

עובדים זרים בענף הבנייה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. הגדלת מכסת העובדים הזרים בענף הבנייה לשנים 2019-2014
בהמשך להחלטת הממשלה מספר 3453 מיום 10 ביולי 2011, שעניינה עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין 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 המירבית לעד 15,000 עובדים, עד ליום 30 ביוני 2019.
 - ג. הגעה הדרגתית של העובדים הזרים לישראל לעבודה תיעשה, ככל שיתאפשר, 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.
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 מהווה נושא הנתון לשינויים והמושפע 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 בילטרליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי התיווך ביתר וכיו"ב, 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.

דברי הסבר

רקע כללי

הירידה בביקוש לעבודה בעבודות "רטובות" (לרבות ריצוף, טיח, טפסנות וברזלנות) בענף הבנייה בקרב ישראלים, ההיבטים הביטחוניים וההשלכות של העסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה והקושי בגיוס והכשרת עובדים מקצועיים לעבודות בנייה רטובות, מגבילים את היקף הגידול הפוטנציאלי של שוק הבניה למגורים.

לעניין סעיף 1, בעקבות המדיניות של מערכת התכנון, חל בשנים האחרונות שינוי משמעותי בהרכב הבנייה למגורים, במסגרתו בלטה מגמה של מעבר לבניית בניינים בעלי 8 קומות ומעלה. כתוצאה מכך, כיום, הקמת בניינים אלה מהווה כשני שליש מהיקף הבנייה למגורים, לעומת כשליש לפני כעשור. שינוי זה מצריך שימוש בטכנולוגיות מתקדמות והביא בשנים האחרונות להשקעות בהיקף של מיליארדי ש"ח בצידוד לענף הבניה. בשנת 2011 היה היקף ההשקעות בצידוד בענף הבניה למעלה מ- 3 מיליארד ש"ח לעומת כ- 1 מיליארד ב- 2006. הניסיון הכלכלי מלמד שטכנולוגיה מתקדמת מחייבת העסקת עובדים יותר מקצועיים ומיומנים והיעדר כמות מספקת של עובדים כאלה לא מאפשרת ניצול נכון של ההשקעות בצידוד בענף הבניה.

בהתאם למדיניות הממשלה להפחתת מכסות העובדים הזרים, חלה ירידה בהיקף של למעלה מ-50% במספר העובדים זרים בענף הבנייה. ברם, בשונה מהצפוי, חלה במקביל, בין השנים 2006-2012, ירידה של כ- 40% במספר העובדים הישראלים העובדים בעבודות רטובות בענף הבנייה. כפיצוי על הירידה במועסקים מקרב הישראלים והזרים חל גידול משמעותי בהיתרים להעסקת עובדים פלסטינים.

היעדר עובדים זרים מיומנים, היעדר עובדים ישראלים מיומנים, שעות עבודה מוגבלות ואי-ודאות תעסוקתית (מסיבות ביטחוניות) של עובדים פלסטינים, גרמו למחסור של עובדים מיומנים בתחום העבודות הרטובות. בשל כך, הקבלנים מעדיפים לצמצם את התחלות הבניה במגדלים, מאשר להיקלע לאיחורים במסירת בניינים ועקב כך לקנסות פיגורים ועלויות מימון. היעדר העובדים גרם לקיטון במספר התחלות הבניה במגדלי מגורים. בשנת 2011 החלו בבניה של כ- 6,500 דירות בבניינים מעל 16 קומות ואילו בשנת 2012 החלו בבניה רק של כ- 3,500 דירות מסוג זה, כאשר הגורם העיקרי הינו היעדר עובדים מיומנים. במידה ולא יגדל מלאי העובדים המיומנים בעבודות רטובות במגדלים, לא ניתן יהיה להגדיל את מספר התחלות הבניה כנדרש.

במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת התחלות הבנייה, צמצום משך זמן הבנייה והגדלת מלאי העובדים הישראלים המיומנים לעבודות רטובות, חתם משרד הכלכלה על הסכם עם התאחדות בוני הארץ (להלן – ההתאחדות) שעניינו הכשרת עובדים ישראלים לענף הבנייה. בהתייחס לשוק העבודה, הממשלה רשמה לעצמה את הצהרת ההתאחדות כי תוספת העובדים הזרים בעת הזו, לא תביא לפגיעה בהיקף העסקת העובדים הישראלים

(והפלסטינים) הקיימים בענף.

