



מבקר המדינה

---

# העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה

---

▪ ניסן התשפ"ו ▪ אפריל 2026 ▪





# העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה

## תקציר

### רקע

בשוק העבודה הישראלי מועסקים עובדים ישראלים ועובדים לא-ישראלים. העובדים הלא-ישראלים נחלקים לשתי קבוצות עיקריות: עובדים פלסטינים שמקום מגוריהם ביהודה ושומרון ועזה (עובדים פלסטינים) ועובדים שמגיעים לישראל ממדינות זרות (עובדים זרים או עו"ז)<sup>1</sup>.

הסדרת העסקתם של עו"ז מעוגנת בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (חוק עובדים זרים); בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (חוק הכניסה לישראל); בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם); בתקנות ובנהלים. ההעסקה של העובדים הפלסטינים מוסדרת בחוק עובדים זרים, בנהלים של רשות האוכלוסין וההגירה ושל מתאם פעולות הממשלה בשטחים (המתפ"ש)<sup>2</sup>.

בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה<sup>3</sup> כיחידת סמך של משרד הפנים (רשות האוכלוסין). מאז, היא הגורם האחראי למתן היתרים למעסיקים להעסקת עובדים לא-ישראלים, למתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה<sup>4</sup> לעובדים זרים, לרישוי ולפיקוח בעניין תאגידי בניין<sup>5</sup> (תאגידי בניין או תאגידיים) ובעניין לשכות התיווך לעובדים זרים (לשכות תיווך או לשכות גיוס)<sup>6</sup> ועוד.

בישראל ההיתר להביא ולהעסיק עובדים לא-ישראלים, למעט עובדי סיעוד ביתי, הוא רק במסגרת מכסות נפרדות לעובדים זרים ולעובדים פלסטינים, שאותן קובעת הממשלה. לפני מלחמת חרבות ברזל, הענפים שניתן היתר להעסיק בהם עובדים זרים במסגרת מכסות היו: בנייה, חקלאות, תעשייה ושירותים, סיעוד מוסדי ומלונאות. כמו כן, יש היתר להעסקת עובדים זרים מומחים בתחומם<sup>7</sup>.

בסוף שנת 2023 היו במשק הישראלי מכסות עבור כ-250,000 עובדים שאינם ישראלים, כמחציתם פלסטינים והשאר מסין, מתאילנד, ממולדובה ועוד. נוסף על מכסות אלה, באותו מועד עבדו בישראל כ-76,000 עובדים

<sup>1</sup> המונח "עובדים לא-ישראלים" בדוח זה מתייחס הן לעובדים זרים והן לעובדים פלסטינים, והמונח "עובדים זרים" מתייחס לעובדים שמגיעים ממדינות זרות, אלא אם כן נאמר אחרת. כמו כן, קיימת קבוצה שלישית, של עובדים ירדנים באילת והסביבה.

<sup>2</sup> קיימת הסדרה של היבטים משלימים לגבי העסקת עובדים לא-ישראלים גם בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.

<sup>3</sup> על פי החלטת ממשלה 3434 מאפריל 2008.

<sup>4</sup> רישיון לשהות בישראל לצורכי עבודה.

<sup>5</sup> תאגידי כוח אדם ייעודיים לענף הבנייה.

<sup>6</sup> לשכות פרטיות המורשות לטפל בעובדים זרים בענף הסיעוד ובחקלאות ולתווך בינם לבין המעסיקים.

<sup>7</sup> דוח זה אינו מתייחס לעובדים זרים מומחים.

זרים בענף הסיעוד הביתי<sup>8</sup>. בחלק מהענפים, כמו ענפי הבניין, הסיעוד הביתי והחקלאות, שיעור העובדים הלא-ישראלים מכלל המועסקים היה גדול.

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל עזבו עובדים זרים רבים את ישראל, ועד סוף שנת 2023 יצאו מישראל כ-12,500 עובדים זרים. כמו כן, העסקתם של הפלסטינים במדינה ככלל הופסקה משיקולי ביטחון. עקב כך נוצר במשק מחסור מידי בכ-110,000 עובדים לא-ישראלים, רובם המוחלט (91%) פלסטינים שהפסיקו לעבוד בישראל, אשר רובם עבדו בבנייה ובחקלאות (92%). הירידה במספר העו"ז והפלסטינים, נוסף על הגיוס הנרחב של אנשי מילואים וסגירת עסקים באזורי העימות, השפיעו על כלכלת המדינה. הממשלה נקטה פעולות להבאת עובדים זרים לישראל, ועם זאת במרץ 2025 עדיין היה מחסור בכ-71,000 עובדים זרים.

### נחוני מפתח

<b>91%</b>	<b>110,000</b>	<b>92,000</b>	<b>265,000</b>
מהעובדים הלא-ישראלים שחסרו בתחילת המלחמה היו פלסטינים (כ-100,000 עובדים פלסטינים) מתוכם 92% (כ-92,000) עבדו בבניין ובחקלאות	המחסור המידי בעובדים זרים ופלסטינים לאחר פרוץ המלחמה	פלסטינים מיהודה ושומרון עבדו בישראל בענפי החקלאות והבנייה ערב המלחמה	עובדים זרים ופלסטינים עבדו בישראל ערב המלחמה
<b>כ-37,000</b>	<b>85 מיליארד ש"ח</b>	<b>מדינה אחת בלבד</b>	<b>3.1 מיליארד ש"ח</b>
מספר העובדים החסרים בענף הבנייה, נכון ליוני 2025	האובדן המצטבר, מהרבעון הרביעי של שנת 2023 עד סוף שנת 2024, בהשקעה הגולמית לבנייה למגורים (על פי התאחדות הקבלנים בוני הארץ)	מספר המדינות שאיתן היה לישראל הסכם פעיל להבאת עובדים לכל אחד מענפי המשק שהעסיקו עובדים זרים לפני המלחמה, מלבד ענף הבנייה שבו היו הסכמים עם שלוש מדינות להבאת עובדים זרים	הצפי לפגיעה בתוצר בטווח הקצר בעקבות המחסור בעובדים פלסטינים כפי שחושב על ידי משרד האוצר בדצמבר 2023

<sup>8</sup> מתוכם כ-14,000 עובדים לא-חוקיים. רשות האוכלוסין וההגירה, **דוח סיכום פעילות לשנת 2023** (אפריל 2024).

