

פרק י': העסקת עובדים זרים בענפים שונים

פרק י'

העסקת עובדים זרים בענפים שונים

פרק י'

העסקת עובדים זרים בענפים שונים*

10.1 העסקת עובדים זרים בענפים שונים – מבוא

10.1.1 כללי

העסקת עובדים זרים בישראל מהווה זה שנים רכיב מרכזי במדיניות שוק העבודה ובענפים שבהם קיים מחסור מתמשך בכוח אדם ישראלי. הצורך בהעסקת עובדים זרים נובע משילוב של גורמים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים, ובהם מחסור בעובדים מקומיים במקצועות מסוימים, עונתיות בענפים שונים, גידול בביקוש לשירותי סיעוד והצורך בשמירה על רציפות פעילותם של ענפים חיוניים למשק.

מדיניות הממשלה בתחום זה עברה בשנים האחרונות שינויים משמעותיים. אם בעבר הושם הדגש על צמצום היקף העסקתם של עובדים זרים והעדפת עובדים ישראליים, הרי שכיום המדיניות משלבת בין השאיפה לעודד תעסוקה ישראלית לבין ההכרה בכך שבענפים מסוימים אין אפשרות מעשית להבטיח את פעילותם התקינה ללא העסקת עובדים זרים. מדיניות זו התחזקה במיוחד בעקבות המחסור החריף בכוח אדם שנוצר החל מאוקטובר 2023, אשר הביא להרחבת מכסות ההעסקה בענפים מסוימים, להאצת גיוס עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ולגיבוש מסלולים נוספים להבאת עובדים זרים לישראל.

* פרק זה נכתב על ידי עו"ד יצחק לניאדו ועו"ד דניאל אספירו.

העסקת עובדים זרים בישראל מוסדרת בעיקר באמצעות חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, התקנות שהותקנו מכוחם, החלטות הממשלה, נהלי רשות האוכלוסין וההגירה והוראותיהם של משרדי הממשלה הרלוונטיים לכל ענף. לצד ההסדרים החקיקתיים והמנהליים, עוצבה המסגרת הנורמטיבית גם באמצעות פסיקת בית המשפט העליון ובתי הדין לעבודה, אשר הדגישה את החובה לאזן בין צורכי המשק לבין ההגנה על זכויותיהם החוקתיות והחברתיות של העובדים הזרים.

העסקת עובדים זרים מותרת רק בענפים ובמקצועות שבהם החליטה הממשלה להתיר זאת, ובהתאם לתנאים שנקבעו בדין ובנהלי רשות האוכלוסין וההגירה. ככלל, העסקת עובדים זרים מתבצעת כיום בענפי הבנייה, החקלאות, הסיעוד, התעשייה, המלונאות, המסעדות, ועוד, שבהם מועסקים מרבית העובדים הזרים שאינם מומחים. נוסף על כך מועסקים עובדים זרים, בהיקפים משתנים ובהתאם להסדרים ייעודיים, בענפי התעשייה, המסחר והשירותים¹, המלונאות, המסעדות האתניות ובתחומים נוספים שבהם החליטה הממשלה להתיר העסקת עובדים זרים מטעמים של צורך ציבורי או משקי.

בשנים האחרונות התרחב השימוש במנגנוני גיוס המבוססים על הסכמים בילטרליים בין מדינת ישראל לבין מדינות המוצא של העובדים הזרים. הסדרים אלה נועדו להבטיח הליך גיוס מוסדר, שקוף ומפוקח, לבטל, או לפחות לצמצם את גביית דמי תיווך הבלתי חוקיים, לנסות למנוע את התופעות של סחר בבני אדם וניצול עובדים, ולהבטיח את התאמת העובדים לצורכי המשק הישראלי. מנגנון זה הפך לאחד מעקרונות היסוד של מדיניות הממשלה בתחום העסקת העובדים הזרים.

לצד הרחבת אפשרויות הגיוס, הוגברה גם האכיפה כלפי העסקה בלתי חוקית של עובדים זרים. מעסיק המבקש להעסיק עובד זר חייב לעמוד בכל דרישות הדין, ובהן קבלת היתר העסקה כדין, עריכת חוזה עבודה בכתב בשפה המובנת לעובד, תשלום שכר וזכויות סוציאליות בהתאם לדיני העבודה בישראל,

¹ ראו להלן פרק ט"ז.

הסדרת ביטוח רפואי והעמדת מגורים הולמים לעובד, הכול בהתאם להוראות הנוהל הרלבנטי ובכפוף לדיני העבודה בישראל, חוק עובדים זרים וכן בתאימות וציות לכלל נהלי רשות האוכלוסין וההגירה.

בפרק זה נעמוד על ההסדרים המיוחדים החלים בענפי המשק השונים שבהם מותרת העסקת עובדים זרים, ונבחן באופן כללי את התנאים למתן היתרי העסקה, אופן הקצאת העובדים, מגבלות ההעסקה, מנגנוני הניוד בין מעסיקים, וכן את ההסדרים הייחודיים שנקבעו לכל אחד מן הענפים.

10.1.2 הצורך בהיתר העסקה

העסקת עובד זר בישראל טעונה היתר העסקה ורישיון ישיבה ועבודה תקפים, אלא אם נקבע אחרת בדין. הוראה זו מהווה אחד מעקרונות היסוד של משטר העסקת העובדים הזרים בישראל, והיא נועדה להבטיח כי העסקת עובדים זרים תיעשה באופן מבוקר, בהתאם לצורכי המשק ובהגנה על זכויות העובדים.

האיסור להעסיק עובד זר ללא היתר חל מיום תחילת עבודתו של העובד בישראל. הפרת הוראה זו מהווה עבירה פלילית ועשויה להביא להטלת קנסות מנהליים ופליליים, חיובים כספיים נוספים ואף לנקיטת הליכים מנהליים נגד המעסיק, לרבות שלילת היתרי העסקה עתידיים.

הסמכות להעניק היתרי העסקה נתונה לרשות האוכלוסין וההגירה, באמצעות הגורמים המוסמכים לכך, בהתאם להוראות החוק, להחלטות הממשלה ולנהלים החלים על כל ענף. היקף ההיתר, תנאיו ומשך תוקפו משתנים בהתאם לענף, לסוג העובד, למאפייני המעסיק ולהסדרים המיוחדים שנקבעו לכל תחום עיסוק.

ככלל, בהיתר להעסקת עובדים זרים (שאינם מומחים) לא מצוין שמו של העובד הזר, אלא מספר העובדים שמותר למעסיק להעסיק בהתאם להיתר שניתן לו. לעומת זאת, בהעסקת מומחים זרים מונפקים היתרים אישיים המתייחסים לעובד מסוים, והם מותנים בעמידה בתנאים הייחודיים שנקבעו לקטגוריה זו.

10.1.3 הסדר הכבילה – אז והיום

עד לשנת 2007 הוטבע בדרכונו של כל עובד זר חוקי שם מעבדו, ונאסר עליו לעבוד אצל כל מעסיק אחר, זאת גם אם למעסיק האחר היה היתר להעסקת עובדים זרים. זאת אלא אם משרד הפנים התיר את העסקת העובד הזר אצל המעסיק האחר על פי "נוהל מעבר עובד ממעסיק למעסיק".² ניהל זה קבע כי עובד זר אשר חדל לעבוד אצל מעסיקו המקורי מסיבה כלשהי, רשאי לפנות למשרד הפנים בבקשה לעבוד אצל מעסיק אחר. אם משרד הפנים החליט לאשר את הבקשה, לעובד הזר הונפקה אשרת תייר (מסוג ב-2), שאינה מאפשרת עבודה בישראל, למשך שלושים יום. במהלך תקופה זו היה על העובד הזר למצוא מעסיק בעל היתר עבודה פנוי באותו ענף, המסכים להעסיקו, כדי לקבל אשרת עבודה (מסוג ב-1). עובד זר אשר עזב את מעסיקו החוקי לטובת מעסיק אחר ללא קבלת אישור משרד הפנים, איבד את היתר השהייה בישראל.

בשנת 2006 הביע בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ את דעתו כי הסדר הכבילה הוא הסדר פסול.³ בפסק דין מנומק דן בית המשפט בעיקר בחוקיות סמכות שר הפנים להתנות את רישיונות הישיבה הניתנים בידי עובדים זרים, בתנאי שלפיו העובד המגיע לישראל יועסק בידי המעסיק המסוים אשר הזמינו.

בעתירה שהוגשה על ידי ארגוני זכויות אדם בשנת 2002 נטען כי הסדר הכבילה של העובד הזר למעסיק מסוים הוא בלתי סביר באורח קיצוני ומביא לפגיעה חמורה בזכויות האדם של העובדים הזרים – בכבודם, בחירותם ובזכויותיהם על פי משפט העבודה – והופך אותם לרכושם של מעסיקיהם. הסדר הכבילה מאיין את זכותם של העובדים הזרים לחופש עיסוק במובנו הבסיסי-גרעיני. לטענת העותרים, ההסדר מביא למיסודו של מעמד עובדים נחות, שמצבו משול לעבדות מודרנית. ביסודו מונחת התפישה כי העובד אינו אלא קניינו של מעסיקו, ולא ישות אוטונומית בעלת זכות טבועה לכבוד אנושי.

² הנהל בוטל ואינו מפורסם.

³ בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 346 (2006).

בעקבות קביעתו הנחרצת ביחס לפגיעת ההסדר בזכויות העובדים הזרים, קבע כבוד השופט לוי ז"ל כי:

"מעמדן של הזכויות ועוצמת הפגיעה בהן מחייבים – כמו מאליהם – בחירה באמצעי חלופי, שפגיעתו פחותה, ושעודו נאמן לתכלית שאותה מבקשים המשיבים לקדם".⁴

בין יתר האמצעים מנה השופט אכיפה מוגברת של האיסור על שהייה שלא כדין בישראל או הגברת הפיקוח על מעסיקי עובדים זרים.

לאור הדברים קבע בית המשפט כי חובת המדינה לגבש הסדר העסקה חדש – מאוזן ומידתי – ביחס לעובדים זרים אשר לא ייסד עצמו על כבילת העובד המגיע לישראל למעסיק יחידי ויימנע מכריכת פעולת ההתפטרות בסנקציה כלשהי, ובכלל זה אובדן המעמד בישראל. לעניין גיבוש ההסדר, חויבה המדינה להשלים את גיבושו של הסדר חדש בתוך שישה חודשים מיום מתן פסק הדין, קרי, עד לחודש אוקטובר 2006.

