



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

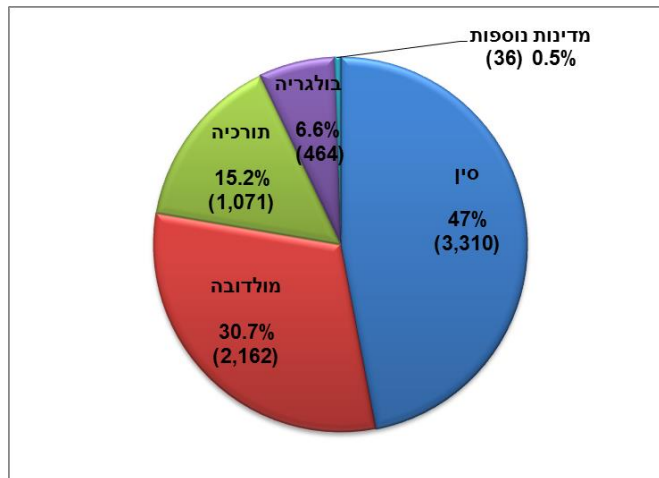
ז' באב תשע"ה
23 ביולי 2015

העסקת עובדים זרים ועובדים פלסטינים בענף הבניין

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שעניינו "מחסור בעובדים זרים לבנייה"¹, ובו נציג נתונים על עובדים בענף זה, בדגש על עובדים זרים, הערכות בנוגע לצורכי הענף, והיבטים הקשורים למענה על צרכים אלו. לא נעסוק במסמך זה בהיבטים נוספים שבהעסקת עובדים זרים בבניין.²

עובדים זרים³ יכולים להגיע לישראל לעבודה בכמה ענפי עיסוק מובחנים (כיום בניין, חקלאות, סיעוד ומומחים), ושוהים בה ברישיון ישיבה ועבודה מאת שר הפנים בפרקי זמן קצובים הניתנים להארכה.⁴ לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: רשות האוכלוסין), **כיום בישראל 76,367 עובדים זרים חוקיים, כ-9% מהם עובדים זרים חוקיים בבניין (7,043)**.⁵ נוסף עליהם, במועד זה שהו באופן לא חוקי 1,001 עובדים זרים שהובאו במקור לעבוד בענף הבניין,⁶ ולהערכת רשות האוכלוסין, רובם עדיין מועסקים בענף הבניין.⁷

תרשים 1: ארצות המוצא של העובדים הזרים החוקיים בענף הבניין (30 ביוני 2015)



¹ המסמך שלפניכם מוצג בתוספת על המסמך שהוגש לוועדה ב-23 ביולי 2015: החלטת קבינט הדיור (דר/27) מה-13 ביולי 2015 קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-30 ביולי 2015 (החלטה מספר 317), ולכן תוכנה יוצג להלן בתור החלטת ממשלה.

² להיבטים נוספים בהעסקת עובדים זרים, כגון פיקוח על העסקתם ואכיפתה, ראו גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015.

³ בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 "עובד זר" מוגדר "עובד שאינו אזרח ישראל, או תושב בה". ראו סעיף 1 לחוק, תאריך כניסה: 22 ביולי 2015.

⁴ סעיף 2 וסעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, תאריך כניסה: 22 ביולי 2015.

⁵ אם לא צוין אחרת, במסמך זה נתוני העובדים הזרים נכונים ל-30 ביוני 2015 ונמסרו במענה לפנייתנו- מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.

⁶ עובדים אלו כ-6% מכלל העובדים הזרים הלא-חוקיים (15,526) - מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015. אין בידנו נתונים לגבי קבוצות זרים נוספות בענף הבניין, כגון מומחים זרים המשתכרים שכן מומחים או מסתננים, כהגדרתם בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.

⁷ הסיבה העיקרית, לפי רשות האוכלוסין, להפיכתם לבלתי-חוקיים היא שתקופת השהות המותרת בהתאם לתנאי הרישיון (עד 63 חודשים) הסתיימה, וככל הנראה לא היה מעסיק שביקש להאריכה - שם.

מתרשים 1 עולה כי כמעט מחצית מן העובדים הזרים החוקיים העובדים כיום בישראל בבניין הם מסיני (3,310 עובדים). מעט פחות משליש מהעובדים הם ממולדובה (2,162); כ-15% מהעובדים מתורכיה וכ-7% מבולגריה. מספר קטן של עובדים מוצאם ממדינות נוספות (36 עובדים).⁸

1. עובדים בענף הבניין

בישראל שלוש קבוצות עיקריות של עובדים בענף הבניין: תושבי ישראל, עובדים משטחי הרשות הפלסטינית ועובדים זרים המובאים לישראל. לפי נתוני משרד הבינוי, הנסמכים על סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ברבעון הראשון של שנת 2015 הועסקו בבנייה 175,800 תושבי ישראל.⁹

לפי נתוני רשות האוכלוסין, **כיום עובדים בישראל 35,828 עובדים פלסטינים באופן חוקי בבניין**, לא כולל שטחי יהודה ושומרון.¹⁰ נוסף עליהם, עובדים 14,525 פלסטינים בשטחי יהודה ושומרון.¹¹ אין בידי הרשות נתונים או הערכה בנוגע למספר העובדים הפלסטינים הלא-חוקיים העובדים בישראל בבנייה. נוסף עליהם, כאמור, **כיום בישראל 7,043 עובדים זרים חוקיים בבניין**. כמו כן כיום שוהים בישראל באופן לא חוקי 1,001 עובדים זרים שהובאו במקור לעבוד בענף הבניין.

נוהלי רשות האוכלוסין מסדירים את עבודתם של העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים בבניין. לגבי **עובדים פלסטינים בענף הבניין הקבלן מבקש ההיתר מוגדר המעסיק**, ורק לו מותר להעסיקם.¹² העסקתם של **עובדים זרים בבניין מוסדרת באופן שונה**, ואלו **מועסקים באמצעות קבלני כוח אדם ("תאגידיים") שקיבלו היתר מיוחד להעסקת עובדים זרים בבניין בלבד**.¹³ נדגיש כי התאגיד הוא מעסיקו של העובד, אך הוא אינו האחראי לביצוע עבודת הבניין המבוצעות אצל קבלן הבניין.¹⁴ לפי נוהל של רשות האוכלוסין, העובדים הללו יועסקו באתרי בנייה בלבד ורק במקצועות הבאים: **טפסנות, ברזלנות, טייחות, בנאות ורצפות, מסגרות ורתכות**.¹⁵

⁸ אשר לעובדים זרים לא חוקיים, נזכיר כי כיום שוהים בישראל 1,001 זרים באופן לא חוקי ושהובאו לישראל לעבוד בבניין. מהם כ-38% מרומניה (384), כ-28% מסיני (279), כ-12% מתורכיה (123), כ-9% ממולדובה (89), כ-6% מבולגריה (59) וכ-7% ממדינות נוספות או שלא רשום מוצאם (67 אנשים). לסיבה העיקרית להפיכתם לא חוקיים (להערכת הרשות), ראו הערה 6.

⁹ משרד הבינוי, אגף ניתוח כלכלי, לוח 13: מועסקים במשק ובענף הבנייה בישראל, עיבוד משרד הבינוי על בסיסי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נשלח בדוא"ל על ידי יהורם אלבז, מרכז בכיר ניתוח כלכלי במשרד הבינוי, 14 ביולי 2015.

¹⁰ הנתונים עוסקים ב-8 ביולי 2015 – מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.

¹¹ לפי נתוני המנהל האזרחי, אלו צוינו בפנינו על ידי האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, דוא"ל, 23 ביולי 2015.

¹² רשות האוכלוסין, מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, אגף מתי"ש, נוהל ביצוע לחלוקת היתרים להעסקת עובדים פלשתינאים, חוזר מנהל אגף מס' 15-04, 28 בינואר 2015.