## פעולות הביקורת



בחודשים ינואר 2024 עד יוני 2025 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה. נבדקו עיצוב מדיניות בהעסקת עובדים לא-ישראלים, ההיערכות להתמודדות עם משברים, תהליך קבלת ההחלטות בעניין הפסקת העסקת פלסטינים לאחר פרוץ המלחמה, פעולות שנקטה הממשלה להתמודדות עם המחסור בעובדים וחסמים שהביאו לעיכוב בהגדלת מספר העובדים הזרים. נוסף על בדיקות אלה הדוח בוחן את התמודדות ענף הבנייה עם המחסור בעובדים ואת ההשפעה של מחסור זה על הענף.

הביקורת נעשתה ברשות האוכלוסין, באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה), באגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות ובמינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), ובמשרד החוץ. השלמות נעשו במתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, במשרד החקלאות וביטחון המזון (משרד החקלאות), בבנק ישראל, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בחברת רכבת ישראל בע"מ ובחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (חברת נתיבי ישראל).

**בדוח זה המונח "משרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים" חל על גופים אלה: משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.**

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



ערב מלחמת חרבות ברזל היו בישראל 150,000 - 170,000 עובדים זרים, ונוסף על כך הועסקו כ-105,000 פלסטינים - ובסה"כ כ-255,000 - 275,000 עובדים לא-ישראלים. לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נוצר במשק מחסור מיידי בכ-110,000 עובדים לא-ישראלים, רובם המוחלט (91%) פלסטינים שהפסיקו לעבוד בישראל. רוב העובדים האלה עבדו בבנייה ובחקלאות (92%), שהם הענפים שנגרמה להם הפגיעה החמורה ביותר בעקבות המלחמה.

## היערכות הממשלה להעסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

### היעדר תוכנית אסטרטגית בנושא העסקת עובדים לא-ישראלים במשק הישראלי (זרים)



**פולסטינים** - ועדה בראשות פרופ' צבי אקשטיין (ועדת אקשטיין) פרסמה בשנת 2007 כמה המלצות שיאפשרו צמצום ניכר של מספר העובדים הלא-ישראלים. התוכנית התמקדה בהמלצות בעלות התרומה המרבית להרחבת התעסוקה של ישראלים לא מיומנים, להעלאת שכרם ולצמצום העוני בקרבם, בשם לב לתועלות מסוימות למשק ולחברה מהעסקת עובדים לא-ישראלים, בפרט בתחום הטיפול הסיעודי וההתיישבות בספר המרוחק. הוועדה ציינה כי היקף העסקתם של עובדים לא-ישראלים התרחב במרוצת השנים, והוא חורג לפי כל קנה מידה מהמקובל במדינות מערביות מפותחות. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2008 אומצו עקרונות דוח הוועדה. מאז חלו שינויים רבים, הן במאפייני שוק התעסוקה במשק והן במאפייני העבודה של הישראלים, ובין היתר: חל גידול בשיעור התעסוקה של ישראלים, ורבים מהישראלים כבר אינם מעוניינים לעבוד בעבודות כפיים. כמו כן, מחקרים מראים שבמקרים מסוימים העסקת עובדים זרים מביאה לעלייה בהעסקת ישראלים ותורמת לכלכלה הישראלית, ולכן ייתכן שחלק מהמסקנות של ועדת אקשטיין אינן תקפות עוד.

עם זאת, בביקורת עלה כי מאז פרסום מסקנות ועדת אקשטיין ועד למועד סיום הביקורת לא הכינו משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים<sup>9</sup> תוכנית עבודה אסטרטגית מעודכנת, כוללת שעוסקת בכמות העובדים הלא-ישראלים הנחוצה למשק וממילא תוכנית כזאת לא הובאה לאישור הממשלה. תוכנית כזאת צריכה להתבסס על ניתוח השינויים שחלו בהיבט המקרו-כלכלי במשק, כגון שינויים ברמת האבטלה, וכן בהיבטים הפרטניים מבחינת המבנה הענפי, מידת התחלופה בין העובדים הלא-ישראלים לבין העובדים הישראלים, פריון העובד הישראלי וההשפעה של העסקת עובדים לא-ישראלים על שכר העובדים הישראלים בפילוח על פי מאפיינים כמו השכלה ואזור גיאוגרפי.

### ריבוי גורמים העוסקים בהחלטה להביא עובדים זרים (שאינם פולסטינים) לישראל - גופים



ממשלתיים רבים מטפלים בנושא העסקת עובדים זרים, ובהם: רשות האוכלוסין, משרד האוצר, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד העבודה והמשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים ולכל אחד מהגופים האמורים אחריות וסמכות בתחומים שונים ולכן זוויות ראייה שונות לגבי הנושא. כן קיים פיצול סמכויות ביניהם ומעורבות של גופים נוספים בתחום (כגון התאחדות הקבלנים בנוי הארץ ותאגידי בניין). כל אלה הופכים את תהליך קביעת יעדי המדיניות למורכב, דבר שכרוך בהתמשכות זמן ומשפיע על הבאתם בפועל של עובדים זרים כנדרש כדי לתת מענה לצורך בגיוס עובדים במשק. בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה, אולם עד הקמת ועדת מנכ"לים במאי 2024 לצורך טיפול בנושא הבאת עובדים זרים בעקבות היווצרות המחסור בעובדים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (ראו להלן), לא היה גורם ממשלתי שמרכז את כל סוגיית העובדים הזרים ואשר יש לו ראייה מתכללת המאפשרת לו

