

עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. בהמשך להחלטות הממשלה מספר 1236 מיום 8.3.16 שעניינה "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל" ומספר 317(דר/27) מיום 30.7.15 שעניינה "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים" - לתקן את החלטת הממשלה מספר 1693 מיום 8.6.14, שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה" (להלן – **החלטה 1693**), כדלקמן :

א. ברישה של סעיף 1 להחלטה, במקום: "לשנים 2014-2019" יבוא "לשנים 2014 - 2020".

ב. בסעיף 1 להחלטה, בסעיף קטן (ב) בסיפה, במקום: "עד ליום 30 ביוני 2019", יבוא "עד ליום 30 ביוני 2020".

ג. במקום האמור בסעיף 2 להחלטה, יבוא:

"החל מיום 1 ביולי 2020 מכסת העובדים הזרים המרבית בענף הבנייה תהיה כדלקמן:

- א. החל מיום 1 ביולי 2020 – עד 8,000 עובדים.
- ב. החל מיום 1 ביולי 2021 – עד 5,000 עובדים.
- ג. החל מיום 1 ביולי 2022 – עד 2,000 עובדים.

2. להנחות את שר הפנים, בהסכמת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ובהיוועצות עם שר האוצר, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 3א(ג1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, להאריך לתקופה נוספת ואחרונה, עד ליום 30.9.2019, את רישיונות העבודה של עובדים זרים אשר נכנסו כדין לישראל לראשונה לצורך עבודה בענף הבניין באשרה ורישיון ב/1 לענף הבניין, ואשר יהיו מועסקים כדין בישראל על ידי קבלן כוח אדם מורשה להעסקת עובדים זרים לענף הבניין ביום 30.6.19 (או לחילופין - שביום 30.6.19 טרם חלפו 90 יום מיום סיום העסקתם האחרונה כדין אצל קבלן כוח אדם מורשה כאמור), וזאת בתנאי שעברו מעל 82 חודשים לפחות מיום כניסתם לראשונה לישראל, ושלא קיימת מניעה אחרת להאריך את רישיונם לפי כל דין ובכלל זה נוהלי או רישומי רשות האוכלוסין וההגירה.

דברי הסבר

רקע כללי

החלטת ממשלה מספר 1693 מיום 8.6.14, שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה" (להלן – **החלטה 1693**), העמידה את המכסה המירבית של עובדים זרים לענף הבניין, במספר פעימות עד ליום 30.6.19, על 15,000 עובדים זרים, וקבעה כי החל מיום 1 ביולי 2019 תפחת מכסת העובדים הזרים המירבית לענף הבנייה מ-15,000 ל-8,000. עוד נקבע בהחלטה כי החל מיום 1 ביולי 2020 המכסה המירבית של עובדים זרים לענף הבניין תעמוד על עד 5,000 עובדים זרים בענף הבניין, ומיום 1 ביולי 2021 תעמוד על 2,000 עובדים זרים בענף הבניין.

בסעיף 2 להחלטת ממשלה מספר 317 (דר/27) מיום 30.7.15, שעניינה "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים" (להלן – **החלטה 317**), בעניין סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים, תוקן סעיף 1 (ב) להחלטת הממשלה 1693, כך שהמכסה המירבית של עובדים זרים לענף הבניין תעמוד על 20,000 עובדים. מאוחר יותר, בסעיף 3 להחלטת ממשלה 1236 מיום 8.3.2016, שעניינה "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל" (להלן – **החלטה 1236**), נקבע כי עם הקצאת מכסת הפלסטיניים הנוספת שנקבעה באותה החלטה, תוקטן המכסה המירבית של עובדים זרים לענף הבניין לפי החלטה 317 ותעמוד על 16,500 עובדים.

יחד עם זאת, החלטות הממשלה 317 ו-1236 לא שינו את מתווה ההפחתה לפי החלטה 1693, לפיו המכסה המירבית של עובדי בניין זרים תפחת ל-8,000 החל מיום 1.7.2019 ותמשיך לפחות בהמשך, כמפורט שם.

