



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

מבוא

תעסוקה, מעבר להיותה מקור פרנסה לתושבי המדינה, היא בסיס לכלכלה הלאומית, לצמיחה של המשק ולרווחתו. גיבוש מדיניות ממשלתית בתחום התעסוקה יתייחס, בין השאר, לאסדרת עיסוקים במשק ולהשתתפות אוכלוסיות שונות בשוק העבודה, הן של עובדים מקומיים והן של עובדים זרים. הגירה לצורכי עבודה היא תופעה בין-לאומית נרחבת, המונעת מפערים בשכר וברמת החיים בין מדינות מתפתחות (מדינות המוצא) למדינות מפותחות (מדינות היעד). לצד יתרונות רבים בהעסקת עובדים זרים, כמו ביצוע עבודות שמקומיים אינם מעוניינים לבצע ומנגד הפניית כוח העבודה המקומי לעבודות בעלות פריזון גבוה יותר, מדינות היעד גם מפעילות תוכניות לניהול הגירת עובדים אלה, וזאת כדי להגן על כוח העבודה המקומי מפני ההשפעות השליליות שיכולות להיות להעסקת עובדים זרים על התעסוקה ועל השכר של המקומיים. בשוק העבודה הישראלי מועסקים עובדים ישראלים ועובדים לא-ישראלים. העובדים הלא-ישראלים מתחלקים לשתי קבוצות עיקריות: עובדים פלסטינים שמקום מגוריהם ביהודה ושומרון ועזה (להלן - עובדים פלסטינים) ועובדים שמגיעים לישראל ממדינות זרות (להלן - עובדים זרים או עו"ז)¹.

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

בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה³, כיחידת סמך של משרד הפנים (להלן - רשות האוכלוסין). מאז, היא הגורם האחראי למתן היתרים למעסיקים להעסקת עובדים לא-ישראלים, למתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה לעובדים זרים, לרישוי ולפיקוח על תאגידי בניין⁴ (להלן - תאגידי בניין או תאגידי) ועל לשכות התיווך לעובדים זרים (להלן - לשכות תיווך או לשכות גיוס)⁵ ועוד. בישראל, למעט עובדי סיעוד⁶, ההיתר להביא עובדים לא-ישראלים הוא רק במסגרת מכסות שקובעת הממשלה, והיא קובעת מכסות נפרדות לעובדים זרים ולעובדים פלסטינים. לפני מלחמת חרבות ברזל, הענפים שלהם ניתן היתר להעסיק

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

² קיימת הסדרה של היבטים משלימים לגבי העסקת עובדים לא ישראלים גם בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. על פי החלטת ממשלה 3434 מאפריל 2008.

³ תאגידי כוח אדם ייעודיים לענף הבנייה.

⁴ לשכות פרטיות המורשות לטפל בעובדים זרים בענף הסיעוד ובחקלאות ולתווך בינם לבין המעסיקים.

⁵ עובדים שמספקים שירותים הניתנים לאדם סיעודי בביתו.

⁶

עובדים זרים היו: בנייה, חקלאות, תעשייה ושירותים, סיעוד מוסדי⁷ ומלונאות. כמו כן, ישנו היתר להעסקת עובדים זרים מומחים בתחומם⁸.

בסוף שנת 2023 היו במשק הישראלי מכסות עבור כ-250,000 עובדים שאינם ישראלים, כמחציתם פלסטינים והשאר מסין, תאילנד, מולדובה ועוד. נוסף על מכסות אלה, באותו מועד עבדו בישראל כ-76,000 עובדים זרים בענף הסיעוד הביתי⁹. בחלק מהענפים, כמו ענפי הבניין, הסיעוד הביתי והחקלאות, עובדים לא-ישראלים היוו שיעור גדול מסך המועסקים. להלן המכסות המאושרות של עובדים זרים ופלסטינים לפי ענפים, ערב מלחמת חרבות ברזל¹⁰:

לוח 1: המכסות המאושרות של עובדים זרים ועובדים פלסטינים לפי ענפים, ערב מלחמת חרבות ברזל (ספטמבר 2023)¹¹

ענף	עובדים זרים	עובדים פלסטינים	סך מכסות
בנייה - רגילה	30,000	*80,000	110,000
בנייה - חברות ביצוע**	12,000		12,000
חקלאות (כולל עונתי)	40,200	19,150	59,350
תעשייה ושירותים (כולל באזור התעשייה עטרות)	3,000	12,050	15,050
מלונאות (כולל מלונות במזרח ירושלים)	2,000	2,300	4,300
סה"כ	87,200	113,500	200,700

* בנוסף למכסה של 12,000 עובדים פלסטינים מעזה.

** למשרד הבינוי והשיכון ישנה רשימה של חברות בנייה זרות, שנבחרו כדי לבצע פרויקטים של בנייה למגורים ותשתיות.

המקור: דוא"ל מרשות האוכלוסין וההגירה למשרד מבקר המדינה מ-4.3.24.

7 עובדים זרים המועסקים ככוח עזר במוסדות סיעוד.

8 דוח זה אינו עוסק בעובדים זרים מומחים. כמו כן מאז שנת 2015 מגיעים לישראל עובדים יומיים מירדן למלונות באזור אילת. הדוח לא עוסק גם בהם.

9 מתוכם כ-14,000 עובדים לא חוקיים. דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד.

10 כאמור, עבור עובדים זרים בסיעוד לא נקבעו מכסות והם מועסקים בהתאם לצורך מלבד מוסדות סיעוד שנקבעה להם מכסה של 3,800 עו"ז.

11 קיימות מכסות נוספות של פלסטינים שנעות בין 1,000 ל-3,000 במסעדות, מוסדות סיעודיים ומוסדות בריאות במזרח ירושלים.. כמו כן, הטבלה לא כוללת מכסות עובדים זרים מומחים שדוח זה אינו מתייחס אליהם. קיימים הבדלים קלים בין נתונים של מקורות שונים.

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הייתה עזיבה של עובדים זרים את ישראל ועד לסוף שנת 2023 יצאו מישראל כ-12,500 עו"ז¹². כמו כן, העסקתם של כלל הפלסטינים הופסקה משיקולי ביטחון¹³. הירידה במספר העו"ז והפלסטינים, יחד עם הגיוס הרחב של אנשי מילואים וסגירת עסקים באזורי העימות, השפיעו על כלכלת המדינה. ביוני 2024, כחצי שנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, עבדו בישראל כ-164,000 עובדים לא-ישראלים, בעיקר עובדים זרים¹⁴, לעומת כ-265,000 עובדים לא-ישראלים (עובדים זרים ופלסטינים) שעבדו בישראל בזמן שפרצה המלחמה¹⁵.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2024 עד יוני 2025¹⁶, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה. נבדקו עיצוב מדיניות בהעסקת עובדים לא-ישראלים, הכנת תוכנית אסטרטגית, תהליך הבאת עובדים לא-ישראלים והעסקתם בארץ, גיבוש מנגנון מוסדר לקביעת מכסת עובדים לא-ישראלים, ההיערכות להתמודדות עם משברים, תרחישי ייחוס לאירועי חירום, הכנת סקרי סיכונים, גיוון מקורות עובדים, תהליך קבלת החלטות על 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 ענף הבנייה.

הביקורת נעשתה ברשות האוכלוסין, באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), באגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות ובמינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), ובמשרד החוץ. השלמות נעשו במתפ"ש, באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, במשרד החקלאות וביטחון המזון (להלן - משרד החקלאות), בבנק ישראל, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בחברת רכבת ישראל בע"מ ובחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - חברת נתיבי ישראל)¹⁷.

בדוח זה המונח "משרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים" כולל את: משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

12 דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד.

13 דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד. למעט עובדים פלסטינים בענפים ששר הביטחון החריג.

14 נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, מהדורה מס' 2024-21/יולי 2024.

15 "דוח סיכום פעילות לשנת 2023", רשות האוכלוסין וההגירה - אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, אפריל 2024. נתוני הזרים נכונים ל-30.9.23 ונתוני הפלסטינים נכונים ל-1.10.23.

16 עיקר הביקורת נערכה עד ספטמבר 2024 ועודכנה בהמשך. חלק מהנתונים לא עודכנו בעיקר כיוון שהם הוכנו על ידי הגופים המבוקרים במיוחד לצורכי הביקורת ועדכונם דרש משאבים רבים.

17 השלמות נעשו בהתאחדות הקבלנים בוני הארץ, הארגון היציג של העוסקים בבנייה, בתשתיות, בפיתוח ובמכלול עבודות ההנדסה האחרות במשק הישראלי.

עיצוב מדיניות בהעסקת עובדים לא-ישראלים (זרים ופלסטינים)

העסקת עובדים לא-ישראלים היא סוגיה מורכבת בעלת היבטים רבים. היתרונות שלה הם בין היתר:

- השלמת היצע עובדים למשק:** ביצוע עבודות שישראלים אינם מעוניינים לבצע בשכר המוצע במשק, ולכן העסקת עובדים זרים פותרת כשלי שוק קיימים בשוק העבודה.
- הוזלת עלות הייצור:** העסקת עובדים לא-ישראלים עשויה לסייע להוזלת מחירים של מוצרים ושירותים במשק במקרים שבהם עלות העסקתם נמוכה מעלות עובדים ישראלים.
- תמיכה בקיום ענף החקלאות:** תמיכה בענף החקלאות מהווה, בעקפין, גם תמיכה ביישוב הארץ, בדגש על אזורי הספר.
- סיוע לאזרחים ותיקים:** באמצעות הנגשה של טיפול סיעודי ביתי לאוכלוסייה רחבה, כמענה על המחסור המתמשך בידיים עובדות ישראליות. יצוין כי במצב הקיים עלות העסקת עובדים לא-ישראלים בדרך כלל נמוכה יותר מעלות העסקתם של עובדים ישראלים.

משרד הכלכלה והתעשייה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי יש יתרונות נוספים רבים להעסקת עובדים זרים, ובהם: (א) תוספת לקופת המדינה מתשלומי מיסים ישירים ועקיפים; (ב) הגברת פעילות שרשרת האספקה בין השאר, כיוון שהם ממלאים תפקידים קריטיים בשלבים שונים של שרשרת הייצור והשירות ומשלימים פערי כוח אדם; (ג) תרומה ליציבות התעסוקה במשק בין השאר כיוון שהם ממלאים תפקידים חיוניים במגזרים בהם קיים מחסור מתמשך בעובדים ישראלים ומונעים תנודות חדות בשוק העבודה בתקופות של משבר ביטחוני או כלכלי; (ד) פתיחה של משרות חדשות לעובדים ישראלים; (ה) הגדלת הפריזון במשק על ידי עידוד ההכשרות ושיפור תנאי השכר של עובדים ישראלים במקצועות בעלי פריזון גבוה.

לעומת זאת, החסרונות בהעסקת עובדים לא-ישראלים קשורים בעיקר להשפעות כלכליות-חברתיות:

- חשש לדחיקת עובדים מקומיים ופגיעה בשכרם:** עובדים לא-ישראלים מועסקים בעיקר בעבודות שהשכר בגינן נמוך יחסית ולכן העסקתם עלולה לגרום לדחיקת עובדים מקומיים בשכר נמוך משוק העבודה, מה שעלול לגרום להעמקת העוני בקרב ישראלים לא-משכילים, הגברת הקיטוב בהתחלקות ההכנסות במשק ופגיעה ביכולת לקיים מדינת רווחה מפותחת.
- שינוי הרכב הייצור במשק:** העסקת עובדים לא-ישראלים עלולה לשנות את הרכב הייצור לטובת ענפים עתירי עבודה שלישראל אין יתרון יחסי בהם, תוך האטת קצב ההשקעה בהן.

3. פגיעה חברתית: העסקת עובדים לא-ישראלים מגדילה את חלקם של מיעוטים אתניים בעלי מגוון זהויות לאומיות בזיקה רופפת לערכי החברה, והיא עלולה לערער את הלכידות החברתית. השתייה של חלק מהעובדים הלא-ישראלים בארץ שלא כחוק מחיבת התמודדות של רשויות אכיפת החוק עם השוהים.

4. שימוש במשאבים של המדינה: עובדים זרים צורכים שירותים שהמדינה מספקת לתושביה ומעמיסים על משאבים מוגבלים כמו דיר, שירותי בריאות וחינוך.

5. תלות בעובדים לא-ישראלים: ריבוי עובדים לא-ישראלים בענפים מסוימים יוצר תלות בעובדים אלה, מה שחושף את אותם ענפים לתנודות בזמינות עובדים כתוצאה משינויים בלתי צפויים, ובהם שינוי במצב הביטחוני.

6. חשש לניצול עובדים זרים: בין היתר גביית דמי תיווך מופרזים ויצירת אקלים נוח לסחר בבני אדם.

נוסף על היתרונות והחסרונות האמורים, הממשלה ומערכת הביטחון יכולים להתוות מדיניות בעניין העסקת פלסטינים משיקולים של מדיניות חוץ ואף משיקולים ביטחוניים (על ההבדלים בין השפעת העסקת עובדים זרים לעומת פלסטינים, ראו להלן בפרק "קביעת החלוקה של עובדים לא-ישראלים בין עובדים זרים לעובדים פלסטינים").

על מנת לעצב מדיניות מתאימה לישראל בנושא מורכב זה, נדרשת ראייה אסטרטגית רחבה וחשיבה סדורה שמביאה בחשבון את מכלול השיקולים וההשלכות של העסקת עובדים לא-ישראלים. בשני העשורים האחרונים חלו בישראל שינויים בשיטות ההעסקה של עובדים זרים¹⁸ והוקמו ועדות רבות שעסקו בנושא. להלן השתלשלות העניינים בעיצוב מדיניות העסקת עובדים לא-ישראלים, החל משנת 2007:

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

ביוני 2007 מונתה ועדה¹⁹ בראשות פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל דאז, שמטרתה הייתה לעצב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים (להלן - ועדת אקשטיין). הוועדה הוקמה כאחד מצוותי העבודה שנועדו לגבש את הקווים המנחים ליישום החלטת הממשלה בנושא: "אגינדה כלכלית-חברתית למדינת ישראל לשנים 2008 - 2010"²⁰. אחת ממטרותיה העיקריות של החלטת הממשלה הייתה צמצום ממדי העוני

¹⁸ לעניין הסדרי העסקתם של עו"ז ומתן היתרים להעסקתם בענפי החקלאות והבנייה, ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, "היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה", עמ' 1035.

¹⁹ ועדת משנה של ועדה בין-משרדית שהוקמה ליישום המלצות החלטת ממשלה 1586 מאפריל 2007: "אגינדה כלכלית-חברתית למדינת ישראל לשנים 2008 - 2010".

²⁰ החלטה 1586 מ-22.4.07.

תוך עידוד הצמיחה, וזאת בעיקר על ידי הגברת התעסוקה של ישראלים. הוועדה כללה את נציגי המשרדים הממשלתיים המופקדים על הטיפול בעובדים לא-ישראלים - זרים ופלסטינים. בספטמבר 2007 הגישה הוועדה דוח למנכ"ל משרד האוצר וחברי פורום האג'נדה הכלכלית-חברתית.

דוח ועדת אקשטיין בחן את ההשפעות הכלכליות-החברתיות של העסקת עובדים לא-ישראלים (זרים ופלסטינים) על התעסוקה והשכר של ישראלים, בפרט לא מיומנים, ועל רווחתם. הוועדה התמקדה בהמלצות בעלות תרומה מרבית להרחבת התעסוקה של ישראלים לא מיומנים, להעלאת שכרם ולצמצום העוני בקרבם, תוך שימת לב לתועלות מסוימות למשק ולחברה מהעסקת עובדים לא-ישראלים, בפרט בתחום הטיפול הסייעודי וההתיישבות בספר המרוחק. במכתב הנלווה לדוח, כתבה ועדת אקשטיין שהיקף העסקתם של עובדים לא-ישראלים התרחב במרוצת השנים והוא חורג לפי כל קנה מידה מהמקובל במדינות מערביות מפותחות. העסקתם פוגעת באפשרויות התעסוקה ובשכר של ישראלים לא משכילים, מעכבת הטמעת טכנולוגיות חדשות ומעודדת פעילויות כלכליות שלמשק אין יתרונות יחסיים בקיומם.

ועדת אקשטיין הציעה שורה של המלצות שיובילו לצמצום ניכר של מספר העובדים הלא-ישראלים, ובהן: (א) צמצום הדרגתי עד כדי הפסקה של העסקת עובדים זרים עד שנת 2010, למעט התרת העסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והסיעוד ומומחים ביתר הענפים בהיקף מזערי; (ב) העסקת עובדים פלסטינים תיעשה אך ורק בכפיפות להסכמים מדיניים; (ג) ייקור עלות העסקתם של עובדים זרים עונתיים בחקלאות ושל עובדים פלסטינים המועסקים בתחומי ישראל בכל הענפים, כך שהיא תשתווה לעלות העסקתם של עובדים ישראלים מקבילים בענף. עוד הציעה הוועדה התרת העסקת עובדים זרים קבועים בחקלאות אך ורק במשקים בספר המרוחק²¹, הורדת מספרם בהדרגה עד ל-5,000 עו"ז עד סוף 2014 וצמצום מכסת ההיתרים להעסקתם בענף הבינוי, כך שהחל משנת 2010 תותר העסקת מומחים בלבד ובהיקף זעיר.

באוגוסט 2008 החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות דוח ועדת אקשטיין בכפוף לשינויים המפורטים בהחלטת הממשלה מאפריל 2007²².

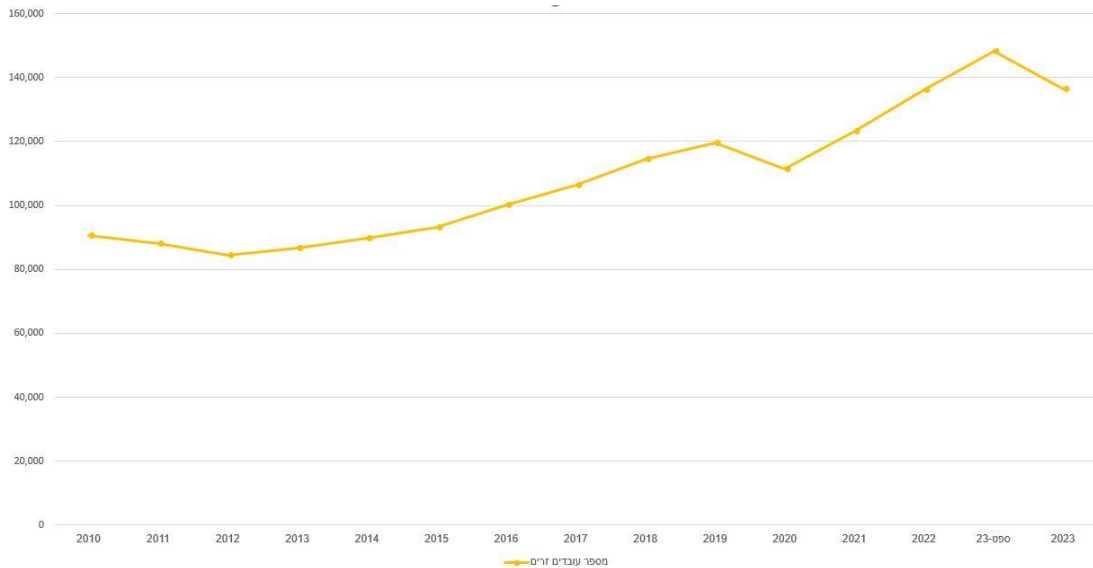
בפועל, במרוצת השנים הלך מספר העובדים הזרים וגדל. להלן תרשים המתאר את התפתחות הגידול במספר העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים בישראל²³, החל בשנת 2010:

21 המועצות האזוריות ערבות הירדן, מגילות ים המלח, תמר, הערבה התיכונה, חבל אילות ורמת נגב.

22 החלטה מספר 3996 בנושא: "מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא-ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים", מ-24.8.08.

23 לא כולל פלסטינים.

תרשים 1: שינוי במספר העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים המועסקים בכל ענפי המשק בישראל, 2010 - 2023²⁴



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

מהתרשים עולה כי משנת 2010 עד ספטמבר 2023 חלה עלייה של 63% במספר העובדים הזרים שהועסקו בפועל (באופן חוקי ולא חוקי) בישראל מכ-90,600 לכ-148,000, כאשר משנת 2012 מספר זה נמצא במגמת עלייה מתמדת (מלבד שנת 2020 שבה פרצה מגפת הקורונה). בסוף 2023 חלה ירידה של 8% במספר העובדים הזרים לעומת ספטמבר 2023, בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ומספרם ירד מכ-148,000 לכ-136,000.

שינויים במשק מאז דוח ועדת אקשטיין

המלצות ועדת אקשטיין התבססו, בין השאר, על כך שהעסקת עובדים לא-ישראלים פוגעת בתעסוקה ובשכר של עובדים ישראלים לא משכילים. אולם מאז הגשת מסקנות הוועדה ב-2007 ויישומן, חלו שינויים רבים במשק הישראלי, הן בשוק העבודה והן בתחומים אחרים. להלן דוגמאות לשינויים אלה:

²⁴ נתוני השנים 2010-2012 לקוחים מתוך "נתוני זרים בישראל, האגף לתכנון מדיניות, רשות האוכלוסין וההגירה", ינואר 2018; הנתונים עד שנת 2022 לקוחים מתוך "רשות האוכלוסין וההגירה - אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, נתוני זרים בישראל מהדורה מסכמת לשנת 2022, מאי 2023"; נתוני ספטמבר 2023 וסוף שנת 2023 לקוחים מ"דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה - אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, אפריל 2024.

1. שיעור התעסוקה

על פי בנק ישראל, התחלופה בין תעסוקה של לא-ישראלים לישראלים חסרי השכלה גבוהה הייתה שיקול מרכזי בצמצום התעסוקה של לא-ישראלים, כאשר ב-2002 היה שיעור התעסוקה של ישראלים נמוך ועמד על 67% בקרב בני 25 - 64. בשנת 2006, תקופת עבודתה של ועדת אקשטיין, עמד שיעור התעסוקה²⁵ של ישראלים על כ-51%²⁶. מאז חלה עלייה בשיעור התעסוקה, שעמד ב-2023 על כ-79%²⁷. כמו כן, נתוני הלמ"ס מראים ששיעור הבלתי מועסקים²⁸ שעמד ב-2015 על 5.3% ירד בשנת 2022 ל-3.8%²⁹.

2. יעדי שיעור התעסוקה בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה

שוק העבודה של הישראלים אינו הומוגני ומורכב מקבוצות שונות שניתן לחלקן לפי מאפיינים שונים. בין השאר ניתן לחלק את הישראלים העובדים לגברים ונשים לא חרדיים, גברים חרדים, נשים חרדיות, גברים ערבים ונשים ערביות. במהלך השנים, מאז התפרסם דוח ועדת אקשטיין, חלו שינויים בשיעורי התעסוקה של הקבוצות השונות. הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030³⁰, מצאה כי שלוש קבוצות השיגו את יעדי שיעור התעסוקה ל-2020 שנקבעו להן לפי ועדה קודמת ושלוש קבוצות נוספות לא השיגו את יעדיהן. הקבוצות שהשיגו או כמעט השיגו את יעדן כללו גברים ערבים, נשים חרדיות, וגברים ונשים לא חרדיים³¹. היעדים הושגו בזמן שחלה עלייה במספר העו"ז שעבדו בישראל.

3. השפעת העסקתם של עובדים זרים על תעסוקה בענפי משק שונים

ניתוח שביצע משרד הכלכלה במהלך שנת 2023 מצביע על כך שישנם ענפים שבהם העסקת עו"ז לא רק שלא פוגעת בהעסקת ישראלים, אלא גם תורמת לה. לפי הניתוח, העסקת עובד זר בענף התעשייה ובענף הבנייה תייצר עבודה ל-1.9 עובדים ישראלים; העסקת עובד זר בתחומי החקלאות, הייעור והדיג תייצר עבודה ל-1.8 עובדים ישראלים ועוד.

25 הלמ"ס מגדירה "מועסקים" כבני 15 ומעלה שעבדו בישראל או בחו"ל מטעם מוסד או חברה ישראליים, לפחות שעה אחת בשבוע הקובע בעבודה כלשהי תמורת שכר, רווח או תמורה אחרת.

26 דוח "הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים", עמוד 22 לוח 3-א'.

27 הודעה לעיתונות: "תיבה שלישית מתוך דו"ח בנק ישראל לשנת 2023: תעסוקת עובדים לא-ישראלים לאור מלחמת חרבות ברזל, 17.3.24.

28 בני 15 ומעלה שלא עבדו כלל (אפילו לא שעה אחת) בשבוע הקובע וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לפקידתם, והיו זמינים לעבודה מתאימה בשבוע הקובע בסקר כוח אדם של הלמ"ס.

29 הלמ"ס, "בלתי מועסקים, לפי מין, דת, גיל, שנות לימוד ועבודה בישראל ב-12 החודשים האחרונים", לוח 9.23.

30 באוגוסט 2017 הקים שר העבודה דאז ועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, בראשות פרופ' צבי אקשטיין, דיקן בית הספר לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה. הוועדה כללה נציגים של משרדי ממשלה, ובהם: משרד האוצר, משרד הכלכלה ומשרד העבודה, וגופים נוספים, ובהם התאחדות התעשיינים, בנק ישראל והמועצה להשכלה גבוהה. ועדה זו היא ועדה שונה מהוועדה שהוקמה ב-2007. בראשות שתי הוועדות עמד פרופ' אקשטיין.

31 הקבוצות שלא השיגו את היעד היו חרדים, נשים ערביות ובעלי מוגבלויות.

4. מיומנויות נדרשות בשוק העבודה בישראל

מיפוי של שוק העבודה הישראלי, שנעשה במסגרת מחקר של מרכז טאוב מדצמבר 2019, מראה כי כ-15% מהמשרות בישראל שמצויות ברמת סיכון גבוהה עתידות להשתנות או להיעלם בעקבות מחשוב, וכ-54% מהמשרות ברמת סיכון בינונית עתידות להשתנות או להיעלם. חלק גדול ממשרות אלו כלולות בתחומי התעשייה והבינוי, שירותי התחבורה, אחסנה ודואר, ושירותי אירוח ואוכל. במחקר נמצא כי מאפיין מרכזי של עבודות בסיכון למחשוב הוא שלא נדרשת בהן השכלה גבוהה, ובחלק גדול מהן לא נדרשת כלל השכלה פורמלית. כמו כן, משרות בסיכון מאופיינות בשכר שעתי נמוך ובשעות עבודה פחותות³².

5. עבודה מרחוק

עבודה מהבית ומרחוק מאפשרת לעובדים להרחיב את אפשרויות התעסוקה שלהם ומשפיעה על שוק העבודה. בשנת 2008 שיעור העבודה מהבית היה כ-32%³³. על פי סקר הלמ"ס, בפברואר 2024 עבדו כבר 18.6% מהמועסקים מרחוק³⁴, יותר מפי תשע לעומת שנת 2008.

6. עבודה כשכיר מול עבודה כעצמאי

שיעורם של העובדים אשר משלבים עבודה שכירה ועצמאית נמצא במגמת עליה, מ-4% בתחילת שנות האלפיים ל-9% בנובמבר 2024. גידול זה יכול להעיד על מעבר למבנה גמיש ורציף יותר של סגנונות תעסוקה³⁵.

7. העסקת עובדים בענפים חדשים

לפני פרוץ המלחמה היו ענפים, כמו מוסכים וניקיון, שמעסיקים עובדים לא-ישראלים בלי שיש להם אישור להעסקת עובדים זרים. יצוין כי הצורך בהעסקת העו"ז בענפים אלו לא נבדק.

8. שינויים ענפיים

מעבר לשינויים האמורים ברמה המשקית, חלו שינויים נוספים בענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים. להלן דוגמה לשינויים שחלו בענף הבנייה:

³² מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, "סיכון למחשוב בשוק העבודה בישראל", שביט מדהלה, פרק מתוך "דוח מצב המדינה 2019", ירושלים, טבת תש"ף, דצמבר 2019.

³³ מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, "היכולת לעבוד מהבית בקרב עובדים בישראל", שביט מדהלה ובנימין בנטל, נייר מדיניות מס' 06.2020, ירושלים, חשוון תשפ"א, נובמבר 2020.

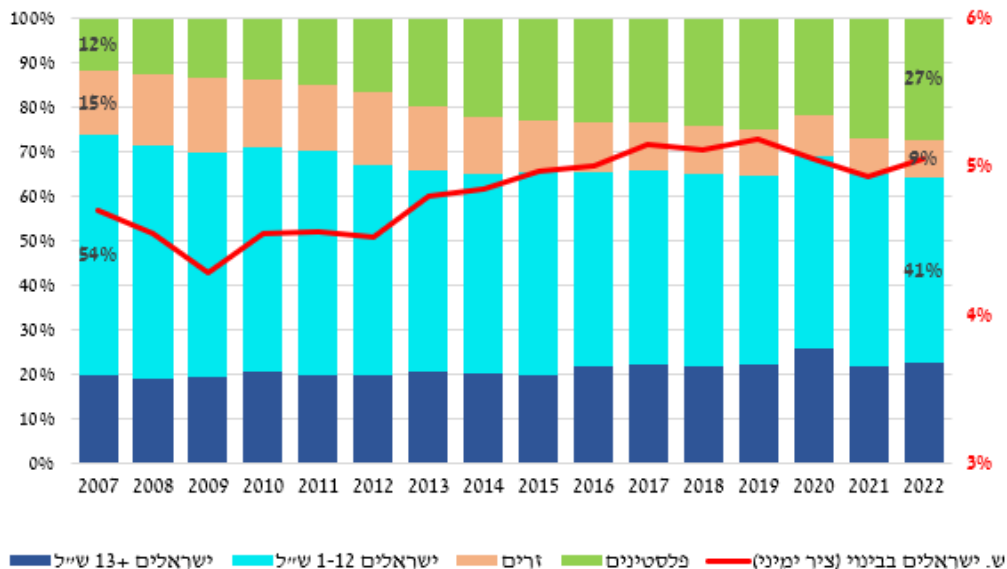
³⁴ הודעה לתקשורת, נתונים מסקר כוח אדם לחודש פברואר 2024, 28.3.24. השיעור מתייחס למועסקים שעבדו בעבודתם העיקרית, לפחות שעה אחת בשכר מהבית/מרחוק.

³⁵ "רשת ביטחון לעצמאים בעיתות משבר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, גלעד בארי, נדב פורת הירש, רועי קנת פורטל, ייעוץ וליווי: דפנה אבירם-ניצן, מאי 2025.

א. שינויים בתמהיל העובדים בענף הבנייה

להלן תרשים המציג את השינוי בתמהיל העובדים בענף הבנייה משנת 2007:

תרשים 2: התפלגות עובדים בענף הבנייה לפי אזרחות, השכלה ושיעור הישראלים המועסקים בענף מסך המועסקים הישראלים, 2007 - 2022³⁶



המקור: דין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2023, עיבוד של בנק ישראל לנתוני הלמ"ס.

מהתרשים עולה כי מאז החלטת הממשלה מאוגוסט 2008 שאימצה את עקרונות דוח אקשטיין ועד 2022, אחוז העובדים הישראלים מבין העוסקים בענף הבנייה ירד מ-71% ל-64%, אחוז העובדים הזרים ירד מ-16% ל-9% ואחוז משרות העובדים הפלסטינים עלה מ-12% ל-27%. סה"כ אחוז העובדים הלא-ישראלים עלה מ-28% ל-36% כשאחוז העובדים הישראלים הלא משכילים ירד מ-52% ל-41%. יחד עם זאת, שיעור הישראלים שעובד בענף מכלל הישראלים המועסקים במשק, עלה בין אותן שנים מ-4.6% ל-5.1%. מנתונים אלה עולה כי הביקושים לעבודה בענף הבנייה לא נענו בפועל בשנים אלה על ידי עובדים ישראלים אלא בעיקר על ידי עובדים פלסטינים. כאמור לעיל, באותן השנים שיעור התעסוקה של ישראלים עלה ושיעורי הבלתי מועסקים במשק ירד.

³⁶ בנק ישראל תעסוקת עובדים לא-ישראלים לאור מלחמת חרבות ברזל, תרשים 17.3.24. העמודה הימנית בתרשים מייצגת את שיעור הישראלים שעובדים בבינוי מתוך סך המועסקים הישראלים.

בעוד שעל פי ועדת אקשטיין מ-2007 והחלטת הממשלה מאוגוסט 2008 שאימצה את עקרונות דוח הוועדה יש לפעול להגדלת מספר העובדים הישראלים, בין היתר, בענף הבנייה - וזאת על ידי צמצום מספר המועסקים הלא-ישראלים כך שהחל משנת 2010 תותר בענף הבינוי העסקת עובדים זרים מומחים בלבד ובהיקף זעיר - על פי הנתונים דלעיל, חלה ירידה בשיעור הישראלים מתוך כלל העובדים בענף הבנייה מכ-71% בשנת 2008 ל-64% בשנת 2022, בד בבד עם עלייה בשיעור המועסקים הלא-ישראלים.

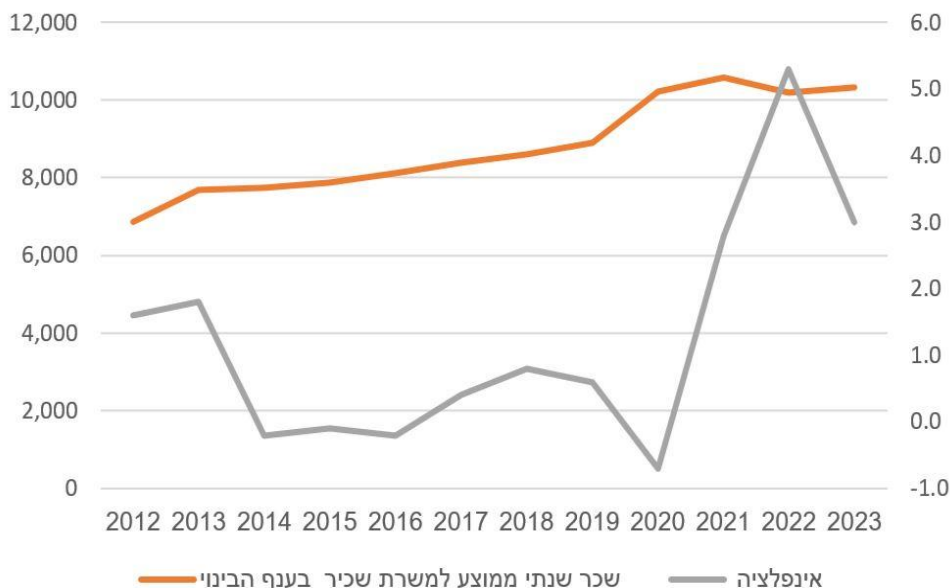
משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבינוי והשיכון ולמשרד העבודה, למפות את הגורמים לירידה בשיעור הישראלים, ובפרט הישראלים הלא מיומנים, המועסקים בענף הבנייה: האם הירידה נובעת מדחיקת העובדים הישראלים, או מסיבות אחרות כגון זו שהעובדים הישראלים לא יכלו לתת מענה לצרכים של ענף הבנייה.

ב. שינויים בשכר העובדים הישראלים בענף הבנייה, שחלו מאז דוח אקשטיין

התרשים שלהלן מציג את השכר הממוצע של עובדים שכירים, ישראלים בלבד, בענף הבנייה³⁷ משנת 2012 עד 2023, במחירים קבועים.

³⁷ הלמ"ס, תעסוקה ושכר, על פי המוסד לביטוח לאומי, שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים בלבד), ענף הבינוי, 2012-2023.

תרשים 3: השכר החודשי הנומינלי הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים בלבד) בענף הבנייה והאינפלציה, 2012-2023³⁸



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במקביל לעלייה בשיעור העובדים הלא-ישראלים (זרים ופולסטינים) בענף, מהתרשים עולה כי חלה עלייה לאורך זמן בשכר הממוצע של ישראלים שכירים בענף - מכ-6,900 ש"ח לחודש בשנת 2012 לכ-10,300 ש"ח לחודש בשנת 2023, עלייה של כ-50% בשכר. באותה תקופה עלה מדד המחירים לצרכן ב-14.94%.

מכאן עולה שבמקביל לגידול במספר העובדים הלא-ישראלים, עלה שכרם של העובדים הישראלים, כך שהגידול במספר העובדים הלא-ישראלים לא פגע בשכר העובדים הישראלים שעוסקים בבניין.

³⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תעסוקה ושכר, על פי המוסד לביטוח לאומי, שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים בלבד), ענף הבנייה, 2012-2023.

ג. שינוי שיטת העסקה

מחקר משנת 2012 העלה ששינויים בשיטות העסקת עובדים זרים בבנייה הרחיבו את היקף התעסוקה של ישראלים³⁹. מכאן שגם שינוי בשיטת העסקה עשוי להשפיע על מספר העובדים הישראלים המועסקים בענף.

ד. מספר קומות בבניין

מספר הקומות בבניין משפיע על שיטות הבנייה ועל היקף כוח האדם הנחוץ לבנייה. ככל שהמבנים גבוהים יותר, כדאיות השימוש בטכנולוגיות מתועשות עולה ויש צורך בפחות עובדים⁴⁰. מאז ועדת אקשטיין ועד היום חלו שינויים בהיקף הבנייה לגובה.

מניתוח נתוני הלמ"ס⁴¹ עולה כי בשנת 2007, כאשר פורסם דוח אקשטיין, מרבית התחלות הבנייה היו של בניינים עם מספר מועט של קומות. למשל רק 3% מהבניינים (832 בניינים) היו של 21 קומות ומעלה. במשך השנים נבנו יותר ויותר בניינים גבוהים, ובשנת 2022 היו 17% מהבניינים החדשים (כ-10,800 בניינים) של 21 קומות ומעלה, עלייה של יותר מפי חמישה בשיעור הבניינים בני 21 קומות ומעלה.

בנובמבר 2020, במסגרת בחינה של משרד הבינוי והשיכון את צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם למאפייני שוק הדיור בישראל, הוא בחן גם את התפלגות עובדי הבניין, השינויים בענף הבנייה, הפיריון ועוד. בין השאר התייחס משרד הבינוי והשיכון להחלטת ממשלה בנושא תוכנית אסטרטגית לדיור⁴², והגיע למסקנה כי לא קיימת סתירה בין הכנסת עו"ז לענף הבנייה בישראל ובין הכנסת ישראלים למעגל התעסוקה בענף וכי הכנסת עו"ז אף תגדיל את תעסוקת הישראלים בסוגי העבודות המשלימות ותפוקת ענף הבנייה תעלה. הוא ראה לנכון להגדיל בטווח הקצר והבינוני את היקף העובדים הלא-ישראלים הקיים, ולהתחיל כבר באותו מועד בשיפורים טכנולוגיים בענף הבנייה על מנת להפכו למתקדם ומוטה תיעוש (להלן - התוכנית מנובמבר 2020)⁴³.

לאור השינויים שחלו בתחום הבנייה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבינוי והשיכון לבחון את השינויים שחלו בענף מאז פורסם דוח אקשטיין, ולאחר מכן להכין תוכנית אסטרטגית לשוק הדיור. זאת, בהתייחס להחלטת הממשלה בנושא תוכנית אסטרטגית לדיור וכן לתוכנית מנובמבר 2020, וממנה לגזור את צורכי כוח האדם. על התוכנית לתת מענה לצרכים השונים בשוק

39 עידה, יורם (2012). "עובדים זרים בתחום הבנייה בישראל - מעבר מ'הסדר הכבילה' להעסקה באמצעות תאגידי כוח אדם", הרבעון לכלכלה 4-3: 59.

40 בנק ישראל, דין וחשבון 2023, אדר ב' התשפ"ד - מרץ 2024, פרק ח' שוק הדיור, תיבה ח'-2: הטמעת חדשנות בענף הבנייה, עמ' 203.

41 לוח 20.9 של הלמ"ס בנושא: "דירות בבניינים חדשים למגורים לפי מאפייני בניין ושלב בנייה", שנים 2007 - 2022.

42 החלטת ממשלה 2457 בנושא: "תכנית אסטרטגית לדיור", מ-2.3.17.

43 צורכי כוח האדם בענף הבנייה בהתאם לשוק הדיור בישראל, נובמבר 2020, משרד הבינוי והשיכון.

הדיר, הן לטווח הביניים והן לטווח הארוך, ולתמהיל הדירות הנחוץ - מספר קומות במבנה, דירות למכירה או להשכרה, התייחסות לפריפריה ומרכז וכו' - כלומר, כל הצרכים המשפיעים על כוח האדם הנדרש, ולכלול בה התייחסות להיקף כוח האדם ולתמהיל שלו.

עולה שמאז עבודתה של ועדת אקשטיין בשנת 2007 אשר המלצותיה אומצו בהחלטת ממשלה 3996 באוגוסט 2008 חלו שינויים רבים, הן במאפייני שוק התעסוקה במשק והן במאפייני העבודה של הישראלים, חלה עלייה בשיעור התעסוקה של ישראלים, רבים מהישראלים כבר לא רוצים לעבוד בעבודות כפיים וכד'. 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. בד בבד, הגם שחלפו 17 שנה מאז פורסם דוח אקשטיין, אשר בעקבותיו התקבלה החלטת ממשלה לצמצם את מספר העובדים הזרים במשק הישראלי, כמות העובדים הלא-ישראלים נמצאת במגמת עלייה משמעותית כשמספר העובדים הזרים עד ספטמבר 2023 חלה עליה של 63% במספר העובדים הזרים שהועסקו בישראל. הדבר מעלה ספק אם יעדי ועדת אקשטיין שאומצו בהחלטת הממשלה ב-2008 רלוונטיים עוד למשק הישראלי.

משרד העבודה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 (להלן- תשובת משרד העבודה) כי בשנת 2021 בוצעה עבודת מטה רחבה בהובלת המשרד שכללה בחינה של מצב המשק, לרבות שיעורי האבטלה הנמוכים ושיעורי המשרות הפנויות בכל ענף. העבודה לא כללה בחינה של היבטים פרטניים מבחינת מבנים ענפיים. המשרד הוסיף כי בדוח שוק העבודה לשנת 2024 נבחנה השפעת העסקתם של עובדים לא-ישראלים על שכר העובדים הישראלים.

משרד הכלכלה כתב בתשובתו כי המלצות ועדת אקשטיין אינן תקפות למציאות המשקית של שנת 2025, שכן מאז פרסום דוח אקשטיין חל שינוי ניכר במבנה המשק, בשיעורי התעסוקה ובמאפייניה ועוד. המשרד הוסיף כי עקב אחר שוק העבודה ובחן אותו עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל וכי הוא ביצע עבודת מטה מסודרת לשם גיבוש מדיניות העסקת עובדים לא-ישראלים חדשה, הדוגלת בהגדלה משמעותית של מספר העובדים הזרים, ולשם קביעת מנגנון להקצאת עובדים לא-ישראלים במשק.

לא נמצא כי מאז פרסום מסקנות ועדת אקשטיין בספטמבר 2007, ועד למועד סיום הביקורת, הכינו משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים⁴⁴ תוכנית עבודה אסטרטגית מעודכנת, כוללת שבחנה את המצב בפועל לעומת ההמלצות 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 מבנה ענפי (כגון שינוי בשיטות העבודה וסוגי הבנייה - בנייה לגובה לעומת בנייה נמוכה למשל), מידת התחלופה בין העובדים הלא-ישראלים לבין העובדים הישראלים, פרוץ העובד הישראלי וההשפעה של העסקת עובדים לא-ישראלים על שכר העובדים הישראלים בפילוח על פי מאפיינים כמו השכלה ואזור גיאוגרפי.

⁴⁴ משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

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 תוכנית אסטרטגית שתכלול בתוכה התייחסות לתמהיל כוח האדם הנדרש בכל תחום עיסוק, תוך מתן התייחסות להיבטים השונים, בין היתר לתכנון הקצאת העובדים הישראלים בענפים בעלי פרוץ גבוה, לצמצום התלות בעובדים זרים, ובפרט בענפים שחשובים לתפקוד עצמאי של המשק, להשפעות חברתיות והכלכליות של העסקת עובדים זרים ועוד. 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 לבחינת היעדים והפערים למימושם.

תהליך הבאת עובדים לא-ישראלים והעסקתם בארץ

תהליך העסקת עובדים זרים

בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה כיחידת סמך של משרד הפנים. מאז, היא הגורם האחראי למתן היתרים למעסיקים, למתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה לעובדים זרים, לרישוי ולפיקוח על תאגידי בניין⁴⁵, על לשכות התיווך לעובדים זרים⁴⁶ ועוד. משרדים ממשלתיים נוספים אחראים להיבטים שונים בתחום העובדים הזרים, כפי שיתואר להלן.

חוק הכניסה לישראל קובע כי לא יינתנו לעובד זר אשרת כניסה ורישיון ישיבה, אלא אם כן המבקש להעסיקו מחזיק בהיתר העסקה⁴⁷. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם קובע כי לא יעסוק אדם כקבלן כוח אדם הנותן שירותי כוח אדם של עובדים שאינם תושבי ישראל, אלא אם כן הוא בעל היתר מיוחד לכך⁴⁸. התקופה המרבית המוגדרת בחוק הכניסה לישראל לשהיית עובד זר בישראל היא ככלל 63 חודשים⁴⁹. רישיון ישיבה שניתן לעובד זר ניתן להארכה מעבר ל-63 חודשים אם נתקיימו נסיבות מיוחדות וחריגות של תרומת העובד הזר לכלכלה, למשק, לתרבות, לספורט או לחברה, ובמקרה של עובד זר המועסק במתן טיפול סיעודי, מטעמים מיוחדים הקשורים במטופל.

בהתאם לחוק עובדים זרים ולחוק הכניסה לישראל, העסקתו של עובד זר מותנית בקיומם של שני היתרים:

(א) המעסיק יחזיק בהיתר העסקה תקף בענף מבין הענפים שבהם מתירה הממשלה להעסיק עובדים

45 תאגידי כוח אדם ייעודיים לענף הבנייה.

46 לשכות פרטיות המורשות לתווך ולטפל בעובדים זרים בענף הסיעוד ובחקלאות. הלשכות מגייסות עובדים בחו"ל עבור אזרחים ותיקים וחקלאים.

47 חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, סעיף 2(ג).

48 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, סעיף 10.

49 בתוך 63 חודשי שהייה המותרת בישראל ניתנת לעובדים זרים בענפי הסיעוד, הבניין והחקלאות אפשרות מעבר בין מעסיקים מורשים, ובלבד שהעובדים אינם שוהים בישראל ללא מעסיק כדין למשך תקופה העולה על 90 יום. בתום 63 חודשים ניתנת לעובד הזר תקופת התארגנות בת 60 ימים נוספים לכל היותר לפני היציאה מישראל.

זרים⁵⁰; (ב) לעובד הזר יהיה רישיון ישיבה הכולל רישיון עבודה בתוקף לשם העסקתו בענף העסקה שבו מחזיק המעסיק בהיתר ההעסקה, והוא יהיה רשום אצל אותו המעסיק (להלן - רישיון ישיבה או אשרת עבודה). עובד זר⁵¹ שתוקפו של לפחות אחד משני היתרים אלה פקע לגביו הוא עובד זר לא חוקי.

