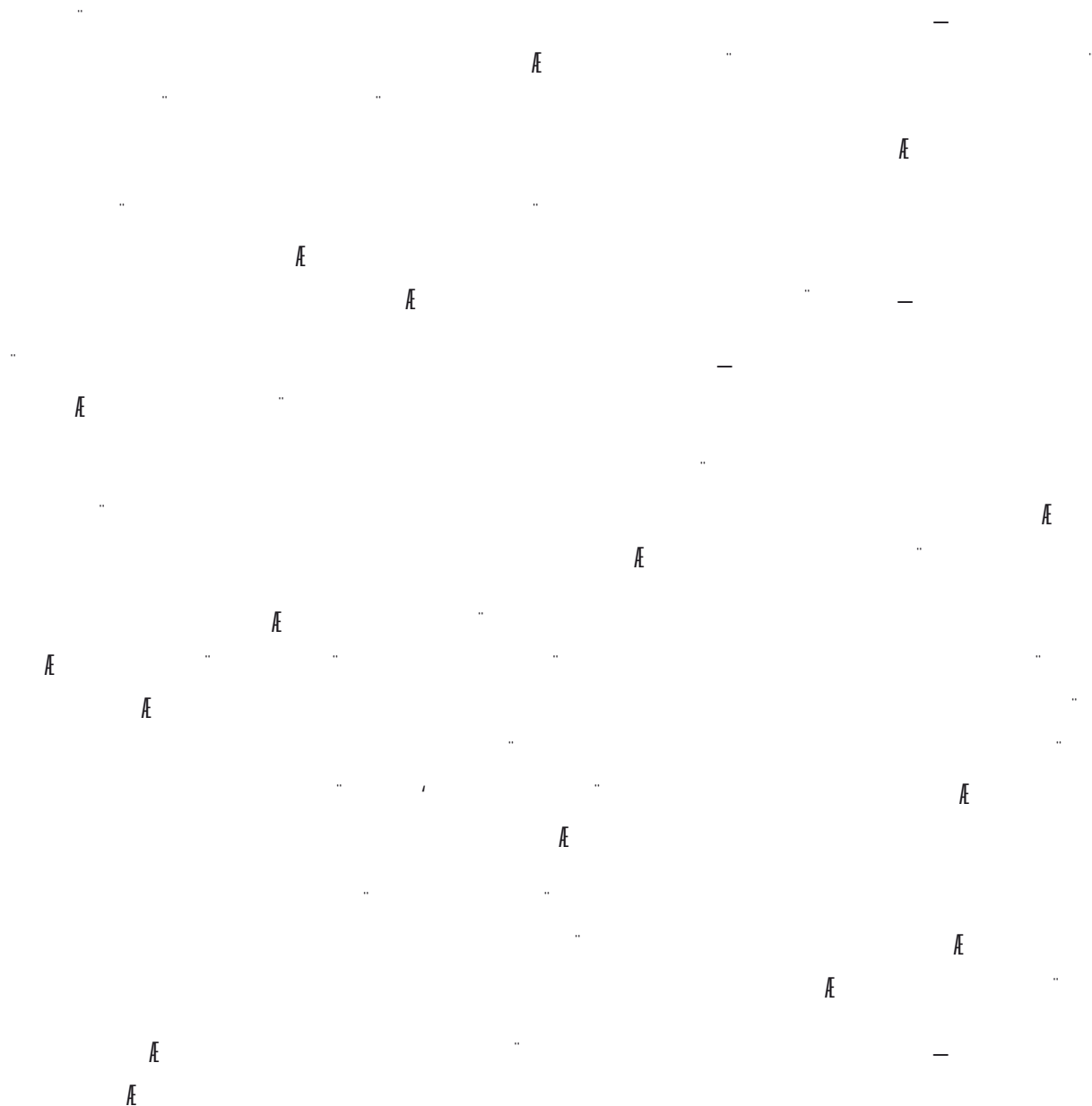




# על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן



# העסקת עובדים זרים בישראל

הגר כהן  
עמיתת קורת

- תוספת של 5,000 עובדים זרים תגדיל את הייצוא ואת התשומה החקלאית ב-20%, ותגדיל את מספר המשרות הישראליות בענף בכ-3,000.
- מומלץ למדינה לחתום על הסכמים עם מדינות המוצא של מהגרי עבודה, ועם ה-ILO ובכך להסדיר את אופן גיוסם לעבודה בישראל, ובמקביל לבטל את שיטת התאגידים.
- מומלץ לאפשר לעובד נייזות והגנה על זכויותיו עם היכולת לחפש עבודה בצורה חופשית בישראל.

