



## ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה

### הצעה להחלטה

מחליטים, לאור חשיבות הנושא לכלכלה בישראל, בשל המחסור בעובדים בענפים השונים, ומתוך צורך בחיזוק היציבות במשק על רקע המצב הגיאופוליטי, מתוך רצון ליצירת ודאות במשק, במטרה לייעל את תהליכי ההבאה וההעסקה של עובדים זרים, ועל מנת לחזק את הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים, לרבות צמצום תופעת גביית דמי תיווך אסורים, ולוודא את שמירת זכויותיהם של העובדים הזרים בישראל:

1. לקבוע שבכדי שמינהל אכיפה וזרים ומינהל עובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה במשרד העבודה, משרד המשפטים ומשרד החוץ יוכלו לבצע פעולות פיקוח, בקרה, מניעה ואכיפה בצורה אפקטיבית ויעילה יוגדרו ויתוקצבו מפתחות העסקת תקנים (כולל הוצאות נלוות) ופעולות כמפורט להלן:

משרד ממשלתי	יחידה	מפתח תקינה (תקן למספר עובדים זרים)	תוספת תקנים בהתאם למפתח התקינה	תקציב לתקן כולל נלוות ופעולות (אלפי ש"ח)
רשות האוכלוסין וההגירה	מינהל אכיפה וזרים	1: 1,000	255	350
	מינהל עובדים זרים	0.7: 1,000	61	350
משרד העבודה	מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה	1: 3,000	98	350
	פרקליטות המדינה	-	5	300
משרד המשפטים	החטיבה החברתית – יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם	-	1	250
	האגף לעניינים קונסולריים	-	1	250
משרד החוץ	הלשכה המשפטית	-	1	250
	עובדים מקומיים זרים	1.5 מלש"ח		

התקציב המפורט בטבלה לעיל יהיה גם עבור הוצאות נוספות הנוגעות למניעת סחר בבני אדם, ובכל הנוגע לטיפול בעובדים זרים לרבות קמפיינים להגברת מודעות לזכויות העובדים הזרים, והרחבת המשאבים למרכז הפניות המופעל על ידי רשות האוכלוסין וההגירה כך שתתאפשר: גישה למרכז הפניות לכלל העובדים הזרים בישראל ללא קשר למסלול ההגעה, הרחבת שעות הפעילות, גיוון שפות והעמדת כוח אדם לצורך טיוב היידוע.

החלטה זו מתקנת את החלטות הממשלה הקודמות כך שיישום התקנים והתקציב שניתנו לרשות האוכלוסין וההגירה, למשרד העבודה ולמשרד החוץ יתבצע בהתאם להחלטה זו בלבד. כמו כן, גידול יחידות המטה בהתאם למפתח התקינה המצוין בטבלה לעיל, ימשך עד להגעה לסך של 330 אלף עובדים זרים, ולא יותר מכך.

2. תקצוב התקנים כאמור בסעיף 1 לעיל יהיה בהתאם למימוש המכסות בפועל.
3. להטיל על רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המשפטים לגבש תוכניות פיקוח ואכיפה שנתיות על העסקת עובדים זרים, כל אחד בתחום אחריותו, הכוללת יעדי ביצוע מדידים (להלן: "**תוכניות הפיקוח**"). תוכניות הפיקוח ויישומן יוצגו לוועדה, כאמור בסעיף 12.6, ויכללו התייחסות לחסמים ליישומן ככל שיהיו. עיקרי ממצאי הביצוע של תוכניות הפיקוח יפורסמו לציבור באופן שנתי.
4. רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המשפטים יובילו במשותף צוות בין-משרדי בהשתתפות משרד החוץ, רשות המיסים, המשרד לביטחון לאומי באמצעות משטרת ישראל ומשרד ראש הממשלה שייבחן את אופן יישום האכיפה ומיצוי כלי האכיפה הקיימים בנוגע לשמירה על זכויות עובדים זרים, וכן את סמכויות האכיפה והפיקוח של המשרדים והגופים העוסקים בכך וייתן את המלצותיו בהתאם. ככל שמהבחינה יעלה צורך מקצועי בכך, הצוות ימליץ על ביצוע תיקוני חקיקה בהתאם.
5. לקבוע כי ככלל עובדים זרים יגויסו באמצעות הסכמים בילטרליים, עם זאת, יתאפשר להביא עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים (להלן: "**הבאה פרטית**"), בהתאם לסעיף 12.5, ולא תתאפשר הבאה פרטית ממדינות שיש איתן הסכם בילטרלי המיושם בפועל אלא לאחר היוועצות בכתב עם משרד החוץ.
6. על אף האמור בסעיף 5 לעיל, לאשר הבאה פרטית בהיקף של 10,000 עובדים זרים נוספים (להלן: "**המכסה הנוספת**"), מעבר ל-10,000 עובדים זרים שאושרו בהחלטת ממשלה קודמת והוארכה תקופת הבאתם בהחלטת ממשלה מספר 1738 מיום 5 במאי 2024 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חברות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" (להלן: "**המכסה הראשונה**") בענף הבניין לתקופה של 90 ימים, זאת בכפוף למימוש 80% מהמכסה הראשונה, בהתאם לנהלי רשות האוכלוסין וההגירה, ובהתקיים התנאים הבאים:
  - 6.1 מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון יקיימו הערכת מצב עיתית ויבחנו אם קיימת אפשרות למלא את מלוא מכסת העובדים הזרים בטווח הזמן האמור, באמצעות הסכמים בילטרליים וכן את הפעולות שניתן לנקוט בהן כדי להגביר את היקף העובדים שניתן להביא באמצעות הסכמים בילטרליים. מצאו מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון כי ניתן יהיה למלא רק חלק מהמכסה באמצעות גיוס עובדים זרים בהסכמים בילטרליים, תגויס היתרה שלא באמצעות הסכמים בילטרליים.
  - 6.2 ככל שיעלה, בהערכת המצב כי אין אפשרות לגיוס מלוא המכסה בהסכמים בילטרליים כאמור בסעיף 6.1, תוך פרק זמן שנותן מענה לצורך החיוני בגיוס עובדים בענף, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון יעדכנו מראש את מנכ"ל משרד העבודה, מנכ"ל משרד החוץ ומנכ"ל משרד המשפטים, באשר למספר העובדים שיש כוונה לגייס שלא במסגרת הסכמים בילטרליים, ובאשר למדינות שמהן יש כוונה להביא את העובדים האמורים. ככל שלגורמים האמורים ישנן הערות לגבי המתווה האמור, יתקיים דיון ובמסגרתו יישמעו הערותיהם. ככל שהתקבלה החלטה כאמור בסעיף זה, יתחיל מניין הימים



של תקופת ה-90 ימים מהמועד שבו קיבלו החלטה לאחר שמיעת כל הצדדים המצוינים לפי סעיף זה.

6.3. יודגש כי, כאמור ברישא של סעיף 6, כי המכסה הראשונה והמכסה הנוספת מוחרגות מסעיף 5 לעיל.

7. להטיל על מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לפעול בכל הסמכויות והכלים העומדים לרשותו להגברת התחרות בין קבלני כוח אדם בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין מכוח סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996 (להלן: "**התאגידים**"), לרבות על ידי הגדלת היצע העובדים הזרים בענף הבניין על ידי עידוד התאגידים להבאת העובדים בכל מסלולי ההבאה הקבועים בהתאם לאמור בהחלטת ממשלה זו, הידוק הפיקוח על התאגידים בתהליך הבאת העובדים הזרים ועוד. בתום שישה חודשים מיום קבלת החלטה זו, שר הפנים יבצע בחינה מעמיקה של תפקוד התאגידים, לרבות שיעור מימוש המכסות ומספר העובדים הזרים בענף, ויפעל, ככל ויידרש, לאישור שיטות העסקה נוספות במטרה להגדיל את היצע העובדים הזרים בענף ולעודד בו את התחרות. יובהר כי החלטות שר הפנים לצורך יישום סעיף זה יתקבלו ללא צורך בהחלטות ממשלה נוספות, והכל בכפוף לכל דין.

8. לבטל את סעיף 2.ב.4 בהחלטת ממשלה 860 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק ותיקון החלטות ממשלה".

9. לקבוע כי תתאפשר הבאת עובדים זרים לענף הבניין בעלי ניסיון, באחריות המעסיק, וללא חובה בקיום מבחנים מעשיים במדינת המוצא וזאת בהתאם לאמות מידה ולקריטריונים שיוגדרו בידי משרד הבינוי והשיכון לנושא. המעסיק יידרש להצהיר כי התאמת העובד לתפקידו הינה באחריותו המלאה. מובהר בזאת כי הבאת עובדים זרים במסלול הביטורלי תהיה בכפוף לתנאים שאושרו על ידי משרד החוץ ורשות האוכלוסין וההגירה. סעיף זה לא יחול על חברות הביצוע.

10. להטיל על שר העבודה, בהיוועצות עם שר הפנים ובהסכמת שר האוצר, להגיש טיוטת תקנות לאישור ועדת העבודה והרווחה בכנסת, של תקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), תשע"ו-2016 כך שתחול חובת ההפקדה לפיקדון על כלל המעסיקים של עובדים זרים בכל הענפים, למעט ענף הסיעוד הביתי (מלבד באמצעות חברות הסיעוד) וענף המומחים. טיוטת התקנות תוגש בו זמנית עם ההגשה לוועדת הכספים של טיוטת התקנות לעדכון גובה אגרת הבקשה, האגרה השנתית וכן בעניין דמי ההיתר, כמפורט בסעיף 12.3.

11. על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות אשר קבעו מכסות להעסקת עובדים זרים בחלוקה לפי ענפים, לקבוע כי מעתה תחול מכסה מרבית כוללת של עובדים זרים, לכלל ענפי המשק השונים, שהעסקתם טעונה היתר בכלל ענפי המשק בהיקף של עד 3.3% מהיקף האוכלוסייה בישראל לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עד ליום 1 בינואר בכל שנה, כאשר מכסת העובדים הזרים תעוגל כלפי מעלה למספר השלם (להלן: "**המכסה הכוללת**"). ככל ששיעור האבטלה כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יעלה על 6% למשך יותר מרבעון, הממשלה תדון לבקשת הוועדה ותקבע את המכסה הכוללת כאמור בסעיף זה בתוך 30 ימים. לא דנה הממשלה בנושא תוך פרק הזמן האמור, תקפיא הוועדה את הקצאת המכסות החדשות כאמור בסעיף 12.1 ובסעיף 12.2 עד לקיום דיון כאמור בממשלה. עד שתיקבע הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק כאמור בסעיף

12.2. ימשיכו לחול המכסות הקיימות לכל ענף וענף כפי שנקבע בהחלטות הממשלה התקפות לעניין זה.

12. להקים ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (לעיל ולהלן: "הוועדה") מתוקף תפקידו כראש המטה הכלכלי-חברתי במשרד ראש הממשלה מתוקף החלטת ממשלה מספר 5189 מיום 28 באוקטובר 2012 שעניינה "מבנה מטה ראש הממשלה". חברי הוועדה יהיו המנהלים הכלליים של רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, משרד החוץ, משרד המשפטים, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) והממונה על התקציבים במשרד האוצר, ואלה יהיו סמכויות הוועדה:

12.1. לקבוע את ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת בשים לב לשיעור העובדים הזרים מסך העובדים במשק ובשים לב לתרומתם לענפי המשק ולצמיחתו.

