

סקירה כלכלית של ענפי התשתיות והבניה הציבורית - מאי 2025

תמצית ומגמות מרכזיות

המעקב אחר בניית מבני ציבור ותשתיות קשה שכן בניגוד לתחום המגורים הנתונים אינם רבים ומגוונים ואינם מתפרסמים בתדירות גבוהה. בסקירה זו מובאים מספר נתונים המצביעים על תמונת מצב ומגמות בעיתיות בענפים אלו. ענף התשתיות והבניה החוזית נמצא בירידה ראלית הקשורה למצוקת כ"א הנוכחית אך גם למגמות ארוכות שנים. המחשה אחת היא בתחום בניית מבני החינוך בהם נמצאות התחלות הבניה בשנת 2024 בשפל של 5 שנים. ההשקעה בתשתיות כאחוז מתוצר גם היא בירידה מתמשכת. ניתן לזהות גידול בסיכון הענפי בענף הבניה וספציפית בתשתיות. חלקם של פרויקטי PPP בכלל ביצוע התשתיות והבניה הציבורית צפוי לרדת בשנים הקרובות לאור תכנית "תשתית לצמיחה 2025"

- **פועלים (עמ' 2)** – משרות השכיר בענף התשתיות יציב מתחילת המלחמה וזאת לעומת הגידול בכלל עובדי ענף הבניה.
- **ההשקעה הכוללת בבניה (עמ' 3)** – 220 מיליארדי ₪ בשנת 2024 שהם 11% מהתוצר
- **בינוי תשתיות ומבני ציבור (עמ' 3)** – 68 מיליארדי ₪ שהם 31% מסך ההשקעה בבניה.
- **ההשקעה בתשתיות (עמ' 3-4)** – 2.4% מהתוצר לעומת 3.7% בממוצע במדינות OECD
- **כלל הבניה שלא למגורים (עמ' 5)** – ירידה ניכרת של 35% ב-2024 לעומת שנה קודמת
- **מבני חינוך (עמ' 5)** – מגמת ירידה משמעותית ב-5 שנים, 35% בשנה האחרונה. מחסור צפוי בכיתות.
- **תכנית תשתית לצמיחה 2025 (עמ' 6-7)** – כ-65 מיליארדי ₪ בפרויקטים שונים למעט פרויקט המטרו שטרם החלו ואשר נמצאים בשלבי תכנון ומכרז שונים.
- **פרוייקטי PPP (עמ' 8)** – מתוך 96 פרויקטים בסכום של 265 מיליארדי ₪ הצפויים להתחיל ב-2025 ואילך – רק 14 פרויקטים בסכום מצטבר של 15 מיליארדי ₪ מתוכננים ב-PPP.
- **סיכון ענפי (עמ' 8)** – מדד הסיכון של BDI עלה מתחילת 2023 ב-8.4% בענף הבניה לעומת 3.5% בכלל המשק
- **אשראי (עמ' 9)** – אשראי ענף התשתיות התסכם בסוף 2024 ב-38.5 מיליארדי ₪. האשראי המסווג ע"י הבנקים כבעייתי, כלומר בסיכון גבוה, נמצא במגמת עליה כשיעור מכלל האשראי לענף התשתיות.
- **מדדי תשומות הבניה (עמ' 10)** – המדדים עלו בשנת 2024 בשיעור מתון יחסית של 2% - 3%. בכל המדדים נרשמה קפיצה בינואר 2025 בשל עדכון מצטבר ורטרואקטיבי של רכיב השכר. בחודשים הראשונים של 2025 חלה ירידה של 5% במחירי הברזל ועליה של 7.5% בבטון מובא.
- **עדכון הצמדות 2024 (עמ' 11)** – למרות שעדכון מדדי למ"ס בוצע החל מינואר 2025 ניתן לבצע הצמדות למדדים רשמיים מתוקנים בחודשים אפריל – דצמבר 2024.

עובדי ענף הבניה

להלן נתוני כלל העובדים בענף הבניה מרבעון 3 2023 ועד רבעון 1 2025, בחלוקה לארץ מוצא, וכן בהפרדה לפועלים בלבד ועובדי ניהול ותמיכה. עם פרוץ המלחמה מספר הפועלים ירד ב-81,000 או 31%, וזאת בעיקר בשל עזיבת 72,000 הפלסטינים הרשמיים וכן עזיבת עובדים זרים ויציאת ישראלים למילואים. מאז גדל מספר הזרים בקצב של כ-2,500 בחודש ומספר הישראלים ב-1,800 בחודש. מספר הפועלים כיום נמוך בכ-17,000 או 7% מהמצב ערב המלחמה.

למרות הקצאת מכסה יעודית של 5,000 עובדים לענף התשתיות הזקוק למיומניות שונות כמו גם שעות עבודה שונות - טרם החלה הגעת עובדים אלו לישראל בשל בעיות בירוקרטיות שונות. המכסה המעודכנת לעובדי בניה ותשתיות זרים עומדת על **100,000 עובדים**

התפתחות מספר עובדי ענף הבניה מתחילת המלחמה לפי סוג וארץ מוצא (אלפים)



מקורות: למ"ס, רשות האוכלוסין וההגירה, מת"ש

ניתן לראות להלן את העליה ההדרגתית במספר משרות השכיר בענף הבניה הנמצא במגמת עליה עוד לפני המלחמה ומיוחד אחריה, לעומת מספר משרות השכיר בענף התשתיות שהנו יציב למדי.