מספר העובדים הזרים לענף הבנייה השוהים בישראל כיום עומד על כ-6,000 עובדים. לנוכח המחסור בעובדים מיומנים לעבודות רטובות בענף הבנייה, דבר המביא הן להארכת משך זמן הבנייה והן לצמצום מספר התחלות הבנייה, ועד להשלמת הכשרת העובדים הישראליים, מוצע לתקן את החלטת הממשלה מספר 3453 מיום 10 ביולי 2011 שקבעה כי ביום 1 ביולי 2014 תופחת מכסת העובדים הזרים בענף הבנייה ל-5,000, ולקבוע כי מכסת העובדים הזרים לענף הבנייה תעמוד על 8,000, ולאחר שתימלא מכסה זו, תוגדל המכסה באופן אוטומטי ל-15,000 עד ליום 30 ביוני 2019.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה -

בענף הבניין קיימים כ-200,000 עובדים. כאמור, הירידה במספר העובדים הזרים בענף הבניין בשנים האחרונות מכ-20,000 עובדים בשנת 2005 לכ-6,000 בשנת 2012 לא הביאה לגידול במספר העובדים הישראליים בבנייה. השכר הממוצע של עובד זר בענף הבניין עומד כיום על כ-7,700 ₪ לחודש (לא כולל בונוסים תלויי תפוקות, הנהוגים כיום בתחום), לעומת כ-8,200 ₪ לחודש לעובד ישראלי בענף הבניין, ניתן לראות שהעובדים הזרים אינם גורמים לירידה ברמות השכר בענף הבניין.

העובדים הזרים בענף הבניין מהווים כיום כ-3% מסך העובדים בענף, וככל שתגדל המכסה ל-15,000 עובדים, יגיע חלקם היחסי לכדי 7.5% מסך העובדים בענף לכל היותר (ניתן גם להעריך שמספר העובדים הכולל יגדל, בשל האצת קצב הבניה עם פתיחת צוואר הבקבוק של עובדים זרים בבניה לגובה).

הגדלת מספר העובדים הזרים בעבודות רטובות בבניה לגובה, תביא לצמצום משך הבניה הממוצע של בניינים גבוהים ב-20%-30% (לדוגמה, בהתאם לגובה הבניין, קבוצת שלד סינית בונה 3 קומות בחודש ואילו קבוצת שלד פלסטינית בונה קומה וחצי בחודש). נתון זה צפוי להוזיל את העלות לקבלן בכ-50,000 ₪ לדירה, בשל הצמצום בעלויות התקורה של אתר הבניה ובעלויות המימון.

ירידה צפויה בתעריף השעה הממוצע המשולם לעובדים הזרים (שעלה בשנים האחרונות בשל המחסור בעובדים זרים מיומנים והצורך למתן בונוסים לעובדים הזרים על ידי הקבלנים), עשויה להביא לירידה נוספת של כ-5%-7% מעלות הדירה.

הכנסות המדינה מעובד זר (מס מעסיקים ואגרות) הן כ-48,000 ₪ לעובד בשנה. הגדלת מספר העובדים הזרים ל-15,000 עובדים זרים תביא לקופת המדינה תוספת הכנסה של כ-390 מ' ₪ בשנה.

תקציב -

ביישום החלטה לא כרוכים שינויים ישירים בתקציב

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם -

ביישום ההחלטה לא כרוכים שינויים ישירים במצבת כח האדם

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

ראש הממשלה – תומך

שר החוץ – תומך

שר האוצר – תומך

שר הפנים – תומך

שר הכלכלה – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

החלטת ממשלה מספר 3453 מיום 10 ביולי 2011, שעניינה עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד.

החלטת ממשלה מספר 2080 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה עובדים זרים בענף הבניין.

החלטת ממשלה מספר 1066 מיום 17 בדצמבר 2009, עניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים – תיקון החלטה 147.

החלטת ממשלה מספר 752 מיום 14 בספטמבר 2009, שעניינה העסקת עובדים זרים בחקלאות.

החלטת ממשלה מספר 147 מיום 12 במאי 2009, שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים.

החלטת ממשלה מספר 446 מיום 12 בספטמבר 2006, שעניינה הגדלת אפשרויות תעסוקה של ישראלים.