¹³ הנוהל עוסק רק בהעסקת עובדים זרים בהתאם למכסות הרגילות לענף הבניין, ואינו עוסק בסוגי עובדים אחרים המועסקים בענף הבניין, כגון עובדים פלסטיניים, ירדנים, מומחים זרים בשכר מומחים, עובדי חברת ילמולר בע"מ, משתלמים ועובדים זרים בפרויקטים מיוחדים בהחלטת ממשלה. העסקתם של עובדים אלו תותר ותוסדר, לפי הכתוב, בהחלטות ממשלה ובהנחיות ונהלים נפרדים. ראו רשות האוכלוסין, נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם לשנת 2014, עמ' 2. נוהל מס' 9.4.0001, תאריך עדכון: 4 בנובמבר 2013. לפי הודעת הרשות, הארכת היתרים לתאגידיים לשנת 2015 יינתנו לפי נוהל זה, ראו רשות האוכלוסין, ראש מנהל שירות למעסיקים ולעובדים הזרים, חוזר ראש מינהל מספר 24/14, 20 נובמבר 2014.

¹⁴ התאגיד רשאי להעסיק את העובדים הזרים רק אצל קבלן בעל רישיון בתוקף לפי הוראות חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 – המעסיק בפועל. עם זאת, חלות הן על קבלן כוח האדם המעסיק את העובד הזר הן על המעסיק בפועל, חובות מיוחדות לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, ולפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991. ראו נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם לשנת 2014, עמ' 12, 14, 18-19.

¹⁵ שם, עמ' 12-14.



האשרה והרישיון לשיבת ביקור של עובד זר מוגבלת בזמן. לפי החוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 **אין להאריך את האשרה והרישיון לשיבת ביקור של עובד זר לאחר תום תקופה של חמש שנים ושלושה חודשים (63 חודשים)**. עם זאת אפשר להאריך בנסיבות מיוחדות וחרירות של תרומת הזר לכלכלה, למשק או לחברה.¹⁶

בפרקים הבאים נציג כמה היבטים הקשורים למכסות העובדים בענף, למספרם בפועל ולהבאתם לישראל.

2. מכסות בענף הבניין להעסקת עובדים פלסטינים ועובדים זרים

מספרם של העובדים הפלסטינים ושל העובדים הזרים בבניין המועסקים בישראל מוגבל במכסות שנקבעות בהחלטות ממשלה.

לגבי עובדים פלסטינים מיהודה ושומרון, עד לסוף יולי 2015 המכסה בענף הבניין עמדה על 37,100 עובדים,¹⁷ כיום מכסה זו כמעט מלאה: כאמור נכון ליולי 2015 עובדים בענף 35,828 עובדים פלסטינים (96.6% מהמכסה).

החלטת ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מה-13 ביולי 2015 ושכותרתה הוא "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים" (דר/27), קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-30 ביולי 2015 (מס' 317). בהחלטה זו הוחלט בין היתר על הגדלת המכסה המרבית של היתרים להעסקת עובדים פלסטינים מיהודה ושומרון בבניין ב-8,000, מהם 4,000 מיום כניסת ההחלטה לתוקף.¹⁸ כלומר מכסת העובדים הפלסטינים המרבית בבניין עומדת על 41,100 עובדים, ותוכל לגדול עד לכדי 45,100, וזאת בתוקף עד ל-30 ביוני 2019. ההחלטה קובעת כי היתרי העסקה ורישיונות העבודה החדשים עד לכדי 8,000 שיינתנו מתוקף ההחלטה, יינתנו לצורך בנייה למגורים והדבר יצוין על גבי היתר ההעסקה וברישיון העבודה של העובד.¹⁹

לגבי עובדים זרים ביוני 2014 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1693) כי **עד ל-30 ביוני 2019 מכסת העובדים הזרים בענף הבניין תהיה 8,000 עובדים**. עם זאת, **אם תימלא מכסה זו**, תוגדל המכסה בשלוש פעימות עד למכסה מרבית כוללת של **15,000 עובדים זרים**.²⁰ החלטה זו התקבלה לאחר המלצת משרד

¹⁶ נסיבות, כפי שקבע שר הפנים בהתייעצות עם שר האוצר ובהסכמת שר הכלכלה, ראו סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

¹⁷ דברי הסבר להצעה להחלטת קבינט הדיור, "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים", הוגש בידי שר הבינוי ושר האוצר.

¹⁸ המכסה תגדל ב-4,000 עובדים נוספים (ובסך הכול ב-8,000) לאחר שמתאם הפעולות בשטחים יודיע בכתב למנכ"ל רשות האוכלוסין כי הושלמו עבודות התשתית להרחבת המעברים או עד ל-1 באוגוסט 2016 – המוקדם מבין שני המועדים. ראו הממשלה ה-34, החלטה מס' 317 (דר/27), סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים, 30 ביולי 2015.

¹⁹ לעניין עובדים פלסטינים – בנייה למגורים בהחלטה זו היא בניית מבני מגורים, מבנים עם שימושים משולבים, מוסדות ציבור וכן תשתיות המקדמות בנייה למגורים.

²⁰ שתי הפעימות הראשונות יגדילו את המכסה ב-2,500 עובדים זרים כל אחת, והשלישית תגדיל ב-2,000 עובדים. עוד הוחלט על הקטנת המכסות בשלוש השנים שלאחר מכן: החל מיולי 2019 המכסה תהיה עד 8,000 עובדים זרים, החל מיולי 2020 – עד 5,000 והחל מיולי 2021 – עד 2,000. ראו הממשלה ה-33, החלטה מס' 1693, עובדים זרים בענף הבניין, 8 ביוני 2014. במאי 2014 אישרה הממשלה מכסה של עד 300 עובדים זרים לביצוע עבודות גמר בפרויקט קריית ההדרכה של צה"ל בנגב. עובדים אלו יועסקו מתוך מכסת העובדים הזרים בענף הבניין, ואם בין השאר מכסה זו תימלא, יתקיים דיון בין שרי האוצר, הביטחון, הכלכלה והפנים למתן אפשרות לאשר את העסקתם נוסף למכסה. ראו הממשלה ה-33, החלטה מס' 1582, העסקת עובדים זרים בפרויקט קריית ההדרכה של צה"ל בנגב, 4 במאי 2014.



הבינוי בעקבות עבודה של המשרד שבוצעה על ידי חברת "רותם אסטרטגיה" בספטמבר 2013,²¹ שהעריכה מחסור בעובדים מיומנים (בדגש על עבודות "רטובות", ראו בהמשך).²²

בהחלטת הממשלה מיולי 2015 שצוינה לעיל הוחלט כי אם המכסות המרביות שצוינו ימולאו, תגדל המכסה המרבית הכוללת ל-20,000 עובדים.²³ לצורך תעדוף בנייה למגורים, ההחלטה מנחה את רשות האוכלוסין כי מתחילת שנת 2016 תותר עבודתו של עובד זר לבנייה שיגיע לישראל תוך קבלת רישיון עבודה חדש, רק לצורך בנייה למגורים, והדבר אף יצוין על גבי היתר ההעסקה וברישייון עבודתו.²⁴ עוד נקבע כי העסקת עובדים זרים ופולסטינים לא תותר בפרויקטים חדשים שאינם בנייה למגורים ואשר ניתן עבורם צו התחלת עבודה לאחר ה-1 בינואר 2016, אלא אם צוות בראשות מנכ"ל משרד הבינוי כמוגדר בהחלטה קבע שיש בהם תועלת להגדלת היצע של דירות למגורים.²⁵ לפי ההחלטה, המכסות עשויות להיות קטנות מאלו המתוארות בתלות במספר הבלתי מועסקים בקרב תושבי ישראל.²⁶

כיום הבאת עובדים זרים בבניין אפשרית במסגרת של הסכמים בילטרליים של ישראל עם בולגריה, מולדובה ורומניה. נוסף עליהם, יכולים להגיע לישראל ולהיות מועסקים בבניין עובדים תורכים במסגרת הסדר בין תורכיה לישראל,²⁷ בהתאם להחלטות ממשלה בנושא.²⁸

²¹ חברת "רותם אסטרטגיה", הערכת מצב בנושא הדיור – סוגיית העובדים בענף הבניין, ספטמבר 2013.
²² נציין כי המכסה הייתה 8,000 לפני השינוי. נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד הבינוי, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 15 ביולי 2015.