משרות שכיר של עובדים ישראלים בבניה ותשתיות 2022 - 2024 (אלפים)



המקור: למ"ס

ההשקעה בבניה כחלק מהתוצר ולפי ייעוד

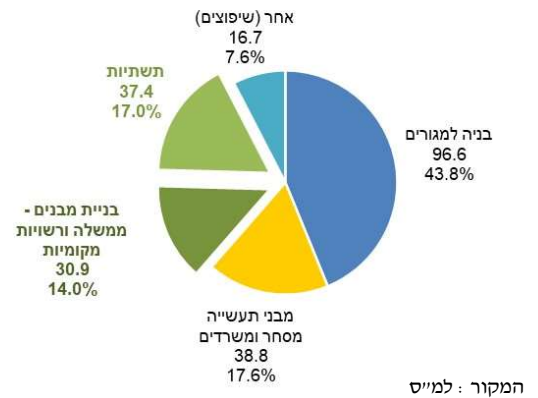
ההשקעה הכוללת בבניה עמדה בשנת 2024 על כ-221 מיליארדי ₪ - ירידה של כ-20 מיליארדי ₪ לעומת השנים 2022 – 2023. כמו כן יורד שיעור ההשקעה בבניה מהתוצר באופן משמעותי בשנים אלו.

ההשקעה הגולמית בבינוי תשתיות (בינוי בלבד ללא ציוד) הסתכמה ב-37.4 מיליארדי ₪ (17% מכלל הענף) ואילו ההשקעה בבניית מבני ציבור עבור המדינה והמגזר המוניציפלי הסתכם בכ-31 מיליארדי ₪ (14% מהענף). הבניה הציבורית בישראל מגיע לפיכך לכשליש מכלל תפוקת הענף.

התפתחות ההשקעה בבניה במיליארדי ש"ח וכאחוז מהתוצר



התפלגות ההשקעה הגולמית בבניה שנת 2024 מיליארדי ש"ח

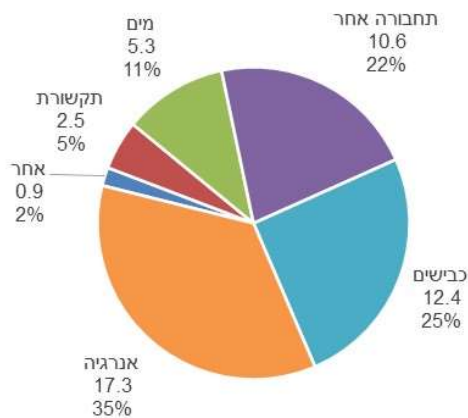


ההשקעה בתשתיות

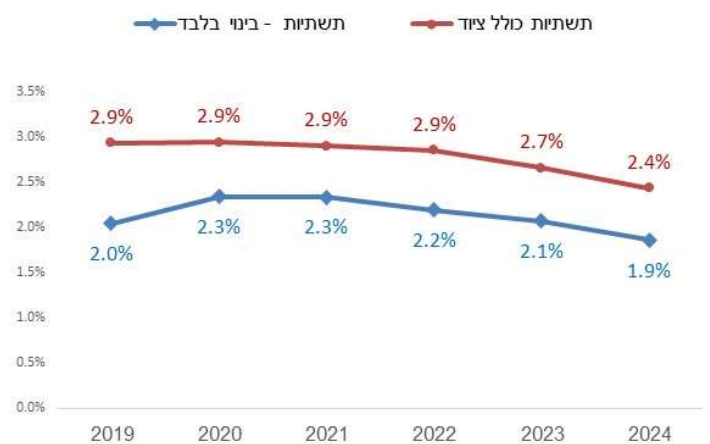
כשליש מהתשתיות בשנת 2024 הן עבור אנרגיה – מתקני ייצור חשמל רגילים וירוקים וכן תשתית ייצור והולכה של גז. רבע מהשקעה הנה בכבישים ועוד 22% הם לרכבות תחתיות ועיליות וכן תחבורה ימית ואווירית.

ההשקעה בתשתיות כאחוז מהתוצר נמצאת במגמת ירידה בשנים האחרונות.

