

קידום והבאת עובדים זרים לתחום המלונאות

הצעה להחלטת

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2209 מיום 22.12.16 (להלן – החלטת ממשלה 2209) בדבר הפחתת הנטל הרגולטורי במשרד התיירות – הסרת חסמים וקידום ענף המלונאות לשם הוזלת מחירי הנופש בישראל, מחליטים:

1. לקבוע מכסה של עד 1,000 עובדים זרים מנוסים שיועסקו בענף המלונאות במקצוע החדרנות, הכל בכפוף לקיום התנאים שלהלן:
2. הבאת העובדים תיעשה אך ורק ממדינה אשר התקשרה עם מדינת ישראל בהסכם או בהסדר בילטרלי לתחום התיירות להבאת עובדים זרים והכל בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם בסעיף 9 להחלטת ממשלה 2209 (להלן – **הצוות הבין-משרדי**).
הסכם או הסדר כאמור יכלול מנגנונים בדבר גיוס והשמה של העובדים אשר יצמצמו את האפשרות לגביית דמי תיווך שלא כחוק וכן הסדרים בדבר יידוע העובדים לגבי זכויותיהם וחובותיהם בישראל. משרד החוץ, בשיתוף עם רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד המשפטים יכינו טיוטת הסכם תוך פרק זמן שלא יעלה על 30 ימים ממועד החלטה זו. חברי הצוות הבין-משרדי, יסייעו באופן מלא לשם עמידה בלוח זמנים זה.
3. להטיל על הצוות הבין-משרדי לגבש את מכלול הקריטריונים והתנאים לשם הקצאתם והעסקתם של העובדים הזרים ובכלל זה, להמליץ על מדינות מוצאם של העובדים, תנאי הסף הנדרשים מהם, תנאי השכר, הקמת מנגנון פיקוח ובקרה על העסקתם של העובדים הזרים ועוד. משרד המשפטים יצורף לצוות. סעיף זה יבוצע תוך פרק זמן שלא יעלה על 14 ימים ממועד החלטה זו.
4. להטיל על שר החוץ להוביל מגעים לקידום הסכם או הסדר בילטרלי, כאמור בסעיף 2 לעיל, מול מדינות המוצא של העובדים הזרים ולקדם חתימה על הסכמים או הסדרים כאמור, וזאת בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי.
5. להטיל על רשות האוכלוסין וההגירה לקבוע נוהל, בתיאום ובשיתוף משרד התיירות ובכפוף להמלצת הצוות הבין-משרדי בנושא מתן היתרים להעסקת העובדים הזרים. בנוהל ייקבע, בין היתר, כי משרד התיירות יעביר לרשות האוכלוסין וההגירה המלצות לחלוקת ההיתרים להעסקת העובדים הזרים בין בתי המלון שיגישו בקשות, כי תינתן עדיפות לבתי מלון המדורגים בהתאם לתקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשע"ג-2013 וכי יתאפשר לעובדים הזרים לעבור בין בתי מלון בעלי היתרים להעסקתם בתנאים שייקבעו בנוהל. הנוהל ייכתב תוך פרק זמן שלא יעלה על 14 ימים ממועד קבלת החלטה זו.
6. להטיל על שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים להגיש לאישור הכנסת תיקון לתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו - 2016 על מנת לקבוע שהתקנות הנ"ל יחולו גם על מעסיקים של עובדים זרים בענף המלונאות. הגשה זו תתבצע תוך פרק

זמן שלא יעלה על 15 ימים ממועד קבלת החלטה זו. פרסום התקנות יהווה תנאי למימוש מכסת העובדים הזרים על פי החלטה זו.

7. ככל שמכסת העובדים הזרים האמורה בסעיף 1 תגיע למיצוי של 80%, תגדל המכסה בעוד 1,000 עובדים זרים נוספים, בכפוף לתנאים שלעיל ולאחר שיתקיימו הפעולות הבאות:

א. משרד התיירות יכנס את הצוות הבין-משרדי לרבות נציג משרד המשפטים ויגבש מסמך המציג את השלכות כניסת העובדים הזרים על ענף התיירות והצורך, ככל שקיים, בעובדים זרים נוספים. במסמך זה יוצגו נתונים בנוגע לתנאי ההעסקה של עובדים בענף, השינוי בשיעור העסקת ישראלים, ההשפעה על ענף התיירות וכיו"ב.