## מבוא

הגירת עבודה בינלאומית לישראל היא תופעה חדשה יחסית. תחילתה בשנות התשעים המוקדמות. באותה תקופה חלה הידרדרות במצב הביטחוני, ממשלת ישראל הטילה סגר על רצועת עזה ולאחר מכן על הגדה המערבית ומנעה את כניסתם של כמאה אלף פועלים פלסטינים. בה בעת ההגירה המסיבית מחבר המדינות עוררה תנופה משמעותית בענף הבנייה, וגופים בעלי עניין במשק, כמו התאחדות הקבלנים והלובי החקלאי, הפעילו על הממשלה לחץ לפתוח את השערים לעובדים זרים.<sup>1</sup>

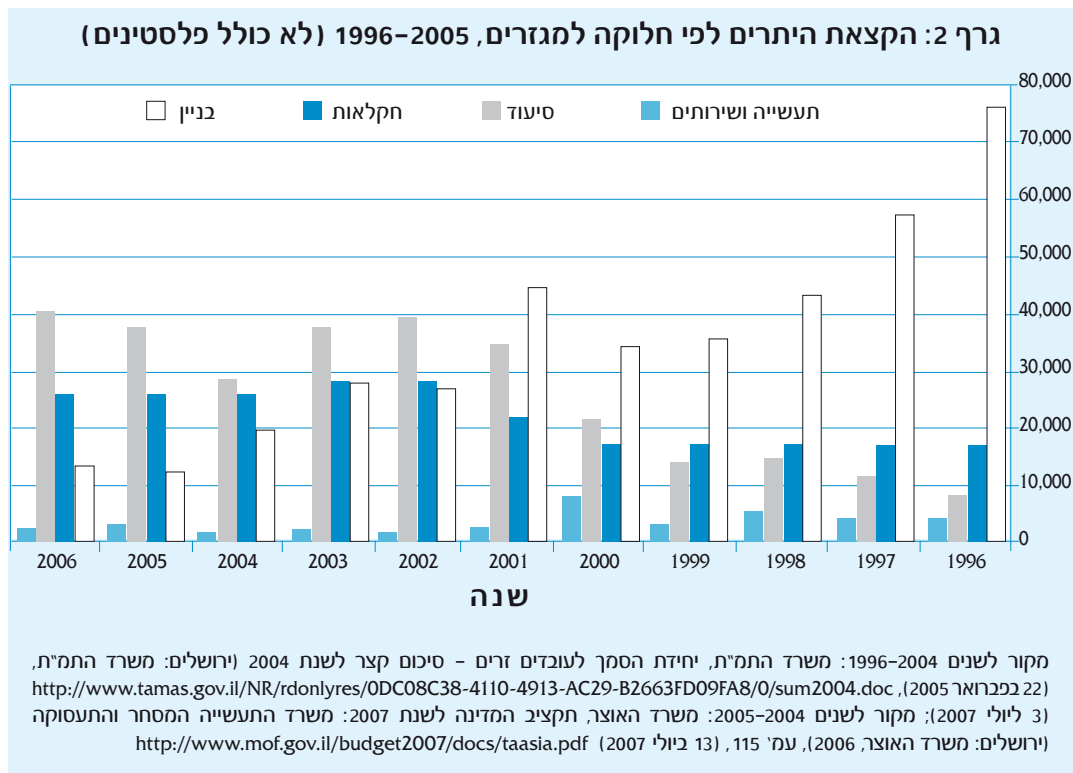
בישראל מורשית העסקתם של עובדים זרים בענפים מסוימים, כמו חקלאות, בינוי, סיעוד, תעשייה, מומחים ומסעדות אתניות, ובמקביל מונהגת מדיניות לצמצום מספר העובדים הזרים עד להוצאתם בשנת 2010 מכל ענפי המשק פרט לחקלאות וסיעוד.