התפלגות ההשקעה בתשתיות שנת 2024



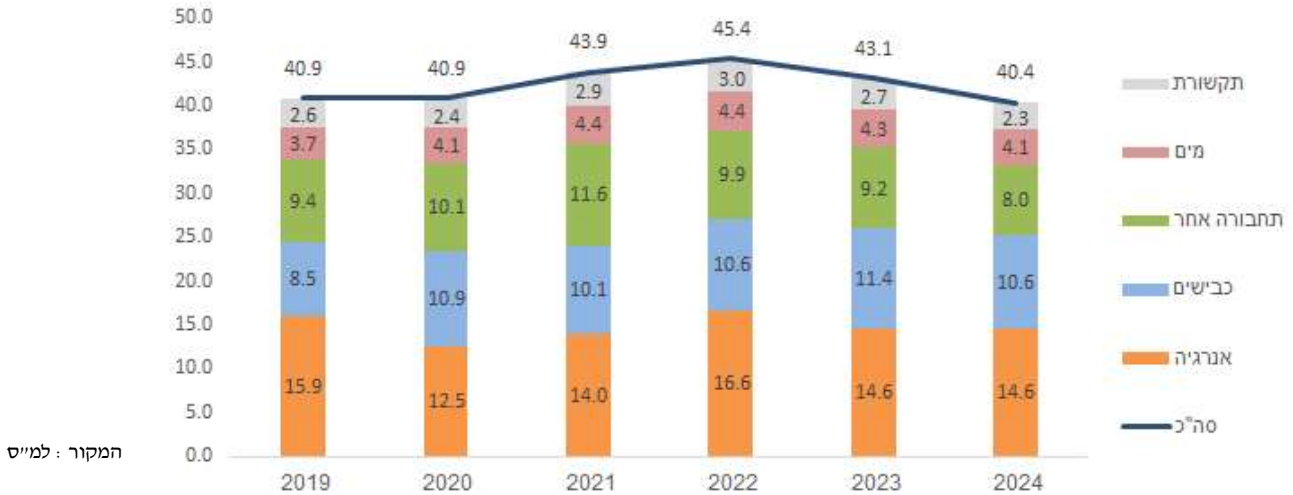
התפתחות ההשקעה בתשתיות כאחוז מהתוצר



המקור: למ"ס, עיבודי ההתאחדות

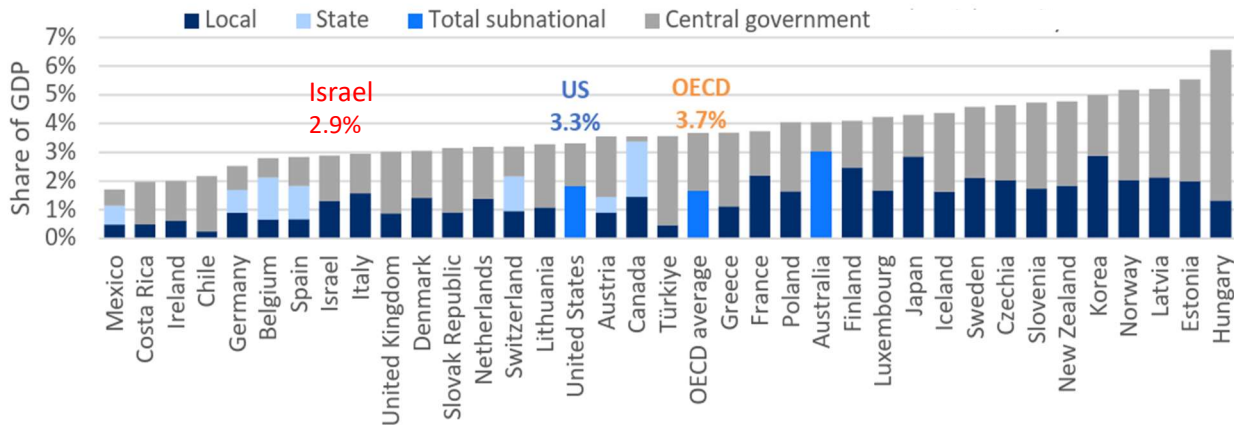
ההשקעה בתשתיות כולל ציוד נלווה ירדה ראלית ב-6% בשנת 2024 לאחר ירידה של 5% בשנת 2023, לאחר עליות בשנים 2021-2022. הירידות הראליות הן בכל הסגמנטים.

התפתחות ההשקעה בתשתיות 2019 - 2024
מיליארדי ש"ח מחירים קבועים



ההשקעה בתשתיות כאחוז מהתוצר בישראל נמוך מממוצע מדינות ה-OECD שעמד בשנת 2021 על 3.7% אל מול 2.9% בישראל בשנה זו.

Public investment by level of government in OECD countries as share of GDP, 2021

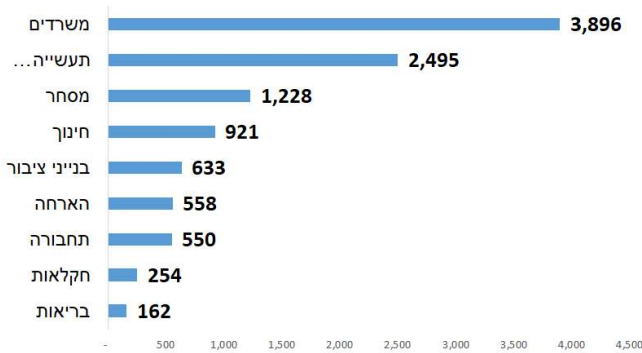


Inclusive infrastructure: Scaling-up local investment in the United States - OECD : המקור

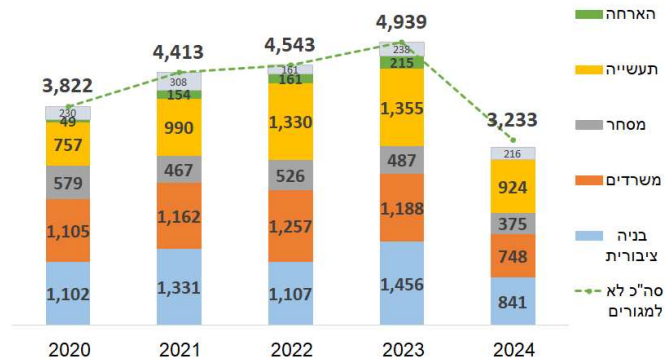
בניית מבנים לא למגורים

התחלות הבניה של כלל המבנים לא למגורים רשמו בשנת 2024 ירידה ניכרת של 35% לעומת שנה קודמת. הבניה למסחר רשמה ירידה מתונה יותר של 23% ואילו הבניה של מבני ציבור שונים ירדה בשיעור גדול יותר של 42%. הבניה הפעילה של שטחי משרדים היא המשמעותית ביותר - 3.9 מ' מ"ר המהווים יותר משליש מהבניה הפעילה לא למגורים. מבני תעשייה ואחסנה מהווים כרבע מהבניה הפעילה.

בניה פעילה לא למגורים לפי ייעוד, אלפי מ"ר, 2024



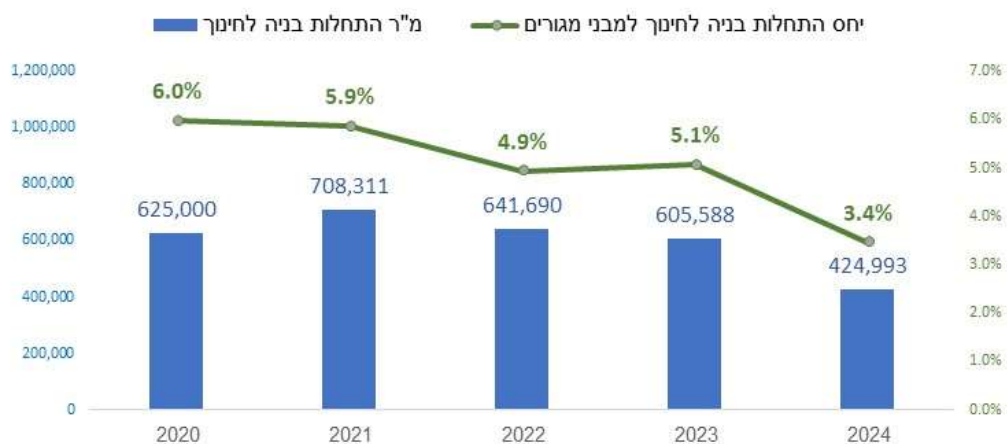
התחלות בניה שלא למגורים לפי ייעוד באלפי מ"ר