<sup>9</sup> משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

להביא בחשבון את מגוון השיקולים וההשפעות האפשריות של העסקת העובדים הללו. על כן, ההחלטות לגבי מספר העובדים הזרים התקבלו במשא ומתן בין המשרדים המאסדרים לבין יתר המשרדים ולא תמיד באופן ההולם את מלוא הצרכים של ענפי המשק, והדבר גרם להתמשכות תהליכי העבודה, ולעיתים אף לדחיית הבקשה של המשרדים הייעודיים להעסקת עובדים זרים נוספים או להפחתת מספר העובדים הזרים הדרושים. לדוגמה, במשא ומתן עם וייטנאם להעסקת עובדים זרים בחקלאות שהתקיים בשנת 2021, העלו משרדי הממשלה שיקולים שונים, ובכלל זה: משרד המשפטים העלה את הצורך בחוות דעת בנוגע לשמירה על זכויות האזרח בווייטנאם; רשות האוכלוסין וההגירה העלתה את הבעייתיות בשיטת ההעסקה העונתית, בשל עובדים זרים שבחרו להישאר בישראל, וכן את הצורך בחובת פיקדון; משרד החקלאות העלה את הצורך בהסדרה של העסקת עובדים שדווחו שנשטו את המעסיקים שלהם. בסופו של דבר המשא ומתן לא הבשיל לכדי הסכם.

### **גיבוש מנגנון מוסדר לקביעת מכסת עובדים לא-ישראלים - מכסות משקיות לעומת מכסות**



**ענפיות** - קביעת המכסות בישראל כמכסות ענפיות ולא כמכסות משקיות מצטברות התקבעה עם השנים בלי שמשרד העבודה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים ביצעו עבודת מטה והחליטו כי שיטה זו עדיפה. בשיטה זו קביעת היקף המכסות הענפיות התבססה בעיקר על בקשות ענפיות פרטניות, ופחות על הסתכלות משקית על כלל העובדים הלא-ישראלים במשק, באופן שכל משרד ממשלתי דואג למספר העובדים שנדרש עבורו ושינוי המכסות הענפיות מחייב קבלת החלטת ממשלה, והדבר גורם לעודף רגולציה ומקשה על המשק לתפקד. כמו כן, קביעה של מכסות ענפיות עלולה לגרום בסופו של דבר לגידול בלתי מתוכנן בכמות העובדים הזרים בכלל המשק. יצוין כי רק בהחלטת הממשלה ממאי 2024 (החלטת ממשלה 1752) נקבעה מכסה מרבית כוללת של עובדים זרים בהיקף של עד 3.3% מאוכלוסיית המדינה (במועד קבלת ההחלטה היקף המכסה הוא יותר מ-300,000 עובדים זרים) וכן נקבע כי תוקם ועדת מנכ"לים, וכי היא תקבע את מכסת העובדים הזרים שתוקצה לכל ענף<sup>10</sup>.

### **היערכות למחסור מתמשך בעובדים לא-ישראלים כחלק מתרחיש ייחוס לאירועי חירום** - תרחיש



הייחוס הלאומי של רח"ל מפני מלחמת חרבות ברזל לא התייחס למחסור ממושך בכוח אדם וצפה פערי כוח אדם בחקלאות בעת חירום לטווח קצר בלבד. כמו כן, בתרחיש לא נכללה התייחסות למחסור בעובדים לא-ישראלים בתחום הבניין, ענף שלפי ניסיון העבר נוטה להיפגע במצבי חירום וכך גם במלחמת חרבות ברזל סבל ממחסור חמור בעובדים - 91% מהעובדים הלא-ישראלים שחסרו בתחילת המלחמה היו פלסטינים (כ-100,000 עובדים פלסטינים), מתוכם 92% (כ-92,000) עבדו בבניין וחקלאות. נוסף על כך, נמצא כי משרד הבינוי והשיכון נערך למצב של רעידת אדמה אולם משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות לא נערכו ערב מלחמת חרבות ברזל להתמודדות עם המחסור בעובדים לא-ישראלים באירוע חרום מתמשך. זאת, אף כי בעבר היו מקרים שבהם נוצר מחסור בעובדים והיה קושי בהבאת עו"ז לארץ: בשנת 2000, בעקבות האינתיפאדה השנייה, נוצר מחסור בעובדי בניין ונדרשה יותר משנה (חמישה

משרד ראש הממשלה, הודעה משותפת למשרד ראש הממשלה ולמשרד העבודה, 15.5.24. החלטת הממשלה 1752, "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקת עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה" (15.5.24).

רבעונים) להביא עו"ז חדשים<sup>11</sup>. כמו כן, במהלך שנת 2021, בעקבות מגבלות נוקשות שהטילה סין בשל התפרצות מגפת הקורונה, נוצר מחסור בעובדים בענף הבנייה בישראל.

**היעדר גיוון במקורות של עובדים לא-ישראלים ממדינות זרות** - במועד תחילת מלחמת חרבות ברזל, כמעט בכל אחד מהענפים העיקריים שהסתמכו על עו"ז היה הסכם פעיל עם מדינה זרה אחת בלבד להבאת עובדים זרים, למעט ענף הבניין (מולדובה, אוקראינה וסין): חקלאות - תאילנד; סיעוד ביתי - סרי לנקה; סיעוד מוסדי - נפאל; ובענף המלונאות - פיליפינים, באופן שהפעילות התקינה של כל אחד מענפי המשק המעסיקים עובדים זרים הייתה תלויה במדינות של מדינה זרה אחת. אף שהוועדה להסכמים בילטרליים במשרד הפנים<sup>12</sup> עשתה מאמצים להרחבת ההסכמים הבילטרליים ומשרד החוץ ומשרד המשפטים ניסו לגבש הסכמים בילטרליים עם מדינות נוספות, באוקטובר 2023 הניסיונות עדיין לא הבשילו להסכמים חתומים ולא נוצר גיוון במקורות כוח האדם. עקב כך בפרוץ מלחמת חרבות ברזל היה מחסור בגיוס עובדים ממדינות אחרות לענפים שבהם הועסקו עובדים זרים, אף שיייתכן שהיו מדינות שניתן היה להביא מהן עובדים. בשנים שקדמו למלחמה רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות לא פעלו במרץ, לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים.

