

ירושלים, ו' ניסן תשפ"ד
14 אפריל 2024

לכבוד
ח"כ אליהו רביבו
יו"ר הוועדה המיוחדת לעובדים זרים
הכנסת

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: הבאת עובדים זרים לענף הבניין

סימוכין: מכתבך מיום 30.11.2023 ופגישתנו שקדמה לו; מכתבנו מיום 11.12.2023; החלטות
הוועדה מיום 24.1.2024; מכתבנו מיום 8.2.2024; פגישתנו ודיון הוועדה מיום 4.3.2024;
פגישתנו מיום 17.3.2024.

1. בהמשך לפנייתך בסימוכין, ופגישותיך עם צוות הרשות בעניין, הננו מתכבדים לפרט את תוצאות הבדיקה שנערכה על ידינו בנוגע לכשלים העולים בניסיון להביא עובדים זרים לישראל לענף הבנייה.
2. בעקבות מלחמת חרבות ברזל, נקלע ענף הבנייה בישראל למשבר בשל היעדר כוח אדם זמין, בעיקר לנוכח האיסור שהוטל על כניסת עובדים פלסטינים לישראל, המהווים אחוז משמעותי מכוח העבודה בענף. על מנת לפצות על המחסור שנוצר בכוח העבודה בענף הבנייה, נדרשה, בין היתר, הבאה מידיית לישראל של עובדים זרים שאינם פלסטינים.
3. מסמך זה ידון בבעיות שעלו בהבאת עובדים זרים לישראל, ויציג המלצות ראשוניות לפתרון. תחילה תוצג תמונת המצב בענף הבנייה לפני ואחרי פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ולאחר מכן יוצגו הבעיות שזוהו בענף, וההצעות הראשוניות של רשות התחרות לפתרונות.

גיוס והעסקת עובדים זרים בענף הבנייה עד מלחמת חרבות ברזל

4. החל משנת 2005, העסקת עובדים זרים כדין נעשית באמצעות קבלני כוח אדם מורשים בלבד, שקיבלו היתר מיוחד לעסוק בכך (להלן **תאגידיים**), כחלק מיישום המלצות ועדת אנדורן.¹ התאגידיים אחראים על תשלום שכרם של העובדים הזרים ועל שמירת זכויותיהם, לרבות ביטוח רפואי, תשלום כל התשלומים הסוציאליים על פי דין ואספקת מגורים הולמים. התאגידיים מספקים את העובדים לקבלני בניין

¹ החלטה 2446 של הממשלה ה-30 "הסדרת ההעסקה של עובדים זרים" (15.8.2004); סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996.

רשומים בלבד, המשלמים לתאגידים עבור שירותי העובדים הזרים.² התאגידים מאוגדים תחת התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבנין. נכון לשנת 2023 ולפני מלחמת חרבות ברזל, פעלו בישראל 49 תאגידים.³

5. עד מלחמת חרבות ברזל, גיוס עובדים זרים לענף הבנייה בארץ נעשה רק במסגרת הסכמים בילטרליים מול מדינות המוצא של העובדים (באמצעות גורמים ממשלתיים בלבד), מתוך מטרה למגר את תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים. מדינת ישראל חתמה על הסכמים בילטרליים לצורך הבאת עובדים זרים לענף הבנייה עם מולדובה, אוקראינה, רומניה, בולגריה וסין, ולאחר פרוץ המלחמה נחתמו הסכמים גם עם הודו וסרי לנקה.

6. הגיוס הראשוני של עובדים לצורך הליכי מיון נעשה על ידי מדינת המוצא, ומשרד הבינוי והשיכון אחראי לבצע את המיונים במדינת המוצא. כיום המיונים מבוצעים באמצעות התאחדות הקבלנים בוני הארץ, כספק יחיד מטעם משרד הבינוי והשיכון. בחינות המיון נערכות רק לאחר רישום של לפחות אלף מועמדים במדינת המוצא, שעמדו בתנאי הסף שקבעה רשות האוכלוסין וההגירה, בהם היעדר רישום פלילי ועמידה בבדיקות רפואיות.⁴

7. לאחר שעברו את כל המיונים, רשות האוכלוסין וההגירה אחראית להקצות את העובדים הזרים לתאגידים, שחותמים מול העובדים על חוזה העסקה ומשלמים עבורם את כל האגרות הנדרשות. במהלך שהייתם בישראל, העובדים הזרים רשאים לעבור בין התאגידים.

גיוס והעסקת עובדים זרים מפרוץ המלחמה

8. בעקבות מלחמת חרבות ברזל נאסרה כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל, בהם קרוב ל-80 אלף עובדים בענף הבנייה, וכתוצאה נוצר בענף זה מחסור חמור בכוח אדם.