המקור: למ"ס

כחלק מהירידה בבניית מבני ציבור ניתן לבחון את הירידה באחד מייעודי הבניה החשובים - מבני חינוך. בניית מבני חינוך שהם בעיקר כיתות לימוד וגני ילדים נמצאת בירידה מתמשכת מאז שנת 2021 ובשנת 2024 בנו 424,000 מ"ר בלבד של מבני חינוך - ירידה של 30% לעומת שנת 2023. גם היחס בין מ"ר לחינוך למ"ר למגורים נמצא בירידה מתמשכת וירד בכמחצית ב-5 השנים האחרונות, מה שיכול להצביע על מחסור צפוי בכיתות וגנים בשנים הקרובות.

התחלות בניה של מבני חינוך 202 - 2024



המקור: למ"ס

סלילת כבישים

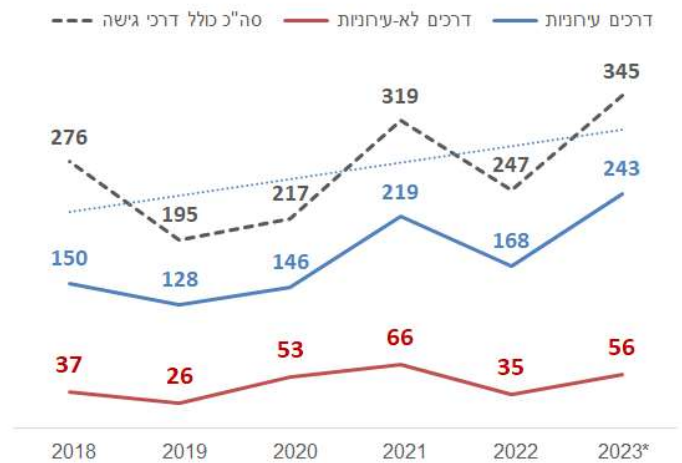
אין עדיין נתוני סלילת כבישים מסכמים לשנת 2024. בשנים 2019 – 2023 נרשמה מגמת גידול כללית, כאשר בשנת 2023 נסללו 345 ק"מ כבישים חדשים (שיא של 6 השנים האחרונות), מהם 56 ק"מ דרכים בינעירוניות.

בישראל היו בסוף 2023 21,158 ק"מ דרכים סלולות.

סה"כ דרכים סלולות בק"מ



גמר סלילת כבישים חדשים בשנים 2018 - 2023 (ק"מ)



המקור: למ"ס

תכנית תשתית לצמיחה 2025

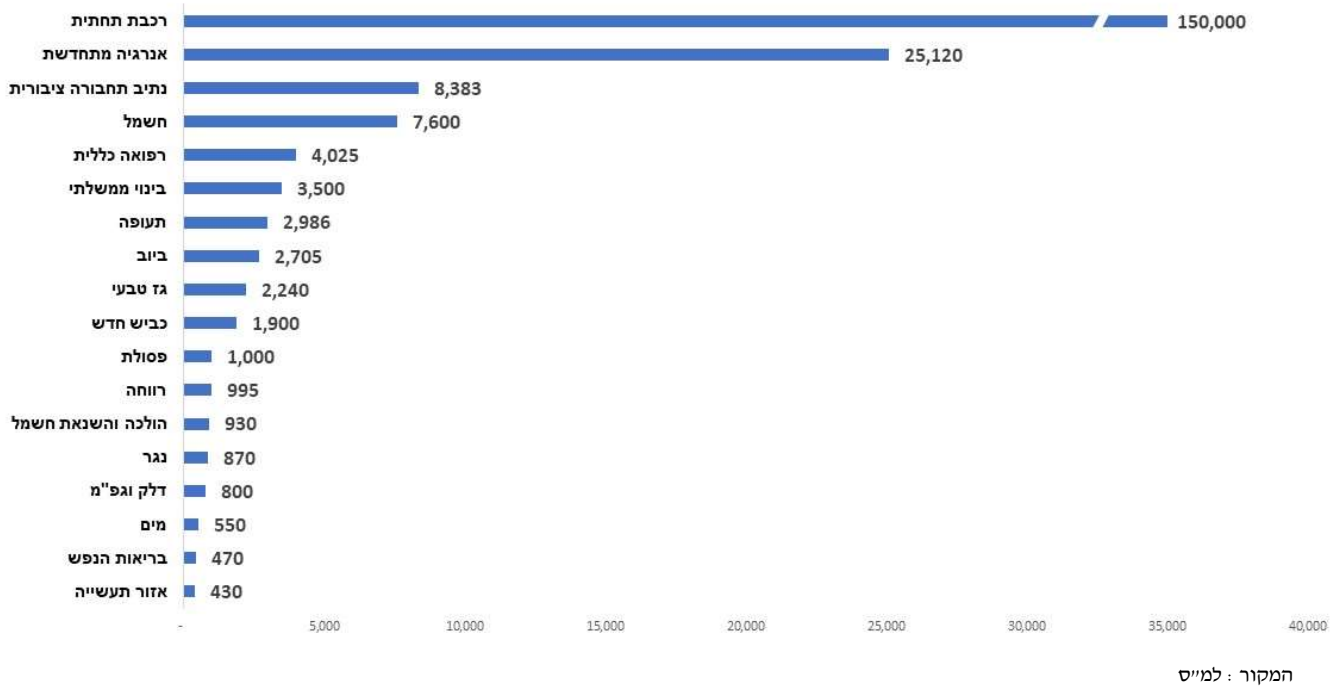
תוכנית "תשתית לצמיחה 2025", מרכזת את פרויקטי התשתית אשר מקודמים על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שעלות הקמתם הנה מעל 100 מיליון ש"ח, והקמתם החלה בפועל, עתידה להתחיל או נמשכת בשנים 2029-2025. הפרויקטים המופיעים בפרסום הנם פרויקטים אשר אושרו תקציבית או קיימת עבורם וודאות תקציבית). בתוכנית משתתפים 16 גופים ממשלתיים וביניהם משרדי הממשלה: אוצר, ביטחון, אנרגיה ותשתיות, תחבורה וביטחון בדרכים, חקלאות וביטחון המזון, רווחה וביטחון חברתי, ביטחון לאומי, בריאות, חינוך, כלכלה ותעשייה והגנת הסביבה.