## היערכות הממשלה להעסקת עובדים לא-ישראלים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

**תהליך קבלת ההחלטות בדבר הפסקת העסקת פלסטינים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל** - מחד גיסא ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) החליטה בדצמבר 2023 להמליץ לוועדת השרים לענייני בטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) שלא לאשר הכנסת פועלים ערבים תושבי יהודה ושומרון לישראל, ומאידך גיסא - לא הייתה ירידה במספר השוהים הבלתי חוקיים. במאי 2024 העריך נציג המשטרה שמאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה "עלייה קטנה" במספר השוהים הבלתי חוקיים הנכנסים לעבוד בישראל<sup>13</sup> - בהינתן שערב המלחמה המשטרה העריכה שמספרם כ-1430,000. כמו כן, מאז דצמבר 2023 הקבינט החברתי-כלכלי לא קיים דיון בנושא כניסת עובדים פלסטינים לישראל. כן עלה כי שני גורמים שונים מחליטים האם פלסטינים יוכלו לעבוד בישראל וביו"ש: הקבינט המדיני-בטחוני לגבי עבודה בישראל, ואלוף פיקוד המרכז לגבי עבודה בשטחי יו"ש שבשליטה ישראלית. בפועל המדיניות שנקבעה להעסקת פלסטינים ביהודה ושומרון הייתה שונה מהמדיניות בדבר העסקתם בישראל. באפריל 2025 לכ-33,000 פלסטינים היו רישיונות לעבוד בשטחי יו"ש בשליטת ישראל לעומת

<sup>11</sup> בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות: "תיבה שלישית מתוך דו"ח בנק ישראל לשנת 2023: תעסוקת עובדים לא-ישראלים לאור מלחמת 'חרבות ברזל'", עמ' 5 סעיף 2: יציבות וגמישות תעסוקתית, 17.3.24.

<sup>12</sup> הוועדה להסכמים בילטרליים - בראשות מנכ"ל רשות האוכלוסין ובהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, ממשרד החוץ, ממשרד המשפטים, ממשרד העבודה וממשרדי הממשלה שתחום אסדרתם נוגע להעסקת עובדים זרים, ובהם משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון ועוד - מתכנסת כמה פעמים בשנה לדון בצורך בעובדים זרים בכל אחד מהענפים.

<sup>13</sup> הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, פרוטוקול מס' 68 בנושא: "תמונת מצב ומדיניות לעניין העסקת עובדים פלשתינאים בישראל - ישיבת מעקב" (20.5.24).

<sup>14</sup> על פי טיוטת סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים (17.6.24).

כ-8,000 שיכולים לעבוד בתוך ישראל. ולצד האמור נמצא כי בפועל כ-4,000 עובדים פלסטינים נכנסו לעבוד בתוך ישראל.

**השפעת המחסור בעובדים פלסטינים על הכלכלה** - בניתוח של הכלכלן הראשי במשרד האוצר בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות מדצמבר 2023, ובו צוין כי לפי הצפי היקף הפגיעה בתוצר בעקבות המלחמה יסתכם ב-3.1 מיליארד ש"ח בטווח הקצר, נבדקה הפגיעה הצפויה בתוצר בשל המחסור בעובדים פלסטינים בשלושת ענפי ההעסקה העיקריים - ענף החקלאות, ענף הבנייה וענף התעשייה. הניתוח כלל רק את ההשפעה בטווח הקצר, אולם לא נבחנו ההשפעות העקיפות וההשפעות לטווח הבינוני והארוך של המחסור בעובדים. מכאן שהחלטתו של הקבינט החברתי-כלכלי מדצמבר 2023 שלא לאשר את מתווה כניסת הפלסטינים שהציע המטה לביטחון לאומי בעניין מתן אפשרות להעסקת עובדים פלסטינים התקבלה בלי שהמשרדים השונים הציגו לו את מלוא המידע על הפגיעה הכלכלית הצפויה. במועד סיום הביקורת עדיין לא בחן הכלכלן הראשי במשרד האוצר, ואף לא כל גורם אחר, את הנזק המצטבר ארוך הטווח הצפוי למשק בגין המחסור בעובדים לא-ישראלים.

**ההחלטות להגדלת מכסות העובדים הזרים** - הליך קבלת החלטות הממשלה להגדלת המכסות של עובדים זרים, מאוקטובר 2023 עד מאי 2025, התבסס על הצורך בעובדים שהעלו מהמעסיקים בשטח ועל הנזקים הכלכליים הצפויים בגין המחסור בהם לטווח קצר, אך במסגרת הליך זה לא הובאו בחשבון כלל השפעות הכלכליות של המחסור בעובדים זרים על ענפים אחרים במשק, ההשפעות הכלכליות של סוגיה זו לטווח ארוך והשפעותיה על החברה הישראלית. יצוין כי עד מאי 2024 אישרה הממשלה להגדיל את מכסת העו"ז לתאגידי הבניין עד 65,000, להגדיל את מכסת העו"ז לחברות הביצוע<sup>15</sup> עד 15,000 ולהגדיל את מכסת העו"ז בענף החקלאות עד 50,200.

