

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

### הצעת להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בשל הצורך לוודא רציפות תפקודית של ענף הבנייה במדינה בתקופת מלחמת "חרבות הברזל" ולאפשר את הפעילות באתרי הבנייה באמצעות הבאה מיידית של עובדי בניין זרים לישראל, בהמשך להחלטות הממשלה מספר 1002 מיום 27 לאוקטובר 2023 שעניינה "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 1002), החלטות הממשלה מספר 1056 מיום 12 לנובמבר 2023 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 1056), החלטות הממשלה מספר 1738 מיום 5 במאי 2024 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 1738) והחלטות הממשלה מספר 1752 מיום 15 למאי 2024 שעניינה "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 1752), ובמקביל לפעילות משרדי הממשלה המוסמכים, גם בעת הזאת, ליישם הסכמים בילטרליים קיימים ולהתקשר בהסדרים בילטרליים חדשים בהליך מהיר:

1. לתקן את סעיף 9 להחלטה 1752 כך שיימחקו המילים "וזאת בהתאם לאמות מידה ולקריטריונים שיוגדרו בידי משרד הבינוי והשיכון לנושא" ולאחר המילים "המעסיק יידרש להצהיר" יבוא "כי הוא וידא את מקצועיות העובד לפני הגעתו לישראל וכי התאמתו של העובד לתפקידו בענף הבניה בישראל היא באחריותו המלאה, כן, הוא מתחייב כי העובד הזר יעבור מיד עם הגעתו לישראל, הדרכות בטיחות ובכלל זה הדרכה בנושא עבודה בהיקף של 10 שעות לפחות מבלי שהעובד יידרש לשלם על כך, וזאת מבלי לגרוע מתנאים להבאת עובדים שייקבעו על ידי שר הפנים או מנהל רשות האוכלוסין וההגירה מכוח סמכויות הנתונות להם על פי דין".
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

בענף הבנייה הועסקו דרך קבע כ-220,000 עובדים ישראלים, ועוד כ-76,000 פלסטינאים וכ-25,000 עובדים זרים העובדים בעבודות רטובות. 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 הבנייה, משכך - במקביל לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, אושרה בהחלטה 1002 ובהחלטה 1056 ובהחלטות של צוות המנכלים מתוקף החלטה 1752 הבאתם של 40 אלף עובדים במתווה גיוס פרטי לתקופה זמנית בלבד.

בהתאם לכך, עד היום מוינו מקצועית ואושרו על ידי משרד הבינוי והשיכון כ-70,600 עובדים במסגרת המתווה הפרטי. חלקה של המכסה האמורה יושם באמצעות מתווה שמאפשר הבאה פרטית ללא מבחנים מעשיים, על פי "נוהל זמני להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף הבניין שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל" (על עדכוניו). עד היום נכנסו לישראל במסגרת המתווה הפרטי כ-20,753 עובדי בנין ועוד כ-7000 עובדים אושרו וצפויים להגיע לישראל. מתוכם הגיעו כ-14,000 ללא מבחנים מעשיים.

החוסר בכוח אדם מקצועי בענף עומד בעינו ואף החריף עם תחילת מבצע "עם כלביא", והתחדד הצורך הקריטי בשמירה על הרציפות התפקודית בענף הבנייה שהינו תחום חיוני למשק, והצורך להמשיך ולפעול על מנת למצות את המתווה הפרטי. המתווה הפרטי מאפשר מימוש מהיר ויעיל של המכסה על בסיס התקשרויות ישירות בין גורמים עסקיים (Business to Business), גם בתקופת המלחמה.

יחד עם זאת, הליך הגעת העובד במתווה הפרטי כולל שלבים רבים, ובכלל זה אישור משרד הבינוי והשיכון למקצועיות העובד. זאת, בנוסף לבדיקות מקצועיות שהתאגידים מבצעים בעצמם לעובדים לפני הגשת הבקשה למשרד הבינוי והשיכון.

לפיכך, מוצע לבטל את המיונים המקצועיים במתווה הפרטי. הדבר יקצר את תהליך קבלת האישורים ויאזן משמעותית את קליטת העובדים – יתרון קריטי בתקופה בה כל יום עיכוב משפיע על פרויקטים רחבי היקף.