באוגוסט 2008, כשנתיים וחצי לאחר שניתן פסק הדין בעניין הסדר הכבילה, פנו ארגוני זכויות אדם לבית המשפט העליון בבקשה שיקבע שהמדינה מבזה את בית המשפט בכך שהיא מפרה את הוראות פסק הדין. בנובמבר אותה השנה, כתב השופט לוי כי המדינה ביזתה את פסק הדין של בג"ץ בכך שלא טרחה לבטל את הכבילה. לדבריו –

"חרף חלוף השנים טרם מילאו המשיבים אחר פסק דינו של בית משפט זה, ונדמה כי מיותר להדגיש את חומרתו של עניין זה,

ובעיקר את המסר שהוא משגר לבעלי דין ש"ייחוסם" פחות מזה של המשיבים".⁵

כתב השופט לוי, והוסיף כי:

"אנו רואים בחומרה מחדל זה עמו לא נוכל להשלים, במיוחד נוכח טענתם של העותרים כי הסדרי הכבילה מוסיפים להתקיים, ועובדים זרים מוכרזים כשוהים בלתי חוקיים ונכלאים רק משום שהחליטו לעזוב את מעסיקם".

בעקבות בג"ץ זה, וההליכים שנוהלו לאחריו, הפסיקה המדינה לרשום את שמו של המעסיק בדרכונו של העובד הזר, והתאפשר ניוד חופשי של העובדים בין מעסיקים המחזיקים בהיתר העסקה פנוי, אולם ניוד עובדים בין הענפים השונים עדיין אסור (לדוגמה מענף החקלאות לענף הבניין וכדומה). כך, לדוגמה, בתאריך 16.5.2011 התקבל בכנסת בקריאה שנייה ושלישית תיקון לחוק הכניסה לישראל⁶ הקובע כי שר הפנים יוכל לקבוע את מספר המעסיקים אשר עובדים זרים בתחום הסיעוד יהיו רשאים לעבור ביניהם, וכן את האיזור הגיאוגרפי שבו יורשו עובדים אלה לעבוד. עוד קובע תיקון החוק כי באשרה וברישיון הישיבה של העובד הזר יצוין תחום העיסוק של מקבל הרישיון כאמור. על פי החוק המתוקן, יוכל משרד הפנים לבטל את אשרת השהייה של עובד אשר לא יועסק מעל תשעים יום בתחום העיסוק, זאת לאחר שניתנה לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו בפני הגורמים המוסמכים.

הערת המחברים – במהלך התקופה הארוכה מאז מתן פסק הדין חל שינוי משמעותי בהיקף העובדים הזרים ובניסיון שנצבר. לדעת המחברים תופעת העובדים הזרים, אשר נוטים את המעסיקים תקופה קצרה לאחר הגעתם

⁵ בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 346 (2006).

⁶ חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 21) התשע"א-2011, ס"ח 2298, עמ' 926 שהוסיף לסעיף 3א את תת-סעיפים (2ג) ו-(3ג).

לישראל, באופן המצביע על כך שהדבר היה, כנראה, מתוכנן מראש ממחישה זאת. ההסדר הקיים אינו מאוזן, בכך שאינו לוקח בחשבון את הוצאות הזמן והמשאבים הכספיים והארגוניים שהשקיע המעסיק הישראלי בתהליך הגיוס, המיון וההשמה, ובכך מקפח את המעסיק הישראלי. תופעה זו גם מזינה את ההעסקה הבלתי חוקית על ידי מעסיקים שאינם בעלי היתר להעסקת עובד זר, ואת תופעת ההעסקה הבלתי חוקית (העסקה בשחור).

לדעת המחברים נכון יהיה לשנות את ההסדר הקיים על מנת שיאזן את האינטרסים של שני הצדדים, למשל על ידי קביעה שעובד זר שעוזב את המעסיק שגייס אותו, במהלך השנה הראשונה להעסקתו, יהיה חייב לעזוב את ישראל ולחזור אליה רק לאחר שבקשתו של המעסיק החדש אושרה. בנוסף ניתן לקבוע מנגנון אוטומטי, לפיו אם מעסיק מודיע על נטישת עובד הוא יקבל מיידית את הפיקדון, יזוכה על יתרת האגרה, ויוכל לעשות שימוש בהקצאה כדי לגייס עובד זר אחר.

ניתן לחשוב גם על חלופות אחרות, כמו חיוב המעסיק החדש בתשלום מסוים למעסיק הראשון. בכל מקרה מן הנכון לפעול לאיזון האינטרסים על ידי שינוי הנהלים.

10.2 ענף הבנייה

10.2.1 כללי

ענף הבנייה נמנה עם הענפים המרכזיים שבהם מתירה מדינת ישראל העסקת עובדים זרים, וזאת נוכח המחסור המתמשך בכוח אדם ישראלי בענף. לאורך השנים עוצבה מדיניות הממשלה מתוך ניסיון לאזן בין עידוד השתלבותם של עובדים ישראלים בענף לבין הצורך להבטיח את רציפות פעילותו של ענף הבנייה ואת יכולתו לעמוד בבקושים למשקי בית, לתשתיות ולמבני ציבור.

מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" באוקטובר 2023 חלו שינויים משמעותיים במדיניות הממשלה בעקבות המחסור החרף בכוח אדם בענף הבנייה הנובע מאיסור כניסת עובדים פלסטינים לשטח מדינת ישראל. מציאות זו הובילה

להרחבת היקף ההיתרים להעסקת עובדים זרים, להאצת הליכי גיוס באמצעות הסכמים בילטרליים, להרחבת מקורות הגיוס ממדינות נוספות ולגיבוש מסלולים משלימים שנועדו לתת מענה מהיר לצורכי הענף. בהתאם לכך, מכסת העובדים הזרים בענף הבנייה אינה עוד מכסה קבועה ארוכת טווח, אלא מתעדכנת מעת לעת בהתאם להחלטות הממשלה, לצורכי המשק ולהמלצות הגורמים המקצועיים.

מדיניות זו משקפת את ההכרה בכך שלצד המשך המאמצים להגדלת מספר העובדים הישראליים בענף באמצעות הכשרות מקצועיות, תמריצים כלכליים ושיפור תנאי העבודה, אין כיום אפשרות מעשית להבטיח את פעילותו התקינה של ענף הבנייה ללא העסקת עובדים זרים בהיקף משמעותי.

העסקת עובדים זרים בענף הבנייה מוסדרת באמצעות חוק עובדים זרים, חוק הכניסה לישראל, החלטות הממשלה, נהלי רשות האוכלוסין וההגירה, הוראות משרד הבינוי והשיכון והוראות נוספות המסדירות את פעילותם של התאגידים המורשים וחברות הביצוע הזרות.

10.2.2 מי רשאי להגיש בקשה להיתר העסקה בענף הבנייה?

ככלל, העסקת עובדים זרים בענף הבנייה מותרת רק לגורמים שקיבלו היתר כדין מרשות האוכלוסין וההגירה ופועלים בהתאם לתנאי ההיתר.

המסלול המרכזי להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה הוא באמצעות תאגידים מורשים שקיבלו רישיון והיתר להעסקת עובדים זרים בענף. נוסף על כך, מאפשרת המדינה, בהתאם להחלטות הממשלה ולהוראות משרד הבינוי והשיכון, פעילות של חברות ביצוע זרות שנבחרו במסגרת הליכים ייעודיים ומבצעות פרויקטים בישראל באמצעות עובדיהן.

שני המסלולים נועדו להבטיח כי העסקת העובדים הזרים תיעשה באמצעות גופים בעלי יכולת מקצועית, יציבות פיננסית וניסיון מוכח, תוך שמירה על זכויות העובדים ופיקוח אפקטיבי של הרשויות.

תאגיד מורשה

תאגיד מורשה הוא תאגיד הרשום בישראל, אשר קיבל רישיון והיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה בהתאם להוראות הדין ולנהלי רשות האוכלוסין וההגירה. תאגידי אלה נקראים "תאגיד כ"א זר לבניין". כדי לקבל היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה, על התאגיד המורשה לפנות לאגף הרלוונטי לעניין ברשות האוכלוסין. נוהל "תנאי ההיתר העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם",⁷ קובע תנאי כשירות לתאגידי המורשים ולמנהליהם. בין היתר נקבע בנוהל כי חברת כוח האדם אשר מבקשת היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה חייבת להיות תאגיד רשום בישראל, שמטרתו **היחידה** היא מתן שירותי כוח אדם בענף הבניין.

כן נקבע כי מנכ"ל התאגיד המורשה חייב לעמוד בתנאים המפורטים בתקנות. הוראות נוספות הכלולות בנוהל נועדו להבטיח את יציבותו הפיננסית של התאגיד המורשה, זאת באמצעות ערבות בהיקף של מיליוני שקלים, וכן הוראות המבטיחות ואת ניקיון כפיהם של המנהלים בתאגיד.

התנאים למתן היתר העסקה לעובד זר בענף הבנייה מטילים על התאגיד המורשה את החובה לדאוג לקיום הוראות כל דין ביחס לעובד. התאגיד המורשה נחשב מעסיקו של העובד הזר לכל דבר ועניין, והוא המשלם את האגרות השונות בגין כל עובד.

כך לדוגמה, מדי פעם מפרסם משרד הכלכלה והתעשייה הודעות לציבור שבהן הוא מודיע כי לחברות כוח אדם מסוימות נשלל הרישיון לעסוק בלשכה פרטית. ההודעה מציינת כי פעילות גופים אלו, בתיווך עבודה של עובדים ישראלים או עובדים זרים, היא עבירה על חוק שירות התעסוקה אשר הענישה עליה היא חמורה וכוללת מאסר לתקופה של חצי שנה וקנסות כבדים המגיעים עד לסכום של כ-200,000 ש"ח.

⁷ נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.4.0001, "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם" (25.8.2025).

אי-מילוי חובה כלשהי המוטלת על התאגיד המורשה עלול להביא לביטול רישיונו של התאגיד ולשלילת ההיתר להעסקת עובד זר. התאגיד המורשה רשאי להעסיק את העובד הזר רק אצל קבלן בעל רישיון תקף לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 ("המעסיק בפועל"). על התאגיד המורשה לוודא, בהסכם בכתב בינו לבין המעסיק בפועל כי העובד הזר יועסק רק בתחום הבנייה ורק באחד מהמקצועות הבאים: טפסנות, ברזלנות, טייחות, בנאות ורצפות, מסגרות ורתכות. מאחר שהתאגיד המורשה נחשב מעסיקו של העובד הזר לכל דבר ועניין, מעבר של העובד הזר ממעסיק בפועל אחד לאחר כפוף להוראות הניוד החלות בענף הבנייה ולהסדרת המעבר כדין.