לאור החשיבות הרבה של העובדים הזרים בענף הבניין כחלק ממאמצי הממשלה לפתרון משבר הדיור שפקד את מדינת ישראל בעשור האחרון, והואיל ועובדים אלו נדרשים על מנת להגיע ליעד שהציבה הממשלה בהתייחס להיקף התחלות הבניה בישראל, קיים קושי של ממש בהקטנת המכסה המירבית של עובדים זרים לענף הבניין באופן האמור בהחלטה 1693 במועד הנוכחי, וצפוי כי הקטנה כאמור תפגע בענף הבניין.

יצוין, כי לפי הנתונים הקיימים היום, טרם בוצעה היערכות מתאימה להפחתה משמעותית של מספר העובדים הזרים בענף הבניין, העומד כיום על כ-15,504 עובדים, וזאת בדרך של הכשרת עובדים ישראלים ו/או הגדלת מכסת העובדים הפלסטיניים העובדים בענף.

לפיכך, במידה וההחלטה לא תתקן – יחול במהלך השבועות הקרובים קיצוץ דרמטי במספר העובדים הזרים המועסקים כעת בענף הבנייה, כך שיעמוד על 8,000 עובדים זרים בלבד, דבר אשר יגרום לפגיעה בענף הבנייה בישראל וזאת כאמור מבלי שבוצעה היערכות מתאימה לכך.

לצורך המחשת הפגיעה האפשרית יצוין כי על פי הנתונים הקיימים היום, נבנות כיום בישראל כ-115,000 יחידות דיור (מתוכן כ-52,000 יחידות דיור הנבנות באזורי מרכז הארץ), ובהינתן שלצורך בניית כ-10,000 יחידות דיור נדרשים כ-9,400 פועלים לעבודות הרטובות, הפחתת

המכסה המירבית ל-8,000, ללא היערכות מוקדמת לכך, תביא לפגיעה בכ-9,000 יחידות דיור (המהוות כ-8% מכלל הדירות בישראל), הנמצאות כיום בשלבי בנייה.

מימדי הפגיעה אף מתעצמים כאשר, על פי הידוע לגורמי המקצוע, עובדים זרים מועסקים לרוב בבנייה לגובה (של מעל ל-7 קומות), האופיינית לאזורי מרכז הארץ, והפחתה של 8,500 עובדים זרים באזורים אלה משמעותה פגיעה בשיעור של כ-17.3% מהדירות הנבנות באזורים אלה.

נוכח האמור, מבוקש לדחות את תחילת המתווה להפחתת המכסה המירבית של העובדים הזרים בענף הבניין בשנה אחת, עד ליולי 2020. בהתאם לכך, מבוקש לדחות בהתאמה גם את יתר מועדי ההפחתה, לפי החלטה 1693, בשנה אחת.

בנוסף, על מנת לאפשר יציאה מסודרת של כ-1,800 עובדים זרים ותיקים השוהים בישראל כבר למעלה מ-6 שנים, ואשר רישיונות העבודה שלהם הוארכו מספר פעמים בעבר על ידי השרים המוסמכים לכך לפי סעיף 3א (ג) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק הכניסה לישראל**) - מוצע להנחות את שר הפנים, בהסכמת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ובהיוועצות עם שר האוצר, להפעיל את סמכותו לפי אותו סעיף ולהאריך את רישיונות העובדים הזרים פעם נוספת ואחרונה, לתקופה של שלושה חודשים נוספים, עד ליום 30.9.2019. הפעלת הסמכות לפי סעיף 3א (ג) לחוק הכניסה לישראל כאמור, נדרשת, מאחר ונמצא כי הארכה נוספת זו תאפשר יציאת עובדים אלה רק לאחר תקופת היערכות מתאימה, הנדרשת לשוק הבנייה, וזאת על דרך קליטתם של כ-2,000 עובדים חדשים מסין. לשלמות התמונה יצוין כי, כחלק מהמחויבויות של הממשלה על פי הסכמים בילטרליים עליהם חתמה, צפויים להיערך בחודש יולי 2019 ודצמבר 2019 הליכי מיון לקליטתם של עובדים חדשים שיגיעו מאוקראינה ומולדובה.

