



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מדיניות הממשלה בסוגיית
העסקת עובדים זרים
בפרויקטים לאומיים במימון ממשלתי**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אוריאנה אלמסי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ח בתמוז תשע"ו

5 ביולי 2015

הקדמה

מסמך זה בנושא העסקת עובדים זרים בפרויקטים לאומיים במימון ממשלתי נכתב לבקשת חה"כ איתן כבל. המסמך עוסק בפרויקטים לאומיים בתחום הבניין והתשתיות שבאחריות משרד התחבורה, משרד האנרגיה והתשתיות ומשרד הביטחון, וכן בפרויקטים של בינוי מבנים ציבוריים-לאומיים שבפיקוח אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

ראשית נתאר את הסיבות והאירועים שהובילו את הממשלה לקבוע מכסות להיתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה ולהחליט לאסור העסקת עובדים זרים בפרויקטים לאומיים במימון ממשלתי; נתאר את הצעדים שנקטו ליישום החלטה זו ואת עיקרי התהליך לקבלת היתר להעסקת עובדים זרים בפרויקטים לאומיים; לבסוף, נציג נתונים של רשות האוכלוסין וההגירה ושל משרדי הממשלה על מספר הבקשות להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה בפרויקטים לאומיים.

במסמך נעסוק במתן היתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה והתשתיות הואיל והפרויקטים הלאומיים שיש בהם צורך במספר גדול יחסית של עובדים עם מיומנויות ייחודיות משתייכים על-פי רוב לענף זה. במסמך לא נעסוק בפרויקטים של משרד הבינוי להקמת דירות למגורים.

1. העסקת עובדים זרים בענף הבנייה – רקע

עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה ב-1987 חלו שיבושים בתעסוקת הפלסטינים בישראל, ובראשית שנות ה-90 היה צמצום ניכר בהעסקתם בשל פרוץ מלחמת המפרץ והטלת סגר על שטחי יהודה, שומרון וחבל עזה והתגברות פיגועי הטרור. משום כך נפגעה תנופת הבנייה שהייתה באותה עת בשל גלי העלייה לארץ, הואיל והפלסטינים היו חלק ניכר מהמועסקים בענף הבנייה.¹

לנוכח הצרכים, נעתרה הממשלה לבקשת הקבלנים והתירה להביא עובדים זרים לעבודות בניין במקום הפלסטינים; מגמה זו צברה תאוצה באמצע שנות ה-90 והגיעה לשיאה בראשית שנות ה-2000 עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, שהביאה לסגר כמעט מוחלט על שטחי יהודה ושומרון וחבל עזה. על-פי פרסום של מחלקת המחקר בבנק ישראל, למדיניות זו של הממשלה הייתה תרומה לעלייה בשיעור האבטלה בארץ. ועדות ציבוריות שדנו בסוגיה זו המליצו לצמצם את מספר העובדים הזרים בארץ וכך להגדיל את שיעור התעסוקה של הישראלים בשוק העבודה ולהביא לצמצום תשלומי ההעברה.²

בראשית שנות ה-2000 החליטה הממשלה שעל מנת להגביר את אפשרויות התעסוקה לישראלים יש לצמצם את מספר העובדים הזרים בארץ, ונקבעו מכסות שנתיות להיתרים לעובדים זרים בענף הבנייה (על כך יורחב להלן). בשנת 2005 צמצום העסקת העובדים הזרים בארץ הפך לעקרון יסוד של מדיניותה הכלכלית-חברתית של הממשלה.³

הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא העובדים הלא-ישראלים בראשות פרופ' צבי אקשטיין (להלן: ועדת אקשטיין), שהוקמה בשנת 2007,⁴ קבעה כי "היקף העסקתם של עובדים לא-ישראלים התרחב במרוצת השנים... והוא חורג לפי כל קנה מידה מהמקובל במדינות מערביות מפותחות. העסקתם פוגעת באפשרויות התעסוקה ובשכר של ישראלים לא משכילים, מעכבת הטמעת טכנולוגיות חדשות...". חברי

¹ דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים, 20 בספטמבר 2007.

² נועם זוסמן ודימטרי רומנוב, עובדים זרים בענף הבנייה: תמונת מצב והשלכות למדיניות, מחלקת המחקר של בנק ישראל, יולי 2003. על-פי המצוין בפרסום, האמור בו אינו משקף בהכרח את עמדת בנק ישראל.

³ דוח מבקר המדינה מס' 65 לשנת 2014, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם, עמ' 1091–1141.

⁴ דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, 20 בספטמבר 2007.



הוועדה קבעו כי עובדים לא ישראלים המועסקים בענף הבנייה דוחקים את רגליהם של ישראלים לא משכילים המועסקים בענף זה, וכי הדבר גורם לירידה בשכרם של הנותרים ומעכב את שילובן של שיטות בנייה מתקדמות; הם הוסיפו כי לדעתם הפסקת העסקתם של עובדים זרים בענף הבנייה תביא לעלייה ניכרת בשכר הישראלים.

הוועדה המליצה לצמצם בהדרגה את העסקתם של עובדים זרים חוקיים עד כדי הפסקת העסקתם; להגביר את אכיפת תשלום שכר המינימום לעובדים זרים; להשוות את עלות העסקתם לעלות העסקתם של עובדים ישראלים, ולהגביר את האכיפה בנושא, כך שהתשלום למומחים זרים יהיה לפחות פעמיים השכר הממוצע של עובד זר שאינו מומחה.

אשר לעובדים הזרים בענף הבנייה, הוועדה המליצה לצמצם את מכסת ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף זה; לפעול לשילוב ישראלים בענף הבנייה באמצעות פיתוח תוכניות להכשרה מקצועית והכרה בהכשרה זו כעבודה מועדפת לחיילים משוחררים; לעודד שימוש בטכנולוגיות בנייה מתקדמות ועוד. באוגוסט 2008 הממשלה אימצה את המלצות הוועדה,⁵ קבעה מכסות שנתיות להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה והחקלאות בשנים 2008-2013,⁶ והוסיפה כי המבקש להעסיק עובד זר (למעט בענף הסיעוד) יידרש להוכיח כי חיפש עובד ישראלי עבור המשרה המבוקשת.⁷

להרחבה על הכשרת ישראלים בענף הבנייה ראו פרק 4.

1.1 קביעת מכסות שנתיות לעובדים זרים בענף הבנייה

כבר ביולי 2001 נקבעו מכסות שנתיות להיתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה.⁸ מדיניות הממשלה לקביעת מכסות להעסקת עובדים זרים בכלל (למעט בענף הסיעוד), מפורטת בהחלטות ממשלה רבות, שתוכניהן השתנו לעתים תכופות במשך השנים, ולא בחקיקה. נציין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2012 נכתב כי "החלטות הממשלה הקנו לשר האוצר, לשר התמ"ת ולממונה על יחידת ההיתרים מרחב גדול בהפעלת שיקול הדעת שלפיו יחליטו אם לאשר העסקת עובדים זרים, למי לאשר זאת, העסקתם של כמה עובדים זרים לאשר ובאילו תנאים".⁹

הואיל והמכסות נקבעו בהחלטות ממשלה רבות שנקבעו בהן שינויים רבים ותכופים, קשה לעקוב אחר ההחלטות ולצייר תמונה מדויקת בדבר מספר המכסות שנקבעו בכל שנה ושנה.¹⁰ ככלל, בשנים 2005–2015 חלה ירידה הדרגתית במספר המכסות בענף הבנייה, מ-17,500 מכסות בשנת 2005 ל-2,000 מכסות בשנת 2012. מן ההחלטות שבידנו משתמע כי בשנת 2013 הותרה רק העסקת מומחים, אך מיולי 2014 ועד יולי 2019 נקבעה שוב מכסה לעובדי בניין זרים, העומדת על 8,000 עובדים; מיולי 2019 עד יולי 2021 מתוכננת הפחתה הדרגתית של המכסות השנתיות.