האחריות על מילוי כמה מחובות המעסיק לפי חוק עובדים זרים מוטלת, במקרים מסוימים, גם על המעסיק בפועל – כלומר, על הקבלן אשר משתמש בשירותי העובד הזר באתר הבנייה. לפי חוק עובדים זרים,⁸ אחריות כזאת מוטלת על המעסיק בפועל במקרה שבו העובד, או מפקח מטעם רשויות החוק, מסר למעסיק בפועל הודעה לפיה התאגיד המורשה הפר את הוראות שכר מינימום. האחריות מוטלת על המעסיק בפועל גם במקרה שבו העובד הזר הגיש תובענה נגד התאגיד המורשה והמעסיק בפועל בשל אי-מילוי החובה.

חברת ביצוע זרה

לצד התאגידים המורשים מאפשרת המדינה, בהתאם למדיניות הממשלה, גם פעילות של חברות ביצוע זרות המשתתפות בפרויקטי בנייה בישראל. כדי לקבל היתר לעובדים זרים בענף הבנייה, על חברת הביצוע הזרה לפנות לאגף הרלוונטי לעניין ברשות האוכלוסין. "נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי חברות ביצוע זרות",⁹ קובע תנאי כשירות לחברות. בין היתר נקבע בנוהל כי חברת הביצוע הזרה המבקשת היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה חייבת לעמוד בתנאי הסף שמציב משרד הבינוי והשיכון, וכן להיות חברה זרה עם כתובת

⁸ סעיף 1ז1 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן: "חוק עובדים זרים").

⁹ נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.4.0002 "נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי חברות ביצוע זרות" (18.11.2025).

רשומה להמצאת מסמכים. כמו כן על חברת ביצוע הזרה למנות נושא משרה מטעמה בישראל אשר יהיה אחראי לכל פעילות החברה בישראל.

התנאים למתן היתר העסקה לעובד זר בענף הבנייה מטילים על חברת הביצוע הזרה, בדומה לחברת כוח האדם, את החובה לדאוג לקיום הוראות כל דין ביחס לעובד. חברת הביצוע הזרה נחשבת מעסיקו של העובד הזר לכל דבר ועניין, והיא המשלמת את האגרות השונות בגין כל עובד. אי-מילוי חובה כלשהי המוטלת על חברת הביצוע הזרה עלול להביא לביטול רישיונה של החברה ולשלילת ההיתר להעסקת עובד זר.

חברת הביצוע הזרה רשאית להעסיק את העובד הזר רק בהינתן רישיון תקף לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 ("המעסיק בפועל"). על החברה לוודא, בהסכם בכתב כי העובד הזר יועסק רק באחד מהמקצועות הבאים: טפסנות, ברזלנות, טייחות, בנאות ורצפות, מסגרות ורתכות. מאחר שחברת הביצוע הזרה נחשבת מעסיקה של העובד הזר לכל דבר ועניין, חל איסור על העובד הזר לעבור ממעסיק בפועל אחד לאחר ללא הסכמת החברה.

הערת המחברים – מגבלה זו ממחישה גם היא את חוסר האיזון בין המעסיק הישראלי לחברת הביצוע.

ההיגיון העומד מאחורי מתן האפשרות לחברות הביצוע להביא את עובדיהם לישראל הוא הניסיון ויכולת העבודה בצוותים אורגניים. לכן יהיה זה נכון לדרוש מחברות הביצוע להוכיח כי העובד הועסק על ידם בחו"ל לתקופת מינימום של שנתיים.

10.2.3 תהליך קבלת היתר להעסקת עובדים בענף הבנייה – תאגיד מורשה לעומת חברת ביצוע זרה

תאגיד מורשה

תאגיד בניין מורשה שקיבל היתר כדין מרשות האוכלוסין וההגירה רשאי להעסיק עובדים זרים בהתאם למכסה שהוקצתה לו על ידי הרשות ובהתאם לתנאי ההיתר. ככלל, תקרת ההיתר לתאגיד יחיד עומדת על עד 1,000 עובדים זרים, אולם מספר העובדים שיוקצה בפועל נקבע על ידי רשות האוכלוסין וההגירה בהתאם למכסה הענפית, לצורכי המשק ולעמידת התאגיד בתנאי הדין והנהלים.

נכון ליולי 2026 רשומות בישראל 224 חברות כוח אדם המוכרות כ"תאגיד מורשה". המספר המדויק של עובדים זרים המוקצה לכל תאגיד מורשה נגזר ממספר העובדים שביקש התאגיד להעסיק, ממספר העובדים שביקשו יתר התאגידים להעסיק ומהמכסה הכוללת של עובדים זרים שאושרה לענף.

לפי חוק קבלני כוח אדם,¹⁰ חברת כוח אדם המבקשת רישיון תאגיד מורשה חייבת בתשלום אגרת היתר וכן לפי חוק עובדים זרים,¹¹ חייבת החברה בתשלום אגרה לכל עובד המופיע בהיתר ההעסקה. כמו כן, על החברה המבקשת רישיון כתאגיד מורשה להפקיד בידי הרשויות ערבות בנקאית או ערבות של מבטח בסכומים שונים הנגזרים מהיקף הוצאותיו לשכר העובדים אותם הוא מעסיק.¹²

¹⁰ חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996.

¹¹ סעיף 1(א) לחוק עובדים זרים.

¹² תקנה 3(א) לתקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התשנ"ו-1996.

חברת ביצוע זרה

לצד התאגידים המורשים פועלות בישראל חברות ביצוע זרות, שנבחרו במסגרת הליכים שמנהל משרד הבינוי והשיכון. נכון לשנת 2026 פועלות בישראל 11 חברות ביצוע זרות, המעסיקות כ-11,000 עובדים זרים בענף הבנייה. במקביל, משרד הבינוי והשיכון פועל להרחבת מאגר החברות באמצעות קולות קוראים בינלאומיים, במטרה להגדיל את היצע כוח האדם המקצועי בענף.

בדומה לתאגיד המורשה, חברת ביצוע זרה, אשר הוכרה על ידי משרד הבינוי והשיכון, רשאית לבקש היתר העסקה עבור 1,000 עובדים זרים לכל היותר אשר למדינות המוצא שלהם הסכם בילטרלי עם מדינת ישראל בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים בענף הבניין. יחד עם זאת, ובשונה מהעסקה על ידי תאגיד מורשה, על העובדים הזרים להיות נתיני המדינה שבה יושבת החברה, כאשר חריג לכך צריך להיות מאושר מראש על ידי הרשויות.

לפי חוק עובדים זרים,¹³ חברת ביצוע זרה חייבת בתשלום אגרת בקשה וכן תשלום דמי היתר לכל עובד המופיע בהיתר ההעסקה לפי חוק עובדים זרים,¹⁴ ותשלום אגרה שנתית לכל עובד, וכן תשלום אגרת כניסה ורישיון עבודה שנתי עבור כל עובד שהחברה מבקשת להעסיק.¹⁵ לרשויות השונות יש את הסמכות לקבוע כי תידרש הפקדת ערבות על כל אחת מחברות הביצוע הזרות כתנאי להעסקת העובדים הזרים.

בהעסקת עובדים זרים בענף הבניין, הן באמצעות תאגידים מורשים והן באמצעות חברות ביצוע זרות, חל איסור מוחלט לנכות משכר העובד הזר את סכום האגרות, שנועדו לייקר את העסקת העובדים הזרים בענף הבנייה בישראל וליצור תמריץ להעסקת עובדים מקומיים בענף.

¹³ סעיף 1(א) לחוק עובדים זרים.

¹⁴ סעיף 1(א) לחוק עובדים זרים.

¹⁵ שם.

אצל התאגידים המורשים, הקצאת העובדים הזרים למעסיקים בפועל (קבלני הבניין) כמעט שאינה כפופה לרגולציה: התנאי המרכזי להקצאה הוא, כאמור, שהעובדים יועסקו אצל קבלן רשום לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969. המשמעות היא שעלות הקצאת העובדים לקבלנים היא עניין למשא ומתן בין התאגיד המורשה לבין המעסיק בפועל, בִּתְנָאי שוק חופשי, והמדינה אינה מתערבת בתהליך זה.

יש לשים לב לכך שתאגיד מורשה רשאי להעמיד לרשות מעסיק בפועל, באופן חוקי, רק את אותה כמות עובדים זרים אשר עבורם קיבל המעסיק הישראלי היתר העסקה מרשות האוכלוסין.

10.2.4 ניוד עובדים בענף הבנייה

אחד מעקרונות היסוד של משטר העסקת העובדים הזרים בענף הבנייה הוא האפשרות לנייד עובדים בין מעסיקים מורשים, באופן המאזן בין זכותו של העובד לחופש תעסוקה לבין הצורך לשמור על פיקוח יעיל על העסקת עובדים זרים ועל יציבותו של ענף הבנייה.

עובד זר המועסק בענף הבנייה באמצעות תאגיד מורשה או חברת ביצוע זרה רשאי לעבור למעסיק אחר בעל היתר כדין, בהתאם להוראות דיני העבודה בישראל, חוק עובדים זרים ונהלי רשות האוכלוסין וההגירה.

ככלל, מעבר של עובד בין מעסיקים מחייב את השלמת הליכי הרישום והדיווח שנקבעו בנהלים התקפים, לרבות עדכון רשות האוכלוסין וההגירה והסדרת רישומו של העובד אצל המעסיק החדש. המעבר אינו מותנה בהסכמת המעסיק הקודם, ובלבד שהעובד עמד בחובת מתן ההודעה המוקדמת לפי הוראות הדין או לפי חוזה העבודה, לפי העניין.

המעסיק החדש אינו רשאי להעסיק את העובד לפני שהושלמו כלל ההליכים הנדרשים לרישומו כדין, ואילו המעסיק הקודם מחויב להעביר את כל המידע והמסמכים הדרושים לצורך השלמת הליך הניוד ולפעול בתום לב לשם הבטחת רציפות זכויותיו של העובד.

במקרים המתאימים רשאית רשות האוכלוסין וההגירה לאשר מעבר של עובד בין מעסיקים גם שלא במסגרת ההסדר הרגיל, ובכלל זה כאשר מתעורר חשש לפגיעה בזכויות העובד, כאשר המעסיק חדל מלפעול, כאשר ההיתר שניתן למעסיק בוטל או צומצם, או כאשר מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות את העברת העובד מטעמים הומניטריים, תפעוליים או ציבוריים.