החלטת ממשלה מספר 4024 מיום 31 ביולי 2005, שעניינה היתרים להעסקת עובדים זרים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי; 09שינוי;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה;

מוגש על-ידי שר הבינוי והשיכון

ד' בסיון התשע"ד
02 ביוני 2014

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

עובדים זרים בענף הבניה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

החלטת ממשלה מספר 3453 מיום 10 ביולי 2011 קבעה כי מכסת העובדים הזרים בענף הבניין החל מיום 1 ביולי 2014 תהיה 5,000 עובדים, והחל מיום 1 ביולי 2015 תהיה 2,000 עובדים. עוד קבעה ההחלטה כי החל מיום 1 ביולי 2016 יוקצו היתרי העסקה לעובדים זרים בעבודות הבניין רק לצורך העסקת מומחי חוץ.

לאור הצמצום במכסות העובדים הזרים בענף הבניין והמחסור בעובדים ישראלים, נוכח הצורך הגדל בעובדים מיומנים בעבודות רטובות (לרבות, ריצוף, טיח, טפסנות וברזלנות), נוצר מחסור של עובדים מיומנים בתחומים אלה. קביעת המכסה בשנים הקרובות כפי שמוצע תביא לקיצור משך הבנייה של מגדלי מגורים, להוזלת עלויות הקבלן הבונה ולהגדלת מספר התחלות הבניה של בניה למגורים. לפיכך, מוצע לקבוע את מכסת העובדים הזרים המירבית בענף הבניין לעד 8,000 לשנה וזאת לתקופה שעד ליום 30 ביוני 2019. ככל שתימלא מכסה זו מוצע להגדיל באופן אוטומטי את מכסת העובדים הזרים המירבית בענף הבניין לעד 15,000 עובדים. כאשר החל משנת 2019 יחל מתווה פוחת של המכסה המקסימאלית של עובדים זרים בענף הבנייה כמפורט בהצעת ההחלטה.

בהצעת ההחלטה מובהר כי אין באמור בה לגבי מכסות מירביות של עובדים זרים, וכן אין במתן היתר להעסקת עובדים זרים, משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו לגבי שהיה, כניסה לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

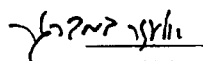
אין קושי משפטי בהצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההחלטה הינה על דעת היועצים המשפטיים ברשות האוכלוסין וההגירה, במשרד הכלכלה ובמשרד ראש הממשלה.

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

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטה כמוצע.


חתימה

היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון

תפקיד

אלעזר במברגר

שם



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3453 של הממשלה מיום 10.07.2011.

3453. עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד

מ ח ל י ט י ם (רוב קולות בעד; 1 קול נגד):

1. לאמץ את ההסכם, בכפוף לאמור בסעיף קטן (ט) שלהלן, בין משרד האוצר ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות ההגירה) לבין התאחדות הקבלנים והבונים בישראל מיום 12 ביוני 2011 המצורפת בזה (דפים ... - ..) שענייננו עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים בענף הבניין (להלן - ההסכם), ובכפוף לו לקבוע כדלקמן:

א. לתקן את החלטת הממשלה מספר 2080 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה עובדים זרים בענף הבניין, באופן שמכסות העובדים הזרים המרביות בענף הבניין יהיו כדלקמן:

1. החל מיום 1 ביולי 2014 - 5,000;

2. החל מיום 1 ביולי 2015 - 2,000;

3. החל מיום 1 בינואר 2016 - יוקצו היתרי העסקה לעובדים זרים בעבודות הבניין רק להעסקת מומחי חוץ.

ב. בנוסף לעובדים הזרים בענף הבניין השוהים כיום בישראל, אשר ניתן יהיה להאריך את שהייתם בישראל בהתאם לאמור בהסכם, יפעל שר הפנים להבאת עובדים זרים לענף הבניין לצורך החלפת העובדים שיצאו את ישראל, בהתאם לנהלים ולכללים של רשות ההגירה וכדלקמן:

1. במהלך המחצית השנייה של שנת 2011 - 2,500 עובדים זרים;

2. במהלך הרבעון הראשון של שנת 2012 - 1,400 עובדים זרים;

3. במהלך הרבעון השלישי של שנת 2012 - 800 עובדים זרים;

4. במהלך הרבעון הראשון של שנת 2013 - 2,100 עובדים זרים.

ובלבד שהמכסה השנתית של העובדים בענף הבניין לא תעלה על 8,000 מלבד לפרקי זמן ספציפיים וזמניים בהתאם להסכם.

ג. אם יחולו עיכובים בהבאת העובדים הזרים במועדים המפורטים בסעיף קטן (ב), יהיו רשאים שרי הפנים והאוצר לדחות את המועדים הנקובים בסעיף קטן (א), ללא צורך בהחלטת ממשלה מתקנת, ובלבד שתקופת הדחייה לא תעלה על שנה.