החוק הישראלי לא קבע מנגנון לגיוס העובדים הזרים ממדינות המוצא שלהם. על פי מדיניות ממשלת ישראל בשנים האחרונות, עיקר הסדרת גיוסם של עובדים אלה בישראל, מלבד בענף הסיעוד⁵², נעשה במסגרת הסכמים בילטרליים (דו-צדדיים) בין ממשלת ישראל לבין הממשלות של מדינות המוצא של העובדים. על פי מסמכי משרד החוץ, ההחלטה על גיוס עובדים באמצעות הסכמים בילטרליים גובשה לאחר שנים רבות שבהן היו ניצול של העובדים הזרים וגבייה של דמי תיווך אסורים מעובדים על ידי מתווכי ביניים⁵³, התחייבות המדינה בפני בג"ץ⁵⁴ וביקורת בין-לאומית בגלל התנהלותה של ישראל בנושא. מאז חתימת הסכמים בילטרליים בענפי החקלאות (2010) והבניין (2012), ועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הבאת עובדים בענפים אלה מתבצעת רק במסגרתם. עד תחילת המלחמה היו למדינת ישראל הסכמים בילטרליים פעילים בענף הבנייה עם סין, מולדובה ואוקראינה⁵⁵; בענף החקלאות עם תאילנד; בענף הסיעוד הביתי עם סרילנקה; בענף הסיעוד המוסדי עם נפאל ובענף המלונאות עם הפיליפינים⁵⁶ (ראו גם בהמשך בפרק היערכות להתמודדות עם משברים).

משרד החוץ כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 (להלן - תשובת משרד החוץ) כי הסכמים בילטרליים מסייעים למשק הישראלי בהבאת עובדים זרים באופן חוקי, שקוף והוגן ומצמצמים את האפשרות לגביית דמי תיווך ביתר במהלך גיוסם. גם משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025 (להלן - תשובת משרד המשפטים) את חיוניותם של ההסכמים הבילטרליים למיגור תופעת גבייתם של דמי תיווך ביתר ושעל כן התחייבה המדינה לשאוף ולחתור לחתימה על הסכמים בילטרליים.

הוועדה להסכמים בילטרליים (להלן גם - הוועדה הבילטרלית) בראשות מנכ"ל רשות האוכלוסין ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד העבודה ונציגי משרדי 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. הוועדה דנה במדיניות שמהן אפשר להביא עובדים זרים בהתחשב בהסכמים ומגבלות בין-לאומיות, באפשרויות של מדינת ישראל להגיע להסכמים עם מדינות שונות, במיומנות העובדים במדינות ועוד.

50 חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, סעיף 1יג.

51 שהיה קודם עובד זר חוקי.

52 הסכמים בילטרליים בסיעוד ביתי עם סרילנקה ובסיעוד מוסדי עם נפאל נחתמו בשנת 2020. נכון לדצמבר 2023, מרבית העובדים הזרים החוקיים בסיעוד התחילו לעבוד בסיעוד ביתי בישראל עוד טרם נחתמו הסכמים בילטרליים בסיעוד.

53 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53** (2003), "העסקת עובדים זרים", עמ' 649.

54 בג"צ 2405/06 **קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.12.18).

55 גיוס העובדים מאוקראינה נעצר עם פרוץ מלחמת אוקראינה ורוסיה.

56 מאז שנת 2015 מגיעים לישראל עובדים יומיים מירדן למלונות באזור אילת שלא במסגרת הסכם בילטרלי.

1. אישור העסקת עובדים זרים

בישראל, למעט עובדי סיעוד, ההיתר להביא ולהעסיק עו"ז הוא במסגרת מכסות שקובעת הממשלה. משרד ייעודי שעל פי צורכי הענף מעוניין לקבל מכסה להבאתם והעסקתם של עו"ז צריך להעלות את הבקשה להחלטת ממשלה. כהכנה להחלטה זו, נדרשת התייחסות מקדימה של משרדים שונים, ובהם: משרד העבודה לגבי מצב תעסוקת הישראלים בענף שאליו מבקשים להביא עו"ז, השכר באותו ענף ועוד; משרד החוץ לגבי המדינות שמהן ניתן להביא עו"ז; משרד המשפטים לגבי ההיבטים המשפטיים הנוגעים לשמירה על זכויות עובדים זרים וליישום החלטות הממשלה בנושא; משרד האוצר לגבי השפעתה של הבאת עו"ז נוספים על המשק הישראלי. כך, החלטות ממשלה על מכסות עובדים זרים מתקבלות לאחר שיח בין כלל הגורמים הממשלתיים המעורבים בהעסקתם. לאחר שהממשלה מאשרת מכסה עבור הענף, הדיונים על מקור הבאת העו"ז ודרכי הבאתם נעשים במסגרת הוועדה הביטראלית.

להלן תרשים המתאר את הגורמים הממשלתיים המעורבים בקביעת מדינות ובטיפול בעובדים זרים לפני מלחמת חרבות ברזל:

תרשים 4: ריבוי גורמים ממשלתיים המעורבים בטיפול בעובדים זרים



הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לבד מהמשרד שמבקש להביא עו"ז (למשל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה או משרד החקלאות ומשרדים נוספים שאינם מוצגים בתרשים למשל משרד התיירות), חמישה גופים ממשלתיים נוספים מעורבים בתהליך הבאת העו"ז - רשות האוכלוסין, משרד האוצר, משרד העבודה, משרד המשפטים ומשרד החוץ - כל אחד בתחום עיסוקו.

2. הבאת עובדים והעסקתם

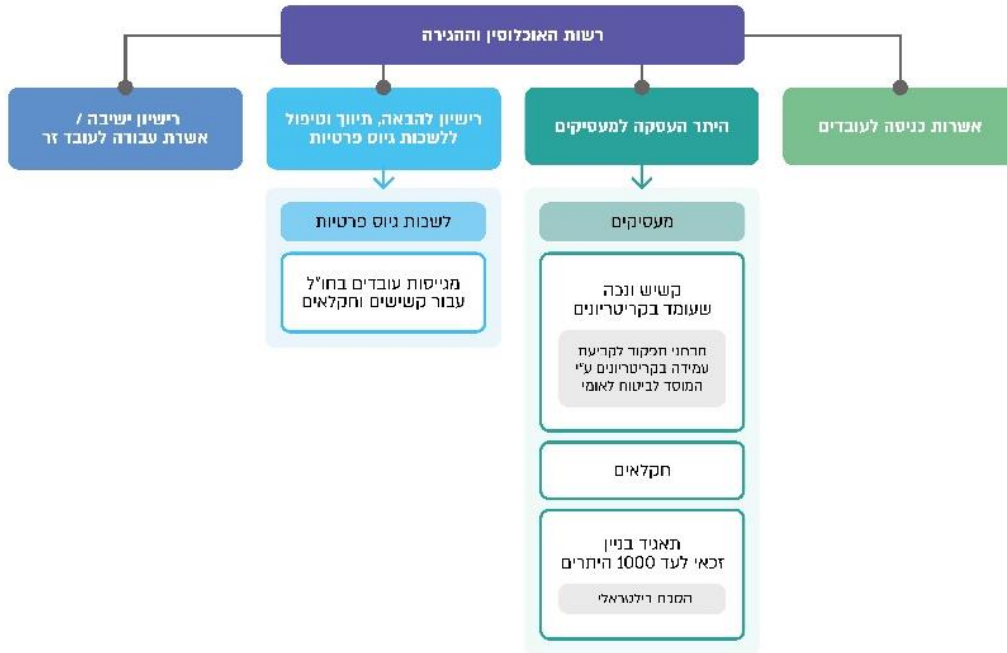
כאמור, רשות האוכלוסין כיחידת סמך של משרד הפנים היא הגורם האחראי למתן היתרים למעסיקי עובדים זרים, אשרות כניסה ורישיונות ישיבה לעו"ז ולרישוי ולפיקוח על לשכות התיווך לעו"ז. להלן פירוט האישורים הנדרשים בחקלאות, סיעוד ובניין, בהתאם לגורם שמביא את העו"ז:

חקלאות וסיעוד: לשכות הגיוס מביאות את העו"ז בשביל אזרחים ותיקים ונכים זקוקים לעובד סיעודי ובשביל חקלאים. רשות האוכלוסין נותנת ללשכות הגיוס את הרישיון להבאה, לתיווך ולטיפול. אזרח ותיק וחקלאי המעוניינים להעסיק עובד זר, פונים לרשות האוכלוסין לקבל היתר העסקה. אם הם עומדים בתנאים המופיעים בחוק עובדים זרים, העסקת העובד הזר מאושרת.

בניין: בענף הבנייה, תאגידי בניין הם שמביאים את העובדים הזרים והם גם המעסיקים שלהם, ולכן הם זקוקים להיתר העסקה מרשות האוכלוסין. קבלן המעוניין להעסיק עובד זר מתקשר עם התאגיד ומשלם עבור העסקת העובד הזר. העובד הזר מקבל את השכר שלו מהתאגיד עצמו ולא מהקבלן שאצלו הוא עובד.

להלן תרשים המתאר את אופן מתן ההיתרים והרישיונות להעסקת העו"ז בענפים העיקריים שבהם הם מועסקים:

תרשים 5 : אופן מתן ההיתרים והרישיונות להעסקת עובדים זרים בענפי הסיעוד הביתי, הבניין והחקלאות



הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.

3. פיקוח ואכיפה

לאחר שהעובדים הזרים כבר נמצאים בישראל, משרד העבודה מפקח על שמירת זכויותיהם בעבודה בהתאם לסמכויות המוקנות לו על פי דין, ובהם תנאי השכר שלהם, ורשות האוכלוסין אחראית לפקח על פעילות תאגידי כוח האדם ולשכות הגיוס הפרטיות, וגם על היבטים מסוימים שקשורים לזכויות העובד הזר, כגון מגורים וביטוח בריאות. כמו כן, רשות האוכלוסין אחראית לפקח על חזרת העובדים הזרים בתום תקופת העסקתם לארצות מוצאם ועל הרחקתם של אלה שלא עזבו את ישראל ושהים במדינה באופן לא חוקי.

ריבוי הגורמים העוסקים בהחלטה להביא עובדים זרים (שאינם פלסטינים) לישראל

לכל אחד מהגורמים הממשלתיים המטפלים בסוגיית העו"ז יש שיקולים שונים שלעיתים סותרים זה את זה. להלן דוגמאות לשיקולים השונים :

א. משרד העבודה פועל מתוקף תפקידו לקידום התעסוקה במשק ולפיתוח וניהול של תוכניות תעסוקה להגברת ההשתתפות של אוכלוסיות ייחודיות בשוק העבודה. בין היתר, הוא מעוניין להגדיל תעסוקת ישראלים ולהקטין את הסיכויים לכך שתעסוקת זרים תבוא על חשבון העסקת ישראלים. לעומת זאת, המשרדים המאסדרים את ענפי המשק שבהם יש מחסור בכוח אדם, כמו משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הכלכלה, מעוניינים להגדיל את מספר העו"ז שיגיעו לישראל.

ב. המשרדים שמאסדרים ענפים במחסור מעוניינים שעו"ז יגיעו תוך זמן קצר לישראל, ואילו משרד החוץ ורשות האוכלוסין פועלים בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים להעסקת מהגרים ושמירה על זכויותיהם. במקרים בהם לא קיימים הסכמים בילטרליים בתוקף, זמן ההגעה של עובדים זרים לארץ מתארך (ראו בהמשך, בפרק מלחמת חרבות ברזל).

ג. רשות האוכלוסין אחראית להרחקת שוהים בלתי חוקיים בישראל, וככל שישנם יותר עו"ז כן היא נדרשת לטפל ביותר עובדים שזמן העסקתם הסתיים וייתכן שחלקם שוהים בארץ באופן לא חוקי.

נוסף על הגורמים הממשלתיים, ישנם גורמים נוספים שמעורבים בטיפול בעובדים הזרים, וזאת בהתאם לענף שאליו מיועדים העו"ז, כגון התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן - התאחדות הקבלנים), אשר מייצגת את העוסקים בענפי הבנייה, התשתית, הפיתוח וההנדסה, והיא גם ספק של משרד הבינוי והשיכון לביצוע מבחני מיון לעובדי בניין במדינות הזרות; התאגידים שמעסיקים את עובדי הבניין הזרים והלשכות הפרטיות שמגייסות עובדי סיעוד במדינות הזרות ומתווכות בין עובדים זרים לחקלאים.

מספרם הרב של הגופים הממשלתיים המטפלים בנושא העסקת עו"ז, ובהם רשות האוכלוסין, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד העבודה והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים, מגביר את מורכבותו של תהליך קביעת יעדי המדיניות בנושא. זאת משום שלכל אחד מגופים אלה אחריות וסמכות בתחומים שונים ולכן זוויות ראייה שונות על הנושא, וכן בשל פיצול הסמכויות בין גופים אלה והמעורבות של גופים נוספים בתחום. מורכבותו הרבה של התהליך גורמת להתמשכות זמן הטיפול בנושא העסקת עו"ז ומשפיעה על הבאתם בפועל כנדרש כדי לתת מענה על צורך בגיוס עובדים. להלן דוגמאות:

א. **הסדרת העסקת עו"ז בחקלאות:** בין ינואר לנובמבר 2021 התקיים משא ומתן עם וייטנאם להעסקת עובדים זרים בחקלאות. במהלך התקופה העלו משרדי הממשלה שיקולים שונים, ובהם: 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 פיקדון⁵⁷; משרד החקלאות העלה

מעסיקים בענפים מסוימים נדרשים להפקיד פיקדון חודשי עבור עובדים זרים.

את הצורך בהסדרה של העסקת עובדים שדווחו שנטשו את המעסיקים שלהם⁵⁸. המו"מ לא הבשיל בסופו של דבר לכדי הסכם.

ב. אגרות מופחתות להעסקת עו"ז במוסדות סיעודיים: סיכום בעניין אגרות מופחתות שיאפשרו להעסיק עו"ז במוסדות סיעודיים, היה כרוך בדיונים של ארגון בתי האבות עם משרד האוצר ורשות האוכלוסין; לאחר מכן היה צורך באישור של משרד המשפטים לתיקון התקנות; רק לאחר אישורו, יכלה רשות האוכלוסין להתחיל בקידום השלבים הרבים הנדרשים להתקנת התקנות המתאימות. רק באוקטובר 2021, יותר מעשרה חודשים מאז עלה הצורך, חלה התקדמות בנושא.

ג. הסכם עם מרוקו: כשרשות האוכלוסין הציעה, בפברואר 2021, לקדם הסכם בילטרלי לסיעוד בתי עם מרוקו, ציין משרד החוץ כי מדובר במדינה אשר נדרשת בגינה עמדה נוספת. משרד המשפטים ביקש להכין סקירה לגבי מרוקו בכל הנוגע למניעת סחר בבני אדם ושמירה על זכויות אדם. עד מועד סיום הביקורת לא נחתם ההסכם עם מרוקו.

ד. מכסות עובדי בניין זרים: משרד החוץ נדרש למסור לוועדה הבילטרלית המלצה ודירוג מהבחינה המדינית לגבי הודו, נפאל, סרי לנקה, סין וטורקיה; בנובמבר 2021, במסגרת דיון של הוועדה הבילטרלית, אמרו נציגי משרד המשפטים שמשרדם יכול להעביר חוות דעת לגבי סחר בבני אדם במדינות נוספות. כמו כן, הם ציינו כי כ-40 תקנים למפקחים במשרד העבודה אינם מאוישים וכי על גיוס עובדים זרים לענף הבניין בקנה מידה רחב להיות בהלימה לתקני הפיקוח ולכן יש לאייש את התקנים.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי הוא עושה מאמצים נמרצים כדי לאייש את משרות הפיקוח הפנויות, וכי על אף המאמצים הרבים שהשקיע בכך הוא מתקשה בגיוס עובדים חדשים.

ריבוי הגורמים המעורבים ומניעיהם השונים דורשים גורם בעל ראייה מתכללת של מגוון השיקולים וההשלכות האפשריות הנובעות מן ההחלטות, וזאת כדי שהבאת העובדים הזרים והעסקתם תיעשה בצורה מיטבית.

כאשר הוקמה ועדת אקשטיין היו סמכויות הטיפול בעובדים לא-ישראלים מופצלות בין כמה גופים ממשלתיים ופרטיים, שקשרי הגומלין ביניהם ודרכי הפעולה שלהם לא היו מיטביים, והקשו על השגת היעדים. ועדת אקשטיין הציעה שתי חלופות לפתרון הבעיה: (א) ריכוז כל הסמכויות בידי רשות אחת, שבראשה יחידת מדיניות; (ב). הטיפול בעובדים לא-ישראלים יישאר בידי יחידות במשרדי הממשלה השונים, ותוקם "יחידה חזקה" לתיאום מדיניות. ועדת אקשטיין המליצה שעיצוב המבנה הארגוני ייעשה על ידי הגורם שישם את המלצותיה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים.

באפריל 2008 קיבלה הממשלה החלטה על הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול כיחידת סמך של משרד הפנים⁵⁹. על פי ההחלטה, הרשות תחליף את מינהל האוכלוסין ותהיה אחראית ליישום מדיניות הממשלה וביצוע סמכויות שר הפנים בתחום הטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין, לרבות סמכויות שר הפנים בעניין סדרי כניסה לישראל והרחקת נתינים זרים השוהים בישראל שלא כדין. לצורך כך, תועבר אליה יחידת הסמך של משרד הכלכלה לעובדים זרים.

בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה כיחידת סמך של משרד הפנים, כגורם האחראי למתן היתרים למעסיקים, למתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה לעובדים זרים, לרישוי ולפיקוח על תאגידי בניין, על לשכות התיווך לעובדים זרים ועוד. בביקורת הועלה כי הקמת רשות האוכלוסין לא הצליחה לגשר על הצרכים - השונים ולעיתים סותרים - של הגורמים השונים ולייעל את תהליך הבאתם של עובדים זרים ארצה. גם לאחר הקמת הרשות ועד להקמת ועדת מנכ"לים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (ראו להלן), לא היה גורם ממשלתי שמרכז תחתיו את כל סוגיית העובדים הזרים והוא בעל ראייה מתכללת שמביאה בחשבון את מגוון השיקולים וההשלכות האפשריות של העסקת העובדים הללו. על כן, ההחלטות לגבי מספר העובדים הזרים התקבלו במשא ומתן בין המשרדים המאסדרים לבין יתר המשרדים ולא תמיד בהתאם למלוא הצרכים במשק, מה שגורם להתמשכות תהליכי העבודה, ובמקרים מסוימים אף מביא לדחיית הבקשה של המשרדים הייעודיים להעסקת עובדים זרים נוספים או להפחתת מספר העובדים הזרים הדרושים. כך לדוגמה: ההליך להפחתת אגרות להעסקת עובדים זרים במוסדות סיעודיים נמשך עשרה חודשים.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי המנגנון שלפיו אושרו מכסות העובדים הזרים כלל שלושה משרדים שמתפקידם לבחון את הבקשות: משרד העבודה - בהיבטי התעסוקה, רשות האוכלוסין וההגירה - בהיבטי ההגירה, ומשרד האוצר - בהיבטי ההשפעה על המשק בכלל, תוך התייעצות עם משרד החוץ ומשרד המשפטים. על פי המנגנון, המשרדים המבקשים להעסיק עובדים זרים היו מציגים את הצורך, ושלושת המשרדים (משרד העבודה, רשות האוכלוסין ומשרד האוצר) אמורים לבחון אם מדובר בצורך אמיתי. משרד העבודה הוסיף כי תיתכן התנגשות בין הצורך שמציג משרד רלוונטי ובין מנגנוני השמירה המופעלים. לטענת משרד העבודה, ברבים מהמקרים הצליחו המשרדים להגיע לעמק השווה. כמו כן, אגף האסטרטגיה במשרד העבודה ציין כי השילוב בין הגורמים צריך להימשך אך להיות מתוכלל ביעילות רבה יותר.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי הוא אינו מסכים עם הטענה שריבוי הגופים הממשלתיים המטפלים בנושא העסקת עו"ז ופיצול הסמכויות ביניהם פוגעים בקביעת יעדי המדיניות כיוון שבכל תחום בעבודה הממשלתית יש למשרדים שונים אינטרסים שונים ובסוף מגיעים להסכמות. דווקא ההטרוגניות תורמת להגעה להחלטות מאוזנות ושקולות.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מסכים עם ממצאי הדוח המדגיש את הצורך בתיאום הדוק יותר וממליץ ליישם זאת.

59 החלטת ממשלה 3434 בנושא "הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים", מ-13.4.08.

יצוין כי שמונה חודשים לאחר פרוץ המלחמה, במאי 2024, הוקמה ועדת מנכ"לים לעניין עובדים זרים כגורם ממשלתי שמרכז סוגיית מרכזיות בעניין עובדים זרים שיקבל החלטות לאחר תכלול מגוון השיקולים של העסקת עובדים זרים (ראו להלן בפרק "ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה").

משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את הצורך בהרחבת סמכויותיה של ועדת המנכ"לים, ולחלופין - לגבש גוף קבוע אחר בעל סמכויות מתאימות להשגת התוצאה המיוחלת, בשגרה ובחירום.

העסקת פלסטינים

פלסטינים מועסקים בישראל על בסיס היתרי העסקה למעסיקים מאת רשות האוכלוסין ורישיונות עבודה שמנפיק להם המינהל האזרחי⁶⁰. הממשלה קובעת את המכסות להעסקת עובדים פלסטינים לפי ענפי תעסוקה. בהתאם למכסות התעסוקה המאושרות, מונפקים למעסיקים ישראלים היתרים להעסקת עובדים פלסטינים לתקופה מוגבלת בתחומי ישראל⁶¹. כל מעסיק ישראלי פונה למדור התשלומים ברשות האוכלוסין (להלן - מת"ש), לאחר שהסדיר היתר להעסקת פלסטינים, ומת"ש מעביר פנייה להנפקת אישור לקצין מטה תעסוקה במינהל האזרחי⁶². במסגרת האחריות של קצין מטה תעסוקה להנפיק רישיונות עבודה לפלסטינים בישראל, הוא אמון על הקשר עם מת"ש.

עובדים פלסטינים מועסקים בישראל מאז מלחמת ששת הימים, בעיקר בענפי החקלאות והבנייה. מספרם של הפלסטינים המועסקים בענף הבנייה בישראל עלה בהתמדה עד תחילת שנות התשעים. עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה, בשלהי 1987, נפגעה רציפות הגעתם של הפלסטינים לעבודה בארץ, וכך גם מאוחר יותר בעתות של מתוחות ביטחונית. השיבושים בהגעת הפלסטינים לישראל, במקביל לתנופת הבנייה עם גל העלייה ממדינות חבר העמים בתחילת שנות התשעים, הביאו לעלייה בהעסקת עובדי פלסטינים⁶³. העסקת עובדים פלסטינים מיהודה ושומרון במשק הישראלי התרחבה בהדרגה בשני העשורים האחרונים, כחלק ממדיניות ישראל לחיזוק הכלכלה הפלסטינית וכמענה לביקושים במשק הישראלי לעובדי כפיים בשכר נמוך⁶⁴.

טרום מלחמת חרבות ברזל הותרה העסקתם של 125,500 פלסטינים במסגרת המכסות שנקבעו, בענפים שונים. שיעור ההעסקה בפועל עמד על 84% מהמכסות (כ-105,000 כניסות בפועל). בחלק מהענפים, כמו

⁶⁰ המינהל האזרחי הוא גוף צבאי המנהל את העניינים האזרחיים באזור יהודה ושומרון ועליו ליישם את מדיניות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון ולקדמה בתחומים האזרחיים בשיתוף קציני מטה מפקדת האזור ובתיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון בשגרה וחירום. המינהל האזרחי כפוף למת"ש.

⁶¹ על סחר בהיתרי העסקה ותשלומי "עמלות" למתווכים ולמעסיקים, ראו דוח מבקר המדינה 70 מ-3.8.20, בנושא: "קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון".

⁶² נוהל בנושא: "מסלולי טיפול בבקשות להעסקת עובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ישראלים", מתאם פעולות הממשלה בשטחים, דצמבר 2020.

⁶³ "הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים", 20.9.07, עמ' 30 ו-95.

⁶⁴ בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות: "תיבה שלישית מתוך דו"ח בנק ישראל לשנת 2023: תעסוקת עובדים לא-ישראלים לאור מלחמת חרבות ברזל", עמוד 2, 17.3.24.

ענפי הבניין, התשתית והחקלאות, הם היוו שיעור ניכר מסך המועסקים. עם פרוץ המלחמה הייתה ירידה של 100,000⁶⁵ פועלים ערבים מיהודה ושומרון שהועסקו בישראל תחת המכסות, דבר שיצר אתגר משקי עם השלכות כלכליות בטווח המיידי ובטווח הארוך.

קביעת החלוקה של עובדים לא-ישראלים בין עובדים זרים לעובדים פלסטינים

כאמור, עובדים לא-ישראלים הינם עובדים זרים או עובדים פלסטינים, והממשלה קובעת מכסות נפרדות לכל אחת מהקבוצות.

קיימים הבדלים בין הצרכים של עובדים זרים לצרכים של העובדים הפלסטינים, הנובעים בראש ובראשונה מכך שעובדים זרים גרים במהלך עבודתם בישראל ועל כן זקוקים למגורים ולביטוח רפואי, ואילו עובדים פלסטינים הם עובדים יוממים⁶⁶. הצרכים הייחודיים של העובדים הזרים כרוכים בעלויות עקיפות למשק שאינן קיימות בהעסקת עובדים פלסטינים, ובהן: השפעה על שוק הדיור, יצירה והרחבת מוקדי הזנחה ומצוקה במקומות מגורי העובדים הזרים ועומס על מערכת הבריאות. כמו כן, העסקתם כרוכה בעלויות של משאבי פיקוח על יציאת העובד הזר מהארץ בתום תקופת ההעסקה. העסקת עובדים זרים כרוכה גם בעלויות ישירות שאינן קיימות בהעסקת פלסטינים. להלן פרטים:

העסקת עובדים זרים נעשית בחלקה באמצעות תאגידיים - קבלני כוח אדם המורשים לכך. התאגידיים אחראים לתשלום שכרם של העובדים ולשמירה על זכויותיהם. סכומי האגרות שעל המעסיק עו"ז לשלם לרשויות מפורטות בחוק עובדים זרים⁶⁷. נתוני האגרות מפורטים בלוח 3 (ראו להלן בפרק "הטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים").

ביוני 2022 סיימה זרוע העבודה שהייתה אז במשרד הכלכלה⁶⁸, לגבש שתי חלופות לקביעת מכסת העובדים הלא-ישראלים במשק⁶⁹ (פירוט לגבי החלופות ומטרותיהן ראו בפרק הבא, בנושא "גיבוש מנגנון מוסדר לקביעת מכסת עובדים לא-ישראלים - מכסות משקיות לעומת מכסות ענפיות"). על פי שתי החלופות, קביעת מקור העובדים הלא-ישראלים - זרים או פלסטינים - תתבצע על ידי ועדה בין-משרדית משותפת לכמה משרדי ממשלה, ובהם משרד החוץ ומשרד הביטחון.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 שהניסיון מלמד כי לעובדים זרים יתרונות על פני עובדים פלסטינים, למשל תפוקה גבוהה יותר והתאמה רבה יותר לסביבה.

65 נכון לדצמבר 2023.

66 אדם הנוסע בעקביות מביתו למקום עבודתו הנמצא מחוץ ליישוב מגוריו (Commuter).

67 חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, פרק ג'.

68 זרוע העבודה עברה בשלמותה במשך השנים בין משרדי הכלכלה והרווחה (על שמותיהם השונים). ביוני 2022 היא הייתה שייכת למשרד הכלכלה לאחר שהועברה אליו באוגוסט 2021. בינואר 2023 עברו מרבית מרכיבי זרוע העבודה למשרד העבודה, עם הקמתו כמשרד נפרד ממשרד הרווחה והביטחון החברתי.

69 משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, עובדים זרים - גיבוש מנגנון מוסדר, יוני 2022.

העסקת עובדים זרים כרוכה בעלויות עקיפות למשק, כגון השפעה על שוק הדיור, יצירה והרחבת מוקדי הזנחה ומצוקה, עומס על מערכת הבריאות ועלויות פיקוח על יציאתם מהארץ בתום תקופת ההעסקה - עלויות שלא קיימות בהעסקת עובדים פלסטינים. לעומת זאת העסקת עובדים פלסטינים עלולה להיות כרוכה בבעיות ביטחוניות שגם להן יש עלויות. לאור הבדלים אלה, היה מצופה שלפני קביעת מכסות העסקה לעובדים זרים ומכסות לעובדים פלסטינים, ינתחו בראייה כוללת משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ, והמשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים⁷⁰ את המאפיינים של העסקת שני סוגי העובדים הלא-ישראלים ואת ההצדקה להעסיק עובדים זרים או עובדים פלסטינים בענפים השונים לאור ההשפעות האמורות. כבר ביוני 2022 משרד הכלכלה העלה את הצורך בהקמת ועדה בין משרדית שתקבע את מקור העובדים הלא-ישראלים אולם הנושא לא קודם. משרד העבודה בשיתוף המשרדים המאסדרים ענפים שבהם מעסיקים עובדים לא-ישראלים לא ניתחו את המאפיינים השונים של עובד זר מול עובד פלסטיני והתאמתם לענפים השונים.

עוד הועלה בביקורת כי אין גורם ממשלתי שמרכז תחתיו את קבלת ההחלטות לכל סוגיית העובדים הלא-ישראלים והחלוקה בין עובדים זרים לפלסטינים, תוך התחשבות במכלול המשמעויות של הנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המנכ"לים לנתח את ההבדלים בין העסקת פלסטינים לבין העסקת עובדים זרים, תוך בחינת כלל ההשלכות, ובהתאם לתוצאות להחליט כיצד יש לקבוע את מקור העובדים הלא-ישראלים - זרים או פלסטינים - אם באמצעות ועדה בין-משרדית משותפת לכמה משרדי ממשלה, כפי שהציע משרד הכלכלה ואם בדרך אחרת. במידת הצורך על ועדת המנכ"לים להביא את הדיון לפתחו של הקבינט המדיני-בטחוני.

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

מצגת של זרוע העבודה מיוני 2022 (באותה עת היא השתייכה למשרד הכלכלה)⁷¹ הציגה שתי חלופות לקביעת מכסת העובדים הלא-ישראלים במשק. מטרת החלופות הייתה קביעת מנגנון שיש בו נקודת איזון אופטימלית לשוק העבודה, אשר מצד אחד נועדה לעודד מעסיקים לבנות את בניין הכוח של העובדים הישראלים לשנים הבאות ולהגביר פריון, ומצד שני ביקשה להתחשב בטענות למחסור בעובדים נדרשים לצורך הגשמת מטרות לאומיות. החלופות שהוצגו כוללות קריטריונים מקרו-כלכליים, כמו שיעור משרות פנויות, הגידול בשכר בענף המדובר ביחס לגידול בשכר הממוצע במשק וכו'. כמו כן, פורטו היתרונות והחסרונות של כל חלופה. להלן שתי החלופות:

⁷⁰ משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

⁷¹ כאמור, באוגוסט 2021 הועברה זרוע העבודה למשרד הכלכלה והתעשייה. בינואר 2023 עברו מרבית מרכיבי זרוע העבודה למשרד העבודה עם הקמתו כמשרד נפרד ממשרד הרווחה והביטחון החברתי.

1. עיבוד מלמעלה למטה (TOP DOWN): על פי ההצעה, ועדה בין-משרדית משותפת למשרד העבודה, משרד הפנים, משרד הכלכלה ומשרד האוצר, תתכנס אחת לחצי שנה ותגדיר שיעור משקי קבוע של מכסות של לא-ישראלים בהתאם לנתונים מקרו-משקיים. מהשיעור הזה ייגזרו המכסות הענפיות בהתאם לקריטריונים ענפיים שייקבעו לאחר התייעצות עם המשרדים המקצועיים, כך שלא תהיה חריגה מהתקרה המשקית שנקבעה.

2. עיבוד מלמטה למעלה (BOTTOM UP): על פי ההצעה, הוועדה הבין-משרדית תתכנס באופן שוטף כתלות בבקשות המתקבלות ממקורות שונים להגדלת מכסות. קביעת המכסות הענפיות תהיה בהתאם לקריטריונים ענפיים שייקבעו לאחר התייעצות עם המשרדים המקצועיים, אך הוק. סך המכסה להעסקת לא-ישראלים במשק יהיה סך כלל המכסות הענפיות.

להלן השוואה בין שתי החלופות:

תרשים 6: השוואה בין חלופת "עיבוד מלמעלה למטה" לחלופת "עיבוד מלמטה למעלה"

חלופה ראשונה (Top Down)	חלופה שנייה (Bottom Up)	
<ul style="list-style-type: none"> שמירה על מגבלה קשיחה בפריזמת שוק העבודה כמכלול דיון אינטגרטיבי - מייצר החלטת מדיניות אחת 	<ul style="list-style-type: none"> עיגון המנגנון - אפשרי גם בסיכום פנימי בין המשרדים הרלוונטיים הגדלת המכסה ניתנת רק בעת צורך שעולה מהשטח. 	יתרונות
<ul style="list-style-type: none"> הפעלת לחצים להגדלת תקרה מכלל הענפים - אינטרס משותף טווח זמן ליישום - כתלות בעיגון המנגנון (מחליטים/חקיקה) לחשיבה - מנגנון ישים כשעולה צורך בהפחתה ברמה המשקית 	<ul style="list-style-type: none"> חשש להגדלת תקרה משקית ללא שליטה היעדר מנגנון הפחתה פערים בין אופן ההתאגדות של ענפים שונים - עיוות בהצפת צרכים ריבוי דיונים מקצועיים - עשוי לאיים על המנגנון 	חסרונות

המקור: זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה (יוני 2022).

לא נמצא כי המצגת של זרוע העבודה משנת 2022 בנושא חלופות של "עיבוד מלמעלה למטה" (קביעת מכסה משקית) לעומת "עיבוד מלמטה למעלה" (קביעת מכסות ענפיות), הוצגה בפני משרדי ממשלה נוספים וממילא הממשלה לא קיבלה החלטה בדבר החלופה העדיפה מבין השתיים. בפועל, מכסות העובדים הזרים נקבעות עבור כל ענף בנפרד. קביעה של מכסות ענפיות עלולה לגרום בסופו של דבר לגידול בלתי מתוכנן בכמות העובדים הזרים בכלל המשק. בשיטה זו, בכל עת שנדרשת הגדלת מכסת העובדים הקיימת בענף מסוים נדרשת החלטת ממשלה.

בינואר 2024 כתב שר הכלכלה לחברי הקבינט החברתי-כלכלי⁷², שעוד טרם המלחמה הוא קיים עבודת מטה וכי יש לקבוע מכסה כלל-משקית של עו"ז ובמקביל להגביר את הפיקוח והאכיפה על החזרתם לארץ המקור בתום תקופת אשרת העבודה שלהם.

בדברי ההסבר להצעה להחלטת ממשלה להעסקת עובדים לא-ישראלים במשק מיולי 2023, משרד האוצר התייחס להשפעה של הגדלת מכסות עו"ז במשק הישראלי על שוק העבודה הישראלי, וכתב ש"החלטה זו הינה בהתאם למגמה המשתקפת ממדיניות הממשלתית בשנים האחרונות, אשר פעלה להגדלת מכסות העובדים הזרים בענפים השונים, וזאת על רקע הירידה בשיעור האבטלה. עם זאת, חשוב לציין כי מכסות היתרי העסקת הזרים נקבעות כיום ברמה הענפית, במסגרת החלטות ממשלה המתוקנות מעת לעת אשר אינן תוצאה של מדיניות כלכלית ארוכת טווח, המתחשבת במאפיינים תעסוקתיים, ובפרט ביחס לשיעור האבטלה, המהווה אינדיקטור מרכזי בבחינת מצב התעסוקה בישראל".

בדיון הממשלה, ביולי 2023, בנושא הגדלת מכסות עו"ז במשק, ציין ראש הממשלה את הצורך בקיום דיון כולל בממשלה על מדיניות העסקת עו"ז⁷³.

מן הדברים עולה כי קביעת המכסות בישראל כמכסות ענפיות ולא כמכסה משקית מצטברת התקבעה עם השנים מבלי שמושרד העבודה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים עשו עבודת מטה משותפת וקיבלו החלטה כי שיטה זו עדיפה. בשיטה זו היקף המכסות הענפיות נקבע כמענה לבקשות ענפיות פרטניות, ופחות מתוך הסתכלות משקית על כלל העובדים הלא-ישראלים במשק, באופן שכל משרד ממשלתי דואג לכמות העובדים שנדרשת עבורו ושינוי המכסות הענפיות מחייב קבלת החלטת ממשלה, דבר שמביא לעודף רגולציה ומקשה על המשק לתפקד.

יצוין כי רק במאי 2024, בעקבות השלכות מלחמת חרבות ברזל, אישרה הממשלה בהחלטתה בנושא "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה" (להלן - החלטת ממשלה 1752) שינויים במנגנון לקביעת מכסות להבאת עו"ז וקבעה, בין השאר, כי מאותו מועד תחול מכסה מרבית כוללת של עו"ז שהעסקתם טעונה היתר בכלל ענפי המשק, בהיקף של עד 3.3% מאוכלוסיית המדינה (במועד קבלת החלטה, היקף המכסה הוא יותר מ-300,000 עובדים זרים)⁷⁴. כמו כן קבעה ההחלטה כי תוקם ועדת מנכ"לים שתקבע את מכסות העובדים הזרים שתוקצה לכל ענף ומנגנונים לחלוקת המכסה הכוללת בין הענפים השונים בנוסף לתפקידים אחרים. משמעות ההחלטה היא שינוי המנגנון - מקביעת מכסות ענפיות לעו"ז לקביעת מכסה ברמה כוללת ולאחר מכן חלוקתה לענפים.

⁷² ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה - ועדה בראשות ראש הממשלה שסמכויותיה, בין השאר, הבטחת רציפות תפקודית אזרחית, בהתאם להחלטת ממשלה 959 בנושא: "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה, מ-15.10.23.

⁷³ פרוטוקול ישיבת ממשלה 30 של הממשלה ה-37, יום ראשון, י"ב באב התשפ"ג - 30 ביולי 2023 (בשעה 11:15 - במזכירות הממשלה), מזכירות הממשלה, עמ' 42.

⁷⁴ משרד ראש הממשלה, הודעה משותפת למשרד ראש הממשלה ולמשרד העבודה, 15.5.24. החלטת ממשלה 1752 בנושא: "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה", מ-15.5.24.

בהמשך להחלטת הממשלה 1752 ממאי 2024 מומלץ שוועדת המנכ"לים תגבש את המלצותיה בנושא עובדים זרים במסגרת תוכנית אסטרטגית משקית מקיפה שתבחן את הצרכים של המשק לטווח הארוך תוך התייחסות לכל אחד מענפיו.

גיבוש בסיס נתונים לעבודה אסטרטגית הכוללת ניתוח להעסקת עובדים לא-ישראלים בשוק העבודה

נתונים מלאים על שוק העבודה בישראל הכוללים את מספר העובדים בכל ענף, רמות שכר, מספר מובטלים ועוד, מאפשרים קבלת החלטה מושכלת בדבר תחומי התעסוקה שבהם יש צורך בעובדים לא-ישראלים וכן בדבר מספר העובדים הלא-ישראלים שהמשק זקוק להם.

משרדי ממשלה ובהם משרד העבודה ומשרד הכלכלה, זקוקים לנתונים מלאים ואמינים כדי לנתח את מצב המשק הישראלי ולקבוע מדיניות כלכלית מתאימה למשק. מידע זה משמש את משרדי הממשלה לקביעת מדיניות, וכן לתכנון מגמות שונות במגוון תחומים⁷⁵. הלמ"ס אחראית לאיסוף, עיבוד ופרסום מידע סטטיסטי על האוכלוסייה, הכלכלה והחברה בישראל. נתוני הלמ"ס מסווגים בהתאם לענפי כלכלה ומשלחי יד. סיווג ענפי כלכלה מאפשר לסווג פעילות כלכלית עיקרית של העסק, לדוגמה ענף הבנייה. סיווג משלחי יד⁷⁶ (להלן - גם מקצוע) מאפשר לסווג פעילות עיקרית שעובד מבצע במקום העבודה שלו, לדוגמה עובדים בכל מקצועות ענף הבנייה. שימוש בשני הסיווגים מאפשר עיבוד נתונים לצורך ניתוח מצב המשק הישראלי וקביעת מדיניות כלכלית, וגם לצורך השוואות בין-לאומיות.

נתוני הענפים שמפרסמת הלמ"ס נלקחים מדיווחי המעסיקים לרשויות המס ולביטוח לאומי. נתוני משלחי היד נגזרים מסקרי כוח אדם שהלמ"ס מבצעת אחת לחודש, הם לא כוללים את כל האוכלוסייה ואינם כוללים עובדים לא-ישראלים. את נתוני הפלסטינים שעובדים בישראל מקבלת הלמ"ס מרשות האוכלוסין ואת נתוני הפלסטינים שישראלים מעסיקים בתחומי יהודה ושומרון היא מקבלת מביטוח לאומי. את נתוני העובדים הזרים מקבלת הלמ"ס מביטוח לאומי והיא מנתחת אותם לפי ארצות המוצא שלהם וגם לפי אשרות עבודה שפג תוקפן⁷⁷.

בשנים האחרונות העלו ועדות שונות כי הנתונים הקיימים שעומדים לרשות מעצבי המדיניות בתחום התעסוקה אינם מלאים ומהימנים דיים, והמליצו לנקוט צעדים שיסייעו למקבלי ההחלטות להרכיב תמונת מצב אמינה ואיכותית. להלן הפרטים:

75 אתר הלמ"ס:

https://www.gov.il/he/departments/central_bureau_of_statistics/govil-landing-page

76 אוסף הפעילויות והעיסוקים שהאדם מבצע במקום עבודתו, בלי להתחשב במקצוע שלמד, אם אינו עוסק בו.

77 לעיתים קיימים נתונים סותרים בין מקורות מידע שונים לגבי מספר העובדים הזרים ומספר הפלסטינים המועסקים בארץ. בדוח זה הנתונים לקוחים מרשות האוכלוסין וההגירה, ככל הניתן.

בדצמבר 2017 הציע⁷⁸ ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה בלמ"ס לחברי הוועדה לקביעת יעדי תעסוקה ממשלתיים לשנים 2020 - 2030 (להלן - הוועדה לקביעת יעדי תעסוקה)⁷⁹, לבצע שינויים בחקיקה ולחייב מעסיקים לדווח לרשויות המס הן על מקצוע של כל עובד בעסק והן על מספר שעות העבודה שכל עובד עבד אצל אותו מעסיק בחודש מסוים.

ביוני 2019 הגישה הוועדה לקביעת יעדי תעסוקה לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דאז, דוח מסכם ובו היא ממליצה לשר ולטייב את המידע הנאסף בסקרים של הלמ"ס, להרחיב ולייעל את מנגנוני העברת המידע ממקורות מינהליים ובמיוחד מהמוסד לביטוח לאומי, רשות המיסים ומשרד החינוך ללמ"ס, ולבצע באופן שוטף מיזוגים והצלבות בין נתוני הסקרים לנתונים המינהליים⁸⁰.

בשנת 2020 הוקמה ועדה לעידוד תעסוקה⁸¹, על מנת לטייב את פעילות הממשלה ולגבש מדיניות ממשלתית להמשך תהליך היציאה ממשבר הקורונה בהיבט התעסוקה. הוועדה קבעה כי הנתונים הקיימים של מצב שוק העבודה מגיעים מגופים שונים⁸², והתמונה המתקבלת מהמקורות השונים שונה ובחלקה אף מוטעית. כמו כן, הקושי בחיבור מאגרי נתונים, חסרונם של חלק מהנתונים ועיכוב בקבלת נתונים לא מאפשרים לקבל ניתוח אמין של מאפייני מובטלים בזמן קצר, דבר שעשוי לסייע לגבש מדיניות מתאימה. הוועדה המליצה על כמה צעדים לקבלת תמונת מצב אמינה ואיכותית, ובהם: איסוף נתוני שכר ומאפייני משרה ברמת העובד בצורה חודשית, זירוז תהליך איסוף הנתונים וחיבור הנתונים ממקורות מינהליים שונים כך שיתאפשר לגופי המטה בממשלה לבצע ניתוחים איכותיים בזמן קצר⁸³.

במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2021 - 2022, החליטה הממשלה שלצורך טיוב נתוני המידע המצויים לגבי סוגי עסקים ומעסיקים שונים, ועל מנת שהממשלה תוכל בעתיד להתאים צעדים כלכליים מסוימים לפי ענפי תעסוקה מסוימים, על רשות המיסים בישראל לבחון את הדרכים לעדכן באופן שוטף ותכוף את הסיווג הענפי של כל עוסק, בהתאם לסיווג ענפי הכלכלה העדכני שמפרסמת הלמ"ס. כן החליטה הממשלה לנקוט את הפעולות הנדרשות לשם כך, בין היתר לקדם או להמליץ על קידום תיקוני חקיקה, תקנות או כל מקור נורמטיבי אחר להוספת משלח היד של העובד והיישוב שבו מתבצעת עבודתו, בהתאם לסיווג משלחי היד העדכני שמפרסמת הלמ"ס לטפסים הרלוונטיים, כדי שנתוני הלמ"ס יתעדכנו⁸⁴.

78 כבר בשנת 2007 המליצה ועדת אקשטיין שוועדת המשנה למאגרי מידע שבראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, תדון בדיווח רבעוני של מעסיקי עובדים זרים, ברמה פרטנית, לרשות המיסים בישראל ולמוסד לביטוח לאומי.

79 באוגוסט 2018 הקים שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דאז ועדה בראשות פרופ' צבי אקשטיין, דיקן בית הספר לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה, לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030.

80 הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם, עמ' 15.

81 בשנת 2020 הקימה הממשלה ועדת היגוי בין-משרדית לתחום התעסוקה. הוועדה התכנסה במשך כמה שבועות ובחנה היבטים שונים הרלוונטיים לשוק העבודה, ובפרט התמקדה בשלושה תחומים: נתוני שוק העבודה, כלים לעידוד עובדים ומעסיקים והכשרת עובדים.

82 נתונים מינהליים משירות התעסוקה ומהמוסד לביטוח לאומי, ונתוני סקרים של הלמ"ס.

83 דו"ח מסכם, צוות מנכ"לים לעידוד תעסוקה, 2020.

84 החלטת ממשלה 198 "התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022", מ-1.8.21, סעיף 15.

במשרדי הממשלה קיימים נתונים לגבי תחום הפעילות של המשרד הרלוונטי, אולם נתונים אלו לא תמיד מספיקים לקבלת החלטה מושכלת בדבר הצורך בעובדים לא-ישראלים. לדוגמה, עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא ידע משרד התחבורה מה תמונת מצב העו"י בחברות העוסקות בתשתיות לאומיות. כמו כן, בשנת 2022 הגדיר משרד הבינוי והשיכון את זמינות הנתונים בקרב כלל שחקני הממשלה, ובפרט רשות מקרקעי ישראל, הלמ"ס, רשות המיסים והכלכלנית הראשית, כאחד האתגרים שלו.