מדיניות הניוד נועדה להבטיח כי עובד זר לא יימצא במצב של תלות בלתי סבירה במעסיק יחיד, ובה בעת לשמור על הפיקוח המינהלי הנדרש על העסקת עובדים זרים ועל חלוקת המכסות בענף הבנייה.

בניגוד להסדרים שהיו נהוגים בעבר, המדיניות העדכנית מבוססת על עקרון של גמישות יחסית בניידות העובדים, תוך התאמת הנהלים לצורכי המשק המשתנים ולשמירה על זכויות העובדים. עם זאת, אין מדובר בזכות בלתי מוגבלת, והמעבר בין מעסיקים כפוף לעמידה בדרישות הדין ובהוראות רשות האוכלוסין וההגירה.

בהעסקת עובדים זרים בתחום הבניין, הן על ידי תאגיד מורשה והן על ידי חברת ביצוע זרה, ניוד עובדים מחברה אחת לאחרת ייעשה בתקופות זמן מסוימות, בהתאם להנחיות הנהלים. ניוד העובדים אפשרי רק בין תאגידים מורשים המעסיקים עובדים זרים בענף הבנייה (להבדיל מתאגידים בעלי היתר העסקה לא ממומש) וכן בין חברת ביצוע זרה אחת לאחרת.

עובד אשר מעוניין לעזוב את מעסיקו רשאי לעשות זאת על ידי מתן הודעה מוקדמת בכתב, שלוש יום לפני מועד העזיבה. העובד אינו חייב לספק נימוק כלשהו לרצונו לעבור לתאגיד מורשה אחר, והמעסיק אינו רשאי להתנגד לעזיבת העובד. על המעסיק האחר להסדיר את רישום העובד הזר אצלו מול מדור התשלומים ברשות האוכלוסין וההגירה, ולשלם עבור העובד את דמי ההיתר והאגרה השנתית היחסיים עד תום תקופת ההיתר. מדור תשלומים יזכה את המעסיק הקודם על החלק היחסי של דמי ההיתר והאגרה השנתית. עובד זר שעזב את מעסיקו ולא מצא מעסיק אחר בתוך תשעים יום, עליו לצאת מתחומי המדינה.

במקרים מסוימים אפשר לנייד עובד זר בענף הבנייה ממעסיק אחד לאחר גם במהלך כל הרבעון. לפי הנוהל המחייב, נציב קבילות העובדים באגף הרלוונטי

ברשות האוכלוסין וההגירה רשאי להורות על העברת עובד בין מעסיקים גם במהלך הרבעון אם, לפי שיקול דעתו, לא נשמרו זכויותיו של העובד אצל המעסיק.

יש להדגיש כי הסדרים היסטוריים שאפשרו, בנסיבות חריגות, הסדרת מעמדם של עובדים ששוהים בישראל שלא כדין או החלפת עובדים במסגרת מדיניות שכונתה בעבר "עובד תמורת עובד", היו הסדרים נקודתיים שנועדו לתת מענה למצוקות כוח אדם בתקופות מסוימות. הסדרים אלה אינם מהווים עוד חלק ממדיניות הקבע של העסקת עובדים זרים בענף הבנייה, ואין לראות בהם מסלול חלופי לקבלת היתר העסקה כדין.

10.2.5 הסכמים בילטרליים עם מדינות שונות בענף הבניין

גיוס עובדים זרים לענף הבנייה מבוסס כיום, במידה רבה, על הסכמים בילטרליים הנחתמים בין מדינת ישראל לבין מדינות המוצא של העובדים. מודל זה מהווה נדבך חשוב במדיניות הממשלה בתחום גיוס העובדים הזרים, לצד מסלול הגיוס הפרטי שהתרחב מאוד מאז 2023, והוא נועד להבטיח הליך גיוס הוגן, שקוף ומפוקח.

המעבר לגיוס באמצעות הסכמים בילטרליים נבע מן הצורך להתמודד עם תופעות של גביית דמי תיווך בלתי חוקיים, ניצול עובדים, סחר בבני אדם והליכי גיוס בלתי מפוקחים, אשר אפיינו בעבר חלק ממנגנוני ההבאה של עובדים זרים לישראל.

במסגרת ההסכמים הבילטרליים מתבצע הליך הגיוס בשיתוף הרשויות המוסמכות במדינת המוצא וברשות האוכלוסין וההגירה בישראל. הליך זה כולל מיון מקצועי של המועמדים, אימות כישוריהם, ביצוע בדיקות מנהליות ורפואיות כנדרש, והסדרת הגעתם לישראל בהתאם למכסות שנקבעו.

לצד ההסכמים הבילטרליים מפעילה מדינת ישראל גם מסלולי גיוס משלימים, בהתאם להחלטות הממשלה המתעדכנות מעת לעת, במטרה לתת מענה

למחסור בכוח אדם בענף הבנייה ולהבטיח רציפות בביצועם של פרויקטים לאומיים ופרטיים.

נכון ליולי 2026, ההסכמים הבילטרליים הפעילים בענף הבנייה כוללים עובדים ממספר מדינות, וחלקם הורחבו באופן משמעותי מאז אוקטובר 2023.

בין המדינות שמהן מגויסים עובדים לענף הבנייה במסגרת הסכמים בילטרליים או במסגרת הסדרים ממשלתיים ניתן למצוא את:

1. סין – הסכם בילטרלי פעיל משנת 2017.
2. מולדובה – הסכם בילטרלי פעיל משנת 2013.
3. אוקראינה – ההסכם נותר בתוקף, אף שיישומו מושפע ממלחמת רוסיה–אוקראינה.
4. הודו – החל משנת 2024 הגיעו עובדים לענף הבנייה במסגרת הסכם עבודה בין המדינות, שנחתם והורחב בעקבות המחסור בכוח אדם לאחר אוקטובר 2023. ההסכם מאפשר גיוס בהיקפים משמעותיים.
5. סרי לנקה – עובדים מגיעים גם לענף הבנייה במסגרת הסדר בילטרלי עדכני שנוסף בשנים האחרונות.

הסכמים אלה אינם מסתפקים בהסדרת הליך הגיוס בלבד, אלא קובעים מנגנוני פיקוח ובקרה לאורך כל תקופת העסקתו של העובד בישראל. בין היתר מוסדרים בהם אופן איתור העובדים, תנאי גיוסם, העברת המידע בין הרשויות, מניעת גביית תשלומים אסורים מן העובדים, מנגנוני תלונות ואכיפה ושיתופי פעולה בין המדינות לצורך שמירה על זכויות העובדים ועל תקינות הליך ההעסקה.

הניסיון שנצבר בשנים האחרונות מלמד כי הגיוס באמצעות הסכמים בילטרליים לא מנע את תשלום דמי התיווך האסורים אבל תרם באופן משמעותי להפחתת תופעת גביית דמי התיווך הבלתי חוקיים, ולהקטנת הסכומים הנדרשים, להגברת השקיפות בהליכי הגיוס ולחיזוק ההגנה על זכויותיהם של העובדים

הזרים, ובד בבד אפשר למדינת ישראל להרחיב את היצע כוח האדם בענף בהתאם לצורכי המשק המשתנים.

עם התרחבות המחסור בכוח אדם בענף הבנייה בשנים האחרונות, הרחיבה הממשלה את השימוש במנגנון זה, ובמקביל אפשרה, בהחלטות ייעודיות, מסלולי גיוס נוספים שנועדו להגדיל את היצע העובדים, למשל על ידי מתן אפשרות לגיוס ומיון ישיר על ידי תאגידי כ"א לבניין תוך שמירה על מנגנוני הפיקוח והאכיפה הקבועים בדין.

הערת המחברים – ניתן וצריך לשנות את הליכי המיון והבחנה כדי למנוע את תופעת הנבחנים המקצועיים ("המתחזים") אשר מביאה לכך שיגיעו לישראל עובדים ללא ידע וניסיון בתחום הבנייה, אשר בדרך כלל הופכים לברחנים. דבר זה ניתן לעשות במספר דרכים קיימות.

10.3 ענף החקלאות

10.3.1 כללי

ענף החקלאות הוא מן הענפים המרכזיים שבהם מתירה מדינת ישראל העסקת עובדים זרים, וזאת בשל המחסור המתמשך בכוח אדם ישראלי לביצוע עבודות חקלאיות, ובשל אופיו העונתי של הענף. מאפייני העבודה החקלאית, הכוללים פעילות עונתית, עבודה פיזית מאומצת, פיזור גיאוגרפי רחב ותלות בתנאי אקלים, הביאו במשך השנים להכרה בכך שאין אפשרות מעשית לספק את צורכי הענף באמצעות כוח עבודה ישראלי בלבד.

מדיניות הממשלה בתחום החקלאות משלבת בין עידוד העסקתם של עובדים ישראליים לבין מתן אפשרות להעסקת עובדים זרים בהתאם לצורכי המשק. אף שהמדינה ממשיכה לפעול לעידוד תעסוקה ישראלית באמצעות תמריצים, הכשרות מקצועיות ופיתוח טכנולוגיות חקלאיות, היא מכירה בכך שהעסקת עובדים זרים בחקלאות היא תנאי הכרחי להמשך פעילותו הסדירה של הענף ולשמירה על ביטחון המזון של מדינת ישראל.

מאז אוקטובר 2023 גבר המחסור בכוח אדם בענף החקלאות באופן משמעותי, בין היתר עקב הפסקת עבודתם של עובדים פלסטינים באזורים נרחבים, הרחבת הפעילות החקלאית באזורים מסוימים והצורך להבטיח את רציפות הייצור החקלאי בתקופת חירום. לנוכח מציאות זו החליטה ממשלת ישראל להגדיל את מכסת העובדים הזרים בענף, להרחיב את אפשרויות הגיוס ממדינות נוספות ולהקל, במקרים מסוימים, על הליכי הבאתם של עובדים זרים לישראל.

העסקת עובדים זרים בענף החקלאות מוסדרת באמצעות חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, החלטות הממשלה, נהלי רשות האוכלוסין וההגירה, הוראות משרד החקלאות וביטחון המזון¹⁶ והוראות נוספות המסדירות את אופן הקצאת העובדים, תנאי העסקתם והפיקוח על העסקתם.

מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות נקבעת מעת לעת בהחלטות הממשלה, בהתאם להמלצות משרד החקלאות ולצורכי המשק. לפיכך, אין מדובר במכסה קבועה, אלא במכסה המתעדכנת בהתאם להתפתחויות הכלכליות, הביטחוניות והחקלאיות.