ד. שר הפנים יפעל להארכת שהייתם של העובדים הזרים בענף הבניין חשויים בישראל כמפורט בהסכם, ואולם לא תוארך שהייתם של עובדים זרים אשר נכון למועד קבלת החלטה זו סיימו תקופת שהייה כדין של 63 חודשים בישראל בהתאם לחוק הכניסה לישראל, החשי"ב-1952 ולא יצאו את ישראל במועד ושוהים בה שלא כדין. יובהר כי אין בהחלטה זו בכדי ליתן היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין לחברת יילמזלר אינטרנשיונל, חברה לבנייה בע"מ (ח.פ. 512304916).

ה. בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4024 מיום 31 ביולי 2005, שעניינה היתרים להעסקת עובדים זרים, לקבוע, כי הבאת העובדים הזרים בהתאם להסכם תיעשה אך ורק ממדינה אשר התקשרה עם מדינת ישראל בהסכם או בהסדר בילטרלי להבאת עובדים זרים (להלן - הסדר בילטרלי), והכל בהתאם להמלצת הצוות הבינמשרדי, כמפורט להלן. חתימה על הסכם או הסדר כאמור תיעשה על ידי שר החוץ או מי מטעמו.

ו. להטיל על הצוות הבינמשרדי שהוקם בהתאם להחלטת ממשלה מס' 752 מיום 14 בספטמבר 2009, שעניינה העסקת עובדים זרים בחקלאות (להלן - הצוות הבינמשרדי), להמליץ בפני שר הפנים תוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו לגבי הנושאים הבאים:

1. מדינת המקור או מדינות המקור של העובדים הזרים, אשר תותר כניסתם לישראל במסגרת ההסכם לענף הבניין;

2. אופן גיוסם, הבאתם וקליטתם של העובדים הזרים בענף הבניין אשר יובאו ארצה במסגרת ההסדר הבילטרלי. ההסדר, כאמור, יכול לכלול מנגנונים בדבר גיוס והשגה של עובדים זרים מקצועיים ומיומנים לענף הבניין אשר יצמצמו את האפשרות לגביית דמי תיווך שלא כחוק וכן הסדרים בדבר יידוע העובדים לגבי זכויותיהם וחובותיהם בישראל.

לעניין הנושאים האמורים בסעיף זה, יוחלף נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר בצוות האמור בנציג משרד הבינוי והשיכון ויצורף נציג משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. יושב ראש הצוות הבינמשרדי יהיה המנהל הכללי של רשות ההגירה או נציגו.

ז. להנחות את הצוות הבינמשרדי לבחון הבאה של לפחות

1,000 עובדים מתוך המכסות הקבועות בסעיף קטן ב' לעיל מבולגריה ולפחות 1,000 עובדים מתוך המכסות הקבועות בסעיף קטן ב' לעיל מרומניה ולהביא את ההמלצות בנושא לאישור שרי הפנים והאוצר בתוך 30 ימים.

ח. להנחות את משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לקדם "מסלול תעסוקה" אשר יסייע לקבלנים בקליטת עובדים ישראלים לענף הבניין ב"עבודות הרטובות" שבהם מועסקים עובדים זרים ולהסמיך את המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה להוציא הוראות המסדירות את הפעלת המסלול כאמור, והכל בהתאם למפורט בהסכם.

ט. כל הוראה שבהסכם אשר מחייבת את משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ביצועה מותנה בהסכמת המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

2. להנחות את המנהל הכללי של רשות ההגירה לפעול להסדרת תוכנית ניסיונית לגיוסם של 300 עובדים זרים לכל הפחות, בענף הסיעוד, באמצעות התקשרות בהסדר בילטרלי עם מדינת המוצא או מדינות המוצא של העובדים הזרים, כפי שיוחלט על ידי המנהל הכללי של רשות ההגירה בהתייעצות עם הצוות הבינמשרדי. במסגרת התוכנית הניסיונית ייקבעו הסדרי גיוס והשמה של עובדים זרים בענף הסיעוד אשר יצמצמו את האפשרות לגביית דמי תיווך שלא כחוק.

3. לתקן את סעיף 2 בהחלטת הממשלה מס' 2921 מיום 3 במרץ 2011, שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים, כך שבמקום "30.6.2011" יבוא "30.6.2012".