המלצות של הוועדה לקביעת יעדי תעסוקה ממשלתיים ושל הוועדה לעידוד תעסוקה לנקוט בצעדים שיאפשר למקבלי החלטות לקבל תמונת מצב אמינה ואיכותית, והחלטת הממשלה מאוגוסט 2021 לקדם את הוספת פרטי משלח היד של העובד והיישוב שבו מתבצעת עבודתו לטפסים הרלוונטיים - לא יושמו. על כן, אין איסוף והעברת נתונים המספקים תמונה מלאה, קיים קושי בטיוב נתוני המידע הקיימים על סוגי עסקים ומעסיקים שונים וכן קיים קושי בחיבור מאגרי הנתונים של הגופים השונים ובהם ביטוח לאומי, רשות המיסים והלמ"ס. כך, ללמ"ס חסרים נתונים מדויקים לגבי באיזה מקצוע מועסק עובד אצל המעסיק, מספר שעות עבודה שעובד עבד בכל חודש, כמה זמן לוקח לאייש משרה ועוד. נתוני הלמ"ס גם לא כוללים עסקים שיש בהם פחות מחמישה עובדים. חסרים אלה מקשים על הממשלה להתאים צעדים כלכליים לפי ענפי תעסוקה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים, למשרד העבודה וללמ"ס לרכז את התהליך, בשיתוף משרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים⁸⁵, לבחון עדכון של אופי הדיווחים לרשות המיסים, לבחון את הליך איסוף הנתונים וחיבורם ממקורות מינהליים שונים, כך שיתאפשר למשרדי הממשלה להתאים צעדים כלכליים לפי ענפי תעסוקה, הכול תוך שמירה על הפרטיות הנדרשת. במסגרת הבחינה של כלל השינויים, כולל שינויים בטופסי הדיווחים של המעסיקים לביטוח הלאומי ורשות המיסים, מומלץ להתחשב בשיקולי הנטל הבירוקרטי על העסקים והמעסיקים, ובפרט לעסקים קטנים ובינוניים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שבמצב הנוכחי, לא ניתן להסתמך באופן מלא על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בין היתר בגלל השימוש בנתונים מדגמיים.

שירות התעסוקה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2025 כי בשנה האחרונה הוא פועל מול הלמ"ס וביטוח לאומי כדי לקבל מהם מידע הכרחי עבורו לשיפור המענים התעסוקתיים וליצירת תמונת מצב אמינה ואחודה בנושא שוק העבודה.

משרד העבודה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל ליישום החלטת הממשלה, וכי בשלב ראשון הוא מכין תשתית של יצירת סיווג עיסוקים חדש ועדכני לישראל. הוא הוסיף כי בשנת 2026 יבצע עם מעסיקים פיילוט בנושא.

⁸⁵ משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 כי בנוגע להחלטת הממשלה מאוגוסט 2021 לגבי דיווח מנהלי של משלח יד, יישוב עבודה ושעות עבודה של כל עובד על ידי מעסיקים בטפסים מינהליים, היא מקדמת, בשיתוף גורמים ממשלתיים אחרים, את יישום ההחלטה והם פועלים להסדיר חובת דיווח של מעסיקים במסגרת חקיקה. היא הוסיפה כי נושא דיווח הנתונים מורכב ולכן התהליך יהיה הדרגתי ויימשך מספר שנים. בנוגע לאיסוף נתונים על עובדים זרים ציינה הלמ"ס כי בשנים האחרונות הוקם מרשם של עובדים זרים בדומה למרשם האוכלוסין והוסיפה שנתונים סטטיסטיים מתוך המרשם ישולבו בפרסומים בשנת 2026.

רשות המיסים ציינה בתשובתה מנובמבר 2025 למשרד מבקר המדינה כי יש קושי רב בהרחבת חובות הדיווח שחלות על המעסיקים במצב החוקי הקיים. הרשות הוסיפה כי בימים אלו מתקיימים דיונים נוספים עם נציגים ממשרד העבודה, מהלמ"ס, מהמוסד לביטוח לאומי ועוד באשר ליישום החלטות הממשלה בעניין.

היערכות להתמודדות עם משברים

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

אירוע מלחמתי או ביטחוני, לרבות טרור, הוא חלק מקשת האיומים על מדינת ישראל המקיפה את כל שטחי המדינה, כמעט בלי קשר למקום שבו מתנהלים הקרבות⁸⁶. במצב של מלחמה או אירועי טרור אזרחים נמנעים מלהגיע למדינה לא שלהם, ומנגד המדינה המאוימת מונעת מגורמים שמסכנים אותה להיכנס לתחומה. לפיכך על מדינת ישראל להיערך למצב שבו עובדים זרים שעובדים בארץ עוזבים אותה, עובדים זרים חדשים לא מגיעים אליה ועובדים פלסטינים מנועים מלהיכנס לעבודה בישראל. נוסף על כך, שוק העבודה עלול להיפגע מגיוס רחב של חיילים שבחייהם האזרחיים עובדים בענפי משק שונים.

במסגרת תפקידיה מכינה רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון⁸⁷ (להלן - רח"ל) תרחיש ייחוס מצרפי המנתח את האיומים ואת השפעתם הכוללת על המרחב האזרחי, והפרק המתייחס למלחמה מבוסס על תרחיש ייחוס שהוכן בצה"ל⁸⁸. על פי האתר הרשמי של רח"ל, היא אחראית, בין השאר, לנתח את האיומים והשפעתם על המרחב האזרחי (להלן - תרחיש הייחוס הלאומי), להכין ולהביא לאישור הממשלה את תרחיש הייחוס הלאומי. מתרחיש הייחוס הלאומי של רח"ל גוזרים משרדי הממשלה את תרחישי הייחוס שלהם, הטעונים את אישור רח"ל. על כל משרד חלה אחריות להכין תרחיש ייחוס בתחום אחריותו.

⁸⁶ משרד הביטחון רשות חירום לאומית חטיבת התורה והתרגילים, תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל - תפיסות, אוקטובר 2021, עמ' 9.

⁸⁷ רשות החירום הלאומית משמשת רשות ממלכתית לחירום, ליד שר הביטחון, למימוש אחריותו הכוללת לכלל מצבי החירום במרחב האזרחי. זאת באמצעות תכנון, תיאום, הנחיה, הכוונה ובקרה של כלל המשרדים, הגופים הייעודיים, המערכות הלאומיות והרשויות המקומיות העוסקות במוכנות והכנת המרחב האזרחי.

⁸⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013) "בניית תכניות להמשכיות עסקית של המערכת הפיננסית באירועי חירום", עמ' 75.

על פי תפיסת היסוד של רח"ל, המוכנות הלאומית לשעת חירום מחייבת היערכות מוקדמת של כל הגופים והארגונים הפועלים במרחב האזרחי, ובכלל זה משרדי הממשלה⁸⁹. היערכות למצב חירום כוללת את הפעולות והאמצעים הננקטים לשם שיפור המענה למצבי חירום, באמצעות זיהוי מוקדם לסיכונים והערכתם; זיהוי המשאבים השונים הנדרשים למתן המענה בחירום, כגון כוח אדם; בניית היכולות, שימורן ושיפורן⁹⁰.

אחריות המשרד הממשלתי היא לאתר סיכונים, לארגן ולנהל משאבים ולנקוט אמצעים להתמודדות עם מצב החירום, ובכלל זה למנוע, להפחית, להיערך, להגיב, ולהתאושש מאירוע החירום במטרה לצמצם ככל הניתן את הסיכונים והנזקים שבתחומי אחריותו⁹¹ על כן עליו להכין תוכנית מענה לסיכונים שעולים בתרחיש הייחוס המשרדי.

תרחיש ייחוס של משרד ממשלתי נועד לכוון אותו לבנות את יכולותיו ולספק מענה בחירום, המותאם לאיומים ולסיכונים הרלוונטיים והמשמעותיים ביותר עבורו. מסמך תרחיש ייחוס של משרד ממשלתי מהווה כלי תכנוני לקבלת החלטות בנוגע להשקעת משאבים אל מול הסיכונים העומדים בפניו, ואשר עשויים להשפיע על תפקודו ועל העמידה שלו ביעדים וברמות השירות שעליו לספק⁹².

באירוע חירום, כגון מתקפת טילים או רעידת אדמה, עלול להיגרם נזק רב למבני מגורים, מבני ציבור ותשתיות חיוניות, כך שהיעדר כוח אדם מתאים לצורכי שיקום יפגע באספקת שירותים בסיסיים לאוכלוסייה שנפגעה.

טרם המלחמה ישראל התירה העסקת עובדים זרים ועובדים פלסטינים בענפים שונים, כשבחלקם עובדים אלה היוו שיעור ניכר מסך המועסקים בענף, ובעיקר בענפי הבניין, התשתיות והחקלאות. ערב מלחמת חרבות ברזל עבדו בישראל כ-265,000 עובדים לא-ישראלים. התלות הרבה של ענפי הבנייה והחקלאות בעובדים לא-ישראלים חושפת ענפים אלו לתנודות בזמינות עובדים כתוצאה משינויים ובהם שינויים במצב הביטחוני.

להלן דוגמאות לשני מקרים שבהם נוצר מחסור בעובדים וקושי בהבאת עו"ז לארץ:

1. אינת יפאדה: בעקבות האינתיפאדה השנייה, בשנת 2000 נוצר מחסור בעובדי בניין. בעקבות המחסור גייסה ישראל 25,000 עובדי בנייה זרים, אולם נדרשה יותר משנה (חמישה רבעונים) עד שהצליחו להביאם⁹³.

89 רח"ל, "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" (אוקטובר 2021), עמ' 19 ו-22.

90 רח"ל, "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" (אוקטובר 2021), עמ' 11 ו-33.

91 רח"ל, "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" (אוקטובר 2021), עמ' 11 ו-33.

92 רח"ל, "נוהל לכתובת איום ייחוס ותרחיש ייחוס לאומי" (אוגוסט 2023).

93 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.

2. קורונה : במהלך שנת 2021, בעקבות מגבלות נוקשות שהטילה סין בשל התפרצות קורונה נוצר מחסור בעובדים בענף הבנייה בישראל. בעקבות המחסור, באוגוסט 2021, החליטה הממשלה⁹⁴ להגדיל את מכסת העו"ז בבניין והיא עמדה על 30,000 עו"ז, אולם בשנים 2022 - 2023 הגיעו לישראל רק מאות עד אלפי עובדי בניין זרים⁹⁵ ומדינת ישראל לא חתמה⁹⁶ על הסכמים בילטרליים עם מדינות חדשות.

לאור ניסיון העבר, ובעיקר לאור משקלם של העובדים הלא-ישראלים בכמה ענפים החיוניים לתפקוד המשק, היה צפוי שתרחיש הייחוס הלאומי של רח"ל יכלול התייחסות כוללת למחסור בעובדים לא-ישראלים, לאו דווקא בשל מלחמה ממושכת. כמו כן, היה צפוי ששרד הממשלה הרלוונטיים, ובהם משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות, יכינו מענה לסיכון הצפוי של ירידה במספר העובדים הפלסטינים והעובדים הזרים.

הביקורת העלתה כי תרחיש הייחוס הלאומי של רח"ל מלפני מלחמת חרבות ברזל לא התייחס למחסור ממושך בכוח אדם וצפה פערי כוח אדם בחקלאות בעת חירום לטווח קצר בלבד, אולם 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. נוסף על כך, נמצא כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות לא נערכו ערב מלחמת חרבות ברזל להתמודדות עם המחסור בעובדים לא-ישראלים באירוע חרום מתמשך.

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל, שלא דאגה שרשות האוכלוסין, משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות יכינו תוכנית מענה לפערי כוח אדם ממושכים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות ולמשרד הבינוי והשיכון על שלא התייחסו במסגרת תרחיש הייחוס למחסור מתמשך בכוח אדם ולא נערכו בהתאם.

מומלץ כי רח"ל תעדכן את תרחיש הייחוס הלאומי, 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 להוות בסיס להכנת תוכניות פעולה על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים, בשיתוף עם רח"ל, על מנת שיאפשרו היערכות מוקדמת של הענף וייתנו מענה מתאים להתממשות האיומים בכל אחד מהענפים. על רח"ל לדאוג לכך שתוכניות הפעולה של המשרדים הממשלתיים הנוגעות לאיום של היעדר עובדים לא-ישראלים יהיו מתואמות ביניהן ויוכנו מתוך ראייה כוללת של המשק.

94 החלטת ממשלה 189, מ-1.8.21.

95 לכל היותר כ-4,800 עובדים.

96 על ההסכם הביטורלי חותם נציג אחד מטעם מדינת ישראל: שר הפנים או שר החוץ או שגריר ישראל או מנכ"ל רשות האוכלוסין וכד'.

1. תרחישי ייחוס של משרד הבינוי והשיכון

ערב מלחמת חרבות ברזל התייחס תרחיש הייחוס של משרד הבינוי והשיכון לרעידת אדמה בלבד. לפי תרחיש הייחוס, היות שהפלסטינים והישראלים גרים באותו מרחב גיאוגרפי, הסבירות שניתן יהיה בעת רעידת אדמה להישען על עובדים פלסטינים נמוכה, שכן גם הם יהיו עסוקים בפעולות שיקום של המבנים שלהם ולכן יידרש כוח עבודה זר נוסף לבנייה.

חלק מהמענים שהציע משרד הבינוי והשיכון להתמודדות עם רעידת אדמה מתאימים גם לאירועי חירום אחרים. בין המענים הללו ניתן למנות את הגדלת ההסכמים להבאת עובדים זרים ממדינות אחרות, יצירת הסכמים ייחודיים למצבי חירום עם מדינות זרות, החזרה של עובדים זרים שכבר עבדו בארץ לישראל, יצירת מתווים נוספים להסכמים בילטרליים והטמעת טכנולוגיות חדשניות בענף הבנייה. מענים אלה סייעו למשרד הבינוי והשיכון להתמודד עם המצב לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (ראו בפרק: "פעולות שנקטו על ידי הממשלה להתמודדות עם המחסור בעובדים" ובפרק בנושא "ענף הבנייה").

המענה שהכין משרד הבינוי והשיכון התייחס להיעדרם של עובדים פלסטינים במקרה של רעידות אדמה אך לא התייחס למצב שבו עובדים לא-ישראלים לא יגיעו לעבוד בישראל ועובדים ישראלים רבים יגויסו לצה"ל. המענה אינו כולל הערכה של מספר העובדים שיחסרו ועל כן בפרוץ מלחמת חרבות ברזל לא היה ניתן לדעת מה היה הפער במחסור בעובדים בפועל לעומת המחסור שמשרד הבינוי והשיכון העריך שיהיה. חלק מהמענים שהציע המשרד סייעו לו להתמודד עם הקשיים שנוצרו בענף עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל אולם, תוכנית הפעולה שנגזרה הייתה בגדר מענים בלבד שגובשו ולא הסכמים נצורים מבעוד מועד.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו מאוקטובר 2025 (להלן - תשובת משרד הבינוי והשיכון) כי בשנת 2020 הוא הכין מסמך יסודי ושמך "צורכי כוח האדם בענף הבניין בהתאם לשוק הדיור בישראל", שעסק בביקוש ובהיצע בתחום הדיור ובתחזיות לעשורים הבאים, וכי הוא כלל במסמך ניתוח עומק של גורמי הייצור בענף, ובהם הון, עובדים, פריון ותפוקה. המשרד הוסיף כי הוא הוביל צוות בין-משרדי שמטרתו הייתה לגבש תוכנית לעידוד התיעוש ולהגדלת הפריון בענף הבנייה, ובעקבות כך התקבלה החלטת ממשלה בנושא⁹⁷. המשרד הוסיף כי לצד פעולות אלה בוצעו פעולות ממשיות להגדלת היקף כוח העבודה הזר והמקומי.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יכין תרחיש ייחוס לאירועים שבהם צפוי מחסור בכוח אדם, לאורך זמן, בעקבות היעדר עובדים ישראלים ולא-ישראלים - הן עובדים זרים והן עובדים פלסטינים - בין היתר בעקבות מלחמה, ויגבש תוכנית פעולה שתיתן מענה מפורט לאיומים אלה.

97 החלטת הממשלה 1320 (דר/59), "תיעוש והגדלת פריון העבודה בענף הבנייה" (2016).

2. תרחישי ייחוס של משרד החקלאות⁹⁸

תרחיש הייחוס האחרון של משרד החקלאות נכתב בנובמבר 2010. משרד החקלאות הכין תוכנית מענה לתרחישי חירום בענף החקלאות בשנת 2015. במהלך שנת 2023, לפני תחילת מלחמת חרבות ברזל, הוא התקשר עם חברת ייעוץ חיצונית לשם גיבוש תרחיש ייחוס מעודכן. בספטמבר 2023 הגישה חברת הייעוץ למשרד החקלאות הצעה לתרחיש ייחוס מעודכן (להלן - הצעת תרחיש הייחוס), אך עבודתה הושהתה בשל פרוץ המלחמה. תרחיש הייחוס מנובמבר 2010 והצעת תרחיש הייחוס מ-2023 מתייחסים לריבוי העובדים הזרים בתחום, דבר שבעת מלחמה צפוי להביא למחסור חמור בידיים עובדות, בפרט במחוז הצפון⁹⁹ ומחוז הדרום¹⁰⁰. במכתב נלווה להצעת תרחיש הייחוס כתוב כי המסמך אינו כולל מרכיבי מענה שבהם יש להעמיק בנפרד במסגרת עדכון מסמך תפיסת ההפעלה של משרד החקלאות. ההצעה מזכירה מענה מדרגי למחסור בכוח אדם, החל ממימוש יכולות העובדים שנשארו ועד להעלאת דרישה לכוח אדם ממשרד העבודה ברמה הארצית. המענה מוצג ברמת כותרות ואינו מפרט כיצד הוא יינתן.

משרד החקלאות החל בהכנת תרחיש ייחוס למתאר של מלחמה ב-2023 והתייחס באופן כללי למצב של מחסור בעובדים, אולם עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא סיים את הכנת התרחיש, וממילא גם לא גיבש תוכנית פעולה עם המענה הנחוץ והאפשרי למצב שבו העובדים הזרים יעזבו.

על משרד החקלאות לסיים לעדכן את תרחיש הייחוס ולגבש תוכנית פעולה שתיתן מענה מפורט ומדויק, בין היתר לאיום של היעדר כוח אדם בענף.

משרד החקלאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 (להלן - תשובת משרד החקלאות) כי הוא ממשיך בעבודת עדכון ודיוק של תרחיש הייחוס ותוכנית מענה, ובכלל זה מבצע התאמות לאיומים ייחודיים כדוגמת המחסור בכוח אדם. מטרת התהליך היא להבטיח היערכות מלאה ומעודכנת של המשרד לתרחישי חירום ולשמור על רציפות תפקודית וייצור חקלאי גם בתנאי משבר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי והשיכון ולמשרד החקלאות, שבתחום אחריותם מועסקים עובדים לא-ישראלים רבים, על שלא הכינו עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל תרחיש ייחוס עדכני, לרבות התייחסות למצבי חירום שבהם יהיה מחסור בעובדים לא-ישראלים בישראל.

על משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות להכין תרחיש ייחוס עדכני שיכלול התייחסות למצבי חירום שבהם עובדים לא-ישראלים אינם נמצאים בישראל. עליהם למפות את הסיכונים שאליהם הענפים הללו חשופים ושתרחישי הייחוס אינם מתייחסים אליהם ולעדכן אותם בהתאם.

⁹⁸ לעניין תרחיש הייחוס של משרד החקלאות ותוכנית המענה שלו לתרחישי חירום משנת 2015 ראו גם מבקר המדינה, דוחות מיוחדים, "ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל" (2025).

⁹⁹ גולן, גליל מערבי וגליל מזרחי.

¹⁰⁰ יישובי עוטף עזה, לכיש ובאר שבע.

הכנת סקרי סיכונים

בהיעדר תרחיש ייחוס, היה מצופה שכל משרד ממשלתי יכין סקר סיכונים שמזהה את הסיכונים, מדרג אותם ומגדיר את המענה להם לטווח הקצר, הבינוני והארוך. סקר סיכונים יכול לצמצם את הנזקים שנגרמים עם התממשות הסיכונים.

לדוגמה, סיכון של מחסור בעובדים כבר התממש בענף הבנייה בשנים האחרונות: במאי 2020, בתקופת הקורונה, נוצר מחסור בעובדים פלסטיניים בענף הבנייה. המחסור גרם להאטה בבנייה ומשרד הבינוי והשיכון המליץ להסדיר מכסות לכניסת עובדים פלסטיניים, להגדיל את מכסות העובדים הזרים ולבטל את האגרות על העסקת עובדים זרים.

באוקטובר 2020 הציגה התאחדות הקבלנים¹⁰¹ למנכ"ל שירות התעסוקה דאז את שיעור העלייה ההולך וגדל של עובדים לא-ישראלים.

בביקורת עלה כי למרות הגידול במספר העובדים הלא-ישראלים בענף הבנייה בשנים האחרונות, דבר שהגדיל את הישענות הענף על עובדים אלה במקצועות מסוימים, משרד הבינוי והשיכון לא דירג את הסיכונים שמולם ענף הבנייה עומד ולא נערך למצב שבו עובדים לא-ישראלים לא נכנסים לעבוד בישראל. גם משרד החקלאות לא הכין תוכנית מענה להתממשות תרחיש של מחסור בעובדים לא-ישראלים.

משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות, שתחומי אחריותם נפגעו בצורה המשמעותית ביותר בשל מחסור בעובדים בפרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא ניהלו את הסיכונים שבפניהם עומדים ענפיהם ולא ביצעו סקר סיכונים מקיף שדירג את הסיכונים וכלל מענים ישימים בטווח הקצר, הבינוני והארוך, וכל זאת כדי לצמצם את הפגיעה ולאפשר רציפות תפקודית של הענפים שהם מאסדרים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בימים אלו מגובשת תוכנית תיעדוף משקי חירום לצורך הקצאת תשומות וכוח אדם לפי סדר עדיפות וכי לאחר אישורה הסופי של התוכנית תשולב בתרחיש הייחוס המשרדי.

רשות האוכלוסין והגירה: החל באמצע שנת 2023 החלה רשות האוכלוסין לבצע סקר סיכונים שבמסגרתו נקבעו קריטריונים לדירוג סיכונים, גובשו נושאי סיכון ראשוניים ובוצעו פגישות עם מנהלי יחידות למיפוי סיכונים. כשפרצה המלחמה היה תהליך הכנת סקר הסיכונים של רשות האוכלוסין בתחילתו, והסיכונים טרם מופו וגובשו. רק ביוני 2024 התחילה רשות האוכלוסין לדרג את הסיכונים על מנת לקבוע מהם סיכונים המפתח.

רשות האוכלוסין החלה גם היא להכין סקר סיכונים רק באמצע שנת 2023, אך בפרוץ המלחמה עדיין לא היה בידה סקר סיכונים שייתן מענה הולם לעזיבה ולאי-הגעה של עובדים לא-ישראלים.

¹⁰¹ הארגון היציג של העוסקים בבנייה, בתשתיות, בפיתוח ובמכלול עבודות ההנדסה האחרות במשק הישראלי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 מסרה רשות האוכלוסין וההגירה שתוכנית הפעלה בעת חירום של מינהל עובדים זרים עודכנה לאחרונה בספטמבר 2025 וכי התוכנית כוללת יעדים ורמות שירות עיקריות של המינהל בעת חירום ומפרטת את מגוון השירותים הניתנים בעת משבר. התוכנית מפרטת גם שינויים צפויים בביקוש לשירותים השונים - כניסת עובדים זרים לארץ, מתן היתרים בענפים השונים ועוד.

על רשות האוכלוסין וההגירה להשלים את הכנת סקר הסיכונים בהקדם.

היעדר גיוון מקורות עובדים לא-ישראלים ממדינות זרות לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

גיוון מקורות עובדים ממדינות שונות חשוב כדי למנוע מצב של תלות במדינה אחת או במדינות מעטות. בהיעדר סקרי סיכונים ומענה לסיכון של מחסור בעובדים, מצופה כי משרדי הממשלה הרלוונטיים ידאגו למגוון מקורות של עובדים במסגרת מכסת עובדים זרים שמאושרת לענף שהם מאסדרים אותו. במצב של מחסור בעובדים ממקור אחד, גיוון מקורות של עובדים עשוי לצמצם את הפגיעה בענף בכך שימנע השבתתו.

הסכמים בילטרליים

חוק עובדים זרים לא קבע מנגנונים לגיוס העובדים, והמעסיקים בישראל השתמשו בחברות גיוס כוח אדם לצורך הבאת העובדים. הדבר יצר תופעה של גביית כספים לא חוקית בסכומים לא מבוטלים מן העובדים הפוטנציאליים בארץ מוצאם כתנאי להבאתם לישראל. על רקע זה, משנת 2010 החלה ממשלת ישראל להסדיר את הבאתם של עו"ז במסגרת הסכמים בינה ובין ממשלותיהן של מדינות המוצא של העו"ז. הסכמים אלה מונעים מלשכות תיווך פרטיות בישראל להתקשר ישירות עם לשכות פרטיות במדינות המוצא, וכוללים מנגנונים מוסכמים בין המדינות לגיוסם של העובדים. ההסכמים הבילטרליים כוללים למשל קריטריונים בנוגע למאפייני רקע, להכשרה, לרמת מקצועיות, למיון העובדים וכד'. הסכמים כאלה נפוצים יותר ויותר בזירה הבין-לאומית להסדרת הגירה של עובדים בין מדינות. ארגון העבודה הבין-לאומי של האו"ם¹⁰² מעודד חתימת הסכמים בין מדינות, מתוך הכרה ביכולתם לתרום להגנה על העובדים ולשמירה על זכויותיהם. בשעה שנוצר צורך בעו"ז, מדינת ישראל פועלת לחתום על הסכם בילטרלי שבו היא מעגנת מסלול חוקי, הוגן ושקוף להבאת עו"ז ממדינות מקור שונות. העובדים המגיעים לישראל במסגרת הסכמים בילטרליים עוברים הדרכה העוסקת בזכויותיהם והעבודה וההעסקה שלהם נעשות באמצעות חוזה העסקה אחיד¹⁰³.

ועדה בראשות מנכ"ל רשות האוכלוסין, אשר הוקמה בהחלטת ממשלה ואשר חברים בה נציגי רשות האוכלוסין ונציגי משרדי ממשלה נוספים ובהם: משרד החוץ, משרד האוצר ומשרד המשפטים, עוסקת

ILO - Organization Labour International 102

עובדים זרים בענף הסיעוד - הערכת הפיילוט לגיוס עובדים והבאתם לישראל במסגרת הסכם בילטרלי בין ממשלת ישראל לבין ממשלות נפאל וסרי לנקה, מכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל, ירושלים, ניסן תש"ף, אפריל 2020. 103

בהליך הבאת עו"ז במסגרת הסכמים הנחתמים בין ישראל למדינות אחרות (להלן - הוועדה הביטורלית). הוועדה דנה בקידום הסכמים עם מדינות מוצא ומחליטה מיהן המדינות שהיא תאשר לקיים עימן משא ומתן, כיצד ייקבע סדר העדיפויות לעניין קיום תהליכי המשא ומתן עם המדינות השונות וכיצד ניתן להסיר חסמים הכרוכים במשא ומתן או ביישום ההסכמים השונים. לאחר הסכמה בין ישראל למדינה הזרה על תנאי ההסכם, חותמים נציג מטעם מדינת ישראל¹⁰⁴ ונציג המדינה הזרה על הסכם בילטרלי והסדר יישום לענף ספציפי שהוגשה בקשה להעסיק בו עו"ז. על מנת לייצר תמהיל של מדינות שמהן יגיעו העובדים נדרשים מספר הסכמים בילטרליים.

בדצמבר 2010 נחתם לראשונה הסכם בילטרלי בין מדינת ישראל לתאילנד, שאיפשר לגייס עובדים לחקלאות. מאז חתמה ישראל על הסכמים עם מדינות נוספות להעסקת עובדים בבניין, בסיעוד ובמלונאות. ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לרוב ענפי המשק שהעסיקו עובדים זרים לפני המלחמה היה הסכם פעיל אחד, מלבד ענף הבנייה שבו היו שלושה הסכמים. להלן הפרטים:

חקלאות: בשנת 2010 חתמה ישראל כאמור על הסכם להבאת עובדים זרים לענף החקלאות, עם תאילנד¹⁰⁵. בשנים 2013 - 2018 נחתמו הסכמים עם סרי לנקה. אולם מאז שנת 2018 לא יושם ההסכם עם סרי לנקה, כך שבפרוץ מלחמת חרבות ברזל העו"ז שעבדו בישראל בחקלאות הגיעו רק מתאילנד¹⁰⁶.

בניין: לאורך השנים, עד סוף שנת 2023, חתמה ישראל על הסכמים עם בולגריה, מולדובה, רומניה, אוקראינה וסין, אולם עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא הגיעו עו"ז מבולגריה ומרומניה, שכן הם העדיפו לעבוד במדינות האיחוד האירופי. בנוסף, הגיוס מאוקראינה נעצר עם פרוץ מלחמת אוקראינה-רוסיה. כתוצאה מכך, במועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל 52% מעובדי הבניין הזרים שהגיעו במסגרת ההסכמים הביטורליים הגיעו מסין, 40% ממולדובה ו-8% מאוקראינה¹⁰⁷.

סיעוד ביתי: בשנים 2018, 2020 ו-2022 ישראל חתמה על הסכמים עם הפיליפינים, סרי לנקה ואוזבקיסטן¹⁰⁸ בהתאמה, אולם החל באוקטובר 2022 ההסכם עם הפיליפינים אינו מיושם¹⁰⁹ ואילו עם אוזבקיסטן יישום ההסכם כלל לא החל¹¹⁰. כתוצאה מכך, במועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל העו"ז שהגיעו באמצעות ההסכמים לעבוד בישראל בסיעוד ביתי הגיעו רק מסרי לנקה¹¹¹.

104 שר הפנים או שר החוץ או שגריר ישראל או מנכ"ל רשות האוכלוסין וכד'.

105 ההסכם הוחלף בהסכם חדש בשנת 2020.

106 נציין כי עד שנת 2022 ההסכם עם תאילנד העניק בלעדיות להבאת עובדים ממדינה זו בלבד לחקלאות.

107 בנוסף לעובדים הזרים בבניין שמגיעים במסגרת הסכמים בליטורליים, ישנם עובדים זרים שמגיעים במסגרת חברות ביצוע זרות מסין וטורקיה, שמביאות את העובדים שלהן איתן.

108 בנוסף, בשנים 2015 ו-2016 נחתמו הסכמים לפיילוט בסיעוד עם נפאל וסרילנקה בהתאמה אולם עם סיום הפיילוט ההסכמים לא יושמו.

109 זאת, בעקבות רגולציה חדשה של משרד העבודה שאינה עולה בקנה אחד עם החקיקה הפיליפינית. יש לציין כי על פי פרוטוקול הוועדה הביטורלית מנובמבר 2022, משרד החוץ פעל לפתירת המשבר וכי רשות האוכלוסין אפשרה להעביר את העובדים שהגיעו במסגרת בילטרלית למסגרת פרטית על מנת שלא לפגוע במטופלים הסיעודיים.

110 בעקבות פערים רגולטוריים עם האוזבקים.

111 יש לציין שמרבית העובדים הזרים החוקיים בסיעוד בסוף שנת 2023 היו מהפיליפינים (35%), מהודו (26%) ואוזבקיסטן (16%). עובדים אלו התחילו לעבוד בסיעוד ביתי בישראל עוד טרם נחתמו הסכמים בילטרליים בסיעוד.

סיעוד מוסדי¹¹²: בשנת 2020 חתמה ישראל על הסכמים עם גאורגיה ונפאל, אולם ההסכם עם גאורגיה אינו מיושם¹¹³. מכאן שבמועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל עובדי הסיעוד המוסדי הזרים שהגיעו באמצעות הסכמים הגיעו רק מנפאל.

מלונאות: בשנת 2018 חתמה ישראל על הסכם עם הפיליפינים ומשם הגיעו עובדים זרים.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לפני המלחמה סוכם ההסכם עם הודו לגבי ענף הבנייה אך טרם נחתם. בנוגע לענף הסיעוד הביתי, משרד החוץ ציין כי ממשלת ישראל ניהלה משא ומתן עם מדינה נוספת ואף הגיע לסיכום איתה, אולם אותה מדינת המוצא החליטה בסופו של דבר שלא לחתום על הסכם בענף הסיעוד הביתי עם ישראל. אשר לענף הסיעוד המוסדי, משרד החוץ ציין כי המכסה קטנה מאוד ובעבר לא עלה צורך לקדם משא ומתן עם מדינות נוספות.

עולה כי במועד תחילת מלחמת חרבות ברזל, כמעט בכל אחד מהענפים העיקריים שהסתמכו על עובדים זרים 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, כך שהפעילות התקינה של כל אחד מענפי המשק המעסיקים עובדים זרים הייתה תלויה במדיניות של מדינה זרה אחת.

מאמצים להרחבת ההסכמים הבינלאומיים של ישראל לפני תחילת מלחמת חרבות ברזל

בשנים 2021 - 2023 נעשו מאמצים להרחבת ההסכמים הבינלאומיים להלן דוגמאות:

ענף הבנייה: החל בנובמבר 2021 קיבלה הוועדה הבינלאומית מספר החלטות לקידום הסכם להבאת עובדים זרים לבניין ממדינה נוספת. בנובמבר 2022 מנכ"ל רשות האוכלוסין הבהיר במסגרת הוועדה הבינלאומית כי יש להאיץ את התהליכים לחתימת הסכמים מול המדינות השונות ששמן עלה בישיבה.

מדיון הוועדה הבינלאומית בנובמבר 2022 עולה כי משרד החוץ קיים פגישה מקדימה עם נציגים מהודו לגבי העסקת עובדים הודים בענף הבנייה בישראל, וכי הוועדה סיכמה שמשרד החוץ יקבע מועד לתחילת המשא ומתן. כמו כן, משרד החוץ עדכן את הוועדה כי לאור שאלות ביטחוניות אין התקדמות במשא ומתן עם מרוקו. הוועדה הבינלאומית סיכמה שמשרד החוץ יפעל לזמן פגישה עם נציגים ממרוקו. לסיום, מנכ"ל רשות האוכלוסין קבע כי תיעדוף המדינות שעימן יקודם משא ומתן להסכם נוסף בבניין יהיה לפי סדר החשיבות: הודו, טורקיה ולבסוף מרוקו. הוא הבהיר כי יש להאיץ את התהליכים מול המדינות על מנת לחתום על הסכם בתוך זמן קצר, היות שהצורך בעובדים לענף הבנייה הוא קריטי.

112 עובדים זרים המועסקים ככוח עזר במוסדות סיעוד.

113 בעקבות היעדר יכולת של הגאורגים לגייס עובדים העומדים בתנאי הסף של ההסכם.

לפי תוכנית העבודה של משרד הבינוי והשיכון לשנת 2023, תכנן המשרד לחתום על הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לענף הבנייה למגורים עם הודו וטורקיה, ולאחר מכן לנסות לחתום על הסכמים גם עם מרוקו, תאילנד ומדינות נוספות.

הגם שכבר בנובמבר 2021 החליטה הוועדה הבילטרלית שנדרש לקיים משא ומתן עם מדינה נוספת לשם גיוס עובדי בניין, עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל מדינת ישראל לא חתמה הסכם עם מדינה נוספת.

סיעוד בייתי: הוועדה הבילטרלית דנה באפשרות לחתימה על הסכם בילטרלי בענף הסיעוד עם הודו ומרוקו. היא סיכמה כי בעת המשא ומתן עם הודו בענף הבניין יעלו גם את נושא הסיעוד. במקביל, היא ביקשה ממשרד החוץ לקדם משא ומתן עם מרוקו וסוכם כי משרד החוץ יקדם ישיבה ראשונית עם מרוקו לקידום הסכם בילטרלי. בנוסף, מנכ"ל רשות האוכלוסין הנחה לסיים את המשא ומתן עם הפיליפינים ולגייס עובדי סיעוד ממדינה זו.

חקלאות: הוועדה הבילטרלית עודכנה ב-2022 כי התקיימה פגישה מקדימה וטרם משא ומתן עם נפאל לבחינת היתכנות להסכם.

מהאמור עולה כי אף שהוועדה הבילטרלית עשתה מאמצים להרחבת ההסכמים הבילטרליים ערב מלחמת חרבות ברזל, בפועל מרבית הענפים שבהם הועסקו עובדים זרים על סמך הסכמים בילטרליים התבססו על מקור אחד עיקרי - תאילנדים בחקלאות, סינים ומולדובים בבניין, סרי לנקים בסיעוד הביתי, נפאלים בסיעוד המוסדי ופיליפינים במלונאות. משרד החוץ ומשרד המשפטים ניסו להגיע להסכמים בילטרליים עם מדינות נוספות אך הניסיונות לא הבשילו להסכמים חתומים, עד אוקטובר 2023, ולא נוצר גיוון במקורות כוח האדם. כך, בפרוץ מלחמת חרבות ברזל, מדינת ישראל לא הייתה ערוכה כראוי למחסור בעובדים לא-ישראלים, וענפים שבהם הועסקו עובדים זרים נותרו נעדרי יכולת להביא עובדים ממדינות אחרות שייתכן שאפשר היה להביא מהן עובדים.

משרד המשפטים כתב בתשובתו שבלי לחלוק על הצורך בגיוון מדינות המוצא שמהן מגיעים עובדים זרים או במניעת תלות במדינה מסוימת, גיוון רחב עלול לייצר אתגרים (למשל ריבוי שפות במקום עבודה אחד). משרד החוץ כתב בתשובתו כי בכל הענפים בוצעו כל העת ניסיונות לחתום על הסכמים נוספים, וכי קיימים הסכמים בפועל אולם הם אינם מיושמים מסיבות שונות, בין היתר בגלל בעיות רגולציה (למשל ההסכם עם הפיליפינים בעניין ענף הסיעוד הביתי), חוסר אטרקטיביות (למשל בהסכם בענף הבנייה עם רומניה ובולגריה) ובשל סיבות אחרות. עוד ציין משרד החוץ כי חתימת הסכם בילטרלי בלי להעסיק עובדים בפועל מסב למדינת ישראל נזק מדיני. משרד הכלכלה הוסיף בתשובתו כי לצד ההסכמים הבילטרליים קיימת חשיבות רבה לשימור ולהרחבה של המנגנון להבאה פרטית של עובדים, מאחר שהדבר מאפשר, בין היתר, גיוון במקורות כוח אדם ושמירה על רציפות תפקודית גם בשעת חירום (ראו להלן בעניין זה).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החוץ ולרשות האוכלוסין וההגירה בשיתוף המשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים¹¹⁴ לבחון הרחבת ההסכמים הביטורליים למדינות נוספות בעלות מאפיינים שונים (אזורים שונים, שיטות ממשל שונות וכד'), ולצד זאת לבסס תשתית שתאפשר הבאה פרטית מיד עם החלטת הגורמים המוסמכים, כך שבשעת הצורך יעמדו למדינת ישראל חלופות להבאת עובדים זרים.

מלחמת חרבות ברזל

מספר העובדים הזרים ערב מלחמת חרבות ברזל ובסוף שנת 2023

בסוף ספטמבר 2023, ערב מלחמת חרבות ברזל, היו בישראל כ-120,000 עו"ז חוקיים ועוד כ-26,000 עו"ז לא חוקיים. בנוסף, על פי הערכות, היו בישראל באותו מועד כ-23,000 מסתננים¹¹⁵ ובסך הכול כ-170,000 עו"ז (וזאת ללא כ-105,000 עובדים פלסטינים)¹¹⁶.

להלן תרשים המתאר את מספר העו"ז (חוקיים ולא חוקיים) בישראל, לפי ענף¹¹⁷ בשנים 2013-2023¹¹⁸:

114 משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

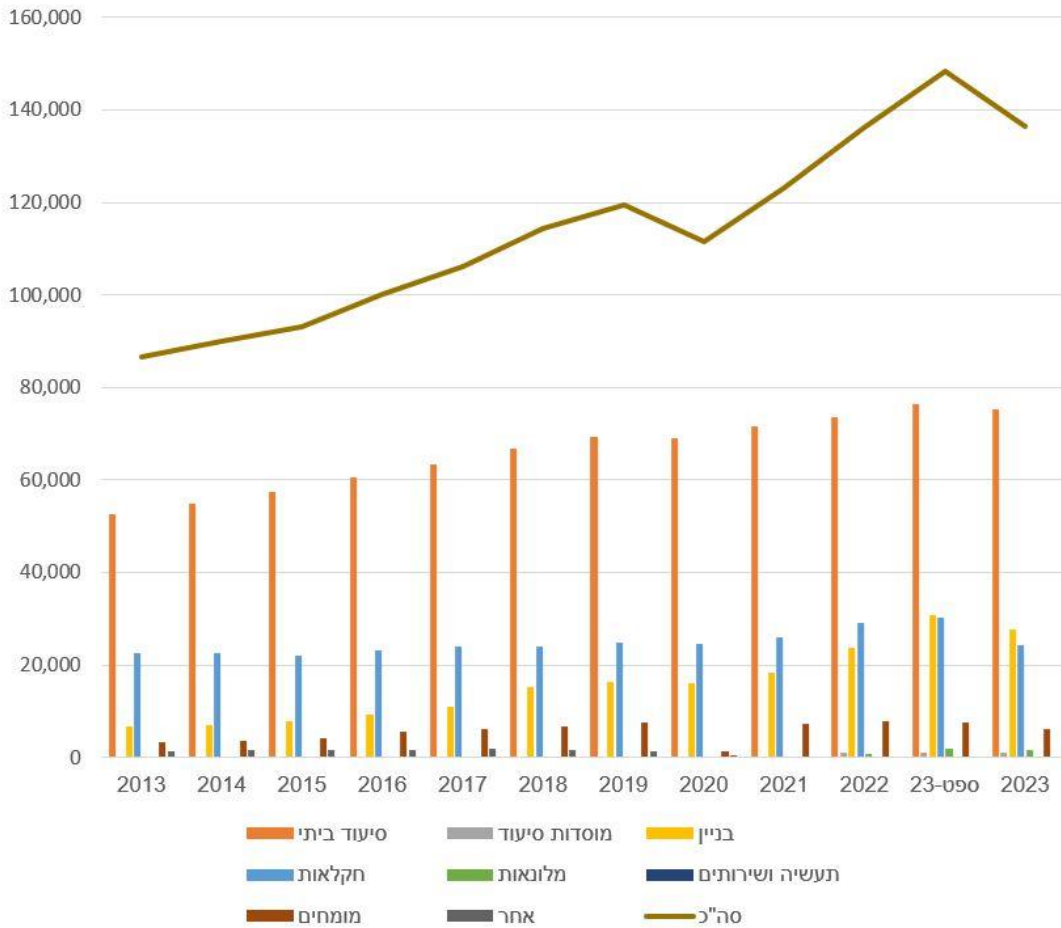
115 מסתנן הוא מי שנכנס באופן לא חוקי למדינה.

116 נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה - האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, מהדורה מס' 3/2023, אוקטובר 2023.

117 העסקת עובדים זרים בענף מוסדות סיעוד החלה בחודש ינואר 2022, העסקת עובדים זרים בענף המלונאות החלה בחודש יוני 2022, העסקה של עובדים זרים בענף התעשייה החלה בחודש יוני 2022. "אחר" - עובדים זרים לא חוקיים ללא קישור להיתר בענף מסוים (העדר קישור נובע מסיבה טכנית). בנוסף לכך נכללים בקטגוריה "אחר" עובדים זרים בענף המסעדות (החל משנת 2013 ענף המסעדות לא נכלל בין הענפים שהממשלה מתירה בהם העסקה של עובדים זרים).

118 הנתונים עד שנת 2022 לקוחים מתוך "רשות האוכלוסין וההגירה - אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, נתוני זרים בישראל מהדורה מסכמת לשנת 2022, מאי 2023"; נתוני ספטמבר 2023 וסוף שנת 2023 לקוחים מ"דוח סיכום פעילות לשנת 2023", רשות האוכלוסין וההגירה - אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, אפריל 2024.

תרשים 7: עובדים זרים בישראל לפי ענף, בשנים 2013 - 2023 (נתונים לסוף שנה, אלא אם כן צוין אחרת)



על פי נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת 2013 עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, חלה עלייה עקבית במספר העו"ז בישראל, למעט בתקופת הקורונה, מכ- 87,000 עו"ז לכ- 148,000 עו"ז, ומיד לאחר פרוץ המלחמה חלה ירידה במספרם. בענפי החקלאות והבניין ירד מספרם בהיקף המשמעותי ביותר, מכ- 30,000 ל- 24,000 בחקלאות (ירידה של כ- 20%) ומכ- 31,000 לכ- 28,000 בענף הבניין (ירידה של כ- 10%).

עזיבת עובדים זרים ואי-כניסה של עובדים פלסטינים עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, והשינוי שחל בעקבותיה במציאות הביטחונית, עובדים רבים גויסו למילואים, עובדים שפנו מבתיהם נעדרו מעבודתם, עו"ז עזבו את הארץ ונאסרה כניסת פלסטינים. כך השתנתה המציאות התעסוקתית ונוצר מחסור משמעותי בכוח אדם בענפי משק שונים. להלן פרטים לגבי הפסקת עבודתם של העובדים הלא-ישראלים:

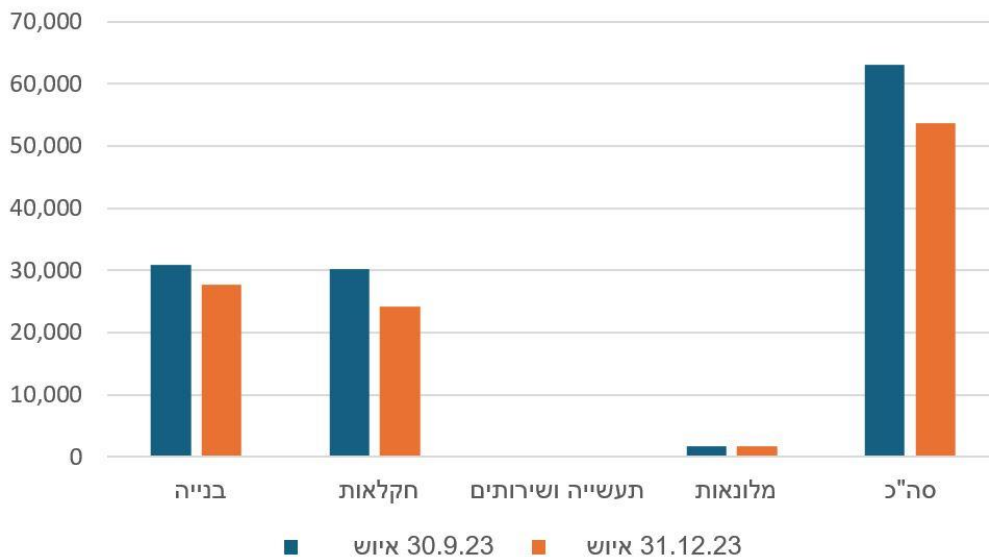
בפרוץ מלחמת חרבות ברזל, העו"ז שעבדו והתגוררו ביישובי עוטף עזה היו בין האוכלוסיות שנפגעו באופן ישיר ומיידי. עו"ז ביישובי עוטף עזה נמנו עם הנרצחים, החטופים והפצועים, ואלו ששרדו פונו למקום מגורים מחוץ לעוטף. בהמשך, גם עו"ז שעובדים ומתגוררים ביישובים הסמוכים לגבול לבנון בצפון, פונו ממגוריהם ונותקו מעבודתם. אחת מההשפעות המיידיות הייתה עזיבה נרחבת ומהירה של עו"ז את ישראל, בעיקר מקרב העובדים בענף החקלאות - תוך שבועיים מפרוץ המלחמה יצאו מישראל כ-11,000 עו"ז, שמתוכם כ-3,500 עובדים בענף החקלאות וכ-2,700 בענף הבניין. בנוסף, ממשלות תאילנד וסין לא אפשרו גיוס של עובדים חדשים לישראל וממשלת תאילנד גם לא אפשרה חזרה של עובדים לישראל.