²³ הממשלה ה-34, החלטה מס' 317 (דר/27), [סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים](#), 30 ביולי 2015. נציין כי בדברי ההסבר להצעה להחלטה, ובה כאמור הוחלט גם להגדיל את מכסת העובדים הפולסטינים בבניין, מצוין כי כיום יש בנייה פעילה של 17 מיליון מ"ר למגורים ו-6.2 מיליון בבנייה שאינה למגורים, וכי צפוי גידול של כ-37,000 התחלות בנייה של יחידות דיור (קרקע מדינה וקרקע פרטית) שיוסיפו כ-2.5 מיליון מ"ר בנייה למגורים וכ-0.8 מיליון מ"ר לבנייה שאינה למגורים.

²⁴ בנייה למגורים בהחלטה זו היא בניית מבני מגורים, מבנים עם שימושים משולבים ומוסדות ציבור. ראו שם.
²⁵ שם. הגבלה זו, כמו גם ההגבלות בנוגע למתן היתרים חדשים רק לבנייה למגורים, לא יחולו על עובדים לא ישראלים בעבודות במסגרת פרויקט קריית ההדרכה של צה"ל בנגב בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1582 מה-4 במאי 2014 (ראו הערה 20). כמו כן ההחרגות לא יחולו על פרויקט פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב, ובלבד שהעבודות והמקצועות יהיו המתירים כיום להעסקת עובדים לא ישראלים בענף הבנייה. לאור חשיבותו הלאומית של פרויקט הפינוי והיקפו הוחלט להחריגו מסעיף 4 להחלטת הממשלה מס' 642 מה-2 בספטמבר 2001 (ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 2392 מה-4 בינואר 2015), ולפיה לא יינתנו היתרים להעסקת עובדים זרים לביצוע עבודות בנייה ותשתית על פי מכרזים עבור הממשלה, הרשויות המקומיות, החברות הממשלתיות, התאגידים העירוניים והתאגידים שהוקמו בחוק. ראו החלטה מס' 642 של הממשלה, הגברת אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים על-ידי צמצום היקף העסקת עובדים זרים, 2 בספטמבר 2001.

²⁶ אם מספר הבלתי מועסקים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יגדל ב-42,000 עובדים בהשוואה למספרם בחודש יוני 2015 (יהיה 230 אלף או יותר ויגיע ל-6% אבטלה), כלל המכסות המרביות להעסקת עובדים לא-ישראלים בבנייה יעמדו על סך מספר העובדים הלא ישראלים החוקיים המועסקים בישראל בבנייה (בתוך 30 ימים ממועד הודעת הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי שימונה על ידו, למנהל רשות האוכלוסין ולמתאם הפעולות בשטחים). אם במהלך השנה שלאחר התאמת המכסות המתוארת, מספר הבלתי מועסקים ימשיך להיות גבוה ב-42,000 במשך ארבעה חודשים מצטברים, בתוך 30 ימים מקבלת ההודעה על כך, מכסת העובדים הזרים המרבית תופחת ב-10%, והפחתה בשיעור זהה במכסת העובדים הפולסטינים תהיה בכפוף לתיאום עם שר הביטחון. מנגנון זה יהיה בתוקף עד ה-30 ביוני 2019. ראו הממשלה ה-34, החלטה מס' 317 (דר/27), [סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים](#), 30 ביולי 2015; דברי הסבר להצעה להחלטה.

²⁷ מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.
²⁸ החלטת ממשלה מדצמבר 2013 הגדילה את מספרם עד ל-1,200 עובדים. מההחלטה עולה כי אלו יוקצו מתוך מכסת ההיתרים המרבית הכוללת בענף הבניין, כפי שנקבע בהחלטות קודמות. ראו החלטת הממשלה ה-33 מס' 1079, [היתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבנייה](#), 4 בדצמבר 2013.



3. הסכמים בילטרליים לגיוס עובדים זרים²⁹

הסכם בילטרלי לגיוס עובדים זרים הוא הסכם הנחתם בין המדינה המגייסת למדינת המוצא, שתכליתו לייסד מנגנון גיוס ישיר ולהבטיח הליך גיוס מובנה, קבוע ומפוקח שבו קיימת שקיפות אשר להסדרי העסקה ולזכויות ולחובות החלות על העובדים הזרים עם הגעתם למדינה המגייסת. הסכמים לגיוס עובדים זרים בין שתי מדינות או בין מספר מדינות (Multilateral agreements) נהוגים בעולם זה עשרות שנים, נתמכים ומקודמים על ידי ארגונים בין-לאומיים ובראשם ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO)³⁰ וארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM)³¹, הרואים בהם אמצעי המסייע לשמירה על זכויות העובדים הזרים.

עד לסוף העשור הראשון של שנות האלפיים תהליך הגיוס של העובדים הזרים לישראל נוהל בעיקרו על ידי גורמים פרטיים שהשתתפו במיון וגיוס של העובדים הזרים במדינות המוצא ובחתימה על חוזה העסקה, על פי המלצות ודרישות שהעבירו נציגי המעסיקים או חברות התיווך הישראליות.³² בתהליך גיוס זה צמחה תופעה של "דמי תיווך" ו"עמלות" שנגבו מעובדים זרים שביקשו להגיע לישראל, על פי רוב עוד בארצות המוצא, ועל כן לישראל היה קושי לפקח על הנעשה ולפעול כנגד הפרות שהתגלו.³³ **ההכרה בתופעה זו הובילה לשורה של החלטות ממשלה משנת 2005 ואילך שעניינן גיוס עובדים זרים במסגרת הסכמים בילטרליים.**³⁴ **בהחלטת ממשלה מס' 4024 מיום 31 ביולי 2005 נקבע כי יש לבחון גיוס עובדים זרים תחת פיקוח של ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) או הסדר אחר, "במטרה למנוע**

²⁹ פרק זה מבוסס על פרק במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומובא בשינויים ובתוספות, ובהם נתונים שהתקבלו ב-22 ביולי 2015 מרשות האוכלוסין. ראו גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015.

³⁰ **ארגון העבודה הבין-לאומי (International Labour Organization ILO)** הינו סוכנות של האו"ם שחברות בה כיום 185 מדינות. באגנדה של הארגון שפורסמה בשנת 2014, מציין הארגון כאחת ממטרותיו את קידום ההסכמים הביילטרליים והגברת מעורבות המדינה בגיוס מהגרי עבודה והעסקתם. על פי תפיסת הארגון, ועל פי עדויות שנצברו, קיום הסכמים בילטרליים שבהם המדינה אחראית על הגיוס ועל העסקת העובדים, מסייע לשמירה על זכויות העובדים ועל קיום הליך הוגן. ראו:

International Labour Office, report of director-general, [Fair Migration – Setting an ILO Agenda](#), Report I (B), 2014, p. 14.

³¹ **ארגון ההגירה הבין-לאומי (International Organization for Migration IOM)**, הוא ארגון בין-ממשלתי שקם בשנת 1951 ופועל בתחומי הגירה, יחד עם ממשלות, ארגונים בין-לאומיים וארגוני מגזר שלישי. כיום חברות ב-IOM 157 מדינות. אחד מתחומי הפעילות של ה-IOM הוא פעילות בנושאי הגירה ופיתוח, פעמים רבות במסגרת פרויקטים אזוריים. הארגון פועל הן בארצות המקור הן בארצות הקולטות, מסייע בהקמת משרדי הגירה, קיום ימי הערכות טרם גיוסים, סיוע בהטעמת נהלים והפיקוח על קיומם, בקרה על הסכמים, שמירה על זכויות העובדים הזרים. כפי שפורח בהמשך, ההסכם של ישראל ותאילנד בגיוס עובדי חקלאות נעשה בחסות ה-IOM. מקור: International Organizations for Migration, [About IOM](#), Access date: April 15, 2015; Colombo Processes, [steps for recruitment for overseas employment](#), Access date: June 12, 2014.

