוס שהיה, אתרים היו מושבתים במלחמה, כי לא היו את העובדים הזרים ולא היו את הפלסטינאים. אז תעשו קצת גלגל שונה במחשבה.

אנחנו צריכים לדבר על המקור, לא על המיקרו. להבין באינסנטיב, כמו שביטלו את היטל עובדים זרים, בא השר ליברמן, ידע לעבוד, דפק על השולחן. אמר זהו, אני מבטל את רוע הגזירה הזאת. הוא הביא רק טוב, המחיר של העובד הזר צנח אחרי הביטול הזה. אבל מה שקרה פרצה המלחמה ואז היה מחסור, כמו שאתה אומר היצע וביקוש, ואז היה עוד פעם עליית מחירים בגלל הדבר הזה.

עכשיו השר שלך הוא צריך להבין גם דבר אחד. הוא נגד פלסטינאים. הוא לא רוצה שפלסטינאים יהיו פה. אז הוא נלחם כדי שפלסטינאים לא יעבדו. אז מה האלטרנטיבה? עובדים זרים. אז אם אתה מייקר את העובדים הזרים ואין לך גם פלסטינאים, אז ממה אנחנו נתפתח? מאיפה אנחנו נביא? יהודה, בבקשה.

יהודה בן סנן:

שמי יהודה, אני חבר הנהלת התאחדות תאגידי עובדים זרים, אני גם בעלים של תאגיד. 20 שנה בתחום, מעסיק מאות ואלפי עובדים.

אני רואה שאנחנו פה סביב שולחן עגול, אבל לצערי תהום פעורה בינינו. אתם מדברים על תיאוריות ואנחנו מדברים על פרקטיקה. והקונספט הזה שאתם נעולים עליו לא השתנה כבר 20 שנים. המנטרה הזאת שאתם חוזרים ושבבים וחוזרים ואומרים שאתם רוצים לעודד תעסוקת ישראלים, גם אנחנו רוצים לעודד תעסוקת ישראלים. אבל 20 שנה, 30 שנה אתם מנסים לעשות את זה ואתם לא מצליחים. אתם לא מצליחים. אז במקום זרים הכנסתם 90,000 פלסטינאים. הנה, ה-90,000 הפלסטינאים יצאו. יש ישראלים שרוצים להיכנס, לעבוד בענף הזה?

אתה פירטת פה בהרחבה איזה שהיא מצגת מאוד נחמדה. אבל אתה משווה העסקת עובד ישראלי לעובד זר, אתה משווה תפוחים לאגסים? אתה השווית טייח ישראלי לטייח זר? כשאתה הלכת לביטוח לאומי ומס הכנסה וביקשת את טבלאות השכר של הביטוח הלאומי אתה שאלת את מס הכנסה האם הברוטו הזה שמשולם זה טייח או רצף או ברזלן או תפסן או קרמיקאי? לא, אתה לא עושה את ההשוואה הזאת.

תראה לנו טייח ישראלי, כן? שמקבל את המשכורת ותשווה אותו לעובד ישראלי. אני לא מכיר טייח ישראלי שמקבל פחות מ-25,000-20,000 ברוטו בחודש. אני מעסיק את העובדים האלה. יש גם חברת בנייה, דרך אגב, ג-5, אני רוצה לראות טייח ישראלי אחד, ישראלי אחד שמקבל את המשכורת של העובד הזר 7,000 ו-8,000 שקלים ברוטו בחודש. אני לא מכיר טייח ישראלי שיושב על הברכיים שלו במשך 11 שעות ומקבל 7,000 שקלים בחודש משכורת. לא מכיר טייח כזה.

אז בבקשה, את כל המידע הזה שפה אנחנו ככה מעבירים בשולחן. לא אנחנו המעסיקים. אנחנו מכירים מצוין את הנתונים האלה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה. אלישע, בבקשה.

אלישע יפרח:

אלישע יפרח, מנהל קשרי ממשל באיגוד לשכות המסחר.

אני לא חושב שיש הרבה מה להוסיף אחרי מה שמעסיקים כאן אמרו. אני מסכים כאן עם כל מילה. אני אגיד בצורה פשוטה, אני אדבר רגע במקרו. אני חושב, עברו 10 חודשים מאז שנכנסה החלטת ממשלה 1752 לתוקף. אני חשבתי שכאשר היא נכנסה, ודרך אגב, אז הייתי בממשלה והייתי חלק ממנה, הממשלה שינתה מדיניות. היא הבינה שיש מקצועות בישראל שישראלים לא מוכנים לעבוד בהם, לא משנה מה המעסיקים יעשו בשביל זה. זה נכון לשוטפי כלים, זה נכון לעבודות רטובות. המעסיקים מציעים מה שהם יכולים והרבה יותר ממה שהם אמורים ויכולים לתת. והם לא רוצים לבוא. משרדי הממשלה עושים תוכניות, הכשרות, והם לא רוצים לבוא. שירות התעסוקה מפעיל כלים והם לא רוצים לבוא. המסקנה ברורה היא שיש מקצועות שישראלים לא רוצים לעבוד בהם.

אני חשבתי שברגע שמדינת ישראל שינתה מדיניות הגירה בהחלטת הממשלה הזאת סיימנו את הדיון הזה. ולא יכול להיות שמגיע מצב שעדיין אנחנו מנסים לתמרץ העסקת עובד ישראלי. הם לא רוצים לבוא, לא צריך לתמרץ אותם. אם אני בעל סופר ואין לי קופאית אני לא אחכה שהממשלה תפתח לי מכסה לעובדים זרים, אני אביא מה שאני יכול כי אני צריך לפתוח את הסופר. צריך לרדת מהקונספציה הזאת של תמרץ העסקת ישראלים. המעסיקים יביאו מי שהם יכולים במסגרת החוק, לא משנה מה. אז צריך לעזור להם. לא צריך להקשות עליהם.

אנחנו בכלל, אני אגיד לך בכנות, אנחנו בכלל במדיניות שלא צריכה להיות אגרה. אם יש עבודה כלכלית מוכחת שאומרת שכניסת עובדים זרים למשלחי יד ספציפיים בישראל תורמת לצמיחה, תורמת לפרויקט, תורמת אפילו ומגדילה העסקת ישראלים – אז למה הממשלה צריכה לפגוע בזה? היא צריכה לעזור לזה לקרות. תודה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה. ישי פולק, בבקשה.

ישי פולק:

אני לא אקח הרבה זמן, בסך הכול אמרו את הדברים. אני רק אגיד דבר אחד לרום. בסופו של דבר אם אתה רוצה תמרץ להעסקת עובדים זרים, שאתה אומר שיש פער ואתה לא יכול למלא אותו, תחשוב על תמרץ שונה ממה שאתה עושה. ואני מדבר איתך בנושא הברחנים, מפחד של זליגה בין ענפים כתוצאה ממה שנקרא משכורות גבוהות יותר בענפים אחרים ופתיחה של אותם מקורות למספר ענפים. המשמעות של הדבר הזה שזה גם תוקע את הוויזות של המעסיקים. ולכן אם אתה רוצה תמרץ כדי שהדבר הזה גם יוכל לעבוד יותר נכון, אז צריך למצוא את התמריצים משלושה מקורות: אחד זה הנושא של המקדם. זאת אומרת, אם יש היום במשרד החקלאות למשל החלטה שהם אלה שקובעים כמה עובדים יכול כל מעסיק להחזיק, אז תן לי מקדם. תגיד שאם אני אקח את זה ממדינה אחרת אני אקבל שניים על כל אחד. או משהו, לא משנה כרגע מה. אבל איזה שהוא מקדם שיביא אותי להחליטה שיהיה שווה לי לנסות גם מקורות אחרים ולא רק תאילנדים למשל.

אם אנחנו מתעסקים בקטע של ברחנים, כמו שאמרתי קודם, אז תעברו לאכיפה יותר גבוהה. זאת אומרת, עם כל הכבוד, אם יש לך ברחן, בין אם זה ברחן קבוע ובין אם זה ברחן בנקודות פיק אז בסוף אני

תקוע עם הוויזה ואני גם תקוע עם בן האדם. אני לא יכול לעשות איתו כלום. ובסוף גם אני צריך לשלם לו. אבל אם אתם תעברו לאכיפה יותר מאסיבית בהקשר הזה של מי שמעסיק בצורה לא חוקית את אותו ברחן ואתם תטפלו בו בצורה רצינית אז יכול להיות שכבר לא יהיו ברחנים ואנחנו נוכל להתבסס על הדבר הזה.

הדבר השלישי, לעשות איזה שהוא, אתם קוראים לזה שולחן עגול, אני קורא לזה פתרון חכם. בסוף one stop shop. ואני דיברתי על זה עם נקש בזמנו. הבעיה זה משרד התחבורה בהקשרים האלה ספציפית. אבל בסוף יש לנו בעיה קשה עם רישיונות הנהיגה של העובדים הזרים, בטח ובטח עכשיו אחרי שעזבנו וקיבלנו חזרה אפשרות לקבל עובדים שעבדו פה ועזבו את המדינה כתוצאה מהמלחמה וחזרו חזרה. אבל המשמעות של הדבר הזה שיש לנו גם כסף גדול שנשפך על הקטע של רישיונות הנהיגה וכל מה שקשור בהכשרות שלהם, בקבלה מחדש, בטסטים וכל מה שקשור בזה.

אם אתה רוצה למלא את הפערים האלה ולתת אופציות, אז זה לא רק הכסף, זה לא רק האגרות. וזה לא רק התנגדות של שר האוצר. זה לתת פה פתרון קצת יותר רחב, כדי שתהיה לנו סיבה להגדיל את התפוסה הזאת של העובדים הזרים שאנחנו צריכים. בזה אני אסיים, כי פשוט כל השאר נאמר.

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה. יקיר, בבקשה.

יקיר ליסיצקי:

אנחנו ענף חדש שלא נפתח מאז קום מדינת ישראל. הגענו לפה ל-16 דיונים. פתחנו ענף, הוכחנו למאיר צורף, עבדנו עם נקש, עבדנו אתכם. מילים, מילים, הרבה עשייה, כבר עברה שנה וחצי. אני רוצה לשאול אותך שאלה פשוטה: האם אתה הכנת את המצגת הזאת? האם המצגת הזו הוצגה לשר, על בסיסה הוא לקח את ההחלטה?

היו"ר חוה אתי עטייה:

כן, תתייחס.

יקיר ליסיצקי:

זה או כן או לא.

רום בר אב:

הוצגו לשר כל מיני נתונים.

יקיר ליסיצקי:

האם המצגת שהצגת לוועדה הנכבדה וליושבת-הראש שנכנסה ולרביבו שיצא מהאולם, האם היא הוצגה לשר?

רום בר אב:

גם היא וגם עוד דברים.

יקיר ליסיצקי:

אז זו מצגת שאני לא מצליח להבין מאיפה עזות המצח, החוצפה, להציג מצגת מניפולטיבית, שמייטרת ומתנתקת לחלוטין מהמושג הבסיסי מאוד בכלכלה שנקרא היצע וביקוש. אין עובד שטיפת כלים אחד במדינת ישראל. מדוע אתם מציגים לשר כאילו זול יותר להעסיק עובד ישראלי בשיטפת הכלים?

מה זה ניהול בלי מי עושה מה ומתי? מה זה המבוכה הזאת? נכנסה לתפקיד לסגור את האירוע והרשה לי לומר לך שמשמע מהאופן המגמתי, מהמצגת המגמתית הזאת שהיא מביכה. כאילו, גם כאשר מערבבים עם בלנדר במטבח יש טרמומיקס, גם כשעושים את זה, עושים את זה, על איזה נתוני אמת אתה

מדבר? אין עובדים בשטיפות הכלים במדינת ישראל שהם ישראלים. למה אתה מציג שיותר זול להעסיק עובד ישראלי לשר?

למה אתה מפיל החלטה כזאת על הראש של ועדת הממשלה של המנכ"לים? מדוע אתה עושה את זה? למה אתה עושה את זה? אתה, שישבת מול גפני ואמרת תוך חודש נעשה כירורגיה, מאקרו, חשיבה משקית, גזברית, רוחבית. איזה מיקרו? זה לא מאקרו ולא מיקרו, זה שקר בפנים. זה מניפולציה. תקפל את המצגת הזאת במבוכה, אתה מבזבז לנו את הזמן. באמת, זה אני לא יודע איפה להתחבא, אני מחפש פה שולחן. לקחת חלק בדיון המביש הזה.

יש לך בעיות תפעול? תלמד לנהל. כשיש אכיפה ששולפים עובד זר, נקש, ללא היתר ויזה, אני בא ובכתב אישום אומר יש לי בעיות תפעול לא בדקתי לו את הוויזה והוא עובד לא חוקי? איך אתם מעזים להגיד אחרי שנה וחצי שיש פה בעיות תפעול? זו בושה וחרפה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה. דניאל.

אברהם דניאל:

אני רוצה לפנות לאוצר ולהגיד להם את זה מאוד פשוט. התיאוריות שלכם הן לא עובדות במציאות. אנחנו נלך צעד לאחור. היה פה מס מעסיקים. 15 שנה טענתם לעודד אותנו להעסיק את הישראלים וזו הסיבה של המס. אחרי 15 שנה, עד שהגיע שר האוצר כחלון והחליט לבטל את זה בהוראת שעה.

קריאה:

ליברמן ביטל את זה לכולם.

אברהם דניאל:

הוראת שעה, לחקלאות. אני מדבר על החקלאות. וביטל את הדבר הזה. אתן לך דוגמה: כשיש בחקלאות אגרת בקשה ואגרה שנתית. אגרת בקשה 690 שקלים. מה זה אגרת בקשה? אם קיבלתי היתר ל-30 עובדים, כפול 30 עובדים. אם יש לי 30 עובדים או שני עובדים אני משלם את כל ה-30. זה נראה לך הגיוני? זה דבר שלא יעלה על הדעת.

עכשיו בוא, אני רוצה להסביר לך גם עוד דבר. הגיל של החקלאים היום במוצע עומד על גיל 70, אין דור המשך. יש 5,000 חקלאים שמגדלים תוצרת חקלאית טרייה. זה מה שיש. אני רוצה להגיד לך עוד דבר, כשאני הייתי ילד בן שש, אמא שלי קנתה ירקות ופירות בלי שום בעיה. ולא היה לנו מצב כלכלי מי יודע מה. אתה יודע מה? מהמוצע. היום אישה שהולכת לקנות פירות וירקות מה זה עולה לה? אתה יודע מה זה עולה לה? 40, 50, 60 שקלים. זה נראה לך הגיוני? אני בחקלאות לא רוצה להרוויח הרבה, רק שקל לקילו, זה מה שאני רוצה. עם כל העלויות שאתם מטילים עלינו אנחנו לא יכולים להגיע לזה. ואתם מחסלים את החקלאות ביודעים. תחשוב בהיגיון כמה גידלנו וכמה עקרת הבית קנתה בזול וכמה היום היא קונה יקר. זאת מדיניות מתחת לכל ביקורת. את האגרות יש לבטל אותן. ולא רק זה, להשקיע במצב בחקלאים.

אני יכול להגיד לך רק דבר אחד: אני מתבייש בממשלה הזאת שיש לי. גועל נפש. 20 שנה ככה אתם מתנהגים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

מיכל, בבקשה.

מיכל וקסמן חילי:

מיכל וקסמן חילי, ראש אגף עבודה ומשאבי אנוש בהתאחדות התעשיינים. אני אנסה לדבר רגע את האוזן עם המספרים המוכרים לי. הטענה המרכזית שנאמרה כאן זה שתשלום האגרות למעשה מביא לכך שיהיה אינסנטיב נמוך יותר להעסיק עובדים ישראלים. תשלום האגרות מהווה בעצם את הפער בין תשלום העובדים הישראלים לבין העובדים הזרים ובכך מקטין את האינסנטיב בהעסקת עובדים זרים.

אבל אם מסתכלים על המספרים, קודם כל התעשייה בכלל לא הוצגה, התעלמו ממנה לחלוטין באותו שקף מדובר שהצגנו אותו פעמיים. התעשייה לא הוצגה בכלל ושם הפער הוא מאוד גדול. אם אני מדברת אפילו על, קודם כל אני מצטרפת לדברים שאין עובדים ישראלים, לא רק בשטיפת כלים, גם אין עובדים מקצועיים מוכשרים שבאים לעבוד בתעשייה. ואם אני מדברת אפילו על מפעיל מכונות, שזה תפקיד באמת פשוט, on the job training, שלומדים אותו במקום העבודה. לא צריך איזה שהיא הכשרה מיוחדת לפני כן. לפי הנוהל של העסקת עובדים זרים בתעשייה הוא זכאי ל-11,178 שקלים כשכר התחלתי, בלי תוספות. לפני שדיברתי על תוספת משמרות שקיימת בתעשייה בצווי הרחבה ובהסכמים הקיבוציים. לפני שדיברתי על שעות נוספות. לפני שדיברתי על תוספות אחרות, זכויות סוציאליות אחרות ובטח לפני שדיברתי על אגרות ועל מגורים שמייקרים את זה בערך בעוד 4,000 שקלים.

לפי סקרים שקיימים, יש היום סקרים שגם אפשר לקנות של חברות מאוד רציניות, שאפשר ללמוד ולראות באמת מה השכר של העובדים. אנחנו מדברים על שכר כולל של אותו מפעיל מכונות 10,870. כולל הכול. כולל הזכויות הסוציאליות הנוספות, כמובן כולל שעות נוספות והזכויות שמגיעות מכוח צווי הרחבה. בחלק מתתי הענפים בתעשייה השכר הוא 6,790, כולל. זאת אומרת, גם התעשייה אי אפשר להתייחס אליה כמקשה אחת ובפנים גם יש שינויים. אבל הנתון שהצגתי, 10,870 זה שכר ממוצע של מפעיל מכונות שהוא כאמור נמוך ב-4,000 שקלים בערך מהשכר שמוצע בנוהל של התעשייה. זו דוגמה אחת.

דוגמה אחרת היא של חשמלאים, חשמלאים מסויגים, שגם הם לומדים את העבודה במקום העבודה. פוערים מאוד גדולים. פוערים של 30%-40%, ככה שכל התיאוריה של אגרות כדי להשית אותם על מנת לא להעסיק עובדים זרים זה פשוט באמת לא תואם למציאות. והסקרים האלה קיימים בשטח.

לגבי יתר העמודות, באמת, בכל הכבוד, להתייחס לענף שלם כעמודה, המניפולציה לא במובן השלילי, כן? כלכלנים יכולים לעשות מניפולציות. אני דווקא מדברת על מה שקרה כאן, או בכלל הממשלה. הקלות שבה אפשר לעשות מניפולציה על נתונים ולהציג בעמודה ענף שלם שיש בו הרבה מאוד משלחי יד, מאות משלחי יד, זה באמת מנותק לחלוטין ממה שצריך להיות. כי בסוף אנחנו צריכים לבדוק את זה לפי משלוחי יד. כך שהשקף הזה עם העמודות שנראות גבוהות לעומת נמוכות, אי אפשר באמת ללמוד ממנו. והנתונים האמיתיים בעצם מסתתרים מאחורי אותן עמודות.

בתעשייה ספציפית משלמים 750 שקלים אגרות בממוצע בחודש. שזה בערך 9,300 שקלים אם אני מחלקת ל-12 חודשים. זה עוד 750 שקלים לחודש. זה 13% יותר משכר המינימום. כל שנה עולה שכר המינימום בסך הכול בשני אחוזים פחות או יותר. 13% יותר משכר המינימום. על זה אנחנו מדברים וזה סדרי הגדול.

אני חוזרת ואומרת, אין עובדים ישראלים. אין עובדים מוכשרים. רוס, אתה מכיר היטב גם את סוגיית ההכשרות, אתה מטפל ומנהל גם את זה ומנסה לתכלל את עבודת הממשלה. וכמו שאנחנו יודעים, אין הכשרות. חסרים עובדים מקצועיים.

אז באמת המצגת שהוצגה פה היא באמת מציגה חלק מהעניין. אבל על האגרות ועל העלויות האמיתיות לא דיברנו ולא התקדמנו.

היו"ר חוה אתי עטייה:

מה אתה אומר רוס? אתה יכול להתייחס?

אייל מוסט:

הלכת אחורה, לא שלא התקדמת. הלכנו אחורה.

מיכל וקסמן חילי:

סליחה, רק עוד מילה. הייתה כאן הבטחה בדיונים הקודמים שעד הרבעון הראשון, עד מרץ יבואו עם נתונים. אפשר אפילו להוציא את זה מהפרוטוקולים. זה היה צריך, היינו צריכים להיות במקום אחר לגמרי.

אייל מוסט:

בגלל זה אני חושב שצריך לסגור את הישיבה.

היו"ר חוה אתי עטייה:

רום, הייתם אמורים להביא נתונים. אז אתה יכול להתייחס למה שהיא אמרה?

רום בר אב:

מיכל, את תראי במצגת שם ענף התעשייה יש בו אירוע יחסית שיש שם שכר ייעודי לעובדים זרים. לכן ידענו שלעשות את ההשוואה הזאת ספציפית לענף התעשייה זה קצת מעוות. כי יש שם ייקור עלויות שהוא לא בצורת אגרה, אלא בצורת שכר ייעודי ורשום שם בכוכבית למטה, אם תראי את זה, את יכולה להסתכל על זה אחר כך.

מיכל וקסמן חילי:

אז אני רק רוצה להבין, אתה בעצם אומר, סליחה שאני רגע שואלת. בתעשייה היינו רואים שהכחול גבוה הרבה יותר מזה ולכן זה לא הוצג.

רום בר אב:

אבל יש עוד רכיב. ניסינו להיות הוגנים. ידענו שבענף התעשייה, בגלל שיש את רכיב השכר הייעודי לעובדים זרים זה לא יבוא לידי ביטוי. כי יכול להיות שבשנה שבה בדקנו או שבשכר לא נכנס לתוקף כי לא היה הרבה עובדים זרים וכן הלאה, אז ניסינו להיות הוגנים ולא להציג תמונה מגמתית ומטעה בענף התעשייה באופן ספציפי. זה כתוב שם למטה בכוכבית.

מיכל וקסמן חילי:

אז אפשר היה להשוות את זה לשנה הקודמת. ואפילו לעשות איזה, בסדר, אבל יש המון סקרים שיוצאים.

רום בר אב:

אין בעיה, אני אשמח להיפגש ולהראות לך את זה.

מיכל וקסמן חילי:

זה בדיוק העמודות שאפשר וצריך לשתף.

רום בר אב:

אנחנו משתמשים בנתונים ולא בסקרים מסיבות, כהחלטה ולא כאילוץ, מסיבות טובות אני חושב.

מיכל וקסמן חילי:

הבעיה היא שאתה צריך לומר את זה.

רום בר אב:

רק ביחס למה שאמרת.

מיכל וקסמן חילי:

ללמ"ס אין נתונים.

אייל מוסט:

אבל זה רמת הזלזול פה היא מטורפת, גם כך בתור ענף.

מיכל וקסמן חילי:

הלמ"ס אין מספיק נתונים. יש להם נתונים לפי משפחות משלחי יד מאוד רחבות ובפנים משלחי היד הספציפיים פשוט לא קיימים. מדינת ישראל עכשיו רק מתחילה לעשות את זה, אחרי החלטת ממשלה שהתקבלה ב-2021 והנתונים כאלה יהיו עוד שלוש שנים פחות או יותר, לפי הערכה שלי. שאז באמת יהיה לנו נתונים אמיתיים על משלחי יד. כרגע לא להשתמש בסקרים קיימים של חברות רציניות שיודעות לעשות את זה שנים ארוכות ומפירות את הסקרים האלה, זה באמת פספוס של מידע שיש לנו מתחת לידיים, כי זה באמת המידע האמיתי.

רוס בר אב:

סקרים לא מעידים על נתוני אמת, אלא על נתונים שמשלמים בפועל הם נתוני האמת. דבר שני, לגבי מה שאמרת.

מיכל וקסמן חילי:

לא, לא, אז רגע, אם לא הבהרתי. אני פשוט לא רוצה להזכיר שמות, אבל רוס, זה חשוב. כי יש, כשאני אומרת סקרים אני לא מתכוונת שיש סקר סטטיסטי כוללני. ממש פונים למפעלים. אני יודעת שקיים בתעשייה. פעם גם התאחדות התעשיינים הייתה משתתפת בסקר הזה עצמו. פונים למפעלי התעשייה במשלח משלח יד. שואלים בדיוק כמה הוא קיבל, מה הממוצע.

רוס בר אב:

זה סקר, זה לא תשלום בפועל. זה סקר.

מיכל וקסמן חילי:

מה זאת אומרת? אבל הם לוקחים מדגם מייצג.

אייל מוסט:

אבל מה זה רלוונטי, מיכל?

מיכל וקסמן חילי:

לא, מה שאנחנו אומרים שהנתונים האלה קיימים.

אייל מוסט:

העיקר פה זה שאחרי שנה בא משהו ואומר לך השר לא מסכים.

מיכל וקסמן חילי:

בסדר, אז אפשר להגיד זה ואז לצאת מכאן, בסדר. אבל מה שאנחנו אומרים זה שהנתונים האלה קיימים, אפשר לראות איך בפועל - - -

אייל מוסט:

הוא היה צריך לבוא לפה, להציג לכם נתונים. כמו שאת מציינת שהיה רשום בפרוטוקול שהתחייבו פה לעשות הצגת נתונים וזלזלו בוועדה בזה שלא הגיעו עם נתונים.

מיכל וקסמן חילי:

בסדר, אבל אנחנו רוצים עוד לדבר רגע על - - -

אייל מוסט:

השר מזלזל בוועדה, אז בשביל מה אנחנו ממשיכים?

יעקב מוסקוביץ':

בכל מקרה היה חשוב כן לקיים את הדיון הזה פה, שהציבור שלנו יידע איפה אנחנו עומדים.

אייל מוסט:

אבל הבנו יענקל'ה, צריך לסגור את הישיבה ולהגיד תודה רבה על הזלזול ועל הזה, ששרפו לנו שנה מהחיים בציפייה. ואי אפשר להמשיך לתת לזה לקרות. אני ואתה לא מסכימים לזה, נכון? אתה והציבור שאתה מייצג לא מסכים להתנהלות הזאת. בסוף מדינת ישראל קיבלה החלטה להיות דובאי. פתחה פה 100,000 ענפים חדשים והגדילה את המכסות. רוצים שזה יעבוד? וזו, אל תפריעו. תנו לנו להביא את כולם לבד. לא צריך מיונים שלכם, ה-g2g ברור שהוא דרך המלך שלכם, אבל הוא לא דרך המלך שלנו. כי ה-g2g הנזק שהוא עשה בענף הבניין, בעובדים הלא מקצועיים, גם המצגת שלך שאתה מראה שיש שם 48 או מספר כזה או אחר, זה מספר שהוא פיקציה. כמה אנשים מתוכם ברחנים? כמה מתוכם עובדים בתעשייה בצורה מוסדרת? כמה מתוכם עובדים לא בצורה מוסדרת? עזוב, זה בכלל נתונים שאתה יכול להציג אותם מכל כך הרבה נקודות אור ולא נכוונות.

מיכל וקסמן חילי:

אנחנו יכולים להגיד שלא הצליח כלום ואנחנו יוצאים ושוברים את הכלים. אבל רגע, סליחה רגע, בכל הכבוד, אני בסופו של יום - - -

היו"ר חוה אתי עטייה:

לסיכום, כי יש לי עוד דוברים.

מיכל וקסמן חילי:

אני חושבת איך בכל זאת אפשר ליעל את זה. בסופו של יום אני חושבת שאם משרד האוצר אומר שבאמת האגרות מטרות לא ליצור אינסנטיב להעסיק עובדים זרים ומראה את הפער בשכר - - -

אייל מוסט:

זה מס, זה בדיחה. הוא עובד עליך, כמו שהוא עבד עליך עד עכשיו.

מיכל וקסמן חילי:

חכה, חכה. הוא צריך להציג פה משלחי יד ספציפיים איך הוא בא לשר האוצר עם איזה נתונים. כי זה בעצם, השקף הזה זה לב העניין.

רום בר אב:

הבדיקה היא ברמת משלחי יד, שנייה, סליחה.

מיכל וקסמן חילי:

השקף שהוצג פה הוא לב העניין ולכן זה גם מה שצריך להיות מוצג.

אייל מוסט:

הוא לעג לרש, כל המצגת הזאת זה לעג לרש.

רום בר אב:

זה בדיקה של משלחי יד בסיווג ארבע ספרות, כלומר משלחי היד הספציפיים וזה לא ממוצע של כל הענף כמובן. זה של משלח היד הספציפי.

מיכל וקסמן חילי:

אז זהו.

רוס בר אב:

לא, זאת הבדיקה שעשינו.

מיכל וקסמן חילי:

זהו, אבל זה לב העניין.

רוס בר אב:

משלח היד לרמת ארבע ספרות.

מיכל וקסמן חילי:

אבל זה לב העניין.

רוס בר אב:

זה לא ממוצע ענפי. זה ברמת משלח היד. לא, זה פשוט הפוך ממה שאמרת פשוט.

מיכל וקסמן חילי:

אני מקווה שכולם הבינו, זה לב העניין.

רוס בר אב:

זה הפוך ממה שאמרת.

מיכל וקסמן חילי:

לא, אבל זה לב העניין. זה אומר שהנתונים שהצגתם פה הם לא נתוני אמת.

רוס בר אב:

לא, כן, משלח יד ארבע ספרות.

מיכל וקסמן חילי:

ארבע ספרות זה לא מספיק.

רוס בר אב:

זה הכי גבוה, מה זה לא מספיק?

מיכל וקסמן חילי:

לא, זה לא מספיק.

רוס בר אב:

זה הכי גבוה מיכל. אין יותר מארבע. יש סדר ענפי שזו הרזולוציה הכי נמוכה? ארבע ספרות זה הרזולוציה הכי גבוהה.

מיכל וקסמן חילי:

אז אני חושבת שקיים. אבל יש בסקרים.

היו"ר חוה אתי עטייה:

בתום הדיון תעשו.

מיכל וקסמן חילי:

משלחי היד הרבה יותר מפורטים. ואני חושבת שזה מה שצריך להציג פה, כי זה היה השקר, סליחה, השקף.

אייל מוסט:

יצא לך האמת, זה השקר הכי גדול. בואי, שימי את זה על השולחן.

מיכל וקסמן חילי:

סליחה, סליחה. זה היה השקף הכי חשוב. ואם עליו אנחנו מתבססים אותו צריך באמת להציג ברמה הרבה יותר מפורטת.

אייל מוסט:

רום, זה חלילה לא משהו אישי נגדך, כן? אתה יודע?

היו"ר חוה אתי עטייה:

דן ואחר כך צבי ונסכם.

ורוניקה רוזנברג:

אני גם רוצה. ורוניקה, מנכ"לית ארגון חברות הניקיון.

דן ורשבסקי:

קודם כל שלום כבודה. הדיון הזה בגדול לא קשור אליי ואני לא הייתי אמור לדבר. אני דן ורשבסקי, יו"ר איגוד מנופאים ורכז מקצועות הבניין בהסתדרות הלאומית. יושבים פה מעסיקים וזה יותר קשור אליהם. אבל שמעתי כמה דברים והייתי חייב להגיד את דבריי כעובד במדינת ישראל. ואחד שהוביל איזה מאבק אחד או שניים.

אחד, אם אתם רוצים, כמו שאמר רום, שיהיו פה עובדים ישראלים, אני אגיד לך, אם בהייטק היום אתה תעשה, היה שכר מינימום, גם לא היו לך עובדים ישראלים. ברגע שיהיה לך שכר גבוה וישולם בלבן, גם בענף הבניין במקצועות רטובים יהיו לך עובדים ישראלים.

יוחאי כהן:

אתה יודע כמה אני משלם היום לעובד מקצועי?

דן ורשבסקי:

שנייה.

יוחאי כהן:

הוא לא מתעסק בענף שהוא יכול להגיד לי מה אני משלם, סליחה על הזה. אמנם אני קטן בגיל, אבל אני טיפה יודע.

אני משלם 1,000 שקלים יומי ולא באים לעבוד. בסדר?

דן ורשבסקי:

אני לא מתווכח ואני לא בא לריב. התאחדות הקבלנים והכול, ואני יודע הכול. אוקיי? בסופו של דבר מה שגרם פה השכר הנמוך כביכול לעובדים הזרים, העובדים הזרים מרוויחים המון כסף, רק הם מרוויחים אותו בשחור. מפסידה המדינה, מפסידים התאגידים, כולם מפסידים וזה.

קריאה:

יש תופעה של ברחנים.

דן ורשבסקי:

גם הברחנים, חוץ מהברחנים.

שמעתי פה משהו אחר, אוקיי? כאזרח במדינת ישראל, הבחור אמר שאנחנו רוצים ובודקים להביא קבלנים שיבנו, קבלנים מבחוץ, קבלני ביצוע.

היו"ר חוה אתי עטייה:

חברות בנייה זרות.

דן ורשבסקי:

נכון. כשהם מגיעים לארץ הבנייה שהם מבצעים, כל המקצועות, לא רק המקצועות הרטובים, כל המקצועות הם מביאים מבחוץ. חוץ ממנופאי, מנהל עבודה ועוד מהנדס. איפה פה עידוד של הישראלים? הרי יש ישראלים, יש לי המון חברים שהם קבלני מזגנים, אינסטלציה, חשמלאים, איפה פה אתה מקדם אותם? להיפך, אתה לוקח מישראל שמשלם לך מיסים, שמעסיק פועלים. אתה לוקח ממנו את הפרנסה.

ליאור טל:

נשמח לקבל תשובה על זה, כי זה נשמע כאילו אתה אומר דבר והיפוכו.

דן ורשבסקי:

איפה פה? אני מדבר איתך כישראלי. עכשיו אני בא להגן על החברים שלי שמכניסים לך כל שנה, כל יום כסף בזה שהם מעסיקים עובדים. ואני אגיד לך, חברות בנייה זרות, המטרה שלהם, הם רוצים להרוויח כמה שיותר. אני לא יודע כמה הם מכניסים לך, בטוח, אני חותם לך, שמכניסים פחות מכולם פה. פחות מכולם פה הם מכניסים.

רום בר אב:

אני לא איש המקצוע לתחום הנדל"ן אבל כן אני יכול להגיד רגע שהפער שיש היום בהתחלות הבנייה וביחידות הדיוור, יש מספיק עבודה לכולם. ואם יש חברה שיכולה לבוא, לבנות בניין ולצאת ולא לקחת עבודה לעובד ישראלי לטווח הארוך, אלא לתת לנו תוצר ותפוקה בטווח המיידי והקצר ולצאת מפה ולא לתפוס עבודות לטווח הארוך.

אייל מוסט:

הם לא יוצאים אבל, רום.

דן ורשבסקי:

אתה יכול להבטיח שהחברה הזאת תבוא, אבל היא לא תעסיק פה מקצועות שכבר יש ואין בהם חוסר כמו מזגנים, כמו חשמלאים, כמו אינסטלציה. אנחנו לא צריכים אותם בזה, יש לנו מספיק.

היו"ר חוה אתי עטייה :

אז למה באמת? רק מקצועות הרטובים, אז תגן עליהם.

רוס בר אב :

הפער במלאי הדירות הוא כזה שיש מספיק עבודה לכולם. הם יכולים לבוא, לבנות ולצאת.

אייל מוסט :

רוס, אבל הם לא הולכים.

היו"ר חוה אתי עטייה :

העלית טיעון נכון.

אייל מוסט :

ישב פה בדיון שאמר שכל שנה בורחים לו 200 עובדים. זאת אומרת שכל חמש שנים הוא מייצר חברת ביצוע זרה לא חוקית. אכיפה אפס.

היו"ר חוה אתי עטייה :

צבי, בבקשה וורוניקה וננעל את הישיבה.

צבי קן תור :

שלום לכולם, אני צביקה קן תור מלשכת עורכי הדין. אני רוצה לדבר רק על ארבע נקודות בצורה מאוד תמציתית. לפני זה אני רוצה להצטרף מתוך הסכמה וכדי לא לחזור למה שמיכל אמרה, למה שמוסט אמר, למה שיענקליה אמר ושאר הארגונים שדיברו כאן קודם. אבל אני לא חוזר על מה שהם אומרים מתוך הסכמה.

ארבע הנקודות שאני רוצה לדבר עליהן הן מאוד פשוטות. הנקודה הראשונה זה שהעובדים הזרים בכל המקצועות הם התשתית להעסקת כל העובדים הישראלים שמעליהם. משום שבכל אחד מהענפים האלה: חקלאות, בניין, מלונאות, מועסקים גם הרבה מאוד ישראלים. אבל זאת שרשרת, אם אנחנו מבטלים את כל העובדים הזרים בחקלאות לא תהיה עבודה לחקלאים הישראלים ולעובדי בתי האריזה ולנהגי המשאיות שמובילים את התוצרת ולמשווקים בשוק הסיטונאי ולשדות התעופה ולמדריכים החקלאיים וכו' וכו'. אותו דבר במלונאות, בתעשייה. קודם כל בתעשייה, בבניין ובכל יתר הסקטורים. אז צריך לזכור שהעובדים הזרים לא מתחרים בעובדים ישראלים. שמעתם מכולם. אתה לא יכול להתחרות במה שאין. הם רק תומכים, הם השכבה התחתונה שתומכת בתעסוקה של ישראלים.

הנקודה השנייה זה הנקודה שניסינו להגיד, כל הזמן הם אומרים כאן אנחנו נעשה, נקבע בקרוב, נתכנס בקרוב. מוסט אמר לכם שנה וחצי הוא מבזבז דלק על לנסוע לירושלים ושום דבר לא קורה. זה נורא פשוט, כלל פשוט שכולנו מכירים מכל ניהול פשוט ומכל שירות צבאי. אם אתה לא קובע תאריכים וסנקציות זה לא קורה. וכל מה שאנחנו שמענו כאן זה היה כוונות כלליות, בלי תאריכים ובלי סנקציות על האוצר ועל הממשלה. אם אתה מתחייב לפתור את הבעיה תוך חודש מה יקרה אם זה לוקח חודש ויום? אם אני לא משלם מס הכנסה ביום שהבטחתי יום למחרת יש עליי קנס. אבל לממשלה מותר. צריך לשמור על הדדיות.

הנקודה השלישית: התפקיד העיקרי של ממשלת ישראל הוא לתמוך בכלכלה של מדינת ישראל. כמו שזה נראה כאן מהייעוץ המשפטי ומהאוצר ומכל שאר הממשלה, נציגי הממשלה, הם נלחמים בכלכלה הישראלית.

היו"ר חוה אתי עטייה :

להשקיע במנועי הצמיחה. הם מנוע צמיחה, קטר, איך אתה אומר?

צבי קן תור:

כן. הם לא מנסים לעזור, הם מנסים להפריע. אמר לכם מוסט, אתם רוצים 100,000 עובדים זרים? בסדר, אל תפריעו, אני אסתדר. גם התעשייה אומרת את זה. וזאת הנקודה השלישית.

לגבי האוצר, לדעתי, תסלח לי, זה לא אישית, אבל לדעתי האוצר חף מכל תום לב. האוצר, אתה בעצמך אמרת, השר בחר לא לאמץ את ההמלצות. אמר ולא פירש. כן? ואני משאיר לדמיון של כל אחד, לדמיון הפרוע כמובן, להבין למה.

הנקודה הרביעית זה נקודה נורא פשוטה והגיע הזמן שתבינו. מישו כאן אמר בטעות שכחלון או ליברמן ביטלו את מס המעסיקים. רבותיי, אתם טועים. זה תרגיל של בעזרת השם. שינו את השם של מס המעסיקים לאגרות ובעזרת השם המשיכו לגבות אותו, אבל בשם אחר. זה מס מעסיקים, הא ותו לא. וכל השאר תירוצים והסברים.

אמרו כאן, קיבלנו 940 מיליון מענף הבניין. בואו נניח לרגע שכל שאר הענפים ביחד בערך מכפילים את הסכום. אולי יותר, אבל לצורך העניין.

יעקב מוסקוביץ':

שני מיליארד, הם אמרו בישיבה הקודמת, שני מיליארד.

צבי קן תור:

הנה, הגענו לשני מיליארד. ואומרים למישו תראה, אתה עד אתמול קיבלת שני מיליארד שקלים, ממחר אתה לא תקבל. ומה? לאיזה דרגת התלהבות ציפיתם?

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה.

ורוניקה רוזנברג:

נאמר פה הרבה ואני לא רוצה לחזור על זה ואני תומכת בכל הדברים שנאמרו. זה באמת ההצגה של הדוח, וגם זה לא אישי, קודם כל היא לא משקפת את הנתונים בשטח, בטח לא בענף. היא מנותקת לגמרי מהמציאות בשטח. אם אנחנו משווים זכויות עובדים של עובד ישראלי בענף הניקיון לעובד זר ואצלנו בענף יש זכויות עודפות. הם שווי ערך, כי זה עובד ניקיון לכל דבר ועניין. תוסיפו לזה מגורים, תוסיפו לזה ביטוח רפואי ותוסיפו לזה את האגרות, כרגע ללא כל קשר לגובה האגרה, אתה כבר מגיע באחוזים גבוהים מעבר לעובד ישראלי. כך שזה ממש, באמת, אני לא מאמינה למראה עיניי.

מעבר לזה, לבוא באמת אחרי תקופה כל כך ארוכה של למעלה משנה. היינו בוועדת הכספים בנובמבר, אמרנו שתקבל החלטה. להגיע היום ולמעשה להציג ועוד מוגשת המלצה של ועדת המנכ"לים ומלכתחילה בכלל לא מקבלים אותה, אז זה זלזול בכל מי שיושב פה, זלזול בוועדה לצערי וחייבים להתקדם. זה לא מתקבל על הדעת.

יוחאי כהן:

אני יוחאי כהן, אני קבלן שיפוצים וגם מתמחה באינסטלציה. אני גם קבלן אינסטלציה. הייתי פה לפני חצי שנה שהתחילו הדיונים עם חבר הכנסת.

היו"ר חוה אתי עטייה:

עם היו"ר.

יוחאי כהן:

היו פה כמעט כל האנשים, אותו דבר ונאמרו אותם מילים. אנחנו שנה וחצי מאז, אמנם אני קטן בגיל, בסדר? אבל אני מתעסק הרבה שנים בענף הבנייה. אנחנו פשוט קורסים תחת הנטל, אני אגיד לכם

את זה פשוט. אני בגיל שלי היום עוד שנייה אנחנו קורסים, ויש עוד רבים כמונו. אנחנו מחפשים עובדים, אין עובדים. מחפשים עובדים זרים, יש, קח, 20,000 שקלים בחודש. למה לא? תשלם אותם.

סגרנו חוזים לפני ה-7 באוקטובר, אין לנו אפשרות לעלות אותם. זה המצב הנתון. אז ראש הממשלה, שרים, החבר'ה פה, לא יודע מי, יתחילו להזיז את העניינים. ויתנו לנו יכולת לעבוד, כמו שהרבה כמונו, אנחנו נקרוס.

היו"ר חוה אתי עטייה:

תודה. אני מסכמת.

הוועדה מבקשת ממשרד האוצר תשובה תוך שבועיים מתי ייכנס לתוקף הפחתת דמי ההיתר לענף הבניין ומאיזה תאריך תיכנס ההפחתה לתוקף. אנחנו מבקשים, רום.

הוועדה מבקשת מרשות האוכלוסין וההגירה להעביר לוועדה בתוך חודש דיווח על התקדמות בקשת הוועדה לפריסת התשלומים לכלל הענפים וחיובי האגרות בגבייה חודשית במקום גבייה שנתית.

הוועדה מבקשת ממשרד האוצר דיווח על פגישת שר אוצר עם נציגי ועדת המנכ"לים וההחלטות שנתקבלו. הוועדה מצפה שפגישה כזאת תתקיים בדחיפות בימים הקרובים. אתה יודע פחות או יותר, רום, מתי אמורה להיות הפגישה? אנחנו נשמח.

הוועדה מבקשת ממשרד האוצר להיפגש עם נציגי המעסיקים בכל ענף בשולחנות עגולים ולשמוע את עמדתם. גם בנושא הזה אני רוצה שתעדכן אותי, גם אפשר טלפונית.

הוועדה מבקשת מרשות האוכלוסין וההגירה נתונים של סכומי ההכנסות מכל סוגי האגרות עבור העסקת עובדים זרים הנגבות בכל ענף בשנים 2023-2024. הוועדה תפנה לשר האוצר ותקיים ישיבה נוספת בהקדם. הוועדה מצפה לשמוע תשובות ברורות על הפחתת האגרות ואופן חיוב האגרה.

תודה, אני נועלת את הישיבה.

הישיבה ננעלה בשעה 16:03.

נספח 10

העתק מהבדיקה הכלכלית מיום

24.12.2024 שנערכה על ידי

ההתאחדות

עמ' 184

סקירה כלכלית של ענף הבניה – דצמבר 2024

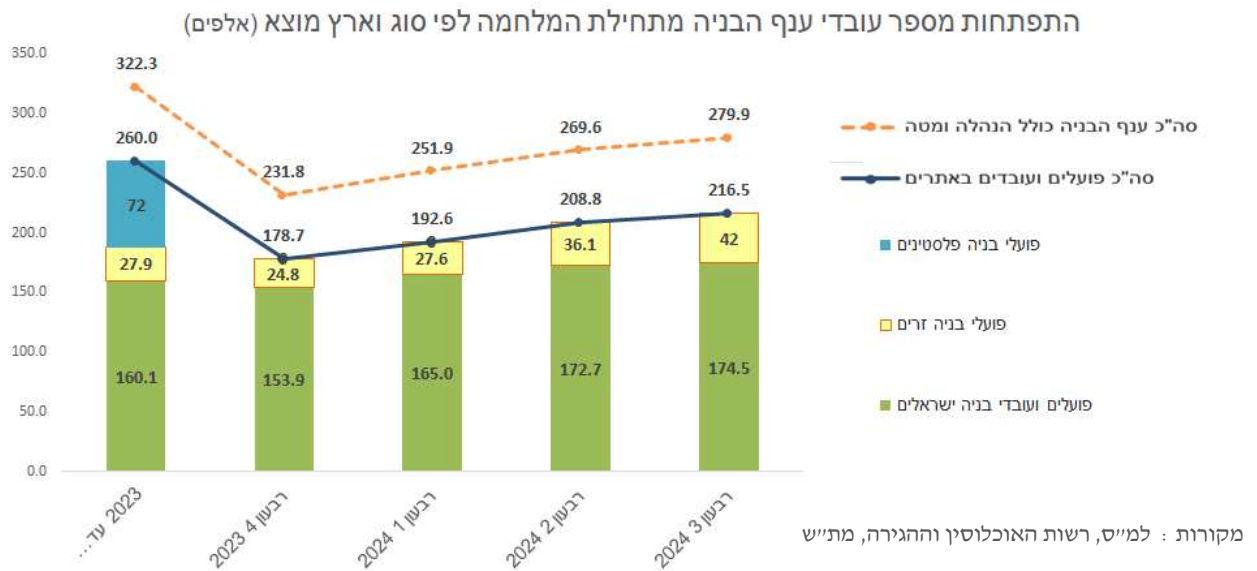
תמצית ומגמות מרכזיות

ענף הבניה מתאפיין בחודשים האחרונים ביכולת ביצוע מצומצמת אל מול ביקוש גבוה בסקטור המגורים והיקפי מכירת דירות גבוה מבשנים קודמות. התחלות הבניה עלו ברבעון 3 2024 והקצב השנתי הוא של 60,000 יח"ד לשנה כולה, אך מאידך גמר הבניה בקצב נמוך מאוד של כ-50,000 בשל המחסור בעובדים. למרות גידול חודשי ממוצע של עובדים זרים 2,400 בחודש, מספרם עדיין נמוך ב-44,000 מהמצב ערב המלחמה והם צריכים לרוב הכשרה והסתגלות נוספת בארץ. מחירי הדירות שבו לעלות בספטמבר לאחר דשדוש ביולי-אוגוסט. מדדי התשומות עולים בקצב שנתי נמוך של 2% - 3% כאשר עליות השכר טרם נלקחו בחשבון במלואן במדדים.

- **עובדים (עמ' 2)** – מספר פועלי הבניה הכולל נמוך ב-44,000 מזה של טרם המלחמה. העובדים הזרים מגיעים לארץ בקצב של כ-2,400 עובדים בחודש.
- **אתרי בניה (עמ' 2)** – 96% מאתרי הבניה היו פתוחים בנובמבר אם כי העבודה בהם אינה מלאה.
- **היתרי בניה למגורים (עמ' 3)** – חזרה לרמה גבוהה של כ-20,000 יח"ד ברבעון 3 2024 ועודף מצטבר של היתרים על התחלות הבניה של כ-30,000 היתרים מתחילת 2024.
- **התחלות הבניה למגורים (עמ' 3)** – עליה של 30% ברבעון 3 2024 לעומת קודמו לכ-17,000 יח"ד. קצב התחלות שנתי של 60,000 לשנת 2024 כולה.
- **התחלות בניה בהתחדשות עירונית (עמ' 4)** עלו ב-8% ברבעון 3 2024 לעומת קודמו וירדו ב-28% לעומת רבעון מקביל ב-2023. שנת 2023 הסתיימה עם 13,400 יח"ד שהיוו כחמישית מהתחלות הבניה. הקצב ב-2024 דומה.
- **גמר הבניה למגורים (עמ' 4)** – המשך מגמת ירידה ל-12,100 בלבד ברבעון 3, וקצב שנתי נמוך מאוד של כ-50,000 לשנת 2024 כולה - נמוך משמעותית מתוספת משקי הבית הממוצעת בשנים האחרונות (68,000).
- **עסקאות הדיור (עמ' 5)** – מתחילת 2024 התאושש שוק הנדל"ן למגורים ומציג כ-8,000 עסקאות בחודש מהן כ-3,600 בדירות חדשות (מהן כ-20% מסובסדות בהגרלות). רכישות משקיעים במגמת עליה מתחילת 2024 לכ-1,400 בחודש. המשכנתאות במגמת ירידה בחודשים האחרונים אך רמתן עדיין גבוהה – 8 מיליארדי ₪ בנובמבר (עמ' 6).
- **דירות שטרם נמכרו (עמ' 5)** – נתון יציב של כ-70,000 יח"ד בחודשים האחרונים.
- **מדד מחירי הדירות של למ"ס (עמ' 6)** – המדד חזר לעלות בספט' 2024 ב-0.5% לאחר שינויים מינוריים בלבד ביולי-אוגוסט וקצב של 0.8% בחודש לפני כן.
- **התחלות בניה שלא למגורים (עמ' 7)** – ברבעון 3 2024 חלה אמנם עליה של 22% לעומת רבעון קודם אך הרמה הכללית של השנה האחרונה עדיין נמוכה בכל ייעודי הבניה לא למגורים בכ-40% מהמצב טרם המלחמה.
- **מצבן הכלכלי של חברות הבניה (עמ' 7)** – על פי סקר מגמות בעסקים של למ"ס המצב הענפי הורע בכ-60% מהממוצע שלפני המלחמה, אך יציב מאז תחילת 2024. מצב החברות הקטנות רע מזה של הגדולות.
- **מדדי תשומות הבניה (עמ' 8)** – בתשומות הבניה למגורים נרשם קצב חודשי ממוצע של כ-0.3%. את העליות מובילים מחירי הברזל שעלו ב-8% מתחילת 2024 וכן שכר העבודה שעלה ב-5.1%. עליית שכר זו עדיין אינה משקפת את מלוא התייקרות שכר העובדים. מדד תשומות הסלילה והגישור כמעט אינו משתנה בחודשים האחרונים בשל משקל השכר הנמוך יחסית.

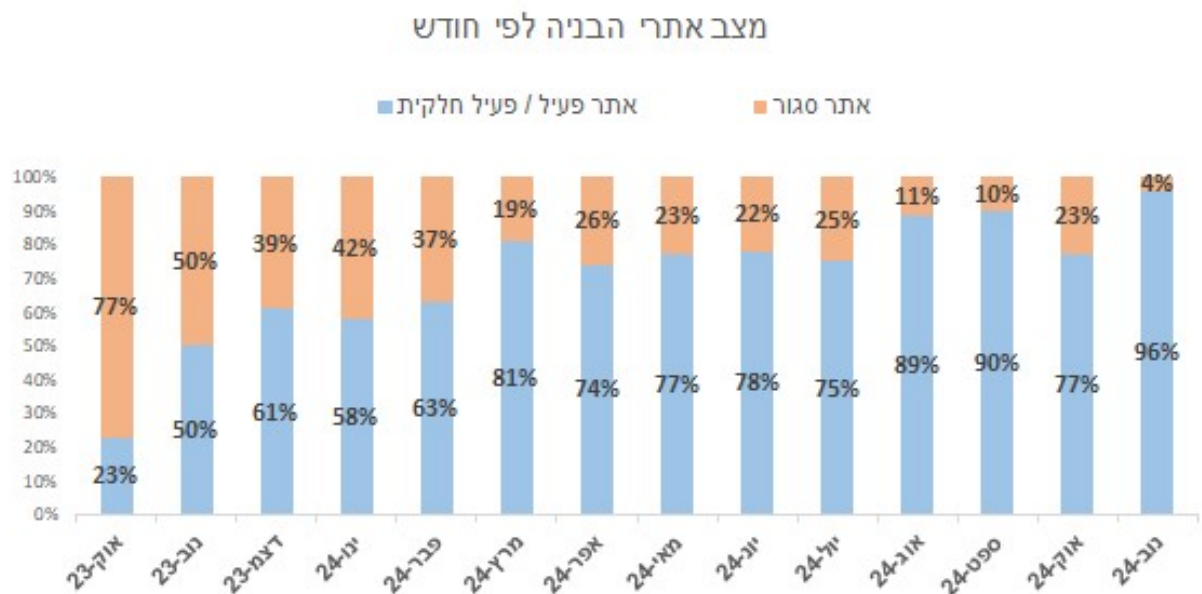
עובדי ענף הבניה

מספר עובדי הענף ירד באוקטובר מיידית ב-91,000 עובדים בשל עזיבת הפלסטינים והיעדרות ישראלים בשל מילואים וסגירת אתרים. מתחילת 2024 ועד סוף רבעון 3 נרשמה עליה של 17,000 במספר הזרים וכ-21,000 במספר הפועלים הישראלים בענף כך שנכון להיום מספרם הכולל נמוך ב-44,000 מזה של טרם המלחמה. בקצב ההגעה הנוכחי של כ-2,400 עובדים בחודש (כולל של חברות ביצוע זרות) - ייסגר הפער המספרי באמצע 2026 ואילו בחישוב של תשומות עבודה שעתיות – בעוד פחת משנה.



מצב אתרי הבניה

בעקבות המלחמה נסגרו אתרי בניה רבים מתוך כ-11,500 אתרי בניה בישראל. שיעור האתרים הפתוחים עלה בהדרגה עד שבנובמבר 2024 לראשונה כמעט כל האתרים פתוחים. יודגש כי העבודה באתרים הפתוחים אינה מלאה וזאת בשל המחסור האמור לעיל בעובדים.



התחלות בניה למגורים



התחלות הבניה למגורים ברבעון 3 2024 הסתכמו בכ-16,900 יח"ד והן עלו בכ-35% לעומת הרבעון הקודם אך ירדו ב-9% לעומת רבעון מקביל ב-2023. בשנת 2023 החלה בנייתן של כ-63,100 יח"ד (מהן 4,600 נהרסו ונבנו מחדש).

שנת 2024 עומדת עד כה בקצב של כ-60,000 יח"ד.

היתרי בניה למגורים



ברבעון 3 2024 נרשמה עליה של 19% בהיתרים לעומת רבעון קודם ואותה רמה כמו רבעון מקביל אשתקד – כ-20,000 יח"ד.

מאז סוף 2024 יש עודף משמעותי של היתרי בניה על התחלות בניה שהצטבר לכ-30,000 יח"ד שטרם החלה בנייתן. הדבר קשור בין השאר לצורך בהוצאת היתר תחילת עבודות לאחר היתר הבניה.

רמת היתרים זו מאפשרת המשך גידול בהתחלות הבניה.

התחלות הבניה בהתחדשות עירונית

התחלות בניה התחדשות עירונית וחלקן בכלל התחלות הבניה



התחלות בניה רבעוניות בהתחדשות עירונית

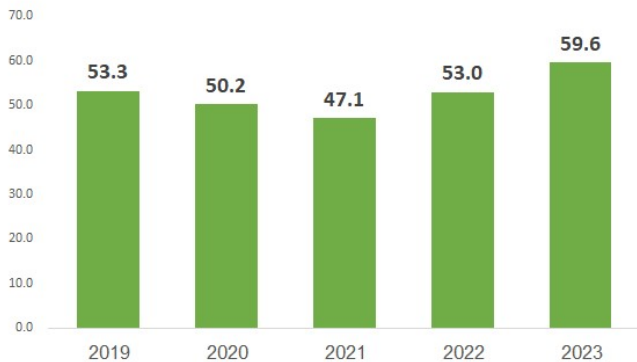


המקור : למ"ס

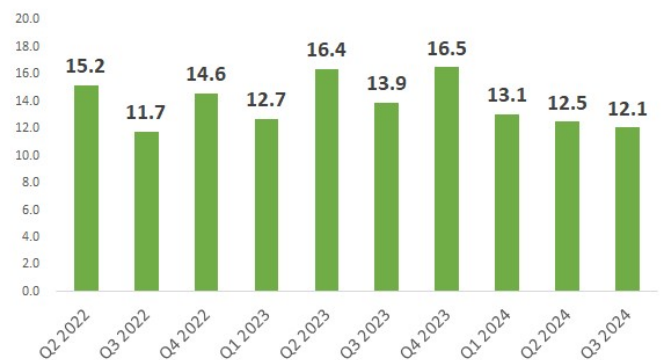
התחלות הבניה בהתחדשות עירונית עלו כ-8% ברבעון 3 2024 לעומת קודמו וירדו ב-28% לעומת רבעון מקביל ב-2023. שנת 2023 הסתיימה עם 13,400 יח"ד שהיוו כחמישית מהתחלות הבניה. כ-82% הן בפרויקטי הריסה ובניה. ב-2023 הייתה ירידה של כ-5% בהתחדשות העירונית אך הרמה עדיין גבוהה מאוד ביחס לשנים שלפני כן. תמ"א 38 תמשך במתכונתה המקורית עד מאי 2026 ב-20 ערים, ואילו בת"א, בת ים ובני ברק תחל הבניה רק בפרויקטים הנמצאים בהליך היתר.

גמר בניה למגורים

גמר בניה שנתי
(אלפי יח"ד)



גמר בניה רבעוני
(אלפי יח"ד)

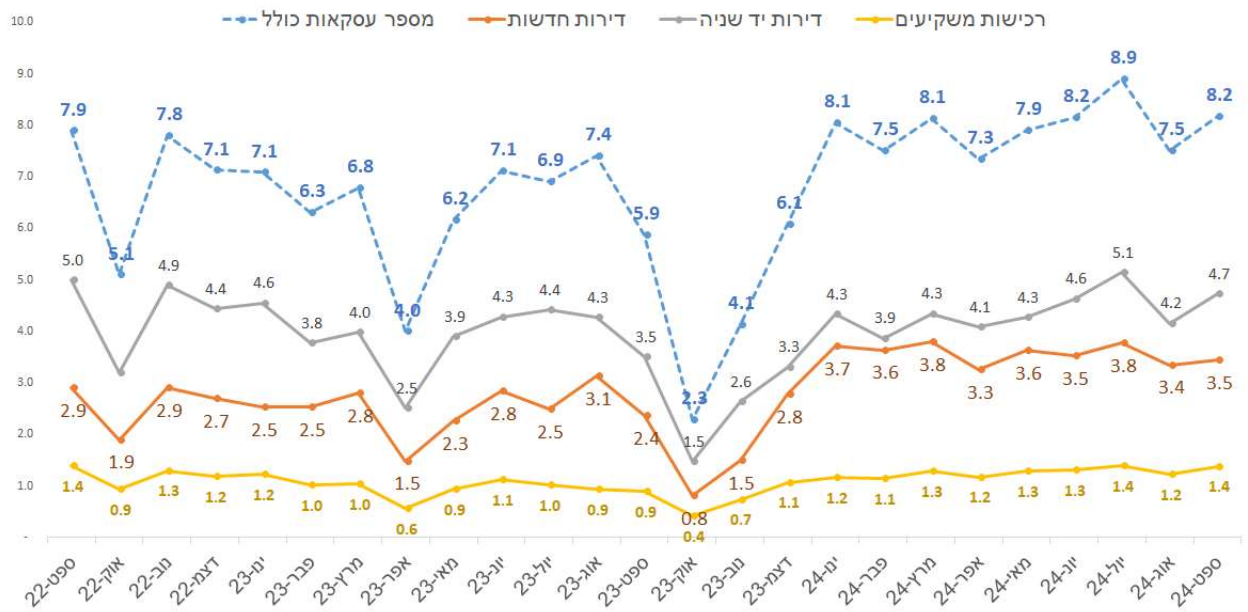


המקור : למ"ס

ברבעון 3 2024 נרשמה ירידה של 3% בגמר הבניה לעומת רבעון קודם וירידה של 13% לעומת רבעון מקביל אשתקד כלומר מגמת ירידה מתמשכת. ההיקף הנמוך של גמר הבניה נגזר ממחסור בעובדים עבודות רטובות ואחרות עקב עזיבת העובדים הפלסטינים ואי הגעת עובדים זרים בהיקפים הדרושים. שנת 2024 עומדת עד כה על קצב גמר בניה של 50,000 יח"ד בלבד אך גם 60,000 הדירות שבנייתן הסתיימה בשנת 2023 אינן מספיקות לאור גידול משקי בית בחומש האחרון – 68,000 בשנה בממוצע.

עסקאות הדיור

עסקאות חודשיות בדירות 2022 - 2024 (אלפים)

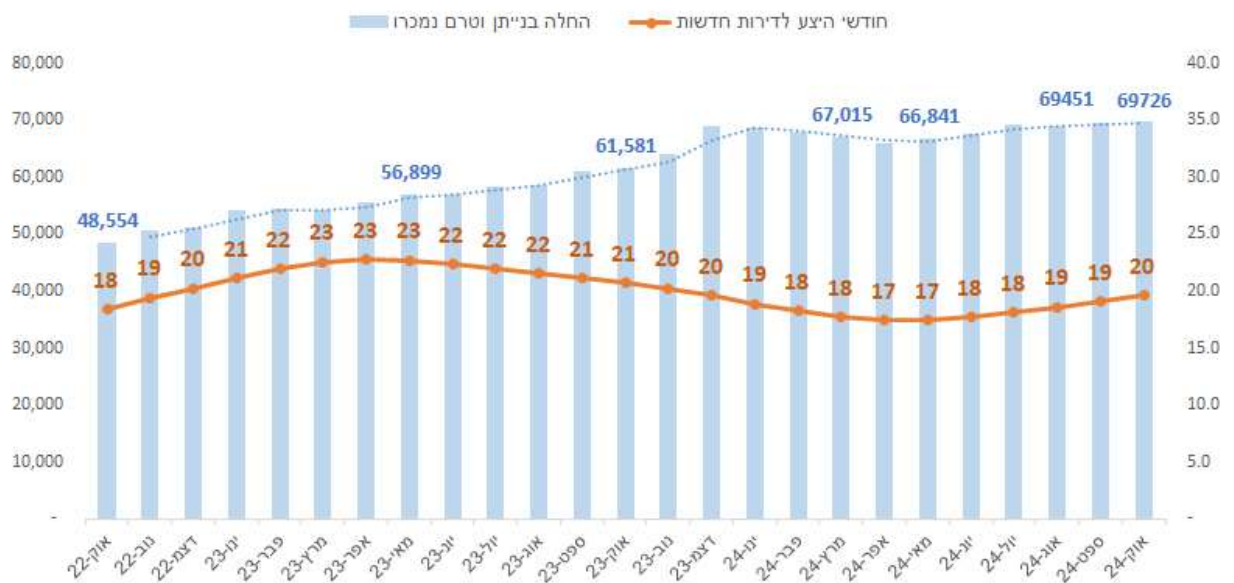


המקור: הכלכלן הראשי באוצר

מתחילת 2024 התאושש שוק הנדל"ן למגורים ומציג כ-8,000 עסקאות בחודש מהן כ-3,600 בדירות חדשות. בעסקאות יד 2 ועסקאות משקיעים אף נרשמת מגמת עליה קלה עד ספט' 2024. הקצב השנתי עד כה של הדירות החדשות ב-2024 עומד על 43,000 - 55% יותר מ-2023 ו-11% יותר מ-2022. רכישות המשקיעים בקצב שנתי של כ-15,000 (חדשות ויד שנייה). רכישת דירות מסובסדות בהגרלות עומדת על כ-20% ממכירת הדירות החדשות לעומת כ-23% בשנים 2022 – 2023.