מאפיין ייחודי נוסף של ענף החקלאות הוא אופייה העונתי של העבודה. היקף כוח האדם הנדרש משתנה בין ענפי החקלאות השונים ואף במהלך השנה, בהתאם לעונות השתילה, הקטיף, האריזה והשיווק. בשל כך נקבעו בענף הסדרים ייחודיים המאפשרים ניווט עובדים בין מעסיקים, במטרה לעשות שימוש יעיל בכוח האדם הקיים ולהתאים את היקף ההעסקה לצרכים המשתנים של הענף.

¹⁶ להלן: "משרד החקלאות"

10.3.2 מי רשאי להגיש בקשה להיתר העסקה בענף החקלאות?

בקשה לקבלת היתר להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות רשאים להגיש בעלי משקים חקלאיים, אגודות שיתופיות, חברות חקלאיות, שותפויות, מפעילי משקים וכל גורם אחר העומד בתנאים שנקבעו בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה ובהוראות משרד החקלאות.

הזכאות להעסקת עובדים זרים אינה נקבעת אך ורק בהתאם לזהות המבקש, אלא גם בהתאם למאפייני המשק החקלאי, סוגי הגידולים, היקף הפעילות, הצורך בכוח אדם ועמידה בתנאי הסף שנקבעו בנהלים.

משרד החקלאות משמש כגורם המקצועי האמון על קביעת אמות המידה להקצאת עובדים זרים. במסגרת זו נקבעים קריטריונים מקצועיים המתחשבים, בין היתר, בסוג הגידול, בהיקף השטחים המעובדים, בטכנולוגיות הייצור, ברמת המיכון ובצורכי כוח האדם של כל ענף חקלאי.

הקצאת העובדים למעסיקים נעשית בהתאם לקריטריונים אלה ובכפוף למכסה הכוללת שנקבעה לענף בהחלטות הממשלה. אין בהגשת בקשה להיתר כדי להקנות זכות לקבלת מספר מסוים של עובדים, וההקצאה בפועל נקבעת בהתאם לזכאות המקצועית ולמכסה הענפית הקיימת.

10.3.3 תהליך קבלת היתר להעסקת עובדים בענף החקלאות

הליך קבלת היתר להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות מתבצע בשיתוף פעולה בין משרד החקלאות לבין רשות האוכלוסין וההגירה, כאשר משרד החקלאות הינו הגורם הממליץ לרשות האוכלוסין וההגירה בכל הנוגע להנפקת ההיתר כאמור:

משרד החקלאות, כסמכות המקצועית בענף, ממליץ על הקריטריונים המשמשים בסיס להקצאת מכסות העובדים הזרים לחקלאים השונים, ואמון על עדכוןם על פי הצורך – למשל, עקב פיתוחים טכנולוגיים המשפיעים על היקף הדרישה לעובדים זרים בענף חקלאי מסוים. כמו כן, משרד החקלאות הוא שבדק את בקשות החקלאים ומאשר אותן, בכפוף לקריטריונים. שיטת הקצאת העובדים הזרים מתחשבת כיום בשלושה משתנים – גודל השטח החקלאי, סוג הגידול

ומספר העובדים שהמעסיק מבקש – כאשר בחישוב משקלם של המשתנים השונים נלקחים בחשבון מאפייניו המיוחדים של כל ענף חקלאי. מספר העובדים המוקצה בפועל למעסיק הוא הנמוך מבין שני נתונים – מספר העובדים שהמעסיק ביקש, או מספר העובדים שלהם הוא זכאי לפי המשתנים שנקבעו.

לאחר השלמת הבחינה המקצועית מועברת ההמלצה לרשות האוכלוסין וההגירה, שהיא הגורם המוסמך להנפיק את היתר ההעסקה, לקבוע את תנאיו ולהנפיק את רישיונות הישיבה והעבודה של העובדים הזרים:

היתר ההעסקה מפרט את מספר העובדים שהותר למעסיק להעסיק בישראל, את תקופת תוקפו ואת סוג העבודה החקלאית המותרת. העסקת עובדים מעבר למספר שנקבע בהיתר, ללא היתר תקף, או בעבודה שלא הוגדרה מראש ובכתב, יכולות להוות הפרה של הוראות הדין ועלולות להביא להטלת סנקציות מינהליות ופליליות על המעסיק בפועל, העובד עצמו, ואף הגורם שבחצריו מתבצעת העבודה החקלאית.

כמו כן, רשות האוכלוסין אמונה על הנפקת אשרת העבודה של העובד הזר, המאפשרת לו את הכניסה לישראל, את השהייה בה ואת העבודה בארץ באופן חוקי. רשות האוכלוסין גם קובעת את הנהלים לניוד והעברת עובדים זרים בין מעסיקים בענף, והעובד הזר יהיה רשאי לעבוד אצל מעסיקים שונים כפי שיפורט להלן, בכפוף להסדרה ורישום כדין.

על המבקש לעמוד בכל תנאי הסף שנקבעו בדין ובנהלים, לרבות פתיחת תיק מעסיק, תשלום האגרות הקבועות בדין, המצאת מסמכים ואישורים כנדרש ועמידה בהוראות דיני העבודה בישראל, חוק עובדים זרים, וכל הוראה ייעודית בהוראות הדין השונות.

10.3.4 ניוד עובדים בענף החקלאות

לפי מדיניות צמצום הסדר הכבילה אשר היה חל על העסקת העובדים הזרים במרבית הענפים, בענף החקלאות מתאפשר ניוד עובדים זרים ממעסיק למעסיק. הצורך בניוד עובדים זרים בענף נגזר ממאפייניו המיוחדים כענף עונתי. מתוך

הכרה במציאות זו, הוסדר בחודש יולי 2003 לראשונה נושא הניוד בנוהל של מנהל האוכלוסין – נוהל ניוד עובדים זרים בחקלאות.¹⁷

על פי הנוהל נכון למועד כתיבת הספר, רשאי חקלאי בעל היתר להעסקת עובדים זרים לנייד עובדים זרים למעסיק אחר. אפשר לנייד עובדים זרים רק בין מי שאינם מעסיקים יותר עובדים מהקבוע בהיתר ההעסקה שקיבלו, ורק עובדים השוהים בישראל כחוק. עם זאת אפשר לנייד עובדים למעסיק גם אם עקב כך יעמוד לרשותו, בפועל, מספר עובדים גדול יותר מהמכסה שהוקצתה לו, מאחר שהניוד אינו משנה את המכסה שהוקצתה לאותו מעסיק. ראוי להדגיש כי בהעברת עובד זר, להבדיל מניודו, העובד נגרע ממכסת העובדים של המעסיק ונוסף על מכסת העובדים של המעסיק האחר.

ניוד עובד זר בענף החקלאות מתחלק לשני סוגים: ניוד בין חקלאים המתגוררים באותו יישוב, אשר אינו מצריך הגשת בקשה לרשות האוכלוסין, בכפוף לעמידה בתנאים החלים על העסקת העובד; וניוד לצורך עבודה אצל חקלאי ביישוב אחר. ניוד בין יישובים אפשרי לתקופה של 30 ימים לפחות, ובמהלך שנת ההיתר ניתן לנייד עובד לתקופה מצטברת של עד שישה חודשים, בכפוף לתנאים הקבועים בנוהל. כמו כן, ניתן לנייד עובד רק לאחר שעבד אצל המעסיק הקודם במשך 14 ימים לפחות.

הוראה זו נועדה לאזן בין הצרכים העונתיים של ענף החקלאות לבין הצורך להבטיח כי למעסיק המנייד יש צורך במלוא המכסה שאושרה לו. אפשר לנייד את העובד רק אם עבד לפחות 14 יום אצל המעסיק המנייד (ואם מדובר בעובד זר שהגיע מחו"ל – לפחות חודש ימים). בניגוד להעברת עובד בין מעסיקים, המתבצעת לצמיתות וכחלק מההיתר, ניוד עובד זר אינו גורע את העובד מהמכסה שאושרה למעסיק המנייד. בתום תקופת הניוד חוזר העובד הזר לעבוד אצל המעסיק המקורי המנייד.

על פי הנוהל הקיים, בקשה לניוד עובד זר בענף החקלאות מוגשת ללשכת השירות למעסיקים ברשות האוכלוסין, על טופס בשם "בקשה לניוד עובדים זרים

¹⁷ רשות האוכלוסין וההגירה "נוהל ניוד עובדים זרים בחקלאות" (9.1.2022).

בענף החקלאות". על הבקשה לכלול פרטים שונים, וכן הצהרה מהמעסיק הקולט אשר לפיה הוא מבין כי בתקופה זו יחולו עליו חובות מעסיק כלפי העובדים המנויים.

בתקופת הניוד, כל החובות החלות על מעסיק על פי חוקי העבודה וחוק עובדים זרים ותקנותיו, לרבות חובת תשלום שכר מינימום, עריכת חוזה עבודה בכתב בשפתו של העובד, אספקת מגורים הולמים ותשלום ביטוח רפואי, חלות על המעביד הקולט ולא על המעביד המנייד. הפרת חובה מהחובות הללו לאחר יום הניוד מטילה על המעביד הקולט אחריות פלילית.

על פי נוהל ניוד עובדים זרים בענף החקלאות, על רשות האוכלוסין למסור את החלטתה בבקשה בתוך שבעה ימים מיום הגשתה. ההחלטה תישלח למעסיק הקולט, והיא אינה ניתנת לערעור, אך אפשר להגיש ערר פנימי ללשכת השירות למעסיקים, ובמקרה הצורך גם לבית הדין לעררים בעניין סירוב הרשות להתיר ניוד עובד זר בענף החקלאות.

הערת המחברים: יהיה נכון להחיל על עובדים זרים בתחום החקלאות את עיקרון הרוטציה, כלומר את העסקת העובד אצל מעסיק מורשה רק במהלך חלק מהשנה, למשל במהלך העונה החקלאית, יציאתו מישראל לתקופה מסוימת, וחזרתו בעונה הבאה. לצורך כך יש לחשב את תקופת שהייתו המותרת בישראל, שהיא 63 חודשים, לפי התקופה בפועל בה עבד (נטו) ולא לספור את התקופה מהמועד בה החל לעבוד (ברוטו).

לשיטה זו יתרונות רבים ובמיוחד ביחס ליכולת העובד הזר לקיים את קשרי המשפחה, הקטנת המוטיבציה להגירה לישראל, והיכולת להמשיך את המשק החקלאי שלו במדינת המוצא.

10.4 ענף הסיעוד

10.4.1 כללי

בשנים האחרונות נמשך הגידול בהיקף העסקת העובדים הזרים בענף הסיעוד בישראל. הגידול נובע, בין היתר, מהעלייה המתמשכת בתוחלת החיים, מהזדקנות

האוכלוסיה ומהמדיניות המעודדת טיפול בקהילה והמשך מגורי מטופלים בביתם, ככל שניתן, במקום אשפוז במוסדות סיעודיים. בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית במספר האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע סיעודי, שכן נכון למועד כתיבת שורות אלה ישנם כ-300,000 אזרחים ותיקים בישראל המקבלים גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי, נתון המשקף את הגידול המתמשך בצורכי הסיעוד בקהילה. בשל רתיעתם של ישראלים ממשלח יד תובעני זה, מושתת ענף הסיעוד בישראל, באופן כמעט בלעדי, על עובדים זרים, ובייחוד עובדים זרים אזרחי הפיליפינים ומדינות נוספות במזרח הרחוק ובמזרח אירופה. עקב העלייה בכמות האזרחים הוותיקים באוכלוסיה והמשך העלייה בתוחלת החיים צפוי היקף האזרחים הישראלים שזכאים לסיוע בסיעוד, להמשיך ולעלות בעשור הקרוב.

בענף הסיעוד לא קיימות מכסות לעובדים זרים, ונוהל שמים סגורים לא רלוונטי אליו. הכלל הוא שכל אזרח ישראל אשר עומד בקריטריונים להעסקת עובד זר בסיעוד, זכאי לקבל היתר להעסקת עובד סיעוד זר. עם זאת, הרשויות נותנות עדיפות לאיתור עובדי סיעוד הנמצאים כבר בישראל – בדרך כלל עובדים שמעסיקם נפטר, או עובדים שעבודתם אצל המעסיק הופסקה מכל סיבה שהיא והקצאתם לזכאים.

אומנם ישנן הגבלות מסוימות גם בענף הסיעוד, במובן זה שהעובד אינו רשאי לעבור ממעסיק אחד למעסיק אחר ללא אישור של רשות האוכלוסין וההגירה, אך בענף הסיעוד – שלא כבמרבית הענפים שבהם מועסקים עובדים זרים בישראל – ניווד עובדים בין מעסיקים הוא חלק מהמדיניות הרשמית, ולא חריג למדיניות זו.

לפי נתוני האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, נכון לסוף שנת 2025 הועסקו בישראל כ-80 אלף עובדים זרים חוקיים בענף הסיעוד הביתי. עובד זר שהגיע לישראל למטרת עבודה בענף הסיעוד ועוסק בפועל בעבודה אחרת – לדוגמה, עבודות משק בית – צפוי להרחקה מישראל. מעסיקו של עובד כזה צפוי לקנסות כבדים ובמקרים מסוימים אף לעונשי מאסר.

הבדל נוסף בין העסקת עובד זר בענף הסיעוד לבין העסקת עובד זר ביתר הענפים הוא שיקול הדעת שניתן לשר הפנים, לפי חוק הכניסה לישראל, להאריך

את אשרת השהייה בישראל של עובד זר בענף הסיעוד בתנאים מסוימים, לתקופה שמעל חמש שנים ושלושה חודשים¹⁸.

10.4.2 הארכת השהייה מעבר ל-63 חודשים

החוק קובע כי השר רשאי להאריך את האשרה לשם המשך העסקת העובד הזר כמטפל סיעודי למטופל המעסיק אותו, אם העובד הזר הועסק בטיפול סיעודי אצל המטופל באופן רצוף בשנה שלפני תום תקופת חמש השנים ושלושת החודשים לשהייתו בישראל. במקרה כזה נדרש המעסיק-המטופל להציג חוות דעת בכתב של עובד סוציאלי או רופא שלפיה הפסקת העסקתו של העובד הזר תגרום לפגיעה קשה במטופל. שר הפנים רשאי להאריך את האשרה לתקופות נוספות בכפוף לתנאים הקבועים בחוק, ובלבד שלא יעלו על שנה אחת בכל פעם.

יובהר כי השלמת 63 חודשי שהייה אינה שוללת בכל מקרה אפשרות להמשך שהייתו והעסקתו של העובד בישראל: החוק מאפשר, במקרים הומניטריים מיוחדים ובכפוף לתנאים הקבועים בו, להאריך את רישונו של עובד זר בענף הסיעוד גם לאחר תקופה זו, לתקופות נוספות, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק, לרבות לצורך טיפול במטופל סיעודי אחר.

10.4.3 מי רשאי להגיש בקשה להיתר העסקה בענף הסיעוד, והליך קבלת ההיתר

בקשה להיתר העסקת עובד זר בסיעוד רשאי להגיש אדם הזקוק לטיפול ולסיוע במהלך רוב שעות היממה בביצוע פעולות יום-יומיות, ועומד בקריטריונים שנקבעו, ובראשם עמידה במבחני הזכאות במסגרת תביעה לגמלאות או קצבאות של המוסד לביטוח לאומי. ככלל, מי ששוהה במוסד כגון בית חולים, מרכז שיקום או בית אבות אינו רשאי להגיש בקשה להיתר העסקת עובד זר, אלא אם הוא

¹⁸ סע' 3א (ב1) (1) לחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952.

שוהה בדירור מוגן שלא ניתנים בו שירותי סיעוד, או שהוא נמצא באשפוז יום. בני זוג המתגוררים באותה כתובת, וכל אחד מהם עומד בקריטריונים שנקבעו, רשאים להגיש בקשה להיתר העסקת עובד זר עבור כל אחד מהם, כלומר באפשרותם להעסיק שני עובדי סיעוד במשק בית אחד, זאת אם ההסדר לא יפגע במטפל ובמטופל כאחד.

היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד ניתן על ידי האגף הרלוונטי לעניין ברשות האוכלוסין וההגירה לאישה או גבר שהגיעו לגיל פרישה, וצברו לפחות 4.5 נקודות במבחן תלות A.D.L אשר בוצע כחלק מתביעה לקבלת גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי, או ארבע נקודות בתוספת ניקוד בודד. אדם בן 90 ומעלה עשוי להיות זכאי, בכפוף לעמידה בתנאים, לקבל היתר להעסקת עובד זר גם אם צבר ארבע נקודות בלבד. מטופלים מעל גיל 85 רשאים להגיש בקשה, הנבחנת בהתאם להוראות הנוהל ובמקרים אלה מועברת לוועדה המקצועית המייעצת. לעניות דעת המחברים זהו שינוי מבורך, ויהיה זה נכון אף יותר לשנות לגיל שמונים את הגיל הקובע כגיל המוכר כזכאות להעסקת עובד זר בתחום הסיעוד.

מבחן התלות נועד לברר את יכולתו של הנבדק להתרחץ, להתלבש, לאכול, לטפל בצרכיו ולהתהלך בבית בכוחות עצמו, ואת מידת הזדקקותו של הנבדק לעזרת הזולת או להשגחתו. ככלל, את מבחן התלות אפשר לעבור עם הגשת תביעה לגמלת סיעוד. את התביעה יש להגיש בצירוף חוות דעת מהרופא המטפל ואישורים על הכנסות. תוצאות מבחן התלות שנערך מטעם המוסד לביטוח לאומי מועברות על ידי המוסד עצמו ישירות לרשות האוכלוסין וההגירה, ואין צורך לצרף אותן לבקשה להיתר העסקת עובד זר.

אדם שתביעתו לגמלת סיעוד נדחתה בשל גובה הכנסתו ומסיבה זו לא בוצע לו מבחן תלות מטעם המוסד לביטוח לאומי, יפנה לרשות האוכלוסין וההגירה לשם ביצוע מבחן תלות על חשבוננו. על הנזק לעובד סיעודי לצרף את תוצאת מבחן התלות לבקשה להיתר העסקה המוגשת לענף סיעוד ברשות האוכלוסין וההגירה, אשר מכיר בתוצאות מבחן תלות כזה לשם קביעת הזכאות להעסקת עובד זר בסיעוד.

קבוצה נוספת של זכאים להיתר העסקת עובד זר בסיעוד כוללת נשים בגילאים 18–64 וגברים בגילאים 18–67 למי שהמוסד לביטוח לאומי קבע כי הוא זקוק לקצבת שירותים מיוחדים. במקרה זה מעביר המוסד לביטוח לאומי ישירות לרשות האוכלוסין את אישור הזכאות לקצבת שירותים מיוחדים, ואין צורך לצרף את האישור לבקשה להיתר העסקה. מי שתביעתו לקצבת שירותים מיוחדים נדחתה על ידי המוסד לביטוח לאומי מחמת גובה הכנסתו או מפני שבחר לקבל קצבת ניידות במקום קצבת שירותים מיוחדים, יופנה על ידי רשות האוכלוסין למחלקת שירותים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי, לבדיקת זכאותו לקצבת שירותים מיוחדים. בכל מקרה על המבקש לצרף לבקשה להיתר העסקה כתב ויתור על סודיות רפואית.

במקרים מסוימים יכולים להגיש בקשה להיתר העסקת עובד זר בסיעוד גם אנשים שגילם פחות מ-18 שנה, נכי פעולות איבה ונכי עבודה. ועדה רפואית מייעצת מוסמכת לדון בבקשות של נזקקים לטיפול סיעודי במקרים חריגים, ולהמליץ לרשות האוכלוסין וההגירה בעניין הצורך בהעסקת עובד סיעודי זר במקרים כאלה.

אף שמרבית העובדים הזרים בענף הסיעוד מועסקים באמצעות חברות כוח אדם¹⁹, היתר להעסקת עובד זר מונפק לנזקק עצמו, ולא לחברת כוח האדם שבה רשום העובד הזר. היתר ניתן לתקופה של עד ארבע שנים. תוקפו של היתר ההעסקה נקבע בהתאם לנהלים התקפים ולמאפייני הזכאות של המבקש, ויש לחדשו מעת לעת כל עוד מתקיימים תנאי הזכאות.

יחיד המבקש להעסיק עובד זר במתן טיפול סיעודי ישלם אגרת היתר העסקה בסך של 340 ש"ח, וכן אגרת הערכת מבחן תלות בסך של 330 ש"ח. סכומים אלה נמוכים לעומת המקובל בבקשות ביתר הענפים. העסקת עובד סיעודי על ידי יחיד פטורה מאגרה שנתית. כמו כן, על מעסיק של עובד זר בתחום הסיעוד לא חל היטל מעסיק בגין העובד הזר.

¹⁹ לשכה פרטית מורשית להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד.