טבלה 1: מועסקים ישראלים, פלסטינים וזרים בישראל, 1996-2005 (באלפים)

שנה	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ישראלים	2,010	2,037	2,073	2,135	2,218	2,265	2,284	2,323	2,400	2,493
פלסטינים	58	75	107	116	98	50	33	41	Na	Na
עובדים זרים בהיתר	106	90	81	70	82	103	96	96	91.5	98
עובדים זרים ללא היתר	31	69	93	115	131	144	151	93	86	80
סה"כ עובדים זרים	137	159	174	185	213	247	247	190	165	178
שיעור העובדים הלא ישראלים מכלל המועסקים	8.9%	10.3%	11.9%	12.3%	12.3%	11.6%	10.9%	9.0%	Na	8.0%

מקור לשנים 1996-2003: משרד האוצר, זי"ח הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (ירושלים: משרד האוצר, אוגוסט 2004), עמ' 14; מקור לשנים 2004-2005: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2006 (ירושלים: למ"ס, 2006), לוח 12.12, (July 25, 2007) [http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton.html?num\\_tab=st12\\_12x&CYear=2006](http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st12_12x&CYear=2006); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2005 היו בישראל כ-98 אלף עובדים זרים, שנכנסו לישראל באשרת עבודה וכ-80 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר, הודעה לעיתונות (ירושלים, למ"ס, 30 ביולי 2006), [http://www.cbs.gov.il/hodaot2006n/20\\_06\\_159b.doc](http://www.cbs.gov.il/hodaot2006n/20_06_159b.doc) (June 25, 2007); ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין ההערכה לגבי מספר הזרים הלא חוקיים בשנת 2004, לכן המספר הוא אומדן.

עד 2003 שירות התעסוקה היה אחראי לפי חוק על הקצאת עובדים זרים למעסיקים, תוך עמידה במכסה שקבעה הממשלה. בשנת 2003 עברה הקצאת ההיתרים למעסיקים בענפים השונים לידי יחידת הסמך לעובדים זרים שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.



## עובדים זרים בענף החקלאות

באמצע המחצית השנייה של המאה ה-20 כבר החל להיווצר מחסור בידיים עובדות בחקלאות, בעיקר בענפי המטעים וגיזולי השדה המתאפיינים בתנוזות עונתיות. על אף המיכון נותרה בעינה בעיית גיוס העובדים בעונות הקטיף והאסיף, שכן לא נמצאו פתרונות מכאניים מתאימים לכל צורכי האיסוף והקטיף.<sup>2</sup> מדינת ישראל מנסה להבטיח את המשך קיומה של החקלאות המקומית, אלא שהידלדלות האוכלוסייה העוסקת בחקלאות באזורים הכפריים מציבה אתגר לפני מתכנני המדיניות הכלכלית.<sup>3</sup>

## כניסת הזרים והצלת החקלאות

ההבאה המסיבית של העובדים הזרים פתרה במידה רבה את מצוקת החקלאים. החקלאים מצאו אותם כעובדים נוחים המתאימים לצרכיהם והעדיפו אותם בדרך כלל על העובדים הפלסטינים, גם כאשר אלה היו זמינים. מתוך כך התרבו הבקשות מצד החקלאים להעסיק עובדים זרים.

ענף החקלאות בישראל נשען על העובדים הזרים המוקצים ברובם לעבודת הקטיף. התוצרת החקלאית מיועדת לייצוא בלוחות זמנים קצרים, ובעקבות המחסור בכוח אדם, תנובה של פירות וירקות לא נקטפת. מדי שנה הממשלה מאיימת לקצץ במספר העובדים הזרים בחקלאות, והחקלאים נמצאים במצב קבוע של אי ודאות, תלויים בהרכב פוליטי זה או אחר

של הממשלה והכנסת. בהעדר מדיניות לאומית עקבית ומבוססת, נפגעת יכולת הניהול בענף, והיכולת להחליט לגבי השקעות חדשות.<sup>4</sup>