³² להרחבה ראו: ד"ר גלעד נתן, [עובדים זרים בישראל – סוגיות מרכזיות ותמונת מצב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בפברואר 2009.

³³ מבקר המדינה, [דוח שנתי 353 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001](#), פרק שני: משרדי ממשלה, העסקת עובדים זרים, עמ' 649; ד"ר גלעד נתן, [הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק \(גרסה מתוקנת\)](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 בינואר 2011; מכתב מארגון "קו לעובד" לראש הממשלה ולשר הפנים, הבאתם לישראל של מהגרי עבודה בתחום הבניין, 9 ביוני 2014.

³⁴ החלטות הממשלה ה-32: מס' 4408 (חכ/263), [עובדים זרים בענף החקלאות](#), 15 במרס 2013; מס' 4194, [עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים](#), 29 בינואר 2012; מס' 3453, [עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד](#), 10 ביולי 2011; מס' 1274, [מדיניות הממשלה בתחום עובדים זרים – המשך דיון](#), 24 בינואר 2010; החלטה מס' 752, [העסקת עובדים זרים בחקלאות](#), 14 בספטמבר 2009; החלטת הממשלה ה-31 מס' 3996, [מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים](#), 24 באוגוסט 2008; החלטת הממשלה ה-30 מס' 4024, [היתרים להעסקת עובדים זרים](#), 31 ביולי 2005.



ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים.³⁵ החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים שלאחר מכן קבעו בצורה נחרצת יותר כי יש לפעול למעבר מלא של גיוס עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים בענפי הבניין והחקלאות ובענף הסיעוד להתחיל בתכנית ניסיונית להבאת עובדים זרים במסגרת התקשרות בילטרלית.³⁶

החלטת ממשלה מספר 3453 מיולי 2011 קבעה כי יש לגייס עובדים זרים לבניין באמצעות הסכמים בילטרליים. ההסכם הראשון גובש עם בולגריה בשלהי 2011, ועובדי הבניין הראשונים מבולגריה הגיעו לישראל בשנת 2012.³⁷ נציין כי כיום לא נערכים מיונים להבאתם מבולגריה.³⁸ בשנת 2012 נחתם הסכם בילטרלי ופרוטוקול יישום עם ממשלת מולדובה, והעובדים החלו להגיע לישראל בשנת 2013.³⁹ ביולי 2014 נחתם הסכם עם רומניה להבאת עובדים זרים בבניין,⁴⁰ אולם טרם הגיעו עובדים ממדינה זו, ובסוף יולי 2015 צפויים להגיע כ-180 עובדים במסגרת קבוצה ראשונה.⁴¹

כיום כ-35% מהעובדים החוקיים בבניין (2,460 עובדים) הם עובדים שהגיעו לישראל במסגרת הסכמים בילטרליים (ממולדובה ומבולגריה). יש טענות בנוגע ליישום ההסכמים ולקשיים בגיוס עובדים זרים במסגרתם. נושא ההסכמים הבילטרליים נידון בכנסת ה-19 כמה פעמים בוועדת הפנים והגנת הסביבה והוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים.⁴² בעקבות דיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה פנתה בנושא יושבת ראש הוועדה דאז, חברת הכנסת מירי רגב, למקבלי החלטות והעלתה בין היתר כי ההסכמים הבילטרליים אינם מספקים את הצורך בעובדים בענף הבניין, וכי במסגרתם מגיעים עובדים שמומחיותם לא נדרשת (עובדי גמר) או עובדים לא מיומנים, ואף קראה לשינוי מתווה הבאת העובדים.⁴³ בפרק 4 להלן נציג נתונים העוסקים במשך שהייתם בישראל של עובדים זרים בבניין וכן בגיוסם במסגרת ההסכמים הבילטרליים. כמו כן נרחיב בנוגע לטענות על קשיים במימוש ההסכמים אלו.

4. נתונים על עובדים זרים בבניין

ראשית, נציג להלן נתונים נוספים על קבוצות העובדים הזרים לפי ארצות מוצאם:

- **כמעט מחצית מהעובדים הזרים החוקיים בבניין (כ-47%) הם עובדים מסין (3,310 עובדים), וכ-96% מהעובדים הסינים שוהים בישראל למעלה מ-63 חודשים (3,187).**

³⁵ הממשלה ה-30, החלטה מס' 4024, [היתרים להעסקת עובדים זרים](#), 31 ביולי 2005.

³⁶ לפירוט החלטות הממשלה – ראו הערת שוליים מס' 34.

³⁷ הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 42, [הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לענפים השונים](#), 17 ביוני 2014; רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, מכתב – גיוס עובדים בהסכמים בילטרליים, 21 במאי 2014, תשובת המשך: 11 ביוני 2014.

³⁸ נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד הבינוי, שיחת טלפון, 22 ביולי 2015.

³⁹ ראו הערה 37.

⁴⁰ דברי אמנון בן עמי, מנכ"ל רשות האוכלוסין, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, [מחסור בעובדים זרים בבנייה](#), 14 ביולי 2014.

⁴¹ מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.
⁴² ראו למשל, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, [מחסור בעובדים זרים בבנייה](#), 14 ביולי 2014; הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 42, [הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לענפים השונים](#), 17 ביוני 2014.

⁴³ למשל, חברת הכנסת מירי רגב, יושבת ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-19, בקשה דחופה מטעם התאחדות תאגידי כח אדם זר לחדול מניסיונות להביא עובדים לא מיומנים ולא נדרשים ממולדובה, מכתב לשר הפנים, שר הבינוי, מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, 19 בפברואר 2015; שינוי מתווה הבאתם של העובדים הזרים לענף הבנייה, מכתב לראש הממשלה ולשר הפנים, 31 במרס 2014.



- כ-31% מהעובדים הזרים החוקיים הם ממולדובה (2,162 עובדים), וכ-92% מהם (1,999) הגיעו לישראל החל משנת 2013 במסגרת ההסכם הביטראלי עם ישראל.
- כ-15% מהעובדים הזרים החוקיים הם מתורכיה (1,071). ככל הנראה מרביתם הגיעו במסגרת ההסדר שצוין לעיל בין תורכיה לישראל.
- כ-7% מהעובדים הם מבולגריה (464), כמעט כולם (461) הגיעו בשנים 2012-2013 במסגרת ההסכם הביטראלי עם ישראל.
- פחות מאחוז אחד (0.5%) מהעובדים הגיעו ממדינות נוספות (36 עובדים).

4.1 משך השהייה בישראל

לפי סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, אין להאריך את האשרה ורישיון לישיבת ביקור של עובד זר לאחר תום תקופה של חמש שנים ושלושה חודשים (63 חודשים) מיום שניתנה לו לראשונה בידי שר הפנים. עם זאת החוק מאפשר להאריך את תוקף רישיון הישיבה שניתן לעובד זר (בכל ענף שהוא), לתקופות נוספות שלא יעלו על שנה כל אחת, אם התקיימו נסיבות מיוחדות וחריגות של תרומת העובד הזר לכלכלה, למשק או לחברה, שקבע שר הפנים בהתייעצות עם שר האוצר ובהסכמת שר הכלכלה.⁴⁴

בטבלה 1 להלן נציג את משך שהייתם בישראל של 7,043 העובדים הזרים החוקיים בבניין, לפי הנתונים שהתקבלו מרשות האוכלוסין במענה לבקשתנו.⁴⁵

טבלה 1: מספר העובדים הזרים החוקיים בענף הבניין לפי משך שהייתם בארץ (30 ביוני 2015)

שיעור בכלל העובדים הזרים החוקיים בבניין	מספר העובדים הזרים בבניין	משך השהייה ⁴⁶
28.9%	2,033	12-0 חודשים
13%	917	24-13 חודשים
5.7%	399	36-25 חודשים
2.1%	146	48-37 חודשים
2%	143	63-49 חודשים
48.3%	3,405	מעל 63 חודשים
100%	7,043	סך הכול

מטבלה 1 עולה כי כמעט מחצית מהעובדים הזרים החוקיים בענף הבניין שוהים בישראל למעלה מ-63 חודשים (3,405), כלומר רישיונם הוארך באופן חריג ומיוחד. מבין עובדים אלו, כ-94% הם עובדים מסיני (3,187). נציין כי בהחלטת הממשלה מה-30 ביולי 2015 נרשמה הודעתו של שר הפנים, בהתייעצות

⁴⁴ סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

⁴⁵ מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.
⁴⁶ ערכי החודשים מוצגים בחודשים מלאים, כלומר הקטגוריה 12-0 היא שהייה עד שנה (כולל). מעל לשנה ועד שנתיים היא קטגוריה 24-13 חודשים וכן הלאה.



