

רציפות תפקודית של ענף הבניה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בשל הצורך לוודא רציפות תפקודית של ענף הבניה במדינה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ולאפשר את הפעילות באתרי הבניה באמצעות הבאה מיידית של עובדי בנין זרים לישראל, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1002 מיום 27 לאוקטובר 2023 שעניינה "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 1002), להחלטת ממשלה מספר 1056 מיום 12 לנובמבר 2023 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה" (להלן – החלטה 1056), והחלטת ממשלה מספר 1383 מיום 4 בפברואר 2024 שעניינה "א. תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024" (להלן – החלטה 1383), ובמקביל לפעילות משרדי הממשלה המוסמכים, גם בעת הזאת, ליישם הסכמים בילטרליים קיימים ולהתקשר בהסדרים בילטרליים חדשים בהליך מהיר:

1. לתקן את החלטה 1002, החלטה 1056, וסעיף 1 ד' להחלטה 1383 כך שפרק הזמן למימוש מכסת העובדים הזרים שניתן יהיה לאשר את כניסתם לישראל שלא במסגרת הסכם בילטרלי בסך 10,000 עובדים יוארך עד ליום 18.6.2024, ככל שיימצא כי פרק זמן זה אינו מספק רשאי שר הפנים לתת אורכה נוספת של 45 יום. אין באמור כדי לגרוע מתנאי החלטה 1056 שאינם נוגעים לעניין זה (לרבות סעי' 4 באותה החלטה) והחלטת ממשלה 1383 שאינם נוגעים לעניין זה.
2. למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים והמושפעים 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 בילטרליים 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 מסוימות.

דברי הסבר

רקע כללי

בענף הבנייה מועסקים דרך קבע כ-220,000 עובדים ישראלים, ועוד כ-76,000 פלסטינאים וכ-25,000 עובדים זרים העובדים בעבודות רטובות. בשנת 2023 נכנסו לישראל למעלה מ-9,700 עובדים במסגרת הסכמים בילטרליים מסין וממלדובה. בעקבות מצב המלחמה שהכריזה ממשלת ישראל ביום 7 באוקטובר 2023 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 עלה כי בין 100,000 ל-140,000 עובדים ישראלים (בעיקר בעבודות הלא רטובות) הושפעו בהיעדר ביצוע העבודות הרטובות באתרים ולמעשה לא יוכלו לעבוד עד שעבודות אלה יתבצעו.

מדינת ישראל נדרשה למצוא חלופות לעובדים הפלסטינאיים העובדים באתרי הבנייה ולפעול בדחיפות כדי לאפשר את רציפות התפקוד של אתרי הבניה, משכך - במקביל לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, אושרה בהחלטה 1002 ובהחלטה 1056 הבאתם של 10,000 עובדים במתווה גיוס פרטי לתקופה זמנית בלבד וזאת הוארכה בהחלטה 1383 עד ליום 4 במאי 2024, ובהתאם לחוק הפרשנות התשמ"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. היינו, עובדים שלא יכנסו לישראל עד למועד זה, כל המשאבים שהושקעו בגיוסם הן על ידי המדינה והן על ידי התאגידים, הוצאו לשווא. החוסר בכוח אדם מקצועי בענף עומד בעינו ויש צורך להמשיך ולפעול על מנת למצוא את המתווה הפרטי. יוער בהקשר זה כי בערוץ הבילטרלי חובאו עד היום רק 1,900 עובדים, כך שערוץ זה גם אינו נותן מענה מספק לדרישות לעובדים בשוק. לאור זאת, מוצע להאריך את התקופה שבה ניתן ליישם את המכסה של 10,000 עובדים שאושרה בהחלטות אלה עד ליום 18 ביוני 2024, עם אפשרות להארכה נוספת של 45 יום בהחלטת שר הפנים.

במהלך תקופת הארכה זו, לא יערכו על ידי המדינה מבחנים מקצועיים מעשיים בארצות המוצא במסגרת מכסה זו. מבלי לגרוע מהאמור, כן תתאפשר במסגרת מכסה זו הבאת עובדים ללא מבחני מיון מעשיים בהתאם לנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה "נוהל זמני להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף הבניין שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל" אשר פורסם ביום 22.11.23 ועודכן ביום 21.4.24.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ענף הבנייה הוא מעמודי התווך של החברה והכלכלה בישראל. בימים אלה קיימים בישראל כ-11,600 אתרי בנייה וכ-168,000 יחידות דיור נמצאות בבנייה, לצד פרויקטי בנייה ותשתיות רבים אחרים. כנמסר לנו מהתאחדות הקבלנים בוני הארץ, היקף ההשקעות בענף הבנייה בישראל אשתקד עמד על 232.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-13.6% מכלל התמ"ג. ואולם, החל מפרוץ המלחמה חווה הענף קשיים משמעותיים, ובהם מחסור קיצוני בכוח אדם. לצד גיוס המילואים הנרחב, נגרעו מהענף למעלה מ-76,000 פועלים פלסטינים נוכח הסגר שהוטל על רצועת עזה ואזור יהודה והשומרון. עצירת פעילות ענף הבניה תגרום נזק ממשי וארוך טווח לשוק הבניה, אשר יוביל להשפעה על מחירי הדיור לאחר המלחמה, תוך השפעה דרמטית על השוק כולו ועל הריבית במשק.

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – תומך

שר העבודה – אין מניעה

שר האוצר – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 3195 מיום 24.02.2008 שעניינה חיתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבניין

החלטת ממשלה 317 מיום 30.07.2015 שעניינה סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים

החלטת ממשלה 597 מיום 25.10.2015 שעניינה העסקת עובדים זרים בענף הבנייה באמצעות חברת יילמזלר

החלטת ממשלה 1321 מיום 24.3.2016 שעניינה הבאת חברות בנייה זרות

החלטת ממשלה 3516 מיום 4.2.2018 שעניינה העסקת עובדים לא ישראליים בעבודות בנייה למגורים ותשתיות - תיקון החלטות ממשלה

החלטת ממשלה 4059 מיום 26.7.2018 שעניינה הגדלת מאגר חברות הבנייה הזרות

החלטת ממשלה 189 מיום 1.8.2021 שעניינה עובדים לא ישראלים בענף הבנייה ותיקון החלטות ממשלה

החלטת ממשלה מספר 1862 מיום 18.9.22 שעניינה תכנית יישום רב שנתית של התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם לשנים 2022-2026 ותיקון החלטת ממשלה

החלטת ממשלה 860 מיום 30.07.2023 שעניינה הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק ותיקון החלטות ממשלה

החלטת ממשלה 1002 מיום 27.10.23 שעניינה הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת חרבות הברזל ותיקון החלטות ממשלה

החלטת ממשלה מספר 1056 מיום 12.11.2023 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות הברזל" - תיקון החלטת ממשלה"

החלטת ממשלה מספר 1383 מיום 4.2.2024 שעניינה א. תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבת ורכישה)(תיקון), התשפ"ד-2024

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

סיווג משני: שינוי

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מגיש: שר הבינוי והשיכון

כ"ד בניסן התשפ"ד
02 במאי 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

רציפות תפקודית של ענף הבניה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בענף הבנייה מועסקים דרך קבע כ-220,000 עובדים ישראלים, ועוד כ-76,000 פלסטינאים וכ-25,000 עובדים זרים העובדים בעבודות רטובות. בשנת 2023 נכנסו לישראל למעלה מ-9,700 עובדים במסגרת הסכמים בילטרליים מסין וממולדובה. בעקבות מצב המלחמה שהכריזה ממשלת ישראל ביום 7 באוקטובר 2023 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 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.

מדינת ישראל נדרשה למצוא חלופות לעובדים הפלסטינאיים העובדים באתרי הבנייה ולפעול בדחיפות כדי לאפשר את רציפות התפקוד של אתרי הבניה, משכך - במקביל לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, אושרה בהחלטה 1002 ובהחלטה 1056 הבאתם של 10,000 עובדים במתווה גיוס פרטי לתקופה זמנית בלבד וזאת הוארכה בהחלטה 1383 עד ליום 4 במאי 2024, ובהתאם לחוק הפרשנות התשמ"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. היינו, עובדים שלא יכנסו לישראל עד למועד זה, כל המשאבים שהושקעו בגיוסם הן על ידי המדינה והן על ידי התאגידים, הוצאו לשווא. החוסר בכוח אדם מקצועי בענף עומד בעינו ויש צורך להמשיך ולפעול על מנת למצות את המתווה הפרטי. יוער בהקשר זה כי בערוץ הביטורלי הובאו עד היום רק 1,900 עובדים, כך שערור זה גם אינו נותן מענה מספק לדרישות לעובדים בשוק. לאור זאת, מוצע להאריך את התקופה שבה ניתן ליישם את המכסה של 10,000 עובדים שאושרה בהחלטות אלה עד ליום 18 ביוני 2024, עם אפשרות להארכה נוספת של 45 יום בהחלטת שר הפנים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

עמדת המדינה היא שכלל דרך המלך לחביא עובדים זרים לענף הבניה היא באמצעות הסכמים בילטרליים. יחד עם זאת, בבג"ץ 831/22 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו) בית המשפט הכיר באפשרות להבאת עובדים לא רק במסגרת הסכם בילטרלי.

החלטות הממשלה 1002, 1056 ו-1383 קבעו אפשרות להבאה פרטית של עובדים זרים לענף הבניין באופן פרטי תוך הגבלת מכסה וזמן. הליכי הגיוס הפרטיים בהתאם להחלטות אלה לא איינו את ההסכמים הביטורליים להבאת

עובדי בנין זרים, אלא היוו מנגנון נוסף לצורך מילוי מכסות מירביות הדרגתיות של עובדי בנין זרים לפי החלטות ממשלה.