עובדי סיעוד אשר שוהים ועובדים בישראל באופן חוקי אינם רשאים לעבוד בעבודות משק בית עבור מעסיק אחר, וזאת גם ביום החופשי שלהם.

10.5 ענף המסעדות האתניות (והמעורבות)

הגדרת מסעדה כמסעדה אתנית מתבססת על תנאי עיקרי אחד וברור – כל תפריט המסעדה צריך להיות בנוי על מנות אותנטיות של תרבויות אסיאתיות.

משמעות הדבר היא כי מסעדה אתנית תיחשב רק מסעדה אשר כל תפריטה הוא תפריט אסיאתי, כלומר, מסעדה אשר בתפריטה אפשר למצוא רק מנות ממטבחים הודים, תאילנדים, סינים ויפנים. בעבר התעוררה השאלה מתי מסעדה תיחשב למסעדה מעורבת. קרי, מה צריך להיות היקף החלק האתני בתפריט של מסעדה כדי שזו תיחשב מעורבת. דילמה זו נפתרה כאשר נקבע כי על המעסיק להצהיר כי המסעדה הרלוונטית היא מסעדה אתנית פעילה המגישה אוכל סיני, יפני, הודי או תאילנדי בלבד (או שילוב שלהם), וכי לא מוגש במסעדה אוכל שאינו מאחד הסוגים הללו. מסעדה שתפריטה מעורב, למשל תפריט אסיאתי וצרפתי, לא תיחשב מסעדה אסיאתית²⁰.

כיום יכולה מסעדה אתנית לבקש אשרות עבודה עבור מומחים, כלומר שפים; בנוסף, קיים מסלול להעסקת עובדים זרים בתפקיד עוזרי מטבח בענף המסעדות, בכפוף לתנאים הקבועים בנוהל שפורסם בשנת 2025²¹. הקצאת ההיתרים מתבצעת לאחר דיון פרטני בבקשה של כל מסעדה, ברשות האוכלוסין. הפרמטרים הנבדקים הם: המחזור הכספי של המסעדה; מספר העובדים הישראליים המועסקים בה; יחס סביר בין כמות העובדים הישראליים לבין כמות המומחים / השפים הזרים; גודל המסעדה, גודל המטבח והתאמתו למאפיינים האסיאתיים, וכדומה. במקביל, ועל מנת לאפשר ויסות של המומחיות הקולינארית

²⁰ חריג לעניין הינו מספר מצומצם של מנות ילדים אשר מוגשות במסעדה ואינן אתניות.

²¹ נוהל 9.5.0003 "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בישראל בעבודת עוזרי מטבח בענף המסעדות".

המיוחדת של כל שף בהתאם לצורך, נוהל לניוד שפים מומחים²² מאפשר למעסיקים שהם מסעדות אתניות אסיאתיות, לנייד ביניהן את השפים המומחים למשך תקופות קצרות.

הכללים, התנאים והמגבלות הנוגעים להגשת בקשה להעסקת עובד זר מומחה במסעדה אתנית דומים, בעיקרם, לכללים הרלוונטיים לבקשה להעסקת עובד מומחה זר. על המעסיק להתחייב כי לשף הזר ישולם שכר השווה לכפל השכר הממוצע במשק, לפחות. הסכומים האמורים לא כוללים תוספות עבור שעות עבודה נוספות או עבודה במשמרות אשר ישולמו בנוסף על שכר הבסיס.

כמו כן, על המעסיק להוכיח את מומחיותו של העובד, לרבות הצגת האופן שבו אותר לעבודה במסעדה בחו"ל. לצורך כך ייתכן ויידרש תצהיר מאת שף מומחה ישראלי אשר בחן את השפים במדינת מוצאם ומצאם מתאימים לעבודה במסעדה הרלוונטית.

בהערת אגב ייאמר כי לדעת המחברים, גם בתחום משנה זה נכון יהיה להנהיג מדרג כפול: האחד של שפים מיומנים בשכר בגובה השכר הממוצע במשק, והאחר של מומחים בשכר בגובה של כפל השכר הממוצע, כאשר הקריטריונים להעסקה יהיו דומים לאלה הנוהגים ביחס למומחים, לרבות סיוע העובד ליצירת מקומות עבודה.

10.5.1 מכסות והשכלה

כיום אין הגבלה לכמות השפים הזרים אותה יכולה מסעדה אתנית לבקש להעסיק, זאת בשל כך שמדובר במומחים. כל התנאים הנדרשים להבאת מומחה זר שאינו

²² נוהל מספר 9.5.0011 - נוהל לניוד שפים מומחים בין מסעדות אתניות אסיאתיות ברשת מסעדות.

אקדמאי חלים על ענף המסעדות האתניות, לרבות חובה להעמיד ערכות בנקאית לכל שף. נוסף על כך, נדרשת פתיחת חשבון בנק בישראל.

השוני והייחוד בהתייחסות לשפים הוא בכך שהזכאות להעסקת שפים זרים במסעדות אתניות תתקבל רק לאחר בדיקת מחזור ההכנסות של המסעדה (או לחילופין – עלות הקמת העסק, מספר העובדים הישראלים במסעדה ועמדות העבודה במסעדה).

10.5.2 שפים – חילופים, החלפה וניוד

בעבר, בתחום המסעדות האתניות, להבדיל מתחומים אחרים, אפשר היה להעביר שפים מומחים בין מסעדות ללא צורך בהוצאת היתרים חדשים, כל עוד עסקינן במסעדות באותה הרשת. בשנת 2017 הוציאה רשות האוכלוסין וההגירה נוהל חדש (שמתעדכן מעת לעת) שלפיו מעבר זמני של שפים מומחים זרים, שהעסקתם הותרה לפי חוק עובדים זרים, בין מספר מסעדות אתניות שונות השייכות לרשת מסעדות, לתקופה זמנית, וכך בכל רשת המסעדות, לא יועסקו באותה עת מספר שפים מומחים זרים העולה על מספר השפים המומחים הזרים שהרשת קיבלה היתר שמי להעסיק נכון לאותו תאריך. כן נדרש בנוהל שהיתרי המסעדה המקבלת והמעבירה הם בתוקף לפחות עד תום מועד הניוד המבוקש. תקופת הניוד המתבקשת לא תעלה על 120²³ ימי עבודה בכל תקופה של 12 חודשים.

לשם ביצוע הניוד על המעסיקים להגיש בקשה נפרדת לביצועו, הבקשה צריכה לכלול, בין היתר, היתרים תקפים של הסניפים (המעביר והמקבל), הסכמת העובד, הצהרת המעסיק המקורי והצהרה משותפת של המעסיק המעביר והמעסיק המקבל. כמו כן ישנן הגבלות נוספות שבהן צריכה לעמוד הרשת כדי שתוכל לבצע את תהליכי הניוד.

²³ נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.5.0011 "נוהל לניוד שפים מומחים בין מסעדות אתניות אסיאתיות ברשת מסעדות" (14.2.2017).

כדי להיחשב כ"רשת מסעדות" צריך להראות שמדובר בכמה מסעדות, שבהן קיים לפחות בעל מניות משותף אחד אשר מחזיק בלא פחות מ-20% מהמניות בכל אחת מהמסעדות.

כאשר מדובר בשפים תאילנדיים, מחייבת מדינת תאילנד מן השפים לקבל אישור יציאה לצורך עבודה מחוץ לתאילנד. על השף לקבל אישור זה ממשרד העבודה המקומי בתאילנד.

10.5.3 אישור חוזה וחתימתו בפני הקונסול הישראלי

במקרה של שפים נוהגים הקונסולים לשאול את השף שאלות כדי לוודא את הבנתו בתנאי הסכם העבודה. היו מקרים שקונסולים סירבו לאשר את החתימה לאחר שהתרשמו כי החותם אינו מבין באופן מספיק את תנאי ההסכם.

10.5.4 ענישה והתארגנות

הביקורת והאכיפה ביחס למסעדות אתניות נעשות בצורה אינטנסיבית למדי יחסית לענפים אחרים. זאת עקב סיבות רבות אשר בראשן העובדה כי מסעדות רבות מעסיקות מהגרי עבודה אשר שוהים בישראל באופן בלתי חוקי, ובכך עוברות על החוק.

מעסיקים אשר אינם ממלאים את כל דרישות חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991, נענשים בעונשים כספיים ועונשים אישיים משמעותיים. קיימת מגמה קבועה של החמרה בענישה אשר פעמים רבות כוללת הרשעה בפלילים דבר גורר השלכות אישיות על המנהלים המורשעים.²⁴

²⁴ ראה פרק ד' לעיל בהרחבה.

בשונה משאר התחומים אשר מעסיקים מומחים זרים, הרי שהמסעדות האתניות פועלות במאורגן, באיגוד המסעדות האתניות אשר בלשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל (להב). איגוד זה מלווה את העסקת העובדים הזרים ומסייע למסעדות במידע, שתדלנות (לובינג), וכדומה.

שוני נוסף בין תחום המסעדות האתניות לתחומים אחרים אשר מעסיקים מומחים זרים מתבטא בכך שמראשיתו התבססו המסעדות האתניות על שפים זרים אשר הביאו לפריחת הענף, שמונה כיום בערך 700–1,000 מסעדות.

נכון לשנת 2026 אין פרסום ממשלתי של מכסה שנתית כוללת, אולם רשות האוכלוסין וההגירה ממשיכה להפעיל מסלול ייעודי למתן היתרים להעסקת שפים מומחים זרים במסעדות אתניות אסיאתיות, ולפי ההערכות מספר ההיתרים הפעילים מונה כמה מאות.

ההערכה היא כי ללא שפים זרים יקטן הענף באופן משמעותי, וכתוצאה מכך אף יועסקו פחות ישראלים בתחום. הסיבה לצורך בעובדים זרים בתפקידי מטבח ובישול, היא שימוש נרחב בטכניקות עבודה שונות מאלו המקובלות במערב, ובחומרי גלם שונים מאלה הנהוגים בישראל, וכדומה. במשך השנים התפתח דור של ישראלים אשר רכש מיומנות גוברת והולכת בתחום זה, אך בשלב זה אין בכך די.