במקביל לעזיבת העו"ז, הופסקה משיקולי ביטחון העסקתם של כלל הפלסטינים שעבדו בישראל, ובסה"כ כ-100,000 פלסטינים, למעט עובדים מסוימים בבריאות, מוסדות סיעוד, מלונאות ותעשייה שהוחרגו על פי החלטת מערכת הביטחון¹¹⁹. הפגיעה החמורה ביותר כתוצאה מהמחסור המיידי בעובדים הייתה בענף החקלאות, שרוב המועסקים בו היו זרים ופלסטינים¹²⁰, ובענף הבנייה, שבו הפלסטינים היו כשליש מכלל המועסקים (ראו פירוט על השפעת המחסור בפלסטינים על הענף, בפרק על ענף הבנייה).

להלן תרשימים המציגים את מספר העובדים הזרים ומספר העובדים הפלסטינים, בענפים העיקריים שבהם הועסקו, ב-30.9.23 ובסוף שנת 2023:

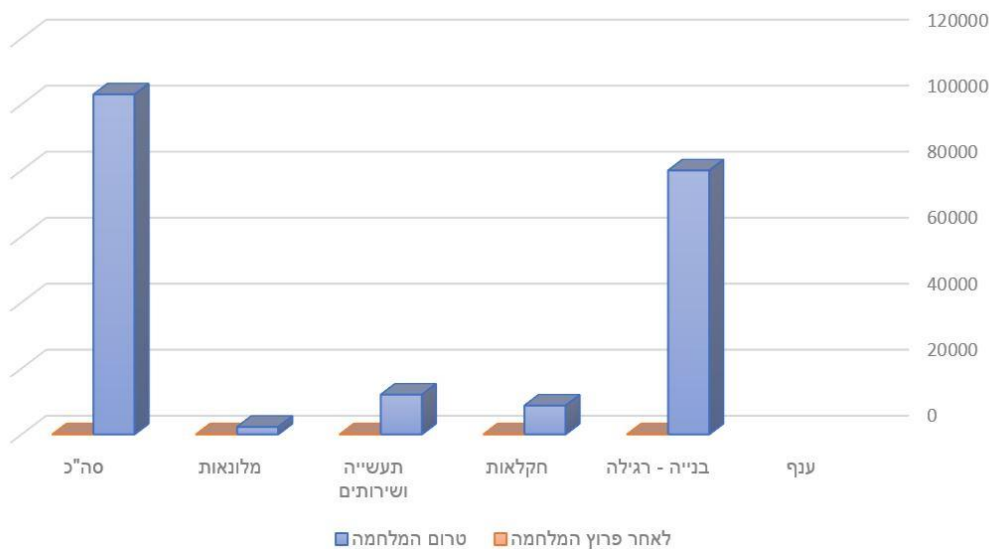
119 דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד.
120 ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל (2025).

תרשים 8 : מספר העובדים הזרים (חוקיים ולא חוקיים) בענפי הבנייה, חקלאות, תעשייה ושירותים ומלונאות בישראל בספטמבר 2023 ובדצמבר 2023



על פי נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 9 : מספר העובדים הפלסטינים בישראל בספטמבר 2023 ובדצמבר 2023



על פי נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נוצר במשק מחסור מיידי של כ-110,000 עובדים לא-ישראלים, רובם המוחלט (91%) פלסטינים שהפסיקו לעבוד בישראל, רובם עבדו בבנייה וחקלאות (92%).

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהתלות הרבה של המדינה בעובדים פלסטינים הוכיחה שאסור להיות תלויים במקור עובדים יחיד. הוא הוסיף כי שר הכלכלה והתעשייה "דרש והציע עוד לפני המלחמה, לאמץ מדיניות שתאפשר הבאה של 70,000 - 90,000 עובדים זרים מעבר לעובדים שהיו עד אותה תקופה, וזאת לאחר עבודת מטה מול גורמי המקצוע, משרדי הממשלה השונים והאיגודים". עוד הוסיף כי לאורך כל הדרך הוא נתקל בהתנגדות נחרצת.

תהליך קבלת ההחלטות על הפסקת העסקת פלסטינים לאחר פרוץ המלחמה

ככלל, ההחלטה על מניעת כניסת פלסטינים מיהודה ושומרון ומרצועת עזה לישראל מתקבלת על ידי שר הביטחון¹²¹. מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל הוטל על ידי שר הביטחון סגר על יהודה ושומרון - למעט עובדים בענפים מסוימים שהורגו מתחולת הסגר¹²², לא הותרה כניסתם של העובדים הפלסטינים לישראל¹²³. כמו כן, הופסקה עבודתם של תושבי עזה בשטחי ישראל. לנוכח ההיעדרות הכמעט מוחלטת של עובדים פלסטינים בשל הסגר, הורגשה ההשפעה של צמצום מספר העובדים הלא-ישראלים במיוחד בענפי החקלאות והבניין, שבהם הועסקו טרם המלחמה כ-92,000 פלסטינים מיהודה ושומרון¹²⁴ מתוך כ-105,000 פלסטינים שהועסקו בישראל (88%).

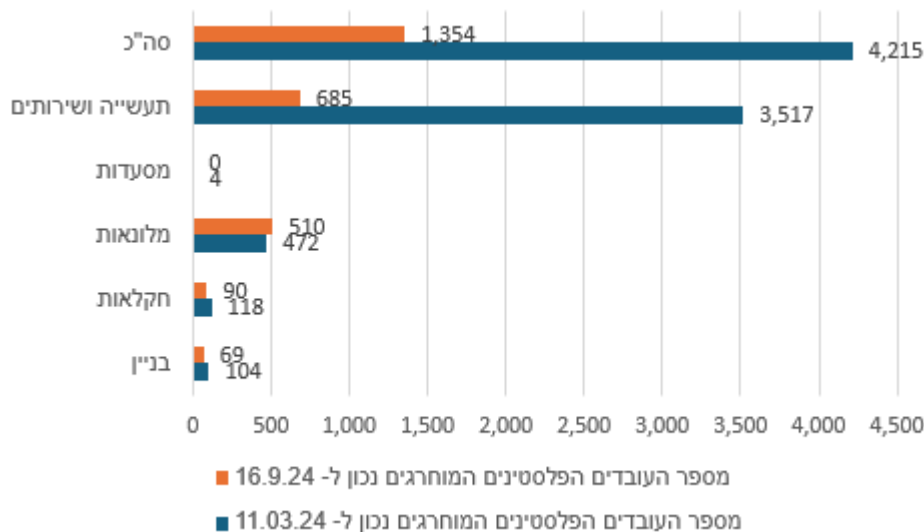
1. העסקת פלסטינים בישראל

במהלך אוקטובר 2023 התכתב משרד הבינוי והשיכון עם משרדי ממשלה נוספים, ובהם משרד העבודה, לגבי הצעת מחליטים בנושא הגדלת מכסות עובדים זרים בעקבות מלחמת חרבות ברזל. מההתכתבות עולה כי לפי מדדים שהוא קיבל ממשרד הביטחון, עד אוקטובר 2024 לא היו צפויים להיכנס לישראל פועלים פלסטינים. על כן, כדי למנוע את קריסת ענף הבניין, נדרש היה למצוא פתרונות מיידיים למחסור בעובדי בניין. במסגרת התייחסותו של ראש ענף כלכלה במתפ"ש להצעת המחליטים, הוא כתב כי "על אף הסגר, הורגו סקטורים בודדים החיוניים למשק בתיאום כלל הגורמים הרלוונטיים, ובימים אלה דנים בהחרגה נקודתית של פועלים בסקטור החקלאות". הוא הוסיף ש"בשלב זה, ועד לתום הלחימה אנו ממליצים שלא לדון בשינוי מכסות פועלים פלסטינים (לא בהקטנה של מכסות ולא בשינוי)".

121 נוהל בנושא: "כניסת האוכלוסייה הפלסטינית לישראל", סעיף 5ב', מתאם פעולות הממשלה בשטחים, מאפריל 2015.
122 לעבודות שהוגדרו כחיוניות למשק הישראלי כמו: חברת קדישא ועובדים בבתי החולים.
123 דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד.
124 ועוד כ-3,000 תושבי רצועת עזה. דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד, עמוד 29.

להלן תרשים המציג את מספר הפלסטינים שהוחרגו והועסקו בישראל, על פי הנתונים שרשות האוכלוסין קיבלה מהמינהל האזרחי, במרץ 2024 ובספטמבר 2024:

תרשים 10: מספר הפלסטינים שהועסקו במדינת ישראל במרץ 2024 ובספטמבר 2024¹²⁵



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

לבקשת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, דן הקבינט החברתי-כלכלי בנובמבר 2023 בהיקף הפועלים מיהודה ושומרון הנדרשים לעבודה במשק הישראלי. באותו מועד, לא הגיש הקבינט החברתי-כלכלי המלצה לקבינט המדיני-בטחוני, אלא החליט להמשיך את הדיון בישיבתו הבאה.

בדצמבר 2023 המשיך הקבינט החברתי-כלכלי לדון על כניסת פועלים פלסטינים מיהודה ושומרון¹²⁶, וסגן הכלכלן הראשי במשרד האוצר הציג את המשמעויות הכלכליות של אי-כניסת פלסטינים לעבודה בישראל בטווח המידי. במסגרת הדיון, בהנחה שהרחבת מכסות לכניסת עובדים ממדינות אחרות אורכת זמן ולכן אי אפשר להתבסס עליה כמענה מלא לטווח הקצר, הציג המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) מתווה לכניסת עובדים פלסטינים. המל"ל סבר שיש למצות את הכלים לסייע למשק להגיע לתפקוד המרבי האפשרי בהתייחס לאילוצים הביטחוניים וניהול הסיכונים. המל"ל הציע תוכנית להחזרה מדורגת ומאובטחת של פועלים ערבים מיהודה ושומרון בטווח המידי והקצר: בשלב הראשון יוכנסו 13,000 פועלים פלסטינים, בשלב השני - 8,000 עובדים ובשלב השלישי 14,000 עובדים. המל"ל הגדיר מנגנוני בקרה שכוללים קריטריונים לכניסה, אכיפה, אבטחה וכו'. על פי המתווה, בענף

¹²⁵ נכון לספטמבר 2024, רשות האוכלוסין ידעה כי קיימים 72 מעסיקים מוחרגים בענף התעשייה והשירותים שעליהם היא לא קיבלה מידע כמה מתוך העובדים מוחרגים.

¹²⁶ בנוסף דן הקבינט בהשוואת קריטריונים להכנסת פועלים ערבים תושבי יהודה ושומרון לתחומי ההתיישבות ביהודה ושומרון.

החקלאות יעבדו פלסטינים בשטחים חקלאיים שלא במרכזי יישובים וגורם חמוש ישמור עליהם. בענף הבנייה יועסקו פלסטינים בפרויקטים של תשתיות לאומיות מחוץ או בסמיכות לערים, בכפוף לגיבוש מתווה מוסכם עם השלטון המקומי לגבי הכנסת פועלים למרכזי הערים. בסיום הדיון החליט הקבינט החברתי-כלכלי להמליץ לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) שלא לאשר בעת הזאת תוספת הכנסת פועלים פלסטינים תושבי יהודה ושומרון לישראל.

בדצמבר 2023 דנה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בעניין כניסת פלסטינים מיהודה ושומרון לעבוד בשטחי ישראל. בדיון עלו מורכבות הנושא והצורך במציאת פתרון לטווח הקצר, בדגש על ענף החקלאות והבנייה, אשר נפגעו במידה הרבה ביותר עם פרוץ המלחמה, ובין השאר באמצעות האצת הבאת עובדים זרים ממדינות שונות.

מנגנון החרגת עובדים פלסטינים מתחלת הסגר

על פי החלטת שר הביטחון, הוגדרו ענפי הבריאות, מוסדות הסיעוד¹²⁷, המלונאות והתעשייה כענפים חיוניים, ועל כן פלסטינים העובדים בהם הוחרגו מתחלת הסגר שהטיל שר הביטחון על יהודה ושומרון¹²⁸. החלטות בנושאי רישיונות תעסוקה מתקבלות על ידי המנהל האזרחי. ואולם, החל ב-26.11.23 עד ל-26.6.24 גובש מנגנון שלפיו המליצה רח"ל למתפ"ש על עובדים פלסטינים שחיוני להעסיקם במסגרת משק לשעת חירום בזמן מלחמה. ב-27.5.24, כתבה רח"ל למתפ"ש כי היות וכבר לא קיים פער מהותי בתפקוד המשק החיוני לחירום, אין עוד צורך שרח"ל תתעדף ותמליץ למתפ"ש על החרגת פועלים פלסטינים לטובת המשק החיוני ועל כן החל ממועד זה, רח"ל לא תהיה גורם בתהליך החרגת פועלים פלסטינים.

במהלך המלחמה הוחלט שככל שמשרד ממשלתי יסבור שיש צורך להחריג עובדים פלסטינים בתחום שעליו הוא ממונה, הוא יצביע על הצורך ורח"ל תתעדף את הצרכים. במרץ 2025 היו כ-4,500 מעסיקים בענף הבנייה ועשרות מעסיקים נוספים בענפים אחרים שלהם היתר להעסיק פלסטינים. במאי 2025 כתב עוזר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה: "מדובר ברשימת מעסיקים פוטנציאליים, לרובם אין פועלים מועסקים בפועל". נכון ליוני 2024, כ-8,000 עובדים פלסטינים נכנסו מדי יום לעבודה במפעלים ובמקומות עבודה שהוגדרו חיוניים. יצוין כי עד מלחמת חרבות ברזל, עובדים פלסטינים היו מזהים כשנכנסו מיהודה ושומרון אולם המתפ"ש לא ידע האם הם חוזרים לביתם בסיום יום עבודתם. בעקבות המלחמה, ועל מנת למזער את הסיכון להישארות עובדים פלסטינים בישראל בלילות, הפעיל המתפ"ש במאי 2024 מערכת שמטרתה לוודא שפלסטיני שנכנס לעבוד חוזר ליהודה ושומרון¹²⁹.

127 נכון לפברואר 2024 כ-1,000 פלסטינים נכנסו לישראל לעבודה בסיעוד מוסדי.

128 דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד.

129 מערכת "סיגירת מעגל": עובד פלסטיני שחוזר ליהודה ושומרון מעביר כרטיס ביצאה. לחלופין הוא יכול להתחבר באמצעות אפליקציה שמוזהה את פניו ואת מיקומו וכך הוא יכול לדווח שחזר ליהודה ושומרון.

בדיון הקבינט החברתי-כלכלי מדצמבר 2023, הוא העריך כי העסקת פלסטינים תביא להגברת כניסת שב"חים מיהודה ושומרון. בדיון של הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בכנסת ממאי 2024, העריך נציג המשטרה שמאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל הייתה "עלייה קטנה" במספר השב"חים¹³⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מחד, בדצמבר 2023, הקבינט החברתי-כלכלי החליט להמליץ לוועדת השרים לענייני בטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) לא לאשר הכנסת פועלים ערבים תושבי יהודה ושומרון לישראל ומאידך - לא הייתה ירידה במספר השוהים הבלתי חוקיים. בדיון של הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בכנסת ממאי 2024, העריך נציג המשטרה שמאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל הייתה "עלייה קטנה" במספר השוהים הבלתי חוקיים בישראל - בהינתן שערב המלחמה המשטרה העריכה שמספרם כ-30,000. כמו כן, מאז דצמבר 2023 הקבינט החברתי-כלכלי לא קיים דיון בנושא כניסת עובדים פלסטינים לישראל.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא צמצם בהדרגה את ההחרגות שניתנו למעסיקים להעסקת עובדים פלסטינים, ונכון למועד תשובתו, בנובמבר 2025, הן כמעט שאינן ניתנות. ההחרגות המאושרות זמניות ומוגבלות בזמן וממשיכות להצטמצם, ונכון למועד תשובתו מספרן מסתכם בפחות מ-300 עובדים. הוא הוסיף כי להעסקת עובדים פלסטינים קיים מחיר ביטחוני משמעותי וכי הוא בטוח שהגברת העסקת עובדים זרים חוקיים תצמצם במידה ניכרת את תופעת העסקת השב"חים בישראל, ובכך תשרת הן את השיקולים הכלכליים והן את הביטחוניים של המדינה.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 שמשטרת ישראל בסיוע המשרד לביטחון לאומי קידמו תיקוני חקיקה, הגישו כתבי אישום ובקשות מעצר ועוד כדי להתמודד עם תופעת השב"חים. הוא הוסיף כי לפי נתוני משטרת ישראל פחת מספרם של ניסיונות החדירה במרחב עוטף ירושלים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לקבינט החברתי-כלכלי לדון בנושא כניסת עובדים פלסטינים לישראל בהתאם להמלצות הגורמים הביטחוניים של ישראל. כמו כן, מומלץ כי שר הביטחון והשר לביטחון פנים יעקבו אחר תופעת השב"חים ויביאו לדיון בממשלה את ההשלכות על הימצאותם בישראל.

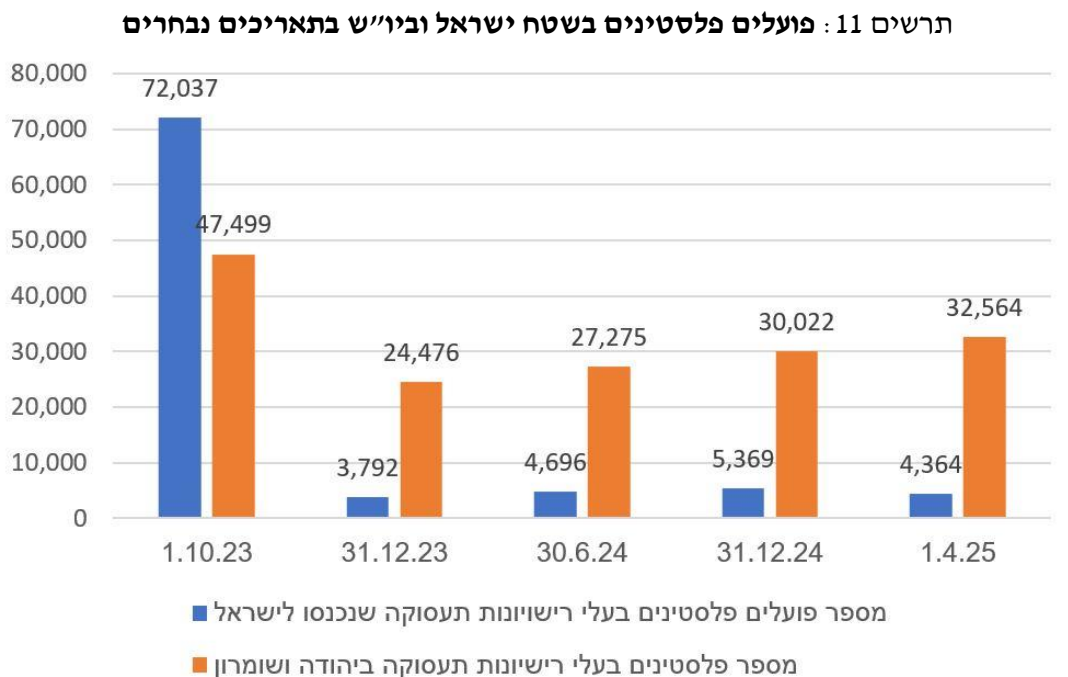
2. העסקת פלסטינים ביהודה ושומרון

הסמכות להחליט על כניסת פלסטינים לשטחי יהודה ושומרון (להלן - יו"ש) שבשליטת ישראל היא של מפקד פיקוד מרכז. בפועל, למעט מספר שבועות מתחילת המלחמה, אין הקפאה של העסקת פלסטינים ביו"ש ופלסטינים מועסקים בעיקר באזורי תעשייה.

¹³⁰ הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, פרוטוקול מס' 68 בנושא: "תמונת מצב ומדיניות לעניין העסקת עובדים פלשתינאים בישראל - ישיבת מעקב", מ-20.5.24.

בדיון הקבינט החברתי-כלכלי בדצמבר 2023, ביקש הקבינט מראש הממשלה לקיים דיון כדי לקבוע מדיניות עדכנית ושוויונית בנוגע להכנסת פועלים ערבים תושבי יו"ש לתחומי ההתיישבות ביו"ש, לשם השוואת הסמכויות, הקריטריונים לעבודה ודרישות הביטחון לאלו החלים מחוץ לאזור. גם יו"ר הוועדה לעובדים זרים בכנסת התייחס בכמה מקרים להבדל בין יו"ש לשאר הארץ. בדיון ממאי 2024 שאל יו"ר הוועדה לעובדים זרים את נציג המתפ"ש למה מסוכן יותר שפלסטינים יעבדו באתר בנייה לא עירוני בתוך ישראל ומסוכן פחות שעשרות אלפי פלסטינים יעבדו ביו"ש. נציג המתפ"ש ענה ש"באיו"ש זה סמכות של אלוף הפיקוד"¹³¹.

להלן תרשים המפרט את נתוני הכניסה לשטח ישראל עבור בעלי רישיונות תעסוקה פלסטינים, לעומת נתוני המועסקים הפלסטינים ביו"ש¹³²:



על פי נתוני מתאם פעולות הממשלה בשטחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹³¹ הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, פרוטוקול מס' 68 בנושא: "תמונת מצב ומדיניות לעניין העסקת עובדים פלשתינאים בישראל - ישיבת מעקב", מ-20.5.24.

¹³² בשונה מנתוני כניסת תושבים פלסטינים לעבודה בשטח מדינת ישראל, הנתונים שהעביר מתפ"ש ביחס לתושבים פלסטינים המועסקים ביו"ש מתייחסים לכלל רישיונות התעסוקה, ואינם מייצגים את היקף הכניסה בפועל.

מהתרשים עולה כי באפריל 2025 לכ-33,000 פלסטינים היו רישיונות לעבוד בשטחי יו"ש בשליטת ישראל לעומת כ-8,000 שיכולים לעבוד בתוך ישראל. מהתרשים עולה כי בפועל כ-4,000 עובדים פלסטינים נכנסו לעבוד בתוך ישראל.

בביקורת 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, נקבעה מדיניות שונה להעסקת פלסטינים ביהודה ושומרון אל מול העסקתם בתוך ישראל.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2025 כי ככלל הקריטריונים לכניסה לעבודה בשטחי יו"ש שבשליטה ישראלית מחמירים וכוללים פיקוח ואכיפה הדוקים, וכי כלל ההיתרים עברו בדיקה ביטחונית מחודשת, הקריטריונים להכנסתם נבחנו ותוקפו, לרבות גיל הפועלים, תחומי העיסוק שלהם ואופן כניסתם למרחב האזרחי. צה"ל הוסיף כי יש הבדל בין שטחי מדינת ישראל לבין שטחי יו"ש - בשטחי יו"ש תושבים ישראלים ופלסטינים חיים באותו מרחב מחיי ונעים באותם הצירים, והדבר מחייב הסדרת תנאי רווחה סוציאלית עבור הפלסטינים החיים באזור גם בהיבטי הורדת רמת האבטלה.




מומלץ כי במצב חירום ביטחוני מתמשך יבחן המל"ל מעת לעת המדיניות שנקבעה 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.

השפעת המחסור בעובדים פלסטינים על הכלכלה

מחסור משמעותי בעובדים, ובפרט מחסור פתאומי, משפיע על הענף שבו נוצר המחסור ועל ענפים נוספים שמושפעים ממנו. ענפים שמספקים לענף מוצרים משלימים יושפעו מירידת הביקוש למוצרים המשלימים, בנקים שמספקים אשראי יושפעו מעליית הסיכון על הלוואות לענף שסובל ממחסור בעובדים ועוד. כך, ההשפעה הכוללת רחבה יותר מההשפעה הישירה על הענף המסוים שבו נוצר המחסור. הירידה של כ-110,000 עובדים לא-ישראלים, מתוכם כ-100,000 עובדים פלסטינים, מכוח העבודה בישראל השפיעה על הכלכלה הישראלית, כאשר ההשפעה הייתה שונה מענף לענף בהתאם למידת צמצום הפעילות שלו. בטווח הקצר, לעסקים ישנה יכולת מוגבלת להתאים את העלויות שלהם, ולכן ההשפעה של מחסור בעובדים בטווח זה עלולה להיות ניכרת. בדצמבר 2023 ניתח משרד האוצר, בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות, את הפגיעה הצפויה בתוצר בטווח הקצר בשל המחסור בעובדים פלסטינים, בשלושת ענפי ההעסקה העיקריים שלהם: חקלאות¹³³, בנייה ותעשייה, והציג את הניתוח בתרשים להלן:

¹³³ על פי משרד החקלאות מטעמי עונתיות הביקוש בפועל לעובדים פלסטינים נכון לחודש דצמבר גדול יותר מהמצוין בטבלה ועומד על 10,000; בהתבסס על הערכה זו, הנוק לתוצר החודשי של הענף עומד על 432 מיליון ש"ח או 22% מהתוצר הענפי החודשי.

תרשים 12: ההשפעה הצפויה של המחסור בעובדים פלסטינים על התוצר החודשי בענפי החקלאות, הבנייה והתעשייה, דצמבר 2023

ענף	ירידה בעובדים פלסטינים	ירידה בתשומות העבודה הענפיות	ירידה בתוצר החודשי (%)	ירידה בתוצר החודשי, מיליארד ש"ח
חקלאות 	8,604	-8%	-20%	-0.4
בינוי 	72,898	-19%	-35%	-2.4
תעשייה 	11,047	-1%	-2%	-0.3

המקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר לנתוני הלמ"ס.

מהתרשים עולה כי בעקבות מחסור בעובדים פלסטינים, צפה משרד האוצר פגיעה בתוצר של 3.1 מיליארד ש"ח בטווח הקצר.

מעבר להשפעות לטווח הקצר של המחסור בעובדים, קיימות השפעות לטווח הבינוני ולטווח הארוך, הן השפעות ישירות והן השפעות עקיפות: העלייה בשכר העובדים הקיימים וכתוצאה מכך עליית מחירים של תוצרי הענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים, פיטורי עובדים בענפים משלימים, ואף השפעות לטווח ארוך כהקטנת היצע הדירות ועליית מחירי הדירות בעקבות עיכוב בהקמת דירות חדשות (ראו להלן השפעות נוספות, בפרק על ענף הבנייה).

בניתוח של הכלכלן הראשי במשרד האוצר בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות מדצמבר 2023, נבדקה הפגיעה הצפויה בתוצר בשל המחסור בעובדים פלסטינים, בשלושת ענפי העסקה העיקריים - ענף החקלאות, ענף הבנייה וענף התעשייה. הניתוח כלל רק את ההשפעה בטווח הקצר אולם ההשפעות העקיפות וההשפעות לטווח הבינוני והארוך של המחסור בעובדים לא נבחנו. מכאן שהקבינט החברתי-כלכלי החליט בדצמבר 2023 שלא לאשר את המתווה המוצע על ידי המל"ל בעניין מתן אפשרות להעסקת עובדים פלסטינים מבלי שהפגיעה הכלכלית הצפויה הוצגה בפניו על ידי המשרדים השונים

באופן מלא. עד מועד סיום הביקורת, לא בחן הכלכלן הראשי במשרד האוצר את הנזק המצטבר ארוך הטווח הצפוי למשק כתוצאה מהמחסור בעובדים לא-ישראלים.

אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2025 כי בשלבי תחילת מלחמת חרבות ברזל ולנוכח התרחישים האפשריים היה מוקדם מאוד להעריך את ההשפעות לטווח הבינוני והארוך. האגף הוסיף כי הוא עוקב באופן שוטף אחרי התפתחויות בנושא, גם בראייה ארוכת טווח, מתוך נכונות להעלות לפני מקבלי ההחלטות את הסיכונים הכלכליים הכרוכים בהחלטות. מהנתונים עולה כי על רקע המחסור בעובדים פלסטינים, נרשמה במהלך השנים 2024-2025 עלייה ניכרת במספר העובדים הזרים ובמספר העובדים ישראלים בענפים שנפגעו. משיחות עם גורמים שונים עולה גם כי בממוצע קיימת שביעות רצון מרמת הפיריון של העובדים הזרים שנקלטו. לפיכך, בשלב זה נראה כי המחסור שנוצר כתוצאה מיציאת העובדים הפלסטינים בענף החקלאות מולא והפגיעה בפעילות הכלכלית מההחלטה זניחה יחסית. בענף הבינוני התעסוקה אמנם עדיין נמוכה יותר מרמתה טרום המלחמה, אך רוב המחסור בעובדים כבר מולא ע"י עובדים ישראלים זרים, והמשך של המגמה הנוכחית יוביל לסגירה מלאה של המחסור בתוך מספר חודשים. על רקע זה בחינה ראשונית ופנימית של ההשלכות לטווח הבינוני והארוך על ידי כלכלני האגף מעלה כי אין אינדיקציה לפגיעה כלכלית משמעותית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, בשיתוף המשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים¹³⁴, לבצע עבודת מטה כדי לאמוד את הנזק המצטבר ארוך הטווח הצפוי למשק כתוצאה מהמחסור בעובדים לא-ישראלים, ולא להסתפק באמידת ההשפעות הישירות. כמו כן, מומלץ להכין תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם ההשפעות הכלכליות על המשק.

משרד מבקר המדינה ממליץ עוד לקבינט חברתי-כלכלי בראשות ראש הממשלה ובניהולו בפועל של שר האוצר אשר מונה כממלא מקומו¹³⁵ להמשיך לעקוב אחר כלל ההיבטים של העסקת פלסטינים בישראל ובהם ההיבטים הכלכליים והביטחוניים ובהתאם לבחון האם יש לעדכן את המלצותיו.

פעולות שננקטו על ידי הממשלה להתמודדות עם המחסור בעובדים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

פריצת המלחמה והמחסור המיידי שנוצר בעובדים הביא את משרדי הממשלה לנקוט צעדים שיאפשרו את המשך תפקודו של המשק, בעיקר בענפי הבנייה והחקלאות. רשות האוכלוסין, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, פעלו להתמודדות עם המחסור בעובדים, בין השאר, באמצעות עידוד תעסוקת ישראלים, הגדלת מכסות העובדים הזרים, הארכת אשורות עבודה שפג תוקפן לעובדים זרים הנמצאים בישראל,

¹³⁴ משרד הבינוני והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

¹³⁵ בהחלטת הממשלה 959, "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה" (15.10.23) נקבע כי שר האוצר ינהל בפועל את דיוני הקבינט, ויהיו לו כל הסמכויות הנתונות ליו"ר הקבינט (בלי לפגוע בסמכות יו"ר הקבינט במקרה שבו הוא משתתף בישיבות).

החזרה של עובדים זרים שעבדו בישראל בעבר, קידום חתימה של הסכמים חדשים בין מדינת ישראל לבין מדינות חדשות ומתן אפשרות לגייס עובדים שלא באמצעות הסכמים בילטרליים קיימים. להלן פרטים:

עידוד תעסוקת ישראלים

אחת מהפעולות שנקטה הממשלה להתמודדות עם מצוקת כוח האדם בבניין וחקלאות, הייתה עידוד תעסוקת ישראלים. בנובמבר 2023 דן הקבינט החברתי-כלכלי במתווה לעידוד תעסוקה בענפי החקלאות והבנייה. במסגרת הדיון הציגה נציגת משרד האוצר תוכנית לעידוד תעסוקה שכוללת מענקי תמרוץ ליציאה לעבודה בענפי החקלאות והבנייה, שיינתנו על בסיס חודשי לעובדים חדשים בענפים אלו¹³⁶.

ב-29.11.23 פרסמו משרד האוצר והביטוח הלאומי הסכם למתן המענקים, שכלל מענקי תמרוץ של 3,000 - 4,000 ש"ח¹³⁷ בהתאם למספר חודשי התעסוקה, או מענק עידוד בסך 3,000 ש"ח לכל חודש עבודה בענפי החקלאות והבנייה למי שיעמוד בתנאים המפורטים בהסכם¹³⁸. למרות שהתבצעה עבודה לגיוס עובדים מקומיים, נכון ליוני 2025, 17,400 עובדים ישראלים¹³⁹ הצטרפו לענף הבנייה מתוכם רק 8,600 עובדים בעבודות רטובות¹⁴⁰ בהם יש מחסור משמעותי.

נמצא כי היוזמות לעידוד כוח עבודה מקומי על ידי משרד האוצר, ביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון לא נתנו מענה להיקפי העובדים החסרים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו שערב פרוץ המלחמה התמודד ענף החקלאות עם מחסור חמור של כ-20,000 עובדים. הוא הוסיף שעם פרוץ המלחמה, הפכה מצוקת כוח האדם למשבר חסר תקדים והוא נקט מגוון צעדים לשם תמיכה בהעסקת עובדים ישראלים חדשים - תחילה כנוהל פנים-משרדי ולאחר מכן בשיתוף המוסד לביטוח לאומי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד העבודה, משרד הכלכלה, שירות התעסוקה ומשרד האוצר, כל אחד בתחום אחריותו, יבחנו את האפקטיביות של התוכניות לעידוד

¹³⁶ סיכום הסכמים בילטרליים ומכסות, מרשות האוכלוסין.

¹³⁷ אם מקום העבודה נמצא ביישוב מפונה המענק מוכפל.

¹³⁸ https://www.btl.gov.il/HaravotBarze11/Pages/MankTimrozHB.aspx?fireglass_rsn=true#fireglass_params&tabid=a09b8471698758c7&application_server_address=fgtehilcloud-6-mewest1.prod.fire.glass&popup=true&is_right_side_popup=false&start_with_session_counter=1
"הסכם בדבר מתן מענקי עידוד והמשך תעסוקה - מלחמת חרבות ברזל", מ-27.11.23.

¹³⁹ https://www.btl.gov.il/HaravotBarze11/Pages/MankIdodHB.aspx?fireglass_rsn=true#fireglass_params&tabid=a8471c9750040117&application_server_address=fgtehilcloud-6-mewest1.prod.fire.glass&popup=true&is_right_side_popup=false&start_with_session_counter=1
לא כולל מנהלים ועובדי מטה.

¹⁴⁰ טפסנות, ברזלנות, טייחות ורצפות. לפרטים נוספים ראו בפרק בנושא: "ענף הבנייה".

תעסוקת ישראלים וישקלו את השינויים הנדרשים, לרבות הטבות שונות כמו אספקת מקום מגורים בתקופת העבודה, העלאת שכר ומתן אופק תעסוקתי, על מנת לעודד ישראלים לעסוק בענפים אלו.

משרד העבודה כתב בתשובתו שהוא מקבל את ההמלצה וכי לצורך בחינת המועילות של התוכניות לעידוד תעסוקת ישראלים על המשרדים השונים להעביר ביניהם את הנתונים הנדרשים.

שירות התעסוקה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025 כי בתקופת המלחמה הוא פעל להפניית מחפשי עבודה למשרות בתחומי התעשייה, החקלאות, הבנייה והשירות, תוך שיווק המענקים שנתן ביטוח לאומי, אך שיעור המשתתפים בתוכנית היה קטן. השירות הוסיף כי הוא בוחן באופן שוטף את האפקטיביות של התוכניות לעידוד תעסוקת עובדים ישראלים ומסכים עם הצורך להעמיק את בחינת היעילות של המענקים השונים.

פעולות להגדלת מספר העובדים הזרים

1. החלטות להגדלת מכסות העובדים הזרים

בתקופה שבין נובמבר 2023 למאי 2024 קיבלה הממשלה החלטות להגדלת מכסות עובדים זרים ולפתיחה לזמן מוגבל של מסלול הבאה פרטית¹⁴¹ עבור ענפי החקלאות והבניין¹⁴². להלן טבלה המציגה את ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושא, עד מאי 2025:

לוח 2: החלטות ממשלה לגבי מכסות לפי ענפים

הערות	מועד החלטת הממשלה	הענף
		בניין
בארבע פעימות ובכפוף למיצוי המכסה בכל פעימה	27.10.23 ¹⁴⁴	הגדלת המכסה של התאגידים ¹⁴³ מ-30,000 ל-50,000
1,600 לכל חברת ביצוע, לאחר הקמת מאגר של חברות ביצוע נוספות המכסה תגדל ב-10,000	27.10.23 ¹⁴⁵	הגדלת המכסה של חברות הביצוע מ-12,000 ל-15,000

¹⁴¹ במסגרת המסלול הפרטי, תאגידי הבניין יכולים לגייס עובדים זרים באופן פרטי ממדינות שאישר מנכ"ל רשות האוכלוסין, גם אם אין הסכם בילטרלי עם מדינות אלה. המסלול הזה מכונה גם (B2B) Business to Buiseness.

¹⁴² מסלול זה כולל את האפשרות לגיוס חוזר של עובדים זרים שסיימו את עבודתם בישראל וכן של מי ששהו בישראל כמשתלמים בחקלאות.

¹⁴³ החוק הקיים מאפשר להביא עובדים לענף הבניין במסגרת תאגידי כוח אדם או במסגרת חברות ביצוע. להסבר מפורט ראו בפרק בנושא ענף הבניין.

¹⁴⁴ החלטת ממשלה 1002 בנושא: "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה", מ-27.10.23.

¹⁴⁵ החלטת ממשלה 1002 בנושא: "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה", מ-27.10.23.

הערות	מועד החלטת הממשלה	הענף
	12.11.23 ו-1465.5.24	גיוס 10,000 עובדים זרים מתוך מכסת עובדי הבניין שלא במסגרת הסכם בילטרלי
בכפוף למיצוי המכסה. כולל גיוס 10,000 עובדים בהבאה פרטית	1474.2.24	הגדלת המכסה של התאגידים מ-50,000 ל-65,000
		חקלאות
	1481.11.23	גיוס 5,000 עובדים זרים מתוך מכסת עובדים זרים לחקלאות שלא במסגרת הסכם בילטרלי
	14921.1.24	הגדלת מספר העובדים הזרים מ-40,200 ל-50,200

על פי החלטות ממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהחלטות אלה נקבע כי נושא כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים נתון לשינויים המושפעים מאירועים ומשיקולים שונים, ובהם מדיניותה של הממשלה¹⁵⁰.

לפי תוכנית חירום של משרד הכלכלה מינואר 2024 (להלן - תוכנית החירום), הבאת 170,000 עו"ז תוסיף 40 מיליארד ש"ח לתוצר המקומי הגולמי, 15 מיליארד ש"ח בשנה הכנסות למדינה ו-80,000 משרות חדשות לישראלים. כן היא תביא לתרומה דרמטית להורדת יוקר המחיה והקטנת עלויות העסקה.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2025 כי הדעות חלוקות בנוגע להערכות משרד הכלכלה.

משרד הכלכלה כתב בתשובתו כי הוא בחן באופן שיטתי את מגמות המחסור בעובדים בכל אחד מהענפים שבאחריותו עוד לפני המלחמה ובמהלכה, ובכלל זה ניתח נתוני תעסוקה, פיריון ושכר. משרד הכלכלה הוסיף כי פעל רבות כדי להתמודד עם המחסור בכוח אדם, וכי ביסס את הצורך בהגדלת מכסות העובדים הזרים בענף התעשייה על נתוני הביקוש לעובדים כפי שהתקבלו ממקורות רשמיים ומקצועיים ופעל לאימות הצורך באמצעות פנייה ישירה למעסיקים בשטח.

146 החלטת ממשלה 1056 בנושא: "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת 'חרבות ברזל' - תיקון החלטת ממשלה", מ-12.11.23 והחלטת ממשלה 1738 בנושא: "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה, מ-5.5.24.

147 החלטת ממשלה 1383 בנושא: "א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024", מ-4.2.24.

148 החלטת ממשלה 1020 בנושא: "עובדים זרים לחקלאות - מלחמת 'חרבות ברזל'", מ-1.11.23.

149 החלטת ממשלה 1320 בנושא: "עובדים זרים בענף החקלאות ותיקון החלטת ממשלה", מ-21.1.24.

150 החלטה 1002.

לצד היתרונות שהציג משרד הכלכלה, לגידול במספר העו"ז יש עלויות עקיפות, בין השאר בשל הצורך במגורים ושירותים נוספים עבור העו"ז. תוכנית להגדלת היקף העסקת עובדים זרים צריכה להביא בחשבון שעובד זר דורש משאבים רבים יותר מעובד פלסטיני: אספקת מקום מגורים וביטוח רפואי, משאבי פיקוח נוספים על קבלת זכויות העובד הזר וגם על יציאתו מהארץ בתום תקופת ההעסקה, העובד הזר מעמיס על מערכת הבריאות ועוד. השפעות הגידול במספר העו"ז עלו בדינוני הקבינט החברתי-כלכלי, בדצמבר 2023: גידול בעלויות העקיפות למשק, בין השאר בשל הצורך בדיוור ובשירותים נוספים והשפעות נוספות, כמו אירוע פליטי אריתריאה בספטמבר 2023¹⁵¹. רשות האוכלוסין פירטה באותו דיון את ההשפעות הנוספות של הגידול במספר העו"ז, ובהן ייקור עלויות ההעסקה¹⁵²; הגדלת משאבי כוח אדם, זמן וכסף לטובת יישום הגיוס; פגיעה בתמריץ להעסקת אוכלוסיות בעלות שיעור השתתפות קטן בשוק העבודה; תמריץ שלילי לאימוץ טכנולוגיות מתקדמות; הפחתת ההכשרה של כוח אדם מיומן.

ככלל, הגדלת מספר העו"ז צריכה להתבסס על ניתוח המשמעויות הכלכליות של ההגדלה, כולל ההשלכות החברתיות הניכרות, ובהן התרחבות המצוקה וההזנחה במקומות מגוריהם, כמו דרום תל אביב, וכן על קביעת זהות הגורם שנושא בעלויות הנלוות להגדלת מספרם.

בפברואר 2024 מסר משרד הכלכלה והתעשייה למשרד מבקר המדינה שבדצמבר 2023 השר קיים שתי פגישות להצגת תוכניתו להבאת עו"ז, האחת עם ראש הממשלה והשנייה עם ראש המרכז שליטה האזרחי¹⁵³. בינואר 2024 כתב שר הכלכלה והתעשייה לראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון, שמשרד הכלכלה והתעשייה תיאם עם כמה מדינות שנתנו את הסכמתן להבאת עובדים מקרב אזרחיהן לעבודה בישראל, אך המהלך תקוע בשל היעדר החלטה מאת ממשלת ישראל.

בפברואר 2024 קיבלה הממשלה החלטה שככל שהיקף העו"ז בענף הבנייה למגורים יעלה על 45,000 עובדים המועסקים על ידי תאגידי בניין, שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, שר העבודה ושר הפנים ייבחנו ההשפעות הכלכליות והחברתיות של הגידול המשמעותי בהיקפם בענף. עוד קבעה החלטה שככל שייכנסו יותר מ-20,000 עובדים פלסטינים לעבוד בענף הבנייה בישראל, תופחת בהתאמה מכסת העו"ז בענף¹⁵⁴.

בספטמבר 2024 מספר העובדים הזרים שעבדו בבניין הגיע לכ-48,600 עו"ז אולם שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, שר העבודה ושר הפנים לא בחנו, באמצעות משרדיהם, את ההשפעות הכלכליות והחברתיות על המשק הישראלי.

151 אירוע בו התגלו עימותים בין תומכי המשטר באריתריאה למתנגדיו.

152 בעקבות העסקת עו"ז במקום עובדים פלסטינים.

153 מרכז השליטה האזרחי הוקם על מנת לתכלל את עבודת משרדי הממשלה בתקופת מלחמת חרבות ברזל.

154 החלטת ממשלה 1383 בנושא: (א) תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה (ב) אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד 2024, מ-4.2.24, סעיף 1ב.

בביקורת עלה כי הליך קבלת החלטות הממשלה להגדלת המכסות של עובדים זרים, מאוקטובר 2023 עד מאי 2025, התבסס על הצורך בעובדים שעלה מהמעסיקים בשטח ועל הנזקים הכלכליים לטווח קצר, אך לא כלל בתוכו התייחסות להשפעות הכלכליות על ענפים אחרים במשק, להשפעות הכלכליות לטווח ארוך ולהשפעות חברתיות על החברה הישראלית.

עוד עלה כי החלטות הממשלה לא קבעו יעדי ביניים ולוחות זמנים למימושם, וכי הממשלה קיבלה בפברואר 2024 החלטה להגדיל את מכסת עובדי הבניין הזרים ל-60,000, זאת אף על פי שהמכסה הקודמת טרם מולאה ומספר העובדים הזרים בענף היה בסוף מרץ 2024 רק 15531,000¹⁵⁵ (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים¹⁵⁶ ולרשות האוכלוסין וההגירה כי הצעות להגדלת מכסות להבאת עובדים זרים יכללו בחינה של ההשפעות הכלכליות והחברתיות של העסקת מספר רב של עו"ז, וקביעת יעדי ביניים ולוחות זמנים להבאת העובדים.

ועדת המנכ"לים שהוקמה במאי 2024 הגדירה מכסות זמניות של עובדים לא-ישראלים לפי ענפים (לפירוט ראו בהמשך, בתת-פרק: "ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה"), כדי לתת מענה מידי לענפי המשק במהלך תקופת החירום, תוך הבנה כי בטווח הארוך תיעשה עבודה סדורה ומקיפה שתוכל להתייחס למכלול הרחב וכן לבחון חלופות נוספות וקשיים שייתכן כי יעלו בהמשך.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל משרדי הממשלה המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים¹⁵⁷, בשיתוף משרד העבודה ומשרד האוצר, למפות את הצרכים בכל אחד מהענפים שמבקשים להעסיק עובדים לא-ישראלים ולגזור מהם את צורכי כוח האדם בכל ענף לטווח קצר, בינוני וארוך. הליך זה יסייע לקביעת מכסת עובדים זרים משקית.