עם שר האוצר ובהסכמת שר הכלכלה, על אישורו להאריך עד ה-30 ביוני 2016 את שהייתם של כ-3,200 עובדים זרים מסין בעלי רישיונות עבודה לענף הבניין, השוהים בישראל כדין יותר מ-63 חודשים, אך לא יותר מ-11 שנים בישראל.⁴⁷

עוד עולה מטבלה 2 כי **קבוצה גדולה נוספת, כ-29% מבין העובדים הזרים כיום בישראל, עובדים בישראל פחות משנה (2,033)**. כ-69% מתוך העובדים פחות משנה הם עובדים ממולדובה, ככל הנראה רובם ככולם הגיעו במסגרת ההסכמים הבינלאומיים (1,398 עובדים), וכ-31% הם עובדים מתורכיה (631).⁴⁸ כ-13% מן העובדים הזרים החוקיים שוהים בישראל בין שנה לשנתיים (917 עובדים). כ-65% מעובדים אלו הם עובדים ממולדובה (601), כ-16% מבולגריה (146) וכ-18% מתורכיה (168).⁴⁹

נוסף על עובדים אלו, נזכיר כי ב-30 ביוני 2015 שהו בישראל 1,001 זרים באופן לא חוקי ושהובאו לישראל לעבוד בבניין, וכולם במועד זה שהו בישראל למעלה מ-63 חודשים. כאמור לפי רשות האוכלוסין, הסיבה העיקרית לכך שהם הפכו עם השנים לא חוקיים, היא שתקופת השהות המותרת בהתאם לתנאי הרישיון, עד 63 חודשים, הסתיימה, וכנראה לא היה מעסיק שביקש את הארכתו המיוחדת.

4.2. נתונים על ההסכמים הבינלאומיים

כאמור, **כיום כ-35% מהעובדים החוקיים בבניין (2,460 עובדים) הם עובדים שהגיעו לישראל במסגרת הסכמים בינלאומיים (ממולדובה ומבולגריה)**. להלן נציג נתונים שהתקבלו מרשות האוכלוסין במענה לבקשתנו, על מספר העובדים שהובאו במסגרת ההסכמים הבינלאומיים ממדינות אלו החל משנת 2012 ועד ה-30 ביוני 2015.⁵⁰

טבלה 2: מספר העובדים הזרים שהגיעו מבולגריה במסגרת ההסכמים הבינלאומיים (2012-יוני 2015)

מתוכם: עובדים כיום בישראל	סך הכול עובדים שהובאו	2015	2014	2013	2012	השנה / המדינה
461	1,008	0	0	244	764	בולגריה
1,999	2,109	1,122	776	211	-	מולדובה
2,460	3,117	1,122	776	455	764	סך הכול

מטבלה 2 עולה כי משנת 2012, **שנת תחילת הגעת עובדים זרים במסגרת הסכם בינלאומי (בולגריה), ועד ה-30 ביוני 2015 הגיעו לישראל במסגרת ההסכמים הבינלאומיים 3,117 עובדים זרים בענף הבניין**. כשני שלישי מהם ממולדובה וכשליש מהם מבולגריה. בשנים 2014-2015 לא הגיעו עובדים חדשים

⁴⁷ הממשלה ה-34, החלטה מס' 317 (דר/27), [סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים](#), 30 ביולי 2015.

⁴⁸ נוסף על המשתתפים לשתי קבוצות אלו, ארבעה עובדים.

⁴⁹ נוסף עליהם, שני עובדים.

⁵⁰ מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.



מבולגריה, אלא רק ממולדובה, כ-1,100 מהם בשנת 2015. עוד עולה כי כ-79% מן העובדים שהובאו לישראל, עודם עובדים בארץ (2,460), כולם עובדים חוקיים והם כאמור כ-35% מהעובדים הזרים כיום בענף הבניין. כ-95% מן העובדים שהובאו ממולדובה, עדיין עובדים בישראל, לעומת כ-46% מן העובדים שהובאו מבולגריה.

בהליך הגיוס במסגרת ההסכמים הביטראליים עוברים העובדים מבחנים מקצועיים.⁵¹ להלן נציג נתונים לגבי שלבי המיונים, שהעביר לידנו משרד הבינוי. נתונים אלו עוסקים במועמדים מאז תחילת יישום ההסכמים הביטראליים ועד יוני 2015.⁵² נציין כי לפי משרד הבינוי, במסגרת הגיוסים מופעל מנגנון שלפיו 75% מהעוברים בהצלחה את המבחנים, מקבלים היתר בהגדרה שעורכים נציגי רשות האוכלוסין. זאת כדי למנוע תמריץ של העובד לשלם דמי תיווך.⁵³ כלומר, לא ייתכן כי מספר העובדים בישראל יעלה על 75% מהעוברים בהצלחה את המיונים.

טבלה 3: נתונים על שלבי המיונים במסגרת ההסכמים הביטראליים מתחילת יישומם

סך הכול	רומניה	מולדובה	בולגריה	המדינה / שלב הגיוס
12,621	705	9,340	2,576	מספר המוזמנים
8,385	403	6,310	1,672	מתוכם: ניגשו למיונים
66.4%	57.2%	67.6%	64.9%	שיעור הניגשים למיונים מתוך המוזמנים
4,274	243	2,995	1,036	עברו בהצלחה ⁵⁴
51%	60.3%	47.5%	62%	שיעור העוברים בהצלחה מתוך הניגשים
2,825	182 (צפויים להגיע לישראל)	2,147	496	עובדים בישראל (יוני 2015) מתוך העוברים בהצלחה את המיונים ⁵⁵
66.1%	74.9% (צפויים להגיע לישראל)	71.7%	47.9%	שיעור העובדים בישראל (יוני 2015) מתוך העוברים בהצלחה

⁵¹ החל מסוף שנת 2013 משרד הבינוי אחראי על ניהול מבחנים אלו.

⁵² נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד הבינוי, דוא"ל, 22 ביולי 2015; שיחת טלפון, 23 ביולי 2015.

⁵³ נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד הבינוי, שיחת טלפון, 22 ביולי 2015.

⁵⁴ העובדים שלא עברו בהצלחה את המיונים הם עובדים שנכשלו במיונים או שלא נבחנו מסיבה כלשהי.

⁵⁵ הנתון נוגע רק לעובדים בישראל ביוני 2015, ולא כולל עובדים שהגיעו לישראל לעבודה במסגרת ההסכמים ועזבו את הארץ.



מטבלה 3 עולה כי כשני שלישי מכלל המוזמנים למיונים בשלוש המדינות, ניגשו למיונים (8,385). השיעורים דומים בבולגריה ובמולדובה, ונמוכים יותר ברומניה. במולדובה ניגשו למיונים המספר הגדול ביותר של נבחנים (6,310). נזכיר כי כיום לא מופעלים מיונים בבולגריה וכי ההסכם עם רומניה הוא ההסכם האחרון שנחתם – ביולי 2014. שיעור העוברים בהצלחה את המיונים מתוך הניגשים קטן מ-50% במולדובה, כ-60% או מעט יותר בבולגריה וברומניה, וכ-50% בכלל המדינות.