כפי שפורט לעיל, בשל הנסיבות החריגות המתקיימות בעת הזו, והמחסור הגדול בידיים עובדות לתקופת זמן שאינה מוגדרת, נראה כי אין מניעה משפטית להאריך את התקופה להבאת 10,000 העובדים המיומנים שלא במסגרת הסכם בילטרלי ואשר כבר אושרה בעבר בתקופת זמן נוספת של 45 יום. הבאת העובדים תיעשה בהתאם לתנאים שנקבעו על ידי מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, ובכלל זה תנאים שמטרתם צמצום הפגיעה בעובדים.

ישנה כמות משמעותית של עובדים אשר כבר נבחנו מקצועית בהתאם להחלטות האמורות ונדרש פרק זמן נוסף להבאתם לישראל. מדובר בהארכת זמן למימוש מכסה שאושרה והיא מתוך המכסה הכוללת של עובדים זרים בענף הבניין ומימושה נעשה במקביל למימוש כלל המכסה של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים. לאור האמור, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

במהלך תקופת הארכה זו, לא יערכו על ידי המדינה מבחנים מקצועיים מעשיים בארצות המוצא במסגרת מכסה זו. מבלי לגרוע מהאמור, כן תתאפשר במסגרת מכסה זו הבאת עובדים ללא מבחני מיון מעשיים בהתאם לנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה "נוהל זמני להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף הבניין שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל" אשר פורסם ביום 22 בנובמבר 2023 ועודכן ביום 21 באפריל 2024.

לעניין בג"צ 1538/24 קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', שהוגש בעניין החלטה 1383, הרי שהוא נוגע לביטול סעיף 1 ז' להחלטה שאושרה על ידי הממשלה ביום 4 בפברואר 2024, אשר קבע הגדלה של המכסה להבאה פרטית. בעניינו לא מדובר בהגדלה של המכסה שאושרה זה מכבר, אלא בהארכת המועד שנקבע להבאת אותם עובדים. יוער כי גם במסגרת החלטה 1383 נכלל סעיף שנוגע להארכת המועד להבאת העובדים במנגנון הפרטי, וכי סעיף זה לא נתקף.

בכל הנוגע לסעיף 1 ז' להחלטה 1383, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי לא ניתן ליישם סעיף זה, בין היתר מן הטעם שאינו עומד באמות המידה החוקתיות וככל שמבוקש לקדם הגדלה של המכסה של הבאה של עובדים זרים בערוץ פרטי, הדבר מחייב הבאת הסוגיה לדיון מחדש בממשלה, בהליך סדור ובמנגנון אשר עומד באמות המידה המשפטיות הנדרשות, וקבלת החלטת ממשלה חדשה כדין.

בהתאם לעמדה זו, פנה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, למזכיר הממשלה במכתבים מיום 8.2.2024 ומיום 13.2.2024 בקשר לפגמים בקבלת סעיף 1 ז' בהחלטה 1383. בהמשך למכתבים אלה, הנחתה היועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, את גורמי הממשלה הרלוונטיים, כי ככל שמבוקש לקדם הגדלת המכסה להבאה פרטית של עובדים זרים, נדרש לעמוד באמות-המידה המשפטיות הנדרשות, כפי שהותוו במסגרת עבודת המטה, ולהביא החלטת ממשלה חדשה בנושא.

בהמשך לאמור נמסר על ידי משרד הבינוי והשיכון, כי ההחלטה בכל הנוגע למכסה הנוספת לא תיושם ורק לאחר הערכת מצב נוספת על-ידי משרד הבינוי והשיכון, יוחלט אם יש כוונה לקדם תיקון של ההחלטה לגבי הגדלת המכסה של עובדים בערוץ הפרטי, ובאיזה אופן, אולם זאת רק לאחר בדיקה משפטית ומקצועית כמקובל.

בהתאם, בתגובת המדינה לעתירה, הובהר כי סעיף 1.ז. להחלטת ממשלה מס' 1383 אינו מיושם, וככל שתהיה כוונה להגדיל את המכסה של עובדים בערוץ הפרטי, הדבר ייעשה לאחר בדיקה משפטית ומקצועית כמקובל, ובמידת הצורך, תובא החלטת ממשלה חדשה בסוגיה.

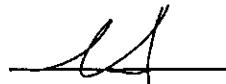
ההחלטה המוצעת היא **הארכה** נוספת לפרק הזמן הנדרש ליישום המכסה המקורית של 10,000 עובדים ולא הגדלה של המכסה. הארכת התקופה המבוקשת היא במצטבר של 90 יום - 45 יום ממועד אישור ההחלטה ו- 45 יום נוספים בהחלטת שר הפנים. לאור האמור, אין קושי משפטי בהצעת ההחלטה בהיבט זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי למשרד האוצר – אין מניעה משפטית.
היועצת המשפטית למשרד העבודה – אין מניעה משפטית.
היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה – אין מניעה משפטית.
היועץ המשפטי למשרד החוץ – אין מניעה משפטית.

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

לאור האמור, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



חתימה

אפרת פרוקצ'יה, עו"ד היועצת המשפטית, משרד הבינוי והשיכון

תפקיד

שם