מבדיקת משרד הבינוי והשיכון עולה, כי המתווה הפרטי מאפשר לתאגידים לתכנן מראש צוותי עבודה מקצועיים, מותאמים לאתרי הבנייה הספציפיים. מעבר לכך, הוא מאפשר גיוס עובדים בעלי רמות מיומנות גבוהות במיוחד – כולל מועמדים בעלי יכולות ניהוליות שיכולים לשמש כראשי צוותים ומנהלי עבודה. מאפיינים תרבותיים ושפתיים משותפים בתוך הצוותים משפרים את שיתוף הפעולה והבטיחות באתרי העבודה.

לתאגידי הבניין המעסיקים עובדים זרים קיים אינטרס מובהק להבטיח שכל עובדיהם יועסקו במלואם אצל קבלני הבניין. התחרות הגבוהה בין עשרות תאגידים יוצרת תמריץ ישיר לבצע מיון מקצועי כבר בשלב הגיוס, על מנת להבטיח הגעת עובדים בעלי התמחות נדרשת ובכך לשמור על איכות ומקצועיות הענף כולו.

לאור כל האמור לעיל – ובהתחשב במצב החירום במשק הישראלי – נדרשת הרחבת המתווה הפרטי באמצעות הבאה ללא מיונים. זה הפתרון המעשי, המהיר והיעיל ביותר למילוי החסר הקריטי בכוח אדם מקצועי בענף הבנייה, ומענה חיוני להבטחת הרציפות התפקודית של ענף הבנייה בישראל.

### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ענף הבנייה הוא מעמודי התווך של החברה והכלכלה בישראל. בימים אלה קיימים בישראל כ-17,100 בניינים הכוללים כ-188,000 יחידות דיור בתהליכי בנייה, לצד פרויקטים של בנייה ותשתיות רבים אחרים. כפי שנמסר לנו מהתאחדות הקבלנים בוני הארץ, היקף ההשקעות בענף הבנייה בישראל בשנת 2024 עמד על כ-219 מיליארד ₪, המהווים כ-11% מכלל התמ"ג. אמנם לאחר פתיחתה של מלחמת חרבות ברזל 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. כיום (יוני 2025) המחסור בכוח אדם הצטמצם הודות להוספה של כ-40,000 עובדים זרים חדשים בענף, כך שהמחסור עומד על כ-15,000-20,000 עובדים במקצועות הרטובים.

### תקציב

לא רלוונטי

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – מאשר

שם העבודה - מאשר

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

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 ברזל" - 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 (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024  
החלטת ממשלה מספר 1738 מיום 5.5.24 שעניינה "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה".  
החלטת ממשלה מספר 1752 מיום 15.5.24 שעניינה "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה".

### 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

מגישים: ראש הממשלה  
ממלא-מקום שר הבינוי והשיכון

ז' באלול התשפ"ה  
31 באוגוסט 2025

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### **נושא הצעת ההחלטה:**

ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על עובדים זרים ותיקון החלטת ממשלה

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

בענף הבנייה הועסקו דרך קבע כ-220,000 עובדים ישראלים, ועוד כ-76,000 פלסטינאים וכ-25,000 עובדים זרים העובדים בעבודות רטובות. 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 הפלסטינאים העובדים באתרי הבנייה ולפעול בדחיפות כדי לאפשר את רציפות התפקוד של אתרי הבניה. משכך, במקביל לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, אושרה בהחלטה 1002 ובהחלטה 1056 ובהחלטות של צוות המנכלים מתוקף החלטה 1752 הבאתם של 40 אלף עובדים במתווה גיוס פרטי לתקופה זמנית בלבד.

בהתאם לכך, עד היום מוינו מקצועית ואושרו על ידי משרד הבינוי והשיכון כ-70,600 עובדים במסגרת המתווה הפרטי. חלקה של המכסה האמורה יושם באמצעות מתווה שמאפשר הבאה פרטית ללא מבחנים מעשיים, על פי "נוהל זמני להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף הבינוי שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל" (על עדכוניו).

עד היום, נכנסו לישראל במסגרת המתווה הפרטי כ-20,753 עובדי בנין ועוד כ-7,000 עובדים אושרו וצפויים להגיע לישראל, מתוכם כ-14,000 ללא מבחנים מעשיים.

המחסור בכוח אדם מקצועי בענף עומד בעינו ואף החרף עם תחילת מבצע "עם כלביא", ומשכך התחדד הצורך הקריטי בשמירה על הרציפות התפקודית בענף הבנייה המהווה תחום חיוני למשק, וכן הצורך להמשיך ולפעול על מנת למצות את המתווה הפרטי, בשים לב לכך שאין אפשרות לגייס את כלל העובדים במסגרת הסכמים בילטרליים.