⁵ החלטות ממשלה מס' 3996, מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים, 24 באוגוסט 2008.

⁶ דוח מבקר המדינה מס' 65א' לשנת 2014, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם, עמ' 1091-1141.

⁷ החלטות ממשלה מס' 3996, מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים, 24 באוגוסט 2008.

⁸ החלטה מס' עז/4 של ועדת השרים לעניין העובדים הזרים, 22 ביולי 2001. החלטות ממשלה מס' 554, העסקת עובדים זרים – עררים, 5 באוגוסט 2001; נזכיר כי נקבעו גם מכסות בענף החקלאות.

⁹ דוח מבקר המדינה 63א' לשנת 2012, רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול – תהליך מתן היתר לקבלת להעסיק עובדים זרים, עמ' 1305.

¹⁰ לפירוט המכסות השנתיות בשנים 2005 ואילך והפניה להחלטות השונות שבהן נקבעו ראו נספח מס' 2.



בהקשר זה נציין כי בדוח מבקר המדינה לשנת 2014 נכתב כי "מדיניות הממשלה בשנת 2009 הייתה להפחית הדרגתית את המכסה הכוללת להעסקת עובדים זרים, בין היתר כדי להגדיל את שיעור התעסוקה של הישראלים בענפי החקלאות והבנייה... בהחלטות שקיבלה הממשלה בשנים 2010–2014 בענפים אלה, היא נסוגה מהמתווה לפעולה שקבעה ב-2009. החלטות אלה התקבלו בלי שהובאה לפני שרי הממשלה התשתית הנדרשת של מידע ובלי שהובאו לפנייהם תוצאות הפעולות שנכללו בהחלטות הקודמות שקיבלה הממשלה".¹¹

יש להדגיש כי במכסות השנתיות האמורות לא נכללות קבוצות העובדים האלה: ¹² (1) פלסטינים (2) ירדנים (3) משתלמים (4) עובדים זרים שהעסקתם הותרה בפרויקטים מיוחדים לפי החלטות הממשלה (5) **עובדי מיכון וטכנולוגיה ייחודיים** שאינם בנמצא בישראל, הנדרשים לעבודות אשר ניתן לבצען רק באמצעות גורם זר¹³ (6) **מומחים**¹⁴ – עובדים זרים שיש להם ידע ברמת מומחיות גבוהה או ידע חיוני וייחודי לשירות מספק המעסיק, שאינו בנמצא בישראל, ששכרם החודשי אינו נופל מפעמיים מהשכר הממוצע במשק למשרת שכיר; אין מכסה מקסימלית להעסקת עובדים זרים מומחים.¹⁵

נציין גם כי כל העובדים הזרים בענף הבנייה מועסקים באמצעות חברות כוח-אדם (תאגידיים),¹⁶ וכי בנובמבר 2013 הוציאה רשות האוכלוסין וההגירה נוהל מנחה בלבד, שאינו כובל את שיקול הדעת של הרשויות המוסמכות,¹⁷ להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה בהתאם למכסות שנקבעו על-ידי הממשלה.

2. הנחיות בדבר אי-העסקת עובדים זרים בענף הבנייה בפרויקטים לאומיים במימון ממשלתי

כחלק מיעדי הממשלה להגביר את אפשרויות התעסוקה של ישראלים, החליטה הממשלה בספטמבר 2001 שלא להתיר העסקה של עובדים זרים בעבודות בתחום הבנייה והתשתיות עבור הממשלה, הרשויות המקומיות, החברות הממשלתיות, התאגידיים העירוניים והתאגידיים שהוקמו בחוק (להלן: גופים ציבוריים), וכן בהתקשרויות לביצוע עבודות בתחומים אלו במימון ממשלתי, על-פי מכרזים שפורסמו מיום 1 בספטמבר 2001 ואילך – למעט העסקת מומחי חוץ.¹⁸

במסגרת זו נדרש החשב הכללי להנחות את משרדי הממשלה לכלול בכל המכרזים לביצוע עבודות בנייה ותשתיות מינואר 2002 ואילך תנאי סף שלפיו המדינה לא תתקשר בחוזים לביצוע עבודות בנייה ותשתיות עם מי שמעסיק עובדים זרים בביצוע העבודות האמורות, למעט מומחים. בהנחה צוין עוד כי

¹¹ דוח מבקר המדינה מס' 65ג' לשנת 2014, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), עמ' 1097.

¹² רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 9.4.0001, [העסקת עובדים זרים בענף הבניין על-ידי קבלני כוח-אדם](#), סעיף 1.9 4 בנובמבר 2013.

¹³ [החלטה מס' ע/4 של ועדת שרים לעניין העובדים הזרים](#), סעיף י"א, 29 בדצמבר 2005.

¹⁴ ראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, [בקשה לקבלת היתר להעסקת נתין זר בענף המומחים](#), (ללא תאריך).

¹⁵ [אתר האינטרנט של אגף ההיתרים ברשות האוכלוסין וההגירה](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2015. העובדים המוגדרים מומחים הם יהלומנים, ספורטאים ומאמנים, אמנים, אנשי רפואה, מומחי חברות רב-לאומיות, מומחי חברות מקומיות, סגל דיפלומטי, סגל בכיר של חברות התעופה, צלמי עיתונות, מרצים חוקרים ומדענים, עובדים שבאים לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים לביצוע הפרויקט. לכל אחד מהתחומים נקבעו נהלים ודרכי פעולה הרלוונטיים לאותו תחום.

¹⁶ החלטת ממשלה מס' 2446, [הסדרת ההעסקה של עובדים זרים](#), 15 באוגוסט 2004.

¹⁷ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 9.4.0001, סעיף 2.2, [העסקת עובדים זרים בענף הבניין על-ידי קבלני כוח-אדם](#), 4 בנובמבר 2013.

¹⁸ החלטת ממשלה מס' 642, הגברת אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים על-ידי צמצום היקף העסקת עובדים זרים סעיף 4 וסעיף 5, 2 בספטמבר 2001.