הנתונים הבאים ממחישים את האילוצים החלים על הענף:

- מול ביקוש ל-45,000 עובדים זרים, קבעה הממשלה בשנים האחרונות מכסות שנתיות של 26,000 עובדים, ואת ההפרש לא ממלאים עובדים ישראלים.<sup>5</sup>
- ההכנסה מחקלאות למשק היא כ-6,934.1 מיליארד ש"ח, מהם 3,876.2 מיליארד ש"ח תמורה למשרות שכיר. התשומה החקלאית היא כ-12,678.3 מיליארד ש"ח, כלומר, למרות התלות בעבודת הקטיף, מצליח הענף להזרים למשק ביקושים נרחבים, בעזרת 26,000 עובדים זרים שעוסקים בקטיף. הגבלת מספרם מגבילה את הענף; תוספת של 5,000 עובדים תגדיל את הייצוא ואת התשומה החקלאית ב-20%, ותוסיף קרוב ל-3,125 משרות בתעסוקה הישירה בלבד בענף.<sup>6</sup>
- כשני שלישים מהמשקים החקלאיים הם עסקים קטנים, שהיקף מחזורם הוא 4-5 מיליון ש"ח בשנה, ושיעורי הרווחיות שלהם לפני מס נעים בין 10%-20%.<sup>7</sup> ז"ח שהכין עמירם כהן, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מראה כי הערך המוסף למשק הישראלי מהעסקת עובדים זרים ביישובי הפריפריה עשוי להגיע ל-770 מיליון ש"ח בשנה. החלטת ממשלה להגדיל את מספר העובדים הזרים בחקלאות תגדיל את שווי הייצור החקלאי ביישובי הפריפריה ב-35% עד 40% בתוך שנים ספורות, ולפיכך יגדלו ההכנסות של חקלאי הפריפריה בכ-170 מיליון ש"ח בשנה. כל שקל שמשולם לעובד תאילנדי בחקלאות ביישובי הפריפריה תורם למשק 1.75 ש"ח בגין תוספת תעסוקה במערכות התמך החקלאיות ובמערכות השיווק החקלאי.<sup>8</sup>

## עובדים זרים בענף הבינוי

גל העלייה מברה"מ לשעבר, יצר ביקוש עצום בתחילת שנות התשעים, ענף הבינוי היה נתון בתנופה של ממש, והחשש מפני פגיעה בו הביאה להיענות ממשלתית אד-הוק לבקשות מעסיקים לאפשר הבאת עובדים זרים. אלא שהענף נקלע לתנודתיות בהמשך העשור: נבלמו התחלות הבנייה למגורים בשנת 1993. בפיגור מסוים חלה התכווצות הדרגתית של היקף הבנייה, ונעצרו עליות המחירים בשנת 1996. זרם העובדים הזרים לענף גבר בשנת 1994, וכניסתם נחשבת לאחד הגורמים לריסון המחירים.<sup>9</sup>

## הקצאת היתרים לקבלנים

היתר להעסקת עובדים זרים ניתן רק לקבלנים רשומים בהתאגדות הקבלנים בישראל בעבור המקצועות המוגדרים כ"עבודות רטובות" בבנייה: טפסנות, ברזלנות, טייחות, בנאות ורצפות. הנפקת היתר לחברות קבלניות ולקבלנים נעשית בשירות התעסוקה, לאחר בדיקת היקפי הבנייה בפועל באמצעות מהנדסים. הקבלנים נדרשים להמציא היתרי בנייה וחוזים חתומים, שבהם ניתן ביטוי להיקף הכספי של הבנייה, לשטח הבנייה וללוח הזמנים, וצו התחלת עבודה.<sup>10</sup>

בשנת 2001 הקריטריונים להקצאת היתרים היו: 6.8 עובדים זרים לכל 1,000 מ"ר בפרויקטים של מגורים ומוסדות; 3.5 עובדים זרים לכל 1,000 מ"ר בתעשייה; ועובד זר אחד לכל פרויקט תשתית שהיקפו 250 אלף דולר.<sup>11</sup> בחודש מאי 2003, על פי התיקון בחוק עובדים זרים, נקבע כי מחודש מאי 2003, מינהלת העובדים הזרים (יחידת סמך ממשלתית) היא האחראית להנפקת האישורים וההיתרים להעסקת עובדים זרים. כיום נהוגה שיטה חדשה, "שיטת התאגידים", שתוצג כעת.