**חסמים שהביאו לעיכוב בהגדלת מספר העובדים הזרים** - העיכוב בהגעת עובדים זרים לישראל נגרם, בין היתר, מהיעדר היכולת של מדינות זרות לבצע הליכי גיוס מפוקחים, מחוסר העניין של מעסיקים ישראליים להעסיק עובדים ממדינות מסוימות, מצמצום מספר הטיסות לישראל ומהעלייה במחיריהן וכן מהחלטות של ממשלות זרות שהשפיעו על היכולת לגייס עובדים זרים. עם מלאווי ואקוודור חתמה מדינת ישראל על מזכר הבנות להבאת עו"ז לחקלאות באפריל 2024, בספטמבר 2024 חתמה מדינת ישראל עם נפאל על הסכם בילטרלי להבאת עו"ז לסיעוד מוסדי, ובאוקטובר 2024 - הסכם עם סרילנקה להבאת עו"ז לענפי המסעדנות והתעשייה. עד יולי 2025 לא נחתמו הסכמים עם מספר מדינות למרות שמשרד החוץ ניסה לקדם הסכמים איתן. בפועל ביוני 2024 היו חסרים במשק כ-105,000 עובדים ובמרץ 2025 עדיין היה במשק מחסור בכ-71,000 עובדים. חסמים אלה מעידים כי לא די בהגדלת מכסות העובדים הזרים, ויש להיערך מראש לחסמים תוך יצירת חלופות שונות, וכן תוך התאמת הצעדים שנוקטים משרדי הממשלה ליכולת הממשית של השוק.

<sup>15</sup> למשרד הבינוי והשיכון יש רשימה של חברות בנייה זרות שנבחרו כדי לבצע פרויקטים של בנייה למגורים ותשתיות.

**הטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים** - בשל מורכבות נושא ההבאה וההעסקה של עובדים זרים, ובהיעדר גורם מתכלל בעל ראייה כוללת של המשק אשר מוסמך לטפל בנושא החסמים להבאת עובדים זרים לישראל, מתחילת המלחמה עד מאי 2024 העיסוק המרובה בנושא לא הניב תוצאות מספקות. בכלל המשק חסרו עוד כ-105,000 עו"ז, וענפי תעשייה ותת-ענפים בבניין כגון פיגומים לא קיבלו עובדים זרים, בעיקר בשל חילוקי דעות בין משרד האוצר, משרד העבודה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הכלכלה. למרות פעילות רשות האוכלוסין להגדלת מספר תאגידי הבניין - 32 תאגידי בניין חדשים נכון למרץ 2024 - ההגדלה לא הביאה לתוצאה הרצויה של הגברת התחרות והגברת קצב הבאת העובדים הזרים לישראל, ובמרץ 2024 היו בישראל רק 31,000 עובדי בניין זרים. לאחר הקמת ועדת המנכ"לים במאי 2024, טרם הוסדרו סוגיות בשליטת הממשלה שצריכות לבוא על פתרונן: הפחתת סכומי האגרות שעל המעסיקים של עו"ז בכלל הענפים לשלם לרשויות, חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, דרכים נוספות להבאת עובדים זרים בעת חירום, מתודולוגית העסקת עובדים זרים לטווח ארוך, אכיפה של יציאת עובדים זרים לא חוקיים ועוד.

**התמודדות הממשלה עם המחסור בעובדים בענף הבנייה לאחר מפרוץ המלחמה** - מפרוץ מלחמת חרבות ברזל השקיעו רשות האוכלוסין ומשרד הבינוי והשיכון מאמצים בהבאת עובדים זרים לענף הבניין. לאורך התהליך התגלו קשיים שונים ומשרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין וההגירה, בשיתוף עם ועדת המנכ"לים, החלו לפעול להסרת החסמים ולהרחבת האפשרויות להבאת עובדים זרים לבניין. מאמצים אלה הביאו לכך שמספר העובדים הזרים בענף הבנייה גדל מכ-30,000 במאי 2024 לכ-63,000 ביוני 2025. עם זאת, ביוני 2025 (מועד סיום הביקורת) הפעולות טרם הושלמו, ועדיין חסרים כ-37,000 עו"ז בענף הבנייה וחסמים רבים עדיין נותרו: הבאת עו"ז לישראל בהבאה פרטית מבלי לפגוע בהסכמים בילטרליים, האתגר הכרוך בהבטחת זכויותיהם של העובדים הזרים במסגרת הבאתם באופן פרטי, בעיות בבדיקת מקצועיות של העובדים הזרים באמצעות מיונים במדינות המוצא, היעדר תחרות בין תאגידי הבניין, סכומי האגרות שמשולמים עבור העסקת עו"ז, האתגר נוכח המלחמה מול מדינות שישראל רוצה לחתום על הסכמים בילטרליים איתן ומיעוט הטיסות ועלויותיהן, העומס המוטל על רשות האוכלוסין וההגירה, ותופעת העובדים הזרים שמגיעים לענף או למעסיק מסוים, נוטשים אותו ועוברים לעבוד אצל מעסיק אחר, לעיתים בתחום אחר.

**עובדים זרים לקבלנים בעלי היקפי פרויקטים קטנים וקבלני שיפוצים** - רק שנה וחודשיים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בדצמבר 2024, סיפקו משרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין בשיתוף משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד העבודה, פתרון המותאם לקבלנים קטנים ולקבלני שיפוצים באמצעות הקצאת מכסה ייעודית עבורם. יתר על כן, על פי סיכום דיון של הוועדה הבילטרלית מאפריל 2025, עד מרץ 2025 לא הגיעו עובדים זרים אחד לעבוד בשיפוצים. הדבר פגע הן בקבלנים עצמם והן באזרחי מדינת ישראל שזקוקים לשירותיהם, ובייחוד באזרחים שבתיהם נפגעו במלחמת חרבות ברזל ובפרט במבצע "עם כלביא". כמו כן, המחסור בעובדים בענף השיפוצים עלול להביא להעסקת עובדים פלסטינים לא חוקיים.

**השפעת המחסור בעובדים לא-ישראלים בענף הבנייה על הכלכלה** - למחסור בעובדים זרים בענף הבנייה יש השפעות רחבות החורגות מהשפעה נקודתית על ענף הבנייה. פגיעה או קריסה של ענף הבנייה עלולות להשפיע על ענפים אחרים ועל המשק כולו. נמצא כי בפברואר 2025, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר טרם דנו בהשפעות הימשכות המלחמה על ענף הבנייה ועל הקבלנים ובצעדים שיש לנקוט כדי לסייע בהתאוששות ובייצוב של הענף. גם הקבינט החברתי-כלכלי טרם דן בסוגיה.