דירות שטרם נמכרו

מלאי דירות שטרם נמכרו



המקור: למ"ס

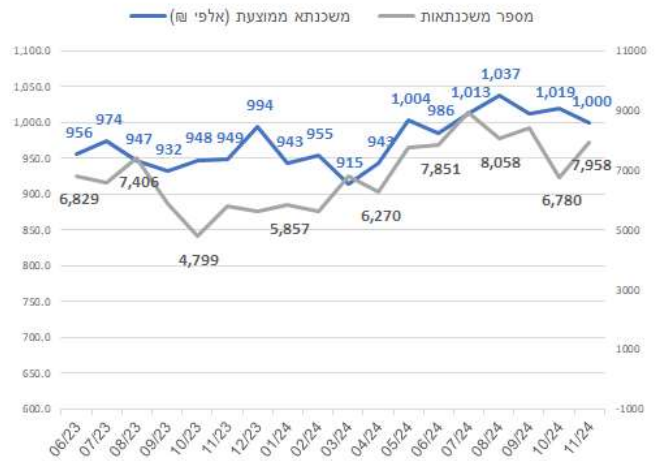
היקף הדירות שטרם נמכרו עמד באוקטובר 2024 על כ-70,000 ללא שינוי בחודשים האחרונים. יש כיום מלאי ל-20 חודשי מכירה, בדומה לנתון לפני שנה.

משכנתאות

משכנתאות חדשות וריבית



גובה משכנתא ממוצעת



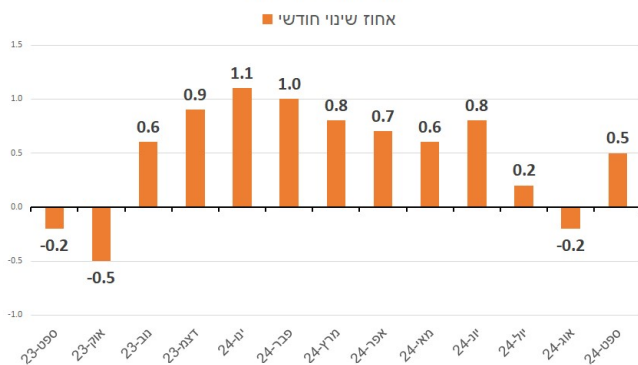
מקור הנתונים : בנק ישראל, משכנתא ממוצעת נובמבר - הערכה

היקף המשכנתאות בנובמבר - 8 מיליארדי ₪ - מהווה המשך מגמת ירידה מאז השיא ביולי 2024. גובה משכנתא ממוצעת כ-1 מ"ש מתחילת 2024. ריבית המשכנתאות בחודשים יציבה מתחילת 2024 ועומדת על כ-5.1% במגזר הלא צמוד.

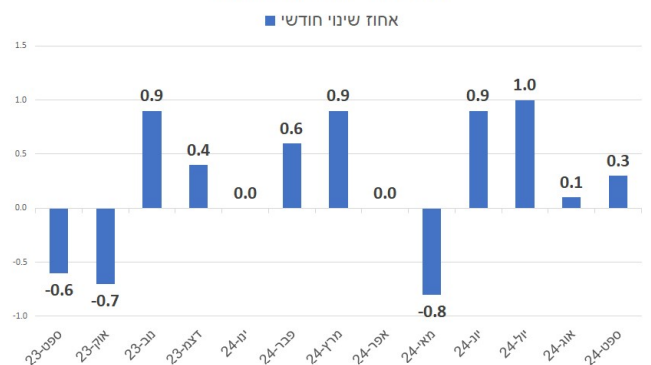
מחירי הדירות

מדד מחירי הדירות הכללי של למ"ס עלה בספט' ב-0.5% לאחר שירד באוגוסט ב-0.2%. ב-12 החודשים האחרונים עלה המדד ב-6.7%. מדד מחירי הדירות החדשות תנודתי הרבה יותר ואינו מתחשב במבצעי המימון השונים. המדד עלה ב-3.6% במצטבר בחודשים 9.2023 – 9.2024.

מדד מחירי הדירות



מדד מחירי הדירות החדשות



Line chart showing the cumulative change in the general housing price index over 12 months (orange line) from September 2023 to September 2024. The Y-axis represents the percentage change.

חודש	שינוי 12 חודשים (%)
23-ספט	-1.4
23-אוק	-2.2
23-נוב	-1.7
23-דצ	-1.0
24-ינו	0.1
24-פבר	1.1
24-מרץ	2.1
24-אפר	3.3
24-מאי	4.6
24-יוני	5.6
24-יולי	6.0
24-אוג	5.9
24-ספט	6.7

מדד מחירי הדירות החדשות

Line chart showing the cumulative change in the new housing price index over 12 months (blue line) from September 2023 to September 2024. The Y-axis represents the percentage change.

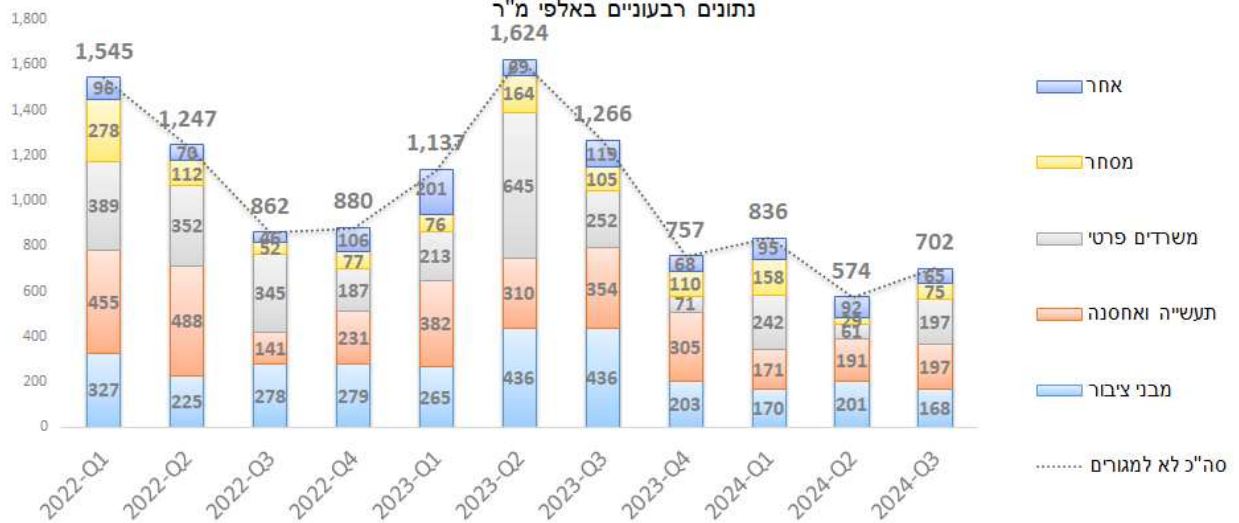
חודש	שינוי 12 חודשים (%)
23-ספט	-3.9
23-אוק	-4.0
23-נוב	-2.5
23-דצ	-2.1
24-ינו	-2.0
24-פבר	-1.5
24-מרץ	-0.4
24-אפר	-0.3
24-מאי	-0.4
24-יוני	1.2
24-יולי	2.8
24-אוג	2.7
24-ספט	3.6

המקור : למ"ס,

189
6

התחלות בניה שלא למגורים

התחלות בניה של מבנים לא למגורים (לא כולל תשתיות)
נתונים רבעוניים באלפי מ"ר



המקור : למ"ס

בהתחלות הבניה שלא למגורים נרשמה ברבעון 3 2024 עליה של 22% לעומת רבעון קודם אך ירידה של 45% לעומת רבעון מקביל ב-2023. המגמה הכללית של השנה האחרונה היא של ירידה משמעותית בכל ייעודי הבניה לא למגורים. מתוך כ-12 מיליוני מ"ר לא למגורים שבבניה פעילה – כשליש, או 4 מיליוני מ"ר הם שטחי משרדים.

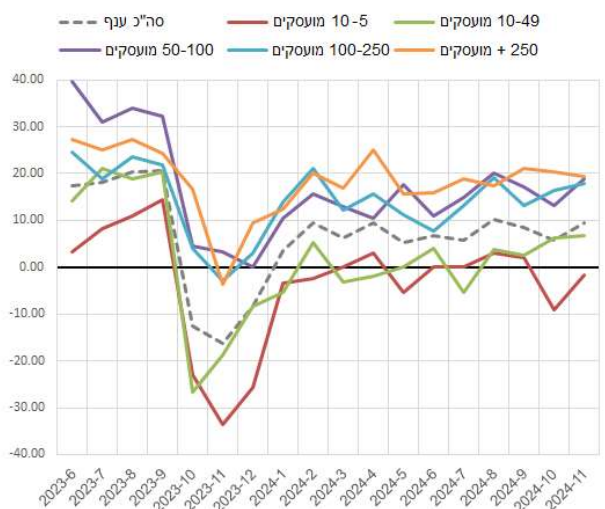
מצב החברות הבניה

מצבה הנוכחי של החברה - ענף הבניה וכלל המשק
מאזן נטו של תשובות מנהלי החברות



המקור : למ"ס

מצבה הכלכלי הנוכחי של החברה



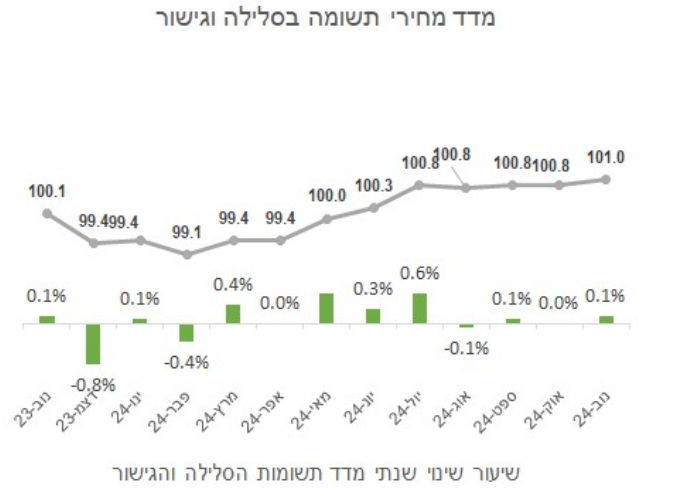
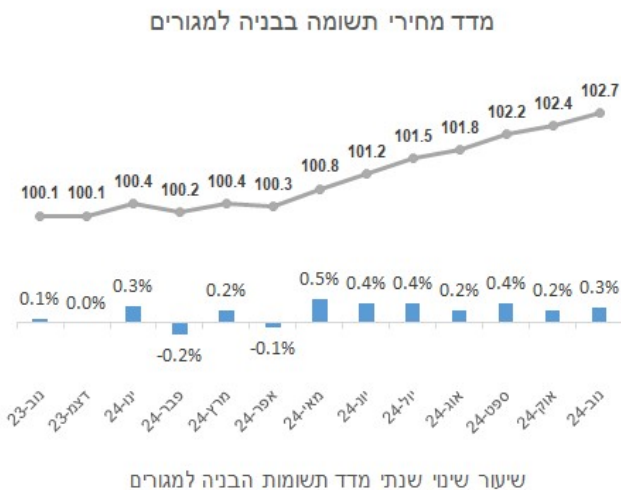
סקר מגמות בעסקים של למ"ס המשקלל תשובות מנהלי חברות הבניה מראה כי מצבן הכלכלי של חברות הבניה הורע בכ-60% מהממוצע שלפני המלחמה. עם זאת המצב הוא יציב למדי מאז תחילת 2024. מצב החברות הקטנות של 5 – 50 עובדים חלש משמעותית לעומת זה של החברות הגדולות יותר. מאז תחילת המלחמה הורע מצבן של חברות הבניה לעומת כלל החברות במשק (תרשים ימני) כאשר מאזן התשובות של כלל המשק כפול בערכו (כלומר טוב יותר) מזה של חברות ענף הבניה.

¹ שאלון הסקר קצר ועוסק בכל תחומי הפעילות העסקית כגון ייצור, מלאי, מכירות, הזמנות, אשראי ומועסקים. בשאלון לא נדרשים נתונים כמותיים אלא הערכות כלליות בנוגע לשינויים בפעילות (עלייה, יציבות, ירידה).

מדדי תשומות בניה

מדד תשומות הבניה למגורים עולה בחודשים האחרונים בקצב חודשי ממוצע של כ-0.3% ובמגמת ירידה קלה מאז מאי 2024. את העלויות מובילים מחירי הברזל שעלו ב-8% מתחילת 2024 וכן שכר העבודה של הפועלים שעלה ב-5.1%. עליית שכר זו עדיין אינה משקפת את מלוא התייקרות שכר העובדים כאשר נתוני למ"ס עצמה מראים כי השכר הממוצע של כל שכירי הענף עלה בשיעור דו ספרתי בחודשים שלאחר תחילת המלחמה רק בשל גריעת העובדים הפלסטינים.

מדד תשומות הסלילה והגישור כמעט אינו משתנה בחודשים האחרונים שכן מרכיב השכר בו קטן משמעותית מזה של מדד תשומות הבניה למגורים.



המקור : למ"ס

להלן התפתחות מדדי תשומות מרכזיות בענף הבניה. מחירי הבטון עלו ב-1.5% בנובמבר והנתון לא מביא עדיין בחשבון את מלוא התייקרות מחירוני חברות הבטון. מחירי האספלט קפצו בנובמבר ב-0.6% בניגוד למגמת החודשים האחרונים.

רכיב במדד	מגמה 12 חודשים אחרונים	11.2024	התייקרות ינו'-נוב' 2024	התייקרות שנתית 2023	שינוי למדד	משקל מקורי במדד
חיפוי וריצוף מבנים		-0.5%	4.3%	0.9%	מגורים	4.7%
בטון מובא		1.5%	-2.3%	10.5%	מגורים	7.6%
ברזל לבניה		-1.4%	8.1%	-15.0%	מגורים	5.0%
שכר עבודה - כללי		0.5%	4.6%	1.4%	מגורים	42.8%
שכר עבודה - פועלים		0.6%	5.1%	1.3%	מגורים	29.3%
קירות מסך וזכוכית		0.5%	1.4%	3.0%	משרדים ומסחר	6.4%
חומרי מחצבה		0.0%	2.6%	-0.8%	סלילה וגישור	7.4%
אספלט		0.6%	-1.6%	2.3%	סלילה וגישור	14.4%

המקור : למ"ס

נספח 11

העתק מהחלטת ממשלה מס' 1527

עמ' 193



הקצאת מכסת עובדים זרים לתשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטת ממשלה

החלטה מספר 1527 של הממשלה מיום 17.03.2024

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 1527 • יחידות: מזכירות הממשלה • תאריך תחולה: 17.03.2024 • ממשלה: הממשלה ה-37 • תאריך פרסום: 17.03.2024

נושא ההחלטה:

הקצאת מכסת עובדים זרים לתשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטת ממשלה

מחליטים:

על מנת לאפשר המשך ביצוע פרויקטי התשתית בתקופת מלחמת חרבות ברזל ולשמור על הרציפות התפקודית:

1. לקבוע מכסה נוספת של 5,000 עובדים זרים לענף הבנייה לתשתיות שתהיה ייעודית עבור עבודות בינוי תשתיות במקצועות עובדי תשתית כהגדרתם בסעיף 3 להחלטה זו.

2. לתקן את הגדרת תשתיות שבהחלטת הממשלה מס' 3516 מיום 4.2.2018 (להלן – החלטה 3516) כך שבמקום "כבישים וגשרים" יבוא "דרך כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, מסילת ברזל כהגדרתה בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 ומתקן תחבורתי כהגדרתו בפקודת התעבורה, לרבות חניה תפעולית וחניון יום או חניון לילה לקו שירות כהגדרתו בפקודה האמורה וכן נמלי ים ונמלי תעופה". הגדרה מעודכנת זו תחול גם לעניין החלטה זו.

3. לקבוע כי על אף האמור בסעיף 4 להחלטה 3516, עובדים זרים שיועסקו בבינוי תשתיות במסגרת המכסה הייעודית הקבועה בהחלטה זו, יועסקו ב"מקצועות עובדי תשתית" כמפורט להלן, הכוללים עבודות שאינן עבודות רטובות ובהתאם ליתר התנאים החלים בעניין העסקת עובדים זרים בענף הבנייה כפי שנקבעו על ידי

הממשלה ומתעדכנים מעת לעת, ובכפוף לאמור בהחלטה זו. להלן פירוט מקצועות עובדי תשתית:

מקצוע	פירוט
עבודות מים וביוב בתשתיות	הנחת תשתיות לניטוב המים שמחוץ לבנייני מגורים ומשרדים וניקוז ביוב ומים בפרויקטי תשתיות
צוותי אספלט	ביצוע עבודות לבניית כביש בעבודות אספלט
מומחים לעבודות קרקע	טיפול בתשתיות תת קרקעיות והקרקע עצמה בתחום התשתיות שאינן בנייני מגורים ומשרדים
הנחת תשתיות חשמל ותקשורת בתשתיות	העתקת מיקומי תשתיות תקשורת וחשמל לצורך בניית התשתיות התחבורתיות, למעט מקצועות הטעונים רישוי
מפעילי ציוד כבד	מפעילי ציוד כבד, כלי צמ"ה והעברת עפר
רתכים מסגרים לתשתיות	עבודות מתכת וצנרת לפרויקטי תשתיות
עובדי כפיים לעבודות פיתוח תשתיות	עובד המסייע לבעלי המקצוע כתמיכה לביצוע העבודות
חיפוי בקירות אבן בתשתיות	כדוגמת: אלמנטי בטון בכבישים כדוגמת בידוד רעש, הפרדות ותפיסת קרקע למניעת זליגת קרקע

4. יובהר כי מכסת העובדים הזרים לעבודות רטובות בבניוי תשתיות תיעשה במסגרת מכסת העובדים הזרים הכללית לענף הבנייה ולא במסגרת המכסה הייעודית הקבועה בהחלטה זו.

ככל שתידרש התאמת הכישורים המקצועיים של עובדים אלה באופן שונה ביחס להגדרת עבודות רטובות לבנייה למגורים, בדיקתם המעשית תהיה באחריות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

5. שכרם של עובדים זרים שיובאו במסגרת המכסה הייעודית הקבועה לפי סעיף 1 להחלטה זו לעבודה במקצועות עובדי התשתית לא יפחת מהשכר הממוצע של העובד הישראלי המקביל כפי שייקבע כתנאי להיתרי העסקה בהתאם להמלצת צוות בין

משרדי בראשות משרד העבודה ובו נציג משרד האוצר, נציג רשות האוכלוסין וההגירה ונציג משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; המלצת הצוות הבין-משרדי תתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותכיל את חלוקת הקבוצות של משלחי היד ואת השכר הממוצע לכל קבוצה ביחס לשכר הממוצע במשק תוך התחשבות בשונוות השכר של משלחי היד המרכיבים את הקבוצה. הצוות יעביר לרשות האוכלוסין וההגירה המלצה מנומקת לאמות מידה לחלוקת המכסה לענף התשתיות לפי החלטה זו וכן המלצה לחלוקה פרטנית של המכסה לפי אמות המידה והנוהל שייקבעו. המלצת הצוות תתקבל בתוך 30 יום.

במקביל, צוות בין-משרדי בראשות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות משרד האוצר, משרד העבודה ורשות האוכלוסין וההגירה יבחן את הצורך בהתאמת נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה הנוגעים להבאת עובדים זרים בענף הבנייה לעובדים זרים במקצועות עובדי תשתית לפי החלטה זו וימליץ לרשות האוכלוסין וההגירה בעניין בתוך 30 יום.

העובדים הזרים שיגיעו במסגרת המכסה הקבועה בסעיף 1 להחלטה זו יועסקו על ידי תאגידי בניין בעלי היתרים לפי סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996- וזאת לטובת עבודות תשתית המבוצעות על ידי קבלני תשתיות על פי הסכם עם המדינה, חברה ממשלתית או חברה בת ממשלתית, רשות מקומית או תאגיד עירוני לצורך בינוי תשתיות. אמות המידה והנוהל כאמור יתייחסו בין היתר לסיווגי הקבלנים הנדרשים לביצוע עבודות התשתית עצמן, בהתאם לחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, תשכ"ט-1969, זאת במטרה להבטיח שהמכסה הייעודית הנקבעת בהחלטה זו משמשת רק לבינוי תשתיות ובמקצועות התשתית על ידי עובדים זרים מיומנים למקצועות עובדי התשתיות, והכול כמפורט בהחלטה זו.

6. העובדים הזרים אשר יגויסו לעבודה בבינוי תשתיות ייבחנו מקצועית באחריות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפני הגעתם לישראל, על פי מתווה לבדיקת כישוריהם ומיומנותם שייקבע על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ויכלול מנגנון בקרה שיבטיח הגעתם של עובדים מיומנים במקצועות עובדי התשתית לעבודה בישראל.

7. להנחות את שר החוץ ורשות האוכלוסין וההגירה, בשיתוף יתר המשרדים הנוגעים בדבר, לפעול במהירות האפשרית ליישום הסכמים בילטרליים קיימים ולהתקשר בהסדרים ובהסכמים בילטרליים חדשים בהליך מהיר במטרה לאפשר את מימוש החלטה זו ולאפשר הבאת עובדים זרים במקצועות התשתית כמפורט בה. הסכם או הסדר כאמור יכלול מנגנונים בדבר גיוס והשמה של העובדים שנועדו למנוע גביית דמי תיווך שלא כחוק וכן הסדרים בדבר יידוע העובדים לגבי זכויותיהם וחובותיהם בישראל ובכלל זאת הבהרות לעניין מצב הלחימה, תנאי העסקתם על פי דין, לרבות מגורים הולמים וביטוח רפואי.

8. למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים והמושפעים מאירועים ושיקולים שונים ובין היתר מדיניותה של הממשלה, מצב חירום לאומי, מגפות, מלחמות, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל ו/או להמשך עבודה כאמור, כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות ולמפגש רצונות בין המדינות באשר להסדרת הגעתם של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי תיווך ומניעת סחר בבני אדם וכיוצא בזה ואין באמור בהחלטה זו משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף

כלשהו לגבי שהייתם, כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

9. להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה כי ככל שבהתאם למדיניות הממשלה ייכנסו מעל ל- 4,500 עובדים פלסטיניים ממועד החלטה זו לעבוד בעבודות תשתית בענף הבנייה בישראל, תופחת מכסת העובדים הזרים לפי החלטה זו בהדרגה ועד לסיום אותה שנה קלנדרית, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות, ובלבד שעובד זר שנכנס לישראל לפי החלטה זו יקבל רישיון עבודה של 12 חודשים לפחות מיום הכניסה למדינה, בכפוף לנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה.

10. כדי לממש החלטה זו וכתנאי לכניסתם ולשם תגבור פיקוח ואכיפה על המכסה החדשה:

- להקצות לרשות האוכלוסין וההגירה סך של 5 תקני כוח אדם ו-1.75 מיליון ₪ לתקציב 2024 ולבסיס תקציב 2025.
- להקצות למשרד העבודה 2 שיאי כוח אדם ו-0.5 מיליון ₪ לבסיס התקציב לצורך פיקוח ואכיפה על זכויות עובדים.
- להקצות למשרד החוץ 2 שיאי כוח אדם ו-0.5 מיליון ₪ לבסיס תקציב 2024.
- להקצות למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים 3 תקני כוח אדם ו-2 מלש"ח בכל שנה לשנים 2024-2025 לטובת תפעול ובקרה.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יקצה את התקנים והתקציבים כאמור ויעביר לרשות האוכלוסין וההגירה, למשרד החוץ ולמשרד העבודה את המוקצה להם לשנים 2024-2025 ממקורות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

11. ככל שיחולו שינויים בנוגע לאופן הבאת עובדים זרים לענף הבנייה, על פי החלטות שתקבל הממשלה בנושא כדיון, תיבחן בהתאם החלה של ההסדר גם ביחס למכסת העובדים הזרים לטובת עבודות בינוי תשתיות במקצועות עובדי תשתית שלפי החלטה זו, זאת בהתאם לצורך ולחלופות אחרות שיישקלו להבאת עובדים לענף זה.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.



מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"
חרבות ברזל - מידע לציבור משרדי הממשלה
לכל השירותים
RSS
צרו קשר עם משרדי הממשלה
תנאי שימוש

תמיכה

התקשרו למוקד 1299
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים
מוקד מענה ממשלתי מרכזי
פנייה לאבטחת מידע

מידע נוסף

אודות האתר
הצהרת נגישות
מפת האתר
חופש המידע
שימוש בקבצי "cookies"



נספח 12

העתק מהחלטות ועדת המכרזים
העליונה של משרד הבינוי והשיכון
והארכותיה

עמ' 199



ירושלים
22/11/2023

פרוטוקול וועדת מכרזים עליונה מס' 288 מיום 22.11.23

הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל

הוראת שעה מיום 7.10.2023 ועד יום 31.1.2024

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל יש מצוקה גדולה של כוח אדם בענף הבניה והתשתיות וישנה פעילות חלקית בלבד במרבית אתרי המשרד. על מנת לאפשר המשך פעילות סדירה ככל הניתן באתרים לצורך קידום פיתוח של שכונות מגורים על ידי המשרד, מחליט המשרד לאשר צעדים, אשר יסייעו לקבלנים המבצעים עבודות פיתוח עבור המשרד, הן מבחינת תזרים מזומנים והן בפישוט הליכים בירוקרטיים האפשריים עבודה בטווחי זמן קצרים ויעילים.

לאור האמור, מאושרות בזאת על ידי הוועדה, לתקופה של הוראת השעה המפורטת לעיל, הקלות בהתנהלות בחוזי פיתוח שבין המשרד לקבלני תשתית, כמפורט להלן:

1. הגדלת סמכות מנהל חטיבה טכנית במחוז לאישור עבודות דחופות ובטיחותיות בחוזים

- 1.1. בחוזי כמויות של המשרד, שינויים בחוזה דורשים טיפול של גורמי המקצוע ודיונים בוועדת המכרזים המשרדית. כיום, לפי נוהל הפעלת אתרים, יש סמכות למנהל חטיבה טכנית לאשר עבודות חריגות שאינן בסעיפי החוזה בהיקפים מסוימים בהתאם לקבוע בנוהל.
- 1.2. בשל החוסר בכוח אדם בתקופה זו, וההבנה שיש שינויים דחופים הנדרשים בשטח ביצוע העבודות, מוצע לשנות ממועד החלטה זו ועד ליום 31.1.24, את מדרג הסמכויות של המח"טים באופן הבא:
 - 1.2.1. בחוזי כמויות (ולא חוזים שעברו למתכונת פאושלית) שהיקף ההתקשרות הוא עד 10 מיליון ₪ לא כולל מע"מ - ניתן לאשר עבודות כאמור בהיקף של עד 10% מהיקף החוזה, לרבות סעיפים חריגים.
 - 1.2.2. בחוזי כמויות (ולא חוזים שעברו למתכונת פאושלית) שהיקף ההתקשרות הוא 10 מיליון ₪ ומעלה לא כולל מע"מ - ניתן לאשר עבודות כאמור בהיקף של עד 1 מיליון ₪ לא כולל מע"מ, לרבות סעיפים חריגים.
 - 1.2.3. מנהל החטיבה הטכנית רשאי להאריך תקופת ביצוע של חוזה לתקופה עד 3 חודשים ללא תקורה, ככל שהוא השתכנע שעקב המלחמה לא היה באפשרות הקבלן לבצע את העבודות שבחוזה (חוזה כמויות וחוזה פאושל).
 - 1.2.4. כתנאי למימוש הסמכויות האמורות, יש לקבל אישור מראש של מנהל אגף הפעלת הביצוע לפני תחילת ביצוע העבודות האמורות. לצורך קבלת אישור זה, יציג מנהל החטיבה הטכנית למנהל אגף הביצוע את הצורך והנימוקים המקצועיים בהגדלה המבוקשת.
 - 1.2.5. יתר הוראות הנוהל ללא שינוי.

2. הקפאת מימוש קנסות בגין אי עמידה בלוחות זמנים

- 2.1. למשרד יש סמכות להפעיל קנסות בגין אי עמידה בלוחות זמנים של אבני דרך בהתאם לחוזה שנחתם עם קבלן. לאור הנסיבות המובנות, המשרד לא יפעל למימוש קנסות המגיעים למשרד בשל איחורים של הקבלנים, אשר איחרו בהשלמת אבני דרך שמועדן חל מיום 7/10/2023 ועד תום תקופת הוראת השעה יום 31/1/2024 ככל שמנהל החטיבה הטכנית השתכנע שהסיבות לעיכוב נעוצות במצב המלחמה השורר במדינה.
- 2.2. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, כל ההתנהלות מול הקבלן לצורך ההחלטה על מתן קנס בהתאם לחוזה, תתבצע כבשגרה, היינו יישלחו התראות על ידי הפיקוח לקבלן על אי עמידה באבן הדרך כמקובל. לאחר סיום המלחמה, כל עיכוב בביצוע אבן דרך ידון פרטנית על ידי ועדת המכרזים המשרדית, בין היתר יבחנו הסיבות לעיכוב כתוצאה ממצב המלחמה, ויוחלט האם יש צורך לוותר על הקנס או לממשו בהתאם לחוזה. ככל והמשרד יחליט לממש את הקנס, הדבר יעשה ללא ריבית והצמדה לטובת המשרד על סכום הקנס עצמו.
- 2.3. יובהר, כי ההנחיה זו תקפה רק בתקופה המצוינת בסעיף 2.1 לעיל.
- 2.4. בנוסף, במידה והקבלן לא עמד באבני דרך מלפני פרוץ המלחמה, הקנסות על תקופה כאמור יחושבו ויופעלו לאחר יום 31.1.24, ללא ריבית והצמדה לטובת המשרד על סכום הקנס עצמו.
- 2.5. ויובהר, סמכות מנהל החטיבה אינה לוותר על הטלת הקנס אלא על מימושו בפועל מתשלומי הקבלנים.
- 2.6. על אף האמור, ככל שבחווה ספציפי יש אי עמידה באבני דרך במשך תקופה ארוכה שקדמה למלחמה שאינה קשורה כלל למלחמה, אלא בשל הפרות של הקבלן ורמת תפקוד לא משביעת רצון, ולא ניתן לתקנה, על המחוז להתייעץ עם מנהל אגף הביצוע על המשך הטיפול בהטלת הקנס או במיצוי זכויות המשרד אל מול הקבלן, בהתאם לתנאי החוזה.

3. הקפאת החזר תשלומי מקדמה למשרד

- 3.1. בחוזים בהם ניתנה לקבלן מקדמה על חשבון תשלומים עתידיים שעליו להחזיר למשרד, יוקפא החזר המקדמה של הקבלן לתקופה של 60 יום מהמועד שהיה על הקבלן להשיב למשרד את המקדמה וההחזר למשרד על ידי הקבלן ייעשה בפריסה לתשלומים על יתרת תקופת הביצוע של החוזה כפי שיקבע המשרד.
- 3.2. יישום סעיף זה מותנה בחתימת הקבלן על התחייבות בנוסח מתאים או במתן ערבות, לפי הנחיות החשבות והלשכה המשפטית.

4. הקלה בנושא כוח אדם הנדסי של חברות ניהול ושל הקבלן

- 4.1. קבלן שמהנדס הביצוע שלו מגויס לשירות מילואים ואשר נבצר ממנו להיות במשרה מלאה באתר לביצוע העבודות על פי החוזה, רשאי הקבלן לפנות למנהל החטיבה טכנית במחוז הרלוונטי בבקשה לאשר מהנדס ביצוע חלופי מטעמו, אשר יהיה נוכח באתר במהלך ביצוע העבודות במשרה חלקית כפי שנדרש לפי היקף העבודות ומהותן, והכל לפי הקביעה של מנהל החטיבה הטכנית.
- 4.2. באתרים שהיקף העבודות הצטמצמו עקב כוח אדם חסר ויש פעילות מועטה מהמתוכנן, רשאי מנהל החטיבה הטכנית לאשר לתקופה מוגבלת כי מפקח ישמש כמפקח צמוד על מספר אתרים, כפי שנדרש לדעתו לפי היקף העבודות ומהותן.

מדינת ישראל משרד הבינוי והשיכון



4.3. הוראה זו אינה גורעת מדרישות חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 ותקנותיו, מדרישות משרד העבודה, ומכל דרישה אחרת הקיימת בדין ומבלי לגרוע מאחריות הקבלן והפיקוח על טיב ואיכות העבודות.

5. העדפת ביצוע עבודות לצורך השלמת פיתוח לאכלוס

5.1. ככל שלקבלן יש מספר חוזים פעילים עם המשרד, אשר חלק מהם מיועדים לצורך השלמת עבודות לאכלוס או למסירת מגרשים ליזמים במועדים מוגדרים בחוזים איתם, על מנהל החטיבה הטכנית בהתייעצות עם מנהל אגף הפעלת הביצוע, להביא לאישור ועדת המכרזים המשרדית פעולות לתיעדוף האתרים כאמור לרבות ריכוז פועלים מכלל הפרויקטים של הקבלן לעבודה באתרים המתועדפים.

6. השתתפות המשרד בהוצאות אבטחה

6.1. ככל שעולה דרישה של הרשות המקומית להעסיק מאבטח חמוש באתר כתנאי להמשך עבודות הפיתוח, המשרד רשאי להשתתף בעלויות אבטחת האתר והפועלים באופן הבא ובאישור מראש:

6.1.1. השתתפות בשכר המאבטח, עד סך של 20 אלף ₪ לחודש (כולל מע"מ) בחוזה פיתוח, בכפוף להמצאת דרישה של הרשות הרלוונטית ולהוכחת העסקה והצבת השומר באתר בפועל באופן רצוף במהלך ביצוע העבודות באתר. לתקופת הביצוע או עד ליום 31 בינואר 2024, לפי הקצר מביניהם.

6.1.2. אספקה והצבת מיגוניות באתר: ככל שתהיה דרישה של פיקוד העורף להצבת מיגוניות באתר, למיגון העובדים, המשרד ישתתף בתשלום חודשי של עד 10 אלף ₪ (כולל מע"מ) לכל חוזה פיתוח אך לא יותר מסך מצטבר של 30 אלף ₪ לתקופת הביצוע או עד ליום 31 בינואר 2024, לפי הקצר מביניהם.

המיגוניות יהיו באחריות בלעדית של הקבלן ויפוננו מהאתר לאחר סיום העבודות ועל חשבונו.

חתימת חברי ועדת המכרזים העליונה 22.11.23 – סבב חתימות

יורי גמרמן	אפרת פרוקצ'ה	אהרון ישראל
יורי גמרמן - יו"ר הוועדה סמנכ"ל בכיר בניה חדשה	אפרת פרוקצ'ה היועצת המשפטית	אהרון ישראל מנהל אגף בכיר תקצוב ובקרה
		
רון דוד חשב המשרד		שי נאור מנהל אגף הפעלת הביצוע

מדינת ישראל

משרד הבינוי והשיכון



24.1.24

פרוטוקול וועדת מכרזים עליונה מס' 291 מיום 24.1.23

הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל

הארכת תוקף להוראת שעה מיום 31.1.2024 ועד יום 30.4.24

בתאריך 22.11.23 ועדת המכרזים אישרה הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל מתאריך 7.10.23 ועד 31.1.24 (מצ"ב הפרוטוקול).

לאור התמשכות מלחמת חרבות ברזל ועל מנת לאפשר המשך פעילות סדירה ככל שניתן, ולצורך קידום פיתוח של שכונות המגורים על ידי המשרד כתוצאה ממחסור של פועלים בענף הבניה והתשתיות, מומלץ להאריך את ההקלות לעוד 3 חודשים עד לתאריך 30.4.24

חתימת חברי ועדת המכרזים העליונה 24.1.24 – סבב חתימות

אהרון ישראל

אהרון ישראל
מנהל אגף בכיר תקצוב
ובקרה

אפרת פרוקצ'ה

אפרת פרוקצ'ה
היועצת המשפטית

יורי גמרמן

יורי גמרמן - יו"ר הוועדה
סמנכ"ל בכיר בניה חדשה

שי נאור

שי נאור
מנהל אגף הפעלת הביצוע

רון דוד
חשב המשרד



כ"א באלול תשפ"ד
24 בספטמבר 2024

פרוטוקול ועדת מכרזים עליונה מס' 298 מיום 24.9.2024

נושאים:

אגף הפעלת הביצוע

1. הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל - הארכת תוקף להוראת שעה – עדכון הוראה.

הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל
הארכת תוקף להוראת שעה – עדכון הוראה.

בתאריך 22.11.23 ועדת המכרזים אישרה הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל מתאריך 7.10.23 ועד 31.1.24 (מצ"ב הפרוטוקול).

בתאריך 24.1.2024 ועדת המכרזים אישרה הארכת הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל מתאריך 31.1.24 ועד 30.4.24 (מצ"ב הפרוטוקול).

בתאריך 12.5.2024 ועדת המכרזים אישרה הארכת הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתיות באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל מתאריך 30.4.24 ועד 31.7.24 (מצ"ב הפרוטוקול).

בתאריך 21.8.2024 ועדת המכרזים אישרה הארכת הקלות בפיתוח לצורך קידום עבודות פיתוח תשתיות באתרי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל מתאריך 31.7.24 ועד 31.12.24 (מצ"ב הפרוטוקול).

להלן עדכון להוראה - סעיף 6.1.2 :

6.1.2 אספקה והצבת מינוניות באתר: ככל שתהיה דרישה של פיקוד העורף להצבת מינוניות באתר, למיגון העובדים, המשרד ישתף בתשלום שלא יעלה על 50 אלף ₪. ההשתתפות תהיה מותנית בכך שהמינוניות תישאר באתר ותשמש את העובדים במקום לעבודות המשך פיתוח באתר. ככל שבהתאם להחלטת המחוז המיגונית לא נדרשת באתר, לביצוע העבודות, לרבות עבודות המשך, המחוז יוכל לאפשר לקבלן, לקחת אותה, ואם אינו מעוניין בכך, להורות לסלק אותה מהשטח. ההנחיה תחול על הפרויקטים בביצוע ואלה שיתחילו עד ליום 31 בדצמבר 2024.

נספח 13

**העתק דוגמאות למכתבים ששלחו
העותרות, או מי מטעמן, למשיבים
(ללא נספחים)**

עמ' 206

ל' תשרי, תשפ"ד
 15 אוקטובר, 2023
 187387

לכבוד

מר יצחק גולדקנופף, שר השיכון והבינוי
מר יהודה מורגנשטרן, מנכ"ל השיכון והבינוי

שלום רב,

הנדון: מלחמת "חרבות ברזל" השפעות על ענף הבניה

1. כידוע ביום 7.10.23, הותקפה מדינת ישראל בהתקפה חסרת תקדים כאשר לאחר התקפה זו הכריזה ממשלת ישראל על מצב מלחמה ומצב מיוחד בעורף וזאת החל ממועד 7.10.23. בעקבות ההכרזה האמורה הושבתו הלימודים בכל רחבי מדינת ישראל והוטלו הגבלות על ידי פיקוד העורף לעניין הפעלת מקומות עבודה ("מגבלות פקע"ר").
2. בעקבות מגבלות פקע"ר, הגדילו מספר רשויות, ביניהם ת"א, ר"ג, גבעתיים, הרצליה, ראש"צ ועוד, להוציא הנחיות המורות לקבלנים לסגור את אתרי הבניה לאלתר וזאת ללא מקור סמכות ברור ועל אף שמיום 05.10.23 לא הותרה כניסה של 80 אלף עובדים פלשתינאים. לאור האמור, ברור לכל כי לא צריכה להיות אבחנה בין מקומות העבודה השונים בהם עובדת אוכלוסייה מכל המגזרים (בתי חולים/ מפעלים וכו') לבין אתרי בניה העומדים במגבלות פקע"ר. ההוראות שניתנו על ידי חלק מהרשויות הן אינן סבירות ומונעות מגזענות גרידא.
3. יודגש, כי הנושא חייב לבוא בחשבון בעת תיקון תקנות הפיצוי בסיומה של המלחמה וזאת גם אם הוראת הרשות ניתנה בסמכות וגם אם לא, וזאת מן הטעם שהדבר גורם לנזקים משמעותיים לציבור הקבלנים שנאלצים לשלם לעובדיהם תשלום מלא ולשאת בעלויות תקורות האתר בימים אלו בהם האתרים אינם פעילים.
4. **סוגיה כבדת משקל נוספת, המצריכה התייחסות הינה סוגיית "האיחורים במסירה"**. כידוע, בהתאם לתיקון מס' 9 לחוק המכר שחוקק ביום 7.7.21 נמחקה ההוראה המאפשרת למוכר הדירה להחריג אירועים שגרמו לעיכובים שלא היו בשליטתו של הקבלן אלא בהתאם להוראות סעיף 5א(ג) לחוק בלבד:

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים מחוז דן	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון	מחוז חיפה	ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון
ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב והמרכז			

(ג) הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) לא יחולו אם מתקיים לגבי האיחור במסירת הדירה אחד מאלה:

(1) הוא נגרם כתוצאה ממעשה או מחדל של הקונה בלבד;

(2) הוא תוצאה מנסיבות כאמור בסעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970, ומתקיימים לגביו שאר התנאים הקבועים באותו סעיף.

5. כבר כעת ברור כי המלחמה הולכת להיות ממושכת וקשה, דבר שיביא לפגיעה אנושה בכח האדם בענף הן בשל המגויסים הרבים מבין עובדי הענף והן בשל הסגר הממושך של עובדי הרשות הפלשתינאית המהווים כ- 1/3 מכח האדם של הענף (80 אלף עובדים !!!). **מחסור זה בכח אדם לרבות סגירת אתרים בשל הנחיות כאלו ואחרות כפי שפורט לעיל יביאו לעיכובים שיובילו בסופו של יום לאיחורים רבים במסירת הדירות שנמצאות בבניה פעילה בימים אלו.**

6. המתואר לעיל צפוי לגרום לאיחורים רבים במסירת דירות שיגררו תשלומי פיצויים בסכומים גבוהים מאוד, העשויים להביא קבלנים רבים למצב של קריסה וזאת מבלי להתייחס למצב הקשה בו מצוי הענף עוד לפני שהוכרזה המלחמה (עליית הריבית החדה וכו').

7. בהתאם לאמור נבקשכם לפעול כדלקמן:

א. לפעול לאלתר מול השלטון המקומי, להסרת הודעות הסגירה שניתנות בחוסר סמכות.

ב. להוביל תיקון חקיקה (הוראת שעה) כך שזמן המלחמה יוכרז כמצב העומד בתנאי סעיף 18(א) לחוק החוזים (כידוע עד היום בפסיקה לא הוכר מצב של לחימה כמצב של כח עליון, אך הנסיבות במקרה שלפנינו שונות בתכלית).

8. **אנו עומדים לרשותכם לכל סיוע ו/או הבהרה**

9. **שנדע ימים שקטים**

בברכה,

ראול סרוג, נשיא
התאחדות הקבלנים

העתק:

מר שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר
גבי כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)

לכבוד

יהודה מורגנשטרן, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון

שלום רב,

הנדון: עיכובים צפויים במסירת חזקה בדירות בעקבות מלחמת חרבות ברזל

בקשה לקיום דיון דחוף

בשם התאחדות הקבלנים בוני הארץ, אנו פונים אליך, המשרד הממונה על חוק המכר, בבקשה לקיום דיון דחוף על האיחורים הצפויים במסירת חזקה בדירות כתוצאה מהמלחמה, הכל כמפורט להלן:

כידוע לך היטב, מדינת ישראל הכריזה על מצב מלחמה החל מיום 7.10.23, במצב זה נוצרו מגבלות שונות על אזורים נרחבים בארץ כך שלא ניתן לקיים שיגרת חיים ושגרת עבודה רגילה. כתוצאה מכך, ענף הבנייה נמצא בשפל ובתפוקה מינימלית, **כשבחודש הראשון למלחמה תפוקת העבודה הייתה כ- 15%-20% בלבד** וכעת אנו מעריכים **שתפוקת הענף עומדת על כ- 30% בלבד**.

חוסר התפקוד של הענף, כפי שנפרט בהרחבה במסמך זה, משפיע וימשיך להשפיע בקשר ישיר גם על קצב השלמת הדירות ואכלוסן ואנו צופים עיכובים משמעותיים במסירת דירות.

חוסר התפקוד של הענף בעקבות המלחמה נובע מכמה סיבות עיקריות: **מחסור קריטי בכוח אדם, סגירת אתרי בנייה עקב מגבלות פקע"ר ומגבלות נוספות מצד הרשויות המקומיות, הפסקת עבודות ועדות התכנון עקב תקופת הבחירות ומחסור בכוח אדם, ירידה בהיצע ובביקושים**.

מבנה העבודה בענף הבנייה הנו כזה שהעבודה מבוצעת "בטור" דהיינו נדבך נבנה על נדבך, כך שכל אלו בהכרח משפיעים על לוחות הזמנים של הפרויקט, עד למסירת הדירות.

ברור כי מציאות זו צפויה להימשך עוד חודשים רבים, עד לסיום המלחמה והשלמת מכסת העובדים הדרושה לענף.

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים מחוז דן	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב והמרכז
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון	ארגון הקבלנים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון

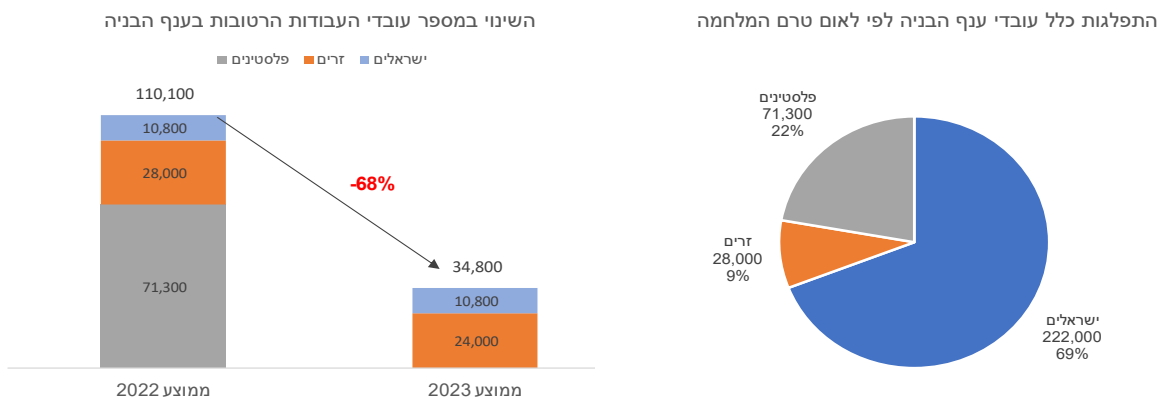
הסיבות העיקריות לחוסר התפקוד של הענף:

1. מחסור קריטי בכוח אדם

כפי שידוע לך, עם תחילת מלחמת ברזל ירד משמעותית היקף העבודה בענף הבנייה עקב עזיבת העובדים הפלסטינאים וחלק מהעובדים הזרים המהווים את עיקר כוח האדם בעבודות הרטובות.

עובדים פלסטינאים - עם פרוץ המלחמה הוטל סגר מידי והעובדים הפלסטינאים המהווים מעל ל 70% מכלל העובדים של הענף לעבודות רטובות, לא מגיעים לעבודות באתרים. הסגר כידוע נמשך עד היום ולא ידוע עדיין מתי יחזרו העובדים הפלסטינאים לעבודה.

עובדים זרים - מתוך 20,000 עובדים זרים שעבדו טרום המלחמה כ- 4,000 עזבו את המדינה. **עובדים ישראלים** - מסקר למ"ס למצב המשק בזמן המלחמה עולה כי 4.9% מכלל עובדי חברות הבניה גויסו בצו 8 – משמעות הדבר כ-7.5% מכוח העבודה הרלוונטי לגיוס בדומה לממוצע במשק. בנוסף, חלק מהעובדים הערבים ישראלים בעבודות הרטובות לא עבדו באתרי הבנייה.



בעקבות אי כניסתם של עובדים פלסטינאים (כרבע מכלל עובדי ענף הבניה) עד מועד בלתי ידוע ועזיבת כ-4,000 עובדים זרים - **פחתו תשומות העבודה הפוטנציאליות בעבודות הרטובות בכ-67%.**

מדובר בנתון שמרני אשר אינו כולל את המחסור בעובדים הישראלים.

המחסור החמור בעובדים עתיד לגרום בנוסף גם להאטה בהתחלות הבנייה, עליית משך זמן הבנייה וירידה בגמר הבנייה.

2. סגירת אתרי בנייה עקב מגבלות פקע"ר ומגבלות נוספות מצד הרשויות המקומיות

בשבוע הראשון של המלחמה ההערכה היא כי אתרי הבניה היו פתוחים בהיקף של 5% בלבד ואילו בשבוע השני בהיקף של 15% בלבד. אתרי הבנייה נסגרו עקב מגבלות פיקוד העורף והן בשל איסור ראשי הערים לפתוח אתרי בניה בשטחן. נכון להיום, הנחיות פיקוד העורף מאפשרות פתיחת אתרים במרבית המקרים. הנחיות הרשויות המקומיות – יש עדיין הגבלות על פתיחת אתרי בנייה בחלק מהרשויות – הפחתת שעות עבודה, הצבת שומר חמוש, איסור לבצע הריסות, יציקות ועוד ועוד.

3. עבודת ועדות התכנון והרישוי

צמצום העבודה ברשויות המקומיות ובוועדות התכנון ישפיעו גם הן על קצב השלמת הפרויקטים. ועדות התכנון עצרו עבודתן כמעט לחלוטין עקב הבחירות לרשויות המקומיות כבר מאמצע חודש יולי 23 ועד ליום 2.11.23, שאז מנהל התכנון הנחה להמשיך את עבודתן. בנוסף, בעקבות המלחמה נעצרו למשך חודש וחצי הזמנים ברישוי זמין. כמובן שגם ברשויות המקומיות ישנו מחסור בכוח אדם. כל אלו יוצרים "פקקים בצנרת" הליכי הרישוי והתכנון.

4. ירידה בביקושים לרכישת דירות חדשות

נכון להיום ישנן 60,000 דירות שטרם נמכרו ונמצאות בבנייה פעילה. עצירת רכישת דירות משפיעה על היכולת להשלים בנייתן של הדירות הנמצאות בבנייה פעילה או בהליכי תכנון. הירידה בביקוש החלה עוד קודם למלחמה עקב עליית הריבית ומחירי הדירות וכעת כמעט ונעצרה עקב המלחמה.

כל אלו, מצביעים על השפעות קשות של מלחמת חרבות ברזל על ענף הבנייה, האטה בקצב הבנייה וכפועל יוצא מכך – לאיחורים קשים במסירת חזקה בדירות.

העיכובים הצפויים במסירת דירות – מלחמת חרבות ברזל

- ההנחה היא כי עד לכל הפחות חודש פברואר 24 לא יחזור מלאי העובדים למצבו טרם המלחמה. ניתן להעריך כי עד סוף פברואר 24 יצטבר אובדן ימי העבודה לכ- 9.4 מיליון. אומדן זה אינו כולל עיכובים שנגרמו ויגרמו כתוצאה מהקפאת מועדים ברישוי זמין, האטה בוועדות התכנון והרישוי עקב מחסור בכוח אדם ברשויות המקומיות ובגופים המאשרים.
- אנו יודעים כבר היום כי גם לאחר חודש פברואר 24 לא נגיע למכסת העובדים הדרושה, אך אנו מקווים שבמועד זה יחלו להגיע עובדים לענף. לכן, מדובר באירוע ממתמשך ולא ידוע עדיין מתי ענף הבנייה יחזור לתפוקה מלאה. לכן, יש לעדכן באופן שוטף את מודל העיכובים. בנוסף, יש לקחת בחשבון שלאחר הגעת העובדים, לצורך הפעלת אתר בנייה יש צורך בזמן התארגנות לעבודות.
- **המצב המשפטי לפני תיקון 9 לחוק המכר (דירות) ובוודאי שהמצב המשפטי לאחר תיקון 9 לחוק המכר (דירות) אינו נותן מענה לקבלנים לעיכובים הצפויים במסירת הדירות, שאינם באחריותם ודרושה התערבות בחקיקה ספציפית של חוק המכר (דירות).** אנו סבורים שהמלחמה והמחסור הכללי בעובדים מהווה סיכול ברור של החוזים מול הרוכשים. נזכיר כי גם משרד הבינוי והשיכון מכיר במלחמה ובמחסור בעובדים כגורם המצדיק דחייה במסירת דירות. ראו סעיף רלוונטי מתוך מכרזי מחיר מטרה (ההדגשות אינן במקור):

" אם כתוצאה מגורמים שאינם תלויים במוכר ושאינן למוכר שליטה עליהם או אם כתוצאה מכח עליון, לרבות מלחמה, גיוס כללי, פעולות איבה, מהומות, שביתות ו/או השבתות כלליות בענף הבניה או במשק, מחסור כלל ארצי בחומרי בניה, מחסור כלל ארצי בכח אדם (לרבות עקב סגר כללי או הגבלת כניסת פועלים), תופעות טבע חריגות, גילוי עתיקות או אתר קבורה, איחור בביצוע עבודות הפיתוח המבוצעות ע"י הרשות המקומית שאינן באשמת המוכר, צווים ממשלתיים או עירוניים, ובלבד שלא הוצאו באשמת המוכר, יחול עיכוב בהשלמת הנכס, יידחה מועד המסירה בתקופת זמן המתחייבת באופן סביר מההפרעה או העיכוב הנ"ל, ובמקרה זה יידחה אף התשלום האחרון אשר על רוכש לשלם על חשבון התמורה, בהתאם ללוח התשלומים. המוכר ינקוט באמצעים סבירים על מנת למנוע או להקטין במידת האפשר את העיכוב בהשלמת הנכס. "

לסיכום

לאור כל המתואר לעיל, ברור כי צפויים עיכובים במסירת דירות, אשר הינם כתוצאה ישירה ממלחמת חרבות ברזל ולקבלן אין כל השפעה עליהם. לקבלן אין כל חלופה לעובדים ומדינת ישראל היא שאחראית על כמות העובדים, דרך מיונם והבאתם. אנו רואים כבר היום כי ישנן שאלות רבות העולות בנושא הן מצד הקבלנים והן מצד רוכשי הדירות, וקיים חוסר ודאות ובהירות גדול בשוק לעניין איחורים במסירת הדירות. על מנת להביא למיעוט בסכסוכים בין הקבלנים ורוכשי הדירות ולהפחית את העומס על בתי המשפט שיידרשו להכריע בנושא יש לתת ודאות לשוק ולתקן את החקיקה כך שיינתן מענה לשוק באשר לאיחורים הצפויים ומנגנון הפיצויים.

מבוקש לקיים דיון דחוף בנושא, במסגרתו אנו נציג בפניכם את הנתונים שבידינו ואת המתווה הדרוש.

בברכה,



תא"ל במיל'
יגאל סלוביק, מנכ"ל
התאחדות הקבלנים בוני הארץ

העתיקים:

עו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט אזרחי)
עמית גריידי, הממונה על חוק המכר, משרד הבינוי והשיכון
עו"ד אפרת פרוקצ'יה, יועמ"ש משרד הבינוי והשיכון

EBN&CO | ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות'

עם המבורגר עברון

מגדל המוזיאון, ברקוביץ' 4,

תל-אביב 6423806

ט. 03 7770111 פ. 03 7770101

WWW.EBNLAW.CO.IL

29 בפברואר, 2024

כ' באדר א', תשפ"ד

לכבוד :

יהודה מורגנשטרן, מנכ"ל משרד השיכון

שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר

כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)

מתן יגל, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

אפרת פרוקציה, היועצת המשפטית, משרד השיכון

הנדון : השלכות מלחמת 'חרבות ברזל' על שוק הדיור בישראל - עיכובים במסירת דירות

התאחדות הקבלנים בוני הארץ, (להלן : "ההתאחדות") מילאה את ידנו לפנות אליכם כדלקמן :

פתח דבר

- ביום 7.10.2023, היא "השבת השחורה", ביצע ארגון הטרור חמאס מתקפת טרור רצחנית ביישובי עוטף עזה ובפסטיבל המוזיקה 'נובה' וגרר את מדינת ישראל למלחמה מהקשות בתולדותיה. מתקפת הטרור, שבמסגרתה נרצחו כ-1200 ישראלים ונחטפו מאות לרצועת עזה, הגיעה כהפתעה גמורה לקובעי המדיניות ולכלל גורמי הביטחון לרבות אמ"ן, המוסד והשב"כ. הפתעה זו של מתקפת הטרור הרצחנית, הן בעוצמתה והן בהיקפה, השפיעה על שורה ארוכה של תחומי החיים, ובכלל זה גם על המגזר העסקי בכלל ועל ענף הבניה בפרט.
- עם פרוץ המלחמה, החליטה ממשלת ישראל לאסור על כניסת פועלים פלסטינים לישראל מיהודה, שומרון ועזה. להחלטה זו, מוצדקת ככל שתהיה, ויצוין כי אין בחוות דעת זו כדי להביע עמדה בדבר נחיצותה, השפעה מידית ומשמעותית על שוק הדירות בישראל, ועל שירותי קבלנות בכלל, כפי שיפורט להלן.
- בקצירת האומר יצוין, כי המחסור בעובדים הביא ועוד עתיד להביא לעיכובים בעבודות הבנייה, התכנון והרישוי וכך גם לאיחורים משמעותיים, הנאמדים במאות ימים, במסירת דירות מגורים לרוכשים. זאת, כאשר לכאורה בהתאם להוראות חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 (להלן : "חוק המכר דירות"), נדרשים מוכרי הדירות לשלם פיצויים, לרבות פיצויים שלהם רכיב עונשי, לרוכשים, בגין כל חודש איחור החל מהחודש השני לאיחור.
- ההתאחדות סבורה, כי מתקפת הטרור, מלחמת "חרבות ברזל" שנפתחה בעקבותיה וההשלכות הדרמטיות שלה על המשק והחברה הישראלית בכלל ועל ענף הבניה בפרט עונות על התנאים להתקיימות

הוראות סעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970 (להלן: "חוק החוזים (תרופות)" או "חוק התרופות") ולכן, בהתאם להוראות סעיף 5א(ג)(2) לחוק המכר דירות, על מוכרי הדירות לא קיימת חובה לתשלום פיצויים בגין איחור במסירת הדירות בנסיבות אלו.

כפי שיפורט להלן, מסקנה זו נובעת, לא רק מהנסיבות החריגות, אלא גם נוכח מגמת הפסיקה בבית המשפט העליון, המבקשת לרכז את התנאים להתקיימותו של אירוע מסכל לפי סעיף 18(א) לחוק התרופות. למגמה זו ניתן לראות סימנים בשאר הערכאות אשר עסקו בשאלה דומה, בהקשר של משבר הקורונה, ובהקשרים נוספים של מבצעים ומלחמות עבר.

5. התקיימות התנאים לסיכול חוזים לפי סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות גוזרת השלכות גם על חוזים נוספים בענף הבנייה, ובכלל זה חוזים של יזמים או קבלנים עם המדינה, חברות ממשלתיות או הרשויות המקומיות, וכן חוזים קבלניים אחרים בהתקשרויות פרטיות. חוזים אלה הם ענין לפנייה אחרת של ההתאחדות שתועבר במקביל.

6. לאור כל האמור במכתבנו שלהלן, ולעמדתנו ברור כי נכון לקדם פתרון חקיקתי כולל אשר יבטיח ודאות בשוק, ימנע פניות מרובות לביהמ"ש, יאפשר המשך קיום החוזים, תוך הותרת המחלוקת באשר למועד קיומם מאחור, ותוך יצירת הסדר מאוזן לחלוקת אחריות ונזקים.

רקע עובדתי

7. עובדים פלסטיניים מועסקים בישראל בהתאם לסעיף 1יג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 בו נקבע כי העסקתם מחייבת קבלת אישור העסקה מאת הממונה במשרד הפנים. עוד נקבע בסעיף כי היתר יכול שייקבע למכסה מסוימת וכך קובעת הממשלה בהחלטותיה את מכסת הפועלים הפלסטיניים והעובדים הזרים שכניסתם תותר לישראל בכלל הענפים לרבות בענף הבנייה. העסקתם של פועלים פלסטיניים תלויה בגורם נוסף – המנהל האזרחי ביו"ש אשר אמון על מתן היתר הכניסה הבטחוני לישראל. עוד יוער, כי העסקתם של פועלים פלסטיניים בישראל נעשית באופן ישיר על ידי המעסיק ובהתאם למשפט העבודה החל במדינת ישראל ובכלל זה, הוראות הדין וכן צווי הרחבה והסכמים קיבוציים.

8. עבודות הבנייה הבסיסיות ("עבודות רטובות") של ענף הבנייה בישראל מתבססות בחלקן הגדול על העסקתם של עובדים זרים. למעשה, מכסות העובדים הזרים, שאותן ניתן להעסיק לעבודות רטובות בענף הבנייה מתחלקות לשתי קטגוריות: עובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים ממדינות אחרות. ערב המלחמה, כ-72% מהעובדים בעבודות רטובות הלא ישראליים היו עובדים מהרשות הפלסטינית, וכ-28% היו עובדים זרים ממדינות אחרות. לפי החלטות רשות האוכלוסין וההגירה, עובדים זרים ועובדים מהרשות הפלסטינית רשאים לעבוד בעיקר בעבודות "רטובות": ברזלנות, טפסנות, טייח וריצוף – כאשר בסוף שנת 2023 שיעור העובדים הישראליים במקצועות אלה היה כ-10%¹ בלבד.

9. ויודגש, מספר הפועלים הפלסטיניים בענף הבנייה עמד בסוף שנת 2022 על כ-73,000 בעוד כמות העובדים הזרים עמדה על כ-20,000 (לא כולל עובדים זרים לטובת חברות ביצוע).

10. להווה ידוע, כי ההפתעה שהכתה את ישראל ב-7/10 גררה שורה של צעדים משמעותיים לרבות פתיחה במבצע אווירי וקרקעי ברצועת עזה, הגבלות של פיקוד העורף על כלל האוכלוסייה, פינוי יישובים ועוד. בין היתר, ומטעמים ביטחוניים, החליטה הממשלה על מספר צעדים שלחלקם השלכה ישירה על שוק

¹ עיבוד הלמ"ס לטובת משרד הבינוי והשיכון ופרסומים של רשות האוכלוסין וההגירה

הנדל"ן בישראל: ראשית, הוחלט על סגר מלא ביהודה ושומרון ועזה, כך שגם בעלי היתרי עבודה לא יכלו להכנס לישראל². שנית, במסגרת הנחיות פיקוד העורף הושבתו מרבית אתרי העבודה, בין היתר, בשל הצורך במרחב מוגן תקני, ואף לזמן ממושך יותר עקב החלטת חלק מהרשויות המקומיות שלא לאפשר את פתיחת האתרים³. צעד נוסף עליו החליטה הממשלה הוא גיוס מילואים נרחב כאשר כ-5% מכלל עובדי חברות הבנייה גויסו בצו⁴. נוסף על צעדים אלה עליהם החליטה הממשלה, ובשל המלחמה, עזבו את ישראל עובדים זרים רבים ששבו למדינותיהם, כאשר ההערכה היא ש4,000 מהם הועסקו בענף הבנייה.

11. הנסיבות האמורות לעיל הביאו לכך, שהפגיעה בענף הבנייה עקב מלחמת 'חרבות ברזל' היא הקשה ביותר במשק⁵.

12. ויודגש, להחלטה על איסור מוחלט ומתמשך של כניסת פועלים פלסטינים מיהודה ושומרון השפעה דרמטית על ענף הבנייה. מדובר בסגר מוחלט וחריג שלא היה כמותו, בוודאי לא בשנים האחרונות. הסגר הנוכחי החל עוד בתחילת חג שמחת תורה⁶, ונמשך עד למועד כתיבת שורות אלה, למעשה כ-5 חודשים! לשם השוואה, מנתונים שנאספו על ידי ארגון בצלם עולה כי בשנים 2021 ו-2020, שנים בהן הוטל סגר אף בשל התפרצות נגיף הקורונה ימי הסגר המוחלט עמדו על 13 ו-14 ימים בלבד⁷. יתרה מכך, הסגר הנוכחי חריג אף ביחס למבצעים קודמים ברצועת עזה, אשר הם אבן הבוחן לצורך בחינת צפיות של האירוע הנוכחי. כך, בשנת 2014, השנה בה יצאה ישראל למבצע 'צוק איתן', עמד סך ימי הסגר המוחלט על 29 ימים בלבד⁸!

13. אל מול נתונים אלה, חשוב לציין, כי התלות של חברות הבנייה בישראל בעובדים מהרשות הפלסטינית הלכה וגדלה עם השנים. כך למשל, בין השנים 2015 ל-2022 מספר העובדים הישראלים ירד ב-10.4% ומספר העובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים זרים ממדינות אחרות עלה בכ-17.5%⁹.

14. בהמשך לאמור, ההתאחדות ערכה בדיקה לצורך גיבוש אומדן של ימי העבודה שאבדו עקב המחסור בפועלים לעבודות רטובות. בדיקה זו העלתה, כי עד אמצע פברואר 2024 הצטברו כ-91 ימי איחור בממוצע, ו-131 ימי איחור (נכון ליום 15.2.2024) לחברות שנאלצו לסגור את האתרים מכיוון שאין להם כלל עובדים (בדיקת ההתאחדות מצ"ב למכתבנו זה כנספח א'). נדגיש, כי למרות שהחלטות הממשלה הגדילו את מכסת העובדים הזרים ל-65,000, רק מספר זניח של עובדים בלבד הגיעו לישראל לפי החלטות אלה, נכון למועד זה.

15. מבדיקה זו עולה עוד, כי בעקבות אי כניסתם של עובדים פלסטינים עד מועד בלתי ידוע ועזיבתם של כ-4,000 עובדים זרים ממדינות אחרות, פחתו תשומות העבודה הפוטנציאליות בעבודות הרטובות

² למעשה, הוארכה ההחלטה על הטלת סגר בחג שמחת תורה עד למועד לא ידוע.

³ חלק מהרשויות המקומיות הודיעו לקבלנים כי אין הם רשאים לפתוח את האתרים. בעקבות עתירה שהוגשה בענין, הסתמן פתרון כלשהו אבל ישנן רשויות אשר ממשיכות להקשות על פתיחת אתרים.

⁴ ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש נובמבר 2023 (6.11.2023).

⁵ לעניין זה ראו: נמרוד בוסו "הלמ"ס: הפגיעה בענף הבנייה היא הקשה ביותר, 62% מהעסקים בפחות מ-20% מההיקף הרגיל" מרכז הנדל"ן-הבית של ענף הנדל"ן (1.11.2023) <https://www.nadlancenter.co.il/article/8634>.

⁶ יואב זיתון "במהלך חג שמחת תורה: סגר כללי יוטל על יהודה ושומרון" ynet (5.10.2023) <https://www.ynet.co.il/news/article/bjh8q9ngp>.

⁷ "נתונים על ימי סגר מוחלט בשטחים" בצלם (1.5.2021) https://www.btselem.org/hebrew/freedom_of_movement/siege_figures.

⁸ ראו שם.

⁹ ראו בדו"ח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת: בת חן רוטנברג אומדן משקל העסקת עובדים מהרש"פ בישראל מהתוצר (הכנסת, מרכז המידע והמחקר (18.12.2023).

(ברזלנות, טפסנות, טייח וריצוף) בכ-67%... בהתאם לכך, ובדו"ח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכתב, כי: "מחסור בעובדים שאינם ישראלים פוגע בעבודות הרטובות והופך אותן לצוואר בקבוק שמעכב תהליכי בנייה אחרים"¹⁰.

16. בפועל, לפי נתוני הלמ"ס במהלך חודש אוקטובר הושבתו 77% מאתרי הבנייה באופן מוחלט, במהלך חודש נובמבר הושבתו 50% וכן במהלך חודש דצמבר הושבתו 39%. כל אלה מצביעים על כך שלאיסור המוחלט על כניסת פועלים פלסטינים משטחי יהודה ושומרון השפעה ישירה ובלתי ניתנת לערעור על היכולת של חברות הבנייה לעמוד בהתחייבויות הנוגעות למועדי המסירה¹¹. יש להדגיש, כי גם אתרי בניה שנקבע לגביהם שהם פעילים, הרי שבמציאות הם עובדים באופן חלקי בלבד. בהמשך לכך, מובן, כי באזורי הלחימה, בדרום ובצפון, אשר פונו מיושביהם, אין כמובן כל פעילות שהיא באתרי הבניה, אשר עומדים בשיממון.

עוד יצוין, כי הבדיקה שערכה ההתאחדות אינה מבחינה בין אתרים שנשענו באופן מלא על עובדים פלסטינים לעבודות רטובות טרם המלחמה, לבין אלו, שרק חלק מהעובדים בעבודות רטובות היו פלסטינים. ברי כי בראשונים, האיחור צפוי להיות גדול אף יותר, כפי שצוין לעיל, שכן איחור הימים הצפוי ע"י ההתאחדות נקבע לפי הממוצע בין האתרים, ובנוסף כאשר כבר יגיעו עובדים זרים, ונוכח הקושי הפוקד את כולם, האתרים יאלצו להתחלק בעובדים הזרים שיגיעו לארץ עם חברות נוספות.

17. בהמשך לכך – **בהסתכלות עתידית לטווח הקרוב, מצאה ההתאחדות כי יאריך עוד זמן רב עד שמצב הדברים ישתפר**. כך, יש להביא בחשבון את תקופת המימוש של ההחלטות על הבאת עובדים זרים במקום העובדים הפלסטינים. הבאת כמות כה גדולה של עובדים עשויה להימשך זמן רב – במיוחד כאשר המדינה לא נערכת למתן פתרונות פרקטיים להבאת מסה גדולה כל כך של עובדים. לשם ההמחשה בלבד, גם אם תותר כניסתם של 1500 פועלים זרים בשבוע – הרי שעל מנת להביא 45 אלף עובדים לצורך מילוי המכסה של 65 אלף שכרגע מאושרת, נדרש לתקופה של כ-30 שבועות! נדגיש, כי הגדלת המכסה ל-65,000 עובדים זרים, אינה עומדת בקנה אחד עם החלל שנותר מעזיבתם של כ-75,000 פלסטינים. לפיכך, גם אם תקלט כל מכסת העובדים הזרים, דבר שאינו צפוי לקרות לפני תום שנת 2024, ימשיכו להצטבר ימי פיגור.

18. בבדיקת התאחדות נעשה חישוב של מספר ימי העיכוב הנורמטיבי במסירת הדירות. שיטת החישוב שנקטה במסגרת הבדיקה היא כדלקמן: אחוז הירידה בתשומות העבודות הרטובות * מספר ימי העבודה הפוטנציאליים (בניכוי ימי חג) = אובדן ימי עבודה חודשי ומצטבר מתחילת המלחמה. חישוב זה מסתכם בכ-9 מיליון ימי עבודה במצטבר עד אמצע פברואר 2024. לכך, יש להוסיף גם חודשי התארגנות של האתר ושל הכשרת העובדים הזרים שיגיעו להחליף את העובדים הפלסטינים. בהתאם לשיטה זו ובמסגרת הבדיקה, נעשתה תחזית לאובדן ימי עבודה בהמשך.

כאמור, הצפי לחידוש הפעילות באתרים והטמעת העובדים בהם, מותנה בקצב הגעתם של העובדים הזרים. החישוב נעשה לפי ההנחה המקלה שלפיה העובדים הזרים יגיעו לארץ בקצב ממוצע של 500

¹⁰ לעיל ה"ש 1.

¹¹ כפי שצוין לעיל השבתת אתרי העבודה אכן נוגעת ישירות למיעוט ידיים עובדות, אך גם לנסיבות נוספות שמקשות על עבודת הקבלנים, כמו התנניית פתיחת אתרים, אחרי סגירתם ע"י הרשויות המקומיות, בקיומו של מאבטח חמוש, ריבוי עובדים ומנהלים בשירות מילואים פעיל ועוד.

עובדים בשבוע. כך למשל, החל מתחילת מרץ ועד סוף יוני, יגיעו בסה"כ כ- 8,500 עובדים זרים עד אמצע שנת 2024, וזאת ללא חזרת פלסטינים כלל.

לפי הנחות אלה, **יצטברו עד סוף יוני 2024 כ-177 ימי איחור במסירה לאתר בניה ממוצע ואילו באתרים שהתבססו על פלסטינים בלבד יגיע האיחור המצטבר ל-230 ימים.** למעשה, ועד אמצע שנת 2024 יאבדו במצטבר כ- 16.5 מיליון ימי עבודה!

וידגש, הנחות מוצא אלה אינן לוקחות בחשבון עיכובים נוספים דוגמת עיכוב בעבודת ועדות התכנון והבנייה בענייני רישוי בעקבות המלחמה והבחירות ברשויות המקומיות.

19. לבסוף יצוין, כי נדמה שאנו ניצבים בפני תקופה ארוכה נוספת של סגר, חוסר הוודאות הוא רב ואי קבלת החלטות בנושא לאורך תקופה ארוכה, מנע ואינו מאפשר גם כעת קידום פתרונות קבע שימנעו את הנזקים הגדולים לחברות הבנייה ועקב כך גם למשק הישראלי כולו. הממשלה אמנם החליטה, אף לאחרונה, על הגדלת מכסת העובדים הזרים על מנת לפתור את משבר הידיים העובדות, אולם המימוש של החלטות אלה טרם נותן את אותותיו וקשה להעריך את האפקטיביות שלהן. בהקשר זה יצוין, כי החלטת הממשלה הראשונה על הגדלת מכסת העובדים הזרים ניתנה כבר ב-27.10.2023 ועד כה הגיעו עשרות בודדות של פועלים בלבד!

20. מן הנתונים האמורים לעיל משתקפת עצמת משבר הידיים העובדות, אשר מדינת ישראל בכלל ושווקי הקבלנות בפרט, לא חוו כמוהו מעולם. בפרט, יש לנתונים השפעה דרמטית על החיובים החוזיים של חברות הבנייה בגין איחור במסירת הדירה, כפי שיפורט להלן.

המסגרת הנורמטיבית:

בדברים שלהלן נבקש לפרש את הוראות הדין, ולנתח את הוראות החקיקה הראשית והפסיקה ביחס לאירוע המלחמתי החרגי והשלכותיו, כפי שתוארו לעיל, בהקשרי דיני סיכול חוזים. את עיקר הדברים נבקש לייחד להוראות חוק המכר דירות הן בנוסחו הישן לפני תיקון מספר 9 והן בנוסחו החדש שלאחר התיקון. עם זאת, חשוב לציין כי עניינה של ההתאחדות אף בחוזי קבלנות אחרים, שאינם חוסים תחת הוראות חוק המכר דירות, אלא תחת דין החוזים הכללי, אשר משפיעים הן על חוזים לביצוע עבודות תשתית ומבני ציבור מול השלטון המרכזי והמקומי, והן על קבלני הביצוע שלהם התקשרויות פרטיות. לגביהם תיחיד התייחסות נפרדת בפניה מקבילה לפניה זו.

חוק המכר (דירות)

21. בחוק המכר (דירות) נקבעו הוראות למתן פיצויים בשל איחור במסירה של דירה, כאשר מועד המסירה מוגדר גם הוא בחוק. סעיף 5א לחוק המכר דירות התווסף לחוק בשנת 2011 ותוקן בשנת 2022 (תיקון מס' 9), כאשר במסגרת התיקון נחקקה הוראת מעבר הקובעת, כי תיקון זה לא יחול על דירה שחווה המכר לגביה נכרת לפני תחילתו של התיקון, ועל דירה כאמור יחולו הוראות חוק המכר (דירות) כנוסחו ערב יום התחילה¹².

22. למען שלמות הדברים, במסגרת חוות דעת זו, נתייחס לשתי הגרסאות לחוק, שכן מרבית חוזי מכר דירות שמסירתן מתעכבת כבר כעת נחתמו לפני כניסתו לתוקף של תיקון מס' 9. עם זאת, העיכוב בהתקדמות

¹² לעניין זה ראו סעיף 11(ד) לחוק המכר (דירות).

פרויקטים שחוזים לגביהם נחתמו לאחר תיקון 9 כבר קיים, ואף יעמיק בשל התארכות הסגר, ועל כן תתאחר גם מסירתן של דירות שחוזי המכר נחתמו לאחר כניסתו לתוקף של התיקון.

23. סעיף 5א בגרסתו ערב כניסתו לתוקף של תיקון מס' 9 (להלן גם: **"חוק המכר הישן"**) קבע, כי במקרה של איחור של שישים יום ומעלה במסירת הדירה זכאי הקונה לפיצויים ללא הוכחת נזק בסכומים הבאים: (1) סכום השווה לדמי שכירות של דירה דומה בגודלה ובמיקומה כשהם מוכפלים פי אחד וחצי החל ממועד המסירה החוזי ועד לתום שמונה חודשים מאותו מועד (כלומר הסנקציה נגד קבלן המאחר ב- 61 ימים או יותר מחייבת פיצוי מוגדל מהיום הראשון לאיחור); (2) סכום השווה לדמי שכירות כשהם מוכפלים פי אחד ורבע החל מתשעה חודשים ממועד המסירה החוזי ועד למסירה עצמה. לצד זאת נקבע בסעיף 5א(ג) לחוק בנוסחו הישן כי:

"על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), הצדדים לחוזה המכר רשאים להסכים כי

הסעיפים הקטנים האמורים לא יחולו על איחור במסירה שנגרם כתוצאה מנסיבות שאינן

בשליטת המוכר ושהסיכון להתרחשותן ולתוצאותיהן אינו מוטל עליו".

על אף ההקלה הקבועה בסעיף, אשר מאפשרת התניה על חיובי המסירה במצבי "כח עליון", הרי שיש בנוסח זה כדי להגביל את כוחם של מוכרי הדירות להסיר מעליהם אחריות לאיחורים במסירה של דירות, שכן מבחני השליטה והסיכון קבועים בחוק ולא ניתן להתנות עליהם. בכל זאת, רבים רואים בהוראה זו כמחמירה פחות עם המוכר החייב בהעמדת הדירות בזמן, יחסית להוראות סעיף הסיכול בדיני החוזים הכלליים, לפי סעיף 18(א) לחוק התרופות¹³. בעיקרו של דבר ההוראה בסעיף בחוק המכר מתמקדת במבחן הסיכון, בעוד הוראת הדין הכללי עוסקת במבחן הצפיות¹⁴.

24. ככלל, אין ספק כי חוק המכר דירות קבע מנגנון פיצוי חריג למנגנוני הפיצוי הקיימים בחוק החוזים הכללי או בחוקי חוזים פרטיקולאריים אחרים. זאת, הן בשל סטנדרט ההוכחה הנמוך המבוקש מתובע הפיצוי, שלא נדרש בהוכחת קיומו והיקפו של נזק כדי לקבל פיצוי, והן בשל העובדה שפיצוי זה מכיל רכיב עונשי משמעותי שמטרתו הרתעה מפני איחור¹⁵. יחד עם זאת, "סעיף השסתום" שאפשר לקבלנים לקבוע הוראות המחריגות את חובת הפיצוי בהינתן אירוע מסכל, העלה תהיות באשר לאפקטיביות של סעיפי הפיצוי וההרתעה שהם נושאים בחובם.

25. בתיקון מס' 9 ביקש המחוקק להתמודד עם הטענות האמורות לענין האפקטיביות של סעיפי הפיצוי, וביקש להחמיר עם מוכרי הדירות אשר לשיטתו עשו "שימוש נרחב בסעיף 5א(ג) וטוענים במקרה של איחור במסירה, שהאיחור נבע מנסיבות שאינן בשליטתם, וכך לרוכש יש יכולת התנגדות מוגבלת המביאה לכך שיכולתו לקבל פיצוי היא רק לאחר הליך משפטי ממושך"¹⁶. לטענת מציעי החוק, השימוש בסעיף הפטור היה נרחב מדי ולכן בקשו לבטל את האפשרות להישען עליו. לאחר הדיונים בכנסת, רוכך הנוסח, ותוקן כך שהמוכר לא יידרש לשאת בפיצוי במקרה שהאיחור הוא תוצאה של פטור בשל אונס או סיכול החוזה לפי סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות בלבד. ואולם, ברי כי מטרת הצעת החוק ותכלית

¹³ אריאל כורם "עידן הקורונה – עידנו של סעיף 5א לחוק המכר דירות" משפט וממשל כד 209, 217 (2022).

¹⁴ גברילה שלו ואפי צמח דיני חוזים, 767-777 (מהדורה רביעית 2019).

¹⁵ ור' בענין זה משרד המשפטים מסקנות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים (7.7.2020) (להלן: **"דו"ח הקורונה"**) וכן ראו עמ' 4 לנספח א' לדו"ח הקורונה: משרד המשפטים הצוות לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים – חוזי מכר דירות: המלצות (להלן: **"דו"ח הקורונה למכר דירות"**).

¹⁶ דברי ההסבר להצעת חוק המכר (דירות) (תיקון מס' 9), התשפ"ב-2022.

התיקון לא השתנתה, ובעיקרה הקשחת הדרישות מן הקבלן המבקש לפטור את חיובו בשל אירוע בלתי צפוי, והכללתו במבחני הסיכול הקשיחים יותר ממבחני הטלת הסיכון, כפי שחוקקו בנוסח הישן.

26. מן האמור לעיל ניתן להסיק, כי **במצב דברים בו מתקיימות נסיבות העולות כדי סיכול לפי סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות, אזי ומתורת קל וחומר שמתקיימות הנסיבות הפוטרות מחיוב כפי שהוגדרו בסעיף 5א(ג) בנוסחו הישן**. על כן נפנה כעת לבחינת עיקריו של סעיף זה, ופרשנותו המודרנית בפסיקה.

סעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות):

27. להווה ידוע, כי טענת הסיכול המנויה בסעיף 18 לחוק החוזים (תרופות), היא טענת הגנה שיכול בעל החיוב החוזי להעלות נגד הטוען להפרת החיוב, במצב של שינוי נסיבות בין מועד כריתת החוזה לבין מועד ביצועו.¹⁷ בשל חשיבותה של ההוראה, נביאה כלשונה:

18. (א) היתה הפרת החוזה תוצאה מנסיבות שהמפר, בעת כריתת החוזה, לא ידע ולא היה עליו לדעת עליהן או שלא ראה ולא היה עליו לראותן מראש, ולא יכול היה למנוע, וקיום החוזה באותן נסיבות הוא בלתי אפשרי או שונה באופן יסודי ממה שהוסכם עליו בין הצדדים, לא תהיה ההפרה עילה לאכיפת החוזה שהופר או לפיצויים."

28. ומסתברא שלתחולתה של הגנת הסיכול שלושה תנאים מצטברים: (1) בעת כריתת החוזה הצד המפר לא צפה ולא היה עליו לצפות את הנסיבות המסכלות (להלן גם: **"מבחן הצפייה"**); (2) למפר לא היתה יכולת למנוע את הנסיבות המסכלות; (3) התרחשות הנסיבות מונעות את קיום החוזה או שמשנות אותו באופן יסודי.¹⁸

בהינתן התקיימות המבחנים האמורים, רשאי החייב לטעון כי אין לחייבו בקיום החוזה כלשונו או בפיצוי קיום. בית המשפט הוא שקובע את הסעד המתאים, שבדרך כלל יכול השבה הדדית של מה ששולם ע"י כל אחד מהצדדים.¹⁹

29. **המבחן הראשון – מבחן הצפייה**, הוא מבחן נורמטיבי שבמסגרתו אמור בית המשפט לקבוע האם המפר צריך היה לצפות את הנסיבות המסכלות ואילו סיכונים ראוי שייקח על עצמו.²⁰ בעבר, בתי המשפט פירשו את המבחן פרשנות צרה ודווקנית בגדר **"הכל צפוי"**. אולם, כיום, כפי שיפורט בהמשך, הפסיקה נוטה לרכז את מבחן הצפייה, ולהחיל אותו על **השלכותיו והשפעותיו** של האירוע ולא על עצם התרחשותו.²¹ כלומר, כדי לעמוד במבחן הראשון על הטוען להתקיימות הגנת הסיכול להוכיח כי לא יכל נורמטיבית לצפות את השלכות של האירוע המסכל ולא בהכרח את האירוע המסכל עצמו.

¹⁷ ע"א 4893/14 **וליד חמודה זועבי נ' מדינת ישראל - משרד האוצר**, פס' 27 לפסק דינו של השופט י' עמית (נבו 03.03.2016) (להלן: **"עניין וליד חמודה זועבי"**); ע"א 5054/11 **ספיר וברקת נדל"ן (הולילנד) בע"מ נ' עו"ד יעקב אמסטר**, סו(1) 480, פס' 34 (2013).

¹⁸ ת"א (מחוזי חי') 67155-03-17 **עדין פיורה השקעות (1996) בע"מ נ' עדין פיורה השקעות**, פס' 3 (1996); ד"ח הקורונה, סעיף 10. סעיף 18(ב) לחוק התרופות; אגב סעיף זה בית המשפט מוסמך לקבוע מגוון רחב של סעדים.

¹⁹ עניין **וליד חמודה זועבי**, לעיל הי"ש 17, בפס' 30.

²¹ ת"א (מחוזי ירושלים) 4205/02 **ב. יאיר חברה קבלנית לעבודות בניה בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון**, פס' 21 (נבו 31.07.2008); ע"א 6328/97 **עזרא רגב נ' משרד הביטחון**, נד(5) 506, 518 (2000); חדל"ת (מחוזי תל אביב-יפו) 26076-02-20 **עו"ד ישראל בכר- נאמן של עמודי שלמה אחים ידגרום סחר בע"מ נ' מערכות נוחות (2007) בע"מ** (נבו 08.07.2020); עניין **וליד חמודה זועבי**, לעיל הי"ש 17.

30. **המבחן השני** – מתנה את תחולת הגנת הסיכול בכך שהמפר היה נעדר יכולת למנוע את הנסיבות המסכלות. המבחן מטיל חובה פוזיטיבית על המפר לעשות כל שביכולתו כדי למנוע השפעת הנסיבות המסכלות על קיום החוזה.²²
31. **המבחן השלישי** – הוא מבחן עובדתי בו בוחן בית המשפט את עצם התרחשות הנסיבות המסכלות את אפשרות קיום החוזה. מבחן זה מטיל חובה על המפר להוכיח כי ביצוע ההתחייבות איננו מעשי עוד, כי קיים שיבוש יסודי באפשרות לקיים את החוזה, ושהדבר נגרם כתוצאה מהאירוע המסכל. חוסר מעשיות כאמור עשוי לקום גם במקרים בהם חל עיכוב באפשרות ביצוע החוזה.²³ למעשה מדובר במבחן של קשר סיבתי בין התרחשות הנסיבות ובין אי היכולת לקיים את החוזה.

מן הכלל אל הפרט:

מצוידים בתובנות כלליות אלה נבקש לבחון את מידת ההשפעה של מלחמת חרבות הברזל, המלחמה עצמה, וההשלכות שלה, על חיובים הנוגעים למכר דירות. ניתוח פרטיקולארי זה יוביל לדרכים שלדעתנו יש לנקוט כדי להתמודד עם המשבר.

יישום סעיף 5א(ג) לחוק המכר הישן

32. ראשית יאמר, כי ניתוח הוראות הסעיף נעשה למעלה מן הצורך, שכן, כפי שנרמז לעיל ויתואר להלן, אנו סבורים כי בענייננו חל דין הסיכול כמשמעו בסעיף 18א(א) לחוק התרופות. משכך, כפי שהוסבר לעיל ובתורת קל וחומר, מתקיימים גם מבחניו של סעיף 5א(ג) הישן אשר כאמור בא להקל עם המוכרים בהוכחת קיומן של נסיבות מסכלות. עם זאת, ולו בשל הסיכוי שיהיה מי שיטען אחרת, או במענה לאותם מצבים שבהם לא נקבעו בחוזי המכר סעיפי "כח עליון", נפרט להלן אודות התקיימותם של מבחני סעיף 5א(ג) בנוסחו הישן.

33. סעיף 5א(ג) בנוסחו הישן מכיל שלושה תתי מבחנים לבחינת אחריותו של מוכר לאיחור במסירה של דירה: מבחן נטילת הסיכון להתקיימות הנסיבות, מבחן השליטה בנסיבות ומבחן הקשר הסיבתי בין הנסיבות לאיחור במסירה.²⁴

34. לכאורה, הכוונה העומדת מאחורי המבחן המרכזי בסעיף, הוא מבחן הסיכון, היא שהמוכר קיבל על עצמו מערכת של סיכונים שאם יתממשו הוא לא יוכל לקיים את התחייבותו ולמסור את הדירה במועד שנקבע – ובשל העובדה שבהתאם לסעיף 7א לחוק המכר לא ניתן להתנות על הוראה זו אלא לטובת הרוכש – הרי שהסיכונים הללו מוטלים עליו. המדובר במבחן עובדתי – האם המוכר הספציפי לקח על עצמו את הסיכון המדובר (במקרה זה בהתאם לסקירת התניה החוזית הקיימת) וכן, במבחן נורמטיבי – אם הקבלן לא לקח את הסיכון על עצמו כאמור, אך הוא גם לא הוטל במפורש על הקונה, האם מדובר בסיכון שראוי לראותו ככזה המוטל על המוכר?

35. בענייננו, גם אם סיכון של מלחמה זו או אחרת ראוי כי יוטל על המוכר, קשה עד מאוד לומר שראוי להטיל עליו סיכון לקיומו של סגר כה ארוך וממושך בשטחי יהודה ושומרון, עקב מבצע שאת היקפו אפילו גופי המודיעין לא צפו. מאליה מובן, כי משך הסגר שהגיע בעקבות המלחמה אינו סיכון שאותו

²² לעיל ה"ש 14, בעמ' 776-777.

²³ עניין ב.יאיר חברה קבלנית, לעיל ה"ש 21, פס' 8, בו ציינה השופטת כנפי שטייניץ כי "חוסר מעשיות עשוי לקום גם כאשר חל עיכוב ממושך באפשרות ביצוע החוזה, שאיננה תלויה בצד הנוגע בדבר".

²⁴ לעיל ה"ש 13, עמ' 229.

לקחו בחשבון חברות הבנייה בישראל בעת שהתקשרו בחוזים למכר דירות, ובהיותו קולוסאלי כ"כ גם אין זה ראוי להטיל סיכון זה עליהן. בנוסף, הגידול בעובדים הפלסטינים בענף הבנייה, כפי שפורט לעיל, מצביע גם הוא על כך שלא ראוי לראות בסיכון בדבר קיומו של סגר תקדימי ככזה שיש להטילו על המוכר. מדינת ישראל עודדה את דבר הסתמכות חברות הבנייה על פועלים מהרשות הפלסטינית לטובת העבודות הרטובות, ובהתחשב בכך כלכלו חברות הבנייה את צעדיהן ולא נטלו סיכון שמדינת ישראל בעצמה תמנע מאותם עובדים לבצע את עבודתם לתקופה ארוכה שכזו.

36. גם ביחס למבחן הקשר הסיבתי, המגמה בפסיקה נוטה לכיוון הקלה עם המוכר, והכרה בכך שסגר על שטחי יהודה ושומרון, שמשמעותו אי הגעת פועלים, עשוי לגרום לעיכוב בבנייה שאינו בשליטת המוכר, ואשר המוכר לא צריך להיות אחראי לו. כך, למשל, נקבע כי אין די בטענה כי מבצע 'צוק איתן' הביא לדחייה במועד מסירת הדירות, אלא שיש להוכיח קשר סיבתי בין המבצע והשלכותיו, לרבות אי הגעה של פועלים בשל סגר בשטחי יהודה ושומרון, לאיחור, שנאמר -

"אכן, מבצע צוק איתן, אם הוא השפיע, יכול היה להביא לדחיית מועד המסירה... כך לדוגמא, אי הגעה של פועלים, מחמת סגר, הייתה נרשמת. אולם, אם העבודות נעשו על ידי עובדים ישראלים או זרים מהמזרח הרחוק, לדוגמא, אין לסגר השפעה, והדבר היה בא לידי ביטוי ביומן...".²⁵

ומשמע, כי בית המשפט היה נכון להשתכנע בקיומו של קשר סיבתי בין האירוע והשלכותיו ובין העיכוב שנגרם במסירת הדירות, בכפוף להוכחה עובדתית.

37. יתרה מכך, הפסיקה כבר הביאה בחשבון על דרך האומדן, ימי סגר מועטים בתקופת החגים לצורך חישוב תקופת העיכוב המוצדק, הביאה בחשבון ימי לחימה²⁶ כימי איחור מוצדק, ואף הכירה בימי סגר שנגרמו בשל מגפת הקורונה²⁷, שנקבע:

"בסופו של יום, על יסוד מכלול הנתונים והעדויות שעמדו בפניי, כשהבאתי בחשבון את הנתונים הקונקרטיים שהוכחו בתצהירו ובעדותו של שביט לגבי חוסר בעובדים עקב מגפת הקורונה, שהביאו לעיכוב בבניה – אני קובע כי הבניה התעכבה ב-20 יום עקב נסיבות שאינן בשליטת הנתבעת ואין להטיל עליה את הסיכון לכך".

38. מקל וחומר, כאשר מדובר בארבעה חודשי סגר מוחלט וחריג, אשר סופו מי ישרנו. אין חולק כי נסיבות האירוע כאן חריגות בהרבה מכל אשר הוכר ע"י בית המשפט עד כה כאיחור מוצדק. ואל כל אלה יש להוסיף את העובדה, כי מדובר בעובדים שאחראים על מרבית העבודות הרטובות בשוק (כאמור, כ-70%), אשר בלעדיהן לא ניתן להשלים את הבנייה.

39. חשוב להדגיש, כאשר עסקינן בהעסקת פועלים זרים וככלל, המדינה היא זו שקובעת מהיכן יגיעו הפועלים, לכמה זמן ובאילו תנאים. הדבר נכון כפליים כאשר מדובר בפועלים פלסטינים, אשר המדינה היא שקובעת האם ייכנסו לישראל או לא, הן במובנים של חוקי ההגירה הישראלים, והן וחשוב מכך במובן הבטחוני.

40. מן המקובץ עולה, כי בנסיבות שבהן נקבעו בחוזי מכר דירות סעיפי "כח עליון", קיימת לקבלנים טענת הגנה נגד הטענה לחיוב בתשלום פיצויים בגין איחור. טענה זו קיימת לאור ניתוח התנאים לתחולת

²⁵ רת"ק 15816-11-16 אחים אום נ' חיים ואח' (נבו, 31.3.2017).

²⁶ ת"ק (תביעות קטנות ק"ג) 22499-12-14 רחל אודליה שרון נ' זיו ישראל בע"מ, פס' 12-13 (נבו 09.06.2015).

²⁷ ת"א (שלום ב"ש) 31066-04-21 גדעון פנר משרד עורכי דין בע"מ נ' י.משעל ובניו יזמות בע"מ (נבו 24.11.2022).

הסעיף, אשר בהתאם לניסוחם, קלים יותר להחלה, יחסית לתנאי סעיף 18(א) לחוק התרופות. להלן נבקש להראות כי עסקינן גם באירוע מסכל כמשמעותו בחוק התרופות. ודוק, מסקנה זו יכול שתחול הן בדרך של קל וחומר, כאמור לעיל, על חוזים לפי חוק המכר הישן, שיש בהם סעיפי כח עליון, הן על חוזים כאמור שאין להם סעיפי כח עליון, ולכן יש להפנותם לדין הסיכול הכללי, וכמובן גם על חוזים לפי חוק המכר החדש, אשר לגביהם חלה ההוראה החדשה הפוטרת מתשלום רק אם חל סעיף 18(א) לחוק התרופות, המפנה לדין הסיכול הכללי, תוך נטישת מבחן הסיכון.

התקיימות התנאים לקיומן של נסיבות מסכלות לפי סעיף 18(א):

41. כאמור, המבחן המרכזי לקיומו של סיכול הוא מבחן הצפייה, שלו היבט אובייקטיבי והיבט סובייקטיבי. בעבר, הפסיקה פירשה את מבחן הצפיות באופן דווקני ביותר, כך שלמעשה סעיף הסיכול הפך לאות מתה; בראיית הפסיקה כמעט כל אירוע נחשב כאירוע צפוי או שניתן לצפותו, ובכלל זה מלחמה. עם השנים החלה פרשנות קטגורית זו והתרככה. כך למשל, בענין קבע כבוד השופט י' עמית: **"כשלעצמי, אף אני נוטה לדעה כי יש מקום "לרכך" את הפרשנות הנוקשה שניתנה לרכיב "הצפיות בכוח" בסעיף 18 בחוק התרופות, אך איני רואה לקבוע מסמרות בעניין, מפני שאיני נדרש לכך לצורך המקרה דנן"**.²⁸

42. כפי שסיכמו המלומדים שלו וצמח:

"כשני עשורים לאחר שנדונה פרשת רגב ניתן להצביע על התחזקות הנטייה שניכרה בפרשה זו לריכוך מבחן הצפייה. ריכוך זה בא לידי ביטוי בהגמשת הפרשנות של רכיב הצפיה בכוח ובהכרה כללית בכך שדין הסיכול אינו נוקשה כבעבר. בפסיקת בתי המשפט נכרת מגמה להתחשב באירועים מסוימים – כמו מלחמה, פרוץ אינתיפאדה, או אף תאונת דרכים – כחורגים מיכולת הצדדים לצפותם ולהכיר בהם, ולא רק בהשלכותיהם, כגורמים לסיכול החוזה".²⁹

43. הנטייה בפסיקה לראות במלחמה כאירוע בלתי צפוי החלה בתקופת מלחמת המפרץ, כאשר בית המשפט בחר להתייחס לא רק לעצם המלחמה אשר אותה אין לצפות בפועל או בכוח, אלא גם להשלכותיה ולתוצאותיה. כפי שנקבע בפרשת רגב -

"את מבחן הצפיות יש להחיל לא על עצם פרוץ המלחמה, אלא על ההשלכות המעשיות של האירוע על מהות היחסים החוזיים".³⁰

44. התחזקות המגמה בפסיקה לראות במלחמה כאירוע בלתי צפוי באה לידי ביטוי במספר הקשרים. כך, למשל, בית המשפט קבע כי חוזי בנייה בין צדדים סוכלו עקב קשיי שיווק לאור פרוץ האינתיפאדה, שכן הצדדים לא צפו את כל קשת הנסיבות המסכלות שעוללות להגרם מהאינתיפאדה³¹, וכן כי חוזי מימון ורכישה בהם התקשרו הצדדים סוכלו עקב אי קבלת מימון מצד ג' בשל מלחמת לבנון השנייה³².

²⁸ ע"א 4893/14 וליד חמודה זועבי נ' מדינת ישראל - משרד האוצר, 30 (נבו 2016.3.3).

²⁹ לעיל ה"ש 14, בעמ' 771.

³⁰ ע"א 6328/97 עזרא רגב נ' משרד הביטחון, נד(5) 506 (2000) (להלן: "פרשת רגב").

³¹ עניין ב.יאיר חברה קבלנית, לעיל ה"ש 21.

³² ת"א (מחוזי ת"א) 1072/07 מורן גדעון נ' ציקי פוקס (נבו 2010.03.07).

45. בענייננו, גם אם נניח כי באזורנו מלחמות הן אירועים צפויים, אין בכך כדי להביא למסקנה כי השיבושים באפשרות העמידה בהתחייבות הם בגדר הצפוי³³. על אחת כמה וכמה כשמדובר במלחמה הארוכה בתולדות המדינה לבד ממלחמת הקוממיות, אשר במסגרתה ולמשך חודשים רבים הוטל איסור מוחלט על כניסת פועלים פלסטינים מהשטחים באופן חריג מאוד בשנים האחרונות.

46. לא זו אף זו, הפסיקה כבר הכירה בנסיבות הספציפיות של מחסור בפועלים עקב סגר ממושך על השטחים, כבענייננו, כאירוע בלתי ניתן לצפייה לצורך התקיימותם של תנאי סעיף 18:

"האירוע של הסגר, ובעיקר הסגר המוחלט היה בבחינת כוח עליון וניתן לראותו כסיכול במובן סעיף 18 לחוק התרופות. אמנם גם בעבר היו אירועים בטחוניים שמנעו כניסת פועלים מהשטחים לישראל ומבחינה זו תקלות זמניות בהתייצבות פועלים לעבודה בשל המצב הבטחוני הרעוע, היה בגדר הציפיות הסבירה של צדדים לחוזה בניה בשנת 93 [...] אך הכל הוא ענין של מידה ולדעתי, מצב של סגר כללי ומוחלט לתקופה ממושכת, להבדילו מסגרים מקומיים בני מספר ימים, לא היה צפוי מראש. [...] ער אני אמנם לכך שהגישה של הפסיקה בארץ נטתה לעבר קביעה, כי במציאות הבטחונית והחברתית במדינת ישראל מאורעות משבשים קלסיים, כגון מלחמות, פגעי טבע, גיוס פתאומי ומצבי חירום אחרים הינם בגדר הצפוי לענין סעיף 18 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), אך על גישה נוקשה זו נמתחה ביקורת ונאמר שגישה זו אינה הולמת את התפיסות החברתיות והכלכליות המודרניות לאור ביקורת זו אני סבור, שהאבחנה שעשיתי בין "סגר רגיל" שהוא בגדר הציפיות הסבירה במדינת ישראל, לבין סגר מוחלט וממושך, כפי שקרה בענייננו, שאינו בגדר צפיות כזו

- יש לה בסיס"³⁴.

47. אנו סבורים כי המגמה בפסיקה מצביעה על כך שבסכסוכים עתידיים, בתי המשפט יראו בחברות הבנייה כמי שלא צפו ולא היה עליהן לצפות את מלחמת חרבות הברזל והשלכותיה ובפרט את הסגר המתמשך על שטחי יהודה ושומרון. זאת, בייחוד כאשר בשנים האחרונות חלה מגמת עלייה בכמות הפועלים הפלסטינים אשר עובדים בענף הבנייה, וזאת על פי החלטתה ובעידודה של המדינה, אשר העדיפה פועלים פלסטינים על עובדים זרים. משכך, הציפייה שנוצרה אצל חברות הבנייה השונות היא שניתן להסתמך על פועלים אלה, בייחוד בעבודות הרטובות, ובכך מניה וביה, לא צפו ולא היה עליהם לצפות שהמדינה תגביל כל כך את כניסתם לעבודה בישראל לתקופה כה ממושכת.

48. מן המקובץ עולה, כי בראייה כלל משקית, הקבלנים עומדים במבחן הראשון של העדר צפיות בפועל ובכוח, באשר לא יכלו לצפות נורמטיבית את ההשלכות הדרמטיות של המלחמה והסגר הממושך הבא בעקבותיה.

49. **באשר למבחן השני – בחינת יכולתו של המפר למנוע את הנסיבות המסכלות** – אנו סבורים כי בראייה כלל משקית, חברות הבנייה ואף ההתאחדות עשו ככל שביכולתן, ועל אף שהדבר אינו מתחייב משורת הדין, ובמסגרת מגבלת המכסות על עובדים זרים בענף הבנייה, כדי לקדם הבאת עובדים זרים לישראל לצורך פתרון משבר הידיים העובדות, אך זאת ללא הצלחה ממשית. זאת, היות שכאמור המדינה היא

³³ עניין ב.יאיר חברה קבלנית, לעיל ה"ש 21; עניין וליד חמודה זועבי, לעיל ה"ש 17.
³⁴ ת"א (מחוזי חיפה) 613/94 נוה הרודיון בע"מ נ' פ.ד.ד. חברת מגורים ובענין בע"מ, פס" 8 (נבו 21.08.2000)

זאת שאמונה על ההחלטה בדבר מתן היתר להכנסת פועלים זרים לענף הבנייה בישראל, היא זו שקובעת את כמות הפועלים הנכנסים ואף את תנאי העסקתם. על כן, לחברות לא הייתה כל השפעה על ההחלטה המדינית - ביטחונית בהטלת הסגר הכללי על שטחי יו"ש כמו שלא הייתה בידי החברות היכולת להשפיע על ההחלטה שהביאה להסתמכות הכה משמעותית של הענף על פועלים פלסטינים לצורך ביצוע עבודות רטובות. למעלה מכך, כל ניסיון לעודד העסקת עובדים ישראלים לשוק כשל על אף המשכורות הגבוהות! 50. כאמור לעיל, במסגרת מבחן זה מבקש ביהמ"ש לראות כי הקבלן עשה ככל יכולתו להשלים את הפער ולמנוע הפרה של חיוב המסירה. נדמה הדבר, שבענייננו הנתונים מדברים בעד עצמם. המחסור הוא כל כך משמעותי וקולוסאלי, שהסיכוי למצוא ידיים עובדות הוא אפסי. בנתונים שכאלה אין טעם לדרוש נורמטיבית מהקבלנים עצמם להשלים את החסר, אף על פי שנעשים ניסיונות ברמה המערכתית וע"י ההתאחדות עצמה לגייס עובדים זרים. בענין זה קשה לומר כי יש עזרה מדינתית או יד מכוונת כלשהי המבקשת לפתור את הבעיה; לעתים דווקא נראה כי ההפך הוא הנכון, והחסם שהועלה באשר להעסקת עובדים זרים בדרך של התקשרות ישירה בין חברות פרטיות – יוכיח.

51. בהמשך לאמור, יושם אלי לב כי יש אי ודאות רבה בסוגיית משבר הידיים העובדות, הן בשל התמשכות הלחימה והן בשל הצורך בחתימה על הסכמים בילטרליים עם מדינות שונות לצורך הבאת עובדים בצורה מסודרת ובהיקפים הנדרשים, ואין פתרון אפקטיבי הנראה באופק.

52. **באשר למבחן השלישי – קיומן של נסיבות המסכלות את קיום החוזה** – גם מבחן הקשר הסיבתי בין האירוע, הנסיבות המסכלות, ובין העדר האפשרות למסור את הדירות בזמן נדמה שחל בענייננו. כאמור לעיל ובהקשרים פרטניים רבים, קבעה הפסיקה, כי מחסור בעובדים הביא לעיכוב מוצדק במסירת הדירה ואף ימים אלה לא הובאו בחשבון בחישוב הפיצוי³⁵. כך גם המצב בענייננו.

53. כמפורט בפרק העובדתי לעיל, ההתאחדות ערכה בדיקה מקיפה אודות ימי העיכוב הפוטנציאליים במסירת דירות בהסתכלות ענפית. בדיקה זו הביאה בחשבון משתנים דוגמת סגירת האתרים לתקופה ממושכת בחודשים אוקטובר ונובמבר וכמובן את העדרם של הפועלים הפלסטינים המהווים 77% מהעובדים בעבודות הרטובות בענף הבנייה בישראל. במובן הרחב, הבדיקה מצביעה על קיומו של קשר סיבתי מובהק בין אי הגעת הפועלים ואובדן ימי העבודה בשל כך לעיכוב במסירת הדירות. בהיתן משבר הידיים העובדות במספרים המשמעותיים כל כך כפי שעולה בבדיקה, אין ספק כי ההשפעה על העיכוב במסירה היא מיידית ומובהקת.

54. **כפי שפורט לעיל, ועד אמצע שנת 2024, ההתאחדות מעריכה, כי יגרמו בממוצע 177 ימי עיכוב במסירת דירות ו- 230 ימי עיכוב במידה שהועסקו באתרים פלסטינים בלבד, וזאת בקשר ישיר בין מצב הלוחמה והסגר שבעקבותיו, לבין אובדן ימי העבודה והאיחור הצפוי בגינם.**

המסקנה העולה מהתנהלות המדינה – חוזים והחלטות מנהליות

55. דומה כי אף המדינה, על שלל גופיה, צופה כי יחולו עיכובים משמעותיים, הקשורים במלחמה, בעולמות התכנון והבנייה והקניין בכלל, ובמסירת דירות בפרט. לכן ניתנו הקלות מתאימות ליוזמים.

³⁵ ראו למשל לעיל הי"ש 25, 26, 27.

כך, למשל, הנהלת רמ"י החליטה על דחיית מועדי התשלום ליזמים שכבר זכו במכרזי קרקעות³⁶; עוד הוחלט על הקפאת התקופות שנקבעו בחוק התכנון והבנייה במסגרת הוראת שעה³⁷ וכן הוחלט על הארכת תוקפם של אישורים רגולטוריים למיניהם (בעניינו, למשל, הוארך תוקפם של היתרים). פעולות אלה מגלות את עמדתה של המדינה, שלפיה ראוי ונכון לדחות קיום חיוביים נוכח המלחמה. עוד ובנוסף, ראוי לציין בהדגש, כי המדינה הכירה עקרונית בנסיבות של מלחמה, גיוס כללי והגבלת כניסת פועלים לישראל ככאלה המקימות זכות ליזם לדחות את מועד המסירה של דירות לפרטיים. למשל, ראו נוסח מחייב שעל מוכר של דירה במסגרת פרויקט 'דירה בהנחה' לכלול במסגרת חוזה המכר עם הרוכש ובקשר לפיצויים בגין דחיית מועד המסירה (מצ"ב כנספח ב'):

"אם כתוצאה מגורמים שאינם תלויים במוכר ושאינן למוכר שליטה עליהם, או אם כתוצאה מכוח עליון לרבות מלחמה, גיוס כללי, פעולות איבה, מהומות שביתות ו/או השבתות כלליות בענף הבניה או במשק, מחסור כלל ארצי בחומרי בניה, מחסור כלל ארצי בכח אדם (לרבות עקב סגר כללי או הגבלת כניסת פועלים)... יחול עיכוב בהשלמת הנכס, יידחה מועד המסירה בתקופת זמן המתחייבת באופן סביר מההפרעה או העיכוב הנ"ל..."³⁸

ומשמע, שכאשר מדינת ישראל בחנה את חוזי המכר, שיש לה שליטה עליהם, במסגרת תוכנית מחיר מטרה או מחיר בהנחה, היא סברה כי נכון להתחשב בנסיבות ועל כן ניסחה בהתאם, סעיפים המאריכים את תקופת המסירה לרוכש, בשל מצבי מלחמה. מובן כי בהינתן ניסוח החוזים על ידי המדינה, מוטלת עליה חובה מוגברת לעמוד על פרשנותם, ולהבהיר את עמדתה המפורשת בהתייחס לנסיבות הקיימות כעת. פרשנות זו אפשרית כמובן גם במסגרת מהלך חקיקתי מובהק שיחול גם על חוזים אלה. ויודגש, המדינה היא ששולטת בניסוח הוראות החוזה שבין הקבלן לרוכשים במסגרת תוכנית מחיר מטרה, והיא זו שמפרסמת את תנאיו כלפי הרוכשים הפוטנציאליים במסגרת המכרז, לרבות ביחס למועד המסירה! כלומר, מחויבותה של המדינה בעניין היא כפולה ומכופלת, הן כלפי הקבלנים או היזמים והן כלפי הרוכשים. נוכח האמור ולמעשה, גם במערכת היחסים המחייבת בינה לבין הרוכשים המדינה רואה במלחמה כאירוע מסכל המקים זכות לדחיית מועד המסירה. עם קביעת המסקנה כי דין הסיכול חל בענייננו, תשאל השאלה, משכך – כיצד על המדינה להתמודד עם סיטואציה זו. בשאלה זו נעסוק בפרק הבא.

הפתרון הראוי

58. מן הניתוח האמור לעיל עולה, כי במסגרת יחסיים חוזיים שצד להם קבלן, אירועי מלחמת "חרבות הברזל" ייחשבו בסבירות גבוהה כאלה אשר הוראות הדין ביחס לסיכול חוזים חלות עליהם. מניתוח הוראות החוק, הפסיקה והספרות שהתפתחו לאורך השנים, עולה, כי באם תבוא לפנייה דרישה לתשלום פיצויים תעמוד לחברות הבנייה הגנת הסיכול שנקבעה בסעיף 18(א). עקב כך, עשויים להיפתח הליכים רבים ובתי המשפט יוצפו בתביעות. יתרה מכך, אם וככל ששכסוך בעניין יגיע לפתחו של ביהמ"ש הוא יכריע, כי סעיף 18(א) לחוק התרופות על כל מרכיביו ותנאיו חל בסוגיה, וביחס לחוזי מכר לפי חוק המכר

³⁶ לעניין זה ראו החלטת מועצת רמ"י מיום 22.11.2023: <https://www.gov.il/he/departments/news/moaatsa-pr-22112023>

³⁷ חוק הארכת תקופות דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תכנון ובנייה ומקרקעי ציבור), תשפ"ד-2023

³⁸ ההדגשה לא במקור ראו סעיף ב.2. (2) לנספח ב'.

הישן, גם הוראות "כח עליון" ככל שנוספו לחוזי המכר יחולו, נוכח תחולת הוראות סעיף 5א(ג) לחוק המכר הישן.

59. ואולם, בכך לא תם המסע המשפטי, שכן בהמשך לאמור יש לבחון ולשאול – מה יהיה הדין נוכח החלת דין הסיכול? מה הצפי לפסיקות ביהמ"ש ביחס לתוצאת תחולת דין הסיכול? מה הצפי להתנהגות הצדדים לעת "סכסוך קבלני"? ובהינתן צפי כאמור האם ראוי כי המדינה תתערב ובאיזו דרך?

פתרון מוצע לאיחור במסירה של חוזי מכר דירות

60. נקדים ונאמר כי בניגוד לתפיסה הרווחת בחלק ממסדרונות השלטון, לקבלנים, בין שהם יזמים ובין שהם קבלנים מבצעים, אין כל עניין בעיכוב סיומן ומסירתן של דירות לרוכשים ופרויקטים למזמינים. **נהפוך הוא, לכל יזם וקבלן יש אינטרס מובנה ברור לסיים ולמסור את הדירות או הפרויקטים מוקדם ככל הניתן.** מסירת הדירה או הפרויקט משחררת את היזם ו/או הקבלן מהמשך הוצאות התקורה, מנשיאה בעול הריבית על הלוואות ומקימה ליזם או לקבלן את הזכות לשחרר את ההון העצמי המושקע בפרויקט, לשחרר את הערבויות, לקבל את יתרת ההכנסות, לפרוע את האשראי לבנקים המלווים, למשוך את הרווחים הגלומים בפרויקטים ולהתקדם לפרויקטים הבאים. **אשר על כן, כל יזם וקבלן יעשה כל מאמץ ויעדיף בכל מצב למסור את הדירות והפרויקטים עפ"י לוח הזמנים המוסכם, או למצער, במינימום תקופת פיגור ומוקדם ככל הניתן על מנת למזער את נזקיו ולבצר את יכולתו לשרוד בנסיבות המלחמה שנכפו עליו. דחיית המועדים תחול רק על קבלן או יזם שמצוקתו אכן נגרמה בגלל נסיבות מלחמת "חרבות ברזל" בכללותן, לרבות המחסור בכח אדם בין פלסטיני או זר שנגזר ממנה, הגבלות פיקוד העורף, גיוס המילואים, וההגבלות שהוטלו על הפעלת אתרי בניה ע"י השלטון המקומי.**

61. כאמור לעיל ולטעמנו, מהיכרותנו את הנתונים, גם אם תעשה בדיקה פרטנית ביחס לכל פרויקט – טענות הקבלן, כי נסיבות המלחמה לרבות המחסור בעובדים הן שמנעו מן הקבלנים עמידה בזמני המסירה וכי לא היתה לו כל דרך אפקטיבית לשנות תוצאה זו, תתקבלנה. לשון אחר, מבחינת הקבלנים, הניתוח האמור לעיל מגלה, כי עמדתם המשפטית העקרונית וברוב רובם של המקרים, מוצקה היא, ועל כן, גם אם יש מתחם מסוים של חוסר ודאות, הם יעדיפו להתמודד עם דרישות הצרכנים בביהמ"ש. כלומר, הותרת המצב כפי שהוא ללא התייחסות מיוחדת לאירוע "חרבות הברזל", תותיר את רוב רובם של הקבלנים כשידים המשפטית על העליונה, ואין הם צריכים לחשוש מתוצאות הליך כלשהו. ודוק, בניגוד לניתוח המשפטי שאפיין את אירועי הקורונה, ושבנו מתחם חוסר הוודאות ביחס לפסיקת הצפוייה של ביהמ"ש היה רחב יחסית³⁹, באירועי "חרבות הברזל" התמונה המשפטית מובהקת הרבה יותר והתוצאה המשפטית נוטה בבירור לכך שהקבלנים יוכלו להתגונן בטענת סיכול ביחס לחיוב בתשלום לרוכשים אגב איחור, וזאת הן לפי חוק המכר החדש והן לפי נוסחו הישן.

62. יכולנו לסיים כאן, להביע את עמדתנו המשפטית, כי בהינתן הקולוסאליות של האירוע, התמשכותו והשלכותיו, בהינתן הקשר המובהק בין השלכות האירוע לאיחורים במסירה ובהינתן אחריותה ואזלת ידה של המדינה לספק מיידית פתרון חלופי למשבר הידיים העובדות אשר היא עצמה יצרה, אין ספק כי הקבלנים יוכלו לטעון לסיטואציה של סיכול ולהימנע מכל תשלום כפיצוי על איחור במסירה. יחד עם זאת, ההתאחדות סבורה כי אין זה ראוי להותיר לשוק החופשי "לעשות את שלו" ביחס להחלת דין

³⁹ ר' דו"ח הקורונה, לעיל ה"ש 15, בסעיף 23. ודו"ח הקורונה למכר דירות, לעיל ה"ש 15, סעיפים 13-16.

הסיכול וראוי כי המדינה תתערב, תמליץ על ההסדר הראוי ואף תעגנו בחקיקה מתאימה. מספר נימוקים לדבר.

63. ראשית, ברמה העקרונית ההתאחדות סבורה כי אין זה נכון מערכתית שהקבלנים יתמודדו עם דרישות הרוכשים בבתי משפט ויש לחתור לפתרון מחוץ לכתליו. כעולה מן האמור לעיל, וללא התערבות כלשהי מצד המדינה, החשש הוא כי יהיו לא מעט רוכשים פרטיים שיבקשו לתבוע את דמי האיחור מהקבלן, ולנסות את מזלם בביהמ"ש. לטובתם יגייסו שורה של פס"ד, שבהם ביהמ"ש נתן סעד נגד קבלנים, שאיחרו במסירה, אגב טענות לקיומם של אירועים מסכלים; אלא שכפי שתואר לעיל, ולטעמנו, ברוב רובם של המקרים, תביעות כאלה ידונו לכישלון בגלל השוני בין האירועים המסכלים שהיו בעבר ובין האירוע המסכל שבפנינו, ובהינתן טיעון מצוין לקבלנים נגד תביעות אלה, הם ימנעו גם בחתירה להסדרי פשרה. התוצאה שתיווצר היא תמריץ לא נכון לבירור תביעות רבות בביהמ"ש, כאשר הצפי הוא שברובם הרוכש יפסיד. ואם כך הוא, נראה כי מוטלת חובה על המדינה לנסות ולמנוע פנייה רבתי של רוכשים בתביעות נטולות סיכוי ממשי. מבחינת ההתאחדות, ועל אף שהיא משרתת את הקבלנים בטווח הקצר, תוצאה גורפת זו סותרת את האינטרס הציבורי – הגם שהצפי הוא להצלחה בשדה המשפטי, בראיה כלל מערכתית ההתאחדות אינה תומכת בריבוי תביעות נגד קבלנים.

64. שנית, ההתאחדות סבורה, כי יש לפעול מהר ככל הניתן להחזרת השוק לפסים של שגרה עסקית. ריבוי תביעות, אשר צפוי לקרות אם לא תהיה התערבות מדינתית, לא רק יגדיל את הוצאות המערכת השיפוטית ללא הצדקה של ממש, אלא ירחיק את החזרה לשגרה ויטיל אף על המערכת העסקית שורה של הוצאות נוספות. זו תוצאה גרועה לשוק מכר הדירות בפרט, ולמשק בכלל, אשר משווע ליצירת מתחמי ודאות משפטית – כלכלית בתקופה של חוסר ודאות קיצונית. מנגד, הסדר קבוע ומוגדר מראש יאפשר לצדדים להותיר סכסוך פוטנציאלי מורכב מאחוריהם ולהמשיך ביחסים החוזיים לצורך המשך קיום החוזה. להווה ידוע, כי אינטרס זה של המשך קיום החיובים החוזיים, על אף השיבוש שחל במועדי המסירה, הוא אינטרס ציבורי מערכתי בעל חשיבות עליונה.

65. משכך ובכל הנוגע לחוק המכר דירות, ההתאחדות סבורה, כי יש לקדם הסדר משולב המורכב ממספר נדבכים –

א. בהתאם לנתונים העובדתיים **תקבע תקופת ארכה מוכרת** למועד המסירה החוזי (אורכה של התקופה ייקבע בהתאם לנתונים העובדתיים שהוצגו לעיל והיא תחל מיום 7.10.2023). בשלב זה ברור כי משבר הידיים העובדות יוותר עמנו עוד מספר לא מבוטל של חודשים. זאת שכן פתרון אפקטיבי למשבר הידיים העובדות לא נראה באופק, וגם הסדרים למציאת עובדים במדינות אחרות בהתבסס על שיח של השוק הפרטי ללא מעורבות מדינתית, הולך ומתרחק. גם אם תמצא המדינה שתאפשר העברת עובדים בין אם מדובר בהסכם בילטרלי, ובין אם מדובר בהסכמים פרטניים בין חברות פרטיות, הבאת העובדים בהיקף שיוכל להשפיע על השוק ולהיענות באופן סביר לצרכים אינה ענין של מה בכך ותאריך זמן ממושך. **בשלב זה ההתאחדות מעריכה את תקופת הארכה הנדרשת בשבעה חודשים** (קרי, עד ליום 7.4.2024). בנוסף מוצע, כי נוכח היות נתון זה בלתי סופי ומשתנה כל העת, ובהתאם ליכולת לגייס עובדים חלופיים ולאור התארכות המלחמה, התקופה תהיה בת הארכה באופן גמיש, ועל פי החלטת שר השיכון לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים במשרד.

ב. כל עוד האיחור במסירה הוא במהלך תקופת הארכה המוכרת, הוא לא ייחשב כהפרת חיובי הקבלן לפי חוק המכר, לענין מסירת הדירה ולענין החיוב בתשלום פיצויים בשווי דמי שכירות חודשיים. מניה וביה, החיוב בתשלום תוספת על שווי של 100% מדמי השכירות לנכס חלופי, אשר נכנס לתוקפו לאחר מספר חודשי איחור, כל נוסח חוק מכר לפי תנאיו, לא יחול. יצוין, כי תוספת התשלום על דמי השכירות הסטנדרטיים מהווה הוראה מעין עונשית מרתיעה מפני איחור, כאשר ברי כי בנסיבות האירוע המסכל כאן, אין להרתעה זו כל הצדקה⁴⁰. עוד יצוין בהקשר זה, כי יש להחיל דין זהה גם ביחס לחוזים שבין היזם לקבלן המבצע, אשר מכילים בד"כ סעיף שמעביר את החיוב בנזק שנגרם בשל עיכוב במסירה מהיזם לקבלן המבצע. מעת שלא תושת חובת הפיצוי על היזם ועפ"י ההוראה שתקבע בחוק, יש לשרשר העדר פגיעה זו גם לחוזים אלה, ולמנוע הגשת תביעות בשל איחור מצד יזמים נגד הקבלנים המבצעים.

ג. בתום תקופת הארכה המוכרת, יחזור החיוב הקבוע בחוק המכר לחול וזאת בהתאם להוראה החלה על חודש העיכוב שבו חדלה התקופה המוכרת. היינו, אם וככל שהיה איחור עוד לפני חודש אוקטובר 2023, התקופה המוכרת לא "תמרק" אותו, ובתום התקופה המוכרת, תמשיך תקופת העיכוב להימנות מהמועד שבו הושהתה בשל המלחמה. משמעות הדבר היא כי בהתאם לתחולת חוק המכר הישן או החדש, הקבלן יחוב כלפי הקונה בדמי פיצויים בהתאם לקבוע בהוראת אותו חוק ביחס לחודש העיכוב. לא יהיה חיוב רטרואקטיבי כפי שקבוע בחוק המכר הישן.

ד. כמצוין לעיל, נסיבותיו המיוחדות של אירוע מלחמתי זה, מעמידות הצדקה גורפת לקבלנים לאיחור בתקופת המסירה ללא שיאלצו לשאת בתשלום לרוכשים, לא לפי חוק המכר החדש, קל וחומר שלא לפי חוק המכר הישן. אין משמעות הדבר כי הקבלן לא נושא בנזק, שכן, ככלל, העיכוב במסירה מייצר לו שורה של נזקים. כך למשל, הקבלן ממשיך לשאת בעלויות הצורך בהעמדת ערבויות חוק המכר, בעלויות מימון שנטל לצורך קידום הפרויקטים (בסביבת ריבית גבוהה), תקורות אתר וניהול, ובעיכוב תשלומים על ידי הרוכשים, בוודאי תשלומים אחרונים התלויים במסירה. מובן, כי גם לרבים מרוכשי הדירות נגרם נזק עקב העיכוב, וזאת נוכח הצורך לשלם עבור שכירות וזאת ברבים מהמקרים בנוסף על עלויות החזרי הלוואות לדירור. משמעו של דבר הוא כי סיכול הקיום של החיוב החוזי למועדי מסירה, מייצר לשני הצדדים נזק, אשר באנלוגיה מסעיף 18(ב) לחוק התרופות, מורה למעשה על כך שאין לחייב אף אחד מהצדדים בתשלום נוסף, וכל צד נושא בנזקיו. עם זאת, חשוב להדגיש, כי **ההתאחדות מסכימה שגם התשלומים שאותם נדרש הקונה לשלם לקבלן, בין אם מדובר בתשלום האחרון ובין אם מדובר בתשלומים אחרים לאורך תקופת החוזה יידחו בהתאם לעיכוב בבנייה ולדחיית מועד המסירה.**

ה. סעיפי כח עליון לפי חוק המכר הישן – כפי שתואר לעיל, קבלנים אשר במסגרת החוזים שלהם נקבעו סעיפי כח עליון, נמצאים תיאורטית במצב ודאי יותר באשר ליכולתם להפעיל את הסעיף. לרשותם עומד כלל קל יותר להפעלה בדמות מבחן הסיכון. עם זאת, מוצע להפעיל את המתווה האמור לעיל גם ביחס לחוזים לפי חוק המכר הישן שבהם לא נקבע סעיף כח העליון. הסיבה לכך היא כי בכל מקרה ההסדר השיורי למצבי סיכול, גם ביחס לחוזים כאמור, הוא ההסדר של דיני הסיכול הכלליים, שלפיהם יש להחיל את הוראות סעיף 18(א) לחוק התרופות.

⁴⁰ דו"ח הקורונה למכר דירות, לעיל ה"ש 15, בעמ' 7.

ו. **לטעמנו יש חשיבות מכרעת לכך שהמתווה האמור לעיל יקודם במסגרת מהלך של חקיקה ראשית.**

מספר טעמים לדבר-

ראשית, בהעדר חקיקה ראשית יהפוך המתווה המוצע לוולונטרי. צד לחוזה שהמתווה לא יטיב עמו, ירצה לנסות את מזלו ולפנות לביהמ"ש בטענות לפי חוק המכר, השוללות את הניתוח שלעיל ומבקשות פיצוי סטטוטורי ללא הוכחת נזק כקבוע בחוק המכר הישן ובחוק המכר החדש. כאמור תוצאה זו של פנייה, שתהא כמעט תמיד פניית סרק לביהמ"ש, סותרת גם את האינטרס הציבורי. חסימה של פעולה כאמור יכולה להיעשות רק באמצעות חקיקה ראשית הקובעת את התנאים להפעלת דיני הפיצוי עקב איחור לפי החוק, וקובעת את חובת השהיית החיובים ואת המועד שבו מסיימת השהייה, והכל באופן קטגורי וסופי.

שנית, העדר קביעה כאמור בחקיקה ראשית אלא כמתווה וולונטרי בלבד, תפגע קשות ברצון לייצר ודאות בשוק מכר הדירות, ולמנוע ריבוי סכסוכים לא רצוי לעת הזו. אמת, נכון הדבר, כי גם מתווה וולונטרי מייצר ודאות מסוימת, שכן יש לו משקל בהיערכות הצדדים ובאופן שבו הם מעריכים את סיכוייהם בהתמודדות משפטית; ואולם, ודאות מוחלטת ניתן להשיג רק בקביעה חקיקתית קטגורית.

קשה להעריך מה אחוז הרוכשים שיעדיפו בכ"ז לפנות לביהמ"ש בדרישה לסעדים לפי חוק המכר. ניתן אך להצביע על תובנות מסוימות מהתנהלות השווקים השונים אגב דו"ח הקורונה בכלל והדו"ח לענין חוק המכר בפרט. כידוע, יש שווקים שככלל אימצו את מסקנות הדו"ח, כמו למשל שוק גני הילדים; ואולם יש שווקים שהמלצת הדו"ח לא הסדירה אותם, והכנסת נאלצה לחוקק הסדרה מיוחדת בחקיקה ראשית כמו שוק האירועים⁴¹. בכל הנוגע לשוק מכר הדירות, ומנתונים שבידי ההתאחדות עולה, כי התמונה אגב הקורונה היתה מורכבת. אמנם בחלק מהמקרים אימץ השוק את המלצת משרד השיכון, ואולם היו גם תביעות פרטניות שהוגשו לביהמ"ש בסעדים המנוגדים להמלצה.

ז. אפשרות בירור הסכסוך לפי דיני החוזים הכלליים – להווה ידוע, כי בדו"ח הקורונה לענין חוק המכר נקבע כי האפשרות העומדת עפ"י הדין לרוכשי הדירות, כמו גם לקבלן, לבירור סכסוכים בהתאם לדיני החוזים הכלליים, שרירה וקיימת. ברור כי מי שמבקש לפנות לדין הכללי לא יוכל לזכות מהסדרי החקיקה המיוחדים שייקבעו בהקשר חוק המכר כמתואר לעיל. לטעמנו, ועל אף הנוזקים שיש בדבר, אין לשלול אפשרות זו וכל צד שמבקש לנסות להפעיל את דיני החוזים הכלליים יהיה רשאי לעשות כן. עם זאת, חשוב לציין כי הניתוח שלעיל לענין התקיימות מרכיבי סעיף 18(א) לחוק התרופות שרירים וקיימים כמובן, ללא קשר לנתיב המשפטי שבו יבחר הטוען להלך. משכך, גם בהקשר הדין הכללי אנו סבורים כי ראוי לייצר תשובה גנרית, ועל כך נפרט במכתב אחר.

סיכום

66. הנסיבות החלות על שוק הדירות למגורים החל מפרוץ מלחמת "חרבות ברזל", לא מותירות מקום לספק, כי תנאי סעיף 18(א) לחוק התרופות מתקיימים במלואם. האירוע אינו צפוי נורמטיבית, ובשלון חוק המכר הישן גם הסיכון להתקיימותו לא חל על הקבלן (וגם לא על הרוכש); האירוע משפיע ישירות

⁴¹ חוק החזר מקדמה בשל ביטול אירוע (נגיף הקורונה החדש), תשפ"א-2020.

על העיכוב במסירת הדירות נוכח היותו מייצר משבר ידיים עובדות; לקבלנים אין כל דרך אפקטיבית להתמודד עם המשבר, ופתרון לא נראה באופק. כמפורט בהרחבה לעיל, חשוב להדגיש כי גם אם הכרזת המלחמה תסתיים, ועל אף ההחלטות שנתקבלו לענין הבאת עובדים זרים, אין משמעות הדבר כי הפערים ניתנים לצמצום או יצטמצמו בפועל גם לכשתמלא מכסת העובדים, שכן את חלוף הזמן לא ניתן להשיב. זאת ועוד, בהתאם לבדיקה שעשתה ההתאחדות, יארך עוד זמן רב להשבת הפעילות לדרגה סבירה.

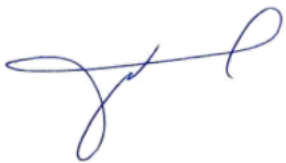
67. **בנסיבות אלה, ראוי כי המדינה תידרש לאמירות ברורות באשר למצב המשפטי, על מנת לתמרץ ודאות, למנוע ריבוי פניות לבהימ"ש, ולאפשר את המשך קיום החוזים ללא המהמורה של בחינת הנושא באחריות לאיחור בקיום החיובים. תחת זאת ייקבע בחקיקה מתווה ברור, מובהק ומפורש, שכל בעלי הדין הפוטנציאליים יוכלו להיאחז בו.**

68. הפתרון מחייב קביעה להשהיית חיוב הקבלן למסירת הדירות ותשלום פיצוי למשך התקופה המוכרת שלא תפחת משבעה חודשים, ותהא בת הארכה באמצעות החלטת השר או גורם מקצועי במשרד השיכון, אשר יבחן את הפרמטרים הרלוונטיים השונים – קיומה של מלחמה או מצב חירום, כמות העובדים הזרים שהחלו לעבוד בארץ, והצפי לקליטתם של נוספים לצורך השלמת המכסה המאושרת.

69. גם בחוזי קבלנות, שאינם חוזי מכר דירות, יש לפעול ברמה החקיקתית לייצר הסדר סיכול מפורט ומפורש שימנע חוסר ודאות ופניות מרובות לבית המשפט. כאמור, בענין זה פונה ההתאחדות בפניה מקבילה.

70. נוכח מורכבות הנושא, נשמח לפרט ולהרחיב בכל ישיבה שתקבע בענין.

בברכה,


ארז קמיניץ, עו"ד


עדי בן הרוש, עו"ד

ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות'
עם המבורגר עברון

העתק:

התאחדות הקבלנים בוני הארץ.

01/05/2024
 כ"ג ניסן תשפ"ד
 187825

לכבוד:
ח"כ בנימין נתניהו
ראש ממשלת ישראל
בצלאל סמוטריץ'
שר האוצר

אדוני ראש הממשלה,
 אדוני שר האוצר,

הנדון: קריסת ענף הבניה והתשתיות בישראל

הריני מתכבד לפנות אליכם ולהתריע בפניכם על קריסה צפויה של ענף הבניה והתשתיות בישראל, קריסה אשר תתממש ככל וממשלת ישראל תמשיך לנהוג כפי שהיא נוהגת מול ענף הבניה והתשתיות מאז תאריך 07 באוקטובר 2023, ברשלנות, בניתוק גמור מהמציאות ובחוסר ניהול ותיאום בין משרדי הממשלה. זאת, לעיתים עד כדי הכשלה מכוונת האחד את השני.

למרות התרעות דחופות, חוזרות ונשנות של התאחדות הקבלנים בוני הארץ אל מול כלל הגורמים הממשלתיים הבכירים, אין ספור ניסיונות שלנו להביא הצעות למענים ופתרונות ולעיתים אף נטילת אחריות על תפקידם של חלק ממשרדי הממשלה - עולם כמנהגו נוהג. נכון לעת הזו הענף, שעליו נשענת כלכלת ישראל, מתרסק לנגד עינינו – ונדמה שאיש בממשלה אינו מתרגש כלל ואינו מודע להשלכות החברתיות והכלכליות העמוקות של התרסקות זו. ענף הבניה והתשתיות שהיווה בשנת 2022 כ-14% מהתל"ג (באופן ישיר) בהשקעה כוללת של כ-250 מיליארד ש"ח, ענף הצורך חוב ואשראי של כטריליון ו-300 מיליארד ש"ח מהבנקים, הגופים המוסדיים ושוק ההון, נמצא במצבו הגרוע ביותר מאז ומעולם. התחלות הבניה צונחות, פרויקטים לאומיים תקועים, קבלנים רבים נמצאים בתהליך של פשיטת רגל, אלפי קבלני שיפוצים מחוסרי עבודה, תעשיות הבניה מאבדות הכנסות בשווי של כמיליארד ש"ח מדי חודש, והענף מאבד את יכולת הביצוע שלו וקריסתו תאיים על איתנות הכלכלה בישראל,

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים והבונים בחולון	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב והמרכז
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון	ארגון הקבלנים והבונים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה		

על דירוג האשראי שלה, על יציבות הבנקים ותוביל למשבר הכלכלי חברתי העמוק ביותר שהמדינה חוותה מאז קיומה.

מטרת מסמך זה היא להתריע בפניכם בפני קריסה צפויה זו ולפרוס בפניכם את תמונת המצב האמיתית ואת הערכתי כנשיא התאחדות הקבלנים לגורמים לה ולהשלכותיה. לא תוכלו לומר "לא ידענו", "לא אמרו לנו".

אפרט להלן בקצרה את הבעיות הקיומיות שהענף חווה, להן אחראית הממשלה ישירות בשל רשלנותה, עד כדי חלמאות:

מחסור חמור בכ"א מקצועי – מאז 07/10/2023 נעדרים כ-100,000 עובדים פלסטינאים מאתרי הבניה, התשתיות והשיפוצים בשל סגר שהוטל על השטחים, סגר שקיים עד היום, שגרם לירידה ממוצעת של כ-40% בפעילות הענף ולצניחה בהתחלות הבניה ובעבודות הביצוע של התשתיות, להתמשכות פרויקטים ולסגירה של קווי ייצור בתעשיות הבניה. מזה כ-6 וחצי חודשים נכשלת הממשלה בהבאת עובדים זרים במקומם (אושרה תוספת של 50,000 ועד היום נחתו בישראל פחות מ-2,000 בלבד). הכשלון נובע בעיקר **מחסמים וכבלים רגולטורים שהממשלה כובלת בהן את עצמה**, מתן וויזות בקצב איטי להחריד, מניעת הבאת עובדים במסלול B TO B, גבייה מיותרת של אגרות להעסקת העובדים הזרים, המקשה מאוד על התאגידים ומונעת מהם הבאה בכמויות של העובדים, ועוד שורת חסמים שנוצרו בשל חלמאות של הגורמים השונים ו**חוסר ניהול מרכזי המציב ייעדים של כמויות וזמן**.

אני מצפה ממך, אדוני שר האוצר, לפעול באותה נחישות שבה אתה פועל למניעת כניסת עובדים פלסטינאים כדי להביא מיידית ובמהירות עובדים זרים. בידך כלל הסמכויות והיכולות לנקוט בפעולות להאצת תהליך הבאתם, כמו ביטול האגרות המכבידות, הפחתת ערבויות, מימון רכבת אווירית ומימון כ"א נוסף הנדרש לרשות ההגירה על מנת לאשר במהירות את הוויזות.

הכנסת העובדים הפלסטינים – בהעדר מענה הולם להבאתם של העובדים הזרים ולבטח בקצב הנוכחי בו צבירת סד"כ העובדים עליו החליטה הממשלה יימשך במקרה הטוב, מעל 50 שבועות, החלופה היחידה לשמירת רציפות התפקוד של הענף ומניעת קריסתו היא החזרתם של הפלסטינים לעבודה בענף הבניה שהוא ענף חיוני לכלכלה הישראלית!

כל גורמי הבטחון בישראל תומכים במהלך שכזה והצורך הכלכלי המשווע ברור ונהיר לכל. למרות כל אלו, טרם החליטה ממשלת ישראל להקל על הסגר בשטחי איו"ש ולהכניס לישראל את עובדי הבניין הפלסטינים.

מחסור בחומרי גלם – הולכת ומתפתחת בעיה קשה של מחסור בחומרים ומוצרים לבניה כמו: מלט, ברזל לבניה, פלדה, זכוכית, אלומיניום, חומרי חציבה לתעשיית הבניה, שיש גרניט, כלים סניטריים, ריצופים וחיפויים. המחסור נובע ממיעוט הטיסות לישראל, מיעוט

האוניות המגיעות לישראל ומשך הפלגתן בשל הארכת המשט לאור איום החות"ים, ובעיקר בשל התלות הגדולה, שנוצרה בחסות הממשלה, בייבוא מתורכיה ומסין. על הממשלה לפעול להסרת חסמים רגולטורים המונעים ייבוא ממדינות אחרות (כמו אישור תקנים ע"י מכון התקנים למשל) ובעיקר **לעודד ולפתח את התעשייה הישראלית** להתרחבות והשקעה בציד ופתיחת מחצבות נוספות במחירים זולים ועוד.

החרגה של ענף הבניה ממתווה הפיצויים – לא רק שפקידי האוצר מתנהגים כאילו נעלם מעיניהם מצבו האנוש של ענף הבניה והתשתית, הם **באופן מכוון, שרירותי ומנותק מהמציאות**, החליטו להחריג את ענף הבניה ממתווה הפיצויים למגזר העסקי על ההוצאות הקבועות והוצאת השכר לחודשים אוקטובר-דצמבר 2023. פיצויים אלה היו יכולים לשמש **חבל הצלה לשרידות של קבלנים רבים** בתקופה קשה זו, אך האטימות של אנשי האוצר מנעה זאת.

אומנם, קבלני הביצוע, בשונה מהקבלנים היזמים, הוגדרו זכאים לפיצוי, אך בפועל מעט מאוד מהם קיבלו מענקים כלשהם, מכיוון שהצניחה במחזור העסקי שלהם הנובעים מהחודשים הרלוונטיים, באה לידי ביטוי 3-4 חודשים מאוחר יותר, בשל מוסר התשלומים הירוד בענף שבולט במיוחד בקרב מזמיני העבודה הציבוריים. החרגת הענף שנפגע באופן האנוש ביותר מכל ענפי המשק ממתווה הפיצויים, מהווה ניתוק וחוסר הבנה לשמם.

איחור במסירה של דירות - בשל המחסור החמור בכ"א ורשלנות הממשלה שמנעה הבאת עובדים זרים עד כה, רוב הקבלנים יאחרו במסירה של דירות בתקופות של כ 6-8 חודשים. עפ"י הוראות חוק מכר דירות עליהם לשלם מיליארדי ש"ח של קנסות לרוכשי הדירות בגין האיחור. **לא יתכן שהנטל בגין המלחמה ורשלנות הממשלה בהבאת העובדים ייפול על כתפי הקבלנים והיזמים!** כאילו לא מספיק הנטל הכבד בגין הוצאות קבועות, תקורות והוצאות מימון אדירות בגין אשראי בעת שאתרי הבניה סגורים, הרי שבנוסף, נדרשים הקבלנים לשלם כעת גם פיצויים לרוכשי הדירות. **תשלום הקנסות הללו ע"י הקבלנים, בלא עוול בכפם, יהווה "קש ששבר את גב הגמל" ויגרום לקריסה של קבלנים ויזמים רבים.**

איחור בסיום של עבודות תשתית וביצוע ציבוריים – רוב הפרויקטים בתחום התשתיות ומבני ציבור לא יושלמו במועדים שנקבעו להם. כבישים וגשרים, מסילות רכבת, בתי ספר, גני ילדים ומבנים אחרים, לא ייפתחו בזמן ומשך הביצוע יתארך. בחלקם, אתרי בניה תשתיתיים יינטשו על ידי הקבלנים שקרסו ובחלקם המכריע ייפתחו באיחור ניכר. לקבלנים נגרמו נזקים רבים בגין הוצאות המימון, התקורה, השכר וההוצאות הקבועות. חלק ניכר מהציוד והכלים של קבלני התשתית גויס לטובת מאמצי המלחמה בעזה ובצפון, מה שמחריף את מצבם ומוסיף לגרום לעיכובים נוספים. קבלני הביצוע והתשתית העובדים עבור משרדי הממשלה, החברות הממשלתיות ויחידות הסמך, הרשויות המקומיות והחברות הכלכליות שלהן חייבות לקבל תמיכה בהכרה באיחור הצפוי ומתן פיצוי הולם שיימנע את קריסתם.

שוק הדיור ומחירי הדירות – מצבו של שוק הדיור, שנכנס להאטה בשל הריבית הגבוהה טרם המלחמה, הוחרף והדרדר עוד יותר בעקבותיה. לצד הירידה החדה בביקוש לדירות (להבדיל מהצורך בדירות ההולך ועולה), התחלות הבניה צונחות כעת לקצב של כ-45-50 אלף יח"ד בשנה בלבד להערכתנו. כתוצאה מהאטה זו, הכנסות המדינה ממכירת קרקע וממיסי הנדל"ן, מס הכנסה ומע"מ אשר הגיעו בשנת 2022 לכ-90 מיליארד ש"ח, קטנו כבר בעשרות מיליארדי שקלים, דווקא בעת שהמדינה זקוקה להם מאוד. קיטון זה יביא להעמקת הגירעון של מדינת ישראל הרבה מעבר לצפוי. בנוסף לקיטון בהיצע הדירות, התמשכות זמן הביצוע ועליית תשומות ותפוקות העבודה בשל המחסור בכ"א ובחומרים, כאמור, מייצרים לחצים לעליות מחירי הדירות.

מכובדי ראש הממשלה ושר האוצר, אם ממשלת ישראל לא תדאג לאלתר להוביל מהלכים שמטרתם תימרוץ הענף להשקעה בדיור להשכרה ולגידול בהתחלות הבניה, יזנקו מחירי הדירות והשכירות בפרק זמן קצר, כך שרק העשירים יוכלו לרכוש או להשכיר דירות. הדבר יגרום למשבר כלכלי-חברתי חריף ביותר בנוסף לנזקי המלחמה. עליית המחירים תיווצר במקביל לקיטון בהיצע, מה שימשיך להעמיק את הקיטון בהכנסות המדינה ובגירעון שילך ויחריף.

כוח הביצוע של ענף הבניה והתשתיות בישראל – המצב החמור אליו הדרדר ענף הבניה והתשתיות מעמיד בסימן שאלה גדול את יכולתו לעמוד באתגרים רבים שלפניו כמו: שיקום יישובי חבל התקומה ויישובי הצפון, בניה מאסיבית של דירות בהתחדשות עירונית, בעיקר בצפון ובדרום, שם מיליוני ישראלים חשופים לסכנה ממשית לחייהם בהיעדר ממ"דים ומיגון בסיסי וכן בהיעדר החיזוק הדרוש מפני איום רעידת אדמה חזקה. אתגרי הענף בתחום התשתיות הוא רב: פרויקט המטרו, קו הרכבת לאילת, כבישים וגשרים נוספים, במיוחד באזורי הפריפריה. כל אלה מצויים לפתחנו בעתיד הקרוב וללא תמיכה ממשלתית מיידית הענף לא יעמוד באתגרים אלה.

לסיכום – מכובדי ראש הממשלה ושר האוצר, אני קורא לכם להתעשת, להפשיל שרוולים, ולהתחיל לעסוק בהצלה של ענף הבניה והתשתית, להכין תוכנית ולהוביל מהלכים שיימנעו את הקטסטרופה הממשמשת ובאה עלינו בענף כל כך מרכזי שהוא הקטר שמוביל את הכלכלה הישראלית, תוכנית שתכלול בין היתר את הפעולות הבאות:

יישום תוכנית להבאה מיידית של 50,000 עובדים זרים לענף הבניה והתשתית, **תוך 30 יום**, על ידי ניהול מרוכז הקובע ייעדי ביניים של זמן וכמויות בכל התהליך ותוספת תקציב ראווה התומכת בה.

להכניס לאלתר 40,000 עובדים פלסטינים משטחי איו"ש לעבודה בענף הבניה והתשתית. העובדים ייכנסו במתווה שיסוכם ויגובש ע"י הגופים המוסמכים ובשיתוף השלטון המקומי והתאחדות הקבלנים.

לתמוך ולאפשר ייבוא מהיר של מוצרים וחומרי גלם ממדינות שאינן עוינות לישראל, ללא רגולציה מיותרת **ולעודד את התעשייה הישראלית** בענף הבניה בצריכה כחול לבן של המדינה כמזמין עבודה ובמתן מענקים לעידוד קווי ייצור והשקעות חדשות.

להכניס לאלתר את ענף הבניה למתווה הפיצויים למגזר העסקי באופן שיתאים לענף ולמאפיינים שלו, כולל לקבלני הביצוע והתשתית ולקבלנים היזמים ולהאריך את תקופת הפיצויים לפחות עד הגעת כמות העובדים הנדרשת לתפקודו התקין של הענף.

לקבוע בחקיקה כי איחור במסירת דירות בתקופת המלחמה, כל זמן שאין עובדים בכמות הנדרשת לתפקודו התקין של הענף, **אינו גורר אחריו תשלום קנסות לרוכשי הדירות** ומועד המסירה החוקי נדחה בהתאם. כמו כן, להאריך את מועדי הביצוע לפרויקטים ציבוריים ולפצות את הקבלנים על העיכוב והתקורות שנגרמו להם.

להכין **תוכנית מרחיבה להאצת ענף הבניה**, התשתית ושוק הדיור, המייצרת רשת ביטחון (התחייבויות רכישה) לקבלנים שיגדילו את התחלות הבניה שכוללת, בין היתר, תמריצים כמו: **הפחתת מס הרכישה למשקיעים** (שיגדילו את היצע הדירות להשכרה ויירכשו דירות על הנייר שיבטיחו הוצאת פרויקטים לפועל), הפחתת מס שבח לבעלי קרקע פרטית, מתן TAX CREDIT לפרויקטים של התחדשות עירונית בפריפריה ועסקאות קומבינציה עם הקבלנים שיגדילו את מלאי הדירות להשכרה או לדיור בר השגה לצעירים.

להגדיל את ההשקעה בתשתיות, בעיקר ע"י פרויקטים מסוג PPP ללא פגיעה מיידית בתקציב השוטף ולאמץ סטנדרטים בינלאומיים בהסכמים מול הקבלנים (כדוגמת הסכמי FIDIC) וליצור וודאות וחלוקת סיכונים נכונה בין הקבלן למזמין העבודה תוך שיפור של מוסר התשלומים, הניהול ההוגן והפיקוח.

התאחדות הקבלנים בוני הארץ, שהוכיחה את עצמה כגוף אחראי, מקצועי וממלכתי, אשר טובת ענף הבניה והתשתית בכללותו וטובת כלכלת ישראל ועוצמתו מול עיניו, תשמח להיות שותפה להכנת תוכנית זו שתציל את ענף הבניה והתשתית מפניה קריסה כוללת. אדוני שר האוצר, הגידול בגירעון המדינה אינו נובע רק מהגידול בהוצאות המלחמה, אלא גם בשל אובדן הכנסות של עשרות מיליארדי שקלים מענף הבניה.

יש לקבל את ההחלטות הנכונות שייגרמו להאצת הענף, ויובילו מחד לעליה בגביית מיסים עבור קופת המדינה ומאידך הפחתה של הלחצים לעליות מחירי הדיוור.

אדוני ראש הממשלה, מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" פעלנו ללא לאות מול כלל הגורמים והמשרדים המקצועיים בממשלתך, כדי לקדם פתרונות לענף הבניה והתשתיות אשר ישמרו את רציפות התפקוד והתנועה של הקטר הכללי של המשק הישראלי. אני יו כי אתה כל כולך פועל במסגרת המאמץ המלחמתי והמדיני למען מדינת ישראל, אולם לאחר שבעה חודשים בהם לא התגבשה שום תוכנית אסטרטגית אמיתית לפתרון המשבר בבניה ובתשתיות, משבר אשר בהכרח יוביל את מדינת ישראל למשבר בדיוור ולמשבר תשתיות לאומיים, אני פונה אלייך כנשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ באופן אישי בבקשה לקיים פגישה דחופה עם ראשי ענף הבניה והתשתיות בארץ ביחד עם שר האוצר, אשר מטרתה לפרוס בפנייך באופן ישיר ובלתי אמצעי את חומרת המצב ודרכים ליציאה מיידית מהמשבר.

ככל וממשלת ישראל תמשיך לגרור רגליים ולנהוג בחוסר ניהול המשבר, בהעדר מקצועיות נדרשת ובחוסר שיתוף פעולה וסינכרון בין משרדיה ומול העוסקים בענף ולא תפעל לאלתר לתיקון הבעיות שהוצגו כאן, צפויה כאמור קריסה של ענף כל כך מרכזי בכלכלה שידרדר אותה ואת החברה בישראל לתהומות שלא ידע מעולם.

בכבוד רב,
ראול סרוג, נשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ



העתקים:
יצחק גולדקנופף - שר השיכון
ח"כ משה ארבל - שר הפנים
מירי רגב - שרת התחבורה
ח"כ ניר ברקת - שר הכלכלה
ח"כ יריב לוין - שר המשפטים
יואב בן צור - שר העבודה
פרופסור אמיר ירון - נגיד בנק ישראל
יוסי שלי - מנכ"ל משרד ראש הממשלה
שלומי הייזלר - מנכ"ל משרד האוצר
יהודה מורגנשטרן - מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון
יהלי רוטנברג - החשב הכללי
יוגב גרדוס - ראש אגף התקציבים

אלדד כורש, עורך דין
טל. 03-6944111
פקס. 03-6091116
ekoresh@fbclawyers.com

15 ביולי 2024

מבלי לפגוע בזכויות

לכבוד

ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו
מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
מר יואב גלנט, שר הביטחון
הרב יצחק יששכר גולדקנופף, שר הבינוי והשיכון
מר משה ארבל, שר הפנים
מדינת ישראל

נכבדי,

הנדון: נזקי העוסקים בענף הבנייה והתשתיות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" - התראה טרם נקיטת הליכים משפטיים

סימוכין: פניות מרשתנו מימים: 9.10.2023, 12.10.2023, 15.10.2023, 16.10.2023, 17.10.2023, 18.10.2023,
1.5.2024 ו-29.2.2024, 7.12.2023

בשם מרשתנו, התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן גם: "ההתאחדות") הרינו לפנות אליכם בעניין שבנדון, כדלקמן:

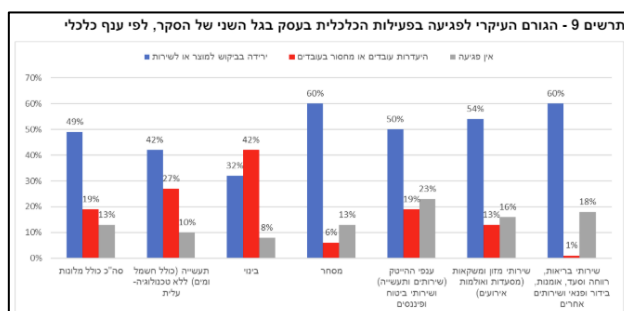
1. מרשתנו היא הארגון היציג של העוסקים בבנייה, בתשתיות, בפיתוח ובמכלול עבודות הנדסה במשק הישראלי. בהתאחדות חברים למעלה מ-3,000 חברים והיא מאגדת תחת כנפיה את כלל הקבלנים הרשומים בענף - קבלני בנייה למגורים, קבלני בנייה ציבורית-חוזית וקבלני תשתיות. מחצית מחברי ההתאחדות הם עוסקים קטנים ובינוניים. ההתאחדות פועלת לקידום ענף הבנייה והתשתיות בישראל ולשמירת הזכויות של כלל הקבלנים והבונים בארץ ולפתרון בעיות במגוון תחומים מקצועיים של הענף.
2. ב-7 באוקטובר 2023 הכריזה מדינת ישראל על מלחמת "חרבות ברזל" בעקבות מתקפת טרור רצחנית של חמאס. מתקפת הטרור, שבמסגרתה נרצחו כ-1200 ישראלים ומאות נחטפו לרצועת עזה, הפגיעה את כל קובעי המדיניות וכלל גורמי הביטחון. את גודל האכזריות, הזוועות והאסון שנגרם למדינת ישראל, אזרחיה וכוחות הביטחון, קשה לתאר במילים. בעקבות אירועים קשים אלו הוכרז גם מצב מיוחד בעורף הישראלי בהתאם להוראות **חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951**. בעקבות כך החליט שר הביטחון על המשך הסגר על שטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה, אשר במסגרתו לא נכנסים פלסטינים לעבודה בישראל.
3. למלחמה שעודנה נמשכת השפעות הרוח גורל (לא פחות) על ענף הבנייה והתשתיות במדינה. הסיבה המרכזית לפגיעה בענף הבנייה והתשתיות נגרמת עקב המחסור הדרמטי בעובדים. מחסור זה הביא ועוד עתיד להביא לעיכובים בעבודות הבנייה והתשתית, התכנון והרישוי, לעיכוב ביצוע פרויקטים בבנייה החוזית ובתשתית ולא יחזירו משמעותיים במסירת דירות מגורים לרוכשים ולהשלמת עבודות תשתית, על כל ההשלכות הנובעות מכך. ונזכיר, כי המדינה היא זאת שאמונה על החלטה בדבר מתן היתר להכנסת עובדים זרים לענף הבנייה והתשתיות בישראל, היא זו שקובעת את מספרם ואת תנאי העסקתם, ואף אחראית על ההכשרות לעובדים ישראלים.

4. כפי שיפורט בתמצית להלן, השלכות המלחמה הסבו ועודן מסבות נזקים כספיים כבירים לעוסקים בענף הבנייה והתשתיות, המעמידים אותם בפני סכנת קריסה. מיותר לציין, כי לכך גם השלכות רחבות על התעשיות הנלוות לבנייה ועל המשק הישראלי בכללותו.
5. אין מחלוקת, כי המלחמה שפרצה חייבה ועודה מחייבת היערכות גם בעורף הישראלי ונקיטת פעולות דחופות לשם שמירה על ביטחון הציבור. יחד עם זאת, באותה נשימה ואף ביתר שאת בימים קשים אלו, חשובה קיומה של שגרה לצד מלחמה. בכלל זה, קריטי לפעול לצמצום הפגיעה בכלכלת מדינת ישראל, בתאגידים הפועלים בה ובתושביה. חיזוק הכלכלה משמעו, בין היתר, חיזוק העורף וחוסנו.
6. וזאת יודגש. מצד אחד, ענף הבנייה והתשתיות הוא משק חיוני, שאמור להמשיך ולעבוד גם בשעת מלחמה ושאינו זוכה למתווה פיצויים ייחודי. מהצד השני, ענף הבנייה והתשתיות חטף את הפגיעה הקשה והאנושה ביותר במשק, באופן בו כל העוסקים בתחום חוו פגיעה כלכלית קשה ועולה חשש לקריסת חברות שמעסיקות עשרות אלפי ישראלים. מצב דברים זה מעמיד בסכנה לא רק את הקבלנים ועובדיהם, אלא גם מאות אלפי לקוחות שעלולים להפסיד את כספם, יוביל לפגיעה בהכנסות המדינה ממסים ואף לפגיעה היקפית במשק, בשל סיכון המערכת הפיננסית (שהעמידה אשראי בהיקף עצום לענף הבנייה והתשתיות) ולפגיעה ביציבות הבנקים וגורמים חוץ בנקאיים.
7. לא ניתן להשלים עוד עם מצב זה, בו המדינה מתעלמת ממתן פיצוי לקבלנים בגין נזקיהם שרק הולכים ונערמים.
8. עם פרוץ המלחמה, ולאחר שהחלו להתברר לראשונה הנזקים לענף, פנתה אליכם מרשתנו בפניות חוזרות ונשנות. בתכתובות שבסימוכין, התריעה בפניכם מרשתנו בדבר הנזקים הנגרמים לענף הבנייה והתשתיות, הצביעה על הבעיות והכשלים בהתנהלות המדינה המובילים לאותם נזקים וביקשה מכם סיוע. מרשתנו נקטה פעולות בעצמה להקטנת נזקי ענף הבנייה והתשתיות (ככל שיכלה) ואף הציגה בפניכם פתרונות ודרכי פעולה אפשריים לחיזוק הענף בתקופה קשה זו. למרבה הצער, כל הפניות האלה נותרו ללא כל פתרון מעשי, בוודאי לא מידי, ומכאן פנייתנו זו.
9. להלן נעמוד, בתמצית, על עיקרי הדברים ונתאר את הפגיעה בעוסקים בענף הבנייה והתשתיות ואת הדרישה לפיצויים, בטווח הזמן המידי, בגין נזקיהם המשמעותיים שהולכים ונערמים מיום ליום.
- א. הפגיעה בענף הבנייה והתשתיות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" הוכרה על ידי המדינה**
10. כידוע, ענף הבנייה בארץ סובל מזה שנים במחסור בידים עובדות. הענף נשען, בעיקרו, על העסקת עובדים זרים, ברובם פלסטינים. **ערב המלחמה, מספר העובדים הפלסטינים עמד על כ- 72,000 ומספר העובדים הזרים על כ- 28,000.** המצב עוד יותר מוקצן בענף התשתיות, המושתת כמעט במלואו על עובדים פלסטינים.
11. בהתאם לדין, העסקת עובדים פלסטינים מחייבת קבלת אישור הממונה במשרד הפנים וכן היתר כניסה בטחוני, שניתן על ידי המנהל האזרחי ביו"ש. כמו כן, הממשלה היא אשר קובעת בהחלטותיה את מכסת העובדים הפלסטינים והעובדים הזרים שכניסתם תותר לישראל בכלל הענפים, לרבות בענף הבנייה.
12. **בשני העשורים האחרונים, המדיניות בפועל של הממשלות היתה של הגדלת המכסה לעובדים הפלסטינים, לצד הפחתת המכסה לעובדים זרים. כלומר, המדינה היא אשר גרמה וביססה, הלכה למעשה, את התלות הקיימת כיום בענף הבנייה בעובדים הפלסטינים.**

13. השלכות המלחמה וההגבלות על פעילות המשק שבאו בעקבותיה פגעו בענף הבנייה במספר אופנים.
14. בראש ובראשונה, עם תחילת המלחמה הוטל סגר מלא על יהודה ושומרון ועזה, כך שעובדים פלסטינים לא הורשו להכנס לישראל ולהגיע לאתרי הבנייה. בה בעת, חלק גדול מהעובדים הזרים ממדינות אחרות נמלטו מהמדינה בשל המלחמה, וחלק גדול מהעובדים הישראלים גויס למילואים לתקופה ממושכת. נכון לכתיבת שורות אלה, העובדים הפלסטינים עדיין לא מורשים להכנס לישראל, והמדינה טרם יישמה פתרון זמין ומיידי לעשרות אלפי הפועלים החסרים בענף הבנייה.
15. ויודגש, להחלטה על איסור מוחלט ומתמשך של כניסת עובדים פלסטינים השפעה דרמטית על ענף הבנייה והתשתיות. מדובר בסגר מוחלט וחריג שלא היה כמותו. הסגר הנוכחי החל עוד בתחילת חג שמחת תורה, ונמשך עד למועד כתיבת שורות אלה, כלומר כבר 9 חודשים. לשם השוואה, במהלך מבצע "צוק איתן" עמדו סך ימי הסגר המוחלט על 29 ימים בלבד, ובשל התפרצות נגיף הקורונה ימי הסגר המוחלט עמדו במצטבר על 27 ימים.
16. נוכח המחסור הקשה בעובדים, פרויקטים רבים (הן של מגורים והן של תשתיות ובנייה חוזית) נעצרו והם עומדים על תילם או מבוצעים בעצימות נמוכה.
17. זאת ועוד. במסגרת הנחיות פיקוד העורף הושבתו מרבית אתרי הבנייה, בין היתר, בשל הצורך במרחב מוגן תקני. בהמשך, ולמשך שבועות, נותרו אתרי הבנייה סגורים עקב החלטת חלק גדול מהרשויות המקומיות שלא לאפשר את פתיחת האתרים.¹
18. כל אלה הביאו לפגיעה קשה בקבלנים ולהגדלה משמעותית של הוצאותיהם, בגין הימשכות הליכי הביצוע הרבה מעבר למתוכנן.
19. על מנת להמחיש את עוצמת הפגיעה בענף הבנייה והתשתיות, נציין, כי על פי הערכת מרשתנו, עמדה תפוקת העבודה בענף הבנייה בתחילת המלחמה ובעקבות השלכותיה המתוארות, בהספק של בין 5%-15% בלבד מהפוטנציאל שלה וכי במהלך חודש דצמבר 2023, גדלה תפוקת העבודה כאמור, ל-30% בלבד. לפי נתוני הלמ"ס, במהלך חודש אוקטובר הושבתו באופן מוחלט 77% מאתרי הבנייה והתשתיות, במהלך חודש נובמבר הושבתו באופן מוחלט 50% ובמהלך חודש דצמבר הושבתו 39%. נזק משמעותי, בכל קנה מידה. מובן, כי באזורי הלחימה, בדרום ובצפון, אשר פונו מיושביהם, אין כמובן כל פעילות שהיא באתרי הבנייה והתשתיות, אשר עומדים בשיממון.
20. נפנה בהקשר זה לממצאי "סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023" שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בימים 24.10.2023-26.10.2023 אשר בחן את מצב העסקים בישראל (פורסם לציבור ביום 1.11.2023). מסקר זה עולה כי ענף הבנייה והתשתיות הוא הענף שנפגע בצורה הכי קשה מהמצב הביטחוני במהלך מלחמת "חרבות ברזל". 74% מהעסקים בתחום דיווחו על פגיעה חמורה בהכנסותיהם מאז תחילת המלחמה ו-62% מהעסקים בתחום דיווחו כי הם נמצאים על סף סגירה עקב המצב הביטחוני.
21. עוד נפנה בהקשר זה לממצאי "סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק

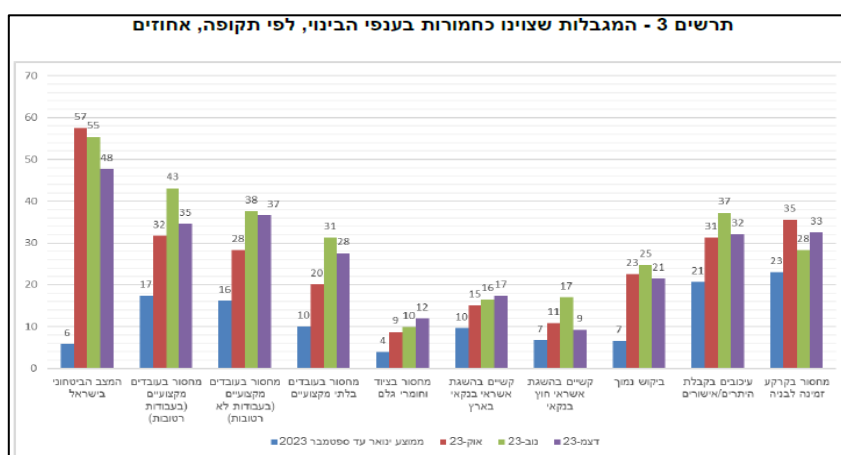
¹ האמור אילץ את מרשתנו להגיש בנושא עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי בתל אביב, בגדר עת"מ 37148-10-23, אשר הובילה לפתרון חלקי.

לחודש נובמבר 2023 "שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בימים 20-19.11.2023 אשר בחן, בין היתר, את הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של עסק בישראל:



22. בניגוד ליתר ענפי המשק הישראלי, שבהם הגורם העיקרי לפגיעה בפעילותם הכלכלית הוא הירידה בביקוש, הרי שבענף הבנייה הגורם העיקרי הוא בראש ובראשונה מחסור בעובדים.

23. וראו עוד ממצאי "סקר הערכת המגמות בעסקים – דצמבר 2023" שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופרסמה ביום 8.1.2024, אשר בחן, בין היתר, את המגבלות שצויינו כחמורות בענפי הבינוי והתשתיות, לפי תקופה (באחוזים):



24. הממצאים העגומים מדברים בעד עצמם.

25. כך מסקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אך לא רק. ראו גם סקירה כללית בעניין "**השפעת מלחמת חרבות ברזל על ענף הבנייה – מעודכן**" שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת ה-25 מיום 18.12.2023 (להלן: "**סקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת**"). סקירה זו גם נסמכת על סקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהובא לעיל ומוסיפה, כי השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על ענף הבנייה והתשתיות חריגה גם בהשוואה לתקופות לחימה קודמות. "**אפשר לראות שהגורמים העיקריים המהווים מגבלה חמורה בענף הבינוי בעת הנוכחית לעומת תקופות לחימה קודמות הם המצב הבטחוני, מחסור בעובדים וביקוש נמוך**" (עמ' 6, שם).

26. עוד נפנה בהקשר זה גם לשיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שהתכנסה ביום 20.11.2023, בראשות יו"ר הועדה, חה"כ יעקב אשר, לדיון מיוחד בעניין "**השלכות הירידה בעסקאות המקרקעין בשל המלחמה על מלאי ומחירי הדירות לטווח ארוך**". מרשתנו. כמו גם נציגים רלוונטיים רבים נוספים, זומנה

לדיון זה והציגה בו את עמדתה. ולהלן ציטוטים נבחרים (מתוך פרוטוקול דיון הוועדה):

א. ד"ר שמואל אברמזון (מ"מ הכלכלן הראשי, משרד האוצר):

"קודם כל, ברור שהסיטואציה שעובדים לא מגיעים לעבוד - היא הדבר הכי דחוף והכי מרכזי שקורה היום בשוק הנדל"ן. אין בכלל אח ורע לבעיה אחרת, וזה הדבר שצריך להתמודד איתו ולחשוב מה אפשר לעשות איתו. בלי זה הדברים פשוט לא יקרו, וזה ממש חסם מאוד מרכזי."

ב. ח"כ אלי דלל (חבר הוועדה):

"דיברנו קודם על העובדים הזרים, דיברנו על הרבה מאוד דברים. אני חושב שכולם צריכים לשבת – ואני מסכים איתך לחלוטין, היו"ר - וכל אחד צריך לתרום את חלקו בנקודה זאת. אי-אפשר להגיד לקבלנים: תורידו מחיר בלבד. זה לא הגיוני, כי הם קנו במחיר גבוה, אלא אם כן הם יפשוטו רגל."

ג. ח"כ יעקב אשר (יו"ר הוועדה):

"משלמים היום על העובדים פי כמה."

27. בניסיון למצוא פתרון למצב, התקבלה לאחרונה החלטת ממשלה שהגדילה את מכסות העובדים הזרים שיורשו להגיע לישראל ממדינות אחרות ל-65,000. מאז ועד היום הגיעו לישראל כ-15,000 עובדים בלבד (רובם רק לאחרונה) ויקח עוד זמן רב עד שמצב הדברים ישתפר, שכן תהליך מיון העובדים, הבאתם לישראל והכשרתם יערכו עוד חודשים ארוכים, אם לא שנים.

28. המצב בענף התשתיות גרוע אף יותר. ביום 17.3.2024 התקבלה החלטת ממשלה, שקבעה הקצאת מכסה של 5,000 עובדים זרים לענף התשתיות, שתהיה יעודית עבור עבודות בינוי תשתיות במקצועות עובדי התשתיות. זאת, על מנת לאפשר המשך ביצוע פרויקטים של תשתית בתקופת המלחמה ועל מנת לשמור על הרציפות התפקודית. אולם, עד היום, כארבעה חודשים לאחר קבלה ההחלטה, טרם גובש אפילו הנוהל להבאת עובדים אלה. בזמן שהנושא נמצא במחלוקת בין משרד המשפטים, משרד העבודה ומשרד התחבורה-לקבלני התשתיות אין כל הסדר להבאת העובדים הזרים לענף התשתיות, אשר נותר מפרוץ המלחמה ללא עובדים.

29. הנה כי כן, הבעיה בענף הבנייה והתשתיות ובפרט עקב מחסור בעובדים כתוצאה מהחלטת הממשלה, מוכרת וידועה למדינה ולמוסדותיה, שכשלה בטיפול בה. המדינה, על משרדיה השונים, מכירה היטב, מזה חודשים ארוכים, בנזקי העוסקים בענף הבנייה והתשתיות ובאחריותה הישירה להם, ועם זאת, היא נמנעת עד כה מלפעול בעניין וליתן להם מענה הולם לנזקיהם. עם זאת לא ניתן להשלים.

ב. נזקי ענף הבנייה והתשתיות

30. בתמצית נציין, כי המחסור הקשה בעובדים מביא לעיכובים משמעותיים בבניית פרויקטים והשלמתם, לאיחורים במסירה, וכפועל יוצא, לפגיעה גם בלקוחות הקצה, מזמיני העבודה השונים (חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות) וכן רוכשי דירות. עיכובים אלה חושפים את הקבלנים לתביעות בגין הפרות חוזה, הטלת קנסות וחילוטי ערבויות ולתשלום פיצויים בסכומים משמעותיים. זאת, בשים לב **לתיקון מספר 9 לחוק המכר (דירות), תשל"ג-1973** אשר בהתאם לו, נדרשים מוכרי הדירות לשלם פיצויים, לרבות פיצויים שלהם רכיב עונשי, לרוכשים, בגין כל חודש איחור, החל מהחודש השני לאיחור.

31. מרשתנו מעריכה, כי עד אמצע שנת 2024, נגרמו בממוצע כ-165 ימי עיכוב במסירת דירות באתר בנייה ממוצע וכ-255 ימי עיכוב במידה שהועסקו באתרי הבנייה עובדים פלסטינים בלבד. זאת בקשר ישיר בין מצב הלוחמה והסגר שבעקבותיו לבין אבדן ימי העבודה והאיחור הצפוי בגינם.

32. אמנם, מרשתנו סבורה, כי בהינתן הקולוסאליות של האירוע, התמשכותו והשלכותיו, בהינתן הקשר המובהק בין השלכות האירוע לאיחורים במסירה ובהינתן אחריותה ואזלת ידה של המדינה לספק פתרונות למשבר העובדים בענף שהיא עצמה יצרה – הקבלנים (מוכרי הדירות) יוכלו לטעון ל"סיכול" ולהימנע מתשלום פיצוי על איחורים במסירה (בהתאם לסעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א 1970). ואולם, לא מן הנמנע שרוכשים רבים יבקשו לנסות את מזלם בבית המשפט, מה שיגרור ריבוי תביעות והוצאות בהן ייאלצו הקבלנים לשאת, לצד חוסר הוודאות המובנה בדבר תוצאות ההליכים המשפטיים המרובים הצפויים.

33. נציין, כי בפניותיה הרבות דרשה מרשתנו, כי יינתן לבעיה פתרון חקיקתי שיאפשר מתווה ברור ומפורש, שכל בעלי הדין הפוטנציאליים יוכלו להיאחז בו ובכך, יצומצמו ההליכים המשפטיים הצפויים. ואולם, גם דרישה זו לא נענתה עד כה.

34. אך בכך לא די. העיכובים המשמעותיים כמו גם השבתת אתרי הבנייה, מטילים מזה זמן רב הוצאות קבועות נוספות על הקבלנים. הוצאות אלה כוללות, בין היתר: תקורות אתר (עלות של מנהלי פרויקט, מהנדסי ביצוע, מנהלי עבודה, עוזרי בטיחות, עוזרי מנהלי עבודה, אנשי לוגיסטיקה ועוד), מימון מערכות וציוד (מנופים, משאבות סטטיות, תבניות ברנוביץ ותבניות שילובית, רגלי אקרו ועוד) עלויות מימון אדירות בגין אשראי ושכר עבודה שזינק באופן משמעותי. זאת, שעה שמחירי חומרי הגלם ומוצרים לבנייה (כגון: מלט, ברזל, פלדה, זכוכית, שיש, אלומיניום, חומרי חציבה, גרניט, כלים סניטריים, ריצופים וחיפויים) עולים מיום ליום. ההתייקרות נובעת ממיעוט הטיסות לישראל בעקבות המלחמה, מיעוט האוניות המגיעות לישראל ומשך הפלגתן בשל הארכת המשט לאור איום החותיים, ובשל התלות הגדולה שנתרה בחסות הממשלה ביבוא מתורכיה וסין.

במקרים של עיכובים בביצוע פרויקטים מסוג "פינוי בינוי" העוסקים גם ממשיכים לשאת בימים אלה בעלות השכירות לדיירים המפונים לתקופה ממושכת, מעל המתוכנן.

35. בנוסף לכך, רבים מעובדי המטה בחברות הבנייה החוזית והתשתיות גוייסו למילואים וכלי צמ"ח של חברות תשתית גוייסו למערך המלחמה.

36. ואם בכל האמור לא די, גם המחירים עליהם מבוססות התקשרויות חוזיות של קבלני ביצוע מול רשויות ומשרדי ממשלה, נסגרו לפני המלחמה ואינם רלוונטיים למצב השוק כיום. אך, מזמיני העבודה (רשויות ומשרדי הממשלה) מסרבים לעדכן את תנאי החוזה הקיימים, עומדים על אכיפת החיובים החוזיים ועמידה במועדים שנקבעו בחוזה, ממשיכים להחזיק ערבויות, מאיימים בקנסות ומעכבים תשלומים של קבלנים בגין איחורים בביצוע. למעשה אף אחד ממשרדי הממשלה לא נטל אחריות לפתרון הבעיה הקשה של ענף התשתיות והקבלנים נשארו מול שוקת שבורה, וכל זאת בשל נסיבות שלא תלויות בהם.

37. על פי בדיקה כלכלית שנעשתה בהתאחדות, הנזק המצטבר לענף התשתיות בששת החודשים הראשונים למלחמה בשל היעדר עובדים, ירידת הפעילות באתרים ואי התחלת עבודות במכרזים חדשים מוערך ב- 800 מיליון ש"ח לחודש, ובסך מצטבר של 4.8 מיליארדי ש"ח. מדובר בפגיעה בהיקף של 20% מהיקפי הבנייה הרגילים.

38. הבדיקה הכלכלית העלתה גם, כי היקף התקורות של חברות התשתית עומד על כ- 580 מיליון ש"ח בחודש.

לפיכך, כל עוד יש ירידה בהיקף העבודות המבוצעות ובהיקף התקבולים המתקבלים לאור התארכות משך זמן הביצוע, לצד הותרת החברות במצב פעיל, המצב מוביל להפסדים בהיקף זה (כ-580 מ"ח בחודש), הגבוהים משמעותית מהרווחים שירדו גם הם. קבלני בנייה ותשתית, המתבססים על מתח רווחים נמוך ממילא, לא יכולים לעמוד בהיקף כזה של הפסדים לאורך זמן. בהתאם לפרסום BDI, המצב הוביל מספר חברות תשתית לקריסה בחודשים האחרונים.

39. כל הנזקים המפורטים לעיל הסבו ועודם מסבים נזק יום יומי עצום לקבלנים, הנאלצים לשאת בעלויות כבדות ביותר. נכון לחצי השנה הראשונה למלחמה (3.2024-10.2023) נזקי כלל הענף עמדו על 55 מיליארדי

ש"ח, המהווים כ-3% מהתוצר הלאומי. מובן כי מרשתנו שומרת לעצמה את הזכות לעדכן סכום זה בהמשך, ככל הצורך. כך או כך, מדובר בנזקים אסטרונומיים ובלתי הפיכים לקבלנים, לענף הבנייה ולמשק כולו שעל אף שהוכרו על ידי המדינה, טרם זכו למענה כלשהו, לא כל שכן, למענה הולם.

40. שלא בשולי הדברים נזכיר, כי למשק הבנייה בארץ תרומה משמעותית לתוצר הלאומי ופגיעה בו תביא בהכרח לפגיעה גם בתוצר ובהכנסות המדינה ממסים, לצד פגיעה אפשרית בלקוחות הקצה. כפי שפתחנו, האינטרס לשמור על משק הבנייה בארץ הוא אינטרס חשוב. הן לחברים בהתאחדות והן למדינה. והדברים ברורים.

ג. נזקים פרטניים של קבלנים

41. ומן הכלל אל הפרט.

42. להלן נביא דוגמאות בלבד לנזקים ספציפיים שנגרמו לקבלנים בעקבות המלחמה והשלכותיה. כל הנזקים המפורטים נכונים לסוף מחצית שנת 2024.

43. לקבוצת שקד אפרים יזמות והתחדשות עירונית בע"מ נגרמו נזקים במיליוני ש"ח, כמפורט בנספח 1.

44. לחברת שד' חן 25 נתניה בע"מ נגרמו נזקים במיליוני ש"ח, כמפורט בנספח 2.

45. לקבוצת מגדלי איתי חברה לבנייה והשקעות בע"מ נגרמו נזקים במיליוני ש"ח, כמפורט בנספח 3.

46. לחברת קוטלר עדיקא חברה לבנייה בע"מ נגרמו נזקים במיליוני ש"ח, כמפורט בנספח 4.

47. לחברת אחים עאמר בניה שיווק והחזקות בע"מ נגרמו נזקים במיליוני ש"ח, כמפורט בנספח 5.

48. יצוין, כי בשלב זה מובאות לעיל דוגמאות קונקרטיות ומפורטות לנזקים של 5 קבלנים בלבד, כאשר בידי ההתאחדות נתונים הנוגעים לעשרות רבות קבלנים נוספים. נתונים אלה מעידים כאלף עדים על היקף הנזקים והשלכותיהם על הקבלנים.

ד. אחריות המדינה

49. שוב ושוב פנתה מרשתנו, התריאה והתריעה בפניכם בדבר המשבר התהומי בענף הבנייה והחשש הגובר לקריסתו. בפניות אלה (חלקן מופיעות בסימוכין) עמדה מרשתנו על המצב הקשה בו נמצא ענף הבנייה, באחריות המדינה, וקראה לקיים דיון דחוף בעניין על מנת למצוא פתרונות ולו זמניים על מנת למזער את נזקי חבריה. בפניותיה, מרשתנו אף הציעה פתרונות שונים.

50. כך, כבר במכתבה מיום 16.10.2023 ציינה מרשתנו, כי "על פי החלטת מערכת הביטחון הוחל סגר על מרחב יו"ש... המשמעות היא מחסור מידי של 70 אלף פועלים בענף הבנייה והתשתיות. בהיתן שמשך הלחימה אינו ידוע וההערכה היא כי עלינו להיערך למערכה ארוכה, על מנת שנוכל לשמור את תפקוד ענף הבנייה והתשתיות עלינו לפעול במידי לחלופות עובדים לענף הבנייה והתשתיות. חלופה זו יכולה להתבסס רק על עובדים זרים. נבקשכם לפעול לקבלת החלטה מיידית להקדמת המיונים במדינות המקור, להשלים באופן מידי את מספר העובדים הזרים למכסה המותרת ולקיים עבודה מטה מהירה לגידול משמעותי במכסת העובדים, גידול אשר מחוייב המציאות הניתן הצורך בעבודות השיקום והבנייה מחדש של מרחב העוטף."

51. ואולם, בפועל, פניותיה אלה לא זכו למענה הולם. עולם כמנהגו נוהג. לא עוד.

52. כפי שהצגנו לעיל, המדינה הכירה זה מכבר באחריותה לנזקים שנגרמו לקבלנים בעקבות המלחמה ואף קיים לה אינטרס ממשי בשמירה על ענף הבנייה והתשתיות בארץ.

53. מבחינה משפטית, למדינה חבות ישירה בנזיקין כלפי העוסקים בענף הבנייה ואחריות לפצותם. זאת, בשל החלטת הממשלה להטיל סגר גורף וממושך וכן בגין הרשלנות והמחדלים שכתוצאה מהם לא מגיעים מספיק עובדים זרים לישראל. מחדלים אלה הסבו לקבלנים נזקים כבירים ומשמעותיים המתוארים לעיל.

54. בהתאם לסעיף 2 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952 (להלן: "חוק אחריות המדינה") "דין המדינה, לעניין אחריות בנזיקין, כדין כל גוף מאוגד, פרט לאמור בחוק זה". ראו לעניין זה דברי בית המשפט בע"א 2906/01 עיריית חיפה נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ (נבו) 25.05.2006 (להלן: "עניין מנורה"):

"דין המדינה כדין כל גוף מאוגד לעניין האחריות בנזיקין, פרט לחריגים המנויים באותו חוק. אימון תפישת זה והפיכתה לחלק מן המשפט הישראלי מחזק ערכי יסוד בדבר שוויון בפני החוק, מאפשר הגנה על זכויות הפרט ומסייע להגברת הצדק החלוקתי והיעילות בפיזור הנזק".

55. לאורך השנים הוכרה והורחבה אחריות המדינה בנזיקין. ראו, לדוגמא, ע"א 243/83 עיריית ירושלים נ' אלי גורדון, פ"ד (ט) 113 (1985), שם נקבע כדלקמן:

"ודאי שעצם העובדה, שהמערערת היא רשות ציבורית, אינה סיבה, שיש בה כדי להצדיק שלילתה של חובת זהירות. עקרון השוויון בפני החוק מחייב הטלת אחריות ברשלנות על הרשות הציבורית על-פי אותן אמות מידה כמו על הפרט. אכן, לא פעם הוכרה חובת הזהירות המושגית ביחסים שבין גוף ציבורי (כמו המדינה, עירייה, מועצה מקומית) לבין המשתמש בדרך הציבורית (ראה ע"א 144/60 [14]), בגן הציבורי (ראה ע"א 343/74 [6]), בבריכת השחייה (ע"א 145/80 [9]), בשדה תעופה (ע"א 8/79, 19 [7]) או בנסיבות אחרות היוצרות סיכון. גוף ציבורי, כמו כל מזיק אחר, חייב לנקוט אמצעי זהירות סבירים כדי למנוע נזק. הוא משמש לעתים קרובות "מפזר נזק" טוב, דבר שעשוי לעתים להצדיק הטלת אחריות עליו. בדרך זו יובטח גם, כי יינקטו אמצעי בטיחות בעתיד כדי למנוע הישנותו של האירוע הרשלני שגרם לאחריות. אמת הדבר, אחריות בנזיקין עשויה להטיל מעמסה כספית על הגוף הציבורי, אך אין זה, כשלעצמו, נימוק ראוי לשלילתה של חובת הזהירות.

...
נמצא, שלא רק שקיום סמכות סטטוטורית אין בו כדי להעניק חסינות או לשלול אחריות וחובה, אלא דווקא קיומה של הסמכות הסטטוטורית הוא הוא המשמש אבן מסד ותשתית, עליה נבנית חובת הזהירות המושגית."

56. באוגוסט האחרון ניתן פסק הדין בעניין ע"א 7224/21 מדינת ישראל נ' פלוני (נבו) 6.8.2023 (להלן: "עניין פלוני"). בעניין פלוני חזר בית המשפט העליון, פה אחד (כבוד השופטים עמית, מינץ וכשר) על האפשרות לחייב את המדינה באחריות נזיקית בגין אי מניעת פיגוע טרור. וכך נקבע בסעיפים 9-11 לפסק הדין בעניין

פלוני :

"הכלל האנכרוניסטי של 'The king can do no wrong' חלף עבר זה מכבר מן העולם, ואת מקומו תפס עקרון השוואת המעמד של הרשות הציבורית למזיק הפרטי" (רע"א 2063/16 גליק נ' **משטרת ישראל**, פסקה 14 לפסק דיני [פורסם בנבו] (19.1.2017)). כיום, הטלת אחריות על רשויות ציבוריות בגין רשלנות אינה זרה בדיני הנזיקין הישראליים, ועל הרשות, ככל מזיק אחר, מוטלת חובה לנקוט אמצעי זהירות סבירים על מנת למנוע נזק (ע"א 2303/11 **מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' עואודה**, פסקה 9 לפסק דינו של השופט זילברטל [פורסם בנבו] (24.6.2014) (להלן: עניין עואודה); וראו גם: ע"א 243/83 **עיריית ירושלים נ' גורדון**, פ"ד לט(1) 113 (1985); ע"א 1678/01 **מדינת ישראל נ' וייס**, פ"ד נח(5) 167 (2004) (להלן: עניין וייס); ישראל גלעד **האחריות בנזיקין של רשויות ציבור ועובדי ציבור** (חלק ראשון) משפט ממשל ב 339 (התשנ"ה); תמר גדרון **אחריות המדינה, גופים ציבוריים וממלאי תפקידים ציבוריים לנזק שנגרם ברשלנות - מדרון חלקלק**, הפרקליט נא 443 (התשע"א); חיה תביעות נזיקין נגד הרשות המבצעת - על תנועת המטוטלת, הפרקליט נב 3 (התשע"ג)).

על רקע הפסיקה דלעיל אבחן אם יש להטיל על המדינה אחריות בגין אי מניעת הפיגוע שאליה נקלע המשיב, **כשלפי הפסיקה בעניין אבו סמרה, "אין לשלול אפשרות כי המדינה תימצא אחראית בנזיקין בגין אי-מניעת מעשים פליליים או אף מעשי איבה שנעשו על-ידי אחר [...]** עם זאת אחריות כזו מן הראוי שתוטל בזהירות הראויה תוך בחינת צפיותו של האירוע העברייני, האמצעים שננקטו למניעתו והקשר הסיבתי שבין הפרת החובה לבין הנזק שנגרם בפועל (שם, פסקה 4)".

57. כאמור לעיל, דין הוא כי על המדינה, ככל מזיק אחר, לנקוט באמצעי הגנה סבירים על מנת למנוע נזק. התנהלות המדינה ומחדליה המפורטים לעיל, מנוגדים לדין ומחייבים בפיצויים, בין היתר נוכח התרשלותה והתנהלותה המהווה "גרם הפרת חוזה", כמשמעות מונחים אלה זה **בסעיפים 35 ו-62 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]**.

58. התרשלות המדינה בנסיבות דן היא מובהקת (ראו לעיל ולהלן). קיימת למדינה חובת זהירות קונקרטית ומושגית, כלפי כל אזרחי המדינה וכמובן כלפי חברי ההתאחדות לשמירה על הזכויות החוקתיות (התנויית היקפה של עוולת הרשלנות אמורה להיעשות לאור ההכרה בתפקידן של הרשויות להבטיח את ההגנה על זכויות אדם זה, כעולה, לדוגמא, מע"א 1678/01 **מדינת ישראל נ' וייס**, פ"ד נח(5) 167); נזקי חברי ההתאחדות ברורים וכך גם הקשר הסיבתי העובדתי והמשפטי, בין אירועי ה-7.10 והחלטת הממשלה למנוע כניסת עובדים פלסטינים לישראל ובין נזקי העוסקים בענף הבנייה עקב כך. ברי, כי הממשלה יכולה הייתה לצפות והייתה חייבת לצפות, כי בגין החלטותיה ייגרמו הנזקים האדירים עליהם עמדנו לעיל. לכך נוסף גם את התרשלות המדינה ומחדליה בהימנעותה מטיפול בענף הבנייה ובנזקים שנגרמו בעקבות החלטותיה.

59. דברים אלה מתחדדים בענייננו, בשים לב לכך שהחלטת המדינה, שאסרה באבחה אחת ובאופן גורף ומוחלט על כניסת עובדים למדינה, בניגוד לעמדת גורמי הביטחון ובלי שנשמעה עמדת מרשתנו (או מי מהקבלנים), היא בלתי סבירה בעליל, בלתי מידתית ובלתי עניינית. זאת, במיוחד בשים לב לכך שענף הבנייה הוא ענף חיוני, שאמור להמשיך ולעבוד גם בשעת מלחמה.

60. בע"א 1081/00 **אבנעל חברה להפצה בע"מ נ' מדינת ישראל** (נבו 17.1.2005), נקבע כי "**פעולה בלתי סבירה במישור המינהלי עשויה להוות פעולה רשלנית במשפט הפרטי**". והדברים יפים לענייננו.

61. ומכל מקום, גם אם יהיה מי שיטען שהחלטת הממשלה היא הכרח המציאות, הרי שגם אז, חבה המדינה בפיצויים כלפי הקבלנים בגין נזקיהם שתוארו לעיל וזאת, מכוח עקרון השוויון, שכן אין זה סביר שהחברים בהתאחדות יישאו לבדם בנזקים הכבדים הללו שנגרמו להם שלא באשמתם. וראו עוד יואב דותן, **עילות**

תביעה ציבורית ופיצויים ללא אשם, משפט וממשל ב 97 105–107 (תשנ"ד-תשנ"ה):

"קיימים מצבים, שבהם, אין מנוס מכך שבית-המשפט לא רק יעניק לתובע את הרשות המינהלית סעד של פיצויים בגין הפרת חובה קיימת בדין המנהלי המהותי, אלא גם ייצור כלל מהותי חדש במשפט המינהלי, על מנת להסמיק עליו סעד של פיצוי. המצבים המעוררים צורך כזה בצורה החריפה ביותר הם אלו שבהם יש מקום לפצות את הפרט, למרות שאין כל אשם בפעולה המינהלית. כך לדוגמה, במקרה שבו המינהל משתמש בזכותו הלגיטימית להשתחרר מחוזה שלטוני; או במקרה שבו נושא הפרט בנזק בשל מעשה שנעשה לטובת הכלל, אך אין שום חוק חרות המעניק לו זכות לפיצויים. במצבים כאלה מתעוררת שאלת האחריות המינהלית אך ורק בהקשר של סוגיית הפיצויים, וזאת מבלי שניתן להצביע על הפרת חובה כלשהי מתחום המשפט הציבורי על-ידי הרשות. דומה שבמקרים אלה יש מקום להיזקק לתפיסה של "תחולה ישירה", באופן שיאפשר פיתוח פסיקתי של כלל מינהלי מיוחד, כדי להעניק לפרט סעד של פיצויים... במישור הנזיקין המינהליים פותחה ההכרה בחובת הרשות לשלם פיצויים ללא אשם, בין השאר, מכוח עיקרון השוויון. תפיסה זו גורסת כי כאשר הפעולה המינהלית, הנעשית לטובת הכלל, גורמת לפגיעה בפרט, נזקו של הפרט צריך להתחלק, מכוח עקרון השוויון, בין כלל האזרחים, וזאת על ידי מתן פיצויים לפרט מקופת הציבור".