## שיטת התאגידים בענף הבניין

במאי 2005 יצאה לדרך "שיטת התאגידים", שהיא דרך חדשה וייחודית בתחום העסקת עובדים זרים, המבוססת על מדיניות פיקוח הדוק מצד התאגיד, מעסיקו של העובד הזר, ועל שמירת זכויותיו של העובד.

42 תאגידים זכו לקבל רישיונות והיתרים לשמש כקבלני כוח אדם לשם העסקת עובדים זרים בענף הבניין לשנת 2005.<sup>12</sup> תאגידים המבקשים רישיון כחוק מחויבים להיות Sole Purpose Company (SPC), וחל עליהם איסור לעסוק בכל עניין אחר למעט העסקת עובדים זרים בענף הבניין. התאגידים הם עסק כלכלי שמטרתו היא הפקת רווחים.<sup>13</sup> על התאגיד מוטלים התשלומים הבאים:

אגרת רישיון חד-פעמית בסך 10,000 ש"ח, אגרה בסך 515 ש"ח על כל עובד זר שהתאגיד ביקש רישיון והיתרים להעסיקו, אגרה שנתית ודמי היתר שנתיים בסך 11,165 ש"ח. בנוסף, יפקיד התאגיד מזי חודש כ-700 ש"ח בעבור פיצויי פיטורין ופנסיה לכל עובד. הפיקדון יועבר לעובד בעת יציאתו מישראל.<sup>14</sup>

שיטת התאגידים החדשה מבטיחה תנאי העסקה הולמים לעובדים הזרים, ויוצרת תחרות אפקטיבית על העסקת מספר נתון של עובדים זרים בענף הבניין, כך שעלות ההעסקה תיקבע באמצעות שיווי משקל בין הביקוש האמיתי לעובדים הזרים לבין ההיצע הנתון שלהם.<sup>15</sup>

## לאחר שיטת התאגידים

התאגידים הם המעסיק של העובדים הזרים והם שילמו סכומי כסף גבוהים על מנת לקבל את הזכות להעסיק את העובדים. קבלן המעוניין להעסיק עובד זר משלם לתאגיד בין 40-50 ש"ח לשעת עבודה ומתחייב להעסיק את העובד 211 שעות בחודש, מהן 25 שעות נוספות, כלומר, קבלן המעוניין בהעסקת עובד זר משלם לתאגיד לפחות 10,000 ש"ח לעובד לחודש, בתוספת פיקדון וערבות אישית בסכום של 10,000 ש"ח לכל עובד.<sup>16</sup> העובד עצמו מקבל 26.7 ש"ח כשכר לשעה ושכר חודשי של 5,800 ש"ח.<sup>17</sup> מאז הנהגת שיטת התאגידים, שכר העובדים עלה ב-72%. סביר להניח כי עלייה גבוהה זו בשכר תגרור עלייה של כ-5.7% במחירי הדירות.<sup>18</sup>