9. לצורך שמירה על הרציפות התפקודית של ענף הבנייה בתקופת המלחמה, החליטה הממשלה, בין היתר, על הגדלת מכסת העובדים הזרים הקיימת. כן, הוחלט על התרת כניסה לישראל של 10,000 עובדים זרים שיגויסו ישירות על ידי התאגידים שלא

² נוהל 9.4.0001 של רשות האוכלוסין וההגירה:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/manpower_construction_foreign_workers_procedure/he/9.4.0001.pdf

³ רשימת קבלני כוח אדם בעלי היתר להעסיק עובדים זרים בענף הבניין, באתר רשות האוכלוסין וההגירה:

https://www.gov.il/he/departments/policies/authorized_corp_constructions

⁴ נוהל 9.7.0002 של רשות האוכלוסין וההגירה:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/exams_for_construction_workers_in_their_origin_country/he/9.7.0002.pdf

במסגרת ההסכמים הבילטרליים (להלן **המסלול הפרטי**), במהלך תקופת זמן קצובה, וזאת במקביל להמשך הבאת עובדים זרים במסגרת ההסכמים הבילטרליים.⁵ רשות האוכלוסין וההגירה פרסמה נוהל המסדיר את הגיוס וההעסקה במסגרת המסלול הפרטי (להלן **הנוהל הזמני**).⁶

10. במסלול הפרטי, עד לאחרונה נדרש כי העובדים הזרים יעברו הליך מיונים מעשיים במדינת המוצא באמצעות התאחדות הקבלנים בוני הארץ, כפי שנעשה במסגרת גיוס מכוח ההסכמים הבילטרליים. בחודש מרץ 2024 עודכן הנוהל הזמני, ונוספה חלופה המאפשרת לתאגידים שכבר מימשו לפחות מאתיים עובדים שנבחנו באמצעות מבחנים מעשיים, לגייס באופן חד פעמי כמות מסוימת של עובדים בעלי ניסיון וותק באחת מהעבודות הרטובות בענף הבניה, ללא הליך של מיונים מעשיים, בהתאם לתנאים הקבועים בנוהל הזמני.

11. 29 תאגידי כוח אדם פנו בבקשה למיין עובדים בהודו במסגרת המסלול הפרטי. יחד עם זאת, ועל אף שרשות האוכלוסין ומשרד הבינוי והשיכון אישרו 16 חברות השמה הפועלות בהודו, נראה כי מרבית התאגידים פעלו מול חברה אחת בלבד, דבר אשר ייתכן ומעכב הבאת עובדים זרים לישראל ומייקר את עלותם.

12. מכל מקום, למרות הרחבת מכסת העובדים הזרים ופרסום הנוהל הזמני שנועד לאפשר הבאה מהירה של עובדים זרים, עד לחודש מרץ 2024 הגיעו לישראל רק כ- 500 עובדים זרים במסגרת המסלול הפרטי.

13. יחד עם זאת, נציין כי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, אפשרה רשות האוכלוסין הגשת בקשות רישום לתאגידים חדשים והוגשו 284 בקשות. נכון לחודש מרץ 2024, אושרו 100 תאגידים חדשים כאשר 32 מתוכם כבר החלו לפעול. כניסתם של תאגידים אלו מבורכת, ועשויה לעזור ולפתור את בעיית ההיצע של העובדים הזרים לבנייה בישראל.

⁵ החלטה 1002 של הממשלה ה-37 "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבניין בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" (27.10.2023); החלטה 1056 של הממשלה ה-37 "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" – תיקון החלטת ממשלה (12.11.2023); החלטה 1383 של הממשלה ה-37 "תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה" (12.2.2024).

⁶ נוהל זמני של רשות האוכלוסין וההגירה להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף הבניין שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedure-quickly-bringing-foreign-workers-contruction-not_bilateral-agreement_iron_swords/he/procedure-quickly-bringing-foreign-workers_construction-not_bilateral-agreement_iron_swords.pdf

הבעיות שעלו בבדיקות רשות התחרות והצעות ראשוניות לפתרונות

14. אחד מההיבטים הבעייתיים בענף הבנייה הוא העובדה שביצוע המיונים במדינות המקור נעשה באמצעות התאחדות הקבלנים בוני הארץ כספק יחיד מטעם משרד הבינוי והשיכון, כאשר על פי הנוהל הזמני, על מנת להתחיל הנעת גיוס עובדים במדינת המקור ועריכת מיונים מקצועיים אלו, יש צורך ברישום התחלתי של אלף עובדים לפחות.