62. והדברים ברורים. אחריות המדינה לנזקי חברי ההתאחדות היא מובהקת (וממילא, היא אינה במחלוקת, כפי שהוצג בתמצית לעיל).

63. נוסף, כי המדינה אינה רשאית להנות בענייננו מהפטור שמקנה חוק אחריות המדינה. רשלנות המדינה מוחרגת, מפורשות, מהוראות חוק אחריות המדינה (סעיף 3 לחוק) וכמו כן, כמתואר לעיל, אין ענייננו בנזקים שנגרמו כתוצאה ממעשה שנעשה על ידי צבא ההגנה לישראל (סעיף 5 לחוק), כי אם בגין מחדלה והתרשלותה של המדינה בעצמה (ראו לעיל). לכך נוסף, כי גם שיקולי "חשיפת יתר" של המדינה לתביעות כאמור, לא יוכלו לסייע בידה לחמוק מאחריותה (ובהקשר זה נפנה לעניין מנורה שלעיל (בפס' 18) ולע"א 429/82 מדינת ישראל נ' סוהן, פ"ד מב (3) 733, 741 (1988)).

לסיכום

64. אשר על כן, על מנת למנוע נזקים אסטרונומיים נוספים, חלקם בלתי הפיכים, לעוסקים בענף הבנייה והתשתיות, נזקים שעלולים להוביל לקריסת אלפי חברות המעסיקות עשרות אלפי ישראלים, וכתוצאה מכך לפגיעה היקפית במשק, המדינה נדרשת בזאת לפצות את הקבלנים בגין מלוא נזיקיהם, וזאת בטווח הזמן המיידית.

65. אנו תקווה, כי פניה זו תיפול על אזניים כרויות ותוביל לפתרון מוסכם בדרכי שלום, ולצורך כך אנו קוראים לקיום פגישה בנושא כבר בימים הקרובים. אך, ככל שפניה זו לא תיענה בהקדם, תאלץ מרשתנו, ביחד עם חברות קבלניות, לפנות לערכאות המשפטיות לשם עמידה על מלוא זכויותיהם ולהטבת מלוא נזיקיהם.

66. אין באמור במכתבנו זה או במה שלא נאמר בו כדי לגרוע מכל זכות או טענה העומדת למרשתנו לפי כל דין.

בכבוד רב ובברכה,

איה ניין
איה ניין
ב/עו"ד אלדד כורש עו"ד איה רייך-מינא
FBC & CO.

נספח 14

העתק דוגמאות למכתבים ששלחו
העותרות למשיבים בנוגע לנזקי
המלחמה בענף התשתיות (ללא
נספחים)

עמ' 248



מטה תשתיות ובניה ציבורית

ד' חשון, תשפ"ד
19 אוקטובר, 2023
מס' 187412

לכבוד
רו"ח יהלי רוטנברג
החשב הכללי

א.נ.,
שלום רב,

הנדון: סיוע מיידי לקבלני הביצוע לצורך שמירה על רציפות העבודה וצמצום הפגיעה במשק

1. התאחדות הקבלנים בוני הארץ הינו הארגון המייצג את ענף הבניה והתשתיות בישראל. ("ההתאחדות"). ההתאחדות מחויבת לביטחון המדינה ואזרחיה, מחזקת את ידי הממשלה ומשרדיה ותעשה ככל שנדרש לסייע במאמץ המלחמתי לכוחות הביטחון ולממשלת ישראל וכן במאמץ הלאומי בשיקום ובניה מחדש של מרחב העוטף.
2. ענף הבניה נמצא כעת באחד המשברים הקשים שידע אי פעם; משבר מתמשך שתחילתו עוד עם תחילת עליות הריבית.
3. הענף עובד בימים האחרונים בהספק של 10% מהפוטנציאל שלו, על פי הערכותינו 10,000 מתוך 11,600 אתרים סגורים כעת. הנחיות פיקוד העורף, סגר על שטחי איו"ש, צווי 8, וכן הנחיותיהם של ראשי הרשויות המקומיות בפועל משביתים את ענף הבניה והתשתיות לחלוטין.
4. 70,000 עובדים פלסטינים לא נכנסים לישראל, מדובר בכמעט 30% מכוח העבודה! אלפי עובדים זרים עזבו את המדינה ואלפים נוספים מתכוונים לעזוב.
5. נעצרה בנייתם של כ-168,000 דירות שהיו בבניה.
6. האשראי הבנקאי והחוץ בנקאי בהיקף של 477 מיליארד ש"ח בסיכון.

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון		ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון
ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב והמרכז			

CONTECH
מרכז חדשנות לטכנולוגיות בניה

בני הארץ
החברה הכלכלית מבית התאחדות הקבלנים בע"מ

התאחדות הקבלנים בוני הארץ
הבית של הקבלנים



מטה תשתיות ובניה ציבורית

7. מציאות זו מסכנת את תעסוקתם של כ- 220,000 עובדים ישראלים בענף. מדובר באובדן יומי של כ- 900 מיליון ₪ במונחי השקעות בענף הבניה בתוצר. אלפי קבלנים נמצאים בסכנה של קריסה כלכלית.

8. המשך המשבר ללא קבלת מענה הולם מהמדינה יגרור את המשק כולו לסחרור ולאפקט דומינו.
9. אנו זקוקים להתערבות והנחיות החשב למשק בכללותו הן למשרדי הממשלה, לחברות הממשלתיות, יחידות הסמך והרשויות המקומיות במיוחד בנושאים הבאים:

9.1 **חובות רשויות מקומיות** - יש מספר רב של רשויות מקומיות שלא משלמות חובות קיימים (חשבונות שאושרו) לקבלנים. קומץ בדרום אשר מפאת המצב לא מעבירות כספים, והשאר בטענות שלא קיבלו את המימון. מצ"ב בסוף המסמך דוגמאות לחובות של רשויות. נציין כי מדובר במקבץ קבלנים שפנה להתערבותנו והסכים להיחשף ולהעביר פרטים אודות גובה החוב. אולם כמות הקבלנים המצויים במצוקה בשל אי תשלום הרשויות הוא בהיקף רב יותר, אך בשל החשש מ"קלקול" קשרי העבודה, הקבלנים נמנעים מלהיחשף.
במצב הנוכחי של הפסקות עבודה, ואי תשלום על עבודות וחובות קיימים, הקבלנים נמצאים במדרון חלקלק לקראת קריסה. התערבותך המיידית נדרשת.

9.2 **הארכת מועדי ביצוע בחוזים ציבוריים** - קבלנים רבים נמצאים בחוזים מול המגזר הציבורי ונאלצים דום לנגד ההנחיות. רק ביממה האחרונה פנה קבלן למשרד השיכון וביקש אורכה להתארגנות בשל הקושי הבלתי אפשרי במצבת כוח אדם. על כך סורב ונאמר לו "תגיש הצעה לקיצור זמני עבודה ונדון בכך".

האומנם?! אנחנו יום עשירי למלחמה, אין כוח אדם פלסטיני, רבים ממנהלי העבודה מגויסים בצו שמונה (תנאי הכרחי לפתיחת אתרים), ערבים ישראלים שמפחדים להגיע לאתרי העבודה בשל הסתה של האוכלוסייה, כלי צמ"ה שגויסו בצו שמונה – והמענה מגורם ממשלתי למספר ימים נוספים להתארגנות הוא "לא" ועם בקשה להצעה לקיצור זמנים?! במציאות של חוסר וודאות מובהק!!

בשיחה שבוצעה בנושא עם משרד השיכון, המענה היה שממשלת ישראל לא הוציאה הנחיות להארכת מועדים. במצב זה, למזמין אין שקול דעת?! אי אפשר להפעיל שכל ישר?!
התערבותך נדרשת ואנו פונים אליך למתן הנחיות למשק, בדבר הארכת מועדים ב-30 יום, על מנת לאפשר לקבלנים להיערך מחדש, להביא כוח אדם חלופי וצידוד היכן שנדרש. כל בקשתם של הקבלנים היא לעבוד!

9.3 **מוסר תשלומים** – הקבלנים הוחרגו מחוק מוסר התשלומים, אשר למעשה הציב סטנדרט חדש של תשלום לקבלן במינימום של 90 יום לפחות. עד לתיקון החקיקה הנ"ל, וכמתואר בדוגמאות שלעיל, במצב הדברים הנוכחי במשק הדבר בלתי אפשרי. נודה על הנחיה למשק להקפיד ביתר שאת על **מוסר תשלומים גבוה** ותשלום חשבונות ללא עיכוב, בוודאי סכומים מוסכמים. על מזמיני העבודה הציבוריים לפעול **לקיצור והקדמת מועדי תשלום** לקבלנים. לא למותר לציין כי מרבית הקבלנים הפועלים בענף הינם עסקים קטנים ובינוניים.



מטה תשתיות ובניה ציבורית

9.4 **מקדמות** – נודה להנחיות למשק למתן אפשרות לתשלום **מקדמות**, שאינן כנגד ערבות על סכום זהה למקדמה המבוקשת. כמו כן, בפרויקטים רבים מזמיני העבודה נתנו מקדמות לקבלנים כנגד ערבויות ואלו מקוזזות כל חודש, נוכח המצב מתבקש כי יבוצע הקפאת קיזוז מקדמות והקפאת המצב עד להודעה חדשה, לפי בקשת הקבלן.

9.5 **ביטחונות - כיום**, נוהגים מזמיני העבודה להחזיק במקביל במספר **ביטחונות**, כגון: עיכון, ערבויות ביצוע, תנאי אשראי וחווה (חודשי ביצוע עד לקבלת התשלום, קיזוז). תנאים אלו מכבידים ביתר שאת על הקבלנים בוודאי בעת הזאת. אי לכך מתבקשת הנחיה גורפת לכלל המשק כי היקף הביטחונות המצטבר בפרויקטים בביצוע (עיכון + ערבות ביצוע) לא יעלה בכל רגע נתון על 5% מהיקף הפרויקט, לרבות בחשבון סופי וללא מע"מ, לחילופין יש לאפשר לקבלן הפחתת ערבויות ו/או שחרור מביטחונות על פי החווה (למשל עכבון), ככל שניתן.

9.6 **בקורות כפולות** – בקורות במהלך ביצוע הפרויקט מהווה חלק מהותי עבור מזמיני העבודה והציבור, וחשוב לא פחות עבור הקבלן שרוצה וודאות בביצוע והבטחה שבסופו של יום הוא יקבל את שכרו המלא. כל זאת, בתנאי שהבקורות האלה יהיו אפקטיביים וישרתו את מטרתן. בפועל, יש עודף בקורות ובירוקרטיה שיצרה הממשלה על ענף זה בעקבות מספר ארועי שחיתות שאירעו בו בעבר. מזמיני העבודה הציבוריים מנהיגים בקורות על בקורות, בשטח ישנו מנהל פרויקט, מפקח, ובנוסף חברת בקרה. הגדילו לעשות משרד התחבורה והוסיפו חברת בקרה של המשרד. ודוק. אין מדובר בבקרה – בפועל מדובר במעבר על כל חשבון וחשבון, עם מספר רב של גורמים מאשרים, הדבר מאריך את התשלום ומייצר הכבדה שאין לה צורך. זמני התשלום של חשבונות סופיים בפועל אורכים בממוצע שנתיים, ולצערנו לא מדובר ב% חשבון נמוך, כיוון שלחשבון זה לרוב מתנקזים כל החריגים שהתבקשו במהלך הפרויקט ולא שולמו במועד. המציאות הנוכחית מחייבת התייעלות, והפחתת הבקורות הכפולות, ומעבר לבקרה מדגמית.

10. מלחמה אינה נמדדת אך ביכולת הצבאית אלא גם בחוסן הכלכלי.

כולנו מטרתנו אחת, להעמיד את הענף בחזרה על הרגלים, למען בניה ושיקום מחדש של מדינת ישראל. בפני הענף עומדים אתגרים חסרי תקדים בדמות אכלוס מפונים, מיגון הצפון, שימור התשתיות ושיקום עוטף עזה. עלינו להגיע מחוזקים במלוא הכוח. עזרתך במשימה לאומית זו מתחייבת.

בברכה,

ניר ינושבסקי

סגן נשיא, יו"ר אגף בניה חוזית

צביקה דוד

סגן נשיא, יו"ר אגף תשתיות

ראול סרוגו

נשיא התאחדות הקבלנים



מטה תשתיות ובניה ציבורית

העתק:

ישי בן אלי, ס' בכיר לחשב הכללי

מנכ"ל התאחדות הקבלנים בוני הארץ, מר יגאל סלוביק



מטה תשתיות ובניה ציבורית

י' חשון, תשפ"ד
25 אוקטובר, 2023
מס' 187425

לכבוד:

אושרת דוד, סגנית בכירה לחשב"ל
משרד האוצר

סיוע והקלות עבור קבלנים לצורך שמירה על רציפות העבודה וצמצום הפגיעה במשק הצעות

בהמשך לפנייתנו לחשב הכללי מתאריך 18.10.23 ולפגישה מתאריך 22.10.23 עם נציגיו, התאחדות הקבלנים בוני הארץ התבקשה להעלות הכתב הצעות ורעיונות על מנת להקל על המגזר העסקי בענף הבנייה והתשתיות בכל הנוגע להתקשרויות ותשלום חשבוניות בחוזים ציבוריים, בעת הזאת.

מתחילת המלחמה ענף הבניה כמעט קפא. בדרום בשל המצב והנחיות פקע"ר, אולם ברחבי הארץ רשויות מקומיות החליטו על דעת עצמן להחמיר ולסגור את אתרי הבניה לחלוטין. יותר מ-10,000 אתרים (מתוך 11,600 בסך הכל) נסגרו. הנחיות פקע"ר לא אפשרו עבודה בלא מעט מהמקומות בשל הצורך להפעיל עגורנים ואי הגדרת הענף כחיוני. 1/3 מכוח האדם אינו זמין ביום אחד (80,000 פלסטינים ועוד לא מעט עובדים זרים שעזבו עקב המצב).

נוכח המצב, המשק מאופיין בחוסר וודאות והספקים מבקשים תשלום במזומן, אפס ימי אשראי מצד אחד. מצד שני, הבנקים ממשיכים בפעולתם "ללא הנחות", כך שלקבלנים אין מרווח פעולה מבחינת האשראים ויש לזכור כי לקבלנים יש מספר פרויקטים עליהם עובדים במקביל ובהם הם מעמידים בטחונות, והנהוג להפחית בבטחונות עם התקדמות הפרויקט נהוג רק אצל מעטים ממזמיני העבודה. התקורות של הקבלן לעומת זאת נותרו על כנם ואם לא די בכך, רשויות מנעות מלשלם לקבלני הביצוע בגין חובות מאושרים ככל הנראה מהרצון לשמור את הכסף לצרכים אחרים בתנאי אי הוודאות של המצב. בנוסף, רבים מכוח

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון		ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון

CONTECH
מרכז חדשנות לטכנולוגיות בנייה

בני הארץ
החברה הכלכלית מבית התאחדות הקבלנים בע"מ

התאחדות הקבלנים בוני הארץ
הבית של הקבלנים



מטה תשתיות ובניה ציבורית

האדם בענף, לרבות מנהלי העבודה (תנאי הכרחי לפתיחת אתרים) מגויסים בצו שמונה, ערבים ישראלים שחוששים להגיע לאתרי העבודה, וכן כלי צמ"ה שגויסו בצו שמונה.

נוכח המצב, אין מקום להוספת בירוקרטיה ואטימות מצד מזמיני העבודה. נכון הוא כי מזמין העבודה ישב עם הקבלן ויבין את המצב לאשורו ויבחן מה ניתן לעשות לאור האילוצים המשקיים והפרטניים של כל קבלן. נבקש כי ההנחיות שיגובשו יחולו לא אך על משרדי הממשלה ויחידות הסמך והחברות הממשלתיות, אלא גם על זרועות הביצוע הנוספות של המגזר הממשלתי, כדוגמת החברות המנהלות, חברות משכנות, תאגידים סטטוטוריים וכן גם על זרוע השלטון המקומי.

להלן התייחסותנו:

1. הקפדה על **מוסר תשלומים גבוה** וקיצור והקדמת מועדי תשלום חשבונות ביניים וסופיים ללא עיכובים, בוודאי סכומים שאינם שניים במחלוקת ובפרט לאור העובדה שמזמין העבודה מחזיק בבטחונות הקבלן.

2. **הארכת מועדי ביצוע בחוזים ציבוריים** – נוכח המצב אך מתבקש לבחון פרטנית כל חוזה ובאם תחת כלל האילוצים כאמור ניתן להמשיך את הפרויקט במועדו, וזאת ללא הפעלת קנסות ומנגנונים חוזיים אחרים במקרה של הפרות. כמו כן הארכת מועדים ב-30-60 יום לשם התארגנות והיערכות מחדש של הקבלן.

3. **חשבונות סופיים** – על נושא זה הייתה לא מעט תכתובת והצעות כיצד להסדיר את הנושא בשגרה. משיחות עם קבלנים ומזמיני העבודה נראה שהזמן הממוצע לתשלום סופי עומד בין שנה וחצי לשנתיים. לאור המצוקה הקיימת, נבקש כי סכומים שאינם שניים במחלוקת ישוחררו לאלתר. *מצ"ב מספר דוגמאות לחשבונות שהוגשו למזמיני העבודה. יודגש כי אלו רק קומץ דוגמאות ממספר קבלנים שפנינו אליהם באופן יזום. המצב בשטח עגום יותר, והתערבותכם נדרשת בשגרה ועל אחת כמה וכמה בחירום.

במאמר מוסגר בנושא זה, חשוב לנהל את חברות הבקרה לאור המצב בלוחות זמנים הדוקים יותר, ולערוך באופן מדגמי בלבד את הבקרה הנוספת של משרד התחבורה על מנת להקל על התהליך הבירוקרטי ולקצר מועדים.

נוסף על כך, חשבונות בגין חריגים שהיו בשל **פקודת שינוי** – יש לפעול לשחרר לאלתר לפחות 70% מהחשבון. נציין כי הרכבת כבר מכלילה זאת בחוזה שלה בשגרה. מן הראוי להחיל זאת בכל החברות, קל וחומר במצב החירום שנוצר.

4. מתן אפשרות לתשלום **מקדמות**, שאינן כנגד ערבות על סכום זהה למקדמה המבוקשת. כמו כן, בפרויקטים רבים מזמיני העבודה נתנו מקדמות לקבלנים כנגד ערבויות ואלו מקוזזות כל חודש,



מטה תשתיות ובניה ציבורית

נוכח המצב מתבקש כי יבוצע הקפאת קיזוז מקדמות והקפאת המצב עד להודעה חדשה, לפי בקשת הקבלן.

5. כיום, נוהגים מזמיני העבודה להחזיק במקביל במספר **ביטחונות**, כגון: עיכבון, ערבויות ביצוע, תנאי אשראי וחווה (חודשי ביצוע עד לקבלת התשלום, קיזוז). ההכבדה על האובליגו של הקבלן מובנת וביתר זאת בעת הזאת, אי לכך נכון להגביל את היקף הביטחונות המצטבר בפרויקטים בביצוע (עיכבון + ערבות ביצוע), שלא יעלה בכל רגע נתון על 5% מהיקף הפרויקט, לרבות בחשבון סופי וללא מע"מ. לחילופין ניתן לאפשר לקבלן הפחתת ערבויות, הן בהיקף והן בלויז', ואז שחרור מביטחונות על פי החווה (למשל עכבון), ככל שניתן.

6. **הקרן להלוואות בערבויות מדינה** – העמדת סיוע לקבלנים לצורך הגשת טפסים ומסמכים באופן תקין. הסיוע המבוקש צריך להיות זמין ולעמוד לרשות המבקשים באופן רציף כל השנה, בוודאי בעת הזאת ובפרט נוכח העובדה כי מרבית הקבלנים הינם עסקים קטנים ובינוניים. במצב כיום יש לא מעט מאכערים שמציעים את שירותיהם לקבלנים בעבור הגשת הבקשות.

בברכה,

שירי בכר מסאמי

סמנכ"לית אגפי תשתיות ובניה חוזית

העתק:

רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי

רו"ח ישי בן אלי, סגן בכיר לחשב הכללי

ראול סרוגו, נשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ

יגאל סלוביק, מנכ"ל התאחדות הקבלנים בוני הארץ

צביקה דוד, סגן נשיא ויו"ר אגף תשתיות

ניר ינושבסקי, סגן נשיא ויו"ר אגף בבנייה חוזית

01/07/2024
כ"ה סיון תשפ"ד
187931

לכבוד
רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי
משרד האוצר

הנדון: השלכות מלחמת 'חרבות ברזל' על קבלני הביצוע

סימוכין: פגישתנו מיום 06.05.24

שלום רב,

1. ראשית אציין כי אנו מודים על הקשב והנכונות על פגישתנו מיום 6.5.2024, באופן בלתי אמצעי בהשתתפות נציגי משרדכם ומספר קבלני תשתיות ובניה ציבורית (להלן: "קבלני הביצוע").
2. בפגישה שיקפנו את השלכות המלחמה על קבלני הביצוע נוכח סגירת המעברים לכניסת עובדים פלסטינאים שגרם באופן מיידי למחסור קולאסלי בעובדים ולהאמרת שכר העובדים בענף הבניה והתשתיות נכח הביקוש הגבוה לידיים עובדות.
3. בהמשך לשיח כאמור, מצורף מסמך עקרונות לשיפוי קבלני הביצוע אשר הוכן על ידי אגף הכלכלה בהתאחדות הקבלנים בוני הארץ. המסמך משקף את נזקי התארכות משך הביצוע, האמרת עלות כוח האדם וכן מציע פתרון לשיפוי קבלני הביצוע ביחס לחוזים קיימים.
4. אנו מעריכים את שיתוף הפעולה ומבקשים לקיים פגישה דחופה נוספת על מנת לקדם גיבוש מנגנון אשר יספק פתרונות לקבלני הביצוע בחוזים קיימים והמשך ביצועם וסיומם של פרויקטי תשתית ציבוריים ולאומיים.

בברכה,


תא"ל במיל' יגאל סלוביק, מנכ"ל
התאחדות הקבלנים בוני הארץ

העתק:

מר ראול סרוגו, נשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ .
 מר צביקה דוד, סגן נשיא ויו"ר אגף תשתיות בהתאחדות הקבלנים בוני הארץ.
 עו"ד ענבל כספי, סמנכ"לית אגפי התשתיות והבנייה החוזית בהתאחדות הקבלנים בוני הארץ

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים והבונים בחולון	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב והמרכז
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון	ארגון הקבלנים והבונים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה		

ט' חשוון, תשפ"ה
10 נובמבר, 2024
מס' 188268

לכבוד
משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: תזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, פרק 1: רשויות מקומיות – הערות התאחדות הקבלנים בוני הארץ

התאחדות הקבלנים בוני הארץ ("ההתאחדות"), הארגון המייצג של הקבלנים והבונים בישראל, מתכבדת להגיש את התייחסותה לתזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, פרק 1: רשויות מקומיות (להלן: "תזכיר החוק"), כדלקמן:

לאחר עיון בתזכיר החוק ראו את התייחסותנו, כפי שיפורט להלן:

1. תיקון פקודת העיריות – סעיף 11 לתזכיר החוק – סעיף 330 פסקה (1) –

מוצע בתזכיר החוק לתקן את סעיף 330 לפקודת העיריות ולקצר את תקופת הפטור מארנונה שניתנת לבעל נכס שנהרס או ניזוק משלוש שנים לשנתיים. **יש לבטל את הסעיף המוצע.** ההנחה כי קיצור תקופת הפטור מתשלום ארנונה תביא לעידוד השמשת מבנים קיימים היא שגויה. הבירוקרטיה הארוכה עד להשגת האישורים הדרושים אינה תלויה ביזם/קבלן ולכן לא יועיל לקצר את תקופת הארנונה ומדובר בהטלת מס נוסף.

האינטרס העליון של הקבלן/יזם לסיים את קידום הפרויקט בצורה היעילה והטובה ביותר ולסיים את התחייבויותיו כלפי צדדי ג' שונים. ואולם, בפועל משך הוצאת היתרי בניה בישראל עומדת על למעלה מ-3 שנים. בימים אלו נתון זה עוד צפוי להתארך בשל עיכובים נוספים בשל השלכות המלחמה שפוקדת את ישראל בימים אלו. על מנת להוביל לשיפור היצע הדירות, יש לפעול לקיצור וייעול הליכי התכנון, הרישוי והביצוע. לאור האמור יש לבטל את הסעיף המוצע בתזכיר החוק.

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים מחוז דן	ארגון הקבלנים נתיבי	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה	ארגון הקבלנים מחוז תל אביב והמרכז
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון	ארגון הקבלנים והבונים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה		

2. תיקון פקודת העיריות – סעיף 148 לפקודה- התקנת הוראת שעה

ההתאחדות דורשת להתקין הוראת שעה כסעיף קטן (ד) לסעיף 148 לפקודת העיריות, לעניין מלחמת "חרבות ברזל" באופן בו יינתן לוועדת המרכזים, שיקול דעת לבחון הארכת מועדים, תשלום תקורות ותוספות בכל הנוגע למכרזים פעילים שמועד מסירת העבודות שלהם חל מיום 7.10.23. עזירת כניסת עובדי הבניין הפלשתינאים מאז ה-7 באוקטובר, יצרה אתגרים משמעותיים וקושי הישרדותי ממשי לענף שהיה מושתת כמעט כולו על פועלים אלו. המחסור בידים עובדות, הגיוס הנרחב של עובדים למילואים, העיכוב המתמשך בהבאת עובדים זרים, הזינוק בעלויות כוח האדם בשיעור של 200% ויותר, חומרי הבנייה שהתייקרו עקב האמברגו הטורקי וסגירת המעבר לסחורות דרך ים סוף עקב התנהלות החות"ים, כמו גם גיוס מסיבי של כלי צמ"ח לטובת המלחמה, הוביל מיד לעיכובים חמורים אשר האריכו את משך הביצוע, ובן רגע פרויקטים הפכו הפסדיים ללא כל יכולת שליטה ניהולית ותכנונית מצד הקבלן. לאור זאת, ברי כי החוזים שנחתמו בין מזמיני העבודה הציבוריים לקבלני הענף טרם פרוץ המלחמה אינם יכולים להתקיים במתכונתם המקורית ונדרשת בחינה מחודשת של תנאי החוזים והתאמתם לנסיבות החריגות היום. אלא שבמצב המשפטי הנוכחי, מזמיני העבודה הציבוריים מסרבים לגלות רגישות להתאמת החוזים בטענה כי החקיקה הקיימת אינה מאפשרת עריכת שינויים בחוזים קיימים. אשר על כן, התקנת הוראת שעה באופן בו יינתן שיקול דעת למזמיני העבודה הציבוריים לשינוי תנאים חוזיים בזמני קיצון יאפשר אחידות משפטית באשר לאופן פרשנות הדין, יחסוך זמן שיפוטי יקר בערכאות ביהמ"ש, ינסוך וודאות בענף, יגביר את האמון בין הקבלנים למזמיני העבודה ויעודד השתתפות במכרזים ציבוריים.

3. נבקשכם לשקול הערותינו שלעיל.

4. אנו עומדים לרשותכם לכל שאלה ו/או הבהרה ככל שיידרש.

בכבוד רב,


עו"ד קובי פלקסר
יועמ"ש
התאחדות הקבלנים בונה הארץ

15 ינואר 2025

לכבוד
מר דן גונן - סגן בכיר לחשב הכללי
מנהל חטיבת נכסים ולוגיסטיקה
משרד האוצר

דן שלום רב,

הנדון: שיפוי קבלני הביצוע בשל נזקי מלחמת חרבות ברזל - עלות כ"א ותקורות בגין התארכות משך ביצוע

סימוכין: מכתבנו מאפריל, מכתבך מיוני 2024 לחשבי המשרד, מכתבנו מיולי 2024

אנו פונים אליכם בהמשך לפגישתנו בחודש מאי 24 אצל החשב הכללי, למכתבים שבסימוכין וכן בהמשך לשיחה שהתקיימה עימך בחודש ספטמבר 24 בה סוכם כי תבחנו אפשרות שיפוי במקרה הפרטני לנזקי קבלני הביצוע בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

כידוע, סגירת מעברי הגבול לכניסת פלסטינים עם פרוץ המלחמה גרמה למחסור קולוסאלי של 80 אלף עובדים. מחסור זה הביא להתייקרות חדה בעלות כוח העבודה ולהתארכות משך הביצוע שגרם לעלייה בתקורות האתר. קבלנים שהיו צד לחוזי ביצוע שנחתמו ערב המלחמה עמדו לפני שוקת שבורה כאשר מחד נוצרה אי וודאות מצד המדינה בנושא חזרת הפלסטינים והבאת העובדים דשדשה ומאידך, המחסור בידיים עובדות גרם להאמרת עלות כח העבודה ולהתארכות משך הביצוע באתרי הבניה, שחלקם נסגרו לפרקים.

למכתב זה מצורפים 4 פרויקטים של קבלני ביצוע המציגים את סך הנזקים אשר נגרם לכל אחד מהם בהתקשרויות מול מזמיני עבודה ציבוריים ביחס לחוזים שנחתמו לפני 7/10/23 לאחר שנבחנו על ידי רואה חשבון מטעמם. נציין כי אסמכתאות תימסרנה בהתאם לדרישה.

- נזקי חברת נתיבי רם בע"מ (תשתיות) - **מצ"ב כנספח א'.**
- נזקי חברת גרין מיקס מקבוצת בני וצביקה (תשתיות) - **מצ"ב כנספח ב'.**
- נזקי חברת אולניק חברה להובלה, עבודות עפר וכבישים (תשתיות) - **מצ"ב כנספח ג'.**
- נזקי חברת רם אדרת בע"מ (בניה) - **מצ"ב כנספח ד'.**

אנו מצרפים לעיונכם מנגנון מוצע לפיצוי בגין התקורות והתוספות הנדרשות עקב עלות כוח האדם, הנגרמת כתוצאה מהשפעות המלחמה. **מצ"ב כנספח ה'.**

הארגונים המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים והבונים בחולון	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב והמרכז
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון	ארגון הקבלנים והבונים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה		

נוסף על האמור, נבקש להתריע על התנהלות מדאיגה של אחד מהמזמינים הציבוריים הגדולים - משרד השיכון והבינוי.

מידע שהגיע לידינו מצביע על כך שמשרד השיכון מחזיק במדיניות לפיה מתן אורכות לביצוע החוזה תיעשה בכפוף לווייתור הקבלן על תשלום בגין תקורות שנגרמו עקב התארכות משך הביצוע. במילים אחרות, משרד השיכון אומר למעשה לקבלן, על מנת שלא אאכזף את החוזה ואטיל עליך סנקציות חוזיות כגון קנסות וחילוי ערבות, אתה נדרש להתחייב כי בגין הארכת לוח הזמנים לביצוע (שנכפה על הקבלן כפועל יוצא מהאיסור על כניסת פלסטינים) לא תדרוש שיפוי בגין תקורות שנגרמות אגב התארכות משך הביצוע.

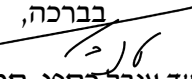
מדיניות זו, נגועה בחוסר תום לב ומעוררת תחושת תמיהה ואכזבה. היינו מצפים ממשרד השיכון אשר מייצג את המדינה כזרוע ביצועית לנהוג אחרת. זאת, במיוחד שהמשרד מבין היטב כי הצורך בהארכת מועדי הביצוע נובע מהמחסור החמור בעובדים, במיוחד בתחום התשתיות, אשר יש לזכור כי עד כה טרם הובאו עובדים זרים לענף התשתיות, ורק בתאריך 6 בינואר 2025 אושר נוהל הבאת עובדים זרים לענף. כעת, יותר מתמיד, על משרד השיכון לבוא לקראת קבלני הביצוע- כדי למנוע את קריסתם.

ראו בהקשר זה פניה לקבלן המבצע בפרויקט טורעאן לפיה נדרש ממנו לחתום על מכתב בו הקבלן מאשר כי הארכת תקופת הביצוע בפרויקט לא תזכה אותו בתשלום בגין תקורות בשל התארכות משך הביצוע. מכתב זה מצורף **כנספח ו'** למכתב זה.

מדיניות זו, לצערנו, איננה מקרה חד-פעמי. נתקלנו במקרים נוספים שבהם משרד השיכון לא הכיר בהוצאות תקורות או ניהול מתמשך בעקבות הארכות משך הביצוע. כך, לדוגמה, במקרה של קבלן שביצע פרויקט בשכונת רמות בירושלים, הודיע משרד השיכון כי אין באפשרותו לקבל את הסתייגותו של הקבלן מהחלטת ועדת המכרזים של חברת "עמק איילון" לאשר הארכת משך ביצוע לפרויקט ללא תוספת עבור תקורות וניהול מתמשך. מכתב זה מצורף **כנספח ז'**.

בנימה אישית, וכפי שכבר צוין בעבר בשיחותינו השונות, אין זה קל לקבלני הביצוע לפרוס באופן כה פתוח את האתגרים הקיימים בינם לבין מזמיני העבודה, וכל המקרים שצוינו לעיל הינם בבחינת האמיצים שבקבלני הביצוע אך לא כולם כמובן. הרצון לסיים את הפרויקט כראוי ולהמשיך לעבוד מול מזמיני העבודה הממשלתיים, עולה לעיתים על ההיגיון לבקש סעד מתאים בנסיבות שנוצרו וידועות.

לסיכום, אבקש בכל לשון של בקשה לבחון את המקרים שהובאו כאן, ולפעול כדי לשפות ולתמוך בקבלני הענף שמצוי במשבר מתמשך ממילא. אנחנו כאמור נהיה עזר כנגדך בכל עניין ונשתף פעולה בכל עניין.

בברכה,

עו"ד ענבל כספי, סמנכ"לית

מנהלת אגפי תשתיות ובנייה חוזית

העתק:

רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי, משרד האוצר
מר ראול סרוגו- נשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ
מר צביקה דוד - סגן נשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ ויו"ר אגף תשתיות
מר יגאל סלוביק - מנכ"ל התאחדות הקבלנים בוני הארץ

נספח 15

**העתק מכתב טרום העתירה מיום
27.3.2025 (ללא נספחים)**

עמ' 261

27 במרץ 2025

לכבוד

מבלי לפגוע בזכויות

מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה

בדוא"ל: pmoh@pmo.gov.il ; ובפקס: 02-5605000

הרב יצחק יששכר גולדקנופף, שר הבינוי והשיכון

בדוא"ל: sar@moch.gov.il ; ובפקס: 02-5824111

מר יריב לוין, שר המשפטים

בדוא"ל: sar@justice.gov.il ; ובפקס: 02-6285438

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

בפקס: 02-5695347

מר אריאל רוזנברג, ממנה חוק המכר ומנהל האגף להגנה על רוכשי

דירות במשרד הבינוי והשיכון

בדוא"ל: dira@moch.gov.il

נכבדי,

הנדון: היעדר הסדר חקיקתי, מתווה עמדה או פתרון ביחס לאיחורים במסירת דירות ואיחורים בענף התשתית והביצוע החוזי בשל "מלחמת חרבות ברזל"

מכתב התראה טרם הגשת עתירה

בשם מרשותינו, התאחדות הקבלנים בוני הארץ והקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל (להלן: "ההתאחדות", "הקרן" וביחד- "מרשותינו"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם בעניין שבנדון, כדלקמן:

פתח דבר

1. ביום 7.10.2023 פרצה "מלחמת חרבות ברזל" לאחר מתקפה רצחנית של ארגוני הטרור ברצועת עזה על מדינת ישראל (להלן: "המלחמה"). דומה כי אין צורך להכביר במילים אודות ממדי מתקפת ה-7 באוקטובר ותוצאותיה הקשות מנשוא, הלחימה הממושכת והאינטנסיבית בחזיתות השונות שהביאה לגיוס מילואים חריג בהיקפו, וביחס להשפעתם של כל אלה על שגרת והיבטי החיים של אזרחי מדינת ישראל בכללותם.

2. השפעות המלחמה לא פסחו על ענף הבניה בישראל, הוא נפגע פגיעה דרמטית בשלל אופנים וסופג נזקים כבירים אשר נערמים כל העת. כידוע, ממשלת ישראל הטילה סגר הרמטי, חריג בהיקפו ומשכו, על שטחי עזה ויהודה ושומרון בראשית המלחמה. הסגר שהוטל, ושריר וקיים עד למועד כתיבת שורות אלה, הביא את הענף למצוקה חסרת תקדים בכוח אדם לתקופה ממושכת.

3. המחסור בעובדים הביא ועוד עתיד להביא לעיכובים בעבודות הבנייה, התכנון והרישוי וכך גם לאיחורים משמעותיים, הנאמדים במאות ימים, במסירת דירות מגורים לרוכשים וכן לעיכובים בביצוע פרויקטים בענף התשתית והביצוע החוזי. זאת, כאשר לכאורה בהתאם להוראות **חוק המכר**

(דירות), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק המכר דירות"), נדרשים מוכרי הדירות לשלם לרוכשים פיצויים, הכוללים רכיב עונשי, בגין כל חודש איחור, ובענף התשתית- חשופים הקבלנים לקנסות בגין איחורים.

4. מרשותינו פנו לגורמי המדינה הרלוונטיים, ובתוך כך גם לראש הממשלה, למשרד הבינוי והשיכון למשרד המשפטים, למשרד האוצר, ולממונה על חוק המכר (להלן בהתאמה: "המשרדים" ו-"הממונה") בשלל פניות דחופות, החל מימיה הראשונים של המלחמה. מרשותינו התריעו, בין היתר, בדבר השפעת המלחמה על ענף הבניה, מצוקת כוח האדם חסרת התקדים בשל הסגר, והנזקים הכבירים שנגרמים כתוצאה מכך ובמרכזם - העיכובים הבלתי נמנעים בביצוע פרויקטים ובמסירת דירות.

5. מרשותינו הבהירו, כי לא יכול להיות חולק שבנסיבות העניין ובהינתן היקפה ומשכה של המלחמה, מדובר בנסיבות המהוות סיכול חוזה בהתאם להוראות סעיף 18 (א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970 (להלן: "חוק החוזים תרופות"). משכך, מרשותינו דרשו, כי יקודם פתרון חקיקתי או הסדר רוחבי, אשר יכיר במלחמה כנסיבה המהווה סיכול חוזה, כך שאיחורים במסירת דירות שייגרמו בעטיה, לא יזכו רוכשי דירות בפיצוי בגין איחורים במסירה, בהתאם להוראות סעיף 5א לחוק המכר דירות, או כל פתרון חלופי אחר.

6. מרשותינו הדגישו, כי רק הסדר או פתרון רוחבי כולל יבטיח ודאות בשוק, ימנע פניות מרובות לבתי משפט ופסיקות סותרות, יאפשר המשך קיום החוזים, תוך הותרת המחלוקת באשר למועד קיומם מאחור, תוך יצירת הסדר מאוזן לחלוקת אחריות ונזקים. בנוסף, הסדר כולל ייתר לכל הצדדים התמודדות בהליכים משפטיים מרובים, ובכך יקטין את נזקם של הקבלנים, אשר כבר ספגו פגיעה אנושה בגין המלחמה. הדבר נכון ביתר שאת בכל הנוגע לאיחורים בענף התשתית והביצוע החוזי שמול הקבלנים עומד ברוב המקרים משרד הבינוי והשיכון.

7. ברם, בענייננו, כל פניות מרשותינו נותרו ללא מענה ענייני, אין בנמצא הסדר חקיקתי כאמור ואף לא פורסמה עמדה כלשהי או כל פתרון אחר לבעיה, גם לא בחלופ כשנה וחצי מפרוץ המלחמה. כל זאת כאשר היקף המלחמה והסגר חריגים בכל קנה מידה, והענף כולו, מוכרי ורוכשי הדירות כאחד, סופגים נזקים עצומים ובלתי הפיכים ובתי המשפט מתחילים להתמלא בתביעות.

8. התנהלות הממשלה ונציגיה המתוארת לעיל פגומה ומהווה הפרה של החובה המוטלת עליהם להפעיל סמכויות שלטוניות ולפעול בהוגנות וכן התנהלות בחוסר סבירות קיצוני. התנהלות זו פוגעת פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות הקניין וחופש העיסוק של הקבלנים והיזמים (מוכרי הדירות) ללא שהיא עומדת בפסקת ההגבלה.

9. לאור כל האמור לעיל, אנו פונים אליכם, בדרישה להעביר לאלתר הסדר חקיקתי, מתווה או עמדה לציבור או כל פיתרון רוחבי אחר לנושא הפיצויים המוטלים על קבלנים ויזמים בגין איחורים במסירת דירות בהתאם לחוק המכר דירות וכן פתרון לאיחורים בענף התשתית והביצוע החוזי, איחורים שנגרמו באופן ישיר ובלעדי בשל השלכות המלחמה, השלכות שאין לקבלנים כל שליטה עליהן ושהם לא יכלו לצפותן.

10. אנו תקווה, כי פנייה זו תיפול על אוזניים כרויות. אך ככל שפניה זו לא תיענה בתוך 14 ימים, הורונו

מרשותינו לפנות לערכאות המשפטיות לאכיפת הטענות המפורטות במכתב זה.

11. וכעת נפרט את הדברים.

רקע עובדתי

12. ההתאחדות היא הארגון היציג של העוסקים בבניה, בתשתיות, בפיתוח ובמכלול עבודות הנדסה במשק הישראלי. ההתאחדות מונה למעלה מ-3,000 חברים והיא מאגדת תחת כנפיה את כלל הקבלנים הרשומים בענף - קבלני בניה למגורים, קבלני בניה ציבורית-חוזית וקבלני תשתיות. מחצית מחברי ההתאחדות הם עוסקים קטנים ובינוניים. הקרן הוקמה כעמותה רשומה על ידי ההתאחדות והסדרות עובדי הבניין והעץ במטרה לקדם ולפתח את ענף הבנייה בישראל. מרשותינו פועלת לקידום ענף הבניה והתשתיות בישראל ולשמירת הזכויות של כלל הקבלנים והבונים בארץ ולפתרון בעיות במגוון תחומים מקצועיים של הענף.

א. הפגיעה בענף הבניה והתשתיות בעקבות המלחמה

13. ענף הבניה בישראל סובל מזה שנים ממחסור בידיים עובדות ונשען, בעיקרו, על העסקת עובדים פלסטינים. ערב המלחמה, מספר העובדים הפלסטינים בענף עמד על כ-72,000 ומספר העובדים הזרים על כ-28,000.

14. כאמור, עם תחילת המלחמה ועד למועד זה, מוטל סגר מלא על שטחי עזה ויהודה ושומרון, כך שעובדים פלסטינים לא מורשים להיכנס לישראל ולא יכולים להגיע לאתרי הבניה. מדובר בסגר חריג ביותר, שנמשך כבר כ-18 חודשים ושמעולם לא היה כדוגמתו. לשם השוואה, במהלך מבצע "צוק איתן" עמדו סך ימי הסגר המוחלט על 29 ימים בלבד, ובתקופת משבר הקורונה ימי הסגר המוחלט עמדו במצטבר על 27 ימים בלבד. לכך נוסף, כי גם ניסיונות המדינה להביא עובדים זרים כתחליף לעובדים הפלסטינים (כמי שאחראית על אסדרת התחום) לא הצליחו עד היום לספק את מלוא מכסת העובדים החסרה. נוסף, כי המצב בענף התשתיות והביצוע החוזי חמור אף יותר.

15. נוכח המלחמה ובתוך כך הסגר והמחסור הקשה בעובדים בענף הבניה, פרויקטים רבים נעצרו או מבוצעים בעצימות נמוכה ביותר. בשל כך ומטבע הדברים, נגרמים עיכובים משמעותיים בבניית פרויקטים ואיחורים במסירת דירות.

16. כמו כן, המלחמה פגעה בענף הבניה בשלל אופנים נוספים ובאופן שהסב נזקים כבירים לעוסקים בענף. כך, בין היתר - אתרי בניה רבים נסגרו לפרקי זמן שונים במהלך המלחמה, לרבות בשל החלטת רשויות מקומיות לסגור את אתרי הבניה כליל בראשית הלחימה ו/או בשל פינוי אתרים נוכח מיקומם הגאוגרפי באזורים שפנו מיושביהם; הירי הרקטי התדיר והנחיות פיקוד העורף האטו והגבילו את יכולת העבודה באתרים; גיוס המילואים רחב ההיקף צמצם משמעותית את כוח האדם הישראלי בענף לרבות - ספקים, פועלים, קבלנים, צוותי ניהול, ועובדי רשויות; עובדים זרים ממדינות אחרות נמלטו מהמדינה בשל המלחמה והמדינה לא הצליחה במשך זמן רב להביא עובדים זרים איכותיים אחרים; נפגעה אספקת סחורות והתרשה עליית מחירים בשל מיעוט הטיסות ואיום החותיים.

17. השלכות המלחמה, ובתוך כך השבתת אתרי הבניה והעיכובים המשמעותיים בביצוע פרויקטים, מטילות מזה זמן הוצאות משמעותיות וקבועות על ציבור מוכרי הדירות והקבלנים (תקורות אתר,

תשלומים שוטפים על מערכות וציוד, עלויות מימון אדירות בגין אשראי ושכר עבודה שזינק באופן משמעותי, עליה בחומרי גלם, תשלומי שכירות לדיירים במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית מסוג הריסה ובניה ו/או פינוי בינוי וכיו"ב).

18. הנזקים המפורטים לעיל הסבו ועודם מסבים נזק יום יומי עצום לקבלנים, הנאלצים לשאת לבדם בעלויות כבדות ביותר מאז פרוץ המלחמה. על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואומדני מרשותינו, בשנת 2024 נגרם לענף הבנייה אובדן של 98 מילארדי ש"ח, המהווים כ-4.9% מהתמ"ג וכ-45% מתפוקת ענף הבנייה. הוספת רבעון אחרון של שנת 2023 מביא לנזק לענף של כ-131 מיליארדי ש"ח במצטבר מפרוץ המלחמה.

19. ואם בכל אלה לא די, הקבלנים והיזמים החלו לשאת וחלקם צפויים לשאת בקרוב בתשלום פיצויים לרוכשי הדירות בגין איחורים במסירת הדירות, מכוח חוק המכר דירות. נזכיר, כי ביום 30.6.2022 פורסם חוק המכר (דירות) (תיקון מס' 9), התשפ"ב-2022 (להלן: "**התיקון לחוק המכר**"). התיקון לחוק המכר שינה את הדין שהיה קיים אותה עת, והחריג את זכות הרוכש לקבל פיצוי מהקבלן במקרה של איחור במסירת דירה (שלא נגרם כתוצאה ממעשה או מחדל של הרוכש) **רק כאשר הנסיבות מגבשות את עילת הסיכול**.

20. כלומר, נכון להיום מוטלת אחריות כמעט מלאה ומוחלטת על הקבלן/יזם, לפצות את רוכש הדירה בגין איחורים במסירה (שלא נגרמו בשל מעשה או מחדל של הרוכש). זאת, גם אם האיחורים נגרמו שלא באשמת הקבלן ולא בשליטתו, ואף אם הוא עשה כל שניתן לעשות באופן סביר כדי לנטרל או למנוע איחור שכזה. יתרה מזאת, הפיצוי האמור כולל רכיב עונשי משמעותי שמטרתו הרתעה מפני איחור.

21. המחסור בעובדים שנובע מהחלטת הממשלה לאסור על כניסת פועלים פלסטינים, הביא לעיכובים גם בלוחות הזמנים של פרויקטי תשתית ופרויקטי בניה חוזית שונים. על אף האמור, משרד הבינוי והשיכון, רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות, דורשות מקבלנים לעמוד בלוחות הזמנים המקוריים, אשר אי עמידה בהם גוזרת הטלת קנסות, אי תשלום וחילוט ערבויות. כלומר, על אף שהאחריות למצב מוטלת לפתחה של המדינה, היא בוחרת להטיל אותה על הקבלנים באופן מלא ומוחלט, על כלל ההשלכות הנובעות מכך.

ב. איחורים שנגרמו וייגרמו בשל המלחמה

22. כאמור, המלחמה והשלכותיה, לרבות המחסור החמור בעובדים בשל הסגר, גרמו ועדיין גורמים לעיכובים משמעותיים בביצוע פרויקטים ולאחורים במסירת דירות שאינם באחריות ו/או בשליטת הקבלנים והיזמים.

23. **מרשותינו מעריכות, כי עד סוף 2024, נגרמו בממוצע כ-247 ימי עיכוב במסירת דירות באתר בניה ממוצע וכ-312 ימי עיכוב במידה שהועסקו באתרי הבניה עובדים פלסטינים בלבד. זאת בקשר ישיר בין מצב המלחמה והסגר לבין אבדן ימי העבודה והאיחור הצפוי בגינם.**

24. מרשותינו סבורות, כי מקום בו נסיבות המלחמה גורמות ו/או יגרמו להפרות הסכמים מצד קבלנים ויזמים, לרבות בכל הנוגע לאיחורים במסירת דירות, שאז יש להחיל את הוראות סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות, הקובע, כדלקמן:

"היתה הפרת החוזה תוצאה מנסיבות שהמפר, בעת כריתת החוזה, לא ידע ולא היה עליו לדעת עליהן או שלא ראה ולא היה עליו לראותן מראש, ולא יכול היה למנען, וקיום החוזה באותן נסיבות הוא בלתי אפשרי או שונה באופן יסודי ממה שהוסכם עליו בין הצדדים, לא תהיה ההפרה עילה לאכיפת החוזה שהופר או לפיצויים".

25. כלומר, יש לפטור את ציבור מוכרי הדירות מפיצוי רוכשי הדירות בשל איחורים במסירה שנגרמו בגלל המלחמה והשלכותיה, בהתאם להוראות סעיף 5א(ג) לחוק המכר דירות הקובע, כדלקמן:

"הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) לא יחולו אם מתקיים לגבי האיחור במסירת הדירה אחד מאלה:

(1) הוא נגרם כתוצאה ממעשה או מחדל של הקונה בלבד;
(2) הוא תוצאה מנסיבות כאמור בסעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970, ומתקיימים לגביו שאר התנאים הקבועים באותו סעיף".

26. לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות שלושה תנאים מצטברים: (1) בעת כריתת החוזה הצד המפר לא צפה ולא היה עליו לצפות את הנסיבות המסכלות; (2) למפר לא הייתה יכולת למנוע את הנסיבות המסכלות; (3) התרחשות הנסיבות מונעות את קיום החוזה או שמשנות אותו באופן יסודי. בהינתן התקיימות המבחנים האמורים, רשאי צד לחוזה לטעון כי אין לחייבו בקיום החוזה כלשונו או בפיצוי קיום. כמפורט לעיל, כל שלושת התנאים מתקיימים בענייננו.

27. מסקנה זו נובעת, לא רק מהנסיבות החריגות, אלא גם נוכח מגמת הפסיקה בבית המשפט העליון, המבקשת לרכז התנאים להתקיימותו של אירוע מסכל לפי סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות. למגמה זו ניתן לראות סימנים בשאר הערכאות אשר עסקו בשאלה דומה, בהקשר של משבר הקורונה, ובהקשרים נוספים של מבצעים ומלחמות עבר.

28. בעבר, בתי המשפט פירשו את מבחן הצפייה פרשנות צרה ודווקנית, אשר החשיבה כמעט כל אירוע כאירוע צפוי או שניתן לצפותו, ובכלל זה מלחמה. עם השנים החלה פרשנות זו להתרכך, ולהחיל אותו על השלכותיו והשפעותיו של האירוע ולא על עצם התרחשותו.

29. בשנים האחרונות נכרת בפסיקת בתי המשפט מגמה להתחשב באירועים מסוימים – כמו מלחמה, פרוץ אינתיפאדה, או אף תאונת דרכים – כחורגים מיכולת הצדדים לצפותם ולהכיר בהם, ולא רק בהשלכותיהם, כגורמים לסיכול החוזה (ראה, דברי כבוד השופט י. עמית ע"א 4893/14 **וליד חמודה זועבי נ' מדינת ישראל - משרד האוצר**, 30 (נבו 3.3.2016) וגבריאלה שלו ואפי צמח **דיני חוזים**, 771 (מהדורה רביעית 2019)). המגמה בפסיקה נוטה לכיוון הקלה עם המוכר, והכרה בכך שסגר שמשמעותו אי הגעת פועלים, עשוי לגרום לעיכוב בבניה שאינו בשליטת המוכר, ואשר המוכר לא צריך להיות אחראי לו. בנוסף, ימי לחימה הובאו בפסיקה כימי איחור מוצדק. יתרה מכך, הפסיקה כבר הכירה בנסיבות הספציפיות של מחסור בפועלים עקב סגר ממושך על השטחים, כאירוע בלתי ניתן לצפייה לצורך התקיימותם של תנאי סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות והחלת הגנת הסיכול (ראו ת"א (מחוזי חיפה) 613/94 **נוה הרודיון בע"מ נ' פ.ד. חברת מגורים ובענין בע"מ**, פס' 8 (נבו 21.08.2000)).

30. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר במלחמה הארוכה בהיסטוריה של מדינת ישראל, אשר לכל אורכה הוטל איסור מוחלט על כניסת פועלים פלסטינים מהשטחים באופן שאינו דומה לאף מקרה בשנים האחרונות, ואשר את התרחשותה והיקפה לא הצליחו לצפות כל גורמי הביטחון.

31. מהמקובץ לעיל עולה, שהמבחן הראשון לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח סעיף 18(א) לחוק החוזים

תרופות הוא מבחן נורמטיבי (מבחן הציפייה) והוא מתקיים בעניינו. ציבור העוסקים בענף הבניה לא צפה ולא היה עליו לצפות את המלחמה ובעיקר לא את היקפה והשלכותיה. זאת, ביחוד כאשר בשנים האחרונות חלה מגמת עלייה בכמות הפועלים הפלסטינים אשר עובדים בענף הבניה, והטלת סגרים התבצעה (אם בכלל) לתקופות קצרות. משכך, הקבלנים לא צפו ולא היה עליהם לצפות שהמדינה תאסור על כניסת העובדים הפלסטינים לעבודה בישראל באופן מוחלט ולתקופה כה ממושכת.

32. אין חולק, כי גם התנאי השני לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות מתקיים בעניין זה. ברור שציבור העוסקים בענף הבניה, לא יכל למנוע את הנסיבות המסכלות, שהן בידי המדינה לבדה. זאת, היות והמדינה היא שאמונה על ההחלטה לנהל לחימה, להטיל סגר, על ההחלטות בדבר מתן היתר להכנסת פועלים זרים לענף הבניה בישראל, היא זו שקובעת את כמות הפועלים הנכנסים ואף את תנאי העסקתם. גם התנאי השלישי לתחולתה של הגנת הסיכול מכוח סעיף 18(א) לחוק החוזים תרופות מתקיים באופן מובהק בעניינו, שכן קיים קשר סיבתי ברור בין הנסיבות המסכלות ובין נזקי הענף, ובתוך כך העדר האפשרות למסור פרויקטים ודירות במועדים החוזיים אליהם התחייבו מוכרי הדירות.

ג. פניותיהן של מרשותינו

33. נוכח האמור לעיל, והחל מימיה הראשונים של המלחמה ולכל אורכה, פנו מרשותינו לכל גורמי המדינה הרלוונטיים, ובתוך כך לראש הממשלה, למשרדים ולמומנה, בשלל פניות דחופות. מרשותינו התריעו, בין היתר, בדבר השפעת המלחמה על ענף הבניה והתשתיות, מצוקת כוח האדם חסרת התקדים בשל הסגר, הנזקים הכבירים שנגרמים ובתוך כך העיכובים הבלתי נמנעים בבניה ומסירת דירות. מרשותינו הבהירו, כי לא יכול להיות חולק שבנסיבות העניין מדובר בנסיבות המהוות סיכול חוזה. לפיכך, מרשותינו דרשו, כי יקודם הסדר חקיקתי רוחבי, אשר יכיר במלחמה כנסיבה המהווה סיכול חוזה, כך שאיחורים במסירת דירות שייגרמו בעטיה לא יזכו רוכשי דירות בפיצוי בגין איחור במסירה, בהתאם להוראות סעיף 5א לחוק המכר דירות.

34. מרשותינו הדגישו, כי היעדר הסדר חוקי או מתווה יוביל לחוסר בהירות וריבוי הליכים משפטיים על כל הכרוך בכך. כל זאת כאשר ציבור מוכרי הדירות, אשר ספג פגיעה אנושה ממילא, ייאלץ להשקיע משאבים רבים בניהול כמות עצומה של תביעות לפיצויים בשל איחורים במסירת דירות שנגרמו בשל נסיבות שאינן בשליטתו ו/או באחריותו ושאינן להטיל את הסיכון להתרחשותן לפתחו בלבד.

35. ראו לדוגמא, מתוך מכתבי מרשותינו, כדלקמן:

"כבר כעת ברור כי המלחמה הולכת להיות ממושכת וקשה, דבר שיביא לפגיעה אנושה בכח האדם בענף הן בשל המגויסים הרבים מבין עובדי הענף והן בשל הסגר הממושך של עובדי הרשות הפלשתינאית המהווים כ- 1/3 מכח האדם של הענף (80 אלף עובדים!!!) מחסור זה בכוח אדם לרבות סגירת אתרים בשל הנחיות כאלו ואחרות כפי שפורט לעיל יביאו לעיכובים שיובילו בסופו של יום לאיחורים רבים במסירת הדירות שנמצאות בבניה פעילה בימים אלו. המתואר לעיל צפוי לגרום לאיחורים רבים במסירת דירות שיגררו תשלומי פיצויים בסכומים גבוהים מאוד, העשויים להביא קבלנים רבים למצב של קריסה וזאת מבלי להתייחס למצב הקשה בוי מצוי הענף עוד לפני שהוכרזה המלחמה (עליית הריבית החדה וכו'). בהתאם לאמור נבקשכם לפעול כדלקמן: ... להוביל לתיקון חקיקה (הוראת שעה) כך שזמן המלחמה יוכרז כמצב העומד בתנאי סעיף 18(א) לחוק החוזים..." (ראו מכתבו של נשיא ההתאחדות מיום 15.10.2023);

"אנו רואים כבר היום כי ישנן שאלות רבות העולות בנושא הן מצד קבלנים והן מצד רוכשי הדירות, וקיים חוסר וודאות ובהירות גדול בשוק לעניין איחורים במסירת הדירות..." (ראו מכתבו של מנכ"ל ההתאחדות מיום 7.12.2023);

"...ראוי כי המדינה תידרש לאמירות ברורות באשר למצב המשפטי, על מנת לתמרץ ודאות, למנוע ריבוי פניות לביהמ"ש, ולאפשר את המשך קיום החוזים ללא המהמורה של בחינת הנושא באחריות לאיחור בקיום החיובים..." (ראו מכתב ההתאחדות מיום 29.2.2024);

"...לא ייתכן שהנטל בגין המלחמה ורשלנות הממשלה בהבאת העובדים ייפול על כתפי הקבלנים והיזמים! כאילו לא מספיק הנטל הכבד בגין הוצאות קבועות, תקורות והוצאות מימון אדירות בגין אשראי בעת שאתרי הבניה סגורים, הרי שבנוסף, נדרשים הקבלנים לשלם כעת גם פיצויים לרוכשי הדירות. תשלום הקנסות הללו ע"י הקבלנים, בלא עוול בכפם, יהווה "קש ששבר את גב הגמל" ויגרום לקריסה של קבלנים ויזמים רבים" (ראו מכתבו של נשיא ההתאחדות מיום 1.5.2024);

"נציין כי בפניותיה הרבות דרשה מרשתנו כי יינתן לבעיה פתרון חקיקתי שיאפשר מתווה ברור ומפורש, שכל בעלי הדין הפוטנציאליים יוכלו להיאחז בו ובכך, יצומצמו ההליכים המשפטיים הצפויים. ואולם, גם דרישה זו לא נענתה עד כה" (ראו מכתב ההתאחדות מיום 15.7.2024).

העתק המכתבים מהימים 15.10.2023, 7.12.2023, 29.2.2024, 1.5.2024, ו- 15.7.2024 (ללא נספחים) מצ"ב

כנספח 1.

36. חרף כל האמור לעיל, עד למועד כתיבת שורות אלו פניות מרשותינו נותרו ללא מענה ענייני. על אף שחלפה כשנה וחצי מפרוץ המלחמה, לא פורסמו חקיקה, מתווה או עמדה לציבור ביחס לאיחורים במסירת דירות שנגרמו בשל המלחמה, וגם לא הוצע כל פתרון חלופי אחר (לדוגמא: פיצויים, מנגנונים מיוחדים ליישוב הסכסוכים בדרכים אלטרנטיביות, או בחירת ערכאה ייעודית וסדרי דין מיוחדים ומהירים לבחינת הסכסוכים הנוגעים לאיחורים במסירה).

ד. התנהלות הממשלה במשבר הקורונה

37. מחדליה של הממשלה בנסיבות הקיצוניות והלא צפויות של המלחמה מעוררים קושי לא רק בשל הסמכויות הנתונות בידיה (בהם היא לא עושה שימוש), אלא גם מאחר שהיא הכירה בעבר באחריותה ובחובתה להסדיר השלכות רוחביות של משברים לא צפויים.

38. כך לדוגמא בעבר הלא רחוק, בעקבות פרוץ משבר הקורונה משרד המשפטים הקים צוות, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר ארז קמיניץ, שעניינו בבחינת השלכות המשבר על התקשרויות חוזיות שונות. לצד צוות זה הוקם צוות משנה, שמטרתו לבחון את השלכות המשבר על התקשרויות שבין רוכשי דירות למוכרי דירות שלפי חוק המכר דירות. הצוות ביקש לבחון את הנוהג והפרקטיקה בשוק, כפי שהתקיימו בתוך תקופת החירום, ובעיקר לבחון את השפעת המשבר על ההתחייבויות החוזיות שבין הצדדים, בדגש על המועדים שנקבעו למסירת הדירות בהתאם לחוזי המכר. בדומה למטרת העל של הצוות הכללי, נתבקש צוות המשנה לבחון הדרכים למתן את השפעות משבר קורונה על חוזי מכר דירות, לבחון דרכים למעט בסכסוכים ובפניות לבית המשפט ביחס לחוזים אלה, ולקדם ודאות והוגנות בדין שיחול בסוגיות הרלבנטיות.

39. הצוות ישב על המדוכה ופרסם מסקנות והמלצות, וביניהן תיקון לחוק המכר דירות בנוגע לאיחורים

במסירה על פיו. ראה סעיפים 18-19 להמלצות הצוות, כדלקמן:

18. לאחר שקלא וטריא, מצא הצוות כי, בכל הנוגע לסכסוכים בין הקבלן לרוכשים אגב איחורים במסירת הדירה, יש ערך רב ביצירת הסדר חקיקתי מפורש וסופי. הסדר כזה, ככל שיהיה מאוזן והוגן, יקדם ודאות וימנע הגעה של סכסוכים רבים לבית המשפט.

19. אי לכך, מצדד הצוות בתיקון לחוק המכר כברירת מחדל ובהוראת שעה, המושתת על שני אדנים:

ביחס לרכיב העונשי בפיצוי – כאמור לעיל, משך תקופת האיחור במסירת דירות בשל הקורונה נאמדה על ידי משרד הבינוי והשיכון בסדר גודל של בין חודשיים לשלושה חודשים. הצוות מצא כי ראוי לראות בתקופה של חודשיים כתקופה מוכרת לעיכוב בשל המשבר (להלן: **"התקופה המוכרת"**). לפיכך, הצוות ממליץ לתקן את חוק המכר, כך שלתקופת "החסד" הקבועה כבר היום בחוק (60 ימים) יתווספו 60 ימים נוספים. בהמשך לכך, הצוות ממליץ כי למשך התקופה של עד 120 ימים ממועד המסירה החוזי, לא יחויב הקבלן ברכיב הפיצוי העונשי שבפיצוי המוגבר לפי חוק המכר. ככל שמועד האיחור יעלה על 120 ימים, ישוב הקבלן לחוב פיצוי עונשי מוגבר, ללא הוכחת נזק, בדמות 150% מדמי שכירות של דירה דומה, אבל חבות זו תחול החל מהיום ה-61 לאיחור, ולא תחול מהיום הראשון לאיחור לפי המועד החוזי. הסיבה למתן ארכה זו נעוצה בהסבר המפורט לעיל, שלפיו לקבלן יתכן שיעמדו טענות טובות לאיחור.

כמו כן, הדעת נותנת שבנסיבות שנוצרו עקב תקופת החירום, אין כל משמעות ואף אין כל הצדקה להיגיון ההרתעה שעליו מושתת המנגנון הקבוע בס' 5 א לחוק, שכן אם נסיבות שאינן בשליטת הקבלן הן שגרמו לעיכוב, אין כל הצדקה בקביעת תמריץ עונשי מוגבר למניעת עיכוב זה. הרכיב העונשי אף אינו מייצג נזק שנגרם לרוכש, שכן הוא גבוה ב-50% משכ"ד ריאלי שיתכן שהרוכש נאלץ לשלם בתקופת העיכוב. משכך, כלל זה לא יפגע ברוכש ולא יגביר את נזקיו, וזאת גם אם נאלץ להוסיף ולשלם שכ"ד עבור התקופה המוכרת לעיכוב."

מסקנות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים מצ"ב **כנספח 2**.

40. כך פעל גם הממונה בתקופת הקורונה. לאור העיכובים שנגרמו בענף הבניה בשל הנגיף והשלכותיו, פרסם הממונה נייר עמדה הנוגע לאיחורים במסירה בהתאם לחוק המכר. כך, ביום 24.5.2021 פורסמה **"עמדת ממונה חוק המכר – איחור במסירת דירות"** (להלן: **"עמדת ממונה חוק המכר 2021"**). בעמדה זו נכתב, בין היתר, כך –

"נייר עמדה זו כולל התייחסות להוראות סעיף 5א לחוק המכר (דירות), תשל"ג-1973 (להלן: "חוק המכר"). הח"מ הינו ממונה חוק המכר המופקד על חוק המכר (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974 והינו מוסמך לייצג את עמדת משרד הבינוי והשיכון (להלן: "המשרד") בקשר לחוק המכר...

...המשרד מחזיק במאגר נתונים המאפשר לבחון, באופן כללי, היקפים של איחור במסירת דירות בישראל... הח"מ, כמו גם גורמים נוספים במשרד הבינוי והשיכון, עוסקים רבות בפניות ציבור בכל הקשור לאיחור במסירת דירות ואי תשלום פיצויים בהתאם לקבוע בחוק המכר..."

עמדת ממונה חוק המכר 2021 מצ"ב **כנספח 3**.

41. עמדת ממונה חוק המכר 2021 עוסקת בסעיף 5א לחוק המכר דירות - פיצוי בשל איחור במסירה, ביישומו של סעיף חוק זה בנסיבות לאיחור שאינן בשליטת המוכר. בתוך כך, כללה עמדת ממונה חוק המכר 2021 את עמדתו ביחס למשבר הקורונה כגורם שהביא לפגיעה בענף הבניה ולאחוריים במסירת דירות. וכך נכתב בסיפא של עמדת ממונה חוק המכר 2021 ביחס למשבר הקורונה:

"ביוני 2020 פורסם מתווה של הצוות הבין-משרדי בראשות משרד המשפטים והמשרד הנוגע לאיחור במסירת דירות אשר נגרם בשל משבר הקורונה. המתווה אומץ על ידי שר הבינוי והשיכון באמצעות המלצה לציבור הקובעת כי כלל רכיבי חוזה המכר הקשורים למועד מסירת הדירה יידחו, בהסכמת הצדדים, ב-40 ימים. מתווה

זה היה תקף לדירות אשר מועד מסירתן נקבע בחוזה המכר בין התאריכים 18/03/2020 ועד ה-31/12/2020. יצוין כי המתווה גובש בראי חלוקת הנזק בין המוכר ורוכש הדירה שכן, גורמי המקצוע במשרד מצאו כי בהתבסס על המידע שהיה זמין בזמן פרסום המתווה, הדחייה הממוצעת במסירת דירות בשל משבר הקורונה עמד על כ-80 ימים ומתוך שאיפה לצמצם במידת האפשר את ההתדיינויות והמחלוקות בנושא זה. יודגש כי בהתייחס למתווה זה שפורסם לתקופת הקורונה, לא היה מדובר בעדכון לחוק המכר אלא במתווה מוצע בלבד, אשר מהווה המלצה לצדדים לחוזה המכר, ומטרתו להניח בסיס לפתרון בעיה ספציפית אשר נוצרה בשל משבר הקורונה ואין חובה על הצדדים לקבלו. ככל ואין הסכמה בין הצדדים לעניין מתווה מוצע זה, סעיף 5 לחוק המכר, העוסק בפיצוי בגין איחור במסירה, הוא הקובע את הסדר הפיצויים ויש לפעול על פי הוראותיו. חשוב לציין כי בשלב זה, אין בכוונת משרד הבינוי והשיכון להביא לעדכון חקיקה ברוח המתווה המוצע."

42. גם בענף התשתית והבניה החוזית פורסמו חוזרי מנכ"ל והנחיות שונות להתמודדות עם האיחורים שנבעו ממשבר הקורונה.

43. הנה כי כן, המשרדים האמונים על השוק הן בשגרה והן בעיתות משבר, מוסמכים להקים צוותי עבודה, לפרסם מתווים ו/או עמדות ו/או המלצות ביחס להשלכות המלחמה, לרבות בנוגע לאיחורים במסירת דירות, ואף עשו כן בעבר בנסיבות פחות קיצוניות. עוד עולה מהאמור לעיל, כי בידי המשרדים והממונה מצויים הכלים, המידע והנתונים המאפשרים לבחון את התופעה של איחורים במסירת הדירות בשל השלכות המלחמה והיקפה ולפרסם עמדה או מתווה בעניין זה, אך הם לא עושים כן.

44. זאת ועוד. בניגוד לניתוח המשפטי שאפיין את אירועי הקורונה, ושבזו מתחם חוסר הוודאות ביחס לפסיקתו הצפויה של בית המשפט היה רחב יחסית, באירועי "חרבות הברזל" התמונה המשפטית מובהקת הרבה יותר והתוצאה המשפטית נוטה בבירור לכך שהקבלנים יוכלו להתגונן בטענת סיכול ביחס לחיוב בתשלום לרוכשים אגב איחור.

45. חרף כל האמור, עד למועד זה ובחלוף כשנה וחצי מפרוץ המלחמה, לא הוקם צוות לעניין זה ולא פורסמה אפילו עמדה של הממונה ביחס למלחמה והשלכותיה לעניין איחורים במסירת דירות. כל זאת כאשר הסגר שהוטל בשל המלחמה ארוך בהרבה בזה שהוטל במהלך משבר הקורונה, כשנה וחצי במלחמה לעומת 27 ימים במצטבר במהלך משבר הקורונה, וכאשר והנזקים הרוחביים לציבור מוכרי ורוכשי הדירות כבירים.

ה. עמדת המדינה לגבי השפעות מלחמה על איחורים במסירה במסגרת פרויקט "דירה בהנחה"

46. זאת ועוד. התנהלות המדינה תמוהה, לא סבירה ולא הגונה גם לאור העובדה שטרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, המדינה הכירה (ועדיין מכירה) בנסיבות של מלחמה, גיוס כללי והגבלת כניסת פועלים לישראל ככאלה המקימות זכות ליזם לדחות את מועד המסירה של דירות. כך למשל מסגרת תוכנית "דירה בהנחה", מחייבת המדינה את המוכר לכלול במסגרת חוזה המכר עם הרוכש את הסעיף הבא (סעיף 2.ב. (2) לנספח ב' לנוסח חוזה במסגרת תוכנית דירה בהנחה):

"אם כתוצאה מגורמים שאינם תלויים במוכר ושאינן למוכר שליטה עליהם, או אם כתוצאה מכוח עליון לרבות מלחמה, גיוס כללי, פעולות איבה, מהומות שביתות ו/או השבתות כלליות בענף הבניה או במשק, מחסור כלל ארצי בחומרי בניה, מחסור כלל ארצי בכח אדם (לרבות עקב סגר כללי או הגבלת כניסת פועלים)... יחול עיכוב בהשלמת הנכס, יידחה מועד המסירה בתקופת זמן המתחייבת באופן סביר מההפרעה או העיכוב הנ"ל..."

נוסח חוזה במסגרת תוכנית דירה בהנחה, מצ"ב כנספח 4.

47. עניינו הרואות, כי כאשר המדינה בחנה את חוזי המכר שיש לה שליטה עליהם, במסגרת תוכנית דירה בהנחה, היא סברה כי יש להתחשב בנסיבות של מלחמה או סגר ממושך כגורמים מוצדקים המאריכים את מועד מסירת הדירה לרוכש. בנסיבות אלה, ומשעה שהמדינה מנסחת את החוזים בתוכנית דירה בהנחה, מוטלת עליה חובה מוגברת להתייחס לפרשנותם, ולהבהיר את עמדתה בהתייחס לנסיבות הקיימות כעת, בין במסגרת תיקון חקיקתי או מהלך רוחבי אחר.

48. ויודגש, כי במסגרת תוכנית דירה בהנחה משמשת המדינה למעשה כנאמנת עבור הרוכש, ובכובעה זה היא קובעת את תנאי החוזה שבינו ובין הקבלן. כלומר, גם כאשר היא פועלת בנאמנות עבור הרוכש, סבורה המדינה, כי מלחמה או סגר ממושך מהווים אירוע מסכל המקים זכות לדחיית מועד המסירה.

הטיעון המשפטי

49. ההתנהלות הממשלה וכלל הגורמים המפורטים לעיל פגומה, מהווה הפרה של החובה המוטלת עליהם להפעיל סמכויות שלטוניות וכן התנהלות בלתי סבירה בעליל. התנהלות זו פוגעת פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות הקניין וחופש העיסוק של הקבלנים והיזמים (מוכרי הדירות) ללא שהיא עומדת בפסקת ההגבלה.

50. חרף המודעות של כלל הגורמים להשלכות הקשות של המלחמה על ענף הבניה ופניותיהן הרבות של מרשותינו בעניין זה, נמנעו אלה מהפעלת הסמכויות הנתונות בידם לצורך מתן פתרון כזה או אחר. מיותר להוסיף, כי הממשלה (או מי מטעמה) היא שמקבלת את ההחלטות הנוגעות למלחמה (לרבות הטלה או הסרה של הסגר) ורק לה יש שליטה על כך.

51. מרשותינו תטענה, כי שומה היה על הגורמים המפורטים לעיל, ביחד וכל אחד מהם לחוד, להפעיל את הסמכויות הנתונות להם ולגבש הסדר חקיקתי, מתווה, עמדה, הוראת מנכ"ל או פיתרון כלשהו לבעיה המתוארת לעיל, ובין היתר: להעביר הסדר חקיקתי, מתווה או עמדה הקובעים כי קבלנים שמאחרים במסירת דירות בשל השלכות המלחמה - לא יחויבו בתשלום פיצויים לרוכשי הדירות (לתקופה כזו או אחרת); לחלופין, לקבוע מדיניות פיצוי של המדינה לקבלנים, הכולל החזר בגין תשלום הפיצויים לרוכשי הדירות בגין האיחורים במסירה. בענף התשתית והביצוע החוזי- לגבש הסדר חקיקתי, מתווה, עמדה, בדבר קיום החוזה בקירוב (השעיית לוחות הזמנים לעמידה בפרויקט, ביטול סנקציות או פיצויים עונשיים והקדמת תשלומים) ושינוי המחיר החוזי (שישקף את עליית התקורות).

52. אין ספק, כי ההשלכות הדרסטיות של המלחמה והיקפה מחייבים את הממשלה והגורמים מטעמה לפתרון רוחבי וכולל, אותו הם לא יוזמים ולא מקדמים. רק פתרון רוחבי יוביל לוודאות ויציבות בענף, יצמצם עשרות אלפי התדיינויות ויספק פתרון למצוקה ולנזקים העצומים של מוכרי ורוכשי הדירות כאחד, שעל האינטרסים שלהם אמונה הממשלה ונציגיה.

53. גרירת הרגליים מצד הממשלה ונציגיה, משך למעלה משנה וחצי מאז פניותיהן הראשונות של מרשותינו בעניין זה, היא בלתי סבירה בעליל, פגומה ובלתי מתקבלת. יתרה מכך, בידי הממשלה (או מי מטעמה) כלל הנתונים המצביעים על הנזקים העצומים לענף הבניה, כולל הקשר הישיר של המלחמה לנזקים אלה. גם כאשר כל התשתית העובדתית פרושה בפניהם, נמנעים מקבלי ההחלטות בממשלה מלקבל החלטות ולמצוא פתרונות למשבר שהמדינה יצרה במו ידיה (מרשותינו תדגשנה, כי הן לא נכנסות לשיקולים העומדים בבסיס הטלת הסגר או הותרתו על כנו, אלא בנוק הנגרם עקב כך).

54. התנהלות הממשלה וכלל הגורמים מעוררת קושי ותמיהה במיוחד כאשר רק לאחרונה הם הכירו באחריות, בחובה ובחשיבות לנקוט בפעולות ביחס להשלכות משבר הקורונה, ובאופן ספציפי בנושא האיחורים במסירת דירות והאיחורים בביצוע חוזי תשתית. מרשותינו תטענה, כי בשים לב להמלצות הצוות הבין- משרדי ועמדת ממונה חוק המכר 2021 ביחס למשבר הקורונה, כללי המשפט המנהלי מחייבים, לכל הפחות, גיבוש צוות פעולה או פרסום עמדה גם ביחס למלחמה - אירוע קיצוני ודרמטי בהיקפו, במסגרתו הוטל סגר ונגרמו לציבור נזקים שלא היו כמותם בעבר.

55. לעניין החובה החלה על הרשות להפעיל את סמכותה, יפים הדברים שנכתבו בספרה של כבוד שופטת בית המשפט העליון, דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** (להלן: "**ארז - משפט מינהלי**"), כרך א, 2010, בעמ' 201-202:

"כאשר מוענקת לרשות מינהלית סמכות, חלה עליה חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה... אחד הביטויים היפים לעיקרון זה ניתן בעניין ברגר, שנסב על הימנעותו של שר הפנים מהפעלת סמכותו להנהיג שעון קיץ. אמנם, על פי החקיקה שחלה על הנושא באותה עת, לשר הפנים היה שיקול דעת בעניין הנהגתו של שעון קיץ. אולם, בית המשפט הבהיר כי חלה עליו חובה לבחון את הצורך בהפעלת שיקול דעתו. כדברי מ"מ הנשיא שמגר: "בעל הסמכות עלול להיחשב למי שחוטא לחובתו, אם הוא מותיר את הסמכות, שהוקנתה לו, כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה מטוב ועד רע".

56. התנהלות זו המפורטת לעיל מסבה נזקים דרמטיים ואף בלתי הפיכים לענף ולעוסקים בו, כאשר חברות בניה רבות קרסו ו/או מצויות על סף קריסה, ואין פתרון באופק.

סוף דבר

57. לאור כל האמור לעיל, אנו פונים אליכם, בדרישה להעביר לאלתר הסדר חקיקתי, מתווה או עמדה לציבור או כל פיתרון רוחבי אחר לנושא הפיצויים המוטלים על קבלנים ויזמים בגין איחורים במסירת דירות בהתאם לחוק המכר דירות, איחורים שנגרמו באופן ישיר ובלעדי בשל השלכות המלחמה

58. אנו תקווה, כי פנייה זו תיפול על אוזניים כרויות. אך ככל שפניה זו לא תיענה בתוך 14 ימים, הורונו מרשותינו לפנות לערכאות המשפטיות לאכיפת מלוא הטענות המפורטות לעיל.

59. אין באמור במכתב זה כדי למצות או לגרוע מכל זכות או טענה העומדות למרשותינו על פי כל דין.

בכבוד רב ובברכה,

איה רייך-מינא, עו"ד
ד"ר כפרי, עו"ד
פישר (FBC&Co.)

העתק:

התאחדות הקבלנים בוני הארץ
הקן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל

נספח 16

העתק הנחיות משרד הבינוי והשיכון

מיום 19.3.2020

עמ' 273



בעקבות מדיניות הסגר החדשה מתפרסמות הנחיות מיוחדות לקבלנים

לבקשת שרת הבינוי והשיכון, ד"ר יפעת שאשא-ביטון: הוחלט על השארתם בישראל של יותר מ-40,000 פועלים מיהודה ושומרון לטובת ענף הבנייה.

סוג: הודעות דוברות • יחידות: אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות • נושא: שוק הדיור, שיווק, פיתוח ובנייה • קהל יעד: קבלנים • תאריך פרסום: 19.03.2020

בדיון בלשכת ראש הממשלה בנושא הסגר על האוכלוסייה הפלסטינית שייכנס לתוקף ביום ראשון הקרוב, הוחלט לאמץ את עמדתה של שרת הבינוי והשיכון ד"ר יפעת שאשא-ביטון, ולהשאיר יותר מ-40,000 עובדי בניין מיהודה ושומרון ולהלן אותם בישראל.

לאור ההחלטה להשאיר את הפועלים שכבר שוהים בישראל ולמנוע כניסת פועלים חדשים, שרת הבינוי והשיכון מפרסמת הערב הנחיות מיוחדות לקבלנים: החל ביום ראשון, 22.3.2020, יוטל סגר חד-צדדי על כלל שטחי הרשות הפלסטינית. תותר עבודת עובדים פלסטינים הנושאים היתרי עבודה תקפים בישראל, אשר המעסיק הגיש עבורם בקשה להיתר קורונה ושהם כבר בישראל, וזאת למשך חודשיים או עד שינוי המצב שחייב נקיטת צעד זה - המוקדם מבין השניים. כאמור, לא תותר כניסת עובדים ביום ראשון בבוקר 22.3.2020.

על הקבלנים להיערך לאלתר להלנת העובדים, באופן שיאפשר עמידה מלאה בכל התנאים הנגזרים מרציפות העסקה, ובכלל זה - תשתית הלנה נאותה, תנאים סניטריים הולמים, מערך הסעדה, הסעות ממקום העבודה למקום הלינה ובחזרה ואבטחה.

מנגנון ההלנה שהוקם במשרד הבינוי והשיכון [מפורט באתר](#) וכולל כמה אפשרויות:

- הלנת הפועלים בבתי הארחה, אכסניות נוער ומלונות בתעריף אחיד.
- הלנת הפועלים בדירות שהושלמה בנייתן ושהן מחוברות למים ולחשמל, תחת הגבלות משרד הבריאות.

באחריות המעסיק לעמוד בכלל הכללים המחייבים. הפרתם תוביל לשלילת היתר ההלנה של העובדים ולהחזרתם לשטחי הרשות הפלסטינית.

פועל אשר יבחר לשוב לשטחי הרשות הפלסטינית לא יורשה לשוב לעבודה בשטחי ישראל עד חלוף תקופת המשבר והפצת הוראות מתאימות.

שרת הבינוי והשיכון ד"ר יפעת שאשא-ביטון: "למרות ההחלטה על סגר חד צדדי הצלחנו לשכנע את ראש הממשלה, השרים וגורמי המקצוע בדבר חשיבות העצומה בהשארת עובדים לענף הבניה. להמשך תפקודו הרציף של הענף יש משמעויות כלכליות רחבות עבור הקבלנים, רוכשי הדירות והמשק כולו".

נספח 17

**העתק מסקנות הצוות הבין-משרדי
לבחינת השפעות משבר הקורונה על
קיום חוזים**

עמ' 275



משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

ט"ו תמוז תש"ף
07 יולי 2020

מסקנות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים

תוכן

- א. רקע
 - ב. תמצית המלצות הצוות
 - ג. המלצות הצוות – פירוט
- המלצה ראשונה : המלצה לצדדים לחוזה לנהל משא ומתן בתום-לב (renegotiation) ולפעול בשיתוף פעולה במטרה להתמודד עם השפעות משבר הקורונה על ביצוע החוזה
- תמצית ההמלצה
 - הגנת הסיכול ותנאי הצפייה
 - אי-וודאות לגבי החלת הגנת הסיכול ותוצאותיה
 - אי-וודאות לגבי פנייה לערוצים נוספים והתוצאות הנובעות מהם
 - המלצה ראשונה - סיכום
- המלצה שנייה: קביעת הסדרים פרטניים בשווקים מסוימים
- המלצה שלישית: אימוץ ההצעה לתיקון דיני הסיכול על בסיס הצעת חוק דיני ממונות – תחולה עתידית
- המלצה רביעית: בחינת חלופות שמטרתן להקטין את העומס הצפוי על הרשות השופטת
- עמדת משרד האוצר
- ד. נספחים

א. רקע

1. בסמוך לאחר התפשטות מגפת הקורונה בישראל התעורר חשש כי יש ועוד תהיינה למשבר השלכות רחבות על ביצועם של חוזים מסוגים שונים ובענפים שונים במשק. החשש הלך וגבר לאור ההגבלות שהוטלו נוכח התפשטות מגפת הקורונה, אשר בחלקן גזרו סגירה זמנית - מלאה או חלקית - של מקומות ציבוריים או עסקיים. ההשפעות המאקרו כלכליות שנלוו לחשש מפני התנערות מאסיבית מקיומם של חוזים, כמו גם ההשפעה על חייהם של מיליוני אזרחי המדינה הקשורים בחוזים במהלך הניהול השוטף של חייהם, העצימו את הצורך בבחינת המדיניות המשפטית הראויה בתגובה למשבר.
2. לפיכך החליט משרד המשפטים להקים צוות בין משרדי, בשיתוף נציגי משרדי האוצר, הכלכלה, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, ורשות שוק ההון, במטרה לגבש את המדיניות המשפטית הראויה בכל הקשור להיבטים החוזיים הנובעים מהמשבר.
3. כבר בתחילת דיוני הצוות הוסכם כי "מטרת העל" של המלצותיו תהיה לפעול למיתון השפעות המשבר על התקשרויות חוזיות. הצוות ביקש לקבוע מדיניות משפטית ראויה שתביא לצמצום השפעות המשבר על הסכמים, בין היתר בדרך שתתמרץ צדדים להמשיך ולקיים חוזים תוך כדי המשבר ולאחריו, במידת האפשר. מובן כי במציאות שבה ענפי המשק רבים הושפעו במידה רבה מהנסיבות הבלתי שגריות, התנערות מאסיבית מחוזים או ביטולם עלולים להוביל, לבד מהנזק לצדדים עצמם, גם להשפעות מאקרו כלכליות שליליות.
4. לשם הגשמת מטרה חשובה זו, נדרש הצוות לבחינת האיזון הנכון בין שורה של ערכים, ובהם הרצון להבטיח ודאות משפטית שתאפשר לצדדים לחוזה לכלכל צעדיהם באורח מושכל מתוך הבנת המצב העובדתי והמשפטי לאשורו; הבטחת יציבות הדין הנוהג, כלומר השאיפה להישמר מפני ערעור יסודות דיני החוזים בכלל והחובה לקיים חוזים בפרט; חתירה להמשך קיומם של חוזים תוך אימוץ מגמות מודרניות של דיני החוזים המקדמות התנהגות סולידארית ושיתוף פעולה בין צדדים לחוזה; קביעת מדיניות הוגנת וסבירה, תוך התחשבות בהיבטים לבר משפטיים, לרבות התכנית הכלכלית¹; ולבסוף, צמצום היקף הסכסוכים החוזיים שיתגלגלו לפתחה של מערכת המשפט, וזאת הן כדי למנוע הטלת עומס על מערכת בתי המשפט, והן כדי לחסוך עלויות סכסוך מהצדדים. בין כל מטרות אלה ביקש הצוות לאזן.
5. לשם גיבוש המלצותיו פעל הצוות לאיסוף מידע הן בתוך הממשלה והן מגורמים חיצוניים. במסגרת עבודתו, נפגש הצוות עם שורה ארוכה של נציגי איגודים וענפים שונים, עם נציגי קליניקה משפטית ומרכז אקדמי ועם מומחים בעלי שם מן האקדמיה הישראלית. הצוות קיבל חוות דעת מפורטת של לשכת עורכי הדין וכן אסף נתונים בדרך של סקרים מבססי ידע. להלן תפורט תמצית המלצות הצוות. דוח מפורט יפורסם במועד מאוחר יותר.

¹ לעניין זה, ראו בפרט החלטת ממשלה מספר 5015 מיום 24.04.2020 https://www.gov.il/he/departments/policies/dec5015_2020. כן ראו החלטת ממשלה מספר 4953 של הממשלה מיום 02.04.2020 https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4953_2020

ב. תמצית המלצות הצוות

6. במטרה להשיג את התכליות האמורות, הצוות מציע מתווה להתנהלות ראויה בין צדדים והסדר חקיקתי. המתווה בכללותו מבוסס על האדנים הבאים:

(א) **המלצה לצדדים לחוזה לנהל משא ומתן בתום-לב (renegotiation) ולפעול בשיתוף פעולה במטרה להתמודד עם השפעות משבר הקורונה על ביצוע החוזה**, ובכלל זה לפעול לקיום החוזה בקירוב, להשעות את חיוביו, או, אם קיום החוזה איננו אפשרי או איננו מעשי, לפעול לסיום ההתקשרות בדרך של פשרה. המלצה זו נשענת על ניתוח הדין הנוהג ועל עקרון תום-הלב, והיא רלבנטית, כמובן, לצדדים שטרם הצליחו להגיע להסכמות עד היום.

(ב) **חקיקת הסדרים פרטניים ביחס לענפים מסוימים, שתחולתם מיידי**: בשלב זה מוצע לערוך הסדרים פרטניים בחקיקה בנושאים הבאים: מופעים, אולמות אירועים וגני ילדים פרטיים. במקביל מוצע שלא להתערב בשווקים מורכבים דוגמת שוק השכירות העסקית. מוצע כי התיקונים האמורים לא יחולו על הסכמות ופשרות שערכו צדדים להתקשרות חוזית, בין במפורש ובין במשתמע, ככל שהסכמות ופשרות אלה הושגו לאחר תחילת משבר הקורונה ועד לערב כניסתם לתוקף של אותם תיקוני החקיקה. זאת, במטרה להימנע ככל הניתן מפתיחה חוזרת של הסכמות שהושגו. עוד במסגרת זו מוצע להסמיך את שר המשפטים לקבוע הסדרים פרטניים בתקנות, ככל שיימצא כי יש צורך לפעול באופן מיידי להסדרת שוק ספציפי, והנתונים הרלבנטיים לגביו מאפשרים ומצדיקים התערבות, וזאת כמענה מהיר ל"גל שני".

(ג) **אימוץ לאחר בחינה של הסדר הסיכול הקבוע בהצעת חוק דיני ממונות, שתחולתו עתידית**.

(ד) **בחינה של האפשרויות ליישב סכסוכים בדרכים חלופיות, לאו דווקא באמצעות ניהול הליך משפטי בבתי המשפט**.

יצוין כי חוות דעת זו ממוקדת בנתיב משפטי, שעניינו התייחסות המשפט לנסיבות שהתרחשו עקב משבר הקורונה, להבדיל מנתיב כלכלי, שעניינו במתן סיוע ומענקים כספיים. על כן הצוות לא מצא לנכון להביע עמדה בסוגיה זו לכאן או לכאן או לקבוע המלצות בעניין זה.

ג. המלצות הצוות - פירוט

המלצה ראשונה: המלצה לצדדים לחוזה לנהל משא ומתן בתום-לב (renegotiation) ולפעול בשיתוף פעולה במטרה להתמודד עם השפעות משבר הקורונה על ביצוע החוזה

תמצית ההמלצה

7. מנקודת מבטו של דין הסיכול הקבוע בסעיף 18 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א – 1970 (להלן – **חוק החוזים (תרופות)**), משבר הקורונה הביא עמו נסיבות חריגות, קיצוניות ונדירות, ועל כן קשה לטעון כי לא מתקיים בעניינו תנאי אי-הצפייה הקבוע בסעיף 18

לחוק החוזים (תרופות). עם זאת, אין בקביעה בדבר התקיימות תנאי אי-הצפייה כדי להשמיע שדין הסיכול חל בכל מקרה ומקרה, ובוודאי לא כדי להשמיע כי צדדים לחוזה רשאים להתנער מחיוביהם החוזיים ולא לעשות כל מאמץ לקיים חוזים שערכו ולהתאימם לנסיבות שהשתנו. גם אין בכך משום קביעה שדין הסיכול הוא הערוץ המשפטי הראוי בנסיבות אלה.

8. בפסיקת בתי המשפט שוררת אי-ודאות רבה לא רק בכל הנוגע לתחולת הגנת הסיכול אלא גם לגבי אופן ההתמודדות עם השתנות הנסיבות לאחר כריתת החוזה באמצעות כלים משפטיים אחרים.

9. נוכח אי-בהירות זו ובמטרה לנהוג ביעילות ולהפחית סיכונים ועלויות הכרוכים בהתדיינויות משפטיות, סבור הצוות כי ראוי שהצדדים ינהלו משא ומתן בתום-לב, יפעלו בשיתוף פעולה ויעשו מאמץ לקיים חוזים ובכלל זאת לשקול את ביצועם בדרך מקורבת; להשעות אן לדחות את קיומם של חיובים; או בהיעדר אפשרויות אלה, להגיע להסכמות בדבר מתכונת סיומו של החוזה. כל זאת על בסיס עקרון תום-הלב בקיום חוזים ועל בסיס הדין הנהוג.

הגנת הסיכול ותנאי הצפייה

10. הגנת הסיכול הקבועה בסעיף 18 לחוק החוזים (תרופות) היא אחד הערוצים המרכזיים בדיני החוזים הכלליים הנועד להתמודד עם השתנות הנסיבות לאחר כריתת החוזה באופן המשבש את אפשרות ביצועו. לפיכך, עומדת הגנת הסיכול במוקד הניתוח המשפטי הנוגע להשלכות משבר הקורונה על קיומם של חוזים. סעיף 18 לחוק החוזים (תרופות) מונה שלושה תנאים יסודיים ומצטברים לתחולתה של הגנת הסיכול: היעדר ידיעה או היעדר צפייה של המפר את הנסיבות המסכלות; אי-יכולתו של המפר למנוע את הנסיבות האלה; העדר היכולת לקיים החוזה בשל הנסיבות המסכלות. בהתקיים תנאים מצטברים אלה תחול הגנת הפטור שבסעיף 18 לחוק החוזים (תרופות). בכוחה להקנות למפר חסינות מפני תרופות האכיפה והפיצויים (פיצויי קיום), אך היא עדיין איננה מונעת מבית המשפט אפשרות לפסוק, לפי שיקול דעתו, פיצויי הסתמכות לנפגע (כלומר ניתן לחייב את המפר בשיפוי הנפגע בגין הוצאות שהוציא בפועל). בנוסף, כאשר חל סיכול במשפטו אין הנפגע זכאי לאכיפה ולפיצויי קיום אולם הוא יכול לבטל את החוזה עקב ההפרה. בנוסף רשאי בית המשפט להורות על השבה הדדית של מה שקיבלו הצדדים על פי החוזה (או של שוויו) בין אם בוטל החוזה ובין אם לאו, וכן עצם ההשבה ושיעורה מותנים בהפעלת שיקול דעתו של בית המשפט.²

11. בכל הקשור למבחן הצפייה - עיון בפסיקת בית המשפט מגלה מגמות שיפוטיות סותרות. ככלל, בתי המשפט בישראל אינם ממהרים לקבל את הטענה כי האירוע המשבש לא היה צפוי, וזאת בין היתר נוכח ההתנגשות החזיתית בין הכרה בדין הסיכול במצבים של שינוי נסיבות שארע לאחר כריתת החוזה לבין התפיסה הבסיסית שדיני החוזים הם מכשיר להקצאת סיכונים בין הצדדים וכי יש לכבד הקצאת סיכונים זו. לפחות בעבר הסתמנה בפסיקת בית המשפט פרשנות צרה לתנאי הצפייה, כאילו הכול צפוי ואין למעשה אירוע שאינו ניתן לצפייה.³ כיום, ועל אף

² להסדר זה בהרחבה ובפירוט: גבריאלה שלו ואפי צמח **דיני חוזים** 757 – 796 (נבו, 2019); דניאל פרידמן ונילי כהן **חוזים** 411 – 472 (כרך ג, 2003).

³ על מגמה נודעת זאת, שלה מוצמד תדיר המונח "אות מתה", אין צורך לחזור כאן בהרחבה. ראו בהקשר זה, למשל, דבריו של השופט זילברטל בע"א 5054/11 **ספיר וברקת נדל"ן (הולילנד) נ' אמסטר** פס' 36 (נבו, 7.3.2013) ודבריו של השופט עמית בע"א 4893/14 **זועבי נ' מדינת ישראל** פס' 30 (נבו, 3.3.16); לסקירה רחבה של מאורעות משבשים –

שחלק מהפסיקות בבתי המשפט ממשיכות לבטא עמדה זו, יש פסיקות המבטאות נטייה לריכוך מבחן הצפייה, תוך נקיטה בפרשנות מרחיבה יותר של רכיב הצפייה והכרה כללית בכך שדין הסיכול אינו נוקשה כבעבר.⁴ ככלל, ניתן לומר כי בפסיקות בתי המשפט שוררת אי-בהירות בסוגיה זו.⁵

12. חשוב להזכיר כי אמת המידה של מבחן הצפייה אינה עובדתית אלא נורמטיבית. השאלה הנשאלת במסגרת מבחן זה היא מה היה צריך צד לצפות ולא מה צפה בפועל. כלומר, האם האירוע המסכל הוא בגדר סיכון שראוי ונכון, לדעת בית המשפט, לייחס למפר בנסיבות (או, בניסוח אחר, שראוי ונכון שלא לייחס לנפגע בנסיבות).⁶ מובן, לפיכך כי היות מבחן הצפייה מבחן נורמטיבי, הכפוף לשיקול דעת שיפוטי, מקשה על יכולת החיזוי מראש בכל הנוגע לדרכי יישומו של דין הסיכול בכל מקרה ומקרה, ואינו מאפשר לחזות מראש את תוצאותיו של כל מקרה ומקרה בבית המשפט.

13. עם זאת, לדעת חברי הצוות, משבר הקורונה הביא עמו נסיבות חריגות ונדירות למדי ועל כן קשה לטעון שלא מתקיים בענייננו תנאי אי-הצפייה הקבוע בסעיף 18 לחוק החוזים (תרופות). דומה כי המתקשר הסביר לא העלה בדעתו בעת כריתת החוזה עובר למשבר הקורונה התפתחות נדירה, יוצאת דופן ומרחיקה לכת דוגמת זו שארעה. בעניין זה חשוב להדגיש את הקביעה בפסיקות בתי המשפט שלפיה תנאי הצפייה הקבוע דין הסיכול אינו מוסב על **עצם התרחשות** האירוע החריג אלא על **השלכותיו המעשיות של האירוע**.⁷ בהקשרנו בולטות השלכותיה רחבות ההיקף של מגפת הקורונה והמגבלות המשמעותיות וחסרות התקדים שהוטלו על האזרחים ועל המשק בעקבותיה.⁸

אי-וודאות לגבי החלת הגנת הסיכול ותוצאותיה

חלקם נדירים וקיצוניים דוגמת מלחמות ופגעי טבע – שנחשבו במשפטנו בגדר הצפוי ראו שלו וצמח, **דיני חוזים**, בעמ' 768 – 770, ושורת המקורות הנזכרים שם.

⁴ ר' למשל ת"א (מחוזי תל אביב) 1072/07 **גדעון נ' פוקס** (7.3.10) שבו ציינה השופטת אגמון-גונן כי "הגיעה העת לומר באופן מפורש כי בהקשרים חוזיים מלחמה אינה בגדר הצפוי, גם באזור כמו אזורנו"; ר' גם דברי השופט עמית בפסי' 30 לפסק דינו בע"א 4893/14 זועבי נ' מדינת ישראל (נבו, 3.3.16) שלפיהם: "יש מקום לרכך את הפרשנות הנוקשה שניתנה לרכיב 'הצפייה בכך' בסעיף 18 בחוק התרופות", וכן דברי השופט סובול בת"א (מחוזי, ירושלים) 702/06 **היועץ המשפטי לממשלה נ' שיכון ופיתוח לישראל בע"מ** (נבו, 6.12.11), שלפיהם: "ניתן לחוש בניצני התהווה של גישה חדשה לגבי הנסיבות המאפשרות לטעון לסיכול החוזה".

⁵ על אי-בהירות השוררת במשפט הישראלי בכל הנוגע לדין הסיכול יעידו פסיקות סותרות שניתנו כבר בעיצומו ובענייניו של משבר הקורונה: חלק סברו כי "קורונה" איננה מילת קסם ואין בכוחה לפטור את הצדדים מאחריותם החוזית המוחלטת, ולעומת זאת חלק סברו כי משבר הקורונה הוא בגדר מצב חריג המצדיק לפטור צד לחוזה ממילוי חובותיו על פי ההסכם ואין לעמוד בו על מימוש החוזה במתכונתו המוסכמת. ראו והשוו: ה"פ (תל אביב-יפו) 12741-04-20 **רב בריח (08) תעשיות בע"מ נ' פ.ל.א.ר ניהול נכסים בע"מ** (נבו, 16.4.20); ת"א (שלום ירושלים) 10815-04-20 **טוראי קליבר בע"מ נ' די. גיי אסושיאטס** (נבו, 19.4.20); ת"א 25129-04-20 **ריקושט בע"מ נ' שיש האלוני בע"מ** (נבו, 23.4.20); ת"א (שלום, תל אביב) 4492-05-20 **מ.ג. יצחקי נכסים בע"מ נ' ח.י.א. שותפויות בע"מ** (נבו, 23.6.2020).

⁶ ר', למשל, ע"א 458/93 **פרטין נ' סלומון** פ"ד מז (5) 537, 548 (1993): "בסוף כל הסופות, השאלה אינה אלא שאלה של הטלת סיכון על צד זה או אחר להסכם"; רע"א 3126/09 **נאחסי נ' סתוי** פ"ד 7 (נבו, 20.1.10); איל זמיר ותמי כץ-קריכלי "השפעת הפקעה מאוחרת על מכר מקרקעין: סיכול, פירוש או העברת הסיכון" **משפטים** לה 331, 350 – 351 (2005).

⁷ ר', למשל, ע"א 6328/97 **רגב נ' משרד הבטחון** פ"ד נד (5) 506, 517 (2000); ראו גם ת"א (י-ם) 4205/02 **יאיר חברה קבלנית בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון** פ"ד 21, 23 ו-24 (נבו, 31.7.08) שם ציין בית המשפט, שקיבל את טענת הסיכול, כי מעצם הצפייה של פעולות איבה אין ללמוד כי הצדדים צפו את כל קשת הנסיבות וההשלכות שעלולות להיגרם כתוצאה מפעולות האיבה. וכן: ע"א 5054/11 **ספיר וברקת נדל"ן (הולילנד) בע"מ נ' אמסטר** פ"ד 34 ו-36 (נבו, 7.3.13), שם קובע בית המשפט כי הנסיבה המסכלת היא ההשלכה המעשית של האירוע החריג ולא האירוע החריג עצמו ובוחן את תחולת הדין בהתאם לאמת מידה זו.

⁸ בעניין זה די לציין את המגבלות הקיצוניות על חופש התנועה וההתכנסות שהוחלו על אזרחי המדינה; את המגבלות או איסור פתיחת עסקים; את מגבלות עריכת אירועי תרבות וספורט ועוד, כדי להבהיר עד כמה השלכות האירוע היו כה מרחיקות לכת ובלתי צפויות לחלוטין.

14. על אף האמור לעיל חשוב להדגיש: גם עמידה בתנאי הראשון של סעיף 18 לחוק החוזים (תרופות), היינו הקביעה כי משבר הקורונה הוא אירוע בלתי צפוי לחלוטין, איננה משמיעה, כשהיא לעצמה, כי דין הסיכול חל על כל יסודותיו המצטברים וכי הצדדים רשאים שלא לקיים חוזים.

15. מסקנה זו נעוצה, בין היתר, בתנאי האחרים של דין הסיכול, לבד מתנאי הצפייה. נזכיר כי תנאי הסיכול הקבועים בסעיף הם מצטברים – על כולם להתקיים יחד כדי שיחול הפטור הקבוע בסעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות), וחלק ניכר מהם פורש אף הוא בפסיקה בדרך הצמצום. כך, למשל, על פי הדין הקיים, תנאי לתחולת הסיכול הוא שהחייב לא יכול היה למנוע את הנסיבות המסכלות אפילו לא הוא זה שגרם להן מלכתחילה. עמידה בתנאי זה מטילה על הטוען נטל פוזיטיבי להוכיח לא רק כי הוא לא זה שגרם לנסיבות אלא כי הוא לא היה יכול למנוע את השפעתן על החוזה. בתי המשפט עמדו על כך שעל הטוען לסיכול לעשות כל מאמץ לפתור את הבעיה ואת השלכותיה וכי עליו להגיע למצב של חוסר ברירה. גם מבחן זה הוא מחמיר במיוחד, שעלול להביא לכך כי מצבים רבים לא יבואו כלל בגדר דין הסיכול. בנוסף, על פי הסדר הסיכול הקיים מושג הסיכול כולל נסיבות שבהן קיום החוזה הוא בלתי אפשרי, בלתי חוקי, או שונה באופן יסודי מהמוסכם. גם זהו מבחן מחמיר למדי שמוציא מגדרו מקרים שבהם קיום החוזה נותר אפשרי, ולו באופן מקורב, על אף שביצעו כרוך בקושי ובהכבדה ממשית עקב הנסיבות החריגות. אמנם, החוק מכיר גם בקטגוריה של חוזה שקיומו הפך לשונה באופן יסודי מן המוסכם, אולם על פי הגישה הקיימת צריך להיות שינוי נסיבות קיצוני ומרחיק לכת. אם כן, בהיעדר פרשנות מרחיבה ונדיבה להוראותיו של דין הסיכול, הוא איננו כולל מצבים שבהם ביצוע החוזה הפך כבד מנשוא עבור החייב. הוא הדין לגבי מצבים אחרים שבהם קיום החוזה אמנם אפשרי אולם אין בו תועלת מבחינתו של החייב נוכח הנסיבות החריגות. אף שיש דעות שלפיהן יש להכליל את תורת "סיכול המטרה" במשפטנו ואף כי יש סימוכין לפסיקת בית המשפט המצדדת באפשרות זו, קשה לומר בבירור ובאורח חד-משמעי כי זו הלכה הנוהגת במקומותינו. זאת למעט הוראות הסיכול הקיימות בסעיף 15 לחוק השכירות והשאלה, המכירות בקיומן של נסיבות המסכלות את מטרת ההתקשרות בהסכם שכירות.⁹

16. לבסוף – אף במקרה שבו תוכר תחולתה של הגנת הסיכול, קשה לחזות מראש את תוצאותיו של כל מקרה ומקרה. אף שבידי בית המשפט כלים לאזן את אינטרס הצדדים שהחוזה ביניהם סוכל ולחלק ביניהם את הנזק בצורה רציונאלית וצודקת (בין היתר, באמצעות סמכות בית המשפט להורות על השבה והיקף שיעורה, וכן להורות על שיפוי הנפגע בגין הוצאותיו) מדובר בסמכות שבשיקול דעתו של בית המשפט, התלוי בנסיבותיו של כל מקרה. לשון אחר, חלוקת הנזק שנגרם לאחד הצדדים או לשניהם, עקב העדר היכולת לקיים את החוזה, תעשה ע"י בית המשפט באיזון פרטני הקשה לחיזוי מראש. אם כן, גם המענה לשאלה מה תוצאותיו של כל מקרה ומקרה אפילו בהינתן תחולת הגנת הסיכול כורך עמו אי-בהירות. המענה לשאלה זו תלוי גם הוא בנסיבותיו הייחודיות של כל עניין ובמגמות שיפוטיות שחלקן מעלות על נס את כיבוד

⁹ סעיף 15(א) לחוק השכירות והשאלה קובע כדלקמן: "היה הנכס המושכר מקרקעין ונמנע מן השוכר להשתמש בו למטרת השכירות מחמת נסיבות הקשורות במושכר או בדרכי הגישה אליו והשוכר לא ביטל את החוזה בשל כך, פטור הוא מתשלום דמי השכירות בעד הזמן שהשימוש נמנע כאמור; המשכיר רשאי, כעבור זמן סביר בנסיבות הענין, לבטל את החוזה, זולת אם הודיע לו השוכר לפני כן שהוא מוותר על הפטור מתשלום דמי השכירות". ביטוי נוסף להכרה בסיכול המטרה ניתן למצוא בסעיף 16 לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א – 1961.

הקצאת הסיכונים המוסכמת בין הצדדים אך חלקן מצדדות בקידום ערכי הוגנות, סבירות, תום-לב והתחשבות הדדית.

17. עולה מן המקובץ שיכולת החיזוי בכל הנוגע לדרכי הפעלת דין הסיכול במשפטנו לגבי כל מקרה ומקרה היא מוגבלת למדי. ברור כי במצבים שבהם בית המשפט לא יכיר בתחולתה של הגנת הסיכול, גם אם יראה במשבר הקורונה אירוע כבלתי צפוי נורמטיבית, לא תוקנה למפר, מכוח דין הסיכול, חסינות מפני תרופת האכיפה והפיצויים, על כל הנובע מכך.

אי-וודאות לגבי פנייה לערוצים נוספים והתוצאות הנובעות מהם

18. לא רק דין הסיכול מקשה על האפשרות לחזות את תוצאות הדין מראש לגבי כל מקרה ומקרה. הקושי נעוץ גם בכך שדין הסיכול, אף שהוא ערוץ מרכזי להתמודדות עם שינוי נסיבות המשבש את אפשרות ביצועו של החוזה, איננו ערוץ יחיד. דיני החוזים הישראליים מאפשרים לצדדים לחוזה לבסס את תביעותיהם על עילות שונות ומגוונות, במצטבר או לחילופין. כך, למשל, צדדים המצויים בסכסוך חוזי עקב מניעה לקיים את חיוביהם ככתבם לאור משבר הקורונה, עשויים לפנות בתביעה לבית המשפט המושתתת על מחלוקת בנוגע **לפירוש החוזה שערכו**, שעה שצד אחד טוען כי בנסיבות החריגות שנוצרו גם החיוב המוטל עליו מכוח החוזה השתנה. גם בית המשפט עשוי לקבוע כי הסכסוך שבפניו, אף שעניינו בהשתנות נסיבות באורח קיצוני לאחר שנכרת החוזה, כלל איננו עוסק בשאלה של הפרת החוזה אלא בשאלה של **קיום החוזה וקביעת תוכנו**, ולכן יפנה לערוצים העוסקים בתוכן החוזה, דוגמת התאמת חיוביו לפי עקרון תום-הלב או פירוש החוזה. דוגמה מובהקת לכך היא פסק הדין **אתא נ' זולוטוב**,¹⁰ שם פנה בית המשפט לדוקטרינה של פירוש החוזה, תוך התערבות מרחיקה לכת בתוכן החוזה וסטייה מלשונו לאור השתנות נסיבות באורח קיצוני לאחר כריתתו, אף שניתן היה להגיע לתוצאה של פסק הדין באופן טבעי בהתבסס על דין הסיכול.¹¹ כלומר, שאלת תוצאות הדין תלויה גם בדרך שבה בית המשפט יסקיף על המקרה שבפניו ובדוקטרינה המשפטית שהוא יראה לנכון להפעיל, לפי שיקול דעתו.

19. בתי המשפט עשויים לפנות – והם אכן פונים במבחן המעשה – למגוון ערוצים אחרים במטרה להתמודד עם השפעתן של נסיבות משתנות המשבשות את אפשרות ביצועו של החוזה, ובהם: פירוש החוזה על-פי תכליתו הסובייקטיבית והאובייקטיבית; עקרון תום-הלב; ההסדר בדבר עיכוב/דחיית חיובים; ההסדר בדבר תנאי מתלה ומפסיק; סייגים לתרופת האכיפה וסמכותו של בית המשפט להתנות את אכיפת החוזה בתנאים המתחייבים מן החוזה לפי נסיבות העניין.¹²

¹⁰ ע"א 554/83 אתא חברה לטכסטיל בע"מ נ' עיזבון המנוח זולוטוב יצחק פ"ד מא(1) 282 (1987). בית המשפט שיערך כספים שנשמרו בפקידון אצל אחד הצדדים לחוזה. השערוך נעשה בעקבות אינפלציה קיצונית, תוך שימוש בדיני פרשנות החוזה. לכאורה ניתן היה לקבוע שאינפלציה כה חריגה היא אירוע בלתי צפוי נורמטיבית ואזי לחייב בהשבה ריאלית, אולם בית המשפט בחר שלא לפנות לערוץ זה והגיע לתוצאה דומה בדרך אחרת כאמור. לדיון רחב בפסק הדין וביחסיו (בין היתר) עם דין הסיכול: איל זמיר **פירוש והשלמה של חוזים** 131 - 141 (תשנ"ו, 1996).

¹¹ ר' גם דבריו של פרופ' איל זמיר במאמרו "השופט ברק ודיני החוזים: בין אקטיביזם לאיפוק, בין הופש החוזים לסולידאריות חברתית, בין שפיטה לאקדמיה" **ספר ברק** 343, 404 (תשס"ט).

¹² לסקירה רחבה של פסיקות הפונות לערוצים אלה במטרה להשיג את התוצאות שניתן היה להשיג באמצעות דין הסיכול, ראו איל זמיר **חוק חוזה הקבלנות, תשל"ד** – 1974 – 416 – 419 (1994). ראו גם, למשל, ע"א 116/82 **לבנת נ' טולידאנו** פ"ד לט(2) 729 (1985), שם שוחרר צד לחוזה מחיובו על פי החוזה עקב שיבוש שחל במטרת החוזה נוכח נסיבות חיצוניות. לתוצאה זו הגיע הנשיא שמגר הן באמצעות פירוש החוזה לפי אומד דעת הצדדים, הן באמצעות תנאי מתלה והן דרך שיקולי צדק באכיפת ביצוע החוזה. לדיון בדיני הפירוש וההשלמה ובחובות תום-הלב כממלאים תפקיד מרכזי בריכוך האחריות החוזית, בהגמשתה ובהתאמתה לנסיבות המשתנות ראו גם גבריאלה שלו ויהודה אדר **דיני חוזים – התרופות: לקראת קודיפיקציה של המשפט האזרחי** 124 – 129 (2009); דוד רוקן **התאמת חוזים לנסיבות משתנות** (תשס"א).

ערוצים אלה מאפשרים, כל אחד בדרכו, את התאמת החוזה לנסיבות המשתנות או מיתון תוצאות הפרתו, ובאמצעותם בתי המשפט מתחשבים בקשיים שבהם נתקלים הצדדים לחוזה, בהיעדר אשמתם, עקב השתנות נסיבות.

20. אלא שכמו בנוגע לדין הסיכול, גם בהקשר זה אין למצוא גישה אחידה בפסיקה הן בכל הנוגע לעצם הפנייה לערוץ משפטי אחר שאינו דין הסיכול, הן בכל הנוגע לבחירת הערוץ המשפטי הנכון מבין שלל הערוצים האפשריים והן בכל הנוגע לדרכי יישומו של הערוץ שנבחר. כך, למשל, אף שעקרון תום-הלב מהווה מכשיר מרכזי, רב עוצמה, לריכוכם ולמיתונם של חיובים תוך סטייה מן הביצוע המושלם של החיוב¹³ ומפשט לשונו,¹⁴ וככלי לקידום שיתוף פעולה בין צדדים לאורך דרכם החוזית המשותפת;¹⁵ ואף כי הוא דורש כי צדדים יקיימו את החוזה לפי רוחו של החיוב ולא רק לפי מילותיו הכתובות;¹⁶ כי הצדדים יתנהלו זה עם זה באופן העולה בקנה אחד עם רוח העסקה ומטרתה תוך חתירה להגשמת ציפיותיהם הסבירות של הצדדים בהתחשב בנסיבות;¹⁷ וכי הצדדים לא יעמדו בדווקנות, ולעתים בקטנוניות, על זכויותיהם החוזיות נוכח שינוי נסיבות קיצוני,¹⁸ - הרי דרך יישומו והחלתו בפסיקות השונות, ואף עצם הפנייה אליו, אינם מן הדברים המובנים מאליהם. עקרון תום-הלב הוא סטנדרט פתוח, כלל משפטי שאין בו תוכן מוגדר וברור. תוכנו נקבע בידי בית המשפט באופן התלוי בכל מקרה לגופו, בהתחשב במכלול נסיבות העניין, בתוכן ההתקשרות, בציפיות הצדדים ובהתנהגותם. אכן עקרון תום-הלב עשוי לספק פתרונות רבים למצבים רבים, ובין היתר בדרך של מיתונם וריכוכם של חיובים חוזיים, אך בצד הגישות המחילות עקרון זה ביד נדיבה, קיימות נטיות שיפוטיות המצדדות בגישה שלפיה לא בנקל יתערב בית המשפט בחלוקת הסיכונים החוזית מכוח עקרון תום-הלב וכי ראוי לו למכשיר זה שיישמר לפתרון מצבים קיצוניים וקשים. גם בהקשר זה, בדומה לדין הסיכול, אין להצביע על יישום אחיד בפסיקה ולפיכך קשה לחזות בבירור את תוצאות ההכרעות גם מנקודת מבטו של עקרון זה.

21. גם דיני פירוש החוזה מהווים מכשיר להתמודדות עם נסיבות המשבשות את אפשרות ביצועו החוזה. הדברים מקבלים משנה תוקף לרקע תורת הפרשנות התכליתית שאומצה במשפטנו כהלכה מאז ניתן פסק הדין בעניין **אפרופים**.¹⁹ תורת הפרשנות התכליתית מושתתת כולה על פירוש החוזה תוך הפעלת שיקול דעת רחב ותוך התחשבות במכלול נסיבות ההתקשרות, והיא נותנת לגיטימציה רחבה להגשמת ערכים של תום-לב, סבירות והוגנות בחוזים שערכו הצדדים. יחד עם זאת, גם בהקשר של דיני פירוש החוזה במשפטנו קיימות בפסיקה גישות שונות ומנוגדות ואין להצביע על גישה אחידה בהקשר זה. חלק מהשיטות מצדדות בפירוש החוזה תוך

¹³ ע"א 1966/07 **עמליה אריאל נ' קרן הגמלאות של חברי אגד בע"מ** פס' 43 (נבו, 9.8.10): "עקרון תום הלב מתיר במקרים נאותים סטייה מדרישות חוזיות לביצוע החיובים באופן מושלם... ונדמה כי זהו בדיוק המקרה הראוי לנהוג כך"; ע"א 2054/98 **אחים רויכמן נ' מדינת ישראל** פ"ד נ(2) 433, 453 (2001): "אחד מתפקידיו של עקרון תום הלב הוא לרכז את נוקשותו של הקשר החוזי, על רקע הנסיבות המיוחדות שנוצרו לגבי קשר זה".

¹⁴ ע"א 3190/18 **תומר מרקוביץ' נ' ועד בית הכנסת "נחלת יצחק"** פס' 21 לפסק דינו של השופט עמית (נבו, 7.6.20).

¹⁵ ע"א 3940/94 **שמואל רונן נ. ס.ע.ל.ר** פ"ד נב(1) 228, 210 (1998).

¹⁶ ע"א 391/80 **לסרסון נ' שיכון עובדים בע"מ** פ"ד לח(2) 237, 263 (1984).

¹⁷ ע"א 467/04 **יתח נ' מפעל הפיס** פס' 13 (נבו, 1.9.05).

¹⁸ ע"א 6328/97 **רגב נ' משרד הבטחון** פ"ד נד(5) 506, 517 – 518 (2000);

¹⁹ ע"א 4628/93 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום** (1991) בע"מ פ"ד מט(2) 265 (1995).

התחשבות רחבה בנסיבות ובערכים של הוגנות וסבירות וחלק מצדדות בפירוש דווקני-לשוני של חוזה תוך קריאה למיעוט התערבות בתוכנו.²⁰

22. הניתוח לעיל הנוגע בערוצים האחרים שבהם בית המשפט משתמש לצורך התמודדות עם השתנותן של הנסיבות לאחר הכריתה – ובעיקר עקרון תום-לב ודיני הפירוש – יפה באורח עקרוני גם לגבי חוזים שיש בהם תניית "כוח עליון" מפורשת. על אף נקודת המוצא המקדמית בדבר "כובד משקלה של לשון החוזה", אין מעמדה של לשון החוזה בלעדי או מכריע. בהיות עקרון תום-הלב ודיני הפירוש מכשירים להתערבות בתוכן החוזה, גם תניית כוח עליון איננה חסינה מפני התערבות שיפוטית מכוחם.^{21 22} דברים אלה מקבלים כמובן משנה תוקף שעה שתניית "כוח עליון" נקבעה **בחוזה אחיד**. בהקשר זה יפעיל בית המשפט, במצבים המתאימים, כלים שונים לבקרה ולפיקוח על תוכן התניות, ובהם: עקרון תום-הלב (בהקשר תניות פטור מחבות),²³ תקנת הציבור, מבחן הקיפוח והיתרון הבלתי הוגן מכוח חוק החוזים האחדים,²⁴ כללי פירוש שונים החלים על תניות פטור²⁵ ופירוש החוזה על פי תכליתו האובייקטיבית המקובלת בחוזים אחידים.

המלצה ראשונה - סיכום

23. מן המקובץ עולה כי קיים חוסר בהירות רב בשאלה מה תהיה התוצאה המשפטית בכל מקרה ומקרה שיעסוק בשיבוש האפשרות לבצע את החוזה נוכח משבר הקורונה. לבית המשפט שיקול

²⁰ ר' בהקשר זה גם ע"א 7649/18 **ביבי כבישים עפר ופיתוח בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ**, (נבו, 20.11.19) שספק אם ניתן לחלץ ממנו גישה חד-משמעית בכל הנוגע לכללי פירושם של חוזים ובפרט בכל הנוגע לדרך יישום דין הפירוש בכל מקרה ומקרה. ניתן גם לומר כי ההחלטה שניתנה בדנ"א 8100/19 **ביבי כבישים עפר ופיתוח בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ** (נבו, 19.4.2020) לא הפיגה את העמימות בסוגיה זו. לגישות שונות ומגוונות בשאלה האם פסק הדין בעניין ביבי כבישים סטה מהלכת אפרופים, ראו, למשל: ע"א (מחוזי ת"א) 19387-04-19 **רשת החקלאי פירות ירקות נ' יוחננוב פס' 20** (פורסם בנבו, 08.03.2020); ת"א (מחוזי מרכז) 66843-11-16 **אגד חברה לתחבורה נ' מפעלי תחנות פס' 60** (פורסם בנבו, 21.01.2020), ת"א (שלום ראשלי"צ) 44279-01-18 **אל-אל שפ"ס נ' אל - שפ"ס 11** (פורסם בנבו, 06.01.2020), ה"פ (מחוזי י-ם) 1782-01-19 **קוגל נ' סמימאן פס' 30** (פורסם בנבו, 27.12.2019), ת"א (שלום חד') 12271-02-18 **רוזנבאום נ' מועצה מקומית זכרון יעקב פס' 28** (פורסם בנבו, 19.12.2019), ת"א (שלום פ"ת) 27542-07-15 **דלק חברת הדלק הישראלית נ' בלסקי פס' 5.2** (פורסם בנבו, 02.12.2019). והשוו: ע"א 5620/16 **אופטיקה הלפרין בע"מ נ' Luxottica Group Spa** (פורסם בנבו, 21.1.2020) (פסק הדין ניתן לאחר הלכת ביבי כבישים, ובו פורש החוזה בהתאם להלכת אפרופים תוך התעלמות מפסק הדין בעניין ביבי כבישים). ראו גם ע"א 3190/18 **תומר מרקוביץ' נ' ועד בית הכנסת "נחלת יצחק"** (נבו, 7.6.20) (שם פורש החוזה בין היתר בהתחשב בנסיבות ההתקשרות ובעקרון תום-הלב, אף זאת ללא התחשבות בפסק הדין בעניין ביבי כבישים). למחלוקות בשאלה זו בספרות החוזית ר': עלי בוקשפן, "פירוש של חוזה – באילו נסיבות חשובות הנסיבות?" **משפטים על אתר** (עתיד להתפרסם, 2020) (סובר כי הלכת ביבי כבישים איננה משקפת סטייה – לפחות בפועל – מהלכת אפרופים). חגי ויניצקי "על לידתן של הלכות שיפוטיות – התלכדות מהותית או נסיבתית – האם עניין ביבי כבישים שינה את הלכת אפרופים?" **משפטים על אתר** (עתיד להתפרסם, 2020) (סובר כי הלכת ביבי כבישים סייגה את הלכת אפרופים); איל זמיר "פירוש חוזים: תאוריה, דין, עובדות וערכים" (טרם פורסם, 2020) (מדבריו עולה שלפחות ככל שמדובר באופן יישום גישותיהם של השופטים שטיין וגרוסקופף על עובדות המקרה שבפניהם, לפנינו עמדה הפוכה לגמרי להלכת אפרופים). לענייננו, עצם ריבוי העמדות מצביע על העמימות השוררת בתחום דין פירוש החוזה.

²¹ למקרים שבהם פורש ההסכם לרקע הקשרו לאור תכליתו, בניגוד ללשונו המילולית ראו: ע"א 4628/93 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום (1991)** בע"מ פ"ד מט(2) 265 (1995); בג"צ 846/93 **ברק נ' בית הדין הארצי לעבודה, ירושלים פ"ד נא(1) 3** (1994); ע"א 3894/11 **דלק נ' בן שלום** (נבו, 6.6.13) בפסק דינם של השופט גיבראן והשופטת נאור שם צומצם הביטוי המפורש שנכתב בחוזה, לאור מכלול נסיבות ההתקשרות, הגיונו של החוזה ותכליתו.

²² למקרים שבהם עקרון תום הלב הוביל לפרשנות הסוטה מלשון החוזה – ע"א 1966/07 **עמליה אריאל נ' קרן הגמלאות של חברי אגד בע"מ פס' 43** (נבו, 9.8.10); ע"א 391/80 **לסרסון נ' שיכון עובדים בע"מ פ"ד לח(2) 237, 263** (1984) שם עומד בית המשפט על כך שעקרון תום-הלב מאפשר סטייה מאותיותיו הכתובות של החוזה ותובע לקיימו לפי רוחו של החיוב ובדרך "עשית הישר והטוב".

²³ ע"א 148/77 **רוט נ' ישופה פ"ד לג(1) 617** (1979); ע"א 467/04 **יתח נ' מפעל הפיס** (נבו, 1.9.05);

²⁴ ר', למשל, סעיף 1(4) לחוק החוזים האחדים, התשמ"ג – 1982, הקובע חזקת קיפוח לגבי "תנאי הפוטר את הספק, באופן מלא או חלקי, מאחריות שהיתה מוטלת עליו על פי דין אילולא אותו התנאי, או המסייג באופן בלתי סביר את האחריות שהיתה מוטלת עליו מכוח החוזה אילולא אותו התנאי".

²⁵ ר' למשל ע"א 7502/13 **חוות רודד אגודה חלקאית שיתופית בע"מ נ' עיריית אילת, פס' 21 – 33** לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (נבו, 3.6.15). ר' גם: רע"א 6605/17 **שמש נ' ספייס בניה ויזמות בע"מ פס' 32** לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (נבו, 21.2.16).

דעת רחב למדי בהחלת דין הסיכול, ואף אם יקבע בדומה לעמדה שלעיל, כי משבר הקורונה חולל נסיבות לא צפויות, אין לדעת אם ייקבע כי מתקיימים היסודות האחרים של דין הסיכול, ואפילו אם מתקיימים יסודות אלה, קשה לחזות את תוצאותיו של כל מקרה במישור הסעדים שייפסקו או יישללו. כן עולה מן האמור, שאף שבדיני החוזים הכלליים קיימים ערוצים נוספים לטיפול בנסיבות המשבשות את ביצוע החוזה במתכונתו המקורית, אין בכוחם של ערוצים אלה להעמיד תשתית משפטית ודאית, ברורה, כוללת, עקבית, אחידה ושיטתית לטיפול במצב שנוצר עקב משבר הקורונה. ההכרעות השיפוטיות השונות עשויות להיות סותרות, הן עקב התבססותן על דוקטרינות שונות, והן נוכח ריבוי גישות של שופטים לגבי אותן דוקטרינות והיקף התפרשותן.