על פי ההצעה, העובדים הזרים שרישיונם יוארך כאמור, יהיו רק עובדים זרים שנכנסו לישראל לראשונה לצורך עבודה בענף הבניין, ולא עובדים שהועברו לענף הבניין מענפים אחרים מכוח החלטות רשות האוכלוסין וההגירה או מכוח פסק דין, וכן בתנאי שהם יהיו מועסקים כדין ביום האחרון של רישיון העבודה הנוכחי של כל אחד מהם, דהיינו, ביום 30.6.19 (או שבאותו תאריך לא עברו 90 ימים מיום סיום עבודתם החוקית האחרונה), ובתנאי שעברו 82 חודשים לפחות מיום הגעתם לראשונה לישראל. כן מוצע כי הארכת הרישיונות תעשה בכפוף לקיום כל חובה אחרת שבדין, ובכלל זה נהלי רשות האוכלוסין וההגירה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

יישום החלטה איננו כרוך בשינויים ישירים בתקציב

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

יישום ההחלטה אינו כרוך בשינויים ישירים במצבת כח האדם

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – תומך

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – תומך

שר האוצר – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 1236 מיום 8.3.16, שעניינה "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל".

החלטת ממשלה מספר 317 (דר/27) מיום 30.7.15, שעניינה "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים".

החלטת ממשלה מספר 1693 מיום 8.6.14, שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון.

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי; 09שינוי;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה;

מוגש על ידי שרת הבינוי והשיכון

כ"ב בסיון התשע"ט
25 ביוני 2019

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

עובדים זרים בענף הבנייה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ההצעה מטרתה להביא לתיקון המועדים שנקבעו במתווה הפחתת מכסות העובדים הזרים לענף הבניין, במסגרת החלטת ממשלה מס' 1693 מיום 08 ביוני 2014, שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה" (להלן – **החלטה 1693**). זאת, כך שמתווה ההפחתה שהיה אמור להתחיל ביום 30.6.19, ידחה בשנה אחת ויתחיל ביום 30.6.20. בהתאם לכך, ידחה מועד שתי הפעילות הנוספת של מתווה ההפחתה, בהתאמה, בשנה אחת. כמו כן, מוצע להנחות את השרים המוסמכים לפי סעיף 3א (ג) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, להאריך בשלושה חודשים את רישיונות העבודה של העובדים הזרים לענף הבניין, שהם מועסקים כדין בישראל, 82 חודשים לפחות מיום כניסתם לישראל לראשונה ברישיון ב/1 לעבודה בענף הבניין (להלן – **עובדים זרים ותיקים**), בכפוף לכל דין ולנהלי רשות האוכלוסין וההגירה. להלן יפורטו הדברים.

סעיף 1 להצעת ההחלטה מטרתו לתקן את החלטת ממשלה 1693, כך שידחו בשנה אחת המועדים שנקבעו באותה החלטה להפחתת מכסת העובדים הזרים לענף הבניין, מ-16,500 עובדים זרים (המכסה המירבית נכון להיום) ל-8,000 עובדים זרים, ביום 1 ליולי 2019; 5,000 עובדים זרים, ביום 1 ליולי 2020; ו-2,000 עובדים זרים, ביום 1 ליולי 2021.

סעיף 2 להצעת ההחלטה מטרתו להנחות את שר הפנים, בהסכמת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ובהתייעצות עם שר האוצר, לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 3א (ג) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק הכניסה לישראל**), להאריך רישיון עבודה של עובד זר לתקופות נוספות מעבר לתקופה המירבית הרגילה הקבועה בחוק האמור (63 חודשים), אם מצא כי נתקיימו נסיבות מיוחדות וחריגות של תרומה של העובד הזר לכלכלה, למשק לתרבות לספורט או לחברה.