2. חתימת הסכמים בילטרליים חדשים

ההסכמים הביילטרליים הם המנגנון המרכזי שמדינת ישראל אימצה כדי למנוע גבייה של דמי תיווך מעו"ז, וכדי לוודא שמירה על זכויותיהם. במקביל להגדלת המכסות של העו"ז והאפשרות הזמנית לגיוס עובדי בניין וחקלאות שלא באמצעות הסכם בילטרלי, פעלו משרדי הממשלה להרחבת ההסכמים הביילטרליים. עם פרוץ המלחמה שלח משרד החוץ טיוטות הסכמים לצורך הרחבת ההסכמים הביילטרליים הקיימים והסדרי היישום הממשלתיים. כמו כן התקיימו מגעים עם מדינות רבות

155 נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, מהדורה מס' 1-2024 / אפריל 2024.

156 משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

157 משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

לחתימה על הסכמים בילטרליים ועל מזכר הבנות¹⁵⁸ חדשים, בין היתר עם מלאווי, הרפובליקה הדומיניקנית, אקוודור, רואנדה, מקסיקו, גואטמלה, קניה ווייטנאם.

מאוקטובר 2023 ועד דצמבר 2023 חתמה מדינת ישראל על הסכמים בילטרליים חדשים עם סרי לנקה להבאת עו"ז לענפי הבניין והחקלאות ועם הודו להבאת עו"ז לענפי הבניין והסיעוד הביתי. כתוצאה מכך, עד דצמבר 2023 הוקם בסרי לנקה מאגר של 11,000 עובדים לענף החקלאות, שמתוכם הגיעו 400 עובדים לארץ. בנוסף התקיימו בהודו בחינות מקצועיות של מועמדים לעבודה בענף הבניין¹⁵⁹.

מכאן שתוך שלושה חודשים חתמה ישראל על הסכמים בילטרליים חדשים, זאת לאחר שמשנת 2017 לא נחתם הסכם בילטרלי לענף הבנייה ומשנת 2010 לא נחתם הסכם כזה לענף החקלאות.

עולה כי רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות לא פעלו במרץ בשנים שקדמו למלחמה, לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים. מאוקטובר 2023 ועד דצמבר 2023 חתמה מדינת ישראל על הסכמים בילטרליים חדשים עם סרי לנקה להבאת עו"ז לענפי הבניין והחקלאות ועם הודו להבאת עו"ז לענפי הבניין והסיעוד הביתי. בספטמבר 2024 חתמה מדינת ישראל עם נפאל על הסכם בילטרלי להבאת עובדים זרים לסיעוד מוסדי. כמו כן חתמה מדינת ישראל מזכרי הבנות עם מלאווי ואקוודור להבאת עו"ז לחקלאות באפריל 2024, ובאוקטובר 2024 הסכם עם סרילנקה להבאת עו"ז לענפי המסעדנות והתעשייה.

משרד החוץ כתב בתשובתו כי אם כבר נחתם הסכם מסגרת עם מדינת מוצא, פשוט יותר לחתום על הסדרי יישום בענפים מסוימים. למשל, בפרוץ המלחמה כבר היה הסכם מסגרת תקף עם סרילנקה ולכן לאחר פרוץ המלחמה היה פשוט יותר לחתום על הסדרי יישום בבניין ובחקלאות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה המאסדרים תחומים שבהם מועסקים עובדים זרים: משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות בשיתוף עם רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ ומשרד המשפטים, לפעול באופן שוטף לקידום הסכמים בילטרליים כדי למנוע מצב שבעת חירום יהיה צריך לפעול במהירות ובלחץ לחתימת הסכמים חדשים. היות וכאשר נערכים מראש להסכמי מסגרת קל לחתום בעת הצורך על הסדרי יישום.

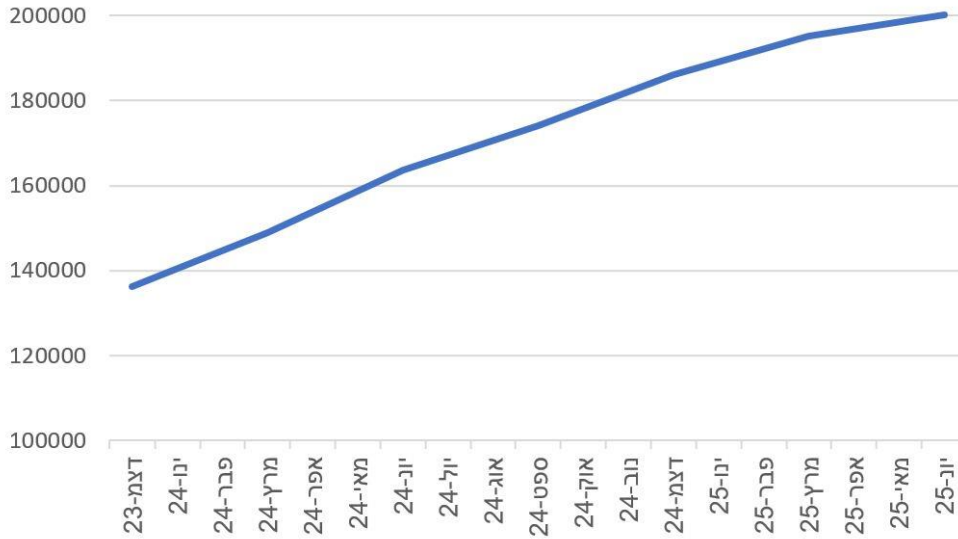
למרות החלטות הממשלה להגדלת מספר העובדים הזרים וחתימת ההסכמים הביילטרליים החדשים עם סרי לנקה והודו, בחודשים הראשונים של שנת 2024 הגידול במספר העובדים הזרים המועסקים היה קטן יחסית לצרכים של המשק. להלן שני תרשימים המציגים את השינוי במספר העו"ז¹⁶⁰ בישראל מדצמבר 2023 עד יוני 2025:

Memorandum of Understanding (MOU) 158

דוח סיכום פעילות לשנת 2023, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2024, ניסן תשפ"ד. 159

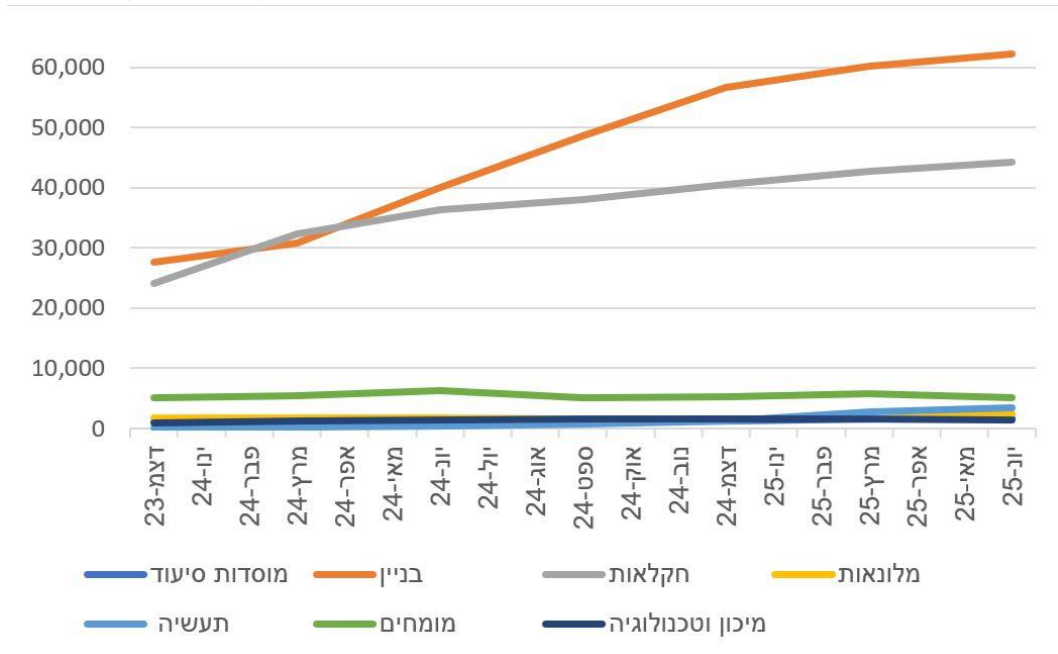
חוקיים ושאינם חוקיים. 160

תרשים 13: סך העובדים הזרים ששוהים בישראל לפי רבעון



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

תרשים 14 : מספר העובדים הזרים ששוהים בישראל לפי ענף ולפי רבעון



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

מהתרשימים עולה כי מספר העובדים הזרים עלה בהתמדה: מכ-136,000 עו"ז בדצמבר 2023; לכ-164,000 ביוני 2024 וכ-194,000 עו"ז במרץ 2025. עם זאת, מאחר שלפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל עבדו בישראל כ-265,000 עובדים זרים ופלסטינים¹⁶¹, בפועל ביוני 2024 היו חסרים כ-101,000 עובדים, במרץ 2025 עדיין היה במשק מחסור של כ-70,000 עובדים וביוני של כ-65,000 עובדים.

משרד העבודה ציין בתשובתו כי במשך כמה חודשים בתחילת המלחמה ארגוני המעסיקים (קבלני השיפוצים, קבלני הפיגומים ותעשייה) דרשו את הכנסת העובדים הפלסטינים על פני חלופה של עובדים זרים, משום שלטענתם חלופה זו הייתה טובה פחות.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו שלרוב לעובדים זרים תפוקה גבוהה יותר ועוד יתרונות על פני עובדים פלסטינים. המשרד הוסיף כי הוא מקיים הערכת מצב לגבי הצרכים העולים מן השטח על בסיס ניתוח מעמיק של המגמות הכלכליות, הפערים בכוח האדם ודרישות הענפים המשתנות, וכי הוא מתאים באופן תדיר את כלי הסיוע, התוכניות האסטרטגיות ודרכי הפעולה שלו לממצאי הניתוח שביצע, כדי להבטיח מענה אפקטיבי ומיטבי על כלל האתגרים הכלכליים והתעסוקתיים.

¹⁶¹ רשות האוכלוסין וההגירה - אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, דוח סיכום פעילות לשנת 2023 (אפריל 2024). נתוני הזרים נכונים ל-30.9.23, ונתוני הפלסטינים נכונים ל-1.10.23.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי אי-מימוש מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות, מקורו אינו בהתרשלות של משרד כזה או אחר, אלא במצב קיים, חוסר יכולת להבאת העובדים הן מהבחינה הטכנית והן בשל אי-הוודאות ששררה. הוא הוסיף כי משרד החקלאות התערב בנושא ופעל לקדם חתימה על הסכמים בילטרליים נוספים עם סרי לנקה ומלאווי, וכי הוא אף היה חלוץ בהבאת מספר חסר תקדים של 14,000 עובדים זרים במהלך המלחמה.

ניתוח ענפי מעלה כי עד לרבעון הראשון של שנת 2024 חלה עלייה חדה של 33% במספר העו"ז בחקלאות, מכ-24,000 ברבעון הרביעי של שנת 2023 לכ-32,000 ברבעון הראשון של שנת 2024, ולאחר מכן חלה עלייה מתונה יותר, עד לכ-44,000 עו"ז ברבעון השני של שנת 2025. לעומת זאת, בענף הבניין חלה עלייה מתונה של 11% (מכ-28,000 לכ-31,000 עו"ז) בין הרבעון הרביעי של שנת 2023 לרבעון הראשון של שנת 2024, ולאחר מכן עלייה חדה יותר של 84% עד לכ-57,000 עו"ז ברבעון הרביעי של שנת 2024, קצב עלייה שהתמתן בהמשך. נכון ליוני 2025 מועסקים כ-63,000 עובדי בניין.

נמצא כי למרות הפעולות שנקטה רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הכלכלה להבאת עובדים זרים, קצב הבאת העובדים לא סיפק את צורכי המשק ובמשך כמעט שנה ענפים שונים ובפרט בניין, חקלאות ותעשייה, סבלו ממחסור בעובדים זרים. נכון ליוני 2025 חסרים בישראל כ-38,000 עובדים בענף הבנייה ועוד כמה אלפי עו"ז בתעשייה.

חסמים שהביאו לעיכוב בהגדלת מספר העובדים הזרים

הצורך להגדיל משמעותית את מספר העו"ז החדשים חייב את משרדי הממשלה השונים לנתח את החסמים הקיימים להבאתם. בין היתר אותרו החסמים הבאים:

1. יכולת של המדינות השונות לבצע הליכי גיוס מפוקחים: מפרוטוקול ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מנובמבר 2023 עולה כי החסמים העיקריים בחתימת הסכמים בילטרליים חדשים היו היעדר יכולת של המדינות השונות לבצע הליכי גיוס מפוקחים.

היעדר יכולתן של המדינות השונות לבצע הליכי גיוס מפוקחים הייתה אחת הסיבות לאי חתימה על הסכמים חדשים, וממחיש את החשיבות של היערכות מוקדמת לגיוס עובדים זרים ממדינות שונות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות האוכלוסין וההגירה ומשרד החוץ, להיערך מראש ולבחון בסיוע משרד המשפטים מגוון מדינות שביכולתן לבצע הליכי גיוס מפוקחים ולבחון דרכים נוספות להתמודד עם הצורך בהבאה מפוקחת של עו"ז.

2. שיקולים של המעסיקים: היצע של עובדים הכרחי אך לא מספיק כדי להעסיק עובדים. כאשר מעסיקים לא מעוניינים להעסיק עובדים מסיבות שונות, הגדלת היצע העו"ז לא תיתן מענה לצורך בעובדים בישראל. למרות מאמצי משרדי הממשלה להגדלת מספר העובדים הזרים, היו מעסיקים שנמנעו מהעסקתם. להלן שתי דוגמאות:

א. ענף החקלאות: משרד החקלאות הקצה היתרים של 9,000 עו"ז נוספים לחקלאים. החקלאים יכלו לממש את המכסה ממאגר של כ-11,000 עובדי חקלאות סרי לנקים, אולם החקלאים לא מימשו את המכסה שניתנה להם. לטענת משרד החקלאות, החקלאים אינם מרוצים מעבודת הסרי לנקים ולכן אינם מזמינים אותם. על פי ההתרשמות של מנכ"ל משרד החקלאות, החקלאים אכן לא מיהרו להזמין סרי לנקים והמתינו לחזרת התאילנדים.

ב. ענף הבניין: קבלני בניין לא רצו להעסיק עובדים הודים בשל קשיי שפה וטענות לגבי חוסר מקצועיותם. תאגידי בניין התלוננו למשרד הבינוי והשיכון שפועלי הבניין ההודים שמגיעים לישראל אינם מיומנים. כמו כן, ייתכן כי כניסתם של פלסטינים, באופן לא חוקי, למרות הסגר יצרה תמריץ לקבלנים להמתין לחזרת פלסטינים לעבודה. כן עלו טענות שקבלנים מסוימים העסיקו פועלים פלסטינים שנכנסו לעבוד בישראל ללא היתר.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי במצבים אלו בהם המעסיקים אינם מזמינים עובדים אשר מוינו ואותרו, חלק מהמדינות שעיימן נחתמו הסכמים בילטרליים ואשר השקיעו משאבים רבים במיון עובדים, מביעות כעס על התנהלות ישראל.

3. **עלות הטיסות להבאת עובדים זרים לישראל:** הצורך להביא עובדים ממדינות מעבר לים הקשה על הבאתם במהירות. בעקבות המלחמה צומצמו מספר הטיסות לישראל וחלה עלייה במחיר הטיסות. אלה הקשו על הטסת עובדים מהודו שמוינו והוגדרו כמתאימים לעבוד בישראל ועיכבו הבאת עו"ז לבנייה¹⁶².

4. **החלטות של ממשלות זרות שהשפיעו על היכולת לגייס עובדים זרים:** לקיום הסכם בילטרלי נדרשים שני צדדים. למרות הצעדים שנקטה הממשלה להגדלת מספר העו"ז, חודשים ארוכים חלפו עד להגעת העו"ז החדשים הראשונים לישראל. העיכוב בהבאתם נבע מסיבות שונות, חלקן בגלל החלטות של המדינות שאיתן יש לישראל הסכמים בילטרליים. עקב המצב הביטחוני בישראל מדינות רבות שיש להן הסכמים עם ישראל לא התירו לעובדים להגיע לישראל במסגרת ההסכמים. להלן הפרטים:

תאילנד: לאחר פרוץ המלחמה ובעקבות הפגיעה בעו"ז מתאילנד שעבדו בחקלאות ביישובי עוטף עזה, ממשלת תאילנד שלחה מטוסי חילוץ ועודדה את העובדים התאילנדים לצאת מהארץ. בנוסף, ממשלת תאילנד החליטה לא לאפשר את חזרתם של העובדים לישראל ולא לאפשר גיוס עובדי חקלאות חדשים כל עוד נמשכת המלחמה.

הפיליפינים: נוכח המלחמה בישראל, הגדירה הפיליפינים את ישראל כאזור סיכון כך שלא ניתן היה לגייס עובדים פיליפינים חדשים לענף הסייעוד הביתי.

¹⁶² ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בנושא: "סטטוס הבאת העובדים הזרים לענף הבניין - ישיבת מעקב", מ-14.4.24.

ס ין : נוכח הלחימה, ממשלת סין לא איפשרה כניסה של עובדים חדשים לישראל ואף לא איפשרה סבבי גיוס חדשים לעובדי בניין¹⁶³. נכון לינואר 2024, משרד הסחר הסיני הצהיר כי יקיים מבחנים לגיוס עובדים רק לאחר המלחמה. עד אפריל 2025 לא התקיימו מבחנים כאלה בסין.

ה ו ד ו : ממשלת הודו לא הסכימה לשלוח עובדים בגלל המלחמה. במאי 2024 התקיימו בחירות בהודו ובתקופת הבחירות תקפה האופוזיציה את הממשלה על שליחת עו"ז למדינת ישראל (ראו גם בפרק על ענף הבנייה).

ס ר י ל נ ק ה : ההסכם לא קודם על ידי הממשלה בשל ביקורת בסרילנקה.

מהאמור עולה שבעקבות המצב הביטחוני בישראל, חלק מהמדינות שיש להן הסכמים בילטרליים עם ישראל מנעו מאזרחיהן להגיע לישראל.

משרד מבקר המדינה ממליץ שבעתות שגרה משרד החוץ ימפה את המדינות שהוא מעריך שישתפו פעולה עם ישראל גם בשעת חירום ויפעל לקדם הסכמים עם מדינות אלה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי יש חסמים נוספים המשפיעים על קצב ההבאה וההעסקה, ובהם עיכובים קונסולריים בהנפקת אשרות, העלויות הגבוהות הנלוות לתהליך, לרבות תשלומי האגרות, עלויות הרישוי והליווי המינהלי וכי לעיתים העסקת עובדים זרים מטילה על המעסיקים עלויות עודפות לעומת העסקת עובדים ישראלים וצריך לקדם מהלכים נוספים כדי להסיר חסמים ולהקל על הבאת עו"ז. מתשובת משרד המשפטים עולה כי אחד החסמים הוא פערים חקיקתיים בנוגע לתשלומים של עובדים בין מדינות.

החסמים השונים: היעדר יכולת של מדינות זרות לבצע הליכי גיוס מפוקחים, מעסיקים שלא מעוניינים להעסיק עובדים ממדינות מסוימות, צמצום מספר הטיסות לישראל ועליה במחיריהן והחלטות של ממשלות זרות שמשפיעות על היכולת לגייס עובדים זרים עיכבו הגעת עובדים זרים לישראל. חסמים אלה מצביעים על כך שלא די בהגדלת מכסות העובדים הזרים כדי להתמודד עם המחסור בעובדים, ויש להיערך לכך מראש תוך יצירת חלופות שונות למצבי חירום, ותוך התאמת הצעדים שנוקטים משרדי הממשלה ליכולת הממשית של השוק.

הממשל הסיני לא מנע מחברות הביצוע כניסת עובדים.

הטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים

בהחלטת ממשלה 1056 בנושא רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת המלחמה חרבות ברזל¹⁶⁴ נקבע כי מותרת כניסתם של עד 10,000 עובדים זרים "גם אם עובדים אלו יגויסו שלא במסגרת הסכם בילטרלי", וכי הבאתם והעסקתם תיעשה בהתאם לתנאים שיקבע מנהל רשות האוכלוסין. כמו כן, בינואר 2024 שלח שר הכלכלה לחברי הקבינט החברתי-כלכלי את עיקרי תוכנית החירום שמשרדו הכין להבאת 170,000 עו"ז לישראל¹⁶⁵. התוכנית כללה בראש ובראשונה את העברת נטל גיוס העובדים הזרים מהמדינה למעסיקים, באמצעות הבאה פרטית כולל מיון והכשרת העובדים. בנוסף, כללה התוכנית הרחבה של מספר המדינות שמהן ניתן להביא עו"ז, ביטול אגרות להבאתם, ביטול קביעת שכר מזערי לעו"ז שגובה מהמקובל בישראל, מתן סמכות לגורמי הממשלה להעניק הקלות ולהסיר חסמים באופן שוטף, דיווח חודשי בקבינט החברתי-כלכלי שבו יוצגו, בין היתר, ההתקדמות בהורדת החסמים, היקף הגיוסים וההגעה לארץ של עו"ז, אתגרים שעולים מהשטח, תיקון נדרש בהחלטות ממשלה לשחרר חסמים ועוד.

בפברואר 2024 קיימה רשות האוכלוסין מפגש משותף עם נציגי משרד הכלכלה, משרד העבודה, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ וכן משרדי התיירות, התחבורה, הבריאות, הרווחה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות (להלן - מפגש או המפגש מפברואר 2024 שקיימה רשות האוכלוסין). במפגש הוצג מצב העסקת עו"ז בישראל, הוצגו לקחים ראשוניים כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל ונערך דיון לבחינת הצרכים, תהליכי עבודה והדרכים לצמצום הבירוקרטיה כדי לאפשר כניסת עובדים בזמן קצר. מטרת המפגש הייתה להביא עו"ז לענפי המשק שבהם מוכח הצורך בעובדים אלו, תוך שמירה על החוק ועל תעסוקת עובדים ישראלים. כמה ימים לאחר המפגש הציג משרד הכלכלה מסמך המנתח את צורכי כוח האדם בענפי התעשייה והשירותים שעליהם התבסס בדיון. במפגש הועלו הצעות לפתרון בעיית המחסור בעובדים¹⁶⁶, כמו כן סוכם כי יוקם צוות עבודה בראשות מנכ"ל רשות האוכלוסין ובהשתתפות משרדי האוצר, העבודה והמשרדים הרלוונטיים, וכי הצוות יעסוק בדרכי הגיוס של עו"ז, בתיעוד מיונים, בעמידה בלוחות הזמנים ועוד. כמו כן סוכם כי תוכן הצעת מחליטים מקיפה בנושא עו"ז בתוך 20 יום או כי תוכן החלטה ייעודית לכל ענף רלוונטי.

חודש לאחר מכן, ב-20.3.24, כינס מנכ"ל משרד ראש הממשלה את מנכ"ל משרד העבודה, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, מנכ"ל משרד המשפטים, מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד החוץ, מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל משרד הבינוי, מנכ"ל משרד החקלאות, מנכ"ל משרד התחבורה, מנכ"ל משרד התיירות ומנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות לדיון בנושא מצב ניצול מכסות העו"ז המאושרות, מספר העו"ז

¹⁶⁴ החלטת הממשלה 1056, "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה" (12.11.23), והחלטת הממשלה 1738, "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" (5.5.24).

¹⁶⁵ לעניין בקשות שר הכלכלה להעלות את הנושא לדיון בקבינט החברתי-כלכלי ראו את מבקר המדינה דוחות מיוחדים-מלחמת חרבות ברזל - היבטים כלכליים ותקציביים, "הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה" (2025).

¹⁶⁶ בין הפתרונות שהועלו: גיוס של עובדים זרים נוספים לענף המלונאות במסגרת הסכמים בילטרליים, פתיחת הסכמים בילטרליים עם מדינות נוספות להבאת עובדים זרים לענף הסייעוד, ובענף החקלאות - הארכת האפשרות להבאת עובדים זרים במסגרת המסלול הפרטי והארכה בשנה נוספת של אשרות עובדים זרים שנמצאים בישראל ומסיימים את תקופת העסקה המרבית שלהם.

החסרים בענפים השונים וחסמים להבאתם. בדיון העלו המשתתפים בין היתר, את הצרכים של הענפים השונים, את החסמים הקיימים ועוד. בדיון הוחלט על הקמת צוות מצומצם בראשות משרד ראש הממשלה הכולל את משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ, משרד העבודה, משרד הכלכלה ורשות האוכלוסין (להלן - צוות בין-משרדי), אשר ימפה את החסמים להגדלת היצע העו"ז במשק, יפעל למציאת פתרונות מעשיים לחסמים אלו ועוד. ממצגת של רשות האוכלוסין מאותו מועד עלה כי אחד החסמים היה אי-הסכמה בין משרד הכלכלה לבין משרד האוצר ומשרד העבודה בעניין המכסה.

ב-21.3.24 נערך דיון ראשון של הצוות הבין-משרדי, בראשות סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה, ובו סוכמו סדרי העבודה של הצוות הבין-משרדי ומסגרת העבודה, לרבות אופן הבאת העובדים, אופן העסקתם, הפיקוח עליהם, האגרות הקיימות להעסקתם ועוד. הנחת העבודה של הצוות הייתה שהמחסור הקיים והעתידי בעובדים בענפים השונים יתמלא באמצעות עו"ז. הצוות הבין-משרדי הגדיר את העו"ז כקבוצה הכוללת את כלל העובדים הלא-ישראלים - זרים ופלסטינים, כך שההתייחסות למכסת העו"ז היא למכסה הענפית של העובדים הלא-ישראלים¹⁶⁷. ב-4.4.24 הציג משרד הכלכלה בפני הצוות הבין-משרדי את התועלות למשק מהבאת 170,000 עו"ז כפי שעולה מתוכנית החירום.

בישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בכנסת מאפריל 2024, העלה יו"ר הוועדה כי בכל ענף שהוועדה דנה במצוקת העובדים שלו, הוא נוכח שוב ושוב ש"מחלוקת בין משרדים, בגיבוי חוות דעת משפטיות, תוקעות כל ענף בתורו", ולכן כל משרד ממשיך להחזיק בגישתו וענפים שלמים לא מקבלים מענה למחסור שלהם בעובדים¹⁶⁸.

משרד העבודה כתב בתשובתו כי מפרוץ המלחמה נרתמו כלל המשרדים למתן מענה על הצרכים וכך התקבלו לא מעט החלטות תוך ליבון המחלוקות ויישובן, וכי הסיבות העיקריות לכך שהמשרדים לא הגיעו להסכמות היו מחסור בנתונים מצד המשרדים המאסדרים, אי-הלימה בין תמונת המצב שהוצגה ובין הנתונים הרשמיים ומגבלות הדין.

ב-15.5.24 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה" (החלטת הממשלה 1752). "במטרה לייעל את תהליכי ההבאה וההעסקה של עובדים זרים ועל מנת לחזק את הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים, לרבות צמצום תופעת גביית דמי תיווך אסורים, ולוודא את שמירת זכויותיהם של העובדים הזרים". ההחלטה עסקה בהקמת ועדת מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר סמכויותיה - בין היתר - לקבוע את ההקצאה של עובדים זרים לענפים שונים במשק מתוך המכסה הכוללת, כמו גם לאשר במקרים חריגים הבאה פרטית. בנוסף עסקה ההחלטה בסוגיות נוספות, כגון שיפור הפיקוח על העסקת עו"ז ושיפור האכיפה בנושא, גיוס עו"ז במסגרת הסכמים בילטרליים, הבאה פרטית של עו"ז והגברת התחרות בין קבלני כוח אדם בעלי היתר

¹⁶⁷ כלומר, מועד סיום העסקת העובד הזר נתון לשיקול המעסיק בלבד, ללא קשר למדיניות הכנסת או אי-הכנסת עובדים פלסטינים.

¹⁶⁸ פרוטוקול מהישיבה המיוחדת לעובדים זרים בנושא: "סטטוס הבאת העובדים הזרים לענף הבניין - ישיבת מעקב", מ-14.4.24.

להעסקת עו"ז. נוסף על כך עסקה ההחלטה בתנאים להבאת עו"ז בעלי ניסיון לענף הבניין ללא חובה בקיום מבחנים מעשיים במדינת המוצא¹⁶⁹.

בפברואר 2024 סיכמו משרדי הממשלה על הכנת הצעת מחליטים מקיפה בתוך 20 יום. אולם בהמשך התגלעו אי-הסכמות בין משרדי הממשלה השונים: במרץ 2024 הועלתה אי-הסכמה בין משרד הכלכלה לבין משרד האוצר ומשרד העבודה בעניין המכסה לענף התעשייה, ובאפריל 2024 הועלו אי-הסכמות בין משרד הבינוי והשיכון למשרד העבודה בנוגע להגדרת קבלני פיגומים לצורך קבלת עובדים זרים. למרות המחסור החמור בעו"ז שנבע בין היתר בגלל אי הסכמות, ונמשך יותר משבעה חודשים, רק במאי 2024 התקבלה החלטת ממשלה 1752 להקים ועדת מנכ"לים שתביא לשיפור הליך הבאת עו"ז וכאמצעי נוסף לשיפור הפיקוח והאכיפה על העסקת עו"ז.

מדברי ההסבר להחלטת הממשלה 1752 ממאי 2024 עולה כי העיסוק המרובה בנושא ללא תוצאות מספקות, ריבוי החלטות הממשלה ומספר רב של גורמים מעורבים בעלי זוויות מבט שונות, הביאו לידי הבנה כי נדרשת מתודולוגיה ממשלתית סדורה בעניין. ראשית, על הממשלה להחליט על מכסה כוללת להבאת עו"ז, תוך ראייה רחבת מבט של נתוני האוכלוסייה, שיעור האבטלה והחלטות מדיניות. לאחר מכן, לטובת פישוט המנגנון הבירוקרטי ודיוק העיסוקים על פי תחומי האחריות, יוחלט באמצעות ועדת המנכ"לים על חלוקת המכסה הכוללת בין הענפים השונים, ובכך ייפתר הצורך בהעלאת החלטות ממשלה מרובות העוסקות בהגדלת המכסה של כל ענף במשק באופן פרטני.

בביקורת עלה כי בשל מורכבות נושא הבאה והעסקה של עובדים זרים וההעדר של גורם מתכלל בעל ראייה כוללת של המשק וסמכות לטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים, מתחילת המלחמה עד מאי 2024, העיסוק המרובה בנושא לא הביא 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.

רק במאי 2024 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים אשר תקיים עבודה סדורה, תתכלל את מגוון השיקולים, תקבע מתודולוגיה מוסכמת לבחינת השיקולים, תביא בפני הממשלה המלצות המוסכמות על ידי נציגים בכירים של כל בעלי העניין, ויהיו לה סמכויות מתאימות לקבוע מכסות ולקדם פתרונות בחסמים להבאת עובדים זרים.

ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה

החלטת הממשלה 1752 ממאי 2024 הביאה כאמור להקמת ועדת מנכ"לים לעניין עו"ז, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שמטרתה המרכזית הבאת עו"ז לטובת המשק והאזרחים ושיפור המצב הקיים

¹⁶⁹ החלטת ממשלה 1752 בנושא: "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה", מ-15.5.24.

בתחום תוך שמירה על זכויות העו"ז¹⁷⁰. ב-20.5.24 התכנסה הוועדה לראשונה ודנה בסדרי עבודתה¹⁷¹ ובמצב ענף הבנייה (ראו להלן בפרק "ענף הבנייה").

לוועדת המנכ"לים ניתנה הסמכות לקבוע את ההקצאה הענפית מתוך מכסת העו"ז הכוללת למשק, לשנות את הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק, בהתאם למתודולוגיה שהיא תקבע (כך שאין צורך להביא שינויים במכסות הענפיות להחלטת ממשלה); להמליץ לשר הפנים, לשר העבודה ולשר האוצר על גובה ההפחתה בתשלומים הנגבים על פי החוק להעסקת עובד זר, לתת אישור להבאת עו"ז שלא במסגרת הסכמים בילטרליים ועוד.

במהלך החודשים יוני ויולי 2024 קבעה ועדת המנכ"לים את סדרי עבודתה ומתודולוגיה לקביעת הקצאת מכסות וקריטריונים להבאה פרטית של עובדים זרים. היא קבעה הבחנה בין מתודולוגיה זמנית למתודולוגיה קבועה, וכן קבעה כי עד לגיבוש קריטריונים ומתודולוגיה על בסיס תשתית מקצועית רחבה, השיקולים בהקצאת המכסות במתודולוגיה הזמנית יתייחסו למכסות שכבר אושרו בממשלה ולאחר מכן לשאלת הצורך, היקף מימוש המכסה הקיימת והחלוקה היחסית בהתחשב בצרכים אחרים. כל זאת בשם לב למצב הקיים בענפים השונים במשק טרום השבעה באוקטובר 2023¹⁷². כמו כן, על פי סמכותה בהתאם להחלטת ממשלה 1752, ועדת המנכ"לים קבעה גם קריטריונים ותנאים להבאה פרטית של עו"ז¹⁷³.

בחוק עובדים זרים¹⁷⁴ "עובד זר" מוגדר "עובד שאינו אזרח ישראל, או תושב בה". ועדת המנכ"לים הבהירה שהמכסה המרבית בהיקף של עד 3.3% מהיקף האוכלוסייה בישראל כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה 1752 ממאי 2024, כוללת את כל העו"ז כהגדרתם בחוק עובדים זרים - עובדים פלסטינים ועובדים אזרחי מדינות זרות¹⁷⁵ (מכאן ועד סוף פרק זה המונח "עובדים זרים" יתייחס למשמעות המושג על פי הגדרת חוק עובדים זרים - עובדים פלסטינים ועובדים אזרחי מדינות זרות).

ב-17.6.24 ערכה ועדת המנכ"לים דיון על ממשק העבודה שלה עם מערכת הביטחון. במסגרת הדיון, דנו בעובדים הפלסטינים שקיבלו אישורים להמשיך לעבוד בישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. רמ"ח אזרחית במתפ"ש הסביר כי במרוצת הזמן שעבר מאז פרוץ המלחמה עלו צרכים במשק, בין היתר ממפעלים בעלי השפעה ביטחונית שחסרו עובדים, ובכפוף להחלטת רשות החירום הלאומית, הוחלט על הכנסתם של 8,000 עובדים פלסטינים לעבודה במפעלים ובמקומות עבודה שהוגדרו חיוניים. הוא ציין כי נכון ליוני 2024, כ-8,000 עובדים פלסטינים נכנסים מדי יום דרך מעברים ספציפיים ותחת קריטריונים מחמירים של

¹⁷⁰ "סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים - 20.05.2024".

¹⁷¹ הדיון בסדרי עבודת הוועדה התמקד בנוכחות חברי הוועדה בדיונים ובצוות שיכין את דיוני הוועדה.

¹⁷² "סדרי עבודה, קביעת ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, מתודולוגיה להקצאה בין ענפי המשק וקריטריונים להבאה פרטית", מ-3.6.24.

¹⁷³ "סדרי עבודה, קביעת ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, מתודולוגיה להקצאה בין ענפי המשק וקריטריונים להבאה פרטית" מ-3.6.24.

¹⁷⁴ חוק עובדים זרים, התשנ"א - 1991, סעיף 1.

¹⁷⁵ סדרי עבודה, קביעת ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, מתודולוגיה להקצאה בין ענפי המשק וקריטריונים להבאה פרטית, הוועדה לעניין עובדים זרים, משרד ראש הממשלה, מאי 2024.

השב"כ. הוא הוסיף כי אין כוונה לצמצם את הכמות הזאת. אשר להנחיות התעסוקה באזור יו"ש, הוא אמר כי הנושא בסמכות מפקד פיקוד המרכז¹⁷⁶.

במהלך החודשים יוני ויולי 2024 החליטה ועדת המנכ"לים להקצות את מכסות העו"ז הבאות, לפי ענפים. בהמשך ועד למועד סיום הביקורת, עקבה ועדת המנכ"לים אחר מימוש המכסות בענפים שונים ושינתה אותן בהתאם לצורך. להלן תרשים המתאר את היקף המכסות שקבעה הוועדה בחודשים יוני-יולי 2024:

תרשים 15: החלטות ועדת המנכ"לים בחודשים יוני ויולי 2024 על מכסות עובדים זרים¹⁷⁷, לפי ענפים



הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.

¹⁷⁶ "סיכום דיון ועדת מנכלים לעניין עובדים זרים - 17.6.24".

176

¹⁷⁷ במהלך מלחמת חרבות ברזל נאסרה העסקת פלסטינים ולכן המכסות היו רלוונטיות להעסקת עובדים ממדינות זרות.

177

ועדת המנכ"לים החלה לפעול להסרת החסמים להבאת עובדים זרים, מתוך ראייה של כלל הצרכים במשק. כך לדוגמה, תרומתה של ועדת מנכ"לים קבלה ביטוי בקידום ההחלטה לאשר כניסתם של עובדים זרים לענפי התעשייה, המסחר שירותי הסעדה ועוד - כבר במפגש מפברואר 2024¹⁷⁸ הציג משרד הכלכלה מחסור של 2,850 עו"ז בנוסף למחסור של כ-12,000 פלסטינים בענף התעשייה ומחסור של כ-2,000 פלסטינים בענף שירותי הסעדה, אירועים ומסעדות¹⁷⁹ וביקש לאפשר כניסת עו"ז לענפים אלה. הגם שכבר בפברואר 2024 עלה הצורך בכך, רק ביוני 2024, ארבעה חודשים לאחר מכן, הנושא קיבל מענה, תוך זמן קצר לאחר הקמת ועדת המנכ"לים. העובדה שתוך זמן קצר לאחר הקמת ועדת המנכ"לים קיבל ענף התעשייה מכסה של עובדים זרים מחזקת את הצורך בגורם מתכלל שירכז את הטיפול בנושא עובדים זרים.

הבאה פרטית של עובדים זרים

כאמור בתקופה שבין נובמבר 2023 למאי 2024 החליטה הממשלה להגדיל מכסות של עובדים זרים ולפתוח לזמן מוגבל מסלול להבאה פרטית של עובדים זרים. בהמשך, עקב הקשיים בגיוס עובדים באמצעות הסכמים בילטרליים, נקבעה בהחלטת הממשלה 1752 ממאי 2024 סמכותה של ועדת המנכ"לים לאשר הבאה של עובדים זרים באמצעות תהליך של הבאה פרטית. בהתאם להחלטה, ככלל העובדים הזרים יגויסו בהסכמים בילטרליים אך תתאפשר הבאה פרטית אם הוועדה תשתכנע כי אין אפשרות להבאת עובדים במסגרת אותם ההסכמים. כמו כן נקבע כי הוועדה תאפשר הבאה פרטית של עובדים ממדינות Tier 1, ו-Tier 2 בהתאם לדירוג בדוח מחלקת המדינה האמריקאית בנוגע לסחר בבני אדם¹⁸⁰. אם הוועדה תשתכנע שתפקודו של ענף מענפי המשק הישראלי הוא חיוני, לאחר ששקלה את מכלול ההיבטים הרלוונטיים - לרבות היבטי שמירה על זכויות עובדים זרים ומניעת סחר בבני אדם - היא תוכל לאשר הבאה פרטית ממדינות אחרות תוך קביעת תנאים נוספים להבאה ממדינות אלה. עוד נקבע בהחלטה כי לא תתאפשר הבאה פרטית ממדינות שיש איתן הסכם בילטרלי המיושם בפועל אלא לאחר היוועצות בכתב עם משרד החוץ. ביוני 2024 דנה ועדת מנכ"לים בנושא וקבעה קריטריונים בעניין זה.

בעניין שמירת זכויות העובדים ומניעת סחר בבני אדם החליטה הוועדה באותה ישיבה כי תיבחן באופן עיתי היכולת לפקח על שמירת זכויות העובדים לרבות מניעת גביית דמי תיווך ומניעת סחר בבני אדם, וכי מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה יהיה רשאי לדרוש מהמגייסים הישראליים להציג את כל עלויות הגיוס ואת ההסכמים שלהם עם המגייסים בארצות המוצא.

בפועל ענף הבנייה הרבה להשתמש בהבאה פרטית של עובדים זרים. במאי 2024 קיבלה הממשלה שתי החלטות שאיפשרו הבאה פרטית, ובסך הכול אפשרה גיוס של 20,000 עו"ז במסלול הפרטי¹⁸¹. על פי

¹⁷⁸ עם נציגי משרד הכלכלה, משרד העבודה, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ ומשרדי התיירות, התחבורה, הבריאות, הרווחה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות.

¹⁷⁹ בענף זה לא הייתה כניסת פועלים זרים.

¹⁸⁰ בדירוג Tier 1 נכללות מדינות אשר עומדות בסטנדרטים המינימליים למאבק בתופעה (33 מדינות); בדירוג Tier 2 נכללות מדינות אשר שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים אך משקיעות מאמצים ניכרים כדי לעמוד בהם (106 מדינות, ובהן מדינת ישראל).

¹⁸¹ כפוף לתנאים המופיעים בהחלטות הממשלה.

הנתונים של משרד הבינוי והשיכון, נכון ל-1.12.24 נכנסו לארץ 10,784 עו"ז במסגרת המכסה להבאה פרטית, וכ-7,000 בקשות היו בשלבים שונים של הליך הבאת עו"ז, באופן שהמסגרת כמעט הושלמה¹⁸² (ראו הרחבה בנושא בפרק הבא העוסק בניתוח מעמיק של ענף הבנייה).

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי ההחלטה להביא עובדים בהסכמים בילטרליים נבעה ממציאות קשה ומכך שנגרמו נזקים רבים לעובדים הזרים ולמדינת ישראל, וקדמו לה החלטות ממשלה והליכים משפטיים שהתנהלו בנושא - לטענת המשרד "דרך המלך להבאת עובדים זרים ארצה היא בדרך של הסכמים בילטרליים בין מדינות". המשרד הוסיף כי בין תוצאות הלוואי של גביית דמי תיווך מהעובדים הזרים דאז היו תמריץ להגשת בקשות והבאת עובדים בהיקף גדול מהנדרש, הבאת עובדים זרים ללא כישורים והעדפה ברורה של עובדים זרים חדשים על פני המשך העסקה של עובדים זרים שכבר היו בישראל. עוד מסר משרד המשפטים כי חשוב ביותר להשקיע מאמצים בשמירת ההסכמים הבילטרליים הקיימים של ישראל למניעת גביית דמי תיווך, וכי הבאת עובדים זרים מחוץ למסגרת ההסכמים הבילטרליים היא חריג לכלל, מאחר שבמסגרתה אין לעובדים ההגנה של ההסכמים.

משרד החוץ כתב בתשובתו כי ההסכמים הבילטרליים הם כלי בארגז הכלים המדיניים של מדינת ישראל, אך מעבר לכך הם מסייעים למשק הישראלי בהבאת עובדים באופן חוקי, שקוף והוגן ומצמצמים את האפשרות לגביית דמי תיווך ביתר במהלך גיוסם והבאתם לישראל באמצעות מנגנונים שונים - פרסומים נרחבים, קו טלפוני במהלך תהליך הגיוס, בחירת עובדים באמצעות הגרלה, אוריינטציה לפני ההגעה לישראל ועוד. משרד החוץ הוסיף כי בשל המלחמה והצורך הדחוף בהבאת עובדים, אושרה הבאה פרטית של עובדים אך היא צריכה להיעשות במשורה, במספר מוגבל ולתקופה קצובה, שכן "דרך המלך" צריכה להיות הבאת עובדים בהליך שקוף והוגן.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי בסקירה שהוצגה לצוות הבין-משרדי שקידם את החלטת הממשלה 1752 צוין כי רוב מדינות העולם אינן דורשות הבאה רק במסגרת הסכמים בילטרליים, ומדובר בדרישה די ייחודית של מדינת ישראל. משרד הכלכלה הדגיש כי הוא סבור שיש להמשיך לשמר את האפשרות להבאה פרטית של עובדים כמרכיב חיוני ובלתי נפרד ממדיניות גיוס העובדים הזרים במשק, מאחר שההבאה הפרטית מאפשרת גמישות תפעולית גבוהה יותר, היענות מהירה לצורכי המשק המשתנים, קיצור זמני הבאה, הפחתת התלות במדינה אחת והתאמת העובדים לדרישות המעסיקים והיא מתבססת על מנגנוני פיקוח ובקרה קיימים. ולכן היא כלי לשמירה על רציפות תפקודית של ענפים חיוניים גם בשעת חירום.

הקשיים השונים בגיוס עובדים זרים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל והעיכובים הרבים בהבאתם, בזמן ששורת מצוקת כוח אדם בשוק העבודה, מחדדים את חשיבות ההיערכות מראש לגיוס עובדים זרים, בין היתר באמצעות יצירת חלופות שונות להבאתם בתקופות חירום ויצירת תמהיל עובדים ממקומות שונים. המלחמה הארוכה וצורכי המשק חידדו את הצורך לאפשר הבאה פרטית של עובדים זרים בד בבד עם המשך גיוס עובדים באמצעות ההסכמים הבילטרליים. עם זאת, הרצון לגייס עובדים זרים בלוחות זמנים קצרים בהבאה פרטית במקרי חירום ללא הערכות מוקדמת עלול לפגוע בהיבטים חשובים כמו

182 החלטת ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בעניין הבאה פרטית בענף הבנייה ובתת-ענף השיפוצים (5.1.25), עמ' 2.

הבטחת הגעה של עובדים שאינם נושאים מחלות שמירה על זכויות העובדים הזרים ומניעה של סחר בבני אדם.

משרד מבקר המדינה ממליץ 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 לפעול כדי לייעל את תהליך הבאת העובדים הזרים באמצעות ההסכמים הביטורליים, 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.

המלצת ועדת המנכ"לים בנושא אגרות להעסקת עובדים זרים

חוק עובדים זרים קובע את סכומי האגרות שעל המעסיק לשלם לרשויות עבור העסקת עובד זר. בסמכות שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ולאחר התייעצות עם שר העבודה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע סכומים מופחתים או פטור (הסכומים להלן נכונים ל-2025): אגרת בקשה הנעה בין 690 ש"ח לבין 1,390 ש"ח ואגרה שנתית שנעה בין 1,390 ש"ח ל-11,060 ש"ח, תלוי בענף. בענף הבנייה יש לשלם גם דמי היתר שנתיים. סכום דמי ההיתר הקבוע בחוק הוא על סך 14,100 ש"ח, וגם הוא נתון לסמכות שר הפנים בסייגים להפחיתו¹⁸³. הסכומים מתעדכנים ב-1 בינואר של כל שנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. הואיל ושר הפנים קבע פטור מתשלום אגרת בקשה ואגרה שנתית בגין עובדים פלסטינים¹⁸⁴, אגרות אלו מגדילות את עלות העסקת העו"ז ובמקרים מסוימים הן מהוות חסם להחלפת עובדים פלסטינים בעו"ז.

עקב הצורך במתן מענה מיידי לענפים ולתתי-ענפים שלפני המלחמה הועסקו בהם רק פלסטינים ועל כן מעסיקיהם, כאמור, לא שילמו אגרות, ב-22.7.24 המליצה ועדת המנכ"לים לשר הפנים, שר האוצר ושר העבודה להפחית את סכומי האגרות שקובע החוק לעובדים זרים ולא לגבות דמי היתר בענפים ולתתי-ענפים אלה: מסחר ושירותים, קבלני שיפוצים, תשתיות תחבורה, מסעדות ועתיקות. המלצת ועדת המנכ"לים להפחתת האגרות התקבלה, ובתיקון לתקנות עובדים זרים (דמי היתר), התשס"ו-2006, שתחילתו ב-1.12.24, נקבע פטור מתשלום דמי היתר למעסיקים מבין מעסיקים אלה שהיו חייבים בדמי היתר (שיפוצים, תשתיות תחבורה ועתיקות). בתיקון לתקנות עובדים זרים (אגרת בקשה ואגרה שנתית), התשס"ד-2004, שתחילתו ב-1.1.25 נקבע שמעסיקים בענפים אלה ישלמו אגרת בקשה מופחתת בסך 360 ש"ח ואגרה שנתית מופחתת בסך 8,290 ש"ח. ועדת המנכ"לים הבהירה כי בכוונתה לגבש המלצה מקצועית לשרים בדבר הפחתה באגרות להעסקת עובדים זרים לכלל ענפי המשק.

¹⁸³ חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, פרק ג'.

¹⁸⁴ תקנות עובדים זרים (אגרת בקשה ואגרה שנתית), התשס"ד-2004. החל מ-1.12.24 חל גם פטור מדמי היתר בגין עובדים פלסטינים מכוח תקנות עובדים זרים (דמי היתר), התשס"ו-2006.

להלן לוח המפרט את סכומי האגרות השנתיות של שאר הענפים שמעסיקים עובדים זרים:

לוח 3: נתוני אגרות בגין העסקת עובד זר לשנת 2025, בש"ח

ענף	אגרת בקשה	אגרה שנתית	דמי היתר	סה"כ
ברירת מחדל בחוק	1,390	11,060		12,450
בניין	1,040	8,290	14,100	23,430
מיזמי תשתית חיוניים	1,390	11,060		12,450
חקלאות	690	1,390		2,080
תעשייה	1,040	8,290		9,330
מלונאות	1,390	11,060		12,450
מסעדות אתניות	1,040	8,290		9,330
סיעוד מוסדי	360	8,340		8,650
סיעוד ביתי	360	0		360

המקור: ניתוח של משרד ראש הממשלה¹⁸⁵.

בדצמבר 2024 המליצה ועדת המנכ"לים לשר הפנים, שר האוצר ושר העבודה, לקבוע פטור זמני מתשלום דמי היתר בענף הבנייה: תאגידי כוח אדם שיעסיקו עובדים שהגיעו במסגרת הסכמים בילטרליים יהיו פטורים מדמי היתר לשנת 2025, ואילו תאגידי שיעסיקו עו"ז שהגיעו במסגרת פרטית ישלמו 50% מגובה דמי היתר לשנת 2025¹⁸⁶. בתקנות עובדים זרים (פטור מדמי היתר) הוראת שעה, התשפ"ה-2025, נקבע פטור מלא או בשיעור 50% בגין עובד זר שנכנס לראשונה לישראל בתקופה שמיום 1.4.25 ועד סוף השנה, בהתאם להמלצת המנכ"לים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא סבור שיש לבטל לאלתר את תשלומי האגרות המוטלים כיום על המעסיקים, אשר מכבידים עליהם ביותר ומגבירים את הנטל הכלכלי המוטל עליהם, כשמנגד מתבצעות פעילויות לשימור המשך פעילותם השוטפת. המשרד הוסיף כי לתפיסתו התרומה של העובדים הזרים לתפוקת המשק ולהכנסות המדינה עולה לאין שיעור על ההכנסות הנגבות באמצעות אגרות.

מחילופי מכתבים בין מנכ"ל משרד האוצר למנכ"ל משרד ראש הממשלה עולה כי מלבד הפחתת דמי ההיתר בענף הבנייה, משרד האוצר מעכב את הדיון בהמלצה מיולי 2024 בעניין הפחתת האגרות.

בפברואר 2025 כתב שר האוצר לחברי ועדת המנכ"לים כי ניתן לבחון את נושא הפחתת האגרות כחלק מהליך רחב של הסרת חסמים בכל הנוגע להבאת עו"ז, ובהם: מגבלות בהליך המיון המקצועי, עיכובים בתהליכי אישור והיתרים ומודל העסקת עובדים דרך תאגידי כוח אדם. על ההליך להתחיל ממיפוי יסודי

¹⁸⁵ המלצת ועדת המנכ"לים בנושא אגרות להעסקת עובדים זרים, 2.3.25.

¹⁸⁶ פרוטוקול הוועדה לעניין עובדים זרים בנושא: "המלצת ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בנושא דמי היתר לענף הבניין לשנת 2025", מ-6.1.25.

ומעמיק של החסמים, כדי להבטיח שהפחתת האגרות תגדיל את היצע העובדים בענפים שסובלים ממחסור בכוח אדם. במרץ 2025 המליצה ועדת המנכ"לים לשרים על הפחתת סכומי האגרות.

אף שהחלטת הממשלה קובעת כי תפקיד ועדת המנכ"לים להמליץ על גובה הפחתת האגרות עד מרץ 2025, שמונה חודשים לאחר שהוועדה הבהירה כי בכוונתה לגבש המלצה מקצועית לשרים בדבר הפחתת באגרות להעסקת עובדים זרים לכלל ענפי המשק, ועדת המנכ"לים טרם הגישה לשרים המלצה כזאת בגלל התנגדות משרד האוצר.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה הוא מסר כי לא הוכח שהאגרות בין העסקת עובדים זרים הן חסם לכניסת עובדים וציין כי הפחתת דמי ההיתר לא הביאה להאצה המצופה בכניסת עובדים לענף הבנייה. הוא הוסיף כי ההמלצה להפחתת האגרות באמצע שנת תקציב ובתקופה שבה עלויות המלחמה מביאות את הגירעון לשיאים היא בעלת משמעויות כבדות, ויש לבחון הפחתה כזאת במסגרת גיבוש תקציב מדינה כולל, שיכלול גם צעדים המאזנים את אובדן ההכנסות הנובע מהפחתת אגרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המנכ"לים לפעול בהקדם להגשת המלצותיה לשרים בנושא הפחתת האגרות בתיאום עם משרד האוצר תוך התחשבות בהשפעת סכום האגרות על העסקת העובדים הזרים, במטרתן, ובהשפעות התקציביות של הפחתת האגרות.

רק במאי 2024 הוקמה ועדת המנכ"לים שאיגדה את מנכ"לי משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ והמשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים¹⁸⁷ והחלה לפעול להסרת החסמים של הבאת עובדים זרים, מתוך ראייה של כלל הצרכים במשק. יחד עם זאת, גם במועד סיום הביקורת, יוני 2025, עדיין נותרו סוגיות שצריכות לבוא על פתרון על ידי גורמי הממשלה: הפחתת האגרות לכלל הענפים המעסיקים עובדים זרים, 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.

ועדת המנכ"לים מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2025, שבימים אלה הם יוצאים למחקר שיסייע לגבש קריטריונים ומתודולוגיה להעסקת עובדים לא-ישראלים בטווח הארוך על בסיס תשתית מקצועית רחבה.

בתשובת משרד העבודה צוין כי במסגרת עבודת ועדת המנכ"לים הוחלט על הקמת צוות מחקר שילווה את הטיפול בכמה נושאים עיקריים. בין הנושאים שיבחן הצוות יהיו שיטות העסקה, השפעת כניסתם של עובדים זרים על המשק בישראל, אופן הבאת עובדים זרים והשפעותיו על העובדים הזרים ועל המשק.

מומלץ שוועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה תקדם את המחקר כדי לאפשר יצירה של תשתית מקצועית רחבה, באופן שיאפשר איתור של כלל החסמים להבאת עובדים זרים והסרתם

¹⁸⁷ משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

בהקדם האפשרי ובתוך כך תקדם את גיבוש המתודולוגיה להעסקת עובדים לא-ישראלים בטווח הארוך תוביל ותרכז את הכנת התוכנית האסטרטגית להעסקת עובדים, 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 ישראלים, ובכללם חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים וכן להגברת האכיפה של יציאת עובדים זרים לא חוקיים. מומלץ שהממשלה תבחן במסגרת זאת הרחבת סמכויות הוועדה לשם כך.

ענף הבנייה

כאמור, הפגיעה החמורה ביותר שנגרמה מהמחסור המיידי בעובדים הייתה בענפי החקלאות והבניין. משרד מבקר המדינה בדק את השפעת המלחמה על ענף הבנייה ולהלן ממצאי הבדיקה¹⁸⁸:

ענף הבנייה הוא ענף מוביל משמעותי בצמיחתה של כלכלת ישראל. עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, משקלו בתוצר הגולמי הינו כ-14%¹⁸⁹ ומשקל ההשקעות בבנייה למגורים הינו 7%. עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, משקלו של הענף בתוצר הגולמי היה בעלייה והגבוה ביותר בעשור האחרון. בענף הבנייה, לאורך שנים, מועסקים ישראלים, עובדים זרים ופלסטינים.

משרד הבינוי והשיכון אמון על ייזום וביצוע של מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים. בין היתר הוא מקדם מציאת פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה והתחדשות עירונית, ובתוך כך הוא מלווה את כל מסלול היצירה של מבני מגורים החל באיתור הקרקע, בתכנון, בשיווק קרקעות ובתיעוש הבנייה, עבור בפיתוח תשתיות ובאספקת מוסדות ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים, וכלה ברישום המקרקעין. משרד הבינוי והשיכון גם פועל להאצת הבנייה ולשיפור איכות הבנייה בישראל¹⁹⁰. אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד הבינוי והשיכון אחראי, בין השאר, לעיצוב מדיניותו ויישומה בכל הנוגע להגדלת היקף העו"ז בענף הבנייה, ולקידום חדשנות ומו"פ להגדלת היצע הדיור, שיפור איכות המבנים בענף הבנייה, הגדלת פריון העבודה, שיפור הבטיחות וקידום ערכי סביבה והתייעלות.

בנוסף לבנייה למגורים ומשרדים שמקדם משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה אחראי לקידום בנייה של תשתיות תחבורתיות - קרקעיות, תעופתיות וימיות - החיוניות לפיתוח המשק וצמיחתו (ראו להלן בפרק "ענף תשתיות בניין ותחבורה").

¹⁸⁸ לעניין ענף החקלאות במלחמה ראו דוח מבקר המדינה דוחות מיוחדים, "ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל" (2025).

¹⁸⁹ השקעות בבנייה, ללא רכיבי התעשייה המותקנים במבנה.

¹⁹⁰ https://www.gov.il/he/pages/about_moch

שיטות העסקת עובדים זרים בבנייה

חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם קובע כי לא יעסוק אדם כקבלן כוח אדם אלא אם כן הוא בעל רישיון לכך. החוק מפרט את התנאים לקבלת רישיון¹⁹¹. חוק עובדים זרים קובע את התנאים להעסקת עובד זר.

לאחר חתימת הסכם בילטרלי עם מדינה זרה והחלטה על הבאת עובדים זרים ממדינה זו, משרד הבינוי ושיכון אחראי לביצוע מבחני המיון המקצועיים לעובדים הזרים. על פי החלטות ממשלה, העסקת עובדים זרים בענף הבניין אפשרית רק במסגרת תאגידי בניין או במסגרת חברות ביצוע, כפי שמפורט להלן:

תאגידי בניין: תאגידי כוח אדם ייעודיים להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה בהתאם להחלטת ממשלה 2446 מיום 15.8.04, בנושא "הסדרת ההעסקה של עובדים זרים". לפי חוק עובדים זרים ונוהל תנאי ההיתר להעסקת עו"ז בענף הבניין¹⁹², תאגידי הבניין אחראים לכל הקשור לעובד הזר מרגע שנקבע כי הוא מתאים לעבוד בישראל: הבאתו לישראל, שיוכו לחברת בנייה מסוימת והתנאים הסוציאליים המסופקים לו. לפי החלטת ממשלה, תאגידיים יכולים להביא עו"ז רק במסגרת הסכם בילטרלי¹⁹³.

חברות ביצוע: במסגרת יישום החלטת ממשלה בנושא: "הבאת חברות בנייה זרות"¹⁹⁴ והחלטת ממשלה בנושא: "העסקת עובדים זרים בענף הבנייה באמצעות חברות בנייה זרות - תיקון החלטות ממשלה"¹⁹⁵, הקים משרד הבינוי והשיכון מאגר של חברות בנייה זרות, שנבחרו כדי לבצע פרויקטים של בנייה למגורים ותשתיות. בשונה מההסכמים הבילטרליים שבמסגרתם מועסקים העובדים על ידי תאגידי בניין ישראליים, בהסדר "חברות הביצוע" העובדים מועסקים ישירות על ידי חברת הבנייה הזרה שקיבלה רישיון משרד הבינוי והשיכון לפעול כקבלן בניין בישראל, וכן קיבלה היתר מאת רשות האוכלוסין להעסיק עובדים זרים.

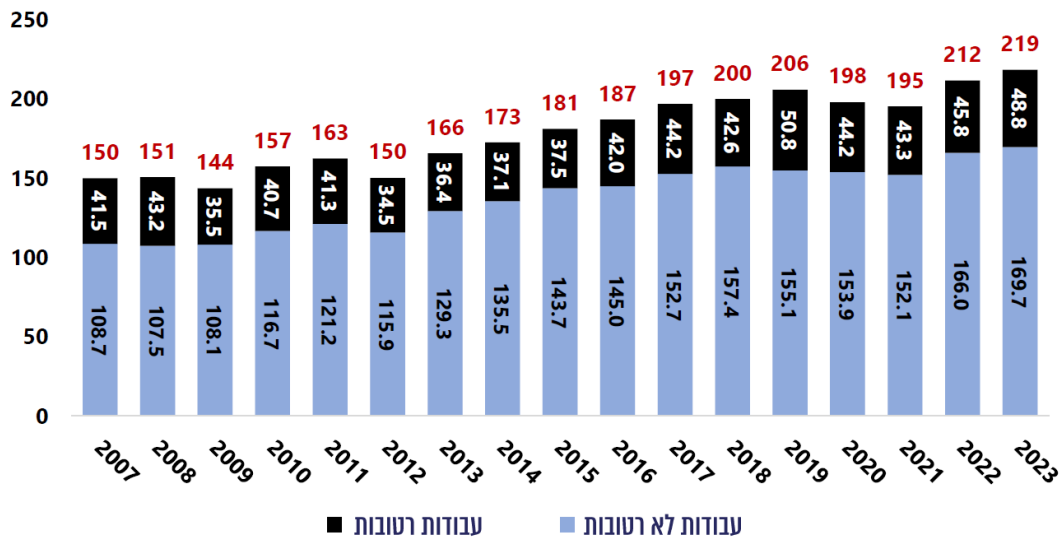
בעלי המקצוע בענף הבנייה

ערב מלחמת חרבות ברזל, בספטמבר 2023, עבדו באתרי בנייה כ-260,000 עובדים, מתוכם 160,000 פועלים ועובדי בנייה ישראלים, כ-72,000 פועלי בנייה פלסטינים וכ-28,000 פועלי בנייה זרים.

191 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, פרק ב': רישוי.
192 נוהל מספר 9.4.0001 בנושא: "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם" רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך עדכון 15.12.21.
193 נוהל מספר 9.4.0001, סעיף 1.10, רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך עדכון 15.12.21 והחלטת ממשלה 3453 בנושא: עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד", סעיף 3 ה', מ-10.7.11.
194 החלטת ממשלה 1321 בנושא: "הבאת חברות בנייה זרות", מ-24.3.16.
195 החלטת ממשלה 2256 בנושא: "העסקת עובדים זרים בענף הבנייה באמצעות חברות בנייה זרות - תיקון החלטות ממשלה", מ-6.1.17.

תהליך בניית בניין מורכב משלבים התלויים זה בזה. התהליך מתחיל בחפירת יסודות ועבודות שלד ומסתיים בעבודות גמר. קיים שוני בין בעלי המקצוע הנדרשים בכל אחד מהשלבים. נוהל "תנאי ההיתר להעסקת עו"ז בענף הבניין" קובע כי עובדים זרים יועסקו בבנייה במקצועות רטובים¹⁹⁶. על פי הנוהל, המקצועות הרטובים הם טפסנות, ברזילנות, טייחות ורצפות (להלן: עבודות רטובות)¹⁹⁷.

תרשים 16: התפלגות העובדים הישראלים בענף הבנייה לאורך זמן לפי סוג העבודה, באלפים



המקור: סקר כוח אדם של הלמ"ס בעיבוד משרד הבינוי והשיכון.

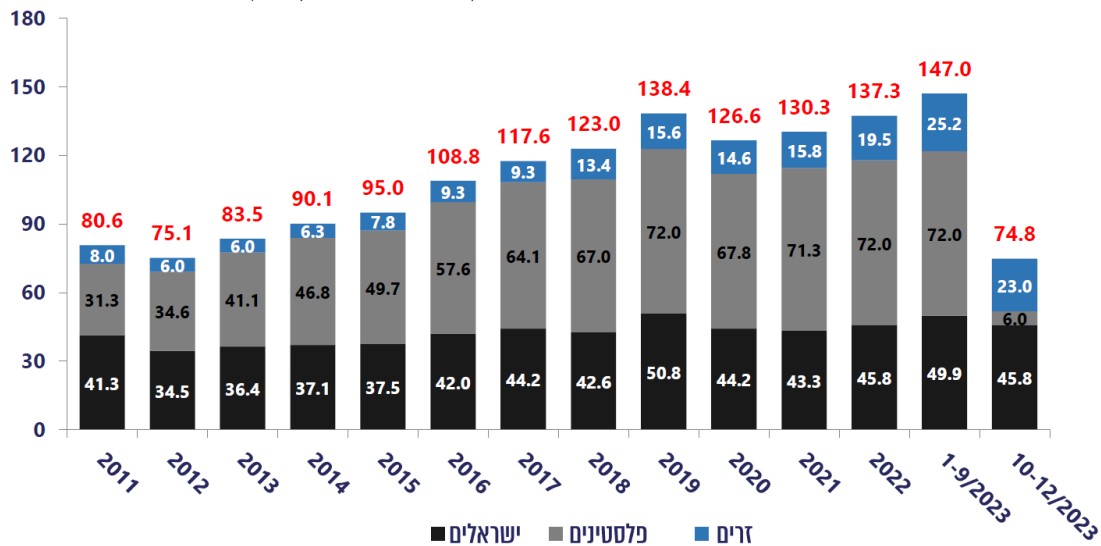
מהתרשים עולה כי בשנת 2007 כ-28% מהעובדים הישראלים בענף הבנייה (כ-41,000 עובדים) עבדו בעבודות רטובות בענף הבנייה. במהלך השנים, אחוז העובדים הישראלים בעבודות רטובות הלך וירד, ובשנת 2023 רק 22% מהעובדים הישראלים בבנייה (49,000 עובדים) עבדו בעבודות רטובות.

¹⁹⁶ נוהל 9.4.0001, בנושא: "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם", סעיף 6.2, רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך עדכון 15.12.21.

¹⁹⁷ נוהל מספר 9.4.0001 בנושא: "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם", סעיף 6.2, רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך עדכון 15.12.21.

להלן תרשים המתאר את התפלגות העובדים בעבודות הרטובות בענף הבנייה לאורך זמן, לפי מוצא, באלפים:

תרשים 17: התפלגות העובדים בעבודות הרטובות בענף הבנייה לאורך זמן, לפי מוצא, באלפים



המקור: סקר כוח אדם של הלמ"ס, בעיבוד משרד הבינוי והשיכון.

מהתרשים עולה כי עד אוקטובר 2023, פרוץ מלחמת חרבות ברזל, 49% מהעובדים בעבודות הרטובות היו פלסטינים, 17% עובדים זרים והיתר (כ-34%) ישראלים. החל מאוקטובר 2023 חלה ירידה של 49% במספר העובדים בעבודות הרטובות ומספרם הכולל של העובדים הלא-ישראלים פחת מ-97,200 ל-29,000. מחסור של 68,000 עובדים שאינם ישראלים, שמהווים למעלה ממחצית מהעובדים הלא-ישראלים, פגע בעבודות הרטובות והפך אותן לצוואר בקבוק שעיכב את ההתקדמות ואת סיום הבנייה. על פי הערכת התאחדות הקבלנים מיוני 2025, משמעות העיכוב היא שעד סוף אפריל 2025 הצטברו בממוצע כ-286 ימי איחור במסירת דירות (כ-9.5 חודשים).

מספר עובדי הבניין לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה

כבר בשנת 2020 העריך משרד הבינוי והשיכון שמספר העובדים הלא-ישראלים בענף הבנייה נמוך מהמספר הנחוץ כדי לעמוד בצורכי הענף¹⁹⁸, ובהם מספר יחידות הדיור הנחוץ לאור הגידול במספר משקי הבית.

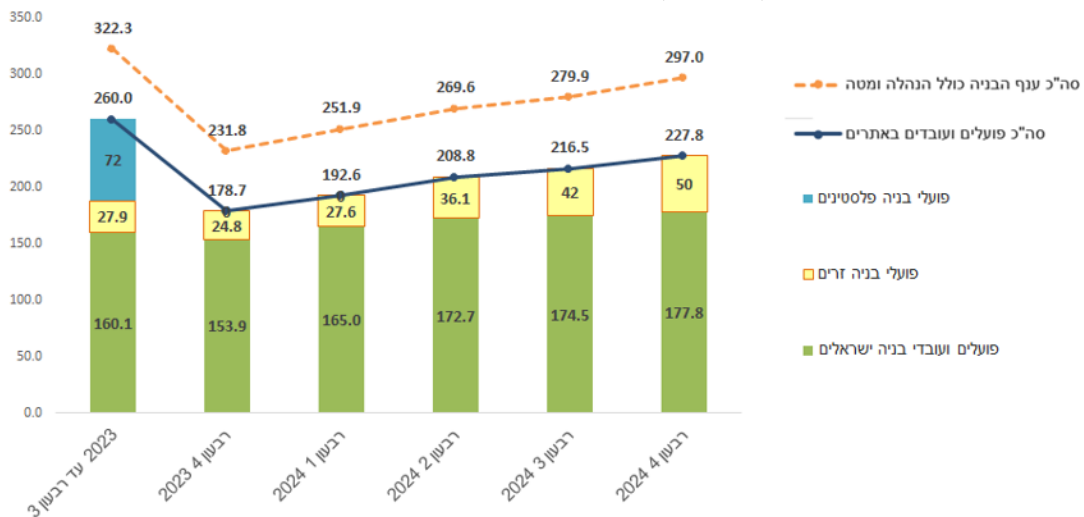
198 בשנת 2019 עבדו בענף הבנייה 78,800 לא-ישראלים.

עמדת משרד הבינוי והשיכון הייתה כי יש להגדיל עד שנת 2030 את מספר העובדים בעבודות רטובות בעוד כ-21,000 עובדים¹⁹⁹ זאת כתוספת לכ-80,000 עובדים לא-ישראלים שעבדו בענף באותה תקופה.

התאחדות הקבלנים בוני הארץ העריכה שעם תחילת מלחמת חרבות ברזל ירד מספר עובדי הענף ב-91,000 עובדים בשל עזיבת הפלסטינים, היעדרות ישראלים לנוכח מילואים וסגירת אתרים. על פי מסמכי התאחדות הקבלנים, הירידה במספר עובדי ענף הבנייה בשל עזיבת העובדים הפלסטינים גרמה להתייכרות תשומות העבודה בענף וכן לעיכובים ממושכים בביצוע הפרויקטים, כמו גם לירידה בפעילות חברות הבנייה והתשתיות שכלל לא ניגשו למכרזים בשל היעדר ודאות בתחום העובדים.

להלן תרשים המתאר את התפתחות מספר עובדי ענף הבנייה - ישראלים ולא-ישראלים - מתחילת המלחמה עד לרבעון ראשון לשנת 2024, לפי רבעונים:

תרשים 18: התפתחות מספר עובדי ענף הבנייה, ישראלים ולא-ישראלים, מתחילת המלחמה עד הרבעון הראשון לשנת 2024, לפי סוג ומוצא, באלפים



המקור: נתוני הלמ"ס (עובדים ישראלים), נתוני רשות האוכלוסין (עובדים זרים), ונתוני מינהל תשלומים (מספר מקבלי שכר פלסטינים, בעיבוד אגף כוח אדם, כלכלה ומיסוי, התאחדות הקבלנים בוני הארץ²⁰⁰).

מהתרשים עולה כי ברבעון הרביעי של שנת 2023 חלה ירידה של 31% במספר עובדי הבניין באתרים ביחס לרבעון שלפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל (178,700 לעומת 260,000), בעיקר בעקבות ההחלטה שלא להתיר כניסת עובדים פלסטינים. ברבעון הראשון של שנת 2024 חלה התאוששות ומספר עובדי הבניין

¹⁹⁹ בחלוקה שתתבסס על היקף יכולת הכשרת העובדים הישראלים והיתרה תהיה על בסיס זרים ופלסטינים, ובלבד שהגידול מספר הפועלים יעמוד על כ-2,500 פועלים בשנה. ההערכה של משרד הבינוי והשיכון מתבססת על כך שבמקביל יבוצעו שיפורים טכנולוגיים, אחרת יהיה צורך בתוספת כפולה.

²⁰⁰ הארגון היציג של העוסקים בבנייה, בתשתיות, בפיתוח ובמכלול עבודות הנדסה האחרות במשק הישראלי.

באתרים עלה ב-8% לעומת הרבעון הקודם (192,600 לעומת 178,700). התאוששות זו נבעה מגידול מסוים במספר עובדי הבנייה הישראלים והזרים. ברבעון האחרון של שנת 2024 חלה התאוששות של 27% לעומת הרבעון הראשון, אולם סך כל הפועלים והעובדים באתרים היה כ-12% נמוך יותר מלפני פרוץ המלחמה (228,000 עובדים לעומת 260,000).

התמודדות הממשלה עם המחסור בעובדים בענף הבנייה החל מפרוץ המלחמה

את המחסור שנוצר בגלל הפסקת עבודת הפלסטינים²⁰¹, היה צריך למלא במהירות בעובדים אחרים על מנת לאפשר את המשך הבנייה. רשות האוכלוסין העריכה בדצמבר 2023 שעד סוף הרבעון הראשון של שנת 2024 יגיעו 6,500 עובדי בניין זרים מהודו וממולדובה; בנוסף, בתלות במדיניות ממשלת סין בנוגע לכניסת עובדים בזמן מלחמה - 5,000 עובדים סינים; ועד סוף הרבעון השני יגיעו עוד 5,500 עובדי בניין הודים ומולדובים ו-2,000 סינים - סך הכול 19,000 עובדים.

כדי להתמודד עם המחסור בעובדי בניין קיבלה הממשלה בחודשים הראשונים מפרוץ המלחמה ועד מרץ 2024 שלוש החלטות אשר עסקו בענף הבנייה:

לוח 4: החלטות ממשלה להתמודדות עם המחסור בעובדי בניין, אוקטובר 2023 - מרץ 2024

תאריך החלטה ממשלה	מכסת עו"ז לתאגידי בניין	חברות ביצוע	הבאה פרטית	נושאים נוספים
אוקטובר 2023 ²⁰²	הגדלה מ-30,000 ל-50,000	1. הגדלת מכסת העו"ז מ-12,000 ל-15,000 ²⁰³ 2. הארכת פעילות חברות הביצוע עד לשנת 2029	-	1. הארכת אשרת העבודה של העובדים הזרים מעבר ל-63 חודשים 2. החזרה של עובדים זרים שסיימו לעבוד בארץ 63 חודשים 3. פעילות לצורך הכנסת טכנולוגיות בנייה המפחיתות את הצורך בכוח עבודה ²⁰⁴

201 בסוף מרץ 2024 מספר העובדים הזרים בארץ כבר היה גבוה ממספר העובדים הזרים בפרוץ המלחמה.

202 החלטת ממשלה 1002 בנושא: "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה", מ-27.10.23.

203 ההחלטה גם הגדילה את מספר העובדים הזרים שכל חברה יכולה להביא מ-1,000 עובדים זרים לכל היותר, לעד 1,600 עובדים זרים לכל חברה.

204 חלק גדול מההחלטה הוא בהתאם לתוכנית המגירה של משרד השיכון והבינוי לרעידת אדמה.

נושאים נוספים	הבאה פרטית	חברות ביצוע	מכסת עו"ז לתאגידי בניין	תאריך החלטת ממשלה
-	אישור למשך 90 יום להבאת 10,000 עו"ז במסגרת מסלול זה ²⁰⁶	-	-	נובמבר 2023 ²⁰⁵
	הארכה של 90 יום ²⁰⁸ להבאת עו"ז במסגרת מסלול זה ²⁰⁹	הרחבת מאגר חברות הביצוע	הגדלה ל- 65,000	פברואר 2024 ²⁰⁷

על פי החלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במקביל, ובעקבות ההחלטות שהתקבלו, משרד הבינוי והשיכון נקט עד מרץ 2024 את הפעולות האלה:

- 1. במסלול הפרטי:** נערכו ארבעה סבבי מיונים בהודו, סרי לנקה ואוזבקיסטן, שבהם נבחנו 18,000 עובדים ומתוכם כ-14,000 עברו את המיונים.
- 2. במסלול הבילטרלי:** נערכו חמישה סבבי מיונים בהודו, סרי לנקה ומולדובה, שבהם נבחנו 18,000 עובדים ומתוכם כ-12,000 עברו את המיונים.
- 3. חברות ביצוע:** ניתן אישור להבאת עובדים מסין ומטורקיה במסגרת חברות הביצוע.
- 4. מסלולי חזרה לעובדים:** ניתן אישור להחזרת עובדים ממולדובה ומסין שעבדו בעבר בישראל וחזרו לארצם.

למרות הצעדים שנקטו עד מרץ 2024, ומאחר שקצב ההגעה של עו"ז חדשים היה איטי, באותו חודש כתב מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון למנכ"ל משרד ראש הממשלה שעל מנת לפתור את משבר כוח האדם בענף יש לפעול באופן הזה:

²⁰⁵ החלטת ממשלה 1056 בנושא: "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה", מ-12.11.23.

²⁰⁶ כלומר, עד 9.2.24.

²⁰⁷ החלטת ממשלה 1383 בנושא: "א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024", 4.2.24.

²⁰⁸ עד תחילת מאי 2024.

²⁰⁹ ואישור הבאת 10,000 עובדים זרים נוספים במסלול הפרטי ככל שתמומש 80% ממכסת 65,000 העובדים הזרים שאושרה.

1. הגדלת מכסת העובדים הזרים במסלול הבאה פרטית.
2. יצירת מסלול שבמסגרתו חברות בנייה ישראליות מוכרות יוכלו לגייס עו"ז באופן ישיר לצורך העסקתם בישראל.
3. יצירת מסלול גיוס של עו"ז המבוסס על ניסיון מוכח קודם של העובד הזר במדינות אחרות. מסלול כזה יחסוך זמן ומשאבים משמעותיים בגיוסם.
4. הקצאת תקציב "משמעותי" לתמרוץ קבלנים להעסיק עו"ז, או הקטנה משמעותית של האגרות והערבויות הקשורות בהעסקתם.
5. הקצאת תקציב משמעותי לטובת רכבת אווירית להבאת העובדים לארץ.

במאי 2024 קיבלה הממשלה שתי החלטות נוספות: (א) להאריך את המתווה שנקבע בהחלטת הממשלה מפברואר 2024 להבאה פרטית של 10,000 עובדים זרים, ממאי 2024 עד ל-18.6.24 עם אפשרות לשר הפנים לתת הארכה נוספת של 45 יום²¹⁰; (ב) להביא 10,000 עו"ז נוספים בכפוף למימוש 80% מהמכסה הראשונה²¹¹, ובסך הכול 20,000 עו"ז במסלול הפרטי²¹².

מרבית ההחלטות שהתקבלו מאוקטובר 2023 ועד מאי 2024 עסקו בהגדלת מספר העובדים הזרים בדרכים שונות, אולם הניסיון מתקופת האינתיפאדה השנייה, בשנת 2000, מעלה שנדרשו כחמישה רבעונים עד שהצליחו להביא עובדים זרים חדשים לישראל²¹³.

לאור ניסיון העבר, היה על משרדי הממשלה לדעת כי הבאת עובדים זרים חדשים היא תהליך שצפוי להימשך חודשים ארוכים ויש להיערך אליו מראש במסגרת ההיערכות למצבי חירום. עולה כי שמונה חודשים מתחילת המלחמה - מאז אוקטובר 2023 ועד מאי 2024, התקבלו לא פחות מחמש החלטות ממשלה בנושא הבאת עובדים זרים למשק. בהחלטות אלה, בין היתר, הוגדלו כמה פעמים מכסות העובדים הזרים, אולם בסופו של דבר עד חודש מאי 2024, מועד הקמת ועדת המנכ"לים, הגיעו לישראל רק כ-14,130 עובדים זרים חדשים, המהווים כ-20% ממספר העובדים הנחוץ למילוי מחסור של יותר מ-70,000 עובדים פלסטינים, והתוצאה היא שלטווח הזמן המיידי לא היה פתרון רחב היקף למחסור בעובדים.

210 החלטת ממשלה 1738 בנושא: "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטות ממשלה", מ-5.5.24.

211 החלטת ממשלה 1752 בנושא: "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקת עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה", מ-15.5.24.

212 כפוף לתנאים המופיעים בהחלטות הממשלה.

213 בנק ישראל, דין וחשבון 2023, אדר ב' התשפ"ד-מרץ 2024.

חסמים להבאת עובדי בניין זרים והטיפול בהם

נוסף על החסמים שאפיינו את תהליך הבאת העו"ז לכלל המשק, קיימים חסמים ייחודיים להבאת עו"ז לענף הבנייה. להלן הפרטים:

1. הבאת עובדים זרים במסלול הבאה פרטית: הבאת עובדים באמצעות הסכם בילטרלי מחייבת קיומו של הסכם כזה בין מדינות. עד אמצע נובמבר 2023²¹⁴ למדינת ישראל היו הסכמים רק עם סין, אוקראינה ומולדובה. אולם, כאמור, מאז פרוץ מלחמת אוקראינה-רוסיה הפסיקו להגיע עובדים מאוקראינה, ומאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ממשלת סין לא איפשרה כניסה של עובדים חדשים לישראל. חתימת הסכמים עם מדינות חדשות היא תהליך שאורך זמן. מתוך מחשבה שפתיחת האפשרות להבאת עובדים בהבאה פרטית תייצר מענה מגוון ורחב יותר בצד ההיצע, החליטה הממשלה - כאמור, בנובמבר 2023 - להתיר לתאגידי הבניין בעלי היתרים לגייס עד 10,000 עו"ז מחו"ל שלא במסגרת הסכם בילטרלי²¹⁵. ההחלטה קובעת את תנאי הגיוס, ובהם בחינה מקצועית של העובדים לבדיקת כשירותם ותנאים שעל מנהל רשות האוכלוסין לקבוע כדי לאפשר לעו"ז להיכנס לעבוד בישראל במסגרת זו.

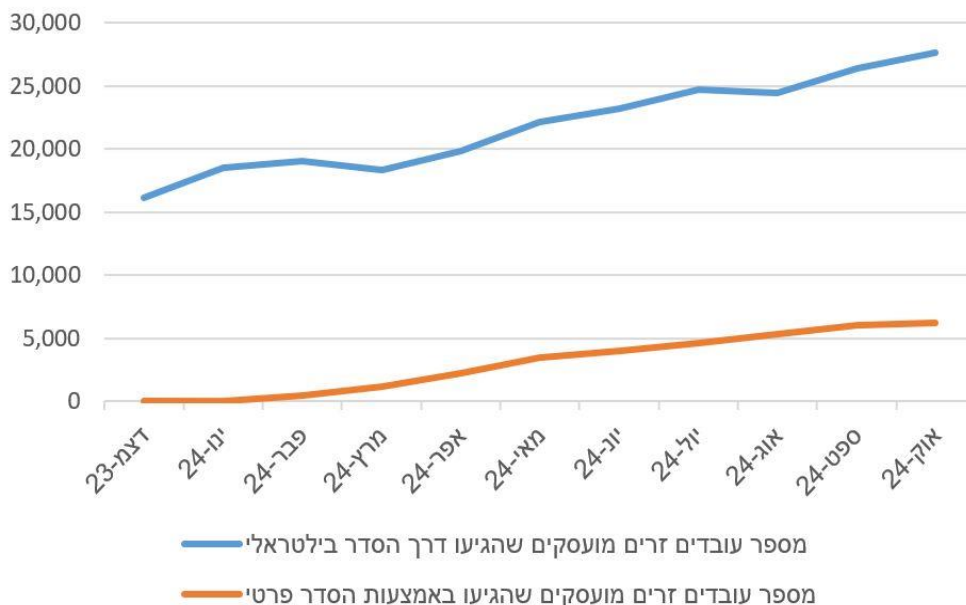
בפועל, פנו תאגידי הבניין במסלול הפרטי לאותם מאגרים שאיתם יש לישראל הסכמים - סרי לנקה והודו - ובעקבות זאת הודיעה הודו למנכ"ל רשות האוכלוסין שאין לה עניין להמשיך במסלול הפרטי בבניין והיא רוצה שהעובדים יגיעו לישראל במסלול ההסכם הביטרלי. משרד העבודה המולדובי עצר בדצמבר את גיוס עובדי הבניין ממולדובה בערוץ הביטרלי בעקבות הגיוס הפרטי והחזרתם באופן פרטי של העובדים שסיימו 63 חודשי עבודה בישראל. בעקבות זאת, בדיון הוועדה הביטרלית מינואר 2024, היא החליטה להפסיק את הגיוס הפרטי ממולדובה.

להלן תרשים של מספר העו"ז החודשי בענף הבניין, מדצמבר 2023 (מיד לאחר שאושר המסלול הפרטי) עד אוקטובר 2024, בחלוקה לאלה שהגיעו במסגרת הסכם בילטרלי לעומת אלה שעובדים בישראל והגיעו במסגרת המסלול הפרטי:

²¹⁴ ההסכמים עם הודו וסרילנקה נחתמו לאחר קבלת החלטת הממשלה על הבאה פרטית ב-12.11.23. גם לאחר חתימת ההסכם עם הודו, הודו לא שיתפה פעולה בהבאת עובדים לעבודה בישראל.

²¹⁵ למשך תקופה של 90 ימים. החלטת ממשלה 1056 בנושא: "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת חרבות ברזל - תיקון החלטת ממשלה", מ-12.11.23.

תרשים 19: המספר החודשי של העובדים הזרים בענף הבניין, מדצמבר 2023 עד אוקטובר 2024, שהגיעו במסגרת הסכם בילטרלי או במסגרת המסלול הפרטי



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

מהתרשים עולה כי מספר העו"ז שהגיעו במסגרת הסכמים בילטרליים עלה בהתמדה, למעט חודשיים שבהם חלה ירידה זמנית: מכ-16,000 עו"ז שעבדו בישראל בדצמבר 2023 לכ-28,000 שעבדו בה באוקטובר 2024, עלייה של 75%. כמו כן, עולה מהתרשים שנדרשו כשלושה חודשים עד שתאגידי הבניין הצליחו להביא עו"ז במסגרת המסלול הפרטי. ואולם, לאחר מכן עלה בהתמדה מספר העו"ז שהגיעו במסגרת המסלול הפרטי והגיע באוקטובר 2024 לפי שלושה-עשר ממספר העו"ז שעבדו בישראל במסגרת זו בפברואר 2024 (מ-490 עו"ז לכ-6,200). על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, נכון ל-1.12.24 נכנסו לארץ 10,784 עו"ז במסגרת המכסה להבאה פרטית, כ-7,000 בקשות היו בשלבים שונים של הליך הבאת עו"ז, כך שהמסגרת שנקבעה על ידי הממשלה במאי 2024 להבאת 20,000 עו"ז באופן פרטי כמעט הושלמה²¹⁶. נכון לפברואר 2025, היו בארץ כ-58,000 עו"ז בענף הבנייה, מתוכם כ-14,000 הגיעו במסגרת המסלול הפרטי, ותאגידי הבניין הזמינו כ-3,500 עו"ז נוספים במסגרת המסלול הפרטי. לאור הנתונים שהוצגו לוועדת המנכ"לים בפברואר 2025, היא הגדילה את המכסה של המסלול הפרטי בענף הבניין ל-28,000 עו"ז בכפוף לתנאים המפורטים בפרוטוקול²¹⁷.

²¹⁶ החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בעניין הבאה פרטית בענף הבנייה ובתת-ענף השיפוצים, 5.1.25, עמ' 2.

²¹⁷ "עדכון החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בעניין הבאה פרטית בענף הבניין ובתת ענף השיפוצים", 10.3.25-מ.

בביקורת עלה כי למרות ההערכות שבפברואר 2024 יגיעו לישראל כ-5,000 עובדים זרים במסלול הפרטי לבנייה, התהליכים התמשכו מאוד ונכון לתחילת מרץ 2024, שלושה חודשים לאחר קבלת החלטת הממשלה להביא עובדים זרים במסגרת זו, הגיעו רק 375 עובדים זרים מהודו²¹⁸ ועד לחודש מרץ 2024 הגיעו לישראל רק כ-500 עובדים זרים במסגרת המסלול הפרטי.

מכאן שגם החלטת הממשלה, בנובמבר 2023, לאפשר הבאה פרטית של עובדים זרים לא עמדה בצפייה שברוך זו יגיעו יותר עובדים זרים מאחר שיש בה פחות חסמים. יתר על כן, מכיוון שתאגידי הבניין שקיבלו אישור להביא עובדים במסלול הפרטי פנו לאותן מדינות שחתומות על הסכמים בילטרליים עם ישראל - סרי לנקה, הודו ומולדובה - הודו הפסיקה את הגיוס הפרטי ומולדובה הפסיקה את הגיוס הביטורלי. בעקבות זאת משרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין עצרו את האפשרות להבאה פרטית ממדינות אלה.

במסגרת הערכות למצבי חירום, על רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד הבינוי והשיכון בשיתוף משרד החוץ ובסיוע משרד המשפטים לתאם מראש עם מדינות זרות את האפשרות להבאת עובדים מהן גם בהבאה פרטית, להיערך בהתאם ובבוא העת להנחות את תאגידי הבניין למי באפשרותם לפנות.

2. בדיקת מקצועיות של העובדים הזרים באמצעות מיונים במדינות המוצא:

לפני שתאגידי הבניין מביאים עובדי בניין זרים לארץ, משרד הבינוי והשיכון הסמיך את התאחדות הקבלנים לבצע מבחנים לעו"ז במדינת המוצא כדי לבדוק את מקצועיותם. מיון עובדים בחו"ל באמצעות בחינתם לוקח זמן: ישראל מחכה למספר מינימלי של עובדים במקום אחד כדי שהבוחנים יטושו לבדוק את המיומנות שלהם²¹⁹, והבחינות נמשכות כמה ימים. בדיונים של הוועדה הביטורלית נטען כי עצם העובדה שהמיון נעשה באמצעות ספק יחיד מטעם משרד הבינוי והשיכון, מעניקה להתאחדות הקבלנים בוני הארץ שליטה על קצב מיון העובדים הזרים וכתוצאה מכך על זמינותם.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו כי לא ניתנה להתאחדות הקבלנים שליטה על קצב המיונים ועל קביעת מועדי המיונים; וכי מספר הנבחנים ומספר ימי המיון נקבעו על ידי משרד הבינוי והשיכון בהתייעצות עם רשות האוכלוסין וההגירה בלבד. התאחדות הקבלנים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025 (להלן - תשובת התאחדות הקבלנים) כי דווקא היא הציפה אין ספור פעמים את החסמים במילוי מכסת הנבחנים ואיכות המועמדים בפועל. היא הוסיפה כי פעלה באופן נחרץ לקיומם של המיונים, גם כשאלו נערכו בתדירות גבוהה ובדחופות.

גם רשות התחרות שבדקה את הנושא ביצוע המבחנים על ידי התאחדות הקבלנים בתחילת שנת 2024, העלתה בעיות בעניין זה וכתבה, באפריל 2024, ליו"ר הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בכנסת, כי ביצוע המיונים בידי התאחדות הקבלנים כספק יחיד מטעם משרד הבינוי והשיכון, ספק שנבחר שלא במסגרת הליך מכרזי, עלול לעוות את יעילותו ושוויוניותו של הליך המיון ולהקשות על פעילות התחרותית של

218 דיווח של מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה במשרד הבינוי והשיכון בוועדה המיוחדת לעובדים זרים של הכנסת ב-4.3.24.

219 נוהל מס' 9.7.0002 בנושא: "נוהל עריכת מבחנים מקצועיים ומיון עובדים זרים בענף הבניין במדינות המוצא", סעיף 1.1, רשות האוכלוסין וההגירה, מ-17.7.16.

חלק מהתאגידים. זאת, מאחר שחלק מקבלני הבניין החברים בהתאחדות הקבלנים מצויים בקשרי בעלות או קשרים אחרים עם תאגידים והם זקוקים לכוח אדם מיומן לצורך פעילותם כקבלני בניין. רשות התחרות הציעה במכתבה גם פתרונות: לשקול להאריך את האפשרות להביא עו"ז בהליך שאינו דורש מיונים מעשיים לפחות לתקופת ביניים, ולטווח הארוך לעבור להליך מכרזי לבחירת הגוף המממן. יצוין כי באוגוסט 2024 פרסם משרד הבינוי והשיכון מכרז פומבי למתן שירותי ארגון וביצוע בחינות מקצועיות שייערכו במדינת המוצא עבור מועמדים לעבודה בענף הבניין בישראל.

התאחדות הקבלנים מסרה בתשובתה כי היא מתנגדת לאמירה ממנה עולה כי ההתאחדות יכלה להפלות או לתת עדיפות לגורם זה או אחר במהלך ביצוע המיונים של העובדים בחו"ל. היא הוסיפה כי הטלת דופי במקצועיות ובתום הלב שלה משוללת כל יסוד מאחר שהמיונים אלו מנוהלים בבקרת רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד הבינוי והשיכון ומבוצעים כשהנבחנים הם אנונימיים.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו כי האמצעים שנקטים בהליך מיוני העובדים הזרים בחו"ל מונעים פגיעה בתחרות ופירט כמה מהם: החתמת הבוחנים על העדר ניגוד עניינים, ביצוע מבחנים אנונימיים, וביצוע הגרלה בידי רשות האוכלוסין כדי להבטיח שחלוקת העובדים בין התאגידים והקבלנים תתבצע באופן הוגן, בלא מתן העדפות למי מהם. המשרד הוסיף כי במהלך מלחמת חרבות ברזל הוא פרסם מכרז חדש ובחר ספק חלופי.

כבר בדיון של הוועדה הביטורלית מינואר 2024, עלתה האפשרות לביטול המבחנים המקצועיים בחלק מהמדינות והחלפתם בפרמטרים אחרים שיבטיחו את מקצועיות העובדים.