יניקטו צעדים נגד קבלן שהמדינה התקשרה עמו והעסיק עובדים זרים בביצוע עבודות בתחום הבנייה והתשתיות.¹⁹

שלוש שנים אחר כך נדרשו אגף החשב הכללי במשרד האוצר ורשות ההגירה להגביר את האכיפה לעניין אי-העסקת עובדים זרים בהתקשרויות עם המדינה ובמימון ממשלתי לביצוע עבודות בתחום הבנייה והתשתיות. על החשבים במשרדי הממשלה הוטל לעגן את איסור העסקתם של עובדים זרים בהסכמי ההתקשרויות ולדווח לרשות ההגירה על כל התקשרות לביצוע עבודה בסכום של יותר מ-10 מיליון ש"ח בתחום הבנייה והתשתיות.²⁰

במאי 2009 החשב הכללי נדרש לפעול לקביעת תנאי סף במכרזים לביצוע עבודות בתחום הבנייה והתשתיות שעניינו איסור העסקת עובדים זרים בפרויקטים הממשלתיים, ומנהל רשות החברות הממשלתיות נדרש להנחות את החברות הממשלתיות לפעול ליישום ההחלטה בנושא.²¹

נציין כי למכרזים של משרד הבינוי מצורפת הנחיה ולפיה הקבלן הזוכה בפרויקט ממשלתי אינו רשאי להעסיק עובדים זרים, כדלקמן: "מודגש בזאת, כי הפרויקט הינו פרויקט ממשלתי, המבוצע במימון ממשלתי, ובהתאם להחלטות הממשלה ולהנחיות החשב הכללי, הקבלן הזוכה יהיה מנוע מהעסקת עובדים זרים במסגרת הפרויקט, למעט מומחי חוץ, בין במישרין ובין בעקיפין, בין אם על-ידי הקבלן הזוכה עצמו ובין באמצעות קבלני כוח-אדם, קבלני משנה או כל גורם אחר שעמו יתקשר הקבלן הזוכה. מובהר כי הקבלן הזוכה יתחייב להימנע מהעסקת עובדים זרים כאמור, בחוזה ההתקשרות".²²

במאי 2010 יצאה הוראה של החשב הכללי, שכותרתה "עידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת התקשרויות הממשלה".²³ מטרת ההוראה להנחות את משרדי הממשלה לצמצם את היקף העסקתם של עובדים זרים²⁴ בהתקשרויות בתחום הבנייה והתשתיות. הוראה זו חלה על כל המכרזים שמפורסמים על-ידי המשרד בתחום הבינוי והתשתיות וגם על עבודות בתחומים אלו שנעשות במימון ממשלתי על-ידי גורמים אחרים, ועל התקשרויות לביצוע עבודות בתחום הבנייה והתשתיות שלא באמצעות מכרז.

על-פי ההוראה, "עורך המכרז יכלול בתנאים להשתתפות במכרז **תנאי סף** (הדגשה במקור) שלפיו הספק הזוכה יתחייב... כי לצורך ביצוע העבודות נשוא ההסכם, לא יועסקו עובדים זרים למעט מומחי חוץ, וזאת בין במישרין ובין בעקיפין, בין אם על-ידי הספק ובין באמצעות קבלן כוח-אדם, קבלן משנה או כל גורם אחר עמו יתקשר הספק הזוכה". במקרה של הפרה, המשרד יהיה רשאי, לפי שיקול דעתו, לבטל את החוזה או לחלט את הערבות שברשותו או שניהם יחד. כל חוזה התקשרות בתחום הבנייה והתשתיות המבוצע במימון ממשלתי על-ידי גורמים אחרים יכלול את הסעיפים בהוראה זו, וכל הוראה להעברת מימון לביצוע עבודה תותנה בקיום הוראה זו.

2.1.2. אכיפת ההנחיות

הממשלה הטילה על אגף החשב הכללי לפעול ליישום מדיניותה האוסרת להעסיק עובדים זרים בפרויקטים לאומיים ולפקח עליה, אך למעט נוהל שהוציא החשב הכללי למשרדי הממשלה במאי 2010,

¹⁹ שם, סעיף 5, **רשימת חברות כוח-האדם להעסקת עובדים זרים בענף הבניין**.
²⁰ החלטת ממשלה מס' 4099, הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים, סעיף 5, 9 באוגוסט 2005.
²¹ החלטת ממשלה מס' 147, **מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים**, 12 במאי 2009.
²² החלטת ממשלה מס' 642, הגברת אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים על-ידי צמצום היקף העסקת עובדים זרים, 2 בספטמבר 2001.
²³ משרד הבינוי, **מינהל תכנון והנדסה – הנחיות לקבלן להגשת הצעה למכרז**, נובמבר 2013.
²⁴ משרד האוצר, הוראת החשב הכללי מס' 7.12.9, עידוד העסקת ישראלים במסגרת התקשרויות הממשלה, 16 במאי 2010.
²⁴ למעט עובדים זרים שהם תושבי יהודה ושומרון ויש להם היתר תעסוקה בישראל.



לא ברור מהם הצעדים שנקטים לשם פיקוח על יישום המדיניות. במענה על שאלתנו כיצד אגף החשכ"ל אוכף את החלטות הממשלה ואת הנחיותיו בנושא, השיבה סגנית מנהלת יחידת הביקורת באגף כי על-פי הידוע להם, "חשובות משרדי הממשלה מציינות במכרזים תנאי סף מינהליים שלפיהם חברות הניגשות למכרז מחויבות לחתום על תצהיר שלפיו הן מתחייבות כי לצורך ביצוע העבודות נשוא ההתקשרות לא יועסקו עובדים זרים כאמור בהוראת תכ"ס 7.12.9²⁵ והדבר אף נבדק בוועדות המכרזים".²⁶ עוד הוסיפה כי "הכללת תצהיר היא כלי חשוב מאוד לצורך אכיפת הדבר. כמו כן, המכרזים מתפרסמים באופן פומבי וכולם יודעים את הנוהל, ואף יודעים את ההשלכות החמורות של הפרת חוזה. במקרה שכזה המתחרים ואלו שלא זכו במכרז אף הם יודעים את הנוהל ומהווים סוג של בקרה". לדבריה, ככל הידוע ליחידת הביקורת באגף, לא נמצא שבשנים 2012–2014 היו חריגות מהנוהל.²⁷

2.2. היתרים להעסקת עובדים זרים שהם מומחים או עובדי מיכון וטכנולוגיה ייחודיים

כאמור, הממשלה התירה לתת היתרים להעסקת עובדים זרים מומחים בתחום הבנייה והתשתיות,²⁸ ובתנאי ששכרו של המומחה יהיה לא פחות מכפליים משכרו של עובד רגיל. לבקשה לקבלת היתר להעסיק מומחה זר יש לצרף קורות חיים ותעודות המעידות על השכלת העובד, ניסיון, מידע בדבר המוניטין ו/או המומחיות של הנתין הזר, וכן מכתב הסבר מנומק היטב המתאר את פעילות החברה והצורך בקבלת האישור.²⁹ והצהרה כי המומחה הזר יועסק אך ורק במקצוע ובעבודות אשר צוינו בבקשה ואושרו על-ידי הרשות.³⁰ במענה על שאלתנו בדבר הגורם המטפל בבקשות להעסקת מומחים, השיבה רשות האוכלוסין וההגירה כי "מנכ"ל הרשות שהוא הממונה מאשר את ההיתרים. רוב ההיתרים מאושרים על-ידו לאחר קבלת המלצות ועדה וחלק במסלולים שונים בהתאם לאישורו והצעות ייעול שהובאו בפניו ואושרו".³¹ בשלב זה לא נמסר מן הרשות פירוט נוסף בדבר הוועדה האמורה לעניין מומחים או בדבר המסלולים הנוספים.