לדעת גורמי המקצוע במשרד הבינוי והשיכון, בהתבסס על נתוני רשות האוכלוסין וההגירה ולאחר היוועצות עם התאחדות בוני הארץ - יציאתם מהארץ בעיתוי הנוכחי של כ-1,750 עובדים זרים בענף הבניין, אשר רישיונות העבודה שלהם הוארכו מספר פעמים בעבר מתוקף הסמכות לפי סעיף 3א (ג) לחוק הכניסה לישראל, לא יאוחר מיום 30.6.19 - עלולה לפגוע בענף הבניין, שהינו ענף בעל משמעות משקית וכלכלית רחבה. על פי גורמי המקצוע, נדרשת הארכה נוספת של רישיונות העובדים הזרים האמורים, בשלושה חודשים לפחות, על מנת לאפשר יציאתם מישראל בעיתוי שיאפשר לחברות הבנייה הערכות מתאימה, לרבות החלפתם בעובדים אחרים, באופן שימנע פגיעה בהיקף פעילות הענף.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

לעניין שינוי המועדים בהם יופחתו מכסות העובדים הזרים, נציין כי הממשלה היא הגורם המוסמך לקבוע את מכסות העובדים הזרים לענפים השונים, והיא ממילא מוסמכת לתקן מכסות אלו, על פי שיקול דעתה ובהתאם לנסיבות בכל עת ועת.

לעניין הארכת רישיונות העובדים הזרים הוותיקים בתקופה נוספת - כמוסבר לעיל, הארכה זו נדרשת, לעמדת גורמי המקצוע, על מנת לאפשר את החלפתם בעובדים זרים חדשים בצורה ובעיתוי המיטביים, וזאת מבלי לפגוע בפעילות השוטפת בשוק הבנייה. בנסיבות אלה, לטעמנו, מדובר בהפעלת הסמכות להאריך רישיון עבודה של עובד זר מטעמים שעניינם תרומה למשק ולכלכלה, כלשון הסעיף המסמך בחוק. לעניין הנחיית הממשלה לשרים להפעיל סמכותם כאמור בהחלטה, נציין כי בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1001 בעניין 'המעמד של החלטת הממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין', הממשלה רשאית לקבל החלטה גם בעניין שנמסר על ידי החוק לסמכותו של שר מסוים, ואותו שר יפעל באותו עניין בהתאם להחלטת הממשלה. זאת, למעט במקרה בו מדובר בסמכות הנתונה לשר מתוך כוונה שיפעיל באותה באופן עצמאי דווקא וללא כפיפות למדיניות הממשלה – דבר שלא מתקיים לטעמנו, לעניין הסמכה זו.

אישור הצעת ההחלטה בתקופת בחירות

הצעת ההחלטה מובאת לדיון בתקופת בחירות, ואולם אין מניעה בשל כך להביאה לדיון ולאישור בממשלה, וזאת בשל הנימוקים הבאים:

1. מדיניות ההפחתה באופן מדורג של המכסה המירבית של העובדים הזרים בענף הבניין נקבעה כבר לפני מספר שנים, לאחר עבודת מטה של גורמי מקצוע במשרדי הממשלה השונים, עת פורסמה בשנת 2014 החלטת ממשלה 1693. דחיית המועדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 1693 להפחתת המכסה המירבית בשנה כעת הינה חיונית, בין היתר, על מנת למנוע פגיעה משמעותית בכושר הייצור של קבלני הבנייה בישראל, והאטה ניכרת בקצב ביצוע פרויקטים לבנייה בכלל ופרויקטים לבניית דירות למגורים בפרט. האטה כאמור בקצב הביצוע תביא בהכרח לעיכוב במסירת דירות לרוכשים, על כל המשתמע מכך לעניין יכולת קבלני הבנייה לעמוד בהתחייבויותיהם החוזיות כלפי רוכשים אלה.
2. גם ההחלטה לעניין הארכת הרישיונות שניתנו לעובדים הזרים הוותיקים בשלושה חודשים אינה סובלת דיחוי, וזאת שכן במצב החוקי הקיים כעת על עובדים אלה לצאת מן הארץ בטווח הזמן המייד, מצב שכמוסבר לעיל, לא יאפשר החלפה מסודרת של עובדים אלה בעובדים חדשים, ויוביל לפגיעה בענף. מאידך, לעמדת גורמי המקצוע, לצורך המטרה האמורה לא נדרשת הארכה שעולה על תקופה של שלושה חודשים, כאמור.
3. משמעותה המעשית של הצעת ההחלטה היא 'הקפאה' של המצב הקיים, באופן שיאפשר לממשלה להימנע מקביעת מדיניות חדשה בתקופת בחירות, תוך מתן זמן מספיק (של כחצי שנה) לממשלה הבאה לצורך בחינת הנושא וקביעת מדיניות חדשה, במידת הצורך, בעצמה.
4. הצעת ההחלטה עניינה נושא נקודתי, שאין לו השפעה מהותית על עבודת הממשלה בכלל, או משמעות תקציבית בהיקף ניכר. ההסדר המובא בה הינו תחום בזמן, ואין בו כדי ליצור הסדרה ארוכת טווח, באופן שאינו ניתן לשינוי.
5. הגם שהצעת ההחלטה עשויה להיטיב עם ציבור הקבלנים (או להתפרש ככזאת), הרי שהטבה מעין זו עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי הרחב. זאת כיוון שההצעה מבוססת על עבודת מטה מקצועית ושיקולים מקצועיים, ונמצאה חיונית למניעת פגיעה חמורה בענף הבנייה כולו, ובכך היא משרתת את הציבור בכללותו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצים המשפטיים במשרד האוצר, רשות האוכלוסין וההגירה, ומשרד העבודה, והרווחה והשירותים החברתיים, אישרו כי אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית בהצעת ההחלטה, מן הטעמים המפורטים לעיל.