ב. המסמך יועבר לעיון ואישור מנכ"ל המשרדים שבצוות הבין-משרדי, אשר יעבירו, ברוב קולות, המלצה מנומקת בכתב לידי שר הפנים, בה ימליצו על ביצוע הגדלת המכסה האמורה בסעיף 1, בתוספת הקבועה בסעיף 7, כולה או חלקה, ומועדים ותנאים לצורך מימושה.

8. יודגש, כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים בישראל הם נושאים הנתונים לשינויים ומושפעים 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 או הסדרים בילטרליים, ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים. אין באמור בהחלטה זו לגבי מכסות מרביות של עובדים זרים או לגבי מתן עדיפות בהקצאת היתרים או במתן היתר להעסקת עובדים זרים, משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו, לגבי שהייתם, כניסתם לישראל, עבודתם או המשך עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

9. לשם צמצום הפגיעה בתעסוקה ובשכר של עובדים ישראלים, ככל שבסוף כל שנה קלנדרית, החל מסוף שנת 2020, שיעור העובדים הלא ישראלים (עובדים זרים ועובדים פלסטיניים) במגזר העסקי יעלה על שיעור של 8.5% ביחס לעובדים הישראלים (על פי נתוני למ"ס, לוח 1.1 ולוח 5.7), בהתאם להודעה של הממונה על התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, יוקטנו מכסות העובדים הזרים כאמור בהחלטה זו באופן יחסי וזאת בתיאום ובסיכום בין משרד התיירות, משרד האוצר, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אשר יחליטו על אופן ביצוע ההקטנה.

10. לרשום את הודעת שר האוצר על הקצאת שני תקני כוח אדם עבור רשות האוכלוסין וההגירה הנדרשים ליישום ההחלטה, אשר יתוקצבו על ידי משרד האוצר. מימוש הקצאת 1,000 העובדים הזרים הנוספים, כאמור בסעיף 7 לעיל, יהיה בכפוף לקבלת החלטת ממשלה בדבר פעולה מאזנת, כמשמעותה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, הנדרשת לצורך מימון העלויות הכרוכות בהבאת אותם 1,000 עובדים נוספים, ובכלל בטיפול הנדרש על ידי רשות האוכלוסין וההגירה לאחר הגעת העובדים לישראל, וכן אכיפת תנאי העסקתם.

דברי הסבר

בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בתיירות הנכנסת לישראל. התחרות מול העולם מחייבת את תעשיית התיירות ובתוכה את בתי המלון ליישר קו עם עולם התיירות הבינלאומי, במיוחד בסטנדרטים של שירות הניתן למבקרים בארץ. כך ניתן יהיה להעלות את הפריץ בענף ולהוזיל את עלות הנופש. כוח האדם בבתי המלון מהווה כ-40% מהוצאות התפעול המלונאי והוא אחד האתגרים הקשים ביותר בניהול בית מלון.

משרד התיירות הוביל, בשיתוף משרד ראש הממשלה, החלטת ועדת שרים לרגולציה שמספרה 2209. ההחלטה היא כוללת ועוסקת בתחומי ביטול רגולציות עודפות, הוזלת יוקר הנופש ועידוד התיירות לישראל. לשם כך הוחלט בין היתר (סעיף 9 להחלטה):

"למנות צוות בין משרדי בראשות משרד התיירות ובהשתתפות נציגי רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר, משרד החוץ ומשרד העבודה, לגיבוש המלצות לממשלה בנוגע לצורך בהבאת עובדים זרים לישראל, ובכלל זה עובדים ירדנים, במסגרת הסכם או הסדר בילטרלי, לעבודה בענף המלונאות. ככל שיימצא הצוות הבין-משרדי כי קיים צורך כאמור בהבאת עובדים זרים נוספים לענף המלונאות, יעביר שר התיירות לאישור הממשלה את המלצות הצוות".

הצוות התכנס מספר פעמים ואף ערך סיור במספר בתי המלון ועמד על המצב הקשה של כוח האדם בענף.