אם כן, על-פי הנוהל, האישור להעסקת מומחה זר מצריך צירוף של מסמכים ותיעוד רב המעידים על מומחיותו של העובד. מתשובות משרדי הממשלה עולה כי לעתים מדובר בעשרות ומאות של בקשות להיתרים, ובדיקת המסמכים בהן מצריכה כוח-אדם רב. מרשות ההגירה לא נמסר לנו פירוט של תהליך האישור להעסקת מומחה זר.

נוסף על כך, הממשלה אפשרה להעניק היתר העסקה לעובדים זרים לביצוע עבודות טכנולוגיה ומיכון שאין בישראל ושרק עובד זר יכול לבצען, בפרויקט המוגדר בזמן ובמקום.³² להעסקה כאמור נדרשת המלצתה של הוועדה המייעצת הבין-משרדית בראשות נציג רשות האוכלוסין וההגירה ובהשתתפות נציגי משרדי האוצר והכלכלה; המלצה זו מועברת למנהל רשות ההגירה.³³

הוועדה המייעצת הבין-משרדית הוקמה בספטמבר 2012 בעקבות ממצאי מבקר המדינה, ולפיהם היו ליקויים בתהליך קבלת החלטות של רשות האוכלוסין וההגירה בדבר מתן היתרי העסקת עובדים זרים

²⁵ משרד האוצר, הוראת החשב הכללי מס' 7.12.9, עידוד העסקת ישראלים במסגרת התקשרויות הממשלה, 16 במאי 2010.

²⁶ אילנה בר-תקוה, סגנית מנהל יחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר, מכתב, 24 ביוני 2015.

²⁷ אילנה בר-תקוה, סגנית מנהל יחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר, מכתב, 25 ביוני 2015.

²⁸ החלטת ממשלה מס' 642, הגברת אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים על-ידי צמצום היקף העסקת

עובדים זרים, סעיף 5, 2 בספטמבר 2001.

²⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, בקשה לקבלת היתר להעסקת נתין זר ב"ענף המומחים", סעיף 4 בהנחיות למילוי טופס

הבקשה, תאריך כניסה: 17 ביוני 2015.

³⁰ שם, סעיף 8 בתצהיר א' למילוי על-ידי המבקש להעסיק מומחה בשכר מומחים, תאריך כניסה: 17 ביוני 2015.

³¹ משה נקש, מנהל אגף היתרים ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 30 ביוני 2015.

³² החלטת ממשלה מס' 4617, עז/4, היתרים להעסקת עובדים זרים, 29 בדצמבר 2005.

³³ קרן פרלמוטר, מרכזת תיאום מעקב ובקרה ברשות ההגירה והאוכלוסין, מכתב, 20 בינואר 2015.



לצורך חפירת המנהרה בפרויקט הרכבת המהירה תל-אביב-ירושלים. בין היתר, נמצא כי הממונה על יחידת ההיתרים נתן, בהסכמת שר האוצר ושר התמ"ת (באותה עת), היתר לקבלן להעסיק עובדים זרים במספר רב מן הדרוש, אף שהדבר מנוגד למדיניות הממשלה ולהחלטותיה.³⁴

לדברי רכזת הוועדה, אנשי מינהל הפיקוח של רשות ההגירה עורכים פיקוח ובקרה על מנת לוודא כי המעסיקים אינם חורגים מתנאי ההיתר שקיבלו. מרשות ההגירה נמסר כי בשנים 2010–2014 נמצאו הפרות רק אצל חברה אחת. למנהלי החברה נערך שימוע, ואחריו הוחלט להקפיא את ההיתר להעסקת עובדים זרים שניתן לחברה.³⁵

לדבריה, אם הבקשה לקבלת היתר להעסקת עובדים זרים קשורה להעסקה בפרויקט לאומי, יהיה לעובדה זו משקל בהחלטות הוועדה ובעמדות מקבלי החלטות בשאלה אם לאשר או לדחות את הבקשה.³⁶

בהקשר זה נציין עוד כי בהסכם הקואליציוני שנחתם באפריל 2015 בין סיעת "כולנו" לסיעת "הליכוד" בממשלה ה-34, הוסכם כלהלן:

1) שתי הסיעות מתחייבות לתמוך בהחלטות ממשלה ובהצעות חוק שעניינן פרויקטים לאומיים הכוללות את העקרונות האלה: הממשלה רשאית להכריז לכל היותר על 6–7 פרויקטים לאומיים בו-זמנית. לשם כך הממשלה תקים ועדת שרים ייעודית שתהיה ממונה על ביצוע הפרויקט, תמנה מינהלת לפרויקט ותרכז את כל עבודת המטה, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים. "המינהלת תהא מוסמכת לגייס כוח-אדם בלתי צמית, בהליך מזורז הפטור ממכרז אשר יסוכם מראש עם נציבות שירות המדינה. כמו כן, המינהלת תוכל לבצע התקשרויות בהליך מזורז שיסוכם עם החשבת הכללית באוצר".

2) יוסדרו שיתופי הפעולה בין חברות קבלניות ישראליות לחברות זרות. במסגרת זו הוחלט לאפשר לחברה ישראלית להתקשר עם חברה זרה לביצוע עבודות קבלניות, והחברה הזרה תהיה רשאית להביא עובדים זרים לארץ על בסיס הסכם ההתקשרות עם החברה הישראלית. מכסת העובדים הזרים תיקבע לפי מפתח שיוחלט, בהתאם להיקף הכספי השנתי של העבודה.³⁷

3. נתונים על היתרים להעסקת עובדים זרים בפרויקטים לאומיים במימון ממשלתי

בענף הבנייה והתשתיות

כאמור, במסמך זה בחרנו להתמקד בפרויקטים ממשלתיים-לאומיים שבאחריות משרד התחבורה, משרד הביטחון ומשרד האנרגיה והתשתיות, וכן בפרויקטים של בניוי מבנים ציבוריים-לאומיים שבפיקוח אגף החשב הכללי במשרד האוצר. הבחירה בשלושת המשרדים האמורים נועדה לצמצם את רוחב היריעה ובו בזמן להציג מידע על פרויקטים שונים ומגוונים. הבחירה בפרויקטים לאומיים גדולים וייחודיים (בניגוד, למשל, לשיפוץ כבישים או הרחבת כבישים לא ראשיים) הייתה לנוכח ההנחה

³⁴ דוח מבקר המדינה 63 לשנת 2012, [רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, תהליך מתן היתר לקבלן להעסיק עובדים זרים](#), עמ' 1299.

³⁵ שם.

³⁶ קרן פרלמוטר, מרכזות תיאום מעקב ובקרה ברשות ההגירה והאוכלוסין, מכתב, 20 בינואר 2015.

³⁷ [הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-34 בין סיעת "הליכוד" לסיעת "כולנו"](#), 29 באפריל 2015.



שבפרויקטים כאלה יש צורך בעובדים עם מיומנויות ייחודיות, וכן במספר גדול יחסית של עובדים למשך תקופה ארוכה.