12.2. לקבוע ולשנות, להוסיף ולהפחית, מעת לעת, את הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק, בהתאם למתודולוגיה שתקבע הוועדה. החלטת הוועדה הראשונה בנושא זה תתקבל עד 45 ימים ממועד החלטה זו. יובהר כי לא תיקבע הקצאה לענפי הסיעוד הביתי, טכנולוגיה ייחודית והמומחים, אך ענפים אלו יכללו במכסה הכוללת. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי להקצאת המכסה לענף שהוא אמון עליו יהיה חבר בוועדה בדיון שבו תוקצה המכסה.

12.3. להמליץ לשר הפנים, לשר העבודה ולשר האוצר על גובה הפחתת אגרת הבקשה, האגרה השנתית ודמי ההיתר הנגבים על פי החוק, על מנת שיפעילו את סמכויותיהם לקביעת סכומים מופחתים בתקנות וזאת מבלי לגרוע מהחלטות קודמות לעניין שינוי אגרות.

12.4. לקבוע כי על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות, הוועדה תהיה מוסמכת לקבוע את השכר המינימלי בענף מסוים, בכפוף לכל דין, ובשים לב לשכר העובדים הישראליים בענף, וזאת כדי למנוע תחלופה של עובדים ישראלים בעובדים זרים. נקבע שכר מינימלי על ידי הוועדה כאמור, היא תמליץ למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לקבוע אותו כתנאי להיתר להעסקת עובדים זרים בענף באותו הענף. כמו כן, הוועדה תוכל להמליץ על אמצעים למניעת תחלופה של עובדים ישראלים בעובדים זרים. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי לקביעת השכר המינימלי לענף שהוא אמון עליו יהיה חבר בוועדה בדיון שבו ייקבע השכר המינימלי.

12.5. מתן אישור להבאת עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים לרבות קביעת תנאים להבאת עובדים כאמור ככל שיידרש, ומבלי לגרוע מסמכויות הנתונות לשר הפנים או למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה על פי דין. זאת, לאחר שהוועדה בחנה והשתכנעה כי אין אפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת של הסכם בילטרלי או שאין היתכנות לחתימה על הסכם רלוונטי כאמור תוך פרק זמן סביר באותן הנסיבות ובהתאם לקריטריונים שיקבעו על ידי הוועדה בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו. ככלל, הוועדה תאשר הבאה ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית המתפרסם מדי שנה בנוגע לסחר בבני אדם. במקרים שבהם הוועדה תשתכנע שקיימת חיוניות לתפקוד ענף מענפי



המשק הישראלי, לאחר ששקלה את מכלול ההיבטים הרלוונטיים לרבות היבטי שמירה על זכויות עובדים זרים ומניעת סחר בבני אדם, היא תוכל לאשר הבאה פרטית ממדינות אחרות, תוך קביעת תנאים נוספים להבאה ממדינות אלה, ככל שיידרשו. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי לענף שהוא אמון עליו יהיה חבר בוועדה בדיון שבו תידון הבאה פרטית עבור אותו הענף. סעיף זה לא יחול לעניין הבאה פרטית לפי סעיף 6 להחלטה זו ועל חברות הביצוע.

12.6. לקבל מרשות האוכלוסין וההגירה, ממשרד העבודה וממשרד המשפטים דיווח על יישום תוכניות הפיקוח והאכיפה שגיבשו, בהתאם לסמכויותיהם, ולפעול להסרת חסמים ליישומן.

12.7. לקיים דיון לגבי השאלה אם יש מקום לקבוע הסדר או הסדר ניסיוני להעסקת עד 5,000 עובדים עונתיים בחקלאות מתוך המכסה הכוללת של עובדים זרים לענף החקלאות, באמצעות קבלני כוח אדם, וככול שתמליץ על הסדר כאמור, לקבוע את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך כך, והכל מבלי שיהא צורך באישור ההסדר בהחלטת ממשלה נוספת. לעניין סעיף קטן זה, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר יהיה חבר בוועדה בדיון בנושא זה.

12.8. לצורך עבודתה תשמע הוועדה את המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה הרלוונטיים, כל אחד בתחום אחריותו: משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד התיירות, משרד הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי והמשרד לביטחון לאומי. כמו כן, הוועדה תהיה רשאית, בהתייעצות עם המנהל הכללי של המשרד הממשלתי הרלוונטי, לזמן מעת לעת נציגים נוספים לרבות גורמי משק וחברה אזרחית, לפי הצורך, בהתאם לסוגיות שיידונו בוועדה.

12.9. החלטות הוועדה יחולו ללא צורך בהחלטות ממשלה והיא תהיה מוסמכת לקבל כל החלטה נוספת שתידרש לצורך יישום החלטת ממשלה זו, בכפוף לכל דין.

12.10. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ותפרסם את החלטותיה לציבור, לרבות המתודולוגיה שעל בסיסה נקבעה ההקצאה הראשונה כאמור בסעיף 12.2 לעיל.

13. בהתאם לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, לצורך מימון החלטה זו, יוקצה בשנת 2024, סך של 13.25 מיליון ש"ח מסכומים שנותרו מסכומים שהוקצו בשנת 2023 לצורכי מלחמת "חרבות ברזל" וכן סכום של 13.25 מיליון ש"ח מתקציבי הפעולה של משרד ראש הממשלה. בשנת 2025 יוקצה סך של 76.9 מיליון ש"ח. לצורך מימון סכום זה - יופחתו סעיפי התקציב של משרדי הממשלה בשנת 2025 בשיעור של 0.11% בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח א' להחלטת ממשלה 1298 מיום 14 בינואר 2024. בשנת 2026 ואילך, יוקצה סך של 147.2 מיליון ש"ח לשנה. לצורך מימון הסכומים לשנת 2026 ואילך, לתקן את סעיף 1ב בהחלטת ממשלה מספר 1293 שעניינה "הפחתת מספר תקני כוח אדם שאינם מנוצלים במשרדי הממשלה ותקציב השכר והנלוות בגינם" ולהפחית בשנת 2026 ואילך, את מספר תקני שיא כוח האדם ואת הסכומים למימוןם, בסעיפי ההוצאה בתקציב המדינה ב-422 תקנים.

14. בנוגע להחלטה זו, למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים המושפעים מאירועים ושיקולים שונים, ובין היתר מדיניותה של הממשלה, מצב חירום לאומי, מגיפות, מלחמות, 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 תיווך ומניעת סחר בבני אדם וכיוצא בזה, ואין באמור בהחלטה זו לגבי מתן היתר להעסקת עובדים זרים וכן אין בהארכת רישיונותיהם של העובדים זרים, משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו, לגבי שהייתם, כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימת.

### דברי הסבר

על פי חוק עובדים זרים, תשנ"א-1991 (להלן: "החוק"), עובד זר הוא עובד שאינו אזרח ישראל, או תושב בה. עובד זר נדרש לקבל אשרת עבודה והמעסיק שלו נדרש לקבל היתר להעסקת עובדים זרים. הסמכות הנוגעת לעובדים זרים מתחלקת בין שר הפנים ושר העבודה, כאשר שר הפנים ממונה על ביצוע הוראות הנוגעות להיתרי העסקה, מעבר בין מעסיק למעסיק והיבטים הנוגעים בהפקדת כספים, ואילו שר העבודה ממונה על הוראות הנוגעות לתנאי העסקה ותנאי העבודה של העובדים הזרים.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעיבוד בנק ישראל<sup>1</sup>, בסוף הרבעון השלישי של שנת 2023 מספר המועסקים הלא-ישראלים עמד על כ-310 אלף עובדים. עם תחילת המלחמה בשבעה באוקטובר, עזבו את הארץ אלפי עובדים זרים וכניסת עובדים מיהודה ושומרון ומעזה נאסרה משיקולי ביטחון. מספר העובדים הפלסטינים במשק ירד מכ-156 אלף עובדים ברבעון השלישי של 2023<sup>2</sup>, לכ-10 אלפים בסוף הרבעון האחרון של השנה, כך שבסוף שנת 2023 היו במשק כ-160 אלף עובדים לא-ישראלים. הצניחה החדה בהיקף המועסקים גרמה לפגיעה משמעותית במספר ענפים במשק.

הענף שנפגע בצורה הקשה ביותר הוא ענף הבניין, שהיווה ערב המלחמה כשישה אחוזים מהתוצר במשק שהם כ-112 מיליארד ש"ח במחירי שנת 2023. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בענף הבנייה מועסקים דרך קבע כ-220,000 עובדים ישראלים, כ-76,000 פלסטינים וכ-25,000 עובדים זרים העובדים בעבודות רטובות. בשנת 2023 נכנסו לישראל למעלה מ-9,700 עובדים במסגרת הסכמים בילטרליים מסין וממלודובה. בעקבות המלחמה והסגר שהוכרז על יהודה ושומרון פחת באופן חד מספר העובדים באתרי הבנייה, כך שלמעשה כ-50 אחוזים מכוח העבודה בשוק זה, העובד בעבודות רטובות, לא היה זמין לעבודה. בנוסף, מנתוני התאחדות הקבלנים בוני הארץ עלה כי בין 100,000 ל-140,000 עובדים ישראלים (בעיקר בעבודות הלא רטובות) הושפעו מכך שאין עובדים שיבצעו את העבודות הרטובות באתרים ולמעשה לא יוכלו לעבוד עד שעבודות אלה יתבצעו. בשבועות שלאחר פרוץ המלחמה הושבתו מרבית אתרי הבנייה ברחבי הארץ והחל מסוף חודש אוקטובר 2023 החלו האתרים להיפתח, בכפיפות למגבלות פיקוד העורף והרשויות המקומיות. עם זאת, נכון לסוף 2023, כ-28% מאתרי הבנייה למגורים נותרו סגורים, וגם באלה שנפתחו, העבודה התנהלה בהיקף חלקי בלבד. הפגיעה בתוצר כתוצאה מירידת הפעילות בענף הבניין הייתה משמעותית, על פי הערכת בנק ישראל<sup>3</sup> הסתכמה ירידת הפעילות בענף הבניין ברבעון הרביעי של שנת 2023 בכ-50%, שהם כשלושה אחוזי תוצר (0.75% מהתוצר במונחים שנתיים). בנוסף, הענף צורך חומרי גלם ומוצרי ביניים מענפים רבים בישראל, כך שלרמת הפעילות הנמוכה יש השפעה שלילית על ענפים נוספים. השפעה זו תתבטא<sup>4</sup> בירידת תוצר נוספת של כ-2.4% במונחים רבעוניים (0.6% מהתוצר במונחים שנתיים) והיא תבוא לידי ביטוי בהדרגה, עם חלחול הביקושים הנמוכים של ענף הבנייה לשאר ענפי המשק לסך של כ-1.5% תוצר במונחים שנתיים. ככל שהמחסור בעובדים ימשך, הפגיעה במשק צפויה להעמיק, להתרחב ולהחריף.