**ענף תשתיות בניין ותחבורה** - בתחזית התאחדות הקבלנים בוני הארץ בסיום שנת 2024 הועלה הצורך בהשלמת פער של כ-9 מיליארד ש"ח בהשקעות בתשתיות, לא כולל חידוש תשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ולאחר מבצע "עם כלביא". למרות זאת בפברואר 2025, כאחד עשר חודשים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה ממרץ 2024 בדבר הקצאת מכסה ייעודית של 5,000 עובדים זרים עבור עבודות תשתיות, ואף לאחר שוועדת המנכ"לים הקצתה את המכסה הזו מתוך המכסה הכוללת של ענף הבניין לתשתיות תחבורה, טרם יצר משרד התחבורה את התנאים המתאימים להבאת עובדים זרים לעבוד בתשתיות ולא הגיע ולו עובד זר אחד חדש לעבוד בתשתיות - לא עובד מיומן ולא עובד בלתי מיומן. מכאן שיותר משנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נוכח אי-השלמת הפעולות הנדרשות להבאת עובדים זרים לתשתיות, לא ניתן מענה על המחסור הקיים. המחסור בפועלים בענף התשתיות פוגע בקידום פרויקטים חיוניים בתחום התחבורה, פוגע באכלוס שכונות מגורים בשל התלות שלהן בהרחבת התשתיות מכל הסוגים או לחילופין באיכות החיים של תושבים שייאלצו לגור שם קודם שיושלמו התשתיות. הפער מתחדד לנוכח העובדה שבעקבות מלחמת חרבות ברזל גבר הצורך בחידוש תשתיות ואף גבר הצורך בהקמת תשתיות חדשות, והדבר עלול להחריף עוד את המחסור בעובדים.



**הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה** - ועדת המנכ"לים שהוקמה במאי 2024 כללה את המנכ"לים של משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים<sup>16</sup>. לאחר הקמתה החלה הוועדה לפעול להסרת החסמים המונעים את הבאתם של עובדים זרים לישראל, מתוך ראייה של כלל הצרכים במשק.

<sup>16</sup> משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד העבודה ולמשרד האוצר, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד התיירות, משרד הבריאות, ושירות התעסוקה לבחון את רלוונטיות היעדים שנקבעו בזמנו בוועדת אקשטיין ואת השינויים שחלו במשק מאז פורסם דוח אקשטיין. לאחר מכן, מומלץ שיכינו עבודה מקיפה של ההיבטים הפרטניים בכל ענף שתכלול בתוכה התייחסות לתמהיל כוח האדם הנדרש בכל תחום עיסוק, תוך מתן התייחסות להיבטים שונים, ובין היתר לתכנון הקצאת העובדים הישראלים בענפים בעלי פרוץ גבוה, לצמצום התלות בעובדים זרים, ובפרט בענפים שחשובים לתפקוד עצמאי של המשק, להשפעות החברתיות והכלכליות של העסקת עובדים זרים. עוד מומלץ למשרד העבודה ולמשרד האוצר, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד התיירות, ומשרד הבריאות לשלב בתוכנית יעדים לעשור הקרוב בהתאם לתחומים השונים וכן מנגנון עיתי לבחינה של היעדים והפערים המקשים את מימושם.

מומלץ כי רח"ל תעדכן את תרחיש ייחוס, בהתאם לאיום הייחוס של צה"ל, כך שיכלול גם התייחסות לאיום של היעדר עובדים לא-ישראלים בכל ענפי המשק החיוניים הנסמכים על עובדים אלה, הן לתקופות קצרות והן לתקופות ממושכות, בין היתר על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל. תרחיש הייחוס הלאומי אמור לשמש בסיס להכנת תוכניות פעולה על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים, בשיתוף עם רח"ל, כדי שיאפשרו היערכות מוקדמת של הענפים השונים וייתנו מענה מתאים על התממשות האיומים בכל אחד מהענפים. על רח"ל לוודא שתוכניות הפעולה של המשרדים הממשלתיים הנוגעות לאיום של היעדר עובדים לא-ישראלים יהיו מתואמות ביניהן ויוכנו מתוך ראייה כוללת של המשק.

על משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערך באופן שוטף לאיומים של מחסור בכוח אדם. מומלץ כי ועדת המנכ"לים תקדם את המחקר כדי לאפשר יצירה של תשתית מקצועית רחבה, באופן שיאפשר איתור של כלל החסמים להבאת עובדים זרים והסרתם בהקדם האפשרי ובתוך כך תקדם את גיבוש המתודולוגיה להעסקת עובדים לא-ישראלים בטווח הארוך, תוביל ותרכז את הכנת התוכנית האסטרטגית להעסקת עו"ז, תבחן ותמליץ בהתאם על גובה הפחתת האגרות לכלל הענפים המעסיקים עובדים זרים, ועל חלופות להבאת עובדים זרים ולשמירה על רציפות תפקודית במצבי חירום. על הממשלה לנקוט בצעדים משלימים ככל הנדרש להסרת החסמים לצורך הבטחת רציפות תפקודית תוך שמירה על זכויות העובדים הזרים והגנה על תעסוקת ישראליים, ובכללם חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים וכן להגברת האכיפה של יציאת עובדים זרים לא חוקיים.