3.1. נתונים על בקשות לקבלת היתרים מהממונה ברשות האוכלוסין וההגירה

כאמור, ברשות ההגירה פועלות בתחום זה שתי ועדות: (1) ועדה **מייעצת** בין-משרדית בראשות נציג רשות האוכלוסין וההגירה, הדנה בבקשות לקבלת היתרים להעסקת עובדים זרים שהם עובדי מיכון וטכנולוגיה ייחודיים; (2) ועדה המטפלת בבקשות לקבלת היתרים להעסקת מומחים זרים.

על בקשתנו לקבל נתונים על מספר ההיתרים שניתנו להעסקת מומחים בפרויקטים לאומיים-ממשלתיים בשנים האחרונות השיבה הרשות כי יש קושי להעביר נתונים אלו כיוון שלא ניתן לשלוף אותם באופן ממוחשב (משום שמערכת המחשוב השתנתה לפני שנתיים), וכמו כן אין אפשרות למצוא אותם בבדיקה ידנית הואיל ומדובר בחיפוש באלפי בקשות ותיקים.³⁸ להלן פירוט הנתונים על בקשות להיתרים להעסקת עובדים זרים שהם עובדי מיכון וטכנולוגיה ייחודיים בפרויקטים לאומיים-ממשלתיים.

בקשות שהוגשו לוועדה המייעצת להעסקת עובדי מיכון וטכנולוגיה ייחודיים, 2012 – מאי 2015³⁹

מס' העו"ז שאושרו	נימוקי המלצת הוועדה	החלטה	משרד ממשלתי רלוונטי	הפרויקט
15 עובדים זרים		הוועדה המליצה לאשר 15 היתרים להעסקת עובדים זרים בכפוף להכשרת ישראלים. בעלי הסמכות אימצו את המלצת הוועדה.	משרד התשתיות והאנרגיה	אגירה שאובה (תחנת כוח הידרואולית קטרת בגלבע)
		הבקשה נדחתה על הסף מאחר שעניינה הבאת מכונות מחו"ל, ונושא זה אינו בסמכות הוועדה.	משרד התשתיות והאנרגיה	פרויקט נתיבי הגז הטבעי לישראל
150 עובדים (מתחלפים) – צוות כריית מנהרות בשיטת TBM. הפרויקט הסתיים.	כריית מנהרה ארוכה באמצעות מכונת TBM, הדורשת מיכון וטכנולוגיה ייחודיים שאין בישראל, על-ידי צוות אורגני של עובדים מיומנים מחו"ל.	הוועדה המליצה לאשר את הבקשה. התקבלה החלטה של בעלי הסמכות לאמץ את המלצת הוועדה.	משרד התחבורה	כריית מנהרה בקו הרכבת תל-אביב-ירושלים – קטע ב'
	בשנים האחרונות נעשו פרויקטים רבים בשיטת NATM. הידע והטכנולוגיה קיימים בארץ.	הוועדה המליצה לדחות את הבקשה, מאחר שעבודות הכרייה נעשות בשיטת NATM. לא מדובר במיכון וטכנולוגיה שאינם קיימים בישראל.	משרד התחבורה	פרויקט מנהרות עכו-גילון – תכנון והקמת הקטע השלישי מארבעת הקטעים במסילת הרכבת עכו-כרמיאל
		טרם גובשה המלצה או החלטה סופית.	משרד התחבורה	תכנון ויישום של מערכת להסעת המונים במטרופולין תל-אביב – רכבת קלה
		טרם גובשה המלצה או החלטה סופית.	משרד התחבורה	תכנון ויישום של מערכת להסעת המונים במטרופולין תל-אביב – רכבת קלה

³⁸ משה נקש, מנהל אגף ההיתרים ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 30 ביוני 2015.
³⁹ קרן פרלמוטר, מרכז תיאום מעקב ובקרה ברשות ההגירה והאוכלוסין, מכתב, 26 במאי 2015.



מס' העובדים שאושרו	נימוקי המלצת הוועדה	החלטה	משרד ממשלתי רלוונטי	הפרויקט
	שיטת הכרייה מוכרת בישראל	הוועדה המליצה <u>לדחות</u> את הבקשה להעסקת 90 עובדים זרים לכריית מנהרה בשיטת NATM.	משרד התחבורה	כריית מנהרה בקו רכבת תל-אביב-ירושלים – קטע ג'
	מדובר במיכון וטכנולוגיה שקיימים בישראל	הוועדה המליצה <u>לדחות</u> את הבקשה.	משרד התחבורה/רכבת	הקו המהיר לירושלים – מכרז מערכות ומסעות בטון
	מדובר במיכון וטכנולוגיה שקיימים בישראל	הוועדה המליצה <u>לדחות</u> את הבקשה.	משרד התחבורה	חשמול מסילות הברזל
		על סמך המלצת הוועדה, הגורמים מוסמכים לאשר העסקת 63 עובדים זרים בהיתר מיוחד לתקופות של בין שישה חודשים עד שנתיים ובכפוף להעסקת ישראלים. הוועדה <u>ממשיכה</u> לדון בבקשות החברה לתוספת עובדים זרים לשלבים שונים של הפרויקט ולהמליץ על עמדתה בהן בפני הגורם מוסמך.	משרד התחבורה	נמל אשדוד
		הוועדה המליצה <u>לדחות</u> את הבקשה.	משרד התחבורה	כביש 6 צפון

להלן סיכום של המידע המובא בטבלה:

- מאז הקמתה הוועדה דנה ב-10 בקשות; שמונה מהן קשורות לפרויקטים של משרד התחבורה והשתיים הנותרות – לפרויקטים של משרד האנרגיה והתשתיות;
- הוועדה המליצה לדחות שש מ-10 הבקשות, בנימוק כי הטכנולוגיה והמיכון שהן נשוא הבקשה קיימים בישראל;
- הוועדה המליצה לאשר שלוש בקשות: 15 עובדים להקמת תחנת כוח הידרואולית בגלבוע; 150 עובדים מתחלפים לכריית מנהרה בקו ירושלים-תל-אביב, ו-63 עובדים להקמת נמל אשדוד. ההמלצה האחרונה טרם אומצה על-ידי הממונה;
- הוועדה טרם גיבשה המלצה אשר לבקשה אחת בנוגע לפרויקט הרכבת הקלה בתל-אביב.

על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת כמה עובדים זרים שהם עובדי מיכון וטכנולוגיה ייחודיים מועסקים בפועל בפרויקטים הממשלתיים, השיבה רשות ההגירה כי בסוף ינואר 2015 הועסקו 109



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עובדים זרים בפרויקט כריית המנהרה קו הרכבת ירושלים-תל-אביב (לא כולל מומחים או מנהלים זרים).

3.2 נתונים על בקשות להיתרים בפרויקטים שבאחריות משרד התחבורה

להלן נתונים על בקשות להעסקת עובדים זרים – הן מומחים והן עובדי מיכון וטכנולוגיה ייחודיים – בפרויקטים ממשלתיים-לאומיים באחריות משרד התחבורה.