<sup>1</sup> בנק ישראל, לוח ה-3: סך כל המועסקים בשירותים הציבוריים ובמגזר העסקי

<sup>2</sup> דו"ח בנק ישראל 2023, פרק ה', שוק העבודה

<sup>3</sup> דו"ח בנק ישראל 2023, פרק ב', הפעילות המצרפית

<sup>4</sup> חישוב המתבסס על לוחות תשומה-תפוקה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2014



ענף החקלאות נפגע גם הוא קשות עם פרוץ המלחמה. הפעילות באזורי קו העימות הוגבלה מאוד בשבועות הראשונים של המלחמה והיא עדיין מוגבלת בחלק מהאזורים. עובדים פלסטינים אינם מועסקים בענף מתחילת המלחמה ומספר העובדים הזרים בענף הצטמצם בכ- 25% בתחילת המלחמה.

בענף התשתיות לתחבורה, היעדר פועלים גורם לעיכוב בלוחות הזמנים ועיכוב בסיום הפרויקטים במועד. התפוקה בענף ירדה בכ-50% בממוצע ביחס לתפוקה שהייתה לפני פרוץ המלחמה. בהיבט התקציבי מדובר בהפסדים של מיליארדי שקלים בשנה ומאות מיליונים בחודש לחברות התשתית של משרד התחבורה. החסם העיקרי בענף הוא מחסור בפועלים כתוצאה מהמלחמה וגיוס כלי צמ"ה ובעלי תפקידים למילואים.

ענף המלונאות נפגע גם הוא עם פרוץ המלחמה. המחסור בעובדים במתקני אכסון מלונאי, אשר החרף עם פרוץ המלחמה, והגבלת כניסת עובדים פלסטינים לעבודה בענף, מהווים חסם משמעותי בהפעלה מיטבית של מתקנים אלה ומשפיעים על איכות השירות לאורחים. המחסור מורגש עוד יותר לאור העובדה כי בימי שגרה מכסת העובדים הזרים במקצוע החדרנות והניקיון במתקני אכסון מלונאי ברחבי הארץ מנוצלת כמעט במלואה.

ב-20 השנים האחרונות התרחשו מספר משברים במדינת ישראל בהם התבררה התלות הקיימת בין הכלכלה בישראל לכוח העבודה הפלסטיני, ביניהם האינתיפאדה השנייה, התפרצות מגפת הקורונה וההתמודדות מולה ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל". תלות זו מחזקת את חוסר היציבות במשק, ומייצרת בעת משבר אי וודאות גדולה הפוגעת ביעילות הענפים השונים ומקשה על השתקמותם. לאור השינויים הגיאופוליטיים והתחדדות ההבנה בנושא, פועלת הממשלה להגדלת היצע העובדים הזרים במשק באמצעים שונים ובכלל זה על ידי החזרת עובדים שעבדו בישראל בעבר, הארכת משך אשורות העבודה של עובדים שנמצאים בישראל, חתימה על הסכמים בילטרליים חדשים והקצאת מכסות שלא במסגרת הסכמים בילטרליים. למרות כל אלו, עד סוף שנת 2023 הגיעו לישראל כתשעת אלפים עובדים זרים בלבד.<sup>5</sup>

### סעיף 1

בסעיף זה מוצע לחזק בצורה משמעותית את אמצעי המניעה, הפיקוח והאכיפה, כך שניתן יהיה להגיע לנקודת אופטימום בשילוב בין אמצעי המניעה לאמצעי הפיקוח והאכיפה העוסקים בשמירה על זכויות העובדים, קיום החוק, וטיפול בנושאים נוספים הנגזרים מנושא זה. הסדרת כוח האדם בגופים השונים באמצעות מפתח העסקה ביחס לכמות העובדים הזרים, צפויה להסיר את קשיי המימוש התקציבי ולאפשר לגופים את העמידה במשימות המשתנות. כלל התקנים הניתנים לגופי הפיקוח והאכיפה כתוצאה מהחלטה זו, נועדו לטובת קידום נושא העובדים הזרים והשימוש בהם לייעוד זה ייבדק על ידי הגוף המקבל באמצעות תוכניות הפיקוח שיוצגו לוועדת המנכ"לים ועיקרי ממצאי הביצוע של התוכניות יפורסמו לציבור באופן שנתי.

<sup>5</sup> דו"ח בנק ישראל לשנת 2023, פרק ה', שוק העבודה



## סעיף 2

מוצע לקבוע כי תקצוב התקנים כאמור בסעיף 1 יהיה בהתאם למימוש המכסות בפועל.

## סעיף 3

על מנת לשמור על יכולתם של הגופים הרלוונטיים לייעל את פעילות הפיקוח והאכיפה יש צורך לוודא כי ישנה פעילות סדירה ורציפה לטיפול בנושא. קיומן של תוכניות פיקוח ואכיפה הכוללות יעדים מדידים, ופרסום עיקרי ממצאי הביצוע של תוכניות הפיקוח והאכיפה יאפשרו מעקב ובקרה אחר יישום התוכניות, ויתמרצו את רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המשפטים לפעול לייעול הפיקוח והאכיפה של העסקת עובדים זרים ולצמצום מספר השוהים שלא כדין אגב כך. רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המשפטים יציגו את תוכניות הפיקוח, כל אחד בתחום אחריותו, ואת החסמים ליישומן בפני ועדת המנכ"לים ויפרסמו את עיקרי ממצאי הביצוע בעניין לציבור.

## סעיף 4

מוצע כי צוות בין-משרדי בהובלה משותפת של רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המשפטים יבחן בצורה מעמיקה את כלי האכיפה הקיימים, הסמכויות ואופן יישומם של הכלים. הרשות לאיסור הלבנת הון ורשות המיסים חברות בצוות עקב התמחותן בטיפול בסוגיות הנוגעות במניעת גביה לא חוקית של דמי תיווך, הלבנת הון ונושאים רלוונטיים נוספים. ככל שהמבחינה יעלה הצורך מקצועי בכך, הצוות ימליץ על ביצוע תיקוני חקיקה בהתאם.

## סעיף 5

קידום הסכם בילטרלי דורש הליך ממשלתי סדור שקוף ומוסכם בין שתי מדינות. עם זאת לעיתים בעתות משבר, זמני לחץ, ומסיבות שונות נדרשת דרך אחרת. דרך שתאפשר טיפול במצב הדורש טיפול אך לא באמצעות הסכם סדור אלא בהסכמה, באופן שימזער ככל הניתן את הסיכוי לפגיעה בכל צד מהצדדים ויאפשר גמישות רבה יותר. על כן, ניתנת בסעיף זה האפשרות להבאת עובדים שלא באמצעות הסכם בילטרלי. מובהר כי במדינה עמה יש הסכם בילטרלי המיושם בפועל, לא יהיה ניתן להביא עובדים זרים שלא באמצעות ההסכם, אלא לאחר היוועצות בכתב עם משרד החוץ. מובהר כי סעיף זה לא יחול על מודלי העסקה המביאים עובדים זרים שלא באמצעות הסכמים בילטרליים כגון חברות הביצוע הזרות.

## סעיף 6

מדינת ישראל נדרשת למצוא חלופות לעובדים הפלסטינים העובדים באתרי הבנייה ולפעול בדחיפות כדי לאפשר את רציפות התפקוד של אתרי הבנייה. משכך, במקביל לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, אושרה בהחלטת ממשלה מספר 1002 מיום 27 באוקטובר 2023 שעניינה "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" ובהחלטת ממשלה מספר 1056 מיום 12 בנובמבר 2023 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה" הבאתם של 10,000 עובדים במתווה גיוס פרטי לתקופה זמנית בלבד וזאת הוארכה בהחלטת ממשלה מספר 1383 מיום 4 בפברואר 2024 שעניינה "א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה)

(תיקון), התשפ"ד-2024" עד ליום 4 במאי 2024, ובהתאם לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 המועד נדחה למעשה ליום 5 במאי 2024. בהתאם לכך, עד ליום 7 במרץ 2024 מוינו מקצועית על ידי משרד הבינוי והשיכון כ-18,000 עובדים במסגרת המתווה הפרטי במדינות: הודו, סרילנקה ואוזבקיסטן. עברו בהצלחה את המיונים כ-13,700 עובדים, אשר מתוכם הגיעו לישראל עד היום כ-2,200 עובדים ממדינות הודו, סרילנקה ואוזבקיסטן. בשל קשיים בהבאת העובדים בכמויות גדולות לישראל בפרק זמן קצר ובשל אתגרי התקופה, לא הספיקו להיכנס לישראל עובדים רבים אשר עברו בהצלחה את המבחנים המקצועיים בארצות המוצא. תוקף הנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה אשר נקבע לצורך יישומן של החלטות הממשלה האמורות ובהתאם להן עומד לפוג ביום 5 במאי 2024. יוער בהקשר זה כי בערוץ הבילטרלי הובאו עד היום רק 1,900 עובדים, כך שערוץ זה גם אינו נותן מענה מספק לדרישות לעובדים בשוק. החוסר בכוח אדם מקצועי בענף עומד בעינו, ונראה כי הבאה בערוץ הבילטרלי לבדו לא נותנת מענה אמיתי למחסור האדיר בעובדים בשוק הדיור. משכך, ועל אף הקשיים שבמתווה הפרטי, יש עדיין צורך לאפשר הבאה של עובדים במתווה זה במקביל למתווה הבילטרלי, תוך מתן עדיפות מובנה לערוץ הבילטרלי. לאור זאת, ביום 5 במאי 2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1738 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" אשר האריכה את התקופה שבה ניתן ליישם את המכסה של 10,000 עובדים שאושרה בהחלטות אלה עד למשך 45 ימים נוספים ממועד אישור ההחלטה, ומתן הרשאה לשר הפנים לתת ארכה נוספת של 45 ימים נוספים, ככל ויהיה בכך צורך.

לאור חריפות המשבר והצורך הגדול בפתרון בייחוד לענף הבנייה, ולאור העובדה שיותר מ-10,000 עובדים זרים עברו בהצלחה את המיונים, מוצע בסעיף זה לאשר הבאה פרטית של 10,000 עובדים נוספים לענף הבניין למשך 90 ימים בכפוף למיצוי של 80% מהמכסה האמורה בהחלטת ממשלה מספר 1738, וזאת בכפוף לתנאים המופיעים בגוף ההחלטה ולאחר ששקלו את הדרכים שבהם ניתן למזער את הסיכונים שבהבאה פרטית של עובדים זרים אלה ובשים לב לשמירה על זכויות העובדים הזרים.

#### סעיף 7

לאור המחסור בעובדים בענף הבניין, עלו המחירים להעסקת עובדים זרים בענף. לאור זאת, מוצע להטיל על מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לפעול בכל הסמכויות והכלים העומדים לרשותו במטרה להגביר את התחרות בין קבלני כוח אדם בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין מכוח סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (להלן: "התאגידים"). בתום שישה חודשים מיום קבלת החלטה זו, שר הפנים יבצע בחינה מעמיקה של תפקוד התאגידים, לרבות שיעור מימוש המכסות ומספר העובדים הזרים בענף, ויפעל, ככל ויידרש, לאישור שיטות העסקה נוספות במטרה להגדיל את היצע העובדים הזרים בענף ולעודד בו את התחרות.