ככל שהתארך זמן הבאתם של עו"ז חדשים במסגרת ההסכמים הביטורליים, מסרו התאגידים לנציגי רשות האוכלוסין שיש להם ידע ויכולת לגייס באופן מיידי עו"ז חדשים לבניין²²⁰. בניסיון להפחית את הרגולציה, ובה בעת להבטיח שהעובדים שיגיעו יהיו עובדים מיומנים, הוציאה רשות האוכלוסין במרץ 2024 נוהל זמני להבאה מהירה של עו"ז לישראל לעבודה בענף הבניין, שלא במסגרת הסכם בילטרלי. משרד הבינוי והשיכון קבע במסגרת הנוהל הזמני את המתווה לבדיקת מקצועיות העובדים²²¹. הנוהל הזמני מאפשר מסלול שבו ניתן להביא 30% מהמכסה על בסיס קורות חיים וניסיון ממדינות שאין בהן מיונים על בסיס ניסיון²²².

220 נוהל בנושא: "נוהל זמני להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף הבניין שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל עדכון - 21.3.24", רשות האוכלוסין וההגירה, אגף בניין זרים מינהל עובדים זרים.

221 נוהל בנושא: "נוהל זמני להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף הבניין שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל עדכון - 21.3.24", רשות האוכלוסין וההגירה, אגף בניין זרים מינהל עובדים זרים. נספח ג' מתווה לבדיקת מקצועיות עובדים זרים לענף הבניין ללא מבחנים מעשיים.

222 בפברואר 2025 עודכן הנוהל כך שהגדיל את שיעור העובדים הזרים שיוכלו להגיע לארץ בהבאה פרטית ללא מיונים מעשיים מ-30% ל-50%.

החלטת ממשלה מ-15.5.24 מאפשרת הבאת עו"ז בעלי ניסיון לענף הבניין, באחריות המעסיק וללא חובה בקיום מבחנים מעשיים²²³. במאי 2024, במסגרת דיון ועדת המנכ"לים, טענו תאגידי הבניין כי ההליך להבאת עו"ז על בסיס ניסיון הוא ארוך²²⁴. משרד הבינוי והשיכון דיווח כי עד לאותו מועד, הוא טיפל במחצית מהפניות להבאת עובדים על בסיס ניסיון.

נמצא כי מיון העובדים נעשה בידי ספק יחיד - התאחדות הקבלנים, שנבחר שלא במסגרת הליך מכרזי. גם רשות התחרות הסתייגה מכך שהמיונים מתבצעים בידי התאחדות הקבלנים כספק יחיד מטעם משרד הבינוי והשיכון.

עלה כי במשך שמונה חודשים, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד לקבלת החלטת ממשלה 1752 במאי 2024, לא היה מנגנון יעיל ומהיר להבאת עובדים זרים על בסיס ניסיון בלבד על מנת לתת מענה לפערים שנוצרו.

3. מ י מ ו ן ט י ס ו ת : באפריל 2024, לאחר שהצוות הבין-משרדי זיהה שאחד החסמים להבאת עו"ז הוא הקושי בהטסת עובדים מהודו שמויננו והוגדרו כמתאימים לעבוד בישראל, הוא החליט שעל מנת להאיץ את הגעתם לישראל רשות האוכלוסין תוציא "רכבת אווירית" של טיסות שכר (צ'רט) מהודו לישראל. מכיוון שטיסות השכר יקרות יותר מטיסות סדירות, הן יסובסדו בגובה 300-350 דולר לכרטיס כך שעלותן תהיה דומה לעלות של טיסה סדירה²²⁵. היקף הסבסוד של הטיסות הסתכם בשלושה מיליון ש"ח.

4. א ג ר ו ת : כאמור, סך החיובים שמעסיק בענף הבניין (למעט ענפי המשנה שיפוצים, תשתיות תחבורה ועתיקות) נדרש לשלם עבור העסקת עובד זר הסתכם בתחילת 2025 ב-23,430 ש"ח. בניגוד למעסיקים בענפים אחרים שבהם מועסקים עו"ז, בנוסף לאגרות עליו לשלם דמי היתר על סך 14,100 ש"ח. יצוין כי בגין עובדים פלסטינים²²⁶, יש פטור מתשלום האגרות²²⁷. מכאן שכאשר מעסיק צריך להעסיק עובדים זרים במקום פלסטינים, העלויות שלו גבוהות יותר ולכן הוא אינו ממהר להעסיק עו"ז במקום העובדים שהיו לו.

מלוח 3 עולה כי ענף הבנייה הוא הענף היחיד שבו קיימים דמי היתר על סך 14,100 ש"ח, תשלום שאין כדוגמתו בענפים אחרים. עלות זו משפיעה על מחיר המוצר לאזרח: דירה או מבנה ציבור.

223 החלטת הממשלה 1752 בנושא: "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה", סעיף 9, מ-15.5.24; בכפוף לתנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה.

224 סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים מ-20.5.24.

225 הודעה לתקשורת, אפריל 2024, משרד ראש הממשלה.

226 כאמור, לפני מלחמת חרבות ברזל, כשליש מעובדי ענף הבניין היו פלסטינים.

227 סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים מ-20.5.24.

זאת ועוד - על פי חוק עובדים זרים על תאגיד הבניין לשלם, בעת הגשת בקשה להיתר, אגרת בקשה עבור כל עובד זר שהוא מעוניין להעסיק²²⁸. יוצא שתאגיד הבניין משלם אגרת בקשה עבור כל העובדים שמוטר לו להעסיק בהתאם למכסה שאושרה לו, ולא בהתאם לכמות העובדים שהוא הביא לישראל בפועל. בהתאם לתקנות עובדים זרים (אגרת בקשה ואגרה שנתית), התשס"ד-2004, אגרות שנתיות מחושבות לפי מועד ההגעה של העובד, אך בתחילת המלחמה, מאוקטובר עד דצמבר 2023, אתרי בנייה היו סגורים או עבדו באופן חלקי. ועדיין תאגידי הבניין שילמו אגרות שנתיות בגין תקופה שהעובדים לא עבדו בה ולא קיבלו החזר על האגרות ששילמו עבור חודשים אלה. גם בשלב מאוחר יותר, הביא העיכוב בהבאת עו"ז, שאמורים היו להגיע בחודשים הראשונים של שנת 2024, לכך שתאגידי שילמו אגרה שנתית עבורם טרם הגעתם.

נוסף על כך, תאגידי הבניין טענו שלא מאפשרים לתאגיד בניין שלא שילם את מלוא האגרות עבור שנת 2024 לנצל את מלוא מכסת העובדים הזרים המותרת לו. מדיון בוועדת המנכ"לים לעניין עו"ז במאי 2024, עלה כי נושא ניצול מלוא מכסת העו"ז לתאגיד שלא שילם אגרות נמצא במחלוקת בין תאגידי הבניין למשרדי הממשלה²²⁹.

כדי להתמודד עם הבדלי העלויות בהעסקת עו"ז ופולסטינים, הציע משרד הבינוי והשיכון באפריל 2024 לתמרץ קבלנים להעסיק עו"ז ולחלופין לבחון הקטנה משמעותית של האגרות והערבויות שהתאגידיים משלמים כל שנה. בפני ועדת המנכ"לים, שהתכנסה ביולי 2024, עמדה המלצה לקבוע את גובה אגרת הבקשה על סכום מופחת של 350 ש"ח. ההמלצה נסמכה על עמדת רשות האוכלוסין, שבתקופה זו אגרה בגובה 350 ש"ח תיתן מענה להוצאות הכרוכות בטיפול הממשלתי שעבורו משולמת האגרה. ואולם, בגלל אי-הסכמה עם משרד האוצר, ועדת המנכ"לים לא המליצה על כך.

בדיון מ-20.5.24 ביקשו תאגידי הבניין לשלם את אגרת הבקשה בהתאם לכמות העובדים הקיימת בתאגיד ובאופן יחסי לזמן ההגעה של העובדים במהלך השנה²³⁰ (ולא אגרה המשולמת מראש על פי מספר העו"ז שמוטר להם להעסיק), ומשרד הבינוי והשיכון הציג את הטיפול בנושא גובה האגרות ומענה לחודשים הראשונים של המלחמה כאחד מהנושאים המרכזיים שעל הפרק.

בדצמבר 2024 הציגו נציגי משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לחברי ועדת המנכ"לים מתווה שגובש על ידיהם, ובו פטור למעסיקים מדמי היתר למשך חצי שנה על מנת להקל על עלויות ההעסקה בתקופה²³¹.

228 אגרה על סך 1,040 ש"ח לעובד כפול מספר העובדים שבמכסת התאגיד. לדוגמה: תאגיד שהגיש בקשה לגבי 350 עובדים אך מעסיק 63 עובדים, עדיין ישלם 364,000 ש"ח. חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, פרק ג', חיוביו של מעסיק כלפי הרשויות, סעיף 1(א).

229 סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים מ-20.5.24.

230 סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים מ-20.5.24.

231 סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בנושא: "מעקב בנושא הבאה פרטית של עובדים זרים לענף הבניין" מ-2.1.25. בתקנות עובדים זרים (פטור מדמי היתר) הוראת שעה, התשפ"ה-2025, נקבע פטור מלא או בשיעור 50% בגין עובד זר שנכנס לראשונה לישראל בתקופה שמיום 1.4.25 ועד סוף השנה, בהתאם להמלצת ועדת המנכ"לים.

נכון ליולי 2024 לא הגיעו משרד הפנים ומשרד האוצר להסכמות לגבי הפחתת האגרות בענף הבנייה שעל פי חוק מעסיקי עובדים זרים צריכים לשלם, בניגוד למעסיקי פלסטינים. משרד האוצר דרש שהפחתה כזו תתבצע כחלק מהליך כולל לבדיקת חסמים להבאת עובדים זרים: מגבלות בהליך המיון המקצועי, עיכובים בתהליכי אישור והיתרים ומודל העסקת עובדים דרך תאגידי כוח אדם. כמו כן, לא ניתנה הקלה אחרת לתאגידי הבניין ותאגיד בניין שלא שילם את מלוא האגרות עבור שנת 2024, לא היה יכול לנצל את מלוא מכסת העובדים הזרים המותרת לו.

5. **חסמים נוספים**: מפרוץ המלחמה ועד לאפריל 2024 זיהה משרד הבינוי והשיכון חסמים נוספים, ובהם:

א. נוכח המלחמה, האתגר הקיים מול מדינות שישראל רוצה לחתום עימן על הסכמים בילטרליים;

ב. עומס גדול מאוד על רשות האוכלוסין;

ג. אי-ודאות לגבי מועד החזרת עובדים פלסטינים לענף הבנייה;

ד. מדיניות של אי-אכיפת כניסת שב"חים;

ה. ויתור של תאגידי מסיבות שונות על העסקת עו"ז שהם ביקשו להעסיק, ואף החלטתם שלא להעסיק עו"ז שכבר יכלו להגיע לארץ (ראו פירוט בהמשך).

6. **היעדר תחרות**: הקטנת היצע העובדים גורמת לעליית השכר של כל עובד ועובד שנמצא בארץ. עם סיום הליכי האיתור, המיון והבדיקה של עובדים זרים בחו"ל, המעסיקים בארץ צריכים לבקש להעסיק את העובדים שמוינו כדי לאפשר את תחילת העבודה של העובד הזר בפועל. דרך אחת להשגת ביקוש זה היא יצירת תחרות על העובדים הזרים בחו"ל בין התאגידיים שהם בפועל המעסיקים של עובדי הבניין הזרים. בתחילת המלחמה היו 49 תאגידי בניין אך רשות האוכלוסין ואגף התקציבים במשרד האוצר סברו שהתחרות בשוק אינה מספקת וכי התאגידיים האטו את קצב תהליך הבאת העו"ז לישראל וכך יצרו צוואר בקבוק.

כדי לטפל בתופעה זו שבה תאגידי הבניין אינם מביאים עובדים, פעלה רשות האוכלוסין להגברת התחרות על ידי הגדלת מספר תאגידי הבניין שרשאים להביא עו"ז. לאחר פרוץ המלחמה היא איפשרה הגשת בקשות רישום לתאגידיים חדשים והוגשו 284 בקשות. נכון לחודש מרץ 2024, אישרה רשות האוכלוסין 100 תאגידיים חדשים אבל רק 32 מתוכם החלו לפעול.

מתשובת רשות התחרות מאפריל 2024 למכתב ששלח לה יו"ר הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בכנסת, עולה כי על אף שרשות האוכלוסין אישרה 16 חברות שפעלו בהודו לאיתור עובדים הודים שיבואו לעבוד בישראל, מרבית התאגידיים מבין 29 התאגידיים שפנו בבקשה למיין עובדים בהודו במסגרת הבאה פרטית, פעלו מול חברה אחת בלבד, דבר אשר ייתכן ומעכב הבאת עו"ז לישראל ומייקר את עלותם. רשות התחרות הוסיפה שככל שבעיית ההיצע של העו"ז לבנייה בישראל לא תיפתר בזמן הקרוב, יש לשקול לבחון מעבר למודלים נוספים ושונים להעסקתם, כגון מעבר להליך מכרזי לבחירת מספר

מצומצם של תאגידי שיהיו מורשים להביאם, כאשר התחרות במכרז תהיה על המחירים שזוכי המכרז יגבו מקבלני הבניין, באופן שיוביל להוזלת המחיר. התאחדות הקבלנים מסרה בתשובתה כי הטענה לפיה מרבית התאגידי גייסו עובדים מהודו בעיקר באמצעות חברה אחת היא לא נכונה.

רשות האוכלוסין פעלה להגדלת מספר תאגידי הבניין, אולם בביקורת עלה כי הגדלת מספר התאגידי (32 תאגידי בניין חדשים נכון למרץ 2024) לא הביאה לתוצאה הרצויה של הגברת התחרות והגברת קצב הבאת העובדים הזרים לישראל ובמרץ 2024 היו בישראל רק 31,000 עובדי בניין זרים.

על רשות האוכלוסין, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, לעקוב ולבדוק האם הגידול במספר תאגידי הבניין הביא להגברת התחרות, לעלייה במספר העובדים הזרים שמגיעים ולהורדת עלותם. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המנכ"לים לבדוק האם מודל תאגידי הבניין הוא המודל היעיל ביותר להבאת עובדים זרים לענף הבנייה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי סוגית יעילות המודל התאגידי צפויה להיבדק בצוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר.

7. היעדר פרויקטור: בדצמבר 2023 כתבו נשיא ומנכ"ל התאחדות הקבלנים בוני הארץ לראש הממשלה שקצב הבאתם של העו"ז מסורבל וארוך, וכפי שהוא מנוהל היום הבאתם של 30,000 העובדים הראשונים תימשך חודשים רבים והבאתם של עו"ז נוספים אינה נראית באופק. הם ביקשו מראש הממשלה למנות פרויקטור שיתכלל את עבודת כלל משרדי הממשלה בנושא העובדים הזרים, ויהיה אחראי להבאת העובדים הזרים הנחוצים לכלל הענפים במשך תוך ארבעה חודשים. כאמור, רק במאי 2024 הוקמה ועדת המנכ"לים שריכזה את נושא הבאת העובדים הזרים (ראו לעיל בפרק בנושא "וועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה").

8. עובדים שעזבו מקום עבודה: בנוסף לחסמים הקיימים בענף הבניין נוצרה תופעה של עובדים שנטשו מקום עבודה (שלא בהכרח על רקע פגיעה בזכויותיהם). מדובר בעו"ז שלאחר שהם מגיעים לארץ עוזבים את הקבלן שהעסיק אותם ועוברים לעבוד אצל מעסיק אחר, לעיתים בתחום אחר. מעסיקים במצוקה משכנעים עו"ז של מעסיקים אחרים לעבור לעבוד אצלם ולעיתים גם תאגיד הבניין שהביא אותם אינו יודע איפה הם. נוהל "תנאי ההיתר להעסקת עו"ז בענף הבניין" קובע כי כל עוד עובד זר עזב תאגיד ולא נרשם בתאגיד אחר, התאגיד שבו עבד לא יהיה זכאי להחזר דמי ההיתר והאגרה השנתית, אלא אם כן עזב העובד את הארץ²³². מכאן שעובד שעזב תאגיד והלך לעבוד אצל מעסיק אחר, התאגיד שהביא אותו לישראל צריך לשלם עליו אגרה שנתית. התאגיד נפגע פעמיים: הוא נושא בתשלום עבור העובד שעזב, ומכסת העו"ז שלו קטנה כיוון שהוא לא יכול להביא עובד זר אחר תחת העובד שברח²³³. תאגידי הבניין הציעו לוועדת המנכ"לים לא לחייב תאגיד בניין על עובד שעזב

232

נוהל מספר 9.4.0001, סעיף 5.4, רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך עדכון 15.12.21.

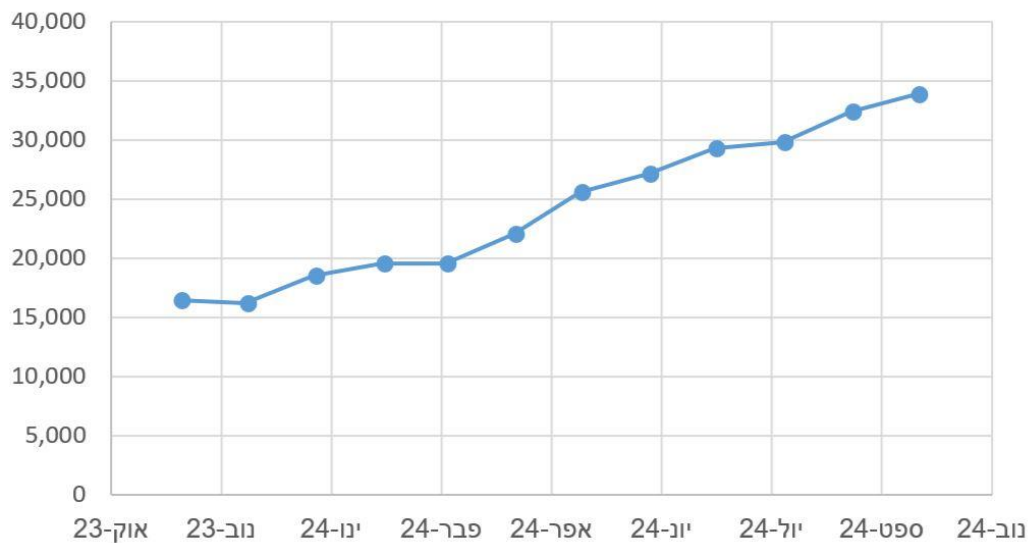
233

סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים מ-20.5.24, פרוטוקול מס' 31 מיישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בנושא: "בחינת הבאת עובדים זרים נוספים והגדלת המכסות לענפים השונים בשל המחסור בכח אדם שנוצר

אותו. נוסף על כך, הם הציעו לחייב עובד זר להישאר אצל התאגיד שהביא אותו לתקופה מסוימת כדי לצמצם את תופעת המעבר בין התאגידים - שמשמעותה שתאגיד אחד התאמץ להביא עובד לארץ ואף משלם תמורתו אגרה, ותאגיד אחר נהנה מכך בפועל²³⁴. רשות התחרות התייחסה לעניין זה במכתבה מאפריל 2024, וכתבה כי העובדה שהתאגיד אינו זכאי להחזרים עבור חלק מהתשלומים שביצע בעד העובד הזר, במקרה שהעובד הזר עזב את התאגיד ולא נרשם בתאגיד אחר, מהווה תמריץ לתאגיד להעלות את המחירים עבור העו"ז שכבר רשומים אצלו בישראל על פני גיוס עו"ז.

החסמים השונים שתוארו לעיל עכבו את תהליך הבאת העובדים הזרים. להלן תרשים המתאר את השינוי במספר העו"ז המועסקים בענף הבנייה מנובמבר 2023 עד נובמבר 2024²³⁵:

תרשים 20 : השינוי החודשי במספר העובדים הזרים המועסקים בענף הבנייה, נובמבר 2023-נובמבר 2024



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

בעקבות מלחמת חרבות ברזל - ישיבת המשד", מ-7.11.23, פרוטוקול מס' 42 מישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בנושא "תמונת מצב של העובדים הזרים בחברות העוסקות בתשתיות לאומיות בעקבות המלחמה", מ-26.12.23. ופרוטוקול מס' 54 מישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בנושא: "סטטוס הבאת העובדים הזרים לענף הבניין ופתרונות מגורים לעובדים הזרים הצפויים להגיע לישראל, מ-4.3.24.

סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים מ-20.05.24.

234

ועוד כ-5,900 - 7,000 עו"ז שעבדו במסגרת חברות ביצוע. ההבדל בין מספר העובדים הזרים בתרשים זה למספר העובדים הזרים בתרשים של התאחדות הקבלנים בוני הארץ, כמו גם בחלק מהנתונים שמופיעים בהמשך דוח זה, נובע מכך שהנתונים נלקחו ממקורות שונים.

235

מהתרחשים עולה כי בנובמבר 2023 עבדו כ-16,000 עובדים זרים בענף הבנייה, כי מספר העובדים הזרים בענף נמצא במגמת עלייה ובאוקטובר 2024 הוא הכפיל את עצמו לכ-34,000 עובדים זרים, עלייה של יותר מ-100%. עם זאת, היות שבפרוץ מלחמת חרבות ברזל עבדו בענף כ-100,000 עובדים לא-ישראלים (זרים ופלסטינים), הגידול במספרם לא השלים את המחסור בכוח אדם: באוקטובר 2024, שנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היו חסרים 64,000 עובדים לא-ישראלים, כמעט פי שניים ממספר העובדים הלא-ישראלים שעבדו באותו מועד בענף הבנייה וביוני 2025, מועד סיום הביקורת עדיין חסרים כ-37,000 עו"ז.

נוסף על פעולותיה כפי שהוצגו לעיל, ב-18.12.24 אישרה ועדת המנכ"לים להגדיל את מכסת העו"ז²³⁶ למכסה של 80,000 עו"ז שיועסקו על ידי תאגידי כוח אדם זר לבניין ומכסה נוספת של 25,000 עו"ז שיועסקו על ידי חברות הביצוע. על פי פרוטוקול ועדת המנכ"לים, נכון לדצמבר 2024 היו בישראל כ-55,000 עו"ז שהועסקו על ידי תאגידי כוח אדם זר לבניין ועל ידי חברות הביצוע²³⁷.

החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, רשות האוכלוסין ומשרד הבינוי והשיכון השקיעו מאמצים בהבאת עובדים זרים לענף הבניין. לאורך התהליך התגלו קשיים שונים ומשרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין וההגירה, יחד עם ועדת המנכ"לים, שהוקמה רק במאי 2024, החלו לפעול להסרת החסמים והגדלת האפשרויות להבאת עובדים זרים לבניין. מאמצים אלה הביאו לכך שמספר העובדים הזרים בענף הבנייה עלה מכ-30,000 עו"ז במאי 2024 לכ-63,000 עו"ז ביוני 2025. עם זאת במועד סיום הביקורת, הפעולות טרם הושלמו, המחסור בעובדים בענף הבנייה עדיין קיים וחסמים רבים עדיין נותרו: הבאת עו"ז בהבאה פרטית מבלי לפגוע בהסכמים בילטרליים, האתגר בהבטחת זכויותיהם של העובדים הזרים במסגרת הבאה פרטית, הבעיות בבדיקת מקצועיות של העובדים הזרים באמצעות מיונים במדינות המוצא, היעדר תחרות בין תאגידי הבניין, אגרות, האתגר נוכח המלחמה, מול מדינות איתם ישראל רוצה לחתום על הסכמים בילטרליים ועלות ומיעוט טיסות, עומס על רשות האוכלוסין וההגירה, ותופעת העובדים שנוטשים את המעסיקים שלהם בתוך זמן קצר.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי ועדת המנכ"לים ומשרד הבינוי והשיכון בשיתוף משרד העבודה ומשרד האוצר, יגבשו תוכנית סדורה ויעילה שתיתן מענה לחסמים שעלו במהלך המלחמה בהבאת עובדים זרים, כפי שאכן החלו לעשות, תוך שמירה על זכויותיהם של כלל העובדים הזרים המועסקים בענף בין השאר, מומלץ שוועדת המנכ"לים תנתח את שיטת תאגידי הבניין והשלכותיה, ואם נדרש לעדכנה או לשנותה ובאיזה אופן לשם מימוש מרבי של מכסות העסקת עובדים זרים.

בתשובת משרד העבודה למשרד מבקר המדינה נמסר שבמסגרת עבודת ועדת המנכ"לים הוחלט כי ייבחנו חסמים ושיטות ההעסקה של עובדים זרים באמצעות צוות מחקר ובחינה שוועדת המנכ"לים החליטה להקים.

236 במהלך מלחמת חרבות ברזל נאסרה העסקת פלסטינים ולכן המכסות היו רלוונטיות להעסקת עובדים ממדינות זרות. החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים על הקצאת מכסה לענף הבניין, 5.1.25.

236

237

קבלנים בעלי היקפי פרויקטים קטנים וקבלני שיפוצים

קבוצת הקבלנים בעלי היקפי פרויקטים קטנים (להלן - קבלנים קטנים)²³⁸ וקבלני שיפוצים הינה קבוצה עם מאפיינים ייחודיים, הן בגלל צורכי כוח האדם שלה והן בגלל איתנותה הפיננסית, ויש לה בעיות מיוחדות, מעבר למצב שתואר לעיל בעניין השפעות המחסור בעובדים על ענף הבנייה. להלן הפרטים:

היקף שעות ההעסקה של עובדים לא-ישראלים

עובדים זרים זמינים לעבודה מספר רב של שעות ביממה, והדבר משפיע לחיוב על התפוקה שלהם. על פי נוהל "תנאי ההיתר להעסקת עו"ז בענף הבניין", על התאגיד לשלם שכר לכל עובד הרשום אצלו באותו חודש לפי היקף עבודה שלא יפחת מ-236 שעות בחודש, גם אם בפועל עבד העובד מספר שעות נמוך יותר²³⁹. בניגוד לחובה לשלם לעו"ז עבור מינימום 236 שעות, את העובדים הפלסטינים ניתן להעסיק כמות שעות פחותה, ולשלם להם רק עבור השעות שעבדו²⁴⁰. עובד פלסטיני עובד בממוצע בין שש לשמונה שעות ביום, לעומת עובד זר אשר עובד בממוצע כ-12 שעות ביום. החובה לשלם לעו"ז עבור לא פחות מ-236 שעות בחודש אינה מתאימה לקבלני שיפוצים וקבלנים קטנים, שבאופן קבוע מעסיקים פלסטינים שעובדים פחות שעות. מכיוון שהעסקת עו"ז כרוכה בעלויות משמעותיות שנובעות מחובת תשלום עבור מספר מזערי של שעות ואגרות גבוהות, היא פחות מתאימה כאמור לקבלנים קטנים ולקבלני שיפוצים (ראו לעיל בפרק בנושא "חסמים להבאת עובדי בניין לא-ישראלים והטיפול בהם" ולהלן בתת-פרק בנושא "אגרות") ועל כן, תמהיל העובדים שהם הסתמכו עליו בפעילותם השוטפת לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל מבוסס על עובדים פלסטינים.

כדי להתמודד עם הפער במספר השעות עליהן צריך לשלם לעובדים, שמביא לעלות שכר הגבוהה ב-70% בהעסקת עובד זר במקום עובד פלסטיני, ב-12.2.24 החליטה הממשלה להנחות את מנהל רשות האוכלוסין לבחון עריכת שינוי בנוהל "תנאי ההיתר להעסקת עו"ז בענף הבניין", כך שתופחת מכסת שעות ההעסקה המינימלית שעל תאגיד לשלם לעובד הזר, מ-236 שעות בחודש ל-200 שעות בחודש או היקף אחר²⁴¹.

רק ביוני 2024, שמונה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, התיר לבסוף ראש מינהל עובדים זרים ברשות האוכלוסין לתאגידים, בתנאים מסוימים, להעסיק עובדי בניין זרים מהודו בענפים אחרים, ובהם שיפוצים ותשתיות, ולשלם להם שכר בגין 182 שעות חודשיות לפחות (במקום 236 שעות לפחות), בין השאר כדי לתת מענה לענפים הסובלים ממחסור בעו"ז וזקוקים לסיוע מיידי.

²³⁸ תקנות רישום הקבלנים מחלקות את הקבלנים הרשומים לענפים המחולקים לשלוש קבוצות השונות זו מזו בהיקפי הפרויקטים המותרים. קבלני שיפוצים קטנים במיוחד יכולים להירשם בסיווג מיוחד עם היקף מרבי קטן יותר מזה של הסיווג הרגיל.

²³⁹ נוהל 9.4.0001, "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם", סעיף 6.12.1, רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך עדכון 15.12.21.

²⁴⁰ סיכום דיון ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים מ-20.5.24.

²⁴¹ החלטת ממשלה 1383 בנושא: "א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024", מ-4.2.24.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבינוי והשיכון, לרשות האוכלוסין ולמשרד המשפטים, לבנות מנגנונים גמישים שיאפשרו גם לקבלנים קטנים להעסיק עובד זר בהתאם לצרכים שלהם. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות האוכלוסין ולמשרד המשפטים לפתח מנגנונים גמישים שיאפשרו גם לקבלני שיפוצים להעסיק עובד זר בהתאם לצרכים שלהם.

אגרות

כאמור, ב-22.7.24, המליצה ועדת המנכ"לים לשר הפנים, שר האוצר ושר העבודה להפחית את סכומי האגרות שקובע החוק גם לקבלני שיפוצים ולא לגבות דמי היתר. ההמלצה התקבלה, ובתיקון לתקנות עובדים זרים (דמי היתר), התשס"ו-2006 שתחילתו ב-1.12.24, נקבע פטור מתשלום דמי היתר למעסיקים בענף השיפוצים. כמו כן, בתיקון לתקנות עובדים זרים (אגרת בקשה ואגרה שנתית), התשס"ד-2004, שתחילתו ב-1.1.25, נקבע שמעסיקים כאמור ישלמו אגרת בקשה מופחתת בסך 360 ש"ח ואגרה שנתית מופחתת בסך 8,290 ש"ח.

הקצאת מכסת עובדים זרים ייעודית לקבלנים קטנים וקבלני שיפוצים

ערב מלחמת חרבות ברזל, לא הייתה לענף השיפוצים מכסה ייעודית מתוך מכסת העו"ז של ענף הבנייה, אולם בפועל הועסקו בתת-ענף זה כ-12,000 עובדים לא-ישראלים מתוך המכסה הכללית²⁴². עם פרוץ המלחמה ואיסור הכניסה לפלסטינים, נקלעו קבלני השיפוצים, שעד אז העסיקו פלסטינים, למצוקה.

בנובמבר 2023 שלחה מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ומדיניות במשרד הבינוי והשיכון לראש מינהל עובדים זרים דאז ברשות האוכלוסין מתווה לטובת גיוס עובדים שלא באמצעות הסכם בילטרלי. היא כתבה כי המתווה אושר גם אל מול התאחדות הקבלנים בוני הארץ ומול תאגידי הבניין. המתווה כלל מתן מענה לקבלנים קטנים על ידי הקצאה של 40% מן העובדים הזרים שיגיעו (4,000 עובדים במצטבר) במסגרת תוספת מכסת עובדים, עבורם ועבור קבלני שיפוצים. ככל שהקבלנים הקטנים לא ידרשו את העובדים, יוכלו הקבלנים הגדולים להעסיק אותם. ראש מינהל עובדים זרים השיבה שלתאגידי "יש חופש עיסוק ואוטונומיה של חוזים", וכי למיטב הבנתה, אסור על פי דין להתערב ברווחיות של התאגיד ולקבוע למי הוא מקצה את העובדים שהוא מביא.

עד אפריל 2024, רשות האוכלוסין ומשרד הבינוי והשיכון לא ערכו דיון באפשרות של משרד הבינוי והשיכון, כמאסדר, להקצות מכסות עובדים זרים ייעודיות לקבלנים קטנים וקבלני שיפוצים כך שניתן יהיה להקל על מצוקותיהם ולוודא שהבנייה בישראל תימשך בצורה המיטבית למשק.

במסגרת המפגש של רשות האוכלוסין מפברואר 2024 עם נציגי משרדי הממשלה השונים העלו המשתתפים הצעות לפתרון המחסור בעובדים בענף השיפוצים ובהם: בחינה מקצועית של הצורך בעובדים, בחינת

²⁴² משרד ראש הממשלה, הוועדה לעניין עובדים זרים, החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים על הקצאת מכסה לתת ענף קבלני השיפוצים מענף הבניין, 4.7.24.

מנגנון הקצאה מתוך המכסה של עובדי הבניין לקבלנים הקטנים, אפשרות מעבר עובדים בין קבלנים, שימוש במדרג במרשם הקבלנים שעל פיו תוגדר ההקצאה לקבלנים הקטנים ובחינת חלוקת מכסה לקבלנים הקטנים. במפגש הוחלט שייקבע דיון בנושא.

באפריל 2024 טרם שינתה רשות האוכלוסין את הנוהל, משרד הבינוי והשיכון לא התערב בהקצאת עובדים זרים בין הקבלנים ולא נקבעה מכסה נפרדת לקבלנים קטנים וקבלני שיפוצים²⁴³. ב-20.5.24 משרד הבינוי והשיכון עדיין בחן מענה ייעודי לענפים ייחודיים כמו ענף השיפוצים.

בישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים של הכנסת מ-20.5.24, הציגה מנכ"לית התאחדות קבלני השיפוצים את מצבם של קבלני השיפוצים. לדבריה, כתוצאה מהמצוקה, פלסטינים נכנסים לישראל באופן כביכול חוקי, מצוידים בהיתרים עם שם המעסיק שלהם, ומגיעים לקבלני השיפוצים שהעסיקו אותם ערב המלחמה בבקשה לעבוד. כ-20% מקבלני השיפוצים מעסיקים אותם אף על פי שהדבר לא חוקי. להערכתה, מדובר ב-1,000 - 2,000 פלסטינים שעובדים באופן זה²⁴⁴.

ב-4.7.24 החליטה ועדת המנכ"לים על הקצאת מכסה של 5,000 עו"ז לקבלני השיפוצים. על פי ההחלטה, רשות האוכלוסין תבחן את אופן ההעסקה של העו"ז בתת-ענף זה. ב-18.12.24 אישרה ועדת המנכ"לים שהם יועסקו על ידי תאגידי כוח אדם זר לבניין. בנוסף לכך החליטה ועדת המנכ"לים שמתוך המכסה להבאה פרטית בענף הבניין²⁴⁵, יוקצו 2,000 עו"ז לתת-ענף קבלני השיפוצים²⁴⁶.

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, עד מרץ 2025 לא הגיע ולו עובד זר אחד לעבוד בשיפוצים. הדבר פגע הן בקבלנים עצמם והן באזרחי מדינת ישראל שזקוקים לשירותיהם, בפרט באזרחים שבתיהם נפגעו במלחמת חרבות ברזל ובפרט לאחר מבצע "עם כלביא". בנוסף, המחסור בעובדים בענף השיפוצים עלול להביא להעסקת עובדים פלסטינים לא חוקיים.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו כי לא היה סביר לצפות שתוך שלושה-ארבעה חודשים מההחלטה על פתרון להבאת עובדי שיפוצים כבר יהיו עובדים בישראל היות והתהליך היה מורכב בין השאר, כיוון שהיה צריך למצוא מדינה שיש איתה הסכם בילטרלי בענף הבניין, לוודא שהיא יכולה לספק עובדי שיפוצים מיומנים והיא מסכימה לתהליך הנלווה לכך, היות והיה צורך לבנות מערך מיומנים שלם מאפס, מערך הכשרות ועוד ושלאחריו רשות האוכלוסין וההגירה הייתה צריכה לקבל מהמדינה את רשימות מועמדים ולבצע את התהליכים שלה.

²⁴³ ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים של הכנסת בנושא: "סטטוס הבאת העובדים הזרים לענף הבניין - ישיבת מעקב", מ-14.4.24.

²⁴⁴ פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בנושא: "תמונת מצב ומדיניות לעניין העסקת עובדים פלשתינאים בישראל - ישיבת מעקב", מ-20.5.24, עמ' 25.

²⁴⁵ שתעמוד על עד 25,000 עובדים זרים ומימושה יתאפשר עד ליום 31.3.25.

²⁴⁶ החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בעניין הבאה פרטית בענף הבנייה ובתת ענף השיפוצים, 5.1.25.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בדיוני הוועדה הבילטרלית, למשל בדיון מאפריל 2025, עלה כי יש מאגר עובדים זמין להשמה לעובדי שיפוצים אך התאגידים אינם מזמינים את העובדים על מנת שיעבדו בארץ בשיפוצים.

משרד העבודה כתב בתשובתו כי משרדי הממשלה עשו מאמצים לסייע לענף בקביעת מכסה ייעודית ובהתאמת מתכונת ההעסקה והשכר לצורכי הענף, וכי העיכובים בהגעת העובדים הזרים נובעים מסיבות שקשורות לקבלנים עצמם, בשל קשיי העסקה ועלויות של עובדים זרים.

עקב המצוקה בענף השיפוצים והעיכוב בהבאת עובדים זרים לענף, על משרד הבינוי והשיכון, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד העבודה לעקוב אחר יישום הפתרונות בשטח ולבחון האם הם מאפשרים את פעילות הקבלנים הקטנים וקבלני השיפוצים.

השפעות המחסור של עובדי בנייה על הכלכלה ועל הקבלנים

השפעת המחסור בעובדים לא-ישראלים בענף הבנייה על הכלכלה

1. השפעה על התוצר

א. מדברי ההסבר להחלטת הממשלה 1752 ממאי 2024, עולה כי הענף שנפגע בצורה הקשה ביותר מפרוץ המלחמה הוא ענף הבניין. לפי דברי ההסבר להחלטה, בשבועות שלאחר פרוץ המלחמה כ-77% מאתרי הבנייה בישראל היו סגורים והחל בסוף אוקטובר 2023 החלו האתרים להיפתח, בכפיפות למגבלות פיקוד העורף והרשויות המקומיות. עם זאת, נכון לסוף 2023, כ-28% מאתרי הבנייה למגורים נותרו סגורים, וגם באלה שנפתחו התנהלה העבודה בהיקף חלקי בלבד. הפגיעה בתוצר כתוצאה מירידת הפעילות בענף הבניין הייתה משמעותית. על פי הערכת בנק ישראל הסתכמה ירידת הפעילות ברבעון הרביעי של שנת 2023 בכ-50%, שהם כשלושה אחוזי תוצר (0.75% מהתוצר במונחים שנתיים), בהיקף של כ-14 מיליארד ש"ח. בנוסף, לפי דברי ההסבר ענף הבנייה צורך חומרי גלם ומוצרי ביניים מענפים רבים בישראל, כך שלרמת הפעילות הנמוכה שלו יש השפעה שלילית על ענפים נוספים. השפעה זו תבטא בירידת תוצר נוספת של כ-2.4% במונחים רבעוניים (0.6% מהתוצר במונחים שנתיים), בהיקף של כ-11.2 מיליארד ש"ח והיא תבוא לידי ביטוי בהדרגה, עם חלחול הביקושים הנמוכים של ענף הבנייה לשאר ענפי המשק לסך של כ-1.5% תוצר במונחים שנתיים, כ-28 מיליארד ש"ח. ככל שהמחסור בעובדים ימשך, הפגיעה במשק צפויה להעמיק, להתרחב ולהחריף.

ב. כבר באוקטובר 2023 העריך אגף התקציבים במשרד האוצר, במסמך פנימי, את ההשלכות הנובעות מהמלחמה על ענף הבנייה לטווח המידי והבינוני-ארוך והגדיר את האתגרים לטווח הקצר ולטווח הבינוני-ארוך:

(1) האתגרים לטווח הקצר: האטה משמעותית בקצב הבנייה שנובעת מהנחיות פיקוד העורף ומטעמי ביטחון, וכן מהצטמצמות כוח העבודה ומכך שמרבית האנשים נמנעים מעסקאות כלכליות משמעותיות בתקופת מלחמה.

(2) האתגרים לטווח הבינוני-ארוך: בשל הקיפאון בשוק הבנייה, הריבית הגבוהה השוררת במשק והמינוף הגדול של מרבית חברות הנדל"ן, החברות (בעיקר הקטנות שבהן) עלולות להיפגע באופן משמעותי מאוד בשל אי-יכולת לעמוד תזרימית בהתחייבויות. התרחבות משמעותית של הפגיעה עשויה להביא לכדי עלייה עתידית במחיר הדירות ולקושי לעמוד בהיצע הנדרש במשק; האטה בכמות התחלות הבנייה והתארכות קצב הבנייה; פגיעה פיזית משמעותית במבנים תביא להקטנה של מלאי יחידות הדיור הקיים בשוק (בעיקר באזורים קרובים לגבול) ולביקושים נוספים שידרשו מענה. אגף התקציבים במשרד האוצר הציע דרכי התמודדות לטווח המידי ולטווח הבינוני-ארוך, כמו הגדלת מכסות העו"ז, הגדלת שעות העבודה של העובדים בענף הבנייה ועוד.

בינואר 2024 העריך אגף התקציבים במשרד האוצר שבכל יום שעובר, מדינת ישראל מפסידה למעלה מ-100 מיליון ש"ח תוצר בגלל המלחמה.

בדצמבר 2023 כתבו נשיא ומנכ"ל התאחדות הקבלנים בוני הארץ לראש הממשלה מכתב בנושא: "הצורך הדחוף במינוי פרויקטור מטעם משרד רה"מ להבאתם של עובדים זרים לישראל". במכתב הם פירטו את ההשלכות הכלכליות בענף הבנייה והתשתיות, שנובעות מהמחסור בעובדים ובהם: רק 15% מאתרי הבנייה היו פעילים באוקטובר 2023 ופחות מ-50% מהם היו פעילים בנובמבר; ממוצע הירידה בפדיון ענף הבנייה היה 67% באוקטובר וכ-50% בנובמבר; מכירות התשומות העיקריות של תעשיית חומרי הבנייה נמוכות בכ-50% לעומת המכירות לפני המלחמה וקיימת סכנה למשק כולו בשל השבתת ענף המהווה 13.5% מהתוצר (234 מיליארד ש"ח) וכ-680 מיליארד ש"ח באשראי - מהם כ-500 מיליארד ש"ח בבנקים. כאמור, במאי 2024 הוקמה ועדת המנכ"לים שמטרתה העיקרית הייתה הבאת עו"ז לטובת המשק והאזרחים, ושיפור המצב הקיים בתחום.

2. השפעה על משך זמן הבנייה למגורים

בתחילת המלחמה, כשהמחסור בעובדים היה מאוד מורגש, התאחדות הקבלנים בוני הארץ העריכה שבגלל קצב הבאת העובדים הזרים הנוכחי יתארך זמן הבנייה למגורים²⁴⁷, מ-33.1 חודשים בשנת 2022 ל-38.4 חודשים בשנת 2025.

3. השפעה על ההשקעות בבנייה למגורים

בהיעדר ניתוחים שפורסמו על ידי גופים כלכליים-ממשלתיים הכינה התאחדות הקבלנים בוני הארץ תחזית להשפעת המלחמה על ההשקעות בבנייה למגורים עד הרבעון השני של שנת 2024, בהתאם למגמה של ההשקעות בבנייה למגורים עד לרבעון השלישי של שנת 2023. בתרשים שלהלן מוצגת התחזית לעומת נתונים בפועל ממאגרי המידע של הלמ"ס.

תרשים 21: ההשקעה הגולמית הרבעונית למגורים מהרבעון השלישי 2020 עד הרבעון הרביעי 2024²⁴⁸



המקור: התאחדות בוני הארץ.

על פי התאחדות הקבלנים בוני הארץ, האובדן המצטבר בהשקעה הגולמית לבנייה למגורים מול התחזית שלהם לשנת 2024 במחירים שוטפים הוא סכום של 63 מיליארדי ש"ח ומתחילת המלחמה - 85 מיליארד ש"ח.

משרד האוצר כתב בתגובתו כי הוא מסתייג מהניתוח של התאחדות הקבלנים, וכי ראוי להתבסס על ניתוחים שפורסמו על ידי גופים כלכליים רשמיים.

4. השפעה על התחלות בנייה וגמר בנייה

הלמ"ס מגדירה את התחלת חפירת היסודות של בניין כהתחלת בנייה ואת השלמת הבנייה של בניין או תחילת השימוש במחצית שטחו לפחות (המוקדמת מהן) כגמר בנייה²⁴⁹. הנתונים של הלמ"ס מצביעים על עלייה בהתחלות ובגמר הבנייה ברבעון האחרון של שנת 2024: התחלות הבנייה ברבעון הרביעי של שנת 2024 הסתכמו בכ-20,200 דירות, עלייה של 19% ביחס לרבעון הקודם ו-51% ביחס לרבעון המקביל בשנת 2023; גמר הבנייה ברבעון הרביעי של שנת 2024 הסתכם בכ-15,200 דירות, עלייה של 22% לעומת הרבעון הקודם²⁵⁰. עם זאת, יש לבחון את המגמה של גמר הבנייה לאורך שנים, שכן הערכת השפעתו של המחסור בעו"ז על גמר הבנייה תלויה בהתחלות הבנייה שהיו בשנים האחרונות ולכן במועד סיום הביקורת מוקדם מדי להעריך את משמעות הנתונים. התאחדות הקבלנים בוני הארץ סבורה שהשינוי במספר העובדים יקבע את מגבלות הביצוע, וכי הפער במספר עובדי הבניין הדרוש ייסגר בסוף שנת 2025²⁵¹.

5. השפעה על מחירי הדירות ועל תשלומי משכנתאות

כאמור, על מנת לקבל היתר להעסקת עובד זר בבניין, על התאגיד לשלם אגרת רישיון לרישום תאגיד, אגרת היתר ואגרת בקשה שנתית. ביולי 2024, העריך משרד ראש הממשלה כי בענף הבנייה, ככל שתעריפי האגרות לא ישתנו, החלפת 80,000 פלסטינים במספר זהה של עו"ז תעלה את עלות המעסיקים ביותר מ-1.8 מיליארד ש"ח²⁵², שמשמעותם תוספת עלות של 25,000 ש"ח למחיר דירה בממוצע. מעבר לכך, עליית שכר המועסקים בענף בעקבות המחסור בעובדים לא-ישראלים צפויה גם היא להעלות את מחירי הדיור (ראו בהמשך, בתת-פרק "השפעת המחסור בעובדים לא-ישראלים על קבלנים", את ההערכה של השפעת המחסור על השכר).

השינוי במחירי הדירות בא לידי ביטוי במדד מחירי דירות חדשות שעלה בחודשים דצמבר 2023 עד יוני 2024 ב-1.6%²⁵³, ומושפע, בין היתר, מתשומות הבנייה, שהתייקרו עקב החלפת עובדים פלסטינים בעובדים זרים. זאת ועוד, ההשפעות לטווח הבינוני והארוך של המחסור בעובדים על מחירי הדירות, לא נבחנו.