40 בקשות להעסקת עובדים זרים בפרויקטים ממשלתיים שבאחריות משרד התחבורה

מס' העובדים שאינם זרים המועסקים בפרויקט ותפקידם	מס' העו"ז המועסקים בפרויקט ותפקידם, ותקופת ההתקשרות עמם	מס' שלא ניתן להעסקתם	מס' העו"ז שאושרו	מס' העו"ז שהחב' ביקשה להעסיק	תאריך ההתקשרות עם הקבלן ומשך ההתקשרות	הקבלנים השותפים בפרויקט	הגוף המופקד על המכרז	הפרויקט
100-50 עובדים (כרייה, איטום, דיפון)	הועסקו 150-30 עובדים לתקופה של 30-25 חודשים	60	220 מומחים בשתי פעימות: 100+120	280	23.10.11 39 חודשים	דניה סיבוס חב' סינית C.C.E.C.C	משרד התחבורה	מסילת רכבת עכו-כרמיאל מנהרות כרם-גילון (קטע 3)
120-כ עובדים, ומהם כ-50 עובדי חב' אלקטרה בתפקידי ניהול הפרויקט וביצוע, וכן מפעילי ציוד מכני הנדסי – משאבות, בטון, מכונאים, חשמלאים ונהג	5 עובדים	0	27 עובדים לביצוע עבודות הכרייה והתימוך במנהרות 22 שבו לארצם בספט' 2014	27 עובדים לביצוע עבודות הכרייה והתימוך במנהרות	22.8.12 32 חודשים	אלקטרה תשתיות חופרי השרון	נתיבי ישראל	כביש 1, מנהרת הראל (תכנון וביצוע)
אין מידע		25	75	100	20.9.10 40 חודשים	מנרב MMS	רכבת ישראל ומשרד התחבורה	רכבת ישראל כולל (לא חשומל)
אין מידע		137	613	750	7.1.09 63 חודשים	שפיר-פיצרוטי		
אין מידע		46	54	100	10.11.09 66 חודשים	אלקטרה חופרי השרון		
להערכת הקבלן, צפוי שיועסקו 473 ישראלים	56 אין לחניי מידע	ממתין לאישור	56 מומחים	468 עובדים ימיים	23.9.14 90 חודשים	חב' PMEC	חברת נמלי ישראל	הקמת נמל דרום
אין לחניי מידע	אין לחניי מידע	אין לחניי מידע	אין לחניי מידע	אין לחניי מידע	6.1.15 72 חודשים	חב' שפיר-אשטרום	חברת נמלי ישראל	הקמת נמל המפרץ

⁴⁰ ברק טייכמן, עוזר מנכ"ל משרד התחבורה, מכתב, 28 באפריל 2015.



הרוב המכריע של הבקשות להעסקת עובדים זרים בפרויקטים של משרד התחבורה אושרו בחלקן בלבד; רק בקשה אחת אושרה במלואה – העסקת 27 עובדים לכריית מנהרה בכביש ירושלים–תל-אביב.

בנוסף, חברת רכבת ישראל פנתה לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל אישור עקרוני להעסקה של 300 עובדים זרים מומחים על-ידי הקבלן שיזכה במכרז להקמת תשתיות חשמול הרכבת,⁴¹ אך כאמור הוועדה המייעצת הבין-משרדית המליצה לדחות את הבקשה, הואיל ומדובר במיכון וטכנולוגיה שקיימים בישראל.⁴²

אשר לפרויקטים של נתיבי תחבורה עירונית (נת"ע), טרם גובשה המלצה בדבר מתן היתרים להעסקת עובדים זרים.⁴³

3.3. נתונים על בקשות להיתרים בפרויקטים שבאחריות משרד האנרגיה והתשתיות

להלן נתונים על היתרים להעסקת עובדים זרים בפרויקט הנחת התשתיות להולכת הגז הטבעי, שבאחריות משרד האנרגיה והתשתיות, באמצעות חברת נתג"ז. הקווים המונחים במסגרת הפרויקט להולכת הגז הטבעי: הקו המזרחי (מקטע ניצני-עוז–חגית), הקו לפלמחים, הכפלת קו אשדוד–שורק והקו לירושלים (חלק מערבי). את רוב העבודות מבצעת חברה איטלקית, אולם העבודות בקו המזרחי מבוצעות על-ידי קבלן ישראלי.

במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת אם החלטות הממשלה בנושא מכסות להעסקת עובדים זרים בפרויקטים לאומיים תקפות גם לגבי חברות בין-לאומיות, השיבה רשות האוכלוסין וההגירה כי "מאחר שאין בהחלטת ממשלה התניה שלפיה היתרים כאמור יינתנו רק לגוף ישראלי, לא קיימת מגבלה כזו".⁴⁴ להלן פירוט ההיתרים שניתנו להעסקת עובדים זרים בענף המומחים.⁴⁵

היתרים להעסקת עובדים זרים בענף המומחים באחריות משרד האנרגיה והתשתיות

מספר היתרים ותפקידים	מספר היתרים	תקופת העסקה	הקבלן
חמישה טכנאים	5	30.9.2015–9.9.2014	Sicim Societa Per Azioni
14 טכנאים, חמישה מנהלים, שני מהנדסים, שני מפקחים ושני יועצים	25	3.11.2015–3.11.2014	
26 מפעילים מכונה ציוד	26	31.3.2016–16.3.2015	
מפעילי ציוד מכני הנדסי צמ"ח	4	30.9.2015–28.9.2014	קבלן ישראלי אהרון חמו
25 רתכים	25	29.2.2016–24.2.2015	

במכתב התשובה של רשות ההגירה לאחד הקבלנים, שבו היא מאשרת לו להעסיק עובדים זרים בענף המומחים, נכתב כי ככל שהקבלן יבקש לגייס רתכים, קודחים ומפעילי מכונות זרים בהתאם לכללים

⁴¹ המכרז פורסם ב-17 בפברואר 2015; המועד האחרון להגשת הצעות הוא 23 ביולי 2015; ברק טייכמן, עוזר מנכ"ל משרד התחבורה, מכתב, 28 באפריל 2015

⁴² קרן פרלמוטר, מרכזת תיאום מעקב ובקרה ברשות ההגירה והאוכלוסין, מכתב, 26 במאי 2015.

⁴³ ברק טייכמן, עוזר מנכ"ל משרד התחבורה, מכתב, 28 באפריל 2015; קרן פרלמוטר, מרכזת תיאום מעקב ובקרה ברשות ההגירה והאוכלוסין, מכתב, 26 במאי 2015.

⁴⁴ קרן פרלמוטר, מרכזת תיאום מעקב ובקרה ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 26 במאי 2015.

⁴⁵ עו"ד ישי אשלגי, ראש תחום ניהול סיכונים ורגולציה, נתיבי הגז הטבעי לישראל, מכתבים, 15 ביוני ו-22 ביוני 2015.