יחד עם זאת, הליך הגעת העובד במתווה הפרטי כולל שלבים רבים, ובכלל זה אישור משרד הבינוי והשיכון למקצועיות העובד, שכיום נסמך על ניסיון עבר של העובד בענף הבניה על פי הצגת אישורים כאמור בסעיף 9 להחלטת ממשלה 1752. לפי החלטה זו גיוס חלק מן העובדים במתווה הפרטי יבוצע על בסיס אמות מידה וקריטריונים כפי שהוגדרו על ידי משרד הבינוי והשיכון. זאת, בנוסף לבדיקת מקצועיות העובדים שהתאגידים מבצעים בעצמם לפני הגשת הבקשה למשרד הבינוי והשיכון.

מבדיקה מקצועית של משרד הבינוי והשיכון עולה, כי מרבית התאגידים המביאים עובדים במסלול זה מבצעים בדיקה עצמאית של מקצועיות העובד עוד טרם הגעת העובדים לישראל וישנה שביעות רצון גבוהה מאוד מאותם עובדים והם מיומנים מאוד.

ניכר כי מנגנוני השוק החופשי מבטיחים בחירת עובדים מיטבית, שכן לתאגידי הבניין המעסיקים עובדים זרים קיים אינטרס מובהק להבטיח שכל עובדיהם יועסקו במלואם אצל קבלני הבניין. התחרות הגבוהה בין עשרות תאגידי יוצרת תמריץ ישיר לביצוע מיון מקצועי כבר בשלב הגיוס, על מנת להבטיח הגעת עובדים בעלי התמחות נדרשת ובכך לשמור על איכות ומקצועיות הענף כולו. אמנם, עשוי להיות תמריץ ללשכות זרות בחו"ל להביא עובדים באמצעות התאגיד, גם אם אינם מיומנים לענף הבניין, וזאת על מנת לגבות מהם דמי תיווך. עם זאת, ככל שהתאגידי מוודאים את מקצועיות העובד והתאמתו לתפקידו בישראל לפני הגשת הבקשה להביאו לישראל, יש בכך כדי להפחית חששות אלה.

לאור כל האמור לעיל, בהתחשב במצב החירום במשק הישראלי ובעמדת הגורמים המקצועיים במשרד, נדרשת התאמת המתווה הפרטי באמצעות הבאה ללא מיונים או קריטריונים כלל. לעמדת גורמי המקצוע זה הפתרון המעשי, המהיר והיעיל ביותר למילוי החסר הקריטי בכוח אדם מקצועי בענף הבנייה, שנותן מענה חיוני להבטחת הרציפות התפקודית של ענף הבנייה בישראל.

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

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 הבילטרליים להבאת עובדי בנין זרים, אלא היוו מנגנון נוסף לצורך מילוי מכסות מירביות הדרגתיות של עובדי בנין זרים לפי החלטות ממשלה, באופן זמני ובשל נסיבות החירום שנוצרו בעקבות אירועי 7 באוקטובר.

המחסור בכוח אדם מקצועי בענף עומד בעינו ויש צורך להמשיך ולפעול על מנת למצות את מאמצי הממשלה להביא עובדים זרים לענף.

מבדיקת משרד הבינוי והשיכון עולה, כי מרבית התאגידי המביאים עובדים במסלול זה מבצעים הליכי מיון לבדם עוד טרם הגעת העובדים וישנה שביעות רצון גבוהה מאוד מאותם עובדים והם מיומנים מאוד. כמפורט לעיל, ניכר כי מנגנוני השוק החופשי מבטיחים גיוס מיטבי של עובדי בניין מקצועיים. בשל כך, הסיכון שיגיעו עובדים שאינם מיומנים או שלא יוצבו באתרי בנייה - הוא קטן, שכן כאמור המעסיק עצמו בודק את מקצועיות העובד לפני הגעתו לישראל ובהתבסס על בדיקתו המקצועית הוא מבקש להעסיקו בישראל.

כמו כן, העובדים המגיעים לישראל במתווה זה, ככל העובדים הזרים המגיעים לעבוד בבניין בישראל, מחויבים לעבור הדרכות בטיחות על ידי המעסיקים באתרי הבנייה וכל החובות החלות על המעסיקים בהסכמים הבילטרליים חלות גם על עובדים המגיעים במתווה הפרטי, ללא קשר למיונים המקצועיים שנעשים.

בעניין זה אף מבוקש לחייב את המעסיק לוודא שהעובד הזר יעבור הדרכה על בנייה בגובה בהיקף של מינימום 5 שעות וזאת כדי לצמצם את הסיכון של תאונות עבודה באתרי העבודה.