#### סעיף 8

כפי שצוין, קיימת תחליפיות חלקית בין שימוש במניעה לטובת שמירה על זכויות עובדים זרים לשימוש באכיפה לצורך השגת תכלית זו. החלטה זו באה לאזן בשימוש באמצעים השונים על מנת להגיע למירב היעילות הנדרשת בהבאת העובדים הזרים. בסעיף זה מבוטלים אמצעי מניעה שמטרתם הגבלת הבאת עובדים לתעשייה רק ממדינות בעלות תמ"ג מסוים וחוקי עבודה מאפשרים.



#### סעיף 9

לאור המחסור המתואר בענף הבנייה והרצון ליצירת מענה שיאפשר רציפות תפקודית של הענף בתקופת המלחמה ולאורך המשבר שנוצר כתוצאה מכך. מאפשר סעיף זה גיוס עובדים על ידי המעסיקים ללא בחינה מעשית ועל סמך הרזומה של העובד וניסיונו האישי. הליך זה פוטר את המעסיקים מקיום המבחנים המקצועיים המאלצים מטבעם מציאת אתר מיונים, כינוס קבוצה ראשוני וביצוע הליך מיונים מעשי. לצד זאת האחריות לגיוס העובד המתאים חלה על המעסיק בלבד, וזאת בכפוף לאמות מידה ולקריטריונים שיקבע משרד הבינוי והשיכון.

#### סעיף 10

מוצע כי חובת הפיקדון שבתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), תשע"ו-2016 תחול על כלל המעסיקים של עובדים זרים במשק למעט ענף הסיעוד הביתי (מלבד באמצעות חברות הסיעוד) וענף המומחים. הפיקדון נועד לוודא שהעובדים יוצאים מהארץ לצמיתות כדין בתום תקופת עבודתם בישראל.

#### סעיפים 11 ו-12

העיסוק המרובה בהבאת עובדים זרים ללא תוצאות מספקות, ריבוי החלטות ממשלה, ומספר רב של גורמים מעורבים בעלי זוויות מבט שונות, הביאו לידי הבנה כי נדרשת מתודולוגיה ממשלתית סדורה בעניין. על הממשלה להחליט על מכסה כוללת להבאת עובדים זרים, זאת, תוך ראייה רחבת מבט אודות נתוני האוכלוסייה. כמו כן, כדי לוודא כי הכנסת העובדים הזרים אינה פוגעת באופן לא מידתי בעובדים המקומיים, הוגדר בהחלטה מנגנון לדיון בממשלה במדיניות כניסת העובדים הזרים לישראל במידה וישנה אבטלה בשיעור העולה על 6% מעל לרבעון. לטובת פישוט המנגנון ודיוק העיסוקים על פי תחומי האחריות, יוחלט באמצעות ועדת מנכ"לים אודות חלוקת המכסה הכוללת בין הענפים השונים ובכך יבוטל הצורך בהעלאה לסדר יומה של הממשלה החלטות מרובות העוסקות בהגדלת המכסה של כל ענף במשק באופן פרטני.

מובהר כי סעיף זה מבטל החלטות ממשלה קודמות בנושא כדוגמת סעיף 6 להחלטת ממשלה מספר 860 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק ותיקון החלטות ממשלה" וסעיף 8 להחלטת ממשלה מספר 1651 מיום 19 ביוני 2022 "שעניינה העסקת עובדים זרים בענף המלונאות ותיקון החלטות ממשלה".

#### סעיף 12

בסעיף זה מוצע להקים ועדת מנכ"לים אשר תשמש בתור הגורם המסדר בליווי ופיקוח על ביצוע החלטת ממשלה זו, זאת, בראייה כוללת ובהתאמה למבנה ולתפקידים המוגדרים של משרדי הממשלה. סמכויות ועדה זו יכללו את:

##### סעיף 12.1

קביעת היקף המיצוי של המכסה הכוללת של עובדים זרים, כך שניתן יהיה להגדיל את מכסת העובדים הזרים הקיימת עד לשיעור המקסימום שנקבע על ידי הממשלה תוך לקיחת שיקולים כגון תרומת העובדים הזרים לענפי המשק ולצמיחתו ולשיעור העובדים הזרים מסך העובדים במשק.

## סעיף 12.2

הקצאת המכסות מתוך המכסה הכוללת הנדרשות לכל ענף וענף, בהתאמה למתודולוגיה שתבנה הוועדה, זאת בשים לב לכך שקיימים שלושה ענפי משק אשר עבורם לא נקבעה עד היום מכסה וכן לא תיקבע מכסה גם כעת, בשל אופיים הייחודי. ענף הסיעוד הביתי אשר נותן מענה לצורך אקוטי לאנשים סיעודיים בעל תנודתיות המושפעת מאירועים אקסוגניים כגון מלחמות, ועל כן לא ניתן להגבילו במכסה. ענף המומחים וענף טכנולוגיה ייחודית הינם ענפים קטנים השונים באופיים משאר הענפים בכך שעובדים זרים המגיעים דרכם משתכרים יותר מהשכר הממוצע במשק, ואינם מוחלשים ועל כן אין צורך בהגבלתו במכסה.

## סעיף 12.3

ישנם מספר סוגים של אגרות המוטלות על המבקש להעסיק עובד זר. בחוק נקבע כי מעסיק המבקש היתר להעסיק עובד זר נדרש לשלם אגרת בקשה עבור כל היתר העסקה חדש או בגין חידוש היתר קיים, כשגובה אגרת הבקשה משתנה בהתאם לסוג הענף עבורו מבוקש ההיתר. על אף שמה של האגרה, בפועל היא משולמת אחת לשנה, שכן יש לחדש את היתר הבקשה אחת לשנה. בנוסף, מוטל על המעסיק לשלם אגרה שנתית עבור העסקת העובד הזר. בענף הבנייה על המעסיק לשלם בנוסף לאגרות אלו גם דמי היתר שנתיים עבור מתן ההיתר לעובד. תשלום האגרות נועד להשית על המעסיקים את ההוצאות של המדינה הנוצרות כתוצאה מטיפול בבקשה להעסיק את העובדים הזרים ומעצם העסקתם. כיום הכנסות המדינה מאגרות אלו הינן משמעותיות מאוד (בשנת 2023 הסתכמו בכ-600 מיליון ש"ח) ובעת מיצוי עשויות להגיע, בשיעורים הקיימים, לכדי מיליארדי ש"ח בשנה. להלן טבלה הכוללת אומדן של הכנסות המדינה מסך האגרות השונות בהתבסס על ניצול מלא של המכסות המאושרות טרום אישור החלטת ממשלה זו, הן בהיבטי היקף המכסות והן בהיבטי גובה האגרות ודמי ההיתר הנהוגים

ענף	זרים	פלסטינים	עזתיים	ירדנים	נתוני אגרות (2024)				סה"כ תשלומי אגרות
					סה"כ כמות	אגרת בקשה	אגרת שנתית	דמי היתר (בבניין)	
בניין	42,000	80,000	12,000	134,000	ש 1,000	ש 8,020	ש 13,620	ש 22,640	ש 3,033,760,000
חקלאות	40,200	19,150	8,000	67,350	ש 670	ש 1,340		ש 2,010	ש 135,373,500
תעשייה	3,000	15,650	50	18,700	ש 1,000	ש 8,020		ש 9,020	ש 168,674,000
מלונאות	2,000	2,300		4,300	ש 1,340	ש 10,680		ש 12,020	ש 81,736,000
מסעדות	0	2,000	0	2,000	ש 1,000	ש 8,020		ש 9,020	ש 18,040,000
מיכון וטכנולוגיה	844			844	ש 1,340	ש 10,680		ש 12,020	ש 10,144,880
מומחים	4,521			4,521	ש 1,340	ש 10,680		ש 12,020	ש 54,342,420
סיעוד מוסדי				1,056	ש 350	ש 8,070		ש 8,420	ש 8,891,520
סיעוד ביתי	60,000			60,885	ש 340	ש -		ש 340	ש 20,700,900
				290,150					ש 3,531,063,220

כיום:

בשונה ממש, אגרה מיועדת לתת מענה בזיקה להוצאות הממשלה הכרוכות מטיפול בנשוא האגרה. כפי שצוין, הבאת עובדים זרים מחייבת הוצאות רבות מצד הממשלה, החל מטיפול בנושאי חוץ, וכלה באכיפה, פיקוח ומתן מענה מיטבי לזכויות העובדים הזרים. כיון שהאגרה מוטלת בשל צורך מסוים, נדרשת זיקה בין גובה האגרה המוטלת ובין גובה ההוצאות הממשלה הנגזרות מטיפול משרדי הממשלה בכך. כפי שצוין, ניתן לראות בטבלה לעיל כי בעת מיצוי האגרות הקיימות כיום מגיע פוטנציאל הגבייה למיליארדי ש"ח, זאת באופן שאינו מצדיק את גובה האגרות ביחס להוצאות הממשלה הפחותות מהן.

לאור זאת, מוצע להטיל על שר הפנים, שר העבודה ושר האוצר להתקין תקנות מתוקף סמכותם בחוק לקביעת אגרות ודמי היתר מופחתים לענפי התעסוקה בהתאם להמלצות הוועדה.



#### סעיף 12.4

הוועדה תהיה רשאית לקבוע שכר מינימלי לעובדים זרים בענף מסוים על מנת למנוע תחלופה של עובדים ישראלים בעובדים זרים. הוועדה תוכל לקבוע שכר סף שיגדיר סכום מינימלי, בכפוף לכל דין, שיחייב את המעסיק לתשלום זה כמינימום נדרש לעובד הזר בענף מסוים.

#### סעיף 12.5

הוועדה תקבע קריטריונים להבאה פרטית של עובדים זרים לישראל כמפורט בגוף ההחלטה.

#### סעיף 12.6

קבלת דיווח מרשות האוכלוסין וההגירה, ממשד העבודה וממשרד המשפטים אודות יישום תוכניות הפיקוח שגובשו, ולפעול להסרת חסמים ככל וישנם שעלו בתהליך היישום.

#### סעיף 12.7

ועדת המנכ"לים שתוקם תקצה את המכסות בין כלל ענפי המשק השונים. בין היתר, תבחן הוועדה את האפשרות להקצות עד 5,000 עובדים בענף החקלאות שיגויסו במסגרת תוכנית פיילוט להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות באמצעי קבלני כוח אדם.

#### סעיף 12.8

לצורך עבודתה, תשמע הוועדה את המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה הרלוונטיים והיא תהיה רשאית בהתייעצות עם המנהל הכללי של המשרד הממשלתי הרלוונטי, לזמן מעת לעת נציגים נוספים לרבות גורמי משק וחברה אזרחית, לפי הצורך.

#### סעיף 12.9

מובהר כי החלטות הוועדה יחולו ללא צורך בהחלטות ממשלה נוספות והיא תהיה מוסמכת לקבל כל החלטה נוספת שתידרש לצורך יישום החלטת ממשלה זו, בכפוף לכל דין.

#### סעיף 12.10

הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ותפרסם את החלטותיה לציבור, לרבות המתודולוגיה שעל בסיסה נקבעה הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק.

#### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כמפורט בדברי ההסבר

#### גורם אחראי למעקב (בהחלטה שעל פי מהותה טעונה מעקב אחר ביצועה)

לא רלוונטי

#### תקציב

כמפורט בהחלטה

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

כמפורט בהחלטה

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר – מאשר

שר הפנים – מאשר

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא ב-20 שנים האחרונות**

1. החלטת ממשלה מספר 1326 מיום 11 בינואר 2004 שעניינה "מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים לענפי החקלאות והבנין בשנת 2004"
2. החלטת ממשלה מספר 2222 מיום 11 ביולי 2004 שעניינה "היתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבניה"
3. החלטת ממשלה מספר 2445 מיום 15 באוגוסט 2004 שעניינה "שילוב ישראלים בשוק העבודה"
4. החלטת ממשלה מספר 2446 מיום 15 באוגוסט 2004 שעניינה "הסדרת ההעסקה של עובדים זרים"
5. החלטת ממשלה מספר 3021(עז/1) מיום 6 בינואר 2005 שעניינה "מכסת ההיתרים להעסקת עובדים זרים לשנת 2005"
6. החלטת ממשלה מספר 4024 מיום 31 ביולי 2005 שעניינה "היתרים להעסקת עובדים זרים"
7. החלטת ממשלה מספר 4099 מיום 9 באוגוסט 2005 שעניינה "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים"
8. החלטת ממשלה מספר 4617(עז/4) מיום 29 בדצמבר 2005 שעניינה "היתרים להעסקת עובדים זרים"
9. החלטת ממשלה מספר 446 מיום 12 בספטמבר 2006 שעניינה "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים"
10. החלטת ממשלה מספר 447 מיום 12 בספטמבר 2006 שעניינה "שינוי שיטת ההעסקה של עובדים זרים בענף החקלאות"
11. החלטת ממשלה מספר 448 מיום 12 בספטמבר 2006 שעניינה "הסדרת השירות לנוקמים לשירותי סיעוד"
12. החלטת ממשלה מספר 1000 מיום 7 בינואר 2007 שעניינה "עידוד היצוא החקלאי - העסקת עובדים זרים"
13. החלטת ממשלה מספר 1205(עז/1) מיום 15 בפברואר 2007 שעניינה "קביעת מכסות העובדים הזרים והסבת העסקתם"
14. החלטת ממשלה מספר 1537 מיום 1 באפריל 2007 שעניינה "המלצות הוועדה לעידוד הייצוא החקלאי - העסקת עובדים זרים"
15. החלטת ממשלה מספר 2211 מיום 12 באוגוסט 2007 שעניינה "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים"
16. החלטת ממשלה מספר 2392 מיום 23 בספטמבר 2007 שעניינה "עובדים זרים בתעשייה"
17. החלטת ממשלה מספר 2393 מיום 23 בספטמבר 2007 שעניינה "עידוד הייצוא החקלאי - העסקת עובדים זרים"
18. החלטת ממשלה מספר 3072 מיום 3 בפברואר 2008 שעניינה "העסקת עובדים זרים בענף החקלאות"
19. החלטת ממשלה מספר 3195 מיום 24 בפברואר 2008 שעניינה "היתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבניין"
20. החלטת ממשלה מספר 3651 מיום 22 ביוני 2008 שעניינה "העסקת עובדים זרים בענפי החקלאות ביישובי עוטף עזה"
21. החלטת ממשלה מספר 3996 מיום 24 אוגוסט 2008 שעניינה "מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים"
22. החלטת ממשלה מספר 4170 מיום 12 באוקטובר 2008 שעניינה "מכסת עובדים זרים במסעדות אתניות"
23. החלטת ממשלה מספר 4201 מיום 2 בנובמבר 2008 שעניינה "עידוד היצוא החקלאי - העסקת עובדים זרים"
24. החלטת ממשלה מספר 147 מיום 12 במאי 2009 שעניינה "מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים"
25. החלטת ממשלה מספר 752 מיום 14 בספטמבר 2009 שעניינה "העסקת עובדים זרים בחקלאות"
26. החלטת ממשלה מספר 1066 מיום 17 בדצמבר 2009 שעניינה "מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים - תיקון החלטת ממשלה מס. 147 מיום 12.5.2009"



27. החלטת ממשלה מספר 1152 מיום 27 בדצמבר 2009 שעניינה "העסקת עובדים זרים בחקלאות"
28. החלטת ממשלה מספר 1274 מיום 24 בינואר 2010 שעניינה "מדיניות הממשלה בתחום עובדים זרים - המשך הדיון"
29. החלטת ממשלה מספר 1476 מיום 11 במרץ 2010 שעניינה "העסקת עובדים זרים בחקלאות"
30. החלטת ממשלה מספר 2003 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה "עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים"
31. החלטת ממשלה מספר 2004 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה "הגברת האכיפה מול מעסיקי עובדים שלא כחוק"
32. החלטת ממשלה מספר 2078 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה "עובדים זרים בענף החקלאות"
33. החלטת ממשלה מספר 2080 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה "עובדים זרים בענף הבניין"
34. החלטת ממשלה מספר 2182 מיום 1 באוגוסט 2010 שעניינה "העסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות"
35. החלטת ממשלה מספר 2839(חכ/106) מיום 10 בפברואר 2011 שעניינה "היתרים להעסקת עובדים פלסטיניים מאזור יהודה ושומרון"
36. החלטת ממשלה מספר 2921 מיום 3 במרץ 2011 שעניינה "מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים"
37. החלטת ממשלה מספר 3453 מיום 10 ביולי 2011 שעניינה "עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד"
38. החלטת ממשלה מספר 3713 מיום 14 בספטמבר 2011 שעניינה "העסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות"
39. החלטת ממשלה מספר 3842(חכ/235) מיום 17 בנובמבר 2011 שעניינה "היתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבניין"
40. החלטת ממשלה מספר 4193 מיום 29 בינואר 2012 שעניינה "הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה"
41. החלטת ממשלה מספר 4194 מיום 29 בינואר 2012 שעניינה "עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים"
42. החלטת ממשלה מספר 4408(חכ/263) מיום 15 במרץ 2012 שעניינה "עובדים זרים בענף החקלאות"
43. החלטת ממשלה מספר 5164(חכ/307) מיום 18 באוקטובר 2012 שעניינה "היתרים להעסקת עובדים פלסטיניים מאזור יהודה ושומרון בענפי הבניין והחקלאות"
44. החלטת ממשלה מספר 5241(חכ/317) מיום 22 בנובמבר 2012 שעניינה "עובדים זרים ועובדים פלסטיניים בענפי החקלאות והבניין"
45. החלטת ממשלה מספר 191 מיום 13 במאי 2013 שעניינה "האטה בקצב המענקים למיכון במתווה הפחתת עובדים זרים בחקלאות"
46. החלטת ממשלה מספר 309 מיום 5 ביוני 2013 שעניינה "היתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבניין - הארכת תוקף החלטת ממשלה"
47. החלטת ממשלה מספר 579(חכ/5) מיום 17 ביולי 2013 שעניינה "הקצאת מכסת עובדים זרים לחקלאים מפוני גוש קטיף"
48. החלטת ממשלה מספר 1080(חכ/16) מיום 18 בדצמבר 2013 שעניינה "הקצאת מכסת עובדים זרים לחקלאות החל מיום 1 בינואר 2014"
49. החלטת ממשלה מספר 1079(חכ/15) מיום 18 בדצמבר 2013 שעניינה "היתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבניין"
50. החלטת ממשלה מספר 1582 מיום 4 במאי 2014 שעניינה "העסקת עובדים זרים בפרויקט קריית ההדרכה של צה"ל בנגב"
51. החלטת ממשלה מספר 1693 מיום 8 ביוני 2014 שעניינה "עובדים זרים בענף הבניין"
52. החלטת ממשלה מספר 1773 מיום 29 ביוני 2014 שעניינה "העסקת עובדים זרים ירדנים במלונות באזור אילת"
53. החלטת ממשלה מספר 2017 מיום 21 בספטמבר 2014 שעניינה "תכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה"
54. החלטת ממשלה מספר 2218(חכ/43) מיום 20 בנובמבר 2014 שעניינה "עדיפות בהקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים בחקלאות ביישובי הספר בשנים 2015 ו-2016 והעסקת עובדים זרים עונתיים בשנת 2015"
55. החלטת ממשלה מספר 317(דר/27) מיום 30 ביולי 2015 שעניינה "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים"
56. החלטת ממשלה מספר 541 מיום 20 בספטמבר 2015 שעניינה "הסדרת כניסת עובדים זרים לביצוע עבודות רטובות בענף הבניין - הוראת שעה"
57. החלטת ממשלה מספר 597 מיום 25 באוקטובר 2015 שעניינה "העסקת עובדים זרים בענף הבנייה באמצעות חברת יילמזר"



58. החלטת ממשלה מספר 1236 מיום 8 במרץ 2016 שעניינה "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל"
59. החלטת ממשלה מספר 1321(דר/60) מיום 24 במרץ 2016 שעניינה "הבאת חברות בנייה זרות"
60. החלטת ממשלה מספר 1416(חכ/30) מיום 14 באפריל 2016 שעניינה "העסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות"
61. החלטת ממשלה מספר 2174 מיום 18 בדצמבר 2016 שעניינה "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים"
62. החלטת ממשלה מספר 2256 מיום 6 בינואר 2017 שעניינה "העסקת עובדים זרים בענף הבנייה באמצעות חברות בנייה זרות - תיקון החלטות ממשלה"
63. החלטת ממשלה מספר 3431 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "מדיניות הממשלה בנושא העסקת עובדים לא ישראלים ותיקון החלטות ממשלה"
64. החלטת ממשלה מספר 3516 מיום 4 בפברואר 2018 שעניינה "העסקת עובדים לא ישראלים בעבודות בנייה למגורים ותשתיות - תיקון החלטות ממשלה"
65. החלטת ממשלה מספר 4059(דר/203) מיום 26 ביולי 2018 שעניינה "הגדלת מאגר חברות הבנייה הזרות"
66. החלטת ממשלה מספר 4073 מיום 27 ביולי 2018 שעניינה "העסקת עובדים זרים ירדניים במלונות באזור אילת - תיקון החלטות ממשלה"
67. החלטת ממשלה מספר 4101 מיום 5 באוגוסט 2018 שעניינה "קידום והבאת עובדים זרים לתחום המלונאות - המשך הדיון"
68. החלטת ממשלה מספר 4110 מיום 12 באוגוסט 2018 שעניינה "הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים למקצועות ענפי התעשייה"
69. החלטת ממשלה מספר 4618 מיום 30 ביוני 2019 שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטות ממשלה"
70. החלטת ממשלה מספר 4863 מיום 9 בפברואר 2020 שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטות ממשלה"
71. החלטת ממשלה מספר 44 מיום 31 במאי 2020 שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה - תיקון החלטות ממשלה וביטול החלטות ממשלה"
72. החלטת ממשלה מספר 121 מיום 21 ביוני 2020 שעניינה "העסקת עובדים זרים ירדניים במלונות באזור אילת ותיקון החלטות ממשלה"
73. החלטת ממשלה מספר 183 מיום 5 ביולי 2020 שעניינה "הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים"
74. החלטת ממשלה מספר 701 מיום 1 בינואר 2021 שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה"
75. החלטת ממשלה מספר 175 מיום 25 ביולי 2021 שעניינה "סיוע לענף המלונאות בעקבות התמשכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה"
76. החלטת ממשלה מספר 189 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "עובדים לא ישראלים בענף הבנייה ותיקון החלטות ממשלה"
77. החלטת ממשלה מספר 213 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "תכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטות ממשלה"
78. החלטת ממשלה מספר 602 מיום 7 בנובמבר 2021 שעניינה "עובדים לא ישראלים בענפי התעשייה והשירותים ותיקון החלטות ממשלה"
79. החלטת ממשלה מספר 865 מיום 26 בדצמבר 2021 שעניינה "סיוע לענף התיירות לאור כניסת זן האומיקרון של נגיף הקורונה ותיקון החלטות ממשלה"
80. החלטת ממשלה מספר 1328 מיום 27 במרץ 2022 שעניינה "העסקת עובדים פלסטיניים מרצועה עזה בישראל"
81. החלטת ממשלה מספר 1651 מיום 19 ביוני 2022 שעניינה "העסקת עובדים זרים בענף המלונאות ותיקון החלטות ממשלה"
82. החלטת ממשלה מספר 1862 מיום 18 בספטמבר 2022 שעניינה "תוכנית יישום רב שנתית של התוכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם לשנים 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה"
83. החלטת ממשלה מספר 1888 מיום 2 באוקטובר 2022 שעניינה "הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים - תיקון החלטות ממשלה"
84. החלטת ממשלה מספר 175 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "קידום תשתיות לאומיות"
85. החלטת ממשלה מספר 860 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק ותיקון החלטות ממשלה"
86. החלטת ממשלה מספר 1002 מיום 27 באוקטובר 2023 שעניינה "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה"
87. החלטת ממשלה מספר 1056 מיום 12 בנובמבר 2023 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטות ממשלה"