הנדרשים, "הרשות תהיה מוכנה באופן עקרוני, בכפוף לבדיקותיה, להתיר העסקת רתכים זרים", וכפוף לתנאים הנוספים המפורטים במכתב התשובה.⁴⁶

3.4. נתונים על פרויקטים של בינוי מבנים ציבוריים-לאומיים בפיקוח אגף החשב"ל

על-פי תשובת אגף החשב הכללי במשרד האוצר על פנייתנו, בפרויקטים של בינוי מבנים ציבוריים-לאומיים שבפיקוחו – הקמת משרד מבקר המדינה, הקמת המכון הגאולוגי, הקמת מבנה בית-המשפט בתל-אביב וכן פרויקט נוסף שלא פורט – לא מועסקים עובדים זרים.⁴⁷

3.5. נתונים על בקשות להיתרים בפרויקטים שבאחריות משרד הביטחון

במאי 2014 החליטה הממשלה לאשר מכסה של 300 היתרים להעסקת עובדים זרים לעבודות הגמר בלבד בפרויקט הקמת קריית ההדרכה של צה"ל בנגב, בשל החשיבות הלאומית שבהאצת השלמת הפרויקט.⁴⁸ בחוזר סגן ראש מינהל השירות למעסיקים ולעובדים זרים נכתב כי השכר ברוטו לעובד זר בפרויקט זה לא יפחת מפעם וחצי השכר הממוצע במשק, כי לא תותר העסקה של יותר מ-300 עובדים זרים בפרויקט, וכי יועסקו רק עובדים זרים חדשים שיגיעו לישראל או עובדים המועסקים בבניית משרדים ושטחי מסחר.⁴⁹

להסכם העוסק בהעסקת מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והקמתם של מחנות חדשים בנגב⁵⁰ צורף מכתב של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא העסקת עובדים זרים. לפי האמור במכתב, יש צורך ברור בהבטחת מספר מספיק של עובדים מקצועיים בתחום הבנייה על מנת להבטיח עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לפינוי מחנות צה"ל מאזורי הביקוש והמשך מעבר היחידות אמ"ן ותקשוב לנגב.⁵¹ תוכן המכתב מתבסס על החלטת הממשלה בנושא פינוי שטחי מחנות צה"ל לנגב, ולפיה נושא העסקתם של עובדים זרים בתוכנית המעבר דרומה ייבחן על-ידי גורמי הממשלה הרלוונטיים, לרבות משרד הכלכלה.⁵²

בדיונים שנערכו בין נציגי משרדי הממשלה השונים, הציג משרד הביטחון את דרישות כוח-האדם לשם עמידה בלוחות הזמנים וחידד את הצורך בעובדים מקצועיים בתחום הבנייה. הוחלט על פתרון ביניים ולפיו משרד ראש הממשלה יפעל לתיקון החלטת הממשלה מספטמבר 2001, האוסרת להעסיק עובדים זרים בפרויקטים ממשלתיים, והחלטת הממשלה מיוני 2014, שעל-פיה מכסת העובדים הזרים עד סוף יוני 2019 תהיה עד 8,000 עובדים זרים.⁵³ התיקון נועד לאפשר העסקת עובדים זרים בבינוי המחנות מתוך המכסה המאושרת, על-פי המתווה המוצג בגרף להלן.⁵⁴

⁴⁶ ש.ם.

⁴⁷ אסף הופר, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב, 7 ביוני 2015.

⁴⁸ החלטת ממשלה מס' 1582, [העסקת עובדים זרים בפרויקט קריית ההדרכה של צה"ל בנגב](#), 4 במאי 2014.

⁴⁹ מינהל השירות למעסיקים ולעובדים זרים, חוזר סגן ראש מינהל השירות למעסיקים ולעובדים זרים מס' 09/14, 1 ביוני 2014.

⁵⁰ הסכם שוה"מ 3 – שיווק והעסקת מחנות.

⁵¹ ארז כהן, ראש אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון, מכתב, 27 באפריל 2015. הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מכתב למנכ"ל משרד הביטחון, מנכ"ל משרד הכלכלה ורשות האוכלוסין וההגירה ואח', 9 במרס 2015.

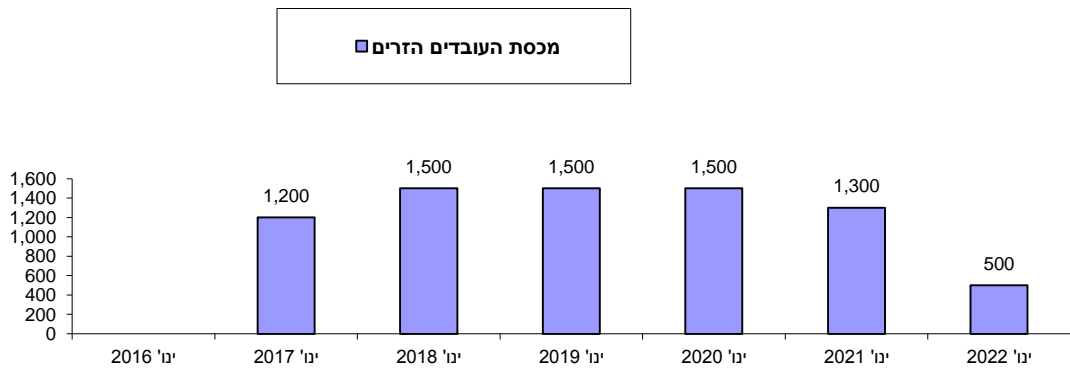
⁵² החלטת ממשלה מס' 2392, [פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב](#), סעיף 11, 4 בינואר 2015.

⁵³ החלטת ממשלה מס' 642, הגברת אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים על-ידי צמצום היקף העסקת עובדים זרים, 2 בספטמבר 2001; החלטת ממשלה מס' 1693, [עובדים זרים בענף הבנייה](#), 8 ביוני 2014.

⁵⁴ ארז כהן, ראש אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון, מכתב, 27 באפריל 2015. הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מכתב למנכ"ל משרד הביטחון, מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ואח', 9 במרס 2015.



מכסת העובדים הזרים המאושרת לבינוי מחנות צה"ל בנגב, 2016–2022



עוד הוחלט כי משרד הכלכלה, בשיתוף עם התאחדות בוני הארץ, יכשירו עובדים ישראלים בהיקפים ובמקצועות הנדרשים לשם בינוי המחנות בנגב. בתום כל שנתיים בשנים האלה יבחנו משרדי הממשלה את מספר העובדים הישראלים שהוכשרו על-ידי משרד הכלכלה לנוכח הביקוש לעובדים מקצועיים בתחום הבנייה בכלל והצורך בבינוי המחנות בנגב בפרט; אם היצע העובדים הישראלים שהוכשרו לא יוכל לספק את הביקוש לצורך בינוי המחנות בנגב, תימשך אפשרות הארכת העסקת העובדים הזרים בהתאם למתווה, ועד להכשרת עובדים ישראלים בהיקפים הנדרשים. האישור להעסקת עובדים זרים אינו חל על מכרזים שבהם נבחר קבלן ואין באישור לשנות את תנאי המכרז בדיעבד.⁵⁵ לדברי ארז כהן, ראש אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון שנמסרו באפריל 2015, עד למועד זה לא חלה התקדמות במהלך ליישום הסכם שוה"ם, בשל אי-העמדת תקציב לשם כך.⁵⁶

4. תוכניות להכשרת עובדים ישראלים בענף הבנייה

כאמור, מטרתה של מדיניות הממשלה הייתה הגדלת התעסוקה בקרב הישראלים בענף הבנייה, ולשם כך נדרשו מנכ"ל משרד הכלכלה והממונה על התקציבים במשרד האוצר לגבש תוכנית לשילוב ישראלים בענף הבנייה על-ידי פיתוח מסלולי הכשרה במקצועות עתירי עובדים⁵⁷ ולפעול לקידום "מסלול תעסוקה", כדי לסייע לקבלנים בקליטת עובדים ישראלים לענף הבנייה ב"עבודות הרטובות" שבהן מועסקים עובדים זרים.⁵⁸ מנתונים שנמסרו לנו מהאגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה עולה כלהלן:

⁵⁵ שם.