נוכת המצב הדוחק היום בכל הנוגע לעובדים זרים בענפי משק שונים בישראל, מתאפשרת הבאה של עובדים ללא קיום מבחנים מקצועיים כתנאי להבאתם (ראו לעניין זה המתווה שקיים בתחומים האחרים כגון סיעוד וחקלאות). להבדיל מהמסלול הבילטרלי, שם המדינה מבצעת מבחני מיון מקצועיים ללא מעורבות של תאגידי הבניין, במתווה הפרטי בשינוי המוצע, התאגיד הוא שבדק את מקצועיות העובד וערב להצלחתו ולכן החשש שהתאגיד יתלונן על

מקצועיות העובד הוא קטן מאוד, לרבות דרישה להחזר אגרות ששילם למדינה בגין הבאת עובדים אלה לעבודה בישראל. מטעם זה, ככל שאכן נעשה מיון על ידי התאגיד, קטן הסיכון לתופעה של "Flying visa" של הבאת עובד שאינו מתאים רק כדי לגבות ממנו דמי תיווך או להעסיק אותו בענף אחר. כאמור, התאגיד בוחן את מקצועיות העובדים והוא מבקש להביא עובדים ספציפיים שנבדקו על ידו לעבודה בענף הבנייה בישראל, ויש לתאגידי הבניין המעסיקים עובדים זרים אינטרס מובהק להבטיח שכל עובדיהם יועסקו במלואם אצל קבלני הבניין בישראל.

מכאן עולה כי החשש של הבאת עובדים ללא בחינה מקצועית בידי משרד הבינוי והשיכון במתווה זה, כל עוד הוא נותר מתווה זמני, ומבלי לגרוע מתנאים אחרים שייקבעו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה כתנאי למתן ההיתר, לא מעורר חשש משמעותי באשר למקצועיות העובדים המגיעים במסגרתו. יחד עם זאת, המשרד יתעדכן באופן רציף אל מול השותפים הממשלתיים, בין השאר, בנוגע למקצועיות העובדים, חששות מפני תופעת ה-flying visa ועוד, ויבחן את הדברים גם לאורך זמן. ככל שיוכת בידי משרדי הממשלה הרלוונטיים כי עולות בעיות כתוצאה מיישום זה ישוב המשרד לבחון את הסוגיה מחדש.

וידגש, המסלול הבילטרלי הוא דרך המלך לגיוס עובדים בענף הבניין והמיקוד הממשלתי ממשיך ביישום הסכמים קיימים ובגיבוש וחתימה על הסכמים חדשים. הליך הגיוס הפרטי נשוא ההצעה לא מאיין את ההסכמים הבילטרליים והוא מהווה מנגנון מוגבל אשר נדרש בתקופה הנוכחית לשמירת רציפות תפקודית של הענף.

בשל הדחיפות הממשית ובשים לב לעמדה המקצועית של המשרד שלפיה המעסיקים מוודאים כבר היום בעצמם באופן מיטבי את המקצועיות של העובדים שהם מגייסים, נראה כי אין מניעה משפטית לאפשר זאת. כמו כן, כל הדרישות האחרות להבאתם, ובכלל זה האיסור לגבות מהעובדים דמי תיווך כתנאי להגעתם לישראל ימשיכו לחול על התאגידים ומי מטעמם העוסקים בהבאתם, כמו גם הכללים לשמירת זכויותיהם ורווחתם.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

**היועצת המשפטית למשרד העבודה** – הסיכון שיגיעו עובדים שאינם מיומנים לפי המתווה המוצע בהחלטה זו יש בו על פניו לפגוע בבטיחות העובדים הזרים בענף הבניה וכי הקושי המשפטי שעמד ביסוד ההחלטה המקורית גדל כעת בהיעדר קביעה של הצורך במיונים ואמות מידה. אשר על כן יש צורך באזון שיאפשר הגדלת התקינה לשם הגברת הפיקוח ואכיפה על קבוצה זו.

**היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה** – אין מניעה משפטית בכפוף להכרעה במחלוקת עם משרד העבודה.

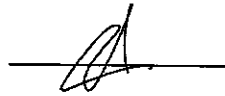
**היועץ המשפטי למשרד האוצר** – אין מניעה משפטית.

**היועצת המשפטית למשרד החוץ** – טרם הועברה עמדה.

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

חוות הדעת היא על דעת המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.

לאור האמור, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



חתימה

אפרת פרוקציה, עו"ד היועצת המשפטית, משרד הבינוי והשיכון

תפקיד

שם