היעדר כוח אדם בתפקידי החדרנות היא אחת הבעיות החמורות והמכבידות ביותר על תפעול המלונות, כאשר היעדר כח אדם מקצועי לתפקידים אלה ואחרים במלון מהווה רקע מכביד עוד יותר להתנהלות המלונות. בשנים האחרונות נעשו מאמצים רבים על ידי הממשלה והתאחדות בתי המלון לתת פתרונות לעידוד העסקת ישראלים בבתי המלון במקצוע החדרנות. המאמצים נפרשים על פני למעלה מעשור ועל אף שיש נכונות לשלם שכר גבוה משכר המינימום, להעניק הטבות למתמידים והטבות נוספות, עדיין מצוקת כוח האדם נמשכת.

להלן מספר דוגמאות למאמצים שנעשו בנושא: במסגרת מבצע "עובדה" ביוני 2006 נעשה ניסיון לגייס ישראלים למקצועות הניקיון והחדרנות לבתי המלון באילת באמצעות תכנית עידוד, אשר נותנת מענקים גבוהים למצטרפים. לתוכנית הוקצו עשרות מיליוני שקלים על ידי הממשלה ובתי המלון. התוכנית לא הצליחה. בנוסף, ברשימת המקצועות הנכללים במסגרת חוק הביטוח הלאומי, אשר מזכים במענק עבודה מועדפת בבתי מלון, נכללים מקצועות המלצרות, טבחות, חדרנות ועבודה בלתי מקצועית, לרבות שטיפת כלים ועבודות ניקיון ולמעט עבודה פקידותית. במקצועות הנ"ל נרשמים עשרות בודדות של חיילים משוחררים מדי שנה. כמו כן, משרד התיירות פעל לעידוד תעסוקת עובדים מהמגזר הבדואי במלונות ים המלח. בשיתוף עם מרכזי ריאן בנגב פעלו במשך חודשים הסעות פרטיות מסובסדות לעובדים מהישובים הבדואים, מה שאמור היה לסייע בהגברת הביקושים. כמו כן, הוחלט לתמרץ את העובדים שישתלבו במקצועות הניקיון והחדרנות באמצעות מענקי

התמדה של כ-5000 שו"ת הניתנים בשתי פעימות, לאחר חצי שנת עבודה ולאחר שנה. למרות מאמצים אלה, הנשירה מהתוכנית היתה גבוהה והשתתפו בה עובדים בודדים בלבד, ועל כן הודיע מנכ"ל משרד התיירות על ביטול סבסוד ההסעות הפרטיות. זאת ועוד, בתי המלון מגייסים עובדים לתחום הניקיון והחדרנות בעיקר מקרב בני מיעוטים. בתי המלון משקיעים זמן ומשאבים רבים לגיוס עובדים אלה, אולם התחלופה הגבוהה גורמת לפריון נמוך, להעסקת כוח אדם מיותר ולהוצאות עודפות.

תחלופת כוח האדם וחוסר מקצועיותו פוגעות גם באיכות המוצר הניתן במלונות בישראל ולתחושת יחס-תמורה נמוכים. מהנתונים בשטח עולה, כי המחסור בעובדים בתחום החדרנות גורם לעיכובים במסירת חדרים בזמן לאורחים או במסירתם בכלל, וקיימת תופעה של "סגירת" חדרים בתקופות בהן אין בנמצא כוח אדם מתאים. כמו כן, איכות הניקיון וסידור החדרים היא אחד המדדים של האורחים בכל הנוגע לשביעות רצון מהאירוח בבית המלון בכלל. המוצר התיירותי בהגדרתו הוא מוצר המתמודד מול תחרות בינלאומית ולכן יש הכרח לשפר ולשדרג בכל זמן נתון את המוצר על-מנת לשמר את האטרקטיביות של המוצר התיירותי בישראל. תחלופת כוח אדם גבוהה יוצרת פריון נמוך ושירות לא טוב לתייר הפוגע בתחושת יחס-תמורה כאמור. לאור מגמת מחירי התעופה היורדים ולאור הגידול ביציאות לחו"ל של תיירים, התחרות על התייר הולכת וגוברת. לפיכך, בעולם התחרותי הבינלאומי בו מדינת ישראל נמצאת, מלונות משפרים את תודעת השירות ואת חווית התייר באופן קבוע ולפיכך, יש לשפר זאת גם במדינת ישראל.