24. לאור האמור, ונוכח המטרה שעליה הסכימו חברי הצוות כמפורט לעיל, שלפיה ראוי למתן את השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים ולפעול ככל הניתן להמשך קיומם, **שקל הצוות להמליץ על פתרון חקיקתי מפורש המתמרץ את הצדדים להגיע להסכמות בעצמם, בתום-לב, ולחייבם להתאים את החוזה לנסיבות שהשתנו. ואולם, נוכח המחלוקת שהתגלעה בצוות בעניין זה, ומסיבות נוספות, הוסכם לבסוף כי הפתרון שיוצע יוותר בגדר המלצה גרידא, המכוונת בעיקרה לצדדים הקשורים בחוזה כמפורט להלן:**

25. נוכח אי-הוודאות השוררת בפסיקה כמפורט לעיל, מומלץ לצדדים להנמיך את להבות המחלוקת המשפטית, שהרי אין בידי אף אחד מהם בטחון מוחלט שביום פקודה בית המשפט יפסוק בהכרח לטובתו. **מומלץ לצדדים לקיים משא ומתן בתום-לב שבמסגרתו ראוי כי יעשה כל מאמץ להתאים את החוזה לנסיבות המשתנות ולפעול להשגת אחת מן התוצאות הבאות על בסיס עקרון תום הלב: קיום החוזה בקירוב; השעיית חיובי החוזה עד למועד שבו פסק האירוע המסכל; או, במידה שקיום החוזה בקירוב איננו אפשרי או שונה באופן יסודי מהמוסכם בנסיבות העניין לפעול לסיום החוזה בהסכמה.**

26. המלצה זו, המעודדת צדדים לפעול בשיתוף פעולה ולנהל משא ומתן בתום-לב למען סיום המחלוקת, איננה מנותקת מהדין הנוהג. לאמתו של דבר היא בגדר הגשמתו של הדין הנוהג: א. היא עולה בקנה אחד עם עקרון תום-הלב, הדורש מכל צד להתחשב בזולתו, באינטרסים שלו ובציפיותיו הסבירות, תוך שיתוף פעולה עמו לשם הגשמת מטרת החוזה, והשולל מצד לחוזה את כוחו להקפיד באופן דווקני על לשון החוזה;²⁶ בוודאי כאשר חל בו שינוי מהותי בשל נסיבות קיצוניות;²⁷

ב. היא עולה בקנה אחד עם התפיסה שגם זכותו של הנפגע לתבוע פיצוי בשל הפרה כפופה לחובת תום-הלב;²⁸

²⁶ ראו, למשל, פסק דינו של השופט דנציגר בע"א 1966/07 **עמליה אריאל נ' קרן הגמלאות של חברי אגד בע"מ פס' 35** - 36 (נבו, 9.8.10); ע"א 467/04 **יתח נ' מפעל הפיס פס' 13** (נבו, 1.9.05); ע"א 3190/18 **תומר מרקוביץ' נ' ועד בית הכנסת "נחלת יצחק" פס' 21** לפסק דינו של השופט עמית (נבו, 7.6.20).

²⁷ ראו, למשל, ע"א 6328/97 **רגב נ' משרד הבטחון פ"ד נד(5) 506, 517 – 518** (2000); ת"א (שלום, תל אביב) 11714/07 **רוט נ' אשדר חברה לבניה בע"מ** (נבו, 1.7.2009); ת"א (מחוזי, תל אביב) 1072/07 **גדעון נ' פוקס** (נבו, 7.3.10).

²⁸ למשל, ע"א 260/80 **נוביץ' נ' ליבוביץ' פ"ד לו(1) 537, 545** (1982). יתר על כן: כאשר חוסר תום-ליבו של הנפגע משתקף בעצם העמידה על קיום דווקני של החוזה עלול הדבר ליצור השתק או מניעות שיחסמו את דרכו להסתמך על ההפרה ולתבוע פיצוי בגינה.

ג. היא עולה בקנה אחד עם התפיסה כי גם הזכות לביטול חוזה כפופה לעקרון תום-הלב וכי די בכך שנפגע הפעיל את זכות הביטול בנסיבות שבהן היה מצופה ממנו, כאדם הוגן, להימנע מכך, כדי שייחשב כמי שפעל בחוסר תום-לב.²⁹

ד. ההמלצה מתיישבת עם ההנחה שצד לחוזה אשר ייראה כמי שנהג בחוסר תום-לב עם רעהו עלול לצאת מההליך המשפטי וידיו על ראשו, ועל כן מוטב להם לצדדים להימנע מעמידה דווקנית על קיום החוזה ככתבו ולהגיע בעצמם להסכמות ולהבנות בתום-לב.³⁰ הדברים חלים ביתר שאת בנסיבות שנוצרו עקב משבר הקורונה.

ה. ההמלצה אף מתיישבת עם התפיסה, שניתן למצוא לה רמזים בפסיקה, שלפיה ראוי לאפשר לצדדים הנתונים בסכסוך לחזור לשולחן המשא ומתן ולגבש את הסכמותיהם בעצמם, בתום-לב,³¹ כמו גם עם דוקטרינות נוספות העשויות לתמוך בקיום משא ומתן (renegotiation) במצב של שיבוש החוזה ועם הפרקטיקה השיפוטית בהקשר זה.³²

ו. ההמלצה עולה בקנה אחד עם גישתו של בית המשפט העליון שלפיה על הצדדים להימנע ממחלוקות ולהגיע לפתרון מוסכם בדרכי שלום. כאמור בדבריו של כב' השופט עמית בפסק דין בענייני חוזים שניתן אך לפני ימים אחדים, שיובאו כאן כלשונם:

"בנימת סיום: כל המביט על ההתדיינות הענפה שמנהלים הצדדים מזה שנים, אינו יכול שלא להתעצב אל לבו. דומה כי לא זו בלבד שהצדדים לא ברחו מפני המחלוקת, אלא שלא החמיצו הזדמנות להוסיף קיסם למדורת המחלוקת, וריבוי ההליכים שננקטו על כל צעד ושעל יוכיח. על כך יש להצר... יש לקוות כי הצדדים ישכילו להגיע לפתרון מוסכם בדרכי פשרה ושלום, ולא יקשיחו את לבם אל מול טובת חבריהם. פתרון הולם... הוא בהישג יד."³³

27. לבסוף - ברור למדי כי המלצה זו נעוצה בשאיפה להקטין את עלויות ההתדיינות של הצדדים ולמנוע מהם היזקקות למערכת המשפט העשויה להיות מסורבלת ויקרה מבחינתם. המלצה זו

²⁹ במצב שבו צד מבטל את החוזה כשהוא יודע שהמפר רוצה בכל ליבו לקיימו והפרתו כלל לא נבעה מרצונו של המפר אלא מסיבות שלא היתה למפר כל שליטה עליהן, ייחשב הצד המבטל כמי ש"עמד על ליטרת הבשר וקפץ על המציאה שנודמנה לו משמייים לבטל את החוזה". לדברים אלה ראו: ע"א 709/78 גולן נ' פרקש פ"ד לד(1) 813, 821 (1979). לכך שזכות הביטול כפופה לעקרון תום הלב ראו: ע"א 6907/16 אקרמן נ' כפיר קבלנות בניין פס' 36 – 37 (נבו, 20.12.17); ע"א 1368/02 צמנטכל ב. קוטיק בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נו(1) 516 (2002); בג"ץ 59/80 שירותי תחבורה ציבוריים באר-שבע בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פ"ד לה(1) 828, 836-835 (1980).

³⁰ להשלכות הרחבות והחמורות של הפרת חובת תום-הלב בקיום חוזה, ובכללן שלילת פיצויים או אכיפה, שלילת סעד הביטול, וסיווג הצד שפעל בחוסר תום-לב כמפר בעצמו, ראו שלו וצמח, דיני חוזים, בעמ' 102 – 104, ופסקי הדין הנזכרים שם.

³¹ ראו ע"א 8143/14 יוסף חלפון נ' בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ פס' 16, 19 לפסק דינו של השופט הנדל (נבו, 29.1.19) ("...כאשר האיזון בין שני הצדדים דורש זאת – ניתן להשיב את הצדדים לשלב מסוים במשא ומתן... האפשרות... היא להחזיר את שני הצדדים לשולחן המשא ומתן, בנקודה שבה עמד קודם להתנהגות הבנק בחוסר תום לב... להסדר זה גם יתרונות מעשיים, שכן המשא ומתן יתנהל בין הצדדים תוך הכוונה מסוימת, והבהרת השלכות אי-ההגעה להסכם, כפי שיפורט. אך עדיין, בית המשפט אינו מחייב את הצדדים להגיע לחוזה, כפי שמציעה האפשרות השלישית, אלא מוסר את העניין לצדדים, לרבות שקילת ההשלכות של אי-ניהול המשך המשא ומתן בתום לב. כך יושב המצב לקדמותו באופן המדויק ביותר").

³² כדברי פרופ' איל זמיר: "אכן, סירוב לשאת ולתת על שינוי החוזה לנוכח נסיבות בלתי צפויות שהפכו את קיומו לבלתי אפשרי או שונה באופן יסודי עלול להיחשב כשימוש בזכות שלא בדרך מקובלת ובתום לב (בידי הנושה העומד על קיום החוזה כלשונו או בידי החייב המבקש להיפטר כליל מהקיום)... בד בבד, ניתן לשער... [כי] במקרים רבים מעודדים בתי המשפט את הצדדים (או אף לוחצים עליהם) לשאת ולתת על שינוי החוזה, כתחליף להכרעה שיפוטית חדה". איל זמיר חוק חוזה הקבלנות, תשל"ד – 1974 425 (1994).

³³ ע"א 3190/18 תומר מרקוביץ' נ' ועד בית הכנסת "נחלת יצחק" פס' 23 לפסק דינו של השופט עמית (נבו, 7.6.20).

אף נובעת מן השאיפה להקל על העומס על בתי המשפט ולצמצם את העלויות הכבדות הכרוכות בו למערכת המשפט ולציבור בכללותו. בהינתן אי-הבהירות הנוגעת בתוצאותיו של כל מקרה ומקרה – ונוכח העובדה שהדין הנוהג מאפשר להגשים שורה ארוכה של תוצאות הנבדלות זו מזו – דומה כי צדדים עתידים לנהל אינספור דיונים שיניבו תוצאות סותרות, ובלתי ניתנות לחיזוי ודאי. יעידו על כך שורת הפסיקות הסותרות שניתנו לאחרונה בהקשר משבר הקורונה.³⁴ בנסיבות אלה מוטב לצדדים לפעול להסיר את חוסר הוודאות בעצמם ולהגיע להסכמות ראויות. בהקשר זה עמדתנו מעודדת את הצדדים לדאוג לעצמם בעצמם, להימנע מהעלויות הכרוכות בהליכים משפטיים שתוצאותיהם אינן ברורות מאליהן והן בגדר סיכון עבור כל אחד מהם, ולחתור להגיע להסכמות ביניהם.

המלצה שנייה: קביעת הסדרים פרטניים בשווקים מסוימים

28. במסגרת הדיונים והשימועים שנערכו בפני הצוות נטען כי בנוסף להמלצה הכללית לעיל, יש מקום לקבוע הסדרים פרטניים ביחס לענפים שונים. זאת, לאור הייחודיות של ענפים מסוימים, המצריכים דין שונה ולשם יצירת ודאות משפטית רבה יותר בסכסוכים שבענפים אלה. הצוות סבור כי יש מקום להמליץ על קביעת הסדרים פרטניים עבור ענפים מסוימים אשר ניתן ליצור לגביהם הסדר הוגן בלוחות זמנים קצרים יחסית. מוצע כי ההסדרים שיפורטו להלן יעוגנו בחקיקה. כפי שפורט לעיל ביחס המלצה הראשונה, גם בהקשר כאן, ההסדרים לא יחולו על מי שכבר הגיע להסכמות, במפורש או במשתמע, בכל הנוגע לדרך קיום חיוביהם החוזיים.

29. בהקשר זה מוצע להתערב בסוגי הענפים הבאים, כשהתערבות זו תהיה במשורה ובאופן זהיר ומותאם כדי למנוע השלכות רוחב על ענפים אחרים שבהם קביעת הסדר פרטני אינה מוצדקת:

א. בחוקים מסוימים קבועה הקצאה של סיכונים או תמריצים לקיום חוזה שקבע המחוקק. בענפים מסוימים נמצא כי תמריצים כאלה הולמים ימים כתיקונם, אך עשויה ליצור עיוותים בתקופת התפשטות הקורונה. במקרים כאלה מוצע להתערב כדי למנוע עיוותים אלה ולהלום את המציאות שנוצרה. כך למשל, סעיף 5א לחוק המכר (דירות), תשל"ג – 1973, קובע הוראה מעין עונשית, חריגה למדי בדין האזרחי, שלפיה במקרה של איחור של קבלן במסירת דירה, הוא נדרש לפיצוי רוכש הדירה בפיצוי הכולל רכיב עונשי וחורג מנוקיו הממשיים של הרוכש. ראוי כי הוראה זו תתוקן, שכן קשה להלום תמריץ עונשי שבימים כתיקונם נועד להבטיח עמידה בלוחות הזמנים הקבועים בחוזה למסירת דירה, אולם אינו הולם בתקופת הקורונה. להווה ידוע, כי בענין זה כבר הועברו ופורסמו מסקנותיו של צוות המשנה שעסקה בסוגיה. מצ"ב **נספח א'**.

ב. נוסף על כך, עשויים להיות ענפים שבהם ניתן להגיע לפתרון שיצור מצד אחד ודאות באשר לתוצאות הסכסוך המשפטי אגב המשבר ומצד שני יקדם הגינות. הוגנות ההסדר תימדד אך ורק ביחס לחוק הקיים, כלומר היא תקודם אך ורק אם יש עוגן משפטי בדין הקיים לחלוקת הסיכונים המוצעת בין הצדדים. ועוד, ההתערבות הפרטנית תיעשה לאור שיקולים

³⁴ ר' לעיל ה"ש 5.

נוספים, כגון סיכון גבוה שמספר הסכסוכים בעניינים אלה יביא להצפת בתי המשפט או הצורך ביצירת איזון כדי להבטיח את עניינם של צרכנים.

1. שוק מופעי התרבות - במהלך שמיעת הציבור, נבחן שוק המופעים והאירועים. מתיאור מצב הדברים עלה כי הופעות רבות ואירועים רבים בוטלו. נטען כי ככל שאמרגנים ומפיקים יידרשו להשיב כספים בגין כרטיסים להופעות שבוטלו, בסמוך למועד הביטול, הדבר עלול להביא לפגיעה משמעותית בענף ולקושי תזרימי משמעותי לגופים. מוצע, על כן, לשקול כהוראת שעה הסדר משפטי שלפיו יינתן לצרכן שרכש כרטיס למופע שבוטל כרטיס חלופי, הניתן למימוש במשך תקופה של 12 חודשים, כאשר בתום התקופה האמורה, יזוכה הצרכן בסכום כספי, ככל שלא יממש את הכרטיס. ההסדר המוצע מציע מתן פיצוי שהוא בעל ערך עבור חלק ניכר מהצרכנים. גם ביחס לצרכנים אחרים, ככל שייגרם להם הפסד, הרי מדובר בהפסד ששיעורו נמוך באופן יחסי. מאידך, חיוב אמרגנים ומפיקים להשיב באורח כולל ורחב היקף את כלל ההכנסות שהתקבלו עבור הופעות ואירועים עלול לגרום נזק כלכלי וקריסת הענף. וממילא, הוראה זו מעגנת תוצאה שיכול שתחול גם על פי הדין הקיים.³⁵ הסדרים מקבילים כבר אומצו בחו"ל.

2. שוק האירועים - שוק נוסף שמומלצת התערבות לגביו הוא שוק האירועים, בדגש על חתונות. לצוות הגיעו פניות רבות, הן מצדם של בעלי אולמות וגני האירועים והן מצדם של זוגות שחתונתם בוטלה משום שחלה בתקופה של איסור ההתקהלות, או שמועד החתונה שלהם קרב, אך הוטלו עליה מגבלות התכנסות אשר משנות את אופי האירוע. נוכח המצוקה בשוק זה וחוסר הוודאות שמייצר קושי גדול לצדדים כולם, נמצא כי ראוי להתערב בהסדר באופן שיתמרץ מציאת פתרון מוסכם.³⁶ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הציעה מתווה לחקיקה פרטנית בעניין זה והוא מצ"ב **כנספח ב'**. יצוין כי עם פרסום הדו"ח, הוחלט על חזרה למגבלות מחמירות על קיום אירועים. ואולם, אין בדבר כדי לשנות מעיקרי המתווה המוצע. זאת, שכן המתווה רלבנטי לכל מצב דברים, שבו הוטלו חובת סגירה או מגבלות מחמירות אשר אינן מאפשרות הלכה למעשה את קיום האירוע, ואשר הוסרו לאחר תקופת זמן מסוימת. אזי תשאל השאלה מה הדין ביחס לחתונות שבוטלו בתקופת המגבלות המחמירות. כפי שעולה מנספח ב' הצוות

³⁵ במצב של ביטול אירוע, יכול המפיק, למשל, לטעון להגנת הסיכול. יתכן כי בית המשפט ישתכנע שאכן מדובר באירוע מסכל וכי יתר תנאי של דין הסיכול התקיימו ולפיכך יקבע כי מפיק האירוע מוגן מפני תביעת אכיפה ופיצויים. ואולם, לגבי השבת דמי הכרטיס, לבית משפט נתון שיקול דעת לקבוע האם להורות על השבה (ולקבוע את שיעורה) בהתאם לסעיף 18(ב) לחוק החוזים (תרופות). בנסיבות אלה, לא מן הנמנע כי בית המשפט יחלק, בדרך זו או אחרת, את הנזק בין הצדדים.

³⁶ יצוין כי גם בהקשר של אירועים שבוטלו או שהוטלו עליהם מגבלות שונות לא תמיד יהא הדין החל על הסוגיה ברור, ואף משום כך ראוי לקבוע הסדר שיש בו חלוקה מסוימת של האחריות בין בעל האירוע לבין המתחננים. כך, למשל, במצב דברים שבו בוטלה חתונה בשל מגבלות התכנסות שהוטלו בחוק, וגם אם יאפשר ביהמ"ש לבעל האולם לחסות תחת הגנת הסיכול, כאמור בסעיף 18(א) לחוק, יתכן בהחלט כי בעל האולם יידרש להשיב את מלוא הכספים שקיבל, וזאת במסגרת הפעלת שיקול דעתו של בית המשפט לגבי החיוב בהשבה כאמור בסעיף 18(ב) לחוק. עם זאת, יתכן כי בית המשפט יראה לנכון להורות על השבה חלקית בלבד, לפחות בנסיבות מסוימות, ובפרט בנסיבות שבהן בעל האולם כבר סבל חסרון כס עקב ההתקשרות החוזית. נוסף על כך, כפי שנטען בפני הצוות, ברבים מהחוזים קיימים "סעיפי כח עליון", אשר מטילים חיוב על הצדדים, במקרה של ביטול מחמת כוח עליון, לפעול בשיתוף פעולה ולקבוע תאריך חלופי לקיום האירוע. סעיפים אלה, ככל שאינם מקפחים, מטילים גם על הלקוח חיוב לפעול לתיאום מועד חלופי לאירוע, ולחיוב זה משמעות כלכלית מסוימת. ביחס לחתונות שנקבעו לתאריך מאוחר ל 14/6 מצב הדברים המשפטי סבוך עוד יותר, משום שככל שמדובר בתאריך שבו ניתן בכל זאת לקיים אירוע, אמנם תוך שינויים והתאמות, הולכת וגוברת חובת הצדדים – ובכלל זאת חובת הלקוח – לפעול להתאמת החוזה הקיים ולא לבטלו באורח חד-צדדי. במצבים אלה יש גם להעריך את משמעות הצורך בשינוי תנאי החוזה, לא בשל מועד החתונה הצפוי, אלא בשל הגבלות מספר המשתתפים, דבר שעשוי כמובן אף להפחית את מחירו הכולל של האירוע.

מצא, כי על אף הקושי הגדול הנטען של בעלי האולמות, בין היתר, נוכח עלויות ההוצאות השוטפות הגבוהות, אין הצדקה משפטית להטלת הוצאות אלה על הלקוחות, ויש למצוא פתרון אחר למצוקת בעלי האולמות בענין. כפי שמתואר בנספח ב' המתווה מבקש לייצר תמריצים נכונים לצדדים להתפשר על מועד האירוע ומספר המוזמנים, במועדים שבהם יתאפשר לשוב ולקיים את האירוע. הצוות סבור כי כל שיח עתידי על המצוקה בשוק זה ועל הצעדים שיש לנקוט כדי לאושש אותו, צריך לצאת מתוך נקודת מוצא של המתווה המצ"ב, שלפיו לא ניתן להשית את הנזק על הלקוחות. **המתווה המוצע בנספח ב' מפורסם להערות הציבור.**

3. **גני ילדים פרטיים** - גם בכל הנוגע להתקשרויות ביחס לגני ילדים פרטיים מוצע לבחון הסדר שבכוחו לתמרץ הורים וגננות, שטרם הגיעו להסדר, לסיים את ההתדיינות ביניהם על דרך הפשרה, מבלי להגיע לפתרון הסכסוך בבתי המשפט. הרשות לסחר הוגן הציעה מתווה לחקיקה בעניין, המסומן **כנספח ג'.**

4. **הכנה לגל שני - לצד כל אלה, מוצע לקבוע הוראה המאפשרת גמישות בקביעת הסדרים פרטיים, בין היתר כהכנה ל"גל השני".** הוראת חוק זו תסמך את שר המשפטים לקבוע בתקנות הוראות מיוחדות ביחס לאופן חלוקת הנזקים בין צדדים לחוזה שסוכל, וזאת בשווקים שבהם מצא השר כי מוצדק לעשות כן, וככל שמתקיימים הפרמטרים המפורטים לעיל (צורך יצירת ודאות מהירה בשוק הרלבנטי תוך שמירה על הוגנות; חשש להצפה בתביעות בשוק זה; הכרת השוק הרלבנטי ואפשרות ליצירת הסדר פשוט יחסית). ההסדר יחול ביחס לחוזים שנכרתו כאשר משבר הקורונה טרם פרץ לתודעה ועל כן החוזים טרם הפנימו את סיכון משבר הקורונה ובוודאי שלא את ה"גל השני". ההסדר לא יחול על חוזים והסכמות שהושגו לאחר תחילת המשבר הקורונה, המביאים בחשבון את קיומו של המשבר, לרבות הגל השני שבו, כאירוע שהתרחשותו אינה בלתי צפויה.

יצוין, כי משרד האוצר מתנגד להמלצה זו הנוגעת להסדרים פרטיים. עמדתו מצ"ב בסופו של דו"ח זה.

ג. **במקביל, הצוות בחן גם בקשות להתערבות בשווקים הנושאים אופי מסחרי מורכב שבהם הצדדים לחוזה הם מתוחכמים יותר מצרכנים בחוזה צרכני. במקרים אלה, בשל אותה המורכבות הנובעת מההתקשרויות הנדונות, ממליץ הצוות שלא ליצור הסדרה פרטנית.** כך למשל, בנוגע לשכירות העסקית עולה כי מדובר בהסכמים מורכבים, שהתערבות בהם על דרך קביעת הסדר פרטני שיחול על כלל החוזים והמקרים היא קשה. אמנם, לכאורה הוראות הדין בכל הנוגע להסכמי שכירות פשוטות יותר מהוראות דין הסיכול הכללי - כפי שצוין לעיל (בהערת שוליים 9) סעיף 15 לחוק השכירות והשאיילה מכיר בדוקטרינת "סיכול המטרה", ועל כן, לכאורה, במצבים שבהם לא ניתן היה להשתמש במושכר, אין הכרח לשלם בעד התקופה שנאסרה לשימוש. אולם, כפי שנטען בפני חברי הצוות ע"י המעירים השונים, אין בדבר כדי להועיל במקרים רבים. ראשית, בפני חברי הצוות הוצגה מחלוקת פרשנית ביחס ל"שער הכניסה" לסעיף, הנוגע לנסיבה המונעת אפשרות להשתמש במושכר. רוב המעירים סברו, כי ההוראות המגבילות שפרסמה הממשלה מאפשרות כניסה בשערי הסעיף כאמור. אלא שלפי חלק מהעמדות, משבר הקורונה אינו מאפשר שימוש בסעיף, שכן

הסעיף נועד למגבלה קונקרטית הקשורה בנסיבות הקשורות במושכר להבדיל מנסיבות הקשורות במצב הכללי כמו בצורת, מגיפה וכדומה.³⁷ שנית, ובהקשר לחוזים עצמם - בפני הצוות הוצגה המורכבות הרבה שבחוזים אלה והנסיבות האופפות אותם, לרבות לעניין השוני בין סוגים שונים של שוכרים (רשתות / חנויות שאינן רשתות) וסוגי משכירים שונים (חברות נדל"ן מניב/ משכירים פרטיים). המורכבות נעוצה גם בהיקף השימוש במושכרים השונים בתקופת המשבר בשל הדיפרנציאציה במגבלות שהוטלו, שכן לא כל העסקים נסגרו לחלוטין, וכן באורך התקופה שבה הושפעו הסכמי השכירות מהמשבר. זאת ועוד, בחלק מהשווקים נותנת הוראת סעיף 15 הנזכר - המאפשרת למשכיר לבטל את חוזה השכירות לאחר זמן סביר ממועד הפסקת התשלום - כוח רב למשכיר נגד השוכר (כך המצב למשל בשוק השכירות למלונאות); ולעומת זאת בשווקים אחרים אין להוראה המאפשרת ביטול כאמור משמעות רבה. לבסוף, התקשרויות לחוזי שכירות עסקית הן התקשרויות מתמשכות, שלעיתים יש בהן להשפיע אף על גורמים נוספים, שאינם צד ישיר להתקשרות. עם אלה ניתן למנות גופים המממנים את בעלי הנכסים המשכירים, ספקי השוכרים או עובדיהם.

לאור המורכבות הרבה המתוארת לעיל, נראה כי ביחס לחוזים אלו, אין מקום לקבוע הסדרים פרטניים.³⁸ מובן כי עדיין תחול לגביהם ההוראה המוצעת בהמלצה הראשונה שלפיה מומלץ לצדדים, על-פי הדין הנוהג, להימנע מביטול חד-צדדי של החוזה ולבוא בדין ודברים, לפעול להתאמת החוזים ולביצועם באופן מקורב, והכל כדי להשאיר את ההתקשרות החוזית על כנה, בין היתר כמתחייב מעקרון תום-הלב וממגמות הפסיקה.

המלצה שלישית: אימוץ ההצעה לתיקון דיני הסיכול על בסיס הצעת חוק דיני ממונות – תחולה

עתידי

30. הצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011, אושרה בממשלה והונחה ב"ג סיון, התשע"א, 15 ביוני 2011, על שולחנה של הכנסת ולאחר קריאה ראשונה החלו הדיונים בעניינה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. הסדר הסיכול מופיע בהצעה בסעיפים 131 עד 136 והוא מצ"ב **כנסת** **ד'** לתמצית מסקנות הצוות. הסדר הסיכול שבדין הקיים עבר רביזיה מקיפה בהצעה שבחוק דיני ממונות, במטרה לשנותו מדין ארכאי שאינו הולם את המציאות ולא מספק לה פתרונות ניאודים לדין מודרני המותאם לנסיבות שאותן הוא בא להסדיר.

31. דוק, משבר הקורונה הראה כי דין הסיכול הקיים איננו מספק מענה למלוא הקשיים שהתעוררו בעקבות משבר הקורונה. הקושי בדין הקיים נעוץ, בראש ובראשונה, בהיותו מושתת

³⁷ ר"ע, 4893/14 וליד חמודה זועבי נ' מדינת ישראל (נבו, 2016), פס' 43 לפסק דינו של השופט עמית; ור', למשל, תא"ח (שלום, תל אביב) 4492-05-20 מ.ג. יצחקי נכסים בע"מ נ' ח.א. שותפויות בע"מ (מיום, 23.6.2020), שבו הורה בית המשפט על פינוי המושכר עקב אי-תשלום דמי השכירות בשל משבר הקורונה. וכדברי בית המשפט, בפס' 11: "כאשר אין ספק שמניעת השימוש נובע ממגפה... וכאשר מניעת השימוש אינה ייחודית לנכס הקונקרטי, אין תחולה להוראות סעיף 15 לחוק השכירות".

³⁸ עם זאת, מבדיקה שערך הצוות, ניתן להעריך כי קיימים כ-33 אלף נכסים מסחריים מושכרים המוחזקים על ידי פרטים מעל גיל 62, אשר עשויים להסתמך על נכסים אלו לצורך מחייתם. לאור זאת, יש לבחון אלת היקף הפגיעה בקשישים שנכס מסוג זה מהווה חלק משמעותי מהכנסותיהם, ובהתאם לשקול תמיכה בהם באופן נקודתי. כך גם ניתן לשקול תמיכה נקודתית ביחס לעסקים קטנים, "צעירים", שמהסדרים שנערכו במסגרת עבודת הצוות עולה כי הם מתמודדים עם קושי רב בעקבות המשבר.

על תפיסה שגויה בתכלית בכל הנוגע למהות האירוע, תפיסה שלפיה הצד שנבצר ממנו לקיים הוא לכאורה "מפר" חוזה. פרט לקושי זה יש בדין הקיים קשיים נוספים, אשר חלקם פורטו לעיל. דומה שמבחינות רבות אם הדין הקיים בתקופת משבר הקורונה היה דין הסיכול המוצע בחוק דיני ממונות, היה מצבנו, בהתייחס לצורך למתן את ההשפעות השליליות של המשבר על קיום חוזים, טוב עשרות מונים. דוגמה לכך ניתן למצוא בהמלצה הראשונה, שלפחות חלק ממנה עולה בקנה אחד עם הצעת החוק (למשל: לעניין החתירה לביצוע מקורב של החוזה או להשעיית חיוביו).

32. בתמצית, ההסדר בהצעת חוק דיני ממונות (להלן – **הקודקס**) קובע מספר תיקונים משמעותיים:

א. ההסדר בקודקס הולם את המציאות טוב יותר בראש ובראשונה בכך שהוא אינו מגדיר אף צד כמפר או כנפגע, כפי שהמצב בחוק הקיים. תוצאת הסיכול היא הפקעת החוזה ממועד האירוע המסכל, מבלי להטיל אשם על מי מהצדדים, וכפועל יוצא מכך: השבה הדדית ומתן אפשרות לבית המשפט להורות על שיפוי **הדדי** של כל אחד מהצדדים כלפי רעהו. בכוחן של הוראות אלה להביא לחלוקה מאוזנת של האחריות בין הצדדים אהדדי.

ב. ההסדר בקודקס מאמץ את מבחן הסיכון, הבוחן על מי מהצדדים מוטל הסיכון להתרחשות אירוע מסכל, וזאת במקום מבחן הצפיות. צד לחוזה ייחשב לנושא בסיכון אם הוא נטל על עצמו את הסיכון במפורש או במשתמע או אם מן הצדק להטיל עליו את הסיכון כאמור. מבחן הסיכון הוא מודרני וגמיש יותר ממבחן הצפיות והפעלתו אף ודאית יותר (בוודאי בהשוואה למבחן הצפייה), נוכח פסיקה שנצברה בהתייחס אליו הכוללת שורת קריטריונים בסיסיים להפעלתו.

ג. ההסדר בקודקס מציע לכלול תחת המושג "**אירוע מסכל**" מצב דברים שבו מתקיימות נסיבות חדשות שאינן מאפשרות לצד לחוזה לקיים את חיוביו בשל מניעה פיזית או מניעה חוקית, או בשל שינוי יסודי של תנאי החוזה. כמו כן אירוע מסכל יתרחש גם במצב של **סיכול מטרת החוזה**, ובכך תוסר העמימות הקיימת כיום לגבי מצבים של סיכול המטרה.

ד. לצד זאת, כולל ההסדר סעיף חדש הקובע השעיית חיובים. כאשר מדובר על אירוע מסכל המתרחש במשך תקופה מוגבלת בלבד, תוצאותיו שונות מאירוע מסכל. במצב כזה, לא יפקע החוזה, הצדדים רשאים לא לקיים את חיוביהם על-פי החוזה במהלך תקופת התרחשותו של האירוע ומועד קיום החיוב יידחה למשך זמן סביר לאחר סיום האירוע המסכל. בנוסף, נתון לבית המשפט שיקול דעת לחייב כל צד בשיפוי בשל ההוצאות וההתחייבויות הסבירות הנובעות מדחיית ביצוע החיובים.

ה. עוד קובע ההסדר אפשרות להתאים את החיובים החוזיים של הצדדים, במקום לסיים את ההתקשרות החוזית, **ולבצעם בקירוב בלבד**.³⁹

ו. ההסדר מכיר גם ב**סיכול חלקי**. כאשר ניתן להפריד בין החלק המסוכל לשאר חלקי החוזה, יוגבלו תוצאות הסיכול לחלק המסוכל בלבד.

33. ההסדר הקבוע בקודקס אינו חד צדדי במהותו, בניגוד לדין הקיים, שמטיל דופי באחד הצדדים. הוא מאפשר גמישות לבית המשפט, משום שהוא כולל כלים שונים שמאפשרים הגעה לתוצאות

³⁹ בקודקס מופיעה האפשרות לביצוע בקרוב לבקשת הנושה, אך ניתן לתקנו כך שיופעל לבקשת כל אחד מהצדדים לחוזה.

צודקות יותר לרבות לעניין חלוקת הנזק בין הצדדים, ולרבות בדרך של השעיית חיובים או ביצוע בקירוב של החוזה. ההסדר מאפשר את המשך קיומו של החוזה, תוך התחשבות בשיקולי הוגנות וסבירות, ותוך אימוץ מגמות מודרניות של דיני החוזים. כל אלה עשויים לא רק להבטיח הכרעות הוגנות וצודקות בבתי המשפט אלא למעשה לתמרץ את הצדדים לגבש הסדרי פשרה ביניהם מבלי להגיע לבתי המשפט ובכך יתרונותיו חלים ביתר שאת על משבר בהיקף רחב.

34. ההסדר גם ניתן ליישום פשוט באופן יחסי. אמנם נדרש תיקון חקיקה בעניינו, אך מדובר במאטריה שכבר נדונה בעבר וקודמה במסלול החקיקה המקובל, עברה קריאה ראשונה במליאת הכנסת והחלו בה הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט. אימוץ הסדר הקודקס לעתיד לבוא יאפשר למשפט האזרחי הישראלי להתכונן טוב יותר לקראת מצב בלתי צפוי עתידי, והוא מחליף הסדר שסובל מבעיות רבות, אינו מתמרץ קיומם של חוזים גם בעתות משבר ואינו מאזן נאותה בין זכויותיהם של הצדדים לרקע האירוע המשבש. אימוץ ההסדר יאפשר גם מקור פרשנות נוסף שיעזור לבתי המשפט בפתרון סכסוכים שנוצרו עקב משבר הקורונה הנוכחי.

35. לאימוץ הסדר הקודקס יש גם חסרונות. אימוצו כרוך בתיקון חקיקה, שלא ברור משכו ותוצאתו, והוא אף לא יביא בהכרח לוודאות משפטית, שכן גם ההסדר המוצע כמו ההסדר הקיים כולל מושגי שסתום הנתונים לפרשנות בתי המשפט. עם זאת, אנו סבורים שהיתרונות הגלומים בו עולים על חסרונותיו, ולפיכך, אנו ממליצים על אימוצו כך שיחול לעתיד לבוא.

36. מובן מאליו שבשל חלוף הזמן ולקראת החקיקה, יבחנו ההסדרים ותוצע חקיקה מתאימה המבוססת על העקרונות האמורים, והכל בלוח הזמנים הקצר. כך, מוצע להשלים את ההסדר בהוספת הוראה מתאימה בחוק החוזים האחדים בסעיף 4 לחוק, הקובעת חזקת קיפוח לגבי תנאי המטיל סיכון בחוזה על מי שעל-פי הדין, הנוהג או הנסיבות, לא ראוי כי יישא בסיכון זה.

המלצה רביעית: בחינת חלופות שמטרתן להקטין את העומס הצפוי על הרשות השופטת

37. בימים אלה נערכת בחינה מקצועית נפרדת שעניינה בשאלה האם וכיצד ניתן לקדם מנגנונים ליישוב סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות, כגון אימוץ והגברת השימוש בהליכי הגישור הקיימים היום, טרם הגשת תביעה לבית המשפט או טרם דיון בתובענות לגופן, או בחירת ערכאה ייעודית לבחינת סכסוכים חוזיים הנובעים מהמשבר. בין השאר נבחנת גם השאלה האם יש מקום לתקן את סדרי הדין כך שניתן יהיה לאחד תביעות דומות באופן יעיל או לקיים הליכים באופן מהיר יותר. מאחר שחלק מהסכסוכים עשויים להתברר באמצעות תובענות ייצוגיות נבחרים פתרונות גם בתחום זה, במטרה לייעל ההליכים בתובענות אלה. יודגש כי טרם הושלמה בחינתו של הנושא בכללותו, והיא תושלם במקביל לקידום ההמלצות האחרות.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

הצוות לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים – חוזי מכר דירות המלצות

רקע

1. במסגרת הניסיון לצמצם את ההתפשטות המהירה של נגיף הקורונה בישראל, תוקנו תקנות שעת חירום (להלן: "התקנות"), אשר הטילו מגבלות, בין היתר, על יציאה למרחב ציבורי, מגבלות על כמות עובדים שיכולים לעבוד במקום מסוים, חובת בידוד לשבים מחו"ל, וכיוצ"ב.¹ התקנות צמצמו את היקף פעילות המשק הישראלי באופן משמעותי על מגוון היבטים, לרבות את היקף פעילות העבודה באתרי בניה. אמנם, משק הבניה הוגדר כמשק חיוני כך שהעבודה בו לא נאסרה כליל,² אך מהנתונים שבידי משרד הבינוי והשיכון עולה, כי חלק משמעותי מהפעילות בענף לא יכל להתקיים כסדרו בשל המגבלות הנוגעות לתקופת החירום.³
2. כידוע, משרד המשפטים הקים צוות, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מר ארז קמיניץ, שעניינו בבחינת השלכות המשבר על התקשרויות חוזיות באשר הן. לצד צוות זה הוקם צוות משנה, שמטרתו לבחון את השלכות המשבר על התקשרויות שבין רוכשי דירות למוכרי דירות שלפי חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 (להלן: "החוק" או "חוק המכר"). הצוות ביקש לבחון את הנוהג והפרקטיקה בשוק, כפי שהתקיימו בתוך תקופת החירום, ואף בימים אלו, ובעיקר לבחון את השפעת המשבר על ההתחייבויות החוזיות שבין הצדדים, בדגש על המועדים שנקבעו למסירת הדירות בהתאם לחוזי המכר. בדומה למטרת העל של הצוות הכללי נתבקש הצוות לבחון הדרכים למתן את השפעות משבר הקורונה על חוזי מכר דירות, לבחון דרכים למעט בסכסוכים ובפניות לבית המשפט ביחס לחוזים אלה, ולקדם ודאות והוגנות בדין שיחול בסוגיות הרלבנטיות.
3. חברי הצוות כללו את: נציגי מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) שהובילו אותו; נציגי משרד הבינוי והשיכון: הממונה על חוק המכר דירות, מ"מ היועץ המשפטי; נציגי משרד האוצר: הלשכה המשפטית, אגף תקציבים, החשב הכללי, מטה הדיור; נציגת פרקליטות המדינה; נציגת בנק ישראל; נציגת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.
4. במהלך עבודת הצוות, נבחנה הסוגיה לעומקה, לרבות עם גורמים שונים מהשוק. בין היתר, הצוות קיים שיחות עם התאחדות בוני הארץ (להלן: "התאחדות הקבלנים"), על מנת להבין את עמדתם בסוגיית האיחור במסירה בשל משבר הקורונה. לעמדת התאחדות הקבלנים, הגם ששוק הבניה לא הושבת לחלוטין, בדומה לתחומים אחרים במשק, עדיין ליוו קשיים רבים וממשיים את פעולתו, ובכלל זה: מיעוט עובדים פלסטיניים בעיקר לעבודות "רטובות", עיכובים מצד השלטון המקומי בקבלת אישורים הנדרשים לביצוע עבודות, שנגזרו מאיוש חלקי של כח אדם ועוד. קשיים אלה עכבו ומעכבים מאוד השלמת פרויקטים רבים, ולמעשה הופכים את ההכרח לעמוד במועד המסירה החוזי לבלתי אפשרי. כמו כן,

¹ למשל – תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש-הגבלת פעילות), התש"ף-2020.

² תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.

³ מכתב מאת מ"מ מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון והממונה על חוק המכר דירות למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מיום 21.5.2020.

סבורים בהתאחדות הקבלנים כי העיכובים במסירת הדירות מביאים להתייקרות עלויות ותקורות עבור הקבלנים, שבהם הם נאלצים לשאת, הגם שמשבר הקורונה לא היה צפוי ולא ניתן היה להיערך אליו. עוד ציינה התאחדות הקבלנים כי ברוב החוזים יש סעיפי "כוח עליון" אשר פוטרים את הקבלנים מאחריות במצבים שבהם יש אירוע בלתי צפוי שלא היה בשליטתם.

5. התאחדות הקבלנים ביקשה לאמץ מודל שלפיו, התקופה שהחל מחודש פברואר, ועד לחודשיים לאחר תום תקופת החירום, תיקבע כתקופה מוכרת, שלא תובא בחשבון בכל הנוגע למועד המסירה של דירות. עוד הבהירה ההתאחדות, כי לעמדתה, תקופת החירום לא תמה, שכן גם בימים אלו, היקף הפועלים המורשים להיכנס לישראל איננו עומד על המכסה הרגילה. התאחדות הקבלנים הדגישה כי עמידה בחובת הפיצוי בשל איחור במסירה, כפי שקבועה בחוק המכר, וכוללת את רכיב הפיצוי העונשי, תעמיד את הקבלנים בפני שוקת שבורה וכי ענף זה צפוי להיפגע באופן אנוש. כאמור, לעמדת ההתאחדות, ממילא, איחורים במסירת דירות לרוכשים כורכים בחובם עלויות משמעותיות לקבלנים, בכל הנוגע לאשראי ולתקורות, משכך אין גם כל היגיון לדרוש מהם לשלם תשלום כלשהו לדיירים, שיצטרף על עלויות כבדות אלו.

6. עמדת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הועברה אף היא לצוות. לעמדת הרשות, יש לקבוע הסדר שיאפשר גמישות גם לטובת הקונה, ויש לקבוע כי גם הקונה יהיה זכאי לדחיית תשלומים, ככל שאכן ייקבע בסופו של יום, כי הקבלן זכאי ליהנות מדחיית מועד המסירה. כמו כן ציינה הרשות כי לעיתים לרוכשי הדירות יהיו נזקים בשל האיחור במסירת הדירה, שאף מעבר לדמי שכירות רגילים. הרשות ציינה, כי לעמדתה יש לקבוע אמות מידה לגבי מקרים שבהם ייקבע כי יש מקום לקבוע איחור במסירה בשל משבר הקורונה, אילו מקרים ייכנסו לאיחור המוצדק ואילו מקרים לא יכללו בגדרי איחור המוצדק. כמו כן, לעמדת הרשות, יש להבטיח הגנה גם על הקונים שנאלצים לספוג נזקים בשל משבר הקורונה, ולאפשר להם לקבל פיצוי בדרך יעילה ומהירה, מבלי להרבות בהליכים בבתי המשפט ומבלי החובה להוכיח את הנזק, חובה שמעמידה את הקונה בפני צורך להוכיח את נזקו, הן ביחס לתבחינים המשפטיים המורכבים, והן ביחס לנזק בפועל.

7. הצוות ביקש לאתר גורמים נוספים, שמייצגים את האינטרסים של רוכשי דירות. בהקשר זה התקבלה עמדה מהקליניקה לזכויות דיור ופיתוח עירוני במרכז הבינתחומי הרצליה. לעמדת הקליניקה, במשבר הקורונה נגרמו קשיים לרוכשי דירות, בעיקר מול המערכת הבנקאית. כך, ביחס לעמידה בתשלומי משכנתא, נוכח המצב הכלכלי, היכולת לקבוע תורים לקבלת שירות עם נציגי הבנקים, נוכח הקושי בסכנה הבריאותית ועוד. יחד עם זאת, הקליניקה סבורה כי גם מוכרי דירות עמדו בפני קושי נוכח המשבר. כך למשל, יש קושי לעמוד במועדי המסירה, גם בשל העובדה שחלק מעובדי הרשויות המקומיות לא עבדו כסדרם, ומשכך לא ניתן היה לקבל אישורי עירייה, וכן חלו עיכובים באתרי הבניה, מה שעייב מסירת דירות לרוכשים. הקליניקה ציינה כי היא מייצגת לא מעט קוני דירות בסכסוכים נגד קבלנים, כי היא מנסה לקיים שיח הוגן בין הצדדים ולהביא להסכמות, וכי החשש הוא מהצפה של בתי המשפט בתביעות ביחס לשאלה האם האיחורים הצפויים במסירה, עליהם כבר הודיעו הקבלנים לקונים, מהווים "כח עליון" אם לאו. משכך הקליניקה סבורה כי יש לקבוע באופן חד משמעי בחקיקה האם מדובר באיחור מוצדק אם לאו, ומה הנפקויות המשפטיות של קביעה זו ויש להביא להסדר ברור וחד משמעי שיקטין את הפניה לערכאות.

8. משרד הבינוי והשיכון העביר אף הוא עמדה ונתונים לצוות. למשרד הבינוי והשיכון מאגרי נתונים הרלוונטיים לבחינת איחורים במסירת דירות בישראל, באופן כללי, וכן לבחינת הערכה של מידת

ההשפעה של משבר הקורונה על איחורים במסירת דירות בפרט. נציגי משרד הבינוי והשיכון הסבירו כי למשרד נתונים הן בשל רכישת דירות דיוור ציבורי שמתבצעת על ידי המשרד, והן בשל המעקב אחר תכנית מחיר למשתכן. במסגרת זו ניתן לבחון את תאריכי היעד לסיום והשלמת הפרויקטים האמורים. בהתאם לנתונים אלו נראה כי משבר הקורונה צפוי להביא לאיחורים במסירת דירות בסדר גודל של חודשיים עד שלושה חודשים (בהתאם למה שנמסר לצוות בתחילת בשלהי חודש מאי). לעמדת המשרד, יש ליצור מנגנון שינטרל במידת האפשר את הסכסוכים בין מוכרים לבין קונים, ביחס לשאלה בדבר תקופת האיחור בה יש להכיר כמוצדקת בשל משבר הקורונה, ובכך ליתר את ההתדיינויות המשפטיות בנושא. לפיכך, עמדת משרד הבינוי והשיכון היא שיש לעדכן את החקיקה, ולהתחשב במחצית תקופת האיחור בסדר גודל של 40 ימים, כפוטרת את הקבלן מכל תשלום לקונה. כדי לפשט את ההסדר, סבורים נציגי משרד הבינוי והשיכון כי יש לאחר את המועד החוזי ב 40 ימים, כך שכל ההוראות הנוגעות לחוק המכר יחולו החל מהיום ה 40 למועד המסירה המקורי.

9. נציגי משרד האוצר בצוות הבהירו כי לעמדתם אין מקום להתערב בדין החוזים הכללי, העשוי לחול גם בסכסוכים שבין קונים למוכרים בשל איחור במסירת דירות. ביחס לחוק המכר דירות, סבורים נציגי החשב הכללי במשרד האוצר כי יש מקום להכיר באיחור של 40 ימים כאיחור במועד המסירה החוזי, באופן שבעבור מניין ימים זה, לא תקום זכות פיצוי לקונה. ככל שתהא חריגה מעבר לתקופה המוכרת (60 ימים שכבר קיימים כיום כתקופת חסד בתוספת 40 הימים הנוספים של משבר הקורונה), בדומה לעמדת משרד הבינוי והשיכון, גם נציגי משרד האוצר סבורים כי על הקבלן יחול החיוב לשלם את הפיצוי ללא הוכחת נזק, בשיעור של 150% משכר דירה של דירה דומה, החל מהיום ה 41 לאיחור. כמו כן, לעמדת משרד האוצר, כל תיקון חקיקה בעניין זה יהיה בכפוף לכך שייקבע באופן מפורש בתיקון החקיקה שהוא אינו חל ביחס להסכם שבו שנקבעה תנית "כח עליון" העומדת בתנאי סעיף 5(ג) לחוק, וביחס אליהם ימשיך לחול הדין הקיים, אלא אם כן הסכימו הצדדים יחד להחיל עליהם את הדין החדש.

מסגרת משפטית

10. סעיף 5א לחוק המכר קובע כי קבלן ישלם פיצוי מוגבר, הכולל רכיב עונשי, לרוכש דירה, במידה שלא עמד במועד המסירה שנקבע בחוזה המכר, וזאת במקרה של איחור במסירה העולה על 60 יום. יצוין כי איחור במסירה לתקופה של עד 60 יום אינו מחייב בתשלום פיצוי כלשהו לפי חוק המכר, ועל כן תקופה זו מהווה מעין תקופת חסד מוגבלת עבור הקבלן, שבאפשרותה לתת מענה מסוים לעיכובים קצרים ובלתי צפויים מראש. מנגנון הפיצוי המוגבר חוקק כדי לספק רובד הגנה נוסף לרוכשי דירות, שמטרתו לצמצם את פערי הכוחות בין הצדדים, לחזק את מעמד הרוכש וליצור הרתעה אפקטיבית מפני עיכוב במסירת הדירה. הסעיף קובע, כי איחור במסירה העולה על 60 ימים מהמועד שעליו הוסכם בחוזה (להלן: "המועד החוזי") יזכה את הרוכש, בלא הוכחת נזק, בפיצוי מוגבר לתקופת האיחור שלאחר 60 הימים (אך רטרואקטיבית מהיום הראשון לאיחור), או בפיצוי שעליו הוסכם בחוזה המכר, לפי הגבוה מבניהם. בנוסף, נקבע כי הפיצוי ישולם מדי חודש החל ממועד תחילת תשלום הפיצויים. שיעור הפיצוי המוגבר עומד על סכום השווה לדמי שכירות של דירה דומה בגודלה ובמיקומה (להלן: "דירה דומה") כשהם מוכפלים פי 1.5 – בעבור התקופה שתחילתה במועד החוזי וסיומה בתום שמונה חודשים מאותו מועד, ועל סכום השווה לדמי שכירות של דירה דומה כשהם מוכפלים פי 1.25 – בעבור תקופה שתחילתה תשעה חודשים לאחר המועד החוזי ואילך.

11. ויודגש, פיצוי מוגבר בגין איחור במסירה הוא מנגנון פיצוי חריג למנגנוני פיצוי בהוכחת נזק מכח דיני החוזים הכלליים, הן מאחר שהוא אינו דורש מהנפגע להוכיח, כתנאי לזכאותו בפיצוי, את עצם העובדה שנגרם לו נזק ממשי, והן מאחר שהוא פוטר את הנפגע מלהוכיח את שיעורו והיקפו של הנזק שנגרם לו. בנוסף, מנגנון הפיצוי האמור קובע היקף פיצוי שלא ניתן להסבירו תמיד במונחים של הערכת נזק ובכך הוא סוטה מהרציונאל של הפיצוי הרגיל ומאפשר פיצוי בעל רכיב עונשי שמטרתו הרתעה. כבר כעת יש לומר, כי בהתאם לדין, הפיצוי הקבוע בחוק המכר איננו הסדר שלילי החוסם את דרכו של קונה, באופן עקרוני, מלתבוע נזקיו בהתאם לדיני החוזים הכלליים, לרבות ביחס לתקופת האיחור "הראשונה", של עד 60 יום, שבעטיה, כאמור, לא קובע חוק המכר פיצוי מוגבר.

12. למעשה, מן הבחינה המשפטית, קיימים שני סוגים של פיצוי, אשר רלבנטיים בנסיבות של איחור במסירת דירות. **סוג אחד של פיצוי** – שהוא פיצוי מוגבר הכולל רכיב עונשי, משתלם בשל איחור של מעל 60 ימים מהמועד החוזי והחל מהיום הראשון לאיחור. זהו פיצוי העומד על 150% משכר דירה של דירה דומה והוא אינו תלוי כלל בהוכחת נזק. **סוג שני של פיצוי** – מושתת על דיני החוזים והתרופות הכלליים, שאותו ניתן לתבוע מכוח סעיף 10 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א–1970 (להלן: "**חוק החוזים תרופות**"). פיצוי מסוג זה הוא מורכב יותר שכן הוא טעון הוכחת הנזק, ומשכך איננו "אוטומטי" כמו הפיצוי המוגבר שלפי חוק המכר, שאינו תלוי בהוכחת נזק. יתכן וכי מסיבה זו ובשל מורכבות תביעת הנזק מהסוג הזה, קונים רבים נמנעים מלבקש פיצוי מכח הדין הכללי האמור (להלן: "**פיצוי כללי**").⁴ זאת ועוד, סעיף 5א(ג) לחוק המכר מוסיף וקובע, כי צדדים לחוזה מכר רשאים להסכים ביניהם, כי לא ישולמו פיצויים בגין איחור במסירה, אם העיכוב נגרם "**כתוצאה מנסיבות שאינן בשליטת המוכר ושהסיכון להתרחשותן ולתוצאותיהן אינו מוטל עליו**" (להלן: "**סעיף כח עליון**"). כבר בתחילת תהליך העבודה, ביקש הצוות לבחון האם, ככלל, צדדים לחוזי מכר דירה נוהגים לקבוע ביניהם כי אירוע של מגיפה נכנס באופן רגיל לסעיפי "כח עליון" בחוזי מכר דירות סטנדרטיים. לאחר בדיקה ועל פני הדברים, נראה כי מגיפה איננה נכללת במפורש כגורם מסכל, בסעיפי כח עליון, בחלק הארי של חוזי מכר דירות, אלא שנקבעים בהם גורמים אחרים כמו השבתה או מלחמה.

13. ניתוח משפטי של הסוגיה שבפנינו מעלה, כי התשובה לשאלה מהו הדין באשר ליחסים החוזיים שבין הקבלן לרוכש, אגב משבר הקורונה, ובעיקר האם ומה שיעור הפיצוי לרוכש שיחוב בו קבלן אגב המשבר, איננה ברורה כל צרכה. האם קבלן יחויב בתשלום פיצוי מוגבר לרוכש בשל איחור במסירה שנגרם בשל משבר הקורונה, או שבית המשפט יתחשב בנסיבות האיחור? האם קונה יזכה, ככל שינסה להוכיח זכותו בפני בית משפט, בפיצוי מוגבר או בפיצוי לפי דין התרופות הכללי, במקרים של איחור במסירת הדירה שנטען כי הוא נובע מהמשבר?

14. אם נקיים ניתוח משפטי מצד סיכוייו של הקבלן בבית המשפט, הרי שהן במקרים שבהם צדדים לא התייחסו באופן מפורש לאירוע של מגיפה והן במקרים שבהם התייחסו אליו במפורש, אפשר שקבלן יחויב בתשלום גובה הפיצוי הקבוע בס' 5א לחוק המכר, אף אם לא צפה בפועל את האירוע המעכב. מספר סיבות לדבר: ראשית, פסיקת בתי המשפט ביחס להתקיימות נסיבות מסכלות של חוזה נטתה לצמצם עד מאוד מקרים שבהם יוכר הסיכול כפוטר את הקבלן מחבותו על פי סעיף 5א לחוק, ועל כן קשה יהיה לומר כי בהכרח קבלן יהיה פטור מתשלום בשל איחורים שאירעו בתקופת משבר הקורונה. כך, למשל, גם אם

⁴ מובן, שכאשר משתלם פיצוי מוגבר של 150% מדמי שכירות ריאליים בעקבות איחור של יותר מ 60 יום אין טעם בתביעת פיצוי גם בהוכחת נזק של 100% מדמי השכירות הריאליים, מאחר שהיקף הפיצוי המוגבר כולל בתוכו גם הגנה על נזקיו האקטואליים של הרוכש, לפחות במקרה הרגיל. ניסיון לצבירה של שני סוגי הפיצויים יביא עמו כפל תרופה. עמוד 4 מתוך 10

נניח כי משבר הקורונה היה אירוע בלתי צפוי לחלוטין הרי שבכך אין די. זאת, שכן במישור העובדתי נדרשת הוכחה ברורה של קשר סיבתי ישיר בין האירוע המסכל לבין העיכוב.⁵ במקרים רבים עשוי בית המשפט לקבוע כי העיכוב היה מתרחש גם ללא קשר לאירוע המסכל. שנית, על הקבלן להוכיח כי מדובר באירוע שאינו בשליטתו. הפסיקה פירשה מונח זה באורח מחמיר ומתוך מגמה למנוע איחורים במסירת דירה שניתן לטעון כי הקבלן היה יכול למנוע אותם.⁶ די בכך שבית המשפט יסבור כי הקבלן יכול היה לנקוט אמצעים סבירים שימנעו את השלכות הנסיבות המעכבות או שימתנו את השפעתן, כדי שיגיע למסקנה שמדובר, בכל זאת, באירוע שראוי לסווגו כאירוע בשליטת הקבלן. כך למשל, בית המשפט עשוי לקבוע כי הקבלן צריך היה להכפיל את כמות הפועלים מהרגע שיכול היה לעשות כן, כדי לצמצם את העיכוב, או היה יכול לבצע שינויים בלוח הזמנים של הפרויקט כך שהמשבר לא היה גורם עיכוב העולה על 60 יום מלכתחילה. שלישית, מבחן הסיכון הקבוע בסעיף הוא בעיקרו מבחן נורמטיבי, והוא יוכרע, בין היתר, על פי השאלה האם מן הצדק להטיל את הסיכון על הקבלן. סביר לומר כי גם דרישה זו תפורש על רקע נקודת המוצא שיש להגן על עניינו של הרוכש בדרך של מניעת עיכובים במסירה, ולכן בתי המשפט לא ימהרו להניח את הסיכון על כתפי הרוכש.

15. ויודגש, גם אם קיים סעיף "כח עליון" בחוזה המכר, עדיין אין בכך כדי להבטיח לקבלן פטור מלא מפיצוי מוגבר. זאת, שכן תניית הפטור החוזית – יהא לשונה אשר יהא – כפופה להוכחת התקיימות שני התנאים הקבועים בסעיף 5א(ג) לחוק, כלומר, שהאירוע נגרם כתוצאה מנסיבות שאינן בשליטת המוכר ושהסיכון להתרחשותן ולתוצאותיהן אינו מוטל עליו. כאמור לעיל, כלל לא בטוח שבית המשפט יפסוק כי תנאים אלה מתקיימים.

16. אם נקיים ניתוח משפטי מצדו של הרוכש, נמצא כי כאן התמונה אף יותר מורכבת. ראשית, ביחס לתקופת עיכוב של מעל 60 ימים כאשר יש סעיף כח עליון הקבוע בחוזה – בית המשפט יכול להגיע למסקנה, למרות כל האמור לעיל, כי כל תנאי סעיף 5א(ג) לחוק התקיימו במקרה הספציפי, קרי, הסיכון לא צריך להיות מוטל על הקבלן, האירוע לא היה בשליטתו והקבלן לא יכול היה למנוע את האירוע. אם יפסוק כך בית המשפט הרי שהרוכש לא יהיה זכאי לפיצוי מוגבר למשך כל תקופת האירוע. שנית, וביחס לתקופת עיכוב של עד 60 ימים לעניין זכותו של הרוכש לפיצוי הכללי – גם כאן שוררת עמימות רבה, וזאת בשל שני טעמים. ראשית, בהעדר הצורך להתייחס לסעיף 5א(ג) לחוק המכר, אין לשלול את האפשרות כי בית המשפט ימצא לנכון לאפשר לקבלן לחסות תחת הגנת הסיכול הקבועה בסעיף 18 לחוק החוזים תרופות

⁵ ר', למשל, ע"א (מחוזי, באר שבע) 15816-11-16 אהים אום שותפות רשומה נ' ידידיה (31.3.17): "אכן, מבצע צוק איתן, אם הוא השפיע, יכול היה להביא לדחיית מועד המסירה. אולם, המבקשת לא פרטה כיצד הייתה השפעה זו, ולא הוכיחה כי יש ממש בעניין. המדובר במידע המצוי תחת ידה של המבקשת, ולו באמצעות יומני העבודה באתר, אשר ניתן היה להביאם לבית המשפט כדי להוכיח הטענה. כך לדוגמא, אי הגעה של פועלים, מחמת סגר, הייתה נרשמת. אולם, אם העבודות נעשו על ידי עובדים ישראלים או זרים מהמזרח הרחוק, לדוגמא, אין לסגר השפעה, והדבר היה בא לידי ביטוי ביומן. לא פורט, אם בכלל הייתה עבודה בפועל בתקופה הרלוונטית בבניין המסוים עוד לפני המבצע, או שמא ריכוז הקבלן מאמציו במקום אחר באותה עת. לא ידוע אם עבדו באתר או לא בתקופת המלחמה, אם הגיעו חומרים, ואם בכלל שיבש המבצע את העבודות, ואם כן עד כמה. לטעמי, מכל מקום, צריכה הייתה המבקשת להראות, בכתב ההגנה ובראיות, לא רק כי הייתה השפעה, אלא כי בתום המבצע נתנה למשיבים התראה מנומקת ומפורטת אודות דחיית מועד המסירה. התראה, אשר היה מאפשר לרוכשים לבחון הטענה לגופה, קרוב לזמן אמת. סיכומי של דבר, אני מסכים עם בית משפט קמא כי רכיב זה לא הוכח." בדומה, ר' ת"א 24143-12-14 קאניאס נ' אאורה ישראל פס' 29 (נבו, 20.6.18).

⁶ ר', למשל, תא"מ 42039-06-16 שלמה אליהו נ' פלסים פס' 14 (נבו, 3.5.18): "הרכיב השני שעל הקבלן להוכיחו הינו היעדר שליטה שלו על הנסיבות המעכבות. את המונח "שליטה" בהקשר הנדון, יש לפרש על רקע תכלית הסעיף למנוע בראש ובראשונה איחורים במסירת הדירה אשר הקבלן יכול וצריך למנוע. מכאן, שליטה של הקבלן על הנסיבות המעכבות משמעותה יכולתו לנקוט באמצעים סבירים כדי למנוע הן את עצם התרחשות הנסיבות המעכבות; והן את ההשפעה של הנסיבות המעכבות על מועד מסירת הדירות בפועל בהשוואה למועד המתוכנן".

ולפטור את הקבלן מכל תשלום. אמת, נדרשת לשם כך עמידה בכל תנאי סעיף 18 האמור, ואין מדובר בנטל פשוט. עם זאת, לא מן הנמנע שבית המשפט ינקוט דרך זו נוכח הנסיבות החריגות מאד של משבר הקורונה, וזאת אגב קביעה כי משבר הקורונה היה בלתי צפוי לחלוטין, כי הוא גרם לקבלן להתעכב במסירה, וכי לא יכול היה לעמוד בחיוביו החוזיים עקב כך. במקרה שתעמוד לקבלן טענת ההגנה, הוא יזכה בפטור מוחלט מתשלום פיצויי קיום בשל כל חודשי העיכוב במסירה, שנגרמו עקב תקופת החירום, כפי שיוכיח אותה. שנית, גם עקרון תום הלב עשוי להגביל, להפחית ואף לשלול את זכותו של הרוכש לפיצוי, לפחות ככל שמדובר בפיצוי הנתבע בגין הפרה שנגרמה עקב נסיבות קיצוניות. בנסיבות אלה, עמידתו של הרוכש על זכותו לפיצוי מלא ושלם, בנסיבות כה קיצוניות שגרמו לעיכוב ושאינן באשמתו של הקבלן, עשויה להיחשב דווקנית. עם זאת, במצבים מסוימים יתכן שהרוכש יוכל לקבל פיצוי על דמי שכירות ששילם בפועל בשל האיחור במסירה וזאת נוכח שיקול הדעת המסור לבית המשפט בקביעת חובת השבה לפי סעיף 18(ב) לחוק החוזים תרופות. עניינו הרואות כי גם מנקודת מבטו של רוכש ממוצע, ספק אם לפי הדין הקיים בהכרח ייפסק לו פיצוי בעבור איחור במסירה שנטען שנגרם בשל משבר הקורונה.