התכנית כוללת 270 פרויקטי תשתיות עם אומדן עלויות רשמי של 508 מיליארד ₪ ואם נוסף את תחום מבני החינוך המופיע בטבלה נפרדת והערכה גסה למספר פרויקטים ללא אומדן - נגיע לכ-540 מיליארדי ₪.

מרבית הפרויקטים המפורטים בתוכנית זו הסתיימו או כבר נמצאים בשלבי ביצוע. פרויקטים בשווי 215 מיליארדי ₪ בלבד אמורים להתחיל בשנים 2025 ואילך. מזה 150 מיליארד הם אומדן הרכבת התחתית. כלומר מדובר בכ-65 מיליארדי ₪ בפרויקטים שונים למעט המטרו שטרם החלו ואשר נמצאים בשלבי תכנון ומכרז שונים.

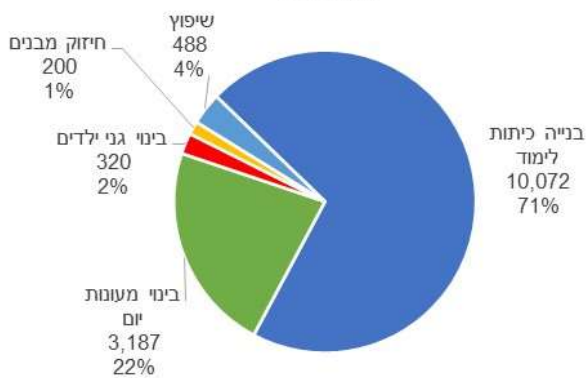
להלן הפרויקטים שאמורים להתחיל בשנים 2025 - 2028 :

אומדן עלויות בניה בפרוייקטי תשתית שבנייתם צפויה להתחיל בשנים 2025 - 2028
(מיליוני ₪, פרויקט התחתית לא בקנה מידה)

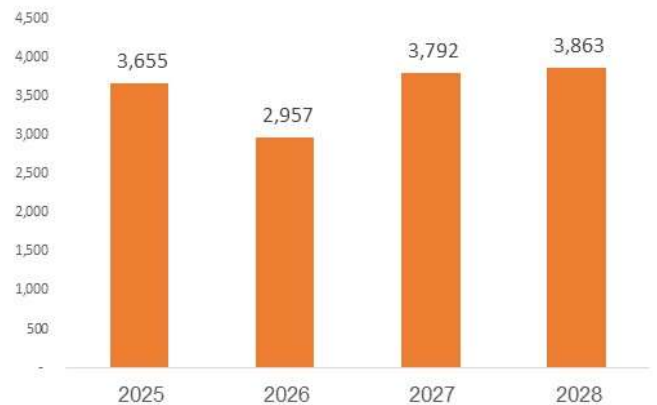


נושא החינוך מופיע בתוכנית בנפרד משאר הפרוייקטים כתקציב בינוי בעיקר לכיתות ומעונות יום בהרשאה להתחייב :

התפלגות תקציב מבני חינוך כולל
לשנים 2025 - 2028
מיליוני ש"ח



התפתחות תקציב מבני חינוך 2025 - 2028
מיליוני ש"ח



המקור : למ"ס

תקציב בינוי למטרות חינוך מסתכם לכ-14.3 מיליארדי ₪ בשנים 2025 – 2028 כאשר 10 מיליארד מתוכם עבור כיתות לימוד וכ-3.2 מיליארד ₪ למעונות יום.

פרוייקטי PPP בתכנית תשתית לצמיחה 2025

ניתן ללמוד מתוכנית תשתית לצמיחה 2025 גם על כוונות המדינה בתחום ה-PPP וכן היקפי ההשקעה בבניה בשיטות PPP לאורך השנים. להלן היקפי ההשקעה בבניית מבני ציבור ותשתיות ב-PPP בשלוש תקופות מאז תחילת יישום השיטה בישראל בסוף שנות ה-90 עם ביצוע חלקו הראשון של כביש 6. הנתונים במיליוני ₪, במחירים שוטפים.

שנים	1997 - 2011	2012 - 2024	2025 - 2037
הקמה ב-PPP	13,100	71,913	53,270
הקמה PPP שנתי ממוצע לאורך התקופה	873	5,532	4,098
השקעה גולמית מצטברת במבני ציבור ותשתיות	293,000	657,000	1,027,000
השקעה גולמית שנתית ממוצעת במבני ציבור ותשתיות	19,533	50,538	79,000
שיעור PPP מסך ההשקעה	4.5%	10.9%	5.2%