88. החלטה מספר 1320 מיום 21 בינואר 2024 שעניינה "עובדים זרים בענף החקלאות ותיקון החלטת ממשלה"
89. החלטת ממשלה מספר 1383 מיום 4 בפברואר 2024 שעניינה "א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024"
90. החלטת ממשלה מספר 1527 מיום 17 במרץ 2024 שעניינה "הקצאת מכסת עובדים זרים לתשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטת ממשלה"
91. החלטת ממשלה מספר 1738 מיום 5 במאי 2024 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה"

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

**סיווגים**

סיווג ראשי: ביצועי; תהליך; ממשלה;  
תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה; נושאים אזרחיים; תשתיות וסביבה; המגזר הציבורי;  
אכיפת חוק

מגישים: ראש הממשלה  
שר העבודה

ה' באייר התשפ"ד  
13 במאי 2024

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בשים לב למשבר התעסוקתי בעיקר בענפי העבודה שבהם הועסקו עובדים זרים, ובכלל זה עובדים פלסטינים, ערב פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ועל מנת להבטיח המשך הבאת עובדים זרים בהתאם לצרכים לכל הענף הזקוק לכך, מוצע מן הצד האחד לקבוע מנגנונים אשר יגמישו התנאים הקיימים היום להבאת עובדים זרים, ומן הצד השני להדק את הפיקוח והאכיפה על זכויותיהם של עובדים זרים, ובכלל זה צמצום תופעת גביית דמי תיווך אסורים, על ידי חיזוק המנגנונים הקיימים היום במדינה.

**באשר להידוק מנגנוני פיקוח, בקרה ואכיפה:**

(1) מוצע להוסיף על התקינה הקיימת במשרדים העוסקים באכיפה, מניעה, בקרה ופיקוח על זכויות עובדים זרים, לרבות מניעת גביית דמי תיווך אסורים ותופעות שליליות אחרות בהקשר זה, כך שייקבע מפתח תקינה בהתאם למספר העובדים הזרים המועסקים במשק, התוספת הנדרשת לכל יחידה ותוספת התקציב לתקן כולל נלוות ופעולות. הודגש בהצעה כי התקנים יתוקצבו בהתאם למימוש המכסות בפועל.

(2) על רשות האוכלוסין וההגירה, משרד המשפטים ומשרד העבודה לגבש תכניות פיקוח ואכיפה שנתיות, כל אחד בתחומו, ולהתייחס לחסמים, ככל שיהיו. עיקרי התכניות יוצגו לוועדת מנכ"לים (להלן – **הוועדה**) שמוצע להקימה בסעיף 12 להצעת ההחלטה ואשר תפקידה יפורטו בהמשך. על ועדת המנכ"לים לפעול להסרת החסמים כאמור.

(3) המשרדים כאמור בפסקה (2) לעיל, יובילו במשותף צוות בין-משרדי בשיתוף רשות המסים, המשטרה, משרד החוץ, משרד רה"מ והמשרד לביטחון לאומי למיצוי כלי האכיפה הקיימים, וכן במידת הצורך, ימליץ הצוות על תיקוני חקיקה נדרשים.

(4) תיקון תקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016 כך שאלה יחולו על המעסיקים בכלל הענפים, למעט על מעסיקים בענף הסיעוד הביתי (מלבד באמצעות חברות הסיעוד) ובענף המומחים.

(5) הסמכת הוועדה לקבוע שכר מינימאלי בכל ענף, בשים לב למאפייני השכר בכל ענף, וזאת כדי למנוע תחלופה של עובדים ישראלים בעובדים זרים. הוועדה תמליץ למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לקבוע את השכר המינימלי שתקבע כתנאי להיתר.

(6) עמידה על הכלל שלפיו עובדים זרים יגויסו באמצעות הסכמים בילטרליים.



### באשר למנגנוני הגמשה בהבאת עובדים זרים:

(1) מוצע לקבוע מכסה כוללת של עובדים זרים, ובכלל זה עובדים פלסטינים, של כלל ענפי המשק בהיקף של עד 3.3% מההיקף האוכלוסייה בישראל לפי נתוני הלמ"ס ובלבד ששיעורי האבטלה לא יעלו על 6% במשך יותר מרבעון. ככל שיעלו שיעורי האבטלה מעל 6% על הממשלה לדון שוב בהיקף המכסה הכוללת. קביעה זאת היא בשונה מהקבוע היום מכוח החלטות ממשלה השונות הקובעות מכסות ספציפיות לכל ענף עבודה (למעט ענף המומחים והסיעוד הביתי).

(2) בענף הבניה מוצע להגדיל את המכסה להבאת עובדים שלא באמצעות הסכמים בילטרליים (להלן – **הבאה פרטית**) בהיקף של 10,000 עובדים זרים, וזאת בנוסף למכסה המותרת להבאה פרטית הקיימת בענף מכוח החלטות ממשלה 1056 מיום 12.11.23 (להלן – **המכסה הראשונה**). ההגדלה כאמור תתאפשר במשך 90 ימים בכפוף למימוש של 80% של המכסה הראשונה הקבועה בהחלטות הממשלה האמורות ובכפוף לתנאים נוספים שעניינם בביצוע בקרה אחר אפשרות מימוש המכסה באמצעות הסכמים בילטרליים. במסגרת זו, ניתנת גם סמכות למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ולמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לעדכן את היקף המכסה במידה ולא ניתן למצות אותה במסגרת ההסכמים הבילטרליים, ובלבד שיעדכנו על כך מראש את מנכ"ל משרד העבודה, מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד החוץ וישמעו את הערותיהם. עוד מוצע להטיל על מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לפעול להגברת התחרות בין קבלני כוח אדם בעלי היתר לפי סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (תאגידי בניין), וכן יפעל, ככל שידרש, לאשר שיטות העסקה נוספות בענף. כמו כן תתאפשר הבאת עובדים זרים בעלי ניסיון לענף, באחריות המעסיק, ללא חובת ביצוע מבחן מעשי, וזאת על פי קריטריונים שייקבעו על ידי משרד הבינוי והשיכון, ובלבד שתיתן הצהרת מעסיק כי התאמת העובד לתפקיד הינו באחריותו המלאה.

(3) מוצע כי לגבי התעשייה יימחק התנאי המחייב הבאת עובדים רק ממדינות בעלות תמ"ג שווה או גבוה מזה של ישראל אשר אינן מצויות ברשימות Tier 3 ו-Tier 2 watch list בדוח מחלקת המדינה האמריקאית בנוגע לסחר בבני אדם.

(4) מוצע להקים את הוועדה בראשות מנכ"ל משרד רה"מ מתוקף תפקידו כראש המטה הכלכלי החברתי במשרד רה"מ, וחברי הוועדה יהיו המנכ"לים של רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, משרד החוץ, משרד המשפטים, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וכן בכל דיון על ענף מסוים, מנכ"ל המשרד הממשלתי שאמון על הענף הרלוונטי מושא הדיון, שלה יהיו הסמכויות הבאות:

א. הוועדה תקבע את ההקצאה הכוללת בשים לב לשיעורי העובדים הזרים מסך העובדים במשק ובשים לב לתרומתם לענפי המשק ולצמיחתו.

ב. הוועדה תקבע מתודולוגיה לאופן הקצאת המכסה בין ענפי המשק למעט סיעוד ביתי, טכנולוגיה ייחודית ומומחים.

ג. הוועדה תמליץ על הפחתת אגרות ודמי היתר הנגבים על פי חוק. ייאמר כי ברור שהמלצות כאמור חייבות להסתמך על בדיקה מקצועית. ההמלצה תועבר לשרים אוצר, פנים ועבודה על מנת שישקלו את ההמלצות בהתאם לסמכויותיהם. יובהר כי בהתאם להחלטת ממשלה מסי

4813 מיום 12.1.2020 השרים מחויבים באישור ועדת האגרות לקביעת שיעור האגרות ולתיקון התקנות.

ד. הוועדה תקבע קריטריונים תוך 45 ימים לצורך מתן אישור להבאת עובדים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים וזאת לאחר שהשתכנעה שאין אפשרות להביא את העובדים במסגרת הסכם כאמור או שאין היתכנות לחתימה על הסכם כאמור בתוך זמן סביר; הוועדה תקבע גם תנאים שבהתקיימם ניתן יהיה לאשר הבאת עובדים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים, למשל קציבת פרק הזמן והגבלת היקף העובדים. האישור יינתן ככלל לגבי עובדים המובאים ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית ובלבד שהוועדה תשתכנע כי יש חיוניות למשק להביא גם ממדינות אחרות, ולאחר ששקלה את מכלול ההיבטים הרלוונטיים, לרבות היבטים לשמירה על זכויות עובדים ומניעת סחר בבני האדם, היא תהא מוסמכת לאשר הבאה וכן תוכל לקבוע לכך תנאים מיוחדים ומגבלות במידת הצורך.

ה. הוועדה תבחן אפשרות להסדר או הסדר ניסיוני להעסקה עד 5,000 עובדים זרים עונתיים באמצעות קבלני כוח אדם בענף החקלאות, במסגרת זו, הוועדה תוכל לקבוע את תיקוני החקיקה הנדרשים.