המלצות

17. המורכבות העולה מהניתוח המשפטי של הסוגיה מובילה למסקנה כי קיימת עמימות משפטית רבה ביחס לתוצאה המשפטית של הסכסוך – הפיצוי שידרש קבלן לשלם ושקונה יהיה זכאי לקבל. זאת, הן ביחס לרכיב הפיצוי המוגבר, ללא הוכחת נזק, שלפי חוק המכר דירות, והן ביחס לפיצוי הרגיל שלפי הדין הכללי. בהינתן מורכבות משפטית זו עלתה השאלה האם נכון להמליץ על פתרון פרטני גנרי, אשר יכריע ויחלק את הנזקים בין הצדדים, או להימנע מהתערבות חקיקתית ולאפשר מנגנון גמיש, שיותיר את המחלוקת לניהול משא ומתן בין הצדדים וככל שלא תושג הסכמה תועבר המחלוקת להכרעה עתידית של בית המשפט. יש לציין, כי שאלה זו, הנוגעת להכרעה באשר לעצם הצורך בהתערבות חקיקתית ולמידת ההתערבות, עלתה באופן רוחבי גם בצוות הכללי, שם נדונו שורה של שיקולים מנחים והצדקות לקביעת הסדר מפורט וסופי בשוק פרטני. בין היתר, עלה השיקול של מציאת איזון בין הצורך בוודאות בשוק הנבחן ובין הצדק וההגינות כלפי הצדדים לסכסוך ספציפי; מורכבותו של השוק והיכולת להבין את מצבו כעת; הרצון לצמצם פניות לבית המשפט, אשר בוודאי מקודם באמצעות הסדר מפורט וסופי; והרצון למתן את השפעות המשבר על קיומם של חוזים, באשר הסדר מפורט וסופי, המצמצם מחלוקות, מאפשר לצדדים להותיר את הסכסוך מאחוריהם ולהתפנות להמשך קיומו של החוזה.

18. לאחר שקלא וטריא, מצא הצוות כי, בכל הנוגע לסכסוכים בין הקבלן לרוכשים אגב איחורים במסירת הדירה, יש ערך רב ביצירת הסדר חקיקתי מפורט וסופי. הסדר כזה, ככל שיהיה מאוזן והוגן, יקדם ודאות וימנע הגעה של סכסוכים רבים לבית המשפט. על רקע העובדה כי לשני הצדדים קיימים טעמים משפטיים טובים לסברה כי יוכלו להצליח בתביעה בבית המשפט, הרי שאין בהסדר המוצע להלן, כדי לפגוע יתר על המידה באף אחד מהם. ההסדר הגנרי המוצע גם לא מחייב הכרעה בשאלה, האם משבר הקורונה הוא "כח עליון", היינו האם הוא מהווה אירוע מסכל אם לאו, שכן יש בו הכרעה כיצד לחלק את הנזק שנגרם מהאירוע המשברי ואין צורך ליותר מכך כדי להבהיר לצדדים כיצד יש לנהוג. **בהמשך לאמור, הצפייה היא כי ההסדר המוצע ישמש את הצדדים בדין ודברים שממילא קיים ביניהם לעת מסירת הדירה. הכללים שייקבעו בחקיקה בדבר חלוקת הנזק יתוו את המסגרת לשיח על פיצוי הרוכש בעקבות עיכוב, ככל שיהיה, במסירת הדירה.**

19. אי לכך, מצדד הצוות בתיקון לחוק המכר כברירת מחדל ובהוראת שעה, המושתת על שני אדנים:

ביחס לרכיב העונשי בפיצוי – כאמור לעיל, משך תקופת האיחור במסירת דירות בשל הקורונה נאמדה על ידי משרד הבינוי והשיכון בסדר גודל של בין חודשיים לשלושה חודשים. הצוות מצא כי ראוי לראות בתקופה של חודשיים כתקופה מוכרת לעיכוב בשל המשבר (להלן: "**התקופה המוכרת**"). לפיכך, הצוות ממליץ לתקן את חוק המכר, כך שלתקופת "החסד" הקבועה כבר היום בחוק (60 ימים) יתווספו 60 ימים נוספים. בהמשך לכך, הצוות ממליץ כי למשך התקופה של עד 120 ימים ממועד המסירה החוזי, לא יחויב הקבלן ברכיב הפיצוי העונשי שבפיצוי המוגבר לפי חוק המכר. ככל שמועד האיחור יעלה על 120 ימים, ישוב הקבלן לחוב בפיצוי עונשי מוגבר, ללא הוכחת נזק, בדמות 150% מדמי שכירות של דירה דומה, אבל חבות זו תחול החל מהיום ה-61 לאיחור, ולא תחול מהיום הראשון לאיחור לפי המועד החוזי.

הסיבה למתן ארכה זו נעוצה בהסבר המפורט לעיל, שלפיו לקבלן יתכן שיעמדו טענות טובות לאיחור. כמו כן, הדעת נותנת שבנסיבות שנוצרו עקב תקופת החירום, אין כל משמעות ואף אין כל הצדקה להיגיון ההרתעה שעליו מושתת המנגנון הקבוע בסי' 5 לחוק, שכן אם נסיבות שאינן בשליטת הקבלן הן שגרמו לעיכוב, אין כל הצדקה בקביעת תמריץ עונשי מוגבר למניעת עיכוב זה. הרכיב העונשי אף אינו מייצג נזק שנגרם לרוכש, שכן הוא גבוה ב-50% משכ"ד ריאלי שיתכן שהרוכש נאלץ לשלם בתקופת העיכוב. משכך, כלל זה לא יפגע ברוכש ולא יגביר את נזקיו, וזאת גם אם נאלץ להוסיף ולשלם שכ"ד עבור התקופה המוכרת לעיכוב.

ביחס למצבים שבהם הקבלן יתעכב בתקופה העולה על 120 ימים, הרי שאין לקבל את הסברה העקרונית שרק משבר הקורונה הוא שגרם לעיכוב זה. ואזי, אין סיבה לפגוע בתמריצים הקבועים בחוק המכר על הקבלן; נהפוך הוא – ראוי לתמרצו למהר לשוב לשגרה, לסיים את העבודה ולמסור את הדירה בתוך תקופת הארכה שקיבל. משכך, מוצע כי מנגנון הפיצוי המוגבר לרבות הרכיב העונשי יחול החל מהיום ה-61 לאיחור. יש בדבר התחשבות בתקופה המוכרת מזה, והשבת התמריץ למסירה מהירה לאחר חלוף ההכרה בהשפעות הקורונה מזה. מנגד, מוצע כמובן מאליו שגם הרוכש לא יחויב בתשלומי ביניים בתקופה המוכרת לעיכוב (הכוונה היא למועדי תשלום שנקבעו בחוזה), וחויבו בתשלום, ככל שקיימים, ידחו בהתאמה, בהתאם לעיכוב בו הדין מכיר. מובן כי את התשלום האחרון ישלם הרוכש במשולב עם מסירת הדירה. משמעות הדברים היא כי מועדי התשלום החוזיים יידחו בהתאמה, בהתאם לדחייה הכללית שהדין יכיר בה.

20. בכל הנוגע לפיצוי "הרגיל", לפי חוק המכר, שקבלן עשוי לחוב בו כלפי רוכש דירה בתקופה המוכרת –

הצוות מציע שבגין התקופה המוכרת יתחלקו הקבלן והרוכש בנזק הריאלי הצפוי לקונה (100% דמי שכירות של דירה דומה), היינו, תוכר זכותו של הרוכש לתשלום דמי שכירות של דירה דומה ביחס למחצית מהתקופה המוכרת ועד לאיחור של חודש אחד מתוך חודשיים (שהרי התקופה המוכרת היא 60 ימים). זכות זו תעמוד לרוכש מבלי צורך להוכיח נזק וזאת בדומה לזכותו לפי חוק המכר. ביחס ליתר חודשי האיחור, תעמוד על כנה זכותו לקבלת פיצוי ריאלי בגין תקופת איחור זו, בהתאם לדיני החוזים הכלליים, היינו אם ירצה הרוכש בפיצוי הוא יצטרך להוכיח את נזקו.

ההסדר המוצע ביחס לפיצוי זה מקדם הגינות בין הצדדים. הוא מחלק את הנזק שנגרם לרוכש, וזאת על דרך **חלוקת התקופה המוכרת**, שהביאה לאיחור בשל משבר הקורונה – חציה של התקופה מושת על הקבלן וחציה על הרוכש, וזאת ללא הוכחת נזק. ההסדר נשען על ההכרה שעל פי הדין הנוהג, וכפי שפורט לעיל, לא ברור מי מהצדדים יצליח להוכיח את טענותיו בבית המשפט ויש בו כדי להעניק הטבה לכל אחד מהצדדים באופן שייתר עבור שני הצדדים את הצורך לפנות לערכאות משפטיות. כאמור לעיל, מבחינתו של הרוכש, יתכן כי האירוע ייכלל בגדריו של סעיף 18 לחוק החוזים תרופות, ואזי יתכן שממילא לא יזכה

בפיצוי בהוכחת נזק בגין העיכוב, או לא יזכה בפיצוי בגין מלוא נזקיו. עוד יתכן, כי זכותו של הרוכש לפיצוי תופחת או אף תישלל כליל נוכח הקביעה כי תביעת פיצוי באורח דווקני בנסיבות הקיצוניות שנוצרו כמוה כשימוש בחוסר תום לב בזכות הפיצוי. בהסדר המוצע, לעומת זאת, הוא יהיה זכאי למחצית משכר הדירה בתקופה המוכרת ללא הוכחת נזק. מבחינתו של הקבלן, וגם אם האירוע יוכר כאירוע בלתי צפוי, לא בטוח שיעמוד בתנאיו של סעיף 5 לחוק המכר. ועוד, גם אם יעמוד בשעריו של סעיף 18 לחוק החוזים תרופות, יתכן שלא יוכל לעמוד בנטל להוכיח את כל תנאי דין הסיכול הקבוע בסעיף (ולפיכך יחויב במלוא הפיצוי בהוכחת נזק לפי סעיף 10 לחוק החוזים תרופות) או שאף אם יצליח לעשות כן בכל זאת יחויב בהשבת תשלומי שכ"ד שהוציא הרוכש בפועל מכוח הוראת בית המשפט לשפות את הנפגע-הרוכש, לפי סעיף 18(ב) לחוק החוזים תרופות, בגין הוצאות שהוציא בפועל במשך תקופת העיכוב. לעמדת הצוות, בנסיבות אלה, ההסדר המוצע, המחלק את הנזק בין הצדדים, מאזן נאותה בין זכויותיהם ומסייע בהקטנת התדיינויות.

21. **אשר לסעיפי כח עליון** – בין אם התייחסו סעיפים בחוזה למגפה ובין אם לאו, הצוות ממליץ כי ההסדר המוצע, שהוא ברירת מחדל (ר' הסעיף הבא להלן), לא יתחשב בכך, כלומר, מוצע לשלול את אפשרות הסטייה מהוראת סעיף 5 לחוק המכר, אפילו כללו הצדדים תניית "כח עליון" בחוזה, ויהא לשונה אשר יהא. הסיבה לדברים היא, שבמקום שבו יאומץ ההסדר הייחודי והפרטני המוצע על ידי הצוות, אין זה צודק שהצדדים יוכלו לשלב שני טיעונים – מחד גיסא לטעון כי בשל נסיבות כאלו ואחרות, יש "לכבד" גם את ההוראות החוזיות, ולמעשה לקבוע הסדר אחר ביחס לימי האיחור במסירת הדירה, ומאידך גיסא, לעשות שימוש גם בהסדר המטיב הקבוע בהצעה. משכך, קבלן לא יוכל לטעון כי תניית "כח עליון" בחוזה המכר הספציפי, מצדיקה איחור נוסף על 120 הימים המוצעים בהסדר, באופן שעל 120 הימים המוצעים בהסדר הקבלן יהא פטור מתשלום בשל ההסדר החקיקתי, וביחס לימים שיחולו לאחריהם, הוא יהיה פטור, לשיטתו, מכח התניה בחוזה. באופן מקביל, גם קונה לא יוכל לטעון כי בשל הוראות קונקרטיות שבחוזה, אין מקום לסטות כלל מהמועד החוזי, ויחד עם זאת לבקש את שיעורי הפיצויים שללא הוכחת נזק שהדין המוצע מעמיד לטובת קונים. במילים אחרות, בכל מקום שאחד הצדדים יבקש לסטות מההסדר שבדין, בשל תניית "כח עליון" שבחוזה, או בשל כל נסיבה אחרת, הרי שכלל ההסדרים המקופלים בדין החדש לא יעמדו לטובת מי מהצדדים, הם יופנו להתבסס על הוראות הדין שנהגו ערב התיקון לחוק על כל המשתמע מכך.

22. בהמשך לאמור לעיל, וכדי לא למנוע מצדדים שירצו בכך לטעון טענות חוזיות כלליות, לרבות וביחס לחוזים שבהם קיים סעיף "כח עליון" לטעון טענות בהתאם להוראות סעיף 5(ג) לחוק המכר דירות, מוצע כי ההסדר החדש יחול על הצדדים כהסדר שהוא **מעין ברירת מחדל הקבועה בדין** ולא כהסדר ייחודי השולל הסדרים אחרים. משמעות הדבר, כי כל אחד מהצדדים יוכל שלא לבחור בו, על יתרונותיו וחסרונותיו, ולפנות לבית המשפט, לפי הדין שקדם לתיקון המוצע וללא התחשבות בו. כך, ככל שקבלן יבקש לטעון כי במקרה ספציפי, יש הצדקה לאיחור שעולה על 120 ימים, יהא עליו לנהל הליך שלם בעניין זה, או להגיע להסכמה אחרת עם הקונה, כאשר באותו ההליך לא יעמדו לטובתו של הקבלן הפטורים שייקבעו בהסדר המוצע (פטור של 50% משכ"ד – שמגלם את הרכיב העונשי בתקופה המוכרת, ופטור של מחצית שכ"ד דומה בתקופה המוכרת). באופן זה הקבלן נוטל על עצמו את הסיכון כי טענתו לא תתקבל כלל על ידי בית המשפט, והוא יידרש לשלם פיצוי של 150% משכ"ד ריאלי למשך התקופה כולה בהתאם לדין הקיים בחוק המכר דירות. באופן דומה, ובהתאמה, גם קונה שיבקש לטעון כי במקרה הספציפי הנוגע אליו, הקבלן צריך לשלם את מלוא הפיצוי לפי חוק המכר דירות, יוכל לפנות ולנסות להגיע להסכמה

אחרת עם הקבלן או לפנות בהליך לבית המשפט ולנסות לשכנע בעניין זה. **כפי שמפורט לעיל בדו"ח זה, הצוות סבור, כי הן ביחס לרוכש והן ביחס לקבלן – סיכויי תביעתם לפי הדין הכללי לוטים בערפל. משכך, הציפייה היא כי בסופו של יום ברוב הסכסוכים הצדדים יפעלו בהתאם למודל המוצע כברירת המחזל שתיקבע בחקיקה כאמור, המעטפת המשפטית והעובדתית צפויה להיות כה מורכבת, שספק אם מי מהצדדים יצליח להוכיח יותר ממה שההצעה מעניקה לו, ללא צורך בהוכחת נזק, ובאופן ודאי.**

23. ועוד, הצוות בחן את השאלה על אילו מועדי מסירה חוזיים צפוי משבר הקורונה להשפיע, היינו, עד מתי מוצדק לקבוע כי האיחור במסירה קשור למשבר הקורונה. ודוק, הדעת נותנת כי ככל שיפוגו השפעות המשבר, יוכל הקבלן לצמצם את תקופת העיכוב, ולשוב ו"להתחבר" ללוחות הזמנים שנקבעו מראש להשלמת הבניה. לאחר בחינת הנושא מצא הצוות כי יש להחיל את ההסדר המוצע על כלל החוזים שנחתמו לפני יום 15.3.2020, ושמועד מסירת הדירה לפיהם צפוי להיות מיום 15.3.2020 ועד ליום 1.4.2021.

סיכום

24. סיכומי של דבר, הצוות ממליץ לתקן את חוק המכר דירות בהוראת שעה, כך שעל חוזים שמועד המסירה החוזי הקובע בהם הוא בין התאריכים 15.3.2020 ובין 1.4.2021 יחולו הוראות אלה:

- א. "התקופה המוכרת" שבה יוכרו עיכובים בשל משבר הקורונה תעמוד על 60 ימים.
- ב. משמעות ההכרה – תקופת החסד של הקבלן בגין אי עמידה במועד המסירה החוזי, הקבועה בסעיף 5א לחוק תוארך במלוא התקופה המוכרת, כך שתעמוד על 120 ימים. בתקופה זו הקבלן לא יחויב בתשלום הרכיב העונשי שבפיצוי, יחויב **במחצית** הפיצוי הרגיל (שכר דירה של דירה דומה), וחויב הרוכש, בכל הנוגע למועדי תשלומים בהתאם לקבוע בחוזה, ככל שקיימים, יידחו גם הם.
- ג. אין בהסדרת התקופה המוכרת כדי לשנות מהוראות הדין הכללי ביחס לתקופה שלאחר התקופה המוכרת. משמעות הדבר היא כי אם האיחור יעלה על 120 ימים, ישוב הפיצוי המוגבר המלא (150% משכר דירה של דירה דומה) לחול החל מהיום ה-61 לאיחור. כמו כן ביחס לתקופה של 60 ימי העיכוב הראשונים, רשאי הרוכש לעשות שימוש בדין הכללי ולתבוע פיצוי, אך הוא יצטרך לעמוד בדין הכללי ובכלל זה בכללי הוכחת הנזק.

ד. **ההסדר המוצע יחול כברירת מחזל** – צדדים שיאמצו יחד את הוראות ההסדר, לא יוכלו לטעון טענות נוספות הנוגעות לאיחור במסירה, וזאת גם אם יש בחוזה הוראות השונות מההסדר המוצע, וגם אם ניתן היה לטעון, באופן עקרוני, כי תנאים חוזיים אלו מצדיקים תקופת איחור ארוכה או קצרה יותר. כך למשל, קבלן שאיחר בתקופה העולה על 120 ימים לא יוכל גם לעשות שימוש בהסדר המוצע וגם לטעון כי בחוזה יש הוראת "כח עליון" הפוטרת מאחריות לאחר התקופה המוכרת. לצדדים תינתן האפשרות לפנות לערכאות אם יוותרו על ההסדר המוצע ולנסות להוכיח את זכותם לפי הדין הנוהג לפני התיקון.

25. משמעות התיקונים המוצעים היא כי במהלך החודשיים הראשונים לעיכוב במסירת הדירה, ככל שאירע, לא יחוב הקבלן בפיצוי לפי חוק המכר. כפי המצב היום, לקונה תהא האפשרות לתבוע נזקיו לפי הדין הכללי, בהוכחת נזק, ורק בהתקיימות כלל התנאים לפי הדין הכללי. במהלך החודשים השלישי עד הרביעי (כולל) לעיכוב, תהיה חובת תשלום של מחצית משכר דירה של דירה דומה. החל מהחודש החמישי לעיכוב ישוב החיוב העונשי המוגבר לחול, והקבלן יחוב ב-150% משווי שכר דירה של דירה דומה, חריגה כאמור תחייב את הקבלן בפיצוי רטרואקטיבי מהיום ה-61 לאיחור.

עמוד 9 מתוך 10

26. כאן המקום לציין, כי לעמדת נציגי משרד הבינוי והשיכון נציגי החשב הכללי, כדי לפשט את ההסדר, יש לקבוע מכסת ימים, שתהווה דחיה של מועד המסירה החוזי, וזאת חלק ההסדר המוצע. לשיטתם, ניתן לבטא את ההסדר המוצע על דרך של הכרה בימי איחור מוצדקים שיעמדו על 40 ימים. גם משרד האוצר מצטרף לעמדה זו. משכך, סוכם כי עם העברת המלצות הצוות לשר הבינוי והשיכון, לצורך בחינת קידום אפשרי של הליכי חקיקה, ייעשה מאמץ נוסף לתרגם את ההמלצות לנוסחה אחרת הדוחה את המועד החוזי במספר ימים מסוים, ומביאה לתוצאה כלכלית הדומה להסדר המוצע לעיל עבור שני הצדדים. עוד יצוין, כי ביחס לתחולת ההסדר על חוזים, סבורים נציגי אגף התקציבים באוצר, כי יש לקבוע תחולה רחבה יותר שכן המשבר צפוי להשפיע על חוזים שמועד המסירה בהם אף מאוחר ל 1.4.2021.
27. כפי שפורט לעיל, לדעתם של חברי הצוות, ההסדר מאזן נאותה בין זכויות הצדדים על פי הדין הקיים; תורם לוודאות ומקטין התדיינויות; ואף מאזן בין שיקולים שונים, דוגמת ההצדקה לפטור מרכיב עונשי מזה, מול הותרת התמריץ לקבלנים לשוב לשגרת עבודה מיידית לאחר חלוף התקופה המוכרת לעיכוב, ולסיים את בניית הדירה במהירות, מזה. לעמדת הצוות, העובדה כי ההסדר יוצר "פטור" חלקי ומידתי מחבות בפיצוי בהוכחת נזק למשך 30 יום בלבד ותו לא, ודוחה את תקופת החסד הקבועה בסעיף 5א לחוק המכר ב 60 יום נוספים בלבד, אינה פוגעת בתמריץ של הקבלנים להשקיע מאמץ רב בצמצום תקופת העיכוב. יתירה מכך, הצוות סבור שהצדדים לחוזה יעדיפו להיצמד להסדר שייקבע בחוק, וירצו להגיע להסכמות בהתאם, על פני פניה לבתי המשפט. זאת מאחר וההסדר למעשה "מסדר" את המציאות המשפטית ומגביר את הוודאות בכל הנוגע לסיכוי של כל צד בעת דיון משפטי. בנוסף, וכפי שפורט, פניה לבית המשפט, במציאות המשפטית הנוכחית, ספק רב אם תסיע לצד שבחר לפנות לבית המשפט, לקבל יותר ממה שמציע ההסדר שלעיל.



ט"ו תמוז תש"ף
07 יולי 2020

נספח ב' - מתווה מוצע – אולמות אירועים

להלן יפורט המתווה המוצע ע"י הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן – הרשות) באשר לתחום האירועים, ובפרט החתונות, וזאת לאור השפעת המגבלות שהוטלו בעקבות הקורונה על קיום אירועים באולמות ובגני אירועים.

המתווה המפורט להלן גובש לאחר דיונים שנערכו בצוות הבין-משרדי לבחינת השפעות הקורונה על קיום חוזים (להלן – הצוות), בהמשך לפניית שהתקבלו בנושא ברשות, ולאחר שיח עם התאחדות בעלי האולמות וגני האירועים (ע"ר) (להלן – ההתאחדות). השיח עם ההתאחדות נעשה במסגרת הצוות ובמסגרת פגישה שנערכה ביום 22.6.2020 בין נציגי הרשות לבין נציגי הנהלת התאחדות. כמו כן ההתאחדות הציגה בפני הרשות מתווה לפתרון מטעמה, אולם הרשות סבורה כי מתווה זה אינו בר יישום.

במקביל לפרסום מתווה זה הוחלט להגביל את קיום האירועים וזאת במגבלות נוקשות ביותר (עד 50 משתתפים), אשר הלכה למעשה מונעות את קיום האירוע. ואולם, אין בדבר כדי לשנות את המתווה המוצע להלן, אשר רלבנטי גם למצב דברים שבו המגבלות אכן הוטלו שוב, ויוסרו שוב במועד מאוחר יותר. למעשה המודל מציע התייחסות למצב בלתי ודאי שעלול ללוות את המשק בכלל ואת תחום האירועים בפרט עוד זמן רב.

המתווה מבוסס על הנתונים הבאים:

1. ראיונות שערכה הרשות- הרשות ראיינה 81 צרכנים, בעלי שמחות, שהיו אמורים להתחתן (או שעתידיים להתחתן) בין החודשים מרץ לאוגוסט 2020, ולא ניתן לקיים את האירוע בהתאם לתנאים המקוריים שהוסכמו בין הצדדים עקב משבר הקורונה.
2. ממצאי סקר שעורכת הרשות - הרשות עורכת בימים אלו סקר כולל בקרב מדגם מייצג של אוכלוסיית ישראל כדי לאמוד נזקים שונים שנגרמו לצרכנים עקב הקורונה, כמו גם להעריך את שכיחות הנזקים הללו בכלל האוכלוסייה. נכון למועד זה לרשות יש תוצאות ראשוניות של כלל האוכלוסייה היהודית שהשתתפה בסקר¹.
3. סקר שערך משרד המשפטים בקרב 434 נבדקים אשר היו אמורים להתחתן בחודשים מרץ- יוני 2020 או אמורים להתחתן בחודשים הקרובים.

¹ כ-4,000 נבדקים יהודים המייצגים את האוכלוסייה היהודית בישראל נשאלו האם חוו נזקים כספיים כתוצאה מעסקאות צרכניות, מתוכם כ-45% השיבו על שאלה זו בחיוב. מתוך כלל המשיבים בחיוב (4,000) כ-2%-1% חוו פגיעה צרכנית בתחום של "אולמות אירועים".



הממצאים האמפיריים חשפו מספר מגמות שיפורטו להלן, אם כי יש להדגיש בפתח הדברים כי ישנם לא מעט בעלי אולמות אשר הגיעו עם הזוגות להסדר סביר והוגן. כמו כן יצוין כי הרשות מבינה את מצוקתם של בעלי האולמות שנגרמה עקב משבר הקורונה² -

1. פערי כוחות בין הצדדים (צרכנים ובעלי אולמות) - פערים אלו נובעים מהעובדה שהצרכנים הותירו שקים אצל בעלי האירועים, ובמרבית המקרים גם מקדמות שנפרעו.
2. בחלק מהמקרים נעשה שימוש בפרקטיקות לא הוגנות כגון הפעלת לחצים על הזוגות בשל אי הגעה להסכמות כספיות, לרבות איומים בתביעה של עד כדי 70% מגובה העסקה (עבור חתונה שלא ניתן היה לקיימה בשל המגבלות שהוטלו עקב הקורונה). צרכנים רבים ציינו כי היו רוצים כי המדינה תתערב במערכת יחסים זו.
3. ביום 14.6.2020 שבו האולמות וגני האירועים לפעול ולערוך אירועים, אך מספר המשתתפים הוגבל ל-250 אנשים ומאז חלה ירידה במספר המוזמנים המותר. כך, צפוי כי המגבלות ימשיכו לחול עקב הצורך להתמודד עם המגיפה. על רקע זה קיימים בעלי אולמות אשר דורשים תשלום עבור מינימום אורחים מקורי אליו התחייב הזוג וזאת למרות המגבלות.³

פתרון מוצע לאירועים שנקבעו מיום 12.3.2020 עד ל-14.6.2020 (לא כולל) או לכל תאריך אחר שבו נקבעה חובת הפסקת פעילות או מגבלות מחמירות על כמות חוגגים, אשר הלכה למעשה אינן מאפשרות את קיום האירוע –

המתווה המוצע יאפשר לצרכן, שאינו מצליח להגיע להסכמה על מתווה חתונה חדש, שיחול לאחר חידוש הפעילות או הסרת המגבלות המחמירות, לפרוש מהחוזה המקורי, במחיר נמוך יחסית ביחס לעלות האירוע. לקביעת סכום כספי במקרה של יציאה מהחוזה יש שתי מטרות –

1. סכום זה אמור לעודד יחסי כוחות שוויוניים יותר בניהול מו"מ, וזאת על דרך של יצירת מצב לפיו הצרכנים אינם בבחינת לקוחות כבולים. שיווי משקל זה עשוי למנוע העדפת לקוחות חדשים על פני לקוחות קיימים מצד בעלי האולמות והגנים. במקביל, גביית סכום כאמור, בגין יציאה מהחוזה, תתמרץ גם את הצרכנים לקיים את ההסכם על אף הנסיבות המשתנות, שאם לא כן יישאו בעלות יציאה. עלות היציאה אפוא, עשויה להוביל לניהול מו"מ בתנאים משופרים, ובכך להגדיל את סיכויי הצלחת המו"מ לקיום אירוע במועד חדש ולשביעות רצון של שני הצדדים.

² לצד הבנת מצוקת בעלי האולמות וגני האירועים, יובהר כי טענות לעניין ההוצאות הקבועות שנושאים בהם בעלי אולמות וגני אירועים אין מקומן במישור היחסים שבין בעלי האולמות לבין הצרכנים.

³ כך לדוגמא באירוע שנערך לאחר ה-14.6 שבו התחייבו בני הזוג ל-400 מוזמנים, ביקש בעל האולם תשלום על 400 מנות וזאת למרות שבפועל יכלו להיכנס רק 250 מוזמנים נכון למועד פתיחת האירועים.



2. קביעת מחיר יציאה נמוך יחסית ביחס לצרכנים שהאירוע שלהם אמור היה להתקיים טרם יום 14.6.2020 או במועד אחר שבו חלה הפסקת פעילות או מגבלות מחמירות,⁴ לעומת מי שמועד האירוע שלו חל לאחר מועד זה או במועד שבו המגבלות המחמירות הוסרו. קביעת סכום נמוך יחסית מבוססת על העובדה שמועד האירוע חלף, ועל כך שבמועד האירוע לא ניתן היה לקיימו, לאור מגבלות משמעותיות לעניין עצם קיום האירוע ומגבלות על מספר האורחים.⁵ כמו כן יצוין כי ישנם צרכנים אשר שינו כבר את מעמדם באופן שאין באפשרותם לקיים את האירוע במועד עתידי (התחתנו הלכתית, עזבו את הארץ).

לפיכך נקבע סכום שהצרכנים יידרשו לשלם בגין ביטול האירוע, ככל שלא יגיעו להסכמות ביחס לקיום האירוע במועד חלופי. בתוך כך, יידרשו הצדדים לעדכן את תנאי ההתקשרות בהתאם למגבלות שהוטלו בגין הקורונה, ולהתאים בין היתר את מספר המנות המוזמנות ואת המחיר הנגבה בגין מנה.

הסכום שנקבע נועד לאזן בין הרצון לתמרץ את הצדדים לחוזה להגיע להסכמות חדשות ולקיים את האירוע במועד חלופי, לבין הרצון כי בעל האירוע יוכל להביא לסיום החוזה אם לא הגיע להסכמות עם בעל האולם.

יובהר לעניין זה כי המתווה המוצע לא יחול על צדדים שהגיעו להסכמות לאחר פרוץ משבר הקורונה, וטרם פרסום הסדר מחייב ביחס לענף זה.

אשר על כן, מוצע לקבוע הסדר לפיו צרכן שלא הגיע להסכמות מחודשות עם בעל האולם ומועד האירוע חלף, ואין בכוונת הצרכן לקיים את האירוע באותו אולם או גן, יוכל לבטל את החוזה בעלות של 10% מסך ההתחייבות החוזית ועד לתקרה של 10,000 ש"ח.

פתרון מוצע לאירועים החלים בתאריכים שמאפשרים קיום האירוע אך במגבלות קלות (250 חוגגים לפחות) –

ב-14.6.2020 שבו גני האירועים לערוך אירועים. ואולם, כאמור, עם פרסום הדו"ח נקבעה שוב הגבלה מחמירה על קיום אירועים. משכך, הפתרון המוצע להלן נוגע למועדי חתונות שנקבעו למועד שחל לאחר תקופת הפסקת הפעילות/מגבלות מחמירות על הפעילות, ויתאפשר קיום אירועים במגבלות קלות יותר. כפי שאכן ארע בתקופה שבין ה-14.6.2020 ועד לקביעת המגבלות המחמירות מחדש, הרי שאם נקבעה חתונה למועד שבו ניתן לקיים אירוע (במגבלות קלות), עשויים צרכנים להיתקל באותן בעיות או בבעיות דומות לצרכנים שמועד האירוע שלהם חלף ומבקשים לקבוע תאריך חדש. לפיכך, גם כאן יש מקום לתמרץ את הצדדים להגיע להסכם ולעשות כן ממקום של יחסי כוחות

⁴ כך, נציין כי בסמוך למועד פרסום המלצה זו, נקבעה מגבלה של 50 איש לקיום אירוע. עם זאת, אין במספר זה כדי לקבוע מסמרות ביחס לשאלה מהן מגבלות שתחשבנה מחמירות.

⁵ בעלי אולמות רבים סירבו לקיים אירועים למספר משתתפים מועט בשל חוסר כדאיות כלכלית.



מדינת ישראל

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



שוויוניים. עם זאת, בשל היות האירוע אירוע שמועדו טרם חלף, מוצע כי עלות היציאה תהיה גבוהה יותר מעלות היציאה למי שמועד האירוע שלו כבר חלף כאמור.

מוצע כי הצדדים יקיימו מו"מ להתאמת החוזה לנסיבות שנוצרו בעקבות משבר הקורונה, לרבות לעניין מספר המנות המוזמנות והן לעניין מחיר המנה. מצופה כי הצדדים יגיעו להבנות לכל המאוחר עשרה ימים קודם לקיום מועד האירוע המקורי. על הצדדים לתעד את הסכמותיהם במסמך המפרט את עיקרי ההסכמות. בהיעדר הסכמות, בעל האירוע יוכל לבטל את החוזה בעלות של 15% מסך ההתחייבות החוזית ועד לתקרה של 15,000 ש"ח.



ט"ו תמוז, תש"ף

7 יולי, 2020

נספח ג' - מודל לתחום גני הילדים הפרטיים

להלן יפורט המתווה המוצע ע"י הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות) באשר לגני ילדים פרטיים, וזאת לאור השפעת המגבלות שהוטלו בעקבות הקורונה על פעילות הגנים. בפתח הדברים, יובהר כי המתווה מתייחס למעונות יום, משפחתונים וגני ילדים פרטיים (להלן - הגנים) בלבד, ואין כוונה להחיל את המתווה המוצע ביחס למעונות יום ומשפחתונים ציבוריים המפוקחים על ידי משרד העבודה והרווחה (בעלי סמל אגף).

המתווה המפורט להלן גובש לאחר דיונים שנערכו בצוות הבינמשרדי לבחינת השפעות הקורונה על קיום חוזים, בהמשך לפניית שהתקבלו בנושא ברשות, ולאחר שיח אל מול ארגוני הגנים. בנוסף, יובהר כי המתווה גובש בשים לב למאפיינים הייחודיים שבבסיס מערכת היחסים שבין העוסק לצרכן, דהיינו, תוך התייחסות למערכת היחסים הרגילה שבין הנהלת הגן, ההורים והילדים. המתווה המוצע מבקש לאזן בין הצדדים מתוך רגישות והכרה במארג היחסים הרגיל, ומתוך מטרה לאפשר יישום פשוט של המתווה, שיסיר את חילוקי הדעות ויאפשר את המשך קיום המערכת החוזית, תוך ההתאמות הנדרשות, ומתוך יחסי אמון ושיתוף פעולה.

להלן פירוט הנתונים העובדתיים שעל בסיסם גובש המתווה -

בשל משבר הקורונה נוצר חיוב עודף מצד הנהלות הגנים, בשל גביית כספים, עבור ימי לימוד שלא התקיימו, וזאת בתאריכים הבאים:

- חודש מרץ 2020 – חיוב עודף בגין התאריכים 31.3-15.3, המהווים 15 ימי עבודה.
- חודש אפריל 2020 – ככל שנגבו כספים מההורים על ידי הנהלות הגן, באופן מלא או חלקי, אותם כספים נגבו מבלי שניתנה תמורה בעדם.
- חודש מאי 2020 – ככל שנגבה שכר לימוד מלא בגין כל החודש, מדובר על חיוב עודף בגין התאריכים 9.5-1.5, המהווים 7 ימי עבודה.

המתווה המוצע -

העקרונות המנחים

- א. יש לפעול להחזר בגין ימים שבהם הגן לא פעל. השבת ימי פעילות ככל הניתן, או השבת כספים.
- ב. לא יינתן החזר מצד הנהלות הגנים בגין ימי חופשה עבור חגים ומועדים.
- ג. מועד החזרה לשגרת פעילות חל ביום 10.5.2020. החל ממועד זה, ישובו לחול על הצדדים תנאי החוזה המקורי, לכל דבר ועניין, לרבות לעניין סעיפי הפסקת התקשרות הכוללים מתן הודעה



מדינת ישראל

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



מוקדמת על הצדדים. למען הסר ספק – ימי "הקפסולות" עם החזרה לפעילות, יחשבו כימי עבודה רגילים.
ד. תינתן הסמכה לשר לקביעת הסדר למקרה של "גל שני".

ההתחשבות תיעשה בהתאם למוצע להלן -

חודש מרץ 2020 - 15.3-31.3 (15 ימי עבודה)

- מתוך סך ימי העבודה שלא ניתנה תמורה בגינם, יש לקזז את ימי חופשת פסח ועצמאות, ועל ההורים לשאת בתשלום בגינם. סך הכל יש לקזז מתוך 15 ימי העבודה שהגן לא פעל בהם 10 ימים בגין חופשת פסח ויום העצמאות.
- הנהלות הגן יחזירו את היתרה בגין ימים שבהם הגן לא עבד במהלך חודש מרץ, דהיינו החזר של 5 ימים.
- סה"כ, כנגד השבועיים במרץ יחזירו הגנות 5 ימי לימודים במהלך חודש אוגוסט (או ישיבו כספים בערך של 5 ימים).

חודש אפריל 2020

ככל שנגבו כספים מההורים בגין אפריל, הסכומים יושבו במלואם. יצוין כי ימי החגים קוזזו בגין ההתחשבות עבור מרץ 2020.

חודש מאי 2020 - 1.5-9.5 (7 ימי עבודה)

ככל שנגבה שכר לימוד בגין מלוא החודש, על הנהלות הגנים להשיב כספים בגין 7 ימי עבודה. ניתן בהסכמת ההורים להשיב ימי עבודה אלה כימי לימודים בשארית חודש אוגוסט. ככל שלא נגבה שכר לימוד מלא, אלא נגבה שכר לימוד חלקי, בגין התקופה שהחלה עם החזרה לשגרת פעילות, הסדר זה יכובד.

יצוין, כי ניתן להגיע להסדרים אחרים המבוססים על עקרונות א-ג' הקבועים לעיל. כך למשל, גן יכול להחליט שלא לגבות עבור חודש מאי במקום אפריל ולערוך התחשבות בהתאם לעקרונות האמורים.

פרק שישי: סיכול חוזה

- הגדרות לפרק
הסיכול
[ח, חות 18, שכר
10]
130. בפרק זה –
- "נסיבה חדשה" – נסיבה עובדתית או משפטית, המתרחשת לאחר כריתת החוזה;
- "אירוע מסכל" – כל אחד מאלה:
- (1) התרחשות נסיבה חדשה הגורמת לכך שקיום חיוביו של צד לחוזה הוא בלתי אפשרי, בלתי חוקי, או שונה באופן יסודי ממה שהוסכם עליו בין הצדדים;
 - (2) התרחשות נסיבה חדשה המכשילה את מטרת ההתקשרות בחוזה;
- "אירוע משעה" – אירוע מסכל המתרחש במשך תקופה מוגבלת.
131. (א) התרחש אירוע מסכל והסיכון להתרחשות אירוע כאמור ולתוצאותיו אינו מוטל על מי שחיוביו סוכלו – יפקע החוזה במועד התרחשותו של האירוע המסכל.
- [ח, חות 18, שכר
10]
- (ב) צד לחוזה ייחשב נושא בסיכון כאמור בסעיף קטן (א), אם הוא נטל על עצמו את הסיכון, במפורש או במשתמע, או אם מן הצדק להטיל עליו את הסיכון האמור.
132. פקע החוזה לפי הוראות סעיף 131(א), פוקעים החיובים על פיו ורשאי בית המשפט לחייב כל צד לשפות את הצד השני בשל הוצאות סבירות שהוציא או התחייבויות סבירות שהתחייב בהן לשם קיום החוזה.
- [ח, חות 18, שכר
10]
133. (א) על אף הוראות סעיף 131, התרחש אירוע משעה, לא יפקע החוזה, ואולם רשאים הצדדים שלא לקיים את חיוביהם על פי החוזה במהלך תקופת התרחשותו; היה מועד לקיומו של חיוב במהלך תקופת התרחשותו של האירוע המשעה, או סמוך לאחר סיומו, יידחה המועד לקיום החיוב למשך זמן סביר לאחר סיום האירוע.
- [ח, חות 18, שכר
10]

(ב) נדחה קיום חיוב לפי הוראות סעיף קטן (א), רשאי בית המשפט לחייב צד לחוזה לשפות את הצד השני בשל הוצאות סבירות שהוציא או התחייבויות סבירות שהתחייב בהן עקב הדחייה, לשם קיום החוזה, כולן או חלקן.

תוצאות ההשעיה 134. גרמה הדחייה של קיום החיוב כאמור בסעיף 133 לכך שקיום החוזה במועד הנדחה יהיה שונה באופן יסודי מן הקיום במועד המוסכם – יפקע החוזה ויפקעו החיובים על פיו, ויחולו הוראות סעיפים 131 ו-132. [ח, חות 18, שכר 10]

קיום בקירוב בשל 135. התרחש אירוע מסכל, אך ניתן לקיים בקירוב את החיוב שסוכל, והנושה דרש אירוע מסכל קיום כאמור, לא יחולו הוראות פרק זה והחיוב יקום בקירוב; בסעיף זה, "קיום בקירוב" – קיום חיוב על פי חוזה, בשינויים הנדרשים, אשר אין בו כדי לשנות את מהות החיובים והזכויות של הצדדים לחוזה, או כדי לגרום עוול לאחד הצדדים. [ח, חות 18, שכר 10]

סיכול חלקי 136. סעיף 117 יחול, בשינויים המחויבים, על פקיעת חוזה או השעיית חוזה בהתרחש אירוע מסכל, כאשר עילת הסיכול מתייחסת לחלק מן החוזה בלבד. [ח, חות 18, שכר 10]

מדינת ישראל

משרד האוצר – הלשכה המשפטית

ח' בתמוז התש"פ

30 ביוני 2020

ימ. 2020-1559

אל:

עו"ד ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

הנדון: עמדת משרד האוצר לגבי מסקנות הצוות הבין משרדי לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים

בהמשך לשיחותינו, נבקש כי בסוף המלצות הצוות, תובא עמדת משרד האוצר כמפורט להלן:

כאמור לעיל, במהלך החודשים האחרונים בחן הצוות את המדיניות המשפטית הראויה בכל הקשור להיבטים התזזיים הנובעים מהמשבר. משרד האוצר שותף לרוב המלצות הצוות כפי שפורטו לעיל. עם זאת, נבקש לפרט שתי הסתייגויות להמלצות הצוות, האחת נוגעת לתיאור המצב הקיים בכל הנוגע לקביעות שנוגעות להתקיימות מבחן הצפיות, והשנייה להמלצה בדבר תיקוני חקיקה פרטניים, והכל כפי שיפורט להלן:

א. המלצה לצדדים לחוזה לנהל משא ומתן בתום-לב ולפעול בשיתוף פעולה במטרה להתמודד עם השפעות משבר הקורונה על ביצוע החוזה –

1. קיומו של מבחן הצפיות ביחס להתפרצות נגיף הקורונה -

לעמדתנו שאלת התקיימותו של מבחן הצפיות תלויה בפרמטרים רבים ולנסיבות מסוימות המשתנים ממקרה למקרה. משכך, לעמדתנו לא ניתן להביע עמדה קטגורית בשאלה זו.

מבלי לגרוע מהאמור, נוכח חובת הצדדים לנהוג בתום לב ומהטעמים שפורטו בהמלצות הצוות אנחנו מצטרפים להמלצה בדבר ניהול משא ומתן בתום לב במטרה להגיע להסכמות שיאפשרו את המשך קיום החוזה או קיומו בקירוב, עוד בטרם פתיחה בהליך משפטי.

2. התייחסות לסיוע ממשלתי שניתן כתוצאה מהתפרצות נגיף הקורונה -

במהלך התפרצות נגיף הקורונה ניתן סיוע כספי ממשלתי שהיקפו נאמד, כבר כעת, בעשרות מיליארדי שקלים. הסיוע הממשלתי ניתן לאוכלוסייה רחבה לשם התמודדות עם השלכות נגיף הקורונה. לטעמינו היה מקום להתחשב בסיוע הממשלתי שניתן, ובהשפעה החיובית שלו לקיום החיובים כנדרש.

ב. תיקוני חקיקה פרטניים רטרואקטיביים לחלוקת הנזק בין הצדדים לחוזה

3. לעמדתנו יש קושי, בשלב זה, לקבוע הסדרים בחקיקה שמתערכים בהסכמות קיימות של הצדדים, ומחלקים את הנזק ביניהם בצורה אחידה וכללית, מטעמים אלה:

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה : www.gov.il



אוצר ברשת : www.mof.gov.il

א. הסדר שבו המדינה כופה בדיעבד על צדדים הסדר פשרה, מתערב באופן בוטה בהסכמות הצדדים. חלק מהצדדים להסכם אכן לא הקצו ביניהם את הסיכון של השבתה ארוכה של המשק בשל וירוס הקורונה. עם זאת, צדדים רבים הקצו ביניהם סיכונים שונים שתוצאתם השבתה של המשק לתקופות ארוכות בשל גורמים אחרים (כגון שביתה כללית במשק), כך שלמעשה היו מוכנים לסוג דומה של סיכון. חקיקה אחידה עשויה למעשה לדרוס הסכמות של הצדדים (או הסכמות שקרובות במהותן לאירוע של התפרצות מגיפה), ולשפר את מצבו של צד אחד לחוזה על חשבון משנהו. כפייה של הסדר פשרה צריכה להיעשות במקרים חריגים, כאשר ברור שהתועלת המשקית עולה בהרבה על הנזק.

ב. הקצאת סיכונים בחקיקה פרטנית מספר חודשים לאחר שרוב המשק חזר לפעילות עשויה להוביל לפתיחה של הסכמים ולריבוי התדיינויות בבתי המשפט. שינוי הוראות הדין בדיעבד, מספר חודשים לאחר שרוב המשק הגיע להסכמות (בין באופן מפורש ובין במשתמע) עשויה להוביל לכך שהצד הנפגע (בהשוואה לדין שיגובש) יפנה לבית המשפט בבקשה לפתוח את ההסכמות ולהחיל לגביה את ההסדר שיגובש. הסדר כאמור עשוי להגדיל את מספר ההתדיינויות בבית המשפט בהשוואה למצב הקיים.

ג. מעבר לאמור, נראה כי יש קושי ממשי למדינה לדעת בכל סוג הסכם מהי ההקצאה הנכונה של הסיכון בין הצדדים. בשל הקושי הממשי לזהות בכל סוג של חוזים מי הנפגע, ובשל העובדה שצדק גס עשוי דווקא לגרום נזק לחלק לא מבוטל מהצדדים להסכם, יש לנו חשש ממשי שההסדר המוצע יוביל למצב שבו הנזק יהיה רב מהתועלת.

ד. ככל שבכל זאת יוחלט לקדם הסדרים פרטניים, הרי שאלה צריכים לחול במקרים נדירים, תוך מזעור ההתערבות בהסכמה שבין הצדדים. כמו כן, התערבות יכולה להיעשות רק במקרים שבהם לצוות יש היכרות טובה מאוד עם המשק הרלוונטי וצרכיו. לעמדתנו, התערבות כאמור מוצדקת מקום שבו נקבע בחיקוק פיצוי עונשי שיש הגיון להקל בו בתקופת המגיפה. כמו כן, ניתן לשקול במקרים מסוימים גם פתרון של השעיית החיוב מבלי לשנות, באופן מהותי את ההסכמות בין הצדדים, בדומה להסדר שמוצע בשוק הכרטיסים. בהתאם להסדר זה מוכר הכרטיסים עדיין חייב לתת תמורה מלאה בעד הסכום שקיבל, אך יכול לתיתה גם באמצעות כרטיס חלופי במהלך פרק זמן שייקבע. יוער כי ההסדרים המוצעים ביחס לגני הילדים ואולמות האירועים בפרט, ניתנו ללא הכרות מספקת של ענפים ייחודיים אלו, ומשכך לעמדתנו ישנו קושי לאמצם.

ה. לעמדתנו, חלף ההסדר המוצע היה מקום לגבש מתווה וולונטרי, מעין "קריאת כיוון" של משרדי הממשלה הרלוונטיים למתווה פשרה בסוגי חוזים שונים. בהסדר כאמור נוכל ל"שדר" לציבור, בזמן אמת, מהו לדעת המדינה ההסדר הנכון לפשרה בין הצדדים. מתווה כאמור יעודד צדדים להגיע להסכמות, בהתאם לאופן שבו המדינה רואה הסדרים צודקים, והוא אף עשוי להשפיע על בתי המשפט, בבואם לדון במקרים פרטניים. עם זאת, במקרים שבהם צד להסכם חש שהמתווה אינו מוצדק בנסיבות המקרה הפרטניות, הוא כמובן רשאי שלא להחיל את המתווה בעניינו, ולפנות לבית המשפט, בהתאם להוראות הדין הקיים.

ו. בנוסף להמלצות הפרטניות, מוצע לקבוע הוראה המאפשרת גמישות בקביעת הסדרים פרטניים בעתיד, למשל על דרך הסמכת שרים לקבוע הסדר פרטני בתקנות כהכנה "לגל השני". המלצה זו לא לובנה דיה במסגרת דיוני הצוות. לאור האמור, איננו מצטרפים להמלצה זו בשלב זה.

נודה על הוספת עמדתנו בתום פירוט המלצות הצוות.

בברכה,

אפרת פרוקצ'יה, עו"ד

סגנית היועץ המשפטי, משרד האוצר

העתק:

עו"ד רני נויבואר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי)

מר גבי שוחט - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר

מר יובל טלר - רכז שיכון, משרד האוצר

מר אסף הופר - מנהל תחום נכסים, משרד האוצר

מר עמית שטאובר - עו"ד, משרד האוצר

מר אלון קינסט - מנהל תחום בכיר (מכרזים וכלכלה), משרד האוצר

נספח 18

העתק עמדת ממונה חוק המכר 2021

עמ' 314

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
ממונה חוק המכר

י"ג בסיוון, ה'תשפ"א

24/05/2021

לכבוד

מוכר / רוכש דירה

שלום רב,

עמדת ממונה חוק המכר – איחור במסירת דירות

מבוא

נייר עמדה זה כולל התייחסות להוראות סעיף 5א לחוק המכר (דירות), תשל"ג-1973 (להלן: "**חוק המכר**"). הח"מ הינו ממונה חוק המכר המופקד על חוק המכר (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974 והינו מוסמך לייצג את עמדת משרד הבינוי והשיכון (להלן: "**המשרד**") בקשר לחוק המכר.

רקע

חוק המכר הינו חוק קוגנטי ביסודו, ואין צדדים לעסקה רשאים להסכים כי ההסדרים הקבועים בו לא יחולו לגבי עסקת מכר דירה, אלא אם הדבר מטיב עם הקונה ביחס לאמור בחוק. לפיכך, גם אם הסכימו הצדדים לעסקת מכר, ואף ציינו בכתב, כי הוראות החוק אינן חלות על העסקה או שהחוזה ביניהם גובר על הוראות החוק – אין משמעות חוקית להסכמה זו.

סעיף 5א לחוק המכר עוסק בתשלום פיצויים לרוכש דירה בגין איחור במסירת דירה. להלן נוסח הסעיף:

פיצוי בשל איחור במסירה

5א. (א) לא העמיד המוכר את הדירה לרשות הקונה לאחר שחלפו שישים ימים מתום המועד הקבוע לכך בחוזה המכר (בסעיף זה – המועד החוזי), זכאי הקונה לפיצויים, בלא הוכחת נזק, בסכום כמפורט להלן, בעבור כל חודש או חלק ממנו מהמועד החוזי ועד להעמדת הדירה לרשותו, או לפיצויים בסכום שהוסכם עליו בחוזה המכר בשל איחור במסירת הדירה, לפי הגבוה:

- (1) סכום השווה לדמי שכירות של דירה דומה בגודלה ובמיקומה כשהם מוכפלים ב-1.5 – בעבור התקופה שתחילתה במועד החוזי וסיומה בתום שמונה חודשים מאותו מועד;
- (2) סכום השווה לדמי שכירות של דירה דומה בגודלה ובמיקומה כשהם מוכפלים ב-1.25 – בעבור תקופה שתחילתה תשעה חודשים לאחר המועד החוזי ואילך.
- (ב) הפיצויים הקבועים בסעיף זה ישולמו בתום כל חודש בעד אותו חודש; הפיצויים בעד שישים הימים שתחילתם במועד החוזי ישולמו בתום שישים הימים האמורים.
- (ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), הצדדים לחוזה המכר רשאים להסכים כי הסעיפים הקטנים האמורים לא יחולו על איחור במסירה שנגרם כתוצאה מנסיבות שאינן בשליטת המוכר ושהסיכון להתרחשותן ולתוצאותיהן אינו מוטל עליו

הדיון והעמדה להלן עוסקים ביישום סעיף 5א(ג) ובנסיבות לאיחור שאינן בשליטת המוכר כמו גם במשבר הקורונה.

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
ממונה חוק המכר

דיון

המשרד מחזיק במאגר נתונים המאפשר לבחון, באופן כללי, היקפים של איחור במסירת דירות בישראל. במסגרת רכש דירות חדשות לדיירי הדירור הציבורי, בין ינואר 2016 למאי 2020, נרכשו 475 דירות ב-99 פרויקטים שונים הפרוסים ב-38 ערים בכל רחבי מדינת ישראל. בניתוח הנתונים נמצא כי מרבית הדירות נמסרו באיחור ניכר מעבר לקבוע בחוזה המכר ו-60 הימים הנוספים הקבועים בסעיף 5א לחוק המכר. כך נמצא, כי 87% מהדירות נמסרו למשרד באיחור ממוצע של כ-9 חודשים. כמו כן, הח"מ, כמו גם גורמים נוספים במשרד הבינוי והשיכון, עוסקים רבות בפניות ציבור בכל הקשור לאיחור במסירת דירות ואי תשלום פיצויים בהתאם לקבוע בחוק המכר.

חשוב להדגיש כי המשרד רוכש דירות בודדות בכל פרויקט ועל כן, בכל פרויקט שם איחור מוכר הדירה במסירת הדירה למשרד, ישנם רוכשי דירות רבים נוספים אשר קיבלו גם הם את דירתם באיחור. אותו העיקרון חל לגבי כל פניית ציבור של רוכש דירה, אשר מגיעה לח"מ, ומהווה אינדיקציה למצבם של רוכשים רבים באותו הפרויקט אשר לא פנו בתלונה אך נמצאים בסיטואציה דומה של איחור במסירת הדירה. כמו כן, סקירת הפסיקה הענפה בנושא זה מעלה אף היא כי מדובר בתופעה שאינה נדירה כלל.

מהנתונים עולה תמונה המצביעה על כך שאירוע של איחור במסירת דירות ואי תשלום פיצויים, על פי חוק המכר, אינו אירוע חריג/נדיר בענף הנדל"ן. עמדת הח"מ להלן ניתנת בקשר ישיר לממצאים המוצגים לעיל כמו גם בקשר למידע רב המגיע למשרד אודות התנהלות מוכרי הדירות.

עמדה – נסיבות שאינן בשליטת המוכר

עמדת הח"מ היא שהנסיבות שיפורטו להלן **אינן** יכולות לשמש מוכר דירה לעניין סעיף 5א(ג), העוסק באיחורים שאינם בשליטת מוכר הדירה ופוטרים מתשלום הפיצוי הקבוע בחוק המכר:

- איחור במסירת דירה אשר נבע מתוצאה של התנהלות רשות ציבורית בקשר לפרויקט. רשות ציבורית יכולה להיות – רשות מקומית, חברת חשמל, תאגיד מים, משרד ממשלתי וכו';
- איחור במסירת דירה אשר נבע מתוצאה של התקשרות בין מוכר הדירה לבין גורמי מקצוע הנותנים שירותים בפרויקט. גורמים אלה יכולים להיות – קבלן מבצע, יועץ משפטי, אדריכל וכו';
- קביעה בחוזה המכר, הנותנת סמכות למוכר הדירה או גורם מטעמו, לקבוע אם האיחור במסירה נגרם מסיבה שאינה תלויה במוכר ומכאן שהרוכש אינו זכאי לפיצויים הקבועים בסעיף 5א לחוק המכר;

הח"מ מבקש להדגיש את עמדתו – אי תשלום פיצויים לרוכש דירה בשל הנסיבות המתוארות לעיל, נוגד את הוראות חוק המכר ומטיל עול כבד על רוכשי הדירות החדשות בישראל. ככל ומוכר דירה חש נפגע מהתנהלות מי מהגופים

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
ממונה חוק המכר

המתוארים לעיל, מוזמן הוא למצות את זכויותיו מול אותו הגוף על מנת להשיג את הפיצויים להם, לשיטתו, הוא זכאי.
אל לכך לפגוע בתשלום הפיצוי המגיע לרוכשים על פי חוק.

עמדה - משבר הקורונה

ביוני 2020 פורסם מתווה של הצוות הבין-משרדי בראשות משרד המשפטים והמשרד הנוגע לאיחור במסירת דירות אשר נגרם בשל משבר הקורונה. המתווה אומץ על ידי שר הבינוי והשיכון באמצעות המלצה לציבור הקובעת כי כלל רכיבי חוזה המכר הקשורים למועד מסירת הדירה יידחו, בהסכמת הצדדים, ב-40 ימים. מתווה זה היה תקף לדירות אשר מועד מסירתן נקבע בחוזה המכר בין התאריכים 18/03/2020 ועד ה-31/12/2020. יצוין כי המתווה גובש בראי חלוקת הנזק בין המוכר ורוכש הדירה שכן, גורמי המקצוע במשרד מצאו כי בהתבסס על המידע שהיה זמין בזמן פרסום המתווה, הדחייה הממוצעת במסירת דירות בשל משבר הקורונה עמד על כ-80 ימים ומתוך שאיפה לצמצם במידת האפשר את ההתדיינויות והמחלוקות בנושא זה.

יודגש כי בהתייחס למתווה זה שפורסם לתקופת הקורונה, לא היה מדובר בעדכון לחוק המכר אלא במתווה מוצע בלבד, אשר מהווה המלצה לצדדים לחוזה המכר, ומטרתו להניח בסיס לפתרון בעיה ספציפית אשר נוצרה בשל משבר הקורונה ואין חובה על הצדדים לקבלו. ככל ואין הסכמה בין הצדדים לעניין מתווה מוצע זה, סעיף 5א לחוק המכר, העוסק בפיצוי בגין איחור במסירה, הוא הקובע את הסדר הפיצויים ויש לפעול על פי הוראותיו. חשוב לציין כי בשלב זה, אין בכוונת משרד הבינוי והשיכון להביא לעדכון חקיקה ברוח המתווה המוצע.

בפני רב
גריידי עמית
ממונה חוק המכר

נספח 19

העתק העמוד הרלוונטי מתוך
הנחיות בנוגע לניסוח תנאים
מרכזיים בחוזה אחיד בין מוכר
לרוכש דירה במסגרת תוכנית דירה
בהנחה

עמ' 318

הנחיות בנוגע לניסוח תנאים מרכזיים בחוזה אחיד

בין מוכר לרוכש דירה

מבוא

נספח זה כולל הנחיות בנוגע לתנאים בחוזה אחיד בין מוכר לרוכש דירה, ומטרתו היא להתאים את סעיפי החוזה המרכזיים להוראות הדין, לרבות להוראות חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982. הנספח כולל הנחיות לגבי אופן ניסוח התניות בחוזה בנוגע למספר נושאים וכן הנחיות לנוסח מחייב, שיש להטמיע בחוזי המכר.

למען הסר ספק, יצוין כי גם סעיפיו האחרים של החוזה וכן נספחיו של החוזה, שבהם לא עוסקת הנחיה זו, צריכים לעמוד בהוראות הדין. כמו כן, יובהר כי אין באישור חוזה בהתאם להנחיות אלו, כדי להוות אישור לכלל ההסדרים הקבועים בו, או כדי להגביל או לשלול את אפשרות הרוכש לטעון טענות נגד החוזה או נספחיו על פי כל דין, לרבות בעניין קיומם של תנאים מקפחים. בהתאם לאמור, יכלול המוכר הבהרה זו בחוזה המכר, בנוסח הבא:

”חוזה זה אושר על ידי משרד הבינוי והשיכון כחוזה העומד בכללים הקבועים במכרז ”מחיר למשתכן“. אין באישור זה כדי להוות אישור ביחס לכל אחד מסעיפי החוזה, להגביל את זכותו של הרוכש לקיים מו"מ על החוזה, להגביל או לשלול את אפשרות הרוכש לטעון טענות כנגד סעיפי החוזה על פי כל דין או כדי להקנות לחוזה חסינות כלשהי מפני ביקורת שיפוטית כנגד סעיפיו“.

1. תיאור הנכס

א. כאשר הדירה הנרכשת היא יחידה בבית משותף, הנכס הנמכר כולל את הדירה עצמה על הצמודותיה ואת החלק היחסי ברכוש המשותף. על מוכר דירה, שהיא יחידה בבית משותף, לציין בחוזה שהנכס כולו, ולא רק הדירה, יתאימו לתיאורם במפרט. עליו לציין במפרט גם מהם החלקים מן הרכוש המשותף אשר בדעת המוכר להצמיד בעתיד לדירות אחרות בבניין.

ב. על המוכר לצרף להסכם את המפרט ואת הוראות התחזוקה והשימוש כשהן חתומות על ידיו. ככל שהוראות התחזוקה אינן בידיו במועד חתימת חוזה המכר עליו לצרפם עד למועד מסירת החזקה בדירה לידי הרוכש.

ג. מוכר רשאי לשמור לעצמו זכות לסטות מההתחייבויות שקיבל על עצמו במפרט רק בהיקף המותר על-פי חוק המכר (דירות), התשל"ג – 1973.

2. מסירת הדירה

א. מועד המסירה:

על המוכר לציין בחוזה את המועד המדויק למסירת הנכס לרוכש הדירה והוא אינו רשאי לציין מועד משוער בלבד. אין מניעה שהמוכר יקבע כי הנכס יימסר במהלך חודש מסוים, ובלבד שיודיע על תאריך מדויק לפחות 30 ימים לפני המסירה בפועל.

ב. איחור במסירה:

למעט האמור בסעיף זה, לא רשאי המוכר לדחות את מועד המסירה המקורי שנקבע בחוזה מכל סיבה שהיא.

להלן יובא נוסח מחייב שעל המוכר לכלול בחוזה בקשר לדחיית מועד המסירה ובקשר לפיצויים בגין דחיית מועד המסירה. המוכר אינו רשאי לשנות נוסח זה או להתנות עליו. על אף האמור, רשאי המוכר לקבוע שיעור פיצוי גבוה יותר מהקבוע בס' 6 לנוסח המחייב שלהלן.

ההוראה בדבר האפשרות לדחות את מועד המסירה תופיע בחוזה בסמוך להוראה הקובעת את מועד המסירה.

להלן נוסח מחייב שיש להטמיע בחוזה:

(1) "איחור בהשלמת הנכס ובמסירתו לקונה שלא יעלה על 60 ימים לא יהוו הפרה של התחייבויות המוכר בהסכם זה ולא יזכו את הרוכש בסעד כלשהו.

(2) אם כתוצאה מגורמים שאינם תלויים במוכר ושאינם למוכר שליטה עליהם או אם כתוצאה מכח עליון, לרבות מלחמה, גיוס כללי, פעולות איבה, מהומות, שביתות ו/או השבתות כלליות בענף הבניה או במשק, מחסור כלל ארצי בחומרי בניה, מחסור כלל ארצי בכח אדם (לרבות עקב סגר כללי או הגבלת כניסת פועלים), תופעות טבע חריגות, גילוי עתיקות או אתר קבורה, איחור בביצוע עבודות הפיתוח המבוצעות ע"י הרשות המקומית שאינו באשמת המוכר, צווים ממשלתיים או עירוניים, ובלבד שלא הוצאו באשמת המוכר, יחול עיכוב בהשלמת הנכס, יידחה מועד המסירה בתקופת זמן המתחייבת באופן סביר מההפרעה או העיכוב הנ"ל, ובמקרה זה יידחה אף התשלום האחרון אשר על רוכש לשלם על חשבון התמורה, בהתאם ללוח התשלומים. המוכר ינקוט באמצעים סבירים על מנת למנוע או להקטין במידת האפשר את העיכוב בהשלמת הנכס.