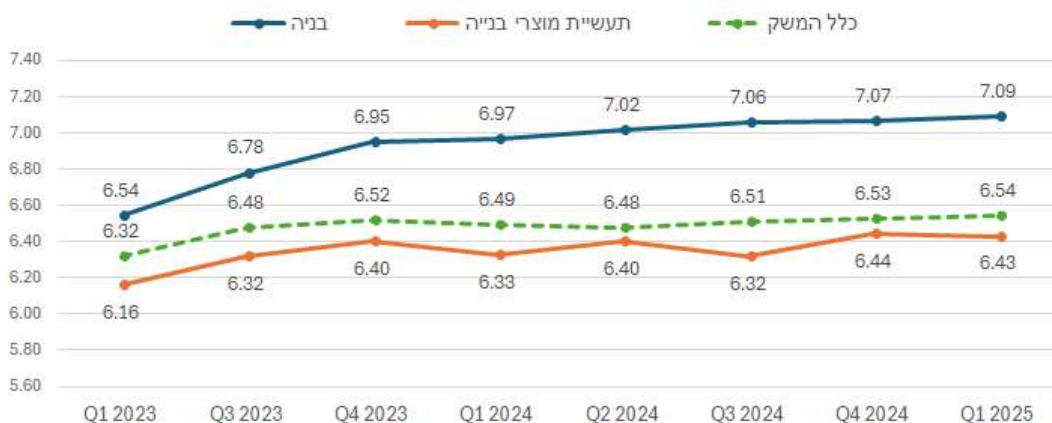
מקור: חישובי התאחדות הקבלנים בוני הארץ על בסיס נתוני השקעה גולמית של הלמ"ס. נתוני השקעה גולמית לשנים 2025 – 2037 אומדן על סמך שיעור גידול עד כה. נתוני 1997 – 2011 לקוחים מאגף פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי של חברת ענבל המהווה חלק מחטיבת הפרוייקטים באגף החשב הכללי במשרד האוצר.

ביצוע פרויקטי PPP היווה 4.5% מסך ביצוע התשתיות והבניה החוזית בשנים 1997 – 2011. בשנים 2012 – 2024 קפצו ההיקפים נומינלית פי 6 והשיטה היוותה כ-11% מסך ההשקעה בתשתיות. בשנים 2025 – 2037 צפויה דווקא ירידה של 25% בהיקפי ה-PPP (ובחזרה לכ-5% מסך ההשקעה בתשתיות ובינוי ציבורי) וזאת בשל העובדה שמתוך 96 פרויקטים בסכום של 265 מיליארדי ₪ הצפויים להתחיל ב-2025 ואילך – רק 14 פרויקטים בסכום מצטבר של 15 מיליארדי ₪ מתוכננים על פי תוכניות המדינה העדכניות בשיטת PPP.

סיכון ענפי

להלן מדד הסיכון העסקי של Coface BDi המנסה לשקף את מצב הסיכון של ענפי המשק הישראלי. ניתוח הסיכון העסקי של החברות והעסקים בישראל, בהתייחס למכלול של פרמטרים וקריטריונים (הכנסות, מספר מועסקים, חוות דעת עסקית של לקוחות, חוות דעת עסקית של ספקים, מוסר תשלומים, מגמת רווחיות, מבנה עסקי של חברות קשורות, היסטוריה עסקית של הבעלים) הבאים לתת אינדיקציה לגבי היכולת העסקית, הפיננסית והתפעולית של הפירמות. ניתן לראות כי לאחר עליית הסיכון מתחילת 2023 ועד תחילת 2025 הייתה גדולה יותר בענף הבניה (+8.4%) מאשר בכלל המשק (+3.5%) ואף יותר מאשר בתעשיית מוצרי הבניה (+4.4%). הסיכון של ענף הבניה גבוה היום במעל 8% מהממוצע במשק.

מדד הסיכון הרבעוני של BDi לענפי המשק 2024 - 2023



המקור: BDI

אשראי לענף התשתיות

אשראי ענף התשתיות התסכם בסוף 2024 ב-38.5 מיליארדי ₪, מהם 15.8 מיליארדי ₪ בהלוואות ו-22.7 מיליארדי ₪ בערבויות. סך האשראי גדל ב-3 השנים האחרונות ב-78%, זאת בעוד היקפי ביצוע התשתית גדלו בכ-20% בלבד נומינלית. ייתכן שחלק מהפער קשור בהגדרות שונות לתשתיות בפרסומים השונים.

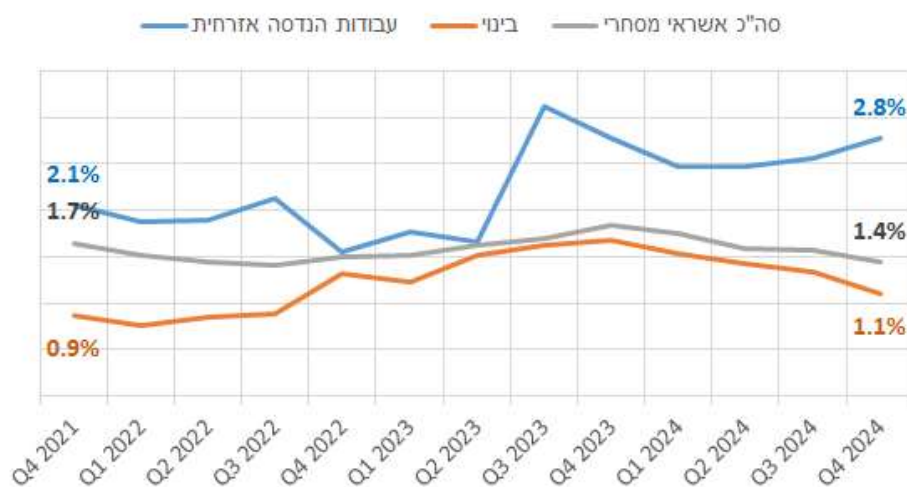
אשראי וערבויות לענף התשתיות (מילארדי ש"ח)



המקור: בנק ישראל

האשראי המסווג ע"י הבנקים כבעייתי, כלומר בסיכון גבוה, נמצא במגמת עליה כשיעור מכלל האשראי לענף התשתיות. ניתן לראות עליה מ-2.1% ל-2.8%, וזאת בעוד השיעור עבור סך הסקטור העסקי ירד מ-1.7% ל-1.4% ובענף הבינוי ללא תשתיות נרשמה עליה קלה בלבד. יש בנתונים אלו כדי להצביע על עליה מסוימת בסיכון ענף התשתיות בשנים אלו. עם זאת בשנים 2023 – 2024 יש יציבות יחסית בנתון.