החלטת הממשלה מתכתבת עם עולמות הרגולציה השונים שבהם מחד מאפשרים מדיניות מקלה יותר ומאידך מתגברים כלי פיקוח, מניעה, בקרה ואכיפה כדי להבטיח כי זכויות מוקנות לא תיפגענה. משיש במדיניות המוצעת כדי להעלות את הסיכון לתופעות בלתי רצויות הנובעות מהגדלת מספר העובדים הזרים המגיעים לישראל החל ב- העסקה בלתי חוקית, המשך באי קיום זכויות עובדים, גביית דמי תיווך בלתי חוקיים וכלה בעבירות חמורות כמו החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני אדם, הצעדים להידוק הפיקוח, המניעה, הבקרה והאכיפה שבהם נוקטת הצעת ההחלטה הכרחיים, ויש בהם כדי לצמצם פגיעה בזכויות חוקיות של העובדים הזרים וצמצום תופעות של סחר וניצול.

באשר להיבטי התקציב -

לצורך מימון הצעת ההחלטה מוצע להקצות סך של 26.5 מיליון ש"ח בשנת 2024, סך של 76.9 מיליון ש"ח בשנת 2025 וסך של 147.2 מיליון ש"ח לכל שנה משנת 2026 ואילך.

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **חוק המסגרות**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.



תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם לאמור, ובהתאם להוראות חוק יסודות התקציב וחוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024, מוצע כי בשנת 2024 יוקצה סך של 13.25 מיליון ש"ח מסכומים שנותרו מכספים שהוקצו בשנת 2023 לצורך מלחמת חרבות ברזל, וכן סכום של 13.25 מיליון ש"ח מתקציבי הפעולה של משרד ראש הממשלה. בנוסף, לצורך מימון סכום של 76.9 מיליון ₪ בשנת 2025 מוצע לבצע הפחתה רוחבית מסעיפי התקציב של המשרדים בשיעור של 0.11% בשנת 2025. בנוסף מוצע להקצות סך של 147.2 מיליון ש"ח בשנה, החל משנת 2026 ואילך, וזאת באמצעות הפחתה, משנת 2026 ואילך, של מספר תקני שיא כוח האדם שאינם מנוצלים, ואת הסכומים למימוןם בסעיפי ההוצאה בתקציב המדינה ב-422 תקנים. שיעור ההפחתה כאמור יחול גם על הוצאות לפי החלטות ממשלה קודמות אך לא יחול על סכומי הוצאה הקבועים לפי חוק.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

**נתייחס להלן לסעיפים העוסקים בהבאה פרטית של עובדים זרים – הבאה פרטית בענף הבניה, אף בלא ביצוע מבחנים מעשיים, ואישור הבאה פרטית לכלל הענפים במסגרת הוועדה.**

כאמור, גם הצעת החלטה זו, בדומה לקודמותיה, קובעת את הכלל שלפיו גיוס עובדים זרים יעשה באמצעות הסכמים בילטרליים. יחד עם זאת ההצעה מאפשרת הבאה "פרטית" של עובדים זרים בשני מנגנונים כפי שצוינו לעיל, ויוזכרו להלן.

1. מנגנון של ועדת מנכ"לים לגיוס עובדים זרים – חל בכל הענפים. במסגרת ועדת מנכ"לים בהתאם לתנאים הקבועים בסעיפים 5 ו-12.
2. מנגנון מיוחד בענף הבנין (קצוב בזמן ובהיקף העובדים) - במנגנון מיוחד לגיוס של 10,000 עובדים זרים למשך 90 ימים (סעיף 6);

במסגרת הדיונים בעתירה בבג"ץ 2405/06 קו לעובד ואח' נגד מדינת ישראל (להלן - בג"ץ 2405/06), אשר נמשכו על פני כ-12 שנים, המדינה הצהירה על כוונתה ופעולותיה להעברת הסדרי הגיוס הפרטיים של העובדים הזרים המובאים לישראל לעבודה במקצועות כפיים, להסדרי גיוס בילטרליים, במטרה לצמצם תופעות פסולות לרבות גביית דמי תיווך מופרזים שלא כדין מאותם עובדים במסגרת הליכי הגיוס הפרטיים, ולמנוע ניצול העובדים ועבירות החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני אדם. המדינה אף הצהירה כי בענפי החקלאות והבניין אכן לא מאפשרים כניסה של עובדים זרים בלי הסכמים בין-מדינתיים. מדיניות הגיוס של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים נמצאה כדרך יעילה ואפקטיבית במניעת תופעות של ניצול וסחר בבני אדם ביחס לעובדים זרים המהווים אוכלוסייה פגיעה במיוחד. כמו כן המדינה שבה והצהירה לבגץ כי תמשיך ותפעל להבאת עובדים זרים רק באמצעות הסכמים בילטרליים, דבר אשר הוביל למחיקת העתירות נגדה.

הבאת עובדים זרים שלא באמצעות הסכמים בילטרליים, אלא ישירות על ידי גורמים פרטיים, כפי שנעשה בעבר, עלולה להוביל למצב של חזרה לדפוסים פסולים קודמים של גביית דמי תיווך מפורזים על גבם של העובדים הזרים המוחלשים, כתנאי לקבלת רישיון עבודה בישראל. חשוב להדגיש כי ההתמודדות בדיעבד עם התופעה קשה מאוד מאחר שהעבירות מתבצעות לרוב במדינות המקור של העובדים הזרים ויכולת האכיפה בנושא היא מאד מורכבת וכמעט לא ישימה. לכן ההתמודדות הראויה עם התופעה היא באמצעות מניעה מראש, וזו גם התפיסה המוכרת במשפט הבין-לאומי. כפי שבית המשפט העליון קבע, ההסכמים הבילטרליים "הם אפוא דרך המלך" למיגור תופעת דמי התיווך האסורים והבאה בהעדר הסכמים בילטרליים. שכן, היא מונעת מעורבותם של גורמים פרטיים בגיוס עובדים זרים והעברת האחריות לפיקוח על הנושא לידי המדינות על מנת למנוע דמי תיווך.

בנוסף, למהלך עלולה להיות השפעה שלילית על הדירוג של מדינת ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקאי בנושא סחר בבני אדם, שעלולה אף להוביל להורדת דירוג מדינת ישראל. נדגיש כי מבין הסיבות המנויות בדוח האחרון שהביאו לירידתה של ישראל בדירוג לפני מספר שנים – אחרי תשע שנים בדירוג גבוה – היו מבני העסקה שהינם "עוקפי הסכמים בילטרליים".

עוד חשוב לציין כי קיים חשש ממשי ששינוי זה ישפיע לרעה גם על יישום ההסכמים הבילטרליים שנחתמו וגם על הנכונות לחתום עם ישראל על הסכמים בילטרליים נוספים לעתיד לבוא, שעלול להביא לחזרה של שנים אחורה בכל הנוגע להתמודדות של ישראל עם תופעת דמי התיווך הלא חוקיים והשלכותיה. זאת בפרט משם שפתיחת האפשרות לייבא עובדים באופן פרטי, תהווה תמריץ שלילי להמשיך להביא עובדים דרך ההסכמים הבילטרליים, בכלל הענפים, לא רק בבניין, ולמעשה תסכל את עצם קיום ההסכמים הנוכחיים.

בפסק הדין של בג"ץ 2405/06 שניתן עם מחיקת העתירה הנ"ל ביום 17/12/18, הובהר כי במסגרת הליכי הגיוס הפרטיים של עובדים זרים קיימת **"תופעה המכוערת – שניתן לראותה כ'עבדות מודרנית' או כסחר בבני אדם למטרות עבודה....."** לפיה עובדים זרים נדרשים לשלם סכומים **"...נכבדים מאוד של אלפי דולרים, לעיתים עשרות אלפי דולרי....תמורת ה'זכות' להגיע ולעבוד בישראל בפרך, בעיקר באותם ענפים בהם קיים מחסור בישראל בידיים עובדות, כמו ענפי החקלאות, הבנין הסייעוד והתיירות."** כן בהתאם לפסק הדין **"התופעה של גביית דמי תיווך מעובדים זרים, גורמת לתופעות לוואי שליליות נוספות כמו הבאת עובדים לארץ מבלי שממתין להם מעסיק או ניפוח המספרים של העובדים הנדרשים בענפים השונים."**

#### **(1) הבאה פרטית בכל הענפים באמצעות ועדת מנכ"לים**

מדובר במנגנון שנותן מענה לקשיים המפורטים לעיל באמצעות מספר גורמים מאזנים, כפי שיפורטו להלן: 1. מדובר בהחלטה שמתקבלת על ידי הגורמים הרלבנטיים שתחום העובדים הזרים, שמירה על זכויותיהם והיבטים בינלאומיים מצויים תחת אחריותם, וההחלטות שיתקבלו על ידם נדרשות לעמוד באמות מידה משפטיות; 2. מתן אישור כאמור יינתן על בסיס אמות מידה שייקבעו על ידי הוועדה, כך שהבחינה תיעשה לפי קריטריונים אחידים שיש בהם כדי לאזן את הקושי שבחריגה מהמדיניות של הסכמים בילטרליים וההתחייבות לבג"ץ בהתאם; 3. נדרש מיצוי של החלופה הבילטרלית – ניתן יהיה להביא עובדים באופן פרטי



אם לא קיים מאגר זמין של עובדים זרים שמוינו במסגרת הסכם או הסדר בילטרלי, או אם אין אפשרות לגייס באמצעות הסכים בילטרלי או שאין היתכנות לחתימה תוך פרק זמן סביר באותן הנסיבות; 4. נקבע כי ניתן יהיה לקבוע תנאים שבהתקיימם ניתן יהיה לגייס עובדים זרים באופן פרטי – למשל קביעת מכסה ופרק זמן מוגבל, או תנאים למניעת גביית דמי תיווך; 5. נקבע כי לא יתאפשר גיוס עובדים זרים באופן פרטי ממדינה שיש עמה הסכם בילטרלי המיושם בפועל אלא רק לאחר היועצות בכתב עם משרד החוץ; 6. ככלל, הוועדה תאשר הבאה ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית המתפרסם מדי שנה בנוגע לסחר בבני אדם. במקרים שבהם הוועדה תשתכנע שקיימת חיוניות לתפקוד ענף מענפי המשק הישראלי, לאחר ששקלה את מכלול ההיבטים הרלוונטיים לרבות היבטי שמירה על זכויות עובדים זרים ומניעת סחר בבני אדם, היא תוכל לאשר הבאה פרטית ממדינות אחרות, תוך קביעת תנאים נוספים להבאה ממדינות אלה, ככל שיידרשו; 7. כאמור לעיל, לצד גיוס עובדים זרים באופן פרטי, הצעת הממשלה מבקשת לחזק את מנגנוני הפיקוח, הבקרה, והאכיפה.