אלעזר במברגר, ע"ד
היועץ המשפטי
משרד הבינוי והשיכון

א. קאהניץ

חתימה

תפקיד

שם



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1693 של הממשלה מיום 08.06.2014.

עובדים זרים בענף הבנייה

1693.

מ ח ל י ט י מ :

1. הגדלת מכסת העובדים הזרים בענף הבנייה לשנים 2014-2019 :

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 3453 מיום 10 ביולי 2011, שעניינה עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבנייה והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד (להלן – החלטה 3453), לתקן את סעיף א' להחלטה האמורה כדלקמן :

א. מכסת העובדים הזרים המירבית בענף הבנייה תהיה עד 8,000 עד ליום 30 ביוני 2019.

ב. במועד בו תימלא המכסה שבסעיף א', ככל שתימלא, תגדל מכסת העובדים הזרים בשלוש פעימות של עד 2,500 עובדים כל אחת (הפעימה האחרונה תהיה של עד 2,000 עובדים) בהתאם לאיוש בפועל של כל פעימה וללא צורך בהחלטה נוספת, למכסה מירבית כוללת של עד 15,000 עובדים, עד ליום 30 ביוני 2019.

ג. הגעה הדרגתית של העובדים הזרים לישראל לעבודה, ככל שתאפשר, תיעשה בהתאם לנהלים הרגילים של רשות האוכלוסין וההגירה ובהתאם להוראות כל דין, במסגרת הסכמים בילטרליים מול מדינות המקור של העובדים הזרים כמפורט בהחלטה 3453.

ד. ככל שיידרשו משאבים נוספים למשרד החוץ עבור יישום סעיפים א' ו-ב' לעיל, יסוכם האמור בין משרד החוץ ומשרד האוצר.

מזכירות הממשלה

2. החל מיום 1 ביולי 2019 מכסת העובדים הזרים המירבית בענף הבנייה תהיה כדלקמן:

א. החל מיום 1 ביולי 2019 – עד 8,000 עובדים;

ב. החל מיום 1 ביולי 2020 – עד 5,000 עובדים;

ג. החל מיום 1 ביולי 2021 – עד 2,000 עובדים;

3. יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים והמושפעים מאירועים ושיקולים שונים, ובין היתר מדיניותה של הממשלה, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל ו/או להמשך עבודה כאמור, כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות ולמפגש רצונות בין המדינות באשר להסדרת הגעתם של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטראליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי התיווך ביתר וכיוצא בזה, ואין באמור בהחלטה זו לגבי מכסות מירביות של עובדים זרים, וכן אין במתן היתר להעסקת עובדים זרים, משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו, לגבי שהייתם, כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.