שיעור האשראי המסווג כבעייתי מסך האשראי הבנקאי

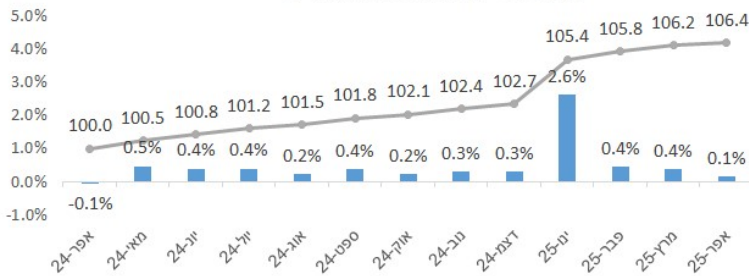


המקור: בנק ישראל, עיבדי התאחדות הקבלנים

מדדי תשומות בניה

להלן השינוי החודשי והשנתי במדדי תשומות הבניה למגורים, בניה למסחר ומשרדים וכן סלילה וגישור. כל המדדים עלו בשנת 2024 בשיעור מתון יחסית של 2% - 3%, יותר מאשר בשנת 2023 אך משמעותית פחות מאשר בשנים 2021 – 2022 שהושפעו מהקורונה וממלחמת רוסיה – אוקראינה. השינוי ברכיבי המדדים בעלי המשקל הגבוה במדדים בתרשים שבעמוד הבא.

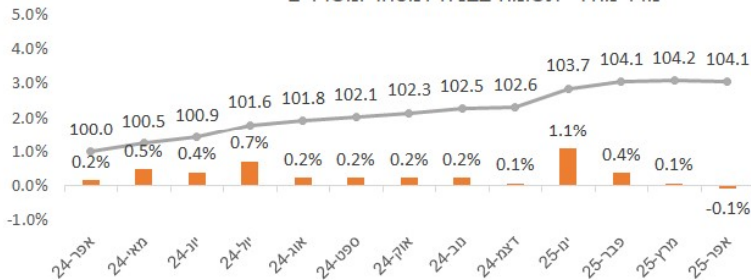
מדד מחירי תשומה בבניה למגורים



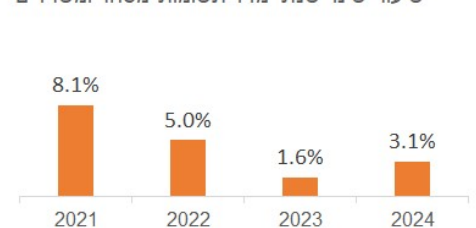
שיעור שינוי שנתי מדד תשומות הבניה למגורים



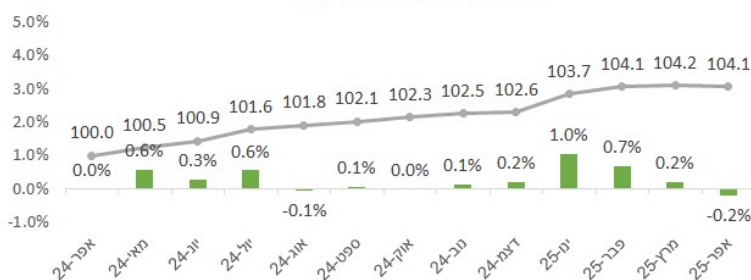
מדד מחירי תשומה בבניה למסחר ומשרדים



שיעור שינוי שנתי מדד תשומות מסחר ומשרדים



מדד מחירי תשומה בסלילה וגישור



שיעור שינוי שנתי מדד תשומות הסלילה והגישור



המקור: למ"ס

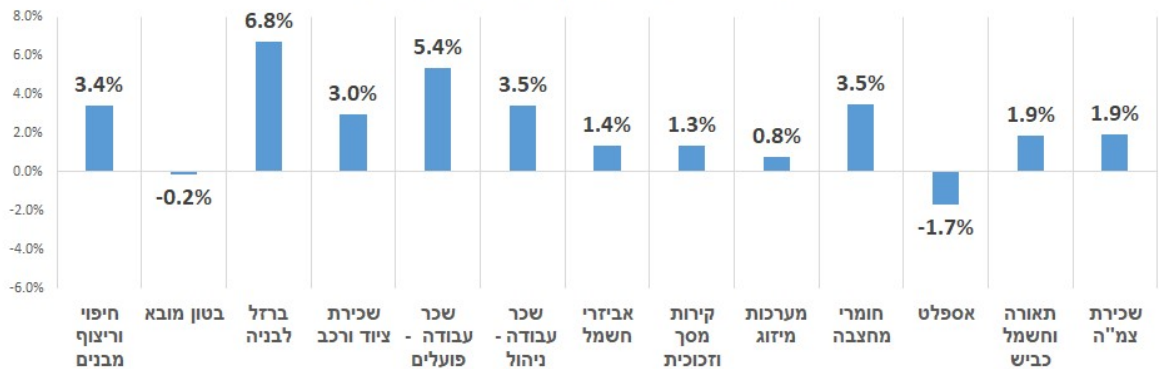
בכל המדדים נרשמה קפיצה בינואר 2025 בשל עדכון מדידת רכיב השכר כך שיביא לידי ביטוי החלפה של עובדים פלסטיניים בעובדים זרים שעלות שכרם השעתית גדול הפי שנים ויותר. הקפיצה הגדולה ביותר היא במדד המגורים שבו רכיב השכר הוא המשמעותי ביותר. עוד בנושא זה להלן.

להלן שיעור השינוי במחירי תשומות מרכזיות בענף הבניה בשנת 2024 וכן בחודשים ינואר – מרץ 2025.