אשר לעובדים בישראל, הנתון מתייחס לעובדים בישראל ביוני 2015, ולא כולל עובדים שהגיעו במסגרת ההסכמים ועזבו. כ-48% מהעובדים הבולגרים שעברו את המבחנים, עבדו בישראל במועד זה. לעומתם כ-72% מהעוברים את הבחינות במולדובה, עבדו ביוני 2015 בישראל, קרוב לשיעור 75% של מקבלי ההיתר האפשריים. אין בידנו נתון על העובדים שעברו את הבחינות, וכלל לא הגיעו לישראל.⁵⁶

ממקורות שונים עולה כי לאורך השנים התגלעו קשיים ביישום ההסכמים ובקיום מנגנון גיוס המקובל על כלל הגורמים. כאמור נושא ההסכמים הביטראליים נידון בכנסת ה-19 כמה פעמים בוועדת הפנים והגנת הסביבה והוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים.⁵⁷ בדיונים אלו הועלה כי ההסכמים הביטראליים עם מולדובה ובולגריה לא סיפקו את החסר בעובדים זרים וכי יש בהן היצע נמוך של עובדים בבניין ויש קושי בגיוס עובדים מיומנים ומקצועיים.⁵⁸ משיחות שקיימנו עם יצחק גורביץ המשנה למנכ"ל התאחדות בוני הארץ⁵⁹ ואלדד ניצן יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין עולה כי הקשיים עודם קיימים גם כיום,⁶⁰ ויש קושי מיוחד לגיוס עובדים בבולגריה.⁶¹ כך, לפי דברי המשנה למנכ"ל התאחדות בוני הארץ, לעובדים מבולגריה אין התאמה מנטלית לדרישות העבודה בישראל,⁶² וכאמור למעלה ממחצית מהעובדים שהגיעו לישראל ממדינה זו במסגרת ההסכם, לא עובדים כיום בארץ.

יו"ר התאחדות תאגידי כח אדם זר לבניין העלה בפנינו כי לעובדים המיומנים ברומניה יש העדפה לעבודה במדינות אירופה על פני ישראל וכי הפרסום על הגיוס אינו אפקטיבי.⁶³ לדברי משנה למנכ"ל התאחדות בוני הארץ, על אף פוטנציאל העובדים ברומניה, אופן ההתקשרות של גורמי ממשלת ישראל, בדגש על רשות האוכלוסין, עם גורמי ממשל ברומניה (גיוס דרך שירות התעסוקה הרומני), היעדר הנחיות ברורות בנוגע לתנאי קדם להירשמות למיונים, היעדר מנגנוני בקרה על תהליך הגיוס ופרסום

⁵⁶ נציין כי יש פער לא גדול במספרים המוחלטים בין נתוני רשות האוכלוסין לנתוני משרד הבינוי: לפי נתוני הרשות, 2,109 עובדים הגיעו בסך הכול לישראל במסגרת ההסכם עם מולדובה, 1,999 מהם עבדו בסוף יוני 2015. לפי נתוני משרד הבינוי, ביוני 2015 עבדו בישראל 2,147 עובדים ממולדובה. אשר לפער בעובדים מבולגריה, ייתכן שהפער (461 לעומת 496) נובע מהבדל בזמן עיבוד הנתונים.

⁵⁷ ראו למשל, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, מחסור בעובדים זרים בבנייה, 14 ביולי 2014; הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 42, הסכמים ביטראליים להבאת עובדים זרים לענפים השונים, 17 ביוני 2014.

⁵⁸ דברי יצחק גורביץ, המשנה למנכ"ל התאחדות בוני הארץ ודברי אלדד ניצן יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין, פרוטוקול מס' 343 מדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה, מחסור בעובדים זרים בבנייה, 14 ביולי 2014, עמ' 2-3, 12.

⁵⁹ לפי אתר האינטרנט של התאחדות בוני הארץ (התאחדות הקבלנים והבוניס בישראל לשעבר), ההתאחדות היא הארגון היציג היחיד של העוסקים בבנייה, בתשתיות, בפתוח ובמכלול שאר עבודות ההנדסה בבנייה, ובה כ-2,000 חברים. ראו אתר התאחדות בוני הארץ, אודות בוני הארץ, תאריך כניסה: 21 ביולי 2015.

⁶⁰ לדברי יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין, יש קושי בגיוס עובדים מקצועיים, בדגש על עובדי שלד (טפסנים וברזלנים), וקושי נוסף, לדבריו הוא שלא כמו העובדים הסינים, עובדים ממדינות אלו מתקשים לעבוד באופן הומוגני בקבוצה, ומשמישים מעין עוזרים לעובדים הסינים.

⁶¹ אלדד ניצן, יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין, שיחת טלפון, 20 ביולי 2015; יצחק גורביץ, משנה למנכ"ל וראש אגף כספים וכלכלה בהתאחדות בוני הארץ, שיחת טלפון, 20 ביולי 2015.

⁶² יצחק גורביץ, משנה למנכ"ל וראש אגף כספים וכלכלה בהתאחדות בוני הארץ, שיחת טלפון, 21 ביולי 2015.

⁶³ אלדד ניצן, יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין, שיחת טלפון, 20 ביולי 2015.



באמצעי תקשורת בעלי חשיפה נמוכה, מביאים לגיוס מספר קטן של עובדים.⁶⁴ לדברי יו"ר התאחדות תאגידי כח אדם זר לבניין, מהמדינות שיש לישראל הסכם בילטרלי ניתן להביא עובדים נוספים בגיוס יעיל יותר באמצעות חברות פרטיות מקומיות תחת סייג של דמי תיווך מפוקחים.⁶⁵

משרד החוץ העלה בפנינו כי הוא סבור שיש פוטנציאל לעובדים מקצועיים בבניין במדינות עמן נחתמו הסכמים בילטרליים וכי יש להמשיך לפעול להבאת עובדים ממדינות אלו.⁶⁶ לפי רשות האוכלוסין, לאחרונה היא יצאה בפרסום נוסף לגיוס עובדים ברומניה ובמולדובה, אך אין בידיה הערכה בנוגע למספר העובדים שצפוי להגיע מגיוס זה.⁶⁷ נוסף על תשובה זו, לא התקבלה תשובה מן הרשות לפנייתנו אשר למענה שנותנים ההסכמים הבילטרליים ולקשיים שמזהה הרשות בהליכי הגיוס ובצעדים לפתרונם במידת הצורך.

בשנים האחרונות התקיימו מגעים עם סין להבאת עובדים זרים בבניין, אולם מגעים אלו טרם הבשילו לכדי הסכם בילטרלי,⁶⁸ ולא מובאים עובדים זרים חדשים מסין.⁶⁹ בתשובת משרד החוץ במענה לפנייתנו נכתב כי עודנו מתקיים משא ומתן עם סין לחתימה על הסכם בילטרלי להבאת עובדי בניין באופן מפוקח בהתאם להחלטת הממשלה מספר 3453, שצוינה לעיל, אך **אין בידי המשרד מידע על מועד צפוי לחתימה**. משרד החוץ ציין כי אין מחלוקות עקרוניות לגבי הפרקים המרכזיים בהסכם, אך קיימים נושאים שטרם הגיעו לכדי הסכמה, ובימים אלו הם נתונים בהתדיינות.⁷⁰ נוסף על כך, משרד החוץ מסר כי **מתקיימים מגעים ראשוניים לבדיקת היתכנות להבאת עובדי בניין מאוקראינה, אך טרם הוחלט על פתיחת משא ומתן רשמי בנושא**.⁷¹

נציגי קבלנים ותאגידי הבניין, המעוניינים בהבאת עובדים זרים בבניין מסין, הציעו בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-19 להחריג את סין מהמתווה הבילטרלי. לדבריהם, החרגה זו תאפשר גיוס עובדים זרים מסין באופן ישיר מול חברות מקומיות וללא תיווך או פיקוח של ממשלת סין ותוביל להבאת עובדים זרים באופן מידי ובמספרים גדולים, אשר נחוצים לענף הבניין.⁷²

נציין כי החלטת הממשלה שצוינה לעיל מה-30 ביולי 2015 הטילה על הצוות הבין-משרדי להסכמים בילטרליים וראש מטה הדיור או נציג מטעמו, לבחון היתכנות של הבאת עובדים זרים בבנייה באמצעות חברות בנייה זרות שיפעלו בתור חברות ביצוע תוך מניעת גביית דמי תיווך שלא כדין מעובדים אלו ותבטיח מנגנוני בקרה ואכיפה על שמירת זכויות העובדים.⁷³

⁶⁴ יצחק גורביץ, משנה למנכ"ל וראש אגף כספים וכלכלה בהתאחדות בוני הארץ, שיחות טלפון, 20 ו-21 ביולי 2015.