## עסקים קטנים

עסקים קטנים בענפים חקלאות, בנייה, תעשייה וסיעוד רשאים להעסיק זרים. אולם, גם עסקים בענפים אלו מתקשים, למרות שניתנה להם ההטבה, ליהנות ממנה. על פי הסקר האחרון שנערך בנושא, היתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבניין הוקצו בעיקר לחברות בינוניות וגדולות. ביתר פירוט, בסוף שנת 1996 היו כ-5,700 קבלנים רשומים אצל רשם הקבלנים, מהם היו כ-4,400 בעלי סיווגים נמוכים: 3,700 מסוג 1 המוגבלים לעבודות עד 1.8 מיליון ש"ח, ו-700 מסוג 2 המוגבלים לעבודות עד 3.6 מיליון ש"ח. 1,300 הקבלנים האחרים היו בעלי סיווגים בינוניים וגבוהים, בעיקר להם הקצה משרד העבודה ב-1996 היתרים להעסקת עובדים זרים. בסך הכל ניתנו מעל ל-70,000 היתרים כאלה ל-1,293 חברות בנייה, כ-25% מהם לתשע החברות הגדולות ביותר, שלכל אחת מהן מעל ל-1,000 היתרי ההעסקה; 37% מהם חולקו בין 110 חברות גדולות, עם מאות היתרי ההעסקה; והיתר, 38%, חולקו בקבוצות קטנות בין למעלה מ-1,100 החברות הבינוניות הנותרות. כלומר, כבר בשנת 1996 שהיא שנת השיא במספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים ניתן לראות כי היתה קיימת אפליה בחלוקת ההקצאות. עם השנים מספר ההקצאות לעובדים זרים בענף הבניין הצטמצם במאות אחוזים ובתנאי מחסור אלו הוחרפה "האפליה" בחלוקת ההיתרים בין הקבלנים.<sup>19</sup>

החברות הקטנות והבינוניות נכנסו למעגל קסמים. הן לא מצליחות להתחרות במחירים

שמציעות החברות המעסיקות זרים במשכורות נמוכות, מתקשות לקבל עבודות חדשות, ולא יכולות לשפר את מצבת הזרים שברשותן מאחר שהן נדרשות להציג תוכניות עבודה חדשות המצריכות ידיים עובדות.

בשיטת ההעסקה החדשה בענף הבניין, שכר העבודה קפץ מ-5.5 דולר לשעת עבודה ל-10 דולר לשעת עבודה, כלומר שכר של 10,000 ש"ח לחודש. כיום כל קבלן רשום רשאי לקבל עובדים זרים כרצונו. אלא שבשכר נתון זה, רק קבלנים גדולים הנהנים מיתרונות לגדול יכולים לעמוד במחיריהם של העובדים הזרים. קבלנים קטנים לא יכולים לספוג את העלות הגבוהה של העבודה, וכדי להעסיקם יאלצו להעלות מחירים, מה שיפגע בסיכוייהם לקבל עבודות נוספות.<sup>20</sup>

## המלצות

- 1. חתימת הסכמים בילטרליים** – מומלץ, כי מדינת ישראל תחתום על הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא על מנת להסדיר את שהותם של מהגרי העבודה ולהעניק להם הגנה בשלב הגיוס וההגעה ובשלב החזרה לארץ המוצא. מומלץ, כי רישיונות העבודה יינתנו רק למהגרי עבודה ממדינות איתן יהיו לישראל הסכמים בילטרליים. עם הסדרת ההסכמים, לא יהיה צורך בתאגידיים, וייתכן כי השכר לעובדים ירד וייקבע על פי הביקוש וההיצע בשוק.
- 2. חתימת הסכמים עם ארגון העבודה הבינלאומי** – שיטת התאגידיים מגינה על זכויות המהגרים ובאופן מוצהר גורמת להעלאת שכרם. אין סיבה שגוף חיצוני יבצע את העבודה שהמדינה נכשלה בה. מומלץ לחתום על הסכמים משולשים עם ארגון העבודה הבינלאומי (I.L.O) ועם המדינות מהן מגיעים מהגרי העבודה. כך ניתן יהיה להסדיר את אופן גיוסם לעבודה בישראל, להגן על זכויותיהם ולמנוע גביית דמי תיווך מהעובדים.
- 3. הוכחת ניסיון העסקת ישראלי** – מומלץ, כי מעסיק המעוניין להעסיק עובד זר יצטרך להראות כי ניסה להעסיק עובד ישראלי, לפני שיקבל היתר להעסקת זר. יהיה בכך כדי להפיג את החשש, כי עובדים זרים תופסים את מקומם של עובדים ישראליים.
- 4. השוואת תנאי ההעסקה** – רצוי להשוות את תנאי ההעסקה בין מהגרי עבודה לבין עובדים ישראליים, ובכך לאפשר תחרות הוגנת בין ישראלים למהגרים, וכן הגנה על זכויותיהם של כלל העובדים במשק.
- 5. גמישות בחיפוש עבודה** – מומלץ לאפשר למהגרי עבודה לחפש עבודה באמצעות סוכנויות פרטיות, שירות התעסוקה הממשלתי ומאגרי מידע או שירותי השמה של השגרירויות (אם קיימים). היכולת למצוא עבודה במגוון מקומות מאפשרת ניידות והגנה על זכויותיהם של העובדים הזרים. ככל שהתהליך ייעשה בצורה מסודרת, ולא ב"שוק שחור", פוחת הסיכוי שעובדים זרים אלה ירוויחו שכר נמוך משמעותית משכרם של עמיתיהם הישראליים. כך, תפחת התחרות הלא-הוגנת מול הישראלים.