מומלץ שהממשלה תבחן במסגרת זאת הרחבת סמכויות הוועדה לשם כך. עוד מומלץ כי במצב חירום ביטחוני מתמשך יבחן המל"ל מעת לעת את המדיניות שקבעה להעסקת עובדים פלסטינים ביהודה ושומרון לעומת זו שנקבעה לעניין העסקתם בתוך ישראל ואם יש אפשרות לגשר על הפערים בהתייחס הן לשיקולים הביטחוניים והן לשיקולים הכלכליים. כל זאת, על מנת להביא להעלאת הנושא לסדר יום הממשלה כדי להטיב, אם ניתן, את התמודדותה עם מצב החירום. כמו כן, מומלץ שהקבינט החברתי-כלכלי ידון בנושא כניסת עובדים פלסטינים לישראל בהתאם להמלצות הגורמים הביטחוניים של ישראל. עוד מומלץ כי שר הביטחון והשר לביטחון פנים יעקבו אחר תופעת השב"חים ויביאו לדיון בממשלה את סוגיית ההשפעות של הימצאותם בישראל.

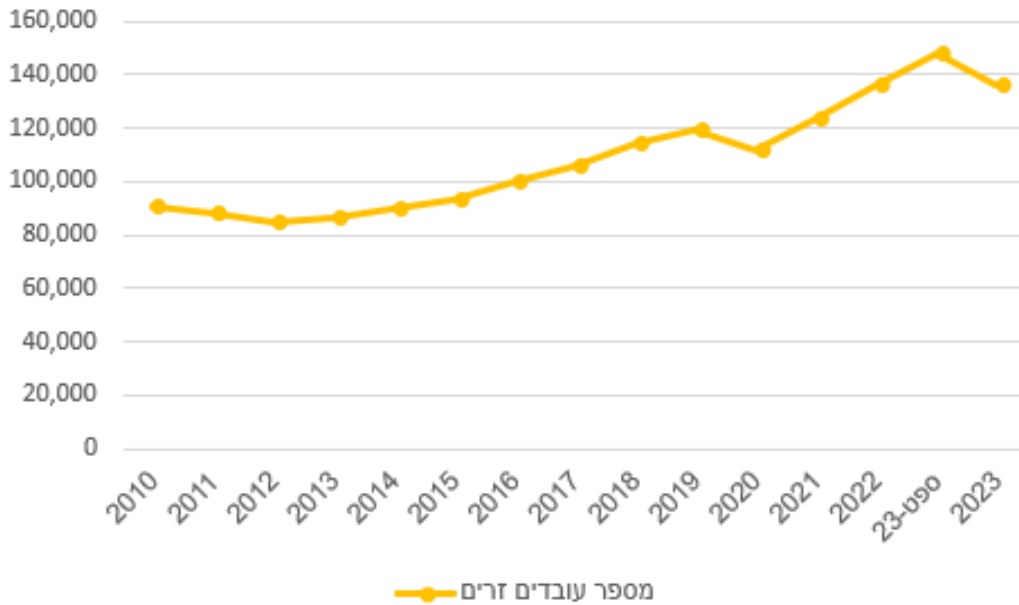
מומלץ למשרדי הממשלה המעורבים בהעסקת עובדים לא-ישראלים בשיתוף משרד העבודה ומשרד האוצר, למפות את הצרכים בכל אחד מהענפים שמבקשים להעסיק עובדים לא-ישראלים ובהתבסס על ממצאי המיפוי לקבוע את צורכי כוח האדם בכל ענף לטווח הקצר, הבינוני והארוך. על משרד הבינוני והשיכון, בשיתוף משרד האוצר, לבחון את הנזק שנגרם לענף הבנייה ולגבש תוכנית סדורה כדי להביא להתאוששות הענף ולייצובו. על משרד התחבורה בשיתוף משרד הבינוני והשיכון ורשות האוכלוסין וההגירה להכין תוכנית לסגירת הפער במספר העובדים הזרים בתשתיות ולנקוט צעדים ליישום התכנית.

מומלץ לראש הממשלה ולשר האוצר לדון במסגרת הקבינט החברתי-כלכלי בהשפעה המתמשכת של המחסור בעובדים לא-ישראלים על כלכלת ישראל ובהשפעות של מחסור זה על המשק, וכן מומלץ כי הם יגבשו פתרונות לטווח הקצר, הבינוני והארוך במסגרת תוכנית שתוביל את המשק בכלל ואת ענף הבנייה בפרט לצמיחה. נוסף על כך מומלץ להם לעקוב אחר יישום התוכנית.

**ריבוי גורמים ממשלתיים המעורבים בטיפול בעובדים זרים**

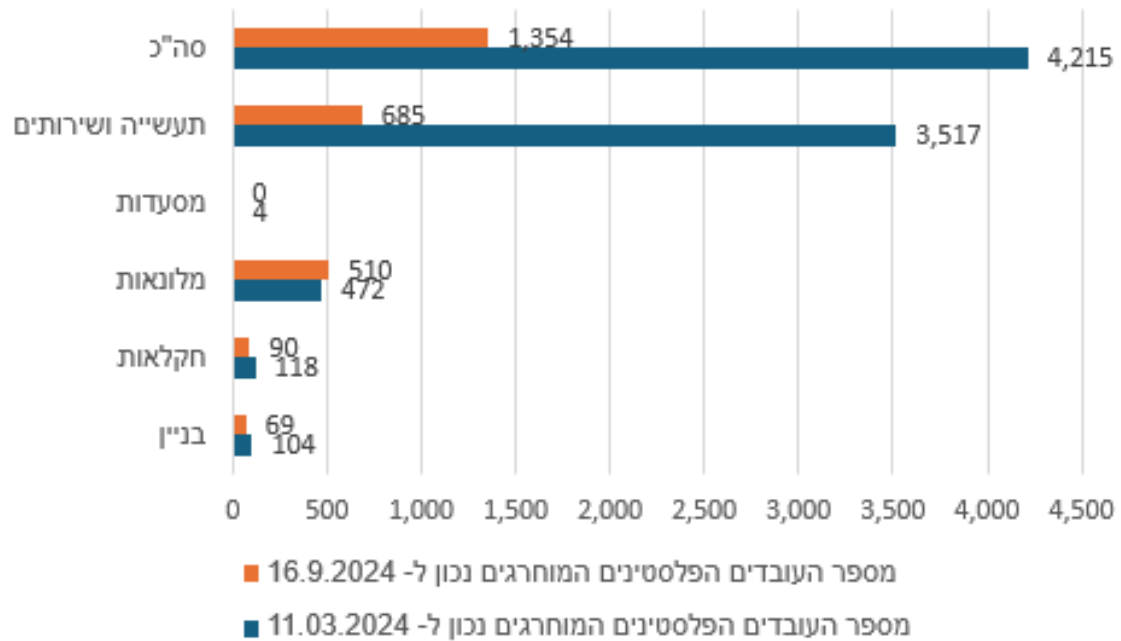


## השינוי במספר העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים המועסקים בכל ענפי המשק בישראל, 2010 - 2023



על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## מספר הפלסטינים שהועסקו במדינת ישראל בענפים השונים במרץ 2024 ובספטמבר 2024