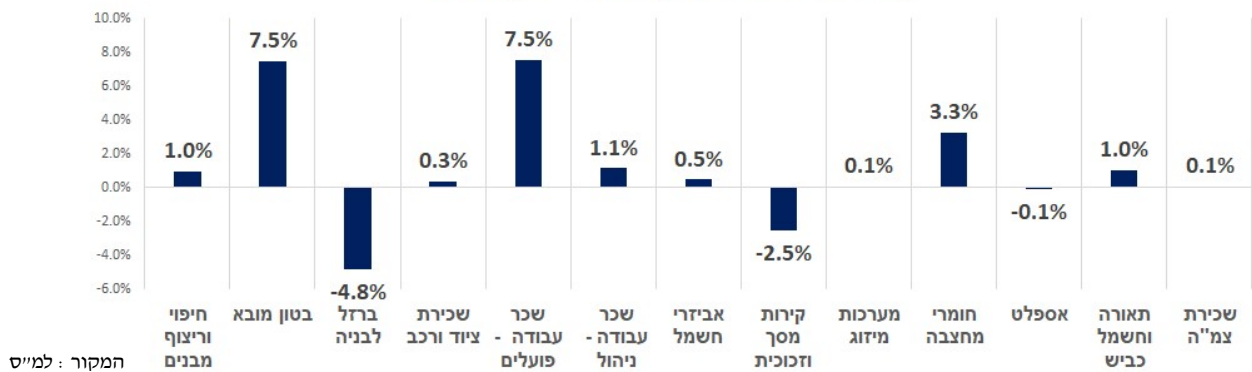
ניתן לראות את השפעת עליית מחירי הברזל ב-2024 וירידתם ב-2025 עד כה. כמוכן ראוי לציין את העלייה החדה במחירי הבטון המובא בתחילת 2025.

שכר העבודה של הפועלים עלה ב-5.4% בשנת 2024 אך עליה זו לא שיקפה את העלייה האמיתית בשכרם בשל בעיות מדידה של למ"ס.

רכיבי המדדים - התייקרות שנתית 2024



רכיבי המדדים - התייקרות ינו' - מרץ 2025



עדכון מדדי התשומות בשל התייקרות השכר בענף הבניה לאחר עזיבת הפלסטינים

היעדרם של עובדים פלשתיניים מאז תחילת המלחמה חייבה הכנסת עובדים אחרים לענף. בפועל, תהליך החלפת הפועלים הפלשתיניים בזרים התרחש בהדרגה ועד כה, על פי הנתונים השוטפים של הביטוח הלאומי, הוחלפו כמחצית מהעובדים הפלשתיניים על ידי עובדים זרים (כולל העסקה בחברות הבניה הזרות). כיוון שעלות השכר לעובד זר גבוהה באופן משמעותי מעלות השכר לפועל פלשתיני, החלפת העובדים הפלשתיניים בפועלים זרים הביאה לעלייה ניכרת בשכר העבודה. כמו כן חלה התייקרות משמעותית במהלך תקופת המלחמה ובמיוחד בתחילתה בשכר העובדים הזרים הוותיקים בישראל.

הלמ"ס בחנה את הנושא והחליטה, באישור ועדה מקצועית חיצונית שהוקמה לנושא, על עדכון ראשון של כל המדדים בינואר 2025 (מדד תשומות בבניה למגורים, מדד תשומות בבניה למסחר ומשרדים, ומדד תשומות סלילה וגישור). זאת בגין הגעת עובדים זרים חדשים והעליות הנגזרות המצטברות בשכר הממוצע בחודשים אפריל – דצמבר 2025.

תיקונים אלו הסתכמו ל-2.6% במדד תשומות הבניה למגורים, 1.1% במדד תשומות הבניה למסחר ומשרדים, ו-1.0% במדד תשומות בסלילה וגישור.

לאחרונה פרסמה למ"ס את דוח הועדה המסכם של המתודולוגיה והנתונים ששימשו לעדכון המדדים עד כה, וכן אופן ביצוע העדכונים הצפויים בגין הגעת עובדים זרים נוספים, זאת עד להחלפת כלל העובדים הפלסטינים שעבדו בישראל ערב המלחמה וקבלו תלושי שכר כחוק.

להלן [לינק לדוח הועדה הציבורית לסטטיסטיקה בנושאי מדדי תשומות הבניה ממרץ 2025](#) המסביר לעומק את הטיפול בנושא.

עדכון המדדים בינואר 2025 היה הצטברות של עדכונים קטנים שהיו צריכים להתבצע במדורג החל אפריל 2024. בעמודים 18 – 20 בדוח מופיעים שלושת מדדי התשומות בכל החודשים לפני ואחרי עדכון עליות השכר.

סדרת נתונים זו מאפשרת לבצע הצמדות מדויקות במקרים בהם מועד בסיס ההצמדה או מועד תשלום הסכום המוצמד הנם בטווח של אפריל – דצמבר 2024.

יודגש שסדרות המדדים בפרסומי למ"ס האחרים וכן במחוללי הנתונים השונים ובמחשבון ההצמדה באתר למ"ס – אינם כוללים את עדכון המדדים לאחור, ולכן אם מעוניינים לבצע הצמדה נכונה המגובה בנתון רשמי של הלמ"ס, יש להפנות לדוח הני"ל.

להלן המדדים לפני ואחרי העדכון מתוך דוח הועדה.

לוח 6. מדד מחירי תשומה בבניה למגורים – לפני ואחרי יישום המלצות הוועדה

מדד מחושב לאחור	מדד שפורסם	חודש המדד
מתודולוגיה חדשה	מתודולוגיה לפני השינוי	
129.5	129.5	ספטמבר 2023
129.7	129.7	אוקטובר 2023
129.8	129.8	נובמבר 2023
129.8	129.8	דצמבר 2023
130.2	130.2	ינואר 2024
129.9	129.9	פברואר 2024
130.2	130.2	מרץ 2024
130.3	130.1	אפריל 2024
131.2	130.7	מאי 2024
132.3	131.2	יוני 2024
133.0	131.7	יולי 2024
133.7	132.0	אוגוסט 2024
134.2	132.5	ספטמבר 2024
134.4	132.8	אוקטובר 2024
135.1	133.2	נובמבר 2024
135.8	133.6	דצמבר 2024
137.1	137.1	ינואר 2025

המקור : למ"ס, דוח הועדה הציבורית לסטטיסטיקה בנושאי מדדי תשומות הבניה ממרץ 2025