⁶⁵ אלדד ניצן, יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין, שיחת טלפון, 20 ביולי 2015.

⁶⁶ עינת וייס, יועצת מדינית למנכ"ל משרד החוץ, דוא"ל, 20 ביולי 2015.

⁶⁷ מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.

⁶⁸ עינת וייס, יועצת מדינית למנכ"ל משרד החוץ, דוא"ל, 20 ביולי 2015.

⁶⁹ מנתונים שנמסרו מרשות האוכלוסין עולה כי מתוך העובדים ששוהים בישראל פחות מארבע שנים יש פחות מעשרה עובדים זרים מסין העובדים באופן חוקי בענף הבניין. מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב, 22 ביולי 2015.

⁷⁰ עינת וייס, יועצת מדינית למנכ"ל משרד החוץ, דוא"ל, 20 ביולי 2015.

⁷¹ עינת וייס, יועצת מדינית למנכ"ל משרד החוץ, דוא"ל, 20 ביולי 2015.

⁷² דברי אליאב בן שמעון, מנכ"ל התאחדות בוני הארץ, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, מחסור בעובדים זרים בבנייה, 14 ביולי 2014; דברי אלדד ניצן, יו"ר התאחדות תאגידי כ"א לבניין, איגוד לשכות המסחר, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 32, עובדים זרים בבניין, 27 במאי 2013.

⁷³ הממשלה ה-34, החלטה מס' 317 (דר/27), סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים, 30 ביולי 2015. נציין כי בהסכם הקואליציוני בין סיעת "כולנו" לסיעת "הליכוד" לקראת הקמת הממשלה ה-34, בתמצית תכנית עבודה להורדת



5. עבודות "רטובות"

לפי גורמים שונים, המחסור המרכזי בענף הבניין הוא בעובדים מיומנים בעבודות "רטובות". לפי עבודת משרד הבינוי שבוצעה על ידי חברת "רותם אסטרטגיה" בספטמבר 2013 וצוינה לעיל, המחסור העיקרי, נכון לאותה תקופה, היא בעובדים בעבודות רטובות (בניית השלד: ברזלנים וטפסנים; עבודות גמר: רצפים וטייחים) בבנייה לגובה. הדוח מציין כי לפי הערכות של גורמים בענף למעלה מ-80% מהעובדים הפלסטינים עובדים בעבודות רטובות, וכמעט כל העובדים הזרים, ובמיוחד העובדים הסינים, עובדים בעבודות אלו. לפי הדוח, תפוקת העובדים הזרים הסינים בעבודות אלו גדולה מעובדים זרים אחרים, מפלסטינים ומישראלים.⁷⁴ לפי העבודה, אומדן המחסור של עובדים מיומנים בעבודות רטובות בבנייה לגובה הוערך בכ-10,000 עובדים (על מנת לעמוד בקצב התחלות בנייה של 45,000 יחידות דיור בשנה).⁷⁵ כאמור בעקבות זאת משרד הבינוי המליץ, כפי שאושר בהחלטת הממשלה, להגדיל את מכסת העובדים הזרים עד לכדי 15,000.

לפי נתוני התאחדות "בוני הארץ" לסוף שנת 2014, כל העובדים הפלסטינים החוקיים (כ-37,000) והעובדים הזרים החוקיים (כ-6,000) עובדים בעבודות רטובות. נוסף עליהם, לפי נתוני ההתאחדות, כ-17,000 עובדים ישראלים עובדים בעבודות רטובות (לפי סקרי כוח אדם של הלמ"ס בשנים 2012-2013). לפי אומדן שמציגה ההתאחדות, בסוף שנת 2014 חסרו 21,725 עובדים זרים בעבודות רטובות כמוגדר לעיל (לא כולל צורכי מעבר בסיסי צה"ל לנגב).⁷⁶

6. העסקת עובדים פלסטינים

עובדים פלסטינים מועסקים בישראל מתום מלחמת ששת הימים (1967), ובייחוד על בסיס יוממות (כניסה ויציאה משטחי ישראל מדי יום) בענפי החקלאות והבניין.⁷⁷

כאמור מכסת ההיתרים לעובדים פלסטיניים מיהודה ושומרון בענף הבניין עמדה עד לסוף יולי 2015 על 37,100 עובדים, וזו הייתה כמעט מלאה (35,828). לפי החלטת הממשלה מה-30 ביולי 2015 מכסה זו יכולה להגיע עד לכדי 45,100. נציין כי לשם יישום הגדלת המכסות הממשלה החליטה על תקציב תוספתי חד-פעמי של 5.8 מיליון ש"ח בשנת 2015 להתאמת בינוי ותשתיות במעברים, וכמו כן יוקצה תקציב

מחירי הדיור נכתב בין היתר כי לחברות ישראליות תינתן אפשרות להתקשר עם חברות זרות לביצוע עבודות קבלניות וכי לחברה הזרה ניתנו אפשרות להביא לישראל עובדים זרים על בסיס הסכם ההתקשרות. עוד נכתב כי מכסת העובדים הזרים תיקבע לפי מפתח בהתאם להיקף הכספי השנתי של העבודה. ראו [הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל בין סיעת "הליכוד" לסיעת "כולנו"](#), 29 באפריל 2015, תמצית תכנית עבודה להורדת מחירי הדירות, עמ' 3, חלק ו.

⁷⁴ חברת "רותם אסטרטגיה", הערכת מצב בנושא הדיור – סוגיית העובדים בענף הבניין, ספטמבר 2013; נטע משה, נתונים ונקודות לדיון לקראת ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים בהשתתפות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2014, עמ' 4.

⁷⁵ נתגל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד הבינוי, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 15 ביולי 2015.

⁷⁶ התאחדות בוני הארץ, אגף כספים וכלכלה, יולי 2015, התקבל בדוא"ל ב-19 ביולי 2015 מידי יצחק גורביץ, משנה למנכ"ל וראש אגף כספים וכלכלה בהתאחדות בוני הארץ. האומדן מחושב בין היתר אל מול היקפי בנייה, ולפי המשנה למנכ"ל, האומדן גם מבוסס על ההנחה כי כל העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים עובדים בעבודות רטובות, אך לעובד פלסטיני ניתן משקל של שני שלישי ביחס לעובד זר ולעובד ישראלי בעבודות אלו בשל מגבלות במספר שעות העסקתם ובמספר ימי העבודה שלהם. לדבריו, האומדן נבנה על בסיס מודל של פרופ' יחיאל רוזנפלד ממכון הבנייה בטכניון – יצחק גורביץ, משנה למנכ"ל וראש אגף כספים וכלכלה בהתאחדות בוני הארץ, דוא"ל, 20 ביולי 2015; שיחת טלפון, 21 ביולי 2015.

⁷⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 65א, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל](#), אוקטובר 2014, עמ' 491.



לתגבור כוח האדם הייעודי במעברים.⁷⁸ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הונחה לתגבר את התחבורה הציבורית עבור עובדים אלו, ולשם כך יינתן תקציב תוספתי של 4 מיליון ש"ח למשרד. לפי דברי ההסבר, זאת משום שעלות הנסיעה בתחבורה הציבורית מסובסדת ב-50%. כמו כן הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי ברשות מנכ"ל משרד הבינוי לשם הגשת המלצות לשינוי שיטת הקצאת היתרים להעסקת עובדים פלסטינים בישראל כדי להבטיח כי ההקצאות לקבלנים הרשומים הן בהתאם לצרכים בפועל.⁷⁹ נציין כי דוח מבקר המדינה בשנת 2014 (הביקורת נעשתה בפברואר-יולי 2011 וב-2013 נעשו השלמות ועדכונים) העלה בין היתר כי רשות האוכלוסין העניקה היתרי העסקה למעסיקים שאינם רשומים כדין בפנקס הקבלנים שברשם הקבלנים.⁸⁰

ממקורות שונים עולה כי יש כמה קשיים בהעסקה של פלסטינים בישראל. למשל, אי-ודאות בהעסקתם בשל סיבות ביטחוניות, ובהן ביטול היתרים וסגרים המונעים את הגעתם;⁸¹ שעות עבודה מוגבלות לגבי אלו המחויבים ללון בשטחי הרשות הפלסטינית מכיוון שחלק מהיום מוקדש לנסיעות, כמו גם אי-עבודה בימי שישי; הם מיומנים פחות בהשוואה לחלק מן העובדים הזרים, בעבודות רטובות ובשיטות עבודה מתקדמות לבנייה לגובה.⁸²

7. העסקת עובדים ישראלים במקצועות הבניין

לפי נתוני משרד הבינוי לרבעון הראשון של שנת 2015, המתבססים על סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 175,800 תושבי ישראל עסקו בבנייה, וכ-21% מתוכם (36,400) בעבודות רטובות ושלד (בוני בתים, עובדי שלד, מניחי לבנים, רצפים וטייחים).⁸³

לאורך השנים הוגדרו מתווים שונים לצמצום מכסות של עובדים זרים, ובהם בענף הבניין, ואלו כללו בין היתר תכניות לעידוד תעסוקת ישראלים ופיתוח אמצעי מיכון.⁸⁴ נציין כי לפי מבקר המדינה, בשנת 2009 מדיניות הממשלה הייתה הפחתה הדרגתית של המכסה להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבניין בין השאר כדי להגדיל את שיעור העסקת עובדים ישראלים בענפים אלו. המבקר קבע כי החלטות ממשלה בשנים 2010-2014 בנוגע למכסות בענפי החקלאות והבניין לא תאמו מתווה זה (הפחתה מתונה

⁷⁸ בשנת 2016 תוספת חד-פעמית של 3.8 ש"ח לשם תגבור כוח האדם במעברים, ובשנת 2015 משרד האוצר יקצה את החלק היחסי ממועד ההחלטה ועד סוף השנה, ואילו החל משנת 2017 יקצה משרד האוצר תקציב קבוע של 4 מיליון ש"ח. כאמור, המכסה תגדל ב-4,000 עובדים פלסטינים מכניסת ההחלטה לתוקף, ותגדל ב-4,000 נוספים לאחר שמתאם הפעולות בשטחים יודיע כי הושלמו עבודות התשתית להרחבת המעברים או עד ל-1 באוגוסט 2016, לפי המוקדם.

⁷⁹ הממשלה ה-34, החלטה מס' 317 (דר/27), סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים, 30 ביולי 2015.

⁸⁰ בחודשים פברואר-יולי 2011 ובשנת 2013 השלמות ועדכונים.

⁸¹ דברי יצחק גורביץ, המשנה למנכ"ל התאחדות בוני הארץ וראש אגף כספים וכלכלה בהתאחדות, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, מחסור בעובדים זרים בבנייה, 14 ביולי 2014, עמ' 2.

⁸² חברת "רותם אסטרטגיה", הערכת מצב בנושא הדיור – סוגיית העובדים בענף הבניין, ספטמבר 2013, עמ' 29; נטע משה, נתונים ונקודות לדיון לקראת ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים בהשתתפות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2014, עמ' 4.

⁸³ משרד הבינוי, אגף ניתוח כלכלי, לוח ג3: מועסקים במשק ובענף הבנייה בישראל, עיבוד משרד הבינוי על בסיסי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נשלח בדוא"ל על ידי יהורם אלבו, מרכז בכיר ניתוח כלכלי במשרד הבינוי, 14 ביולי 2015.

⁸⁴ נטע משה, נתונים ונקודות לדיון לקראת ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים בהשתתפות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2014, עמ' 6.



יותר או העלאת המכסה), וכי החלטות אלו התקבלו מבלי שהובאה לפני הממשלה התשתית הנדרשת של נתונים ומידע ומבלי שהובאו לפני תוצאות הפעולות שנכללו בהחלטות ממשלה קודמות.⁸⁵

בהחלטת הממשלה מה-30 ביולי 2015, הונחו ראש מטה הדיור, מנכ"ל משרד הכלכלה ומנכ"ל משרד הבינוי לפעול ליישום מהיר ויעיל של הסכם לעידוד תעסוקת ישראלים בענף הבנייה.⁸⁶ צוין כי החלטה זו היא בהמשך להחלטת הממשלה ה-32 מס' 3453, ובה בין היתר הונחו משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (היום משרד הכלכלה) לקדם "מסלול תעסוקה" לקליטת עובדים ישראלים ב"עבודות הרטובות" בענף הבניין.⁸⁷

מנתונים שמסר משרד הכלכלה למרכז המחקר והמידע של הכנסת ביוני 2015,⁸⁸ עולה כי בשנים 2014-2013 למדו 2,614 לומדים במסגרות ההכשרה של משרד הכלכלה למקצועות הבנייה, והמשרד ציין כי בממוצע מדי שנה כ-75% מהלומדים מסיימים את ההכשרה.⁸⁹

עוד נמסר ממשרד הכלכלה כי בוגרי ההכשרות המקצועיות בבניין אינם מעוניינים לעבוד במקצועות הבניין בשל אופי העבודה והשכר. לפי התשובה, כדי לקדם זאת נחתם הסכם בין משרד הכלכלה, התאחדות בוני הארץ והסתדרות עובדי הבניין והעץ להכשרת 2,000 עובדים ישראלים וקליטתם בענף בעלות של 90 מיליון ש"ח. פרויקט זה טרם יצא אל הפועל. לפי משרד הכלכלה, בשלב הראשון של הפרויקט יוכשרו הלומדים בקורסים מוכרים ומפוקחים על ידי המשרד בעבודות הרטובות בענף הבנייה (שלאדות, ריצוף, טיחות, טפסנות וברזלנות). בשלב השני ייקלטו הלומדים לעבודה בחברות בנייה בתנאים משופרים ובשכר של 9,000 ש"ח.⁹⁰

מקורות שונים מעלים כי המחסור בכוח אדם בענף הבניין הוא כאמור בעבודות הרטובות, מקצועות שעובדים ישראלים רבים לא מוכנים לעסוק בהם,⁹¹ בין היתר בשל קושי פיזי ובשל דרישות העסקה גבוהות, וכי אין עובדים ישראלים זמינים באיכות מתאימה היכולים להחליף עובדים זרים. לגבי עובדי שלד (ברזלנים וטפסנים) הועלה כי עבודות אלו דורשות קבוצות עבודה אורגניות שאינן נמצא בקרב יהודים.⁹²

כתיבה: גדעון זעירא

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

⁸⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), מאי 2015, עמ' 1097, 1133-1140.

⁸⁶ הממשלה ה-34, החלטה מס' 317 (דר/27), [סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים](#), 30 ביולי 2015.

⁸⁷ החלטת הממשלה ה-32 מס' 3453, [עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד](#), 10 ביולי 2011.

⁸⁸ אוריאנה אלמסי, מדיניות הממשלה ביחס להעסקת עובדים זרים בפרויקטים לאומיים במימון ממשלתי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 ביולי 2015, טרם פורסם.

⁸⁹ ניצה סבן, מרכז מידע ומעקב במשרד הכלכלה, דוא"ל לאוריאנה אלמסי ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2015.

⁹⁰ אנה גלוק, האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד הכלכלה, דוא"ל לאוריאנה אלמסי ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביוני 2015.

⁹¹ נטע משה, נתונים ונקודות לדיון לקראת ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים בהשתתפות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2014, עמ' 6.

⁹² חברת "רותם אסטרטגיה", הערכת מצב בנושא הדיור – סוגיית העובדים בענף הבניין, ספטמבר 2013, עמ' 10, 26.