10.5.5 הערת המחברים

לדעת המחברים צריכים השפים להגיע לישראל במתווה של עובד מיומן, ולא במתווה של מומחה. כיום לא קיים בישראל מתווה של עובד מיומן, אלא רק בענפי העסקה ייעודיים כדוגמת תעשייה ומסחר ושירותים. אנו בדעה כי במתווה של עובד מיומן צריך שכר המינימום לעובד מיומן, לפני התשלום עבור שעות נוספות, עבודה בלילות וסופי שבוע, להיות שווה ערך לשכר הממוצע ולא לכלל השכר. כמו כן, על הבקשה יחולו גם אגרות בסך של 3,000 ש"ח לשנה, והיטלים אשר כוללים כיום 15% היטל עובדים זרים, ודמי פיקדון של בערך 15% פנסיה ופיצויים. דמי הפיקדון הללו יפרעו לעובד רק לאחר צאתו מן הארץ ויגבירו את

המוטיבציה לצאת מישראל במועד סיום האשרה. כך תגיע עלות ההעסקה הכוללת, כולל הבחינה בחו"ל, עלויות האיתור, ועלויות משפטיות ליותר מפי 1.5 מהשכר הממוצע במשק.

לדעת המחברים הצעה זו יש בה איזון ראוי בין האינטרסים של המסעדות האתניות להבאת שפים, לבין האינטרס של המדינה להגביל את כמות העובדים הזרים. הסדר כזה אינו מתמרץ להביא עובדים זולים, אך מאפשר הבאת עובדים חיוניים.

10.6 ענף המלונאות

בהחלטת ממשלה משנת 2005²⁵ נקבע כי החל בינואר 2008, לא יוקצו היתרים לעובדים זרים בתחום המלונאות אלא רק תחת תקן "מומחים" כאמור, וזאת בהתאם למדיניות הממשלה לצמצום העסקת עובדים זרים בעבודות בלתי מקצועיות. עם זאת, במהלך השנים נקבעו הסדרים ייעודיים לענף המלונאות, ובכלל זה הסדר להעסקת עובדים ירדנים בבתי מלון באזור אילת.

כך לדוגמה נקבע בהחלטת ממשלה משנת 2014²⁶ כי מכסה מרבית של 1,500 עובדים תוקצה תושבי ירדן אשר יועסקו בעבודות חדרנות וניקיון בבתי המלון²⁷ באזור אילת – עד 500 היתרים בכל פעימה, בכפוף להשלמת ההסדרים הנדרשים ולאישור הגורמים המוסמכים. העובדים הירדנים הוגדרו כעובדים יומיים, אשר נכנסים לישראל לצורך יום העבודה וחוזרים לירדן בתום יום

²⁵ החלטה 4617 של הממשלה ה-30 "היתרים להעסקת עובדים זרים" (29.12.2005).

²⁶ החלטה 1773 של הממשלה ה-33 "העסקת עובדים ירדנים בבתי מלון באזור אילת" (29.6.2014).

²⁷ המוכרים רשמית על ידי משרד התיירות כבתי מלון.

העבודה. עם השנים כמות העובדים במכסת הירדנים הוגדלה והופחתה, וכיום היא עומדת על 2,000 לפי החלטת הממשלה מיוני 2022.²⁸

נכון ליולי 2026, העסקת עובדים זרים בענף המלונאות מוסדרת באמצעות היתר העסקה הניתן למעסיקים העומדים בתנאים שנקבעו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, ולאחר קבלת המלצת משרד התיירות. הזכאים להגיש בקשה הם בעלי או מנהלי בתי מלון המחזיקים ברישיון עסק מתאים, כאשר הבקשה נבחנת בהתאם לצורכי המלון ולהמלצות משרד התיירות.

היתר להעסקת עובדים זרים בענף המלונאות ניתן למפעיל בית מלון או לחברה המנהלת ומפעילה בית מלון בהתאם לתנאים שנקבעו. ככלל, העובדים משויכים להיתר של בית המלון המסוים שלשמו ניתן ההיתר, ולא ניתן להעבירם למלון אחר, למעט במקרים שבהם מדובר בחברה המחזיקה או המפעילה מספר בתי מלון מוכרים בהתאם להסדרים החלים. העובדים מועסקים כעובדים ישירים של בית המלון ולא באמצעות חברות כוח אדם.

10.7 הערת המחברים

לדעת המחברים, הגיעה העת לשינוי מהותי בחוק הכניסה לישראל אשר נחקק בשנת 1952, באופן שאשרות העבודה אשר ניתנות לאזרחים זרים, יחולקו למספר רב יותר של קטגוריות מוגדרות. במצב הנוכחי ניתן סוג אחד של אשרת עבודה (ב-1) לכל עובד זר המגיע לישראל, בין אם הוא מהנדס מומחה ובין אם הוא עובד בתחום הסייעוד.

יש להתאים לכל קטגוריה נפרדת תנאים ספציפיים, כמו אופן חישוב התקופה המצטברת, מתן אשרת עבודה לבן או בת זוג, קביעה מלכתחילה של התקופה

²⁸ ראו כאן: https://www.gov.il/BlobFolder/news/save-the-date-230323/he/%D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA%20%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%A0%D7%90%D7%95%D7%AA%20-%20%D7%9B%D7%A0%D7%A1%20%D7%AA%D7%99%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA.pdf?utm_source=chatgpt.com

המרבית, וכדומה. כך תקבל רשות האוכלוסין את הגמישות הנדרשת ליצירת תנאים והגבלות אשר יהיו מותאמים וייחודיים לכל קטגוריה. זאת בתוך בקרה ושליטה טובים יותר על הליך הנפקת אישורי הכניסה לישראל לעובדים זרים.

רוטציה תקופתית

ביחס לחלק ניכר מתתי-הקטגוריות עבור עובדי כפיים, כמו חקלאות, בניין, מסעדות ומלונאות וקטגוריות נוספות, יהיה נכון להפעיל בחוק את עיקרון הרוטציה התקופתית. כך, מחד גיסא, יהיה העובד רשאי לשהות בישראל לצורכי עבודה לתקופה של 63 חודשים נטו, ומאידך גיסא הוא יהיה חייב לצאת מישראל לתקופה מוגדרת אשר תיקבע (בין חצי שנה לשנה) אחרי למשל תקופת עבודה בישראל של חצי שנה עד שנה. העובד יוכל לחזור ולעבוד בישראל רק אם יצא ממנה במסגרת התקופה שנקבעה לו באשרה.

לדעת המחברים, יש צורך להסדיר בנהלים את הפרקטיקה הנוהגת כיום לפיה התקופה המקסימלית לשהות חוקית של עובד זר בישראל הינה 63 חודשים **נטו** (ולא ברוטו כמוסדר כיום בנהלים). יודגש כי כבר כיום יודעת המדינה להבחין במצבים בהם עובד זר מבצע **בפועל** עבודה בעת שהותו בישראל מתוך התקופה אשר אושרה לו לכך מלכתחילה (כך לדוגמה על פי נוהל מס' 5.3.0040 להעסקת מומחה זר לתקופה שלא עולה על 90 יום). לדעת המחברים, "השלמת תקופה" זו ניתנת להסדרה בנהלים ואין כל צורך בשינוי תקנות ו/או חקיקה.

היתרונות העיקריים **למשק ולחברה בישראל** בשיטה זו הם היתרונות הבאים:

- (1) הקטנה מהותית של הסיכון שהעובד ינסה להשתקע בישראל, ויביא את משפחתו;
- (2) יכולת "סינון" טובה יותר של עובדים בעייתיים: פשוט לא "מחזירים" אותם;
- (3) הקטנה מהותית של דמי התיווך: בדרך כלל מדובר ב-20% מהשכר לתקופת השהייה אשר תתקצר מחמש שנים לשישה חודשים עד שנה);

(4) הקלה מהותית על העובד על אפשרות לקיים חיי משפחה במדינת המוצא. הוא חוזר לשם אחרי תקופה סבירה של עד שנה;

היתרונות העיקריים **לעובד** בשיטה זו הם היתרונות הבאים:

(1) תשלום דמי טיפול בסכום סביר כפונקציה של השכר המובטח לתקופת ההשהיה בישראל אשר תהיה בת שישה חודשים עד שנה;

(2) העובד זוכה לקיים חיי משפחה עקב היעדרות לתקופה סבירה;

(3) העובד יוכל לבחור אם לנצל את כל תקופת העבודה המותרת לו לעבודה בישראל או כל חלק ממנה. זאת על פי נסיבות חייו ודרכיו;

היתרונות העיקריים **למעביד הישראלי** בשיטה זו הם היתרונות הבאים:

(1) הגברת המוטיבציה אצל העובד הזר, כדי שיוזמן שנית;

(2) העסקה לטווח קצר של עובדים בעייתיים;

(3) העסקה חוזרת רק של עובדים מיומנים, בעלי ניסיון ספציפי ובעלי גישה חיובית;

(4) העסקה רק בעונה החקלאית, ולמשך הרבה יותר שנים. 63 חודשים יכולים להיות העסקה של חצי שנה למשך עשר שנים;

היתרונות העיקריים **למדינת המוצא** בשיטה זו הם היתרונות הבאים:

(1) היתרון החברתי בקיום חיי משפחה;

(2) שמירת הקשר עם מדינת המוצא, המשפחה והקהילה;

(3) שימור ההון האנושי של מדינת המוצא והידע המקצועי אשר נצבר אצל העובדים הזרים ומתפתח מקצועית במהלך עבודתם בישראל;

פרק י': העסקת עובדים זרים בענפים שונים

העובדה כי גישת הרוטציה התקופתית מייצגת יתרונות מהותיים לכל הצדדים הנוגעים בדבר, מחייבת, לעניות דעת המחברים, לשקול בכובד ראש את אימוץ הגישה.

רשימת מקורות

חקיקה ראשית

- [חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, סעיפים 3א, 3א(ב), 3א(ג2), 3א(ג3).]
- [חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 21) התשע"א-2011.]
- [חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, סעיפים 1א1, 1א(א), 1א(1א), 10(ג).]
- [חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969.]

חקיקת משנה

- [תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התשנ"ו-1996, תקנה 3(א).]

פסיקה

- בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 346 (2006).

נהלים

- רשות האוכלוסין וההגירה "נוהל ניווד עובדים זרים בחקלאות" (9.1.2022).
- נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.4.0001, "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם" (25.8.2025).
- נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.4.0002 "נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי חברות ביצוע זרות" (18.11.2025).
- נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.5.0011 "נוהל לניוד שפים מומחים בין מסעדות אתיות אסיאתיות ברשת מסעדות" (14.2.2017).

החלטות הממשלה

- החלטה 4617 של הממשלה ה-30 "היתרים להעסקת עובדים זרים" (29.12.2005).
- החלטה 1773 של הממשלה ה-33 "העסקת עובדים ירדנים בבתי מלון באזור אילת" (29.6.2014).

שונות

- רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, נתוני זרים בישראל – מהדורה מסכמת לשנת 2025 (מאי 2026).