## הערות

- 1 אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן, *עובדים זרים בישראל*, מידע על שוויון 13 (תל אביב: מרכז אדווה, יוני 2003), עמ' 4-3 (13 ביולי 2007) <http://www.adva.org/UserFiles/File/ovdim%20zarim%20kamp.pdf>
- 2 גלעד נתן, *תעסוקה ועידוד תעסוקה בענף החקלאות סקירה משווה* (ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2007), עמ' 2, (13 ביולי 2007) <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01720&type=pdf>
- 3 שם, עמ' 3.

- 4 יוסטה בלייר, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל, הסדר ארוך טווח להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות (ארגון מגדלי הצמחים והנוי, (מרץ 2007), (25 ביוני 2007) <http://www.fgo.co.il/artc.php?i=1705>
- 5 הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת השבע עשרה, מושב שני, פרוטוקול, 24 בינואר 2007, (25 ביוני 2007) <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2007-01-24.rtf>
- 6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2006 (ירושלים: למ"ס, 2006), [http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st19\\_14.pdf](http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st19_14.pdf), לוח 19.14 (25 במרץ 2007).
- 7 יוסי ישי, יו"ר תכנון משרד החקלאות, ראיון טלפוני עם המחברת, 26 במרץ 2007.
- 8 הארץ, 14 בינואר 2007.
- 9 נועם זוסמן ודמיטרי רומנוב, עובדים זרים בענף הבנייה: תמונת מצב והשלכות למדיניות, סדרת מאמרים לדין (ירושלים: מחלקת המחקר בנק ישראל, יולי 2003), עמ' 7-6.
- 10 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, עמוד 678.
- 11 שם, עמ' 679.
- 12 משרד התמ"ת, תוצאות בדיקת הבקשות למתן רשיונות והיתר מיוחד לקבלני כח אדם להעסקת עובדים זרים בענף הבניין לשנת 2006, (20 ביולי 2007) <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/07D93AE4-68F8-4321-A132-2A2F48C46E8B.htm>
- 13 משרד התמ"ת, נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין ע"י קבלני כוח אדם לשנת 2007 (ירושלים: יחידת הסמך לטיפול בעובדים זרים, אגף מת"ש, 2007), עמ' 5, (28 בפברואר 2007) <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/8BE9FFCB-7CA7-48CB-9CF4-E199560A066B/0/2007.doc>
- 14 שם, עמ' 13.
- 15 שם, עמ' 32.
- 16 מידע זה הושג ע"י שיחות טלפון ל-8 תאגידים, השמות שמורים אצל המחברת.
- 17 חישוב שר חודשי ע"י שר לשעה של 26.7 כפול 186 שעות ועוד 25 שעות נוספות בשכר של 125%.
- 18 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון לסטטיסטיקה של מחירים (ירושלים: למ"ס, 2006), [http://www.cbs.gov.il/price\\_/new/c4\\_1\\_h.htm](http://www.cbs.gov.il/price_/new/c4_1_h.htm), לוח 4.1 (25 ביוני 2007).
- 19 אמיר, "השפעות כניסתם של עובדים זרים לענף הבנייה", עמ' 123.
- 20 הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת השש עשרה, מושב שלישי, פרוטוקול, 20 בספטמבר 2005 (25 ביוני 2007) <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2005-09-20.rtf>

FELLOWS | KORET  
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE



[info@kmifellows.org](mailto:info@kmifellows.org)  
[www.kmifellows.org](http://www.kmifellows.org)