⁵⁶ ארז כהן, ראש אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון, 27 באפריל 2015.

⁵⁷ החלטת ממשלה מס' 446, [הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים](#), 12 בספטמבר 2006.

⁵⁸ "עבודות רטובות" – עבודות טיח, עבודות שלד בטוני וריצוף.

[החלטת ממשלה מס' 3453, עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד](#), 10 ביולי 2011



בשנים 2013–2014 מספר התלמידים במסגרות ההכשרה של משרד הכלכלה למקצועות בענף הבנייה עמד על 2,614 תלמידים, ובהם 26 נשים בלבד. בכל שנה כ-75% מהתלמידים מסיימים את ההכשרה.⁵⁹

☒ 1,593 מהתלמידים (לא בוגרים), שהם כ-61% מכלל התלמידים, עברו הכשרה מקצועית של מנהל עבודה כללי, מנהל עבודה עפר ותשתית לכבישים;

☒ כ-5% (134) מהתלמידים עברו הכשרה ב"עבודות רטובות" (שלדאות, צבעות, התקנת מחיצות גבס, ריצוף וטיח פנים);

☒ כ-23% מהתלמידים (597) עברו הכשרה להפעלת עגורנים.

ממשרד הכלכלה נמסר כי בוגרי ההכשרות המקצועיות בתחום הבניין אינם מעוניינים לעבוד במקצועות הבניין. לכן נחתם הסכם בין משרד הכלכלה להתאחדות בוני הארץ והסתדרות עובדי הבניין והעץ להכשרתם וקליטתם של 2,000 עובדים ישראלים בעלות של 90 מיליון ש"ח. בתחילה החניכים יעברו הכשרה מקצועית בתחום של "עבודות רטובות" – שלדאות, ריצוף, טייחות, טפסנות וברזלנות – בקורסים המוכרים על-ידי משרד הכלכלה; לאחר מכן הם ייקלטו בעבודה בחברות הבנייה בתנאים משופרים ובשכר מתגמל של 9,000 ש"ח. פרויקט זה נמצא בשלב ההתארגנות וטרם יצא אל הפועל.⁶⁰

⁵⁹ ניצה סבן, מרכזת מידע ומעקב במשרד הכלכלה, מכתב, 16 ביוני 2015. לפירוט המקצועות ומספר התלמידים בכל מסלול ראו נספח מס' 1.

⁶⁰ אנה גלוק, האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח-אדם במשרד הכלכלה, מכתב, 15 ביוני 2015.



נספח מס' 1 – תלמידים במסלולי ההכשרה לענף הבנייה שמקיים משרד הכלכלה

כמה נשים מתוכם?	סה"כ תלמידים	שם מגמה	סוג ההכשרה	
	429	מנהל עבודה כללי בבניין	הכשרת ערב ⁶¹	שנת 2013
	41	מפעיל עגורן נייד		
7	300	מפעיל עגורן צריח		
	313	מנהל עבודה – עפר ותשתית לכבישים		
	52	מנהל עבודה כללי בבניין (מסלול מקוצר)		
	13	קידום מקצועי בבניין – סוג 5		
	61	התקנת מחיצות גבס וצבעות	הכשרת יום ⁶²	שנת 2014
	10	תשתית, פיתוח, ריצוף וטיח פנים		
	36	תחזוקת מבנים וחשמלאי מעשי		
1	22	שלדאי		
1	129			
9	1,345	סה"כ		
	383	מנהל עבודה כללי בבניין	הכשרת ערב	שנת 2014
	49	מפעיל עגורן נייד		
2	207	מפעיל עגורן צריח		
	327	מנהל עבודה – עפר ותשתית לכבישים		
	34	מנהלי עבודה (בוגרי קידום מקצועי בבניין)		
	55	מנהל עבודה כללי בבניין (מסלול מקוצר)		
	42	קידום מקצועי בבניין – סוג 4	הכשרת יום	שנת 2014
	27	קידום מקצועי בבניין – סוג 5		
		התקנת מחיצות גבס וצבעות		
	21	שרברבות תברואתית (2+1)		
	7	תשתית, פיתוח, ריצוף וטיח פנים		
	40	תחזוקת מבנים וחשמלאי מעשי		
	10	קידום מקצועי בבניין – סוג 4	הכשרת יום	שנת 2014
15	34	שלדאי		
17	1,269	סה"כ		

⁶¹ הכשרת יום – תוכנית המתוקצבת על-ידי המדינה ומיועדת לבלתי מועסקים.
⁶² הכשרת ערב – מתקיימת בבתי-ספר מקצועיים ומיועדת לכלל האוכלוסייה.



נספח מס 2 – מכסות להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה, על-פי החלטות הממשלה בנושא

מכסה בפועל להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה	נקודת זמן
⁶³ 17,500	לשנת 2005
⁶⁴ 15,000	לשנת 2006
⁶⁵ 12,000	מ-1.10.2007
⁶⁶ 9,000	מ-1.10.2008
⁶⁷ 8,000	מ-1.10.2009
⁶⁸ 5,000	מ-1.7.2010
⁶⁹ 8,000	עד 30.6.2011
⁷⁰ 5,000	מ-1.7.2011
⁷¹ 2,000	מ-1.1.2012
⁷² רק מומחים	מ-1.1.2013
⁷³ 8,000	מ-1.7.2014 עד 30.6.2019
⁷⁴ עד 8,000	מ-1.7.2019
⁷⁵ עד 5,000	מ-1.7.2020
⁷⁶ עד 2,000	מ-1.7.2021

⁶³ החלטת ממשלה מס' 3021, עז/1, [מכסת ההיתרים להעסקת עובדים זרים לשנת 2004 ולשנת 2005](#), 6 בינואר 2005. ש.ם.

⁶⁴ החלטת ממשלה מס' 446, [הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים](#), 12 בספטמבר 2006. ש.ם.

⁶⁵ סעיף 6, החלטת ממשלה מס' 147, [מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים](#), 12 במאי 2009. ש.ם.

⁶⁶ החלטת ממשלה מס' 1066, מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים – תיקון החלטת ממשלה מס' 147 מיום 12.5.2009. ש.ם.

⁶⁷ החלטה ממשלה מס' 2080, [עובדים זרים בענף הבניין](#), 15 ביולי 2010. ש.ם.

⁶⁸ ש.ם.

⁶⁹ ש.ם.

⁷⁰ ש.ם.

⁷¹ ש.ם.

⁷² החלטת ממשלה מס' 1693, [עובדים זרים בענף הבנייה](#), 8 ביוני 2014. ש.ם.

⁷³ ש.ם.

⁷⁴ ש.ם.

⁷⁵ ש.ם.

⁷⁶ ש.ם.