על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

**ההיערכות לפני מלחמת חרבות ברזל לסוגיית העסקתם של עובדים זרים בישראל** - בביקורת נמצאו ליקויים במגוון היבטים בתחום זה, כמו - ריבוי הגופים המטפלים בנושא העסקת עובדים זרים, שלכל אחד מהם אחריות וסמכות בתחומים שונים ולכן זוויות ראייה שונות על הנושא, וכן פיצול הסמכויות ביניהם ומעורבות גופים נוספים בתחום. כל אלה הופכים את תהליך קביעת יעדי המדיניות למורכב, דבר שכרוך בהתמשכות זמן ומשפיע על הבאתם בפועל של עובדים זרים כנדרש כדי לתת מענה לצורך בגיוס עובדים במשק; משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים<sup>17</sup> לא הכינו עבודה אסטרטגית מעודכנת לגבי הצורך בהעסקת עובדים זרים במשק הישראלי; אופן קביעת המכסות בישראל התקבע ללא ביסוס וכל שינוי מכסה חייב קבלת החלטת ממשלה. נוסף על כך, היעדר תרחיש ייחוס הולם של רח"ל, משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות, היעדר ניהול סיכונים הולם והיעדר גיוון במקורות של העובדים הלא-ישראלים הביאו לכך שמדינת ישראל לא הייתה ערוכה כראוי למחסור בעובדים לא-ישראלים שנוצר בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

**לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל** - בביקורת נמצאו ליקויים במגוון היבטים, כך - שום גורם, ובכלל זה משרד האוצר, לא בחן את ההשפעות העקיפות וההשפעות לטווח הבינוני והארוך של המחסור בעובדים לא-ישראלים בעקבות המלחמה; לא הוצבו יעדים לגבי מספר העובדים הזרים וזמנים להגעתם; במאי 2024, כתשעה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, עדיין לא היה גורם מתכלל בעל ראייה של כלל צורכי המשק וסמכות לטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים, והעיסוק המרובה בנושא לא הניב תוצאות מספקות. גם ביוני 2025, מועד סיום הביקורת, טרם השלימו גורמי הממשלה את הטיפול בסוגיות חשובות: הפחתת האגרות שמשלמים מעסיקיהם של עובדים זרים בכלל הענפים, חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, מציאת דרכים נוספות להבאת עובדים זרים בעת חירום, גיבוש מתודולוגיית העסקת עובדים זרים לטווח הארוך, אכיפת החוק בעניין של יציאת עובדים זרים לא חוקיים מהארץ ועוד.

בנוגע לענף הבנייה - בביקורת נמצא כי למרות המאמצים להבאת עובדים זרים לענף במהלך המלחמה, ביוני 2025 עדיין נותר מחסור של כ-37,000 עובדים לא-ישראלים. על פי הערכת בנק ישראל, הפעילות בענף הבניין פחתה ברבעון הרביעי של שנת 2023 בכ-50%, שהם כ-3% תוצר - 56 מיליארד ש"ח במחירי שנת 2023 (0.75% מהתוצר במונחים שנתיים).

בנוגע לענף תשתיות בניין ותחבורה - בפברואר 2025, יותר משנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, משרד התחבורה טרם יצר את התנאים המתאימים להבאת עובדים זרים לעבוד בתשתיות ולא הגיע ולו עובד זר אחד חדש לעבוד בתשתיות.

על הממשלה לפעול לפתרון החסמים שנותרו בהבאת עובדים זרים. על משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערך באופן שוטף לאיומים של מחסור בכוח אדם. מומלץ כי ועדת המנכ"לים תמשיך לפעול להסרת החסמים של הבאת עובדים זרים תוך איזון בין צורכי המשק והבחנה בין שגרה למצבי חירום. בין היתר, על ועדת המנכ"לים

<sup>17</sup> משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

לפעול כדי לייעל את תהליך הבאת העובדים הזרים באמצעות ההסכמים הביטראליים, ובמקביל לפעול ליצירת מנגנונים שיאפשרו בעת חירום ובמידת הצורך גם הבאה פרטית בתוך פרק זמן קצר ותוך מזעור השלכות פוגעניות, כמו מנגנוני פיקוח ואכיפה שיבטיחו את שמירת זכויותיהם של העובדים. מומלץ למשרדי הממשלה המעורבים בהעסקת עובדים לא-ישראלים למפות בשיתוף משרד העבודה ומשרד האוצר, את הצרכים בכל אחד מהענפים שמבקשים להעסיק עובדים לא-ישראלים ולקבוע לפיהם את צרכי כוח האדם בכל ענף לטווח קצר, בינוני וארוך.

מומלץ לראש הממשלה ולשר האוצר לדון בקבינט החברתי-כלכלי בהשפעה המתמשכת של המחסור בעובדים לא-ישראלים על כלכלת ישראל ובתוצאות של מחסור זה, וכן מומלץ להם לגבש פתרונות לסוגיה זו לטווח הקצר, הבינוני, והארוך במסגרת תוכנית שתוביל את המשק בכלל ואת ענף הבנייה בפרט לצמיחה ולעקוב אחר יישום התוכנית.