לאור האמור, משרד התיירות ממליץ, בין השאר, על הבאת 1,000 עובדים זרים מנוסים, בהתאם להחלטות קודמות, לעבודה במקצוע החדרנות. הבאתם והעסקתם בישראל של עובדים זרים תותר בכפוף לקביעת הסכם או הסדר בילטרלי לתחום התיירות, בהובלת משרד החוץ, בין ממשלת ישראל למדינות המוצא. בנוסף, במסגרת הקריטריונים והנהלים שייקבעו לחלוקת אותם עובדים זרים, תינתן עדיפות לבתי מלון המדורגים בהתאם לתקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשע"ג – 2013, על מנת לאפשר לאותם בתי מלון לעמוד בדרישות החברה המדרגת כך שניתן יהיה לעלות את רמת בתי המלון ואיכות השירות הניתנים בהם ואף ליצור אחידות ברמת בתי המלון לפי סוגיהם.

עוד קובעת ההחלטה כי ככל שתתמלא המכסה בשיעור של 80% ובכפוף להצגת נתונים על השלכות כניסת עובדים זרים לענף, ניתן להגדיל את המכסה בעוד 1,000 עובדים זרים נוספים, בכפוף לאישור מנכ"ל המשרדים שבצוות הבין-משרדי.

בנוסף מוצע בהחלטה, על פי הערת היחידה הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם, כי הצוות הבין-משרדי שהוזכר לעיל, יעסוק, בין היתר, גם בקביעת מנגנון פיקוח על העסקתם של העובדים הזרים, לצורך צמצום הסיכון לסחר בבני אדם וניצול העובדים למטרות זנות, זאת מעבר לעיסוקו בתנאי הסף הנדרשים מהעובדים הזרים, תנאי שכרם ועוד.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

קידום והבאת עד 1,000 עובדים זרים מנוסים במקצוע החדרנות, עם אפשרות הבאת 1,000 עובדים נוספים, לתחום המלונאות ;

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

נוכח היעדר כוח אדם מנוסה, בין השאר, במקצוע החדרנות, עובדה המכבידה על תפעול המלונות, העלאת רמתם ואיכות השירות הניתן בהם והמצוקה שנמשכת על אף המאמצים הרבים על ידי הממשלה והתאחדות בתי המלון לתת פתרונות לעידוד העסקת ישראלים בבתי המלון, ולאור הפגיעה באיכות המוצר הניתן במלונות בישראל ולתחושת יחס-תמורה נמוכים, הוחלט להביא עד 1,000 עובדים זרים מנוסים, עם אפשרות הבאת 1,000 עובדים נוספים, למלונות בישראל בהתאם לקריטריונים ותנאים שיגובשו על ידי הצוות הבין-משרדי שהוקם בסעיף 9 להחלטת ממשלה 2209 מיום 22.12.2016 ועל פי נוהל שייקבע על ידי רשות האוכלוסין וההגירה בתיאום ובשיתוף משרד התיירות. בהתאם לקריטריונים והנוהל תינתן עדיפות לבתי המלון מדורגים לפי תקנות שירותי תיירות (בתי מלון), תשע"ג-2013, על מנת להעלות את רמתם ואיכות שירותם של בתי המלון המדורגים בהתאם לאמות מידה אובייקטיביות ומקצועיות בינלאומיות שנקבעו באותן תקנות, ותוך יצירת אחידות באותם בתי המלון לפי סוגיהם.

סמכות הממשלה לגבש מדיניותה בנושא הבאת עובדים זרים לתעסוקה בבתי מלון וקביעת הקריטריונים והתנאים להקצאתם שואבים כוחם מחוק עובדים זרים, התשנ"א – 1991 וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952. כמו כן, מתן עדיפות לבתי מלון המדורגים לפי תקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשע"ג – 2013, הוא שיקול ענייני ורלוונטי בנסיבות העניין מהנימוקים שהובאו לעיל ואין כל מניעה לשלבו במסגרת אמות המידה להקצאת עובדים זרים לבתי מלון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם: אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

משרד האוצר – אין מניעה משפטית מלקבל את ההצעה ;

משרד החוץ – אין מניעה משפטית מלקבל את ההצעה ;

משרד הפנים – אין מניעה משפטית מלקבל את ההצעה ;

משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים – טרם התקבלה עמדה משפטית ;

משרד המשפטים - אין מניעה משפטית

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

אין מניעה משפטית באישור ההחלטה.

האמור בחוות דעת זו הוא על דעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.



קובסניאנו דודו יועמ"ש תיירות

חתימה שם תפקיד