**לפיכך, בכל הנוגע למנגנון ועדת המנכלים הגם שישנם קשים משפטיים, הם אינם עולים לכדי מניעה משפטית.**

### **(2) גיוס עובדים זרים בענף הבניין שלא באמצעות מיונים מקצועיים**

סעיף 9 להחלטה מאפשר הבאת עובדים זרים בענף הבניה בעלי ניסיון בלא ביצוע מבחן מעשי. על פניו יש באמור בסעיף זה כדי לפגוע בבטיחות של עובדים באתרי בניה כדי למזער את הסיכון נקבע כי על המעסיק להצהיר שהוא נושא באחריות המלאה בהבאת העובד הזר וכן ההבאה תהיה בכפוף לאמות המידה שיקבע משרד הבינוי והשיכון. בנוסף קיים חשש כי התאגידים לא יסכימו להעסיק עובדים בלתי מקצועיים וידרשו החזרי אגרות בגין עובדים אלו. כמו כן, הדבר מעורר חשש לתופעות פסולות המוכרות מהעבר כמו "flying visa" – הבאת עובד שאינו מתאים רק כדי לגבות ממנו (שלא כדון) דמי תיווך ולאחר מכן לא תהיה לו עבודה כחוק בתחום אליו הובא כי אין לו ניסיון מתאים כאמור. באשר לחששות שהועלו ייאמר כי מאחר ומשרד הבינוי והשיכון אמון על מתווה בחינת כישורי העובדים הזרים המגיעים לישראל, הוא יקבע את התנאים באשר לאפשרות לפטור ממבחנים מקצועיים ודרכי ההוכחה של כישורים מקצועיים בענף הבניה בלא מבחנים מעשיים בדומה לנעשה היום במסלול הקיים כבר היום להבאה פרטית של עובדים זרים, והכל על פי שיקולים מקצועיים. עם זאת וכאמור, לא ניתן מענה לכל הקשיים המשפטיים שההסדר המוצע מעורר ואולם הקשיים אינם עולים לכדי מניעה משפטית.

### **(3) גיוס עובדים זרים בענף הבניין במנגנון מיוחד לפרק זמן קצוב**

בהתאם לנתוני רשות האוכלוסין וההגירה, מאז תחילת יישום הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לענף הבניין, בשנת 2015, הובאו לישראל בהסדרים שקופים וחוקיים כ-20,000 עובדי בנין זרים מקצועיים, מסין, בולגריה, רומניה, מולדובה ואוקראינה. כפי שצוין בפסק הדין של בג"ץ 2405/06, נמצא כי הסכמים אלו אשר כללו מנגנונים רבים שנועדו למנוע ניצול העובדים בעת גיוסם, הצליחו למנוע את הניצול שהיה נחלת הסדרי הגיוס הפרטיים, קודם ההסכמים.

כאמור, הבאת עובדים שלא באמצעות הסכמים בילטרליים, בעיקר בענפי החקלאות והבניה לא עומדת בקנה אחד עם ההצהרות של המדינה שניתנו במסגרת בג"ץ 2405/06. ואולם, לאור משבר ענף הדיור בעקבות המלחמה והסגר שהוכרז על יהודה ושומרון, שהביא למחסור משמעותי בידיים עובדות בענף, החלטות ממשלה קודמות (החלטות מס' 1056 ו-1383) קבעו אפשרות להבאה פרטית של עובדים זרים לענף הבניין באופן פרטי תוך הגבלת מכסה וזמן. כמו כן, גם בהחלטה זו הגדלת המכסה בהיקף של 10,000 עובדים נוספים בהבאה הפרטית מוגבלת בתקופה של 90 ימים ובכפוף לעמידה בתנאים שונים המפורטים בה, לרבות מימוש 80% מהמכסה הראשונה ובכפוף לתנאים נוספים שעניינם בביצוע בקרה אחר אפשרות מימוש המכסה באמצעות הסכמים בילטרליים.

על רקע זה יש לבחון את המנגנון המיוחד שנכלל בהצעת הממשלה לעניין ענף הבניין.

כאמור, מנגנון של הבאה פרטית כבר עוגן בהחלטת ממשלה בתחילת המלחמה. הקושי ביצירת הסדר כאמור בהצעת ממשלה זו הוא בכך שהממשלה כבר מבקשת למסד מנגנון של ועדת מנכלים שרכיביו מאזנים באופן משמעותי את הקשיים שבגיוס עובדים באופן פרטי והמענה לשאלה אם יש הצדקה ליצירת מנגנון חלופי כפי שמוצע, איננו חד משמעי. בנוסף, הרחבה של הסדר שמעורר קשיים, מטבעה, מעצימה את הקשיים שבבסיסו.

לכן, הגם שנקבעו תנאים מסוימים שיש בהם במידה מסוימת כדי לרכז את הקשיים שבגיוס עובדים זרים באופן פרטי כמו מיצוי החלופה של גיוס עובדים בהסכמים בילטרליים, ובכלל זאת הגברת הפיקוח מצד רשות האוכלוסין ומשרד העבודה בנוגע לזכויות אותם עובדים וצמצום התופעה של גביית דמי תיווך אסורים, **אין בהסדר כדי לאיין את הקשיים המשפטיים המשמעותיים הגלומים בהבאה הפרטית**. זאת, משום שהמנגנון שנקבע ליישום ההחלטה ובפרט קבלת החלטה בענין מספר העובדים שיגויסו באופן פרטי בפועל אינו כולל כשחקני וטו את משרד העבודה, משרד החוץ ומשרד המשפטים, שאמונים על זכויות עובדים זרים ועל הצורך בהבטחת מעמדה הבין לאומי של ישראל כמדינה הנלחמת בתופעת הסחר בבני אדם לפי דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני אדם. כך שלפי המנגנון שנקבע, מנכ"ל רשות האוכלוסין ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון רשאים לקבל החלטה בלי שנדרשת הסכמתם של גורמים אלה. עם זאת, וכאמור יינתן לגורמים אלה עדכון על מימוש המכסה שאישרה הממשלה, כולה או חלקה, ובמידת הצורך, הם יעדכנו את מקבלי ההחלטות לעניין מידע רלוונטי שיש לשקול במסגרת קבלת ההחלטה. כך שדה פקטו החלטת השרים בנושא תהא כפופה לביקורת שיפוטית ועליהם לקבל החלטה שמבוססת על תשתית עובדתית ראויה.

לעניין בג"ץ 1538/24 **קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**, שהוגש בעניין החלטה 1383, אשר עניינו ביטול סעיף 1' להחלטה, שבמסגרתו נקבעה הגדלה של המכסה להבאה פרטית של 10,000 עובדים זרים בענף הבניין. בתגובת המדינה לעתירה, הובהר כי המדינה תקיים הערכת מצב נוספת וככל שיש בכוונת המדינה לקדם הגדלת המכסה של עובדים בערוץ הפרטי, הדבר מחייב הבאת הסוגיה לדיון מחדש בממשלה, בהליך סדור ובמנגנון אשר עומד באמות המידה המשפטיות הנדרשות וקבלת החלטת ממשלה חדשה בעניין. כך נהגה הממשלה בהצעה זו, ההצעה גובשה לאחר עבודת מטה שהתקיימה בראשות משרד ראש הממשלה,



וגובש הסדר שנועד לתת מענה לצורך הדחוף בעובדים זרים לענף בתקופה זו, בשים לב לאיזונים מסוימים כפי שפורטו לעיל. על כן מובאת הצעה להגדלת המכסה בכפוף לתנאי ומגבלות כמפורט בהחלטה.

לסיכום ולאור האמור לעיל, אין ספק כי קיימים קשיים משפטיים משמעותיים במנגנון המיוחד המוצע בנוגע לענף הבניין בשים לב להתחייבות המדינה לבג"ץ, ולאחר אמירות בפסק דין עקרוני של בג"ץ בענין התופעות הפסולות שנמצאו בהליכי הגיוס הפרטיים שהיו נחלת העבר בענף זה.

יחד עם זאת, בשל מצב המלחמה והצורך החיוני בגיוס עובדים זרים, ובשים לב לחובה המוטלת על מנכ"ל רשות האוכלוסין ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לבחון מיצוי של הסכמים בילטרליים ובכלל זאת תגבור הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע לזכויות עובדים זרים ומניעת דמי תיווך אסורים, אזי הגם שישנם קשיים משפטיים משמעותיים הם אינם עולים לכדי מניעה משפטית.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:**

טיטות חוות הדעת המשפטית הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים שההצעה נוגעת להם (תיירות, תחבורה, חקלאות, כלכלה, אוצר, משפטים, הבינוי והשיכון, רשות האוכלוסין, משרד הבריאות, משרד החוץ, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד לביטחון לאומי)

להלן התייחסויות משפטיות שנתקבלו עד כה:

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדי התיירות, משרד התחבורה, משרד החקלאות ומשרד הכלכלה:** אין מניעה משפטית.

**היועצת המשפטית של משרד המשפטים:** אין הערות.

#### **היועץ המשפטי של משרד האוצר:**

1. בנוגע להפחתת אגרות ודמי היתר – כל המלצה על הפחתת אגרות צריכה להיעשות לאחר גיבוש תשתית עובדתית ומקצועית המצדיקה זאת, ולאחר מציאת מקור תקציבי מתאים להפחתה.
  2. בנוגע לגיוס עובדים זרים באופן פרטי – מצטרף לקשיים שהוצגו בדבר הרחבת אופן גיוס עובדים זרים במסלול הפרטי, בין היתר בשים לב להתחייבות המדינה לבג"ץ בעניין.
  3. בכל הנוגע לסעיף 13 להצעת ההחלטה בנוגע להפחתה התקציבית הנדרשת לצורך מימון החלטה זו, אין מניעה משפטית.
- בשים לב לכל האמור ולקשיים האמורים, אין מניעה משפטית בקידום הצעת ההחלטה.

**היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון:** באשר לקושי המשפטי בנוגע לזהות הגורמים שיקבלו החלטה על מספר העובדים הזרים שיגיעו בהבאה פרטית יצוין בנוסף כי את ההחלטה על הגדלת המכסה (לתקופה מוגבלת ועד לתקרה של 10,000 עובדים) תקבל הממשלה כולה, לאחר שנשמעו הגורמים המקצועיים והמשפטיים של כלל המשרדים, ולאחר שנשקלו כלל הקשיים שבדרך הבאה זו, אל מול הצורך הממשי בהגדלת מכסת העובדים הזרים בעת הזו. החלטת מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ומנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה היא למעשה החלטה לגבי אופן יישום החלטת הממשלה, וכאמור, במסגרת החלטה זו עליהם ליידע ולשמוע, לפי הצורך, את כלל הגורמים הרלוונטיים.

מעבר לאמור, ועל אף הקשיים המשפטיים, נראה כי אין מניעה משפטית לאשר את ההחלטה.

**היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי :**

1. סעיף 4 – צירוף המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל (ולא רק משטרת ישראל) בצוות בין משרדי בעניין אכיפה ומיצוי כלי האכיפה הקיימים בנוגע לשמירה על זכויות עובדים זרים. אין חולק על הצורך בצירוף משטרת ישראל. צורך בצירוף המשרד לביטחון לאומי עולה, בין היתר, מהגדרת תחומי העיסוק של הצוות והעיסוק בנושאים עקרוניים ורוחביים לרבות בסמכויות האכיפה והפיקוח של המשרדים והגופים הרלוונטיים.

2. סעיף 12 – צירוף מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי לוועדת המנכ"לים אשר תפעל להקצאת המכסות בין תחומי העיסוק של העובדים הזרים, וכן קצב וויסות הקצאת העובדים בהתאם להיבטי האכיפה והפיקוח הנדרשים.

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

הגם שישנם קשיים משפטיים משמעותיים אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה. חוות הדעת מקובלת על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.



דבורה ספיר אליעזר, עו"ד  
היועצת המשפטית  
משרד העבודה