<https://www.cbs.gov.il/he/Pages/%D7%9B%D7%9C-%D7%94%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%97%D7%99%D7%9D.aspx?k=%D7%92%D7%9E%D7%A8+%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%94> 249

הלמ"ס לוח 1-דירות לפי שלבי בנייה. 250

התאחדות הקבלנים מעריכה שעד סוף שנת 2025 העובדים הפלסטינים לא יחזרו לעבוד, מספר העובדים הזרים יגדל בקצב של 3,500 עובדים ברבעון ומספר העובדים הישראלים בכל מקצועות הבנייה יגדל בכ-6,000 עובדים בשנה. 251

$1,811,200,000 = 80,000 * 22,640$ 252

הלמ"ס, מחולל מחירים ומדדי מחירים. 253

<https://www.cbs.gov.il/he/Statistics/Pages/%D7%9E%D7%97%D7%95%D7%9C%D7%9C%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%97%D7%95%D7%9C%D7%9C-%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%9D.aspx>

6. השפעה על סיכון ענפי

על פי התאחדות הקבלנים בוני הארץ, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל עלה הסיכון של ענף הבנייה:

א. ברבעון הראשון של שנת 2024, עלה סיכון ענף הבנייה ב-7%, לעומת 3% בכלל המשק, והביא את הענף לרמת הסיכון הגבוהה ביותר מבין כל ענפי המשק.

ב. ענף הבנייה מתאפיין בפעילות מינוף גבוהה. היקף האשראי והערבויות שלו מסתכם בכחצי טריליון ש"ח במערכת הבנקאית בלבד (ללא משכנתאות). מפרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה עלייה בהיקף האשראי והערבויות של הענף, מכ-480 מיליארדי ש"ח בספטמבר 2023 לכ-525 מיליארד ש"ח בספטמבר 2024 (עלייה של כ-9%).

7. ההשפעה על ענפים משלימים

ההאטה בבנייה משפיעה על ענפים משלימים שנקלעו לקשיים, כמו בעלי משאיות שעובדים בתחום ענף הבנייה, חברות מטבחים וארונות קיר ועוד, מה שמוביל לפיטורי עובדים בענפים אלה.

עולה כי המחסור בעובדים לא-ישראלים השפיע על ענף הבניין מהרבה בחינות. בין השאר, בתחומי השקעות בבנייה, סיום פרויקטים של דיור, השפעה על הסיכון הענפי ועל עליית מחירי הדיור ועוד. השפעת המחסור בעובדים אף חרגה מעבר לענף הבנייה והשפיעה על הכלכלה וכן טמנה בחובה השפעה שלילית על ענפים משלימים לענף הבנייה. להערכת בנק ישראל כפי שהוצגה בדוח לשנת 2023, הפגיעה תבוא לידי ביטוי בהדרגה, עם חלחול הביקושים הנמוכים של ענף הבנייה לשאר ענפי המשק וצפויה להגיע לכ-1.5% תוצר במונחים שנתיים. עם זאת, בדצמבר 2023, הקבינט הכלכלי-חברתי קיבל החלטה להמליץ לקבינט המדיני-ביטחוני שלא לאשר בעת הזאת תוספת הכנסת פועלים פלסטינים תושבי יהודה ושומרון לישראל, מבלי שמשרד הבינוי והשיכון ושום גורם ממשלתי אחר הציג ניתוח ארוך טווח ומעמיק של הפגיעה הצפויה בענף כתוצאה מהמחסור בעובדים לא-ישראלים.

בנק ישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2025 כי הערכותיו התבססו על תרחיש שבו מצב ענף הבנייה ברבעון האחרון של שנת 2023 היה נמשך גם בשנת 2024. בפועל בשנת 2024 חל שיפור מסוים בענף יחסית לתחילת המלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה, שמוביל את ועדת המנכ"לים, בשיתוף משרד האוצר, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד הבינוי והשיכון לבחון את ההשפעה המתמשכת של המחסור בעובדים לא-ישראלים על ענף הבנייה ואת השלכותיו, ובהתאם להשפעות אלו לגבש תוכנית מתאימה לשם מתן המענה הנדרש לענף הבנייה.

השפעת המחסור בעובדים לא-ישראלים על קבלנים

למחסור בעובדים קיימות השפעות ישירות על הקבלנים, כמו למשל העלייה בשכר העובדים הקיימים, אי-ניצול ציוד עד כדי השבתתו וכן השפעת העיכוב בבנייה על עלות הכסף של קבלני בניין. כתוצאה מכך צפויה עליית מחירים של תוצרי הענף.

ביוני 2024 העריכה התאחדות הקבלנים בוני הארץ את ההשפעה של המחסור בעובדים לא-ישראלים על התייקרות תשומות העבודה ועל אובדן ימי עבודה:

1. **התייקרות תשומות העבודה**: להלן אומדן שיעור התייקרות בעלות השכר בשל קפיצת שכר העובדים, בהתאם לסוג הפרויקט ובהתאם לתמהיל העובדים של המעסיקים (מעסיקים שהעסיקו פלסטינים ומעסיקים שהעסיקו עויז לפני המלחמה):

לוח 5: אומדן שיעור ההתייקרות בעלויות השכר בענף הבנייה אחרי המלחמה, לעומת השכר לפני המלחמה

זרים/ישראלים במקום פלסטינים		מעסיקי זרים/ישראלים לפני ואחרי		משקל שכר הפועלים	ממד תשומות
התייקרות הפרויקט	התייקרות שכר	התייקרות הפרויקט	התייקרות שכר		
38.5%	104.0%	8.1%	22.0%	37.0%	בניה למגורים
21.3%	104.0%	4.5%	22.0%	20.5%	מסחר ומשרדים
12.5%	104.0%	2.6%	22.0%	12.0%	סלילה וגישה

המקור: התאחדות הקבלנים בוני הארץ.

מהטבלה של התאחדות הקבלנים עולה כי על פי האומדן שלה התייקרות בפרויקטים של בנייה למגורים, בגלל העלייה בשכר העובדים, היא כ-8%. עוד עולה מהטבלה כי על פי אותו אומדן, החלפת העובדים הפלסטינים בעובדים זרים או ישראליים מייקרת את הפרויקטים של בנייה למגורים ב-38.5%.

2. **השפעת אובדן ימי עבודה**: עיכוב בבנייה מביא לעיכוב במסירת דירות לרוכשים. להערכת התאחדות הקבלנים בוני הארץ, אובדן ימי העבודה בבנייה מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד יוני 2024 הסתכם בכ-16.1 מיליון ימי עבודה במצטבר. לאובדן ימי העבודה יש השפעה על הקבלנים ועל רוכשי הדירות:

א. עלייה בתקורות: תקורות של חברה מביאות לידי ביטוי כלכלי את העובדה שלפרויקט נדרשים תשומות ניהול, יועצים ועוד. תקורה היא חלק מחישובי עלות של כל פרויקט. כאשר חלה

האטה או עצירה בבניית פרויקט, עדיין יש תקורות שעל הקבלנים לשלמן, מה שמביא לכך שעלות התקורות הסופיות של פרויקט יהיו גבוהות מהמתוכנן.

ב. השפעה על רוכשי דירות: התאחדות הקבלנים בוני הארץ מעריכה שכתוצאה מאובדן ימי העבודה, האיחורים במסירת הדירות יהיו כ-165 ימים או חמישה וחצי חודשים של איחור בממוצע במסירת דירות. אצל קבלנים שנאלצו לסגור את אתרי הבנייה לחלוטין, האיחור המצטבר הוא 255 ימים. גם רוכשי הדירות מושפעים מכך, שכן עד לקבלת הדירה הם גרים במקומות אחרים ונושאים בעלות מקום המגורים החלופי שלהם.

נוסף על הגורמים לעיל הנובעים מהמחסור בעובדים, ישנם גורמים נוספים המשפיעים על מצבם הפיננסי של הקבלנים, כמו העובדה שעוכבים במסירת דירות יכולים לחשוף אותם לתביעות מצד הדיירים שלא קיבלו את הדירה במועד²⁵⁴. אחד האתגרים של שוק הנדל"ן לטווח הבינוני-ארוך, כפי שעולה מהמסמך הפנימי של אגף התקציבים במשרד האוצר מאוקטובר 2023, הוא ההתמודדות עם הריבית הגבוהה בשל המינוף הגדול של מרבית חברות הנדל"ן, דבר שעלול לפגוע פגיעה משמעותית מאוד, בעיקר בחברות הקטנות, בגלל אי-יכולת לעמוד תזרימית בהתחייבויות.

אגף התקציבים במשרד האוצר הציע באוקטובר 2023 להכניס את הקבלנים למנגנוני פיצוי, לבחון את הרחבת מתווה פריסת התשלומים לכלל מכרזי המקרקעין בכל המדינה, ולבחון מתן רשת ביטחון מהמדינה מול הבנקים, על אחוז מסוים מהדירות.

על פי מסמכים של התאחדות הקבלנים בוני הארץ מספטמבר 2024, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל 5% מחברות הבנייה הידרדרו לסף קריסה ו-3% נסגרו או בשלבי חדלות פירעון.

כאמור, עולה כי למחסור בעובדים זרים בענף הבנייה יש השלכות רחבות החורגות מהשפעה נקודתית על ענף הבנייה, ופגיעה או קריסה של ענף הבנייה עלולות להשפיע על ענפים אחרים ועל המשק כולו. עד פברואר 2025, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר טרם דנו בהשפעות הימשכות המלחמה על ענף הבנייה ועל הקבלנים ובצעדים שיש לנקוט על מנת לסייע בהתאוששות ובייצוב הענף. גם הקבינט החברתי-כלכלי טרם דן בסוגיה.

על משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף משרד האוצר, לבחון את הנזק שנגרם לענף הבנייה ולגבש תוכנית סדורה על מנת להביא להתאוששות וייצוב הענף.

מומלץ לראש הממשלה ולשר האוצר לדון בקבינט החברתי-כלכלי בהשפעה המתמשכת של המחסור בעובדים לא-ישראלים על ענף הבנייה והשלכותיו, לגבש פתרונות לטווח הקצר והארוך במסגרת תוכנית שתוביל למתן המענה הנדרש לענף הבנייה ולעקוב אחר יישומם.

²⁵⁴ בדצמבר 2023 הציג משרד הבינוי והשיכון מתווה להתמודדות עם דרישה לפיצויים מצד רוכשי דירות בגלל עיכובים במסירה. המתווה כלל השתתפות של המדינה בפיצוי בהתאם לקריטריונים שונים שנקבעו במתווה.

ענף תשתיות בניין ותחבורה

מחסור במידע על מספר העובדים הלא-ישראלים בתחום התחבורה

תשתיות בערים ומחוץ לערים - החל מכבישים, גשרים, צינורות מים וקווי חשמל וביוב, ועד לרכבת הקלה ולמטרו - מהוות מנוע צמיחה והן חיוניות לתפקוד תקין של המשק. לא ניתן לאכלס דירות ללא תשתיות למגורים, ולא ניתן לקיים משק צומח ללא תשתיות תחבורה מתאימות. מתקפת שבעה באוקטובר 2023, המלחמה שפרצה בעקבותיה ומלחמת עם כלביא, גרמו לפגיעה נרחבת בתשתיות; הצורך בחידוש תשתיות ובבניית תשתיות חדשות גדל, ואיתו הצורך בעובדים מתאימים.

משרד התחבורה הוא האחראי לענייני חברות התשתית הממשלתיות בתחום התחבורה, ביניהן: חברת נתיבי ישראל, חברת נתיבי איילון בע"מ, חברת חוצה ישראל, נתי"ע - נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברות התשתית בתחום התחבורה) ועוד. כמשרד אחראי, עליו לפקח על פעילות החברות ולוודא שהן מממשות את המטרות הציבוריות שלהן, ובשעת הצורך עליו לסייע ליצור תנאי שוק מתאימים שיאפשרו לחברות לבצע את תפקידן. נוסף על החברות הממשלתיות, גם רשויות מקומיות מוציאות לפועל פרויקטים תחבורתיים בתחומיהן.

חברות התשתית בתחום התחבורה זקוקות לעובדים מתאימים כדי לממש את מטרותיהן ולהוציא לפועל פרויקטים תחבורתיים. עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, התבסס ענף התשתיות על חברות בנייה מקומיות שהעסיקו עובדים ישראלים ועובדים פלסטינים, ועל חברות זרות שהעסיקו עובדים סינים או טורקים. חלק מהעבודות בענף התשתיות מבוצעות על ידי עובדים שיכולים לעבוד גם בענף הבניין, כגון עבודות רטובות, ויש בנוסף לכך מקצועות ייחודיים לתשתיות שאינם קיימים בבניין. ככלל, עובדים מעדיפים עבודה בבניין על פני עבודה בתשתיות, וזאת ממגוון סיבות, כגון העובדה שבתשתיות העבודה מתבצעת בשטחים פתוחים תחת השמש הקופחת לעומת העבודה בבניין שמתבצעת במקומות נעימים יותר, או בשל כמות שעות העבודה המוגבלות בתחום התשתיות. פרוץ המלחמה, הפסקת העסקת עובדים פלסטינים והקושי להביא עובדים זרים פגעו ביכולת של חברות התשתית בתחום התחבורה לקדם את הפרויקטים בביצוע²⁵⁵.

במסגרת אחריותו של משרד התחבורה כמאסדר של תחום התשתיות הוא אחראי לכך שהתחום יהיה ערוך למצבי חירום, ולשם כך צריכה להיות לו תמונת מצב על מספר העובדים הזרים, שכן הם משאב שמושפע ממצבי חירום. הביקורת העלתה כי ערב המלחמה לא היה למשרד התחבורה מיפוי של מספר העובדים הפלסטינים והעובדים הזרים שעבדו בתחום הקמת תשתיות תחבורה בישראל, ולכן בפרוץ מלחמת חרבות ברזל לא ידע משרד התחבורה לכמת את המחסור בעובדים בפרויקטים השונים ולהעריך את הנזק הצפוי לפרויקטים כתוצאה מהמחסור בעובדים לא-ישראלים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2025 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי הוא מתקצב את חברות התשתית, שהן זרועות הביצוע שלו והן אלה שמתקשרות עם הקבלנים, והוא

²⁵⁵ מרבית העובדים הזרים בחברות התשתיות הם מומחים. קבלני המשנה של חברות התשתית מעסיקים עובדים זרים לא מומחים.

מקבל מהן את המידע הרלוונטי על המשאבים הנדרשים, על סטטוס הביצוע של פרויקטים, על חסמים בהקמת הפרויקטים וכדומה. המשרד הוסיף כי תפקידו ליישם את מדיניות הממשלה, ואם יש חסם בעל השפעה מהותית על תפקידיו, מחובתו להתריע על כך לגורמי הממשלה הרלוונטיים ולשאוף למציאת פתרון מיידי. כמו כן ציין משרד התחבורה כי עם פרוץ המלחמה הוא פנה לכלל חברות התשתית שבאחריותו כדי לקבל מהן תמונת מצב בנוגע למצבת העובדים המעודכנת בתחום התשתיות, והיא שימשה בסיס לקידום החלטת ממשלה לאשר תוספת של 5,000 עובדים לתחום התשתיות.

מומלץ שמשרד התחבורה ידאג לקבל מחברות התשתית נתונים באופן שוטף הן לגבי מספר העובדים הלא-ישראליים והן לגבי מדינות מוצאם כדי שבכל עת הוא יוכל לדעת מה היקף העובדים הלא-ישראליים שעובדים אצל קבלנים בתחום אחריותו, ועל מנת שיוכל להיערך למצבי חירום בהם יהיה מחסור בעובדים לא-ישראליים.

השפעת המחסור בעובדים לא-ישראלים על ענף התשתיות (תחבורה, מים, ביוב, אנרגיה וללא מבני ציבור) על הכלכלה

בסיום שנת 2024 חישבה התאחדות הקבלנים בוני הארץ את השפעת המלחמה על תפוקת ענף התשתיות עד סוף שנת 2024. להלן תרשים של השפעת המלחמה על תפוקת ענף התשתיות המציג את חישוביה של התאחדות הקבלנים, המבוססים על נתוני הלמ"ס ועל אומדנים שלה:

תרשים 22: התפתחות ההשקעה הגולמית הרבעונית בתשתיות מרבעון שלישי 2020 עד סוף 2024, שווי תוצרי בנייה, מיליארדי ש"ח, במחירים קבועים



המקור: התאחדות הקבלנים בוני הארץ.

מהתרשים עולה כי לפי התחזית של התאחדות הקבלנים, ביצוע התשתיות מאוקטובר 2023 עד דצמבר 2024 היה צריך להסתכם ב-53.9 מיליארד ש"ח אולם בפועל הוא הסתכם ב-44.8 מיליארד ש"ח, פער של 20.1% בהשקעות לעומת התחזית ללא מחסור בעובדים לא-ישראלים.

הביקורת העלתה כי למרות המחסור בעובדים, וכתוצאה ממנו הצפי לעיכוב בפרויקטים, משרד התחבורה לא בדק מה השפעתו על ואף השאיר את היוזמה של התאחדות הקבלנים להעריך את ההשפעה של המחסור בעובדים על הכלכלה בישראל, ללא כל התייחסות מצדו כגורם ממשלתי שאחראי על הענף.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי כיוון שלא היו לו נתונים בנושא, הוא קיים קשר עם התאחדות הקבלנים, אשר יש לה נתונים על מספר העובדים בענף התשתיות, על עלויות השכר שלהם ועל עלויות נוספות, כדי לרתום אותה לנושא, להתייעץ עימה, לקבל ממנה נתונים ואף להתקשר איתה בהסכם למיון עובדים זרים מיומנים.

המחסור בפועלים בענף התשתיות פוגע בקידום פרויקטים חיוניים בתחום התחבורה, וביכולת לסיימם בזמן. בנוסף להשפעה הישירה, העיכוב בסיום פרויקטי תשתית פוגע באכלוס שכונות מגורים בשל התלות שלהן בהרחבת התשתיות מכל הסוגים, ולחלופין באיכות החיים של תושבים שייאלצו לגור שם עד שיושלמו התשתיות. עיכוב בפרויקטי תשתית פוגע גם באפשרות להציע לתושבי המדינה חלופות תחבורתיות להקטנת הגודש בכבישים, ועל כן מעכב את השגת התועלות מפרויקטים אלה, שעשויים להביא לעליית פרוץ העבודה והצמיחה במשק. כמו כן, הפער במספר העובדים הנדרש מול מספר העובדים הקיים מתחדד שעה שמלחמת חרבות ברזל הרחיבה את הצורך בחידוש תשתיות ואף את הצורך בתשתיות חדשות, דבר שעלול להחריף עוד את המחסור בעובדים.

על משרד התחבורה לגבש תמונת מצב לגבי היקף העובדים הזרים שהענף יזדקק לו לצורך קידום הקמת תשתיות חדשות ולהתמודדות עם היקף חידוש התשתיות הנדרש בעקבות נזקי מלחמת חרבות ברזל. מומלץ לפעול בהתאם להבאת עובדים זרים.

טיפול הממשלה במחסור העובדים בענף התשתיות

בפברואר 2023 קיבלה הממשלה החלטה לקידום תשתיות לאומיות²⁵⁶. על פי החלטה, ייקבעו בחוק התשתיות הלאומיות, תשפ"ג-2023 (להלן - החוק), תנאים לקביעת מיזם תשתית לאומי כמיזם תשתית חיוני לצורך תיעדוף הטיפול בו, וכן תיקבע רשימה של עד עשרה מיזמי תשתית חיוניים מועדפים שיזכו לעדיפות מיוחדת. כל זאת, כאשר הממשלה תהיה רשאית לעדכן את רשימת מיזמי התשתית החיוניים המועדפים מעת לעת. החלטה מפרטת את עשרת מיזמי התשתיות הלאומיות החיוניים המועדפים ממועד כניסת החוק לתוקף ועד קבלת החלטה אחרת בעניין: מטרו גוש דן, רכבות קלות ועוד. ההחלטה קובעת כי לאור החשיבות הרבה בקידום מיזמי תשתית חיוניים, תוקצה מכסה חדשה של עד 1,500 עו"ז לענף מיזמי תשתית חיוניים.

²⁵⁶ החלטת ממשלה 175 בנושא: "קידום תשתיות לאומיות", מ-24.2.2023. בהמשך להחלטת הממשלה ב-24.5.2023 אושר בכנסת חוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023.

בפברואר 2024 קיבלה הממשלה החלטה²⁵⁷ לתת מענה מיטבי עבור עובדים זרים בענף התשתיות לבנייה - או באמצעות הקצאת מכסה ייעודית או באמצעות חלופות נוספות, וכן היא החליטה להטיל על משרד התחבורה ועל רשות האוכלוסין, בשיתוף יתר המשרדים הנוגעים בדבר, להוביל את עבודת המטה הנדרשת ליישום האמור²⁵⁸. באותו חודש, במסגרת המפגש של רשות האוכלוסין, קבעו המשתתפים שיש לבצע מיפוי של כמות העובדים הפלסטינים שהועסקו טרם המלחמה בענף תשתיות הבנייה ובאילו מקצועות. עוד הוחלט שמשרד התחבורה, בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, יכינו החלטת ממשלה להגעת עובדים זרים לענף במסגרת מכסה נפרדת מענף הבניין.

בדיון בנושא מחסור בעובדים זרים שהתקיים במשרד ראש הממשלה בסוף מרץ 2024, נציג משרד התחבורה העלה את בעיית המחסור בעובדים בתחום התשתיות וציין כי פרויקטים רבים של תשתיות ברחבי הארץ עדיין עבדו בתפוקות נמוכות, וחברות תשתית לא הצליחו לעמוד בהתחייבויותיהן בשל חוסר בכוח אדם. כמו כן, קבלנים קטנים ובינוניים לא יכלו לגשת למכרזים חדשים, כיוון שהם לא הצליחו להביא עובדים ולא ידעו כמה עובדים יעמדו לרשותם²⁵⁹.

הנחיית החשכ"ל לחברות התשתית להתמודדות עם קשיי הקבלנים

באוקטובר 2023 כתב החשב הכללי באוצר (להלן - החשכ"ל) לסמנכ"לי הכספים של חברות התשתית²⁶⁰, שעליהם לפעול לתשלום מיידי לכלל הספקים, וכן לפעול ככל הניתן לצמצום וייעול בדיקת החשבונות בחברה. הוא הוסיף כי סמנכ"ל הכספים של כל חברה יכול לשקול הקלות נוספות לספקים שכוללות הקדמת תשלומים, בהתאם לקצב התקדמות הפרויקט ומצבו המשפטי. תוקף ההנחיה של החשכ"ל היה עד ל-30.11.23 ולאחר מכן כל חברת תשתית יכלה לפעול מול הספקים שלה במסגרת סמכויותיה ובהתאם למצב הספק, הפרויקט וכד'.

ב-20.11.24 הוציא החשכ"ל הנחיה חדשה, במטרה להקל על הספקים ועל קידום הפרויקטים. על פי ההנחיה החדשה, על כל אחת מחברות התשתית לערוך בחינה של הצרכים העולים בכל פרויקט באופן פרטני. לאחר מכן, עליהן להפעיל מנגנונים שמופיעים בחוזה וככל שנדרש לבצע שינויים ממסגרת החוזה, כאשר בפרויקט מהותי יש לקבל אישור מראש מגורמי הממשלה. בנוסף, עד לסוף שנת הכספים (31.12.24), או עד למתן הנחיות חדשות מטעם החשכ"ל, החברה רשאית לתת הקלות לספקים שכוללות הקדמת תשלומים. עד למועד סיום הביקורת, לא הוציא החשכ"ל הנחיה חדשה לחברות התשתית.

²⁵⁷ החלטת ממשלה 1383 בנושא: "א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024", 4.2.24.

²⁵⁸ וכן לקבוע את התנאים הנדרשים לביצוע עבודת המטה ולהביא את האמור בתוך 14 ימים לאישור הממשלה.

²⁵⁹ הועדה המיוחדת לעובדים זרים, פרוטוקול מס' 65 בנושא "1. מעקב אחר יישום החלטת ממשלה מספר 1527 בדבר עובדים זרים בענף התשתיות 2. מעקב אחר יישום החלטת ממשלה מספר 175 בדבר עובדים זרים בענף התשתיות הלאומיות", עמ' 27 ו-31, מ-14.4.24.

²⁶⁰ נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, נתיבי איילון בע"מ, מוריה חברה לפיתוח ירושלים בע"מ, חוצה ישראל בע"מ, רכבת ישראל בע"מ וצוות תכנית אב לתחבורה.

ב-17.3.24 החליטה הממשלה על הקצאת מכסת עו"ז ייעודית של 5,000 עובדים עבור עבודות תשתית. העובדים במסגרת מכסה זו יועסקו ב"מקצועות עובדי תשתית" המפורטים בהחלטה, כגון עבודות אספלט, מפעילי ציוד כבד ועובדי כפיים המסייעים לבעלי מקצוע בעבודות פיתוח תשתיות ולא בעבודות רטובות²⁶¹. אשר למכסת העו"ז לעבודות רטובות בבינוי תשתיות, החלטת הממשלה הבהירה שהיא נשאת חלק ממסגרת מכסת העו"ז הכללית לענף הבנייה ולא במסגרת המכסה הייעודית שהוקצתה לעובדי תשתיות. על פי ההחלטה, ככל שתידרש התאמת הכישורים המקצועיים של עובדים אלה באופן שונה ביחס להגדרת עבודות רטובות לבנייה למגורים, בדיקתם המעשית תהיה באחריות משרד התחבורה²⁶².

באותה החלטת ממשלה ממרץ 2024, נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי בראשות משרד העבודה ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, רשות האוכלוסין ומשרד התחבורה, שיקבע את חלוקת הקבוצות של משלחי היד ב"מקצועות עובדי תשתית" ואת השכר הממוצע לכל קבוצה ביחס לשכר הממוצע במשק. כמו כן, נקבע שצוות בין-משרדי נוסף בראשות משרד התחבורה ובהשתתפות משרד האוצר, משרד העבודה ורשות האוכלוסין, יבחן את הצורך בהתאמת נהלי רשות האוכלוסין וההגירה הנוגעים להבאת עו"ז בענף הבנייה לנהלים הקשורים לעובדים זרים במקצועות עובדי התשתית. על שני הצוותים נדרש לנסח המלצות תוך 30 יום.

בדיון של הצוות הבין-משרדי שבראשות משרד ראש הממשלה מ-27.3.24, טען משרד התחבורה שהמחסור הקיים בעובדי תשתיות, שלא בעבודות רטובות, הוא של כ-8,000 עובדים ולא 5,000 עובדים. לטענתו, ההבדל נובע בשל חישוב שוהים בלתי חוקיים ובשל דיוקי נתונים שנובעים מחפיפה בין עובדים בבניין ובתשתיות. בפועל, לטענת משרד התחבורה, עובדים זרים חדשים אינם מגיעים לעבוד בענף התשתיות בגלל חסמים שונים: יש בירוקרטיה רבה בהליך הבאת עו"ז ונדרש לייצר קיצור בזמנים; למשרד התחבורה אין הניסיון והידע והוא לא ערוך להקים מנגנון להבאת עובדים זרים מקצועיים בתחום התשתיות; העבודה בשיטה הקיימת מתמשכת זמן רב וחברת תשתיות שרוצה עובדים לא מקבלת מענה מהתאגיד.

משרד ראש הממשלה הבהיר בדיון שחשוב להבין כי משרד התחבורה אינו דומה למשרד הבינוי והשיכון או למשרד החקלאות בהיבטי המנגנון שעוסק בעו"ז, ועל כן אינו ערוך כמוהם למצב של מחסור בהם, והמשימה תדרוש ממנו זמן רב. הוא הציע שעד להסדרת מנגנון הבאת העו"ז של משרד התחבורה, יחפשו פתרונות חלופיים להבאת עו"ז לענף התשתיות. בסיכום הדיון הוחלט שעל משרד התחבורה לבחון את האפשרות ליצור רשימת חברות תשתית רלוונטיות בעלות מסוגלות לקליטת עו"ז בצורה ישירה²⁶³.

מחמישה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (מרץ 2024), ומשרד התחבורה לא מיפה את הצרכים הביקורת העלתה כי החלטת הממשלה לתת מענה מיטבי לעו"ז בענף התשתיות לבנייה התקבלה יותר

²⁶¹ החלטת ממשלה 1527 בנושא: "הקצאת מכסת עובדים זרים לתשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטת ממשלה", מ-17.3.24.

²⁶² החלטת ממשלה 1527 בנושא: "הקצאת מכסת עובדים זרים לתשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטת ממשלה", מ-17.3.24, סעיף 4.

²⁶³ יש לציין שעל פי תקנות עובדים זרים (דמי היתר) (תיקון), התשפ"ה-2024, החל מסוף 2024 נקבע פטור מדמי היתר לענף תשתיות תחבורה. בנוסף, בתיקון לתקנות עובדים זרים (אגרת בקשה ואגרה שנתית), התשס"ד-2004 נקבעה לענף התשתיות הפחתה של אגרות בתחילת 2025.

בתחום התשתיות עד לקבלתה, זאת, אף שהיה מצופה שמיד לאחר פרוץ המלחמה, ימפה משרד התחבורה את הצרכים בתחום התשתיות כדי לאתר אילו בעלי מקצוע חסרים ב"מקצועות עובדי תשתית". משרד התחבורה גם לא בחן את האפשרות ליצור רשימת חברות תשתית רלוונטיות בעלות מסוגלות לקליטת עובדים זרים בצורה ישירה. יתרה מכך, עד למועד סיום הביקורת לא היה ברשות משרד התחבורה המידע והוא לא בחן האם יש צורך בקביעת סדר עדיפויות להקצאת עובדים ביחס לפרויקטים שאינם תשתיות לאומיות חיוניות.

עיכוב בפעולות משרד התחבורה להשלמת התהליכים הנדרשים להבאת עובדים זרים לענף התשתיות

ב-3.6.24, חודשיים וחצי אחרי החלטת הממשלה בנושא, שלח משרד העבודה למנכ"ל רשות האוכלוסין את המלצות הצוות הבין-משרדי לחלוקת משלחי היד וקביעת רמות השכר של עו"ז בתחום התשתיות שמשרד התחבורה היה חלק ממנו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד העבודה שהעיכוב בהגשת המלצות הצוות נבע מכך שהוא נדרש לקיים דיונים נוספים לצורך הגשת המלצות מוסכמות.

רק ביולי 2024, יותר מארבעה חודשים מאז החלטת הממשלה, פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה נוהל המפרט את התנאים המיוחדים החלים לעניין הזמנת עובדים זרים במקצועות תשתית מחו"ל והעסקתם בישראל בנינוי תשתיות.

שכר עובדי תשתיות זרים: הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה סבורים שהקושי המרכזי בתת-ענף תשתיות התחבורה נובע מעלויות ההעסקה של עובד זר, שגבוהות בהשוואה לעלויות העסקה של עובד פלסטיני. משרד העבודה טוען שעלויות ההעסקה הגבוהות לעובד זר בהשוואה לעובד פלסטיני שנובעות מהצורך לדאוג לתנאים לעו"ז, כגון מגורים, אינן ייחודיות רק לתת-ענף תשתיות התחבורה, ושכדי למנוע דחיקה של עובדים ישראלים חשוב להביא בחשבון את פערי השכר בין המקצועות השונים בתת-ענף ואת ההסכמים הקיבוציים שיש בו²⁶⁴.

בדיון ועדת המנכ"לים ב-4.7.24 התחייבו משרד התחבורה, משרד העבודה ומשרד האוצר ללבן את המחלוקת ביניהם לגבי אופן חישוב השכר. באותו דיון הודיעה רשות האוכלוסין כי בכוונתה להקצות לקבלני כוח אדם בעלי היתר להעסיק עו"ז בענף הבניין היתרים ייעודיים להעסקת עובדים לתת-ענף התשתיות, בנפרד מההיתרים שיש לקבלני כוח האדם עבור ענף הבניין הכללי. ועדת המנכ"לים החליטה להקצות מכסה של 5,000 עו"ז לתת-ענף תשתיות תחבורה מתוך המכסה הכוללת של ענף הבניין²⁶⁵.

²⁶⁴ החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בנושא שכר מינימלי לעובדים זרים בתת ענף תשתיות התחבורה מ-27.10.24.

²⁶⁵ "החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים על הקצאת מכסה לתת ענף תשתיות תחבורה שבענף הבניין" מ-4.7.24.

בספטמבר 2024²⁶⁶ החליטה ועדת המנכ"לים כדלהלן: (א) השכר המינימלי השעתי לעובד זר בלתי מיומן בתת-ענף תשתיות תחבורה יעמוד על שכר המינימום; (ב) השכר המינימלי השעתי לעובד זר מיומן בתת-ענף תשתיות תחבורה יעמוד על 115% משכר המינימום השעתי; (ג) היקף שעות העבודה החודשיות לעובד זר בתת-ענף תשתיות תחבורה יעמוד על 182 שעות עבודה.

השיקולים של עובד לעבוד בתחום מסוים מושפעים לא רק מהשכר, אלא גם מתנאי העבודה. לדוגמה: עבודה במקום סגור וממוזג עדיפה על עבודה תחת כיפת השמים; עבודה פיזית קלה עדיפה על עבודה פיזית קשה וכד'.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולוועדת המנכ"לים לעקוב ולוודא שהשכר שנקבע, ביחס לשכר שעובדים זרים בתחומים אחרים זכאים לקבל, אינו מעודד את תופעת העובדים שנוטשים את המעסיקים שלהם, וגורם לעובדים שמגיעים לעבוד בתחום התשתיות לעבור למעסיקים אחרים. בהתאם לתוצאות המעקב, עליהם לשקול מנגנוני התאמה ו/או אכיפה מתאימים.

ועדת המנכ"לים כתבה באותו דיון שיש לתמוה על כך שממרוץ 2024, המועד שבו הממשלה קיבלה החלטה על הקצאת מכסת עו"ז לתשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ועד ספטמבר 2024, לא הגיעו עו"ז לתת-ענף תשתיות תחבורה. היא הוסיפה, שלאור המחסור החמור בעובדים בתת-ענף זה, היא סבורה כי על הנהלת משרד התחבורה לוודא באופן הדוק כי התהליכים הנדרשים להבאת העו"ז לתת-הענף, ובפרט אלו שבאחריות המשרד, יושלמו ללא דיחוי ובהלימה לחשיבותו למדינה.

מיון העובדים הזרים: ב-11.11.24 התכנסה ועדת המנכ"לים לקבל עדכון לגבי מצב העו"ז בתת-ענף תשתיות תחבורה. נציג משרד התחבורה עדכן אותה שב-20.11.24 משרד העבודה יחל במיון כ-11,000 עו"ז במטרה להבדיל בין עובדים מיומנים לעובדים בלתי מיומנים, והצפי הוא שעד סוף ינואר 2025 יגיעו לישראל כ-2,800 עו"ז בלתי מיומנים. לגבי עובדים מיומנים, משרד התחבורה עדכן כי הוא מכין מכרז לגוף אשר יבצע עבורו את המיונים. ב-3.2.25 הוציאו משרד התחבורה ואגף התקציבים במשרד האוצר מכתב למנכ"לי חברות תשתיות תחבורה, ובו הציגו את האפשרויות הקיימות ואת ההקלות להבאת עו"ז (הקטנת מינימום שעות עבודה, העסקת עובדים באופן ישיר וכו') והפצירו בהם לנצל אותם. בדיון ועדת המנכ"לים ב-10.2.25, עדכנו נציגי משרד התחבורה שהליך הבאת העו"ז מתקדם והם מעריכים שתוך שבועיים-שלושה תאגדי כוח האדם יוכלו להתחיל לבקש עו"ז וכי ההליך המכרזי לבחירת גוף שיבצע מיונים לעו"ז עדיין בעיצומו.

תחזית התאחדות הקבלנים בוני הארץ בסיום שנת 2024 העלתה צורך בהשלמת פער של כ-9 מיליארד ש"ח בהשקעות בתשתיות, לא כולל חידוש תשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ומבצע "עם כלביא". למרות זאת עד פברואר 2025, יותר משנה מפרוץ מלחמת חרבות ברזל וכאחד-עשר חודשים מאז התקבלה החלטת הממשלה, במרץ 2024, על הקצאת מכסת עובדים זרים ייעודית של 5,000 עובדים עבור עבודות תשתיות, ואף לאחר שוועדת המנכ"לים הקצתה את המכסה הזו, מתוך המכסה הכוללת של ענף הבניין,

²⁶⁶ החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בנושא שכר מינימלי לעובדים זרים בתת ענף תשתיות התחבורה מ-27.10.24.

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. כך, יותר משנה מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נוכח אי סיום הפעולות הנדרשות להבאת עובדים זרים לתשתיות, לא ניתן מענה למחסור הקיים.

לאור החשיבות הרבה בפיתוח תשתיות התחבורה בישראל, ובפרט לאור ההשפעה הנרחבת שיש לתשתיות אלו על הכלכלה הישראלית ועל רווחת הציבור, על משרד התחבורה בשיתוף משרד העבודה, ורשות האוכלוסין להשלים ללא דיחוי את כלל התהליכים הדרושים להבאת עובדים זרים לתשתיות. כל זאת על מנת לאפשר לקבלנים בענף לקדם את הפרויקטים ולהשלים תשתיות חיוניות לפעילות המשק הישראלי.

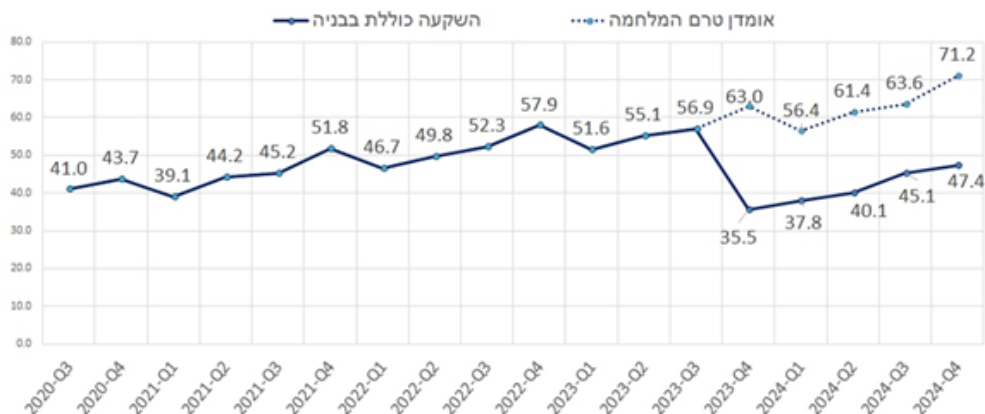
משרד העבודה כתב בתשובתו כי הוא השלים את כל התהליך שבאחריותו לצורך הבאת עובדים זרים לענף תשתיות התחבורה.

על משרד התחבורה, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין וההגירה, להכין תוכנית לסגירת הפער במספר העובדים הזרים בתשתיות ולנקוט צעדים ליישומה.



מהאמור עולה כי המשבר בענף הבנייה - הן במגורים והן בענף התשתיות - הביא לפגיעה משמעותית במשק. להלן תרשים שהכינה התאחדות הקבלנים בוני הארץ, המתאר את השפעת המלחמה על תפוקת כלל ענף הבנייה: מגורים, מוסדות ציבור (בית ספר ועוד), מבנים מסחריים (קניונים ועוד) ותשתיות, בהתבסס על נתוני הלמ"ס ותחזית התאחדות הקבלנים:

תרשים 23: ההשקעה הגולמית הרבעונית בבנייה רבעון שלישי 2020 עד סוף 2024, שווי תוצרי בנייה, מיליארדי ש"ח, במחירים קבועים



המקור: עיבוד התאחדות הקבלנים בוני הארץ לנתוני הלמ"ס.

על פי חישובה של התאחדות הקבלנים, אובדן התפוקה בענף הבנייה כולו הסתכם בשנת 2024 ב-98 מיליארד ש"ח, המהווים כ-4.9% מהתוצר. אובדן שכום כזה בהשקעות מוביל גם לאובדן של כ-14 מיליארדי ש"ח בתשלומי מע"ם. כמו כן, אובדן התוצר המצטבר מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל הסתכם, לפי חישוביה, ב-131 מיליארד ש"ח.

העיכוב שחל בהגעת עובדים זרים לענף הבנייה צפוי לפגוע בכלכלה ובהתפתחות המשק, ולעכב את התועלת המצופה הן מבנייה למגורים והן מבניית תשתיות. עם זאת, לא נמצא כי משרד הבינוי והשיכון בדק מה ההשפעה של המחסור בעובדים על הכלכלה בישראל או שיוזמת התאחדות הקבלנים להעריך את ההשפעה של המחסור בעובדים על הכלכלה בישראל זכתה להתייחסות מצדו, כגורם ממשלתי שאחראי על הענף.

על משרדי הבינוי והשיכון, משרד התחבורה ורשות האוכלוסין וההגירה לבחון את השלכות של המחסור בעובדים במלחמת חרבות ברזל, לאתר פערים בהיערכות ובמענים להבאת עובדים זרים, לגבש דרכי פעולה ולעקוב אחר מימושן.

סיכום

ערב מלחמת חרבות ברזל, היו בישראל 150,000 - 170,000 עובדים זרים ובנוסף לכך הועסקו כ-105,000 פלסטינים - ובסה"כ כ-255,000 - 275,000 עובדים לא-ישראלים. לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נוצר במשק מחסור מיידי של כ-110,000 עובדים לא-ישראלים, רובם המוחלט (91%) פלסטינים שהפסיקו לעבוד בישראל. מתוך עובדים אלה, רובם עבדו בבנייה וחקלאות (92%), שהם הענפים שנפגעו בצורה הקשה ביותר. בענף הבניין מספר העובדים הזרים ירד מכ-31,000 בספטמבר 2023 לכ-28,000 בדצמבר 2023 (ירידה של כ-10%). על פי הערכת בנק ישראל, הפעילות בענף הבניין קטנה ברבעון הרביעי של שנת 2023 בכ-50%, שהם כשלושה אחוזי תוצר - 56 מיליארד ש"ח במחירי שנת 2023 (0.75% מהתוצר במונחים שנתיים). פעילויות משרד הבינוי והשיכון, רשות האוכלוסין וההגירה וועדת המנכ"לים הביאו לכך שביוני 2025 עבדו בענף הבניין בישראל כבר 63,000 עו"ז אך עדיין נותר מחסור של כ-37,000 עובדים לא-ישראלים.

מאז הקמתה בשנת 2008, רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים מטפלת במגוון היבטים של העסקת עובדים זרים, ובהם מתן היתרים למעסיקים להעסקת עובדים זרים ומתן אשרות כניסה ואשרות עבודה לעובדים זרים. גופים רבים נוספים מטפלים בנושא העסקת עובדים זרים, ולכל אחד מהם אחריות וסמכות בתחומים שונים ולכן זוויות ראייה שונות על הנושא. פיצול הסמכויות ביניהם ומעורבות של גופים נוספים בתחום (כגון התאחדות הקבלנים בוני הארץ ותאגידי בניין). מורכבותו הרבה של התהליך גורמת להתמשכות זמן הטיפול בנושא העסקת עו"ז ומשפיעה על הבאתם בפועל כנדרש כדי לתת מענה על צורך בגיוס עובדים.

אשר לקביעת מכסות עובדים זרים טרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נמצא כי מאז ועדת אקשטיין שהביאה לקבלת החלטת ממשלה באוגוסט 2008 לצמצום מספר העובדים הזרים במשק הישראלי, משרד העבודה,

רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים²⁶⁷ לא הכינו עבודה אסטרטגית מעודכנת שבחנה את השינויים שחלו במשק. כמו כן, אופן קביעת המכסות בישראל כמכסות ענפיות ולא משקיות התקבע ללא ביסוס והדבר מנע הסתכלות משקית על הנושא. בנוסף, כל שינוי מכסה מחייב קבלת החלטת ממשלה, דבר שהביא לעודף רגולציה.

הביקורת העלתה עוד כי 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 כיאות למחסור בעובדים לא-ישראלים שנוצר בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד למועד סיום הביקורת, משרד האוצר או כל גורם אחר, לא בחנו את ההשפעות העקיפות וההשפעות לטווח הבינוני והארוך של המחסור בעובדים לא-ישראלים בעקבות המלחמה. כמו כן, החלטות הממשלה לעניין הגדלת המכסות של עובדים זרים לא שיקפו את כלל העלויות התקציביות והמשקיות של הבאת עובדים זרים. בהיבט של מספר העובדים הזרים, עלה כי לא הוצבו יעדים לגבי מספר העובדים הזרים וזמנים להגעתם; עד מאי 2024, כתשעה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא היה גורם מתכלל בעל ראייה כוללת של המשק וסמכות לטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים והעיסוק המרובה בנושא לא הביא תוצאות מספקות. במאי 2024 הוקמה ועדת מנכ"לים שאיגדה את מנכ"לי רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, משרד החוץ, משרד המשפטים, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) והממונה על התקציבים במשרד האוצר ופועלת להסיר חסמים בתהליך הבאת עובדים זרים מתוך ראייה כוללת של כלל המשק. יחד עם זאת, עדיין נותרו סוגיות בשליטת הממשלה שצריכות לבוא על פתרון, ובהן נושא שינוי האגרות לכלל הענפים המעסיקים עובדים זרים.

בנוגע לענף תשתיות בניין ותחבורה - משרד התחבורה לא ידע לכמת את המחסור בעובדים בפרויקטים השונים ואת הנזק הצפוי לפרויקטים כתוצאה מהמחסור בעובדים לא-ישראלים. עד פברואר 2025, יותר משנה מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, משרד התחבורה טרם יצר את התנאים המתאימים להבאת עובדים זרים לעבוד בתשתיות ולא הגיע עובד זר אחד חדש לעבוד בתשתיות.

על משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערך באופן שוטף לאיומים של מחסור בכוח אדם. משרד מבקר המדינה ממליץ כי ועדת המנכ"לים תמשיך לפעול להסרת החסמים של הבאת עובדים זרים תוך איזון בין צורכי המשק והבחנה בין שגרה למצבי חירום. על הממשלה לפעול לפתרון החסמים שנוותרו תוך שמירה על זכויות העובדים הזרים והגנה על תעסוקת ישראלים, ובכללם חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים וכן להגברת האכיפה של יציאת עובדים זרים לא חוקיים. על ועדת המנכ"לים לקדם במהירות את גיבוש המתודולוגיה להעסקת עובדים לא-ישראלים בטווח הארוך להוביל ולרכז את הכנת התוכנית האסטרטגית להעסקת עובדים זרים ולהמליץ על חלופות להבאת עובדים זרים ולשמירה על רציפות תפקודית במצבי חירום.

²⁶⁷ משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה המעורבים בהעסקת עובדים לא-ישראלים בשיתוף משרד העבודה ומשרד האוצר, למפות את הצרכים בכל אחד מהענפים שמבקשים להעסיק עובדים לא-ישראלים ולגזור מהם את צורכי כוח האדם בכל ענף לטווח קצר, בינוני וארוך. בפרט, על משרד התחבורה בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין וההגירה להכין תוכנית לסגירת הפער במספר העובדים החסרים בתחום התשתיות ולנקוט צעדים ליישום התוכנית.

משרד מבקר המדינה ממליץ עוד לראש הממשלה ולשר האוצר לדון בקבינט החברתי כלכלי בהשפעה המתמשכת של המחסור בעובדים לא-ישראלים על כלכלת ישראל ובהשלכות של מחסור זה, לגבש פתרונות לטווח הקצר, הבינוני, והארוך במסגרת תוכנית שתוביל את המשק בכלל ואת ענף הבנייה בפרט לצמיחה ולעקוב אחר יישום התוכנית.