15. סוגיה זו בעייתית בשני מישורים: האחד – ביצוע המיונים בידי גוף יחיד, שנבחר שלא במסגרת הליך מכרזי. בנוסף נציין כי העובדה שהגוף הממין הוא התאחדות הקבלנים בוני הארץ, עלולה כשלעצמה ובמנותק מהעובדה שזו נבחרה כספק יחיד בפטור ממכרז, לעוות את יעילות ושיוויוניות הליך המיון ולהקשות על פעילותם התחרותית של חלק מהתאגידים. זאת, מאחר שחלק מקבלני הבניין החברים בהתאחדות מצויים בקשרי בעלות או קשרים אחרים עם תאגידים, והם זקוקים לכוח אדם מיומן לצורך פעילותם כקבלני בניין. עובדה זו עלולה להעמיד את התאחדות הקבלנים בוני הארץ בניגוד עניינים בתפקידה כממיינת עובדים בעבור התאגידים, משיקולים של העדפת חברה על פני תאגידים שאינם חברים בהתאחדות, או באופן אחר בהתאם לאינטרסים השונים של הקבלנים, התאגידים וההתאחדות.

16. עדכון הנוהל הזמני ממרץ 2024 ופתיחת האפשרות להבאת עובדים זרים בהליך שאינו דורש מיונים מעשיים הינו, לעמדתנו ומבלי להתייחס לשיקולים שאינם תחרותיים, צעד מבורך בדרך לפתרון הבעיה, ונכון לשקול להרחיבו לפחות לתקופת הביניים. לטווח הארוך אנו סבורים כי פתרון מלא מצריך מעבר להליך מכרזי לבחירת הגוף הממין. מהלך כזה צפוי להוביל להתייעלות הליך המיון והוזלתו. במסגרת הליך מכרזי כאמור, יש להבטיח כי הגוף שייבחר יוכל לפעול באובייקטיביות ולא יהיה נתון בניגוד עניינים.

17. המישור הבעייתי הנוסף הוא הדרישה בנוהל הזמני לרישום התחלתי של אלף עובדים לפחות לצורך הנעת תהליך הגיוס במדינת המקור. דרישה זו מעודדת תיאום בין התאגידים, בעיקר הקטנים בהם, אשר צריכים לחבור לתאגידים אחרים לצורך עמידה במכסה, וכן מעכבת ואף מונעת את היכולת של התאגידים להביא עובדים זרים ממדינות שמתקשות להעמיד מצבת עובדים בסדר גודל זה. מדובר בחסם מיותר המקשה על פעילות התאגידים ומצנן את התחרות ביניהם. משכך, מוצע להסיר דרישה זו.

18. היבט בעייתי נוסף טמון במבנה הענף שבו הבאת העובדים להם זקוקים קבלני בניין, נעשית באמצעות חוליית ביניים – תאגידי כוח אדם. במצב דברים זה, ייתכן ועבור חלק מהתאגידים שאינם בקשרים מבניים עם קבלני בניין, קיימים תמריצים לא

לגייס עובדים זרים חדשים ולא לפתור את המחסור אלא דווקא לשמר אותו. הגדלת הקצאת העובדים עבור התאגיד כרוכה בתשלומים שונים, ביניהם תשלומים עבור ערבויות ואגרות, שחלקם אינם מוחזרים לתאגיד אף אם לא מימש את ההיתרים שניתנו לו. כמו כן, התאגיד אינו זכאי להחזרים עבור חלק מהתשלומים שביצע בעד העובד הזר, אם העובד הזר עזב את התאגיד ולא נרשם בתאגיד אחר. לכן קיים לתאגיד תמריץ להעלות את המחירים עבור העובדים הזרים שכבר רשומים אצלו בישראל על פני גיוס עובדים זרים חדשים. בעיה זו היא רק דוגמה למערך התמריצים הבעייתי של התאגידים שנוצר במבנה הנוכחי בענף, שמוביל להעלאת מחירים. אישור של תאגידים חדשים כאמור יעזור בהיבט זה.

19. כאן המקום לציין שעלו טענות נוספות, שלא קשורות לעולמות התכרות, שגורמות לכך שיש עיכוב בהבאת עובדים זרים. כך לדוגמא, בשיחות שערכנו עלתה טענה שלאור חוסר הוודאות הקיימת באשר למדיניות העתידית של הבאת עובדים פלסטינים, שבאמור מדובר בעשרות אלפי עובדים, אשר עלותם לקבלני הבניין זולה משמעותית מעלות העסקת עובדים זרים שאינם פלסטינים, התאגידים והקבלנים יושבים על המדוכה. ככל שטענות אלו נכונות נכון שהמדיניות תהיה ברורה וודאית.

20. לבסוף נציין כי ככל שהבעיה לא תיפתר בזמן הקרוב, יש לשקול לבחון מעבר למודלים נוספים ושונים להעסקת עובדים זרים, כגון מעבר להליך מרכזי לבחירת מספר מצומצם של תאגידים שיהיו מורשים להביא עובדים זרים, כאשר התכרות במרכז תהיה על המחירים שזוכי המכרז ייגבו מקבלני הבניין, באופן שיוביל להוזלת המחיר.

אנו עומדים לרשותך בכל שאלה או הבהרה.

בכבוד רב ובברכה,



עומר ואגו, עו"ד
רשות התכרות

העתקים:

יהודה מורגנשטרן, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון

אייל סיסו, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה